

# ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ

## 1.1 Πλαίσιο μελέτης

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ)<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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 υποεθνικούς<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

---

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 ρόλο<sup>6</sup>: 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: Ϊδία 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)<sup>7</sup> 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 δραστηριοποίησης<sup>8</sup> η ένταση συνδέεται με την έκταση που έλαβαν οι διοικητικοί μετασχηματισμοί<sup>9</sup> 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)<sup>8</sup>/*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.<sup>9</sup>

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.<sup>10</sup> 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 αναπτύσσονται 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 πολιτικής<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> Ειδικότερες μελέτες περίπτωσης αποτελούν: α) στο πεδίο της χρηματοδοτικής κινητοποίησης η «Ανατολική ΑΕ» και ο Δήμος Περάματος,<sup>13</sup> 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 αρχές<sup>14</sup>· 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).

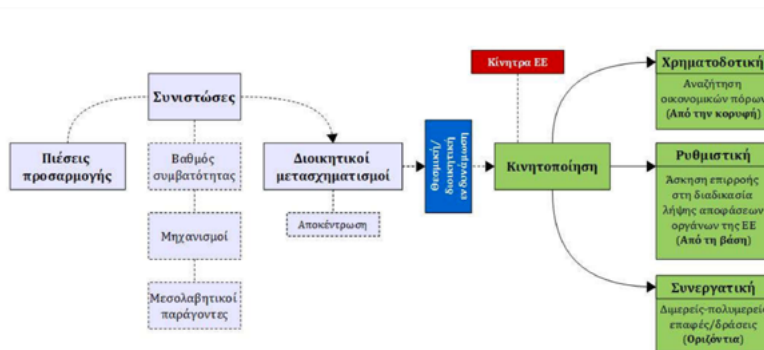
12. Σχετικά με τη συνεργατική κινητοποίηση επισημαίνεται ότι είναι αρκετά δύσκολο να αποτιμηθούν τα παραγόμενα αποτελέσματα (οικοδόμηση φιλικού κλίματος, πολιτισμικές ανταλλαγές, ενίσχυση ταυτοτήτων κ.τ.λ.). Ως εκ τούτου, τα σχετικά ευρήματα παρουσιάζονται κυρίως σε σχέση με τη δράση πολυμερών σχημάτων 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 έταίρο 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.<sup>15</sup> 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 ασκούνταν 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.