

**ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**



Εκδότης: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ)

Πάροχος Υπηρεσίας ePublishing: Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης και Ηλεκτρονικού Περιεχομένου (ΕΚΤ)

Copyright © 2020 Γιώργος Οικονόμου

Επιμέλεια: Κατερίνα Σάββα, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών

Σελιδοποίηση: thinking.gr



Η χρήση του περιεχομένου καθορίζεται από την άδεια Creative Commons Αναφορά Δημιουργού - Μη Εμπορική Χρήση - Παρόμοια Διανομή 4.0 Διεθνές.

Προκειμένου να δείτε αντίγραφο της άδειας επισκεφθείτε την ακόλουθη σελίδα:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.el>

Η έκδοση διατίθεται online στη διεύθυνση <http://ebooks.epublishing.ekt.gr/>

ISBN: 978-960-6834-30-1 (pdf)

Η παρούσα ηλεκτρονική έκδοση πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο της Πράξης «Έρευνα, Εκπαίδευση και Υποδομές: ο τριγωνισμός των αξόνων στρατηγικής ανάπτυξης του ΕΚΚΕ (REDI)» (MIS 5002378) που εντάσσεται στη «Δράση Στρατηγικής Ανάπτυξης Ερευνητικών και Τεχνολογικών Φορέων» και χρηματοδοτείται από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία» στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014-2020, με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης)



Ευρωπαϊκή Ένωση
Ευρωπαϊκό Ταμείο
Περιφερειακής Ανάπτυξης



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας και της Ευρωπαϊκής Ένωσης



ανάπτυξη - εργασία - αλληλεγγύη

ΓΙΩΡΓΟΣ ΟΙΚΟΝΟΜΟΥ

**ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ
ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ**



ΑΘΗΝΑ 2020

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Περίληψη.....	xi
Abstract.....	xiii
Συνομογραφίες.....	xv
Ευχαριστίες.....	xvii
Πρόλογος.....	xix
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ: ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΑ	1
1.1 Πλαίσιο μελέτης.....	1
1.2 Άξονας διερεύνησης και μεταβλητές.....	2
1.3 Ερευνητικός σχεδιασμός και θεωρητικοποίηση.....	4
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΤΟ ΕΓΧΩΡΙΟ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΠΕΔΙΟ	9
2.1 Η αφετηρία των διοικητικών μετασχηματισμών.....	9
2.1.1 Θεσμική επάρκεια και συμβατότητα με το ενωσιακό περιβάλλον.....	11
2.2 Δημόσια πολιτική για την αποκέντρωση, 1986-2013.....	14
2.2.1 Μετασχηματισμοί στο αυτοδιοικητικό πεδίο.....	15
2.2.2 Μετασχηματισμοί στο αποσυγκεντρωμένο πεδίο.....	26
2.3 Η σταδιακή μεταβολή του διοικητικού παραδείγματος.....	29
2.3.1 Ποσοτικά δεδομένα.....	33
2.4 Σχέση ισχύος κέντρου-υποεθνικών αρχών: αυτοτέλεια και εποπτεία δρώντων.....	41
2.4.1 Πλαίσιο άσκησης εποπτείας.....	42
2.4.2 Εποπτεία της υποεθνικής κινητοποίησης.....	45
2.4.3 Όψεις σχετικής ισχύος.....	49
2.5 Σύνοψη.....	51
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΡΙΤΟ: Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΩΣ ΠΑΡΑΓΟΝΤΑΣ «ΠΙΕΣΗΣ»	53
3.1 Η επίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο εγχώριο επίπεδο.....	53
3.1.1 Ενδογενείς παράγοντες.....	56
3.2 Μηχανισμοί μεταφοράς των επιδράσεων στο εγχώριο πεδίο.....	59
3.3 Παράγοντες άσκησης πιέσεων προσαρμογής και πλαισίωσης προσδοκιών.....	59
3.3.1 Ο ρόλος των θεσμών: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ΕτΠ και Κοινοβούλιο.....	60
3.3.2 Πιέσεις προσαρμογής: πεδία δημόσιων πολιτικών με αυξημένη επίδραση.....	72
3.3.3 Κείμενα πλαισίωσης εγχώριων προσδοκιών.....	93
3.4 Ο αντίκτυπος των πιέσεων και της πλαισίωσης προσδοκιών στις υποεθνικές αρχές.....	109
3.5 Σύνοψη.....	114
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΤΕΤΑΡΤΟ: Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ ΩΣ «ΠΑΡΑΘΥΡΟ ΕΥΚΑΙΡΙΑΣ»	115
4.1 Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως πεδίο ευκαιριών κινητοποίησης.....	115
4.2 Τυπολογία υποεθνικής κινητοποίησης.....	119
4.3 Δίαυλοι υποεθνικής κινητοποίησης στην υπερεθνική арένα.....	121

4.4 Προϋποθέσεις δραστηριοποίησης.....	132
4.4.1 Ενδογενείς παράγοντες: Σχέσεις με εθνικές αρχές και θεσμική ικανότητα.....	132
4.4.2 Εξωγενείς παράγοντες: κίνητρα και προσδοκώμενες ωφέλειες.....	135
4.5 Ευρήματα υποεθνικής κινητοποίησης.....	139
4.6 Σύνοψη.....	145
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΕΜΠΤΟ: ΕΜΠΕΙΡΙΚΗ ΔΙΕΡΕΥΝΗΣΗ.....	147
5.1 Διασύνδεση πολιτικών αρένων και θεσμική εξωστρέφεια.....	147
5.2 Εκκινώντας «από την κορυφή»: Χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση.....	149
5.2.1 Το πρόγραμμα LIFE.....	150
5.2.2 Χρηματοδοτική κινητοποίηση των ελληνικών υποεθνικών αρχών.....	154
5.3 Εκκινώντας «από τη βάση»: Ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση.....	183
5.3.1 Γραφεία Αντιπροσώπευσης στις Βρυξέλλες.....	184
5.3.2 Συμμετοχή σε υπερεθνικούς οργανισμούς.....	190
5.4 Οριζόντια διάσταση: Συνεργατικού τύπου κινητοποίηση.....	194
5.4.1 Ανάπτυξη πολυμερών επαφών: Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας.....	194
5.4.2 Ανάπτυξη διμερών σχέσεων: αδελφοποιήσεις – ελληνογερμανική συνέλευση.....	200
5.5 Σύνοψη.....	206
ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΕΚΤΟ: ΑΝΤΛΩΝΤΑΣ ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΜΠΕΙΡΙΑ – ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ ΤΗΣ ΚΙΝΗΤΟΠΟΙΗΣΗΣ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ.....	209
6.1 Τα όρια της κινητοποίησης: έλλειμμα κινήτρων ή «πλεόνασμα» αδυναμιών;.....	209
6.1.1 Χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση.....	210
6.1.2 Ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση.....	216
6.1.3 Συνεργατικού τύπου κινητοποίηση.....	218
6.2 Στρατηγικές κινητοποίησης.....	220
6.2.1 Χρηματοδοτικού τύπου κινητοποίηση.....	221
6.2.2 Ρυθμιστικού τύπου κινητοποίηση.....	224
6.2.3 Συνεργατικού τύπου κινητοποίηση.....	226
6.3 Θεσμική εξωστρέφεια και συνεργασία ή αδράνεια και περιτείχιση;.....	227
6.4 Το εκκρεμές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.....	232
6.4.1 ΕΕ «μεταβλητής γεωμετρίας»: «Quo vaditis Graecae loci et regionis auctoritates»?.....	234
6.5 Σύνοψη.....	236
Συμπεράσματα.....	237
Βιβλιογραφία.....	243
Παράρτημα.....	275

ΚΑΤΑΛΟΓΟΙ ΠΙΝΑΚΩΝ, ΣΧΗΜΑΤΩΝ, ΓΡΑΦΗΜΑΤΩΝ, ΧΑΡΤΩΝ

Πίνακες

Πίνακας 1: Κατανομή ανθρώπινου δυναμικού στην αυτοδιοίκηση, 1986.....	14
Πίνακας 2: Περιγραφικά στατιστικά πληθυσμού ΟΤΑ Α' (και μέση έκταση).....	24
Πίνακας 3: Περιγραφικά στατιστικά πληθυσμού ΟΤΑ Β' (και μέση έκταση).....	24
Πίνακας 4: Περιγραφικά στατιστικά πληθυσμού αποσυγκεντρωμένης διοίκησης (και μέση έκταση).....	29
Πίνακας 5: Χρονική αλληλουχία μεταβολών στο υποεθνικό επίπεδο διοίκησης, 1986-2013.....	31
Πίνακας 6: Σύνοψη κύριων χαρακτηριστικών υποεθνικών θεσμών, 1986-2013.....	32
Πίνακας 7: Μετασχηματισμοί τοπικών και περιφερειακών αρχών διακυβέρνησης.....	32
Πίνακας 8: Οικονομική αυτοτέλεια αυτοδιοίκησης.....	40
Πίνακας 9: Οικονομική αυτοτέλεια φορέων αυτοδιοίκησης.....	40
Πίνακας 10: Εξέλιξη επιχειρήσεων ΟΤΑ.....	83
Πίνακας 11: Αντίκτυπος της επίδρασης της ΕΕ στο εγχώριο πεδίο.....	113
Πίνακας 12: Τυπολογία κινητοποίησης υποεθνικών αρχών στο υπερεθνικό επίπεδο.....	121
Πίνακας 13: Βασικά χαρακτηριστικά τύπων κινητοποίησης και κανάλια δράσης.....	130
Πίνακας 14: Σύνοψη θεματικών πεδίων και στόχων LIFE 1992-2013.....	152
Πίνακας 15: Το πρόγραμμα LIFE σε αριθμούς, περίοδος: 1992-2020.....	153
Πίνακας 16: Κατανομή δράσεων προγράμματος LIFE στον ευρωπαϊκό χώρο.....	155
Πίνακας 17: Εγχώριοι δρώντες βάσει ύψους προϋπολογισμών έργων LIFE, 1992-2013, σύνολο (Ελλάδα).....	156
Πίνακας 18: Διάταξη δρώντων με βάση τον αριθμό έργων LIFE, 1992-2013. Σύνολο δρώντων (Ελλάδα).....	157
Πίνακας 19: Πρόγραμμα LIFE και ελληνικές υποεθνικές αρχές, 1992-2013.....	158
Πίνακας 20: Χρηματοδοτική κινητοποίηση υποεθνικών αρχών: έργα LIFE, 1992-2013.....	159
Πίνακας 21: Κλάση και συχνότητα εμφάνισης προγραμμάτων.....	162
Πίνακας 22: Περιγραφικά στατιστικά προγραμμάτων LIFE υποεθνικών αρχών, 1992-2013.....	163
Πίνακας 23: Προϋπολογισμός LIFE ανά υποεθνική αρχή, 1992-2013.....	165
Πίνακας 24: Περιγραφικά στατιστικά έργων LIFE ΟΤΑ Α', 1992-1997 (προ «Καποδίστρια»).....	167
Πίνακας 25: Περιγραφικά στατιστικά έργων LIFE ΟΤΑ Α', 1998-2010 (μετά «Καποδίστρια»).....	167

Πίνακας 26: Υλοποίηση προγραμμάτων LIFE από την Ανατολική ΑΕ.....	173
Πίνακας 27: Στοιχεία προγράμματος LIFE με συντονιστή το Δήμο Περάματος.....	179
Πίνακας 28: Σύγκριση χρηματοδοτικής κινητοποίησης, Ανατολική ΑΕ και Δήμος Περάματος.....	183
Πίνακας 29: Ρυθμιστική κινητοποίηση θεσμών. Γραφεία αντιπροσώπευσης (Βρυξέλλες).....	188
Πίνακας 30: Βασικά γνωρίσματα του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» και χαρακτηριστικά κινητοποίησης.....	200
Πίνακας 31: «Ταυτότητα» δρώντων, περίοδος 1992-2013.....	211
Πίνακας 32: Σύνοψη στρατηγικών συνεργασιών (και με ΑΕΙ).....	223
Πίνακας 33: Θεσμικές συνεργασίες πολυεπίπεδου χαρακτήρα.....	224
Πίνακας 34: Σύνοψη ευρημάτων υποεθνικής κινητοποίησης.....	229

Σχήματα

Σχήμα 1: Η διττή φύση της ΕΕ ως παράγοντας πιέσεων και πεδίο ευκαιριών.....	2
Σχήμα 2: Η επίδραση της ΕΕ στις υποεθνικές.....	4
Σχήμα 3: Πιέσεις προσαρμογής, διοικητικοί μετασχηματισμοί και κινητοποίηση στην ΕΕ.....	7
Σχήμα 4: Άξονας χρονικής αλληλουχίας (sequencing) γεγονότων.....	113
Σχήμα 5: Διάλογοι κινητοποίησης υποεθνικών αρχών στην ενωσιακή αρένα πολιτικής.....	132

Γραφήματα

Γράφημα 1: Μεριδία ανθρώπινου δυναμικού.....	14
Γράφημα 2: Εξέλιξη τακτικού προσωπικού ΟΤΑ.....	25
Γράφημα 3: Εξέλιξη προσωπικού ΝΑ.....	25
Γράφημα 4: Επίπεδο εκπαίδευσης προσωπικού ΟΤΑ.....	26
Γράφημα 5: Επίπεδο εκπαίδευσης προσωπικού κεντρικής διοίκησης.....	26
Γράφημα 6: Προσωπικό αποσυγκεντρωμένων κρατικών δομών.....	29
Γράφημα 7: Αποδόσεις πόρων σε υποεθνικές αρχές από κρατικό τακτικό προϋπολογισμό.....	34
Γράφημα 8: Αποδόσεις πόρων σε υποεθνικές αρχές ως προς τα τακτικά έσοδα του κράτους.....	35
Γράφημα 9: Μεταβολές εσόδων κρατικού τακτικού προϋπολογισμού και υποεθνικών αρχών.....	35
Γράφημα 10: Αποδόσεις ΚΑΠ σε υποεθνικές αρχές από κρατικό τακτικό προϋπολογισμό.....	36
Γράφημα 11: Ετήσια μεταβολή ΚΑΠ ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού.....	

από τακτικό προϋπολογισμό.....	37
Γράφημα 12: Ετήσια μεταβολή αποδόσεων πόρων σε υποεθνικές αρχές (τακτικός προϋπ/μος).....	38
Γράφημα 13: Χρηματοδότηση υποεθνικών αρχών και προσωπικό (2009=100).....	38
Γράφημα 14: Μεταβολή μέσου όρου αποδόσεων πόρων ανά επίπεδο διοίκησης.....	39
Γράφημα 15: Συνεισφορά ΕΕ και εγχώριων δρώντων LIFE, 1992-2013.....	155
Γράφημα 16: Ετήσιος αριθμός προγραμμάτων LIFE, 1992-2013, Ελλάδα.....	156
Γράφημα 17: Ετήσιος προϋπολογισμός προγραμμάτων LIFE, 1992-2013, Ελλάδα.....	156
Γράφημα 18: Κατανομή πόρων LIFE 1992-2013, σύνολο δρώντων (Ελλάδα).....	157
Γράφημα 19: Μεριδίο υποεθνικών αρχών – άλλων δρώντων ανά προγραμματική περίοδο.....	158
Γράφημα 20: Ετήσιος αριθμός προγραμμάτων LIFE, 1992-2013, υποεθνικές αρχές.....	161
Γράφημα 21: Πόροι προγραμμάτων LIFE ανά έτος, 1992-2013, υποεθνικές αρχές.....	162
Γράφημα 22: Συχνότητα προγραμμάτων ανά κλάση, 1992-2013.....	163
Γράφημα 23: Μεριδίο έργων LIFE υποεθνικών θεσμών, 1992-2013.....	164
Γράφημα 24: Μεριδίο πόρων LIFE υποεθνικών θεσμών, 1992-2013.....	164
Γράφημα 25: Έργα και προϋπολογισμοί υποεθνικών αρχών ανά προγραμματική περίοδο LIFE.....	165
Γράφημα 26: Ετήσια κατανομή έργων LIFE ανά υποεθνικό θεσμό, 1992-2013.....	166
Γράφημα 27: Ετήσια κατανομή πόρων LIFE ανά υποεθνικό θεσμό, 1992-2013.....	166
Γράφημα 28: Μετοχική σύνθεση Ανατολική ΑΕ.....	169
Γράφημα 29: Δεδομένα δημοσιευμένων ισολογισμών Ανατολικής ΑΕ.....	171
Γράφημα 30: Καθαρά αποτελέσματα χρήσης οικονομικών ετών Ανατολικής ΑΕ.....	171
Γράφημα 31: Κύκλος εργασιών Ανατολική ΑΕ, 1997-2010.....	172
Γράφημα 32: Σύνολο αδελφοποιήσεων με φορείς άλλων χωρών.....	202
Γράφημα 33: Εξέλιξη αριθμού αδελφοποιήσεων αυτοδιοικητικών αρχών, 2006-2016*.....	203
Γράφημα 34: Κατάταξη αδελφοποιήσεων κατά χώρα προέλευσης ΟΤΑ αλλοδαπής, 2006-2016.....	203
Γράφημα 35: ΟΤΑ με περισσότερες από δύο αδελφοποιήσεις, 2006-2016.....	204
Γράφημα 36: Στρατηγική χρηματοδοτικής κινητοποίησης υποεθνικών θεσμών.....	222
Γράφημα 37: Χρηματοδοτική κινητοποίηση αρχών με	

στρατηγική συνεργασίας.....	222
Γράφημα 38: Χρηματοδοτική κινητοποίηση αρχών με στρατηγική αυτόνομης δράσης.....	223
Χάρτες	
Χάρτης 1: Μείζονες περιφέρειες ΕΣΠΑ 2007-2013.....	87
Χάρτης 2: Μέλη ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη».....	196
Χάρτες 3 ^{α-δ} : Χωρική αποτύπωση υποεθνικής κινητοποίησης ανά θεσμικό επίπεδο.....	215

Περίληψη

Η μελέτη επιχειρεί να πραγματευθεί το θέμα της διττής επίδρασης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) στους εγχώριους θεσμούς τοπικής και περιφερειακής διακυβέρνησης: αφ' ενός ως παράγοντα πίεσης για προσαρμογές, αφ' ετέρου ως πεδίο προσφοράς ευκαιριών υποεθνικής κινητοποίησης. Ειδικότερα, αναζητά το βαθμό στον οποίο αναπτύχθηκε η απευθείας και αδιαμεσολάβητη κινητοποίηση των ελληνικών τοπικών και περιφερειακών θεσμών στην ΕΕ, ως αποτέλεσμα διαδοχικών μεταρρυθμιστικών πρωτοβουλιών, οι οποίες, χρονολογικά, εκκίνησαν στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1980 με σκοπό την αποκέντρωση.

Η απευθείας δραστηριοποίηση των αυτοδιοικητικών και αποσυγκεντρωμένων αρχών της χώρας στην ΕΕ διερευνάται μέσω τριών τύπων κινητοποίησης που συνδέονται με προσπάθειες: α) άντλησης χρηματοδοτικών πόρων, β) άσκησης επιρροής σε θεσμικά όργανα της ΕΕ, και γ) προώθησης οριζόντιων συνεργασιών. Η ανάλυση διερευνά το βαθμό που οι πιέσεις εξευρωπαϊσμού και εκσυγχρονισμού των τοπικών και περιφερειακών θεσμών εννόησαν την ανάπτυξη της απευθείας κινητοποίησής τους στο υπερεθνικό (ενωσιακό) επίπεδο. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, το εξευρωπαϊστικό φαινόμενο και ο ιστορικός νεοθεσμισμός συγκροτούν το πλαίσιο ανάλυσης, ενώ εμπειρικά δεδομένα αντλούνται από διακριτές μελέτες περίπτωσης για κάθε τύπο κινητοποίησης με σκοπό την εξαγωγή ευρύτερων συμπερασμάτων.

Multi-level Governance in the European Union and in Greece

Abstract

The study sheds light on the issue of the twofold influence of the European Union on the domestic subnational institutions: as a factor that not only poses pressures for adaptation but offers significant opportunities for subnational mobilisation as well. The primary focus is on the degree of direct and unmediated mobilisation of the domestic institutions in the EU arena, as a result of the successive waves of decentralization that began in the second half of the 1980s.

The direct presence of the Greek subnational authorities in the EU is examined through a threefold typology of mobilisation: a) financial, b) regulative, and c) co-operative. The analysis aims at exploring the extend Europeanization and modernization pressures favoured direct subnational mobilisation in the supranational (European) arena. Multi-level governance, Europeanization and historical new institutionalism constitute the analytical framework, while empirical data are drawn from distinctive case studies for each type of mobilisation with a view to provide general conclusions.

Συντομογραφίες

AER	Συνέλευση των Ευρωπαϊκών Περιφερειών / Assembly of European Regions
CCRLA	Γνωμοδοτικό Συμβούλιο Περιφερειακών και Τοπικών Αρχών / Consultative Council of Regional and Local Authorities
CEMR	Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών / Council of European Municipalities and Regions
CLRAE	Συνέλευση των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης / Conference of Local and Regional Authorities of Europe
CPMR	Διάσκεψη των Παράκτιων Περιφερειακών Περιοχών της Ευρώπης / Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe
IULA	Διεθνής Ένωση Τοπικών Αρχών / International Union of Local Authorities
EE	Ευρωπαϊκή Ένωση
EETAA	Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ανάπτυξης (Ανώνυμη Εταιρεία)
EK/Κοινοβούλιο	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
ΕΛΣΤΑΤ/ΕΣΥΕ	Ελληνική Στατιστική Αρχή/Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Ελλάδος
ΕΝΑΕ	Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας
ΕΝΠΕ	Ένωση Περιφερειών Ελλάδας
ΕΟΕΣ/EGTC	Ευρωπαϊκός Εδαφικός Όμιλος Συνεργασίας / European Group of Territorial Cooperation
ΕΟΚ	Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα
Επιτροπή	Ευρωπαϊκή Επιτροπή
ΕΣΠΑ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΕΣΥΕ/ΕΛΣΤΑΤ	Εθνική Στατιστική Υπηρεσία Ελλάδος/Ελληνική Στατιστική Αρχή
ΕΤΕπ	Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων
ΕπΠ/CoR	Επιτροπή των Περιφερειών / Committee of the Regions
ΚΑΠ	Κεντρικοί Αυτοτελείς Πόροι
ΚΔΚ	Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων
ΚΕΔΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας
ΚΕΔΚΕ	Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας
ΚΠΣ	Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης
ΜΟΔ	Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης (Ανώνυμη Εταιρεία)
ΜΚΟ	Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί (Μη Κερδοσκοπικές Οργανώσεις)
ΝΑ	Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση
ΝΔΜ	Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ
ΝΠΔΔ	Νομικό Πρόσωπο Δημοσίου Δικαίου
ΝΠΙΔ	Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου
ΟΚΕ	Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή

ΟΟΣΑ	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ΟΤΑ	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΑΜΘ	Περιφέρεια Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΠΕΔ	Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων
ΠΕΤΑ	Πληροφόρηση-Επιμόρφωση-Τοπική Ανάπτυξη (Ανώνυμη Εταιρεία)
ΥΠΔ	Υπηρεσία Περιφερειακής Διοίκησης
ΥΠΕΣ/ ΥΠΕΣΔΔΔ/ ΥΠΕΣΑΗΔ	Υπουργείο Εσωτερικών / Υπουργείο Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης / Υπουργείο Εσωτερικών Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης
ΥΠΟΙΚ/ ΥΠΟΙΟ	Υπουργείο Οικονομικών/Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών

Ευχαριστίες

Το βιβλίο επιχειρεί να εξετάσει την αμφίδρομη σχέση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) με την ελληνική διοίκηση, εστιάζοντας στους τοπικούς και περιφερειακούς θεσμούς διακυβέρνησης και τις μορφές κινητοποίησης που αναπτύσσουν στο ενωσιακό επίπεδο. Το περιεχόμενό του βασίστηκε στη διδακτορική διατριβή που υποστηρίχθηκε τον Ιούλιο του 2017 στο Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών και έτυχε περαιτέρω επεξεργασίας. Με την εξαίρεση ορισμένων ακαδημαϊκών προδιαγραφών που κρίθηκε σκόπιμο να απαλειφθούν και αφού έγιναν προσαρμογές στο αρχικό κείμενο, το βασικό μεθοδολογικό πλαίσιο και η χρονική περίοδος μελέτης δεν μεταβλήθηκαν, υπηρετώντας το σκοπό της ενότητας των αρχικών προγραμματικών περιόδων μελέτης. Πρακτικά, ο βασικός στόχος του βιβλίου είναι η παρουσίαση και κριτική αποτίμηση της απευθείας δραστηριοποίησης των ελληνικών τοπικών και περιφερειακών αρχών στην ΕΕ ως αντανάκλασης των μεταρρυθμίσεων στην αρχιτεκτονική διακυβέρνησης της χώρας.

Καταλυτική υπήρξε η συνδρομή ορισμένων ανθρώπων στην παρούσα προσπάθεια, πολύ πριν μάλιστα την τυπική εκκίνησή της. Γι' αυτό το λόγο, αρχικά απευθύνονται ιδιαίτερες ευχαριστίες στον αναπληρωτή καθηγητή του Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών Σπύρο Μπλαβούκο για το σύνολο της υποστήριξης και καθοδήγησης σε πλήθος ακαδημαϊκών και διαδικαστικών ζητημάτων των αρκετών τελευταίων ετών. Συναφώς, πολλές και θερμές ευχαριστίες απευθύνονται στη Δρ Μαντώ Λαμπροπούλου, διδάσκουσα στο Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, για την πολύτιμη βοήθειά της που υπερβαίνει έναν τυπικό κύκλο σπουδών. Έπειτα, ευχαριστίες απευθύνονται στους καθηγητές: Γ. Παγουλάτο (Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών) για τη μεστή κριτική του σε προηγούμενη έκδοση του κειμένου, Η. V. D. Kolk (Πανεπιστήμιο Potsdam) για τις μεθοδολογικές του προτάσεις και Ν. Μαραβέγια (Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών) για το –πρακτικό– περιβάλλον έρευνας. Σε ό,τι αφορά το εμπειρικό μέρος, η συνεισφορά (γυν και πρώην) στελεχών επιμέρους θεσμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της κεντρικής διοίκησης (Υπουργείο Εσωτερικών) και των τοπικών και περιφερειακών αρχών ήταν καθοριστική και, ως εκ τούτου, απευθύνονται πολλές ευχαριστίες –ιδίως στους: Σ. Μπανιωτόπουλο, Δρ Κ. Κωνσταντίνου, Α. Γκούμα, Μ. Κρημανιώτη, Σ. Καλόγνωμο, Σ. Αρσενίου, Κ. Καραβόλα, Χ. Πρωτόγερο.

Η επιλογή του ΕΚΚΕ για την έκδοση του βιβλίου συνιστά τιμητική πρόταση και, ως εκ τούτου, η αποδοχή της ευθύνης είναι τεράστια. Απευθύνοντας πολλές ευχαριστίες στους ανώνυμους κριτές για τις ουσιαστικές παρατηρήσεις τους, καθώς και στην κα Κατερίνα Σάββα για την επιμέλεια του βιβλίου, κάθε παράλειψη, λάθος και αστοχία βαραίνουν προσωπικά και αποκλειστικά τον συγγραφέα.

Γ. Οικονόμου
Φεβρουάριος 2020

Πρόλογος

Είναι ιδιαίτερη χαρά να προλογίζουμε μία μονογραφία που έρχεται να καλύψει ένα μεγάλο, κατά τη γνώμη μας, κενό που σχετίζεται με τη δραστηριοποίηση υπο-εθνικών δρώντων εντός της διαδικασίας Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Πρόκειται για ένα μείζον θέμα, το οποίο δεν έχει λάβει τη δέουσα πολιτική και ακαδημαϊκή προσοχή και το οποίο έχει σημαντικές προεκτάσεις για τη διακυβέρνηση τοπικών κοινωνιών αλλά και την πορεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης γενικότερα.

Η μελέτη του Γιώργου Οικονόμου πραγματεύεται μία εν πολλοίς άγνωστη πτυχή των μετασχηματισμών του σύγχρονου πεδίου διακυβέρνησης που άπτεται των σχέσεων μεταξύ του υπο-εθνικού και του υπερ-εθνικού επιπέδου διοίκησης. Μέσα από το πρίσμα των προγραμμάτων μεταρρύθμισης των τοπικών και περιφερειακών θεσμών στην Ελλάδα από τη δεκαετία του 1980 και του –παγίου– αιτήματος για περισσότερη αποκέντρωση, η ανάλυση διατρέχει την εξέλιξη του πλαισίου και των δυνατοτήτων κινητοποίησης των εθνικών δρώντων στο ευρωπαϊκό πεδίο. Κρίσιμο ζητούμενο αποτελεί η αποτίμηση του βαθμού επίδρασης των πιέσεων εξευρωπαϊσμού –και κατά συνέπεια εκσυγχρονισμού των υπο-εθνικών αυτοδιοικητικών και απο(συ)κεντρωμένων θεσμών– στην ένταση και την ποιότητα της κινητοποίησης των τελευταίων στο επίπεδο της ΕΕ.

Το ζήτημα προσεγγίζεται συνδυαστικά, καλύπτοντας τις πολιτικές, διοικητικές, θεσμικές και εν μέρει οικονομικές διαστάσεις της αλλαγής του πλαισίου διακυβέρνησης ως προς την παράμετρο της κινητοποίησης των υποεθνικών δρώντων. Με σημείο εκκίνησης την προσέγγιση της ΕΕ ως πεδίου ευκαιριών για τη μεταρρύθμιση των διοικητικών συστημάτων των κρατών-μελών, ο συγγραφέας αναπτύσσει σε θεωρητικό και ελέγχει σε εμπειρικό επίπεδο την υπόθεση της θετικής επίδρασης της ΕΕ ως προς την ενδυνάμωση των υπο-εθνικών διοικητικών θεσμών. Στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας, διατρέχει τους βασικούς μετασχηματισμούς της αρχιτεκτονικής της τοπικής και περιφερειακής διοίκησης στην Ελλάδα υπό το πρίσμα των μεταβολών της (δια)κυβερνητικής λειτουργίας, όπως εκδηλώνονται στο ειδικότερο επίπεδο της εμπλοκής των υπερεθνικών θεσμών στα στάδια της πολιτικής διαδικασίας στο ευρωπαϊκό επίπεδο, χωρίς τη μεσολάβηση του εθνικού επιπέδου.

Για τις τοπικές κοινωνίες, το ενωσιακό πολιτικό οικοδόμημα παρέχει στις τοπικές αρχές ευκαιρίες άμεσης και αδιαμεσολάβητης –δηλαδή όχι μέσω εθνικών κέντρων– κινητοποίησης προς (συν-) διαμόρφωση του περιεχομένου πολιτικών περιφερειακού ενδιαφέροντος της ΕΕ αλλά και προς αναζήτηση πόρων για την καλύτερη επιτέλεση της αποστολής τους. Ιδιαίτερα δε για τη χειμάζουσα από πλευράς πόρων τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση στη χώρα μας, τέτοιες ευκαιρίες και δυνατότητες μπορούν να βελτιώσουν εκθετικά τις παρεχόμενες υπηρεσίες και δράσεις. Η μελέτη αναδεικνύει θεματικά πεδία και τοπικές αρχές που έχουν δραστηριοποιηθεί προς την κατεύθυνση αυτή, επισημαίνοντας βασικές προκλήσεις αλλά και τα μεγάλα οφέλη που αποκομίζονται

από ανάλογες ενέργειες. Πέραν αυτών, ίσως μία επιπλέον κοινωνιολογική πτυχή που αναδεικνύεται είναι η εμπέδωση ενός κλίματος εξωστρέφειας και η διάρρηξη της «φούσκας» του τοπικού μικρο-κόσμου, που ενίοτε εγκλωβίζει παραγωγικές δυνάμεις και αναπαράγει παρωχημένες αντιλήψεις, ιδεοληψίες και πρακτικές.

Για την Ευρωπαϊκή Ένωση, η μελέτη έρχεται να συνεισφέρει ακαδημαϊκά στη συζήτηση για την πολυ-επίπεδη διακυβέρνηση, με τη συμμετοχή υπο-εθνικών, εθνικών και υπερ-εθνικών πόλων εξουσίας, οι οποίοι συναρθρώνονται δημιουργώντας το πολιτικό οικοδόμημα της ΕΕ. Πέραν των θεωρητικών προεκτάσεων που μπορεί να έχει ένα τέτοιο εγχείρημα συμβάλλοντας στην περαιτέρω εννοιολόγηση της ενωσιακής διαδικασίας, υπάρχει και μία αναμφισβήτητη πολιτική διάσταση. Η αδιαμεσολάβητη συμμετοχή υπο-εθνικών δρώντων στο σύστημα διακυβέρνησης της ΕΕ φέρνει σε απευθείας επικοινωνία τις τοπικές κοινωνίες με το ευρωπαϊκό πολιτικό κέντρο, μειώνοντας τις αποστάσεις που δημιουργούνται, ιδιαίτερα στην ελληνική περίπτωση των «περιφερειών της περιφέρειας», οι οποίες δικαίως μπορεί να αισθάνονται αποκομμένες από το ευρύτερο Ευρωπαϊκό γίγνεσθαι. Έτσι, προκύπτει μία αμεσότερη διασύνδεση του Έλληνα αλλά και κάθε Ευρωπαίου πολίτη με τις –κατά τα άλλα– πρόσωπες «Βρυξέλλες».

Στο μακρο-επίπεδο, η ανάλυση εισφέρει χρήσιμες εισροές όχι μόνο στο εξειδικευμένο ζήτημα της υπο-εθνικής κινητοποίησης, αλλά και στην ευρύτερη συζήτηση όσον αφορά τη σχέση μεταξύ κέντρου και περιφέρειας / τοπικής αυτοδιοίκησης. Η εν λόγω σχέση και το ενδεχόμενο ρήξης των παραδοσιακών μοντέλων διακυβέρνησης μέσω της αξιοποίησης των δυνατοτήτων αδιαμεσολάβητης δραστηριοποίησης των υπο-εθνικών δρώντων στο υπερ-εθνικό επίπεδο αποκτούν ειδικότερο ενδιαφέρον δεδομένου του συγκεντρωτικού χαρακτήρα δόμησης και λειτουργίας του εγχώριου διοικητικού μηχανισμού. Ωστόσο, ο συγκεντρωτισμός της ελληνικής διοίκησης, όπως προκύπτει από τα ευρήματα της μελέτης, εμφανίζει σημαντικό βαθμό αντίστασης στην αλλαγή, οδηγώντας στη μη επαλήθευση της κεντρικής ερευνητικής υπόθεσης. Από αυτήν τη σκοπιά, η μελέτη προσθέτει μία (ακόμα) κρίσιμη πτυχή στη συζήτηση περί αποκέντρωσης, ερμηνεύοντας παράλληλα τις αιτίες του αδύναμου «εξευρωπαϊστικού αποτελέσματος» στα συγκεκριμένα εγχώρια δεδομένα.

Τα παραπάνω ζητήματα και επιχειρήματα προβάλλονται στη μελέτη με έναν εξαιρετικά διαυγή και αποκρυσταλλωμένο τρόπο, προϊόν επίπονων προσπαθειών κατανόησης της ενωσιακής διαδικασίας παραγωγής πολιτικής αλλά και εξοικείωσης με τον τρόπο λειτουργίας των εγχώριων δομών τοπικής και περιφερειακής διακυβέρνησης. Υποστηρίζονται δε από πρωτογενή στοιχεία που παρέχουν μια ολοκληρωμένη εικόνα τεκμηριώνοντας αδιάσειστα και με ακρίβεια την ορθότητα των επιχειρημάτων.

Η πρωτοτυπία και το ενδιαφέρον της μελέτης συνίστανται, τέλος, στην αναλυτική σύνθεση δύο παράλληλων διαδικασιών με διαφορετική, όμως, αφετηρία: από την μία πλευρά, την (ευρέως μελετημένη) υπόθεση του «εκ των άνω» εξευρωπαϊσμού της ελληνικής διοίκησης και, από την άλλη, την (ανεπαρκώς ακόμα εμπειρικά τεκμηριωμένη)

ενίσχυση της θεσμικής της ικανότητας μέσω «από τη βάση» διαδικασιών. Επιτρέπει ως εκ τούτου την εξαγωγή ευρύτερων συμπερασμάτων ως προς τη σχέση της ελληνικής διοίκησης με το ευρωπαϊκό πεδίο, αλλά και τις (δυναμικές ή πραγματικές) ανακατατάξεις που επιφέρει η επίδραση του τελευταίου στην εσωτερική ισορροπία μεταξύ του εθνικού και του υπο-εθνικού διοικητικού επιπέδου.

Για όλους αυτούς τους λόγους θεωρούμε ότι η παρούσα έκδοση, πέραν της επιστημονικής της συμβολής στη μελέτη του διακυβερνητικού φαινομένου, αξίζει της προσοχής ενός ευρύτερου κοινού, που ενδιαφέρεται και αναζητά ευκαιρίες δράσης και αξιοποίησης ευκαιριών και δυνατοτήτων, συμβάλλοντας με τον τρόπο της στη ευρύτερη διάχυση των από κάθε άποψη σημαντικών συμπερασμάτων της μελέτης.

Αθήνα, Απρίλιος 2019

Σπύρος Μπλαβούκος
Αναπληρωτής Καθηγητής
Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Μαντώ Λαμπροπούλου
Διδάσκουσα
Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών