

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ: ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ

Έχει υποστηριχθεί ότι η ενωσιακή αρένα πολιτικής επηρεάζει τις σχέσεις κέντρου-περιφέρειας σε σημείο που διαρρηγγύνει «την απομόνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και των δύο επιπέδων» μειώνοντας «την εξάρτησή της από το κεντρικό κράτος» (Σπανού, 2001, σελ. 69). Στο παρόν κεφάλαιο επιχειρείται η εμπειρική διερεύνηση της απευθείας κινητοποίησης των ελληνικών τοπικών και περιφερειακών αρχών στην ΕΕ.³⁴⁹ Εν προκειμένω, αναζητώνται απαντήσεις σχετικά με το βαθμό που οι εγχώριοι τοπικοί και περιφερειακοί θεσμοί έχουν καταφέρει να «παρακάμψουν» το ενιαίο και (παραδοσιακά) συγκεντρωτικό κεντρικό κράτος, επιχειρώντας την απευθείας, αδιαμεσολάβητη επικοινωνία και δράση με ευρωπαϊκούς θεσμούς ως συνέχεια διαδοχικών κυμάτων διοικητικών μεταρρυθμίσεων κατά την περίοδο 1986-2013.

5.1 Διασύνδεση πολιτικών αρένων και θεσμική εξωστρέφεια

Η διαχρονική επιδίωξη εκσυγχρονισμού των εγχώριων τοπικών και περιφερειακών θεσμών και οι διαδοχικές προσπάθειες ενίσχυσης της θεσμικής και διοικητικής ικανότητας τους, σε συνδυασμό με την επισήμανση του Jeffery (1996a, σελ. 186) ότι:

«εάν το υποεθνικό επίπεδο διοίκησης κατέχει εγχωρίως αρμοδιότητες σε συγκεκριμένα πεδία δημόσιας πολιτικής, τότε αναμένεται [θα πρέπει] επίσης να έχει και μία αντίστοιχη ικανότητα εξωστρεφούς δράσης... Η κύρια εξωτερική αρένα [όπου βρίσκει εφαρμογή η εν λόγω αρχή] είναι φυσικά η ΕΕ»

υποστηρίζουν την υπόθεση ότι οι εγχώριες μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες αναμένεται να έχουν αυξήσει τις φιλοδοξίες των τοπικών και περιφερειακών αρχών να δράσουν στο υπερεθνικό πεδίο, επιχειρώντας να λειτουργήσουν με εξωστρέφεια ώστε να επωφεληθούν από ευκαιρίες δραστηριοποίησης που προσφέρονται στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Η ανωτέρω επισήμανση του Jeffery (1996a) συνδέεται με την αρχή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης όπου οι αρμοδιότητες διαμοιράζονται σε συνδυασμό με την παραδοχή ότι οι πολιτικές αρένες στα επιμέρους επίπεδα εξουσίας διασυνδέονται δίχως να λειτουργούν στεγανοποιημένα.

Οι αναφορές που εντοπίζονται σχετικά με το φαινόμενο της ελληνικής υποεθνικής κινητοποίησης είναι ελάχιστες, κυρίως με παρατηρήσεις γύρω από τις δυνατότητες (ή μη) των αρχών για κινητοποίηση. Για παράδειγμα, ο Χλέπας (1994, σελ. 354-355) παρατηρεί ότι:

349. Βλ. σχετ. και : Oikonomou (2016a).

«Οι ελληνικοί ΟΤΑ αντιλήφθηκαν σχετικά γρήγορα τις νέες ευκαιρίες που τους προσέφερε η ένταξη της Χώρας μας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, αν και το οπτικό τους πεδίο περιορίστηκε -σε μεγάλο βαθμό- στους τομείς των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων και των επιδοτούμενων «ανταλλαγών» (δηλαδή ταξιδιών). Ως προς τη «θεσμική ζύμωση» στο πλαίσιο της Κοινότητας η παρουσία των ελληνικών ΟΤΑ και της ΚΕΔΚΕ υπήρξε μάλλον υποτονική, ενώ έλλειψαν οι ελληνικές πρωτοβουλίες».

Ο ίδιος αποδίδει την υστέρηση δράσης των αυτοδιοικητικών αρχών στην περιορισμένη διεθνή εμπειρία τους, στο μη ευνοϊκό στρατιωτικό καθεστώς της περιόδου 1967-74 και στην μετέπειτα αγνόησή τους (ibid., σελ. 355). Ο ισχυρισμός σχετικά με τη γρήγορη αντίληψη των ευκαιριών που προσέφερε η ΕΕ από τους ΟΤΑ φαίνεται να επιβεβαιώνεται από τις (ισχυρές) ενδείξεις που παρέχονται στη βάση του πληθωρισμού ίδρυσης νομικών προσώπων που εστίαζαν σε ανάλογους σκοπούς, ήτοι αξιοποίησης ενωσιακών συγχρηματοδοτούμενων δράσεων.

Έπειτα, η Verney (1994) υπογραμμίζει τη δυνατότητα σύναψης σχέσεων αδελφοποίησης που έχουν οι τοπικές αρχές ως αποτέλεσμα των ευκαιριών που προσφέρει η ΕΕ, διευκολύνοντας επαφές που «βοηθούν στη διεύρυνση των οριζόντων των αιρετών συμβούλων» (ibid., σελ. 176). Η ίδια προέβλεπε ότι:

«η βελτίωση της γνώσης σχετικά με έναν πιο ολοκληρωμένο ρόλο που έχουν οι τοπικές αρχές σε άλλες χώρες αναμένεται να έχει μακροπρόθεσμα αποτελέσματα στην πολιτική κουλτούρα των ελληνικών τοπικών αρχών, δυσκολεύοντας κατά πολύ τη συνέχιση του παρόντος περιορισμένου ρόλου τους» (Verney, 1994, σελ. 176).

Οι διαδοχικοί θεσμικοί μετασχηματισμοί στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο είχαν ως στόχο τον εκσυγχρονισμό και τη θεσμική αναβάθμιση των αρχών. Εν προκειμένω, η ΕΕ έχοντας πλαισιώσει και ενθαρρύνει ιδέες, πεποιθήσεις και προσδοκίες λειτουργεί ως πεδίο παροχής ευκαιριών. Τα κίνητρα που προσφέρει συμπεριλαμβάνουν δυνατότητες: α) λήψης χρηματοδοτικών ενισχύσεων, β) άσκησης επιρροής σε ενωσιακά όργανα, και γ) εξωστρεφών συνεργασιών που ευνοούν, μεταξύ άλλων, την ανταλλαγή και διάχυση βέλτιστων διοικητικών πρακτικών. Πρακτικά, αντικατοπτρίζουν την τρισδιάστατη φύση της υποεθνικής κινητοποίησης: «από την κορυφή προς τα κάτω» (top-down) στη χρηματοδοτική της διάσταση, «από τη βάση προς τα επάνω» (bottom-up) στην περίπτωση του ρυθμιστικού χαρακτήρα της και «οριζόντια» (horizontal) στη συνεργατική μορφή της.

5.2 Εκκινώντας «από την κορυφή»: Χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση

Η διάσταση που λαμβάνει το εξευρωπαϊστικό φαινόμενο στη χρηματοδοτική κινητοποίηση είναι «από την κορυφή προς τα κάτω», καθώς, σύμφωνα με τον ορισμό του Radaelli (2003, σελ. 31) και των Börzel και Risse (2006, σελ. 485), οι κανόνες τίθενται στο ενωσιακό επίπεδο και ενσωματώνονται/ασκούν επίδραση στις δημόσιες πολιτικές των εγχώριων δρώντων. Εν προκειμένω είναι η Επιτροπή που θέτει τους κανόνες χρηματοδότησης για επιμέρους ευρωπαϊκά προγράμματα³⁵⁰ και οι υποεθνικές αρχές που τους ενσωματώνουν στην προσπάθεια δραστηριοποίησής τους.

Η παρούσα ενότητα εστιάζει σε εμπειρικά δεδομένα αντλώντας από την περιβαλλοντική πολιτική, η οποία συνιστά ένα εκ των πεδίων δράσης που η ΕΕ χορηγεί άμεσες οικονομικές ενισχύσεις, συνηθέστερα με τη μορφή συγχρηματοδότησης. Το εν λόγω πεδίο παρεμβάσεων δημόσιας πολιτικής έχει επιλεγεί καθ' όσον οι αρμοδιότητες διαμοιράζονται μεταξύ υπερεθνικού, εθνικού, περιφερειακού και τοπικού επιπέδου διακυβέρνησης, υπακούοντας στις παραδοχές του μοντέλου της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Στο εγχώριο επίπεδο οι αρμοδιότητες για το περιβάλλον διαμοιράζονται μεταξύ εθνικών και υποεθνικών αρχών. Σε ό,τι αφορά την κεντρική διοίκηση προτεραιότητές της αποτελούν: «η προστασία της βιοποικιλότητας, η μείωση των επιπτώσεων της ρύπανσης στη δημόσια υγεία και τα οικοσυστήματα, η ορθολογική διαχείριση των φυσικών πόρων λαμβάνοντας υπόψη τις προβλέψεις για τις επιπτώσεις της παγκόσμιας κλιματικής αλλαγής και την υιοθέτηση ενός νέου αναπτυξιακού μοντέλου».³⁵¹ Στους τομείς της περιβαλλοντικής πολιτικής συμπεριλαμβάνονται: η προστασία και παρακολούθηση του φυσικού περιβάλλοντος, η διαχείριση των αποβλήτων και η ανακύκλωση, η προστασία του υδάτινου περιβάλλοντος και η ορθολογική διαχείριση των υδάτινων πόρων, η προστασία από την αέρια ρύπανση, η προστασία από τις δυσμενείς επιπτώσεις της ηχορύπανσης και των ακτινοβολιών, τα συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης κ.τ.λ. Σε επίπεδο δευτεροβάθμιων ΟΤΑ, οι περιβαλλοντικές αρμοδιότητες αφορούν τη διαμόρφωση και εφαρμογή περιβαλλοντικής πολιτικής, τη ρύθμιση και την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και την εφαρμογή των χωροταξικών σχεδίων που έχουν εκπονηθεί και εγκριθεί σε κεντρικό επίπεδο.³⁵²

Στο επίπεδο πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, οι αρμοδιότητες περιβαλλοντικής πολιτικής προβλέπονταν ήδη από τη δεκαετία του 1980. Μεταξύ αυτών ήταν να λαμβάνουν μέτρα για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, να ελέγχουν την τήρηση των διατάξεων που αφορούν τη μόλυνση του περιβάλλοντος και την προστασία του υπόγειου υδάτινου δυναμικού, να αναλαμβάνουν την προστασία και αξιοποίηση των ακτών και των

350. Για επιμέρους ανταγωνιστικά Ευρωπαϊκά προγράμματα, βλ.: Υπουργείο Εσωτερικών (2016β).

351. <http://www.ypeka.gr/el-gr/Περιβάλλον> (πρόσβαση: 16.3.2016).

352. Συναφώς βλ. και: Ακαδημία Αθηνών (2000)· Μακροδημήτρης (1999).

δασικών εκτάσεων της περιοχής αρμοδιότητάς τους, να αξιοποιούν και να εκμεταλλεύονται φυσικούς πόρους, ήπιες μορφές ενέργειας όπως η ηλιακή ή η αιολική ενέργεια και η γεωθερμία (Ανδρονόπουλος και Μαθιουδάκης, 1988, σελ. 187).³⁵³ Οι συναφείς αρμοδιότητες διευρύνθηκαν μέσω των σχετικών προβλέψεων στους κώδικες δήμων και κοινοτήτων. Με άλλα λόγια, η περιβαλλοντική πολιτική αποτελεί κατ' εξοχήν πεδίο πολυεπίπεδης κατανομής αρμοδιοτήτων. Επιπλέον, κατά τη διαδικασία εφαρμογής της, παρέχεται η δυνατότητα υποεθνικής κινητοποίησης στο υπερεθνικό επίπεδο μέσω του ειδικού χρηματοδοτικού εργαλείου της ΕΕ (πρόγραμμα LIFE).

5.2.1 Το πρόγραμμα LIFE

Το χρηματοδοτικό εργαλείο LIFE της Ευρωπαϊκής Επιτροπής συνιστά εργαλείο μέτρησης της χρηματοδοτικής κινητοποίησης των υποεθνικών αρχών στο ενωσιακό επίπεδο με μοναδικά χαρακτηριστικά. Το σημαντικότερο κριτήριο επιλογής του είναι το ότι συνδέεται με ένα πεδίο πολιτικής του οποίου αρμοδιότητες κατανέμονται πολυεπίπεδα μεταξύ υποεθνικού, εθνικού και υπερεθνικού επιπέδου. Επιπρόσθετα, επιτρέπει την αδιαμεσολάβητη επικοινωνία των αρχών με το υπερεθνικό πεδίο και την απευθείας πρόσβασή τους σε ενωσιακά όργανα (Επιτροπή). Περαιτέρω, παρέχει ολιστική εικόνα της υποεθνικής κινητοποίησης καθιστώντας εφικτή τη μέτρηση του εν λόγω τύπου κινητοποίησης, προσφέροντας ενδείξεις για το ύψος των χρηματοδοτήσεων, την κατανομή των δράσεων και τις συνεργασίες των δρώντων.

Θεσμικές πτυχές

Στις αρχές της δεκαετίας του 1990 είχε γίνει παραδεκτό ότι οι δράσεις για το περιβάλλον είχαν πραγματοποιηθεί «κατά τρόπο αποσπασματικό από ένα σύνολο χρηματοδοτικών μέσων μικρής κλίμακας (MEDSPA, NORSPA, ACE, ACNAT)».³⁵⁴ Έτσι, υιοθετήθηκε ένα νέο χρηματοδοτικό μέσο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 1992, το πρόγραμμα LIFE, αντικαθιστώντας τα προηγούμενα χρηματοδοτικά εργαλεία. Έκτοτε, το πρόγραμμα LIFE αποτελεί το βασικό χρηματοδοτικό εργαλείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το περιβάλλον, συγχρηματοδοτώντας έργα περιβαλλοντικής προστασίας, ανάδειξης του φυσικού πλούτου, ανάπτυξης δράσεων για την κλιματική αλλαγή και γενικότερα πρωτοβουλιών που με καινοτόμο τρόπο υποστηρίζουν τη φύση και τη βιοποικιλότητα.

Γενικός στόχος του προγράμματος αποτελεί η ανάπτυξη καθώς και η εφαρμογή, όπου προβλέπεται, της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής και νομοθεσίας. Στο πλαίσιο της υλοποίησής του απαιτήθηκε η ευθυγράμμιση του με στόχους και τις προτεραιότητες

353. Επίσης, βλ. και: Χλέπας (1999).

354. Βλ.: ΕΕ C 138, 1993, σελ. 75.

που καθορίζονταν σε επιμέρους προγράμματα δράσης της ΕΕ για το περιβάλλον.³⁵⁵ Σε διαδικαστικό επίπεδο, κάθε χρόνο η Επιτροπή εκδίδει πρόσκληση για υποβολή προτάσεων που καλύπτουν τις θεματικές συνιστώσες του προγράμματος. Προτάσεις προς χρηματοδότηση μπορούν να υποβάλουν σ' αυτήν απευθείας δρώντες από διάφορες χώρες (ακόμη και εκτός ΕΕ). Μεταξύ αυτών, ευκαιρία προώθησης περιβαλλοντικών δράσεων και συγχρηματοδότησης αντίστοιχων πολιτικών έχουν οι τοπικές και περιφερειακές αρχές, επιβεβαιώνοντας την παραδοχή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης περί διασύνδεσης αρένων πολιτικής (εν προκειμένω υποεθνικής και υπερεθνικής, αδιαμεσολάβητα). Η αρμοδιότητα τελικής επιλογής των προγραμμάτων ανήκει στην Επιτροπή.³⁵⁶ Οι εθνικές αρχές περιορίζονται στο να διαβιβάζουν στην Επιτροπή τις προτάσεις των υποψήφιων προς χρηματοδότηση δράσεων μαζί με τα δικαιολογητικά, ακόμη και στην περίπτωση μη ολοκληρωμένων σχεδίων δράσης.³⁵⁷ Η Επιτροπή παρακολουθεί τακτικά την εφαρμογή των δράσεων μέσω εκθέσεων που καταρτίζονται καθώς και μέσω δειγματοληπτικών επιτόπιων ελέγχων.³⁵⁸

Τα βασικά κριτήρια επιλογής (επιλεξιμότητας)³⁵⁹ των δράσεων του προγράμματος LIFE συνδέονται (διαχρονικά) με: α) το κοινοτικό ενδιαφέρον που παρουσιάζουν και τη σημαντικότητα της συμβολής τους στην εφαρμογή της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής και νομοθεσίας, β) την τεχνική και οικονομική ικανότητα (αξιοπιστία) των συμμετεχόντων, γ) την εφικτότητα των τεχνικών λεπτομερειών τους, της διαχείρισης και της αναμενόμενης σχέσης κόστους/οφέλους που δημιουργούν, καθώς και δ) την υπερεθνική προσέγγισή τους και τις συνεργασίες με άλλους δρώντες από άλλα κράτη-μέλη.

Το πρόγραμμα LIFE δεν συνιστά μέσο για την καθολική επίλυση του συνόλου των περιβαλλοντικών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι υποεθνικές αρχές. Υιοθετώντας όμως τη λογική της «αλλαγής παραδείγματος» στην αντιμετώπιση των συναφών ζητημάτων, το πρόγραμμα μπορεί να συνεισφέρει χρηματοδοτώντας καινοτόμες περιβαλλοντικές δράσεις³⁶⁰. Για παράδειγμα, μπορεί να συμβάλει στον περιορισμό της παραγωγής απορριμμάτων και την ανάδειξη νέων μορφών διαχείρισής τους μέσω ριζοσπαστικών

355. Το έκτο πρόγραμμα δράσης της ΕΕ για το περιβάλλον (ΠΔΠ) μνημονεύεται ρητά στους Κανονισμούς (ΕΚ) 1682.2004 (ΕΕ, L 308) και 614.2007 (ΕΕ, L 149). Στο LIFE+ (2007-2013) η στήριξη της εφαρμογής του βου ΠΔΠ ανάχθηκε σε γενικό στόχο (άρθρο 1 Κανονισμού 614.2007).

356. Η τελική επιλογή των προγραμμάτων LIFE γίνεται βάσει ενδεικτικής ποσόστωσης για τα κράτη, δίχως, όμως, αυτό να αποτελεί απαρέγκλιτο κανόνα. Η επάρκεια του φακέλου υποβολής (τεκμηρίωση πρότασης) αποτελεί το «ύστατο» κριτήριο επιλογής (ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ).

357. Κανονισμοί LIFE και ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

358. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

359. Επισημαίνεται ο ενδεικτικός χαρακτήρας της κατανομής, αφήνοντας μεγάλα περιθώρια ελευθερίας επιλογής προτάσεων έργων στην Επιτροπή στη βάση της πληρότητας των κριτηρίων επιλεξιμότητας των προτάσεων από κράτη που ήδη είχαν καλύψει το μερίδιό της κατανομής τους, μη υποχρεώνοντας την Επιτροπή να αποδεχθεί έργα που δεν συμμορφώνονταν στα κριτήρια (ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ).

360. Σχετικά με εκθέσεις αξιολόγησης του προγράμματος βλ.: European Commission (2010a).

μεθόδων ανακύκλωσης. Έτσι, η προώθηση, π.χ., της καινοτομίας ως κεντρικής επιχειρησιακής λογικής του LIFE (κριτήριο επιλογής) συνιστά εργαλείο υποκατάστασης παραδοσιακών λογικών που εστιάζουν απλά στην αναζήτηση χώρων υγειονομικής ταφής απορριμμάτων (ΧΥΤΑ).³⁶¹ Στον Πίνακα 14 εμφανίζονται τα θεματικά πεδία και οι στόχοι του προγράμματος στις περιόδους εφαρμογής του (1992-2013).

Πίνακας 14: Σύνοψη θεματικών πεδίων και στόχων LIFE 1992-2013

Πρόγραμμα	Θεματικά πεδία – βασικές κατηγορίες δράσεων και ειδικό στόχο	Πόροι (κατ' αρχήν ανώτατο όριο 50 % επιλέξιμο κόστους, εξαιρέσεις βάσει πεδίου/δράσης)
LIFE 1992-1995	<ol style="list-style-type: none"> 1. Προώθηση σταθερής, διαρκούς ανάπτυξης και ποιότητας του περιβάλλοντος (40%) 2. Προστασία οικοτόπων και φύσης 45% 3. Διοικητικές δομές και υπηρεσίες για το περιβάλλον 5% 4. Εκπαίδευση, κατάρτιση και ενημέρωση 5% 5. Δράσεις εκτός του κοινοτικού εδάφους 5% 	<ol style="list-style-type: none"> α) συγχρηματοδότηση δράσεων β) επιδότηση επιτοκίων
LIFE 1996-1999	<ol style="list-style-type: none"> 1. Προστασία της φύσης 2. Δράσεις για την εφαρμογή της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής και νομοθεσίας (δράσεις: καινοτομίας, επίδειξης-πληροφόρησης και τεχνικής βοήθειας -με εστίαση στις τοπικές αρχές- καθώς και δράσεις προπαρασκευής: διαχείριση παράκτιων περιοχών, ρευμάτων και υγροτόπων τους, μείωση αποβλήτων, διαχείριση-προστασία υδάτων, επεξεργασία λυμάτων, ατμοσφαιρική ρύπανση) 	Συγχρηματοδότηση έργων
LIFE 2000-2004 (παράταση έως 2006)	<ol style="list-style-type: none"> 1. LIFE-Φύση (47%) (διατήρηση ή αποκατάσταση των φυσικών ενδιαιτημάτων ή/και των πληθυσμών ειδών) 2. LIFE-Περιβάλλον (47%) (βιώσιμη ανάπτυξη στο χωροταξικό σχεδιασμό και στην αξιοποίηση της γης, διαχείριση των υπόγειων και επιφανειακών υδάτων, μείωση των εκπομπών αερίων, ανάπτυξης προϊόντων φιλικών προς το περιβάλλον, ανάπτυξη νέων κοινοτικών περιβαλλοντικών δράσεων) 3. LIFE-Τρίτες Χώρες (6%) 	Συγχρηματοδότηση έργων
LIFE+ 2007-2013	<ol style="list-style-type: none"> 1. Φύση και βιοποικιλότητα (εφαρμογή κοινοτικής πολιτικής και νομοθεσίας για τη φύση και τη βιοποικιλότητα) 2. Περιβαλλοντική πολιτική και διακυβέρνηση (καινοτόμες προσεγγίσεις, τεχνολογίες, μέθοδοι και μέσα πολιτικής, υλοποίηση κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής με ιδιαίτερη έμφαση στην υλοποίηση σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, δράσεις παρακολούθησης-εκτίμησης κατάστασης περιβάλλοντος, βελτίωση διακυβέρνησης) 3. Ενημέρωση και επικοινωνία (διάδοση πληροφοριών, ευαισθητοποίηση, εκστρατείες ενημέρωσης, εκπαίδευση) 	<ol style="list-style-type: none"> α) συμφωνίες επιδότησης β) συμβάσεις κρατικών προμηθειών

Πηγή: Κανονισμοί (ΕΟΚ/ΕΚ): 1973.1992 (ΕΕ, L 206)- 1404.1996 (ΕΕ, L 181)- 1655.2000 (ΕΕ, L 192)- 1682.2004 (ΕΕ, L 308)- 614.2007 (ΕΕ, L 149). Το πρόγραμμα LIFE+ συνοδεύτηκε από πολυετές στρατηγικό πρόγραμμα και τα τρία θεματικά πεδία του προγράμματος συνδέθηκαν με εξειδικευμένους (κύριους) στόχους.

Κατανομή πόρων μεταξύ προγραμματικών περιόδων

Τα εμπειρικά δεδομένα του προγράμματος LIFE των προγραμματικών περιόδων

361. Πολύ περισσότερο χώρων ανεξέλεγκτης διάθεσης απορριμμάτων (ΧΑΔΑ), για τους οποίους έχουν εκδοθεί καταδικαστικές αποφάσεις για την Ελλάδα από το Δικαστήριο της ΕΕ. Για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, βλ. σχετ.: Γιαννακούρου, Κρεμλής και Σιούτη (2007).

1992-2013 συλλέχθηκαν από τη βάση δεδομένων της Επιτροπής.³⁶² Όλα τα οικονομικά δεδομένα που αφορούν συνολικά το πρόγραμμα και ειδικότερα την περίπτωση της Ελλάδας χρειάστηκε να μετατραπούν από τρέχουσες σε σταθερές τιμές ώστε να καταστούν συγκρίσιμα διαχρονικά. Για τη μετατροπή τους σε σταθερές τιμές χρησιμοποιήθηκε ως αποπληθωριστής του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος ο δείκτης τιμών καταναλωτή (CPI) του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ/OECD) με έτος βάσης το 2010 (2010=100).³⁶³

Από την έναρξη του προγράμματος LIFE (1992) μέχρι και το 2013 έχουν χρηματοδοτηθεί 4.175 προγράμματα (Πίνακας 15). Η συνολική δαπάνη ανέρχεται σε 5,3 δις ευρώ περίπου, ενώ παρατηρείται πως οι πόροι βαίνουν συνεχώς αυξανόμενοι λαμβάνοντας όμως υπ' όψιν τη σχετική μείωση που είχε επέλθει κατά τη δεύτερη προγραμματική περίοδο. Ο προϋπολογισμός του προγράμματος δεν είναι ιδιαίτερα μεγάλος, αν συγκριθεί με τα μεγέθη του προϋπολογισμού της ΕΕ. Για παράδειγμα, για την περίοδο 2014-2020 το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο της ΕΕ προβλέπει την κατανομή περίπου ενός τρις ευρώ, τη στιγμή που η κατανομή του LIFE πλησιάζει τα 3,3 δις ευρώ. Εν τούτοις, η εστίαση των προγραμμάτων σε περιβαλλοντικούς σκοπούς και η συνέργειά τους με άλλα περιβαλλοντικά προγράμματα, π.χ., στο πλαίσιο λειτουργίας των διαρθρωτικών ταμείων, μπορεί να λειτουργήσει προσθετικά στους επιδιωκόμενους στόχους του.

Πίνακας 15: Το πρόγραμμα LIFE σε αριθμούς, περίοδος: 1992-2020

Πρόγραμμα	Περίοδος	Προγράμματα*	Νομική βάση	Προϋπολογισμός**
LIFE I	1992-95	737	Κανονισμός (ΕΚ) 1973/92	968,5
LIFE II	1996-99	875	Κανονισμός (ΕΚ) 1404/96	729,3 (-24,7%)
LIFE III	2000-04, και έως 2006 (παράταση)	1.157	Κανονισμοί (ΕΚ) 1655/00 και 1682/04	1.271,1 (74,2%)
LIVE+	2007-13	1.406	Κανονισμός (ΕΕ) 614/07	2.365,7 (86,1%)
Σύνολο		4.175		5.334,6
LIFE 2014-20	2014-20	-	Κανονισμός (ΕΕ) 1293/13	3.295,1 (39,2%)
Σύνολο		4.175		8.629,7

*Αριθμός. **Εκατ. € (ECU έως 1999), σταθερές τιμές (2010=100). Τα ποσοστά υποδεικνύουν μεταβολή σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο
Πηγές: Κανονισμοί LIFE και επεξεργασία στοιχείων βάσης δεδομένων LIFE (πρόσβαση: 27.02.2015).

362. <https://ec.europa.eu/environment/life/project/Projects/index.cfm> (πρόσβαση: 27.02.2015).

363. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?querytype=view&queryname=221#> (πρόσβαση: 12.03.2015).

5.2.2 Χρηματοδοτική κινητοποίηση των ελληνικών υποεθνικών αρχών

Για τις ανάγκες της έρευνας αρχικά αναζητήθηκαν δεδομένα για το σύνολο της χώρας. Αφού εντοπίστηκαν και συλλέχθηκαν, εν συνεχεία διακρίθηκαν σε δύο μεγάλες κατηγορίες: σε όσα αφορούσαν τους υποεθνικούς θεσμούς διακυβέρνησης και σε όσα αφορούσαν όλους τους υπόλοιπους δρώντες. Ειδικότερα, στις υποεθνικές αρχές συμπεριλαμβάνονται όλες οι τοπικές και περιφερειακές αρχές διοίκησης που τοποθετούνται στο υποεθνικό επίπεδο, ήτοι: ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού, αποσυγκεντρωμένες αρχές καθώς και συνδέσμους, ενώσεις³⁶⁴ και κάθε μορφής νομικό πρόσωπο (ιδιωτικού ή δημόσιου δικαίου) που λειτούργησε υπό την εποπτεία των τοπικών και περιφερειακών αρχών ή συμμετείχαν σε αυτό, ανεξάρτητα από την ονομασία που έλαβαν διαχρονικά και την –κατά τόπο– έκταση αρμοδιοτήτων που ασκούσαν κατά την περίοδο μελέτης 1992-2013. Σε επόμενο επίπεδο ανάλυσης οι υποεθνικοί θεσμοί διακυβέρνησης ταξινομήθηκαν σε τρεις υποκατηγορίες: ΟΤΑ Α' βαθμού (δήμοι, κοινότητες, ενώσεις τους και φορείς εποπτείας τους), ΟΤΑ Β' βαθμού (ΝΑ, περιφέρειες από 2011, φορείς εποπτείας τους) και αποσυγκεντρωμένες αρχές διοίκησης (περιφέρειες έως και 2010, αποκεντρωμένες διοίκησης από το 2011 και φορείς εποπτείας τους) προκειμένου να καταστούν εφικτοί περαιτέρω υπολογισμοί. Τα έργα που λήφθηκαν υπ' όψιν για την αποτίμηση της χρηματοδοτικής κινητοποίησης ήταν μόνον όσα οι αρχές είχαν ρόλο συντονιστή (coordinator) αποκλείοντας όσα συμμετείχαν ως απλοί εταίροι. Οι υπόλοιποι δρώντες αποτελούν διάφορους θεσμούς και φορείς όπως μη κυβερνητικές οργανώσεις, πανεπιστήμια, ερευνητικά κέντρα, εθνικές αρχές καθώς και πάσης φύσεως επιχειρήσεις (δημόσιου και ιδιωτικού χαρακτήρα).

Στον ευρωπαϊκό χώρο³⁶⁵ έχουν εγκριθεί 4.175 έργα προϋπολογισμού 5,3 δις ευρώ συνολικά για την περίοδο 1992-2013 (Πίνακας 16). Εν προκειμένω, η Ελλάδα κατατάσσεται στην 6^η θέση, εμφανίζοντας ενθαρρυντικές ενδείξεις κινητοποίησης στο υπερεθνικό επίπεδο. Συνολικά, κατά την περίοδο 1992-2013 η χώρα έχει αναλάβει την υλοποίηση 218 έργων LIFE αποσπώντας μερίδιο 5,2% επί του συνόλου των έργων.

Σε ό,τι αφορά ειδικότερα την ελληνική περίπτωση, χρηματοδοτήθηκαν συνολικά 218 προγράμματα. Περίπου 68% αφορούν την περιβαλλοντική καινοτομία, 30% την προστασία της φύσης και 2% κατανέμονται σε δράσεις ενημέρωσης και επικοινωνίας.³⁶⁶ Τα έργα αντιστοιχούν σε συνολικές επενδύσεις ύψους €380 εκατομμυρίων, εκ των οποίων τα €198 εκατ. (52,2%) συνεισέφερε η Ευρωπαϊκή Ένωση (Γράφημα 15).

364. Τοπικές ενώσεις δήμων και (πρώην) κοινοτήτων-ΤΕΔΚ (νυν περιφερειακές ενώσεις δήμων-ΠΕΔ).

365. Για το έτος 2001 δεν προέκυψαν διαθέσιμα στοιχεία για τις χώρες.

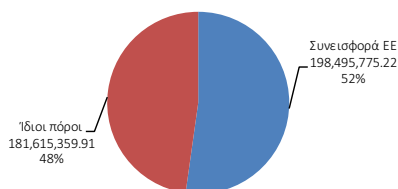
366. Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014).

Πίνακας 16: Κατανομή δράσεων προγράμματος LIFE στον ευρωπαϊκό χώρο

α.α.	Χώρα	Αριθμός έργων	% επί συνόλου
1	Ιταλία	723	17,3
2	Ισπανία	699	16,7
3	Γαλλία	334	8,0
4	Γερμανία	328	7,9
5	Ηνωμένο Βασίλειο	226	5,4
6	Ελλάδα	218	5,2
7	Ολλανδία	179	4,3
8	Βέλγιο	164	3,9
9	Φινλανδία	163	3,9
10	Πορτογαλία	146	3,5
11	Σουηδία	131	3,1
....
	Σύνολο	4.175	100

Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων LIFE. Αφορά χώρες με μερίδιο >3% επί του συνολικού αριθμού έργων (4.175) την περίοδο 1992-2013.

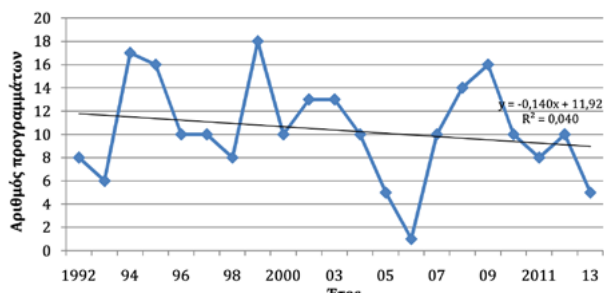
Γράφημα 15: Συνεισφορά ΕΕ και εγχώριων δρώντων LIFE, 1992-2013



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων LIFE, N=218.

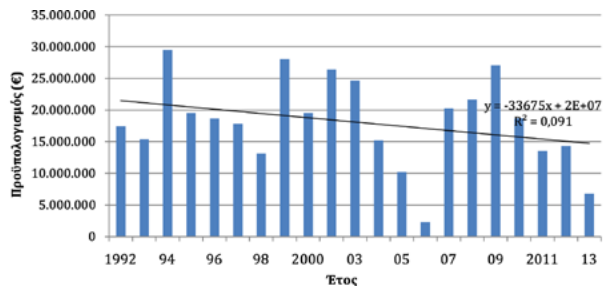
Περαιτέρω, στα Γραφήματα 16 και 17 παρουσιάζονται οι επιδόσεις της χώρας συνολικά στο πρόγραμμα LIFE για την περίοδο 1992-2013. Όπως προκύπτει, η τάση είναι πτωτική τόσο στον αριθμό των προγραμμάτων που αναλαμβάνονται όσο και στο ύψος των (συγ)χρηματοδοτήσεων. Το 2006 αποδεικνύεται η χρονιά με τη μικρότερη κινητοποίηση (μόλις ένα έργο), ενώ το 1999 ανατίθενται δεκαοκτώ έργα από την Επιτροπή σε ελληνικούς δρώντες. Αντίστοιχα, το 2006 εισρέουν 2,3 εκατ. ευρώ (χαμηλότερη ετήσια εισροή πόρων) και 29,5 εκατ. ευρώ το 1994 (αντίστοιχα υψηλότερη εισροή πόρων).

Γράφημα 16: Ετήσιος αριθμός προγραμμάτων LIFE, 1992-2013, Ελλάδα



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων LIFE.

Γράφημα 17: Ετήσιος προϋπολογισμός προγραμμάτων LIFE, 1992-2013, Ελλάδα



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων.

Πίνακας 17: Εγχώριοι δρώντες βάσει ύψους προϋπολογισμών έργων LIFE, 1992-2013, σύνολο (Ελλάδα)

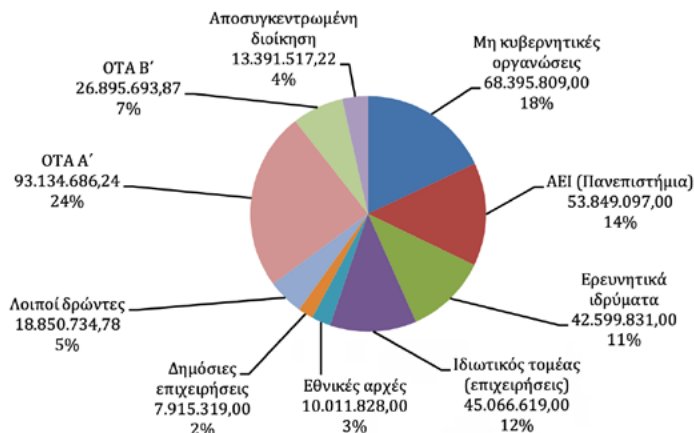
α.α.	Φορέας	Ποσό	%
1	ΟΤΑ Α'	93.134.686,24	24,5
2	Μη κυβερνητικές οργανώσεις	68.395.809,00	18
3	ΑΕΙ (Πανεπιστήμια)	53.849.097,00	14,2
4	Επιχειρήσεις (ιδιωτικός τομέας)	45.066.619,00	11,9
5	Ερευνητικά ιδρύματα	42.599.831,00	11,2
6	ΟΤΑ Β'	26.895.693,87	7,1
7	Λοιποί δρώντες	18.850.734,78	5
8	Αποσυγκεντρωμένη διοίκηση	13.391.517,22	3,5
9	Εθνικές αρχές	10.011.828,00	2,6
10	Δημόσιες επιχειρήσεις	7.915.319,00	2,1
	Σύνολο	380.111.135,11	100

Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων.

Όπως προκύπτει από την ειδικότερη ανάλυση του Πίνακα 17 (Γράφημα 18), το 35,1%

των πόρων των προγραμμάτων LIFE για την περίοδο 1992-2013 επιμερίζεται στις υποεθνικές αρχές, ενώ το υπόλοιπο 64,9% κατανέμεται στους υπόλοιπους δρώντες. Αντίστοιχα, το 36,7% (80 έργα) του συνολικού αριθμού των προγραμμάτων LIFE (218) με συντομιστή ελληνική αρχή για την περίοδο 1993-2013 έχει αναληφθεί από υποεθνική αρχή (Πίνακας 18).

Γράφημα 18: Κατανομή πόρων LIFE 1992-2013, σύνολο δρώντων (Ελλάδα)



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων.

Πίνακας 18: Διάταξη δρώντων με βάση τον αριθμό έργων LIFE, 1992-2013. Σύνολο δρώντων (Ελλάδα)

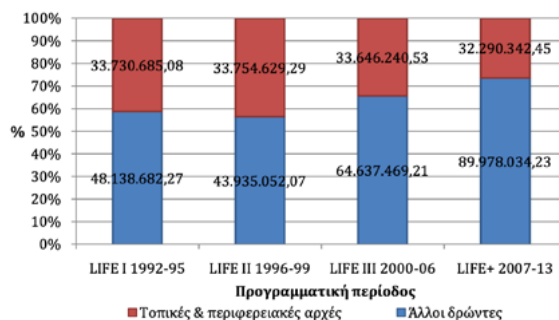
α.α.	Φορέας	Αριθμός έργων	%
1	ΟΤΑ Α'	59	27,1
2	Μη κυβερνητικές οργανώσεις	37	17
3	ΑΕΙ (Πανεπιστήμια)	34	15,6
4	Επιχειρήσεις (ιδιωτικός τομέας)	26	11,9
5	Ερευνητικά ιδρύματα	23	10,6
6	ΟΤΑ Β'	12	5,5
7	Αποσυγκεντρωμένη διοίκηση	9	4,1
8	Εθνικές αρχές	7	3,2
9	Λοιποί δρώντες	6	2,8
10	Δημόσιες επιχειρήσεις	5	2,3
	Σύνολο	218	100

Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων (N=218).

Περαιτέρω, όπως προκύπτει από την ανάλυση των δεδομένων (Γράφημα 19 και Πίνακας

19), οι τοπικές και περιφερειακές αρχές ανέλαβαν 80 έργα εκ των συνολικών 218 (37%) κατά την περίοδο 1992-2013 με προϋπολογισμό 133,4 εκατομμύρια ευρώ (35%). Κατά την περίοδο 1996-99 υλοποιήθηκαν τα περισσότερα σε αριθμό προγράμματα (23), ενώ το αντίστοιχο μερίδιο έφτασε το 50%. Αντίθετα, την περίοδο 2007-2013 ο αριθμός περιορίστηκε σε μόλις 19 (26%). Με οικονομικούς όρους, ο προϋπολογισμός των έργων των τοπικών και περιφερειακών αρχών δεν εμφανίζει ιδιαίτερες διακυμάνσεις μεταξύ των τεσσάρων προγραμματικών περιόδων, μολονότι κατά τις δύο τελευταίες περιόδους οι απόλυτες εισροές αυξάνουν για τη χώρα. Το τελευταίο στοιχείο συνηγορεί υπέρ της αύξησης της κινητοποίησης άλλων δρώντων που επωφελούνται σχετικά από τις χρηματοδοτήσεις της ΕΕ (π.χ. μη κυβερνητικές οργανώσεις, ΑΕΙ, ερευνητικά ινστιτούτα, ιδιώτες). Συνολικά, ενώ για τη χώρα τα μεγέθη σε απόλυτους αριθμούς έργων (και προϋπολογισμών τους) παρουσιάζουν αυξητική τάση ανά προγραμματική περίοδο (με την εξαίρεση του LIFE II), το μεγαλύτερο μέρος αυτής δεν το καρπώνονται οι τοπικές και περιφερειακές αρχές αλλά οι λοιποί δρώντες αυξάνοντας το σχετικό μερίδιό τους.

Γράφημα 19: Μερίδιο υποεθνικών αρχών – άλλων δρώντων ανά προγραμματική περίοδο



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων (N=218).

Πίνακας 19: Πρόγραμμα LIFE και ελληνικές υποεθνικές αρχές, 1992-2013

Πρόγραμμα/ περίοδος	LIFE I 1992-95	LIFE II 1996-99	LIFE III 2000-06	LIFE+ 2007-13	Σύνολο 1992-2013	
Υποεθνικές αρχές	Αριθμός έργων	20 43%*	23 50%*	18 35%*	19 26%*	80 37%*
	Προϋπολογισμός	33.730.685,00 41%*	33.754.629,00 43%*	33.646.240,53 34%*	32.290.342,00 26%*	133.421.897,00 35%*
Ελλάδα	Αριθμός έργων	47	46	52	73	218
	Προϋπολογισμός	81.869.367,00	77.689.981,00	98.283.709,00	122.268.376,00	380.111.435,00

* Έγχωριο μερίδιο.

Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων. Προϋπολογισμοί σε €.

Εστιάζοντας πλέον στην κινητοποίηση των τοπικών και περιφερειακών θεσμών διακυβέρνησης, στον Πίνακα 20 απεικονίζεται το σύνολο της έργων LIFE που εντοπίστηκαν να έχουν αναληφθεί κατά την περίοδο 1992-2013, μαζί με την ταυτότητα των δρώντων. Η κατάταξη έγινε με ονομαστική ταξινόμηση και κριτήριο τη συχνότητα ανάληψης έργου LIFE.

Πίνακας 20: Χρηματοδοτική κινητοποίηση υποεθνικών αρχών: έργα LIFE, 1992-2013

α.α.	Συντονιστής (coordinator)	Κωδικός έργου	Προϋπ/μος	Έτος	Ολοκλήρωση
1	Αναπτυξιακή Ανώνυμη Εταιρεία ΟΤΑ «Ανατολική» ΑΕ	LIFE11 ENV/GR/000942	3.532.790,90	2011	✓
2	Αναπτυξιακή Ανώνυμη Εταιρεία ΟΤΑ «Ανατολική» ΑΕ (βράβευση)	LIFE07 ENV/GR/000278	1.735.921,63	2007	✓
3	Αναπτυξιακή Ανώνυμη Εταιρεία ΟΤΑ «Ανατολική» ΑΕ	LIFE04 ENV/GR/000099	1.702.955,10	2004	✓
4	Αναπτυξιακή Ανώνυμη Εταιρεία ΟΤΑ «Ανατολική» ΑΕ	LIFE99 ENV/GR/000590	2.105.725,71	1999	✓
5	Αναπτυξιακή Εταιρεία Αμβρακικού Κόλπου ΑΕ (ETANAM)	LIFE99 NAT/GR/006475	3.192.645,71	1999	✓
6	Αναπτυξιακή Εταιρεία Δ. Αθηναίων	LIFE04 ENV/GR/000137	3.907.719,66	2004	✓
7	Αναπτυξιακή Εταιρεία Δ. Αθηναίων	LIFE97 ENV/GR/000351	568.577,57	1997	✓
8	Αναπτυξιακή Εταιρεία Δ. Μαραθώνα ΑΕ	LIFE04 ENV/GR/000129	959.889,56	2004	Διακοπήκε από Επιτροπή
9	Αναπτυξιακή Εταιρεία Έβρου ΑΕ	LIFE00 NAT/GR/007198	2.889.934,90	2000	✓
10	Αναπτυξιακή Εταιρεία Καρδίτσας ΑΕ (ANKA ΑΕ)	LIFE99 NAT/GR/006480	813.202,86	1999	✓
11	Αναπτυξιακή Εταιρεία Καρδίτσας ΑΕ (ANKA ΑΕ)	LIFE93 ENV/GR/004509	2.235.875,00	1993	✓
12	Αναπτυξιακή Εταιρεία Ν.Α. Αρκαδίας (Αρκαδία ΑΕ)	LIFE99 NAT/GR/006481	2.026.450,00	1999	✓
13	Αναπτυξιακή Εταιρεία Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας "Ηλεία" ΑΕ	LIFE10 ENV/GR/000596	2.354.923,00	2010	✓
14	Αναπτυξιακή Χαλκιδικής ΑΕ – Αναπτ. Ανώνυμη Εταιρεία ΟΤΑ	LIFE07 ENV/GR/000265	1.410.591,61	2007	✓
15	Αναπτυξιακή Χαλκιδικής ΑΕ – Αναπτ. Ανώνυμη Εταιρεία ΟΤΑ	LIFE04 ENV/GR/000145	1.607.402,91	2004	✓
16	Οργανισμός Ανάπτυξης Σητείας ΑΕ	LIFE00 ENV/GR/000723	730.675,90	2000	✓
17	ΔΕΥΑ Σπάρτης	LIFE94 ENV/GR/001263	2.437.022,94	1994	✓
18	ΔΕΥΑ Χερσονήσου (Κρήτη)	LIFE08 ENV/GR/000551	2.546.903,60	2008	✓
19	Δήμος Άνδρου	LIFE10 NAT/GR/000637	1.805.749,00	2010	✓
20	Δήμος Άνδρου	LIFE99 ENV/GR/000555	667.705,71	1999	✓
21	Δήμος Βόλου	LIFE07 ENV/GR/000282	3.066.104,86	2007	✓
22	Δήμος Βόλου	LIFE96 ENV/GR/000559	578.846,03	1996	✓
23	Δήμος Παννιτσών-Γουμένισσας	LIFE94 ENV/GR/001396	1.312.242,83	1994	✓
24	Δήμος Γρεβενών	LIFE12 NAT/GR/000784	1.522.771,90	2012	✓

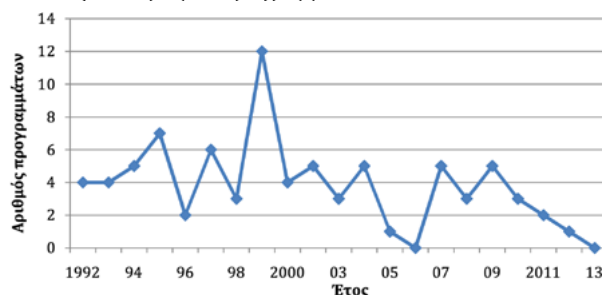
25	Δήμος Έδεσσας	LIFE03 NAT/GR/000092	1.053.058,68	2003	✓
26	Δήμος Ελευσίνας	LIFE07 ENV/GR/000271	1.498.844,37	2007	✓
27	Δήμος Ευόσμου	LIFE97 ENV/GR/000382	2.647.287,25	1997	✓
28	Δήμος Θεσσαλονίκης	LIFE95 ENV/GR/001015	623.729,82	1995	✓
29	Δήμος Ιωαννίνων	LIFE94 ENV/GR/001563	1.434.082,22	1994	✓
30	Δήμος Καλαμάτας	LIFE98 ENV/GR/000211	1.896.269,79	1998	✓
31	Δήμος Καλαμάτας	LIFE95 ENV/GR/001092	1.166.449,12	1995	✓
32	Δήμος Κοζάνης	LIFE95 ENV/GR/000991	1.102.485,96	1995	✓
33	Δήμος Κω	LIFE95 ENV/GR/000997	1.450.807,02	1995	✓
34	Δήμος Λαμίας	LIFE95 ENV/GR/001034	783.435,09	1995	✓
35	Δήμος Λαυρεωτικής	LIFE93 ENV/GR/004576	2.887.521,19	1993	✓
36	Δήμος Μενεμένης	LIFE97 ENV/GR/000372	602.992,32	1997	✓
37	Δήμος Νάουσας	LIFE94 ENV/GR/001348	1.687.170,17	1994	✓
38	Δήμος Περάματος	LIFE97 ENV/GR/000380	2.313.924,73	1997	Υποχρέωση επιστροφής καταβληθέντων
39	Δήμος Ρεθύμνου	LIFE99 ENV/GR/000539	448.212,86	1999	✓
40	Δήμος Ρούβα	LIFE99 NAT/GR/006497	501.911,43	1999	✓
41	Δήμος Σκύρου	LIFE09 NAT/GR/000323	1.505.397,91	2009	✓
42	Δήμος Τήλου	LIFE04 NAT/GR/000101	1.000.257,28	2004	✓
43	Δήμος Τήνου	LIFE10 ENV/GR/000610	1.437.368,00	2010	✓
44	Δήμος Τήνου	LIFE09 ENV/GR/000299	1.266.690,05	2009	✓
45	Δήμος Χίου	LIFE99 ENV/GR/000547	1.562.625,71	1999	✓
46	Δημοτική Επιχείρηση Δ. Αμαλιάδας	LIFE92 ENV/GR/000051	142.104,12	1992	✓
47	Δημοτική Επιχείρηση Δ. Άνω Λιτσίων	LIFE99 ENV/GR/000550	2.372.895,71	1999	✓
48	Δημοτική Επιχείρηση Δ. Άργους	LIFE92 ENV/GR/000053	723.443,10	1992	✓
49	Δημοτική Επιχείρηση Δ. Αρχαίας Ολυμπίας	LIFE02 ENV/GR/000392	1.048.640,36	2002	✓
50	Δημοτική Επιχείρηση Δ. Βόλου	LIFE93 ENV/GR/004518	4.228.237,29	1993	✓
51	Δημοτική Επιχείρηση Δ. Ηρακλείου	LIFE94 ENV/GR/001561	1.858.858,51	1994	✓
52	Δημοτική Επιχείρηση Δ. Κέρκυρας	LIFE98 ENV/GR/000234	874.117,30	1998	✓
53	Δημοτική Επιχείρηση Δ. Χολαργού	LIFE02 ENV/GR/000362	1.155.164,29	2002	✓
54	Δημοτική Επιχείρηση Ν. Ψυχικού	LIFE03 ENV/GR/000221	988.024,97	2003	✓
55	Δημοτική Επιχείρηση Ανάπτυξης Δ. Αμαρουσίου	LIFE11 ENV/GR/000950	1.085.955,47	2011	✓
56	Δημοτική Επιχείρηση Ανάπτυξης Δ. Αμαρουσίου	LIFE00 ENV/GR/000722	1.153.462,60	2000	✓
57	Δημοτική Επιχείρηση Ανάπτυξης Δ. Αμαρουσίου	LIFE99 ENV/GR/000600	567.297,14	1999	✓
58	Δημοτική Επιχείρηση Ανάπτυξης Δ. Αμαρουσίου	LIFE95 ENV/GR/001018	2.260.008,77	1995	✓
59	Σύνδεσμος Προστασίας και Ανάπτυξης Υμηττού	LIFE99 ENV/GR/000525	2.006.502,86	1999	✓
60	Κοινότητα Δισπηλιού	LIFE95 ENV/GR/001057	1.730.696,49	1995	✓
61	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Δράμας-Καβάλας-Ξάνθης	LIFE02 NAT/GR/008489	1.614.489,00	2002	✓
62	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Δράμας-Καβάλας-Ξάνθης	LIFE97 ENV/GR/000387	603.972,35	1997	✓
63	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Θεσσαλονίκης	LIFE98 ENV/GR/000212	2.838.989,74	1998	✓
64	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Κοζάνης	LIFE03 ENV/GR/000214	5.356.475,66	2003	✓

65	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Λακωνίας	LIFE05 ENV/GR/000245	2.571.951,93	2005	✓
66	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Μαγνησίας	LIFE96 ENV/GR/000580	1.543.714,75	1996	✓
67	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Φλώρινας	LIFE00 NAT/GR/007242	2.045.714,68	2000	✓
68	Οργανισμός για την Ανάπτυξη Δυτικού και Κεντρικού Ζαγορίου	LIFE93 ENV/GR/004703	1.446.408,90	1993	✓
69	Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου	LIFE09 ENV/GR/000297	1.386.532,98	2009	✓
70	Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας	LIFE08 ENV/GR/000578	1.224.920,55	2008	✓
71	Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας	LIFE09 NAT/GR/000333	1.181.493,19	2009	✓
72	Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας	LIFE07 NAT/GR/000291	1.273.246,14	2007	✓
73	Περιφέρεια Ηπείρου	LIFE99 ENV/GR/000557	1.138.247,14	1999	✓
74	Περιφέρεια Ιονίων Νήσων	LIFE92 ENV/GR/000052	2.170.338,98	1992	✓
75	Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας	LIFE09 NAT/GR/000343	1.717.036,65	2009	✓
76	Περιφέρεια Κρήτης, Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης	LIFE02 ENV/GR/000373	1.249.934,02	2002	✓
77	Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας	LIFE92 ENV/GR/000054	2.049.767,55	1992	✓
78	ΤΕΔΚ Ν. Κεφαλληνίας-Ιθάκης	LIFE97 ENV/GR/000366	1.882.514,59	1997	✓
79	ΤΕΔΚ Ν. Αττικής (ΤΕΔΚΝΑ)	LIFE08 ENV/GR/000553	737.100,64	2008	✓
80	ΤΕΔΚ Ν. Αχαΐας	LIFE02 NAT/GR/008491	2.610.489,00	2002	✓
Σύνολο προϋπολογισμών προγραμμάτων LIFE			133.421.897,34		

Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων LIFE (ποσά σε €, σταθερές τιμές, 2010=100).

Περαιτέρω, στο Γράφημα 20 παρουσιάζεται ο αριθμός των αναληφθέντων προγραμμάτων από τις τοπικές και περιφερειακές αρχές σε ετήσια βάση. Όπως φαίνεται, η αυξητική τάση της πρώτης προγραμματικής περιόδου (έτη 1992-95) ανακόπτεται στη συνέχεια παρουσιάζοντας διακυμάνσεις. Με την εξαίρεση δύο ενδιάμεσων ετών όπου παρουσιάζονται ακραίες τιμές (το 1999 όπου οι υποεθνικές αρχές αναλαμβάνουν να υλοποιήσουν 12 έργα συνολικά και το 2006 όπου δεν υπάρχει αναληφθέν πρόγραμμα), η κινητοποίηση των αρχών στο υπερεθνικό πεδίο παρουσιάζει ιδιαίτερα χαμηλή επίδοση, ενώ χαρακτηριστική είναι η φθίνουσα πορεία της μετά το 2009 που χρονικά συμπίπτει με τη μεταρρύθμιση του «Καλλικράτη» (2010) και την περίοδο της δημοσιονομικής κρίσης.

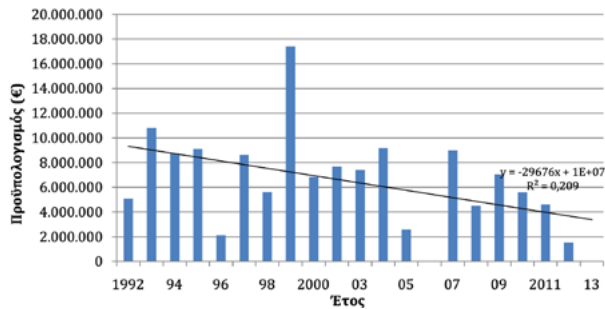
Γράφημα 20: Ετήσιος αριθμός προγραμμάτων LIFE, 1992-2013, υποεθνικές αρχές



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων (N=80).

Στο Γράφημα 21 παρουσιάζεται η χρηματοδοτική κινητοποίηση των αρχών εκπεφρασμένη σε ετήσιο ύψος προϋπολογισμών. Πρακτικά, η εικόνα εν πολλοίς αντικατοπτρίζει τον ετήσιο αριθμό των προγραμμάτων των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Ομοίως, ο (συνολικός) προϋπολογισμός των προγραμμάτων παρουσιάζει διακυμάνσεις στο σύνολο των ετών, ενώ η φθίνουσα τάση εισροής ευρωπαϊκών πόρων εμφανίζει (παραδόξως) μεγαλύτερη ένταση μετά το 2009 και την εμφάνιση της ραγδαίας οικονομικής συρρίκνωσης.

Γράφημα 21: Πόροι προγραμμάτων LIFE ανά έτος, 1992-2013, υποεθνικές αρχές



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων (N=80).

Περαιτέρω, στον Πίνακα 21 παρουσιάζονται η κλάση και η συχνότητα των προγραμμάτων με βάση τα μεγέθη του προϋπολογισμού τους. Επί συνόλου 80 έργων το 46,25% (37 έργα) εμφανίζει προϋπολογισμό έως 1,45 εκατ. ευρώ. Από αυτά, 22 έργα κυμαίνονται μεταξύ 1,45 εκατ. ευρώ και 2,1 εκατ. ευρώ και 12 έργα έχουν προϋπολογισμό μεταξύ 2,1 εκατ. ευρώ και 2,75 εκατ. ευρώ. Το 5% των έργων (συνολικά 9 έργα) αφορά προϋπολογισμό άνω των 3,4 εκατ. ευρώ. Τα εν λόγω στοιχεία αναπαριστώνται και στο Γράφημα 22.

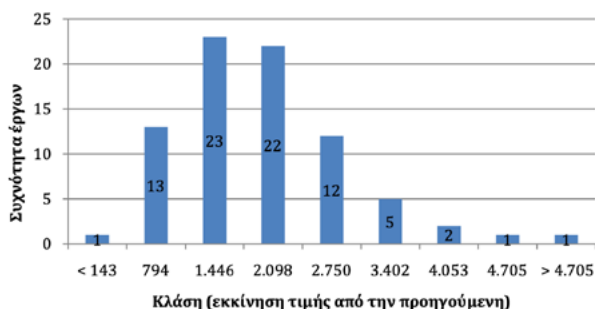
Πίνακας 21: Κλάση και συχνότητα εμφάνισης προγραμμάτων

Κλάση (€)	Συχνότητα	Αθροιστικό %
>142.104,12	1	1,25%
793.900,56	13	17,50%
1.445.697,00	23	46,25%
2.097.493,44	22	73,75%
2.749.289,89	12	88,75%
3.401.086,33	5	95,00%
4.052.882,77	2	97,50%
4.704.679,21	1	98,75%
Μεγαλύτερο	1	100,00%

Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων LIFE (N=80, ποσά επί συνολικού προϋπολογισμού).

Επίσης, στον Πίνακα 22 αποτυπώνονται περιγραφικά στατιστικά: ο μέσος προϋπολογισμός έργων ανέρχεται σε 1,67 εκατ. ευρώ και η διάμεσος σε 1,5 εκατ. ευρώ. Η κατανομή απεικονίζεται να είναι πλατύκυρτη (κύρτωση < 3, διασπορά τιμών γύρω από το μέσο) με θετική ασυμμετρία (διασπορά τιμών δεξιά του μέσου).

Γράφημα 22: Συχνότητα προγραμμάτων ανά κλάση, 1992-2013



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων LIFE (N=80).

Πίνακας 22: Περιγραφικά στατιστικά προγραμμάτων LIFE υποεθνικών αρχών, 1992-2013

Μέτρο	Σύνολο π/υ	Συνεισφ. ΕΕ*	Ίδια κεφάλαια*
Μέσος	1.667.773,72	860.579,08	838.768,58
Τυπικό σφάλμα	103.601,13	56.120,66	56.462,06
Διάμεσος	1.502.121,14	764.249,44	765.790,76
Επικρατούσα τιμή	#N/A	#N/A	#N/A
Μέση απόκλιση τετραγώνου	926.636,66	495.644,22	498.659,38
Διακύμανση	8,58655E+11	2,45663E+11	2,48661E+11
Κύρτωση	2,61	2,3	2,2
Ασυμμετρία	1,29	1,31	1,32
Εύρος	5.214.371,54	2.474.185,19	2.505.809,40
Ελάχιστο	142.104,12	197.811,06	178.670,00
Μέγιστο	5.356.475,66	2.671.996,25	2.684.479,40
Άθροισμα	133.421.897,34	67.125.168,41	65.423.948,91
Πλήθος	80	78	78
Βαθμός εμπιστοσύνης (95%)	206.212,9	111.750,5	112.430,3

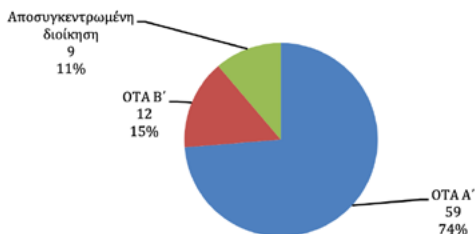
* Δεν έχουν συμπεριληφθεί δύο έργα λόγω μη διαθέσιμων στοιχείων επιμερισμού ποσών

Πηγή: Επεξεργασία προϋπολογισμών (π/υ) προγραμμάτων.

Εστιάζοντας στις τοπικές και περιφερειακές αρχές, η κατανομή του αριθμού των έργων για το σύνολο των προγραμματικών περιόδων (1992-2013) ανέρχεται σε σχεδόν 74% (59 έργα) για τους ΟΤΑ Α', 15% (12 έργα) για τους ΟΤΑ Β' και οριακά άνω του 11%

(9 έργα) για τις αποσυγκεντρωμένες αρχές διοίκησης της χώρας (Γράφημα 23).

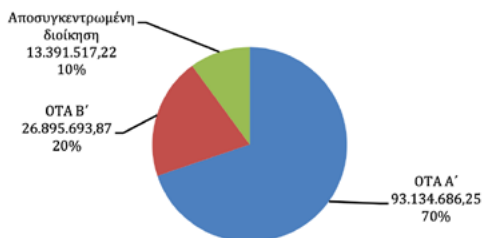
Γράφημα 23: Μερίδιο έργων LIFE υποεθνικών θεσμών, 1992-2013



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων (N=80).

Στο Γράφημα 24 παρουσιάζονται τα αντίστοιχα μερίδια των τοπικών και περιφερειακών αρχών με βάση τους πόρους που έλαβαν από τα προγράμματα LIFE. Συναφώς, οι ΟΤΑ Α' βαθμού αποσπούν και πάλι το μεγαλύτερο μερίδιο (70%) των πόρων (93,1 εκατ. ευρώ). Ακολουθούν οι ΟΤΑ Β' βαθμού με 20% των πόρων (26,9 εκατ. ευρώ) και η αποσυγκεντρωμένη διοίκηση με 10% (13,4 εκατ. ευρώ).

Γράφημα 24: Μερίδιο πόρων LIFE υποεθνικών θεσμών, 1992-2013



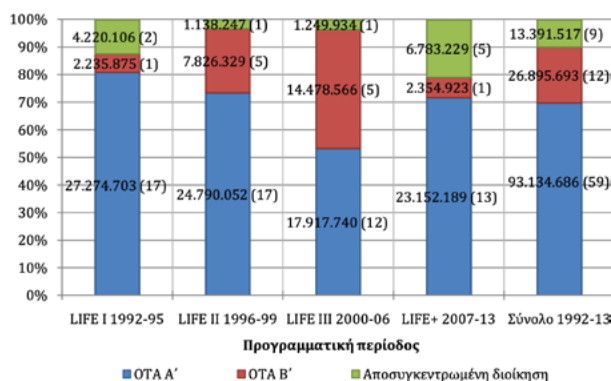
Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων' ποσά σε € (N=80).

Τα Γραφήματα 23 και 24 παρέχουν ισχυρές ενδείξεις υψηλότερου βαθμού κινητοποίησης των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ σε σύγκριση με τη δεύτερη βαθμίδα αυτοδιοίκησης και την αποσυγκεντρωμένη διοίκηση.

Περαιτέρω, στο Γράφημα 25 (και στον Πίνακα 23 μόνον για ποσά προϋπολογισμών) παρουσιάζεται ο αριθμός των έργων και το ύψος των προϋπολογισμών των έργων LIFE που ανέλαβαν οι τοπικές και περιφερειακές αρχές ανά διακριτή προγραμματική περίοδο. Όπως προκύπτει, οι ΟΤΑ Α' βαθμού κατάφεραν και στις τέσσερις περιόδους να αποσπάσουν άνω του 70% των προϋπολογισμών των προγραμμάτων LIFE και μόνον

στην προγραμματική περίοδο LIFE III περιορίστηκε το μερίδιό τους (περίπου 52%). Οι ΟΤΑ Β' βαθμού επιτυγχάνουν την καλύτερη επίδοσή τους σε οικονομικούς όρους την περίοδο LIFE III (2000-06) με 5 έργα. Η ανάληψη ενός έργου την πρώτη περίοδο του LIFE δικαιολογείται στη βάση της εισαγωγής του θεσμού το προτελευταίο έτος του προγράμματος (1994). Το αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης εμφανίζει τις καλύτερες επιδόσεις του κατά την περίοδο LIFE+ (2007-13) με 5 έργα αξίας 6,8 εκατ. ευρώ ξεπερνώντας την αυτοδιοίκηση Β' βαθμού.³⁶⁷

Γράφημα 25: Έργα και προϋπολογισμοί υποεθνικών αρχών ανά προγραμματική περίοδο LIFE



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων' ποσά σε €. Οι παρενθέσεις αναφέρονται στον αριθμό προγραμμάτων (N=80).

Πίνακας 23: Προϋπολογισμός LIFE ανά υποεθνική αρχή, 1992-2013

Περίοδος LIFE	Υποεθνική αρχή			Σύνολο
	ΟΤΑ Α'	ΟΤΑ Β'	Αποσυγκεντρωμένη διοίκηση	
1992-95	27.274.703,54	2.235.875,00	4.220.106,54	33.730.685,08
1996-99	24.790.052,45	7.826.329,69	1.138.247,14	33.754.629,29
2000-06	17.917.740,33	14.478.566,18	1.249.934,02	33.646.240,53
2007-13	23.152.189,93	2.354.923,00	6.783.229,51	32.290.342,45
1992-13	93.134.686,25	26.895.693,87	13.391.517,22	133.421.897,34

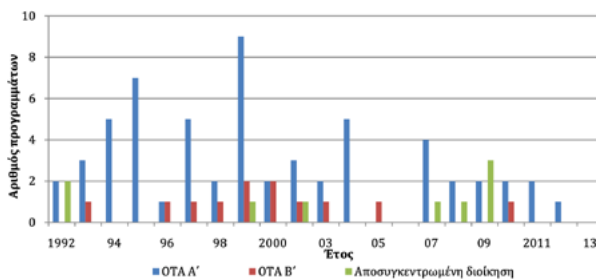
Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων' ποσά σε € (N=80).

Στο Γράφημα 26 παρουσιάζεται η ετήσια κατανομή των έργων που ανέλαβαν οι θεσμικοί διοικήσεις στα επιμέρους επίπεδα εξουσίας. Όπως προκύπτει, οι ΟΤΑ Α' βαθμού ανέλαβαν

367. Υπενθυμίζεται η μεταβολή της αρχιτεκτονικής διακυβέρνησης της χώρας που υλοποιήθηκε με-
σούσης της προγραμματικής περιόδου LIFE+.

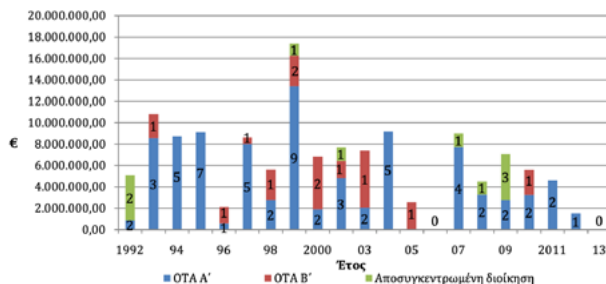
τα περισσότερα έργα το 1999 (9 έργα), ενώ η κινητοποίησή τους παρουσιάζεται φθίνουσα τα επόμενα έτη. Οι ΟΤΑ Β' βαθμού εμφανίζουν σταθερότητα στην ετήσια ανάληψη έργων κατά τα έτη 1996-2003, ενώ μετά το 2005 αναλαμβάνουν μόνον ένα έργο (2008). Το 2006 και το 2013 οι υποεθνικοί θεσμοί δεν αποσπούν έργο LIFE. Η αποσυγκεντρωμένη διοίκηση ανέλαβε 3 έργα LIFE το 2009 και η κινητοποίησή της καταγράφεται μόλις άλλες 5 φορές (1992, 1999, 2001, 2007-08) στο διάστημα 1992-2013. Αντίστοιχα, στο Γράφημα 27 απεικονίζονται τα οικονομικά μεγέθη της κινητοποίησης των αρχών. Εντός των στηλών του γραφήματος απεικονίζεται ο αριθμός των έργων των τοπικών και περιφερειακών αρχών.

Γράφημα 26: Ετήσια κατανομή έργων LIFE ανά υποεθνικό θεσμό, 1992-2013



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων (N=80).

Γράφημα 27: Ετήσια κατανομή πόρων LIFE ανά υποεθνικό θεσμό, 1992-2013



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων (N=80).

Τέλος, στους Πίνακες 24 και 25 αναπαριστώνται περιγραφικά στατιστικά της χρηματοδοτικής κινητοποίησης των ΟΤΑ Α' βαθμού. Η κινητοποίηση διακρίνεται σε δύο περιόδους: πριν και μετά την υλοποίηση του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας». Την περίοδο 1998-2010 αναλαμβάνονται περισσότερα έργα (29) με υψηλότερο συνολικό προϋπολογισμό σε σχέση με την περίοδο 1992-1997 (21 έργα). Όπως προκύπτει από τη σύγκριση των δύο πινάκων, δεν υπάρχει σημαντική μεταβολή των βασικών περιγραφικών δεδομένων. Με βάση το σύνολο των προϋπολογισμών των έργων LIFE, ο μέσος και η διάμεσος εμφανίζουν επουσιώδεις

μεταβολές. Οι κατανομές είναι πλατύκυρτες (κύρτωση<3, διασπορά τιμών γύρω από το μέσο) και εμφανίζουν θετική ασυμμετρία (διασπορά τιμών δεξιά του μέσου). Επισημαίνεται ότι στην περίοδο μετά την υλοποίηση του «Καποδίστρια» το ελάχιστο ύψος έργου από 142 χιλ. ευρώ ανεβαίνει σε 448 χιλ. ευρώ, παρέχοντας ενδείξεις πιθανής διοικητικής ενδυνάμωσης.

Πίνακας 24: Περιγραφικά στατιστικά έργων LIFE ΟΤΑ Α΄, 1992-1997 (προ «Καποδίστρια»)

Μέτρο	Σύνολο π/υ	Συνεισφ. ΕΕ*	Ίδια κεφάλαια*
Μέσος	1.549.520,12	715.593,95	904.296,97
Τυπικό σφάλμα	215.630,97	104.889,56	113.118,15
Διάμεσος	1.434.082,22	636.032,50	853.554,39
Επικρατούσα τιμή	#N/A	#N/A	#N/A
Μέση απόκλιση τετραγώνου	988.145,22	469.080,38	505.879,77
Διακύμανση	9,76431E+11	2,20036E+11	2,55914E+11
Κύρτωση	1,13	1,46	0,76
Ασυμμετρία	0,97	1,14	0,87
Εύρος	4.086.133,17	1.817.229,19	1.912.517,94
Ελάχιστο	142.104,12	197.811,06	300.679,09
Μέγιστο	4.228.237,29	2.015.040,25	2.213.197,03
Άθροισμα	32.539.922,55	14.311.879,07	18.085.939,36
Πλήθος	21	20	20
Βαθμός εμπιστοσύνης (95%)	449798,3113	219536,3758	236759,0189

* Δεν έχει συμπεριληφθεί ένα έργο λόγω ανεπάρκειας στοιχείων
Πηγή: Επεξεργασία προϋπολογισμών (π/υ) προγραμμάτων.

Πίνακας 25: Περιγραφικά στατιστικά έργων LIFE ΟΤΑ Α΄, 1998-2010 (μετά «Καποδίστρια»)

Μέτρο	Σύνολο π/υ	Συνεισφ. ΕΕ*	Ίδια κεφάλαια*
Μέσος	1.543.404,75	786.241,64	786.189,14
Τυπικό σφάλμα	157.121,67	87.801,52	91.581,18
Διάμεσος	1.437.368,00	722.615,18	676.014,77
Επικρατούσα τιμή	#N/A	#N/A	#N/A
Μέση απόκλιση τετραγώνου	846.126,11	464.601,96	484.602,05
Διακύμανση	7,15929E+11	2,15855E+11	2,34839E+11
Κύρτωση	1,04	4,41	2,03
Ασυμμετρία	1,10	1,77	1,37
Εύρος	3.459.506,80	2.173.014,29	2.003.816,61
Ελάχιστο	448.212,86	221.470,00	226.742,86
Μέγιστο	3.907.719,66	2.394.484,29	2.230.559,47
Άθροισμα	44.758.737,78	22.014.765,96	22.013.295,93
Πλήθος	29	28	28
Βαθμός εμπιστοσύνης (95%)	321849,1534	180153,8318	187909,0551

* Δεν έχει συμπεριληφθεί ένα έργο λόγω ανεπάρκειας στοιχείων.
Πηγή: Επεξεργασία προϋπολογισμών (π/υ) προγραμμάτων.

Η περίπτωση της Ανατολικής ΑΕ

Μολονότι οι ελληνικές τοπικές και περιφερειακές αρχές αποσπούν το μεγαλύτερο μερίδιο πόρων του προγράμματος LIFE, ως μεμονωμένοι θεσμοί εμφανίζουν περιορισμένη χρηματοδοτική κινητοποίηση. Οι προδιαγραφές για υποβολή και υλοποίηση ολοκληρωμένων προτάσεων έργων προσδιορίζουν σε μεγάλο βαθμό τη δράση τους. Από τα στοιχεία προκύπτει ότι ορισμένες (ελάχιστες) υποεθνικές αρχές εμφανίζονται να έχουν ρόλο «ηγέτη» (leader) υπό την έννοια της επαναλαμβανόμενης παρουσίας και υλοποίησης περιβαλλοντικών προγραμμάτων. Ο μεγάλος αριθμός των τοπικών και περιφερειακών θεσμών που κινητοποιούνται φέρει χαρακτηριστικά «ουραγών» (laggards), ήτοι δρώντων που περιορίζονται στην «κινητοποίηση της μίας φοράς», η οποία δεν επαναλαμβάνεται κατά την περίοδο μελέτης. Με ποσοτικούς όρους, το 83% των αρχών που κινητοποιήθηκαν μέσω του LIFE ανέλαβε την υλοποίηση ενός έργου, το 14% υλοποίησαν δύο έργα, και μόλις δύο υποεθνικοί δρώντες (3%) ανέλαβαν από τέσσερα περιβαλλοντικά προγράμματα. Τα βασικά χαρακτηριστικά που διαφοροποιούν τις αρχές που δραστηριοποιούνται τακτικά από τις υπόλοιπες είναι:

«α) πολιτική ηγεσία και θεσμοί αφοσιωμένοι στον μακροχρόνιο σχεδιασμό και στην υλοποίηση ευρωπαϊκών προγραμμάτων, β) συνέχεια και ολοκλήρωση των αναλαμβανόμενων περιβαλλοντικών προγραμμάτων ανεξάρτητα από τα αποτελέσματα των εκλογών στο υποεθνικό επίπεδο και την αλλαγή στην ηγεσία των αρχών, γ) υψηλή ποιότητα εξειδίκευσης των ανθρώπινων πόρων».³⁶⁸

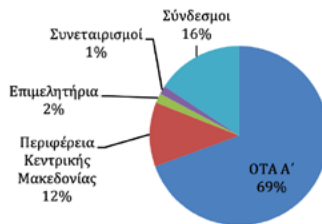
Βάσει των κριτηρίων της συχνότητας ανάληψης προγραμμάτων, του μεγέθους των πόρων (προϋπολογισμοί) και της ολοκλήρωσης των έργων, η «Αναπτυξιακή Ανώνυμη Εταιρεία ΟΤΑ Ανατολικής Θεσσαλονίκης – Κέντρο Ανάπτυξης ανθρώπινου δυναμικού και ενίσχυσης της τοπικής οικονομίας» (Ανατολική ΑΕ) συνιστά περίπτωση κινητοποίησης με παραδειγματικά χαρακτηριστικά (υποδειγματική περίπτωση). Οι ενδείξεις οργάνωσης που «ηγείται» στον τύπο της χρηματοδοτικής κινητοποίησης των ελληνικών αρχών για την περίοδο 1992-2013 επιβεβαιώνονται από την ποσοτική και ποιοτική διασταύρωση των δεδομένων.³⁶⁹

368. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΕΙΣ, Βρυξέλλες, Σεπτέμβριος 2014.

369. Δεδομένα LIFE και ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ, Βρυξέλλες, Σεπτέμβριος 2014. Η περίπτωση της Δημοτικής Επιχείρησης Ανάπτυξης Δήμου Αμαρουσίου (ΔΕΑΔΑ), η οποία ποσοτικά εμφανίζει τον ίδιο αριθμό έργων (με περίπου μισό συνολικά προϋπολογισμό) με την «Ανατολική ΑΕ» δεν επιβεβαιώθηκε ότι συνιστά υποδειγματική περίπτωση (ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ). Τα οικονομικά δεδομένα της ΔΕΑΔΑ υποδήλωναν μη βιώσιμη δομή: η δημοτική επιχείρηση συσώρευσε προοδευτικά υψηλά οικονομικά ελλείμματα με αποτέλεσμα να σταματήσει η λειτουργία της. Ενδεικτικά, οι προϋπολογιστικές συνολικές οφειλές της ΔΕΑΔΑ σε τριτοχρονίους την 31^η Δεκεμβρίου 2011 ανέρχονταν σε περίπου 53 εκατ. ευρώ, ενώ οι απαιτήσεις της σε 49,3 εκατ. ευρώ (πρακτικό υπ' αριθμ. 13/2011 -αριθμ. πρωτ. 828/11- της από 13 Δεκεμβρίου 2011 συνεδρίασης του

Η Ανατολική ΑΕ συστάθηκε το 1995³⁷⁰ με έδρα το Δήμο Θέρμης ως ανώνυμη εταιρεία εταιρεία, με διάρκεια ζωής 50 έτη. Διοικείται από Διοικητικό Συμβούλιο (ΔΣ) αποτελούμενο από 9-20 μέλη με τριετή θητεία. Μέλη της είναι εννέα ΟΤΑ Α΄ βαθμού, ένας ΟΤΑ Β΄ βαθμού, τρία επιμελητήρια, επτά συνεταιρισμοί και τρεις σύνδεσμοι (ιδιωτικού τομέα). Η σύνθεση των μετόχων της εταιρείας συνιστά μείγμα δημόσιου, ιδιωτικού και κοινωνικού τομέα της περιοχής δεδομένων των πέντε διαφορετικών κατηγοριών προέλευσης των μετόχων (Γράφημα 28).³⁷¹

Γράφημα 28: Μετοχική σύνθεση Ανατολική ΑΕ



Πηγή: Ανατολική ΑΕ (στοιχεία 2016).

Τα πεδία δραστηριοποίησης της Ανατολικής ΑΕ είναι τρία: ενέργεια, περιβάλλον, ανθρωπινό δυναμικό. Ο στόχος της υπερεθνικής κινητοποίησης της επιχείρησης απορρέει από το καταστατικό της. Αρχικοί σκοποί της ήταν: α) η αξιοποίηση του ανθρωπίνου δυναμικού β) η (επανα)κατάρτιση, και επιμόρφωση του παραγωγικού ανθρωπίνου δυναμικού της περιοχής, γ) η προώθηση κοινών δράσεων με φορείς των χωρών της ΕΕ, της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης και της Μεσογείου, δ) η δημιουργία προϋποθέσεων ανάπτυξης της περιοχής, ε) η δημιουργία των προϋποθέσεων για την ανάληψη-υλοποίηση

Διοικητικού Συμβουλίου της επιχείρησης). Η άσχημη οικονομική θέση της ΔΕΑΔΑ δυσχέρανε τη βιωσιμότητά της. Τελικά, η επιχείρηση λύθηκε τον Οκτώβριο του 2012 (ΦΕΚ 2796Β΄, 16.10.2012) με συνολικές οφειλές (ασφαλιστικές εισφορές, προμηθευτές, δάνεια κ.λπ.) που ανέρχονταν σε 50.915.604,46 ευρώ, ποσό που θα καλύπτονταν, σταδιακά, από μελλοντικούς προϋπολογισμούς του Δήμου. Επισημαίνεται ότι σημαντικός οφειλέτης της επιχείρησης ήταν και ο ίδιος ο Δήμος.

370. ΦΕΚ 2778, 1995, Τεύχος ΑΕ & ΕΠΕ.

371. Ειδικότερα η μετοχική σύνθεση το 2016 είχε ως εξής: ΟΤΑ Α΄-Δήμοι: Καλαμαριάς, Πυλαίας-Χορτιάτη, Βόλβης, Θεσσαλονίκης, Θέρμης (έδρα), Νέας Προποντίδας, Πολυγύρου, Νεάπολης-Συκεών, Θερμαϊκού. ΟΤΑ Β΄: Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας (αποσυγκεντρωμένη κρατική αρχή έως το 2010). Επιμελητήρια: Βιοτεχνικό Επιμελητήριο Θεσσαλονίκης, Επαγγελματικό Επιμελητήριο Θεσσαλονίκης, Εμπορικό και Βιομηχανικό Επιμελητήριο. Σύνδεσμοι: Γυναικών Επιχειρηματιών Ελλάδος, Επιχειρήσεων Ν. Θεσσαλονίκης & Χαλκιδικής, Επαγγελματιών & Βιοτεχνών Δήμου Μηχανιώνας. Συνεταιρισμοί: Αγροτικός Συνεταιρισμός Βασιλικών, Αγροτικός Συνεταιρισμός Θέρμης, Αγροτικός Συνεταιρισμός Τριωδίου, Παραγωγικός Συνεταιρισμός Λατομείων «Κυψέλη», Γεωργικός Πιστωτικός Συνεταιρισμός Πετροκέρασων «Αγία Τριάς», Γυναικείος Αγροτικός Συνεταιρισμός Αγ. Αντωνίου, Αγροτικός Συνεταιρισμός Γαλαρίνου.

νέων παραγωγικών πρωτοβουλιών στην περιοχή.³⁷² Το 2007 οι σκοποί της εταιρείας διευρύνθηκαν³⁷³ συμπεριλαμβάνοντας τη συμβολή της στην προώθηση της ολοκληρωμένης οικονομικής, κοινωνικής και πολιτιστικής ανάπτυξης της περιοχής με την ανάδειξη, αξιοποίηση και προστασία των φυσικών πόρων αυτής, καθώς και τη συμβολή της στην προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης. Περαιτέρω, προστέθηκαν δράσεις για την ενίσχυση των αναπτυξιακών πρωτοβουλιών που εξασφάλιζαν προστασία του περιβάλλοντος, εξοικονόμηση ενέργειας και την αξιοποίηση ήπιων μορφών ενέργειας στην παραγωγική διαδικασία και αειφόρο διαχείριση του περιβάλλοντος.³⁷⁴

Το αρχικό μετοχικό κεφάλαιο κατά τη σύσταση της εταιρείας (1995) ανήλθε σε 68.760 ευρώ διαιρούμενο σε 781 μετοχές ονομαστικής αξίας 88,04 ευρώ.³⁷⁵ Έπειτα από διαδοχικές αυξήσεις κεφαλαίου, στα τέλη του 2008 το μετοχικό κεφάλαιο της εταιρείας ανήλθε συνολικά στο ποσό των 455.695,04 ευρώ διαιρούμενο σε 5.176 μετοχές ονομαστικής αξίας 88,04 ευρώ.³⁷⁶

Στα Γραφήματα 29-31 παρουσιάζονται οικονομικά αποτελέσματα της επιχείρησης με βάση δημοσιευμένους ισολογισμούς της. Όπως προκύπτει από την επεξεργασία των στοιχείων, στα καθαρά αποτέλεσμα χρήσης η Ανατολική ΑΕ εμφανίζει (ενίοτε οριακά) κέρδη καθ' όλη την περίοδο 1996-2013. Ο κύκλος εργασιών της διευρύνεται την περίοδο 2001-2003 και παρουσιάζει ελαφρώς ανοδική τάση παρά την κάμψη μετά το 2010. Τα στοιχεία του ενεργητικού εμφανίζουν ανοδική τροχιά από το 2006 και έπειτα, ενώ οι υποχρεώσεις εμφανίζουν καθοδική τάση μετά το 2010 όπως και την περίοδο 2000-2004. Σημαντικό μέρος του κύκλου εργασιών της επιχείρησης προέρχεται από την υλοποίηση προγραμμάτων της ΕΕ (Γράφημα 31) στοιχείο που υποδηλώνει την εξωστρεφή τάση της επιχείρησης. Συνολικά, τα οικονομικά δεδομένα της Ανατολικής ΑΕ παρέχουν ενδείξεις θεσμού με υγιή αποτελέσματα χρήσεων και προσανατολισμό στην αξιοποίηση ενωσι-ακών πηγών συγχρηματοδότησης.

372. Καταστατικό ίδρυσης (ΦΕΚ 2778, 1995, Τεύχος ΑΕ & ΕΠΕ), όπως τροποποιήθηκε μεταγενέστερα και ισχύει.

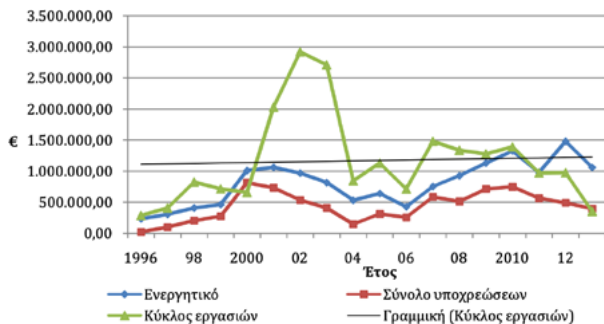
373. ΦΕΚ 11845, 2007, Τεύχος ΑΕ & ΕΠΕ.

374. Όπ.π., άρθρο 3. Η τελευταία διεύρυνση των σκοπών της εταιρείας έγινε το 2009 (ΦΕΚ 9656, Τεύχος ΑΕ & ΕΠΕ).

375. ΦΕΚ 2778, 1995, Τεύχος ΑΕ & ΕΠΕ.

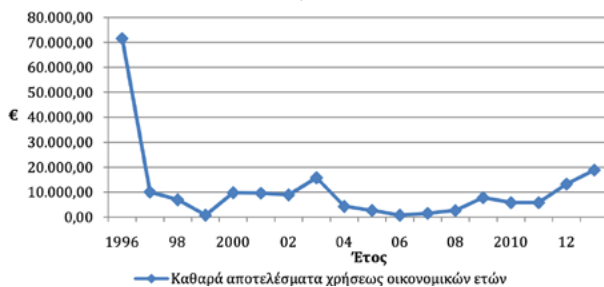
376. ΦΕΚ 11425.2008, Τεύχος ΑΕ & ΕΠΕ.

Γράφημα 29: Δεδομένα δημοσιευμένων ισολογισμών Ανατολικής ΑΕ



Πηγή: ΦΕΚ (Τεύχος ΑΕ & ΕΠΕ): 3648.1997, 5662.1998, 8771.1999, 5768.2000, 6143.2001, 479.2003, 12465.2003, 958.2005, 10263.2006, 10440.2006, 11863.2007, 11938.2008, 5809.2009, 4388.2010, 10928.2011, 8073.2012, 7880.2013, 7303.2014. Επεξεργασία δεδομένων, ποσά σε σταθερές τιμές με χρήση ΓΔΤΚ ΕΛΣΤΑΤ (2009=100).³⁷⁷

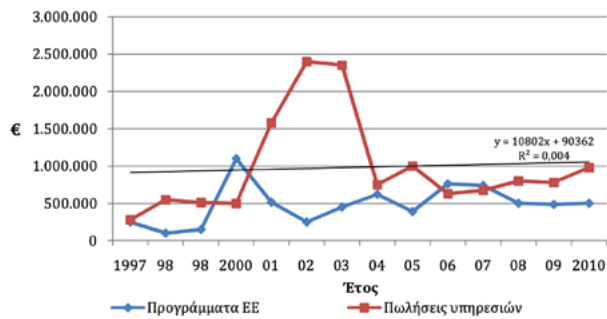
Γράφημα 30: Καθαρά αποτελέσματα χρήσης οικονομικών ετών Ανατολικής ΑΕ



Πηγή: ΦΕΚ (τ. ΑΕ & ΕΠΕ): 3648.1997, 5662.1998, 8771.1999, 5768.2000, 6143.2001, 479.2003, 12465.2003, 958.2005, 10263.2006, 10440.2006, 11863.2007, 11938.2008, 5809.2009, 4388.2010, 10928.2011, 8073.2012, 7880.2013, 7303.2014. Επεξεργασία δεδομένων, ποσά σε σταθερές τιμές με χρήση ΓΔΤΚ ΕΛΣΤΑΤ (2009=100).

377. Κατά τη χρήση των ετών 2003 και 2004 εγγράφηκαν ποσά από διαφορές φορολογικών ελέγχων 25.000 και 118.000 ευρώ αντίστοιχα δημιουργώντας ζημιές.

Γράφημα 31: Κύκλος εργασιών Ανατολική ΑΕ, 1997-2010



Πηγή: Ανατολική ΑΕ.

Οργανωτικά, η Ανατολική ΑΕ διαρθρώνεται σε μία γενική διεύθυνση και δύο διευθύνσεις: Διεύθυνση Τοπικής Ανάπτυξης και Διεύθυνση Διοίκησης και Οικονομικής Διαχείρισης.³⁷⁸ Επίσης, προβλέπεται Γραφείο Δημοσίων Σχέσεων και Εκδηλώσεων και Γραφείο Νομικής Υποστήριξης.³⁷⁹ Η Διεύθυνση Τοπικής Ανάπτυξης εποπτεύει τα Τμήματα Υποστήριξης ΟΤΑ-Φορέων-Επιχειρήσεων, Εφαρμογών Νέων Τεχνολογιών, Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων και τα Γραφεία Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού-Κέντρο Συμβουλευτικών Υποστηρικτικών Υπηρεσιών και Αγροτικής Ανάπτυξης.³⁸⁰ Στη Διεύθυνση Διοίκησης και Οικονομικής Διαχείρισης λειτουργούν τα Τμήματα Οικονομικής Διαχείρισης και τα Γραφεία Προσωπικού, Προγραμματισμού, Τεκμηρίωσης/Ποιότητας και Μηχανογράφησης.³⁸¹ Στον εσωτερικό οργανισμό υπηρεσιών της εταιρείας περιλαμβάνονται 23 οργανικές θέσεις.³⁸² Όπως επισημάνθηκε, το 80% των στελεχών που απασχολεί η εταιρεία είναι πανεπιστημιακής εκπαίδευσης και περίπου το 50% διαθέτει τίτλο μεταπτυχιακής ειδίκευσης.³⁸³

Η καθημερινή λειτουργία της εταιρείας διέπεται από εσωτερικό κανονισμό υπηρεσιών που θεσπίζει κανόνες για τις λογιστικές και διαχειριστικές διαδικασίες εισροών και εκροών των οικονομικών πόρων, τη λειτουργία των οργάνων καθώς και τη δημοσιότητα των αποφάσεων.³⁸⁴ Επίσης, έχει προβλεφθεί κανονισμός προμηθειών, έργων, μελετών και παροχής υπηρεσιών με κανόνες που ρυθμίζουν την ανάθεση υπηρεσιών, μελετών,

378. <http://www.anatoliki.gr/el/i-etairaia/kanonismoi-katastatiko> (πρόσβαση: 13.10.2014) και ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

379. Ibid.

380. Ibid.

381. Ibid.

382. Το 2014 απασχολούνταν με συμβάσεις αορίστου/ορισμένου χρόνου και με συμβάσεις έργου στο πλαίσιο υλοποίησης προγραμμάτων 25 άτομα.

383. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

384. Αποφάσεις Διοικητικού Συμβουλίου εταιρείας 140/19-1-2011, 158/15-3-2013.

έργων και τις προμήθειες υλικών. Η εταιρεία λειτουργεί στο πλαίσιο των απαιτήσεων που θέτει το πρότυπο ISO 9001:2008 καθώς και οι απαιτήσεις για την διαχειριστική επάρκεια υλοποίησης έργων δημοσίου χαρακτήρα (ΕΛΟΤ 1429).

Συνολικά, τα ανωτέρω λειτουργικά χαρακτηριστικά της Ανατολικής ΑΕ μαρτυρούν υψηλή διοικητική ικανότητα, στοιχείο που αντανακλάται στην (επιτυχή) υποεθνική κινητοποίηση της επιχείρησης. Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά τη χρηματοδοτική κινητοποίηση της Ανατολικής ΑΕ στο πρόγραμμα LIFE, η εταιρεία έχει αναλάβει τέσσερα προγράμματα LIFE προϋπολογισμών που κυμαίνονται από 1,4 έως 3,6 εκατ. ευρώ και συνολικού προϋπολογισμού 8,1 εκατ. ευρώ, αντιστοιχώντας στο 8,5% της προϋπολογισθείσας αξίας έργων των υποεθνικών αρχών (Πίνακας 26). Ο μέσος όρος του προϋπολογισμού τους αγγίζει τα 2,02 εκατ. ευρώ³⁸⁵, ενώ η χρονική διάρκεια υλοποίησης κυμαίνεται μεταξύ τριών και πέντε ετών. Τα προγράμματα που ανέλαβε η εταιρεία σχετίζονται με την προσαρμογή καρπών ελιάς στην κλιματική αλλαγή, την αιεφόρο διαχείριση εδάφους σε λεκάνη απορροής ποταμού, την ολοκληρωμένη διαχείριση υδάτων και την αφαλάτωση και επαναχρησιμοποίηση νερού. Τα τρία προγράμματα έχουν ολοκληρωθεί ενώ το τέταρτο εκκίνησε την 1^η Οκτωβρίου 2012 και διαρκεί έως την 30^η Σεπτεμβρίου 2017. Το πρόγραμμα της εταιρείας σχετικά με την αιεφορική διαχείριση εδάφους στην υδρογεωλογική λεκάνη Ανθεμούντα, διάρκειας 1-1-2009 έως 30-6-2012 διακρίθηκε αποσπώντας βραβείο από την Επιτροπή για την ενσωμάτωση καινοτόμων τεχνικών.

Πίνακας 26: Υλοποίηση προγραμμάτων LIFE από την Ανατολική ΑΕ

Αριθμός προγράμματος	Ονομασία προγράμματος	Προϋπ/μος*	Συνεισφορά ΕΕ*	Ίδια κεφάλαια*	Διάρκεια
LIFE11 ENV/ GR/000942	oLIVE-CLIMA - Introduction of new olive crop management practices focused on climate change mitigation and adaptation	3.649.373,00	1.822.436,00	1.826.937,00	1-10-2012 έως 30-9-2017
LIFE07 ENV/ GR/000278	Soil Sustainability(So.S) - Soil Sustainable Management in a Mediterranean River basin based on the European Soil Thematic Strategy (βράβευση από Επιτροπή)	1.572.745,00	771.872,00	800.873,00	1-1-2009 έως 30-6-2012
LIFE04 ENV/ GR/000099	Water Agenda - Development and implementation of integrated water resources management policy to a river basin, through the application of a social wide local agreement, based on the principles of Agenda	1.403.235,00	687.618,00	715.617,00	15-9-2004 έως 31-10-2007
LIFE99 ENV/ GR/000590	Desalination - Wastewater Reuse-Guideline development. Pilot artificial recharging of aquifers through direct injection and irrigation, for seawater intrusion control within the framework of integrated and sustainable water management	1.474.008,00	664.410,00	809.598,00	1-11-1999 έως 28-2-2003
Σύνολο*		8.099.361,00	3.946.336,00	4.153.025,00	

*Τα ποσά απεικονίζουν τις τρέχουσες τιμές των έργων.

Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων LIFE.

385. Τρέχουσες τιμές. Ο μέσος όρος των προϋπολογισμών των έργων όλων των υπόλοιπων αρχών ανέρχεται σε περίπου 1,4 εκατ. ευρώ.

Όπως υποστηρίχθηκε, γνωρίσματα που συμβάλλουν θετικά στην κινητοποίηση του φορέα αποτελούν:

«α) το γνωστικό επίπεδο του ανθρώπινου δυναμικού και η επιθυμία για εισαγωγή/διάχυση καινοτομίας στο τοπικό επίπεδο, β) η διακρατική προσέγγιση της υποεθνικής κινητοποίησης, γ) ο προσανατολισμός στην έρευνα και η παρακολούθηση/διάδοση σύγχρονων και αποτελεσματικών τεχνικών, δ) η λειτουργική διασύνδεση με τις υποεθνικές αρχές καθώς ο δήμος γνωρίζει καλύτερα τις ανάγκες των πολιτών, ε) περιβάλλον που ευνοεί να «ακούγονται» νέες ιδέες».³⁸⁶

Με επιχειρησιακούς όρους, η πρωτοβουλία κατάθεσης προτάσεων υπερεθνικής κινητοποίησης ανήκει στην εταιρεία η οποία εισηγείται δράσεις περιβαλλοντικού χαρακτήρα αξιοποιώντας τη σχετική εξειδίκευση των στελεχών της σε προτεινόμενες παρεμβάσεις υψηλής τεχνικής φύσεως.³⁸⁷ Το συναινετικό κλίμα μεταξύ των εταίρων της Ανατολικής ΑΕ συνιστά την κρίσιμη πτυχή που ευνοεί την κατάθεση νέων ιδεών, καθώς οι διαφωνίες μεταξύ τους για ανάληψη δράσεων που αποφέρουν οφέλη για την τοπική κοινωνία είναι ελάχιστες, δεδομένης και της ευαισθητοποίησής τους σε περιβαλλοντικά ζητήματα.³⁸⁸ Πρακτικά, το πολυσυλλεκτικό σχήμα της επιχείρησης (23 συνολικά εταίροι) συμβάλλει στην ευρύτερη νομιμοποίηση της χρηματοδοτικής κινητοποίησής της. Η προσπάθεια διάχυσης των αποτελεσμάτων των προγραμμάτων LIFE μέσω θεματικών εκθέσεων στις οποίες λαμβάνει μέρος η Ανατολική ΑΕ ανά την Ελλάδα στοχεύει σε διττή θετική έκβαση: αρχικά, στην περιβαλλοντική ευαισθητοποίηση των κοινωνιών και έπειτα στην αύξηση της αναγνωρισιμότητας της εταιρείας, η οποία καταλήγει στην προσέλκυση του ενδιαφέροντος και άλλων δρώντων με παράλληλη δυνατότητα διεύρυνσης της αποδοχής της και από άλλες υποεθνικές αρχές (δήμους, περιφέρειες).³⁸⁹

Στο πεδίο των ανθρώπινων πόρων της επιχείρησης, η άριστη γνώση της αγγλικής γλώσσας χαρακτηρίζει σχεδόν το σύνολο των στελεχών της επιχείρησης δεδομένου ότι η επικοινωνία με υπερεθνικές αρχές (Επιτροπή) γίνεται εξ' ολοκλήρου στην αγγλική γλώσσα.³⁹⁰ Από το σύνολο των 25 στελεχών της επιχείρησης τα 20 ήταν πανεπιστημιακής εκπαίδευσης, 2 τεχνολογικής εκπαίδευσης και 3 δευτεροβάθμιας ενώ το 50% των στελεχών κατηγορίας ΠΕ είναι κάτοχοι μεταπτυχιακού διπλώματος ειδίκευσης.³⁹¹

386. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

387. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

388. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

389. Όπως χαρακτηριστικά επισημάνθηκε: «μας γνωρίζουν και έρχονται σε εμάς για συλλογή πληροφοριών» (ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ).

390. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

391. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

Η οργανωσιακή δομή της επιχείρησης βασίζεται σε ένα υβριδικού τύπου διοικητικό σχήμα που δεν συναντάται συχνά στο διοικητικό χάρτη της χώρας, δεδομένης της συνθετέστερης επιλογής ίδρυσης νομικών προσώπων αμιγούς δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου. Η ώσμωση και η μεγάλη ποικιλία των (23) δρώντων που προέρχονται από τον δημόσιο, ιδιωτικό και κοινωνικό τομέα, εντός ενός ευρύτατου διαδημοτικού σχήματος με τη μορφή ανώνυμης εταιρείας, επιτρέπει τον υψηλό βαθμό διάδρασης μεταξύ τους και την ανταλλαγή ιδεών, προτάσεων και εμπειριών, σε αντίθεση με λογικές σύμφωνα με τις οποίες η πολυσυλλεκτικότητα παράγει εξ' ορισμού διαφωνίες και λειτουργεί ανασχετικά στη δραστηριοποίηση. Στην περίπτωση της Ανατολικής ΑΕ, η διοίκηση της επιχείρησης εκτός της (καταστατικής) επιδίωξης για κινητοποίηση στην ΕΕ, έχει ελευθερία στην επιλογή δράσεων στηριζόμενη στην τεχνογνωσία των στελεχών της, στοιχείο που ενισχύει τη διαχείριση με όρους αποτελέσματος, δίχως παράλληλα να περιορίζει τη λογοδοσία της εταιρείας απέναντι στους εταίρους.

Από θεωρητικής οπτικής προσέγγισης, η λειτουργία της Ανατολικής ΑΕ περιλαμβάνει γνωρίσματα που βρίσκονται στον πυρήνα του γραφειοκρατικού μοντέλου διοίκησης (Weber, 1946), όπως ιεραρχία, τυπικότητα, νομιμοποίηση, επαγγελματισμός και τεχνικά προσόντα. Τα εν λόγω χαρακτηριστικά συνδυάζονται με αντίστοιχα που προτείνονται από ένα νεότερο θεωρητικό υπόδειγμα οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, το μοντέλο της *δημόσιας αξίας* (public value) του Moore (1995). Η δημόσια αξία εστιάζει σε δημόσιες οργανώσεις και επιχειρεί να θεραπεύσει αδυναμίες του γραφειοκρατικού μοντέλου στο επίπεδο της κοινωνικής και οικονομικής ευημερίας. Ως υπόδειγμα πρεσβεύει ότι στον πυρήνα της αποστολής των δημόσιων οργανώσεων πρέπει να βρίσκεται η εξυπηρέτηση των αναγκών των πολιτών/χρηστών. Στηρίζεται στην πολιτική νομιμοποίηση, τη δημόσια διαβούλευση και την ενσωμάτωση των απόψεων των κοινωνικών δρώντων στη διοικητική δράση της δημόσιας οργάνωσης (Moore, 1995). Κατά τον Ο'Flynn (2007, σελ. 358), η δημιουργία δημόσιας αξίας υπηρετείται από το «στρατηγικό τρίγωνο» (strategic triangle) που συγκροτείται με μορφή συνεργασίας εταίρων από κάθε τομέα δράσης (ιδιωτικό, δημόσιο, κοινωνικό). Ο στόχος της δημόσιας αξίας είναι η επίτευξη αποτελεσμάτων που παράγουν αξία για τους μετόχους, την δημόσια οργάνωση και την κοινωνία, συνδυάζοντας αποτελέσματα, οργανωσιακή ικανότητα και περιβάλλον νομιμοποίησης εταίρων στο πλαίσιο λειτουργίας του στρατηγικού τριγώνου (Benington and Moore, 2011, σελ. 4-5).

Το υβριδικό εταιρικό σχήμα της Ανατολικής ΑΕ παρουσιάζει σημαντικές ομοιότητες με το θεωρητικό υπόδειγμα της δημόσιας αξίας. Η διαδικασία λήψης αποφάσεων της επιχείρησης βασίζεται, αφ' ενός, σε διαχειριστικού τύπου κριτήρια με τα οποία επιδιώκεται η επίτευξη αποτελεσμάτων με όρους απόδοσης και, αφ' ετέρου, στη συνεργασία των εταίρων από όλους τους τομείς της οικονομίας και κοινωνίας (ιδιωτική, δημόσια και κοινωνική σφαίρα), αποδυναμώνοντας απόψεις που ενδεχομένως ευνοούν την

εμφάνιση τοπικού πολιτικού ανταγωνισμού και διαμάχης.³⁹² Στόχος των δράσεων της Ανατολικής ΑΕ είναι η παραγωγή τοπικής δημόσιας αξίας για την οικονομία, την κοινωνία καθώς και τους μετόχους της. Με δεδομένο ότι το στρατηγικό τρίγωνο του Moore (1995) βρίσκεται εμποδωμένο στον οργανωσιακό πυρήνα λειτουργίας της επιχείρησης (πολυσυλλεκτικότητα εταιρών) σε συνδυασμό με τη υψηλή διαχειριστική ικανότητα του φορέα, ο στόχος εξυπηρετείται καλύτερα. Επιπλέον, η υποεθνική κινητοποίηση της Ανατολικής ΑΕ ευνοείται σημαντικά καθώς η οργάνωση διαθέτει ευρύτερη νομιμοποίηση και στήριξη για την ανάπτυξη συναφών δράσεων και αξιοποίηση ευκαιριών στο ενωσιακό επίπεδο.

Στο μοντέλο της δημόσιας αξίας εμμέσως αναφέρεται και η Επιτροπή. Όπως υποστηρίζεται στην έκθεση αξιολόγησης για την Ελλάδα, μεταξύ των πιο επιτυχημένων έργων LIFE ήταν όσα στηρίζονταν στη συνεργασία ανάμεσα στον ιδιωτικό και δημόσιο φορέα, ευνοούσαν τον από κοινού σχεδιασμό και τη λήψη αποφάσεων (European Commission, 2009, σελ. 5). Όπως επισημαίνεται:

«Όπου τοπικές αναπτυξιακές εταιρείες ενεπλάκησαν ως εταίροι (όπως η περίπτωση της Ανατολικής ΑΕ)... τα προγράμματα τείνουν να είναι περισσότερο αποτελεσματικά, ενσωματωμένα στο τοπικό περιβάλλον, αντανακλώντας πραγματικές ανάγκες» (European Commission, 2009, σελ. 5-6).

Συναφώς, τα επιτυχημένα προγράμματα LIFE είναι όσα παρέχουν πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ ιδιωτικών και δημόσιων φορέων, ευνοούν τον από κοινού σχεδιασμό και τη λήψη αποφάσεων (European Commission, 2009, σελ. 5). Όπως προκύπτει, η συνεργασία είναι χαρακτηριστικό που βρίσκεται στον πυρήνα της λειτουργίας της Ανατολικής ΑΕ, τέμνοντας εγκάρσια κάθε πρωτοβουλία υπερεθνικής της δράσης τόσο σε ενδο-οργανωσιακό επίπεδο (συνεργασία μεταξύ εταιρών) όσο και δια-οργανωσιακά (συνεργασία με φορείς από τον ευρωπαϊκό χώρο). Ο συνεργατικός χαρακτήρας λειτουργίας της εταιρείας συμβάλλει στην «υποδειγματικής» φύσεως χρηματοδοτική κινητοποίηση του φορέα στην ΕΕ μέσω των δράσεων που έχει αναπτύξει στο πλαίσιο του χρηματοδοτικού εργαλείου LIFE.

Η περίπτωση του Δήμου Περάματος

Με βάση τα κριτήρια της συχνότητας ανάληψης προγραμμάτων, του μεγέθους των πόρων (ύψος προϋπολογισμού) και της ολοκλήρωσης των έργων, ο Δήμος Περάματος βρίσκεται στην άλλη πλευρά του φάσματος της υποεθνικής κινητοποίησης, με κριτήριο την έκβαση του αποτελέσματος της δράσης που αναπτύχθηκε. Έτσι, η περίπτωση της δραστηριοποίησης του Δήμου καθίσταται διακριτή σε σύγκριση με τις δράσεις των υπόλοιπων υποεθνικών δρώντων.

392. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

Θεσμικά, ο Δήμος Περάματος συνιστά μία τυπική περίπτωση ΟΤΑ Α΄ βαθμού (νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου). Γενικά, οι περιβαλλοντικές αρμοδιότητες των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ εστιάζουν στην προστασία του τοπικού περιβάλλοντος. Περαιτέρω, οι δήμοι έχουν αρμοδιότητες σε θέματα ρύθμισης και κυκλοφορίας των οχημάτων, διαχείρισης της ποιότητας της ατμόσφαιρας και χωροταξικού σχεδιασμού. Στην κωδικοποίηση των διατάξεων του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΔΚ) του 1985 τονίζονταν η δυνατότητα προληπτικής δράσης ως συνιστώσας των περιβαλλοντικών ενεργειών των ΟΤΑ, υπό την έννοια ότι πλέον η αυτοδιοικητική αρχή μπορούσε όχι μόνον να κατασκευάζει αλλά και «να λαμβάνει μέτρα για την προστασία του φυσικού (και πολιτιστικού) περιβάλλοντος» (άρθρο 24). Οι εν λόγω αρμοδιότητες καταγράφονται και στην κωδικοποίηση του 1989.

Περαιτέρω, στο άρθρο 24 του ΚΔΚ του 1995 ορίζονταν ως αρμοδιότητες των δήμων και των κοινοτήτων «η προστασία του φυσικού και πολιτισμικού περιβάλλοντος» (περ. η), ο έλεγχος που αφορά τη «ρύπανση των θαλασσών από πηγές ξηράς, την προστασία των επίγειων και υπόγειων υδάτινων αποθεμάτων και την προστασία του περιβάλλοντος» (περ. ιε), και «ο έλεγχος των υγρών, στερεών και αέριων αποβλήτων, της ρύπανσης των υδάτων και της θάλασσας» (περ. ιη). Με άλλα λόγια, οι δήμοι είχαν την κατά τόπο αρμοδιότητα για την πιστή τήρηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και, παράλληλα, μπορούσαν να αναπτύξουν προληπτικές δράσεις περιβαλλοντικής προστασίας.

Σε οργανωτικό επίπεδο, το 2007 ο Δήμος Περάματος απασχολούσε 219 άτομα, ενώ το 2012 το μόνιμο και με σύμβαση ιδιωτικού δικαίου αορίστου χρόνου προσωπικό προβλεπόταν σε 241 άτομα, εκ των οποίων το 50% ήταν κατηγορίας υποχρεωτικής εκπαίδευσης (ΥΕ), 31% δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης (ΔΕ), 8% τεχνολογικής εκπαίδευσης (ΤΕ) και μόλις 11% πανεπιστημιακής εκπαίδευσης (ΠΕ).³⁹³ Με βάση τον οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας (ΟΕΥ) του 2005³⁹⁴ στο Τμήμα Πολεοδομίας και Πολεοδομικού Σχεδιασμού προβλεπόταν Γραφείο Περιβάλλοντος, ενώ στη Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών αντίστοιχο Γραφείο Σχεδιασμού-Προγραμματισμού και Διαχείρισης Χρηματοδοτικών Προγραμμάτων με αρμοδιότητα, μεταξύ άλλων, τη διαχείριση ευρωπαϊκών προγραμμάτων. Περαιτέρω, λειτουργούσε αυτοτελές Γραφείο Προγραμματισμού ασχολούμενο με θέματα Ευρωπαϊκής Ένωσης και ενημέρωσης για ευρωπαϊκά προγράμματα αυτής. Στον ισχύοντα ΟΕΥ³⁹⁵ προβλέπεται Τμήμα Μελετών στη Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών, το οποίο διαχειρίζεται ευρωπαϊκά (και ελληνικά) χρηματοδοτικά προγράμματα επιδιώκοντας την εξασφάλιση των χρηματοδοτήσεων, ενώ υπάρχει διακριτή Διεύθυνση Περιβάλλοντος-Ποιότητας Ζωής. Σε θεωρητικό επίπεδο ο Δήμος Περάματος αποτελεί

393. Πρωτοδικείο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, «Διαδικασία ασφαλιστικών μέτρων»: Δήμος Περάματος κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Λουξεμβούργο, 3 Δεκεμβρίου 2007 (<http://curia.europa.eu>, πρόσβαση: 26.10.2014). Επίσης, βλ. και: ΦΕΚ 3257Β', 2012.

394. ΦΕΚ 1882^Β, 2005. Το 2009 υπήρξε περιορισμένη τροποποίηση του ΟΕΥ (ΦΕΚ 615Β').

395. ΦΕΚ 3257^Β, 2012.

δημόσια υπηρεσία με υπόδειγμα αναφοράς τη βεμπεριανού τύπου διοίκηση (Weber, 1946), ο ιδεότυπος της οποίας χαρακτηρίζεται από διοικητική ιεραρχία, σύστημα καριέρας, επαγγελματισμό, τυποποίηση εργασιών και έμφαση στην πιστή τήρηση διαδικασιών.

Γεωγραφικά, ο Δήμος βρίσκεται σε μία περιοχή με σημαντική περιβαλλοντική επιβάρυνση, δεδομένων των επιπέδων ατμοσφαιρικής και θαλάσσιας ρύπανσης και της γειτνίασης με δεξαμενές πετρελαιοειδών «με κινδύνους τεχνολογικών ατυχημάτων».³⁹⁶ Ο καταγεγραμμένος πληθυσμός του Δήμου ανέρχονταν το 2001 σε 25.720³⁹⁷ δίχως να παρουσιάσει ιδιαίτερη μεταβολή στην απογραφή του 2011. Επίσης, κατά την εφαρμογή του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας» του 1997 δεν επήλθε διοικητική μεταβολή στο Δήμο. Οικονομικά, ο Δήμος εμφάνισε ζημίες για τις χρήσεις 2010 και 2011: τα καθαρά αποτελέσματα χρήσεως του 2011 έκλεισαν με ζημία 2,2 εκατ. ευρώ (3,1 εκατ. ευρώ για το 2010), ενώ το συνολικό ύψος των ζημιών ανήλθε σε 25,2 εκατ. Ευρώ.³⁹⁸

Η χρηματοδοτική κινητοποίηση του Δήμου Περάματος στο πλαίσιο του προγράμματος LIFE καταγράφεται μία φορά (Πίνακας 27). Το 1997 ο Δήμος ανέλαβε συντονιστής περιβαλλοντικού έργου LIFE, το οποίο περιελάμβανε τη δενδροφύτευση 70.000 δέντρων στο όρος Αιγάλεω, το οποίο εκτείνεται στη βόρεια πλευρά του Δήμου. Σκοπός ήταν η προστασία από την ατμοσφαιρική ρύπανση, ο έλεγχος της ηλιακής ακτινοβολίας και η δημιουργία ενός πνεύμονα πρασίνου, καθώς και μίας ζώνης αναψυχής για τους κατοίκους του δήμου σε μία περιοχή έκτασης 1.700 τετρ. μέτρων.³⁹⁹ Η δράση εμφάνιζε υψηλό βαθμό καινοτομίας λόγω χρήσεως υλικών (πολυμερικά προϊόντα) που καθιστούσαν δυνατή, αφ' ενός, τη συγκράτηση του ύδατος στο έδαφος για μεγάλη χρονική περίοδο και, αφ' ετέρου, την απελευθέρωση λιπάσματος στις ρίζες των δέντρων με ελεγχόμενο ρυθμό.⁴⁰⁰ Για την υλοποίηση της δράσης ο Δήμος προσκάλεσε να συμμετάσχουν μαθητές από σχολεία της περιοχής και περιβαλλοντικές οργανώσεις.⁴⁰¹

396. http://www.perama.gr/?page_id=3498 (πρόσβαση: 15 Δεκεμβρίου 2016).

397. Απογραφή πληθυσμού ΕΛΣΤΑΤ.

398. Υπ' αριθμ. 284/2015 (αριθ. πρωτ.: 365/199/11-1-2016) απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Περάματος περί έγκρισης ισολογισμού του Δήμου οικονομικού έτους 2011 (συνεδρίαση από 28.12.2015).

399. Κωδικός έργου: LIFE97 ENV/GR/000380. Διάταξη του Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 29ης Νοεμβρίου 2012, Δήμος Περάματος κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής, «Αίτηση αναιρέσεως – Χρηματοδοτική συνδρομή χορηγηθείσα για την υλοποίηση δράσεως στον τομέα του περιβάλλοντος – “LIFE” – Απόφαση μερικής αναζητήσεως του καταβληθέντος ποσού – Καθορισμός των υποχρεώσεων του δικαιούχου – Δικαιολογημένη εμπιστοσύνη – Υποχρέωση αιτιολογήσεως – Πλάνη περί το δίκαιο». Υπόθεση C-647/11 P (www.eur-lex.europa.eu – πρόσβαση: 26.10.2014).

400. Ibid.

401. Κωδικός έργου: LIFE97 ENV/GR/000380' <http://www.tovima.gr/relatedarticles/article/?aid=232304&wordsinarticle=Δήμος%3bΠεράματος> (πρόσβαση: 25.10.2014).

Πίνακας 27: Στοιχεία προγράμματος LIFE με συντονιστή το Δήμο Περάματος

Αριθμός προγράμματος	Όνομασία προγράμματος	Προϋπολογισμός*	Συνεισφορά ΕΕ*	Ίδια κεφάλαια*	Διάρκεια
LIFE97 ENV/ GR/000380	Perama - Demonstration to plant trees - forest zone creation on the west rocky egaleo mountain above the town of Perama.	1.506.365,00	666.614,00	839.751,00	1-7-1997 έως 31-3-2001

*Ποσά σε τρέχουσες τιμές
Πηγή: Πρόγραμμα LIFE.

Το 2000 η Επιτροπή έκανε δεκτή την τροποποίηση του προγράμματος που αιτήθηκε ο Δήμος Περάματος με αποτέλεσμα τη μείωση του αριθμού των προς φύτευση δένδρων από 70.000 σε 60.000.⁴⁰² Τα προβλήματα γύρω από την υλοποίηση του προγράμματος εκκινούν με το έγγραφο της 31ης Ιουλίου 2001 της Επιτροπής, με το οποίο η τελευταία ανακοίνωσε στον Δήμο τη διαπίστωσή της, κατόπιν επιθεωρήσεως που πραγματοποιήθηκε στις 18 Ιουλίου 2001, ότι «σχεδόν το ήμισυ των φυτευθέντων δένδρων δεν είχε επιβιώσει. Η Επιτροπή ζήτησε από το Δήμο, μεταξύ άλλων, «να αντικαταστήσει όλα τα νεκρά ή κατεστραμμένα δένδρα, να επισκευάσει τα τμήματα της περιφράξεως που είχαν υποστεί ζημία και να συμπληρώσει την υποβληθείσα τεχνική έκθεση με επιπλέον πληροφοριακά και άλλα αναλυτικά στοιχεία».⁴⁰³

Σε νέο επιτόπιο έλεγχο της δράσης από ομάδα εξωτερικής τεχνικής βοήθειας της Επιτροπής τον Μάιο του 2003, υπολογίστηκε ότι «ο αριθμός των δένδρων που είχαν επιζήσει δεν υπερέβαινε τα 3.000» και διαπιστώθηκε η γενικότερη κακή κατάσταση της υπό αναδάσωσης ζώνης στο όρος Αιγάλεω.⁴⁰⁴ Περαιτέρω, η Επιτροπή υπενθύμισε στο Δήμο ότι δεν είχε συμμορφωθεί προς τις οδηγίες και συστάσεις που του είχε απευθύνει και συνήγαγε ότι η δράση μπορούσε να θεωρηθεί ως υλοποιηθείσα μόλις σε ποσοστό 10%⁴⁰⁵. Έτσι, βάσει των διαπιστώσεών της και σε συνέχεια ανταλλαγής επιστολών με το Δήμο, η Επιτροπή εξέδωσε στις 7 Δεκεμβρίου 2005 απόφαση με την οποία «καθόρισε το προς ανάκτηση ποσό της χρηματοδοτικής συνδρομής σε 466.627,05 ευρώ» επιπλέον τόκων υπερημερίας από το Δήμο Περάματος.⁴⁰⁶ Επί της ουσίας, η χρηματοδοτική κινητοποίηση του Δήμου Περάματος δεν ήταν επιτυχημένη καθώς απείχε από το επιθυμό αποτέλεσμα σε τέτοιο βαθμό που η Επιτροπή ζητούσε να ανακτήσει τη χρηματοδοτική συνδρομή που του είχε παράσχει.

Η υπόθεση της χρηματοδοτικής κινητοποίησης του Δήμου Περάματος κατέληξε στο

402. Διάταξη του Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 29ης Νοεμβρίου 2012, όπ.π.

403. Ibid.

404. Ibid.

405. Ibid.

406. Ibid. Απόφαση της Επιτροπής της 7ης Δεκεμβρίου 2005, χρεωστικό σημείωμα αριθ. 324050453.

Δικαστήριο της ΕΕ. Ο Δήμος Περάματος στις 24 Ιουλίου 2007 κατέθεσε προσφυγή⁴⁰⁷ ενώπιον του Δικαστηρίου με αίτημα την ακύρωση της απόφασης της Επιτροπής ή «τη μεταρρύθμισή της ώστε η υποχρέωση επιστροφής να περιοριστεί στο ποσό των 93.795,32 ευρώ, το οποίο αντιστοιχούσε στον λογιστικό υπολογισμό των μη επιλέξιμων δαπανών».⁴⁰⁸ Η πλευρά του Δήμου υποστήριξε ότι «η νόμιμη υποχρέωσή του περιοριζόταν στη φύτευση 60.000 δένδρων και δεν εκτεινόταν στη λήψη μέτρων για τη διασφάλιση της επιβιώσεώς τους. Η μεταγενέστερη καταστροφή των δένδρων οφειλόταν σε καταστάσεις ανεξάρτητες από πράξεις ή παραλείψεις του Δήμου».⁴⁰⁹

Το Δικαστήριο τελικά έκρινε⁴¹⁰ ότι η υποχρέωση που ανέλαβε ο Δήμος Περάματος στο πλαίσιο της δράσης του προγράμματος LIFE «δεν περιοριζόταν απλώς στη φύτευση δένδρων, αλλά συνίστατο εν τέλει στη δημιουργία μίας δασικής ζώνης βορείως της πόλης του Περάματος». Προϋπόθεση για τη δημιουργία της ζώνης ήταν εκτός από τη φύτευση δενδρυλλίων και η «λήψη μέτρων για τη συντήρησή τους καθώς και για τη συντήρηση της αναδασωθείσας ζώνης επί εύλογο χρονικό διάστημα ώστε αυτή να καταστεί βιώσιμη και να μετατραπεί σε δάσος, συμβάλλοντας με αυτόν τον τρόπο στη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος στην περιοχή του Περάματος».⁴¹¹ Έτσι, το Δικαστήριο της ΕΕ απέρριψε την προσφυγή του Δήμου.

Επιπρόσθετα, στο ιστορικό της απόφασης γινόταν αναφορά στο γεγονός ότι ο Δήμος ρητώς ανέφερε στην πρόταση για την ανάληψη του έργου LIFE την «ανάγκη να περιφραχθεί η αναδασωτέα ζώνη τουλάχιστον για δέκα έτη προς αποφυγή της καταστροφής των δενδρυλλίων από κατσίκες και άλλα ζώα», καθώς και ότι, συνολικά, η δράση «λόγω της αναμενόμενης επιτυχίας της, θα μπορούσε να συνεχιστεί με την αναδάσωση ολόκληρου του όρους Αιγάλεω και όλων των λοιπών βραχωδών ορέων που βρίσκονται δυτικώς των Αθηνών».⁴¹² Περαιτέρω, στην πρόταση του Δήμου γινόταν ρητή μνεία στο ότι «η

407. Προσφυγή της 24 Ιουλίου 2007 – Δήμος Περάματος κατά Επιτροπής (Υπόθεση T-312/07), ΕΕ C 283, 2007. Στο πλαίσιο των δικαστικών προσπαθειών του Δήμου για την αποφυγή επιστροφής της χρηματοδοτικής συνδρομής της ΕΕ εντάσσεται και η αίτηση αναστολής εκτελέσεως της απόφασης C (2005) 5361 της Επιτροπής της 7ης Δεκεμβρίου 2005, η οποία όμως απορρίφθηκε από το Πρωτοδικείο (3 Δεκεμβρίου 2007).

408. Διάταξη του Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 29ης Νοεμβρίου 2012, ό.π.

409. Ibid. Όπως αναφέρει η απόφαση, μεταξύ των επιχειρημάτων του Δήμου Περάματος ήταν η πειραματική φύση των υλικών και η περιορισμένη αποτελεσματικότητά τους, η βραχύδης μορφολογία του εδάφους του όρους Αιγάλεω που δεν επέτρεψε την αποδοχή της μεθόδου αναδάσωσης, πυρκαγιές που το είχαν αλλοιώσει, οι δυσμενείς κλιματολογικές συνθήκες της περιοχής (υψηλή θερμοκρασία, ανομβρία, παγετοί) καθώς και φθορές στην περίφραξη του χώρου αναδάσωσης που επέτρεψαν την ελεύθερη διέλευση οικόσιτων ζώων σε συνδυασμό με την αδυναμία του Δήμου να ανακατασκευάσει την περίφραξη λόγω έλλειψης πόρων.

410. Απόφαση της 12ης Οκτωβρίου 2011 – Δήμος Περάματος κατά Επιτροπής (Υπόθεση T-312/07) ΕΕ C 347, 2011.

411. Διάταξη του Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 29ης Νοεμβρίου 2012, ό.π.

412. Ibid.

εφαρμοζόμενη μέθοδος φυτεύσεως διασφαλίζει πλήρως την επιβίωση των δένδρων» δεδομένης της τεχνολογικής καινοτομίας της τεχνικής αναδάσωσης.⁴¹³

Ο Δήμος Περάματος αντέδρασε και άσκησε αίτηση αναίρεσης⁴¹⁴ της απόφασης του Γενικού Δικαστηρίου της ΕΕ.⁴¹⁵ Αρχικά παραδέχθηκε ότι στις υποχρεώσεις του «συγκαταλεγόταν η υλοποίηση του έργου της φυτεύσεως 60.000 δένδρων βάσει συγκεκριμένων προδιαγραφών με σκοπό τη συμβολή στη δημιουργία μίας ζώνης πρασίνου και αναψυχής».⁴¹⁶ Εν τούτοις, υποστήριξε ότι «ουδόλως δεσμεύτηκε ως προς την επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος»⁴¹⁷ και ότι η πρόταση χρηματοδοτικής συνδρομής που είχε υποβάλλει προς την Έπιτροπή στο πλαίσιο του LIFE «είχε περισσότερο διακηρυκτικό παρά δεσμευτικό χαρακτήρα καθόσον είχε την έννοια της υλοποίησης μίας πιλοτικής και πρωτοποριακής δράσεως δενδροφυτεύσεως σε ένα πολύ πετρώδες έδαφος».⁴¹⁸ Εν τέλει, η αίτηση αναίρεσης του Δήμου απορρίφθηκε από το Δικαστήριο⁴¹⁹ και ο Δήμος Περάματος υποχρεώθηκε να επιστρέψει το μεγαλύτερο μέρος του κεφαλαίου που είχε λάβει ως χρηματοδοτική συνδρομή (466 χιλ. ευρώ –πλέον τόκων υπερημερίας– από τις 666 χιλ. της συνεισφοράς της ΕΕ, ήτοι 70%).

Επί της ουσίας της περίπτωσης χρηματοδοτικής κινητοποίησης που αναπτύχθηκε από το Δήμο Περάματος, το βασικό κίνητρο της υποεθνικής του δραστηριοποίησης ερμηνεύεται με όρους αντίδρασης στην αντιμετώπιση ενός περιβαλλοντικού προβλήματος στην ευρύτερη περιοχή αρμοδιότητάς του. Το μέσο διευκόλυνσης ήταν η αξιοποίηση της χρηματοδοτικής συνδρομής της ΕΕ για την αναδάσωση τμήματος του όρους που βρίσκεται πολύ κοντά στο Δήμο (Αιγάλεω) και τη δημιουργία μίας ζώνης πρασίνου για την αναψυχή των δημοτών-πολιτών.

Η δράση που ανέλαβε ο Δήμος Περάματος κατά το στάδιο της εφαρμογής της χαρακτηρίζεται από μερική (αντί ολιστική) προσέγγιση του ζητήματος της αναδάσωσης. Η υλοποίηση της στρατηγικής της κινητοποίησης στηρίχθηκε σε βραχυχρόνιο ορίζοντα δράσης καθώς, παραδόξως, θεωρήθηκε ότι η υποχρέωση του Δήμου σταματούσε με την ολοκλήρωση του έργου παραγνωρίζοντας την ανάγκη δεκαετούς διάρκειας παρακολούθησης, στοιχείο που με την ιδιότητα του φορέα υλοποίησης ανέδειξε ως *sine qua non* προϋπόθεση για την επιτυχή έκβαση των δράσεων δενδροφύτευσης, αποκλίνοντας τελικά καταφανώς από το σχέδιο. Το περιεχόμενο της κινητοποίησης του Δήμου θεωρήθηκε ότι εξαντλείται στη συμβατική ολοκλήρωση των όρων του έργου με την λήψη

413. Ibid.

414. «Αναίρεση που άσκησε στις 19 Δεκεμβρίου 2011 ο Δήμος Περάματος κατά της αποφάσεως του Γενικού Δικαστηρίου (Πρώτο τμήμα) που εκδόθηκε στις 12 Οκτωβρίου 2011 στην υπόθεση T-312/07», Δήμος Περάματος κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Υπόθεση C-647/11 P)», ΕΕ C 49, 2012.

415. Απόφαση της 12ης Οκτωβρίου 2011, T-312/07, όπ.π.

416. «Αναίρεση που άσκησε στις 19 Δεκεμβρίου 2011 ο Δήμος Περάματος...» όπ.π.

417. Διάταξη του Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 29ης Νοεμβρίου 2012, όπ.π.

418. Ibid.

419. Ibid.

της χρηματοδοτικής ενίσχυσης, δίχως να έχει «εσωτερικευθεί»/εμπεδωθεί η ουσία της υποεθνικής δράσης με όρους επίτευξης αποτελέσματος και επανάληψής της, δεδομένης της επιδίωξης δεινροφύτευσης ολόκληρου του όρους Αιγάλεω «και όλων των λοιπών βραχωδών ορέων που βρίσκονται δυτικώς των Αθηνών».⁴²⁰

Σε οργανωτικό επίπεδο, η δραστηριοποίηση του Δήμου με στόχο τη διαχείριση ευρωπαϊκών προγραμμάτων αποτελεί αρμοδιότητα τμημάτων ενσωματωμένη στον ΟΕΥ των μεταγενέστερων περιόδων (2005, 2009, 2012) από την υλοποίηση του έργου LIFE (1997-2001). Με βάση τα στοιχεία της καρτέλας του προγράμματος⁴²¹ δεν προκύπτουν συνεργασίες του Δήμου με άλλους δρώντες, πέραν της συνδρομής πανεπιστημιακού ιδρύματος με συνεισφορά στις δοκιμές για την αποτελεσματικότητα των υλικών της καινοτόμου τεχνικής αναδάσωσης,⁴²² καθώς οι υπερεθνικές συνεργασίες δεν εμφανίζονται στη στρατηγική του Δήμου, όπως αυτή περιγράφεται οργανωτικά. Αναφορικά με το ανθρώπινο δυναμικό, καίτοι σε ποσοστό 81% ο Δήμος στελεχώνεται από μη εξειδικευμένο προσωπικό κατηγορίας ΥΕ και ΔΕ (και αντίστοιχα 19% από ΠΕ και ΤΕ),⁴²³ από τα διαθέσιμα στοιχεία δεν επιβεβαιώνεται η υστέρηση εξειδίκευσης ως προσδιοριστικός παράγοντας αποτυχίας της συγκεκριμένης δράσης, σε συνδυασμό και με τη συνδρομή εξωτερικής τεχνογνωσίας (πανεπιστημιακό ίδρυμα). Πάντως, ο περιορισμένος αριθμός στελεχών κατηγοριών ΠΕ και ΤΕ παρέχει ενδείξεις ερμηνείας της απουσίας συστηματικής υποεθνικής κινητοποίησης του Δήμου.

Στον Πίνακα 28 συνοψίζονται τα βασικά χαρακτηριστικά της Ανατολικής ΑΕ και του Δήμου Περάματος ως φορέων που αποτελούν διακριτές περιπτώσεις –επιτυχημένης και μη– κινητοποίησης χρηματοδοτικού χαρακτήρα. Παρά τη σημαντικά διαφορετική φύση των δύο δημόσιων οργανώσεων οι παράμετροι: α) της ποιότητας των ανθρώπινων πόρων, β) της στρατηγικής της δράσης, γ) της φύσης της, γ) των κινήτρων, και δ) της υπερεθνικής συνεργασίας που (τυχόν) αναπτύσσεται, προκύπτει ότι προσδιορίζουν την αποτελεσματικότητα της υπερεθνικής κινητοποίησης των δύο φορέων και λειτουργούν επαναληπτικά στην επιδίωξη συστηματικής επανάληψης. Όπως χαρακτηριστικά επισημάνθηκε: «σπάνια η τοπική αυτοδιοίκηση είχε την επάρκεια να “στήσει” έργα LIFE. Συνήθως το έκανε μέσω αναπτυξιακών εταιρειών».⁴²⁴

420. Όπως υποστήριξε ο φορέας υλοποίησης του έργου στην πρότασή του.

421. Κωδικός έργου: LIFE97 ENV/GR/000380.

422. Διάταξη του Δικαστηρίου (τέταρτο τμήμα) της 29ης Νοεμβρίου 2012, όπλ.

423. Με βάση στοιχεία του ΟΕΥ του 2012 (ΦΕΚ 3257Β'). Κατά την περίοδο υλοποίησης του έργου (1997-2001) τα μερίδια των κατηγοριών εκτιμάται ότι δεν παρουσίαζαν μεγάλες αποκλίσεις δεδομένης της δυσκολίας μεταβολής της σύνθεσης του προσωπικού.

424. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

Πίνακας 28: Σύγκριση χρηματοδοτικής κινητοποίησης, Ανατολική ΑΕ και Δήμος Περάματος

Διαστάσεις	Ανατολική ΑΕ	Δήμος Περάματος
Τύπος οργάνωσης	Ανώνυμη Εταιρεία ΟΤΑ, 23 εταίροι	ΟΤΑ Α' (ΝΠΙΔΔ)
Θεωρητικό υπόδειγμα αναφοράς	Δημόσια αξία (public value)	Βεμπεριανή οργάνωση
Έργα LIFE	4 (1 με βράβευση)	1 (με υποχρέωση επιστροφής χρηματοδοτικής συνδρομής ΕΕ)
Προϋπολογισμός έργων	8,1 εκατ. ευρώ	1,5 εκατ. ευρώ
Στρατηγική υλοποίησης δράσης	Μακροχρόνια	Μακροχρόνια
Φύση δράσης	Προδραστική	Εκ των υστέρων
Κίνητρο κινητοποίησης	Παραγωγή δημόσιας αξίας	Αντιμετώπιση περιβαλλοντικών προβλημάτων
Υπερεθνική συνεργασία	Επιδιώκεται (3/4 έργα)	Δεν προβλέπεται
Ανθρώπινοι πόροι	80% ΠΕ (50% MSc)	81% ΔΕ και ΥΕ
Καθαρά αποτελέσματα χρήσεως (2011)	6.234,00 ευρώ (κέρδη)	-2,2 εκατ. ευρώ (ζημιές)

Πηγή: Επεργασία στοιχείων, ποσά σε τρέχουσες τιμές.

5.3 Εκκινώντας «από τη βάση»: Ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση

Η ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση αποτελεί το δεύτερο τύπο αδιαμεσολάβησης δραστηριοποίησης των υποεθνικών αρχών διακυβέρνησης στο ενωσιακό επίπεδο εξουσίας. Συνιστά την πλέον φιλόδοξη και απαιτητική μορφή υποεθνικής δράσης, καθώς οι θεσμοί επιδιώκουν να ασκήσουν επιρροή προς όφελός τους σε θεσμικά όργανα της ΕΕ, κυρίως σε Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και Συμβούλιο. Ακόμη και στην περίπτωση ύπαρξης διαθέσιμων πόρων (οικονομικών και ανθρώπινων) η αποτελεσματικότητα της κινητοποίησης δεν είναι εξασφαλισμένη. Όπως υπενθυμίζει ο Tatham (2008, σελ. 494), η αντιπροσώπευση συμφερόντων δεν είναι συνώνυμη με την άσκηση επιρροής: η πρώτη είναι αναγκαία συνθήκη για την δεύτερη αλλά όχι ταυτόχρονα και ικανή για να επιφέρει αποτελέσματα.

Εν προκειμένω, η εξευρωπαϊστική διάσταση εκκινεί από τη βάση, δηλαδή από τους εγχώριους υποεθνικούς δρώντες και κατευθύνεται προς την κορυφή (θεσμικά όργανα ΕΕ) με στόχο την προβολή (projecting) στην ενωσιακή αρένα εξουσίας θέσεων και προτιμήσεων των εγχώριων δρώντων για το περιεχόμενο ευρωπαϊκών δημόσιων πολιτικών. Το βασικό εργαλείο με το οποίο υλοποιείται η ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση είναι η λειτουργία Γραφείων αντιπροσώπευσης (representation/liaison offices) των υποεθνικών θεσμών στις Βρυξέλλες. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο τα πρώτα Γραφεία αντιπροσώπευσης άρχισαν να εμφανίζονται στις Βρυξέλλες στα μέσα της δεκαετίας του 1980 (Jeffery, 1996a, σελ. 183· 2000· Moore, 2008, σελ. 520). Έκτοτε, ο αριθμός τους πολλαπλασιάστηκε (Greenwood, 2003, 2007, 2011). Σύμφωνα με τους Tatham και Thau (2014, σελ.

262) περίπου το 67% των περιφερειών της ΕΕ διατηρούν πλέον Γραφείο αντιπροσώπευσης στις Βρυξέλλες.

Εκτός των Γραφείων, η συμμετοχή σε υπερεθνικά δίκτυα αντιπροσώπευσης τοπικών και περιφερειακών αρχών, όπως το CEMR και το CPRM, αποτελεί συμπληρωματικό –ενίοτε και υποκατάστατο– εργαλείο ρυθμιστικής κινητοποίησης, μέσω των οποίων επιχειρείται η παρέμβαση των υποεθνικών αρχών στις ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Η συμμετοχή σε υπερεθνικά σχήματα απαιτεί συνήθως τη διάθεση λιγότερων πόρων εκ μέρους των υποεθνικών δρώντων. Επιπλέον, το περιεχόμενο των υποεθνικών αιτημάτων αναδιαμορφώνεται καθώς απαιτείται η ένταξή τους σε συλλογιστικές που συνδέονται με ευρύτερα γεωγραφικές περιοχές που υπερβαίνουν τα εθνικά σύνορα και δεν αφορούν τα εγχώρια –υπό τη στενή έννοια του όρου– υποεθνικά συμφέροντα.

5.3.1 Γραφεία Αντιπροσώπευσης στις Βρυξέλλες

Ο συνολικός αριθμός ίδρυσης και λειτουργίας Γραφείων αντιπροσώπευσης των ελληνικών υποεθνικών αρχών στις Βρυξέλλες ανέρχεται σε επτά. Εν τούτοις, μόνον το Γραφείο της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ λειτουργεί αδιαλείπτως από συστάσεώς του (1995). Η πρωτοβουλία ίδρυσης των τεσσάρων Γραφείων ανήκει σε τοπικές αρχές διακυβέρνησης, ενώ τρία συστάθηκαν από περιφερειακούς θεσμούς.

Στο περιφερειακό επίπεδο εξουσίας, το Γραφείο της Περιφέρειας Ηπείρου αποτελεί την πρώτη μεμονωμένη πρωτοβουλία εκκίνησης Γραφείου από ελληνική υποεθνική αρχή διακυβέρνησης. Ιδρύθηκε το 1998 και λειτούργησε σε τακτική βάση κατά την περίοδο 1999-2002.⁴²⁵ Η μορφή του ήταν άτυπη, δεδομένου ότι δεν έλαβε νομική υπόσταση. Η ίδρυσή του προέκυψε έπειτα από πρωτοβουλία των τεσσάρων επικεφαλής των ΝΑ της περιφέρειας Ηπείρου (Ιωαννίνων, Θεσπρωτίας, Πρέβεζας και Άρτας). Η λειτουργία του τελούσε υπό την αιγίδα της Περιφέρειας Ηπείρου στην οποία και απευθύνθηκαν οι τέσσερις ΝΑ προς συνδρομή στο εγχείρημα, αντιπροσωπεύοντας και τις πέντε συνολικά υποεθνικές αρχές στο ευρωπαϊκό επίπεδο.⁴²⁶

Ο βασικός στόχος του αφορούσε την ενημέρωση για ευρωπαϊκά θέματα. Ειδικότερα, εστίαζε στη χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση μέσω της παροχής πληροφόρησης για τις διαδικασίες «συμμετοχής στα κοινοτικά προγράμματα».⁴²⁷ Ο προϋπολογισμός του καλυπτόταν από τις τέσσερις ΝΑ και ήταν αρκετά μικρός καθώς κάλυπτε οριακά τα έξοδα ενοικίασης χώρου και τη δαπάνη αμοιβής προσωπικού (δίχως ασφάλιση).⁴²⁸ Σε οργανωτικό επίπεδο, είχε διευθυντή και υποστηριζόταν διοικητικά από ένα άτομο

425. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ. Η Mannozi (2005, σελ. 176) αναφέρει ότι το Γραφείο λειτούργησε έως το 2004.

426. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

427. Ελευθεροτυπία, ό.π.

428. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

κατηγορίας ΠΕ με μερική απασχόληση.⁴²⁹ Αναφορικά με τον απολογισμό του έργου του, επισημαίνεται ότι είναι η μόνη περίπτωση που εντοπίστηκε να εκδίδει απολογιστικά στοιχεία δράσης σε σχέση με τα υπόλοιπα ελληνικά Γραφεία αντιπροσώπευσης. Ενδεικτικά, το Γραφείο κατά το πρώτο έτος λειτουργίας του είχε προτείνει 126 ευρωπαϊκά προγράμματα και 141 συνεργασίες με υποεθνικές αρχές άλλων χωρών-μελών της ΕΕ. Για το σκοπό της καλύτερης άντλησης στοιχείων και της αποτελεσματικότερης παρακολούθησης, το Γραφείο είχε συνδεθεί με 73 άλλα περιφερειακά Γραφεία.⁴³⁰

Το Γραφείο Αντιπροσώπευσης της Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης (ΠΑΜΘ) συνιστά τη δεύτερη κοινή προσπάθεια της αποσυγκεντρωμένης διοίκησης και αυτοδιοικητικών αρχών για ανάπτυξη κινητοποίησης στην ενωσιακή αρένα. Ιδρύθηκε άτυπα το 2006 και λειτούργησε έως το 2008. Απασχόλησε ένα άτομο ως προσωπικό και χρηματοδοτικά υποστηρίχθηκε από την ΠΑΜΘ. Στις δράσεις του συγκαταλέγονται η ενεργή προώθηση της συμμετοχής της Περιφέρειας σε δίκτυα (NEEBOR, WATEREGIO, CPMR) και η ενασχόληση με πεδία ενωσιακών πολιτικών με έμφαση σε θέματα περιβάλλοντος, ανταγωνισμού, αλιείας και θαλάσσιων υποθέσεων (Committee of the Regions and European Commission, 2008).

Το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό της εν λόγω προσπάθειας κινητοποίησης συνίσταται στην αγορά ιδιόκτητου χώρου για τη στέγαση των εργασιών του Γραφείου. Πρακτικά, η ΠΑΜΘ συνιστά τη μοναδική ελληνική υποεθνική αρχή με ιδιόκτητο χώρο στις Βρυξέλλες, αντανακλώντας ευθέως την πολιτική βούληση που υπήρξε στα μέσα της δεκαετίας του 2000 για τη δημιουργία προϋποθέσεων συνέχειας και διάρκειας στην πρωτοβουλία για υπερεθνική παρουσία των υποεθνικών αρχών στις Βρυξέλλες.

Ειδικότερα, η ίδρυση του Γραφείου αποτέλεσε προϊόν πίεσης των αιρετών της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης της περιοχής (Διευρυμένες ΝΑ Δράμας-Καβάλας-Ξάνθης και Ροδόπης-Εβρου) προκειμένου υποεθνικοί θεσμοί της Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης να αποκτήσουν «φωνή» στον πυρήνα των ευρωπαϊκών εξελίξεων.⁴³¹ Οι συζητήσεις και οι επαφές των ηγεσιών των τοπικών, περιφερειακών και αποσυγκεντρωμένων αρχών διοίκησης κατά την περίοδο 2004-2006 κατέληξαν στην επιλογή της αγοράς ιδιόκτητου χώρου στο κέντρο των Βρυξελλών, έκτασης περίπου 35 τετραγωνικών μέτρων.⁴³² Το Γραφείο αγοράστηκε μέσω του Περιφερειακού Ταμείου Ανάπτυξης της ΠΑΜΘ έναντι ποσού ύψους που προσέγγισε τις 200.000,00 ευρώ.⁴³³ Αρχικά, προβλέφθηκε η στελέχωσή του με δύο άτομα ως προσωπικό, εν τούτοις, κατά την περίοδο λειτουργίας του απασχολήθηκε ένα άτομο με σύμβαση ορισμένου χρόνου επαναλαμβανόμενης διάρκειας.⁴³⁴

429. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ και Ελευθεροτυπία, ό.π.

430. Ελευθεροτυπία, ό.π.

431. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΕΙΣ.

432. Ibid.

433. Ibid.

434. Ibid., Committee of the Regions & European Commission (2008).

Μεταξύ της αποστολής του Γραφείου, εκτός της συμμετοχής της ΠΑΜΘ σε οριζόντια δίκτυα και της εστίασης σε επιμέρους πεδία πολιτικών της ΕΕ, ορίστηκε η παροχή ενημέρωσης στις υποεθνικές αρχές που αντιπροσώπευε σχετικά με χρηματοδοτικούς πόρους της ΕΕ καθώς και επικείμενη νομοθεσία αναφορικά με το πεδίο της πολιτικής συνοχής. Πρακτικά, η λειτουργία του είχε το χαρακτήρα σημείου πρόσληψης και αναμετάδοσης πληροφοριών (antenna) σχετικά με τα τεκταινόμενα στην ΕΕ στο εγχώριο επίπεδο.⁴³⁵ Καίτοι η λειτουργία του διακόπηκε σχετικά σύντομα, δεδομένης της «κληρονομιάς» της ιδιοκτησίας του ακινήτου, καταβλήθηκαν προσπάθειες για την επαναδραστηριοποίησή του (2012) με περιορισμένα αποτελέσματα.⁴³⁶

Η τρίτη και τελευταία περίπτωση Γραφείου αντιπροσώπευσης περιφερειακής αρχής διακυβέρνησης είναι το Γραφείο της ΝΑ Ηλείας. Το Γραφείο εκκίνησε τη λειτουργία του άτυπα από το 2000⁴³⁷ αν και επίσημα καταγράφεται να λειτουργεί κατά το διάστημα 2003-2005 (Committee of the Regions and European Commission, 2008). Η διαχείριση των υποθέσεων του Γραφείου ανατέθηκε σε εξωτερικό συνεργάτη στις Βρυξέλλες (RegioEuropa ASBL) και υποστηριζόταν από προσωπικό τριών ατόμων. Οι πληροφορίες σχετικά με το έργο του περιορίζονται στη συμμετοχή του σε δίκτυα (ERLAI, OGM-Free), ενώ στις θεματικές προτεραιότητές του ήταν ζητήματα περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ, περιβάλλοντος και επιχειρήσεων (ibid.).

Στο τοπικό επίπεδο διακυβέρνησης εντοπίζεται το Γραφείο της Αναπτυξιακής Επιχείρησης Ηρακλείου, το οποίο ιδρύθηκε άτυπα το 2000 και λειτούργησε έως το 2005. Αντιπροσώπευε το Δήμο Ηρακλείου καθώς και τρεις μικρότερες κοινότητες του νομού (Mannozi, 2005, σελ. 176) που κάλυπταν χρηματοδοτικά τις δράσεις του. Συνιστά τη μοναδική περίπτωση Γραφείου αντιπροσώπευσης που βρέθηκε να εκπροσωπεί τοπική αρχή μεμονωμένα και εκτός ευρύτερων σχημάτων (όπως τοπικές ενώσεις ή την κεντρική ένωση των δήμων). Οργανωτικά, το εγχείρημα υποστηρίχθηκε από την Αναπτυξιακή Επιχείρηση Ηρακλείου, η οποία ήταν υπεύθυνη για τη λειτουργία του (Committee of the Regions and European Commission, 2008).

Σύμφωνα με τα διαθέσιμα στοιχεία, το Γραφείο εμφανιζόταν να απασχολεί τρία άτομα προσωπικό (Committee of the Regions and European Commission, 2008). Βασικός σκοπός του ήταν η παροχή πληροφοριών για τις ευκαιρίες δραστηριοποίησης στις Βρυξέλλες καθώς και η γενικότερη ενημέρωση για ευρωπαϊκά θέματα (ibid.). Περαιτέρω, εστίαζε στη συμμετοχή του σε οριζόντια δίκτυα (συνεργατικού τύπου κινητοποίηση)

435. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

436. Από 7.9.2012 υπ' αριθμ. 680/2012 απόφαση της Οικονομικής Επιτροπής της ΠΑΜΘ. Σε μία επόμενη φάση, αποφασίστηκε η ενοκίαση του Γραφείου της ΠΑΜΘ στην ΕΝΠΕ. Η δεύτερη θα κάλυπτε το κόστος λειτουργίας και στελέχωσης και θα κατέβαλε ορισμένο ενοίκιο στην Περιφέρεια. <http://www.xanthipress.gr/grafio-stis-vrixelles-apoktoun-i-periferies-i-amth-tha-stegazi-tis-ipolipes/> (28.4.2013, πρόσβαση: 29.9.2014).

437. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

καθώς και στην παρακολούθηση δράσεων σε πεδία πολιτικών της ΕΕ. Κινητοποιήθηκε στο πλαίσιο πολυάριθμων δικτύων (Committee of the Regions and European Commission, 2008). Αναφορικά με τις πολιτικές της ΕΕ το Γραφείο παρακολουθούσε δράσεις στους τομείς της περιφερειακής πολιτικής, της απασχόλησης και της γεωργίας (ibid.).

Το Γραφείο Αντιπροσώπευσης της Ένωσης Τοπικών Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων (ΕΤΕΔΚ) Θεσσαλίας συνιστά μία επόμενη περίπτωση Γραφείου αντιπροσώπευσης. Συστάθηκε άτυπα το 2005 και λειτούργησε έως το 2011 όταν και αποφασίστηκε η παύση των εργασιών του.⁴³⁸ Στελεχώθηκε με ένα άτομο ως προσωπικό και λειτούργησε υπό την αιγίδα της ΕΤΕΔΚ Θεσσαλίας (Committee of the Regions and European Commission, 2008). Ομοίως με άλλα ελληνικά Γραφεία συμμετείχε σε οριζόντια δίκτυα δράσεων (UREGHA, FEDARENE, URBACT) και εστίασε σε πεδία πολιτικών της ΕΕ που σχετίζονται με θέματα περιβάλλοντος, συνοχής και απασχόλησης προκειμένου να παράσχει ενημέρωση στις τοπικές αρχές της Θεσσαλίας (ibid.).

Τέλος, το Γραφείο Αντιπροσώπευσης της Τοπικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Αττικής (ΤΕΔΚΝΑ) εκκίνησε την άτυπη λειτουργία του το 2002 και παρέμεινε ανοικτό έως το 2005. Ομοίως με την περίπτωση του Γραφείου της ΝΑ Ηλείας, η διαχείριση των υποθέσεών του ανατέθηκε σε εξωτερικό συνεργάτη (RegioEuropa ASBL) με διοικητική υποστήριξη από ομάδα τριών ατόμων. Υπήρξε εταίρος σε επιμέρους υπερεθνικά δίκτυα (ELISAN, ENSA, EPRO, GMO-Free), ενώ ως προτεραιότητα είχε την ενημέρωση για σκοπούς κινητοποίησης των τοπικών δρώντων σε ενωσιακές πολιτικές με θέματα συνοχής, περιβάλλοντος και κοινωνικών υποθέσεων (Committee of the Regions and European Commission, 2008).

Επισημαίνεται ότι η τακτική της ανάθεσης της διαχείρισης του Γραφείου Αντιπροσώπευσης σε εξωτερικό συνεργάτη διευκόλυνε στις περιπτώσεις όπου οι διαθέσιμοι πόροι για τη λειτουργία του ήταν περιορισμένοι (περιπτώσεις ΤΕΔΚΝΑ και ΝΑ Ηλείας). Στον Πίνακα 29 συνοψίζονται οι περιπτώσεις των Γραφείων αντιπροσώπευσης των ελληνικών τοπικών και περιφερειακών αρχών διακυβέρνησης.

Συνολικά, η περίπτωση των ελληνικών Γραφείων αντιπροσώπευσης αναδεικνύει ορισμένα κοινά γνωρίσματα: α) με την εξαίρεση του Γραφείου της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ, το οποίο είναι το μοναδικό σε λειτουργία, η θέσπιση και διατήρηση των Γραφείων αποδείχθηκε βραχυπρόθεσμος χρονικού ορίζοντα, β) χαρακτηρίζονται από εξαιρετικά περιορισμένους διαθέσιμους ανθρώπινους και χρηματοδοτικούς πόρους, γ) η διαχείριση των πέντε εκ των συνολικά επτά Γραφείων Αντιπροσώπευσης ασκήθηκε από την υποεθνική αρχή προέλευσης, ενώ σε δύο ανατέθηκε σε εξειδικευμένο εξωτερικό συνεργάτη προκειμένου να αντιμετωπιστεί το ζήτημα της απουσίας τεχνογνωσίας, δ) η δραστηριότητά τους εστιάζει σε «ήπιας» μορφής στόχους που σχετίζονται κυρίως με τη διάχυση πληροφοριών και την ενημέρωση των υποεθνικών αρχών για επιμέρους θεματικές και

438. Υπ' αριθμ. 6/13-10-2011 απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της Περιφερειακής Ένωσης Δήμων Θεσσαλίας.

πεδία πολιτικών της ΕΕ δίχως να επεκτείνεται σε περισσότερο σύνθετες και απαιτητικές δράσεις όπως η προσπάθεια άσκησης επιρροής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ. Τα ανωτέρω γνωρίσματα ευθυγραμμίζονται με τα ευρήματα της βιβλιογραφίας σχετικά με τους σκοπούς που επιδιώκουν τα Γραφεία αντιπροσώπευσης (π.χ. Marks et al., 2002' Greenwood, 2011).

Πίνακας 29: Ρυθμιστική κινητοποίηση θεσμών. Γραφεία αντιπροσώπευσης (Βρυξέλλες)

Γραφεία	Λειτουργία*	Προσωπικό	Διοίκηση (management)	Αποστολή
Αποσυγκεντρωμένο (κρατικές περιφέρειες) και αυτοδιοικητικό επίπεδο (ΝΑ)				
1. Περιφέρεια Ηπείρου	1999-2002	2	Περιφέρεια Ηπείρου	
2. Ν.Α. Ηλείας	2000-2005	3	Ανάθεση (RegioEuropa ASBL)	Πληροφόρηση για δράσεις της ΕΕ
3. ΠΑΜΘ	2006-2008	1	ΠΑΜΘ	
Τοπικό επίπεδο				
4. ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ	1996-σήμερα	1	ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ	Συντονισμός ελλην. αντιπροσωπείας στην ΕτΠ
5. Αναπτυξιακή Επιχείρηση Ηρακλείου Α.Ε.	2000-2005	3	Αναπτυξιακή Επιχείρηση Ηρακλείου Α.Ε.	
6. ΤΕΔΚ Ν. Αττικής	2002-2005	3	Ανάθεση (RegioEuropa ASBL)	Πληροφόρηση για δράσεις της ΕΕ
7. ΕΤΕΔΚ Θεσσαλίας	2005-2011	1	ΕΤΕΔΚ Θεσσαλίας	

*Επιβεβαιωμένη.

Πηγές: α) Committee of the Regions and European Commission (2008), *Regional Offices Contact Directory*, Open Days-European Week of Regions and Cities, Brussels 6-9 October 2008, Brussels: Publications Office. β) Συνεντεύξεις, γ) <http://et.diavgeia.gov.gr/> (πρόσβαση: 4-2-2014) δ) <http://cor.europa.eu/en/regions/Documents/regional-offices.xls> (πρόσβαση: 31-1-2014).

Το Γραφείο Αντιπροσώπευσης της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ

Το Γραφείο της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ είναι το μοναδικό Γραφείο αντιπροσώπευσης των ελληνικών υποεθνικών αρχών που λειτουργεί από συστάσεώς του μέχρι και σήμερα.⁴³⁹ Ειδική αναφορά στη λειτουργία Γραφείου αντιπροσώπευσης της ΚΕΔΕ στις Βρυξέλλες έγινε για πρώτη φορά στο τακτικό της συνέδριο το 1995.⁴⁴⁰ Ειδικότερα, στο ψήφισμα του Συνεδρίου επισημάνθηκε η ανάγκη για:

«Ίδρυση και στελέχωση Γραφείου στις Βρυξέλλες για την αξιοποίηση των Κοινοτικών Προγραμμάτων και την συστηματική ενημέρωση όλων των αιρετών από την ΚΕΔΚΕ για το ευρωπαϊκό γίγνεσθαι» (ΚΕΔΚΕ, 1995).

Επιπρόσθετα, γινόταν ευθεία αναφορά στην ανάγκη αξιοποίησης των δυνατοτήτων και στο συντονισμό των ενεργειών των μονίμων αντιπροσωπειών της χώρας στο εξωτερικό. Έμμεσα, η ΚΕΔΕ καλούσε τις εθνικές αρχές (Υπουργείο Εξωτερικών) σε στρατηγική

439. Στεγάζεται στο κτίριο του CEMR (ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ).

440. Ετήσιο τακτικό συνέδριο της ΚΕΔΚΕ, Ρόδος, 23-25 Νοεμβρίου 1995.

συνεργασίας στο υπερεθνικό επίπεδο. Όπως υποστηριζόταν, η αυτοδιοίκηση μπορούσε να συμβάλει στη διαμόρφωση ευνοϊκότερου κλίματος σε θέματα εξωτερικής πολιτικής, μέσω της ανάπτυξης διεθνών σχέσεων (ΚΕΔΚΕ, 1996).

Η ισχυρή βούληση του αντιπροσωπευτικού συλλογικού οργάνου των δήμων (και των κοινοτήτων εκείνης της περιόδου) είχε ως αποτέλεσμα ένα χρόνο αργότερα, το 1996, με απόφαση του Διοικητικού Συμβουλίου της ΚΕΔΕ⁴⁴¹ να συσταθεί το Γραφείο Αντιπροσώπευσης στις Βρυξέλλες. Για τη διοικητική και οικονομική υποστήριξη του Γραφείου υπογράφηκε σύμβαση συνεργασίας μεταξύ ΚΕΔΕ και ΕΕΤΑΑ.⁴⁴² Με βάση τη σύμβαση η ΚΕΔΕ συμμετέχει στα έξοδα λειτουργίας του κατά 50% και στο μισθολογικό κόστος ενός στελέχους κατά 100%. Σύμφωνα με τον προϋπολογισμό του έτους 2013, η δαπάνη για τη συμμετοχή της ΚΕΔΕ στα έξοδα λειτουργίας του Γραφείου ανήλθε σε 100.000,00 ευρώ.⁴⁴³ Η θέσπιση του Γραφείου από το συλλογικό όργανο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης δεν σηματοδότησε την αυτόματη απόδοση επίσημης θεσμικής μορφής, καθώς από ιδρύσεως, λειτουργεί σε άτυπη βάση δίχως διακριτή νομική προσωπικότητα.⁴⁴⁴

Διαχρονικά, η στελέχωση του βασίστηκε στην απασχόληση ενός ατόμου κατηγορίας ΠΕ, ετήσιας διάρκειας και επαναλαμβανόμενης φύσης. Ως εκ τούτου, οι δυνατότητες κινητοποίησης του Γραφείου περιορίζονται σημαντικά λόγω της ύπαρξης λιγοστών ανθρώπινων και χρηματοδοτικών πόρων. Σε λειτουργικό επίπεδο, το Γραφείο της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ αποτελεί το βασικό σημείο πρόσβασης των υποοιθνικών αρχών διακυβέρνησης στο ενωσιακό επίπεδο εξουσίας, επιτελώντας διάφορα καθήκοντα, κυρίως ενημέρωσης. Η βασική αποστολή του είναι η πληροφόρηση των ελληνικών αυτοδιοικητικών αρχών (πρώτου βαθμού και δεύτερου βαθμού) σχετικά με τις δράσεις που έχει ή πρόκειται να αναλάβει η Επιτροπή των Περιφερειών.⁴⁴⁵ Πρακτικά, το μοναδικό άτομο που υπηρετεί ως προσωπικό επιτελεί το ρόλο του «εθνικού συντονιστή της ελληνικής αντιπροσωπείας στην ΕτΠ».

Το γεγονός ότι το Γραφείο της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ στελεχώνεται με το ελάχιστο των ανθρωπίνων πόρων προσδιορίζει την ακτίνα της κινητοποίησής του: ουσιαστικά, οι δραστηριότητες περιστρέφονται γύρω από τη λειτουργία της ΕτΠ, δίχως να υπάρχει η δυνατότητα για ενεργή παρακολούθηση ή/και εμπλοκή σε ό,τι αφορά τη λειτουργία άλλων θεσμικών οργάνων της ΕΕ, ιδίως με αποφασιστική αρμοδιότητα. Ενδεικτικά, επισημαίνεται ότι ο μέσος όρος στελεχών που απασχολούνται σε Γραφεία αντιπροσώπευσης στην ΕΕ είναι σχεδόν έξι άτομα (5,5) ανά Γραφείο (Callanan, 2012, σελ. 263).

441. Υπ' αριθμ. 72/1113/27.3.1996 έγγραφο με θέμα: «Σύσταση Γραφείου στις Βρυξέλλες από την ΚΕΔΕ και την ΕΕΤΑΑ ΑΕ».

442. Από 2.5.1996 σύμβαση συνεργασίας των δύο φορέων.

443. ΚΕΔΕ (2013), Πρακτικό Συνεδρίασης του Διοικητικού Συμβουλίου της ΚΕΔΕ της 27ης Αυγούστου 2013. Απόφαση υπ' αριθμ. 141 με θέμα: «Έγκριση δαπάνης για λειτουργία του Γραφείου στις Βρυξέλλες». Μεταξύ των δαπανών συμπεριλαμβάνονται λειτουργικά έξοδα, οδοιπορικά και εκτός έδρας αποζημιώσεις προσωπικού για συμμετοχές σε επιμέρους δραστηριότητες της ΕτΠ.

444. Τουλάχιστον έως το 2015.

445. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

5.3.2 Συμμετοχή σε υπερεθνικούς οργανισμούς

Μια εναλλακτική στρατηγική ρυθμιστικού τύπου κινητοποίησης των υποεθνικών αρχών αποτελεί η συμμετοχή τους σε υπερεθνικές ενώσεις και οργανισμούς που δραστηριοποιούνται στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Δύο ευρέως αναγνωρίσιμες και καθιερωμένες τυπικές ενώσεις που λαμβάνουν τη μορφή δικτύων αντιπροσώπευσης των υποεθνικών θεσμών αποτελούν το Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης (Council of European Municipalities and Regions – CEMR) και η Διάσκεψη των Παράκτιων Περιφερειακών Περιοχών της Ευρώπης (Council of Peripheral Maritime Regions – CPMR). Το μεν CEMR αντιπροσωπεύει τις τοπικές αρχές διακυβέρνησης ενώ η CPMR συνδέεται με τις περιφερειακές αποσυγκεντρωμένες και αυτοδιοικητικές αρχές διακυβέρνησης. Τα εν λόγω δίκτυα αντιπροσώπευσης αποτελούν θεσμικούς συνομιλητές της ΕτΠ.

Οι δύο υπερεθνικές ενώσεις στοχεύουν στην αποτελεσματική αντιπροσώπευση των υποεθνικών αρχών των κρατών-μελών της Ένωσης (κατ' αρχήν) αλλά και χωρών εκτός ΕΕ. Κεντρική επιδίωξη των εν λόγω οργανισμών είναι η εμπλοκή τους και η άσκηση επιρροής στις ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων στη βάση εξυπηρέτησης συναθροισμένων συμφερόντων των «εντολοδοτών» τους και όχι η επιδίωξη ικανοποίησης προτιμήσεων μεμονωμένων υποεθνικών αρχών.

Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης

Το CEMR⁴⁴⁶ ιδρύθηκε το 1951 στο πλαίσιο πρωτοβουλίας ενός μικρού αριθμού Δημάρχων υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης (Piattoni, 2008, σελ. 178). Είναι η παλαιότερη και μεγαλύτερη ένωση τοπικών και περιφερειακών αρχών στον ευρωπαϊκό χώρο. Έδρα του είναι οι Βρυξέλλες. Η νομική του μορφή είναι διεθνής μη κερδοσκοπική οργάνωση διεπόμενη από το βελγικό δίκαιο. Μέλη του είναι 60 κεντρικές/εθνικές ενώσεις τοπικού, ενδιάμεσου και περιφερειακού επιπέδου διακυβέρνησης, οι οποίες προέρχονται από 41 συνολικά ευρωπαϊκές χώρες.⁴⁴⁷ Τυπικά, εκπροσωπούνται περίπου 150.000 αρχές σε ευρωπαϊκό τοπικό και περιφερειακό επίπεδο (CEMR, 2013). Οι ελληνικές αρχές εκπροσωπούνται σε τοπικό επίπεδο μέσω της ΚΕΔΕ στις εργασίες του CEMR. Επί της ουσίας, οι δράσεις του CEMR εστιάζουν στην εκπροσώπηση τοπικών αρχών διακυβέρνησης.

Με βάση το καταστατικό του, το CEMR στοχεύει, μεταξύ ειδικότερων δράσεων, στη δυνατότητα παροχής προς τις τοπικές και περιφερειακές αρχές της συμμετοχής και εκπροσώπησής τους σε ευρωπαϊκούς και διεθνείς θεσμούς (CEMR, 2015, σελ. 3) – άρθρο 3. Σε γενικές γραμμές, ο στόχος του CEMR είναι διττός. Αφ' ενός, εστιάζει στην άσκηση επιρροής στις ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων και στην νομοθετική διαδικασία της ΕΕ στη βάση των συμφερόντων των μελών του (CEMR, 2014)· εν προκειμένω,

446. Καταστατικό του Συμβουλίου (CEMR, 2015).

447. http://www.ccre.org/en/article/about_members (πρόσβαση: 5 Αυγούστου 2016). Ειδικότερα, 28 μέλη προέρχονται από χώρες-μέλη της ΕΕ και 13 εκτός ΕΕ (CEMR, 2013).

η άσκηση επιρροής συνδέεται με τον καταστατικό στόχο του CEMR για προηγούμενη εξασφάλιση διαδικασιών διαβούλευσης με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές (CEMR, 2015, σελ. 3) – άρθρο 3. Αφ' ετέρου, συνιστά forum ανταλλαγής απόψεων και συνεργασίας μεταξύ των υποεθνικών αρχών μέσω των εθνικών αντιπροσωπειών τους προκειμένου να προωθηθούν ενέργειες ανταλλαγής γνώσης και εκμάθησης πολιτικής. Επιπλέον, το CEMR λειτουργεί ως χώρος ανάπτυξης συζητήσεων πολιτικού περιεχομένου μεταξύ των μελών του. Περαιτέρω, διοργανώνει συναντήσεις με τεχνικό χαρακτήρα σεμινάρια, ημερίδες και συνέδρια με θεματικό περιεχόμενο συναφές με τις αρμοδιότητες των υποεθνικών αρχών. Σε διεθνές επίπεδο, το CEMR αποτελεί τον ευρωπαϊκό βραχίονα του οργανισμού ενωμένων πόλεων και τοπικών αυτοδιοικήσεων (United Cities and Local Governments–UCLG).

Οργανωτικά, το CEMR διοικείται από την Επιτροπή Πολιτικής, το Εκτελεστικό Γραφείο, τη Συνέλευση των Αντιπροσώπων, την Επιτροπή Οικονομικής Διαχείρισης, τον Πρόεδρο, τους αναπληρωτές προέδρους Αντιπροέδρους. Η Επιτροπή Πολιτικής είναι το βασικό όργανο διοίκησης του θεσμού στην οποία συμμετέχουν άνω των 170 εκπροσώπων τοπικών και περιφερειακών αρχών. Η εκπροσώπηση στην Επιτροπή γίνεται βάσει κλίμακας πληθυσμού του κράτους προέλευσης μίας κεντρικής ένωσης. Κράτη με πληθυσμό μικρότερο των 100.000 κατοίκων εκπροσωπούνται από δύο μέλη ενώ κράτη με πληθυσμό άνω των 75 εκατ. διαθέτουν οκταμελή αντιπροσωπεία. Εκτός των ανωτέρω οργάνων διοίκησης το CEMR στο αμιγώς διοικητικό του κομμάτι έχει γενικό διευθυντή με εξαετή θητεία και διευθυντές επιμέρους τομέων.

Οι βασικοί τομείς δράσης του CEMR συνδέονται με τα πεδία αρμοδιοτήτων των τοπικών αρχών και περιστρέφονται γύρω από πέντε θεματικές. Ειδικότερα, αφορούν ζητήματα: α) πολιτικής περιβάλλοντος, κλίματος και ενέργειας, β) πολιτικής συνοχής, γ) διακυβέρνησης και δημοκρατίας, δ) διεθνών συνεργασιών και, ε) διαχείρισης τοπικών και περιφερειακών δημόσιων υπηρεσιών. Επιπλέον, το CEMR συνδέεται στενά με την προώθηση του θεσμού των αδελφοποιήσεων καθώς διαχειρίζεται την ηλεκτρονική πλατφόρμα αδελφοποιήσεων (e-twinning) μέσω των οποίων οι τοπικές αρχές αναζητούν εταίρους στον ευρωπαϊκό χώρο.

Σε ό,τι αφορά τα οικονομικά του θεσμού, με στοιχεία του 2007 ο προϋπολογισμός του ανήλθε σε 2,5 εκατ. ευρώ, εκ των οποίων το μεγαλύτερο μέρος βασίζεται σε εισφορές με τη μορφή ετήσιων συνδρομών από τις εθνικές ενώσεις μέλη των τοπικών αρχών, ενώ ένα ποσοστό της τάξης του 15% προέρχεται από ενισχύσεις της Επιτροπής με τη μορφή ετήσιας επιχορήγησης (Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Υπουργείο Εξωτερικών, 2007, σελ. 73). Ειδικότερα, οι ετήσιες συνδρομές των εθνικών ενώσεων-μελών υπολογίζονται στη βάση ενός σταθμισμένου συστήματος πληρωμών σύμφωνα με το μέγεθος του πληθυσμού του κράτους και του κατά κεφαλήν ακαθάριστου

εγχώριου προϊόντος (Α.Εγχ.Π.).⁴⁴⁸ Ενδεικτικά, για το 2017 η συνδρομή της ΚΕΔΕ στο CEMR (και στο UCLG) είναι προβλεπόμενου κόστους 60 χιλιάδων ευρώ.⁴⁴⁹

Διάσκεψη των Παράκτιων Περιφερειακών Περιοχών της Ευρώπης

Η Διάσκεψη των Παράκτιων Περιφερειακών Περιοχών της Ευρώπης (CPMR) ιδρύθηκε το 1973 με πρωτοβουλία 23 ευρωπαϊκών παράκτιων περιφερειών (CPMR, 2013a). Η πρωτοβουλία αποτέλεσε συνέχεια διακήρυξης Συνεδρίου που πραγματοποιήθηκε στο Saint Malo (Γαλλία), όπου για πρώτη φορά ευρωπαϊκές περιφέρειες απηύθυναν πρόσκληση στα κράτη-μέλη της τότε ΕΕ να λάβουν υπ' όψιν τους το περιφερειακό επίπεδο διοίκησης ως κρίσιμη συνιστώσα του ευρωπαϊκού οικοδομήματος (CPMR, 2013a, σελ. 4-5). Έδρα της Διάσκεψης είναι η Rennes (Περιφέρεια Βρετάνης, Γαλλία), ενώ Γραφείο υπάρχει και στις Βρυξέλλες. Η λειτουργία και δράση της διέπεται από το γαλλικό δίκαιο. Σύμφωνα με στοιχεία του 2013, μέλη της είναι 150 περιφέρειες από 28 χώρες μέλη της ΕΕ και εκτός αυτής, αντιστοιχώντας σε πληθυσμό περίπου 200 εκατ. Κατοίκων.⁴⁵⁰ Βασικός στόχος της είναι η συνένωση εκπροσώπων των περιφερειών της Ευρώπης και ιδίως των παράκτιων περιοχών για την προώθηση της ισορροπημένης και πολυκεντρικής ανάπτυξης στη βάση κοινών συμφερόντων.⁴⁵¹ Οι θεματικές που εστιάζει η Διάσκεψη αφορούν εδαφική συνοχή, βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη, δημοκρατία και αλληλεγγύη, ενώ εστιάζει σε ζητήματα θαλάσσιας πολιτικής και προσβασιμότητας των ευρωπαϊκών περιφερειών (CPMR, 2013b).

Μέλη της Διάσκεψης μπορούν να γίνουν παράκτιες περιφέρειες που ανήκουν στην ΕΕ ή/και στο Συμβούλιο της Ευρώπης αλλά και μη παράκτιες γεωγραφικές περιοχές που ανήκουν σε μεγάλα γεωγραφικά σύνολα της Ευρώπης με παράκτιο πυρήνα.⁴⁵² Επιπλέον, χορηγείται καθεστώς παρατηρητή συνδεδεμένου μέλους σε επιμέρους φορείς (π.χ. ΕΝΠΕ).

Η οργανωτική δομή της Διάσκεψης περιλαμβάνει γενική συνέλευση, πολιτικό γραφείο, πρόεδρο, γενικό γραμματέα, γεωγραφικές επιτροπές, ταμιά και επιτροπή οικονομικών.⁴⁵³ Η γενική συνέλευση είναι το ανώτατο όργανο του συνδέσμου στο οποίο συμμετέχουν οι αντιπροσωπείες με όχι άνω των τριών μέλη. Συνεδριάζει τουλάχιστον μία φορά το χρόνο και μεταξύ άλλων αρμοδιοτήτων που ασκεί συμπεριλαμβάνεται η έγκριση των κατευθυντήριων γραμμών δράσης του συνδέσμου και η επικύρωση των προτάσεων του πολιτικού γραφείου. Στο τελευταίο συμμετέχουν μεταξύ άλλων ένας εκπρόσωπος από τα μέλη καθώς και οι πρόεδροι των γεωγραφικών επιτροπών.

448. Άρθρο 13 καταστατικού CEMR (2015, σελ. 10).

449. Πρακτικό ΚΕΔΕ από 15 Δεκεμβρίου 2016 (ΔΣ 56315122016), απόφαση υπ' αριθμ. 563.

450. CPMR (2013b).

451. Ειδικότερα, βλ. καταστατικό CPMR (2012), άρθρο 1.

452. Άρθρο 4 καταστατικού CPMR (2012).

453. Άρθρο 7, όπ.π.

Το πολιτικό γραφείο προτείνει τους πολιτικούς προσανατολισμούς της Διάσκεψης στη γενική συνέλευση και εφαρμόζει τις αποφάσεις της. Επίσης, προετοιμάζει το προσχέδιο του προϋπολογισμού, ενώ εξασφαλίζει τη διαρκή λειτουργία του Συνδέσμου. Αναφορικά με τα μονομελή όργανα, ο πρόεδρος της Διάσκεψης εκλέγεται για θητεία δύο ετών, την εκπροσωπεί και συγκαλεί τη γενική συνέλευση. Ο γενικός γραμματέας είναι υπεύθυνος για τη λειτουργία της Διάσκεψης και (πρέπει να) απολαμβάνει της εμπιστοσύνης της γενικής συνέλευσης. Τα οικονομικά της Διάσκεψης χειρίζεται ο ταμίας και η επιτροπή οικονομικών στην οποία προεδρεύει ο ταμίας. Η επιτροπή οικονομικών καταρτίζει τον προϋπολογισμό και τον προτείνει στο πολιτικό γραφείο.

Σε ό,τι αφορά τη συνεργασία της Διάσκεψης με άλλες οργανώσεις, ως στρατηγική αποτελεί καταστατικό στόχο προκειμένου να υποστηριχθούν οι σκοποί του CPMR. Στις ενδιαφερόμενες οργανώσεις χορηγείται καθεστώς «συνδεδεμένων οργανώσεων» ώστε να συμμετέχουν στις συνεδριάσεις της Διάσκεψης ως παρατηρητές.

Περαιτέρω, το έργο της Διάσκεψης υποστηρίζεται από έξι γεωγραφικές επιτροπές⁴⁵⁴ (ατλαντικού τόξου, Βαλκανίων και Μαύρης θάλασσας, Νησιών, Διαμεσογειακή, Βαλτικής θάλασσας, Βόρειας θάλασσας). Σκοπός τους είναι η αποκέντρωση και εμπάθυνση των εργασιών σε μεγάλες γεωγραφικές περιοχές με κοινούς στόχους, προκειμένου να υπάρξει εστίαση σε ειδικότερα προβλήματα των περιοχών. Κάθε γεωγραφική επιτροπή έχει πρόεδρο και εσωτερικό κανονισμό λειτουργίας, ενώ προβλέπεται η είσπραξη ειδικής εισφοράς με σκοπό τη συμπλήρωση της εισφοράς της Διάσκεψης.

Σε ό,τι αφορά τη χρηματοδότηση,⁴⁵⁵ τα έσοδα της Διάσκεψης προέρχονται από εισφορές των περιφερειών-μελών και των συνδεδεμένων μελών, οι οποίες καθορίζονται ετησίως στο ψήφισμα του προϋπολογισμού και συναρτώνται με το μέγεθος του πληθυσμού. Για το 2013 είχε οριστεί εισφορά ύψους 0,011 ευρώ ανά κάτοικο, με επιπλέον εισφορά συμμετοχής στις γεωγραφικές επιτροπές.⁴⁵⁶ Για τις υστερούσες οικονομικά περιφέρειες προβλέπονται ειδικότερες μέριμνες. Επιπλέον, η Διάσκεψη αντλεί έκτακτους πόρους από ενδεχόμενες συμβάσεις μελετών, εθελούσιες εισφορές και τόκους κεφαλαίου. Ενδεικτικά, η ΕΝΠΕ για τη συνδρομή έτους 2017 κατέβαλε εισφορά συνδεδεμένου μέλους ύψους 10.055,00 ευρώ.⁴⁵⁷

Η Διάσκεψη επιδιώκει ενεργά την άσκηση επιρροής στις ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Ενδεικτικά, σύμφωνα με απολογισμό δράσης, μεταξύ των επιτυχημένων δράσεων άσκησης επιρροής της Διάσκεψης εκτιμώνται η προώθηση και δημιουργία intergroup στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με αντικείμενο την ολιστικού χαρακτήρα διαχείριση θεμάτων παράκτιων περιοχών και θαλασσών της Ευρώπης, η ενσωμάτωση των

454. Άρθρο 7. παρ. 5, ό.π.

455. Άρθρο 8, ό.π.

456. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ. Ενδεικτικά, για μία περιφέρεια με πληθυσμό 1 εκατ. κατοίκων (ο μέσος όρος των ελληνικών ανέρχεται περίπου σε 850 χιλ.) η εισφορά ανερχόταν σε 11.000,00 ευρώ.

457. Υπ' αριθμ. 1270^Α απόφαση της από 16 Δεκεμβρίου 2016 συνεδρίασης του ΔΣ της ΕΝΠΕ.

θαλάσσιων λεκανών και της στρατηγικής των μακροπεριφερειών στις νομοθετικές πρωτοβουλίες της Επιτροπής για την πολιτική συνοχής, η απόσπαση δέσμευσης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για την προώθηση ευρωπαϊκού προγράμματος για τα νησιά της Ευρώπης και η ενσωμάτωση των περιφερειακών λιμανιών στο δίκτυο των κεντρικών ευρωπαϊκών λιμανιών (CPMR, 2013b).⁴⁵⁸

Επόμενο παράδειγμα κινητοποίησης αποτελεί η στάση της Διάσκεψης σε ό,τι αφορά το περιεχόμενο του γενικού κανονισμού για την προγραμματική περίοδο 2007-2014 της πολιτικής συνοχής. Κατά τη φάση της διαβούλευσης, η Διάσκεψη υποστήριξε τις ελληνικές θέσεις για υιοθέτηση ιδιαίτερου καθεστώτος για τις απομακρυσμένες και τις γεωγραφικά μειονεκτούσες περιφέρειες,⁴⁵⁹ συμπεριλαμβανομένων και των νησιωτικών με όλες τις δυσκολίες και ιδιαιτερότητες που διακρίνουν το νησιωτικό χώρο (Λιαργκόβας και Ανδρέου, 2007, σελ. 117-119, 141-142).

5.4 Οριζόντια διάσταση: Συνεργατικού τύπου κινητοποίηση

5.4.1 Ανάπτυξη πολυμερών επαφών: Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας

Οι Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ) συνιστούν την πλέον θεσμοποιημένη μορφή συνεργατικού τύπου δράσης των υποεθνικών αρχών. Θεσπίστηκαν το 2006 ως αποτέλεσμα των δυσχερειών των κρατών-μελών, ιδιαίτερα των τοπικών και περιφερειακών αρχών, κατά την εφαρμογή δράσεων χωρικής συνεργασίας, καθώς οι επιμέρους διαφορές των εθνικών νομικών πλαισίων καθιστούσαν προβληματική την διαχείριση των δράσεων.⁴⁶⁰ Ο βασικός σκοπός των ΕΟΕΣ είναι η διευκόλυνση και η προαγωγή «ιδίως της εδαφικής συνεργασίας, συμπεριλαμβανομένων μίας ή περισσότερων συνιστωσών διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας, μεταξύ των μελών του» αποβλέποντας στην «ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής της Ένωσης».⁴⁶¹

Σε θεσμικό επίπεδο, ο ΕΟΕΣ συνιστά μορφή υπερεθνικής συνεργασίας μεταξύ

458. Παλαιότερα, η Διάσκεψη είχε κινητοποιηθεί επιτυχώς για την ενσωμάτωση των λιμανιών στα διευρωπαϊκά μεταφορικά δίκτυα (www.crpm.org/index.php?act=1,2 – πρόσβαση: 15 Οκτ. 2014).

459. Η θέση της Επιτροπής ήταν ότι οι περιοχές αυτές δεν μπορούν να υπερβαίνουν το 10% της συνολικής έκτασης της χώρας, μη λαμβάνοντας υπ' όψιν την ιδιαιτερότητα χωρών όπως η Ελλάδα που διαθέτει εκτεταμένη ακτογραμμή και πλήθος νησιών (Λιαργκόβας και Ανδρέου, 2007, σελ. 117-119).

460. Κανονισμός (ΕΕ) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου 1083.2006 (ΕΕ L 210).

461. Άρθρο 3 παρ. 1 κανονισμού (ΕΕ) 1083.2006 όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΕ) 1302.2013, ΕΕ L 347. Για μία επισκόπηση: Committee of the Regions (2013b, 2016).

υποεθνικών⁴⁶² δρώντων διαθέτοντας νομική προσωπικότητα.⁴⁶³ Το εν λόγω χαρακτηριστικό πλεονεκτεί σημαντικά σε σχέση με εναλλακτικά υπερεθνικά σχήματα συνεργασίας⁴⁶⁴ καθώς παρέχει «ικανότητα δικαίου που αναγνωρίζεται στα νομικά πρόσωπα από την εθνική νομοθεσία του οικείου κράτους μέλους» καθιστώντας τον ΕΟΕΣ ικανό να διαθέτει δική του περιουσία, προσωπικό καθώς και να παρίσταται ενώπιον δικαστηρίου.⁴⁶⁵

Μέλη του ΕΟΕΣ μπορούν να είναι: α) κράτη-μέλη ή αρχές σε εθνικό επίπεδο, β) περιφερειακές αρχές, γ) τοπικές αρχές, δ) δημόσιες επιχειρήσεις, ε) επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, στ) αρχές τρίτων χωρών.⁴⁶⁶ Τα μέλη προσδιορίζουν και αναθέτουν καθήκοντα στον ΕΟΕΣ, ο οποίος μεριμνά για την εκτέλεσή τους. Τα καθήκοντα αφορούν κυρίως την εφαρμογή προγραμμάτων συνεργασίας ή δράσεων που υποστηρίζονται χρηματοδοτικά από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ. Δεδομένης της δικαιοπρακτικής τους ικανότητας και προκειμένου να εξυπηρετηθούν επιμέρους στρατηγικές⁴⁶⁷ οι ΕΟΕΣ μπορούν να λειτουργήσουν και ως εργαλείο πολιτικής στο πλαίσιο υλοποίησης προγραμμάτων ενωσιακών πολιτικών πέραν της πολιτικής συνοχής. Παράδειγμα συνιστά το χρηματοδοτικό εργαλείο για το περιβάλλον (LIFE).

Τα βασικά όργανα διοίκησης του ΕΟΕΣ είναι η συνέλευση, που αποτελείται από εκπροσώπους των μελών του και ο διευθυντής, ο οποίος εκπροσωπεί τον ΕΟΕΣ και ενεργεί για λογαριασμό του, ενώ υπάρχει δυνατότητα θέσπισης πρόσθετων οργάνων.⁴⁶⁸ Για το σκοπό της παρακολούθησης της δράσης των ΕΟΕΣ, η Επιτροπή των Περιφερειών έχει αναπτύξει σχετική πλατφόρμα παρακολούθησης. Στην Ελλάδα έχουν συσταθεί και λειτουργούν τρεις ΕΟΕΣ: η «Εύξεινη Πόλη», η «Αμφικτυονία» και ο «ΕΛΙΚΑΣ». Κατωτέρω παρουσιάζεται η αντιπροσωπευτική περίπτωση μελέτης του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη».

Ο ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη»

Ο ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» συστάθηκε το 2012.⁴⁶⁹ Αποτελεί μετεξέλιξη του «Δικτύου Ελληνικών Πόλεων» που ιδρύθηκε το 1995.⁴⁷⁰ Λειτουργεί με τη νομική μορφή αστικής

462. Με τον Κανονισμό (ΕΕ) 1302.2013, ΕΕ L 347 συμπεριλήφθηκαν και οι εθνικές αρχές, καθώς αναγνωρίστηκαν οι διαφορές που χαρακτήριζαν τα καθεστώτα των τοπικών και περιφερειακών φορέων μεταξύ των κρατών-μελών (ενιαίων, αποκεντρωμένων και ομοσπονδιακών κρατών-μελών).

463. Παράγραφος 3 άρθρου 1 κανονισμού (ΕΕ) 1083.2006.

464. Π.χ. σχήματα στα πλαίσια του Interreg ή διακρατικά προγράμματα συνεργασίας όπως οι μακροπεριφερειακές στρατηγικές (macro-regions).

465. Παράγραφος 4 άρθρου 1 Κανονισμού (ΕΕ) 1083.2006 (ΕΕ L 210) όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

466. Άρθρο 3 Κανονισμού, όπ.π.

467. Στρατηγική 2020 και μακροπεριφερειακή στρατηγική.

468. Άρθρο 10, όπ.π.

469. Το περιεχόμενο της ενότητας αντλείται από: Εύξεινη Πόλη (2015) (Τροποποίηση-Κωδικοποίηση Καταστατικού του φορέα), www.efxini.gr (πρόσβαση: 11.8.2016) και ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

470. Ειδικότερα: Ελληνικό Δίκτυο Τοπικών Αυτοδιοικήσεων για την Κοινωνική, Πολιτιστική, Τουριστική,

εταιρείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Έδρα είναι ο Δήμος Αχαρνών (Περιφέρεια Αττικής) και εφαρμοστέο δίκαιο το ελληνικό σε συνδυασμό με την ενωσιακή νομοθεσία.

Χάρτης 2: Μέλη ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη»



Πηγή: EuroGeographics Association for the administrative boundaries – REGIOgis. Committee of the Regions (January 2015).

Στα τέλη του 2010 ως Δίκτυο Τοπικών Αυτοδιοικήσεων αριθμούσε 30 μέλη από δήμους σε 7 περιφέρειες της Ελλάδας. Από 1.1.2011 συμμετέχουν από την Ελλάδα: μία αποσυγκεντρωμένη αρχή διοίκησης (Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αιγαίου), ένας ΟΤΑ Β' (Περιφέρεια Αττικής), 22 ΟΤΑ Α' και το Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος και Ανθρώπινου Δυναμικού (ΙΑΠΑΔ) του Παντείου Πανεπιστημίου.⁴⁷¹ Από την Κύπρο συμμετέχουν δύο δήμοι (Ιδαλίου, Λύσης) και από τη Βουλγαρία ένας δήμος (Churpene) και ένα αγροτο-επιχειρηματικό κέντρο (RABC Vidin).⁴⁷² Ο πληθυσμός που αντανακλά τις δράσεις της «Εύξεινης Πόλης» ανέρχεται σε περίπου τέσσερα εκατομμύρια σε επιφάνεια 8.000 τετρ. χιλιομέτρων⁴⁷³ (Χάρτης 2).

Μεταξύ των καταστατικών στόχων του ΕΟΕΣ περιλαμβάνονται: η προαγωγή της διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας· η παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών σε θέματα αγροτικής ανάπτυξης, τουριστικής προβολής, διαχείρισης πολιτιστικής κληρονομιάς, νέων τεχνολογιών, περιβαλλοντικών δράσεων· η επιδίωξη συνεργασίας με επιστημονικά ιδρύματα και αυτοδιοικητικούς φορείς· η συμμετοχή σε διεθνή –συγχρηματοδοτούμενα από τα διαρθρωτικά ταμεία ή μη– προγράμματα της

Περιβαλλοντική και Αγροτική Ανάπτυξη (ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ).

471. Δήμοι: Αγ. Αναργύρων-Καματερού, Αθηναίων, Αριστοτέλη, Αχαρνών, Ιεράς Πόλεως Μεσολογγίου, Ιθάκης, Μεσσήνης, Οιχαλίας, Πηνιού, Πόρου, Προποντίδας, Σκύρου Εύβοιας, Φυλής, Χαϊδαρίου, Νάξου και Μικρών Κυκλάδων, Νέστου, Αμπελοκήπων-Μενεμένης, Ζίτσας, Σπάτων-Αρτέμιδος, Κρωπίας, Αίγινας, Βάρης-Βούλας-Βουλαιαμένης. Σχετ.: Committee of the Regions (2016, σελ. 81-82).

472. Committee of the Regions (2016, σελ. 82).

473. Ibid.

ΕΕ ή και εκτός αυτής αυτόνομα ή και σε συνεργασία με άλλους φορείς⁴⁷⁴ η υποστήριξη της κοινωνικής οικονομίας και επιχειρηματικότητας⁴⁷⁵ η ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών σε δράσεις κοινωνικής και οικονομικής εδαφικής συνοχής⁴⁷⁶ η ανταλλαγή πληροφοριών, εμπειριών και επιτυχών πρακτικών μεταξύ των μελών του ΕΟΕΣ. Η πρόβλεψη για σύναψη προγραμματικών συμφωνιών με ευρωπαϊκούς φορείς για την επίτευξη των στόχων αποτελεί αναπόσπαστο εργαλείο δράσης της διοίκησης. Οι προγραμματικές συμφωνίες συμπεριλαμβάνουν τη μεταφορά τεχνογνωσίας μεταξύ των συμμετεχόντων.

Συλλογικά όργανα διοίκησης της «Εύξεινης Πόλης» είναι η γενική συνέλευση, το διοικητικό συμβούλιο και η ελεγκτική επιτροπή, ενώ μονομελή αποτελούν οι αντιπρόεδροι, ο γραμματέας και ο επόπτης οικονομικών.⁴⁷⁴ Περαιτέρω, στη διοικητική πυραμίδα του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» ανήκουν ο γενικός διευθυντής και ο διευθυντής.⁴⁷⁵

Το ανώτατο όργανο είναι η γενική συνέλευση των μελών της (Εύξεινη Πόλη, 2015). Τα μέλη της υποδεικνύουν εκπροσώπους, οι οποίοι και συμμετέχουν στις εργασίες του ΕΟΕΣ. Ο αριθμός των αντιπροσώπων συναρτάται με το πληθυσμιακό μέγεθος του μέλους. Έως 30.000 κάτοικοι η υποεθνική αρχή εκπροσωπείται από δύο μέλη, με τρία μέλη μεταξύ 30.000-60.000 κατοίκων και άνω των 60.000 κατοίκων με τέσσερα μέλη.⁴⁷⁶ Η γενική συνέλευση συνέρχεται υποχρεωτικά μία φορά το χρόνο αλλά και εκτάκτως. Εκλέγει τα υπόλοιπα όργανα διοίκησης, ήτοι το διοικητικό συμβούλιο και την ελεγκτική επιτροπή. Επίσης, εγκρίνει τον ΟΕΥ του ΕΟΕΣ, τους απολογισμούς (διοικητικό και οικονομικό), τον ετήσιο προϋπολογισμό, θέματα μελών (είσοδο νέων, διαγραφή παλαιών) και καθορίζει τη γενική πολιτική του ΕΟΕΣ.

Το διοικητικό συμβούλιο αποτελείται από 15 μέλη τα οποία εκλέγονται με μυστική ψηφοφορία (από τη γενική συνέλευση) και τα οποία, στη συνέχεια, εκλέγουν με απόλυτη πλειοψηφία τον πρόεδρο, τους αντιπροέδρους, τον γραμματέα και τον επόπτη οικονομικών.⁴⁷⁷ Το διοικητικό συμβούλιο ορίζει τον γενικό διευθυντή και τον διευθυντή. Αξιολογεί το έργο των μονομελών οργάνων και παρακολουθεί την υλοποίηση των δράσεων της γενικής συνέλευσης. Ασχολείται με θέματα διεύθυνσης της συμμετοχής στον ΕΟΕΣ, συνεργασίας με ποσειθονικές αρχές εντός ή εκτός ΕΕ και εφαρμογής προγραμμάτων. Η θητεία των μελών του είναι διετής. Επικουρείται από εκτελεστική επιτροπή τα μέλη της οποίας ορίζει. Επίσης, το διοικητικό συμβούλιο συνιστά επιτροπές εργασίας από τα μέλη του ή τα μέλη της γενικής συνέλευσης ή και τρίτους. Συνεδριάζει τουλάχιστον μία φορά ανά τέσσερις μήνες.

Η ελεγκτική επιτροπή είναι τριμελής με θητεία δύο ετών. Έχει ευρεία αρμοδιότητα σε θέματα ελέγχου της διαχείρισης του γενικού διευθυντή και των οικονομικών του ΕΟΕΣ πριν την έγκριση κάθε νέου προϋπολογισμού. Η εκτελεστική επιτροπή έχει ως

474. Εύξεινη Πόλη (2015).

475. Ibid.

476. Ibid.

477. Ibid.

όργανα διοίκησης πρόεδρο, αντιπρόεδρο, γραμματέα, επόπτη οικονομικών και ένα ακόμη μέλος. Έχει αρμοδιότητα τη διεκπεραίωση των τρεχουσών υποθέσεων που ανήκουν στο ΔΣ του ΕΟΕΣ. Επί οικονομικών θεμάτων, ο γενικός διευθυντής υποχρεούται να διορίσει εξωτερικό ελεγκτή για τον έλεγχο των λογιστικών καταστάσεων του ΕΟΕΣ σε συμμόρφωση προς το άρθρο 9 του κανονισμού (ΕΕ) 1302.2013.

Κάθε χώρα που συμμετέχει στον ΕΟΕΣ «Ευξείνη Πόλη» έχει έναν αντιπρόεδρο με αρμοδιότητα αναπλήρωσης του προέδρου και κάθε άλλη που μεταβιβάζεται από αυτόν. Περαιτέρω, ο Γραμματέας του ΕΟΕΣ επιμελείται τα θέματα ημερήσιας διάταξης και την τήρηση των πρακτικών των συνεδριάσεων του ΔΣ, ενώ ο επόπτης οικονομικών είναι υπεύθυνος για την εποπτεία της οικονομικής διαχείρισης του ΕΟΕΣ. Επίσημη γλώσσα της «Ευξείνης Πόλης» είναι όλες οι γλώσσες των μελών της, ενώ γλώσσες εργασίας έχουν οριστεί η ελληνική και η αγγλική.

Η «Ευξείνη Πόλη» απασχολεί προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου. Ειδικότερα απασχολούνται δύο άτομα ως τακτικό προσωπικό.⁴⁷⁸ Παράλληλα, είναι δυνατή και η απόσπαση προσωπικού από τα μέλη του ή φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα. Η ευελιξία στην αναζήτηση και απασχόληση ανθρώπινων πόρων ενισχύεται και από τη δυνατότητα σύναψης προγραμματικών συμβάσεων με τις οποίες είναι δυνατόν να απασχοληθεί προσωπικό συνεργαζόμενων φορέων για την εκτέλεση προγραμμάτων χωρικής συνεργασίας. Επιπλέον, η «Ευξείνη Πόλη» μπορεί να ιδρύει γραφεία σε χώρες εκτός Ελλάδας και να απασχολεί εκεί προσωπικό.

Για την επίτευξη διαχειριστικής αποτελεσματικότητας, η «Ευξείνη Πόλη» έχει καταρτίσει κανονισμό εσωτερικής λειτουργίας⁴⁷⁹ και διαθέτει πρότυπο πιστοποίησης διαχειριστικής επάρκειας (ISO 9001:2008) για την υλοποίηση συγχρηματοτούμενων δράσεων στα κράτη-μέλη που δραστηριοποιείται. Βάσει του κατασταστικού, οι υπηρεσίες που παρέχει πρέπει να είναι πιστοποιημένες κατά το ανωτέρω πρότυπο. Ομοίως, υπάρχει πρόβλεψη για «κατάλληλη οργάνωση στελεχιακού δυναμικού και υπηρεσιών» ώστε να είναι φορέας διαχείρισης πράξεων ευρωπαϊκής χωρικής συνεργασίας ή διαχειριστική αρχή συγχρηματοδοτούμενου προγράμματος από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ. Η υποχρέωση λογοδοσίας των ΕΟΕΣ, όπως προκύπτει από την ευρωπαϊκή νομοθεσία, λαμβάνει τη μορφή δημοσίευσης του κανονισμού λειτουργίας, του καταστατικού και των αποφάσεων των οργάνων διοίκησης της «Ευξείνης Πόλης».

Πόροι του ΕΟΕΣ «Ευξείνη Πόλη» είναι:⁴⁸⁰ α) η ετήσια εισφορά των μελών του, β) επιχορηγήσεις από την Ελλάδα είτε από διεθνείς φορείς, γ) χρηματοδοτήσεις από την ΕΕ, ιδίως από τα διαρθρωτικά ταμεία, δ) δωρεές, χορηγίες και περιουσιακά στοιχεία που παραχωρούνται στον ΕΟΕΣ, ε) λοιποί πόροι προερχόμενοι από την αξιοποίηση της

478. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ. Το 2012 απασχολούνταν πέντε άτομα ως τακτικό προσωπικό (ένας λογιστής, δύο υπεύθυνοι υλοποίησης προγραμμάτων, δύο διοικητικά στελέχη).

479. Επιπλέον, η «Ευξείνη Πόλη» διαθέτει κανονισμό προμηθειών και κανονισμό προσωπικού.

480. Ευξείνη Πόλη (2015).

πериουσίας του ΕΟΕΣ. Η συνδρομή των μελών ορίζεται για τα μέλη της τοπικής αυτοδιοίκησης σε 0,12 ευρώ/κάτοικο με ελάχιστο το ποσό των 2.000,00 ευρώ και μέγιστο τις 12.000,00 ευρώ.⁴⁸¹ Για τα υπόλοιπα μέλη ορίζεται ως συνδρομή το ελάχιστο ποσό των 2.000,00 ευρώ και εξειδικεύεται με αποφάσεις της γενικής συνέλευσης. Κατά το έτος 2012 ο προϋπολογισμός του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» ανερχόταν σε 600.000,00 ευρώ συμπεριλαμβανομένων πόρων από συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα που αναμενόταν να εισπραχθούν.⁴⁸²

Ο ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» έχει υλοποιήσει προγράμματα σε τοπικό, περιφερειακό, πανελλαδικό και ευρωπαϊκό επίπεδο άλλοτε με την ιδιότητα του συντονιστή και άλλοτε ως εταίρος.⁴⁸³ Οι δράσεις περιλαμβάνουν έργα σε εθνικό και διακρατικό επίπεδο, σε απευθείας επικοινωνία με ενωσιακά όργανα (Επιτροπή) ή (κυρίως) μέσω των διαρθρωτικών ταμείων. Ειδικότερα, η κινητοποίηση της «Εύξεινης Πόλης» αφορά αυτοχρηματοδοτούμενα προγράμματα κοινωνικού χαρακτήρα· έργα εκτός ΕΕ, όπως π.χ. στο πλαίσιο του χρηματοδοτικού μηχανισμού του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ)· έργα που εντάσσονται σε τομεακά και περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής· πρώην κοινοτικές πρωτοβουλίες (EQUAL, LEADER, INTERREG III B and C)· δράσεις που χρηματοδοτούνται απευθείας από την Επιτροπή όπως έργα εντασσόμενα στο πρόγραμμα «Ευρώπη για τους Πολίτες 2014-2020» (χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση)· υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα.

Όπως προκύπτει από το περιεχόμενο των δράσεων, αυτές καλύπτουν ένα σημαντικό εύρος θεμάτων.⁴⁸⁴ Τα προγράμματα συνδέονται με σκοπούς απασχόλησης, κοινωνικής προστασίας, καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού· αγροτικής ανάπτυξης· ανταγωνιστικότητας και ενίσχυσης της επιχειρηματικότητας· εκπαίδευσης, πολιτισμού, αθλητισμού και νεολαίας· ισότητας ανδρών-γυναικών· προστασίας περιβάλλοντος· προστασίας καταναλωτών· πρόληψης και αγωγής υγείας· ανθρωπίνων δικαιωμάτων· τοπικής, περιφερειακής και διαπεριφερειακής ανάπτυξης· τουρισμού, συνεργασίας και δικτύωσης στο πλαίσιο της κοινωνίας των πολιτών.

Στον Πίνακα 30 συνοψίζονται τα βασικά χαρακτηριστικά του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» και της κινητοποίησης που αναπτύσσει. Όπως προκύπτει, ο τύπος κινητοποίησης φέρει μικτό χαρακτήρα καθώς επιδιώκεται τόσο η μεταφορά και διάχυση γνώσης στα μέλη όσο και η δράση για υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων πράξεων της ΕΕ. Η αδιαμεσολάβητη κινητοποίηση αποτελεί διάσταση της συνολικής υπερεθνικής δράσης του φορέα, καθώς στους καταστατικούς στόχους συμπεριλαμβάνεται και η επιδίωξη εφαρμογής προγραμμάτων των διαρθρωτικών ταμείων. Επιπλέον, οι δράσεις επιμερίζονται σε

481. Ενδεικτικά, για την Περιφέρεια Αττικής το ύψος της ετήσιας συνδρομής το 2012 ανήλθε σε 12.000 ευρώ (σχετ.: υπ' αριθμ. 58/21.2.2012 απόφαση του Περιφερειακού Συμβουλίου της Περιφέρειας Αττικής).

482. Committee of the Regions (2013b, σελ. 27).

483. www.efxini.gr/el/erga (πρόσβαση: 11.8.2016).

484. www.efxini.gr/el/erga (πρόσβαση: 11.8.2016) και ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

εθνικές (εντός συνόρων) και υπερεθνικές. Στον πυρήνα του ΕΟΕΣ βρίσκεται η λογική της συνεργασίας με σκοπό την παραγωγή συνεργειών μεταξύ των μελών του. Η διοικητική ικανότητα του φορέα εμφανίζεται υψηλή δεδομένων των κανονισμών εσωτερικής οργάνωσης που έχει καταρτίσει και του πρότυπου διαχειριστικής λειτουργίας που ακολουθεί κατά την υλοποίηση προγραμμάτων.

Πίνακας 30: Βασικά γνωρίσματα του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» και χαρακτηριστικά κινητοποίησης

Διαστάσεις	ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη»
Οργανωτικό σχήμα	Αστική μη κερδοσκοπική εταιρεία υπερεθνικού χαρακτήρα: Ελλάδα (25 φορείς), Βουλγαρία (2), Κύπρος (2)
Τύπος κινητοποίησης	Συνεργατικού και χρηματοδοτικού χαρακτήρα
Μέσα	Εθνικά και διακρατικά προγράμματα, εντός και εκτός ΕΕ, απευθείας κινητοποίηση σε ΕΕ ή μέσω διαρθρωτικών ταμείων
Στρατηγική	Μέσο-μακροχρόνια δραστηριοποίηση
Κίνητρο κινητοποίησης	Προαγωγή διασυνοριακής, διαπεριφερειακής, διακρατικής συνεργασίας
Προϋπολογισμός ΕΟΕΣ	600.000,00 ευρώ (2012)
Διοικητική επάρκεια	Κανονισμοί υπηρεσίας, προσωπικού και προμηθειών, πρότυπο διαχειριστικής λειτουργίας (ISO 9001:2008)
Υπερεθνική συνεργασία	Καταστατικός στόχος
Ανθρώπινοι πόροι	Πρόνοια για απασχόληση εξειδικευμένου προσωπικού
Καθαρά αποτελέσματα χρήσεως	Μη διαθέσιμα στοιχεία

Πηγή: Επεξεργασία συγγραφέα.

5.4.2 Ανάπτυξη διμερών σχέσεων: αδελφοποιήσεις – ελληνογερμανική συνέλευση

Θεσμικές πτυχές και διαδικασία αδελφοποίησης

Η ιδέα της αδελφοποίησης προέκυψε κατά τη δεκαετία του 1960 κυρίως ως αποτέλεσμα της δημιουργίας δύο σημαντικών υπερεθνικών οργανισμών: του CEMR και του Οργανισμού Ενωμένων Πόλεων μέσω των οποίων εκκίνησε η πρωτοβουλία της στενότερης επικοινωνίας και ανταλλαγής εμπειριών μεταξύ πόλεων από διαφορετικά κράτη (Commission of the European Communities, 1992, σελ. 10). Από πλευράς δράσης ΕΕ, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Fontainebleau (1984) αποφασίστηκε η σύσταση μίας ad hoc Επιτροπής προκειμένου να διερευνηθούν τρόποι ενίσχυσης της ευρωπαϊκής ταυτότητας των πολιτών. Το πόρισμα της επιτροπής πρότεινε δράσεις αλληλεγγύης, κατανόησης και κοινής συνεργασίας μεταξύ των πολιτών, στοιχεία που ο θεσμός των αδελφοποιήσεων προωθούσε ενεργά, όπως επισημαινόταν (ibid., σελ. 12). Λίγα χρόνια αργότερα (1988), το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ανέλαβε δράση και υιοθέτησε έκθεση

αδελφοποιήσεων ενός μέλους του, σύμφωνα με την οποία αναδεικνυόταν η σημασία των αδελφοποιήσεων για την καλλιέργεια της ενοποιητικής διαδικασίας της ΕΕ και της ευρωπαϊκής κουλτούρας, τονίζοντας παράλληλα τα προβλήματα του θεσμού, όπως η διαφορετική γλώσσα μεταξύ συμμετεχόντων και η άνιση κατανομή των προγραμμάτων κυρίως μεταξύ των ιδρυτικών μελών και λιγότερο αλλού (ibid.).

Ο βασικός σκοπός του θεσμού των αδελφοποιήσεων είναι η καλλιέργεια δεσμών επικοινωνίας και φιλίας πόλεων από διαφορετικές χώρες, η συμμετοχή τους σε διεθνή δίκτυα πόλεων για ανταλλαγή εμπειριών και διεθνή συνεργασία (European Commission, 1997, σελ. 18) με απώτερο στόχο την προαγωγή των οικονομικών, πολιτιστικών, μορφωτικών και κοινωνικών σχέσεων των πόλεων. Πρόκειται για συνεργατικού τύπου κινητοποίηση που εστιάζει στο τοπικό επίπεδο και αφορά δήμους και κοινότητες ανεξαρτήτως πληθυσμιακού μεγέθους. Υπερεθνικοί οργανισμοί όπως το CEMR υποστηρίζουν ενεργά δράσεις αδελφοποίησης με σκοπό την καλλιέργεια σχέσεων μεταξύ των μελών του. Οι συννηθέστεροι τομείς συνεργασίας περιλαμβάνουν θέματα εκπαίδευσης, πολιτισμού και αθλητισμού. Επί της ουσίας, μια πόλη που επιθυμεί να συνάψει σύμβαση αδελφοποίησης με μια άλλη, θα χρειαστεί κατ' αρχάς να βρει πόλη-εταίρο για να εκκινήσει η διαδικασία.⁴⁸⁵ Εν συνεχεία, συνιστάται επιτροπή αδελφοποίησης με σκοπό αντιπροσωπείες των πόλεων να εκκινήσουν επαφές και συναντήσεις ώστε να εξεταστούν θέματα της δράσης. Ενίοτε διεξάγονται πολιτιστικά, τουριστικά ή αθλητικά γεγονότα προκειμένου να δημιουργηθεί κλίμα επικοινωνίας, γνωριμίας και ανταλλαγής εμπειριών των πόλεων. Εν συνεχεία, καταρτίζεται σχέδιο δράσης, λαμβάνεται η απόφαση από τα διοικητικά όργανα των πόλεων, εξασφαλίζεται η σύμφωνη γνώμη των εθνικών αρχών και επισημοποιείται η σχέση αδελφοποίησης μεταξύ των πόλεων.⁴⁸⁶

Τυπικά, προκειμένου να παρασχεθεί η σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής του ν. 3345.2005 ώστε να εγκριθεί από την εθνική διοίκηση η συμβατότητα της δράσης αδελφοποίησης απαιτείται ο προσδιορισμός: του σκοπού της, της προστιθέμενης αξίας της, των οικονομικών πόρων που απαιτούνται και των θεματικών της συνεργασίας. Όπως επισημαίνεται σχετικά οι αδελφοποιήσεις αποτελούν «το επιστέγασμα και όχι την απαρχή μίας συνεργασίας μεταξύ δύο ΟΤΑ».⁴⁸⁷ Οι ανωτέρω προϋποθέσεις εξασφάλισης της σύμφωνης γνώμης της εθνικής διοίκησης διατρέχουν οριζόντια κάθε δράση που αναπτύσσουν οι αυτοδιοικητικές αρχές στο υπερεθνικό πεδίο, προκειμένου να διαπιστωθεί η συμβατότητά της με «τις εθνικές πολιτικές, την εθνική και κοινοτική νομοθεσία, σε σχέση με το εύρος των αρμοδιοτήτων τους και με την επιφύλαξη των διεθνών υποχρεώσεων της χώρας».⁴⁸⁸

485. Σχετ.: www.twinning.org και Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Υπουργείο Εξωτερικών (2007, σελ. 34).

486. Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Υπουργείο Εξωτερικών (2007, σελ. 32-38).

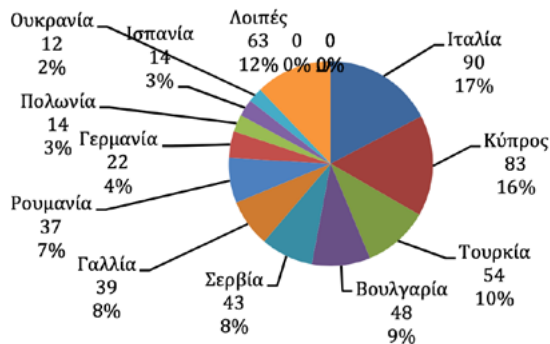
487. Υπ' αριθμ. 45851/28.11.2011 έγγραφο ΥΠΕΣ.

488. Ibid.

Δεδομένα αδελφοποιήσεων

Με βάση στοιχεία του 2010 (Γράφημα 32), οι αδελφοποιήσεις στις οποίες είχαν προχωρήσει οι ελληνικές υποεθνικές αρχές ανέρχονταν συνολικά σε 519, ενώ το σύνολο των συμβάσεων που είχαν υπογραφεί από 38 χώρες της Ευρώπης ήταν 39.508.⁴⁸⁹ Ο μέσος όρος ανά χώρα ήταν 1.040 αδελφοποιήσεις. Η Ελλάδα κατατάσσεται οριακά λίγο κάτω από τη διάμεσο (541,5). Στο Γράφημα 32 απεικονίζονται οι αδελφοποιήσεις ελληνικών θεσμών με φορείς άλλων ευρωπαϊκών χωρών που υπερβαίνουν τις δέκα. Όπως προκύπτει, το ένα τρίτο των αδελφοποιήσεων έχει συναφθεί με αυτοδιοικητικές αρχές της Ιταλίας (17%) και της Κύπρου (16%). Ακολουθούν συμφωνίες με υποεθνικούς θεσμούς από: Τουρκία (10%), Βουλγαρία (9%), Σερβία (8%), Γαλλία (8%) και Ρουμανία (7%), επιβεβαιώνοντας ότι το κριτήριο της εγγύτητας για τη σύναψη αδελφοποίησης κατατάσσεται έχει υψηλή δημοφιλία μεταξύ των ελληνικών αυτοδιοικητικών αρχών, δίχως να αποκλείονται και αδελφοποιήσεις με μακρινούς ΟΤΑ (π.χ. Ουκρανία, 2%).

Γράφημα 32: Σύνολο αδελφοποιήσεων με φορείς άλλων χωρών



Πηγή: CEMR (2011). Τελευταίο έτος αναφοράς: 2010.

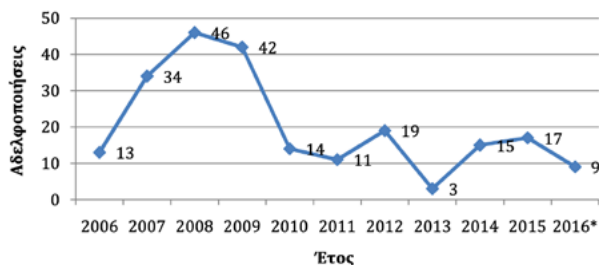
Ειδικότερα,⁴⁹⁰ κατά το χρονικό διάστημα 2006-2013 συνήφθησαν 179 αδελφοποιήσεις από 134 ελληνικούς ΟΤΑ με αντίστοιχους φορείς από 42 διαφορετικές χώρες. Εάν προστεθούν και οι 41 αδελφοποιήσεις της περιόδου 2014-2016 τότε οι αδελφοποιήσεις των ελληνικών αυτοδιοικητικών αρχών με αντίστοιχες άλλων χωρών φθάνουν συνολικά τις 220 (Γράφημα 33). Από τα διαθέσιμα στοιχεία, το 1997 το 2% (135 ΟΤΑ Α' βαθμού επί συνόλου 5.826) των τοπικών αρχών είχε συνάψει σύμβαση αδελφοποίησης, την περίοδο 2006-2010 το ποσοστό αυξήθηκε ανερχόμενο σε 10,6% (110 ΟΤΑ Α' σε σύνολο 1.033), ενώ την περίοδο 2011-13 το 9,2% (30 ΟΤΑ Α' σε σύνολο 325) των αρχών είχε

489. CEMR (2011). Επίσης, βλ. και Γράφημα 34 για την περίοδο 2006-2016 (στοιχεία Υπ. Εσωτερικών).

490. Επιτροπή άρθρου 5β ν. 3345.2005 (2016). «Αδελφοποιήσεις ΟΤΑ με σύμφωνη γνώμη της Επιτροπής ν. 3345.2005», στοιχεία από: 23.8.2016 (επεξεργασία στοιχείων).

προχωρήσει σε δράση αδελφοποίησης.⁴⁹¹ Την περίοδο 2006-2009 οι αδελφοποιήσεις εμφανίζουν έντονα ανοδική τάση λαμβάνοντας μέγιστη τιμή το 2008.

Γράφημα 33: Εξέλιξη αριθμού αδελφοποιήσεων αυτοδιοικητικών αρχών, 2006-2016*

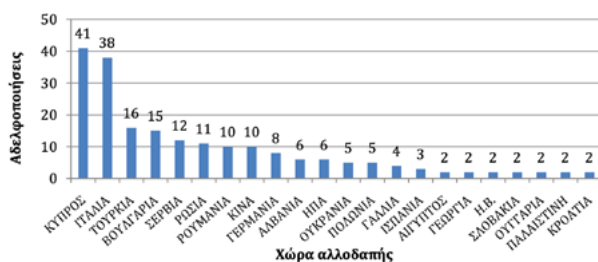


*Προσωρινά στοιχεία (έτος 2016).

Πηγή: Επιτροπή ν. 3345.2005 (2016) επεξεργασία συγγραφέα.

Από την επεξεργασία των στοιχείων προέκυψε ότι δύο νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, τρεις Κοινότητες, μία ΤΕΚΔ και 111 δήμοι σε σύνολο 900 (12,3%) είχαν συνάψει αδελφοποίηση κατά το διάστημα 2006-2010, ενώ 75 (23,1%) ήταν οι αντίστοιχοι «καλλικρατικοί» δήμοι κατά το διάστημα 2011-2016. Πρακτικά, η δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση δεν χρησιμοποιεί τον εν λόγω τύπο κινητοποίησης, ενώ περίπου ένας στους δέκα καποδιστριακούς ΟΤΑ επέλεξε την αδελφοποίηση και δύο καλλικρατικοί στους δέκα, υποδηλώνοντας την περιορισμένη χρήση του μέσου κινητοποίησης, δεδομένων και των εγγενών αδυναμιών του (Ελληνογερμανική Συνέλευση, 2014).

Γράφημα 34: Κατάταξη αδελφοποιήσεων κατά χώρα προέλευσης ΟΤΑ αλλοδαπής, 2006-2016*



*Προσωρινά στοιχεία (έτος 2016).

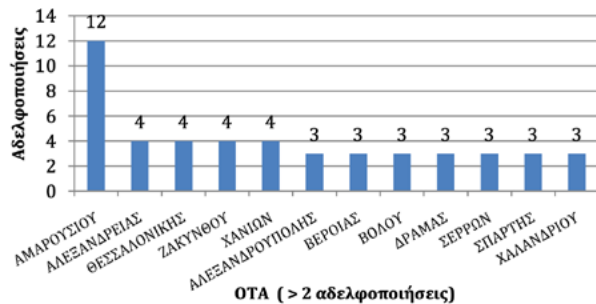
Πηγή: Επιτροπή ν. 3345.2005 (2016) Ίδια επεξεργασία.

491. Γεωργούλη (1997, σελ. 155) και υπολογισμοί από στοιχεία Επιτροπής ν. 3345.2005. Επίσης: Υπουργείο Εσωτερικών (2016α).

Εξετάζοντας τις δυναμικές και τα χωρικά χαρακτηριστικά που προσέλαβαν οι αδελφοποιήσεις των ελληνικών αρχών, οι Βενετσάνου et al. (2013) βρίσκουν ότι «μόνο το 62% των αδελφοποιήσεων που έχουν συναφθεί εξακολουθούν να είναι ενεργές».⁴⁹² Όπως προκύπτει από το Γράφημα 34, η γεωγραφική γειτνίαση εμφανίζεται σημαντική παράμετρος καθώς ο αριθμός των συμφωνιών με Κύπρο και Ιταλία είναι σχεδόν τριπλάσιος από τις υπόλοιπες χώρες. Από τη μελέτη των Βενετσάνου et al. (2013) προκύπτει ότι οι πιο σημαντικοί λόγοι κατά σειρά σπουδαιότητας που ωθούν μια πόλη να προχωρήσει σε σύναψη συμφωνίας αδελφοποίησης με μια άλλη είναι: «α) η ενίσχυση της διασυνοριακής κινητικότητας (27%), β) η επίλυση κοινών προβλημάτων (23%), γ) η πολιτική βούληση (20%), και δ) το οικονομικό όφελος για την τοπική οικονομία (18%)». Οι ίδιοι συγγραφείς βρίσκουν ότι μεταξύ δήμων που δεν είχαν συνάψει αδελφοποίηση, λόγοι μη συμμετοχής τους είναι «η αδυναμία οικονομικής συμβολής, η ανεπαρκής βοήθεια από το κράτος και την ΕΕ, η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού, οι πολύπλοκοι και απαιτητικοί κανόνες και η έλλειψη γνώσης για τους δυνητικούς εταίρους».

Στο Γράφημα 35 απεικονίζονται οι ελληνικοί ΟΤΑ που έχουν επισυνάψει περισσότερες των δύο συμφωνίες αδελφοποίησης (συνολικά δώδεκα για την περίοδο 2006-2016). Ο Δήμος Αμαρουσίου έχει συνάψει συνολικά δώδεκα αδελφοποιήσεις εκ των οποίων οι οκτώ εντός του 2008. Αντίθετα, ο μεγαλύτερος δήμος της χώρας (Δ. Αθηναίων) έχει συνάψει μόνον μία αδελφοποίηση (2006), εντασσόμενος στην κατηγορία των τοπικών αρχών που δεν χρησιμοποιούν το εν λόγω εργαλείο δραστηριοποίησης.

Γράφημα 35: ΟΤΑ με περισσότερες από δύο αδελφοποιήσεις, 2006-2016*



*Προσωρινά στοιχεία.

Πηγή: Επιτροπή ν. 3345.2005 (2016)· Ίδια επεξεργασία.

492. Όπως αναφέρεται, οι αδελφοποιήσεις «εξαντλούνται σε τυπικής φύσεως σύναψη σχέσεων κυρίως σε θέματα πολιτιστικών ανταλλαγών (επισκέψεις εκατέρωθεν) και, εν συνεχεία, στην πλειοψηφία τους ατονούν» (Βενετσάνου et al., 2013).

Ελληνογερμανική Συνέλευση

Ο θεσμός των αδελφοποιήσεων έχει δεχθεί κριτική αναφορικά με την περιορισμένη αποτελεσματικότητα των δράσεων. Στο πλαίσιο του ελέγχου νομιμότητας δράσεων αδελφοποίησης έχει υποστηριχθεί ότι «εξαντλείται σε εθιμοτυπικές επισκέψεις»⁴⁹³ δίχως να εστιάζει στην περαιτέρω καλλιέργεια και εμπάθυνση των σχέσεων. Επιπρόσθετα, η πλειονότητα των αδελφοποιήσεων εξαντλείται κυρίως σε θέματα πολιτιστικών ανταλλαγών/εκδηλώσεων.

Οι αδυναμίες του θεσμού να παράσχει αποτελέσματα σε συνδυασμό με την εκδήλωση της ραγδαίας δημοσιονομικής κρίσης στην Ελλάδα στις αρχές του 2010 οδήγησε στην ανάδυση μίας νέας πρωτοβουλίας σε επίπεδο διμερών σχέσεων μεταξύ Ελλάδας και Γερμανίας. Η πρωτοβουλία ονομάστηκε «Ελληνογερμανική Συνέλευση» (Deutsch-Griechische Versammlung - DGV) και θεσμοθετήθηκε το 2010 ως επίσημο δίκτυο διμερών επαφών, ανταλλαγών εμπειριών και συμπράξεων μεταξύ Ελλάδας και Γερμανίας. Το δίκτυο συγκροτήθηκε με δρώντες πρωτίστως τους αυτοδιοικητικούς θεσμούς συμπεριλαμβάνοντας όμως και φορείς από τη σφαίρα της κοινωνίας και οικονομίας.⁴⁹⁴ Δεδομένης της διαπίστωσης ότι:

«οι παραδοσιακές αδελφοποιήσεις των δήμων εκφράζουν κατά κανόνα τη σύνδεση των δήμων και πόλεων μόνο σε γενικές γραμμές και επικεντρώνονται κατά βάση σε τυπικότητες» (Ελληνογερμανική Συνέλευση, 2014, σελ. 5),

η σύμπραξη ελληνικών και γερμανικών αυτοδιοικητικών θεσμών βρέθηκε στο επίκεντρο της νέας, εξελιγμένης προσέγγισης των υπερεθνικών σχέσεων των υποεθνικών αρχών. Η σύμπραξη εστιάζει σε θεματικές συνεργασίες και σύμφωνα με όσα προβλέπονται «ενεργοποιείται μόνο όταν η ελληνική πλευρά εκφράσει ανάλογη επιθυμία» (Ελληνογερμανική Συνέλευση, 2014, σελ. 5). Πρόκειται για καινοτόμα προσέγγιση στον ευρωπαϊκό χώρο διακρινόμενη από ιδιαίτερη ευελιξία στην ανάπτυξή της. Στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος των συμπράξεων τοποθετείται η μεταφορά/ανταλλαγή τεχνογνωσίας σε προκαθορισμένους θεματικούς τομείς, δίχως να υπάρχει περιορισμός στη θεματολογία (ibid.). Οι εταίροι δεν συνάπτουν μόνιμου χαρακτήρα δεσμεύσεις, στοιχείο που ευνοεί ιδιαίτερα το στάδιο της εκκίνησης των συνεργασιών.⁴⁹⁵ Η λογική του δικτύου και της ανάπτυξης συνεργασιών σε επιμέρους τομείς αρμοδιοτήτων βασίζεται στο ότι «υπάρχει μεγάλη ποικιλία εμπειριών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, από την οποία μπορούν να αντλήσουν και οι δύο πλευρές» (ibid.).

Οι δράσεις της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης καλύπτουν ένα ευρύ φάσμα τοπικών

493. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

494. Ελληνογερμανική Συνέλευση (2014, σελ. 2).

495. Σχετικά, παρέχει ερμηνεία και ως προς την αυξανόμενη ζήτηση για συμπράξεις με σκοπό την ανταλλαγή τεχνογνωσίας (Ελληνογερμανική Συνέλευση, 2014, σελ. 5).

δημόσιων πολιτικών όπως περιβαλλοντική πολιτική (διαχείριση στερεών αποβλήτων, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας), πολιτική απασχόλησης, αναπτυξιακή πολιτική, κοινωνική πολιτική (Ελληνογερμανική Συνέλευση, 2014, σελ. 6). Επιπρόσθετα, η Συνέλευση διοργανώνει ετήσια συνέδρια (συνδιασκέψεις), τα οποία αποτελούν το επίσημο forum ανταλλαγής ιδεών, διεξαγωγής συζητήσεων, εργασιών, διάχυσης βέλτιστων πρακτικών και προγραμματισμού αποστολών αντιπροσωπειών για μεταφορά τεχνικών.

Η δομή οργάνωσης της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης αποτελείται από τη συντονιστική υπηρεσία του Εντεταλμένου για την Ελληνογερμανική Συνέλευση (Βερολίνο), το συντονιστικό γραφείο (Θεσσαλονίκη) και δύο γραφεία δημάρχων (Θεσσαλονίκη και Αθήνα) καθώς και τους επιμέρους συντονιστές των δράσεων (Ελληνογερμανική Συνέλευση, 2014). Επιπλέον, οι εργασίες υποστηρίζονται: α) από τη γερμανική πλευρά από τις κεντρικές ενώσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης (Συμβούλιο Δημοτικών Διαμερισμάτων-Landkreistag), το Συμβούλιο Πόλεων (Städtetag) και την Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων (Städte und Gemeindebund) β) από την ελληνική πλευρά από την ΚΕΔΕ και την ΕΝΠΕ (ibid.).

5.5 Σύνοψη

Η ΕΕ παρέχει ισχυρά κίνητρα ανάπτυξης δράσης στο εσωτερικό της. Εν τούτοις, η απευθείας κινητοποίηση των ελληνικών τοπικών και περιφερειακών θεσμών στην ΕΕ παρέχει ισχυρές ενδείξεις περιορισμένης δραστηριοποίησής τους. Η αδιαμεσολάβητη κινητοποίηση των αρχών στις Βρυξέλλες προς ανάληψη (συγ)χρηματοδοτούμενων δράσεων στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής πολιτικής εμφανίζεται υψηλή ως μερίδιο που αποσπών οι τοπικές και περιφερειακές αρχές στο σύνολο των εγχώριων δρώντων. Εν τούτοις, ελάχιστες αρχές εντοπίστηκαν να αναπτύσσουν κινητοποίηση. Η διαφοροποιημένη «ταχύτητα κινητοποίησης» (mobilization speed) και ο «ασύγχρονος βαθμός κινητοποίησης» (mobilization asynchronism) (Οικονομου, 2016a) παρουσιάζονται ως κυρίαρχα χαρακτηριστικά της δράσης τους. Η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση εμφανίζεται περισσότερο ενεργή συγκριτικά με τα άλλα δύο εγχώρια επίπεδα διακυβέρνησης (ΟΤΑ Β΄ βαθμού και αποσυγκεντρωμένη διοίκηση), ενώ οι χρονικές τους περίοδοι ανάπτυξης κινητοποίησης διαφοροποιούνται.

Στη ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση κυριαρχεί το φαινόμενο της «θεσμικής ασυνέχειας» (institutional discontinuity) στη βάση της αποσπασματικής λειτουργίας των Γραφείων αντιπροσώπευσης στις Βρυξέλλες, δεδομένου ότι μόλις ένα Γραφείο (ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ) λειτουργεί αδιαλείπτως από τη θέσπισή του. Στη συνεργατική κινητοποίηση εμφανίζονται νεότερα θεσμικά σχήματα (ΕΟΕΣ) που μπορούν να υποστηρίξουν συναφείς δράσεις, εν τούτοις και σ' αυτό το πεδίο η κινητοποίηση των εγχώριων θεσμών είναι περιορισμένη. Οι αδελφοποιήσεις εμφανίζονται ως δημοφιλέστερο εργαλείο κινητοποίησης

μεταξύ των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, αν και η συνεισφορά τους εξαντλείται σε ήπιας μορφής δράσεις (εθιμοτυπίες).

Στοιχεία που υποστηρίζουν την ανάπτυξη υποδειγματικού χαρακτήρα κινητοποίησης βασίζονται σε προδραστικές λογικές παρεμβάσεων, διευρυμένες (δια-οργανωσιακές και διαβαθμιδικές) συνεργασίες, μακροχρόνιο σχεδιασμό που υπερβαίνει τον πολιτικό κύκλο και εξειδικευμένο ανθρώπινο δυναμικό. Από την άλλη πλευρά, η αδυναμία ανάπτυξης συστηματικής κινητοποίησης τροφοδοτείται από βραχυπρόθεσμες λογικές σχεδιασμού, περιορισμένους (ανθρώπινους) πόρους, θεσμικές ασυνέχειες, μεταβολή στάσης (πολιτικής) ηγεσίας και απουσία συστηματικής καλλιέργειας και οικοδόμησης συνεργασιών.

