

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 ανάδυση, θεμελίωση και ενδυνάμωση της υποεθνικής αντιπροσώπευσης και συνεισέφερε στην ενίσχυση της περιφερειακής διάστασης των ομάδων πίεσης. Κατά τους ίδιους, πριν τη θεσμική ανάδυση 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 διαβίβαση 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 συνεχεία, 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. Σχέτ.: 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. Σχ.ε.: 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 αρνησικυρίας/*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 επαγγελματιών 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 (Andrikopoulou 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 Οικονόμου (2018)· Lampropoulou και Οικονόμου (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 ζημιές ανέρχονταν σε 106 εκατ. ευρώ· το 58,5% (663) των επιχειρήσεων παρουσίαζαν ζημιές, 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 διαχειριστολογικού 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 εσωτερικευσε 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 αναδιοργάνωση 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

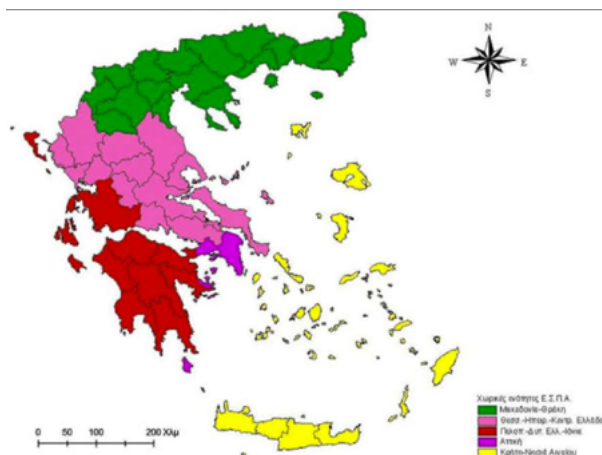
και παρεμβάσεων της πολιτικής συνοχής στις υφιστάμενες εκείνη την περίοδο 13 κρατικές περιφέρειες.

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 δημιουργούνται 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 προνομία 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, 2003a).

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 κυβερνήσεις:

«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 υποστηρίζει 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 «παράδοξο» 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.

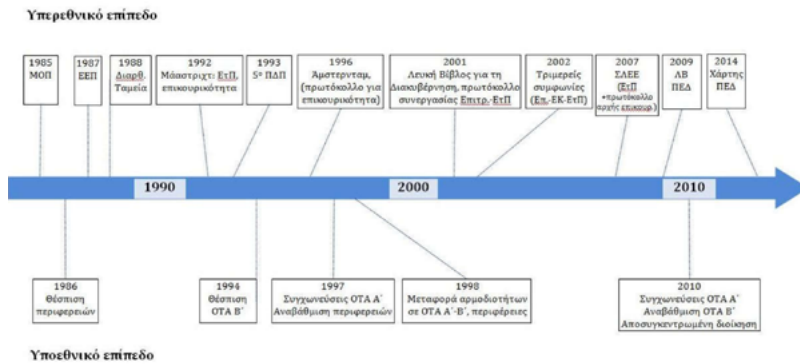
296. Ήτοι, από κοινού με την Επιτροπή και τις εθνικές αρχές.

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



Πηγή: Επεξεργασία συγγραφέα. Ο άξονας αναπαριστά το χρόνο.

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 δημοσιοϋπαλληλίας (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).