

ΓΙΩΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ

ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ



ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΡΕΥΝΩΝ

**ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**



Εκδότης: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ)

Πάροχος Υπηρεσίας ePublishing: Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης και Ηλεκτρονικού Περιεχομένου (ΕΚΤ)

Copyright © 2020 Γιώργος Οικονόμου

Επιμέλεια: Κατερίνα Σάββα, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών

Σελιδοποίηση: thinking.gr



Η χρήση του περιεχομένου καθορίζεται από την άδεια Creative Commons Αναφορά Δημιουργού - Μη Εμπορική Χρήση - Παρόμοια Διανομή 4.0 Διεθνές.

Προκειμένου να δείτε αντίγραφο της άδειας επισκεφθείτε την ακόλουθη σελίδα:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.el>

Η έκδοση διατίθεται online στη διεύθυνση <http://ebooks.epublishing.ekt.gr/>

ISBN: 978-960-6834-30-1 (pdf)

Η παρούσα ηλεκτρονική έκδοση πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο της Πράξης «Έρευνα, Εκπαίδευση και Υποδομές: ο τριγωνισμός των αξόνων στρατηγικής ανάπτυξης του ΕΚΚΕ (REDI)» (MIS 5002378) που εντάσσεται στη «Δράση Στρατηγικής Ανάπτυξης Ερευνητικών και Τεχνολογικών Φορέων» και χρηματοδοτείται από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία» στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014-2020, με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης)



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Ταμείο
Περιφερειακής Ανάπτυξης



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ
ΕΙΔΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΕΠΑ & ΤΣ
ΕΙΔΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΕΠΑ-ΕΚΕ



ΕΠΑ-ΕΚΕ 2014-2020
ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ
ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΤΗΤΑ
ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ



ΕΣΠΑ
2014-2020
ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΓΙΩΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ

**ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ
ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**



ΑΘΗΝΑ 2020

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη.....	xi
Abstract.....	xiii
Συνομογραφίες.....	xv
Ευχαριστίες.....	xvii
Πρόλογος.....	xix
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ	1
1.1 Πλαίσιο μελέτης.....	1
1.2 Άξονας διερεύνησης και μεταβλητές.....	2
1.3 Ερευνητικός σχεδιασμός και θεωρητικοποίηση.....	4
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΤΟ ΕΓΧΩΡΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΠΕΔΙΟ	9
2.1 Η αφετηρία των διοικητικών μετασχηματισμών.....	9
2.1.1 Θεσμική επάρκεια και συμβατότητα με το ενωσιακό περιβάλλον.....	11
2.2 Δημόσια πολιτική για την αποκέντρωση, 1986-2013.....	14
2.2.1 Μετασχηματισμοί στο αυτοδιοικητικό πεδίο.....	15
2.2.2 Μετασχηματισμοί στο αποσυγκεντρωμένο πεδίο.....	26
2.3 Η σταδιακή μεταβολή του διοικητικού παραδείγματος.....	29
2.3.1 Ποσοτικά δεδομένα.....	33
2.4 Σχέση ισχύος κέντρου-υποεθνικών αρχών: αυτοτέλεια και εποπτεία δρώντων.....	41
2.4.1 Πλαίσιο άσκησης εποπτείας.....	42
2.4.2 Εποπτεία της υποεθνικής κινητοποίησης.....	45
2.4.3 Όψεις σχετικής ισχύος.....	49
2.5 Σύνοψη.....	51
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ: Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΩΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑΣ «ΠΙΕΣΗΣ»	53
3.1 Η επίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο εγχώριο επίπεδο.....	53
3.1.1 Ενδογενείς παράγοντες.....	56
3.2 Μηχανισμοί μεταφοράς των επιδράσεων στο εγχώριο πεδίο.....	59
3.3 Παράγοντες άσκησης πιέσεων προσαρμογής και πλαισίωσης προσδοκιών.....	59
3.3.1 Ο ρόλος των θεσμών: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΕτΠ και Κοινοβούλιο.....	60
3.3.2 Πιέσεις προσαρμογής: πεδία δημόσιων πολιτικών με αυξημένη επίδραση.....	72
3.3.3 Κείμενα πλαισίωσης εγχώριων προσδοκιών.....	93
3.4 Ο αντίκτυπος των πιέσεων και της πλαισίωσης προσδοκιών στις υποεθνικές αρχές.....	109
3.5 Σύνοψη.....	114
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ: Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΩΣ «ΠΑΡΑΘΥΡΟ ΕΥΚΑΙΡΙΑΣ»	115
4.1 Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως πεδίο ευκαιριών κινητοποίησης.....	115
4.2 Τυπολογία υποεθνικής κινητοποίησης.....	119
4.3 Δίαυλοι υποεθνικής κινητοποίησης στην υπερεθνική арένα.....	121

4.4 Προϋποθέσεις δραστηριοποίησης.....	132
4.4.1 Ενδογενείς παράγοντες: Σχέσεις με εθνικές αρχές και θεσμική ικανότητα.....	132
4.4.2 Εξωγενείς παράγοντες: κίνητρα και προσδοκώμενες ωφέλειες.....	135
4.5 Ευρήματα υποεθνικής κινητοποίησης.....	139
4.6 Σύνοψη.....	145
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ: ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ.....	147
5.1 Διασύνδεση πολιτικών αρένων και θεσμική εξωστρέφεια.....	147
5.2 Εκκινώντας «από την κορυφή»: Χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση.....	149
5.2.1 Το πρόγραμμα LIFE.....	150
5.2.2 Χρηματοδοτική κινητοποίηση των ελληνικών υποεθνικών αρχών.....	154
5.3 Εκκινώντας «από τη βάση»: Ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση.....	183
5.3.1 Γραφεία Αντιπροσώπευσης στις Βρυξέλλες.....	184
5.3.2 Συμμετοχή σε υπερεθνικούς οργανισμούς.....	190
5.4 Οριζόντια διάσταση: Συνεργατικού τύπου κινητοποίηση.....	194
5.4.1 Ανάπτυξη πολυμερών επαφών: Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας.....	194
5.4.2 Ανάπτυξη διμερών σχέσεων: αδελφοποιήσεις – ελληνογερμανική συνέλευση.....	200
5.5 Σύνοψη.....	206
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ: ΑΝΤΛΩΝΤΑΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΜΠΕΙΡΙΑ – ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΚΙΝΗΤΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ.....	209
6.1 Τα όρια της κινητοποίησης: έλλειμμα κινήτρων ή «πλεόνασμα» αδυναμιών;.....	209
6.1.1 Χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση.....	210
6.1.2 Ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση.....	216
6.1.3 Συνεργατικού τύπου κινητοποίηση.....	218
6.2 Στρατηγικές κινητοποίησης.....	220
6.2.1 Χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση.....	221
6.2.2 Ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση.....	224
6.2.3 Συνεργατικού τύπου κινητοποίηση.....	226
6.3 Θεσμική εξωστρέφεια και συνεργασία ή αδράνεια και περιτείχιση;.....	227
6.4 Το εκκρεμές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.....	232
6.4.1 ΕΕ «μεταβλητής γεωμετρίας»: «Quo vaditis Graecae loci et regionis auctoritates»?.....	234
6.5 Σύνοψη.....	236
Συμπεράσματα.....	237
Βιβλιογραφία.....	243
Παράρτημα.....	275

ΚΑΤΑΛΟΓΟΙ ΠΙΝΑΚΩΝ, ΣΧΗΜΑΤΩΝ, ΓΡΑΦΗΜΑΤΩΝ, ΧΑΡΤΩΝ

Πίνακες

Πίνακας 1: Κατανομή ανθρώπινου δυναμικού στην αυτοδιοίκηση, 1986.....	14
Πίνακας 2: Περιγραφικά στατιστικά πληθυσμού ΟΤΑ Α' (και μέση έκταση).....	24
Πίνακας 3: Περιγραφικά στατιστικά πληθυσμού ΟΤΑ Β' (και μέση έκταση).....	24
Πίνακας 4: Περιγραφικά στατιστικά πληθυσμού αποσυγκεντρωμένης διοίκησης (και μέση έκταση).....	29
Πίνακας 5: Χρονική αλληλουχία μεταβολών στο υποεθνικό επίπεδο διοίκησης, 1986-2013.....	31
Πίνακας 6: Σύνοψη κύριων χαρακτηριστικών υποεθνικών θεσμών, 1986-2013.....	32
Πίνακας 7: Μετασχηματισμοί τοπικών και περιφερειακών αρχών διακυβέρνησης.....	32
Πίνακας 8: Οικονομική αυτοτέλεια αυτοδιοίκησης.....	40
Πίνακας 9: Οικονομική αυτοτέλεια φορέων αυτοδιοίκησης.....	40
Πίνακας 10: Εξέλιξη επιχειρήσεων ΟΤΑ.....	83
Πίνακας 11: Αντίκτυπος της επίδρασης της ΕΕ στο εγχώριο πεδίο.....	113
Πίνακας 12: Τυπολογία κινητοποίησης υποεθνικών αρχών στο υπερεθνικό επίπεδο.....	121
Πίνακας 13: Βασικά χαρακτηριστικά τύπων κινητοποίησης και κανάλια δράσης.....	130
Πίνακας 14: Σύνοψη θεματικών πεδίων και στόχων LIFE 1992-2013.....	152
Πίνακας 15: Το πρόγραμμα LIFE σε αριθμούς, περίοδος: 1992-2020.....	153
Πίνακας 16: Κατανομή δράσεων προγράμματος LIFE στον ευρωπαϊκό χώρο.....	155
Πίνακας 17: Εγχώριοι δρώντες βάσει ύψους προϋπολογισμών έργων LIFE, 1992-2013, σύνολο (Ελλάδα).....	156
Πίνακας 18: Διάταξη δρώντων με βάση τον αριθμό έργων LIFE, 1992-2013. Σύνολο δρώντων (Ελλάδα).....	157
Πίνακας 19: Πρόγραμμα LIFE και ελληνικές υποεθνικές αρχές, 1992-2013.....	158
Πίνακας 20: Χρηματοδοτική κινητοποίηση υποεθνικών αρχών: έργα LIFE, 1992-2013.....	159
Πίνακας 21: Κλάση και συχνότητα εμφάνισης προγραμμάτων.....	162
Πίνακας 22: Περιγραφικά στατιστικά προγραμμάτων LIFE υποεθνικών αρχών, 1992-2013.....	163
Πίνακας 23: Προϋπολογισμός LIFE ανά υποεθνική αρχή, 1992-2013.....	165
Πίνακας 24: Περιγραφικά στατιστικά έργων LIFE ΟΤΑ Α', 1992-1997 (προ «Καποδίστρια»).....	167
Πίνακας 25: Περιγραφικά στατιστικά έργων LIFE ΟΤΑ Α', 1998-2010 (μετά «Καποδίστρια»).....	167

Πίνακας 26: Υλοποίηση προγραμμάτων LIFE από την Ανατολική ΑΕ.....	173
Πίνακας 27: Στοιχεία προγράμματος LIFE με συντονιστή το Δήμο Περάματος.....	179
Πίνακας 28: Σύγκριση χρηματοδοτικής κινητοποίησης, Ανατολική ΑΕ και Δήμος Περάματος.....	183
Πίνακας 29: Ρυθμιστική κινητοποίηση θεσμών. Γραφεία αντιπροσώπευσης (Βρυξέλλες).....	188
Πίνακας 30: Βασικά γνωρίσματα του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» και χαρακτηριστικά κινητοποίησης.....	200
Πίνακας 31: «Ταυτότητα» δρώντων, περίοδος 1992-2013.....	211
Πίνακας 32: Σύνοψη στρατηγικών συνεργασιών (και με ΑΕΙ).....	223
Πίνακας 33: Θεσμικές συνεργασίες πολυεπίπεδου χαρακτήρα.....	224
Πίνακας 34: Σύνοψη ευρημάτων υποεθνικής κινητοποίησης.....	229

Σχήματα

Σχήμα 1: Η διττή φύση της ΕΕ ως παράγοντας πιέσεων και πεδίο ευκαιριών.....	2
Σχήμα 2: Η επίδραση της ΕΕ στις υποεθνικές.....	4
Σχήμα 3: Πιέσεις προσαρμογής, διοικητικοί μετασχηματισμοί και κινητοποίηση στην ΕΕ.....	7
Σχήμα 4: Άξονας χρονικής αλληλουχίας (sequencing) γεγονότων.....	113
Σχήμα 5: Διάλογοι κινητοποίησης υποεθνικών αρχών στην ενωσιακή αρένα πολιτικής.....	132

Γραφήματα

Γράφημα 1: Μερίδια ανθρώπινου δυναμικού.....	14
Γράφημα 2: Εξέλιξη τακτικού προσωπικού ΟΤΑ.....	25
Γράφημα 3: Εξέλιξη προσωπικού ΝΑ.....	25
Γράφημα 4: Επίπεδο εκπαίδευσης προσωπικού ΟΤΑ.....	26
Γράφημα 5: Επίπεδο εκπαίδευσης προσωπικού κεντρικής διοίκησης.....	26
Γράφημα 6: Προσωπικό αποσυγκεντρωμένων κρατικών δομών.....	29
Γράφημα 7: Αποδόσεις πόρων σε υποεθνικές αρχές από κρατικό τακτικό προϋπολογισμό.....	34
Γράφημα 8: Αποδόσεις πόρων σε υποεθνικές αρχές ως προς τα τακτικά έσοδα του κράτους.....	35
Γράφημα 9: Μεταβολές εσόδων κρατικού τακτικού προϋπολογισμού και υποεθνικών αρχών.....	35
Γράφημα 10: Αποδόσεις ΚΑΠ σε υποεθνικές αρχές από κρατικό τακτικό προϋπολογισμό.....	36
Γράφημα 11: Ετήσια μεταβολή ΚΑΠ ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού.....	

από τακτικό προϋπολογισμό.....	37
Γράφημα 12: Ετήσια μεταβολή αποδόσεων πόρων σε υποεθνικές αρχές (τακτικός προϋπ/μος).....	38
Γράφημα 13: Χρηματοδότηση υποεθνικών αρχών και προσωπικό (2009=100).....	38
Γράφημα 14: Μεταβολή μέσου όρου αποδόσεων πόρων ανά επίπεδο διοίκησης.....	39
Γράφημα 15: Συνεισφορά ΕΕ και εγχώριων δρώντων LIFE, 1992-2013.....	155
Γράφημα 16: Ετήσιος αριθμός προγραμμάτων LIFE, 1992-2013, Ελλάδα.....	156
Γράφημα 17: Ετήσιος προϋπολογισμός προγραμμάτων LIFE, 1992-2013, Ελλάδα.....	156
Γράφημα 18: Κατανομή πόρων LIFE 1992-2013, σύνολο δρώντων (Ελλάδα).....	157
Γράφημα 19: Μερίδιο υποεθνικών αρχών – άλλων δρώντων ανά προγραμματική περίοδο.....	158
Γράφημα 20: Ετήσιος αριθμός προγραμμάτων LIFE, 1992-2013, υποεθνικές αρχές.....	161
Γράφημα 21: Πόροι προγραμμάτων LIFE ανά έτος, 1992-2013, υποεθνικές αρχές.....	162
Γράφημα 22: Συχνότητα προγραμμάτων ανά κλάση, 1992-2013.....	163
Γράφημα 23: Μερίδιο έργων LIFE υποεθνικών θεσμών, 1992-2013.....	164
Γράφημα 24: Μερίδιο πόρων LIFE υποεθνικών θεσμών, 1992-2013.....	164
Γράφημα 25: Έργα και προϋπολογισμοί υποεθνικών αρχών ανά προγραμματική περίοδο LIFE.....	165
Γράφημα 26: Ετήσια κατανομή έργων LIFE ανά υποεθνικό θεσμό, 1992-2013.....	166
Γράφημα 27: Ετήσια κατανομή πόρων LIFE ανά υποεθνικό θεσμό, 1992-2013.....	166
Γράφημα 28: Μετοχική σύνθεση Ανατολική ΑΕ.....	169
Γράφημα 29: Δεδομένα δημοσιευμένων ισολογισμών Ανατολικής ΑΕ.....	171
Γράφημα 30: Καθαρά αποτελέσματα χρήσης οικονομικών ετών Ανατολικής ΑΕ.....	171
Γράφημα 31: Κύκλος εργασιών Ανατολική ΑΕ, 1997-2010.....	172
Γράφημα 32: Σύνολο αδελφοποιήσεων με φορείς άλλων χωρών.....	202
Γράφημα 33: Εξέλιξη αριθμού αδελφοποιήσεων αυτοδιοικητικών αρχών, 2006-2016*.....	203
Γράφημα 34: Κατάταξη αδελφοποιήσεων κατά χώρα προέλευσης ΟΤΑ αλλοδαπής, 2006-2016.....	203
Γράφημα 35: ΟΤΑ με περισσότερες από δύο αδελφοποιήσεις, 2006-2016.....	204
Γράφημα 36: Στρατηγική χρηματοδοτικής κινητοποίησης υποεθνικών θεσμών.....	222
Γράφημα 37: Χρηματοδοτική κινητοποίηση αρχών με	

στρατηγική συνεργασίας.....	222
Γράφημα 38: Χρηματοδοτική κινητοποίηση αρχών με στρατηγική αυτόνομης δράσης.....	223
Χάρτες	
Χάρτης 1: Μείζονες περιφέρειες ΕΣΠΑ 2007-2013.....	87
Χάρτης 2: Μέλη ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη».....	196
Χάρτες 3 ^{α-δ} : Χωρική αποτύπωση υποεθνικής κινητοποίησης ανά θεσμικό επίπεδο.....	215

Περίληψη

Η μελέτη επιχειρεί να πραγματευθεί το θέμα της διττής επίδρασης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) στους εγχώριους θεσμούς τοπικής και περιφερειακής διακυβέρνησης: αφ' ενός ως παράγοντα πίεσης για προσαρμογές, αφ' ετέρου ως πεδίο προσφοράς ευκαιριών υποεθνικής κινητοποίησης. Ειδικότερα, αναζητά το βαθμό στον οποίο αναπτύχθηκε η απευθείας και αδιαμεσολάβητη κινητοποίηση των ελληνικών τοπικών και περιφερειακών θεσμών στην ΕΕ, ως αποτέλεσμα διαδοχικών μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών, οι οποίες, χρονολογικά, εκκίνησαν στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1980 με σκοπό την αποκέντρωση.

Η απευθείας δραστηριοποίηση των αυτοδιοικητικών και αποσυγκεντρωμένων αρχών της χώρας στην ΕΕ διερευνάται μέσω τριών τύπων κινητοποίησης που συνδέονται με προσπάθειες: α) άντλησης χρηματοδοτικών πόρων, β) άσκησης επιρροής σε θεσμικά όργανα της ΕΕ, και γ) προώθησης οριζόντιων συνεργασιών. Η ανάλυση διερευνά το βαθμό που οι πιέσεις εξευρωπαϊσμού και εκσυγχρονισμού των τοπικών και περιφερειακών θεσμών εννόησαν την ανάπτυξη της απευθείας κινητοποίησής τους στο υπερεθνικό (ενωσιακό) επίπεδο. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, το εξευρωπαϊστικό φαινόμενο και ο ιστορικός νεοθεσμισμός συγκροτούν το πλαίσιο ανάλυσης, ενώ εμπειρικά δεδομένα αντλούνται από διακριτές μελέτες περίπτωσης για κάθε τύπο κινητοποίησης με σκοπό την εξαγωγή ευρύτερων συμπερασμάτων.

Multi-level Governance in the European Union and in Greece

Abstract

The study sheds light on the issue of the twofold influence of the European Union on the domestic subnational institutions: as a factor that not only poses pressures for adaptation but offers significant opportunities for subnational mobilisation as well. The primary focus is on the degree of direct and unmediated mobilisation of the domestic institutions in the EU arena, as a result of the successive waves of decentralization that began in the second half of the 1980s.

The direct presence of the Greek subnational authorities in the EU is examined through a threefold typology of mobilisation: a) financial, b) regulative, and c) co-operative. The analysis aims at exploring the extend Europeanization and modernization pressures favoured direct subnational mobilisation in the supranational (European) arena. Multi-level governance, Europeanization and historical new institutionalism constitute the analytical framework, while empirical data are drawn from distinctive case studies for each type of mobilisation with a view to provide general conclusions.

Συντομογραφίες

AER	Συνέλευση των Ευρωπαϊκών Περιφερειών / Assembly of European Regions
CCRLA	Γνωμοδοτικό Συμβούλιο Περιφερειακών και Τοπικών Αρχών / Consultative Council of Regional and Local Authorities
CEMR	Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών / Council of European Municipalities and Regions
CLRAE	Συνέλευση των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης / Conference of Local and Regional Authorities of Europe
CPMR	Διάσκεψη των Παράκτιων Περιφερειακών Περιοχών της Ευρώπης / Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe
IULA	Διεθνής Ένωση Τοπικών Αρχών / International Union of Local Authorities
EE	Ευρωπαϊκή Ένωση
EETAA	Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ανάπτυξης (Ανώνυμη Εταιρεία)
EK/Κοινοβούλιο	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
ΕΛΣΤΑΤ/ΕΣΥΕ	Ελληνική Στατιστική Αρχή/Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Ελλάδος
ΕΝΑΕ	Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας
ΕΝΠΕ	Ένωση Περιφερειών Ελλάδας
ΕΟΕΣ/EGTC	Ευρωπαϊκός Εδαφικός Όμιλος Συνεργασίας / European Group of Territorial Cooperation
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
Επιτροπή	Ευρωπαϊκή Επιτροπή
ΕΣΠΑ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΕΣΥΕ/ΕΛΣΤΑΤ	Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Ελλάδος/Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΤΕπ	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
ΕπΠ/CoR	Επιτροπή των Περιφερειών / Committee of the Regions
ΚΑΠ	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
ΚΔΚ	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων
ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας
ΚΕΔΚΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας
ΚΠΣ	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΜΟΔ	Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης (Ανώνυμη Εταιρεία)
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί (Μη Κερδοσκοπικές Οργανώσεις)
ΝΑ	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
ΝΔΜ	Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΚΕ	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή

ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΑΜΘ	Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕΔ	Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων
ΠΕΤΑ	Πληροφόρηση-Επιμόρφωση-Τοπική Ανάπτυξη (Ανώνυμη Εταιρεία)
ΥΠΔ	Υπηρεσία Περιφερειακής Διοίκησης
ΥΠΕΣ/ ΥΠΕΣΔΔΔ/ ΥΠΕΣΑΗΔ	Υπουργείο Εσωτερικών / Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης / Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
ΥΠΟΙΚ/ ΥΠΟΙΟ	Υπουργείο Οικονομικών/Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών

Ευχαριστίες

Το βιβλίο επιχειρεί να εξετάσει την αμφίδρομη σχέση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) με την ελληνική διοίκηση, εστιάζοντας στους τοπικούς και περιφερειακούς θεσμούς διακυβέρνησης και τις μορφές κινητοποίησης που αναπτύσσονται στο ενωσιακό επίπεδο. Το περιεχόμενό του βασίστηκε στη διδακτορική διατριβή που υποστηρίχθηκε τον Ιούλιο του 2017 στο Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών και έτυχε περαιτέρω επεξεργασίας. Με την εξαίρεση ορισμένων ακαδημαϊκών προδιαγραφών που κρίθηκε σκόπιμο να απαλειφθούν και αφού έγιναν προσαρμογές στο αρχικό κείμενο, το βασικό μεθοδολογικό πλαίσιο και η χρονική περίοδος μελέτης δεν μεταβλήθηκαν, υπηρετώντας το σκοπό της ενότητας των αρχικών προγραμματικών περιόδων μελέτης. Πρακτικά, ο βασικός στόχος του βιβλίου είναι η παρουσίαση και κριτική αποτίμηση της απευθείας δραστηριοποίησης των ελληνικών τοπικών και περιφερειακών αρχών στην ΕΕ ως αντανάκλασης των μεταρρυθμίσεων στην αρχιτεκτονική διακυβέρνησης της χώρας.

Καταλυτική υπήρξε η συνδρομή ορισμένων ανθρώπων στην παρούσα προσπάθεια, πολύ πριν μάλιστα την τυπική εκκίνησή της. Γι' αυτό το λόγο, αρχικά απευθύνονται ιδιαίτερες ευχαριστίες στον αναπληρωτή καθηγητή του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών Σπύρο Μπλαβούκο για το σύνολο της υποστήριξης και καθοδήγησης σε πλήθος ακαδημαϊκών και διαδικαστικών ζητημάτων των αρκετών τελευταίων ετών. Συναφώς, πολλές και θερμές ευχαριστίες απευθύνονται στη Δρ Μαντώ Λαμπροπούλου, διδάσκουσα στο Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, για την πολύτιμη βοήθειά της που υπερβαίνει έναν τυπικό κύκλο σπουδών. Έπειτα, ευχαριστίες απευθύνονται στους καθηγητές: Γ. Παγουλάτο (Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών) για τη μεστή κριτική του σε προηγούμενη έκδοση του κειμένου, Η. V. D. Kolk (Πανεπιστήμιο Potsdam) για τις μεθοδολογικές του προτάσεις και Ν. Μαραβέγια (Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών) για το –πρακτικό– περιβάλλον έρευνας. Σε ό,τι αφορά το εμπειρικό μέρος, η συνεισφορά (γυν και πρώην) στελεχών επιμέρους θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της κεντρικής διοίκησης (Υπουργείο Εσωτερικών) και των τοπικών και περιφερειακών αρχών ήταν καθοριστική και, ως εκ τούτου, απευθύνονται πολλές ευχαριστίες –ιδίως στους: Σ. Μπανιωτόπουλο, Δρ Κ. Κωνσταντίνου, Α. Γκούμα, Μ. Κρημανιώτη, Σ. Καλόγνωμο, Σ. Αρσενίου, Κ. Καραβόλα, Χ. Πρωτόγερο.

Η επιλογή του ΕΚΚΕ για την έκδοση του βιβλίου συνιστά τιμητική πρόταση και, ως εκ τούτου, η αποδοχή της ευθύνης είναι τεράστια. Απευθύνοντας πολλές ευχαριστίες στους ανώνυμους κριτές για τις ουσιαστικές παρατηρήσεις τους, καθώς και στην κα Κατερίνα Σάββα για την επιμέλεια του βιβλίου, κάθε παράλειψη, λάθος και αστοχία βαραινούν προσωπικά και αποκλειστικά τον συγγραφέα.

Γ. Οικονόμου
Φεβρουάριος 2020

Πρόλογος

Είναι ιδιαίτερη χαρά να προλογίζουμε μία μονογραφία που έρχεται να καλύψει ένα μεγάλο, κατά τη γνώμη μας, κενό που σχετίζεται με τη δραστηριοποίηση υπο-εθνικών δρώντων εντός της διαδικασίας Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Πρόκειται για ένα μείζον θέμα, το οποίο δεν έχει λάβει τη δέουσα πολιτική και ακαδημαϊκή προσοχή και το οποίο έχει σημαντικές προεκτάσεις για τη διακυβέρνηση τοπικών κοινωνιών αλλά και την πορεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης γενικότερα.

Η μελέτη του Γιώργου Οικονόμου πραγματεύεται μία εν πολλοίς άγνωστη πτυχή των μετασχηματισμών του σύγχρονου πεδίου διακυβέρνησης που άπτεται των σχέσεων μεταξύ του υπο-εθνικού και του υπερ-εθνικού επιπέδου διοίκησης. Μέσα από το πρίσμα των προγραμμάτων μεταρρύθμισης των τοπικών και περιφερειακών θεσμών στην Ελλάδα από τη δεκαετία του 1980 και του –παγίου– αιτήματος για περισσότερη αποκέντρωση, η ανάλυση διατρέχει την εξέλιξη του πλαισίου και των δυνατοτήτων κινητοποίησης των εθνικών δρώντων στο ευρωπαϊκό πεδίο. Κρίσιμο ζητούμενο αποτελεί η αποτίμηση του βαθμού επίδρασης των πιέσεων εξευρωπαϊσμού –και κατά συνέπεια εκσυγχρονισμού των υπο-εθνικών αυτοδιοικητικών και απο(συ)κεντρωμένων θεσμών– στην ένταση και την ποιότητα της κινητοποίησης των τελευταίων στο επίπεδο της ΕΕ.

Το ζήτημα προσεγγίζεται συνδυαστικά, καλύπτοντας τις πολιτικές, διοικητικές, θεσμικές και εν μέρει οικονομικές διαστάσεις της αλλαγής του πλαισίου διακυβέρνησης ως προς την παράμετρο της κινητοποίησης των υποεθνικών δρώντων. Με σημείο εκκίνησης την προσέγγιση της ΕΕ ως πεδίου ευκαιριών για τη μεταρρύθμιση των διοικητικών συστημάτων των κρατών-μελών, ο συγγραφέας αναπτύσσει σε θεωρητικό και ελέγχει σε εμπειρικό επίπεδο την υπόθεση της θετικής επίδρασης της ΕΕ ως προς την ενδυνάμωση των υπο-εθνικών διοικητικών θεσμών. Στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας, διατρέχει τους βασικούς μετασχηματισμούς της αρχιτεκτονικής της τοπικής και περιφερειακής διοίκησης στην Ελλάδα υπό το πρίσμα των μεταβολών της (δια)κυβερνητικής λειτουργίας, όπως εκδηλώνονται στο ειδικότερο επίπεδο της εμπλοκής των υπερεθνικών θεσμών στα στάδια της πολιτικής διαδικασίας στο ευρωπαϊκό επίπεδο, χωρίς τη μεσολάβηση του εθνικού επιπέδου.

Για τις τοπικές κοινωνίες, το ενωσιακό πολιτικό οικοδόμημα παρέχει στις τοπικές αρχές ευκαιρίες άμεσης και αδιαμεσολάβητης –δηλαδή όχι μέσω εθνικών κέντρων– κινητοποίησης προς (συν-) διαμόρφωση του περιεχομένου πολιτικών περιφερειακού ενδιαφέροντος της ΕΕ αλλά και προς αναζήτηση πόρων για την καλύτερη επιτέλεση της αποστολής τους. Ιδιαίτερα δε για τη χειμάζουσα από πλευράς πόρων τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση στη χώρα μας, τέτοιες ευκαιρίες και δυνατότητες μπορούν να βελτιώσουν εκθετικά τις παρεχόμενες υπηρεσίες και δράσεις. Η μελέτη αναδεικνύει θεματικά πεδία και τοπικές αρχές που έχουν δραστηριοποιηθεί προς την κατεύθυνση αυτή, επισημαίνοντας βασικές προκλήσεις αλλά και τα μεγάλα οφέλη που αποκομίζονται

από ανάλογες ενέργειες. Πέραν αυτών, ίσως μία επιπλέον κοινωνιολογική πτυχή που αναδεικνύεται είναι η εμπέδωση ενός κλίματος εξωστρέφειας και η διάρρηξη της «φούσκας» του τοπικού μικρο-κόσμου, που ενίοτε εγκλωβίζει παραγωγικές δυνάμεις και αναπαράγει παρωχημένες αντιλήψεις, ιδεοληψίες και πρακτικές.

Για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η μελέτη έρχεται να συνεισφέρει ακαδημαϊκά στη συζήτηση για την πολυ-επίπεδη διακυβέρνηση, με τη συμμετοχή υπο-εθνικών, εθνικών και υπερ-εθνικών πόλων εξουσίας, οι οποίοι συναρθρώνονται δημιουργώντας το πολιτικό οικοδόμημα της ΕΕ. Πέραν των θεωρητικών προεκτάσεων που μπορεί να έχει ένα τέτοιο εγχείρημα συμβάλλοντας στην περαιτέρω εννοιολόγηση της ενωσιακής διαδικασίας, υπάρχει και μία αναμφισβήτητη πολιτική διάσταση. Η αδιαμεσολάβητη συμμετοχή υπο-εθνικών δρώντων στο σύστημα διακυβέρνησης της ΕΕ φέρνει σε απευθείας επικοινωνία τις τοπικές κοινωνίες με το ευρωπαϊκό πολιτικό κέντρο, μειώνοντας τις αποστάσεις που δημιουργούνται, ιδιαίτερα στην ελληνική περίπτωση των «περιφερειών της περιφέρειας», οι οποίες δικαίως μπορεί να αισθάνονται αποκομμένες από το ευρύτερο Ευρωπαϊκό γίγνεσθαι. Έτσι, προκύπτει μία αμεσότερη διασύνδεση του Έλληνα αλλά και κάθε Ευρωπαίου πολίτη με τις –κατά τα άλλα– πρόσωπες «Βρυξέλλες».

Στο μακρο-επίπεδο, η ανάλυση εισφέρει χρήσιμες εισροές όχι μόνο στο εξειδικευμένο ζήτημα της υπο-εθνικής κινητοποίησης, αλλά και στην ευρύτερη συζήτηση όσον αφορά τη σχέση μεταξύ κέντρου και περιφέρειας / τοπικής αυτοδιοίκησης. Η εν λόγω σχέση και το ενδεχόμενο ρήξης των παραδοσιακών μοντέλων διακυβέρνησης μέσω της αξιοποίησης των δυνατοτήτων αδιαμεσολάβητης δραστηριοποίησης των υπο-εθνικών δρώντων στο υπερ-εθνικό επίπεδο αποκτούν ειδικότερο ενδιαφέρον δεδομένου του συγκεντρωτικού χαρακτήρα δόμησης και λειτουργίας του εγχώριου διοικητικού μηχανισμού. Ωστόσο, ο συγκεντρωτισμός της ελληνικής διοίκησης, όπως προκύπτει από τα ευρήματα της μελέτης, εμφανίζει σημαντικό βαθμό αντίστασης στην αλλαγή, οδηγώντας στη μη επαλήθευση της κεντρικής ερευνητικής υπόθεσης. Από αυτήν τη σκοπιά, η μελέτη προσθέτει μία (ακόμα) κρίσιμη πτυχή στη συζήτηση περί αποκέντρωσης, ερμηνεύοντας παράλληλα τις αιτίες του αδύναμου «εξευρωπαϊστικού αποτελέσματος» στα συγκεκριμένα εγχώρια δεδομένα.

Τα παραπάνω ζητήματα και επιχειρήματα προβάλλονται στη μελέτη με έναν εξαιρετικά διαυγή και αποκρυσταλλωμένο τρόπο, προϊόν επίπονων προσπαθειών κατανόησης της ενωσιακής διαδικασίας παραγωγής πολιτικής αλλά και εξοικείωσης με τον τρόπο λειτουργίας των εγχώριων δομών τοπικής και περιφερειακής διακυβέρνησης. Υποστηρίζονται δε από πρωτογενή στοιχεία που παρέχουν μια ολοκληρωμένη εικόνα τεκμηριώνοντας αδιάσειστα και με ακρίβεια την ορθότητα των επιχειρημάτων.

Η πρωτοτυπία και το ενδιαφέρον της μελέτης συνίστανται, τέλος, στην αναλυτική σύνθεση δύο παράλληλων διαδικασιών με διαφορετική, όμως, αφετηρία: από την μία πλευρά, την (ευρέως μελετημένη) υπόθεση του «εκ των άνω» εξευρωπαϊσμού της ελληνικής διοίκησης και, από την άλλη, την (ανεπαρκώς ακόμα εμπειρικά τεκμηριωμένη)

ενίσχυση της θεσμικής της ικανότητας μέσω «από τη βάση» διαδικασιών. Επιτρέπει ως εκ τούτου την εξαγωγή ευρύτερων συμπερασμάτων ως προς τη σχέση της ελληνικής διοίκησης με το ευρωπαϊκό πεδίο, αλλά και τις (δυνητικές ή πραγματικές) ανακατατάξεις που επιφέρει η επίδραση του τελευταίου στην εσωτερική ισορροπία μεταξύ του εθνικού και του υπο-εθνικού διοικητικού επιπέδου.

Για όλους αυτούς τους λόγους θεωρούμε ότι η παρούσα έκδοση, πέραν της επιστημονικής της συμβολής στη μελέτη του διακυβερνητικού φαινομένου, αξίζει της προσοχής ενός ευρύτερου κοινού, που ενδιαφέρεται και αναζητά ευκαιρίες δράσης και αξιοποίησης ευκαιριών και δυνατοτήτων, συμβάλλοντας με τον τρόπο της στη ευρύτερη διάχυση των από κάθε άποψη σημαντικών συμπερασμάτων της μελέτης.

Αθήνα, Απρίλιος 2019

Σπύρος Μπλαβούκος
Αναπληρωτής Καθηγητής
Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Μαντώ Λαμπροπούλου
Διδάσκουσα
Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

1.1 Πλαίσιο μελέτης

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ)¹ έχει αποτελέσει το θεσμικό καταλύτη σε μία σειρά από μετασχηματισμούς σε χώρες-μέλη της αλλά και σε χώρες που αναμένεται να ενταχθούν σε αυτήν ή συνδέονται με κάποια μορφή σχέσης. Οι μεταβολές αφορούν τρία διακριτά πεδία: θεσμούς, δημόσιες πολιτικές και διαδικασίες πολιτικής. Με βάση την κυρίαρχη προσέγγιση στις ευρωπαϊκές σπουδές, οι επιδράσεις εκκινούν από την ΕΕ και κατευθύνονται προς τα κράτη, καταλήγοντας σε επιμέρους εγχώρια πεδία (από την κορυφή προς τα κάτω). Επιπλέον, υπάρχει και η αντίθετη φορά.²

Σύμφωνα με αυτή, τα κράτη-μέλη αναλαμβάνουν πρωταγωνιστικό ρόλο στη διαμόρφωση ενωσιακών προτιμήσεων προωθώντας τις δικές τους επιλογές στα ευρωπαϊκά κέντρα λήψης αποφάσεων προκειμένου, στη συνέχεια, να ενσωματώσουν ευκολότερα τις απαιτούμενες αλλαγές στο εγχώριο πεδίο (από τη βάση προς τα πάνω). Η εν λόγω τακτική τους παρέχει την ευκαιρία περιορισμού του κόστους των εγχώριων προσαρμογών, στο βαθμό που έχουν καταφέρει να «προβάλουν»/«ανεβάσουν» επιτυχώς τις δικές τους προτιμήσεις στο περιεχόμενο των ενωσιακών προδιαγραφών λειτουργίας.

Σκοπός του παρόντος βιβλίου είναι η διερεύνηση της σχέσης της ΕΕ με την ελληνική διοίκηση, εστιάζοντας στους υποεθνικούς³ θεσμούς διακυβέρνησης. Ως υποεθνικοί θεσμοί ορίζονται τα τυπικά επίπεδα που συγκροτούν το νομικό πρόσωπο της δημόσιας διοίκησης και εννοιολογικά τοποθετούνται «κάτω» από το εθνικό επίπεδο, δηλαδή κάτω από τις υπουργικές δομές.⁴ Στο υποεθνικό επίπεδο βρίσκονται η αποσυγκεντρωμένη διοίκηση του κράτους και οι αυτοδιοικητικές αρχές ανεξαρτήτως της θεσμικής διαμόρφωσης που έλαβαν με όρους ονομασίας, χωρικών ορίων ευθύνης και οργάνων διοίκησης, ως επακόλουθο των διαδοχικών διοικητικών μετασχηματισμών.⁵

1. Όπως αναφέρεται στις γενικές διατάξεις της Συνθήκης της Λισσαβώνας: «Η Ένωση αντικαθιστά και διαδέχεται την Ευρωπαϊκή Κοινότητα». Για λόγους απλοποίησης, στο κείμενο χρησιμοποιείται ο όρος «Ευρωπαϊκή Ένωση» (ΕΕ) για να αποδοθεί το ενωσιακό (κοινοτικό) οικοδόμημα ανεξάρτητα από τις διακριτές ονομασίες που έλαβε από ιδρύσεώς του.

2. Συναφώς, υπάρχουν και άλλες κατευθύνσεις ή διαστάσεις του εξευρωπαϊστικού φαινομένου, όπως, π.χ., η οριζόντια (horizontal) διάσταση μεταξύ επιμέρους συστημάτων διακυβέρνησης.

3. Η απόδοση του όρου ενδεχομένως εγείρει ζητήματα δοκιμότητας/ορθότητας. Εν τούτοις, η χρήση προκρίνεται για λόγους ευκρινούς διάκρισης από το εθνικό/κεντρικό επίπεδο εξουσίας, σαφήνειας ως προς το πεδίο αναφοράς και ευθυγράμμισης με το περιεχόμενο του όρου στη διεθνή βιβλιογραφία (και στην ελληνική, π.χ. Ιωακειμίδης, 1998· Nugent, 2012). Οι όροι «υποεθνικές αρχές/θεσμοί» (subnational authorities/institutions), «τοπικές και περιφερειακές» αρχές (local and regional authorities), «υποεθνικές» (subnational), και «αυτοδιοικητικές και αποσυγκεντρωμένες» (self-governed and deconcentrated) χρησιμοποιούνται εναλλάξ με τον ίδιο νόημα, για λόγους απλοποίησης.

4. Ο ορισμός ευθυγραμμίζεται με τον ορισμό της Επιτροπής των Περιφερειών (2014a, σελ. 219).

5. Ο όρος εκφράζει ακριβέστερα το θεσμό της κρατικής διοίκησης που βρίσκεται μακριά από το διοι-

Υπό μια γενική θεώρηση, αναζητείται το αποτέλεσμα των διοικητικών μετασχηματισμών στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο διακυβέρνησης με όρους *υποεθνικής κινητοποίησης* (subnational mobilization) ως αντίκτυπος των ενωσιακών επιδράσεων. Οι διοικητικές προσαρμογές προσεγγίζονται υπό την οπτική μιας *εξευρωπαϊστικής διαδικασίας*, το δε *αποτέλεσμα* των εξευρωπαϊστικών πιέσεων αποτιμάται με βάση την αντανάκλαση που είχαν οι διαδοχικοί διοικητικοί μετασχηματισμοί στην *κινητοποίηση* των αυτοδιοικητικών και αποσυγκεντρωμένων αρχών στην ευρωπαϊκή «αρένα» πολιτικής. Ουσιαστικά, η μελέτη διερευνά την εξωστρεφή όψη που έλαβε η διαδικασία του εξευρωπαϊσμού των υποεθνικών θεσμών της χώρας σε συνέχεια πιέσεων προσαρμογής για συμμόρφωση σε ευρωπαϊκές προδιαγραφές και κανόνες λειτουργίας, αλλά και πλαισίωσης εγχώριων πεποιθήσεων και προσδοκιών. Υπ' αυτή την έννοια, η ΕΕ συνιστά μεταβλητή με διττή υπόσταση και ρόλο⁶: αφ' ενός, αποτελεί παράγοντα πιέσεων προσαρμογής και, αφ' ετέρου, πεδίο παροχής ευκαιριών και προσφοράς κινήτρων υποεθνικής κινητοποίησης. Στο Σχήμα 1 επιχειρείται η απεικόνιση της διττής επιρροής της ΕΕ στους εγχώριους αυτοδιοικητικούς και αποσυγκεντρωμένους διοικητικούς θεσμούς.

Σχήμα 1: Η διττή φύση της ΕΕ ως παράγοντας πιέσεων και πεδίο ευκαιριών



Πηγή: Ίδια επεξεργασία.

1.2 Άξονας διερεύνησης και μεταβλητές

Η κεντρική αναζήτηση που διατρέχει το βιβλίο συνδέεται με τη διερεύνηση του τρόπου,

κητικό κέντρο, ανήκει στο στενό πυρήνα του κράτους και έχει θεσμοθετηθεί για να υλοποιεί κεντρικές δημόσιες πολιτικές *επί τόπου* (χωρική αρμοδιότητα) στη λογική του ενιαίου κράτους, δίχως να συνιστά αυτοδιοικητικό θεσμό. Ο όρος «αποσυγκεντρωμένη διοίκηση» εντοπίζεται και στη Σπανού (2001, σελ. 66).

6. Τη διφυή υπόσταση της ΕΕ (περιορισμοί – ευκαιρίες) επισημαίνει και η Σπανού (όπ.π., σελ. 69).

της έντασης και του είδους της επίδρασης της ΕΕ στην κινητοποίηση των εγχώριων αυτοδιοικητικών και αποσυγκεντρωμένων αρχών διακυβέρνησης. Ο στόχος είναι να επιχειρηθεί η αποτίμηση των εγχώριων διοικητικών μετασχηματισμών με όρους «παρακάμψης» (bypassing)⁷ των εθνικών αρχών και *απευθείας, αδιαμεσολάβητης* κινητοποίησης των υποεθνικών θεσμών στο υπερεθνικό/ενωσιακό επίπεδο διοίκησης. Ο τρόπος επίδρασης συναρτάται, αφ' ενός, με τους μηχανισμούς μεταφοράς πιέσεων προσαρμογής από το υπερεθνικό στο εγχώριο πεδίο διοίκησης και, αφ' ετέρου, με τα προσφερόμενα κίνητρα δραστηριοποίησης⁸ η ένταση συνδέεται με την έκταση που έλαβαν οι διοικητικοί μετασχηματισμοί⁹ το είδος της επίδρασης αφορά το αποτέλεσμα της υποεθνικής δράσης στο ενωσιακό επίπεδο διακυβέρνησης.

Το βασικό ερώτημα που εξετάζεται αφορά τον εμπειρικό έλεγχο του ισχυρισμού ότι η ΕΕ, μέσω των εκσυγχρονιστικών πιέσεων που άσκησε και οι οποίες μετουσιώθηκαν σε διοικητικούς μετασχηματισμούς, επέδρασε θετικά στους εγχώριους αυτοδιοικητικούς και αποσυγκεντρωμένους θεσμούς, ευνοώντας την απευθείας κινητοποίησή τους στο ενωσιακό πεδίο (Σχήμα 2). Το εν λόγω ερώτημα εξετάζεται με τη χρήση των ακόλουθων ερευνητικών υποερωτημάτων: α) *Ποιο ήταν το εύρος των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στο υποεθνικό επίπεδο διακυβέρνησης και πώς επέδρασε η ΕΕ;* β) *Πώς αντανακλώνται οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις στην υποεθνική κινητοποίηση των ελληνικών αρχών;* γ) *Πώς ερμηνεύεται η κινητοποίηση των ελληνικών αρχών και ποια είναι η προβολή της στο μέλλον στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης;*

Η εξειδίκευση των υποερωτημάτων συνδέεται με τις ακόλουθες πτυχές: *Ποια ήταν η αφετηρία των πιέσεων προσαρμογής στο εγχώριο διοικητικό πεδίο, ποια διάσταση έλαβαν και τι μορφή είχαν; Ποιος ήταν ο ρόλος των μεσολαβητικών παραγόντων κατά τη διαδικασία των μεταβολών; Ποιες ήταν οι διαδοχικές μορφές και οι μέθοδοι αποκέντρωσης που υιοθετήθηκαν; Πώς μεταφέρθηκαν οι ενωσιακές επιδράσεις στο εγχώριο διοικητικό πεδίο; Ποιοι είναι οι τύποι υποεθνικής κινητοποίησης και ποιοι οι δίαυλοι που ευνοούν την ανάπτυξή της; Ποιος είναι ο κυρίαρχος χαρακτήρας που λαμβάνει η κινητοποίηση των ελληνικών αρχών στο ενωσιακό επίπεδο και ποια τα κανάλια πρόσβασης που επιλέγονται; Ποια είναι τα αποτελέσματα της κινητοποίησης και ποιοι παράγοντες επιδρούν, κατ' αρχάς, στις επιδόσεις; Ποιες είναι οι στρατηγικές κινητοποίησης που αναπτύσσουν οι ελληνικές αρχές; Πώς συνδέεται η κινητοποίηση των ελληνικών τοπικών και περιφερειακών θεσμών με τη συζήτηση για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και τι καταδεικνύει η προβολή των αποτελεσμάτων της κινητοποίησης στο (εγγύς) μέλλον;*

7. Η παράκαμψη δεν αίρει τους περιορισμούς ως προς την τήρηση της εθνικής νομοθεσίας και της συμβατότητας των δράσεων των υποεθνικών αρχών με τις εθνικές πολιτικές, στο πλαίσιο της ενότητας και της ενιαίας δράσης του κράτους. Εν προκειμένω, ο όρος χρησιμοποιείται με ουδέτερο περιεχόμενο.

Σχήμα 2: Η επίδραση της ΕΕ στις υποεθνικές αρχές



Πηγή: Επεξεργασία του συγγραφέα.

1.3 Ερευνητικός σχεδιασμός και θεωρητικοποίηση

Το 1986 συνιστά το έτος αφετηρίας της μελέτης, δεδομένης της εισαγωγής του θεσμού των περιφερειών στην εγχώρια διοικητική πραγματικότητα, και το 2013 αποτελεί συμβατικά το έτος ολοκλήρωσης της εμπειρικής προσέγγισης καθώς συμπίπτει με την τυπική ολοκλήρωση προγραμματικών περιόδων από πεδία δημόσιων πολιτικών που αξιοποιούνται εμπειρικά (συνοχή, περιβάλλον). Η ανάλυση εστιάζει σε τέσσερις μείζονες μετασχηματιστικές πρωτοβουλίες που προωθήθηκαν στο τοπικό και περιφερειακό πεδίο διοίκησης (1986, 1994, 1997, 2010). Το εμπειρικό πεδίο συνιστά η κινητοποίηση που αναπτύχθηκε από το σύνολο των υποεθνικών αρχών της χώρας, ήτοι ΟΤΑ Α' βαθμού (δήμοι και πρώην κοινότητες), ΟΤΑ Β' βαθμού (νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και αιρετές περιφέρειες), αποσυγκεντρωμένες αρχές διοίκησης (κρατικές περιφέρειες και αποκεντρωμένες διοικήσεις) συμπεριλαμβανομένων των νομικών προσώπων εποπτείας τους. Ειδικότερα, αναζητείται ο βαθμός στον οποίο αναπτύχθηκε η *αδιαμεσολάβητη* (unmediated)⁸/*απευθείας* (direct) κινητοποίηση των αρχών στην ΕΕ ως αντανάκλαση των μετασχηματιστικών πρωτοβουλιών. Η *αδιαμεσολάβητη* (απευθείας) κινητοποίηση σηματοδοτεί την απουσία εθνικών αρχών ή τη συμμετοχή τους ως εταίρων με τη μορφή συμμετεχόντων (partners) αλλά όχι συντονιστών (coordinators) ή επικεφαλής σε ευρύτερα σχήματα κινητοποίησης.⁹

Η εμπειρική τεκμηρίωση βασίστηκε σε πρωτογενείς και δευτερογενείς πηγές

8. Tatham (2008).

9. Ουσιαστικά, η απουσία ή η συμμετοχή των εθνικών αρχών διαμορφώνει και τις στρατηγικές κινητοποίησης και διάδρασης μεταξύ εθνικού και υποεθνικού επιπέδου διοίκησης.

δεδομένων. Ειδικότερα, χρησιμοποιήθηκαν στοιχεία από την ελληνική και διεθνή βιβλιογραφία και ιδίως: άρθρα επιστημονικών περιοδικών, μελέτες, εκθέσεις, αναφορές και λοιπά κείμενα θεσμικών οργάνων της ΕΕ, επιστημονικών φορέων των τοπικών και περιφερειακών αρχών και τοποθετήσεις των αντιπροσωπευτικών τους Ενώσεων σε τακτικά και έκτακτα συνέδρια· πρακτικά συνόδων της Βουλής των Ελλήνων. Επίσης, καταβλήθηκε προσπάθεια να αξιοποιηθούν κανονιστικά κείμενα, όπως κανονισμοί της ΕΕ και ελληνική νομοθεσία, δεδομένα της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής, στοιχεία των Υπουργείου Εσωτερικών και του Υπουργείου Οικονομικών, δημοσιεύματα του έντυπου Τύπου (περιορισμένη χρήση) και πηγές του διαδικτύου. Ιδιαίτερη προσπάθεια καταβλήθηκε για την αξιοποίηση του υλικού της βάσης δεδομένων του προγράμματος LIFE της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Περαιτέρω, για τις ανάγκες εμπλουτισμού του εμπειρικού υλικού κρίθηκε σκόπιμη η διενέργεια στοχευμένων, ημι-δομημένου τύπου συνεντεύξεων στο υπερεθνικό (Βρυξέλλες), εθνικό και υποεθνικό επίπεδο.

Η διττή διάσταση της Ένωσης προσανατολίζει, αρχικά, τη μελέτη στην αναζήτηση της επίδρασης που ασκείται στο εγχώριο πεδίο. Προς την κατεύθυνση αυτήν αξιοποιούνται μηχανισμοί (ανελαστικοί και ελαστικοί/ήπιοι) που μεταφέρουν ενωσιακές επιδράσεις και ωθούν σε προσαρμογές, κατηγοριοποιούμενοι με βάση την ισχύ προώθησης των επιρροών. Τα σχετικά παραδείγματα αντλούνται από το πεδίο της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής και κείμενα καταστατικού αλλά και μη δεσμευτικού χαρακτήρα (Συνθήκες, κανονιστικές πράξεις, λευκές βίβλοι, χάρτες). Με αυτόν τον τρόπο επιχειρείται να καταδειχθεί η αιτιώδης συνάφεια (causality) της σχέσης της ΕΕ με τις εγχώριες θεσμικές και διοικητικές προσαρμογές.

Η αντανάκλαση της επίδρασης της ΕΕ στις εγχώριες τοπικές και περιφερειακές δομές διακυβέρνησης διερευνάται με βάση το βαθμό υποεθνικής κινητοποίησης των ελληνικών αρχών.¹⁰ Η αναζήτηση του βαθμού ανάπτυξης της εγχώριας υποεθνικής δραστηριοποίησης μετέρχεται της ακόλουθης τεχνικής: με βάση τη σχετική συζήτηση της διεθνούς βιβλιογραφίας, η αδιαμεσολάβητη δραστηριοποίηση των αυτοδιοικητικών και αποσυγκεντρωμένων αρχών της χώρας στην ΕΕ διερευνάται μέσω δύο τύπων κινητοποίησης: α) «χρηματοδοτικού» (financial) και β) «ρυθμιστικού» (regulative) χαρακτήρα (Callanan and Tatham, 2014). Επιπρόσθετα, ενσωματώνεται και ένας τρίτος τύπος, η «συνεργατική» (co-operative) μορφή κινητοποίησης, η οποία συνιστά υπερεθνική δράση των υποεθνικών αρχών συμπληρωματικής φύσης που συχνά συνδυάζεται με τους άλλους δύο

10. Προφανώς η υποεθνική κινητοποίηση στην υπερεθνική αρένα πολιτικής δεν περιορίζεται στη δραστηριότητα που εμφανίζουν θεσμοί διακυβέρνησης αλλά προεκτείνεται και σε δράσεις που αναπτύσσουν και άλλοι δρώντες, π.χ., επιμέρους ομάδες πίεσης (Dür, 2008), συνασπισμοί υπεράσπισης συμφερόντων (Sabatier, 1998· Sabatier and Jenkins-Smith, 1999), επιστημικές κοινότητες (epistemic communities, Haas, 1992), δίκτυα πολιτών κ.τ.λ. Εν προκειμένω, η κινητοποίηση λαμβάνει «λειτουργικά» (functional) χαρακτηριστικά αντιπροσώπευσης και διακρίνεται ως τύπος από την «χωρική» αντιπροσώπευση (territorial representation). Για μία συζήτηση των όρων, βλ. σχετ.: Piattoni (2011)· Knodt (2011).

τύπους, ιδιαίτερα με τον χρηματοδοτικό. Οι τρεις τύποι κινητοποίησης (χρηματοδοτική, ρυθμιστική, συνεργατική) λειτουργούν ως «συγκοινωνούντα δοχεία», δίχως στεγανά ανάμεσά τους. Όπως θα φανεί από την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων η διασύνδεση χρηματοδοτικής και συνεργατικής μορφής κινητοποίησης είναι σχετικά υψηλότερη.

Η διερεύνηση της χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίησης πραγματοποιείται με τη συνδρομή εμπειρικών ενδείξεων στο πεδίο της περιβαλλοντικής πολιτικής της ΕΕ (πρόγραμμα LIFE). Η μελέτη της κινητοποίησης για ρυθμιστικούς σκοπούς γίνεται με δύο επιμέρους τρόπους: α) μέσω της αναζήτησης περιπτώσεων ίδρυσης και λειτουργίας Γραφείων αντιπροσώπευσης στις Βρυξέλλες, και β) μέσω της συμμετοχής των φορέων σε υπερεθνικά δίκτυα που στοχεύουν στην άσκηση επιρροής (lobbying) στα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Τέλος, η κινητοποίηση για συνεργατικούς σκοπούς (οριζόντια εξευρωπαϊστική διάσταση) εστιάζει, αν και δεν περιορίζεται, σε ήπιες (soft) δράσεις που αφορούν συνεργασία, δικτύωση, οικοδόμηση φιλικών σχέσεων, διάχυση-εκμάθηση πολιτικής¹¹ και μεταφορά τεχνογνωσίας με αξιοποίηση βέλτιστων πρακτικών. Η αδελφοποίηση (twinning) και η συμμετοχή φορέων σε Ευρωπαϊκούς Ομίλους Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ) συγκροτούν βασικές μορφές δράσης με συνεργατικό περιεχόμενο.¹² Ειδικότερες μελέτες περίπτωσης αποτελούν: α) στο πεδίο της χρηματοδοτικής κινητοποίησης η «Ανατολική ΑΕ» και ο Δήμος Περάματος,¹³ β) στο πεδίο της ρυθμιστικής κινητοποίησης τα Γραφεία αντιπροσώπευσης στις Βρυξέλλες της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ, της Περιφέρειας Ηπείρου και της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης (ΠΑΜΘ) καθώς και η συμμετοχή στο Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης (Council of European Municipalities and Regions-CEMR) και στη Διάσκεψη των Παράκτιων Περιφερειακών Περιοχών της Ευρώπης (Council of Peripheral Maritime Regions-CPMR), γ) στη συνεργατική μορφή κινητοποίησης ο ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» με μέλη τοπικές και περιφερειακές αρχές¹⁴· επικουρικά, παρουσιάζονται στοιχεία αδελφοποιήσεων, ενώ αναφορά γίνεται και στην Ελληνογερμανική Συνέλευση. Η χρήση των ανωτέρω μελετών περίπτωσης επιτρέπει την εξαγωγή γενικότερων συμπερασμάτων αναφορικά με τις προϋποθέσεις επιτυχούς κινητοποίησης.

Στο Σχήμα 3 αποτυπώνεται ο ερευνητικός σχεδιασμός της μελέτης. Η αφετηρία της

11. Dolowitz και Marsh (1996).

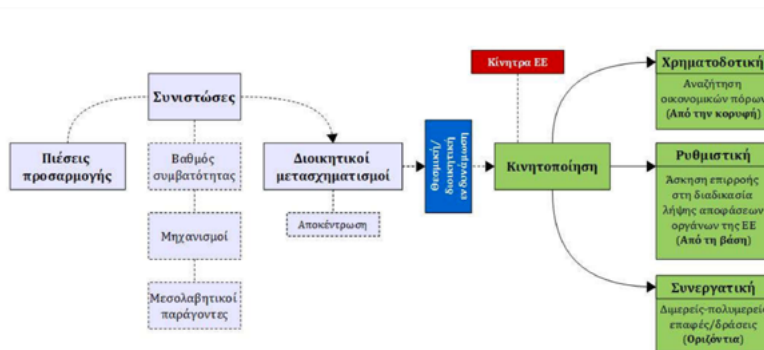
12. Σχετικά με τη συνεργατική κινητοποίηση επισημαίνεται ότι είναι αρκετά δύσκολο να αποτιμηθούν τα παραγόμενα αποτελέσματα (οικοδόμηση φιλικού κλίματος, πολιτισμικές ανταλλαγές, ενίσχυση ταυτοτήτων κ.τ.λ.). Ως εκ τούτου, τα σχετικά ευρήματα παρουσιάζονται κυρίως σε σχέση με τη δράση πολυμερών σχημάτων συνεργασίας (ΕΟΕΣ).

13. Επιμέρους περιορισμοί δεν επέτρεψαν την αξιοποίηση περισσότερων περιπτώσεων. Συμπληρωματικά, αναφέρεται η περίπτωση της Δημοτικής Επιχείρησης Ανάπτυξης του Δήμου Αμαρουσίου (ΔΕΑ-ΔΑ) ως φορέα που ικανοποιούσε μεν το κριτήριο της συχνότητας κινητοποίησης, όμως η λειτουργία του σταμάτησε (λύση και εκκαθάριση της επιχείρησης).

14. Σε αντίθεση με τον έταιρο ΕΟΕΣ («Αμφικτυονία») με καταστατική έδρα στην Ελλάδα, όπου εντοπίστηκαν να συμμετέχουν μόνον τοπικές αρχές.

διευρέυνησης συνδέεται με τις πιέσεις προσαρμογής της ΕΕ στο εγχώριο πεδίο διοίκησης στη βάση της ύπαρξης ασυμβατότητας μεταξύ ενωσιακού και υποεθνικού επιπέδου διοίκησης. Επιμέρους συνιστώσες επηρεάζουν την έκβαση των μετασχηματισμών. Οι διοικητικοί μετασχηματισμοί στοχεύουν στη θεσμική και διοικητική ενδυνάμωση των υποεθνικών αρχών. Η αποκέντρωση σε συνδυασμό με τα κίνητρα και τις ευκαιρίες που προσφέρει η ΕΕ, η οποία λειτουργεί ως διαρκές «παράθυρο ευκαιρίας», πολλαπλασιάζουν τις πιθανότητες υποεθνικής κινητοποίησης (Jeffery, 1996a). Τα κριτήρια διερεύνησης της κινητοποίησης συνδέονται με τον τύπο της. Στη χρηματοδοτική κινητοποίηση εξειδικεύονται στη συχνότητα, το μέγεθος και το βαθμό ολοκλήρωσης των δράσεων των αρχών. Στη ρυθμιστική αφορούν τον τύπο παρουσίας που επιλέγουν οι αρχές, τους στόχους και τη διάρκειά της. Τέλος, στη συνεργατική κινητοποίηση συνδέονται με την ενεργή συμμετοχή, τη διάρκεια και την ανάληψη πρωτοβουλιών δράσης μέσα από υπερεθνικά σχήματα (ΕΟΕΣ).

Σχήμα 3: Πιέσεις προσαρμογής, διοικητικοί μετασχηματισμοί και κινητοποίηση στην ΕΕ



Πηγή: Επεξεργασία του συγγραφέα.

Τα ευρήματα συνεισφέρουν στην αποτίμηση των διοικητικών μετασχηματισμών υπό την οπτική της ανάπτυξης εξωστρεφούς δράσης των τοπικών και περιφερειακών θεσμών της χώρας, ενώ η διερεύνηση των αιτιών που ενισχύουν ή ενδεχομένως αναστέλλουν δράσεις υποεθνικής κινητοποίησης επιτρέπει την πληρέστερη προσέγγιση και ανάλυση του θέματος.

Σε θεωρητικό επίπεδο, η μελέτη αξιοποιεί οργανικές πτυχές του εξευρωπαϊστικού φαινομένου σε συνδυασμό με εργαλεία της ιστορικής νεοθεσμικής προσέγγισης.¹⁵ Εκκινώντας από το βαθμό (α)συμβατότητας μεταξύ εγχώριων θεσμών και προδιαγραφών

15. Ενδεικτικά: Radaelli (2000, 2003, 2004) Olsen (2002) Schmidt (2006) Λαδή και Νταλάκου (2010, κεφ. 6) Τσακατίκα (2004).

λειτουργίας που θέτει η ΕΕ στο πλαίσιο της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, υιοθετούνται μηχανισμοί μεταφοράς των πιέσεων προσαρμογής με κατεύθυνση το εγχώριο διοικητικό πεδίο. Οι μηχανισμοί συντελούν, αφ' ενός, στην «αλλαγή εγχώριων δομών ευκαιριών» με την ανάδυση νέων (περιφερειακών) θεσμών, αφ' ετέρου, στην πλαισίωση εγχώριων πεποιθήσεων και προσδοκιών, ενθαρρύνοντας αιτήματα των εγχώριων δρώντων για ενίσχυση και λειτουργικό εκσυγχρονισμό των τοπικών και περιφερειακών θεσμών διακυβέρνησης. Λαμβάνοντας υπ' όψιν μεσολαβητικούς παράγοντες που επιδρούν στην ανωτέρω διαδικασία, η έκβαση (αποτέλεσμα) του εξευρωπαϊστικού φαινομένου, με όρους υποεθνικής κινητοποίησης, αποτελεί συνάρτηση «κομβικών σημείων» αλλαγής στους θεσμούς που καταγράφονται στο πλαίσιο πρωτοβουλιών διοικητικής μεταρρύθμισης και αποκέντρωσης. Συναφώς, επίδραση ασκούν η εξάρτηση των θεσμών από μία πορεία με χαρακτηριστικά που αναπαράγονται στο χρόνο, η (ανα)διαμόρφωση των προτιμήσεων των δρώντων στη βάση εξωτερικών γεγονότων (σε επίπεδο ΕΕ), ο χρόνος, η αλληλουχία συμβάντων και οι σχέσεις (ασύμμετρης) ισχύος μεταξύ των δρώντων (κέντρο-περιφέρεια).

Επιπλέον, σύμφωνα με τις παραδοχές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αναγνωρίζεται ότι: α) αρμοδιότητες που παλαιότερα ασκούσαν αποκλειστικά από τις εθνικές κυβερνήσεις πλέον διαμοιράζονται ανάμεσα σε υπερεθνικούς (ευρωπαϊκούς) και υποεθνικούς δρώντες, β) οι εθνικές κυβερνήσεις έχουν απωλέσει το μονοπώλιο σε (ευρωπαϊκές) διαδικασίες λήψης αποφάσεων, και γ) οι ευρωπαϊκές «αρένες» πολιτικής διασυνδέονται μεταξύ τους (Hooghe and Marks, 2001, σελ. 3-4). Οι εν λόγω παραδοχές ευνοούν τη δραστηριοποίηση, την επικοινωνία και τη συνεργασία των υποκείμενων δρώντων και αποτελούν κρίσιμες παραμέτρους προώθησης, καλλιέργειας και ανάπτυξης της υποεθνικής κινητοποίησης. Με άλλα λόγια, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση προσφέρει το πλαίσιο αντίληψης, κατανόησης και αποτίμησης του αντίκτυπου της υποεθνικής κινητοποίησης. Αντίστροφα, η δραστηριοποίηση των υποεθνικών θεσμών στο υπερεθνικό επίπεδο συνιστά την πλέον σημαντική διάσταση (λυδία λίθο) του εξευρωπαϊστικού φαινομένου και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΤΟ ΕΓΧΩΡΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΠΕΔΙΟ

Το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1980 σηματοδοτεί την έναρξη μίας περιόδου σημαντικών θεσμικών μεταβολών στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο διακυβέρνησης της Ελλάδας. Έκτοτε, τρεις μετασχηματιστικές πρωτοβουλίες στο αυτοδιοικητικό πεδίο (1994, 1997, 2010) και τρεις αντίστοιχες στο απο(συγ)κεντρωμένο (1986, 1997, 2010) αναδιάταξαν την εγχώρια θεσμική αρχιτεκτονική διακυβέρνησης, ενισχύοντας το πεδίο διοίκησης που συμβατικά χαρακτηρίζεται ως «υποεθνικό». Ο απώτερος σκοπός εξυπηρέτουσε τη λογική της θεσμικής και διοικητικής ενδυνάμωσής τους και της προσαρμογής τους σε ευρωπαϊκούς κανόνες, προδιαγραφές και νόρμες λειτουργίας, στοιχεία που θα διευκόλυναν την εφαρμογή των καθ' ύλην και κατά τόπο δημόσιων πολιτικών των υποεθνικών θεσμών διακυβέρνησης.

2.1 Η αφητηρία των διοικητικών μετασχηματισμών

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, το τελευταίο τέταρτο του 20ού αιώνα συνιστά περίοδο διοικητικών μετασχηματισμών για αρκετές χώρες. Είναι η περίοδος όπου η διοικητική μεταρρύθμιση αυτονομείται από επιμέρους παρεμβάσεις σε πεδία δημόσιων πολιτικών (π.χ., υγεία, εκπαίδευση, απασχόληση) και αρχίζει να συγκροτεί αυτοτελές πεδίο δημόσιας πολιτικής με διακριτούς κυβερνητικούς θεσμούς που καθίστανται υπεύθυνοι διαμόρφωσης και υλοποίησής της (Cassese, 2003, σελ. 219). Οι λόγοι συνδέονται είτε με εγχώρια αιτήματα των υποεθνικών φορέων για περισσότερη αυτονομία (π.χ. Ισπανία, Βέλγιο· διάσταση: από τη βάση προς την κορυφή), είτε με την μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές κυβερνήσεις προς τις υποεθνικές αρχές (π.χ. Σκανδιναβικές χώρες· διάσταση: από την κορυφή προς τα κάτω) με στόχο την καλύτερη παροχή υπηρεσιών, είτε, τέλος, με εξωγενείς πιέσεις με οικονομικό κυρίως περιεχόμενο, όπως η παγκοσμιοποίηση και η διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (ενιαία αγορά) μέσω της οποίας πιέσεις προσαρμογής σε ενωσιακές προδιαγραφές λειτουργίας μεταφέρονται στα κράτη-μέλη (Goldsmith, 1993, σελ. 687). Επίσης, δεν λείπουν και οι περιπτώσεις όπου τα αίτια προσαρμογής είναι ενδογενή, καθώς περιφερειακοί θεσμοί κινητοποιούνται στην ΕΕ και καταφέρουν να «ανεβάσουν» τις δικές τους προτιμήσεις πολιτικών προκειμένου να τις ενσωματώσουν στη συνέχεια με μικρότερη προσπάθεια και κόστος για τους ίδιους (π.χ. Γερμανικά κρατίδια) (Goldsmith, 2003).

Στην Ελλάδα, μεταπολεμικά, το σύνολο των εγχώριων δημόσιων πολιτικών για τη διοίκηση είχαν ως κύριο στόχο την οικοδόμηση ενός μοντέλου με βάση βασικές αξίες και παραδοχές του βεμπεριανού ιδεοτύπου οργάνωσης (Weber, 1946). Αυτό προκύπτει από το γεγονός ότι χαρακτηριστικά του εν λόγω μοντέλου αντανakλούσαν σε πολλές εγχώριες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες, οι οποίες είχαν ως κοινό παρονομαστή

αναφοράς τη βελτίωση της ποιότητας της εγχώριας διοίκησης ως προς τις αρχές του βεμπεριανού προτύπου.

Σε πολλές μελέτες¹⁶ που κατά καιρούς συντάχθηκαν με βασικό ζητούμενο την αναδιάρθρωση του διοικητικού μηχανισμού της χώρας, ο διττός άξονας αναφοράς ήταν, αφ' ενός, η εξάλειψη πρότερων διοικητικών αδυναμιών και, αφ' ετέρου, η δημιουργία μίας ικανής κρατικής μηχανής που θα μπορούσε να υποστηρίξει αποτελεσματικά την εξυπηρέτηση των δημόσιων πολιτικών του κράτους. Αναδιάρθρωση διοικητικών δομών, εξορθολογισμός διαδικασιών και βελτίωση ανθρώπινου δυναμικού ήταν μεταξύ των κυρίων μετασχηματιστικών τάσεων για αρκετές δεκαετίες, με σταθερή αναφορά και σε αναγκαίες εξορθολογιστικές παρεμβάσεις στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο διοίκησης.

Ιδίως σε ό,τι αφορά τη διοικητική διάρθρωση του περιφερειακού επιπέδου, παρά τα σχετικά βήματα αποσυγκέντρωσης και ενίσχυσης της τοπικής αυτοδιοίκησης που είχαν γίνει κατά τη δεκαετία του 1960¹⁷ συντηρούνταν ανεπάρκειες καθώς υπήρχαν περιορισμένες δυνατότητες μελέτης, σχεδιασμού και διαμόρφωσης πολιτικής στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο (Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, 1991, σελ. 32). Έτσι, καταγράφονταν οργανωτικές ανεπάρκειες και «σοβαρά προβλήματα διάρθρωσης των διανομαρχιακών, νομαρχιακών και επαρχιακών υπηρεσιών και παραρτημάτων», χαμηλός ρυθμός στην προώθηση της περιφερειακής διάρθρωσης των κεντρικών δομών διακυβέρνησης αλλά και ανεπαρκή στελέχωση και εξοπλισμός (Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, 1991). Ως αποτέλεσμα προέκυπτε η παρουσία κενών ή και συχνά αλληλοεπικαλύψεων και η αδυναμία συντονισμού και συνεργασίας σε θέματα διοίκησης, προγραμματισμού, ελέγχου, καθώς και μελέτης τεχνικής επεξεργασίας, χρηματοδότησης και διαχείρισης προγραμμάτων.

Επιπλέον, σε θεωρητικό επίπεδο, διάφορα υποδείγματα επισήμαναν τη διασύνδεση και θετική συνεισφορά των αποκεντρωμένων θεσμών διακυβέρνησης στην επίτευξη στόχων κεντρικής πολιτικής στο πεδίο της οικονομίας (Tiebout, 1956· Musgrave, 1959· Oates, 1972). Εν τούτοις, η απουσία εγχώριων κατάλληλων θεσμικών και οργανωτικών παραμέτρων, ακόμη και με τη μορφή ισχυρών (ενδογενών ή εξωγενών) πιέσεων, λειτουργούσε ανασταλτικά για την προώθηση της ανάπτυξης στο τοπικό και περιφερειακό πεδίο διοίκησης.

Τελικά, από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 θα εκκινήσουν οι πρώτες σημαντικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο διακυβέρνησης. Αιτιολογική βάση των μεταβολών αποτέλεσε, μεταξύ άλλων, το διαχρονικό ζητούμενο του εκσυγχρονισμού και του εξορθολογισμού των αυτοδιοικητικών και αποσυγκεντρωμένων θεσμών σε συνδυασμό με τη βελτίωση της διοικητικής τους ικανότητας.¹⁸

16. Σχετ.: Μακρυδημήτρης και Μιχαλόπουλος (1990).

17. Όπως επισημαίνεται (Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, 1991, σελ. 52), το κράτος είχε καταβάλει προσπάθειες αποκέντρωσης μέσω αναπτυξιακών υπουργείων και οργανισμών (Υπουργεία Γεωργίας, ΠΕΧΩΔΕ, Εσωτερικών, Εθνικής Οικονομίας, ΕΤΒΑ, ΕΟΜΜΕΧ, ΕΟΤ).

18. Ενδεικτικά, Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (1990) και εισηγητικές εκθέσεις

2.1.1 Θεσμική επάρκεια και συμβατότητα με το ενωσιακό περιβάλλον

Παρά την ύπαρξη προτάσεων διοικητικού εκσυγχρονισμού, η οικοδόμηση ενός διοικητικού προτύπου που να παραπέμπει με πληρότητα στο κλασικό βεμπεριανό μοντέλο παρέμενε ζητούμενο. Πελατειακές πρακτικές, θεσμικές αδυναμίες, ρυθμίσεις που δεν υποστήριζαν την αξιοκρατία στο πεδίο διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού, τυπολατρία και απόσταση μεταξύ τυπικών κανόνων και άτυπων πρακτικών (Spanou, 1998, 2008· Συνήγορος του Πολίτη, 2006· Spanou and Sorigopoulos, 2011), είχαν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία μίας «οιονεί-βεμπεριανής» δημόσιας διοίκησης (Σπανού, 2001, σελ. 62).¹⁹ Βασικό χαρακτηριστικό της ήταν όχι μόνον η τυπική απόκλιση από το κλασικό μοντέλο αλλά, κυρίως, η ουσιαστική υστέρηση σε όρους παραγωγικής λειτουργίας και υποστήριξης δημόσιων πολιτικών στα επιμέρους στάδιά τους. Τα εν λόγω χαρακτηριστικά διέτρεχαν το σύνολο των θεσμοθετημένων επιπέδων διοίκησης και συνδέονταν με παθογένειες σε δομές, ανθρώπινο δυναμικό και διοικητικές διαδικασίες. Με λειτουργικούς όρους, η άμεση συνέπεια των αδυναμιών ήταν ο περιορισμένος βαθμός διοικητικής ικανότητας (Παγουλάτος, 2007, σελ. 217),²⁰ στοιχείο που εκδηλώνεται έντονα στην υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων (European Commission, 2007· Getimis et al., 2006) στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής αλλά και σε άλλα πεδία δημόσιων πολιτικών όπως η περιβαλλοντική (Κουταλάκης, 2012α).

Η σύνδεση του θεσμικού μετασχηματισμού του τοπικού και περιφερειακού πεδίου διοίκησης με τη διάσταση της περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας αναγνωρίστηκε από τα πρώτα χρόνια της μεταπολίτευσης και αναδείχθηκε ιδιαίτερα μέσα από προτάσεις θεσμικών φορέων έρευνας. Έτσι, η επισήμανση της θεσμικής αδυναμίας και παραγωγής ικανοποιητικών αποτελεσμάτων των δημόσιων πολιτικών στο υποεθνικό επίπεδο, καθώς και τα πλεονεκτήματα της αποκέντρωσης και της αποσυγκέντρωσης εμφανίστηκαν στο δημόσιο διάλογο κατά τη δεκαετία του 1980. Ουσιαστικά, τονίζονταν η σημασία της κατά τόπο διάστασης της διακυβέρνησης στην περιφερειακή ανάπτυξη, εν τούτοις, η συζήτηση περιοριζόταν σε διαπίστωση των προβλημάτων παρά στην ανάληψη πρωτοβουλιών για θεσμικές μεταβολές. Επιπλέον, ενώ το αίτημα για αποκέντρωση, αποκεντρωμένους θεσμούς διοίκησης και περιφερειακά όργανα αυτοδιοίκησης είχε ήδη διατυπωθεί από τη δεκαετία του 1970, η αφετηρία της επιδίωξης του τοποθετείται στις αρχές της δεκαετίας του 1980, ενσωματώνοντας όχι μόνον την

των νόμων: 1622.1986, 2218.1994, 2240.1994, 2507.1997, 2539.1997, 3852.2010.

19. Όπως εναλλακτικά έχει τεθεί, «μη-βεμπεριανής» γραφειοκρατίας (Τσέκος, 2009, σελ. 119).

20. Όπως επισημαίνει η ΟΚΕ (2006) σε έκθεσή της για τη διοικητική ανεπάρκεια: «τελικά ο πολίτης προσαρμόζει τις ανάγκες και τις προσδοκίες του στις δυνατότητες της Διοίκησης αντί η τελευταία να διευρύνει τις δυνατότητές της προκειμένου να ανταποκρίνεται στις ολοένα και αυξανόμενες ανάγκες του πολίτη».

οικονομική πτυχή της περιφερειακής ανάπτυξης αλλά και πολιτικές (δημοκρατικές) διαστάσεις (Πεπονής, 2000).

Χρόνιες παθογένειες της διοίκησης, όπως ο συγκεντρωτισμός αρμοδιοτήτων (Heras and Getimis, 2011 σελ. 517-518· Spanou, 2012, σελ. 181), η τυπολατρία και η ομοιομορφία (Spanou and Soritoropoulos, 2011, σελ. 724), σε συνδυασμό με την ατελή συγκρότηση μιας βεμπεριανού τύπου δημοσιοϋπαλληλίας επηρέαζαν αρνητικά την αποτελεσματικότητα των υποεθνικών θεσμών. Ειδικότερα, όπως υποστηρίζουν οι Paraskevopoulos και Leonardì (2004, σελ. 346), ο βαθμός συμβατότητας των εγχώριων θεσμικών δομών με τις ενωσιακές προδιαγραφές και απαιτήσεις λειτουργίας που έθεταν σημαίνουσες ευρωπαϊκές πολιτικές²¹ ήταν πολύ χαμηλός, ενώ κάποια μεταβολή, με σποραδικό χαρακτήρα, παρατηρείται από τα μέσα της δεκαετίας του 1990. Ακόμη και η ικανότητα μάθησης (learning capacity) των θεσμών χαρακτηριζόταν ως πολύ χαμηλή. Οι ίδιοι επισημαίνουν ότι οι εγχώριες θεσμικές δομές χαρακτηρίζονταν μεταξύ άλλων από:

«χαμηλό επίπεδο εξειδικευμένης συμμετοχής κατά τη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής ή/και διαβούλευσης, ισχυρή αντίσταση στην αλλαγή η οποία συνδέεται στενά με διαμεσολάβηση συμφερόντων, περιορισμένο κοινωνικό κεφάλαιο και αδυναμίες της κοινωνίας των πολιτών τα οποία συνοδεύονται από κυριαρχία πολιτικών κομμάτων και πολιτικές πελατοκρατίας κατά τη διαδικασία πολιτικής, περιορισμένη ενσωμάτωση κοινωνικού διαλόγου και διαπραγμάτευσης, χαμηλή παρουσία συμπράξεων δημοσίου-ιδιωτικού» (Paraskevopoulos and Leonardì, 2004, σελ. 346).

Στο πρώτο μισό της δεκαετίας του 1980 το τοπικό και περιφερειακό επίπεδο του διοικητικού χάρτη της χώρας ταξινομούνταν σε δύο επίπεδα «χωρικής διακυβέρνησης» (territorial governance): α) στο *νομαρχιακό* επίπεδο, το οποίο τυπικά συγκροτούσε το αποσυγκεντρωμένο πεδίο διοίκησης και επί της ουσίας αποτελούσε προέκταση της κεντρικής εξουσίας, αποτελούνταν από τις 54 νομαρχίες και, β) στο αυτοδιοικητικό επίπεδο (ΟΤΑ) που συνιστούσαν οι 438 δήμοι και οι 5.387 κοινότητες, συνολικά, 5.825 ΟΤΑ.²² Θεσμικά, οι νομαρχίες είχαν ως επικεφαλής τον νομάρχη που συνεπικουρούνταν από το νομαρχιακό συμβούλιο. Πρακτικά, ο θεσμός λειτουργούσε ως μάντας μεταφοράς της κεντρικής πολιτικής βούλησης στο περιφερειακό επίπεδο διακυβέρνησης, το οποίο χωρικά αντιστοιχούσε στα διοικητικά όρια του νομού.²³ Στο δε τοπικό επίπεδο, ο δήμος διοικούταν από τον επικεφαλής δήμαρχο, ενώ υπήρχαν και τα συλλογικά όργανα

21. Ιδιαίτερα η πολιτική συνοχής.

22. Στοιχεία 1996, βλ. Χλέπας (2001, σελ. 67). Με δεδομένη την ύπαρξη εθελοντικών κινήτρων συγχωνεύσεων που οδηγούσαν κάποιους ΟΤΑ στη συνένωση, ο αριθμός τους μεταβαλλόταν αλλά σε περιορισμένη κλίμακα.

23. Ειδικότερα, όπως υποστηρίζει ο Μακρυδημήτρης (1999, σελ. 156), ο οργανωτικός τύπος της νομαρχίας «ανακούσε και αναπαρήγε στο περιφερειακό, τοπικό επίπεδο τη διάρθρωση των κεντρικών υπηρεσιών του κράτους».

διοίκησης, ήτοι το δημοτικό συμβούλιο και η δημαρχιακή επιτροπή. Αντίστοιχα, ο πρόεδρος και το κοινοτικό συμβούλιο αποτελούσαν τις αρχές διοίκησης της κοινότητας.

Ως κυρίαρχο χαρακτηριστικό των απο(συ)κεντρωμένων μονάδων διοίκησης, ιδιαίτερα του αυτοδιοικητικού βαθμού διακυβέρνησης εκείνης της περιόδου, εμφανιζόταν η θεσμική και διοικητική αδυναμία στην παραγωγή και υλοποίηση δημόσιων πολιτικών. Σε αμιγώς οργανωσιακό επίπεδο, ο ιδιαίτερα μεγάλος αριθμός των αυτοδιοικητικών δομών²⁴ χαρακτηριζόταν από ένα κρίσιμο για την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα του στοιχείο: το χαμηλό εκπαιδευτικό επίπεδο. Όπως προκύπτει από τον Πίνακα 1, το μεγαλύτερο μερίδιο υπαλλήλων που υπηρετούσε στην αυτοδιοίκηση ήταν ανθρώπινο δυναμικό χαμηλών τυπικών προσόντων,²⁵ γεγονός που δυσκόλευε την παράδοση τοπικών δημόσιων πολιτικών με όρους τεχνικής και λειτουργικής επάρκειας. Ομοίως, η κατανομή του ανθρώπινου δυναμικού εμφανίζεται και στο Γράφημα 1. Τα στοιχεία δείχνουν ότι το 92% του ανθρώπινου δυναμικού της αυτοδιοίκησης στα μέσα της δεκαετίας του 1980 επιμεριζόταν σχεδόν ισόποσα σε υποχρεωτικού και δευτεροβάθμιου επιπέδου εκπαίδευση. Από τους 36.450 υπαλλήλους μόλις το 8% ήταν προσωπικό με ανώτερη (3%) και ανώτατη (5%) μόρφωση, γεγονός που έθετε σε αμφιβολία την ύπαρξη προϋποθέσεων διοικητικής ικανότητας των αυτοδιοικητικών δομών προκειμένου να ανταποκριθούν με επάρκεια στην αποστολή τους.

Συναφώς, οι τρόποι επιλογής και πρόσληψης του ανθρώπινου δυναμικού υιοθετούσαν το εξής παράδοξο: οι δυνάμεις της προσφοράς εργασίας κατάφερναν να προσδιορίζουν σε μεγάλο βαθμό τη ζήτησή της, μέσω πρακτικών παράκαμψης των επίσημων θεσμών και διαδικασιών επιλογής, αφήνοντας συχνά τις αμιγώς οργανωσιακές ανάγκες να υπολείπονται σε σημαντικότητα (Οικονόμου, 2012). Το δε σημείο ισορροπίας της αγοράς εργασίας στο δημόσιο μετακινούνταν επεκτατικά, όχι με αποκλειστικό κριτήριο την οργανωσιακή πραγματικότητα, αλλά υποκείμενο σε άτυπες πιέσεις δρώντων.²⁶ Από αυτή τη λογική δεν έλειψαν οι προσλήψεις προσωπικού εκτός τυπικών διαδικασιών. Ενδεικτικά, το 1984²⁷ προβλέφθηκε η μονιμοποίηση 49.000 απασχολούμενων με συμβάσεις εργασίας ιδιωτικού δικαίου ορισμένου (10.690) και αορίστου χρόνου (38.311) σε Υπουργεία, ΝΠΔΔ και ΟΤΑ.²⁸ Αντίστοιχα, το 1990²⁹ μονιμοποιήθηκαν 17.000 συμβασιούχοι των ΟΤΑ.³⁰

24. Στην απογραφή του 1991 καταγράφηκαν 5.923 ΟΤΑ (Ακαδημία Αθηνών, 2000, σελ. 140).

25. Κατηγορίες Υποχρεωτικής και Δευτεροβάθμιας Εκπαίδευσης (ΥΕ και ΔΕ).

26. Αντί των επιχειρησιακών αναγκών, οι πελατειακές προτιμήσεις προσδιόριζαν την οργανωσιακή ανάπτυξη (Τσέκος, 2013, σελ. 82).

27. Ν. 1476.1984, ΦΕΚ 136Α'.

28. Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (1991, σελ. 9). Με τη νομοθετική ρύθμιση στους ΟΤΑ ο αριθμός των μονίμων υπαλλήλων αυξήθηκε κατά 52% και των τακτικών υπαλλήλων (μονίμων και ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου) κατά 12,2% μεταξύ της περιόδου 1.1.1985-1.1.1986 (στο ίδιο, σελ. 10).

29. Ν. 1874.1990, «Κύρωση Υπουργικής Απόφασης...», ΦΕΚ 18Α'.

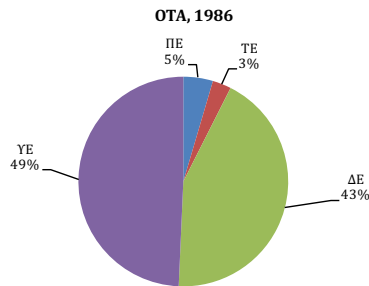
30. Σπανού (1995, σελ. 87).

Πίνακας 1: Κατανομή ανθρώπινου δυναμικού στην αυτοδιοίκηση, 1986

Αριθμός υπαλλήλων	Κατηγορία εκπαίδευσης, 1986				Σύνολο
	Πανεπιστημιακή (ΠΕ)	Τεχνολογική (ΤΕ)	Δευτεροβάθμια (ΔΕ)	Υποχρεωτική (ΥΕ)	
	1.664	1.050	15.766	17.970	36.450

Πηγή: Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (1988).

Γράφημα 1: Μέρη ανθρώπινου δυναμικού



Πηγή: Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (1988) και ίδια επεξεργασία.

Ο συνδυασμός της μεγάλης γεωγραφικής κατάτμησης με την περιορισμένη διοικητική ικανότητα σε όρους ποιότητας ανθρώπινου δυναμικού συνεπαγόταν τη μεγάλη δυσκολία/αδυναμία για επαρκή άσκηση αρμοδιοτήτων αναπτυξιακού χαρακτήρα στο περιφερειακό επίπεδο διακυβέρνησης, πολύ περισσότρο στο χώρο της αυτοδιοίκησης. Τα εν λόγω στοιχεία προσέδιδαν χαμηλή διοικητική ικανότητα ανταπόκρισης υποδηλώνοντας περιορισμένο βαθμό καταλληλότητας (goodness of fit) με τις (υψηλές) απαιτήσεις της ΕΕ για αποτελεσματικότητα, ιδιαίτερα στη διαχείριση και αξιοποίηση ευρωπαϊκών (διαρθρωτικών και μη) πόρων. Η υψηλή ασυμβατότητα (misfit) –μεταξύ άλλων– αποτέλεσε ισχυρό ερέθισμα για την εκκίνηση μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών στο εγχώριο διοικητικό πεδίο.

2.2 Δημόσια πολιτική για την αποκέντρωση, 1986-2013

Στη βάση της ελλιπούς εφαρμογής που έτυχαν οι παραδοχές του βεμπεριανού υποδείγματος (Weber, 1946)³¹ η αρχιτεκτονική διακυβέρνησης του ελληνικού κράτους χαρακτηρίζεται από υψηλό συγκεντρωτισμό (Verney and Papageorgiou, 1992· Verney,

31. Σχετικά με το γραφειοκρατικό πρότυπο, βλ. Μακροδημήτρης (1986, 2004)· Μουζέλης (1991)· Chevallier (1993).

1994´ Spanou, 1998, 2008´ Goldsmith, 2002´ Loughlin, 2007´ Hlepas and Getimis, 2011, σελ. 517). Στο πρώτο μισό της δεκαετίας του 1980, ο συγκεντρωτισμός με θεσμικούς και διοικητικούς όρους αντικατοπτρίζονταν στην ύπαρξη ενός αιρετού επιπέδου αυτοδιοίκησης (δήμοι και κοινότητες), στην διακράτηση σημαντικού αριθμού αρμοδιοτήτων³² από κεντρικούς φορείς διακυβέρνησης (εθνικές αρχές) έναντι των αντιστοιχών στο απο(συ)κεντρωμένο επίπεδο εξουσίας, στην κατανομή μεγάλο μεριδίου του προσωπικού στις αντίστοιχες υπηρεσίες,³³ καθώς και σε αυστηρό σύστημα εποπτείας και ελέγχου των υπόλοιπων δομών διοίκησης, με έμφαση στους αυτοδιοικητικούς θεσμούς. Η εποπτεία υπηρετούσε τη λογική της ενότητας του κράτους και της ενιαίας διοίκησής του. Με άλλα λόγια, οι προϋπάρχουσες συνθήκες (Collier and Collier, 1991) ευνοούσαν τη συντήρηση μίας αρχιτεκτονικής διακυβέρνησης με συγκεντρωτικά χαρακτηριστικά.

Η ανωτέρω κατάσταση άρχισε προοδευτικά να μεταβάλλεται από τα μέσα της δεκαετίας του 1980. Κατά την περίοδο 1986-2013 προωθήθηκαν δύο μείζονες διοικητικές μεταβολές στο αυτοδιοικητικό επίπεδο Α´ βαθμού (1997, 2010), δύο στο αντίστοιχο επίπεδο Β´ βαθμού (1994, 2010) και τρεις στο αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης (1986, 1997, 2010). Πυρήνας των παρεμβάσεων (και κριτήριο επιλογής τους) αποτέλεσε η θεσμική φύση του χαρακτήρα τους, η οποία περιελάμβανε σύσταση νέων θεσμών (1986, 1994, 2010) ή αναδιάρθρωση σε σημαντικό βαθμό υφιστάμενων (1997, 2010). Οι διοικητικοί μετασχηματισμοί παρουσιάζονται συνοπτικά κατωτέρω.³⁴

2.2.1 Μετασχηματισμοί στο αυτοδιοικητικό πεδίο

Α´ βάρθμια αυτοδιοίκηση

Έως το 1997 λειτουργούσαν 457 δήμοι και 5.318 κοινότητες, συνολικά 5.775 ΟΤΑ Α´ βαθμού³⁵ αναδεικνύοντας ως κυρίαρχα χαρακτηριστικά των θεσμών την πολυδιάσπαση, το χωρικό κατακερματισμό τους και, εν τέλει, την αδυναμία ανταπόκρισης στην υλοποίηση των κατά τόπο αρμοδιοτήτων τους.³⁶ Με το νόμο 2539.1997 (πρόγραμμα «Ι.

32. Κάθε είδους: επιτελικές, εκτελεστικές, υποστηρικτικές, συμβουλευτικές.

33. Ενδεικτικά, σχεδόν το μισό του προσωπικού των δημόσιων υπηρεσιών της χώρας στα τέλη του 1987 ήταν κατανεμημένο σε διάφορους φορείς της πρωτεύουσας (Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, 1988, σελ. 438). Επίσης, βλ. και Μακροδημήτρης (1991).

34. Για μια εκτεταμένη συζήτηση, βλ., ενδεικτικά, Ακαδημία Αθηνών (2000)´ Μακροδημήτρης (2010)´ Ηlepas (2010)´ Χλέπας (2001)´ για τις μεταβολές στο επίπεδο των δήμων μετά τη θέση σε ισχύ του ν. 3852.2010, βλ. και Κουταλάκης (2014)´ Χλέπας (2014).

35. ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. 2127/Εγκ.2/1998: Νόμος 2539.1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης». Το 1994 οι δήμοι ήταν 359 (165 εξ΄ αυτών με πληθυσμό κάτω από 5.000 κατοίκους) και 5.560 κοινότητες (3.289 με λιγότερους από 500 κατοίκους), σχετ.: Εισηγητική έκθεση ν. 2218.1994.

36. Για μια εκτεταμένη παρουσίαση των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ Α´ βαθμού (έως το 2000), βλ. σχετ.: Ακαδημία Αθηνών (2000, σελ. 228-248).

Καποδίστριας») ανασχεδιάστηκε ο διοικητικός χάρτης καθώς οι ανωτέρω δομές συγχωνεύθηκαν δημιουργώντας 900 δήμους και 133 κοινότητες, ήτοι ένα σύνολο 1.033 δημόσιων οργανώσεων. Το εν λόγω γεγονός αποδίδεται σε πιέσεις εκσυγχρονιστικού³⁷ χαρακτήρα που βασιζόνταν στη συνειδητοποίηση της ανάγκης για οργανωσιακού τύπου ενδυνάμωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

Ειδικότερα, η λογική των συγχωνεύσεων³⁸ συνδέεται με μικροοικονομικού τύπου προσεγγίσεις επιδίωξης περιορισμού του μέσου κόστους λειτουργίας των δομών, ιδίως λόγω της λειτουργίας ενός μεγάλου και αδύναμου συνόλου κοινοτήτων, με παράλληλη βελτίωση της διοικητικής αποτελεσματικότητάς τους.³⁹ Όπως αναφερόταν χαρακτηριστικά, η Ελλάδα ήταν: «προτελευταία στον μέσο όρο του πληθυσμού ανά πρωτοβάθμιο ΟΤΑ και στις τελευταίες θέσεις στον μέσο όρο έκτασης ανά πρωτοβάθμιο ΟΤΑ μεταξύ των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης».⁴⁰ Επιπλέον, οι οργανωσιακές αδυναμίες που χαρακτήριζαν τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ συνδέονταν με φαινόμενα υποστελέχωσης, χαμηλής εξειδίκευσης προσωπικού, και περιορισμένων υλικοτεχνικών δυνατοτήτων προκαλώντας αδυναμία στη επιτυχή υλοποίηση τοπικών δημόσιων πολιτικών (Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, 1990).

Περαιτέρω, οι υποχρεωτικές συγχωνεύσεις του ν. 2539.1997 αντλούν τη νομιμοποίησή τους από εξευρωπαϊστικές επιδράσεις που αναδύονται στη βάση υψηλού βαθμού ασυμβατότητας (misfit) ανάμεσα στις ανάγκες υλοποίησης ευρωπαϊκών πολιτικών στο τοπικό επίπεδο –κυρίαρχα της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής. Οι διοικητικές αδυναμίες κατέληγαν να περιορίζουν το βαθμό ανταπόκρισής τους, ως τελικών δικαιούχων, σε ευρωπαϊκές δράσεις και προγράμματα διαρθρωτικού/αναπτυξιακού χαρακτήρα. Επιπρόσθετα, η αρχή της επικουρικότητας, η οποία συνιστούσε θεμελιώδη αρχή στο πλαίσιο λειτουργίας της ΕΕ, πλαισίωνε την αιτιολογική βάση (raison d' être) της επιχειρούμενης εκσυγχρονιστικής παρέμβασης.

Σε πρακτικό επίπεδο, ο βασικός στόχος του διοικητικού μετασχηματισμού του 1997 ήταν η βελτίωση⁴¹ της θεσμικής και διοικητικής ικανότητας των ΟΤΑ Α' βαθμού δημιουργώντας προϋποθέσεις για επίτευξη εσωτερικών οικονομικών κλίμακας.⁴² Σε θεσμικό

37. Στον πυρήνα του, ο εκσυγχρονισμός πλαισιωνόταν από κανονιστικές αρχές (επικουρικότητα) και προδιαγραφές λειτουργίας δημόσιων πολιτικών που έθεταν εξωγενείς παράγοντες, κυρίαρχα η ΕΕ.

38. Η Kuhlmann (2016) ταξινομεί τις συγχωνεύσεις δομών στο χωρικό πεδίο διακυβέρνησης ως μεταρρυθμίσεις που δεν εντάσσονται στο πλαίσιο του (μετα-)NDM.

39. Ο Larsen (2002) συζητά την «αντίρρηση» σχέση αποτελεσματικότητας και δημοκρατίας (με όρους αντιπροσώπευσης των πολιτών) στο τοπικό επίπεδο.

40. Εισηγητική έκθεση ν. 2539.1997.

41. Εναλλακτικά, γινόταν λόγος για «ανακυτάρωση» της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης.

42. Στην ανάλυση που κάνει ο Παγουλάτος (2007, σελ. 217) για τον πολιτικοδιοικητικό μηχανισμό ως (ενός) πυλώνα μεταρρυθμιστικής στρατηγικής, υπενθυμίζει ότι στο τοπικό επίπεδο: «Δεν υπάρχουν εδώ καν οι οικονομίες κλίμακας που αυξάνουν την αποτελεσματικότητα της κεντρικής διοίκησης». Ομοίως, επισημαίνει τις παραμέτρους της «ευρείας διοικητικής ανικανότητας», του «στενού τοπικισμού» («...”not

επίπεδο, μέσω των παρεμβάσεων του ν. 2539.1997, οι δήμαρχοι ενισχύθηκαν πολιτικά, αναβαθμίστηκε ο ρόλος των συλλογικών οργάνων διοίκησης των δήμων (δημοτικό συμβούλιο, δημαρχιακή επιτροπή), προωθήθηκαν μορφές διαδημοτικής συνεργασίας, καταργήθηκαν οι επαρχίες ως μονάδες διοίκησης (αν και διατηρήθηκαν τα επαρχεία) και συστήθηκαν τοπικά συμβούλια με γνωμοδοτική αρμοδιότητα. Επιπλέον, προβλέφθηκε η χρηματοδοτική υποστήριξη των διοικητικών μεταβολών μέσω προγράμματος (ειδικό πρόγραμμα τοπικής αυτοδιοίκησης-ΕΠΤΑ). Το επόμενο έτος (1998) αποδόθηκαν αρμοδιότητες θεμάτων δημοτικής αστυνομίας στους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.⁴³

Οι εκσυγχρονιστικές πιέσεις προσαρμογής των υποεθνικών θεσμών σε απαιτήσεις οργανωσιακής και λειτουργικής αναβάθμισης συνεχίστηκαν καθόλη την περίοδο των δεκαετιών 1990 και 2000.⁴⁴ Στο πλαίσιο της υλοποίησης της πολιτικής συνοχής, δεδομένης της αναπαραγωγής αδυναμιών των ΟΤΑ τους για την αξιοποίηση κοινοτικών πόρων, ως τελικών δικαιούχων προγραμμάτων και δράσεων (ΜΟΔ, 2005), αναδύθηκαν νέες πιέσεις. Επιπλέον, υποστηρικτές της ανάγκης για θεσμική και διοικητική ενδυνάμωση των θεσμών ήταν και οι συλλογικές ενώσεις των φορέων (ΚΕΔΕ, ΕΝΑΕ) που επεδίωκαν την αξιοποίηση των ευκαιριών που παρείχαν οι ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις. Ουσιαστικά, η ανάγκη για περαιτέρω διοικητική ενίσχυση των τοπικών και περιφερειακών θεσμών παρουσίαζε χαρακτηριστικά βραδυφλεγούς διαδικασίας συσσωρεύοντας δυναμική που αναζητούσε χρονικό σημείο εκτόνωσης. Η αλλαγή διακυβέρνησης το 2009 είχε ως αποτέλεσμα οι πιέσεις, σε συνδυασμό με προγραμματικές πολιτικές δεσμεύσεις για τοπική αυτονομία και περαιτέρω εκδημοκρατισμό, να οδηγήσουν στην ψήφιση του προγράμματος «Καλλικράτης».⁴⁵

Πρακτικά, ο νέος νόμος επιχείρησε να αναδιατάξει σε μεγαλύτερο βαθμό συγκριτικά με την προσπάθεια του 1997 τη θέση και την ισχύ των τοπικών θεσμών στο εγχώριο σύστημα διακυβέρνησης. Με την υιοθέτηση του νέου πλαισίου διοίκησης συγχωνεύθηκαν για δεύτερη φορά μετά από 13 χρόνια⁴⁶ οι ΟΤΑ πρώτου βαθμού: από 1.034 (901 πλέον δήμοι και 133 κοινότητες) περιορίστηκαν σε 325 δήμους, ενώ οι κοινότητες και τα επαρχεία καταργήθηκαν ως διακριτές διοικητικές δομές. Περαιτέρω, ο συνολικός

in my backyard" αντίληψης...») και της διαφθοράς ως παθογενείς καταστάσεις που έρχζαν μεταρρυθμιστικής προτεραιότητας (ibid.).

43. Άρθρο 3, ν. 2647.1998, ΦΕΚ 237^Α. Αρχικά, οι αρμοδιότητες θα ασκούνταν από την ελληνική αστυνομία μέχρι την έκδοση του προβλεπόμενου από τις διατάξεις του ν. 2503.1997 προεδρικού διατάγματος (σχετ.: πδ 23.2002, ΦΕΚ 19Α' και πδ 135.2006, ΦΕΚ 153Α').

44. Ενδεικτικά, μεσολάβησε ο νέος ΚΔΚ (ν. 3463.2006, ΦΕΚ 114Α') με τον οποίο εισήχθησαν μέτρα λειτουργικού εκσυγχρονισμού των δομών, λ.χ. υποχρέωση κατάρτισης πολυετών επιχειρησιακών προγραμμάτων και ετήσιων προγραμμάτων δράσης, περιορισμοί στον αριθμό των νομικών προσώπων των ΟΤΑ, θέματα ταμειακής υπηρεσίας και οικονομικού ελέγχου κ.α.

45. Ν. 3852.2010, ΦΕΚ 87Α'.

46. Ενδεικτικά, οι δομές διοίκησης στο νομαρχιακό επίπεδο είχαν παραμείνει σταθερές για περίπου έναν αιώνα.

αριθμός των νομικών προσώπων μειώθηκε κατακόρυφα μέσω εκτεταμένων συγχωνεύσεων και καταργήσεων (από 6.000 σε λιγότερα από 2.000), ενώ προβλέφθηκε ανώτατος αριθμός νομικών προσώπων δημόσιου και ιδιωτικού χαρακτήρα αντίστοιχα ανά δήμο.

Το σύστημα διοίκησης των δήμων απέκτησε νέα όργανα διευρύνοντας τη συμμετοχή των πολιτών. Ειδικότερα, προβλέφθηκε ο δήμος να διοικείται εκτός του δημάρχου, των αντιδημάρχων που τον επικουρούν⁴⁷ και του δημοτικού συμβουλίου, του οποίου τα μέλη αναδεικνύονται σε συνάρτηση με τον πληθυσμό του δήμου⁴⁸ και από την οικονομική επιτροπή (ως συνέχεια της δημοκρατικής επιτροπής), την επιτροπή ποιότητας ζωής (αποφασιστικές και εισηγητικές αρμοδιότητες) και την εκτελεστική επιτροπή (εισηγητικές και συντονιστικές αρμοδιότητες). Επιπρόσθετα, θεσμοθετήθηκαν η δημοτική επιτροπή διαβούλευσης, ο συμπαραστάτης του δημότη και της επιχείρησης (ως θεσμός εσωτερικής διαμεσολάβησης μεταξύ πολιτών, επιχειρήσεων και δήμων για την καταπολέμηση της κακοδιοίκησης), το συμβούλιο ένταξης μεταναστών και η συνέλευση κατοίκων τοπικής κοινότητας ως θεσμός άμεσης δημοκρατίας. Ταυτόχρονα, οι συνιστώμενοι δήμοι απέκτησαν νέες αρμοδιότητες, οι οποίες προηγουμένως ασκούνταν από τις ΝΑ και τις κρατικές περιφέρειες, ενώ προβλέφθηκε η αντίστοιχη μεταφορά προσωπικού και πόρων.⁴⁹ Περαιτέρω, επαναδιατυπώθηκαν οι προβλέψεις για την οικονομική αυτοτέλειά τους, ιδίως μέσω των ΚΑΠ⁵⁰ αν και η πλήρης απόδοσή τους αποτέλεσε ανοιχτό ζήτημα.⁵¹

Ο βασικός σκοπός των μετασχηματισμών ήταν η προοδευτική ενδυνάμωση των τοπικών και περιφερειακών αρχών διακυβέρνησης. Σε ορισμένο βαθμό αυτό επετεύχθη, δεδομένης της θεσμικής αναβάθμισης της ισχύος τους μέσα από τις διαδοχικές συγχωνεύσεις και τη δημιουργία μεγαλύτερων και βιώσιμων δομών διοίκησης με αντίστοιχο περιορισμό του διοικητικού κατακερματισμού. Την ίδια λογική εξυπηρέτησε η μεταφορά νέων αρμοδιοτήτων και αύξησης των πόρων τους.⁵²

47. Ο αριθμός τους είναι συνάρτηση του πληθυσμού του δήμου. Σχετ.: άρθρο 59, ν. 3852.2010.

48. Με ελάχιστο αριθμό 13 μελών σε δήμους έως 2.000 κατοίκους και μέγιστο 49 μέλη από 150.001 κατοίκους και άνω. Σχετ.: άρθρο 7, ν. 3852.2010.

49. Άρθρα 94-95, 257-258 και 270, ν. 3852.2010. Ειδικότερες προβλέψεις ίσχυσαν για τους νησιωτικούς (άρθρο 204) και ορεινούς δήμους (άρθρο 209)· εν προκειμένω οι νησιωτικοί δήμοι ανέλαβαν περισσότερες αρμοδιότητες (μεταβιβαζόμενες από την κρατική περιφέρεια) σε σχέση με τους ηπειρωτικούς.

50. Άρθρο 259, ν. 3852.2010. Ειδικότερα, προβλέφθηκε ότι οι ΚΑΠ θα προέρχονταν σε ποσοστό 20% από τις συνολικές εισπράξεις του φόρου εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, 12% από αντίστοιχες εισπράξεις του φόρου προστιθέμενης αξίας και 50% από τα συνολικά έσοδα του φόρου ακίνητης περιουσίας.

51. Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (2006α).

52. Οι πόροι αφορούν ανθρώπινο και υλικό κεφάλαιο. Εν τούτοις, παραμένει ζητούμενο η πλήρης απόδοση των χρηματοδοτικών πόρων από την κεντρική διοίκηση για την άσκηση των αρμοδιοτήτων που μεταβιβάζονται. Ενδεικτικά, στο ν. 3852.2010 αναφερόταν ρητά ότι η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση προς της αυτοδιοίκηση συνεπαγόταν και τη μεταβίβαση των αντίστοιχων πόρων, όμως στην πράξη, η παρακράτησή τους δεν αποτέλεσε εξαίρεση. Πάντως, ανασταλτικός ρόλος στην απόδοση πόρων μπορεί να αποδοθεί στη δημοσιονομική κρίση και την οικονομική συρρίκνωση μετά

Β΄ βάρθμια αυτοδιοίκηση

Ο νομός και η νομαρχία αποτέλεσαν για πολλά έτη «το σταθερότερο και διαρκέστερο σχήμα διοικητικής οργάνωσης στην Ελλάδα» (Μακρυδημήτρης, 1999, σελ. 151).⁵³ Ο δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης προβλέφθηκε με το ν. 1622.1986 σε επίπεδο νομού, εν τούτοις η υλοποίηση των σχετικών διατάξεων δεν προχώρησε. Έτσι, η δυναμική που προέκυψε από τη σύστασή του δεν αξιοποιήθηκε το 1990⁵⁴ και η εισαγωγή δευτέρου βαθμού αυτοδιοίκησης παραπέμφθηκε στο μέλλον.

Έως και τα μέσα του 1994 οι νομαρχίες ήταν κρατικές και επικεφαλής τους ορίζονταν μετακλητός υπάλληλος, ο οποίος ήταν πολιτικό πρόσωπο επιλεγμένο από την κεντρική διοίκηση.⁵⁵ Με την ψήφιση και θέση σε ισχύ του ιδρυτικού νόμου των ΝΑ⁵⁶ το 1994 θεσπίστηκε δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης με αιρετή ηγεσία συνεισφέροντας στην αποκέντρωση πολιτικής μορφής.⁵⁷ Θεσμικά, η ΝΑ προβλέφθηκε να υλοποιεί αρμοδιότητες διεκπεραιωτικής φύσης στο τοπικό επίπεδο εξουσίας (νομός) και όχι προγραμματικού χαρακτήρα ή επιτελικού περιεχομένου. Τα όργανα διοίκησης των ΝΑ διακρίνονταν σε μονομελή και συλλογικά και ήταν ο αιρετός (πλέον) νομάρχης, το νομαρχιακό συμβούλιο, η νομαρχιακή επιτροπή και η (γνυμοδοτικού χαρακτήρα) οικονομική και κοινωνική επιτροπή. Επιπρόσθετα, λειτουργούσαν και τα επαρχία (συνολικά 19) με χωρική αρμοδιότητα σε ευρύτερα χωρικά υποσύνολα εντός των ΝΑ (κυρίως νησιά και σε ορισμένες ορεινές περιοχές) με όργανα διοίκησης τον έπαρχο και το επαρχιακό συμβούλιο.

Επιπλέον, δεν θα πρέπει να διαφύγει της προσοχής και το γεγονός ότι η θέσπιση της ΝΑ συνέντρεξε με διαδικασίες πολιτικής που αφορούσαν την ανακατανομή θεσμικών ρόλων μεταξύ δρώντων στο υποεθνικό επίπεδο. Είναι χαρακτηριστικό ότι αμέσως

το 2009.

53. Ο Μακρυδημήτρης (1999) στη μελέτη του κάνει εκτενή αναφορά για την ιστορική πορεία του θεσμού από συστάσεως του ελληνικού κράτους (σελ. 143-150). Συναφώς, βλ. και Μακρυδημήτρης (1997)-Χριστοφιλοπούλου (1997, 1998).

54. Με βάση τις διατάξεις του ν. 1622.1986 η θεσμική αφετηρία του Β΄ βαθμού αυτοδιοίκησης τοποθετήθηκε το 1990 όμως με το άρθρο 3 του ν. 1900.1990 (ΦΕΚ 125Α΄) προκρίθηκε η αναβολή της εφαρμογής του.

55. Όπως αναφέρεται σχετικά, παρά τη χρονική συνέχεια του θεσμού για πολλά χρόνια, δεν δημιουργήθηκε ένα ιδιαίτερο «σώμα νομαρχών» με χαρακτηριστικά "esprit de corps" και παρά τις εξαιρέσεις, σε θέσεις νομαρχών διορίζονταν «πολιτικό προσωπικό δεύτερης κατά κανόνα επιλογής» (Ακαδημία Αθηνών, σελ. 106-107).

56. Ν. 2218.1994, ΦΕΚ 90Α΄.

57. Στις εκλογές του Οκτωβρίου 1994 εξελέγησαν εκτός από τους 54 νομάρχες και 1.414 νομαρχιακοί σύμβουλοι (Ακαδημία Αθηνών, σελ. 113). Αντίστοιχα, στους ΟΤΑ Α΄ βαθμού εξελέγησαν «433 δήμαρχοι, 6.783 δημοτικοί σύμβουλοι, 5.405 πρόεδροι κοινοτήτων, 38.232 κοινοτικοί σύμβουλοι, 315 διαμερισματικοί σύμβουλοι και 1.079 πάρεδροι» (ibid.). Συνολικά έλαβαν μέρος 200.000 υποψήφιοι για περίπου 50.000 δημόσια αξιώματα συμπεριλαμβάροντας και τους υποψηφίους του Α΄ βαθμού αυτοδιοίκησης (ibid.).

μετά τη θεσμοθέτηση των ΝΑ συστάθηκε η υπηρεσία περιφερειακής διοίκησης⁵⁸ με επικεφαλής τον (μετακλητό) περιφερειακό διευθυντή. Ο περιφερειακός διευθυντής ήταν προϊστάμενος των πολιτικών κρατικών υπηρεσιών του νομού ή της νομαρχίας, οι οποίες θα ασκούσαν τις κρατικές αρμοδιότητες που δεν μεταβιβάζονταν στις ΝΑ.⁵⁹

Ως αποτέλεσμα των ανωτέρω παρεμβάσεων ήταν στα μέσα της δεκαετίας του 1990 η διοικητική αρχιτεκτονική της χώρας να παρουσιάσει την πλέον πολυάριθμη μορφή της από συστάσεως νεοελληνικού κράτους, με τέσσερα διακριτά επίπεδα διοίκησης κάτω από το εθνικό: 5.825 ΟΤΑ Α' βαθμού (Χλέπας, 2001, σελ. 67), πενήντα επτά (54+3 διευρυμένοι) ΟΤΑ Β' βαθμού (ΝΑ),⁶⁰ πενήντα τέσσερις περιφερειακές διοικήσεις σε επίπεδο νομού και δεκατρείς περιφέρειες· τα δύο τελευταία επίπεδα ως αποσυγκεντρωμένοι κρατικοί θεσμοί διοίκησης. Ο πληθωρισμός των δομών διοίκησης πάντως αποδείχθηκε βραχύβιος καθώς οι περιφερειακές διευθύνσεις καταργήθηκαν⁶¹ και οι αρμοδιότητές τους μεταφέρθηκαν στις περιφέρειες.

Σε λειτουργικό επίπεδο, επιμέρους οργανωτικές και διοικητικές επιλογές αλλά και αδυναμίες εμπόδισαν την αυτοτελή λειτουργία του θεσμού των ΝΑ. Σύμφωνα με τον Μακρυδημήτρη (1999), οι υπηρεσίες της νομαρχίας δεν οργανώθηκαν σε ενιαία διοικητική μονάδα με προσωπικό που θα εντάσσεται αποκλειστικά στην ιεραρχία της νομαρχίας (ibid., σελ. 152). Η επιλογή ήταν οι επιμέρους υπηρεσίες να εξακολουθήσουν να συνδέονται (τουλάχιστον άτυπα) κάθετα με τις αντίστοιχες κεντρικές των υπουργείων από όπου και προέρχονταν. Πρακτικά, η αυτοδύναμη παρουσία του νέου θεσμού ήταν περιορισμένη καθώς η διοικητική του διάσταση αναπαρήγαγε «τη διάρθρωση των κεντρικών υπηρεσιών του κράτους» με άμεση συνέπεια την έντονη εξάρτηση τόσο σε ζητήματα διοίκησης ανθρώπινου δυναμικού⁶² όσο και οικονομικών πόρων.⁶³

Επιπρόσθετα, η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση χαρακτηρίστηκε από ένα καθεστώς «διττής περιχαράκωσης» (Μακρυδημήτρης, 1999, σελ. 163, 165) δεδομένου ότι μπορούσε να ασκήσει αρμοδιότητες που, αφ' ενός, δεν ανήκαν στο τοπικό επίπεδο ευθύνης

58. Άρθρο 4, ν. 2240.1994, ΦΕΚ 153Α'.

59. Άρθρο 3, ν. 2218.1994.

60. Επίσης, τα επαρχία συνιστούσαν μία ακόμη διοικητική υποδιαίρεση εντός των νομών. Η συγκεκριμένη οργανωτική μονάδα συστάθηκε για πρώτη φορά το 1949, καταργήθηκε το 1971 και επανιδρύθηκε το 1975· η λογική της θεσμοθέτησής τους υπηρετούσε προτεραιότητες εξωτερικής πολιτικής σε «εθνικά ευαίσθητες» περιοχές (π.χ. νησιά), ενώ αργότερα επαρχία ιδρύθηκαν και στην ενδοχώρα. Σχέτ: Ακαδημία Αθηνών (2000, σελ. 137-138).

61. Το 1996.

62. Π.χ. ζητήματα προσλήψεων, προαγωγών και μετακινήσεων (Μακρυδημήτρης, 1999, σελ. 156). Είναι χαρακτηριστικό ότι, σχετικά με ζητήματα προαγωγών, οι αποσπασμένοι υπάλληλοι που υπηρετούσαν κατά το πρώτο χρονικό διάστημα λειτουργίας της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης μπορούσαν να επιλέξουν μεταξύ επαγγελματικής σταδιοδρομίας στο νέο φορέα διατηρώντας παράλληλα το δικαίωμα εξέλιξης και στον φορέα της οργανικής τους θέσης.

63. Επισημαίνεται ότι η θέσπιση ΚΑΠ για το Β' βαθμό αυτοδιοίκησης προβλέφθηκε το 1998, τέσσερα έτη μετά τη θεσμοθέτησή τους και εννέα μετά τη θέσπιση των ΚΑΠ για τον Α' βαθμό.

(πρωτοβάθμιοι ΟΤΑ), αφ' ετέρου, δεν αποδίδονταν στο υπερκείμενο χωρικά αποσυγκεντρωμένο επίπεδο (κρατικής) διοίκησης, δηλαδή τις περιφέρειες. Πρακτικά, οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης δεν ήταν εύκολο να προσδιοριστούν «a priori και in abstracto» (Μακρυδημήτρης, 1999, σελ. 165) παρά το γεγονός ότι περιγράφονταν στον ιδρυτικό τους νόμο.⁶⁴ Σε οργανωτικό επίπεδο προτάθηκε η υιοθέτηση πρότυπου οργανισμού από όλες τις ΝΑ με βασικό κριτήριο, μεταξύ άλλων, την αρχή της οικονομίας των οργανωτικών μονάδων διοίκησης.⁶⁵ Εν τούτοις, οι ΝΑ διαθέτοντας διακριτική ευχέρεια μπορούσαν να προσαρμόσουν την οργανωτική τους δομή στη βάση των χωρικών τους αναγκών.

Συνολικά, με όρους δημόσιας πολιτικής αποκέντρωσης ισχύος και αρμοδιοτήτων, η αυτοδιοίκηση Β' βαθμού κατά τη σύστασή της αποτέλεσε θεσμό με έντονα χαρακτηριστικά πολιτικής αποκέντρωσης, δεδομένου ότι η πολιτική διάσταση του θεσμού ενισχύθηκε ιδιαίτερα καθώς η ηγεσία της κατέστη αιρετή. Με όρους διοικητικής αποκέντρωσης, ήτοι απόδοσης νέων λειτουργιών, αρμοδιοτήτων και προσωπικού, οι ΝΑ κατά τα πρώτα έτη λειτουργίας τους δεν ωφελήθηκαν ιδιαίτερα καθώς οι αρμοδιότητες των κρατικών νομαρχιών διαμοιράστηκαν και στο αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης (περιφέρειες). Ακόμη και με την κατάργηση της υπηρεσίας περιφερειακής διοίκησης στο επίπεδο του νομού οι (νέοι) όροι συνύπαρξης επάλληλων διοικητικών επιπέδων δεν ευνόησαν τις ΝΑ, καθώς οι τελευταίες βρέθηκαν ανάμεσα σε δύο σχετικά ισχυρούς υποεθνικούς δρώντες: τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ και τις περιφέρειες που ανέλαβαν τις αρμοδιότητες των περιφερειακών διοικήσεων. Επιπρόσθετα, η διοικητική αναβάθμιση στο τοπικό και στο αποσυγκεντρωμένο επίπεδο (1997) δυσχέρανε τη σχετική θέση των ΝΑ έναντι των άλλων δύο θεσμών συρρικνώνοντας την –περιορισμένη– ισχύ τους στο εγχώριο πεδίο διακυβέρνησης.⁶⁶ Το 1998 προβλέφθηκε η μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές αρχές στις ΝΑ επί θεμάτων των υπουργείων ανάπτυξης, παιδείας, γεωργίας, υγείας, μεταφορών, δημόσιας τάξης⁶⁷ ως μία προσπάθεια διοικητικής αποκέντρωσης. Επιπλέον, η θέσπιση ΚΑΠ κατά το ίδιο έτος⁶⁸ συνιστά μέτρο δημοσιονομικής

64. Το άρθρο 13 του ν. 2218.1940 απαριθμούσε 25 αρμοδιότητες, τις οποίες ο Μακρυδημήτρης (1999, σελ. 171) διακρίνει σε τρεις κύριες ομάδες: α) οργανωτικής-θεσμικής και διοικητικής φύσεως, β) οικονομικής διοίκησης και πολιτικής, γ) υλοποίησης έργων και προγραμματισμού.

65. Με την εν λόγω αρχή επιδιώκεται η μείωση του αριθμού των επιπέδων διοίκησης και η αντίστοιχη αύξηση του εύρους εποπτείας των προϊσταμένων διοίκησης (Μακρυδημήτρης, 1999, σελ. 172).

66. Σχετικά με τη θέση των ΝΑ στο διοικητικό σύστημα βλ.: Χριστοφίλου (1998).

67. Άρθρο 2, ν. 2647.1998, ΦΕΚ 237Α'.

68. Ν. 2672.1998, ΦΕΚ 290Α'. Οι πηγές χρηματοδότησης (άρθρο 2) ήταν: α) τέλη κυκλοφορίας (15%), β) φόρος μεταβίβασης ακινήτων (10%), γ) τέλος ταξινόμησης οχημάτων (4,5%), δ) φόρος προστιθέμενης αξίας (2%) και ε) τέλη διενέργειας τεχνικών ελέγχων οχημάτων (100%). Κριτήρια απόδοσης ήταν: α) το πληθυσμιακό μέγεθος, οι πληθυσμιακές διακυμάνσεις ανά εποχές και η δημογραφική τάση, β) το μήκος και η βεβαιότητα του οδικού δικτύου, γ) το επίπεδο των κοινωνικών εξυπηρετήσεων, δ) η δυνατότητα άντλησης τοπικών πόρων, ε) οι περιβαλλοντικές συνθήκες, στ) η οικονομική μειονεκτικότητα και οι δεί-

αποκέντρωσης⁶⁹ δίχως, όμως, να μεταβάλει αυξητικά την (περιορισμένη) συνολική επιρροή των ΝΑ στο υποεθνικό σύστημα διακυβέρνησης. Η δε συχνή παρακράτησή τους δυσχέρανε περαιτέρω την αυτοτέλεια του θεσμού.⁷⁰

Με τη μεταρρύθμιση του 2010,⁷¹ η περιφέρεια μετεξελίχθηκε από θεσμό αποσυγκεντρωμένης διοίκησης του κράτους στο νέο Β΄ βαθμό αυτοδιοίκησης ενσωματώνοντας τις ΝΑ ως περιφερειακές ενότητες στο νεοσυσταθέν οργανωτικό σχήμα. Πρακτικά, πενήντα τέσσερις ΝΑ, τρεις διευρυμένες ΝΑ, δέκα εννέα επαρχεία, ήτοι εβδομήντα έξι διοικητικές δομές μετεξελίχθηκαν σε δεκατρείς αιρετές περιφέρειες αντικαθιστώντας τις αντίστοιχες κρατικές δομές. Ουσιαστικά, δημιουργήθηκε ο μεγαλύτερος σε έκταση, αρμοδιότητες και πολιτική ισχύ Β΄ βαθμός αυτοδιοίκησης από συστάσεως του ελληνικού κράτους.⁷²

Στο νέο περιφερειακό σύστημα διακυβέρνησης συμπεριλήφθηκαν ως όργανα διοίκησης του θεσμού ο περιφερειάρχης, οι αντιπεριφερειάρχες (ανά περιφερειακή ενότητα αλλά και καθ' ύλην), το περιφερειακό συμβούλιο (41-71 μέλη βάσει πληθυσμιακού κριτηρίου), η οικονομική επιτροπή και η εκτελεστική επιτροπή (συντονιστικές και εκτελεστικές αρμοδιότητες).⁷³ Περαιτέρω, προβλέφθηκε η λειτουργία περιφερειακής επιτροπής διαβούλευσης (γνωμοδοτικού χαρακτήρα) και περιφερειακός συμπαραστάτης του πολίτη και της επιχείρησης (διαμεσολαβητικό ρόλο για ζητήματα ποιότητας διοίκησης μεταξύ περιφέρειας και πολιτών). Στις αιρετές (πλέον) περιφέρειες μεταβιβάστηκαν νέες αρμοδιότητες, οι οποίες προηγουμένως ασκούσαν από τις κρατικές περιφέρειες, ενώ προβλέφθηκε η αντίστοιχη μεταφορά προσωπικού και πόρων (βάσει κοστολόγησης των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων).⁷⁴ Σχετικά με τα οικονομικά της περιφέρειας, αναδιατυπώθηκε η πηγή προέλευσης των ΚΑΠ προς την κατεύθυνση της οικονομικής αναβάθμισης του νεοπαγούς θεσμού⁷⁵ ενώ και τα περιφερειακά ταμεία ανάπτυξης υπάχθηκαν στις περιφέρειες.⁷⁶

κτες απασχόλησης. Οι πόροι των ΚΑΠ προβλεπόταν να χρηματοδοτούν κατά προτεραιότητα συγκεκριμένες δαπάνες των ΝΑ.

69. Επίσης, με το ν. 3345.2005 (ΦΕΚ 138Α΄) αποδεδεσμεύθηκαν οι ΚΑΠ των ΝΑ από καταβολή βοηθημάτων και επιδομάτων πρόνοιας, η κάλυψη των οποίων πέρασε στις εθνικές αρχές, δίνοντας την ευκαιρία αύξησης πόρων για (νομαρχιακά) αναπτυξιακά έργα και επενδύσεις.

70. Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (2006β).

71. Ν. 3852.2010, ΦΕΚ 87Α΄.

72. Στον Τύπο της εποχής συχνά γινόταν λόγος, με δόση υπερβολής, ότι οι δεκατρείς επικεφαλής των περιφερειών ήταν «μικροί πρωθυπουργοί».

73. Άρθρο 113 και κεφάλαιο Γ΄, ν. 3852.2010.

74. Άρθρα 186, 256 και 270, ν. 3852.2010. Ειδικότερες προβλέψεις ίσχυσαν για τις νησιωτικές περιφέρειες (άρθρο 205).

75. Άρθρο 269, ν. 3852.2010. Ειδικότερα, προβλέφθηκε ότι οι ΚΑΠ θα προέρχονταν σε ποσοστό 2,4% από το φόρο εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων και 4% από τις συνολικές εισπράξεις του φόρου προστιθέμενης αξίας.

76. Άρθρο 190, ν. 3852.2010.

Επίσης, προβλέφθηκε η θέσπιση μητροπολιτικών περιοχών σε Αθήνα (μητροπολιτική περιφέρεια) και Θεσσαλονίκη (μητροπολιτική ενότητα) με σχετικές πρόνοιες για την οργάνωση και απόδοση αρμοδιοτήτων του νέου θεσμού.⁷⁷

Ποσοτικά χαρακτηριστικά των αυτοδιοικητικών θεσμών

Λίγο πριν την εφαρμογή του προγράμματος «Καλλικράτης» το 53% των δήμων⁷⁸ είχε πληθυσμό κάτω από 5.000 κατοίκους, ενώ το 25% είχε πληθυσμό μεταξύ 5.000- 10.000 κατοίκων, ήτοι, το 78% του συνόλου των δήμων είχε πληθυσμό μικρότερο των 10.000.⁷⁹ Περαιτέρω, 18% των δήμων είχαν πληθυσμών μεταξύ 10.000-50.000 κατοίκων, ενώ μόλις 1% ξεπερνούσε τους 100.000 κατοίκους. Στους Πίνακες 2 και 3 παρουσιάζονται βασικά περιγραφικά στατιστικά στοιχεία⁸⁰ αναφορικά με την εξέλιξη των αυτοδιοικητικών θεσμών. Στον Πίνακα 2 το μέγεθος του πληθυσμού είναι σημαντικό διότι συνδέεται με το ύψος των ΚΑΠ ως κριτήριο προσδιορισμού τους.⁸¹ Η αύξηση του μέσου πληθυσμού και της έκτασης σε συνδυασμό με τη μείωση του πλήθους των δομών διευρύνει χωρικά και δημογραφικά τους ΟΤΑ Α' βαθμού. Η σύγκλιση των τιμών γύρω από το μέσο (μείωση ασυμμετρίας) συνεπάγεται τον περιορισμό των μεγάλων διαφορών στις κατανομές των ετήσιων ποσών των ΚΑΠ μεταξύ θεσμών σε σχέση με το παρελθόν.

Σε ευρωπαϊκή κλίμακα, επισημαίνεται ότι στην κατάταξη των 40 χωρών-μελών του CEMR κατά το έτος 2013 η Ελλάδα καταλαμβάνει την όγδοη θέση με βάση τον πληθυσμιακό μέσο όρο των ΟΤΑ Α' βαθμού.⁸² Σύμφωνα με τα περιγραφικά στατιστικά του πληθυσμού των ευρωπαϊκών δήμων των χωρών-μελών του CEMR, για το έτος 2013 ο μέσος πληθυσμός του ευρωπαϊκού δήμου σε σύνολο 40 χωρών ανήλθε σε 20.818, η διάμεσος σε 9.175, ενώ το τρίτο τεταρτημόριο εκκινεί από την τιμή 30.264. Πρακτικά, ο πληθυσμός των ελληνικών δήμων τοποθετείται στο ανώτερο 25% των ευρωπαϊκών δήμων του CEMR, υποδηλώνοντας τη σχετική επάρκεια μεγέθους πληθυσμού που

77. Οι βασικοί τομείς μητροπολιτικών λειτουργιών είναι τέσσερις: α) μεταφορών και συγκοινωνιών, β) περιβάλλοντος και ποιότητας ζωής, γ) χωρικού σχεδιασμού και αστικών αναπλάσεων και, δ) πολιτικής προστασίας και ασφάλειας. Ειδικότερα: μέρος Ε', ν. 3852.2010. Σχετικά με τη συζήτηση για τη μητροπολιτική διακυβέρνηση βλ.: Ακαδημία Αθηνών (2000) ' Πάντειο Πανεπιστήμιο και Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού (2003) ' Γετίμης και Καυκαλάς (2003). Για μία κριτική προσέγγιση βλ.: Μακρυδημήτρης (2010, σελ. 368-369).

78. Όπως επισημαίνει ο Μακρυδημήτρης (2010, σελ. 242), ως δήμοι λογίζονται οι ΟΤΑ που έχουν πληθυσμό άνω των 10.000 κατοίκων. Το εν λόγω όριο προσδιορίστηκε το 1912 (στο ίδιο).

79. Αντίστοιχα, το 1996 το 69,4% των δήμων είχε πληθυσμό μικρότερο των 10.000 κατοίκων, ενώ το 78,6% (90,1%) των κοινοτήτων έως 1.000 (έως 2.000) κατοίκους (Χλέπας, 2001, σελ. 67). Το 1992 το 97% των ΟΤΑ είχε πληθυσμό μικρότερο των 10.000 κατοίκων (Loughlin, 2001, σελ. 279).

80. Κεντρική τάση, διασπορά, ασυμμετρία. Σχετ: Κιόχος (1993).

81. Ν. 1828.1989 (ΦΕΚ 2Α').

82. CEMR (2013, σελ. 13) και επεξεργασία στοιχείων. Για μία παρουσίαση της αυτοδιοίκησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο βλ.: Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Υπουργείο Εξωτερικών (2007, σελ. 123-235) ' Γκέκας και Μήτσου (2010, σελ. 188-442).

έχουν αποκτήσει οι δήμοι, ιδίως μετά τη διοικητική μεταβολή του 2010, σε σχέση και με το ευρωπαϊκό επίπεδο.

Πίνακας 2: Περιγραφικά στατιστικά πληθυσμού ΟΤΑ Α' (και μέση έκταση)

	Μέσος	Διάμεσος	Ελάχιστο	Μέγιστο	Πλήθος	Κύρτωση	Ασυμμετρία	Μέση έκταση (τ.χλμ.)
1991	1.742	-	-	-	5.921	-	-	22
2001	10.611	4.663	28	745.514	1.033	352	16,04	127
2011	33.658	19.575	158	664.612	325	79,4	7,2	405

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ (απογραφές πληθυσμού αντίστοιχων ετών), επεξεργασία δεδομένων.

Στον Πίνακα 3 αποτυπώνονται βασικά περιγραφικά στατιστικά μέτρα για τους ΟΤΑ Β'. Όπως προκύπτει, ο τετραπλασιασμός του μέσου πληθυσμού και της μέσης έκτασης στις νέες δομές παράγει πολιτικές και οικονομικές συνέπειες καθώς συνδέεται, αφ' ενός, με το εύρος της δημοκρατικής αντιπροσώπευσης των πολιτών και, αφ' ετέρου, με το ύψος των αποδιδόμενων πόρων⁸³ (μέσω ΚΑΠ). Ο οκταπλασιασμός του ελάχιστου πληθυσμού (αύξηση 784%), ο τετραπλασιασμός του μέσου πληθυσμού (αύξηση 314%) και ο υπερ-τετραπλασιασμός της μέσης έκτασης (αύξηση 315%) των αυτοδιοικητικών θεσμών συνεπάγονται σημαντική χωρική και δημογραφική μεγέθυνση των αυτοδιοικητικών θεσμών Β' βαθμού και συνδέονται με τη διεύρυνση του πεδίου άσκησης των αρμοδιοτήτων τους, οι οποίες επίσης αυξήθηκαν ως αποτέλεσμα διαδοχικών μετασηματισμών (1994, 2010).⁸⁴

Πίνακας 3: Περιγραφικά στατιστικά πληθυσμού ΟΤΑ Β' (και μέση έκταση)

	Μέσος	Διάμεσος	Ελάχιστο	Μέγιστο	Πλήθος	Κύρτωση	Ασυμμετρία	Μέση έκταση (τ.χλμ.)
2001	202.996*	112.615	22.506	3.761.810	51	43	6,4	2.437*
2011	841.439	584.989	198.894	3.787.386	13	7,4	2,7	10.125

* Πλήθος: 54

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, επεξεργασία δεδομένων (2001: ΝΑ, 2011: Περιφέρειες).

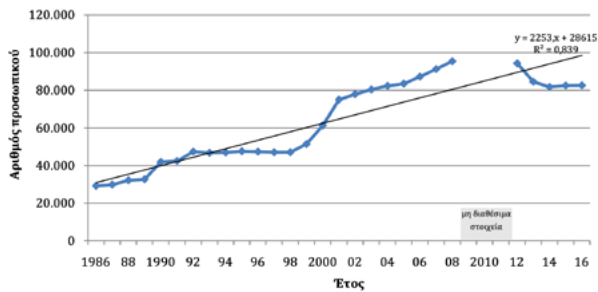
Περαιτέρω, στο Γράφημα 2 (και Γράφημα 3) παρουσιάζεται η αυξητική τάση του ανθρώπινου δυναμικού των ΟΤΑ παρέχοντας ενδείξεις προοδευτικής ενίσχυσης της αυτοδιοίκησης. Εν τούτοις, η ποιοτική διερεύνηση του παραγωγικού συντελεστή «ανθρώπινοι πόροι» αναδεικνύει υστερήσεις σε ό,τι αφορά το επίπεδο εκπαίδευσης.

83. Ο πληθυσμός και η έκταση συνιστούν κριτήρια κατανομή των ΚΑΠ για τους ΟΤΑ Β' (ν. 2672.1998, ΦΕΚ 290Α').

84. Σχετικά με αντίστοιχα μεγέθη περιφερειών άλλων ευρωπαϊκών χωρών, βλ. και: Μακροδημήτρης (2010, σελ. 231).

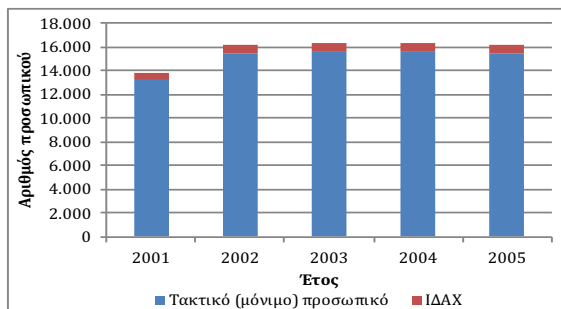
Οι κατηγορίες προσωπικού πανεπιστημιακής (ΠΕ) και τεχνολογικής (ΤΕ) εκπαίδευσης μέχρι το 1994 κυμαίνονταν μεταξύ 7,5% και 10% επί του συνόλου του προσωπικού που υπηρετούσε (Γράφημα 4). Μετά τη μεταρρύθμιση του 1997 η κατάσταση εμφανίζεται να αλλάζει καθώς το μερίδιο των δύο κατηγοριών αυξάνεται (17,3% το 2000 και 28.8% το 2007). Εντούτοις, εξακολουθεί να υστερεί σημαντικά σε σχέση με τις άλλες κατηγορίες εκπαίδευσης (δευτεροβάθμια-ΔΕ, υποχρεωτική-ΥΕ) που συνεχίζουν έως και το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 2000 να αποσπούν άνω του 70% του προσωπικού των ΟΤΑ. Η κατάσταση στην κεντρική διοίκηση είναι διαφοροποιημένη καθώς το μερίδιο του προσωπικού κατηγοριών ΠΕ και ΤΕ εμφανίζεται μεγαλύτερο (Γράφημα 5).

Γράφημα 2: Εξέλιξη τακτικού προσωπικού ΟΤΑ



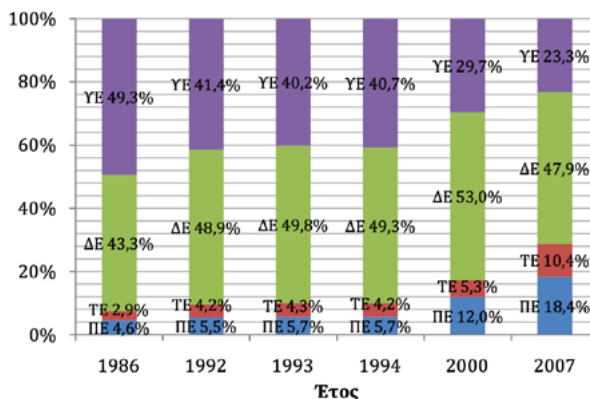
Πηγή: Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης/ΥΠΕΣ (Δελτία στατιστικών στοιχείων προσωπικού) και: www.apografi.gov.gr (2012-2016).

Γράφημα 3: Εξέλιξη προσωπικού ΝΑ



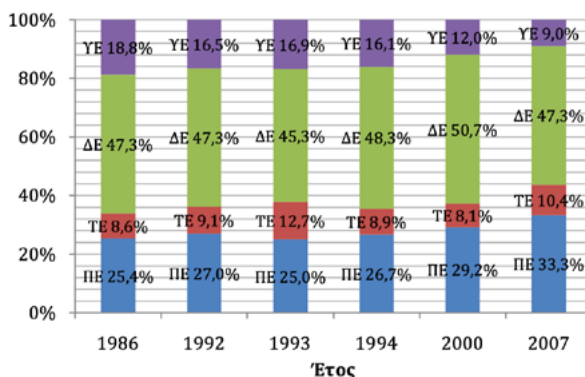
Πηγή: Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης/ΥΠΕΣ, δελτία στατιστικών στοιχείων.

Γράφημα 4: Επίπεδο εκπαίδευσης προσωπικού ΟΤΑ



Πηγή: Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης/ΥΠΕΣ, δελτία στατιστικών στοιχείων.

Γράφημα 5: Επίπεδο εκπαίδευσης προσωπικού κεντρικής διοίκησης



Πηγή: Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης/ΥΠΕΣ, δελτία στατιστικών στοιχείων.

2.2.2 Μετασχηματισμοί στο αποσυγκεντρωμένο πεδίο

Το 1986⁸⁵ αποτέλεσε το έτος θέσπισης των δεκατριών Περιφερειών ως αρμόδιων θεσμικών οργάνων για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης, ενώ το επόμενο έτος καθορίστηκε επακριβώς η χωρική τους έκταση.⁸⁶ Η νομομοποίηση της εισαγωγής του θεσμού συνδέεται κυρίως με εξωγενείς πιέσεις

85. Ν. 1622.86, ΦΕΚ 92Α'.

86. Σχετικά: ΠΔ 51.1987, ΦΕΚ 26Α'.

προσαρμογής για τη δημιουργία περιφερειακού επιπέδου διοίκησης. Όργανα διοίκησης του νέου θεσμού ήταν ο γενικός γραμματέας ως προϊστάμενος των υπηρεσιών, εκπρόσωπος της κυβέρνησης και υπεύθυνος για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής στο χώρο ευθύνης καθώς και το περιφερειακό συμβούλιο στο οποίο συμμετείχαν ο γενικός γραμματέας ως πρόεδρος, οι κατά τόπο νομάρχες και εκπρόσωποι κοινωνικών φορέων.⁸⁷

Οι περιφέρειες, ως δομές του αποσυγκεντρωμένου επιπέδου διοίκησης, έως περίπου τα μέσα της δεκαετίας του 1990, δεν εμφάνιζαν λειτουργικούς όρους θεσμικής και διοικητικής παρουσίας, δεδομένου ότι στερούνταν οικονομικών πόρων αλλά και επαρκούς και κατάλληλου ανθρώπινου δυναμικού, ενώ είχε ματαιωθεί και η υλοποίηση ιδρυτικών τους διατάξεων. Επιπρόσθετα, η απροθυμία μεταβίβασης αρμοδιοτήτων από υπουργεία, πλην του Εσωτερικών, του Εθνικής Οικονομίας και του Υγείας Πρόνοιας, συντηρούσε τη θεσμική τους υστέρηση (Ακαδημία Αθηνών, 2000, σελ. 142-143). Η κατάσταση άλλαξε ριζικά το 1997 με την έναρξη ισχύος του ν. 2503.⁸⁸ Συναφώς, επανεπιβεβαιώθηκε ο θεσμός των περιφερειών, ο ρόλος των οποίων μεταβλήθηκε, καθώς από όργανα προγραμματισμού και συντονισμού της ανάπτυξης, θα αποτελούσαν εφεξής ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του κράτους. Παράλληλα, ενισχύθηκαν με νέες αρμοδιότητες⁸⁹ από διάφορα υπουργεία, πόρους (ανθρώπινο δυναμικό) και εργαλεία διοίκησης (σύγχρονο οργανόγραμμα). Η ενίσχυσή τους κατέτεινε προς την ουσιαστική ενδυνάμωση του θεσμικού τους ρόλου και ανάδειξής τους στο διοικητικό σύστημα ως διακριτού πόλου διακυβέρνησης.⁹⁰

Με τον ν. 2647.1998⁹¹ μεταβιβάστηκε πλήθος αρμοδιοτήτων από την εθνική διοίκηση στις περιφέρειες (και την αυτοδιοίκηση). Ειδικότερα, στις περιφέρειες μεταβιβάστηκαν αρμοδιότητες επί θεμάτων των υπουργείων: εσωτερικού, ανάπτυξης, περιβάλλοντος, χωροταξίας και δημοσίων έργων, εθνικής παιδείας και θρησκευμάτων, γεωργίας, εργασίας και κοινωνικών ασφαλίσεων, υγείας και πρόνοιας, πολιτισμού, εμπορικής ναυτιλίας και μεταφορών και επικοινωνιών, καθώς και συναρμοδιότητες των εν λόγω Υπουργείων.

Με τη θέση σε ισχύ του ν. 3852.2010 η αποσυγκεντρωμένη διοίκηση έπαψε να εκπροσωπείται από την κρατική περιφέρεια καθώς αυτή αντικαστάθηκε από ένα νέο θεσμό: την αποκεντρωμένη διοίκηση. Ειδικότερα, συστήθηκαν επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις,⁹² η χωρική έκταση των οποίων βασίστηκε σε υποσύνολα περιφερειών (πλην Αττικής). Στο νέο θεσμό μεταφέρθηκαν οι αμιγώς κρατικές αρμοδιότητες των (πρώην κρατικών) περιφερειών (π.χ. διοικητική εποπτεία ΟΤΑ, χωροταξία, αστική κατάσταση

87. Η περιφέρεια δε διέθετε νομική προσωπικότητα (Ακαδημία Αθηνών, 2000, σελ. 281).

88. Ν. 2503.97, ΦΕΚ 107Α'.

89. Για μία παρουσίαση των αρμοδιοτήτων των αποσυγκεντρωμένων αρχών διοίκησης (περιφέρειες) έως το 2000, βλ. σχετ.: Ακαδημία Αθηνών (2000, σελ. 281-283).

90. Ν. 2218.1994, ΦΕΚ 90Α' και 2240.1994, ΦΕΚ 153Α' (ιδίως με το ν. 2218).

91. ΦΕΚ 237Α' (άρθρο 1).

92. Άρθρο 6, ν. 3852.2010, ΦΕΚ 87Α'.

και μετανάστευση, κληροδοτήματα, περιβαλλοντικές αρμοδιότητες) μαζί με το προσωπικό που τις ασκούσε.⁹³ Επικεφαλής του νέου θεσμού τέθηκε γενικός γραμματέας⁹⁴ ενώ συστήθηκε και συμβούλιο (στο πρότυπο της κρατικής περιφέρειας) με μέλη τον ίδιο ως πρόεδρο, τους περιφερειάρχες της χωρικής έκτασης ευθύνης και εκπροσώπηση από τις αντίστοιχες ΠΕΔ.⁹⁵

Με το διοικητικό μετασχηματισμό του 2010 για πρώτη φορά από τη σύσταση του αποσυγκεντρωμένου επιπέδου διοίκησης (1986) η θεσμική ισχύς του παρουσιάζει τάσεις απίσχνανσης. Κατά τη μετάβαση από τις δεκατρείς κρατικές περιφέρειες στις επτά αποκεντρωμένες διοικήσεις επιμέρους αρμοδιότητες μεταβιβάστηκαν «προς τα κάτω», ήτοι τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση.⁹⁶ Η αυτονόμηση του ελέγχου νομιμότητας των ΟΤΑ⁹⁷ αναμένεται να συρρικνώσει περαιτέρω την ισχύ του αποσυγκεντρωμένου επιπέδου διοίκησης θέτοντας εν αμφιβόλω τη λειτουργική αυθυπαρξία του.⁹⁸ Παρόμοιες ενδείξεις «αποψίλωσης» της θεσμικής ισχύος του φορέα παρέχει και η υποβάθμιση του επικεφαλής στη διοικητική ιεραρχία, καθώς πλέον αντιστοιχεί σε επίπεδο γενικής διεύθυνσης υπουργείου, ενώ προγενέστερα αντιστοιχούσε στο επίπεδο γενικού γραμματέα υπουργείου.⁹⁹

Ποσοτικά χαρακτηριστικά των αποσυγκεντρωμένων θεσμών

Στο Γράφημα 6 παρουσιάζεται η εξέλιξη του (τακτικού) προσωπικού των δεκατριών πρώην κρατικών περιφερειών, νυν επτά αποκεντρωμένων διοικήσεων. Όπως προκύπτει, το ανθρώπινο δυναμικό δεν ξεπέρασε τους 10.000 υπαλλήλους, ενώ μετά το διοικητικό μετασχηματισμό του 2010 και τη μεταφορά αρμοδιοτήτων στην αυτοδιοίκηση, το αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης απώλεσε μέρος του ανθρώπινου δυναμικού του συγκριτικά με το παρελθόν, παρέχοντας ενδείξεις περιορισμού πόρων και έκτασης θεσμικής ισχύος.

93. Άρθρο 280, ν. 3852.2010. Επίσης, τους απονεμήθηκαν και ορισμένες πρόσθετες αρμοδιότητες.

94. Άρθρο 6, ν. 3852.2010. Με το άρθρο 28 του ν. 4325.2015 (ΦΕΚ 47Α') ο επικεφαλής μετονομάστηκε σε «συντονιστής αποκεντρωμένης διοίκησης» και η θέση του κατέστη αντίστοιχη με του προϊστάμενου γενικής διεύθυνσης υπουργείου, παρέχοντας ενδείξεις θεσμικής υποβάθμισης.

95. Άρθρα 6 και 280, ν. 3852.2010.

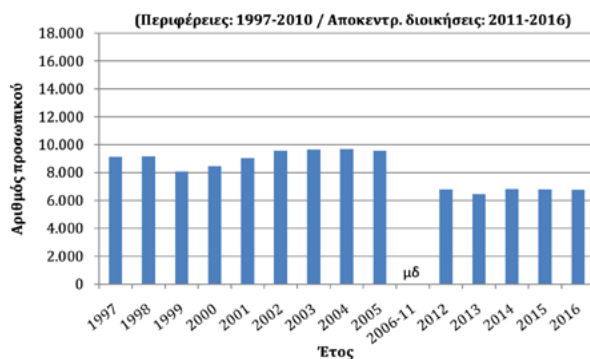
96. Ν. 3852.2010, άρθρο 186, ΙΙ. Α.: Αρμοδιότητες προγραμματισμού-ανάπτυξης και ιδίως σε ό,τι αφορά την κατάρτιση, διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή των ΠΕΠ του ΕΣΠΑ (ν. 3614.2007, ΦΕΚ 267Α').

97. Μέσω της δημιουργίας της Αυτοτελούς Υπηρεσία Εποπτείας (ΑΥΕ) ΟΤΑ σε κάθε αποκεντρωμένη διοίκηση (σχετ.: άρθρα 215 και 238 ν. 3852.2010, όπως ισχύουν).

98. Σχετικά έχει υποστηριχθεί και η κατάργησή τους με μεταφορά των αρμοδιοτήτων των αποκεντρωμένων διοικήσεων στο περιφερειακό και τοπικό επίπεδο ή (και) σε αποσυγκεντρωμένες μονάδες υπουργείων (σχετ.: ΕΝΠΕ, 2013, 2015).

99. Άρθρο 28, ν. 4325.2015, ΦΕΚ 47Α'.

Γράφημα 6: Προσωπικό αποσυγκεντρωμένων κρατικών δομών



Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών, Εισηγητικές εκθέσεις προϋπολογισμών ετών 1998-2006 και www.apografi.gov.gr (έτη: 2012-2016). Επεξεργασία δεδομένων (1997-2005: περιφέρειες, 2011-2016: αποκεντρωμένες διοικήσεις). 2006-2011: μη διαθέσιμα.

Στον Πίνακα 4 παρουσιάζονται βασικά μεγέθη της αποσυγκεντρωμένης διοίκησης. Συναφώς, επισημαίνεται η σημαντική αύξηση του μέσου πληθυσμού και της γεωγραφικής έκτασης ευθύνης μετά το 2011.

Πίνακας 4: Περιγραφικά στατιστικά πληθυσμού αποσυγκεντρωμένης διοίκησης (και μέση έκταση)

	Μέσος	Διάμεσος	Ελάχιστο	Μέγιστο	Πλήθος	Κύρτωση	Ασυμμετρία	Μέση έκταση (τ.χλμ.)
1991	789.105	570.496	193.734	3.523.407	13	7,5	2,7	10.125
2001	843.212	605.329	206.121	3.761.810	13	7,3	2,6	10.125
2011	1.562.672	1.296.942	565.731	3.787.386	7	1	1,3	18.803

Πηγή: ΕΛΣΤΑΤ, επεξεργασία δεδομένων (1991 και 2001: περιφέρειες, 2011: αποκεντρωμένες διοικήσεις).

2.3 Η σταδιακή μεταβολή του διοικητικού παραδείγματος

Ενώ οι διαπιστώσεις για τις θεσμικές και οργανωσιακές αδυναμίες της υποεθνικής διακυβέρνησης δεν φείδονταν της ανάγκης προώθησης θεσμικών και οργανωσιακών μεταβολών, μεταπολιτευτικά, μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες σε ό,τι αφορά τουλάχιστον το πεδίο της τοπικής αυτοδιοίκησης χαρακτηρίζονταν αρχικά από «αμηχανία» (Χλέπας, 2000). Η συνύπαρξη τάσεων απο(συ)κέντρωσης και συγκεντρωτισμού από την πλευρά των κεντρικών δρώντων ερμηνεύεται και ως αναγνώριση από τους ίδιους της περιορισμένης διοικητικής ικανότητας των τοπικών και περιφερειακών δρώντων λόγω στενότητας πόρων και ιδιαίτερως απουσίας ικανού ανθρώπινου δυναμικού (Χριστοφιλοπούλου, 1998,

σελ. 202). Από μία άλλη πλευρά, αναδεικνύονται οι ασυμμετρίες θεσμικής ισχύος που συντελούν στην αποτυχία της προώθησης αλλαγών. Όπως υποστηρίζει ο Sotiropoulos (2012, σελ. 20), η γραφειοκρατία συνιστά παράγοντα που μπορεί να συντελέσει στην ματαίωση εφαρμογής μεταρρυθμίσεων. Οι μεταρρυθμιστικές πρόνοιες του ν. 1622.1986 σχετικά με τη θέσπιση των περιφερειών, την αποκέντρωση και την ενίσχυση της αυτοδιοίκησης δεν υλοποιήθηκαν καθώς η γραφειοκρατία του Υπουργείου Εσωτερικών αναγνωρίζοντας το ενδεχόμενο απώλειας της ισχύος της προς όφελος των υποεθνικών επιπέδων διοίκησης παρεμπόδισε τη μεταφορά αρμοδιοτήτων και οικονομικών πόρων (Χλέπας, 1999).¹⁰⁰

Επί της ουσίας, ο «οργανωτικός κατακερματισμός και η λειτουργική ανεπάρκεια» (Χλέπας, 2001, σελ. 67) αποτελούσαν δομικά χαρακτηριστικά του αυτοδιοικητικού πεδίου διοίκησης κατά την πρώτη φάση συμμετοχής της χώρας στην ΕΕ. Στην πράξη, υπήρχε ένα τεράστιο πλήθος θεσμικά και διοικητικά αδύναμων κοινοτήτων σε συνδυασμό με δήμους που επίσης χαρακτηρίζονταν από ελλιπή στελέχωση ανθρώπινου δυναμικού με υψηλά προσόντα αλλά και περιορισμένους υλικούς πόρους (Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, 1990· Ακαδημία Αθηνών, 2000, σελ. 303).¹⁰¹ Η κατάσταση στο αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης δεν διέφερε, ενώ διαπιστωνόταν η ανάγκη εσωτερικής αναδιοργάνωσης (Ακαδημία Αθηνών, 2000, σελ. 290-293). Για τους ΟΤΑ Β΄ βαθμού διαπιστωνόταν ότι τα μέτρα αποκέντρωσης δεν είχαν συνεισφέρει στην ανάπτυξη του θεσμού, υπήρχε ασάφεια ως προς το εύρος των αρμοδιοτήτων και σύγχυση με την περιφέρεια ως προς την καθ' ύλην αρμοδιότητα (στο ίδιο, σελ. 290-293). Ο περιορισμένος συντονισμός και ο έντονος κατακερματισμός που παρατηρούνταν στο εσωτερικό της διοικητικής διάρθρωσης των (κρατικών) νομαρχιών είχε σαν αποτέλεσμα τη χαμηλή διοικητική ικανότητα, η οποία μεταφραζόταν σε:

«αντιφάσεις, επικαλύψεις, απουσία προγραμματικής συνοχής, συγκεντρωτισμός, νομικίστικος φορμαλισμός και ψευδεπίγραφη ιεραρχία, συγκρούσεις, σύγχυση αρμοδιοτήτων και διάχυση της ευθύνης κ.λπ.» (Μακροδημήτρης, 1999, σελ. 157).

Με τις διαδοχικές μετασχηματιστικές προσπάθειες επιχειρήθηκε η προώθηση μέτρων αποκεντρωτικού χαρακτήρα με στόχο τον εκσυγχρονισμό και τον περιορισμό των διοικητικών και θεσμικών αδυναμιών των υποεθνικών θεσμών διοίκησης. Έτσι, η υπέρβαση των «θεσμικών παλινδρομήσεων» μεταξύ των ετών 1986-1994 και, εν τέλει, η θεσμοθέτηση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης στο επίπεδο του νομού (1994) χαρακτηρίζεται ως «η πρώτη ριζική ανατροπή των οργανωτικών παραδόσεων της ελληνικής τοπικής διοίκησης» (Χλέπας, 1999, σελ. 438). Υπό μία συνολικότερη οπτική, έχει υποστηριχθεί ότι

100. Αναφέρεται στο: Sotiropoulos (2012, σελ. 20).

101. Ομοίως και στις αρχές της δεκαετίας του 1980 (Εισηγητικές εκθέσεις ν. 1235.1982 και 1416.1984).

«ο πολιτικός, διοικητικός και αναπτυξιακός ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης διευρύνθηκε την τελευταία δεκαπενταετία (1981-1996) με σειρά σημαντικών νομοθετημάτων» (Μαΐστρος, 2009, σελ. 413).

Στον Πίνακα 5 συνοψίζεται η αλληλουχία των διοικητικών μεταβολών στο αυτοδιοικητικό και το αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης. Στους ΟΤΑ Α΄ βαθμού κυριαρχούν ως μεταρρυθμιστικό μέτρο οι «οριζόντιες “χωρικές”-οργανωσιακές μεταρρυθμίσεις» (Kuhlmann and Wollmann, 2011), ήτοι εκτεταμένες συγχωνεύσεις με σκοπό την επέκταση της χωρικής και δημογραφικής τους βάσης. Στις υπόλοιπες αρχές, προκύπτει ότι η αποσυγκεντρωμένη διοίκηση αποτέλεσε δύο φορές (1994, 2010) άτυπο «θεσμικό εργαστήριο» μέσα στο οποίο εκκολάφθηκε ο θεσμός της αυτοδιοίκησης δευτέρου βαθμού. Πρακτικά, οι δύο θεσμοί λειτούργησαν ως «συγκοινωνούντα δοχεία», η αλληλοδιάδραση των οποίων κατέληξε χρονικά το 2010 στην ενίσχυση της θεσμικής παρουσίας της αυτοδιοίκησης Β΄ βαθμού, με παράλληλη αποδυνάμωση του αποσυγκεντρωμένου επιπέδου διοίκησης για πρώτη φορά από συστάσεώς του. Έτσι, στους ΟΤΑ Β΄ βαθμού οι μετασχηματισμοί λαμβάνουν χαρακτήρα «κάθετο, χωρικό-οργανωσιακό» (Kuhlmann and Wollmann, 2011). Με θεσμικούς όρους, σε ό,τι αφορά ειδικά το Β΄ αυτοδιοικητικό βαθμό οι χρονικές στιγμές της υλοποίησης των θεσμικών μεταβολών (1994, 2010) συνδέονται με φαινόμενα αλλαγής πολιτικών συσχετισμών στο εγχώριο επίπεδο, στη βάση των παραδοχών της ιστορικής νεοθεσμικής προσέγγισης, δίχως να λαμβάνεται υπ΄ όψιν η επίδραση εξωγενών παραγόντων πρόκλησης θεσμικής αλλαγής.¹⁰²

Πίνακας 5: Χρονική αλληλουχία μεταβολών στο υποεθνικό επίπεδο διοίκησης, 1986-2013

Έτος	Αυτοδιοικητικοί θεσμοί		Αποσυγκεντρωμένοι θεσμοί (κρατικοί)	
	Α΄ βαθμός	Β΄ βαθμός		
1986-7	Δήμοι & Κοινότητες	-	Νομαρχίες (54)	Περιφέρειες (13)
1994	Δήμοι & Κοινότητες (5.775)	Νομ. Αυτ./σεις (57)	Υπηρεσίες Περ./κής Διοίκησης (54, βραχύβιες)	Περιφέρειες (13)
1997	Δήμοι & Κοινότητες (1.033)	Νομ. Αυτ./σεις (57)		Περιφέρειες (13)
2010	Δήμοι (325)	Περιφέρειες (13)		Αποκεντρωμένες Διοικήσεις (7)

Πηγή: Οικονομίου (2016b)· Ακαδημία Αθηνών (2000, σελ. 141).

Στους Πίνακες 6 και 7 συνοψίζονται τα κύρια χαρακτηριστικά γνωρίσματα των

102. Ο σημαντικότερος παράγοντας είναι η ΕΕ (βλ. επόμενο κεφάλαιο).

υποεθνικών θεσμών διοίκησης και οι μετασχηματισμοί για τρεις διαδοχικές χρονικές περιόδους. Όπως προκύπτει σχετικά, οι προσπάθειες αναβάθμισης των υποεθνικών θεσμών εκκινούν στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1980. Το αίτημα για εκσυγχρονισμό των δομών αναδύεται εντονότερα από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και έπειτα, σε συνδυασμό με εξευρωπαϊστικές πιέσεις για προσαρμογή και σύγκλιση με προδιαγραφές λειτουργίας μείζονων ευρωπαϊκών πολιτικών (πολιτική συνοχής). Οι διοικητικές αδυναμίες και η λειτουργική ανεπάρκεια των υποεθνικών θεσμών αποτελούν τα βασικά θεσμικά χαρακτηριστικά που αναπαράγονται καθ' όλη την υπό μελέτη περίοδο, συντηρώντας, παράλληλα, την υπεροχή ισχύος του κεντρικού κράτους έναντι των τοπικών και περιφερειακών θεσμών, η οποία αντικατοπτρίζεται στο ύψος της κατανομής διαθέσιμων πόρων. Η διαδοχική εξάρτηση των θεσμών από μία πορεία με γνώρισμα την ανεπαρκή ανταπόκρισή τους στην αποστολή τους νομιμοποιεί αιτήματα εκσυγχρονισμού και ανανεώνει τις πιέσεις για συνέχιση της δημόσιας πολιτικής (policy) αποκέντρωσης. Η ραγδαία συρρίκνωση θεμελιωδών οικονομικών μεγεθών από το 2010 και έπειτα δυσκολεύει περαιτέρω την χρηματοδοτική επάρκεια των υποεθνικών θεσμών.

Πίνακας 6: Σύνοψη κύριων χαρακτηριστικών υποεθνικών θεσμών, 1986-2013

Περίοδος	Διοικητικό επίπεδο		
	ΟΤΑ Α'	ΟΤΑ Β'	Αποσυγκεντρωμένη διοίκηση
1986-1997	Κατακεραματισμένες δομές, περιορισμένη διοικητική ικανότητα, οικονομική εξάρτηση από το κέντρο (θέσπιση ΚΑΠ 1989)	Θεσμοθέτηση επιπέδου (1994) Υψηλή θεσμική και διοικητική ανεπάρκεια, απόλυτη οικονομική εξάρτηση από το κέντρο	Θεσμικά και διοικητικά αδύναμες δομές αναπτυξιακού προγραμματισμού, περιορισμένες αρμοδιότητες
1998-2010	Αναπαραγωγή διοικητικών ανεπαρκειών, οικονομική εξάρτηση από το κέντρο (παρακράτηση ΚΑΠ, επιχορηγήσεις)	Αναπαραγωγή αδυναμιών, περιορισμένη ενίσχυση (ΚΑΠ 1998), νέες αρμοδιότητες, διατήρηση οικονομικής εξάρτησης από το κέντρο	Θεσμική και διοικητική ενίσχυση, απόδοση νέων αρμοδιοτήτων
2010-2013	Χωρική και δημογραφική επέκταση, περικοπές πόρων (συρρίκνωση οικονομίας), οικονομική εξάρτηση από κέντρο	Σημαντική χωρική και δημογραφική μεγέθυνση, διατήρηση οικονομικής εξάρτησης από το κέντρο, περιορισμός πόρων (συρρίκνωση οικονομίας)	Χωρική επέκταση, θεσμική αποδυνάμωση λόγω απώλειας ισχύος «προς τα κάτω» (ΟΤΑ Β' - διαχείριση ΕΣΠΑ)

Πηγή: Ιδία επεξεργασία.

Πίνακας 7: Μετασχηματισμοί τοπικών και περιφερειακών αρχών διακυβέρνησης

Περίοδος	Μετασχηματισμοί	Νομιμοποίηση
Δεκαετία 1980 (1986-87)	Θέσπιση περιφερειών (αποσυγκεντρωμένη – κρατική – διοίκηση)	Πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης, δημοκρατικός προγραμματισμός, εξευρωπαϊκές πιέσεις
Δεκαετία 1990 (1994, 1997)	Αιρετή ανάδειξη οργάνων ΟΤΑ Β' βαθμού Συγχωνεύσεις ΟΤΑ Α' βαθμού Ενίσχυση αρμοδιοτήτων περιφερειών	Εξευρωπαϊστικές πιέσεις, εκσυγχρονισμός δομών. Μικροοικονομικές προσεγγίσεις, ρητορική (διοικητικής) αποτελεσματικότητας
Δεκαετία 2000 (2010)	Αναδιάταξη θεσμών – σύσταση νέων Αιρετές περιφέρειες με ενσωμάτωση ΝΑ, συγχωνεύσεις ΟΤΑ Α'	Εξευρωπαϊστικές πιέσεις. Μικροοικονομικές προσεγγίσεις, θεσμική/λειτουργική ενίσχυση.

Πηγή: Ιδία επεξεργασία.

Με όρους δημόσιας πολιτικής, η αφετηρία για θεσμικές αλλαγές στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο διακυβέρνησης δεν είχε χαρακτηριστικά προβλήματος που τυχαία και ακανόνιστα εμφανίζονταν στην ατζέντα πολιτικής. Η αναπαραγωγή θεσμικών και διοικητικών αδυναμιών αντανακλούσε την ασυμβατότητα των θεσμών με το ευρύτερο περιβάλλον λειτουργίας τους (εσωτερικό και εξωτερικό/υπερεθνικό) λαμβάνοντας χαρακτηριστικά διάρκειας και συνέχειας στο χρόνο, υποδηλώνοντας μια διαδοχική πορεία εξάρτησης από τη συναφή θεσμική «κληρονομιά» που συνδεόταν με θεσμικές και διοικητικές αδυναμίες και ανεπάρκειες. Η διαμόρφωση των λύσεων έλαβε μικτές διαστάσεις είτε «από την κορυφή» (Υπουργείο Εσωτερικών)¹⁰³ είτε με ευρεία διαβούλευση των συμμετεχόντων και υιοθέτηση θέσων¹⁰⁴ τους (Πίνακας 7). Ο χαρακτήρας των διοικητικών μεταβολών παρέχει ενδείξεις κυρίως αυξητικού και εν μέρει ριζοσπαστικού περιεχομένου (Lindblom, 1979, σελ. 517) δεδομένης της (περιορισμένης) ανακατανομής της πολιτικής ισχύος που επήλθε στον άξονα «κράτος-περιφέρεια» (Χλέπας, 1999).

2.3.1 Ποσοτικά δεδομένα

Στα Γραφήματα που ακολουθούν (Γραφήματα 7-13) παρουσιάζεται η εξέλιξη βασικών οικονομικών στοιχείων των τοπικών και περιφερειακών θεσμών διακυβέρνησης. Η αποτύπωση των δεδομένων εντάσσεται στη συζήτηση περί δημοσιονομικής αποκέντρωσης και οικονομικής αυτοτέλειας των θεσμών. Η πλήρης απόδοση των πόρων συνιστά σημαντικό ζήτημα (Ελεγκτικό Συνέδριο, 2011) και, παράλληλα, διαχρονικό αίτημα των αυτοδιοικητικών θεσμών.¹⁰⁵ Μεθοδολογικά, επισημαίνεται ότι όλα τα στοιχεία παρουσιάζονται κατόπιν σχετικής επεξεργασίας. Ειδικότερα, τα μεγέθη (πόροι υποεθνικών θεσμών από τακτικό προϋπολογισμό, ΚΑΠ, μέγεθος τακτικού σκέλους προϋπολογισμού) αντλήθηκαν από εισηγητικές εκθέσεις του κρατικού προϋπολογισμού αντίστοιχων ετών (1992-2015). Για λόγους συγκρισιμότητας στο χρόνο χρησιμοποιήθηκε ο δείκτης τιμών καταναλωτή της ΕΛΣΤΑΤ ώστε από τρέχουσες τιμές να μετατραπούν σε σταθερές τιμές έτους 2009 (μέσος ετήσιος δείκτης ΕΛΣΤΑΤ, 2009=100). Για τα έτη πριν το 2001 η μετατροπή των δραχμών (δρχ) σε ευρώ βασίστηκε στην ισοτιμία 1 ευρώ=340,75 δρχ. Για τα έτη όπου δεν εμφανίζονται τιμές δεν εντοπίστηκαν διαθέσιμα στοιχεία.

Όπως προκύπτει από το σύνολο των Γραφημάτων (ιδίως Γραφήματα 7 έως 9), οι αποδόσεις πόρων από τον τακτικό προϋπολογισμό αλλά και οι αντίστοιχες μέσω ΚΑΠ βγαίνουν αυξανόμενες από το 1992 έως και το 2009 συνολικά για την αυτοδιοίκηση.¹⁰⁶

103. Υπονοείται ο περιορισμένος διάλογος με άλλους θεσμικούς δρώντες (Χλέπας, 1999).

104. Ενδεικτικές είναι οι μελέτες του ΙΤΑ (2008α, 2008β, 2008γ, 2009) για τη λειτουργική αναβάθμιση των ΟΤΑ στοιχεία των οποίων ενσωματώθηκαν στο ν. 3852.2010.

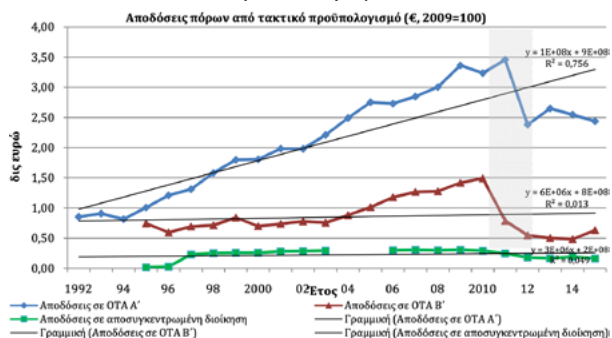
105. Ενδεικτικά: Συνέδρια ΚΕΔΚΕ (1995, 1997, 2000, 2001, 2003, 2004, 2005, 2007, 2008, 2010) ΚΕΔΕ 2012, 2013α, 2013β) ΕΝΑΕ (2004, 2005, 2007) και ΕΝΠΕ (2013).

106. Εν πολλοίς, ακολουθώντας τη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων.

Ουσιαστικά εξυπηρετεί τη λογική των εσωτερικών οικονομικών κλίμακας: η κατανομή μικρών ποσών σε πολλούς κατακερματισμένους χωρικά θεσμούς αντικαθιστάται από τη λογική της απόδοσης περισσότερων χρηματοδοτικών κεφαλαίων σε λιγότερους θεσμούς. Οι τελευταίοι αναμένεται να διαχειριστούν αποτελεσματικότερα και να παράδωσουν ευρύτερης χωρικής κλίμακας έργα και υπηρεσίες, το κόστος των οποίων είναι απαγορευτικό για τους μικρούς ΟΤΑ.

Το 2010 παρατηρείται μικρή κάμψη στις αποδόσεις των ΚΑΠ, ενώ το –κατ’ αρχάς– παράδοξο της αύξησης των πόρων το 2011 (περίοδος δημοσιονομικής συρρίκνωσης) οφείλεται στη μεταβίβαση αρμοδιοτήτων –και πόρων που τις συνοδεύουν– από την αποσυγκεντρωμένη διοίκηση, στη βάση των προβλέψεων του ν. 3852.2010. Η οικονομική ενδυνάμωση των υποεθνικών θεσμών είναι περισσότερο έντονη στην αυτοδιοίκηση πρώτου βαθμού όπου η κλίση της γραμμής τάσης είναι μεγαλύτερη συγκριτικά με τους ΟΤΑ Β’ βαθμού και το αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης. Για το τελευταίο, οι πόροι δεν παρουσιάζουν ιδιαίτερη μεταβολή. Επισημαίνεται ότι έως και το 1998 το σύνολο των εσόδων των ΝΑ προέρχονταν από επιχορηγήσεις δίχως αποδόσεις ΚΑΠ οι οποίοι θεσπίστηκαν το 1998.¹⁰⁷ Η οικονομική συρρίκνωση και το καθεστώς δημοσιονομικής προσαρμογής μετά το 2010 οδήγησαν στη ραγδαία πτώση των εσόδων της αυτοδιοίκησης, περιορίζοντας την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, οι οποίοι κλήθηκαν να ασκήσουν αρμοδιότητες με σημαντικά λιγότερους πόρους απ’ ό,τι πριν το έτος 2010.¹⁰⁸ Στο Γράφημα 9, για το σκοπό της παράλληλης παρουσίασης των μεγεθών εθνικών και υποεθνικών αρχών, δεδομένης της μεγάλης απόκλισης των τιμών μεταξύ τους, τα στοιχεία εκφράζονται με βάση τον φυσικό τους λογάριθμο (lnx).

Γράφημα 7: Αποδόσεις πόρων σε υποεθνικές αρχές από κρατικό τακτικό προϋπολογισμό

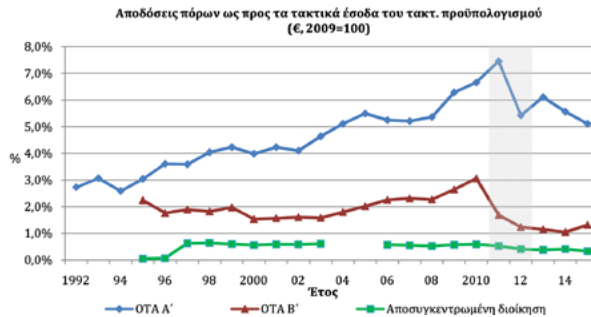


Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων εισηγητικών εκθέσεων κρατικού προϋπολογισμού, Υπουργείο Οικονομικών (1992-2015)· Οικονομίου (2016b).

107. Πριν το 1998 οι ΚΑΠ αποδίδονταν με υπουργικές αποφάσεις.

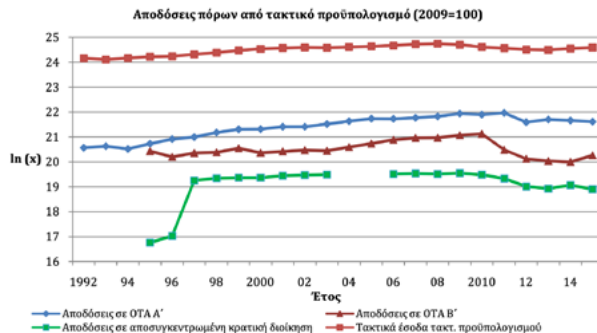
108. Σύμφωνα με τις ενώσεις των αυτοδιοικητικών θεσμών οι μειώσεις των πόρων ανέρχονταν σε άνω των 60% (κρατικές επιχορηγήσεις) οδηγώντας την αυτοδιοίκηση σε οικονομική «ασφυξία». Σχετ.: ΕΝΠΕ (2013)· ΚΕΔΕ (2013α).

Γράφημα 8: Αποδόσεις πόρων σε υποεθνικές αρχές ως προς τα τακτικά έσοδα του κράτους



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων εισηγητικών εκθέσεων κρατικού προϋπολογισμού. Υπουργείο Οικονομικών (1992-2015).

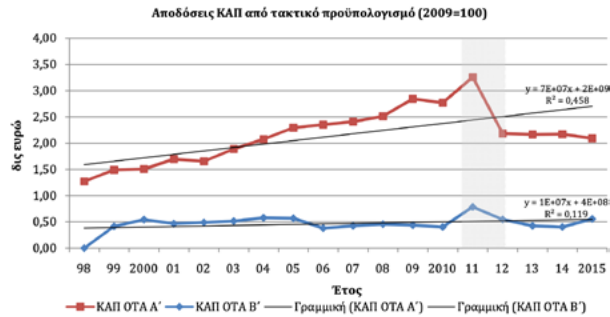
Γράφημα 9: Μεταβολές εσόδων κρατικού τακτικού προϋπολογισμού και υποεθνικών αρχών



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων εισηγητικών εκθέσεων κρατικού προϋπολογισμού. Υπουργείο Οικονομικών (1992-2015).

Όπως προκύπτει από το Γράφημα 10, το μέγεθος των αποδόσεων ΚΑΠ στην αυτοδιοίκηση πρώτου και δεύτερου βαθμού δεν συμπίπτει. Οι αποδόσεις στον Α' βαθμό είναι υψηλότερες αντικατοπτρίζοντας το μεγαλύτερο εύρος αρμοδιοτήτων. Παράλληλα, εμφανίζουν αυξητική τάση. Αντίθετα, οι αποδόσεις τους ΟΤΑ Β' βαθμού υπολείπονται ανατακτώντας κατ' αρχάς το μικρότερο εύρος αρμοδιοτήτων. Οι ΚΑΠ που αποδίδονται από το 2012 και έπειτα βρίσκονται σε σχεδόν ευθεία αναλογία με τους ΚΑΠ του έτους 2004 συνολικά για την αυτοδιοίκηση. Η εν λόγω κατάσταση αντικατοπτρίζει το οξύμωρο της άσκησης διευρυνμένων αρμοδιοτήτων (2010 και έπειτα) με συρρικνωμένους οικονομικούς πόρους. Εναλλακτικά, η αυτοδιοίκηση καλείται να παραδώσει επιτυχώς περισσότερες κατά τόπο δημόσιες πολιτικές με λιγότερα οικονομικά μέσα. Η αναζήτηση νέων πηγών εσόδων εμφανίζεται ως αδήριτη ανάγκη. Η ΕΕ συνιστά δυνητική διέξοδο.

Γράφημα 10: Αποδόσεις ΚΑΠ σε υποεθνικές αρχές από κρατικό τακτικό προϋπολογισμό



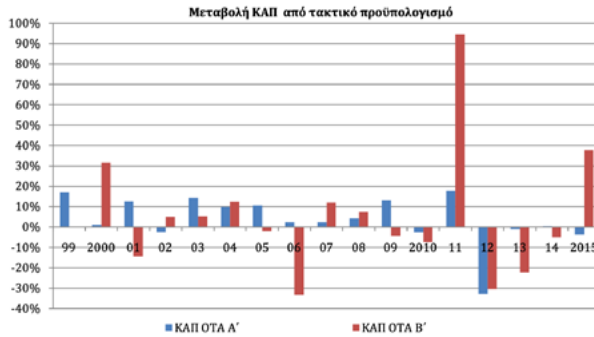
Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων εισηγητικών εκθέσεων κρατικού προϋπολογισμού. Υπουργείο Οικονομικών (1998-2015).

Στο Γράφημα 11 αποτυπώνονται οι ετήσιες μεταβολές αρχικά των ΚΑΠ και έπειτα των συνολικών πόρων που αποδίδονται στις υποεθνικές αρχές κατά την περίοδο 1999-2015. Όπως προκύπτει, οι μεταβολές των ΚΑΠ των ΟΤΑ Α' βαθμού το μεγαλύτερο διάστημα έχουν θετικό πρόσημο. Εξάιρεση αποτελεί το 2012 όπου οι προϋπολογιζόμενες αποδόσεις σημειώνουν κατακόρυφη πτώση (32,9%). Οι ΚΑΠ των ΟΤΑ Β' βαθμού εμφανίζουν μικτές τάσεις. Το έτος 2011 οι ποσοστιαίες αποδόσεις σχεδόν διπλασιάζονται¹⁰⁹ αντανακλώντας την ανάγκη χρηματοδότησης των μεταβιβασθεισών αρμοδιοτήτων από την αποσυγκεντρωμένη διοίκηση.¹¹⁰ Αντίθετα, η μεταβολή των ΚΑΠ που τους αποδίδονται το 2012 ισοδυναμεί με κατακόρυφη πτώση 30,4%. Σωρευτικά για την περίοδο 1999-2015, οι ΚΑΠ των ΟΤΑ Α' βαθμού αυξήθηκαν κατά 63% και κατά 87% για τους ΟΤΑ Β' βαθμού.

109. Σε απόλυτους αριθμούς είναι μικρές (σχετ.: Γράφημα 10).

110. Βλ. και Γράφημα 12 με τις αποδόσεις των συνολικών πόρων.

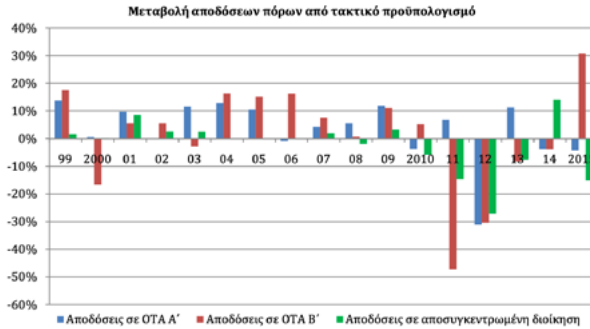
Γράφημα 11: Ετήσια μεταβολή ΚΑΠ ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού από τακτικό προϋπολογισμό



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων εισηγητικών εκθέσεων κρατικού προϋπολογισμού. Υπουργείο Οικονομικών (1999-2015). 1999: μη διαθέσιμα στοιχεία για τους ΟΤΑ Β' βαθμού.

Το Γράφημα 12 εμφανίζει τη μεταβολή του συνόλου των πόρων των υποεθνικών θεσμών από τον τακτικό προϋπολογισμό. Η περίοδος 1999-2009 αποτιμάται θετικά για τις αποδόσεις πόρων προς τους κατά τόπο αρμόδιους θεσμούς, με την εξαίρεση των ΟΤΑ Β' βαθμού κατά το 2000. Από το 2011 και μετά η βαθιά συρρίκνωση της οικονομίας αντικατοπτρίζεται στα έσοδα των υποεθνικών θεσμών, ιδίως των ΟΤΑ Β' βαθμού και της αποσυγκεντρωμένης διοίκησης. Επισημαίνεται ότι για το 2011 η μεταβολή των συνολικών πόρων των ΟΤΑ Β' βαθμού από το σκέλος του τακτικού προϋπολογισμού είναι αρνητική παρά την κατακόρυφη αύξηση των ΚΑΠ το ίδιο έτος (Γράφημα 11). Το σωρευτικό αποτέλεσμα των αποδόσεων στους υποεθνικούς θεσμούς είναι θετικό για την αυτοδιοίκηση (Α' βαθμός: 55% · Β' βαθμός: 22%) και αρνητικό για την αποσυγκεντρωμένη διοίκηση (-38%) με οικονομικούς όρους, η συρρίκνωση της τελευταίας ανέρχεται σε 56,2% κατά την περίοδο 2011-2015. Η εν λόγω οικονομική διάσταση παρέχει ισχυρές ενδείξεις περιορισμού της ισχύος του αποσυγκεντρωμένου επιπέδου διοίκησης, δεδομένης και της απώλειας αρμοδιοτήτων «προς τα κάτω» (ΟΤΑ Β' βαθμού) από τις αρχές του 2011.

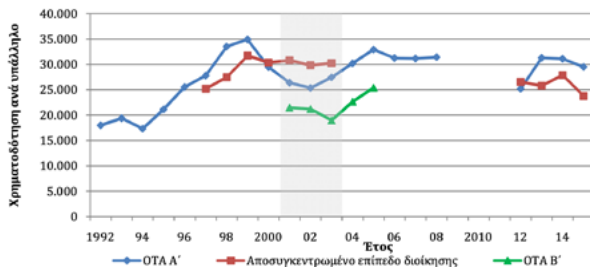
Γράφημα 12: Ετήσια μεταβολή αποδόσεων πόρων σε υποεθνικές αρχές (τακτικός προϋπολογισμός)



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων εισηγητικών εκθέσεων κρατικού προϋπολογισμού. Υπουργείο Οικονομικών (1999-2015). 2004-06: μη διαθέσιμα στοιχεία για την αποσυγκεντρωμένη διοίκηση.

Στο Γράφημα 13 παρουσιάζεται η χρηματοδότηση των υποεθνικών αρχών με αναγωγή στο στελεχιακό δυναμικό τους. Από τα διαθέσιμα στοιχεία προκύπτει ότι, συγκριτικά με την περίοδο 2001-2003, οι ΟΤΑ Β' λάμβαναν το χαμηλότερο ύψος χρηματοδότησης, ενώ η αποσυγκεντρωμένη διοίκηση της περιόδου (κρατικές περιφέρειες) το υψηλότερο. Επίσης, συγκριτικά με τις αρχές της δεκαετίας 1990, η χρηματοδότηση στους ΟΤΑ Α' βαθμού αυξήθηκε. Την περίοδο 2012-2013 εμφανίζεται αυξημένη, εν τούτοις θα πρέπει να ληφθούν υπ' όψιν και παράγοντες που συντέλεσαν στη μείωση προσωπικού (διαθεσιμότητα, συνταξιοδοτήσεις).

Γράφημα 13: Χρηματοδότηση υποεθνικών αρχών και προσωπικό (2009=100)

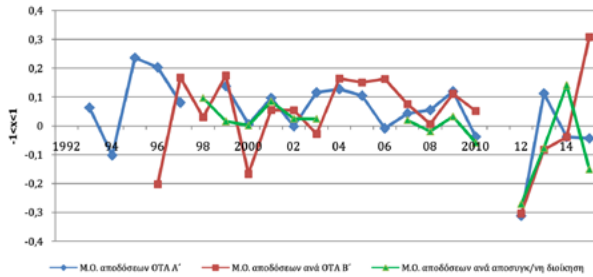


Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων εισηγητικών εκθέσεων κρατικού προϋπολογισμού. Υπουργείο Οικονομικών (1992-2015).

Στο Γράφημα 14 αναπαριστάται η μεταβολή του μέσου όρου των αποδόσεων των υποεθνικών αρχών. Η αναγωγή έχει γίνει στη βάση του αριθμού των δομών σε κάθε επίπεδο και επιμέρους χρονική περίοδο και αντανακλάται σε ποσοστιαία μεταβολή. Σχετικά, προκύπτει συγχρονισμός των μεταβολών τουλάχιστον για τις περιόδους με διαθέσιμα

συγκριτικά στοιχεία για τα τρία επίπεδα διακυβέρνησης (1998-2003, 2007-2010, 2012-2015) με την εξαίρεση του 2014, όπου το μερίδιο των ΟΤΑ Α' βαθμού κατά μέσο όρο μειώνεται σε σχέση με το προηγούμενο έτος. Αντίστροφη είναι η εξέλιξη το 2015.

Γράφημα 14: Μεταβολή μέσου όρου αποδόσεων πόρων ανά επίπεδο διοίκησης



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων εισηγητικών εκθέσεων κρατικού προϋπολογισμού. Υπουργείο Οικονομικών (1992-2015)· ο μέσος όρος υπολογίστηκε επί του συνολικού αριθμού των φορέων.

Στον Πίνακα 8 παρουσιάζονται βασικοί δείκτες που αντικατοπτρίζουν την οικονομική αυτοτέλεια των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Όπως προκύπτει από τους δείκτες ιδίων εσόδων προς λειτουργικά έξοδα και επιχορηγήσεων προς σύνολο αναγκών, η οικονομική αυτοτέλεια της αυτοδιοίκησης ήταν πιο έντονα περιορισμένη κατά την περίοδο 1994-2000 στο Β' βαθμό. Στους ΟΤΑ Α' βαθμού τα ίδια έσοδα ως προς τα λειτουργικά έξοδα αντιστοιχούσαν σε μερίδιο 74%-80%. Η κατάσταση στους ΟΤΑ Β' βαθμού ήταν αντίστροφη, καθώς η λειτουργική εξάρτηση από το κέντρο εμφανίζεται πολύ υψηλότερη, ιδίως την περίοδο 1996-1998 όπου τα ίδια έσοδα αντιστοιχούν σε μονοψήφια ποσοστά.¹¹¹ Οι δε επιχορηγήσεις αποτέλεσαν συστηματικά ιδιαίτερα σημαντικό πόρο κάλυψης αναγκών της αυτοδιοίκησης.¹¹²

111. Το 96% των εσόδων των νομαρχιών προερχόταν από οικονομικές μεταβιβάσεις του κέντρου υποδηλώνοντας την απόλυτη χρηματοδοτική εξάρτηση του θεσμού (IMF, 2006, σελ. 13).

112. Με την εξαίρεση των μεγάλων δήμων, η οικονομική εξάρτηση της αυτοδιοίκησης από την κεντρική διοίκηση μεταφραζόταν σε περίπου 57% των εσόδων τους να προέρχεται από μεταβιβάσεις του κέντρου (IMF, 2006, σελ. 12). Μία ιδιαίτερη πτυχή των επιχορηγήσεων έχει επισημάνει ο Γκέκας (2000). Σύμφωνα με τον ίδιο, πέραν της οικονομικής εξάρτησης των ελληνικών ΟΤΑ από την κεντρική διοίκηση ενδιαφέρον εμφανίζει η σύνθεση των επιχορηγήσεων που λάμβαναν: ενώ στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες το μεγαλύτερο μέρος της διάρθρωσης των επιχορηγήσεων ήταν γενικού περιεχομένου επιδρώντας σε μικρό βαθμό στην οικονομική πολιτική της αυτοδιοίκησης, στην Ελλάδα οι επιχορηγήσεις της κεντρικής διοίκησης παρουσίαζαν (και παρουσιάζουν) ειδικό σκοπό συρρικνώνοντας τους βαθμούς ελευθερίας των ΟΤΑ για αυτόνομη άσκηση οικονομικής πολιτικής (Γκέκας, 2000, σελ. 77).

Πίνακας 8: Οικονομική αυτοτέλεια αυτοδιοίκησης

		Έτος						
Δείκτης		1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
ΟΤΑ Α'	Ίδια έσοδα / Λειτουργικά έξοδα (%)	74,37	77,74	78,24	80,21	76,33	74,93	75,31
	Επιχορηγήσεις / Σύνολο αναγκών (%)	103,84	122,77	122,34	127,85	108,61	122,15	131,02
ΟΤΑ Β'	Ίδια έσοδα / Λειτουργικά έξοδα (%)	77,95	23,62	7,43	6,63	3,93	19,88	26,03
	Επιχορηγήσεις / Σύνολο αναγκών (%)	186,79	123,84	160,37	148,27	103,47	108,69	125,92

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών (2002, σελ. 89).

Στοιχεία της οικονομικής αυτοτέλειας που αφορούν επιμέρους φορείς της αυτοδιοίκησης (δήμους, κοινότητες, δημοτικές επιχειρήσεις, νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, συμβούλια περιοχής) παρουσιάζονται στον Πίνακα 9. Ειδικότερα, αποτυπώνονται λειτουργικά έσοδα, έξοδα και επιχορηγήσεις για τα έτη 1995 και 1996. Ενδεικτικά, το 1995, οι επιχορηγήσεις του κρατικού προϋπολογισμού προς το σύνολο των αναγκών των δήμων ανέρχονταν σε 126,62%, των κοινοτήτων σε 144,82%, των δημοτικών επιχειρήσεων σε 70,93%, των συμβουλίων περιοχής σε 84,84% και των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων σε 122,86%. Η οικονομική αδυναμία των ΝΑ¹¹³ αποτυπώνεται στο δείκτη «λειτουργικά έσοδα προς έξοδα» (περίπου 18%-21%) αλλά και «επιχορηγήσεις προς λειτουργικά έσοδα» (6%-7%). Με την εξαίρεση των δήμων, η οικονομική εξάρτηση των λοιπών φορέων παρουσίασε τάσεις διεύρυνσης το 1996.

Πίνακας 9: Οικονομική αυτοτέλεια φορέων αυτοδιοίκησης

	Λειτουργικά έσοδα προς έξοδα (%)		Επιχορηγήσεις προς λειτουργικά έσοδα (%)		Επιχορηγήσεις προς σύνολο αναγκών (%)	
	1995	1996	1995	1996	1995	1996
Φορέας						
Δήμοι	78,81	79,98	0,68	0,68	126,62	123,6
Κοινότητες	93,27	96,50	0,43	0,52	144,82	206
Δημ. επιχειρήσεις	103,52	107,68	0,52	0,78	70,93	104,6
ΝΑ	20,87	18,69	5,91	7,12	122,86	139,3
Συμβούλια περιοχής	97,70	106,48	0,26	0,22	84,84	143,6

Πηγή: Υπουργείο Οικονομικών (1998, σελ. 166-167).

Πρακτικά, τα λειτουργικά ανοίγματα των φορέων καλύπτονταν από την κεντρική διοίκηση. Για καθεμία νομισματική μονάδα (δραχμή) λειτουργικών εσόδων των δήμων για

113. Εκτός των περιορισμένων οικονομικών, οι ΝΑ συνοδεύονταν επιπρόσθετα από θεσμικές και διοικητικές αδυναμίες (Μακρυδημήτρης, 1999).

τα έτη 1995 και 1996 η επιχορήγηση άγγιξε αντίστοιχα τις 0,68 δραχμές. Για τους ΟΤΑ Β' ο αντίστοιχος δείκτης ήταν 5,91 και 7,12, υποδηλώνοντας την απόλυτη οικονομική εξάρτηση του φορέα. Με βάση τα Γραφήματα 7-10 καταβλήθηκε προσπάθεια η κατάσταση να αλλάξει, ιδίως μέσω της απόδοσης των ΚΑΠ (Γράφημα 10).

Σε ό,τι αφορά την πλευρά των τοπικών εσόδων, ο βαθμός δημοσιονομικής αυτονομίας των εγχώριων τοπικών και περιφερειακών αρχών έχει χαρακτηριστεί ως μέτριος –ανέρχεται περίπου σε 35% των εσόδων– στοιχείο που καταλήγει σε δημοσιονομική ανισορροπία και, εν τέλει, εξάρτηση από μεταβιβαστικές πληρωμές από το κέντρο συγκριτικά με τον ενωσιακό μέσο όρο (Committee of the Regions, 2014a, σελ. 92). Σε σύγκριση με το έτος 2000, το 2013 η δημοσιονομική αυτονομία των αρχών περιορίστηκε κατά 5 ποσοστιαίες μονάδες (από 39% σε 34%) ενώ στην ΕΕ (27 κράτη-μέλη) ξεπέρασε οριακά το 50% (στο ίδιο, σελ. 92-93). Το 2011 οι κρατικές επιχορηγήσεις προς την τοπική αυτοδιοίκηση αντιστοιχούσαν στο μεγαλύτερο τμήμα των εσόδων τους, περίπου 70%, σε αντίθεση με το 44,1% των αντίστοιχων πόρων των 27 χωρών της ΕΕ (ΕΕΤΑΑ, 2013, σελ. 116· Dexia and CEMR, 2012, σελ. 15), δηλώνοντας τη μεγάλη οικονομική εξάρτηση των τοπικών αρχών από το κεντρικό κράτος.¹¹⁴ Κατά την περίοδο 2000-2008 τα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης κυμαίνονταν μεταξύ 2,5%-2,7% ως ποσοστό του εγχώριου Α.Εγχ.Π.¹¹⁵ ενώ τα αντίστοιχα έσοδα της τοπικής αυτοδιοίκησης στην ΕΕ κυμαίνονταν μεταξύ 10,8%-11,3%. Παράλληλα, την ίδια περίοδο (2000-2008) τα τοπικά φορολογικά έσοδα από φόρους σε εισόδημα, περιουσία και παραγωγή δεν ξεπερνούσαν το 0,3% (Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2010γ, σελ. 44).

2.4 Σχέση ισχύος κέντρου-υποεθνικών αρχών: αυτοτέλεια και εποπτεία δρώντων

Η άσκηση διοικητικής εποπτείας επί πράξεων των ΟΤΑ προσδιορίζει σε σημαντικό βαθμό την αυτονομία δράσης τους. Είναι χαρακτηριστικό ότι μέχρι και τις αρχές της δεκαετίας του 1980 η μορφή άσκησής της από το κεντρικό κράτος έπαιρνε διττή μορφή: αφ' ενός, ελέγχου νομιμότητας των πράξεων ή και παραλείψεων των ΟΤΑ και, αφ' ετέρου, ελέγχου σκοπιμότητας. Με τη δεύτερη μορφή ελέγχου, το διοικητικό «κέντρο» προχωρούσε

114. Επιπλέον, τα έσοδα από φόρους ανέρχονταν κατά προσέγγιση σε 7% έναντι 41,6% του μ.ό. στην ΕΕ (27) ενώ 22% ήταν τα έσοδα από ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα έναντι 10,6% στην ΕΕ αντίστοιχα. Πάντως, από την άλλη πλευρά, επισημαίνονται και οι καθυστερήσεις στις αποδόσεις θεσμοθετημένων πόρων της αυτοδιοίκησης (Ελεγκτικό Συνέδριο, 2011, σελ. 474), φαινόμενο το οποίο υπογραμμίζουν δι-αρκώς και οι ίδιοι οι θεσμοί. Βλ. σχετ.: ΕΝΑΕ (2004, 2005, 2007, 2008)· ΚΕΔΚΕ (1995, 1996, 2000, 2007, 2010).

115. Με όρους δαπάνης, το ποσοστό της τοπικής αυτοδιοίκησης το 2004 άγγιζε το 2,9% του εγχώριου Α.Εγχ.Π. (IMF, 2006, σελ. 14).

σε έλεγχο του σκοπού που εξυπηρετούσαν οι πράξεις του αυτοδιοικητικού οργάνου, περιορίζοντας τους βαθμούς ελευθερίας της (αυτο)διοίκησης και θέτοντας υπό την έγκρισή του κάθε πρωτοβουλία που αναπτυσσόταν στο τοπικό επίπεδο, ακόμη και αναπτυξιακού χαρακτήρα. Περαιτέρω, «μαρτυρούσε» το σημείο ισορροπίας των σχέσεων κέντρο – περιφέρειας, το οποίο καταφανώς εννοούσε με όρους ισχύος το κέντρο. Το εύρος και το βάθος της εποπτείας και ιδιαίτερα ο έλεγχος σκοπιμότητας περιορίστηκαν σημαντικά κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980, ενώ το 1994 ο έλεγχος σκοπιμότητας καταργήθηκε.¹¹⁶

2.4.1 Πλαίσιο άσκησης εποπτείας

Στο πλαίσιο της διατήρησης της ενότητας της δημόσιας διοίκησης, του ενιαίου τρόπου άσκησης διοίκησης καθώς και της τήρησης του κράτους δικαίου και προάσπισης του δημοσίου συμφέροντος, τα όργανα του κράτους¹¹⁷ ασκούν διοικητική εποπτεία σε άλλα δημόσια νομικά πρόσωπα, όπως είναι οι ΟΤΑ. Σύμφωνα με τον Σπηλιωτόπουλο (2002, σελ. 266-267), η διοικητική εποπτεία βασίζεται στην ανάγκη τήρησης της ενιαίας οργανωτικής μορφής του κράτους και υποδηλώνει την επέμβαση αρμοδίων οργάνων του κράτους στη λειτουργία δημόσιων νομικών προσώπων, με σκοπό την υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής, την παρακολούθηση της εφαρμογής των σκοπών που τους έχουν ανατεθεί, τη συμμόρφωση με το ισχύον νομικό πλαίσιο και την προστασία του δημοσίου συμφέροντος.¹¹⁸ Ο επεμβατικός χαρακτήρας της εποπτείας του κράτους ρυθμίζεται από τους κανόνες του διοικητικού δικαίου (στο ίδιο, σελ. 267).¹¹⁹

Σε μελέτη του ΙΤΑ¹²⁰ επισημαίνεται ότι η εποπτεία προκύπτει από το γεγονός ότι η εξουσία των ΟΤΑ είναι τμήμα της δημόσιας (κρατικής) εξουσίας που παραχωρείται στους ΟΤΑ, κατά συνέπεια στοχεύει όχι μόνον στη διαφύλαξη του δημοσίου συμφέροντος αλλά και στη διαφύλαξη του συμφέροντος των ΟΤΑ που συνιστά μέρος του δημοσίου συμφέροντος (ΙΤΑ, 2006). Πάντως, το πλαίσιο της εποπτείας δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την ελεύθερη δράση των ΟΤΑ, ούτε να θίγει τη διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια.¹²¹ Πρακτικά, η εποπτεία συνίσταται (πλέον αποκλειστικά) σε έλεγχο νομιμότητας των πράξεων της αυτοδιοίκησης. Όπως επισημαίνει ο Μακρυδημήτρης:

116. Άρθρο 47, ν. 2218.1994, ΦΕΚ 90Α΄.

117. Υπό την έννοια του στενού νομικού προσώπου του κράτους.

118. Όπως επισήμαινε σχετικά σε εγκύκλιό του το Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (2007): «Το είδος αυτό του ελέγχου δεν θα μπορούσε ποτέ να εκλείψει, διότι τότε θα υπήρχε αδιαφορία του Κράτους για την ενδεχόμενη παραβίαση των νόμων από την πλευρά των Δήμων (και των Κοινοτήτων), γεγονός που δεν συνάδει με την έννοια του κράτους δικαίου».

119. Σχετικά με τη έννοια, βλ. και: Μακρυδημήτρης (2010, σελ. 287-292).

120. Περί προτάσεων άσκησης εποπτείας, βλ. σχετ.: ΙΤΑ (2006).

121. Άρθρο 214, ν. 3852.2010, ΦΕΚ 87Α΄.

«Ο έλεγχος νομιμότητας αναφέρεται στη δυνατότητα που έχει ένα όργανο του Κράτους να διερευνά εάν και κατά πόσο η δράση ενός άλλου εναρμονίζεται με τους κανόνες που τη διέπουν. Η άσκηση του ελέγχου νομιμότητας μπορεί να περιλαμβάνει είτε την άρνηση έγκρισης μίας πράξης του ελεγχόμενου οργάνου είτε την ακύρωσή της. Πάντοτε, όμως, αποκλειστικά και μόνο για λόγους νομιμότητας (διότι προσκρούει στο θεσμικό πλαίσιο που τη διέπει) και όχι για λόγους σκοπιμότητας (επειδή, λ.χ., δεν συμφωνεί με το περιεχόμενό της)» (Μακρυδημήτρης, 2010, σελ. 225).

Το εύρος και το περιεχόμενο της εποπτείας δεν παρέμειναν διαχρονικά ίδια καθώς οι βαθμοί ελευθερίας της δράσης των ΟΤΑ προοδευτικά αυξήθηκαν.¹²² Οι μεταβολές συνδέονται με τη σταδιακή προσαρμογή της κεντρικής διοίκησης στη σταθερή συνταγματική επιταγή¹²³ για διοικητική (και οικονομική από το 2001) αυτοτέλεια.

Ήδη από το Σύνταγμα του 1975 προβλεπόταν η άσκηση εποπτείας από το κράτος επί των ΟΤΑ, η οποία δεν θα εμπόδιζε την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Παράλληλα, συμπεριλήφθηκε και η αρχή της διοικητικής αυτοτέλειας του θεσμού. Οι εν λόγω διατάξεις διατηρήθηκαν κατά την πρώτη αναθεώρηση του Συντάγματος το 1986. Η προοδευτική διεύρυνση της αυτοτέλειας των ΟΤΑ συμπεριλήφθηκε στη διατύπωση της παραγράφου 2 του άρθρου 102 του αναθεωρημένου Συντάγματος του 2001. Σύμφωνα με τη σχετική διάταξη: «οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια». Η συνταγματική αναφορά στη διευρυμένη πλέον μορφή αυτοτέλειας του θεσμού ουσιαστικά κατοχύρωνε μια σειρά ειδικότερων ρυθμίσεων αναφορικά με την επέκταση της οικονομικών πόρων της αυτοδιοίκησης, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορούσε τη θέσπιση των ΚΑΠ και στους δύο βαθμούς.¹²⁴

Η συρρίκνωση του βαθμού εποπτείας της δράσης της αυτοδιοίκησης από το κεντρικό κράτος, η οποία ήδη είχε εκκινήσει από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, συνεχίστηκε με σταθερό ρυθμό περιορίζοντας σε πρακτικό επίπεδο το εύρος του ασκούμενου ελέγχου. Η κατάληξη αυτής της πορείας ήταν το 1994 να αλλάξει ριζικά το περιεχόμενο της εποπτείας, καθώς πλέον θα εστίαζε μόνον στον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των αυτοδιοικητικών οργάνων διοίκησης¹²⁵ με τη ρητή κατάργηση της άσκησης ελέγχου σκοπιμότητας.¹²⁶ Ο περιορισμός του είδους του ελέγχου περιβλήθηκε του συνταγματικού

122. Τυπικά, η εποπτεία διακρίνεται σε: α) εποπτεία επί των πράξεων των οργάνων των ΟΤΑ. βαθμού, β) εποπτεία επί των προσώπων (Μακρυδημήτρης, 2010, σελ. 288-292). Συναφώς: Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (2007).

123. Άρθρο 102, παρ. 2 Συντάγματος 1975/1986/2001/2008.

124. Οι ΚΑΠ θεσπίστηκαν το 1989 για τους ΟΤΑ Α΄ βαθμού και το 1998 για τους ΟΤΑ Β΄.

125. Μονομελών και συλλογικών οργάνων των ΟΤΑ, καθώς και σε επίπεδο νομικών προσώπων των ΟΤΑ.

126. Παρ. 1, άρθρου 47 ν. 2218.1994.

τύπου με την αναθεώρηση του 2001.¹²⁷ Στην παράγραφο 4 του άρθρου 102 ορίζεται ότι «το κράτος ασκεί στους ΟΤΑ εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους». Περαιτέρω, το 2006 προσδιορίστηκε το είδος των αποφάσεων που θα αποστέλλονταν για έλεγχο νομιμότητας¹²⁸ αναφορικά με τη δράση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ,¹²⁹ κατάσταση που δεν άλλαξε το 2010 με την αλλαγή της διοικητικής αρχιτεκτονικής της χώρας.¹³⁰

Από την άλλη πλευρά, η αναγωγή της οικονομικής αυτοτέλειας της αυτοδιοίκησης σε συνταγματικό κανόνα¹³¹ δημιούργησε αντιστρόφως ανάλογες πιέσεις για την παρακολούθηση των οικονομικών τους πόρων. Συναφώς, προβλέφθηκε η εισαγωγή και πρόνοια για υιοθέτηση διπλογραφικού συστήματος λογιστικής παρακολούθησης των οικονομικών καταστάσεων των ΟΤΑ Α' (1999),¹³² ο τύπος και το περιεχόμενο του προϋπολογισμού για τους ΟΤΑ Α' (2004),¹³³ ενώ η υιοθέτηση της διπλογραφικής λογιστικής στους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ προωθήθηκε μόλις το 2011.¹³⁴ Κατά την περίοδο εκδήλωσης της δημοσιονομικής κρίσης (2009-2010) και ως μέτρο παρακολούθησης των οικονομικών της αυτοδιοίκησης, θεσπίστηκε η ίδρυση παρατηρητηρίου οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ με έδρα στο Υπουργείο Εσωτερικών.¹³⁵ Σκοπός του παρατηρητηρίου ορίστηκε «η κατάρτιση από τους ΟΤΑ ρεαλιστικών και ισοσκελισμένων προϋπολογισμών και απολογισμών».

Σε πρακτικό επίπεδο η παρακολούθηση των οικονομικών των αυτοδιοικητικών δρώντων δύσκολα μπορεί να λειτουργήσει ως παράγοντας περιορισμού της οικονομικής αυτοτέλειας. Ο σκοπός συνδέεται με την οικονομική εξυγίανση σε περίπτωση

127. Ομοίως διατηρήθηκε και στην αναθεώρηση του 2008.

128. Ο ΚΔΚ (ν. 3463.2006, ΦΕΚ 114Α') περιείχε αυτοτελές κεφάλαιο (κεφάλαιο Θ', άρθρα 148 έως και 154) επιχειρώντας να διαμορφώσει κατά τρόπο συστηματικό το πλαίσιο της άσκησης εποπτείας επί πράξεων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

129. Για τους ΟΤΑ Β' το πλαίσιο εποπτείας δεν μεταβλήθηκε, σχετ.: Π.δ. 30.1996.

130. Ν. 3852.2010. Όργανο άσκησης κρατικής εποπτείας επί των ΟΤΑ αποτέλεσε ο κρατικός νομάρχης μέχρι το 1994, ο περιφερειακός διευθυντής κατά το διάστημα λειτουργίας της υπηρεσίας (1994-1996) για τους ΟΤΑ Α' και ο γενικός γραμματέας περιφέρειας για τους ΟΤΑ Β'. Η αρμοδιότητα για τους ΟΤΑ Α' πέρασε στον γενικό γραμματέα περιφέρειας το 1997. Το 2010 προβλέφθηκε η σύσταση αυτοτελούς υπηρεσίας εποπτείας (ΑΥΕ) ΟΤΑ με επικεφαλής τον ελεγκτή νομιμότητας σε κάθε αποκεντρωμένη διοίκηση, υπαγόμενη στο Υπουργείο Εσωτερικών. Εντούτοις, η υπηρεσία μέχρι τα τέλη του 2016 δεν είχε τεθεί σε λειτουργία παρά τις επιμέρους προσπάθειες. Αναφορικά με το σύστημα της εποπτείας των αυτοδιοικητικών θεσμών σε δεύτερο βαθμό σχετ.: Μακρυδημήτρης (1999, σελ. 167-168).

131. Παρ. 2 άρθρου 102 Συντάγματος (2001). Για πρώτη φορά προβλέφθηκε ότι οι αρμοδιότητες που τυχόν θα μεταφέρονταν από το κεντρικό κράτος προς την αυτοδιοίκηση (Α' και Β' βαθμού) θα έπρεπε να συνοδεύονται από τους αντίστοιχους πόρους.

132. Π.δ. 315.1999. Η ρύθμιση αφορούσε δήμους άνω των 5.000 κατοίκων ή με τακτικά έσοδα άνω των 500 εκατ. δρχ. αν και υπήρξαν σημαντικά προβλήματα υλοποίησης.

133. ΚΥΑ υπ' αριθμ. 7028/3-2-2004.

134. Παρ. 2 άρθρου 43 ν. 3979.2011.

135. Άρθρο 4 ν. 4111.2013, όπως τροποποιήθηκε (άρθρο 76, ν. 4172.2013, ΦΕΚ 167Α').

συσσώρευσης χρεών, τον περιορισμό της έκθεσης σε δάνεια, καθώς και την αποφυγή εκδήλωσης φαινομένων» «ηθικού κινδύνου».¹³⁶ Η ύπαρξη και διατήρηση υγιών οικονομικών μεγεθών και δεικτών των δρώντων σε συνδυασμό με την τήρηση δράσεων προγραμματισμού¹³⁷ αποτελούν παραμέτρους που, εν τέλει, υποστηρίζουν την οικονομική τους αυτοτέλεια.

Συνολικά, όπως έχει επισημανθεί, ο προοδευτικός περιορισμός του ελέγχου σκοπιμότητας μέχρι και την τελική κατάργησή του είχε ως αποτέλεσμα τη σταδιακή διεύρυνση του πεδίου ευθύνης της αυτοδιοίκησης (Χλέπας, 1999, σελ. 336-337) οδηγώντας σε σταδιακή υπέρβαση του συγκεντρωτικού προτύπου (στο ίδιο, σελ. 460).

2.4.2 Εποπτεία της υποεθνικής κινητοποίησης

Στο πλαίσιο της άσκησης της εποπτείας της κεντρικής διοίκησης επί των ΟΤΑ, η κινητοποίηση των αρχών στο υπερεθνικό επίπεδο οριοθετείται από σχετικό κανονιστικό πλαίσιο. Η ανάπτυξη πρωτοβουλιών, δράσεων και συνεργασιών διεθνούς χαρακτήρα εκ μέρους των τοπικών και περιφερειακών αρχών συνιστά μία ιδιαίτερη πτυχή του συνολικότερου ελέγχου. Δεδομένου ότι τα θέματα εξωτερικής πολιτικής άπτονται της αρμοδιότητας των εθνικών δρώντων, διαμορφώθηκε σταδιακά ένα πλαίσιο ελέγχου της δραστηριοποίησης των υποεθνικών αρχών σε διεθνές και (ιδιαίτερα) ευρωπαϊκό πεδίο. Η άσκηση του ελέγχου της υπερεθνικής κινητοποίησης που αναπτύσσουν οι υποεθνικοί δρώντες πραγματοποιείται απευθείας από τις εθνικές αρχές (ΥΠΕΣ, παλαιότερα Υπουργείο Εξωτερικών) και όχι από τις αποσυγκεντρωμένες, όπως συμβαίνει με την περίπτωση του τυπικού ελέγχου νομιμότητας της δράσης τους.

Γενικά, το περιεχόμενο του ελέγχου προσαρμόστηκε σταδιακά αναγνωρίζοντας εμμέσως την πολυεπίπεδη πραγματικότητα που χαρακτηρίζει τη φύση και την καθημερινή λειτουργία της ΕΕ. Η δραστηριοποίηση των τοπικών και περιφερειακών αρχών παρακολουθείται από διοικητικό μηχανισμό, ιδίως κατά το αρχικό της στάδιο όταν και χορηγείται (ή απορρίπτεται) η τυπική έγκριση για ανάπτυξη υπερεθνικής δράσης των αρχών.¹³⁸ Οι δράσεις που προβλέπονται σε κανονιστικό επίπεδο συνδέονται πρωτίτως με τη συνεργατικού και εν συνεχεία με τη χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση. Σε ό,τι αφορά τη δυνατότητα ανάπτυξης ρυθμιστικού χαρακτήρα κινητοποίησης, οι νομικές

136. Το φαινόμενο προέρχεται από το χώρο της οικονομικής επιστήμης και περιγράφει την κατάσταση όπου ένας φορέας αναλαμβάνει υπέρμετρο κίνδυνο γνωρίζοντας ότι υπάρχει μία κεντρική αρχή που θα παρέμβει αναλαμβάνοντας τόσο τη χρηματοοικονομική διάσωσή του όσο την αντιμετώπιση των αρνητικών επιπτώσεων που ο ίδιος θα έχει προκαλέσει. Ειδικότερα, βλ.: Mishkin και Eakins (2006, σελ. 377).

137. Ολοκληρωμένα πλαίσια δράσης, πενταετή επιχειρησιακά προγράμματα, ετήσια προγράμματα δράσης, τεχνικό πρόγραμμα δράσης.

138. Το προαπαιτούμενο της έγκρισης εξυπηρετεί διάστασεις συντονισμού και υποβοήθησης της διεθνούς δράσης της αυτοδιοίκησης αντί προσπάθειας περιορισμού και ελέγχου της (ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ).

πρόνοιες συνδέονται με την προάσπιση του ενιαίου χαρακτήρα του κράτους και τη διατήρηση της ενότητάς του, καθώς άξονάς τους είναι η συμβατότητα των δράσεων με την εγχώρια νομοθεσία και τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας.

Οι πρώιμες ρυθμίσεις του νομικού πλαισίου της υποεθνικής κινητοποίησης στο υπερεθνικό επίπεδο περιείχαν διατάξεις που παρείχαν περιορισμένο εύρος ανάπτυξης στο φαινόμενο, δίνοντας έμφαση στις μετακινήσεις προσώπων στο εξωτερικό.¹³⁹ Οι λόγοι σχετίζονταν κυρίως με εκπροσώπηση σε διεθνείς οργανισμούς ή/και εκτέλεση κάθε είδους υπηρεσίας. Το 1984 το πλαίσιο αναβαθμίστηκε σημαντικά συμπεριλαμβάνοντας ρυθμίσεις που αναγνώριζαν το θεσμό των αδελφοποιήσεων¹⁴⁰ των δήμων, ήτοι των δράσεων ανάπτυξης δεσμών επικοινωνίας και συνεργασίας μεταξύ τοπικών αιρετών αρχών από διαφορετικές ευρωπαϊκές χώρες.¹⁴¹ Επιπλέον, τέθηκε για πρώτη φορά ως προϋπόθεση νομιμότητας των υπερεθνικών δράσεων των τοπικών αρχών (δήμων και κοινοτήτων) η πρόβλεψη ότι οι ανταλλαγές αποστολών και λοιπές εκδηλώσεις (κυρίως πολιτιστικές) των αδελφοποιημένων και μη ελληνικών ΟΤΑ με αντίστοιχους φορείς άλλων χωρών θα έπρεπε να ικανοποιούν τα πλαίσια των συμφωνιών (διεθνών/διμερών) που είχε υπογράψει η χώρα ύστερα από γνώμη του Υπουργείου Εξωτερικών. Πέντε χρόνια αργότερα η απλή έκφραση γνώμης μεταβλήθηκε σε σύμφωνη γνώμη του ίδιου Υπουργείου, αυστηροποιώντας τα πλαίσια και, παράλληλα, υπενθυμίζοντας προς τους ΟΤΑ Α' βαθμού ότι το μονοπώλιο δράσης στο υπερεθνικό επίπεδο συνιστά προνομιακό πεδίο των εθνικών αρχών.¹⁴² Το 1994 το τμήμα της υποεθνικής κινητοποίησης που συνδεόταν με τον έλεγχο για τις αποστολές προσώπων από τους ΟΤΑ Α' βαθμού στο εξωτερικό (π.χ. για εκπροσώπηση σε διεθνείς οργανισμούς κ.τ.λ.) ανατέθηκε στις αποσυγκεντρωμένες αρχές διοίκησης. Το ανωτέρω κανονιστικό πλαίσιο δεν μεταβλήθηκε έως το 2005.

Η ύπαρξη πλαισίου για την ανάπτυξη υποεθνικής κινητοποίησης του Α' βαθμού δεν σήμανε την παράλληλη επέκτασή του και στο Β' βαθμό αυτοδιοίκησης. Έτσι, παρ' ότι οι ΝΑ θεσμοθετήθηκαν το 1994, η πρώτη ειδικότερη ρύθμιση σχετικά με τη διεθνή τους δράση υιοθετήθηκε έντεκα χρόνια αργότερα.¹⁴³ Εν προκειμένω, το 2005 δημιουργήθηκε ειδικός διοικητικός μηχανισμός για την έγκριση της υποεθνικής κινητοποίησης

139. Ν. 1256.1982, ΦΕΚ 65Α'. Εν προκειμένω, αφορούσαν το σύνολο των δημοσίων φορέων.

140. Οι αδελφοποιήσεις αρχών με αντίστοιχες αρχές άλλων κρατών (μελών ή μη της ΕΕ) συνιστούν μία ήπια/ελαστική μορφή ανάπτυξης κινητοποίησης. Στοχεύουν κατ' αρχάς στη σύναψη διμερών σχέσεων και στην καλλιέργεια των πολιτιστικών, κοινωνικών και μορφωτικών δεσμών. Ειδικότερα: ενότητα 5.5.2.

141. Σχετ.: Γεωργούλη (1997).

142. Επιπλέον, ο έλεγχος σκοπιμότητας των κεντρικών κρατικών αρχών επί πράξεων της αυτοδιοίκησης ήταν ακόμη σε ισχύ.

143. Παρ. 2 αρθρ. 4 ν. 3345.2005, ΦΕΚ 138Α'· το κενό στη νομοθεσία επισημαίνεται στην εισηγητική έκθεση του νόμου. Υπενθυμίζεται πάντως ότι κανόνες για την μετακίνηση προσώπων στο εξωτερικό είχαν εφαρμογή για το σύνολο των δημοσίων φορέων, συμπεριλαμβάνοντας και τους δευτεροβάθμιους ΟΤΑ.

της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης και τέθηκε σε ισχύ ειδικότερο πλαίσιο υπερεθνικής δραστηριοποίησης των ΝΑ με διαφοροποιήσεις –τουλάχιστον για μία μικρή περίοδο– ως προς την άσκηση εποπτείας συγκριτικά με το αντίστοιχο των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ.

Το πεδίο εντός του οποίου προβλέφθηκε να δραστηριοποιούνται οι ΝΑ βασίστηκε στο αντίστοιχο των ΟΤΑ Α' βαθμού με σημαντική του διεύρυνση. Εκτός του ότι οι ΝΑ μπορούσαν να πραγματοποιούν εκδηλώσεις πολιτιστικού χαρακτήρα καθώς και ανταλλαγές αποστολών, απέκτησαν πρώτες (συγκριτικά με τις τοπικές αρχές) τη δυνατότητα «να συμμετέχουν ή να συνιστούν ευρωπαϊκά ή διεθνή δίκτυα συνεργασίας, αντίστοιχου ή παρεμφερούς διοικητικού επιπέδου, με σκοπό τη συνεργασία και αντιμετώπιση θεμάτων κοινού ενδιαφέροντος» σε επιμέρους πεδία πολιτικών (ανάπτυξη, αξιοποίηση προγραμμάτων, δημόσια υγεία, προστασία περιβάλλοντος).¹⁴⁴

Η βασική προϋπόθεση συμβατότητας της κινητοποίησης των ΝΑ ήταν η απόλυτη ευθυγράμμιση με το κριτήριο του σεβασμού «της εθνικής και της κοινοτικής νομοθεσίας και πολιτικής, καθώς και των ευρωπαϊκών και διεθνών υποχρεώσεων της χώρας».¹⁴⁵ Η αρμοδιότητα της κρίσης περί της (α)συμβατότητας των δράσεων (διεθνών συνεργασιών, ανταλλαγών και συμμετοχής σε διεθνή και ευρωπαϊκά δίκτυα) των αρχών με τις εθνικές πολιτικές καθώς και με το εύρος των αρμοδιοτήτων τους ανατέθηκε σε τριμελή Επιτροπή¹⁴⁶ με έδρα στο ΥΠΕΣΔΔΑ¹⁴⁷ και η οποία θα έκρινε σχετικά το ταίριασμα της δράσης που θα ανέπτυσαν οι ΝΑ «στο πλαίσιο της εθνικής εξωτερικής πολιτικής, των διακρατικών και πολυμερών συμφωνιών».¹⁴⁸ Οι δράσεις των ΝΑ θα έπρεπε πρώτα να λαμβάνουν τη σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής.¹⁴⁹

Στην ίδια επιτροπή ανατέθηκε ένα χρόνο αργότερα και η επίβλεψη της κινητοποίησης της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, το 2006, το νεότερο πλαίσιο για την υπερεθνική της δράση προέβλεψε¹⁵⁰ ότι μπορεί να επιδιώκεται –υπό την επιφύλαξη των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας– η συμμετοχή τους σε δίκτυα πόλεων και ενώσεων, σε προγράμματα και πρωτοβουλίες της ΕΕ και του Συμβουλίου της Ευρώπης, σε πολιτιστικές εκδηλώσεις και ανταλλαγές αποστολών. Επιπλέον κατέστη εφικτή η σύσταση ενώσεων δημοσίου συμφέροντος για την υλοποίηση δράσεων σχετικά με προγράμματα διαπεριφερειακής και διασυνοριακής συνεργασίας, καθώς και η σύναψη συμφωνιών,

144. Επιπρόθετα, προβλέφθηκε ρητά οι ΝΑ να εκπροσωπούνται στην αντιπροσωπευτική συνέλευση της ΕτΠ. Το εν λόγω σημείο αποτέλεσε σημαντική πηγή ασυμβατότητας μεταξύ των οριζόμενων στη Συνθήκη για την ΕΕ σχετικά με τους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς που συμμετέχουν στις εργασίες της ΕτΠ και στην εγχώρια θεσμική αρχιτεκτονική διακυβέρνησης.

145. Παρ. 2 άρθρο 4, ν. 3345.2005, ΦΕΚ 138Α'.

146. Με δύο μέλη προερχόμενα από τα Υπουργεία Εσωτερικών και Εξωτερικών και έναν εκπρόσωπο από το όργανο συλλογικής αντιπροσώπευσης των ΝΑ (ΕΝΑΕ).

147. Αντί του Υπουργείου Εξωτερικών που προβλεπόταν για τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.

148. Εγκύκλιος ΥΠΕΣΔΔΑ υπ' αριθμ.: οικ.62236/6-12-2005.

149. Παρ. 2, άρθρο 4, ν. 3345.2005.

150. Άρθρα 219 και 220, ν. 3463.2006, ΦΕΚ 114Α'.

συμπεριλαμβανομένων και των πράξεων αδελφοποιήσεων με τις οποίες θα επιχειρού-
νταν η προαγωγή οικονομικών, πολιτιστικών, μορφωτικών και κοινωνικών τους σχέσεων.
Σε κάθε περίπτωση, για τη συμβατότητα των ανωτέρω δράσεων των ΟΤΑ Α' με τις
εθνικές πολιτικές, την εθνική και κοινοτική νομοθεσία και σε σχέση με το εύρος της
αρμοδιότητάς τους, ορίστηκε ως προαπαιτούμενο της έγκρισής τους η σύμφωνη γνώμη
της επιτροπής του ν. 3345.2005.¹⁵¹ Από το 2007 διευρύνθηκε η δυνατότητα κινητοποίη-
σης των τοπικών και περιφερειακών αρχών μέσω της συμμετοχής τους και σε σχήματα
ευρωπαϊκών ομίλων εδαφικής συνεργασίας (ΕΟΕΣ).¹⁵²

Το 2010 η σχετική νομοθεσία ενσωμάτωσε σχετικές ρυθμίσεις για την υπερεθνική
δράση των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης αποτυπώνοντας το είδος της νομικής μορφής
των δικτύων συνεργασίας,¹⁵³ τη γεωγραφική διασπορά¹⁵⁴ και τη συμμετοχή σε ΕΟΕΣ,¹⁵⁵
με παράλληλη διεύρυνση των δυνατοτήτων υπερεθνικής δράσης των πρωτοβάθμιων
ΟΤΑ (δίκτυα, συνεργασίες, αδελφοποιήσεις, ανταλλαγές αποστολών).

Συνολικά, οι ανωτέρω εξελίξεις περιγράφουν το πλαίσιο (αυτο)περιορισμού του
κέντρου ως προς το περιεχόμενο της άσκησης ελέγχου στην αυτοδιοίκηση αλλά και τα
όρια που το ίδιο έθεσε αναφορικά με την ανάπτυξη της υπερεθνικής τους κινητοποίησης.
Σε πρακτικό επίπεδο, το εύρος της (διοικητικής) εποπτείας προοδευτικά περιορίστηκε,

151. Το φαινόμενο οι ΟΤΑ να παραλείπουν να λαμβάνουν τη σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής, μη εφαρ-
μόζοντας τη σχετική νομοθεσία και τις οδηγίες του Υπουργείου Εσωτερικών, έχει εκδηλωθεί αρκετές
φορές προκαλώντας ζητήματα νομιμότητας της δράσης τους και διερεύνησης του σκοπού της παράκαμ-
ψης της κεντρικής διοίκησης. Εν προκειμένω, η συμμετοχή τους σε ευρωπαϊκά προγράμματα, σε διεθνή
δίκτυα πόλεων και η υπογραφή πρωτοκόλλων συνεργασίας πραγματοποιείται δίχως την τήρηση της σχε-
τικής νομοθεσίας, εγείροντας ζητήματα πειθαρχικού ελέγχου των αιρετών καθώς και δικαιολόγησης των
σχετικών δαπανών. Ενδεικτικά, κατά την υπογραφή διεθνούς συνεργασίας («Σύμφωνο των Δημάρχων»,
10-2-2009) διαπιστώθηκε ότι από τους 15 ελληνικούς δήμους μόλις ένας (Δήμος Σερρών) ενημέρωσε
και ζήτησε τη σύμφωνη γνώμη της επιτροπής του ν. 3345.2005 εκ των προτέρων. Η πρακτική δείχνει ότι
σε πολλές περιπτώσεις η σύμφωνη γνώμη ζητείται σε ύστερο χρόνο από τη στιγμή εκκίνησης συναφών
δράσεων. Το Υπουργείο Εσωτερικών έχει ζητήσει επανειλημμένως την πιστή τήρηση των προβλεπόμε-
νων διαδικασιών. Ενδεικτικά: υπ' αριθμ. 34/62236/6.12.2005, οικ.18398/26.3.2009, 45851/28.11.2011,
450/24.1.2013, 11992/6.4.2015 έγγραφα του. Τυπικά, η μη συμμόρφωση των ΟΤΑ επιφέρει κυρώσεις
αστικού και πειθαρχικού χαρακτήρα.

152. Άρθρο 22 ν. 3613.2007, ΦΕΚ 263Α'. Ειδικότερα: κανονισμός (ΕΚ) 1086.2006, ΕΕ L 210.

153. Θα μπορούσαν να λάβουν τη μορφή αστικής εταιρείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Σχετ.: άρ-
θρο 202, ν. 3852.2010.

154. Οι διεθνείς συνεργασίες διακρίθηκαν σε: α) διεθνές επίπεδο «για τη 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 οργα-
νισμούς» β) ευρωπαϊκό επίπεδο «για τη συμμετοχή σε δίκτυα, προγράμματα, δράσεις και πρωτοβουλίες
των στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Συμβουλίου της Ευρώπης και σε λοιπούς ευρωπαϊκούς οργα-
νισμούς». Σχετ.: άρθρο 203, ν. 3852.2010.

155. Άρθρα 101 και 202-203, ν. 3852.2010. Επιπλέον, για τους ΟΤΑ Α' εξακολούθησε η ισχύς των άρ-
θρων 219-220 του ν. 3463.2006, όπως τροποποιήθηκαν.

αυξάνοντας την αντίστοιχη διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια δράσης των ΟΤΑ. Παράλληλα, προκειμένου να αποφευχθούν κίνδυνοι μη τήρησης των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας αλλά και να καταστεί πλήρως συμβατή η υπερεθνική δράση των αυτοδιοικητικών αρχών με το πλαίσιο της ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας καθώς και των εθνικών πολιτικών, τέθηκαν περιορισμοί που κατέληγαν στην λήψη της σύμφωνης γνώμης του κέντρου ως προϋπόθεση της κινητοποίησης στον υπερεθνικό στίβο πολιτικής.

Σε ό,τι αφορά την αποσυγκεντρωμένη διοίκηση, το κανονιστικό πλαίσιο υπερεθνικής κινητοποίησης περιοριζόταν στις διατάξεις περί μετακίνησης προσωπικού των δημοσίων υπηρεσιών στο εξωτερικό. Δεδομένης της φύσης του θεσμού ως δομής διοίκησης ανήκουσας στο νομικό πρόσωπο του κράτους με κατά τόπο προσδιορισμένες αρμοδιότητες και με επικεφαλής που τοποθετείται από το υπουργικό συμβούλιο, δεν προσδιορίστηκαν όρια πλαισίου ανάπτυξης υπερεθνικών ενεργειών, όπως στην περίπτωση των ΟΤΑ. Οι ενέργειες των αποσυγκεντρωμένων αρχών (πρώην κρατικές περιφέρειες, νυν αποκεντρωμένες διοικήσεις) επικέντρωναν στην πιστή μεταφορά και εφαρμογή των κυβερνητικών πολιτικών στο χωρικό επίπεδο και στην εποπτεία της (υπερεθνικής) δράσης των ΟΤΑ. Η απουσία σχετικών ρυθμίσεων δεν σήμαινε τον αυτόματο αποκλεισμό των αποσυγκεντρωμένων αρχών από την υπερεθνική αρένα εξουσίας. Αντίθετα, η υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων (ΠΕΠ) στο πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων της ΕΕ ενθάρρυνε εμμέσως πρωτοβουλίες υπερεθνικής δράσης καλλιεργώντας την ανάπτυξη επιμέρους τύπων κινητοποίησης.¹⁵⁶

2.4.3 Όψεις σχετικής ισχύος

Οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις των τελευταίων ετών παρ' ότι στόχευσαν στην αποκέντρωση αρμοδιοτήτων έχει υποστηριχθεί ότι δεν επέφεραν περιορισμό της ισχύος του κεντρικού κράτους (Demetropoulou et al., 2006). Σε πρακτικό επίπεδο, η συνολική μεταφορά πραγματικής ισχύος αλλά και πόρων προς την αυτοδιοίκηση έχει χαρακτηριστεί «μάλλον διστακτική» (Spanou, 2012, σελ. 182).¹⁵⁷

Περαιτέρω, έχει υποστηριχθεί «οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις στην τοπική αυτοδιοίκηση έχουν ενδυναμώσει τον αποφασιστικό χαρακτήρα των οργάνων, δηλαδή τα δημοτικά και περιφερειακά συμβούλια» (Κουταλάκης, 2016, σελ. 113).¹⁵⁸ Από μία άλλη

156. Π.χ. χρηματοδοτικής και ρυθμιστικής μορφής με την ίδρυση Γραφείων αντιπροσώπευσης. Σχετ.: 5^ο κεφάλαιο.

157. Στο πλαίσιο της συζήτησης για τη συνταγματική αναθεώρηση στα μέσα της δεκαετίας του 2000, ο Χριστοδουλάκης (2006, σελ. 263) υποστήριζε την ανάγκη για ριζική αναδιάρθρωση της διοικητικής αρχιτεκτονικής στο υποεθνικό επίπεδο με θέσπιση λιγότερων από 13 αιρετών περιφερειών καθώς και συγχωνεύσεις δήμων με αναλογία 1:3 με 1:4. Κατά τον ίδιο, η «ριζική διοικητική ανασυγκρότηση» (ibid.) συνιστούσε κατεύθυνση ευρωπαϊκής σύγκλισης.

158. Δίχως να παραγνωρίζονται και οι σχετικές υστερήσεις της αρχιτεκτονικής διακυβέρνησης του

οπτική, η ΟΚΕ (2008, σελ. 14) στην έκθεσή της παρατηρεί ότι η τοπική αυτοδιοίκηση έχει αναβαθμιστεί σημαντικά κατά τις τελευταίες δεκαετίες, με την ανάληψη πολλών νέων αρμοδιοτήτων (κυρίως αδειοδοτικών και κοινωνικών) και την αξιοποίηση ευρωπαϊκών πόρων και προγραμμάτων. Εν τούτοις, δεν παραλείπει να επισημάνει και τις αδυναμίες των τοπικών αρχών, οι οποίες συνδέονται με φαινόμενα: α) υποχρηματοδότησης με όρους ιδιαίτερα χαμηλής φορολογικής ευθύνης και λογοδοσίας, καθώς και υψηλής διακύμανσης των χρηματοδοτοτικών εισροών τους, β) υποστελέχωσης αλλά και περιορισμένης ύπαρξης προσωπικού πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, γ) πολιτικών και τοπικών σκοπιμοτήτων.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει το σημείο συνάντησης δημοσιονομικών πιέσεων, προσπαθειών διοικητικών μεταβολών στο εγχώριο επίπεδο και ευρωπαϊκών (ανα)διανεμητικών πολιτικών (π.χ. πολιτική συνοχής) και συναφών (χρηματοδοτικών) εργαλείων πολιτικής· το εν λόγω σημείο συνιστά την εφαπτομένη μίας νέας προβληματικής που αναδύεται και συνδέεται με τη συζήτηση περί «ανακλιμάκωσης» (Chorianopoulos, 2011· Chorianopoulos and Tseleri, 2017· Souliotis and Alexandri, 2016). Με τον όρο «ανακλιμάκωση» περιγράφεται η διαδικασία αναδιάρθρωσης πολιτικο-διοικητικών θεσμών με έμφαση στη χωρική τους διάσταση, στο πλαίσιο επιλογών και προτιμήσεων πολιτικής που στοχεύουν στην ανάπτυξη (ή μεγέθυνση) μιας οικονομίας. Συναφώς, οι προσπάθειες ανακλιμάκωσης ενσωματώνουν μια εγγενή αντίφαση που συνδέεται, από τη μία πλευρά με τη ρητορική ενίσχυσης των τοπικών και περιφερειακών αρχών στη βάση ενδογενών αναπτυξιακών υποδειγμάτων (Tiebout, 1956· Musgrave, 1959) και από την άλλη με την παράλληλη μείωση διαθέσιμων πόρων (ανθρώπινων και οικονομικών) των ίδιων αρχών.

Εστιάζοντας σε ό,τι ειδικότερα αφορά την προσπάθεια ποσοτικής αποτίμησης και μέτρησης του βαθμού περιφερειακής εξουσίας (regional authority), στη σχετική βιβλιογραφία η μελέτη των Marks et al. (2008a) συνιστά ίσως την πλέον σημαντική συνεισφορά.¹⁵⁹ Εν προκειμένω, η αποκέντρωση διακρίνεται και υπολογίζεται στη βάση δύο ευρέων τομέων (αυτοτέλεια εξουσίας –self-rule– και αντίστοιχα διαμοίραση –shared

περιφερειακού επιπέδου (Κουταλάκης, 2016).

159. Η μελέτη τους εστιάζει στο περιφερειακό επίπεδο εξουσίας. Αντλώντας από τη μελέτη των Marks et al. (2008a) (βλ. επίσης: Marks et al., 2008b· Hooghe et al., 2008a, 2008b, 2008c, 2010) η μελέτη των Ladner et al. (2016) επικεντρώνεται στο τοπικό επίπεδο διακυβέρνησης, όπου επιχειρείται η μέτρηση του βαθμού τοπικής αυτονομίας σε 39 χώρες με τη χρήση 11 μεταβλητών. Εν προκειμένω, οι μεταβλητές έχουν προσαρμοστεί ώστε να αντικατοπτρίζουν τις τοπικές ιδιαιτερότητες. Συγκριτικά με τις υπόλοιπες χώρες, σύμφωνα με τους Ladner et al. (2016), το 2014 η Ελλάδα καταλαμβάνει την 28^η θέση ευρισκόμενη κάτω από τη μέση τιμή του συνόλου των χωρών, καταγράφοντας χαμηλό βαθμό αυτονομίας αποφάσεων. Εν τούτοις, έχει σημειωθεί πρόοδος σε σχέση με τις αρχές της δεκαετίας του 1990.

rule-) και οκτώ ειδικότερων διαστάσεων.¹⁶⁰ Για την Ελλάδα,¹⁶¹ ο βαθμός περιφερειακής εξουσίας με όρους αυτοτέλειας στο επίπεδο των ΝΑ λαμβάνει τιμές 1 για το θεσμικό βάθος και 0 για το εύρος δημόσιων πολιτικών για την περίοδο έως το 1993, αυξανόμενος αντίστοιχα σε 2 για την περίοδο 1994-2006. Για το περιφερειακό επίπεδο οι αντίστοιχες τιμές είναι 1 και 0 (1986-2006). Σε ό,τι αφορά τη δημοσιονομική αυτονομία οι δύο υποεθνικοί θεσμοί λαμβάνουν τιμή 0. Στη συνιστώσα της εκπροσώπησης, οι ΝΑ λαμβάνουν τιμή 0 για την περίοδο έως το 1993 και 2 για την περίοδο μετά το 1994 ενώ η περιφέρεια από 0 παίρνει τιμή 1 μετά το 1997.

Με βάση την εμπειρική αποτίμηση των Marks et al. (2008a) ο βαθμός περιφερειακής εξουσίας για την Ελλάδα εμφανίζει οριακά θετική μεταβολή, περιλαμβάνοντας τους διοικητικούς μετασχηματισμούς των ετών 1994 και 1997. Πρακτικά, υποδηλώνεται ορισμένος βαθμός αποκέντρωσης στο περιφερειακό επίπεδο, αν και περιορισμένου μεγέθους. Αντίστοιχα, στο τοπικό επίπεδο διακυβέρνησης, οι Ladner et al. (2016) χρησιμοποιώντας μεθοδολογία προσαρμοσμένη στο τοπικό επίπεδο εξουσίας παρέχουν ενδείξεις ομοίως θετικής μεταβολής –αν και οριακού χαρακτήρα– του βαθμού τοπικής αυτονομίας των ελληνικών αρχών.

2.5 Σύνοψη

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 και έπειτα οι τοπικοί και περιφερειακοί θεσμοί διακυβέρνησης βρίσκονται στην κορυφή της ατζέντας της δημόσιας πολιτικής για τη δημόσια διοίκηση. Στον άξονα «κεντρικό κράτος, αποσυγκεντρωμένες αρχές, αυτοδιοικητικοί θεσμοί» συμπυκνώνεται η προσπάθεια αναδιάταξης της εγχώριας αρχιτεκτονικής διακυβέρνησης. Η ρητορική των επιχειρούμενων μεταβολών συνδέεται με την προώθηση διοικητικών μεταρρυθμίσεων με πυρήνα την αποκέντρωση, με στόχο την ενδυνάμωση των θεσμών, τον εξορθολογισμό των δομών τους, τη βελτίωση των λειτουργιών και, τελικά, την επιδιωκόμενη σύγκλιση με νόρμες και προδιαγραφές λειτουργίας ευρωπαϊκών πολιτικών, υποδηλώνοντας τον (εξωγενή) ρόλο της ΕΕ.

160. Η αυτοτέλεια υπολογίζεται ως προς τις εξής συνιστώσες: α) θεσμικό βάθος, β) εύρος/έκταση δημόσιας πολιτικής, γ) δημοσιονομική αυτονομία, δ) αντιπροσώπευση· το πεδίο ορισμού των τιμών κυμαίνεται μεταξύ 0-4 με την εξαίρεση της α) συνιστώσας (0-3). Η διαμοίραση ισχύος αντικατοπτρίζεται ποσοτικοποιημένη στις εξής διαστάσεις: α) νομοθετική εξουσία, β) εκτελεστικός έλεγχος, γ) δημοσιονομικός έλεγχος, δ) συνταγματική μεταρρύθμιση· το πεδίο ορισμού των τιμών κυμαίνεται μεταξύ 0-2 με την εξαίρεση της δ) διάστασης (0-3). Ορισμένες εκ των διαστάσεων - συνιστωσών εξειδικεύονται περαιτέρω (Marks et al., 2008a).

161. Μεθοδολογικά, οι Marks et al. (2008a) συμπεριλαμβάνουν στις μετρήσεις τους και τις περιφέρειες ως περιφερειακό επίπεδο διοίκησης εντασσόμενο στους υποεθνικούς θεσμούς διακυβέρνησης. Τυπικά, οι περιφέρειες την περίοδο 1986-2006 (περίοδος μελέτης των συγγραφέων) συγκροτούσαν αποσυγκεντρωμένους θεσμούς διοίκησης του στενού νομικού προσώπου του κράτους.

Κατά την περίοδο 1986-2013 η ισχύς των τοπικών και περιφερειακών θεσμών αποτιμάται ότι ενισχύθηκε με όρους πολιτικής, χωρικής και διοικητικής αποκέντρωσης. Εν τούτοις, τα χαρακτηριστικά του συγκεντρωτικού μοντέλου οργάνωσης του κράτους δεν έχουν εκλείψει. Το αιτούμενο της θεσμικής ενδυνάμωσης των θεσμών λειτουργεί ως «βραδυφλεγές αίτιο» που, εν μέρει, εκτονώνεται μέσω διαδοχικών διοικητικών μετασχηματισμών, ακολουθώντας μία χρονική αλληλουχία (1986, 1994, 1997, 2010). Η κεντρική διοίκηση εξακολουθεί να διακρατεί αρμοδιότητες που της δίνουν θέση απόλυτης ισχύος στη σχέση με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές. Παράλληλα, συντηρούνται πρακτικές χρηματοδοτικής εξάρτησης των υποεθνικών αρχών από το κέντρο παρά την ενίσχυση των οικονομικών τους πόρων ως απόρροια μεταβίβασης αρμοδιοτήτων. Υπ' αυτήν την οπτική, η διερεύνηση του ρόλου της ΕΕ ως εξωγενούς παράγοντα άσκησης πίεσης για αλλαγές και μεταρρυθμίσεις αποκτά ιδιαίτερη σημασία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ: Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΩΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑΣ «ΠΙΕΣΗΣ»

Η Ένωση δεν διαθέτει ενιαίο και συνεκτικό μοντέλο σχετικά με τη διοικητική εναρμόνιση των κρατών-μελών (Knill, 2001, σελ. 1). Οι αρμοδιότητές της σε θέματα διοίκησης ήταν και παραμένουν υποστηρικτικής φύσης.¹⁶² Ιδιαίτερα από τη δεκαετία του 1990 και έπειτα, η ΕΕ άρχισε να ασκεί επίδραση στις εθνικές διοικήσεις των κρατών-μελών μέσω κυρίως του παράγωγου δικαίου (π.χ. οδηγίες περί δημοσίων συμβάσεων), ενώ την ίδια περίοδο εκκίνησε τάση απο(συ)κέντρωσης και ανάθεσης αρμοδιοτήτων από το κέντρο προς τις υποεθνικές αρχές διακυβέρνησης, ευνοώντας τις περιφέρειες και τις τοπικές αρχές (Cassese, 2003, σελ. 131). Η απουσία ύπαρξης διακριτού πεδίου ενωσιακής πολιτικής για τη δημόσια διοίκηση δεν συνεπάγεται την έλλειψη ενωσιακών επιδράσεων προσαρμογής των θεσμών.¹⁶³

Στο εγχώριο τοπικό και περιφερειακό πεδίο οι βασικοί διοικητικοί μετασχηματισμοί που πραγματοποιήθηκαν ήταν αποτέλεσμα πρωτίστως εξωγενών, εξευρωπαϊστικών πιέσεων. Σε δεύτερο επίπεδο αντικατοπτρίζονται εγχώριες πρωτοβουλίες οργανωσιακού και λειτουργικού εκσυγχρονισμού και εξορθολογισμού. Οι πιέσεις αναδύθηκαν και αναπαράχθηκαν σε σημαντικό βαθμό από την ασυμβατότητα της εγχώριας τοπικής και περιφερειακής διοίκησης με τις προϋποθέσεις και τις απαιτήσεις εφαρμογής ενωσιακών πολιτικών, ιδιαίτερα την πολιτική συνοχής. Συναφώς, καταστατικά κείμενα, λευκές βίβλοι και δράσεις θεσμικών οργάνων της ΕΕ πλαισίωσαν εγχώριες προσδοκίες, ενισχύοντας τη ρητορική ενδυνάμωσης των εγχώριων υποεθνικών αρχών και ευνοώντας θεσμικές και διοικητικές μεταβολές για την ενίσχυσή τους.

3.1 Η επίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο εγχώριο επίπεδο

Η ΕΕ αποτελεί κινητήρια δύναμη δημιουργίας (ή ενίσχυσης) πιέσεων προσαρμογής σε θεσμούς, διαδικασίες πολιτικής και δημόσιες πολιτικές των κρατών-μελών (Radaelli, 2003). Επίσης, συνιστά έναν κρίσιμο «δρώντα πλαισίωσης» (Kratochvíl et al., 2011) των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στο υποεθνικό επίπεδο. Οι πιέσεις εκδηλώνονται ρητά ή άρρητα και ωθούν σε προσαρμογή (σύγκλιση) προς ενωσιακές προδιαγραφές και κανόνες λειτουργίας. Πρακτικά, η ΕΕ συνιστά παράγοντα πίεσης που ωθεί τα κράτη-μέλη προς την κατεύθυνση της μεταβολής θεσμικών τους χαρακτηριστικών τόσο στο εθνικό

162. Βλ. σχετικά: Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ (ΕΕ C 306, 2007)· τίτλος Ι, «κατηγορίες και τομείς αρμοδιοτήτων της Ένωσης», άρθρο 2Ε. Η αρμοδιότητα της ΕΕ περιορίζεται σε θέματα διοικητικής συνεργασίας.

163. Συναφώς, η Σπανού (2001, σελ. 39) επισημαίνει ότι η εξαίρεση της διοίκησης από τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης είναι [εν πολλοίς] «τεχνητή».

όσο και στο υποεθνικό επίπεδο διοίκησης. Εν προκειμένω, η εξευρωπαϊστική διάσταση λαμβάνει την επικρατούσα της μορφή εκδηλούμενη «από την κορυφή προς τα κάτω» (McCaulley, 2011, σελ. 1021). Το εύρος της προσαρμογής συναρτάται από την ασυμβατότητα μεταξύ ενωσιακών απαιτήσεων και εγχώριου πεδίου και από διαμεσολαβητικούς παράγοντες που ευνοούν ή παρεμποδίζουν την πρόκληση αλλαγής προς την κατεύθυνση της εναρμόνισης με τις ενωσιακές απαιτήσεις.¹⁶⁴ Όπως επισημαίνει ο Lønseth (2011, σελ. 318), η προσαρμογή στις εξευρωπαϊστικές πιέσεις είναι περισσότερο πιθανή «όχι όταν χρειάζεται να γίνουν περιορισμένες μεταβολές αλλά όταν η αλλαγή είναι συμβατή με τις προτιμήσεις της εγχώριας πολιτικής τάξης που διαθέτει την ισχύ να χρησιμοποιήσει τον εξευρωπαϊσμό για να προωθήσει τις μεταρρυθμίσεις».¹⁶⁵

Σε γενικές γραμμές, το ευρωπαϊκό θεσμικό περιβάλλον ασκεί επιρροή στις σχέσεις εθνικών-υποεθνικών θεσμών.¹⁶⁶ Ο Featherstone (2003) παρατηρεί ότι το εξευρωπαϊστικό φαινόμενο, υπό την οπτική της κινητήριας δύναμης θεσμικών προσαρμογών στο εγχώριο πεδίο, συνδέεται με την ενδυνάμωση των υποεθνικών θεσμών (2003, σελ. 8), εξυπηρετώντας την παραδοχή που υποστηρίζει η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση περί διασύνδεσης των αρένων πολιτικής. Προς επίρρωση της άποψής του, παραθέτει έρευνες που έχουν υποστηρίξει εμπειρικά την ενίσχυση των υποεθνικών αρχών (π.χ. Goldsmith, 1993· Goetz, 1995) τόσο σε κράτη συγκεντρωτικού χαρακτήρα (π.χ. Kazamias and Featherstone, 2000, για χώρες της Νότιας Ευρώπης αλλά και σε ομοσπονδιακές διοικήσεις, π.χ. στη Γερμανία σύμφωνα με τη μελέτη του Goetz, 1995). Η ενδυνάμωση των υποεθνικών θεσμών από την ενωσιακή επίδραση στη βάση της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης προκύπτει και από τη μελέτη της Börzel (2002b) ιδίως για την περίπτωση των γερμανικών κρατιδίων και έπειτα για τις ισπανικές περιφερειακές αρχές.¹⁶⁷

Κατά τους Keating και Hooghe (2006, σελ. 275) στο περιεχόμενο των εθνικών πολιτικών διεισδύουν ευρωπαϊκές επιδράσεις μέσω της νομοθεσίας, των γραφειοκρατικών επαφών, της ανταλλαγής πολιτικών απόψεων, του ρόλου της Επιτροπής στη διαμόρφωση της ατζέντας πολιτικής και, όπως επισημαίνουν «σε μεγαλύτερο ή σε μικρότερο βαθμό αναλόγως του κράτους προέλευσης, μέσω [και] περιφερειακών επιρροών». Κατά συνέπεια, τόσο ο εξευρωπαϊσμός όσο και η περιφερειοποίηση επιδρούν στις εθνικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων (στο ίδιο, σελ. 275). Επιπλέον, οι ενωσιακές διαδικασίες πολιτικής διακρίνονται πλέον από πολυεπίπεδες πρακτικές αντί να συνδέονται μονοσήμαντα με διαδικού χαρακτήρα σχέσεις εθνικού-υπερεθνικού επιπέδου. Η άρση της

164. Εναλλακτικά, για την αποδοχή και ενίσχυση του προσανατολισμού της Ελλάδας υπέρ της συμμετοχής της στην ΕΕ στη βάση οικοδόμησης μίας σχέσης όπου οι πολιτικές επιλογές συνδέονται με το αναμενόμενο οικονομικό όφελος βλ.: Bourantonis et al. (1998).

165. Η παρατήρηση του Lønseth (2011) εντοπίζεται επίσης και μεταξύ των παραγόντων πρόκλησης αλλαγής στο εγχώριο επίπεδο που διατυπώνουν οι Hooghe και Marks (2001).

166. Σχετ. βλ. και: Olsen (2002)· Radaelli (2000, 2003, 2004)· Knill και Lenschow (2005).

167. Αφού αναδιαμόρφωσαν τη στρατηγική τους έναντι των εθνικών αρχών. Βλ. και: Börzel (2002a).

φύσης της δυαδικότητας των εμπλεκόμενων αρχών επισημαίνεται και από τους Hooghe και Marks καθώς αναφέρονται στις σχέσεις υποεθνικών και εθνικών δρώντων (Hooghe and Marks, 2001, σελ. 81).

Περαιτέρω, η θέση ότι η ΕΕ ασκεί άμεση επίδραση στους υποεθνικούς θεσμούς έχει υποστηριχθεί και από άλλους ερευνητές. Για παράδειγμα οι Fleurke και Willemse (2007) στη μελέτη τους για την επίδραση της ΕΕ στις υποεθνικές αρχές της Ολλανδίας¹⁶⁸ βρίσκουν ότι η ΕΕ έχει επηρεάσει τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων στο υποεθνικό πεδίο σε σημαντικό βαθμό. Σύμφωνα με τους ίδιους, η αμεσότητα της ενωσιακής επιρροής συνδέεται με τη θέση των υποεθνικών αρχών στην εγχώρια διοικητική αρχιτεκτονική: σπάνια η ΕΕ ασκεί άμεση επιρροή στις τοπικές αρχές (δήμους) καθώς η επίδραση φιλτράρεται μέσω της διαμεσολάβησης των κεντρικών και των αποσυγκεντρωμένων (επαρχιακών εν προκειμένω) δομών διοίκησης· αντίθετα, στις αποσυγκεντρωμένες διοικητικές δομές η άμεση επίδραση είναι πιο συχνή (Fleurke and Willemse, 2007, σελ. 86). Έτσι, η ΕΕ είναι παρούσα στο υποεθνικό επίπεδο διοίκησης αλλά δεν είναι παντοδύναμη (στο ίδιο, σελ. 85). Ο ρόλος της εμφανίζει διαφοροποίηση ανάλογα με το χωρικό επίπεδο αναφοράς, ενώ ο βαθμός και η φύση της ενωσιακής επίδρασης εξαρτώνται από τα ειδικότερα χαρακτηριστικά καθώς και από τη φύση και την ένταση των προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι κατά τόπο αρμόδιες υποεθνικές αρχές (στο ίδιο).

Ομοίως, στη μελέτη τους για την επίδραση της πολιτικής συνοχής στις ιταλικές περιφέρειες οι Fargion et al. (2006, σελ. 770) αναφέρουν ότι η πολιτική λειτούργησε απολύτως υποστηρικτικά στην ανάπτυξη, θεμελίωση και ενδυνάμωση της υποεθνικής αντιπροσώπευσης και συνεισέφερε στην ενίσχυση της περιφερειακής διάστασης των ομάδων πίεσης. Κατά τους ίδιους, πριν τη θεσμική ανάπτυξη των διαρθρωτικών ταμείων οι ιταλικές περιφερειακές κυβερνήσεις δεν είχαν ούτε την ισχύ ούτε τους πόρους για να διαχειριστούν πολιτικές αναπτυξιακού περιεχομένου. Η ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής ήταν αυτή που τους προσέφερε κεφάλαια σε συνδυασμό με ένα νέο ρόλο (στο ίδιο, σελ. 767).

Από την άλλη πλευρά, η ΕΕ ενδέχεται να επηρεάζει τις υποεθνικές αρχές προκαλώντας, ενδεχομένως, απώλεια της θεσμικής ισχύος τους. Έτσι, σε πολλά κράτη-μέλη η ενωσιακή συνιστώσα οριοθέτησε το πλαίσιο δράσης των υποεθνικών θεσμών προσδίδοντας διαφορετικό περιεχόμενο. Σύμφωνα με τον Ladrech (2010, σελ. 111), στην περίπτωση των γερμανικών κρατιδίων υπήρξε σταδιακή διάβρωση των αρμοδιοτήτων τους, μέσω της μεταφοράς τομέων ευθύνης τόσο στο υπερεθνικό πεδίο (ΕΕ) όσο και στο εθνικό (ομοσπονδιακή κυβέρνηση)· εν τούτοις, τα κρατίδια αντέδρασαν (επιτυχώς) εξασφαλίζοντας θεσμικό ρόλο στο «ανέβασμα» προτιμήσεων πολιτικής στο Συμβούλιο Υπουργών στις Βρυξέλλες.¹⁶⁹ Ομοίως, στην Ισπανία οι περιφέρειες (comunidades

168. Με πεδίο δημόσιας πολιτικής την εφαρμογή σχετικών οδηγιών της ΕΕ για τη διαχείριση των απορριμμάτων, την προστασία της πανίδας καθώς και των υδάτινων πόρων.

169. Μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992). Επίσης, σχετικά με την προσπάθεια των περιφερειακών αρχών για «περιτέιξη» των αρμοδιοτήτων τους βλ.: Tatham και Bauer (2014).

αυτόνομα) ενίσχυσαν τη θέση τους κατά την προσπάθεια μεταβολής της (συνταγματικά κατοχυρωμένης) ισχύος τους.

Στρέφοντας το ενδιαφέρον στο εγχώριο πεδίο¹⁷⁰ επισημαίνεται ότι οι θεσμικές και διοικητικές αδυναμίες των υποεθνικών αρχών διακυβέρνησης, την ύπαρξη των οποίων η κεντρική διοίκηση αναγνώριζε,¹⁷¹ συνιστούσαν από μόνες τους εγγενούς χαρακτήρα παράγοντες πρόκλησης ριζικών αλλαγών και μεταρρυθμίσεων στο χάρτη του τοπικού και περιφερειακού επιπέδου διοίκησης. Εν τούτοις, εξέλιπαν οι ικανοί όροι για την εκκίνηση θεσμικών μετασχηματισμών. Η μεταβολή του οργανωσιακού και λειτουργικού πλαισίου διακυβέρνησης των υποεθνικών αρχών παρουσίαζε δυσχέρειες εκκίνησης στο βαθμό που απουσίαζαν ερέθισμα ενδογενούς ή/και εξωγενούς χαρακτήρα ή υπερίσχυαν «συσχετισμοί» που δεν επέτρεπαν αναδιατάξεις.

Εκκινώντας από τη συλλογιστική που θέτει η έννοια του βαθμού συμβατότητας (Risse et al., 2001) μεταξύ του εγχώριου επιπέδου διοίκησης και των απαιτήσεων της ΕΕ, καταγράφεται υψηλή ασυμβατότητα σε ό,τι αφορά τις απαιτήσεις συγκεκριμένων πεδίων πολιτικής, ιδιαίτερα της πολιτικής συνοχής (ή περιφερειακής) και της εγχώριας θεσμικής κατάστασης ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1980. Ο λόγος της απόκλισης συνδέεται με τα οργανωσιακά και λειτουργικά χαρακτηριστικά των υποεθνικών θεσμών διοίκησης της περιόδου και αντικατοπτρίζει συνολικά την εγχώρια αρχιτεκτονική διακυβέρνησης της χώρας. Εν προκειμένω, η απουσία περιφερειακού επιπέδου διοίκησης επί τη βάση του οποίου πολιτικές της ΕΕ (συνοχή) θα έβρισκαν εφαρμογή, συνιστά ισχυρή ένδειξη υψηλής «θεσμικής ασυμβατότητας» (institutional misfit' Börzel and Risse, 2003) μεταξύ ΕΕ και εγχώριας θεσμικής αρχιτεκτονικής διοίκησης. Η ασυμβατότητα συνιστά παράγοντα εκκίνησης πιέσεων προσαρμογής των εγχώριων θεσμών.

3.1.1 Ενδογενείς παράγοντες

Κατά την ερμηνεία των παραγόντων επίδρασης στο εγχώριο διοικητικό πεδίο υπάρχουν και εναλλακτικές προσεγγίσεις. Η τάση προοδευτικής ενίσχυσης της πολιτικής και οικονομικής εξουσίας των τοπικών φορέων, η επιδίωξη πολιτικής, διοικητικής, χωρικής και οργανωσιακής αποκέντρωσης,¹⁷² οι πρωτοβουλίες δημοκρατικού προγραμματισμού αλλά και η συνολικότερη ενίσχυση της αυτοδιοίκησης με μεταφορά αρμοδιοτήτων (και πόρων

170. Για μία συνολική αποτίμηση του εξευρωπαϊστικού φαινομένου στην Ελλάδα, βλ.: Ioakimidis (2000)· Παγουλάτος και Μπλαβούκος (2006)· Παγουλάτος (2008). Σε επιμέρους πεδία πολιτικών βλ.: Μαραβέγιας (2011). Μελέτες για τον εξευρωπαϊσμό: Featherstone (2003)· Blavoukos και Oikonomou (2012)· Bulmer και Burch (1998, 2005)· Bulmer και Radaelli (2004).

171. Η εκπόνηση μελετών (π.χ.: Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, 1991) υπάκουε στη λογική της καταγραφής και αντιμετώπισης των παθογενειών.

172. Όπως υποστηριζόταν σχετικά: «η αποκέντρωση είναι η μεγάλη πολιτική ελπίδα και ο μόνος δρόμος για την ανάπτυξη». Σχετ.: Εισηγητική έκθεση ν. 1416.1984.

όπως προβλεπόταν) πλαισιώνουν κίνητρα και δράσεις καθ' όλη την περίοδο 1986-2013, η εκκίνηση των οποίων τοποθετείται ήδη από το πρώτο μισό της δεκαετίας του 1980.

Η σημασία των ενδογενών παραγόντων πρόκλησης διοικητικού μετασχηματισμού ή της (ενδεχόμενης) πλαισίωσης και αναδιαμόρφωσης των εξωγενών πιέσεων προσαρμογής αποτελούν χαρακτηριστικό που συναντάται ευρύτερα στον ευρωπαϊκό χώρο.¹⁷³ Για παράδειγμα, στην περίπτωση της Γαλλίας η Mazey (1994) αναφέρει ότι οι προσπάθειες αποκέντρωσης στις αρχές της δεκαετίας του 1980 ήταν αποτέλεσμα εγχώριων κοινωνικο-οικονομικών και πολιτικών παραγόντων και δευτερευόντως απόρροια εξωγενών εξευρωπαϊστικών πιέσεων προσαρμογής, καθώς η γαλλική κεντρική διοίκηση διακρινόταν για το συγκεντρωτικό πρότυπο λειτουργίας της όχι όμως και για την διαχειριστική της ικανότητα στην υλοποίηση πολιτικών στο τοπικό επίπεδο.

Στην περίπτωση της Ελλάδας, οι πιέσεις εκσυγχρονισμού¹⁷⁴ εμφανίζεται να είχαν αμιγώς εγχώριο περιεχόμενο.¹⁷⁵ Η ρητορική των διοικητικών μεταβολών για αποκέντρωση και δημοκρατικό προγραμματισμό καθώς και οι ειδικότερες θεσμικές αναπροσαρμογές (ή η αναβολή τους) είχαν εγχώρια αφετηρία. Για παράδειγμα, έχει υποστηριχθεί ότι οι θεσμικές μεταβολές στο περιφερειακό πεδίο κατά τη δεκαετία του 1980 δεν ήταν προϊόν πιέσεων της ΕΕ (Andrikoroulou and Kafkalas, 2004). Πρωτίστως αποτέλεσαν συνέπεια της εγχώριας πολιτικής και των προγραμματικών πολιτικών δεσμεύσεων και δευτερευόντως συνδέονται με την επιρροή της ΕΕ, δεδομένης της απουσίας συγκροτημένης ενωσιακής διαρθρωτικής πολιτικής (Ioakimidis, 1996, σελ. 348). Στην ίδια λογική και με όρους εξευρωπαϊστικού αποτελέσματος, η επίδραση της ΕΕ στην εγχώρια αναδιοργάνωση των υποεθνικών αρχών υπήρξε οριακή δεδομένου ότι η θεσμική ισορροπία ισχύος μεταξύ κέντρου και περιφέρειας δεν μεταβλήθηκε (στο ίδιο, σελ. 358). Η κατάσταση προοδευτικά παρουσίασε σημεία αλλαγής με τη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων το 1988 και την εισαγωγή κανόνων προγραμματισμού και υλοποίησης ολοκληρωμένων σχεδίων στο πλαίσιο αρχών, αντί χρηματοδότησης μεμονωμένων έργων.

Σύμφωνα με την Σπανού (2001, σελ. 69), οι διοικητικοί μετασχηματισμοί στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο αντανακλούν εσωτερικές εγχώριες δυναμικές «που διυλίζουν τις απαιτήσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης». Ουσιαστικά, η (όποια) επίδραση της ΕΕ φιλτράρεται μέσα από τα χαρακτηριστικά του ελληνικού πολιτικο-διοικητικού

173. Ενδεικτικά, βλ.: Bursens και Deforche (2008).

174. Κατά τον Μακρυδημήτρη (1995, σελ. 58) το νόημα του εκσυγχρονισμού συνδέεται με τρεις βασικές αρχές και κριτήρια. Εκτός της λειτουργικής ικανότητας και της λειτουργικής διαφοροποίησης των θεσμών (δύο αρχές): «η συσχέτιση και η αντιστοιχία του κράτους με περισσότερο εξελιγμένα συστήματα (κρατών), όπως λ.χ. αυτά που μετέχουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση» συνιστά θεμελιώδη αρχή του εκσυγχρονισμού. Όπως (ορθά) παρατηρεί: «το έλλειμμα και η πρόκληση της προσαρμογής των εγχώριων κρατικών θεσμών και οργάνων θα καθίσταται όλο και οξύτερο με την πάροδο των ετών, ιδίως στο μέτρο που διαμορφώνεται σταδιακά μία σφαίρα πολιτικής και διαλόγου στο κοινό ευρωπαϊκό επίπεδο» (Μακρυδημήτρης, 1995, σελ. 58).

175. Αν και το πλαίσιο εκσυγχρονισμού στηριζόταν (και) στην αρχή της επικουρικότητας της ΕΕ.

συστήματος (ibid.). Πρακτικά, υπάρχουν επιπρόσθετες μεταβλητές που ομοίως δύνανται να ασκήσουν επίδραση, όπως εγχώριοι θεσμικοί δρώντες και συνασπισμοί υπεράσπισης συμφερόντων (Sabatier and Jenkins-Smith, 1999). Σε αυτό το πλαίσιο, ο Leontitsis (2013) αποδίδει έμμεσο ρόλο στην επίδραση της ΕΕ στις υποεθνικούς αρχές, καθώς κατά τον ίδιο η επιρροή της ΕΕ ήταν περισσότερο εμφανής στο επίπεδο της χρηματοδότησής τους παρά στους ίδιους τους θεσμούς. Από μία άλλη οπτική, ο Andreou (2006, σελ. 253) υποστηρίζει ότι η επιρροή της ΕΕ δεν εντοπίζεται τόσο τους τυπικούς θεσμούς όσο σε εγχώριους στόχους, πρακτικές και στυλ πολιτικής. Αντλώντας από την εφαρμογή της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα, ο ίδιος αποτιμά το εξευρωπαϊστικό αποτέλεσμα επισημαίνοντας ότι λαμβάνει το χαρακτήρα «προσαρμογής» (Börzel and Risse, 2003, σελ. 69-70).

Στην περίπτωση που δεν προκύπτουν ενωσιακές πιέσεις προσαρμογών, το ενδεχόμενο θεσμικής «αδράνειας» ή «περιχαράκωσης» (Börzel and Risse, 2003) συγκεντρώνει περισσότερες πιθανότητες. Για παράδειγμα, η περίπτωση της ματαίωσης της θέσπισης Β' αυτοδιοικητικού βαθμού κατά το πρώτο μισό της δεκαετίας του 1990 συνδέεται με τον μεσολαβητικό παράγοντα που ο Bache (2008, σελ. 17) αναφέρει ως «πολιτικό ανταγωνισμό» (political contestation). Ενώ ήδη από το 1986 είχε προβλεφθεί η ίδρυση των ΝΑ στο πλαίσιο τάσεων αποκέντρωσης και δημοκρατικού προγραμματισμού, εν τούτοις η αλλαγή κυβέρνησης στα τέλη της δεκαετίας του 1980 οδήγησε στην αναβολή θέσπισης του θεσμού. Η αιτιολογική βάση συνοψιζόταν σε αντιρρήσεις που υπήρχαν για την ετοιμότητα και το βαθμό διοικητικής ανταπόκρισης του νέου αυτοδιοικητικού θεσμού όσο και σε διαφορετικές αντιλήψεις σχετικά με το χωρικό επίπεδο το οποίο θα έπρεπε να αντιπροσωπεύει ο Β' βαθμός αυτοδιοίκησης.¹⁷⁶ Το αποτέλεσμα της πολιτικής αντιπαράθεσης ήταν η «παλινδρόμηση» του θεσμού και η ματαίωση της προβλεφθείσας πρωτοβουλίας διοικητικού μετασχηματισμού. Εν προκειμένω, η εγχώρια θεσμική περιχαράκωση αποδίδεται στον ενδογενή πολιτικό ανταγωνισμό αναφορικά με τη θέσπιση ή μη ΟΤΑ Β' βαθμού. Η ΕΕ δεν εμφανίζεται να ασκεί επίδραση, τουλάχιστον στο χρονικό σημείο αναβολής της θεσμικής αλλαγής.

176. Όπως υποστηριζόταν σχετικά, η αναβολή του θεσμού κρινόταν απαραίτητη λόγω απουσίας υποδομών, αρμοδιοτήτων και πόρων για τη λειτουργία του. Περαιτέρω, προκρινόταν η άποψη της δημιουργίας αυτοδιοίκησης στο διοικητικό επίπεδο της επαρχίας αντί της νομαρχίας. Σχετ.: Πρακτικά Βουλής, Ζ' Περίοδος (Προεδρευομένης Δημοκρατίας), Σύνοδος Α', Τμήμα Διακοπής Εργασιών Βουλής Θέρους 1990, Συνεδρίαση ΙΘ', Τρίτη, 11 Σεπτεμβρίου 1990· Πρακτικά Βουλής, Η' Περίοδος (Προεδρευομένης Δημοκρατίας), Σύνοδος Α', Συνεδρίαση ΡΗ', Τρίτη 10 Μαΐου 1994.

3.2 Μηχανισμοί μεταφοράς των επιδράσεων στο εγχώριο πεδίο

Η διαδικασία εξευρωπαϊσμού του εγχώριου τοπικού και περιφερειακού επιπέδου διοίκησης περιλαμβάνει συγκεκριμένους μηχανισμούς μεταφοράς των ενωσιακών πιέσεων προσαρμογής στο εγχώριο διοικητικό πεδίο. Δύο ειδικότεροι μηχανισμοί, ελαστικής φύσης,¹⁷⁷ λειτουργούν ως «μάντες» μεταφοράς πιέσεων από το ενωσιακό επίπεδο στο εγχώριο, δημιουργώντας αναγκαίες και, κυρίως, ικανές προϋποθέσεις εγχώριας αλλαγής. Ο μηχανισμός που έχει προταθεί στη βιβλιογραφία ως «αλλαγή εγχώριων δομών ευκαιριών» (changing domestic opportunity structures) και ο αντίστοιχός του που καλείται «πλαίσωση εγχώριων πεποιθήσεων και προσδοκιών» (framing domestic beliefs and expectations) (Knill and Lehmkuhl, 2002, σελ. 258-259) διευκόλυναν τη διαδικασία προσαρμογής και αναδιάρθρωσης των ελληνικών τοπικών και περιφερειακών αρχών κατά την περίοδο 1986-2013.

Η αλλαγή εγχώριων δομών ευκαιριών λειτουργεί ως ευκαιρία ανάδυσης νέων θεσμικών δρώντων, συντελώντας στον ανασχεδιασμό της υφιστάμενης «θεσμικής γεωμετρίας» και στην αναδιάταξη σχέσεων ισχύος, καθώς οι νέοι δρώντες αναμένεται να συμμετάσχουν σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων δημόσιων πολιτικών. Ο μηχανισμός της πλαίσιωσης εγχώριων πεποιθήσεων και προσδοκιών συναρτάται με έναν περισσότερο ήπιο μηχανισμό, κατά τον οποίο η μεταβολή των απόψεων και των προσδοκιών των θεσμικών δρώντων ασκεί επίδραση στη πορεία και στο περιεχόμενο δημόσιων πολιτικών που υιοθετούνται στο εγχώριο επίπεδο.

3.3 Παράγοντες άσκησης πιέσεων προσαρμογής και πλαίσιωσης προσδοκιών

Η ΕΕ προωθεί με ενεργητικό τρόπο την εμπλοκή των υποεθνικών θεσμών σε ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων (Adshed, 2013, σελ. 428). Έτσι, η προσπάθεια επικοινωνίας του υποεθνικού με το υπερεθνικό επίπεδο εξουσίας λαμβάνει αμφίδρομα χαρακτηριστικά, καθώς επιδιώκεται όχι μόνον από τις τοπικές και περιφερειακές αρχές αλλά και από τους ενωσιακούς θεσμούς. Οι προσπάθειες των τελευταίων εκκινούν από συγκεκριμένες αφετηρίες με σκοπό την εξυπηρέτηση ιδίων στοχεύσεων.

177. Δηλαδή χωρίς αναγκαστικό πλαίσιο προσαρμογής και κόστος συμμόρφωσης.

3.3.1 Ο ρόλος των θεσμών: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΕτΠ και Κοινοβούλιο

Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Η Επιτροπή προωθεί την καλλιέργεια απευθείας επικοινωνίας με τις τοπικές και (ιδίως) περιφερειακές αρχές των κρατών-μελών, τόσο για την ανατροφοδότηση ευρωπαϊκών πολιτικών όσο και ως θεματοφύλακας για την πιστή τήρηση του ενωσιακού δικαίου.¹⁷⁸ Στη δεύτερη περίπτωση η Επιτροπή λειτουργεί ως εξωγενής παράγοντας «θεσμικής συμμόρφωσης», ενώ στην πρώτη επιχειρεί για δικό της πρωτίστως όφελος τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με την εξέλιξη ευρωπαϊκών πολιτικών. Την ίδια στιγμή, η επικοινωνία της Επιτροπής με τις υποεθνικές αρχές ενθαρρύνει τις τελευταίες να αναζητήσουν περαιτέρω προοπτικές δράσεων στο υπερεθνικό πεδίο εξουσίας.

Η αιτιολογική βάση της επιδίωξης άμεσης επικοινωνίας της Επιτροπής με τις υποεθνικές αρχές, ιδίως τις περιφερειακές, βρίσκεται κυρίως σε δύο παράγοντες (Goldsmith, 1993· 2003). Ο πρώτος συνδέεται με το μέγεθός της ως τυπική γραφειοκρατική δομή: η ικανότητα της Επιτροπής στη συλλογή πληροφοριών από τα κράτη-μέλη είναι περιορισμένη καθώς θεωρείται μικρή δομή που δε διαθέτει τους κατάλληλους πόρους (Goldsmith, 1993, σελ. 689). Έτσι, η επιθυμία της να συγκεντρώνει ατύπως πληροφόρηση και να λαμβάνει γνώση για τις πραγματικές ανάγκες δημόσιων πολιτικών που η ίδια προωθεί, καθώς και να ενημερωθεί για τον πιθανό αντίκτυπο των μέτρων από θεσμικούς δρώντες πέραν των εθνικών αρχών, την οδηγεί στην καλλιέργεια σχέσεων με τις υποεθνικές δομές διακυβέρνησης των κρατών-μελών. Αντίστοιχα, πολλές περιφερειακές αρχές προθυμοποιούνται να παράσχουν πληροφόρηση, εκκινώντας την επικοινωνία τους με στελέχη γενικών διευθύνσεων της Επιτροπής.

Ο δεύτερος λόγος είναι συνάρτηση της φάσης της υλοποίησης των πολιτικών. Όπως υπενθυμίζει ο Goldsmith (2003, σελ. 121), η Επιτροπή εξαρτάται από άλλους θεσμούς σε ό,τι αφορά την υλοποίηση πολιτικών που προωθούνται. Ενώ σε πρώτο στάδιο ως υπεύθυνες εμφανίζονται οι εθνικές κυβερνήσεις, εν τούτοις η εμπλοκή των τοπικών και περιφερειακών αρχών είναι άμεση στη εφαρμογή ενός μεγάλου τόξου δημόσιων πολιτικών που ρυθμίζονται από το ενωσιακό δίκαιο (πρωτογενές και δευτερογενές) και αφορούν πεδία αρμοδιότητάς τους όπως το περιβάλλον, την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή, τις μεταφορές, τον ανταγωνισμό (δημόσιες συμβάσεις) κ.τ.λ. Εν προκειμένω, το ζητούμενο για την Επιτροπή είναι η συμβατότητα των δράσεων των υποεθνικών δρώντων με τις ενωσιακές προδιαγραφές (τήρηση κανόνων) των ευρωπαϊκών πολιτικών. Το μικρό μέγεθος της Επιτροπής καθιστά την παρακολούθησή τους αδύναμη. Η πολιτική συνοχής συνιστά το πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα.

Επιπρόσθετα, ένας ακόμη λόγος που η Επιτροπή εκδηλώνει ενδιαφέρον για τις

178. Βλ. σχετ.: Tömmel (1998).

σχέσεις της με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές είναι διότι επιδιώκει την «μεγαλύτερη πολιτική, κοινωνική και οικονομική ολοκλήρωση» αλλά και επειδή εστιάζει την προσοχή της στην τήρηση της αρχής της επικουρικότητας ως οργανωτική αρχή για τις εργασίες της (Goldsmith, 1993, σελ. 689). Περαιτέρω, ο Crawford (1992, σελ. 83) επισημαίνει ότι οι δεσμοί μεταξύ ΕΕ και υποεθνικών αρχών ενισχύονται και από περιπτώσεις όπου κεντρικές κυβερνήσεις κρατών-μελών παρακάμπονται όταν οι ίδιες δημιουργούν προβλήματα/προσκόμματα στη συνεργασία τους με την ΕΕ. Έτσι, οι τοπικές και περιφερειακές αρχές αποτελούν έναν καλό σύμμαχο της Επιτροπής, στο βαθμό που οι εθνικές αρχές εμφανίζονται διστακτικές ή ενδεχομένως δεν επιθυμούν περαιτέρω ολοκλήρωση.

Σε ό,τι αφορά εσωτερικά ζητήματα των υποεθνικών θεσμών που αποτελούν εστίες έντασης και κυρίως το θέμα της διάκρισης μεταξύ υποεθνικών αρχών που προέρχονται από το τοπικό επίπεδο διακυβέρνησης και των αντιστοιχών από το περιφερειακό επίπεδο, η Επιτροπή έχει προσπαθήσει να κρατήσει ουδέτερη στάση, αποφεύγοντας επιμελώς να εμπλακεί σε ζητήματα που αφορούν διαφωνίες μεταξύ των υποεθνικών θεσμών (Hooghe and Keating, 1994, σελ. 379).

Συνολικά, η Επιτροπή εμφανίζεται υποστηρικτική ως προς το πλαίσιο της δημοκρατικής διακυβέρνησης σε τοπικό επίπεδο και ενθαρρύνει την προώθηση μέτρων αποκέντρωσης με στόχο την αποτελεσματικότερη διαχείριση κοινωνικών προβλημάτων (φτώχεια, ανισότητες) (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2008). Περαιτέρω, αναγνωρίζει το ρόλο των τοπικών αρχών, υπογραμμίζοντας την ανάγκη τήρησης της αρχής της επικουρικότητας και ενίσχυσης «της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω της ανάθεσης σε αυτή των αναγκαίων αρμοδιοτήτων και πόρων». ¹⁷⁹ Ομοίως, επισημαίνει ότι οι διαστάσεις των αναπτυξιακών πολιτικών δεν μπορεί να αντιμετωπιστούν, παρά με τον αναγκαίο συντονισμό μεταξύ των διαφόρων υποεθνικών επιπέδων ώστε να διασφαλίζεται η συνοχή των προωθούμενων δημόσιων πολιτικών. Πρακτικά, η Επιτροπή αναφέρεται στο μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης ως υπόδειγμα προώθησης της συνεργασίας μεταξύ των δρώντων και των πολιτικών αρένων που τοποθετούνται σε διαφορετικά επίπεδα εξουσίας.

Επιτροπή των Περιφερειών

Εκτός της Επιτροπής, η Επιτροπή των Περιφερειών (ΕτΠ) και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνιστούν δύο επόμενα ενωσιακά όργανα, των οποίων η στάση ασκεί επίσης αντίκτυπο στους τοπικούς και περιφερειακούς θεσμούς. Τα δύο όργανα αποτελούν κατ' εξοχήν αντιπροσωπευτικούς θεσμούς διακυβέρνησης της ΕΕ και «πόρους» δημοκρατικής νομιμοποίησής της. Συναφώς, υποστηρίζεται ότι ο ρόλος της ΕτΠ θα πρέπει να εξετάζεται σε σχέση με το σύνθετο μηχανισμό του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και τη δυναμική των

179. Ως προς τη διάθεση απαραίτητων πόρων, η Επιτροπή επεσήμαινε την ανάγκη ενίσχυσης «της δημοσιονομικής αποκέντρωσης και της χρηματοδότησης των αρχών της τοπικής αυτοδιοίκησης» (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2008).

πολιτικών ομάδων που υπάρχουν καθώς η ΕτΠ «δεν είναι απλά μία εθνική αντιπροσωπεία αλλά ένα κατ' εξοχήν πολιτικό όργανο».¹⁸⁰ Στις μεταξύ τους σχέσεις υπήρξαν χαρακτηριστικά έντασης (Warleigh, 1999, σελ. 25) καθώς το Κοινοβούλιο αξιολογούσε την ΕτΠ ως δυνητικό αντίπαλο. Υπάρχουν όμως και προσεγγίσεις, σύμφωνα με τις οποίες το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επιθυμούσε την άμεση εμπλοκή των τοπικών αρχών στη διαρθρωτική πολιτική της ΕΕ (Kaiser, 2005, σελ. 308).

Σε ό,τι αφορά ειδικότερα την ΕτΠ, υπογραμμίζεται ότι αποτελεί το κατ' εξοχήν θεσμικό αντιπροσωπευτικό όργανο (πολιτική συνέλευση) των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην ΕΕ.¹⁸¹ Θεσμοθετήθηκε με τη Συνθήκη για την ΕΕ το 1992, αποτελώντας μετεξέλιξη του γνωμοδοτικού συμβουλίου των περιφερειακών και τοπικών αρχών που είχε συστήσει η Επιτροπή το 1988.¹⁸² Οι αρχές της επικουρικότητας, της εγγύτητας και της εταιρικής σχέσης τέμνουν εγκάρσια τη λειτουργία της.¹⁸³ Η ΕτΠ αποτελείται από 344 τακτικά και ισάριθμα αναπληρωματικά μέλη¹⁸⁴ τα οποία συμμετέχουν στις εργασίες έξι επιτροπών της.¹⁸⁵ Η ολομέλειά της συνεδριάζει πέντε φορές ετησίως (Committee of the Regions, 2010). Αναφορικά με τα γενικά θεσμικά γνωρίσματά της, επισημαίνεται ότι η ΕτΠ δεν διαθέτει κανονιστική εξουσία, ήτοι νομοθετικής φύσης αρμοδιότητες στο πλαίσιο της ενωσιακής διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Η ισχύς της εμφανίζεται περιορισμένη, εν

180. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

181. Στα τέλη της δεκαετίας του 2000, η ΕτΠ αντιπροσώπευε περισσότερες από 90.000 τοπικές και περιφερειακές αρχές διακυβέρνησης στην ΕΕ συμπεριλαμβανομένων και 75 περιφερειακών κοινοβουλίων με νομοθετικές αρμοδιότητες (Committee of the Regions, 2010). Η νομιμοποίηση της ΕτΠ αντικατοπτρίζεται (και) στα οικονομικά μεγέθη των τοπικών και περιφερειακών αρχών που αντιπροσωπεύει: οι υποεθνικές αρχές συμβάλλουν στο 16% του παραγόμενου Α.Εγχ.Π. της ΕΕ, απασχολούν το 56% του εργατικού δυναμικού του δημόσιου τομέα, κατέχουν το 1/3 του μεριδίου της δημόσιας δαπάνης και τα 2/3 του συνόλου των δαπανών για δημόσιες επενδύσεις (ibid` στοιχεία 2010, δεν συμπεριλαμβάνεται η Κροατία).

182. Ειδικότερα, επιμέρους οργανώσεις και ομάδες πίεζαν μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προς την κατεύθυνση της σύστασης σώματος για τις υποεθνικές αρχές (ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ). Η Επιτροπή ανταποκρίθηκε σε σχετικά ψηφίσματα του Κοινοβουλίου και δημιούργησε την πρόδρομη μορφή της ΕτΠ το 1988. Προηγουμένως, η 16η Διεύθυνση της Επιτροπής λειτουργούσε ως συμβουλευτικό γραφείο (chamber council office) αποτελούμενο από μία ομάδα στελεχών (24 άτομα) που εστίαζε στους περιφερειακούς θεσμούς της ΕΕ και άλλη μία ομάδα (22 άτομα) που εξειδικεύονταν στις τοπικές υποθέσεις (ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ).

183. Συνοπτικά: η επικουρικότητα συνοδεύεται από την υποχρέωση οι αποφάσεις της ΕΕ να λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη. Η εγγύτητα συνδέεται με τη στενότερη επαφή του θεσμού με τον πολίτη. Η εταιρική σχέση αφορά την πολυεπίπεδη συνεργασία μεταξύ ευρωπαϊκού, εθνικού, περιφερειακού και τοπικού επιπέδου διακυβέρνησης.

184. Η Ελλάδα συμμετέχει με 24μελή εθνική αντιπροσωπεία (12 τακτικά και 12 αναπληρωματικά μέλη).

185. Οι έξι επιτροπές της ΕτΠ έχουν ως εξής: α) Επιτροπή «Πολιτική συνοχής» (COTER), β) Επιτροπή «Οικονομική και Κοινωνική Πολιτική» (ECOS), γ) Επιτροπή «Βιώσιμη ανάπτυξη» (DEVE), δ) Επιτροπή «Πολιτισμός, Παιδεία και Έρευνα» (EDUC), ε) Επιτροπή «Συνταγματικά θέματα, ευρωπαϊκή διακυβέρνηση και χώρος ελευθερίας, αφαλάειας και δικαιοσύνης» (CONST), στ) Επιτροπή «Εξωτερικές σχέσεις και αποκεντρωμένη συνεργασία» (RELEX).

τούτοις δεν είναι αμελητέα, δεδομένου ότι οι τοπικές και περιφερειακές αρχές των κρατών-μελών της ΕΕ υλοποιούν περίπου το 70% της ενωσιακής νομοθεσίας (Committee of the Regions, 2009). Πρακτικά, η ΕτΠ έχει γνωμοδοτικής φύσεως αρμοδιότητες¹⁸⁶ και παρεμβαίνει σε πλήθος θεματικών και πεδίων πολιτικής, ενώ μπορεί να εκφέρει γνώμη για όλα τα καίρια θέματα περιφερειακού και τοπικού ενδιαφέροντος. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται ζητήματα οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, η απασχόλησης, κοινωνικών υποθέσεων, εκπαίδευσης, πολιτισμού, δημόσιας υγείας, μεταφορών, αθλητισμού, περιβάλλοντος, ενέργειας και κλιματικής αλλαγής.¹⁸⁷ Τα εν λόγω πεδία πολιτικών της ΕτΠ συμπίπτουν σε πολύ μεγάλο βαθμό με τομείς δημόσιων πολιτικών όπου έχουν αποδοθεί αρμοδιότητες στις ελληνικές τοπικές και περιφερειακές αρχές αυτοδιοίκησης.

Σε επίπεδο ακαδημαϊκής έρευνας, επιμέρους θεσμικές και λειτουργικές διαστάσεις έχουν αποτελέσει σημεία ενδιαφέροντος, όπως, λ.χ., η θέση της στο ενωσιακό οικοδόμημα, ο βαθμός επιρροής που καταφέρνει να ασκεί καθώς και εγγενή ζητήματα οργανωτικού/δομικού περιεχομένου που η ίδια αντιμετωπίζει (van der Knaap, 1994· Jeffery, 1995· Loughlin, 1996· Christiansen, 1997· Farrows and McCarthy, 1997· Millan, 1997· Schwaiger, 1997· Hönnige and Kaiser, 2003· Keating and Hooghe, 2006· Keating 2008a· Brunazzo and Domorenok, 2008· Domorenok, 2009· Carroll, 2011). Όπως επισημαίνει η Piattoni (2008, σελ. 164) η ακαδημαϊκή κοινότητα εμφανίζεται μοιρασμένη στο ζήτημα της αποτίμησης της θεσμικής παρουσίας της ΕτΠ. Έτσι, άλλοτε επισημαίνεται η γνωμοδοτική της φύση και άλλοτε τονίζεται η ενίσχυση του χαρακτήρα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης της ΕΕ που έχει προκύψει από την θεσμοθέτησή της (Warleigh, 1999). Κατά την Piattoni (2008), η μία προσέγγιση στη σχετική βιβλιογραφία (Jeffery, 1995, 2000) αντιμετωπίζει την ΕτΠ ως θεσμό εντός του οποίου σωθούν διαιρέσεις μεταξύ των τοπικών και περιφερειακών αρχών, κάνοντας μη εφικτή την ανάδυση του « τρίτου πόλου εξουσίας» (“third level”) (Jeffery, 1996c) στο ενωσιακό οικοδόμημα. Από την άλλη πλευρά, η ΕτΠ αποτιμάται θετικά καθώς επισημαίνεται η θεσμική της παρουσία σε πλήθος διαδικασιών λήψης αποφάσεων (Hooghe, 1995· Warleigh, 1999).

Η ΕτΠ αποτελεί τον κύριο (θεσμικό) δίαυλο μέσω του οποίου οι τοπικές και περιφερειακές αρχές μπορούν να αρθρώσουν λόγο κατά την ενωσιακή διαδικασία λήψης αποφάσεων (Hooghe, 1995· Hooghe and Marks, 1996· Marks et al., 1996b). Επίσης, όπως τονίζει η Piattoni (2008, σελ. 162), η ΕτΠ μολονότι είναι σε σημαντικό βαθμό γνωμοδοτικής φύσης όργανο της ΕΕ, συνιστά παράλληλα και όχημα κοινωνικοποίησης των αντιπροσώπων των υποεθνικών αρχών, ιδίως των νεότερων μελών της ΕΕ. Επίσης, κατά την ίδια η ΕτΠ λειτουργεί ως δέκτης των θέσεων και προτιμήσεων των τοπικών

186. Εκδίδοντας περίπου 50-60 γνωμοδοτήσεις κατ' έτος (Committee of the Regions, 2010). Με βάση ίδια επεξεργασία στοιχείων ο μέσος όρος για την περίοδο 1993-2013 ανήλθε σε 70.

187. <http://cor.europa.eu/el> (πρόσβαση: 16.8.2016). Σε δεκαπέντε πεδία ευρωπαϊκών πολιτικών η διαβούλευση με την ΕτΠ είναι υποχρεωτική στο πλαίσιο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων (ενδεικτικά: περιβάλλον, συνοχή, ενέργεια, κοινωνικές υποθέσεις κ.α.) (Committee of the Regions, 2010).

και περιφερειακών κοινωνιών και, συνεπώς, των πολιτών της ΕΕ (ibid.). Περαιτέρω, η Piattoni (2008, σελ. 177) επισημαίνει και την παράμετρο των επιπτώσεων της διεύρυνσης και το ρόλο των υποεθνικών αρχών. Κατά την ίδια, η πτώση του ρυθμού ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης λόγω της διεύρυνσης της ΕΕ το 2004 ώθησε την Επιτροπή να αναζητήσει (νομιμοποιούμενους) συμμάχους για την αντιστροφή του κλίματος ευρω-κόπωσης (Euro-fatigue) μεταξύ των τοπικών και περιφερειακών θεσμών διακυβέρνησης, κάτι που, σύμφωνα με την ίδια, είχε επαναλάβει και στο παρελθόν (ibid.).

Σε ό,τι αφορά τις κριτικές προσεγγίσεις σχετικά με την ΕτΠ, η Hooghe (1995, σελ. 180) υποστηρίζει ότι η ΕτΠ παρουσιάζει τρεις ειδικότερες αδυναμίες σχετικά με την ενοποιητική της λειτουργία και την αποτελεσματική προώθηση των συμφερόντων των υποεθνικών αρχών. Έτσι, όπως επισημαίνει, τα μέλη της διορίζονται από τις εθνικές αρχές ενώ σε κάποια κράτη υπάρχουν περιορισμοί ως την επιλογή τους.¹⁸⁸ Επίσης, δεν διακρίνεται από ενότητα προθέσεων καθώς εμφανίζει εσωτερικές διαιρέσεις μεταξύ ισχυρών περιφερειακών δρώντων, οι οποίοι προέρχονται από χώρες με αποκεντρωμένα ή και ομοσπονδιακά συστήματα διακυβέρνησης και τοπικών δρώντων που προέρχονται κατά τεκμήριο από ενιαία κράτη με περιορισμένο βαθμό αποκεντρωσης. Κατά την ίδια, η διαίρεση καταλήγει σε διαμάχη μεταξύ ενιαίων και ομοσπονδιακών (οιονεί-ομοσπονδιακών) κρατών-μελών της ΕΕ (Hooghe, 1995, σελ. 181). Πάντως, το σημαντικότερο μειονέκτημα κατά την Hooghe (ibid.) είναι ότι η ΕτΠ περιορίζεται σε γνωμοδοτικής φύσεως καθήκοντα σε επιμέρους πεδία πολιτικής και βασίζεται σε φύσει ελαστικούς μηχανισμούς, π.χ. πειθώ, προκειμένου να προωθήσει τα συμφέροντα των μελών της.

Μία διαφορετική επισήμανση, με στοιχεία κριτικής, συνιστούν οι παρατηρούμενες διαιρέσεις μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών στο εσωτερικό της ΕτΠ, οι οποίες καταγράφονται ήδη από την πρώτη περίοδο λειτουργίας της (Hooghe and Keating, 1994, σελ. 379). Ειδικότερα, τα κριτήρια σύνθεσης των εθνικών αντιπροσωπειών στην ΕτΠ συνδέονται με τέσσερις διαστάσεις:

«α) πολιτική αντανάκλαση των πρόσφατων εκλογών στο υποεθνικό επίπεδο¹⁸⁹ β) γεωγραφική εκπροσώπηση περιοχών (νησιά, κέντρο), γ) ίση εκπροσώπηση από τα διαφορετικά επίπεδα διοίκησης, δ) ισότητα εκπροσώπησης φύλου ή μειονοτήτων» (ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ).

188. Π.χ. στη Γαλλία αναφέρει ότι δεν εκπροσωπούνται όλες οι περιφέρειες, ενώ οι τοπικές αρχές υπο-εκπροσωπούνται. Επίσης, τα προερχόμενα από το Η.Β. μέλη της ΕτΠ επιλέγονται αποκλειστικά από τις εθνικές αρχές. Αντίθετα, δεν υπάρχουν εθνικοί περιορισμοί στις περιπτώσεις των περιφερειών (κρατιδίων) της Γερμανίας, της Ισπανίας και του Βελγίου όπου κάθε υποεθνική αρχή καταλαμβάνει μία θέση στην ΕτΠ (Hooghe, 1995, σελ. 180).

189. Χωρίς οποιοδήποτε «φίλτρο» από εθνική αρχή όπως χαρακτηριστικά επισημάνθηκε, καθώς: «όπου έγινε προσπάθεια απέτυχε» (ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ).

Πρακτικά, ο τρόπος στελέχωσης της ΕτΠ ποικίλλει μεταξύ των κρατών-μελών: σε συγκεντρωτικά κράτη οι τοπικές αρχές έχουν καταφέρει να έχουν αυξημένη αντιπροσώπευση, ενώ σε ομοσπονδιακού χαρακτήρα, οι περιφέρειες φαίνεται να επικρατούν στον αριθμό των εκπροσώπων που αποστέλουν στην ΕτΠ, με αποτέλεσμα τη διαφοροποίηση και των αιτημάτων που αντίστοιχα προωθούνται μέσω του διαύλου της ΕτΠ (Kaiser, 2005, σελ. 307). Σε ό,τι αφορά την ελληνική περίπτωση, η διαχρονική σύνθεση εμφανίζει χαρακτηριστικά ισομερούς κατανομής μεταξύ των δύο αυτοδιοικητικών βαθμών.¹⁹⁰ Επιπλέον, οι προτάσεις για τη στελέχωση της εθνικής αντιπροσωπείας προέρχονται αποκλειστικά από τα συλλογικά όργανα εκπροσώπησης των αυτοδιοικητικών φορέων (ΚΕΔΕ-ΕΝΠΕ/ΕΝΑΕ παλαιότερα) και υιοθετούνται δίχως ανάμιξη της εθνικής αρχής (Υπουργείο Εσωτερικών), καθώς η τελευταία περιορίζεται στην έκδοση της σχετικής απόφασης και τη διαβίβασή της στη μόνιμη ειδική αντιπροσωπεία στις Βρυξέλλες.¹⁹¹

Πέραν της προέλευσης των μελών της ΕτΠ, μια επόμενη κριτική προσέγγιση σχετικά με την ΕτΠ εστιάζει χρονικά στην περίοδο μετά τη διεύρυνση της ΕΕ (2004, 2007), επισημαίνοντας την επίδραση της ενσωμάτωσης νέων εθνικών αντιπροσωπειών στην ΕτΠ. Ειδικότερα, η Piattoni (2008) υποστηρίζει ότι οι διαιρέσεις εντός της ΕτΠ πλέον έχουν διευρυνθεί, συνδεδεμένες με την αύξηση του ποσοστού της αντιπροσώπευσης των τοπικών αρχών (από 35,1% στην ΕΕ των 15 κρατών-μελών σε 47,1% στην ΕΕ των 27 μελών-για τις περιφερειακές αρχές το μερίδιο αντιπροσώπευσης περιορίστηκε από 64,9% σε 52,9% αντίστοιχα). Η ίδια προχωρεί σε μια κατηγοριοποίηση των διαιρέσεων στο εσωτερικό της ΕτΠ διακρίνοντας έξι κατηγορίες: α) θεσμικές (δήμοι/περιφέρειες), β) γεωγραφικές (Βορρά-Νότου ή/και Δύσης-Ανατολής) γ) στη βάση της χωρικής συγκέντρωσης πληθυσμού (αστικές/επαρχιακές περιοχές), δ) πολιτικές (με όρους υφιστάμενων πολιτικών ομάδων και εμφάνισης νεότερων) ε) ως αποτέλεσμα μεγέθους του υπό αντιπροσώπευση θεσμού (πληθυσμιακά μεγάλοι δήμοι/περιφέρειες έναντι μικρότερων) στ) μεγέθους κράτους-μέλους¹⁹² (Piattoni, 2008, σελ. 168-169). Ο Mandrino (2008, σελ. 523) αναδεικνύει τη διάσταση των εσωτερικών αδυναμιών της ΕτΠ. Σύμφωνα με τον ίδιο, συνιστά παράδοξο το γεγονός ότι δεν έχουν τεθεί ως ζήτημα προς επίλυση στο εσωτερικό της ΕτΠ, σε αντίθεση με άλλα αιτήματά της π.χ. περί ενδυνάμωσης της συμμετοχής της στην ενσωσιακή διαδικασία λήψης αποφάσεων.

190. Επεξεργασία στοιχείων από εκδόσεις επιμέρους ετών (1992-2008) της ΕτΠ με τον κατάλογο των μελών της εθνικής αντιπροσωπείας (Comité des Régions, plusieurs années).

191. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ. Εν συνέχεια, διαβιβάζονται στο Συμβούλιο Υπουργών όπου: «ο διορισμός γίνεται αυτομάτως» (ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ).

192. Κατά το 2007 (στην ΕΕ των 27 κρατών-μελών) είχε υπολογιστεί ότι το 50% των αντιπροσώπων στην ΕτΠ προερχόταν από 9 κράτη-μέλη που ήταν και τα πληθυσμιακά πολυπληθέστερα: τα εν λόγω κράτη-μέλη παρείχαν στήριξη στους αντιπροσώπους τους με αποτέλεσμα να καθιστούν περισσότερο ευδιάκριτη την παρουσία τους, π.χ. καταφέροντας να μονοπωλούν το αξίωμα των προέδρων των υποεπιτροπών της ΕτΠ, σε αντίθεση με αντιπροσώπους μικρών χωρών και ιδίως όσων προέρχονταν από χώρες-μέλη που εντάχθηκαν στην ΕΕ τα έτη 2004 και 2007 (Piattoni, 2008, σελ. 169).

Στη βάση της προσέγγισης της Hooghe (1995) για τις αρμοδιότητες της ΕτΠ, συναφής κριτική είχε ασκηθεί ως προς την περιορισμένη θεσμική ικανότητα και παρουσία της στο ενωσιακό οικοδόμημα. Ο Warleigh (2005, σελ. 297) υπογραμμίζει την αδυναμία επιρροής της ΕτΠ σε άλλα θεσμικά όργανα της ΕΕ, η οποία την αναγκάζει να περιορίζεται σε αμιγώς συμβουλευτικό χαρακτήρα και καθήκοντα. Ομοίως, οι γνωμοδοτήσεις της δεν παράγουν υποχρέωση υιοθέτησής τους από άλλα ενωσιακά όργανα, ενώ προκύπτουν περιπτώσεις που οι εσωτερικές αντιθέσεις των μελών της λειτουργούν αποθαρρυντικά για τα ισχυρά μέλη της προς την κατεύθυνση της ενίσχυσής της (ibid.). Κατά τον ίδιο η ΕτΠ, παρ' ότι συμβολικά αποτελεί σημαντικό όργανο, εν τούτοις εμφανίζεται ως περιορισμένης «χρησιμότητας» για τις περιφέρειες καθώς δεν έχει επιτύχει να ενδυναμώσει το ρόλο τους (τη φωνή τους) στην ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων, μη διαθέτοντας νομοθετική ισχύ ή επιρροή και καταναλώνοντας πολύτιμο χρόνο προσπαθώντας να ισορροπήσει αντιτιθέμενα συμφέροντα των μελών της.

Στην αντίπερα όχθη της κριτικής για την ΕτΠ βρίσκονται προσεγγίσεις που αποτιμούν θετικά το έργο της. Η Domorenok (2009) υποστηρίζει ότι η ΕτΠ έχει αποκτήσει έναν υβριδικό χαρακτήρα που υπερβαίνει διλήμματα στρατηγικής που προϋπήρχαν σχετικά με το αν θα εστιάζει σε γνωμοδοτικής φύσεως καθήκοντα ή σε έναν περισσότερο πολιτικής-αντιπροσωπευτικής φύσεως ρόλο, καθώς συνδυάζει και τις δύο ιδιότητες. Έπειτα, η Nadalutti (2013) επισημαίνει ότι η ΕτΠ όχι μόνον δεν περιορίζεται στην απλή έκδοση γνωμοδοτήσεων αλλά οι παρεμβάσεις της έχουν τη δυνατότητα ενίοτε να αναπροσδιορίσουν το περιεχόμενο δευτερογενών κανόνων δικαίου της ΕΕ, αντλώντας υποστήριξη ακόμη και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Ο Carroll (2011) επισημαίνοντας τρεις λειτουργικές διαστάσεις της ΕτΠ, ήτοι την αντιπροσώπευση, την παροχή γνωμοδοτήσεων και την συμβολική της διάσταση, παρέχει ισχυρές ενδείξεις σχετικά με την υψηλή αποδοχή των γνωμοδοτήσεων της από την Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο,¹⁹³ αναδεικνύοντας και τον αντιπροσωπευτικό ρόλο της ΕτΠ.

Περαιτέρω, αιτήματα του παρελθόντος¹⁹⁴ καθώς και θεσμικές αδυναμίες ουσιαστικής συμμετοχής της ΕτΠ σε ενωσιακές διαδικασίες πολιτικής έχουν αρθεί. Έτσι, σημαντική εξέλιξη συνιστούν το δικαίωμα προσφυγής που έχει αποκτήσει ο αντιπροσωπευτικός θεσμός των τοπικών και περιφερειακών αρχών της ΕΕ ενώπιον του Δικαστηρίου της ΕΕ, στις περιπτώσεις που κρίνει ότι παραβιάζεται η αρχή της επικουρικότητας.¹⁹⁵ Ομοίως, η άμεση εμπλοκή της ΕτΠ στο παρατηρητήριο για την επικουρικότητα καθώς και η

193. Όπως υποστηρίζει, «η Επιτροπή σπάνια απορρίπτει γνωμοδοτήσεις της ΕτΠ, τυπικά συχνότερα συμφωνεί ή τις υιοθετεί», ενώ και το Κοινοβούλιο επίσης τις λαμβάνει υπ' όψιν του (Carroll, 2011, σελ. 353).

194. Π.χ. για πολλά συναπτά χρόνια τα κράτη-μέλη αρνούταν να παραχωρήσουν στην ΕτΠ την αρμοδιότητα της παρακολούθησης της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας, καθώς και να της επιτραπεί το δικαίωμα της προσφυγής στο Δικαστήριο της ΕΕ (Warleigh, 2005, σελ. 297).

195. Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Πρωτόκολλο υπ' αριθμ. 2, άρθρο 8 (ΕΕ C 83, 2010).

υποχρέωση διαβούλευσης με την Επιτροπή έχουν αναβαθμίσει τη σημασία της ΕτΠ στην ενωσιακή αρένα εξουσίας.

Πρακτικά, παρά τις επιμέρους κριτικές, οι ενδείξεις θεσμικής αναβάθμισης της ΕτΠ, ιδίως μετά τη Λισσαβόνα, κατατείνουν στη διαχρονική ενίσχυση του ρόλου της. Παρ' ότι δεν απολαύει του θεσμικού κύρους του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου, της Επιτροπής και του Δικαστηρίου της ΕΕ, η ΕτΠ συνιστά έναν πολύ σημαντικό δίαυλο πρόσβασης¹⁹⁶ για τις τοπικές και περιφερειακές αρχές, ενώ αποτελεί ενδεχομένως το πρωταρχικό σημείο αφετηρίας και αναφοράς όσων υποεθνικών θεσμών επιδιώκουν την πρόσβαση στο ενωσιακό επίπεδο αλλά δεν διαθέτουν τους απαραίτητους πόρους για την υιοθέτηση εναλλακτικών καναλιών επικοινωνίας με το υπερεθνικό πεδίο.

ΕτΠ και αλλαγή εγχώριων δομών ευκαιριών

Σε ό,τι αφορά την ελληνική περίπτωση, η Verney (1994, σελ. 177) επισημαίνει ότι η θέσπιση της ΕτΠ με το 1992 τόνωσε σημαντικά τις φιλοδοξίες των δρώντων για αποκέντρωση. Με όρους μηχανισμών εξευρωπαϊσμού, η ίδρυση της ΕτΠ πλαίσιωσε εγχώριες πεποιθήσεις και προσδοκίες των υποεθνικών δρώντων για περαιτέρω ενδυνάμωσή τους μέσα από μορφές και τύπους αποκέντρωσης.

Σε δεύτερο επίπεδο, ανέκυψαν ζητήματα που άσκησαν επίδραση στους εγχώριους θεσμούς διακυβέρνησης. Ειδικότερα, το ζήτημα της αποστολής εθνικών αντιπροσωπειών στην ΕτΠ προκάλεσε τη συνειδητοποίηση μίας κρίσιμης παραμέτρου από μέρους των εθνικών αρχών, που συνδεόταν με την αρχιτεκτονική διοίκησης του κράτους. Η Συνθήκη για την ΕΕ (άρθρο 198^A) προέβλεπε ότι η ΕτΠ θα απαρτιζόταν από «αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης»¹⁹⁷ ως περιφερειακή διοίκηση εννοούνταν σώμα με αιρετή φύση και όχι δομή της κεντρικής κυβέρνησης (Χλέπας, 1994). Εκείνη την περίοδο η Ελλάδα δεν διέθετε αιρετό επίπεδο περιφερειακής αυτοδιοίκησης, ενώ είχε ματαιωθεί και η σχετική πρόνοια του νόμου 1622.1986 για τη θέσπιση αυτοδιοίκησης σε επίπεδο νομού. Έτσι, κατά το χρόνο έναρξης ισχύος της Συνθήκης της ΕΕ δεν υπήρχε περιφερειακό επίπεδο αυτοδιοίκησης παρά μόνον τοπικό και η χώρα ήταν εκτεθειμένη απέναντι στην ορθή εφαρμογή του πρωτογενούς δικαίου της ΕΕ σχετικά με τη αντιπροσώπευση στο νέο συμβουλευτικό όργανο της ΕΕ. Επιπρόσθετα, προκλήθηκαν διαφωνίες και αντιδράσεις στην πρόθεση των εθνικών δρώντων για στέλεχωση της ΕτΠ με διορισμένα στελέχη των νομαρχιών, οι οποίες

196. Κατά τον Tatham (2008, σελ. 506), η επιρροή της ΕτΠ στην ενωσιακή διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι μεγαλύτερη στα στάδια πριν τη νομοθετική διαδικασία, ήτοι πριν την έναρξη της διαβούλευσης για μία νομοθετική πρωτοβουλία ή κατά την περίοδο διαβούλευσης.

197. Σε συνέχεια των αναθεωρήσεων των Συνθηκών. Βλ. και: Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου (2016, σελ. 17). Πλέον, με βάση το παράρτημα Ι του Εσωτερικού Κανονισμού του Συμβουλίου (ΕΣΚ), αναφέρεται ότι «Εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος να καθορίσει τον τρόπο εκπροσώπησης του στο Συμβούλιο, σύμφωνα με το άρθρο 16 παράγραφος 2 της ΣΕΕ».

συνδέθηκαν με τις διατάξεις του άρθρου 198Α της Συνθήκης για την ΕΕ (Mannozi, 2005, σελ. 174). Όπως έχει υποστηριχθεί, οι αντιδράσεις συνέβαλαν στην πολιτική απόφαση μετατροπής των κρατικών νομαρχιών σε αυτοδιοικούμενες μονάδες (Mannozi, 2005, σελ. 174-175).¹⁹⁸ Εμμέσως, η Ελλάδα υποχρεωνόταν να συμμορφωθεί καλύπτοντας το κενό σχετικά με την αντιπροσώπευσή της στην ΕτΠ, προχωρώντας στη θεσμοθέτηση δευτέρου βαθμού αυτοδιοίκησης.

Ουσιαστικά, η Συνθήκη για την ΕΕ άσκησε «εξ αντανακλάσεως» επίδραση στην εγχώρια αρχιτεκτονική διακυβέρνησης, υπό την έννοια ότι η θεσμική στόχευση της Συνθήκης ήταν, μεταξύ άλλων μειζόνων θεσμικών παρεμβάσεων, η ίδρυση της ΕτΠ. Όμως από τον τρόπο συγκρότησής της προέκυπτε η έμμεση πίεση άρσης της εγχώριας θεσμικής ασυμβατότητας¹⁹⁹ με τη δημιουργία περιφερειακής αυτοδιοίκησης, η οποία τελικά συστήθηκε στο χωρικό επίπεδο του νομού.²⁰⁰ Πρακτικά, η πίεση της ΕΕ μετουσιώθηκε μέσω του –ελαστικής φύσης– μηχανισμού της «αλλαγής εγχώριων δομών ευκαιριών» (Knill and Lehmkuhl, 2002) σε ανάγκη άμεσης ανάδυσης νέων αιρετών θεσμικών δομών και δρώντων.

Διοργανικές συνεργασίες της ΕτΠ: πλαισίωση προσδοκιών

Ο μηχανισμός της «πλαισίωσης των εγχώριων πεποιθήσεων και προσδοκιών» των δρώντων (Knill and Lehmkuhl, 2002) συμβάλλει περαιτέρω στην κατανόηση της επίδρασης της ΕτΠ στις τοπικές και περιφερειακές αρχές. Ένα ειδικότερο εργαλείο πλαισίωσης των πεποιθήσεων και προσδοκιών των εγχώριων υποεθνικών θεσμών συνιστά η καλλιέργεια θεσμικών συνεργασιών μεταξύ των ενωσιακών οργάνων με άμεση εμπλοκή του αντιπροσωπευτικού θεσμού των αρχών: της ΕτΠ. Η θεσμοποίηση των συνεργασιών της ΕτΠ με άλλα όργανα, αφ' ενός, ενδυναμώνει την ίδια, αφ' ετέρου, συνιστά σημείο πρόσβασης και, κατά συνέπεια, ευκαιρία κινητοποίησης των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην ΕΕ προκειμένου να έρθουν σε επικοινωνία με άλλα κομβικής σημασίας θεσμικά όργανα.

198. Πρόθεση των εθνικών δρώντων ήταν η συγκρότηση της αποστολής της εθνικής αντιπροσωπείας με μέλη μετακλητούς υπαλλήλους από το αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης, ήτοι γενικούς γραμματείς περιφερειών, σε αντίθεση με την πρόβλεψη της Συνθήκης για την ΕΕ περί αντιπροσώπων από αιρετές τοπικές και περιφερειακές αρχές διοίκησης. Σχετικά με τις πολιτικές διεργασίες για τα μέλη της εθνικής αντιπροσωπείας της ΕτΠ και τη στάση των εθνικών αρχών βλ.: Γεωργούλη (1997, σελ. 163-165). Επιπρόσθετα, ο Χλέπας (1994) επισημαίνει το «ηθελημένο μεταφραστικό “λάθος” των ελληνικών αρχών στη μετάφραση του κειμένου της Συνθήκης για συμμετοχή μετακλητών υπαλλήλων αντί αιρετών από το περιφερειακό επίπεδο διοίκησης και την εκ των υστέρων διόρθωσή του, κατόπιν κατάθεσης ερώτησης Έλληνα ευρωβουλευτή, συζήτησής της στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθώς και γνώσης του θέματος από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (σελ. 369-373).

199. Εναλλακτικά, η Γεωργούλη (1997, σελ. 164) αναφέρει την ύπαρξη «θεσμικού κενού».

200. Βλ.: ενότητα 2.2.1. ο Χλέπας (1994, σελ. 381) επεσήμεινε ότι η ελληνική πολιτεία θα αναγκαζόταν «έξωθεν» τελικά στη θεσμοθέτηση κάποιας μορφής δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης μετά το Μάαστριχτ για να «ανταποκριθεί τυπικά στην έμμεση επιταγή της Συνθήκης του Μάαστριχτ για δημιουργία ΟΤΑ ανώτερης βαθμίδας» με περιορισμένο βαθμό αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων.

Πρακτικά, η δράση των θεσμικών οργάνων της ΕΕ πέραν της αυτόνομης πορείας και των ενεργειών τους μπορεί να λάβει και μορφή συνεργατικού χαρακτήρα. Για παράδειγμα, η Piattoni (2008, σελ. 178) αναφέρει τις συζητήσεις (διαλόγους) που έχουν εκκινήσει από το 2006 μεταξύ Επιτροπής και ΕτΠ, σε συνέχεια της διαδικασίας της Λισσαβώνας, ως παράδειγμα ενδυνάμωσης των σχέσεων των δύο θεσμών.²⁰¹

Οι επίσημες συμφωνίες που συνάπτονται μεταξύ των ενωσιακών οργάνων αποτελούν συνηθισμένη πρακτική και τρόπος οργάνωσης της «καθημερινής επικοινωνίας» τους.²⁰² Ειδικότερα, το 2000 η ΕτΠ και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο διοργάνωσαν για πρώτη φορά τις συνόδους ολομέλειάς τους στον ίδιο χώρο και την ίδια χρονική περίοδο ταυτόχρονα. Προσκεκλημένος της συνόδου ήταν και ο Πρόεδρος της Επιτροπής. Το επόμενο έτος (2001) η κοινή πρωτοβουλία των οργάνων επαναλήφθηκε, προσλαμβάνοντας μία περισσότερο θεσμική διάσταση. Ειδικότερα, η ΕτΠ και η Επιτροπή θεσμοθέτησαν μορφή συνεργασίας με την υπογραφή συμφώνου το οποίο περιέγραφε τις πολιτικές επαφές μεταξύ των δύο θεσμών²⁰³ και τις προτεραιότητες που θα επιδιώκονταν. Στην πράξη, τα δύο όργανα συμφωνούσαν στην από κοινού επιδίωξη τριών πυλώνων, τα γενικά χαρακτηριστικά των οποίων ήταν:²⁰⁴ α) η αναβάθμιση του συμβουλευτικού χαρακτήρα της ΕτΠ,²⁰⁵ β) η ενεργότερη συμμετοχή της ΕτΠ στον πολιτικό διάλογο,²⁰⁶ και γ) η ανταλλαγή πληροφοριών και η αμεσότερη επικοινωνία μεταξύ των δύο οργάνων. Ουσιαστικά το σύμφωνο συνεργασίας αποτελούσε το πρώτο απτό και σαφές δείγμα της βούλησης τόσο της Επιτροπής όσο και της ΕτΠ να προχωρήσουν στη σύσφιξη των σχέσεών τους οριοθετώντας το πλαίσιο της διοργανικής συνεργασίας.

201. Σύμφωνα με την Piattoni (2008, σελ. 178), στο πλαίσιο της διαδικασίας διαλόγου για την υλοποίηση των στόχων που τέθηκαν στη Λισσαβώνα το 2000, το 2005 συμμετείχαν στο διάλογο 65 περιφέρειες, ενώ το 2007 ο αριθμός τους ανήλθε σε 100.

202. Από μία άλλη οπτική, ο Stacey (2010, σελ. 31) επιχειρηματολογεί υπέρ των ανεπίσημων συμφωνιών και της στρατηγικής διάδρασης που αυτές προκαλούν έχοντας αλλάξει: «de facto την αρχιτεκτονική της ΕΕ και έχοντας επιταχύνει τη διαδικασία ολοκλήρωσης».

203. Το πρωτόκολλο της 21^{ης} Σεπτεμβρίου 2001 συνίστατο σε μία κοινή δήλωση των δύο Προέδρων των οργάνων όπου τονιζόταν ότι η ΕτΠ αποτελούσε τον «προνομιούχο σύνδεσμο μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και των τοπικών και περιφερειακών αρχών». Επιπλέον, περιελάμβανε σε παράρτημα τη συμφωνία σχετικά με τους τρόπους πρακτικής εφαρμογής της διοργανικής συνεργασίας. Σχεντ.: Commissione Europea και Comitato Delle Regioni (2001).

204. Commissione Europea και Comitato Delle Regioni (2001).

205. Π.χ. μέσω του προσδιορισμού ειδικότερων κριτηρίων βάσει των οποίων η ΕτΠ θα εξέδιδε γνωμοδότηση, ή μέσω κατάρτισης ειδικής λίστας θεμάτων που θα καθόριζε την υποχρεωτικότητα (ή μη) της διαβούλευσης μεταξύ των δύο οργάνων σε ό,τι θα αφορούσε μη νομοθετικές πρωτοβουλίες της Επιτροπής.

206. Π.χ. μέσω της συμπερίληψης στις δράσεις της ΕτΠ του περιεχομένου της ετήσιας στοχοθέτησης της Επιτροπής (η οποία θα παρουσιαζόταν ενώπιον της ολομέλειας της ΕτΠ στις αρχές κάθε έτους) καθώς και της ανταλλαγής αποστολών μεταξύ των δύο οργάνων για παρακολούθηση και συμμετοχή σε συνεδριάσεις εκατέρωθεν.

Το 2005 η Επιτροπή και η ΕτΠ ανανέωσαν τη συνεργασία τους με τη σύναψη νέου πρωτοκόλλου συνεργασίας το οποίο αντικατέστησε το αντίστοιχο του 2001.²⁰⁷ Στο νέο πρωτόκολλο οι στόχοι αφορούσαν: α) την περαιτέρω ενίσχυση του συμβουλευτικού ρόλου της ΕτΠ μέσω καλύτερου προγραμματισμού εργασιών και πιο αποτελεσματικής και βαθύτερα πολιτικής της συμμετοχής, β) την προώθηση του διαλόγου με τις τοπικές αρχές και τις αντιπροσωπευτικές τους ενώσεις, γ) την καλύτερη εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, δ) την υποστήριξη του διαλόγου μεταξύ ΕΕ και τοπικών αρχών τρίτων χωρών, ε) την επιδίωξη συνεργειών σε θέματα επικοινωνίας για την στενότερη σύνδεση της Ευρώπης με τους πολίτες της. Επιπλέον, οι τρεις πυλώνες συνεργασίας συμπληρώθηκαν από έναν τέταρτο διακριτό που αφορούσε τον προνομιακό διαμεσολαβητικό ρόλο συνδέσμου της ΕτΠ με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές για την ενίσχυση του διαλόγου της ΕΕ μαζί τους όσο και με τις ενώσεις τους, την καλύτερη τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και αναλογικότητας, καθώς και την αμεσότερη εμπλοκή της ΕτΠ, σε συνεργασία με την Επιτροπή, για εξωτερικά θέματα της ΕΕ όπως η υποστήριξη των διαδικασιών διεύρυνσης της ΕΕ σε ζητήματα υποεθνικών θεσμών, η διασυνοριακή συνεργασία και η ανάπτυξη αποκεντρωμένης συνεργασίας.

Το 2007 υπήρξε προσθήκη στο πρωτόκολλο του 2005 ως προς τις δράσεις επικοινωνίας και προβολής της ΕΕ στην καθημερινότητα των πολιτών. Ουσιαστικά, αναγνωριζόταν η ικανότητα της ΕτΠ «να κινητοποιεί τα δίκτυά της» και να συνεισφέρει σε δράσεις «αποκεντρωμένης επικοινωνίας», λόγω της σύνδεσής της «με τον περιφερειακό και τον τοπικό Τύπο». Σε αυτή τη λογική, η προσθήκη στόχευε στην ενίσχυση της αμοιβαίας προβολής των εκδηλώσεων των δύο θεσμών.²⁰⁸

Το 2012 η Επιτροπή και η ΕτΠ υπέγραψαν νέο πρωτόκολλο συνεργασίας το οποίο τυπικά αντικαθιστούσε το όμοιο του 2005 (με την προσθήκη του 2007).²⁰⁹ Στο νέο κείμενο κατέστη διακριτός πυλώνας συνεργασίας των δύο θεσμών η αποτελεσματική τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Παράλληλα, υπογραμμίζόταν το πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που θα χαρακτήριζε εφεξής τη διοργανική συνεργασία στην προσπάθεια εξυπηρέτησης της αρχής της εταιρικής σχέσης. Ειδικότερα, τονιζόταν ότι οι δύο θεσμοί:

«συνεργάζονται για να ενισχυθεί η αρχή της εταιρικής σχέσης μέσω της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στις πολιτικές της Ένωσης για τις οποίες η διαβούλευση με την ΕτΠ είναι υποχρεωτική... Η Επιτροπή και η ΕτΠ συμφωνούν

207. Committee of the Regions και European Commission (2005).

208. Ιδίως από την πλευρά της ΕτΠ, μέσω φόρουμ και εκδηλώσεων με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές για θέματα που συνδέονταν με το μέλλον της ΕΕ και της καθημερινότητας των πολιτών (π.χ. απασχόληση, κινητικότητα, ενέργεια, χώρος ελευθερίας, ασφαλείας και δικαιοσύνης, πολιτική μετανάστευσης, προστασία του περιβάλλοντος).

209. Ευρωπαϊκή Επιτροπή και Επιτροπή των Περιφερειών (2012).

ότι οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται στο πλησιέστερο επίπεδο προς τον πολίτη με τα πλέον κατάλληλα μέσα και όπου μπορούν πιο αποτελεσματικά να επιτύχουν το στόχο τους» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή και Επιτροπή των Περιφερειών, 2012, σημείο 23).

Επιπλέον, η Επιτροπή αναγνωρίζοντας «τον προνομιακό ρόλο της ΕτΠ στις σχέσεις μεταξύ θεσμικών οργάνων, οργάνων και οργανισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τοπικών και περιφερειακών αρχών των κρατών μελών» επισήμαινε ότι οι πλατφόρμες και τα δίκτυα της ΕτΠ προσέφεραν στην ίδια τη δυνατότητα αξιολόγησης του χωρικού αντίκτυπου των δράσεων της ενισχύοντας τις αναλύσεις της. Συναφώς, το πρωτόκολλο υποστήριζε τη στενή συνεργασία των δύο φορέων για την εφαρμογή του άρθρου 2 του Πρωτοκόλλου για την εφαρμογή των αρχών επικουρικότητας και αναλογικότητας μέσω της διεξαγωγής διαβουλεύσεων σε πρώιμο στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας.²¹⁰ Επίσης, η ΕτΠ καλούνταν να καταρτίζει ετήσια έκθεση αξιολογώντας τη συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών αρχών στη στρατηγική «Ευρώπη 2020» τα συμπεράσματα της οποίας λαμβάνονταν υπ' όψιν από την Επιτροπή για τη δική της επισκόπηση ανάπτυξης. Τέλος, με το πρωτόκολλο ρυθμίζονταν επιμέρους λεπτομέρειες της συνεργασίας των δύο οργάνων.²¹¹

Συνολικά, το πρωτόκολλο συνεργασίας μεταξύ Επιτροπής και ΕτΠ αναβάθμιζε σημαντικά τη θέση των υποεθνικών αρχών στον ενωσιακό διάλογο καθώς παρείχε δυνατότητα εμπλοκής και παρεμβάσεών τους, μέσω της ΕτΠ, σε πλήθος πεδίων δημόσιων πολιτικών ενωσιακού ενδιαφέροντος (π.χ. συνοχή, περιβάλλον, κοινωνικά θέματα). Ειδικότερα, η ιδιαίτερη σημασία του πρωτοκόλλου συνδέεται με τη συμμετοχή των υποεθνικών αρχών στο διάλογο και την υποστήριξη του νέου πλαισίου της (πολυεπίπεδης) διακυβέρνησης που προωθούνταν ενεργά από την Επιτροπή στη βάση και της υλοποίησης της (μακροχρόνιας) στρατηγικής της Λισσαβώνας²¹² αλλά και της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Η αντανάκλαση της συμμετοχής των υποεθνικών θεσμών άγγιζε το (ανώτατο) θεσμικό επίπεδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου δεδομένου ότι, όπως προβλεπόταν σχετικά, στην εαρινή σύνοδο του Συμβουλίου θα προωθούνταν τα αποτελέσματα του διαλόγου των δύο θεσμών.²¹³ Η εν λόγω δυνατότητα συνιστούσε ισχυρό κίνητρο ανάληψης δράσης εκ μέρους των τοπικών και περιφερειακών αρχών και ενίσχυσης της έντασης του βαθμού κινητοποίησής τους μέσω του διαύλου της ΕτΠ. Η προοδευτική ενίσχυση του ρόλου της τελευταίας στις σχέσεις της με άλλα όργανα και ιδίως με την Επιτροπή, παρά το

210. Ibid. (2012, σελ. 9).

211. Π.χ. το πλαίσιο υλοποίησης των νομοθετικών διαδικασιών, θέματα ανταλλαγής αποστολών των δύο οργάνων, εγγράφων και πληροφοριών, τον κατάλογο θεμάτων διαβουλεύσεων (προαιρετική διαβούλευση, διερευνητικές γνωμοδοτήσεις, νέα διαβούλευση και συνέχεια σε γνωμοδοτήσεις).

212. Η στρατηγική έθετε νέο κεντρικό στόχο για την Ένωση με πυλώνες την ενίσχυση της απασχόλησης, την οικονομική μεταρρύθμιση και την κοινωνική συνοχή στο πλαίσιο μίας οικονομίας βασισμένης στη γνώση. Σχετ.: Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2000).

213. Committee of the Regions και European Commission (2005), σημείο 14- Ευρωπαϊκή Επιτροπή και Επιτροπή των Περιφερειών (2012), σημείο 20.

γεγονός ότι, εν πολλοίς, συνδεόταν με γνωμοδοτικής φύσεως καθήκοντα, παρείχε την αιτιολογική βάση για την πλαισίωση των προσδοκιών των εγχώριων τοπικών και περιφερειακών αρχών αναφορικά με τη θέση και το ρόλο τους στην ενωσιακή αρένα πολιτικής.

3.3.2 Πιέσεις προσαρμογής: πεδία δημόσιων πολιτικών με αυξημένη επίδραση

Η πολιτική συνοχής και η περιβαλλοντική πολιτική της ΕΕ συνιστούν δύο κρίσιμους «χώρους πολιτικής».²¹⁴ Η πολιτική συνοχής έχει αναδείξει και ευνοήσει ποικίλες μορφές υποεθνικής κινητοποίησης, ούσα αποκρυσταλλωμένη σε κανονισμούς και επιμέρους συμφωνίες/διευθετήσεις που ρυθμίζουν σχετικά το πεδίο (Hooghe, 1996b, σελ. 91). Αντίστοιχα, η περιβαλλοντική πολιτική συνιστά ένα ακόμη πεδίο ανάπτυξης πρωτοβουλιών υποεθνικής δραστηριοποίησης στο πλαίσιο συγχρηματοδοτούμενων με τα κράτη-μέλη δράσεων. Μία επιπρόσθετη διάσταση της περιβαλλοντικής πολιτικής είναι το ότι η Επιτροπή διαχειρίζεται με άμεσο τρόπο χρηματοδοτικά κεφάλαια εκτός συγχρηματοδοτούμενων δράσεων, ήτοι εκτός επιμερισμένης διαχείρισης με τα κράτη-μέλη. Με αυτόν τον τρόπο, επιτρέπει την άμεση και αδιαμεσολάβητη από εθνικές αρχές κινητοποίηση των τοπικών και περιφερειακών θεσμών απευθείας στο υπερεθνικό πεδίο.

Τα δύο πεδία πολιτικής έχουν ιδιαίτερη συμβολή προς την κατεύθυνση της προοδευτικής, οργανωσιακής και θεσμικής ενδυνάμωσης των τοπικών και περιφερειακών αρχών μέσω των απαιτήσεων προσαρμογής που έθεταν σε επιμέρους προγραμματικές περιόδους δράσης. Η παρουσίασή τους επιχειρείται στις επόμενες δύο υποενότητες.

Η ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής

Σε γενικές γραμμές, η πολιτική συνοχής²¹⁵ είναι αναδιανεμητικού τύπου δημόσια πολιτική

214. Ο χώρος πολιτικής συνιστά μια προσπάθεια σύνδεσης εννοιών όπως πολιτική κληρονομιά, διαδικασία μάθησης, ίδια συμφέροντα και μεταβολή. Ο Ανδρέου (2002, σελ. 14-15) ορίζει το χώρο πολιτικής ως «...ένα σύνολο πολιτικών και των θεσμικών τους εκφράσεων», όπου κάθε επιμέρους πολιτική είναι στενά συνδεδεμένη με τις υπόλοιπες, ενώ ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η μετεξέλιξη της εσωτερικής δομής του χώρου, ιδιαίτερα οι περιπτώσεις μεταβολής του πλήθους και της σημασίας των δρώντων. Κατά τον ίδιο, η πολιτική συνοχής συνιστά έναν χώρο πολιτικής που, καθώς αναπτύχθηκε, αυτονομήθηκε από τον ευρύτερο χώρο των δημοσιονομικών πολιτικών της Ένωσης.

215. Σύμφωνα με την Ανδρικοπούλου (2005, σελ. 466), οι έννοιες «περιφερειακή πολιτική», «πολιτική συνοχής» και «διαρθρωτική πολιτική» αφορούν, εν πολλοίς, την ίδια πολιτική, όμως είναι ελαφρά διαφοροποιημένες ως προς το περιεχόμενό τους. Σύμφωνα με την ίδια, η «πολιτική συνοχής» καθιερώθηκε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1987, η «περιφερειακή πολιτική» αποτελεί εξειδίκευση της πολιτικής συνοχής, καθώς εστιάζει στο σκέλος των περιφερειακών ανισοτήτων και, τέλος, ενώ ως «διαρθρωτική πολιτική» αναφέρεται καθώς υλοποιείται μέσω των διαρθρωτικών ταμείων. Εν προκειμένω, για λόγους απλοποίησης οι όροι χρησιμοποιούνται εναλλάξ. Σχετικά με την πολιτική συνοχής, ενδεικτικά βλ.: Ανδρέου (2016)· Ανδρέου και Λύκος (2011)· Μαραβέγιας και Ανδρέου (2007)· Ανδρικοπούλου (1995,

(Hix, 2005, σελ. 289)²¹⁶ που έχει ως κεντρικό στόχο την ανακατανομή πόρων.²¹⁷ Οι δρώντες που συμμετέχουν στη διαμόρφωσή της είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οι εθνικές αρχές και θεσμοί που τοποθετούνται στο υποεθνικό επίπεδο διοίκησης. Το περιεχόμενο της πολιτικής βασίζεται στη λογική της ενίσχυσης της πλευράς της προσφοράς, αντί της ζήτησης (κεϋνσιανές πολιτικές). Έτσι, πρωτίστως επιδιώκεται η ενίσχυση της παραγωγικότητας των συντελεστών παραγωγής και ιδίως της εργασίας και του κεφαλαίου π.χ. μέσω της χρηματοδότησης βασικών έργων υποδομής, αντί της μεταβίβασης χρημάτων απλώς ως εισοδηματικών ενισχύσεων σε πληθυσμιακές ομάδες, υπακούοντας στη λογική για επιδίωξη μονιμότερων μακροχρόνια και καλύτερων επιδόσεων της οικονομίας συνολικά.²¹⁸ Πλέον, η πολιτική συνοχής αποτελεί μία από τις εμβληματικές δημόσιες πολιτικές της ΕΕ, καθώς αποσπά σημαντικό μερίδιο από τον ετήσιο προϋπολογισμό της ΕΕ.²¹⁹ Βασικός στόχος της αποτελεί ο περιορισμός των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων προκειμένου να αντιμετωπιστούν φαινόμενα απόκλισης των ευρωπαϊκών περιφερειών.

Από ιστορικής πλευράς, τα ειδικότερα πεδία δημόσιων πολιτικών στα οποία η ΕΟΚ είχε ενεργή παρέμβαση και ρύθμιση ήταν περιορισμένα και συνδέονταν κυρίως με δύο τομείς πολιτικής: πρωτίστως με την αγροτική πολιτική και σε επόμενο βαθμό με την περιφερειακή πολιτική. Στις αρχές της δεκαετίας του 1980 η αγροτική πολιτική απορροφούσε σχεδόν το 70% των συνολικών δαπανών (Lindner, 2006, σελ. 219), ενώ μόλις ποσοστό 10% αφορούσε δαπάνες για διαρθρωτικές-αναπτυξιακές ενέργειες²²⁰ μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το οποίο συστάθηκε το 1974. Σε πρακτικό επίπεδο, επρόκειτο να αποτελέσει το κύριο χρηματοδοτικό εργαλείο για δράσεις αναπτυξιακού χαρακτήρα στο Κοινοτικό περιφερειακό επίπεδο. Η θεσμοθέτηση του ταμείου αποτελεί το σημείο εκκίνησης για τη σταδιακή συγκρότηση της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. Εν τούτοις, ο αντίκτυπος του ταμείου

2005) Μαραβέγιας (1995, 2001, 2016) Τσουκαλάς (1996) Χατζημιχάλης (1996). Επίσης: Andreou (2016) Vamvakas (2012) Allen (2005, 2010) Bache (2008) Ioakimidis (1996) Hooghe (1996a) Marks (1992).

216. Επισημαίνεται πάντως και μία άλλη προσέγγιση, σύμφωνα με την οποία: «η διαρθρωτική πολιτική δεν εξυπηρετεί πρωτίστως αναδιανεμητικούς στόχους αλλά ενισχύει την παροχή επιλεγμένων δημόσιων αγαθών» (Ανδρέου, 2002, σελ. 31). Σχετικά με την τυπολογία δημόσιων πολιτικών βλ.: Lowi (1964).

217. Οι διαρθρωτικοί πόροι ισοδυναμούν σε ετήσια βάση για τα έτη 2007-2013 περίπου με το 0,34% του ετήσιου Α.Εγχ.Π. της Ε.Ε. (τρέχουσες τιμές). Εν τούτοις, εκτιμάται ότι για τις χώρες που είναι καθαροί λήπτες πόρων όπως η Ελλάδα, τα έσοδα από τα διαρθρωτικά ταμεία ανέρχονται σε περίπου 3-5% (Hix, 2005, σελ. 292).

218. Όπως επισημαίνεται σχετικά: «το πρόβλημα της ανάπτυξης δεν είναι απλώς η χρηματοδότηση και υλοποίηση κρατικών επενδύσεων μέσω των κοινοτικών πόρων, αλλά η πραγματική μακροπρόθεσμη επίδρασή τους στην παραγωγικότητα της οικονομίας» (Γιαννίσης, 2005, σελ. 295).

219. Ενδεικτικά, οι πόροι της ΕΕ που κατανέμονται στο πεδίο της πολιτικής συνοχής την περίοδο 2007-2013 αγγίζουν περίπου το 1/3 του συνόλου των αντίστοιχων προϋπολογισμών.

220. Το υπόλοιπο μερίδιο δαπανών στόχευε στην κάλυψη διοικητικών εξόδων, έρευνας και λοιπών πληρωμών.

από την ίδρυσή του έως τα μέσα της δεκαετίας του 1980 ήταν σχετικά περιορισμένος (Μαραβέγιας, 2001, σελ. 734).

Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1787.1984 αποτέλεσε ένα επόμενο σημείο καμπής προς την ενοποιητική κατεύθυνση, καθώς έθετε τα ειδικότερα κριτήρια για τον συντονισμό της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής, ενώ εισήγαγε και ένα αναμορφωμένο πλαίσιο λειτουργίας για το ΕΤΠΑ. Σε ό,τι ειδικότερα αφορά τη συνιστώσα της υποεθνικής διακυβέρνησης, στο άρθρο 3 του κανονισμού οριζόταν ότι ο προορισμός του ταμείου ήταν «η συμβολή στη διόρθωση των κυριότερων περιφερειακών ανισοτήτων στην Κοινότητα» μέσω της συμμετοχής «στην ανάπτυξη και τη διαθρωτική προσαρμογή των καθυστερημένων περιφερειών». Ουσιαστικά, ήδη από το 1984 αναγνωριζόταν στην ΕΟΚ η περιφέρεια ως μονάδα χωρικής αναφοράς για τις κοινοτικές παρεμβάσεις αναπτυξιακού χαρακτήρα. Ο εν λόγω θεσμός, όμως, απουσίαζε από τον διοικητικό χάρτη της Ελλάδας. Η αναντιστοιχία ανάμεσα στο περιεχόμενο μίας (υπό διαμόρφωση ακόμη) ευρωπαϊκής πολιτικής και στη θεσμική αρχιτεκτονική της χώρας προκαλούσε ασυμβατότητα (*misfit*) και οριοθετούσε το σημείο εκκίνησης πιέσεων προσαρμογής θεσμικού και διοικητικού χαρακτήρα στο εγχώριο θεσμικό πεδίο.

Η πρώτη φορά που η ΕΕ συγκέντρωσε και διέθεσε προς κράτη μέλη της ένα σημαντικό τμήμα οικονομικών πόρων ήταν το 1985 (Μαραβέγιας και Ανδρέου, 2007, σελ. 587) όταν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποφάσισε τη χρηματοδότηση περιφερειών που εμφάνιζαν αναπτυξιακές υστερήσεις, ανισότητες και αποκλίσεις. Έτσι, με τον κανονισμό 2088 του ίδιου έτους θεσπίστηκαν τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ) τα οποία αποτελούν σημείο-σταθμό της περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας (Ανδρικοπούλου, 1995, σελ. 213· Μαραβέγιας, 1995).²²¹ Επί της ουσίας, τα ΜΟΠ αποτελούν την πρώτη συστηματική και μακροχρόνιας φύσης έναρξη της εμπλοκής της ελληνικής εθνικής και υποεθνικής διοίκησης με διαδικασίες διαμόρφωσης, προγραμματισμού και υλοποίησης πολιτικών της ΕΕ.²²² Τα αποτελέσματα εμφανίζουν, κατ' αρχάς, περιορισμένη συμβολή των υποεθνικών δρώντων στις διαδικασίες διαμόρφωσης των προγραμμάτων (Ioakimidis, 1996, σελ. 355). Εν τούτοις, η συμμετοχή τους αποτελεί αναντίρρητα το κομβικό σημείο αφετηρίας για θεσμικούς μετασχηματισμούς που ακολούθησαν τα επόμενα χρόνια τόσο σε εθνικό όσο και σε υποεθνικό επίπεδο.

Η θεσμική αφετηρία της πολιτικής τοποθετείται το 1986, με την υπογραφή της

221. Κανονισμός ΕΟΚ 2088.1985 του Συμβουλίου (ΕΕ L 197). Τα ΜΟΠ αφορούσαν πολυετείς κοινοτικές δράσεις με σκοπό τη βελτίωση των κοινωνικοοικονομικών διαρθρώσεων των χωρών του ευρωπαϊκού Νότου (Άρθρ. 1). Σύμφωνα με τη Hooghe (1996b, σελ. 97), η σύγχρονη πολιτική συνοχής προήλθε από την απειλή της Ελλάδας να αρνηθεί (δικαίωμα αρνησιkurίας/*veto*) την ένταξη της Ισπανίας και της Πορτογαλίας στην τότε ΕΕ (ΕΟΚ).

222. Συναφώς, προβλεπόταν η λειτουργία Επιτροπής Παρακολούθησης που αποτελούσε το κύριο όργανο παρακολούθησης των ΜΟΠ σε περιφερειακό επίπεδο. Μέλη της ήταν εκπρόσωποι της κεντρικής, περιφερειακής και τοπικής (αυτό)διοίκησης, τοπικών επαγγελματικών και παραγωγικών τάξεων καθώς και της Επιτροπής.

Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ). Με την ΕΕΠ ο στόχος της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής εντάσσεται πλέον στις προτεραιότητες της Κοινότητας, οι οποίες εξυπηρετούνται με την υλοποίηση της πολιτικής. Περαιτέρω, η μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων που πραγματοποιήθηκε το 1988 εισήγαγε τις θεμελιώδεις αρχές της προσθετικότητας (additionality), της εταιρικής σχέσης (partnership), του προγραμματισμού (programming) και της συγκέντρωσης (concentration) (Hix, 2005, σελ. 289-290). Συναφώς, έχει υποστηριχθεί ότι η μεταρρύθμιση των ταμείων αποτέλεσε κομβικό σημείο αλλαγής πορείας της περιφερειακής πολιτικής (Hooghe and Keating, 1994, σελ. 374), καθώς στόχευσε ευθέως στη λειτουργική και θεσμική εμπλοκή των υποεθνικών αρχών μέσω των νέων διαδικασιών προγραμματισμού των δράσεων. Περαιτέρω, δημιούργησε σημεία πρόσβασης για περιφερειακή κινητοποίηση καθώς επιβεβαιώθηκε η θέση της περιφέρειας ως θεσμός κομβικής σημασίας για την οργάνωση του πεδίου πολιτικής (ibid.).

Η εισαγωγή της αρχής της εταιρικής σχέσης (partnership) πρακτικά λειτούργησε ως οργανωσιακή πρόνοια για τη θεσμοθέτηση της συνεργασίας μεταξύ αρχών που κατανέμονταν σε τρία επίπεδα διοίκησης: της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, των κεντρικών αρχών των κρατών-μελών και των αντίστοιχων υποεθνικών αρχών (Hooghe, 1996b, σελ. 89). Ο στόχος ήταν η αναβάθμιση και ενδυνάμωση των τοπικών και περιφερειακών αρχών διοίκησης στην ευρωπαϊκή αρένα, συμπεριλαμβανομένων και των οργανωσιακά και θεσμικά αδύναμων αρχών, μέσω της υιοθέτησης ενός ενιαίου προτύπου υποεθνικής συμμετοχής (Hooghe, 1996b, σελ. 90). Η φιλοδοξία συνδεόταν με μια προσπάθεια μετασχηματισμού της ίδιας της Ευρώπης από μια οντότητα «χωρίς τις περιφέρειες» σε μια Ευρώπη που θα συμπεριελάμβανε «όλες» τις περιφερειακές δομές (ibid.). Ομοίως, όπως επισημαίνουν οι Hooghe και Keating (1994, σελ. 376) μέσω της εταιρικής σχέσης, η Επιτροπή προσπάθησε να θεσμοποιήσει κανάλια πρόσβασης και υποστήριξης των περιφερειακών δρώντων στις ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Σύμφωνα με τους ίδιους, η αρχή της εταιρικής σχέσης, ενώ ενσωματώνει διαδικασίες συναίνεσης, επί της ουσίας υποδηλώνει μια πολιτικής φύσης διάσταση, καθώς καθίσταται εφικτή η κοινή συνάντηση δρώντων με διαφορετικές στοχεύσεις και συμφέροντα, δίχως να δημιουργούνται σχέσεις ιεραρχίας.

Για την ΕτΠ η αρχή της εταιρικής σχέσης αποτελεί «απτή έκφραση της αρχής της επικουρικότητας και συντελεί στη διασφάλιση καλύτερης διακυβέρνησης στην Ευρώπη» (Επιτροπή των Περιφερειών, 2000, σελ. 14). Η αρχή έχει λειτουργήσει αυξητικά με όρους άσκησης πίεσης προς τις κεντρικές αρχές των κρατών-μελών για την αναβάθμιση του ρόλου των τοπικών και περιφερειακών αρχών σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων ευρωπαϊκών δημόσιων πολιτικών. Εν προκειμένω, στο πεδίο της πολιτικής συνοχής από τη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων το 1988 η ΕΕ επιδιώκει οι κεντρικές κυβερνήσεις να συμμετέχουν σε διαβουλεύσεις με άλλες δημόσιες αρχές προκειμένου να καταρτίζονται τα περιφερειακά προγράμματα ανάπτυξης.

Η επίδραση της εταιρικής σχέσης διαφοροποιείται μεταξύ των κρατών-μελών.

Συνηθέστερα, εξαρτάται από την κατανομή ισχύος ανάμεσα στους κεντρικούς (εθνικούς) δρώντες και στους αντίστοιχους περιφερειακούς, στις σχετικές συνταγματικές πρόνοιες και στην κατανομή αρμοδιοτήτων και οικονομικών πόρων μεταξύ των επιπέδων διοίκησης (John, 2001, σελ. 84). Όπως επισημαίνεται, η εταιρική σχέση είναι απλώς ένα από τα κεντρικά χαρακτηριστικά της συμμετοχής των υποεθνικών αρχών στο ευρωπαϊκό εγχείρημα, ούτε συνδέονται με συμπεριφορές άσκησης επιρροής (*ibid.*). Τελικά, σύμφωνα με τον John (2001, σελ. 84) η μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων (1988) δεν φαίνεται ότι μετέβαλε σημαντική τη συμμετοχή των υποεθνικών αρχών στις ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων· η εμπλοκή τους φαίνεται να αναπαράγει προϋπάρχουσες σχέσεις των πολιτικών θεσμών του κέντρου και της περιφέρειας.

Υπό το ανωτέρω πρίσμα δεν θα πρέπει να παραγνωρίζονται και τα εγγενή όρια της εταιρικής σχέσης: εντός της παισιώνονται και διαμορφώνονται οι όροι συνεργασίας του εθνικού και του υποεθνικού επιπέδου διοίκησης. Σε ό,τι αφορά την περίπτωση της Ελλάδας, οι εθνικές αρχές διατήρησαν το δικαίωμα να αποφασίζουν για τις κατευθυντήριες γραμμές του πλαισίου χρηματοδότησης (ΚΠΣ-ΕΣΠΑ), ενώ η εμπλοκή των τοπικών και περιφερειακών αρχών συνδέθηκε με τη συμμετοχή τους σε επόμενα στάδια της διαδικασίας. Ο ρόλος της Επιτροπής ήταν καταλυτικός, δεδομένου ότι επιδίωξε ενεργά τη συμμετοχή τους προκειμένου να αυξηθεί η νομιμοποίηση των σχεδιαζόμενων παρεμβάσεων καθώς και να αντλήσει η ίδια πληροφόρηση από άλλους δρώντες πέραν των εθνικών.²²³ Όπως υποστηρίζει ο Andreou (2010 σελ. 19-20), η εφαρμογή της αρχής της εταιρικότητας στο πλαίσιο των οργάνων διοίκησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων του δευτέρου και τρίτου ΚΠΣ (επιτροπές παρακολούθησης) υπήρξε προβληματική, είτε λόγω του συγκεντρωτικού χαρακτήρα λήψης αποφάσεων (Β' ΚΠΣ) είτε δεδομένων οργανωσιακών αδυναμιών και υστερήσεων των δρώντων, ιδιαίτερα των τοπικών αρχών, πολλές εκ των οποίων εμφορούνταν από ανορθολογικές πρακτικές κατανομής έργων στη βάση πολιτικών αντί επιχειρησιακών κριτηρίων (*ibid.*, σελ. 21).

Πέραν της αρχής εταιρικής σχέσης, με την προσθετικότητα οριζόταν ότι οι πόροι θα έπρεπε να κατευθυνθούν σε δράσεις στις περιφέρειες και όχι να αντικαταστήσουν εθνικές δαπάνες περιφερειακής ανάπτυξης. Ουσιαστικά, εξασφαλίστηκε ότι η χρηματοδοτική συνδρομή των υπερεθνικών αρχών (Επιτροπή) θα λειτουργούσε συμπληρωματικά και δεν θα αντικαθιστούσε τις προσπάθειες των εθνικών και των περιφερειακών θεσμών (Hooghe and Keating, 1994, σελ. 378). Η αρχή του προγραμματισμού άλλαξε την τακτική διαμόρφωσης του περιεχομένου των δράσεων της πολιτικής καθώς η εστίαση πλέον θα αφορούσε πολυετή αναπτυξιακά προγράμματα αντί *ad hoc* μεμονωμένα έργα. Τέλος, η αρχή της συγκέντρωσης αφορούσε τη σύνδεση των προγραμμάτων με σειρά στόχων. Όπως έχει υποστηριχθεί, οι τέσσερις αρχές που εισήχθησαν με τη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων το 1988 στόχευσαν ευθέως στην ενίσχυση της θέσης

223. Αναφέρεται στο: John (2001, σελ. 80) Marks (1996, σελ. 404).

των περιφερειακών δρώντων σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων της ΕΕ (Hooghe and Keating, 1994, σελ. 378).

Στο εγχώριο επίπεδο, με όρους προγραμματικών περιόδων η πρώτη περίοδος αφορούσε το διάστημα 1989-1993 κατά την οποία η Ελλάδα σχεδίασε και εφάρμοσε το Α΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ) ύψους 15,4 δις ECU, επιμεριζόμενο σε 12 περιφερειακά και 13 τομεακά (εθνικά) επιχειρησιακά προγράμματα. Κατά την επόμενη προγραμματική περίοδο (1994-1999), το ύψος των διαρθρωτικών πόρων διπλασιάστηκε (34,7 δις ECU, τρέχουσες τιμές), ενώ για τις ανάγκες του Β΄ ΚΠΣ σχεδιάστηκαν και υλοποιήθηκαν 16 τομεακά και 13 περιφερειακά προγράμματα.

Έπειτα, το 1999 πραγματοποιήθηκε νέα μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων και στην περίοδο προγραμματισμού που ακολούθησε (Γ΄ ΚΠΣ, 2000-2006), σύμφωνα με την κατανομή των πόρων, η Ελλάδα αποφασίστηκε να λάβει περίπου 44,7 δις ευρώ (τιμές 2004), που αποτελεί και το μεγαλύτερο ποσό πόρων που κατανεμήθηκε στη χώρα. Παράλληλα, σχεδιάστηκαν 11 τομεακά και 13 περιφερειακά προγράμματα για την υλοποίηση του πλαισίου στήριξης. Την επόμενη προγραμματική περίοδο (2007-2013) σχεδιάστηκε το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ). Η κατανομή αφορούσε ύψος πόρων που ανήλθαν σε 20,4 δις ευρώ (τιμές 2006), ενώ για την υλοποίηση της πολιτικής υιοθετήθηκαν δώδεκα τομεακά προγράμματα και πέντε περιφερειακά προγράμματα για τις δεκατρείς υφιστάμενες Περιφέρειες (Andreou, 2010, σελ. 18). Σε ό,τι αφορά το σύστημα υλοποίησης, όπως έχει υποστηριχθεί οι αλλαγές που προωθήθηκαν, αφ΄ ενός, συνέβαλαν στην αύξηση του συγκεντρωτισμού και της πολυπλοκότητας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και, αφ΄ ετέρου, περιόρισαν πολιτικού τύπου παρεμβάσεις, βελτιώνοντας τον επαγγελματισμό των στελεχών (Andreou, 2010, σελ. 18-20).²²⁴

Η εξέλιξη της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής, όπως συνοπτικά περιγράφηκε ανωτέρω, εμφανίζει σημεία σύνδεσης με αλλαγές και μεταρρυθμίσεις στους εγχώριους τοπικούς και περιφερειακούς θεσμούς.²²⁵ Για το σημείο αφετηρίας της αιτιώδους σχέσης μεταξύ θεσμικών μετασχηματισμών που πραγματοποιήθηκαν στο υποεθνικό επίπεδο διοίκησης της χώρας δεν εντοπίζεται πλήρης σύμπτωση προσεγγίσεων. Έτσι, η δημιουργία των Περιφερειών το 1986 έχει υποστηριχθεί ότι δεν ήταν προϊόν της πολιτικής συνοχής (Andrikorouli and Kafkalas, 2004· Ioakimidis, 1996). Από την άλλη πλευρά, γίνεται αποδεκτό ότι ήδη τα ΜΟΠ (1985) συνέβαλαν «στη σταδιακή μεταβολή της Ελλάδας, με διοικητικούς και πολιτικο-οικονομικούς όρους» (Getimis and Demetropoulou, 2004, σελ.

224. Σχετικά με τα μερίδια των περιφερειακών προγραμμάτων επί του συνόλου της Κοινοτικής συνδρομής, στην προγραμματική περίοδο του Α΄ ΚΠΣ (1989-93) στις περιφέρειες κατανέμεται το 38%, το 32% του Β΄ ΚΠΣ (1994-99), το 33% του Γ΄ ΚΠΣ (2000-06) και το 37% του ΕΣΠΑ (2007-2013). Σχετ.: Lolos (2009), www.ops.gr. Σχετικά με την αποτελεσματικότητα των κατανεμηθέντων πόρων βλ.: Λώλος (2001). Σε ό,τι αφορά ζητήματα απορρόφησης ενωσιακών κονδυλίων, επισήμανσης προβλημάτων και ειδικότερα τροποποίησης του διαχειριστικού πλαισίου του ΕΣΠΑ βλ.: Παπαδάκης (2010).

225. Όπως τονίστηκε, άσκησε σημαντική επίδραση στις τοπικές και περιφερειακές αρχές διαχρονικά με όρους σταδιακής εμπλοκής τους στο πεδίο πολιτικής (συνεντεύξεις υπ΄ αριθμ. 1, 2, 3, 5, 6).

356) και συνδέονται γραμμικά με τη θέσπιση των περιφερειών ως διοικητικά αποκεντρωμένων μονάδων περιφερειακού σχεδιασμού το 1986.²²⁶ Η δημιουργία των δεκατριών περιφερειών το 1986 με αρμοδιότητα το σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης είχε ως στόχο την αύξηση του «βαθμού καταλληλότητας» (Risse et al., 2001), ήτοι τον περιορισμό της ασυμβατότητας του εγχώριου διοικητικού συστήματος με την ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική. Πρακτικά, οι απαιτήσεις διαμόρφωσης και υλοποίησης της πολιτικής συνοχής τόσο κατά την περίοδο εφαρμογής των ΜΟΠ όσο και στην επόμενη προγραμματική περίοδο (Α΄ ΚΠΣ, 1989-1993) οδηγούν στην εκτίμηση ότι εντοπίζεται αιτιώδης διασύνδεση της πολιτικής και των απαιτήσεων υλοποίησης που θέτει με την καθιέρωση του περιφερειακού επιπέδου διοίκησης της χώρας (Vamvakas, 2012, σελ. 69-70). Ομοίως, έχει υποστηριχθεί ότι η δημιουργία των περιφερειών ήταν αποτέλεσμα των απαιτήσεων που δημιούργησε η συμμετοχή της χώρας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (Spanou, 2012, σελ. 181).

Με όρους εξευρωπαϊστικού φαινομένου, η σύσταση των περιφερειών το 1986 παρέχει ισχυρές ενδείξεις αλλαγής των εγχώριων δομών ευκαιριών. Εν προκειμένω, αναδύεται ένα νέο θεσμικό επίπεδο που προστίθεται στην εγχώρια αρχιτεκτονική διακυβέρνησης και συνδέεται ευθέως με την πολιτική συνοχής. Έτσι, λίγο μετά τα μέσα της δεκαετίας του 1980 στο αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης θα προστεθούν περιφερειακές δομές διακυβέρνησης δίπλα στις νομαρχιακές, με αποτέλεσμα την αύξηση των εγχώριων υποεθνικών δρώντων. Όπως έχει υποστηριχθεί (Hooghe and Keating, 1994, σελ. 378), η Επιτροπή χρησιμοποίησε την πολιτική συνοχής για να ωθήσει τις τοπικές και περιφερειακές αρχές να εκδηλώσουν αιτήματα ενίσχυσης της συνοχής αλλά και για τους δώσει ένα πλαίσιο εντός των οποίων θα αρθρωθούν. Κατά τους ίδιους, κράτη-μέλη της ΕΕ δίχως περιφερειακές δομές, όπως μεταξύ άλλων η Ελλάδα, αναγκάστηκαν να θεσμοθετήσουν κάποια μορφή περιφερειακής διοίκησης (Hooghe and Keating, 1994, σελ. 378). Ουσιαστικά, η θέσπιση των περιφερειών συνιστά κρίσιμο σταυροδρόμι (critical juncture) θεσμικής μεταβολής, δεδομένης της προσπάθειας μετασχηματισμού της θεσμικής αρχιτεκτονικής διοίκησης της χώρας, για πρώτη φορά μεταπολιτευτικά και με δεδομένη την ανάγκη αναθεώρησης του διοικητικού χάρτη στο περιφερειακό επίπεδο. Έτσι, προοδευτικά δημιουργήθηκαν προσδοκίες θετικής επίδρασης του αναπτυξιακού προγραμματισμού τόσο προς την κατεύθυνση της άρσης των εκτεταμένων οργανωτικών ανεπαρκειών αλλά ακόμη και προς την κατεύθυνση της έντασης της εφαρμογής της πολιτικής απο(συ)κέντρωσης (Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, 1991, σελ. 57).

Περαιτέρω, οι θεσμικές αλλαγές που επήλθαν με το σχέδιο «Καποδίστριας» το 1997 στο Α΄ επίπεδο αυτοδιοίκησης και είχαν ως αποτέλεσμα ευρείες συγχωνεύσεις Δήμων

226. Όπως υποστηρίζει ο Sotiropoulos (2004, σελ. 417), η δημιουργία των δεκατριών περιφερειών στην Ελλάδα ήταν αποτέλεσμα των πιέσεων που δέχθηκε η Ελλάδα «για την απορρόφηση των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών πόρων των ΜΟΠ».

και Κοινοτήτων (μείωση του αριθμού τους από περίπου 6.000 αυτοδιοικητικές δομές σε 1.033) αποδίδονται, μεταξύ άλλων, σε εξευρωπαϊστικές πιέσεις που προοδευτικά εντείνονται, ιδιαίτερα τη δεκαετία του 1990 (Hlepas, 2010, σελ. 235· Hlepas and Getimis, 2011, σελ. 518). Ομοίως, οι θεσμικές παρεμβάσεις του 2010 (πρόγραμμα «Καλλικράτης») πλαισιώνονται από την εξευρωπαϊστική δυναμική σε συνδυασμό με παραδοχές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Οι δύο μετασχηματιστικές πρωτοβουλίες (1997 και 2010) είχε προγραμματιστεί να συγχρηματοδοτηθούν σε ορισμένο ποσοστό από τα ταμεία της ΕΕ. Κατά το διοικητικό μετασχηματισμό του 1997 και του 2010 προβλέφθηκε ότι τα δύο ειδικά προγράμματα («ΕΠΤΑ» και «ΕΛΛΑΔΑ» αντίστοιχα) που σχεδιάστηκαν για την υποστήριξη των δύο μετασχηματισμών επρόκειτο να αντλήσουν οικονομικούς πόρους οι οποίοι προέρχονταν από εθνικά και περιφερειακά κοινοτικά προγράμματα στο πλαίσιο υλοποίησης της πολιτικής συνοχής.²²⁷ Η εν λόγω παρατήρηση παρέχει ισχυρές ενδείξεις διάχυσης της γνώσης και ειδικότερα διοικητικών εργαλείων και πρακτικών που χρησιμοποιούνταν στο πεδίο της πολιτικής συνοχής και τα οποία ενσωματώθηκαν στα επιχειρησιακά προγράμματα υποστήριξης των δύο μετασχηματιστικών πρωτοβουλιών. Ανεξάρτητα από τον μετέπειτα βαθμό υλοποίησής τους,²²⁸ ο αρχικός σχεδιασμός των προγραμμάτων «ΕΠΤΑ» και «ΕΛΛΑΔΑ» πλαισίωσε τις εγχώριες πεποιθήσεις και προσδοκίες αναφορικά με την πραγμάτωση νέων θεσμικών μεταβολών.

Κατά τη δεκαετία του 2000, οι πιέσεις για προσαρμογή και ανταπόκριση των υποεθνικών δρώντων στα δεδομένα της πολιτικής συνεχίστηκαν. Η εφαρμογή προγραμμάτων έθετε υψηλές απαιτήσεις διαχειριστικής επάρκειας που αρκετοί φορείς δεν κατάφεραν να εξασφαλίσουν. Συχνά, δεν έλειπαν και περιπτώσεις τελικών δικαιούχων έργων που δεν κατείχαν τους απαραίτητους πόρους και τη διαχειριστική ικανότητα υλοποίησης (Andreou, 2010). Ενδεικτικό στοιχείο της διοικητικής υστέρησης και της ασυμβατότητας με τις λειτουργικές απαιτήσεις της πολιτικής συνοχής ήταν η διαπίστωση ότι:

«Μόλις 212 Δήμοι [από τους 1.034] διαθέτουν διαχειριστική επάρκεια που τους δίνει τη δυνατότητα να εκμεταλλευτούν τις χρηματοδοτικές

227. Εστιάζοντας στο μικρο-επίπεδο ανάλυσης, σε ό,τι αφορά τη σχεδιαστική δομή (υποπρογράμματα, άξονες, δράσεις) και τις διαδικασίες χρηματοδότησης του προγράμματος «ΕΠΤΑ» (ν. 2539.1997) και του διαδόχου του («Θησέας», ν. 3274.2004) προκύπτει ότι υφίσταται σημαντικός βαθμός ομοιότητας με τις αντίστοιχες διαδικασίες των επιχειρησιακών προγραμμάτων της πολιτικής συνοχής. Ειδικότερα, το «ΕΠΤΑ» και ο «Θησέας» παρέχουν ενδείξεις άτυπης μεταφοράς τεχνικών κατάρτισης των επιχειρησιακών και περιφερειακών προγραμμάτων των ΚΠΣ τουλάχιστον σε ό,τι αφορά το σύστημα διοίκησης (κεντρική επιτροπή παρακολούθησης, περιφερειακές επιτροπές, ανθρώπινο δυναμικό υποστήριξης), την αρχιτεκτονική της δομής τους και τη διαδικασία υπαγωγής προγραμμάτων (υπο-πρόγραμμα, έργο, προένταξη, οριστική ένταξη).

228. Η υλοποίηση του προγράμματος «ΕΛΛΑΔΑ» τελικά δεν προχώρησε και το πρόγραμμα αντικαταστάθηκε το 2011 από το πρόγραμμα «ΑΚΣΙΑ», αν και ούτε αυτό υλοποιήθηκε λόγω των δυσκολιών που ανέκυψαν από την πρωτοφανή –μεταπολεμικά– συρρίκνωση της εθνικής οικονομίας.

δυνατότητες από το ΕΣΠΑ ή άλλες πηγές χρηματοδότησης από την ΕΕ» (Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2010β, σελ. 5).

Εν προκειμένω, η πολιτική συνοχής αποτελεί όχημα για την εκδήλωση πιέσεων εξευρωπαϊστικού τύπου που εισάγονται στο εθνικό και υποεθνικό επίπεδο διοίκησης, δεδομένου του πλαισίου λειτουργίας της πολιτικής (Hooghe and Marks, 1996 σελ. 3· Hooghe and Marks, 2001, σελ. 94). Στη λογική της εμπλοκής και απορρόφησης πόρων από τα διαρθρωτικά προγράμματα της πολιτικής συνοχής επισημαινόταν ότι:

«ΟΤΑ με πληθυσμό κάτω των 10.000 κατοίκων, το 82% δηλαδή του συνόλου των ΟΤΑ, ενέταξαν κατά μέσο όρο 9 έργα στο Γ΄ ΚΠΣ, όταν οι Δήμοι με πληθυσμό πάνω από 100.000 κατοίκους είχαν αντίστοιχο μέσο όρο 94» (Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2010β, σελ. 66).

Στη βάση της διαπιστωμένης διοικητικής αδυναμίας των υποεθνικών δρώντων να ανταποκριθούν με επάρκεια στο θεσμικό τους ρόλο εξυπηρετώντας τις απαιτήσεις της πολιτικής (ΜΟΔ ΑΕ, 2005), ο θεσμός που είχε συγκεντρώσει την αρμοδιότητα διαχείρισης της πολιτικής (Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών) αποφασίζει να μην μείνει αδρανής μπροστά στην έναρξη της νέας περιόδου προγραμματισμού (2007-2013) και δημιουργεί υποστηρικτικές δομές προκειμένου να συνδράμουν στο έργο του υποεθνικού επιπέδου διοίκησης. Η επιλογή του διαπνέεται από διαχειριστικού περιεχομένου κριτήρια. Έτσι, προβλέπεται κατόπιν έκδοσης κοινών υπουργικών αποφάσεων (ΚΥΑ) η σύσταση ανωνύμων εταιριών (ΑΕ), λειτουργικά αποκεντρωμένων (agencies), οι οποίες θα τίθενται υπό τη συνεποπτεία Υπουργείων. Ο τύπος των ΑΕ προσιδιάζει στο φορέα που συστάθηκε προ δεκαετίας (ΜΟΔ ΑΕ) για την οργάνωση και διαχείριση των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων σε κεντρικό επίπεδο. Η λογική της ίδρυσης των τριών ΑΕ υπάκουε, αφ' ενός, στην αναγνώριση των οργανωτικών και επιχειρησιακών (διοικητικών εν γένει) αδυναμιών των υποεθνικών αρχών (ΜΟΔ ΑΕ, 2005) και, αφ' ετέρου (και κυρίαρχα), στην τεχνική υποστήριξή τους ως τελικών δικαιούχων προγραμμάτων της πολιτικής συνοχής με σκοπό την απορρόφηση κοινοτικών πόρων.

Ειδικότερα, το 2007 προβλέφθηκε η δυνατότητα δημιουργίας της Δήμος ΑΕ ως ανώνυμης εταιρείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα με κύριο σκοπό, μεταξύ άλλων, την υποστήριξη των ΟΤΑ Α΄ βαθμού σε προγράμματα που χρηματοδοτούνται από κοινοτικούς ή εθνικούς πόρους. Έπειτα, προβλέφθηκε και η σύσταση του αναπτυξιακού οργανισμού περιφέρειας με στόχο την υποστήριξη των περιφερειών, μεταξύ άλλων, στον ορθολογικό συνολικό σχεδιασμό της ανάπτυξης καθώς και την παρακολούθηση και την αποτίμηση του.

Επιπρόσθετα, το 2009 προβλέφθηκε η σύσταση της Νομός ΑΕ με σκοπό, μεταξύ άλλων, την υποστήριξη των ΝΑ ώστε να ανταποκριθούν στα καθήκοντά τους ως

δικαιούχοι έργων στα προγράμματα που χρηματοδοτούνται από κοινοτικούς ή εθνικούς πόρους. Τελικά, από τις τρεις ανώνυμες εταιρείες μόνον η Δήμος ΑΕ συστάθηκε, όμως ούτε αυτή λειτούργησε, δεδομένων αντιστάσεων και διαφωνιών. Οι εκλογές του 2009 άλλαξαν τους πολιτικούς συσχετισμούς δυνάμεων και η αλλαγή κυβέρνησης σηματοδότησε την κατάργηση των τριών ΑΕ, προκειμένου να προωθηθεί η προεκλογική δέσμευση για αλλαγή της αρχιτεκτονικής της διακυβέρνησης. Ως εκ τούτου, είχε κριθεί ότι τα σχήματα των ΑΕ πλεόναζαν, δεδομένης της επικείμενης μεταρρύθμισης (πρόγραμμα «Καλλικράτης») που προέτασε κριτήρια πολιτικής, χωρικής και διοικητικής αποκέντρωσης, όμως δεν αγνόησε και τη λειτουργική πλευρά του μετασχηματισμού των υποεθνικών θεσμών διακυβέρνησης.²²⁹

Κατά τους Hooghe και Keating (1994 σελ. 383), η κινητοποίηση των υποεθνικών θεσμών στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής συνδέεται περισσότερο με τις τοπικές αρχές, παρά το γεγονός ότι, τύποις, στο πεδίο των συζητήσεων συμμετέχουν οι περιφερειακοί θεσμοί. Όπως επισημαίνουν, στην Ελλάδα οι τοπικές αρχές διοίκησης και η αντιπροσωπευτική τους ένωση εμφανίζονται ως θεσμοί περισσότερο δυναμικοί. Η εν λόγω παρατήρηση ερμηνεύεται στη βάση της θέσης που καταλαμβάνουν στην εγχώρια αρχιτεκτονική διακυβέρνησης. Έως και το πρώτο μισό της δεκαετίας του 1990 οι τοπικές αρχές είναι πρακτικά ο μόνος εγχώριος θεσμός που είχε τη δυνατότητα να αρθρώσει πολιτικό λόγο, ακόμη και με διαφορετικό περιεχόμενο, εκφράζοντας ενδεχόμενες διαφωνίες του στις στοχεύσεις των εθνικών δρώντων. Το αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης (περιφέρειες) ακολουθεί (θεσμικά) τις επιλογές της εθνικής διοίκησης, οι δε ΝΑ θα συσταθούν το 1994 με σημαντικές θεσμικές, διοικητικές και οικονομικές ανεπάρκειες και αδυναμίες.

Περαιτέρω, η δυναμική παρουσία των τοπικών αρχών αντικατοπτρίζεται στην προβλεπτική ικανότητά τους και την προδραστική κινητοποίησή τους με την θεσμοθέτηση, σε κεντρικό επίπεδο, δύο μεγάλων ανωνύμων επιχειρήσεων, της ΕΕΤΑΑ ΑΕ το 1985 και της ΠΙΕΤΑ ΑΕ το 1990. Οι δύο εταιρείες συστάθηκαν ως οι θεσμοθετημένοι επιχειρησιακοί εταίροι των τοπικών αρχών. Συνολικά, οι δύο ανωτέρω εταιρείες χρησιμοποιήθηκαν ως μηχανισμοί για την υλοποίηση των έργων που συγχρηματοδοτούνταν από την ΕΕ και αφορούσαν έργα συναφή με τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επιπρόσθετα, αποτέλεσαν συμβούλους της αυτοδιοίκησης εκδίδοντας μελέτες, προτάσεις και συναφή

229. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι οι ανωτέρω οργανωσιακές επιλογές σχημάτων υποστήριξης των τοπικών και περιφερειακών αρχών υπακούουν σε εκ διαμέτρου διαφορετικά πρότυπα οργάνωσης του δημόσιου τομέα (Οικονόμου, 2014). Στη μία περίπτωση επιλέγονται λύσεις που ταυτίζονται με αναφορές που εντοπίζονται σε μοντέλα της αγοράς, όπως π.χ. το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (ΝΔΜ) μέσω της ίδρυσης αυτόνομων οργανισμών (ΑΕ). Στη δεύτερη περίπτωση, η πολιτική πρόκριση για τη θεσμική και οργανωσιακή ενδυνάμωση των ίδιων των δημοκρατικών θεσμών (πρόγραμμα «Καλλικράτης») φέρει χαρακτηριστικά νεότερων θεωρητικών ρευμάτων που είναι εγγύτερα σε εξελιγμένες εκδοχές του γραφειοκρατικού προτύπου οργάνωσης των δημοσίων οργανισμών. Σχετ.: Lampropoulou και Οικονομού (2018)· Lampropoulou και Οικονομού (2013).

κείμενα εργασίας για λογαριασμό των τοπικών (και περιφερειακών) αρχών. Με αυτόν τον τρόπο επιχειρήθηκε, σε ορισμένο βαθμό, να αντιμετωπιστούν εγγενή προβλήματα αδυναμιών και ανεπαρκειών που συνόδευαν τη λειτουργία των τοπικών θεσμών αυτοδιοίκησης αναφορικά με την ανταπόκρισή τους στο πεδίο της πολιτικής συνοχής.

Εάν το ζήτημα της ίδρυσης των ανωτέρω επιχειρήσεων επιχειρηθεί να προσεγγιστεί με βάση τη διάσταση του εξευρωπαϊσμού «από τη βάση προς την κορυφή», προκαλεί ερευνητικό ενδιαφέρον το γεγονός ότι οι τοπικές αρχές, αντιλαμβανόμενες το μέγεθος και το πλήθος των οργανωτικών και θεσμικών αδυναμιών που τις συνόδευαν (Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών, 1990) προσπάθησαν να ανταποκριθούν στις ενωσιακές απαιτήσεις αλλά και στις ευκαιρίες που διέγνωναν ότι η ΕΕ μπορεί να προσφέρει, κατά την έναρξη της πολιτικής συνοχής, επιτυγχάνοντας τη θεσμοθέτηση των δύο παραπάνω εταιρειών. Μέσω αυτών, οι τοπικοί δρώντες εκτίμησαν ότι μπορούσαν να δραστηριοποιηθούν με περισσότερο ευέλικτο τρόπο, δημιουργώντας καινούργιες και ικανές δομές που θα στελεχώνονταν γρήγορα και με ειδικευμένο προσωπικό, ικανοποιώντας σε ορισμένο βαθμό τα προαπαιτούμενα που η ίδια η πολιτική συνοχής της ΕΕ θέτει ως προς τη διοικητική επάρκεια των φορέων υλοποίησης. Συναφώς, οι τοπικοί δρώντες ερμήνευσαν έγκαιρα το πεδίο πολιτικής της ΕΕ ως ένα «παράθυρο ευκαιρίας» (Kingdon, 1995) για οργανωσιακή προσαρμογή σε επιχειρησιακές απαιτήσεις ώστε να αξιοποιήσουν τα οφέλη του από την αρχή της εμφάνισής του, ήτοι ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1980. Η επιλογή των τοπικών αρχών ήταν η συναίνεση στη δημιουργία των δύο νέων εταιρειών, από τη στιγμή οι ίδιες είχαν συνειδητοποιήσει τις χρηματοδοτικές ευκαιρίες που θα προσέφερε η νέα ευρωπαϊκή πολιτική, παράλληλα με την αποδοχή, εκ μέρους τους, των δυσεπίλυτων εγγενών οργανωτικών αδυναμιών τους (υποστελέχωση, κατακερματισμός, περιορισμένοι πόροι).

Επιπρόσθετα, η ραγδαία αύξηση του αριθμού των δημοτικών επιχειρήσεων (Πίνακας 10),²³⁰ οι περισσότερες εκ των οποίων τύποις είχαν αναπτυξιακό χαρακτήρα²³¹ εστία-

230. Όπως προκύπτει από τον πίνακα, σε τοπικό επίπεδο, ο αριθμός των δημοτικών επιχειρήσεων το 1989 ανερχόταν σε 232 και κατά το 1997 ξεπέρασαν τις 700 (Χλέπας, 1999, σελ. 329). Το 1999 οι επιχειρήσεις των ΟΤΑ Α΄ βαθμού ανέρχονταν σε 804 (Τριανταφυλλοπούλου, 1999). Το 2001 ο αριθμός των επιχειρήσεων μαζί όμως και με λοιπά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου ανήλθε σε 1.477, ενώ το 2005 εντοπίζονται 1.800 επιχειρήσεις (96% του συνόλου), σχετ.: Καρυπίδου (2007, σελ. 102). Με τη θέση σε ισχύ του ν. 3852.2010 καταγράφονται 1.350 δημοτικές επιχειρήσεις οι οποίες συγχωνεύονται σε 492, μειούμενες κατά 64%, ενώ ο αριθμός των δημοτικών επιχειρήσεων ύδρευσης-άρδευσης μειώθηκε από 230 σε 126 (μείωση 45%) (ΚΕΔΕ, 2013β).

231. Η νομιμοποιητική βάση ίδρυσής τους εδραζόταν στη λογική της προώθησης των τοπικών αναπτυξιακών σκοπών και αξιοποίησης των χρηματοδοτικών ευκαιριών της ΕΕ, συντελώντας στην εξυπηρέτηση των σκοπών των τοπικών και περιφερειακών αρχών διοίκησης. Το 2004 περίπου 70% των επιχειρήσεων ήταν αμιγείς δημοτικές, 11% ύδρευσης-αποχέτευσης (ΔΕΥΑ), 11% ανώνυμες εταιρείες και 8% διάφορες (Γκέκας και Μήτσου, 2006, σελ. 41΄ στοιχεία ΠΕΤΑ). Στην πλευρά της κριτικής, σημειώνεται ότι πολλές εκ των επιχειρήσεων που συστάθηκαν στο τοπικό επίπεδο δεν διακρίθηκαν για την αποτελεσματικότητά τους παρά αποτέλεσαν εστίες αναπαραγωγής θεσμικών και διοικητικών παθολογιών (π.χ.

ζοντας σε σχετικές δράσεις στη βάση των προβλέψεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, παρέχει ισχυρές ενδείξεις προσπάθειών αξιοποίησης ευκαιριών χρηματοδότησης από την ΕΕ καθώς και ανάδυσης πολυεπίπεδης διακυβέρνησης τύπου ΙΙ, επιβεβαιώνοντας το σχετικό ισχυρισμό του Andreou (2010) και των Bache et al. (2011) στο πεδίο της πολιτικής συνοχής.²³²

Πίνακας 10: Εξέλιξη επιχειρήσεων ΟΤΑ

Έτος	Επιχειρήσεις ΟΤΑ	Μεταβολή	Επιχειρήσεις σε κεντρικό επίπεδο
1989	232		
1997	700*	202%	
1999	804	15%	ΕΕΤΑΑ (1985)
2001	1.477**	84%	ΠΕΤΑ (1990)
2005	1.800	22%	
2010	1.350	-25%	
2011	492	-64%	

*Αξιοποιώντας στοιχεία της ΠΕΤΑ η Καρυπίδου (2007, σελ. 102) επισημαίνει την ύπαρξη 960 μονάδων το 1997 (πιθανότατα και λοιπών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου). **Συμπεριλαμβάνονται και λοιπά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (Καρυπίδου, 2007, σελ. 102). Πηγή: Χλέπας (1999, σελ. 329)· Τριανταφυλλοπούλου (1999)· Γκέκας και Μήτσου (2006)· Καρυπίδου (2007, σελ. 102)· ΚΕΔΕ (2013β).

Πράγματι, εκτός από τις νέες δομές που συστάθηκαν σε κεντρικό επίπεδο –ΜΟΔ ΑΕ και ειδικές διαχειριστικές υπηρεσίες (ΕΥΔ) στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής– οι αυτοδιοικητικές αρχές παρουσίασαν ιδιαίτερο ζήλο στη θέσπιση νομικών προσώπων

ευνοιοκρατικό καθεστώς επιλογής προσωπικού, διορισμοί μελών διοικητικών συμβουλίων δίχως κριτήρια ικανοτήτων διαχείρισης, συσσώρευση οικονομικών ζημιών που επιβάρυναν τις τοπικές και περιφερειακές αρχές κ.τ.λ.). Όπως αναφέρει η Καρυπίδου (2007, σελ. 102) (στοιχεία ΠΕΤΑ), το 2001 το 34% των επιχειρήσεων (και νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου) ήταν αδρανές, ενώ το 2005 το αντίστοιχο μερίδιο ανήλθε σε 22,4%. Περαιτέρω, το 2005 σε πανελλαδικό επίπεδο τα συνολικά καθαρά οικονομικά αποτελέσματα χρήσεως των επιχειρήσεων ήταν αρνητικά (-82,1 εκατ. ευρώ) και οι ζημίες ανέρχονταν σε 106 εκατ. ευρώ· το 58,5% (663) των επιχειρήσεων παρουσίαζαν ζημίες, 39,5% (449) εμφάνισαν κέρδη και 2% (20) έκλεισαν με ουδέτερο καθαρό αποτέλεσμα· το ανθρώπινο δυναμικό των επιχειρήσεων απαρτιζόταν περίπου 34.500 άτομα με 26,5% πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, 43,5% δευτεροβάθμιας και 30% υποχρεωτικής (Καρυπίδου, 2007, σελ. 107-110). Όπως τονίζουν οι Γκέκας και Μήτσου (2006, σελ. 41), το προσωπικό στις δημοτικές επιχειρήσεις το 2004 υπερδιπλασιάστηκε σε σχέση με το 1997 (15.160 εργαζόμενοι), ενώ στους απασχολούμενους θα πρέπει να προστεθούν και περισσότερα από 10.000 –αιρετά και μη– μέλη των διοικητικών συμβουλίων των επιχειρήσεων (ibid., σελ. 38).

232. Όπως αναφέρει ο Andreou (2010, σελ. 22) αρκετοί δήμοι και πρώην ΝΑ θεσμοθέτησαν μεν αναπτυξιακές επιχειρήσεις, εν τούτοις, αυτές λειτουργούσαν ως «καταναλωτές» πολιτικής παρά ως «παραγωγοί», ήτοι εστιάζοντας στην ανάληψη και υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων παρά αναλαμβάνοντας πρωτοβουλίες και επιδιώκοντας έναν περισσότερο προδραστικό ρόλο στο πλαίσιο της πολιτικής.

ιδιωτικού δικαίου τοπικής/περιφερειακής δράσης, προκειμένου να επωφεληθούν από χρηματοδοτικές ευκαιρίες που προσέφερε η ΕΕ κυρίως μέσω των διαρθρωτικών ταμείων. Σε θεωρητικό επίπεδο, η εν λόγω τάση υπακούει σε διαχειρισιολογικού τύπου μοντέλα διοικητικής οργάνωσης όπου εμφανίζονται δομές με λειτουργικά αποκεντρωμένο χαρακτήρα και σχετική διοικητική αυτοτέλεια.²³³

Από μια άλλη οπτική, υποστηρίζεται ότι οι τοπικές αρχές αναγνωρίζοντας την περιορισμένη οργανωσιακή ικανότητά τους αντέδρασαν νωρίτερα σε σύγκριση με την κεντρική διοίκηση, διαχειριζόμενες (σε συνεργασία με τις εθνικές αρχές) τις αδυναμίες τους, επιλέγοντας τη σύσταση ανωνύμων εταιριών σε κεντρικό επίπεδο (ΕΕΤΑΑ, ΠΕΤΑ). Αντίθετα, οι εθνικές αρχές με τις διαπιστωμένες αδυναμίες των μηχανισμών διαχείρισης των συγχρηματοδοτούμενων δράσεων εμφανίζονται να αντιδρούν σε ύστερο χρόνο από την έναρξη του Β' ΚΠΣ σε σχέση με τους αυτοδιοικητικούς θεσμούς, καθώς επιχειρούν να προσαρμοστούν στις ενωσιακές πιέσεις εκ των άνω για βελτίωση της αποτελεσματικότητας με την ίδρυση ανώνυμης εταιρείας που θα ήταν υπεύθυνη για την οργάνωση και διαχείριση των κοινοτικών προγραμμάτων της πολιτικής συνοχής το 1997 (ΜΟΔ ΑΕ).

Υπό μια συνολικότερη προσπάθεια αποτίμησης της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής με εστίαση στο ρόλο των υποεθνικών θεσμών, έχει υποστηριχθεί ότι, από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 και μέχρι και τα τέλη της δεκαετίας του 2000, η ελληνική περιφερειακή πολιτική εσωτερίκευσε τις ευρωπαϊκές αρχές του προγραμματισμού και της εταιρικής σχέσης σε συνδυασμό με την προώθηση θεσμικών μεταβολών στις επιμέρους προγραμματικές περιόδους (Ανδρέου και Λύκος, 2011, σελ. 284). Η ευρωπαϊκή επιρροή σε ό,τι αφορά τους θεσμούς διοίκησης και την αποτελεσματικότητα διαχείρισης των πόρων εμφανίζεται διάχυτη, όμως «οι διαδικασίες μάθησης στο περιφερειακό επίπεδο είναι περιορισμένες και ο ρόλος των περιφερειακών και τοπικών δρώντων παραμένει περιθωριακός» με αποτέλεσμα η ελληνική περιφερειακή πολιτική να διαμορφώνεται και να εφαρμόζεται «ερήμην των περιφερειών» (ibid., σελ. 284-285). Όπως επισημαίνει σχετικά ο Andreou (2006, σελ. 252) η πολιτική συνοχής από την έναρξή της συγκαταλέγεται μεταξύ των σημαντικών πεδίων άσκησης δημόσιας πολιτικής στην Ελλάδα,²³⁴ με αποτέλεσμα το Υπουργείο Οικονομικών να έχει λειτουργήσει παρεμβατικά ασκώντας ασφυκτικό έλεγχο σε όλα τα επιμέρους στάδια του κύκλου πολιτικής, συμπεριλαμβανομένου και του σταδίου υλοποίησής της.²³⁵ Συναφώς, ο Andreou (2010,

233. Με άλλα λόγια διακρίνονται χαρακτηριστικά ΝΔΜ μέσω της εμφάνισης λειτουργικά αυτόνομων δομών (agencies). Σχετικά βλ.: Laking (2005) Pollitt et al. (2005).

234. Όπως αναφέρουν οι Nanetti et al. (2004, σελ. 427), στην περίπτωση της Πορτογαλίας οι ευρωπαϊκές προδιαγραφές που έθετε η πολιτική συνοχής είχαν ως αποτέλεσμα την σταδιακή βελτίωση της διοικητικής (τεχνικής) ικανότητας των τοπικών αρχών, ωθώντας παράλληλα στη δημιουργία θεσμικών, συλλογικών μορφών ενώσεων των δήμων βελτιώνοντας την αποτελεσματικότητα κατά την υλοποίηση των προγραμμάτων της διαρθρωτικής πολιτικής από τους ίδιους.

235. Για τις προσπάθειες αλλαγών κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013 βλ.: Ανδρέου και Παπαδάκης (2012).

σελ. 22) βρίσκει ότι η επιρροή της ΕΕ στο πεδίο της πολιτικής συνοχής είναι ισχυρότερη στη διαχείριση, την αξιολόγηση και τον έλεγχο. Παράλληλα, επισημαίνει ότι αρχές όπως ο ολοκληρωμένος προγραμματισμός, η αρχή της εταιρικής σχέσης, η διαφάνεια καθώς και επιμέρους πρακτικές (χρηστή διοίκηση, έλεγχος) έχουν σταδιακά ενσωματωθεί σε αντίστοιχες εγχώριες διοικητικές πρακτικές (*ibid.*). Εν τούτοις επισημαίνει ότι η επίδραση της διαδικασίας μάθησης στο υποεθνικό επίπεδο δεν είναι ορατή με εξαίρεση ορισμένες περιπτώσεις (*ibid.*, σελ. 23).

Η συμμετοχή των θεσμών στην υλοποίηση μιας πολιτικής είναι κρίσιμη, τόσο στο στάδιο της διαμόρφωσης, όσο και στο αντίστοιχο της εφαρμογής της (Peters and Pierre, 2005, σελ. 32). Σύμφωνα με τη Dimitrova (2002), η ανταπόκριση των θεσμών ερμηνεύεται με όρους ικανότητας που φέρουν στην επιτυχή υλοποίηση των προγραμμάτων στα οποία συμμετέχουν ενεργά. Επιπλέον, η έννοια της ανταπόκρισης συνδέεται άμεσα και με το βαθμό ενσωμάτωσης των θεσμικών μεταβολών από τις ίδιες τις δομές στο πλαίσιο διοικητικών αναδιοργανώσεων. Ενδεχομένως, η συνδρομή των τοπικών και περιφερειακών δρώντων στο περιεχόμενο της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής να έχει χαρακτήρα οριακό, η αντίστροφη, όμως, ανάγνωση υποδηλώνει εμφανώς ότι η (ευρωπαϊκή) περιφερειακή πολιτική άσκησε ιδιαίτερη επίδραση στην εσωτερική διοικητική αρχιτεκτονική διακυβέρνησης. Σημαντικές χρονικές στιγμές αποτέλεσαν η θέσπιση περιφερειακού επιπέδου διοίκησης και οι προσπάθειες αναβάθμισης των διοικητικών δομών (συγχωνεύσεις, έμφαση στη διοικητική ικανότητα και τεχνογνωσία) με σκοπό την αξιοποίηση των οικονομικών κινήτρων που παρείχε η ΕΕ στις διακριτές προγραμματικές περιόδους αναφοράς (ΜΟΠ, ΚΠΣ I-III, ΕΣΠΑ).

Υπό μια εναλλακτική προσέγγιση, το μέγεθος της επίδρασης της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής στην εγχώρια θεσμική αρχιτεκτονική της χώρας αντικατοπτρίζεται όχι μόνον σε όρους προσαρμογής σε δοσμένες (ενωσιακές) προδιαγραφές λειτουργίας στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής αλλά και ως απόρριψη εγχώριων προτάσεων για την ολική αναδιόργανωση του αποσυγκεντρωμένου επιπέδου διοίκησης. Παράδειγμα αποτέλεσε το (μη επιτυχημένο) εγχείρημα της θεσμοθέτησης πέντε «αναπτυξιακών περιφερειών» (Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, 2006α, 2006β). Λίγο μετά την εγχώρια αλλαγή διακυβέρνησης το 2004 το Υπουργείο Οικονομίας άρχισε να εξετάζει «τη δυνατότητα αναδιάρθρωσης των ορίων και των αρμοδιοτήτων των 13 περιφερειών στο πλαίσιο των νέων όρων που προδιαγράφονταν για την περίοδο 2007-2013» (Μουσουρούλης, 2010, σελ. 267). Η λογική της πρωτοβουλίας συνδέθηκε με μικροοικονομικές προσεγγίσεις συναφείς με την επίτευξη οικονομικών κλίμακας και τη βελτίωση των όρων υπερεθνικής δράσης των περιφερειακών θεσμών (*ibid.*, σελ. 272). Επιπλέον, λήφθηκαν υπ' όψιν υπολογισμοί σχετικά με το ότι η κατανομή των ποσών που επρόκειτο να γίνει για την προγραμματική περίοδο 2007-2013 θα μπορούσε, υπό προϋποθέσεις, «να συμβάλει σε μια επωφελέστερη για τη χώρα κατανομή των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων» μη επιτρέποντας ριζικές αλλαγές στην επιλεξιμότητα στόχων

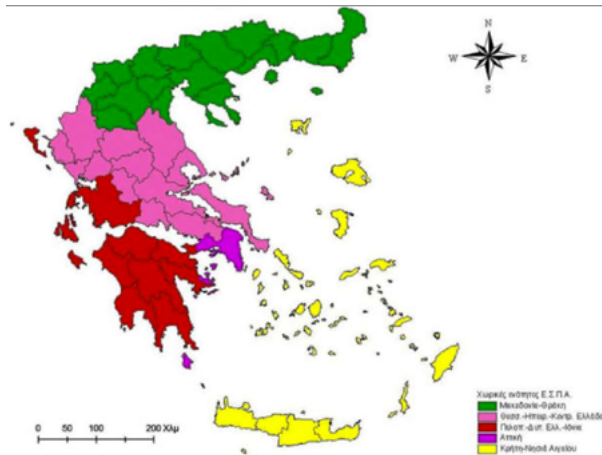
και παρεμβάσεων της πολιτικής συνοχής στις υφιστάμενες εκείνη την περίοδο 13 κρατικές περιφέρειες.

Πρακτικά, η μεταβολή του μεγέθους των διοικητικών περιφερειών και η συγκρότηση ευρύτερων περιφερειακών δομών αποτέλεσε κυβερνητική επιλογή. Το σχήμα που προέκυψε ως πρόταση περιφερειακής αναδιάρθρωσης της χώρας περιελάμβανε πέντε «αναπτυξιακές περιφέρειες» (Χάρτης 1).²³⁶ Εν τούτοις, το σχετικό νομοσχέδιο «δεν προχώρησε λόγω ανεφικτότητας του σχετικού χρονοδιαγράμματος» (Μουσουρούλης, 2010, σελ. 283), αν και η άποψη ότι ήταν η Επιτροπή που δεν συναίνεσε στην επιδιωκόμενη μεταβολή του διοικητικού χάρτη (Andreou, 2010, σελ. 18) εμφανίζεται πειστικότερη. Παρ' όλα αυτά, η κληρονομιά της εν λόγω νομοθετικής πρωτοβουλίας διαχύθηκε στο σχεδιασμό της νέας προγραμματικής περιόδου 2007-2013 όπου «τα πέντε Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα σχεδιάστηκαν και υλοποιήθηκαν στη βάση των Μειζόνων Περιφερειών» (ibid.).

Η επίδραση της διαρθρωτικής πολιτικής στο εγχώριο πεδίο στη λογική της καλύτερης απορρόφησης κονδυλίων (δεδομένων των διοικητικών υστερήσεων των υποεθνικών θεσμών) και στη δημιουργία οικονομιών κλίμακας στο περιφερειακό επίπεδο συνοψίζεται (εναργώς) στην ανωτέρω αναλοκλήρωτη προσπάθεια ριζικής μεταβολής του περιφερειακού χάρτη διοίκησης της χώρας. Με θεσμικούς όρους δεν προέκυψε μεταβολή λόγω κατίσχυσης του ενωσιακού παράγοντα που εκφράστηκε με την απόρριψη των εγχώριων σχεδιασμών από την Επιτροπή. Υπό άλλες συνθήκες (ενδεχομένως επάρκειας χρόνου για σχεδιασμό και υλοποίηση) η δυναμική της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής θα μπορούσε να προκαλέσει ριζική μεταβολή στην περιφερειακή οργάνωση της χώρας.

236. Η «Διευρυμένες/Μείζονες» κατά τον Μουσουρούλη (2010, σελ. 279). Ειδικότερα, προβλεπόταν η θέσπιση των περιφερειών Βόρειας Ελλάδας, Δυτικής Ελλάδας, Ανατολικής Ελλάδας, Κεντρικής Ελλάδας και Αττικής με βάση τα διοικητικά όρια των κρατικών περιφερειών. Σύμφωνα με το Υπουργείο Εσωτερικών δεν προέκυπτε συγχώνευση των δύο επιπέδων διοίκησης καθώς οι αναπτυξιακές θα είχαν δικά τους όργανα διοίκησης με αρμοδιότητα για «τον σχεδιασμό, τη διαχείριση, την παρακολούθηση, και την αξιολόγηση του προγραμματισμού ανάπτυξης, εντός της χωρικής τους αρμοδιότητας, στο πλαίσιο των Κανονισμών των Διαρθρωτικών Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς, καθώς και του συγχρηματοδοτούμενου ή μη από κοινοτικούς πόρους Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων» (Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, 2006α, σελ. 54). Από μια άλλη προσέγγιση, ενδιαφέρον έχει η αναφορά του Μουσουρούλη (2010, σελ. 278-279), σύμφωνα με την οποία με το νέο σχήμα περιφερειακής διάρθρωσης της χώρας θα συνενώνονταν «ανά τρεις οι υφιστάμενες περιφέρειες» δημιουργώντας τις πέντε νέες «διευρυμένες» δομές.

Χάρτης 1: Μείζονες περιφέρειες ΕΣΠΑ 2007-2013



Πηγή: Ιδία επεξεργασία γεωδαιτικών στοιχείων geodata.gov.gr με χρήση GIS.

Η ευρωπαϊκή πολιτική περιβάλλοντος

Από τη δημιουργία της ΕΟΚ τη δεκαετία του 1950 και για αρκετά χρόνια μετά η περιβαλλοντική πολιτική²³⁷ δεν αποτέλεσε πεδίο υπερεθνικής παρέμβασης ούτε και ήταν μέρος της ατζέντας (επίσημης ή ανεπίσημης) των κοινοτικών θεσμών (Jordan, 1999). Μάλιστα, στην ιδρυτική συνθήκη της Ρώμης (1957) δεν υπήρχε αναφορά στον όρο «περιβάλλον» και μόνον στα τέλη της δεκαετίας του 1960 και στις αρχές του 1970 άρχισε να αναδύεται η σημασία του με αποκορύφωμα τη περιβαλλοντική διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών στη Στοκχόλμη (1972) (Jordan, 2005, σελ. 3). Από εκείνο το σημείο και έπειτα, εκκίνησε η εντατικότερη ενασχόληση των κρατών-μελών με τα περιβαλλοντικά ζητήματα (ibid.). Εκείνη την περίοδο τοποθετείται η έναρξη της πρώτης φάσης της περιβαλλοντικής πολιτικής της Κοινότητας η οποία εκτείνεται μέχρι τα μισά της δεκαετίας του 1980 (Lenschow, 2010, σελ. 309).

Το 1973 αποτέλεσε την άτυπη αφετηρία της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής. Η Επιτροπή, αξιοποιώντας τόσο το διεθνές κλίμα υπέρ της περιβαλλοντικής προστασίας όσο και το πλαίσιο που έθετε η ενιαία εσωτερική αγορά, παρουσίασε το πρώτο πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον το οποίο και έγινε δεκτό από το Συμβούλιο. Το πρόγραμμα δράσης αποτέλεσε το εργαλείο υλοποίησης της περιβαλλοντικής δράσης της Κοινότητας, στηριζόμενο σε αρχές και μέτρα εξειδίκευσης σηματοδοτώντας την

237. Σχετικά με την πολιτική βλ. μεταξύ άλλων και: Fairbrass και Jordan (2004) Koutalakis (2003, 2004) Koutalakis (2012α, 2012β). Η Ladi (2005) παρατηρεί μία τάση ομοιογένειας του περιεχομένου των εθνικών περιβαλλοντικών πολιτικών μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ· εν τούτοις, ο αντίκτυπος ποικίλει μεταξύ των χωρών (Jordan and Liefferink, 2004).

εφαρμογή περιβαλλοντικών στόχων. Βασικές αρχές του πυρήνα του προγράμματος αποτέλεσαν ο έλεγχος των περιβαλλοντικών προβλημάτων και η μέριμνα για τον περιβαλλοντικό αντίκτυπο της ανθρωπίνης δραστηριότητας.

Παρά την εκκίνηση του προγράμματος στις αρχές της δεκαετίας του 1970, η νομική πρόβλεψη για αρμοδιότητα της Ένωσης στο περιβαλλοντικό πεδίο συνέχισε να εκλείπει αντανακλώντας ουσιαστικά την αδυναμία συγκρότησης κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής και δημιουργίας της αντίστοιχης γραφειοκρατίας που θα την υποστήριζε (διοικητικά). Η Ένωση συνέχισε να κινείται στη λογική της εισαγωγής πολυετών προγραμμάτων δράσης για το περιβάλλον που λειτουργούσαν *ex ante* και έθεταν κανόνες για τον περιορισμό και την αποκατάσταση περιβαλλοντικών προβλημάτων. Η νομική βάση προερχόταν από τις προβλέψεις των Συνθηκών για τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς (Lenschow, 2010, σελ. 309). Το 1977 εισήχθη το δεύτερο πρόγραμμα δράσης (1977-1981) ακολουθώντας τη λογική του πρώτου προγράμματος με σειρά αρχών και μέτρων και κοινό άξονα αναφοράς τον έλεγχο της περιβαλλοντικής μόλυνσης. Παράλληλα, το 1981 λήφθηκε μέριμνα για τη διοικητική υποστήριξη της Κοινότητας με την ίδρυση της Γενικής Διεύθυνσης Περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,²³⁸ δημιουργώντας τη θεσμική δομή αναφοράς στο πεδίο πολιτικής.

Η περιβαλλοντική κινητοποίηση της Κοινότητας συνεχίστηκε με το τρίτο πρόγραμμα δράσης (1982-1986), το οποίο μετέβαλε την προσέγγιση από τον έλεγχο και τη θεραπεία των προβλημάτων στην πρόληψή τους. Η υιοθέτηση της ΕΕΠ το 1986 κατέστησε την περιβαλλοντική δράση διακριτό πεδίο ευρωπαϊκής δημόσιας παρέμβασης εισάγοντας κατ' αρχήν την απαραίτητη νομική βάση εφαρμογής. Χρονικά, εκκινεί η δεύτερη φάση ανάπτυξης του πεδίου πολιτικής η οποία διαρκεί μέχρι το 1992 (Lenschow, 2010, σελ. 309). Βασικοί περιβαλλοντικοί στόχοι της Κοινότητας αποτέλεσαν η προστασία, η διατήρηση και η βελτίωση του περιβάλλοντος και της εν γένει ποιότητάς του, η ορθή χρήση των φυσικών πόρων αλλά και η προστασία της υγείας των προσώπων με βάση αρχές όπως «ο ρυπαίνων πληρώνει», η προληπτική δράση και η επανόρθωση των περιβαλλοντικών ζημιών κατά προτεραιότητα στην πηγή τους.

Η τρίτη φάση του πεδίου πολιτικής εκκινεί με την εισαγωγή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Για πρώτη φορά καταγράφεται η περιβαλλοντική πολιτική ως πεδίο ευρωπαϊκής δημόσιας πολιτικής (συντρέχουσα αρμοδιότητα) μεταξύ άλλων πολιτικών της ΕΕ. Όπως επισημαίνεται σχετικά (Knill and Liefferink, 2007, σελ. 20-24),²³⁹ αφ' ενός, παγιώθηκε και βελτιώθηκε η θεσμική βάση και η διαδικασία λήψης αποφάσεων επί περιβαλλοντικών ζητημάτων (μέσω της ενίσχυσης του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου)· αφ' ετέρου, η δυναμική επέκτασης του πεδίου πολιτικής άρχισε να μειώνεται και η προσοχή να στρέφεται περισσότερο στη ρύθμιση των επιμέρους θεμάτων. Κομβικό ρόλο παίζει πλέον και η εισαγωγή της αρχής της επικουρικότητας, η οποία είχε

238. <http://www.eea.europa.eu/environmental-time-line/1980s> (πρόσβαση: 4.4.2016).

239. Αναφέρεται από τον Lenschow (2010, σελ. 309).

συνδεθεί με την περιβαλλοντική πολιτική. Εκείνη την περίοδο εκκινεί και η εφαρμογή του τέταρτου προγράμματος δράσης για το περιβάλλον (1987-1992) με το οποίο έγινε εκτεταμένη χρήση (οικονομικών) εργαλείων²⁴⁰ ρύθμισης του πεδίου πολιτικής, κυρίως με τη μορφή κινήτρων, συμπεριλαμβάνοντας πιστοποιητικά εκπομπών ρύπων, εθελοντικές συμφωνίες, κρατικές ενισχύσεις και φόρους ρύπων. Παράλληλα, είναι η χρονική στιγμή που προηγούμενα χρηματοδοτικά προγράμματα της Ένωσης για το περιβάλλον αντικαθίστανται από την εισαγωγή ενός νέου προγράμματος με την ονομασία “LIFE”.

Το πέμπτο πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον (1993-2000) αποτελεί κομβικό σημείο αλλαγής στην αντίληψη της ΕΕ για τα περιβαλλοντικά θέματα και ιδίως στην αναγνώριση του αποφασιστικού ρόλου θεσμών πέραν του κεντρικού κράτους. Αναγνωρίζοντας τη μονοδιάστατη προσέγγιση του ιεραρχικού μοντέλου που στηριζόταν στη λογική διαταγής (εντολής) και ελέγχου (υπό το φόβο ποινής), η Ένωση υιοθέτησε νέα φιλοσοφία διακυβέρνησης προωθώντας δύο πυλώνες: αφ’ ενός, την διεύρυνση των συμμετεχόντων με την εμπλοκή περισσότερων φορέων (δημόσιας διοίκησης, ιδιωτών, πολιτών) με ιδιαίτερη αναφορά στη σημασία του ρόλου των τοπικών και περιφερειακών αρχών και, αφ’ ετέρου, τη χρήση ελαστικών εργαλείων πολιτικής που προσανατολίζονται στη βάση αρχών πολιτικής (π.χ. αειφόρος ανάπτυξη) (Holzinger et al., 2006). Η νέα στρατηγική προβλέφθηκε να συμπεριλάβει μέσα βασιζόμενα στους μηχανισμούς της αγοράς (οικονομικά και φορολογικά μέτρα, κίνητρα αειφόρου χρήσης της ενέργειας) στην πληροφόρηση, κατάρτιση και εκπαίδευση (κώδικες ορθής συμπεριφοράς, πρότυπα ενεργειακής αποδοτικότητας) και προγράμματα τεχνολογίας, ενώ ευθεία ήταν η σύνδεσή της με την αρχή της επικουρικότητας.

Ο αναπροσανατολισμός της φιλοσοφίας του προγράμματος και η άμεση αναφορά στη σπουδαιότητα των τοπικών και περιφερειακών αρχών²⁴¹ σε ό,τι αφορά τη συμμετοχή τους στον κύκλο πολιτικής του πεδίου (ιδιαίτερα στη φάση της υλοποίησης) αποτελεί (ενδεχομένως καθυστερημένη) αναγνώριση της σημασίας του ρόλου τους. Όπως επισημαίνεται σχετικά στο κεφάλαιο 3 του προγράμματος:²⁴²

«Οι τοπικές και περιφερειακές αρχές συμβάλλουν σημαντικά στην εξασφάλιση της αειφορίας της αναπτυξιακής διαδικασίας με την άσκηση των θεσμοθετημένων λειτουργιών τους ως «αρμόδιων αρχών», όπως προβλέπεται σε πολλές από τις υπάρχουσες οδηγίες και τους κανονισμούς και όπως απαιτεί η πρακτική εφαρμογή της επικουρικότητας».

Περαιτέρω, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές του προγράμματος, τομείς όπου οι τοπικές και περιφερειακές αρχές χρειάζεται να παίξουν αποφασιστικό ρόλο αποτελούσαν

240. «Δεύτερης γενιάς» ή «νέας διακυβέρνησης» όπως ονομάστηκαν (Holzinger et al., 2006, σελ. 2).

241. Σχετικά με την περιβαλλοντική πολιτική και το ρόλο των περιφερειών βλ.: Yearley et al. (1994).

242. Βλ.: ΕΕ C 138, 1993, σελ. 26.

ο χωροταξικός σχεδιασμός, η οικονομική ανάπτυξη, η αναπτυξιακή υποδομή, ο έλεγχος της βιομηχανικής ρύπανσης, η διαχείριση αποβλήτων, οι μεταφορές, οι δημόσιες υπηρεσίες, η ενημέρωση η εκπαίδευση και η κατάρτιση. Σε αυτό το πλαίσιο, γίνεται αναφορά και στην ανάγκη για διάθεση των απαραίτητων πόρων σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο ώστε να εξασφαλιστεί η πρακτική τους εφαρμογή.

Επί της ουσίας, η νέα στρατηγική που υιοθετείται με το πέμπτο πρόγραμμα δράσης στις αρχές της δεκαετίας του 1990 διαμορφώνει προϋποθέσεις αναβάθμισης των υποεθνικών θεσμών διακυβέρνησης στο υπερεθνικό επίπεδο εξουσίας και λειτουργεί υποστηρικτικά ως προς την αναγνώριση της σημασίας των τοπικών και περιφερειακών θεσμών. Το στοιχείο της αναγνώρισης καθίσταται ευδιάκριτο μέσω της πρόσκλησης για άμεση συμμετοχή τους στο περιβαλλοντικό πεδίο πολιτικής ως θεσμοθετημένων δρώντων. Η προηγούμενη στρατηγική, που στηρίχθηκε εκτεταμένα στη χρήση εντολών και ελέγχων, ερμηνεύθηκε ότι απέκλειε την κοινή συμμετοχή φορέων, την συν-ευθύνη και την αίσθηση «κοινής ιδιοκτησίας» των περιβαλλοντικών δράσεων. Εξάλλου οι τοπικές και περιφερειακές αρχές ήδη διακρίνονταν ως θεσμοί με καθ' ύλην και κατά τόπο ευθύνη άσκησης απολύτως συναφών αρμοδιοτήτων. Συνεπώς, η επιδίωξη στόχων, όπως η αειφόρος ανάπτυξη, οι αλλαγές στην κατανάλωση και στη συμπεριφορά καθώς και η βελτίωση στο φυσικό περιβάλλον, έθετε περισσότερο ως προαπαιτούμενο παρά ως ελαστική συνθήκη τη συμμετοχή των υποεθνικών αρχών των χωρών-μελών μεταξύ των φορέων που θα αναπτύσσουν δράσεις αειφορίας με παρονομαστή το περιβάλλον.

Περαιτέρω, με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το Ευρωπαϊκό κατέστη σημαντικός δρων στο πεδίο πολιτικής καθώς απέκτησε συναρμοδιότητα ευθύνης στη λήψη αποφάσεων με το Συμβούλιο (Lenschow, 2010, σελ. 310). Η Συνθήκη της Νίκαιας δεν μετέβαλε ουσιαστικά το πεδίο πολιτικής καθώς ασχολήθηκε περισσότερο με την επικείμενη διεύρυνση της ΕΕ με δέκα νέα κράτη-μέλη. Συναφώς, τον Ιούλιο του 2002 εκκίνησε το έκτο πρόγραμμα δράσης (2002-2012) της Ένωσης στο οποίο αντανάκλαται ιδιαίτερα η ευαισθησία της Ένωσης στο ζήτημα της κλιματικής αλλαγής αξιολογούμενη ως η κυριότερη πρόκληση. Οι άξονες στρατηγικής δράσης συνδέθηκαν με τη βελτίωση της εφαρμογής της ισχύουσας νομοθεσίας, την ενσωμάτωση του περιβάλλοντος σε άλλες ενωσιακές πολιτικές, τη συνεργασία με την αγορά, την ενεργό συμμετοχή των πολιτών και την αλλαγή της συμπεριφοράς τους, καθώς και τη συνεκτίμηση του περιβάλλοντος στις αποφάσεις που αφορούν τη χωροταξία και χωροταξική διαχείριση. Το πρόγραμμα επεκτάθηκε σε ζητήματα βιοποικιλότητας, φυσικών πηγών, υγείας και απορριμμάτων, διατηρώντας την αρχιτεκτονική διακυβέρνησης του πέμπτου προγράμματος και επιδιώκοντας τη διεύρυνση των συνεργασιών των δρώντων, μεταξύ αυτών και των τοπικών και περιφερειακών αρχών των χωρών-μελών.

Με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας επιβεβαιώθηκε η συντρέχουσα αρμοδιότητα της ΕΕ για το περιβάλλον ενώ αναδεικνύεται και ο διεθνής ρόλος που φιλοδοξεί να παίξει η Ένωση, ιδιαίτερα στο ζήτημα της κλιματικής αλλαγής. Η ευαισθησία της Ένωσης

στο πεδίο της κλιματικής αλλαγής αποτυπώνεται τόσο σε επίπεδο διοικητικών δομών (μέσω της θέσπισης Γενικής Διεύθυνσης Δράσης για το Κλίμα -DG CLIMA- το 2010 αυτονομούμενη από τη Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος²⁴³) όσο και χρηματοδοτικά (μέσω του προγράμματος LIFE με πρόβλεψη για οικονομική υποστήριξη δράσεων που αφορούν το κλίμα). Στο επιχειρησιακό πεδίο, το έβδομο πρόγραμμα περιβαλλοντικής δράσης (2013-2020) υιοθετώντας ένα μακροπρόθεσμο και συνάμα φιλόδοξο χρονικό σημείο αναφοράς (2050) αναπτύσσει περαιτέρω πρωτοβουλίες αναφορικά με την κλιματική αλλαγή υιοθετώντας στόχους που συνδέονται με την προστασία του φυσικού κεφαλαίου, την καινοτομία για επιδίωξη χαμηλών επιπέδων ανθρακούχων εκπομπών, την αποδοτική χρήση των πόρων και την προστασία της ανθρώπινης υγείας. Οι θεματικές προτεραιότητες του προγράμματος, μεταξύ άλλων, ενθαρρύνουν την εστίαση στη μετατροπή των αποβλήτων σε πόρους, επιδιώκονται επενδύσεις και καινοτομία μέσω των δημόσιων πολιτικών, ενώ ειδικό στόχο αποτελεί η αειφορία των πόλεων με προώθηση πολιτικών πολεοδομικού προγραμματισμού και σχεδιασμού. Περαιτέρω, επιβεβαιώνεται η επιδίωξη της ενσωμάτωσης των περιβαλλοντικών ζητημάτων στις άλλες πολιτικές προκειμένου να προκύψει μια «συνεκτική συστρατευμένη προσέγγιση».

Η αρχιτεκτονική της διοίκησης του προγράμματος, με δεδομένο τον υψηλό βαθμό παραβάσεων, καταγγελιών και αναφορών που διαπιστώνεται,²⁴⁴ τονίζει εκ νέου τη σημασία της ενεργούς συμμετοχής των εθνικών καθώς και τοπικών και περιφερειακών αρχών, ιδιαίτερα μέσω της διάδοσης προς το κοινό και τους εμπλεκόμενους του τρόπου εφαρμογής των ενωσιακών δεσμεύσεων από τις αρχές και τη βελτίωση της διαχείρισης της διαδικασίας επιβολής της νομοθεσίας. Στην ίδια λογική, επιδιώκεται «η συστηματική συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών αρχών στον προγραμματισμό, τη διαμόρφωση και την εξέλιξη των πολιτικών που επιδρούν στην ποιότητα του αστικού περιβάλλοντος».²⁴⁵

Επιπρόσθετα, με αναφορά στη σημασία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και με σκοπό τη βελτίωση της εφαρμογής της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής νομοθεσίας, δημιουργήθηκε από την Επιτροπή των Περιφερειών και την Επιτροπή τεχνική πλατφόρμα συνεργασίας για το περιβάλλον με την προσδοκία διευκόλυνσης του διαλόγου και της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διοίκησης. Η τήρηση της νομοθεσίας προβλέφθηκε να ενισχυθεί και με τη σύναψη συμφωνιών εταιρικής σχέσης για την εφαρμογή, σε εθελοντική βάση, μεταξύ κρατών μελών και της Επιτροπής, ενδεχομένως με τοπική και περιφερειακή συμμετοχή όπως επισημαίνεται σχετικά.²⁴⁶

243. http://ec.europa.eu/clima/about-us/mission/index_el.htm (πρόσβαση: 5 Απριλίου 2016).

244. Όπως αναφέρεται χαρακτηριστικά, η Επιτροπή δέχθηκε «πλήθος καταγγελιών απευθείας από πολίτες της Ένωσης, για πολλές από τις οποίες το καταλληλότερο επίπεδο υποβολής θα ήταν το εθνικό ή το τοπικό» (EE L 354, 2013, σελ. 189). Η εν λόγω παρατήρηση συνιστά πρακτική υπενθύμιση της αρχής της επικουρικότητας.

245. Βλ.: EE L 354, 2013, σελ. 196.

246. Όπως επισημαίνεται: «για την επίτευξη των στόχων προτεραιότητας θα απαιτηθεί η λήψη μέτρων

Σε ό,τι αφορά το στόχο της βελτίωσης της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής διάστασης και της συνοχής των πολιτικών, συνδέεται άμεσα με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές δεδομένης της γενικής αρμοδιότητας λήψης αποφάσεων που διαθέτουν π.χ. για χρήσεις εκτάσεων και λοιπά θέματα χωροταξίας, αναδεικνύοντας τη σπουδαιότητα της εμπλοκής τους:

«στην εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και στην προστασία, τη διατήρηση και την ενίσχυση του φυσικού κεφαλαίου, επιτυγχάνοντας με τον τρόπο αυτό και μεγαλύτερη ανθεκτικότητα στις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής και στις φυσικές καταστροφές».²⁴⁷

Ο έντονος διακυβερνητικός χαρακτήρας του πεδίου περιβαλλοντικής πολιτικής αποτέλεσε βασικό χαρακτηριστικό του. Από το 1993 και έπειτα υποχωρεί σταδιακά, καθώς, εκ παραλλήλου, άρχισε να αναδύεται η λογική του υποδείγματος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο του εν λόγω μοντέλου:²⁴⁸ α) περιβαλλοντικές αρμοδιότητες κατανέμονται σε υπερεθνικές, εθνικές και υποεθνικές αρχές, β) η σχετική αρένα διαμόρφωσης και υλοποίησης της πολιτικής διασυνδέεται πολυεπίπεδα παρέχοντας ελευθερία πρόσβασης σε επιμέρους δρώντες και, γ) το μονοπώλιο λήψης αποφάσεων της κεντρικής διοίκησης έχει περιοριστεί σε μεγάλο βαθμό.

Από την εισαγωγή του πέμπτου προγράμματος δράσης (1993) και έπειτα η διακυβερνητική λογική του προγράμματος περιορίστηκε, ενώ παράλληλα προωθήθηκε η εμπλοκή στο πεδίο πολιτικής και άλλων θεσμών και ιδιαίτερα των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Βασικός λόγος της αλλαγής στάσης της Ένωσης ήταν η κατανόηση ότι η προσέγγιση της «εντολής και του ελέγχου» δεν μπορούσε να επιφέρει σημαντικά αποτελέσματα. Αντίθετα, η οικειοποίηση, η συμμετοχή και η υλοποίηση δράσεων στο περιβαλλοντικό πεδίο και από άλλους θεσμούς πέραν των κεντρικών και των υπερεθνικών (συμπεριλαμβανομένων και των ιδιωτών) μπορούσε να συμβάλει εποικοδομητικά στους συχνά φιλόδοξους²⁴⁹ στόχους που έθεταν τα προγράμματα για το περιβάλλον και το κλίμα. Το κομβικό σημείο αλλαγής πολιτικής του 1993 ενίσχυσε τις προσδοκίες των υποεθνικών θεσμών αναφορικά με το ρόλο τους στην κοινοτική αρένα πολιτικής. Ουσιαστικά, η άμεση κλήση για εμπλοκή των τοπικών και περιφερειακών αρχών και ανάληψη περιβαλλοντικών δράσεων δημιούργησε προσδοκίες κινητοποίησής τους στο υπερεθνικό επίπεδο, δεδομένων των αρμοδιοτήτων που ήδη κατείχαν στο εγχώριο πεδίο. Ταυτόχρονα, τις ενθάρρυνε να «αναγνώσουν» με εξωστρεφή διάθεση το πεδίο

πρωτίστως σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας» (ΕΕ L 354, 2013, σελ. 178). Πάντως, κατά τη διαδικασία διαβούλευσης η Επιτροπή των Περιφερειών άσκησε κριτική προς την Επιτροπή αναφορικά με την περιορισμένη αξιοποίηση των πόρων και ικανοτήτων των τοπικών και περιφερειακών αρχών, ενώ προχώρησε σε προτάσεις για την γνησιότερη εμπλοκή τους στο πρόγραμμα. Βλ. σχετ.: Επιτροπή των Περιφερειών (2010β).

247. Βλ.: ΕΕ L 354, 2013, σελ. 195.

248. Hooghe και Marks (2001).

249. Βλ.: Laffan και Lindner (2010)· Lindner (2006).

πολιτικής και τις παράλληλες ευκαιρίες –μαζί με τις δεσμεύσεις– που δημιουργούνταν από τις απαιτήσεις για πολυεπίπεδη συνεργασία, συντονισμό και υλοποίηση δράσεων.

3.3.3 Κείμενα πλαισίωσης εγχώριων προσδοκιών

Οι Callanan και Tatham (2014, σελ. 191) παρατηρούν ότι, ενώ η ακαδημαϊκή βιβλιογραφία έχει ερευνήσει εκτεταμένα το ρόλο των υποεθνικών θεσμών στο πεδίο της (αναδιανεμητικής φύσεως) πολιτικής συνοχής, έχει παραδόξως (όπως τονίζουν) αγνοήσει την επίδραση που ασκείται από άλλους παράγοντες και τη θέση που λαμβάνουν εκεί οι υποεθνικές αρχές. Ως παράδειγμα αναφέρουν την επίδραση του ρυθμιστικού πλαισίου της ΕΕ στους υποεθνικούς θεσμούς, δεδομένου ότι η Ένωση συνιστά έναν κατεξοχήν φορέα ρύθμισης (και επιβολής) κανόνων.

Τα κείμενα πλαισίωσης εγχώριων πεποιθήσεων και προσδοκιών συνιστούν εργαλεία που υπηρετούν τη λογική της ενίσχυσης των εγχώριων προσδοκιών των τοπικών και περιφερειακών αρχών αναφορικά με τη μελλοντική θέση τους στο πλαίσιο της ενωσιακής διακυβέρνησης. Συναντώνται με τη μορφή καταστατικών κειμένων (Συνθηκών) και στρατηγικών κατευθύνσεων για το μέλλον της ΕΕ (λευκές βίβλοι θεσμικών οργάνων). Πρακτικά, μεταφέρουν από το υπερεθνικό στο εθνικό και υποεθνικό επίπεδο κανόνες και συλλογιστικές που αρχικά πλαισιώνουν εγχώριες ιδέες περί διακυβέρνησης. Επιπλέον, ενθαρρύνουν και τροφοδοτούν τις φιλοδοξίες των εγχώριων υποεθνικών δρώντων για διοικητική ενδυνάμωση, θεσμική αναβάθμιση και μεγαλύτερη εμπλοκή σε ενωσιακές διαδικασίες πολιτικής προκειμένου να αντεπεξέλθουν σε ρόλους αυξημένης ευθύνης, ιδίως στην υλοποίηση αρμοδιοτήτων που θεσμικά ασκούν και κανονιστικά οριοθετούνται από την ενωσιακή έννομη τάξη.

Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) υπογράφηκε το 1986 και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιουλίου 1987. Στην ενότητα VI του τμήματος II που αφορούσε το περιβάλλον τροποποιήθηκε το άρθρο 130 παρ. 3 της Συνθήκης ΕΟΚ εισάγοντας την πρώτη λογική της επικουρικής παρέμβασης της Κοινότητας σε πεδία δημόσιων πολιτικών των κρατών-μελών. Ειδικότερα, αναφερόταν ότι «η Κοινότητα δρά στον τομέα του περιβάλλοντος εφ' όσον οι στόχοι μπορούν να πραγματοποιηθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο παρά σε επίπεδο των επιμέρους κρατών-μελών». Η εν λόγω διατύπωση ακολουθούσε τη λογική της υπερεθνικής παρέμβασης στη βάση μίας πολιτικής αρχής και όχι εντός ορισμένου πλαισίου κατανομής αρμοδιοτήτων.

Περαιτέρω, στο μέρος που αφορά την οικονομική και κοινωνική συνοχή, η ΕΕΠ προσέθετε το άρθρο 130^A στη Συνθήκη ΕΟΚ, σύμφωνα με το οποίο η Κοινότητα αποσκοπούσε «ιδιαίτερα στη μείωση του χάσματος μεταξύ των διαφόρων περιοχών και στη

μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών». Η δράση που επρόκειτο να αναπτύξει θα είχε ως μέσο το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και τα υπόλοιπα διαρθρωτικά ταμεία, με δεδομένο ότι υπήρχε πρόβλεψη περί αναθεώρησης της δομής και του τρόπου λειτουργίας τους. Επιπρόσθετα, γινόταν αναφορά στη συμβολή του ΕΤΠΑ και ειδικότερα στο στόχο για «διόρθωση των κυριότερων περιφερειακών ανισοτήτων στην Κοινότητα» καθώς και στη «διαρθρωτική αναπροσαρμογή των περιοχών που παρουσιάζουν αναπτυξιακή καθυστέρηση».²⁵⁰ Η αναφορά για δράση της Κοινότητας στο περιφερειακό επίπεδο με στόχο τον περιορισμό των περιφερειακών ανισοτήτων διαμόρφωνε το πλαίσιο που οι τοπικές και περιφερειακές αρχές θα έπρεπε (πλέον) να λάβουν υπ' όψιν τους καθώς ενίσχυε τις προσδοκίες εμπλοκής τους στον κύκλο της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής, με δεδομένες και τις πρόνοιες των ΜΟΠ που ήδη εφαρμόζονταν σε περιφέρειες της Γαλλίας, της Ιταλίας και της Ελλάδας (η τελευταία έχοντας πρόσφατη τη δημιουργία του θεσμού το 1986).

Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Συνθήκη του Μάαστριχτ) επικυρώθηκε από τα κράτη-μέλη το Φεβρουάριο του 1992 και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Νοεμβρίου 1993. Εκτός της θεσμοθέτησης της ΕΤΠ ως αντιπροσωπευτικής συνέλευσης των τοπικών και περιφερειακών αρχών των κρατών-μελών της ΕΕ, μία ακόμη σημαντική διάσταση της Συνθήκης που αφορούσε τους υποεθνικούς θεσμούς διακυβέρνησης συνδεόταν με την εισαγωγή της αρχής της επικουρικότητας.²⁵¹ Η αρχή της επικουρικότητας εισάγεται στην κοινοτική έννομη τάξη επίσημα με τη Συνθήκη μολονότι ως κριτήριο δράσης εντοπίζεται σε πρώιμη μορφή ήδη στην ΕΕΠ (1987) (Höffe, 1996) και ειδικότερα στον τομέα του περιβάλλοντος, δίχως όμως ρητή αναφορά.

Το περιεχόμενο της αρχής της επικουρικότητας συνδέεται με τις προϋποθέσεις που συνοδεύουν την ακτίνα δράσης της ΕΕ. Όπως πλέον ορίζεται:

«στους τομείς οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν, όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης».²⁵²

250. Βλ.: ΕΕ L 169, 1987, άρθρο 130Γ.

251. Εμπνευστής της αρχής της επικουρικότητας ήταν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ήδη από το 1984 προτείνοντας την αρχή σε πρώτη εκδοχή (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2014). Σχετικά με την εφαρμογή της αρχής στην Ελλάδα και την Ιρλανδία, βλ.: Χριστοδουλάκη (2011). Ο Makrydemetres (2002) προσεγγίζοντας τη σχέση ΕΕ και μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση στη λογική της παραγωγής πίσεων διοικητικής σύγκλισης αναδεικνύει την ιδιαίτερη σημασία της αρχής της επικουρικότητας.

252. Άρθρο 1 της Συνθήκης για την ΕΕ (ΕΕ C 306, 17.12.2007, αρθρ. 3β σε αντικ. αρθρ. 5 Συνθήκης περί

Περαιτέρω, τα θεσμικά όργανα της Ένωσης εφαρμόζουν την αρχή της επικουρικότητας σύμφωνα και με το Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.²⁵³ Αντίστοιχα, τα εθνικά κοινοβούλια μεριμνούν για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας με βάση τη διαδικασία που περιγράφεται στο εν λόγω Πρωτόκολλο. Στο Πρωτόκολλο περιγράφεται και η νέα αρμοδιότητα που δίνεται στην ΕτΠ να μπορεί να προσφεύγει (αιτιολογημένα) στο Δικαστήριο στις περιπτώσεις που θεωρεί ότι παραβιάζεται η αρχή.²⁵⁴

Η γενικότερη σημασία της αρχής της επικουρικότητας είναι η εξασφάλιση ορισμένου βαθμού ανεξαρτησίας ενός θεσμού που βρίσκεται σε χαμηλότερο διοικητικό επίπεδο εξουσίας έναντι μίας αρχής που τοποθετείται σε υψηλότερο επίπεδο. Ειδικότερα, αφορά μια υποεθνική αρχή έναντι της κεντρικής/ενωσιακής εξουσίας. Με άλλα λόγια συνδέεται με την άσκηση αρμοδιοτήτων μεταξύ διαφορετικών επιπέδων εξουσίας, στοιχείο που εντοπίζεται ιδιαίτερα σε κράτη που είναι οργανωμένα στη βάση ομοσπονδιακών δομών.

Στο πλαίσιο της ενωσιακής τάξης, η αρχή της επικουρικότητας λειτουργεί ως κριτήριο που εστιάζει στην άσκηση των μη αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της ΕΕ (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2014). Πρακτικά, εμποδίζει την παρέμβαση της ΕΕ εφόσον «ένας τομέας ευθύνης λειτουργεί αποτελεσματικά σε αποκεντρωτική βάση» (Φατούρος και Πλιάκος, 2000, σελ. 150). Η νομιμοποίηση της παρέμβασης της ΕΕ προκύπτει όταν τα κράτη-μέλη δεν βρίσκονται σε θέση να επιτύχουν τους στόχους μίας πολιτικής με επαρκή και ικανοποιητικό τρόπο. Εν προκειμένω, η επιδιωκόμενη δράση μπορεί να εκτελεστεί καλύτερα με την εμπλοκή της ΕΕ.

Όπως έχει υποστηριχθεί σχετικά, η αρχή της επικουρικότητας «είναι πολιτική αρχή που συμβάλλει στη διαφάνεια από πλευράς εξουσιών και αρμοδιοτήτων». Επιδιώκει την αποτελεσματικότητα κατά την επιλογή του ενδεδειγμένου επιπέδου λήψης αποφάσεων διασφαλίζοντας προνόμια και αυτονομία των τοπικών και περιφερειακών αρχών (Επιτροπή των Περιφερειών, 2000, σελ. 12).

Σε ακαδημαϊκό επίπεδο, ο Goldsmith (1993, σελ. 685) τονίζει ότι η αρχή συνδέθηκε με την ιδέα της «Ευρώπης των Περιφερειών» αλλά και με το όραμα της «Ευρώπη των Πόλεων», ενώ ο Loughlin (1994)²⁵⁵ επισημαίνει την πλαισίωση των προσδοκιών των

ιδρύσεως ΕΚ). Όπως προκύπτει, με την αρχή προστέθηκε ρητή αναφορά στη περιφερειακή και τοπική διάσταση της αρχής της επικουρικότητας.

253. Πρωτόκολλο υπ' αριθμ. 2. Σχετ.: Συνθήκη για την ΕΕ, όπ.π.. Η Συνθήκη της Λισαβώνας αντικατέστησε το πρωτόκολλο του 1997 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας με το νέο πρωτόκολλο. Εν προκειμένω, αποδίδεται ρόλος και στα εθνικά κοινοβούλια σχετικά με τον έλεγχο της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας. Σχετ.: Committee of the Regions (2013a). Συναφώς, με βάση το πρωτόκολλο του 1997 η Επιτροπή είχε την υποχρέωση να συμβουλευεται τις τοπικές και περιφερειακές αρχές καθώς και θεσμοθετημένους φορείς της κοινωνίας κατά τη διαδικασία νομοθετικών πρωτοβουλιών (Committee of the Regions, 2009, σελ. 4).

254. Πρωτόκολλο υπ' αριθμ. 2 όπ.π., άρθρο 8.

255. Αναφέρεται στο: Mazey (1994).

αιρετών στο περιφερειακό επίπεδο για ενδυνάμωση της πολιτικής τους αυτονομίας στο πλαίσιο μιας ΕΕ με περισσότερα ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά ως αποτέλεσμα της υιοθέτησης της αρχής της επικουρικότητας. Περαιτέρω, ο Warleigh (2005, σελ. 292-293) αναγνωρίζει τρεις εκδοχές/συνιστώσες της αρχής επικουρικότητας: η πρώτη²⁵⁶ συνδέεται με την ανάγκη άσκησης των (ευρύτερα) κρατικών αρμοδιοτήτων από το εγγύτερο προς τους πολίτες επίπεδο διακυβέρνησης. Η δεύτερη εκδοχή²⁵⁷ υποστηρίζει την όσο το δυνατόν καλύτερη διάκριση και κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ θεσμών οριζόντια (δηλ. μεταξύ ενωσιακών θεσμών) και κάθετα (δηλ. μεταξύ τοπικού, περιφερειακού, εθνικού και υπερεθνικού επιπέδου διακυβέρνησης), ευνοώντας την υιοθέτηση ενός καταστατικού χάρτη (π.χ. συντάγματος). Η τρίτη²⁵⁸ υποστηρίζει ότι η ισχύς της ΕΕ δύναται να περιοριστεί και τα κράτη να διακρατήσουν τις δικές τους εξουσίες ελέγχοντας παράλληλα την ΕΕ. Παρά τις διαφοροποιήσεις των τριών εκδοχών της επικουρικότητας, στον πυρήνα τους οι τρεις εκδοχές υποστηρίζουν τον περιορισμό του συγκεντρωτισμού των αρμοδιοτήτων προς όφελος της ΕΕ. Στην πλευρά της αποτελεσματικής υιοθέτησης της αρχής πάντως, επισημαίνεται ότι το Δικαστήριο της ΕΕ έχει εμφανιστεί ως ο πιο απρόθυμος θεσμός για την υλοποίηση της αρχής, ενώ στον αντίποδα βρίσκεται η ΕπΙ μεριμνώντας συστηματικά για την εφαρμογή της (van Hecke, 2003, σελ. 71).

Σε πρακτικό επίπεδο, κατά την εφαρμογή²⁵⁹ της αρχής της επικουρικότητας εντοπιζόνταν σημαντικά προβλήματα και αδυναμίες.²⁶⁰ Από τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισσαβώνας, έχουν αποδοθεί περισσότερες αρμοδιότητες στην Επιτροπή των Περιφερειών αναφορικά με την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας. Σε αυτό το πλαίσιο, έχει συσταθεί δίκτυο παρακολούθησης της εφαρμογής της αρχής.²⁶¹ Ο σκοπός του είναι η διευκόλυνση της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των υποεθνικών αρχών της ΕΕ και των ενωσιακών οργάνων αναφορικά με έγγραφα και νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής που έχουν άμεσο αντίκτυπο στις υποεθνικές αρχές των χωρών-μελών της ΕΕ. Σε αυτό μπορούν να συμμετάσχουν περιφέρειες που διαθέτουν νομοθετική

256. Όπως αναφέρει ο ίδιος, η εν λόγω εκδοχή αντλεί από την κοινωνική φιλοσοφία των Χριστιανοδημοκρατών (σελ. 292).

257. Βάση της είναι το γερμανικό ομοσπονδιακό μοντέλο (ibid.).

258. Αντλεί από το μοντέλο της εθνικής κυριαρχίας (ibid., σελ. 293). Όπως αναφέρει ο Warleigh (2005) το εν λόγω μοντέλο υποστηρίχθηκε από το Ηνωμένο Βασίλειο στη Συνθήκη του Μάαστριχτ.

259. Σε επίπεδο ακαδημαϊκής έρευνας, ο van Hecke (2003) προσεγγίζει με πολιτικούς και θεσμικούς όρους την εφαρμογή της αρχής αναδεικνύοντας την πολιτική της σημασία, ενώ οι Bomberg και Peterson (1998, σελ. 220) επισημαίνουν τη σημασία που έχει λάβει η αρχή στο πεδίο της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης.

260. Όπως αναφερόταν χαρακτηριστικά, η Ένωση αναγνωρίζει ότι οι αποφάσεις θα πρέπει να λαμβάνονται στο εγγύτερο προς τους πολίτες επίπεδο εξουσίας, εν τούτοις, εκλείπει η πρόνοια για την κάλυψη των πόρων που η επικουρικότητα συνεπάγεται (European Commission, 2002a, σελ. 288). Όμοια, η Επιτροπή των Περιφερειών ασκούσε σχετική κριτική (Επιτροπή των Περιφερειών, 2003α).

261. <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx> (πρόσβαση: 8-8-2016).

εξουσία, τοπικές και περιφερειακές αρχές δίχως νομοθετική ισχύ, ενώσεις υποεθνικών αρχών καθώς και άλλοι δρώντες.²⁶²

Σε ό,τι αφορά ειδικότερα την Ελλάδα και τη συνεργασία εθνικών-υποεθνικών αρχών στο πλαίσιο της εφαρμογής της αρχής μέσω του δικτύου παρακολούθησης της επικουρικότητας, δεν υπάρχει τυπική υποχρέωση της ελληνικής βουλής για διαβούλευση με τις αποσυγκεντρωμένες και αυτοδιοικητικές αρχές της χώρας στις περιπτώσεις που η βουλή προχωρεί σε ελέγχους σχετικά με την τήρηση της αρχής.²⁶³ Περαιτέρω, μόλις δύο φορείς²⁶⁴ έχουν εγγραφεί ως μέλη στο δίκτυο παρακολούθησης της επικουρικότητας. Συναφώς, η Mannozi (2005, σελ. 188) βρίσκει ότι η αρχή της επικουρικότητας σπάνια αναφέρεται στο δημόσιο διάλογο όταν πρόκειται για την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ εθνικών και υποεθνικών αρχών παρά τις μεταξύ τους διαφωνίες και την επίκληση του άρθρου 102 του Συντάγματος σχετικά με την (διοικητική και οικονομική) αυτοτέλεια των τελευταίων. Σε κάθε περίπτωση, το περιεχόμενο της έννοιας ενσωματώνεται στη ρητορική των εγχώριων δρώντων παισιώνοντας τη δράση τους. Όπως επισημαινόταν, θα έπρεπε να υπάρξει οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διοίκησης «με βάση την αρχή της επικουρικότητας» (ΚΕΔΚΕ, 1997).

Επιπρόσθετα, η σημασία της αρχής της επικουρικότητας εκφράστηκε στο πλαίσιο του μετασχηματισμού του 1997 (Σχέδιο Ι. Καποδίστριας) στο αυτοδιοικητικό επίπεδο από τις εθνικές αρχές. Όπως τονιζόταν χαρακτηριστικά:

«Ο στόχος του διοικητικού εκσυγχρονισμού έλκει την αφετηρία του από την ανάγκη να γίνει πράξη στη δομή και τη λειτουργία του διοικητικού μας συστήματος η αρχή της επικουρικότητας, στην οποία προσανατολίζεται πλέον ο σύγχρονος ευρωπαϊκός θεσμικός πολιτισμός» (Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, 1997, εισηγητική έκθεση ν. 2539.1997).

Όπως προκύπτει από την εισηγητική έκθεση του ν. 2539.1997, ο διοικητικός μετασχηματισμός, που επεδίωκε τον εκσυγχρονισμό των δήμων και των κοινοτήτων στον πυρήνα του, παισιώνονταν από την αρχή της επικουρικότητας που ήδη συναντούσε εφαρμογή σε πολιτικές της ΕΕ. Ουσιαστικά, η αρχή παισιώσε τις εγχώριες πεποιθήσεις και προσδοκίες για τη σημασία της διοικητικής ενδυνάμωσης των τοπικών αρχών και της θεσμικής τους αναβάθμισης, προκειμένου να ανταποκριθούν με επάρκεια και

262. Τέτοιες είναι οι περιπτώσεις κοινοβουλευτικών σωμάτων σε Ελλάδα (Βουλή), Ιταλία (Senate), Γαλλία (Senate), Πορτογαλία (Assembly) και Αυστρία (Bundesrat) καθώς και εθνικών αντιπροσωπειών στην Επιτροπή των Περιφερειών (αντιπροσωπείες Ιρλανδίας, Λουξεμβούργου, Μάλτας, Ρουμανίας και Ηνωμένου Βασιλείου) (στοιχεία από 10.3.2015, σχετ.: σύνδεσμος όπ.π.). Σχετικά με τον μηχανισμό έγκαιρης παρακολούθησης της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας βλ. σχετ.: Committee of the Regions (2013a).

263. Committee of the Regions (2013a, σελ. 152).

264. Πρώην ΕΝΑΕ (νυν ΕΝΠΕ) και Δήμος Πατρέων.

αποτελεσματικότητα στις απαιτήσεις δημόσιων πολιτικών. Κατά συνέπεια, καίτοι ο εκσυγχρονισμός είχε αφετηρία στο εσωτερικό της χώρας στοχεύοντας στη θεσμική και διοικητική ενδυνάμωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, εν πολλοίς αντλούσε νομομοποίηση από το ενωσιακό επίπεδο αναφοράς.

Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση

Το έλλειμμα δημοκρατικής αντιπροσώπευσης που χαρακτήριζε την Ένωση σε συνδυασμό με το γεγονός ότι οι κοινοτικές αποφάσεις δεν ελάμβαναν «αρκετά υπόψη την πραγματικότητα σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο» αποτέλεσαν μεταξύ άλλων αιτιολογικές βάσεις έκδοσης της λευκής βίβλου για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση.²⁶⁵ Η λευκή βίβλος συνιστούσε ένα κείμενο έναρξης διαλόγου που εκδόθηκε από την Επιτροπή το 2001 αναφορικά με τη μεταρρύθμιση στο πεδίο της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Ο βασικός σκοπός ήταν να έλθουν τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα εγγύτερα στους πολίτες. Οι βασικοί άξονες μεταβολών περιελάμβαναν τον επαναπροσδιορισμό των πολιτικών και των θεσμικών οργάνων της Ένωσης με βάση σαφείς στόχους, τον καθορισμό περισσότερο αποτελεσματικών πολιτικών και νομοθεσιών, τη μεγαλύτερη συμμετοχή των πολιτών και, τέλος, τη συμμετοχή στη συζήτηση για την παγκόσμια διακυβέρνηση.²⁶⁶

Σύμφωνα με τη λευκή βίβλο, η καλή διακυβέρνηση έπρεπε να ενσωματώνει τις αρχές της διαφάνειας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, της συστηματικής συμμετοχής των πολιτών κατά τη διαμόρφωση και υλοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών, της διάκρισης της ευθύνης των θεσμικών οργάνων, της αποτελεσματικότητας της δράσης και της συνοχής των πολιτικών της. Σε ό,τι αφορά ειδικότερα τη συμμετοχή των πολιτών, επισημάνθηκε ο ιδιαίτερος ρόλος των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην ενδυνάμωση της εμπλοκής των πολιτικών στις ευρωπαϊκές πολιτικές.²⁶⁷

Επιπλέον, στη λευκή βίβλο υποστηριζόταν: α) η συμμετοχή των ενώσεων των τοπικών αρχών στην εκπόνηση των πολιτικών μέσω της αύξησης της συνεργασίας τους με την Επιτροπή των Περιφερειών, β) η μεγαλύτερη ευελιξία κατά την υλοποίηση ορισμένων κοινοτικών πολιτικών που έχουν μεγάλο αντίκτυπο σε περιφερειακό επίπεδο και, γ) η γενικότερη συνοχή των πολιτικών ώστε να ληφθεί υπ' όψιν ο περιφερειακός τους αντίκτυπος. Στο πλαίσιο της διαδικασίας χάραξης κοινοτικής πολιτικής και αναφορικά με το ρόλο των κρατών-μελών, η Επιτροπή δεν επεδίωκε να αναμειχτεί σε εγχώρια ζητήματα διακυβέρνησης και σχέσεων εθνικών-υποεθνικών αρχών, πεδίο

265. Commission of the European Communities (2001). Για την ελληνική απόδοση, βλ.: Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2001). Σχετικά με τη Λευκή Βίβλο, βλ. επίσης: Επιτροπή των Περιφερειών (2000, 2002)· Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2001)· Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2003).

266. Ibid.

267. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2001, σελ. 13-14) έλαβε θετική στάση αναφορικά με την ενεργότερη συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών αρχών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, ιδιαίτερα κατά το αρχικό στάδιο της διαμόρφωσης δημόσιων πολιτικών.

στο οποίο άλλωστε δεν είχε αρμοδιότητα από τις Συνθήκες, δηλώνοντας με κατηγορηματικό τρόπο ότι:

«Η βασική ευθύνη για την ανάμειξη των αρχών της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης στην πολιτική της ΕΕ παραμένει, και θα πρέπει να παραμείνει, στα χέρια της εθνικής διοίκησης» (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2001, σελ. 9).

Εν τούτοις, η Επιτροπή παρατηρούσε ότι οι εθνικές κυβέρνησεις:

«θεωρείται ότι συχνά δεν εμπλέκουν επαρκώς τους περιφερειακούς και τοπικούς φορείς στην προπαρασκευή των θέσεων τους σχετικά με τις πολιτικές της ΕΕ» (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2001, σελ. 9-10).

Ως εκ τούτου, η Επιτροπή κατέληγε να υποστήριζει την άποψη ότι τα κράτη-μέλη θα πρέπει να προωθήσουν τη μεγαλύτερη συμμετοχή των υποεθνικών θεσμών διοίκησης στις ενωσιακές πολιτικές καλώντας τα:

«να ακούσουν με προσοχή και να αντλήσουν διδάγματα από την περιφερειακή και τοπική πείρα» (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2001, σελ. 10).

Περαιτέρω, με αφετηρία την κεκτημένη εμπειρία από την πολιτική συνοχής, η Επιτροπή πρότεινε και τη σύναψη συμβάσεων²⁶⁸ μεταξύ, αφ' ενός, των κρατών μελών, των περιφερειών και των τοπικών αρχών και, αφ' ετέρου, της Επιτροπής. Σύμφωνα με τη λευκή βίβλο, μέσω των συμβάσεων οι υποεθνικές αρχές θα είχαν τη δυνατότητα να υλοποιούν την ενωσιακή νομοθεσία λαμβάνοντας υπόψη τη διαφοροποίηση των τοπικών συνθηκών.

Με όρους διαδικασιών πολιτικής οι προτάσεις της λευκής βίβλου για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση προωθούσαν μεν νέες μεθόδους διαδικασιών πολιτικής, όπως η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2001, σελ. 18). Εν τούτοις, όχι μόνον δεν υπήρχε η επιδίωξη μιας ριζοσπαστικού χαρακτήρα αλλαγής, αλλά οι προτάσεις της λευκής βίβλου στόχευαν ευθέως στην «αναζωογόνηση της κοινοτικής μεθόδου» (ibid., σελ. 29). Η εν λόγω διάσταση πρακτικά συνεπαγόταν ότι η Επιτροπή θα πρότεινε νομοθετικές πρωτοβουλίες και πολιτικές τις οποίες και θα εκτελούσε το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα λάμβαναν νομοθετικές και δημοσιονομικές αποφάσεις και οι εθνικοί και περιφερειακοί θεσμοί των κρατών-μελών θα συμμετείχαν στο πρώιμο στάδιο διαμόρφωσης πολιτικής της ΕΕ. Πρακτικά, ετίθετο συγκεκριμένο πλαίσιο ρόλων που θα είχαν οι υπερεθνικοί, εθνικοί και υποεθνικοί δρώντες στην παραδοσιακή διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΕΕ.

268. Οι συμβάσεις αποκαλούνταν «τριμερείς συμβάσεις-συμφωνίες».

Σε ακαδημαϊκό επίπεδο, έχει υποστηριχθεί ότι η λευκή βίβλος συνιστά πρωτοβουλία που προωθεί την εργαλειοποίηση της συμμετοχής των περιφερειών στην ενωσιακή διαδικασία λήψης αποφάσεων (Mandrino, 2008). Αυτό συντελείται μέσω του συστηματικού διαλόγου μεταξύ Επιτροπής και ευρωπαϊκών και εθνικών ενώσεων των περιφερειακών θεσμών, της ευέλικτης υλοποίησης ενωσιακών δράσεων με ισχυρό χωρικό αντίκτυπο καθώς και της αναγνώρισης των αιτημάτων των περιφερειών στη διαχείριση πολιτικών με τοπικό/περιφερειακό χαρακτήρα (π.χ. μεταφορές, περιβάλλον και ενέργεια) συμβάλλοντας στη διαφάνεια και τον περαιτέρω εκδημοκρατισμό των ενωσιακών διαδικασιών λήψης αποφάσεων (Mandrino, 2008, σελ. 517).

Στην πλευρά της κριτικής του αντίκτυπου της λευκής βίβλου, σε μία πρώιμη αποτίμηση των επιπτώσεων της στην αναβάθμιση των τοπικών και περιφερειακών αρχών στις ενωσιακές διαδικασίες, η Lowndes (2002, σελ. 135) υποστηρίζει ότι ο συγκεντρωτισμός εκ μέρους των εθνικών αρχών των κρατών-μελών δεν έχει περιοριστεί ενώ, όπου παρατηρείται χαλάρωση της εποπτείας και των ελέγχων, είναι διαχειριστολογικού τύπου και όχι πολιτικού (στο ίδιο). Σύμφωνα με την ίδια, ο στόχος των εθνικών αρχών (στο πλαίσιο της λευκής βίβλου) είναι ο εξορθολογισμός των τοπικών δημόσιων πολιτικών και του τρόπου υλοποίησης του περιεχομένου τους με άλλα λόγια, ο στόχος υπηρετεί πρωτίστως την επιτυχή παράδοση των πολιτικών αντί της δημοκρατίας, όπως επισημαίνει η Lowndes (2002, σελ. 135).

Στο πλαίσιο της λευκής βίβλου, εκτός από τη διοργανική συμφωνία μεταξύ ΕτΠ και Επιτροπής, μία ακόμη πρωτοβουλία άμεσης συμμετοχής των τοπικών και περιφερειακών αρχών στο πλαίσιο του προωθούμενου από την Επιτροπή μοντέλου της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης ήταν οι τριμερείς συμφωνίες συνεργασίας.²⁶⁹ Η Επιτροπή ανακοίνωσε το επόμενο έτος (2002) από τη δημοσίευση της λευκής βίβλου πλαίσιο: «για τις τριμερείς στοχοθετημένες συμβάσεις μεταξύ της Ένωσης, των κρατών και των αρχών περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης».²⁷⁰ Η εν λόγω πρωτοβουλία, αναγνωρίζοντας την αυξανόμενη σημασία του ρόλου των τοπικών και περιφερειακών αρχών στο σχεδιασμό και την εφαρμογή κοινοτικών πολιτικών και νομοθεσίας, στόχευε στη σύναψη τριμερών στοχοθετημένων συμφωνιών –σε πειραματικό στάδιο– και συμβάσεων –σε επόμενο στάδιο και ύστερα από σχετική αξιολόγηση– μεταξύ κρατών-μελών, αρχών περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης που τα κράτη θα όριζαν και Επιτροπής. Η ΕτΠ επιδοκίμασε τις προτάσεις της Επιτροπής για τη σύναψη τριμερών συμφωνιών/συμβάσεων στα πλαίσια μίας «πραγματικής εταιρικής σχέσης με τις πόλεις και τις τοπικές αρχές τους», όπως

269. Όπως αναφερόταν στη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, η Επιτροπή θα εγκαινίαζε από το 2002 «δοκιμαστικές στοχοθετημένες συμβάσεις σε έναν ή περισσότερους τομείς, ως το πλέον ευέλικτο μέσο για την εξασφάλιση της εφαρμογής των πολιτικών της ΕΕ» (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2001, σελ. 11).

270. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2002). Όπως προκύπτει, ένθερμος υποστηρικτής τους ήταν και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2003).

χαρακτηριστικά επισήμαινε, καθώς εκτιμούσε ότι αποτελούν εργαλείο για την κάλυψη ελλείψεων του συστήματος εφαρμογής της αρχής της εταιρικής σχέσης (Επιτροπή των Περιφερειών, 2003β).

Η αιτιολογική βάση των τριμερών συμφωνιών ήταν το γεγονός ότι η Επιτροπή υιοθετούσε την άποψη της ύπαρξης πεδίων δημόσιων πολιτικών με έντονο αντίκτυπο σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, όπως ήταν η πολιτική συνοχής και η περιβαλλοντική πολιτική. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή υποστήριζε ότι χρειαζόταν η συνεκτίμηση και ενσωμάτωση της χωρικής διάστασης στις πολιτικές της ΕΕ με την άμεση (και ισότιμη) θεσμική εμπλοκή των υποεθνικών αρχών από το αρχικό στάδιο του κύκλου πολιτικής (διαμόρφωση). Οι τριμερείς συμφωνίες αποτελούσαν το εργαλείο πολιτικής. Βασικούς τους στόχους ήταν η παραγωγή προστιθέμενης αξίας, η αύξηση της αποτελεσματικότητας και η ταχύτερη εφαρμογή των ενωσιακών δημόσιων πολιτικών και της νομοθεσίας, περιλαμβάνοντας στόχους (ποσοτικούς ή ποιοτικούς) που θα έπρεπε να είναι κατά το δυνατόν μετρήσιμοι.²⁷¹

Σε πρακτικό επίπεδο, οι τριμερείς συμφωνίες, καίτοι ισχυρό μέσο προώθησης της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Mazzoleni, 2006), δεν συνεισέφεραν στους επιδιωκόμενους στόχους (ESPON, 2013).²⁷² Βασικό ζήτημα ήταν το θέμα της χρηματοδότησης (Vara Arribas, 2005) καθώς και οι διαφορετικές στρατηγικές των εμπλεκόμενων μερών (ESPON, 2013). Επίσης, σημαντικός λόγος ήταν οι αντιδράσεις, επιφυλάξεις και η αδράνεια των κρατών-μελών στη λογική της προάσπισης της πρωτοκαθεδρίας τους κατά τον ενωσιακό κύκλο πολιτικής, διάθεση που αποτυπώθηκε ακόμη και κατά την εισαγωγή του εργαλείου πολιτικής (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2002, σελ. 2). Σταδιακά, η τριμερής συμφωνία έπαψε να συνιστά ελκυστική επιλογή για τα εμπλεκόμενα μέρη της.

Συνολικά, παρά το μη επιτυχημένο αποτέλεσμα των τριμερών συμφωνιών, η αναγνώριση της σημαντικότητας του ρόλου των υποεθνικών αρχών σε όλα τα στάδια του κύκλου πολιτικής, ακόμη και σε αυτό της διαμόρφωσης των ενωσιακών πολιτικών αλλά και της συμβολής τους στην καλύτερη εφαρμογή της νομοθεσίας (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2002) λειτούργησε υποστηρικτικά προς αυτές. Αν και για σχετικά βραχύ χρονικό διάστημα, το μέσο των τριμερών συμφωνιών συνέβαλε στην πλαισίωση των προσδοκιών των τοπικών και περιφερειακών αρχών αναφορικά με τις δυνατότητες συμμετοχής τους στην υπερεθνική αρένα, επιβεβαιώνοντας ταυτόχρονα την παραδοχή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης σχετικά με τη διασύνδεση των αρένων πολιτικής.

271. Κατ' αρχάς, σε γνώριμους για τις υποεθνικές αρχές τομείς πολιτικών, όπως η πολιτική συνοχής και το περιβάλλον (στο ίδιο).

272. Μόλις τέσσερις συμφωνίες έλαβαν τη μορφή πρότασης: Birmingham (HB), Lille (Γαλλία), Pescara (Ιταλία) και Lombardy (Ιταλία). Επίσης αναφέρεται και η συμφωνία με φορέα το δίκτυο Eurocities (Vara Arribas, 2005). Εξ αυτών, μόλις μία τελικά υπογράφηκε (Lombardy) με εφαρμογή στα πεδία περιβάλλοντος, μεταφορών και ενέργειας, αλλά τελικά ούτε αυτή υλοποιήθηκε. Σχέτ.: European Commission, Italian Government, Lombardy Region (2004), Tripartite Agreement, Milan, 15th October.

Επιπλέον, στο πλαίσιο της λευκής βίβλου, η Επιτροπή επεδίωξε την ενεργή προώθηση διαδικασιών περισσότερο συστηματικού διαλόγου πολιτικής φύσεως με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές ως ένα μέσο πολιτικής με επικουρικό και συμπληρωματικό χαρακτήρα κατά το αρχικό στάδιο της λήψης αποφάσεων (Commission of the European Communities, 2003).²⁷³ Ομοίως, η Επιτροπή καλούσε τις τοπικές και περιφερειακές αρχές και ιδίως τις ενώσεις τους²⁷⁴ να ενισχύσουν τους δεσμούς με την ΕτΠ (ibid., σελ. 6) δεδομένης της σημασίας του συμβουλευτικού αλλά και διαμεσολαβητικού ρόλου της, χαρακτηριστικό που, όπως επεσήμαινε η Επιτροπή, αντικατοπτριζόταν στο πρωτόκολλο διοργανικής συνεργασίας που είχε η ίδια υπογράψει με την ΕτΠ. Ο ουσιαστικός στόχος του διαλόγου ήταν η παροχή ευκαιριών στους δρώντες (Επιτροπή και ΕτΠ) να εκφράσουν και να ανταλλάξουν απόψεις δίχως όμως να υπονομευθεί η παραδοσιακή διαδικασία λήψης αποφάσεων (κοινοτική μέθοδος). Στην πράξη, η προώθηση του διαλόγου σήμαινε τη διάνοιξη γέφυρας απευθείας επικοινωνίας των τοπικών και περιφερειακών αρχών με την Επιτροπή, μέσω της ΕτΠ και των εθνικών ενώσεών τους, παρέχοντας την ευκαιρία υπέρβασης της διαμεσολάβησης των εθνικών αρχών για την προώθηση των προτιμήσεών τους στο υπερεθνικό επίπεδο.

Πάντως, η πλαisiώση των πεποιθήσεων των εγχώριων υποεθνικών αρχών στη βάση της προώθησης του διαλόγου υποεθνικού-υπερεθνικού επιπέδου, των τριμερών συμφωνιών-συμβάσεων και της διοργανικής συμφωνίας Επιτροπής και ΕτΠ δεν μεταφραζόταν αυτόματα ως ευκαιρία για ανάληψη αδιαμεσολάβητης δράσης εκ μέρους των τοπικών και περιφερειακών θεσμών. Ενίοτε εμφανιζόταν ενσωματωμένη στη ρητορική τους με το χαρακτήρα είτε παρακολούθησης των συζητήσεων και των αλλαγών στον ευρωπαϊκό χώρο, είτε αξιοποίησης των χρηματοδοτικών ευκαιριών των διαρθρωτικών ταμείων, είτε ως επισήμανσης για την αναγνώριση του ρόλου τους από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ ως φορέων ανάπτυξης σε τοπική, ευρωπαϊκή και παγκόσμια κλίμακα.²⁷⁵

273. Εν πολλοίς, η ατζέντα του διαλόγου θα καθοριζόταν από την Επιτροπή με βάση τον ετήσιο προγραμματισμό εργασιών της και με κριτήριο τον τοπικό και περιφερειακό αντίκτυπο των θεματικών. Τυπικά, θα ελάμβανε τη μορφή ετήσιας συνόδου καθώς και ετήσιων συναντήσεων των εκπροσώπων των ενώσεων των υποεθνικών αρχών με την ηγεσία της Επιτροπής (Commission of the European Communities, 2003, σελ. 8). Στο επίπεδο των δρώντων, πέραν των προτεινόμενων από την ΕτΠ συμμετεχόντων, η Επιτροπή διατηρούσε τη δυνατότητα συμπερίληψης και άλλων φορέων κατά την κρίση της.

274. Ως προς αυτή την πτυχή η ΕτΠ εξέφραζε προβληματισμό σχετικά με τον τρόπο υλοποίησης του διαλόγου μεταξύ Επιτροπής και ευρωπαϊκών και εθνικών ενώσεων των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Σχετ.: Επιτροπή των Περιφερειών (2002, σελ. 11).

275. Ενδεικτικά, βλ. σχετ.: ΚΕΔΚΕ (2003), σχετικά με την συζήτηση για το σχέδιο του ευρωπαϊκού Συντάγματος· ΚΕΔΚΕ (2005), σχετικά με την ευρωπαϊκή αυτοδιοίκηση, τον «πρωταγωνιστικό» ρόλο των τοπικών αυτοδιοικητικών θεσμών καθώς και την αξιοποίηση των διαρθρωτικών πόρων· ΚΕΔΚΕ (2008), σχετικά με την αναγνώριση από την Επιτροπή και το Συμβούλιο του ρόλου των πόλεων στην ανάπτυξη και την απασχόληση. Συχνότερα, η προέκταση της αναγνώρισης του ρόλου των τοπικών αρχών μεταφραζόταν σε ενδυνάμωση αιτημάτων ικανοποίησης θεσμικών και οικονομικών ζητημάτων από τις εθνικές αρχές.

Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ

Η Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ (ΣΛΕΕ ή απλά Συνθήκη της Λισσαβώνας) υπογράφηκε από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ το 2007 και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Δεκεμβρίου 2009. Με την εισαγωγή της στην ενωσιακή έννομη τάξη προωθείται περαιτέρω η αναβάθμιση των τοπικών και περιφερειακών αρχών διοίκησης²⁷⁶ ως θεσμών που βρίσκονται εγγύτερα στους πολίτες μέσω της ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων του αντιπροσωπευτικού τους οργάνου, της ΕτΠ. Όπως επισημάνθηκε σχετικά, σε μελλοντικές νομοθετικές πρωτοβουλίες της ΕΕ πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψιν οι αρμοδιότητες των υποεθνικών θεσμών διοίκησης καθώς και οι γνωμοδοτήσεις της ΕτΠ στο πλαίσιο διαβουλεύσεων της με την Επιτροπή.²⁷⁷

Περαιτέρω, η Συνθήκη αναβαθμίζει θεσμικά την ΕτΠ καθώς της αποδίδει νέα δικαιώματα και ενισχύει τη σχετική θέση της έναντι των άλλων θεσμικών οργάνων της ΕΕ, καθώς ένα πάγιο αίτημά της ικανοποιείται: η ΕτΠ μπορεί να αμφισβητεί ενώπιον του Δικαστηρίου νομοθεσία της ΕΕ όταν θεωρεί ότι παραβιάζεται η αρχή της επικουρικότητας. Παράλληλα, ο συμβουλευτικός ρόλος της ΕτΠ ενισχύεται με τη Συνθήκη καθώς πλέον και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υποχρεώνεται να τη συμβουλευέται ζητώντας γνωμοδοτήσεις της (Committee of the Regions, 2010). Επιπλέον, με τη Συνθήκη αναγνωρίζονται νέα πεδία δημόσιων πολιτικών στα οποία η ΕτΠ καλείται να εκφέρει γνώμη (ενέργεια και περιβάλλον).²⁷⁸

Πάντως, στην πλευρά περισσότερο κριτικών προσεγγίσεων για τη συμβολή της Συνθήκης της Λισσαβώνας στην αναβάθμιση της σημασίας των υποεθνικών αρχών διακυβέρνησης, ο Mandrino (2008) υποστηρίζει ότι η ενίσχυση του ρόλου της ΕτΠ και γενικότερα της φωνής των υποεθνικών θεσμών στην ΕΕ με τη Συνθήκη λαμβάνει περισσότερο τυπικό χαρακτήρα παρά ουσιαστικό. Εστιάζοντας την κριτική του γύρω από την ΕτΠ και στα αιτήματά της, επισημαίνει ότι η Συνθήκη δεν έλυσε εσωτερικά προβλήματα οργάνωσης της ΕτΠ, δεν της απέδωσε νομοθετικές εξουσίες –ακόμη και σε προνομοθετικό στάδιο– ενώ και το γεγονός ότι η αρχή της επικουρικότητας έχει πολιτική αξία, συμβολισμό και χαρακτήρα, ομοίως ως τέτοια θα ληφθεί υπ' όψιν από το Δικαστήριο στην όποια ετυμηγορία του. Ως συνέπεια, εγείρεται ο κίνδυνος η αρχή να είναι θεωρητικής φύσεως και όχι τελικά πρακτικού αντικρίσματος (Mandrino, 2008, σελ. 533).

276. Για πρώτη φορά η ΕΕ αναφέρεται ρητά στο σεβασμό της αρχής της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης (Committee of the Regions, 2010).

277. Όπως αναφέρεται σχετικά: «μαζί με κάθε νομοθετική της πρόταση, η ΕΕ πρέπει να καταθέτει ανάλυση του οικονομικού και διοικητικού αντίκτυπου για τις περιφέρειες και τους δήμους» <http://cor.europa.eu/el/about/interinstitutional/Pages/939712e9-6c54-4f49-a1fd-9cd610bdb57b.aspx> (πρόσβαση: 9.11.2016). Όπως ειδικότερα αναφέρεται στο άρθρο 2 του Πρωτοκόλλου: «Κατά τις διαβουλεύσεις αυτές πρέπει να συνεκτιμάται, κατά περίπτωση, η περιφερειακή και τοπική διάσταση των προβλεπόμενων δράσεων». Μόνον σε εξαιρετικά επειγούσες περιπτώσεις, η Επιτροπή δεν προβαίνει στις διαβουλεύσεις αιτιολογώντας την απόφασή της.

278. <http://cor.europa.eu/el/about/interinstitutional/Pages/939712e9-6c54-4f49-a1fd-9cd610bdb57b.aspx> (πρόσβαση: 9.11.2016).

Συνολικά, η Συνθήκη της Λισσαβώνας αναβαθμίζει σημαντικά την αντιπροσωπευτική συνέλευση των τοπικών και περιφερειακών θεσμών διακυβέρνησης των κρατών-μελών της ΕΕ στην ενωσιακή θεσμική τάξη, ιδίως με όρους παρακολούθησης της εφαρμογής αρχής της επικουρικότητας, πλαισιώνοντας τις προσδοκίες των θεσμών, περισσότερο όσων δε διαθετούν κατάλληλους και επαρκείς πόρους, για τις νέες ευκαιρίες και τις δυνατότητες ενεργότερης (έμμεσης) συμμετοχής τους στην ενωσιακή διαδικασία λήψης αποφάσεων, ακόμη και αν η εμπλοκή τους δεν συνεπάγεται κομβικής σημασίας αναδι-
 άταξη της θέσης τους στο ενωσιακό οικοδόμημα.

Σε ό,τι αφορά το εγχώριο θεσμικό επίπεδο, η επίδραση της Συνθήκης αντικατο-
 πτρίζεται στο περιεχόμενο της αιτιολογικής έκθεσης του ν. 3852.2010. Ειδικότερα, αναγνωρίζεται ότι οι συγχωνεύσεις στον Α' βαθμό αυτοδιοίκησης και η θεσμική ενί-
 σχυση των ΟΤΑ Β' βαθμού θα βοηθήσουν τους θεσμούς «να εντάξουν καλύτερα στον
 τρόπο λειτουργίας τους τις βασικές αρχές της Συνθήκης της Λισσαβώνας, δηλ. της εγγύ-
 τητας, της διαφάνειας σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης... ..της εξωστρέφειας, του
 σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της συμμετοχικής δημοκρατίας αλλά και της
 εμπάθυνας» (Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης,
 2010α, σελ. 11).

Η σημασία της *εμπάθυνας* τονίστηκε ιδιαίτερα από τους εθνικούς δρώντες καθώς κριθήκε ότι για να προχωρήσει «χρειάζεται να ξεκινήσει ήδη από τα πρώτα επίπεδα διακυβέρνησης, δηλ. την αυτοδιοίκηση» (ibid.). Σε αυτό το πλαίσιο, ο «σχεδιαστής» της πολιτικής απο(συ)κέντρωσης (Υπουργείο Εσωτερικών) επιχείρησε να προωθήσει «την έννοια της εξωστρέφειας της αυτοδιοίκησης και της ενίσχυσης της αντίληψης εκ μέρους της ότι το έργο το οποίο επιτελείται σε κοινοτικό επίπεδο είναι έργο το οποίο επηρεάζει αλλά και μπορεί να συμβάλει στη διαμόρφωση του και η αυτοδιοίκηση» (ibid.). Συναφώς, προωθήθηκαν διατάξεις που συνδέθηκαν με την υπερεθνική κινητο-
 ποίηση των υποεθνικών θεσμών, όπως διεθνείς συνεργασίες, δίκτυα αδελφοποιήσεων, ενωσιακά προγράμματα και συναφείς πρωτοβουλίες και συμμετοχή στην ΕτΠ «με την συνακόλουθη εμπλοκή της [ΕτΠ] στη διαδικασία παραγωγής κοινοτικών πολιτικών» (ibid.). Όπως χαρακτηριστικά υπογραμμίζονταν:

«Οι ρυθμίσεις του Καλλικράτη στοχεύουν να εξασφαλίσουν για τη σύγχρο-
 νη αυτοδιοίκηση το χαρακτήρα της εγγύτητας στη λήψη αποφάσεων... ..και
 ουσιαστικά της πολυ-επίπεδης διακυβέρνησης. Σε ένα τέτοιο σχήμα λαμβά-
 νονται υπ' όψιν και συμμετέχουν όλες οι βαθμίδες στην επαναθεμελίωση της
 αυτοδιοίκησης, του κράτους και, τελικά, της ΕΕ» (Υπουργείο Εσωτερικών
 Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2010α, σελ. 11).

Πρακτικά, η Συνθήκη της Λισσαβώνας πλαισίωσε σε μεγάλο βαθμό τη μετασημα-
 τιστική πρωτοβουλία του 2010 διευκολύνοντας σημαντικά την προώθηση θεσμικών

μεταβολών στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο διακυβέρνησης. Περαιτέρω, για πρώτη φορά γινόταν ρητή επίκληση στην ανάγκη ενίσχυσης της εξωστρέφειας των υποεθνικών θεσμών. Η κατεύθυνση της κινητοποίησης που θα μπορούσαν να αναπτύξουν στρεφόταν ευθέως προς το υπερεθνικό επίπεδο εξουσίας.

Λευκή Βίβλος για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση

Με την ευκαιρία 50 χρόνων από την υπογραφή των Συνθηκών της Ρώμης, το 2007 υπογράφηκε κοινή διακήρυξη στο Βερολίνο από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ. Στο κείμενο της διακήρυξης, μεταξύ άλλων, αντικατοπτρίζονταν παραδοχές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Hooghe and Marks, 2001) μέσω αναφορών στην κοινή προσπάθεια υπερεθνικού, εθνικού και υποεθνικού επιπέδου εξουσίας για επίτευξη στόχων στην ΕΕ στη βάση του διαμοιρασμού: «καθηκόντων μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης, κρατών-μελών, περιφερειών και δήμων/κοινοτήτων»²⁷⁹. Κατά την ΕτΠ, η αναγνώριση της σημασίας της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης από τις ηγεσίες των κρατών-μελών επιβεβαίωσε την αντίληψη της ΕτΠ για την Ευρώπη και ιδιαίτερα για το ρόλο των τοπικών και περιφερειακών αρχών (Committee of the Regions, 2009). Το επόμενο έτος (2008) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε έκθεσή του σχετικά με την αρχή της εταιρικής σχέσης στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής, τόνισε τη σημασία της εφαρμογής της επικουρικότητας σε συνδυασμό με τον μηχανισμό παρακολούθησής της (στο πλαίσιο της Συνθήκης της Λισσαβώνας), χαιρετίζοντας επί της ουσίας την αναγνώριση του ρόλου των υποεθνικών θεσμών διακυβέρνησης (European Parliament, 2008).²⁸⁰ Στο ίδιο κείμενο το Κοινοβούλιο καλούσε για υποστήριξη της αποκέντρωσης και περαιτέρω ενδυνάμωση της προοπτικής της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην ΕΕ.

Το 2009, σε συνέχεια (και) των ανωτέρω πρωτοβουλιών, η ΕτΠ εξέδωσε τη λευκή βίβλο για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση (Committee of the Regions, 2009).²⁸¹ Επί της ουσίας, η λευκή βίβλος της ΕτΠ συνιστούσε προϊόν της αντίληψης που αποτύπωσε για πρώτη φορά εναργώς σε θεσμικό επίπεδο²⁸² η λευκή βίβλος για την Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση το 2001, όπου και υπήρξε ευθεία αναφορά στην ενίσχυση της συμμετοχής των υπεθνικών αρχών σε στάδια του κύκλου πολιτικής της ΕΕ, ιδίως στις φάσεις διαμόρφωσης

279. «Δήλωση επ' ευκαιρία της 50^{ης} επετείου της υπογραφής των Συνθηκών της Ρώμης». Σχετ.: Εργαστήριο Ευρωπαϊκής Ενοποίησης και Πολιτικής (2007, σελ. 13).

280. Περαιτέρω, πρότεινε μέτρα ενίσχυσης της επικοινωνίας των τοπικών και περιφερειακών αυτοδιοικητικών θεσμών όπως η θεσμοθέτηση ενός ανάλογου προγράμματος με το Erasmus (κινητικότητα στην τριτοβάθμια εκπαίδευση των χωρών-μελών της ΕΕ) για την ανάπτυξη της κινητικότητας των αιρετών εκπροσώπων των υποεθνικών θεσμών.

281. Για την ελληνική απόδοση βλ. και: Επιτροπή των Περιφερειών (2009). Η Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ήταν η πρώτη που εξέδωσε η ΕτΠ.

282. Στον ακαδημαϊκό χώρο η συζήτηση είχε ήδη εκκινήσει από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 με τις πρωτοπόρες μελέτες του G. Marks (1992, 1993). Σχετικά: Piattoni (2009a, 2009b, 2010) Stephenson (2013).

και υλοποίησης δημόσιων πολιτικών. Όπως παραδεχόταν η ΕτΠ, το κείμενό της βασιζόταν στην πρόοδο που είχε επιτευχθεί από τότε (*ibid.*, σελ. 26).

Τυπικά, το περιεχόμενο που δίνει η ΕτΠ στον όρο πολυεπίπεδη διακυβέρνηση συνδέεται με:

«τη 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 πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (Committee of the Regions, 2009, σελ. 5).

Κατά την ΕτΠ η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση θα έπρεπε να γίνει αντιληπτή ως «μια διαδικασία ενσωμάτωσης των στόχων των περιφερειακών και τοπικών αρχών στις στρατηγικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (Committee of the Regions, 2009). Περαιτέρω, η έννοια ενσωματώνει οριζόντιες και εγκάρσιες διάστασεις καθώς προωθείται: «η υιοθέτηση της από κοινού απόφασης και εφαρμογής» δίχως να διαχέεται η πολιτική ευθύνη (*ibid.*). Για την ίδια, η ιδέα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αντιπροσωπεύει: «ένα πολιτικό πλέγμα οργάνωσης της δράσης μάλλον, παρά έναν νομικό μηχανισμό και δεν μπορεί να νοηθεί αποκλειστικά υπό το πρίσμα του καταμερισμού των αρμοδιοτήτων» (*ibid.*).²⁸³

Στην ουσία, με τη θέση της η ΕτΠ αναγνωρίζει και μία επόμενη θεωρητική παραδοχή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που συνίσταται στο ότι εκτός της διαμοίρασης των αρμοδιοτήτων μεταξύ υπερεθνικού, εθνικού και υποεθνικού επιπέδου εξουσίας, οι πολιτικές αρένες διασυνδέονται (Hooghe and Marks, 2001, σελ. 3-4) και, επομένως, η κοινωνία θεσμών που βρίσκονται σε διακριτά επίπεδα εξουσίας διαπνέεται από πολιτικά χαρακτηριστικά, υπερβαίνοντας κατά πολύ στενότερες προσεγγίσεις για το περιεχόμενό της. Περαιτέρω, κατά την ΕτΠ η έννοια διασφαλίζει τις αρχές που προωθούνταν από τη λευκή βίβλο για την Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση συντείνοντας στη συμπλήρωση και επέκτασή τους. Από την άλλη πλευρά, η ΕτΠ υπενθύμισε ότι η κοινοτική μέθοδος θα πρέπει «να παραμείνει ο ακρογωνιαίος λίθος της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης» (Committee of the Regions, 2009), ενδεχομένως λαμβάνοντας υπ' όψιν της και τους περιορισμούς του υποδείγματος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Οι στρατηγικοί στόχοι που εξυπηρετεί η έκδοση της λευκής βίβλου για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση συνοψίζονται σε δύο κυρίαρχους: α) ενθάρρυνση της συμμετοχής στην ευρωπαϊκή διαδικασία, και β) ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κοινοτικής δράσης (Committee of the Regions, 2009). Οι άξονες δράσης, εκτός των δύο μεγάλων στόχων, συμπεριλαμβάνουν και εργαλεία σύμπραξης για την οικοδόμηση της Ευρώπης καθώς και μέτρα για την εφαρμογή και παρακολούθηση της λευκής βίβλου (*ibid.*). Εντός των αξόνων περιέχονται ειδικότερα εργαλεία και μέσα προκειμένου να εφαρμοστεί

283. Περί καταμερισμού αρμοδιοτήτων βλ.: Committee of the Regions (2012).

πρακτικά η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Μεταξύ των μέσων συμπεριλαμβάνεται η εκπόνηση ενός Χάρτη της ΕΕ για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση,²⁸⁴ η επέκταση του Συμφώνου των Δημάρχων²⁸⁵ σε νέα πεδία πολιτικής, η ανάπτυξη των δυνατοτήτων χωρικής συνεργασίας (ΕΟΕΣ' μακροπεριφερειακές στρατηγικές)²⁸⁶ και η πρόωξη της ευρωπαϊκής εβδομάδας περιφερειών και δήμων.²⁸⁷

Σε επίπεδο παρακολούθησης της εφαρμογής του περιεχομένου της λευκής βίβλου για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι ενδεικτική η πρώιμη αποτύπωση σχετικά με την επίδραση της πρωτοβουλίας. Έτσι, στο πλαίσιο σχετικής διαβούλευσης υπογραμμίστηκε η πολιτική ώθηση που δημιούργησε η πρωτοβουλία της ΕτΠ με την έκδοση της λευκής βίβλου καθώς και η αλληλεξάρτηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης με την αρχή της επικουρικότητας (Επιτροπή των Περιφερειών, 2010α).

Συνολικά, η ιδέα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, όπως συνοψίζεται στην οίκοθεν πρωτοβουλία της ΕτΠ (λευκή βίβλος αλλά και ο –νεότερος– χάρτης ως μέσο υλοποίησης) υπηρετείται σε μεγάλο βαθμό. Η λευκή βίβλος συμβάλλει ουσιαστικά στην πλαισίωση των εγχώριων πεποιθήσεων και προσδοκιών των εγχώριων τοπικών και περιφερειακών δρώντων δημιουργώντας δυναμικές με πολιτικό περιεχόμενο σε (σχετικά στατικές) διαδικασίες απο(συ)κέντρωσης στα κράτη-μέλη.

Σε συνέχεια της ενεργητικής προώθησης του υποδείγματος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης από τους υπερεθνικούς θεσμούς (ΕτΠ, Επιτροπή και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) και της πολιτικής ώθησης που προκαλείται, η πλέον ισχυρή ένδειξη του αντίκτυπου της έννοιας στο εγχώριο επίπεδο εντοπίζεται στη μετασχηματιστική πρωτοβουλία που υλοποιήθηκε το 2010 με τη θέσπιση του ν. 3852.2010. Εν προκειμένω, συγχωνεύθηκαν περαιτέρω οι ΟΤΑ Α' βαθμού, απομειώθηκε η ισχύς της αποσυγκεντρωμένης διοίκησης για πρώτη φορά από την εισαγωγή της (1986), ενώ θεσμοθετήθηκε η περιφερειακή αυτοδιοίκηση στη Ελλάδα, διερύνοντας τη χωρική, δημογραφική και πολιτική ισχύ της αυτοδιοίκησης Β' βαθμού, ικανοποιώντας ένα αίτημα που είχε αναδυθεί στη δημόσια ατζέντα ήδη από το 2001 (ΚΕΔΚΕ, 2001) γεγείροντας (εκείνη την περίοδο) αντιδράσεις.²⁸⁸

284. Βλ. και: Επιτροπή των Περιφερειών, (2012). Πρακτικά, ο Χάρτης για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση υιοθετήθηκε από την ΕτΠ το 2014 (Επιτροπή των Περιφερειών, 2014) δεν αποτελεί νομικά δεσμευτικό κείμενο.

285. Το Σύμφωνο των Δημάρχων είναι μία πολιτική πρωτοβουλία των δημάρχων των πόλεων της Ευρώπης για συνεργασία στην αντιμετώπιση του προβλήματος της κλιματικής αλλαγής (Committee of the Regions, 2009).

286. Οι μακροπεριφερειακές στρατηγικές συνιστούν διακρατικά προγράμματα συνεργασίας.

287. Βλ. Committee of the Regions (2014b).

288. Το αίτημα είχε αναδυθεί «παραδόξως» από τον Α' βαθμό αυτοδιοίκησης, προκαλώντας την αντίδραση του Β' βαθμού (ΕΝΑΕ, 2004) διαταράσσοντας τις σχέσεις των δύο θεσμών. Το «παραδόξο» της προέλευσης της πρότασης ερμηνεύεται, σε ορισμένο βαθμό, από την ισχυρότερη θέση που διατηρούσε η ΚΕΚΔΕ ως αντιπροσωπευτική ένωση των αυτοδιοικητικών θεσμών σε σύγκριση με την περισσότερο αδύναμη ΕΝΑΕ στην εγχώρια θεσμική αρχιτεκτονική διακυβέρνησης.

Επιπλέον, προωθήθηκαν μέτρα αποκέντρωσης και ενίσχυσης όψεων πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, σύμφωνα και με την έκκληση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (European Parliament, 2008) για την εξυπηρέτηση διαδικασιών της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής, όπως η μεταφορά των αρμοδιοτήτων και του προσωπικού των ειδικών υπηρεσιών διαχείρισης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων από το Υπουργείο Οικονομίας στις αιρετές (πλέον) περιφέρειες. Το συγκεκριμένο μέτρο συνιστούσε κομβικής σημασίας παραχώρηση αρμοδιοτήτων αναπτυξιακού χαρακτήρα των εθνικών αρχών προς τις περιφερειακές αρχές διακυβέρνησης της χώρας.²⁸⁹ Επιπρόσθετα, μεταφέρθηκε πλήθος αρμοδιοτήτων από τη αποσυγκεντρωμένη διοίκηση προς τους δύο αυτοδιοικητικούς βαθμούς, ενώ ταυτόχρονα μετακινήθηκε και το ανθρώπινο δυναμικό που απασχολούνταν στις αντίστοιχες θέσεις. Η αντανάκλαση της μεταφοράς αρμοδιοτήτων και πόρων, εμφανίζεται στις αποδόσεις των ΚΑΠ στους ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού κατά το έτος 2011 (Γράφημα 10).

Η πλαισίωση των εγχώριων πεποιθήσεων και προσδοκιών από τις παραδοχές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης δεν περιορίζεται μόνον στους τοπικούς και περιφερειακούς θεσμούς διακυβέρνησης, που ούτως ή άλλως επιδιώκουν σταθερά την υλοποίηση επιμέρους πτυχών της.²⁹⁰ Εν προκειμένω, είναι οι εθνικοί δρώντες που αποδέχονται και ενσωματώνουν διαστάσεις της στην εγχώρια μεταρρυθμιστική πρωτοβουλία του ν. 3852.2010. Η αιτιολογική έκθεση του νόμου διαπνέεται από το περιεχόμενο του όρου της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης την οποία επικαλείται προκειμένου να υποστηρίξει τη λογική των θεσμικών παρεμβάσεων. Η λευκή βίβλος της ΕτΠ καταλαμβάνει κεντρική θέση στην αιτιολογική έκθεση. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται:

«Με το συνολικό επανασχεδιασμό των επιπέδων διοίκησης της χώρας, το παρόν σχέδιο νόμου διασφαλίζει πλέον την ισότιμη συμμετοχή των δήμων και των νέων αυτοδιοικούμενων Περιφερειών, ως πραγματικών εταίρων στη χάραξη και στο συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής στο πολυεπίπεδο μοντέλο διακυβέρνησης της ΕΕ, όπως αυτό αποτυπώθηκε στη Λευκή Βίβλο για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, η οποία υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια της Επιτροπής των Περιφερειών στις 17 Ιουνίου του 2009» (Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, 2010α, σελ. 11-12).

Πρακτικά, η ανάδυση των περιφερειών ως νέων δρώντων στην αυτοδιοίκηση Β' βαθμού εμφορείται από τις παραδοχές του μοντέλου της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Η συλλογιστική του υποδείγματος μεταφέρεται στο εγχώριο επίπεδο πλαισιώνοντας και καθιστώντας ευκολότερη την αλλαγή των εγχώριων θεσμών. Το αίτημα της θεσμικής

289. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

290. Ενδεικτικά, βλ. θέσεις ΚΕΔΚΕ (2003, 2008, 2009) και ΕΝΑΕ (2004, 2007) σχετικά με τη θεσμική αναβάθμισή τους (θέσπιση αιρετής περιφερειακής αυτοδιοίκησης, απόδοση ουσιαστικών αρμοδιοτήτων και αντίστοιχων πόρων).

ενίσχυσης έχει προωθηθεί συστηματικά από τους υποεθνικούς δρώντες (ΚΕΔΚΕ, 2001, 2003, 2008· ΕΝΑΕ, 2007) και καθίσταται καθολικής αποδοχής υλοποιούμενο από τους εθνικές αρχές (Υπουργείο Εσωτερικών) με βάση τις εξελίξεις στο ενωσιακό επίπεδο. Η λευκή βίβλος της ΕτΠ για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση «πυροδοτεί» την εγχώρια θεσμική μεταβολή στο πλαίσιο μίας διαδικασίας με «βραδυφλεγή χαρακτηριστικά» (slow-moving process). Η διαδικασία εκκινεί στο υπερεθνικό επίπεδο, τυπικά με την έκδοση της λευκής βίβλου της Επιτροπής για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση (2001), πλαισιώνοντας τις πεποιθήσεις των εγχώριων υποεθνικών δρώντων. Η κατάληξη είναι η μεταβολή των εγχώριων θεσμών το 2010 με την εμπέδωση παραδοχών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης από τους εθνικούς δρώντες.

3.4 Ο αντίκτυπος των πιέσεων και της πλαισίωσης προσδοκιών στις υποεθνικές αρχές

Η ΕΕ έχει αποτελέσει τον καταλύτη μεταβολών στην εγχώρια αρχιτεκτονική διακυβέρνησης. Μέσω των μηχανισμών της «αλλαγής των εγχώριων δομών ευκαιριών» και της «πλαισίωσης των εγχώριων πεποιθήσεων και προσδοκιών» των δρώντων τόσο στο υποεθνικό όσο και στο εθνικό επίπεδο, ο ενωσιακός παράγοντας ασκεί ελαστικού τύπου επίδραση μεταβάλλοντας προοδευτικά την αρχιτεκτονική διακυβέρνησης. Ο μηχανισμός της «αλλαγής εγχώριων δομών ευκαιριών» συνδέεται με την πολιτική συνοχής, τις Συνθήκες για την ΕΕ (Μάαστριχτ) και για τη λειτουργία της ΕΕ (Λισσαβόνα) καθώς και με τη λευκή βίβλο για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Η αντανάκλασή του εντοπίζεται στην εισαγωγή νέων θεσμών και την αναβάθμιση υφιστάμενων σε τρεις περιπτώσεις (1986, 1994, 2010). Από την άλλη πλευρά, η πλαισίωση των εγχώριων αντιλήψεων, ιδεών και προσδοκιών αντικατοπτρίζεται με μεγαλύτερη συχνότητα στα ενωσιακά εργαλεία μεταφοράς των επιδράσεων και διαχέεται στο εσωτερικό και στις επιμέρους μετασχηματιστικές πρωτοβουλίες.

Φορείς της προώθησης των εγχώριων μεταβολών συνιστούν ενωσιακοί θεσμοί (Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ΕτΠ), πεδία δημόσιων πολιτικών και κείμενα (καταστατικού χαρακτήρα και μη) που ασκούν επίδραση στο εγχώριο πεδίο. Η πολιτική συνοχής εμφανίζεται να ασκεί τον μεγαλύτερο αντίκτυπο στο εγχώριο πεδίο.²⁹¹ Η αξιοποίηση των ευκαιριών που προσφέρει η ΕΕ στο πλαίσιο υλοποίησης συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων εντοπίζεται πολύ συχνά στο λόγο των θεσμικών δρώντων, κυρίως μέσω των αντιπροσωπευτικών ενώσεων των αυτοδιοικητικών αρχών.²⁹² Έτσι, η

291. Όπως τονιζόταν σε σχετική έκθεση, η εμπειρία που προέκυψε από την υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων (ΚΠΣ) ανέδειξε την περιορισμένη αποτελεσματικότητα των μηχανισμών διαχείρισης, δημιουργώντας πιέσεις για την ουσιαστική μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα, δίνοντας ώθηση σε ευρύτερες διαρθρωτικές αλλαγές (Τράπεζα της Ελλάδος, 2001, σελ. 44).

292. ΚΕΔΚΕ (1995, 1996, 1999, 2000, 2001, 2004, 2005, 2007, 2008, 2010)· ΚΕΔΕ (2013α, 2013β).

σύγκλιση με την ευρωπαϊκή πραγματικότητα σε ζητήματα αυτοδιοίκησης, αποκέντρωσης και ανάπτυξης άρχισε να αποτελεί κεντρικό στόχο (ΚΕΔΚΕ, 2001)²⁹³ δεδομένης της τεράστιας απόστασης «τόσο από τους Ευρωπαίους εταίρους όσο και από άλλες αναπτυγμένες χώρες» (ΚΕΔΚΕ, 2000).²⁹⁴

Σε επίπεδο αλλαγής εγχώριων δομών, οι προδιαγραφές, οι όροι και οι απαιτήσεις της πρώιμης φάσης της πολιτικής συνοχής, όπως αποτυπώθηκαν κατά την περίοδο 1985-1988 με την εισαγωγή των ΜΟΠ, αποτέλεσαν τον καταλύτη για την εισαγωγή των δεκατριών περιφερειών το 1986 στον ελληνικό διοικητικό χάρτη (Spanou, 2012· Vamvakas, 2012) ως το νέο θεσμό διακυβέρνησης με αρμοδιότητα σχεδιασμού και ανάπτυξης στο περιφερειακό επίπεδο. Όπως έχει επισημανθεί, τα ΜΟΠ αποτέλεσαν την πρώτη μεγάλη σχετική χρηματοδότηση της ΕΕ (ΕΟΚ) προς την Ελλάδα και τα πρώτα προγράμματα που ανέδειξαν τις ανεπάρκειες του εγχώριου διοικητικού συστήματος (Parageorgiou and Verney, 1992· Georgiou, 1994).

Ειδικότερα, στα ΜΟΠ προβλεπόταν η θέσπιση επιτροπής παρακολούθησης η οποία αποτελούνταν από αντιπροσώπους των κρατών ενώ την προεδρία θα ασκούσε η Επιτροπή. Μία κρίσιμη παράμετρος για τη συμμετοχή στη διαδικασία κατάρτισης των προγραμμάτων ήταν ότι τα ΜΟΠ θα καταρτιζόνταν στο κατάλληλο γεωγραφικό επίπεδο από περιφερειακές ή άλλες αρχές των χωρών υλοποίησης της κοινοτικής συνδρομής (Γαλλία, Ελλάδα, Ιταλία). Η εν λόγω πρόβλεψη δημιουργούσε την πρώτη μορφή θεσμικής ασυμβατότητας του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού με την ΕΕ, καθώς το μόνο εγχώριο διοικητικό επίπεδο που υπήρχε εκείνη την περίοδο και είχε –σε ορισμένο βαθμό– την ικανότητα να συνεισφέρει στην κατάρτιση των προγραμμάτων ήταν το εθνικό. Ούτε το επίπεδο των κρατικών νομαρχιών, ούτε πολύ περισσότερο το κατακερματισμένο αυτοδιοικητικό πεδίο διέθεταν απαραίτητους πόρους (ανθρώπινο δυναμικό) να εμπλακούν συστηματικά στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των προγραμμάτων.

Στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής, η εμπειρία που αποκτήθηκε από τους περιφερειακούς δρώντες μέσα από τη συμμετοχή τους στα ΜΟΠ συνέβαλε στη διεύρυνση του ρόλου τους κατά τη σχετική διαδικασία λήψης αποφάσεων (Ioakimidis, 1996, σελ. 355). Η δε φάση της διαμόρφωσης του πρώτου ΚΠΣ σηματοδότησε την επέκταση του αριθμού των δρώντων που θα συμμετείχαν στις σχετικές διεργασίες του πεδίου της πολιτικής συνοχής, παρά το γεγονός ότι η συμμετοχή εν τέλει περιοριζόταν σε έναν τυπικό και συμβολικό χαρακτήρα (ibid.).

293. Όπως χαρακτηριστικά τονίζουν: «Δηλώνουμε την απόφαση μας να αγωνιστούμε για να κατοχυρώσουμε και να επιταχύνουμε αυτή την εξέλιξη με την επιτάχυνση των αναγκαίων θεσμικών αλλαγών που καλύπτουν το αντίστοιχο έλλειμμα λαμβάνοντας υπ' όψιν τα δεδομένα και τις εξελίξεις στον ευρωπαϊκό χώρο καθιερώνοντας την αιρετή περιφερειακή αυτοδιοίκηση» (ΚΕΔΚΕ, 2001).

294. Εν προκειμένω, η επικείμενη είσοδος της χώρας στη νομισματική ένωση (ζώνη του ευρώ) καθιστούσε το ζήτημα της σύγκλισης μείζον και η επίλυσή του λάμβανε «χαρακτήρα εθνικής προτεραιότητας» (ΚΕΔΚΕ, 2000).

Βασικές πτυχές στις οποίες η ΕΕ μέσω της πολιτικής συνοχής έχει ασκήσει επίδραση αφορούν (Ioakimidis, 1996, σελ. 360-361): α) στη μεγαλύτερη συνειδητοποίηση του ρόλου και της σημασίας των περιφερειακών θεσμών στα επιμέρους στάδια του κύκλου της πολιτικής συνοχής, επιτρέποντας την ενεργότερη εμπλοκή τους στην επίλυση δημοσίων προβλημάτων που φέρουν αναπτυξιακό χαρακτήρα και βρίσκονται πέραν των παραδοσιακών αρμοδιοτήτων τους (π.χ. καθαριότητα, συντήρηση), β) στη θέσπιση νέων διαύλων επικοινωνίας μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών θεσμών διακυβέρνησης, γ) στη δημιουργία άμεσων συνδέσμων επικοινωνίας των υποεθνικών αρχών με το υπερεθνικό πεδίο εξουσίας και ιδίως την Επιτροπή, διαμέσου των επιτροπών παρακολούθησης των περιφερειακών προγραμμάτων. Προς αξιοποίηση των σχετικών ευκαιριών, οι τοπικοί και περιφερειακοί θεσμοί προχωρούσαν στη δημιουργία ειδικών υπηρεσιών²⁹⁵ με ευρύτερη αρμοδιότητα σε ευρωπαϊκά θέματα, δ) τη δυνατότητα «παράκαμψης» της κεντρικής ιεραρχίας από τις υποεθνικές αρχές μέσω της δημιουργίας ενός δικτύου επαφών και συνεργασίας με ομόλογες αρχές άλλων κρατών-μελών. Όπως χαρακτηριστικά τονίζεται, οι ελληνικές τοπικές αρχές «δίχως διάθεση υπερβολής... ..ανακάλυψαν τον εξωτερικό κόσμο και εκκίνησαν τη διαδικασία διεθνούς συνεργασίας» ανταποκρινόμενες ουσιαστικά στο πλαίσιο που έθετε η πολιτική συνοχής και οι συναφείς δράσεις της ΕΕ (Ioakimidis, 1996, σελ. 361).

Η Verney (1994) εξετάζοντας την επίδραση της συμμετοχής της χώρας στην ΕΕ στη διαμόρφωση της σχέσης κεντρικού κράτους και τοπικής αυτοδιοίκησης, επισημαίνει ότι παρ' ότι οι αρχές δεν είχαν φτάσει στην (επιθυμητή) θέση τού να αποτελούν τον τρίτο²⁹⁶ εταίρο στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων της διαρθρωτικής πολιτικής, πλέον ο ρόλος τους στην ΕΕ είχε λάβει θεσμοποιημένα (επίσημα) χαρακτηριστικά μέσω των προβλέψεων της Συνθήκης της ΕΕ (1992) (ibid., σελ. 177).

Η κορύφωση των θεσμικών αλλαγών στο ενωσιακό επίπεδο, οι οποίες λειτουργούσαν ευνοϊκά για τις υποεθνικές αρχές των χωρών-μελών της ΕΕ, παρατηρείται κατά το πρώτο μισό της δεκαετίας του 1990 (Keating and Hooghe, 2006), ως συνέχεια της θέσης σε ισχύ της Συνθήκης του Μάαστριχτ και της έναρξης λειτουργίας της ΕτΠ. Οι επιδράσεις συνεχίστηκαν και κατά τις επόμενες περιόδους λαμβάνοντας τη μορφή ενίσχυσης της αρχής της επικουρικότητας, υπογραφής διοργανικών συμφωνιών με κατάληξη τη σημαντική αναβάθμιση της ΕτΠ το 2007 (Συνθήκη της Λισσαβώνας) και τη δημοσίευση της χάρτας για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση από την ΕτΠ. Στο εγχώριο επίπεδο η πλαισίωση των εγχώριων πεποιθήσεων και προσδοκιών μεταφράστηκε σε αιτήματα εκσυγχρονισμού και αναβάθμισης της διοικητικής ικανότητας των υποεθνικών αρχών,

295. Συνήθως οι εν λόγω υπηρεσίες είχαν άτυπο χαρακτήρα και λειτουργούσαν εκτός του επίσημου υπηρεσιακού οργανογράμματος με τη μορφή «γραφείων ευρωπαϊκών προγραμμάτων». Χαρακτηριστική περίπτωση γραφείου ήταν η αντίστοιχη δομή της (πρώην κρατικής) Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης.

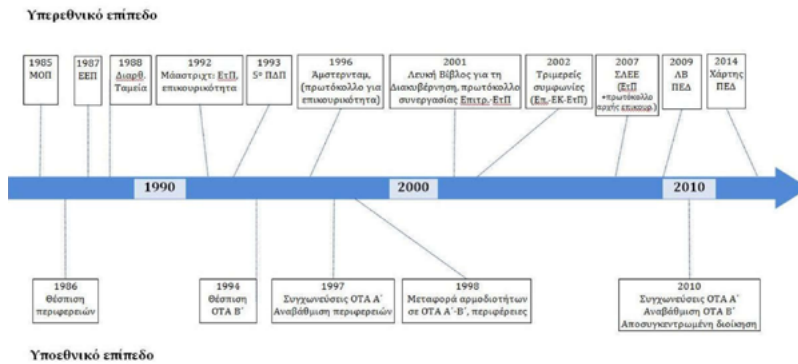
296. Ήτοι, από κοινού με την Επιτροπή και τις εθνικές αρχές.

οδηγώντας στις εκτεταμένες διοικητικές συγχωνεύσεις στο αυτοδιοικητικό επίπεδο πρώτου βαθμού (1997) και στην παράλληλη αναβάθμιση των αποσυγκεντρωμένων αρχών διοίκησης σε πόρους (προσωπικό και αρμοδιότητες) (1997).

Η συγκρότηση και λειτουργία αιρετής περιφερειακής αυτοδιοίκησης από 1.1.2011 λειτούργησε ως διαδικασία «βραδυφλεγούς χαρακτήρα» (slow-moving process). Η σύστασή της αποτέλεσε αίτημα διαχρονικού χαρακτήρα των υποεθνικών αρχών συμπεριλαμβανομένου και του τοπικού επιπέδου αυτοδιοίκησης.²⁹⁷ Η Συνθήκη της Λισσαβώνας (2007) και η λευκή βίβλος της ΕτΠ για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση (2009) λειτούργησαν ως οριακά σημεία (threshold) οδηγώντας τις εγχώριες εθνικές αρχές στη θέσπιση του μεγαλύτερου σε γεωγραφική έκταση επιπέδου αυτοδιοίκησης (από συστάσεων κράτους), με παράλληλη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων του. Στο Σχήμα 4 επιχειρείται η απόδοση της χρονικής αλληλουχίας/ακολουθίας (sequencing) των θεσμικών μετασχηματισμών στο εγχώριο επίπεδο, σε συνδυασμό με την εξέλιξη των γεγονότων στο υπερεθνικό πεδίο εξουσίας. Εν προκειμένω, επισημαίνεται η χρονική σειρά των γεγονότων στην ενωσιακή αρένα, που με τη σειρά τους πλαισιώνουν επιδρούν αντίστοιχα στις αλλαγές στο εγχώριο πεδίο. Η πολιτική συνοχής, όπως εκκίνησε το 1985 (ΜΟΠ) και διαμορφώθηκε στη συνέχεια, σε συνδυασμό με τη θέσπιση της ΕτΠ (1992) και τη (ρητή) εισαγωγή της αρχής της επικουρικότητας (1992 και πρωτόκολλο 1997) συνιστούν καταλυτικής σημασίας γεγονότα στο ενωσιακό επίπεδο. Επίδραση στις υποεθνικές αρχές ασκεί και η υλοποίηση του 5^{ου} προγράμματος δράσης για το περιβάλλον. Η ανακοίνωση της λευκής βίβλου για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση (2001), οι αρχές της οποίες ενσωματώνονται και επεκτείνονται στη αντίστοιχη λευκή βίβλο της ΕτΠ για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση (2009) συνιστά κομβικής σημασίας παράγοντα πλαισίωσης. Ενδιαμέσως, η Συνθήκη της Λισσαβώνας αναγνωρίζει ρητά το ρόλο των τοπικών και περιφερειακών θεσμών διακυβέρνησης. Συναφώς, ο θεσμικός και διοικητικός μετασχηματισμός του ν. 3852.2010 ενσωματώνει τη λογική της Συνθήκης της Λισσαβώνας για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και ευθυγραμμίζεται με το αντίστοιχο πνεύμα της λευκής βίβλου της ΕτΠ. Στον Πίνακα 11 αποδίδεται συνοπτικά η διασύνδεση των εγχώριων μετασχηματισμών με αναφορά στο ενωσιακό επίπεδο.

297. ΚΕΔΚΕ (2003)· ΕΝΑΕ (2007).

Σχήμα 4: Άξονας χρονικής αλληλουχίας (sequencing) γεγονότων



Πίνακας 11: Αντίκτυπος της επίδρασης της ΕΕ στο εγχώριο πεδίο

Έτος	Μετασηματισμός	Αναφορά στο ενωσιακό επίπεδο
1986	Θεσμοθέτηση κρατικών περιφερειών	ΜΟΠ
1994	Θεσμοθέτηση ΟΤΑ Β'	Αντιπροσώπευση σε ΕΠ από αιρετές περιφερειακές αρχές, επικουρικότητα
1997	Συγχωνεύσεις ΟΤΑ Α' Ενίσχυση κρατικών περιφερειών	Επικουρικότητα, διοικητική επάρκεια για αξιοποίηση χρηματοδοτήσεων ΕΕ
1998	Ενίσχυση ΟΤΑ Β'	<< <<
2010	Συγχωνεύσεις ΟΤΑ Α', νέοι ΟΤΑ Β', νέες αποσυγκεντρωμένες δομές	ΣΛΕΕ, πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, θεσμική και διοικητική ικανότητα

Πηγή: Επεξεργασία συγγραφέα.

Σε γενικές γραμμές, το ευρωπαϊκό περιβάλλον ασκεί επιρροή στις σχέσεις εθνικών-υποεθνικών δρώντων. Λαμβάνοντας υπ' όψιν τη λογική της αναδιάταξης της σχέσης κέντρου-περιφέρειας, έχει υποστηριχθεί ότι η ενοποιητική διαδικασία «εσωτερικοποιείται»²⁹⁸ από το εγχώριο σύστημα διακυβέρνησης και «επιφέρει σημαντικές ανακατατάξεις στις σχέσεις (εθνικού) κράτους και υπο-κρατικών (εθνικών) μονάδων» (Ιωακείμης, 1998, σελ. 131). Έτσι, οι τοπικές και περιφερειακές αρχές εμφανίζονται ενισχυμένες.

Από την άλλη πλευρά, χρόνιες παθολογίες της κεντρικής διοίκησης, όπως ο συγκεντρωτισμός αρμοδιοτήτων (Hlepas and Getimis, 2010, 2011, σελ. 517-518· Σπανου, 2012, σελ. 181), η τυπολατρία και η ομοιομορφία (Σπανου and Soritoropoulos, 2011, σελ. 724), σε συνδυασμό με την ατελή συγκρότηση μίας βεμπεριανού τύπου δημοσιούπαλλης (Σπανού, 2001, σελ. 62· Τσέκος, 2009, σελ. 118-121), επηρεάζουν αρνητικά την αποτελεσματικότητα των τοπικών και περιφερειακών θεσμών διοίκησης. Μορφολογικές

298. Συναφώς, κατά τον Jeffery (2000, σελ. 2) οι υποεθνικοί θεσμοί «εσωτερικοποιούν» την Ευρώπη παρά «διεθνοποιούνται» οι ίδιοι.

προσαρμογές σε επιμέρους δομές υπήρξαν αλλά είχαν τυπικό χαρακτήρα παραλείποντας τις άτυπες διαστάσεις των διαδικασιών (Τσέκος, 2009, σελ. 139). Η δε στελέχωση των θεσμών δεν υπάκουε πάντοτε σε οργανωσιακές ανάγκες, ούτε ευθυγραμιζόταν πλήρως με αξιοκρατικές διαδικασίες, παρ' ότι μετά τη θέσπιση του ΑΣΕΠ²⁹⁹ επιχειρείται σχετική μεταβολή. Συναφώς, παραμένει αιτούμενο η πλήρης απόδοση των προβλεπόμενων οικονομικών πόρων καθώς και η μεταφορά της αντίστοιχης χρηματοδότησης σε περιπτώσεις μεταφοράς αρμοδιοτήτων, παρά τις σχετικές προβλέψεις³⁰⁰ η οικονομική συρρίκνωση των ετών 2009-2015 δεν συνέβαλε ιδιαίτερα προς την εν λόγω κατεύθυνση.

3.5 Σύνοψη

Η ΕΕ συνιστά μηχανισμό «πλαισίωσης» και υποστήριξης των διοικητικών μεταρρυθμίσεων στο υποεθνικό επίπεδο. Πρακτικά, η Ένωση ασκεί επίδραση στο εγχώριο θεσμικό επίπεδο αλλάζοντας τις δομές ευκαιριών και ενθαρρύνοντας τις εγχώριες πεποιθήσεις και προσδοκίες αναφορικά με τη μετάβαση από ένα πρότυπο ιδιαίτερα συγκεντρωτικής οργάνωσης του κράτους σε ένα διαφορετικό μοντέλο, το οποίο εισάγει όψεις διακυβέρνησης που συνδέονται με την ενίσχυση του ρόλου των τοπικών και περιφερειακών αρχών.

Οι θεσμικοί μετασχηματισμοί που πραγματοποιήθηκαν διαδοχικά κατά τα έτη 1986, 1994, 1997, και ιδίως η προσπάθεια του 2010 έχουν πλαισιωθεί σε σημαντικό βαθμό από τη συλλογιστική της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Οι πολιτικές ιδέες που αναδύονται στο εσωτερικό σχετικά με τη μορφή της διακυβέρνησης δεν εμφανίζονται τυχαία αλλά αποτελούν συνέχεια εξωγενών (ενωσιακών) επιδράσεων σε συγκεκριμένες χρονικές στιγμές. Με άλλη διατύπωση, δίχως να παραγνωρίζεται ο ρόλος των εθνικών δρώντων, η αλληλουχία των θεσμικών μεταβολών (1986, 1994, 1997, 2010) συνδέεται με μια σειρά εμφάνισης εξωτερικών γεγονότων στο ενωσιακό επίπεδο και συνιστά, σε σημαντικό βαθμό, απόρροια επιδράσεων της ΕΕ.

Στο μέτρο που οι εγχώριοι μετασχηματισμοί προώθησαν μέτρα αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων, διοικητικής ενδυνάμωσης των υποεθνικών αρχών και θεσμικής αναβάθμισής τους, ο φυσιολογικός αντίκτυπός τους αναμένεται να εκδηλωθεί στην υπερεθνική αρένα. Η ΕΕ δεν συνιστά μόνο παράγοντα πιέσεων προσαρμογής αλλά και παράθυρο ευκαιρίας, προσφέροντας δυνατότητες κινητοποίησης και ανάπτυξης εξωστρεφούς δράσης.

299. Σε προηγούμενο χρόνο δεν έλειψαν οι περιπτώσεις προσλήψεων και νομιμοποιήσεων εκτός διαγωνιστικών διαδικασιών. Σχετ.: Σπανού (1995) αναφορικά με τις μονιμοποιήσεις προ εκλογών' για ποσοτικά δεδομένα στο σύνολο της δημόσιας διοίκησης βλ. και: Οικονόμου (2012).

300. Όπως έχει επισημανθεί σχετικά: «σε δύσκολες οικονομικές περιόδους οι διαδικασίες πολιτικής είναι, πρωτίστως, εθνικές». Σχετ.: Pagoulatos και Tsoukalis (2012, σελ. 69).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ: Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΩΣ «ΠΑΡΑΘΥΡΟ ΕΥΚΑΙΡΙΑΣ»

Η σχέση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης με την υποεθνική κινητοποίηση είναι εξαιρετική στενή. Οι δύο έννοιες συνδέονται καθώς η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση προσφέρει το πλαίσιο αντίληψης, κατανόησης και αποτίμησης του αντίκτυπου της υποεθνικής κινητοποίησης (Jeffery, 2000, σελ. 2-3) υποστηρίζοντας την προσπάθεια διερεύνησης της εξέλιξης αλλά και βαθύτερης ερμηνείας του φαινομένου. Η αντίστροφη λογική υπογραμμίζει ότι η κινητοποίηση των υποεθνικών αρχών στο υπερεθνικό πεδίο με σκοπό την άσκηση επιρροής στις ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων συνιστά τη λυδία λίθο του εξευρωπαϊσμού και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (John, 2001, σελ. 84). Η κινητοποίηση των υποεθνικών αρχών τροφοδοτείται, ενισχύεται και αναμένεται (Jeffery, 1996a) στο βαθμό που οι θεσμοί αποκτούν περισσότερη ισχύ, η οποία αντανακλάται στο εύρος (έκταση), το είδος (νομοθετικές, εκτελεστικές) και τη φύση (επιτελικές, υποστηρικτικές) των αρμοδιοτήτων τους.

4.1 Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως πεδίο ευκαιριών κινητοποίησης

Οι τοπικοί και περιφερειακοί θεσμοί διακυβέρνησης των κρατών-μελών της ΕΕ συμμετέχουν ενεργά στην υλοποίηση των ευρωπαϊκών δημόσιων πολιτικών. Όπως τονίζεται, οι υποεθνικές αρχές έχουν αρμοδιότητα για την εφαρμογή του 70% περίπου της συνολικής ενωσιακής νομοθεσίας.³⁰¹ Με αυτόν τον τρόπο καθίστανται άμεσα συμμετοχές στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και συγκροτούν ιδιαίτερα κρίσιμο παράγοντα για την αποτελεσματικότητα των ευρωπαϊκών δημόσιων πολιτικών. Από την άλλη πλευρά, το εύρος συμμετοχής τους στην καθημερινή πρακτική υλοποίηση της ενωσιακής πορείας σε συνδυασμό με πιθανά κόστη υλοποίησης αλλά και τον ευρύτερο αντίκτυπο που παράγεται στο υποεθνικό πεδίο τους παρέχει, κατ' αρχήν, την αιτιολογική βάση για την επιδίωξη διακριτού ρόλου σε στάδια του κύκλου που προηγούνται της υλοποίησης των ενωσιακών πολιτικών.

Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980 οι τοπικές και περιφερειακές αρχές δεν αποτιμούσαν ως ιδιαίτερα σημαντική για τις ίδιες την λειτουργία της ΕΕ, δεδομένου ότι η ενοποιητική διαδικασία συνδεόταν με λίγιστα πεδία δημόσιων πολιτικών στα οποία η αρμοδιότητα άνηκε κυρίως στις εθνικές κυβερνήσεις (John, 2000, σελ. 879). Η εισαγωγή της ΕΕΠ (1986), η θέση σε ισχύ (1987) και η υλοποίηση των προβλέψεων για τη

301. European Commission (2002b) (αναφέρεται στο: Kaiser, 2005, σελ. 304). Επίσης: Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2010α, σελ. 12) Έπιτροπή των Περιφερειών (2009, σελ. 3). Σχετικά με το ρόλο των υποεθνικών αρχών στην υλοποίηση της ενωσιακής νομοθεσίας βλ. και: Borghetto και Franchino (2010).

δημιουργία τη ενιαίας αγοράς μέχρι το 1992 επρόκειτο να τις επηρεάσει σε σημαντικό βαθμό, καθώς μεγάλο μέρος των αλλαγών που συνόδευαν την εν λόγω συνθήκη αφορούσε νομοθεσία που πολλές υποεθνικές αρχές στην ΕΕ είχαν αρμοδιότητα.³⁰² Έκτοτε, το ενδιαφέρον των αρχών για τις εξελίξεις στο ευρωπαϊκό επίπεδο και σε πεδία πολιτικών που είχαν ευθύνη άρχισε να αυξάνεται, με αντικειμενικό σκοπό την άσκηση επιρροής (John, 2000, σελ. 879) προς όφελός τους. Η Hooghe (1995, σελ. 191) αναφέρει ότι από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 και έπειτα και ιδίως με την υιοθέτηση της ΕΕΠ η υποεθνική κινητοποίηση έχει αναπτυχθεί σημαντικά, καθώς η ΕΕ ως πολιτεία (polity) έχει λάβει χαρακτηριστικά που βρίσκονται εγγύτερα των γνωρισμάτων της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης παρά του διακυβερνητικού ή του υπερεθνικού μοντέλου (ibid.).

Κατά τον Goldsmith (1993, σελ. 683, 698) οι αλλαγές που επέρχονται στο ενωσιακό επίπεδο, ιδίως μετά τη συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), επιδρούν στις τοπικές και περιφερειακές αρχές: αρχικά, ωθώντας τις να στρέψουν την προσοχή τους στις Βρυξέλλες· έπειτα, ευνοώντας την παράκαμψη των εθνικών διοικήσεων και την απευθείας κινητοποίησή τους στο ενωσιακό επίπεδο (αλλά και την αντίστροφη επικοινωνία). Κατά τον ίδιο, οι παρατηρούμενες μεταβολές συνιστούν την πιο ενδιαφέρουσα εξέλιξη στο πεδίο των διακυβερνητικών σχέσεων της ΕΕ. Συναφώς, στο βαθμό που οικονομικές και κοινωνικές ανισότητες στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο αναπαράγονται, διαμορφώνονται προσδοκίες για μεγαλύτερη συνεργασία μεταξύ των τοπικών αρχών όχι μόνον στο εθνικό επίπεδο αλλά και διακρατικά (Goldsmith, 1993, σελ. 692).

Σύμφωνα με τον Tatham (2008), η κινητοποίηση των υποεθνικών αρχών είναι σημαντική για δύο λόγους. Αρχικά, διότι ο αντίκτυπος της αναμένεται σημαντικός για τις δύο μεγάλες θεωρητικές σχολές που εξετάζουν, η καθεμία από τη σκοπιά της, τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ήτοι τον (φιλελεύθερο) διακυβερνητισμό³⁰³ και μοντέλα που στηρίζονται στη νεολειτουργική σχολή όπως η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση (Hooghe and Marks, 2001). Ο δεύτερος λόγος, κατά τον Tatham (2008), συνδέεται με τις συγκρουόμενες απόψεις σχετικά με το ρόλο των περιφερειακών δρώντων στις ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων: άλλοτε περιέχει ενθουσιασμό έχοντας ενσωματώσει τη λογική της ανάδυσης της «Ευρώπης των Περιφερειών» (Hooghe and Marks, 1996),³⁰⁴ ενώ άλλοτε κυριαρχείται από κριτικές προσεγγίσεις υποβαθμίζοντας τη σημασία τους (Bomberg and Peterson, 1998· Jeffery, 2000).

Όπως έχει υποστηριχθεί, όσο περισσότερες αρμοδιότητες μεταβιβάζονται από την κεντρική διοίκηση στις υποεθνικές αρχές τόσο περισσότερο οι τελευταίες θα επιζητούν

302. Μεταξύ άλλων, θέματα πολεοδομικού σχεδιασμού, επαγγελματικής κατάρτισης, τοπικής συγκοινωνίας, περιβάλλοντος, υγείας και ασφάλειας.

303. Ο οποίος υποστηρίζει την πρωτοκαθεδρία του κεντρικού κράτους στο διεθνές και εγχώριο στερέωμα (Moravcsik, 1993· Putnam, 1988).

304. Βλ. επίσης: Hooghe (1995)· Hooghe και Marks (1996)· Loughlin (1996)· Marks et al. (1996a)· Le Galès και Lequesne (1998) σχετικά με το ρόλο των περιφερειών στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι.

την ανάμιξή τους στο ευρωπαϊκό επίπεδο (Hocking, 1997, σελ. 105).³⁰⁵ Η συμμετοχή τους ενίοτε λαμβάνει χαρακτηριστικά παράκαμψης³⁰⁶ των εθνικών αρχών του κράτους προέλευσης (Goldsmith, 1993, σελ. 698) αντανακλώντας τον αντίκτυπο της θεσμικής τους αναβάθμισης. Οι Marks et al. (2002, σελ. 9) υποστηρίζουν ότι ιδιαίτερα οι περιφέρειες που διαθέτουν ισχύ έχουν περισσότερα να κερδίσουν και ταυτόχρονα περισσότερα να χάσουν εάν δεν κινητοποιηθούν στην ενωσιακή αρένα, δεδομένου του εύρους των αρμοδιοτήτων που οι ίδιες ασκούν και της επίδρασης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σε αυτές. Την ίδια επισήμανση κάνει και η Börzel (2002b) παρατηρώντας ότι οι (ισχυρές) περιφέρειες που προέρχονται από ομοσπονδιακά ή αποκεντρωμένα κράτη (Γερμανία, Ισπανία) επηρεάζονται περισσότερο από τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και το συγκεντρωτισμό αρμοδιοτήτων στις Βρυξέλλες, σε σύγκριση με περιφέρειες ενιαίων και συγκεντρωτικών κρατών που δεν διαθέτουν ιδιαίτερη ισχύ και επομένως διακυβεύονται λιγότερα για αυτές.

Ο Jeffery (1996b, σελ. 204) υπογραμμίζει το γεγονός ότι έχουν δημιουργηθεί «νέες ευκαιρίες πρόσβασης στην ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων στην μετά το 1988 περίοδο για τις υποεθνικές αρχές», δεδομένης της μεταρρύθμισης των διαρθρωτικών ταμείων και της εισαγωγής αρχών που ευνοούν σημαντικά την συμμετοχή των υποεθνικών επιπέδων διακυβέρνησης στις ευρωπαϊκές υποθέσεις. Με άλλα λόγια, όταν μία υποεθνική αρχή βρεθεί με αναβαθμισμένη διοικητική/θεσμική ικανότητα και θέση στο εγχώριο σύστημα διακυβέρνησης (αρμοδιότητες λήψης/υλοποίησης αποφάσεων σε διακριτά πεδία πολιτικής), τότε αναμένεται η δραστηριοποίησή της σε εξωτερικά περιβάλλοντα. Το κυριότερο εξωτερικό περιβάλλον δράσης συνιστά η Ευρωπαϊκή Ένωση (Jeffery, 1996a, σελ. 186). Περαιτέρω, έχει υποστηριχθεί ότι η αποκέντρωση και ιδιαίτερα η εκχώρηση αρμοδιοτήτων όχι μόνον ευνοεί την υποεθνική κινητοποίηση αλλά επηρεάζει και τις στρατηγικές που αναπτύσσουν οι υποεθνικές αρχές με τις αντίστοιχες εθνικές διαμορφώνοντας όρους συνεργασίας ή παράκαμψης των τελευταίων (Bache et al., 1996, σελ. 319' Keating and Hooghe, 2006, σελ. 281).

Ο John (2001, σελ. 65) υποστηρίζει ότι η ΕΕ αναδιατάσσει τη σχέση μεταξύ κεντρικών και υποεθνικών αρχών. Αντλώντας από την περίπτωση ένταξης της Ηνωμένου Βασιλείου στην ΕΕ (1973) επισημαίνει ότι η σχέση κέντρου-περιφέρειας παύει να είναι διπολικού χαρακτήρα καθώς ενσωματώνει χαρακτηριστικά διακυβέρνησης «τριαδικής» φύσης, συμπεριλαμβάνοντας και την ΕΕ (John, 1996a, σελ. 294' John, 1996b) βασιζόμενη στη λογική της πολλαπλότητας δρώντων από διαφορετικά επίπεδα εξουσίας και πλουραλισμού δικτύων, ομάδων πίεσης και ποικίλων συνεργασιών που συναφώς αναπτύσσονται.³⁰⁷ Πρακτικά, η διακυβέρνηση μετεξελίσσεται σε μία περισσότερο πολύπλοκη διαδικασία με δυσκολία πρόβλεψης των αποτελεσμάτων που επιφέρει στη σχέση

305. Αναφέρεται στο: Tatham (2010, σελ. 78).

306. Υπό την έννοια της απουσίας συνεργασίας.

307. Σχετικά: Rhodes et al. (1996).

κέντρου–περιφέρειας. Κατά τον ίδιο (John, 2000, σελ. 879), η πτυχή της ΕΕ που απασχολεί περισσότερο τις τοπικές και περιφερειακές αρχές συνδέεται με τη διάθεση οικονομικών ενισχύσεων, καθώς κάθε δημόσια υπηρεσία ενδιαφέρεται και προσανατολίζει τη δράση της στην άντληση πόρων. Ουσιαστικά, η πρόσβαση σε κεφάλαια θεωρείται (από πολλούς) ίσως το μεγαλύτερο πλεονέκτημα που προκύπτει από την εμπλοκή με την ΕΕ (ibid.).

Ο Warleigh (2005) επικεντρώνοντας την αναζήτησή του στις περιφέρειες υποστηρίζει ότι οι εν λόγω αρχές –κυρίως στα ομόσπονδα κράτη (Βέλγιο, Γερμανία, Αυστρία)– χρησιμοποίησαν τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης για να βελτιώσουν τη θέση και να αυξήσουν την ισχύ τους στα εγχώρια συστήματα διακυβέρνησης. Αναγνωρίζοντας επιμέρους τρόπους πρόσβασης και μηχανισμούς που υπάρχουν στη διάθεση των αρχών για την άμεση επικοινωνία τους με θεσμικά όργανα της ΕΕ, υποστηρίζει ότι ο αντίκτυπος της διαδικασίας ολοκλήρωσης είναι περιορισμένος για τις περιφέρειες, εν τούτοις, επισημαίνει ότι ο ρόλος και η θέση τους στο ενωσιακό οικοδόμημα έχουν σε ορισμένο βαθμό βελτιωθεί (Warleigh, 2005, σελ. 292).

Ο Kaiser (2005) εξετάζοντας τον αντίκτυπο που είχε η ΕΕ στο τοπικό επίπεδο διακυβέρνησης επισημαίνει τις συνιστώσες που άσκησαν επίδραση: Συνθήκες και υλοποίηση ενωσιακής νομοθεσίας (συμπεριλαμβανομένων των δημόσιων προμηθειών και των παροχών οικονομικών ενισχύσεων προς επιχειρήσεις), νομισματική ένωση, πολιτική συνοχής, πολιτικά δικαιώματα. Ο ίδιος αναφέρει ότι στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής, η αρχή της εταιρικότητας δεν τυγχάνει όμοιας εφαρμογής καθώς η εμπλοκή των τοπικών αρχών εμφανίζεται περιορισμένη σε ορισμένες χώρες (ιδιαίτερα κράτη-μέλη με ομοσπονδιακό σύστημα), καθώς εκεί οι περιφέρειες εμφανίζονται να έχουν σημαντικότερο ρόλο (Kaiser, 2005). Εν τούτοις, υπάρχουν περιπτώσεις (π.χ. Ιταλία) όπου οι τοπικές αρχές εμπλέκονται στο αρχικό στάδιο της διαμόρφωσης της πολιτικής. Έπειτα, ο ίδιος τονίζει τους διαύλους μέσω των οποίων οι τοπικές αρχές επιχειρούν να συμμετάσχουν απευθείας στις διαδικασίες πολιτικής στο ενωσιακό επίπεδο επισημαίνοντας το ρόλο της Επιτροπής των Περιφερειών καθώς και την προσπάθεια άσκησης επιρροής μέσω ίδρυσης Γραφείων αντιπροσώπευσης ή συμμετοχής σε ευρύτερες ευρωπαϊκές ενώσεις και δίκτυα τοπικών αρχών (π.χ. CEMR, Eurocities).

Κατά τον Kaiser (2005) έχει συντελεστεί σημαντική ενσωμάτωση των τοπικών αρχών διακυβέρνησης στο ενωσιακό οικοδόμημα και η ΕΕ έχει βελτιωθεί σε ζητήματα νομιμοποίησης και δημοκρατικής λογοδοσίας. Εν τούτοις, κατά τον ίδιο, η ενσωμάτωση συνεπάγεται κόστος συντονισμού, δεδομένου ότι ένας σημαντικός αριθμός νέων (υποεθνικών) δρώντων καλείται να συμμετάσχει –έστω και σε περιορισμένο βαθμό και ορισμένα πεδία πολιτικής– σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Το εν λόγω κόστος μπορεί να μειωθεί με τη χρήση νέων μεθόδων συντονισμού στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, όπως η ανοικτή μέθοδος συντονισμού (Kaiser, 2005).

Σύμφωνα με την Benington (1994), η ενσωμάτωση ευρωπαϊκών ιδεών και πρακτικών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων των υποεθνικών θεσμών συνιστά ένα βήμα

θεμελιώδους μετασχηματισμού τους, καθώς με αυτόν τον τρόπο η Ευρώπη εκλαμβάνεται ως μέσο με το οποίο οι αρχές εκκινούν νέες πολιτικές και δράσεις στο πλαίσιο υπερεθνικών συνεργασιών και, ειδικότερα, των ενωσιακών διαδικασιών λήψης αποφάσεων. Πρακτικά, η ΕΕ όχι μόνον πλαισιώνει τις προσδοκίες και τις πεποιθήσεις τους, αλλά η λογική της λειτουργίας της εμπεδώνεται και ενσωματώνεται στην καθημερινότητα δράσης των αρχών, στις τακτικές τους και, κυρίως, στη στρατηγική τους.

Στο βαθμό που η ΕΕ συνιστά πεδίο ευκαιριών κινητοποίησης για τους υποεθνικούς θεσμούς διακυβέρνησης ανακύπτουν συναφή ερωτήματα όπως: τι συνιστά “quid pro quo” για την ανάπτυξη υποεθνικής κινητοποίησης και με ποια μορφή παρουσιάζονται τα προσφερόμενα κίνητρα; Αποτελεί η ΕΕ «αρένα» πολιτικής για αδιαμεσολάβητη κινητοποίηση για όλες ανεξαιρέτως τις τοπικές και περιφερειακές αρχές και πού τοποθετείται η ελληνική περίπτωση; Ποιες είναι οι προϋποθέσεις για την αποκομιδή οφέλους για τους υποεθνικούς θεσμούς και ποιο είναι το κόστος ευκαιρίας της κινητοποίησης; Αρκεί η αποδοχή του πλαισίου της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που προωθείται από θεσμικά όργανα της ΕΕ και η υιοθέτηση της λογικής της υπερεθνικής κινητοποίησης και πώς μπορεί να προεξοφληθεί η επιτυχία της; Μπορούν και με ποιον τρόπο οι ευκαιρίες κινητοποίησης να αναπροσανατολίσουν τη στρατηγική των τοπικών και περιφερειακών ηγεσιών και το περιεχόμενο των δημόσιων πολιτικών; Επηρεάζεται η σχέση εθνικών-υποεθνικών θεσμών; Τα εν λόγω ερωτήματα επιχειρείται να απαντηθούν στη συνέχεια: τύποι, δίαυλοι και προϋποθέσεις αποτελούν τις οργανικές συνιστώσες της υποεθνικής κινητοποίησης.

4.2 Τυπολογία υποεθνικής κινητοποίησης

Η μελέτη των Callanan και Tatham (2014) συνιστά μια ιδιαίτερα σημαντική συνεισφορά στην προσπάθεια χαρτογράφησης του τύπου που λαμβάνει η υποεθνική κινητοποίηση σε πανευρωπαϊκή κλίμακα. Συζητώντας και παρουσιάζοντας νεότερο εμπειρικό υλικό, οι συγγραφείς αναζητούν σκοπούς, στόχους, τρόπους και προσδιοριστικούς παράγοντες της κινητοποίησης των υποεθνικών θεσμών διακυβέρνησης υπερβαίνοντας την κλασική διχοτομία τοπικών-περιφερειακών αρχών. Υποστηρίζουν ότι η πιο χρήσιμη κατηγοριοποίηση των υποεθνικών αρχών είναι, αφ' ενός, μεταξύ ισχυρών περιφερειών και ισχυρών ενώσεων τοπικών αρχών διοίκησης και, αφ' ετέρου, ασθενών³⁰⁸ περιφερειών, μεμονωμένων τοπικών αρχών και ασθενών ενώσεων τοπικών αρχών διοίκησης (ibid., σελ. 190-191).

Σύμφωνα με τους Callanan και Tatham (2014, σελ. 193-194) η κινητοποίηση των υποεθνικών αρχών στον ενωσιακό επίπεδο άρχισε να αμφισβητεί τη λογική πρακτικών

308. Με όρους περιορισμένης ισχύος (ήτοι αρμοδιοτήτων και πόρων).

συγκεντρωτισμού της κρατικής διοίκησης σε ζητήματα με ευρωπαϊκό περιεχόμενο. Τα τελευταία θεωρούνται ότι εξ' ορισμού ανήκουν στη σφαίρα άσκησης της εξωτερικής πολιτικής των κρατών, άρα εμπίπτουν στις αποκλειστικές αρμοδιότητες των εθνικών αρχών. Έτσι, σε λανθάνον επίπεδο η υποεθνική κινητοποίηση εκλαμβάνεται ως παράκαμψη των κεντρικών αρχών, η δε παράκαμψη ισοδυναμεί με σύγκρουση (conflict) (ibid.).

Οι Callanan και Tatham (2014, σελ. 192) προχωρούν στην αποτύπωση των σκοπών κινητοποίησης των υποεθνικών αρχών προτείνοντας ένα ευρετικό (heuristic) σχήμα που διακρίνει την κινητοποίηση σε: α) «χρηματοδοτικού» (financial), και β) «ρυθμιστικού» (regulative) χαρακτήρα. Σύμφωνα με τους ίδιους η χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση αφορά την προσπάθεια των υποεθνικών θεσμών «για αναζήτηση και συλλογή πληροφοριών με σκοπό την πρόσβαση σε χρηματοδοτήσεις της ΕΕ» (σελ. 191). Συνιστά ενέργεια με χαρακτήρα «αντίδρασης» των αρχών σε μια διαδικασία επιδίωξης εύρεσης οικονομικών πόρων που αφορούν χρηματοδοτικά προγράμματα της ΕΕ (ibid., σελ. 191-192). Η ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση αναφέρεται σε μια «προδραστική, δυναμική διαδικασία όπου οι τοπικές και περιφερειακές αρχές αναζητούν να ασκήσουν επιρροή σε παραγόμενες δημόσιες πολιτικές και νομοθεσία της ΕΕ» (Callanan and Tatham, 2014, σελ. 191). Όπως αναφέρουν, η έμφαση της κινητοποίησης αφορά δράσεις που επηρεάζουν «τη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ δεδομένου ότι η εν λόγω νομοθεσία έχει διοικητικό ή οικονομικό αντίκτυπο στις ίδιες τις υποεθνικές αρχές» (ibid., σελ. 191). Η ρυθμιστική κινητοποίηση μπορεί να εκδηλωθεί είτε με επίσημη είτε με ανεπίσημη μορφή, αξιοποιώντας «υπερεθνικά»³⁰⁹ (extra-state) ή και «ενδοκρατικά» (intra-state)³¹⁰ κανάλια επικοινωνίας.

Η τυπολογία των Callanan και Tatham (2014) συμπληρώνεται και από έναν τρίτο – προτεινόμενο – τύπο κινητοποίησης: τον «συνεργατικό» (co-operative). Η εν λόγω μορφή δράσης συνιστά ελαστικό τύπο κινητοποίησης και διακρίνεται από τους δύο άλλους τύπους, δίχως όμως να λειτουργεί αυτοτελώς και σε «στεγανοποιημένο» περιβάλλον. Ως κύριο στόχο έχει τη διάχυση τεχνογνωσίας και τη μεταφορά βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των υποεθνικών αρχών, χωρίς να αποκλείονται δράσεις που προσομοιάζουν στη χρηματοδοτικού χαρακτήρα κινητοποίηση, ως προϊόν της συνεργασίας των δρώντων. Μέσα υλοποίησης της συνεργατικής κινητοποίησης συνιστούν δίκτυα³¹¹ και όμιλοι εδαφικής συνεργασίας. Επισημαίνεται ότι, εκ της φύσεώς τους, τα δίκτυα των τοπικών αρχών διαφοροποιούνται πλήρως από την κλασική προσέγγιση των δικτύων πολιτικής (Kern and Bulkeley, 2009, σελ. 313-314). Δεδομένου ότι οι Callanan και Tatham (2014) εντάσσουν τα δικτυακού τύπου σχήματα στην κινητοποίηση για ρυθμιστικούς

309. Κατά κυριολεξία: «εξω-κρατικά».

310. Tatham (2008, σελ. 512' 2010, σελ. 76).

311. Υπερεθνικά δίκτυα συνεργασίας ΟΤΑ. Συναφώς, έχουν καταγραφεί 50 δυνητικές επιλογές συνεργασίας (Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Υπουργείο Εξωτερικών, 2007).

σκοπούς, υποστηρίζεται ότι η δημιουργία διακριτής κατηγορίας και η ένταξη σε αυτή δικτυακών σχημάτων (κυρίως των ΕΟΕΣ), που δεν επιδιώκουν ρυθμιστικού χαρακτήρα δράσεις αλλά εστιάζουν στη συνεργασία των υποεθνικών δρώντων, συνεισφέρει στην καλύτερη εννοιολογική σύλληψη και απεικόνιση των μορφών υπερεθνικής κινητοποίησης των υποεθνικών θεσμών.

Στον Πίνακα 12 παρουσιάζονται συνολικά οι τρεις τύποι κινητοποίησης των Callanan και Tatham (2014) με τα βασικά γνωρίσματά τους. Η εν λόγω ταξινόμηση συνιστά τη μεθοδολογική βάση που υιοθετείται προκειμένου να διερευνηθεί ο βαθμός κινητοποίησης των ελληνικών υποεθνικών αρχών. Όπως προκύπτει, οι τρεις τύποι κινητοποίησης παρουσιάζουν διαφοροποίηση ως προς τα κίνητρα, τους στόχους και τα βασικά χαρακτηριστικά τους.

Πίνακας 12: Τυπολογία κινητοποίησης υποεθνικών αρχών στο υπερεθνικό επίπεδο

	Χρηματοδοτική κινητοποίηση	Ρυθμιστική κινητοποίηση	Συνεργατική κινητοποίηση
Κίνητρα	Εξασφάλιση χρηματοδοτικών πόρων από την ΕΕ	Άσκηση επιρροής στην ενωσιακή νομοθεσία που θα κληθούν να υλοποιήσουν οι αρχές	Διάχυση τεχνολογίας και καλών πρακτικών
Χαρακτηριστικά	Ροπή προς μεμονωμένες ενέργειες και ως αντίδραση	Ροπή προς συλλογικές ενέργειες προδραστικής φύσης	Ροπή προς συλλογικές ενέργειες και ως αντίδραση
Κύριοι δρώντες	Μεμονωμένες τοπικές και περιφερειακές αρχές και ιδιόκτητα Γραφεία στις Βρυξέλλες	Μεμονωμένες τοπικές και περιφερειακές αρχές και ενώσεις τους σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο	Μεμονωμένες τοπικές και περιφερειακές αρχές, όμοιοι συνεργασίας
Στόχοι κινητοποίησης	Παράγοντες λήψης αποφάσεων σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο	Παράγοντες λήψης αποφάσεων σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο	Υποεθνικοί εταίροι παράγοντες λήψης αποφάσεων σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο

Πηγή: Callanan και Tatham (2014, σελ. 193)· Επισημαίνεται η προσθήκη της «συνεργατικής» συνιστώσας της κινητοποίησης.

4.3 Διάυλοι υποεθνικής κινητοποίησης στην υπερεθνική αρένα

Οι διάυλοι (channels) επικοινωνίας των υποεθνικών αρχών με το ενωσιακό επίπεδο απασχολούν τους ερευνητές από τα μέσα της δεκαετίας του 1990. Έκτοτε, η βιβλιογραφία σχετικά με τα επίσημα και ανεπίσημα κανάλια και σημεία πρόσβασης των αρχών που υποστηρίζουν την αδιαμεσολάβητη κινητοποίησή τους έχει παρουσιάσει ιδιαίτερη άνθηση (Hooghe, 1995· Hooghe and Marks, 1996, 2001· Marks et al., 1996b· Bomberg and Peterson, 1998· John, 2001· Greenwood, 2003, 2007· Keating and Hooghe, 2006). Ως κριτική προσέγγιση εμφανίζεται η άποψη ότι συχνά προκρίνεται η παρουσίαση μίας επιμέρους εικόνας των (υπερεθνικών) καναλιών κινητοποίησης και όχι μια ολιστική προσέγγισή τους, ενώ υπάρχουν και πτυχές της κινητοποίησης που δεν έχουν

διερευνηθεί επαρκώς, όπως η δυνατότητα και οι προϋποθέσεις αποτελεσματικής χρήσης τους (Tatham, 2008, σελ. 498).

Οι John και McAteer (1998, σελ. 105) επισημαίνουν διάφορους μηχανισμούς μέσω των οποίων οι υποεθνικές αρχές επιχειρούν να ασκήσουν επιρροή στις ενωσιακές διαδικασίες πολιτικής. Κατά τους ίδιους, η επιδίωξη υλοποιείται μέσω: α) των καθημερινών διαδράσεων που αναπτύσσουν οι αρχές με άλλα διοικητικά επίπεδα εξουσίας, β) της ικανότητάς τους, αφ' ενός, να συμμετάσχουν στη διαμόρφωση της ατζέντας πολιτικής και, αφ' ετέρου, να υλοποιήσουν ευρωπαϊκές δημόσιες πολιτικές, γ) ακόμη και μέσω της λειτουργίας τους ως «αγωγών» μεταφοράς πληροφοριών για ζητήματα της ΕΕ (π.χ. μέσω των σημείων επαφής στα κράτη-μέλη).³¹²

Κατά την Hooghe (1995), υπάρχουν κανάλια κινητοποίησης που χαρακτηρίζονται από πολυπλοκότητα, ενώ και οι ευκαιρίες πρόσβασης σε αυτά κατανέμονται ανισομερώς (ibid., σελ. 191). Υιοθετώντας μια εναλλακτική παρουσίαση των διαύλων επικοινωνίας των υποεθνικών αρχών στην ενωσιακή αρένα πολιτικής, δίχως να διακρίνει μεταξύ καναλιών που επιτρέπουν την αδιαμεσολάβητη επικοινωνία ή λειτουργούν μεσολαβητικά,³¹³ η βασική κατηγοριοποίηση της Hooghe (1995) περιλαμβάνει (εννέα) επίσημα/θεσμικά κανάλια και (έξι) μη θεσμικά/ανεπίσημα. Τα μεν θεσμικά κανάλια τα ταξινομεί μεταξύ, αφ' ενός, όσων εντοπίζονται στην ενωσιακή αρένα (τέσσερα) και, αφ' ετέρου, όσων βρίσκονται στο εγχώριο επίπεδο (πέντε). Τους μη θεσμικούς διαύλους επικοινωνίας τους διακρίνει σε όσους επιδιώκουν ζητήματα που εγγράφονται στην πολιτική ατζέντα των δρώντων (τρεις) και σε όσους έχουν λειτουργικό χαρακτήρα ή είναι προσανατολισμένοι σε θέματα υλοποίησης δημόσιας πολιτικής (τρεις). Σύμφωνα με τη Hooghe (1995, σελ. 180) η Συνθήκη του Μάαστριχτ³¹⁴ δημιούργησε δύο κανάλια απευθείας επικοινωνίας των υποεθνικών αρχών με την ΕΕ, κυρίως ως αποτέλεσμα των πιέσεων των Γερμανικών κρατιδίων στην ομοσπονδιακή κυβέρνηση της χώρας: α) τη δυνατότητα συμμετοχής των αρχών στις εργασίες του Συμβουλίου και β) την Επιτροπή των Περιφερειών.

Τα τέσσερα επίσημα κανάλια που βρίσκονται στο ευρωπαϊκό επίπεδο και ευνοούν την επικοινωνία των υποεθνικών αρχών σύμφωνα με τη Hooghe (1995, σελ. 180-184) είναι: α) η δυνατότητα πρόσβασης των υποεθνικών αρχών στις εργασίες του Συμβουλίου με βάση τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, β) η ΕτΠ (και προγενέστερα το συμβουλευτικό όργανο των περιφερειακών και τοπικών αρχών υπό την αιγίδα της Επιτροπής – CCRLA), γ) η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης, δ) οι ομάδες συνεργασίας (intergroups) (Kohler-Koch, 1997· Judge and Earnshaw, 2002· Nedergaard and Jensen, 2014) που συγκροτούν βουλευτές του Κοινοβουλίου που έχουν εκλεγεί από εκλογικές περιφέρειες τα όρια των οποίων συμπίπτουν με αντίστοιχες τοπικές και περιφερειακές αρχές.

312. Δήμοι και Περιφέρειες έχουν συστήσει σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή «Κέντρα πληροφόρησης - Europe Direct» τα οποία λειτουργούν υπό την αιγίδα της τελευταίας.

313. Την ίδια συλλογιστική ακολουθούν και οι Bomberg και Peterson (1998) στην ανάλυσή τους.

314. Σύμφωνα με το άρθρο 146 της Συνθήκης.

Τα πέντε επίσημα κανάλια που τοποθετούνται στο εγχώριο επίπεδο και επιτρέπουν την επικοινωνία των υποεθνικών αρχών με την ενωσιακή αρένα σύμφωνα με τη Hooghe (1995, σελ. 183-184) συνδέονται με: α) την (υποχρεωτική) έγκριση αναθεωρήσεων των Συνθηκών της ΕΕ,³¹⁵ β) το καθεστώς παρατηρητή των αρχών στη μόνιμη ειδική αντιπροσωπεία του κράτους-μέλους, γ) τη συμμετοχή των υποεθνικών αρχών σε ομάδες εργασίας του Συμβουλίου,³¹⁶ δ) την αντίστοιχη συμμετοχή τους σε ομάδες εργασίας της Επιτροπής,³¹⁷ και ε) την ύπαρξη εκλογικών περιφερειών για την ανάδειξη των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που συμπίπτουν με τα γεωγραφικά όρια αρμοδιότητας των περιφερειών³¹⁸ και δημιουργούν προϋποθέσεις απευθείας προβολής των υποεθνικών αιτημάτων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Το κριτήριο διαχωρισμού των ανεπίσημων καναλιών επικοινωνίας συνδέεται με τον επιδιωκόμενο σκοπό τους. Η Hooghe (1995) τα κατατάσσει σε όσα προσανατολίζονται σε κινητοποίηση που αφορά άσκηση επιρροής πολιτικής φύσεως³¹⁹ και σε όσα λειτουργούν στο πλαίσιο διαρθρωτικών προγραμμάτων και χρηματοδοτικών δράσεων της ΕΕ επιδιώκοντας άντληση κεφαλαίων (σελ. 187). Στα μεν πρώτα εντάσσει Γραφεία αντιπροσώπευσης και οργανισμούς όπως το CEMR το AER. Στους δε φορείς που έχουν λειτουργική φύση και υλοποιούν χρηματοδοτικά προγράμματα συμπεριλαμβάνει κυρίως δίκτυα υποεθνικών αρχών που στοχεύουν στην άντληση χρηματοδοτικών πόρων. Κάποια τελούν υπό την στενή επίδραση της Επιτροπής συγκροτώντας ένα ειδικό υποσύνολο υποεθνικών θεσμών. Άλλοι οργανισμοί συνιστούν ανεξάρτητα διαπεριφερειακά και διατοπικά δίκτυα θεσμών που στοχεύουν σε υποσύνολα δημόσιων πολιτικών (CPMR, Association of European Border Regions-AEBR). Σύμφωνα με την Hooghe, τα εν λόγω δίκτυα συμπεριλαμβάνουν στους στόχους τους τον περιορισμό των περιφερειακών ανισοτήτων στοχεύοντας σε λιγότερο εύπορες περιοχές της ΕΕ, οι οποίες χρειάζονται πόρους για αναπτυξιακούς σκοπούς (1995, σελ. 190). Η τελευταία υποκατηγορία δικτύων δρώντων αφορά επίσης ανεξάρτητους φορείς που επιδιώκουν τη συνεργασία με την Επιτροπή σε πεδία πολιτικών που η ολοκλήρωση έχει προχωρήσει, στη βάση της λογικής της αγοράς (Hooghe, 1995, σελ. 190-191).³²⁰

Σημαντική συνεισφορά στην αναλυτική παρουσίαση διαύλων πρόσβασης των

315. Περιπτώσεις Γερμανίας και Βελγίου, αν και με διαφοροποιήσεις.

316. Σε Γερμανία, Βέλγιο, Πορτογαλία.

317. Σε Γερμανία, Βέλγιο.

318. Εν μέρει σε Γερμανία, Βέλγιο. Επίσης σε Ιρλανδία, Ιταλία και Η.Β. αν και οι εκλογικές περιφέρειες δεν ταυτίζονται με τις περιφερειακές αρχές διοίκησης.

319. Ουσιαστικά πρόκειται για «ρυθμιστική» κινητοποίηση (Callanan and Tatham, 2014).

320. Παραδείγματα συνιστούν η πλατφόρμα δράσης "Euroregio" και η συνεργασία τεσσάρων αναπτυγμένων περιφερειών (Baden-Württemberg, Rhône-Alpes, Catalonia, Lombardy) υπό την ονομασία "Four motors". Σύμφωνα με τη λογική της αγοράς, οι υποεθνικές αρχές λειτουργούν ως «υπουργοί εξωτερικού εμπορίου» και, διαμεσολαβώντας, προσπαθούν να κινητοποιήσουν πόρους από τον ιδιωτικό και -ιδίως- τον ευρωπαϊκό χώρο (Hooghe, 1995, σελ. 191).

υποεθνικών αρχών στην υπερεθνική αρένα έχει ο Tatham (2008). Στη μελέτη του για την υπερεθνική κινητοποίηση των περιφερειακών δρώντων, ο Tatham (2008, σελ. 497) υποστηρίζει ότι υπάρχουν δύο διακριτοί διαύλοι/κανάλια επικοινωνίας μέσω των οποίων οι περιφερειακές αρχές³²¹ μπορούν να αντιπροσωπεύσουν και να υποστηρίξουν τα συμφέροντά τους στην ΕΕ: α) ενδοκρατικά (intra-state), δηλαδή μέσω των κρατών-μελών από τα οποία προέρχονται, επιδιώκοντας την άσκηση επιρροής στους εθνικούς θεσμούς οι οποίοι, με τη σειρά τους, διαμεσολαβώντας αναλαμβάνουν τη μεταφορά των αιτημάτων των αρχών στην υπερεθνική αρένα, και β) μέσω του υπερεθνικού διαύλου (extra-state) ήτοι της απευθείας, αδιαμεσολάβητης (unmediated) από τις εθνικές αρχές κινητοποίησης στο ευρωπαϊκό επίπεδο.

Ο ίδιος συγγραφέας παρουσιάζει έξι κανάλια πρόσβασης στην ευρωπαϊκή αρένα, επισημαίνοντας ότι καθένα από αυτά συνδέεται με διαφορετικά χαρακτηριστικά και απαιτεί την υιοθέτηση κατάλληλων πρακτικών (Tatham, 2008). Η μελέτη του καταλήγει σε δύο σημαντικά ευρήματα. Αρχικά, υποστηρίζεται ότι πέρα από την επιθυμία της ίδιας της υποεθνικής αρχής για κινητοποίηση, σημαντικό ρόλο παίζουν η διαμόρφωση του σχετικού περιβάλλοντος καθώς και οι συμμετέχοντες σε αυτό. Επιπλέον, ο Tatham (2008) τονίζει ότι κάποιες βασικές παραδοχές του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού όπως, π.χ., το ότι οι κεντρικές κυβερνήσεις αποτελούν τους μοναδικούς δρώντες που εμπλέκονται σε διαπραγματεύσεις στο εθνικό και στο υπερεθνικό επίπεδο (Moravcsik, 1993· Putnam, 1988) δεν θα πρέπει να υιοθετούνται αβασάνιστα. Σύμφωνα με τον ίδιο, ακόμη και στις διαπραγματεύσεις του Συμβουλίου Υπουργών οι κεντρικές κυβερνήσεις δεν είναι οι μοναδικοί δρώντες: με βάση τα ευρήματά του εκδηλώνονται φαινόμενα «παραδιπλωματίας»³²² (paradiplomacy· Tatham, 2013· Tatham and Thau, 2014), υποδηλώνοντας την ευθεία παράκαμψη των εθνικών αρχών από τις περιφέρειες και την άμεση συμμετοχή των τελευταίων στον πυρήνα των διακυβερνητικών πρακτικών (Συμβούλιο). Εν τέλει, με βάση τα ευρήματα του Tatham (2008), οι περιφέρειες μπορούν να αποτελέσουν σχετικά υπολογίσιμους δρώντες στις ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων, ακόμη και σε περιπτώσεις που εναντιώνονται στις βουλήσεις των εθνικών κυβερνήσεων των κρατών προέλευσής τους (2008, σελ. 511).

Επιπρόσθετα, ο Tatham βρίσκει ότι η ΕτΠ ως παράγοντας άσκησης επιρροής στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι περισσότερο αποτελεσματική όταν η δεύτερη αναζητά συμμάχους σε κάποια πρωτοβουλία της (π.χ. κατά το στάδιο διαπραγματεύσεων του

321. Στο άρθρο του αντλεί εμπειρικά δεδομένα από τη Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο.

322. Ως παραδιπλωματία (paradiplomacy) ορίζεται το φαινόμενο της ανάπτυξης διπλωματικής φύσης σχέσεων και δράσεων από τις υποεθνικές αρχές παράλληλα με την επίσημη διπλωματία των εθνικών αρχών (Σχετ.: Tatham and Thau, 2014, σελ. 257). Η παραδιπλωματία μπορεί να συγκρούεται, να είναι ουδέτερη ή σύμφωνη με την επίσημη διπλωματία του κράτους, αντανακλώντας τις σχέσεις που αναπτύσσουν εθνικοί και υποεθνικοί δρώντες στην υπερεθνική αρένα. Όπως έχει υποστηριχθεί συναφώς η εθνική διπλωματία και η υποεθνική παραδιπλωματία μοιράζονται ολοένα και περισσότερα χαρακτηριστικά (Criekemans, 2010).

προϋπολογισμού της πολιτικής συνοχής) ή βρίσκεται στο στάδιο διαμόρφωσης μίας πολιτικής, δεν έχει καταλήξει σε γνώμη και είναι ανοικτή σε προτάσεις³²³ (π.χ. νομοθεσία περιφερειακών αεροδρομίων, πολιτιστικά θέματα) ή επιθυμεί την προβολή κάποιας πρότασης εν είδει «προθαλάμου», αρχικά μέσα στην ΕΠ, προκειμένου να αξιολογήσει τις αντιδράσεις άλλων δρώντων.

Ομοίως, εντοπίζει ότι η Επιτροπή παρέχοντας το δικαίωμα ακρόασης στους επιμέρους δρώντες ευνοεί τη διασύνδεση μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διοίκησης, δημιουργώντας συμμαχίες με τους υποεθνικούς δρώντες. Οι τελευταίοι μάλιστα, σύμφωνα με τον Tatham (2008, σελ. 502), δεν διστάζουν να παράσχουν πληροφόρηση στην Επιτροπή στο πλαίσιο διαπραγματεύσεων και συνομιλιών, προκειμένου η τελευταία να αξιοποιήσει προς ίδιον όφελος αποκλίνουσες απόψεις και ετερογενείς προτιμήσεις. Τέτοιες ενδέχεται να υπάρχουν εντός ενός κράτους-μέλους «είτε αυτές αφορούν χωρικές διαφοροποιήσεις [μεταξύ αρχών] είτε διαφορές κέντρου-περιφέρειας, είτε ακόμη και διαφωνίες μεταξύ επιμέρους κυβερνητικών [υπουργικών] γραφείων» (Tatham, 2008, σελ. 502).³²⁴ Σ' αυτή τη λογική, «η υπόθεση περί συμμαχίας υποεθνικών και υπερεθνικών δρώντων ενδέχεται να συνιστά ένα υπαρκτό σενάριο», όπως ο ίδιος υποστηρίζει. Καταλήγοντας για τη δυνατότητα παρουσίας των περιφερειακών δρώντων στην Επιτροπή, ο Tatham υποστηρίζει ότι μόνον οι αιρετής φύσης και θεσμικά ισχυρές περιφέρειες μπορούν να έχουν προνομιακή πρόσβαση στην Επιτροπή σε αντίθεση με τις θεσμικά αδύναμες ή/και μη αιρετές περιφερειακές αρχές (2008, σελ. 504).

Συνεχίζοντας τη συζήτηση περί σημείων πρόσβασης των υποεθνικών δρώντων στην ενωσιακή αρένα, μία ακόμη δυνατότητα που δεν έχει αναδειχθεί ιδιαίτερα στη σχετική βιβλιογραφία είναι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Σχετικά, ο Tatham (2008, σελ. 504) επισημαίνει ότι συνιστά ένα ιδιαίτερα αποτελεσματικό κανάλι κινητοποίησης των περιφερειακών αρχών, τονίζοντας ότι αποτελεί χρήσιμο εργαλείο στην περίπτωση που οι ίδιες επιθυμούν να τροποποιήσουν ή να αλλάξουν το περιεχόμενο μιας πρότασης πολιτικής της Επιτροπής ή να παρακάμψουν τις αντίστοιχες εθνικές αρχές. Βάσει Συνθηκών, ιδίως με το Μάαστριχτ και την περαιτέρω ενδυνάμωση με τη Λισσαβόνα, το Κοινοβούλιο ως μέρος του «θεσμικού τριγώνου» (Quermonne, 2005, σελ. 52-54) της ΕΕ διαθέτει αρκετή ισχύ προκειμένου να μεταβάλει το περιεχόμενο πολιτικών ασκώντας πιέσεις (κυρίως) προς την Επιτροπή. Επιπλέον, όταν οι εκλεγμένοι ευρωβουλευτές προέρχονται από περιφέρειες που ταυτίζονται με την εκλογική τους βάση, τότε η εκπροσώπηση των συμφερόντων των περιφερειών από μέλη της Ευρωβουλής μπορεί να διευκολυνθεί μέσω της απόκτησης πρόσβασης στην ανώτερη και ανώτατη ιεραρχία της Επιτροπής, ακόμη και

323. Λειτουργώντας με βάση την πολιτική «ανοικτών θυρών» (open door policy) όπως υπενθυμίζει σχετικά ο Tatham (2008, σελ. 502).

324. Αλλωστε, σύμφωνα με τον Tatham (2008), μπορεί να συμβεί και το αντίστροφο, δηλαδή οι εσωτερικές διαφωνίες της Επιτροπής να επιχειρηθεί να τύχουν αξιοποίησης από τα κράτη-μέλη ή τους υποεθνικούς δρώντες για την εξυπηρέτηση των δικών τους συμφερόντων.

μέσω της άσκησης επιρροής στην ενωσιακή νομοθεσία (Tatham, 2008, σελ. 504, 506).

Σε ό,τι αφορά το Συμβούλιο, ο Tatham (2008) υπενθυμίζει ότι η διάκριση μεταξύ θεσμικά ισχυρών και αδύναμων περιφερειών είναι, εν προκειμένω, χρήσιμη για την πλήρη κατανόηση των δυνατοτήτων των περιφερειακών δρώντων στο Συμβούλιο. Ήδη οι Keating και Hooghe (2006, σσ. 274-275) είχαν επισημάνει ότι μόνον περιφέρειες που ανήκουν σε ομοσπονδιακά, οιονεί-ομοσπονδιακά ή αποκεντρωμένα συστήματα διακυβέρνησης (π.χ. τα κρατίδια Γερμανίας και Αυστρίας – “Länder”, οι Ισπανικές αυτόνομες κοινότητες – “Comunidades Autónomas”, οι περιφέρειες της Βαλλονίας και Φλάνδρας του Βελγίου καθώς και οι αποκεντρωμένες αρχές του ΗΒ) είναι σε θέση να δραστηριοποιηθούν στον πυρήνα του διακυβερνητικού μοντέλου. Η ίδια επισήμανση γίνεται και από τους Bomberg και Peterson (1998) εξετάζοντας συγκριτικά τις περιπτώσεις των υποεθνικών αρχών της Γερμανίας και του ΗΒ.

Όπως επισημαίνεται (Tatham, 2008· Keating and Hooghe, 2006), η Συνθήκη του Μάαστριχτ έδωσε το δικαίωμα σε αιρετούς εκπροσώπους υποεθνικών αρχών να παρίστανται στις εργασίες του Συμβουλίου. Εν τούτοις, η παρουσία τους δεν συνεπάγεται εκπροσώπηση των αμιγώς οριζόμενων ως χωρικών συμφερόντων στις συνεδριάσεις του οργάνου (Tatham, 2008· Bomberg and Peterson, 1998). Η παρουσία των υποεθνικών αρχών έχει, κατ’ αρχήν, πολιτικά χαρακτηριστικά (Tatham, 2008, σελ. 500) και ευθυγραμμίζεται με τα εθνικά συμφέροντα του κράτους-μέλους το οποίο εκπροσωπείται από τον υπουργό.

Το παραδεκτό της σημασίας –συμβολικής φύσεως– της παρουσίας των υποεθνικών εκπροσώπων στις εργασίες του Συμβουλίου, δεν είναι το μοναδικό θετικό σημείο για τους Bomberg και Peterson (1998).³²⁵ Σύμφωνα με τον Tatham (2008, σελ. 500-501), ο υπουργός «νιώθει την πίεση» του υποεθνικού εκπροσώπου που παρίσταται στη συνεδρίαση με αποτέλεσμα να λαμβάνει υπ’ όψιν του τα επιμέρους αιτήματα. Επίσης, οι υποεθνικοί εκπρόσωποι έχουν την ευκαιρία να πραγματοποιήσουν επαφές στο περιθώριο των εργασιών του Συμβουλίου, δεδομένης της δυνατότητας έκθεσης των θέσεών τους σε άλλους συμμετέχοντες, όπως στο εκάστοτε Επίτροπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ακόμη, κατά την προνομοθετική διαδικασία όπου οι προτάσεις της Επιτροπής εξετάζονται ενδελεχώς, η συμμετοχή των υποεθνικών αρχών σε ομάδες εργασίας του Συμβουλίου μπορεί να επιτρέψει κάποιο είδος άσκησης επιρροής με λανθάνων και επιτηδευμένο τρόπο, ακόμη και στην περίπτωση εκπροσώπησης του κράτους-μέλους (Bomberg and Peterson, 1998, σελ. 227). Επιπλέον, η εμφάνιση κοινής θέσης του υπουργού και του υποεθνικού εκπροσώπου ενός κράτους-μέλους επί ενός θέματος ισχυροποιεί τη χώρα κατά τη διάρκεια διαπραγματεύσεων. Τέλος, μια ακόμη συμβολικής φύσης συνέπεια της παρουσίας των περιφερειακών δρώντων στο Συμβούλιο είναι η αύξηση του κύρους του θεσμού

325. Όπως υπενθυμίζουν οι ίδιοι, μόνον λίγες υποεθνικές αρχές κρατών-μελών μπορούν να απολαμβάνουν πλήρους εκπροσώπησης στο Συμβούλιο αντικαθιστώντας τον υπουργό του κράτους προέλευσής τους (π.χ. αρχές από χώρες με ομοσπονδιακά συστήματα διακυβέρνησης: Γερμανία, Βέλγιο, Αυστρία).

που εκπροσωπούν και η διαδικασία κοινωνικοποίησής τους με εκπροσώπους άλλων κρατών-μελών και ενωσιακών οργάνων, που, δυνητικά, μπορεί να βοηθήσει στην καλλιέργεια απευθείας επικοινωνίας σε μεταγενέστερο χρόνο (π.χ. με Επιτρόπους).

Τα Γραφεία αντιπροσώπευσης συνιστούν ένα ακόμη κανάλι πρόσβασης των υποεθνικών δρώντων στην ενωσιακή διαδικασία λήψης αποφάσεων (Jeffery, 1996a· Marks et al., 2002· Greenwood, 2003, 2011· Moore, 2005, 2007· Donas and Beyers, 2013· Beyers et al., 2015), ενώ δεν λείπει και η κριτική για την αποτελεσματικότητά τους (Hooghe, 1995, σελ. 186-187· Jeffery, 2000, σελ. 5). Σύμφωνα με τον Tatham (2008, σελ. 507), η Επιτροπή διακρίνει τα Γραφεία σε δύο κύριες κατηγορίες με βάση:

α) Τους διαθέσιμους πόρους τους. Σε αυτήν την περίπτωση επιμερίζονται σε δύο υποκατηγορίες. Η πρώτη περιλαμβάνει όσα ανήκουν σε θεσμικά ισχυρές και διοικητικά αποτελεσματικές περιφέρειες (π.χ. κρατίδια Γερμανίας, αυτόνομες κοινότητες Ισπανίας). Τα υπόλοιπα Γραφεία συγκροτούν μία δεύτερη υποκατηγορία με κύρια χαρακτηριστικά τους λιγοστούς πόρους που διαθέτουν και την περιορισμένη θεσμική ισχύ των αρχών που τα υποστηρίζουν (προερχόμενες κυρίως από συγκεντρωτικά κράτη-μέλη).

β) Το διπλωματικό καθεστώς (status) που απολαμβάνουν. Διακρίνονται σε δύο υποκατηγορίες: σε όσα επωφελούνται από το καθεστώς διπλωματικής διαπίστευσης της χώρας προέλευσης και σε όσα δε διαθέτουν αντίστοιχη διαπίστευση. Η πρώτη υποκατηγορία Γραφείων διαθέτει πρόσβαση σε κείμενα εργασιών του κράτους-μέλους, στην μόνιμη αντιπροσωπεία του κράτους-μέλους στο Συμβούλιο (COREPER), σε συνόδους του Συμβουλίου, σε ομάδες εργασίας καθώς και καλύτερη πρόσβαση στην Επιτροπή. Πρακτικά, τα μέλη των εν λόγω Γραφείων απολαμβάνουν τα ίδια δικαιώματα με τις εθνικές αντιπροσωπείες του κράτους-μέλους.

Δεδομένων των διαφορετικών ποιοτικών και ποσοτικών γνωρισμάτων των Γραφείων αντιπροσώπευσης οι στόχοι τους ποικίλλουν (Tatham, 2008, σελ. 507-508). Έτσι, τα Γραφεία που αντιπροσωπεύουν αδύναμες υποεθνικές δομές εστιάζουν περισσότερο σε ευρωπαϊκά προγράμματα, χρηματοδοτήσεις και επιχορηγήσεις, ενώ τα Γραφεία των θεσμικά ισχυρών περιφερειακών αρχών επιζητούν την άσκηση επιρροής στο περιεχόμενο των ευρωπαϊκών δημόσιων πολιτικών. Ο Chalmer (2013) ερευνώντας την περίπτωση της αύξησης των πόρων των Γραφείων αντιπροσώπευσης (οικονομικοί πόροι, προσωπικό, αξιοπιστία) και της ταυτόχρονης αύξησης του μεριδίου που λαμβάνουν οι περιφέρειες από τα διαρθρωτικά ταμεία καταλήγει να βρει μικρή επίδραση μεταξύ των δύο μεταβλητών (Chalmer, 2013, σελ. 828), υποστηρίζοντας ότι τα Γραφεία αντιπροσώπευσης των περιφερειών στις Βρυξέλλες δεν έχουν ως πρώτη προτεραιότητά τους την επιδίωξη άσκησης επιρροής για λήψη χρηματοδοτικών κεφαλαίων. Ομοίως, οι Marks et al. (1996b) επισημαίνουν την περιορισμένη ύπαρξη ή και απουσία λόγου για την ίδρυση ενός Γραφείου αντιπροσώπευσης στις Βρυξέλλες προκειμένου να αναζητηθούν διαρθρωτικοί πόροι. Περαιτέρω, η Moore (2008) τονίζει ότι θα πρέπει να διακριθούν οι πολιτικά ισχυρές περιφέρειες από τις πολιτικά αδύναμες: οι πρώτες δεν ενδιαφέρονται τόσο για

την αναζήτηση χρηματοδοτικών πόρων και η εν λόγω δραστηριότητα τοποθετείται στο περιθώριο της κινητοποίησής τους (Moore, 2008, σελ. 526). Αντίθετα, οι πολιτικά αδύναμες περιφέρειες, κατά την ίδια, επιδιώκουν την άσκηση επιρροής για λήψη χρηματοδότησης μέσω των Γραφείων αντιπροσώπευσης που διαθέτουν.

Τα υπερεθνικά (ευρωπαϊκά) δίκτυα και οργανισμοί³²⁶ συγκροτούν την τελευταία κατηγορία καναλιού κινητοποίησης των υποεθνικών αρχών στο ενωσιακό επίπεδο. Παλαιότερα (1960-70) αποτελούσε φαινόμενο που εκδηλωνόταν στο εγχώριο επίπεδο των κρατών και συνδεόταν με πολιτισμική διαφοροποίηση ή δυσαρέσκεια προς τις κεντρικές αρχές, πλέον όμως συνιστά εργαλείο με το οποίο οι υποεθνικές αρχές επιδιώκουν να υπερβούν τα όρια που θέτουν τα εθνικά σύνορα (Hooghe and Marks, 2001 σελ. 89). Ο πλήρης αντίκτυπός τους είναι δύσκολο να αποτιμηθεί (Jeffery, 2000, σελ. 5· Bomberg and Peterson, 1998, σελ. 230). Όπως και για άλλους διαύλους κινητοποίησης, όμοια για τα δίκτυα και τους οργανισμούς εμφανίζονται διαφορετικές αποτιμήσεις σχετικά με την ικανότητά τους να ασκήσουν επιρροή σε διαδικασίες πολιτικής προς όφελος των υποεθνικών δρώντων. Έτσι, άλλοτε υποστηρίζεται ότι αντανακλούν τον δυναμισμό των περιφερειών των κρατών-μελών της ΕΕ και άλλοτε εκδηλώνεται σκεπτικισμός σχετικά με την αποτελεσματικότητα του ρόλου τους (Tatham, 2008, σελ. 508). Σύμφωνα με τους Bomberg και Peterson (1998, σελ. 230), οι υπερεθνικοί οργανισμοί συμβάλλουν στην προώθηση της ανταλλαγής πληροφοριών και στη συνάθροιση αιτημάτων, τα οποία είναι περισσότερο πιθανόν να ληφθούν υπ' όψιν κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην ΕΕ.

Βάσει μελετών, ο αριθμός τους ανέρχεται σε εκατοντάδες.³²⁷ Γενικά, διακρίνονται σε δίκτυα που επιδιώκουν να συνδέσουν υποεθνικές αρχές με συναφείς σκοπούς και ομοειδή χαρακτηριστικά (έκταση, προβλήματα, αιτήματα, τοπικό-περιφερειακό επίπεδο αρμοδιοτήτων) και σε δίκτυα που αποτελούν ευρύτερες ενώσεις φορέων υπό την ομπρέλα των οποίων μπορούν να συμμετάσχουν ανεξαιρέτως όλες οι αρχές.

Οι Hooghe και Marks (2001 σελ. 88-89) κατηγοριοποιούν τα υπερεθνικά δίκτυα σε τρεις μεγάλες κατηγορίες. Η πρώτη αφορά εκείνα που χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για να προωθήσουν την περιφερειακή συνεργασία. Για παράδειγμα, τέτοια δίκτυα συνδέονται με την υλοποίηση στόχων στο πλαίσιο της εφαρμογής της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής. Η δεύτερη κατηγορία, κατά τους ίδιους συγγραφείς, αφορά δίκτυα που συγκροτούνται στη βάση κοινών χωρικών χαρακτηριστικών ή προβλημάτων των αρχών. Παραδείγματα αποτελούν η Συνέλευση των Παράκτιων Περιφερειών (Conference of Peripheral Maritime Regions-CPMR), η Κοινότητα των Πυρηναίων και Ένωση Ευρωπαϊκών Περιφερειών Βιομηχανικής Τεχνολογίας (RETI).

326. Σχετικά με το ρόλο των ομάδων συμφερόντων ως «ιμάντων μεταφοράς αιτημάτων» (από τη βάση προς τα πάνω) στο ενωσιακό σύστημα διακυβέρνησης (στη λογική της ανάπτυξης υπερεθνικών σχέσεων), στο πλαίσιο των διαδοχικών κυμάτων διεύρυνσης της ΕΕ, βλ.: Blavoukos και Pagoulatos (2008).

327. Αναφέρεται στο: Hooghe και Marks (2001, σελ. 88).

Τέλος, οι Hooghe και Marks (2001, σελ. 89) αναφέρουν ως τρίτη κατηγορία τα δίκτυα που συγκροτούνται από δυναμικές Περιφέρειες που επιθυμούν να ανταλλάξουν πληροφορίες, πρακτικές και τεχνογνωσία σε διάφορους τομείς, προωθώντας στην πράξη τη διάχυση γνώσης. Παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση της συνεργασίας Περιφερειών που συνορεύουν μεταξύ τους, στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας Euro-regio.

Ο Tatham (2008), επιχειρώντας να απαντήσει στο ερώτημα αν πράγματι καταφέρνουν και ασκούν αντίκτυπο σε διαδικασίες του κύκλου δημόσιων πολιτικών, καταλήγει πως δεν υπάρχει μονοσήμαντη απάντηση, καθώς εξαρτάται από τους διαθέσιμους πόρους και την οργάνωση ενός φορέα, τη χρονική στιγμή, την επιμέρους μονάδα εντός της ίδιας Γενικής Διεύθυνσης (ΓΔ) της Επιτροπής καθώς και μεταξύ ΓΔ (*ibid.*, σελ. 508). Ως παράδειγμα, υπογραμμίζει τη θετική επίδραση του CMPR σε μονάδα της Επιτροπής, η οποία λαμβάνει υπ' όψιν της φακέλους γνωμοδοτήσεων και θέσεων πολιτικής του δικτύου, ενώ συνεργάστηκε και για τη συνδιοργάνωση συνεδρίων σε θεματικές για τις οποίες μετέπειτα χρειάστηκε την παροχή γνωμοδοτήσεων από το δίκτυο (Tatham, 2008, σελ. 590). Σε κάθε περίπτωση, ο Tatham βρίσκει ότι τα δίκτυα και οι ενώσεις δεδομένου ότι γνωρίζουν «με ποιον να έρθουν σε επαφή» προσφέρουν πρόσβαση στην Επιτροπή, κάτι που συνιστά ένα από τα σημαντικότερα πλεονεκτήματά τους,³²⁸ ιδίως για περιφέρειες που έχουν μικρό μέγεθος (π.χ. Ελλάδα, Σλοβενία) και που δύσκολα θα μπορούσαν να την εξασφαλίσουν με ίδια μέσα (Tatham, 2008, σελ. 508-509). Συνεπώς, κατά τον ίδιο, ενδεχομένως η επίδραση των υπερεθνικών δικτύων και οργανισμών να εμφανίζεται sporadική και ίσως ασταθής, εν τούτοις, θα πρέπει να ληφθεί υπ' όψιν.

Περαιτέρω, ο Tatham (2008, σελ. 509) βρίσκει ότι τα δίκτυα και οι οργανισμοί μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως εργαλεία από κάποιες περιφέρειες για την παράκαμψη της εθνικής διοίκησης του κράτους-μέλους προέλευσής τους και την προώθηση της ατζέντας τους στην ευρωπαϊκή αρένα. Ο ίδιος βρίσκει ότι η προσπάθεια άσκησης επιρροής από τις περιφερειακές αρχές στην Επιτροπή μέσω ευρωπαϊκών δικτύων και οργανισμών καθώς και μέσω Γραφείων αντιπροσώπευσης είναι περισσότερο αποδοτική κατά τα αρχικά στάδια (διαμόρφωση) του κύκλου δημόσιας πολιτικής (Tatham, 2008, σελ. 511). Αντίθετα, μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου οι υποεθνικές αρχές έχουν καλύτερες πιθανότητες να μεταβάλουν μία ήδη διαμορφωμένη θέση της Επιτροπής, ενώ η δραστηριοποίηση και παρουσίαση της θέσης/αιτήματός τους κατά τις εργασίες του Συμβουλίου συνιστά μια επίσης αποτελεσματική (αν και ριψοκίνδυνη δεδομένων των ισορροπιών που πρέπει να τηρηθούν με τις εθνικές αρχές) ενέργεια προώθησης των συμφερόντων τους (*ibid.*). Όπως επισημαίνει, τα έξι κανάλια αδιαμεσολάβητης κινητοποίησης των υποεθνικών αρχών στην ενωσιακή αρένα μπορούν να χρησιμοποιηθούν και συμπληρωματικά.

Με βάση τη συζήτηση που προηγήθηκε, στον Πίνακα 13 συνοψίζεται η τυπολογία των τριών τύπων υποεθνικής κινητοποίησης με σκοπό την εμβάθυνση της ανάλυσης

328. Γνώρισμα που επισημαίνεται και από τους Bomberg και Peterson (1998, σελ. 229).

(μίκρο και μάκρο επίπεδο) και την ευρύτερη κάλυψη των χαρακτηριστικών γνωρισμάτων τους. Όπως προκύπτει, οι τρεις τύποι κινητοποίησης διαφοροποιούνται ως προς την αφετηρία που εκκινούν (εξευρωπαϊστική διάσταση), τη θεσμική στόχευση, τα κίνητρα και τα κανάλια πρόσβασης. Οι ομοιότητες αφορούν τους δρώντες αντιπροσώπευσης ως τους φορείς που αναπτύσσουν την κινητοποίηση, ενώ συνδέονται επίσης και με το χαρακτήρα, τη φύση, τους πόρους, το χρονικό ορίζοντα, τη στρατηγική και τις σχέσεις της με τους εθνικούς δρώντες. Επίσης, οι ομοιότητες καταδεικνύουν την απουσία στεγανών μεταξύ των τριών τύπων κινητοποίησης. Η συνεργατική κινητοποίηση εμφανίζει περισσότερες ομοιότητες με τη ρυθμιστική, αν και μεταξύ των βασικών κινήτρων της δεν αποκλείεται και η αναζήτηση χρηματοδοτικών κεφαλαίων.

Πίνακας 13: Βασικά χαρακτηριστικά τύπων κινητοποίησης και κανάλια δράσης

Χαρακτηριστικά	Υποεθνική κινητοποίηση		
	Χρηματοδοτική	Ρυθμιστική	Συνεργατική
Διάσταση	Από την κορυφή προς τη βάση (top-down)	Από τη βάση προς τα πάνω (bottom-up)	Οριζόντια (horizontal)
Δρώντες	Υποεθνικές αρχές	Υποεθνικές αρχές	Υποεθνικές και εθνικές αρχές
Θεσμική στόχευση (αποδέκτες)	Επιτροπή	Συμβούλιο, Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Άσκηση επιρροής σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων δημόσιων πολιτικών για: α) περιττίχιση ισχύος, β) δυναμική ενίσχυση	Σύνολο υποεθνικών αρχών, ΕτΠ, ενδεχομένως Επιτροπή
Κίνητρα	Άντληση κεφαλαίων	Συμβούλιο, Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ΕτΠ, Γραφεία αντιπροσώπευσης, δίκτυα και οργανισμοί	Εκμάθηση πολιτικής, μεταφορά τεχνογνωσίας, (πιθανή) άντληση κεφαλαίων
Μάκρο-προσέγγιση Κανάλια πρόσβασης	Επιτροπή, Γραφεία αντιπροσώπευσης, δίκτυα, οργανισμοί και όμιλοι (ΕΟΕΣ)	ΕτΠ, δίκτυα, οργανισμοί και όμιλοι (ΕΟΕΣ)	ΕτΠ, δίκτυα, οργανισμοί και όμιλοι (ΕΟΕΣ)
Χαρακτήρας κινητοποίησης	Ανελαστικός (νομικές δεσμεύσεις)	Ελαστικός (ευκολία εξόδου)	Ελαστικός (ευκολία εξόδου)
Φύση κινητοποίησης	Αντίδραση (reactive)	Προδραστική (proactive)	Αντίδραση (reactive)
Σύνδεση με ΠΕΔ	Διασύνδεση πολιτικών αρένων, άσκηση αρμοδιοτήτων σε πολλαπλά επίπεδα εξουσίας, περιορισμός μονοπωλίου ισχύος εθνικών δρώντων σε διαδικασίες πολιτικής		

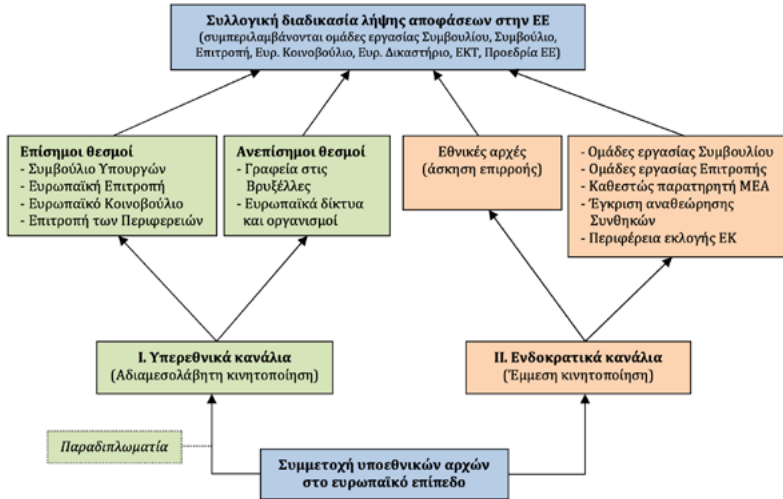
Μίκρο-προσέγγιση	Πόροι και ικανότητες	Ηγεσία, ανθρώπινοι πόροι	Ηγεσία, ανθρώπινοι πόροι, σημαντικά κεφάλαια	Ηγεσία, ανθρώπινοι πόροι, περιορισμένα κεφάλαια
	Χρονικός ορίζοντας δράσης	Βραχυ-μεσοπρόθεσμος	Μεσο-μακροπρόθεσμος	Μεσο-μακροπρόθεσμος
	Στρατηγική υλοποίησης	Ατομική/συνεργασία	Ατομική/συνεργασία	Συνεργασία
	Σχέση με εθνικές αρχές*	Παράκαμψη, συνεργασία	Παράκαμψη, συνεργασία, σύγκρουση	Παράκαμψη, συνεργασία

*Η παράκαμψη μπορεί να βρίσκεται είτε σε αρμονία με το πλαίσιο πολιτικής που διαμορφώνεται από τις εθνικές αρχές, είτε να εκφράζει ουδετερότητα, ενίοτε όμως να είναι σε δυσαρμονία. Ειδικότερα, ο Tatham (2010, σελ. 77-78) επισημαίνει ότι η παράκαμψη συνιστά φαινόμενο παραδιπλωματίας (paradiplomacy), που αφορά αντιπροσώπευση υποεθνικών συμφερόντων είτε άνευ οποιασδήποτε αλληλεπίδρασης με τις εθνικές αρχές του κράτους προέλευσης ή σε συνεννόηση μαζί τους. Κατά συνέπεια, η παραδιπλωματία και η παράκαμψη διαφοροποιούνται ως προς το περιεχόμενο. Η δε συνεργασία έχει εξ' ορισμού συνεργατικό χαρακτήρα
 Πηγή: Tatham, (2008, σελ. 498-499· 2010)· Callanan και Tatham (2014)· Tatham και Bauer (2014)· Έπεξεργασία συγγραφέα.

Επιπλέον, η συζήτηση συνοψίζεται και στο Σχήμα 5 όπου αναπαριστώνται οι διάλογοι πρόσβασης των υποεθνικών θεσμών στο υπερεθνικό επίπεδο εξουσίας. Εν προκειμένω, η αφετηρία βρίσκεται στο υποεθνικό επίπεδο με κατάληξη στο ενωσιακό. Η μεν αριστερή πλευρά (πράσινη σκίαση) συνδέεται με την αδιαμεσολάβητου από εθνικές αρχές τύπου κινητοποίησης, περιλαμβάνει τα υπερεθνικά κανάλια κινητοποίησης και εμφανίζει όψεις παραδιπλωματίας.

Τα κανάλια διακρίνονται σε επίσημα (Συμβούλιο, Επιτροπή, Κοινοβούλιο και ΕτΠ) και ανεπίσημα (Γραφεία Βρυξελλών και ευρωπαϊκά δίκτυα και οργανισμούς). Στη δεξιά πλευρά του σχήματος (πορτοκαλί σκίαση) αναπαριστώνται τα ενδοκρατικά κανάλια όπου η πρόσβαση επιχειρείται με τη μεσολάβηση των εθνικών αρχών. Εν προκειμένω, η κινητοποίηση εστιάζει είτε στην άσκηση επιρροής στις εθνικές αρχές προκειμένου αυτές να μεταφέρουν τα αιτήματα στο υπερεθνικό επίπεδο, είτε στην από κοινού συνεργασία μαζί τους στο πλαίσιο εργασιών θεσμικών οργάνων της ΕΕ (Συμβούλιο, Επιτροπή, Μόνιμη Ειδική Αντιπροσωπεία-ΜΕΑ) και διαδικασιών πολιτικής (διασκέψεις για αναθεώρηση Συνθηκών, εκλογική περιφέρεια ευρωβουλευτών). Επισημαίνεται ότι η συμμετοχή εθνικών δρώντων μέσω των υπερεθνικών διαύλων δεν αποκλείεται υπό την αίρεση της ισότιμης και συνεργατικού τύπου εμπλοκής τους στον τύπο κινητοποίησης που αναπτύσσεται συναφώς.

Σχήμα 5: Δίαυλοι κινητοποίησης υποεθνικών αρχών στην ενωσιακή αρένα πολιτικής



Πηγή: Προσαρμογή από Tatham (2008, σελ. 498, 2010)· Hooghe (1995) και επεξεργασία συγγραφέα.

4.4 Προϋποθέσεις δραστηριοποίησης

4.4.1 Ενδογενείς παράγοντες: Σχέσεις με εθνικές αρχές και θεσμική ικανότητα

Σχέσεις κέντρου-περιφέρειας

Το πλαίσιο που διαμορφώνει τη σχέση μεταξύ κεντρικής κυβέρνησης από τη μια πλευρά και τοπικών και περιφερειακών θεσμών από την άλλη συνιστά παράγοντα που επηρεάζει τις ευκαιρίες υποεθνικής κινητοποίησης στην ενωσιακή αρένα πολιτικής. Αν το πλαίσιο είναι απαγορευτικό η κινητοποίηση καθίσταται δύσκολη. Σύμφωνα με τους Bomberg και Peterson (1998, σελ. 234), η υπερεθνική επιρροή που μπορεί να ασκήσουν οι υποεθνικές αρχές των διαφόρων κρατών-μελών της ΕΕ στους ενωσιακούς θεσμούς εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις σχέσεις που έχουν διαμορφωθεί μεταξύ των ιδίων και των εθνικών αρχών διοίκησης. Ομοίως, ο Kölling (2015, σελ. 86) επισημαίνει ότι το εγχώριο επίπεδο εξουσίας θέτει το γενικότερο πλαίσιο στη συμμετοχή των υποεθνικών θεσμών σε ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Έπειτα, οι Marks et al. (1996b, σελ. 62) βρίσκουν ότι η απευθείας κινητοποίηση των υποεθνικών αρχών στις Βρυξέλλες συνδέεται γραμμικά με το εύρος των αρμοδιοτήτων που ασκούν αλλά και την ύπαρξη τυχόν διαφωνιών/συγκρούσεων που σοβούν με τις εθνικές αρχές: όσο αυξάνονται και

οι δύο παράμετροι το ενδεχόμενο κινητοποίησής τους καθίσταται περισσότερο πιθανό.

Η σημασία του εθνικού περιβάλλοντος που πλαισιώνει θεσμικά τους δρώντες επισημαίνεται από τους Benz και Eberlein (1999) στη μελέτη τους για την ΠΕΔ και τις αλληλεπιδράσεις των θεσμικών δρώντων. Οι ίδιοι, εξετάζοντας τις περιπτώσεις περιφερειών και περιφερειών-πόλεων της Γερμανίας και της Γαλλίας, επισημαίνουν ότι οι συνθήκες που επικρατούν στο εγχώριο θεσμικό επίπεδο είναι σημαντικές καθώς μπορεί άλλοτε να διευκολύνουν και ενίοτε να εμποδίζουν τις διαδικασίες της ΠΕΔ. Την ίδια άποψη σχετικά με τη σημασία του εγχώριου πλαισίου διακυβέρνησης και τη θέση των θεσμών στα επιμέρους επίπεδα συμερίζονται και οι Roller και Sloat (2002, σελ. 69) διερευνώντας τις περιπτώσεις κινητοποίησης Καταλωνίας και Σκωτίας, αντίστοιχα.

Από μια άλλη οπτική, σημαντικές διαφοροποιήσεις παρατηρούνται στον τρόπο αξιοποίησης των ενδοκρατικών καναλιών μεταξύ υποεθνικών θεσμών από διαφορετικές χώρες, στοιχείο που απορρέει από την αρχιτεκτονική διακυβέρνησης του κράτους-μέλους προέλευσης.³²⁹ Κατά τη Börzel (2002b, σελ. 232), η επιλογή της ενδοκρατικής συμμετοχής των περιφερειών στην ενωσιακή αρένα εξουσίας και η συνεπαγόμενη συνεργασία μεταξύ κεντρικών αρχών και περιφερειών μπορεί να αναπροσδιορίσει την ισορροπία στις σχέσεις μεταξύ τους. Από την άλλη πλευρά, η ίδια συγγραφέας επισημαίνει ότι, ενώ η επιλογή της κινητοποίησης των περιφερειών μέσω ενδοκρατικών διαύλων μπορεί να συνεισφέρει στην αποτελεσματική υλοποίηση ευρωπαϊκών πολιτικών, ενέχει και κινδύνους που σχετίζονται με τον περιορισμό της διαφάνειας και της λογοδοσίας. Εν προκειμένω, συμβάλλει στην περιθωριοποίηση των περιφερειακών κοινοβουλευτικών σωμάτων, ενισχύοντας παράλληλα τάσεις διασύνδεσης/διαπλοκής στο πλαίσιο των διαδικασιών πολιτικής (interlocking politics) που αναπτύσσονται μεταξύ εθνικών και περιφερειακών αρχών εντός του ευρωπαϊκού συστήματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης Börzel (2002b, σελ. 233).

Σύμφωνα με τους Bomberg και Peterson (1998, σελ. 234), προσδιοριστικός παράγοντας της ισχύος των υποεθνικών αρχών στο ενωσιακό επίπεδο συνιστά σε μεγάλο βαθμό η συνολική διαμόρφωση των σχέσεων στο εγχώριο επίπεδο, πέραν της θεσμικής τους θέσης και των αρμοδιοτήτων που ασκούν. Περαιτέρω, οι ίδιοι προτείνουν την οικοδόμηση συμμαχιών μεταξύ τους προκειμένου να επιχειρήσουν (αποτελεσματικά) να επηρεάσουν τις ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Μάλιστα, όπως επισημαίνουν, πολλές σημαντικές αποφάσεις που επηρεάζουν τις υποεθνικές αρχές λαμβάνονται σε κανάλια επικοινωνίας που δεν υπάρχει επίσημη αντιπροσώπευση. Ως εκ τούτου, οι αρχές μπορούν να επηρεάσουν τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων μέσω άτυπων διαύλων,

329. Σύμφωνα με την Hooghe (1995, σελ. 184), τα γερμανικά κρατίδια λειτουργούσαν με συλλογική στρατηγική, ενώ οι περιφέρειες του Βελγίου ακολουθούσαν ατομική στρατηγική εκπροσώπησης στον ενωσιακό πολιτικό στίβο. Π.χ., τα πρώτα συμμετείχαν με κοινό παρατηρητή στη ΜΕΑ της Γερμανίας στο Συμβούλιο, ενώ δύο από τις τρεις βελγικές περιφέρειες εμφανίζονταν με δικό τους παρατηρητή στην αντίστοιχη ΜΕΑ του Βελγίου.

έχοντας προηγουμένως οικοδομήσει συνασπισμούς υπεράσπισης των συμφερόντων τους μεταξύ τους (Bomberg and Peterson, 1998, σελ. 234). Επιπρόσθετα, η διακυβερνητική φύση της ενωσιακής διαδικασίας λήψης αποφάσεων, πολλές εκ των οποίων επηρεάζουν τις υποεθνικές αρχές, συνεπάγεται ότι οι τελευταίες «θα πρέπει να δουλέψουν σε συνεργασία με την κυβέρνηση» (ibid.), είτε η συνεργασία περιλαμβάνει θεσμοποιημένες μορφές (στο πλαίσιο λειτουργίας επιτροπών, καθιερωμένων συναντήσεων κ.τ.λ., π.χ., Γερμανία) είτε όχι (π.χ. ΗΒ, Ελλάδα).

Ο de Rooij (2002, σ. 449) τονίζει ότι η αξιοποίηση των ευκαιριών στο ευρωπαϊκό επίπεδο συναρτάται με το εθνικό πλαίσιο διακυβέρνησης. Ειδικότερα, επισημαίνει ότι πτυχές όπως η συγκέντρωση (αντί αποκέντρωση) αρμοδιοτήτων ή/και η (σχετική) αδύναμη θέση ισχύος των υποεθνικών αρχών επηρεάζουν καταλυτικά το αποτέλεσμα της υπερεθνικής δράσης τους. Έτσι, υπενθυμίζει ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση δύναται να προκαλεί διαφορετικές συνέπειες για τους δήμους στα διάφορα κράτη-μέλη της ΕΕ, δεδομένου του μοντέλου διακυβέρνησης που ακολουθείται (ενιαία vs ομόσπονδα κράτη).

Θεσμική και διοικητική ικανότητα

Η Hooghe (1995, σελ. 179) υποστηρίζει ότι η κινητοποίηση των υποεθνικών δρώντων στην ευρωπαϊκή αρένα αναμένεται στο βαθμό που συντελείται μεταφορά αρμοδιοτήτων από το εθνικό επίπεδο στο αντίστοιχο ενωσιακό. Ο βασικός λόγος συνδέεται με την εκ του σύνεγγυς παρακολούθηση των διαδικασιών πολιτικής που καταλήγουν να διαμορφώνουν το περιεχόμενο δημόσιων πολιτικών που, τελικά, οι αρχές θα κληθούν να εφαρμόσουν. Η προσπάθεια συνδιαμόρφωσης του περιεχομένου των πολιτικών με τη συμπερίληψη των προτιμήσεις των υποεθνικών αρχών περιορίζει τα κόστη προσαρμογής και συμμόρφωσης για τις ίδιες. Από μια άλλη οπτική, η Noferini (2012) μελετώντας την περίπτωση της Ισπανίας βρίσκει ότι οι διαφορές στη διοικητική ικανότητα των περιφερειακών δρώντων επηρεάζουν τη φύση της υποεθνικής κινητοποίησης.

Όπως υποστηρίζει η Hooghe (1995, σελ. 184), η λειτουργική αξιοποίηση των θεσμοθετημένων ευρωπαϊκών και ενδοκρατικών καναλιών επικοινωνίας καθολικά, δηλαδή από όλες τις υποεθνικές αρχές των χωρών-μελών της ΕΕ συνιστά ζητούμενο, καθώς λίγες αρχές εκμεταλλεύονται τους σχετικούς διαύλους. Έτσι, κατά τη Hooghe (1995, σελ. 184), οι περιφέρειες που έχουν ισχυρή θέση στη θεσμική αρχιτεκτονική της χώρας προέλευσής τους (π.χ. Βέλγιο, Γερμανία) είναι σε πλεονεκτικότερη θέση για να αξιοποιήσουν τους θεσμοθετημένους διαύλους επικοινωνίας με το υπερεθνικό επίπεδο.³³⁰ Το ίδιο γνώρισμα (δηλαδή χαρακτηριστικά θεσμικής ισχύος όπως αυτονομία, πόροι, αρμοδιότητες) φέρουν και οι υποεθνικοί δρώντες που καταφέρνουν να αξιοποιήσουν τα θεσμοθετημένα ενδοκρατικά κανάλια επικοινωνίας (Hooghe, 1995, σελ. 184).³³¹

Περαιτέρω, ο Goldsmith (1993) επισημαίνει ότι οι μικροί δήμοι, λόγω των διοικητικών

330. Την ίδια παρατήρηση κάνουν και οι Bomberg και Peterson (1998, σελ. 231).

331. Η Hooghe (1995) αναφέρεται κυρίως στους υποεθνικούς δρώντες του Βελγίου και της Γερμανίας.

αδυναμιών τους, είναι λιγότερο πιθανό να επωφεληθούν από συγχρηματοδοτούμενα ευρωπαϊκά προγράμματα και, έτσι, διατηρούν όμοιες πιθανότητες να αναπτύξουν ενδιαφέρον για τα ευρωπαϊκά θέματα, ακόμη και σε ό,τι αφορά την ανάπτυξη περισσότερο ήπιων μορφών κινητοποίησης όπως οι αδελφοποιήσεις (Goldsmith, 1993, σελ. 692).

4.4.2 Εξωγενείς παράγοντες: κίνητρα και προσδοκώμενες ωφέλειες

Ένα σημαντικό στοιχείο για τις υποεθνικές αρχές είναι ο τρόπος με τον οποίο η ΕΕ παρεμβαίνει στις αρμοδιότητές τους, δεδομένου ότι οι τελευταίες συνδέονται και με το εγχώριο πολιτειακό σύστημα διοίκησης. Γενικά, δεν υπάρχει ένα ευρύτερο πλαίσιο για την υποεθνική διακυβέρνηση στην ΕΕ (Marks et al., 2002, σελ. 15).

«Προβολή» προτιμήσεων και επιδίωξη άσκησης επιρροής

Η ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση συνιστά την πιο απαιτητική μορφή υπερεθνικής δράσης για τις υποεθνικές αρχές. Ακόμη και στην περίπτωση ύπαρξης διαθέσιμων πόρων (οικονομικών και ανθρώπινων) η αποτελεσματικότητα της κινητοποίησης δεν είναι εξασφαλισμένη. Όπως υπενθυμίζει ο Tatham (2008, σελ. 494), η αντιπροσώπευση συμφερόντων δεν είναι συνώνυμη με την άσκηση επιρροής: η πρώτη είναι αναγκαία συνθήκη για τη δεύτερη αλλά όχι και ικανή ταυτόχρονα για να επιφέρει αποτελέσματα.

Σύμφωνα με τους Marks et al. (2002, σελ. 13), τα Γραφεία των Βρυξελλών υπηρετούν ποικίλους σκοπούς σε συνάρτηση με την ισχύ και τις φιλοδοξίες των υποεθνικών αρχών που αντιπροσωπεύουν. Οι περισσότερο ισχυρές περιφέρειες στοχεύουν στην άσκηση επιρροής σε πολιτικές διαδικασίες (ρυθμιστική κινητοποίηση) στην ΕΕ, στοιχείο που επιβεβαιώνει την παραδοχή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης σχετικά με την σύνδεση των αρένων πολιτικής σε επίπεδα εξουσίας άνω (υπερεθνικό) και κάτω (υποεθνικό) του εθνικού (ibid.).

Οι Marks et al. (1996b, σελ. 62) υποστηρίζουν ότι η πιθανότητα λήψης χρηματοδοτικών κεφαλαίων δεν συνιστά δελεαστικό κίνητρο για τις υποεθνικές αρχές για την ίδρυση Γραφείου αντιπροσώπευσης στις Βρυξέλλες. Οι ίδιοι (Marks et al., 2002, σελ. 10) αναφέρουν ότι οι πόροι που διαθέτουν οι υποεθνικές αρχές στο εγχώριο επίπεδο οριοθετούν τις φιλοδοξίες δραστηριοποίησής τους στην Ευρώπη. Έτσι, τα Γραφεία που αντιπροσωπεύουν ισχυρές περιφέρειες αναμένεται να εστιάζουν στη ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση (άσκηση επιρροής) σε σύγκριση με όσα αντιπροσωπεύουν τοπικές αρχές και αδύναμες περιφέρειες. Εν τούτοις, τονίζουν ότι υπάρχουν Γραφεία τοπικών αρχών που επίσης επιχειρούν να ασκήσουν επιρροή σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Τα εν λόγω Γραφεία αντιπροσωπεύουν ενώσεις τοπικών αρχών (ibid., σελ. 13), καθιστώντας πρακτικά το διαχωρισμό τους στη βάση της τοπικής ή περιφερειακής αρχής αντιπροσώπευσης μη χρηστική. Την εν λόγω παρατήρηση κάνουν και οι Callanan και Tatham

(2014) υιοθετώντας μεθοδολογικά την ίδια γραμμή εμπειρικής έρευνας σχετικά με τη διάκριση των υποεθνικών αρχών σε ισχυρές και αδύναμες, συμπεριλαμβάνοντας, όπως ήδη επισημάνθηκε, στις ισχυρές περιφέρειες και τις ενώσεις τοπικών αρχών.

Τα Γραφεία στις Βρυξέλλες δεν αποτελούν καθοριστικούς δρώντες στη θεσμική αρχιτεκτονική της ΕΕ. Εν τούτοις, οι Marks et al. (2002, σελ. 14) υποστηρίζουν ότι, στο βαθμό που το ενδιαφέρον των πολιτικών διεργασιών συνδέεται με πεδία πολιτικών όπως η πολιτική συνοχής, η περιβαλλοντική και η κοινωνική πολιτική, τότε, σύμφωνα με την έρευνά τους, δεδομένων και των αρμοδιοτήτων των υποεθνικών αρχών στα εν λόγω πεδία, αναμένεται τα Γραφεία να στοχεύσουν στη συμμετοχή τους σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων (ibid., σελ. 14).

Οι Marks et al. (2002, σελ. 15) καταλήγουν ότι όσο μεγαλύτερο και επαρκέστερα χρηματοδοτούμενο είναι ένα Γραφείο στις Βρυξέλλες τόσο περισσότερο πιθανό είναι να θέσει ως στόχο την άσκηση πολιτικής επιρροής (ρυθμιστική κινητοποίηση). Επίσης, οι περιφέρειες που διαθέτουν εξουσίες στο εγχώριο σύστημα διακυβέρνησης εστιάζουν περισσότερο στη ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση, ομοίως και τα Γραφεία των ενώσεων των τοπικών αρχών διοίκησης (ibid.).

Συνολικά, στην έρευνα τους οι Marks et al. (2002, σελ. 2) αναφέρουν δέκα δράσεις τις οποίες υλοποιούν τα Γραφεία που αντιπροσωπεύουν υποεθνικές αρχές. Βάσει της έρευνάς τους, κατά σειρά σημαντικότητας οι δράσεις περιλαμβάνουν:

1. Λήψη πληροφοριών σχετικά με χρηματοδοτικές ευκαιρίες.
2. Λήψη πληροφοριών σχετικά με επικείμενη νομοθεσία ενδιαφέροντος.
3. Ανταπόκριση σε αιτήματα πληροφόρησης ή βοήθειας της περιφέρειας.
4. Διασύνδεση επιμέρους ομάδων της περιφέρειας και ενωσιακών θεσμών.
5. «Προβολή» των θέσεων της περιφέρειας σε δρώντες που εμπλέκονται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.
6. Βελτίωση της υφιστάμενης γνώσης της περιφέρειας για την ΕΕ.
7. Άσκηση επιρροής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην ΕΕ που ευνοεί τα συμφέροντα της περιφέρειας.
8. Ανάπτυξη σχέσεων με άλλους περιφερειακούς ή τοπικούς αντιπροσώπους.
9. Καλύτερη πληροφόρηση της περιφέρειας επί θεμάτων ΕΕ στις Βρυξέλλες.
10. Απόκτηση μεγαλύτερης επιρροής των περιφερειών ευρύτερα στις ενωσιακές διαδικασίες πολιτικής.

Από μια άλλη οπτική προσέγγιση, οι Tatham και Bauer (2014) υποστηρίζουν ότι οι υποεθνικές αρχές κινητοποιούνται στις Βρυξέλλες όχι μόνο για να αποκομίσουν οφέλη μέσω της άσκησης επιρροής στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων αλλά και για να αμυνθούν υπερασπιζόμενες την ισχύ τους. Έτσι, επιδιώκουν να κάμψουν την ενωσιακή διείσδυση σε καθ' ύλην (και τόπο) αρμοδιότητες, προβάλλοντας αιτήματα για μεγαλύτερο έλεγχο

αναφορικά με τη διάχυση αρμοδιοτήτων στο υπερεθνικό πεδίο (ibid., σελ. 1382).

Αναζήτηση χρηματοδοτικών κεφαλαίων

Η διάσταση της ΕΕ που απασχολεί κυρίως τις τοπικές και περιφερειακές αρχές είναι η πρόσβαση σε οικονομικές ενισχύσεις.³³² Ο λόγος έγκειται στο ότι αυτή συνιστά το βασικό πλεονέκτημα εμπλοκής με τα ευρωπαϊκά θέματα, δεδομένου ότι η ΕΕ εστιάζει στην άσκηση (ανα)διανεμητικών (π.χ. πολιτική συνοχής) και ρυθμιστικών (π.χ. περιβαλλοντική πολιτική) λειτουργιών (John, 2000, σελ. 879). Εκτός όμως από τους διαρθρωτικούς πόρους υπάρχουν και άλλα κεφάλαια που διαθέτει η ΕΕ και είναι εξίσου σημαντικά παρ' ότι το απόλυτο μέγεθός είναι κατά πολύ μικρότερο. Ειδικά οι πόροι που αποδίδονται απευθείας από την Επιτροπή στους δρώντες, παρακάμπτοντας την ανάμιξη εθνικών αρχών, επιτρέπουν την ανάπτυξη νοοτροπίας επιχειρηματικού χαρακτήρα (entrepreneurial behaviour) από τις υποεθνικές αρχές (John, 2000, σελ. 881).

Τα κίνητρα κινητοποίησης των δρώντων μπορεί να διαφέρουν από χώρα σε χώρα, άλλοτε έχοντας θετική χροιά (κινητοποίηση για προσπορισμό οφέλους) και άλλοτε αρνητικό περιεχόμενο (χρηματοδότηση μέτρων πολιτικής για αποφυγή διοικητικών προστίμων από την ΕΕ). Για παράδειγμα, Ισπανία και Ελλάδα εμφανίζουν χαμηλή περιβαλλοντική συμμόρφωση και συχνές παραβιάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, σε αντίθεση με την Αυστρία όπου υπάρχει κοινωνική περιβαλλοντική συνείδηση και η συμμόρφωση με τις ενωσιακές προδιαγραφές για την προστασία του περιβάλλοντος είναι υψηλή. Σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το 2014 καταγράφηκαν 334 παραβιάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, με την Ελλάδα να φέρει τον υψηλότερο αριθμό καταγεγραμμένων παραβάσεων (34), την Ισπανία να ακολουθεί (30 παραβιάσεις), ενώ η Αυστρία παρουσίασε σχετικά χαμηλό αριθμό παραβιάσεων (12) και, επομένως, υψηλό βαθμό περιβαλλοντικής συμμόρφωσης.³³³ Οι περισσότερες παραβιάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας αφορούσαν τη διαχείριση απορριμμάτων και τη διαχείριση υδάτινων πόρων, τομείς όπου συντρέχει περίπτωση κατά τόπο αρμοδιότητας για τις υποεθνικές αρχές.³³⁴ Εν προκειμένω, η κινητοποίηση για ενίσχυση της χρηματοδότησης υποεθνικών πολιτικών με σκοπό τη συμμόρφωση με το κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ και σε πρακτικό επίπεδο την αποφυγή προστίμων αιτιολογεί δράσεις υπερεθνικής κινητοποίησης.

Περαιτέρω, σύμφωνα με τη Mazey (1994, σελ. 133), η ενίσχυση των οικονομικών πόρων και της πολιτικής νομιμοποίησης των γαλλικών περιφερειακών αρχών παρείχαν το κίνητρο για την άρθρωση των περιφερειακών συμφερόντων στο ενωσιακό επίπεδο εξουσίας. Σε πρώτη φάση, σύμφωνα με την ίδια, ήταν οι πόροι των διαρθρωτικών

332. Στοιχείο που επισημαίνουν και οι Peters και Pierre (2002, σελ. 7).

333. <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm> (πρόσβαση: 5.12.2015).

334. Σχετικά με την εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα, βλ. ενδεικτικά: Κρεμλής (2007)· Καραγεώργου (2007)· Κουφάκη (2007)· Ράντος (2007).

ταμείων αυτοί που προσέλκυσαν τους περιφερειακούς δρώντες (πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές ελίτ) στην υπερεθνική αρένα, όμως η σημασία για την παραμονή τους αντικατοπτρίζεται στην προσπάθεια άσκησης επιρροής στις Βρυξέλλες. Επιπλέον, από την πλευρά των γαλλικών εθνικών αρχών υπήρχε στήριξη ιδίως σε προσπάθειες χρηματοδοτικής κινητοποίησης των περιφερειών, όμως πάντοτε στο πλαίσιο της συνταγματικής υπεροχής του κέντρου έναντι των υποεθνικών δρώντων.

Δικτύωση, μεταφορά και διάχυση γνώσης

Η δικτύωση των θεσμών δεν εμφανίζεται αποκομμένη από τη συζήτηση γύρω από τα εργαλεία κινητοποίησης των υποεθνικών θεσμών. Έτσι, οι αναφορές διαθλώνται είτε μέσα από τα Γραφεία αντιπροσώπευσης και τις δυνατότητες που αυτά έχουν για συμμετοχή σε δίκτυα, είτε μέσω των ισχυρών περιφερειών και της συμμετοχής τους σε υπερεθνικές οργανώσεις, είτε τέλος, μέσω των ενώσεων των υποεθνικών αρχών. Εν προκειμένω, η δικτύωση συνδέεται πρωτίστως με σκοπούς άσκησης επιρροής στα ενωσιακά όργανα και δευτερευόντως υπάρχουν αναφορές για ήπιας μορφής δράσεις (αδελφοποιήσεις, ανταλλαγή τεχνογνωσίας κ.τ.λ.).

Ο John (2000, σελ. 887-889) αναφέρει τρεις τακτικές τυπικής εκπροσώπησης των υποεθνικών αρχών στο υπερεθνικό επίπεδο: α) μέσω συμμετοχής σε οργανισμούς αντιπροσώπευσης όπως το CEMR, η CLRAE η IULA και η AER, β) μέσω υπερεθνικών δικτύων (Eurocities, CPMR), και γ) μέσω της Επιτροπής των Περιφερειών. Συναφώς, υπογραμμίζει ότι, παρ' ότου οι οργανισμοί αντιπροσώπευσης επιτελούν σημαντικό ρόλο σε προσπάθειες άσκησης επιρροής, έχουν προκύψει ενδείξεις ότι σώματα όπως το CEMR δεν είναι πάντοτε αποτελεσματικά, κυρίως εξ' αιτίας διαφωνιών στην υιοθέτηση κοινής στρατηγικής αλλά και ανταγωνισμών μεταξύ τους (John, 2000, σελ. 887-888).³³⁵

Πάντως, από τα μέσα της δεκαετίας του 2000 και έπειτα, ένας νέος τύπος υποεθνικής κινητοποίησης έχει αναδυθεί στην ενωσιακή αρένα, λαμβάνοντας τη μορφή του Ευρωπαϊκού Ομίλου Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ). Πρόκειται για την πλέον θεσμοποιημένη μορφή κινητοποίησης «συνεργατικού» (co-operative) τύπου με κριτήριο το κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας. Ο σκοπός της ίδρυσης των ΕΟΕΣ είναι η προαγωγή της πολυεπίπεδης συνεργασίας μεταξύ –κυρίως– τοπικών, περιφερειακών και (από το 2013) εθνικών αρχών για την από κοινού διαχείριση ενωσιακών πολιτικών σε χωρική (εδαφική) κλίμακα. Συναφώς, η Nadalluti (2013) υποστηρίζει ότι ο ΕΟΕΣ επιβεβαιώνει την πολυεπίπεδη φύση λειτουργίας της ΕΕ μέσω δράσεων που πραγματοποιούνται σε διασυνοριακό επίπεδο κρατών-μελών, ενδυναμώνοντας τις υποεθνικές αρχές διακυβέρνησης. Στην πλευρά της κριτικής για την αποτελεσματικότητα των ΕΟΕΣ, τα εμπειρικά ευρήματα του Engl (2016) δείχνουν ότι, παρά την πρόοδο στις νομικές πτυχές ανάπτυξης των ΕΟΕΣ, οι πιθανότητες της θεσμικής διασυνοριακής ολοκλήρωσης παραμένουν

335. Ο John (2000, σελ. 887) επισημαίνει την ανταγωνιστική φύση CEMR και CLRAE.

περιορισμένες δεδομένης του (αρχιτεκτονικά στενού) σχεδιασμού των ομίλων σε συνδυασμό με την περιορισμένη συμμετοχή των δρώντων σε αυτούς.

4.5 Ευρήματα υποεθνικής κινητοποίησης

Το ζήτημα της αδιαμεσολάβητης υποεθνικής κινητοποίησης έχει απασχολήσει την ακαδημαϊκή βιβλιογραφία. Νεώτερες μελέτες εξετάζουν ενδελεχώς την υποεθνική δραστηριοποίηση, τις μορφές που αυτή λαμβάνει, τα κανάλια επικοινωνίας που χρησιμοποιούνται και, τελικά, τα παραγόμενα αποτελέσματα.³³⁶

Συναφώς έχει επισημανθεί και αναδειχθεί η προσπάθεια άσκησης επιρροής των υποεθνικών δρώντων, ιδίως των περιφερειακών αρχών, στις ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων (Marks, 1992' Morata, 1992' Goldsmith, 1993' 1994' Mazey, 1994' Jeffery, 1996a, 2000' Hooghe and Marks, 1997' John, 2000' Keating and Hooghe, 2006' Keating, 2008b' Tatham, 2012' Brusis, 2014' Swenden and Bolleyer, 2014' Colino et al., 2014). Το μεγαλύτερο μέρος των μελετών εστιάζει στον τύπο της ρυθμιστικής κινητοποίησης, η οποία αναπτύσσεται κυρίως μέσω των Γραφείων αντιπροσώπευσης (π.χ. Marks et al., 2002' Greenwood, 1997, 2003, 2011' Beyers et al., 2015), καθώς και μέσω υπερεθνικών δικτύων και οργανισμών (Donas and Beyers, 2013). Συναφώς, αναδεικνύεται και η δυνατότητα των Γραφείων για ανάπτυξη συνεργατικών μορφών δράσης (Marks et al., 2002). Η χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση συνδέεται με τη δυνατότητα λήψης συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής (Hooghe, 1995' Bomberg and Peterson, 1998) λαμβάνοντας τον χαρακτήρα διαμεσολαβούμενης (από εθνικές αρχές) κινητοποίησης.

Οι Marks et al. (2002, σελ. 15) εστιάζοντας στα Γραφεία αντιπροσώπευσης επισημαίνουν ότι δεν έχουν τυπικού χαρακτήρα αρμοδιότητες και, επομένως, η επίδραση που δύνανται να ασκήσουν θα έχει ήπιο και «ελαστικό» χαρακτήρα. Όπως αναφέρουν, το ύψος της δαπάνης Γραφείων ισχυρών περιφερειών (Γερμανίας, Βελγίου, Αυστρίας και ορισμένων αυτόνομων κοινοτήτων της Ισπανίας) ανερχόταν σε περίπου 447.000 ευρώ κατά μέσο όρο, ενώ το αντίστοιχο ύψος Γραφείων τοπικών αρχών άγγιζε περίπου τις 200.000 ευρώ (Marks et al., 2002, σ. 11).

Περαιτέρω, οι ίδιοι βρίσκουν διαφορές στον τύπο των Γραφείων αντιπροσώπευσης μεταξύ περιφερειακών και τοπικών αρχών. Ειδικότερα, αναφέρουν ότι τα αυτοτελή Γραφεία προέρχονται από τις πιο ισχυρές ευρωπαϊκές περιφέρειες, διαθέτοντας

336. Ενδεικτικά, αναφέρονται οι μελέτες των: Goldsmith και Klausen (1997)' Bourne (2003)' Moore (2007, 2008)' Quittkat και Kotzian (2011)' Greenwood (2011)' Knodt et al. (2011)' Callanan (2012)' Donas και Beyers (2013)' Nadalutti (2013)' Tatham (2008, 2010, 2011, 2013, 2014)' Beyers και Donas (2014)' Callanan και Tatham (2014)' Jensen et al. (2014)' Tatham και Bauer (2014)' Tatham και Thau (2014)' Beyers et al. (2015).

έκταση περίπου 1.000 τετραγωνικών μέτρων (2002, σελ. 12).³³⁷ Αντίθετα, τα Γραφεία που αντιπροσωπεύουν περισσότερες περιφέρειες εμφανίζουν περισσότερα αδύναμα σημεία (*ibid.*). Επίσης, αναφέρουν ότι τα γερμανικά κρατίδια (Länder) και οι αυτόνομες κοινότητες (Comunidades Autónomas) της Ισπανίας διαθέτουν δικό τους Γραφείο (Marks et al., 2002, σελ. 12). Έπειτα, Γραφεία που αντιπροσωπεύουν περισσότερες της μίας τοπικές αρχές εστιάζουν περισσότερο στην άσκηση πολιτικής επιρροής, συγκριτικά με Γραφεία που αντιπροσωπεύουν μεμονωμένες τοπικές αρχές (*ibid.*). Περαιτέρω, οι ίδιοι (Marks et al., 2002, σελ. 15) υπολογίζουν ότι τα Γραφεία αντιπροσώπευσης των γερμανικών περιφερειακών αρχών στελεχώνονταν από περίπου 120 άτομα με πλήρη απασχόληση και τα αντίστοιχα ισπανικά με περίπου 145 άτομα. Συγκριτικά, οι ίδιοι αναφέρουν ευρήματα προηγούμενης έρευνας, η οποία βρίσκει ότι οι μόνιμες αντιπροσωπείες των μεγαλύτερων κρατών-μελών της ΕΕ στελεχώνονταν από 30-40 περίπου υπαλλήλους σε συνδυασμό και με άτομα για υποστηρικτικές εργασίες. Έτσι, συμπεραίνουν ότι οι συνολικοί πόροι που αφιερώνουν οι υποεθνικές αρχές διοίκησης για την αντιπροσώπευσή τους στην ΕΕ είναι συγκρίσιμοι με αυτούς των εθνικών αρχών (Marks et al., 2002, σελ. 15).

Κατά την Hooghe (1995, σελ. 192), οι υποεθνικές αρχές που συγκεντρώνουν τις υψηλότερες πιθανότητες κινητοποίησης είναι οι περιφερειακές αρχές έναντι των (λιγότερων πιθανοτήτων) των τοπικών αρχών, οι εύπορες έναντι όσων διαθέτουν λιγότερους πόρους και όσες διατηρούν σημαντική ισχύ στο εγχώριο σύστημα διακυβέρνησης.³³⁸ Η Hooghe (1995) διαπιστώνει μια αντίστροφη σχέση μεταξύ της πρόσβασης στα κανάλια επικοινωνίας και των δυνατοτήτων που αυτά προσφέρουν κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων (σελ. 192). Κατά την Hooghe (1995, σελ. 191), ο εγχώριος (επίσημος) διάυλος επικοινωνίας μοιάζει περισσότερο αποτελεσματικός για τις θεσμικά αδύναμες υποεθνικές αρχές.

Περαιτέρω, η Hooghe (1995, σελ. 193-194) προσεγγίζει το μέλλον της υποεθνικής κινητοποίησης ως παίγνιο δύο δρώντων που συναρτάται με τις στρατηγικές που αναπτύσσουν αφ' ενός οι υποεθνικές αρχές και αφ' ετέρου η Επιτροπή. Σύμφωνα με την ίδια, έκαστες πλευρές αντιμετωπίζουν διλήμματα. Η μεν Επιτροπή αντιμετωπίζει το δίλημμα σχετικά με το αν θα πρέπει να υποστηρίξει την πολιτική ενδυνάμωση των υποεθνικών αρχών στο ενωσιακό επίπεδο αποδυναμώνοντας, παράλληλα, την ισχύ των εθνικών αρχών των κρατών-μελών, έχοντας, όμως, υπ' όψιν ότι μια ανεξάρτητη και ισχυρή πολιτική παρουσία των υποεθνικών αρχών μπορεί να οδηγήσει σε περαιτέρω πολιτικό έλεγχο της ίδιας, αποδυναμώνοντας την ισχύ της και οδηγώντας τελικά στην (απευκταία) ενδυνάμωση των εθνικών δρώντων (Hooghe, 1995, σελ. 193). Οι δε υποεθνικές αρχές αντιμετωπίζουν το δίλημμα να επιχειρήσουν να κάνουν χρήση της πολιτικής τους ισχύος, αποδεχόμενες παράλληλα τον κίνδυνο να αποδυναμώσουν τον πλέον προβάσιμο στις ίδιες ενωσιακό θεσμό (Επιτροπή) προς όφελός τους ή, εναλλακτικά, να

337. Καταλωνία, Χώρα των Βάσκων, North-Rhine Westphalia.

338. Χαρακτηριστικά η Hooghe (1995) αναφέρει το παράδειγμα των βελγικών ή των γερμανικών αρχών έναντι των ελληνικών (σελ. 192).

περιοριστούν στο ρόλο του λειτουργικού συνεργάτη της Επιτροπής, βελτιώνοντας την πρόσβαση σε αυτή μέσω των ενδοκρατικών διαύλων, αποδεχόμενες, όμως, την ανισοκατανομή ευκαιριών αντιπροσώπευσης (*ibid.*, σελ. 194). Σύμφωνα με την Hooghe (1995, σελ. 194) μεσο-μακροπρόθεσμα η συμμαχία μεταξύ Επιτροπής και υποεθνικών αρχών δεν είναι βιώσιμη.

Εστιάζοντας στο ρόλο των υποεθνικών αρχών του Ηνωμένου Βασιλείου (ΗΒ) κατά την περίοδο που προηγήθηκε της διακυβερνητικής διάσκεψης της Συνθήκης του Άμστερνταμ και αξιοποιώντας το πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, οι John και McAteer (1998) εξετάζουν τα όρια της δράσης που μπορεί να αναπτύξουν οι τοπικές και περιφερειακές αρχές, αναζητώντας ενδείξεις προώθησης των προτιμήσεων τους ακόμη και σε μία διαδικασία αφορά τη μεταβολή Συνθήκης της ΕΕ. Οι ίδιοι τελικά καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση προσφέρει περισσότερες ευκαιρίες επιτυχούς εμπλοκής στις υποεθνικές αρχές αναφορικά με διαδικασίες υλοποίησης δημοσίων πολιτικών παρά με διαδικασίες αναθεώρησης Συνθηκών και οικοδόμησης θεσμών (John and McAteer, 1998, σελ. 122).

Ο de Rooij (2002) εστιάζοντας στο τοπικό επίπεδο διοίκησης υποστηρίζει ότι η δυνατότητα υπερεθνικής κινητοποίησης παρέχει στους δήμους ευκαιρίες όπως: α) ισχυρότερη και επίσημη χαρακτήρα θέση στην ευρωπαϊκή αρένα, π.χ. μέσω θεσμών όπως η ΕτΠ, β) πρόσβαση σε διαρθρωτικούς πόρους της ΕΕ, διευκολύνοντας την απευθείας επικοινωνία με πολιτικούς δρώντες στο ευρωπαϊκό επίπεδο, και γ) συμμετοχή τους σε ενώσεις δήμων και άτυπα δίκτυα πολιτικής που δραστηριοποιούνται στην υπερεθνική αρένα, επιτρέποντας την οικοδόμηση σχέσεων με άλλους δρώντες και την επιδίωξη ικανοποίησης των τοπικών συμφερόντων (de Rooij, 2002, σελ. 450).

Η αποτελεσματική επιδίωξη των συμφερόντων στο ενωσιακό επίπεδο δεν είναι πάντοτε δεδομένη για τις τοπικές και περιφερειακές αρχές. Όπως έχει επισημανθεί, η μεγάλη ποικιλία των υποεθνικών δρώντων τείνει να εμποδίζει παρά να διευκολύνει τα συμφέροντα ακόμη και ισχυρών δρώντων όπως τα γερμανικά κρατίδια (Jeffery, 1996, σελ. 73). Στην περίπτωση της Αυστρίας, ο Morass (1996, σελ. 92) επισημαίνει το πλεονέκτημα που διαθέτουν οι υποεθνικές αρχές (κρατίδια/Länder) της χώρας μαζί με τις αντίστοιχες της Γερμανίας και του Βελγίου αναφορικά με τις ισχυρότερες ευκαιρίες για κινητοποίηση στο υπερεθνικό πεδίο, όντας βασιζόμενες στο νομικό καθεστώς που απολαμβάνουν. Ο ίδιος δεν εντοπίζει ισχυρές ενδείξεις ωφελειών από τις προσπάθειες άσκησης επιρροής ιδιαίτερα προς την Επιτροπή και την ΕτΠ. Εν τούτοις, τονίζει ότι οι εν λόγω διάλογοι συγκροτούν, πρωτίστως, συμβολικού χαρακτήρα πολιτικούς πόρους.

Οι Knodt et al. (2011) συμφωνούν ως προς το ότι οι διοικητικοί και οικονομικοί πόροι που διαθέτει μια τοπική/περιφερειακή αρχή για να κινητοποιηθεί αποτελεσματικά στο υπερεθνικό πεδίο είναι απαραίτητοι. Προσθέτουν, όμως, ότι το κλειδί για μια επιτυχή κινητοποίηση δεν βρίσκεται τόσο στο μέγεθος των διαθέσιμων πόρων όσο στην ικανότητα των υποεθνικών θεσμών να κομίζουν προτάσεις και επιχειρήματα που κινούνται

προς στην ίδια κατεύθυνση με τα αντίστοιχα των ενωσιακών θεσμών (Knodt et al., 2011, σελ. 362). Με άλλα λόγια, υποστηρίζουν ότι οι δρώντες που κινούνται με διαφορετική ατζέντα από την αντίστοιχη των ενωσιακών θεσμών θα μπορούσαν να τεθούν στο περιθώριο έως ότου το περιεχόμενο των προτάσεων τους «εναρμονιστεί» με την κατεύθυνση των προτάσεων των θεσμών της ΕΕ.

Σύμφωνα με τα ευρήματα της μελέτης των Callanan και Tatham (2014, σελ. 198-199) οι ισχυροί υποεθνικοί δρώντες (περιφέρειες και ενώσεις τοπικών αρχών διακυβέρνησης)³³⁹ εστιάζουν στη ρυθμιστική κινητοποίηση, ενώ οι αδύναμοι (περιφέρειες, ενώσεις τοπικών αρχών διακυβέρνησης και μεμονωμένες τοπικές αρχές)³⁴⁰ στοχεύουν στη χρηματοδοτική κινητοποίηση. Οι τελευταίοι, προκειμένου να υπερβούν τις αδυναμίες τους συνεργάζονται με υπερεθνικά δίκτυα (όπως το CPMR) στοχεύοντας στον επηρεασμό νομοθετικών πρωτοβουλιών της ΕΕ (ibid., σελ. 199). Επίσης, παρ' ότι δεν αποκλείεται η ταυτόχρονη εμφάνιση των δύο τύπων κινητοποίησης, οι Callanan και Tatham (2014, σελ. 200) βρίσκουν ενδείξεις αρνητικής συσχέτισης μεταξύ χρηματοδοτικής και ρυθμιστικής κινητοποίησης.³⁴¹

Σύμφωνα με τους ίδιους, οι ισχυροί υποεθνικοί δρώντες επιλέγουν να κινητοποιούνται για την προώθηση των συμφερόντων τους είτε μέσω του Συμβουλίου των Υπουργών της ΕΕ, είτε μέσω του εθνικού καναλιού επικοινωνίας, είτε μέσω της συνεργασίας τους με την κυβέρνηση.³⁴² Οι μεμονωμένες και αδύναμες τοπικές και περιφερειακές αρχές επιλέγουν τη συλλογική δράση μέσα από ενώσεις και οργανισμούς (διεθνείς ή και εγχώριας φύσης) προκειμένου να αξιοποιήσουν σημεία πρόσβασης της ΕΕ κυρίως για ρυθμιστικού χαρακτήρα δράσεις (Callanan and Tatham, 2014, σελ. 192). Συναφώς, οι Bomberg και Peterson (1998, σελ. 231) βρίσκουν ότι οι ισχυρές υποεθνικές αρχές κινητοποιούνται στο πλαίσιο των ομάδων εργασίας του Συμβουλίου και της Επιτροπής και ορισμένες φορές στις συνόδους του Συμβουλίου Υπουργών της ΕΕ, ενώ οι πιο αδύναμες αρχές βασίζονται περισσότερο σε άτυπες πρακτικές και στην οικοδόμηση συμμαχιών.

Περιγράφοντας τη σχέση που αναπτύσσεται μεταξύ εθνικών και υποεθνικών αρχών στο πλαίσιο της υποεθνικής κινητοποίησης, οι Callanan και Tatham (2014, σελ. 194) αναδεικνύουν τρεις διαφορετικές μορφές συσχέτισης (στρατηγικές): α) *συνεργασία*

339. Οι περιφέρειες που διαθέτουν νομοθετική ισχύ, ευρεία δημοσιονομική αυτονομία, στελεχώνονται από επαρκές προσωπικό και συμμετέχουν σε εγχώριες διαδικασίες λήψης αποφάσεων, ενώ ως ισχυρές ενώσεις τοπικών αρχών νοούνται όσες διαθέτουν επαρκή χρηματοδότηση και προσωπικό, πολιτικούς πόρους (νομιμοποίηση), πρόσβαση στη γνώση, π.χ. κατοχή τεχνογνωσίας, καθώς και παρουσία σε fora συζητήσεων από κοινού με τις εθνικές αρχές (Callanan and Tatham, 2014, σελ. 190).

340. Αντίστοιχα, περιλαμβάνουν τις υπόλοιπες περιφέρειες καθώς και τις ενώσεις αρχών τοπικής διακυβέρνησης που στερούνται τους πόρους που διαθέτουν οι αντίστοιχες ισχυρές.

341. Ο συντελεστής συσχέτισης (r) έλαβε τιμή: -0,31. Αντίθετα, όπως θα φανεί στο 5^ο κεφάλαιο, η χρηματοδοτική και η συνεργατική κινητοποίηση μπορεί να εμφανίζονται ταυτόχρονα, καθώς η δεύτερη (συνεργατική) ενίοτε συμπεριλαμβάνει στους σκοπούς της την πρώτη (χρηματοδοτική).

342. Χαρακτηριστικά, αναφέρεται η περίπτωση των γερμανικών κρατιδίων (Länder) (Jeffery, 1996a).

(co-operation), η οποία ορίζεται ως από κοινού προσπάθεια των αρχών για επίτευξη κοινών στόχων, β) *παράκαμψη* (bypassing), η οποία υποδηλώνει έλλειψη επικοινωνίας και αλληλεπίδρασης μεταξύ τους, και γ) *σύγκρουση* (conflict), η οποία συνιστά ειδικότερη υποκατηγορία της παράκαμψης και αφορά αυτόνομη κινητοποίηση των υποεθνικών αρχών για την επίτευξη μη συμβατών στόχων με τις εθνικές πολιτικές του κράτους προέλευσης. Οι ίδιοι βρίσκουν ότι η *συνεργασία* είναι η επικρατούσα στρατηγική μεταξύ εθνικών δρώντων (υπουργεία) και ισχυρών υποεθνικών θεσμών, η *παράκαμψη* συνδέεται με τη σχέση που αναπτύσσεται μεταξύ εθνικών αρχών και αδύναμων υποεθνικών θεσμών, ενώ δεν εντοπίζουν περίπτωση κατά την οποία η σύγκρουση να συνιστά κυρίαρχη μορφή σχέσης μεταξύ τους (Callanan and Tatham, 2014, σελ. 200-201).

Αναφορικά με την επιλογή διαύλου επικοινωνίας και στρατηγικής δράσης, προς την ίδια κατεύθυνση των Callanan και Tatham (2014) βρίσκονται και οι εμπειρικές ενδείξεις του Kölling (2015, σελ. 71), ο οποίος, μελετώντας³⁴³ την περίπτωση της συμμετοχής των περιφερειών της Ισπανίας (Comunidades Autónomas) στο υπερεθνικό πεδίο εξουσίας, βρίσκει ότι το εγχώριο πεδίο διακυβέρνησης είναι αυτό που θέτει το πλαίσιο για τη συμμετοχή τους στις ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων λειτουργώντας ως ο βασικός διάλογος για την άμεση εμπλοκή τους. Ο συγγραφέας υπενθυμίζει ότι το ενδοκρατικό κανάλι επικοινωνίας συναντάται και στην περίπτωση της Γερμανίας όπου τα ομοσπονδιακά κρατίδια (Länder) επιλέγουν να συμμετέχουν στις ευρωπαϊκές υποθέσεις μέσω των εγχώριων κοινοβουλίων (Bundesrat). Αναφορικά με την επιλογή στρατηγικής των ισπανικών περιφερειών, ο Kölling (2015) βρίσκει ότι η στρατηγική παράκαμψης των εθνικών αρχών από τις υποεθνικές δεν χαρακτηρίζεται από όψεις σύγκρουσης, αλλά εκδηλώνεται με συνεργασία μεταξύ τους, επιβεβαιώνοντας εν πολλοίς τα ευρήματα των Callanan and Tatham (2014).

Ο John (2000, σελ. 888) επισημαίνει ότι η ίδρυση Γραφείων αντιπροσώπευσης συνιστά ένα είδος παραδιπλωματίας υπό την έννοια μίας τουλάχιστον συμβολικής παρουσίας των υποεθνικών αρχών εκτός εθνικών συνόρων. Ο ίδιος αναφέρει ότι οι τοπικές αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου διατηρούσαν τα περισσότερα Γραφεία τουλάχιστον μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1990, αναγνωρίζοντας παράλληλα την κυριαρχία της κεντρικής κυβέρνησης. Στη Γερμανία τα Γραφεία συνδέθηκαν με τη βούληση των κρατιδίων να σχηματίσουν έναν συνασπισμό ως απάντηση στη μεταβολή της φύσης των διακυβερνητικών σχέσεων που προκαλούνταν από τη διαδικασία λήψης αποφάσεων για τις ευρωπαϊκές πολιτικές (Jeffery, 1996a) στελεχώνοντας τα γενναιόδωρα με ανθρώπινο δυναμικό (John, 2000, σελ. 888). Στη Γαλλία, η λειτουργία των Γραφείων απόκτησε περισσότερο συμβολική παρά ουσιαστική σημασία, αντανακλώντας τη φιλοδοξία των αρχών για εμπλοκή με τις ευρωπαϊκές υποθέσεις (ibid.).

Ο διαχωρισμός ανάμεσα στο Βορρά της ΕΕ και στο Νότο κάνει την εμφάνισή του

343. Η μελέτη του εστιάζει σε δύο πεδία πολιτικής: συνοχή και αγροτικό τομέα.

στην περίπτωση των Γραφείων αντιπροσώπευσης. Σύμφωνα με τον John (2000, σελ. 888), οι υποεθνικές αρχές των χωρών (χώρες του Βορρά της ΕΕ), που δόμησαν τις γραφειοκρατίες τους με βεμπεριανά κριτήρια (γνώση, επαγγελματισμός, σύστημα καριέρας κτλ.), εμφανίζονται περισσότερο πρόθυμες να ιδρύσουν Γραφείο αντιπροσώπευσης, σε σχέση με τις αρχές των χωρών που δημιούργησαν τη δική τους γραφειοκρατία βάσει πελατειακών δικτύων και οι οποίες επιλέγουν αντί της επίσημης/τυπικής εκπροσώπησης τις άτυπες και ανεπίσημες επαφές. Επιπλέον, οι οικονομικοί πόροι των τελευταίων εμφανίζονται περιορισμένοι, λειτουργώντας αποτρεπτικά για την ίδρυση Γραφείου.

Μεταξύ άλλων ερευνητών (Börzel, 1999, 2005· Hooghe et al., 2010· Jensen, 2014· Jensen et al., 2014· Hooghe and Marks, 2003· Palard, 1993· Scherpereel, 2007), μία εναλλακτική διάσταση της υποεθνικής κινητοποίησης παρέχουν οι Tatham και Bauer (2014, σελ. 1382), επισημαίνοντας ότι οι διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της αποκέντρωσης έχουν προκαλέσει τη διάχυση αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης τόσο προς τα επάνω (upwards), ήτοι στο υπερεθνικό (ενωσιακό) επίπεδο, όσο και προς τα κάτω (downwards), στο υποεθνικό πεδίο. Οι ίδιοι υποστηρίζουν ότι σε πολλές περιπτώσεις η διαδικασία εμβάθυνσης της ενοποίησης συνεπάγεται την αποδυνάμωση των τοπικών και περιφερειακών αρχών, καθώς ενωσιακές αρμοδιότητες εισβάλλουν σταδιακά στο υποεθνικό πεδίο αφαιρώντας ισχύ από τους κατά τόπο θεσμούς.³⁴⁴ Οι συγγραφείς, διευρύνοντας τη λογική της κινητοποίησης, τη συνδέουν με την προσπάθεια ελέγχου, προστασίας και «περιτείχισης» (ring-fencing) των αρμοδιοτήτων των υποεθνικών αρχών από τον κίνδυνο διάχυσής τους στο ενωσιακό επίπεδο. Αρμοδιότητες που παρουσιάζουν αντίστοιχο κίνδυνο είναι όσες εμφανίζουν υψηλό βαθμό αλληλοεπικάλυψης μεταξύ υποεθνικού και υπερεθνικού επιπέδου και αποτελούν εξευρωπαϊσμένα πεδία πολιτικών με περιφερειακό χαρακτήρα.³⁴⁵

Σύμφωνα με τους Tatham και Bauer (2014), οι υποεθνικές αρχές αντιδρώντας στην ανωτέρω πτυχή της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης κινητοποιούνται στο υπερεθνικό πεδίο, ιδίως κατά την περίοδο των διακυβερνητικών διασκέψεων που προηγούνται των μεταρρυθμίσεων των Συνθηκών, προκειμένου να «περιτείχισουν» τις αρμοδιότητες τους. Η εν λόγω κινητοποίηση έχει ως αφετηρία την ΕΕΠ και επέφερε σημαντικές αλλαγές κυρίως στις συνθήκες του Μάαστριχ και της Λισσαβώνας (ibid., σελ. 1382). Όπως αναφέρουν, η συνεισφορά τους κάθε φορά θεσμοποιούνταν είτε μέσω διαδικασιών είτε μέσω οργάνων, όπως η σταδιακή ενίσχυση της ΕτΠ,³⁴⁶ το δικαίωμα συμμετοχής των αρ-

344. Αποτέλεσμα που και η Bourne (2003) επισημαίνει. Πάντως η αποδυνάμωση μπορεί να μην σκόπιμη και να εμφανίζει ασύμμετρα αποτελέσματα δεδομένων των διαφορών στην κατανομή αρμοδιοτήτων των κρατών-μελών. Ενίοτε, μπορεί να είναι και αποτέλεσμα στρατηγικής των κεντρικών κυβερνήσεων προκειμένου να ενισχύσουν τη θέση τους (Tatham and Bauer, 2014, σελ. 1369).

345. Π.χ. οι τομείς περιβάλλοντος, μεταφορών ή αγροτικής πολιτικής (Tatham and Bauer, 2014).

346. Σχετικά με τη θεσμική ενίσχυση της ΕτΠ μετά τη Λισσαβώνα βλ. Tatham (2014).

χών στις διαπραγματεύσεις του Συμβουλίου³⁴⁷ και ο επαναπροσδιορισμός της αρχής της επικουρικότητας με την προσθήκη του δικαιώματος προσφυγής στο Δικαστήριο της ΕΕ σε περίπτωση παραβίασης της αρχής (ibid., σελ. 1382).³⁴⁸

4.6 Σύνοψη

Η πρόσβαση των υποεθνικών θεσμών στην υπερεθνική αρένα εξουσίας γίνεται μέσω τυπικών και άτυπων καναλιών επικοινωνίας, που είτε ελέγχονται από τις εθνικές κυβερνήσεις είτε παρέχουν τη δυνατότητα για αδιαμεσολάβητη επικοινωνία του υποεθνικού με το υπερεθνικό επίπεδο εξουσίας, επιτρέποντας την ανάπτυξη φαινομένων παραδιπλωματίας.

Η ΕΕ προσφέρει σημαντικά κίνητρα ανάπτυξης υποεθνικής κινητοποίησης παρέχοντας οφέλη (και) στους υποεθνικούς δρώντες, επιβεβαιώνοντας το ρόλο της ως «παραθύρου ευκαιρίας». Οι ευκαιρίες αντικατοπτρίζονται σε δυνατότητες λήψης χρηματοδοτικών πόρων, ενεργής συμμετοχής σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων και εκμάθησης πολιτικών και διάχυσης βέλτιστων πρακτικών. Οι προϋποθέσεις δραστηριοποίησης συνδέονται ιδιαίτερα με παράγοντες που αφορούν τη θέση ισχύος (με όρους αρμοδιοτήτων και πόρων) των υποεθνικών θεσμών στο σύστημα διακυβέρνησης της χώρας προέλευσης τους. Έτσι, υποεθνικές αρχές που προέρχονται από ομοσπονδιακά ή και αποκεντρωμένα συστήματα διακυβέρνησης εμφανίζονται περισσότερο δραστήριες στο υπερεθνικό πεδίο δράσης απ' ό,τι οι αντίστοιχες αρχές που ανήκουν σε συστήματα διακυβέρνησης που τείνουν προς ενιαία, συγκεντρωτικού τύπου οργάνωση. Δευτερευόντως, μπορεί να συνδέονται και με την οικονομική ευρωστία των θεσμών. Σε κάθε περίπτωση, η θεσμική και διοικητική ικανότητα συνιστά προσδιοριστικό παράγοντα για την ανάπτυξη υποεθνικής κινητοποίησης.

347. Δυνατότητα που επιδίωξαν με επιτυχημένη κινητοποίηση οι υποεθνικές αρχές του Βελγίου και της Γερμανίας (Tatham and Bauer, 2014, σελ. 1369). Ειδικά σε ό,τι αφορά την ΕτΠ, οι Tatham και Bauer (2014, σελ. 1380) βρίσκουν ότι οι υποεθνικές αρχές επιχειρούν να αξιοποιήσουν το εν λόγω θεσμικό κανάλι κινητοποίησης προκειμένου να περτεϊχίσουν τις αρμοδιότητές τους και να αποφύγουν τη διάχυση των τελευταίων στο υπερεθνικό επίπεδο.

348. Ήδη από το 1995 η ΕτΠ ζητούσε τη θεσμοθέτηση του δικαιώματος προσφυγής στο Δικαστήριο της ΕΕ (Γεωργούλη, 1997, σελ. 172).

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ: ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ

Έχει υποστηριχθεί ότι η ενωσιακή αρένα πολιτικής επηρεάζει τις σχέσεις κέντρου-περιφέρειας σε σημείο που διαρρηγγύνει «την απομόνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και των δύο επιπέδων» μειώνοντας «την εξάρτησή της από το κεντρικό κράτος» (Σπανού, 2001, σελ. 69). Στο παρόν κεφάλαιο επιχειρείται η εμπειρική διερεύνηση της απευθείας κινητοποίησης των ελληνικών τοπικών και περιφερειακών αρχών στην ΕΕ.³⁴⁹ Εν προκειμένω, αναζητώνται απαντήσεις σχετικά με το βαθμό που οι εγχώριοι τοπικοί και περιφερειακοί θεσμοί έχουν καταφέρει να «παρακάμψουν» το ενιαίο και (παραδοσιακά) συγκεντρωτικό κεντρικό κράτος, επιχειρώντας την απευθείας, αδιαμεσολάβητη επικοινωνία και δράση με ευρωπαϊκούς θεσμούς ως συνέχεια διαδοχικών κυμάτων διοικητικών μεταρρυθμίσεων κατά την περίοδο 1986-2013.

5.1 Διασύνδεση πολιτικών αρένων και θεσμική εξωστρέφεια

Η διαχρονική επιδίωξη εκσυγχρονισμού των εγχώριων τοπικών και περιφερειακών θεσμών και οι διαδοχικές προσπάθειες ενίσχυσης της θεσμικής και διοικητικής ικανότητας τους, σε συνδυασμό με την επισήμανση του Jeffery (1996a, σελ. 186) ότι:

«εάν το υποεθνικό επίπεδο διοίκησης κατέχει εγχωρίως αρμοδιότητες σε συγκεκριμένα πεδία δημόσιας πολιτικής, τότε αναμένεται [θα πρέπει] επίσης να έχει και μία αντίστοιχη ικανότητα εξωστρεφούς δράσης... Η κύρια εξωτερική αρένα [όπου βρίσκει εφαρμογή η εν λόγω αρχή] είναι φυσικά η ΕΕ»

υποστηρίζουν την υπόθεση ότι οι εγχώριες μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες αναμένεται να έχουν αυξήσει τις φιλοδοξίες των τοπικών και περιφερειακών αρχών να δράσουν στο υπερεθνικό πεδίο, επιχειρώντας να λειτουργήσουν με εξωστρέφεια ώστε να επωφεληθούν από ευκαιρίες δραστηριοποίησης που προσφέρονται στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Η ανωτέρω επισήμανση του Jeffery (1996a) συνδέεται με την αρχή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης όπου οι αρμοδιότητες διαμοιράζονται σε συνδυασμό με την παραδοχή ότι οι πολιτικές αρένες στα επιμέρους επίπεδα εξουσίας διασυνδέονται δίχως να λειτουργούν στεγανοποιημένα.

Οι αναφορές που εντοπίζονται σχετικά με το φαινόμενο της ελληνικής υποεθνικής κινητοποίησης είναι ελάχιστες, κυρίως με παρατηρήσεις γύρω από τις δυνατότητες (ή μη) των αρχών για κινητοποίηση. Για παράδειγμα, ο Χλέπας (1994, σελ. 354-355) παρατηρεί ότι:

349. Βλ. σχετ. και : Oikonomou (2016a).

«Οι ελληνικοί ΟΤΑ αντιλήφθηκαν σχετικά γρήγορα τις νέες ευκαιρίες που τους προσέφερε η ένταξη της Χώρας μας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, αν και το οπτικό τους πεδίο περιορίστηκε -σε μεγάλο βαθμό- στους τομείς των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων και των επιδοτούμενων «ανταλλαγών» (δηλαδή ταξιδιών). Ως προς τη «θεσμική ζύμωση» στο πλαίσιο της Κοινότητας η παρουσία των ελληνικών ΟΤΑ και της ΚΕΔΚΕ υπήρξε μάλλον υποτονική, ενώ έλλειψαν οι ελληνικές πρωτοβουλίες».

Ο ίδιος αποδίδει την υστέρηση δράσης των αυτοδιοικητικών αρχών στην περιορισμένη διεθνή εμπειρία τους, στο μη ευνοϊκό στρατιωτικό καθεστώς της περιόδου 1967-74 και στην μετέπειτα αγνόησή τους (ibid., σελ. 355). Ο ισχυρισμός σχετικά με τη γρήγορη αντίληψη των ευκαιριών που προσέφερε η ΕΕ από τους ΟΤΑ φαίνεται να επιβεβαιώνεται από τις (ισχυρές) ενδείξεις που παρέχονται στη βάση του πληθωρισμού ίδρυσης νομικών προσώπων που εστίαζαν σε ανάλογους σκοπούς, ήτοι αξιοποίησης ενωσιακών συγχρηματοδοτούμενων δράσεων.

Έπειτα, η Verney (1994) υπογραμμίζει τη δυνατότητα σύναψης σχέσεων αδελφοποίησης που έχουν οι τοπικές αρχές ως αποτέλεσμα των ευκαιριών που προσφέρει η ΕΕ, διευκολύνοντας επαφές που «βοηθούν στη διεύρυνση των οριζόντων των αιρετών συμβούλων» (ibid., σελ. 176). Η ίδια προέβλεπε ότι:

«η βελτίωση της γνώσης σχετικά με έναν πιο ολοκληρωμένο ρόλο που έχουν οι τοπικές αρχές σε άλλες χώρες αναμένεται να έχει μακροπρόθεσμα αποτελέσματα στην πολιτική κουλτούρα των ελληνικών τοπικών αρχών, δυσκολεύοντας κατά πολύ τη συνέχιση του παρόντος περιορισμένου ρόλου τους» (Verney, 1994, σελ. 176).

Οι διαδοχικοί θεσμικοί μετασχηματισμοί στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο είχαν ως στόχο τον εκσυγχρονισμό και τη θεσμική αναβάθμιση των αρχών. Εν προκειμένω, η ΕΕ έχοντας πλαισιώσει και ενθαρρύνει ιδέες, πεποιθήσεις και προσδοκίες λειτουργεί ως πεδίο παροχής ευκαιριών. Τα κίνητρα που προσφέρει συμπεριλαμβάνουν δυνατότητες: α) λήψης χρηματοδοτικών ενισχύσεων, β) άσκησης επιρροής σε ενωσιακά όργανα, και γ) εξωστρεφών συνεργασιών που ευνοούν, μεταξύ άλλων, την ανταλλαγή και διάχυση βέλτιστων διοικητικών πρακτικών. Πρακτικά, αντικατοπτρίζουν την τρισδιάστατη φύση της υποεθνικής κινητοποίησης: «από την κορυφή προς τα κάτω» (top-down) στη χρηματοδοτική της διάσταση, «από τη βάση προς τα επάνω» (bottom-up) στην περίπτωση του ρυθμιστικού χαρακτήρα της και «οριζόντια» (horizontal) στη συνεργατική μορφή της.

5.2 Εκκινώντας «από την κορυφή»: Χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση

Η διάσταση που λαμβάνει το εξευρωπαϊστικό φαινόμενο στη χρηματοδοτική κινητοποίηση είναι «από την κορυφή προς τα κάτω», καθώς, σύμφωνα με τον ορισμό του Radaelli (2003, σελ. 31) και των Börzel και Risse (2006, σελ. 485), οι κανόνες τίθενται στο ενωσιακό επίπεδο και ενσωματώνονται/ασκούν επίδραση στις δημόσιες πολιτικές των εγχώριων δρώντων. Εν προκειμένω είναι η Επιτροπή που θέτει τους κανόνες χρηματοδότησης για επιμέρους ευρωπαϊκά προγράμματα³⁵⁰ και οι υποεθνικές αρχές που τους ενσωματώνουν στην προσπάθεια δραστηριοποίησής τους.

Η παρούσα ενότητα εστιάζει σε εμπειρικά δεδομένα αντλώντας από την περιβαλλοντική πολιτική, η οποία συνιστά ένα εκ των πεδίων δράσης που η ΕΕ χορηγεί άμεσες οικονομικές ενισχύσεις, συνηθέστερα με τη μορφή συγχρηματοδότησης. Το εν λόγω πεδίο παρεμβάσεων δημόσιας πολιτικής έχει επιλεγεί καθ' όσον οι αρμοδιότητες διαμοιράζονται μεταξύ υπερεθνικού, εθνικού, περιφερειακού και τοπικού επιπέδου διακυβέρνησης, υπακούοντας στις παραδοχές του μοντέλου της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Στο εγχώριο επίπεδο οι αρμοδιότητες για το περιβάλλον διαμοιράζονται μεταξύ εθνικών και υποεθνικών αρχών. Σε ό,τι αφορά την κεντρική διοίκηση προτεραιότητές της αποτελούν: «η προστασία της βιοποικιλότητας, η μείωση των επιπτώσεων της ρύπανσης στη δημόσια υγεία και τα οικοσυστήματα, η ορθολογική διαχείριση των φυσικών πόρων λαμβάνοντας υπόψη τις προβλέψεις για τις επιπτώσεις της παγκόσμιας κλιματικής αλλαγής και την υιοθέτηση ενός νέου αναπτυξιακού μοντέλου».³⁵¹ Στους τομείς της περιβαλλοντικής πολιτικής συμπεριλαμβάνονται: η προστασία και παρακολούθηση του φυσικού περιβάλλοντος, η διαχείριση των αποβλήτων και η ανακύκλωση, η προστασία του υδάτινου περιβάλλοντος και η ορθολογική διαχείριση των υδάτινων πόρων, η προστασία από την αέρια ρύπανση, η προστασία από τις δυσμενείς επιπτώσεις της ηχορύπανσης και των ακτινοβολιών, τα συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης κ.τ.λ. Σε επίπεδο δευτεροβάθμιων ΟΤΑ, οι περιβαλλοντικές αρμοδιότητες αφορούν τη διαμόρφωση και εφαρμογή περιβαλλοντικής πολιτικής, τη ρύθμιση και την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και την εφαρμογή των χωροταξικών σχεδίων που έχουν εκπονηθεί και εγκριθεί σε κεντρικό επίπεδο.³⁵²

Στο επίπεδο πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, οι αρμοδιότητες περιβαλλοντικής πολιτικής προβλέπονταν ήδη από τη δεκαετία του 1980. Μεταξύ αυτών ήταν να λαμβάνουν μέτρα για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, να ελέγχουν την τήρηση των διατάξεων που αφορούν τη μόλυνση του περιβάλλοντος και την προστασία του υπόγειου υδάτινου δυναμικού, να αναλαμβάνουν την προστασία και αξιοποίηση των ακτών και των

350. Για επιμέρους ανταγωνιστικά Ευρωπαϊκά προγράμματα, βλ.: Υπουργείο Εσωτερικών (2016β).

351. <http://www.ypeka.gr/el-gr/Περιβάλλον> (πρόσβαση: 16.3.2016).

352. Συναφώς βλ. και: Ακαδημία Αθηνών (2000)· Μακροδημήτρης (1999).

δασικών εκτάσεων της περιοχής αρμοδιότητάς τους, να αξιοποιούν και να εκμεταλλεύονται φυσικούς πόρους, ήπιες μορφές ενέργειας όπως η ηλιακή ή η αιολική ενέργεια και η γεωθερμία (Ανδρονόπουλος και Μαθιουδάκης, 1988, σελ. 187).³⁵³ Οι συναφείς αρμοδιότητες διευρύνθηκαν μέσω των σχετικών προβλέψεων στους κώδικες δήμων και κοινοτήτων. Με άλλα λόγια, η περιβαλλοντική πολιτική αποτελεί κατ' εξοχήν πεδίο πολυεπίπεδης κατανομής αρμοδιοτήτων. Επιπλέον, κατά τη διαδικασία εφαρμογής της, παρέχεται η δυνατότητα υποεθνικής κινητοποίησης στο υπερεθνικό επίπεδο μέσω του ειδικού χρηματοδοτικού εργαλείου της ΕΕ (πρόγραμμα LIFE).

5.2.1 Το πρόγραμμα LIFE

Το χρηματοδοτικό εργαλείο LIFE της Ευρωπαϊκής Επιτροπής συνιστά εργαλείο μέτρησης της χρηματοδοτικής κινητοποίησης των υποεθνικών αρχών στο ενωσιακό επίπεδο με μοναδικά χαρακτηριστικά. Το σημαντικότερο κριτήριο επιλογής του είναι το ότι συνδέεται με ένα πεδίο πολιτικής του οποίου αρμοδιότητες κατανέμονται πολυεπίπεδα μεταξύ υποεθνικού, εθνικού και υπερεθνικού επιπέδου. Επιπρόσθετα, επιτρέπει την αδιαμεσολάβητη επικοινωνία των αρχών με το υπερεθνικό πεδίο και την απευθείας πρόσβασή τους σε ενωσιακά όργανα (Επιτροπή). Περαιτέρω, παρέχει ολιστική εικόνα της υποεθνικής κινητοποίησης καθιστώντας εφικτή τη μέτρηση του εν λόγω τύπου κινητοποίησης, προσφέροντας ενδείξεις για το ύψος των χρηματοδοτήσεων, την κατανομή των δράσεων και τις συνεργασίες των δρώντων.

Θεσμικές πτυχές

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 είχε γίνει παραδεκτό ότι οι δράσεις για το περιβάλλον είχαν πραγματοποιηθεί «κατά τρόπο αποσπασματικό από ένα σύνολο χρηματοδοτικών μέσων μικρής κλίμακας (MEDSPA, NORSPA, ACE, ACNAT)».³⁵⁴ Έτσι, υιοθετήθηκε ένα νέο χρηματοδοτικό μέσο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 1992, το πρόγραμμα LIFE, αντικαθιστώντας τα προηγούμενα χρηματοδοτικά εργαλεία. Έκτοτε, το πρόγραμμα LIFE αποτελεί το βασικό χρηματοδοτικό εργαλείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το περιβάλλον, συγχρηματοδοτώντας έργα περιβαλλοντικής προστασίας, ανάδειξης του φυσικού πλούτου, ανάπτυξης δράσεων για την κλιματική αλλαγή και γενικότερα πρωτοβουλιών που με καινοτόμο τρόπο υποστηρίζουν τη φύση και τη βιοποικιλότητα.

Γενικός στόχος του προγράμματος αποτελεί η ανάπτυξη καθώς και η εφαρμογή, όπου προβλέπεται, της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής και νομοθεσίας. Στο πλαίσιο της υλοποίησής του απαιτήθηκε η ευθυγράμμιση του με στόχους και τις προτεραιότητες

353. Επίσης, βλ. και: Χλέπας (1999).

354. Βλ.: ΕΕ C 138, 1993, σελ. 75.

που καθορίζονταν σε επιμέρους προγράμματα δράσης της ΕΕ για το περιβάλλον.³⁵⁵ Σε διαδικαστικό επίπεδο, κάθε χρόνο η Επιτροπή εκδίδει πρόσκληση για υποβολή προτάσεων που καλύπτουν τις θεματικές συνιστώσες του προγράμματος. Προτάσεις προς χρηματοδότηση μπορούν να υποβάλουν σ' αυτήν απευθείας δρώντες από διάφορες χώρες (ακόμη και εκτός ΕΕ). Μεταξύ αυτών, ευκαιρία προώθησης περιβαλλοντικών δράσεων και συγχρηματοδότησης αντίστοιχων πολιτικών έχουν οι τοπικές και περιφερειακές αρχές, επιβεβαιώνοντας την παραδοχή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης περί διασύνδεσης αρένων πολιτικής (εν προκειμένω υποεθνικής και υπερεθνικής, αδιαμεσολάβητα). Η αρμοδιότητα τελικής επιλογής των προγραμμάτων ανήκει στην Επιτροπή.³⁵⁶ Οι εθνικές αρχές περιορίζονται στο να διαβιβάζουν στην Επιτροπή τις προτάσεις των υποψήφιων προς χρηματοδότηση δράσεων μαζί με τα δικαιολογητικά, ακόμη και στην περίπτωση μη ολοκληρωμένων σχεδίων δράσης.³⁵⁷ Η Επιτροπή παρακολουθεί τακτικά την εφαρμογή των δράσεων μέσω εκθέσεων που καταρτίζονται καθώς και μέσω δειγματοληπτικών επιτόπιων ελέγχων.³⁵⁸

Τα βασικά κριτήρια επιλογής (επιλεξιμότητας)³⁵⁹ των δράσεων του προγράμματος LIFE συνδέονται (διαχρονικά) με: α) το κοινοτικό ενδιαφέρον που παρουσιάζουν και τη σημαντικότητα της συμβολής τους στην εφαρμογή της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής και νομοθεσίας, β) την τεχνική και οικονομική ικανότητα (αξιοπιστία) των συμμετεχόντων, γ) την εφικτότητα των τεχνικών λεπτομερειών τους, της διαχείρισης και της αναμενόμενης σχέσης κόστους/οφέλους που δημιουργούν, καθώς και δ) την υπερεθνική προσέγγισή τους και τις συνεργασίες με άλλους δρώντες από άλλα κράτη-μέλη.

Το πρόγραμμα LIFE δεν συνιστά μέσο για την καθολική επίλυση του συνόλου των περιβαλλοντικών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι υποεθνικές αρχές. Υιοθετώντας όμως τη λογική της «αλλαγής παραδείγματος» στην αντιμετώπιση των συναφών ζητημάτων, το πρόγραμμα μπορεί να συνεισφέρει χρηματοδοτώντας καινοτόμες περιβαλλοντικές δράσεις³⁶⁰. Για παράδειγμα, μπορεί να συμβάλει στον περιορισμό της παραγωγής απορριμμάτων και την ανάδειξη νέων μορφών διαχείρισής τους μέσω ριζοσπαστικών

355. Το έκτο πρόγραμμα δράσης της ΕΕ για το περιβάλλον (ΠΔΠ) μνημονεύεται ρητά στους Κανονισμούς (ΕΚ) 1682.2004 (ΕΕ, L 308) και 614.2007 (ΕΕ, L 149). Στο LIFE+ (2007-2013) η στήριξη της εφαρμογής του βου ΠΔΠ ανάχθηκε σε γενικό στόχο (άρθρο 1 Κανονισμού 614.2007).

356. Η τελική επιλογή των προγραμμάτων LIFE γίνεται βάσει ενδεικτικής ποσόστωσης για τα κράτη, δίχως, όμως, αυτό να αποτελεί απαρέγκλιτο κανόνα. Η επάρκεια του φακέλου υποβολής (τεκμηρίωση πρότασης) αποτελεί το «ύστατο» κριτήριο επιλογής (ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ).

357. Κανονισμοί LIFE και ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

358. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

359. Επισημαίνεται ο ενδεικτικός χαρακτήρας της κατανομής, αφήνοντας μεγάλα περιθώρια ελευθερίας επιλογής προτάσεων έργων στην Επιτροπή στη βάση της πληρότητας των κριτηρίων επιλεξιμότητας των προτάσεων από κράτη που ήδη είχαν καλύψει το μερίδιό της κατανομής τους, μη υποχρεώνοντας την Επιτροπή να αποδεχθεί έργα που δεν συμμορφώνονταν στα κριτήρια (ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ).

360. Σχετικά με εκθέσεις αξιολόγησης του προγράμματος βλ.: European Commission (2010a).

μεθόδων ανακύκλωσης. Έτσι, η προώθηση, π.χ., της καινοτομίας ως κεντρικής επιχειρησιακής λογικής του LIFE (κριτήριο επιλογής) συνιστά εργαλείο υποκατάστασης παραδοσιακών λογικών που εστιάζουν απλά στην αναζήτηση χώρων υγειονομικής ταφής απορριμμάτων (ΧΥΤΑ).³⁶¹ Στον Πίνακα 14 εμφανίζονται τα θεματικά πεδία και οι στόχοι του προγράμματος στις περιόδους εφαρμογής του (1992-2013).

Πίνακας 14: Σύνοψη θεματικών πεδίων και στόχων LIFE 1992-2013

Πρόγραμμα	Θεματικά πεδία – βασικές κατηγορίες δράσεων και ειδικοί στόχοι	Πόροι (κατ' αρχήν ανώτατο όριο 50 % επιλέξιμου κόστους, εξαιρέσεις βάσει πεδίου/δράσης)
LIFE 1992-1995	<ol style="list-style-type: none"> 1. Προώθηση σταθερής, διαρκούς ανάπτυξης και ποιότητας του περιβάλλοντος (40%) 2. Προστασία οικοτόπων και φύσης 45% 3. Διοικητικές δομές και υπηρεσίες για το περιβάλλον 5% 4. Εκπαίδευση, κατάρτιση και ενημέρωση 5% 5. Δράσεις εκτός του κοινοτικού εδάφους 5% 	<ol style="list-style-type: none"> α) συγχρηματοδότηση δράσεων β) επιδότηση επιτοκίων
LIFE 1996-1999	<ol style="list-style-type: none"> 1. Προστασία της φύσης 2. Δράσεις για την εφαρμογή της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής και νομοθεσίας (δράσεις: καινοτομίας, επίδειξης-πληροφόρησης και τεχνικής βοήθειας -με εστίαση στις τοπικές αρχές- καθώς και δράσεις προπαρασκευής: διαχείριση παράκτιων περιοχών, ρευμάτων και υγροτόπων τους, μείωση αποβλήτων, διαχείριση-προστασία υδάτων, επεξεργασία λυμάτων, ατμοσφαιρική ρύπανση) 	Συγχρηματοδότηση έργων
LIFE 2000-2004 (παράταση έως 2006)	<ol style="list-style-type: none"> 1. LIFE-Φύση (47%) (διατήρηση ή αποκατάσταση των φυσικών ενδιαιτημάτων ή/και των πληθυσμών ειδών) 2. LIFE-Περιβάλλον (47%) (βιώσιμη ανάπτυξη στο χωροταξικό σχεδιασμό και στην αξιοποίηση της γης, διαχείριση των υπόγειων και επιφανειακών υδάτων, μείωση των εκπομπών αερίων, ανάπτυξης προϊόντων φιλικών προς το περιβάλλον, ανάπτυξη νέων κοινοτικών περιβαλλοντικών δράσεων 3. LIFE-Τρίτες Χώρες (6%) 	Συγχρηματοδότηση έργων
LIFE+ 2007-2013	<ol style="list-style-type: none"> 1. Φύση και βιοποικιλότητα (εφαρμογή κοινοτικής πολιτικής και νομοθεσίας για τη φύση και τη βιοποικιλότητα) 2. Περιβαλλοντική πολιτική και διακυβέρνηση (καινοτόμες προσεγγίσεις, τεχνολογίες, μέθοδοι και μέσα πολιτικής, υλοποίηση κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής με ιδιαίτερη έμφαση στην υλοποίηση σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, δράσεις παρακολούθησης-εκτίμησης κατάστασης περιβάλλοντος, βελτίωση διακυβέρνησης) 3. Ενημέρωση και επικοινωνία (διάδοση πληροφοριών, ευαισθητοποίηση, εκστρατείες ενημέρωσης, εκπαίδευση) 	<ol style="list-style-type: none"> α) συμφωνίες επιδότησης β) συμβάσεις κρατικών προμηθειών

Πηγή: Κανονισμοί (ΕΟΚ/ΕΚ): 1973.1992 (ΕΕ, L 206)- 1404.1996 (ΕΕ, L 181)- 1655.2000 (ΕΕ, L 192)- 1682.2004 (ΕΕ, L 308)- 614.2007 (ΕΕ, L 149). Το πρόγραμμα LIFE+ συνοδεύτηκε από πολυετές στρατηγικό πρόγραμμα και τα τρία θεματικά πεδία του προγράμματος συνδέθηκαν με εξειδικευμένους (κύριους) στόχους.

Κατανομή πόρων μεταξύ προγραμματικών περιόδων

Τα εμπειρικά δεδομένα του προγράμματος LIFE των προγραμματικών περιόδων

361. Πολύ περισσότερο χώρων ανεξέλεγκτης διάθεσης απορριμμάτων (ΧΑΔΑ), για τους οποίους έχουν εκδοθεί καταδικαστικές αποφάσεις για την Ελλάδα από το Δικαστήριο της ΕΕ. Για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, βλ. σχετ.: Γιαννακούρου, Κρεμλής και Σιουτή (2007).

1992-2013 συλλέχθηκαν από τη βάση δεδομένων της Επιτροπής.³⁶² Όλα τα οικονομικά δεδομένα που αφορούν συνολικά το πρόγραμμα και ειδικότερα την περίπτωση της Ελλάδας χρειάστηκε να μετατραπούν από τρέχουσες σε σταθερές τιμές ώστε να καταστούν συγκρίσιμα διαχρονικά. Για τη μετατροπή τους σε σταθερές τιμές χρησιμοποιήθηκε ως αποπληθωριστής του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος ο δείκτης τιμών καταναλωτή (CPI) του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ/OECD) με έτος βάσης το 2010 (2010=100).³⁶³

Από την έναρξη του προγράμματος LIFE (1992) μέχρι και το 2013 έχουν χρηματοδοτηθεί 4.175 προγράμματα (Πίνακας 15). Η συνολική δαπάνη ανέρχεται σε 5,3 δις ευρώ περίπου, ενώ παρατηρείται πως οι πόροι βαίνουν συνεχώς αυξανόμενοι λαμβάνοντας όμως υπ' όψιν τη σχετική μείωση που είχε επέλθει κατά τη δεύτερη προγραμματική περίοδο. Ο προϋπολογισμός του προγράμματος δεν είναι ιδιαίτερα μεγάλος, αν συγκριθεί με τα μεγέθη του προϋπολογισμού της ΕΕ. Για παράδειγμα, για την περίοδο 2014-2020 το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ προβλέπει την κατανομή περίπου ενός τρις ευρώ, τη στιγμή που η κατανομή του LIFE πλησιάζει τα 3,3 δις ευρώ. Εν τούτοις, η εστίαση των προγραμμάτων σε περιβαλλοντικούς σκοπούς και η συνέργειά τους με άλλα περιβαλλοντικά προγράμματα, π.χ., στο πλαίσιο λειτουργίας των διαρθρωτικών ταμείων, μπορεί να λειτουργήσει προσθετικά στους επιδιωκόμενους στόχους του.

Πίνακας 15: Το πρόγραμμα LIFE σε αριθμούς, περίοδος: 1992-2020

Πρόγραμμα	Περίοδος	Προγράμματα*	Νομική βάση	Προϋπολογισμός**
LIFE I	1992-95	737	Κανονισμός (ΕΚ) 1973/92	968,5
LIFE II	1996-99	875	Κανονισμός (ΕΚ) 1404/96	729,3 (-24,7%)
LIFE III	2000-04, και έως 2006 (παράταση)	1.157	Κανονισμοί (ΕΚ) 1655/00 και 1682/04	1.271,1 (74,2%)
LIVE+	2007-13	1.406	Κανονισμός (ΕΕ) 614/07	2.365,7 (86,1%)
Σύνολο		4.175		5.334,6
LIFE 2014-20	2014-20	-	Κανονισμός (ΕΕ) 1293/13	3.295,1 (39,2%)
Σύνολο		4.175		8.629,7

*Αριθμός. **Εκατ. € (ECU έως 1999), σταθερές τιμές (2010=100). Τα ποσοστά υποδεικνύουν μεταβολή σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο
Πηγές: Κανονισμοί LIFE και επεξεργασία στοιχείων βάσης δεδομένων LIFE (πρόσβαση: 27.02.2015).

362. <https://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm> (πρόσβαση: 27.02.2015).

363. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?querytype=view&queryname=221#> (πρόσβαση: 12.03.2015).

5.2.2 Χρηματοδοτική κινητοποίηση των ελληνικών υποεθνικών αρχών

Για τις ανάγκες της έρευνας αρχικά αναζητήθηκαν δεδομένα για το σύνολο της χώρας. Αφού εντοπίστηκαν και συλλέχθηκαν, εν συνεχεία διακρίθηκαν σε δύο μεγάλες κατηγορίες: σε όσα αφορούσαν τους υποεθνικούς θεσμούς διακυβέρνησης και σε όσα αφορούσαν όλους τους υπόλοιπους δρώντες. Ειδικότερα, στις υποεθνικές αρχές συμπεριλαμβάνονται όλες οι τοπικές και περιφερειακές αρχές διοίκησης που τοποθετούνται στο υποεθνικό επίπεδο, ήτοι: ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, αποσυγκεντρωμένες αρχές καθώς και συνδέσμους, ενώσεις³⁶⁴ και κάθε μορφής νομικό πρόσωπο (ιδιωτικού ή δημόσιου δικαίου) που λειτούργησε υπό την εποπτεία των τοπικών και περιφερειακών αρχών ή συμμετείχαν σε αυτό, ανεξάρτητα από την ονομασία που έλαβαν διαχρονικά και την –κατά τόπο– έκταση αρμοδιοτήτων που ασκούσαν κατά την περίοδο μελέτης 1992-2013. Σε επόμενο επίπεδο ανάλυσης οι υποεθνικοί θεσμοί διακυβέρνησης ταξινομήθηκαν σε τρεις υποκατηγορίες: ΟΤΑ Α' βαθμού (δήμοι, κοινότητες, ενώσεις τους και φορείς εποπτείας τους), ΟΤΑ Β' βαθμού (ΝΑ, περιφέρειες από 2011, φορείς εποπτείας τους) και αποσυγκεντρωμένες αρχές διοίκησης (περιφέρειες έως και 2010, αποκεντρωμένες διοίκησης από το 2011 και φορείς εποπτείας τους) προκειμένου να καταστούν εφικτοί περαιτέρω υπολογισμοί. Τα έργα που λήφθηκαν υπ' όψιν για την αποτίμηση της χρηματοδοτικής κινητοποίησης ήταν μόνον όσα οι αρχές είχαν ρόλο συντονιστή (coordinator) αποκλείοντας όσα συμμετείχαν ως απλοί εταίροι. Οι υπόλοιποι δρώντες αποτελούν διάφορους θεσμούς και φορείς όπως μη κυβερνητικές οργανώσεις, πανεπιστήμια, ερευνητικά κέντρα, εθνικές αρχές καθώς και πάσης φύσεως επιχειρήσεις (δημόσιου και ιδιωτικού χαρακτήρα).

Στον ευρωπαϊκό χώρο³⁶⁵ έχουν εγκριθεί 4.175 έργα προϋπολογισμού 5,3 δις ευρώ συνολικά για την περίοδο 1992-2013 (Πίνακας 16). Εν προκειμένω, η Ελλάδα κατατάσσεται στην 6^η θέση, εμφανίζοντας ενθαρρυντικές ενδείξεις κινητοποίησης στο υπερεθνικό επίπεδο. Συνολικά, κατά την περίοδο 1992-2013 η χώρα έχει αναλάβει την υλοποίηση 218 έργων LIFE αποσπώντας μερίδιο 5,2% επί του συνόλου των έργων.

Σε ό,τι αφορά ειδικότερα την ελληνική περίπτωση, χρηματοδοτήθηκαν συνολικά 218 προγράμματα. Περίπου 68% αφορούν την περιβαλλοντική καινοτομία, 30% την προστασία της φύσης και 2% κατανέμονται σε δράσεις ενημέρωσης και επικοινωνίας.³⁶⁶ Τα έργα αντιστοιχούν σε συνολικές επενδύσεις ύψους €380 εκατομμυρίων, εκ των οποίων τα €198 εκατ. (52,2%) συνεισέφερε η Ευρωπαϊκή Ένωση (Γράφημα 15).

364. Τοπικές ενώσεις δήμων και (πρώην) κοινοτήτων-ΤΕΔΚ (νυν περιφερειακές ενώσεις δήμων-ΠΕΔ).

365. Για το έτος 2001 δεν προέκυψαν διαθέσιμα στοιχεία για τις χώρες.

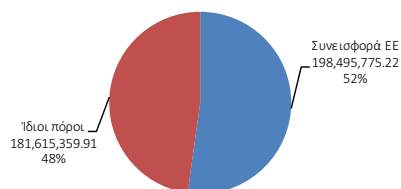
366. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014).

Πίνακας 16: Κατανομή δράσεων προγράμματος LIFE στον ευρωπαϊκό χώρο

α.α.	Χώρα	Αριθμός έργων	% επί συνόλου
1	Ιταλία	723	17,3
2	Ισπανία	699	16,7
3	Γαλλία	334	8,0
4	Γερμανία	328	7,9
5	Ηνωμένο Βασίλειο	226	5,4
6	Ελλάδα	218	5,2
7	Ολλανδία	179	4,3
8	Βέλγιο	164	3,9
9	Φινλανδία	163	3,9
10	Πορτογαλία	146	3,5
11	Σουηδία	131	3,1
....
	Σύνολο	4.175	100

Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων LIFE. Αφορά χώρες με μερίδιο >3% επί του συνολικού αριθμού έργων (4.175) την περίοδο 1992-2013.

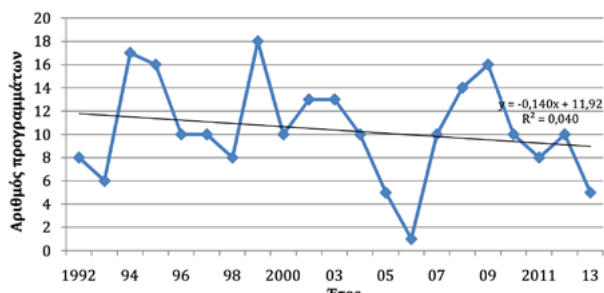
Γράφημα 15: Συνεισφορά ΕΕ και εγχώριων δρώντων LIFE, 1992-2013



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων LIFE, N=218.

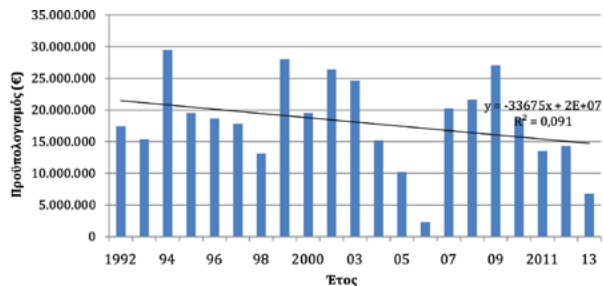
Περαιτέρω, στα Γραφήματα 16 και 17 παρουσιάζονται οι επιδόσεις της χώρας συνολικά στο πρόγραμμα LIFE για την περίοδο 1992-2013. Όπως προκύπτει, η τάση είναι πτωτική τόσο στον αριθμό των προγραμμάτων που αναλαμβάνονται όσο και στο ύψος των (συγ)χρηματοδοτήσεων. Το 2006 αποδεικνύεται η χρονιά με τη μικρότερη κινητοποίηση (μόλις ένα έργο), ενώ το 1999 ανατίθενται δεκαοκτώ έργα από την Επιτροπή σε ελληνικούς δρώντες. Αντίστοιχα, το 2006 εισρέουν 2,3 εκατ. ευρώ (χαμηλότερη ετήσια εισροή πόρων) και 29,5 εκατ. ευρώ το 1994 (αντίστοιχα υψηλότερη εισροή πόρων).

Γράφημα 16: Ετήσιος αριθμός προγραμμάτων LIFE, 1992-2013, Ελλάδα



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων LIFE.

Γράφημα 17: Ετήσιος προϋπολογισμός προγραμμάτων LIFE, 1992-2013, Ελλάδα



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων.

Πίνακας 17: Εγχώριοι δρώντες βάσει ύψους προϋπολογισμών έργων LIFE, 1992-2013, σύνολο (Ελλάδα)

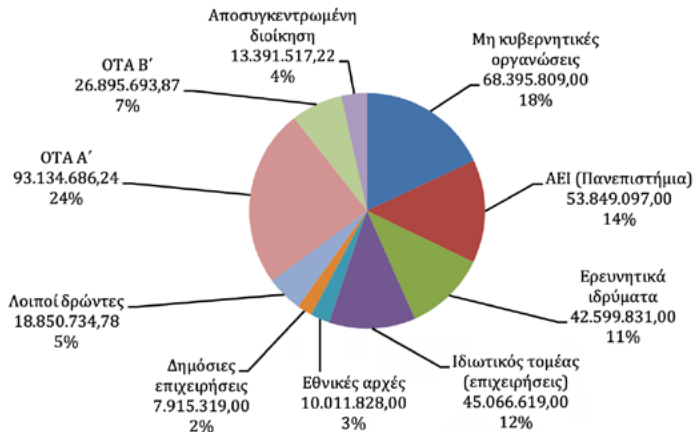
α.α.	Φορέας	Ποσό	%
1	ΟΤΑ Α'	93.134.686,24	24,5
2	Μη κυβερνητικές οργανώσεις	68.395.809,00	18
3	ΑΕΙ (Πανεπιστήμια)	53.849.097,00	14,2
4	Επιχειρήσεις (ιδιωτικός τομέας)	45.066.619,00	11,9
5	Ερευνητικά ιδρύματα	42.599.831,00	11,2
6	ΟΤΑ Β'	26.895.693,87	7,1
7	Λοιποί δρώντες	18.850.734,78	5
8	Αποσυγκεντρωμένη διοίκηση	13.391.517,22	3,5
9	Εθνικές αρχές	10.011.828,00	2,6
10	Δημόσιες επιχειρήσεις	7.915.319,00	2,1
	Σύνολο	380.111.135,11	100

Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων.

Όπως προκύπτει από την ειδικότερη ανάλυση του Πίνακα 17 (Γράφημα 18), το 35,1%

των πόρων των προγραμμάτων LIFE για την περίοδο 1992-2013 επιμερίζεται στις υποεθνικές αρχές, ενώ το υπόλοιπο 64,9% κατανέμεται στους υπόλοιπους δρώντες. Αντίστοιχα, το 36,7% (80 έργα) του συνολικού αριθμού των προγραμμάτων LIFE (218) με συντομιστή ελληνική αρχή για την περίοδο 1993-2013 έχει αναληφθεί από υποεθνική αρχή (Πίνακας 18).

Γράφημα 18: Κατανομή πόρων LIFE 1992-2013, σύνολο δρώντων (Ελλάδα)



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων.

Πίνακας 18: Διάταξη δρώντων με βάση τον αριθμό έργων LIFE, 1992-2013. Σύνολο δρώντων (Ελλάδα)

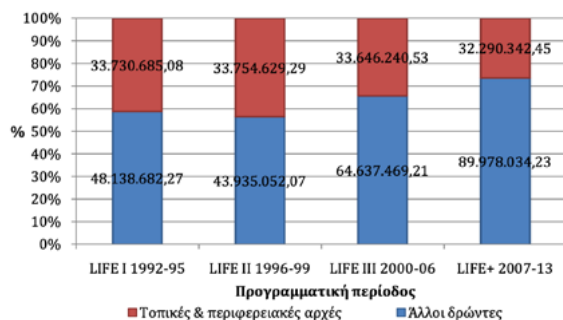
α.α.	Φορέας	Αριθμός έργων	%
1	ΟΤΑ Α'	59	27,1
2	Μη κυβερνητικές οργανώσεις	37	17
3	ΑΕΙ (Πανεπιστήμια)	34	15,6
4	Επιχειρήσεις (ιδιωτικός τομέας)	26	11,9
5	Ερευνητικά ιδρύματα	23	10,6
6	ΟΤΑ Β'	12	5,5
7	Αποσυγκεντρωμένη διοίκηση	9	4,1
8	Εθνικές αρχές	7	3,2
9	Λοιποί δρώντες	6	2,8
10	Δημόσιες επιχειρήσεις	5	2,3
Σύνολο		218	100

Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων (N=218).

Περαιτέρω, όπως προκύπτει από την ανάλυση των δεδομένων (Γράφημα 19 και Πίνακας

19), οι τοπικές και περιφερειακές αρχές ανέλαβαν 80 έργα εκ των συνολικών 218 (37%) κατά την περίοδο 1992-2013 με προϋπολογισμό 133,4 εκατομμύρια ευρώ (35%). Κατά την περίοδο 1996-99 υλοποιήθηκαν τα περισσότερα σε αριθμό προγράμματα (23), ενώ το αντίστοιχο μερίδιο έφτασε το 50%. Αντίθετα, την περίοδο 2007-2013 ο αριθμός περιορίστηκε σε μόλις 19 (26%). Με οικονομικούς όρους, ο προϋπολογισμός των έργων των τοπικών και περιφερειακών αρχών δεν εμφανίζει ιδιαίτερες διακυμάνσεις μεταξύ των τεσσάρων προγραμματικών περιόδων, μολονότι κατά τις δύο τελευταίες περιόδους οι απόλυτες εισροές αυξάνουν για τη χώρα. Το τελευταίο στοιχείο συνηγορεί υπέρ της αύξησης της κινητοποίησης άλλων δρώντων που επωφελούνται σχετικά από τις χρηματοδοτήσεις της ΕΕ (π.χ. μη κυβερνητικές οργανώσεις, ΑΕΙ, ερευνητικά ινστιτούτα, ιδιώτες). Συνολικά, ενώ για τη χώρα τα μεγέθη σε απόλυτους αριθμούς έργων (και προϋπολογισμών τους) παρουσιάζουν αυξητική τάση ανά προγραμματική περίοδο (με την εξαίρεση του LIFE II), το μεγαλύτερο μέρος αυτής δεν το καρπώνονται οι τοπικές και περιφερειακές αρχές αλλά οι λοιποί δρώντες αυξάνοντας το σχετικό μερίδιό τους.

Γράφημα 19: Μερίδιο υποεθνικών αρχών – άλλων δρώντων ανά προγραμματική περίοδο



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων (N=218).

Πίνακας 19: Πρόγραμμα LIFE και ελληνικές υποεθνικές αρχές, 1992-2013

Πρόγραμμα/ περίοδος	LIFE I 1992-95	LIFE II 1996-99	LIFE III 2000-06	LIFE+ 2007-13	Σύνολο 1992-2013	
Υποεθνικές αρχές	Αριθμός έργων	20 43%*	23 50%*	18 35%*	19 26%*	80 37%*
	Προϋπολογισμός	33.730.685,00 41%*	33.754.629,00 43%*	33.646.240,53 34%*	32.290.342,00 26%*	133.421.897,00 35%*
Ελλάδα	Αριθμός έργων	47	46	52	73	218
	Προϋπολογισμός	81.869.367,00	77.689.981,00	98.283.709,00	122.268.376,00	380.111.435,00

* Έγχωριο μερίδιο.

Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων. Προϋπολογισμοί σε €.

Εστιάζοντας πλέον στην κινητοποίηση των τοπικών και περιφερειακών θεσμών διακυβέρνησης, στον Πίνακα 20 απεικονίζεται το σύνολο της έργων LIFE που εντοπίστηκαν να έχουν αναληφθεί κατά την περίοδο 1992-2013, μαζί με την ταυτότητα των δρώντων. Η κατάταξη έγινε με ονομαστική ταξινόμηση και κριτήριο τη συχνότητα ανάληψης έργου LIFE.

Πίνακας 20: Χρηματοδοτική κινητοποίηση υποεθνικών αρχών: έργα LIFE, 1992-2013

α.α.	Συντονιστής (coordinator)	Κωδικός έργου	Προϋπ/μος	Έτος	Ολοκλήρωση
1	Αναπτυξιακή Ανώνυμη Εταιρεία ΟΤΑ «Ανατολική» ΑΕ	LIFE11 ENV/GR/000942	3.532.790,90	2011	✓
2	Αναπτυξιακή Ανώνυμη Εταιρεία ΟΤΑ «Ανατολική» ΑΕ (βράβευση)	LIFE07 ENV/GR/000278	1.735.921,63	2007	✓
3	Αναπτυξιακή Ανώνυμη Εταιρεία ΟΤΑ «Ανατολική» ΑΕ	LIFE04 ENV/GR/000099	1.702.955,10	2004	✓
4	Αναπτυξιακή Ανώνυμη Εταιρεία ΟΤΑ «Ανατολική» ΑΕ	LIFE99 ENV/GR/000590	2.105.725,71	1999	✓
5	Αναπτυξιακή Εταιρεία Αμβρακικού Κόλπου ΑΕ (ETANAM)	LIFE99 NAT/GR/006475	3.192.645,71	1999	✓
6	Αναπτυξιακή Εταιρεία Δ. Αθηναίων	LIFE04 ENV/GR/000137	3.907.719,66	2004	✓
7	Αναπτυξιακή Εταιρεία Δ. Αθηναίων	LIFE97 ENV/GR/000351	568.577,57	1997	✓
8	Αναπτυξιακή Εταιρεία Δ. Μαραθώνα ΑΕ	LIFE04 ENV/GR/000129	959.889,56	2004	Διακοπήκε από Επιτροπή
9	Αναπτυξιακή Εταιρεία Έβρου ΑΕ	LIFE00 NAT/GR/007198	2.889.934,90	2000	✓
10	Αναπτυξιακή Εταιρεία Καρδίτσας ΑΕ (ANKA ΑΕ)	LIFE99 NAT/GR/006480	813.202,86	1999	✓
11	Αναπτυξιακή Εταιρεία Καρδίτσας ΑΕ (ANKA ΑΕ)	LIFE93 ENV/GR/004509	2.235.875,00	1993	✓
12	Αναπτυξιακή Εταιρεία Ν.Α. Αρκαδίας (Αρκαδία ΑΕ)	LIFE99 NAT/GR/006481	2.026.450,00	1999	✓
13	Αναπτυξιακή Εταιρεία Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας "Ηλεία" ΑΕ	LIFE10 ENV/GR/000596	2.354.923,00	2010	✓
14	Αναπτυξιακή Χαλκιδικής ΑΕ – Αναπτ. Ανώνυμη Εταιρεία ΟΤΑ	LIFE07 ENV/GR/000265	1.410.591,61	2007	✓
15	Αναπτυξιακή Χαλκιδικής ΑΕ – Αναπτ. Ανώνυμη Εταιρεία ΟΤΑ	LIFE04 ENV/GR/000145	1.607.402,91	2004	✓
16	Οργανισμός Ανάπτυξης Σητείας ΑΕ	LIFE00 ENV/GR/000723	730.675,90	2000	✓
17	ΔΕΥΑ Σπάρτης	LIFE94 ENV/GR/001263	2.437.022,94	1994	✓
18	ΔΕΥΑ Χερσονήσου (Κρήτη)	LIFE08 ENV/GR/000551	2.546.903,60	2008	✓
19	Δήμος Άνδρου	LIFE10 NAT/GR/000637	1.805.749,00	2010	✓
20	Δήμος Άνδρου	LIFE99 ENV/GR/000555	667.705,71	1999	✓
21	Δήμος Βόλου	LIFE07 ENV/GR/000282	3.066.104,86	2007	✓
22	Δήμος Βόλου	LIFE96 ENV/GR/000559	578.846,03	1996	✓
23	Δήμος Πιαντισίων-Γουμένισσας	LIFE94 ENV/GR/001396	1.312.242,83	1994	✓
24	Δήμος Γρεβενών	LIFE12 NAT/GR/000784	1.522.771,90	2012	✓

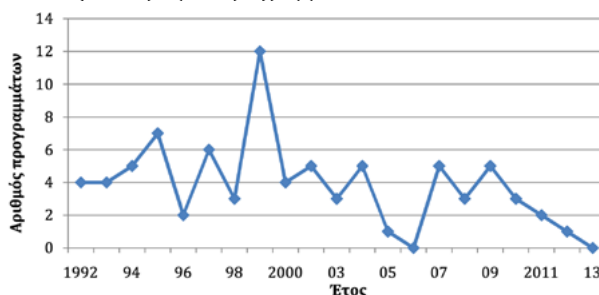
25	Δήμος Έδεσσας	LIFE03 NAT/GR/000092	1.053.058,68	2003	✓
26	Δήμος Ελευσίνας	LIFE07 ENV/GR/000271	1.498.844,37	2007	✓
27	Δήμος Ευόσμου	LIFE97 ENV/GR/000382	2.647.287,25	1997	✓
28	Δήμος Θεσσαλονίκης	LIFE95 ENV/GR/001015	623.729,82	1995	✓
29	Δήμος Ιωαννίνων	LIFE94 ENV/GR/001563	1.434.082,22	1994	✓
30	Δήμος Καλαμάτας	LIFE98 ENV/GR/000211	1.896.269,79	1998	✓
31	Δήμος Καλαμάτας	LIFE95 ENV/GR/001092	1.166.449,12	1995	✓
32	Δήμος Κοζάνης	LIFE95 ENV/GR/000991	1.102.485,96	1995	✓
33	Δήμος Κω	LIFE95 ENV/GR/000997	1.450.807,02	1995	✓
34	Δήμος Λαμίας	LIFE95 ENV/GR/001034	783.435,09	1995	✓
35	Δήμος Λαυρεωτικής	LIFE93 ENV/GR/004576	2.887.521,19	1993	✓
36	Δήμος Μενεμένης	LIFE97 ENV/GR/000372	602.992,32	1997	✓
37	Δήμος Νάουσας	LIFE94 ENV/GR/001348	1.687.170,17	1994	✓
38	Δήμος Περάματος	LIFE97 ENV/GR/000380	2.313.924,73	1997	Υποχρέωση επιστροφής καταβληθέντων
39	Δήμος Ρεθύμνου	LIFE99 ENV/GR/000539	448.212,86	1999	✓
40	Δήμος Ρούβα	LIFE99 NAT/GR/006497	501.911,43	1999	✓
41	Δήμος Σκύρου	LIFE09 NAT/GR/000323	1.505.397,91	2009	✓
42	Δήμος Τήλου	LIFE04 NAT/GR/000101	1.000.257,28	2004	✓
43	Δήμος Τήνου	LIFE10 ENV/GR/000610	1.437.368,00	2010	✓
44	Δήμος Τήνου	LIFE09 ENV/GR/000299	1.266.690,05	2009	✓
45	Δήμος Χίου	LIFE99 ENV/GR/000547	1.562.625,71	1999	✓
46	Δημοτική Επιχείρηση Δ. Αμαλιάδας	LIFE92 ENV/GR/000051	142.104,12	1992	✓
47	Δημοτική Επιχείρηση Δ. Άνω Λιτσίων	LIFE99 ENV/GR/000550	2.372.895,71	1999	✓
48	Δημοτική Επιχείρηση Δ. Άργους	LIFE92 ENV/GR/000053	723.443,10	1992	✓
49	Δημοτική Επιχείρηση Δ. Αρχαίας Ολυμπίας	LIFE02 ENV/GR/000392	1.048.640,36	2002	✓
50	Δημοτική Επιχείρηση Δ. Βόλου	LIFE93 ENV/GR/004518	4.228.237,29	1993	✓
51	Δημοτική Επιχείρηση Δ. Ηρακλείου	LIFE94 ENV/GR/001561	1.858.858,51	1994	✓
52	Δημοτική Επιχείρηση Δ. Κέρκυρας	LIFE98 ENV/GR/000234	874.117,30	1998	✓
53	Δημοτική Επιχείρηση Δ. Χολαργού	LIFE02 ENV/GR/000362	1.155.164,29	2002	✓
54	Δημοτική Επιχείρηση Ν. Ψυχικού	LIFE03 ENV/GR/000221	988.024,97	2003	✓
55	Δημοτική Επιχείρηση Ανάπτυξης Δ. Αμαρουσίου	LIFE11 ENV/GR/000950	1.085.955,47	2011	✓
56	Δημοτική Επιχείρηση Ανάπτυξης Δ. Αμαρουσίου	LIFE00 ENV/GR/000722	1.153.462,60	2000	✓
57	Δημοτική Επιχείρηση Ανάπτυξης Δ. Αμαρουσίου	LIFE99 ENV/GR/000600	567.297,14	1999	✓
58	Δημοτική Επιχείρηση Ανάπτυξης Δ. Αμαρουσίου	LIFE95 ENV/GR/001018	2.260.008,77	1995	✓
59	Σύνδεσμος Προστασίας και Ανάπτυξης Υμηττού	LIFE99 ENV/GR/000525	2.006.502,86	1999	✓
60	Κοινότητα Δισπηλιού	LIFE95 ENV/GR/001057	1.730.696,49	1995	✓
61	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Δράμας-Καβάλας-Ξάνθης	LIFE02 NAT/GR/008489	1.614.489,00	2002	✓
62	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Δράμας-Καβάλας-Ξάνθης	LIFE97 ENV/GR/000387	603.972,35	1997	✓
63	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Θεσσαλονίκης	LIFE98 ENV/GR/000212	2.838.989,74	1998	✓
64	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Κοζάνης	LIFE03 ENV/GR/000214	5.356.475,66	2003	✓

65	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Λακωνίας	LIFE05 ENV/GR/000245	2.571.951,93	2005	✓
66	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας	LIFE96 ENV/GR/000580	1.543.714,75	1996	✓
67	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Φλώρινας	LIFE00 NAT/GR/007242	2.045.714,68	2000	✓
68	Οργανισμός για την Ανάπτυξη Δυτικού και Κεντρικού Ζαγορίου	LIFE93 ENV/GR/004703	1.446.408,90	1993	✓
69	Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου	LIFE09 ENV/GR/000297	1.386.532,98	2009	✓
70	Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας	LIFE08 ENV/GR/000578	1.224.920,55	2008	✓
71	Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας	LIFE09 NAT/GR/000333	1.181.493,19	2009	✓
72	Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας	LIFE07 NAT/GR/000291	1.273.246,14	2007	✓
73	Περιφέρεια Ηπείρου	LIFE99 ENV/GR/000557	1.138.247,14	1999	✓
74	Περιφέρεια Ιονίων Νήσων	LIFE92 ENV/GR/000052	2.170.338,98	1992	✓
75	Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας	LIFE09 NAT/GR/000343	1.717.036,65	2009	✓
76	Περιφέρεια Κρήτης, Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης	LIFE02 ENV/GR/000373	1.249.934,02	2002	✓
77	Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας	LIFE92 ENV/GR/000054	2.049.767,55	1992	✓
78	ΤΕΔΚ Ν. Κεφαλληνίας-Ιθάκης	LIFE97 ENV/GR/000366	1.882.514,59	1997	✓
79	ΤΕΔΚ Ν. Αττικής (ΤΕΔΚΝΑ)	LIFE08 ENV/GR/000553	737.100,64	2008	✓
80	ΤΕΔΚ Ν. Αχαΐας	LIFE02 NAT/GR/008491	2.610.489,00	2002	✓
Σύνολο προϋπολογισμών προγραμμάτων LIFE			133.421.897,34		

Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων LIFE (ποσά σε €, σταθερές τιμές, 2010=100).

Περαιτέρω, στο Γράφημα 20 παρουσιάζεται ο αριθμός των αναληφθέντων προγραμμάτων από τις τοπικές και περιφερειακές αρχές σε ετήσια βάση. Όπως φαίνεται, η αυξητική τάση της πρώτης προγραμματικής περιόδου (έτη 1992-95) ανακόπτεται στη συνέχεια παρουσιάζοντας διακυμάνσεις. Με την εξαίρεση δύο ενδιάμεσων ετών όπου παρουσιάζονται ακραίες τιμές (το 1999 όπου οι υποεθνικές αρχές αναλαμβάνουν να υλοποιήσουν 12 έργα συνολικά και το 2006 όπου δεν υπάρχει αναληφθέν πρόγραμμα), η κινητοποίηση των αρχών στο υπερεθνικό πεδίο παρουσιάζει ιδιαίτερα χαμηλή επίδοση, ενώ χαρακτηριστική είναι η φθίνουσα πορεία της μετά το 2009 που χρονικά συμπίπτει με τη μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη» (2010) και την περίοδο της δημοσιονομικής κρίσης.

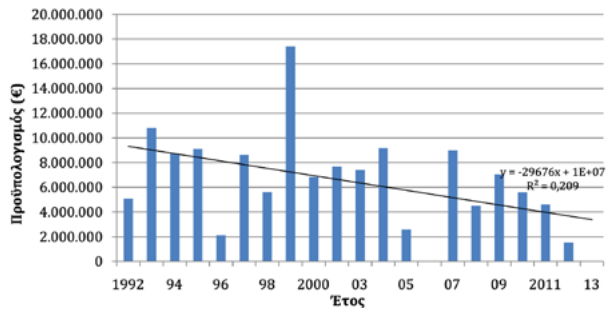
Γράφημα 20: Ετήσιος αριθμός προγραμμάτων LIFE, 1992-2013, υποεθνικές αρχές



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων (N=80).

Στο Γράφημα 21 παρουσιάζεται η χρηματοδοτική κινητοποίηση των αρχών εκπεφρασμένη σε ετήσιο ύψος προϋπολογισμών. Πρακτικά, η εικόνα εν πολλοίς αντικατοπτρίζει τον ετήσιο αριθμό των προγραμμάτων των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Ομοίως, ο (συνολικός) προϋπολογισμός των προγραμμάτων παρουσιάζει διακυμάνσεις στο σύνολο των ετών, ενώ η φθίνουσα τάση εισροής ευρωπαϊκών πόρων εμφανίζει (παραδόξως) μεγαλύτερη ένταση μετά το 2009 και την εμφάνιση της ραγδαίας οικονομικής συρρίκνωσης.

Γράφημα 21: Πόροι προγραμμάτων LIFE ανά έτος, 1992-2013, υποεθνικές αρχές



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων (N=80).

Περαιτέρω, στον Πίνακα 21 παρουσιάζονται η κλάση και η συχνότητα των προγραμμάτων με βάση τα μεγέθη του προϋπολογισμού τους. Επί συνόλου 80 έργων το 46,25% (37 έργα) εμφανίζει προϋπολογισμό έως 1,45 εκατ. ευρώ. Από αυτά, 22 έργα κυμαίνονται μεταξύ 1,45 εκατ. ευρώ και 2,1 εκατ. ευρώ και 12 έργα έχουν προϋπολογισμό μεταξύ 2,1 εκατ. ευρώ και 2,75 εκατ. ευρώ. Το 5% των έργων (συνολικά 9 έργα) αφορά προϋπολογισμό άνω των 3,4 εκατ. ευρώ. Τα εν λόγω στοιχεία αναπαριστώνται και στο Γράφημα 22.

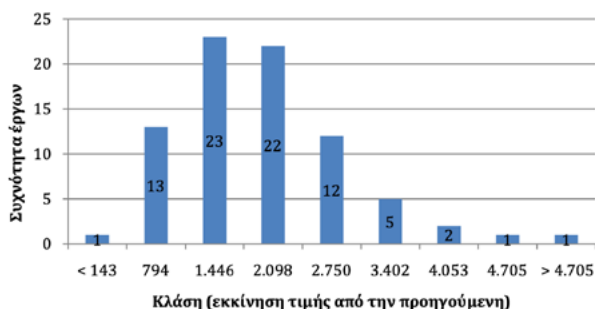
Πίνακας 21: Κλάση και συχνότητα εμφάνισης προγραμμάτων

Κλάση (€)	Συχνότητα	Αθροιστικό %
>142.104,12	1	1,25%
793.900,56	13	17,50%
1.445.697,00	23	46,25%
2.097.493,44	22	73,75%
2.749.289,89	12	88,75%
3.401.086,33	5	95,00%
4.052.882,77	2	97,50%
4.704.679,21	1	98,75%
Μεγαλύτερο	1	100,00%

Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων LIFE (N=80, ποσά επί συνολικού προϋπολογισμού).

Επίσης, στον Πίνακα 22 αποτυπώνονται περιγραφικά στατιστικά: ο μέσος προϋπολογισμός έργων ανέρχεται σε 1,67 εκατ. ευρώ και η διάμεσος σε 1,5 εκατ. ευρώ. Η κατανομή απεικονίζεται να είναι πλατύκυρτη (κύρτωση<3, διασπορά τιμών γύρω από το μέσο) με θετική ασυμμετρία (διασπορά τιμών δεξιά του μέσου).

Γράφημα 22: Συχνότητα προγραμμάτων ανά κλάση, 1992-2013



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων LIFE (N=80).

Πίνακας 22: Περιγραφικά στατιστικά προγραμμάτων LIFE υποεθνικών αρχών, 1992-2013

Μέτρο	Σύνολο π/υ	Συνεισφ. ΕΕ*	Ίδια κεφάλαια*
Μέσος	1.667.773,72	860.579,08	838.768,58
Τυπικό σφάλμα	103.601,13	56.120,66	56.462,06
Διάμεσος	1.502.121,14	764.249,44	765.790,76
Επικρατούσα τιμή	#N/A	#N/A	#N/A
Μέση απόκλιση τετραγώνου	926.636,66	495.644,22	498.659,38
Διακύμανση	8,58655E+11	2,45663E+11	2,48661E+11
Κύρτωση	2,61	2,3	2,2
Ασυμμετρία	1,29	1,31	1,32
Εύρος	5.214.371,54	2.474.185,19	2.505.809,40
Ελάχιστο	142.104,12	197.811,06	178.670,00
Μέγιστο	5.356.475,66	2.671.996,25	2.684.479,40
Άθροισμα	133.421.897,34	67.125.168,41	65.423.948,91
Πλήθος	80	78	78
Βαθμός εμπιστοσύνης (95%)	206.212,9	111.750,5	112.430,3

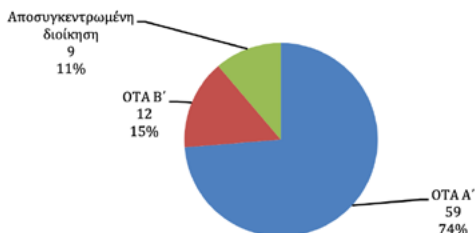
* Δεν έχουν συμπεριληφθεί δύο έργα λόγω μη διαθέσιμων στοιχείων επιμερισμού ποσών

Πηγή: Επεξεργασία προϋπολογισμών (π/υ) προγραμμάτων.

Εστιάζοντας στις τοπικές και περιφερειακές αρχές, η κατανομή του αριθμού των έργων για το σύνολο των προγραμματικών περιόδων (1992-2013) ανέρχεται σε σχεδόν 74% (59 έργα) για τους ΟΤΑ Α', 15% (12 έργα) για τους ΟΤΑ Β' και οριακά άνω του 11%

(9 έργα) για τις αποσυγκεντρωμένες αρχές διοίκησης της χώρας (Γράφημα 23).

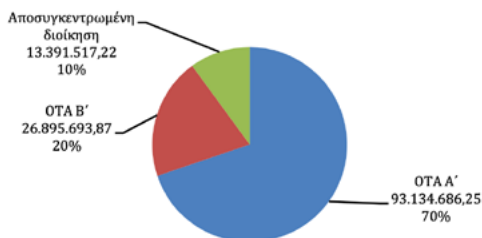
Γράφημα 23: Μερίδιο έργων LIFE υποεθνικών θεσμών, 1992-2013



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων (N=80).

Στο Γράφημα 24 παρουσιάζονται τα αντίστοιχα μερίδια των τοπικών και περιφερειακών αρχών με βάση τους πόρους που έλαβαν από τα προγράμματα LIFE. Συναφώς, οι ΟΤΑ Α' βαθμού αποσπούν και πάλι το μεγαλύτερο μερίδιο (70%) των πόρων (93,1 εκατ. ευρώ). Ακολουθούν οι ΟΤΑ Β' βαθμού με 20% των πόρων (26,9 εκατ. ευρώ) και η αποσυγκεντρωμένη διοίκηση με 10% (13,4 εκατ. ευρώ).

Γράφημα 24: Μερίδιο πόρων LIFE υποεθνικών θεσμών, 1992-2013



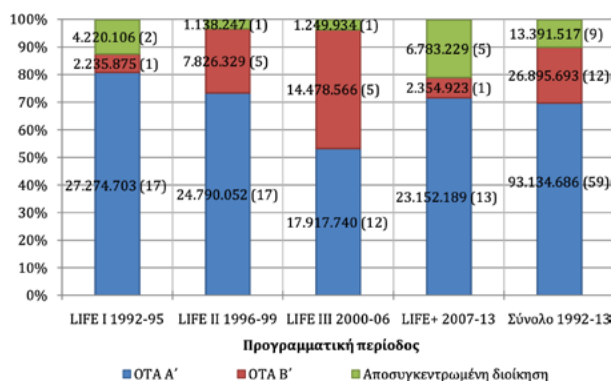
Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων' ποσά σε € (N=80).

Τα Γραφήματα 23 και 24 παρέχουν ισχυρές ενδείξεις υψηλότερου βαθμού κινητοποίησης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ σε σύγκριση με τη δεύτερη βαθμίδα αυτοδιοίκησης και την αποσυγκεντρωμένη διοίκηση.

Περαιτέρω, στο Γράφημα 25 (και στον Πίνακα 23 μόνον για ποσά προϋπολογισμών) παρουσιάζεται ο αριθμός των έργων και το ύψος των προϋπολογισμών των έργων LIFE που ανέλαβαν οι τοπικές και περιφερειακές αρχές ανά διακριτή προγραμματική περίοδο. Όπως προκύπτει, οι ΟΤΑ Α' βαθμού κατάφεραν και στις τέσσερις περιόδους να αποσπάσουν άνω του 70% των προϋπολογισμών των προγραμμάτων LIFE και μόνον

στην προγραμματική περίοδο LIFE III περιορίστηκε το μερίδιό τους (περίπου 52%). Οι ΟΤΑ Β' βαθμού επιτυγχάνουν την καλύτερη επίδοσή τους σε οικονομικούς όρους την περίοδο LIFE III (2000-06) με 5 έργα. Η ανάληψη ενός έργου την πρώτη περίοδο του LIFE δικαιολογείται στη βάση της εισαγωγής του θεσμού το προτελευταίο έτος του προγράμματος (1994). Το αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης εμφανίζει τις καλύτερες επιδόσεις του κατά την περίοδο LIFE+ (2007-13) με 5 έργα αξίας 6,8 εκατ. ευρώ ξεπερνώντας την αυτοδιοίκηση Β' βαθμού.³⁶⁷

Γράφημα 25: Έργα και προϋπολογισμοί υποεθνικών αρχών ανά προγραμματική περίοδο LIFE



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων' ποσά σε €. Οι παρενθέσεις αναφέρονται στον αριθμό προγραμμάτων (N=80).

Πίνακας 23: Προϋπολογισμός LIFE ανά υποεθνική αρχή, 1992-2013

Περίοδος LIFE	Υποεθνική αρχή			Σύνολο
	ΟΤΑ Α'	ΟΤΑ Β'	Αποσυγκεντρωμένη διοίκηση	
1992-95	27.274.703,54	2.235.875,00	4.220.106,54	33.730.685,08
1996-99	24.790.052,45	7.826.329,69	1.138.247,14	33.754.629,29
2000-06	17.917.740,33	14.478.566,18	1.249.934,02	33.646.240,53
2007-13	23.152.189,93	2.354.923,00	6.783.229,51	32.290.342,45
1992-13	93.134.686,25	26.895.693,87	13.391.517,22	133.421.897,34

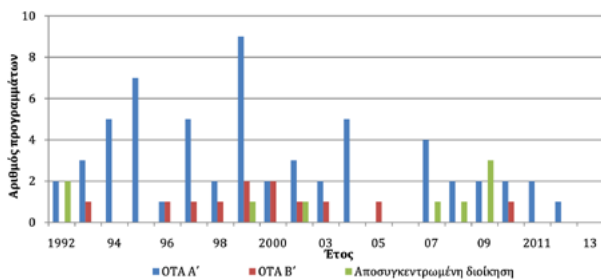
Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων' ποσά σε € (N=80).

Στο Γράφημα 26 παρουσιάζεται η ετήσια κατανομή των έργων που ανέλαβαν οι θεσμικοί διοικήσεις στα επιμέρους επίπεδα εξουσίας. Όπως προκύπτει, οι ΟΤΑ Α' βαθμού ανέλαβαν

367. Υπενθυμίζεται η μεταβολή της αρχιτεκτονικής διακυβέρνησης της χώρας που υλοποιήθηκε με-
 σούσης της προγραμματικής περιόδου LIFE+.

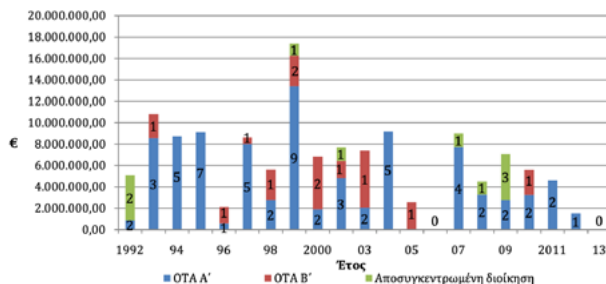
τα περισσότερα έργα το 1999 (9 έργα), ενώ η κινητοποίησή τους παρουσιάζεται φθίνουσα τα επόμενα έτη. Οι ΟΤΑ Β' βαθμού εμφανίζουν σταθερότητα στην ετήσια ανάληψη έργων κατά τα έτη 1996-2003, ενώ μετά το 2005 αναλαμβάνουν μόνον ένα έργο (2008). Το 2006 και το 2013 οι υποεθνικοί θεσμοί δεν αποσπούν έργο LIFE. Η αποσυγκεντρωμένη διοίκηση ανέλαβε 3 έργα LIFE το 2009 και η κινητοποίησή της καταγράφεται μόλις άλλες 5 φορές (1992, 1999, 2001, 2007-08) στο διάστημα 1992-2013. Αντίστοιχα, στο Γράφημα 27 απεικονίζονται τα οικονομικά μεγέθη της κινητοποίησης των αρχών. Εντός των στηλών του γραφήματος απεικονίζεται ο αριθμός των έργων των τοπικών και περιφερειακών αρχών.

Γράφημα 26: Ετήσια κατανομή έργων LIFE ανά υποεθνικό θεσμό, 1992-2013



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων (N=80).

Γράφημα 27: Ετήσια κατανομή πόρων LIFE ανά υποεθνικό θεσμό, 1992-2013



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων (N=80).

Τέλος, στους Πίνακες 24 και 25 αναπαριστώνται περιγραφικά στατιστικά της χρηματοδοτικής κινητοποίησης των ΟΤΑ Α' βαθμού. Η κινητοποίηση διακρίνεται σε δύο περιόδους: πριν και μετά την υλοποίηση του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας». Την περίοδο 1998-2010 αναλαμβάνονται περισσότερα έργα (29) με υψηλότερο συνολικό προϋπολογισμό σε σχέση με την περίοδο 1992-1997 (21 έργα). Όπως προκύπτει από τη σύγκριση των δύο πινάκων, δεν υπάρχει σημαντική μεταβολή των βασικών περιγραφικών δεδομένων. Με βάση το σύνολο των προϋπολογισμών των έργων LIFE, ο μέσος και η διάμεσος εμφανίζουν επουσιώδεις

μεταβολές. Οι κατανομές είναι πλατύκυρτες (κύρτωση<3, διασπορά τιμών γύρω από το μέσο) και εμφανίζουν θετική ασυμμετρία (διασπορά τιμών δεξιά του μέσου). Επισημαίνεται ότι στην περίοδο μετά την υλοποίηση του «Καποδίστρια» το ελάχιστο ύψος έργου από 142 χιλ. ευρώ ανεβαίνει σε 448 χιλ. ευρώ, παρέχοντας ενδείξεις πιθανής διοικητικής ενδυνάμωσης.

Πίνακας 24: Περιγραφικά στατιστικά έργων LIFE ΟΤΑ Α΄, 1992-1997 (προ «Καποδίστρια»)

Μέτρο	Σύνολο π/υ	Συνεισφ. ΕΕ*	Ίδια κεφάλαια*
Μέσος	1.549.520,12	715.593,95	904.296,97
Τυπικό σφάλμα	215.630,97	104.889,56	113.118,15
Διάμεσος	1.434.082,22	636.032,50	853.554,39
Επικρατούσα τιμή	#N/A	#N/A	#N/A
Μέση απόκλιση τετραγώνου	988.145,22	469.080,38	505.879,77
Διακύμανση	9,76431E+11	2,20036E+11	2,55914E+11
Κύρτωση	1,13	1,46	0,76
Ασυμμετρία	0,97	1,14	0,87
Εύρος	4.086.133,17	1.817.229,19	1.912.517,94
Ελάχιστο	142.104,12	197.811,06	300.679,09
Μέγιστο	4.228.237,29	2.015.040,25	2.213.197,03
Άθροισμα	32.539.922,55	14.311.879,07	18.085.939,36
Πλήθος	21	20	20
Βαθμός εμπιστοσύνης (95%)	449798,3113	219536,3758	236759,0189

* Δεν έχει συμπεριληφθεί ένα έργο λόγω ανεπάρκειας στοιχείων
Πηγή: Επεξεργασία προϋπολογισμών (π/υ) προγραμμάτων.

Πίνακας 25: Περιγραφικά στατιστικά έργων LIFE ΟΤΑ Α΄, 1998-2010 (μετά «Καποδίστρια»)

Μέτρο	Σύνολο π/υ	Συνεισφ. ΕΕ*	Ίδια κεφάλαια*
Μέσος	1.543.404,75	786.241,64	786.189,14
Τυπικό σφάλμα	157.121,67	87.801,52	91.581,18
Διάμεσος	1.437.368,00	722.615,18	676.014,77
Επικρατούσα τιμή	#N/A	#N/A	#N/A
Μέση απόκλιση τετραγώνου	846.126,11	464.601,96	484.602,05
Διακύμανση	7,15929E+11	2,15855E+11	2,34839E+11
Κύρτωση	1,04	4,41	2,03
Ασυμμετρία	1,10	1,77	1,37
Εύρος	3.459.506,80	2.173.014,29	2.003.816,61
Ελάχιστο	448.212,86	221.470,00	226.742,86
Μέγιστο	3.907.719,66	2.394.484,29	2.230.559,47
Άθροισμα	44.758.737,78	22.014.765,96	22.013.295,93
Πλήθος	29	28	28
Βαθμός εμπιστοσύνης (95%)	321849,1534	180153,8318	187909,0551

* Δεν έχει συμπεριληφθεί ένα έργο λόγω ανεπάρκειας στοιχείων.
Πηγή: Επεξεργασία προϋπολογισμών (π/υ) προγραμμάτων.

Η περίπτωση της Ανατολικής ΑΕ

Μολονότι οι ελληνικές τοπικές και περιφερειακές αρχές αποσπούν το μεγαλύτερο μερίδιο πόρων του προγράμματος LIFE, ως μεμονωμένοι θεσμοί εμφανίζουν περιορισμένη χρηματοδοτική κινητοποίηση. Οι προδιαγραφές για υποβολή και υλοποίηση ολοκληρωμένων προτάσεων έργων προσδιορίζουν σε μεγάλο βαθμό τη δράση τους. Από τα στοιχεία προκύπτει ότι ορισμένες (ελάχιστες) υποεθνικές αρχές εμφανίζονται να έχουν ρόλο «ηγέτη» (leader) υπό την έννοια της επαναλαμβανόμενης παρουσίας και υλοποίησης περιβαλλοντικών προγραμμάτων. Ο μεγάλος αριθμός των τοπικών και περιφερειακών θεσμών που κινητοποιούνται φέρει χαρακτηριστικά «ουραγών» (laggards), ήτοι δρώντων που περιορίζονται στην «κινητοποίηση της μίας φοράς», η οποία δεν επαναλαμβάνεται κατά την περίοδο μελέτης. Με ποσοτικούς όρους, το 83% των αρχών που κινητοποιήθηκαν μέσω του LIFE ανέλαβε την υλοποίηση ενός έργου, το 14% υλοποίησαν δύο έργα, και μόλις δύο υποεθνικοί δρώντες (3%) ανέλαβαν από τέσσερα περιβαλλοντικά προγράμματα. Τα βασικά χαρακτηριστικά που διαφοροποιούν τις αρχές που δραστηριοποιούνται τακτικά από τις υπόλοιπες είναι:

«α) πολιτική ηγεσία και θεσμοί αφοσιωμένοι στον μακροχρόνιο σχεδιασμό και στην υλοποίηση ευρωπαϊκών προγραμμάτων, β) συνέχεια και ολοκλήρωση των αναλαμβανόμενων περιβαλλοντικών προγραμμάτων ανεξάρτητα από τα αποτελέσματα των εκλογών στο υποεθνικό επίπεδο και την αλλαγή στην ηγεσία των αρχών, γ) υψηλή ποιότητα εξειδίκευσης των ανθρώπινων πόρων».³⁶⁸

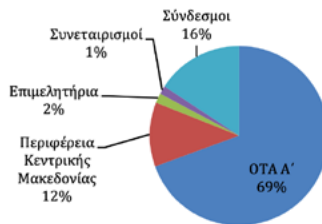
Βάσει των κριτηρίων της συχνότητας ανάληψης προγραμμάτων, του μεγέθους των πόρων (προϋπολογισμοί) και της ολοκλήρωσης των έργων, η «Αναπτυξιακή Ανώνυμη Εταιρεία ΟΤΑ Ανατολικής Θεσσαλονίκης – Κέντρο Ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού και ενίσχυσης της τοπικής οικονομίας» (Ανατολική ΑΕ) συνιστά περίπτωση κινητοποίησης με παραδειγματικά χαρακτηριστικά (υποδειγματική περίπτωση). Οι ενδείξεις οργάνωσης που «ηγείται» στον τύπο της χρηματοδοτικής κινητοποίησης των ελληνικών αρχών για την περίοδο 1992-2013 επιβεβαιώνονται από την ποσοτική και ποιοτική διασταύρωση των δεδομένων.³⁶⁹

368. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΕΙΣ, Βρυξέλλες, Σεπτέμβριος 2014.

369. Δεδομένα LIFE και ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ, Βρυξέλλες, Σεπτέμβριος 2014. Η περίπτωση της Δημοτικής Επιχείρησης Ανάπτυξης Δήμου Αμαρουσίου (ΔΕΑΔΑ), η οποία ποσοτικά εμφανίζει τον ίδιο αριθμό έργων (με περίπου μισό συνολικά προϋπολογισμό) με την «Ανατολική ΑΕ» δεν επιβεβαιώθηκε ότι συνιστά υποδειγματική περίπτωση (ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ). Τα οικονομικά δεδομένα της ΔΕΑΔΑ υποδήλωναν μη βιώσιμη δομή: η δημοτική επιχείρηση συσώρευσε προοδευτικά υψηλά οικονομικά ελλείμματα με αποτέλεσμα να σταματήσει η λειτουργία της. Ενδεικτικά, οι προϋπολογιστικές συνολικές οφειλές της ΔΕΑΔΑ σε τριτοχρονίους την 31^η Δεκεμβρίου 2011 ανέρχονταν σε περίπου 53 εκατ. ευρώ, ενώ οι απαιτήσεις της σε 49,3 εκατ. ευρώ (πρακτικό υπ' αριθμ. 13/2011 -αριθμ. πρωτ. 828/11- της από 13 Δεκεμβρίου 2011 συνεδρίασης του

Η Ανατολική ΑΕ συστάθηκε το 1995³⁷⁰ με έδρα το Δήμο Θέρμης ως ανώνυμη εταιρεία εταιρεία, με διάρκεια ζωής 50 έτη. Διοικείται από Διοικητικό Συμβούλιο (ΔΣ) αποτελούμενο από 9-20 μέλη με τριετή θητεία. Μέλη της είναι εννέα ΟΤΑ Α΄ βαθμού, ένας ΟΤΑ Β΄ βαθμού, τρία επιμελητήρια, επτά συνεταιρισμοί και τρεις σύνδεσμοι (ιδιωτικού τομέα). Η σύνθεση των μετόχων της εταιρείας συνιστά μείγμα δημόσιου, ιδιωτικού και κοινωνικού τομέα της περιοχής δεδομένων των πέντε διαφορετικών κατηγοριών προέλευσης των μετόχων (Γράφημα 28).³⁷¹

Γράφημα 28: Μετοχική σύνθεση Ανατολική ΑΕ



Πηγή: Ανατολική ΑΕ (στοιχεία 2016).

Τα πεδία δραστηριοποίησης της Ανατολικής ΑΕ είναι τρία: ενέργεια, περιβάλλον, ανθρωπινό δυναμικό. Ο στόχος της υπερεθνικής κινητοποίησης της επιχείρησης απορρέει από το καταστατικό της. Αρχικοί σκοποί της ήταν: α) η αξιοποίηση του ανθρωπίνου δυναμικού β) η (επανα)κατάρτιση, και επιμόρφωση του παραγωγικού ανθρωπίνου δυναμικού της περιοχής, γ) η προώθηση κοινών δράσεων με φορείς των χωρών της ΕΕ, της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης και της Μεσογείου, δ) η δημιουργία προϋποθέσεων ανάπτυξης της περιοχής, ε) η δημιουργία των προϋποθέσεων για την ανάληψη-υλοποίηση

Διοικητικού Συμβουλίου της επιχείρησης). Η άσχημη οικονομική θέση της ΔΕΑΔΑ δυσχέρανε τη βιωσιμότητά της. Τελικά, η επιχείρηση λύθηκε τον Οκτώβριο του 2012 (ΦΕΚ 2796Β΄, 16.10.2012) με συνολικές οφειλές (ασφαλιστικές εισφορές, προμηθευτές, δάνεια κ.λπ.) που ανέρχονταν σε 50.915.604,46 ευρώ, ποσό που θα καλύπτονταν, σταδιακά, από μελλοντικούς προϋπολογισμούς του Δήμου. Επισημαίνεται ότι σημαντικός οφειλέτης της επιχείρησης ήταν και ο ίδιος ο Δήμος.

370. ΦΕΚ 2778, 1995, Τεύχος ΑΕ & ΕΠΕ.

371. Ειδικότερα η μετοχική σύνθεση το 2016 είχε ως εξής: ΟΤΑ Α΄-Δήμοι: Καλαμαριάς, Πυλαίας-Χορτιάτη, Βόλβης, Θεσσαλονίκης, Θέρμης (έδρα), Νέας Προποντίδας, Πολυγύρου, Νεάπολης-Συκεών, Θερμαϊκού. ΟΤΑ Β΄: Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας (αποσυγκεντρωμένη κρατική αρχή έως το 2010). Επιμελητήρια: Βιοτεχνικό Επιμελητήριο Θεσσαλονίκης, Επαγγελματικό Επιμελητήριο Θεσσαλονίκης, Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο. Σύνδεσμοι: Γυναικών Επιχειρηματιών Ελλάδος, Επιχειρήσεων Ν. Θεσσαλονίκης & Χαλκιδικής, Επαγγελματιών & Βιοτεχνών Δήμου Μηχανιώνας. Συνεταιρισμοί: Αγροτικός Συνεταιρισμός Βασιλικών, Αγροτικός Συνεταιρισμός Θέρμης, Αγροτικός Συνεταιρισμός Τριωδίου, Παραγωγικός Συνεταιρισμός Λατομείων «Κυψέλη», Γεωργικός Πιστωτικός Συνεταιρισμός Πετροκέρασων «Αγία Τριάς», Γυναικείος Αγροτικός Συνεταιρισμός Αγ. Αντωνίου, Αγροτικός Συνεταιρισμός Γαλαρίνου.

νέων παραγωγικών πρωτοβουλιών στην περιοχή.³⁷² Το 2007 οι σκοποί της εταιρείας διευρύνθηκαν³⁷³ συμπεριλαμβάνοντας τη συμβολή της στην προώθηση της ολοκληρωμένης οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης της περιοχής με την ανάδειξη, αξιοποίηση και προστασία των φυσικών πόρων αυτής, καθώς και τη συμβολή της στην προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης. Περαιτέρω, προστέθηκαν δράσεις για την ενίσχυση των αναπτυξιακών πρωτοβουλιών που εξασφάλιζαν προστασία του περιβάλλοντος, εξοικονόμηση ενέργειας και την αξιοποίηση ήπιων μορφών ενέργειας στην παραγωγική διαδικασία και αειφόρο διαχείριση του περιβάλλοντος.³⁷⁴

Το αρχικό μετοχικό κεφάλαιο κατά τη σύσταση της εταιρείας (1995) ανήλθε σε 68.760 ευρώ διαιρούμενο σε 781 μετοχές ονομαστικής αξίας 88,04 ευρώ.³⁷⁵ Έπειτα από διαδοχικές αυξήσεις κεφαλαίου, στα τέλη του 2008 το μετοχικό κεφάλαιο της εταιρείας ανήλθε συνολικά στο ποσό των 455.695,04 ευρώ διαιρούμενο σε 5.176 μετοχές ονομαστικής αξίας 88,04 ευρώ.³⁷⁶

Στα Γραφήματα 29-31 παρουσιάζονται οικονομικά αποτελέσματα της επιχείρησης με βάση δημοσιευμένους ισολογισμούς της. Όπως προκύπτει από την επεξεργασία των στοιχείων, στα καθαρά αποτέλεσμα χρήσης η Ανατολική ΑΕ εμφανίζει (ενίοτε οριακά) κέρδη καθ' όλη την περίοδο 1996-2013. Ο κύκλος εργασιών της διευρύνεται την περίοδο 2001-2003 και παρουσιάζει ελαφρώς ανοδική τάση παρά την κάμψη μετά το 2010. Τα στοιχεία του ενεργητικού εμφανίζουν ανοδική τροχιά από το 2006 και έπειτα, ενώ οι υποχρεώσεις εμφανίζουν καθοδική τάση μετά το 2010 όπως και την περίοδο 2000-2004. Σημαντικό μέρος του κύκλου εργασιών της επιχείρησης προέρχεται από την υλοποίηση προγραμμάτων της ΕΕ (Γράφημα 31) στοιχείο που υποδηλώνει την εξωστρεφή τάση της επιχείρησης. Συνολικά, τα οικονομικά δεδομένα της Ανατολικής ΑΕ παρέχουν ενδείξεις θεσμού με υγιή αποτελέσματα χρήσεων και προσανατολισμό στην αξιοποίηση ενωσι-ακών πηγών συγχρηματοδότησης.

372. Καταστατικό ίδρυσης (ΦΕΚ 2778, 1995, Τεύχος ΑΕ & ΕΠΕ), όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα και ισχύει.

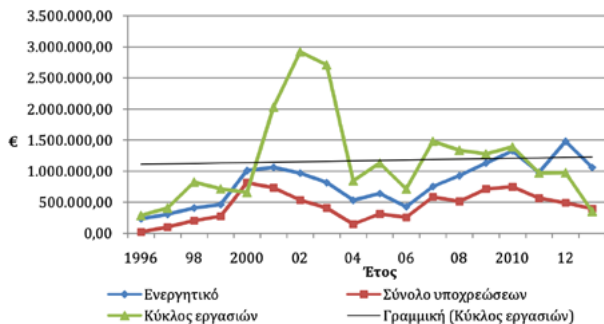
373. ΦΕΚ 11845, 2007, Τεύχος ΑΕ & ΕΠΕ.

374. Όπ.π., άρθρο 3. Η τελευταία διεύρυνση των σκοπών της εταιρείας έγινε το 2009 (ΦΕΚ 9656, Τεύχος ΑΕ & ΕΠΕ).

375. ΦΕΚ 2778, 1995, Τεύχος ΑΕ & ΕΠΕ.

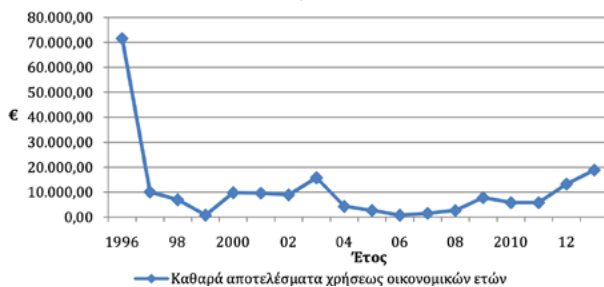
376. ΦΕΚ 11425.2008, Τεύχος ΑΕ & ΕΠΕ.

Γράφημα 29: Δεδομένα δημοσιευμένων ισολογισμών Ανατολικής ΑΕ



Πηγή: ΦΕΚ (Τεύχος ΑΕ & ΕΠΕ): 3648.1997, 5662.1998, 8771.1999, 5768.2000, 6143.2001, 479.2003, 12465.2003, 958.2005, 10263.2006, 10440.2006, 11863.2007, 11938.2008, 5809.2009, 4388.2010, 10928.2011, 8073.2012, 7880.2013, 7303.2014. Επεξεργασία δεδομένων, ποσά σε σταθερές τιμές με χρήση ΓΔΤΚ ΕΛΣΤΑΤ (2009=100).³⁷⁷

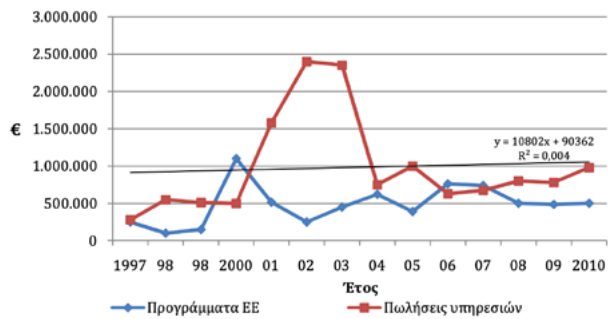
Γράφημα 30: Καθαρά αποτελέσματα χρήσης οικονομικών ετών Ανατολικής ΑΕ



Πηγή: ΦΕΚ (τ. ΑΕ & ΕΠΕ): 3648.1997, 5662.1998, 8771.1999, 5768.2000, 6143.2001, 479.2003, 12465.2003, 958.2005, 10263.2006, 10440.2006, 11863.2007, 11938.2008, 5809.2009, 4388.2010, 10928.2011, 8073.2012, 7880.2013, 7303.2014. Επεξεργασία δεδομένων, ποσά σε σταθερές τιμές με χρήση ΓΔΤΚ ΕΛΣΤΑΤ (2009=100).

377. Κατά τη χρήση των ετών 2003 και 2004 εγγράφηκαν ποσά από διαφορές φορολογικών ελέγχων 25.000 και 118.000 ευρώ αντίστοιχα δημιουργώντας ζημιές.

Γράφημα 31: Κύκλος εργασιών Ανατολική ΑΕ, 1997-2010



Πηγή: Ανατολική ΑΕ.

Οργανωτικά, η Ανατολική ΑΕ διαρθρώνεται σε μία γενική διεύθυνση και δύο διευθύνσεις: Διεύθυνση Τοπικής Ανάπτυξης και Διεύθυνση Διοίκησης και Οικονομικής Διαχείρισης.³⁷⁸ Επίσης, προβλέπεται Γραφείο Δημοσίων Σχέσεων και Εκδηλώσεων και Γραφείο Νομικής Υποστήριξης.³⁷⁹ Η Διεύθυνση Τοπικής Ανάπτυξης εποπτεύει τα Τμήματα Υποστήριξης ΟΤΑ-Φορέων-Επιχειρήσεων, Εφαρμογών Νέων Τεχνολογιών, Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων και τα Γραφεία Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού-Κέντρο Συμβουλευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών και Αγροτικής Ανάπτυξης.³⁸⁰ Στη Διεύθυνση Διοίκησης και Οικονομικής Διαχείρισης λειτουργούν τα Τμήματα Οικονομικής Διαχείρισης και τα Γραφεία Προσωπικού, Προγραμματισμού, Τεκμηρίωσης/Ποιότητας και Μηχανογράφησης.³⁸¹ Στον εσωτερικό οργανισμό υπηρεσιών της εταιρείας περιλαμβάνονται 23 οργανικές θέσεις.³⁸² Όπως επισημάνθηκε, το 80% των στελεχών που απασχολεί η εταιρεία είναι πανεπιστημιακής εκπαίδευσης και περίπου το 50% διαθέτει τίτλο μεταπτυχιακής ειδίκευσης.³⁸³

Η καθημερινή λειτουργία της εταιρείας διέπεται από εσωτερικό κανονισμό υπηρεσιών που θεσπίζει κανόνες για τις λογιστικές και διαχειριστικές διαδικασίες εισροών και εκροών των οικονομικών πόρων, τη λειτουργία των οργάνων καθώς και τη δημοσιότητα των αποφάσεων.³⁸⁴ Επίσης, έχει προβλεφθεί κανονισμός προμηθειών, έργων, μελετών και παροχής υπηρεσιών με κανόνες που ρυθμίζουν την ανάθεση υπηρεσιών, μελετών,

378. <http://www.anatoliki.gr/el/i-etairaia/kanonismoi-katastatiko> (πρόσβαση: 13.10.2014) και ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

379. Ibid.

380. Ibid.

381. Ibid.

382. Το 2014 απασχολούνταν με συμβάσεις αορίστου/ορισμένου χρόνου και με συμβάσεις έργου στο πλαίσιο υλοποίησης προγραμμάτων 25 άτομα.

383. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

384. Αποφάσεις Διοικητικού Συμβουλίου εταιρείας 140/19-1-2011, 158/15-3-2013.

έργων και τις προμήθειες υλικών. Η εταιρεία λειτουργεί στο πλαίσιο των απαιτήσεων που θέτει το πρότυπο ISO 9001:2008 καθώς και οι απαιτήσεις για την διαχειριστική επάρκεια υλοποίησης έργων δημοσίου χαρακτήρα (ΕΛΟΤ 1429).

Συνολικά, τα ανωτέρω λειτουργικά χαρακτηριστικά της Ανατολικής ΑΕ μαρτυρούν υψηλή διοικητική ικανότητα, στοιχείο που αντανακλάται στην (επιτυχή) υποεθνική κινητοποίηση της επιχείρησης. Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά τη χρηματοδοτική κινητοποίηση της Ανατολικής ΑΕ στο πρόγραμμα LIFE, η εταιρεία έχει αναλάβει τέσσερα προγράμματα LIFE προϋπολογισμών που κυμαίνονται από 1,4 έως 3,6 εκατ. ευρώ και συνολικού προϋπολογισμού 8,1 εκατ. ευρώ, αντιστοιχώντας στο 8,5% της προϋπολογισθείσας αξίας έργων των υποεθνικών αρχών (Πίνακας 26). Ο μέσος όρος του προϋπολογισμού τους αγγίζει τα 2,02 εκατ. ευρώ³⁸⁵, ενώ η χρονική διάρκεια υλοποίησης κυμαίνεται μεταξύ τριών και πέντε ετών. Τα προγράμματα που ανέλαβε η εταιρεία σχετίζονται με την προσαρμογή καρπών ελιάς στην κλιματική αλλαγή, την αιεφόρο διαχείριση εδάφους σε λεκάνη απορροής ποταμού, την ολοκληρωμένη διαχείριση υδάτων και την αφαλάτωση και επαναχρησιμοποίηση νερού. Τα τρία προγράμματα έχουν ολοκληρωθεί ενώ το τέταρτο εκκίνησε την 1^η Οκτωβρίου 2012 και διαρκεί έως την 30^η Σεπτεμβρίου 2017. Το πρόγραμμα της εταιρείας σχετικά με την αιεφορική διαχείριση εδάφους στην υδρογεωλογική λεκάνη Ανθεμούντα, διάρκειας 1-1-2009 έως 30-6-2012 διακρίθηκε αποσπώντας βραβείο από την Επιτροπή για την ενσωμάτωση καινοτόμων τεχνικών.

Πίνακας 26: Υλοποίηση προγραμμάτων LIFE από την Ανατολική ΑΕ

Αριθμός προγράμματος	Ονομασία προγράμματος	Προϋπ/μος*	Συνεισφορά ΕΕ*	Ίδια κεφάλαια*	Διάρκεια
LIFE11 ENV/ GR/000942	oLIVE-CLIMA - Introduction of new olive crop management practices focused on climate change mitigation and adaptation	3.649.373,00	1.822.436,00	1.826.937,00	1-10-2012 έως 30-9-2017
LIFE07 ENV/ GR/000278	Soil Sustainability(So.S) - Soil Sustainable Management in a Mediterranean River basin based on the European Soil Thematic Strategy (βράβευση από Επιτροπή)	1.572.745,00	771.872,00	800.873,00	1-1-2009 έως 30-6-2012
LIFE04 ENV/ GR/000099	Water Agenda - Development and implementation of integrated water resources management policy to a river basin, through the application of a social wide local agreement, based on the principles of Agenda	1.403.235,00	687.618,00	715.617,00	15-9-2004 έως 31-10-2007
LIFE99 ENV/ GR/000590	Desalination - Wastewater Reuse-Guideline development. Pilot artificial recharging of aquifers through direct injection and irrigation, for seawater intrusion control within the framework of integrated and sustainable water management	1.474.008,00	664.410,00	809.598,00	1-11-1999 έως 28-2-2003
Σύνολο*		8.099.361,00	3.946.336,00	4.153.025,00	

*Τα ποσά απεικονίζουν τις τρέχουσες τιμές των έργων.

Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων LIFE.

385. Τρέχουσες τιμές. Ο μέσος όρος των προϋπολογισμών των έργων όλων των υπόλοιπων αρχών ανέρχεται σε περίπου 1,4 εκατ. ευρώ.

Όπως υποστηρίχθηκε, γνωρίσματα που συμβάλλουν θετικά στην κινητοποίηση του φορέα αποτελούν:

«α) το γνωστικό επίπεδο του ανθρώπινου δυναμικού και η επιθυμία για εισαγωγή/διάχυση καινοτομίας στο τοπικό επίπεδο, β) η διακρατική προσέγγιση της υποεθνικής κινητοποίησης, γ) ο προσανατολισμός στην έρευνα και η παρακολούθηση/διάδοση σύγχρονων και αποτελεσματικών τεχνικών, δ) η λειτουργική διασύνδεση με τις υποεθνικές αρχές καθώς ο δήμος γνωρίζει καλύτερα τις ανάγκες των πολιτών, ε) περιβάλλον που ευνοεί να «ακούγονται» νέες ιδέες».³⁸⁶

Με επιχειρησιακούς όρους, η πρωτοβουλία κατάθεσης προτάσεων υπερεθνικής κινητοποίησης ανήκει στην εταιρεία η οποία εισηγείται δράσεις περιβαλλοντικού χαρακτήρα αξιοποιώντας τη σχετική εξειδίκευση των στελεχών της σε προτεινόμενες παρεμβάσεις υψηλής τεχνικής φύσεως.³⁸⁷ Το συναινετικό κλίμα μεταξύ των εταίρων της Ανατολικής ΑΕ συνιστά την κρίσιμη πτυχή που ευνοεί την κατάθεση νέων ιδεών, καθώς οι διαφωνίες μεταξύ τους για ανάληψη δράσεων που αποφέρουν οφέλη για την τοπική κοινωνία είναι ελάχιστες, δεδομένης και της ευαισθητοποίησής τους σε περιβαλλοντικά ζητήματα.³⁸⁸ Πρακτικά, το πολυσυλλεκτικό σχήμα της επιχείρησης (23 συνολικά εταίροι) συμβάλλει στην ευρύτερη νομιμοποίηση της χρηματοδοτικής κινητοποίησής της. Η προσπάθεια διάχυσης των αποτελεσμάτων των προγραμμάτων LIFE μέσω θεματικών εκθέσεων στις οποίες λαμβάνει μέρος η Ανατολική ΑΕ ανά την Ελλάδα στοχεύει σε διττή θετική έκβαση: αρχικά, στην περιβαλλοντική ευαισθητοποίηση των κοινωνιών και έπειτα στην αύξηση της αναγνωρισιμότητας της εταιρείας, η οποία καταλήγει στην προσέλκυση του ενδιαφέροντος και άλλων δρώντων με παράλληλη δυνατότητα διεύρυνσης της αποδοχής της και από άλλες υποεθνικές αρχές (δήμους, περιφέρειες).³⁸⁹

Στο πεδίο των ανθρώπινων πόρων της επιχείρησης, η άριστη γνώση της αγγλικής γλώσσας χαρακτηρίζει σχεδόν το σύνολο των στελεχών της επιχείρησης δεδομένου ότι η επικοινωνία με υπερεθνικές αρχές (Επιτροπή) γίνεται εξ' ολοκλήρου στην αγγλική γλώσσα.³⁹⁰ Από το σύνολο των 25 στελεχών της επιχείρησης τα 20 ήταν πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, 2 τεχνολογικής εκπαίδευσης και 3 δευτεροβάθμιας ενώ το 50% των στελεχών κατηγορίας ΠΕ είναι κάτοχοι μεταπτυχιακού διπλώματος ειδίκευσης.³⁹¹

386. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

387. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

388. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

389. Όπως χαρακτηριστικά επισημάνθηκε: «μας γνωρίζουν και έρχονται σε εμάς για συλλογή πληροφοριών» (ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ).

390. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

391. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

Η οργανωσιακή δομή της επιχείρησης βασίζεται σε ένα υβριδικού τύπου διοικητικό σχήμα που δεν συναντάται συχνά στο διοικητικό χάρτη της χώρας, δεδομένης της συνθετέστερης επιλογής ίδρυσης νομικών προσώπων αμιγούς δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου. Η ώσμωση και η μεγάλη ποικιλία των (23) δρώντων που προέρχονται από τον δημόσιο, ιδιωτικό και κοινωνικό τομέα, εντός ενός ευρύτατου διαδημοτικού σχήματος με τη μορφή ανώνυμης εταιρείας, επιτρέπει τον υψηλό βαθμό διάδρασης μεταξύ τους και την ανταλλαγή ιδεών, προτάσεων και εμπειριών, σε αντίθεση με λογικές σύμφωνα με τις οποίες η πολυσυλλεκτικότητα παράγει εξ' ορισμού διαφωνίες και λειτουργεί ανασχετικά στη δραστηριοποίηση. Στην περίπτωση της Ανατολικής ΑΕ, η διοίκηση της επιχείρησης εκτός της (καταστατικής) επιδίωξης για κινητοποίηση στην ΕΕ, έχει ελευθερία στην επιλογή δράσεων στηριζόμενη στην τεχνογνωσία των στελεχών της, στοιχείο που ενισχύει τη διαχείριση με όρους αποτελέσματος, δίχως παράλληλα να περιορίζει τη λογοδοσία της εταιρείας απέναντι στους εταίρους.

Από θεωρητικής οπτικής προσέγγισης, η λειτουργία της Ανατολικής ΑΕ περιλαμβάνει γνωρίσματα που βρίσκονται στον πυρήνα του γραφειοκρατικού μοντέλου διοίκησης (Weber, 1946), όπως ιεραρχία, τυπικότητα, νομιμοποίηση, επαγγελματισμός και τεχνικά προσόντα. Τα εν λόγω χαρακτηριστικά συνδυάζονται με αντίστοιχα που προτείνονται από ένα νεότερο θεωρητικό υπόδειγμα οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, το μοντέλο της *δημόσιας αξίας* (public value) του Moore (1995). Η δημόσια αξία εστιάζει σε δημόσιες οργανώσεις και επιχειρεί να θεραπεύσει αδυναμίες του γραφειοκρατικού μοντέλου στο επίπεδο της κοινωνικής και οικονομικής ευημερίας. Ως υπόδειγμα πρεσβεύει ότι στον πυρήνα της αποστολής των δημόσιων οργανώσεων πρέπει να βρίσκεται η εξυπηρέτηση των αναγκών των πολιτών/χρηστών. Στηρίζεται στην πολιτική νομιμοποίηση, τη δημόσια διαβούλευση και την ενσωμάτωση των απόψεων των κοινωνικών δρώντων στη διοικητική δράση της δημόσιας οργάνωσης (Moore, 1995). Κατά τον Ο'Flynn (2007, σελ. 358), η δημιουργία δημόσιας αξίας υπηρετείται από το «στρατηγικό τρίγωνο» (strategic triangle) που συγκροτείται με μορφή συνεργασίας εταιρών από κάθε τομέα δράσης (ιδιωτικό, δημόσιο, κοινωνικό). Ο στόχος της δημόσιας αξίας είναι η επίτευξη αποτελεσμάτων που παράγουν αξία για τους μετόχους, την δημόσια οργάνωση και την κοινωνία, συνδυάζοντας αποτελέσματα, οργανωσιακή ικανότητα και περιβάλλον νομιμοποίησης εταιρών στο πλαίσιο λειτουργίας του στρατηγικού τριγώνου (Benington and Moore, 2011, σελ. 4-5).

Το υβριδικό εταιρικό σχήμα της Ανατολικής ΑΕ παρουσιάζει σημαντικές ομοιότητες με το θεωρητικό υπόδειγμα της δημόσιας αξίας. Η διαδικασία λήψης αποφάσεων της επιχείρησης βασίζεται, αφ' ενός, σε διαχειριστικού τύπου κριτήρια με τα οποία επιδιώκεται η επίτευξη αποτελεσμάτων με όρους απόδοσης και, αφ' ετέρου, στη συνεργασία των εταιρών από όλους τους τομείς της οικονομίας και κοινωνίας (ιδιωτική, δημόσια και κοινωνική σφαίρα), αποδυναμώνοντας απόψεις που ενδεχομένως ευνοούν την

εμφάνιση τοπικού πολιτικού ανταγωνισμού και διαμάχης.³⁹² Στόχος των δράσεων της Ανατολικής ΑΕ είναι η παραγωγή τοπικής δημόσιας αξίας για την οικονομία, την κοινωνία καθώς και τους μετόχους της. Με δεδομένο ότι το στρατηγικό τρίγωνο του Moore (1995) βρίσκεται εμποδωμένο στον οργανωσιακό πυρήνα λειτουργίας της επιχειρήσης (πολυσυλλεκτικότητα εταιρών) σε συνδυασμό με τη υψηλή διαχειριστική ικανότητα του φορέα, ο στόχος εξυπηρετείται καλύτερα. Επιπλέον, η υποεθνική κινητοποίηση της Ανατολικής ΑΕ ευνοείται σημαντικά καθώς η οργάνωση διαθέτει ευρύτερη νομιμοποίηση και στήριξη για την ανάπτυξη συναφών δράσεων και αξιοποίηση ευκαιριών στο ενωσιακό επίπεδο.

Στο μοντέλο της δημόσιας αξίας εμμέσως αναφέρεται και η Επιτροπή. Όπως υποστηρίζεται στην έκθεση αξιολόγησης για την Ελλάδα, μεταξύ των πιο επιτυχημένων έργων LIFE ήταν όσα στηρίζονταν στη συνεργασία ανάμεσα στον ιδιωτικό και δημόσιο φορέα, ευνοούσαν τον από κοινού σχεδιασμό και τη λήψη αποφάσεων (European Commission, 2009, σελ. 5). Όπως επισημαίνεται:

«Όπου τοπικές αναπτυξιακές εταιρείες ενεπλάκησαν ως εταίροι (όπως η περίπτωση της Ανατολικής ΑΕ)... τα προγράμματα τείνουν να είναι περισσότερο αποτελεσματικά, ενσωματωμένα στο τοπικό περιβάλλον, αντανακλώντας πραγματικές ανάγκες» (European Commission, 2009, σελ. 5-6).

Συναφώς, τα επιτυχημένα προγράμματα LIFE είναι όσα παρέχουν πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ ιδιωτικών και δημόσιων φορέων, ευνοούν τον από κοινού σχεδιασμό και τη λήψη αποφάσεων (European Commission, 2009, σελ. 5). Όπως προκύπτει, η συνεργασία είναι χαρακτηριστικό που βρίσκεται στον πυρήνα της λειτουργίας της Ανατολικής ΑΕ, τέμνοντας εγκάρσια κάθε πρωτοβουλία υπερεθνικής της δράσης τόσο σε ενδο-οργανωσιακό επίπεδο (συνεργασία μεταξύ εταιρών) όσο και δια-οργανωσιακά (συνεργασία με φορείς από τον ευρωπαϊκό χώρο). Ο συνεργατικός χαρακτήρας λειτουργίας της εταιρείας συμβάλλει στην «υποδειγματικής» φύσεως χρηματοδοτική κινητοποίηση του φορέα στην ΕΕ μέσω των δράσεων που έχει αναπτύξει στο πλαίσιο του χρηματοδοτικού εργαλείου LIFE.

Η περίπτωση του Δήμου Περάματος

Με βάση τα κριτήρια της συχνότητας ανάληψης προγραμμάτων, του μεγέθους των πόρων (ύψος προϋπολογισμού) και της ολοκλήρωσης των έργων, ο Δήμος Περάματος βρίσκεται στην άλλη πλευρά του φάσματος της υποεθνικής κινητοποίησης, με κριτήριο την έκβαση του αποτελέσματος της δράσης που αναπτύχθηκε. Έτσι, η περίπτωση της δραστηριοποίησης του Δήμου καθίσταται διακριτή σε σύγκριση με τις δράσεις των υπόλοιπων υποεθνικών δρώντων.

392. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

Θεσμικά, ο Δήμος Περάματος συνιστά μία τυπική περίπτωση ΟΤΑ Α΄ βαθμού (νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου). Γενικά, οι περιβαλλοντικές αρμοδιότητες των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ εστιάζουν στην προστασία του τοπικού περιβάλλοντος. Περαιτέρω, οι δήμοι έχουν αρμοδιότητες σε θέματα ρύθμισης και κυκλοφορίας των οχημάτων, διαχείρισης της ποιότητας της ατμόσφαιρας και χωροταξικού σχεδιασμού. Στην κωδικοποίηση των διατάξεων του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΔΚ) του 1985 τονίζονταν η δυνατότητα προληπτικής δράσης ως συνιστώσας των περιβαλλοντικών ενεργειών των ΟΤΑ, υπό την έννοια ότι πλέον η αυτοδιοικητική αρχή μπορούσε όχι μόνον να κατασκευάζει αλλά και «να λαμβάνει μέτρα για την προστασία του φυσικού (και πολιτιστικού) περιβάλλοντος» (άρθρο 24). Οι εν λόγω αρμοδιότητες καταγράφονται και στην κωδικοποίηση του 1989.

Περαιτέρω, στο άρθρο 24 του ΚΔΚ του 1995 ορίζονταν ως αρμοδιότητες των δήμων και των κοινοτήτων «η προστασία του φυσικού και πολιτισμικού περιβάλλοντος» (περ. η), ο έλεγχος που αφορά τη «ρύπανση των θαλασσών από πηγές ξηράς, την προστασία των επίγειων και υπόγειων υδάτινων αποθεμάτων και την προστασία του περιβάλλοντος» (περ. ιε), και «ο έλεγχος των υγρών, στερεών και αέριων αποβλήτων, της ρύπανσης των υδάτων και της θάλασσας» (περ. ιη). Με άλλα λόγια, οι δήμοι είχαν την κατά τόπο αρμοδιότητα για την πιστή τήρηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και, παράλληλα, μπορούσαν να αναπτύξουν προληπτικές δράσεις περιβαλλοντικής προστασίας.

Σε οργανωτικό επίπεδο, το 2007 ο Δήμος Περάματος απασχολούσε 219 άτομα, ενώ το 2012 το μόνιμο και με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου προσωπικό προβλεπόταν σε 241 άτομα, εκ των οποίων το 50% ήταν κατηγορίας υποχρεωτικής εκπαίδευσης (ΥΕ), 31% δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (ΔΕ), 8% τεχνολογικής εκπαίδευσης (ΤΕ) και μόλις 11% πανεπιστημιακής εκπαίδευσης (ΠΕ).³⁹³ Με βάση τον οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας (ΟΕΥ) του 2005³⁹⁴ στο Τμήμα Πολεοδομίας και Πολεοδομικού Σχεδιασμού προβλεπόταν Γραφείο Περιβάλλοντος, ενώ στη Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών αντίστοιχο Γραφείο Σχεδιασμού-Προγραμματισμού και Διαχείρισης Χρηματοδοτικών Προγραμμάτων με αρμοδιότητα, μεταξύ άλλων, τη διαχείριση ευρωπαϊκών προγραμμάτων. Περαιτέρω, λειτουργούσε αυτοτελές Γραφείο Προγραμματισμού ασχολούμενο με θέματα Ευρωπαϊκής Ένωσης και ενημέρωσης για ευρωπαϊκά προγράμματα αυτής. Στον ισχύοντα ΟΕΥ³⁹⁵ προβλέπεται Τμήμα Μελετών στη Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών, το οποίο διαχειρίζεται ευρωπαϊκά (και ελληνικά) χρηματοδοτικά προγράμματα επιδιώκοντας την εξασφάλιση των χρηματοδοτήσεων, ενώ υπάρχει διακριτή Διεύθυνση Περιβάλλοντος-Ποιότητας Ζωής. Σε θεωρητικό επίπεδο ο Δήμος Περάματος αποτελεί

393. Πρωτοδικείο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, «Διαδικασία ασφαλιστικών μέτρων»: Δήμος Περάματος κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο, 3 Δεκεμβρίου 2007 (<http://curia.europa.eu>, πρόσβαση: 26.10.2014). Επίσης, βλ. και: ΦΕΚ 3257Β', 2012.

394. ΦΕΚ 1882^β, 2005. Το 2009 υπήρξε περιορισμένη τροποποίηση του ΟΕΥ (ΦΕΚ 615Β').

395. ΦΕΚ 3257^β, 2012.

δημόσια υπηρεσία με υπόδειγμα αναφοράς τη βεμπεριανού τύπου διοίκηση (Weber, 1946), ο ιδεότυπος της οποίας χαρακτηρίζεται από διοικητική ιεραρχία, σύστημα καριέρας, επαγγελματισμό, τυποποίηση εργασιών και έμφαση στην πιστή τήρηση διαδικασιών.

Γεωγραφικά, ο Δήμος βρίσκεται σε μία περιοχή με σημαντική περιβαλλοντική επιβάρυνση, δεδομένων των επιπέδων ατμοσφαιρικής και θαλάσσιας ρύπανσης και της γειτνίασης με δεξαμενές πετρελαιοειδών «με κινδύνους τεχνολογικών ατυχημάτων».³⁹⁶ Ο καταγεγραμμένος πληθυσμός του Δήμου ανέρχονταν το 2001 σε 25.720³⁹⁷ δίχως να παρουσιάσει ιδιαίτερη μεταβολή στην απογραφή του 2011. Επίσης, κατά την εφαρμογή του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» του 1997 δεν επήλθε διοικητική μεταβολή στο Δήμο. Οικονομικά, ο Δήμος εμφάνισε ζημίες για τις χρήσεις 2010 και 2011: τα καθαρά αποτελέσματα χρήσεως του 2011 έκλεισαν με ζημία 2,2 εκατ. ευρώ (3,1 εκατ. ευρώ για το 2010), ενώ το συνολικό ύψος των ζημιών ανήλθε σε 25,2 εκατ. Ευρώ.³⁹⁸

Η χρηματοδοτική κινητοποίηση του Δήμου Περάματος στο πλαίσιο του προγράμματος LIFE καταγράφεται μία φορά (Πίνακας 27). Το 1997 ο Δήμος ανέλαβε συντονιστής περιβαλλοντικού έργου LIFE, το οποίο περιελάμβανε τη δενδροφύτευση 70.000 δέντρων στο όρος Αιγάλεω, το οποίο εκτείνεται στη βόρεια πλευρά του Δήμου. Σκοπός ήταν η προστασία από την ατμοσφαιρική ρύπανση, ο έλεγχος της ηλιακής ακτινοβολίας και η δημιουργία ενός πνεύμονα πρασίνου, καθώς και μίας ζώνης αναψυχής για τους κατοίκους του δήμου σε μία περιοχή έκτασης 1.700 τετρ. μέτρων.³⁹⁹ Η δράση εμφάνιζε υψηλό βαθμό καινοτομίας λόγω χρήσεως υλικών (πολυμερικά προϊόντα) που καθιστούσαν δυνατή, αφ' ενός, τη συγκράτηση του ύδατος στο έδαφος για μεγάλη χρονική περίοδο και, αφ' ετέρου, την απελευθέρωση λιπάσματος στις ρίζες των δέντρων με ελεγχόμενο ρυθμό.⁴⁰⁰ Για την υλοποίηση της δράσης ο Δήμος προσκάλεσε να συμμετάσχουν μαθητές από σχολεία της περιοχής και περιβαλλοντικές οργανώσεις.⁴⁰¹

396. http://www.perama.gr/?page_id=3498 (πρόσβαση: 15 Δεκεμβρίου 2016).

397. Απογραφή πληθυσμού ΕΛΣΤΑΤ.

398. Υπ' αριθμ. 284/2015 (αριθ. πρωτ.: 365/199/11-1-2016) απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Περάματος περί έγκρισης ισολογισμού του Δήμου οικονομικού έτους 2011 (συνεδρίαση από 28.12.2015).

399. Κωδικός έργου: LIFE97 ENV/GR/000380. Διάταξη του Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 29ης Νοεμβρίου 2012, Δήμος Περάματος κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, «Αίτηση αναιρέσεως – Χρηματοδοτική συνδρομή χορηγηθείσα για την υλοποίηση δράσεως στον τομέα του περιβάλλοντος – “LIFE” – Απόφαση μερικής αναζητήσεως του καταβληθέντος ποσού – Καθορισμός των υποχρεώσεων του δικαιούχου – Δικαιολογημένη εμπιστοσύνη – Υποχρέωση αιτιολογήσεως – Πλάνη περί το δίκαιο». Υπόθεση C-647/11 P (www.eur-lex.europa.eu – πρόσβαση: 26.10.2014).

400. Ibid.

401. Κωδικός έργου: LIFE97 ENV/GR/000380' <http://www.tovima.gr/relatedarticles/article/?aid=232304&wordsinarticle=Δήμος%3bΠεράματος> (πρόσβαση: 25.10.2014).

Πίνακας 27: Στοιχεία προγράμματος LIFE με συντονιστή το Δήμο Περάματος

Αριθμός προγράμματος	Όνομασία προγράμματος	Προϋπολογισμός*	Συνεισφορά ΕΕ*	Ίδια κεφάλαια*	Διάρκεια
LIFE97 ENV/ GR/000380	Perama - Demonstration to plant trees - forest zone creation on the west rocky egaleo mountain above the town of Perama.	1.506.365,00	666.614,00	839.751,00	1-7-1997 έως 31-3-2001

*Ποσά σε τρέχουσες τιμές
Πηγή: Πρόγραμμα LIFE.

Το 2000 η Επιτροπή έκανε δεκτή την τροποποίηση του προγράμματος που αιτήθηκε ο Δήμος Περάματος με αποτέλεσμα τη μείωση του αριθμού των προς φύτευση δένδρων από 70.000 σε 60.000.⁴⁰² Τα προβλήματα γύρω από την υλοποίηση του προγράμματος εκκινούν με το έγγραφο της 31ης Ιουλίου 2001 της Επιτροπής, με το οποίο η τελευταία ανακοίνωσε στον Δήμο τη διαπίστωσή της, κατόπιν επιθεωρήσεως που πραγματοποιήθηκε στις 18 Ιουλίου 2001, ότι «σχεδόν το ήμισυ των φυτευθέντων δένδρων δεν είχε επιβιώσει. Η Επιτροπή ζήτησε από το Δήμο, μεταξύ άλλων, «να αντικαταστήσει όλα τα νεκρά ή κατεστραμμένα δένδρα, να επισκευάσει τα τμήματα της περιφράξεως που είχαν υποστεί ζημιά και να συμπληρώσει την υποβληθείσα τεχνική έκθεση με επιπλέον πληροφοριακά και άλλα αναλυτικά στοιχεία».⁴⁰³

Σε νέο επιτόπιο έλεγχο της δράσης από ομάδα εξωτερικής τεχνικής βοήθειας της Επιτροπής τον Μάιο του 2003, υπολογίστηκε ότι «ο αριθμός των δένδρων που είχαν επιζήσει δεν υπερέβαινε τα 3.000» και διαπιστώθηκε η γενικότερη κακή κατάσταση της υπό αναδάσωσης ζώνης στο όρος Αιγάλεω.⁴⁰⁴ Περαιτέρω, η Επιτροπή υπενθύμισε στο Δήμο ότι δεν είχε συμμορφωθεί προς τις οδηγίες και συστάσεις που του είχε απευθύνει και συνήγαγε ότι η δράση μπορούσε να θεωρηθεί ως υλοποιηθείσα μόλις σε ποσοστό 10%⁴⁰⁵. Έτσι, βάσει των διαπιστώσεών της και σε συνέχεια ανταλλαγής επιστολών με το Δήμο, η Επιτροπή εξέδωσε στις 7 Δεκεμβρίου 2005 απόφαση με την οποία «καθόρισε το προς ανάκτηση ποσό της χρηματοδοτικής συνδρομής σε 466.627,05 ευρώ» επιπλέον τόκων υπερημερίας από το Δήμο Περάματος.⁴⁰⁶ Επί της ουσίας, η χρηματοδοτική κινητοποίηση του Δήμου Περάματος δεν ήταν επιτυχημένη καθώς απείχε από το επιθυμό αποτέλεσμα σε τέτοιο βαθμό που η Επιτροπή ζητούσε να ανακτήσει τη χρηματοδοτική συνδρομή που του είχε παράσχει.

Η υπόθεση της χρηματοδοτικής κινητοποίησης του Δήμου Περάματος κατέληξε στο

402. Διάταξη του Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 29ης Νοεμβρίου 2012, όπ.π.

403. Ibid.

404. Ibid.

405. Ibid.

406. Ibid. Απόφαση της Επιτροπής της 7ης Δεκεμβρίου 2005, χρεωστικό σημείωμα αριθ. 324050453.

Δικαστήριο της ΕΕ. Ο Δήμος Περάματος στις 24 Ιουλίου 2007 κατέθεσε προσφυγή⁴⁰⁷ ενώπιον του Δικαστηρίου με αίτημα την ακύρωση της απόφασης της Επιτροπής ή «τη μεταρρύθμισή της ώστε η υποχρέωση επιστροφής να περιοριστεί στο ποσό των 93.795,32 ευρώ, το οποίο αντιστοιχούσε στον λογιστικό υπολογισμό των μη επιλέξιμων δαπανών».⁴⁰⁸ Η πλευρά του Δήμου υποστήριξε ότι «η νόμιμη υποχρέωσή του περιοριζόταν στη φύτευση 60.000 δένδρων και δεν εκτεινόταν στη λήψη μέτρων για τη διασφάλιση της επιβιώσεώς τους. Η μεταγενέστερη καταστροφή των δένδρων οφειλόταν σε καταστάσεις ανεξάρτητες από πράξεις ή παραλείψεις του Δήμου».⁴⁰⁹

Το Δικαστήριο τελικά έκρινε⁴¹⁰ ότι η υποχρέωση που ανέλαβε ο Δήμος Περάματος στο πλαίσιο της δράσης του προγράμματος LIFE «δεν περιοριζόταν απλώς στη φύτευση δένδρων, αλλά συνίστατο εν τέλει στη δημιουργία μίας δασικής ζώνης βορείως της πόλης του Περάματος». Προϋπόθεση για τη δημιουργία της ζώνης ήταν εκτός από τη φύτευση δενδρυλλίων και η «λήψη μέτρων για τη συντήρησή τους καθώς και για τη συντήρηση της αναδασωθείσας ζώνης επί εύλογο χρονικό διάστημα ώστε αυτή να καταστεί βιώσιμη και να μετατραπεί σε δάσος, συμβάλλοντας με αυτόν τον τρόπο στη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος στην περιοχή του Περάματος».⁴¹¹ Έτσι, το Δικαστήριο της ΕΕ απέρριψε την προσφυγή του Δήμου.

Επιπρόσθετα, στο ιστορικό της απόφασης γινόταν αναφορά στο γεγονός ότι ο Δήμος ρητώς ανέφερε στην πρόταση για την ανάληψη του έργου LIFE την «ανάγκη να περιφραχθεί η αναδασωτέα ζώνη τουλάχιστον για δέκα έτη προς αποφυγή της καταστροφής των δενδρυλλίων από κατσίκες και άλλα ζώα», καθώς και ότι, συνολικά, η δράση «λόγω της αναμενόμενης επιτυχίας της, θα μπορούσε να συνεχιστεί με την αναδάσωση ολόκληρου του όρους Αιγάλεω και όλων των λοιπών βραχωδών ορέων που βρίσκονται δυτικώς των Αθηνών».⁴¹² Περαιτέρω, στην πρόταση του Δήμου γινόταν ρητή μνεία στο ότι «η

407. Προσφυγή της 24 Ιουλίου 2007 – Δήμος Περάματος κατά Επιτροπής (Υπόθεση T-312/07), ΕΕ C 283, 2007. Στο πλαίσιο των δικαστικών προσπαθειών του Δήμου για την αποφυγή επιστροφής της χρηματοδοτικής συνδρομής της ΕΕ εντάσσεται και η αίτηση αναστολής εκτελέσεως της απόφασης C (2005) 5361 της Επιτροπής της 7ης Δεκεμβρίου 2005, η οποία όμως απορρίφθηκε από το Πρωτοδικείο (3 Δεκεμβρίου 2007).

408. Διάταξη του Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 29ης Νοεμβρίου 2012, ό.π.

409. Ibid. Όπως αναφέρει η απόφαση, μεταξύ των επιχειρημάτων του Δήμου Περάματος ήταν η πειραματική φύση των υλικών και η περιορισμένη αποτελεσματικότητά τους, η βραχύδης μορφολογία του εδάφους του όρους Αιγάλεω που δεν επέτρεψε την αποδοχή της μεθόδου αναδάσωσης, πυρκαγιές που το είχαν αλλοιώσει, οι δυσμενείς κλιματολογικές συνθήκες της περιοχής (υψηλή θερμοκρασία, ανομβρία, παγετοί) καθώς και φθορές στην περίφραξη του χώρου αναδάσωσης που επέτρεψαν την ελεύθερη διέλευση οικόσιτων ζώων σε συνδυασμό με την αδυναμία του Δήμου να ανακατασκευάσει την περίφραξη λόγω έλλειψης πόρων.

410. Απόφαση της 12ης Οκτωβρίου 2011 – Δήμος Περάματος κατά Επιτροπής (Υπόθεση T-312/07) ΕΕ C 347, 2011.

411. Διάταξη του Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 29ης Νοεμβρίου 2012, ό.π.

412. Ibid.

εφαρμοζόμενη μέθοδος φυτεύσεως διασφαλίζει πλήρως την επιβίωση των δένδρων» δεδομένης της τεχνολογικής καινοτομίας της τεχνικής αναδάσωσης.⁴¹³

Ο Δήμος Περάματος αντέδρασε και άσκησε αίτηση αναίρεσης⁴¹⁴ της απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου της ΕΕ.⁴¹⁵ Αρχικά παραδέχθηκε ότι στις υποχρεώσεις του «συγκαταλεγόταν η υλοποίηση του έργου της φυτεύσεως 60.000 δένδρων βάσει συγκεκριμένων προδιαγραφών με σκοπό τη συμβολή στη δημιουργία μίας ζώνης πρασίνου και αναψυχής».⁴¹⁶ Εν τούτοις, υποστήριξε ότι «ουδόλως δεσμεύτηκε ως προς την επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος»⁴¹⁷ και ότι η πρόταση χρηματοδοτικής συνδρομής που είχε υποβάλλει προς την Έπιτροπή στο πλαίσιο του LIFE «είχε περισσότερο διακηρυκτικό παρά δεσμευτικό χαρακτήρα καθόσον είχε την έννοια της υλοποίησεως μίας πιλοτικής και πρωτοποριακής δράσεως δενδροφυτεύσεως σε ένα πολύ πετρώδες έδαφος».⁴¹⁸ Εν τέλει, η αίτηση αναίρεσης του Δήμου απορρίφθηκε από το Δικαστήριο⁴¹⁹ και ο Δήμος Περάματος υποχρεώθηκε να επιστρέψει το μεγαλύτερο μέρος του κεφαλαίου που είχε λάβει ως χρηματοδοτική συνδρομή (466 χιλ. ευρώ –πλέον τόκων υπερημερίας– από τις 666 χιλ. της συνεισφοράς της ΕΕ, ήτοι 70%).

Επί της ουσίας της περίπτωσης χρηματοδοτικής κινητοποίησης που αναπτύχθηκε από το Δήμο Περάματος, το βασικό κίνητρο της υποεθνικής του δραστηριοποίησης ερμηνεύεται με όρους αντίδρασης στην αντιμετώπιση ενός περιβαλλοντικού προβλήματος στην ευρύτερη περιοχή αρμοδιότητάς του. Το μέσο διευκόλυνσης ήταν η αξιοποίηση της χρηματοδοτικής συνδρομής της ΕΕ για την αναδάσωση τμήματος του όρους που βρίσκεται πολύ κοντά στο Δήμο (Αιγάλεω) και τη δημιουργία μίας ζώνης πρασίνου για την αναψυχή των δημοτών-πολιτών.

Η δράση που ανέλαβε ο Δήμος Περάματος κατά το στάδιο της εφαρμογής της χαρακτηρίζεται από μερική (αντί ολιστική) προσέγγιση του ζητήματος της αναδάσωσης. Η υλοποίηση της στρατηγικής της κινητοποίησης στηρίχθηκε σε βραχυχρόνιο ορίζοντα δράσης καθώς, παραδόξως, θεωρήθηκε ότι η υποχρέωση του Δήμου σταματούσε με την ολοκλήρωση του έργου παραγνωρίζοντας την ανάγκη δεκαετούς διάρκειας παρακολούθησης, στοιχείο που με την ιδιότητα του φορέα υλοποίησης ανέδειξε ως *sine qua non* προϋπόθεση για την επιτυχή έκβαση των δράσεων δενδροφύτευσης, αποκλίνοντας τελικά καταφανώς από το σχέδιο. Το περιεχόμενο της κινητοποίησης του Δήμου θεωρήθηκε ότι εξαντλείται στη συμβατική ολοκλήρωση των όρων του έργου με την λήψη

413. Ibid.

414. «Αναίρεση που άσκησε στις 19 Δεκεμβρίου 2011 ο Δήμος Περάματος κατά της αποφάσεως του Γενικού Δικαστηρίου (Πρώτο τμήμα) που εκδόθηκε στις 12 Οκτωβρίου 2011 στην υπόθεση T-312/07», Δήμος Περάματος κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Υπόθεση C-647/11 P)», ΕΕ C 49, 2012.

415. Απόφαση της 12ης Οκτωβρίου 2011, T-312/07, όπ.π.

416. «Αναίρεση που άσκησε στις 19 Δεκεμβρίου 2011 ο Δήμος Περάματος...» όπ.π.

417. Διάταξη του Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 29ης Νοεμβρίου 2012, όπ.π.

418. Ibid.

419. Ibid.

της χρηματοδοτικής ενίσχυσης, δίχως να έχει «εσωτερικευθεί»/εμπεδωθεί η ουσία της υποεθνικής δράσης με όρους επίτευξης αποτελέσματος και επανάληψής της, δεδομένης της επιδίωξης δεινοφύτευσης ολόκληρου του όρους Αιγάλεω «και όλων των λοιπών βραχιδών ορέων που βρίσκονται δυτικάς των Αθηνών».⁴²⁰

Σε οργανωτικό επίπεδο, η δραστηριοποίηση του Δήμου με στόχο τη διαχείριση ευρωπαϊκών προγραμμάτων αποτελεί αρμοδιότητα τμημάτων ενσωματωμένη στον ΟΕΥ των μεταγενέστερων περιόδων (2005, 2009, 2012) από την υλοποίηση του έργου LIFE (1997-2001). Με βάση τα στοιχεία της καρτέλας του προγράμματος⁴²¹ δεν προκύπτουν συνεργασίες του Δήμου με άλλους δρώντες, πέραν της συνδρομής πανεπιστημιακού ιδρύματος με συνεισφορά στις δοκιμές για την αποτελεσματικότητα των υλικών της καινοτόμου τεχνικής αναδάσωσης,⁴²² καθώς οι υπερεθνικές συνεργασίες δεν εμφανίζονται στη στρατηγική του Δήμου, όπως αυτή περιγράφεται οργανωτικά. Αναφορικά με το ανθρώπινο δυναμικό, καίτοι σε ποσοστό 81% ο Δήμος στελεχώνεται από μη εξειδικευμένο προσωπικό κατηγορίας ΥΕ και ΔΕ (και αντίστοιχα 19% από ΠΕ και ΤΕ),⁴²³ από τα διαθέσιμα στοιχεία δεν επιβεβαιώνεται η υστέρηση εξειδίκευσης ως προσδιοριστικός παράγοντας αποτυχίας της συγκεκριμένης δράσης, σε συνδυασμό και με τη συνδρομή εξωτερικής τεχνογνωσίας (πανεπιστημιακό ίδρυμα). Πάντως, ο περιορισμένος αριθμός στελεχών κατηγοριών ΠΕ και ΤΕ παρέχει ενδείξεις ερμηνείας της απουσίας συστηματικής υποεθνικής κινητοποίησης του Δήμου.

Στον Πίνακα 28 συνοψίζονται τα βασικά χαρακτηριστικά της Ανατολικής ΑΕ και του Δήμου Περάματος ως φορέων που αποτελούν διακριτές περιπτώσεις –επιτυχημένης και μη– κινητοποίησης χρηματοδοτικού χαρακτήρα. Παρά τη σημαντικά διαφορετική φύση των δύο δημόσιων οργανώσεων οι παράμετροι: α) της ποιότητας των ανθρώπινων πόρων, β) της στρατηγικής της δράσης, γ) της φύσης της, γ) των κινήτρων, και δ) της υπερεθνικής συνεργασίας που (τυχόν) αναπτύσσεται, προκύπτει ότι προσδιορίζουν την αποτελεσματικότητα της υπερεθνικής κινητοποίησης των δύο φορέων και λειτουργούν επαναληπτικά στην επιδίωξη συστηματικής επανάληψης. Όπως χαρακτηριστικά επισημάνθηκε: «σπάνια η τοπική αυτοδιοίκηση είχε την επάρκεια να “στήσει” έργα LIFE. Συνήθως το έκανε μέσω αναπτυξιακών εταιρειών».⁴²⁴

420. Όπως υποστήριξε ο φορέας υλοποίησης του έργου στην πρότασή του.

421. Κωδικός έργου: LIFE97 ENV/GR/000380.

422. Διάταξη του Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 29ης Νοεμβρίου 2012, όπλ.

423. Με βάση στοιχεία του ΟΕΥ του 2012 (ΦΕΚ 3257Β'). Κατά την περίοδο υλοποίησης του έργου (1997-2001) τα μερίδια των κατηγοριών εκτιμάται ότι δεν παρουσίαζαν μεγάλες αποκλίσεις δεδομένης της δυσκολίας μεταβολής της σύνθεσης του προσωπικού.

424. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

Πίνακας 28: Σύγκριση χρηματοδοτικής κινητοποίησης, Ανατολική ΑΕ και Δήμος Περάματος

Διαστάσεις	Ανατολική ΑΕ	Δήμος Περάματος
Τύπος οργάνωσης	Ανώνυμη Εταιρεία ΟΤΑ, 23 εταίροι	ΟΤΑ Α' (ΝΠΙΔΔ)
Θεωρητικό υπόδειγμα αναφοράς	Δημόσια αξία (public value)	Βεμπεριανή οργάνωση
Έργα LIFE	4 (1 με βράβευση)	1 (με υποχρέωση επιστροφής χρηματοδοτικής συνδρομής ΕΕ)
Προϋπολογισμός έργων	8,1 εκατ. ευρώ	1,5 εκατ. ευρώ
Στρατηγική υλοποίησης δράσης	Μακροχρόνια	Μακροχρόνια
Φύση δράσης	Προδραστική	Εκ των υστέρων
Κίνητρο κινητοποίησης	Παραγωγή δημόσιας αξίας	Αντιμετώπιση περιβαλλοντικών προβλημάτων
Υπερεθνική συνεργασία	Επιδιώκεται (3/4 έργα)	Δεν προβλέπεται
Ανθρώπινοι πόροι	80% ΠΕ (50% ΜSc)	81% ΔΕ και ΥΕ
Καθαρά αποτελέσματα χρήσεως (2011)	6.234,00 ευρώ (κέρδη)	-2,2 εκατ. ευρώ (ζημιές)

Πηγή: Επεργασία στοιχείων, ποσά σε τρέχουσες τιμές.

5.3 Εκκινώντας «από τη βάση»: Ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση

Η ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση αποτελεί το δεύτερο τύπο αδιαμεσολάβησης δραστηριοποίησης των υποεθνικών αρχών διακυβέρνησης στο ενωσιακό επίπεδο εξουσίας. Συνιστά την πλέον φιλόδοξη και απαιτητική μορφή υποεθνικής δράσης, καθώς οι θεσμοί επιδιώκουν να ασκήσουν επιρροή προς όφελός τους σε θεσμικά όργανα της ΕΕ, κυρίως σε Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο. Ακόμη και στην περίπτωση ύπαρξης διαθέσιμων πόρων (οικονομικών και ανθρώπινων) η αποτελεσματικότητα της κινητοποίησης δεν είναι εξασφαλισμένη. Όπως υπενθυμίζει ο Tatham (2008, σελ. 494), η αντιπροσώπευση συμφερόντων δεν είναι συνώνυμη με την άσκηση επιρροής: η πρώτη είναι αναγκαία συνθήκη για την δεύτερη αλλά όχι ταυτόχρονα και ικανή για να επιφέρει αποτελέσματα.

Εν προκειμένω, η εξευρωπαϊστική διάσταση εκκινεί από τη βάση, δηλαδή από τους εγχώριους υποεθνικούς δρώντες και κατευθύνεται προς την κορυφή (θεσμικά όργανα ΕΕ) με στόχο την προβολή (projecting) στην ενωσιακή αρένα εξουσίας θέσεων και προτιμήσεων των εγχώριων δρώντων για το περιεχόμενο ευρωπαϊκών δημόσιων πολιτικών. Το βασικό εργαλείο με το οποίο υλοποιείται η ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση είναι η λειτουργία Γραφείων αντιπροσώπευσης (representation/liaison offices) των υποεθνικών θεσμών στις Βρυξέλλες. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο τα πρώτα Γραφεία αντιπροσώπευσης άρχισαν να εμφανίζονται στις Βρυξέλλες στα μέσα της δεκαετίας του 1980 (Jeffery, 1996a, σελ. 183· 2000· Moore, 2008, σελ. 520). Έκτοτε, ο αριθμός τους πολλαπλασιάστηκε (Greenwood, 2003, 2007, 2011). Σύμφωνα με τους Tatham και Thau (2014, σελ.

262) περίπου το 67% των περιφερειών της ΕΕ διατηρούν πλέον Γραφείο αντιπροσώπευσης στις Βρυξέλλες.

Εκτός των Γραφείων, η συμμετοχή σε υπερεθνικά δίκτυα αντιπροσώπευσης τοπικών και περιφερειακών αρχών, όπως το CEMR και το CPRM, αποτελεί συμπληρωματικό –ενίοτε και υποκατάστατο– εργαλείο ρυθμιστικής κινητοποίησης, μέσω των οποίων επιχειρείται η παρέμβαση των υποεθνικών αρχών στις ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Η συμμετοχή σε υπερεθνικά σχήματα απαιτεί συνήθως τη διάθεση λιγότερων πόρων εκ μέρους των υποεθνικών δρώντων. Επιπλέον, το περιεχόμενο των υποεθνικών αιτημάτων αναδιαμορφώνεται καθώς απαιτείται η ένταξή τους σε συλλογιστικές που συνδέονται με ευρύτερα γεωγραφικές περιοχές που υπερβαίνουν τα εθνικά σύνορα και δεν αφορούν τα εγχώρια –υπό τη στενή έννοια του όρου– υποεθνικά συμφέροντα.

5.3.1 Γραφεία Αντιπροσώπευσης στις Βρυξέλλες

Ο συνολικός αριθμός ίδρυσης και λειτουργίας Γραφείων αντιπροσώπευσης των ελληνικών υποεθνικών αρχών στις Βρυξέλλες ανέρχεται σε επτά. Εν τούτοις, μόνον το Γραφείο της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ λειτουργεί αδιαλείπτως από συστάσεώς του (1995). Η πρωτοβουλία ίδρυσης των τεσσάρων Γραφείων ανήκει σε τοπικές αρχές διακυβέρνησης, ενώ τρία συστάθηκαν από περιφερειακούς θεσμούς.

Στο περιφερειακό επίπεδο εξουσίας, το Γραφείο της Περιφέρειας Ηπείρου αποτελεί την πρώτη μεμονωμένη πρωτοβουλία εκκίνησης Γραφείου από ελληνική υποεθνική αρχή διακυβέρνησης. Ιδρύθηκε το 1998 και λειτούργησε σε τακτική βάση κατά την περίοδο 1999-2002.⁴²⁵ Η μορφή του ήταν άτυπη, δεδομένου ότι δεν έλαβε νομική υπόσταση. Η ίδρυσή του προέκυψε έπειτα από πρωτοβουλία των τεσσάρων επικεφαλής των ΝΑ της περιφέρειας Ηπείρου (Ιωαννίνων, Θεσπρωτίας, Πρέβεζας και Άρτας). Η λειτουργία του τελούσε υπό την αιγίδα της Περιφέρειας Ηπείρου στην οποία και απευθύνθηκαν οι τέσσερις ΝΑ προς συνδρομή στο εγχείρημα, αντιπροσωπεύοντας και τις πέντε συνολικά υποεθνικές αρχές στο ευρωπαϊκό επίπεδο.⁴²⁶

Ο βασικός στόχος του αφορούσε την ενημέρωση για ευρωπαϊκά θέματα. Ειδικότερα, εστίαζε στη χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση μέσω της παροχής πληροφόρησης για τις διαδικασίες «συμμετοχής στα κοινοτικά προγράμματα».⁴²⁷ Ο προϋπολογισμός του καλυπτόταν από τις τέσσερις ΝΑ και ήταν αρκετά μικρός καθώς κάλυπτε οριακά τα έξοδα ενοικίασης χώρου και τη δαπάνη αμοιβής προσωπικού (δίχως ασφάλιση).⁴²⁸ Σε οργανωτικό επίπεδο, είχε διευθυντή και υποστηριζόταν διοικητικά από ένα άτομο

425. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ. Η Mannozi (2005, σελ. 176) αναφέρει ότι το Γραφείο λειτούργησε έως το 2004.

426. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

427. Ελευθεροτυπία, όπ.π.

428. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

κατηγορίας ΠΕ με μερική απασχόληση.⁴²⁹ Αναφορικά με τον απολογισμό του έργου του, επισημαίνεται ότι είναι η μόνη περίπτωση που εντοπίστηκε να εκδίδει απολογιστικά στοιχεία δράσης σε σχέση με τα υπόλοιπα ελληνικά Γραφεία αντιπροσώπευσης. Ενδεικτικά, το Γραφείο κατά το πρώτο έτος λειτουργίας του είχε προτείνει 126 ευρωπαϊκά προγράμματα και 141 συνεργασίες με υποεθνικές αρχές άλλων χωρών-μελών της ΕΕ. Για το σκοπό της καλύτερης άντλησης στοιχείων και της αποτελεσματικότερης παρακολούθησης, το Γραφείο είχε συνδεθεί με 73 άλλα περιφερειακά Γραφεία.⁴³⁰

Το Γραφείο Αντιπροσώπευσης της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης (ΠΑΜΘ) συνιστά τη δεύτερη κοινή προσπάθεια της αποσυγκεντρωμένης διοίκησης και αυτοδιοικητικών αρχών για ανάπτυξη κινητοποίησης στην ενωσιακή αρένα. Ιδρύθηκε άτυπα το 2006 και λειτούργησε έως το 2008. Απασχόλησε ένα άτομο ως προσωπικό και χρηματοδοτικά υποστηρίχθηκε από την ΠΑΜΘ. Στις δράσεις του συγκαταλέγονται η ενεργή προώθηση της συμμετοχής της Περιφέρειας σε δίκτυα (NEEBOR, WATEREGIO, CPMR) και η ενασχόληση με πεδία ενωσιακών πολιτικών με έμφαση σε θέματα περιβάλλοντος, ανταγωνισμού, αλιείας και θαλάσσιων υποθέσεων (Committee of the Regions and European Commission, 2008).

Το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της εν λόγω προσπάθειας κινητοποίησης συνίσταται στην αγορά ιδιόκτητου χώρου για τη στέγαση των εργασιών του Γραφείου. Πρακτικά, η ΠΑΜΘ συνιστά τη μοναδική ελληνική υποεθνική αρχή με ιδιόκτητο χώρο στις Βρυξέλλες, αντανακλώντας ευθέως την πολιτική βούληση που υπήρξε στα μέσα της δεκαετίας του 2000 για τη δημιουργία προϋποθέσεων συνέχειας και διάρκειας στην πρωτοβουλία για υπερεθνική παρουσία των υποεθνικών αρχών στις Βρυξέλλες.

Ειδικότερα, η ίδρυση του Γραφείου αποτέλεσε προϊόν πίεσης των αιρετών της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης της περιοχής (Διευρυμένες ΝΑ Δράμας-Καβάλας-Ξάνθης και Ροδόπης-Εβρου) προκειμένου υποεθνικοί θεσμοί της Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης να αποκτήσουν «φωνή» στον πυρήνα των ευρωπαϊκών εξελίξεων.⁴³¹ Οι συζητήσεις και οι επαφές των ηγεσιών των τοπικών, περιφερειακών και αποσυγκεντρωμένων αρχών διοίκησης κατά την περίοδο 2004-2006 κατέληξαν στην επιλογή της αγοράς ιδιόκτητου χώρου στο κέντρο των Βρυξελλών, έκτασης περίπου 35 τετραγωνικών μέτρων.⁴³² Το Γραφείο αγοράστηκε μέσω του Περιφερειακού Ταμείου Ανάπτυξης της ΠΑΜΘ έναντι ποσού ύψους που προσέγγισε τις 200.000,00 ευρώ.⁴³³ Αρχικά, προβλέφθηκε η στελέχωσή του με δύο άτομα ως προσωπικό, εν τούτοις, κατά την περίοδο λειτουργίας του απασχολήθηκε ένα άτομο με σύμβαση ορισμένου χρόνου επαναλαμβανόμενης διάρκειας.⁴³⁴

429. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ και Ελευθεροτυπία, όπ.π.

430. Ελευθεροτυπία, όπ.π.

431. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΕΙΣ.

432. Ibid.

433. Ibid.

434. Ibid., Committee of the Regions & European Commission (2008).

Μεταξύ της αποστολής του Γραφείου, εκτός της συμμετοχής της ΠΑΜΘ σε οριζόντια δίκτυα και της εστίασης σε επιμέρους πεδία πολιτικών της ΕΕ, ορίστηκε η παροχή ενημέρωσης στις υποεθνικές αρχές που αντιπροσώπευε σχετικά με χρηματοδοτικούς πόρους της ΕΕ καθώς και επικείμενη νομοθεσία αναφορικά με το πεδίο της πολιτικής συνοχής. Πρακτικά, η λειτουργία του είχε το χαρακτήρα σημείου πρόσληψης και αναμετάδοσης πληροφοριών (antenna) σχετικά με τα τεκταινόμενα στην ΕΕ στο εγχώριο επίπεδο.⁴³⁵ Καίτοι η λειτουργία του διακόπηκε σχετικά σύντομα, δεδομένης της «κληρονομιάς» της ιδιοκτησίας του ακινήτου, καταβλήθηκαν προσπάθειες για την επαναδραστηριοποίησή του (2012) με περιορισμένα αποτελέσματα.⁴³⁶

Η τρίτη και τελευταία περίπτωση Γραφείου αντιπροσώπευσης περιφερειακής αρχής διακυβέρνησης είναι το Γραφείο της ΝΑ Ηλείας. Το Γραφείο εκκίνησε τη λειτουργία του άτυπα από το 2000⁴³⁷ αν και επίσημα καταγράφεται να λειτουργεί κατά το διάστημα 2003-2005 (Committee of the Regions and European Commission, 2008). Η διαχείριση των υποθέσεων του Γραφείου ανατέθηκε σε εξωτερικό συνεργάτη στις Βρυξέλλες (RegioEuropa ASBL) και υποστηριζόταν από προσωπικό τριών ατόμων. Οι πληροφορίες σχετικά με το έργο του περιορίζονται στη συμμετοχή του σε δίκτυα (ERLAI, OGM-Free), ενώ στις θεματικές προτεραιότητές του ήταν ζητήματα περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ, περιβάλλοντος και επιχειρήσεων (ibid.).

Στο τοπικό επίπεδο διακυβέρνησης εντοπίζεται το Γραφείο της Αναπτυξιακής Επιχείρησης Ηρακλείου, το οποίο ιδρύθηκε άτυπα το 2000 και λειτούργησε έως το 2005. Αντιπροσώπευε το Δήμο Ηρακλείου καθώς και τρεις μικρότερες κοινότητες του νομού (Mannozi, 2005, σελ. 176) που κάλυπταν χρηματοδοτικά τις δράσεις του. Συνιστά τη μοναδική περίπτωση Γραφείου αντιπροσώπευσης που βρέθηκε να εκπροσωπεί τοπική αρχή μεμονωμένα και εκτός ευρύτερων σχημάτων (όπως τοπικές ενώσεις ή την κεντρική ένωση των δήμων). Οργανωτικά, το εγχείρημα υποστηρίχθηκε από την Αναπτυξιακή Επιχείρηση Ηρακλείου, η οποία ήταν υπεύθυνη για τη λειτουργία του (Committee of the Regions and European Commission, 2008).

Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, το Γραφείο εμφανιζόταν να απασχολεί τρία άτομα προσωπικό (Committee of the Regions and European Commission, 2008). Βασικός σκοπός του ήταν η παροχή πληροφοριών για τις ευκαιρίες δραστηριοποίησης στις Βρυξέλλες καθώς και η γενικότερη ενημέρωση για ευρωπαϊκά θέματα (ibid.). Περαιτέρω, εστίαζε στη συμμετοχή του σε οριζόντια δίκτυα (συνεργατικού τύπου κινητοποίηση)

435. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

436. Από 7.9.2012 υπ' αριθμ. 680/2012 απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής της ΠΑΜΘ. Σε μία επόμενη φάση, αποφασίστηκε η ενοκίαση του Γραφείου της ΠΑΜΘ στην ΕΝΠΕ. Η δεύτερη θα κάλυπτε το κόστος λειτουργίας και στελέχωσης και θα κατέβαλε ορισμένο ενοίκιο στην Περιφέρεια. <http://www.xanthipress.gr/grafio-stis-vruxelles-apoktoun-i-periferies-i-amth-tha-stegazi-tis-ipolipes/> (28.4.2013, πρόσβαση: 29.9.2014).

437. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

καθώς και στην παρακολούθηση δράσεων σε πεδία πολιτικών της ΕΕ. Κινητοποιήθηκε στο πλαίσιο πολυάριθμων δικτύων (Committee of the Regions and European Commission, 2008). Αναφορικά με τις πολιτικές της ΕΕ το Γραφείο παρακολουθούσε δράσεις στους τομείς της περιφερειακής πολιτικής, της απασχόλησης και της γεωργίας (ibid.).

Το Γραφείο Αντιπροσώπευσης της Ένωσης Τοπικών Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων (ΕΤΕΔΚ) Θεσσαλίας συνιστά μία επόμενη περίπτωση Γραφείου αντιπροσώπευσης. Συστάθηκε άτυπα το 2005 και λειτούργησε έως το 2011 όταν και αποφασίστηκε η παύση των εργασιών του.⁴³⁸ Στελεχώθηκε με ένα άτομο ως προσωπικό και λειτούργησε υπό την αιγίδα της ΕΤΕΔΚ Θεσσαλίας (Committee of the Regions and European Commission, 2008). Ομοίως με άλλα ελληνικά Γραφεία συμμετείχε σε οριζόντια δίκτυα δράσεων (UREGHA, FEDARENE, URBACT) και εστίασε σε πεδία πολιτικών της ΕΕ που σχετίζονται με θέματα περιβάλλοντος, συνοχής και απασχόλησης προκειμένου να παράσχει ενημέρωση στις τοπικές αρχές της Θεσσαλίας (ibid.).

Τέλος, το Γραφείο Αντιπροσώπευσης της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Αττικής (ΤΕΔΚΝΑ) εκκίνησε την άτυπη λειτουργία του το 2002 και παρέμεινε ανοικτό έως το 2005. Ομοίως με την περίπτωση του Γραφείου της ΝΑ Ηλείας, η διαχείριση των υποθέσεών του ανατέθηκε σε εξωτερικό συνεργάτη (RegioEuropa ASBL) με διοικητική υποστήριξη από ομάδα τριών ατόμων. Υπήρξε εταίρος σε επιμέρους υπερεθνικά δίκτυα (ELISAN, ENSA, EPRO, GMO-Free), ενώ ως προτεραιότητα είχε την ενημέρωση για σκοπούς κινητοποίησης των τοπικών δρώντων σε ενωσιακές πολιτικές με θέματα συνοχής, περιβάλλοντος και κοινωνικών υποθέσεων (Committee of the Regions and European Commission, 2008).

Επισημαίνεται ότι η τακτική της ανάθεσης της διαχείρισης του Γραφείου Αντιπροσώπευσης σε εξωτερικό συνεργάτη διευκόλυνε στις περιπτώσεις όπου οι διαθέσιμοι πόροι για τη λειτουργία του ήταν περιορισμένοι (περιπτώσεις ΤΕΔΚΝΑ και ΝΑ Ηλείας). Στον Πίνακα 29 συνοψίζονται οι περιπτώσεις των Γραφείων αντιπροσώπευσης των ελληνικών τοπικών και περιφερειακών αρχών διακυβέρνησης.

Συνολικά, η περίπτωση των ελληνικών Γραφείων αντιπροσώπευσης αναδεικνύει ορισμένα κοινά γνωρίσματα: α) με την εξαίρεση του Γραφείου της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ, το οποίο είναι το μοναδικό σε λειτουργία, η θέσπιση και διατήρηση των Γραφείων αποδείχθηκε βραχυπρόθεσμος χρονικού ορίζοντα, β) χαρακτηρίζονται από εξαιρετικά περιορισμένους διαθέσιμους ανθρώπινους και χρηματοδοτικούς πόρους, γ) η διαχείριση των πέντε εκ των συνολικά επτά Γραφείων Αντιπροσώπευσης ασκήθηκε από την υποεθνική αρχή προέλευσης, ενώ σε δύο ανατέθηκε σε εξειδικευμένο εξωτερικό συνεργάτη προκειμένου να αντιμετωπιστεί το ζήτημα της απουσίας τεχνογνωσίας, δ) η δραστηριότητά τους εστιάζει σε «ήπιας» μορφής στόχους που σχετίζονται κυρίως με τη διάχυση πληροφοριών και την ενημέρωση των υποεθνικών αρχών για επιμέρους θεματικές και

438. Υπ' αριθμ. 6/13-10-2011 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της Περιφερειακής Ένωσης Δήμων Θεσσαλίας.

πεδία πολιτικών της ΕΕ δίχως να επεκτείνεται σε περισσότερο σύνθετες και απαιτητικές δράσεις όπως η προσπάθεια άσκησης επιρροής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Τα ανωτέρω γνωρίσματα ευθυγραμμίζονται με τα ευρήματα της βιβλιογραφίας σχετικά με τους σκοπούς που επιδιώκουν τα Γραφεία αντιπροσώπευσης (π.χ. Marks et al., 2002' Greenwood, 2011).

Πίνακας 29: Ρυθμιστική κινητοποίηση θεσμών. Γραφεία αντιπροσώπευσης (Βρυξέλλες)

Γραφεία	Λειτουργία*	Προσωπικό	Διοίκηση (management)	Αποστολή
Αποσυγκεντρωμένο (κρατικές περιφέρειες) και αυτοδιοικητικό επίπεδο (ΝΑ)				
1. Περιφέρεια Ηπείρου	1999-2002	2	Περιφέρεια Ηπείρου	
2. Ν.Α. Ηλείας	2000-2005	3	Ανάθεση (RegioEuropa ASBL)	Πληροφόρηση για δράσεις της ΕΕ
3. ΠΑΜΘ	2006-2008	1	ΠΑΜΘ	
Τοπικό επίπεδο				
4. ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ	1996-σήμερα	1	ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ	Συντονισμός ελλην. αντιπροσωπείας στην ΕτΠ
5. Αναπτυξιακή Επιχείρηση Ηρακλείου Α.Ε.	2000-2005	3	Αναπτυξιακή Επιχείρηση Ηρακλείου Α.Ε.	
6. ΤΕΔΚ Ν. Αττικής	2002-2005	3	Ανάθεση (RegioEuropa ASBL)	Πληροφόρηση για δράσεις της ΕΕ
7. ΕΤΕΔΚ Θεσσαλίας	2005-2011	1	ΕΤΕΔΚ Θεσσαλίας	

*Επιβεβαιωμένη.

Πηγές: α) Committee of the Regions and European Commission (2008), *Regional Offices Contact Directory*, Open Days-European Week of Regions and Cities, Brussels 6-9 October 2008, Brussels: Publications Office. β) Συνεντεύξεις, γ) <http://et.diavgeia.gov.gr/> (πρόσβαση: 4-2-2014) δ) <http://cor.europa.eu/en/regions/Documents/regional-offices.xls> (πρόσβαση: 31-1-2014).

Το Γραφείο Αντιπροσώπευσης της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ

Το Γραφείο της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ είναι το μοναδικό Γραφείο αντιπροσώπευσης των ελληνικών υποεθνικών αρχών που λειτουργεί από συστάσεώς του μέχρι και σήμερα.⁴³⁹ Ειδική αναφορά στη λειτουργία Γραφείου αντιπροσώπευσης της ΚΕΔΕ στις Βρυξέλλες έγινε για πρώτη φορά στο τακτικό της συνέδριο το 1995.⁴⁴⁰ Ειδικότερα, στο ψήφισμα του Συνεδρίου επισημάνθηκε η ανάγκη για:

«Ίδρυση και στελέχωση Γραφείου στις Βρυξέλλες για την αξιοποίηση των Κοινοτικών Προγραμμάτων και την συστηματική ενημέρωση όλων των αιρετών από την ΚΕΔΚΕ για το ευρωπαϊκό γίγνεσθαι» (ΚΕΔΚΕ, 1995).

Επιπρόσθετα, γινόταν ευθεία αναφορά στην ανάγκη αξιοποίησης των δυνατοτήτων και στο συντονισμό των ενεργειών των μονίμων αντιπροσωπειών της χώρας στο εξωτερικό. Έμμεσα, η ΚΕΔΕ καλούσε τις εθνικές αρχές (Υπουργείο Εξωτερικών) σε στρατηγική

439. Στεγάζεται στο κτίριο του CEMR (ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ).

440. Ετήσιο τακτικό συνέδριο της ΚΕΔΚΕ, Ρόδος, 23-25 Νοεμβρίου 1995.

συνεργασίας στο υπερεθνικό επίπεδο. Όπως υποστηριζόταν, η αυτοδιοίκηση μπορούσε να συμβάλει στη διαμόρφωση ευνοϊκότερου κλίματος σε θέματα εξωτερικής πολιτικής, μέσω της ανάπτυξης διεθνών σχέσεων (ΚΕΔΚΕ, 1996).

Η ισχυρή βούληση του αντιπροσωπευτικού συλλογικού οργάνου των δήμων (και των κοινοτήτων εκείνης της περιόδου) είχε ως αποτέλεσμα ένα χρόνο αργότερα, το 1996, με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της ΚΕΔΕ⁴⁴¹ να συσταθεί το Γραφείο Αντιπροσώπευσης στις Βρυξέλλες. Για τη διοικητική και οικονομική υποστήριξη του Γραφείου υπογράφηκε σύμβαση συνεργασίας μεταξύ ΚΕΔΕ και ΕΕΤΑΑ.⁴⁴² Με βάση τη σύμβαση η ΚΕΔΕ συμμετέχει στα έξοδα λειτουργίας του κατά 50% και στο μισθολογικό κόστος ενός στελέχους κατά 100%. Σύμφωνα με τον προϋπολογισμό του έτους 2013, η δαπάνη για τη συμμετοχή της ΚΕΔΕ στα έξοδα λειτουργίας του Γραφείου ανήλθε σε 100.000,00 ευρώ.⁴⁴³ Η θέσπιση του Γραφείου από το συλλογικό όργανο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης δεν σηματοδότησε την αυτόματη απόδοση επίσημης θεσμικής μορφής, καθώς από ιδρύσεως, λειτουργεί σε άτυπη βάση δίχως διακριτή νομική προσωπικότητα.⁴⁴⁴

Διαχρονικά, η στελέχωση του βασίστηκε στην απασχόληση ενός ατόμου κατηγορίας ΠΕ, ετήσιας διάρκειας και επαναλαμβανόμενης φύσης. Ως εκ τούτου, οι δυνατότητες κινητοποίησης του Γραφείου περιορίζονται σημαντικά λόγω της ύπαρξης λιγοστών ανθρώπινων και χρηματοδοτικών πόρων. Σε λειτουργικό επίπεδο, το Γραφείο της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ αποτελεί το βασικό σημείο πρόσβασης των υποοιθνικών αρχών διακυβέρνησης στο ενωσιακό επίπεδο εξουσίας, επιτελώντας διάφορα καθήκοντα, κυρίως ενημέρωσης. Η βασική αποστολή του είναι η πληροφόρηση των ελληνικών αυτοδιοικητικών αρχών (πρώτου βαθμού και δεύτερου βαθμού) σχετικά με τις δράσεις που έχει ή πρόκειται να αναλάβει η Επιτροπή των Περιφερειών.⁴⁴⁵ Πρακτικά, το μοναδικό άτομο που υπηρετεί ως προσωπικό επιτελεί το ρόλο του «εθνικού συντονιστή της ελληνικής αντιπροσωπείας στην ΕτΠ».

Το γεγονός ότι το Γραφείο της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ στελεχώνεται με το ελάχιστο των ανθρωπίνων πόρων προσδιορίζει την ακτίνα της κινητοποίησής του: ουσιαστικά, οι δραστηριότητες περιστρέφονται γύρω από τη λειτουργία της ΕτΠ, δίχως να υπάρχει η δυνατότητα για ενεργή παρακολούθηση ή/και εμπλοκή σε ό,τι αφορά τη λειτουργία άλλων θεσμικών οργάνων της ΕΕ, ιδίως με αποφασιστική αρμοδιότητα. Ενδεικτικά, επισημαίνεται ότι ο μέσος όρος στελεχών που απασχολούνται σε Γραφεία αντιπροσώπευσης στην ΕΕ είναι σχεδόν έξι άτομα (5,5) ανά Γραφείο (Callanan, 2012, σελ. 263).

441. Υπ' αριθμ. 72/1113/27.3.1996 έγγραφο με θέμα: «Σύσταση Γραφείου στις Βρυξέλλες από την ΚΕΔΕ και την ΕΕΤΑΑ ΑΕ».

442. Από 2.5.1996 σύμβαση συνεργασίας των δύο φορέων.

443. ΚΕΔΕ (2013), Πρακτικό Συνεδρίασης του Διοικητικού Συμβουλίου της ΚΕΔΕ της 27ης Αυγούστου 2013. Απόφαση υπ' αριθμ. 141 με θέμα: «Έγκριση δαπάνης για λειτουργία του Γραφείου στις Βρυξέλλες». Μεταξύ των δαπανών συμπεριλαμβάνονται λειτουργικά έξοδα, οδοιπορικά και εκτός έδρας αποζημιώσεις προσωπικού για συμμετοχές σε επιμέρους δραστηριότητες της ΕτΠ.

444. Τουλάχιστον έως το 2015.

445. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

5.3.2 Συμμετοχή σε υπερεθνικούς οργανισμούς

Μια εναλλακτική στρατηγική ρυθμιστικού τύπου κινητοποίησης των υποεθνικών αρχών αποτελεί η συμμετοχή τους σε υπερεθνικές ενώσεις και οργανισμούς που δραστηριοποιούνται στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Δύο ευρέως αναγνωρίσιμες και καθιερωμένες τυπικές ενώσεις που λαμβάνουν τη μορφή δικτύων αντιπροσώπευσης των υποεθνικών θεσμών αποτελούν το Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης (Council of European Municipalities and Regions – CEMR) και η Διάσκεψη των Παράκτιων Περιφερειακών Περιοχών της Ευρώπης (Council of Peripheral Maritime Regions – CPMR). Το μεν CEMR αντιπροσωπεύει τις τοπικές αρχές διακυβέρνησης ενώ η CPMR συνδέεται με τις περιφερειακές αποσυγκεντρωμένες και αυτοδιοικητικές αρχές διακυβέρνησης. Τα εν λόγω δίκτυα αντιπροσώπευσης αποτελούν θεσμικούς συνομιλητές της ΕτΠ.

Οι δύο υπερεθνικές ενώσεις στοχεύουν στην αποτελεσματική αντιπροσώπευση των υποεθνικών αρχών των κρατών-μελών της Ένωσης (κατ' αρχήν) αλλά και χωρών εκτός ΕΕ. Κεντρική επιδίωξη των εν λόγω οργανισμών είναι η εμπλοκή τους και η άσκηση επιρροής στις ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων στη βάση εξυπηρέτησης συναθροισμένων συμφερόντων των «εντολοδοτών» τους και όχι η επιδίωξη ικανοποίησης προτιμήσεων μεμονωμένων υποεθνικών αρχών.

Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης

Το CEMR⁴⁴⁶ ιδρύθηκε το 1951 στο πλαίσιο πρωτοβουλίας ενός μικρού αριθμού Δημάρχων υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης (Piattoni, 2008, σελ. 178). Είναι η παλαιότερη και μεγαλύτερη ένωση τοπικών και περιφερειακών αρχών στον ευρωπαϊκό χώρο. Έδρα του είναι οι Βρυξέλλες. Η νομική του μορφή είναι διεθνής μη κερδοσκοπική οργάνωση διεπόμενη από το βελγικό δίκαιο. Μέλη του είναι 60 κεντρικές/εθνικές ενώσεις τοπικού, ενδιάμεσου και περιφερειακού επιπέδου διακυβέρνησης, οι οποίες προέρχονται από 41 συνολικά ευρωπαϊκές χώρες.⁴⁴⁷ Τυπικά, εκπροσωπούνται περίπου 150.000 αρχές σε ευρωπαϊκό τοπικό και περιφερειακό επίπεδο (CEMR, 2013). Οι ελληνικές αρχές εκπροσωπούνται σε τοπικό επίπεδο μέσω της ΚΕΔΕ στις εργασίες του CEMR. Επί της ουσίας, οι δράσεις του CEMR εστιάζουν στην εκπροσώπηση τοπικών αρχών διακυβέρνησης.

Με βάση το καταστατικό του, το CEMR στοχεύει, μεταξύ ειδικότερων δράσεων, στη δυνατότητα παροχής προς τις τοπικές και περιφερειακές αρχές της συμμετοχής και εκπροσώπησής τους σε ευρωπαϊκούς και διεθνείς θεσμούς (CEMR, 2015, σελ. 3) – άρθρο 3. Σε γενικές γραμμές, ο στόχος του CEMR είναι διττός. Αφ' ενός, εστιάζει στην άσκηση επιρροής στις ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων και στην νομοθετική διαδικασία της ΕΕ στη βάση των συμφερόντων των μελών του (CEMR, 2014)· εν προκειμένω,

446. Καταστατικό του Συμβουλίου (CEMR, 2015).

447. http://www.ccre.org/en/article/about_members (πρόσβαση: 5 Αυγούστου 2016). Ειδικότερα, 28 μέλη προέρχονται από χώρες-μέλη της ΕΕ και 13 εκτός ΕΕ (CEMR, 2013).

η άσκηση επιρροής συνδέεται με τον καταστατικό στόχο του CEMR για προηγούμενη εξασφάλιση διαδικασιών διαβούλευσης με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές (CEMR, 2015, σελ. 3) – άρθρο 3. Αφ' ετέρου, συνιστά forum ανταλλαγής απόψεων και συνεργασίας μεταξύ των υποεθνικών αρχών μέσω των εθνικών αντιπροσωπειών τους προκειμένου να προωθηθούν ενέργειες ανταλλαγής γνώσης και εκμάθησης πολιτικής. Επιπλέον, το CEMR λειτουργεί ως χώρος ανάπτυξης συζητήσεων πολιτικού περιεχομένου μεταξύ των μελών του. Περαιτέρω, διοργανώνει συναντήσεις με τεχνικό χαρακτήρα σεμινάρια, ημερίδες και συνέδρια με θεματικό περιεχόμενο συναφές με τις αρμοδιότητες των υποεθνικών αρχών. Σε διεθνές επίπεδο, το CEMR αποτελεί τον ευρωπαϊκό βραχίονα του οργανισμού ενωμένων πόλεων και τοπικών αυτοδιοικήσεων (United Cities and Local Governments–UCLG).

Οργανωτικά, το CEMR διοικείται από την Επιτροπή Πολιτικής, το Εκτελεστικό Γραφείο, τη Συνέλευση των Αντιπροσώπων, την Επιτροπή Οικονομικής Διαχείρισης, τον Πρόεδρο, τους αναπληρωτές προέδρους Αντιπροέδρους. Η Επιτροπή Πολιτικής είναι το βασικό όργανο διοίκησης του θεσμού στην οποία συμμετέχουν άνω των 170 εκπροσώπων τοπικών και περιφερειακών αρχών. Η εκπροσώπηση στην Επιτροπή γίνεται βάσει κλίμακας πληθυσμού του κράτους προέλευσης μίας κεντρικής ένωσης. Κράτη με πληθυσμό μικρότερο των 100.000 κατοίκων εκπροσωπούνται από δύο μέλη ενώ κράτη με πληθυσμό άνω των 75 εκατ. διαθέτουν οκταμελή αντιπροσωπεία. Εκτός των ανωτέρω οργάνων διοίκησης το CEMR στο αμιγώς διοικητικό του κομμάτι έχει γενικό διευθυντή με εξαετή θητεία και διευθυντές επιμέρους τομέων.

Οι βασικοί τομείς δράσης του CEMR συνδέονται με τα πεδία αρμοδιοτήτων των τοπικών αρχών και περιστρέφονται γύρω από πέντε θεματικές. Ειδικότερα, αφορούν ζητήματα: α) πολιτικής περιβάλλοντος, κλίματος και ενέργειας, β) πολιτικής συνοχής, γ) διακυβέρνησης και δημοκρατίας, δ) διεθνών συνεργασιών και, ε) διαχείρισης τοπικών και περιφερειακών δημόσιων υπηρεσιών. Επιπλέον, το CEMR συνδέεται στενά με την προώθηση του θεσμού των αδελφοποιήσεων καθώς διαχειρίζεται την ηλεκτρονική πλατφόρμα αδελφοποιήσεων (e-twinning) μέσω των οποίων οι τοπικές αρχές αναζητούν εταίρους στον ευρωπαϊκό χώρο.

Σε ό,τι αφορά τα οικονομικά του θεσμού, με στοιχεία του 2007 ο προϋπολογισμός του ανήλθε σε 2,5 εκατ. ευρώ, εκ των οποίων το μεγαλύτερο μέρος βασίζεται σε εισφορές με τη μορφή ετήσιων συνδρομών από τις εθνικές ενώσεις μέλη των τοπικών αρχών, ενώ ένα ποσοστό της τάξης του 15% προέρχεται από ενισχύσεις της Επιτροπής με τη μορφή ετήσιας επιχορήγησης (Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Υπουργείο Εξωτερικών, 2007, σελ. 73). Ειδικότερα, οι ετήσιες συνδρομές των εθνικών ενώσεων-μελών υπολογίζονται στη βάση ενός σταθμισμένου συστήματος πληρωμών σύμφωνα με το μέγεθος του πληθυσμού του κράτους και του κατά κεφαλήν ακαθάριστου

εγχώριου προϊόντος (Α.Εγχ.Π.).⁴⁴⁸ Ενδεικτικά, για το 2017 η συνδρομή της ΚΕΔΕ στο CEMR (και στο UCLG) είναι προβλεπόμενου κόστους 60 χιλιάδων ευρώ.⁴⁴⁹

Διάσκεψη των Παράκτιων Περιφερειακών Περιοχών της Ευρώπης

Η Διάσκεψη των Παράκτιων Περιφερειακών Περιοχών της Ευρώπης (CPMR) ιδρύθηκε το 1973 με πρωτοβουλία 23 ευρωπαϊκών παράκτιων περιφερειών (CPMR, 2013a). Η πρωτοβουλία αποτέλεσε συνέχεια διακήρυξης Συνεδρίου που πραγματοποιήθηκε στο Saint Malo (Γαλλία), όπου για πρώτη φορά ευρωπαϊκές περιφέρειες απηύθυναν πρόσκληση στα κράτη-μέλη της τότε ΕΕ να λάβουν υπ' όψιν τους το περιφερειακό επίπεδο διοίκησης ως κρίσιμη συνιστώσα του ευρωπαϊκού οικοδομήματος (CPMR, 2013a, σελ. 4-5). Έδρα της Διάσκεψης είναι η Rennes (Περιφέρεια Βρετάνης, Γαλλία), ενώ Γραφείο υπάρχει και στις Βρυξέλλες. Η λειτουργία και δράση της διέπεται από το γαλλικό δίκαιο. Σύμφωνα με στοιχεία του 2013, μέλη της είναι 150 περιφέρειες από 28 χώρες μέλη της ΕΕ και εκτός αυτής, αντιστοιχώντας σε πληθυσμό περίπου 200 εκατ. Κατοίκων.⁴⁵⁰ Βασικός στόχος της είναι η συνένωση εκπροσώπων των περιφερειών της Ευρώπης και ιδίως των παράκτιων περιοχών για την προώθηση της ισορροπημένης και πολυκεντρικής ανάπτυξης στη βάση κοινών συμφερόντων.⁴⁵¹ Οι θεματικές που εστιάζει η Διάσκεψη αφορούν εδαφική συνοχή, βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη, δημοκρατία και αλληλεγγύη, ενώ εστιάζει σε ζητήματα θαλάσσιας πολιτικής και προσβασιμότητας των ευρωπαϊκών περιφερειών (CPMR, 2013b).

Μέλη της Διάσκεψης μπορούν να γίνουν παράκτιες περιφέρειες που ανήκουν στην ΕΕ ή/και στο Συμβούλιο της Ευρώπης αλλά και μη παράκτιες γεωγραφικές περιοχές που ανήκουν σε μεγάλα γεωγραφικά σύνολα της Ευρώπης με παράκτιο πυρήνα.⁴⁵² Επιπλέον, χορηγείται καθεστώς παρατηρητή συνδεδεμένου μέλους σε επιμέρους φορείς (π.χ. ΕΝΠΕ).

Η οργανωτική δομή της Διάσκεψης περιλαμβάνει γενική συνέλευση, πολιτικό γραφείο, πρόεδρο, γενικό γραμματέα, γεωγραφικές επιτροπές, ταμιά και επιτροπή οικονομικών.⁴⁵³ Η γενική συνέλευση είναι το ανώτατο όργανο του συνδέσμου στο οποίο συμμετέχουν οι αντιπροσωπείες με όχι άνω των τριών μέλη. Συνεδριάζει τουλάχιστον μία φορά το χρόνο και μεταξύ άλλων αρμοδιοτήτων που ασκεί συμπεριλαμβάνεται η έγκριση των κατευθυντήριων γραμμών δράσης του συνδέσμου και η επικύρωση των προτάσεων του πολιτικού γραφείου. Στο τελευταίο συμμετέχουν μεταξύ άλλων ένας εκπρόσωπος από τα μέλη καθώς και οι πρόεδροι των γεωγραφικών επιτροπών.

448. Άρθρο 13 καταστατικού CEMR (2015, σελ. 10).

449. Πρακτικό ΚΕΔΕ από 15 Δεκεμβρίου 2016 (ΔΣ 56315122016), απόφαση υπ' αριθμ. 563.

450. CPMR (2013b).

451. Ειδικότερα, βλ. καταστατικό CPMR (2012), άρθρο 1.

452. Άρθρο 4 καταστατικού CPMR (2012).

453. Άρθρο 7, όπ.π.

Το πολιτικό γραφείο προτείνει τους πολιτικούς προσανατολισμούς της Διάσκεψης στη γενική συνέλευση και εφαρμόζει τις αποφάσεις της. Επίσης, προετοιμάζει το προσχέδιο του προϋπολογισμού, ενώ εξασφαλίζει τη διαρκή λειτουργία του Συνδέσμου. Αναφορικά με τα μονομελή όργανα, ο πρόεδρος της Διάσκεψης εκλέγεται για θητεία δύο ετών, την εκπροσωπεί και συγκαλεί τη γενική συνέλευση. Ο γενικός γραμματέας είναι υπεύθυνος για τη λειτουργία της Διάσκεψης και (πρέπει να) απολαμβάνει της εμπιστοσύνης της γενικής συνέλευσης. Τα οικονομικά της Διάσκεψης χειρίζεται ο ταμίας και η επιτροπή οικονομικών στην οποία προεδρεύει ο ταμίας. Η επιτροπή οικονομικών καταρτίζει τον προϋπολογισμό και τον προτείνει στο πολιτικό γραφείο.

Σε ό,τι αφορά τη συνεργασία της Διάσκεψης με άλλες οργανώσεις, ως στρατηγική αποτελεί καταστατικό στόχο προκειμένου να υποστηριχθούν οι σκοποί του CPMR. Στις ενδιαφερόμενες οργανώσεις χορηγείται καθεστώς «συνδεδεμένων οργανώσεων» ώστε να συμμετέχουν στις συνεδριάσεις της Διάσκεψης ως παρατηρητές.

Περαιτέρω, το έργο της Διάσκεψης υποστηρίζεται από έξι γεωγραφικές επιτροπές⁴⁵⁴ (ατλαντικού τόξου, Βαλκανίων και Μαύρης θάλασσας, Νησιών, Διαμεσογειακή, Βαλτικής θάλασσας, Βόρειας θάλασσας). Σκοπός τους είναι η αποκέντρωση και εμπάθυνση των εργασιών σε μεγάλες γεωγραφικές περιοχές με κοινούς στόχους, προκειμένου να υπάρξει εστίαση σε ειδικότερα προβλήματα των περιοχών. Κάθε γεωγραφική επιτροπή έχει πρόεδρο και εσωτερικό κανονισμό λειτουργίας, ενώ προβλέπεται η είσπραξη ειδικής εισφοράς με σκοπό τη συμπλήρωση της εισφοράς της Διάσκεψης.

Σε ό,τι αφορά τη χρηματοδότηση,⁴⁵⁵ τα έσοδα της Διάσκεψης προέρχονται από εισφορές των περιφερειών-μελών και των συνδεδεμένων μελών, οι οποίες καθορίζονται ετησίως στο ψήφισμα του προϋπολογισμού και συναρτώνται με το μέγεθος του πληθυσμού. Για το 2013 είχε οριστεί εισφορά ύψους 0,011 ευρώ ανά κάτοικο, με επιπλέον εισφορά συμμετοχής στις γεωγραφικές επιτροπές.⁴⁵⁶ Για τις υστερούσες οικονομικά περιφέρειες προβλέπονται ειδικότερες μέριμνες. Επιπλέον, η Διάσκεψη αντλεί έκτακτους πόρους από ενδεχόμενες συμβάσεις μελετών, εθελούσιες εισφορές και τόκους κεφαλαίου. Ενδεικτικά, η ΕΝΠΕ για τη συνδρομή έτους 2017 κατέβαλε εισφορά συνδεδεμένου μέλους ύψους 10.055,00 ευρώ.⁴⁵⁷

Η Διάσκεψη επιδιώκει ενεργά την άσκηση επιρροής στις ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Ενδεικτικά, σύμφωνα με απολογισμό δράσης, μεταξύ των επιτυχημένων δράσεων άσκησης επιρροής της Διάσκεψης εκτιμώνται η προώθηση και δημιουργία intergroup στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με αντικείμενο την ολιστικού χαρακτήρα διαχείριση θεμάτων παράκτιων περιοχών και θαλασσών της Ευρώπης, η ενσωμάτωση των

454. Άρθρο 7. παρ. 5, ό.π.π.

455. Άρθρο 8, ό.π.π.

456. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ. Ενδεικτικά, για μία περιφέρεια με πληθυσμό 1 εκατ. κατοίκων (ο μέσος όρος των ελληνικών ανέρχεται περίπου σε 850 χιλ.) η εισφορά ανερχόταν σε 11.000,00 ευρώ.

457. Υπ' αριθμ. 1270^Α απόφαση της από 16 Δεκεμβρίου 2016 συνεδρίασης του ΔΣ της ΕΝΠΕ.

θαλάσσιων λεκανών και της στρατηγικής των μακροπεριφερειών στις νομοθετικές πρωτοβουλίες της Επιτροπής για την πολιτική συνοχής, η απόσπαση δέσμευσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την προώθηση ευρωπαϊκού προγράμματος για τα νησιά της Ευρώπης και η ενσωμάτωση των περιφερειακών λιμανιών στο δίκτυο των κεντρικών ευρωπαϊκών λιμανιών (CPMR, 2013b).⁴⁵⁸

Επόμενο παράδειγμα κινητοποίησης αποτελεί η στάση της Διάσκεψης σε ό,τι αφορά το περιεχόμενο του γενικού κανονισμού για την προγραμματική περίοδο 2007-2014 της πολιτικής συνοχής. Κατά τη φάση της διαβούλευσης, η Διάσκεψη υποστήριξε τις ελληνικές θέσεις για υιοθέτηση ιδιαίτερου καθεστώτος για τις απομακρυσμένες και τις γεωγραφικά μειονεκτούσες περιφέρειες,⁴⁵⁹ συμπεριλαμβανομένων και των νησιωτικών με όλες τις δυσκολίες και ιδιαιτερότητες που διακρίνουν το νησιωτικό χώρο (Λιαργκόβας και Ανδρέου, 2007, σελ. 117-119, 141-142).

5.4 Οριζόντια διάσταση: Συνεργατικού τύπου κινητοποίηση

5.4.1 Ανάπτυξη πολυμερών επαφών: Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας

Οι Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ) συνιστούν την πλέον θεσμοποιημένη μορφή συνεργατικού τύπου δράσης των υποεθνικών αρχών. Θεσπίστηκαν το 2006 ως αποτέλεσμα των δυσχερειών των κρατών-μελών, ιδιαίτερα των τοπικών και περιφερειακών αρχών, κατά την εφαρμογή δράσεων χωρικής συνεργασίας, καθώς οι επιμέρους διαφορές των εθνικών νομικών πλαισίων καθιστούσαν προβληματική την διαχείριση των δράσεων.⁴⁶⁰ Ο βασικός σκοπός των ΕΟΕΣ είναι η διευκόλυνση και η προαγωγή «ιδίως της εδαφικής συνεργασίας, συμπεριλαμβανομένων μίας ή περισσότερων συνιστωσών διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας, μεταξύ των μελών του» αποβλέποντας στην «ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής της Ένωσης».⁴⁶¹

Σε θεσμικό επίπεδο, ο ΕΟΕΣ συνιστά μορφή υπερεθνικής συνεργασίας μεταξύ

458. Παλαιότερα, η Διάσκεψη είχε κινητοποιηθεί επιτυχώς για την ενσωμάτωση των λιμανιών στα διευρωπαϊκά μεταφορικά δίκτυα (www.crpm.org/index.php?act=1,2 – πρόσβαση: 15 Οκτ. 2014).

459. Η θέση της Επιτροπής ήταν ότι οι περιοχές αυτές δεν μπορούν να υπερβαίνουν το 10% της συνολικής έκτασης της χώρας, μη λαμβάνοντας υπ' όψιν την ιδιαιτερότητα χωρών όπως η Ελλάδα που διαθέτει εκτεταμένη ακτογραμμή και πλήθος νησιών (Λιαργκόβας και Ανδρέου, 2007, σελ. 117-119).

460. Κανονισμός (ΕΕ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 1083.2006 (ΕΕ L 210).

461. Άρθρο 3 παρ. 1 κανονισμού (ΕΕ) 1083.2006 όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΕ) 1302.2013, ΕΕ L 347. Για μία επισκόπηση: Committee of the Regions (2013b, 2016).

υποεθνικών⁴⁶² δρώντων διαθέτοντας νομική προσωπικότητα.⁴⁶³ Το εν λόγω χαρακτηριστικό πλεονεκτεί σημαντικά σε σχέση με εναλλακτικά υπερεθνικά σχήματα συνεργασίας⁴⁶⁴ καθώς παρέχει «ικανότητα δικαίου που αναγνωρίζεται στα νομικά πρόσωπα από την εθνική νομοθεσία του οικείου κράτους μέλους» καθιστώντας τον ΕΟΕΣ ικανό να διαθέτει δική του περιουσία, προσωπικό καθώς και να παρίσταται ενώπιον δικαστηρίου.⁴⁶⁵

Μέλη του ΕΟΕΣ μπορούν να είναι: α) κράτη-μέλη ή αρχές σε εθνικό επίπεδο, β) περιφερειακές αρχές, γ) τοπικές αρχές, δ) δημόσιες επιχειρήσεις, ε) επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, στ) αρχές τρίτων χωρών.⁴⁶⁶ Τα μέλη προσδιορίζουν και αναθέτουν καθήκοντα στον ΕΟΕΣ, ο οποίος μεριμνά για την εκτέλεσή τους. Τα καθήκοντα αφορούν κυρίως την εφαρμογή προγραμμάτων συνεργασίας ή δράσεων που υποστηρίζονται χρηματοδοτικά από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ. Δεδομένης της δικαιοπρακτικής τους ικανότητας και προκειμένου να εξυπηρετηθούν επιμέρους στρατηγικές⁴⁶⁷ οι ΕΟΕΣ μπορούν να λειτουργήσουν και ως εργαλείο πολιτικής στο πλαίσιο υλοποίησης προγραμμάτων ενωσιακών πολιτικών πέραν της πολιτικής συνοχής. Παράδειγμα συνιστά το χρηματοδοτικό εργαλείο για το περιβάλλον (LIFE).

Τα βασικά όργανα διοίκησης του ΕΟΕΣ είναι η συνέλευση, που αποτελείται από εκπροσώπους των μελών του και ο διευθυντής, ο οποίος εκπροσωπεί τον ΕΟΕΣ και ενεργεί για λογαριασμό του, ενώ υπάρχει δυνατότητα θέσπισης πρόσθετων οργάνων.⁴⁶⁸ Για το σκοπό της παρακολούθησης της δράσης των ΕΟΕΣ, η Επιτροπή των Περιφερειών έχει αναπτύξει σχετική πλατφόρμα παρακολούθησης. Στην Ελλάδα έχουν συσταθεί και λειτουργούν τρεις ΕΟΕΣ: η «Εύξεινη Πόλη», η «Αμφικτυονία» και ο «ΕΛΙΚΑΣ». Κατωτέρω παρουσιάζεται η αντιπροσωπευτική περίπτωση μελέτης του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη».

Ο ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη»

Ο ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» συστάθηκε το 2012.⁴⁶⁹ Αποτελεί μετεξέλιξη του «Δικτύου Ελληνικών Πόλεων» που ιδρύθηκε το 1995.⁴⁷⁰ Λειτουργεί με τη νομική μορφή αστικής

462. Με τον Κανονισμό (ΕΕ) 1302.2013, ΕΕ L 347 συμπεριλήφθηκαν και οι εθνικές αρχές, καθώς αναγνωρίστηκαν οι διαφορές που χαρακτήριζαν τα καθεστώτα των τοπικών και περιφερειακών φορέων μεταξύ των κρατών-μελών (ενιαίων, αποκεντρωμένων και ομοσπονδιακών κρατών-μελών).

463. Παράγραφος 3 άρθρου 1 κανονισμού (ΕΕ) 1083.2006.

464. Π.χ. σχήματα στα πλαίσια του Interreg ή διακρατικά προγράμματα συνεργασίας όπως οι μακροπεριφερειακές στρατηγικές (macro-regions).

465. Παράγραφος 4 άρθρου 1 Κανονισμού (ΕΕ) 1083.2006 (ΕΕ L 210) όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

466. Άρθρο 3 Κανονισμού, ό.π.

467. Στρατηγική 2020 και μακροπεριφερειακή στρατηγική.

468. Άρθρο 10, ό.π.

469. Το περιεχόμενο της ενότητας αντλείται από: Εύξεινη Πόλη (2015) (Τροποποίηση-Κωδικοποίηση Καταστατικού του φορέα), www.efxini.gr (πρόσβαση: 11.8.2016) και ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

470. Ειδικότερα: Ελληνικό Δίκτυο Τοπικών Αυτοδιοικήσεων για την Κοινωνική, Πολιτιστική, Τουριστική,

εταιρείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Έδρα είναι ο Δήμος Αχαρνών (Περιφέρεια Αττικής) και εφαρμοστέο δίκαιο το ελληνικό σε συνδυασμό με την ενωσιακή νομοθεσία.

Χάρτης 2: Μέλη ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη»



Πηγή: EuroGeographics Association for the administrative boundaries – REGIOgis. Committee of the Regions (January 2015).

Στα τέλη του 2010 ως Δίκτυο Τοπικών Αυτοδιοικήσεων αριθμούσε 30 μέλη από δήμους σε 7 περιφέρειες της Ελλάδας. Από 1.1.2011 συμμετέχουν από την Ελλάδα: μία αποσυγκεντρωμένη αρχή διοίκησης (Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αιγαίου), ένας ΟΤΑ Β' (Περιφέρεια Αττικής), 22 ΟΤΑ Α' και το Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού (ΙΑΠΑΔ) του Παντείου Πανεπιστημίου.⁴⁷¹ Από την Κύπρο συμμετέχουν δύο δήμοι (Ιδαλίου, Λύσης) και από τη Βουλγαρία ένας δήμος (Churpene) και ένα αγροτο-επιχειρηματικό κέντρο (RABC Vidin).⁴⁷² Ο πληθυσμός που αντανακλά τις δράσεις της «Εύξεινης Πόλης» ανέρχεται σε περίπου τέσσερα εκατομμύρια σε επιφάνεια 8.000 τετρ. χιλιομέτρων⁴⁷³ (Χάρτης 2).

Μεταξύ των καταστατικών στόχων του ΕΟΕΣ περιλαμβάνονται: η προαγωγή της διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας· η παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών σε θέματα αγροτικής ανάπτυξης, τουριστικής προβολής, διαχείρισης πολιτιστικής κληρονομιάς, νέων τεχνολογιών, περιβαλλοντικών δράσεων· η επιδίωξη συνεργασίας με επιστημονικά ιδρύματα και αυτοδιοικητικούς φορείς· η συμμετοχή σε διεθνή –συγχρηματοδοτούμενα από τα διαρθρωτικά ταμεία ή μη– προγράμματα της

Περιβαλλοντική και Αγροτική Ανάπτυξη (ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ).

471. Δήμοι: Αγ. Αναργύρων-Καματερού, Αθηναίων, Αριστοτέλη, Αχαρνών, Ιεράς Πόλεως Μεσολογίου, Ιθάκης, Μεσσήνης, Οιχαλίας, Πηνιού, Πόρου, Προποντίδας, Σκύρου Εύβοιας, Φυλής, Χαϊδαρίου, Νάξου και Μικρών Κυκλάδων, Νέστου, Αμπελοκήπων-Μενεμένης, Ζίτσας, Σπάτων-Αρτέμιδος, Κρωπίας, Αίγινας, Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης. Σχετ.: Committee of the Regions (2016, σελ. 81-82).

472. Committee of the Regions (2016, σελ. 82).

473. Ibid.

ΕΕ ή και εκτός αυτής αυτόνομα ή και σε συνεργασία με άλλους φορείς⁴⁷⁴ η υποστήριξη της κοινωνικής οικονομίας και επιχειρηματικότητας⁴⁷⁵ η ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών σε δράσεις κοινωνικής και οικονομικής εδαφικής συνοχής⁴⁷⁶ η ανταλλαγή πληροφοριών, εμπειριών και επιτυχών πρακτικών μεταξύ των μελών του ΕΟΕΣ. Η πρόβλεψη για σύναψη προγραμματικών συμφωνιών με ευρωπαϊκούς φορείς για την επίτευξη των στόχων αποτελεί αναπόσπαστο εργαλείο δράσης της διοίκησης. Οι προγραμματικές συμφωνίες συμπεριλαμβάνουν τη μεταφορά τεχνογνωσίας μεταξύ των συμμετεχόντων.

Συλλογικά όργανα διοίκησης της «Εύξεινης Πόλης» είναι η γενική συνέλευση, το διοικητικό συμβούλιο και η ελεγκτική επιτροπή, ενώ μονομελή αποτελούν οι αντιπρόεδροι, ο γραμματέας και ο επόπτης οικονομικών.⁴⁷⁴ Περαιτέρω, στη διοικητική πυραμίδα του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» ανήκουν ο γενικός διευθυντής και ο διευθυντής.⁴⁷⁵

Το ανώτατο όργανο είναι η γενική συνέλευση των μελών της (Εύξεινη Πόλη, 2015). Τα μέλη της υποδεικνύουν εκπροσώπους, οι οποίοι και συμμετέχουν στις εργασίες του ΕΟΕΣ. Ο αριθμός των αντιπροσώπων συναρτάται με το πληθυσμιακό μέγεθος του μέλους. Έως 30.000 κάτοικοι η υποεθνική αρχή εκπροσωπείται από δύο μέλη, με τρία μέλη μεταξύ 30.000-60.000 κατοίκων και άνω των 60.000 κατοίκων με τέσσερα μέλη.⁴⁷⁶ Η γενική συνέλευση συνέρχεται υποχρεωτικά μία φορά το χρόνο αλλά και εκτάκτως. Εκλέγει τα υπόλοιπα όργανα διοίκησης, ήτοι το διοικητικό συμβούλιο και την ελεγκτική επιτροπή. Επίσης, εγκρίνει τον ΟΕΥ του ΕΟΕΣ, τους απολογισμούς (διοικητικό και οικονομικό), τον ετήσιο προϋπολογισμό, θέματα μελών (είσοδο νέων, διαγραφή παλαιών) και καθορίζει τη γενική πολιτική του ΕΟΕΣ.

Το διοικητικό συμβούλιο αποτελείται από 15 μέλη τα οποία εκλέγονται με μυστική ψηφοφορία (από τη γενική συνέλευση) και τα οποία, στη συνέχεια, εκλέγουν με απόλυτη πλειοψηφία τον πρόεδρο, τους αντιπροέδρους, τον γραμματέα και τον επόπτη οικονομικών.⁴⁷⁷ Το διοικητικό συμβούλιο ορίζει τον γενικό διευθυντή και τον διευθυντή. Αξιολογεί το έργο των μονομελών οργάνων και παρακολουθεί την υλοποίηση των δράσεων της γενικής συνέλευσης. Ασχολείται με θέματα διεύθυνσης της συμμετοχής στον ΕΟΕΣ, συνεργασίας με ποσειθονικές αρχές εντός ή εκτός ΕΕ και εφαρμογής προγραμμάτων. Η θητεία των μελών του είναι διετής. Επικουρείται από εκτελεστική επιτροπή τα μέλη της οποίας ορίζει. Επίσης, το διοικητικό συμβούλιο συνιστά επιτροπές εργασίας από τα μέλη του ή τα μέλη της γενικής συνέλευσης ή και τρίτους. Συνεδριάζει τουλάχιστον μία φορά ανά τέσσερις μήνες.

Η ελεγκτική επιτροπή είναι τριμελής με θητεία δύο ετών. Έχει ευρεία αρμοδιότητα σε θέματα ελέγχου της διαχείρισης του γενικού διευθυντή και των οικονομικών του ΕΟΕΣ πριν την έγκριση κάθε νέου προϋπολογισμού. Η εκτελεστική επιτροπή έχει ως

474. Εύξεινη Πόλη (2015).

475. Ibid.

476. Ibid.

477. Ibid.

όργανα διοίκησης πρόεδρο, αντιπρόεδρο, γραμματέα, επόπτη οικονομικών και ένα ακόμη μέλος. Έχει αρμοδιότητα τη διεκπεραίωση των τρεχουσών υποθέσεων που ανήκουν στο ΔΣ του ΕΟΕΣ. Επί οικονομικών θεμάτων, ο γενικός διευθυντής υποχρεούται να διορίσει εξωτερικό ελεγκτή για τον έλεγχο των λογιστικών καταστάσεων του ΕΟΕΣ σε συμμόρφωση προς το άρθρο 9 του κανονισμού (ΕΕ) 1302.2013.

Κάθε χώρα που συμμετέχει στον ΕΟΕΣ «Ευξείνη Πόλη» έχει έναν αντιπρόεδρο με αρμοδιότητα αναπλήρωσης του προέδρου και κάθε άλλη που μεταβιβάζεται από αυτόν. Περαιτέρω, ο Γραμματέας του ΕΟΕΣ επιμελείται τα θέματα ημερήσιας διάταξης και την τήρηση των πρακτικών των συνεδριάσεων του ΔΣ, ενώ ο επόπτης οικονομικών είναι υπεύθυνος για την εποπτεία της οικονομικής διαχείρισης του ΕΟΕΣ. Επίσημη γλώσσα της «Ευξείνης Πόλης» είναι όλες οι γλώσσες των μελών της, ενώ γλώσσες εργασίας έχουν οριστεί η ελληνική και η αγγλική.

Η «Ευξείνη Πόλη» απασχολεί προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Ειδικότερα απασχολούνται δύο άτομα ως τακτικό προσωπικό.⁴⁷⁸ Παράλληλα, είναι δυνατή και η απόσπαση προσωπικού από τα μέλη του ή φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Η ευελιξία στην αναζήτηση και απασχόληση ανθρώπινων πόρων ενισχύεται και από τη δυνατότητα σύναψης προγραμματικών συμβάσεων με τις οποίες είναι δυνατόν να απασχοληθεί προσωπικό συνεργαζόμενων φορέων για την εκτέλεση προγραμμάτων χωρικής συνεργασίας. Επιπλέον, η «Ευξείνη Πόλη» μπορεί να ιδρύει γραφεία σε χώρες εκτός Ελλάδας και να απασχολεί εκεί προσωπικό.

Για την επίτευξη διαχειριστικής αποτελεσματικότητας, η «Ευξείνη Πόλη» έχει καταρτίσει κανονισμό εσωτερικής λειτουργίας⁴⁷⁹ και διαθέτει πρότυπο πιστοποίησης διαχειριστικής επάρκειας (ISO 9001:2008) για την υλοποίηση συγχρηματοτούμενων δράσεων στα κράτη-μέλη που δραστηριοποιείται. Βάσει του κατασταστικού, οι υπηρεσίες που παρέχει πρέπει να είναι πιστοποιημένες κατά το ανωτέρω πρότυπο. Ομοίως, υπάρχει πρόβλεψη για «κατάλληλη οργάνωση στελεχιακού δυναμικού και υπηρεσιών» ώστε να είναι φορέας διαχείρισης πράξεων ευρωπαϊκής χωρικής συνεργασίας ή διαχειριστική αρχή συγχρηματοδοτούμενου προγράμματος από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ. Η υποχρέωση λογοδοσίας των ΕΟΕΣ, όπως προκύπτει από την ευρωπαϊκή νομοθεσία, λαμβάνει τη μορφή δημοσίευσης του κανονισμού λειτουργίας, του καταστατικού και των αποφάσεων των οργάνων διοίκησης της «Ευξείνης Πόλης».

Πόροι του ΕΟΕΣ «Ευξείνη Πόλη» είναι:⁴⁸⁰ α) η ετήσια εισφορά των μελών του, β) επιχορηγήσεις από την Ελλάδα είτε από διεθνείς φορείς, γ) χρηματοδοτήσεις από την ΕΕ, ιδίως από τα διαρθρωτικά ταμεία, δ) δωρεές, χορηγίες και περιουσιακά στοιχεία που παραχωρούνται στον ΕΟΕΣ, ε) λοιποί πόροι προερχόμενοι από την αξιοποίηση της

478. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ. Το 2012 απασχολούνταν πέντε άτομα ως τακτικό προσωπικό (ένας λογιστής, δύο υπεύθυνοι υλοποίησης προγραμμάτων, δύο διοικητικά στελέχη).

479. Επιπλέον, η «Ευξείνη Πόλη» διαθέτει κανονισμό προμηθειών και κανονισμό προσωπικού.

480. Ευξείνη Πόλη (2015).

πериουσίας του ΕΟΕΣ. Η συνδρομή των μελών ορίζεται για τα μέλη της τοπικής αυτοδιοίκησης σε 0,12 ευρώ/κάτοικο με ελάχιστο το ποσό των 2.000,00 ευρώ και μέγιστο τις 12.000,00 ευρώ.⁴⁸¹ Για τα υπόλοιπα μέλη ορίζεται ως συνδρομή το ελάχιστο ποσό των 2.000,00 ευρώ και εξειδικεύεται με αποφάσεις της γενικής συνέλευσης. Κατά το έτος 2012 ο προϋπολογισμός του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» ανερχόταν σε 600.000,00 ευρώ συμπεριλαμβανομένων πόρων από συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα που αναμενόταν να εισπραχθούν.⁴⁸²

Ο ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» έχει υλοποιήσει προγράμματα σε τοπικό, περιφερειακό, πανελλαδικό και ευρωπαϊκό επίπεδο άλλοτε με την ιδιότητα του συντονιστή και άλλοτε ως εταίρος.⁴⁸³ Οι δράσεις περιλαμβάνουν έργα σε εθνικό και διακρατικό επίπεδο, σε απευθείας επικοινωνία με ενωσιακά όργανα (Επιτροπή) ή (κυρίως) μέσω των διαρθρωτικών ταμείων. Ειδικότερα, η κινητοποίηση της «Εύξεινης Πόλης» αφορά αυτοχρηματοδοτούμενα προγράμματα κοινωνικού χαρακτήρα· έργα εκτός ΕΕ, όπως π.χ. στο πλαίσιο του χρηματοδοτικού μηχανισμού του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ)· έργα που εντάσσονται σε τομεακά και περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής· πρώην κοινοτικές πρωτοβουλίες (EQUAL, LEADER, INTERREG III B and C)· δράσεις που χρηματοδοτούνται απευθείας από την Επιτροπή όπως έργα εντασσόμενα στο πρόγραμμα «Ευρώπη για τους Πολίτες 2014-2020» (χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση)· υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα.

Όπως προκύπτει από το περιεχόμενο των δράσεων, αυτές καλύπτουν ένα σημαντικό εύρος θεμάτων.⁴⁸⁴ Τα προγράμματα συνδέονται με σκοπούς απασχόλησης, κοινωνικής προστασίας, καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού· αγροτικής ανάπτυξης· ανταγωνιστικότητας και ενίσχυσης της επιχειρηματικότητας· εκπαίδευσης, πολιτισμού, αθλητισμού και νεολαίας· ισότητας ανδρών-γυναικών· προστασίας περιβάλλοντος· προστασίας καταναλωτών· πρόληψης και αγωγής υγείας· ανθρωπίνων δικαιωμάτων· τοπικής, περιφερειακής και διαπεριφερειακής ανάπτυξης· τουρισμού, συνεργασίας και δικτύωσης στο πλαίσιο της κοινωνίας των πολιτών.

Στον Πίνακα 30 συνοψίζονται τα βασικά χαρακτηριστικά του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» και της κινητοποίησης που αναπτύσσει. Όπως προκύπτει, ο τύπος κινητοποίησης φέρει μικτό χαρακτήρα καθώς επιδιώκεται τόσο η μεταφορά και διάχυση γνώσης στα μέλη όσο και η δράση για υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων πράξεων της ΕΕ. Η αδιαμεσολάβητη κινητοποίηση αποτελεί διάσταση της συνολικής υπερεθνικής δράσης του φορέα, καθώς στους καταστατικούς στόχους συμπεριλαμβάνεται και η επιδίωξη εφαρμογής προγραμμάτων των διαρθρωτικών ταμείων. Επιπλέον, οι δράσεις επιμερίζονται σε

481. Ενδεικτικά, για την Περιφέρεια Αττικής το ύψος της ετήσιας συνδρομής το 2012 ανήλθε σε 12.000 ευρώ (σχετ.: υπ' αριθμ. 58/21.2.2012 απόφαση του Περιφερειακού Συμβουλίου της Περιφέρειας Αττικής).

482. Committee of the Regions (2013b, σελ. 27).

483. www.efxini.gr/el/erga (πρόσβαση: 11.8.2016).

484. www.efxini.gr/el/erga (πρόσβαση: 11.8.2016) και ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

εθνικές (εντός συνόρων) και υπερεθνικές. Στον πυρήνα του ΕΟΕΣ βρίσκεται η λογική της συνεργασίας με σκοπό την παραγωγή συνεργειών μεταξύ των μελών του. Η διοικητική ικανότητα του φορέα εμφανίζεται υψηλή δεδομένων των κανονισμών εσωτερικής οργάνωσης που έχει καταρτίσει και του πρότυπου διαχειριστικής λειτουργίας που ακολουθεί κατά την υλοποίηση προγραμμάτων.

Πίνακας 30: Βασικά γνωρίσματα του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» και χαρακτηριστικά κινητοποίησης

Διαστάσεις	ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη»
Οργανωτικό σχήμα	Αστική μη κερδοσκοπική εταιρεία υπερεθνικού χαρακτήρα: Ελλάδα (25 φορείς), Βουλγαρία (2), Κύπρος (2)
Τύπος κινητοποίησης	Συνεργατικού και χρηματοδοτικού χαρακτήρα
Μέσα	Εθνικά και διακρατικά προγράμματα, εντός και εκτός ΕΕ, απευθείας κινητοποίηση σε ΕΕ ή μέσω διαρθρωτικών ταμείων
Στρατηγική	Μέσο-μακροχρόνια δραστηριοποίηση
Κίνητρο κινητοποίησης	Προαγωγή διασυνοριακής, διαπεριφερειακής, διακρατικής συνεργασίας
Προϋπολογισμός ΕΟΕΣ	600.000,00 ευρώ (2012)
Διοικητική επάρκεια	Κανονισμοί υπηρεσίας, προσωπικού και προμηθειών, πρότυπο διαχειριστικής λειτουργίας (ISO 9001:2008)
Υπερεθνική συνεργασία	Καταστατικός στόχος
Ανθρώπινοι πόροι	Πρόνοια για απασχόληση εξειδικευμένου προσωπικού
Καθαρά αποτελέσματα χρήσεως	Μη διαθέσιμα στοιχεία

Πηγή: Επεξεργασία συγγραφέα.

5.4.2 Ανάπτυξη διμερών σχέσεων: αδελφοποιήσεις – ελληνογερμανική συνέλευση

Θεσμικές πτυχές και διαδικασία αδελφοποίησης

Η ιδέα της αδελφοποίησης προέκυψε κατά τη δεκαετία του 1960 κυρίως ως αποτέλεσμα της δημιουργίας δύο σημαντικών υπερεθνικών οργανισμών: του CEMR και του Οργανισμού Ενωμένων Πόλεων μέσω των οποίων εκκίνησε η πρωτοβουλία της στενότερης επικοινωνίας και ανταλλαγής εμπειριών μεταξύ πόλεων από διαφορετικά κράτη (Commission of the European Communities, 1992, σελ. 10). Από πλευράς δράσης ΕΕ, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Fontainebleau (1984) αποφασίστηκε η σύσταση μίας ad hoc Επιτροπής προκειμένου να διερευνηθούν τρόποι ενίσχυσης της ευρωπαϊκής ταυτότητας των πολιτών. Το πόρισμα της επιτροπής πρότεινε δράσεις αλληλεγγύης, κατανόησης και κοινής συνεργασίας μεταξύ των πολιτών, στοιχεία που ο θεσμός των αδελφοποιήσεων προωθούσε ενεργά, όπως επισημαινόταν (ibid., σελ. 12). Λίγα χρόνια αργότερα (1988), το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ανέλαβε δράση και υιοθέτησε έκθεση

αδελφοποιήσεων ενός μέλους του, σύμφωνα με την οποία αναδεικνυόταν η σημασία των αδελφοποιήσεων για την καλλιέργεια της ενοποιητικής διαδικασίας της ΕΕ και της ευρωπαϊκής κουλτούρας, τονίζοντας παράλληλα τα προβλήματα του θεσμού, όπως η διαφορετική γλώσσα μεταξύ συμμετεχόντων και η άνιση κατανομή των προγραμμάτων κυρίως μεταξύ των ιδρυτικών μελών και λιγότερο αλλού (ibid.).

Ο βασικός σκοπός του θεσμού των αδελφοποιήσεων είναι η καλλιέργεια δεσμών επικοινωνίας και φιλίας πόλεων από διαφορετικές χώρες, η συμμετοχή τους σε διεθνή δίκτυα πόλεων για ανταλλαγή εμπειριών και διεθνή συνεργασία (European Commission, 1997, σελ. 18) με απώτερο στόχο την προαγωγή των οικονομικών, πολιτιστικών, μορφωτικών και κοινωνικών σχέσεων των πόλεων. Πρόκειται για συνεργατικού τύπου κινητοποίηση που εστιάζει στο τοπικό επίπεδο και αφορά δήμους και κοινότητες ανεξαρτήτως πληθυσμιακού μεγέθους. Υπερεθνικοί οργανισμοί όπως το CEMR υποστηρίζουν ενεργά δράσεις αδελφοποίησης με σκοπό την καλλιέργεια σχέσεων μεταξύ των μελών του. Οι συνθηθέστεροι τομείς συνεργασίας περιλαμβάνουν θέματα εκπαίδευσης, πολιτισμού και αθλητισμού. Επί της ουσίας, μια πόλη που επιθυμεί να συνάψει σύμβαση αδελφοποίησης με μια άλλη, θα χρειαστεί κατ' αρχάς να βρει πόλη-εταίρο για να εκκινήσει η διαδικασία.⁴⁸⁵ Εν συνεχεία, συνιστάται επιτροπή αδελφοποίησης με σκοπό αντιπροσωπείες των πόλεων να εκκινήσουν επαφές και συναντήσεις ώστε να εξεταστούν θέματα της δράσης. Ενίοτε διεξάγονται πολιτιστικά, τουριστικά ή αθλητικά γεγονότα προκειμένου να δημιουργηθεί κλίμα επικοινωνίας, γνωριμίας και ανταλλαγής εμπειριών των πόλεων. Εν συνεχεία, καταρτίζεται σχέδιο δράσης, λαμβάνεται η απόφαση από τα διοικητικά όργανα των πόλεων, εξασφαλίζεται η σύμφωνη γνώμη των εθνικών αρχών και επισημοποιείται η σχέση αδελφοποίησης μεταξύ των πόλεων.⁴⁸⁶

Τυπικά, προκειμένου να παρασχεθεί η σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής του ν. 3345.2005 ώστε να εγκριθεί από την εθνική διοίκηση η συμβατότητα της δράσης αδελφοποίησης απαιτείται ο προσδιορισμός: του σκοπού της, της προστιθέμενης αξίας της, των οικονομικών πόρων που απαιτούνται και των θεματικών της συνεργασίας. Όπως επισημαίνεται σχετικά οι αδελφοποιήσεις αποτελούν «το επιστέγασμα και όχι την απαρχή μίας συνεργασίας μεταξύ δύο ΟΤΑ».⁴⁸⁷ Οι ανωτέρω προϋποθέσεις εξασφάλισης της σύμφωνης γνώμης της εθνικής διοίκησης διατρέχουν οριζόντια κάθε δράση που αναπτύξουν οι αυτοδιοικητικές αρχές στο υπερεθνικό πεδίο, προκειμένου να διαπιστωθεί η συμβατότητά της 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».⁴⁸⁸

485. Σχετ.: www.twinning.org και Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Υπουργείο Εξωτερικών (2007, σελ. 34).

486. Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Υπουργείο Εξωτερικών (2007, σελ. 32-38).

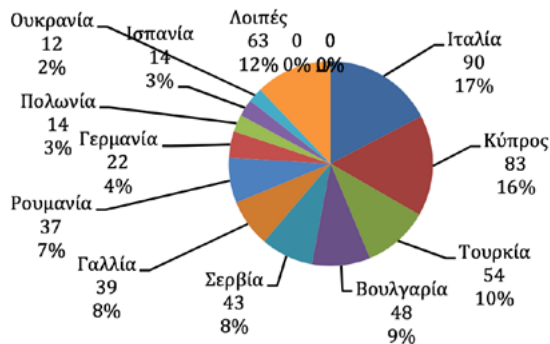
487. Υπ' αριθμ. 45851/28.11.2011 έγγραφο ΥΠΕΣ.

488. Ibid.

Δεδομένα αδελφοποιήσεων

Με βάση στοιχεία του 2010 (Γράφημα 32), οι αδελφοποιήσεις στις οποίες είχαν προχωρήσει οι ελληνικές υποεθνικές αρχές ανέρχονταν συνολικά σε 519, ενώ το σύνολο των συμβάσεων που είχαν υπογραφεί από 38 χώρες της Ευρώπης ήταν 39.508.⁴⁸⁹ Ο μέσος όρος ανά χώρα ήταν 1.040 αδελφοποιήσεις. Η Ελλάδα κατατάσσεται οριακά λίγο κάτω από τη διάμεσο (541,5). Στο Γράφημα 32 απεικονίζονται οι αδελφοποιήσεις ελληνικών θεσμών με φορείς άλλων ευρωπαϊκών χωρών που υπερβαίνουν τις δέκα. Όπως προκύπτει, το ένα τρίτο των αδελφοποιήσεων έχει συναφθεί με αυτοδιοικητικές αρχές της Ιταλίας (17%) και της Κύπρου (16%). Ακολουθούν συμφωνίες με υποεθνικούς θεσμούς από: Τουρκία (10%), Βουλγαρία (9%), Σερβία (8%), Γαλλία (8%) και Ρουμανία (7%), επιβεβαιώνοντας ότι το κριτήριο της εγγύτητας για τη σύναψη αδελφοποίησης κατατάσσεται έχει υψηλή δημοφιλία μεταξύ των ελληνικών αυτοδιοικητικών αρχών, δίχως να αποκλείονται και αδελφοποιήσεις με μακρινούς ΟΤΑ (π.χ. Ουκρανία, 2%).

Γράφημα 32: Σύνολο αδελφοποιήσεων με φορείς άλλων χωρών



Πηγή: CEMR (2011). Τελευταίο έτος αναφοράς: 2010.

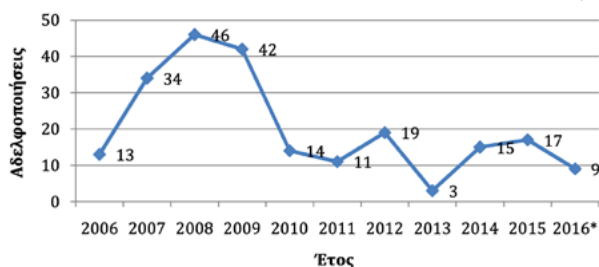
Ειδικότερα,⁴⁹⁰ κατά το χρονικό διάστημα 2006-2013 συνήφθησαν 179 αδελφοποιήσεις από 134 ελληνικούς ΟΤΑ με αντίστοιχους φορείς από 42 διαφορετικές χώρες. Εάν προστεθούν και οι 41 αδελφοποιήσεις της περιόδου 2014-2016 τότε οι αδελφοποιήσεις των ελληνικών αυτοδιοικητικών αρχών με αντίστοιχες άλλων χωρών φθάνουν συνολικά τις 220 (Γράφημα 33). Από τα διαθέσιμα στοιχεία, το 1997 το 2% (135 ΟΤΑ Α' βαθμού επί συνόλου 5.826) των τοπικών αρχών είχε συνάψει σύμβαση αδελφοποίησης, την περίοδο 2006-2010 το ποσοστό αυξήθηκε ανερχόμενο σε 10,6% (110 ΟΤΑ Α' σε σύνολο 1.033), ενώ την περίοδο 2011-13 το 9,2% (30 ΟΤΑ Α' σε σύνολο 325) των αρχών είχε

489. CEMR (2011). Επίσης, βλ. και Γράφημα 34 για την περίοδο 2006-2016 (στοιχεία Υπ. Εσωτερικών).

490. Επιτροπή άρθρου 5β ν. 3345.2005 (2016). «Αδελφοποιήσεις ΟΤΑ με σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής ν. 3345.2005», στοιχεία από: 23.8.2016 (επεξεργασία στοιχείων).

προχωρήσει σε δράση αδελφοποίησης.⁴⁹¹ Την περίοδο 2006-2009 οι αδελφοποιήσεις εμφανίζουν έντονα ανοδική τάση λαμβάνοντας μέγιστη τιμή το 2008.

Γράφημα 33: Εξέλιξη αριθμού αδελφοποιήσεων αυτοδιοικητικών αρχών, 2006-2016*

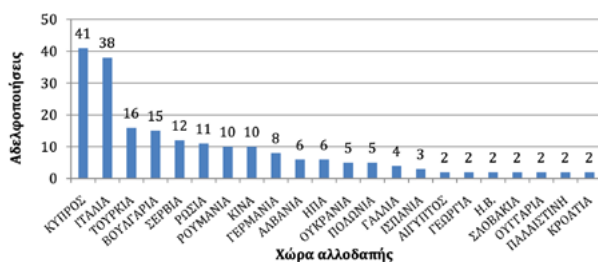


*Προσωρινά στοιχεία (έτος 2016).

Πηγή: Επιτροπή ν. 3345.2005 (2016) επεξεργασία συγγραφέα.

Από την επεξεργασία των στοιχείων προέκυψε ότι δύο νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, τρεις Κοινότητες, μία ΤΕΚΔ και 111 δήμοι σε σύνολο 900 (12,3%) είχαν συνάψει αδελφοποίηση κατά το διάστημα 2006-2010, ενώ 75 (23,1%) ήταν οι αντίστοιχοι «καλλικρατικοί» δήμοι κατά το διάστημα 2011-2016. Πρακτικά, η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση δεν χρησιμοποιεί τον εν λόγω τύπο κινητοποίησης, ενώ περίπου ένας στους δέκα καποδιστριακούς ΟΤΑ επέλεξε την αδελφοποίηση και δύο καλλικρατικοί στους δέκα, υποδηλώνοντας την περιορισμένη χρήση του μέσου κινητοποίησης, δεδομένων και των εγγενών αδυναμιών του (Ελληνογερμανική Συνέλευση, 2014).

Γράφημα 34: Κατάταξη αδελφοποιήσεων κατά χώρα προέλευσης ΟΤΑ αλλοδαπής, 2006-2016*



*Προσωρινά στοιχεία (έτος 2016).

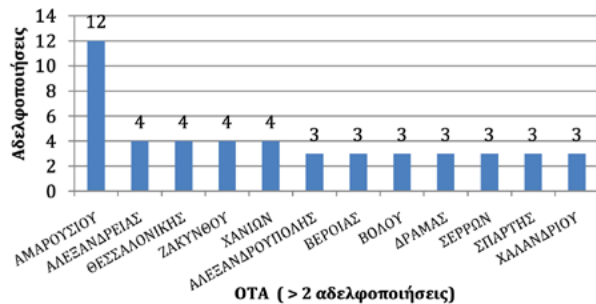
Πηγή: Επιτροπή ν. 3345.2005 (2016) Ίδια επεξεργασία.

491. Γεωργούλη (1997, σελ. 155) και υπολογισμοί από στοιχεία Επιτροπής ν. 3345.2005. Επίσης: Υπουργείο Εσωτερικών (2016α).

Εξετάζοντας τις δυναμικές και τα χωρικά χαρακτηριστικά που προσέλαβαν οι αδελφοποιήσεις των ελληνικών αρχών, οι Βενετσάνου et al. (2013) βρίσκουν ότι «μόνο το 62% των αδελφοποιήσεων που έχουν συναφθεί εξακολουθούν να είναι ενεργές».⁴⁹² Όπως προκύπτει από το Γράφημα 34, η γεωγραφική γειτνίαση εμφανίζεται σημαντική παράμετρος καθώς ο αριθμός των συμφωνιών με Κύπρο και Ιταλία είναι σχεδόν τριπλάσιος από τις υπόλοιπες χώρες. Από τη μελέτη των Βενετσάνου et al. (2013) προκύπτει ότι οι πιο σημαντικοί λόγοι κατά σειρά σπουδαιότητας που ωθούν μια πόλη να προχωρήσει σε σύναψη συμφωνίας αδελφοποίησης με μια άλλη είναι: «α) η ενίσχυση της διασυνοριακής κινητικότητας (27%), β) η επίλυση κοινών προβλημάτων (23%), γ) η πολιτική βούληση (20%), και δ) το οικονομικό όφελος για την τοπική οικονομία (18%)». Οι ίδιοι συγγραφείς βρίσκουν ότι μεταξύ δήμων που δεν είχαν συνάψει αδελφοποίηση, λόγοι μη συμμετοχής τους είναι «η αδυναμία οικονομικής συμβολής, η ανεπαρκής βοήθεια από το κράτος και την ΕΕ, η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού, οι πολύπλοκοι και απαιτητικοί κανόνες και η έλλειψη γνώσης για τους δυνητικούς εταίρους».

Στο Γράφημα 35 απεικονίζονται οι ελληνικοί ΟΤΑ που έχουν επισυνάψει περισσότερες των δύο συμφωνίες αδελφοποίησης (συνολικά δώδεκα για την περίοδο 2006-2016). Ο Δήμος Αμαρουσίου έχει συνάψει συνολικά δώδεκα αδελφοποιήσεις εκ των οποίων οι οκτώ εντός του 2008. Αντίθετα, ο μεγαλύτερος δήμος της χώρας (Δ. Αθηναίων) έχει συνάψει μόνον μία αδελφοποίηση (2006), εντασσόμενος στην κατηγορία των τοπικών αρχών που δεν χρησιμοποιούν το εν λόγω εργαλείο δραστηριοποίησης.

Γράφημα 35: ΟΤΑ με περισσότερες από δύο αδελφοποιήσεις, 2006-2016*



*Προσωρινά στοιχεία.

Πηγή: Επιτροπή ν. 3345.2005 (2016)· Ίδια επεξεργασία.

492. Όπως αναφέρεται, οι αδελφοποιήσεις «εξαντλούνται σε τυπικής φύσεως σύναψη σχέσεων κυρίως σε θέματα πολιτιστικών ανταλλαγών (επισκέψεις εκατέρωθεν) και, εν συνεχεία, στην πλειοψηφία τους ατονούν» (Βενετσάνου et al., 2013).

Ελληνογερμανική Συνέλευση

Ο θεσμός των αδελφοποιήσεων έχει δεχθεί κριτική αναφορικά με την περιορισμένη αποτελεσματικότητα των δράσεων. Στο πλαίσιο του ελέγχου νομιμότητας δράσεων αδελφοποίησης έχει υποστηριχθεί ότι «εξαντλείται σε εθιμοτυπικές επισκέψεις»⁴⁹³ δίχως να εστιάζει στην περαιτέρω καλλιέργεια και εμπάθυνση των σχέσεων. Επιπρόσθετα, η πλειονότητα των αδελφοποιήσεων εξαντλείται κυρίως σε θέματα πολιτιστικών ανταλλαγών/εκδηλώσεων.

Οι αδυναμίες του θεσμού να παράσχει αποτελέσματα σε συνδυασμό με την εκδήλωση της ραγδαίας δημοσιονομικής κρίσης στην Ελλάδα στις αρχές του 2010 οδήγησε στην ανάδυση μίας νέας πρωτοβουλίας σε επίπεδο διμερών σχέσεων μεταξύ Ελλάδας και Γερμανίας. Η πρωτοβουλία ονομάστηκε «Ελληνογερμανική Συνέλευση» (Deutsch-Griechische Versammlung - DGV) και θεσμοθετήθηκε το 2010 ως επίσημο δίκτυο διμερών επαφών, ανταλλαγών εμπειριών και συμπράξεων μεταξύ Ελλάδας και Γερμανίας. Το δίκτυο συγκροτήθηκε με δρώντες πρωτίστως τους αυτοδιοικητικούς θεσμούς συμπεριλαμβάνοντας όμως και φορείς από τη σφαίρα της κοινωνίας και οικονομίας.⁴⁹⁴ Δεδομένης της διαπίστωσης ότι:

«οι παραδοσιακές αδελφοποιήσεις των δήμων εκφράζουν κατά κανόνα τη σύνδεση των δήμων και πόλεων μόνο σε γενικές γραμμές και επικεντρώνονται κατά βάση σε τυπικότητες» (Ελληνογερμανική Συνέλευση, 2014, σελ. 5),

η σύμπραξη ελληνικών και γερμανικών αυτοδιοικητικών θεσμών βρέθηκε στο επίκεντρο της νέας, εξελιγμένης προσέγγισης των υπερεθνικών σχέσεων των υποεθνικών αρχών. Η σύμπραξη εστιάζει σε θεματικές συνεργασίες και σύμφωνα με όσα προβλέπονται «ενεργοποιείται μόνο όταν η ελληνική πλευρά εκφράσει ανάλογη επιθυμία» (Ελληνογερμανική Συνέλευση, 2014, σελ. 5). Πρόκειται για καινοτόμα προσέγγιση στον ευρωπαϊκό χώρο διακρινόμενη από ιδιαίτερη ευελιξία στην ανάπτυξή της. Στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος των συμπράξεων τοποθετείται η μεταφορά/ανταλλαγή τεχνογνωσίας σε προκαθορισμένους θεματικούς τομείς, δίχως να υπάρχει περιορισμός στη θεματολογία (ibid.). Οι εταίροι δεν συνάπτουν μόνιμου χαρακτήρα δεσμεύσεις, στοιχείο που ευνοεί ιδιαίτερα το στάδιο της εκκίνησης των συνεργασιών.⁴⁹⁵ Η λογική του δικτύου και της ανάπτυξης συνεργασιών σε επιμέρους τομείς αρμοδιοτήτων βασίζεται στο ότι «υπάρχει μεγάλη ποικιλία εμπειριών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, από την οποία μπορούν να αντλήσουν και οι δύο πλευρές» (ibid.).

Οι δράσεις της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα τοπικών

493. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

494. Ελληνογερμανική Συνέλευση (2014, σελ. 2).

495. Σχετικά, παρέχει ερμηνεία και ως προς την αυξανόμενη ζήτηση για συμπράξεις με σκοπό την ανταλλαγή τεχνογνωσίας (Ελληνογερμανική Συνέλευση, 2014, σελ. 5).

δημόσιων πολιτικών όπως περιβαλλοντική πολιτική (διαχείριση στερεών αποβλήτων, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας), πολιτική απασχόλησης, αναπτυξιακή πολιτική, κοινωνική πολιτική (Ελληνογερμανική Συνέλευση, 2014, σελ. 6). Επιπρόσθετα, η Συνέλευση διοργανώνει ετήσια συνέδρια (συνδιασκέψεις), τα οποία αποτελούν το επίσημο forum ανταλλαγής ιδεών, διεξαγωγής συζητήσεων, εργασιών, διάχυσης βέλτιστων πρακτικών και προγραμματισμού αποστολών αντιπροσωπειών για μεταφορά τεχνικών.

Η δομή οργάνωσης της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης αποτελείται από τη συντονιστική υπηρεσία του Εντεταλμένου για την Ελληνογερμανική Συνέλευση (Βερολίνο), το συντονιστικό γραφείο (Θεσσαλονίκη) και δύο γραφεία δημάρχων (Θεσσαλονίκη και Αθήνα) καθώς και τους επιμέρους συντονιστές των δράσεων (Ελληνογερμανική Συνέλευση, 2014). Επιπλέον, οι εργασίες υποστηρίζονται: α) από τη γερμανική πλευρά από τις κεντρικές ενώσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης (Συμβούλιο Δημοτικών Διαμερισμάτων-Landkreistag), το Συμβούλιο Πόλεων (Städtetag) και την Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων (Städte und Gemeindebund) β) από την ελληνική πλευρά από την ΚΕΔΕ και την ΕΝΠΕ (ibid.).

5.5 Σύνοψη

Η ΕΕ παρέχει ισχυρά κίνητρα ανάπτυξης δράσης στο εσωτερικό της. Εν τούτοις, η απευθείας κινητοποίηση των ελληνικών τοπικών και περιφερειακών θεσμών στην ΕΕ παρέχει ισχυρές ενδείξεις περιορισμένης δραστηριοποίησής τους. Η αδιαμεσολάβητη κινητοποίηση των αρχών στις Βρυξέλλες προς ανάληψη (συγ)χρηματοδοτούμενων δράσεων στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής πολιτικής εμφανίζεται υψηλή ως μερίδιο που αποσπούν οι τοπικές και περιφερειακές αρχές στο σύνολο των εγχώριων δρώντων. Εν τούτοις, ελάχιστες αρχές εντοπίστηκαν να αναπτύσσουν κινητοποίηση. Η διαφοροποιημένη «ταχύτητα κινητοποίησης» (mobilization speed) και ο «ασύγχρονος βαθμός κινητοποίησης» (mobilization asynchronism) (Οικονομου, 2016a) παρουσιάζονται ως κυρίαρχα χαρακτηριστικά της δράσης τους. Η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση εμφανίζεται περισσότερο ενεργή συγκριτικά με τα άλλα δύο εγχώρια επίπεδα διακυβέρνησης (ΟΤΑ Β΄ βαθμού και αποσυγκεντρωμένη διοίκηση), ενώ οι χρονικές τους περίοδοι ανάπτυξης κινητοποίησης διαφοροποιούνται.

Στη ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση κυριαρχεί το φαινόμενο της «θεσμικής ασυνέχειας» (institutional discontinuity) στη βάση της αποσπασματικής λειτουργίας των Γραφείων αντιπροσώπευσης στις Βρυξέλλες, δεδομένου ότι μόλις ένα Γραφείο (ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ) λειτουργεί αδιαλείπτως από τη θέσπισή του. Στη συνεργατική κινητοποίηση εμφανίζονται νεότερα θεσμικά σχήματα (ΕΟΕΣ) που μπορούν να υποστηρίξουν συναφείς δράσεις, εν τούτοις και σ' αυτό το πεδίο η κινητοποίηση των εγχώριων θεσμών είναι περιορισμένη. Οι αδελφοποιήσεις εμφανίζονται ως δημοφιλέστερο εργαλείο κινητοποίησης

μεταξύ των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, αν και η συνεισφορά τους εξαντλείται σε ήπιας μορφής δράσεις (εθιμοτυπίες).

Στοιχεία που υποστηρίζουν την ανάπτυξη υποδειγματικού χαρακτήρα κινητοποίησης βασίζονται σε προδραστικές λογικές παρεμβάσεων, διευρυμένες (δια-οργανωσιακές και διαβαθμιδικές) συνεργασίες, μακροχρόνιο σχεδιασμό που υπερβαίνει τον πολιτικό κύκλο και εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό. Από την άλλη πλευρά, η αδυναμία ανάπτυξης συστηματικής κινητοποίησης τροφοδοτείται από βραχυπρόθεσμες λογικές σχεδιασμού, περιορισμένους (ανθρώπινους) πόρους, θεσμικές ασυνέχειες, μεταβολή στάσης (πολιτικής) ηγεσίας και απουσία συστηματικής καλλιέργειας και οικοδόμησης συνεργασιών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ: ΑΝΤΛΩΝΤΑΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΜΠΕΙΡΙΑ – ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΚΙΝΗΤΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ

Η έννοια της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης έχει αποδοθεί ως μια πολυεπίπεδη διαδικασία η οποία εκκινεί –συμβολικά– στις Βρυξέλλες, καταλήγοντας στο εγχώριο επίπεδο των κρατών-μελών με τη μορφή της καθημερινής υλοποίησης των πολιτικών, προτού τα αποτελέσματα αξιολογηθούν και το περιεχόμενο της δράσης επαναδιαμορφωθεί (Pagoulatos, 1999, σελ. 189). Η πολυεπίπεδη φύση της ΕΕ ευνοεί σημαντικά την ανάπτυξη υποεθνικής κινητοποίησης λόγω των κινήτρων και των ευκαιριών που προσφέρει. Εν τούτοις, το εύρος της κινητοποίησης των εγχώριων τοπικών και περιφερειακών θεσμών διακυβέρνησης οδηγούν σε ενδείξεις περιορισμένης δραστηριοποίησής τους στις Βρυξέλλες. Ο εντοπισμός των προσδιοριστικών παραγόντων αναδεικνύουν επιμέρους διαστάσεις του φαινομένου. Περαιτέρω, οι στρατηγικές δραστηριοποίησης των θεσμών (συνεργασία με τις εθνικές αρχές ή παράκαμψή τους λόγω διαφωνίας ή επιδίωξης αυτονομίας κινήσεων) συνιστούν κρίσιμες συνιστώσες.

6.1 Τα όρια της κινητοποίησης: έλλειμμα κινήτρων ή «πλεόνασμα» αδυναμιών;

Όπως προκύπτει από την ανάλυση, οι τοπικές και περιφερειακές αρχές εμφανίζονται να αξιοποιούν τέσσερις από τους έξι υπερεθνικούς διαύλους πρόσβασης στην ενωσιακή αρένα εξουσίας: από τους επίσημους θεσμούς της ΕΕ, την Επιτροπή (για χρηματοδοτικούς σκοπούς) και την ΕτΠ (για ενημέρωση και δυναμικά για ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση), και από τους ανεπίσημους χρησιμοποιούνται Γραφεία αντιπροσώπευσης στις Βρυξέλλες και υπερεθνικά δίκτυα (CEMR, CPMR) (για σκοπούς προσπάθειας άσκησης επιρροής και συνεργατικού χαρακτήρα). Συμβούλιο Υπουργών και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν αποτελούν σημεία εστίασης της προσοχής των ελληνικών υποεθνικών θεσμών για την πρόσβασή τους στην ενωσιακή αρένα.

Σε γενικές γραμμές, η ανάπτυξη των τριών τύπων κινητοποίησης των εγχώριων υποεθνικών θεσμών ερείδεται σε τρεις λόγους: α) οι διαδοχικές μετασχηματιστικές προσπάθειες συνδέονται θετικά με την (ανα)κατανομή αρμοδιοτήτων και τη διαμοίρασή τους στα επιμέρους διοικητικά επίπεδα (εθνικό, αποσυγκεντρωμένο, αυτοδιοικητικό) σε πολλά πεδία δημόσιων πολιτικών (Council of Europe, 2013, σελ. 28-30), ενδυναμώνοντας τις τοπικές και περιφερειακές αρχές με νέες αρμοδιότητες (συμπεριλαμβανομένων περιβαλλοντικής φύσεως) σε συμφωνία με τις αντίστοιχες παραδοχές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, β) η ΕΕ μέσω ελαστικών μηχανισμών μεταφοράς πιέσεων προσαρμογής (αλλαγή εγχώριων δομών ευκαιριών και πλαισίωση εγχώριων πεποιθήσεων και προσδοκιών) έχει προωθήσει σημαντικά την «ώσμωση» των τοπικών και περιφερειακών

αρχών με ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων και θεσμικές διαδράσεις που λαμβάνουν πολυεπίπεδο χαρακτήρα, ενθαρρύνοντας την ανάληψη υπερεθνικής δράσης, γ) οι εγχώριοι θεσμοί εμφανίζουν ως διαχρονικό αίτημα την ενίσχυσή τους με πόρους και αρμοδιότητες από την κεντρική διοίκηση, ιδιαίτερα μετά την εμφάνιση της μεγαλύτερης μεταπολεμικά οικονομικής συρρίκνωσης και του περιορισμού των (δημοσιονομικών) πόρων τους. Παράλληλα, η ΕΕ συνιστά φορέα που προσφέρει οικονομική συνδρομή μέσω συγχρηματοδοτήσεων σε επιμέρους πεδία πολιτικής, εν προκειμένω στην περιβαλλοντική πολιτική μέσω του εργαλείου LIFE. Η διάθεση ενωσιακών κονδυλίων δεν υποκαθιστά τη μείωση των ιδίων πόρων των θεσμών, μπορεί, όμως, να συνεισφέρει θετικά στη χρηματοδότηση περιβαλλοντικών προγραμμάτων περιορίζοντας σε ορισμένο βαθμό την οικονομική εξάρτηση των υποεθνικών αρχών από την κεντρική διοίκηση.

Εκκινώντας από τους ανωτέρω ισχυρισμούς και σε συνδυασμό με το ορθολογικού τύπου κίνητρο των τοπικών και περιφερειακών θεσμών για αύξηση των έσοδων τους αλλά και ενδυνάμωση του ρόλου τους (με όρους επιρροής) σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων, η προσδοκία που σχηματίζεται είναι ότι αναμένεται να αναπτύξουν κινητοποίηση στο ενωσιακό επίπεδο, λαμβάνοντας υπ' όψιν και τις ευκαιρίες δραστηριοποίησης που προσφέρει η Ένωση. Εν τούτοις, η υπόθεση της αυξημένης κινητοποίησης δεν επαληθεύεται. Η ΕΕ παρέχει ισχυρά κίνητρα ανάπτυξης χρηματοδοτικής, ρυθμιστικής και συνεργατικής κινητοποίησης, εν τούτοις οι θεσμικές και διοικητικές αδυναμίες σε συνδυασμό με τον παράγοντα της ηγεσίας εμφανίζονται να προσδιορίζουν με μεγαλύτερη ένταση την ανάπτυξη κινητοποίησης.

6.1.1 Χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση

Δεδομένης της κατά τόπο αρμοδιότητας που έχουν οι τοπικές και περιφερειακές αρχές σε ζητήματα προστασίας του περιβάλλοντος, η προσδοκία για τη χρηματοδοτική τους κινητοποίηση στις Βρυξέλλες αναμένεται να είναι υψηλή για τρεις λόγους. Ο πρώτος συνδέεται με την αποφυγή διοικητικών προστίμων. Σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το 2014 καταγράφηκαν 334 παραβιάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, με την Ελλάδα να φέρει τον υψηλότερο αριθμό καταγεγραμμένων παραβάσεων (34), με άλλα λόγια να διακρίνεται από χαμηλό βαθμό περιβαλλοντικής συμμόρφωσης.⁴⁹⁶ Οι περισσότερες παραβιάσεις αφορούσαν προβλήματα διαχείρισης απορριμμάτων⁴⁹⁷ και υδάτινων πόρων, αρμοδιότητες που κατανέμονται πολυεπίπεδα. Γενικά, ο αριθμός των καταδικαστικών αποφάσεων της χώρας από το Δικαστήριο της ΕΕ για παραβίαση της κοινοτικής νομοθεσίας περί διαχείρισης των απορριμμάτων είναι μεγάλος (Κουφάκη, 2007,

496. <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm> (πρόσβαση: 5.12.2015).

497. Χαρακτηριστική είναι περίπτωση της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων. Σχετ.: Κουταλάκης (2012β).

σελ. 258). Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της ανεξέλεγκτης διάθεσης απορριμμάτων στην περιοχή του Κουρουπητού Χανιών (ΔΕΕ, υπόθεση C-387/97)⁴⁹⁸ με οικονομικό κόστος που ανήλθε σχεδόν σε 5.000.000 ευρώ (ibid., σελ. 272).

Ο δεύτερος λόγος αφορά τη συγχρηματοδότηση αρμοδιοτήτων τους με πόρους που προσφέρονται δίχως κόστος κεφαλαίου (ανυπαρξία επιτοκίου δανεισμού). Πρακτικά, οι ευρωπαϊκοί πόροι θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν ως ευκαιρία υποστήριξης των υποεθνικών περιβαλλοντικών πολιτικών, ιδιαίτερα σε περιόδους οικονομικής συρρίκνωσης και περιστολής των κρατικών δαπανών, όπως η περίοδος που εκκινεί μετά το 2009. Ο τρίτος λόγος βρίσκεται στον πυρήνα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και βασίζεται στην παραδοχή ότι οι πολιτικές αρένες δεν λειτουργούν απομονωμένα αλλά διασυνδέονται⁴⁹⁹ διευκολύνοντας την άμεση επικοινωνία και συνεργασία θεσμών σε διαφορετικά επίπεδα εξουσίας. Εν προκειμένω, εννοείται η «παράκαμψη» (bypassing) των κεντρικών αρχών και η άμεση δραστηριοποίηση των υποεθνικών θεσμών διακυβέρνησης στο υπερεθνικό επίπεδο δράσης αξιοποιώντας ευκαιρίες που προσφέρονται.

Πίνακας 31: «Ταυτότητα» δρώντων, περίοδος 1992-2013

Υποεθνική αρχή	Μοναδικοί δρώντες	Έργα	Προϋπολογισμός (εκατ. ευρώ)
Δήμοι	23	27	37.823.941,30
Κοινότητες	1	1	1.730.696,49
Δημοτικές Επιχειρήσεις	18	25	43.885.540,80
Τοπικές Ενώσεις Δήμων-Κοινοτήτων	5	6	9.694.507,65
ΟΤΑ Α'	47	59	93.134.686,24
Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις	6	7	16.575.308,11
Επιχειρήσεις Νομαρχ. Αυτ/σεων	4	5	10.320.385,76
ΟΤΑ Β'	10	12	26.895.693,87
Περιφέρειες	8	9	13.391.517,22
Αποσυγκεντρωμένη Διοίκηση	8	9	13.391.517,22
Σύνολο	65	80	133.421.897,33

Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων LIFE. Ποσά σε σταθερές τιμές (2010=100).

Ενώ οι ανωτέρω λόγοι αποτελούν ικανή συνθήκη για την απευθείας αναζήτηση χρηματοδοτικών πόρων από τις τοπικές και περιφερειακές αρχές στις Βρυξέλλες, εν τούτοις δεν φαίνεται να συνιστούν ισχυρό κίνητρο κινητοποίησης per se. Τα αποτελέσματα δείχνουν ότι ελάχιστες υποεθνικές αρχές κινητοποιούνται επιτυχώς. Όπως προκύπτει από

498. Σχετ. βλ.: Νίκα (2000)· Κουφάκη, (2007, σελ. 261-268).

499. Όπως τονίζουν οι Hooghe και Marks (2001, σελ. 3) οι αρένες διασυνδέονται παρά λειτουργούν μεμονωμένα ή «εμφωλευμένα» ή με κάποια άλλη διάταξη ("interconnected rather than nested").

τον Πίνακα 31, μόλις 65 συνολικά δρώντες επιχειρήσαν και κατάφεραν να λάβουν συγχρηματοδότηση για συνολικά 80 περιβαλλοντικές δράσεις στο διάστημα 1992-2013.⁵⁰⁰

Ειδικότερα, 23 δήμοι, μία κοινότητα, 18 δημοτικές επιχειρήσεις και πέντε τοπικές ενώσεις δήμων και κοινοτήτων⁵⁰¹ (πρώτη βαθμίδα αυτοδιοίκησης), έξι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και τέσσερις επιχειρήσεις τους (δεύτερη βαθμίδα αυτοδιοίκησης) και οκτώ περιφέρειες (αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης) κατάφεραν να τύχουν (συγ)χρηματοδότησης. Εξ αυτών, το μεγαλύτερο μερίδιο πόρων αποσπούν οι ΟΤΑ Α' βαθμού (93,1 εκατ. ευρώ, 70% των πόρων), ακολουθούν οι ΟΤΑ Β' βαθμού (26,9 εκατ. ευρώ, 20% των πόρων) και τελευταίος είναι ο θεσμός της αποσυγκεντρωμένης διοίκησης ως απο(συ)κεντρωμένων αρχών διοίκησης (13,4 εκατ. ευρώ, περίπου 10% των πόρων).

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η χρονική στιγμή λήψης των προγραμμάτων LIFE από τους υποεθνικούς θεσμούς (Χάρτες 3^{a-d}, η απεικόνιση συνδέεται με το σύνολο των δρώντων ανά επίπεδο διοίκησης). Ειδικότερα, μόλις 14 (μοναδικοί) δήμοι από τους 437 (ήτοι το 3%) ανέλαβαν να υλοποιήσουν πρόγραμμα LIFE στην περίοδο 1992-1997 (πριν το θεσμικό μετασχηματισμό του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας»).⁵⁰² Μετά το 1998 και έως το 2010 εμφανίζονται 9 (μοναδικοί) δήμοι (1%) επί συνόλου 900 να αναλαμβάνουν πρόγραμμα LIFE. Όμοιως, 6 ΝΑ από τις συνολικά 57 (54 + 3 διευρυνμένες ΝΑ) (11%) υλοποιούν αντίστοιχο περιβαλλοντικό πρόγραμμα κατά το διάστημα 1994-2010) και 8 από τις 13 (62%) των αποσυγκεντρωμένων θεσμών διοίκησης (περιφέρειες) κατά το ίδιο χρονικό διάστημα. Σε επίπεδο νομικών προσώπων, ελάχιστες δημοτικές επιχειρήσεις εμφανίζονται ενεργές: είναι λιγότερες σε απόλυτο αριθμό από τους δήμους, αναλαμβάνοντας οριακά λιγότερα έργα αλλά με μεγαλύτερο συνολικά προϋπολογισμό, επιβεβαιώνοντας ισχυρισμούς σε ό,τι αφορά την επάρκεια κινητοποίησής τους.⁵⁰³ Επισημαίνεται ότι ο αριθμός τους εμφανίζεται ιδιαίτερα περιορισμένος συγκριτικά με το σύνολο των επιχειρήσεων, παρέχοντας ομοίως ισχυρές ενδείξεις αδράνειάς τους με κριτήριο την εξωστρέφεια και την κινητοποίηση στην υπερεθνική αρένα. Περαιτέρω, ελάχιστη κινητικότητα εμφανίζουν οι (τοπικές) ενώσεις δήμων (και πρώην κοινοτήτων) και οι επιχειρήσεις των ΝΑ.

Τα εν λόγω αποτελέσματα εμφανίζουν τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ περισσότερο ενεργούς από τις άλλες δύο κατηγορίες δρώντων (ΟΤΑ Β', αποσυγκεντρωμένη διοίκηση). Ουσιαστικά, υποδηλώνεται η διαφορετική ταχύτητα κινητοποίησης (mobilization speed)

500. Ο διοικητικός μετασχηματισμός του 2010 (πρόγραμμα «Καλλικράτης») δεν επηρέασε την ταξινόμηση των δεδομένων σε ό,τι αφορά το Β' βαθμό αυτοδιοίκησης, καθώς την περίοδο 2011-13 εγκρίθηκαν προγράμματα μόνον για πρωτοβάθμιους ΟΤΑ (συνολικά 3 προγράμματα, ένα του Δήμου Γρεβενών και δύο αναπτυξιακών εταιρειών ΟΤΑ Α' - Ανατολική ΑΕ και ΔΕΑΔΑ).

501. Πρώην ΤΕΔΚ, Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων (ΠΕΔ) από τη θέση σε ισχύ του ν. 3852.2010 (ΦΕΚ 87^Α).

502. Επίσης και μία κοινότητα (Δισπηλιού, κωδ. προγράμματος: LIFE95 ENV/GR/001057).

503. Εν προκειμένω, επισημάνθηκε η υψηλότερη επάρκεια των αναπτυξιακών εταιρειών των δήμων να επιδώσουν έργα LIFE συγκριτικά με τους δήμους (ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ).

και ικανότητα δράσης των ΟΤΑ Α' βαθμού (ορισμένων εξ' αυτών) σε σύγκριση με τους άλλους δρώντες. Υπενθυμίζεται ότι πρόκειται για τον παλαιότερο αυτοδιοικητικό θεσμό του κράτους, ο οποίος εμφανίζεται να επιδεικνύει σχετική αυτογνωσία περί των διαχειριστικών αδυναμιών του και προσπαθεί να υποστηρίξει τις λειτουργίες του μέσω της αξιοποίησης χρηματοδοτικών ευκαιριών στην υπερεθνική αρένα με τη δημιουργία ευέλικτων οργανωτικών σχημάτων ήδη από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1980.⁵⁰⁴ Εν τούτοις, η πλειονότητα των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ είναι απύσχα από την κινητοποίηση που συνδέεται με το πρόγραμμα LIFE. Αδράνεια χαρακτηρίζει και τον Β' βαθμό αυτοδιοίκησης, ενώ μόνον στο αποσυγκεντρωμένο επίπεδο (περιφέρειες) οι δρώντες ξεπερνούν το 50% του συνολικού αριθμού (8/13). Έπειτα, προκύπτουν ενδείξεις διαφορετικού συγχρονισμού κινητοποίησης (mobilization asynchronism) των θεσμών μεταξύ των διαφορετικών περιόδων του προγράμματος LIFE. Με την εξαίρεση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, οι ΟΤΑ Β' βαθμού υλοποιούν μόλις ένα πρόγραμμα στην προγραμματική περίοδο 2007-2013, ενώ οι αποσυγκεντρωμένοι θεσμοί έχουν αναλάβει την υλοποίηση των περισσότερων έργων τους (5 επί συνόλου 9 έργων). Ο ασύγχρονος χαρακτήρας της κινητοποίησης υποδηλώνει περιορισμένη εμφάνιση συνεργειών, συνεργασιών και διάχυσης πρακτικών μεταξύ των θεσμών και «ad hoc και “από τη βάση προς τα επάνω” αυτοσχεδιασμών στην κατανομή των θεματικών παρεμβάσεων» (European Commission, 2009, σελ. 8).

Επιπλέον, ο ασύγχρονος και διαφορετικών ταχυτήτων χαρακτήρας της χρηματοδοτικής κινητοποίησης χαρακτηρίζεται από «σημαντική έλλειψη καινοτόμων προτάσεων εκ μέρους των τοπικών και περιφερειακών θεσμών»⁵⁰⁵ ενώ σε πολλά προγράμματα που έχουν αναλάβει οι αρχές επισημαίνεται ότι:⁵⁰⁶

«έχουν εμφανιστεί δυσκολίες και ασυμβατότητες κατά τη φάση της υλοποίησής τους επιφέροντας μέτρια αποτελέσματα λόγω της περιορισμένης διοικητικής ικανότητας των ωφελούμενων και ιδίως λόγω της έλλειψης τεχνολογίας και εξειδικευμένου προσωπικού, σε συνδυασμό με φαινόμενα ασυνεχειών και καθυστερήσεων σχεδόν κάθε φορά που υπάρχει αλλαγή στη ηγεσία».

Ειδικότερα, η γενική αξιολόγηση της συνολικής αποτελεσματικότητας των έργων LIFE για την περίοδο 1996-2006 στη χώρα γίνεται σε δύο επίπεδα: έργου και προγράμματος.

504. Υπενθυμίζεται ότι η ίδρυση δύο εξειδικευμένων ανωνύμων εταιρειών (ΕΕΤΑΑ το 1986 και ΠΕΤΑ το 1990) εξυπηρετούσε –κατ' αρχήν– τη διοικητική και οργανωσιακή τους υποστήριξη (π.χ. παροχή τεχνολογίας, αξιοποίηση κοινοτικών χρηματοδοτικών προγραμμάτων). Ομοίως και η θέσπιση πολυάριθμων νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου εποπτείας τους.

505. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

506. Ibid.

Σε επίπεδο έργου η Επιτροπή επισημαίνει ότι γενικά θεωρείται υψηλή (European Commission, 2009, σελ. 6). Σε επίπεδο προγράμματος, τα έργα που αφορούν το σκέλος της φύσης είναι περισσότερο αποτελεσματικά από τα έργα περιβάλλοντος, διότι συνδέονται με συγκεκριμένες οδηγίες της ΕΕ (π.χ. για τα άγρια πτηνά) (ibid.) και υλοποιούνται από φορείς (π.χ. ορισμένες μη κυβερνητικές οργανώσεις) με ικανότητα υλοποίησης (ibid.).

Περαιτέρω, η Επιτροπή επισημαίνει την περιορισμένη αισιοδοξία που προκύπτει από την εφαρμογή και τη βιωσιμότητα των έργων LIFE. Με την εξαίρεση μη κυβερνητικών οργανισμών, ερευνητικών ινστιτούτων και ελάχιστων αναπτυξιακών εταιρειών, η Επιτροπή διαπιστώνει το κενό δημόσιας πολιτικής και στρατηγικής ως πλαίσιο εντός του οποίου υλοποιούνται τα προγράμματα, καθώς δεν υπάρχει πρόνοια για υποστηρικτική δράση από τις διοικητικές αρχές μετά την ολοκλήρωσή τους.⁵⁰⁷ Επίσης, αναφέρει ότι «συχνά τα αποτελέσματα περιορίζονται στην εκπλήρωση των τυπικών υποχρεώσεων (φορμαλιστικά) και είναι μικρής κλίμακας» (ibid.).

Η συνιστώσα της θεσμικής και διοικητικής ικανότητας συνδέεται γραμμικά με την ερμηνεία της κινητοποίησης των θεσμών. Όπως έχει υποστηριχθεί, η χαμηλή διοικητική επάρκεια των υποεθνικών αρχών σχετίζεται με την περιορισμένη ανάπτυξη κινητοποίησης στις Βρυξέλλες (Kull and Tatar, 2015). Εν προκειμένω, η περιορισμένη θεσμική και διοικητική ικανότητα χαρακτηρίζει οριζόντια τόσο τις λίγες δραστηριότητες όσο και τις πολλές αδρανείς αρχές. Η δε «αδράνεια» (Radaelli, 2003) έμμεσα υποδηλώνει και την έκβαση του εξευρωπαϊστικού φαινομένου στον εν λόγω τύπο κινητοποίησης.

Δεδομένων των ισχυρών κινήτρων που υπάρχουν για κινητοποίηση των αρχών (αποφυγή προστίμων, προσφορά κεφαλαίων μηδενικού κόστους), οι διοικητικές ανεπάρκειες στη στελέχωση και εξειδίκευση προσωπικού (European Commission, 2009), η απουσία συναίνεσης στην υλοποίηση έργων,⁵⁰⁸ η τυπολατρία (στενή ερμηνεία των δράσεων), η μερική σχεδιαστική σύλληψη των έργων σε συνδυασμό τόσο με την απουσία συντήρησης μετά την ολοκλήρωσή τους όσο και την αδυναμία κατανόησης του ευρύτερου περιβαλλοντικού αντίκτυπου, αποτελούν παράγοντες εξήγησης της αδράνειας που χαρακτηρίζει τη χρηματοδοτική κινητοποίηση των θεσμών, προκαλώντας ακόμη και επιστροφή (με δικαστική διαταγή) των ενισχύσεων της ΕΕ.⁵⁰⁹

Οι περιπτώσεις υποδειγματικής κινητοποίησης είναι εξαιρετικά περιορισμένες. Στα χαρακτηριστικά επιτυχίας των προγραμμάτων LIFE η Επιτροπή επισημαίνει την ενεργή συμμετοχή της τοπικής κοινότητας, την πολιτική βούληση για αντιμετώπιση

507. Το πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η περίπτωση υλοποίησης του έργου LIFE από το Δήμο Περάματος. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι, συνολικά, το πλαίσιο υλοποίησης δράσεων περιβαλλοντικής πολιτικής της χώρας δεν είναι ευνοϊκό (European Commission, 2009, σελ. 6). Ομοίως, υποστηρίζει ότι δεν υπάρχουν μηχανισμοί μεταφοράς γνώσης ή υποστηρικτική κεντρική βάση δεδομένων (στο Υπουργείο Περιβάλλοντος) που να συγκεντρώνονται στοιχεία.

508. Περίπτωση έργου της Δημοτικής Επιχείρησης του Δήμου Μαραθώνα (κωδικός προγρ.: LIFE04 ENV/GR/000129).

509. Περίπτωση Δήμου Περάματος.

των προβλημάτων και την επιλογή κατάλληλης τεχνικής λύσης (European Commission, 2009, σελ. 8). Επιπλέον, τονίζει ότι «η ύπαρξη αφοσιωμένων δημοτικών επιχειρήσεων είναι πολύτιμη καθώς διαθέτουν επιστημονικό προσωπικό, τεχνογνωσία και γνώση για το τοπικό πολιτικό περιβάλλον» (ibid., σελ. 6). Οι εμπειρικές ενδείξεις της χρηματοδοτικής κινητοποίησης της Ανατολικής ΑΕ επιβεβαιώνουν την εν λόγω παρατήρηση.

Πρακτικά, οι διαδοχικοί θεσμικοί μετασχηματισμοί των τελευταίων περίπου 30 ετών δεν αντανakλώνται με όρους αδιαμεσολάβητης χρηματοδοτικής κινητοποίησης των τοπικών και περιφερειακών αρχών στις Βρυξέλλες, παρά την ύπαρξη σημαντικών κινήτρων. Οι διοικητικές και οργανωτικές αδυναμίες συνιστούν σημαντικό παράγοντα υστέρησης για τη λήψη χρηματοδότησης, γνώρισμα που επισημαίνεται στη δραστηριοποίησή τους για την ανάληψη και υλοποίηση προγραμμάτων στο εγχώριο επίπεδο.

Χάρτες 3^{α-δ}: Χωρική αποτύπωση υποεθνικής κινητοποίησης ανά θεσμικό επίπεδο

Χάρτης 3^α: ΟΤΑ Α' βαθμού 1992-1997



Χάρτης 3^β: ΟΤΑ Α' βαθμού 1998-2010



Χάρτης 3^γ: ΟΤΑ Β' βαθμού 1994-2010



Χάρτης 3^δ: Αποσυγκεντρωμένη δ/ση 1992-2010



Πηγές: Επεξεργασία γεωδαιτικών στοιχείων (geodata.gov.gr) με χρήση GIS από συγγραφέα.

Συνολικά, η χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση των τοπικών και περιφερειακών αρχών εμφανίζεται να αποσπά σημαντικό σχετικό μερίδιο από το σύνολο της κατανομής για τη χώρα και τυπικά τα προγράμματα ολοκληρώνονται (πλην ελαχίστων εξαιρέσεων). Εν τούτοις, το αποτέλεσμα της κινητοποίησης εμφανίζεται περιορισμένο ως προς το εύρος συμμετοχής των υποεθνικών θεσμών. Ο ιδιαίτερα μικρός αριθμός δομών που επιδιώκουν την υπερεθνική κινητοποίηση, σε σύγκριση με το συνολικό αριθμό τους, αντανακλά τις εγγενείς θεσμικές και (κυρίως) διαχειριστικού τύπου ελλείψεις τους. Η αδυναμία διεύρυνσης του σχετικού μεριδίου μετά τη δεύτερη προγραμματική περίοδο σε συνδυασμό με την φθίνουσα πορεία της δραστηριοποίησης μετά το 2009 αποτελούν ενδείξεις που προβληματίζουν αναφορικά με τη δυνατότητα μαζικού χαρακτήρα χρηματοδοτικής κινητοποίησης των εγχώριων τοπικών και περιφερειακών αρχών.

6.1.2 Ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση

Με βάση τις σχετικές ενδείξεις η ανάπτυξη ρυθμιστικού τύπου κινητοποίησης λαμβάνει οριακό χαρακτήρα. Από το 1996, έτος ίδρυσης του πρώτου Γραφείου αντιπροσώπευσης των τοπικών και περιφερειακών αρχών (Γραφείο ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ), παρά τις επιμέρους προσπάθειες ίδρυσης και λειτουργίας Γραφείων, μόνον το Γραφείο της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ συνεχίζει σταθερά τη λειτουργία του, αναδεικνύοντας τον βραχύβιο ορίζοντα λειτουργίας των συναφών πρωτοβουλιών.⁵¹⁰

Η αποτίμηση των δράσεων των Γραφείων αντιπροσώπευσης έχει αποδειχθεί δύσκολο έργο (Tatham, 2008) δεδομένης της απουσίας καταγεγραμμένων και διαθέσιμων πληροφοριών. Σε γενικές γραμμές, η λογική ίδρυσης των Γραφείων εδράζεται στη συλλογή πληροφοριών σχετικά με χρηματοδοτικές δράσεις και νομοθετικές πρωτοβουλίες της Ένωσης με σκοπό την αντίστοιχη ενημέρωση των εγχώριων δρώντων.

Ειδικότερα, το Γραφείο της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ, εκτός των πληροφοριών που μεταφέρει, λειτουργεί υποστηρικτικά έχοντας αναλάβει το ρόλο του εθνικού συντονιστή της ελληνικής αντιπροσωπείας στην ΕτΠ, εστιάζοντας στην παροχή πληροφόρησης των ελληνικών αυτοδιοικητικών αρχών (πρώτου και δεύτερου βαθμού) σχετικά με τις δράσεις που έχει ή πρόκειται να αναλάβει η ΕτΠ.⁵¹¹ Πρακτικά, οι εργασίες των έξι υποεπιτροπών της ΕτΠ παρακολουθούνται εκ του σύνεγγυς με σκοπό την ορθή καταγραφή και έγκαιρη μεταφορά των πρωτοβουλιών στις εγχώριες αρχές. Ουσιαστικά, η ΕτΠ αποτελεί τον δεύτερο επίσημο θεσμό της ΕΕ (ο πρώτος είναι η Επιτροπή) που οι εγχώριοι τοπικοί και περιφερειακοί θεσμοί διακυβέρνησης χρησιμοποιούν ως δίαυλο πρόσβασης στην Ένωση κατ'

510. Συναφώς επισημαίνεται και η κριτική που υποστηρίζει ότι δεν έχει σημασία ποιος θεσμός ανοίγει πρώτος Γραφείο αντιπροσώπευσης ή διαθέτει ιδιόκτητο χώρο, αλλά η ποιότητα και η εξειδίκευση του ανθρώπινου δυναμικού που συνιστούν προσδιοριστικούς παράγοντες επιτυχίας (ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ).

511. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

αρχάς για σκοπούς ίδιας ενημέρωσης. Επιπλέον, η ΕτΠ συνιστά τον μοναδικό επίσημο θεσμό που οι εγχώριες υποεθνικές αρχές μπορούν δυνητικά να αξιοποιήσουν ως κανάλι επικοινωνίας προκειμένου να «ανεβάσουν» τις δικές τους προτιμήσεις δημόσιων πολιτικών μέσω των εργασιών της ΕτΠ. Πάντως, οι ουσιαστικές διεργασίες πολιτικής της ΕτΠ (συζητήσεις και ανταλλαγή απόψεων, προώθηση ιδεών, προτιμήσεων, αναζήτηση συγκλίσεων και ευρύτερων συναινέσεων) αναπτύσσονται πριν τις συνεδριάσεις της ολομέλειας και των επιτροπών της.⁵¹²

Καθώς το Γραφείο της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ συμβάλλει στην παρακολούθηση των προγραμματισμένων συσκέψεων των επιτροπών της ΕτΠ και της ολομέλειάς της, ο ρόλος του ισοδυναμεί με μίαντα μεταφοράς πληροφοριών «προς τα κάτω», δηλαδή στο εγχώριο επίπεδο. Αντιστρέφοντας την κατεύθυνση της παρατήρησης, δεν προέκυψαν ισχυρές ενδείξεις άσκησης επιρροής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΕΕ μέσω «προβολής» πολιτικών προτιμήσεων και συμφερόντων των εγχώριων θεσμών στην ΕτΠ στη λογική του «τόξου», ήτοι «συνεργασίας σειράς περιφερειακών/τοπικών αρχών που βρίσκονται σε περισσότερες της μίας χώρας με διαπεριφερειακή και διεθνική στόχευση».⁵¹³ Κατά τη διάρκεια των ετών 1993-2013 η ΕτΠ παρήγαγε 1.395 γνωμοδοτήσεις⁵¹⁴ (περίπου 70 κατά μέσο όρο ετησίως), εκ των οποίων 49 εισηγήσεις (2,5 κατά μέσο όρο ετησίως) προέρχονταν από εκπροσώπους (rapporteurs) ελληνικών υποεθνικών θεσμών (3,5%). Σε κάθε περίπτωση, υπογραμμίζεται η γνωμοδοτική (και όχι δεσμευτική) φύση των εισηγήσεων που έχει ως αποδέκτες τα υπόλοιπα θεσμικά θεσμικά όργανα της ΕΕ (Επιτροπή, Συμβούλιο και, μετά τη Λισσαβόνα, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο). Συναφώς, όπως ο Tatham (2008, σελ. 510) βρίσκει εμπειρικά, η ΕτΠ εμφανίζεται να συμμετέχει σε στάδια της προνομοθετικής διαδικασίας της ΕΕ και όχι κατά τη νομοθετική διαδικασία (αρμοδιότητα που μόνον το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο διαθέτουν), περιορίζοντας εκ των πραγμάτων τη δυνατότητα άσκησης επιρροής στα κύρια θεσμικά όργανα της ΕΕ.⁵¹⁵

Η οριακού χαρακτήρα ρυθμιστική κινητοποίηση των ελληνικών τοπικών και περιφερειακών θεσμών συνδέεται με τους διαθέσιμους πόρους. Παρά το γεγονός ότι οι ενδείξεις σχετικά με τη σύνδεση πόρων και κινητοποίησης έχει δώσει μικτά αποτελέσματα, αποτελώντας άλλοτε σημαντικό προσδιοριστικό παράγοντα ερμηνείας και άλλοτε μη επιβεβαιώνοντας τη θετική σχέση των δύο μεταβλητών (π.χ. Marks et al., 2002· Tatham, 2010), οι εξαιρετικά περιορισμένοι οικονομικοί και ανθρωπίνος πόροι των Γραφείων αντιπροσώπευσης, συμπεριλαμβανομένου του Γραφείου της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ, λειτουργούν ανασχετικά στην εμβάθυνση ή διεύρυνση των δράσεων τους. Κατά το παρελθόν υπήρχαν διλήμματα αναφορικά με τη διατήρηση των Γραφείων, καθώς η ύπαρξή τους βρισκόταν σε σύγκρουση με την ικανοποίηση άλλων προτεραιοτήτων και αναγκών που «ιερραρχικά» προηγούνταν.⁵¹⁶

512. Όπως επισημάνθηκε: «τα περισσότερα γίνονται στους διαδρόμους» (ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ).

513. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

514. Επεξεργασία γνωμοδοτήσεων ΕτΠ.

515. Σχετ. βλ. και: Huysseune και Jan (2008).

516. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

Σε ό,τι αφορά τη συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών αρχών σε υπερεθνικά δίκτυα, οι ΟΤΑ Α' βαθμού είναι πλήρες μέλος του CEMR μέσω της ΚΕΔΕ, η οποία συμμετέχει ενεργά⁵¹⁷ στις εργασίες του δικτύου τόσο σε επίπεδο προώθησης θεμάτων όσο και διαδικαστικά στο πλαίσιο λειτουργίας του, π.χ. μέσω της οργάνωσης και διεξαγωγής συνεδριάσεων του θεσμού στην έδρα της ΚΕΔΕ.⁵¹⁸ Από την άλλη πλευρά δεν ισχύει το ίδιο για τους ΟΤΑ Β' βαθμού και την ΕΝΠΕ. Έως το 2010 οι κρατικές περιφέρειες ήταν μέλη του CPMR⁵¹⁹ όμως, με τη διοικητική μεταβολή του 2011 δεν εξακολούθησαν όλες να παραμένουν στο δίκτυο, καθώς οι Περιφέρειες Αττικής και Βορείου Αιγαίου επέλεξαν αρχικά να μη συμμετάσχουν.

Ο παράγοντας της πολιτικής ηγεσίας αποτελεί συνιστώσα μεταβολής της στάσης των εγχώριων θεσμών. Έτσι, περιπτώσεις αλλαγής ηγεσίας στις τοπικές και περιφερειακές εκλογές του 2014 είχαν ως αποτέλεσμα περιφερειακοί θεσμοί που προηγούμενως δεν συμμετείχαν σε υπερεθνικά δίκτυα, όπως το CPMR, να επιλέγουν την ένταξή τους.⁵¹⁹ Η συμμετοχή των αρχών στο CPMR συνεπάγεται τη δυνατότητα θεσμικής «ώσμωσης» τους με αρχές άλλων χωρών (της ΕΕ και πέραν αυτής) στο πλαίσιο των εργασιών που αναπτύσσονται εντός των επιτροπών του δικτύου.⁵²⁰

Οι προτιμήσεις των ηγεσιών των τοπικών και περιφερειακών θεσμών για απτά και ορατά αποτελέσματα στους πολίτες σε σύντομο χρονικό διάστημα⁵²¹ εμφανίζουν υψηλή ασυμβατότητα με τον μεσο-μακροπρόθεσμο χαρακτήρα που λαμβάνει η εν λόγω μορφή κινητοποίησης ρυθμιστικού περιεχομένου. Ομοίως, τονίζεται ότι η συμμετοχή σε υπερεθνικές οργανώσεις «δεν έχει εμπεδωθεί στην πολιτική κουλτούρα των θεσμών ώστε να αποτελεί πολιτική προτεραιότητα»,⁵²² παρ' ό,τι σε επιμέρους εμπειρικές μελέτες παρουσιάζονται ενδείξεις ότι η εμπέδωση/ενσωμάτωση υπερεθνικών νορμών αυξάνει την επιρροή των περιφερειακών δρώντων στην ΕΕ (Tatham, 2015).

6.1.3 Συνεργατικού τύπου κινητοποίηση

Η συνεργατικής μορφής κινητοποίηση λαμβάνει οριζόντιο χαρακτήρα. Εν προκειμένω, εντοπίζεται η ενεργοποίηση πολλών θεσμών από διαφορετικά επίπεδα εξουσίας, συμπεριλαμβάνοντας και το εγχώριο αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης. Ο ΕΟΕΣ συνιστά εργαλείο μέσω του οποίου προωθείται ενεργά η διαπεριφερειακή, διεθνική και

517. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

518. Π.χ. συνεδρίαση της εκτελεστικής επιτροπής του CEMR, Αθήνα, 5 και 6 Μαρτίου 2014.

519. Π.χ. Περιφέρεια Αττικής.

520. Με βάση στοιχεία του 2014 η συμμετοχή των ελληνικών περιφερειών καταγράφηκε στις υποεπιτροπές: α) Διαμεσογειακών υποθέσεων (9 περιφέρειες), β) Βαλκανικής και Μαύρης Θάλασσας (6 περιφέρειες) και γ) Νησιών (2 περιφέρειες).

521. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

522. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

πολυεπίπεδη συνεργασία. Όπως υποστηρίζεται, η δυνατότητα συμμετοχής επιμέρους δρώντων από διαφορετικά επίπεδα εξουσίας μπορεί να συμβάλει στην ανάδυση του τύπου II πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Nadalutti, 2013, σελ. 767).

Σε ό,τι αφορά την ελληνική περίπτωση, ο ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» συνιστά εξελιγμένη μορφή τοπικού θεσμού που πλέον συγκροτεί ένα ευρύ ορατό δίκτυο δρώντων εντός και εκτός συνόρων. Εκτός από την εμπλοκή αυτοδιοικητικών αρχών, σημαντικό στοιχείο αποτελεί η συμμετοχή και αποκεντρωμένων διοικήσεων ενθαρρύνοντας φαινόμενα διάχυσης και ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών και τεχνικών μεταξύ των θεσμών. Οι προϋποθέσεις συμμετοχής των αρχών στον ΕΟΕΣ συνδέονται με την πολιτική βούληση της ηγεσίας, την ποιότητα του ανθρώπινου δυναμικού και την ύπαρξη οικονομικών πόρων.⁵²³ Επιπρόσθετα, η ύπαρξη συναίνεσης μεταξύ των πολιτικών δρώντων⁵²⁴ επιτρέπει την ομαλή και απρόσκοπτη συμμετοχή των υποεθνικών θεσμών στον ΕΟΕΣ.

Τα οφέλη από τη συμμετοχή των θεσμών συνδέονται με την περαιτέρω εσωτερικήυση και αποδοχή ιδεών και πεποιθήσεων για τον αντίκτυπο των συνεργασιών σε διεθνές επίπεδο. Επιπλέον, συντελούν στην αντιμετώπιση και ενίοτε υπέρβαση εγγενών αδυναμιών των ίδιων των θεσμών όταν επιχειρούν να δράσουν μεμονωμένα στο υπερεθνικό επίπεδο. Η λειτουργική διασύνδεση της συνεργατικής με τη χρηματοδοτική κινητοποίηση αντικατοπτρίζεται στην επιδίωξη υλοποίησης προγραμμάτων της ΕΕ από τον ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη». Όπως ήδη επισημάνθηκε, καθώς ο ΕΟΕΣ διαθέτει εσωτερικούς κανονισμούς λειτουργίας, προσωπικού, προμηθειών καθώς και πρότυπο διαχειριστικής λειτουργίας, φέρει την απαραίτητη διοικητική ικανότητα και εστιάζει στην υλοποίηση επιμέρους συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων υποστηρίζοντας την κινητοποίηση (με αντιπροσωπευτικό χαρακτήρα) των υποεθνικών θεσμών. Δεδομένου ότι το πρόγραμμα LIFE στα περισσότερα έργα χρηματοδοτεί δράσεις σε ορισμένο ποσοστό, δεν βρίσκεται μεταξύ των απολύτων προτεραιοτήτων του ΕΟΕΣ δίχως όμως και να εξαιρείται.⁵²⁵ Επιπλέον, εκτός του χρηματοδοτικού οφέλους, ο ΕΟΕΣ συνιστά υπερεθνική πλατφόρμα συνάντησης υποεθνικών και εθνικών (από το 2013) αρχών και προώθησης της επικοινωνίας μεταξύ τους.

Στην πλευρά των αδυναμιών, επιβεβαιώθηκε η βραχυπρόθεση οπτική προσέγγιση επιμέρους υποεθνικών αρχών καθώς και η ανεπάρκεια πόρων (οικονομικών και ανθρώπινων) που δυσχεραίνει το έργο του ΕΟΕΣ, π.χ. τη συμμετοχή του σε ετήσιες εκδηλώσεις⁵²⁶ της ΕτΠ και της Επιτροπής που διευρύνουν το ακροατήριο στο οποίο

523. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

524. Π.χ.: υπ' αριθμ. 58/21.2.2012 απόφαση του Περιφερειακού Συμβουλίου της Περιφέρειας Αττικής για τη συμμετοχή στον ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» όπου διατυπώθηκαν και διαφωνίες.

525. Εν προκειμένω ο ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» εστιάζει σε χρηματοδοτήσεις με υψηλό ποσοστό κάλυψης των πόρων από την ΕΕ (ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ).

526. Π.χ. ο θεσμός "opendays" που διεξάγεται από το 2003 και έπειτα κάθε φθινόπωρο στις Βρυξέλλες. Ο εν λόγω θεσμός συνιστά το πολυπληθέστερο ετήσιο γεγονός στις Βρυξέλλες' εκτιμάται ότι οι υποεθνικές αρχές αποτελούν περίπου το ήμισυ των συμμετοχών.

απευθύνεται. Έπειτα, δεδομένου ότι ο ΕΟΕΣ μπορεί πλέον να λειτουργεί ως ειδική υπηρεσία διαχείρισης συγχρηματοδοτούμενων πράξεων ανακύπτουν επιμέρους ζητήματα που συνδέονται με προτιμήσεις και επιλογές των εθνικών αρχών, πολιτικής φύσεως, σε σχέση με (υφιστάμενες) δομές διαχείρισης αντίστοιχων προγραμμάτων, λειτουργώντας ανασταλτικά για την ανάπτυξη της αντίστοιχης ιδιότητας του ΕΟΕΣ.⁵²⁷ Σε ό,τι αφορά τις αδελφοποιήσεις και την Ελληνογερμανική Συνέλευση καταγράφεται περιορισμένη δραστηριοποίηση των τοπικών θεσμών, ενώ, παρά τη (δυναμική) σημαντικότητά τους, το κίνητρο συμμετοχής εξαντλείται σε τυπικότητες και λιγότερο σε ουσιαστικές ανταλλαγές τεχνογνωσίας. Η Ελληνογερμανική Συνέλευση παρουσιάζει δυναμική ανάπτυξης κατά το χρονικό διάστημα της μελέτης.

6.2 Στρατηγικές κινητοποίησης

Σύμφωνα με τη Börzel (2002b, σελ. 4), ο αντίκτυπος της ΕΕ στο εγχώριο επίπεδο διαφοροποιείται καθώς συναρτάται με τους θεσμούς των κρατών-μελών: ο βαθμός στον οποίο οι εξευρωπαϊστικές πιέσεις προκαλούν θεσμικές μεταβολές στα κράτη-μέλη, εν πολλοίς εξαρτάται από τη θέση των υποεθνικών θεσμών στην εγχώρια αρχιτεκτονική. Όσο μεγαλύτερη είναι η (συνταγματική) ισχύς, οι πόροι και οι αρμοδιότητες που διαθέτουν οι υποεθνικές αρχές διακυβέρνησης τόσο ο αντίκτυπος αυξάνεται για τις ίδιες αλλά και για τις αντίστοιχες εθνικές.

Πρακτικά, όπως η Börzel δείχνει αντλώντας από τις περιπτώσεις των γερμανικών κρατιδίων (Länder) και των ισπανικών περιφερειών (Comunidades Autónomas), οι περιφερειακές αρχές υιοθετούν διαφορετικές στρατηγικές κινητοποίησης σε σχέση με τις εθνικές αρχές όταν προκύπτει θεσμική ασυμβατότητα με την ΕΕ, που συνίσταται σε επιλογή συνεργασίας, παράκαμψης ή σύγκρουσης με τις κεντρικές αρχές που υιοθετούν (2002b, σελ. 4-5). Ειδικότερα, η σχέση που αναπτύσσεται μεταξύ εθνικών και υποεθνικών αρχών διακυβέρνησης στο πλαίσιο της κινητοποίησης των τελευταίων σύμφωνα με τους Callanan και Tatham (2014, σελ. 194), αντικατοπτρίζεται σε τρεις εναλλακτικές στρατηγικές συσχέτισης: *συνεργασία* (co-operation), *παράκαμψη* (by-passing) ή *σύγκρουση* (conflict).

527. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

6.2.1 Χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση

Γενικά, οι πολιτικές διαφωνίες αναδεικνύονται ως παράγοντες περιθωριοποίησης των τοπικών δρώντων στο πλαίσιο υλοποίησης προγραμμάτων της ΕΕ και πρόκλησης δυσχερειών στην κινητοποίησή τους. Όπως επισημαίνεται:

«τον μηχανισμό που μπορεί να κάνει απορροφητικότητα και ουσιαστική αξιοποίηση των επενδυτικών ευκαιριών είτε της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή των εθνικών πόρων, τον έχουμε βάλει στο περιθώριο... .. αυτό οφείλεται στο γεγονός πως στην Ελλάδα η πολιτική μας διαχείριση νοσεί βαριά γιατί υπάρχει ένας υποβόσκων πολιτικός ανταγωνισμός μεταξύ της κεντρικής γραφειοκρατίας, της κεντρικής πολιτικής σκηνής και των τοπικών Αρχών» (ΚΕΔΚΕ, 2004).

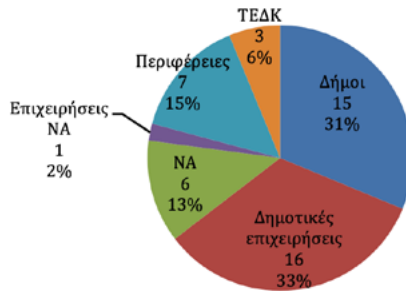
Σε κάθε περίπτωση, η συνεργασία τοποθετείται στον πυρήνα των δομικών χαρακτηριστικών και αρχικά της συνεργατικής κινητοποίησης. Εν τούτοις, αποτελεί κριτήριο επιτυχίας και στις άλλες δύο μορφές κινητοποίησης. Έτσι, στην χρηματοδοτική κινητοποίηση, η Επιτροπή αξιολογεί θετικά και επιλέγει προγράμματα με κριτήριο, μεταξύ άλλων, των συνεργασιών που αναπτύσσονται ανάμεσα σε θεσμικούς δρώντες από διαφορετικά κράτη-μέλη.

Από την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων του προγράμματος LIFE προκύπτει ότι οι συνεργασίες των τοπικών και περιφερειακών αρχών εκκίνησαν από τη δεύτερη προγραμματική περίοδο (1996 και έπειτα). Η μέση διάρκεια των προγραμμάτων ανέρχεται σε 43 μήνες, υποδηλώνοντας τη μακροχρόνια στρατηγική και τη δέσμευση που απαιτείται για την υλοποίηση περιβαλλοντικών προγραμμάτων. Στα Γραφήματα 36-38 και στον Πίνακα 32 παρουσιάζονται τα ευρήματα από την επεξεργασία των δεδομένων των έργων LIFE των τοπικών και περιφερειακών θεσμών για την περίοδο 1992-2013. Όπως παρουσιάζεται σχετικά, από το σύνολο των 80 έργων, 48 έργα (60%) πραγματοποιήθηκαν σε συνεργασία με άλλους φορείς, ενώ σε 32 έργα (40%) φορέας υλοποίησης ήταν μόνον ο συντονιστής (τοπική/περιφερειακή αρχή). Σε μόλις 2 έργα υπήρχε συνεργασία με εταίρους από άλλες χώρες δίχως παράλληλη συνεργασία και με ελληνικούς φορείς.

Περαιτέρω, στο σύνολο των έργων (48) που υλοποιήθηκαν με συμμετοχή άλλων εταίρων, 29 προγράμματα (62%) είχαν ως συνεργάτες εγχώριους δρώντες, 17 έργα (36%) εντοπίστηκαν με μεικτή συμμετοχή εγχώριων και διεθνών εταίρων και μόλις 2 είχαν εταίρους μόνον από το εξωτερικό. Σε 20 από τα 48 έργα (42%) συμμετείχαν ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα (σε 3 με ΑΕΙ εξωτερικού), υποδηλώνοντας πιθανή εισαγωγή και αξιοποίηση τεχνογνωσίας από τον εκπαιδευτικό χώρο, ενώ αν συνυπολογιστούν και τα ερευνητικά ινστιτούτα (5) το ποσοστό από συνεργασίες με ερευνητικούς φορείς ανέρχεται σε 52%.

Το εύρημα ότι 4 στα 10 έργα υλοποιήθηκαν δίχως εταίρο εκτιμάται ως ισχυρή ένδειξη απουσίας στρατηγικής συνεργασιών για ανταλλαγή τεχνογνωσίας, βέλτιστων πρακτικών και, εν γένει, θεσμικής ώσμωσης. Επίσης, οι συνεργασίες με διεθνείς εταίρους περιορίστηκαν στο 1/3 των προγραμμάτων, καθώς ο κυρίαρχος τύπος είναι με δρώντες εντός των συνόρων.

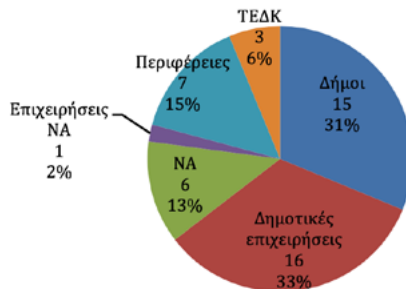
Γράφημα 36: Στρατηγική χρηματοδοτικής κινητοποίησης υποεθνικών θεσμών



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων LIFE. N=80.

Στο Γράφημα 37 απεικονίζεται η ταυτότητα των αρχών που έχουν υλοποιήσει πρόγραμμα LIFE με στρατηγική συνεργασίας (N=48). Από το σύνολο των έργων που συμπεριέλαβαν θεσμικές συνεργασίες, οι φορείς της πρώτης βαθμίδας αυτοδιοίκησης (δήμοι, δημοτικές επιχειρήσεις και ΤΕΔΚ) καταλαμβάνουν το μεγάλο μερίδιο των έργων (70%). Το υπόλοιπο ισομοιράζεται στην αποσυγκεντρωμένη διοίκηση (κρατικές περιφέρειες, 15%) και στους φορείς του δευτέρου αυτοδιοικητικού επιπέδου (NA και επιχειρήσεις αυτών, 15% συνολικά).

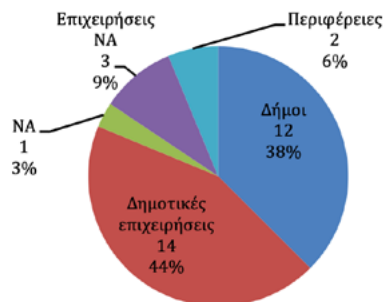
Γράφημα 37: Χρηματοδοτική κινητοποίηση αρχών με στρατηγική συνεργασία



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων LIFE. N=48.

Σε ό,τι αφορά τους φορείς που επέλεξαν την αυτόνομη χρηματοδοτική κινητοποίηση (συνολικά 32) οι περισσότεροι προέρχονται από τους ΟΤΑ Α' βαθμού (δήμοι και δημοτικές επιχειρήσεις, 82%). Οι ΟΤΑ Β' βαθμού ακολουθούν (ΝΑ και επιχειρήσεις τους, 12%), ενώ μόλις δύο περιφέρειες επέλεξαν την αυτόνομη δράση (Γράφημα 38). Στον Πίνακα 32 τα δεδομένα απεικονίζονται συγκεντρωτικά.

Γράφημα 38: Χρηματοδοτική κινητοποίηση αρχών με στρατηγική αυτόνομης δράσης



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων LIFE. N=32.

Πίνακας 32: Σύνοψη στρατηγικών συνεργασιών (και με ΑΕΙ)

	Συνεργασίες				Αυτόνομη δράση
	Εγχώρια	Διακρατική	Εγχώρια και διακρατική	ΑΕΙ	
ΟΤΑ Α'	22	2	10	15	26
ΟΤΑ Β'	3	-	4	2	4
Αποσυγκεντρωμένες αρχές	5	-	2	4	2
Σύνολο (N=80)	30	2	16	(21)	32

Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων LIFE. N=80.

Στον Πίνακα 33 παρουσιάζονται οι συνεργασίες μεταξύ δια-οργανωσιακού (φορείς ίδιου επιπέδου διοίκησης), διαβαθμδικού (φορείς διαφορετικών επιπέδων αυτοδιοίκησης) και εν μέρει πολυεπίπεδου χαρακτήρα (με τη συμμετοχή εθνικών αρχών) που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος LIFE. Όπως προκύπτει, η στρατηγική της συνεργασίας των υποεθνικών αρχών (συντονιστές) με τις εθνικές εντοπίζεται σε μόλις 5 περιπτώσεις από τα συνολικά 48 έργα που υλοποιούνται με συνεργασία (10%), παρέχοντας ενδείξεις «παράκαμψης» (με ουδέτερο περιεχόμενο) των εθνικών αρχών.⁵²⁸

528. Δεν εντοπίστηκε η αντίστροφη περίπτωση, ήτοι ο συντονιστής έργου να είναι εθνική αρχή και η συμμετοχή να εκδηλώνεται από τοπική ή/και περιφερειακή αρχή.

Πίνακας 33: Θεσμικές συνεργασίες πολυεπίπεδου χαρακτήρα

α.α.	Κωδ. προγράμματος	Συντονιστής (co-ordinator)	*Εταίροι
1	LIFE07 ENV/GR/000265	Αναπτυξιακή Χαλκιδικής ΑΕ - Αναπτυξιακή Ανώνυμη Εταιρεία ΟΤΑ	ΝΑ Χαλκιδικής
2	LIFE07 ENV/GR/000278	Αναπτυξιακή Εταιρεία Ανατολική ΑΕ	Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης
3	LIFE05 ENV/GR/000245	ΝΑ Λακωνίας	8 Δήμοι
4	LIFE04 ENV/GR/000099	Αναπτυξιακή Εταιρεία Ανατολική ΑΕ	Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας
5	LIFE04 NAT/GR/000101	Δήμος Τήλου	Περιφερειακή Δ/νση Δασών Ν. Αιγαίου
6	LIFE03 ENV/GR/000221	Δημοτική Επιχείρηση Ν. Ψυχικού	Δήμοι Β.Α. Αττικής, Υπουργείο Περιβάλλοντος
7	LIFE03 NAT/GR/000092	Δήμος Έδεσσας	ΝΑ Πέλλας
8	LIFE02 NAT/GR/008489	ΝΑ Δράμας-Καβάλας-Ξάνθης	Δασαρχείο Καβάλας
9	LIFE02 NAT/GR/008491	ΤΕΔΚ Ν. Αχαΐας	ΝΑ Ηλείας
10	LIFE00 NAT/GR/007198	Αναπτυξιακή Εταιρεία Έβρου ΑΕ	Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων
11	LIFE99 ENV/GR/000555	Δήμος Άνδρου	ΝΑ Κυκλάδων Υπουργείο Αιγαίου
12	LIFE99 ENV/GR/000557	Περιφέρεια Ηπείρου	ΝΑ Ιωαννίνων ΝΑ Θεσπρωτίας
13	LIFE99 ENV/GR/000590	Αναπτυξιακή Εταιρεία Ανατολική ΑΕ	Δήμοι περιοχής Υπουργείο Περιβάλλοντος
14	LIFE97 ENV/GR/000351	Αναπτυξιακή Εταιρεία Δ. Αθηναίων	Υπουργείο Περιβάλλοντος

* Αναφέρονται μόνον οι τοπικές και περιφερειακές αρχές διοίκησης (όχι τυχόν λοιποί εταίροι).
Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων προγράμματος LIFE..

6.2.2 Ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση

Σε ό,τι αφορά τη ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση αρχικά τονίζεται ότι δεν προκύπτουν ενδείξεις συνεργασίας μεταξύ τοπικών και περιφερειακών θεσμών με τις αντίστοιχες εθνικές αρχές στις Βρυξέλλες υπό οποιαδήποτε μορφή. Έπειτα, επισημαίνεται ότι η απουσία ουσιαστικής δραστηριοποίησης των υποεθνικών θεσμών ερμηνεύεται από την έλλειψη μακροχρόνιας στρατηγικής, τις επιλογές της πολιτικής ηγεσίας και την περιορισμένου βαθμού συνεργασία (δια-οργανωσιακής και διαβαθμιακής φύσης). Η συνεργασία αποτελεί προσδιοριστικό παράγοντα κινητοποίησης ιδίως στην περίπτωση θεσμικά αδύναμων περιφερειών, μικρών τοπικών αρχών και αδύναμων ενώσεων τοπικών αρχών (Callanan and Tatham, 2014). Η απουσία μακροχρόνιας δέσμευσης με περιεχόμενο συνεργασίας συνδέεται με τον προσωρινό, μερικό και άτυπο⁵²⁹ χαρακτήρα των Γραφείων. Η άτυπη

529. Βλ. όμως και Stacey (2010) σχετικά με την εγγενή φύση και δυναμική των άτυπων συμφωνιών –σε επίπεδο ενωσιακών οργάνων– και τη σημασία τους κατά τη διαδικασία ολοκλήρωσης της ΕΕ.

φύση τους, παρ' ότι δεν αποτελεί γνώρισμα μόνον των ελληνικών Γραφείων (Hooghe and Marks, 2001, σελ. 87) σε συνδυασμό με τον τρόπο στελέχωσής τους, ήτοι μέσω επαναλαμβανόμενων συμβάσεων ορισμένου χρόνου, διευκόλυναν τόσο τη θέσπιση όσο και το κλείσιμό τους. Συναφώς, δεν υπήρχε πολιτική βούληση για την πρόσληψη προσωπικού λόγω του ασφαλιστικού κόστους που θα προέκυπτε και το οποίο με τη σειρά του θα συνέβαλε στην αύξηση του διοικητικού κόστους.⁵³⁰

Η μόνη συνεργασία ρυθμιστικού χαρακτήρα με μακροχρόνια στρατηγική που καταγράφεται είναι μεταξύ των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ για τη λειτουργία του Γραφείου Αντιπροσώπευσης της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ. Επίσης, εντοπίζεται συνεργασία μεταξύ αυτοδιοικητικών και αποσυγκεντρωμένων αρχών διοίκησης στις περιπτώσεις εκκίνησης των Γραφείων της Περιφέρειας Ηπείρου και της ΠΑΜΘ. Η έναρξη λειτουργίας τους ήταν αποτέλεσμα πρωτοβουλιών στο πλαίσιο συνεργασίας των επικεφαλής των ΝΑ που τελούσαν υπό την εποπτεία των δύο αντίστοιχων (κρατικών) περιφερειών.⁵³¹

Ο πολιτικός ανταγωνισμός και ιδίως η απουσία συνεργασίας μεταξύ των περιφερειακών (αιρετών) θεσμών λειτούργησε αποθαρρυντικά προς την κατεύθυνση της αξιοποίησης υφιστάμενων πόρων. Η περίπτωση του ιδιόκτητου Γραφείου αντιπροσώπευσης της ΠΑΜΘ είναι χαρακτηριστική: από το κλείσιμο του Γραφείου το 2008 έχουν καταβληθεί προσπάθειες επανέναρξης της λειτουργίας του δίχως όμως αποτέλεσμα. Το 2012 τέσσερις περιφέρειες (ΠΑΜΘ, Κρήτης, Βορείου Αιγαίου, Νοτίου Αιγαίου) αποφάσισαν να συνεργαστούν κατανέμοντας μεταξύ τους τα λειτουργικά κόστη επαναλειτουργίας του Γραφείου.⁵³² Εν τούτοις, η πρωτοβουλία αναβλήθηκε με την επίκληση συλλογικών προσπαθειών προώθησης της πρωτοβουλίας υπό τη θεσμική ομπρέλα της ΕΝΠΕ. Από την άλλη πλευρά, όπως χαρακτηριστικά επισημάνθηκε για την πρωτοβουλία επανέναρξης λειτουργίας του Γραφείου, «ο μιμητισμός είναι εύκολος αλλά η συνεργασία είναι το δύσκολο».⁵³³ Η λογική που επικράτησε ήταν η ίδρυση αυτόνομου Γραφείου της ΕΝΠΕ στις Βρυξέλλες. Όπως υποστηριζόταν, υπήρχε ανάγκη για την προώθηση και διασφάλιση της μόνιμης παρουσίας της ΕΝΠΕ στις Βρυξέλλες⁵³⁴ με σκοπό «την από κοινού υπεράσπιση των συμφερόντων της κάθε μίας από τις Περιφέρειες ξεχωριστά και της ΕΝΠΕ στην ολότητά της» (ΕΝΠΕ, 2013). Σε επόμενο χρόνο, πάντως, η εν λόγω (κοινή) οπτική μεταβλήθηκε.

Αναφορικά με τη στρατηγική των τοπικών και περιφερειακών αρχών για τα υπερεθνικά δίκτυα, όπως έχει επισημανθεί συναφώς, από την εκκίνηση των διαδικασιών των ΜΟΠ στα μέσα της δεκαετίας του 1980 και μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1990, οι ελληνικές τοπικές αρχές είχαν καταφέρει να εκπροσωπούνται σχεδόν σε όλους τους

530. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

531. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ.

532. Απόφαση 680/2012, Οικονομική Επιτροπή ΠΑΜΘ.

533. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

534. «Το σπίτι της ΕΝΠΕ στις Βρυξέλλες» όπως χαρακτηριστικά ονομάστηκε η πρωτοβουλία.

συναφείς με τις αρμοδιότητές τους ευρωπαϊκούς οργανισμούς (Ioakimidis, 1996, σελ. 361). Πρακτικά, είχαν πετύχει την εκπροσώπησή τους στα δίκτυα CEMR, CPMR και στην ΕτΠ. Περαιτέρω, στο πλαίσιο της υλοποίησης προγραμμάτων της πολιτικής συνοχής είχαν αναπτύξει συνεργασίες με αντίστοιχες αρχές άλλων κρατών-μελών της ΕΕ, προερχομένων ιδίως από το μεσογειακό χώρο, ανταλλάσσοντας εμπειρίες και πρακτικές (ibid.).

Εντούτοις, οι διαφοροποιήσεις στη στρατηγική της πολιτικής ηγεσίας των περιφερειακών θεσμών ως προς χρήση των διαύλων πρόσβασης στην ενωσιακή αρένα συνιστούν παράγοντα προσδιορισμού της υιοθέτησης ή απόρριψης συναφών επιλογών. Όπως επισημάνθηκε, η ΕτΠ αποτελεί τον επίσημο δίαυλο των υποεθνικών θεσμών στην ενωσιακή αρχιτεκτονική διακυβέρνησης και μέσω αυτής οι τοπικές και περιφερειακές αρχές μπορούν να εκφράζουν με θεσμικό τρόπο τα αιτήματά τους, σε σύγκριση με τη συμμετοχή τους σε υπερεθνικά δίκτυα όπου, ανεξαρτήτως της αποτελεσματικότητάς τους, ενίοτε προωθούνται ατομικές επιδιώξεις και προτιμήσεις ιδιοτελούς χαρακτήρα.⁵³⁵ Συναφώς ερμηνεύεται η συμμετοχή (ή μη) περιφερειακών θεσμών στο δίκτυο CPMR.

6.2.3 Συνεργατικού τύπου κινητοποίηση

Εκ της φύσεώς της, η συνεργατική κινητοποίηση τοποθετεί στον πυρήνα της στρατηγικής της τις συνεργασίες. Πρακτικά, τόσο οι ΕΟΕΣ όσο και οι αδελφοποιήσεις, όπως και η μετεξέλιξή τους σε διμερές επίπεδο, ήτοι η Ελληνογερμανική Συνέλευση, προωθούν ενεργά τη συνεργασία στους κόλπους τους.

Εν τούτοις, η συνεργασία δεν είναι η μόνη στρατηγική που υιοθετούν οι υποεθνικές αρχές καθώς παρεισφρεύουν και άλλοι παράγοντες που οδηγούν σε αυτόνομη κινητοποίησή τους (ή σε αδράνεια). Έτσι, η συχνότερη αιτία αποχώρησης από ΕΟΕΣ αποδίδεται στην οικονομική αδυναμία των αρχών να συμμετάσχουν, ακόμη και αν φαινομενικά πρόκειται για ποσά περιορισμένου ύψους.⁵³⁶ Δεν αποκλείεται, όμως, να συνδέεται και με την επιθυμία για αυτόνομη δράση των αρχών προκειμένου να επωφεληθούν από χρηματοδοτικούς πόρους της ΕΕ. Παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση όπου η αποχώρηση από τον ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» βασίστηκε στο επιχείρημα της βελτίωσης της διοικητικής ικανότητας του φορέα συνολικά (εν προκειμένω της δημοτικής επιχείρησης του Δήμου) και στην εκτιμώμενη επάρκεια ανάληψης και υλοποίησης συγχρηματοδοτούμενων δράσεων της ΕΕ (προγράμματα «Βοήθεια στο Σπίτι» και «Μονάδες Κοινωνικής Μέριμνας») ώστε να μην υπάρχει ανάγκη σύμπραξης με τον ΕΟΕΣ.⁵³⁷

Ο θεσμός των αδελφοποιήσεων συνιστά σημαντικό εργαλείο προώθησης

535. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

536. Ενδεικτικά: υπ' αριθμ. 398.2011 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Κύμης σχετικά με την αποχώρηση από τον ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη».

537. Υπ' αριθμ. 166/2011 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Ελευσίνας.

συνεργατικών μορφών δράσης. Οι αδελφοποιήσεις μπορούν να παράξουν οφέλη για τις υποεθνικές αρχές σε: α) ενδο-οργανωσιακό επίπεδο, β) τοπικό επίπεδο, γ) γενικότερα θέματα επαφών με εμπειρογνώμονες άλλων κρατών, επιχειρηματικής συνεργασίας και ανάπτυξης, ανταλλαγής εκπαιδευτικού υλικού και διεθνοποίησης της δράσης.⁵³⁸ Εν τούτοις, η έκταση δράσεων αδελφοποίησης εμφανίζεται περιορισμένη, καθώς το μερίδιο των ΟΤΑ που συμμετέχουν κυμαίνεται σε χαμηλά επίπεδα. Η εστίαση των δράσεων περιορίζεται κυρίως σε θέματα πολιτιστικών ανταλλαγών, «δίχως προοπτική συνέχειας».⁵³⁹ Όπως προέκυψε από την ποσοτική διερεύνηση, ο δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης δεν υιοθετεί την εν λόγω πρακτική προκειμένου να αναπτύξει υποεθνική δράση, ενώ το 80% της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης κατά την περίοδο 2011-2016 δεν έχει προχωρήσει σε αδελφοποίηση, παρέχοντας ισχυρές ενδείξεις περιορισμένης, εν τέλει, χρήσης της.

Η περιορισμένη αποτελεσματικότητα των αδελφοποιήσεων έστρεψε το ενδιαφέρον των ελληνικών αυτοδιοικητικών αρχών σε δράσεις που αναπτύσσονται εντός της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης. Μεταξύ των πρωτοβουλιών εντοπίζονται συμφωνίες για την από κοινού συμμετοχή υποεθνικών θεσμών Ελλάδας και Γερμανίας σε συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα της ΕΕ,⁵⁴⁰ στοιχείο που αναδεικνύει όψεις χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίησης εντός του συνεργατικού πλαισίου λειτουργίας της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης. Τυχόν συνεργασία που θα μπορούσε να προκύψει στο πλαίσιο του προγράμματος LIFE συνιστούν ενέργεια που εντάσσονται στην υλοποίηση της εν λόγω συμφωνίας,⁵⁴¹ υπενθυμίζοντας τον χαρακτήρα «συγκοινωνούντων δοχείων» των δύο τύπων κινητοποίησης. Η

6.3 Θεσμική εξωστρέφεια και συνεργασία ή αδράνεια και περιτέιχιση;

Οι λόγοι κινητοποίησης των ελληνικών υποεθνικών αρχών ευθυγραμμίζονται με τα ευρήματα της διεθνούς βιβλιογραφίας (Callanan and Tatham, 2014· Bomberg and Peterson, 1998· Greenwood, 2003, 2007, 2011· Jeffery, 2000· Marks et al., 2002· Hooghe, 1995· Hooghe and Marks, 1996· Donas and Beyers, 2013· Beyers et al., 2015). Στην ελληνική περίπτωση οι τοπικές και περιφερειακές αρχές δεν διαθέτουν νομοθετική ισχύ και

538. Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Υπουργείο Εξωτερικών (2007, σελ. 29-32).

539. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

540. Σύμφωνα με το παράρτημα του άρθρου 7 της κοινής διακήρυξης της έκτης Ελληνογερμανικής Συνέλευσης που πραγματοποιήθηκε στις 5 Νοεμβρίου 2016.

541. Για παράδειγμα, όπως προέκυψε από τις εργασίες της 2^{ης} Ελληνογερμανικής Συνέλευσης «...Στην Ελλάδα, σε αντίθεση με τη Γερμανία, δεν είναι ακόμα ευρέως διαδεδομένη η εφαρμογή εναλλακτικών μορφών αξιοποίησης των αποβλήτων (...) Η εντατική συνεργασία σε αυτόν τον τομέα κρίνεται απαραίτητη για τους ελληνικούς φορείς αυτοδιοίκησης».

πολλές εξακολουθούν να εμφανίζονται με περιορισμένες διοικητικές ικανότητες, παρά τους διαδοχικούς μετασχηματισμούς. Εκ των πραγμάτων, η επιδίωξη της χρηματοδοτικής κινητοποίησης προσφέρει τα περισσότερα εφικτά και ορατά οφέλη για τις ίδιες.⁵⁴² Η μετασχηματιστική πρωτοβουλία του 2010 παρέχει κάποιες ενδείξεις μεμονωμένων προσπαθειών «διάρρηξης» της σχέσης εξάρτησης των θεσμών (Β' βαθμού αυτοδιοίκησης) από την προηγούμενη τροχιά (path dependency), αν και επιμέρους παθογένειες εξακολουθούν να αναπαράγονται. Όπως υπογραμμίζει η Piattoni (2008, σελ. 172), η πολιτική βούληση για υπερεθνική δράση δεν συμπίπτει πάντοτε με την ύπαρξη διοικητικής επάρκειας, τη στιγμή που η τελευταία διάσταση αξιολογείται (συχνά) ως σημαντική συνθήκη από την Επιτροπή.

Αρχικά, σε ό,τι αφορά το αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης εμφανίζεται να έχει σημαντικό ρόλο στην εκκίνηση πρωτοβουλιών για τη θέσπιση Γραφείων αντιπροσώπευσης στις Βρυξέλλες (ΠΑΜΘ, Ηπείρου) αλλά σχετικά περιορισμένη κινητοποίηση σε χρηματοδοτικές δράσεις. Μετά το 2011 η δραστηριοποίηση των αρχών γίνεται οριακή (μία συμμετοχή στον ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη»), ενδεχομένως συνδεδεμένη με τη θεσμική αποδυνάμωση που επήλθε στη βάση του προγράμματος «Καλλικράτης».

Η πρώτη βαθμίδα αυτοδιοίκησης εμφανίζεται διαχρονικά περισσότερο δραστήρια, ως σύνολο και όχι μεμονωμένα, σε ευρωπαϊκά θέματα συγκριτικά με τους υπόλοιπους υποεθνικούς θεσμούς. Πέραν του υψηλού μεριδίου χρηματοδοτικής κινητοποίησης που καταλαμβάνει στο πλαίσιο του προγράμματος LIFE, η φιλοδοξία για παρουσία σε ενωσιακά ζητήματα εκδηλώνεται και σε εργαλεία –κατ' αρχάς– ρυθμιστικού τύπου. Για παράδειγμα, το αίτημα ίδρυσης Γραφείου αντιπροσώπευσης συνδέεται ευθέως με τη θέσπιση της ΕτΠ (1992). Μόλις ένα έτος από την έναρξη λειτουργίας της ολομέλειας της ΕτΠ και της συνεπακόλουθης θεσμικής παρουσίας των τοπικών αρχών στις Βρυξέλλες (1994) εμφανίζεται ως κοινή πεποίθηση εντός των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ η ανάγκη για μόνιμη παρουσία τους στη ενωσιακή αρένα εξουσίας. Η ανάγκη αποτυπώθηκε στο ψήφισμα του συνεδρίου της ΚΕΔΕ το 1995 και το επόμενο έτος εκκίνησε το Γραφείο αντιπροσώπευσης της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ που λειτουργεί ως σημείο εξυπηρέτησης της εθνικής αντιπροσωπείας στην ΕτΠ. Παρά τη δεδηλωμένη επιθυμία των ΟΤΑ Α' βαθμού για εμπλοκή σε ευρωπαϊκές υποθέσεις,⁵⁴³ οι (επίσης διαχρονικά) περιορισμένοι πόροι (ανθρώπινοι και οικονομικοί) συντελούν στην αδυναμία επέκτασης των δραστηριοτήτων του Γραφείου ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ στις Βρυξέλλες.

Από την άλλη πλευρά, η δεύτερη βαθμίδα αυτοδιοίκησης, ιδίως μετά τη θεσμική αναβάθμιση που επιχειρήθηκε το 2010, εμφανίζεται να διαθέτει μεν το απαραίτητο χωρικό και δημογραφικό μέγεθος για να προχωρήσει σε κινητοποίηση –ακόμη και ρυθμιστικού τύπου–,⁵⁴⁴ όμως, η διαφοροποίηση των στρατηγικών των θεσμικών δρώντων

542. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ.

543. Βλ. σχετ.: αποφάσεις και ψηφίσματα συνεδρίων της ΚΕΔΕ.

544. Ενδεικτική είναι η πραγματοποίηση επισκέψεων επικεφαλής περιφερειακών θεσμών στις Βρυ-

λειτουργούν ανασχετικά ως προς την ευόδωση των σχετικών προσπαθειών. Παράδειγμα αποτελεί η πρωτοβουλία για «το σπίτι της ΕΝΠΕ στις Βρυξέλλες»,⁵⁴⁵ η οποία, όμως, δεν έχει καταστεί εφικτή. Στο πλαίσιο της προσπάθειας για την αυτόνομη δραστηριοποίηση στις Βρυξέλλες, έχει υποστηριχθεί (για πρώτη φορά) και η προοπτική συνεργασίας με τις εθνικές αρχές στο πλαίσιο των αντίστοιχων εθνικών δομών που ήδη βρίσκονται στο (γεωγραφικό) κέντρο λήψης αποφάσεων της ΕΕ.⁵⁴⁶

Συνολικά, σε ό,τι αφορά τη χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση, παρ' ό,τι σε γενικές γραμμές οι υποεθνικοί θεσμοί διακυβέρνησης αποσπούν σημαντικό μερίδιο των χρηματοδοτήσεων, ελάχιστες είναι οι αρχές που κινητοποιούνται για την ανάληψη περιβαλλοντικών έργων από την Επιτροπή. Η πλειονότητα εμφανίζει τάσεις αδράνειας υποδηλώνοντας εμμέσως και την έκβαση του εξευρωπαϊστικού φαινομένου (Radaelli, 2003, σελ. 37). Στη ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση, η όποια (οριακά) θετική επίδοση των θεσμών είναι εξαιρετικά δύσκολο να εντοπιστεί. Στη συνεργατική κινητοποίηση, ο αριθμός των τοπικών και περιφερειακών θεσμών που συμμετέχει σε συναφή σχήματα υποεθνικής συνεργασίας είναι εξαιρετικά μικρός παρά τις προοπτικές του θεσμού, ενώ οι εθιμοτυπικές σχέσεις διεθνούς χαρακτήρα (αδελφοποιήσεις) εμφανίζουν περιορισμένο αντίκτυπο.

Συνολικά, ο αντίκτυπος των διαδοχικών θεσμικών μετασχηματισμών με όρους πρόωθησης της υποεθνικής κινητοποίησης εμφανίζεται περιορισμένος. Στον Πίνακα 34 συνοψίζονται τα ευρήματα της κινητοποίησης των υποεθνικών θεσμών (τοπικών, περιφερειακών και αποσυγκεντρωμένων) ακολουθώντας τους τρεις αντίστοιχους τύπους και με βάση τις μελέτες περίπτωσης, όπως παρουσιάστηκαν ανωτέρω.

Πίνακας 34: Σύνοψη ευρημάτων υποεθνικής κινητοποίησης

Τύπος κινητοποίησης	Υποεθνικοί θεσμοί		
	ΟΤΑ Α'	ΟΤΑ Β'	Αποσυγκεντρωμένη Διοίκηση
Χρηματοδοτική	70% LIFE (1992-2013)	20% LIFE (1992-2013)	10% LIFE (1992-2013)
Ρυθμιστική	Γραφείο αντιπρ/σης σε λειτουργία (ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ), παρακολούθηση ΕγΠ. «Θεσμική ασυνέχεια» άλλων Γραφείων. Συμμετοχή σε CEMR (ΚΕΔΕ)	«Θεσμική ασυνέχεια» Γραφείων αντιπρ/σης. Συμμετοχή σε CPMR (από 2011)	«Θεσμική ασυνέχεια» Γραφείων αντιπρ/σης. Συμμετοχή σε CPMR (έως 2010)
Συνεργατική	Συμμετοχή σε ΕΟΕΣ, αδελφοποιήσεις, DGV	Συμμετοχή σε ΕΟΕΣ (1/13)	Συμμετοχή σε ΕΟΕΣ (1/7)

Πηγή: Οικονομίου (2016a) και σχετική επεξεργασία.

ξέλλες και οι απευθείας συναντήσεις τους με Επιτρόπους (π.χ. του προέδρου της ΕΝΠΕ το 2015 και του Περιφερειάρχη Στερεάς Ελλάδας το 2016).

545. Όπως υποστηριζόταν το Γραφείο θα αποτελούσε «το μόνιμο δίαυλο επαφής και πληροφόρησης της Ένωσης και μίας αμφίδρομης σχέσης προγραμματισμού και παρουσίας της ΕΝ.Π.Ε. και των Περιφερειών στο πολιτικό γίγνεσθαι των Βρυξελλών» (ΕΝΠΕ, 2013).

546. Η αναφορά συνδέεται με τη Μόνιμη Ειδική Αντιπροσωπεία της χώρας (ΕΝΠΕ, 2013).

Οι βασικοί προσδιοριστικοί παράγοντες που ερμηνεύουν τα αποτελέσματα της κινητοποίησης των ελληνικών υποεθνικών αρχών στο υπερεθνικό επίπεδο συνοψίζονται στις συνιστώσες:⁵⁴⁷ α) της ποιότητας της πολιτικής ηγεσίας⁵⁴⁸ και της προσήλωσης της ή μη στο μακροχρόνιο προγραμματισμό, β) της ύπαρξης (α)συνέχειας στην επιλεγθείσα πολιτική, είτε αυτή αφορά περιβαλλοντική δράση, διατήρηση και υποστήριξη Γραφείου αντιπροσώπευσης, συμμετοχή σε υπερεθνικό οργανισμό ή εδαφικό όμιλο, γ) της ύπαρξης ή μη εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού, και δ) της καλλιέργειας σχέσεων συνεργασίας (σε δια-οργανωσιακό και διαβαθμιακό⁵⁴⁹ επίπεδο). Ειδικότερα, η ανάγκη διαβαθμιακής συνεργασίας των φορέων της αυτοδιοίκησης (επανα)επιβεβαιώθηκε το 2013.⁵⁵⁰

Έχει διατυπωθεί ο ισχυρισμός ότι «η ιστορική συγκυρία θα μπορούσε να αποτελέσει ένα νέο “κρίσιμο σταυροδρόμι”, τα βασικά χαρακτηριστικά του οποίου θα ήταν το τέλος του πολιτισμικού δυϊσμού... ..και η αρχή μίας περιόδου κυριαρχίας των μεταρρυθμίσεων στη χώρα» (Διαμαντούρος, 2000, σελ. 127). Η εν λόγω αναφορά, παρ’ ότι συνδέεται με παρελθοντικό χρονικό σημείο, ενσωματώνει ένα είδος διαχρονικότητας. Τόσο η περιορισμένη ικανότητα όσο και η απροθυμία πολιτικών δρώντων, όπως επισημαίνονται από τον Διαμαντούρο, συντηρούν προτεραιότητες «απομόυξης από την Κοινότητα, αντί της λογικής της σύμπραξης με την Κοινότητα», οδηγώντας εν τέλει στην απώλεια ευκαιριών, στη σπατάλη προσπαθειών και στην απογοήτευση όσων προσβλέπουν σε μετασχηματιστικές δράσεις (ibid., σελ. 129). Η ίδια συλλογιστική έχει εφαρμογή και στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Η επιδίωξη αξιοποίησης των ευκαιριών που παρέχει η Ένωση απαιτεί την κινητοποίηση των υποεθνικών θεσμών διακυβέρνησης. Αναγκαία συνθήκη της κινητοποίησης είναι η ύπαρξη πόρων και ικανοτήτων εκ μέρους των θεσμών. Ικανή, όμως, προϋπόθεση κινητοποίησης συνιστά η εξωστρεφής βούληση

547. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ.

548. Όπως επισημάνθηκε, ένα περιορισμένο ποσοστό που δεν ξεπερνούσε «το 20% των αιρετών στις ΝΑ» εμφορούνταν από τη λογική του μακροπρόθεσμου σχεδιασμού σε αντίθεση με την κυριαρχούσα λογική του βραχυπρόθεσμου (ενίοτε ιδιοτελούς) οφέλους (ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ). Υπό το πρίσμα της ηγεσίας, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η μελέτη του Χλέπα (2005) αναφορικά με το ρόλο του Δημάρχου ως αιρετού ηγέτη.

549. Προσπάθειες διαβαθμιακής συνεργασίας μεταξύ των δύο επιπέδων αυτοδιοίκησης υπήρξαν και κατά το παρελθόν. Το 1996 υπογράφηκε Πρωτόκολλο συνεργασίας σε επίπεδο συλλογικών ενώσεων των φορέων (ΕΝΑΕ-ΚΕΔΚΕ). Σύμφωνα με τον Μαΐτρο (2009, σελ. 72-73), οι τότε προσπάθειες δεν είχαν ικανοποιητικό αποτέλεσμα «γιατί συνάντησαν σε ορισμένες περιοχές τεράστιες αντιστάσεις από την αδυναμία της επαγωγικής συνύπαρξης των δύο θεσμών εξουσίας και της κατανομής των ρόλων». Η ανταγωνιστική διάθεση και οι διαφωνίες μεταξύ των δύο βαθμίδων αυτοδιοίκησης κατά το παρελθόν αναγνωρίζονταν ως παθογένεια και από τους ίδιους τους δρώντες: Σχετ.: παρέμβαση προέδρου ΚΕΔΚΕ στο συνέδριο της ΕΝΑΕ (ΕΝΑΕ, 2008).

550. Εν προκειμένω προτάθηκαν επιμέρους άξονες συνεργασίας συμπεριλαμβάνοντας ζητήματα για τα «Ευρωπαϊκά συλλογικά όργανα» καθώς και τη συνεργασία στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014-2020 (ΕΝΠΕ, 2016).

της ηγεσίας του πολιτικο-διοικητικού μηχανισμού, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε υπερθετικές οπτικές προσεγγίσεις του μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος δράσης.

Η βραχυπρόθεσμη λογική της υποεθνικής κινητοποίησης, η αδυναμία θεσμικής συνεργασίας διαβαθμιακού χαρακτήρα καθώς και μεταξύ εθνικού και υποεθνικού επιπέδου, η απουσία συστηματικής καλλιέργειας συνεργατικής μορφής δράσεων και η μη ολιστική προσέγγιση της υποεθνικής κινητοποίησης εντοπίζονται στις παρατηρήσεις του Γιαννίτση (2005) αναφορικά με την ικανότητα ανάπτυξης και υλοποίησης μακροπρόθεσμης στρατηγικής.⁵⁵¹

Η ΕΕ αποτελεί εξωγενούς φύσεως κυρίαρχο πόλο πρόκλησης θεσμικών και διοικητικών προσαρμογών στα κράτη-μέλη. Αν το ζήτημα της υστέρησης της εγχώριας υποεθνικής κινητοποίησης υπακούει σε λογικές «περιχαράκωσης» εντός των συνόρων, «περιτείχισης» υπό την έννοια της προστασίας και διακράτησης με κάθε μέσο υφιστάμενων αρμοδιοτήτων,⁵⁵² αδράνειας, κυριαρχίας λογικών με χαρακτηριστικά μερικής και ασύνδετης στρατηγικής προσέγγισης, πληθωρισμού άτυπων πρακτικών, καθώς και προτεραιότητας για εξυπηρέτηση του άμεσου και βραχυπρόθεσμα οφέλους, τότε η δυνατότητα που προσφέρει η Ένωση ως αρένα πολιτικής για αξιοποίηση ευκαιριών αποτελεί ικανή μεν συνθήκη κινητοποίησης αλλά όχι επαρκή. Εν προκειμένω, η κινητοποίηση συναρτάται σε μεγάλο βαθμό από εγχώριες αλλαγές και μεταρρυθμίσεις όχι μόνον σε δομές, διαδικασίες και προσωπικό αλλά και με όρους πολιτιστικής κουλτούρας.

Έτσι, στο πλαίσιο της προσέγγισης του Διαμαντούρου (2000) σχετικά με την ύπαρξη ενός εγχώριου πολιτισμικού δυϊσμού που συγκροτείται στη βάση δύο αντίπαλων πολιτισμικών παραδόσεων, της «μεταρρυθμιστικής» κουλτούρας, από τη μία πλευρά, και της αντίστοιχης «παρωχημένης» και του ρόλου της Κοινότητας στη εξέλιξη της πρώτης, από την άλλη, η ΕΕ:

«μπορεί να θεωρηθεί ως μία ισχυρή δύναμη, ικανή να παράσχει επαρκή υποστήριξη και να προσδώσει δυναμική στις κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις που λειτουργούν ως φορείς της μεταρρυθμιστικής κουλτούρας προκειμένου να προχωρήσουν σε μεταρρυθμίσεις, εξορθολογισμό δομών και γενικότερες αλλαγές στην ελληνική οικονομία και πολιτική...» (Διαμαντούρος, 2000, σελ. 85).

551. «Η έλλειψη μακροχρόνιας οπτικής και ικανότητας δέσμευσης, η απουσία συνέπειας και συνέχειας, η αδυναμία να υλοποιήσουμε μακροχρόνια πολιτικά προγράμματα... αποτελούν συστηματικές αδυναμίες του μοντέλου διακυβέρνησης που έχουμε, στο οποίο κυριαρχεί ο βραχυπρόθεσμος λογισμός (short-termism) και η παγίδευση σε μορφές συμπεριφοράς που είναι ακατάλληλες για την υλοποίηση σημαντικών στόχων (Γιαννίτσης, 2005, σελ. 252-253).

552. Συναφώς βλ.: Tatham και Bauer (2014).

6.4 Το εκκρεμές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

Όπως έχει τονιστεί σχετικά, η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης στον πυρήνα της συνιστά μια προσπάθεια μετασχηματισμού ή εναλλακτικά «εναρμόνισης» των πολιτικών της χωρών-μελών της ΕΕ (Conzelmann, 1998). Συναφώς, ο Majone (1994) αποτυπώνει την κατάσταση ως την ανάδυση ενός «ρυθμιστικού κράτους» (στο ενωσιακό επίπεδο), λαμβάνοντας υπ' όψιν τη μεταφορά εξουσίας από το επίπεδο του κράτους στο υπερεθνικό πεδίο και του αντίστοιχου περιορισμού της αυτόνομης εθνικής δράσης από το κοινοτικό κανονιστικό πλαίσιο (Συνθήκες, Κανονισμοί, Οδηγίες κ.τ.λ.). Με άλλα λόγια, πρόκειται για το σταδιακό μετασχηματισμό της διακυβέρνησης της ΕΕ, που, όμως, δεν προκαλεί πάντοτε συμμετρικές επιδράσεις, τουλάχιστον με όρους δημοκρατικής και αποδοτικής διακυβέρνησης (Kohler-Koch, 1996).

Όπως παρατηρεί ο Landrech (2010, σελ. 111), η ΕΕ αναγνωρίζεται ότι έχει λειτουργήσει ως «δομή πολιτικής ευκαιρίας» (political opportunity structure) για τις υποεθνικές αρχές, εν τούτοις, τα μέσα και η ικανότητα που χρειάζονται για την πρόσβαση σε αυτή παραμένουν υπό τον έλεγχο των εθνικών κυβερνήσεων. Κατά τον ίδιο, η ΕΕ έχει λειτουργήσει ως σύμμαχος για τις φιλόδοξες περιφερειακές αρχές, σε συνάρτηση και με τη διαμόρφωση των σχέσεων εθνικών-υποεθνικών θεσμών διακυβέρνησης στο εγχώριο πεδίο (Landrech, 2010, σελ. 111). Συναφώς έχει υποστηριχθεί ότι η ενίσχυση του θεσμικού ρόλου της περιφέρειας στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι συναρτάται άμεσα με τη θέση των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην αρχιτεκτονική διακυβέρνησης της χώρας προέλευσης (Bomberg and Peterson, 1998· Tatham, 2010· Callanan and Tatham, 2014).

Ο Goldsmith (2003, σελ. 698) υποστηρίζει ότι η μεμονωμένη απευθείας κινητοποίηση των υποεθνικών αρχών στις Βρυξέλλες μπορεί να παράξει θετικά αποτελέσματα· εν τούτοις, είναι εξίσου πιθανό οι αρχές να ωφεληθούν εφ' όσον επιλέξουν να κινητοποιηθούν σε συνεργασία τόσο με αντίστοιχες αρχές από άλλες χώρες όσο και με τις εθνικές αρχές της χώρας τους. Στην περίπτωση ύπαρξης υποεθνικών αρχών με περιορισμένους πόρους και θεσμική/διοικητική ισχύ που υπολείπεται σημαντικά για ανάπτυξη αυτόνομης δράσης, όπως είναι η υφιστάμενη κατάσταση των ελληνικών τοπικών και περιφερειακών αρχών, ίσως ο συνεργατικός τύπος κινητοποίησης να είναι αυτός που αναμένεται να αποβεί περισσότερο ωφέλιμος για τις υποεθνικές αρχές.

Η ανάδυση ευκαιριών στο ενωσιακό πεδίο θα μπορούσε να τροφοδοτήσει τις πολιτικές φιλοδοξίες των υποεθνικών αρχών για αναβάθμιση της θεσμικής συμμετοχής τους. Ως παράδειγμα, μπορεί να αναφερθεί η άμεση και ενεργή εμπλοκή τους σε πεδία πολιτικών που η ΕΕ ήδη αντιμετωπίζει ισχυρές προκλήσεις (π.χ. διαχείριση μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών), όπου, ενδεχομένως, μέρος των λύσεων μπορεί να συμπεριλαμβάνει την τοπική και περιφερειακή διάσταση διαχείρισης,⁵⁵³ προκρίνοντας

553. Σχετικά βλ.: Zapata-Barrero et al. (2017).

παράλληλα την ισότιμη συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών θεσμών στις σχετικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Επίσης, η σχέση κέντρου-περιφέρειας αποτελεί κρίσιμη συνιστώσα της διακυβέρνησης. Παρά τα βήματα που έχουν γίνει μέσα από τις διαδοχικές διοικητικές μεταβολές και την προώθηση της αποκέντρωσης, η δυναμική των μετασχηματισμών θα μπορούσε να παράξει αποτελέσματα ακόμη μεγαλύτερου εύρους και βάθους.⁵⁵⁴

Στο πλαίσιο της συζήτησης για τις μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση έχουν κατατεθεί σε διαχρονική βάση⁵⁵⁵ προτάσεις θεσμικών φορέων (ΙΤΑ, 2016, 2006, 2008α, 2008β, 2009· ΠΕΤΑ, 2013· ΕΝΠΕ, 2015), οι οποίες κατατείνουν στην ενδυνάμωση των αυτοδιοικητικών αρχών μέσω ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων και των (υλικών και ανθρώπινων) πόρων τους.⁵⁵⁶ Περαιτέρω, έχουν αναδυθεί και νεώτερες προτάσεις μετασχηματισμών –ριζοσπαστικού σε ορισμένο βαθμό περιεχομένου. Οι τελευταίες συνδέονται με την εμβάθυνση των θεσμικών μεταβολών, ιδιαίτερα όσων προέκυψαν βάσει του ν. 3852.2010, διαπερνώντας ακόμη και τον πυρήνα της σχέσης κέντρου-περιφέρειας. Για παράδειγμα, έχει υποστηριχθεί ότι οι μελλοντικές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις θα πρέπει να συνδεθούν με συνιστώσες όπως: α) η προώθηση της περιφερειοποίησης της χώρας με ενίσχυση των μορφών πολιτικής και δημοσιονομικής αποκέντρωσης σε συνδυασμό με εκχώρηση αρμοδιοτήτων,⁵⁵⁷ και β) η ριζική αναδιάρθρωση της σχέσης κέντρου-περιφέρειας με τη δημιουργία κοινών νομοπαρασκευαστικών επιτροπών ή/και η εισαγωγή ενός δεύτερου νομοθετικού οργάνου, εκτός της Βουλής, προκειμένου η αυτοδιοίκηση να συμμετέχει⁵⁵⁸ ενεργά στα αρχικά στάδια δημόσιων πολιτικών, συγκριτικά με τον παρόντα χρόνο όπου περιορίζεται στην υλοποίηση (Κουταλάκης, 2016, σελ. 113-115).

554. Π.χ. μία προοπτική που αφορά την εμβάθυνση της συνεργασίας των αυτοδιοικητικών αρχών συνδέεται με τη θεσμοθέτηση «παρατηρητηρίου διεθνών συνεργασιών» των ΟΤΑ, επικεφαλής του οποίου θα μπορούσε να τεθεί κάποια ένωση (ΚΕΔΕ ή/και ΕΝΠΕ· ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ).

555. Μέσω των ενώσεων συλλογικής εκπροσώπησης των αυτοδιοικητικών φορέων. Σχετ.: πρακτικά και ψηφίσματα συνεδρίων ΚΕΔΚΕ/ΚΕΔΕ (1995, 1996, 1997, 2000, 2001, 2003, 2004, 2005, 2007, 2010-2013α και 2013β).

556. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ.

557. Ειδικότερα, παροχή κανονιστικής εξουσίας στα περιφερειακά συμβούλια σε πεδία δημόσιων πολιτικών όπως π.χ. υγεία και παιδεία (Κουταλάκης, 2016, σελ. 113).

558. Στη λογική της ανάληψης ασύμμετρα/άνισα κατανεμημένης ευθύνης και κόστους υλοποίησης (Κουταλάκης, 2016, σελ. 114).

6.4.1 ΕΕ «μεταβλητής γεωμετρίας»: «*Quo vaditis Graecae loci et regionis auctoritates*»?

Σύμφωνα με τον Goldsmith (2003), η «μεταβλητή γεωμετρία» (variable geometry) και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι δύο όροι που περιγράφουν τη μεταβαλλόμενη φύση των διαδικασιών πολιτικής στο υποεθνικό επίπεδο εξουσίας της ΕΕ. Ο ίδιος αποδίδει στη διαδικασία εξέλιξης της ΕΕ χαρακτηριστικά «μεταβλητής γεωμετρίας» υπό την έννοια μίας αλλαγής διαρκούς και πολυεπίπεδης φύσης που ωθεί σε συνεχή αναπροσδιορισμό των συνθηκών δράσης των θεσμικών δρώντων στην ΕΕ και, άρα, προκαλεί πιέσεις επανακαθορισμού του ρόλου τους. Με μια άλλη προσέγγιση, ο όρος εμπεριέχει συνιστώσες ασύμμετρης ενοποίησης κατά τη διαδικασία ολοκλήρωσης της ΕΕ.⁵⁵⁹

Όπως επισημαίνει ο Goldsmith (2003), η δημιουργία της ΕΕ και η διαδικασία ολοκλήρωσης που τη συνοδεύει έχουν αλλάξει τη φύση εθνικών κρατών και των σχέσεων που συνδέονται με το υποεθνικό επίπεδο διοίκησης. Ο ίδιος αποδίδει στον οικονομικό παράγοντα, ο οποίος είτε λαμβάνει τη μορφή πιέσεων παγκοσμιοποίησης, είτε αναδύεται μέσα από τη δημιουργία της ενιαίας αγοράς εντός της ΕΕ, είτε εκδηλώνεται ως απορρύθμιση οικονομικών και κοινωνικών κανόνων, την άσκηση πιέσεων προσαρμογής στους τοπικούς και περιφερειακούς θεσμούς διακυβέρνησης, δηλαδή σε πόλεις και περιφέρειες (ibid., σελ. 112-113). Οι μεταβολές συνοδεύονται από ευκαιρίες αλλά και περιορισμούς. Η ανταπόκριση των τοπικών και περιφερειακών θεσμών στις μεταβαλλόμενες συνθήκες του ενωσιακού πολιτικο-οικονομικού περιβάλλοντος δράσης συντελεί καθοριστικά και στη διατήρηση ή την απώλεια ισχύος τους. Όπως υπενθυμίζουν οι Marks et al. (2002, σελ. 10), η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση συνιστά ευκαιρία αλλά και ταυτόχρονα απειλή για τις περιφέρειες, ιδίως για όσες διακρατούν σημαντική ισχύ και αρμοδιότητες στις χώρες προέλευσής τους, δεδομένου ότι υπάρχει ο κίνδυνος απώλειάς τους «προς τα επάνω» ήτοι προς την ΕΕ.

Οι Vos et al. (2002), εξετάζοντας τις προϋποθέσεις για την μετουσίωση της προστιθέμενης αξίας των περιφερειακών θεσμών διακυβέρνησης στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ σε πράξη, υποστηρίζουν ότι οι ισχυρές περιφέρειες δεν αρκούνται στους παραδοσιακούς διαύλους επιρροής εντός του πολυεπίπεδου συστήματος διακυβέρνησης της ΕΕ (π.χ. διαβούλευση κατά τη διαμόρφωση και συμμετοχή στην υλοποίηση), αλλά προσπαθούν να αναβαθμίσουν την παρουσία τους στην ΕΕ. Μελετώντας την περίπτωση πέντε περιφερειών⁵⁶⁰ στο πεδίο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ επισημαίνουν ότι, στο μέτρο που ο ρόλος τους θα αναβαθμιστεί, ο αντίκτυπος θα αντικατοπτριστεί τόσο στο ενωσιακό όσο και στο εγχώριο επίπεδο διακυβέρνησης. Οι ίδιοι καταλήγουν υποστηρίζοντας ότι η ισχυρότερη προϋπόθεση για την επίτευξη της περιφερειακής

559. Συναφώς βλ. και: European Commission (2017).

560. Καταλωνία (Catalonia), Φλάνδρα (Flanders), Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία (North Rhine-Westphalia), Σάλτμπουργκ (Salzburg) και Σκωτία (Scotland).

προστιθέμενης αξίας είναι η θεσμική παρουσία των περιφερειών στο ενωσιακό επίπεδο εξουσίας (ibid., σελ. 201). Συναφώς, η Börzel (2002b) υποστηρίζει ότι οι περιφέρειες που διαθέτουν πόρους που τους επιτρέπουν να αναπτύξουν αυτόνομη δράση στην ευρωπαϊκή αρένα πολιτικής θα επιλέξουν να το πράξουν μέσω συνεργασίας με τις εθνικές αρχές αλλά και μέσω των Γραφείων που διατηρούν στις Βρυξέλλες (ibid., σελ. 231-232).

Περαιτέρω, όπως υπενθυμίζει ο Keating (2008a, σελ. 629), παρά το γεγονός πως οι προσδοκίες για τη μετάβαση από την ΕΕ στο σχήμα της «Ευρώπης των Περιφερειών» δεν έχουν ευοδωθεί, οι μετασχηματισμοί στο υποεθνικό επίπεδο συνεχίζονται με αμείωτο ρυθμό ως μέρος μιας προσπάθειας διεύρυνσης και, παράλληλα, εμβάθυνσης της ευρωπαϊκής πολιτείας. Υπό αυτή τη λογική, ο συγγραφέας διαβλέπει ότι διαδικασίες πολιτικής στο υποεθνικό επίπεδο θα συνεχίζουν να αποτελούν δομικό χαρακτηριστικό των ευρωπαϊκών διαδικασιών πολιτικής για το επόμενο τέταρτο του αιώνα (ibid.).

Επιπλέον, σε περιόδους κρίσης η Επιτροπή έχει δείξει ότι αναζητεί συμμάχους και ως τέτοιοι (πολύτιμοι) λογίζονται οι τοπικές και περιφερειακές αρχές των χωρών-μελών. Αυτό συνέβει τόσο κατά την αρχική περίοδο υλοποίησης των διαρθρωτικών πόρων (Smyrl, 1997· John, 1996a) όσο και σε επόμενες χρονικές περιόδους, π.χ. λίγο μετά την απόρριψη της Συνταγματικής Συνθήκης στα μέσα περίπου της δεκαετίας του 2000 (Piattoni, 2008, σελ. 177). Ουσιαστικά, σε περιόδους ανόδου των τάσεων αμφισβήτησης του ευρωπαϊκού κεκτημένου καθώς και του σκεπτικισμού, η Επιτροπή επιδιώκει συμμαχίες με τις υποεθνικές αρχές, δεδομένου ότι «οι τελευταίες συνιστούν νομιμοποιημένους συνομιλητές ακόμη και αν θεωρούνται ότι βρίσκονται στο περιθώριο της θεσμικής αρχιτεκτονικής της Ένωσης» (Piattoni, 2008, σελ. 177). Με άλλα λόγια, οι τοπικές και περιφερειακές αρχές μπορούν να αξιοποιηθούν για την προώθηση της ευρωπαϊκής ενοποίησης (Χλέπας, 1994, σελ. 364).

Όπως έχει υποστηριχθεί σχετικά (Scharpf, 1994, σελ. 227), η ΕΕ δεν είναι ούτε μπορεί να μετασχηματιστεί σε ενιαίο εθνικό κράτος. Μπορεί όμως να συγκροτήσει «ένα πολυεπίπεδο πολιτικό σύστημα εντός του οποίου οι εθνικές και υποεθνικές ενότητες θα διατηρούν την νομιμοποίησή τους και θα είναι πολιτικά αυτόνομες και βιώσιμες» (ibid.).

Ως απόρροια της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ ο ρόλος των τοπικών και περιφερειακών αρχών αναγνωρίζεται και επίσημα, εν τούτοις, η τυπικού χαρακτήρα (Mandragino, 2008, σελ. 532) αναγνώριση δεν συνεπάγεται άμεση και ουσιαστική αναβάθμιση των θεσμών σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Επί της ουσίας, η προσφορά ευκαιριών στην ενωσιακή αρένα συνιστά *sine qua non* προϋπόθεση για την ανάπτυξη κινητοποίησης, όχι όμως από μόνη της και ικανή συνθήκη. Όπως η ανάλυση έδειξε, στην ελληνική περίπτωση οι τοπικές και περιφερειακές αρχές θα χρειαστεί να μεριμνήσουν για: α) τη βελτίωση της θεσμικής και διοικητικής ικανότητάς τους εστιάζοντας κυρίως στο κομμάτι της αναβάθμισης της ποιότητας του ανθρώπινου δυναμικού, β) τη μεταβολή του χρονικού ορίζοντα προσέγγισης των ενωσιακών διαδικασιών πολιτικής, και γ) την ανάπτυξη πολυδιάστατων μορφών συνεργασίας (δια-οργανωσιακών, διαβαθμικών, διαπεριφερειακών, διασυνοριακών και διακρατικών).

Συνολικά, στο βαθμό που η παρατήρηση του Marks (1992, σελ. 221), σύμφωνα με την οποία η ΕΕ «φαίνεται να είναι μέρος μίας νέας τάξης πολιτικής, η οποία διακρίνεται από πολλαπλά επίπεδα, είναι θεσμικά ανοικτή και προγραμματικά ποικιλόμορφη», εξακολουθήσει να επιβεβαιώνεται στο μέλλον, τότε οι ευκαιρίες κινητοποίησης για τις (ελληνικές) τοπικές και περιφερειακές αρχές αναμένεται να συντηρήσουν το ενδιαφέρον τους για αντίστοιχη ανάληψη υποεθνικής δράσης. Αντίθετα, στο βαθμό που το ενωσιακό ενοποιητικό εγχείρημα ενδεχομένως διολισθήσει σε «παλινδρομικές» λογικές επανάκτησης αρμοδιοτήτων από τα εθνικά πολιτικο-διοικητικά συστήματα ή από σχήματα διαφοροποιημένης ολοκλήρωσης,⁵⁶¹ ο αντίκτυπος για τις υποεθνικές αρχές επιβάλλεται να οδηγήσει σε μεταβολή του μείγματος του δικού τους στρατηγικού προσανατολισμού.

6.5 Σύνοψη

Η προσδοκία για την ανάπτυξη κινητοποίησης των υποεθνικών θεσμών στην υπερεθνική αρένα εξουσίας ήταν υψηλή, δεδομένων των παραγόντων που δικαιολογούσαν την ανάπτυξή της, ήτοι διαδοχικών μεταρρυθμίσεων που συνέτειναν στην ενίσχυσή τους, «ώσμως» τους με ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων και προσφοράς ευκαιριών που θα συνέδραμαν στη διαχείριση δημόσιων πολιτικών κατά τόπο αρμοδιότητας. Εν τούτοις, η υποεθνική κινητοποίηση εμφανίζει όρια και περιορισμούς.

Η ΕΕ παρέχει ποικίλα κίνητρα και ευκαιρίες δραστηριοποίησης, όμως παράγοντες στο εσωτερικό των θεσμών που συνδέονται με αναπαραγωγή θεσμικών και διοικητικών αδυναμιών, βραχυπρόθεσμη λογική κινητοποίησης, αδυναμία δια-οργανωσιακών και διαβαθμιδικών εγχώριων συνεργασιών και απουσία διευρυσμένων συνεργασιών με υποεθνικούς θεσμούς άλλων κρατών-μελών, έχουν ως αποτέλεσμα την εμφάνιση κινητοποίησης με χαρακτηριστικά μικρής συμμετοχής, ασυνεχούς παρουσίας, διαφορετικών ταχυτήτων, ασύγχρονου χαρακτήρα, και περιορισμένου αντικτύπου. Ενώ η στρατηγική συνεργασίας βρίσκεται στην καρδιά της συνεργατικής κινητοποίησης, το κριτήριο του άμεσου και βραχυπρόθεσμου οφέλους δεν ευθυγραμμίζεται με το σκοπό της, μη πείθοντας τους δρώντες για εμπλοκή σε συναφή σχήματα. Στη χρηματοδοτική κινητοποίηση εντοπίζονται συνεργασίες αλλά αφορούν μέρος της, ούτως ή άλλως, περιορισμένης δράσης. Στη ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση οι συνεργασίες θα μπορούσαν να αλλάξουν την τροχιά διαδοχικής «εξάρτησης από την πορεία»· εν τούτοις, οι προτιμήσεις των δρώντων αναδιαμορφώνονται στη βάση ανταγωνισμών και μεμονωμένων ωφελειών και λιγότερο στη λογική προώθησης συνεργατικών δράσεων.

561. Σχετικά με τη συζήτηση για το μέλλον της Ευρώπης και τα πέντε εναλλακτικά σενάρια που πρότεινε η Επιτροπή, βλ.: European Commission (2017).

Συμπεράσματα

Η ΕΕ ασκεί διττή επίδραση στο εγχώριο σύστημα διακυβέρνησης που λαμβάνει διαμετρικά αντίθετες τροχιές. Ενίοτε θέτει κανόνες και προδιαγραφές προσαρμογής για τη συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών θεσμών σε δημόσιες πολιτικές και διαδικασίες πολικής στο ενωσιακό επίπεδο. Παράλληλα, λειτουργεί ως παράγοντας που παρέχει κίνητρα χρηματοδότησης, προσφέρει ευκαιρίες πρόσβασης στους θεσμούς και ευνοεί τη συμμετοχή τους σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων στο ενωσιακό επίπεδο και, συγχρόνως, την ανάπτυξη πολυεπίπεδων, συνεργατικών μορφών δράσεων.

Η αιτιώδης συσχέτιση της ΕΕ με τους διοικητικούς μετασχηματισμούς στην Ελλάδα εκκινεί με την «αλλαγή των εγχώριων δομών ευκαιριών». Στο πλαίσιο της προσέγγισης της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης η ΕΕ ενθάρρυνε εγχώριους θεσμούς διακυβέρνησης και υποστήριξε προσπάθειες που απέβλεπαν στη συνέχιση πρωτοβουλιών αποκέντρωσης και στη πολιτικο-διοικητική και οικονομική ενδυνάμωση των τοπικών και περιφερειακών θεσμών. Οι ενωσιακές επιδράσεις στο υποεθνικό επίπεδο ξεκινούν από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 με την εισαγωγή των ΜΟΠ. Η Ελλάδα, μη διαθέτοντας περιφερειακό επίπεδο διοίκησης, «υποχρεώνεται» εξωγενώς να προχωρήσει στη θεσμοθέτηση περιφερειακών οργάνων διοίκησης με την εισαγωγή του θεσμού των περιφερειών (1986-87). Ομοίως, το 1994 θεσμοθετείται η δεύτερη βαθμίδα αυτοδιοίκησης καθώς με τη Συνθήκη για την ΕΕ (Μάαστριχτ) προβλεπόταν η συμμετοχή αιρετών τοπικών και περιφερειακών θεσμών διακυβέρνησης. Οι δύο περιπτώσεις αλλάζουν τις «εγχώριες δομές ευκαιριών» στο πλαίσιο της διαδικασίας εξευρωπαϊσμού της χώρας.

Περαιτέρω, η αιτιακή διασύνδεση της ΕΕ με τις εγχώριες διοικητικές μεταρρυθμίσεις εντοπίζεται στο γεγονός ότι αλλαγές σε πεδία ενωσιακών πολιτικών, καταστατικών (και μη) κειμένων της ΕΕ και σε θεσμούς (Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, Συνθήκη για την ΕΕ, λευκή βίβλος για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ, λευκή βίβλος και χάρτα για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, εμπλοκή τοπικών και περιφερειακών αρχών σε πεδία πολιτικής της ΕΕ π.χ. συνοχή, ενίσχυση της ΕτΠ) συντελούν στην αναδιαμόρφωση ιδεών, προτιμήσεων και επιλογών των εγχώριων δρώντων παισιώνοντας πεποιθήσεις και προσδοκίες τους. Πρακτικά, συμβάλλουν στην ανάπτυξη αιτημάτων αποκέντρωσης και ενίσχυσης των τοπικών και περιφερειακών θεσμών, υποστηρίζοντας πρωτοβουλίες εγχώριων παραγόντων με εκσυγχρονιστικό χαρακτήρα (1997, 2010).

Έχει υποστηριχθεί ότι η ενδυνάμωση των υποεθνικών θεσμών αναμένεται να οδηγήσει σε δραστηριοποίησή τους σε εξωτερικά περιβάλλοντα,⁵⁶² ενώ, όπως ήδη αναφέρθηκε, το κυριότερο εξωτερικό περιβάλλον δράσης συνιστά η ΕΕ.⁵⁶³ Στην παρούσα μελέτη η αντανάκλαση των μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών στο τοπικό και περιφερειακό

562. «Εξωτερική αρένα» όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο Jeffery (1996a).

563. Jeffery (1996a, σελ. 186) βλ. και ενότητα: 4.1.

επίπεδο διερευνήθηκε στο πλαίσιο της κινητοποίησης που ανέπτυξαν οι ελληνικοί θεσμοί στην ενωσιακή αρένα πολιτικής (Βρυξέλλες). Η υπόθεση εργασίας υποστήριξε ότι η προοδευτική, θεσμική και διοικητική ενδυνάμωσή τους αναμενόταν να εκδηλωθεί με όρους χρηματοδοτικού, ρυθμιστικού και συνεργατικού τύπου κινητοποίησης στην ΕΕ. Η αποτίμηση των ευρημάτων παρέχει ισχυρές ενδείξεις σχετικά με το ότι οι διοικητικές μεταρρυθμίσεις των τελευταίων 30 περίπου ετών δεν μετέβαλαν ριζικά το μέγεθος της υποεθνικής κινητοποίησης των ελληνικών αρχών στο ενωσιακό επίπεδο, παρά την ύπαρξη σημαντικών κινήτρων σε επίπεδο χρηματοδοτικών πόρων, δυνατοτήτων άσκησης επιρροής στην ενωσιακή νομοθεσία και εκμάθησης πολιτικής. Ουσιαστικά, οι συντελεσθέντες διοικητικοί μετασχηματισμοί, με την εξαίρεση της διοικητικής μεταβολής του 2010 για την οποία απαιτείται χρόνος για να αποτυπωθεί η δυναμική και οι δυνατότητές της, δεν λειτούργησαν ως «κρίσιμα σταυροδρόμια» (critical junctures) αλλαγής πορείας για την πλειονότητα των υποεθνικών αρχών με όρους ανάπτυξης δράσης στο ευρωπαϊκό επίπεδο.

Αρχικά, εντοπίστηκαν μόλις λίγοι τοπικοί και περιφερειακοί δρώντες από το σύνολο των δυνητικών αρχών να κινητοποιούνται στο ενωσιακό επίπεδο. Στην χρηματοδοτικής μορφής κινητοποίηση, η πρώτη βαθμίδα αυτοδιοίκησης δραστηριοποιείται περισσότερο ενεργά. Η συνεργατική κινητοποίηση παρουσιάζει περιθώρια ανάπτυξης για όλους τους υποεθνικούς θεσμούς στο βαθμό που οι βραχυχρόνιες οπτικές απόκτησης οφέλους υποκατασταθούν από τον μεσομακροπρόθεσμο ορίζοντα των εν λόγω δράσεων. Στη ρυθμιστική κινητοποίηση, ο πρώτος βαθμός αυτοδιοίκησης εκδήλωσε νωρίς τις φιλοδοξίες του και εμφανίζει συνέπεια στην παρουσία του στις Βρυξέλλες, αδυνατώντας, όμως, να αναπτύξει δράση, δεδομένων των περιορισμένων διαθέσιμων πόρων. Συναφώς, η δεύτερη βαθμίδα αυτοδιοίκησης διαθέτει «θεσμική κληρονομιά», την οποία μπορεί να αξιοποιήσει στο βαθμό που εσωτερικές διαφωνίες και μεμονωμένες προτιμήσεις αρθούν και αντικατασταθούν από στρατηγικές θεσμικών συνεργασιών. Το αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης (νυν αποκεντρωμένες διοικήσεις) εμφανίζει προσπάθειες χρηματοδοτικής και ρυθμιστικής κινητοποίησης υπό το προηγούμενο θεσμικό σχήμα (κρατικές περιφέρειες), ενώ βρίσκεται σε ένα κρίσιμο σημείο καμπής αναφορικά με το μέλλον, δεδομένης της μεταφοράς αρμοδιοτήτων («προς τα κάτω» και «οριζόντια» – αυτοδιοίκηση και αυτοτελής υπηρεσία εποπτείας ΟΤΑ).

Η ΕΕ αποτέλεσε ιδιαίτερα σημαντικό παράγοντα εγχώριας θεσμικής προσαρμογής μεταφέροντας τις πιέσεις της με ελαστικούς εξευρωπαϊστικούς μηχανισμούς στο υποεθνικό επίπεδο. Εν τούτοις, το κυρίαρχο εξευρωπαϊστικό αποτέλεσμα (Radaelli, 2003) που παράχθηκε από τους διαδοχικούς διοικητικούς μετασχηματισμούς κυμαίνεται, με όρους εξωστρεφούς δραστηριοποίησης, μεταξύ «αδράνειας» και «απορρόφησης» με εντονότερη την τάση αδράνειας για κινητοποίηση στην ενωσιακή αρένα διακυβέρνησης εκ μέρους των εγχώριων τοπικών και περιφερειακών θεσμών διακυβέρνησης (αυτοδιοίκηση Α' και Β' βαθμού και αποσυγκεντρωμένη διοίκηση).

Η περιορισμένη χρηματοδοτική κινητοποίηση των ελληνικών τοπικών και περιφερειακών αρχών σε μεγάλο βαθμό αποδίδεται στους εξής παράγοντες: α) στην περιορισμένη διοικητική ικανότητά τους, β) στην προσκόλληση στην τυπική διάσταση των ζητημάτων, γ) στον περιορισμένο σχεδιασμό για υποστηρικτικές πράξεις μετά την ολοκλήρωση των σχετικών έργων, δ) στην απουσία δέσμευσης εκ μέρους του πολιτικο-διοικητικού μηχανισμού για ολοκλήρωση των έργων και συναφή περιβαλλοντικό σχεδιασμό μακροχρόνιου χαρακτήρα. Ο εξαιρετικά χαμηλός βαθμός ρυθμιστικής κινητοποίησης συνδέεται με την ύπαρξη: α) περιορισμένης στελέχωσης και οικονομικών πόρων, β) περιστασιακής, ασυνεχούς/ασύνδετης και βραχυπρόθεσμης οπτικής αντί μακροχρόνιας στρατηγικής για άσκηση πιέσεων (lobbying) στους ευρωπαϊκούς θεσμούς, γ) κυριαρχίας άτυπων και θνησιγενών πρακτικών, δ) πολιτικών επιλογών για γρήγορα και πρακτικά αποτελέσματα δράσεων που αντιβαίνουν στη στρατηγική της οικοδόμησης σχέσεων εμπιστοσύνης όπου και απαιτείται χρόνος, ε) ανταγωνισμού μεταξύ των αρχών και στη συνεπακόλουθη έλλειψη συνεργασίας. Η μικρή συμμετοχή σε σχήματα συνεργατικής κινητοποίησης (ΕΟΕΣ) συνδέεται με βραχυπρόθεσμες προσεγγίσεις ως προς τα οφέλη καθώς και ανεπάρκεια πόρων.

Σύμφωνα με τα ευρήματα, η παράκαμψη (με ουδέτερη σημασία) της κεντρικής διοίκησης από τις υποεθνικές αρχές της χώρας (αιρετές και αποσυγκεντρωμένες και με όποια θεσμική μορφή αυτές έλαβαν κατά την περίοδο μελέτης) προέκυψε ότι αποτέλεσε περισσότερο θεωρητικό σχήμα παρά τις διαδοχικές μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν από τα μέσα περίπου της δεκαετίας του 1980 έως και το 2013, σε συνδυασμό και με τα κίνητρα που προσφέρθηκαν στο υπερεθνικό πεδίο. Πρακτικά, η αδιαμεσολάβητη κινητοποίηση των αρχών υπήρξε ασύγχρονη μεταξύ τους (mobilization asynchronism), με διαφορετική ταχύτητα (mobilization speed) μεταξύ των επιπέδων διοίκησης και οριακό χαρακτήρα για την πλειονότητα των δρώντων (Οίκονομου, 2016α), επιβεβαιώνοντας σε περιορισμένο βαθμό την αρχική υπόθεση εργασίας αναφορικά με την προσδοκία κινητοποίησής τους.

Επιπλέον, από τη μελέτη προέκυψε ότι η ύπαρξη χρηματοδοτικών κινήτρων στο ενωσιακό περιβάλλον αλλά και η ευκαιρία προβολής και προώθησης ίδιων θεσμικών προτιμήσεων και συμφερόντων στην ΕΕ αποτελούν μεν αναγκαία αλλά όχι ικανή προϋπόθεση για την ενεργοποίηση της απευθείας υποεθνικής κινητοποίησης στις Βρυξέλλες: αναντίρρητα, οι εν λόγω παράμετροι είναι ιδιαίτερα σημαντικοί. Εν τούτοις, η ελληνική περίπτωση υποδηλώνει ότι, στο βαθμό που οι μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες δεν οδηγούν στην αναβάθμιση της θεσμικής και διοικητικής ικανότητας των υποεθνικών αρχών της χώρας βελτιώνοντας τους πόρους τους (κυρίως το ανθρώπινο δυναμικό), η «προβολή» της δράσης τους στο μέλλον δεν αναμένεται να μεταβληθεί σημαντικά, παρά τις παραδοχές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης περί διασύνδεσης των αρένων πολιτικής, άρσης του μονοπωλίου ισχύος των εθνικών αρχών σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων στην ΕΕ και διαμοίρασης αρμοδιοτήτων σε πολλαπλά επίπεδα εξουσίας.

Συνολικά, η παρούσα μελέτη αποτέλεσε μία προσπάθεια –την πρώτη με εμπειρικά δεδομένα– παρουσίασης και κριτικής αποτίμησης της κινητοποίησης των ελληνικών τοπικών και περιφερειακών αρχών στην ενωσιακή αρένα πολιτικής με σκοπό την εξαγωγή ευρύτερων συμπερασμάτων. Η ερευνητική της προσέγγιση συνδέθηκε στενά με την αλλαγή γωνίας θέασης της ΕΕ και την προσπάθεια ανάγνωσης της αντεστραμμένης εικόνας των ενωσιακών επιδράσεων στο εγχώριο πεδίο. Με άλλα λόγια, η αλληλεπίδραση ΕΕ και δημόσιας διοίκησης –κατά το μέρος που αφορά τους τοπικούς και περιφερειακούς θεσμούς διακυβέρνησης της χώρας– επιχειρήθηκε να ερμηνευθεί διττά: όχι μόνον ως παράγοντας που ασκεί πιέσεις προσαρμογής αλλά και πεδίο προσφοράς ευκαιριών.

Σε ό,τι αφορά μελλοντικές προοπτικές έρευνας, η αναζήτηση της υποεθνικής κινητοποίησης των εγχώριων θεσμών διακυβέρνησης δύναται να συνδεθεί με τρεις επιμέρους διαστάσεις: ως προς τα *πεδία* δημόσιων πολιτικών, το *χρόνο* και το *χώρο*. Ως προς τα *πεδία* πολιτικών, η διερεύνηση της κινητοποίησης μπορεί να επεκταθεί και σε άλλους τομείς άσκησης αρμοδιοτήτων των τοπικών και περιφερειακών θεσμών που διαμοιράζονται, όπως, π.χ., ο πολιτισμός και η απασχόληση. Ως προς το *χρόνο*, επισημαίνεται ότι συνιστά γόνιμο πεδίο διερεύνησης η προσπάθεια αποτίμησης του διοικητικού μετασχηματισμού του 2010 με όρους υποεθνικής κινητοποίησης, δεδομένων, αφ' ενός, του περιορισμένου χρονικού διαστήματος που προσφέρεται για την αποτίμησή του από την έναρξη υλοποίησής του και, αφ' ετέρου, της βαθιάς και παρατεταμένης οικονομικής συρρίκνωσης που συνέπεσε χρονικά, εμποδίζοντας την πλήρη εφαρμογή του. Τέλος, ο *χώρος* συνδέεται με τη συγκριτική διεύρυνση του αντικειμένου μελέτης και σε άλλες χώρες, όπου η αρχιτεκτονική διακυβέρνησης είτε παρουσιάζει ομοιότητες (ενιαία κράτη) είτε διαφοροποιείται (αποκεντρωμένα και ομοσπονδιακά συστήματα διακυβέρνησης) προσφέροντας περισσότερες δυνατότητες γενίκευσης των συμπερασμάτων. Στη λογική του χώρου, εντάσσεται και ως «εργαλειακή» προοπτική έρευνας η περίπτωση της στάθμισης της δυναμικής κάθε διαύλου επικοινωνίας των ελληνικών υποεθνικών αρχών με το ενωσιακό επίπεδο καθώς και η ερμηνεία των λόγων επιλογής (ή μη) χρήσης καναλιών πρόσβασης στο ενωσιακό επίπεδο, στη βάση ευρημάτων και άλλων μελετών (π.χ. Swenden and Bolleyer, 2014).

Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση αποτελεί διαδικασία υπό συνεχή εξέλιξη και (ανα)προσδιορισμό, με χαρακτηριστικά «μεταβλητής γεωμετρίας». Αφ' ενός, οι απαιτήσεις ουσιαστικής συμμετοχής των τοπικών και περιφερειακών θεσμών στον ευρωπαϊκό κύκλο πολιτικής είναι διαρκείς και στο βαθμό που η ΕΕ επιδιώκει να αντιμετωπίσει ζητήματα δημοκρατικής νομιμοποίησης, κυρίως με όρους συμμετοχής υποεθνικών θεσμών σε ενωσιακές διαδικασίες πολιτικής (input legitimacy) η διευκόλυνση της πρόσβασης και η ενίσχυση της συμμετοχής των τοπικών και περιφερειακών αρχών σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων αναμένεται να συμβάλει θετικά προς αυτή την κατεύθυνση. Αφ' ετέρου, οι χρηματοδοτικού, ρυθμιστικού και συνεργατικού τύπου ευκαιρίες κινητοποίησης που προσφέρει η ΕΕ συνιστούν ισχυρά κίνητρα ανάπτυξης υποεθνικής δράσης. Υπό το πλαίσιο αυτό, η

συστηματική παρακολούθηση της εξέλιξης της πορείας των διοικητικών μετασχηματισμών στο τοπικό, περιφερειακό και αποσυγκεντρωμένο επίπεδο και η ανάγνωσή τους με όρους εξωστρέφειας, ήτοι ανάπτυξης ορισμένου τύπου υποεθνικής κινητοποίησης, στρατηγικής, χρήσης διαύλων και (τελικά) αποτελεσμάτων, υποστηρίζεται ότι συνιστούν ωφέλιμες ερευνητικές προοπτικές. Η ωφέλεια συνδέεται γραμμικά με την ανατροφοδότηση του «σχεδιαστή» της δημόσιας πολιτικής για τον αντίκτυπο των μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων στους εγχώριους τοπικούς και περιφερειακούς θεσμούς διακυβέρνησης.

Βιβλιογραφία

I. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Adshed, M. (2013). EU cohesion policy and multi-level outcomes in Ireland: How sustainable is Europeanization?. *European Urban and Regional Studies*, 21 (4), pp. 416-431.
- Allen, D. (2005). Cohesion and the structural funds. Competing pressures for reform? In H. Wallace, W. Wallace, and M. Pollack (eds), *Policy-making in the European Union* (5th ed., pp. 213-241). Oxford: Oxford University Press.
- Allen, D. (2010). The structural funds and cohesion policy: extending the bargain to meet new challenges. In H. Wallace, M. Pollack, and A. Young (eds), *Policy-making in the European Union* (6th ed., pp. 229-252). Oxford: Oxford University Press.
- Andreou, G. (2006). EU cohesion policy in Greece: Patterns of governance and Europeanization. *South European Society and Politics*, 11 (2), pp. 241-259.
- Andreou, G. (2010). The domestic effects of EU cohesion policy in Greece: Islands of Europeanization in a sea of traditional practices. *Southeast European and Black Sea Studies*, 10 (1), pp. 13-27.
- Andreou, G. (2016). The governance effects of EU cohesion policy in Greece. The horizontal dimension. In P. Liargovas, S. Petropoulos, N. Tzifakis and A. Huliaras (eds), *Beyond absorption – The impact of EU structural funds on Greece* (pp. 79-95). Sankt Augustin/Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Andrikopoulou, E. and Kafkalas, G. (2004). Greek regional policy and the process of Europeanization, 1961-2000. In D. Dimitrakopoulos and A. Passas (eds), *Greece in the European Union* (pp. 35-47). New York: Routledge.
- Bache, I. (2008). *Europeanization and multilevel governance. Cohesion policy in the European Union and Britain*. Lanham: Rowman and Littlefield.
- Bache, I., Andreou, G., Atanasova, G. and Tomsic, D. (2011). Europeanization and multi-level governance in South-East Europe: The domestic impact of EU cohesion policy and pre-accession aid. *Journal of European Public Policy*, 18 (1), pp. 122-141.
- Bache, I., George, S. and Rhodes, R. (1996). The European Union, cohesion policy, and subnational authorities in the United Kingdom. In L. Hooghe (eds), *Cohesion policy and European integration: Building multi-level governance* (pp. 294-319). Oxford: Oxford University Press.
- Benington, J. (1994). *Local democracy and the European Union*. London: Commission for Local Democracy.
- Benington, J. and Moore, M. (2011). Public value in complex and changing times. In J. Benington, and M. Moore (eds), *Public value: Theory and practice* (pp. 1-30).

- Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Benz, A. and Eberlein, B. (1999). The Europeanization of regional policies: Patterns of multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, 6 (2), pp. 329-348.
- Beyers, J. and Donas, T. (2014). Inter-regional networks in Brussels: Analyzing the information exchanges among regional offices. *European Union Politics*, 15 (4), pp. 547-571.
- Beyers, J., Donas, T. and Fraussen, B. (2015). No place like home? Explaining venue selection of regional offices in Brussels. *Journal of European Public Policy*, 22 (5), pp. 589-608.
- Blavoukos, S. and Oikonomou, G. (2012). Is “Europeanization” still in academic fashion? Empirical trends in the period 2002-2011. *International conference on comparing and contrasting “Europeanization”: Concept and experiences*. Athens: Institute of International Economic Relations.
- Blavoukos, S. and Pagoulatos, G. (2008). “Enlargement waves” and interest group participation in the EU policy-making system: Establishing a framework of analysis. *West European Politics*, 31 (6), pp. 1147-1165.
- Bomberg, E. and Peterson, J. (1998). European Union decision making: The role of sub-national authorities. *Political Studies*, XLVI, pp. 219-235.
- Borghetto, E. and Franchino, F. (2010). The role of subnational authorities in the implementation of EU directives. *Journal of European Public Policy*, 17 (6), pp. 759-780.
- Börzel, T. (1999). Towards convergence in Europe? *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), pp. 573-596.
- Börzel, T. (2002a). Pace-setting, foot-dragging and fence-sitting: Member state responses to Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40 (2), pp. 193-214.
- Börzel, T. (2002b). *States and regions in the European Union. Institutional adaptation in Germany and Spain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Börzel, T. (2005). Mind the gap! European integration between level and scope. *Journal of European Public Policy*, 12 (2), pp. 217-236.
- Börzel, T. and Risse, T. (2003). Conceptualising the domestic impact of Europe. In K. Featherstone, and C. Radaelli (eds), *The politics of Europeanization* (pp. 57-82). Oxford: Oxford University Press.
- Börzel, T. and Risse, T. (2006). Europeanization: The domestic impact of European Union politics. In K. Jørgensen, M. Pollack and B. Rosamond (eds), *Handbook of European Union politics* (pp. 483-504). London: Sage.
- Bourantonis, D., Kalyvitis, S. and Tsoutsoplides, C. (1998). The European Union and Greece: Political acceptability and financial transfers. *Politics*, 18 (2), pp. 89-99.
- Bourne, A. (2003). The impact of European integration on regional power. *Journal of Common Market Studies*, 41 (4), pp. 597-620.

- Brunazzo, M. and Domorenok, E. (2008). New members in old institutions: The impact of enlargement on the Committee of the Regions. *Regional and Federal Studies*, 18 (4), pp. 429-448.
- Brusis, M. (2014). Paths and constraints of subnational government mobilization in East-Central Europe. *Regional and Federal Studies*, 24 (3), pp. 301-319.
- Bulmer, S. and Burch, M. (1998). Organizing for Europe: Whitehall, the British state and the European Union. *Public Administration*, 76 (4), pp. 601-628.
- Bulmer, S. and Burch, M. (2005). The Europeanization of UK government: From quiet revolution to explicit step-change?. *Public Administration*, 83 (4), pp. 861-890.
- Bulmer, S. and Radaelli, C. (2004). The Europeanisation of national policy?. *Queen's Paper on Europeanisation*, No 1.
- Bursens, P. and Deforche, J. (2008). Europeanization of subnational polities: The impact of domestic factors on regional adaptation to European integration. *Regional and Federal Studies*, 18 (1), pp. 1-18.
- Callanan, M. (2012). Subnational collective action: The varied patterns of mobilisation of local government associations. *Local Government Studies*, 38 (6), pp. 753-775.
- Callanan, M. and Tatham, M. (2014). Territorial interest representation in the European Union: Actors, objectives and strategies. *Journal of European Public Policy*, 21 (2), pp. 188-210.
- Carroll, W. (2011). The Committee of the regions: A functional analysis of the CoR's institutional capacity. *Regional and Federal Studies*, 21 (3), pp. 341-354.
- Cassese, S. (2003). The age of administrative reforms. In J. Hayward and A. Menon (eds), *Governing Europe* (pp. 128-138). Oxford: Oxford University Press.
- CEMR (2013). *Decentralisation at a crossroads: Territorial reforms in Europe in times of crisis*. Brussels: CEMR.
- CEMR (2014). *2014 European elections - The local and regional governments manifesto*. Brussels: CEMR.
- CEMR (2015). *Statutes - Council of European municipalities and regions*. Paris: CEMR.
- Chalmer, A. (2013). Regional authority, transnational lobbying and the allocation of structural funds in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 51 (5), pp. 815-831.
- Chorianopoulos, I. (2011). State spatial restructuring in Greece: Forced rescaling, unresponsive localities. *European Urban and Regional Studies*, 19 (4), pp. 331-348.
- Chorianopoulos, I. and Tselepi, N. (2017). Austerity urbanism: Rescaling and collaborative governance policies in Athens. *European Urban and Regional Studies*.
- Christiansen, T. (1997). The Committee of the regions at the 1996 ICG conference: Institutional reform. *Regional and Federal Studies*, 7 (1), pp. 50-69.
- Colino, C., Molina, I. and Hombrado, A. (2014). Responding to the new Europe and the crisis: The adaptation of sub-national governments' strategies and its effects

- on inter-governmental relations in Spain. *Regional and Federal Studies*, 24 (3), pp. 281-299.
- Commission of the European Communities (1992). *A Europe of towns and cities. A practical guide to town-twinning*. Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.
- Commission of the European Communities (2001). *European Governance - A White Paper*. COM(2001) 428 final - OJ C 287. Brussels: Commission of the European Communities.
- Commission of the European Communities (2003). *Dialogue with Associations of Regional and Local Authorities on the Formulation of European Union Policy*. COM(2003) 811 final. Brussels: Commission of the European Communities.
- Commissione Europea and Comitato Delle Regioni (2001). *Dichiarazione congiunta del Presidente della Commissione Europea e del Presidente del comitato delle regioni & protocollo sulle modalità di cooperazione fra la Commissione Europea e il comitato delle regioni*. DI CdR 81/2001 riv. 2, 21st September.
- Comité des Régions (plusieurs années). *Liste des membres titulaires et suppléants par pays*. Service archives. Bruxelles: Comité des Régions, Union Européenne.
- Committee of the Regions and European Commission (2005). *Protocol governing arrangements for cooperation between the European Commission and the Committee of the Regions*, 17th November.
- Committee of the Regions and European Commission (2008). *Regional offices contact directory. Open days-European week of regions and cities*. Brussels: Publications Office.
- Committee of the Regions (2009). *White paper on multilevel governance*. Brussels: Official Journal of the European Union (C 211).
- Committee of the Regions (2010). *A new treaty: A new role for regions and local authorities*. Brussels: Committee of the Regions.
- Committee of the Regions (2012). *Division of powers between the European Union, the member states and regional and local authorities - Greece*. Brussels: Committee of the Regions.
- Committee of the Regions (2013a). *The subsidiarity early warning system of the Lisbon Treaty – The role of regional parliaments with legislative powers and other subnational authorities*. Brussels: Committee of the Regions.
- Committee of the Regions (2013b). *EGTC monitoring report 2012*, Brussels: Committee of the Regions.
- Committee of the Regions (2014a). *Division of powers between the European Union, member states, candidate and some potential candidate countries, and local and regional authorities: Fiscal decentralisation or federalism*. Brussels: Committee of the Regions.

- Committee of the Regions (2014b). *Milestones in the history of the Committee of the Regions 1994-2014*. Brussels: Committee of the Regions.
- Committee of the Regions (2016). *EGTC Monitoring Report 2015*, Brussels: Committee of the Regions.
- Conzelmann, T. (1998). “Europeanisation” of regional development policies? Linking the multi-level governance approach with theories of policy learning and policy change. *European Integration online Papers (EIoP)*, 2 (4).
- Council of Europe (2013). *Structure and operation of local and regional democracy: Greece - Situation in 2012*. Strasbourg: Council of Europe.
- CPMR (2012). *Statutes of the association conference of Peripheral Maritime Regions of Europe*. Renne: CPMR.
- CPMR (2013a). *40 Années de réussites et plus à venir*. Rennes: CPMR.
- CPMR (2013b). *Regions at the Core of a New Deal for Europe*. Rennes: CPMR.
- Crawford, C. (1992). European influence on local self-government. *Local Government Studies*, 18, pp. 69-85.
- Criekemans, D. (2010). Regional sub-state diplomacy from a comparative perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders. *Hague Journal of Diplomacy*, 5 (1-2), pp. 37-64.
- de Rooij, R. (2002). The impact of the European Union on local government in the Netherlands. *Journal of European Public Policy*, 9 (3), pp. 447-467.
- Demetropoulou, L., Getimis, P. and Markantonis, V. (2006). Multi-level governance versus state centralization in Greece. In C. Paraskevopoulos, P. Getimis and N. Rees (eds), *Adapting to EU multi-level governance - Regional and environmental policies in cohesion and CEE countries* (pp. 27-52). Hampshire: Ashgate.
- Dexia and CEMR (2012). *Subnational public finance in the European Union*. Paris: Dexia - CEMR.
- Dimitrova, A. (2002). Enlargement, institution-building and the EU’s administrative capacity requirement. *West European Politics*, 25 (4), pp. 171-190.
- Dolowitz, D. and Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 44 (2), pp. 343-357.
- Domorenok, E. (2009). The Committee of the Regions: In search of identity. *Regional and Federal Studies*, 19 (1), pp. 143-163.
- Donas, T. and Beyers, J. (2013). How regions assemble in Brussels: The organizational form of territorial representation in the European Union. *Publius*, 43 (4), pp. 527-550.
- Dür, A. (2008). Interest groups in the European Union: How powerful are they? *West European Politics*, 31 (6), pp. 1212-1230.
- Engl, A. (2016). Bridging borders through institution-building: The EGTC as a facilitator of institutional integration in cross-border regions. *Regional and Federal Studies*, 26 (2), pp. 143-169.

- ESPON (2013). *Territorial approaches for new governance. Case study 5: Target-based tripartite agreement among European Commission, Italian government and Lombardy region*. Turin: ESPON (applied research 2013/1/21).
- European Commission (1997). *A Europe of Towns and Cities. A Practical Guide to Town-Twinning*. Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities.
- European Commission (2002a). *European governance - Preparatory work for the white paper. Report by working group 4c. Multi-level governance: Linking and networking the various regional and local levels*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2002b). *The application of directive 94/80/EC on the right to vote and stand as a candidate in municipal elections. Report from the Commission to the European Parliament and the Council*. COM (2002) 260 Final. Brussels: European Commission.
- European Commission (2007). *EU enlargement and multi-level governance in European regional and environment policies: Patterns of learning, adaptation and Europeanization among cohesion countries (Greece, Ireland, Portugal) and lessons for new members (Hungary, Poland); ADAPT report*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2009). *LIFE ex-post evaluation of projects and activities financed under the LIFE programme. Country-by-country analysis: Greece. Directorate general environment, unit E.4*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2010a). *Mid-term review of the LIFE+ regulation - COM(2010) 516 final*. Brussels: European Commission.
- European Commission (2017). *White paper on the future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025*. Brussels: European Commission, COM(2017)2025.
- European Commission, Italian Government, Lombardy Region (2004). *Tripartite Agreement*, Milan, 15th October.
- European Parliament (2008). *Report on governance and partnership at national and regional levels and a basis for projects in the sphere of regional policy*. Strasbourg: European Parliament.
- Fairbrass, J. and Jordan, A. (2004). Multi-level governance and environmental policy. In I. Bache, and M. Flinders (eds), *Multi-level governance* (pp. 147-164). Oxford: Oxford University Press.
- Fargion, V., Morlino, L. and Profeti, S. (2006). Europeanisation and territorial representation in Italy. *West European Politics*, 29 (4), pp. 757-783.
- Farrows, M. and McCarthy, R. (1997). Opinion formulation and impact in the Committee of the Regions. *Regional and Federal Studies*, 7 (1), pp. 23-49.
- Featherstone, K. (2003). Introduction: In the name of Europe. In K. Featherstone, and C. Radaelli (eds), *The politics of Europeanization* (pp. 3-26). Oxford: Oxford University Press.

- Georgiou, G. (1994). The responsiveness of the Greek administration system to European prospects. *International Review of Administrative Sciences*, 60, pp. 131-144.
- Getimis, P. and Demetropoulou, L. (2004). Towards new forms of regional governance in Greece: The southern Aegean islands. *Regional and Federal Studies*, 14 (3), pp. 355-378.
- Getimis, P., Paraskevopoulos, C. and Rees, N. (2006). Domestic government structures and policy learning east and west: The limits of Europeanization. In C. Paraskevopoulos, P. Getimis and N. Rees (eds), *Adapting to EU multi-level governance - regional and environmental policies in cohesion and CEE countries* (pp. 259-266). Hampshire: Ashgate.
- Goldsmith, M. (1993). The Europeanisation of local government. *Urban Studies*, 30 (4/5), pp. 683-699.
- Goldsmith, M. (2002). Central control over local government - A western European comparison. *Local Government Studies*, 28 (3), pp. 91-112.
- Goldsmith, M. (2003). Variable geometry, multilevel governance: European integration and subnational government in the new millennium. In K. Featherstone, and C. Radaelli (eds), *The politics of Europeanization* (pp. 112-133). Oxford: Oxford University Press.
- Goldsmith, M., and Klausen, K. (eds). (1997). *European integration and local government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Greenwood, J. (2003). *Interest representation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Greenwood, J. (2007). *Interest representation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Greenwood, J. (2011). Actors of the common interest? The Brussels offices of the regions. *Journal of European Integration*, 33 (4), pp. 437-451.
- Hix, S. (2005). *The political system of the European Union*. New York: Palgrave MacMillan.
- Hlepas, N.-K. (2010). Incomplete Greek territorial consolidation: From the first (1998) to the second (2008-09) wave of reforms. *Local Government Studies*, 36 (2), pp. 223-249.
- Hlepas, N.-K. and Getimis, P. (2010). Greece: A case of fragmented centralism and 'behind the scenes' localism. In F. Hendriks, A. Lidström and J. Loughlin (eds), *The Oxford handbook of local and regional democracy in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Hlepas, N.-K. and Getimis, P. (2011). Impacts of local government reforms in Greece: An interim assessment. *Local Government Studies*, 37 (5), pp. 517-532.
- Hocking, B. (1997). Regionalism: An international relations perspective. In M. Keating, and J. Loughlin (eds), *The political economy of regionalism* (pp. 90-111). London: Frank Cass.

- Höffe, O. (1996). Subsidiarity as a principle in the philosophy of government. *Regional and Federal Studies*, 6 (3), pp. 56-73.
- Holzinger, K., Knill, C. and Schäfer, A. (2006). Rhetoric or reality? “New governance” in EU environmental policy. *Working paper 04/2006*. University of Konstanz.
- Hönnige, C. and Kaiser, A. (2003). Opening the black box: Decision-making in the Committee of the Regions. *Regional and Federal Studies*, 13 (2), pp. 1-29.
- Hooghe, L. (1995). Subnational mobilisation in the European Union. *West European Politics*, 18 (3), pp. 175-198.
- Hooghe, L. (ed.). (1996a). *Cohesion policy and European integration: Building multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L. (1996b). Building a Europe with the regions. The changing role of the European Commission. In L. Hooghe (ed.), *Cohesion policy and European integration: Building multi-level governance* (pp. 89-126). Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L. and Keating, M. (1994). The politics of European Union regional policy. *Journal of European Public Policy*, 1 (3), pp. 367-393.
- Hooghe, L. and Marks, G. (1996). “Europe with regions”: Channels of regional representation in the European Union. *The Journal of Federalism*, 26 (1), pp. 73-91.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2001). *Multi-Level governance and European integration*. Oxford: Rowman and Littlefield Publishers.
- Hooghe, L. and Marks, G. (2003). Unraveling the central state but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97 (2), pp. 233-43.
- Hooghe, L., Marks, G. and Schakel, A. (2008a). Operationalizing regional authority: A coding scheme for 42 countries, 1950–2006. *Regional and Federal Studies*, 18 (2-3), pp. 123-142 .
- Hooghe, L., Schakel, A. and Marks, G. (2008b). Appendix A: Profiles of regional reform in 42 countries (1950–2006). *Regional and Federal Studies*, 18 (2-3), pp. 183-258.
- Hooghe, L., Schakel, A. and Marks, G. (2008c). Appendix B: Country and regional scores. *Regional and Federal Studies*, 18 (2-3), pp. 259-274.
- Hooghe, L., Marks, G. and Schakel, A. (2010). *The rise of regional authority: A comparative study of 42 democracies*. Routledge: Abingdon.
- Huyseune, M. and Jans, T. (2008). Brussels as the capital of a Europe of the regions? Regional offices as European policy actors. *Brussels Studies* (16), pp. 1-11.
- IMF (2006). *Greece: Report on observance of standards and codes-Fiscal transparency module*. Washington: IMF.
- Ioakimidis, P. (1996). EU cohesion policy in Greece: The tension between bureaucratic centralism and regionalism. In L. Hooghe (eds), *Cohesion policy and European integration: Building multi-level governance* (pp. 342-363). Oxford: Oxford University Press.
- Ioakimidis, P. (2000). The Europeanization of Greece: An overall assessment. *South*

- European Society and Politics*, 5 (2), pp. 73-94.
- Jeffery, C. (1995). Whither the Committee of the Regions? Reflections on the Committee's "opinion on the revision of the Treaty on European Union". *Regional and Federal Studies*, 5 (2), pp. 247-257.
- Jeffery, C. (1996a). Regional information offices in Brussels and multi-level governance in the EU: A UK-German comparison. *Regional and Federal Studies*, 6 (2), pp. 183-203.
- Jeffery, C. (1996b). Conclusions: Sub-national authorities and European domestic policy. *Regional and Federal Studies*, 6 (2), pp. 204-219.
- Jeffery, C. (1996c). Farewell the third Level? The German länder and the European policy process. *Regional and Federal Studies*, 6 (2), pp. 56-75.
- Jeffery, C. (2000). Sub-national mobilization and European integration: Does it make any difference?. *Journal of Common Market Studies*, 38 (1), pp. 1-23.
- Jensen, M. (2014). Game changing – Tracing the positions, strategies and interaction modes of the German länder towards the (ever expanding?) European Union. *Regional and Federal Studies*, 24 (3), pp. 263-280.
- Jensen, M., Koop, C. and Tatham, M. (2014). Coping with power dispersion? Autonomy, co-ordination and control in multilevel systems. *Journal of European Public Policy*, 21 (9), pp. 1237-1254.
- John, P. (1996a). Centralization, decentralization and the European Union: The dynamics of triadic relationships. *Public Administration*, 74, pp. 293-311.
- John, P. (1996b). Europeanization in a centralizing state: Multi-level governance in the UK. *Regional and Federal Studies*, 6 (2), pp. 131-144.
- John, P. (2000). The Europeanisation of sub-national governance. *Urban Studies*, 37 (5-6), pp. 877-894.
- John, P. (2001). *Local governance in western Europe*. London: Sage.
- John, P. and McAteer, M. (1998). Sub-national institutions and the new European governance: UK local authority lobbying strategies for the IGC. *Regional and Federal Studies*, 8 (3), pp. 104-124.
- Jordan, A. (1999). Editorial introduction: The construction of a multilevel environmental governance system. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 17, pp. 1-17.
- Jordan, A. (2005). Introduction: European Union environmental policy. Actors, institutions and policy processes. In A. Jordan (eds), *Environmental policy in the European Union* (2nd ed., pp. 1-15). London: Earthscan.
- Jordan, A., and Liefferink, D. (2004). Europeanization and convergence-comparative conclusions. In A. Jordan, and D. Liefferink (eds), *Environmental policy in Europe - The Europeanization of national environmental policy* (pp. 205-225). London and New York: Routledge.

- Judge, D. and Earnshaw, D. (2002). No simple dichotomies: Lobbyists and the European Parliament. *Journal of Legislative Studies*, 8 (4), pp. 61-79.
- Kaiser, R. (2005). Local governments and the European Union. In P. van der Hoek (ed.), *Handbook of public administration and policy in the European Union* (pp. 302-314). London: Taylor and Francis.
- Keating, M. (2008a). A quarter century of the Europe of the regions. *Regional and Federal Studies*, 18 (5), pp. 629-635.
- Keating, M. (2008b). Thirty years of territorial politics. *West European Politics*, 31 (1-2), pp. 60-81.
- Keating, M. and Hooghe, L. (2006). Bypassing the nation-State? Regions and the EU policy process. In J. Richardson (eds), *European Union. Power and policy-making* (3rd ed., pp. 261-278). Oxon: Routledge.
- Kern, K. and Bulkeley, H. (2009). Cities, Europeanization and multi-level governance: Governing climate change through transnational municipal networks. *Journal of Common Market Studies*, 47 (2), pp. 309-332.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives and public policies*. New York: Longman.
- Knill, C. (2001). *The Europeanization of national administrations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knill, C. and Lehmkuhl, D. (2002). The national impact of EU regulatory policy: Three mechanisms. *European Journal of Political Research*, 41 (2), pp. 255-280.
- Knill, C. and Lenschow, A. (2005). Compliance, competition and communication: Different approaches of European governance and their impact on national institutions. *Journal of Common Market Studies*, 43 (3), pp. 583-606.
- Knill, C. and Liefferink, D. (eds). (2007). *Environmental politics in the European Union: Policy-making, implementation and patterns of multi-level governance*. Manchester: Manchester University Press.
- Knodt, M. (2011). Strategies of territorial and functional interests: Towards a model of European interest intermediation?. *Journal of European Integration*, 33 (4), pp. 419-435.
- Knodt, M., Greenwood, J., and Quittkat, C. (2011). Territorial and functional interest representation in EU governance. *Journal of European Integration*, 33 (4), pp. 349-367.
- Kohler-Koch, B. (1996). Catching up with change: The transformation of governance in Europe. *Journal of European Public Policy*, 3 (3), pp. 359-380.
- Kohler-Koch, B. (1997). Organized interests in the EC and the European Parliament. *European Integration online Papers (EIoP)*, 1 (9).
- Kölling, M. (2015). Subnational governments in the negotiation of the multiannual financial framework 2014–2020: The case of Spain. *Regional and Federal Studies*, 25 (1), pp. 71-89.

- Koutalakis, C. (2003). *Cities and the structural funds. The domestic impact of EU initiatives for urban development*. Athens-Komotini: A.N. Sakkoulas.
- Koutalakis, C. (2004). Environmental compliance in Italy and Greece: The role of non-state actors. *Environmental Politics*, 13 (4), pp. 754-774.
- Kratochvíl, P., Cibulcová, P. and Beník, M. (2011). The EU as a “framing actor”: Reflections on media debates about EU foreign policy. *Journal of Common Market Studies*, 49 (2), pp. 391-412.
- Kuhlmann, S. (2016). *Administrative reforms in context: A comparative perspective*. Lecture notes. Potsdam: University of Potsdam.
- Kuhlmann, S. and Wollmann, H. (2011). The evaluation of institutional reforms at sub-national government levels: A still neglected research agenda. *Local Government Studies*, 37 (5), pp. 479-494.
- Kull, M. and Tatar, M. (2015). Multi-level governance in a small state: A study in involvement, participation, partnership, and subsidiarity. *Regional and Federal Studies*, 25 (3), pp. 229-257.
- Ladi, S. (2005). Europeanization and environmental policy change. *Policy and Society*, 24 (2), pp. 1-15.
- Ladner, A., Keuffer, N. and Baldersheim, H. (2016). Measuring local autonomy in 39 countries (1990–2014). *Regional and Federal Studies*, 26 (3), pp. 321-357.
- Ladrech, R. (2010). *Europeanization and national politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Laking, R. (2005). Agencies: Their benefits and risks. *OECD Journal on Budgeting*, 4 (4), pp. 7-25.
- Lampropoulou, M. and Oikonomou, G. (2018). Theoretical models of public administration and patterns of state reform in Greece. *International Journal of Administrative Sciences*, 84 (1), pp. 111-129.
- Larsen, C. (2002). Municipal size and democracy: A critical analysis of the argument of proximity based on the case of Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 25 (4), pp. 317-332.
- Le Galès, P., and Lequesne, C. (Eds.). (1998). *Regions in Europe*. London: Routledge.
- Lenschow, A. (2010). Environmental policy. Contending dynamics of policy change. In H. Wallace, M. Pollack and A. Young (eds), *Policy-making in the European Union* (6th εκδ., pp. 307-330). Oxford: Oxford University Press.
- Leontitsis, B. (2013). Thirty years of territorial restructuring in Greece (1981-2010). *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης* (40), pp. 95-116.
- Lindblom, C. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39 (4), pp. 517-526.
- Lindner, J. (2006). *Conflict and change in EU budgetary politics*. Oxon and New York: Routledge.
- Lolos, S. (2009). The effect of EU structural funds on regional growth: Assessing the

- evidence from Greece, 1990–2005. *Economic Change and Restructuring*, (42), pp. 211-228.
- Loughlin, J. (1996). Representing regions in Europe: The Committee of the Regions. *Regional and Federal Studies*, 6 (2), pp. 147-165.
- Loughlin, J. (2001). Greece: between “hēnosis” and decentralization. In J. Loughlin (ed.), *Subnational democracy in the European Union: Challenges and opportunities* (pp. 271-287). Oxford: Oxford University Press.
- Loughlin, J. (2007). Reconfiguring the state: Trends in territorial governance in European States. *Regional and Federal Studies*, 17 (4), pp. 385-403.
- Løvseth, T. (2011). Europeanization? (No) thank you! Explaining domestic response to EU regional state aid regulations. *Regional and Federal Studies*, 21 (3), pp. 305-319.
- Lowi, T. (1964). American business, public policy, case-studies, and political theory. *World Politics*, 16 (4), pp. 677-715.
- Lowndes, V. (2002). Between rhetoric and reality: Does the 2001 white paper reverse the centralising trend in Britain?. *Local Government Studies*, 28 (3), pp. 135-147.
- Majone, G. (1994). The rise of the regulatory state in Europe. *West European Politics*, 17 (1), pp. 77-101.
- Makrydemetres, A. (2002). Greek administrative reform and the European Union. In P. Ioakimidis (ed.), *Greece in the European Union: The new role and the new agenda* (pp. 118-130). Athens: Ministry of Press and Mass Media.
- Mandrino, C. (2008). The Lisbon Treaty and the new powers of regions. *European Journal of Law Reform*, 10 (4), pp. 515-534.
- Mannozi, S. (2005). Greece. In Instituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie (eds), procedures for local and regional authority participation in european policy making in the member states, *CoR Studies E-1/2005*, (pp. 173-188). Luxembourg: Committee of the Regions.
- Marks, G. (1992). Structural policy in the European Community. In A. Sbragia (ed.), *Euro-politics. Institutions and policy-making in the New European Community* (pp. 191-225). Washington, DC: The Brookings Institution.
- Marks, G. (1993). Structural policy and multi-level governance in the EC. In A. Cafruny, and G. Rosenthal (eds), *The state of the European Community*. v. 2 (pp. 391-410). London: Longman.
- Marks, G. (1996). An actor-centred approach to multi-level governance. *Regional and Federal Studies*, 6 (2), pp. 20-38.
- Marks, G., Haesly, R. and Mbaye, H. (2002). What do subnational offices think they are doing in Brussels?. *Regional and Federal Studies*, 12 (3), pp. 1-23.
- Marks, G., Hooghe, L. and Blank, K. (1996). European integration from the 1980s: State-centric v. multi-level governance. *Journal of Common Market Studies*, 34 (3), pp. 341-378.

- Marks, G., Hooghe, L. and Schakel, A. (2008a). Measuring regional authority. *Regional and Federal Studies*, 18 (2-3), pp. 111-121.
- Marks, G., Hooghe, L. and Schakel, A. (2008b). Patterns of regional authority. *Regional and Federal Studies*, 18 (2-3), pp. 167-181.
- Marks, G., Nielsen, F., Ray, L. and Salk, J. (1996). Competencies, cracks and conflicts: regional mobilization in the European Union. In G. Marks, F. Scharpf, F. Schmitter, and W. Streeck (eds), *Governance in the European Union* (pp. 40-63). London: Sage.
- Mazey, S. (1994). French regions and the European Union. *Regional Politics and Policy*, 4 (3), pp. 132-157.
- Mazzoleni, M. (2006). The first tripartite agreement in the EU. An actor-centred analysis of an experimental multi-level interaction. *Regional and Federal Studies*, 16 (3), pp. 263-279.
- McCauley, D. (2011). Bottom-up Europeanization exposed: Social movement theory and non-state actors in France. *Journal of Common Market Studies*, 49 (5), pp. 1019-1042.
- Millan, B. (1997). The Committee of the Regions: In at the birth. *Regional and Federal Studies*, 7 (1), pp. 5-10.
- Mishkin, F. and Eakins, S. (2006). *Financial markets and institutions* (5th ed). Boston: Pearson.
- Moore, C. (2005). *Between diplomacy and interest representation: Regional offices in the EU. A German-British comparison*. Birmingham: University of Birmingham.
- Moore, C. (2007). The impact of devolution on EU-level representation: British regional offices in Brussels. *Regional and Federal Studies*, 17 (3), pp. 275-291.
- Moore, C. (2008). A Europe of the Regions vs. the regions in Europe: Reflections on Regional Engagement in Brussels. *Regional and Federal Studies*, 18 (5), pp. 517-535.
- Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Morass, M. (1996). Austria: The case of a federal newcomer in European Union politics. *Regional and Federal Studies*, 6 (2), pp. 76-95.
- Morata, F. (1992). Regions and the European Community: A comparative analysis of four Spanish regions. *Regional Politics and Policy*, 2 (1-2), pp. 187-216.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and power in the European Community: A liberal intergovernmentalism approach. *Journal of Common Market Studies*, 31 (4), pp. 473-524.
- Musgrave, R. (1959). *The theory of public finance*. New York: McGraw Hill.
- Nadalutti, E. (2013). Does the “European Grouping of Territorial Co-operation” promote multi-level governance within the European Union?. *Journal of Common Market Studies*, 51 (4), pp. 756-771.
- Nanetti, R., Rato, H. and Rodrigues, M. (2004). Institutional capacity and reluctant

- decentralization in Portugal: the Lisbon and Tagus valley region. *Regional and Federal Studies*, 14 (3), pp. 405-429.
- Nedergaard, P. and Jensen, M. (2014). The anatomy of intergroups – network governance in the political engine room of the European Parliament. *Policy Studies*, 35 (2), pp. 192-209.
- Noferini, A. (2012). The participation of subnational governments in the Council of the EU: Some evidence from Spain. *Regional and Federal Studies*, 22 (4), pp. 361-385.
- Oates, W. (1972). *Fiscal federalism*. New York: McGraw Hill.
- Oikonomou, G. (2016a). Bypassing a centralised state: The case of the Greek subnational mobilisation in the European Union. *Regional and Federal Studies*, 26 (1), pp. 73-94.
- Oikonomou, G. (2016b). Administrative reforms in Greece and their implications on subnational mobilisation. *Joint PhD-Training School. Contested Administrations–Challenged Politics: Addressing Wicked Problems at Local, National, and International Levels of Government, working paper*. Potsdam, 13-16 September: The University of Potsdam.
- Olsen, J. (2002). The many faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40 (5), pp. 921-952.
- Pagoulatos, G. (1999). Perceptions of governance in Greek state retreat: implementing policy change against policy-making persistence. In B. Kohler-Koch, and R. Eising (eds), *The transformation of governance in the European Union* (pp. 189-206). London: Routledge.
- Pagoulatos, G., and Tsoukalis, L. (2012). Multilevel governance. In E. Jones, A. Menon, and S. Weatherill (eds), *The Oxford handbook of European Union* (pp. 62-75). Oxford: Oxford University Press.
- Palard, J. (1993). Structural and regional planning confronted with decentralization and European integration. *Regional Politics and Policy*, 3 (3), pp. 192-210.
- Papageorgiou, F. and Verney, S. (1992). Regional planning and the integrated Mediterranean programmes in Greece. *Regional Politics and Policy*, 2 (1-2), pp. 139-161.
- Paraskevopoulos, C. and Leonardi, R. (2004). Introduction: Adaptation pressures and social learning in European regional policy - cohesion (Greece, Ireland and Portugal) vs. CEE (Hungary, Poland) Countries. *Regional and Federal Studies*, 14 (3), pp. 315-354.
- Peters, B. G. and Pierre, J. (2002). Multi-level governance: A view from the garbage can. 1/2002. *Manchester Papers in Politics*. EPRU Series.
- Peters, B. G. and Pierre, J. (2005). *Governing complex societies: trajectories and scenarios*. New York: Palgrave MacMillan.
- Piattoni, S. (2008). The Committee of the Regions: Multi-level governance after enlargement. In E. Best, T. Christiansen, and P. Settembri (eds), *The Institutions*

- of the Enlarged European Union (pp. 162-182). Cheltenham: Edward Elgar.
- Piattoni, S. (2009a). Multi-level governance: a historical and conceptual analysis. *Journal of European Integration*, 31 (2), pp. 163-180.
- Piattoni, S. (2009b). Multi-Level governance in the EU. Does it work?. *Globalization and politics: a conference in honor of Suzanne Berger*. May, 8-9, MIT.
- Piattoni, S. (2010). *The theory of multi-level governance-conceptual, empirical, and normative challenges*. Oxford: Oxford University Press.
- Piattoni, S. (2011). The problematic co-existence of functional and territorial representation in the EU. *Journal of European Integration*, 33 (4), pp. 369-384.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J., and Smullen, A. (2005). *Agencies: How governments do things through semi-autonomous organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Quittkat, C., and Kotzian, P. (2011). Lobbying via consultation - Territorial and functional interests in the Commission's consultation regime. *Journal of European Integration*, 33 (4), pp. 401-418.
- Radaelli, C. (2000). Wither Europeanization? Concept stretching and substantive change. *European Integration online Papers (EIoP)*, 4 (8), pp. 1-27.
- Radaelli, C. (2003). The Europeanization of public policy. In K. Featherstone and C. Radaelli (eds), *The politics of Europeanization* (pp. 27-56). Oxford: Oxford University Press.
- Radaelli, C. (2004). Europeanisation: solution or problem?. *European Integration online Papers (EIoP)*, 8 (16), pp. 1-23.
- Rhodes, R., Bache, I. and George, S. (1996). Policy networks and policy-making in the European union: a critical appraisal. In L. Hooghe (ed.), *Cohesion policy and European integration* (pp. 367-387). Oxford: Oxford University Press.
- Risse, T., Cowles, G. and Caporaso, J. (2001). Europeanization and domestic change: Introduction. In G. Cowles, J. Caporaso, and T. Risse (eds), *Transforming Europe: Europeanization and domestic change* (pp. 1-20). Ithaca: Cornell University Press.
- Roller, E. and Sloat, A. (2002). The impact of Europeanisation on regional governance: A study of Catalonia and Scotland. *Public Policy and Administration*, 17 (2), pp. 68-86.
- Sabatier, P. (1998). The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5 (1), pp. 98-130.
- Sabatier, P. and Jenkins-Smith, C. (1999). The Advocacy coalition framework: An assessment. In P. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 117-166). Oxford: Westview Press.
- Scharpf, F. (1994). Community and autonomy: Multi-level policy-making in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 1 (2), pp. 219-242.
- Scherpereel, J. (2007). Sub-national authorities in the EU's post-socialist states: Joining the multi-level polity?. *Journal of European Integration*, 29 (1), pp. 23-46.
- Schmidt, V. (2006). Institutionalism. In C. Hay, M. Lister and D. Marsh (eds), *The state*

- *Theories and issues* (pp. 98-117). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Schwaiger, P. (1997). The European Union's Committee of the Regions: A progress report. *Regional and Federal Studies*, 7 (1), pp. 11-22.
- Smyrl, M. (1997). Does EC regional policy empower the regions?. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 10 (3), pp. 287-309.
- Sotiropoulos, D. A. (2004). Southern European public bureaucracies in comparative perspective. *West European Politics*, 27 (3), pp. 405-422.
- Sotiropoulos, D. A. (2012). The paradox of non-reform in a reform environment. In S. Kalyvas, G. Pagoulatos and H. Tsoukas (eds), *From stagnation to forced adjustment. Reforms in Greece, 1974-2010* (pp. 9-29). London: Hurst and Company.
- Souliotis, N. and Alexandri, G. (2016). From embedded to uncompromising neoliberalism: Competitiveness policies and European Union interscalar relations in the case of Greece. *European Urban and Regional Studies*, 24 (3), pp. 227-240.
- Spanou, C. (1998). European integration in administrative terms: A framework for analysis and the Greek case. *Journal of European Public Policy*, 5 (3), pp. 467-484.
- Spanou, C. (2008). State reform in Greece: Responding to old and new challenges. *International Journal of Public Sector Management*, 21 (2), pp. 150-173.
- Spanou, C. (2012). The quandary of administrative reform: Institutional and performance modernization. In S. Kalyvas, G. Pagoulatos, and H. Tsoukas (eds), *From stagnation to forced adjustment. Reforms in Greece 1974-2010* (pp. 171-194). London: Hurst and Company.
- Spanou, C. and Soriropoulos, D. (2011). The odyssey of administrative reforms in Greece, 1981-2009: A tale of two reform paths. *Public Administration*, 89 (3), pp. 723-737.
- Stacey, J. (2010). *Integrating Europe. Informal politics and constitutional change*. Oxford: Oxford University Press.
- Stephenson, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: Where does it come from? What is it? Where is it going?. *Journal of European Public Policy*, 20 (6), pp. 817-837.
- Swenden, W. and Bolleyer, N. (2014). Regional mobilization in the new Europe: Old wine in a new bottle?. *Regional and Federal Studies*, 24 (3), pp. 383-399.
- Tatham, M. (2008). Going solo: Direct regional representation in the European Union. *Regional and Federal Studies*, 18 (5), pp. 493-515.
- Tatham, M. (2010). "With or without you"? Revisiting territorial state-bypassing in EU interest representation. *Journal of European Public Policy*, 17 (1), pp. 76-99.
- Tatham, M. (2011). Devolution and EU policy-shaping: bridging the gap between multi-level governance and liberal intergovernmentalism. *European Political Science Review*, 3 (1), pp. 53-81.
- Tatham, M. (2012). You do what you have to do? Saliency and territorial interest representation in EU environmental affairs. *European Union Politics*, 13 (3), pp. 434-450.

- Tatham, M. (2013). Paradiplomats against the state: Explaining conflict in state and substate interest representation in Brussels. *Comparative Political Studies*, 46 (1), pp. 63-94.
- Tatham, M. (2014). Same game but more players? Sub-national lobbying in an enlarged Union. *Regional and Federal Studies*, 24 (3), pp. 341-361.
- Tatham, M. (2015). Regional voices in the European Union: Subnational influence in multilevel politics. *International Studies Quarterly*, 59, pp. 387-400.
- Tatham, M., and Thau, M. (2014). The more the merrier: Accounting for regional paradiplomats in Brussels. *European Union Politics*, 15 (2), pp. 255-276.
- Tatham, T., and Bauer, M. (2014). Competence ring-fencing from below? The drivers of regional demands for control over upwards dispersion. *Journal of European Public Policy*, 21 (9), pp. 1367-1385.
- Tömmel, I. (1998). Transformation of governance: The European Commission's strategy for creating a "Europe of the regions". *Regional and Federal Studies*, 8 (2), pp. 52-80.
- Vamvakas, N. (2012). *Europeanizing Greece: The effects of ten years of structural funds, 1989-1999*. Toronto: Toronto University Press.
- van der Knaap, P. (1994). The Committee of the Regions: The outset of a "Europe of the Regions"? *Regional Politics and Policy*, 4 (2), pp. 86-100.
- van Hecke, S. (2003). The principle of subsidiarity: Ten years of application in the European Union. *Regional and Federal Studies*, 13 (1), pp. 55-80.
- Vara Arribas, G. (2005). The changing dynamics of sub-state participation: The Commission's proposals for increasing regional and local involvement in European policy processes. *EIPASCOPE*, (2), pp. 19-25.
- Verney, S. (1994). Central state-local government relations. In P. Kazakos, and P. Ioakeimides (eds), *Greece and EC membership evaluated* (pp. 166-180). London: Frances Pinter.
- Verney, S. and Papageorgiou, F. (1992). Prefecture councils in Greece: Decentralization in the European Community context. *Regional Politics and Policy*, 2 (1-2), pp. 109-138.
- Vos, H., Boucké, T. and Devos, C. (2002). The *conditio sine qua non* of the added value of regions in the EU: Upper-level representation as the fundamental precondition. *Journal of European Integration*, 24 (3), pp. 201-218.
- Warleigh, A. (1999). *The Committee of the Regions: Institutionalising multi-level governance?*. London: Kogan Page.
- Warleigh, A. (2005). Regional government and the European Union. In P. van der Hoek (ed.), *Handbook of public administration and policy in the European Union* (pp. 291-301). London: Taylor and Francis.
- Weber, M. (1946). *Essays in sociology*. (H. Gerth and C. Wright Mills, eds) New York: Oxford University Press.

- Yearley, S., Baker, S. and Milton, K. (1994). Environmental policy and peripheral regions of the European Union: An introduction. *Regional Politics and Policy*, 4 (1), pp. 1-21.
- Zapata-Barrero, R., Caponio, T. and Scholten, P. (2017). Theorizing the “local turn” in a multi-level governance framework of analysis: A case study in immigrant policies. *International Review of Administrative Studies*, DOI: 10.1177/0020852316688426.

II. ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ

- Ακαδημία Αθηνών. (2000). *Αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση: Διαπιστώσεις – προτάσεις*. Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών.
- Ανδρέου, Γ. (2002). *Συνοχή και διαρθρωτική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Πανεπιστήμιο Αθηνών, Κείμενα Εργασίας, Σειρά Α-Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και Εθνικές Πολιτικές, 2. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Ανδρέου, Γ. (2016). Η Ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής. Στο Ν. Μαραβέγιας (επιμ.), *Ευρωπαϊκή Ένωση. Δημιουργία, εξέλιξη, προοπτικές* (σελ. 333-361). Αθήνα: Κριτική.
- Ανδρέου, Γ., και Λύκος, Μ. (2011). Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής. Στο Ν. Μαραβέγιας (επιμ.), *Εξευρωπαϊσμός στο μεσογειακό χώρο* (σελ. 259-286). Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Ανδρέου, Γ. και Παπαδάκης, Μ. (2012). Η υλοποίηση της πολιτικής συνοχής της ΕΕ στην Ελλάδα, 2007-2013: Ένας ενδιάμεσος απολογισμός. *Περιφέρεια*, 1, σελ. 93-116.
- Ανδρικοπούλου, Ε. (1995). *Οι περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η εξέλιξη της περιφερειακής πολιτικής από τη Συνθήκη της Ρώμης έως το Maastricht*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Ανδρικοπούλου, Ε. (2005). Η χωροταξία και η περιφερειακή πολιτική απέναντι στις προκλήσεις της διεύρυνσης και της συνοχής. Στο *Επιστημονικές Μελέτες προς τιμήν του Καθηγητού Ν. Ι. Κόνσολα* (σελ. 465-481). Αθήνα: Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών.
- Ανδρονόπουλος, Β. και Μαθιουδάκης, Μ. (1988). *Νεοελληνική διοικητική ιστορία. περιφερειακή διοίκηση-τοπική αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Διοικητική Μεταρρύθμιση.
- Βενετσάνου, Μ., Γιαμαλάκη, Δ., Ζάχος, Δ., Ζιακούλη, Μ. και Τοπάλογλου, Λ. (2013). *Δυναμικές και χωρικά χαρακτηριστικά των αδελφοποιήσεων στην Ελλάδα*. http://www.citybranding.gr/2013/04/blogpost_29.html (πρόσβαση: 5.8.2016)
- Chevallier, J. (1993). *Διοικητική Επιστήμη*. (επιμ.: Κ. Σπανού, – μτφ.: Β. Ανδρουλάκης και Β. Σουλάνδρου). Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν. Σάκκουλας.
- Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου (2016). *Σχολιασμός του εσωτερικού κανονισμού του Συμβουλίου. Εσωτερικός κανονισμός του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου*. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Γετίμης, Π. και Καυκαλάς, Γ. (επιμ.). (2003). *Μητροπολιτική διακυβέρνηση*. Διεθνής

- εμπειρία και ελληνική πραγματικότητα*. Αθήνα: Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού-Πάντειο Πανεπιστήμιο.
- Γεωργούλη, Σ. (1997). *Τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Αθήνα-Κομοτηνή: Α.Ν. Σάκκουλας.
- Παννακούρου, Γ., Κρεμλής, Γ. και Σιούτη, Γ. (επιμ.). (2007). *Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Παννίσης, Τ. (2005). *Η Ελλάδα και το μέλλον: Πραγματισμός και ψευδαισθήσεις*. Αθήνα: Πόλις.
- Γκέκας, Ρ. (2000). Οι νέες σχέσεις κεντρικού και τοπικού δημόσιου τομέα με αφορμή τον προορισμό των κρατικών επιχορηγήσεων και την αύξηση των τοπικών φορολογικών εσόδων. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 15, σελ. 69-98.
- Γκέκας, Ρ. και Μήτσου, Κ. (2006). *Οι δημοτικές επιχειρήσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. Αθήνα: ΚΕΚΔΕ.
- Γκέκας, Ρ. και Μήτσου, Κ. (2010). *Η Ευρωπαϊκή τοπική αυτοδιοίκηση. Συγκριτικά στοιχεία και πολιτικές*. Αθήνα: ΕΕΤΑΑ.
- Διαμαντούρος, Ν. (2000). *Πολιτισμικός διίσμος και πολιτική αλλαγή στην Ελλάδα της μεταπολίτευσης*. (μτφ.: Δ. Α. Σωτηρόπουλος). Αθήνα: Αλεξάνδρεια.
- ΕΕΤΑΑ (2013). *Οι δήμοι σε αριθμούς*. Αθήνα: ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ.
- Ελεγκτικό Συνέδριο (2011). *Ετήσια έκθεση οικονομικού έτους 2009*. Αθήνα: Ελεγκτικό Συνέδριο.
- Ελληνογερμανική Συνέλευση (2014). *Δημιουργούμε μαζί - Έκθεση της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης (KS-DGV)*. Βερολίνο: Γραφείο Διασύνδεσης του Εντεταλμένου της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2001). *Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση - Μία Λευκή Βίβλος*. COM(2001) 428 final - OJ C 287. Βρυξέλλες: Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2002). *Ένα πλαίσιο για τις τριμερείς στοχοθετημένες συμβάσεις μεταξύ της ένωσης, των κρατών και των αρχών περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης*. Βρυξέλλες: Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2008). *Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης: Φορείς ανάπτυξης*. Βρυξέλλες: 8.10.2008.
- Επιτροπή των Περιφερειών (2000). *Νέες μορφές διακυβέρνησης στην Ευρώπη για περισσότερη δημοκρατία, πιο κοντά στον πολίτη (διακήρυξη)*. *Τετράδια Αυτοδιοίκησης* (2), σσ. 9-14.
- Επιτροπή των Περιφερειών (2002). *Γνωμοδότηση για τη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση και την ανακοίνωση για ένα νέο πλαίσιο συνεργασίας σε δραστηριότητες της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της πληροφόρησης και επικοινωνίας*. CDR 103/2001 (COM(2001) 428 τελικό, COM(2001) 354 τελικό).

- Βρυξέλλες: Επιτροπή των Περιφερειών.
 Επιτροπή των Περιφερειών (2003α). *Ο ρόλος των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην Ευρωπαϊκή οικοδόμηση*. Βρυξέλλες: Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ (C 73).
- Επιτροπή των Περιφερειών (2003β). *Η συνέχεια της Λευκής Βίβλου για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση. Γνωμοδότηση*, Βρυξέλλες: Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ (C 256).
- Επιτροπή των Περιφερειών (2009). *Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση*. Βρυξέλλες: Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (C 211).
- Επιτροπή των Περιφερειών (2010α). *Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση - Έκθεση διαβουλεύσεων*. Βρυξέλλες: Επιτροπή των Περιφερειών (CdR 25/2010).
- Επιτροπή των Περιφερειών (2010β). *Ο ρόλος των τοπικών και των περιφερειακών αρχών στη μελλοντική περιβαλλοντική πολιτική. Γνωμοδότηση*, CdR 164/2010fin. Βρυξέλλες: Επιτροπή των Περιφερειών.
- Επιτροπή των Περιφερειών (2012). *Καλλιέργεια ενός ευρωπαϊκού πνεύματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης: Συνέχεια της Λευκής Βίβλου της Επιτροπής των Περιφερειών*. Βρυξέλλες: Επιτροπή των Περιφερειών (CdR 273/2011/Fin 2012).
- Επιτροπή των Περιφερειών (2014). *Ψήφισμα της Επιτροπής των Περιφερειών σχετικά με τον χάρτη για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρώπη*. Βρυξέλλες: Επιτροπή των Περιφερειών (RESOL-V-012/CoR-2014-01728-00-00-PRESS-TRA (Fr)).
- Εργαστήριο Ευρωπαϊκής Ενοποίησης και Πολιτικής (2007). *Ενημερωτικό Δελτίο για τις Ευρωπαϊκές Εξελίξεις*. Πανεπιστήμιο Αθηνών (συνεργασία: Ελληνικό Κέντρο Ευρωπαϊκών Μελετών). Τεύχος 27, Εργαστήριο Ευρωπαϊκής Ενοποίησης και Πολιτικής.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2003). *Έκθεση της Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση*. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014). *Πρόγραμμα LIFE - Ενημερωτικό δελτίο χώρας*. Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2001). *Έκθεση σχετικά με τη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση*. Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων. Τελικό A5-0399/2001 (COM(2001) 428 - C5 0454/2001 - 2001/2181). Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2003). *Πλαίσιο για τις τριμερείς στοχοθετημένες συμβάσεις*. Βρυξέλλες: Επίσημη Εφημερίδα ΕΕ (C 89E).
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2014). *Η αρχή της επικουρικότητας. Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση*. Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.
- ΙΤΑ (2006). *Οι έλεγχοι στους ΟΤΑ. Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος*. Αθήνα: ΙΤΑ.
- ΙΤΑ (2008α). *Το σύστημα διακυβέρνησης των νέων πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*. Αθήνα: ΙΤΑ.
- ΙΤΑ (2008β). *Η θωράκιση της αιρετής περιφερειακής αυτοδιοίκησης με φορολογικούς πόρους*. Αθήνα: ΙΤΑ.

- ΙΤΑ (2008γ). *Μελέτη για την οργανωτική αναδιάρθρωση και λειτουργική αναβάθμιση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: ΙΤΑ.
- ΙΤΑ (2009). *Μελέτη για τη λειτουργική αναβάθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης εν' όψει της διοικητικής μεταρρύθμισης*. Αθήνα: ΙΤΑ.
- ΙΤΑ (2016). *Τριετής στρατηγική μεταρρυθμίσεων στη δημόσια διοίκηση και την τοπική αυτοδιοίκηση 2016-2018*. Αθήνα: ΙΤΑ.
- Ιωακείμης, Π. (1998). *Ευρωπαϊκή Ένωση και ελληνικό κράτος - Επιπτώσεις από τη συμμετοχή στην ενοποιητική διαδικασία*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Καραγιώργου, Β. (2007). Το θεσμικό πλαίσιο της διαχείρισης των υδάτινων πόρων στην Ελλάδα και η συμβολή της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας: Ελλείμματα, προκλήσεις και προοπτικές. Στο Γ. Παννακούρου, Γ. Κρεμλής και Γ. Σιούτη (επιμ.), *Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006* (σελ. 175-212). Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Καρυπίδου, Μ. (2007). *Η επιχειρηματική δραστηριότητα των ΟΤΑ: Δημοτικές και κοινωνικές επιχειρήσεις*. Κομοτηνή: Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης.
- Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών. (1988). *Δημόσια διοίκηση: Έκθεση για το πρόγραμμα 1988-1992*. Στο Α. Μακρυδημήτρης, και Ν. Μιχαλόπουλος (επιμ.), *Εκθέσεις εμπειρογνομόνων για τη δημόσια διοίκηση: 1950-1998* (σελ. 429-556). Αθήνα: Παπαζήσης.
- Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (1990). *Τοπική αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ).
- Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (1991). *Περιφερειακή πολιτική*. Αθήνα: Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ).
- Κιόχος, Π. (1993). *Περιγραφική στατιστική*. Αθήνα: Interbooks.
- Κουταλάκης, Χ. (2012α). *Γιατί δεν εφαρμόζονται οι νόμοι; Θεωρία και πρακτική της περιβαλλοντικής συμμόρφωσης στην Ελλάδα*. Αθήνα: Gutenberg.
- Κουταλάκης, Χ. (2012β). Ο Καλλικράτης και η διαχείριση των στερεών αποβλήτων. *Περιφέρεια*, 1, σελ. 57-70.
- Κουταλάκης, Χ. (2014). Το πρόγραμμα Καλλικράτης και η λειτουργική ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. *Περιφέρεια*, Ειδικό τεύχος 1, σελ. 33-41.
- Κουταλάκης, Χ. (2016). Η μεταρρύθμιση της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Στο *Μεταρρύθμιση στη δημόσια διοίκηση και ανάπτυξη: Εμπειρίες και προτάσεις* (σελ. 109-115). Αθήνα: Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους.
- Κουφάκη, Ι. (2007). Το Κοινοτικό δίκαιο της διαχείρισης των αποβλήτων και η εφαρμογή του στην Ελλάδα. Στο Γ. Παννακούρου, Γ. Κρεμλής και Γ. Σιούτη (επιμ.), *Η εφαρμογή του Κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006* (σελ. 213-273). Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Κρεμλής, Γ. (2007). Οι περιβαλλοντικές παραβιάσεις της Ελλάδας στη νομολογία του ΔΕΚ. Στο Γ. Παννακούρου, Γ. Κρεμλής και Γ. Σιούτη (επιμ.), *Η εφαρμογή του*

- Κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006* (σελ. 115-136). Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Λαδί, Σ., και Νταλάκου, Β. (2010). *Ανάλυση δημόσιας πολιτικής*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Λαμπροπούλου, Μ. και Οικονόμου, Γ. (2013). Προκλήσεις και προοπτικές στη διακυβέρνηση: Θεωρητικά μοντέλα και πολιτικές μεταρρυθμίσεις της δημόσιας διοίκησης στην εποχή των μνημονίων. *5ο Συνέδριο διοικητικών επιστημόνων*. Κομοτηνή, 28-30 Νοεμβρίου.
- Λιαργκόβας, Π. και Ανδρέου, Γ. (2007). *Η νέα πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ελλάδα. Πανεπιστήμιο Αθηνών. Σειρά Α: Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και Εθνικές Πολιτικές, 2*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Λώλος, Σ. (2001). *Ευρωπαϊκοί διαρθρωτικοί πόροι: Ο ρόλος τους στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας*. Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος.
- Μαΐστρος, Π. (2009). *Τα τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα [1975-2015+]*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μακρυδημήτρης, Α. (1986). *Μαθήματα διοικητικής επιστήμης. Θεμελιώδεις κατευθύνσεις στη διοικητική σκέψη και στη θεωρία των οργανώσεων (Τόμ. Ι)*. Αθήνα-Κομοτηνή: Α.Ν. Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης, Α. (1991). Χαρακτηριστικά της ελληνικής διοικητικής κρίσης. Στο Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), *Διοικητικές Μελέτες* (σελ. 165-214). Αθήνα-Κομοτηνή: Α. Ν. Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης, Α. (1995). Η δημόσια διοίκηση στη Ελλάδα: Υφιστάμενη κατάσταση και προοπτικές. Στο Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), *Προβλήματα Διοικητικής Μεταρρύθμισης* (σελ. 47-64). Αθήνα-Κομοτηνή: Α. Ν. Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης, Α. (1997). Διοίκηση και αυτοδιοίκηση στο νομό. Στο Κ. Σπανού, Α. Ρήγας και Μ. Σπουρδαλάκης (επιμ.), *Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση - Προσδοκίες και προοπτικές* (σελ. 65-81). Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Μακρυδημήτρης, Α. (1999). *Διοίκηση και κοινωνία - Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2004). *Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων* (3η εκδ.). Αθήνα: Καστανιώτης.
- Μακρυδημήτρης, Α. (2010). *Δημόσια διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης* (Συνεργασία: Πραβίτα Μ.-Η. - Δ' έκδ.). Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης, Α. και Μιχαλόπουλος, Ν. (επιμ.). (1990). *Εκθέσεις εμπειρογνομώνων για τη δημόσια διοίκηση 1950-1998*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μαραβέγιας, Ν. (1995). Η Περιφερειακή πολιτική. Στο Μ. Μαραβέγιας, και Μ. Τσιμισιζέλης (επιμ.), *Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θεσμικές, πολιτικές και οικονομικές πτυχές*. Αθήνα: Θεμέλιο.
- Μαραβέγιας, Ν. (2001). Περιφερειακή πολιτική και οικονομική και κοινωνική συνοχή. Στο Γ. Δημόπουλος, Ν. Μπαλτάς και Ι. Χασσίδ (επιμ.), *Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές*

- σπουδές (Τόμ. Β, σσ. 733-768). Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Μαραβέγιας, Ν. (επιμ.). (2011). *Εξευρωπαϊσμός στο μεσογειακό χώρο*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Μαραβέγιας, Ν. (επιμ.). (2016). *Ευρωπαϊκή Ένωση. Δημιουργία, εξέλιξη, προοπτικές*. Αθήνα: Κριτική.
- Μαραβέγιας, Ν. και Ανδρέου, Γ. (2007). Η διαρθρωτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο Ν. Μαραβέγιας, και Μ. Τσινισιζέλης (επιμ.), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση: Οργάνωση και πολιτικές-50 χρόνια* (σελ. 584-612). Αθήνα: Θεμέλιο.
- ΜΟΔ. (2005). *Έρευνα για τη διαπίστωση της διαχειριστικής επάρκειας των τελικών δικαιούχων*. Αθήνα: ΜΟΔ.
- Μουζέλης, Ν. (1991). *Οργάνωση και γραφειοκρατία. Ανάλυση των σύγχρονων θεωριών*. (επιμ.: Α. Μακρυδημήτρης – μτφ.: Ε. Σοφούλη) Αθήνα: Α. Μαθιουδάκης/Π. Ανδρονόπουλος.
- Μουσουρούλης, Κ. (2010). *Δημόσιες επιλογές – Μία προσωπική αφήγηση. Κοινοτικοί πόροι: Ευκαιρίες και προκλήσεις*. Αθήνα: Ι. Σιδέρης.
- Νίκα, Μ. (2000). *Διάθεση και διαχείριση αστικών αποβλήτων: Υπόθεση Κουρουπητού Χανίων Κρήτης. Διπλωματική εργασία*. Αθήνα: Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών.
- Nugent, N. (2012). *Πολιτική και διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*. (Μ. Μενδρινού επιμ.) Αθήνα: Σαββάλας.
- Οικονόμου, Γ. (2012). Πολιτικές επιλογής προσωπικού και αποτελεσματικότητα δημοσίων οργανώσεων: Ποιοτικές και ποσοτικές ενδείξεις, 1951-2012. *2ο Συνέδριο δημόσιας πολιτικής και θεσμών - Κέντρο θεσμών και δημόσιας πολιτικής*. Αθήνα, 13-15 Δεκεμβρίου.
- Οικονόμου, Γ. (2014). Μεταρρύθμιση δομών και πολιτική συνοχής: Το Εκκρεμές της αποτελεσματικότητας. *1ο Συμπόσιο Διδακτορικών Φοιτητών και Νέων Ερευνητών, Κείμενο Εργασίας*. Αθήνα, 21-22 Ιανουαρίου: ΕΛΙΑΜΕΠ.
- ΟΚΕ (2006). *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας της Δημοσίας Διοίκησης. Γνώμη της ΟΚΕ επί του Εγγράφου του Υπουργείου Εσωτερικών*. Αθήνα.
- ΟΚΕ (2008). *Δημόσια διοίκηση. Γνώμη της ΟΚΕ*. Αθήνα: ΟΚΕ.
- Παγουλάτος, Γ. (2007). Δημόσια διοίκηση, πολιτικό σύστημα, οικονομία: Οι δομικοί περιορισμοί. Στο Τ. Παννίτσης (επιμ.), *Ελληνική οικονομία: Κρίσιμα ζητήματα οικονομικής πολιτικής* (σελ. 211-222). Αθήνα: Ιστορικό Αρχείο Alpha Bank.
- Παγουλάτος, Γ. (2008). Το κεκτημένο του ελληνικού εξευρωπαϊσμού. Στο Ν. Μαραβέγιας (επιμ.), *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Παρελθόν, παρόν, μέλλον* (σελ. 373-384). Αθήνα: Θεμέλιο.
- Παγουλάτος, Γ., και Μπλαβούκος, Σ. (2006). Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Το κεκτημένο του εξευρωπαϊσμού. Στο Ν. Μαραβέγιας και Θ. Σακελλαρόπουλος

- (επιμ.), *Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και Ελλάδα: Οικονομία, κοινωνία, πολιτικές* (σελ. 47-70). Αθήνα: Διόνικος.
- Πάντειο Πανεπιστήμιο και Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού. (2003). *Μητροπολιτική διακυβέρνηση-Στρατηγικό πλαίσιο εφαρμογής σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών.
- Παπαδάκης, Μ. (2010). *Το ζήτημα της απορρόφησης των κοινοτικών κονδυλίων: Η πορεία υλοποίησης, τα προβλήματα και η τροποποίηση του ΕΣΠΑ*. Αθήνα: Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης.
- Πεπονής, Α. (2000). *Ελλάδα και δημοκρατία στη νέα πραγματικότητα*. Αθήνα: Νέα Σύνορα - Α.Α. Λιβάνη.
- ΠΕΤΑ. (2013). *Νέο σύστημα κατανομής των κεντρικών αυτοτελών πόρων (ΚΑΠ) στις περιφέρειες*. Αθήνα: Ένωση Περιφερειών Ελλάδας.
- Quermone, J.-L. (2005). *Το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. (μτφ.: Κ. Τσουντας) Αθήνα: Παπαζήσης.
- Ράντος, Α. (2007). Η επιρροή του Ευρωπαϊκού δικαίου στο ελληνικό δίκαιο περιβάλλοντος. Στο Γ. Γιαννακούρου, Γ. Κρεμλή και Γ. Σιούτη (επιμ.), *Η εφαρμογή του Κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006* (σελ. 89-102). Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Σπανού, Κ. (1995). Σε αναζήτηση του εκσυγχρονισμού: Οι πολιτικές προσλήψεων στο δημόσιο και οι μεταρρυθμίσεις τους. Στο Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), *Προβλήματα διοικητικής μεταρρύθμισης* (σελ. 65-94). Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας.
- Σπανού, Κ. (2001). *Ελληνική διοίκηση και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Συνήγορος του Πολίτη. (2006). *Προσλήψεις στο δημόσιο τομέα - Οι εκτός ΑΣΕΠ διαδικασίες*. Αθήνα: Συνήγορος του Πολίτη.
- Τράπεζα της Ελλάδος. (2001). Ευρωπαϊκοί διαρθρωτικοί πόροι: Ο ρόλος τους στην ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας. *Οικονομικό Δελτίο*, 17, σελ. 25-46.
- Τριανταφυλλοπούλου, Α. (1999). *Οι επιχειρήσεις των οργανισμών πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών.
- Τσακατικά, Μ. (2004). Η αχίλλειος πτέρνα των νεο-θεσμικών προσεγγίσεων: Πώς αλλάζουν οι πολιτικοί θεσμοί. *Επιστήμη και Κοινωνία*, 13, σελ. 135-162.
- Τσέκος, Θ. Ν. (2009). Ευρωπαϊκοί ρυθμοί και ελληνικοί τρόποι: Η (αβέβαιη) ελληνική πορεία προς τον (ασαφή) Ευρωπαϊκό διοικητικό χώρο. Στο Α. Πασσάς, και Θ. Τσέκος (Επιμ.), *Εθνική διοίκηση και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: Η ελληνική εμπειρία* (σελ. 93-142). Αθήνα: Παπαζήσης.
- Τσέκος, Θ. Ν. (2013). Η διοικητική κουλτούρα ως γενεσιουργός αιτία αντιδεοντολογικών πρακτικών. Στο Χ. Κασίμη, Ν. Βρεττάκου, και Γ. Μπάλτας (επιμ.), *Ηθική και δεοντολογία στη σύγχρονη δημόσια διοίκηση* (Τόμ. ΕΚΔΔΑ, σελ. 78-85). Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
- Τσουκαλάς, Δ. (1996). Η περιφερειακή πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Στο Θ.

- Γεωργακόπουλος, και Ε. Τσακαλώτος (επιμ.), *Οικονομικές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης* (σσ. 307-346). Αθήνα: Α. Σταμούλης.
- Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠΕΣ) (2002). *Δελτίο στατιστικών στοιχείων προσωπικού του δημόσιου τομέα (ετήσια απογραφή)*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
- Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠΕΣ) (2006). *Δελτίο στατιστικών στοιχείων προσωπικού του δημόσιου τομέα (ετήσια απογραφή)*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
- Υπουργείο Εσωτερικών (ΥΠΕΣ) (2009). *Δελτίο στατιστικών στοιχείων προσωπικού του δημόσιου τομέα (ετήσια απογραφή)*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
- Υπουργείο Εσωτερικών (2016α). *Διπλωματία πόλεων Ι. Οι αδελφοποιήσεις των ελληνικών δήμων, 2006-2016*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών (επιμ. Α. Καρβούνης).
- Υπουργείο Εσωτερικών (2016β). *Αναγωνιστικά Ευρωπαϊκά προγράμματα 2014-2020. Η διατομεακή προσέγγιση*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών (επιμ. Α. Καρβούνης).
- Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2010α). *Αιτιολογική έκθεση για τη νέα αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.
- Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2010β). *Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων για τη νέα αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.
- Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (2010γ). *Κείμενο δημόσιας διαβούλευσης αρχές νομοθετικής πρωτοβουλίας για τη νέα αρχιτεκτονική της αυτοδιοίκησης και της αποκεντρωμένης διοίκησης*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης.
- Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (1997). *Εισηγητική έκθεση στο σχέδιο νόμου συγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης*. Αθήνα.
- Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (2006α). *Τοπική αυτοδιοίκηση στην υπηρεσία του πολίτη, με σταθερούς πόρους και αναπτυξιακή προοπτική. Απολογισμός έργου διετίας - Προγραμματισμός δράσεων για τους στα πρώτου βαθμού*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.
- Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (2006β). *Τοπική αυτοδιοίκηση στην υπηρεσία του πολίτη, με σταθερούς πόρους και αναπτυξιακή προοπτική. Απολογισμός έργου διετίας - Προγραμματισμός δράσεων για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση*. Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης.
- Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (2007). *Εποπτεία των πράξεων των συλλογικών και μονομελών οργάνων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*. Εγκύκλιος αριθμ. 11/7666/7.2.2007, Αθήνα.
- Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Υπουργείο

- Εξωτερικών (2007). *Η Ευρώπη των πόλεων και των πολιτών. Πρακτικός οδηγός για τις διεθνείς συνεργασίες των Ο.Τ.Α.*, Αθήνα.
- Υπουργείο Οικονομικών (1992-2015). *Έκθεση προϋπολογισμού οικονομικού έτους (1992 έως 2015)*. Αθήνα: Υπουργείο Οικονομικών.
- Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (1988). *Δελτίο στατιστικών στοιχείων προσωπικού του δημόσιου τομέα (απογραφή 31.12.1986)*. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
- Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης. (1991). *Δελτίο στατιστικών στοιχείων προσωπικού του δημόσιου τομέα (απογραφή 31-12-1991)*. Αθήνα: Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης.
- Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης. (1993). *Δελτίο Στατιστικών Στοιχείων Προσωπικού του Δημόσιου Τομέα. Ετήσια Απογραφή*. Αθήνα.
- Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (1995). *Δελτίο Στατιστικών Στοιχείων Προσωπικού του Δημόσιου Τομέα. Ετήσια Απογραφή*. Αθήνα.
- Φατούρος, Α., και Πλιάκος, Α. (2000). *Κεφάλαια Ευρωπαϊκού Κοινοτικού δικαίου*. Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Χατζημιάλης, Κ. (1996). Περιφερειακή πολιτική, πολιτικές αλλαγές και η περιθωριοποίηση των περιφερειών του Κοινοτικού νότου. Στο Θ. Γεωργακόπουλος, και Ε. Τσακαλώτος (επιμ.), *Οικονομικές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης* (σελ. 347-378). Αθήνα: Α. Σταμούλης.
- Χλέπας, Ν.-Κ. (1994). *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση. Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις*. Αθήνα-Κομοτηνή: Α.Ν. Σάκκουλας.
- Χλέπας, Ν.-Κ. (1999). *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα: Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*. Αθήνα-Κομοτηνή: Α.Ν. Σάκκουλας.
- Χλέπας, Ν.-Κ. (2000). Αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση: Προς αναδιάταξη της “ανταγωνιστικής συναλληλίας”; *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 15, σελ. 36-67.
- Χλέπας, Ν.-Κ. (2001). Τοπική αυτοδιοίκηση. Στο Ε. Σπηλιωτόπουλος και Α. Μακρυδημήτρης (επιμ.), *Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα* (σελ. 65-86). Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλας.
- Χλέπας, Ν.-Κ. (2005). *Ο δήμαρχος (Τόμ. Ι: Ο δήμαρχος ως αιρετός ηγέτης)*. Αθήνα: Παπαζήσης.
- Χλέπας, Ν.-Κ. (2014). *Δομή και λειτουργία των δήμων στην Ελλάδα*. Βερολίνο: Γραφείο Διασύνδεσης του Εντεταλμένου της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης (KS-DGV).
- Χριστοδουλάκη, Κ. (2009). *Αποκέντρωση στα πιο συγκεντρωτικά κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μία συγκριτική μελέτη της εφαρμογής της αρχής της εταιρικής σχέσης στην Ελλάδα και την Ιρλανδία. Διδακτορική Διατριβή*. Ρέθυμνο: Πανεπιστήμιο Κρήτης.
- Χριστοδουλάκης, Ν. (2006). *Το Εκκρεμές της σύγκλισης. Πρόοδος-επιβράδυνση-επαναφορά*. Αθήνα: Πόλις.
- Χριστοφιλοπούλου, Π. (1997). Νομαρχιακή διοίκηση και αυτοδιοίκηση στο ελληνικό

πολιτικό σύστημα. Στο Κ. Σπανού, Α. Ρήγος, και Μ. Σπουρδαλάκης (επιμ.), *Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση. Προσδοκίες και προοπτικές* (σελ. 37-64). Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Χριστοφιλοπούλου, Π. (1998). ΠΑΣΟΚ και τοπική αυτοδιοίκηση: Οργανωτική δομή και πολιτικές. Στο *ΠΑΣΟΚ: Κόμμα-κράτος-κοινωνία* (σελ. 195-215). Αθήνα: Πατάκης.

ΛΟΙΠΟ ΥΛΙΚΟ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ

Συνέδρια συλλογικών φορέων – Ενώσεις

ΕΝΑΕ (2004). *10ο Τακτικό Συνέδριο*. Αθήνα, 15-17 Δεκεμβρίου.

ΕΝΑΕ (2005). *11ο Τακτικό Συνέδριο*. Βουλιαγμένη: 16-18 Δεκεμβρίου.

ΕΝΑΕ (2007). *12ο Τακτικό Συνέδριο*. Δράμα, 6-8 Δεκεμβρίου.

ΕΝΑΕ (2008). *13ο Τακτικό Συνέδριο*. Θεσσαλονίκη, 11-12 Δεκεμβρίου.

ΕΝΠΕ (2013). *Συμπεράσματα και Αποφάσεις 1ου Τακτικού Συνεδρίου*. Αθήνα, 14-15 Φεβρουαρίου.

ΚΕΔΕ (2012). *Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο*. Κομοτηνή, 27-28 Ιανουαρίου.

ΚΕΔΕ (2013α). *Συμπεράσματα Τακτικού Συνεδρίου*. Ιωάννινα, 30-31 Μαΐου.

ΚΕΔΕ (2013β). *Θέσεις του Διοικητικού Συμβουλίου για τα Θεσμικά της Τ.Α. στο Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο*. Ιωάννινα, 30-31 Μαΐου.

ΚΕΔΚΕ (1995). *Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο ΚΕΔΚΕ*. Ρόδος, 23-25 Νοεμβρίου.

ΚΕΔΚΕ (1996). *Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο ΚΕΔΚΕ*. Πειραιάς, 7-9 Νοεμβρίου.

ΚΕΔΚΕ (1997). *Πρακτικά Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου*. Θεσσαλονίκη, 20-22 Νοεμβρίου.

ΚΕΔΚΕ (1999). *Πρακτικά Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου*. Ρόδος, 20-24 Οκτωβρίου.

ΚΕΔΚΕ (2000). *Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο ΚΕΔΚΕ*. Κως, 2-5 Νοεμβρίου.

ΚΕΔΚΕ (2001). *Ετήσιο Τακτικό Συνέδριο ΚΕΔΚΕ*. Θεσσαλονίκη, 29 Νοεμβρίου - 2 Δεκεμβρίου.

ΚΕΔΚΕ (2003). *Πρακτικά Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου*. Θεσσαλονίκη, 27-29 Νοεμβρίου.

ΚΕΔΚΕ (2004). *Περιφερειακή Ανάπτυξη, Γ' και Δ' Κ.Π.Σ. και Αυτοδιοίκηση (Πρακτικά Θεματικών Ενοτήτων Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου)*. Ηράκλειο, 21-23 Οκτωβρίου.

ΚΕΔΚΕ (2005). *Απόφαση Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου*. Ρόδος, 10-12 Νοεμβρίου.

ΚΕΔΚΕ (2007). *Απόφαση Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου*. Κάστρο Κυλλήνης, 14-16 Νοεμβρίου.

ΚΕΔΚΕ (2008). *Απόφαση Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου*. Θεσσαλονίκη, 26-28 Νοεμβρίου.

ΚΕΔΚΕ (2010). *Απόφαση Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου*. Αθήνα: Ιανουάριος.

Νομοθεσία (ΕΕ, ελληνική)

Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ΕΕ C 83, 2010.

- Κανονισμός (ΕΟΚ) (1992). Αριθμ. 1973/1992 του Συμβουλίου. ΕΕ L 206.
- Κανονισμός (ΕΕ) του Ευρ. Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 1083.2006, ΕΕ L 210.
- Κανονισμός (ΕΕ) του Ευρ. Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 1299.2013, ΕΕ L 346.
- Κανονισμός (ΕΕ) του Ευρ. Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 1302.2013, ΕΕ L 347.
- Κανονισμός (ΕΚ) (1996). Αριθμ. 1404/1996 του Συμβουλίου. ΕΕ L 181.
- Κανονισμός (ΕΚ) (2000). Αριθμ. 1655/2000 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. ΕΕ C 374.
- Κανονισμός (ΕΚ) (2004). Αριθμ. 1682/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. ΕΕ L 308.
- Ν. 1256 (1982). Για την πολυθεσία, την πολυαπασχόληση και την καθιέρωση ανωτάτου ορίου απολαβών στο δημόσιο τομέα καθώς και για το Ελεγκτικό Συνέδριο, το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους και άλλες διατάξεις, *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 65Α', 31 Μαΐου.
- Ν. 1416 (1984). Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων της δημοτικής και κοινοτικής νομοθεσίας για την ενίσχυση της αποκέντρωσης και την ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης. *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 18Α', 21 Φεβρουαρίου.
- Ν. 1476 (1984). Διορισμός σε μόνιμες θέσεις του προσωπικού με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου, των ΝΠΔΔ, των ΟΤΑ και άλλες διατάξεις, *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 136Α', 18 Σεπτεμβρίου.
- Ν. 1622 (1986). Τοπική αυτοδιοίκηση - Περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός, *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 92Α', 14 Ιουλίου.
- Ν. 1828 (1989). Αναμόρφωση της φορολογίας εισοδήματος και άλλες διατάξεις, *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 2Α', 3 Ιανουαρίου.
- Ν. 1874 (1990). «Κύρωση Υπουργικής Απόφασης, *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 18Α', 13 Φεβρουαρίου.
- Ν. 1900 (1990) Τροποποίηση και συμπλήρωση διατάξεων του δημοτικού και κοινοτικού κώδικα, δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, εσόδων δήμων και κοινοτήτων και άλλες διατάξεις, *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 125Α', 17 Σεπτεμβρίου.
- Ν. 2218 (1994). Ίδρυση νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια και άλλες διατάξεις, *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 90Α', 13 Ιουνίου.
- Ν. 2240 (1994). Συμπλήρωση διατάξεων για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις, *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 153Α', 16 Σεπτεμβρίου.
- Ν. 2539 (1997). Συγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης, *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 244Α', 4 Δεκεμβρίου.
- Ν. 2647 (1998). Μεταβίβαση αρμοδιοτήτων στις περιφέρειες και την αυτοδιοίκηση και άλλες διατάξεις, *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 237Α', 22 Οκτωβρίου.
- Ν. 2672 (1998). Οικονομικοί πόροι της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και άλλες διατάξεις, *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 290Α', 28 Δεκεμβρίου.

- N. 3345 (2005). Οικονομικά θέματα νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και ρύθμιση διοικητικών θεμάτων, *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 138Α', 16 Ιουνίου.
- N. 3463 (2006). Κύρωση του κώδικα δήμων και κοινοτήτων, *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 114Α', 8 Ιουνίου.
- N. 3613 (2007). Ρυθμίσεις θεμάτων Ανεξάρτητων Αρχών, Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών, *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 263Α', 23 Νοεμβρίου
- N. 3852 (2010). Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης, *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 87Α', 7 Ιουνίου.
- N. 4172 (2013). Φορολογία εισοδήματος, επείγοντα μέτρα εφαρμογής του ν. 4046/2012, του ν. 4093/2012 και του ν. 4127/2013 και άλλες διατάξεις, *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 167Α', 23 Ιουλίου.
- N. 4325 (2015). Εκδημοκρατισμός της Διοίκησης - Καταπολέμηση Γραφειοκρατίας και Ηλεκτρονική Διακυβέρνηση. Αποκατάσταση αδικιών και άλλες διατάξεις, *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 47Α', 11 Μαΐου.
- Π.Δ. 30 (1996). Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο «Κώδικας νομαρχιακής αυτοδιοίκησης» των ισχυουσών διατάξεων για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, 21Α', 2 Φεβρουαρίου.
- Π.Δ. 315 (1999). Περί του ορισμού του περιεχομένου και του χρόνου ενάρξεως της εφαρμογής του κλαδικού λογιστικού σχεδίου δήμων και κοινοτήτων (ΟΤΑ Α' βαθμού), *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 302Α', 30 Δεκεμβρίου.
- Ανακοίνωση καταχώρησης στο Μητρώο Ανωνύμων Εταιρειών της σύστασης της Ανώνυμης Εταιρείας με την επωνυμία «Αναπτυξιακή Ανώνυμη Εταιρεία Ανατολικής Θεσσαλονίκης - Κέντρο Ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού και ενίσχυσης της τοπικής οικονομίας» με δ.τ. «Ανατολική Α.Ε.», *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 2778.1995, τ. ΑΕ & ΕΠΕ, 14 Ιουνίου.
- Ανακοίνωση καταχώρησης στο Μητρώο Ανωνύμων Εταιρειών της σύστασης της Ανώνυμης Εταιρείας με την επωνυμία «Αναπτυξιακή Ανώνυμη Εταιρεία Ανατολικής Θεσσαλονίκης - Κέντρο Ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού και ενίσχυσης της τοπικής οικονομίας» με δ.τ. «Ανατολική Α.Ε.», *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 11845.2007, τ. ΑΕ & ΕΠΕ, 11 Οκτωβρίου.
- Ανακοίνωση καταχώρησης στο Μητρώο Ανωνύμων Εταιρειών της σύστασης της Ανώνυμης Εταιρείας με την επωνυμία «Αναπτυξιακή Ανώνυμη Εταιρεία Ανατολικής Θεσσαλονίκης - Κέντρο Ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού και ενίσχυσης της τοπικής οικονομίας» με δ.τ. «Ανατολική Α.Ε.», *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 9656.2009, τ. ΑΕ & ΕΠΕ, 5 Αυγούστου.
- Ανακοίνωση καταχώρησης στο Μητρώο Ανωνύμων Εταιρειών της σύστασης της

- Ανώνυμης Εταιρείας με την επωνυμία «Αναπτυξιακή Ανώνυμη Εταιρεία Ανατολικής Θεσσαλονίκης - Κέντρο Ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού και ενίσχυσης της τοπικής οικονομίας» με δ.τ. «Ανατολική Α.Ε.», *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 11425.2008, τ. ΑΕ & ΕΠΕ, 7 Οκτωβρίου.
- Τροποποίηση του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου Περάματος, *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 1882B', 30 Δεκεμβρίου 2005.
- Τροποποίηση του Οργανισμού Εσωτερικής Υπηρεσίας του Δήμου Περάματος, *Εφημερίδα της Κυβέρνησης*, φ. 3257B', 6 Δεκεμβρίου 2012.
- Εκθέσεις, κείμενα και λοιπό υλικό
- CEMR (2011). The number of twinnings in the wider Europe in 2010. Tableau complet des 38 (041110).xls
- Βουλή των Ελλήνων, Εισηγητικές εκθέσεις νόμων: 1416.1984, 1622.1986, 2218.1994, 2240.1994, 2507.1997, 2539.1997, 3852.2010.
- Βουλή των Ελλήνων, Πρακτικά Βουλής, Ζ' Περίοδος (Προεδρευομένης Δημοκρατίας), Σύνοδος Α', Τμήμα Διακοπής Εργασιών Βουλής Θέρους 1990, Συνεδρίαση ΙΘ', Τρίτη, 11 Σεπτεμβρίου 1990.
- Βουλή των Ελλήνων, Πρακτικά Βουλής, Η' Περίοδος (Προεδρευομένης Δημοκρατίας), Σύνοδος Α', Συνεδρίαση ΡΗ', Τρίτη 10 Μαΐου 1994.
- Βουλή των Ελλήνων, Πρακτικά Βουλής, Θ' Περίοδος (Προεδρευομένης Δημοκρατίας), Σύνοδος Β', Συνεδρίαση Κ', Τρίτη 4 Νοεμβρίου 1997.
- Βουλή των Ελλήνων, Πρακτικά Βουλής, ΙΓ' Περίοδος (Προεδρευομένης Δημοκρατίας), Σύνοδος Α', Συνεδριάσεις ΡΚΖ' και ΡΚΗ', Τρίτη-Τετάρτη 25-26 Μαΐου 2010.
- Βουλή των Ελλήνων, Διεύθυνση Επιστημονικών Μελετών, Έκθεση επί του Σχεδίου Νόμου «Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και τροποποίηση διατάξεων για την πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση και την περιφέρεια», Αθήνα, 9 Μαΐου 1994.
- Ελευθεροτυπία* (1999). Εφτά φτωχές περιφέρειες σνομπάρουν τις Βρυξέλλες, 7.7.1999, σελ. 45.
- ΕΛΣΤΑΤ (1991, 2001, 2011). Απογραφή Πληθυσμού. Αθήνα.
- ΕΝΠΕ (2015). *Πρόταση της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας για Μεταφορά Αρμοδιοτήτων από τις Αποκεντρωμένες Διοικήσεις προς τις Περιφέρειες*. Αθήνα: Ένωση Περιφερειών Ελλάδας.
- ΕΝΠΕ (2016). Κοινό Μέτωπο ΚΕΔΕ και Ένωσης Περιφερειών Ελλάδας στα Αυτοδιοικητικά προβλήματα. *Δελτίο Τύπου*. Αθήνα, 12 Μαΐου: ΕΝΠΕ.
- Επιτροπή Ν. 3345.2005. (2016). Αδελφοποιήσεις ΟΤΑ με Σύμφωνη Γνώμη της Επιτροπής Ν. 3345.2005. *Ενημέρωση στοιχείων: 23.8.2016*. Αθήνα: Επιτροπή ν. 3345.2005.
- ΚΕΔΕ (2013). Πρακτικό Συνεδρίασης του Διοικητικού Συμβουλίου της Κ.Ε.Δ.Ε. της 27ης Αυγούστου 2013. Απόφαση υπ' αριθμ. 141 με θέμα: «Έγκριση δαπάνης για λειτουργία του γραφείου στις Βρυξέλλες».
- Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης (2012). Υπ' αριθμ. 680/2012 απόφαση της

Οικονομικής Επιτροπής, Κομοτηνή, 7 Σεπτεμβρίου 2012.
 ΥΠ.ΕΣ.Δ.Δ.Α. 2127/Εγκ.2/1998: Νόμος 2539/1997 «Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης».
 Υπουργείο Εσωτερικών, Υπ' αριθμ. 34/62236/6.12.2005, οικ.18398/26.3.2009, 45851/28.11.2011, 450/24.1.2013, 11992/6.4.2015 έγγραφα περί συμμόρφωσης των ΟΤΑ με το νομικό καθεστώς των διεθνών συνεργασιών.

ΔΙΑΔΙΚΤΥΑΚΕΣ ΠΗΓΕΣ

<http://www.anatoliki.gr/el/>
http://ec.europa.eu/clima/about-us/mission/index_el.htm
<http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>
<http://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm>
<http://et.diavgeia.gov.gr/>
<http://www.eea.europa.eu/environmental-time-line/1980s>
<http://www.efxini.gr>
<http://www.et.gr/index.php/anazitisi-fek>
<http://www.xanthipress.gr/grafio-stis-vrixelles-apoktoun-i-periferies-i-amth-tha-stegazitis-ipolipes/>
<http://www.ypeka.gr/el-gr/Περιβάλλον>
<https://apografi.gov.gr>
<https://cor.europa.eu/en>
<https://cpmr.org/fr/>
<https://ec.europa.eu/easme/en/life>
<https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=el>
<https://portal.cor.europa.eu/egtc/Platform/Pages/welcome.aspx>
<https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/All-countries.aspx>
<https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>
<https://stats.oecd.org>
https://www.ccre.org/en/article/introducing_cemr
<https://www.parliament.gr>
<https://www.twinning.org>
<https://www.kedke.gr/el/index.php>
<https://www.enpe.gr/el/>

Παράρτημα

I. Συνοπτικός κατάλογος ενδεικτικής απόδοσης όρων

Σημείωση: Ο κατωτέρω σύντομος κατάλογος όρων έχει συγκεκριμένο περιεχόμενο και συνδέεται με το πλαίσιο της μελέτης. Επισημαίνεται ότι δεν προσφέρεται για γενική χρήση.

Bypassing	Παράκαμψη (στο πλαίσιο τήρησης της νομοθεσίας)
Cooperative mobilization	Κινητοποίηση για συνεργατικούς σκοπούς
Channels of mobilization	Διαυλοι/κανάλια κινητοποίησης
Direct/unmediated mobilization	Άπευθείας/αδιαμεσολάβητη κινητοποίηση
Financial mobilization	Κινητοποίηση για χρηματοδοτικούς σκοπούς
Institutional misfit	Θεσμική ασυμβατότητα
Mediated mobilization	Διαμεσολαβούμενη κινητοποίηση
Paradiplomacy	Παραδιπλωματία
Regulative mobilization	Κινητοποίηση για ρυθμιστικούς σκοπούς (άσκηση επιρροής)
Representation/Liaison offices	Γραφεία αντιπροσώπευσης
Subnational authorities	Υποεθνικές αρχές (τοπικές, περιφερειακές, αποσυγκεντρωμένες)
Type of mobilization	Τύπος κινητοποίησης

II. Πίνακας αποδόσεων πόρων στις υποεθνικές αρχές διοίκησης

Έτος	Αποδόσεις σε ΟΤΑ Α'	ΚΑΠ ΟΤΑ Α'	Αποδόσεις σε ΟΤΑ Β'	ΚΑΠ ΟΤΑ Β'	Αποδόσεις σε αποσυγκεντρωμένη διοίκηση	Τακτικά έσοδα, τακτικός προϋπολογισμός (ευρώ)
1992	851.645.858,89					31.167.083.587,59
93	905.829.831,21					29.515.418.473,36
94	813.612.606,24					31.390.861.286,36
95	1.005.940.179,56		743.409.855,36		18.976.200,36	33.074.475.004,89
96	1.210.349.103,79		592.940.427,21		24.759.051,21	33.551.501.926,69
97	1.308.144.415,25		692.201.089,46		229.655.904,02	36.455.347.476,18
98	1.578.556.659,69	1.274.215.633,74	712.970.130,21	0,00	251.940.139,85	39.034.185.870,38
99	1.796.113.153,63	1.491.053.275,79	837.922.675,92	414.412.807,05	255.974.983,14	42.413.830.486,77
2000	1.805.986.393,59	1.506.675.089,85	698.207.865,58	545.080.154,97	256.374.595,10	45.310.035.886,28
01	1.980.812.442,45	1.696.632.839,41	736.615.026,88	466.254.152,85	278.255.462,73	46.795.590.373,74
02	1.978.360.933,04	1.653.634.648,70	776.997.151,07	489.558.827,90	285.215.861,91	48.212.592.968,37
03	2.207.605.265,62	1.888.944.940,96	755.506.420,92	515.199.327,29	292.184.803,67	47.561.723.082,63
04	2.490.097.693,14	2.074.598.496,96	879.212.525,02	579.496.786,86	-	48.741.474.742,84
05	2.752.055.134,83	2.293.808.349,05	1.012.194.842,16	567.715.607,59	-	50.100.454.644,68

06	2.728.432.878,64	2.350.324.470,17	1.177.060.369,67	379.193.056,80	297.862.870,93	51.967.670.873,07
07	2.845.627.234,24	2.408.584.429,53	1.265.906.184,70	424.814.882,53	303.772.156,69	54.603.997.308,17
08	3.002.599.263,89	2.511.224.354,86	1.274.740.881,41	456.153.803,29	297.897.683,26	56.003.582.319,71
09	3.360.900.000,00	2.841.900.000,00	1.416.500.000,00	436.200.000,00	307.619.000,00	53.443.000.000,00
2010	3.233.982.977,98	2.767.851.661,08	1.489.786.630,53	403.674.877,39	289.749.174,77	48.567.999.146,86
11	3.456.476.275,64	3.258.786.424,21	785.768.638,08	785.768.638,08	247.139.546,32	46.357.761.841,21
12	2.380.071.556,14	2.185.306.145,89	546.690.754,16	546.690.754,16	180.185.776,08	43.863.647.069,18
13	2.648.405.369,36	2.164.362.372,61	501.412.301,17	424.950.601,29	166.457.444,14	43.344.226.122,70
14	2.547.009.420,72	2.172.840.876,52	482.005.073,37	403.874.807,42	189.906.817,82	45.761.613.814,27
2015	2.437.058.131,21	2.091.817.706,10	630.587.369,93	556.668.201,23	161.314.370,47	47.691.131.355,91

(Σταθερές τιμές 2009=100, ΕΛΣΤΑΤ, ΔΤΚ)

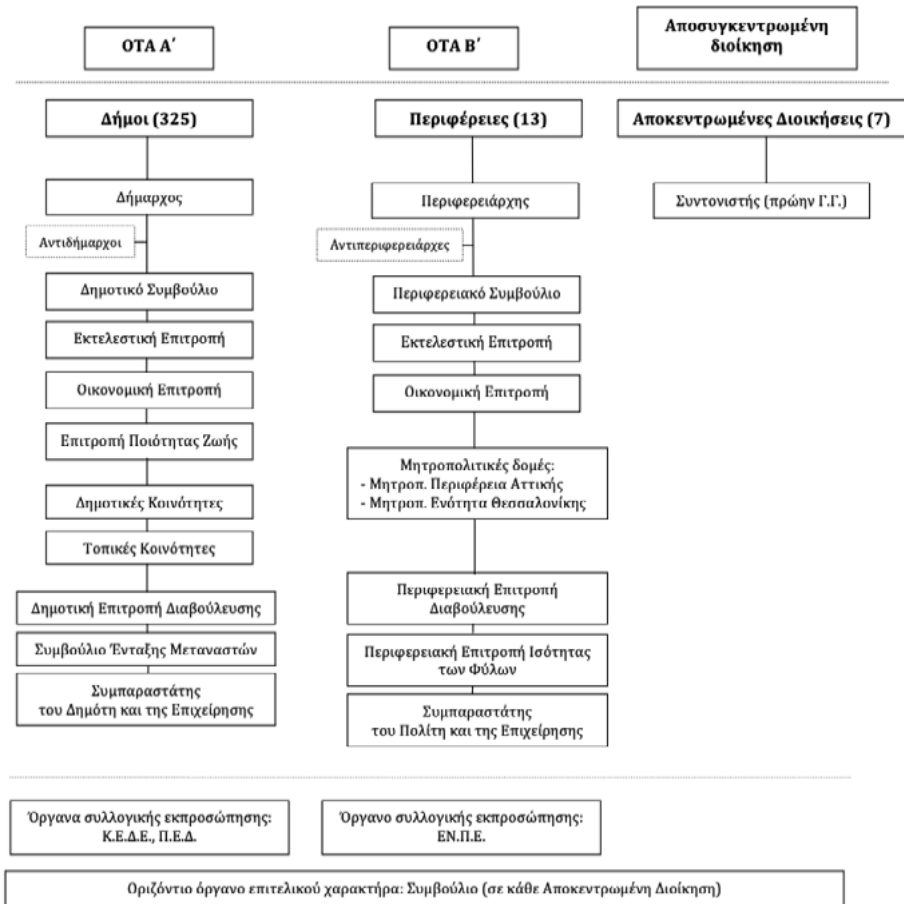
III. Περίγραμμα αρμοδιοτήτων αυτοδιοικητικών και αποσυγκεντρωμένων αρχών διοίκησης, 2013

	Αυτοδιοίκηση		Αποσυγκεντρωμένες Αρχές
	Α' βαθμός	Β' βαθμός	
1. Υποδομές	Κατασκευή και συντήρηση κτιρίων, πάρκων, δημόσιων χώρων, τοπικού οδικού δικτύου. Πολεοδομικός σχεδιασμός, έκδοση αδειών κτιρίων και έλεγχος, σχεδιασμός και ρύθμιση κυκλοφορίας-στάθμευσης οχημάτων.	Κατασκευή και συντήρηση κτιρίων και επαρχιακού (περιφερειακού) οδικού δικτύου, πολεοδομικός σχεδιασμός, Προγραμματισμός, έκδοση αδειών και έλεγχος συγκοινωνίας (τεχνικός έλεγχος οχημάτων-ΚΤΕΟ)	Εκτέλεση ποιοτικών ελέγχων στα εκτελούμενα έργα, προγραμματισμός και εφαρμογή χωροταξικής και πολεοδομικής πολιτικής.
2. Περιβάλλον	Προστασία περιβάλλοντος, διαχείριση απορριμμάτων, ύδρευση, άρδευση, αποχέτευση, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας.	Προστασία περιβάλλοντος, διαχείριση ακτών, διαχείριση απορριμμάτων, μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων.	Προστασία περιβάλλοντος, προγραμματισμός και εφαρμογή πολιτικής για βιώσιμη ανάπτυξη, προστασία και διαχείριση υδάτων, προστασία δασών και δασικών εκτάσεων, αναδασώσεις, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Αναδασμοί, γεωργικές εκμεταλλεύσεις, αλιεία, θήρα. Αξιοποίηση ορυκτών πόρων.
3. Εκπαίδευση	Συντήρηση και διαχείριση σχολικών κτιρίων, εκπαίδευση ενηλίκων, επαγγελματική κατάρτιση.	Κατασκευή σχολικών αιθουσών, μεταφορά μαθητών, επαγγελματική κατάρτιση.	-
4. Πολιτισμός	Δημοτικά πνευματικά/πολιτιστικά κέντρα, μουσεία, αιθουσες τέχνης και εγκαταστάσεις άθλησης.	Πολιτιστικά κέντρα, εγκαταστάσεις άθλησης, έκδοση αδειών πολιτιστικών εκδηλώσεων και έλεγχος.	-
5. Κοινωνική πρόνοια	Νηπιαγωγεία και παιδικοί σταθμοί, κέντρα φροντίδας ηλικιωμένων, προγράμματα κοινωνικής ενσωμάτωσης.	Υλοποίηση κοινωνικών προγραμμάτων, έκδοση αδειών και έλεγχος ιδιωτικών κέντρων και μονάδων πρόνοιας.	Κοινωνική ένταξη υπηκόων τρίτων χωρών, προσφύγων και ατόμων υπό διεθνή προστασία. Αξιολόγηση φορέων πρόνοιας.

6.	Υγεία	Τοπικά κέντρα υγειονομικής βοήθειας.	Προστασία και έλεγχος δημόσιας υγείας, χορήγηση και έλεγχος αδειών ιδιωτικών κέντρων υγείας.	Θέματα υγείας, εργασίας. Έλεγχος κυκλοφορίας φαρμακευτικών ιδιοσκευασμάτων- προϊόντων αρμοδιότητας ΕΟΦ.
7.	Οικονομική ανάπτυξη	Έκδοση αδειών και έλεγχος καταστημάτων και μικρών επιχειρήσεων (τριτογενής τομέας), ίδρυση δημοτικών επιχειρήσεων και αναπτυξιακών εταιρειών.	Έκδοση αδειών και εποπτεία τοπικής οικονομικής δράσης και επαγγελματών, διαχείριση και υλοποίηση χωρικών αναπτυξιακών προγραμμάτων (ΕΣΠΑ, 2011), ίδρυση νομαρχιακών-περιφερειακών επιχειρήσεων και αναπτυξιακών οργανισμών, (Περιφερ. ταμεία ανάπτυξης-ΠΤΑ).	-
8.	Δημόσια τάξη-ασφάλεια	Δημοτική αστυνομία.	Σχεδιασμός-συντονισμός πολιτικής προστασίας υπηρεσιών.	Σχεδιασμός, πρόληψη, ενημέρωση και αντιμετώπιση καταστροφών ή καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, συντονισμός υπηρεσιών.
9.	Κρατικές αρμοδιότητες (κατά παραχώρηση ή μη)	Ληξιαρχείο, έκδοση πιστοποιητικών πολιτών, παροχή υπηρεσιών μίας στάσης .	Έκδοση πιστοποιητικών πολιτών, εκτέλεση εκλογικών διαδικασιών, υπηρεσίες μετανάστευσης και αλλοδαπών και υπηρεσίες μίας στάσης.	Εποπτεία, εκκαθάριση, διαχείριση εθνικών κληροδοτημάτων, σχολαίφουσών κληρονομιών, ιδρυμάτων. Θέματα αλλοδαπών και μετανάστευσης: ιθαγένεια, πολιτογράφηση, άδειες διαμονής. Μητρώα αρρένων.

Πηγές: Π.δ. 30.1996 (ΦΕΚ 21^Α)· ν. 3463.2006 (ΦΕΚ 113^Α)· ν. 3852.2010 (ΦΕΚ 87^Α)· π.δ. 142.2010 (ΦΕΚ 235^Α)· Ηlepas and Getimis (2010, σελ. 418).

IV. Θεσμοί διακυβέρνησης στο υποεθνικό επίπεδο (2013)



Πηγή: Ν. 3852.2010, ΦΕΚ 87^{Α'} (επικαιροποίηση έως και: ν. 4325.2015, ΦΕΚ 47^{Α'}).

