

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ: Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΩΣ «ΠΑΡΑΘΥΡΟ ΕΥΚΑΙΡΙΑΣ»

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

4.1 Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως πεδίο ευκαιριών κινητοποίησης

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

306. Υπό την έννοια της απουσίας συνεργασίας.

307. Σχετικά: Rhodes et al. (1996).

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

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

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

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

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

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

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

4.2 Τυπολογία υποεθνικής κινητοποίησης

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

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

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

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

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

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

309. Κατά κυριολεξία: «εξω-κρατικά».

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

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

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

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

Πίνακας 12: Τυπολογία κινητοποίησης υποεθνικών αρχών στο υπερεθνικό επίπεδο

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

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

4.3 Διάυλοι υποεθνικής κινητοποίησης στην υπερεθνική αρένα

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

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

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

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

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

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

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

314. Σύμφωνα με το άρθρο 146 της Συνθήκης.

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

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

Σημαντική συνεισφορά στην αναλυτική παρουσίαση διαύλων πρόσβασης των

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

316. Σε Γερμανία, Βέλγιο, Πορτογαλία.

317. Σε Γερμανία, Βέλγιο.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Πίνακας 13: Βασικά χαρακτηριστικά τύπων κινητοποίησης και κανάλια δράσης

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

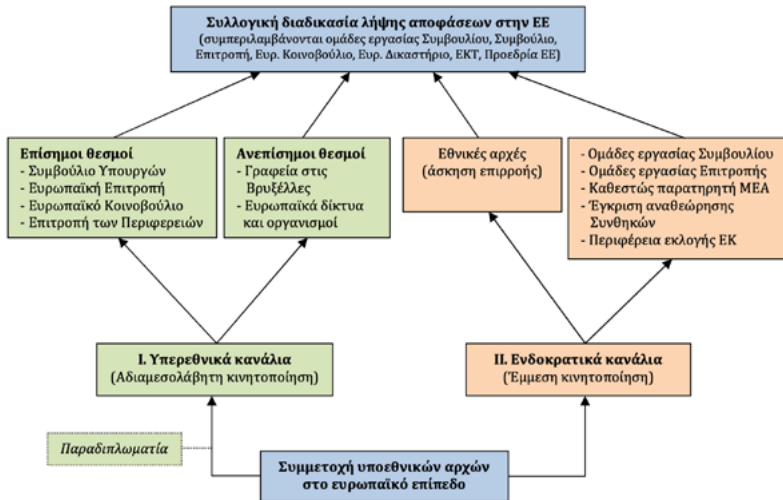
Μίκρο-προσέγγιση	Πόροι και ικανότητες	Ηγεσία, ανθρώπινοι πόροι	Ηγεσία, ανθρώπινοι πόροι, σημαντικά κεφάλαια	Ηγεσία, ανθρώπινοι πόροι, περιορισμένα κεφάλαια
	Χρονικός ορίζοντας δράσης	Βραχυ-μεσοπρόθεσμος	Μεσο-μακροπρόθεσμος	Μεσο-μακροπρόθεσμος
	Στρατηγική υλοποίησης	Ατομική/συνεργασία	Ατομική/συνεργασία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

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

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

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

Σχήμα 5: Δίαυλοι κινητοποίησης υποεθνικών αρχών στην ενωσιακή αρένα πολιτικής



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

4.4 Προϋποθέσεις δραστηριοποίησης

4.4.1 Ενδογενείς παράγοντες: Σχέσεις με εθνικές αρχές και θεσμική ικανότητα

Σχέσεις κέντρου-περιφέρειας

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

οι δύο παράμετροι το ενδεχόμενο κινητοποίησής τους καθίσταται περισσότερο πιθανό.

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

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

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

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

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

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

Θεσμική και διοικητική ικανότητα

Η Hooghe (1995, σελ. 179) υποστηρίζει ότι η κινητοποίηση των υποεθνικών δρώντων στην ευρωπαϊκή αρένα αναμένεται στο βαθμό που συντελείται μεταφορά αρμοδιοτήτων από το εθνικό επίπεδο στο αντίστοιχο ενωσιακό. Ο βασικός λόγος συνδέεται με την εκ του σύνεγγυς παρακολούθηση των διαδικασιών πολιτικής που καταλήγουν να διαμορφώνουν το περιεχόμενο δημόσιων πολιτικών που, τελικά, οι αρχές θα κληθούν να εφαρμόσουν. Η προσπάθεια συνδιαμόρφωσης του περιεχομένου των πολιτικών με τη συμπερίληψη των προτιμήσεις των υποεθνικών αρχών περιορίζει τα κόστη προσαρμογής και συμμόρφωσης για τις ίδιες. Από μια άλλη οπτική, η Noferini (2012) μελετώντας την περίπτωση της Ισπανίας βρίσκει ότι οι διαφορές στη διοικητική ικανότητα των περιφερειακών δρώντων επηρεάζουν τη φύση της υποεθνικής κινητοποίησης.

Όπως υποστηρίζει η Hooghe (1995, σελ. 184), η λειτουργική αξιοποίηση των θεσμοθετημένων ευρωπαϊκών και ενδοκρατικών καναλιών επικοινωνίας καθολικά, δηλαδή από όλες τις υποεθνικές αρχές των χωρών-μελών της ΕΕ συνιστά ζητούμενο, καθώς λίγες αρχές εκμεταλλεύονται τους σχετικούς διαύλους. Έτσι, κατά τη Hooghe (1995, σελ. 184), οι περιφέρειες που έχουν ισχυρή θέση στη θεσμική αρχιτεκτονική της χώρας προέλευσής τους (π.χ. Βέλγιο, Γερμανία) είναι σε πλεονεκτικότερη θέση για να αξιοποιήσουν τους θεσμοθετημένους διαύλους επικοινωνίας με το υπερεθνικό επίπεδο.³³⁰ Το ίδιο γνώρισμα (δηλαδή χαρακτηριστικά θεσμικής ισχύος όπως αυτονομία, πόροι, αρμοδιότητες) φέρουν και οι υποεθνικοί δρώντες που καταφέρνουν να αξιοποιήσουν τα θεσμοθετημένα ενδοκρατικά κανάλια επικοινωνίας (Hooghe, 1995, σελ. 184).³³¹

Περαιτέρω, ο Goldsmith (1993) επισημαίνει ότι οι μικροί δήμοι, λόγω των διοικητικών

330. Την ίδια παρατήρηση κάνουν και οι Bomberg και Peterson (1998, σελ. 231).

331. Η Hooghe (1995) αναφέρεται κυρίως στους υποεθνικούς δρώντες του Βελγίου και της Γερμανίας.

αδυναμιών τους, είναι λιγότερο πιθανό να επωφεληθούν από συγχρηματοδοτούμενα ευρωπαϊκά προγράμματα και, έτσι, διατηρούν όμοιες πιθανότητες να αναπτύξουν ενδιαφέρον για τα ευρωπαϊκά θέματα, ακόμη και σε ό,τι αφορά την ανάπτυξη περισσότερο ήπιων μορφών κινητοποίησης όπως οι αδελφοποιήσεις (Goldsmith, 1993, σελ. 692).

4.4.2 Εξωγενείς παράγοντες: κίνητρα και προσδοκώμενες ωφέλειες

Ένα σημαντικό στοιχείο για τις υποεθνικές αρχές είναι ο τρόπος με τον οποίο η ΕΕ παρεμβαίνει στις αρμοδιότητές τους, δεδομένου ότι οι τελευταίες συνδέονται και με το εγχώριο πολιτειακό σύστημα διοίκησης. Γενικά, δεν υπάρχει ένα ευρύτερο πλαίσιο για την υποεθνική διακυβέρνηση στην ΕΕ (Marks et al., 2002, σελ. 15).

«Προβολή» προτιμήσεων και επιδίωξη άσκησης επιρροής

Η ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση συνιστά την πιο απαιτητική μορφή υπερεθνικής δράσης για τις υποεθνικές αρχές. Ακόμη και στην περίπτωση ύπαρξης διαθέσιμων πόρων (οικονομικών και ανθρώπινων) η αποτελεσματικότητα της κινητοποίησης δεν είναι εξασφαλισμένη. Όπως υπενθυμίζει ο Tatham (2008, σελ. 494), η αντιπροσώπευση συμφερόντων δεν είναι συνώνυμη με την άσκηση επιρροής: η πρώτη είναι αναγκαία συνθήκη για τη δεύτερη αλλά όχι και ικανή ταυτόχρονα για να επιφέρει αποτελέσματα.

Σύμφωνα με τους Marks et al. (2002, σελ. 13), τα Γραφεία των Βρυξελλών υπηρετούν ποικίλους σκοπούς σε συνάρτηση με την ισχύ και τις φιλοδοξίες των υποεθνικών αρχών που αντιπροσωπεύουν. Οι περισσότερο ισχυρές περιφέρειες στοχεύουν στην άσκηση επιρροής σε πολιτικές διαδικασίες (ρυθμιστική κινητοποίηση) στην ΕΕ, στοιχείο που επιβεβαιώνει την παραδοχή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης σχετικά με την σύνδεση των αρένων πολιτικής σε επίπεδα εξουσίας άνω (υπερεθνικό) και κάτω (υποεθνικό) του εθνικού (ibid.).

Οι Marks et al. (1996b, σελ. 62) υποστηρίζουν ότι η πιθανότητα λήψης χρηματοδοτικών κεφαλαίων δεν συνιστά δελεαστικό κίνητρο για τις υποεθνικές αρχές για την ίδρυση Γραφείου αντιπροσώπευσης στις Βρυξέλλες. Οι ίδιοι (Marks et al., 2002, σελ. 10) αναφέρουν ότι οι πόροι που διαθέτουν οι υποεθνικές αρχές στο εγχώριο επίπεδο οριοθετούν τις φιλοδοξίες δραστηριοποίησής τους στην Ευρώπη. Έτσι, τα Γραφεία που αντιπροσωπεύουν ισχυρές περιφέρειες αναμένεται να εστιάζουν στη ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση (άσκηση επιρροής) σε σύγκριση με όσα αντιπροσωπεύουν τοπικές αρχές και αδύναμες περιφέρειες. Εν τούτοις, τονίζουν ότι υπάρχουν Γραφεία τοπικών αρχών που επίσης επιχειρούν να ασκήσουν επιρροή σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Τα εν λόγω Γραφεία αντιπροσωπεύουν ενώσεις τοπικών αρχών (ibid., σελ. 13), καθιστώντας πρακτικά το διαχωρισμό τους στη βάση της τοπικής ή περιφερειακής αρχής αντιπροσώπευσης μη χρηστική. Την εν λόγω παρατήρηση κάνουν και οι Callanan και Tatham

(2014) υιοθετώντας μεθοδολογικά την ίδια γραμμή εμπειρικής έρευνας σχετικά με τη διάκριση των υποεθνικών αρχών σε ισχυρές και αδύναμες, συμπεριλαμβάνοντας, όπως ήδη επισημάνθηκε, στις ισχυρές περιφέρειες και τις ενώσεις τοπικών αρχών.

Τα Γραφεία στις Βρυξέλλες δεν αποτελούν καθοριστικούς δρώντες στη θεσμική αρχιτεκτονική της ΕΕ. Εν τούτοις, οι Marks et al. (2002, σελ. 14) υποστηρίζουν ότι, στο βαθμό που το ενδιαφέρον των πολιτικών διεργασιών συνδέεται με πεδία πολιτικών όπως η πολιτική συνοχής, η περιβαλλοντική και η κοινωνική πολιτική, τότε, σύμφωνα με την έρευνά τους, δεδομένων και των αρμοδιοτήτων των υποεθνικών αρχών στα εν λόγω πεδία, αναμένεται τα Γραφεία να στοχεύσουν στη συμμετοχή τους σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων (ibid., σελ. 14).

Οι Marks et al. (2002, σελ. 15) καταλήγουν ότι όσο μεγαλύτερο και επαρκέστερα χρηματοδοτούμενο είναι ένα Γραφείο στις Βρυξέλλες τόσο περισσότερο πιθανό είναι να θέσει ως στόχο την άσκηση πολιτικής επιρροής (ρυθμιστική κινητοποίηση). Επίσης, οι περιφέρειες που διαθέτουν εξουσίες στο εγχώριο σύστημα διακυβέρνησης εστιάζουν περισσότερο στη ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση, ομοίως και τα Γραφεία των ενώσεων των τοπικών αρχών διοίκησης (ibid.).

Συνολικά, στην έρευνα τους οι Marks et al. (2002, σελ. 2) αναφέρουν δέκα δράσεις τις οποίες υλοποιούν τα Γραφεία που αντιπροσωπεύουν υποεθνικές αρχές. Βάσει της έρευνάς τους, κατά σειρά σημαντικότητας οι δράσεις περιλαμβάνουν:

1. Λήψη πληροφοριών σχετικά με χρηματοδοτικές ευκαιρίες.
2. Λήψη πληροφοριών σχετικά με επικείμενη νομοθεσία ενδιαφέροντος.
3. Ανταπόκριση σε αιτήματα πληροφόρησης ή βοήθειας της περιφέρειας.
4. Διασύνδεση επιμέρους ομάδων της περιφέρειας και ενωσιακών θεσμών.
5. «Προβολή» των θέσεων της περιφέρειας σε δρώντες που εμπλέκονται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.
6. Βελτίωση της υφιστάμενης γνώσης της περιφέρειας για την ΕΕ.
7. Άσκηση επιρροής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην ΕΕ που ευνοεί τα συμφέροντα της περιφέρειας.
8. Ανάπτυξη σχέσεων με άλλους περιφερειακούς ή τοπικούς αντιπροσώπους.
9. Καλύτερη πληροφόρηση της περιφέρειας επί θεμάτων ΕΕ στις Βρυξέλλες.
10. Απόκτηση μεγαλύτερης επιρροής των περιφερειών ευρύτερα στις ενωσιακές διαδικασίες πολιτικής.

Από μια άλλη οπτική προσέγγιση, οι Tatham και Bauer (2014) υποστηρίζουν ότι οι υποεθνικές αρχές κινητοποιούνται στις Βρυξέλλες όχι μόνο για να αποκομίσουν οφέλη μέσω της άσκησης επιρροής στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων αλλά και για να αμυνθούν υπερασπιζόμενες την ισχύ τους. Έτσι, επιδιώκουν να κάμψουν την ενωσιακή διείσδυση σε καθ' ύλην (και τόπο) αρμοδιότητες, προβάλλοντας αιτήματα για μεγαλύτερο έλεγχο

αναφορικά με τη διάχυση αρμοδιοτήτων στο υπερεθνικό πεδίο (ibid., σελ. 1382).

Αναζήτηση χρηματοδοτικών κεφαλαίων

Η διάσταση της ΕΕ που απασχολεί κυρίως τις τοπικές και περιφερειακές αρχές είναι η πρόσβαση σε οικονομικές ενισχύσεις.³³² Ο λόγος έγκειται στο ότι αυτή συνιστά το βασικό πλεονέκτημα εμπλοκής με τα ευρωπαϊκά θέματα, δεδομένου ότι η ΕΕ εστιάζει στην άσκηση (ανα)διανεμητικών (π.χ. πολιτική συνοχής) και ρυθμιστικών (π.χ. περιβαλλοντική πολιτική) λειτουργιών (John, 2000, σελ. 879). Εκτός όμως από τους διαρθρωτικούς πόρους υπάρχουν και άλλα κεφάλαια που διαθέτει η ΕΕ και είναι εξίσου σημαντικά παρ' ότι το απόλυτο μέγεθός είναι κατά πολύ μικρότερο. Ειδικά οι πόροι που αποδίδονται απευθείας από την Επιτροπή στους δρώντες, παρακάμπτοντας την ανάμιξη εθνικών αρχών, επιτρέπουν την ανάπτυξη νοοτροπίας επιχειρηματικού χαρακτήρα (entrepreneurial behaviour) από τις υποεθνικές αρχές (John, 2000, σελ. 881).

Τα κίνητρα κινητοποίησης των δρώντων μπορεί να διαφέρουν από χώρα σε χώρα, άλλοτε έχοντας θετική χροιά (κινητοποίηση για προσπορισμό οφέλους) και άλλοτε αρνητικό περιεχόμενο (χρηματοδότηση μέτρων πολιτικής για αποφυγή διοικητικών προστίμων από την ΕΕ). Για παράδειγμα, Ισπανία και Ελλάδα εμφανίζουν χαμηλή περιβαλλοντική συμμόρφωση και συχνές παραβιάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, σε αντίθεση με την Αυστρία όπου υπάρχει κοινωνική περιβαλλοντική συνείδηση και η συμμόρφωση με τις ενωσιακές προδιαγραφές για την προστασία του περιβάλλοντος είναι υψηλή. Σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το 2014 καταγράφηκαν 334 παραβιάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, με την Ελλάδα να φέρει τον υψηλότερο αριθμό καταγεγραμμένων παραβάσεων (34), την Ισπανία να ακολουθεί (30 παραβιάσεις), ενώ η Αυστρία παρουσίασε σχετικά χαμηλό αριθμό παραβιάσεων (12) και, επομένως, υψηλό βαθμό περιβαλλοντικής συμμόρφωσης.³³³ Οι περισσότερες παραβιάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας αφορούσαν τη διαχείριση απορριμμάτων και τη διαχείριση υδάτινων πόρων, τομείς όπου συντρέχει περίπτωση κατά τόπο αρμοδιότητας για τις υποεθνικές αρχές.³³⁴ Εν προκειμένω, η κινητοποίηση για ενίσχυση της χρηματοδότησης υποεθνικών πολιτικών με σκοπό τη συμμόρφωση με το κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ και σε πρακτικό επίπεδο την αποφυγή προστίμων αιτιολογεί δράσεις υπερεθνικής κινητοποίησης.

Περαιτέρω, σύμφωνα με τη Mazey (1994, σελ. 133), η ενίσχυση των οικονομικών πόρων και της πολιτικής νομιμοποίησης των γαλλικών περιφερειακών αρχών παρείχαν το κίνητρο για την άρθρωση των περιφερειακών συμφερόντων στο ενωσιακό επίπεδο εξουσίας. Σε πρώτη φάση, σύμφωνα με την ίδια, ήταν οι πόροι των διαρθρωτικών

332. Στοιχείο που επισημαίνουν και οι Peters και Pierre (2002, σελ. 7).

333. <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm> (πρόσβαση: 5.12.2015).

334. Σχετικά με την εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα, βλ. ενδεικτικά: Κρεμλής (2007)· Καραγεώργου (2007)· Κουφάκη (2007)· Ράντος (2007).

ταμείων αυτοί που προσέλκυσαν τους περιφερειακούς δρώντες (πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές ελίτ) στην υπερεθνική αρένα, όμως η σημασία για την παραμονή τους αντικατοπτρίζεται στην προσπάθεια άσκησης επιρροής στις Βρυξέλλες. Επιπλέον, από την πλευρά των γαλλικών εθνικών αρχών υπήρχε στήριξη ιδίως σε προσπάθειες χρηματοδοτικής κινητοποίησης των περιφερειών, όμως πάντοτε στο πλαίσιο της συνταγματικής υπεροχής του κέντρου έναντι των υποεθνικών δρώντων.

Δικτύωση, μεταφορά και διάχυση γνώσης

Η δικτύωση των θεσμών δεν εμφανίζεται αποκομμένη από τη συζήτηση γύρω από τα εργαλεία κινητοποίησης των υποεθνικών θεσμών. Έτσι, οι αναφορές διαθλώνται είτε μέσα από τα Γραφεία αντιπροσώπευσης και τις δυνατότητες που αυτά έχουν για συμμετοχή σε δίκτυα, είτε μέσω των ισχυρών περιφερειών και της συμμετοχής τους σε υπερεθνικές οργανώσεις, είτε τέλος, μέσω των ενώσεων των υποεθνικών αρχών. Εν προκειμένω, η δικτύωση συνδέεται πρωτίστως με σκοπούς άσκησης επιρροής στα ενωσιακά όργανα και δευτερευόντως υπάρχουν αναφορές για ήπιας μορφής δράσεις (αδελφοποιήσεις, ανταλλαγή τεχνογνωσίας κ.τ.λ.).

Ο John (2000, σελ. 887-889) αναφέρει τρεις τακτικές τυπικής εκπροσώπησης των υποεθνικών αρχών στο υπερεθνικό επίπεδο: α) μέσω συμμετοχής σε οργανισμούς αντιπροσώπευσης όπως το CEMR, η CLRAE η IULA και η AER, β) μέσω υπερεθνικών δικτύων (Eurocities, CPMR), και γ) μέσω της Επιτροπής των Περιφερειών. Συναφώς, υπογραμμίζει ότι, παρ' ότου οι οργανισμοί αντιπροσώπευσης επιτελούν σημαντικό ρόλο σε προσπάθειες άσκησης επιρροής, έχουν προκύψει ενδείξεις ότι σώματα όπως το CEMR δεν είναι πάντοτε αποτελεσματικά, κυρίως εξ' αιτίας διαφωνιών στην υιοθέτηση κοινής στρατηγικής αλλά και ανταγωνισμών μεταξύ τους (John, 2000, σελ. 887-888).³³⁵

Πάντως, από τα μέσα της δεκαετίας του 2000 και έπειτα, ένας νέος τύπος υποεθνικής κινητοποίησης έχει αναδυθεί στην ενωσιακή αρένα, λαμβάνοντας τη μορφή του Ευρωπαϊκού Ομίλου Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ). Πρόκειται για την πλέον θεσμοποιημένη μορφή κινητοποίησης «συνεργατικού» (co-operative) τύπου με κριτήριο το κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας. Ο σκοπός της ίδρυσης των ΕΟΕΣ είναι η προαγωγή της πολυεπίπεδης συνεργασίας μεταξύ –κυρίως– τοπικών, περιφερειακών και (από το 2013) εθνικών αρχών για την από κοινού διαχείριση ενωσιακών πολιτικών σε χωρική (εδαφική) κλίμακα. Συναφώς, η Nadalluti (2013) υποστηρίζει ότι ο ΕΟΕΣ επιβεβαιώνει την πολυεπίπεδη φύση λειτουργίας της ΕΕ μέσω δράσεων που πραγματοποιούνται σε διασυνοριακό επίπεδο κρατών-μελών, ενδυναμώνοντας τις υποεθνικές αρχές διακυβέρνησης. Στην πλευρά της κριτικής για την αποτελεσματικότητα των ΕΟΕΣ, τα εμπειρικά ευρήματα του Engl (2016) δείχνουν ότι, παρά την πρόοδο στις νομικές πτυχές ανάπτυξης των ΕΟΕΣ, οι πιθανότητες της θεσμικής διασυνοριακής ολοκλήρωσης παραμένουν

335. Ο John (2000, σελ. 887) επισημαίνει την ανταγωνιστική φύση CEMR και CLRAE.

περιορισμένες δεδομένης του (αρχιτεκτονικά στενού) σχεδιασμού των ομίλων σε συνδυασμό με την περιορισμένη συμμετοχή των δρώντων σε αυτούς.

4.5 Ευρήματα υποεθνικής κινητοποίησης

Το ζήτημα της αδιαμεσολάβητης υποεθνικής κινητοποίησης έχει απασχολήσει την ακαδημαϊκή βιβλιογραφία. Νεώτερες μελέτες εξετάζουν ενδελεχώς την υποεθνική δραστηριοποίηση, τις μορφές που αυτή λαμβάνει, τα κανάλια επικοινωνίας που χρησιμοποιούνται και, τελικά, τα παραγόμενα αποτελέσματα.³³⁶

Συναφώς έχει επισημανθεί και αναδειχθεί η προσπάθεια άσκησης επιρροής των υποεθνικών δρώντων, ιδίως των περιφερειακών αρχών, στις ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων (Marks, 1992' Morata, 1992' Goldsmith, 1993' 1994' Mazey, 1994' Jeffery, 1996a, 2000' Hooghe and Marks, 1997' John, 2000' Keating and Hooghe, 2006' Keating, 2008b' Tatham, 2012' Brusis, 2014' Swenden and Bolleyer, 2014' Colino et al., 2014). Το μεγαλύτερο μέρος των μελετών εστιάζει στον τύπο της ρυθμιστικής κινητοποίησης, η οποία αναπτύσσεται κυρίως μέσω των Γραφείων αντιπροσώπευσης (π.χ. Marks et al., 2002' Greenwood, 1997, 2003, 2011' Beyers et al., 2015), καθώς και μέσω υπερεθνικών δικτύων και οργανισμών (Donas and Beyers, 2013). Συναφώς, αναδεικνύεται και η δυνατότητα των Γραφείων για ανάπτυξη συνεργατικών μορφών δράσης (Marks et al., 2002). Η χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση συνδέεται με τη δυνατότητα λήψης συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής (Hooghe, 1995' Bomberg and Peterson, 1998) λαμβάνοντας τον χαρακτήρα διαμεσολαβούμενης (από εθνικές αρχές) κινητοποίησης.

Οι Marks et al. (2002, σελ. 15) εστιάζοντας στα Γραφεία αντιπροσώπευσης επισημαίνουν ότι δεν έχουν τυπικού χαρακτήρα αρμοδιότητες και, επομένως, η επίδραση που δύνανται να ασκήσουν θα έχει ήπιο και «ελαστικό» χαρακτήρα. Όπως αναφέρουν, το ύψος της δαπάνης Γραφείων ισχυρών περιφερειών (Γερμανίας, Βελγίου, Αυστρίας και ορισμένων αυτόνομων κοινοτήτων της Ισπανίας) ανερχόταν σε περίπου 447.000 ευρώ κατά μέσο όρο, ενώ το αντίστοιχο ύψος Γραφείων τοπικών αρχών άγγιζε περίπου τις 200.000 ευρώ (Marks et al., 2002, σ. 11).

Περαιτέρω, οι ίδιοι βρίσκουν διαφορές στον τύπο των Γραφείων αντιπροσώπευσης μεταξύ περιφερειακών και τοπικών αρχών. Ειδικότερα, αναφέρουν ότι τα αυτοτελή Γραφεία προέρχονται από τις πιο ισχυρές ευρωπαϊκές περιφέρειες, διαθέτοντας

336. Ενδεικτικά, αναφέρονται οι μελέτες των: Goldsmith και Klausen (1997)' Bourne (2003)' Moore (2007, 2008)' Quittkat και Kotzian (2011)' Greenwood (2011)' Knodt et al. (2011)' Callanan (2012)' Donas και Beyers (2013)' Nadalutti (2013)' Tatham (2008, 2010, 2011, 2013, 2014)' Beyers και Donas (2014)' Callanan και Tatham (2014)' Jensen et al. (2014)' Tatham και Bauer (2014)' Tatham και Thau (2014)' Beyers et al. (2015).

έκταση περίπου 1.000 τετραγωνικών μέτρων (2002, σελ. 12).³³⁷ Αντίθετα, τα Γραφεία που αντιπροσωπεύουν περισσότερες περιφέρειες εμφανίζουν περισσότερα αδύναμα σημεία (ibid.). Επίσης, αναφέρουν ότι τα γερμανικά κρατίδια (Länder) και οι αυτόνομες κοινότητες (Comunidades Autónomas) της Ισπανίας διαθέτουν δικό τους Γραφείο (Marks et al., 2002, σελ. 12). Έπειτα, Γραφεία που αντιπροσωπεύουν περισσότερες της μίας τοπικές αρχές εστιάζουν περισσότερο στην άσκηση πολιτικής επιρροής, συγκριτικά με Γραφεία που αντιπροσωπεύουν μεμονωμένες τοπικές αρχές (ibid.). Περαιτέρω, οι ίδιοι (Marks et al., 2002, σελ. 15) υπολογίζουν ότι τα Γραφεία αντιπροσώπευσης των γερμανικών περιφερειακών αρχών στελεχώνονταν από περίπου 120 άτομα με πλήρη απασχόληση και τα αντίστοιχα ισπανικά με περίπου 145 άτομα. Συγκριτικά, οι ίδιοι αναφέρουν ευρήματα προηγούμενης έρευνας, η οποία βρίσκει ότι οι μόνιμες αντιπροσωπείες των μεγαλύτερων κρατών-μελών της ΕΕ στελεχώνονταν από 30-40 περίπου υπαλλήλους σε συνδυασμό και με άτομα για υποστηρικτικές εργασίες. Έτσι, συμπεραίνουν ότι οι συνολικοί πόροι που αφιερώνουν οι υποεθνικές αρχές διοίκησης για την αντιπροσώπευσή τους στην ΕΕ είναι συγκρίσιμοι με αυτούς των εθνικών αρχών (Marks et al., 2002, σελ. 15).

Κατά την Hooghe (1995, σελ. 192), οι υποεθνικές αρχές που συγκεντρώνουν τις υψηλότερες πιθανότητες κινητοποίησης είναι οι περιφερειακές αρχές έναντι των (λιγότερων πιθανοτήτων) των τοπικών αρχών, οι εύπορες έναντι όσων διαθέτουν λιγότερους πόρους και όσες διατηρούν σημαντική ισχύ στο εγχώριο σύστημα διακυβέρνησης.³³⁸ Η Hooghe (1995) διαπιστώνει μια αντίστροφη σχέση μεταξύ της πρόσβασης στα κανάλια επικοινωνίας και των δυνατοτήτων που αυτά προσφέρουν κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων (σελ. 192). Κατά την Hooghe (1995, σελ. 191), ο εγχώριος (επίσημος) διάυλος επικοινωνίας μοιάζει περισσότερο αποτελεσματικός για τις θεσμικά αδύναμες υποεθνικές αρχές.

Περαιτέρω, η Hooghe (1995, σελ. 193-194) προσεγγίζει το μέλλον της υποεθνικής κινητοποίησης ως παίγνιο δύο δρώντων που συναρτάται με τις στρατηγικές που αναπτύσσουν αφ' ενός οι υποεθνικές αρχές και αφ' ετέρου η Επιτροπή. Σύμφωνα με την ίδια, έκαστες πλευρές αντιμετωπίζουν διλήμματα. Η μεν Επιτροπή αντιμετωπίζει το δίλημμα σχετικά με το αν θα πρέπει να υποστηρίξει την πολιτική ενδυνάμωση των υποεθνικών αρχών στο ενωσιακό επίπεδο αποδυναμώνοντας, παράλληλα, την ισχύ των εθνικών αρχών των κρατών-μελών, έχοντας, όμως, υπ' όψιν ότι μια ανεξάρτητη και ισχυρή πολιτική παρουσία των υποεθνικών αρχών μπορεί να οδηγήσει σε περαιτέρω πολιτικό έλεγχο της ίδιας, αποδυναμώνοντας την ισχύ της και οδηγώντας τελικά στην (απευκταία) ενδυνάμωση των εθνικών δρώντων (Hooghe, 1995, σελ. 193). Οι δε υποεθνικές αρχές αντιμετωπίζουν το δίλημμα να επιχειρήσουν να κάνουν χρήση της πολιτικής τους ισχύος, αποδεχόμενες παράλληλα τον κίνδυνο να αποδυναμώσουν τον πλέον προβάσιμο στις ίδιες ενωσιακό θεσμό (Επιτροπή) προς όφελός τους ή, εναλλακτικά, να

337. Καταλωνία, Χώρα των Βάσκων, North-Rhine Westphalia.

338. Χαρακτηριστικά η Hooghe (1995) αναφέρει το παράδειγμα των βελγικών ή των γερμανικών αρχών έναντι των ελληνικών (σελ. 192).

περιοριστούν στο ρόλο του λειτουργικού συνεργάτη της Επιτροπής, βελτιώνοντας την πρόσβαση σε αυτή μέσω των ενδοκρατικών διαύλων, αποδεχόμενες, όμως, την ανισοκατανομή ευκαιριών αντιπροσώπευσης (*ibid.*, σελ. 194). Σύμφωνα με την Hooghe (1995, σελ. 194) μεσο-μακροπρόθεσμα η συμμαχία μεταξύ Επιτροπής και υποεθνικών αρχών δεν είναι βιώσιμη.

Εστιάζοντας στο ρόλο των υποεθνικών αρχών του Ηνωμένου Βασιλείου (ΗΒ) κατά την περίοδο που προηγήθηκε της διακυβερνητικής διάσκεψης της Συνθήκης του Άμστερνταμ και αξιοποιώντας το πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, οι John και McAteer (1998) εξετάζουν τα όρια της δράσης που μπορεί να αναπτύξουν οι τοπικές και περιφερειακές αρχές, αναζητώντας ενδείξεις προώθησης των προτιμήσεων τους ακόμη και σε μία διαδικασία αφορά τη μεταβολή Συνθήκης της ΕΕ. Οι ίδιοι τελικά καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση προσφέρει περισσότερες ευκαιρίες επιτυχούς εμπλοκής στις υποεθνικές αρχές αναφορικά με διαδικασίες υλοποίησης δημοσίων πολιτικών παρά με διαδικασίες αναθεώρησης Συνθηκών και οικοδόμησης θεσμών (John and McAteer, 1998, σελ. 122).

Ο de Rooij (2002) εστιάζοντας στο τοπικό επίπεδο διοίκησης υποστηρίζει ότι η δυνατότητα υπερεθνικής κινητοποίησης παρέχει στους δήμους ευκαιρίες όπως: α) ισχυρότερη και επίσημη χαρακτήρα θέση στην ευρωπαϊκή αρένα, π.χ. μέσω θεσμών όπως η ΕτΠ, β) πρόσβαση σε διαρθρωτικούς πόρους της ΕΕ, διευκολύνοντας την απευθείας επικοινωνία με πολιτικούς δρώντες στο ευρωπαϊκό επίπεδο, και γ) συμμετοχή τους σε ενώσεις δήμων και άτυπα δίκτυα πολιτικής που δραστηριοποιούνται στην υπερεθνική αρένα, επιτρέποντας την οικοδόμηση σχέσεων με άλλους δρώντες και την επιδίωξη ικανοποίησης των τοπικών συμφερόντων (de Rooij, 2002, σελ. 450).

Η αποτελεσματική επιδίωξη των συμφερόντων στο ενωσιακό επίπεδο δεν είναι πάντοτε δεδομένη για τις τοπικές και περιφερειακές αρχές. Όπως έχει επισημανθεί, η μεγάλη ποικιλία των υποεθνικών δρώντων τείνει να εμποδίζει παρά να διευκολύνει τα συμφέροντα ακόμη και ισχυρών δρώντων όπως τα γερμανικά κρατίδια (Jeffery, 1996, σελ. 73). Στην περίπτωση της Αυστρίας, ο Morass (1996, σελ. 92) επισημαίνει το πλεονέκτημα που διαθέτουν οι υποεθνικές αρχές (κρατίδια/Länder) της χώρας μαζί με τις αντίστοιχες της Γερμανίας και του Βελγίου αναφορικά με τις ισχυρότερες ευκαιρίες για κινητοποίηση στο υπερεθνικό πεδίο, όντας βασιζόμενες στο νομικό καθεστώς που απολαμβάνουν. Ο ίδιος δεν εντοπίζει ισχυρές ενδείξεις ωφελειών από τις προσπάθειες άσκησης επιρροής ιδιαίτερα προς την Επιτροπή και την ΕτΠ. Εν τούτοις, τονίζει ότι οι εν λόγω διάλογοι συγκροτούν, πρωτίστως, συμβολικού χαρακτήρα πολιτικούς πόρους.

Οι Knodt et al. (2011) συμφωνούν ως προς το ότι οι διοικητικοί και οικονομικοί πόροι που διαθέτει μια τοπική/περιφερειακή αρχή για να κινητοποιηθεί αποτελεσματικά στο υπερεθνικό πεδίο είναι απαραίτητοι. Προσθέτουν, όμως, ότι το κλειδί για μια επιτυχή κινητοποίηση δεν βρίσκεται τόσο στο μέγεθος των διαθέσιμων πόρων όσο στην ικανότητα των υποεθνικών θεσμών να κομίζουν προτάσεις και επιχειρήματα που κινούνται

προς στην ίδια κατεύθυνση με τα αντίστοιχα των ενωσιακών θεσμών (Knodt et al., 2011, σελ. 362). Με άλλα λόγια, υποστηρίζουν ότι οι δρώντες που κινούνται με διαφορετική ατζέντα από την αντίστοιχη των ενωσιακών θεσμών θα μπορούσαν να τεθούν στο περιθώριο έως ότου το περιεχόμενο των προτάσεων τους «εναρμονιστεί» με την κατεύθυνση των προτάσεων των θεσμών της ΕΕ.

Σύμφωνα με τα ευρήματα της μελέτης των Callanan και Tatham (2014, σελ. 198-199) οι ισχυροί υποεθνικοί δρώντες (περιφέρειες και ενώσεις τοπικών αρχών διακυβέρνησης)³³⁹ εστιάζουν στη ρυθμιστική κινητοποίηση, ενώ οι αδύναμοι (περιφέρειες, ενώσεις τοπικών αρχών διακυβέρνησης και μεμονωμένες τοπικές αρχές)³⁴⁰ στοχεύουν στη χρηματοδοτική κινητοποίηση. Οι τελευταίοι, προκειμένου να υπερβούν τις αδυναμίες τους συνεργάζονται με υπερεθνικά δίκτυα (όπως το CPMR) στοχεύοντας στον επηρεασμό νομοθετικών πρωτοβουλιών της ΕΕ (ibid., σελ. 199). Επίσης, παρ' ότι δεν αποκλείεται η ταυτόχρονη εμφάνιση των δύο τύπων κινητοποίησης, οι Callanan και Tatham (2014, σελ. 200) βρίσκουν ενδείξεις αρνητικής συσχέτισης μεταξύ χρηματοδοτικής και ρυθμιστικής κινητοποίησης.³⁴¹

Σύμφωνα με τους ίδιους, οι ισχυροί υποεθνικοί δρώντες επιλέγουν να κινητοποιούνται για την προώθηση των συμφερόντων τους είτε μέσω του Συμβουλίου των Υπουργών της ΕΕ, είτε μέσω του εθνικού καναλιού επικοινωνίας, είτε μέσω της συνεργασίας τους με την κυβέρνηση.³⁴² Οι μεμονωμένες και αδύναμες τοπικές και περιφερειακές αρχές επιλέγουν τη συλλογική δράση μέσα από ενώσεις και οργανισμούς (διεθνείς ή και εγχώριας φύσης) προκειμένου να αξιοποιήσουν σημεία πρόσβασης της ΕΕ κυρίως για ρυθμιστικού χαρακτήρα δράσεις (Callanan and Tatham, 2014, σελ. 192). Συναφώς, οι Bomberg και Peterson (1998, σελ. 231) βρίσκουν ότι οι ισχυρές υποεθνικές αρχές κινητοποιούνται στο πλαίσιο των ομάδων εργασίας του Συμβουλίου και της Επιτροπής και ορισμένες φορές στις συνόδους του Συμβουλίου Υπουργών της ΕΕ, ενώ οι πιο αδύναμες αρχές βασίζονται περισσότερο σε άτυπες πρακτικές και στην οικοδόμηση συμμαχιών.

Περιγράφοντας τη σχέση που αναπτύσσεται μεταξύ εθνικών και υποεθνικών αρχών στο πλαίσιο της υποεθνικής κινητοποίησης, οι Callanan και Tatham (2014, σελ. 194) αναδεικνύουν τρεις διαφορετικές μορφές συσχέτισης (στρατηγικές): α) *συνεργασία*

339. Οι περιφέρειες που διαθέτουν νομοθετική ισχύ, ευρεία δημοσιονομική αυτονομία, στελεχώνονται από επαρκές προσωπικό και συμμετέχουν σε εγχώριες διαδικασίες λήψης αποφάσεων, ενώ ως ισχυρές ενώσεις τοπικών αρχών νοούνται όσες διαθέτουν επαρκή χρηματοδότηση και προσωπικό, πολιτικούς πόρους (νομιμοποίηση), πρόσβαση στη γνώση, π.χ. κατοχή τεχνογνωσίας, καθώς και παρουσία σε fora συζητήσεων από κοινού με τις εθνικές αρχές (Callanan and Tatham, 2014, σελ. 190).

340. Αντίστοιχα, περιλαμβάνουν τις υπόλοιπες περιφέρειες καθώς και τις ενώσεις αρχών τοπικής διακυβέρνησης που στερούνται τους πόρους που διαθέτουν οι αντίστοιχες ισχυρές.

341. Ο συντελεστής συσχέτισης (r) έλαβε τιμή: -0,31. Αντίθετα, όπως θα φανεί στο 5^ο κεφάλαιο, η χρηματοδοτική και η συνεργατική κινητοποίηση μπορεί να εμφανίζονται ταυτόχρονα, καθώς η δεύτερη (συνεργατική) ενίοτε συμπεριλαμβάνει στους σκοπούς της την πρώτη (χρηματοδοτική).

342. Χαρακτηριστικά, αναφέρεται η περίπτωση των γερμανικών κρατιδίων (Länder) (Jeffery, 1996a).

(co-operation), η οποία ορίζεται ως από κοινού προσπάθεια των αρχών για επίτευξη κοινών στόχων, β) *παράκαμψη* (bypassing), η οποία υποδηλώνει έλλειψη επικοινωνίας και αλληλεπίδρασης μεταξύ τους, και γ) *σύγκρουση* (conflict), η οποία συνιστά ειδικότερη υποκατηγορία της παράκαμψης και αφορά αυτόνομη κινητοποίηση των υποεθνικών αρχών για την επίτευξη μη συμβατών στόχων με τις εθνικές πολιτικές του κράτους προέλευσης. Οι ίδιοι βρίσκουν ότι η *συνεργασία* είναι η επικρατούσα στρατηγική μεταξύ εθνικών δρώντων (υπουργεία) και ισχυρών υποεθνικών θεσμών, η *παράκαμψη* συνδέεται με τη σχέση που αναπτύσσεται μεταξύ εθνικών αρχών και αδύναμων υποεθνικών θεσμών, ενώ δεν εντοπίζουν περίπτωση κατά την οποία η σύγκρουση να συνιστά κυρίαρχη μορφή σχέσης μεταξύ τους (Callanan and Tatham, 2014, σελ. 200-201).

Αναφορικά με την επιλογή διαύλου επικοινωνίας και στρατηγικής δράσης, προς την ίδια κατεύθυνση των Callanan και Tatham (2014) βρίσκονται και οι εμπειρικές ενδείξεις του Kölling (2015, σελ. 71), ο οποίος, μελετώντας³⁴³ την περίπτωση της συμμετοχής των περιφερειών της Ισπανίας (Comunidades Autónomas) στο υπερεθνικό πεδίο εξουσίας, βρίσκει ότι το εγχώριο πεδίο διακυβέρνησης είναι αυτό που θέτει το πλαίσιο για τη συμμετοχή τους στις ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων λειτουργώντας ως ο βασικός διάλογος για την άμεση εμπλοκή τους. Ο συγγραφέας υπενθυμίζει ότι το ενδοκρατικό κανάλι επικοινωνίας συναντάται και στην περίπτωση της Γερμανίας όπου τα ομοσπονδιακά κρατίδια (Länder) επιλέγουν να συμμετέχουν στις ευρωπαϊκές υποθέσεις μέσω των εγχώριων κοινοβουλίων (Bundesrat). Αναφορικά με την επιλογή στρατηγικής των ισπανικών περιφερειών, ο Kölling (2015) βρίσκει ότι η στρατηγική παράκαμψης των εθνικών αρχών από τις υποεθνικές δεν χαρακτηρίζεται από όψεις σύγκρουσης, αλλά εκδηλώνεται με συνεργασία μεταξύ τους, επιβεβαιώνοντας εν πολλοίς τα ευρήματα των Callanan and Tatham (2014).

Ο John (2000, σελ. 888) επισημαίνει ότι η ίδρυση Γραφείων αντιπροσώπευσης συνιστά ένα είδος παραδιπλωματίας υπό την έννοια μίας τουλάχιστον συμβολικής παρουσίας των υποεθνικών αρχών εκτός εθνικών συνόρων. Ο ίδιος αναφέρει ότι οι τοπικές αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου διατηρούσαν τα περισσότερα Γραφεία τουλάχιστον μέχρι τα τέλη της δεκαετίας του 1990, αναγνωρίζοντας παράλληλα την κυριαρχία της κεντρικής κυβέρνησης. Στη Γερμανία τα Γραφεία συνδέθηκαν με τη βούληση των κρατιδίων να σχηματίσουν έναν συνασπισμό ως απάντηση στη μεταβολή της φύσης των διακυβερνητικών σχέσεων που προκαλούνταν από τη διαδικασία λήψης αποφάσεων για τις ευρωπαϊκές πολιτικές (Jeffery, 1996a) στελεχώνοντας τα γενναιόδωρα με ανθρώπινο δυναμικό (John, 2000, σελ. 888). Στη Γαλλία, η λειτουργία των Γραφείων απόκτησε περισσότερο συμβολική παρά ουσιαστική σημασία, αντανακλώντας τη φιλοδοξία των αρχών για εμπλοκή με τις ευρωπαϊκές υποθέσεις (ibid.).

Ο διαχωρισμός ανάμεσα στο Βορρά της ΕΕ και στο Νότο κάνει την εμφάνισή του

343. Η μελέτη του εστιάζει σε δύο πεδία πολιτικής: συνοχή και αγροτικό τομέα.

στην περίπτωση των Γραφείων αντιπροσώπευσης. Σύμφωνα με τον John (2000, σελ. 888), οι υποεθνικές αρχές των χωρών (χώρες του Βορρά της ΕΕ), που δόμησαν τις γραφειοκρατίες τους με βεμπεριανά κριτήρια (γνώση, επαγγελματισμός, σύστημα καριέρας κτλ.), εμφανίζονται περισσότερο πρόθυμες να ιδρύσουν Γραφείο αντιπροσώπευσης, σε σχέση με τις αρχές των χωρών που δημιούργησαν τη δική τους γραφειοκρατία βάσει πελατειακών δικτύων και οι οποίες επιλέγουν αντί της επίσημης/τυπικής εκπροσώπησης τις άτυπες και ανεπίσημες επαφές. Επιπλέον, οι οικονομικοί πόροι των τελευταίων εμφανίζονται περιορισμένοι, λειτουργώντας αποτρεπτικά για την ίδρυση Γραφείου.

Μεταξύ άλλων ερευνητών (Börzel, 1999, 2005· Hooghe et al., 2010· Jensen, 2014· Jensen et al., 2014· Hooghe and Marks, 2003· Palard, 1993· Scherpereel, 2007), μία εναλλακτική διάσταση της υποεθνικής κινητοποίησης παρέχουν οι Tatham και Bauer (2014, σελ. 1382), επισημαίνοντας ότι οι διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της αποκέντρωσης έχουν προκαλέσει τη διάχυση αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης τόσο προς τα επάνω (upwards), ήτοι στο υπερεθνικό (ενωσιακό) επίπεδο, όσο και προς τα κάτω (downwards), στο υποεθνικό πεδίο. Οι ίδιοι υποστηρίζουν ότι σε πολλές περιπτώσεις η διαδικασία εμβάθυνσης της ενοποίησης συνεπάγεται την αποδυνάμωση των τοπικών και περιφερειακών αρχών, καθώς ενωσιακές αρμοδιότητες εισβάλλουν σταδιακά στο υποεθνικό πεδίο αφαιρώντας ισχύ από τους κατά τόπο θεσμούς.³⁴⁴ Οι συγγραφείς, διευρύνοντας τη λογική της κινητοποίησης, τη συνδέουν με την προσπάθεια ελέγχου, προστασίας και «περιτείχισης» (ring-fencing) των αρμοδιοτήτων των υποεθνικών αρχών από τον κίνδυνο διάχυσής τους στο ενωσιακό επίπεδο. Αρμοδιότητες που παρουσιάζουν αντίστοιχο κίνδυνο είναι όσες εμφανίζουν υψηλό βαθμό αλληλοεπικάλυψης μεταξύ υποεθνικού και υπερεθνικού επιπέδου και αποτελούν εξευρωπαϊσμένα πεδία πολιτικών με περιφερειακό χαρακτήρα.³⁴⁵

Σύμφωνα με τους Tatham και Bauer (2014), οι υποεθνικές αρχές αντιδρώντας στην ανωτέρω πτυχή της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης κινητοποιούνται στο υπερεθνικό πεδίο, ιδίως κατά την περίοδο των διακυβερνητικών διασκέψεων που προηγούνται των μεταρρυθμίσεων των Συνθηκών, προκειμένου να «περιτείχισουν» τις αρμοδιότητες τους. Η εν λόγω κινητοποίηση έχει ως αφετηρία την ΕΕΠ και επέφερε σημαντικές αλλαγές κυρίως στις συνθήκες του Μάαστριχ και της Λισσαβώνας (ibid., σελ. 1382). Όπως αναφέρουν, η συνεισφορά τους κάθε φορά θεσμοποιούνταν είτε μέσω διαδικασιών είτε μέσω οργάνων, όπως η σταδιακή ενίσχυση της ΕτΠ,³⁴⁶ το δικαίωμα συμμετοχής των αρ-

344. Αποτέλεσμα που και η Bourne (2003) επισημαίνει. Πάντως η αποδυνάμωση μπορεί να μην σκόπιμη και να εμφανίζει ασύμμετρα αποτελέσματα δεδομένων των διαφορών στην κατανομή αρμοδιοτήτων των κρατών-μελών. Ενίοτε, μπορεί να είναι και αποτέλεσμα στρατηγικής των κεντρικών κυβερνήσεων προκειμένου να ενισχύσουν τη θέση τους (Tatham and Bauer, 2014, σελ. 1369).

345. Π.χ. οι τομείς περιβάλλοντος, μεταφορών ή αγροτικής πολιτικής (Tatham and Bauer, 2014).

346. Σχετικά με τη θεσμική ενίσχυση της ΕτΠ μετά τη Λισσαβώνα βλ. Tatham (2014).

χών στις διαπραγματεύσεις του Συμβουλίου³⁴⁷ και ο επαναπροσδιορισμός της αρχής της επικουρικότητας με την προσθήκη του δικαιώματος προσφυγής στο Δικαστήριο της ΕΕ σε περίπτωση παραβίασης της αρχής (ibid., σελ. 1382).³⁴⁸

4.6 Σύνοψη

Η πρόσβαση των υποεθνικών θεσμών στην υπερεθνική αρένα εξουσίας γίνεται μέσω τυπικών και άτυπων καναλιών επικοινωνίας, που είτε ελέγχονται από τις εθνικές κυβερνήσεις είτε παρέχουν τη δυνατότητα για αδιαμεσολάβητη επικοινωνία του υποεθνικού με το υπερεθνικό επίπεδο εξουσίας, επιτρέποντας την ανάπτυξη φαινομένων παραδιπλωματίας.

Η ΕΕ προσφέρει σημαντικά κίνητρα ανάπτυξης υποεθνικής κινητοποίησης παρέχοντας οφέλη (και) στους υποεθνικούς δρώντες, επιβεβαιώνοντας το ρόλο της ως «παραθύρου ευκαιρίας». Οι ευκαιρίες αντικατοπτρίζονται σε δυνατότητες λήψης χρηματοδοτικών πόρων, ενεργής συμμετοχής σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων και εκμάθησης πολιτικών και διάχυσης βέλτιστων πρακτικών. Οι προϋποθέσεις δραστηριοποίησης συνδέονται ιδιαίτερα με παράγοντες που αφορούν τη θέση ισχύος (με όρους αρμοδιοτήτων και πόρων) των υποεθνικών θεσμών στο σύστημα διακυβέρνησης της χώρας προέλευσης τους. Έτσι, υποεθνικές αρχές που προέρχονται από ομοσπονδιακά ή και αποκεντρωμένα συστήματα διακυβέρνησης εμφανίζονται περισσότερο δραστήριες στο υπερεθνικό πεδίο δράσης απ' ό,τι οι αντίστοιχες αρχές που ανήκουν σε συστήματα διακυβέρνησης που τείνουν προς ενιαία, συγκεντρωτικού τύπου οργάνωση. Δευτερευόντως, μπορεί να συνδέονται και με την οικονομική ευρωστία των θεσμών. Σε κάθε περίπτωση, η θεσμική και διοικητική ικανότητα συνιστά προσδιοριστικό παράγοντα για την ανάπτυξη υποεθνικής κινητοποίησης.

347. Δυνατότητα που επιδίωξαν με επιτυχημένη κινητοποίηση οι υποεθνικές αρχές του Βελγίου και της Γερμανίας (Tatham and Bauer, 2014, σελ. 1369). Ειδικά σε ότι αφορά την ΕτΠ, οι Tatham και Bauer (2014, σελ. 1380) βρίσκουν ότι οι υποεθνικές αρχές επιχειρούν να αξιοποιήσουν το εν λόγω θεσμικό κανάλι κινητοποίησης προκειμένου να περτεϊχίσουν τις αρμοδιότητές τους και να αποφύγουν τη διάχυση των τελευταίων στο υπερεθνικό επίπεδο.

348. Ήδη από το 1995 η ΕτΠ ζητούσε τη θεσμοθέτηση του δικαιώματος προσφυγής στο Δικαστήριο της ΕΕ (Γεωργούλη, 1997, σελ. 172).

