

## **ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ: ΑΝΤΛΩΝΤΑΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΜΠΕΙΡΙΑ – ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΚΙΝΗΤΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ**

Η έννοια της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης έχει αποδοθεί ως μια πολυεπίπεδη διαδικασία η οποία εκκινεί –συμβολικά– στις Βρυξέλλες, καταλήγοντας στο εγχώριο επίπεδο των κρατών-μελών με τη μορφή της καθημερινής υλοποίησης των πολιτικών, προτού τα αποτελέσματα αξιολογηθούν και το περιεχόμενο της δράσης επαναδιαμορφωθεί (Pagoulatos, 1999, σελ. 189). Η πολυεπίπεδη φύση της ΕΕ ευνοεί σημαντικά την ανάπτυξη υποεθνικής κινητοποίησης λόγω των κινήτρων και των ευκαιριών που προσφέρει. Εν τούτοις, το εύρος της κινητοποίησης των εγχώριων τοπικών και περιφερειακών θεσμών διακυβέρνησης οδηγούν σε ενδείξεις περιορισμένης δραστηριοποίησής τους στις Βρυξέλλες. Ο εντοπισμός των προσδιοριστικών παραγόντων αναδεικνύουν επιμέρους διαστάσεις του φαινομένου. Περαιτέρω, οι στρατηγικές δραστηριοποίησης των θεσμών (συνεργασία με τις εθνικές αρχές ή παράκαμψή τους λόγω διαφωνίας ή επιδίωξης αυτονομίας κινήσεων) συνιστούν κρίσιμες συνιστώσες.

### **6.1 Τα όρια της κινητοποίησης: έλλειμμα κινήτρων ή «πλεόνασμα» αδυναμιών;**

Όπως προκύπτει από την ανάλυση, οι τοπικές και περιφερειακές αρχές εμφανίζονται να αξιοποιούν τέσσερις από τους έξι υπερεθνικούς διαύλους πρόσβασης στην ενωσιακή αρένα εξουσίας: από τους επίσημους θεσμούς της ΕΕ, την Επιτροπή (για χρηματοδοτικούς σκοπούς) και την ΕτΠ (για ενημέρωση και δυναμικά για ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση), και από τους ανεπίσημους χρησιμοποιούνται Γραφεία αντιπροσώπευσης στις Βρυξέλλες και υπερεθνικά δίκτυα (CEMR, CPMR) (για σκοπούς προσπάθειας άσκησης επιρροής και συνεργατικού χαρακτήρα). Συμβούλιο Υπουργών και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν αποτελούν σημεία εστίασης της προσοχής των ελληνικών υποεθνικών θεσμών για την πρόσβασή τους στην ενωσιακή αρένα.

Σε γενικές γραμμές, η ανάπτυξη των τριών τύπων κινητοποίησης των εγχώριων υποεθνικών θεσμών ερείδεται σε τρεις λόγους: α) οι διαδοχικές μετασχηματιστικές προσπάθειες συνδέονται θετικά με την (ανα)κατανομή αρμοδιοτήτων και τη διαμοίρασή τους στα επιμέρους διοικητικά επίπεδα (εθνικό, αποσυγκεντρωμένο, αυτοδιοικητικό) σε πολλά πεδία δημόσιων πολιτικών (Council of Europe, 2013, σελ. 28-30), ενδυναμώνοντας τις τοπικές και περιφερειακές αρχές με νέες αρμοδιότητες (συμπεριλαμβανομένων περιβαλλοντικής φύσεως) σε συμφωνία με τις αντίστοιχες παραδοχές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, β) η ΕΕ μέσω ελαστικών μηχανισμών μεταφοράς πιέσεων προσαρμογής (αλλαγή εγχώριων δομών ευκαιριών και πλαισίωση εγχώριων πεποιθήσεων και προσδοκιών) έχει προωθήσει σημαντικά την «ώσμωση» των τοπικών και περιφερειακών

αρχών με ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων και θεσμικές διαδράσεις που λαμβάνουν πολυεπίπεδο χαρακτήρα, ενθαρρύνοντας την ανάληψη υπερεθνικής δράσης, γ) οι εγχώριοι θεσμοί εμφανίζουν ως διαχρονικό αίτημα την ενίσχυσή τους με πόρους και αρμοδιότητες από την κεντρική διοίκηση, ιδιαίτερα μετά την εμφάνιση της μεγαλύτερης μεταπολεμικά οικονομικής συρρίκνωσης και του περιορισμού των (δημοσιονομικών) πόρων τους. Παράλληλα, η ΕΕ συνιστά φορέα που προσφέρει οικονομική συνδρομή μέσω συγχρηματοδοτήσεων σε επιμέρους πεδία πολιτικής, εν προκειμένω στην περιβαλλοντική πολιτική μέσω του εργαλείου LIFE. Η διάθεση ενωσιακών κονδυλίων δεν υποκαθιστά τη μείωση των ιδίων πόρων των θεσμών, μπορεί, όμως, να συνεισφέρει θετικά στη χρηματοδότηση περιβαλλοντικών προγραμμάτων περιορίζοντας σε ορισμένο βαθμό την οικονομική εξάρτηση των υποεθνικών αρχών από την κεντρική διοίκηση.

Εκκινώντας από τους ανωτέρω ισχυρισμούς και σε συνδυασμό με το ορθολογικού τύπου κίνητρο των τοπικών και περιφερειακών θεσμών για αύξηση των έσοδων τους αλλά και ενδυνάμωση του ρόλου τους (με όρους επιρροής) σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων, η προσδοκία που σχηματίζεται είναι ότι αναμένεται να αναπτύξουν κινητοποίηση στο ενωσιακό επίπεδο, λαμβάνοντας υπ' όψιν και τις ευκαιρίες δραστηριοποίησης που προσφέρει η Ένωση. Εν τούτοις, η υπόθεση της αυξημένης κινητοποίησης δεν επαληθεύεται. Η ΕΕ παρέχει ισχυρά κίνητρα ανάπτυξης χρηματοδοτικής, ρυθμιστικής και συνεργατικής κινητοποίησης, εν τούτοις οι θεσμικές και διοικητικές αδυναμίες σε συνδυασμό με τον παράγοντα της ηγεσίας εμφανίζονται να προσδιορίζουν με μεγαλύτερη ένταση την ανάπτυξη κινητοποίησης.

### 6.1.1 Χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση

Δεδομένης της κατά τόπο αρμοδιότητας που έχουν οι τοπικές και περιφερειακές αρχές σε ζητήματα προστασίας του περιβάλλοντος, η προσδοκία για τη χρηματοδοτική τους κινητοποίηση στις Βρυξέλλες αναμένεται να είναι υψηλή για τρεις λόγους. Ο πρώτος συνδέεται με την αποφυγή διοικητικών προστίμων. Σύμφωνα με στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, το 2014 καταγράφηκαν 334 παραβιάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, με την Ελλάδα να φέρει τον υψηλότερο αριθμό καταγεγραμμένων παραβάσεων (34), με άλλα λόγια να διακρίνεται από χαμηλό βαθμό περιβαλλοντικής συμμόρφωσης.<sup>496</sup> Οι περισσότερες παραβιάσεις αφορούσαν προβλήματα διαχείρισης απορριμμάτων<sup>497</sup> και υδάτινων πόρων, αρμοδιότητες που κατανέμονται πολυεπίπεδα. Γενικά, ο αριθμός των καταδικαστικών αποφάσεων της χώρας από το Δικαστήριο της ΕΕ για παραβίαση της κοινοτικής νομοθεσίας περί διαχείρισης των απορριμμάτων είναι μεγάλος (Κουφάκη, 2007,

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

497. Χαρακτηριστική είναι περίπτωση της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων. Σχετ.: Κουταλάκης (2012β).

σελ. 258). Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της ανεξέλεγκτης διάθεσης απορριμμάτων στην περιοχή του Κουρουπητού Χανιών (ΔΕΕ, υπόθεση C-387/97)<sup>498</sup> με οικονομικό κόστος που ανήλθε σχεδόν σε 5.000.000 ευρώ (ibid., σελ. 272).

Ο δεύτερος λόγος αφορά τη συγχρηματοδότηση αρμοδιοτήτων τους με πόρους που προσφέρονται δίχως κόστος κεφαλαίου (ανυπαρξία επιτοκίου δανεισμού). Πρακτικά, οι ευρωπαϊκοί πόροι θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν ως ευκαιρία υποστήριξης των υποεθνικών περιβαλλοντικών πολιτικών, ιδιαίτερα σε περιόδους οικονομικής συρρίκνωσης και περιστολής των κρατικών δαπανών, όπως η περίοδος που εκκινεί μετά το 2009. Ο τρίτος λόγος βρίσκεται στον πυρήνα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και βασίζεται στην παραδοχή ότι οι πολιτικές αρένες δεν λειτουργούν απομονωμένα αλλά διασυνδέονται<sup>499</sup> διευκολύνοντας την άμεση επικοινωνία και συνεργασία θεσμών σε διαφορετικά επίπεδα εξουσίας. Εν προκειμένω, εννοείται η «παράκαμψη» (bypassing) των κεντρικών αρχών και η άμεση δραστηριοποίηση των υποεθνικών θεσμών διακυβέρνησης στο υπερεθνικό επίπεδο δράσης αξιοποιώντας ευκαιρίες που προσφέρονται.

Πίνακας 31: «Ταυτότητα» δρώντων, περίοδος 1992-2013

Υποεθνική αρχή	Μοναδικοί δρώντες	Έργα	Προϋπολογισμός (εκατ. ευρώ)
Δήμοι	23	27	37.823.941,30
Κοινότητες	1	1	1.730.696,49
Δημοτικές Επιχειρήσεις	18	25	43.885.540,80
Τοπικές Ενώσεις Δήμων-Κοινοτήτων	5	6	9.694.507,65
<b>ΟΤΑ Α'</b>	<b>47</b>	<b>59</b>	<b>93.134.686,24</b>
Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις	6	7	16.575.308,11
Επιχειρήσεις Νομαρχ. Αυτ/σεων	4	5	10.320.385,76
<b>ΟΤΑ Β'</b>	<b>10</b>	<b>12</b>	<b>26.895.693,87</b>
Περιφέρειες	8	9	13.391.517,22
Αποσυγκεντρωμένη Διοίκηση	8	9	13.391.517,22
<b>Σύνολο</b>	<b>65</b>	<b>80</b>	<b>133.421.897,33</b>

Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων LIFE. Ποσά σε σταθερές τιμές (2010=100).

Ενώ οι ανωτέρω λόγοι αποτελούν ικανή συνθήκη για την απευθείας αναζήτηση χρηματοδοτικών πόρων από τις τοπικές και περιφερειακές αρχές στις Βρυξέλλες, εν τούτοις δεν φαίνεται να συνιστούν ισχυρό κίνητρο κινητοποίησης per se. Τα αποτελέσματα δείχνουν ότι ελάχιστες υποεθνικές αρχές κινητοποιούνται επιτυχώς. Όπως προκύπτει από

498. Σχετ. βλ.: Νίκα (2000)· Κουφάκη, (2007, σελ. 261-268).

499. Όπως τονίζουν οι Hooghe και Marks (2001, σελ. 3) οι αρένες διασυνδέονται παρά λειτουργούν μεμονωμένα ή «εμφωλευμένα» ή με κάποια άλλη διάταξη ("interconnected rather than nested").

τον Πίνακα 31, μόλις 65 συνολικά δρώντες επιχειρήσαν και κατάφεραν να λάβουν συγχρηματοδότηση για συνολικά 80 περιβαλλοντικές δράσεις στο διάστημα 1992-2013.<sup>500</sup>

Ειδικότερα, 23 δήμοι, μία κοινότητα, 18 δημοτικές επιχειρήσεις και πέντε τοπικές ενώσεις δήμων και κοινοτήτων<sup>501</sup> (πρώτη βαθμίδα αυτοδιοίκησης), έξι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και τέσσερις επιχειρήσεις τους (δεύτερη βαθμίδα αυτοδιοίκησης) και οκτώ περιφέρειες (αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης) κατάφεραν να τύχουν (συγ)χρηματοδότησης. Εξ αυτών, το μεγαλύτερο μερίδιο πόρων αποσπούν οι ΟΤΑ Α' βαθμού (93,1 εκατ. ευρώ, 70% των πόρων), ακολουθούν οι ΟΤΑ Β' βαθμού (26,9 εκατ. ευρώ, 20% των πόρων) και τελευταίος είναι ο θεσμός της αποσυγκεντρωμένης διοίκησης ως απο(συ)κεντρωμένων αρχών διοίκησης (13,4 εκατ. ευρώ, περίπου 10% των πόρων).

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η χρονική στιγμή λήψης των προγραμμάτων LIFE από τους υποεθνικούς θεσμούς (Χάρτες 3<sup>a-δ</sup>, η απεικόνιση συνδέεται με το σύνολο των δρώντων ανά επίπεδο διοίκησης). Ειδικότερα, μόλις 14 (μοναδικοί) δήμοι από τους 437 (ήτοι το 3%) ανέλαβαν να υλοποιήσουν πρόγραμμα LIFE στην περίοδο 1992-1997 (πριν το θεσμικό μετασχηματισμό του προγράμματος «Ι. Καποδίστριας»).<sup>502</sup> Μετά το 1998 και έως το 2010 εμφανίζονται 9 (μοναδικοί) δήμοι (1%) επί συνόλου 900 να αναλαμβάνουν πρόγραμμα LIFE. Όμοιως, 6 ΝΑ από τις συνολικά 57 (54 + 3 διευρυνμένες ΝΑ) (11%) υλοποιούν αντίστοιχο περιβαλλοντικό πρόγραμμα κατά το διάστημα 1994-2010) και 8 από τις 13 (62%) των αποσυγκεντρωμένων θεσμών διοίκησης (περιφέρειες) κατά το ίδιο χρονικό διάστημα. Σε επίπεδο νομικών προσώπων, ελάχιστες δημοτικές επιχειρήσεις εμφανίζονται ενεργές: είναι λιγότερες σε απόλυτο αριθμό από τους δήμους, αναλαμβάνοντας οριακά λιγότερα έργα αλλά με μεγαλύτερο συνολικά προϋπολογισμό, επιβεβαιώνοντας ισχυρισμούς σε ό,τι αφορά την επάρκεια κινητοποίησής τους.<sup>503</sup> Επισημαίνεται ότι ο αριθμός τους εμφανίζεται ιδιαίτερα περιορισμένος συγκριτικά με το σύνολο των επιχειρήσεων, παρέχοντας ομοίως ισχυρές ενδείξεις αδράνειάς τους με κριτήριο την εξωστρέφεια και την κινητοποίηση στην υπερεθνική αρένα. Περαιτέρω, ελάχιστη κινητικότητα εμφανίζουν οι (τοπικές) ενώσεις δήμων (και πρώην κοινοτήτων) και οι επιχειρήσεις των ΝΑ.

Τα εν λόγω αποτελέσματα εμφανίζουν τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ περισσότερο ενεργούς από τις άλλες δύο κατηγορίες δρώντων (ΟΤΑ Β', αποσυγκεντρωμένη διοίκηση). Ουσιαστικά, υποδηλώνεται η διαφορετική ταχύτητα κινητοποίησης (mobilization speed)

500. Ο διοικητικός μετασχηματισμός του 2010 (πρόγραμμα «Καλλικράτης») δεν επηρέασε την ταξινόμηση των δεδομένων σε ό,τι αφορά το Β' βαθμό αυτοδιοίκησης, καθώς την περίοδο 2011-13 εγκρίθηκαν προγράμματα μόνον για πρωτοβάθμιους ΟΤΑ (συνολικά 3 προγράμματα, ένα του Δήμου Γρεβενών και δύο αναπτυξιακών εταιρειών ΟΤΑ Α' - Ανατολική ΑΕ και ΔΕΑΔΑ).

501. Πρώην ΤΕΔΚ, Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων (ΠΕΔ) από τη θέση σε ισχύ του ν. 3852.2010 (ΦΕΚ 87<sup>Α</sup>).

502. Επίσης και μία κοινότητα (Δισπηλιού, κωδ. προγράμματος: LIFE95 ENV/GR/001057).

503. Εν προκειμένω, επισημάνθηκε η υψηλότερη επάρκεια των αναπτυξιακών εταιρειών των δήμων να επιδώσουν έργα LIFE συγκριτικά με τους δήμους (ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ).

και ικανότητα δράσης των ΟΤΑ Α' βαθμού (ορισμένων εξ' αυτών) σε σύγκριση με τους άλλους δρώντες. Υπενθυμίζεται ότι πρόκειται για τον παλαιότερο αυτοδιοικητικό θεσμό του κράτους, ο οποίος εμφανίζεται να επιδεικνύει σχετική αυτογνωσία περί των διαχειριστικών αδυναμιών του και προσπαθεί να υποστηρίξει τις λειτουργίες του μέσω της αξιοποίησης χρηματοδοτικών ευκαιριών στην υπερεθνική αρένα με τη δημιουργία ευέλικτων οργανωτικών σχημάτων ήδη από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1980.<sup>504</sup> Εν τούτοις, η πλειονότητα των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ είναι απύσχα από την κινητοποίηση που συνδέεται με το πρόγραμμα LIFE. Αδράνεια χαρακτηρίζει και τον Β' βαθμό αυτοδιοίκησης, ενώ μόνον στο αποσυγκεντρωμένο επίπεδο (περιφέρειες) οι δρώντες ξεπερνούν το 50% του συνολικού αριθμού (8/13). Έπειτα, προκύπτουν ενδείξεις διαφορετικού συγχρονισμού κινητοποίησης (mobilization asynchronism) των θεσμών μεταξύ των διαφορετικών περιόδων του προγράμματος LIFE. Με την εξαίρεση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ, οι ΟΤΑ Β' βαθμού υλοποιούν μόλις ένα πρόγραμμα στην προγραμματική περίοδο 2007-2013, ενώ οι αποσυγκεντρωμένοι θεσμοί έχουν αναλάβει την υλοποίηση των περισσότερων έργων τους (5 επί συνόλου 9 έργων). Ο ασύγχρονος χαρακτήρας της κινητοποίησης υποδηλώνει περιορισμένη εμφάνιση συνεργειών, συνεργασιών και διάχυσης πρακτικών μεταξύ των θεσμών και «ad hoc και “από τη βάση προς τα επάνω” αυτοσχεδιασμών στην κατανομή των θεματικών παρεμβάσεων» (European Commission, 2009, σελ. 8).

Επιπλέον, ο ασύγχρονος και διαφορετικών ταχυτήτων χαρακτήρας της χρηματοδοτικής κινητοποίησης χαρακτηρίζεται από «σημαντική έλλειψη καινοτόμων προτάσεων εκ μέρους των τοπικών και περιφερειακών θεσμών»<sup>505</sup> ενώ σε πολλά προγράμματα που έχουν αναλάβει οι αρχές επισημαίνεται ότι:<sup>506</sup>

«έχουν εμφανιστεί δυσκολίες και ασυμβατότητες κατά τη φάση της υλοποίησής τους επιφέροντας μέτρια αποτελέσματα λόγω της περιορισμένης διοικητικής ικανότητας των ωφελούμενων και ιδίως λόγω της έλλειψης τεχνογνωσίας και εξειδικευμένου προσωπικού, σε συνδυασμό με φαινόμενα ασυνεχειών και καθυστερήσεων σχεδόν κάθε φορά που υπάρχει αλλαγή στη ηγεσία».

Ειδικότερα, η γενική αξιολόγηση της συνολικής αποτελεσματικότητας των έργων LIFE για την περίοδο 1996-2006 στη χώρα γίνεται σε δύο επίπεδα: έργου και προγράμματος.

504. Υπενθυμίζεται ότι η ίδρυση δύο εξειδικευμένων ανωνύμων εταιρειών (ΕΕΤΑΑ το 1986 και ΠΕΤΑ το 1990) εξυπηρετούσε –κατ' αρχήν– τη διοικητική και οργανωσιακή τους υποστήριξη (π.χ. παροχή τεχνογνωσίας, αξιοποίηση κοινοτικών χρηματοδοτικών προγραμμάτων). Ομοίως και η θέσπιση πολυάριθμων νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου εποπτείας τους.

505. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

506. Ibid.

Σε επίπεδο έργου η Επιτροπή επισημαίνει ότι γενικά θεωρείται υψηλή (European Commission, 2009, σελ. 6). Σε επίπεδο προγράμματος, τα έργα που αφορούν το σκέλος της φύσης είναι περισσότερο αποτελεσματικά από τα έργα περιβάλλοντος, διότι συνδέονται με συγκεκριμένες οδηγίες της ΕΕ (π.χ. για τα άγρια πτηνά) (ibid.) και υλοποιούνται από φορείς (π.χ. ορισμένες μη κυβερνητικές οργανώσεις) με ικανότητα υλοποίησης (ibid.).

Περαιτέρω, η Επιτροπή επισημαίνει την περιορισμένη αισιοδοξία που προκύπτει από την εφαρμογή και τη βιωσιμότητα των έργων LIFE. Με την εξαίρεση μη κυβερνητικών οργανισμών, ερευνητικών ινστιτούτων και ελάχιστων αναπτυξιακών εταιρειών, η Επιτροπή διαπιστώνει το κενό δημόσιας πολιτικής και στρατηγικής ως πλαίσιο εντός του οποίου υλοποιούνται τα προγράμματα, καθώς δεν υπάρχει πρόνοια για υποστηρικτική δράση από τις διοικητικές αρχές μετά την ολοκλήρωσή τους.<sup>507</sup> Επίσης, αναφέρει ότι «συχνά τα αποτελέσματα περιορίζονται στην εκπλήρωση των τυπικών υποχρεώσεων (φορμαλιστικά) και είναι μικρής κλίμακας» (ibid.).

Η συνιστώσα της θεσμικής και διοικητικής ικανότητας συνδέεται γραμμικά με την ερμηνεία της κινητοποίησης των θεσμών. Όπως έχει υποστηριχθεί, η χαμηλή διοικητική επάρκεια των υποεθνικών αρχών σχετίζεται με την περιορισμένη ανάπτυξη κινητοποίησης στις Βρυξέλλες (Kull and Tatar, 2015). Εν προκειμένω, η περιορισμένη θεσμική και διοικητική ικανότητα χαρακτηρίζει οριζόντια τόσο τις λίγες δραστηριότητες όσο και τις πολλές αδρανείς αρχές. Η δε «αδράνεια» (Radaelli, 2003) έμμεσα υποδηλώνει και την έκβαση του εξευρωπαϊστικού φαινομένου στον εν λόγω τύπο κινητοποίησης.

Δεδομένων των ισχυρών κινήτρων που υπάρχουν για κινητοποίηση των αρχών (αποφυγή προστίμων, προσφορά κεφαλαίων μηδενικού κόστους), οι διοικητικές ανεπάρκειες στη στελέχωση και εξειδίκευση προσωπικού (European Commission, 2009), η απουσία συναίνεσης στην υλοποίηση έργων,<sup>508</sup> η τυπολατρία (στενή ερμηνεία των δράσεων), η μερική σχεδιαστική σύλληψη των έργων σε συνδυασμό τόσο με την απουσία συντήρησης μετά την ολοκλήρωσή τους όσο και την αδυναμία κατανόησης του ευρύτερου περιβαλλοντικού αντίκτυπου, αποτελούν παράγοντες εξήγησης της αδράνειας που χαρακτηρίζει τη χρηματοδοτική κινητοποίηση των θεσμών, προκαλώντας ακόμη και επιστροφή (με δικαστική διαταγή) των ενισχύσεων της ΕΕ.<sup>509</sup>

Οι περιπτώσεις υποδειγματικής κινητοποίησης είναι εξαιρετικά περιορισμένες. Στα χαρακτηριστικά επιτυχίας των προγραμμάτων LIFE η Επιτροπή επισημαίνει την ενεργή συμμετοχή της τοπικής κοινότητας, την πολιτική βούληση για αντιμετώπιση

507. Το πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η περίπτωση υλοποίησης του έργου LIFE από το Δήμο Περάματος. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι, συνολικά, το πλαίσιο υλοποίησης δράσεων περιβαλλοντικής πολιτικής της χώρας δεν είναι ευνοϊκό (European Commission, 2009, σελ. 6). Ομοίως, υποστηρίζει ότι δεν υπάρχουν μηχανισμοί μεταφοράς γνώσης ή υποστηρικτική κεντρική βάση δεδομένων (στο Υπουργείο Περιβάλλοντος) που να συγκεντρώνονται στοιχεία.

508. Περίπτωση έργου της Δημοτικής Επιχείρησης του Δήμου Μαραθώνα (κωδικός προγρ.: LIFE04 ENV/GR/000129).

509. Περίπτωση Δήμου Περάματος.

των προβλημάτων και την επιλογή κατάλληλης τεχνικής λύσης (European Commission, 2009, σελ. 8). Επιπλέον, τονίζει ότι «η ύπαρξη αφοσιωμένων δημοτικών επιχειρήσεων είναι πολύτιμη καθώς διαθέτουν επιστημονικό προσωπικό, τεχνογνωσία και γνώση για το τοπικό πολιτικό περιβάλλον» (ibid., σελ. 6). Οι εμπειρικές ενδείξεις της χρηματοδοτικής κινητοποίησης της Ανατολικής ΑΕ επιβεβαιώνουν την εν λόγω παρατήρηση.

Πρακτικά, οι διαδοχικοί θεσμικοί μετασχηματισμοί των τελευταίων περίπου 30 ετών δεν αντανakλώνται με όρους αδιαμεσολάβητης χρηματοδοτικής κινητοποίησης των τοπικών και περιφερειακών αρχών στις Βρυξέλλες, παρά την ύπαρξη σημαντικών κινήτρων. Οι διοικητικές και οργανωτικές αδυναμίες συνιστούν σημαντικό παράγοντα υστέρησης για τη λήψη χρηματοδότησης, γνώρισμα που επισημαίνεται στη δραστηριοποίησή τους για την ανάληψη και υλοποίηση προγραμμάτων στο εγχώριο επίπεδο.

### Χάρτες 3<sup>α-δ</sup>: Χωρική αποτύπωση υποεθνικής κινητοποίησης ανά θεσμικό επίπεδο

Χάρτης 3<sup>α</sup>: ΟΤΑ Α' βαθμού 1992-1997



Χάρτης 3<sup>β</sup>: ΟΤΑ Α' βαθμού 1998-2010



Χάρτης 3<sup>γ</sup>: ΟΤΑ Β' βαθμού 1994-2010



Χάρτης 3<sup>δ</sup>: Αποσυγκεντρωμένη δ/ση 1992-2010



Πηγές: Επεξεργασία γεωδαιτικών στοιχείων (geodata.gov.gr) με χρήση GIS από συγγραφέα.

Συνολικά, η χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση των τοπικών και περιφερειακών αρχών εμφανίζεται να αποσπά σημαντικό σχετικό μερίδιο από το σύνολο της κατανομής για τη χώρα και τυπικά τα προγράμματα ολοκληρώνονται (πλην ελαχίστων εξαιρέσεων). Εν τούτοις, το αποτέλεσμα της κινητοποίησης εμφανίζεται περιορισμένο ως προς το εύρος συμμετοχής των υποεθνικών θεσμών. Ο ιδιαίτερα μικρός αριθμός δομών που επιδιώκουν την υπερεθνική κινητοποίηση, σε σύγκριση με το συνολικό αριθμό τους, αντανακλά τις εγγενείς θεσμικές και (κυρίως) διαχειριστικού τύπου ελλείψεις τους. Η αδυναμία διεύρυνσης του σχετικού μεριδίου μετά τη δεύτερη προγραμματική περίοδο σε συνδυασμό με την φθίνουσα πορεία της δραστηριοποίησης μετά το 2009 αποτελούν ενδείξεις που προβληματίζουν αναφορικά με τη δυνατότητα μαζικού χαρακτήρα χρηματοδοτικής κινητοποίησης των εγχώριων τοπικών και περιφερειακών αρχών.

### 6.1.2 Ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση

Με βάση τις σχετικές ενδείξεις η ανάπτυξη ρυθμιστικού τύπου κινητοποίησης λαμβάνει οριακό χαρακτήρα. Από το 1996, έτος ίδρυσης του πρώτου Γραφείου αντιπροσώπευσης των τοπικών και περιφερειακών αρχών (Γραφείο ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ), παρά τις επιμέρους προσπάθειες ίδρυσης και λειτουργίας Γραφείων, μόνον το Γραφείο της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ συνεχίζει σταθερά τη λειτουργία του, αναδεικνύοντας τον βραχύβιο ορίζοντα λειτουργίας των συναφών πρωτοβουλιών.<sup>510</sup>

Η αποτίμηση των δράσεων των Γραφείων αντιπροσώπευσης έχει αποδειχθεί δύσκολο έργο (Tatham, 2008) δεδομένης της απουσίας καταγεγραμμένων και διαθέσιμων πληροφοριών. Σε γενικές γραμμές, η λογική ίδρυσης των Γραφείων εδράζεται στη συλλογή πληροφοριών σχετικά με χρηματοδοτικές δράσεις και νομοθετικές πρωτοβουλίες της Ένωσης με σκοπό την αντίστοιχη ενημέρωση των εγχώριων δρώντων.

Ειδικότερα, το Γραφείο της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ, εκτός των πληροφοριών που μεταφέρει, λειτουργεί υποστηρικτικά έχοντας αναλάβει το ρόλο του εθνικού συντονιστή της ελληνικής αντιπροσωπείας στην ΕτΠ, εστιάζοντας στην παροχή πληροφόρησης των ελληνικών αυτοδιοικητικών αρχών (πρώτου και δεύτερου βαθμού) σχετικά με τις δράσεις που έχει ή πρόκειται να αναλάβει η ΕτΠ.<sup>511</sup> Πρακτικά, οι εργασίες των έξι υποεπιτροπών της ΕτΠ παρακολουθούνται εκ του σύνεγγυς με σκοπό την ορθή καταγραφή και έγκαιρη μεταφορά των πρωτοβουλιών στις εγχώριες αρχές. Ουσιαστικά, η ΕτΠ αποτελεί τον δεύτερο επίσημο θεσμό της ΕΕ (ο πρώτος είναι η Επιτροπή) που οι εγχώριοι τοπικοί και περιφερειακοί θεσμοί διακυβέρνησης χρησιμοποιούν ως δίαυλο πρόσβασης στην Ένωση κατ'

510. Συναφώς επισημαίνεται και η κριτική που υποστηρίζει ότι δεν έχει σημασία ποιος θεσμός ανοίγει πρώτος Γραφείο αντιπροσώπευσης ή διαθέτει ιδιόκτητο χώρο, αλλά η ποιότητα και η εξειδίκευση του ανθρώπινου δυναμικού που συνιστούν προσδιοριστικούς παράγοντες επιτυχίας (ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ).

511. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.



αρχάς για σκοπούς ίδιας ενημέρωσης. Επιπλέον, η ΕτΠ συνιστά τον μοναδικό επίσημο θεσμό που οι εγχώριες υποεθνικές αρχές μπορούν δυνητικά να αξιοποιήσουν ως κανάλι επικοινωνίας προκειμένου να «ανεβάσουν» τις δικές τους προτιμήσεις δημόσιων πολιτικών μέσω των εργασιών της ΕτΠ. Πάντως, οι ουσιαστικές διεργασίες πολιτικής της ΕτΠ (συζητήσεις και ανταλλαγή απόψεων, προώθηση ιδεών, προτιμήσεων, αναζήτηση συγκλίσεων και ευρύτερων συναινέσεων) αναπτύσσονται πριν τις συνεδριάσεις της ολομέλειας και των επιτροπών της.<sup>512</sup>

Καθώς το Γραφείο της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ συμβάλλει στην παρακολούθηση των προγραμματισμένων συσκέψεων των επιτροπών της ΕτΠ και της ολομέλειάς της, ο ρόλος του ισοδυναμεί με μιάνα μεταφοράς πληροφοριών «προς τα κάτω», δηλαδή στο εγχώριο επίπεδο. Αντιστρέφοντας την κατεύθυνση της παρατήρησης, δεν προέκυψαν ισχυρές ενδείξεις άσκησης επιρροής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΕΕ μέσω «προβολής» πολιτικών προτιμήσεων και συμφερόντων των εγχώριων θεσμών στην ΕτΠ στη λογική του «τόξου», ήτοι «συνεργασίας σειράς περιφερειακών/τοπικών αρχών που βρίσκονται σε περισσότερες της μίας χώρας με διαπεριφερειακή και διεθνική στόχευση».<sup>513</sup> Κατά τη διάρκεια των ετών 1993-2013 η ΕτΠ παρήγαγε 1.395 γνωμοδοτήσεις<sup>514</sup> (περίπου 70 κατά μέσο όρο ετησίως), εκ των οποίων 49 εισηγήσεις (2,5 κατά μέσο όρο ετησίως) προέρχονταν από εκπροσώπους (*rapporteurs*) ελληνικών υποεθνικών θεσμών (3,5%). Σε κάθε περίπτωση, υπογραμμίζεται η γνωμοδοτική (και όχι δεσμευτική) φύση των εισηγήσεων που έχει ως αποδέκτες τα υπόλοιπα θεσμικά θεσμικά όργανα της ΕΕ (Επιτροπή, Συμβούλιο και, μετά τη Λισσαβόνα, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο). Συναφώς, όπως ο Tatham (2008, σελ. 510) βρίσκει εμπειρικά, η ΕτΠ εμφανίζεται να συμμετέχει σε στάδια της προνομοθετικής διαδικασίας της ΕΕ και όχι κατά τη νομοθετική διαδικασία (αρμοδιότητα που μόνον το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο διαθέτουν), περιορίζοντας εκ των πραγμάτων τη δυνατότητα άσκησης επιρροής στα κύρια θεσμικά όργανα της ΕΕ.<sup>515</sup>

Η οριακού χαρακτήρα ρυθμιστική κινητοποίηση των ελληνικών τοπικών και περιφερειακών θεσμών συνδέεται με τους διαθέσιμους πόρους. Παρά το γεγονός ότι οι ενδείξεις σχετικά με τη σύνδεση πόρων και κινητοποίησης έχει δώσει μικτά αποτελέσματα, αποτελώντας άλλοτε σημαντικό προσδιοριστικό παράγοντα ερμηνείας και άλλοτε μη επιβεβαιώνοντας τη θετική σχέση των δύο μεταβλητών (π.χ. Marks et al., 2002· Tatham, 2010), οι εξαιρετικά περιορισμένοι οικονομικοί και ανθρωπίνι πόροι των Γραφείων αντιπροσώπευσης, συμπεριλαμβανομένου του Γραφείου της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ, λειτουργούν ανασχετικά στην εμβάθυνση ή διεύρυνση των δράσεων τους. Κατά το παρελθόν υπήρχαν διλήμματα αναφορικά με τη διατήρηση των Γραφείων, καθώς η ύπαρξή τους βρισκόταν σε σύγκρουση με την ικανοποίηση άλλων προτεραιοτήτων και αναγκών που «ιεραρχικά» προηγούνταν.<sup>516</sup>

512. Όπως επισημάνθηκε: «τα περισσότερα γίνονται στους διαδρόμους» (ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ).

513. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

514. Επεξεργασία γνωμοδοτήσεων ΕτΠ.

515. Σχετ. βλ. και: Huysseune και Jan (2008).

516. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

Σε ό,τι αφορά τη συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών αρχών σε υπερεθνικά δίκτυα, οι ΟΤΑ Α' βαθμού είναι πλήρες μέλος του CEMR μέσω της ΚΕΔΕ, η οποία συμμετέχει ενεργά<sup>517</sup> στις εργασίες του δικτύου τόσο σε επίπεδο προώθησης θεμάτων όσο και διαδικαστικά στο πλαίσιο λειτουργίας του, π.χ. μέσω της οργάνωσης και διεξαγωγής συνεδριάσεων του θεσμού στην έδρα της ΚΕΔΕ.<sup>518</sup> Από την άλλη πλευρά δεν ισχύει το ίδιο για τους ΟΤΑ Β' βαθμού και την ΕΝΠΕ. Έως το 2010 οι κρατικές περιφέρειες ήταν μέλη του CPMR<sup>519</sup> όμως, με τη διοικητική μεταβολή του 2011 δεν εξακολούθησαν όλες να παραμένουν στο δίκτυο, καθώς οι Περιφέρειες Αττικής και Βορείου Αιγαίου επέλεξαν αρχικά να μη συμμετάσχουν.

Ο παράγοντας της πολιτικής ηγεσίας αποτελεί συνιστώσα μεταβολής της στάσης των εγχώριων θεσμών. Έτσι, περιπτώσεις αλλαγής ηγεσίας στις τοπικές και περιφερειακές εκλογές του 2014 είχαν ως αποτέλεσμα περιφερειακοί θεσμοί που προηγούμενως δεν συμμετείχαν σε υπερεθνικά δίκτυα, όπως το CPMR, να επιλέγουν την ένταξή τους.<sup>519</sup> Η συμμετοχή των αρχών στο CPMR συνεπάγεται τη δυνατότητα θεσμικής «ώσμωςής» τους με αρχές άλλων χωρών (της ΕΕ και πέραν αυτής) στο πλαίσιο των εργασιών που αναπτύσσονται εντός των επιτροπών του δικτύου.<sup>520</sup>

Οι προτιμήσεις των ηγεσιών των τοπικών και περιφερειακών θεσμών για απτά και ορατά αποτελέσματα στους πολίτες σε σύντομο χρονικό διάστημα<sup>521</sup> εμφανίζουν υψηλή ασυμβατότητα με τον μεσο-μακροπρόθεσμο χαρακτήρα που λαμβάνει η εν λόγω μορφή κινητοποίησης ρυθμιστικού περιεχομένου. Ομοίως, τονίζεται ότι η συμμετοχή σε υπερεθνικές οργανώσεις «δεν έχει εμπεδωθεί στην πολιτική κουλτούρα των θεσμών ώστε να αποτελεί πολιτική προτεραιότητα»,<sup>522</sup> παρ' ό,τι σε επιμέρους εμπειρικές μελέτες παρουσιάζονται ενδείξεις ότι η εμπέδωση/ενσωμάτωση υπερεθνικών νορμών αυξάνει την επιρροή των περιφερειακών δρώντων στην ΕΕ (Tatham, 2015).

### 6.1.3 Συνεργατικού τύπου κινητοποίηση

Η συνεργατικής μορφής κινητοποίηση λαμβάνει οριζόντιο χαρακτήρα. Εν προκειμένω, εντοπίζεται η ενεργοποίηση πολλών θεσμών από διαφορετικά επίπεδα εξουσίας, συμπεριλαμβάνοντας και το εγχώριο αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης. Ο ΕΟΕΣ συνιστά εργαλείο μέσω του οποίου προωθείται ενεργά η διαπεριφερειακή, διεθνική και

517. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

518. Π.χ. συνεδρίαση της εκτελεστικής επιτροπής του CEMR, Αθήνα, 5 και 6 Μαρτίου 2014.

519. Π.χ. Περιφέρεια Αττικής.

520. Με βάση στοιχεία του 2014 η συμμετοχή των ελληνικών περιφερειών καταγράφηκε στις υποεπιτροπές: α) Διαμεσογειακών υποθέσεων (9 περιφέρειες), β) Βαλκανικής και Μαύρης Θάλασσας (6 περιφέρειες) και γ) Νησιών (2 περιφέρειες).

521. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

522. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

πολυεπίπεδη συνεργασία. Όπως υποστηρίζεται, η δυνατότητα συμμετοχής επιμέρους δρώντων από διαφορετικά επίπεδα εξουσίας μπορεί να συμβάλει στην ανάδυση του τύπου II πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Nadalutti, 2013, σελ. 767).

Σε ό,τι αφορά την ελληνική περίπτωση, ο ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» συνιστά εξελιγμένη μορφή τοπικού θεσμού που πλέον συγκροτεί ένα ευρύ ορατό δίκτυο δρώντων εντός και εκτός συνόρων. Εκτός από την εμπλοκή αυτοδιοικητικών αρχών, σημαντικό στοιχείο αποτελεί η συμμετοχή και αποκεντρωμένων διοικήσεων ενθαρρύνοντας φαινόμενα διάχυσης και ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών και τεχνικών μεταξύ των θεσμών. Οι προϋποθέσεις συμμετοχής των αρχών στον ΕΟΕΣ συνδέονται με την πολιτική βούληση της ηγεσίας, την ποιότητα του ανθρώπινου δυναμικού και την ύπαρξη οικονομικών πόρων.<sup>523</sup> Επιπρόσθετα, η ύπαρξη συναίνεσης μεταξύ των πολιτικών δρώντων<sup>524</sup> επιτρέπει την ομαλή και απρόσκοπτη συμμετοχή των υποεθνικών θεσμών στον ΕΟΕΣ.

Τα οφέλη από τη συμμετοχή των θεσμών συνδέονται με την περαιτέρω εσωτερικήυση και αποδοχή ιδεών και πεποιθήσεων για τον αντίκτυπο των συνεργασιών σε διεθνές επίπεδο. Επιπλέον, συντελούν στην αντιμετώπιση και ενίοτε υπέρβαση εγγενών αδυναμιών των ίδιων των θεσμών όταν επιχειρούν να δράσουν μεμονωμένα στο υπερεθνικό επίπεδο. Η λειτουργική διασύνδεση της συνεργατικής με τη χρηματοδοτική κινητοποίηση αντικατοπτρίζεται στην επιδίωξη υλοποίησης προγραμμάτων της ΕΕ από τον ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη». Όπως ήδη επισημάνθηκε, καθώς ο ΕΟΕΣ διαθέτει εσωτερικούς κανονισμούς λειτουργίας, προσωπικού, προμηθειών καθώς και πρότυπο διαχειριστικής λειτουργίας, φέρει την απαραίτητη διοικητική ικανότητα και εστιάζει στην υλοποίηση επιμέρους συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων υποστηρίζοντας την κινητοποίηση (με αντιπροσωπευτικό χαρακτήρα) των υποεθνικών θεσμών. Δεδομένου ότι το πρόγραμμα LIFE στα περισσότερα έργα χρηματοδοτεί δράσεις σε ορισμένο ποσοστό, δεν βρίσκεται μεταξύ των απολύτων προτεραιοτήτων του ΕΟΕΣ δίχως όμως και να εξαιρείται.<sup>525</sup> Επιπλέον, εκτός του χρηματοδοτικού οφέλους, ο ΕΟΕΣ συνιστά υπερεθνική πλατφόρμα συνάντησης υποεθνικών και εθνικών (από το 2013) αρχών και προώθησης της επικοινωνίας μεταξύ τους.

Στην πλευρά των αδυναμιών, επιβεβαιώθηκε η βραχυπρόθεση οπτική προσέγγιση επιμέρους υποεθνικών αρχών καθώς και η ανεπάρκεια πόρων (οικονομικών και ανθρώπινων) που δυσχεραίνει το έργο του ΕΟΕΣ, π.χ. τη συμμετοχή του σε ετήσιες εκδηλώσεις<sup>526</sup> της ΕτΠ και της Επιτροπής που διευρύνουν το ακροατήριο στο οποίο

523. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

524. Π.χ.: υπ' αριθμ. 58/21.2.2012 απόφαση του Περιφερειακού Συμβουλίου της Περιφέρειας Αττικής για τη συμμετοχή στον ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» όπου διατυπώθηκαν και διαφωνίες.

525. Εν προκειμένω ο ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» εστιάζει σε χρηματοδοτήσεις με υψηλό ποσοστό κάλυψης των πόρων από την ΕΕ (ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ).

526. Π.χ. ο θεσμός "opendays" που διεξάγεται από το 2003 και έπειτα κάθε φθινόπωρο στις Βρυξέλλες. Ο εν λόγω θεσμός συνιστά το πολυπληθέστερο ετήσιο γεγονός στις Βρυξέλλες' εκτιμάται ότι οι υποεθνικές αρχές αποτελούν περίπου το ήμισυ των συμμετοχών.

απευθύνεται. Έπειτα, δεδομένου ότι ο ΕΟΕΣ μπορεί πλέον να λειτουργεί ως ειδική υπηρεσία διαχείρισης συγχρηματοδοτούμενων πράξεων ανακύπτουν επιμέρους ζητήματα που συνδέονται με προτιμήσεις και επιλογές των εθνικών αρχών, πολιτικής φύσεως, σε σχέση με (υφιστάμενες) δομές διαχείρισης αντίστοιχων προγραμμάτων, λειτουργώντας ανασταλτικά για την ανάπτυξη της αντίστοιχης ιδιότητας του ΕΟΕΣ.<sup>527</sup> Σε ό,τι αφορά τις αδελφοποιήσεις και την Ελληνογερμανική Συνέλευση καταγράφεται περιορισμένη δραστηριοποίηση των τοπικών θεσμών, ενώ, παρά τη (δυναμική) σημαντικότητά τους, το κίνητρο συμμετοχής εξαντλείται σε τυπικότητες και λιγότερο σε ουσιαστικές ανταλλαγές τεχνογνωσίας. Η Ελληνογερμανική Συνέλευση παρουσιάζει δυναμική ανάπτυξης κατά το χρονικό διάστημα της μελέτης.

## 6.2 Στρατηγικές κινητοποίησης

Σύμφωνα με τη Börzel (2002b, σελ. 4), ο αντίκτυπος της ΕΕ στο εγχώριο επίπεδο διαφοροποιείται καθώς συναρτάται με τους θεσμούς των κρατών-μελών: ο βαθμός στον οποίο οι εξευρωπαϊστικές πιέσεις προκαλούν θεσμικές μεταβολές στα κράτη-μέλη, εν πολλοίς εξαρτάται από τη θέση των υποεθνικών θεσμών στην εγχώρια αρχιτεκτονική. Όσο μεγαλύτερη είναι η (συνταγματική) ισχύς, οι πόροι και οι αρμοδιότητες που διαθέτουν οι υποεθνικές αρχές διακυβέρνησης τόσο ο αντίκτυπος αυξάνεται για τις ίδιες αλλά και για τις αντίστοιχες εθνικές.

Πρακτικά, όπως η Börzel δείχνει αντλώντας από τις περιπτώσεις των γερμανικών κρατιδίων (Länder) και των ισπανικών περιφερειών (Comunidades Autónomas), οι περιφερειακές αρχές υιοθετούν διαφορετικές στρατηγικές κινητοποίησης σε σχέση με τις εθνικές αρχές όταν προκύπτει θεσμική ασυμβατότητα με την ΕΕ, που συνίσταται σε επιλογή συνεργασίας, παράκαμψης ή σύγκρουσης με τις κεντρικές αρχές που υιοθετούν (2002b, σελ. 4-5). Ειδικότερα, η σχέση που αναπτύσσεται μεταξύ εθνικών και υποεθνικών αρχών διακυβέρνησης στο πλαίσιο της κινητοποίησης των τελευταίων σύμφωνα με τους Callanan και Tatham (2014, σελ. 194), αντικατοπτρίζεται σε τρεις εναλλακτικές στρατηγικές συσχέτισης: *συνεργασία* (co-operation), *παράκαμψη* (by-passing) ή *σύγκρουση* (conflict).

527. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

### 6.2.1 Χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση

Γενικά, οι πολιτικές διαφωνίες αναδεικνύονται ως παράγοντες περιθωριοποίησης των τοπικών δρώντων στο πλαίσιο υλοποίησης προγραμμάτων της ΕΕ και πρόκλησης δυσχερειών στην κινητοποίησή τους. Όπως επισημαίνεται:

«τον μηχανισμό που μπορεί να κάνει απορροφητικότητα και ουσιαστική αξιοποίηση των επενδυτικών ευκαιριών είτε της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή των εθνικών πόρων, τον έχουμε βάλει στο περιθώριο... .. αυτό οφείλεται στο γεγονός πως στην Ελλάδα η πολιτική μας διαχείριση νοσεί βαριά γιατί υπάρχει ένας υποβόσκων πολιτικός ανταγωνισμός μεταξύ της κεντρικής γραφειοκρατίας, της κεντρικής πολιτικής σκηνής και των τοπικών Αρχών» (ΚΕΔΚΕ, 2004).

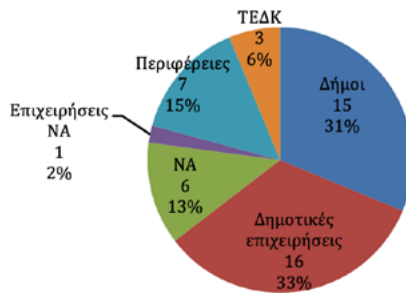
Σε κάθε περίπτωση, η συνεργασία τοποθετείται στον πυρήνα των δομικών χαρακτηριστικών και αρχικά της συνεργατικής κινητοποίησης. Εν τούτοις, αποτελεί κριτήριο επιτυχίας και στις άλλες δύο μορφές κινητοποίησης. Έτσι, στην χρηματοδοτική κινητοποίηση, η Επιτροπή αξιολογεί θετικά και επιλέγει προγράμματα με κριτήριο, μεταξύ άλλων, των συνεργασιών που αναπτύσσονται ανάμεσα σε θεσμικούς δρώντες από διαφορετικά κράτη-μέλη.

Από την ανάλυση των εμπειρικών δεδομένων του προγράμματος LIFE προκύπτει ότι οι συνεργασίες των τοπικών και περιφερειακών αρχών εκκίνησαν από τη δεύτερη προγραμματική περίοδο (1996 και έπειτα). Η μέση διάρκεια των προγραμμάτων ανέρχεται σε 43 μήνες, υποδηλώνοντας τη μακροχρόνια στρατηγική και τη δέσμευση που απαιτείται για την υλοποίηση περιβαλλοντικών προγραμμάτων. Στα Γραφήματα 36-38 και στον Πίνακα 32 παρουσιάζονται τα ευρήματα από την επεξεργασία των δεδομένων των έργων LIFE των τοπικών και περιφερειακών θεσμών για την περίοδο 1992-2013. Όπως παρουσιάζεται σχετικά, από το σύνολο των 80 έργων, 48 έργα (60%) πραγματοποιήθηκαν σε συνεργασία με άλλους φορείς, ενώ σε 32 έργα (40%) φορέας υλοποίησης ήταν μόνον ο συντονιστής (τοπική/περιφερειακή αρχή). Σε μόλις 2 έργα υπήρχε συνεργασία με εταίρους από άλλες χώρες δίχως παράλληλη συνεργασία και με ελληνικούς φορείς.

Περαιτέρω, στο σύνολο των έργων (48) που υλοποιήθηκαν με συμμετοχή άλλων εταίρων, 29 προγράμματα (62%) είχαν ως συνεργάτες εγχώριους δρώντες, 17 έργα (36%) εντοπίστηκαν με μεικτή συμμετοχή εγχώριων και διεθνών εταίρων και μόλις 2 είχαν εταίρους μόνον από το εξωτερικό. Σε 20 από τα 48 έργα (42%) συμμετείχαν ανώτατα εκπαιδευτικά ιδρύματα (σε 3 με ΑΕΙ εξωτερικού), υποδηλώνοντας πιθανή εισαγωγή και αξιοποίηση τεχνογνωσίας από τον εκπαιδευτικό χώρο, ενώ αν συνυπολογιστούν και τα ερευνητικά ινστιτούτα (5) το ποσοστό από συνεργασίες με ερευνητικούς φορείς ανέρχεται σε 52%.

Το εύρημα ότι 4 στα 10 έργα υλοποιήθηκαν δίχως εταίρο εκτιμάται ως ισχυρή ένδειξη απουσίας στρατηγικής συνεργασιών για ανταλλαγή τεχνογνωσίας, βέλτιστων πρακτικών και, εν γένει, θεσμικής ώσμωσης. Επίσης, οι συνεργασίες με διεθνείς εταίρους περιορίστηκαν στο 1/3 των προγραμμάτων, καθώς ο κυρίαρχος τύπος είναι με δρώντες εντός των συνόρων.

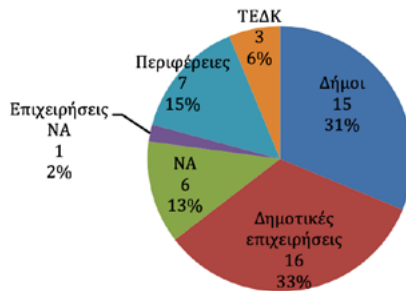
Γράφημα 36: Στρατηγική χρηματοδοτικής κινητοποίησης υποεθνικών θεσμών



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων LIFE. N=80.

Στο Γράφημα 37 απεικονίζεται η ταυτότητα των αρχών που έχουν υλοποιήσει πρόγραμμα LIFE με στρατηγική συνεργασίας (N=48). Από το σύνολο των έργων που συμπεριέλαβαν θεσμικές συνεργασίες, οι φορείς της πρώτης βαθμίδας αυτοδιοίκησης (δήμοι, δημοτικές επιχειρήσεις και ΤΕΔΚ) καταλαμβάνουν το μεγάλο μερίδιο των έργων (70%). Το υπόλοιπο ισομοιράζεται στην αποσυγκεντρωμένη διοίκηση (κρατικές περιφέρειες, 15%) και στους φορείς του δευτέρου αυτοδιοικητικού επιπέδου (NA και επιχειρήσεις αυτών, 15% συνολικά).

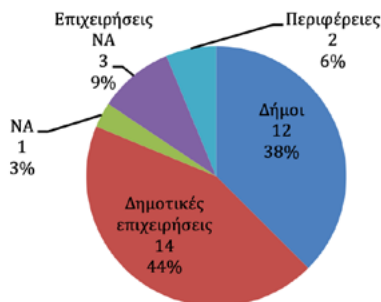
Γράφημα 37: Χρηματοδοτική κινητοποίηση αρχών με στρατηγική συνεργασία



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων LIFE. N=48.

Σε ό,τι αφορά τους φορείς που επέλεξαν την αυτόνομη χρηματοδοτική κινητοποίηση (συνολικά 32) οι περισσότεροι προέρχονται από τους ΟΤΑ Α' βαθμού (δήμοι και δημοτικές επιχειρήσεις, 82%). Οι ΟΤΑ Β' βαθμού ακολουθούν (ΝΑ και επιχειρήσεις τους, 12%), ενώ μόλις δύο περιφέρειες επέλεξαν την αυτόνομη δράση (Γράφημα 38). Στον Πίνακα 32 τα δεδομένα απεικονίζονται συγκεντρωτικά.

Γράφημα 38: Χρηματοδοτική κινητοποίηση αρχών με στρατηγική αυτόνομης δράσης



Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων LIFE. N=32.

Πίνακας 32: Σύνοψη στρατηγικών συνεργασιών (και με ΑΕΙ)

	Συνεργασίες				Αυτόνομη δράση
	Εγχώρια	Διακρατική	Εγχώρια και διακρατική	ΑΕΙ	
ΟΤΑ Α'	22	2	10	15	26
ΟΤΑ Β'	3	-	4	2	4
Αποσυγκεντρωμένες αρχές	5	-	2	4	2
<b>Σύνολο (N=80)</b>	<b>30</b>	<b>2</b>	<b>16</b>	<b>(21)</b>	<b>32</b>

Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων LIFE. N=80.

Στον Πίνακα 33 παρουσιάζονται οι συνεργασίες μεταξύ δια-οργανωσιακού (φορείς ίδιου επιπέδου διοίκησης), διαβαθμδικού (φορείς διαφορετικών επιπέδων αυτοδιοίκησης) και εν μέρει πολυεπίπεδου χαρακτήρα (με τη συμμετοχή εθνικών αρχών) που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος LIFE. Όπως προκύπτει, η στρατηγική της συνεργασίας των υποεθνικών αρχών (συντονιστές) με τις εθνικές εντοπίζεται σε μόλις 5 περιπτώσεις από τα συνολικά 48 έργα που υλοποιούνται με συνεργασία (10%), παρέχοντας ενδείξεις «παράκαμψης» (με ουδέτερο περιεχόμενο) των εθνικών αρχών.<sup>528</sup>

528. Δεν εντοπίστηκε η αντίστροφη περίπτωση, ήτοι ο συντονιστής έργου να είναι εθνική αρχή και η συμμετοχή να εκδηλώνεται από τοπική ή/και περιφερειακή αρχή.

Πίνακας 33: Θεσμικές συνεργασίες πολυεπίπεδου χαρακτήρα

α.α.	Κωδ. προγράμματος	Συντονιστής (co-ordinator)	*Εταίροι
1	LIFE07 ENV/GR/000265	Αναπτυξιακή Χαλκιδικής ΑΕ - Αναπτυξιακή Ανώνυμη Εταιρεία ΟΤΑ	ΝΑ Χαλκιδικής
2	LIFE07 ENV/GR/000278	Αναπτυξιακή Εταιρεία Ανατολική ΑΕ	Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας-Θράκης
3	LIFE05 ENV/GR/000245	ΝΑ Λακωνίας	8 Δήμοι
4	LIFE04 ENV/GR/000099	Αναπτυξιακή Εταιρεία Ανατολική ΑΕ	Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας
5	LIFE04 NAT/GR/000101	Δήμος Τήλου	Περιφερειακή Δ/νση Δασών Ν. Αιγαίου
6	LIFE03 ENV/GR/000221	Δημοτική Επιχείρηση Ν. Ψυχικού	Δήμοι Β.Α. Αττικής, Υπουργείο Περιβάλλοντος
7	LIFE03 NAT/GR/000092	Δήμος Έδεσσας	ΝΑ Πέλλας
8	LIFE02 NAT/GR/008489	ΝΑ Δράμας-Καβάλας-Ξάνθης	Δασαρχείο Καβάλας
9	LIFE02 NAT/GR/008491	ΤΕΔΚ Ν. Αχαΐας	ΝΑ Ηλείας
10	LIFE00 NAT/GR/007198	Αναπτυξιακή Εταιρεία Έβρου ΑΕ	Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων
11	LIFE99 ENV/GR/000555	Δήμος Άνδρου	ΝΑ Κυκλάδων Υπουργείο Αιγαίου
12	LIFE99 ENV/GR/000557	Περιφέρεια Ηπείρου	ΝΑ Ιωαννίνων ΝΑ Θεσπρωτίας
13	LIFE99 ENV/GR/000590	Αναπτυξιακή Εταιρεία Ανατολική ΑΕ	Δήμοι πελοποννησιακής Υπουργείο Περιβάλλοντος
14	LIFE97 ENV/GR/000351	Αναπτυξιακή Εταιρεία Δ. Αθηναίων	Υπουργείο Περιβάλλοντος

\* Αναφέρονται μόνον οι τοπικές και περιφερειακές αρχές διοίκησης (όχι τυχόν λοιποί εταίροι).  
Πηγή: Επεξεργασία δεδομένων προγράμματος LIFE..

## 6.2.2 Ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση

Σε ό,τι αφορά τη ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση αρχικά τονίζεται ότι δεν προκύπτουν ενδείξεις συνεργασίας μεταξύ τοπικών και περιφερειακών θεσμών με τις αντίστοιχες εθνικές αρχές στις Βρυξέλλες υπό οποιαδήποτε μορφή. Έπειτα, επισημαίνεται ότι η απουσία ουσιαστικής δραστηριοποίησης των υποεθνικών θεσμών ερμηνεύεται από την έλλειψη μακροχρόνιας στρατηγικής, τις επιλογές της πολιτικής ηγεσίας και την περιορισμένου βαθμού συνεργασία (δια-οργανωσιακής και διαβαθμιακής φύσης). Η συνεργασία αποτελεί προσδιοριστικό παράγοντα κινητοποίησης ιδίως στην περίπτωση θεσμικά αδύναμων περιφερειών, μικρών τοπικών αρχών και αδύναμων ενώσεων τοπικών αρχών (Callanan and Tatham, 2014). Η απουσία μακροχρόνιας δέσμευσης με περιεχόμενο συνεργασίας συνδέεται με τον προσωρινό, μερικό και άτυπο<sup>529</sup> χαρακτήρα των Γραφείων. Η άτυπη

529. Βλ. όμως και Stacey (2010) σχετικά με την εγγενή φύση και δυναμική των άτυπων συμφωνιών –σε επίπεδο ενωσιακών οργάνων– και τη σημασία τους κατά τη διαδικασία ολοκλήρωσης της ΕΕ.



φύση τους, παρ' ότι δεν αποτελεί γνώρισμα μόνον των ελληνικών Γραφείων (Hooghe and Marks, 2001, σελ. 87) σε συνδυασμό με τον τρόπο στελέχωσής τους, ήτοι μέσω επαναλαμβανόμενων συμβάσεων ορισμένου χρόνου, διευκόλυναν τόσο τη θέσπιση όσο και το κλείσιμό τους. Συναφώς, δεν υπήρχε πολιτική βούληση για την πρόσληψη προσωπικού λόγω του ασφαλιστικού κόστους που θα προέκυπτε και το οποίο με τη σειρά του θα συνέβαλε στην αύξηση του διοικητικού κόστους.<sup>530</sup>

Η μόνη συνεργασία ρυθμιστικού χαρακτήρα με μακροχρόνια στρατηγική που καταγράφεται είναι μεταξύ των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ για τη λειτουργία του Γραφείου Αντιπροσώπευσης της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ. Επίσης, εντοπίζεται συνεργασία μεταξύ αυτοδιοικητικών και αποσυγκεντρωμένων αρχών διοίκησης στις περιπτώσεις εκκίνησης των Γραφείων της Περιφέρειας Ηπείρου και της ΠΑΜΘ. Η έναρξη λειτουργίας τους ήταν αποτέλεσμα πρωτοβουλιών στο πλαίσιο συνεργασίας των επικεφαλής των ΝΑ που τελούσαν υπό την εποπτεία των δύο αντίστοιχων (κρατικών) περιφερειών.<sup>531</sup>

Ο πολιτικός ανταγωνισμός και ιδίως η απουσία συνεργασίας μεταξύ των περιφερειακών (αιρετών) θεσμών λειτούργησε αποθαρρυντικά προς την κατεύθυνση της αξιοποίησης υφιστάμενων πόρων. Η περίπτωση του ιδιόκτητου Γραφείου αντιπροσώπευσης της ΠΑΜΘ είναι χαρακτηριστική: από το κλείσιμο του Γραφείου το 2008 έχουν καταβληθεί προσπάθειες επανέναρξης της λειτουργίας του δίχως όμως αποτέλεσμα. Το 2012 τέσσερις περιφέρειες (ΠΑΜΘ, Κρήτης, Βορείου Αιγαίου, Νοτίου Αιγαίου) αποφάσισαν να συνεργαστούν κατανέμοντας μεταξύ τους τα λειτουργικά κόστη επαναλειτουργίας του Γραφείου.<sup>532</sup> Εν τούτοις, η πρωτοβουλία αναβλήθηκε με την επίκληση συλλογικών προσπαθειών προώθησης της πρωτοβουλίας υπό τη θεσμική ομπρέλα της ΕΝΠΕ. Από την άλλη πλευρά, όπως χαρακτηριστικά επισημάνθηκε για την πρωτοβουλία επανέναρξης λειτουργίας του Γραφείου, «ο μιμητισμός είναι εύκολος αλλά η συνεργασία είναι το δύσκολο».<sup>533</sup> Η λογική που επικράτησε ήταν η ίδρυση αυτόνομου Γραφείου της ΕΝΠΕ στις Βρυξέλλες. Όπως υποστηριζόταν, υπήρχε ανάγκη για την προώθηση και διασφάλιση της μόνιμης παρουσίας της ΕΝΠΕ στις Βρυξέλλες<sup>534</sup> με σκοπό «την από κοινού υπεράσπιση των συμφερόντων της κάθε μίας από τις Περιφέρειες ξεχωριστά και της ΕΝΠΕ στην ολότητά της» (ΕΝΠΕ, 2013). Σε επόμενο χρόνο, πάντως, η εν λόγω (κοινή) οπτική μεταβλήθηκε.

Αναφορικά με τη στρατηγική των τοπικών και περιφερειακών αρχών για τα υπερεθνικά δίκτυα, όπως έχει επισημανθεί συναφώς, από την εκκίνηση των διαδικασιών των ΜΟΠ στα μέσα της δεκαετίας του 1980 και μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1990, οι ελληνικές τοπικές αρχές είχαν καταφέρει να εκπροσωπούνται σχεδόν σε όλους τους

530. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

531. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΕΙΣ.

532. Απόφαση 680/2012, Οικονομική Επιτροπή ΠΑΜΘ.

533. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

534. «Το σπίτι της ΕΝΠΕ στις Βρυξέλλες» όπως χαρακτηριστικά ονομάστηκε η πρωτοβουλία.

συναφείς με τις αρμοδιότητές τους ευρωπαϊκούς οργανισμούς (Ioakimidis, 1996, σελ. 361). Πρακτικά, είχαν πετύχει την εκπροσώπησή τους στα δίκτυα CEMR, CPMR και στην ΕτΠ. Περαιτέρω, στο πλαίσιο της υλοποίησης προγραμμάτων της πολιτικής συνοχής είχαν αναπτύξει συνεργασίες με αντίστοιχες αρχές άλλων κρατών-μελών της ΕΕ, προερχομένων ιδίως από το μεσογειακό χώρο, ανταλλάσσοντας εμπειρίες και πρακτικές (ibid.).

Εντούτοις, οι διαφοροποιήσεις στη στρατηγική της πολιτικής ηγεσίας των περιφερειακών θεσμών ως προς χρήση των διαύλων πρόσβασης στην ενωσιακή αρένα συνιστούν παράγοντα προσδιορισμού της υιοθέτησης ή απόρριψης συναφών επιλογών. Όπως επισημάνθηκε, η ΕτΠ αποτελεί τον επίσημο δίαυλο των υποεθνικών θεσμών στην ενωσιακή αρχιτεκτονική διακυβέρνησης και μέσω αυτής οι τοπικές και περιφερειακές αρχές μπορούν να εκφράζουν με θεσμικό τρόπο τα αιτήματά τους, σε σύγκριση με τη συμμετοχή τους σε υπερεθνικά δίκτυα όπου, ανεξαρτήτως της αποτελεσματικότητάς τους, ενίοτε προωθούνται ατομικές επιδιώξεις και προτιμήσεις ιδιοτελούς χαρακτήρα.<sup>535</sup> Συναφώς ερμηνεύεται η συμμετοχή (ή μη) περιφερειακών θεσμών στο δίκτυο CPMR.

### 6.2.3 Συνεργατικού τύπου κινητοποίηση

Εκ της φύσεώς της, η συνεργατική κινητοποίηση τοποθετεί στον πυρήνα της στρατηγικής της τις συνεργασίες. Πρακτικά, τόσο οι ΕΟΕΣ όσο και οι αδελφοποιήσεις, όπως και η μετεξέλιξή τους σε διμερές επίπεδο, ήτοι η Ελληνογερμανική Συνέλευση, προωθούν ενεργά τη συνεργασία στους κόλπους τους.

Εν τούτοις, η συνεργασία δεν είναι η μόνη στρατηγική που υιοθετούν οι υποεθνικές αρχές καθώς παρεισφρεύουν και άλλοι παράγοντες που οδηγούν σε αυτόνομη κινητοποίησή τους (ή σε αδράνεια). Έτσι, η συχνότερη αιτία αποχώρησης από ΕΟΕΣ αποδίδεται στην οικονομική αδυναμία των αρχών να συμμετάσχουν, ακόμη και αν φαινομενικά πρόκειται για ποσά περιορισμένου ύψους.<sup>536</sup> Δεν αποκλείεται, όμως, να συνδέεται και με την επιθυμία για αυτόνομη δράση των αρχών προκειμένου να επωφεληθούν από χρηματοδοτικούς πόρους της ΕΕ. Παράδειγμα αποτελεί η περίπτωση όπου η αποχώρηση από τον ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» βασίστηκε στο επιχείρημα της βελτίωσης της διοικητικής ικανότητας του φορέα συνολικά (εν προκειμένω της δημοτικής επιχείρησης του Δήμου) και στην εκτιμώμενη επάρκεια ανάληψης και υλοποίησης συγχρηματοδοτούμενων δράσεων της ΕΕ (προγράμματα «Βοήθεια στο Σπίτι» και «Μονάδες Κοινωνικής Μέριμνας») ώστε να μην υπάρχει ανάγκη σύμπραξης με τον ΕΟΕΣ.<sup>537</sup>

Ο θεσμός των αδελφοποιήσεων συνιστά σημαντικό εργαλείο προώθησης

535. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ.

536. Ενδεικτικά: υπ' αριθμ. 398.2011 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Κύμης σχετικά με την αποχώρηση από τον ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη».

537. Υπ' αριθμ. 166/2011 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Ελευσίνας.

συνεργατικών μορφών δράσης. Οι αδελφοποιήσεις μπορούν να παράξουν οφέλη για τις υποεθνικές αρχές σε: α) ενδο-οργανωσιακό επίπεδο, β) τοπικό επίπεδο, γ) γενικότερα θέματα επαφών με εμπειρογνώμονες άλλων κρατών, επιχειρηματικής συνεργασίας και ανάπτυξης, ανταλλαγής εκπαιδευτικού υλικού και διεθνοποίησης της δράσης.<sup>538</sup> Εν τούτοις, η έκταση δράσεων αδελφοποίησης εμφανίζεται περιορισμένη, καθώς το μερίδιο των ΟΤΑ που συμμετέχουν κυμαίνεται σε χαμηλά επίπεδα. Η εστίαση των δράσεων περιορίζεται κυρίως σε θέματα πολιτιστικών ανταλλαγών, «δίχως προοπτική συνέχειας».<sup>539</sup> Όπως προέκυψε από την ποσοτική διερεύνηση, ο δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης δεν υιοθετεί την εν λόγω πρακτική προκειμένου να αναπτύξει υποεθνική δράση, ενώ το 80% της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης κατά την περίοδο 2011-2016 δεν έχει προχωρήσει σε αδελφοποίηση, παρέχοντας ισχυρές ενδείξεις περιορισμένης, εν τέλει, χρήσης της.

Η περιορισμένη αποτελεσματικότητα των αδελφοποιήσεων έστρεψε το ενδιαφέρον των ελληνικών αυτοδιοικητικών αρχών σε δράσεις που αναπτύσσονται εντός της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης. Μεταξύ των πρωτοβουλιών εντοπίζονται συμφωνίες για την από κοινού συμμετοχή υποεθνικών θεσμών Ελλάδας και Γερμανίας σε συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα της ΕΕ,<sup>540</sup> στοιχείο που αναδεικνύει όψεις χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίησης εντός του συνεργατικού πλαισίου λειτουργίας της Ελληνογερμανικής Συνέλευσης. Τυχόν συνεργασία που θα μπορούσε να προκύψει στο πλαίσιο του προγράμματος LIFE συνιστούν ενέργεια που εντάσσονται στην υλοποίηση της εν λόγω συμφωνίας,<sup>541</sup> υπενθυμίζοντας τον χαρακτήρα «συγκοινωνούντων δοχείων» των δύο τύπων κινητοποίησης. Η

### 6.3 Θεσμική εξωστρέφεια και συνεργασία ή αδράνεια και περιτέιχιση;

Οι λόγοι κινητοποίησης των ελληνικών υποεθνικών αρχών ευθυγραμμίζονται με τα ευρήματα της διεθνούς βιβλιογραφίας (Callanan and Tatham, 2014· Bomberg and Peterson, 1998· Greenwood, 2003, 2007, 2011· Jeffery, 2000· Marks et al., 2002· Hooghe, 1995· Hooghe and Marks, 1996· Donas and Beyers, 2013· Beyers et al., 2015). Στην ελληνική περίπτωση οι τοπικές και περιφερειακές αρχές δεν διαθέτουν νομοθετική ισχύ και

538. Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Υπουργείο Εξωτερικών (2007, σελ. 29-32).

539. ΣΥΝΝΕΤΕΥΞΗ.

540. Σύμφωνα με το παράρτημα του άρθρου 7 της κοινής διακήρυξης της έκτης Ελληνογερμανικής Συνέλευσης που πραγματοποιήθηκε στις 5 Νοεμβρίου 2016.

541. Για παράδειγμα, όπως προέκυψε από τις εργασίες της 2<sup>ης</sup> Ελληνογερμανικής Συνέλευσης «...Στην Ελλάδα, σε αντίθεση με τη Γερμανία, δεν είναι ακόμα ευρέως διαδεδομένη η εφαρμογή εναλλακτικών μορφών αξιοποίησης των αποβλήτων (...) Η εντατική συνεργασία σε αυτόν τον τομέα κρίνεται απαραίτητη για τους ελληνικούς φορείς αυτοδιοίκησης».

πολλές εξακολουθούν να εμφανίζονται με περιορισμένες διοικητικές ικανότητες, παρά τους διαδοχικούς μετασχηματισμούς. Εκ των πραγμάτων, η επιδίωξη της χρηματοδοτικής κινητοποίησης προσφέρει τα περισσότερα εφικτά και ορατά οφέλη για τις ίδιες.<sup>542</sup> Η μετασχηματιστική πρωτοβουλία του 2010 παρέχει κάποιες ενδείξεις μεμονωμένων προσπαθειών «διάρρηξης» της σχέσης εξάρτησης των θεσμών (Β' βαθμού αυτοδιοίκησης) από την προηγούμενη τροχιά (path dependency), αν και επιμέρους παθογένειες εξακολουθούν να αναπαράγονται. Όπως υπογραμμίζει η Piattoni (2008, σελ. 172), η πολιτική βούληση για υπερεθνική δράση δεν συμπίπτει πάντοτε με την ύπαρξη διοικητικής επάρκειας, τη στιγμή που η τελευταία διάσταση αξιολογείται (συχνά) ως σημαντική συνθήκη από την Επιτροπή.

Αρχικά, σε ό,τι αφορά το αποσυγκεντρωμένο επίπεδο διοίκησης εμφανίζεται να έχει σημαντικό ρόλο στην εκκίνηση πρωτοβουλιών για τη θέσπιση Γραφείων αντιπροσώπευσης στις Βρυξέλλες (ΠΑΜΘ, Ηπείρου) αλλά σχετικά περιορισμένη κινητοποίηση σε χρηματοδοτικές δράσεις. Μετά το 2011 η δραστηριοποίηση των αρχών γίνεται οριακή (μία συμμετοχή στον ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη»), ενδεχομένως συνδεδεμένη με τη θεσμική αποδυνάμωση που επήλθε στη βάση του προγράμματος «Καλλικράτης».

Η πρώτη βαθμίδα αυτοδιοίκησης εμφανίζεται διαχρονικά περισσότερο δραστήρια, ως σύνολο και όχι μεμονωμένα, σε ευρωπαϊκά θέματα συγκριτικά με τους υπόλοιπους υποεθνικούς θεσμούς. Πέραν του υψηλού μεριδίου χρηματοδοτικής κινητοποίησης που καταλαμβάνει στο πλαίσιο του προγράμματος LIFE, η φιλοδοξία για παρουσία σε ενωσιακά ζητήματα εκδηλώνεται και σε εργαλεία –κατ' αρχάς– ρυθμιστικού τύπου. Για παράδειγμα, το αίτημα ίδρυσης Γραφείου αντιπροσώπευσης συνδέεται ευθέως με τη θέσπιση της ΕτΠ (1992). Μόλις ένα έτος από την έναρξη λειτουργίας της ολομέλειας της ΕτΠ και της συνεπακόλουθης θεσμικής παρουσίας των τοπικών αρχών στις Βρυξέλλες (1994) εμφανίζεται ως κοινή πεποίθηση εντός των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ η ανάγκη για μόνιμη παρουσία τους στη ενωσιακή αρένα εξουσίας. Η ανάγκη αποτυπώθηκε στο ψήφισμα του συνεδρίου της ΚΕΔΕ το 1995 και το επόμενο έτος εκκίνησε το Γραφείο αντιπροσώπευσης της ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ που λειτουργεί ως σημείο εξυπηρέτησης της εθνικής αντιπροσωπείας στην ΕτΠ. Παρά τη δεδηλωμένη επιθυμία των ΟΤΑ Α' βαθμού για εμπλοκή σε ευρωπαϊκές υποθέσεις,<sup>543</sup> οι (επίσης διαχρονικά) περιορισμένοι πόροι (ανθρώπινοι και οικονομικοί) συντελούν στην αδυναμία επέκτασης των δραστηριοτήτων του Γραφείου ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ στις Βρυξέλλες.

Από την άλλη πλευρά, η δεύτερη βαθμίδα αυτοδιοίκησης, ιδίως μετά τη θεσμική αναβάθμιση που επιχειρήθηκε το 2010, εμφανίζεται να διαθέτει μεν το απαραίτητο χωρικό και δημογραφικό μέγεθος για να προχωρήσει σε κινητοποίηση –ακόμη και ρυθμιστικού τύπου–,<sup>544</sup> όμως, η διαφοροποίηση των στρατηγικών των θεσμικών δρώντων

542. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ.

543. Βλ. σχετ.: αποφάσεις και ψηφίσματα συνεδρίων της ΚΕΔΕ.

544. Ενδεικτική είναι η πραγματοποίηση επισκέψεων επικεφαλής περιφερειακών θεσμών στις Βρυ-

λειτουργούν ανασχετικά ως προς την ευόδωση των σχετικών προσπαθειών. Παράδειγμα αποτελεί η πρωτοβουλία για «το σπίτι της ΕΝΠΕ στις Βρυξέλλες»,<sup>545</sup> η οποία, όμως, δεν έχει καταστεί εφικτή. Στο πλαίσιο της προσπάθειας για την αυτόνομη δραστηριοποίηση στις Βρυξέλλες, έχει υποστηριχθεί (για πρώτη φορά) και η προοπτική συνεργασίας με τις εθνικές αρχές στο πλαίσιο των αντίστοιχων εθνικών δομών που ήδη βρίσκονται στο (γεωγραφικό) κέντρο λήψης αποφάσεων της ΕΕ.<sup>546</sup>

Συνολικά, σε ό,τι αφορά τη χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση, παρ' ό,τι σε γενικές γραμμές οι υποεθνικοί θεσμοί διακυβέρνησης αποσπούν σημαντικό μερίδιο των χρηματοδοτήσεων, ελάχιστες είναι οι αρχές που κινητοποιούνται για την ανάληψη περιβαλλοντικών έργων από την Επιτροπή. Η πλειονότητα εμφανίζει τάσεις αδράνειας υποδηλώνοντας εμμέσως και την έκβαση του εξευρωπαϊστικού φαινομένου (Radaelli, 2003, σελ. 37). Στη ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση, η όποια (οριακά) θετική επίδοση των θεσμών είναι εξαιρετικά δύσκολο να εντοπιστεί. Στη συνεργατική κινητοποίηση, ο αριθμός των τοπικών και περιφερειακών θεσμών που συμμετέχει σε συναφή σχήματα υποεθνικής συνεργασίας είναι εξαιρετικά μικρός παρά τις προοπτικές του θεσμού, ενώ οι εθιμοτυπικές σχέσεις διεθνούς χαρακτήρα (αδελφοποιήσεις) εμφανίζουν περιορισμένο αντίκτυπο.

Συνολικά, ο αντίκτυπος των διαδοχικών θεσμικών μετασχηματισμών με όρους πρόωθησης της υποεθνικής κινητοποίησης εμφανίζεται περιορισμένος. Στον Πίνακα 34 συνοψίζονται τα ευρήματα της κινητοποίησης των υποεθνικών θεσμών (τοπικών, περιφερειακών και αποσυγκεντρωμένων) ακολουθώντας τους τρεις αντίστοιχους τύπους και με βάση τις μελέτες περίπτωσης, όπως παρουσιάστηκαν ανωτέρω.

Πίνακας 34: Σύνοψη ευρημάτων υποεθνικής κινητοποίησης

Τύπος κινητοποίησης	Υποεθνικοί θεσμοί		
	ΟΤΑ Α'	ΟΤΑ Β'	Αποσυγκεντρωμένη Διοίκηση
Χρηματοδοτική	70% LIFE (1992-2013)	20% LIFE (1992-2013)	10% LIFE (1992-2013)
Ρυθμιστική	Γραφείο αντιπρ/σης σε λειτουργία (ΚΕΔΕ-ΕΕΤΑΑ), παρακολούθηση ΕγΠ. «Θεσμική ασυνέχεια» άλλων Γραφείων. Συμμετοχή σε CEMR (ΚΕΔΕ)	«Θεσμική ασυνέχεια» Γραφείων αντιπρ/σης. Συμμετοχή σε CPMR (από 2011)	«Θεσμική ασυνέχεια» Γραφείων αντιπρ/σης. Συμμετοχή σε CPMR (έως 2010)
Συνεργατική	Συμμετοχή σε ΕΟΕΣ, αδελφοποιήσεις, DGV	Συμμετοχή σε ΕΟΕΣ (1/13)	Συμμετοχή σε ΕΟΕΣ (1/7)

Πηγή: Οικονομίου (2016a) και σχετική επεξεργασία.

ξέλλες και οι απευθείας συναντήσεις τους με Επιτρόπους (π.χ. του προέδρου της ΕΝΠΕ το 2015 και του Περιφερειάρχη Στερεάς Ελλάδας το 2016).

545. Όπως υποστηριζόταν το Γραφείο θα αποτελούσε «το μόνιμο δίαυλο επαφής και πληροφόρησης της Ένωσης και μίας αμφίδρομης σχέσης προγραμματισμού και παρουσίας της ΕΝ.Π.Ε. και των Περιφερειών στο πολιτικό γίγνεσθαι των Βρυξελλών» (ΕΝΠΕ, 2013).

546. Η αναφορά συνδέεται με τη Μόνιμη Ειδική Αντιπροσωπεία της χώρας (ΕΝΠΕ, 2013).

Οι βασικοί προσδιοριστικοί παράγοντες που ερμηνεύουν τα αποτελέσματα της κινητοποίησης των ελληνικών υποεθνικών αρχών στο υπερεθνικό επίπεδο συνοψίζονται στις συνιστώσες:<sup>547</sup> α) της ποιότητας της πολιτικής ηγεσίας<sup>548</sup> και της προσήλωσης της ή μη στο μακροχρόνιο προγραμματισμό, β) της ύπαρξης (α)συνέχειας στην επιλεγθείσα πολιτική, είτε αυτή αφορά περιβαλλοντική δράση, διατήρηση και υποστήριξη Γραφείου αντιπροσώπευσης, συμμετοχή σε υπερεθνικό οργανισμό ή εδαφικό όμιλο, γ) της ύπαρξης ή μη εξειδικευμένου ανθρώπινου δυναμικού, και δ) της καλλιέργειας σχέσεων συνεργασίας (σε δια-οργανωσιακό και διαβαθμιακό<sup>549</sup> επίπεδο). Ειδικότερα, η ανάγκη διαβαθμιακής συνεργασίας των φορέων της αυτοδιοίκησης (επανα)επιβεβαιώθηκε το 2013.<sup>550</sup>

Έχει διατυπωθεί ο ισχυρισμός ότι «η ιστορική συγκυρία θα μπορούσε να αποτελέσει ένα νέο “κρίσιμο σταυροδρόμι”, τα βασικά χαρακτηριστικά του οποίου θα ήταν το τέλος του πολιτισμικού δυϊσμού... ..και η αρχή μίας περιόδου κυριαρχίας των μεταρρυθμίσεων στη χώρα» (Διαμαντούρος, 2000, σελ. 127). Η εν λόγω αναφορά, παρ’ ότι συνδέεται με παρελθοντικό χρονικό σημείο, ενσωματώνει ένα είδος διαχρονικότητας. Τόσο η περιορισμένη ικανότητα όσο και η απροθυμία πολιτικών δρώντων, όπως επισημαίνονται από τον Διαμαντούρο, συντηρούν προτεραιότητες «απομόυξης από την Κοινότητα, αντί της λογικής της σύμπραξης με την Κοινότητα», οδηγώντας εν τέλει στην απώλεια ευκαιριών, στη σπατάλη προσπαθειών και στην απογοήτευση όσων προσβλέπουν σε μετασχηματιστικές δράσεις (ibid., σελ. 129). Η ίδια συλλογιστική έχει εφαρμογή και στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Η επιδίωξη αξιοποίησης των ευκαιριών που παρέχει η Ένωση απαιτεί την κινητοποίηση των υποεθνικών θεσμών διακυβέρνησης. Αναγκαία συνθήκη της κινητοποίησης είναι η ύπαρξη πόρων και ικανοτήτων εκ μέρους των θεσμών. Ικανή, όμως, προϋπόθεση κινητοποίησης συνιστά η εξωστρεφής βούληση

547. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ.

548. Όπως επισημάνθηκε, ένα περιορισμένο ποσοστό που δεν ξεπερνούσε «το 20% των αιρετών στις ΝΑ» εμφορούνταν από τη λογική του μακροπρόθεσμου σχεδιασμού σε αντίθεση με την κυριαρχούσα λογική του βραχυπρόθεσμου (ενίοτε ιδιοτελούς) οφέλους (ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ). Υπό το πρίσμα της ηγεσίας, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η μελέτη του Χλέπα (2005) αναφορικά με το ρόλο του Δημάρχου ως αιρετού ηγέτη.

549. Προσπάθειες διαβαθμιακής συνεργασίας μεταξύ των δύο επιπέδων αυτοδιοίκησης υπήρξαν και κατά το παρελθόν. Το 1996 υπογράφηκε Πρωτόκολλο συνεργασίας σε επίπεδο συλλογικών ενώσεων των φορέων (ΕΝΑΕ-ΚΕΔΚΕ). Σύμφωνα με τον Μαΐτρο (2009, σελ. 72-73), οι τότε προσπάθειες δεν είχαν ικανοποιητικό αποτέλεσμα «γιατί συνάντησαν σε ορισμένες περιοχές τεράστιες αντιστάσεις από την αδυναμία της επαγωγικής συνύπαρξης των δύο θεσμών εξουσίας και της κατανομής των ρόλων». Η ανταγωνιστική διάθεση και οι διαφωνίες μεταξύ των δύο βαθμίδων αυτοδιοίκησης κατά το παρελθόν αναγνωρίζονταν ως παθογένεια και από τους ίδιους τους δρώντες: Σχετ.: παρέμβαση προέδρου ΚΕΔΚΕ στο συνέδριο της ΕΝΑΕ (ΕΝΑΕ, 2008).

550. Εν προκειμένω προτάθηκαν επιμέρους άξονες συνεργασίας συμπεριλαμβάνοντας ζητήματα για τα «Ευρωπαϊκά συλλογικά όργανα» καθώς και τη συνεργασία στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014-2020 (ΕΝΠΕ, 2016).

της ηγεσίας του πολιτικο-διοικητικού μηχανισμού, η οποία μπορεί να οδηγήσει σε υπερθετικές οπτικές προσεγγίσεις του μεταβαλλόμενου περιβάλλοντος δράσης.

Η βραχυπρόθεσμη λογική της υποεθνικής κινητοποίησης, η αδυναμία θεσμικής συνεργασίας διαβαθμιακού χαρακτήρα καθώς και μεταξύ εθνικού και υποεθνικού επιπέδου, η απουσία συστηματικής καλλιέργειας συνεργατικής μορφής δράσεων και η μη ολιστική προσέγγιση της υποεθνικής κινητοποίησης εντοπίζονται στις παρατηρήσεις του Γιαννίτση (2005) αναφορικά με την ικανότητα ανάπτυξης και υλοποίησης μακροπρόθεσμης στρατηγικής.<sup>551</sup>

Η ΕΕ αποτελεί εξωγενούς φύσεως κυρίαρχο πόλο πρόκλησης θεσμικών και διοικητικών προσαρμογών στα κράτη-μέλη. Αν το ζήτημα της υστέρησης της εγχώριας υποεθνικής κινητοποίησης υπακούει σε λογικές «περιχαράκωσης» εντός των συνόρων, «περιτείχισης» υπό την έννοια της προστασίας και διακράτησης με κάθε μέσο υφιστάμενων αρμοδιοτήτων,<sup>552</sup> αδράνειας, κυριαρχίας λογικών με χαρακτηριστικά μερικής και ασύνδετης στρατηγικής προσέγγισης, πληθωρισμού άτυπων πρακτικών, καθώς και προτεραιότητας για εξυπηρέτηση του άμεσου και βραχυπρόθεσμα οφέλους, τότε η δυνατότητα που προσφέρει η Ένωση ως αρένα πολιτικής για αξιοποίηση ευκαιριών αποτελεί ικανή μεν συνθήκη κινητοποίησης αλλά όχι επαρκή. Εν προκειμένω, η κινητοποίηση συναρτάται σε μεγάλο βαθμό από εγχώριες αλλαγές και μεταρρυθμίσεις όχι μόνον σε δομές, διαδικασίες και προσωπικό αλλά και με όρους πολιτιστικής κουλτούρας.

Έτσι, στο πλαίσιο της προσέγγισης του Διαμαντούρου (2000) σχετικά με την ύπαρξη ενός εγχώριου πολιτισμικού δυϊσμού που συγκροτείται στη βάση δύο αντίπαλων πολιτισμικών παραδόσεων, της «μεταρρυθμιστικής» κουλτούρας, από τη μία πλευρά, και της αντίστοιχης «παρωχημένης» και του ρόλου της Κοινότητας στη εξέλιξη της πρώτης, από την άλλη, η ΕΕ:

«μπορεί να θεωρηθεί ως μία ισχυρή δύναμη, ικανή να παράσχει επαρκή υποστήριξη και να προσδώσει δυναμική στις κοινωνικές και πολιτικές δυνάμεις που λειτουργούν ως φορείς της μεταρρυθμιστικής κουλτούρας προκειμένου να προχωρήσουν σε μεταρρυθμίσεις, εξορθολογισμό δομών και γενικότερες αλλαγές στην ελληνική οικονομία και πολιτική...» (Διαμαντούρος, 2000, σελ. 85).

551. «Η έλλειψη μακροχρόνιας οπτικής και ικανότητας δέσμευσης, η απουσία συνέπειας και συνέχειας, η αδυναμία να υλοποιήσουμε μακροχρόνια πολιτικά προγράμματα... αποτελούν συστηματικές αδυναμίες του μοντέλου διακυβέρνησης που έχουμε, στο οποίο κυριαρχεί ο βραχυπρόθεσμος λογισμός (short-termism) και η παγίδευση σε μορφές συμπεριφοράς που είναι ακατάλληλες για την υλοποίηση σημαντικών στόχων (Γιαννίτσης, 2005, σελ. 252-253).

552. Συναφώς βλ.: Tatham και Bauer (2014).

## 6.4 Το εκκρεμές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

Όπως έχει τονιστεί σχετικά, η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης στον πυρήνα της συνιστά μια προσπάθεια μετασχηματισμού ή εναλλακτικά «εναρμόνισης» των πολιτικών της χωρών-μελών της ΕΕ (Conzelmann, 1998). Συναφώς, ο Majone (1994) αποτυπώνει την κατάσταση ως την ανάδυση ενός «ρυθμιστικού κράτους» (στο ενωσιακό επίπεδο), λαμβάνοντας υπ' όψιν τη μεταφορά εξουσίας από το επίπεδο του κράτους στο υπερεθνικό πεδίο και του αντίστοιχου περιορισμού της αυτόνομης εθνικής δράσης από το κοινοτικό κανονιστικό πλαίσιο (Συνθήκες, Κανονισμοί, Οδηγίες κ.τ.λ.). Με άλλα λόγια, πρόκειται για το σταδιακό μετασχηματισμό της διακυβέρνησης της ΕΕ, που, όμως, δεν προκαλεί πάντοτε συμμετρικές επιδράσεις, τουλάχιστον με όρους δημοκρατικής και αποδοτικής διακυβέρνησης (Kohler-Koch, 1996).

Όπως παρατηρεί ο Landrech (2010, σελ. 111), η ΕΕ αναγνωρίζεται ότι έχει λειτουργήσει ως «δομή πολιτικής ευκαιρίας» (political opportunity structure) για τις υποεθνικές αρχές, εν τούτοις, τα μέσα και η ικανότητα που χρειάζονται για την πρόσβαση σε αυτή παραμένουν υπό τον έλεγχο των εθνικών κυβερνήσεων. Κατά τον ίδιο, η ΕΕ έχει λειτουργήσει ως σύμμαχος για τις φιλόδοξες περιφερειακές αρχές, σε συνάρτηση και με τη διαμόρφωση των σχέσεων εθνικών-υποεθνικών θεσμών διακυβέρνησης στο εγχώριο πεδίο (Landrech, 2010, σελ. 111). Συναφώς έχει υποστηριχθεί ότι η ενίσχυση του θεσμικού ρόλου της περιφέρειας στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι συναρτάται άμεσα με τη θέση των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην αρχιτεκτονική διακυβέρνησης της χώρας προέλευσης (Bomberg and Peterson, 1998· Tatham, 2010· Callanan and Tatham, 2014).

Ο Goldsmith (2003, σελ. 698) υποστηρίζει ότι η μεμονωμένη απευθείας κινητοποίηση των υποεθνικών αρχών στις Βρυξέλλες μπορεί να παράξει θετικά αποτελέσματα· εν τούτοις, είναι εξίσου πιθανό οι αρχές να ωφεληθούν εφ' όσον επιλέξουν να κινητοποιηθούν σε συνεργασία τόσο με αντίστοιχες αρχές από άλλες χώρες όσο και με τις εθνικές αρχές της χώρας τους. Στην περίπτωση ύπαρξης υποεθνικών αρχών με περιορισμένους πόρους και θεσμική/διοικητική ισχύ που υπολείπεται σημαντικά για ανάπτυξη αυτόνομης δράσης, όπως είναι η υφιστάμενη κατάσταση των ελληνικών τοπικών και περιφερειακών αρχών, ίσως ο συνεργατικός τύπος κινητοποίησης να είναι αυτός που αναμένεται να αποβεί περισσότερο ωφέλιμος για τις υποεθνικές αρχές.

Η ανάδυση ευκαιριών στο ενωσιακό πεδίο θα μπορούσε να τροφοδοτήσει τις πολιτικές φιλοδοξίες των υποεθνικών αρχών για αναβάθμιση της θεσμικής συμμετοχής τους. Ως παράδειγμα, μπορεί να αναφερθεί η άμεση και ενεργή εμπλοκή τους σε πεδία πολιτικών που η ΕΕ ήδη αντιμετωπίζει ισχυρές προκλήσεις (π.χ. διαχείριση μεταναστευτικών και προσφυγικών ροών), όπου, ενδεχομένως, μέρος των λύσεων μπορεί να συμπεριλαμβάνει την τοπική και περιφερειακή διάσταση διαχείρισης,<sup>553</sup> προκρίνοντας

553. Σχετικά βλ.: Zapata-Barrero et al. (2017).



παράλληλα την ισότιμη συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών θεσμών στις σχετικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Επίσης, η σχέση κέντρου-περιφέρειας αποτελεί κρίσιμη συνιστώσα της διακυβέρνησης. Παρά τα βήματα που έχουν γίνει μέσα από τις διαδοχικές διοικητικές μεταβολές και την προώθηση της αποκέντρωσης, η δυναμική των μετασχηματισμών θα μπορούσε να παράξει αποτελέσματα ακόμη μεγαλύτερου εύρους και βάθους.<sup>554</sup>

Στο πλαίσιο της συζήτησης για τις μεταρρυθμίσεις στη δημόσια διοίκηση έχουν κατατεθεί σε διαχρονική βάση<sup>555</sup> προτάσεις θεσμικών φορέων (ΙΤΑ, 2016, 2006, 2008α, 2008β, 2009· ΠΕΤΑ, 2013· ΕΝΠΕ, 2015), οι οποίες κατατείνουν στην ενδυνάμωση των αυτοδιοικητικών αρχών μέσω ενίσχυσης των αρμοδιοτήτων και των (υλικών και ανθρώπινων) πόρων τους.<sup>556</sup> Περαιτέρω, έχουν αναδυθεί και νεώτερες προτάσεις μετασχηματισμών-ριζοσπαστικού σε ορισμένο βαθμό περιεχομένου. Οι τελευταίες συνδέονται με την εμβάθυνση των θεσμικών μεταβολών, ιδιαίτερα όσων προέκυψαν βάσει του ν. 3852.2010, διαπερνώντας ακόμη και τον πυρήνα της σχέσης κέντρου-περιφέρειας. Για παράδειγμα, έχει υποστηριχθεί ότι οι μελλοντικές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις θα πρέπει να συνδεθούν με συνιστώσες όπως: α) η προώθηση της περιφερειοποίησης της χώρας με ενίσχυση των μορφών πολιτικής και δημοσιονομικής αποκέντρωσης σε συνδυασμό με εκχώρηση αρμοδιοτήτων,<sup>557</sup> και β) η ριζική αναδιάρθρωση της σχέσης κέντρου-περιφέρειας με τη δημιουργία κοινών νομοπαρασκευαστικών επιτροπών ή/και η εισαγωγή ενός δεύτερου νομοθετικού οργάνου, εκτός της Βουλής, προκειμένου η αυτοδιοίκηση να συμμετέχει<sup>558</sup> ενεργά στα αρχικά στάδια δημόσιων πολιτικών, συγκριτικά με τον παρόντα χρόνο όπου περιορίζεται στην υλοποίηση (Κουταλάκης, 2016, σελ. 113-115).

554. Π.χ. μία προοπτική που αφορά την εμβάθυνση της συνεργασίας των αυτοδιοικητικών αρχών συνδέεται με τη θεσμοθέτηση «παρατηρητηρίου διεθνών συνεργασιών» των ΟΤΑ, επικεφαλής του οποίου θα μπορούσε να τεθεί κάποια ένωση (ΚΕΔΕ ή/και ΕΝΠΕ· ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΗ).

555. Μέσω των ενώσεων συλλογικής εκπροσώπησης των αυτοδιοικητικών φορέων. Σχετ.: πρακτικά και ψηφίσματα συνεδρίων ΚΕΔΚΕ/ΚΕΔΕ (1995, 1996, 1997, 2000, 2001, 2003, 2004, 2005, 2007, 2010-2013α και 2013β).

556. ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ.

557. Ειδικότερα, παροχή κανονιστικής εξουσίας στα περιφερειακά συμβούλια σε πεδία δημόσιων πολιτικών όπως π.χ. υγεία και παιδεία (Κουταλάκης, 2016, σελ. 113).

558. Στη λογική της ανάληψης ασύμμετρα/άνισα κατανεμημένης ευθύνης και κόστους υλοποίησης (Κουταλάκης, 2016, σελ. 114).

#### 6.4.1 ΕΕ «μεταβλητής γεωμετρίας»: «*Quo vaditis Graecae loci et regionis auctoritates*»?

Σύμφωνα με τον Goldsmith (2003), η «μεταβλητή γεωμετρία» (variable geometry) και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι δύο όροι που περιγράφουν τη μεταβαλλόμενη φύση των διαδικασιών πολιτικής στο υποεθνικό επίπεδο εξουσίας της ΕΕ. Ο ίδιος αποδίδει στη διαδικασία εξέλιξης της ΕΕ χαρακτηριστικά «μεταβλητής γεωμετρίας» υπό την έννοια μίας αλλαγής διαρκούς και πολυεπίπεδης φύσης που ωθεί σε συνεχή αναπροσδιορισμό των συνθηκών δράσης των θεσμικών δρώντων στην ΕΕ και, άρα, προκαλεί πιέσεις επανακαθορισμού του ρόλου τους. Με μια άλλη προσέγγιση, ο όρος εμπεριέχει συνιστώσες ασύμμετρης ενοποίησης κατά τη διαδικασία ολοκλήρωσης της ΕΕ.<sup>559</sup>

Όπως επισημαίνει ο Goldsmith (2003), η δημιουργία της ΕΕ και η διαδικασία ολοκλήρωσης που τη συνοδεύει έχουν αλλάξει τη φύση εθνικών κρατών και των σχέσεων που συνδέονται με το υποεθνικό επίπεδο διοίκησης. Ο ίδιος αποδίδει στον οικονομικό παράγοντα, ο οποίος είτε λαμβάνει τη μορφή πιέσεων παγκοσμιοποίησης, είτε αναδύεται μέσα από τη δημιουργία της ενιαίας αγοράς εντός της ΕΕ, είτε εκδηλώνεται ως απορρύθμιση οικονομικών και κοινωνικών κανόνων, την άσκηση πιέσεων προσαρμογής στους τοπικούς και περιφερειακούς θεσμούς διακυβέρνησης, δηλαδή σε πόλεις και περιφέρειες (ibid., σελ. 112-113). Οι μεταβολές συνοδεύονται από ευκαιρίες αλλά και περιορισμούς. Η ανταπόκριση των τοπικών και περιφερειακών θεσμών στις μεταβαλλόμενες συνθήκες του ενωσιακού πολιτικο-οικονομικού περιβάλλοντος δράσης συντελεί καθοριστικά και στη διατήρηση ή την απώλεια ισχύος τους. Όπως υπενθυμίζουν οι Marks et al. (2002, σελ. 10), η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση συνιστά ευκαιρία αλλά και ταυτόχρονα απειλή για τις περιφέρειες, ιδίως για όσες διακρατούν σημαντική ισχύ και αρμοδιότητες στις χώρες προέλευσής τους, δεδομένου ότι υπάρχει ο κίνδυνος απώλειάς τους «προς τα επάνω» ήτοι προς την ΕΕ.

Οι Vos et al. (2002), εξετάζοντας τις προϋποθέσεις για την μετουσίωση της προστιθέμενης αξίας των περιφερειακών θεσμών διακυβέρνησης στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ σε πράξη, υποστηρίζουν ότι οι ισχυρές περιφέρειες δεν αρκούνται στους παραδοσιακούς διαύλους επιρροής εντός του πολυεπίπεδου συστήματος διακυβέρνησης της ΕΕ (π.χ. διαβούλευση κατά τη διαμόρφωση και συμμετοχή στην υλοποίηση), αλλά προσπαθούν να αναβαθμίσουν την παρουσία τους στην ΕΕ. Μελετώντας την περίπτωση πέντε περιφερειών<sup>560</sup> στο πεδίο της πολιτικής συνοχής της ΕΕ επισημαίνουν ότι, στο μέτρο που ο ρόλος τους θα αναβαθμιστεί, ο αντίκτυπος θα αντικατοπτριστεί τόσο στο ενωσιακό όσο και στο εγχώριο επίπεδο διακυβέρνησης. Οι ίδιοι καταλήγουν υποστηρίζοντας ότι η ισχυρότερη προϋπόθεση για την επίτευξη της περιφερειακής

559. Συναφώς βλ. και: European Commission (2017).

560. Καταλωνία (Catalonia), Φλάνδρα (Flanders), Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία (North Rhine-Westphalia), Σάλτμπουργκ (Salzburg) και Σκωτία (Scotland).

προστιθέμενης αξίας είναι η θεσμική παρουσία των περιφερειών στο ενωσιακό επίπεδο εξουσίας (ibid., σελ. 201). Συναφώς, η Börzel (2002b) υποστηρίζει ότι οι περιφέρειες που διαθέτουν πόρους που τους επιτρέπουν να αναπτύξουν αυτόνομη δράση στην ευρωπαϊκή αρένα πολιτικής θα επιλέξουν να το πράξουν μέσω συνεργασίας με τις εθνικές αρχές αλλά και μέσω των Γραφείων που διατηρούν στις Βρυξέλλες (ibid., σελ. 231-232).

Περαιτέρω, όπως υπενθυμίζει ο Keating (2008a, σελ. 629), παρά το γεγονός πως οι προσδοκίες για τη μετάβαση από την ΕΕ στο σχήμα της «Ευρώπης των Περιφερειών» δεν έχουν ευοδωθεί, οι μετασχηματισμοί στο υποεθνικό επίπεδο συνεχίζονται με αμείωτο ρυθμό ως μέρος μιας προσπάθειας διεύρυνσης και, παράλληλα, εμβάθυνσης της ευρωπαϊκής πολιτείας. Υπό αυτή τη λογική, ο συγγραφέας διαβλέπει ότι διαδικασίες πολιτικής στο υποεθνικό επίπεδο θα συνεχίζουν να αποτελούν δομικό χαρακτηριστικό των ευρωπαϊκών διαδικασιών πολιτικής για το επόμενο τέταρτο του αιώνα (ibid.).

Επιπλέον, σε περιόδους κρίσης η Επιτροπή έχει δείξει ότι αναζητεί συμμάχους και ως τέτοιοι (πολύτιμοι) λογίζονται οι τοπικές και περιφερειακές αρχές των χωρών-μελών. Αυτό συνέβει τόσο κατά την αρχική περίοδο υλοποίησης των διαρθρωτικών πόρων (Smyrl, 1997· John, 1996a) όσο και σε επόμενες χρονικές περιόδους, π.χ. λίγο μετά την απόρριψη της Συνταγματικής Συνθήκης στα μέσα περίπου της δεκαετίας του 2000 (Piattoni, 2008, σελ. 177). Ουσιαστικά, σε περιόδους ανόδου των τάσεων αμφισβήτησης του ευρωπαϊκού κεκτημένου καθώς και του σκεπτικισμού, η Επιτροπή επιδιώκει συμμαχίες με τις υποεθνικές αρχές, δεδομένου ότι «οι τελευταίες συνιστούν νομιμοποιημένους συνομιλητές ακόμη και αν θεωρούνται ότι βρίσκονται στο περιθώριο της θεσμικής αρχιτεκτονικής της Ένωσης» (Piattoni, 2008, σελ. 177). Με άλλα λόγια, οι τοπικές και περιφερειακές αρχές μπορούν να αξιοποιηθούν για την προώθηση της ευρωπαϊκής ενοποίησης (Χλέπας, 1994, σελ. 364).

Όπως έχει υποστηριχθεί σχετικά (Scharpf, 1994, σελ. 227), η ΕΕ δεν είναι ούτε μπορεί να μετασχηματιστεί σε ενιαίο εθνικό κράτος. Μπορεί όμως να συγκροτήσει «ένα πολυεπίπεδο πολιτικό σύστημα εντός του οποίου οι εθνικές και υποεθνικές ενότητες θα διατηρούν την νομιμοποίησή τους και θα είναι πολιτικά αυτόνομες και βιώσιμες» (ibid.).

Ως απόρροια της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ ο ρόλος των τοπικών και περιφερειακών αρχών αναγνωρίζεται και επίσημα, εν τούτοις, η τυπικού χαρακτήρα (Mandrago, 2008, σελ. 532) αναγνώριση δεν συνεπάγεται άμεση και ουσιαστική αναβάθμιση των θεσμών σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Επί της ουσίας, η προσφορά ευκαιριών στην ενωσιακή αρένα συνιστά *sine qua non* προϋπόθεση για την ανάπτυξη κινητοποίησης, όχι όμως από μόνη της και ικανή συνθήκη. Όπως η ανάλυση έδειξε, στην ελληνική περίπτωση οι τοπικές και περιφερειακές αρχές θα χρειαστεί να μεριμνήσουν για: α) τη βελτίωση της θεσμικής και διοικητικής ικανότητάς τους εστιάζοντας κυρίως στο κομμάτι της αναβάθμισης της ποιότητας του ανθρώπινου δυναμικού, β) τη μεταβολή του χρονικού ορίζοντα προσέγγισης των ενωσιακών διαδικασιών πολιτικής, και γ) την ανάπτυξη πολυδιάστατων μορφών συνεργασίας (δια-οργανωσιακών, διαβαθμικών, διαπεριφερειακών, διασυνοριακών και διακρατικών).

Συνολικά, στο βαθμό που η παρατήρηση του Marks (1992, σελ. 221), σύμφωνα με την οποία η ΕΕ «φαίνεται να είναι μέρος μίας νέας τάξης πολιτικής, η οποία διακρίνεται από πολλαπλά επίπεδα, είναι θεσμικά ανοικτή και προγραμματικά ποικιλόμορφη», εξακολουθήσει να επιβεβαιώνεται στο μέλλον, τότε οι ευκαιρίες κινητοποίησης για τις (ελληνικές) τοπικές και περιφερειακές αρχές αναμένεται να συντηρήσουν το ενδιαφέρον τους για αντίστοιχη ανάληψη υποεθνικής δράσης. Αντίθετα, στο βαθμό που το ενωσιακό ενοποιητικό εγχείρημα ενδεχομένως διολισθήσει σε «παλινδρομικές» λογικές επανάκτησης αρμοδιοτήτων από τα εθνικά πολιτικο-διοικητικά συστήματα ή από σχήματα διαφοροποιημένης ολοκλήρωσης,<sup>561</sup> ο αντίκτυπος για τις υποεθνικές αρχές επιβάλλεται να οδηγήσει σε μεταβολή του μείγματος του δικού τους στρατηγικού προσανατολισμού.

## 6.5 Σύνοψη

Η προσδοκία για την ανάπτυξη κινητοποίησης των υποεθνικών θεσμών στην υπερεθνική αρένα εξουσίας ήταν υψηλή, δεδομένων των παραγόντων που δικαιολογούσαν την ανάπτυξή της, ήτοι διαδοχικών μεταρρυθμίσεων που συνέτειναν στην ενίσχυσή τους, «ώσμως» τους με ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων και προσφοράς ευκαιριών που θα συνέδραμαν στη διαχείριση δημόσιων πολιτικών κατά τόπο αρμοδιότητας. Εν τούτοις, η υποεθνική κινητοποίηση εμφανίζει όρια και περιορισμούς.

Η ΕΕ παρέχει ποικίλα κίνητρα και ευκαιρίες δραστηριοποίησης, όμως παράγοντες στο εσωτερικό των θεσμών που συνδέονται με αναπαραγωγή θεσμικών και διοικητικών αδυναμιών, βραχυπρόθεσμη λογική κινητοποίησης, αδυναμία δια-οργανωσιακών και διαβαθμιδικών εγχώριων συνεργασιών και απουσία διευρυσμένων συνεργασιών με υποεθνικούς θεσμούς άλλων κρατών-μελών, έχουν ως αποτέλεσμα την εμφάνιση κινητοποίησης με χαρακτηριστικά μικρής συμμετοχής, ασυνεχούς παρουσίας, διαφορετικών ταχυτήτων, ασύγχρονου χαρακτήρα, και περιορισμένου αντικτύπου. Ενώ η στρατηγική συνεργασίας βρίσκεται στην καρδιά της συνεργατικής κινητοποίησης, το κριτήριο του άμεσου και βραχυπρόθεσμου οφέλους δεν ευθυγραμμίζεται με το σκοπό της, μη πείθοντας τους δρώντες για εμπλοκή σε συναφή σχήματα. Στη χρηματοδοτική κινητοποίηση εντοπίζονται συνεργασίες αλλά αφορούν μέρος της, ούτως ή άλλως, περιορισμένης δράσης. Στη ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση οι συνεργασίες θα μπορούσαν να αλλάξουν την τροχιά διαδοχικής «εξάρτησης από την πορεία»· εν τούτοις, οι προτιμήσεις των δρώντων αναδιαμορφώνονται στη βάση ανταγωνισμών και μεμονωμένων ωφελειών και λιγότερο στη λογική προώθησης συνεργατικών δράσεων.

561. Σχετικά με τη συζήτηση για το μέλλον της Ευρώπης και τα πέντε εναλλακτικά σενάρια που πρότεινε η Επιτροπή, βλ.: European Commission (2017).