



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΘΕΩΡΙΑ»

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΕΙΔΙΚΕΥΣΗΣ

ΤΟΥ

ΑΝΤΩΝΙΟΥ ΕΜΜ. ΣΕΛΗΝΙΩΤΑΚΗ

ΑΜ . 287 ΕΤΟΣ ΕΓΓΡΑΦΗΣ 2013

ΜΕ ΤΙΤΛΟ

Εξευρωπαϊσμός της Ελληνικής Περιφερειακής
Διοίκησης (Ο.Τ.Α. β βαθμού).

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ

ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΞΕΝΑΚΗΣ

ΡΕΘΥΜΝΟ

ΜΑΙΟΣ 2015

ΑΞΙΟΛΟΓΗΤΕΣ

1. ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ ΞΕΝΑΚΗΣ _____

2. ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ ΛΑΒΔΑΣ _____

3. ΝΙΚΟΛΑΟΣ ΠΑΠΑΔΑΚΗΣ _____

Ημερομηνία Αξιολόγησης

**Στην οικογένεια μου,
θερμή στέγη ονείρων
και προσπαθειών μου.**

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η πτυχιακή αυτή εργασία αποτελεί έργο προσωπικής μου προσπάθειας. Για να ολοκληρωθεί και να φτάσει στο επιθυμητό αυτό σημείο απαιτήθηκαν ώρες μελέτης, συγκέντρωσης και συλλογής πληροφοριών. Ευχαριστώ όλους όσους με βοήθησαν καθ' όλη την περίοδο εκπόνησης και συγγραφής δίνοντάς μου κουράγιο και στήριξη. Επίσης, ευχαριστώ θερμά τον επιβλέποντα καθηγητή μου για τις πολύτιμες συμβουλές, τις συστάσεις και τις κατευθυντήριες γραμμές που μου έδινε. Τέλος, ευχαριστώ την εξεταστική επιτροπή που μου κάνει την τιμή να αξιολογήσει την εργασία μου.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	3
ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ	4
ΛΙΣΤΑ ΠΙΝΑΚΩΝ	6
ΛΙΣΤΑ ΧΑΡΤΩΝ	6
ΛΙΣΤΑ ΣΧΗΜΑΤΩΝ	7
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	7
ΒΙΟΓΡΑΦΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ	9
ΕΙΣΑΓΩΓΗ	10
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: ΒΑΣΙΚΕΣ ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ	12
1.1 Η Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και η Περιφερειακή Πολιτική στο πλαίσιο της ενοποιητικής διαδικασίας	12
1.2 Ορισμός Ευρωπαϊκών Πολιτικών, Έννοιες Συνοχής & Περιφ/κής Πολιτικής	18
1.3 Οι Αρχές της Εταιρικότητας και της Επικουρικότητας	22
1.4 Εισαγωγή στοιχείων της Νεοθεσμικότητας (new institutionalism)	24
1.5 Η θεωρία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης	26
1.6 Η έννοια του εξευρωπαϊσμού και τα βασικά χαρακτηριστικά της	29
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: ΕΞΕΥΡΩΠΑΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ	33
2.1 Εξευρωπαϊσμός και Εκσυγχρονισμός	33
2.2 Εξευρωπαϊσμός της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης	36
2.3 Εξευρωπαϊσμός της Ελληνικής περιφερειακής πολιτικής	41
2.4 Ο Εξευρωπαϊσμός των Περιφερειών	42
2.5 Η επίδραση του εξευρωπαϊσμού στις εθνικές πολιτικές	46
2.6 Διατύπωση των υποθέσεων της έρευνας	49

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΠΟΥ ΤΗΝ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΕ.....	52
3.1 Εισαγωγή	52
3.2 Διαδικασία χρηματοδότησης δράσεων και προγραμμάτων από την Ε.Ε.....	55
3.3 Ο θεσμός της «Ευρώπης των Περιφερειών»	57
3.4 Οι Περιφέρειες ως ομάδες πίεσης	59
3.5 Ο θεσμός της Περιφερειακής Διοίκησης στην Ελλάδα	61
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4: Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΤΗΣ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΕΣΠΑ 2007-2013	66
4.1 Το θεσμικό πλαίσιο της Δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης.....	66
4.2 Διαχειριστικό πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2007-2013	75
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5: ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΑΠΟΡΡΟΦΗΣΗΣ ΠΟΡΩΝ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΑΤΩΝ (ΠΕΠ)	79
5.1 Συγκριτικά στοιχεία προϋπολογισμών ενταγμένων πράξεων ανά Περιφέρεια	79
5.2 Πορεία υλοποίησης του Περιφερειακού Επιχειρησιακού Προγράμματος Κρήτης και Νήσων Αιγαίου 2007-2013	81
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6: ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ ΚΑΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΑΛΛΑΓΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	88
6.1 Εισαγωγή: το εθνικό και το ευρωπαϊκό πλαίσιο	88
6.2 Από το πρώτο, στο δεύτερο και το τρίτο ΚΠΣ.....	92
6.2.1 Ενίσχυση του δυναμικού της κεντρικής διοίκησης	95
6.2.2 Ο ρόλος του ιδιωτικού τομέα: υποδομή διεθνούς κλάσεως ή οι ΣΔΙΤ «πέντε αστέρων».....	96
6.2.3 Ο ρόλος των εμπειρογνομόνων	97
6.3 Επιπτώσεις από τη «Λισαβονοποίηση» της πολιτικής συνοχής	99

6.4 Θεσμική υποδομή, διαδικασία μάθησης και αλλαγή στην πολιτική συνοχής.....	101
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ.....	103
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	106

ΛΙΣΤΑ ΠΙΝΑΚΩΝ

ΠΙΝΑΚΑΣ1:ΙΣΤΟΡΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ 1986-2014.....	17
ΠΙΝΑΚΑΣ 2: ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ : ΕΝΤΑΓΜΕΝΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ΣΤΟ Ε.Π. «ΚΡΗΤΗΣ & ΝΗΣΩΝ ΑΙΓΑΙΟΥ 2007-2013» (ΑΝΑ ΑΞΟΝΑ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ)	82
ΠΙΝΑΚΑΣ 3: ΕΝΤΑΓΜΕΝΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ΠΕΠ ΚΡΗΤΗΣ ΑΝΑ ΔΙΚΑΙΟΥΧΟ	83

ΛΙΣΤΑ ΧΑΡΤΩΝ

ΧΑΡΤΗΣ 1: ΟΙ 13 ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ	71
ΧΑΡΤΗΣ 2: ΟΙ 5 ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ 2007-13 (ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ)	76
ΧΑΡΤΗΣ 3:ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΠΛΗΡΩΜΕΣ ΑΝΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ.....	79
ΧΑΡΤΗΣ 4: ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ ΑΝΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ	80
ΧΑΡΤΗΣ 5 : ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΠΛΗΡΩΜΕΣ ΑΝΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ.....	80

ΛΙΣΤΑ ΣΧΗΜΑΤΩΝ

Σχήμα 1:

Σχηματοποίηση σύνδεσης των φάσεων υλοποίησης της περιφερειακής πολιτικής με τους ερευνητικούς σκοπούς της εργασίας.....45

Σχήμα 2:

Σχηματοποίηση κυκλικής διαδικασίας εξευρωπαϊσμού.....48

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η εργασία εξετάζει την προβληματική του εξευρωπαϊσμού των Περιφερειών (Ελληνικών Δευτεροβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης), στο γενικότερο πλαίσιο της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ειδικότερα, χρησιμοποιείται η θεωρητική έννοια του εξευρωπαϊσμού ώστε να διαπιστωθεί η επίδραση από την υλοποίηση της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής.

Αυτό επιτυγχάνεται μέσω της μελέτης του θεσμικού πλαισίου της Περιφερειακής Διοίκησης στην Ελλάδα, του θεσμικού και διαχειριστικού πλαισίου του Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ 2007-2013) και των αντίστοιχων Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ), καθώς και με την εξέταση θεμάτων απορρόφησης των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων, στελέχωσης, και διοικητικής διάρθρωσης των δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α.

Οι περιφέρειες είναι οι κατά τόπους και καθ' ύλην αρμόδιοι φορείς υλοποίησης των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ), που μαζί με τα Τομεακά Προγράμματα των Υπουργείων και τις Κοινοτικές Πρωτοβουλίες, συνιστούν τα κύρια χρηματοδοτικά μέσα της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς τα Κράτη μέλη.

Η εργασία διερευνά επίσης το γενικότερο ζήτημα του εξευρωπαϊσμού των θεσμών της Ελληνικής περιφερειακής πολιτικής κατά την διάρκεια της συμμετοχής της χώρας μας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα /Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) καθώς και την ευρωπαϊκή πολιτική

συνοχής και εσωτερικής αλλαγής στην Ελλάδα.

Η σχετική ανάλυση εμπνέεται από τις έννοιες του εξευρωπαϊσμού και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και ο στόχος είναι να αναδειχθούν οι διαδικασίες που επηρεάζουν τη μορφή και το περιεχόμενο της διακυβέρνησης στο επίπεδο της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής.

Το γενικό συμπέρασμα της εργασίας είναι ότι η υλοποίηση της περιφερειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην Ελλάδα έχει διαδραματίσει σημαίνοντα ρόλο θεσμικά και χρηματοδοτικά στον ανασχεδιασμό και στη λειτουργία της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης (Ο.Τ.Α. β βαθμού) και φυσικά στην άσκηση της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής – των οργάνων προγραμματισμού, των διαδικασιών λήψης αποφάσεων σε σχέση με τα αναπτυξιακά προγράμματα και των διαδικασιών χρηματοδότησης των προγραμμάτων.

SUMMARY

The study examines the problem of Europeanization of the Regions (Greek Secondary Local Government) , in the overall context of the European integration process. Specifically, is using the theoretical concept of Europeanization to determine the impact of the implementation of European regional policy.

This is achieved through the study of the institutional framework of the Regional Administration in Greece, the institutional and management framework of the Strategic Reference Framework (NSRF 2007-2013) and the respective Regional Operational Programmes (ROP) and the examination of Community absorption issues funding , staffing and management structure of secondary local authorities.

The study also explores the broader issue of Europeanization of Greek institutions of regional policy during the participation of our country in the European Community / European Union (EU) and European cohesion policy and internal change in Greece .

This analysis draws on the concepts of Europeanization and multilevel governance and the

goal is to identify the processes that affect the form and content of governance at the level of Greek regional policy .

The overall conclusion of this study is that the implementation of EU regional policy in Greece has played an influential role in the institutional and financial reengineering and operation of secondary municipalities (local authorities of second degree) and of course in the exercise of Greek regional policy - the planning institutions, decision- making processes, in relation to the development programs and projects funding procedures.

ΒΙΟΓΡΑΦΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ

Ημερομηνία Γέννησης: 11-12-1966, Οικογενειακή κατάσταση: Έγγαμος

Βασικός τίτλος σπουδών: Πτυχίο Πολιτικών Επιστημών & Διεθνών Σπουδών, Εκπ. Ίδρυμα: Universita degli studi di Camerino, Ιταλία.

Ξένες Γλώσσες: Άριστη Γνώση Ιταλικών, Καλή Γνώση Αγγλικών (First Certificate in English Εκπ. Ίδρυμα: University of Cambridge).

Γνώση Ηλεκτρονικού Υπολογιστή: Infocert Basic, του Οργανισμού Επαγγελματικής Εκπαίδευσης & Κατάρτισης του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας & Θρησκευμάτων (Επεξεργασία Κειμένου, Παρουσιάσεις, Υπολογιστικά Φύλλα, Υπηρεσίες Διαδικτύου).

Εργασία: Δημοτικός Υπάλληλος από 23-11-1999, Διευθυντής Διοικητικών Υπηρεσιών Δήμου Μαλεβιζίου, Ν. Ηρακλείου, Κρήτης & Αναπληρωτής Διευθυντής της Διεύθυνσης των Κ.Ε.Π. Δήμου Μαλεβιζίου (από 17-1-14 έως σήμερα).

Επιπλέον Επιμόρφωση:

- Πρόγραμμα Κατάρτισης και Απόκτησης Επαγγελματικής Εμπειρίας Αποφοίτων ΑΕΙ και ΤΕΙ σε Θέματα Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης, Διάρκειας: 2.264 ωρών: 600 Ώρες Θεωρητική Κατάρτιση & 1.664 ώρες Πρακτική Εφαρμογή. Φορέας Υλοποίησης: Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης [ΕΕΤΑΑ]. (περίοδος: Αύγουστος 1998 έως Οκτώβριος 1999)
- Εκπαιδευτής Ενηλίκων με Αριθμό Μητρώου: ΕΒ 16694 από το Εθνικό Κέντρο Πιστοποίησης Συνεχιζόμενης Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΕΚΕΠΙΣ). (Ημερομηνία Πιστοποίησης 9-9-07).

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα εργασία ασχολείται με την ενδιαφέρουσα προβληματική του εξευρωπαϊσμού των Ελληνικών Δευτεροβάθμιων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Περιφέρειες), στο γενικότερο πλαίσιο της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Πιο συγκεκριμένα, γίνεται μια οικειοποίηση της εν λόγω έννοιας του εξευρωπαϊσμού με στόχο να γίνει κατανοητή η επίδραση που δέχεται η Περιφερειακή Διοίκηση στην Ελλάδα από τα προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία και κάθε κράτος-μέλος ακολουθεί. Αυτό επιτυγχάνεται αφενός μέσω της μελέτης του θεσμικού πλαισίου της περιφερειακής διοίκησης στην Ελλάδα και αφετέρου του θεσμικού και διαχειριστικού πλαισίου του Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ 2007-2013) και των αντίστοιχων Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ), με σκοπό την σύνδεση των συμπερασμάτων της εργασίας με τα αντίστοιχα θεωρητικά σχήματα που συνδέονται με τον εξευρωπαϊσμό της περιφερειακής πολιτικής και με την τοπική διακυβέρνηση.

Αρχικά, στην εργασία γίνεται αναφορά στον ευρύτερο προβληματισμό της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της περιφερειακής πολιτικής, ως κύρια έκφασή της, ενώ στη συνέχεια τίθεται το εννοιολογικό πλαίσιο της εργασίας καθώς και τα εννοιολογικά εργαλεία με τα οποία αναλύει το θέμα όπως: πολιτικές συνοχής, αρχές της εταιρικότητας και της επικουρικότητας, εξευρωπαϊσμός, πολυεπίπεδη διακυβέρνηση.

Στη συνέχεια, παρουσιάζονται οι έννοιες του Εξευρωπαϊσμού και του Εκσυγχρονισμού, ο εξευρωπαϊσμός της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, οι βασικές υποθέσεις της εργασίας καθώς και οι δείκτες με βάση τους οποίους θα ελέγξουμε την επαλήθευση των υποθέσεων αυτών.

Έπειτα, παρουσιάζονται ο θεσμός της Ευρώπης των περιφερειών, οι περιφέρειες ως ομάδες πίεσης και ο θεσμός της περιφερειακής διοίκησης στην Ελλάδα καθώς και τα βασικά χαρακτηριστικά του πλαισίου διαμόρφωσης και άσκησης της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής. Ακόμη παρουσιάζονται το θεσμικό πλαίσιο σύστασης και λειτουργίας της Ελληνικής Περιφερειακής Διοίκησης (ΟΤΑ Β΄ βαθμού), η τεκμηρίωση στοιχείων απορρόφησης πόρων των Περιφερειακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ) και στοιχεία

χρηματοδοτήσεων φορέων της Περιφέρειας Κρήτης από πόρους του *Ε.Π. «Κρήτης & Νήσων Αιγαίου 2007-2013»*.

Τέλος, παρουσιάζονται στοιχεία της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνοχής και της Εσωτερικής Αλλαγής στην Ελλάδα με τα Συμπεράσματα .

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΒΑΣΙΚΕΣ ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΕΝΝΟΙΕΣ ΤΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

1.1 Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΚΑΙ Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΕΝΟΠΟΙΗΤΙΚΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ.

Μια από τις βασικές προτεραιότητες του Ευρωπαϊκού θεσμικού στερεώματος στο διεθνές σύστημα είναι η διαμόρφωση ενός σταθερού και προβλέψιμου περιβάλλοντος, κυρίως μέσα από την προώθηση του εκδημοκρατισμού και της χρηστής διακυβέρνησης και την ενδυνάμωση της βιώσιμης ανάπτυξης και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Τα ανθρώπινα δικαιώματα και η προώθηση του σεβασμού τους και του κράτους δικαίου, κυριάρχησαν ανάμεσα στα θέματα των εξωτερικών σχέσεων της τότε Ευρωπαϊκής Οικονομικής κοινότητας (ΕΟΚ), ήδη από την δεκαετία του 1970. Ακολούθησε η προώθηση του εκδημοκρατισμού και της χρηστής διακυβέρνησης, στόχοι πιο φιλόδοξοι, λαμβάνοντας υπόψη το βαθμό στον οποίο απαιτείται ο μετασχηματισμός κράτους και κοινωνίας. Πρόσφατα, η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) καθοδηγείται από την αυξανόμενη διασύνδεση μεταξύ δημοκρατίας, χρηστής διακυβέρνησης και ανάπτυξης, όπως και μεταξύ δημοκρατίας, ανθρωπίνων δικαιωμάτων και πρόληψης των συγκρούσεων. Η επιδίωξη των παραπάνω στόχων αποτελεί πλέον μέρος της διεθνούς ταυτότητας της ΕΕ, η οποία βασίζεται στη θεωρητική άποψη, ότι τα πλεονεκτήματα της συνεργασίας και της σύμπλευσης με το διεθνές δίκαιο και τις διεθνείς νόρμες περιορίζουν τη δυνατότητα των κρατών να δρουν ανεξέλεγκτα στο εσωτερικό τους και στις εξωτερικές τους σχέσεις . (Δημήτρης Ξενάκης, 2011: 27).

Η συμμετοχή των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (Ε.Ο.Κ.) (Ευρωπαϊκής Ένωσης από το 1993 με την επικύρωση από τα κράτη μέλη της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση) στην διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αποτέλεσε για αυτά την αφετηρία μιας μακρόσυρτης πορείας πολιτικής και κυρίως, οικονομικής συνύπαρξης διαφορετικών κρατικών οντοτήτων. Η συνύπαρξη αυτή έχει βασικό χαρακτηριστικό την εκχώρηση βασικών αρμοδιοτήτων σε κεντρικό ευρωπαϊκό επίπεδο

αλλά και την δημιουργία σημαντικών κοινωνικοοικονομικών πλεονεκτημάτων εντός των κρατικών δομών που συμμετέχουν στη διαδικασία.

Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης δημιουργεί μια σειρά από προκλήσεις στα κράτη μέλη. Η επίδραση αυτή μεταλλάσσει τις σχέσεις μεταξύ τους παράλληλα όμως μεταβάλλει και τα ίδια. Επίσης μεταβάλλει την σχέση Κράτους, διοίκησης και κοινωνίας. Οι ομάδες συμφερόντων αποκτούν νέες δυνατότητες να προωθήσουν τα συμφέροντα τους.

Η ευρωπαϊκή ενοποίηση επίσης επηρεάζει τις διοικητικές δομές. Η επίδραση αυτή είναι μικρότερη από άλλα τμήματα του πολιτικό-διοικητικού συστήματος, είναι ωστόσο σημαντική. Η ΕΕ δεν έχει δημιουργήσει μια πολιτική για τη δημόσια διοίκηση, ωστόσο θέτει κάποιες απαιτήσεις κατά την διαχείριση των κοινοτικών πολιτικών οι οποίες δημιουργούν πιέσεις στα διοικητικά συστήματα για προσαρμογή. Οι απαιτήσεις αφορούν κυρίως την επίτευξη κάποιου αποτελέσματος. Ωστόσο περιέχουν κάποιες σιωπηρές υποθέσεις για τα χαρακτηριστικά που θα πρέπει να διαθέτουν οι εθνικές διοικήσεις ώστε να είναι σε θέση να υλοποιήσουν αποτελεσματικά της ευρωπαϊκές πολιτικές. Οι απαιτήσεις αυτές δημιουργούν ένα οιονεί ευρωπαϊκό μοντέλο διοίκησης. Τα χαρακτηριστικά αυτού του μοντέλου αποτελούν κατά κύριο λόγο χαρακτηριστικά των διοικητικών συστημάτων των κρατών μελών του πυρήνα της ΕΕ, των αρχικών μελών.

Ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1960 η επιστημονική βιβλιογραφία του κλάδου των διεθνών σχέσεων που ασχολείται με το φαινόμενο της «ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης» ξεκίνησε να ασχολείται με τα αποτελέσματα που είχε η ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας κυρίως ως προς την εκχώρηση αρμοδιοτήτων σε υπερεθνικό επίπεδο. Τα πρώτα θεωρητικά σχήματα που ακολούθησαν την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στις δεκαετίες του 1960 και του 1970, είχαν κύριο σκοπό να μελετήσουν τη διακρατική συνεργασία ως αιτία διαμόρφωσης πολιτικής («policy-making») σε ευρωπαϊκό επίπεδο, τόσο ως προς την αυτονομία των θεσμικών οργάνων της Κοινότητας και την δημιουργία και άσκηση αυτόνομων πολιτικών σε συγκεκριμένους τομείς δράσης, όσο και ως προς το ρόλο και τις εξουσίες που απομένουν στο εθνικό κράτος που συμμετέχει στη διαδικασία και στους θεσμούς της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Όπως προκύπτει από μονογραφίες, μελέτες και άλλες πηγές δευτερογενούς πληροφόρησης, οι μελετητές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αναζητούσαν τρόπους θεωρητικής παρουσίασης της συνολικής φύσης της διαδικασίας ολοκλήρωσης, με σκοπό την κατανόηση των γενεσιουργών

παραγόντων της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και την ανεύρεση απαντήσεων στο ερώτημα πως είναι πιθανό να εξελιχθεί η ολοκλήρωση αυτή (Nugent, 2004: 632).

Σε **επίπεδο κράτους** αντίστοιχα, οι θεωρίες ολοκλήρωσης επικεντρώθηκαν λιγότερο στις επιπτώσεις στις δομές του (π.χ. επιρροή σε κρατικούς θεσμούς, επίδραση σε εγχώριες νομικές και διοικητικές πρακτικές, παράγοντες που στο σύνολό τους αποτελούν «θεωρίες μέσου εύρους/βεληνεκούς», «middle range theories») και πολύ περισσότερο στο βαθμό που η συμμετοχή στη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ενίσχυε ή αποδυνάμωνε το ίδιο το κράτος ως σύνολο αρμοδιοτήτων («θεωρίες μεγάλου εύρους», «grand theories»)¹ (Pollack, 2005: 15-25, 45).

Οι «θεωρίες μεγάλου εύρους», παρόλο που ασχολούνται με σημαντικές εκφάνσεις της οικονομικοπολιτικής ολοκλήρωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εμπίπτουν σε τελεολογικές ερμηνείες της διαδικασίας ενοποίησης αγνοώντας την επιμέρους μελέτη σημαντικών πτυχών διαμόρφωσης πολιτικών εντός των κρατών μελών. Ωστόσο, η συνεχώς αυξανόμενη εκχώρηση εθνικών προνομίων σε επίπεδο Ένωσης με την πάροδο του χρόνου είχε ως αποτέλεσμα στο επίκεντρο της ερευνητικής δραστηριότητας να τοποθετηθεί και η συγκριτική δημόσια πολιτική (comparative public politics) (Hix, 1998: 38-39) και συγκεκριμένα η αλλαγή που επέρχεται στις κρατικές δομές και στους θεσμούς από την συμμετοχή στην ευρωπαϊκή διαδικασία. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 έχει παρατηρηθεί ότι το ερευνητικό ενδιαφέρον μετά το 1990 είχε πλέον στραφεί στην εξήγηση διαδικασιών («explain process») και αποτελεσμάτων («outcomes») από τις πολιτικές που δημιουργούνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο (James Caporaso 1996: 30).

Η ανάγκη να ερευνηθούν τέτοιου είδους παράμετροι επέφερε την συστηματική χρήση του όρου του εξευρωπαϊσμού. Πιο συγκεκριμένα, από τις αρχές του 1990 με τον όρο του

¹ Για την καλύτερη κατανόηση της διαφοράς των θεωριών μεγάλου και μεσαίου εύρους, αναφέρουμε ότι η θεωρία μεγάλου εύρους προσπαθεί να εξηγήσει τα κυριότερα στοιχεία της διαδικασίας ολοκλήρωσης στο σύνολό της (Nugent, 2004: 632) με ιδιαίτερη βαρύτητα να δίνεται στη τελική μορφή που θα λάβει η διαδικασία ολοκλήρωσης. Αντίθετα, οι θεωρίες μέσου βεληνεκούς εξετάζουν επιμέρους πτυχές της λειτουργίας της Ε.Ε, κυρίως σε επίπεδο σχεδιασμού και υλοποίησης δημόσιων πολιτικών (όπ.π.: 644-645), χωρίς να διατυπώνουν άποψη για το «τέλος» - σκοπό της ενοποιητικής διαδικασίας.

εξευρωπαϊσμού («Europeanization») ένας συνεχώς αυξανόμενος αριθμός θεωρητικών και εμπειρικών μελετών (Featherstone, 2003: 5-6) εστίασε το ενδιαφέρον του στην επιρροή που έχει η συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση και στην επίδραση που έχουν οι νεοδημιουργηθείσες σε ευρωπαϊκό επίπεδο νομικό-οικονομικές επιταγές πάνω στη λειτουργία και στη μεταλλαγή των εθνικών θεσμών και στην υλοποίηση των εθνικών δημόσιων πολιτικών. Τα ενδογενή χαρακτηριστικά του όρου μας επιτρέπουν να τον χρησιμοποιήσουμε περισσότερο ως όχημα δημιουργίας θεωριών «μέσου εύρους» (Howell, 2004: 54). Συγκεκριμένα, ο εξευρωπαϊσμός παρουσιάζεται ως χρηστικό θεωρητικό εργαλείο για την έρευνα και τον εντοπισμό θεσμικών αλλαγών λόγω της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, παρά ως μοναδική θεωρία μεγάλου εύρους (Olsen, 2002: 944), εφόσον στην περίπτωση του εκλείπουν οι σταθερές υποθέσεις για διαφορετικά αποτελέσματα σε διαφορετικές εμπειρικές μελέτες.

Αξιολογώντας συνολικά τα αποτελέσματα της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σχετικά με τις συνέπειές της στα κράτη μέλη, στην αυτονομία τους και στις διοικητικές, πολιτικές, οικονομικές και κοινωνικές δομές τους, ένα από τα πλέον βασικά χαρακτηριστικά της αποτελεί η δημιουργία, και υλοποίηση εντός κρατικών δομών, αυτόνομων και κεντρικά ελεγχόμενων από την Ε.Ε. δημόσιων πολιτικών δράσης σε συγκεκριμένους κοινωνικούς και οικονομικούς τομείς, οι οποίοι και επέδρασαν και άλλαξαν άμεσα τις αντίστοιχες κρατικές. Η ανάπτυξη των κοινοτικών πολιτικών, παρουσιάζεται ως μια εξελικτική διαδικασία παράλληλα δημιουργούμενη ως αποτέλεσμα της διαδικασίας ολοκλήρωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε επίπεδο αυτόνομων θεσμών («institutions») και υψηλού επιπέδου κοινοτικής παρεμβατικότητας εντός των κρατών μελών (Hix, 1999: 8 και Στεφάνου, 1999: 1-2). Όσο εξελίσσεται το φαινόμενο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης τόσο ενδυναμώνονται και οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η υλοποίηση των οποίων βασίζεται στη μεταφορά, από τα κράτη προς την Ένωση ρυθμιστικών ή/ και αναδιανεμητικών αρμοδιοτήτων («transfer of competences»).

Το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα κοινοτικής πολιτικής η ανάπτυξη της οποίας είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με βασικά βήματα ευρωπαϊκής, πολιτικής και οικονομικής, ολοκλήρωσης είναι η **περιφερειακή πολιτική** (Μητσόπουλος, 2004:13).

Η περιφερειακή πολιτική της Ε.Ε είναι μια **κεντρικά κατευθυνόμενη πολιτική**, από πλευράς Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία περισσότερες από τρεις δεκαετίες συμπληρώνει και επιδρά άμεσα τις αντίστοιχες εθνικές πολιτικές για την εξάλειψη κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων μεταξύ διαφορετικών εθνικών χωρικών μονάδων². Η σημαντική εξέλιξή της και η σημασία που δόθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση στην συνέχιση ύπαρξής της είχε ως αποτέλεσμα να δημιουργηθεί ένα ισχυρό θεσμικό/ κανονιστικό πλαίσιο γύρω από την υλοποίηση της πολιτικής (Scott, 1999). Οι κυριότεροι σταθμοί εξέλιξης της περιφερειακής πολιτικής της Ε.Ε. από την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (Ε.Τ.Π.Α.) έως και την έναρξη της τέταρτης προγραμματικής περιόδου 2007-2013 υποδηλώνουν ότι με την πάροδο του χρόνου η εντατικοποίηση της διαδικασίας ολοκλήρωσης - ιδιαίτερα μετά το 1985 όταν και οι Πολιτικές Συνοχής αύξησαν την δυνατότητα χρηματοδότησης (μετά την υλοποίηση των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων - Μ.Ο.Π.) και αναφέρονταν ρητά στις Ιδρυτικές Συνθήκες με την έναρξη ισχύος της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (Ε.Ε.Π.) τον Ιούλιο του 1987 - είχε ως αποτέλεσμα να παγιωθεί το θεσμικό πλαίσιο υλοποίησης της πολιτικής και να συνδέσει την ομαλή χρηματοδότηση με την ύπαρξη ικανών, πολιτικά και διοικητικά, μονάδων απορρόφησης³. Η απαίτηση αυτή έθετε ως απαραίτητη προϋπόθεση την ύπαρξη διοικητικών μηχανισμών ικανών να εξασφαλίσουν πόρους και την διοικητική προετοιμασία ελέγχου και υλοποίησης, δημιούργησε την ανάγκη στους «τελικούς δικαιούχους» να οργανώσουν τις δομές διοίκησης τους και να προετοιμαστούν όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερα για τα οφέλη που θα μπορούσαν να προκύψουν.

Η περίπτωση της Ελλάδας για να ερευνηθεί ως προς τον εξευρωπαϊσμό της όσον αφορά τον τομέα της περιφερειακή πολιτικής κρίνεται άκρως ενδιαφέρουσα λόγω και των ενδογενών παραγόντων της ελληνικής πραγματικότητας σε πολιτικό, οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο, τόσο πριν όσο και μετά την πλήρη ένταξη της χώρας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες το 1981 (Diamandouros, 1994). Η Ελλάδα, από την έναρξη της συμμετοχής της στην Ε.Ε ήταν ένα από τα κράτη μέλη που ως καθαρός λήπτης πόρων καρπώθηκε

² Πιο συγκεκριμένα, ο στόχος της ύπαρξης της πολιτικής αυτής, όπως αυτός διατυπώνεται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και έμεινε ατροποποίητη έως και την αναθεώρηση της Συνθήκης της Νίκαιας είναι «η μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και η μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών ή νήσων, συμπεριλαμβανομένων των αγροτικών περιοχών», (βλ. Άρθρο 158 ΣΕΚ).

³ Η απορρόφηση νοείται ως η δυνατότητα λήψης χρηματοδοτικής ενίσχυσης, σύμφωνα με το κανονιστικό πλαίσιο που ορίζει η χρηματοδοτική αρχή, με απώτερο σκοπό την αποτελεσματική χρησιμοποίηση αυτής.

σημαντικά κοινοτικά κονδύλια μέσω της περιφερειακής πολιτικής και στα 5 Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (Κ.Π.Σ.) που διαμορφώθηκαν (βλ. Πίνακα 1), αλλά ταυτοχρόνως παρουσίασε ιδιαίτερες διαρθρωτικές δυσκαμψίες προσαρμογής στις ευρωπαϊκές επιταγές για να επιτύχει υψηλά ποσοστά απορρόφησης.

Πίνακας 1: Ιστορικά στοιχεία Κοινοτικών χρηματοδοτήσεων στην Ελλάδα 1986-2014

	ΜΟΠ 1986- 1989 (ΤΙΜΕΣ 1986 σε δισ ECU)	Α' ΚΠΣ 1989- 1993 (ΤΙΜΕΣ 1989 σε δισ ECU)	Β' ΚΠΣ 1994- 1999 (ΤΙΜΕΣ 1994 σε δισ ECU)	Γ' ΚΠΣ 2000- 2006 (ΤΙΜΕΣ 2000 σε δισ ευρώ)	ΕΣΠΑ 2007- 2013 (ΤΙΜΕΣ 2007 σε δισ ευρώ)	ΕΣΠΑ 2014- 2020 (ΤΙΜΕΣ 2014 σε δισ ευρώ)
ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ (δημόσια, κοινοτική & ιδιωτική συμμετοχή)	3,5	14,3	29,7	44,3	30,2	26,0
ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ	2,5	7,1	14	22,7	19,4	20,84

ΠΗΓΗ: Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης, Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (<http://www.ggea.gr>), (Ιδια Επεξεργασία).

Ήδη από τα πρώτα χρόνια ένταξης της χώρας, στο δημόσιο και ακαδημαϊκό διάλογο για την συμμετοχή της χώρας στην τότε Ε.Ο.Κ., τα κυρίαρχα επιχειρήματα υπέρ της

συμμετοχής στην ευρωπαϊκή πρόκληση ήταν η εδραίωση της πολιτικής σταθερότητας, των δημοκρατικών πολιτικών θεσμών και η ενίσχυση του οικονομικού συστήματος κυρίως μέσω των κοινοτικών πόρων που θα διοχετεύονταν σε αυτό (βλ. Tsoukalis, 1979 και Ιωακειμίδης, 1998: 45-46) .

Η σημασία του παράγοντα της χρηματοδότησης της ελληνικής οικονομίας από κοινοτικούς πόρους άρχισε να γίνεται ιδιαίτερα εμφανή σε όλες τις πτυχές που σχετίζονταν με τη διαλεκτική της ελληνικής συμμετοχής στην Ε.Ο.Κ. Επίσης, έννοιες όπως **τοπική διακυβέρνηση («local governance»)** και **επίλυσης προβλημάτων «όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη» στη βάση της αρχής της επικουρικότητας («subsidiarity»)** αποτελούν κυρίαρχες έννοιες σε επίπεδο Ε.Ε., γεγονός που αναδείχθηκε και ως κύρια προτεραιότητα της Ένωσης και ύστερα από την υιοθέτηση της λεγόμενης «Στρατηγικής της Λισσαβόνας» το 2000 στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της πρωτεύουσας της Πορτογαλίας. Η παρούσα εργασία για τον εξευρωπαϊσμό της Δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης εξαγάγει ένα κύριο μεθοδολογικό συμπέρασμα: **η επιλογή της περιφερειακής πολιτικής ως πεδίο έρευνας της δράσης και προσαρμοστικότητας των ΟΤΑ β βαθμού στις ευρωπαϊκές επιταγές κρίνεται ως η πλέον κατάλληλη, αν όχι η μοναδική, για την εξαγωγή ουσιαστικών συμπερασμάτων για την έρευνα αυτή.**

1.2 Ορισμός Ευρωπαϊκών Πολιτικών, Έννοιες Συνοχής και Περιφερειακής Πολιτικής

Οι ευρωπαϊκές πολιτικές αποτελούν την κύρια παρέμβαση της Ένωσης εντός των κρατών μελών. Αποτελούν «λειτουργικά σύνολα νομοθετικών ή/και χρηματοδοτικών μέτρων και δράσεων που διαμορφώθηκαν στα πλαίσια εξουσιοδοτήσεων για την άσκηση από την Κοινότητα ρυθμιστικών ή/και αναδιανεμητικών λειτουργιών» (Στεφάνου, 1999: 1). Κατά συνέπεια, όπως ήδη επισημάνθηκε παραπάνω, όλα τα εθνικά κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να συμμορφώνονται με τις εκάστοτε ευρωπαϊκές πολιτικές, είτε πρόκειται για «κοινές» είτε για «**συντρέχουσες**» πολιτικές, και να τις εφαρμόζουν στις δικές τους εθνικές πολιτικές άλλες φορές εξ ολοκλήρου και σε ορισμένες περιπτώσεις σε μια προσπάθεια ισορροπίας και συμβιβασμού εθνικών και ευρωπαϊκών προγραμμάτων αντίστοιχα. Στην ελληνική βιβλιογραφία, ο Στεφάνου (1999: 1) διαχωρίζει τις πολιτικές σε

τρεις επιμέρους τομείς που αφορούν **την οικονομική ολοκλήρωση**, **τις πολιτικές συνοχής και ανάπτυξης** και τις **πολιτικές βελτίωσης ποιότητας ζωής**. Επίσης κατά τον Simon Hix (1999: 8-9) τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης παράγουν τα εξής 5 είδη πολιτικών: **τις κανονιστικές, τις αναδιανεμητικές, τις μακροοικονομικές – σταθεροποιητικές («stabilization»), τις πολιτικές που αφορούν του πολίτες και τέλος τις παγκόσμιες πολιτικές.**

Οι παραπάνω τυπολογίες εντάσσουν **τις πολιτικές συνοχής στις αναδιανεμητικές** όπως συνηθίζεται να αποκαλείται το σύνολο των δράσεων από την Ευρωπαϊκή Ένωση **με σκοπό την εξάλειψη των οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων μέσα στην Ένωση** και καταλαμβάνουν το μεγαλύτερο μέρος δαπάνης από πλευράς προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης .

Ειδικότερα η **περιφερειακή /διαρθρωτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης**, οργανώνεται βάσει πολυετών περιόδων προγραμματισμού και αποτελεί **οριζόντια αναδιανεμητική πολιτική** (δηλαδή αποτελείται από στόχους, μέσα και μέτρα που λαμβάνονται από κοινού από τα κράτη μέλη για να ενισχύσουν/συμπληρώσουν τις αντίστοιχες εθνικές πολιτικές), **με έντονα κανονιστικά χαρακτηριστικά** (σύνολο κανόνων που αφορούν τον σχεδιασμό, την υλοποίηση και τον έλεγχο), **τα οποία και εξασφαλίζουν την αποτελεσματικότητά τους.**

Παρά το γεγονός πως η περιφερειακή πολιτική ανέκαθεν βρισκόταν στο επίκεντρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ωστόσο, δεν είχε τεθεί επίσημα σε εφαρμογή μέχρι και το 1975, καθώς δεν είχε προβλεφθεί και ενταχθεί αντίστοιχα ως ένα άμεσα υλοποιήσιμο πρόγραμμα στην Συνθήκη της Ρώμης του 1957, αν και γίνεται μια πρώτη θεωρητική αναφορά στο προοίμιο της.

Η περιφερειακή πολιτική εισάγεται στις ιδρυτικές Συνθήκες της Κοινότητας με την Ενιαία Πράξη και εντάσσεται στην Συνθήκη της ΕΟΚ με τον τίτλο «οικονομική και κοινωνική συνοχή». Το πρώτο άρθρο 130^A ορίζει συγκεκριμένα ότι:

«Για να προαχθεί η αρμονική ανάπτυξη του συνόλου της Κοινότητας, η Κοινότητα αναπτύσσει και εξακολουθεί τη δράση της με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Η Κοινότητα αποσκοπεί ιδιαίτερα στη μείωση του χάσματος μεταξύ

των διάφορων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών».

Σύμφωνα με το παραπάνω άρθρο, λοιπόν, βασικός πλέον στόχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί η μείωση των ανισοτήτων ανάμεσα στις περιφέρειές της σε κάθε επίπεδο, όπως άλλωστε είναι τα επίπεδα ανάπτυξης. Ουσιαστικά, η περιφερειακή πολιτική των κρατών-μελών σε εθνικό επίπεδο μεταφέρεται και εφαρμόζεται εξίσου στα πλαίσια της Ένωσης.

Ήταν μια πρώτη προσπάθεια για να επιτευχθεί η περιφερειακή ισότητα ως κοινός ευρωπαϊκός στόχος και όχι μόνο εθνικός. Οι λόγοι για τους οποίους λήφθηκε μια τέτοια απόφαση αλλαγής περιφερειακής πολιτικής, αποτέλεσαν αφενός το ό,τι οι διαφορές ανάμεσα στις περιφέρειες ήταν πολύ μεγαλύτερες σε Ευρωπαϊκό κοινοτικό επίπεδο και αφετέρου για τη δημιουργία και ανάπτυξη μιας ενιαίας συνεκτικής οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Ήταν η πρώτη φορά που επιτρέπεται τόσο «ανοιχτά» η αύξηση της εσωτερικής συνοχής των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από την απελευθέρωση της αγοράς και την κατάργηση εθνικών φραγμών και συνόρων αλλά και η πρώτη φορά που αποδίδεται τόση σημασία στην ενίσχυση αδύναμων κρατών και περιφερειών καθώς και στην επίλυση των τυχόν προβλημάτων που αντιμετωπίζουν τόσα χρόνια. Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά η έκθεση Thompson : «Η κοινοτική περιφερειακή πολιτική δε θα πρέπει να υποκαθιστά αλλά να συμπληρώνει και να συντονίζει τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές».

Όλα όσα αναφέρθηκαν με σαφήνεια στις άνωθεν παραγράφους, διατηρήθηκαν ως ευρωπαϊκή πολιτική μέχρι και το 1988, όταν και λαμβάνεται η απόφαση για εκ νέου προσέγγιση του ζητήματος με αποτέλεσμα την πραγμάτωση αλλαγών και μεταρρυθμίσεων. Ωστόσο, από το 1975 μέχρι και στις ημέρες μας τα μεγαλύτερα ποσά που διατίθενται σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, αυτά αφορούν την ενίσχυση της περιφερειακής πολιτικής των μελών κρατών, οι οποίες και ενισχύονται από τους εθνικούς πόρους, εφόσον βέβαια υφίστανται χρήματα για να διατεθούν για τον σκοπό αυτό.

Σε κάθε περίπτωση, αξίζει να αναφερθούν οι πιο σημαντικές αιτίες που οδήγησαν στην υιοθέτηση της μεταρρύθμισης του 1988 και στην αλλαγή της εφαρμογής της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ανάπτυξη των περιφερειών. Πρόκειται για δύο

βασικές αιτίες, οι οποίες συνδέονται με τις προοπτικές της διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης με την ένταξη ολοένα και περισσότερων κρατών μελών και κατ' επέκταση με τη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Η απόφαση για τη δημιουργία και την ανάπτυξη της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής αποτέλεσε το αποτέλεσμα της έντονης ανησυχίας που ανά τακτά χρονικά προκαλούταν και αναστάτωνε την ισορροπία της Ένωσης εξαιτίας της διαρκούς ένταξης νέων μελών κρατών. Τα περισσότερα από τα νέα κράτη που εντάσσονταν στην Ευρωπαϊκή Ένωση είχαν χαμηλότερο βιοτικό επίπεδο, χαμηλότερη αναπτυξιακή πορεία και εύλογα η είσοδός τους στην Ένωση δημιουργούσε ανισορροπίες, αναταράξεις και προβλήματα σε τομείς, όπως η πολιτική και η οικονομία των ήδη ενταγμένων κρατών μελών. Κατά συνέπεια, κρίθηκε ως μείζονος σημασίας ανάγκη η ανάπτυξη περιφερειακών πολιτικών με στόχο την επίτευξη ισορροπίας και μιας σχετικής αντιστάθμισης.

Παρ' όλα αυτά, καθώς οι ανισότητες -κυρίως σε οικονομικό επίπεδο- ανάμεσα στα μέλη κράτη ήταν πολλές, έτσι και οι επιπτώσεις από την περιφερειακή ανισότητα σε εθνικό επίπεδο ήταν διαφορετικής κλίμακας. Εξίσου σημαντική επισήμανση αποτελεί και το ό,τι η ευρωπαϊκή πολιτική ξεκαθαρίζει με σαφήνεια και θέτει όρια ανάμεσα στην υιοθέτηση πολιτικών σχετικών με την επίλυση διαφορών και ανισοτήτων ανάμεσα στα κράτη μέλη και σε αυτών που αναπτύσσονται για την εύρεση λύσεων σε περιφερειακές ανισότητες. Αυτό γίνεται καθώς οι διαφορές και οι ανισότητες ανάμεσα στα κράτη μέλη είναι μικρότερης εμβέλειας από αυτές ανάμεσα στις περιφέρειες.

Σε ό,τι αφορά την χρονική τοποθέτηση της Ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής, αυτή μπορεί να μελετηθεί σε τρία διαφορετικά χρονικά διαστήματα:

A) Από το 1958-1975, ως μια περίοδος ετών που είχε εκφραστεί με σαφήνεια η ανάγκη για περιφερειακή πολιτική μέσα από το προοίμιο της Συνθήκης της Ρώμης το 1957 και την πρώτη ανάπτυξη και εφαρμογή ενός τέτοιου είδους πολιτικού προγράμματος το 1975.

B) Από το 1975-1987, δηλαδή από την χρονική στιγμή της λήψης απόφασης για εφαρμογή περιφερειακού πολιτικού προγράμματος το 1975 μέχρι και λίγο πριν από την απόφαση για μεταρρύθμιση το 1988 και

Γ) Από 1988-2006, δηλαδή από την στιγμή της εφαρμογής της μεταρρύθμισης του 1988 μέχρι και την ολοκλήρωση της επίτευξης της σύνδεσης της Ευρωπαϊκής πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης με την αντίστοιχη των εθνικών κρατών μελών.

Επιπλέον, η περιφερειακή πολιτική αναθεωρείται σε κάθε προγραμματική περίοδο και από πλευράς καταμερισμού του κοινοτικού προϋπολογισμού έχει πλέον γιγαντωθεί αντλώντας σχεδόν το 40% των πόρων του προϋπολογισμού της Ένωσης, ενώ θεωρείται αναντικατάστατο εργαλείο αναδιανομής πόρων ανάμεσα στις ευρωπαϊκές περιφέρειες εδώ και 20 χρόνια, λαμβάνοντας ακόμα μεγαλύτερη σημασία με την αλλαγή του αιώνα λόγω της Ανατολικής Διεύρυνσης της Ένωσης (Inotai, 2000: inter alia 271, 276).

Εν κατακλείδι, η περιφερειακή πολιτική αποτελεί λειτουργικό όρο («operational») και σύνολο εργαλείων – μέσων – διαδικασιών προς επίτευξη του σκοπού της συνοχής (Hix, 1999: 257).

1.3 Οι Αρχές της Εταιρικότητας και της Επικουρικότητας

Όπως ήδη αναφέρθηκε στις παραπάνω ενότητες, η μεγαλύτερη αλλαγή αναφορικά με τη διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής πραγματοποιήθηκε το 1988 και βασίστηκε σε τέσσερις βασικές θεμελιώδεις αρχές, με στόχο να αποδοθεί η απαραίτητη σημασία τόσο στον σχεδιασμό όσο και στην υλοποίησής της (Bailey & De Propriis, 2002: 408-409). Οι αρχές αυτές αφορούσαν κατά κανόνα τον αποτελεσματικό σχεδιασμό και υλοποίηση των διαρθρωτικών δράσεων της Κοινότητας εντός των κρατών μελών διασφαλίζοντας: την **συγκεντρωτικότητα**, (ως κατάρτιση γεωγραφικών & λειτουργικών κριτηρίων για διοχέτευση πόρων σε περιοχές με πραγματικές ανάγκες), **τον προγραμματισμό**, (όλοι οι πόροι διοχετεύονται στα πλαίσια πολυετών προγραμμάτων και όχι αυτόνομων χρηματοδοτούμενων έργων), **την προσθετικότητα**, (οι κοινοτικοί πόροι χρησιμοποιούνται με την λογική ότι συμπληρώνουν και δεν αντικαθιστούν τις αντίστοιχες εθνικές δαπάνες) και τέλος, την **αρχή της εταιρικότητας** .

Η αρχή της εταιρικότητας, («partnership») κάνει λόγο για στενή συνεργασία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και όλων των επιπέδων διακυβέρνησης εντός των κρατών μελών (εθνικό, περιφερειακό, τοπικό), «με το κάθε μέρος να δρα ως συνέταρος με σκοπό την επίτευξη του κοινού σκοπού». Λαμβάνοντας υπόψη ότι οι τρεις πρώτες αρχές αφορούν «λειτουργικές» όψεις υλοποίησης της περιφερειακής πολιτικής, η τελευταία αρχή υποδηλώνει σημαντικές πολιτικές προεκτάσεις που έχουν σχέση και με την συνεργασία και διανομή πολιτικών αρμοδιοτήτων-επιρροών μεταξύ των διαφόρων επιπέδων («levels») άσκησης πολιτικής εξουσίας. Η εισαγωγή της αρχής το 1988 και η μετέπειτα επέκτασή της μετά την δεύτερη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων το 1993 (Bache & Marshall, 2004: 9), προσέδωσε «θεσμική» δυνατότητα στις περιφερειακές εθνικές δομές να συμμετέχουν ισότιμα στην διαμόρφωση της πολιτικής (Bauer, 2002: 770-771). Ωστόσο, αυτή η θεσμική κατοχύρωση δεν επέφερε και όμοια εφαρμογή του όρου από όλα τα κράτη μέλη. Η αρχή δεν εφαρμόζεται με τον ίδιο τρόπο εντός των κρατών μελών και ιδιαίτεροι θεσμικοί και διοικητικοί παράγοντες διαφοροποιούν την εφαρμογή της αρχής (Kelleher et al., 1999: 12). Η ουσιαστική λειτουργία της αρχής παρουσιάζει αποκλίσεις ως προς την εμπλοκή των περιφερειακών και τοπικών φορέων στην άσκηση της πολιτικής ανάλογα το εθνικό πλαίσιο αναφοράς, εφόσον το τελευταίο έχει και την διακριτική ευχέρεια να εφαρμόζει την αρχή της εταιρικότητας διαφορετικά (βλ. ενδεικτικά Hooghe, 1998: 469; Peterson & Bomberg, 1999: 165-169 και περιπτωσιολογικές εφαρμογές της αρχής στο συλλογικό έργο των Heinelt & Smith, 1996 και στα άρθρα των Bache, 2000; Bache, 2001; Thielemann, 2000).

Μια δεύτερη αρχή που σχετίζεται άρρηκτα με την εφαρμογή περιφερειακών πολιτικών μέσα από την ενεργοποίηση για δράσεις από τους εσωτερικούς διοικητικούς φορείς των κρατών μελών της Ένωσης, είναι η λεγόμενη **αρχή της επικουρικότητας**. Η συγκεκριμένη αρχή αναφέρθηκε για πρώτη φορά στα κείμενα που συντάχθηκαν για την σύναψη της συνθήκης του Μάαστριχτ, πιο συγκεκριμένα άρθρο 3 Α της ΣΕΚ.

Με την αρχή της επικουρικότητας επιδιώκεται να εξασφαλιστεί ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πλησιέστερα στον πολίτη, ελέγχοντας αν η δράση που αναλαμβάνεται στο κοινοτικό επίπεδο δικαιολογείται σε σχέση με τις δυνατότητες που υπάρχουν σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Συγκεκριμένα, πρόκειται για την αρχή σύμφωνα με την οποία η Ένωση δρα, στους τομείς που δεν υπάγονται στην

αποκλειστική της αρμοδιότητα (συντρέχουσες αρμοδιότητες), μόνον εφόσον η δράση της θα είναι πιο αποτελεσματική από αντίστοιχα μέτρα εθνικής, περιφερειακής ή τοπικής εμβέλειας.

Όλα όσα αναφέρθηκαν παραπάνω σχετικά με την αρχή της εταιρικής αλληλεγγύης αλλά και την αρχή της επικουρικότητας, βασίζονται σε συμπεράσματα και πορίσματα που προκύπτουν από την υπάρχουσα εθνική και διεθνή βιβλιογραφία. Ωστόσο, ακόμα και μέσα από μια εξαντλητικού τύπου μελέτη, προκύπτει πως και οι δύο αρχές περιγράφονται με μεγάλη ασάφεια. Πιο συγκεκριμένα, δίνεται έμφαση στην σημασία τους για την άσκηση και την εφαρμογή προγραμμάτων περιφερειακής πολιτικής από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Επιπροσθέτως, γίνεται αναφορά και στον διαφορετικό τρόπο με τον οποίο λαμβάνονται αποφάσεις περιφερειακού επιπέδου από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, καθώς διαφέρει η διοικητική, η πολιτική και η οργανωτική τους δομή. Επισημαίνεται, ωστόσο, πως παρά τη διαφορετικότητά των χωρών στον τρόπο που εφαρμόζουν τα πολιτικά προγράμματα, οι αρχές της εταιρικής αλληλεγγύης και της επικουρικότητας επίσης λαμβάνονται υπόψη για τη διασφάλιση της ανάπτυξης μιας κοινής συνεκτικής κοινοτικής πολιτικής για την επίτευξη ισορροπίας και την αντιστάθμιση οικονομικών διαφορών σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Τέλος, σχετικοί με την ολοκλήρωση του θεωρητικού πλαισίου των αρχών αυτών είναι και οι όροι της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης («multi level governance») και της τοπικής διακυβέρνησης («local governance»), οι οποίες αναφέρονται ακριβώς σε αυτό το πλαίσιο της αλληλοεπίδρασης και αλληλοσυσχέτισης κοινοτικού, εθνικού, περιφερειακού αλλά και τοπικού επιπέδου.

1.4 Εισαγωγή στοιχείων της Νεοθεσμικότητας (new institutionalism)

Η θεωρία της Νεοθεσμικότητας («new institutionalism») έχει ως κεντρική υπόθεση ότι «οι θεσμοί έχουν την δυνατότητα να επηρεάσουν την πολιτική». Αν και η μελέτη της θεωρίας της νεοθεσμικότητας άρχισε με τους θεσμούς που λειτουργούν σε Ευρωπαϊκό Επίπεδο και την σταδιακή αυτονομία τους από την κρατική παρέμβαση, το πεδίο έρευνας αναλύθηκε και σε επίπεδο μελέτης και επίδρασης των εθνικών θεσμών με την διαδικασία του εξευρωπαϊσμού. Ακόμα, για αρκετούς μελετητές η κεντρική προς ερευνά δημόσια

πολιτική είναι η Περιφερειακή Πολιτική της Ένωσης και η επίδραση στις εθνικές δομές. (βλέπε χαρακτηριστικά τις εργασίες των Borzel 2002 και Paraskevoloulos. 2002b)

Η νέο-θεσμική προσέγγιση οφείλει την ύπαρξή της ακριβώς στην απάντηση του βασικού ερωτήματος εάν οι θεσμοί έχουν σημασία στην παραγωγή της πολιτικής (Aspinwall & Schneider, 2000:3). Ιδιαίτερα σημαντικό είναι να αναφερθεί πως ο τρόπος που η θεωρία της νεοθεσμικότητας εμφανίζει το σύνολο τόσο των άτυπων όσο και των τυπικών θεσμικών δομών και λειτουργικών χαρακτηριστικών, παρουσιάζει πολλές ομοιότητες με τον τρόπο με τον οποίο εμφανίζονται αντίστοιχα οι άτυπες διαδικασίες και τα ποικίλα άτυπα χαρακτηριστικά («informal») ενός θεσμού, όπως παραδειγματικά ορισμένα από αυτά είναι τα πιστεύω («beliefs»), οι κώδικες συμπεριφοράς («codes»), η εκάστοτε θεσμική κουλτούρα, η οποία φέρει τις δικές της ιδιαιτερότητες («cultures»), τα οποία στο σύνολό τους επηρεάζουν καθοριστικά τον τρόπο της λειτουργίας των θεσμών αλλά με διαφορετικό τρόπο, καθώς εξαρτάται πάντα από τον εκάστοτε θεσμό (March & Olsen, 1989:26).

Οι ελληνικές αλλά και οι διεθνείς βιβλιογραφικές αναφορές αναφέρουν την συγκεκριμένη θεωρία της νεοθεσμικότητας ως ένα μείζονος σημασίας θεωρητικό πλαίσιο για την εξέλιξη και την πραγμάτωση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Πιο συγκεκριμένα, μάλιστα, αναφέρεται και παρουσιάζεται ως «θεωρία μέσου βεληνεκούς» («middle range theory») (Bulmer, 1998: 368 και Τσινισιζέλης, 2001: 213). Πρόκειται για ένα θεωρητικό πλαίσιο, το οποίο μοιάζει τελικά να διαφοροποιείται από τις ήδη υπάρχουσες εδραιωμένες θεωρίες σχετικά με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και ασχολείται αποκλειστικά σχεδόν με το να καταφέρει να δώσει ικανοποιητικές και σαφείς εξηγήσεις σχετικά με τον τρόπο και τον βαθμό με τον οποίο οι θεσμοί επηρεάζουν, είτε θετικά είτε αρνητικά, είτε σε εθνικό επίπεδο είτε σε κοινοτικό επίπεδο, τα αποτελέσματα κάθε πολιτικής διαπραγμάτευσης. Η πιο ενδιαφέρουσα διάσταση της θεωρίας της νεοθεσμικότητας αποτελούν οι τρεις διαφορετικές προσεγγίσεις της: αυτές είναι του «ορθολογικού θεσμού» (rational choice institutionalism), του «ιστορικού θεσμού» (historical institutionalism) και του «κοινωνιολογικού θεσμού» (sociological institutionalism), οι οποίες και αποτέλεσαν κεντρικό σημείο για το σύνολο της επιστημονικής βιβλιογραφίας που ασχολήθηκε με την νεοθεσμικότητα (για μια συνολική αποτίμηση βλέπε, Peters, 1999).

Είναι αλήθεια πως πρόκειται για μια ιδιαίτερη και καθόλα πολύπλοκη αλλά αρτιότατη θεωρητική προσέγγιση. Έτσι, λοιπόν, ακριβώς λόγω αυτής της θεωρητικής αρτιότητας της έρευνας, προσφέρεται η επιλογή της κατάλληλης εκείνης προσέγγισης από τις τρεις προσεγγίσεις που βρίσκονται στο επίκεντρό της και αναλύθηκαν παραπάνω. Η προσέγγιση που μοιάζει ικανή για την μελέτη του θεσμού των Οργανισμών τοπικής Αυτοδιοίκησης ΟΤΑ 2^{ου} βαθμού, θεωρείται αυτή του ιστορικού θεσμισμού. Αναφορικά με τις άλλες δύο θεωρητικές προσεγγίσεις, αφενός της κοινωνιολογικής προσέγγισης και αφετέρου της προσέγγισης του ορθολογικού θεσμού, η πρώτη σχετίζεται πίοτερο με περιπτώσεις που αφορούν ζητήματα ανάλυσης θεσμικής οργανωσιακής θεωρίας («organization theory») (Hall & Taylor, 1996: 946), ενώ η δεύτερη, δηλαδή η προσέγγιση του ορθολογικού θεσμού, παρουσιάζεται ως ιδιαίτερα «ατομοκεντρική» («self interested actors»), καθώς εστιάζει το ενδιαφέρον της μελέτης της στην ατομική συμπεριφορά, όφελος και συμφέρον αντίστοιχα (Hall & Taylor, 1996: 944-945). Αντιθέτως, η θεωρητική προσέγγιση του ιστορικού θεσμισμού αναφέρεται στους θεσμούς ως ένα σύνολο τυπικών και άτυπων κανόνων διαμορφώνοντας μια παρεμβαίνουσα μεταβλητή και επεκτείνεται απορρίπτοντας τόσο την ποικιλομορφία όσο και την κυριαρχία διαφόρων συμπεριφορών, απόψεων, συμφερόντων σε ατομικό επίπεδο εντός των θεσμικών πλαισίων. Επιπλέον, έμφαση δίνεται σε μια προσπάθεια αφομοίωσης κάθε φυγόκεντρης υφιστάμενης τάσης εντός μιας κοινής εξωτερικής αντίληψης (όπ. π.:939), ενώ οι εκάστοτε προτιμήσεις σχηματίζονται μέσα από και χάρη στη βίωση της «προηγούμενης εμπειρίας» («path dependence») και η οποία συμβάλλει στην εξέλιξη και αναδόμηση των θεσμών (Aspinwall & Schneider, 2000: 16).

1.5 Η θεωρία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

Ένα άλλο πολύ σημαντικό θεωρητικό πλαίσιο είναι και αυτό- όπως ήδη άλλωστε αναφέρθηκε και σε παραπάνω ενότητα- της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης («multi level governance»). Πρόκειται για μια θεωρία, η οποία θεμελιώνεται στη βασική πρόταση πως κάθε είδους ενέργεια για τον σχηματισμό κοινών πολιτικών οδηγεί και στην εύλογη αλλαγή της εξουσίας, η οποία διασπάται και μεταφέρεται από τον κυβερνητικό κεντρικό έλεγχο σε επίπεδο εθνικό, υπό- εθνικό, περιφερειακό αλλά και τοπικό (Marks et al., 1996: 342, 346-347). Μάλιστα, αναφορικά με όλους όσους επιστήμονες και θεωρητικούς υποστηρίζουν το συγκεκριμένο θεωρητικό μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης,

κρίνουν πως πρόκειται ουσιαστικά για μια προσέγγιση που λειτουργεί συμπληρωματικά προς τις άλλες δύο κυρίαρχες θεωρίες που θεμελιώνουν τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όπως αυτές είναι ο διακυβερνητισμός και ο νεολειτουργισμός αντίστοιχα, καθώς οι αυτές θεωρίες δεν μπορούν ούτε να μελετήσουν ούτε και να αναλύσουν με επάρκεια την σημασία των υπό-εθνικών δρώντων του συστήματος (Hooghe, 1996a: 19-20). Σχετικά με την αλληλεξάρτηση αυτών των εθνικών και υπό-εθνικών δρώντων, διαχωρίζεται ο όρος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης σε δύο συνισταμένες, με την πρώτη: («πολυεπίπεδη»), να αφορά την αλληλεξάρτηση μεταξύ διαφορετικών χωρικών επιπέδων και τη δεύτερη: («διακυβέρνηση»), την αλληλεξάρτηση μεταξύ διαφορετικών κυβερνητικών και μη-κυβερνητικών δρώντων (Bache και Flinders 2004: 3).

Τελικά, το θεωρητικό πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης βρίσκει απόλυτη εφαρμογή στον τρόπο με τον οποίο ασκείται και κατά συνέπεια, εφαρμόζεται η περιφερειακή πολιτική (Hooghe & Marks, 2001: xiii), με έμφαση στην άσκηση της εξουσίας από υπό-εθνικούς πολιτικούς φορείς και στην μείωση των αρμοδιοτήτων και στον περιορισμό της έκτασης της αυτονομίας που έχαιραν, μέχρι εκείνη τη στιγμή, οι κεντρικές κυβερνήσεις (Hooghe, 1996a: 16).

Αυτή η βασική υπόθεση της θεωρίας αυτής που κάνει λόγο για ενίσχυση των υπέρ-εθνικών (supranational) και υπό-εθνικών (subnational) δρώντων έναντι των παραδοσιακών δομών της κεντρικής εθνικής εξουσίας, είχε σαν αποτέλεσμα κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 τη δημιουργία και ανάπτυξη μιας νέας καθόλα ενδιαφέρουσας επιστημονικής αντιπαράθεσης σε ό,τι αφορούσε το ζήτημα του επιπέδου των δομών που κυριαρχούν στην πραγμάτωση, άσκηση και εφαρμογή της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. Σημαντικό είναι πως οι βασικές θεωρητικές αρχές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης βρίσκονται σε αντίθεση με τις αντίστοιχες αρχές που φέρει η θεωρία του διακυβερνητισμού («intergovernmentalism»), όπου το ενδιαφέρον εστιάζεται στον ρόλο που διαδραματίζουν τα κράτη μέλη και οι κεντρικές τους κυβερνήσεις αντίστοιχα (Moravcsik, 1998).

Σε αντίθεση, λοιπόν, με τη θεωρία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, σύμφωνα με την οποία, όπως ήδη περιεγράφηκε, δίνεται έμφαση στην ανάληψη αρμοδιοτήτων και στην άσκηση εξουσιών σε διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης, η θεωρία της τοπικής διακυβέρνησης αγνοεί τα πολλαπλά επίπεδα άσκησης πολιτικής εξουσίας και εμφανίζεται

πολύ συγκεκριμένα ως προς το πεδίο που αναφέρεται. Σε ό,τι αφορά, λοιπόν, τον ρόλο που διαδραματίζει στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ερευνά τον τρόπο με τον οποίο η διαδικασία αυτή της ενοποίησης επηρεάζει και διαμορφώνει το τοπικό επίπεδο ως το χαμηλότερο πεδίο πολιτικού και διοικητικού σχεδιασμού (Goldsmith & Klausen, 1997a: 6).

Η θεωρία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι εξαιρετικά σημαντική για την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σήμερα, καθώς συμβάλει ενεργά στην καθοδήγηση των θεσμών για την ορθή διαχείριση και εφαρμογή των διαθρωτικών και επενδυτικών ταμείων για τους νέους κανόνες που ισχύουν για τη χρονική περίοδο 2014-2020. Όπως άλλωστε επισημαίνεται από το άρθρο 5 του υπ' αριθμ.1303/2013 Γενικού κανονισμού (ΕΕ) για τα Διαθρωτικά Ταμεία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ορίζεται ότι : «σύμφωνα με την προσέγγιση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, τα κράτη μέλη προωθούν τη συμμετοχή των αρμόδιων αστικών φορέων, των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων, καθώς και των φορέων που εκπροσωπούν την κοινωνία πολιτών, περιλαμβανομένων των περιβαλλοντικών εταίρων, μη κυβερνητικών οργανώσεων και φορέων που είναι υπεύθυνοι για την προώθηση της κοινωνικής ένταξης, της ισότητας των φύλων και την καταπολέμηση των διακρίσεων στην εκπόνηση συμφώνων εταιρικής σχέσης και τη σύνταξη εκθέσεων σε όλη τη διάρκεια της προετοιμασίας και της εφαρμογής των προγραμμάτων, συμπεριλαμβανομένης της συμμετοχής στις επιτροπές παρακολούθησης των προγραμμάτων».

Αποκτά έτσι ιδιαίτερη σημασία η πρόσφατη υιοθέτηση, δημοσίευση και έναρξη υπογραφής (9 Μαΐου 2014) από τις Τοπικές / Περιφερειακές αρχές του Χάρτη για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση από την Επιτροπή των Περιφερειών (ΕτΠ), ως συνέχεια της Λευκής βίβλου για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση που δημοσίευσε το 2009. Ο εν λόγω «Χάρτης για την πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση στην Ευρώπη», είναι ένα πολιτικό μανιφέστο των ευρωπαϊκών αυτοδιοικητικών αρχών Α΄ και Β΄ βαθμού (Δήμων & Περιφερειών), που καλεί όλες τις δημόσιες αρχές να εφαρμόζουν πραγματικά την «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση» κατά την καθημερινή χάραξη και υλοποίηση των πολιτικών τους.

Αυτό σημαίνει , κατά πρώτο λόγο, σύμπραξη των διαφόρων διοικητικών επιπέδων (του τοπικού, του περιφερειακού, του εθνικού και του ευρωπαϊκού) για τη διαμόρφωση αποτελεσματικών δημόσιων πολιτικών, με την εφαρμογή μιας σειράς αρχών όπως η

συμμετοχή η συνεργασία, η διαφάνεια, η καθολικότητα και η συνέπεια, που αποτελούν απαραίτητες προϋποθέσεις για την εξασφάλιση της επιτυχίας των πολιτικών αυτών προς όφελος των πολιτών. Αν και δεν είναι νομικά δεσμευτικός, ο χάρτης θα δεσμεύει τους υπογράφοντες να εφαρμόζουν την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στη διαχείριση των δημόσιων πολιτικών, να συνάπτουν εταιρικές σχέσεις για την υλοποίηση έργων τόσο στο δημόσιο όσο και με τον ιδιωτικό τομέα, να αναπτύσσουν περαιτέρω εδαφική συνεργασία και να εκσυγχρονίσουν τις διοικητικές τους υπηρεσίες. Όλα αυτά αποτελούν τμήμα της δέσμευσης της ΕτΠ να διασφαλίσει την ορθή εφαρμογή της «επικουρικότητας», η οποία προκρίνει τη λήψη αποφάσεων στο πλέον αποτελεσματικό επίπεδο και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες.

1.6 Η έννοια του εξευρωπαϊσμού και τα βασικά χαρακτηριστικά της

Στα πλαίσια ανάδειξης των βασικών πτυχών της έννοιας του «εξευρωπαϊσμού» («Europeanization») θα πρέπει να αναφερθούμε στις δύο «γενιές» αναλύσεων της έννοιας του εξευρωπαϊσμού («two generations of Europeanization research»), με την πρώτη γενιά ερευνών να βασίζεται καθ' ολοκληρίαν στην «προς τα κάτω» προσέγγιση και την δεύτερη, και πλέον εξελιγμένη, να συνδυάζει τις μεθόδους και των δύο κατευθύνσεων (top-down & bottom-up), αναδεικνύοντας παράλληλα την σημαντικότητα των ιδεών, αξιών, του ψυχολογικού παράγοντα γενικότερα (interests, beliefs, values and ideas) αλλά κυρίως την σημαντικότητα της ανταπόκρισης («response») του δέκτη στο ευρωπαϊκό ερέθισμα. (Dyson & Goetz ,2003).

Το σύνολο της χρήσης του όρου του εξευρωπαϊσμού έλαβε κατά την διάρκεια των τελευταίων 15 χρόνων σημαντική επιστημονική έκταση, γεγονός που οδήγησε και σε εκτενείς και πολυάριθμες τυπολογίες των διαφόρων μορφών επιρροής.

Η πλέον χαρακτηριστική τυπολογία για τις διαστάσεις της έννοιας του εξευρωπαϊσμού έχει διατυπωθεί από τον Olsen (2002). Πιο συγκεκριμένα, ο Olsen διατυπώνει πέντε πιθανές χρήσεις του όρου, με τον πρώτο να δίνει έμφαση στη γεωγραφική διάσταση του όρου, τον δεύτερο να αφορά τους υπερεθνικούς θεσμούς των Βρυξελλών, τον τρίτο να πραγματεύεται την διείσδυση («penetration») ευρωπαϊκών νορμών σε εθνικό /περιφερειακό επίπεδο διακυβέρνησης («national sub-national systems of governance»), τον τέταρτο να συσχετίζεται με την εξαγωγή κυβερνητικών / διοικητικών

στυλ εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τον τελευταίο να θέτει, μέσω πολιτικού σχεδίου, ως σκοπό μια ενοποιημένη Ευρώπη. Ο Olsen (2002: 930-931) δίνει βαρύτητα κυρίως στην τρίτη και στην τελευταία χρήση του όρου τονίζοντας τόσο την σημασία της ικανότητας υιοθέτησης ξένων τακτικών όσο και την διαφορετικότητα ως προς την ανταπόκριση (Olsen, 2002: 935).

Ο Featherstone (2003: 9-10) αναφέρει δύο μαξιμαλιστικές «εφαρμογές» του όρου, ως ένα ιστορικό φαινόμενο / historical phenomenon και ως διεθνισμό / transnationalism αντίστοιχα, αλλά και δύο μινιμαλιστικές «εφαρμογές» του όρου, ως μια θεσμική υιοθέτηση / institutional adaptation και ως υιοθέτηση πολιτικών / policy adaptations, με τις δύο τελευταίες μάλιστα, και πιο συγκεκριμένα, με τη δεύτερη εφαρμογή εξ αυτών, να λαμβάνουν την μερίδα του λέοντος αναφορικά με τον αριθμό μελετών.

Μία επίσης σημαντική, και ευρεία, τυπολογία διαστάσεων του φαινομένου του εξευρωπαϊσμού υιοθετήθηκε από την Adrienne Heritier που διαχωρίζει 4 κατηγορίες σε μακροσκοπικό επίπεδο: 1) Ρύθμιση ενιαίας αγοράς 2) μείωση περιφερειακών ανισοτήτων μέσω της διαρθρωτικής πολιτικής 3) διαμόρφωση κοινής ευρωπαϊκής ταυτότητας 4) ζητήματα σχετικά με τη διαμόρφωση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. (Σπανού, 2001: 30).

Σχεδόν το σύνολο των βασικών τυπολογιών του «εξευρωπαϊσμού» εσωκλείουν στοιχεία τόσο της περιφερειακής πολιτικής αλλά και του τοπικού επιπέδου που μας ενδιαφέρει να αναλύσουμε.

Η έννοια του εξευρωπαϊσμού δεν μπορεί να αποδοθεί με σαφήνεια, καθώς ενσωματώνει αφενός μια σχετική «αστάθεια» και αφετέρου μια πολυπλοκότητα, τα οποία και δημιουργούν σοβαρά εμπόδια και δυσκολίες στην επεξήγησή του με ακρίβεια. Μια πρώτη προσπάθεια για την απόδοση της έννοιας του εξευρωπαϊσμού επιχειρήθηκε από τον Ladrech (1994: 69), ο οποίος και αναφέρει πως ο εξευρωπαϊσμός αποτελεί μια διαδικασία («process»), κατά την οποία επαναπροσδιορίζονται από τη βάση τους όλες οι πολιτικές που έχουν αναπτυχθεί σε εθνικό επίπεδο αλλά και κατά την οποία, το ελληνικό κράτος προβαίνει στον επαναπροσδιορισμό του τρόπου της οργάνωσής τους, εφόσον πλέον υπάρχει η υποχρέωση της συμμόρφωσης με τους νόμους και τα προγράμματα που αναπτύσσει η Ευρωπαϊκή Ένωση σε πολιτικό και οικονομικό επίπεδο- και όχι μόνο βέβαια-. Ο εξευρωπαϊσμός για τον ίδιο δεν σημαίνει τίποτα λιγότερο και τίποτα

περισσότερο από την εσωτερική πολιτική αλλαγή, καθώς η κοινοτική πολιτικοοικονομική δυναμική ενσωματώνεται στην αντίστοιχη εθνική. Από την άλλη πλευρά, ο Goetz (2000: 222) προσδιορίζει την έννοια του εξευρωπαϊσμού ως έναν στενό δεσμό που αναπτύσσεται ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση (european level) και το κάθε ένα κράτος μέλος ξεχωριστά, ούτως ώστε να ασκηθούν οι απαραίτητες πιέσεις για την πολιτική αλλαγή σε εθνικό επίπεδο (national level) σύμφωνα με την κοινοτική πολιτική.

Οι Dyson και Goetz (2003: 20) προσδιορίζουν τον εξευρωπαϊσμό ως μία σύνθετη διάδραση «εκ των άνω» και «από κάτω προς τα πάνω» διαδικασιών στις οποίες η εγχώρια πολιτική διαμορφώνεται από την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, η οποία ολοκλήρωση χρησιμοποιείται από τους τοπικούς δρώντες για να μορφοποιήσουν τα τοπικά πεδία πολιτικής.

Μία άλλη ομάδα από πολιτικούς επιστήμονες, όπως αυτοί είναι οι Risse, Cowles και Carogaso (2001: 3), αναφέρουν συγκεκριμένα πως η έννοια του εξευρωπαϊσμού αναφέρεται στις διαδικασίες της «ανάκυψης» («emergence») και της ανάπτυξης διαφορετικών ξέχωρων κυβερνητικών δομών και πολιτικών, νομικών αλλά και κοινωνικών θεσμών, που λαμβάνουν χώρα σε επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και που σχετίζονται από την μία πλευρά, α) με την προσπάθεια εύρεσης λύσεων στα τυχόν δημιουργηθέντα πολιτικά προβλήματα, και από την άλλη πλευρά, β) με την ανάπτυξη και διεύρυνση πολιτικών δικτύων (policy networks), τα οποία και ασχολούνται με την θέσπιση των ευρωπαϊκών κανόνων.

Επιπρόσθετα, μία άλλη εξίσου ενδιαφέρουσα προσέγγιση του όρου του εξευρωπαϊσμού είναι και ο ορισμός που αποδίδει ο Radaelli (2003: 30), σύμφωνα με τον οποίο γίνεται αναφορά σε διαδικασίες δόμησης («construction»), διάχυσης («diffusion») και θεσμοποίησης («institutionalisation») τόσο επίσημων όσο και μη επίσημων («formal and informal») ευρωπαϊκών κανόνων, διαδικασιών, πολιτικών, νόμων, ηθών, στυλ, κανονικοτήτων αλλά και απόψεων και θετικών παραδειγμάτων προς μίμηση, τα οποία διαμορφώνονται, παγιώνονται («consolidate») και κυριαρχούν εντός των πολιτικών προγραμμάτων και του τρόπου άσκησης της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τα οποία, εν συνεχεία, θα πρέπει να ενσωματωθούν («incorporate») στα αντίστοιχα εγχώρια εθνικά πολιτικά προγράμματα και στον αντίστοιχο τρόπο διακυβέρνησης.

Τέλος, ο ορισμός του Λάβδα (Lavidas, 1997) διακρίνει δυο βασικές εκδοχές του εξευρωπαϊσμού, η πρώτη αφορά τις επιπτώσεις (impacts) των διαδικασιών ευρωπαϊκής ενοποίησης στο εσωτερικό πεδίο, οι οποίες μπορεί να λάβουν πολλές μορφές αναφορικά με (α) τους δρώντες, (β) τις διαδικασίες, (γ) τους θεσμούς, διακρίνοντας επίσης, τέσσερις διαστάσεις ως προς τις οποίες ανιχνεύουμε φαινόμενα εξευρωπαϊσμού: (α) Δημόσιες πολιτικές (και εργαλεία πολιτικής), (β) δημόσιοι θεσμοί, (γ) πολιτικά κόμματα και ομάδες συμφερόντων, (δ) πολιτική κουλτούρα.

Σχετικά με την απόδοση του όρου, με σκοπό να ολοκληρώσουμε την εννοιολογική προσέγγιση του εξευρωπαϊσμού, επαναλαμβάνοντας τον ορισμό του εξευρωπαϊσμού ως τη διαδικασία μέσω της οποίας το κεκτημένο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, που δημιουργείται από την διακρατική συνεργασία και την εκχώρηση αρμοδιοτήτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, εισχωρεί εντός των εσωτερικών κρατικών δομών των κρατών μελών και επηρεάζει ένα σύνολο διοικητικών, οικονομικών, πολιτικών και εν γένει κοινωνικών παραγόντων.

Η διάσταση που προκύπτει και προστίθεται είναι αυτή του τρόπου με τον οποίο οι «δέκτες» του εξευρωπαϊσμού ανταποκρίνονται («response») σε αυτόν με διαφορετικό τρόπο και με διαφορετικά αποτελέσματα για τις πολιτικοοικονομικές δομές τους, όπως ανέδειξαν οι ορισμοί και οι τυπολογίες που αναφέρθηκαν παραπάνω.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΕΞΕΥΡΩΠΑΙΣΜΟΣ ΚΑΙ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ

2.1 Εξευρωπαϊσμός και Εκσυγχρονισμός

Κατά την είσοδο της δεκαετίας του 1990 ο ευρωπαϊκός προσανατολισμός της χώρας μας ήταν αδιαμφισβήτητος. Στις επιπτώσεις της ευρωπαϊκής συμμετοχής προστέθηκαν δύο σημαντικά στοιχεία. Η μεγάλη μεταστροφή του 1985 από την Κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ, έναντι της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Verney, 1993: 147; Ioakimidis, 1996: 33) που έως τότε κρατούσε επιφυλακτική στάση έναντι της Κοινότητας και η εισαγωγή της έννοιας του εξευρωπαϊσμού αλλά και η άρρηκτη σύνδεσή της με αυτήν του εκσυγχρονισμού («modernization»). Η πλειοψηφία των ερευνών και αντίστοιχων μελετών που πραγματοποιήθηκαν ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 και οι οποίες εστίασαν το ενδιαφέρον τους στην ελληνική περίπτωση, αναφέρουν πως παρατηρείται έντονη αλλαγή στην εγχώρια πολιτική δομή. Μάλιστα, αναφέρουν πως η Ελλάδα καταβάλλει κάθε δυνατή προσπάθεια για τον εξευρωπαϊσμό της και στρέφεται προς την πραγμάτωση της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Πιο συγκεκριμένα, αναφέρεται πως το ελληνικό κράτος είχε ήδη από τότε προσπαθήσει να κάνει μεταρρυθμίσεις σε κοινωνικό, οικονομικό και πολιτικό επίπεδο, ενώ αποδέχεται κάθε είδους επίδραση από το εξωτερικό, δηλαδή από την Ευρωπαϊκή Ένωση, τα κράτη μέλη της και τους θεσμούς της, στοχεύοντας στην επίτευξη του εκμοντερνισμού και του εκσυγχρονισμού της χώρας, πάντοτε σύμφωνα με τα ευρωπαϊκά πρότυπα (Mouzelis, 1996: 222).

Όπως αποδεικνύεται μέσα από τις βιβλιογραφικές αναφορές, τόσο τις ελληνικές όσο και τις διεθνείς, φαίνεται πως η δεκαετία του 1990 λειτούργησε διαφορετικά για την Ελλάδα από ό,τι εκείνη του 1980, αναφορικά με τον χαρακτήρα της επίδρασης της συμμετοχής της χώρας στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Πιο αναλυτικά, ενώ κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980, οι κυβερνήσεις έθεταν ως βασική τους πολιτική προτεραιότητα τη «δυτικοποίηση» («westernization») της χώρας, ωστόσο, κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, η εν λόγω προτεραιότητα δίνει τη θέση της στην ανάγκη

για εκσυγχρονισμό («modernization»). Ο εκσυγχρονισμός ερμηνεύεται ή ακόμα πιο ορθά, ταυτίζεται με τη διαδικασία του εξευρωπαϊσμού, σε ό,τι τουλάχιστον αφορά την ελληνική περίπτωση (Featherstone 1998: 23-24). Κατά τον ίδιο τρόπο, ο σπουδαίος μελετητής και αναλυτής της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, ο Μακρυδημήτρης (1999: 58), επισημαίνει πως η ανάγκη και η αναζήτηση για εκδημοκρατισμό που επικρατούσε στην Ελλάδα κατά τα χρόνια της δεκαετίας του 1980, εξελίχθηκε σε ανάγκη και αναζήτηση για εκσυγχρονισμό ήδη από τα πρώτα έτη του 1990.

Είναι πολλοί εκείνοι που μελέτησαν και ανέλυσαν την περίπτωση του ελληνικού κράτους σε ό,τι αφορά τις επιπτώσεις που ενείχε η ένταξή της και η μετέπειτα συμμετοχή της στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Σύμφωνα με τον Ιωακειμίδα (1998), εντοπίζονται τέσσερις μεγάλοι άξονες, οι οποίοι συνδέονται άμεσα και ο ένας εξαρτάται από τον άλλον και οι οποίοι μέσα από τις επιδράσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης τίθενται σε εκ νέου μελέτη και οριοθέτηση. Πιο αναλυτικά, οι τέσσερις αυτοί άξονες που επαναπροσδιορίζονται (1998: inter alia 49-50), είναι **α) ο ρυθμιστικός**, ο οποίος και σχετίζεται με το σύνολο του εγχώριου ελληνικού νομοθετικού πλαισίου, το οποίο πρέπει είτε να μεταρρυθμιστεί και να αναδιαμορφωθεί είτε να καταργηθεί εξ ολοκλήρου, καθώς και με την ολοκλήρωση της ελληνικής αγοράς και την μείωση των δαπανών του ελληνικού δημοσίου, **β) ο λειτουργικός**, ο οποίος σχετίζεται με την ανάθεση από την Ένωση των νέων αρμοδιοτήτων και των νέων πολιτικών προγραμμάτων που θα πρέπει να υιοθετηθούν, **γ) ο θεσμικός**, ο οποίος αφορά την εισαγωγή στο εσωτερικό του ελληνικού κράτους, όλων εκείνων των θεσμικών, διοικητικών και οργανωτικών καινοτομιών που επιβάλλονται από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς καθώς επίσης και την επίδραση που έχει το κοινοβούλιο στα πολιτικά κόμματα, και τέλος, ο τέταρτος άξονας είναι **δ) ο γεωγραφικός** και σχετίζεται με την εκ νέου κατανομή σχέσεων και εξουσιών αντίστοιχα σε επίπεδο γεωγραφικής έκτασης.

Ο δεύτερος άξονας, ο λειτουργικός άξονας κατά τον Ιωακειμίδα, αφορά τον τρόπο με τον οποίο οι πολιτικές αρμοδιότητες διευρύνονται σε νέους τομείς πολιτικής (όπ. π.: 87-88), οι οποίοι διακατέχονται από το μοντέλο της διαρθρωτικής πολιτικής. Η ανάπτυξη μιας καθόλα ολοκληρωμένης διαρθρωτικής πολιτικής αποτέλεσε και το «εξαναγκαστικό» εκείνο μέσο που οδήγησε την Ελλάδα στην υιοθέτηση νέων πολιτικών και στην πραγμάτωση ενός συνόλου από θεσμικές αλλαγές, έτσι ώστε να εναρμονιστεί η λειτουργία

του κράτους με αυτή της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ως μία από τις βασικές ρυθμιστικές υποχρεώσεις κάθε κράτους μέλους (1998: *inter alia* 92-100).

Εν κατακλείδι, ο Ιωακειμίδης καταλήγει στο συμπέρασμα πως πραγματικά το ελληνικό κράτος, δηλαδή οι εκάστοτε ψηφισθείσες κυβερνήσεις προσπάθησαν να ακολουθήσουν τις υποχρεωτικές ρυθμιστικές μεταβολές στον εσωτερικό τρόπο της λειτουργίας του και αυτό το στοιχείο, από μόνο του, είναι αρκετό για να αποδείξει τις επιδράσεις της Ένωσης στη χώρα (1998: *inter alia* 213), ωστόσο, υπάρχουν ακόμα πολλές μεταρρυθμίσεις που θα πρέπει να γίνουν- ή καλύτερα που θα έπρεπε να είχαν ήδη γίνει-, καθώς παρά τις οποιεσδήποτε προσπάθειες φαίνεται πως πρακτικά υπάρχει μεγάλη δυσκολία στην ενσωμάτωσή τους στην λειτουργία της ελληνικής κοινωνίας (1998: *inter alia* 213-214). Αυτή η αδυναμία της χώρας έχει γίνει απόλυτα αντιληπτή από τους εταίρους, με αποτέλεσμα την εντατικοποίηση των πιέσεων για υιοθέτηση νέων προγραμμάτων, την λήψη νέων μέτρων και την πιστή εφαρμογή όλων των μεταρρυθμίσεων, όπως αυτές ορίζονται από τις εκάστοτε πολιτικές οδηγίες που δίνει η Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ο Featherstone (2005: 223), ένας ακόμα πολιτικός επιστήμονας, ο οποίος ασχολήθηκε με την περίπτωση του εξευρωπαϊσμού του ελληνικού πολιτικού συστήματος, φαίνεται να αποδέχεται την άποψη του Ιωακειμίδη. Πιο συγκεκριμένα, ο ίδιος ισχυρίζεται πως το ελληνικό κράτος προσπαθεί να συμμορφωθεί ακολουθώντας και εφαρμόζοντας τις κοινοτικές επιταγές, κυρίως όμως ως αποτέλεσμα έντονων πιέσεων, οι οποίες όμως, μέχρι και σήμερα, προσκρούουν διαρκώς πάνω σε πιεστικές δυνάμεις που τίθενται κατά της υιοθέτησης και θέσπισης νέων μέτρων και πολιτικών προγραμμάτων αλλά και σε μια ποικιλία λοιπών διαρθρωτικών εμποδίων που υφίστανται ακόμα εντός της ελληνικής πραγματικότητας. Παρ' όλα αυτά, ο Featherstone αναγνωρίζει μια μικρή πρόοδο της χώρας (2005: 224), η οποία γίνεται εμφανής μέσα από την αλλαγή των πολιτικών προσώπων και την απομάκρυνση της Ελλάδας από τον άκρατο πολιτικό λαϊκισμό, ο οποίος και κυριαρχούσε μέχρι και το 1995, ιδιαίτερα κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980, δίχως βέβαια να έχει επιτευχθεί παράλληλη μεταρρυθμιστική εξέλιξη και δίχως να έχουν ξεπεραστεί σοβαρά λειτουργικά προβλήματα που υπάρχουν τόσα χρόνια στο κρατικό σύστημα της χώρας.

2.2 Ο εξευρωπαϊσμός της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης

Η συνολική προβληματική προσαρμογής και διαμόρφωσης των ελληνικών κρατικών δομών στις επιταγές της ευρωπαϊκής συμμετοχής και ο βαθμός προσαρμοστικότητάς της ελληνικής διοίκησης στην ευρωπαϊκή πραγματικότητα χαρακτηρίζεται από τα παρακάτω στοιχεία:

- Περιορισμένη ικανότητα να εκπληρώσει ένα σύνολο ρυθμιστικών λειτουργιών της με αποτέλεσμα την αποσπασματική και καθυστερημένη ανταπόκριση των διοικητικών δομών, εφόσον και το διοικητικό σύστημα της χώρας δεν απαρνείται το ιδιαίτερο «στυλ» λειτουργίας του (Σπανού, 2001: 203- 207).
- Ο υψηλός βαθμός πολιτικοποίησης της ελληνικής δημόσιας διοίκησης, γεγονός που την εξαρτά πλήρως από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία . Στα ενδογενή χαρακτηριστικά της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης αναδεικνύεται πλήρως η επίδραση του δικομματισμού και της «πελατειακής παράδοσης» («clientelistic tradition») που την διακατέχει και επιδρά στην αποτελεσματικότητά της. (Spanou, 1996). Συγκεκριμένα, ο κρατικός δικομματισμός του ελληνικού πολιτικού συστήματος της μεταπολίτευσης, λόγω των συνεχών αλλαγών στις δομές της διοίκησης, αποτέλεσε τον κύριο λόγο για την συνεχόμενη αναβολή της ουσιαστικής διοικητικής μεταρρύθμισης, γεγονός που επέφερε χαμηλή αξιοπιστία και χαμηλή συναίνεση στους κόλπους του, αλλά κυρίως ελλιπή υλοποίηση της αποστολής του («implementation») (Spanou, 1996: 113). Ως συνέπεια του βαθμού πολιτικοποίησης εμφανίστηκαν προβλήματα στην διυπουργική συνεργασία και έλλειψη συντονισμού σε σημαντικά υπουργεία που προωθούν τα εθνικά συμφέροντα στα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και περιπτώσεις ανταγωνιστικότητας - σύγκρουσης συμφερόντων μεταξύ διαφορετικών υπουργείων για την ανάληψη αρμοδιοτήτων στην υλοποίηση συγκεκριμένης πολιτικής. (πχ. Διαρθρωτική πολιτική ή πολιτική για τις δημόσιες προμήθειες). Το σύνολο όμως των παραπάνω παρατηρήσεων μπορούν να μεταφερθούν και στο επίπεδο της περιφερειακής διοικητικής πρακτικής.
- Η έλλειψη τήρησης των δύο βασικών αρχών της αποκέντρωσης και του σχεδιασμού, με σκοπό την ισόρροπη σχέση μεταξύ κέντρου και περιφέρειας,

αποτελεί τυπικό χαρακτηριστικό του ελληνικού πολιτικό-διοικητικού συστήματος. (Σπανού, 2001: 65- 66).

- Το ελληνικό σύστημα δημόσιας διοίκησης χαρακτηρίζεται από δύο εξίσου κυρίαρχες αντίθετες μεταξύ τους τάσεις. Η πρώτη τάση εκφράζεται μέσα από τον συγκεντρωτικό σχεδιασμό («planning») που αποτελεί κεντρικό στοιχείο της πολιτικής που ασκείται από τα Υπουργεία αλλά και από την κεντρική κυβέρνηση επίσης. Η δεύτερη τάση εκφράζεται μέσω της διαδικασίας της υλοποίησης («implementation») των αποφάσεων που λαμβάνονται από τις κυβερνήσεις, καθώς δεν υπάρχει σε καμία περίπτωση ένας και μόνο αρμόδιος για τη διεκπεραίωσή της, αλλά «χρειάζεται» τη διαμεσολάβηση διαφόρων φορέων σε διαφορετικά επίπεδα (Georgiou, 1994a: 134).
- Το σύνολο των χαρακτηριστικών αυτών έχει ως αποτέλεσμα να παρατηρούνται δυσκολίες τόσο στον συντονισμό όσο και στην αποτελεσματική απορρόφηση κοινοτικών κονδυλίων από τους περιφερειακούς και τους τοπικούς θεσμούς (Papadoulis, 2005: 360-363).

Ο ονομαζόμενος «εξευρωπαϊσμός» της ελληνικής δημόσιας διοίκησης τα τελευταία χρόνια έχει εξελιχτεί με ανισότητα στα επιμέρους τμήματα της. Το γεγονός πως ο ελληνικός διοικητικός μηχανισμός δεν έχει επιτύχει μέχρι σήμερα, παρά τις χρόνιες προσπάθειες που έχει καταβάλει, να κάνει πράξη όλα όσα οφείλει και απαιτούνται αντίστοιχα από την Ευρωπαϊκή Ένωση, αποτελούν απόρροια της κάκιστης ρύθμισης και οργάνωσης της διάρθρωσης και κατ' επέκταση, της λειτουργίας του κρατικού συστήματος εν γένει. Μεταρρυθμίσεις, όπως είναι η συμμετοχή της Ελλάδας στις παραγωγικές διαδικασίες των πολιτικών προγραμμάτων και των πολιτικών ρυθμίσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η εναρμόνιση του ελληνικού εθνικού νομοθετικού πλαισίου με αυτό της Ένωσης, η εφαρμογή σε πρακτικό επίπεδο όλων των υποχρεωτικών ευρωπαϊκών πολιτικών καθώς και των ευρωπαϊκών ρυθμίσεων, κανόνων, προγραμματισμών και άλλες, δεν καθυστερούν εξαιτίας της ανικανότητας των αρμοδίων στελεχών ή στην απουσία γνώσεων και τεχνογνωσίας, αλλά εξαιτίας της δυσκολίας των αρμοδίων κυβερνητικών αρχών να ρυθμίσουν και να καθοδηγήσουν σωστά το ελληνικό κράτος προς όφελος πάντοτε των Ελλήνων πολιτών.

Η διαδικασία του εξευρωπαϊσμού είναι αισθητή στην υλοποίηση και τον συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής της χώρας μας, και περισσότερο στην εκπροσώπηση της στα κοινοτικά όργανα. Οι αποφάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν προέρχονται από κάποια συνεδρίαση ενός Συμβουλίου αλλά είναι το αποτέλεσμα διαπραγμάτευσης πολλών χρόνων ανάμεσα από αρκετούς παράγοντες όπου η μεγαλύτερη ευθύνη είναι στα διοικητικά στελέχη που τροφοδοτούν την καθημερινή λειτουργία του συστήματος. Η ελλιπής εκπροσώπηση έχει να κάνει με τον περιορισμό της χώρας μας σε εκ των υστέρων ευκαιριακές αντιδράσεις σε πρωτοβουλίες άλλων, τις οποίες ούτως ή άλλως δυσκολεύεται να ανατρέψει και ενόψει του μικρού οικονομικού-πολιτικού της βάρους στην Ένωση.

Έτσι, λοιπόν, όπως ήδη πολλάκις αναφέρθηκε στις παραπάνω παραγράφους, το ελληνικό σύστημα δημόσιας διοίκησης δεν έχει καταφέρει μέχρι και σήμερα να ανταποκριθεί, όπως θα έπρεπε στις υποχρεώσεις που προκύπτουν από την ένταξή της στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ουσιαστικά, δεν πρόκειται για αμέλεια ή για αδιαφορία από την πλευρά του ελληνικού κράτους, αλλά για μεταρρυθμίσεις που γίνονται με πολύ αργούς ρυθμούς, αποφασίζονται σχεδόν πάντοτε με καθυστέρηση σε σχέση με το χρονικό διάστημα που έχει οριστεί από την Ένωση και τις περισσότερες φορές πρόκειται για αποσπασματικές ενέργειες, οι οποίες ξεκινούν αλλά είτε αργούν έτη για να ολοκληρωθούν είτε παραμένουν ανολοκλήρωτες, προκαλώντας πολλές φορές επιπλέον προβλήματα αντί για να λύσει τα ήδη υπάρχοντα που είναι άλλωστε και τόσα πολλά.

Ακόμα και αν το ελληνικό κράτος δυσλειτουργεί- ή ίσως ακόμα καλύτερα κωλυσιεργεί-, ωστόσο, όταν πρόκειται για δραστηριότητες, οι οποίες σχετίζονται με τη δημιουργία και λειτουργία νέων προγραμμάτων για ανάπτυξη της χώρας, τότε παρατηρείται πως ο πολιτικός και διοικητικός κεντρικός ελληνικός μηχανισμός ενεργοποιείται και προβαίνει σε κινήσεις, καθώς η πλειοψηφία των εν λόγω προγραμμάτων και πολιτικών αποφασίζονται και υλοποιούνται μέσα από τις ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις, τα λεγόμενα οικονομικά αναπτυξιακά προγράμματα ΕΣΠΑ. Δυστυχώς, όμως, ακόμα και για την εκταμίευση των χρημάτων που δίνονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση προς όφελος της Ελλάδας και των πολιτών της, οι απαραίτητες διαδικαστικές ενέργειες δεν επιτρέπουν γοργές κινήσεις εξαιτίας αφενός του συγκεντρωτικού τύπου οργάνωσης των δημοσίων φορέων διοίκησης, από τα κατώτερα εκτελεστικά όργανα, τις υπηρεσίες μέχρι και το Υπουργείο Οικονομικών, και αφετέρου με την ύπαρξη της

έντονης γραφειοκρατίας. Πρόκειται για πρακτικές συνήθειες των υπαλλήλων του δημοσίου τομέα, οι οποίοι τόσα χρόνια είχαν μάθει να λειτουργούν με διαφορετικούς ρυθμούς. Έτσι, λοιπόν, χρειάστηκε να ληφθούν εκ νέου αποφάσεις οργάνωσης και διοίκησης του κρατικού μηχανισμού με στόχο αυτός να καταστεί αυστηρότερο σε επίπεδο διαδικασιών και προδιαγραφών. Η Ελλάδα καταβάλλει προσπάθειες για να απαλλαγεί από εμπόδια και προβλήματα παλαιότερων δομών μέσω του κατακερματισμού τους ως πολυεπίπεδες και διάχυτες. Τελικά, τα έως τώρα αποτελέσματα δράσεων φέρνουν στην επιφάνεια διστακτικές αλλά προοδευτικές ενέργειες από την πλευρά της Ελλάδας, κυρίως μέσα από την υλοποίηση μικρής εμβέλειας και αποδοτικότητας έργων δράσεως, με αποκορύφωμα τελικά τον κατακερματισμό των εκάστοτε αναπτυξιακών επιλογών, του πολιτικού προγραμματισμού και της εφαρμογής του επίσης.

Οι διαδικασίες εξευρωπαϊσμού είναι κύριοι παράμετροι για μια εξηγητική προσέγγιση στη διαμόρφωση και την εξέλιξη συστημάτων από κανόνες και νόρμες. Χρειάζεται αρχικά να καταστεί σαφές ότι η έννοια και η προσέγγιση του «εξευρωπαϊσμού» έχουν αξία, εφόσον τοποθετηθούν σε σωστά μεθοδολογικά πλαίσια. Παρακάτω αναλύονται τρία μεθοδολογικά ζητήματα.

Το πρώτο έχει να κάνει με την ίδια την έννοια του εξευρωπαϊσμού (Europeanization). Αφορά μια έννοια, την οποία αρκετοί είναι αυτοί που τείνουν να την χρησιμοποιούν ολοένα και πιο συχνά, ιδιαίτερα μάλιστα κατά τη διάρκεια της τελευταίας δεκαετίας, αλλά είναι ελάχιστοι εκείνοι που την εξειδικεύουν και ακόμη λιγότεροι εκείνοι που την υποστηρίζουν συστηματικά. Στην ελληνική, μάλιστα, χρήση του όρου έχει εμφανιστεί μια ενδιαφέρουσα σύγχυση. Πως έχει την δυνατότητα να «εξευρωπαϊστεί», ρωτούν μερικοί κάτι που είναι ήδη «ευρωπαϊκό»; Έχει να κάνει με μια σύγχυση που προέρχεται περισσότερο από την έλλειψη διάκρισης ανάμεσα επιπέδων ανάλυσης: ανάμεσα του επιπέδου ανάλυσης των «ειδικών γλωσσών» και του επιπέδου της «κοινής γλώσσας». Καλό θα ήταν να θυμόμαστε την καταρχήν διάκριση μεταξύ χρήσης ορισμένων εννοιών στην κοινή γλώσσα αφενός και στις ειδικές γλώσσες αφετέρου. Οι συγκεκριμένες γλώσσες είναι κύρια μέρη των επιμέρους επιστημονικών πεδίων, των «λόγιων πειθαρχιών» (scholarly disciplines) και έχουν να κάνουν με τον τρόπο με τον οποίο αναφερόμαστε σε αντικείμενα μελέτης στο εσωτερικό της «Πολιτικής Επιστήμης», της «Κοινωνιολογίας», της «Οικονομικής», και πολλά άλλα ακόμα. Αναφερόμενος, κυρίως, σε αυτές τις ειδικές

γλώσσες και όχι στην κοινή γλώσσα, εύκολα θα υποστήριζε κανείς ότι προφανώς ο «εξευρωπαϊσμός» είναι μια πολύ σημαντική έννοια και αυτός είναι ο λόγος όπου υπάρχει διεθνώς, εφόσον αντιμετωπίζεται ως κάτι που σηματοδοτεί και σηματοδοτείται αντίστοιχα μόνο μέσω της συζήτησης στις ειδικές γλώσσες.

Το δεύτερο ζήτημα έχει να κάνει με τη σχέση που αναπτύσσεται ανάμεσα, αφενός στο κανονιστικό (normative) επίπεδο και αφετέρου στο αναλυτικό (analytical) επίπεδο. Και σε αυτό ακριβώς το σημείο άρχισε πια επιτείνεται η σύγχυση σχετικά με τον εξευρωπαϊσμό. Το κανονιστικό επίπεδο, με την έννοια του δέον γενέσθαι, συνδέει στην Ελλάδα την έννοια του εξευρωπαϊσμού με την έννοια του εκσυγχρονισμού. Η σύνδεση είναι εύκολη, διότι η έννοια του εκσυγχρονισμού, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά το ελληνικό πεδίο, έχει τοποθετηθεί στα πλαίσια μιας ευρωπαϊκής πολιτικής στρατηγικής, μιας στρατηγικής που ήταν σχετικά αποτελεσματική. Επομένως, φαίνεται πως οι εκάστοτε ελληνικές κυβερνήσεις τείνουν να αδιαφορούν επίτηδες τόσο για τις ειδικές γλώσσες όσο και για τη δημόσια πολιτική συζήτηση. Πρόκειται για την ακρίβεια για τις δύο «κοινωνικοποιητικές» διαστάσεις και εκφάνσεις επίσης της έννοιας του εξευρωπαϊσμού. Ίσως εδώ χρειάζεται κάποιος να είναι σχετικά σκεπτικιστής, γιατί ναι μεν στο επίπεδο των ελίτ γίνεται μια μόνιμη διαδικασία κοινωνικοποίησης, αλλά στα υπόλοιπα επίπεδα ίσως η συγκεκριμένη έννοια έχει τη δυνατότητα να δημιουργήσει συγχύσεις με διαφορετικές μορφές πολιτικής κοινωνικοποίησης στα δυτικά πρότυπα με την ευρεία έννοια. Δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι η έννοια της Westernization, αποτελεί μια διαφορετική έννοια με ένα συγκεκριμένο ιστορικό βάθος. Στην ελληνική περίπτωση αρχίζει στο 19^ο αιώνα: συγκεκριμένοι θύλακοι είχαν αρκετά εμφανείς δυτικές και δυτικότροπες τάσεις, μετά έρχονται στην αφάνεια, αργότερα αναδύονται πάλι και αυτό επαναλαμβάνεται διαρκώς. Είναι ουσιαστικά για μια πορεία όλο διακυμάνσεις, διακεκομμένη, σίγουρα όχι γραμμική. Όμως η Westernization και τα αποτελέσματά της είναι αλλά από τη συγκεκριμένη έννοια του «εξευρωπαϊσμού» όπου έχουμε σε αυτή την ειδική γλώσσα της Πολιτικής Επιστήμης και η οποία, όπως θα παρατηρήσουμε, έχει να κάνει με την επίδραση της ευρωπαϊκής ενοποίησης όπως και την αλληλεπίδραση με τους ευρωπαϊκούς θεσμούς και δρώντες και τον διαδραστικό τρόπο με τον οποίο εξελίσσεται η ενοποιητική διαδικασία. Οπότε, αν θέλουμε να κρατήσουμε διακριτή την Westernization, χρειάζεται να θυμηθούμε ότι αναφορικά με τον εξευρωπαϊσμό (Europeanization), ενώ στο επίπεδο των ελίτ βρίσκεται μια προφανής προστιθέμενη αξία από τη χρήση αυτής της έννοιας, στα άλλα επίπεδα ίσως

στην ανάλυση της πολιτικής κουλτούρας να ενώσουμε τα αποτελέσματα εξευρωπαϊσμού (με τη στενή αυτή έννοια που μόλις αναφέρθηκε) με ευρύτερα αποτελέσματα έκθεσης στην κουλτούρα της παγκοσμιοποίησης (Globalization), του εξαμερικανισμού (Americanization), και σε άλλες δυνατές κουλτούρες και πολιτισμικές επιρροές εξίσου.

Το τρίτο μεθοδολογικό ζήτημα έχει να κάνει με τις σχέσεις ανάμεσα σε εξευρωπαϊσμό, εκσυγχρονισμό και παγκοσμιοποίηση. Χρήσιμη θα ήταν μια διευκρινιστική παράθεση. Είναι γνωστό ότι η ευρωπαϊκή θεσμική κατασκευή δεν έχει το ρόλο απλώς και μόνο της διαμεσολάβησης της παγκοσμιοποίησης. Αυτό βγαίνει εάν μετρήσουμε μερικά πεδία πολιτικών και έχουμε τη δυνατότητα εκεί να παρατηρήσουμε αλλαγές. Όμως ακόμα και εκεί όπου έχει το ρόλο διαμεσολάβησης της παγκοσμιοποίησης, αυτό που πρέπει να προσέξουμε είναι το πως μπορούμε να αλλάξουμε τις επιπτώσεις του εξευρωπαϊσμού από αυτές της παγκοσμιοποίησης. Το ερώτημα είναι εάν υπάρχει διαφορά σε σχέση με τις χώρες εκείνες, οι οποίες έχουν επηρεαστεί από τις συγκεκριμένες διαδικασίες της παγκοσμιοποίησης, αλλά δεν έχουν κάνει κτήμα τους τις επιδράσεις που δέχονται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, δηλαδή του εξευρωπαϊσμού, έχοντας ξεκινήσει από το ίδιο περίπου σημείο εκκίνησης.

2.3 Ο εξευρωπαϊσμός της Ελληνικής περιφερειακής πολιτικής

Το ελληνικό κράτος εμφανίζεται, και είναι στην πραγματικότητα, το πλέον συγκεντρωτικό σύστημα ως προς την οργάνωσή του και την διάχυση αρμοδιοτήτων προς τα κατώτερα επίπεδα περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης (Tsinisizelis, 1996; Featherstone & Yannopoulos, 1995; Verney, 1994).

Πέραν των ποικίλων δυσκολιών που αντιμετώπισε και εξακολουθεί να αντιμετωπίζει η Ελλάδα στο να καταφέρει να προσαρμοστεί σύμφωνα με την νομοθεσία και των υποχρεώσεων που προέρχονται από τις συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι αλήθεια πως η ένταξη της χώρας σε αυτήν καθώς και η συμμετοχική ενεργή της δράση με στόχο τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ήταν ο βασικός λόγος για τον οποίο επιτεύχθηκαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στην οργάνωση και βελτίωση της λειτουργίας του συστήματος της ελληνικής περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης (Verney & Papageorgiou, 1993; Κωστόπουλος, 1996) και κατ' επέκταση,

επηρέασε θετικά και σε αρκετά μεγάλο βαθμό την εφαρμογή σπουδαίων αλλαγών στην υφιστάμενη ελληνική νομοθεσία (Ν.3463/06, Ν.1622/88, Ν.1850/89, Ν.2539/97). Οι μεταρρυθμιστικές αυτές ενέργειες συνέβαλαν στην ευκολότερη και συνάμα στην πιο αποτελεσματική ανταπόκριση της ελληνικής περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης στη διαδικασία της απορρόφησης και της διαχείρισης των ληφθέντων οικονομικών πόρων που διατίθενται προς εσωτερική ανάπτυξη από την περιφερειακή πολιτική της Ένωσης. Το σύνολο των μεταρρυθμίσεων που έλαβαν χώρα, αλλά και αυτών που πρόκειται να γίνουν, στα χαμηλότερα στρώματα διακυβέρνησης κάτω από αυτό της κεντρικής εξουσίας, υιοθετήθηκαν λόγω της ανάγκης για καλύτερη συμμετοχή των εμπλεκόμενων φορέων στην χρηματοδότηση έργων από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ένωσης (Ιωακειμίδης, 1998: 185-191).

Κάνοντας κανείς μια ιστορική αναδρομή σε ό,τι αφορά την οργάνωση και την λειτουργία των φορέων της δημόσιας διοίκησης του ελληνικού κράτους, γίνεται κατανοητό πως το κρατικό σύστημα διακυβέρνησης ανέκαθεν ήταν «δύσκαμπτο» και καθ' όλα συγκεντρωτικό. Μάλιστα, μελετώντας εκ νέου τον τρόπο με τον οποίο οι ελληνικές δομές διακυβέρνησης αντιδρούν στις επιταγές της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφορικά με τις υποχρεωτικές αλλαγές στο επίπεδο της περιφερειακής πολιτικής, διαφαίνεται ακόμα πιο καθαρά το βαθμό της διατήρησης των «παραδοσιακών και άκαμπτων σχέσεων μεταξύ των χωρικών μονάδων («territorial relations») στο ελληνικό συγκεντρωτικό σύστημα διακυβέρνησης» (Χλέπας, 2000:52-53 και Andreou, 2006). Επιπλέον, πολλές έρευνες έχουν αναδείξει το γεγονός πως τόσο η ανάπτυξη των εξουσιαστικών τοπικών δικτύων («networks»), όσο και το κοινωνικό κεφάλαιο και η μάθηση («social capital» & «social learning»), είναι βασικοί παράγοντες που επηρεάζουν τον τρόπο με τον οποίο υιοθετούνται («adapted») οι πολιτικές εξωτερικές επιταγές που επιβάλλονται από τη διαδικασία του εξευρωπαϊσμού (Paraskevopoulos, 1998a, 1998b, 2001).

2.4 Ο Εξευρωπαϊσμός των Περιφερειών

Αρχικά η πρώτη «φάση» δημιουργίας της διαδικασίας του εξευρωπαϊσμού ξεκινά από τα ίδια τα κράτη μέλη, τα οποία και μέσω πολιτικών διαπραγματεύσεων εκχωρούν αρμοδιότητες σε υπερεθνικό - ευρωπαϊκό επίπεδο. Το πρώτο στάδιο δημιουργίας

ακολουθείται από το στάδιο επίδρασης των εσωτερικών εννόμων τάξεων των μελών από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Η διαδικασία του εξευρωπαϊσμού θεωρείται το «όχημα» μέσω του οποίου μεταφέρονται και υλοποιούνται οι πολιτικές με ή χωρίς κόστος προσαρμογής σε αυτές από πλευράς εθνικών - περιφερειακών δομών.

Η παρούσα εργασία προσεγγίζει την έννοια και τη διαδικασία του εξευρωπαϊσμού μέσα από την «εκ των άνω» προσέγγιση («top down approach»), σύμφωνα με την οποία ο εξευρωπαϊσμός ορίζεται ως μια διαδικασία μέσω της οποίας τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης υιοθετούν στα πλαίσια της εσωτερικής τους λειτουργίας, το ιδεώδες και το κεκτημένο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, κάνοντας συνάμα αποδεκτές και τις εκάστοτε αλλαγές που προκύπτουν από τις ευρωπαϊκού επιπέδου επιρροές στο σύνολο των διοικητικών, οικονομικών, πολιτικών και εν γένει κοινωνικών παραγόντων της χώρας. Πιο συγκεκριμένα, λοιπόν, η «εκ των άνω» προσέγγιση ορίζει την έννοια του εξευρωπαϊσμού ως ένα σύνολο από νόμους, κανόνες, θεσμούς και θεσμοποιημένων πρακτικών που έχουν ήδη ενσωματωθεί στη δομή, οργάνωση και λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και σταδιακά εισχωρούν εντός της δομής, οργάνωσης και λειτουργίας αντίστοιχα των κρατών μελών, προκαλώντας ουτιοτρόπως πληθώρα αλλαγών τόσο στα πλαίσια της εσωτερικής έννομης τάξης, όσο και στον τρόπο άσκησης της εθνικής πολιτικής εξουσίας και της θεσμικής λειτουργίας σε κάθε επίπεδο ελληνικής περιφερειακής διοίκησης, σε εθνικό, σε περιφερειακό αλλά και σε τοπικό επίπεδο («top - down approach»).

Η παρούσα μελέτη, λοιπόν, βασίζεται στην αρχική υπόθεση πως κάθε είδους επιρροή που ασκείται και εν συνεχεία, εφαρμόζεται στους ΟΤΑ Β΄ βαθμού, αποτελεί αποτέλεσμα της διαδικασίας του εξευρωπαϊσμού. Η διαδικασία του εξευρωπαϊσμού γίνεται αντιληπτή σε αυτούς τους φορείς ως ένα φαινόμενο που «παίρνει σάρκα και οστά», δηλαδή που αρχίζει να υπάρχει όχι μόνο σε θεωρητικό πλαίσιο αλλά ως πράξη πλέον, στα επίπεδα της τοπικής διακυβέρνησης, αναλαμβάνοντας δράση για την πραγμάτωση των πολιτικών περιφερειακών προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εφόσον έχει προηγηθεί και η λήψη των διαθέσιμων προς ανάπτυξη κοινοτικών οικονομικών πόρων, δηλαδή τα προγράμματα ΕΣΠΑ, τα οποία όμως ορίζουν ένα πολύ συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο που τα κράτη μέλη οφείλουν να ακολουθούν. Σε διαφορετικές περιπτώσεις, δηλαδή στις περιπτώσεις εκείνες που δεν τηρούνται οι κανόνες για την σωστή αξιοποίηση των ευρωπαϊκών οικονομικών πόρων μέσω των προγραμμάτων ΕΣΠΑ, τότε το συγκεκριμένο

κράτος μέλος θα πρέπει να είναι σε θέση να επιστρέψει τα χρήματα πίσω, εφόσον δεν έχει επιτευχθεί η ολοκλήρωση του έργου που είχε αναλάβει μέχρι και τη λήξη του αρχικού χρονοδιαγράμματος που είχε τεθεί από την αρχή σε κοινή συμφωνία.

Σύμφωνα, λοιπόν και με όσα αναλύθηκαν στην παραπάνω παράγραφο αναφορικά με τη διαμόρφωση της βασικής αρχικής υπόθεσης της παρούσας εργασίας, προκύπτει συμπερασματικά πως ενώ όλα τα παραπάνω θεωρούνται δεδομένα, ωστόσο, αυτό που ποτέ δεν είναι δεδομένο και χρήζει διαρκούς έρευνας, είναι τόσο το μέγεθος, η έκταση όσο και ο τρόπος που εν τέλει ο εξευρωπαϊσμός επηρεάζει τις εσωτερικές δομές των καρτών μελών. Η διαδικασία του εξευρωπαϊσμού γίνεται κατανοητή ως μια διαδικασία εξέλιξης που επηρεάζει αισθητά την ανεξάρτητη μεταβλητή της έρευνας (Ελληνικοί ΟΤΑ Β΄ Βαθμού), εντός των πλαισίων της υλοποίησης των προγραμμάτων της περιφερειακής πολιτικής.

Στα πλαίσια της διαδικασίας του εξευρωπαϊσμού της περιφερειακής πολιτικής παραθέτουμε την τυπολογία του Thielemann (2000: 7). Σύμφωνα με αυτή τρία είναι τα στάδια σε επίπεδο εφαρμογής της περιφερειακής πολιτικής. Στην αφετηρία της διαδικασίας βρίσκεται το στάδιο επιλογής του γενικότερου θεσμικού πλαισίου («constitutional choice») στο οποίο και καθορίζονται, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, το ύψος της δαπάνης και τα κριτήρια επιλογής των περιφερειών που θα λάβουν την βοήθεια. Δεύτερο ακολουθεί το στάδιο υλοποίησης της «συλλογικής» επιλογής («collective choice») κατά την οποία λαμβάνει χώρα ο σχεδιασμός των θεσμών και των κανόνων από όλους του εμπλεκόμενους φορείς και καταρτίζονται τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης των κρατών μελών. Τέλος, το τελευταίο στάδιο, δηλαδή το τρίτο στάδιο, για την ολοκλήρωση της διαδικασίας είναι αυτό της «λειτουργικής» επιλογής («operational choice»), σύμφωνα με το οποίο πραγματώνεται σε πρακτικό πια επίπεδο η διαδικασία της εφαρμογής, της υλοποίησης («implementation») αλλά και της παρακολούθησης («monitoring») της πολιτικής που ακολουθείται από τους τελικούς λήπτες.

Κατά αυτόν τον τρόπο, λοιπόν, τα δύο πρώτα στάδια ως τα δύο αρχικά επίπεδα της εφαρμογής στην πράξη της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής εντάσσονται στην πρώτη φάση της υλοποίησης («bottom up approach»). Αντιθέτως, η παρούσα μελέτη εστιάζει το κεντρικό της ερευνητικό ενδιαφέρον στο επόμενο, τελευταίο και τρίτο στάδιο της υλοποίησης της πολιτικής, αυτό της «λειτουργικής» επιλογής («operational choice»), αναφορικά με τους τελικούς δικαιούχους αυτής.

Σχήμα 1: Σχηματοποίηση σύνδεσης των φάσεων υλοποίησης της περιφερειακής πολιτικής με τους ερευνητικούς σκοπούς της εργασίας .

1^η " ΦΑΣΗ: ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ «BOT TOM UP PROCESS» (ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΥ).

ΚΡΑΤΗ ΜΕΛΗ (ΕΚΧΩΡΗΣΗ ΕΞΟΥΣΙΩΝ ΣΤΗΝ Ε.Ε)



ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΕ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ
(EUROPEAN POLICY MAKING)



ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΑΥΤΟΝΟΜΩΝ ΥΠΕΡΕΘΝΙΚΩΝ ΘΕΣΜΩΝ
ΕΥΡΩΠΑΪΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΣΥΝΟΛΟ ΚΑΝΟΝΩΝ ΚΑΙ
ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΩΝ

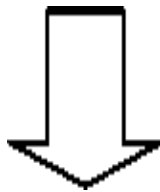


ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΥ «ΕΚ ΤΩΝ ΑΝΩ»
(ΕΞΕΥΡΩΠΑΪΣΜΟΣ ΩΣ ΑΝΕΞΑΡΤΗΤΗ ΜΕΤΑΒΛΗΤΗ ΠΟΥ ΕΠΙΔΡΑ ΣΤΙΣ
ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ)
ΕΝΑΡΞΗ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ «ΕΚ ΤΩΝ ΑΝΩ»
(Top –down effect)

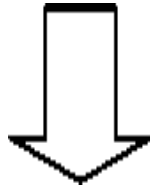
2^η " ΦΑΣΗ: ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ «TOP DOWN EFFECT» (ΕΠΙΡΡΟΗ ΕΞΕΥΡΩΠΑΙΣΜΟΥ ΣΤΟ
ΕΣΩΤΕΡΙΚΟ ΤΩΝ ΚΡΑΤΩΝ ΜΕΛΩΝ –Ο.Τ.Α. Β ΒΑΘΜΟΥ)

ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ:

Α) ΟΠΟΙΑΔΗΠΟΤΕ ΕΠΙΡΡΟΗ ΣΤΟΥΣ ΟΤΑ Β ΒΑΘΜΟΥ ΚΑΙ ΜΕ ΟΠΟΙΟ ΤΡΟΠΟ
ΑΥΤΗ ΕΝΣΩΜΑΤΩΝΕΤΑΙ ΣΕ ΑΥΤΟΥΣ ΟΦΕΙΛΕΤΑΙ ΣΤΗΝ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΟΥ
ΕΞΕΥΡΩΠΑΙΣΜΟΥ



ΕΠΙΡΡΟΗ ΣΕ ΕΠΙΠΕΔΟ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ



Β) Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΤΟΥ ΕΞΕΥΡΩΠΑΙΣΜΟΥ ΛΑΜΒΑΝΕΤΑΙ ΩΣ ΦΑΙΝΟΜΕΝΟ ΠΟΥ
ΥΦΙΣΤΑΤΑΙ ΟΤΑΝ ΤΑ ΤΟΠΙΚΑ ΕΠΙΠΕΔΑ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΛΑΜΒΑΝΟΥΝ
ΜΕΡΟΣ ΣΤΗΝ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ ΚΑΙ ΓΙΝΟΝΤΑΙ ΛΗΠΤΕΣ
ΚΟΙΝΟΤΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ ΕΝΤΟΣ ΣΥΓΚΕΚΡΙΜΕΝΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ

2.5 Η επίδραση του εξευρωπαϊσμού στις εθνικές πολιτικές

Το μεγαλύτερο μέρος των μελετητών του «εξευρωπαϊσμού» στοχεύουν στην επίδραση της Ε.Ε και της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στο επίκεντρο των κρατών μελών (download procedure), βασικώς στις θεσμικές δομές, στα ρυθμιστικά πλαίσια, στις δημόσιες, κυρίως, πολιτικές, στις προτιμήσεις των δρώντων και των πολιτικών κομμάτων (ενδεικτικά, βλέπε, Ladrech, 1994. 2005. 2009. Knill, 2001. Borzel, 2003). Ακόμα, σχετικά με την επίδραση στις πολιτικές, όπως εξηγεί ο Wallace (2000), ο «εξευρωπαϊσμός» δεν είναι πάντα μια παντελής διάβρωση της εσωτερικής πολιτικής, αλλά

μερικές φορές, συγκεκριμένοι τομείς της πολιτικής ίσως να επηρεάζονται και άλλοι παρουσιάζουν να είναι απρόσβλητοι την επιρροή του.(ibid 370).

Παρομοίως το ίδιο μπορεί να γίνει και με τις προτιμήσεις των δρώντων που ίσως να αντιδράσουν με πείσμα στον εξευρωπαϊσμό.

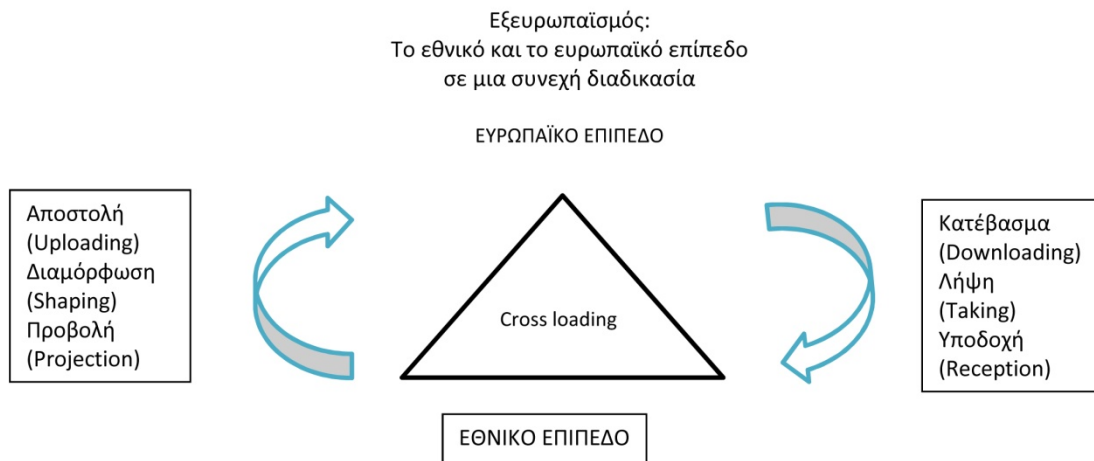
Επανερχόμενοι στον ορισμό του Radaelli (2003, σελ. 30) όπου αναφέρει ότι ο εξευρωπαϊσμός στηρίζεται «σε διαδικασίες (α) κατασκευής, (β) διάδοσης, και (γ) θεσμοθέτησης τυπικών και μη κανόνων, διαδικασιών, προτύπων πολιτικής, και τρόπων να κάνεις τα πράγματα, κοινές πεποιθήσεις και νόρμες (πρότυπα) που καθίστανται πρωταρχικά και εμπεδώνονται (παγιώνονται) κατά την δημιουργία της ευρωπαϊκής δημόσιας πολιτικής και μετά ενσωματώνονται στη λογική της εσωτερικής συζήτησης, των ταυτοτήτων, των πολιτικών δομών και των δημόσιων πολιτικών». Σύμφωνα με τον Radaelli ο ορισμός αναδεικνύει την σημαντικότητα της αλλαγής ή σύμφωνα με τον Ladrech (1994, σελ. 69) τον αναπροσανατολισμό της λογικής και της μορφής της πολιτικής, καθώς και στην εθνική προσαρμογή και αφομοίωση της ευρωπαϊκής πολιτικής και επομένως την θεσμοποίηση (Stone Sweet et al. 2001). Η αναφορά του ορισμού δεν μένει μόνο στην ενσωμάτωση της κοινοτικής νομοθεσίας στο εθνικό δίκαιο αλλά επεκτείνεται στην ευρωπαϊκή δημόσια πολιτική, γιατί περιέχει τις διαδικασίες και τους τρόπους διακυβέρνησης όπως για παράδειγμα η Ανοικτή Μέθοδος Συντονισμού (Radaelli, ibid), όπου ισχύει και στην περίπτωση της εκπαιδευτικής πολιτικής.

Ακόμα, σύμφωνα με τον Radaelli ο όρος «εξευρωπαϊσμός» έχει την δυνατότητα να περιέχει και την μεταφορά πολιτικής από την μια χώρα στην άλλη (Radaelli, 2003, σελ. 27) πράγμα που φαίνεται σε μία σειρά από πολιτικές όπως για παράδειγμα στις πολιτικές για την Ανώτατη Εκπαίδευση, και συγκεκριμένα στην τοποθέτηση του τετραετούς αναπτυξιακού σχεδιασμού στα Ανώτατα Ελληνικά Εκπαιδευτικά Ιδρύματα (ΑΕΙ), όπου είναι μια διαδικασία που πραγματοποιείται στις σκανδιναβικές χώρες. (Ασδεράκη Φ. 2011 σ. 300).

Άρα, ο «εξευρωπαϊσμός» δεν είναι ένα στατικό φαινόμενο αλλά δημιουργείται από διαμάχες, διαπραγματεύσεις, μίμηση, διάδοση και διάδραση ανάμεσα σε εθνικούς και ευρωπαϊκούς δρώντες (Radaelli, 2003, σελ. 34) στο πεδίο της ευρωπαϊκής αρένας (Goetz 2002, σελ. 4). Σύμφωνα με την Borzel (2001) και τους Bulmer & Burch (2001) ο

«εξευρωπαϊσμός» είναι μια διαδικασία δυο δρόμων, τα κράτη μέλη «ανεβάζουν- up load» τις προτιμήσεις τους μέσω σύνθετων διαπραγματεύσεων στις Βρυξέλες και τις «κατεβάζουν- download» από τα διάφορα μενού της ευρωπαϊκής πολιτικής ή τις «μεταφέρουν- cross load» από την μια εθνική αρένα στην άλλη, ενώ ταυτόχρονα πραγματοποιούνται νέες δομές στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Ο Goetz συμπληρώνει τον προηγούμενο συλλογισμό μιλώντας για μια κυκλική (Σχήμα 2) παρά για μια μονόδρομη διαδικασία από πάνω προς τα κάτω ή το αντίστροφο (top-down or bottom-up) και ακόμα μια διαδραστική, πολλαπλών κατευθύνσεων, πολυεπίπεδη , με πολλούς δρόμους, ατέρμονη διαδικασία, παρά μη-επαναλαμβανόμενη.(Goetz 2002,σ.4 και Fairbrass 2008).

Σχήμα 2 : Σχηματοποίηση κυκλικής διαδικασίας εξευρωπαϊσμού.



ΠΗΓΗ : Major, Cl.& Pomorska, K. (2005), ” Europeanization –Framework or Fashion?, FORTHNET Plenary Conference,23April 2005 Brussels.

Μερικοί αναλυτές δεν ικανοποιούνται από την εξέταση της αλληλοδιάδρασης ανάμεσα στο εθνικό και υπερεθνικό για την διαμόρφωση και λειτουργία της πολιτικής. Στοχεύουν στην πολυεπίπεδη διαδικασία διαμόρφωσης, τοποθέτησης ή αλλαγή πολιτικής και προτιμήσεων των δρώντων στο ευρωπαϊκό, εθνικό ή υπό-εθνικό επίπεδο (Marks, Hooghe & Blank 1996, Commission of the European Communities 2001), στην διάδραση

τους στα προηγούμενα επίπεδα όπως και μεταξύ τους, στην ανάλυση καινούριων δρώντων, κρατικών και μη-κρατικών και δικτύων πολιτικής (Conzelmann & Smith, 2008, Papadopoulos 2008). Για τους ίδιους, οι εσωτερικοί δρώντες δεν είναι μόνο οι αποδέκτες που θα εφαρμόσουν παθητικά τα αποφασισμένα σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αλλά οι εγχώριοι και οι ευρωπαϊκοί θεσμοί εμπλέκονται και αλληλοεπιδρούν με παίκτες όπου λειτουργούν τόσο σε κάθετα και οριζόντια δίκτυα και θεσμικές διευθετήσεις, κάνοντας έτσι τον «εξευρωπαϊσμό» αιτία και αποτέλεσμα (cause and effect) για αλλαγή και δράση (Featherstone & Kazamias 2001 σ. 1). Μια ενδιαφέρουσα επισήμανση αναφέρουν οι Princen και Rhinhard (2006), οι οποίοι αναφέρουν, πως, οι δρώντες που δεν έχουν λόγο (ψήφο) κατά την διάρκεια των αποφάσεων, όπως στην περίπτωση π.χ στον Τομέα της Ευρωπαϊκής Εκπαιδευτικής Πολιτικής είναι η Ευρωπαϊκή Ένωση Πανεπιστημιακών (European University Association ,EUA), η Ευρωπαϊκή Ένωση Φοιτητών (European Student Union , ESU), καθώς και η European Association for Quality Assurance in Higher Education, (ENQA) και πολλοί άλλοι επίσης, επηρεάζουν και την διαμόρφωση της πολιτικής ατζέντας και τις εκροές της πολιτικής όπως κινούνται μεταξύ του εθνικού και του υπερεθνικού επιπέδου.(Saurugger and C .M. Radaelli 2008). Στην ελληνική περίπτωση, μια τέτοια διάσταση, δηλαδή, η αλληλοδιάδραση των ευρωπαϊκών, εθνικών και υπο-εθνικών παικτών ή καλύτερα η απουσία της θα μπορούσε να εξεταστεί ως μια από τις αιτίες για την υστέρηση επίδρασης του ευρωπαϊκού στο εσωτερικό ως στοιχείο αλλαγή πολιτικής. (Ασδεράκη Φ. 2011 σ. 301).

2.6 Διατύπωση των υποθέσεων της εργασίας.

Ερευνώντας την επιρροή της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής στους ελληνικούς δευτεροβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, εισαγάγαμε το παραπάνω πλαίσιο έρευνας, στο οποίο βασική θέση κατέχουν τα δύο είδη του εξευρωπαϊσμού που επιδρούν στις Περιφερειακές Αρχές.

Συγκεκριμένα, η τυπολογία του De Vet (2002) αφορά τρεις δείκτες η πληρότητα των οποίων επηρεάζει την αποτελεσματική οικονομική διαχείριση («financial management») των διαρθρωτικών ταμείων:

α) το δείκτη της δομής («structure») που περιλαμβάνει ουσιαστικά τον επιμερισμό ευθυνών και αρμοδιοτήτων,

β) το δείκτη των ανθρώπινων πόρων («human resource») που σχετίζεται με την ικανότητα του οργανισμού να αποδίδει πεδίο ευθυνών σε άτομα και

γ) το δείκτη που αφορά το σύστημα και τα εργαλεία του («system and tools»), δηλαδή τις διαδικασίες γρήγορης διεκπεραίωσης.

Ο Boyne (1998) διατυπώνει τρεις συντεταγμένες δράσης για την τοπική διακυβέρνηση που συνδέονται:

α) με την δομή του οργανισμού («structure»),

β) την αυτονομία κινήσεών του («autonomy») και

γ) την οικονομική χρηματοδότησή του («finance»).

Τέλος, ο Le Gales (1998: 496-497) διαχωρίζει ως προς την λειτουργία του τοπικού οργανισμού, δύο συγκεκριμένες επιμέρους διαστάσεις:

α) την εσωτερική διάσταση («internal integration dimension»), η οποία αναφέρεται στις λειτουργικές και οργανωτικές εσωτερικές δομές του τοπικού οργανισμού, οι οποίες συμβάλλουν στην ανάπτυξη της ικανότητας για την σύναψη και ανάπτυξη ευρύτερων συνεργασιών με άλλους αντίστοιχους οργανισμούς τοπικού επιπέδου και κοινωνικές ομάδες, στοχεύοντας στην ικανοποίηση τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού συμφέροντος και ενδιαφέροντος εξίσου, και

β) την εξωτερική διάσταση («external integration dimension») που σχετίζεται με την εκπροσώπηση του οργανισμού και την υπεράσπιση των στρατηγικών της σε συλλογικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων.

Έτσι, οι δείκτες με βάση τους οποίους μπορούμε να ελέγξουμε την επαλήθευση των ανωτέρω υποθέσεων εργασίας είναι :

α) Το θεσμικό πλαίσιο που διαμόρφωσε τους δευτεροβάθμιους Ο.Τ.Α. καθώς και αυτό που τους διέπει σήμερα.

β) Η διάρθρωση των Υπηρεσιών της Περιφερειακής Αρχής και ο επιμερισμός καθηκόντων (αντιστοιχία με τους δείκτες «δομής» και «ανθρώπινους πόρους» του De Vet και με την αντίστοιχη «δομή» του οργανισμού κατά τον Boyne).

γ) Οι σχέσεις με άλλους τοπικούς φορείς, τον ιδιωτικό τομέα και κυρίως με τις Δημοτικές Αρχές (σχέση με τις δύο διαστάσεις λειτουργίας του Οργανισμού κατά τον Le Gales αλλά και έρευνα της διάστασης «πολιτικής ηγεσίας»), και

δ) και το μέγεθος τόσο της χρηματοδότησης και της εσωτερικής της απορρόφησης όσο και τον τρόπο με τον οποίο η εν λόγω χρηματοδότηση διανέμεται στα προγραμματισμένα και ήδη συγκεκριμένα έργα των περιφερειών (σχέση με την χρηματοδοτική συντεταγμένη δράσης σε επίπεδο τοπικής διακυβέρνησης του Boyne).

Εκτός από το γεγονός ότι, παραπάνω δείκτες καθορίζουν, εν γένει, την αποτελεσματική λειτουργία ενός περιφερειακού οργανισμού, έχουν ζωτικής σημασίας σχέση και με την αποτελεσματική υλοποίηση της περιφερειακής πολιτικής, έτσι ώστε να φέρει ουσιαστικά αποτελέσματα στις τοπικές κοινωνίες.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Η ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΠΟΥ ΤΗΝ ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΕ

3.1 Εισαγωγή

Επί σειρά ετών, η χωρική αντίληψη της ελληνικής διοίκησης σε «μέσο» επίπεδο περιοριζόταν στην ύπαρξη γεωγραφικών διαμερισμάτων (Νομός, Επαρχία, Δήμος ή Κοινότητα). Οι διοικητικές οντότητες στην Ελλάδα ήταν ρευστές επί δεκαετίες – κάτι που αποδεικνύεται από την ποικίλη τυπολογία των εδαφικών μονάδων που εφαρμόστηκαν στη χώρα από τη ίδρυση του νεοελληνικού κράτους μέχρι σχετικά πρόσφατα (διαρκείς αλλαγές στα όρια των Νομών Επαρχιών , Δήμων και Κοινοτήτων) (Χουλιάρáκης, 1973).

Η πρώτη φορά που παρουσιάστηκε η ανάγκη για την ανάπτυξη και υλοποίηση προγραμμάτων εθνικής περιφερειακής πολιτικής ήταν κατά την χρονική περίοδο από το 1960 έως το 1964, όταν για πρώτη φορά τέθηκε σε εφαρμογή το λεγόμενο «πενταετές πρόγραμμα οικονομικής ανάπτυξης της Ελλάδος 1960-1964», το οποίο έπειτα από την ολοκλήρωσή του, σηματοδότησε και το τέλος μιας ιδιαίτερα σημαντικής περιόδου για την Ελλάδα, όπως ήταν η πρώτη μεταπολεμική περίοδος, κατά τη διάρκεια της οποίας το ελληνικό κράτος προσπαθεί να ανασυγκροτηθεί εκ νέου και κατά συνέπεια, να σημειώσει πρόοδο και εξέλιξη και στο θέμα του περιφερειακού προγραμματισμού (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2002:43).

Με την Ίδρυση του Κέντρου Προγραμματισμού και οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ) το 1959 δημιουργείται στην Ελλάδα ένας ερευνητικός φορέας ο οποίος συμπεριλαμβάνει στην κατάρτιση αναπτυξιακών προγραμμάτων τη χωρική παράμετρο. Οι προγραμματικές περιφέρειες που θεσπίστηκαν από το ΚΕΠΕ αφορούσαν σε περιόδους επταετούς ή οκταετούς διάρκειας , ήταν ρευστές , σταδιακά αυξανόμενες: έξι (1962-1970), επτά (1970-1977) και εννέα (1977- 1985) και καταρτίστηκαν λαμβάνοντας υπόψη κάποια βασικά κριτήρια ομοιογένειας, για τα δεδομένα της εποχής. (Ανδρέου & Λύκος, 2011 : 263)

Η δεύτερη χρονική στιγμή που απαιτείται η άσκηση της περιφερειακής πολιτικής είναι η περίοδος που ξεκινάει εκεί ακριβώς που ολοκληρώθηκε η προηγούμενη, δηλαδή το 1965 και φτάνει μέχρι και το 1979. Πρόκειται για μια χρονική περίοδο κατά τη διάρκεια της οποίας το ελληνικό κράτος κατάφερε να πετύχει σπουδαίες οικονομικές και παραγωγικές επιδόσεις, όπως άλλωστε φανέρωναν οι υψηλοί αντίστοιχοι δείκτες. Τα πιο σημαντικά στοιχεία της συγκεκριμένης χρονικής περιόδου, σε ό,τι αφορά τον περιφερειακό προγραμματισμό, ήταν ως επί το πλείστον, η καθιέρωση πολλών ελκυστικών οικονομικών κινήτρων, ο διαχωρισμός των περιφερειών σύμφωνα με κριτήρια, όπως είναι οι επιδόσεις τους και η δημιουργία νέων Βιομηχανικών Περιοχών προσφέροντας πολλά και ανάλογα πλεονεκτήματα προς τους δικαιούχους (Γιώτη - Παπαδάκη, 1989: 44-45).

Η τρίτη και τέταρτη περίοδος χαρακτηρίστηκε από την ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα και την παράλληλη προσπάθεια σύνδεσης της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής με την νεότευκτη, τότε, περιφερειακή πολιτική της Οικονομικής Κοινότητας.

Η πρώτη από αυτές τις περιόδους (1980-1986) συνδέθηκε με το «πρώτο ειδικό πρόγραμμα περιφερειακής ανάπτυξης 1981-1985» και το διάδοχο σχήμα του, που ονομάστηκε «πενταετές πρόγραμμα 1983-1987» στα πλαίσια των οποίων πραγματοποιήθηκαν οι πρώτες πληρωμές από τις δράσεις του Ε.Τ.Π.Α. στην χώρα μας, επισυνάφθηκαν τα πρώτα δάνεια με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (Ε.Τ.ΕΠ.) και ενισχύθηκαν οι πρώτες αποκεντρωτικές θεσμικές παρεμβάσεις (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2002: 44).

Η δεύτερη από αυτές τις περιόδους θέτει τα θεμέλιά της στο έτος 1986 (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης, 2002: 44-45), όταν και εισήχθησαν τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ) στα ελληνικά περιφερειακά προγράμματα ανάπτυξης, τα οποία συνέβαλαν δραστικά στην αλλαγή της μέχρι εκείνης της στιγμής πολιτικής του ελληνικού κράτους και την σημαντική μεταστροφή προς την υλοποίηση μεγαλεπήβολων, πολυετών αλλά και ιδιαίτερα απαιτητικών σε οικονομικούς πόρους επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Έξι (6) από τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ) ήταν χωρικά, (το έβδομο αφορούσε την «πληροφορική» και ήταν εθνικής εμβέλειας), με τον αριθμό των

περιφερειών να ελαττώνεται αισθητά (6 περιφέρειες) και για πρώτη φορά με την Αττική να αποτελεί ξεχωριστή περιφερειακή μονάδα, λόγω αυξημένης δημογραφικής και οικονομικής βαρύτητας.

Από το 1989, η περιφερειακή /διαρθρωτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης οργανώνεται με βάση πολυετείς περιόδους προγραμματισμού (1989-1993, 1994-1999, 2000-2006 και 2007-2013) και αναθεωρείται σε κάθε προγραμματική περίοδο. (Ανδρέου & Λύκος, 2011:263) . Η προσέγγιση αυτή καθιερώθηκε στην υλοποίηση όλων των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης και αποτέλεσε την κύρια αιτία πλήρους συστοιχίας της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής με την αντίστοιχη πολιτική της Ένωσης μέχρι και σήμερα που ολοκληρώνεται η υλοποίηση του ΕΣΠΑ για την χρονική περίοδο 2007-2013.

Κατά συνέπεια, οποιαδήποτε απόπειρα αποτίμησης του εξευρωπαϊσμού της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής θα πρέπει να οριοθετείται χρονικά στο πλαίσιο της κάθε προγραμματικής περιόδου και να εξετάζει τρεις αλληλοσυνδεδεμένες αλλά διακριτές διαδικασίες :

- 1) μια μακροχρόνια εγχώρια διαδικασία – δηλαδή την εξέλιξη των σχέσεων ανάμεσα στο κεντρικό , το περιφερειακό και το τοπικό επίπεδο διακυβέρνησης στην Ελλάδα
- 2) μία ευρωπαϊκή διαδικασία –δηλαδή την αναθεώρηση των Κανονισμών των Διαρθρωτικών Ταμείων
- 3) μια διαδικασία που είναι απόρροια τόσο ευρωπαϊκών όσο και εσωτερικών παραγόντων – δηλαδή την υιοθέτηση των Κοινοτικών Πλαισίων στήριξης (1989-2006) ή του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς ΕΣΠΑ (2007-2013) και των αντίστοιχων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

Σε τελική ανάλυση, ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής είναι το σωρευτικό αποτέλεσμα της αλληλεπίδρασης ανάμεσα στις τρεις αυτές διαδικασίες και στους σημαντικότερους εγχώριους διαμεσολαβητές στο πεδίο της περιφερειακής πολιτικής. (Ανδρέου & Λύκος, 2011: 261-262).

Σε ό,τι αφορά την σημερινή εποχή και πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τον περιφερειακό προγραμματισμό που ισχύει από το 1986 έως και τις μέρες μας, το ελληνικό κράτος οφείλει να υλοποιήσει τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης εντός του εγχώριου εθνικού

ελληνικού συστήματος, καθώς επίσης και εντός των υπολοίπων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για τον σκοπό αυτό, λοιπόν, εΐθισται να τηρείται μια συγκεκριμένη διαδικασία, η οποία ξεκινάει από την στιγμή της έγκρισης του προϋπολογισμού των Διαρθρωτικών Ταμείων σε επίπεδο Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και ολοκληρώνεται, καταλήγοντας στην πρακτική εφαρμογή των περιφερειακών προγραμμάτων από τους τελικούς δικαιούχους, ανάμεσα στους οποίους συγκαταλέγονται επίσης και οι ΟΤΑ Β΄ βαθμού.

3.2 Διαδικασία χρηματοδότησης δράσεων και προγραμμάτων από την Ε.Ε.

Συγκεκριμένα, η αρχική φάση περιλαμβάνει την έγκριση του γενικού χρηματοδοτικού πλαισίου των Διαρθρωτικών Ταμείων για την χρηματοδότηση των προγραμμάτων από τους αρχηγούς των κρατών μελών σε επίπεδο Ευρωπαϊκού Συμβουλίου μετά από σχετική πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που ουσιαστικά εκκινεί την όλη διαδικασία.

Μετάπειτα, οι περιοχές που τυγχάνουν χρηματοδότησης αποφασίζονται από την Επιτροπή και τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη από κοινού. Μετά τις αποφάσεις αυτές, κάθε κράτος σε συνεργασία με όλους τους κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους διαμορφώνει και συγκεντρώνει σε ένα Σχέδιο το σύνολο των προτάσεων για τις περιφέρειες και τους τομείς που είναι επιλέξιμοι για τις συγχρηματοδοτούμενες ενισχύσεις (Σχέδιο Ανάπτυξης).

Το «Σχέδιο Ανάπτυξης» συνόδευσε ως όρος την έγκριση και υλοποίηση των τριών πρώτων Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης στην χώρα μας από το 1988 έως και το 2006, με την σημείωση ότι στα δύο πρώτα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (1988-1993 και 1994-1999) τα Σχέδια που κατατέθηκαν είχαν τιτλοφορηθεί ως «Σχέδια Περιφερειακής Ανάπτυξης», ενώ στο τρίτο αφαιρέθηκε ο χαρακτηρισμός «περιφερειακής». Τον Ιανουάριο του 2007, το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας κατέθεσε το αντίστοιχο «σχέδιο» προς έγκριση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την προγραμματική περίοδο 2007-2013 υπό την ονομασία «Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς» (ΕΣΠΑ). Η νέα ονομασία του Σχεδίου που τίθεται προς έγκριση, στιγματίζεται εξΐσου και από την ολοκληρωτική αναδιαμόρφωσή του σε ό,τι αφορά την κατανομή των ενισχύσεων σε περιφερειακό και τομεακό επίπεδο. Πιο αναλυτικά, τα 13 Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ), τα οποία και

προϋπήρχαν, αυτά συγχωνεύθηκαν σε συνολικά 5, όπως αυτά είναι της Αττικής, της Κρήτης και των Νησιών του Αιγαίου, της Μακεδονίας και της Θράκης, της Θεσσαλίας, της Στερεάς Ελλάδας, της Ηπείρου, της Δυτικής Ελλάδας, της Πελοποννήσου και των Νησιών στο Ιόνιο Πέλαγος, με στόχο την καλύτερη και αποτελεσματικότερη απόδοση των περιφερειακών πολιτικών.

Επίσης, τα τομεακά επιχειρησιακά προγράμματα άλλαξαν θεματικές και ανέρχονται πλέον σε οχτώ (περιβάλλον - αειφόρος ανάπτυξη, προσπελασιμότητα, ενίσχυση ανταγωνιστικότητας και επιχειρηματικότητας, ψηφιακή σύγκλιση, βελτίωση διοικητικής ικανότητας Δημόσιας Διοίκησης, ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού, εκπαίδευση και δια βίου μάθηση και τεχνική υποστήριξη εφαρμογής. Για το σύνολο των προτάσεων του ΕΣΠΑ, βλέπε την ηλεκτρονική σελίδα του Ελληνικού Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, 2007). Αφού τα σχέδια αυτά υποβληθούν στην Επιτροπή, η τελευταία σε συνεργασία με το ενδιαφερόμενο κράτος μελετά το περιεχόμενο του Σχεδίου. Σε περίπτωση τελικής συμφωνίας του καταμερισμού των πόρων ανά άξονα δράσης, η Επιτροπή εγκρίνει τα Σχέδια (που πλέον μετονομάζονται σε Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης) και τα προγράμματα που αυτά συνεπάγονται (Τομεακά και Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα που συγκροτούν το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης). Μετά την έγκριση του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης σε επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ξεκινά η διαδικασία ένταξης και υλοποίησης των έργων και δράσεων, σύμφωνα με τους ιδιαίτερους τρόπους λειτουργίας αυτών (κανονιστικό πλαίσιο).

Οι αρμόδιες εθνικές αρχές (Αρχές Διαχείρισης) γνωστοποιούν τα έργα και τις δράσεις και πληροφορούν τους υποψήφιους φορείς που έχουν υποβάλλει προτάσεις για ανάληψη δράσης. Οι διαχειριστικές Αρχές εξετάζουν τους «φακέλους - προτάσεις» όλων των ενδιαφερόμενων και εφόσον είναι άρτιοι ως προς τις προϋποθέσεις που θέτει η Ένωση, επιλέγονται για να υλοποιήσουν την πρόταση, καθώς αρχίζει παράλληλα και η βαθμιαία καταβολή της ορισθείσας κοινοτικής χρηματοδοτικής συνδρομής. Οι φορείς που παρουσιάζονται ως τελικοί δικαιούχοι καλούνται να υλοποιήσουν το έργο εντός του χρονοδιαγράμματος που ορίζει το εκάστοτε επιχειρησιακό πρόγραμμα, ενώ οι υπεύθυνες αρχές (Διαχειριστικές) παρακολουθούν, ελέγχουν και αξιολογούν την πορεία υλοποίησης των προγραμμάτων και ενημερώνουν την Επιτροπή.

Από τα παραπάνω συνάγεται το συμπέρασμα ότι τόσο η πορεία εξέλιξης του ελληνικού περιφερειακού προγραμματισμού όσο και η διαδικασία εξέλιξής του στα πλαίσια των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, δείχνουν ότι η περιφερειακή πολιτική στη χώρα μας αποτελεί πλέον λειτουργικό κομμάτι της αντίστοιχης πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πρόκειται ουσιαστικά για ένα συμπέρασμα, το οποίο ενισχύεται ακόμα περισσότερο μέσα από την αλλαγή και κατ' επέκταση, την «πρόοδο» του ελληνικού θεσμικού πλαισίου, το οποίο και θεμελιώνει σε νομικό επίπεδο την περιφερειακή οργάνωση του ελληνικού κράτους (Μητσόπουλος, 2007: 124-125).

3.3 Ο θεσμός της «Ευρώπης των Περιφερειών»

Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο όρος «Περιφέρεια» αναφέρεται σε ένα μεγάλο φάσμα οργανωτικών - διοικητικών οντοτήτων όπου βρίσκονται στα κράτη – μέλη της γιατί οι δομές των επιμέρους χωρών είναι ετερογενείς. Ακόμα, αυτά τα οργανωτικά μορφώματα περιέχουν τις Περιφέρειες (Γαλλία, Ελλάδα, Βέλγιο, Ιταλία, Ουγγαρία, Πολωνία, Τσεχική δημοκρατία κ.α.), τα Ομόσπονδα Κράτη (Γερμανία, Αυστρία), τις Αυτόνομες Περιφέρειες (Ισπανία, Πορτογαλία, Φινλανδία), τα Περιφερειακά Συμβούλια (Φινλανδία), τα διοικητικά διαμερίσματα (Κύπρος, Λετονία), τις Περιφέρειες με ειδικό καθεστώς (Ιταλία) και τις Κομητείες (Σουηδία).

Όλες οι προηγούμενες χώρες ανήκουν στο ίδιο επίπεδο διοίκησης του κράτους που λέγεται «Περιφέρεια». Συγκεκριμένα, με αυτόν τον όρο αναφερόμαστε στην εδαφική διοικητική οντότητα που ιδρύεται από την χώρα και υπάρχει στο αμέσως χαμηλότερο ιεραρχικό επίπεδο από αυτό της κεντρικής διοίκησης. Η Περιφέρεια δηλαδή τοποθετείται ιεραρχικά ανάμεσα στην κεντρική διοίκηση και αυτήν των τοπικών αρχών (συνήθως αιρετών).

Ακόμα, σχετικά, με τον «Χάρτη της Κοινότητας για τις Περιφέρειες», που παρουσίασε το 1988 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Περιφέρειες είναι όσες περιοχές δημιουργούν μια γεωγραφική ενότητα ή είναι ένα οριοθετημένο σύμπλεγμα και κατέχουν πληθυσμό που χαρακτηρίζεται από διάφορα παρόμοια στοιχεία (Council of Europe, 1997).

Από τους συγκεκριμένους ορισμούς, προκύπτει ότι δύο είναι οι κύριες συνιστώσες που δημιουργούν την έννοια της Περιφέρειας: α) ο εδαφικός χώρος (στον οποίο παραπέμπει ο ορισμός του Χάρτη) και β) η οργανωτική και λειτουργική διάσταση της Περιφέρειας (όπου

θέτει το κέντρο βάρους ο πρώτος ορισμός της Assembly of European Regions). Οι δυο αυτές παράμετροι είναι πολύ κύριες.

Ο θεσμός της Περιφέρειας έχει να κάνει με διάφορες διοικητικές οντότητες - και πολιτικές πραγματικότητες στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Περιφέρεια πολλές φορές (σε ορισμένες χώρες) παρουσιάζεται ως ένας θεσμός αποκέντρωσης (decentralization), δηλαδή ως ένας θεσμός που συνιστά κοινός «τη μετάθεση της αρμοδιότητας του κεντρικού κράτους σε διορισμένες τοπικές αρχές και υπηρεσίες», πολλές φορές ως θεσμός αυτοδιοίκησης (devolution – local government), δηλαδή ως ένας θεσμός που περιέχει την «άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση των τοπικών αρχών από εκλογές», και άλλοτε ως θεσμός που είναι έκφανση της ομοσπονδιακής συγκρότησης (federalism) ενός κράτους μέλους «που σε αυτή τη περίπτωση η πολιτική εξουσία που έχουν όλες οι δημόσιες αρχές [π.χ. η Περιφέρεια] όχι μόνο απολαμβάνει δημοκρατική νομιμοποίηση [δημοκρατικές εκλογές] αλλά και συνταγματική κατοχύρωση» (Παπαδοπούλου, 2006).

Η Περιφέρεια είναι μια εδαφική οντότητα, η οποία βρίσκεται ανάμεσα στην εδαφική επικράτεια του κράτους και του εδαφικού χώρου που καλύπτουν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και πολλές φορές συγκροτείται σε διαφορετικά εδαφικά επίπεδα: «Υπάρχουν οι μητροπολιτικές περιφέρειες (metropolitan regions) όπου υπάρχουν σε μεγάλες πόλεις και ενώνονται με οικονομικούς και συγκοινωνιακούς δεσμούς...[υπάρχουν] οι επαρχιακές περιφέρειες (provincial regions), όπου προέρχονται από τη διαίρεση του κράτους σε μεγάλες ενότητες...[οι] περιφέρειες όπου υλοποιήθηκαν στη βάση της συγχώνευσης μικρότερων κρατικών ενοτήτων [όπως οι]... (πρώην) επαρχίες όπου κάποτε άλλαξαν σε περιφέρειες όπως η Cantabria ή η La Rioja (Τριανταφύλλου, 2005) [στην Ισπανία]».

Άρα, παρατηρείται ότι στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν μπορεί να βρεθεί προσδιορισμός της έννοιας της περιφέρειας που να καλύπτει τους πάντες γιατί αυτή «προσδιορίζεται με βάση τις ιστορικές και πολιτικές ιδιαιτερότητες της κάθε χώρας».

Όλες οι περιφέρειες διοικούνται από τις δικές τους τοπικές διοικητικές υπηρεσίες, οι οποίες όμως δεν διαθέτουν, παρά ελάχιστη, αυτονομία σε ό,τι αφορά την άσκηση δημοσιονομικών και διοικητικών πολιτικών καθώς επίσης και μηδαμινές σχεδόν αρμοδιότητες και εξουσίες

σχετικά με την σχετική λήψη αποφάσεων σε σύγκριση τόσο με την κεντρική διοίκηση όσο και με τη διοίκηση σε τοπικό επίπεδο (βλέπε, ΟΤΑ Α Βαθμού).

Οι αρμοδιότητες των περιφερειών ποικίλουν, ανάλογα με το κράτος μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά σε όλες σχεδόν τις χώρες σχετίζονται με την περιφερειακή ανάπτυξη (π.χ. δημόσια έργα περιφερειακού επιπέδου), την προστασία του περιβάλλοντος, τις δημόσιες μεταφορές, την υγεία και με τη μέριμνα για ορισμένες βαθμίδες της εκπαίδευσης. Σε ορισμένες, επίσης, χώρες οι Περιφέρειες αναλαμβάνουν διαμεσολαβητική δράση στα πλαίσια του κοινωνικού διαλόγου ή έχουν συντονιστική δράση μεταξύ δημόσιων οργανισμών άλλων διοικητικών επιπέδων.

Ακόμη, ως συστατικά στοιχεία των Περιφερειών χρησιμοποιούνται από διάφορους μελετητές και άλλες μεταβλητές, όπως για παράδειγμα είναι ο οικονομικός χώρος, η ιστορική παράδοση, η γλώσσα, ο πολιτικός χώρος και πολλά άλλα. Ωστόσο, κατά την κοινά αποδεκτή και επικρατούσα άποψη, οι δύο παραπάνω μεταβλητές είναι αυτές που καθορίζουν με πιο σαφή τρόπο το περιεχόμενο της Περιφέρειας (Γρηγορίου, 2006).

3.4 Οι Περιφέρειες ως ομάδες πίεσης

Στην σημερινή, λοιπόν, εποχή, κατά την οποία οι περισσότερες πολιτικές σε κάθε επίπεδο προέρχονται ως κατευθυντήριες οδηγίες από την Ευρωπαϊκή Ένωση, οι Περιφέρειες που ανήκουν στα κράτη μέλη της, λειτουργούν και ως ομάδες πολιτικής πίεσης στους ευρωπαϊκούς θεσμούς με στόχο να προωθήσουν και εν συνεχεία να απαιτήσουν την ικανοποίηση των εκάστοτε συμφερόντων και ενδιαφερόντων τους.

Οι εν λόγω ενεργές πολιτικές δράσεις απευθυνόμενες στα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης άρχισαν να εντατικοποιούνται, να οργανώνονται και να αντιδρούν ασκώντας πιέσεις ιδιαίτερα έπειτα από την υιοθέτηση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης και ακόμα περισσότερο έπειτα από την υπογραφή τόσο της συνθήκης του Μάαστριχτ το 1992 όσο και της συνθήκης του Άμστερνταμ το 1997. Οι δραστηριότητές τους αποσκοπούσαν, στην κοινωνική και οικονομική αναβάθμιση των Περιφερειών, ιδιαίτερα στον τομέα της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, και ευθυγραμμίζονταν με το στόχο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων στο εσωτερικό των κρατών

μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι δραστηριότητες του περιφερειακού συνδικαλισμού κατευθύνονται κυρίως στη Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αλλά και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και λιγότερο στις εθνικές κυβερνήσεις. «Σε πολλές περιπτώσεις, οι Περιφέρειες αναγκάζονται να ασκήσουν πολιτικές πιέσεις στα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης επειδή οι εθνικές τους κυβερνήσεις αρνούνται να ικανοποιήσουν τα αιτήματά τους. Για την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων οι Περιφέρειες οργανώνονται σε δίκτυα».

Η απόκτηση και κατοχύρωση του δικαιώματος των ευρωπαϊκών περιφερειακών θεσμικών οργάνων για την συμμετοχή τους στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθίσταται σαφής και νόμιμη τόσο μέσα από τα νομικά καταστατικά κείμενα και το δίκαιο της Ένωσης όσο και από τις αποφάσεις που λαμβάνονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Την εκπροσώπηση των Περιφερειών στην εν λόγω διαδικασία λήψης αποφάσεων από την Επιτροπή, αναλαμβάνει το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης και η Επιτροπή για την Ανάπτυξη και την Επανάσυγκλιση Περιοχών, η οποία και διαμορφώθηκε με στόχο να αντικαταστήσει την Επιτροπή Περιφερειακής Πολιτικής ήδη από τον μήνα Ιανουάριο του 1989. Οι προαναφερθέντες εκπρόσωποι αναλάμβαναν την ευθύνη για να προωθούν ενώπιον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής τις θέσεις, τα συμφέροντα αλλά και τις κριτικές απόψεις των Περιφερειών.

Επίσης, ένας βασικός τομέας συμμετοχικής εκπροσώπησης των Ευρωπαϊκών Περιφερειών στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αφορά την νομοθετική δραστηριότητα του Συμβουλίου Υπουργών, στο οποίο εκπροσωπούνται όλα τα συμφέροντα των Περιφερειών από τους Υπουργούς των κρατών μελών. Πιο συγκεκριμένα, λοιπόν, ήδη από την υπογραφή της Συνθήκης του Maastricht το 1992, είχε καταργηθεί το δικαίωμα της μονοπωλιακής εκπροσώπησης των εθνικών κυβερνήσεων, το οποίο και κατείχαν κατά αποκλειστικότητα από την υπογραφή της Συνθήκης της Ρώμης και την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέχρι και εκείνη την στιγμή. Έτσι, από εκείνη τη στιγμή κι έπειτα, το Συμβούλιο των Υπουργών «απαρτίζεται από έναν εκπρόσωπο κάθε κράτους - μέλους σε υπουργικό επίπεδο, ο οποίος είναι εξουσιοδοτημένος να δεσμεύει την κυβέρνηση του εν λόγω κράτους» (άρθρο 203 της Συνθήκης Ε.Ε.). Αυτό οδήγησε στην θέσπιση των κριτηρίων, σύμφωνα με τα οποία κάθε κράτος μέλος της Ένωσης μπορεί να αποφασίζει

ποιο είναι εκείνο το κατάλληλο διοικητικό επίπεδο για να το εκπροσωπήσει επάξια με γνώμονα πάντοτε τις διατάξεις του Συντάγματός του. Κατά συνέπεια, οι εκπροσώπηση των Περιφερειών κατά την συμμετοχή τους στο Συμβούλιο των Υπουργών αφορά την εκπροσώπηση του κράτους μέλους σε επίπεδο κεντρικής διακυβέρνησης και όχι απλώς την περιφέρειά του.

Στη Γερμανία, για παράδειγμα, οι αντιπρόσωποι των ομόσπονδων κρατών συμμετέχουν στις εργασίες του Συμβουλίου Υπουργών βάσει του Θεμελιώδους Νόμου, στην Αυστρία υφίσταται η δυνατότητα και όχι η υποχρέωση της συμμετοχής των Länder στο Συμβούλιο Υπουργών, ενώ στο Βέλγιο «προσφέρεται (από το Σύνταγμα) η δυνατότητα των περιφερειών να συμμετέχουν, όταν πρόκειται για ζητήματα που εμπίπτουν στις αρμοδιότητες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης» (Τριανταφύλλου, 2005). Αντιθέτως, σε χώρες όπως στην Ισπανία, οι Αυτόνομες Κοινότητες δεν συμμετέχουν στο Συμβούλιο Υπουργών, αλλά όπως επίσης και στην Ιταλία, όπου το Ιταλικό Σύνταγμα δεν εξουσιοδοτεί τις Περιφέρειες να εκπροσωπούν το Ιταλικό κράτος.

Στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο αποτελεί το βασικό χώρο άμεσης έκφρασης των περιφερειακών διεκδικήσεων, έχει θεσπισθεί Κοινοβουλευτική Ενδο-Ομάδα που ασχολείται με την υιοθέτηση και προώθηση κοινής θέσης στις συζητήσεις και αποφάσεις που αφορούν τα συμφέροντα των τοπικών και περιφερειακών αρχών (Τριανταφύλλου, 2005).

3.5 Ο θεσμός της Περιφερειακής Διοίκησης στην Ελλάδα.

Η ελληνική Περιφερειακή Διοίκηση αποτελεί έναν θεσμό δημόσιας πολιτικής και η αλήθεια είναι πως διαχρονικά υπήρξε ιδιαίτερα περίπλοκος, κατακερματισμένος, ανοργάνωτος καθώς και υπέρ του δέον δυσλειτουργικός. Αρκεί ίσως να αναλογιστεί κανείς πως ακόμα και σε κυβερνητικό επίπεδο, η ελληνική δημόσια διοίκηση απαρτίζεται από έναν υπερβολικά μεγάλο αριθμό Υπουργείων και κατά συνέπεια, από έναν υπερβολικά μεγάλο αριθμό Υπουργών, Υφυπουργών, Γενικών και Ειδικών Γραμματέων αλλά και Διευθυντικών στελεχών στα εκάστοτε υπουργικά τμήματα. Επομένως, αυτό σημαίνει πως η δημόσια διοίκηση δεν λειτουργεί αυτόνομα αλλά μέσα από έναν έντονο πολιτικό έλεγχο, ο οποίος ασκείται από τους εκάστοτε εκλεγέντες Υπουργούς και Υφυπουργούς.

Επιπροσθέτως, ιδιαίτερα προβληματικό εξακολουθεί να παραμένει το γεγονός πως οι υπουργικές και υφυπουργικές θέσεις καταλαμβάνονται από ένα ποσοστό της εκάστοτε κοινοβουλευτικής ομάδας του κυρίαρχου κυβερνώντος κόμματος, το οποίο μόλις που ανέρχεται στο ένα τρίτο αυτής, προβάλλοντας έτσι ολοένα και περισσότερες δυσκολίες και προβλήματα σε ό,τι αφορά την καλή λειτουργία της εκτελεστικής και της νομοθετικής εξουσίας αντιστοίχως, καθώς επίσης και στην ευρύτερη λειτουργία του κοινοβουλευτικού θεσμού. Τα προβλήματα αυτά, στην συνέχεια, εμφανίζονται ως σημαντικά εμπόδια για την άσκηση της εξουσίας από τους εκάστοτε Υπουργούς, οι οποίοι βρίσκονται συνεχώς αντιμέτωποι με ενστάσεις που δεν επιτρέπουν την συνεννόηση και τον συντονισμό της κυβερνητικής ομάδας και του πρωθυπουργού.

Επιπλέον, ιδιαίτερα σημαντικό για να αναφερθεί είναι και το ό,τι τα συλλογικά κυβερνητικά όργανα, όπως αυτά είναι το υπουργικό συμβούλιο, η επιτροπή της κυβέρνησης, αλλά και πολλές άλλες και διάφορες επιτροπές, καλούνται να έρθουν αντιμέτωποι με περαιτέρω δυσκολίες, εμπόδια και προβληματικές καταστάσεις γενικότερα, επειδή μέχρι και τις μέρες μας το ελληνικό δημόσιο δεν έχει καταφέρει να πετύχει την ανάπτυξη μιας παράδοσης διακλαδικής συνέργειας. Η εσωτερική πολυπλοκότητα και ο υδροκεφαλισμός των υπουργικών δομών υπάρχει και στο επίπεδο των υπηρεσιακών θέσεων ευθύνης, με την ύπαρξη υψηλού αριθμού γενικών διευθύνσεων, διευθύνσεων και διαφόρων αυτοτελών οργανικών μονάδων.

Ο οργανωτικός κατακερματισμός αυξάνεται επιπλέον με την υλοποίηση και θέσπιση των πολλών νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (ΝΠΔΔ, καθ' ύλην αυτοδιοίκηση με δικά της συμβούλια και διευθυντικά όργανα), μεγάλο αριθμό αυτών όπου επιβλέπονται από τα ίδια τα Υπουργεία. Κατά συνέπεια, κρίνεται καθόλα αναγκαίο να επικρατήσουν ορισμένα κρατικά νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου (ΝΠΙΔ), τα οποία και θα αναλάβουν να φέρουν εις πέρας διοικητικές αλλά και κοινωφελείς αρμοδιότητες και εξουσίες. Ωστόσο, δεν θα έπρεπε να εμπλακούν με αρμοδιότητες επιχειρηματικού χαρακτήρα. Επίσης, αρνητικό χαρακτηριστικό της ελληνικής δημόσιας διοίκησης είναι και ο τόσο μεγάλος αριθμός δημοσίων υπαλλήλων σε όλες τις κεντρικές υπηρεσίες του κράτους. Υπολογίζεται πως οι μισοί από τους ήδη μόνιμους δημοσίου υπαλλήλους απασχολούνται σε αυτές και μάλιστα στο εν λόγω ποσοστό του 50% των μόνιμων υπαλλήλων δεν συμπεριλαμβάνονται οι θέσεις που καλύπτονται από στρατιωτικούς, αστυνομικούς, εκπαιδευτικούς, λιμενικούς,

γιατρούς, δικαστικούς αλλά και κληρικούς επίσης. Οι ίδιες ακριβώς συνθήκες επικρατούν και στα κρατικά νομικά πρόσωπα, δηλαδή στα Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ), στα οποία περίπου το ένα τρίτο των υπαλλήλων εργάζονται για τις κεντρικές τους υπηρεσίες. Έτσι, λοιπόν, εξηγείται και η απουσία οποιασδήποτε δυνατότητας για την καλή λειτουργία και την συνεπή επιτέλεση των καθηκόντων των κρατικών υπηρεσιών. Το ελληνικό δημόσιο σύστημα διοίκησης, πράγματι, χαρακτηρίζεται από έναν άκρατο και καθόλα ακραίο συγκεντρωτισμό, ενώ δεν θα πρέπει να παραλείπονται και οι δυσχέρειες που προκύπτουν από το τόσο δυσλειτουργικό και ανοργάνωτο γραφειοκρατικό σύστημα.

Επίσης, παρουσιάζεται και το πρόβλημα των μόνιμων και ανανεωμένων αποσπάσεων από τη μία υπηρεσία στην άλλη, στα πλαίσια της κινητικότητας, αποσπάσεις όπου πολλές φορές δεν καλύπτουν αντικειμενικές ανάγκες, αλλά αντίθετα σκοπιμότητες όπου δεν προάγουν ένα σωστό προγραμματισμό των αναγκών και των δυνατοτήτων οποιαδήποτε υπηρεσίας.

Ο κατακερματισμός εμφανίζεται επίσης και σε ό,τι αφορά την περιφερειακή οργάνωση του κράτους. Συγκεκριμένα, ενώ κατά τη διάρκεια του έτους 1997, οι 13 Γενικές Περιφέρειες ανασυγκροτήθηκαν και αναβαθμίστηκαν ως κύρια μονάδα οργάνωσης της περιφερειακής κρατικής διοίκησης, στην συνέχεια αναπτύχτηκαν πολύ ισχυρές τάσεις αναφορικά με την πολυδιάσπαση της περιφερειακής οργάνωσης, με τη δημιουργία Ειδικών Περιφερειών και περιφερειακών υπηρεσιών από σημαντικά Υπουργεία και κλάδους, όπως παραδειγματικά είναι οι κλάδοι της Εκπαίδευσης, της Υγείας και της Πρόνοιας, του Περιβάλλοντος, της Εργασίας και πολλοί άλλοι. Έτσι χρειάστηκε να τοποθετηθούν πολλοί ειδικευμένοι φορείς με αποκεντρωμένη δομή, όπως λόγω χάρη είναι ο ΕΦΕΤ, αλλά και οι περιφερειακές υπηρεσίες συγκεκριμένων υπουργείων που παλιότερα δεν είχαν τοποθετηθεί ή είχαν εξέλθει από την ενιαία περιφερειακή συγκρότηση του κράτους, για παράδειγμα οι Εφορίες Αρχαιοτήτων, οι Οικονομικές και Δημοσιονομικές υπηρεσίες και άλλες.

Η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα σήμερα υλοποιείται από δύο βαθμίδες, τις 13 Περιφέρειες και τους 325 Δήμους και κοινότητες.

Αρχικά τον δεύτερο βαθμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συγκροτούσαν οι 50 Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (47 «απλές» και 3 «Ενιαίες» που υποδιαιρούνταν σε 7 αυτοτελείς «Νομαρχιακά Διαμερίσματα»). Τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις χαρακτήριζαν οι υψηλές

διακυμάνσεις μεγεθών (οι μικρότερες είχαν λιγότερους από 30.000 κατοίκους και οι περισσότερες περνούσαν το εκατομμύριο), ενώ είχαν να κάνουν με μεγάλα προβλήματα αμφισβήτησης αρμοδιοτήτων και χρηματοδότησης.

Ο πρώτος βαθμός αυτοδιοίκησης πλαισιώνεται αυτήν την εποχή από 325 δήμους και κοινότητες (από 910 δήμους και 124 κοινότητες επί «Καποδίστρια») που υποδιαιρούνται, τις πιο πολλές φορές, σε «δημοτικές» (στις μεγάλες πόλεις) ή «τοπικές» (στους «Καλλικρατικούς » ΟΤΑ) κοινότητες δίχως σημαντικούς πόρους αλλά με πολλές αρμοδιότητες.

Σημαντικό είναι το γεγονός ότι η πρωτοβάθμια αυτοδιοίκηση κατέχει υψηλό μέρος θυγατρικών φορέων και ειδικότερα περί τα 1500 περίπου ΝΠΔΔ, (από 6.000 ΝΠΔΔ & ΝΠΔ επί «Καποδίστρια»), κατά κύριο λόγο ΚΑΠΗ και Παιδικούς Σταθμούς, όπως και παρόμοιο αριθμό Δημοτικών επιχειρήσεων, οι οποίες ως φαίνεται, πρόκειται να συρρικνωθούν ακόμα πιο πολύ σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις του Κώδικα που τέθηκε σε εφαρμογή και αφορά τους Δήμους και τις Κοινότητες.

Η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση έχει αναβαθμιστεί αρκετά τα τελευταία χρόνια με την δημιουργία καινούριων αρμοδιοτήτων, κυρίως αδειοδοτικών και κοινωνικών, και την σωστή εκμετάλλευση ευρωπαϊκών πόρων και προγραμμάτων. Όμως, σε σχέση με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες, η συμμετοχή της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης στις δημόσιες δαπάνες και τις διοικητικές ευθύνες είναι πολύ μικρή, καθώς ανέρχεται και κατά συνέπεια, αντιστοιχεί μόλις στο 3% του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος της Ελλάδας και οι δαπάνες της είναι οι χαμηλότερες σε όλο το εύρος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βρισκόμενη στην ίδια δεινή θέση μαζί με αυτήν της Πορτογαλίας. Επίσης, μεγάλο πρόβλημα εντοπίζεται και στη στελέχωσή της, διότι εμφανίζει αρκετά μεγάλο ποσοστό συμβασιούχων όλων των ειδών και μικρό ποσοστό υπαλλήλων με πανεπιστημιακή εκπαίδευση. Όλα τα παραπάνω μαζί με τοπικιστικού ή πολιτικού χαρακτήρα σκοπιμότητες έχει ως αποτέλεσμα τη δημιουργία αρνητικών φαινομένων όπου πολλές φορές στηλιτεύονται σε εκθέσεις ελεγκτικών μηχανισμών. Ακόμα προβλήματα δημιουργούνται λόγω:

α) ότι δεν ελέγχουν οι ίδιοι τις χρηματοδοτικές τους εισροές που εμφανίζουν απρόβλεπτες διακυμάνσεις και

β) οι πολύ περιορισμένες φορολογικές ευθύνες, αφού οι αιρετοί διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα για το οποίο δεν λογοδοτούν εκλογικά στις τοπικές τους κοινωνίες, ώστε αυτές να μην μπορούν να διακρίνουν πηγές, δυνατότητες και κόστος χρηματοδότησης των δημοτικών τους υπηρεσιών.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

Η ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΙΚΟΥ ΠΛΑΙΣΙΟΥ ΤΗΣ ΔΕΥΤΕΡΟΒΑΘΜΙΑΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΚΑΙ ΤΟ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΟΥ ΕΣΠΑ 2007-2013

4.1 Το θεσμικό πλαίσιο της Δευτεροβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Στο Ελληνικό Σύνταγμα το οποίο μέχρι και την τελευταία αναθεώρησή του κατοχυρώνει την αποκέντρωση με το άρθρο 101 που ορίζει ότι «η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα». Επίσης, το άρθρο 102 (παρ. 1) ορίζει ότι «η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού», ενώ στην παράγραφο 2 διευκρινίζεται ότι οι Ο.Τ.Α. έχουν διοικητική αυτοτέλεια να αποφασίζουν με δικά τους όργανα για τις τοπικές υποθέσεις. Με συνταγματική κατοχύρωση επίσης (Άρθρο 102 παρ. 6) καθορίζονται τα όρια της διοικητικής εποπτείας που ασκεί το κράτος στους Ο.Τ.Α. και ορίζεται το πλαίσιο μέριμνας του κράτους, ώστε να εξασφαλίζει τους αναγκαίους πόρους για την εκπλήρωση της αποστολής των Ο.Τ.Α.

Όπως ήδη αναφέρθηκε σε παραπάνω ενότητα, η δεκαετία του 1990 αποδείχτηκε πολύ διαφορετική από την προηγούμενη δεκαετία του 1980 σε επίπεδο πολιτικής διακυβέρνησης εν γένει αλλά και σε επίπεδο άσκησης περιφερειακής πολιτικής. Κατά τα πρώτα κιάλια χρόνια του 1990, άρχισαν να πραγματοποιούνται σημαντικές αλλαγές στον τρόπο με τον οποίο οι εκάστοτε κυβερνήσεις της χώρας άρχισαν να αντιμετωπίζουν πλέον την τοπική αυτοδιοίκηση στην Ελλάδα. Εκείνη την χρονική περίοδο, η ελληνική τοπική αυτοδιοίκηση αντιμετωπίζεται με την πρέπουσα σημαντικότητα και μάλιστα, πρόκειται για μια πραγματικότητα, η οποία συνδέεται και με την πρώτη και δειλή ανάπτυξη της αντίληψης αναφορικά με την σπουδαιότητα των προγραμμάτων για διαρθρωτικές δράσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην οικονομία της Ελλάδας. Κι έτσι, η εν λόγω αντίληψη άρχισε σταδιακά να παγιώνεται στην ελληνική πραγματικότητα. Μέχρι και τις αρχές της δεκαετίας του 1990, οι ανάγκες που απαιτούσαν την αναδιοργάνωση των περιφερειών μέσω της

αποκέντρωσης και της άσκησης πιο λειτουργικών και αποτελεσματικών πολιτικών προγραμμάτων, ίσως και να συνδέονται με την τότε ανάγκη των Ελλήνων για πολιτική αλλαγή και την εκλογή για πρώτη φορά στη χώρα μιας σοσιαλιστικής Κυβέρνησης κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980, ως την έναρξη μιας καθ' όλα νέας εποχής της ελληνικής πραγματικότητας.

Κατά τη διάρκεια της χρονικής περιόδου της διακυβέρνησης της χώρας από την νέα σοσιαλιστική κυβέρνηση, δηλαδή του ΠΑΣΟΚ και του ηγέτη της Ανδρέα Παπανδρέου, η περιφερειακή αποκέντρωση αποτελούσε πάντοτε βασική προτεραιότητα των προγραμματικών δηλώσεών της καθ' όλη την διάρκεια της δεκαετίας του 1980, ωστόσο, η πλειοψηφία των νομοθετημάτων και των πολιτικών προγραμμάτων που υιοθετήθηκαν και τέθηκαν σε εφαρμογή εκείνη την περίοδο, εξυπηρετούσαν περισσότερο την επίτευξη του στόχου της σοσιαλιστικής ιδεολογίας του κόμματος και λιγότερο στην επίτευξη μιας ουσιαστικής λειτουργικής προγραμματικής στρατηγικής (Ιωακειμίδης, 1998: 192 και Χριστοφιλοπούλου, 1998: 200-202).

Παρ' όλα αυτά, εξαίρεση σε όλα όσα μελετήθηκαν στην παραπάνω παράγραφο σχετικά με την περιφερειακή πολιτική της κυβέρνησης του σοσιαλιστικού κόμματος, αποτέλεσαν τόσο ο Νόμος 1622/1988 όσο και το Προεδρικό Διάταγμα 51/1987, τα οποία για πρώτη φορά στα χρόνια της σοσιαλιστικής διακυβέρνησης υπονοείται και εκφράζεται μια διάθεση για ουσιαστική παρέμβαση και ενίσχυση των εξουσιών και ανάλογων αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ. Από εκείνη τη στιγμή κι έπειτα, η ελληνική περιφέρεια άρχισε να δέχεται σημαντικές επιδράσεις από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα σε ό,τι αφορά τον τρόπο άσκησης και υλοποίησης της περιφερειακής πολιτικής, η οποία και τέθηκε σε εφαρμογή μέσα από την ανάπτυξη των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ) και του Α' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης. Οι Περιφέρειες της Ελλάδας εξακολουθούσαν να έχουν σημαντική εξουσία και αρμοδιότητες σε ό, τι σχετιζόταν με την υλοποίηση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης τόσο κατά τη διάρκεια των δύο επόμενων προγραμματικών περιόδων, 1993-1999 και 2000-2006 αντιστοίχως, όσο και κατά τη διάρκεια της τέταρτης χρονικής περιόδου, 2007-2013. Σε ό,τι αφορά την άσκηση της ελεγκτικής εξουσίας, αυτή είχε αναληφθεί από τις «Διαχειριστικές Αρχές», οι οποίες είχαν την ευθύνη των προγραμμάτων συγκρότησης για κάθε ένα Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης και σε τομεακό αλλά και σε περιφερειακό επίπεδο και αναπτύσσουν οργανική σχέση με τις

περιφέρειες επίσης. Οι Διαχειριστικές Αρχές είναι όλες οι Εθνικές, Περιφερειακές ή Τοπικές Αρχές ή φορείς αντίστοιχα είτε του δημοσίου ή του ιδιωτικού δικαίου, οι οποίες αναλαμβάνουν τη διαχείριση μιας παρέμβασης για χρηματοδοτικές και γεωγραφικές δράσεις της περιφερειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι Διαχειριστικές Αρχές ορίζονται από το ίδιο το κράτος μέλος. Σε ό,τι αφορά πιο συγκεκριμένα την ελληνική περίπτωση, τη διαχείριση κάθε Επιχειρησιακού Προγράμματος έχει αναλάβει η Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης («Διαχειριστική Αρχή»), η οποία ανήκει είτε σε κάποιο σχετικό Υπουργείο είτε στην αντίστοιχη Περιφέρεια. Για τις εξουσίες της διαχειριστικής αρχής κάθε περιφέρειας, ο Νόμος 2860/2000 ενσωματώνει στην ελληνική έννομη τάξη τις αρμοδιότητες της περιφέρειας και της διαχειριστικής αρχής για την περίοδο 2000-2006 (Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης). Η εν λόγω νομοθετική αλλαγή με στόχο να καθίσταται ευκολότερη η υλοποίηση των προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθώς επίσης και την αποτελεσματικότερη άσκηση πολιτικής για την απορρόφησή τους, είχε ήδη ξεκινήσει, σαν ιδέα περισσότερο και όχι στην πράξη, από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, αλλά ενσωματώθηκε πλήρως και άρχισε πλέον να εφαρμόζεται και στην πράξη κατά την ελληνική νομοπαρασκευαστική πρακτική στις αρχές του 1990. Έπειτα από το 1990, η πλειοψηφία των Νόμων εστίαζαν το ενδιαφέρον τους κυρίως προς την επίτευξη μιας αποτελεσματικότερης περιφερειακής οργάνωσης της χώρας, θέτοντας ως περαιτέρω στόχο την εφαρμογή στην πράξη της διαρθρωτικής πολιτικής και των παρεμβάσεων της αντίστοιχα. Η περιφερειακή πολιτική εμφανίζεται ως μία «πλατφόρμα νομιμοποίησης», η οποία θα εφαρμόσει αλλαγές και μεταρρυθμίσεις στον προγραμματισμό της περιφερειακής πολιτικής. Κατά συνέπεια, το ελληνικό κράτος, για την υλοποίηση της περιφερειακής πολιτικής, έπρεπε να προβεί στη ψήφιση και στη θέσπιση ενός πολυάριθμου συνόλου από σχετικές νομοθεσίες και προεδρικά διατάγματα (Μητσόπουλος, 2007:136).

Επιπρόσθετα, η θέσπιση νέων νόμων (Νόμοι 2218/1994 και 2240/1994) το 1994 σε ό,τι αφορά για την άμεση εκλογή των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων αποτέλεσε μια μείζονος σημασίας θεσμική καινοτομία. Ωστόσο, έδειξε ότι η κάθε Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση της Ελλάδας, εφόσον είχε λάβει το δικαίωμα της αιρετής ηγεσίας, τότε βάσει νομοθεσίας θα μπορούσε να αναλάβει επιπλέον και πιο ουσιαστικές αρμοδιότητες και εξουσίες ως δημοκρατικά εκλεγμένη, αλλά αυτό δεν εφαρμόστηκε ποτέ στην ελληνική πολιτική και κοινωνική πραγματικότητα.

Πιο συγκεκριμένα, μάλιστα, έπειτα και από το έτος 1996, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις της χώρας έπρεπε να αντιμετωπίσουν μια σειρά από σοβαρά προβλήματα σχετικά με την ανάληψη από την πλευρά τους του κεντρικού ρόλου στη διαδικασία της περιφερειακής αποκέντρωσης (Κατσούλης κ.α., 2001: 26-31 και Σπανού κ.α., 1997), ιδιαίτερα έναντι των Περιφερειών, οι οποίες ολοένα και περισσότερο επιθυμούσαν να έχουν λόγο, δικαιώματα επιρροής, παρέμβασης και πολιτικής δυναμικής στον περιφερειακό σχεδιασμό (Κατσούλης κ.α., 2001: 34-35).

Όπως οι νεοψηφισθέντες Νόμοι του 1994 υπήρξαν και παραμένουν οι πιο σημαντικοί σε ό,τι αφορά την πρόοδο και την εξέλιξη της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, έτσι, λοιπόν, και ο αντίστοιχος Νόμος 2539 («Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας») ο οποίος θεσπίστηκε το 1997, αποτέλεσε τον σημαντικότερο όλων αναφορικά με την εξέλιξη της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η μεταρρύθμιση αυτή είχε ως αποτέλεσμα την συνένωση των δήμων και των κοινοτήτων της χώρας, γεγονός που επέφερε σημαντική μείωση στον αριθμό τους, στοχεύοντας στην ισχυροποίηση τους και στην οργανωτική ανασυγκρότηση των υπηρεσιών τους, μέσω πρόσληψης επιστημονικού στελεχιακού δυναμικού (πχ Πολιτικών Μηχανικών, Οικονομολόγων, Πολιτικών Επιστημόνων, και άλλων). Τέλος, σε αυτό το σημείο είναι σημαντικό να επισημανθεί το ότι ο τρόπος, με τον οποίο η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης σχεδιάζεται και εφαρμόζεται αντίστοιχα, είχε σημαντικές και καταλυτικές επιδράσεις και στον τρόπο, με τον οποίο η ίδια η κεντρική κυβέρνηση του κράτους μέλους χρηματοδοτεί τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσα από τις δικές του εθνικές δαπάνες. Η διαδικασία για την σύνταξη ολοκληρωμένων πολυετών και πολυταμειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων («program based approach»), τα οποία να στηρίζονται σε μια σαφή και πολύ συγκεκριμένη περιγραφή της κατάστασης, σε μια καλά οργανωμένη ομαδοποίηση τόσο των αναγκών όσο και των έργων που πρέπει τεθούν σε εφαρμογή σε επιμέρους μέτρα ανά στόχο αποτελεί αυστηρή υποχρέωση του εκάστοτε κράτους μέλους. Ενώ, από την άλλη πλευρά, η κατάθεση σχετικών εκθέσεων αναφορικά με την απαρίθμηση των αναγκών που θα πρέπει να καλυφθούν αλλά και με την περιγραφή του τρόπου με τον οποίο θα γίνει αυτό (τεχνικά δελτία), αποτελεί υποχρέωση των ληπτών. Και οι δύο αυτές υποχρεώσεις, αφενός του κράτους μέλους και αφετέρου των ληπτών αποτελούν τα πιο σημαντικά χαρακτηριστικά στοιχεία για την εφαρμογή όλων των

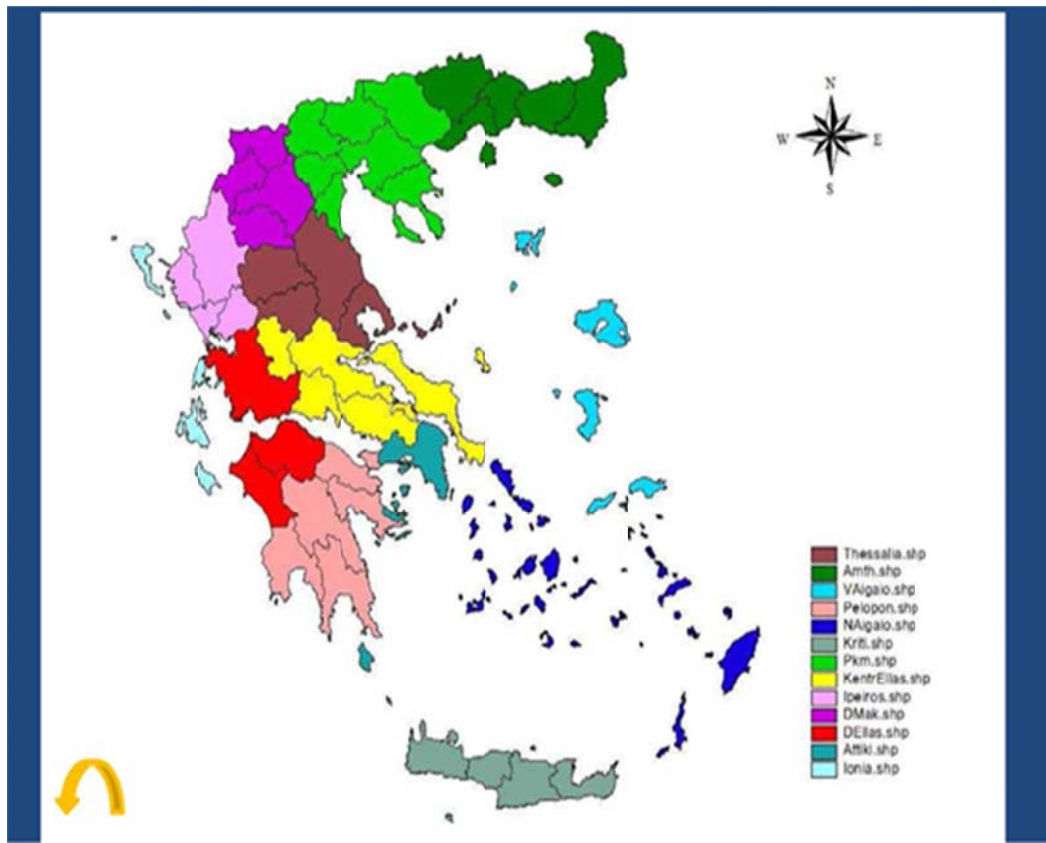
Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, τα οποία χρηματοδότησαν όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας.

Στη βάση της ίδιας λογικής κινήθηκε και η δημόσια χρηματοδότηση των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού από τον εθνικό προϋπολογισμό. Ενδεικτικά αναφέρουμε την υποχρεωτική κατάθεση από τους ενδιαφερόμενους Δήμους σχετικών επιχειρησιακών προγραμμάτων και τεχνικών δελτίων για την χρηματοδότησή τους τόσο από το Ειδικό Πρόγραμμα Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ε.Π.Τ.Α.) όσο και από το πρόγραμμα «ΘΗΣΕΑΣ» που ήταν το διάδοχο σχήμα , ενώ ο Κώδικας των Δήμων και Κοινοτήτων Νόμος 3463/2006 και ο Νόμος 3852/10, υποχρεώνει όλες τις δημοτικές επιχειρήσεις να καταθέτουν επιχειρησιακά προγράμματα δράσης τετραετούς διάρκειας.

Η νομολογία για τη διοίκηση των Περιφερειών που είναι σε ισχύ, συσχετίζει άμεσα την περιφερειακή οργάνωση της χώρας με τις δυνατότητες που έχουν οι Ο.Τ.Α, καθώς πρώτα από όλα, η μεταφορά των αρμοδιοτήτων στην Περιφέρεια αποτελεί ένα από τα πιο σημαντικά και ουσιαστικά μακροοικονομικά μέσα για την άσκηση της περιφερειακής πολιτικής και για αυτόν τον λόγο, αποκτά πολύ μεγάλη και καθοριστική σημασία ως θεσμός στην πρακτική άσκηση της περιφερειακής πολιτικής (Armstrong & Taylor, 1982: 249-250, 263-267 και Αρταβάνη, 1998: 56, 67-68), και, δευτερευόντως, επειδή τελικά ίσως και να αποτελεί το μοναδικό σκέλος του βασικού Νόμου 1622/86, το οποίο και τέθηκε σε εφαρμογή και στην πράξη και δεν έμεινε μόνο ως ένας ακόμα εν δυνάμει πρακτικός Νόμος (Κωστόπουλος, 1996: 231).

Ο βασικός Νόμος της ίδρυσης της Περιφέρειας, Νόμος 1622/1986, προέβλεπε την ενσωμάτωση του χαρακτηριστικού τίτλου της «τοπικής αυτοδιοίκησης, περιφερειακής ανάπτυξης και δημοκρατικού προγραμματισμού», ενώ σύμφωνα με το περιεχόμενο του Προεδρικού Διατάγματος 51 του 6/3/1987, η χώρα διαιρείται σε 13 διοικητικές περιφέρειες- όπως ήδη αναφέρθηκε και σε παραπάνω ενότητα - (πιο αναλυτικά, βλέπε τον Χάρτη 1), στοχεύοντας ακριβώς στον ορθό σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης (Άρθρο 61). Ο Νόμος 1622, σχετικά με τις περιφέρειες και την λειτουργία τους, ολοκληρώθηκε με τον Νόμο 2218/1994, σύμφωνα με τον οποίο και οι «διοικητικές περιφέρειες αποτελούν μονάδα διοίκησης του Κράτους».

Χάρτης 1: Οι 13 Ελληνικές Περιφέρειες



ΠΗΓΗ : ΕΙΔΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΕΣΠΑ /ΥΠΗΡΕΣΙΑ Ο.Π.Σ.(WWW.ANAPTYXI.GOV.GR)

Μάλιστα, ο Νόμος 2503 του ίδιου έτους «για την διοίκηση, οργάνωση στελέχωση της Περιφέρειας» σύστηνε την Περιφέρεια και ως ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα κρατικής διοίκησης, η οποία συμβάλλει στον εθνικό σχεδιασμό και στην υλοποίηση πολιτικών για την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξή της. Ουσιαστικά, ο Νόμος 2503 αποτελεί και τον ακρογωνιαίο λίθο για τις εξουσίες που η Περιφέρεια ασκεί ως «μονάδα περιφερειακής ανάπτυξης» και, σημαντικότερα, ως μονάδα με αποφασιστικές εξουσίες ως προς την άσκηση όλων των εκτελεστικού χαρακτήρα κρατικών αρμοδιοτήτων. Ένας ακόμα πάρα πολύ σημαντικός νόμος σχετικός με την οργάνωση και λειτουργία της ελληνικής

Περιφέρειας είναι και ο Νόμος 2504/1997, ο οποίος αναφέρεται συγκεκριμένα στο πως θα πρέπει να διοικείται, να στελεχώνεται και να οργανώνεται εσωτερικά από τους αρμοδίους. Ο συγκεκριμένος Νόμος 2504/ 1997 έδωσε ένα σαφές προβάδισμα την εξέλιξη της Περιφερειακής Διοίκησης, η οποία και αποκτούσε πλέον το αδιαμφισβήτητο πλεονέκτημα της υπηρεσιακής της αυτονομίας και της αντίστοιχης απαγκίστρωσης από την κεντρική διοίκηση του κράτους, εφόσον οι δημόσιοι υπάλληλοι που εργάζονται σε αυτές τις θέσεις ανήκουν στην περιφέρεια και υπάγονται στο αντίστοιχο αυτόνομο υπηρεσιακό συμβούλιο της εκάστοτε περιφέρειας (Κατσούλης κ.α., 2001: 36-37).

Ως επέκταση του Νόμου 1622/1986, ο Νόμος 2503/1997 απέδωσε συγκεκριμένες αρμοδιότητες και εξουσίες στην Περιφέρεια (Βενετσανοπούλου, 2002: 274-276), όρισε τα βασικά όργανα της περιφέρειας, τα οποία αποτελούνταν από έναν **Γενικό Γραμματέα** και το **Περιφερειακό Συμβούλιο**, ενώ συνάμα επισήμανε και τον ρόλο της γενικής διεύθυνσης της Περιφέρειας, η οποία θεμελιώνεται από ένα σύνολο διευθύνσεων (τουλάχιστον 13 σε κάθε Περιφέρεια) και υπηρεσιών, σε συνδυασμό με έναν μεγάλο αριθμό από αυτές με στόχο την ενασχόλησή τους με την υλοποίηση των δημόσιων έργων, τον σχεδιασμό, την ανάπτυξη, αλλά και την οργανική σχέση που η Περιφέρεια οφείλει να αναπτύσσει και να συντηρεί με τους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. που βρίσκονται υπό τη δική της πολιτική ευθύνη (Κατσούλης κ.α., 2001: 35).

Η ψήφιση του Νόμου 3852/ 2010 («Πρόγραμμα Καλλικράτης»), επέφερε σημαντικές διοικητικές περιφερειακές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες εν τέλει έμελλε να επηρεάσουν σημαντικά το μέλλον της Κρατικής Διοίκησης, της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Τοπικών Κοινωνιών. Το Πρόγραμμα Καλλικράτης αποτέλεσε μία σημαντική αλλαγή στην χώρα μας. **Η προσπάθεια της μεταρρύθμισης ήταν η λειτουργία μιας επιχειρησιακά ικανής και υπεύθυνης Τοπικής Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, και η εναρμόνιση του Διοικητικού Συστήματος της Ελλάδας στις ευρωπαϊκές προδιαγραφές μιας σύγχρονης πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.**

Το δικαίωμα της δημοκρατικής εκλογής της κάθε μίας από τις 13 Περιφερειακές Αυτοδιοικήσεις της χώρας αποτέλεσε μια πολλή σημαντική αλλαγή για την Ελλάδα, γεγονός που σύντομα οδήγησε σε μια απίστευτη ανάπτυξη και βελτίωση των επιδόσεων της χώρας, όπως επίσης και στην μείωση των ανισοτήτων σε διαπεριφερειακό αλλά και ενδοπεριφερειακό επίπεδο. Σε κάθε περίπτωση, όμως, η Ελλάδα έπρεπε να πληροί

ορισμένες αναγκαίες προϋποθέσεις για να έχει τη δυνατότητα να αναπτυχθεί ακόμα πιο πολύ και με ακόμα πιο ταχείς ρυθμούς. Οι προϋποθέσεις αυτές ορίζονται ως η επιχειρησιακή ετοιμότητα αλλά και οι ανθρώπινοι και οικονομικοί πόροι. Το σχέδιο για μεταρρυθμίσεις στην περιφέρεια προβλέπει την ολοκληρωτική δημοσιονομική και διοικητική αυτονομία, την δημοκρατική εκλογή των διοικητικών οργάνων, δηλαδή την εκλογή από τον ελληνικό λαό τόσο του περιφερειάρχη όσο όμως και του περιφερειακού συμβουλίου καθώς επίσης και την ανάληψη ενός μέρους των εξουσιών που κατείχαν μέχρι και εκείνη την στιγμή οι καταργημένες πλέον νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις της χώρας, έπειτα και από τη θεσμοθέτηση του νέου «Προγράμματος Καλλικράτης». Παράλληλα όμως οι αιρετές περιφέρειες έχασαν κάποιες από τις έως τότε αρμοδιότητές τους, οι οποίες κρίθηκε σκόπιμο να παραμείνουν στα χέρια της κρατικής διοίκησης, μέσω των αποκεντρωμένων διοικήσεων, όπως για παράδειγμα είναι ο έλεγχος της νομιμότητας των αποφάσεων των ΟΤΑ, οι Αλλοδαποί, η Δασική Υπηρεσία και πολλά άλλα επίσης. Ο Γενικός Γραμματέας δεν είναι πλέον ο άμεσος εκπρόσωπος της κυβέρνησης και υπεύθυνος για την άσκηση της κυβερνητικής πολιτικής στην περιφέρειά του, αλλά ο αιρετός ηγέτης ενός αυτοδιοικούμενου κατά τόπο νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου που αποτελεί το δεύτερο βαθμό της τοπικής αυτοδιοίκησης, με βασική αρμοδιότητα τον σχεδιασμό, τον προγραμματισμό και την υλοποίηση πολιτικών σε περιφερειακό επίπεδο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, σύμφωνα με τις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής της χώρας, λαμβάνοντας υπόψη και τις εθνικές και ευρωπαϊκές πολιτικές. (Άρθρο 3 παρ. 1,2 του Νόμου 3852/2010).

Μια σημαντική καινοτομία της μεταρρύθμισης είναι το γεγονός ότι σύμφωνα με το νόμο 3852/2010 (Πρόγραμμα ΚΑΛΛΙΚΡΑΤΗΣ) η διαχείριση των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (Π.Ε.Π.) του ΕΣΠΑ και επομένως η εποπτεία των Ενδιάμεσων Διαχειριστικών Αρχών (Ε.Δ.Α.) των Περιφερειών περιέρχεται από 1/7/2011 στην αρμοδιότητα των αιρετών Περιφερειάρχων. Αυτό σημαίνει πως οι Ενδιάμεσες Διαχειριστικές Αρχές, οι οποίες μέχρι και εκείνη την στιγμή είχαν την έδρα τους εκεί όπου ανήκαν γεωγραφικά, έπειτα από την εφαρμογή του «Προγράμματος του Καλλικράτη» υπάγονται πλέον υπό την εξουσία του Περιφερειάρχη, εφόσον οι αρμοδιότητές τους μεταφέρονται και αυτές στην αυτοδιοικούμενη Περιφέρεια.

Επιπροσθέτως, έπειτα και από τη ψήφιση του Νόμου 3852/2010, ο οποίος ορίζει την «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης μέσω του Προγράμματος Καλλικράτης», οι Αποκεντρωμένες Διοικήσεις αποτελούν πλέον ξεχωρές ενιαίες μονάδες των αποκεντρωμένων υπηρεσιών του ελληνικού κράτους και αναλαμβάνουν σημαντικές αρμοδιότητες αναφορικά με τις γενικές αποφάσεις στις κρατικές υποθέσεις που άπτονται της περιφέρειάς τους, όπως άλλωστε ορίζει και το άρθρο 101 του Συντάγματος .

Πιο αναλυτικά, σύμφωνα με όσα προβλέπει το Άρθρο 6 του ίδιου Νόμου 3852/2010, δημιουργούνται οι εξής Αποκεντρωμένες Διοικήσεις, όπως αυτές αναφέρονται κάτωθεν (βλέπε επίσης και τον Χάρτη 1):

- i. **Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής**, η οποία εκτείνεται μέχρι τα όρια της περιφέρειας της Αττικής και έχει ως έδρα της την Αθήνα.
- ii. **Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση της Θεσσαλίας – Στερεάς Ελλάδας**, η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Θεσσαλίας και Στερεάς Ελλάδας αντίστοιχα και έχει σαν έδρα της την πόλη της Λάρισας.
- iii. **Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Ηπείρου – Δυτικής Μακεδονίας**, η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Ηπείρου και Δυτικής Μακεδονίας και εδρεύει στα Ιωάννινα.
- iv. **Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Πελοποννήσου, Δυτικής Ελλάδας και Ιονίου**, η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών της Πελοποννήσου, της Δυτικής Ελλάδας και των Νησιών του Ιονίου και έχει σαν κεντρική της έδρα την αχαϊκή πόλη της Πάτρας.
- v. **Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση των Νησιών του Αιγαίου**, η οποία εκτείνεται στα όρια των περιφερειών Βορείου Αιγαίου και Νοτίου Αιγαίου αντίστοιχα, έχοντας όμως σαν έδρα τον Πειραιά.
- vi. **Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση της Κρήτης**, η οποία εκτείνεται στα όρια της περιφέρειας της Κρήτης και έχει ως έδρα της το Ηράκλειο.
- vii. **Η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Μακεδονίας – Θράκης**, η οποία εκτείνεται στα όρια της περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης και Κεντρικής Μακεδονίας επίσης και εδρεύει στη Θεσσαλονίκη.

2. Σε κάθε Αποκεντρωμένη Διοίκηση προΐσταται Γενικός Γραμματέας και σε ό,τι αφορά τα θέματα που σχετίζονται με την υπηρεσιακή του κατάσταση και τα καθήκοντά του ως Γενικός Γραμματέας, αυτές ρυθμίζονται σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις που προβλέπει ο Νόμος 2503/1997 (ΦΕΚ 107 Α').

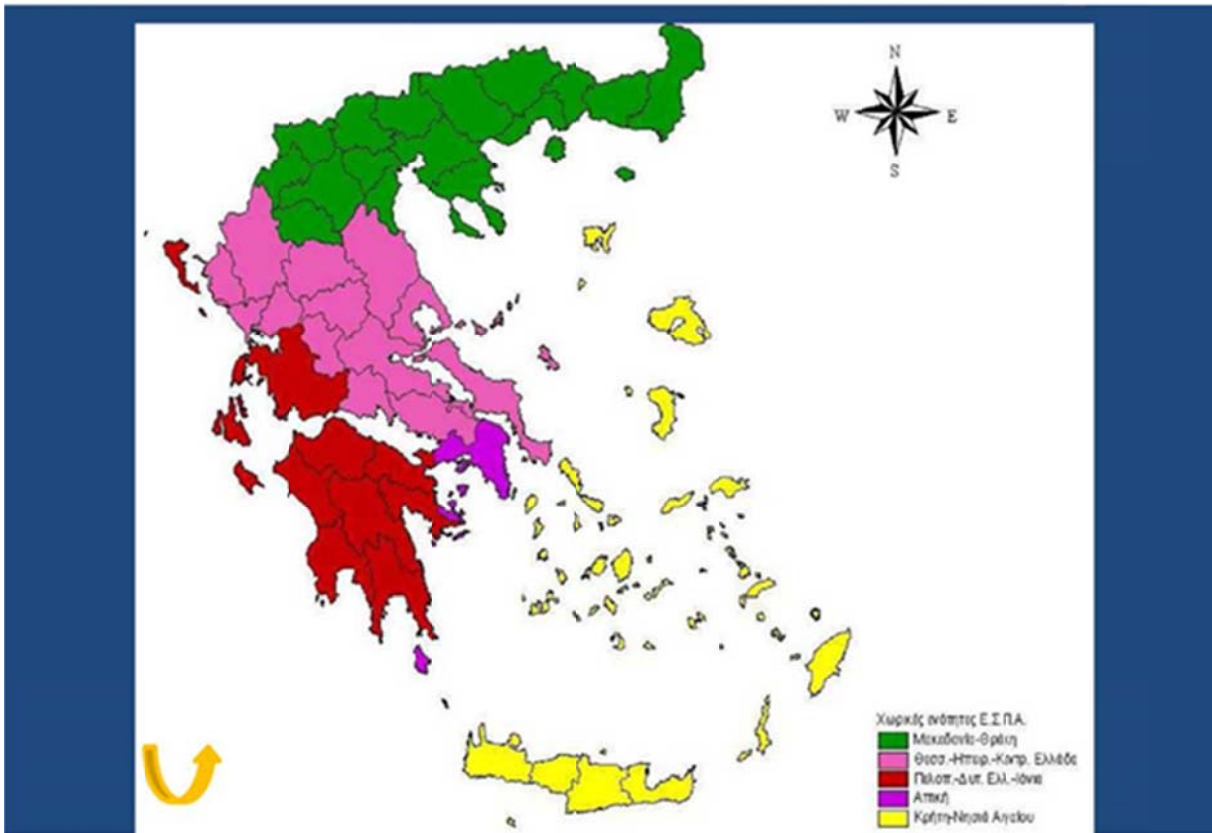
Επίσης, η διοικητική μεταρρύθμιση του προγράμματος «Καλλικράτης» επέφερε τεράστιες αλλαγές στην διοικητική διάρθρωση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ της χώρας, μειώνοντας περαιτέρω τον αριθμό τους (από 1.034 σε 325 δήμοι) και αναθέτοντας τους νέες αρμοδιότητες, χωρίς όμως να τους παρέχονται πάντα οι απαραίτητοι πόροι για την άσκηση τους.

4.2 Το διαχειριστικό πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2007-2013

Ο σχεδιασμός του ΕΣΠΑ όμως επηρεάστηκε σημαντικά από την κατοχύρωση των νέων καθεστώτων μεταβατικής στήριξης, τα οποία μετέβαλαν την αρχιτεκτονική των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο, τόσο κατά το δομικό τους σκέλος, δηλαδή τη διάρθρωσή τους σε άξονες προτεραιότητας, όσο και κατά το χρηματοδοτικό, τις υποχρεώσεις δηλαδή που οφείλουν να τηρούν αναφορικά με τις πιστώσεις της κοινοτικής συνδρομής.

Το 2007 λαμβάνουν χώρα μεταρρυθμίσεις, οι οποίες το καθιστούν ως το πιο σημαντικό έτος για την ελληνική περιφερειακή πολιτική και τον περιφερειακό προγραμματισμό επίσης. Η πολυάριθμη διεύρυνση της ΕΕ, στις αρχές της νέας χιλιετίας, από 15 σε 25 και λίγο αργότερα σε 28 μέλη αφενός και αφετέρου η βελτίωση του επιπέδου ανάπτυξης ορισμένων περιφερειών της χώρας, οδήγησαν στον αποκλεισμό, για πρώτη φορά, ελληνικών περιφερειών από τα προγράμματα της μέγιστης Κοινοτικής συνδρομής του Στόχου 1 («Σύγκλιση») της νέας προγραμματικής περιόδου (2007-13).

Χάρτης 2: Οι 5 Περιφέρειες Προγραμματισμού 2007-13 (Πολιτική Συνοχής).



ΠΗΓΗ : ΕΙΔΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΕΣΠΑ /ΥΠΗΡΕΣΙΑ Ο.Π.Σ.(WWW.ANAPTYXI.GOV.GR)

Έτσι, στην τέταρτη προγραμματική περίοδο (ΕΣΠΑ 2007-2013) για την εφαρμογή των περιφερειακών προγραμμάτων του ΕΣΠΑ επιλέχτηκαν πέντε χωρικές ενότητες οι οποίες προέκυψαν από ομαδοποίηση των δεκατριών περιφερειών (Βλέπε, επίσης και τον Χάρτη 2). Σημειώνεται ότι παρά το γεγονός της εφαρμογής των περιφερειακών προγραμμάτων του ΕΣΠΑ σε πέντε χωρικές μονάδες, η τυποποίηση που εφάρμοσε η Ευρωπαϊκή Ένωση με βάση τους νέους στόχους σύγκλισης (αμιγούς σύγκλισης, σταδιακής εξόδου και σταδιακής εισόδου) στην Ελλάδα εφαρμόστηκε στο πρότυπο των δεκατριών περιφερειών. (Ανδρέου & Λύκος, 2011: 261-262).

- Οκτώ περιφέρειες (Ανατολική Μακεδονία – Θράκη, Θεσσαλία, Ήπειρος, Δυτική Ελλάδα, Πελοπόννησος, τα Νησιά του Ιονίου, τα Νησιά του Βορείου Αιγαίου καθώς και η περιφέρεια της Κρήτης) παρέμειναν στον Στόχο Σύγκλισης.

- Τρεις περιφέρειες (Κεντρική Μακεδονία, Δυτική Μακεδονία και Αττική, οι οποίες συγκεντρώνουν το 55% του πληθυσμού της χώρας) έπαψαν να είναι επιλέξιμες για το Στόχο Σύγκλιση λόγω του στατιστικού φαινομένου της διεύρυνσης του 2004 και λαμβάνουν φθίνουσα μεταβατική ενίσχυση ως « περιφέρειες σταδιακής σύγκλισης ή σταδιακής εξόδου (phase out).
- Δυο περιφέρειες (Στερεά Ελλάδα και Νότιο Αιγαίο) έπαψαν να είναι επιλέξιμες για το στόχο Σύγκλιση λόγω μεγέθυνσης που παρουσίασαν και λαμβάνουν φθίνουσα μεταβατική ενίσχυση ως « περιφέρειες φυσικής σύγκλισης ή σταδιακής ένταξης (phase in).

Σε πρακτικό επίπεδο, η συγκεκριμένη εξέλιξη σημαίνει πως τόσο το ύψος όσο και το περιεχόμενο και η κατανομή των ευρωπαϊκών χρηματοδοτήσεων διαφοροποιούνται ανάλογα με το σε ποια κατηγορία ανήκει η κάθε περιφέρεια ξεχωριστά, γεγονός που είχε σαν αποτέλεσμα την υποχρεωτική διαμόρφωση τριών νέων διαφορετικών «προγραμματικών προφίλ».

- Κάθε νέο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα χρηματοδοτείται πλέον από ένα Διαρθρωτικό Ταμείο.

Η ελληνική κυβέρνηση απάντησε σε αυτές τις προκλήσεις υιοθετώντας ένα πολύπλοκο διαχειριστικό σχήμα, (Νόμος 3614/2007, ΦΕΚ 267/Α/03.12.07) τα βασικά χαρακτηριστικά του οποίου είναι τα ακόλουθα :

- Η Διαχειριστική Αρχή των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης μετονομάζεται σε Εθνική Αρχή Συντονισμού και αναλαμβάνει το γενικό συντονισμό μεταξύ των προγραμμάτων .
- Τα Εθνικά επιχειρησιακά Προγράμματα μειώνονται από δώδεκα σε οκτώ.
- Τα ΠΕΠ μειώνονται από 13 σε 5. Με την εξαίρεση της Αττικής , κάθε νέο ΠΕΠ περιλαμβάνει τρεις ελληνικές περιφέρειες (α) Μακεδονίας Θράκης, β) Δυτικής Ελλάδας – Πελοποννήσου-Ιονίων Νήσων, γ) Κρήτης και Νήσων Αιγαίου, δ) Θεσσαλίας –Στερεάς Ελλάδας –Ηπείρου).

- Οι Διαχειριστικές Αρχές των Υπουργείων που «χάνουν» προγράμματα μετονομάζονται Ενδιάμεσοι φορείς Διαχείρισης (ΕΦΔ) και αναλαμβάνουν τη διαχείριση συγκεκριμένων δράσεων των νέων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

Οι παραπάνω αλλαγές χωρίς να μεταβάλλουν ριζικά την θεσμική αρχιτεκτονική της περιόδου 2000-2006 διατηρούν την προϋπάρχουσα κατανομή των αρμοδιοτήτων και πρωτίστως διασφαλίζουν την ηγετική θέση του Υπουργείου Οικονομίας. Πιο συγκεκριμένα, μάλιστα, αναφορικά με την Περιφέρεια, το νέο καθεστώς διαχείρισης είχε ως αποτέλεσμα μια επιπλέον και ακόμα μεγαλύτερη μείωση της αυτοτέλειας που απολάμβαναν μέχρι και εκείνη τη στιγμή οι Διαχειριστικές Αρχές των ΠΕΠ και ενίσχυσε ακόμα πιο πολύ το συγκεντρωτισμό στην προσπάθεια της χάραξης και της υλοποίησης μιας νέας και πιο λειτουργικής ελληνικής περιφερειακής πολιτικής (Ανδρέου & Λύκος, 2011: 280-282).

Συμπερασματικά, ωστόσο, προκύπτει πως τελικά οι Περιφέρειες βγήκαν κερδισμένες και ιδιαίτερος ευνοημένες από το σύνολο των ψηφισμένων νόμων, διαταγμάτων και εν γένει θεσμικών καινοτομιών που υιοθετήθηκαν, από το σύστημα της εφαρμογής των ευρωπαϊκών προγραμμάτων, στα πλαίσια των οποίων μάλιστα ασκούν σημαντικές εξουσίες, οι οποίες προέρχονται μέσα από τον σχεδιασμό των πολιτικών σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

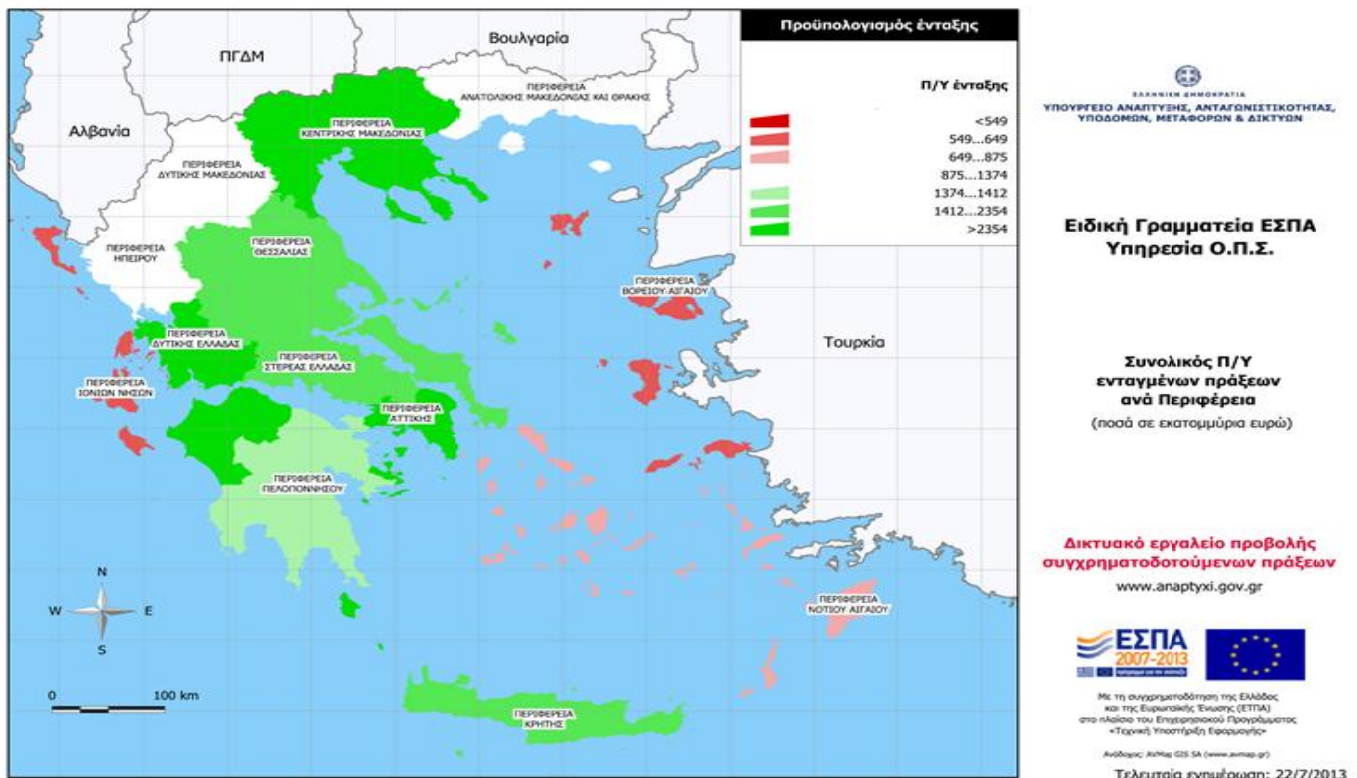
ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΑ ΣΤΟΙΧΕΙΑ ΑΠΟΡΡΟΦΗΣΗΣ ΠΟΡΩΝ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΩΝ (ΠΕΠ).

5.1 Συγκριτικά στοιχεία προϋπολογισμών ενταγμένων πράξεων ανά Περιφέρεια.

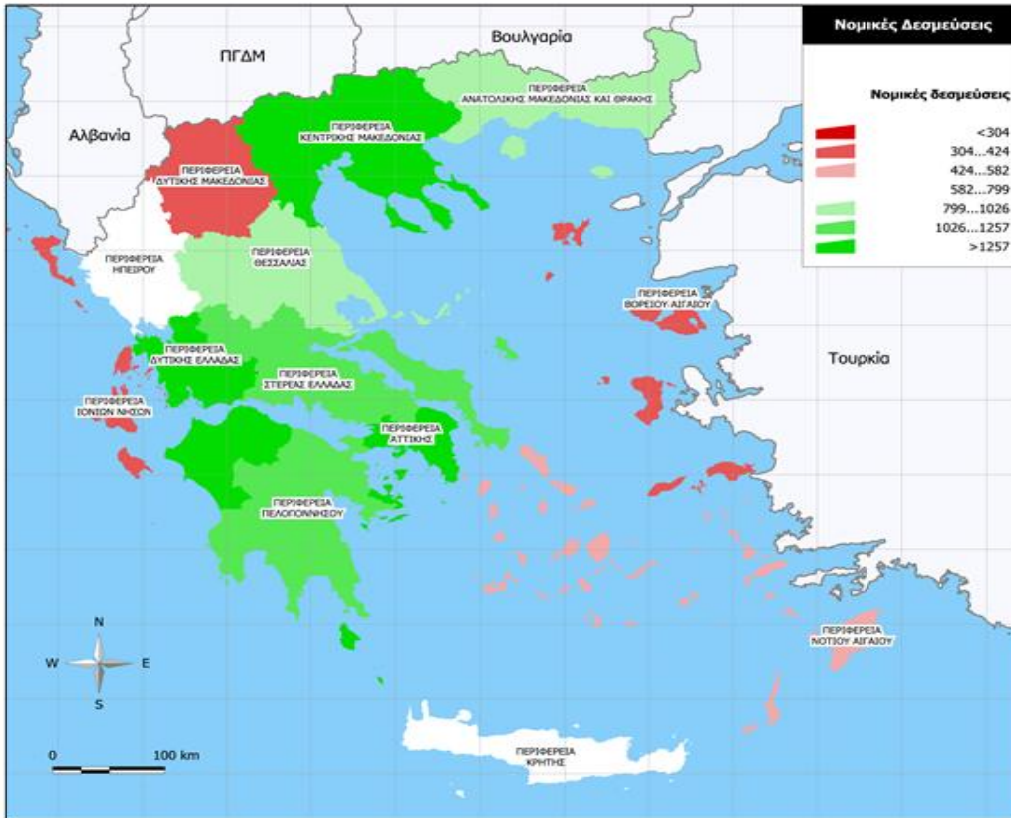
Στους κατωτέρω παρατιθέμενους χάρτες αποτυπώνεται η χωροθέτηση των οικονομικών στοιχείων ανά περιφέρεια. Αποκτούμε έτσι την δυνατότητα να έχουμε την συνολική εικόνα για όλες τις χρηματοροές των έργων του ΕΣΠΑ 2007 – 2013.

Συγκεκριμένα, απεικονίζεται ο προϋπολογισμός των ενταγμένων πράξεων, ο προϋπολογισμός των συμβάσεων και οι Πληρωμές, ανά περιφέρεια. Από τα παραπάνω στοιχεία συνάγεται εύκολα το συμπέρασμα για την αποτελεσματικότητα των Περιφερειακών Μονάδων όχι μόνο να δεσμεύουν ευρωπαϊκούς πόρους, αλλά και να υλοποιούν έργα στις χωρικές μονάδες ευθύνης τους, με σημαντικά αναπτυξιακά αποτελέσματα για τις τοπικές κοινωνίες .

ΧΑΡΤΗΣ 3: ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΠΛΗΡΩΜΕΣ/ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ (ΠΟΣΑ ΣΕ ΕΚΑΤΟΜΜΥΡΙΑ ΕΥΡΩ)



ΧΑΡΤΗΣ 4: ΣΥΝΟΛΙΚΟΣ Π/Υ ΣΥΜΒΑΣΕΩΝ/ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ (ΠΟΣΑ ΣΕ ΕΚΑΤΟΜΜΥΡΙΑ ΕΥΡΩ)



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ, ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑΣ,
ΥΠΟΔΟΜΩΝ, ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ & ΔΙΚΤΥΩΝ

**Ειδική Γραμματεία ΕΣΠΑ
Υπηρεσία Ο.Π.Σ.**

**Συνολικός Π/Υ
συμβάσεων ανά Περιφέρεια**
(ποσά σε εκατομμύρια ευρώ)

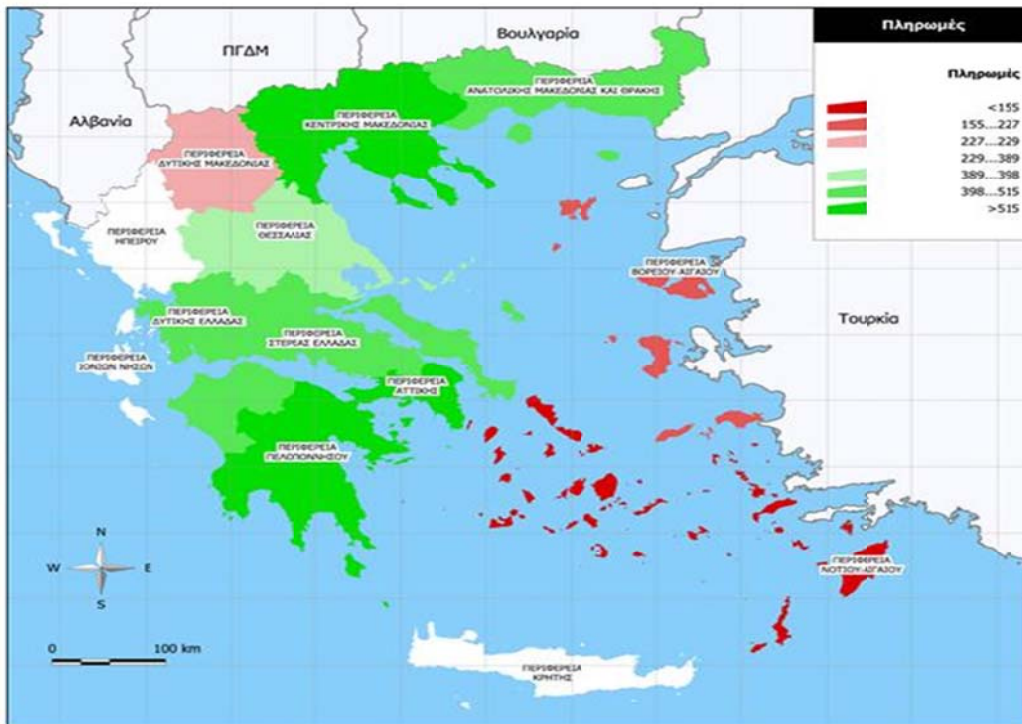
**Δικτυακό εργαλείο προβολής
συγχρηματοδοτούμενων πράξεων**
www.anaptyxi.gov.gr



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας
και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΣΠΑ)
στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος
«Τορική Υποστήριξη Επενδύσεις»

Απόδοσης: KMap GIS SA (www.kmap.gr)

ΧΑΡΤΗΣ 5: ΣΥΝΟΛΙΚΕΣ ΠΛΗΡΩΜΕΣ ΑΝΑ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ (ΠΟΣΑ ΣΕ ΕΚΑΤΟΜΜΥΡΙΑ ΕΥΡΩ)



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ, ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑΣ,
ΥΠΟΔΟΜΩΝ, ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ & ΔΙΚΤΥΩΝ

**Ειδική Γραμματεία ΕΣΠΑ
Υπηρεσία Ο.Π.Σ.**

**Συνολικές πληρωμές
ανά Περιφέρεια**
(ποσά σε εκατομμύρια ευρώ)

**Δικτυακό εργαλείο προβολής
συγχρηματοδοτούμενων πράξεων**
www.anaptyxi.gov.gr



Με τη συγχρηματοδότηση της Ελλάδας
και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΣΠΑ)
στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος
«Τορική Υποστήριξη Επενδύσεις»

Απόδοσης: KMap GIS SA (www.kmap.gr)

ΠΗΓΗ : ΕΙΔΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΕΣΠΑ /ΥΠΗΡΕΣΙΑ Ο.Π.Σ.(WWW.ANAPTYXI.GOV.GR)

5.2 ΠΟΡΕΙΑ ΥΛΟΠΟΙΗΣΗΣ ΤΟΥ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟΥ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ ΚΡΗΤΗΣ ΚΑΙ ΝΗΣΩΝ ΑΙΓΑΙΟΥ 2007-2013

Το Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Κρήτης και Νήσων Αιγαίου συντάχθηκε στα πλαίσια του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) για την προγραμματική περίοδο 2007-2013. Αποτελεί ένα από τα 5 Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα τα οποία μαζί με τα 8 Τομεακά και τα 12 Προγράμματα Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας, συγκροτούν το ΕΣΠΑ 2007-2013. Ως γεωγραφικός χώρος εφαρμογής του έχει οριστεί η **Χωρική Ενότητα «Κρήτης και Νήσων Αιγαίου»**. Η χωρική αυτή ενότητα διαμορφώνει λειτουργικά ένα νησιώτικο χώρο που αποτελείται από 90 και πλέον νησιά ενώ διοικητικά περιλαμβάνει **τρεις Περιφέρειες: της Κρήτης, του Νοτίου Αιγαίου και του Βορείου Αιγαίου**. Όντας νησιωτική χωρική ενότητα χαρακτηρίζεται από προβλήματα - ιδιαιτερότητες και ευκαιρίες - δυνατότητες που διαμορφώνουν ένα σύνθετο αναπτυξιακό περιβάλλον σε ευρωπαϊκό και μεσογειακό επίπεδο. Το Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Κρήτης και Νήσων Αιγαίου εκφράζει τον αναπτυξιακό σχεδιασμό της χωρικής ενότητας κατά την προγραμματική περίοδο 2007-13 και εμπεριέχει την αναπτυξιακή στρατηγική της χωρικής ενότητας, τους γενικούς και ειδικούς στόχους, καθώς και τις επιμέρους παρεμβάσεις και μέσα υλοποίησης. Οι ενταγμένες πράξεις στο Ε.Π. «Κρήτης & Νήσων Αιγαίου 2007-2013» μέχρι 31- 12-2013 ανέρχονται σε 552, με προϋπολογισμό Δημόσιας Δαπάνης 2013: Απολογισμός Περιφέρειας Κρήτης 111 803.695.659,42 € και επιλέξιμη δαπάνη για συγχρηματοδότηση από την Ε.Ε. που φθάνει τα 735.043.433,24 €. Οι ενταγμένες πράξεις ανά δικαιούχο (φορέας υλοποίησης έργου) αποτυπώνονται στον **Πίνακα 2** που ακολουθεί:

ΠΙΝΑΚΑΣ 2: ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ : ΕΝΤΑΓΜΕΝΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ΣΤΟ Ε.Π. «ΚΡΗΤΗΣ & ΝΗΣΩΝ ΑΙΓΑΙΟΥ 2007-2013» (ΚΑΤΑΝΟΜΗ ΑΝΑ ΑΞΟΝΑ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ).

ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΟΣ ΠΙΝΑΚΑΣ : Ε.Π. Κρήτη & Νήσοι Αιγαίου															
ΚΑΤΑΝΟΜΗ ανά ΑΞΟΝΑ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ															
ΚΩΔ. ΑΞ	ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΑΞΟΝΑ	ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ				ΕΘΝΙΚΗ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ	ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΗ ΑΝΑΛΥΣΗ ΤΟΥ ΠΟΣΟΣΤΟΥ ΕΘΝΙΚΗΣ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗΣ		ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ (Βάση υπολ. Καν. Συμμ)	ΜΕΣΟ ΠΟΣΟΣΤΟ ΣΥΓΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗΣ	ΕΝΗΜΕΡΩΤΙΚΑ				ΣΥΝΟΛΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΑΠΑΝΗ
		ΕΠΤΑ	ΕΚΤ	ΤΑΜΕΙΟ ΣΥΝΟΧΗΣ	ΣΥΝΟΛΟ		ΕΘΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ	ΕΘΝΙΚΗ ΙΔΙΩΤΙΚΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ			ΣΥΝΕΙΣΦΟΡΑ ΕΤΕ	ΆΛΛΗ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΗΣΗ			
												11a	11b	ΣΥΝΟΛΟ 11a + 11b	
1	2	3	4 = 1+2+3	5 = 6+7	6	7*	8 = 4+5	9 = 4/8	10	11a	11b	11a + 11b	13= 4+5+11a		
01	Υποδομές & Υπηρεσίες Προστασιμότητας Περιφ. Κρήτης	93.500.000			93.500.000	16.500.000		16.500.000	110.000.000	85,00%					110.000.000
02	Υποδομές & Υπηρεσίες Προστασιμότητας Περιφ. Βορείου Αιγαίου	96.550.000			96.550.000	17.038.235		17.038.235	113.588.235	85,00%					113.588.235
03	Υποδομές & Υπηρεσίες Προστασιμότητας Περιφ. Νοτίου Αιγαίου	20.050.000			20.050.000	19.964.232		19.964.232	40.014.232	50,11%					40.014.232
04	Ψηφιακή Σύγκλιση & Επιχειρηματικότητα Περιφ. Κρήτης	78.825.000			78.825.000	13.910.294		13.910.294	92.735.294	85,00%					92.735.294
05	Ψηφιακή Σύγκλιση & Επιχειρηματικότητα Περιφ. Βορείου Αιγαίου	56.500.000			56.500.000	9.970.588		9.970.588	66.470.588	85,00%					66.470.588
06	Ψηφιακή Σύγκλιση & Επιχειρηματικότητα Περιφ. Νοτίου Αιγαίου	54.435.717			54.435.717	52.577.751		52.577.751	107.013.468	50,87%					107.013.468
07	Αειφόρος Ανάπτυξη & Ποιότητα Ζωής στην Περιφ. Κρήτης	245.410.000			245.410.000	43.307.647		43.307.647	288.717.647	85,00%					288.717.647
08	Αειφόρος Ανάπτυξη & Ποιότητα Ζωής στην Περιφ. Βορ. Αιγαίου	143.000.000			143.000.000	25.235.294		25.235.294	168.235.294	85,00%					168.235.294
09	Αειφόρος Ανάπτυξη & Ποιότητα Ζωής στην Περιφ. Νοτίου Αιγαίου	38.168.570			38.168.570	38.005.296		38.005.296	76.173.866	50,11%					76.173.866
10	Χωρική Συνοχή και Συνεργασία στην Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου	25.345.713			25.345.713	25.237.292		25.237.292	50.583.005	50,11%					50.583.005
11	Τεχνική Υποστήριξη Εφαρμογής-Κρήτη & Βόρειο Αιγαίο	9.215.000			9.215.000	1.626.177		1.626.177	10.841.177	85,00%					10.841.177
12	Τεχνική Υποστήριξη Εφαρμογής-Νότιο Αιγαίο	2.300.178			2.300.178	3.765.840		3.765.840	6.066.018	37,92%					6.066.018
ΣΥΝΟΛΟ		863.300.178	0	0	863.300.178	267.138.646		267.138.646	1.130.438.824			0	0	0	1.130.438.824

Σύμφωνα με τον απολογισμό της ΕΛΑ 2013 οι ενταγμένες πράξεις στο Ε.Π. «Κρήτης & Νήσων Αιγαίου 2007-2013» μέχρι 31-12-2013 ανέρχονται σε 552, με προϋπολογισμό

Δημόσιας Δαπάνης: **803.695.659,42 €** και επιλέξιμη δαπάνη για συγχρηματοδότηση από την Ε.Ε. που φθάνει τα **735.043.433,24 €**. Οι ενταγμένες πράξεις ανά Δικαιούχο (φορέας υλοποίησης έργου) αποτυπώνονται στον **Πίνακα 3** που ακολουθεί.

ΠΙΝΑΚΑΣ 3 : ΕΝΤΑΓΜΕΝΕΣ ΠΡΑΞΕΙΣ ΠΕΠ ΚΡΗΤΗΣ ΑΝΑ ΔΙΚΑΙΟΥΧΟ

ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΣ ΦΟΡΕΑΣ	ΠΛΗΘΟΣ ΕΡΓΩΝ	ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΑΠΑΝΗ	ΕΠΙΛΕΞΙΜΗ ΔΑΠΑΝΗ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΚΡΗΤΗΣ	88	306.062.772,69 €	271.397.416,99 €
ΕΝΔΙΑΜΕΣΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΚΡΗΤΗΣ	36	3.055.694,30 €	3.055.694,30 €
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΟ ΤΑΜΕΙΟ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΡΗΤΗΣ	2	3.018.561,45 €	3.018.561,45 €
ΤΑΜΕΙΟ ΚΕΦΑΛΑΙΟΥ JESSICA	1	15.000.000,00 €	15.000.000,00 €
ΔΗΜΟΣ ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	29	44.605.886,16 €	44.605.886,16 €
ΔΕΥΑ ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	8	14.843.153,16 €	11.960.425,33 €
ΔΗΜΟΣ ΧΕΡΣΟΝΗΣΟΥ	13	4.202.110,89 €	4.202.110,89 €
ΔΕΥΑ ΧΕΡΣΟΝΗΣΟΥ	5	13.670.132,48 €	10.656.881,70 €
ΦΟΡΕΑΣ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΣΤΕΡΕΩΝ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ (ΦΟ.Δ.Σ.Α.) ΒΟΡΕΙΑΣ ΠΕΔΙΑΔΑΣ	1	2.312.160,00 €	1.879.804,87 €
ΔΗΜΟΣ ΑΡΧΑΝΩΝ - ΑΣΤΕΡΟΥΣΙΩΝ	19	16.607.635,60 €	15.029.846,68 €
ΔΗΜΟΣ ΓΟΡΤΥΝΑΣ	10	6.272.933,62 €	5.408.848,67 €
ΔΗΜΟΣ ΜΑΛΕΒΙΖΙΟΥ	18	17.112.069,31 €	17.112.069,31 €
ΔΕΥΑ ΔΗΜΟΥ ΜΑΛΕΒΙΖΙΟΥ	8	21.018.438,63 €	16.956.856,80 €
ΔΗΜΟΣ ΜΙΝΩΑ ΠΕΔΙΑΔΑΣ	10	7.861.789,27 €	7.519.220,86 €
ΔΗΜΟΣ ΦΑΙΣΤΟΥ	14	9.158.397,04 €	7.930.436,95 €
ΔΗΜΟΣ ΒΙΑΝΝΟΥ	17	6.770.452,99 €	6.032.861,04 €
ΔΗΜΟΣ ΑΓΙΟΥ ΝΙΚΟΛΑΟΥ	11	18.141.002,91 €	17.988.022,91 €
ΔΕΥΑ ΑΓΙΟΥ ΝΙΚΟΛΑΟΥ	10	16.312.025,80 €	12.768.106,35 €
ΔΗΜΟΣ ΙΕΡΑΠΕΤΡΑΣ	19	8.462.746,49 €	8.005.695,04 €

Εξευρωπαϊσμός της Ελληνικής Περιφερειακής Διοίκησης (Ο.Τ.Α. Β Βαθμού)

ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΣ ΦΟΡΕΑΣ	ΠΛΗΘΟΣ ΕΡΓΩΝ	ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΑΠΑΝΗ	ΕΠΙΛΕΞΙΜΗ ΔΑΠΑΝΗ
ΔΗΜΟΣ ΣΗΤΕΙΑΣ	13	6.152.256,64 €	6.152.256,64 €
ΔΕΥΑ ΣΗΤΕΙΑΣ	6	2.602.222,59 €	1.999.825,65 €
ΔΗΜΟΣ ΟΡΟΠΕΔΙΟΥ ΛΑΣΙΘΙΟΥ	13	3.055.562,09 €	3.055.562,09 €
ΔΗΜΟΣ ΡΕΘΥΜΝΗΣ	20	42.476.494,42 €	42.355.523,71 €
ΔΕΥΑ ΡΕΘΥΜΝΟΥ	2	8.487.000,00 €	6.900.000,00 €
ΔΗΜΟΣ ΜΥΛΟΠΟΤΑΜΟΥ	11	15.097.831,55 €	13.065.099,45 €
ΔΗΜΟΣ ΑΝΩΓΕΙΩΝ	4	702.718,90 €	702.718,90 €
ΔΗΜΟΣ ΑΜΑΡΙΟΥ	8	6.690.535,83 €	5.792.819,10 €
ΔΗΜΟΣ ΧΑΝΙΩΝ	49	38.150.592,12 €	37.483.096,84 €
ΔΕΥΑ ΧΑΝΙΩΝ	4	15.051.870,00 €	11.675.588,47 €
ΔΙΑΔΗΜΟΤΙΚΗ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΣΤΕΡΕΩΝ ΑΠΟΒΛΗΤΩΝ (Δ.Ε.ΔΙ.Σ.Α.)	2	11.272.573,96 €	9.164.694,00 €
ΔΗΜΟΣ ΠΛΑΤΑΝΙΑ	7	5.059.670,30 €	5.059.670,30 €
ΔΗΜΟΣ ΚΑΝΤΑΝΟΥ - ΣΕΛΙΝΟΥ	6	4.237.865,16 €	4.237.865,16 €
ΔΗΜΟΣ ΚΙΣΣΑΜΟΥ	2	787.301,58 €	787.301,58 €
ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΚΡΗΤΗΣ (Ο.Α.Κ.)	2	4.206.732,00 €	3.421.366,15 €
ΥΠΟΜΕΔΙ/ΓΓΔΕ	2	20.831.749,57 €	18.784.924,52 €
7η ΥΓΕΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ ΚΡΗΤΗΣ	1	2.000.000,00 €	2.000.000,00 €
ΒΕΝΙΖΕΛΕΙΟ ΠΑΝΑΝΕΙΟ ΓΕΝΙΚΟ ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΟ ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	10	3.030.000,00 €	3.030.000,00 €
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΟ ΓΕΝΙΚΟ ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΟ ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	4	4.500.000,00 €	4.500.000,00 €

ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΣ ΦΟΡΕΑΣ	ΠΛΗΘΟΣ ΕΡΓΩΝ	ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΑΠΑΝΗ	ΕΠΙΛΕΞΙΜΗ ΔΑΠΑΝΗ
ΓΕΝΙΚΟ ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΟ ΧΑΝΙΩΝ	2	1.416.004,00 €	1.416.004,00 €
ΘΕΡΑΠΕΥΤΗΡΙΟ ΨΥΧΙΚΩΝ ΠΑΘΗΣΕΩΝ ΧΑΝΙΩΝ	1	31.500,00 €	31.500,00 €
ΓΕΝΙΚΟ ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΟ ΑΓΙΟΥ ΝΙΚΟΛΑΟΥ	2	701.510,00 €	701.510,00 €
ΓΕΝΙΚΟ ΝΟΣΟΚΟΜΕΙΟ ΡΕΘΥΜΝΗΣ	1	40.000,00 €	40.000,00 €
ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ ΑΝΕΓΕΡΣΗΣ ΝΟΣΗΛΕΥΤΙΚΩΝ ΜΟΝΑΔΩΝ (Δ.ΕΠ.Α.ΝΟ.Μ.)	1	1.990.540,98 €	1.990.540,98 €
ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΑΜΕΣΗΣ ΒΟΗΘΕΙΑΣ (Ε.Κ.Α.Β)	1	1.750.000,00 €	1.750.000,00 €
13η ΕΦΟΡΕΙΑ ΒΥΖΑΝΤΙΝΩΝ ΑΡΧΑΙΟΤΗΤΩΝ	15	5.572.356,00 €	5.572.356,00 €
28η ΕΦΟΡΕΙΑ ΒΥΖΑΝΤΙΝΩΝ ΑΡΧΑΙΟΤΗΤΩΝ	13	4.587.000,00 €	4.587.000,00 €
ΕΦΟΡΕΙΑ ΠΑΛΑΙΟΑΝΘΡΩΠΟΛΟΓΙΑΣ ΣΠΗΛΑΙΟΛΟΓΙΑΣ ΝΟΤΙΟΥ ΕΛΛΑΔΑΣ	1	315.000,00 €	315.000,00 €
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΑΝΑΣΤΗΛΩΣΕΩΝ ΒΥΖΑΝΤΙΝΩΝ & ΜΕΤΒΥΖΑΝΤΙΝΩΝ ΜΝΗΜΕΙΩΝ	3	1.367.000,00 €	1.367.000,00 €
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΚΤΕΛΕΣΕΩΣ ΕΡΓΩΝ ΜΟΥΣΕΙΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΩΝ ΚΤΙΡΙΩΝ	2	6.627.213,43 €	6.627.213,43 €
ΚΓ' ΕΦΟΡΕΙΑ ΠΡΟΪΣΤΟΡΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΛΑΣΙΚΩΝ ΑΡΧΑΙΟΤΗΤΩΝ (ΕΠΚΑ)	3	2.380.000,00 €	2.380.000,00 €
ΚΔ' ΕΦΟΡΕΙΑ ΠΡΟΪΣΤΟΡΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΛΑΣΙΚΩΝ ΑΡΧΑΙΟΤΗΤΩΝ (ΕΠΚΑ)	2	1.300.000,00 €	1.300.000,00 €
ΚΕ' ΕΦΟΡΕΙΑ ΠΡΟΪΣΤΟΡΙΚΩΝ ΚΑΙ ΚΛΑΣΙΚΩΝ ΑΡΧΑΙΟΤΗΤΩΝ (ΕΠΚΑ)	3	3.040.000,00 €	3.040.000,00 €
ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΑΝΑΣΤΗΛΩΣΗΣ ΝΕΩΤΕΡΩΝ ΚΑΙ ΣΥΓΧΡΟΝΩΝ ΜΝΗΜΕΙΩΝ	1	324.364,02 €	324.364,02 €
ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΚΡΗΤΙΚΩΝ ΙΣΤΟΡΙΚΩΝ ΜΕΛΕΤΩΝ (Ε.Κ.Ι.Μ.)	1	437.384,51 €	437.384,51 €
ΑΡΧΑΙΟΛΟΓΙΚΟ ΜΟΥΣΕΙΟ ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ ΚΡΗΤΗΣ	1	720.000,00 €	720.000,00 €
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ	3	6.430.000,00 €	6.430.000,00 €
ΠΟΛΥΤΕΧΝΕΙΟ ΚΡΗΤΗΣ	1	7.981.455,11 €	7.981.455,11 €

ΔΙΚΑΙΟΥΧΟΣ ΦΟΡΕΑΣ	ΠΛΗΘΟΣ ΕΡΓΩΝ	ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΑΠΑΝΗ	ΕΠΙΛΕΞΙΜΗ ΔΑΠΑΝΗ
Τ.Ε.Ι ΚΡΗΤΗΣ	1	10.300.000,00 €	10.300.000,00 €
ΓΕΝΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ ΕΡΕΥΝΑΣ ΚΑΙ ΤΕΧΝΟΛΟΓΙΑΣ	1	4.273.193,96 €	4.273.193,96 €
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ - ΑΡΧΗΓΕΙΟ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΑΣΤΥΝΟΜΙΑΣ	1	2.347.600,00 €	2.347.600,00 €
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΠΟΛΙΤΗ - ΑΡΧΗΓΕΙΟ ΠΥΡΟΣΒΕΣΤΙΚΟΥ ΣΩΜΑΤΟΣ	2	3.490.000,00 €	3.490.000,00 €
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΝΑΥΤΙΛΙΑΣ - ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΕΚΠΑΙΔΕΥΣΗΣ ΝΑΥΤΙΚΩΝ	1	2.200.000,00 €	2.200.000,00 €
ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΣ ΛΙΜΕΝΟΣ ΗΡΑΚΛΕΙΟΥ	1	2.505.079,50 €	2.036.650,00 €
ΛΙΜΕΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ ΝΟΜΟΥ ΧΑΝΙΩΝ	1	1.680.180,00 €	1.680.180,00 €
ΔΗΜΟΤΙΚΟ ΛΙΜΕΝΙΚΟ ΤΑΜΕΙΟ ΡΕΘΥΜΝΟΥ	2	1.007.885,37 €	1.007.885,37 €
ΣΥΝΟΛΟ	552	803.695.659,42 €	735.043.433,24 €

ΠΗΓΗ : ΕΤΗΣΙΟΣ ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΚΡΗΤΗΣ 2013 (ΕΔΑ 2013).

Μελετώντας τα παραπάνω συγκριτικά στοιχεία αποδεικνύεται ότι, οι Ελληνικές Περιφέρειες μέσω των Π.Ε.Π. εργαστήκαν μεθοδικά και αποτελεσματικά ώστε να απορροφηθούν όσο το δυνατόν περισσότεροι πόροι στην παρούσα Προγραμματική Περίοδο 2007-2013. (Πίνακας 2, Χάρτες 3,4,5).

Παράλληλα, είναι φανερό ότι σύμφωνα με τα στοιχεία του Πίνακα 3, που αφορά τις ενταγμένες πράξεις ανά Δικαιούχο του Επιχειρησιακού Προγράμματος « Κρήτης & Νήσων Αιγαίου 2007-2013», υπάρχει αποτελεσματική συνεργασία μεταξύ της ΕΔΑ της Περιφέρειας Κρήτης και των Τοπικών Φορέων, (πχ, Δήμων, ΔΕΥΑ, ΝΠΔΔ, εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, κλπ), με σημαντικά επιτεύγματα για την τοπική ανάπτυξη. Κυρίαρχο ενδεικτικό στοιχείο είναι ότι στο νησί εκτελούνται πλέον των 550 έργων που συμβάλουν στην τοπική ανάπτυξη και στην δημιουργία νέων θέσεων εργασίας.

Κατά συνέπεια, επαληθεύονται οι υποθέσεις της εργασίας ως προς την ευθυγράμμιση του ελληνικού θεσμικού πλαισίου της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής με τις ευρωπαϊκές

επιταγές, όπως αυτές εμφανίζονται διαχρονικά αλλά κυρίως όπως αυτό το θεσμικό πλαίσιο διαμορφώθηκε μέσω του διαχειριστικού πλαισίου του ΕΣΠΑ 2007-2013. (βλέπε Χάρτη 1 και Χάρτη 2).

Επίσης, η οργανωτική και υπηρεσιακή δομή της Περιφέρειας με το στελεχιακό δυναμικό της που μέσω της επιτυχημένης συνεργασίας με τους τοπικούς φορείς και κυρίως μέσω της έκτασης της απορρόφησης, όπως αυτή διαχέεται σε συγκεκριμένα έργα των περιφερειών, καθορίζουν την αποτελεσματική λειτουργία του Περιφερειακού Οργανισμού (ΟΤΑ β βαθμού) και έχουν ζωτική σημασίας σχέση με την αποτελεσματική υλοποίηση της περιφερειακής πολιτικής, έτσι ώστε να φέρει ουσιαστικά αποτελέσματα στις τοπικές κοινωνίες.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 6

ΕΥΡΩΠΑΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ ΚΑΙ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗ ΑΛΛΑΓΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

6.1 Εισαγωγή: το εθνικό και το ευρωπαϊκό πλαίσιο

Η ένταξη της Ελλάδος στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες (ΕΟΚ)/Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) το 1981 σήμανε την έναρξη μιας μακράς και περίπλοκης διαδικασίας μετάλλαξης και προσαρμογής. Η πολιτική συνοχής θεωρείται και είναι, ίσως, η περιοχή δημόσιας πολιτικής που εκτέθηκε εντονότερα στις πιέσεις της διαδικασίας εξευρωπαϊσμού, δεδομένου ότι είχε αρχίσει να επηρεάζεται ήδη από την προ-ενταξιακή περίοδο. Το γεγονός αυτό είχε σοβαρές επιπτώσεις τόσο για την θεσμική υποδομή όσο και για τις δομές διαμόρφωσης πολιτικής, θέτοντας υπό αμφισβήτηση ιδιαίτερα την παραδοσιακά συγκεντρωτική διοικητική δομή της χώρας. Πράγματι, κατά την προ της ένταξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση περίοδο, η συγκεντρωτική δομή του ελληνικού κράτους βασιζόταν κυρίως στις νομαρχίες ως αποκεντρωμένες διοικητικές μονάδες και στους διορισμένους από την κεντρική διοίκηση νομάρχες (Σπανού, 2001). Από την άλλη πλευρά το κομματικό-κεντρικό διοικητικό σύστημα της χώρας απέτρεπε την ανάπτυξη διαχειριστικών και αποφασιστικών δυνατοτήτων σε τοπικό επίπεδο κυρίως από τους οργανισμούς τοπικής διοίκησης και ανάπτυξης (Sotiropoulos, 1993). Σε ότι αφορά την περιφερειακή/πολιτική συνοχής, ιδιαίτερα, κατά την προ-ενταξιακή περίοδο, αυτή βασιζόταν κυρίως σε πρωτοβουλίες του κεντρικού κράτους με στόχο την αντιμετώπιση των σοβαρών προβλημάτων διαπεριφερειακών ανισοτήτων, το βασικό χαρακτηριστικό των οποίων ήταν η υπερσυγκέντρωση οικονομικών, κοινωνικών και πολιτιστικών δραστηριοτήτων κυρίως στην ευρύτερη περιοχή της Αθήνας και δευτερευόντως της Θεσσαλονίκης, διαμορφώνοντας έτσι τον αποκαλούμενο «ανατολικό αναπτυξιακό άξονα» της χώρας. Μ' αυτή την έννοια, η εξέλιξη της εθνικής περιφερειακής πολιτικής κατά την μεταπολεμική περίοδο χαρακτηρίστηκε από σειρά δημοσιονομικών και άλλων κινήτρων για την προσέλκυση ιδιωτικών επενδύσεων στην περιφέρεια, την παροχή βασικών υποδομών μέσω της δημιουργίας ενός εκτεταμένου δικτύου Βιομηχανικών Περιοχών, και από τον

πειραματισμό, ιδιαίτερα κατά την πρώτη μετά-δικτατορική περίοδο, με το μοντέλο της αποκαλούμενης «πολικής» (nodal, «growth-poles») ανάπτυξης/χωρικού σχεδιασμού, με έμφαση, δηλαδή, στη δημιουργία αναπτυξιακών πόλων/κέντρων, με στόχο τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων μέσω της ανάπτυξης ενός δικτύου ανταγωνιστικών προς τη Αθήνα και τη Θεσσαλονίκη πόλων/κέντρων.

Σ' αυτό το πλαίσιο, η ένταξη στην ΕΕ και ο σταδιακός εξευρωπαϊσμός της δημόσιας πολιτικής γενικά και της πολιτικής συνοχής ειδικότερα, με την εισαγωγή αρχικά των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ) (1985-1989) και των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ) (1989-2006) στη συνέχεια, συνέβαλε καθοριστικά στην αναδιάρθρωση τόσο του διοικητικού συστήματος όσο και των δομών διαμόρφωσης πολιτικής. Έτσι, η διοικητική αναδιάρθρωση της χώρας περιέλαβε τη δημιουργία 13 διοικητικών περιφερειών προγραμματισμού υπό την καθοδήγηση διορισμένων από την κεντρική διοίκηση Γενικών Γραμματέων με αρμοδιότητες κυρίως σχεδιασμού και εφαρμογής της ευρωπαϊκής πολιτικής Συνοχής, την αναμόρφωση των 54 νομαρχιών με την καθιέρωση των άμεσα εκλεγμένων νομαρχών το 1994, και την ενίσχυση των θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης στο επίπεδο των δήμων και κοινοτήτων. Ως προς τις δομές διαμόρφωσης πολιτικής, ο εξευρωπαϊσμός συνέβαλε καθοριστικά στην υιοθέτηση του συμμετοχικού και δημοκρατικού προγραμματισμού σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης. Ωστόσο, δεδομένης της διατήρησης της ιεραρχικής και συγκεντρωτικής διοικητικής δομής με στόχο την εξασφάλιση της συνεκτικότητας και συμπληρωματικότητας των αναπτυξιακών σχεδίων, το κύριο χαρακτηριστικό του νέου συστήματος σχεδιασμού της αναπτυξιακής πολιτικής μπορεί να περιγραφεί από την συνύπαρξη διαδικασιών «εκ των κάτω» προσδιορισμού των προτεραιοτήτων και «εκ των άνω» ελέγχου (Paraskevorou, 2001).

Υπό αυτή την έννοια, λοιπόν, στα πλαίσια της άσκησης της περιφερειακής πολιτικής πιο συγκεκριμένα – και ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά την περίπτωση της Ελλάδας και των άλλων χωρών Συνοχής εν γένει –, ο εξευρωπαϊσμός θεωρείται ως ανεξάρτητη μεταβλητή, η οποία επηρεάζει σε σημαντικό βαθμό καίρια και αμφισβητεί καθιερωμένες δομές εντός των συστημάτων εσωτερικής διακυβέρνησης και παίζει σημαντικό ρόλο στις διαδικασίες διοικητικής αναδιάρθρωσης και εκχώρησης εξουσιών εντός των κρατών-μελών ενισχύοντας τη θεσμική παραγωγική τους ικανότητα στο υπό-εθνικό επίπεδο. Πιο

συγκεκριμένα, οι επιπτώσεις του εξευρωπαϊσμού τόσο στο περιφερειακό όσο και στο τοπικό πεδίο διαμόρφωσης της πολιτικής, διακρίνονται σε δύο κατηγορίες. Στην μία κατηγορία εντάσσονται οι επιπτώσεις που έχουν άμεσο αντίκτυπο στην περιφερειακή πολιτική, η οποία είναι το αποτέλεσμα της αποδοχής των αυξημένων πόρων που παραχωρεί η Ευρωπαϊκή Ένωση μέσα από τη διαδικασία της αναδιανομής και ενός νέου συνόλου επιπλέον κανόνων και διαδικασιών σχετικών με τη διαμόρφωση και την άσκηση πολιτικών για ανάπτυξη. Στη δεύτερη κατηγορία εντάσσονται οι έμμεσες επιπτώσεις του εξευρωπαϊσμού στη διαμόρφωση της περιφερειακής πολιτικής, οι οποίες ασκούνται μέσω της διαμόρφωσης του τρόπου με τον οποίο αλληλοεπιδρούν μεταξύ τους οι περιφέρειες και, κατ' επέκταση, στην ενίσχυση της θεσμικής παραγωγικής ικανότητας σε τοπικό επίπεδο μέσα από την σύσταση και ακόλουθη προώθηση ενδο-εθνικών, διεθνικών καθώς και υπέρ-εθνικών δικτύων στήριξης των τοπικών πρωτοβουλιών για ανάπτυξη.

Με δεδομένη, ωστόσο, την περιπλοκότητα των πολυεπίπεδων δομών διακυβέρνησης εντός των οποίων σημειώνεται η διαδικασία εναρμόνισης και τον ιδιαίτερο χαρακτήρα των δομών διαμόρφωσης πολιτικής στο κοινοτικό επίπεδο, (Schmidt, 1997) ο βαθμός των πιέσεων για εναρμόνιση που αντιμετωπίζουν οι εσωτερικοί θεσμοί και οι δομές διαμόρφωσης πολιτικής προκειμένου να συμμορφωθούν με τους ευρωπαϊκούς κανόνες και ρυθμίσεις στη δημόσια πολιτική γενικώς και στην περιφερειακή πολιτική ειδικότερα είναι ιδιαίτερα υψηλός σε διοικητικά συγκεντρωτικά κράτη όπως είναι η Ελλάδα. Ωστόσο, είναι αλήθεια πως η άσκηση μιας τόσο έντονης πίεσης για την συμμόρφωση της χώρας σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές απαιτήσεις, αποτελεί σίγουρα μία από τις πολλές υποχρεώσεις που πρέπει να υπηρετήσει η χώρα ως κράτος μέλος της Ένωσης αλλά δεν είναι αρκετή από μόνη της αυτή η πολιτική «ασφυξία» που δημιουργείται για μια ουσιαστική εσωτερική αλλαγή θεσμών και πολιτικής. Σαφώς και τα τελευταία χρόνια παρατηρούνται σημαντικές εξελίξεις, οι οποίες δείχνουν πως η επίτευξη θεσμικών και πολιτικών αλλαγών εξαρτάται, ως επί το πλείστον, από την ύπαρξη συγκεκριμένων θεσμικών δομών στα πλαίσια της εσωτερικής διακυβέρνησης της χώρας, οι οποίες έχουν τη δύναμη είτε για καταστήσουν ευκολότερη τη διαδικασία της συμμόρφωσης είτε εν τέλει να προκαλέσουν πληθώρα εμποδίων κατά αυτής με αποτέλεσμα να μην γίνει ποτέ εφικτή ή να καθυστερήσει σημαντικά η πλήρης εναρμόνισή της με τα κοινοτικά πρότυπα (Börzel, 2000).

Με άλλα λόγια, παρότι η διαδικασία εξευρωπαϊσμού παίζει καίριο ρόλο στον μετασχηματισμό των συστημάτων εσωτερικής διακυβέρνησης γενικώς και των δομών διαμόρφωσης δημόσιας/περιφερειακής πολιτικής ειδικότερα, οι εσωτερικοί θεσμοί και ιδιαίτερα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της προϋπάρχουσας θεσμικής υποδομής σε εθνικό και υπό-εθνικό επίπεδο κυβέρνησης παίζουν ρόλο στην εναρμόνιση (Garnise, 1995. Börzel, 2001. Keating, 2003). Επομένως, συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της εσωτερικής θεσμικής υποδομής αποτελούν μια καίρια παρεμβαίνουσα μεταβλητή μεταξύ του εξευρωπαϊσμού και της αλλαγής εσωτερικής πολιτικής και θεσμών η οποία μπορεί να ερμηνεύει τον ρυθμό της διαδικασίας εξευρωπαϊσμού.

Σ' αυτό το θεωρητικό πλαίσιο, το κεφάλαιο αυτό εξετάζει την εξέλιξη των θεσμικών δομών και δομών διαμόρφωσης πολιτικής στην περιφερειακή πολιτική στην Ελλάδα ως αποτέλεσμα της διαδικασίας εσωτερικών αλλαγών που έχουν επηρεασθεί καθοριστικά από τον εξευρωπαϊσμό και αναδεικνύει όψεις της διαδικασίας εκμάθησης ως μεταβλητής που μπορεί να εξηγήσει την διαδικασία αλλαγών. Έτσι, το επόμενο τμήμα εξετάζει κριτικά τις αλλαγές που σημειώθηκαν στη διαμόρφωση πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης από την πρώτη (1989-1993) ως τη δεύτερη (1994-1999) και την τρίτη (2000-2006) προγραμματική περίοδο του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ) της ΕΕ. Το τρίτο μέρος της ανάλυσης επικεντρώνεται στις επιπτώσεις της αποκαλούμενης «Λισαβονοποίησης» (Lisbonization) της πολιτικής Συνοχής κατά την τέταρτη προγραμματική περίοδο (2007-2013) ως προς τις διαδικασίες σχεδιασμού του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) και εξετάζει κριτικά τον αναπροσανατολισμό της πολιτικής όπως αυτός εκφράζεται στα τομεακά και περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα. Στη συνέχεια επιχειρείται μια περιληπτική αξιολόγηση βασικών ποιοτικών χαρακτηριστικών της μαθησιακής διαδικασίας, όπως ο ρόλος της προϋπάρχουσας θεσμικής υποδομής και η συμμετοχή μη κρατικών φορέων δράσης στις διαδικασίες διαμόρφωσης της πολιτικής, οι οποίες και ενδεχομένως να μπορούν να εξηγήσουν τις ιδιαιτερότητες των εκάστοτε αλλαγών. Τέλος, παρουσιάζονται τα βασικά συμπεράσματα και για την εξέλιξη της πολιτικής Συνοχής στην Ελλάδα κατά τις τελευταίες δεκαετίες σαν άσκηση εξαγωγής συμπερασμάτων ως προς τις επιπτώσεις του εξευρωπαϊσμού στη διαδικασία αλλαγών στο εσωτερικό των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

6.2 Από το πρώτο, στο δεύτερο και το τρίτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης

Το τμήμα αυτό εξετάζει τον τρόπο με τον οποίο, μετά την ολοκλήρωση του πρώτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης κατά τη διάρκεια του έτους 1993-1994, σημειώθηκε μια σημαντική μεταστροφή στους βασικούς στόχους και προτεραιότητες της αναπτυξιακής πολιτικής, κυρίως από τον εκτεταμένο πειραματισμό με τη δημοκρατική συμμετοχή στις διαδικασίες σχεδιασμού και εφαρμογής των πολιτικών – ιδιαίτερα στο υπό-εθνικό επίπεδο – προς μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και ίσως διαφάνεια στη χρήση κοινοτικών πόρων με την εκμετάλλευση οικονομιών κλίμακας και την ανάπτυξη των υποδομών της χώρας μέσω μεγάλων/εθνικής κλίμακας έργων.

Από τη δημοκρατική συμμετοχή στην αποτελεσματικότητα στη χρήση κοινοτικών πόρων Η ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ τότε, Ευρωπαϊκή Ένωση από το 1992 μέχρι και σήμερα) το 1981 συνέπεσε με μια σημαντική αλλαγή στην ελληνική πολιτική σκηνή: την άνοδο στην εξουσία της πρώτης κυβέρνησης του σοσιαλιστικού κόμματος του ΠΑΣΟΚ. Επομένως, η περίοδος ανταπόκρισης της Ελλάδας στην πρόκληση της προσαρμογής στο νέο ευρωπαϊκό περιβάλλον κατά τη δεκαετία του 1980 χαρακτηρίστηκε από την παρουσία μιας νέας, σοσιαλιστικής κυβέρνησης, η οποία ανήλθε στην εξουσία με έντονη δέσμευση σε ένα ευρέως δημοσιοποιημένο πρόγραμμα αποκέντρωσης, εκχώρησης εξουσιών και ενθάρρυνσης της συμμετοχής των πολιτών στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής. Έτσι, λοιπόν, η υιοθέτηση των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ) που πραγματοποιήθηκε στα μέσα της δεκαετίας του 1980, σήμανε την έναρξη της σταδιακής απομάκρυνσης της χώρας από την προσανατολισμένη αναπτυξιακή πολιτική προς την υλοποίηση συγκεκριμένων έργων και την τομεακή προσέγγιση προς μια πιο οργανωμένη και ολοκληρωμένη προσέγγιση της ανάπτυξης. Αυτές οι εξελίξεις είχαν σαν αποτέλεσμα να αρχίσει να διαμορφώνεται σιγά-σιγά μια συνεκτική κοινοτική περιφερειακή πολιτική, δίνοντας παράλληλα ώθηση και σε περαιτέρω μεταρρυθμίσεις και αλλαγές σε ό,τι αφορά το σύστημα που ρυθμίζει τις σχέσεις ανάμεσα στην κεντρική διοίκηση και την περιφέρεια αντίστοιχα. Επιπλέον, ενίσχυσε τις πολιτικές προσπάθειες για την ακόμα μεγαλύτερη αποκέντρωση της κεντρικής εξουσίας, την εκτεταμένη οικοδόμηση θεσμών αλλά και τις νέες για την Ελλάδα δοκιμασίες αναφορικά με τους διαφοροποιημένους τρόπους συμμετοχής των Ελλήνων πολιτών στην άσκηση της πολιτικής εξουσίας (Paraskevoopoulos,

2001). Με την εισαγωγή του πρώτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης το 1989 τα χαρακτηριστικά αυτά της συνεκτικότητας στην περιφερειακή πολιτική ενισχύθηκαν περαιτέρω με την υιοθέτηση μιας πολυετούς προγραμματικής προσέγγισης και την εισαγωγή των εννοιών της εταιρικότητας, της προσθετικότητας, της αναλογικότητας και της επικουρικότητας ως κυρίαρχων αρχών πολιτικής (Paraskevoroulos, 2001).

Πάντως ακόμα και η εμπειρία που απέκτησε το ελληνικό κράτος μέσα από την εφαρμογή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων, η υιοθέτηση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης αποτέλεσε σοβαρή αιτία για τη δημιουργία ενός εντελώς νέου πολιτικού περιβάλλοντος στο εσωτερικό της χώρας, κυρίως σε ό,τι αφορά τους υπεύθυνους τομείς προγραμματισμού, σχεδιασμού και άσκησης της πολιτικής, την οποία και θα πρέπει να διαχειριστούν αναλόγως τα δρώντα αρμόδια πρόσωπα για αυτό. Αυτό το νέο περιβάλλον χαρακτηριζόταν από ένα σύστημα πολυεπίπεδου σχεδιασμού στο οποίο εμπλέκονταν τομεακά προγράμματα εθνικής κλίμακας (η εθνική συνιστώσα) και Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) για κάθε μία από τις 13 περιφέρειες της Ελλάδας καθώς και από πρωτοποριακούς –για την Ελλάδα– θεσμούς συμμετοχής των δρώντων στη διαμόρφωση πολιτικής σε κάθε επίπεδο της κυβέρνησης, όπως οι Επιτροπές Διαχείρισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Παρ' όλα αυτά, πάντως, παρά το γεγονός πως και τα δύο προγράμματα, αφενός τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα και αφετέρου το πρώτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, είχαν θετικές επιδράσεις στο εσωτερικό της Ελλάδας, καθώς οδήγησαν με μεγάλη επιτυχία, δίχως καμία αμφιβολία, στη θέσπιση μιας σειράς από πολλούς νέους θεσμούς στο υπό-εθνικό επίπεδο, όπως άλλωστε ήταν οι φορείς ανάπτυξης αλλά και η αναβάθμιση των παλαιότερων εξ αυτών, ωστόσο, δυστυχώς, η ελληνική πραγματικότητα απογοήτευσε για ακόμα μια φορά με τα φτωχά πολιτικά αποτελέσματα που είχε εξαιτίας της αδυναμίας για την σωστή και καθόλα νόμιμη οργάνωση αλλά και τον σεβασμό της νέας θεσμικής υποδομής, η οποία τελικά παρέμεινε προσκολλημένη σε παλαιότερες τακτικές διαμόρφωσης πολιτικών προγραμμάτων, όπως παραδειγματικά είναι και η συνέχιση και η ενδυνάμωση του ρόλου των πελατειακών σχέσεων στη διαδικασία αυτή (Paraskevoroulos, 2001).

Εν μέσω του μη ευνοϊκού πολιτικού κλίματος των αρχών της δεκαετίας του 1990, το οποίο συνόδευε η επιδείνωση της μακρό-οικονομικής κατάστασης της χώρας και η έντονη πίεση για ανταπόκριση στα κριτήρια του Μάαστριχτ προκειμένου να μπορέσει η

χώρα να μετάσχει στην επικείμενη ΟΝΕ, φάνηκε να κερδίζει έδαφος στον δημόσιο διάλογο αναφορικά με την εσωτερική πολιτική ένας εντεινόμενος προβληματισμός αναφορικά με τη σημασία της επιτάχυνσης του ρυθμού ανάπτυξης προκειμένου να προλάβει η χώρα τα άλλα κράτη-μέλη. Η εν λόγω τάση βασίστηκε πάνω σε μια επιχειρηματολογία αναφορικά με τη γενικότερη άσχημη κατάσταση που επικρατούσε σχεδόν σε κάθε τομέα της υλικής υποδομής της χώρας, καθώς επίσης και πάνω σε συγκεκριμένες αναφορές σχετικές με την υλοποίηση συγκεκριμένων έργων, κάτι που αποτελούσε, ούτως ή άλλως, υποχρέωσή της ως κράτος μέλος της Ένωσης αλλά και σε εκθέσεις που είχαν συνταχθεί κάνοντας συγκρίσεις ανάμεσα στις χώρες της Συνοχής με κριτήριο την πρόοδο που είχαν σημειώσει. Η Ελλάδα συγκρινόταν κυρίως με χώρες που βρισκόταν στην ίδια οικονομική κατάσταση, όπως άλλωστε η Πορτογαλία και η Ιρλανδία. Υπήρχε πράγματι μια διαδεδομένη αντίληψη ότι οι πόροι του πρώτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης, καθώς είχαν διατεθεί σε αρκετά μικρής κλίμακας περιφερειακά έργα σε όλη τη χώρα είχαν πολύ μικρότερο αντίκτυπο από εκείνον που θα είχαν εάν είχαν επικεντρωθεί σε μεγάλης κλίμακας έργα υποδομής.

Πρέπει, ωστόσο, να τονιστεί ότι τα επιχειρήματα αυτού του διαλόγου στηρίζονταν μάλλον σε κοινή γνώση παρά σε απόψεις ειδικών. Σε κάθε περίπτωση, με τον τρόπο αυτό η πολιτική Συνοχής αποτελούσε σημαντικό θέμα στην εσωτερική δημόσια συζήτηση και στον πολιτικό διάλογο κατά τη δεκαετία του 1980 και τις αρχές της δεκαετίας του 1990. Το βασικό ζήτημα συζήτησης αποτέλεσαν όλα τα θέματα που σχετίζονταν με τον συμμετοχικό και δημοκρατικό προγραμματισμό της άσκησης της πολιτικής εξουσίας. Το εν λόγω θέμα βέβαια είχε ήδη ενταχθεί – τουλάχιστον ως μία υπόσχεση μέσα από προγραμματικές δηλώσεις - στο πρόγραμμα των πρώτων κυβερνητικών σχηματισμών του ΠΑΣΟΚ ως μια υποτιθέμενη αντιπαραβολή στη διαχείριση και αξιοποίηση των οικονομικών πόρων βάσει των αρχών της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας. Σ' αυτό το πλαίσιο, το βασικό επιχείρημα της κριτικής της τότε αντιπολίτευσης της Νέας Δημοκρατίας ήταν ότι το ουσιαστικό αποτέλεσμα της διαδικασίας δημοκρατικού προγραμματισμού ήταν η διασπορά των πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε μικρής κυρίως κλίμακας έργα με βασικό σκοπό την ικανοποίηση πελατειακών δικτύων σε τοπικό επίπεδο, πράγμα που απέβαινε σε βάρος της αποτελεσματικότητας και διαφάνειας στη διαχείριση των πόρων. Μ' αυτόν τον τρόπο, ωστόσο, το θέμα της ανάπτυξης των υποδομών σαν βασική προϋπόθεση για την ανάπτυξη των άλλων τομέων της οικονομίας και κοινωνίας ήρθε στην επιφάνεια και επηρέασε το

σχεδιασμό του δεύτερου και του τρίτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης από τις κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990.

Πράγματι, παρότι η ανάπτυξη της βασικής υποδομής, παράλληλα με τους ανθρώπινους πόρους και το παραγωγικό περιβάλλον, αποτελούν κοινό χαρακτηριστικό των τομεακών/ εθνικών συνιστωσών/προγραμμάτων και των τριών Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, αντιπροσωπεύουν το – κατά πολύ – μεγαλύτερο μερίδιο των συνολικών εξόδων τόσο της δεύτερης (1994-1999), όσο και της τρίτης (2000-2006) προγραμματικής περιόδου των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (46% και 43,2% αντιστοίχως) (CEC, 2001) και σαφώς μεγαλύτερο από ό,τι στο πρώτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (23,8%). Επιπλέον, πρέπει κανείς να συνυπολογίσει τον διπλασιασμό των πόρων τόσο στη δεύτερη όσο και στην Τρίτη προγραμματική περίοδο. Επιπροσθέτως, το γεγονός ότι η αύξηση στα έξοδα υποδομής χρηματοδοτείται μέσω της τομεακής συνιστώσας των προγραμμάτων, αυτό οδήγησε σε σημαντική αύξηση στο μερίδιο της εθνικής συνιστώσας (Επιχειρησιακά Προγράμματα) έναντι της περιφερειακής (ΠΕΠ) –παρότι η τελευταία παραμένει σημαντική– στο δεύτερο και το τρίτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης.

6.2.1 Ενίσχυση του δυναμικού της κεντρικής διοίκησης

Η μεταστροφή από τη συμμετοχή προς μεγαλύτερη διαφάνεια και αποτελεσματικότητα στη διαχείριση των πόρων συνοδεύτηκε, ωστόσο, από σημαντική θεσμική δημιουργία προκειμένου να ενισχυθεί το δυναμικό της διοικητικής δομής του κεντρικού κράτους και ιδιαίτερα του υπουργείου Οικονομίας. Επιπλέον, αυτή η τάση για βελτίωση του δυναμικού της κεντρικής διοίκησης αντικατόπτριζε τον εντεινόμενο προβληματισμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον ρόλο της κεντρικής διοίκησης στη διαχείριση των πόρων, όπως κατέστη σαφές με τη ρύθμιση των πόρων του 1999. Έτσι, η ανάγκη κατανομής αρμοδιοτήτων για σχεδιασμό, διαχείριση, πληρωμές και αξιολόγηση οδήγησε στην ενίσχυση του ρόλου των σχετικών διοικητικών/πολιτικών θεσμών (κεντρική διοίκηση του υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, γενικός γραμματέας, υπουργός) καθώς και στη δημιουργία νέων θεσμών, όπως η Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΜΟΔ), οι Διαχειριστικές Αρχές των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, η Αρχή Πληρωμής του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και η Επιτροπή

Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΕΔΕΛ) (Paraskevoropoulos, 2004). Η τάση αυτή φαίνεται ότι οδήγησε σε κάποιο είδος απρόθυμης εμπλοκής τεχνοκρατών (ανεξάρτητοι σύμβουλοι, εμπειρογνώμονες) στη διαμόρφωση και την εφαρμογή πολιτικής τόσο στο εθνικό όσο και στο υπό-εθνικό επίπεδο διοίκησης. Η δημιουργία νέων δήμων μέσω της υποχρεωτικής συγχώνευσης κοινοτήτων (βλέπε, το Σχέδιο Καποδίστριας) που υλοποιήθηκε το 1997, θα πρέπει να θεωρηθεί ως ένα ακόμη βήμα προς την ίδια κατεύθυνση, κυρίως αναφορικά με τη βελτίωση των επιπέδων αποτελεσματικότητας της άσκησης περιφερειακής πολιτικής.

Συνολικά, η μεταστροφή αυτή της διαδικασίας για την εφαρμογή πολιτικών προγραμμάτων από την έμφαση στη συμμετοχή προς μία νέα στάση σύμφωνα με την οποία λαμβάνονται σοβαρά υπόψη πια οι οικονομίες κλίμακας και επομένως, προς την κατεύθυνση των έργων υποδομής μεγάλης κλίμακας, οδήγησε αναμφισβήτητα σε σημαντική βελτίωση της υποδομής σε καίριους τομείς, στους οποίους η χώρα υστερούσε. Φαίνεται, όμως, ότι αυτή η μεταστροφή συνοδεύτηκε από κάποιον εκ νέου συγκεντρωτισμό στη διαμόρφωση πολιτικής και για πολλοστή φορά η ελληνική πολιτική «σκηνή» χαρακτηρίζεται από στασιμότητα, πισωγυρίσματα και αναποτελεσματικότητα.

6.2.2 Ο ρόλος του ιδιωτικού τομέα: υποδομή διεθνούς κλάσεως ή οι ΣΔΙΤ «πέντε αστέρων»

Η έμφαση σε μεγάλης κλίμακας έργα υποδομής και η επακόλουθη αύξηση στην τομεακή /εθνική συνιστώσα του δεύτερου και του τρίτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης, όπως καταδείχτηκε πιο πάνω, οδήγησε επίσης σε μια συνολική αύξηση στο μερίδιο της εμπλοκής του ιδιωτικού τομέα και της συνεισφοράς του στα έργα, ιδιαίτερα σε εθνικό επίπεδο. Αυτή η εμπλοκή ωστόσο, παρότι αναμφισβήτητα αποτελεί μέγιστη καινοτομία σε ό,τι αφορά τη διαμόρφωση δημόσιας πολιτικής στην Ελλάδα, πήρε τη μορφή είτε Συμπράξεις Δημοσίου Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) είτε συμβάσεων παραχώρησης και επικεντρώθηκε κυρίως στα μεγάλης κλίμακας και ευρωπαϊκών διαστάσεων έργα, δηλαδή το αεροδρόμιο Ελευθέριος Βενιζέλος, την Αττική Οδό, το Αττικό Μετρό, τη γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου και την Εγνατία Οδό.

6.2.3 Ο ρόλος των εμπειρογνομόνων

Η δημιουργία της ΜΟΔ και της Μικτής Επιτροπής Καθοδήγησης είναι οι κύριες θεσμικές καινοτομίες που σχετίζονται με την εμπλοκή των εμπειρογνομόνων στη διαδικασία πολιτικής. Η ΜΟΔ είναι ένας μηχανισμός στήριξης που λειτουργεί υπό την καθοδήγηση και τον έλεγχο του υπουργείου Εθνικής Οικονομίας εκτός όμως της δημοσιούπαλληλικής του δομής. Ο ρόλος της είναι να υποστηρίζει τη δημόσια διοίκηση καλύπτοντας συγκεκριμένες ανάγκες σε υψηλής εξειδίκευσης ανθρώπινους πόρους και σε know-how για την επιτυχή εφαρμογή των επιχειρησιακών προγραμμάτων του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης, ανάγκες οι οποίες υπερέβαιναν τις τεχνικές και διοικητικές ικανότητες των αρχών εφαρμογής (οργάνωση των αρχών διαχείρισης, επιλογή και εκπαίδευση προσωπικού, μεταφορά τεχνογνωσίας και παροχή οργανωσιακών εργαλείων).

Η Μικτή Επιτροπή Καθοδήγησης ιδρύθηκε τον Ιανουάριο του 1995 στο εσωτερικό της λειτουργίας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας, ως μία υποεπιτροπή της Επιτροπής Παρακολούθησης του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης, με στόχο τη βελτίωση του συστήματος για την παραγωγή δημοσίων έργων. Τόσο οι ελληνικές αρχές όσο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θεώρησαν αυτή τη βελτίωση ως προϋπόθεση για την αποτελεσματική πραγμάτωση των έργων υποδομής για το Β΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης και το Ταμείο Συνοχής. Η εν λόγω Μικτή Επιτροπή Καθοδήγησης, λοιπόν, έδωσε προτεραιότητα σε τρεις συγκεκριμένους ευρείς τομείς, οι οποίοι συνδέονταν με την παραγωγή των δημοσίων έργων, όπως χαρακτηριστικά είναι οι μελέτες για την υλοποίηση των δημοσίων έργων αλλά και ο σχεδιασμός τους, ο τρόπος σύναψης συμβολαιογραφικών πράξεων συμφωνίας συμπεριλαμβανομένων και των αντίστοιχων προκηρύξεων για την ανάληψή τους μέσα από τη διαδικασία διαγωνισμών και η τελική κατασκευή των συμφωνηθέντων δημοσίων έργων. Από αυτή την άποψη, στις εργασίες της επιτροπής ενεπλάκη άμεσα ή έμμεσα ένα ευρύ φάσμα εμπειρογνομόνων σχετικών με αυτά τα ζητήματα.

Δύο ήταν τα σημαντικά ζητήματα που σχετίζονταν με το σύστημα παραγωγής δημοσίων έργων στην Ελλάδα, τα οποία η Επιτροπή προσπάθησε να αντιμετωπίσει: το πρόβλημα των αποκαλούμενων «ασυνήθιστα χαμηλών/αφύσικων τιμών» των δημοσίων έργων και το πρόβλημα του ελέγχου ποιότητας. Σε ό,τι αφορά το πρώτο, διενεργήθηκε μια σημαντική συγκριτική μελέτη, που αφορούσε τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ισπανία, το

Βέλγιο και τη Μ. Βρετανία, σε μια προσπάθεια να αντληθούν διδάγματα από την ευρωπαϊκή εμπειρία. Μεγάλο μέρος αυτής της έρευνας επικεντρώθηκε στα υπέρ και στα κατά του περιβόητου πλέον «μαθηματικού τύπου» για την αντιμετώπιση του ζητήματος των αφύσικων τιμών. Σε ό,τι αφορά τον έλεγχο ποιότητας, η Επιτροπή επικεντρώθηκε σε συστάσεις για τη βελτίωση της λειτουργίας του Εξειδικευμένου Συμβούλου Δειγματοληπτικών Ελέγχων Ποιότητας Έργων Υποδομής (ΕΣΔΕΛ) ο οποίος συστάθηκε το 1996. Κατά τα λοιπά, η επιτροπή δραστηριοποιήθηκε εντόνως αναφορικά με συμβάσεις παραχώρησης και τα συμβόλαια στο πλαίσιο των Πρωτοβουλιών Χρηματοδότησης από τον Ιδιωτικό Τομέα και των ΣΔΙΤ.

Συνολικά, υπήρξαν πράγματι ορισμένες θετικές εξελίξεις αναφορικά με την εμπλοκή των μη κρατικών δρώντων υποκειμένων του ιδιωτικού τομέα αλλά και των εμπειρογνομόνων επίσης σχετικά με τη διαδικασία πολιτικής και τη μαθησιακή δυνατότητα του περιβάλλοντος εσωτερικής πολιτικής ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1990. Ωστόσο, με δεδομένο ότι δεν υπάρχουν στοιχεία για εκτεταμένη εμπλοκή του ιδιωτικού τομέα αλλού στη διαδικασία πολιτικής, δηλαδή στα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (Paraskevoopoulos, 2004), αυτή μπορεί να είναι σποραδική και να περιορίζεται μόνον σε μεγάλης κλίμακας έργα υποδομής. Από την άλλη πλευρά, όποια και αν είναι η εμπλοκή των εμπειρογνομόνων, παρότι σημαντική, δεν είναι της μορφής των ανεξάρτητων δεξαμενών σκέψης, αλλά μάλλον προσλήψεων στο πλαίσιο ή υπό την αιγίδα συγκεκριμένων υπουργείων. Επιπροσθέτως, η θεσμική υποδομή στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από χαμηλό γενικά επίπεδο κοινωνικού κεφαλαίου και αδύναμη κοινωνία πολιτών, πράγμα που γίνεται ιδιαίτερα εμφανές στο χαμηλό βαθμό κοινωνικής εμπιστοσύνης και εμπιστοσύνης στους θεσμούς (Paraskevoopoulos, 2007). Τα χαρακτηριστικά αυτά συνοδεύονται από περιορισμένα και προβληματικά /μη θεσμοποιημένα πλαίσια διαλόγου, χαμηλά επίπεδα συμπράξεων δημόσιων και ιδιωτικών φορέων δράσης, την κυριαρχία των πολιτικών κομμάτων και πελατειακών σχέσεων στις διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής και από σχετικά ισχυρή αντίσταση στις αλλαγές που συνδέεται εν μέρει με το σύστημα διαμεσολάβησης συμφερόντων. Υπό αυτή την έννοια, ο κρατισμός, δηλαδή η συγκεντρωτική και αδύναμη διοικητική δομή αποτελεί μάλλον τυπικό χαρακτηριστικό της συνολικής θεσμικής υποδομής στη δημόσια πολιτική γενικά και στην πολιτική Συνοχής ειδικότερα με σοβαρές επιπτώσεις για τη διαδικασία μάθησης. Ως εκ τούτου, ορισμένα από τα γεγονότα που αναφέρθηκαν στις παραπάνω παραγράφους,

και πιο συγκεκριμένα, σε ό,τι αφορά την τόσο μεγάλη συμμετοχή των τεχνοκρατών στον τρόπο και στη διαδικασία άσκησης της πολιτικής, έχει σαν αποτέλεσμα να ενισχύσει υπέρ του δέον την τεχνοκρατική διάσταση στον σχεδιασμό και την εφαρμογή της πολιτικής Συνοχής στην Ελλάδα, κάτι που είχε ήδη αρχίσει να φαίνεται από τα πρώτα έτη της δεκαετίας του 1990, όταν σταδιακά η πολιτική Συνοχής απομακρυνόταν από κάθε είδους ανταγωνισμού ανάμεσα στα κόμματα.

6.3 Οι επιπτώσεις της «Λισαβονοποίησης» της πολιτικής Συνοχής

Η «Λισαβονοποίηση» της πολιτικής Συνοχής με τον αναπροσανατολισμό των βασικών στόχων προς την κατεύθυνση της οικονομικής ανάπτυξης μέσω της ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας και της περιβαλλοντικής βιωσιμότητας, ενθαρρύνοντας έτσι την καινοτομία, την επιχειρηματικότητα και την ανάπτυξη της οικονομίας της γνώσης η οποία αντανάκλαται και στις Κοινοτικές Στρατηγικές Οδηγίες για την Συνοχή, επέφερε σημαντικές αλλαγές στις διαδικασίες προγραμματισμού για την κατάρτιση του Εθνικού Σχεδίου Αναπτυξιακής Στρατηγικής, όπως επίσης και στις προτεραιότητες πολιτικής και την δομή των ΕΣΠΑ για την Ελλάδα για την τέταρτη προγραμματική περίοδο 2007-2013. Μ' αυτή την έννοια, η σχετική μείωση των πόρων, η οποία υπολογίστηκε σε 20,4 δις περίπου, δεν αποτελεί το βασικό θέμα, δεδομένου ότι προτεραιότητες πολιτικής και χρήση των πόρων αποτελούσαν την κρίσιμη παράμετρο ως προς την εφαρμογή της πολιτικής Συνοχής στην Ελλάδα σχεδόν από την αρχική φάση της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. Έτσι, παρόλο ότι η αρμοδιότητα για την κατάρτιση του ΕΣΠΑ ανήκει στο ΥΠΕΘΟ, η συνολική διαδικασία σχεδιασμού περιέλαβε εκτεταμένη διαβούλευση με κοινωνικούς και οικονομικούς φορείς. Ο αναπροσανατολισμός των βασικών αναπτυξιακών στόχων, ωστόσο, επηρεάστηκε καθοριστικά από τη νέα φάση ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας και ιδιαίτερα από την ανάγκη ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητάς της στο διεθνές περιβάλλον. Μ' αυτή την έννοια, οι θεμελιώδεις αναπτυξιακοί στόχοι της πολιτικής Συνοχής είναι η συνέχιση των διαρθρωτικών αλλαγών στο πλαίσιο της Ενιαίας Αγοράς, η οικονομική ολοκλήρωση της χώρας και η αναδιάρθρωση και εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης. Σ' αυτό το πλαίσιο, οι Κοινοτικές Στρατηγικές Οδηγίες για την Συνοχή και ιδιαίτερα η Τρίτη Περιοδική Έκθεση για τη Συνοχή αποτέλεσαν τις βάσεις για τους νέους αναπτυξιακούς άξονες της εθνικής

στρατηγικής, που είναι η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, η βελτίωση της προσβασιμότητας για την ανάπτυξη των υπηρεσιών, η αναβάθμιση και προστασία του περιβάλλοντος, η ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού και η προώθηση της απασχόλησης, η βελτίωση της διαχειριστικής ικανότητας της δημόσιας διοίκησης και η ενίσχυση της διασυνοριακής και διαπεριφερειακής συνεργασίας. Έτσι, σ' αυτή τη βάση, και λαμβάνοντας υπόψη τις εγχώριες ιδιαιτερότητες και ιδιαίτερα την αδυναμία της Ελλάδας ως προς συγκεκριμένους δείκτες της στρατηγικής της Λισαβόνας, όπως αυτοί που σχετίζονται με την οικονομία της γνώσης, (CEC, 2006) τα βασικά χαρακτηριστικά του ΕΣΠΑ είναι ο αναπροσανατολισμός των στόχων πολιτικής που αντανακλάται κυρίως στα τομεακά επιχειρησιακά προγράμματα και η θεμελιώδης αναδιάρθρωση του περιφερειακού σκέλους (ΠΕΠ). Η τελευταία περιλαμβάνει, όπως προαναφέρθηκε, την νέα κατηγοριοποίηση των περιφερειών, σε οκτώ περιφέρειες Συνοχής, στην Ανατολική Μακεδονία και Θράκη, στην Ήπειρο, στη Θεσσαλία, στη Δυτική Ελλάδα, στα Νησιά του Ιονίου, στην Πελοπόννησο, στην Κρήτη και στα Νησιά του Βορείου Αιγαίου, σε τρεις περιφέρειες «Phasing-out», όπως είναι αυτές της Αττικής, της Κεντρικής Μακεδονίας και της Δυτικής Μακεδονίας και σε δυο περιφέρειες «Phasing-in», στην Στερεά Ελλάδα και στα Νησιά του Νοτίου Αιγαίου, όπως επίσης και στη δημιουργία νέων μεγάλων χωρικών μονάδων με την ενοποίηση ορισμένων περιφερειών στο πλαίσιο των βασικών γεωγραφικών ενοτήτων της χώρας, δηλαδή στην περιφέρεια της Βόρειας Ελλάδας, στην περιφέρεια της Δυτικής Ελλάδας, στις Νησιωτικές περιφέρειες και στις άλλες, γεγονός που οδήγησε τελικά στη δημιουργία μόλις πέντε ΠΕΠ αντί για δεκατρία, όπως αρχικά είχε αποφασιστεί. Η απόφαση αυτή ελήφθη σύμφωνα με το σύνολο των γεωγραφικών κριτηρίων και των κριτηρίων μεγέθους. Ωστόσο, με δεδομένη την ήδη υφιστάμενη λανθάνουσα τάση συγκεντροποίησης και την υπάρχουσα σημαντική απόκλιση μεταξύ περιφερειών που έχουν υπαχθεί στις νέες μεγάλες χωρικές ενότητες, τα υποτιθέμενα οφέλη από άποψη αποτελεσματικότητας παραμένει να διαπιστωθούν στην πράξη κατά την αποτίμηση των προγραμμάτων.

Έτσι, το ΕΣΠΑ 2007-2013 περιλαμβάνει 13 Επιχειρησιακά Προγράμματα: δέκα χρηματοδοτούνται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και το Ταμείο Συνοχής, και τρία από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ). Συνολικά, η Κοινοτική παρέμβαση ανέρχεται στο ποσό των 20.3 δισεκατομμυρίων ευρώ. Τα δέκα προγράμματα που υποστηρίζονται από τα προγράμματα του ΕΤΠΑ και από το Ταμείο

Συνοχής αντιστοίχως, περιλαμβάνουν τέσσερα θεματικά- τομεακά προγράμματα, πέντε περιφερειακά και ένα τεχνικής βοήθειας και αντιπροσωπεύουν πόρους της τάξεως των 15.8 δισεκατομμυρίων ευρώ της Κοινοτικής παρέμβασης.

6.4 Θεσμική υποδομή, διαδικασία μάθησης και αλλαγή στην πολιτική συνοχής

Η έννοια της διαδικασίας μάθησης και ιδιαίτερα «μάθησης από το εξωτερικό» αναδύθηκε στη δημόσια συζήτηση γύρω από την πολιτική Συνοχής στην Ελλάδα σε σχέση τόσο με το λεγόμενο «Ιρλανδικό μοντέλο» το οποίο θεωρήθηκε ένα παράδειγμα που θα έπρεπε να ακολουθηθεί, όσο και με το Πορτογαλικό, ιδιαίτερα ως προς τη διαχείριση των πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συγκεκριμένα, η μετάβαση από τα έργα μικρής κλίμακας σε σημαντικά μεγάλα έργα υποδομής από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 θεωρήθηκε ότι επηρεάστηκε σημαντικά από τη διαδικασία «μάθησης από το εξωτερικό» με αναφορά στις περιπτώσεις της Ιρλανδίας και Πορτογαλίας. Ωστόσο η αδυναμία της θεσμικής υποδομής αναγνωρίζεται ευρύτερα σαν ένα βασικό εμπόδιο που συντελεί στην επιβράδυνση της διαδικασίας μάθησης στην Ελλάδα. Αυτό γίνεται ιδιαίτερα εμφανές στην περίπτωση της Ιρλανδίας, η οποία χαρακτηρίζεται από μια σχετικά ισχυρή θεσμική υποδομή κυρίως στο επίπεδο του κεντρικού κράτους (Rees, 2004). Παρόλο ότι απέχει από το να θεωρείται ιδεώδης, αυτή η θεσμική υποδομή πλεονεκτεί σαφώς σε σύγκριση με την αναποτελεσματική ελληνική δημόσια διοίκηση (Sotiropoulos, 2004).

Παρεμφερής είναι και η εικόνα που αναδύεται μέσα από τη σύγκριση της Ελλάδας με την Πορτογαλία, παρά το γεγονός ότι αυτή θεωρείται ως μια κατάσταση αρκετά κοντά στην περίπτωση της Ελλάδας. Συγκεκριμένα, η δημόσια πολιτική στην Πορτογαλία βασίζεται σε μια κεντρική διοίκηση προσομοιάζουσα μάλλον προς το παράδειγμα της Γαλλίας, το οποίο, ωστόσο, έχει αποδειχθεί πολύ πιο αποτελεσματική σε σύγκριση με την αντίστοιχη ελληνική, ιδιαίτερα σε ότι αφορά στη διαχείριση των πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Συνολικά, υπάρχουν στοιχεία που υποδεικνύουν ότι, ενώ η ανάπτυξη της υλικής υποδομής μπορεί αναμφίβολα να χαρακτηριστεί ως σημαντική επιτυχία της διαδικασίας εκσυγχρονισμού στην Ελλάδα, η διαδικασία της οικοδόμησης θεσμών και η σημαντική μεταρρύθμιση των δομών της δημόσιας πολιτικής αποδείχθηκε πολύ δυσχερέστερη.

Πράγματι, παρά τις σοβαρές προσπάθειες καταπολέμησης πελατειακών πρακτικών και οικοδόμησης εμπιστοσύνης στους πολιτικούς θεσμούς, όπως η ίδρυση του Ανώτατου Συμβουλίου Επιλογής Προσωπικού (ΑΣΕΠ), ο κρατισμός ή, πιο συγκεκριμένα, η συγκεντρωτική και ταυτόχρονα αδύναμη διοικητική δομή μαζί με την επικυριαρχία των πολιτικών πελατειακών σχέσεων στη διαδικασία πολιτικής εξακολουθούν να παραμένουν τα κύρια χαρακτηριστικά της θεσμικής υποδομής στη διαμόρφωση δημόσιας πολιτικής στην Ελλάδα. Αυτό δεν σημαίνει ότι παραγνωρίζονται σημαντικά αποτελέσματα/επιτεύγματα της διαδικασίας εκσυγχρονισμού, ιδιαίτερα στον τομέα διάκρισης των λειτουργιών μεταξύ του κράτους και των πολιτικών κομμάτων που διευκολύνθηκε σε σημαντικό βαθμό από τη σχεδόν καθολική τάση προς μείωση του ρόλου των πολιτικών κομμάτων τουλάχιστον στην καθημερινή εφαρμογή δημόσιων πολιτικών συνολικά. Ωστόσο, στην ελληνική περίπτωση, αυτό φαίνεται να έχει οδηγήσει σε ένα είδος διακομματικών πελατειακών σχέσεων, στις αποκαλούμενες πελατειακές «σχέσεις από κάτω» (Sotiropoulos, 2004) που συνοδεύονται από αυξημένα επίπεδα καθημερινής διαφθοράς (petit corruption), ιδιαίτερα στο υπό-εθνικό επίπεδο διακυβέρνησης. Εκείνο, ωστόσο, που πρέπει να επεξηγηθεί σαφέστερα και με πιο αναλυτικό τρόπο είναι οι λόγοι που είχαν ως αποτέλεσμα την περιορισμένη επιτυχία της διαδικασίας της οικοδόμησης θεσμών και της μεταρρύθμιση των δομών διαμόρφωσης δημόσιας πολιτικής. Αυτό, λοιπόν, μπορεί σαφώς να ερμηνευτεί ως απόρροια που προκύπτει από το τόσο βαρύ φορτίο των τόσο εις βάθος ενσωματωμένων κακών πολιτικών προτύπων του παρελθόντος, τα οποία και κληροδότησαν στην Ελλάδα οι διόλου παραδειγματικές παλαιές πολιτικές συμπεριφορές, πρακτικές, πολιτικές άκρατου συγκεντρωτισμού, αδιάκοπων συνάψεων πελατειακών σχέσεων, πολιτικές φτηνού λαϊκισμού και επένδυσης στον ανθρώπινο πόνο και την οικονομική ανέχεια –ιδιαίτερα κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980–. Αυτές θα έπρεπε να δώσουν την θέση τους σε δημοκρατικές και διαφανείς διαδικασίες πολιτικής άσκησης μέσα από εκσυγχρονιστικές ενέργειες καθώς και μέσα από την ίδια την θέληση και προσπάθεια των «εκσυγχρονιστών» για την καταπολέμηση στάσεων και συμπεριφορών που παραπέμπουν σε οικεία κακά του παρελθόντος και εντοπίζονται ακόμα και στο εσωτερικό του ίδιου πολιτικού χώρου, στον οποίο ανήκουν.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η εξέλιξη της πολιτικής Συνοχής κατά τις τελευταίες δεκαετίες χαρακτηρίζεται από μια σημαντική μεταστροφή στην έμφαση της αναπτυξιακής πολιτικής, από τη συμμετοχή δρώντων και τις σχετικά μικρής κλίμακας παρεμβάσεις σε μεγάλης κλίμακας έργα υποδομής. Παρότι αυτή η τάση διευκολύνθηκε από τη διαθεσιμότητα αυξημένων οικονομικών πόρων λόγω του διπλασιασμού των κοινοτικών κονδυλίων τόσο για τη δεύτερη (Β΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, 1994-1999) όσο και για την τρίτη (Γ΄ Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης, 2000-2006) προγραμματική περίοδο, επηρεάστηκε θεμελιωδώς από τις διαδικασίες εξευρωπαϊσμού και εκσυγχρονισμού και πραγματοποιήθηκε μέσω των διαδικασιών «μάθησης από προηγούμενες επιτυχίες και αποτυχίες» και «μάθησης από το εξωτερικό».

Συγκεκριμένα, στις αρχές της δεκαετίας του 1990, μια εποχή ιδιαίτερων πιέσεων για την εναρμόνιση της Ελλάδας, η διαδικασία του εκσυγχρονισμού θεωρήθηκε ευρέως ως προϋπόθεση για την επιτυχή εναρμόνιση και προσαρμογή της χώρας στο ευρωπαϊκό περιβάλλον. Έτσι τέθηκε στο προσκήνιο η σημασία της υποδομής για την ανάπτυξη. Σ' αυτό το περιβάλλον πολιτικής, αντλήθηκαν μαθήματα από το παρελθόν –στην ουσία από τα πενιχρά αποτελέσματα του Α΄ Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης – καθώς και από το εξωτερικό, με αναφορές στο τι έκαναν άλλες συγκρίσιμες χώρες, κυρίως η Ιρλανδία και η Πορτογαλία. Αυτή η μαθησιακή διαδικασία, ωστόσο, χαρακτηρίζεται μάλλον από βραδείς ρυθμούς, γεγονός που οφείλεται στις αδυναμίες της Ελλάδας ως προς την εσωτερική θεσμική υποδομή και τις δομές διαμόρφωσης πολιτικής, όπως π.χ. κοινωνικές νόρμες που συμβάλλουν στη συνεργατική κουλτούρα, κυρίως κοινωνικό κεφάλαιο και δίκτυα πολιτικής, με έμφαση στην εμπλοκή μη κρατικών δρώντων στις διαδικασίες πολιτικής. Επιπλέον, αυτό φαίνεται να είναι μια καίρια μεταβλητή που διαφοροποιεί –σε σχετικούς όρους– την Ελλάδα από άλλες χώρες Συνοχής, όπως η Ιρλανδία και η Πορτογαλία.

Σε σχέση με την τέταρτη προγραμματική περίοδο, η αποκαλούμενη «Λισαβονοποίηση» της πολιτικής Συνοχής επέφερε σημαντικές αλλαγές ως προς τις διαδικασίες προγραμματισμού για την κατάρτιση του ΕΣΠΑ 2007-2013. Επιπροσθέτως, ένας σημαντικός αναπροσανατολισμός των προτεραιοτήτων της πολιτικής προς την κατεύθυνση ανάπτυξης της οικονομίας της γνώσης που αντανάκλαται κυρίως στα τομεακά

επιχειρησιακά προγράμματα, όπως επίσης και μια σημαντική αναδιάρθρωση του περιφερειακού σκέλους έχει λάβει χώρα. Μ' αυτή την έννοια, η σχετική μείωση των πόρων εξαιτίας της διεύρυνσης δεν αποτελεί την κύρια επίπτωση. Αντίθετα, η διαδικασία οικοδόμησης θεσμών, μια κρίσιμη παράμετρος για το σχεδιασμό και την εφαρμογή της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα κατά τις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους, αναμένεται να αποτελέσει την κρίσιμη πρόκληση και για την τρέχουσα προγραμματική περίοδο.

Κατά τις τελευταίες δεκαετίες η ελληνική περιφερειακή πολιτική υπόκειται σε μια διαδικασία σταδιακού εξευρωπαϊσμού. Το κυρίαρχο γνώρισμα αυτής της διαδικασίας είναι ο συγκερασμός εθνικών και ευρωπαϊκών θεσμών και πρακτικών. Η νέα πολιτική «εσωτερικεύει» τις ευρωπαϊκές αρχές του προγραμματισμού και της εταιρικής σχέσης, καθώς και τις θεσμικές μεταβολές που απαιτούνται σε κάθε προγραμματική περίοδο.

Η εφαρμογή της διαρθρωτικής πολιτικής της Ε.Ε. «επέβαλε» στο Ελληνικό μονολιθικό διοικητικό σύστημα μοντέλα διαχείρισης που χρειάζονταν μεν χρόνο προσαρμογής και εμπειρία εφαρμογής αλλά που τελικά μέσω ενός «θετικού εξωτερικού εξαναγκασμού» («positive external constraint») που υπέστη το ελληνικό διοικητικό και πολιτικό σύστημα από την διαδικασία εξευρωπαϊσμού της περιφερειακής πολιτικής, δημιούργησε τις απαραίτητες δομές για τον εκσυγχρονισμό του.

Η ευρωπαϊκή επιρροή είναι εμφανής στη δημιουργία των ελληνικών περιφερειών, τη σύσταση τεχνοκρατικών και αποτελεσματικών θεσμών (ιδιαίτερα κατά την περίοδο 1994-2000). Ωστόσο, η συνολική θεσμική αρχιτεκτονική διαμορφώθηκε και εξελίχθηκε με βάση τις εθνικές προτιμήσεις.

Μέσω της ανάληψης και υλοποίησης συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων, η Περιφέρεια ως Τοπική Αυτοδιοίκηση β βαθμού, δημιουργεί την μοναδική ίσως οργανική και ουσιαστική σύνδεση με την Ευρωπαϊκή Ένωση τους θεσμούς και τις πολιτικές της, ιδιαίτερα σε μια χώρα με συγκεντρωτικές διοικητικές δομές όπως είναι και η Ελλάδα.

Οι περιορισμένες αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α, α & β βαθμού σε επίπεδο άσκησης περιφερειακής διακυβέρνησης, αποκτούν σημαντικά περιθώρια αυτόνομου πολιτικού - διοικητικού - οικονομικού σχεδιασμού αποκλειστικά και μόνο στην διαχείριση κονδυλίων. Τόσο η πορεία εξέλιξης του ελληνικού περιφερειακού προγραμματισμού όσο και η διαδικασία εξέλιξής του στα πλαίσια των Κ.Π.Σ. δείχνουν ότι η περιφερειακή πολιτική στη

χώρα μας αποτελεί πλέον λειτουργικό κομμάτι της αντίστοιχης πολιτικής της Ε.Ε. Η διαπίστωση αυτή ενισχύεται πολύ περισσότερο από την εξέλιξη του θεσμικού πλαισίου που περιβάλλει νομικά την περιφερειακή οργάνωση της χώρας μας.

Υπάρχει ανάγκη καθιέρωσης σχέσης αλληλοσυμπλήρωσης και συνεργασίας μεταξύ κράτους και αυτοδιοίκησης με την απαραίτητη μεταφορά αρμοδιοτήτων και πόρων προς τα κάτω και την συνέχιση θεσμικών παρεμβάσεων καθώς και την αναγκαία αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού, η οποία και κρίνεται ζωτική για την βιωσιμότητα της αυτοδιοίκησης.

Ο εξευρωπαϊσμός των θεσμών, των δημόσιων πολιτικών και των συμπεριφορών στη χώρα μας, μετά από 30 χρόνια συμμετοχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση, είναι επιφανειακός και ατελής . Η ελληνική διοίκηση έχει να διανύσει πολύ δρόμο έως να φτάσει σε ένα ικανοποιητικό επίπεδο εξευρωπαϊσμού. Προτάσεις όπως «κράτος επιτελείο», διοικητική αποκέντρωση και δημόσια διαχείριση («management»), αποτελούν λύσεις που προτάθηκαν αρκετά χρόνια πριν για την δημόσια διοίκηση και παραμένουν ακόμη επίκαιρες.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

Andreou, G. (2006). “EU Cohesion Policy in Greece: Patterns of Governance and Europeanization”, *South European Society & Politics*, 11 (2), June, (pp. 241-259).

Armstrong, H., and Taylor, J. (1982). *Regional Economics and Policy*, New York & London: Philip Allan.

Aspinwall, M., and Schneider, G. (2000) “Same Menu, separate tables: The institutionalist turn in political science and the study of European Integration”, *European Journal of Political Research*, 38, (pp.1- 36).

Bache, I. (2000). “Europeanization and Partnership: Exploring and Explaining Variations in Policy Transfer”, *Queen’s Papers on Europeanization*, No.8/2000 <http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe8.pdf>].

Bache, I. (2001). “Different Seeds in the same Plot? Competing models of Capitalism and the incomplete contracts of Partnership design”, *Public Administration*, 79(2), (pp. 337-359).

Bache, I. and Flinders, M. (2004). *Multi Level Governance*, Oxford: Oxford University Press.

Bache, I., and Marshall, A. (2004) “Europeanization and Domestic Change: A Governance Approach to Institutional Adaptation in Britain”, *Queen’s Paper on Europeanization*, No5/2004, [<http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe5-04.pdf>].

Bailey, D. and De Propriis, L. (2002). “The 1988 reform of the European Structural Funds: entitlement or empowerment?”, *Journal of Public Policy*, 9(3), June, (pp. 408-428).

Bauer, M. (2002). “The European Partnership Principle: Still a sustainable Governance Device across multiple administrative arenas?”, *Public Administration*, 80(4), (pp. 769-789).

Boyne, G. (1998). *Public Choice Theory and Local Government: a comparative analysis of the UK and the USA*, Houndmills, Basingstoke & London: Macmillan.

Börzel T., «Europeanization and Territorial Institutional Change: Toward Cooperative Regionalism?» σε M. Green Cowles, J. Caporaso και Th. Risse (επιμ.), *Transforming*

Europe: Europeanization and Domestic Change, Cornell University Press, Ithaca NY, 2001

Börzel T. και Th. Risse, When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, EUI Working Paper, RSC, No 2000/56, 2000.

Borzal, T. (2002) States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain, Cambridge: Cambridge University Press.

Borzal, T., and Risse, T. (2003) “Conceptualizing the Domestic Impact of Europe”, in Featherstone, K., and Radaelli, C. (eds.) The Politics of Europeanization, Oxford: Oxford University Press, (pp.57-80).

Caporaso, J. (1996) “The European Union and Forms of State: Westphalian regulatory or Post-Modern?”, Journal of Common Market Studies, 34(1), (pp. 29-52).

Bulmer, S. (1998) “New institutionalism and the governance of the Single European Market”, Journal of European Public Policy, 5(3), September, (pp. 365–386).

Bulmer, S. and Burch, M. (2001) 'The “Europeanisation” of Central Government: the UK and Germany in historical institutionalist perspective', in G. Schneider ...

CEC, Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its People and its Territory: Second Report on Economic and Social Cohesion, OOEPC, Luxembourg, 2001, σελ. 56.

CEC, Implementing the Renewed Lisbon Strategy for Growth and Jobs, Communication from the Commission to the Spring European Council, Δεκ. 2006.

Council of Europe (1997), Draft on European Charter of Regional Self - Government, Recommendation 34, 3rd Article.

Conzelmann, Th. & Smith R. (eds) 2008, Multi-level Governance in European Union. Taking Stock and Looking Ahead; Baden-Baden: NOMOS.

De Vet (2002). “The Financial Management System”, Financial Management of Structural Funds, (minutes of the seminar), European Institute of Public Administration (EIPA), 3-4. June, Maastricht, [http://www.eipa.eu/files/repository/product/Minutes_Seminar_Structural_Funds.pdf].

Diamandouros, N. (1994). Cultural Dualism and Change in Post authoritarian Greece, Center for advanced Study in the Social Sciences, Working Paper 1994/50, February, Madrid [http://www.March.Es/ceacs/ingles/Publicaciones/working/working_Asp].

- Dyson, K., and Goetz, K. (2003)** “Living with Europe: Power, Constraint, and Contestation”, in Dyson, K., and Goetz, K. (eds.) *Germany, Europe, and the Politics of Constrain*, Oxford: Oxford University Press, (pp. 1-23).
- Fairbrass, J. (2008)**, *Multi-Level Environmental Governance and UK Devolution* “Weak Administrations Jockeying for Position”, στο Conzelmann, Th. & Smith, R. (eds.), 186-206.
- Featherstone, K. (2005)** "Introduction: Modernization and the Structure Constraints of Greek Politics", *West European Politics*, 28(2), March, (pp.223 - 241).
- Featherstone, K. (2003)** “Introduction: In the Name of Europe”, in Featherstone, K. and Radaelli, C. (eds.) *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, (pp. 3-26).
- Featherstone, K. (1998)** “Europeanization and the Centre Periphery: The Case of Greece in the 1990’s”, *South European Society & Politics*, 3 (1), (pp. 23 - 39).
- Featherstone, K. and Radaelli, C. (eds.) (2003a)**. *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press.
- Featherstone, K., and Yannopoulos, G. (1995)** “The European Community and Greece: Integration and the Challenge to Centralism”, in Jones, B. and Keating, M. (eds.) *The EU and the Regions*, Oxford: Clarendon, (pp. 249 - 266).
- Featherstone, K., & Kazamias, G (eds) (2001)**, *Europeanization and the Southern Periphery*, Frank Cass London.
- Garmise S. O. (1995)**. «Economic Development Strategies in Emilia-Romagna» σε M. Rhodes (επιμ.), *The Regions and the New Europe: Patterns in core and Periphery Development*, Manchester: MUP.
- Georgiou, G. (1994a)**. “The responsiveness of the Greek administration system to European Prospects”, *International Review of Administrative Sciences*, 60, (pp. 131 - 144).
- Goetz, K. (2000)**. “European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect?”, *West European Politics*, (Special Issue on Europeanized Politics), 23(4), (pp. 211-231).
- Hall, P., and Taylor, R. (1996)** “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, 44, (pp. 936-957).

- Heinelt, H. and Smith, R. (eds.) (1996).** Policy networks and European Structural Funds, Aldershot, Brookfield: Avebury.
- Hix, S. (1999).** The Political System of the European Union, Basingstoke: Macmillan.
- Hooghe, L. (1996a)** “Introduction: Reconciling European Union- Wide Policy and national Diversity” in Hooghe, L. (ed.) Cohesion Policy and European Integration: Building Multi- Level Governance, Oxford: Oxford University Press, (pp. 1-24).
- Hooghe, L. (1998)** “European Union Policy and Competing Models of European Capitalism”, Journal of Common Market Studies, 36(4), December, (pp. 457-477).
- Hooghe, L. and Marks, G. (2001).** Multi-Level Governance and European Integration, Lanham, MD: Rowman & Littlefield.
- Howell, K. (2004).** Europeanization, European Integration and Financial Services, London: Palgrave.
- Inotai, A. (2000).** “Political Economic and Social Arguments in favor of and against Enlargement of the European Union: A Review of Influential Pressure Groups”, European Urban & Regional Studies, 7(3), (pp. 269-280).
- Ioakimidis, P. C. (1996).** “Contradiction Between Policy and Performance”, in Featherstone, K. and Ifantis, K. (eds) Greece in a changing Europe: Between European Integration and Balkan Disintegration, Manchester, New York: Manchester University Press, (pp. 33-52).
- Goldsmith, M. and Klausen, K. (1997a)** “European Integration and Local Government: Some Initial Thoughts”, in Goldsmith, M., and Klausen, K. (eds.) European Integration and local government, Eheltenham: Elgar, (pp1-15).
- Keating M., J. Loughlin και K. Deschouwer K. (επιμ.) (2003).** Culture, Institutions, and Development: A Study of Eight European Regions, Edward Elgar, Aldershot.
- Kelleher, J., Batterbory, S. and Stern, E. (1999).** The Thematic Evaluation of the Partnership Principle, Final Synthesis Report, Tavistock Institute Evaluation Development and Review Unit.
- Knill, C. (2001)** The Europeanization of National Administration. Patterns of Institutional Adjustment and Persistence, Cambridge:CambridgeUniversity Press.
- Ladrech, R. (1994).** “Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France”, Journal of Common Market Studies, 32(1), March, (pp. 69-88).

- Lavdas, K. (1997).** The Europeanization of Greece. Interest Politics and the crises of Integration, Houndmills: Macmillan.
- Le Gales, P. (1998).** “Regulations and Governance in European Cities, Journal of Urban and Regional Research, 22(3), (pp. 482-506).
- March, J., and Olsen, J. (1989)** Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics, New York: The Free Press.
- Marks, G., Hooghe, L. and Blank, K. (1996).** “European Integration from 1900s: State Centric V. multilevel Governance”, Journal of Common Market Studies, 34(3), September, (pp. 341-378).
- Moravcsik, A. (1994).** Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation, Centre for European Studies, Working Paper No.52, Cambridge, Mass.: Centre for European Studies
[http://www.ces.fas.harvard.edu/working_papers/Moravcsik52.pdf].
- Moravcsik, A. (1998)** The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht, London: UCL Press.
- Mouzelis, N. (1996).** “The concept of Modernization: Its Relevance for Greece, Journal of Modern Greek Studies, 14, (pp. 215 -227).
- Nugent, N. (2004).** Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, επιμέλεια: Μ. Μενδρινού, μετάφραση: Ι. Τσολακίδου, Α. Τριανταφύλλου, Αθήνα: Σαββάλας.
- Olsen, J. (2002).** “The Many Faces of Europeanization”, Journal of Common Market Studies, 40(5), December, (pp. 921-952).
- Papadopoulos, I (2008),** Problems of Democratic Accountability in Network and Multi-level Governance in European Union. Taking Stock and Looking Ahead; Baden-Baden: Nomos, σσ. 31-52.
- Papadoulis, K. (2005).** “European Union Integration, Europeanization and Administrative Convergence: The Greek Case”, Journal of Common Market Studies, 43 (2), (pp. 349-370).
- Paraskevopoulos, Ch. (2001).** Interpreting Convergence in the European Union: Patterns of Collective action, Social Learning and European Union, Houndmills, New York: Palgrave.
- Paraskevopoulos, Ch. (1998a).** “Social Capital and Public/Private Divide in Greek Regions”, West European Politics, 21(2), (pp. 154-177).

Paraskevopoulos, Ch. (1998b). “Social Capital, Institutional Learning and European Regional Policy”, *Regional and Federal Studies*, 8(3), (pp. 31-64).

Paraskevopoulos Ch. J. (2001α), «Social Capital, Learning and EU Regional Policy Networks: Evidence from Greece», *Government and Opposition*, Vol. 36 No. 2, σελ. 251-275.

Paraskevopoulos, Ch. (2002b) “New institutionalism and European Union Regional Policy: Multi-level Government by “Thin” or “Thick” Institutions”, London School of Economics

Paraskevopoulos Ch. και R. Leonardi (επιμ.), (2004). «Learning from Abroad (by Comparison): Regionalization and Local Institutional Infrastructure in Cohesion and CEE Countries», Vol. 14 , No. 3, σελ. 353-376.

Paraskevopoulos Ch. J., (2007). «Social Capital and Public Policy in Greece», *GreeSE Papers No. 9*, LSE Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe.

Peters, G.B. (1999) *Institutional Theory in Political Science: The “New Institutionalism”*, London, New York: Continuum.

Peterson, J., and Bomberg, E. (1999). *Decision Making in the European Union*, London: Macmillan.

Pollack, M. (1995). “Regional Actors in an Intergovernmental Play: The Making and Implementation of European Community structural Policy”, in Rhodes, C. and Mazey, S. (eds.) *The State of the European Union Building a European Policy?*, Voi. III, Boulder, CO: Lynne Rienner, (pp. 361- 390).

Pollack, M. (2005) “Theorizing European Union Policy Making”, in Wallace, H., Wallace W., and Pollack M. (eds.) *Policy Making in the European Union*, 5th edition, Oxford: Oxford University Press, (pp. 13-48).

Radaelli, C. (2003). “The Europeanization of Public Policy”, in Featherstone, K., and Radaelli, C. (eds.) *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, (pp.27-56).

Risse, T., Cowles, M.G., and Caporaso, J. (2001). “Europeanization and Domestic Change: Introduction”, in Cowles, M. G., Caporaso, J., and Risse, T. (eds.) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca & London: Cornell University Press, (pp.1-20).

- Rees N., B. Quinn και Connaughton, B. (2004).** «Ireland's Pragmatic Adaptation to Regionalization: the Mid West Region», *Regional and Federal Studies*, special issue, **Paraskevoudou και. Leonardi (επιμ.)**, *Learning from Abroad (by Comparison): Regionalization and Local Institutional Infrastructure in Cohesion and CEE Countries*, σελ. 377-402.
- Scott, J. (1999)** “Regional Policy: An Evolutionary Perspective”, in Craig P. & de Burca, G. (eds.) *The Evolution of European Union Law*, Oxford: Oxford University Press, (pp. 625-652).
- Schmidt A. (1997)**, «European Integration and Democracy: The Differences among Member States», *Journal of European Public Policy*, Vol. 4 No. 1, σελ. 128-145.
- Sotiropoulos D. (1993)**, «A colossus with feet of clay. The state in post-authoritarian Greece», σε H. Psomiades και D. Thomadakis (επιμ.), *Greece, the New Europe and the Changing International Order*, Pella, New York.
- Sotiropoulos D. A. (2004)**, «Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective», *West European Politics*, Vol. 27, No. 3, σελ. 405-422.
- Spanou, C. (1996)**. “Penelope’s suitors: Administrative modernization and party competition in Greece”, *West European Politics*, 19 (1), March, (pp. 97 - 124).
- Thielemann, E. (2000)**. “Europeanization and Institutional Compatibility: Implementing European Regional Policy in Germany”, *Queen’s Papers on Europeanization*, No.4/ 2000 [<http://www.qub.ac.uk/ies/onlinepapers/poe4.pdf>].
- Tsinisizelis, M. (1996)** “Greece”, in Rometch, D. and Wessels, W. (eds.) *The European Union and Member States: Towards institutional fusion?*, N.Y. & Manchester: Manchester University Press, (pp. 216 - 252).
- Tsoukalis, L. (1979)**. *Greece and the European Community*, London: Saxon House.
- Verney, S. (1994)**. “Central state - local government relations”, in Kazakos, P. and Ioakimidis, P. (eds) *Greece and EC Membership Evaluated*, London: Printer, (pp. 166 - 180).
- Verney, S. (1993)**. “From the Special Relationship to Europeanism: P.A.S.O.K and the European Community 1981 - 1989”, in Clogg, R. (ed.) *Greece 1981 - 1989. The populist Decade*, London: Macmillan, (pp. 131 - 153).

- Verney, S., and Papageorgiou, F. (1993).** “Prefecture Councils in Greece: Decentralization in the European Community Context”, in Leonardi, R. (ed.) *The Regions of the European Community*, London: Frank Cass, (pp. 109-137).
- Wallace, H. (2000)** “Europeanization and Globalisation: Complementary or Contradictory Trends?”, *New Political Economy*, 5(3), (pp.369-382).

Ελληνόγλωσση βιβλιογραφία

- Ανδρέου, Γ. & Λύκος, Μ. (2011).** Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής, Εξευρωπαϊσμός στο Μεσογειακό χώρο. Επιμέλεια Ν. Μαραβέγιας, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Ασδεράκη Φ. (2011).** Η πολιτική στην Ανώτατη Εκπαίδευση, Εξευρωπαϊσμός στο Μεσογειακό Χώρο, Επιμέλεια Ν. Μαραβέγιας. Αθήνα Νομική Βιβλιοθήκη.
- Βενετσανοπούλου, Μ. (2002).** Η θεσμική Διαδρομή της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας.
- Γιώτη - Παπαδάκη, Ο. (1989).** Η επίδραση της περιφερειακής πολιτικής. σε εθνικό και κοινωνικό επίπεδο στην διαρθρωτική μεταβολή της οικονομίας των ελληνικών περιφερειών, Διδακτορική Διατριβή, Τμήμα Αστικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα.
- Γρηγορίου, Π.** Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση και Ευρωπαϊκή Περιφέρεια (επιμέλεια έκδοσης με Αντ. Μεταξά), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2006
- Ιωακειμίδης, Π. (1998).** Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελληνικό Κράτος: Οι επιπτώσεις από τη συμμετοχή στην ενοποιητική διαδικασία, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Κατσούλης, Δ., Χλέπας, Ν., Παπατόλιας, Α., και Πάσχος, Λ. (2001). Μεταρρυθμίσεις στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Επιπτώσεις στη Διοίκηση και στο πολιτικό σύστημα, ΙΣΤΑΜΕ, Μάρτιος, Αθήνα .
- Κωστόπουλος, Τ. (1996).** Ευρωπαϊκή ένωση και Τοπική Αυτοδιοίκηση. Ο θεσμός Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, 1ος τόμος, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μακρυδημήτρης, Α. (1999). Ο Μεγάλος Ασθενής: Η μεταρρύθμιση και ο εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Μητσόπουλος, Κ. (2007).** Διδακτορική Διατριβή, Τμήμα Εφαρμοσμένης Πληροφορικής Πανεπιστήμιο Μακεδονίας Οικονομικών και Κοινωνικών Επιστημών.

- Μητσόπουλος, Κ. (2004)** “ Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Περιφερειακή Πολιτική”, Οικονομικός Ταχυδρόμος, φύλλο 4 (2594), (σσ. 67-69).
- Ξενάκης Δ. (2011).** Εξωτερικές διαστάσεις του Εξευρωπαϊσμού : Η προώθηση της πολιτικής αλλαγής στη Μεσόγειο. Εξευρωπαϊσμός στο Μεσογειακό Χώρο, Επιμελεια Ν. Μαραβέγιας, Αθήνα Νομική Βιβλιοθήκη.
- Παπαδασκαλόπουλος, Α., και Χριστοφάκης, Μ. (2002).** Περιφερειακός Προγραμματισμός, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Παπαδοπούλου Α. (2006),** Η τυποποίηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στα νέα συντάγματα της «Παλαιάς» Ευρώπης, σ. 180 - 181 επ. στον τόμο Κοντιάδη, Ξ. (επιμ.) Πέντε χρόνια μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001, τομ. Α..
- Σπανού, Κ. (2001).** Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Σπανού, Κ., Ρήγος, Α., και Σπουρδαλάκης, Μ. (επιμ.) (1997)** Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Προσδοκίες - Προοπτικές, Αθήνα: Σάκκουλας.
- Στεφάνου, Κ. (1999).** Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, Τόμος Γ’: Πολιτικές και Δυναμική της Ολοκλήρωσης, 4η αναθεωρημένη έκδοση, Αθήνα – Κομοτηνή :Σάκκουλας.
- Τριανταφύλλου Θ. (2005),** Η περιφερειακή διοίκηση και πολιτική στην Ευρώπη, σ. 97, στο περ. Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τεύχ. 11.
- Τσινισιζέλης, Μ. (2001)** Quo Vadis Europa?, Αθήνα: Σύγχρονες Ακαδημαϊκές και Επιστημονικές Εκδόσεις.
- Χλέπας Ν. (1993),** Η τοπική αυτοδιοίκηση, η συνθήκη του Μαάαστριχτ και η ευρωπαϊκή ενοποίηση, σ. 109, όπου αναφέρεται το οικείο παράθεμα από τον Χάρτη αυτόν, στο περ. Το Σύνταγμα, τεύχ. 1.
- Χλέπας, Ν. (2000).** “Αυτοδιοίκηση και αποκέντρωση: Προς αναδιάταξη της ‘ανταγωνιστικής συναλληλίας””, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 15, Ιούνιος, (σσ. 49-60).
- Χουλιάρakis, Μ. (1973).** Γεωγραφική, διοικητική και πληθυσμιακή εξέλιξις της Ελλάδος, 1821-1971.
- Χριστοφιλοπούλου, Π. (1998).** “ΠΑΣΟΚ και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Οργανωτική Δομή και Πολιτικές”, στο Σπουρδαλάκης, Μ. (επιμ.) ΠΑΣΟΚ: Κόμμα - Κράτος - Κοινωνία, Αθήνα: Πατάκης, (σσ. 195 -215).

Πηγές από το Διαδίκτυο

[http:// www.anartyxi.gov.gr](http://www.anartyxi.gov.gr) (Ειδική Γραμματεία ΕΣΠΑ /Υπηρεσία Ο.Π.Σ) (Χάρτες 1,2, 3,4,5, Ημερομηνία Ανάκτησης : 8-1-14).

<http://www.crete.gov.gr/> (Απολογισμός Περιφέρειας Κρήτης 2013),(Πίνακας 3, Ημερομηνία Ανάκτησης : 5-9-14).

<http://www.espa.gr/>(Ιστοχώρος του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007 -2013),(Πίνακας 2, Ημερομηνία Ανάκτησης : 9-9-14).

<http://www.ggea.gr> (Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης, (Πίνακας 1, Ημερομηνία Ανάκτησης : 9-3-15).

