



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΡΗΤΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ

ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΣΤΑ ΠΙΟ ΣΥΓΚΕΝΤΡΩΤΙΚΑ ΚΡΑΤΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

ΜΙΑ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΜΕΛΕΤΗ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ
ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΕΤΑΙΡΙΚΗΣ ΣΧΕΣΗΣ ΣΤΗΝ
ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΙΡΛΑΝΔΙΑ

ΔΙΔΑΚΤΟΡΙΚΗ ΔΙΑΤΡΙΒΗ της
ΚΡΥΣΤΑΛΛΙΑΣ ΧΡΙΣΤΟΔΟΥΛΑΚΗ

Τριμελής συμβουλευτική επιτροπή:
Κ.Α. Λάβδας, Καθηγητής, επιβλέπων
Μ. Μενδρινού, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια
Δ.Ν. Χρυσόχου, Αναπληρωτής Καθηγητής

ΡΕΘΥΜΝΟ 2009

Το έργο συγχρηματοδοτείται κατά 75% από την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο), κατά 25% από το Ελληνικό Δημόσιο (Υπουργείο Ανάπτυξης, Γ.Γ. Έρευνας και Τεχνολογίας) και από τον ιδιωτικό τομέα, στο πλαίσιο του Μέτρου 8.3. του Ε.Π. Ανταγωνιστικότητα (Γ' Κ.Π.Σ.).

Περίληψη

Η αρχή της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων, ενθαρρύνοντας την πολυεπίπεδη και πολυσυμμετοχική λήψη αποφάσεων για την περιφερειακή ανάπτυξη, θεωρείται ότι ισχυροποιεί το υποεθνικό επίπεδο και συμβάλλει στη δημιουργία ενός πολυεπίπεδου ευρωπαϊκού συστήματος διακυβέρνησης. Είκοσι και πλέον χρόνια μετά τη θέσπισή της, η παρούσα μελέτη σκοπεύει να εξετάσει συγκριτικά την εγκυρότητα των ισχυρισμών αυτών στα συγκεντρωτικότερα ίσως κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης των δεκαπέντε: την Ελλάδα και την Ιρλανδία. Για το σκοπό αυτό συνδυάζει τον ιστορικό θεσμισμό με τις θεωρητικές προτάσεις της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και προτείνει το νέο-ρεπουμπλικανισμό ως απάντηση σε δύο ζητήματα κεντρικής σημασίας που έχει αναδείξει η πρόσφατη συζήτηση: την πολυμορφία που υπάρχει στο εσωτερικό της Ένωσης και το πρόβλημα της νομιμοποίησης.

Η εμπειρική ανάλυση επικεντρώνει στην εξέταση της εφαρμογής της αρχής της εταιρικής σχέσης στην Ελλάδα και την Ιρλανδία ανά στάδιο πολιτικής κατά την προγραμματική περίοδο 2000-2006 και προοιμιακά κατά την περίοδο 2007-2013, ακολουθώντας μια από προσέγγιση από τη βάση προς την κορυφή (bottom-up) και κάνοντας χρήση της ανάλυσης δικτύων πολιτικής.

Abstract

The Structural Funds' partnership principle, with its emphasis on multilevel and multi-actor policy-making for regional development, is considered to empower the subnational level and contribute to European multilevel governance. More than 20 years after its enactment, this study aims to comparatively examine the validity of these arguments in, arguably, the most centralised EU₁₅ member states: Greece and Ireland. For this purpose, the study combines historical institutionalism with the theoretical assertions of multilevel governance and suggests neo-republicanism is the answer to the two key issues highlighted by recent debate: the diversity that exists within the Union and the problem of legitimacy.

The empirical analysis focuses on the examination of partnership principle implementation in Greece and Ireland per policy stage during the programming periods 2000-2006 and, preliminarily, 2007-2013 following a bottom-up approach and applying policy network analysis.

Ευχαριστίες

Η συγγραφή μιας διδακτορικής διατριβής είναι ένα ιδιαίτερα απαιτητικό πόνημα το οποίο δεν θα είχα καταφέρει να φέρω σε πέρας χωρίς την ακαδημαϊκή συμβολή και την προσωπική υποστήριξη του επιβλέποντός της Καθηγητή κυρίου Κώστα Α. Λάβδα και των λοιπών μελών της τριμελούς μου επιτροπής, της Αναπληρώτριας Καθηγήτριας κυρίας Μαρίας Μενδρινού και του Αναπληρωτή Καθηγητή κυρίου Δημήτρη Ν. Χρυσοχού. Επίσης, η υλοποίηση της έρευνας αυτής δεν θα ήταν δυνατή χωρίς την οικονομική στήριξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Ελληνικού κράτους και το αμέριστο προσωπικό ενδιαφέρον της κυρίας Μαρίας Μενδρινού, Επιστημονικά Υπεύθυνης του Προγράμματος, για το οποίο θα ήθελα να την ευχαριστήσω ιδιαίτερα.

Για την υποστήριξή τους στην ποσοτική ανάλυση δεδομένων (data analysis) θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον κύριο Βασίλη Δαφέρμο, Λέκτορα στο γνωστικό αντικείμενο της Στατιστικής των Κοινωνικών Επιστημών και την κυρία Νίκη Κωνσταντουλάκη, MSc Στατιστολόγο. Επίσης, για τις πολύτιμες συμβουλές τους θα ήθελα να ευχαριστήσω τους κυρίους Νίκο Παπαδάκη, Αναπληρωτή Καθηγητή και Νίκο Τζιφάκη, Λέκτορα καθώς και το σύνολο του διδακτικού και ερευνητικού προσωπικού του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης. Τέλος, ευχαριστώ το προσωπικό της Γραμματείας του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης, της Κοσμητείας της Σχολής Κοινωνικών Επιστημών και του Ειδικού Λογαριασμού Κονδυλίων Έρευνας του Πανεπιστημίου Κρήτης για τη συνεργασία και τη συνδρομή του.

Πίνακας Περιεχομένων

| | |
|---|----|
| ΕΙΣΑΓΩΓΗ | 1 |
| Υποθέσεις..... | 4 |
| Επιλογή των περιπτώσεων | 7 |
| Μεθοδολογία..... | 11 |
| Δομή της έρευνας..... | 14 |
| 1. ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΟΠΟΙΗΣΗ ΚΑΙ ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΣΧΕΣΗ | 17 |
| Περιφερειοποίηση..... | 18 |
| <i>Αποσαφηνίσεις</i> | 23 |
| <i>Το ζήτημα της αυτονομίας</i> | 24 |
| Εταιρική σχέση | 30 |
| <i>Εννοιολογικές διαστάσεις</i> | 34 |
| <i>Το ζήτημα της νομιμοποίησης</i> | 45 |
| Επίλογος..... | 48 |
| 2. Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ ΣΤΗΝ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ | 51 |
| Θεσμικός ρόλος των περιφερειών | 51 |
| <i>Η αρχή</i> | 51 |
| <i>Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (1992)</i> | 52 |
| <i>Πρόσφατες πρωτοβουλίες</i> | 56 |
| Άτυπος ρόλος των περιφερειών | 62 |
| Περιφερειακή πολιτική & πολιτική συνοχής..... | 66 |
| <i>Ορισμός της περιφέρειας στην πολιτική συνοχής</i> | 72 |
| <i>Ο ρόλος των περιφερειών στην πολιτική συνοχής 2007-2013</i> | 74 |
| Επίλογος..... | 85 |
| 3. Η ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΣΧΕΣΗ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ | 89 |
| Η εταιρική σχέση ως αρχή της Ευρωπαϊκής διακυβέρνησης | 89 |
| Η αρχή της εταιρικής σχέσης στην πολιτική συνοχής..... | 92 |
| <i>Η μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων του 1993</i> | 96 |
| <i>Η μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων του 1999</i> | 96 |

| | |
|--|-----|
| <i>Η μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων του 2006</i> | 99 |
| Η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης..... | 105 |
| <i>Η εταιρική σχέση ανά στάδιο πολιτικής</i> | 106 |
| <i>Η εταιρική σχέση ανά κράτος μέλος</i> | 116 |
| <i>Η εταιρική σχέση σε υποεθνικό επίπεδο</i> | 120 |
| Δρώντες στην εταιρική σχέση..... | 122 |
| Αξιολόγηση της αρχής της εταιρικής σχέσης..... | 128 |
| Επίλογος..... | 130 |
| 4. ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΠΡΟΕΚΤΑΣΕΙΣ | 135 |
| Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση..... | 135 |
| <i>Διακυβέρνηση</i> | 139 |
| <i>Δίκτυα πολιτικής</i> | 145 |
| <i>Εξευρωπαϊσμός & αλλαγή στις εδαφικές σχέσεις</i> | 148 |
| Αναζητώντας τη μετα-εθνική πολιτεία: η πρόταση του νεο-ρεπουμπλικανισμού | 154 |
| <i>Η αρχή της εταιρικής σχέσης υπό τη νεο-ρεπουμπλικανική οπτική</i> | 160 |
| Επίλογος..... | 161 |
| 5. ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΣΧΕΣΗ: Η ΙΡΛΑΝΔΙΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ | 163 |
| Θεσμικός ρόλος του υποεθνικού επιπέδου..... | 163 |
| <i>Δομή και νομικό υπόβαθρο</i> | 164 |
| <i>Λειτουργία & αυτονομία</i> | 168 |
| Κοινωνικός διάλογος και εταιρική σχέση..... | 187 |
| <i>Εθνικό επίπεδο</i> | 188 |
| <i>Υποεθνικό επίπεδο</i> | 190 |
| Αποτίμηση του εξευρωπαϊσμού..... | 196 |
| Επιπτώσεις για τη διακυβέρνηση..... | 198 |
| <i>Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση</i> | 198 |
| <i>Νεο-ρεπουμπλικανισμός</i> | 202 |
| Επίλογος..... | 207 |
| 6. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΕΤΑΙΡΙΚΗΣ ΣΧΕΣΗΣ ΣΤΗΝ ΙΡΛΑΝΔΙΑ | 209 |
| Διαρθρωτικός προγραμματισμός: η ιρλανδική εμπειρία..... | 209 |
| Δρώντες στην εταιρική σχέση..... | 212 |
| <i>Ευρωπαϊκή Επιτροπή</i> | 213 |
| <i>Υπουργείο Οικονομικών</i> | 213 |
| <i>Περιφερειακές Συνελεύσεις</i> | 215 |

| | |
|--|-----|
| <i>Περιφερειακές Αρχές</i> | 216 |
| <i>Τοπικές Αρχές</i> | 217 |
| <i>Κοινωνικοί & Οικονομικοί εταίροι</i> | 218 |
| <i>Μη κυβερνητικοί Οργανισμοί</i> | 218 |
| Εφαρμογή της εταιρικής σχέσης ανά στάδιο πολιτικής..... | 219 |
| <i>Στάδιο 1: προετοιμασία και προγραμματισμός</i> | 220 |
| <i>Στάδιο 2: υλοποίηση και διαχείριση</i> | 225 |
| <i>Στάδιο 3: παρακολούθηση και αξιολόγηση</i> | 229 |
| Η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης στις επιτροπές παρακολούθησης... | 233 |
| <i>Σε εθνικό επίπεδο</i> | 233 |
| <i>Σε υποεθνικό επίπεδο</i> | 238 |
| <i>Αξιολόγηση της εφαρμογής της αρχής εταιρικής σχέσης</i> | 242 |
| Αποτίμηση του εξευρωπαϊσμού..... | 245 |
| Επιπτώσεις για τη διακυβέρνηση..... | 248 |
| <i>Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση</i> | 248 |
| <i>Νεο-ρεπουμπλικανισμός</i> | 252 |
| Επίλογος..... | 254 |
| 7. ΕΤΑΙΡΙΚΗ ΣΧΕΣΗ: Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΜΠΕΙΡΙΑ | 255 |
| Θεσμικός ρόλος του υποεθνικού επιπέδου | 255 |
| <i>Δομή και νομικό υπόβαθρο</i> | 255 |
| <i>Λειτουργία & αυτονομία</i> | 260 |
| Η εμπειρία του κοινωνικού διαλόγου | 283 |
| <i>Εθνικό επίπεδο</i> | 283 |
| <i>Υποεθνικό επίπεδο</i> | 286 |
| Αποτίμηση του εξευρωπαϊσμού..... | 288 |
| Επιπτώσεις για τη διακυβέρνηση..... | 291 |
| <i>Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση</i> | 291 |
| <i>Νεο-ρεπουμπλικανισμός</i> | 294 |
| Επίλογος..... | 297 |
| 8. Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΕΤΑΙΡΙΚΗΣ ΣΧΕΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ | 299 |
| Διαρθρωτικός προγραμματισμός: η ελληνική εμπειρία..... | 299 |
| Δρώντες στην εταιρική σχέση | 308 |
| <i>Ευρωπαϊκή Επιτροπή</i> | 309 |
| <i>Υπουργείο Οικονομικών</i> | 310 |

| | |
|--|-----|
| <i>Περιφέρειες</i> | 311 |
| <i>Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις</i> | 312 |
| <i>Δήμοι και Κοινότητες</i> | 314 |
| <i>Κοινωνικοί & οικονομικοί εταίροι</i> | 315 |
| <i>Μη κυβερνητικοί Οργανισμοί</i> | 316 |
| Εφαρμογή της εταιρικής σχέσης ανά στάδιο πολιτικής..... | 317 |
| <i>Στάδιο 1: προετοιμασία και προγραμματισμός</i> | 317 |
| <i>Στάδιο 2: υλοποίηση και διαχείριση</i> | 323 |
| <i>Στάδιο 3: παρακολούθηση και αξιολόγηση</i> | 327 |
| Η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης στις επιτροπές παρακολούθησης... | 331 |
| <i>Σε εθνικό επίπεδο</i> | 332 |
| <i>Σε υποεθνικό επίπεδο</i> | 340 |
| <i>Αξιολόγηση της εφαρμογής της αρχής εταιρικής σχέσης</i> | 351 |
| Αποτίμηση του εξευρωπαϊσμού..... | 355 |
| Επιπτώσεις για τη διακυβέρνηση..... | 357 |
| <i>Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση</i> | 357 |
| <i>Νεο-ρεπουμπλικανισμός</i> | 361 |
| Επίλογος..... | 362 |
| 9.ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΣΗ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΙΡΛΑΝΔΙΑ ΚΑΙ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ | 363 |
| Εξευρωπαϊσμός: εξετάζοντας τη θεσμική αλλαγή..... | 363 |
| <i>Εξετάζοντας το αντικείμενο της αλλαγής</i> | 364 |
| <i>Εξετάζοντας τον αντίκτυπο της αλλαγής</i> | 370 |
| Εξετάζοντας την αλλαγή στη διακυβέρνηση | 374 |
| <i>Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση</i> | 375 |
| <i>Νεο-ρεπουμπλικανισμός</i> | 378 |
| Συμπεράσματα | 380 |
| ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ | 385 |
| ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1: ταξινόμηση NUTS για την Ελλάδα και την Ιρλανδία..... | 451 |
| ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2: ερωτηματολόγιο | 455 |
| ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3: συνεντεύξεις | 461 |

Κατάλογος Πινάκων

| | | |
|--------------------|--|-------|
| Πίνακας 1. | Σύντομη παρουσίαση των πολιτικών συστημάτων της Ελλάδας και της Ιρλανδίας. | 10 |
| Πίνακας 2. | Υποεθνικές κυβερνήσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση. | 25 |
| Πίνακας 3. | Ταξινόμηση των διοικητικών δομών των κρατών μελών. | 30 |
| Πίνακας 4. | Οι διαφορετικές έννοιες του δικτύου. | 42 |
| Πίνακας 5. | Στόχοι & μέσα των διαρθρωτικών ταμείων 2007-13. | 71 |
| Πίνακας 6. | Ταξινόμηση NUTS βάσει πληθυσμιακών κριτηρίων. | 73 |
| Πίνακας 7. | Η ιστορία της εταιρικής σχέσης στους Διαρθρωτικούς Κανονισμούς της ΕΕ. | 102-3 |
| Πίνακας 8. | Ποσοστό ικανοποίησης υποεθνικών αρχών της Ένωσης από την εμπλοκή τους στην κατάρτιση των ΕΣΠΑ 2007-2013. | 112 |
| Πίνακας 9. | Εταιρική σχέση ανά στάδιο πολιτικής, 2000-2006. | 113 |
| Πίνακας 10. | Εταιρική σχέση ανά στάδιο πολιτικής, 1989-1993. | 115 |
| Πίνακας 11. | Διοικητικά συστήματα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. | 117 |
| Πίνακας 12. | Δίκτυα πολιτικής. | 147 |
| Πίνακας 13. | Constitution of Ireland, Article 28A. | 183 |
| Πίνακας 14. | Ιρλανδία: Δομή των Επιτροπών Στρατηγικής Πολιτικής. | 193 |
| Πίνακας 15. | Ιρλανδία: Δομή των Αναπτυξιακών Συμβουλίων Πόλεων και Κομητειών. | 195 |
| Πίνακας 16. | Ιρλανδία: Επιχειρησιακά προγράμματα 2007-2013, κοινοτική συμμετοχή. | 211 |
| Πίνακας 17. | Ιρλανδία: Διαχειριστική αρχή ανά επιχειρησιακό πρόγραμμα, 2000-2006. | 226 |
| Πίνακας 18. | Ιρλανδία: Διαδικασία υλοποίησης και διαχείρισης, 2000-2006. | 227 |
| Πίνακας 19. | Ιρλανδία: Αρχές υλοποίησης ανά επιχειρησιακό πρόγραμμα, 2007-2013. | 228 |
| Πίνακας 20. | Σύνταγμα της Ελλάδας, Άρθρα 101 και 102. | 265 |
| Πίνακας 21. | Ελλάδα: Κοινοτική και εθνική συμμετοχή στα έργα Π.Δ.Ε. που εκτελούνται από τις Περιφέρειες, εκ. €. | 280 |
| Πίνακας 22. | Ελλάδα: Πίνακας Συγχρηματοδοτούμενων Αναπτυξιακών Προγραμμάτων 1986-2006, σύμφωνα με τις αρχικές εγκριτικές αποφάσεις. | 301 |

| | | |
|--------------------|---|-----|
| Πίνακας 23. | Ελλάδα: Οικονομικοί Πίνακες ΕΣΠΑ 2007-2013. | 302 |
| Πίνακας 24. | Ελλάδα: Διαχειριστική κ' ενδιάμεση διαχειριστική αρχή ανά επιχειρησιακό πρόγραμμα, 2007-2013. | 326 |
| Πίνακας 25. | Ελλάδα: Συγκριτική παρουσίαση των συνεδριάσεων της εθνικής και των περιφερειακών επιτροπών παρακολούθησης, 2000-2006. | 343 |

Κατάλογος Γραφημάτων & Διαγραμμάτων

| | | |
|---------------------|---|-----|
| Διάγραμμα 1. | Μεθοδολογία της έρευνας. | 11 |
| Διάγραμμα 2. | Διαδικασία λήψης αποφάσεων σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση. | 57 |
| Γράφημα 1. | Αντιπροσωπείες υποεθνικών αρχών στις Βρυξέλλες 2007. | 63 |
| Γράφημα 2. | Αριθμός αντιπροσωπειών του υποεθνικού επιπέδου στις Βρυξέλλες ανά κράτος μέλος. | 64 |
| Γράφημα 3. | Διάρθρωση δαπανών (1988-2013). | 67 |
| Γράφημα 4. | Πολιτική συνοχής 2007-2013, κατανομή ανά στόχο σε δισ. ευρώ. | 68 |
| Γράφημα 5. | Ποσοστό ικανοποίησης υποεθνικών αρχών από την εμπλοκή τους στην κατάρτιση των ΕΣΠΑ 2007-13. | 121 |
| Γράφημα 6. | Ιρλανδία: Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία (GVA) ανά άτομο σε Βασικές Τιμές, 2000-2005, €. | 169 |
| Γράφημα 7. | Ιρλανδία: Εθνικά και Ευρωπαϊκά έγγραφα τα οποία διαπνέουν το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς. | 221 |
| Γράφημα 8. | Ιρλανδία: Επιρροή κάθε εταίρου ανά στάδιο πολιτικής. | 231 |
| Γράφημα 9. | Ιρλανδία: Σύνθεση επιτροπής παρακολούθησης ΕΣΑ/ΚΠΣ 2000-2006, αριθμός μελών με πλήρη ιδιότητα ανά τομέα συμφερόντων. | 234 |
| Γράφημα 10. | Ιρλανδία: Επιτροπή Παρακολούθησης του ΕΠ της Περιφερειακής Συνέλευσης S & E – Σύνθεση & Συμμετοχή, μέλη με πλήρη ιδιότητα, 2000-2006. | 239 |
| Γράφημα 11. | Ιρλανδία: Επιτροπή Παρακολούθησης του ΕΠ της Περιφερειακής Συνέλευσης BMW – Σύνθεση & Συμμετοχή, μέλη με πλήρη ιδιότητα, 2000-2006. | 239 |
| Γράφημα 12. | Ιρλανδία: Επιρροή του κάθε εταίρου στην εταιρική σχέση. | 251 |

| | | |
|--------------------|--|-----|
| Γράφημα 13. | Ιρλανδία: Απαντήσεις στην ερώτηση «Ποιους εταίρους ωφελεί κατά τη γνώμη σας περισσότερο η εφαρμογή της εταιρικής σχέσης;» | 251 |
| Γράφημα 14. | Ελλάδα: Επιρροή κάθε εταίρου ανά στάδιο πολιτικής. | 329 |
| Γράφημα 15. | Ελλάδα: Σύνοψη επιτροπής παρακολούθησης ΚΠΣ 2000-2006, αριθμός μελών με πλήρη ιδιότητα ανά τομέα συμφερόντων. | 334 |
| Γράφημα 16. | Ελλάδα: Σύνοψη επιτροπών παρακολούθησης σε εθνικό επίπεδο 2000-2006 & 2007-2013, μέλη με πλήρη ιδιότητα ανά τομέα συμφερόντων. | 335 |
| Γράφημα 17. | Ελλάδα: Σύνοψη επιτροπών παρακολούθησης ΠΕΠ 2000-2006 & 2007-2013, μέλη με πλήρη ιδιότητα ανά τομέα συμφερόντων. | 344 |
| Γράφημα 18. | Ελλάδα: Απαντήσεις στην ερώτηση «Κρίνετε ότι η εταιρική σχέση έχει συμβάλλει...» | 352 |
| Γράφημα 19. | Ελλάδα: Απαντήσεις στην ερώτηση «Ποιους εταίρους ωφελεί κατά τη γνώμη σας περισσότερο η εφαρμογή της εταιρικής σχέσης;» | 359 |
| Γράφημα 20. | Ελλάδα: Επιρροή του κάθε εταίρου στην εταιρική σχέση. | 360 |
| Γράφημα 21. | Συγκριτική απεικόνιση των τάσεων για αποκέντρωση σε Ελλάδα και Ιρλανδία. | 369 |
| Γράφημα 22. | Ο αντίκτυπος της αλλαγής. | 371 |

Κατάλογος Χαρτών

| | | |
|------------------|--|-----|
| Χάρτης 1. | Ιρλανδία: Περιφερειακές Αρχές | 164 |
| Χάρτης 2. | Ιρλανδία: Περιφερειακές Συνελεύσεις | 166 |
| Χάρτης 3. | Ιρλανδία: Τοπικές αρχές | 167 |
| Χάρτης 4. | Ιρλανδία: Σύμπραξη NASC | 199 |
| Χάρτης 5. | Ελλάδα: Περιφέρειες και Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις | 257 |
| Χάρτης 6. | Ελλάδα: Στόχοι σύγκλισης και ανταγωνιστικότητας ανά περιφέρεια, 2007-2013. | 303 |

Εισαγωγή

Η παρούσα συγκριτική μελέτη εστιάζει στις πολιτικές και διοικητικές διαστάσεις της διαδικασίας αποκέντρωσης στην Ελλάδα και την Ιρλανδία και εξετάζει τις επιπτώσεις που αυτή μπορεί να έχει τόσο στην κατανομή ισχύος μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης όσο και στη νομιμοποίηση της λειτουργίας τους. Η εταιρική σχέση, όπως θα διαπιστώσουμε πιο κάτω, παρέχει το κατάλληλο πρίσμα μέσα από το οποίο επιχειρείται η διερεύνηση των πολιτικών και της πολιτικής της αποκέντρωσης. Έναυσμα για τη διεξαγωγή της μελέτης αποτέλεσαν συμπεράσματα σημαντικών εμπειρικών ερευνών που πραγματοποιήθηκαν τη δεκαετία του 1990, σύμφωνα με τα οποία η Ελλάδα και η Ιρλανδία αποτελούν τα πιο συγκεντρωτικά κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης των 15 (Hooghe 1996β, Leonardi 1993) και οι παράλληλες αποκεντρωτικές τάσεις που παρατηρούνται στις δύο αυτές χώρες, οι οποίες μάλιστα φαίνεται να ακολουθούν ένα παρόμοιο πρότυπο.

Την ίδια περίοδο, μια από τις ζωηρότερες ακαδημαϊκές συζητήσεις σχετικά με τη φύση και το μέλλον του αναδύομενου Ευρωπαϊκού οικοδομήματος περιστρέφονταν γύρω από το υπόδειγμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Σύμφωνα με αυτό, η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης χαρακτηρίζεται από επιμερισμό ισχύος μεταξύ επιπέδων διακυβέρνησης (υποεθνικό – εθνικό – υπερεθνικό) και μεταξύ δρώντων, ο οποίος διαφοροποιείται σε συνάρτηση του τομέα πολιτικής (Marks, Hooghe & Blank 1996). Με τον τρόπο αυτό, το υπόδειγμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης θέτει υπό αμφισβήτηση την παραδοσιακή διάκριση μεταξύ διεθνούς και εγχώριας πολιτικής: αντιλαμβανόμενο την Ευρωπαϊκή Ένωση ως μια διακριτή πολιτική οντότητα ευνοεί τη συγκριτική πολιτική ανάλυση και τη χρήση του αναλυτικού εργαλείου των δικτύων πολιτικής για την περιγραφή και επεξήγηση των διεργασιών που πραγματοποιούνται στο εσωτερικό της.

Αφετηρία των ισχυρισμών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αποτέλεσε ακριβώς η παρατηρούμενη τάση για αποκέντρωση στα κράτη μέλη αλλά και η παράλληλη θεσμική αναγνώριση των περιφερειών της Ένωσης κυρίως από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (Keating & Hooghe 2001). Κατεξοχήν πεδίο εξέτασης των ισχυρισμών

αυτών αποτέλεσε η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ειδικότερα, η αρχή της εταιρικής σχέσης, που δοκιμάστηκε κατά την εφαρμογή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ) και κατόπιν εισάχθηκε στον Κανονισμό του Συμβουλίου για τα Διαρθρωτικά Ταμεία του 1988, θεωρήθηκε ότι ισχυροποιούσε το υποεθνικό επίπεδο παρέχοντάς του τη δυνατότητα αυτόνομης δράσης στην ευρωπαϊκή πολιτική σκηνή. Σύμφωνα με τον Κανονισμό, η εταιρική σχέση ορίζεται ως η

στενή συνεργασία ανάμεσα στην Επιτροπή, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος και τις αρμόδιες αρχές που ορίζονται από αυτό σε εθνικό, περιφερειακό, τοπικό ή άλλο επίπεδο. Όλα τα μέρη αποτελούν εταίρους κατά την επιδίωξη ενός κοινού σκοπού.

Σταδιακά ο ορισμός αυτός διευρύνθηκε για να συμπεριλάβει τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους (1993), μη κυβερνητικούς οργανισμούς (1999 & 2006) και τις αρχές αστικών περιοχών (2006). Παράλληλα με τον ορισμό διευρύνθηκε το επίκεντρο του υποδείγματος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης λαμβάνοντας υπόψη τις οριζόντιες αλληλεπιδράσεις μεταξύ των εταίρων (Hooghe & Marks 2001β) και μετεξελέγχθηκε αναδεικνύοντας τη σημασία των δικτύων στην πολιτική της Ένωσης ('δικτυακή διακυβέρνηση' Kohler-Koch 1999). Ταυτόχρονα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθέτησε την έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης σε κείμενά της, διαχέοντας την αρχή της εταιρικής σχέσης σε άλλες πολιτικές και διευρύνοντας τη σημασία της από εργαλείο διαχείρισης της ενδογενούς ανάπτυξης σε μέσο αντιμετώπισης του δημοκρατικού ελλείμματος της Ένωσης και δημιουργίας ενός τύπου συνεργατικής διακυβέρνησης (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2001α).

Η εκτεταμένη ακαδημαϊκή συζήτηση που προκάλεσε η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης έχει σήμερα αναδείξει δύο ζητήματα κεντρικής σημασίας. Το πρώτο αφορά στον υψηλό βαθμό διαφοροποίησης που παρατηρείται στην εφαρμογή πολιτικής μεταξύ κρατών μελών, η οποία φαίνεται να διαμεσολαβείται έντονα από εγχώρια πρότυπα. Έτσι, η σχέση μεταξύ αποκέντρωσης και ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, μολονότι εκ πρώτης όψεως φαίνεται προφανής, αποδείχθηκε ότι είναι κάθε άλλο παρά απλή. Αρχικά, η αποκέντρωση μπορεί να έχει πολλές διαφορετικές αφορμές και πάντως είναι απόφαση του κάθε κράτους μέλους ακόμα και αν υπάρχουν έντονες πιέσεις για περιφερειοποίηση βάσει πολιτικών, πολιτισμικών ή οικονομικών ιδιαιτεροτήτων. Δεύτερον, στην Ευρωπαϊκή Ένωση παρατηρούνται διαφορετικά επίπεδα αποκέντρωσης, από τη φεντεραλιστική Γερμανία και το Βέλγιο έως τις

συγκεντρωτικές περιφέρειες της Ελλάδας και της Ιρλανδίας. Τρίτον, ο ρόλος των περιφερειών στην Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι τόσο εκτεταμένος όσο υπέθετε ο αρχικός ενθουσιασμός σχετικά με την ανάδυση μιας 'Ευρώπης των Περιφερειών'. Έτσι, ο ισχυρισμός για μεταβολή των συσχετισμών ισχύος μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης αποτελεί προϊόν προσεκτικής εξέτασης που συνήθως γίνεται με τη χρήση της έννοιας του εξευρωπαϊσμού.

Η έννοια του εξευρωπαϊσμού εξετάζει κατά πόσον και με τι τρόπους η ευρωπαϊκή πολιτική επηρεάζει την εθνική πολιτική. Σύμφωνα με τον αρχικό, ιδιαίτερα διαδεδομένο ορισμό του Ladrech (1994: 69), ο εξευρωπαϊσμός αποτελεί μια «εξελικτική διαδικασία που επαναπροσανατολίζει την κατεύθυνση και το περιεχόμενο της εσωτερικής πολιτικής σε τέτοιο βαθμό ώστε η πολιτική και οικονομική δυναμική της Ε.Κ. καθίσταται μέρος της οργανωτικής λογικής του εθνικού πολιτικού συστήματος και της διαδικασίας διαμόρφωσης πολιτικής». Μεταγενέστερες μελέτες διεύρυναν τον ορισμό αυτόν τονίζοντας την αλληλεπίδραση μεταξύ εγχώριων και ευρωπαϊκών πολιτικών (Λάβδας 2008, Bulmer & Burch 2000) αλλά και παρατηρώντας ότι οι εγχώριες αλλαγές που προκαλεί η ευρωπαϊκή ενοποίηση μπορεί να μην είναι αποκλειστικά θεσμικές αλλά να αφορούν και άτυπες διαδικασίες (Radaelli 2004).

Το δεύτερο κεντρικό ζήτημα που ανέδειξε η συζήτηση σχετικά με τον πολυεπίπεδο χαρακτήρα της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης αφορά στο πρόβλημα νομιμοποίησης που η Ευρωπαϊκή Ένωση, όντας πλέον αντιληπτή όχι ως διεθνής οργανισμός αλλά ως διακριτό πολιτικό σύστημα, καλείται να αντιμετωπίσει. Στο πλαίσιο αυτό, ο νεο-ρεπουμπλικανισμός προβάλλει ως μια κανονιστική πρόταση, ένα σύστημα ιδεών, το οποίο απαντάει τόσο σε θέματα οργάνωσης όσο και σε θέματα νομιμοποίησης της πολυκεντρικής ευρωπαϊκής πολιτείας, θέτοντας τους πολίτες και τη δημοκρατία στον πυρήνα της συζήτησης. Για το νεο-ρεπουμπλικανισμό, η αρχή της εταιρικής σχέσης μπορεί να συμβάλλει σε τρία κεντρικά ζητήματα: τη συμμετοχή, τη διαβούλευση και τη 'civility': τον τρόπο συμπεριφοράς που προσιδιάζει σε συνειδητοποιημένη ιδιότητα του πολίτη, απαντώντας, με τον τρόπο αυτό, στο πρόβλημα της Ένωσης να συνδυάσει την αποτελεσματικότητα με τη δημοκρατία.

Η συσχέτιση της εταιρικής σχέσης με τη διακυβέρνηση και τη δημοκρατία διευρύνει την πολιτική της διάσταση από το στενά χωρικό πλαίσιο που απασχόλησε τις αρχικές μελέτες εφαρμογής της, δηλαδή την εξέταση των αλλαγών στην εγχώρια ισορροπία

ισχύος μεταξύ επιπέδων διακυβέρνησης. Αφορά πλέον στη δυνατότητά της να συμβάλλει σε μια συμμετοχικού τύπου λήψη δημοσίων αποφάσεων και με τον τρόπο αυτό συνδέεται με την ευρύτερη συζήτηση σχετικά με τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η διακυβέρνηση των φιλελεύθερων δημοκρατιών. Έτσι, στη παρούσα μελέτη ο όρος ‘αποκέντρωση’ γίνεται αντιληπτός ως έχων τόσο κάθετες όσο και οριζόντιες διαστάσεις. Εξετάζεται δηλαδή η ανακατανομή των εξουσιών της κεντρικής διοίκησης όχι μόνο χωρικά, μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης (κάθετα), αλλά και μεταξύ δρώντων (οριζόντια).

Υποθέσεις

Βάσει του πλαισίου αυτού, υπόθεση εργασίας της παρούσας μελέτης είναι ότι *η αρχή της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων έχει συμβάλει στη αλλαγή των εγχώριων εδαφικών θεσμών και προτύπων διακυβέρνησης.*

Για τον σκοπό αυτό η παρούσα έρευνα επιχειρεί ειδικότερα:

1. να εξετάσει αν, γιατί και με ποιο τρόπο η διαρθρωτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συγκεκριμένα η αρχή της εταιρικής σχέσης που τη διέπει, έχει μεταβάλει τους εγχώριους εδαφικούς θεσμούς και διαδικασίες στην Ελλάδα και την Ιρλανδία, κάνοντας χρήση του νέου θεσμισμού (new institutionalism) και ιδιαίτερα του ιστορικού θεσμισμού,
2. να ελέγξει αν τα υφιστάμενα εδαφικά πρότυπα στις δύο αυτές χώρες ανταποκρίνονται στη θεωρία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, αν δηλαδή παρατηρούνται σχέσεις αυξανόμενης αλληλεξάρτησης μεταξύ του τοπικού/περιφερειακού, εθνικού και υπερεθνικού/ευρωπαϊκού επιπέδου διακυβέρνησης,
3. στρεφόμενη στο κανονιστικό επίπεδο, να ‘επαναφέρει την πολιτική στις πολιτικές’ μέσω της αξιολόγησης της εφαρμογής βασικών αρχών της νέο-ρεπουμπλικανικής σκέψης: της συμμετοχής, της διαβούλευσης και της *civility*: του τρόπου συμπεριφοράς που προσιδιάζει σε συνειδητοποιημένη ιδιότητα του πολίτη.

Η υπόθεση αλλαγής των εγχώριων προτύπων παραπέμπει στην έννοια του εξευρωπαϊσμού, ο οποίος στην παρούσα μελέτη ακολουθεί τον ευρύ ορισμό του

Radaelli (2004: 3) σύμφωνα με τον οποίο ο εξευρωπαϊσμός αφορά «διαδικασίες α) οικοδόμησης β) διάδοσης και γ) θεσμοθέτησης επίσημων και ανεπίσημων κανόνων, διαδικασιών, προτύπων πολιτικής, στυλ, 'τρόπων με τους οποίους κάνει κανείς πράγματα' και κοινών πεποιθήσεων και κανόνων που πρώτα καθορίζονται και συγκροτούνται κατά τη διαδικασία πολιτικής της ΕΕ και στη συνέχεια ενσωματώνονται στη λογική της εγχώριας (εθνικής και υποεθνικής) συζήτησης (discourse), πολιτικών δομών και δημόσιων πολιτικών».

Η παρούσα μελέτη δεν αντιμετωπίζει την έννοια του εξευρωπαϊσμού ως μια νέα θεωρία, η οποία συχνά υποθέτει την τελική σύγκλιση των εγχώριων προτύπων προς ένα πανευρωπαϊκό πρότυπο, αλλά ως μια διαδικασία η οποία επιτρέπει την εξέταση υπαρχόντων εννοιών και θεωριών που προέρχονται από τη συγκριτική πολιτική και τη θεωρητική πολιτική ανάλυση (Radaelli 2004: 5). Αναγνωρίζει επίσης ότι η έννοια του εξευρωπαϊσμού περιγράφει οριζόντιες και κάθετες διαδικασίες οι οποίες βρίσκονται σε αλληλεπίδραση, ότι δηλαδή «η ΕΕ μπορεί να παράσχει την προοπτική, το γνωσιολογικό (cognitive) και κανονιστικό (normative) 'πλαίσιο', τους όρους αναφοράς, ή τις ευκαιρίες για κοινωνικοποίηση των εγχώριων δρώντων οι οποίοι στη συνέχεια παράγουν 'ανταλλαγές' (ιδεών, ισχύος, πολιτικών κλπ) μεταξύ τους» (ο.π.).

Έτσι, δεν ακολουθεί μονοδιάστατα το σχετικό αναλυτικό πλαίσιο που, βασιζόμενο στο νέο-θεσμισμό (new institutionalism), εξετάζει τη συμβατότητα (misfit) και την προσαρμογή των εγχώριων θεσμών στις ευρωπαϊκές απαιτήσεις (βλέπε Börzel 2003α, 2003β, Börzel & Risse 2000) αλλά επιπλέον συνδυάζει τον ιστορικό θεσμισμό με τις θεωρητικές προτάσεις της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του νεο-ρεπουμπλικανισμού για να αποτυπώσει τις αλλαγές στα εγχώρια πρότυπα διακυβέρνησης. Με το συνδυασμό αυτό επιχειρείται η διερεύνηση της δυναμικής σχέσης μεταξύ αλλαγής πολιτικής (policy change) και μακρο-θεσμικών δομών, σύμφωνα με την πρόταση του Radaelli (2004).

Ο ιστορικός θεσμισμός έχει επιλεγεί για τη μακροσκοπική του οπτική που επιτρέπει να ληφθούν υπόψη και πολιτισμικοί παράγοντες και γιατί ευνοεί τη συγκριτική ανάλυση. Η σημασία της πολιτισμικής διάστασης αναγνωρίζεται όλο και περισσότερο από τις μελέτες σχετικά με τον εξευρωπαϊσμό. Σύμφωνα με τον Olsen (2002: 16) «οι Ευρωπαϊκές αξίες και παραδείγματα πολιτικής (policy paradigms) ενσωματώνονται σε κάποιο (διαφορετικό) βαθμό στο εθνικό (domestic) επίπεδο, διαμορφώνοντας τον [πολιτικό] λόγο (discourses) και ταυτότητα (identities)». Η

έρευνα της πολιτισμικής διάστασης είναι σημαντικότερη για τις Ευρωπαϊκές πολιτικές χωρίς κανονιστικές (regulatory) απαιτήσεις, όπως είναι η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού (Bulmer & Radaelli 2004). Η πρόσφατη αναθεώρηση της πολιτικής συνοχής (2007-2013) με την υπαγωγή της σε μία διαδικασία ανοιχτού συντονισμού και η αντίληψη της αρχής της εταιρικής σχέσης ως μια νέα μορφή διακυβέρνησης (Scott & Trubek 2002: 4) σε αντιδιαστολή με την Κοινοτική μέθοδο, επιτάσσουν την προσεκτική ανάλυση της πολιτισμικής διάστασης από την παρούσα μελέτη.

Η συγκριτική ανάλυση της εφαρμογής της εταιρικής σχέσης στην Ελλάδα και την Ιρλανδία επιτρέπει να προσδιοριστούν οι προϋποτιθέμενες συνθήκες και να αξιολογηθεί η εφαρμογή της και στη συνέχεια να εξεταστούν οι επιπτώσεις της στις περιπτώσεις των δύο κρατών μελών υπό το θεωρητικό πρίσμα του ιστορικού θεσμισμού, ο οποίος αποτελεί θεωρία μεσαίου βεληνικού (middle-range theory), της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του νεο-ρεπουμπλικανισμού, οι οποίες αποτελούν μακροθεωρίες. Η ομοιότητα των αποτελεσμάτων μεταξύ των δύο περιπτώσεων καταδεικνύει τη σημασία της αποκέντρωσης στην εφαρμογή της εταιρικής σχέσης και δημιουργεί υπόνοιες για την ύπαρξη μιας τυπολογίας (George & Bennett 2005) κρατών μελών στα οποία η αρχή της εταιρικής σχέσης δεν έχει επηρεάσει τα εγχώρια πρότυπα διακυβέρνησης.

Η μελέτη συνδυάζει τις ερευνητικές μεθόδους της συγκριτικής ανάλυσης και της περιπτώσιολογικής μελέτης (Lijphart 1971: 691). Επιπλέον, απαντώντας στα παραπάνω ερευνητικά ερωτήματα, διαπερνά και ωφελείται από διάφορα γνωστικά αντικείμενα και κυρίως αυτά των ευρωπαϊκών, νομικών, οικονομικών σπουδών, της διοικητικής επιστήμης και της συγκριτικής πολιτικής ανάλυσης. Δεδομένου όμως του μικρού αριθμού περιπτώσεων υπό εξέταση (small N, Lieberon 1991) η μελέτη δεν επιχειρεί να προβεί σε γενικευμένα συμπεράσματα αλλά σε μια διεξοδική ανάλυση της εφαρμογής αρχής της εταιρικής σχέσης και τις επιπτώσεις της για τη διακυβέρνηση στις δύο χώρες υπό εξέταση. Στο πλαίσιο που επιτρέπει ο περιορισμός αυτός, τα συμπεράσματα της μελέτης συμβάλλουν:

- στην αξιολόγηση της εφαρμογής της αρχής της εταιρικής σχέσης στην Ελλάδα και την Ιρλανδία,
- στην εμπειρική ανάλυση των εγχώριων επιπτώσεων της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης,

- στην περαιτέρω διερεύνηση της θεωρίας της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, η οποία συχνά παραμελεί το εγχώριο περιβάλλον στο οποίο οι τοπικές και περιφερειακές αρχές λειτουργούν (Jeffery 2000: 3),
- στην αξιολόγηση της δυνατότητας της Ένωσης να κινητοποιήσει και να εμπλέξει τους πολίτες στη διαδικασία πολιτικής σύμφωνα με την κανονιστική πρόταση του νέο-ρεπουμπλικανισμού.

Οι διαφορετικές παραδόσεις στα συστήματα των κρατών μελών, η δυσκολία διαχωρισμού μεταξύ των συνεπειών της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδικασίας και άλλων εγχώριων τάσεων και η αδυναμία των βασικών θεωριών της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης να παρουσιάσουν υποθέσεις που να μπορούν να εξετασθούν εμπειρικά, δημιουργούν την ανάγκη συστηματικότερης μελέτης των εγχώριων πολιτικών συνεπειών της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Επιλογή των περιπτώσεων

Η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η εμπλοκή του υποεθνικού επιπέδου - κυρίως των περιφερειών - στην Ευρωπαϊκή πολιτική έχουν αποτελέσει προσφιλέσ αντικείμενο έρευνας και προεξέχον τομέα για την πρόταση και διερεύνηση νέων εννοιών της Ευρωπαϊκής διακυβέρνησης αλλά και των εγχώριων θεσμικών αλλαγών που προκύπτουν από τη διαδικασία του εξευρωπαϊσμού. Σε πρώτο επίπεδο η περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας σκοπεύει στην ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής των κρατών μελών μετατρέποντας τις αρνητικές επιπτώσεις της ενοποίησης, κυρίως την έκθεση των περιφερειών στην ελεύθερη οικονομία και τον ανταγωνισμό, σε θετικές, με την παροχή στις περιφέρειες σημαντικών πόρων. Σε δεύτερο επίπεδο όμως, η περιφερειακή πολιτική θεωρείται ότι προσεγγίζοντας το υποεθνικό επίπεδο μεταβάλλει τους θεσμούς, τις πολιτικές και τις διαδικασίες και ενισχύει τόσο τους δημόσιους όσο και τους ιδιωτικούς δρώντες στο επίπεδο αυτό. Με τον τρόπο αυτό διαρρηγνύει τη θεσμική εξουσία των κρατών μελών και προωθεί την ανάπτυξη μιας 'πολυεπίπεδης διακυβέρνησης' (Marks 1993, για μια διαφορετική άποψη βλέπε Pollack 1995) αλλά και τη διαδικασία περιφερειοποίησης στο εσωτερικό των κρατών μελών (Keating 1998α, Jeffery 1997).

Κλειδί σε αυτή τη θεώρηση αποτελεί η αρχή της εταιρικής σχέσης της περιφερειακής πολιτικής όπως αυτή εκφράζεται από τους Κανονισμούς για τα διαρθρωτικά ταμεία

από το 1988 και έπειτα. Η αρχή της εταιρικής σχέσης υποστηρίζεται ότι δημιούργησε νέες ευκαιρίες για την πολιτική ενίσχυση και συμμετοχή ενός ευρέως φάσματος δρώντων. Η εφαρμογή της στα διάφορα στάδια προγραμματισμού της περιφερειακής πολιτικής έχει αποτελέσει αντικείμενο διερεύνησης των υποστηρικτών του υποδείγματος της 'πολυεπίπεδης διακυβέρνησης' (Marks 1996, Hooghe & Marks 2001a). Επιπλέον, η αρχή της εταιρικής σχέσης συνδέεται συχνά με το πρόβλημα νομιμοποίησης και το έλλειμμα δημοκρατίας που παρατηρείται στην Ένωση και προβάλλεται ως εν δυνάμει μέσο άμβλυνσής τους (Scott 1998).

Η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης διαφοροποιείται ανά κράτος μέλος¹ και ανά στάδιο πολιτικής (Marks 1996, Hooghe & Marks 2001a: κεφ. 6). Όσον αφορά στο πρώτο, η διάταξη των Κανονισμών για τα διαρθρωτικά ταμεία ότι 'η εταιρική σχέση υλοποιείται σε συμφωνία με τους ισχύοντες εθνικούς κανόνες και πρακτικές' σημαίνει στην πράξη ότι οι παράγοντες που την καθορίζουν είναι ο βαθμός αποκέντρωσης (κάθετη διάσταση) και η εμπειρία σε συνεργατικές διαδικασίες (οριζόντια διάσταση) του κάθε κράτους μέλους. Όσον αφορά στα στάδια πολιτικής, αυτά ήδη από τον πρώτο Κανονισμό 2052/88 σχετικά με τα διαρθρωτικά ταμεία ορίζονται ως προετοιμασία, χρηματοδότηση, παρακολούθηση και αξιολόγηση των ενεργειών. Όλοι οι Κανονισμοί διατηρούν αυτήν την τυπολογία και ορίζουν ότι η εταιρική σχέση οφείλει να καλύπτει και τα τρία αυτά στάδια του προγραμματισμού. Στο πλαίσιο αυτό, η λειτουργία των επιτροπών παρακολούθησης, οι οποίες αποτελούν τυπικές δομές συνεργασίας μεταξύ του συνόλου των προβλεπόμενων εταίρων, θεωρείται ότι αποτελούν το κύριο μέσο εφαρμογής της εταιρικής σχέσης (Geddes 1998).

Η Ελλάδα και η Ιρλανδία, οι δύο περιπτώσεις υπό εξέταση στην παρούσα συγκριτική μελέτη, αποτελούν επί μακρόν αποδέκτες εντατικής χρηματοδότησης της περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας. Η Ιρλανδία επωφελείται από σημαντικές εισροές Κοινοτικών πόρων ήδη από το 1975, δύο χρόνια μετά την ένταξή της (1973), και η Ελλάδα από τον πρώτο κίβλας χρόνο ένταξής της στην Κοινότητα (1981). Όμως οι δύο χώρες δεν είχαν τις ίδιες επιδόσεις: η Κοινοτική χρηματοδότηση θεωρείται ότι συνέβαλλε στο μετασχηματισμό της κατά κύριο λόγο αγροτικής Ιρλανδικής οικονομίας και κοινωνίας σε μια δυναμική, τεχνολογικά προηγμένη χώρα

¹ Καθώς επίσης και στο εσωτερικό του κράτους μέλους ανά περιφέρεια, αλλά αυτό δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο της παρούσας μελέτης.

που με το χαρακτηρισμό ‘κέλτικός τίγρης’ χρησιμοποιείται συχνά ως παράδειγμα προς μίμηση για τις υπόλοιπες χώρες αποδέκτες κοινοτικής χρηματοδότησης - τουλάχιστον μέχρι την πρόσφατη ‘οικονομική κρίση’, η οποία απέδειξε πόσο εύθραυστη ήταν η επιτυχία αυτή. Από την άλλη πλευρά, η Ελλάδα, παρά την οικονομική μεγένθυση των τελευταίων ετών, αντιμετωπίζει ακόμη προβλήματα διαχείρισης και απορροφητικότητας των Κοινοτικών κονδυλίων.

Η σύγκριση μεταξύ των χωρών αυτών είναι πρόσφορη διότι ενώ έχουν διαφορετικές επιδόσεις, θεωρούνται και οι δύο ιδιαίτερα συγκεντρωτικές, με ισχυρό πολιτικό και διοικητικό κέντρο και με ισχυρή πελατειακή παράδοση. Το γεγονός αποδίδεται συχνά στην ταραγμένη πολιτική ιστορία τους που είχε άλλωστε ως αποτέλεσμα τη σχετικά πρόσφατη κρατική σύστασή τους. Και στις δύο χώρες το επίπεδο των δήμων και κοινοτήτων / πόλεων και κομητειών είναι αυτό με την μακρότερη παράδοση και με το οποίο παραδοσιακά ταυτίζονται οι πολίτες. Και στις δύο χώρες το περιφερειακό επίπεδο αποτελεί μια τεχνητή - χωρίς πολιτικό, ιστορικό ή πολιτιστικό προηγούμενο - απάντηση στις απαιτήσεις της περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας. Και στις δύο χώρες τέλος, ο περιφερειακός αναπτυξιακός προγραμματισμός και οι περιφερειακές αποκλίσεις παραδοσιακά υποβαθμίζονταν σε μια προσπάθεια ανάπτυξης της εθνικής οικονομίας στο σύνολό της.

Έτσι, και οι δύο χώρες παρουσιάζουν δυσκολίες προσαρμογής (misfit) στην περιφερειακή πολιτική της Ένωσης και ειδικότερα στην αρχή της εταιρικής σχέσης, η οποία προϋποθέτει τη θεσμοθέτηση ενός συστήματος πολυεπίπεδης και πολυσυμμετοχικής λήψης αποφάσεων για την περιφερειακή ανάπτυξη. Οι πιέσεις για προσαρμογή (adaptational pressures) άρχισαν να ασκούνται στην Ελλάδα από το 1986, με το σχεδιασμό και εφαρμογή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ), και στην Ιρλανδία από το 1988, μετά την μεταφορά των αρχών του προγραμματισμού και της εταιρικής σχέσης που είχαν δοκιμαστεί κατά την υλοποίηση των ΜΟΠ στο γενικό Κανονισμό για τα Διαρθρωτικά Ταμεία του 1988.

Το γεγονός ότι η Ελλάδα και η Ιρλανδία έχουν παρόμοιο βαθμό συγκεντρωτισμού σημαίνει ότι δέχθηκαν τις ίδιες προκλήσεις εκ μέρους της ΕΕ για αποκέντρωση και ενίσχυση του ρόλου της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης; Ποιες είναι οι ομοιότητες και ποιες οι διαφορές στην εφαρμογή της εταιρικής σχέσης στις δύο χώρες και ποιοι οι λόγοι που τις καθορίζουν; Παρατηρείται ενδυνάμωση της

διαπραγματευτικής ικανότητας και γενικά της ισχύος των περιφερειακών και τοπικών αρχών στα πλαίσια της τριμερούς συνεργασίας; Πώς νομιμοποιείται και πώς εμπλέκονται οι πολίτες σε αυτήν;

Σύντομη παρουσίαση των πολιτικών συστημάτων της Ελλάδας και της Ιρλανδίας

Η **Ιρλανδία** (*Poblacht na hÉireann* ή *Republic of Ireland*) είναι κοινοβουλευτική δημοκρατία μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης από το 1973. Η εκτελεστική εξουσία ασκείται από την κυβέρνηση η οποία σύμφωνα με το Σύνταγμα της χώρας αριθμεί δεκαπέντε μέλη. Πρωθυπουργός (*Taoiseach*) διορίζεται από τον Πρόεδρο της Ιρλανδίας ο αρχηγός του κόμματος που έχει λάβει τις περισσότερες ψήφους στις εθνικές εκλογές. Από το 1989 οι κυβερνήσεις στην Ιρλανδία είναι πολυκομματικές. Ο Πρόεδρος της Ιρλανδίας είναι ο επίσημος αρχηγός του κράτους με περιορισμένες όμως αρμοδιότητες. Η νομοθετική εξουσία ασκείται από το Κοινοβούλιο (*Oireachtas*) το οποίο περιλαμβάνει δύο σώματα: τη Γερουσία (*Seanad Éireann*) και τη Βουλή των Αντιπροσώπων (*Dáil Éireann*). Η Γερουσία απαρτίζεται από εξήντα μέλη, έντεκα από τα οποία ορίζονται από τον Πρωθυπουργό, έξι εκλέγονται από τους αποφοίτους δύο Πανεπιστημίων (University of Dublin & National University of Ireland) και σαράντα τρία εκλέγονται βάσει της ειδικής τους γνώσης σε κάποιο από τα πέντε ειδικά πάνελ (Vocational Panels) από τους Βουλευτές της Βουλής των Αντιπροσώπων, Γερουσιαστές και Συμβούλους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η Βουλή των Αντιπροσώπων απαρτίζεται από 166 μέλη (*Teachtaí Dála* ή *TDs*) τα οποία εκλέγονται σύμφωνα με το Σύνταγμα τουλάχιστον κάθε επτά χρόνια και σύμφωνα με τον ισχύον νόμο κάθε πέντε χρόνια. Οι εκλογές γίνονται βάσει πολυεδρικών περιφερειών με το σύστημα της αναλογικής εκπροσώπησης μέσω ενιαίας μεταβιβάσιμης ψήφου (*single transferable vote - STV*). Η χώρα διαιρείται σε δύο Περιφερειακές Συνελεύσεις, οκτώ Περιφερειακές Αρχές και 34 τοπικές αρχές (Πόλεις και Κομητείες). Σχεδόν το ένα τρίτο του πληθυσμού διαμένει στην πρωτεύουσα της χώρας, το Δουβλίνο.

Η **Ελλάδα** είναι κοινοβουλευτική δημοκρατία μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης από το 1981. Αρχηγός του κράτους είναι ο Πρόεδρος της Δημοκρατίας ο οποίος εκλέγεται από τη Βουλή και έχει περιορισμένες αρμοδιότητες. Η Βουλή αριθμεί 300 μέλη τα οποία εκλέγονται κάθε τέσσερα χρόνια, εκτός αν προκύψει ζήτημα υψίστης εθνικής σημασίας οπότε οι εκλογές πραγματοποιούνται νωρίτερα. Ο αρχηγός του κόμματος που λαμβάνει τις περισσότερες ψήφους στις εκλογές διορίζεται Πρωθυπουργός από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Η Ελλάδα διαιρείται σε δεκατρείς Περιφέρειες, 54 Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και 1034 δήμους και κοινότητες. Σχεδόν το ένα τρίτο του πληθυσμού διαμένει στην πρωτεύουσα της χώρας, την Αθήνα.

Η σύγκριση μεταξύ της Ελλάδας και της Ιρλανδίας έχει μεγαλύτερο ενδιαφέρον επειδή λόγω του μικρού τους μεγέθους και της γεωγραφικής τους θέσης στην περιφέρεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης συχνά αγνοούνται από τις αναλύσεις που αφορούν τόσο στον εξευρωπαϊσμό όσο και την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση. Ωστόσο, πρόσφατες έρευνες εξετάζουν σε συγκριτική προοπτική την προσαρμογή στην πολυεπίπεδη ευρωπαϊκή διακυβέρνηση της Ελλάδας και της Ιρλανδίας (ως χωρών συνοχής) με αυτή των νέων κρατών μελών της ανατολικής Ευρώπης (Paraskevopoulos, Caunnaughton & Quinn 2003, Paraskevopoulos & Leonardi 2004, Paraskevopoulos, Getimis & Rees 2006, adapt project²). Για την παρούσα μελέτη, η οποία επιχειρεί μια μακροσκοπική οπτική κάνοντας χρήση του ιστορικού θεσμισμού, η εμπειρία των χωρών της ανατολικής Ευρώπης είναι πολύ πρόσφατη για να μπορέσει να αξιολογηθεί.

Μεθοδολογία

Όπως προκύπτει από την υπόθεση εργασίας, σχηματικά, το σχέδιο έρευνας (research design) μπορεί να αποδοθεί ως εξής³:

1. εταιρική σχέση → εξευρωπαϊσμός εγχώριων θεσμών
2. εταιρική σχέση → αλλαγή στα πρότυπα διακυβέρνησης


```

graph TD
    A[αλλαγή στα πρότυπα διακυβέρνησης] --> B[πολυεπίπεδη διακυβέρνηση]
    A --> C[νεο-ρεπουμπλικανισμός]
          
```

όπου η εταιρική σχέση αποτελεί ανεξάρτητη μεταβλητή και α) ο εξευρωπαϊσμός και β) η αλλαγή στα πρότυπα διακυβέρνησης, σύμφωνα με τις θεωρητικές προτάσεις της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του νέο-ρεπουμπλικανισμού, αποτελούν εξαρτημένες μεταβλητές. Επιπλέον, λαμβάνονται υπόψη ως μεταβλητές συνθήκης α) ο βαθμός αποκέντρωσης και αυτόνομης δράσης του υποεθνικού επιπέδου και β) η εμπειρία σε συνεργατικές διαδικασίες. Όπως έχει δείξει η έρευνα όσον αφορά στην εταιρική σχέση γενικότερα (OECD 2001) αλλά και στην αρχή της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων ειδικότερα (Kelleher κ.α. 1999), οι συνθήκες αυτές είναι κρίσιμες για την εφαρμογή της.

² Διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/research/social-sciences/projects/002_en.html

³ Σύμφωνα με την ορολογία του Van Evera (2001).

Αφού πρώτα παρουσιαστούν, οριστούν και συζητηθούν διεξοδικά τόσο οι έννοιες που αντιπροσωπεύουν τις μεταβλητές όσο και οι θεωρητικές προτάσεις της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του νεο-ρεπουμπλικανισμού τις οποίες ελέγχει η παρούσα μελέτη, η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ των μεταβλητών θα εξετασθεί μέσω εμπειρικής μελέτης. Η εμπειρική μελέτη αξιολογεί την εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων στα τρία στάδια πολιτικής: 1) προετοιμασία και προγραμματισμός, 2) υλοποίηση και διαχείριση και 3) παρακολούθηση και αξιολόγηση κατά την προγραμματική περίοδο 2000-2006 και προοιμακά κατά την περίοδο 2007-2013, εστιάζοντας στη λειτουργία των επιτροπών παρακολούθησης και την άποψη του υποεθνικού επιπέδου, ακολουθώντας μία προσέγγιση από τη βάση προς την κορφή (bottom-up approach).

Η εμπειρική μελέτη βασίζεται σε οριζόντια σύγκριση παρόμοιων συστημάτων (most similar systems design, Przeworski & Teune 1970⁴). Για να αποφευχθεί η υπερτίμηση της επεξηγηματικής αξίας της ανεξάρτητης μεταβλητής (Przeworski & Teune 1970: 34) χρησιμοποιείται η ανάλυση δικτύων πολιτικής, όπως έχει αναπτυχθεί από τους Rhodes (1981) και Marsh & Rhodes (1992), με σκοπό τη λεπτομερή εξέταση και απεικόνιση των τυπικών και άτυπων αλληλεπιδράσεων μεταξύ δρώντων στην εταιρική σχέση, χωρίς να επιχειρείται η χρήση του εργαλείου αυτού για την ανάπτυξη θεωρητικών προτάσεων. Επίσης, για να αποφευχθεί η υπερτίμηση της επεξηγηματικής αξίας της ανεξάρτητης μεταβλητής, λαμβάνονται υπόψη οι αλληλεπιδράσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και άλλων εγχώριων πιθανών επεξηγηματικών παραγόντων της θεσμικής και πολιτικής μεταβολής και εξέλιξης (Hix & Goetz 2000: 21) που φέρουν τη μορφή μεταβλητών συνθήκης.

Μέτρηση των μεταβλητών

Οι ερευνητικές τεχνικές περιλαμβάνουν τόσο πρωτογενή όσο και δευτερογενή ανάλυση. Οι πρωτογενείς πηγές έχουν τη μορφή θεσμικών κειμένων, στρατηγικών εγγράφων πολιτικής, εκθέσεων, κανονισμών λειτουργίας, ημερήσιων διατάξεων και πρακτικών συνεδριάσεων, ημιδομημένου ερωτηματολογίου⁵, αντίγραφο του οποίου παρουσιάζεται στο παράρτημα, και ποιοτικών συνεντεύξεων, λεπτομέρειες σχετικά με τις οποίες παρέχονται επίσης στο παράρτημα. Τα ερωτηματολόγια απεστάλησαν μέσω ταχυδρομείου μεταξύ Οκτωβρίου 2006 και Μαρτίου 2007 και είχαν στόχο την

⁴ Σχετικά βλέπε και το πρόσφατο άρθρο της Ancar (2008).

⁵ Η δόμηση του ερωτηματολογίου βασίστηκε κυρίως στο Babbie (1995).

περιγραφή της δομής και της λειτουργίας της εταιρικής σχέσης από τους υποεθνικούς δρώντες. Οι συνεντεύξεις πραγματοποιήθηκαν μεταξύ 21 και 23 Νοεμβρίου 2005 με αρμόδιους-κλειδιά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και με το Γραφείο Ιρλανδικών Περιφερειών που εδρεύει στις Βρυξέλλες. Η πρόθεση διενέργειας συνεντεύξεων με αρμόδιους-κλειδιά και στο τρίτο επίπεδο που συμμετέχει στην εταιρική σχέση, δηλαδή το επίπεδο κεντρικής διοίκησης δεν είχε απήχηση: αλληπάλληλες προσπάθειες επικοινωνίας δεν επέφεραν αποτελέσματα. Το γεγονός εξηγείται από τα αποτελέσματα της έρευνας, σύμφωνα με τα οποία και στις δύο χώρες υπό εξέταση η κεντρική διοίκηση αποτελεί τον κυρίαρχο δρώντα στην εταιρική σχέση.

Η ανάλυση των ποσοτικών δεδομένων (data analysis) που προέκυψαν από τα ερωτηματολόγια έγινε με τη χρήση του προγράμματος SPSS⁶ (στατιστικό πακέτο για τις κοινωνικές επιστήμες) και αργότερα με το πρόγραμμα Excel. Τα δεδομένα αυτά χρησιμοποιούνται περιγραφικά για να ενισχύσουν κυρίως την ανάλυση δικτύων πολιτικής αλλά και την εξέταση των θεωρητικών ισχυρισμών των υποδειγμάτων της πολυεπιπεδης διακυβέρνησης και του νεο-ρεπουμπλικανισμού. Τα ερωτηματολόγια απάντησαν οι υποεθνικές αρχές των δύο χωρών που συμμετέχουν στην εταιρική σχέση: οι Περιφερειακές Συνελεύσεις και Περιφερειακές Αρχές της Ιρλανδίας και οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ) της Ελλάδας. Συγκεκριμένα, το ποσοστό των απαντήσεων που λάβαμε έχει ως εξής:

| | |
|--------------------------------------|-------|
| Περιφερειακές Συνελεύσεις (Ιρλανδία) | 100% |
| Περιφερειακές Αρχές (Ιρλανδία) | 37,5% |
| Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ελλάδα) | 44,4% |
| ΤΕΔΚ (Ελλάδα) | 31,5% |

Επίσης, για την καλύτερη διερεύνηση της εφαρμογής της αρχής της εταιρικής σχέσης στην Ελλάδα, για την οποία οι πηγές είναι περισσότερο περιορισμένες σε σχέση με την Ιρλανδία, συγκεκριμένα, διευκρινιστικά ερωτήματα στάλθηκαν α) στους κοινωνικούς εταίρους και μη κυβερνητικούς οργανισμούς που συμμετέχουν στην εταιρική σχέση σε εθνικό επίπεδο και β) στους Γενικούς Γραμματείς Περιφερειών. Η ανταπόκριση υπήρξε ιδιαίτερα περιορισμένη: από την πρώτη ομάδα απάντησαν μόνο ο ΣΕΒ και το WWF Ελλάς και από τη δεύτερη ομάδα μόνο ο Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας Ιονίων Νήσων. Οι απόψεις τους συγκαταλέγονται στη μελέτη.

⁶ Ιδιαίτερα χρήσιμο αποδείχθηκε το Δαφέρμος (2005).

Δομή της έρευνας

Η έρευνα χωρίζεται σε δύο μέρη: τα πρώτα τέσσερα κεφάλαια επιχειρούν την εκτενή παρουσίαση του θεωρητικού και εμπειρικού υπόβαθρου των βασικών εννοιών της μελέτης και τη σφαιρική επισκόπηση της σχετικής συζήτησης που πραγματοποιείται στη διεθνή βιβλιογραφία. Το δεύτερο μέρος, που απαρτίζεται επίσης από τέσσερα κεφάλαια, διερευνά μέσω πρωτογενών και δευτερογενών πηγών την εγκυρότητα των υποθέσεων εργασίας στις περιπτώσεις της Ιρλανδίας και της Ελλάδας. Το τελευταίο κεφάλαιο οργανώνει τα ευρήματα των προηγούμενων κεφαλαίων και καταλήγει σε συμπεράσματα ακολουθώντας μια συγκριτική προοπτική.

Ειδικότερα, το πρώτο κεφάλαιο επιχειρεί τον ορισμό των δύο βασικών εννοιών της παρούσας μελέτης, της περιφερειοποίησης και της εταιρικής σχέσης, αναδεικνύοντας το θεωρητικό διάλογο και την ευρύτερη προβληματική με την οποία σχετίζονται. Συμπεραίνει ότι τόσο η περιφερειοποίηση, η ενίσχυση δηλαδή της πολιτικής ή/και οργανωτικής αυτονομίας σε υποεθνικό επίπεδο, όσο και η εταιρική σχέση, η δημιουργία δηλαδή αυτόνομων δικτύων διαχείρισης τοπικών κυρίως προβλημάτων, συμβάλλει στην αλλαγή του τρόπου (δια)κυβέρνησης των σύγχρονων φιλελεύθερων δημοκρατιών, αναδεικνύοντας ζητήματα αντιπροσώπευσης και δημοκρατίας.

Το δεύτερο κεφάλαιο εξετάζει το θεσμικό και άτυπο ρόλο των περιφερειών στην Ευρωπαϊκή πολιτική καθώς και τη συμμετοχή τους στην περιφερειακή πολιτική της Ένωσης, η οποία μέσω της εταιρικής σχέσης που τη διέπει θεωρήθηκε μέσο κινητοποίησης και ενίσχυσης του υποεθνικού επιπέδου. Με τον τρόπο αυτό εστιάζει σε ζητήματα που απασχολούν τη σχετική διεθνή βιβλιογραφία αλλά και στις σημαντικές εξελίξεις που προκλήθηκαν από τις πρόσφατες απόπειρες μεταρρύθμισης των Συνθηκών και την τελευταία αναθεώρηση της πολιτικής συνοχής, οι οποίες φαίνεται να αλλάζουν τη γενικότερη θεώρηση σχετικά με το ρόλο των περιφερειών στο Ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα.

Το τρίτο κεφάλαιο σκοπεύει στην όσο το δυνατόν πληρέστερη παρουσίαση της εφαρμογής της αρχής της εταιρικής σχέσης στο πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής της Ένωσης και της σχετικής με αυτήν προβληματικής. Εκκινά από τη διαπίστωση ότι η εταιρική σχέση αποτελεί αρχή της Ευρωπαϊκής διακυβέρνησης συνολικότερα, λόγω της υιοθέτησής της στο λόγο (discourse) της Ένωσης και της διάχυσής της σε πληθώρα πολιτικών. Στη συνέχεια, βάσει πρωτογενών και δευτερογενών πηγών

συζητά τις αλλαγές που έχει υποστεί ο ορισμός της στους Κανονισμούς για τα διαρθρωτικά ταμεία, εξετάζει την εφαρμογή της στα κράτη μέλη της Ένωσης ανά στάδιο πολιτικής, ανά κράτος μέλος και σε υποεθνικό επίπεδο και αξιολογεί το βαθμό και την ποιότητα εμπλοκής των εταίρων. Καταλήγει ότι η αποτυχία της αρχής της εταιρικής σχέσης να εφαρμοστεί ομοιόμορφα στα κράτη μέλη έχει ως αποτέλεσμα να γίνεται ουσιαστικά αντιληπτή ως μια νέου τύπου μορφή διακυβέρνησης.

Στο τέταρτο κεφάλαιο αναπτύσσονται οι θεωρητικές προεκτάσεις των προηγούμενων κεφαλαίων σε επίπεδο Ένωσης. Ειδικότερα, παρουσιάζονται τα θεωρητικά υποδείγματα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, το οποίο - παρά τους περιορισμούς του - έχει επηρεάσει σημαντικά την ακαδημαϊκή συζήτηση σχετικά με το χαρακτήρα και το μέλλον της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, και του νέο-ρεπουμπλικανισμού – το οποίο θέτοντας τους πολίτες και τη δημοκρατία στο επίκεντρο της συζήτησης, προβάλλει ως μια κανονιστική πρόταση, ένα σύστημα ιδεών, το οποίο απαντάει τόσο σε θέματα οργάνωσης όσο και σε θέματα νομιμοποίησης της πολυκεντρικής ευρωπαϊκής πολιτείας.

Το πέμπτο κεφάλαιο εξετάζει το θεσμικό και λειτουργικό πλαίσιο στο οποίο δρα το υποεθνικό επίπεδο και πραγματώνεται ο κοινωνικός διάλογος στην Ιρλανδία. Σύμφωνα με τη διάταξη των Κανονισμών για τα διαρθρωτικά ταμεία ‘η εταιρική σχέση υλοποιείται σε συμφωνία με τους ισχύοντες εθνικούς κανόνες και πρακτικές’ και άρα στην πράξη εξαρτάται από το βαθμό αποκέντρωσης του κάθε κράτους μέλους και την προηγούμενη εμπειρία του σε συμμετοχικές διαδικασίες. Συμπεραίνεται ότι η Ιρλανδία αποτελεί μια ιδιαίτερη περίπτωση, όπου η εταιρική σχέση και οι συμμετοχικές δομές έχουν αναπτυχθεί ιδιαίτερα και απολαύουν γενικής συναίνεσης και υποστήριξης χωρίς όμως το γεγονός αυτό να συνοδεύεται από αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και ενδυνάμωση της τοπικής δημοκρατίας.

Το έκτο κεφάλαιο διερευνά την εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων στην Ιρλανδία κάνοντας χρήση πρωτογενών κυρίως πηγών, ακολουθώντας μία προσέγγιση από τη βάση προς την κορφή (bottom-up approach). Καταλήγει ότι η εγχώρια επιλογή υπέρ της διατήρησης της συγκεντρωτικής δομής του κράτους δεν επιτρέπει την ουσιαστική συμμετοχή του υποεθνικού επιπέδου. Επιπλέον, η ισχυρή παράδοση της κοινωνικής εταιρικής σχέσης αντί να διευκολύνει την εφαρμογή της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων υποβαθμίζει τη

σημασία της παραμένοντας έτσι η σημαντικότερη διαδικασία εταιρικής σχέσης στην Ιρλανδία.

Το έβδομο και το όγδοο κεφάλαιο εξετάζουν την περίπτωση της Ελλάδας σε αντιστοιχία με το πέμπτο και έκτο κεφάλαιο που αφορούσαν στην περίπτωση της Ιρλανδίας. Έτσι, το έβδομο κεφάλαιο εξετάζει το θεσμικό και λειτουργικό πεδίο δράσης του υποεθνικού επιπέδου και υλοποίησης του κοινωνικού διαλόγου στην Ελλάδα. Συμπεραίνεται ότι η τοπική αυτονομία είναι περιορισμένη παρά τις σημαντικές πρόσφατες μεταρρυθμίσεις, οι οποίες έχουν δημιουργήσει μια νέα δυναμική και ισχυρά αιτήματα για αποκέντρωση και αναδιάρθρωση του κράτους. Επιπλέον, ο κοινωνικός διάλογος έχει περιορισμένη θεματική, οι προσπάθειες διεύρυνσης της οποίας καταδεικνύουν δομικά προβλήματα του συστήματος.

Το όγδοο κεφάλαιο, κάνοντας χρήση πρωτογενών κυρίως πηγών, εξετάζει την εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης στην Ελλάδα με έμφαση στην προγραμματική περίοδο 2000-2006 και προοιμιακά την περίοδο 2007-2013 καθώς και στη συμμετοχή του υποεθνικού επιπέδου. Καταλήγει ότι η Ελλάδα διαχειρίστηκε τις διαρθρωτικές δράσεις αμφιρρέπουσα μεταξύ του εγχώριου διοικητικού συστήματος και των ευρωπαϊκών απαιτήσεων. Παρά τις τάσεις για αποκέντρωση που δημιούργησε η αρχή της εταιρικής σχέσης, οι περιορισμένοι θεσμικοί πόροι και δυνατότητες του υποεθνικού επιπέδου δεν επιτρέπουν την ουσιαστική συμμετοχή του. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με την απουσία παράδοσης συνεργατικών δομών και διαδικασιών, θέτουν εν αμφιβόλω τη συνέχιση και διάχυση της εταιρικής σχέσης εκτός του πλαισίου εφαρμογής των διαρθρωτικών δράσεων.

Το ένατο κεφάλαιο συνοψίζει τα ευρήματα της παρούσας μελέτης και τα υποβάλλει σε συγκριτική αξιολόγηση. Η μελέτη καταλήγει ότι για να μπορέσει η αρχή της εταιρικής σχέσης να αποτελέσει κλειδί για την τοπική/περιφερειακή ανάπτυξη και τη βελτίωση της διακυβέρνησης απαιτείται η ενίσχυση των πόρων του συνόλου των εταίρων που συμμετέχουν σε αυτήν και η απεξάρτησή τους από την Κοινοτική χρηματοδότηση. Ειδικότερα, όσον αφορά στους υποεθνικούς εταίρους η εφαρμογή της εταιρικής σχέσης θα παραμένει ελλιπής όσο δεν υφίσταται η θεσμική αυτονομία τους και η οικονομική ανεξαρτησία τους. Όσο δηλαδή δεν πραγματοποιείται μια ουσιαστική διαδικασία αποκέντρωσης.

1. Περιφερειοποίηση και Εταιρική Σχέση

Σύγχρονες πολιτικές τάσεις μεταβάλλουν τις τελευταίες δεκαετίες τη δομή και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, θέτοντας υπό αμφισβήτηση το μέγεθος και το ρόλο των κυβερνήσεων. Από τη μία πλευρά παρατηρείται ανακατανομή των εξουσιών σε εδαφικό επίπεδο - ευρωπαϊκό, κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό – (Keating 1998α, Sharpe 1993) ενώ ταυτόχρονα γίνεται λόγος για «συμμετοχική λήψη δημοσίων αποφάσεων» (Edelenbos 1999, βλέπε και Olsen 2003, Vigoda 2002, King κ.α. 1998). Συνοπτικά, το φαινόμενο μπορεί να χαρακτηριστεί ως αποκέντρωση αρμοδιοτήτων*.

Στην παρούσα μελέτη ο όρος ‘αποκέντρωση’ γίνεται αντιληπτός ως υποδηλών δύο διακριτές έννοιες: την ανακατανομή εξουσίας εντός των κρατικών δομών μεταξύ πολυάριθμων δρώντων οι οποίοι συνεργάζονται σε εταιρικές σχέσεις (partnership) και την τάση για περιφερειοποίηση (regionalization), την ανάπτυξη δηλαδή περιφερειακής διακυβέρνησης. Οι δύο αυτές έννοιες είναι αλληλένδετες και έχουν συμβάλλει σε έναν ευρύ ακαδημαϊκό διάλογο σχετικά με τη δομή εξουσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Το παρόν κεφάλαιο επιχειρεί τον ορισμό των δύο βασικών εννοιών της παρούσας μελέτης, της περιφερειοποίησης και της εταιρικής σχέσης, αναδεικνύοντας το θεωρητικό διάλογο και την ευρύτερη προβληματική με την οποία σχετίζονται. Με αυτόν τον τρόπο δημιουργεί το υπόβαθρο για τη διερεύνηση της λειτουργίας τους σε εμπειρικό επίπεδο τόσο στην Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και στις υπό εξέταση χώρες: την Ελλάδα και την Ιρλανδία σε επόμενα κεφάλαια.

* Στην Ελλάδα η διάκριση της χρήσης των όρων ‘αποκέντρωση’ και ‘αποσυγκέντρωση’ δεν είναι ξεκάθαρη. Για μια διαφωτιστική συζήτηση βλέπε Χλέπας (1999) κεφάλαιο 1^ο: «η έννοια της αποκέντρωσης στην ελληνική νομική θεωρία». Στην παρούσα μελέτη ακολουθείται η διεθνής ορολογία και ο όρος ‘décentralisation’ χρησιμοποιείται ως ‘αποκέντρωση’ ενώ ο όρος ‘déconcentration’ ως ‘αποσυγκέντρωση’.

Περιφερειοποίηση

Ο όρος ‘περιφερειοποίηση’ (regionalization) αφορά τη διαδικασία δημιουργίας περιφερειακού επιπέδου στα συγκεντρωτικά κράτη¹ (Loughlin 1996α). Είναι συναφής με την αποκέντρωση (decentralization), η οποία χρησιμοποιείται στην πολιτική επιστήμη για τη μελέτη του χωρικού καταμερισμού εξουσίας (Smith 1985). «Η αποκέντρωση (decentralization) συνεπάγεται την υποδιαίρεση του εδάφους του κράτους σε μικρότερες περιοχές και τη δημιουργία πολιτικών και διοικητικών θεσμών σε αυτές τις περιοχές» (Smith 1985: 1). Η αποσυγκέντρωση (deconcentration) αποτελεί μία διάσταση της αποκέντρωσης εφόσον αφορά τη δημιουργία διοικητικών και όχι πολιτικών θεσμών στις περιφέρειες.

Τις δεκαετίες του 1980 και 1990 η εμβάθυνση της ολοκλήρωσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση εξελίσσεται παράλληλα με διαδικασίες αποκέντρωσης και αποσυγκέντρωσης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Ακόμη και τα παραδοσιακά συγκεντρωτικά κράτη διεξάγουν εκτεταμένη αποκέντρωση αρμοδιοτήτων αρχικά προς την τοπική και αργότερα προς την περιφερειακή (αυτό)διοίκηση. Με το χαρακτηρισμό ‘νέος τοπικισμός’² (new regionalism: Keating 1998α) ή ‘η ανάδυση του μέσου’ (the rise of the meso: Sharpe 1993) περιγράφονται μεταρρυθμίσεις που στοχεύουν στην ενδυνάμωση του περιφερειακού επιπέδου και περιλαμβάνουν την αποκέντρωση των κρατικών λειτουργιών και αρμοδιοτήτων και τη δημιουργία θεσμών για την αύξηση της συνοχής, του συντονισμού και σε ορισμένες περιπτώσεις της πολιτικής αντιπροσώπευσης σε περιφερειακό επίπεδο.

Ενδεικτικά, στις αρχές της δεκαετίας του 1980 η κυβέρνηση του Mitterrand στη Γαλλία υλοποίησε ευρείες αποκεντρωτικές μεταρρυθμίσεις μεταβιβάζοντας εξουσία από το κεντρικό κράτος στα *départements* και αργότερα στο τοπικό επίπεδο (Loughlin & Mazey 1995). Παρόμοιες τάσεις παρατηρούνται την ίδια περίοδο και

¹ Σύμφωνα με τον Loughlin (1996α), ο όρος περιφερειοποίηση μπορεί να σημαίνει τη δημιουργία είτε περιφερειακής κυβέρνησης είτε περιφερειακού επιπέδου χωρίς πολιτικές αρμοδιότητες καθώς επίσης μπορεί να χαρακτηρίσει την προσέγγιση περιφερειακών προβλημάτων και διαφοροποιείται από την αποκέντρωση (decentralization) αφού μπορεί να ενισχύσει τον έλεγχο και την εξουσία του κεντρικού κράτους. Και οι τρεις ορισμοί του Loughlin συγκλίνουν στο γεγονός ότι καθορίζονται και προέρχονται από το κεντρικό κράτος.

² Με το χαρακτηρισμό ‘νέος’ τοπικισμός ο Keating (1998α) αντιπαραθέτει την πρόσφατη τάση για περιφερειοποίηση, η οποία θεωρείται προοδευτική και εκσυγχρονιστική, με τον ‘παλαιό’ τοπικισμό ο οποίος κατά το δέκατο ένατο αιώνα υπήρξε πολιτικό κίνημα το οποίο αντιτίθονταν στη μορφή του σύγχρονου κράτους και αμφισβητούσε τη φιλελεύθερη δημοκρατία, θεωρώντας ότι οδηγούσε σε κατάτμηση των κοινοτήτων.

στις σκανδιναβικές χώρες ενώ στην Ιταλία και την Ισπανία οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις σκόπευαν κυρίως στην ενδυνάμωση του περιφερειακού επιπέδου (Evans & Harding 1997).

Στη Βρετανία τις δύο τελευταίες δεκαετίες διακρίνονται τρεις διαφορετικοί τύποι αποκέντρωσης. Το πρώτο κύμα μεταρρυθμίσεων, τη δεκαετία του 1980, στόχευε στη συνεργασία των τοπικών αρχών με ιδιωτικές εταιρίες υπό διάφορες μορφές εταιρικών σχέσεων (βλέπε Cockburn 1977, Γεωργαντάς 2002: κεφ. 1). Η δεύτερη μεταρρύθμιση ξεκίνησε το 1994, με τη δημιουργία αρχικά Κυβερνητικών Γραφείων (Government Offices) στις Αγγλικές Περιφέρειες, τα οποία σκόπευαν την ενδυνάμωση του περιφερειακού επιπέδου, τον καλύτερο πολιτικό και διοικητικό συντονισμό και την ανάπτυξη απευθείας σχέσεων μεταξύ των περιφερειών και του *Whitehall* (Mawson & Spencer 1997), και αργότερα Περιφερειακών Συνελεύσεων (Pearce & Ayres 2007). Η τρίτη μεταρρύθμιση προέβλεπε τη σύσταση περιφερειακών κυβερνήσεων στη Σκωτία, την Ουαλία και τη Βόρεια Ιρλανδία (Jeffery 2006).

Οι λόγοι για τους οποίους παρατηρείται μια γενικευμένη τάση για εκτεταμένες θεσμικές μεταρρυθμίσεις με σκοπό την ενδυνάμωση των περιφερειακών και τοπικών επιπέδων διακυβέρνησης ποικίλλουν (για μια συνολική θεώρηση βλέπε Sharpe 1988). Συνοπτικά, αυτοί μπορεί να είναι:

Οικονομικοί: σύμφωνα με μια ευρέως αποδεκτή άποψη, η μετατόπιση αρμοδιοτήτων από το κεντρικό στο υποκεντρικό επίπεδο προέκυψε κυρίως ως αποτέλεσμα των δημοσιονομικών πιέσεων που ασκούνταν στους κρατικούς προϋπολογισμούς τόσο από τη μεγέθυνση του δημόσιου τομέα και των δημόσιων πολιτικών όσο και από τα δομικά προβλήματα που αντιμετώπιζε η οικονομία κατά τη δεκαετία του 1970 (Sharpe 1988). Στο πλαίσιο αυτό, η οικονομική ανάπτυξη συνδέθηκε με την ικανότητα των υποεθνικών επιπέδων να ενεργοποιήσουν τα τοπικά αναπτυξιακά τους πλεονεκτήματα (Keating 1998β, Καυκαλάς & Κομνηνός 1993). Η ευρεία αποδοχή της θεωρίας του τοπικού αναπτυξιακού πλεονεκτήματος σε συνδυασμό με την αυξανόμενη συνειδητοποίηση στο εσωτερικό των περιφερειών ότι η μελλοντική τους ευμάρεια εξαρτάται από την ανάπτυξη μιας κοινής περιφερειακής ταυτότητας και το σχεδιασμό της οικονομικής ανάπτυξης σε περιφερειακό και όχι σε τοπικό επίπεδο

αναγνωρίζονται ως σημαντικά κίνητρα για περιφερειοποίηση (για μια διαφορετική άποψη βλέπε Evans & Harding 1997)³.

Διοικητικοί: πέραν των οικονομικών κινήτρων, η αποκέντρωση έγινε επιτακτικότερη λόγω της ισχυρής κριτικής που δέχθηκε η γραφειοκρατία του δημόσιου τομέα τη δεκαετία του 1980 τόσο στην Ευρώπη όσο και στη βόρεια Αμερική. Αποτέλεσε θεσμική απάντηση στην ανάγκη προσέγγισης των πολιτών και βελτίωσης της σχέσης μεταξύ αυτών και των δημόσιων οργανισμών, οι υπηρεσίες των οποίων διαφοροποιήθηκαν για να είναι σύμφωνες με τις τοπικές απαιτήσεις (Sharpe 1988, Mény 1987).

Αποτελεσματικότητα: ο συγκεντρωτισμός φέρεται ταυτόσημος της υπερβολικής ρύθμισης (overregulation), απάντηση στην οποία αποτελεί ο καταμερισμός της ευθύνης λήψης αποφάσεων. Σύμφωνα με την άποψη αυτή, οι αποφάσεις θα πρέπει να λαμβάνονται σε κατώτερα επίπεδα ή περιφερειακά αντί να συγκεντρώνονται στο δυσλειτουργικό κέντρο (Osborne & Gaebler 1993: 251). Οι μόνες εξαιρέσεις αφορούν πεδία πολιτικής εκτός των αρμοδιοτήτων του κράτους και των τοπικών κυβερνήσεων όπως είναι το διεθνές εμπόριο και η μακροοικονομική πολιτική. Ακόμη και στις περιπτώσεις αυτές πάντως, η κεντρική κυβέρνηση μπορεί να καθορίζει τις προτεραιότητές της, επιτρέποντας ταυτόχρονα στα κατώτερα επίπεδα κυβέρνησης να τις προσεγγίζουν με τον τρόπο που αυτές θεωρούν βέλτιστο. Οι αποκεντρωμένοι θεσμοί αναγνωρίζονται ως πιο ευέλικτοι, αποτελεσματικότεροι και πιο καινοτόμοι ενώ επίσης θεωρείται ότι δημιουργούν μεγαλύτερη δέσμευση και παραγωγικότητα (Osborne & Gaebler 1993: 253). Για τους ίδιους λόγους η αποκέντρωση και η ενδυνάμωση της περιφερειακής κυβέρνησης θεωρούνται ότι αποτελούν τις κατάλληλες κρατικές απαντήσεις στη διεθνοποίηση. Έτσι, για κάποιους ερευνητές, η κεντρική διοίκηση έχει χάσει τη βαρύνουσα σημασία της στο ευρύτερο πλαίσιο της παγκόσμιας οικονομίας. Αντί αυτής, οι «περιφερειακές κυβερνήσεις ... όπου η γίνεται πραγματική δουλειά και πραγματικές αγορές ευημερούν» αποτελούν πλέον τα πιο δυναμικά και αποτελεσματικά θεσμικά εργαλεία (Ohmae 1995: 5).

Μεταφορά πολιτικής (policy transfer): υπό μια διαφορετική οπτική, η γενικευμένη τάση για αποκέντρωση ως θεσμικός μεταρρυθμιστικός στόχος αποδίδεται στην τάση των κρατών να μεταφέρουν στην επικράτειά τους αντίστοιχες λύσεις που έχουν

³ Σχετικά με την ανάγκη 'αναθεώρησης' της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης βλέπε Agnew (2000), Hadjimichalis & Hudson (2007), Pike κ.α. (2007).

εφαρμόσει επιτυχώς άλλα κράτη. Αυτές οι μεταφορές πολιτικών αλλά και τεχνικών διαχείρισης θεωρείται ότι επηρεάζουν τον τρόπο με τον οποίο τα κράτη αναπτύσσουν και υλοποιούν πολιτικές στην επικράτειά τους τουλάχιστον σε ορισμένους τομείς (Dolowitz & Marsh 1996, Peters 1997).

‘Απόσυρση’ του κράτους: κάποιοι ερευνητές, τέλος, ερμηνεύουν τις τάσεις για αποκέντρωση ως απάντηση στις οργανωτικές ανάγκες του ‘διευθυντικού κράτους’ (‘managerial state’, Clarke & Newman 1997). Στην οργανωτική θεωρία οι θεσμικές αλλαγές στα κυβερνητικά επίπεδα μπορούν να ιδωθούν ως παίγνιο μηδενικού αθροίσματος στο οποίο «η απόσυρση (withdrawal), αν και σχετική του κράτους, ανοίγει νέες ευκαιρίες για τις πόλεις» (Le Galès & Harding 1998: 142). Έτσι, η ενδυνάμωση των τοπικών και περιφερειακών κυβερνήσεων είναι αποτέλεσμα της απόσυρσης του κράτους και όχι μιας εσκεμμένης κρατικής στρατηγικής.

Οι παραπάνω απόψεις συγκλίνουν στη θεώρηση της περιφερειοποίησης ως συνάρτηση της θέσης και ισχύος της κεντρικής διοίκησης. Πράγματι, φαίνεται ότι η περιφερειοποίηση - όπως και η αποκέντρωση (decentralisation) – συνήθως αποτελεί προϊόν κεντρικού σχεδιασμού, όπως συνέβη για παράδειγμα στη Γαλλία, τις Ηνωμένες Πολιτείες, τις Σκανδιναβικές χώρες και την Ολλανδία (Sharpe 1988, Smith 1985). Ωστόσο, η εστίαση των κινήτρων για αποκέντρωση αποκλειστικά στο επίπεδο της κεντρικής κυβέρνησης θα παραγνώριζε σημαντικούς υποεθνικούς και υπερεθνικούς παράγοντες. Όσον αφορά στους πρώτους, όπως έχει δείξει ο Keating (1996), η δημιουργία περιφερειακού επιπέδου σχετίζεται με την εσωτερική δυναμική που υπάρχει σε ορισμένες περιφέρειες είτε για οικονομική ανάπτυξη είτε για πολιτική ή/και πολιτισμική ανεξαρτησία⁴, όπως συνέβη για παράδειγμα στις περιφέρειες του *Quebec* στον Καναδά και της Καταλονίας στην Ισπανία. Παρόμοιες πιέσεις ασκούνται και στο Βέλγιο με αποτέλεσμα τις πρόσφατες αυτονομιστικές διεκδικήσεις της Φλαμανδικής περιφέρειας (Παπακωνσταντίνου 2007).

Όσον αφορά στους υπερεθνικούς παράγοντες, η διαδικασία Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης θεωρείται ευρέως ότι έχει συμβάλλει στην οικονομική και πολιτική ενίσχυση του περιφερειακού επιπέδου. Όσον αφορά στην οικονομική διάσταση, ως καθεστώς ελεύθερου εμπορίου η Ευρωπαϊκή Κοινότητα εξέθεσε τις περιφέρειες στην ελεύθερη οικονομία και ενεθάρρυνε τις δυνάμεις ανταγωνισμού σε ένα περιβάλλον

⁴ Βλέπε και τη διαφοροποίηση μεταξύ περιφερειοποίησης (regionalization) και τοπικισμού (regionalism) στο Loughlin (2000).

όπου η ανάγκη ανταπόκρισης του κράτους στις διεθνείς ανταγωνιστικές πιέσεις, σε συνδυασμό με τους κανόνες της εσωτερικής αγοράς, δεν του επιτρέπουν να επέμβει για να διορθώσει τις χωρικές ανισότητες (Bullmann 1997, Begg & Mayes 1993, Mackay 1993). Η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης έρχεται να συμπληρώσει αυτό το κενό βασισμένη σε λογική παρόμοια με αυτή των εθνικών περιφερειακών πολιτικών των δεκαετιών του 1960 και 1970, αποτελώντας ένα μηχανισμό απάλειψης των περιφερειακών ανισοτήτων που δημιούργησε η κοινή αγορά (Keating 1998α: 173).

Ταυτόχρονα, η ανάδειξη των περιφερειών σε ισχυρούς δρώντες προωθήθηκε από την πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αποδεικνύει η συζήτηση για την 'Ευρώπη των Περιφερειών' (βλέπε επόμενο κεφάλαιο καθώς επίσης Rhodes 1974, Loughlin 1996α, Jeffery 2002). Αρμοδιότητες οι οποίες σε κάποια κράτη μέλη άνηκαν στο πεδίο των περιφερειών μεταφέρθηκαν στο Ευρωπαϊκό επίπεδο. Σύμφωνα με τον Keating (1998α: 163) οι περιφέρειες αντέδρασαν με δύο τρόπους: ο απορριπτικός τοπικισμός (rejectionist regionalism) αντιτίθεται στην Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, φοβούμενος την περεταίρω απώλεια δημοκρατικού ελέγχου, τη λήψη αποφάσεων σε κέντρα απομακρυσμένα τόσο χωρικά όσο και πολιτικά και την πλήρη επικράτηση των αρχών της αγοράς. Ένας δεύτερος τύπος τοπικισμού επιθυμεί να χρησιμοποιήσει την Ευρώπη ως πηγή πολιτικών και οικονομικών πόρων, ακόμη και ενάντια στο ίδιο το κράτος.

Συμπερασματικά, οι τάσεις για αποκέντρωση και περιφερειοποίηση σχετίζονται κυρίως με την πολιτική, οικονομική και διοικητική υπόσταση της κεντρικής κυβέρνησης, αλλά και με υποεθνικούς ή/και υπερεθνικούς παράγοντες. Ως αποτέλεσμα, σημαντικές διαφοροποιήσεις παρατηρούνται στη διαδικασία αποκέντρωσης από κράτος σε κράτος. Υπό μια μακροσκοπική οπτική οι διαφοροποιήσεις αυτές μπορούν να αποδοθούν στο διαφορετικό ιστορικό υπόβαθρο δόμησης του κράτους και υποεθνικής αυτονομίας (Dyson 1980, Goldsmith 2002). Σε κάθε περίπτωση, καμία από τις παραπάνω προσπάθειες ερμηνείας της γενικευμένης τάσης για περιφερειοποίηση που παρατηρήθηκε τις προηγούμενες δεκαετίες δεν μπορεί να είναι πλήρης χωρίς την προσεκτική ανάλυση του εγχώριου πλαισίου.

Αποσαφηνίσεις

Οι πολυάριθμες χρήσεις του όρου ‘περιφέρεια’ στις κοινωνικές επιστήμες αλλά και στις ιστορικές παραδόσεις των ευρωπαϊκών κρατών καθιστούν αναγκαία την αποσαφήνισή του στην παρούσα μελέτη. Καταρχήν, η περιφέρεια αποτελεί ένα λειτουργικό και πολιτικό σύστημα με συγκεκριμένο θεσμικό πλαίσιο που υπάγεται, τουλάχιστον χωρικά, στο κράτος. Απλοποιώντας τις σημαντικές διαφοροποιήσεις που παρατηρούνται από κράτος σε κράτος, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι στα ενιαία κράτη τα περιφερειακά θεσμικά όργανα συνήθως αποτελούν αποκεντρωμένη επέκταση του κράτους, αντίθετα με τα ομόσπονδα κράτη τα οποία συνίστανται από περιφερειακές κυβερνήσεις - αυτόνομους θεσμούς οι οποίοι εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία – οι οποίες κατέχουν συνταγματικά κατοχυρωμένες εξουσίες και το δικαίωμα να συμμετάσχουν στην εθνική πολιτική είτε μέσω νομοθετικών σωμάτων είτε μέσω θεσμικής συνεργασίας (Keating 1998β).

Υπό μια πιο ευρεία θεώρηση, ο Keating (1998α, 1998β) χαρακτηρίζει την περιφέρεια εδαφικό, λειτουργικό και πολιτικό χώρο⁵. Όσον αφορά στην εδαφική διάσταση της περιφέρειας υφίστανται διαφοροποιήσεις τόσο μεταξύ κρατών όσο και εντός του ίδιου κράτους, όπως για παράδειγμα στη Γερμανία, όπου υπάρχουν δύο διαφορετικά επίπεδα περιφερειών οι *Flächenstaaten* και οι *Stadtstaaten*. Όσον αφορά στις λειτουργίες των περιφερειών, και πάλι υφίστανται δυσκολίες στον ορισμό τους, οι οποίες γενικά περιλαμβάνουν το σχεδιασμό και τον προγραμματισμό (Keating 1998β). Οι περιφέρειες ως πεδία πολιτικής, τέλος, αποτελούν το πλαίσιο εντός του οποίου πραγματοποιείται πολιτικός διάλογος, δραστηριοποιούνται οι πολίτες και λαμβάνονται οι πολιτικές αποφάσεις, ο οποίος μπορεί να μην ταυτίζεται με τον εδαφικό χώρο της περιφέρειας (Keating 1998β).

Οι περιφέρειες μπορούν επίσης να οριστούν ως ενδιάμεσο επίπεδο μεταξύ του κεντρικού και του τοπικού επιπέδου⁶ (Keating 1998α: 79). Στις χώρες με ισχυρό τοπικό επίπεδο παρατηρείται ανταγωνισμός μεταξύ του περιφερειακού και τοπικού επιπέδου (Keating 1998β: 23). Αντίθετα με τις περιφέρειες, οι οποίες σε κάποιες

⁵ Βλέπε και το διαχωρισμό των Keating & Loughlin (1997: εισαγωγή) τεσσάρων τύπων περιφέρειας: 1. οικονομικής, 2. ιστορικής/εθνικής, 3. διοικητικής/σχεδιασμού και 4. πολιτικής. Οι ποικίλες διαστάσεις της περιφέρειας είχαν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός ξεχωριστού κλάδου για τη διερεύνησή τους, αυτού των ‘περιφερειακών σπουδών’ (regional studies). Για μια επισκόπηση της πρόσφατης προβληματικής που απασχολεί τον κλάδο αυτό βλέπε Pike (2007), Hudson (2007), Lagendijk (2006), Paasi (2002).

⁶ Μολονότι ο όρος ‘περιφέρεια’ έχει χρησιμοποιηθεί και για την περιγραφή του τοπικού επιπέδου (Keating 1998α: 79).

περιπτώσεις μπορούν να ιδωθούν ως διοικητική ή γραφειοκρατική επέκταση του κράτους (Loughlin 1996α), η τοπική αυτοδιοίκηση έχει υποστηριχθεί ότι προωθεί τη συμμετοχή (βλέπε για παράδειγμα Dahl 1967), την αποτελεσματικότητα (Sharpe 1970), το αίσθημα της κοινότητας και ότι συμβάλει στην αντιπροσωπευτική, υπεύθυνη και υπόλογη κυβέρνηση (Goldsmith 1992). Όπως οι περιφέρειες, οι τοπικές κυβερνήσεις παρουσιάζουν σημαντικές διαφοροποιήσεις τόσο μεταξύ κρατών όσο και εντός του ίδιου κράτους (Goldsmith & Klausen 1997).

Το ζήτημα της αυτονομίας

Όλα τα δυτικά κράτη έχουν μια μορφή αιρετής υποεθνικής κυβέρνησης η οποία αποτελεί ένα από τα κριτήρια δημοκρατικότητας μιας κοινωνίας (Council of Europe 1985, Goldsmith 1992). Μολονότι η τοπική δημοκρατία συχνά παρουσιάζεται ως συνώνυμη της τοπικής αυτονομίας, ουσιαστικά αυτή αποτελεί προαπαιτούμενο της πρώτης (Pratchett 2004). Όπως τονίζεται στο Προοίμιο του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (Council of Europe 1985) οι δημοκρατικές τοπικές αρχές πρέπει να κατέχουν ευρεία αυτονομία αναφορικά με τις αρμοδιότητές τους, τους τρόπους και τα μέσα άσκησης αυτών των αρμοδιοτήτων και των πόρων που απαιτούνται για την εκπλήρωσή τους.

Στην κλασική πολιτική επιστήμη η τοπική αυτονομία⁷ καθορίζεται από το βαθμό διακριτικής ευχέρειας – συνήθως νομικής και οικονομικής - που διαθέτουν οι τοπικές αρχές σε σχέση με την κεντρική κυβέρνηση. Πρόκειται για μια ‘από πάνω προς τα κάτω’ (top-down) θεώρηση της τοπικής αυτονομίας που εξετάζει τη βούληση των εθνικών κυβερνήσεων να μεταβιβάσουν αρμοδιότητες τους σε υποεθνικά κυβερνητικά επίπεδα. Στο πλαίσιο αυτό, η οικονομική ανεξαρτησία της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω φορολογίας και καθορισμού αυτόνομων αναπτυξιακών στόχων θεωρείται θεμελιώδους σημασίας. Υποστηρίζεται ότι η νομική, πολιτική και οργανωτική αυτονομία είναι ανούσια χωρίς τους πόρους για την εκπλήρωση της αυτονομίας αυτής.

Υπό τη θεώρηση αυτή, ο Clark (1984) βασίζεται στις ιδέες του Jeremy Bentham για την ανάπτυξη ενός προτύπου για την τοπική αυτονομία βασισμένου στις αρχές της αρμοδιότητας (initiation) και της ασυλίας (immunity). Η ‘αρμοδιότητα’ αφορά στη δράση των τοπικών κυβερνήσεων για την εκτέλεση των νομικά καθορισμένων

⁷ Για μια κριτική παρουσίαση βλέπε Γετίμης (1993).

αρμοδιοτήτων τους (Clark 1984: 197). Η ‘ασυλία’ αντίθετα «είναι ουσιαστικά η εξουσία των τοπικοτήτων να ενεργούν χωρίς το φόβο της επιβλέπουσας εξουσίας των υψηλότερων κρατικών επιπέδων» (Clark 1984: 198), η δυνατότητα δηλαδή να δρουν όπως επιθυμούν εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων τους. Με τη χρήση των δύο αυτών εννοιών δημιουργείται μια τυπολογία τεσσάρων περιπτώσεων που επιτρέπει τη σύγκριση μεταξύ διαφορετικών τοπικών αρχών, οι πιο αυτόνομες των οποίων κατέχουν αμφότερες τις εξουσίες αρμοδιότητας και ασυλίας ενώ οι λιγότερο αυτόνομες καμία από τις δύο (βλέπε για παράδειγμα Goldsmith 1995).

Υπεοθνικές Κυβερνήσεις στην Ε.Ε.

| | 1 ^ο επίπεδο | 2 ^ο επίπεδο | 3 ^ο επίπεδο |
|-------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| <i>Ομόσπονδα κράτη</i> | | | |
| Αυστρία | 2.357 | 9 | |
| Βέλγιο | 589 | 10 | 6 |
| Γερμανία | 12.312 | 323 | 16 |
| <i>Ενιαία κράτη</i> | | | |
| Βουλγαρία | 264 | | |
| Γαλλία ² | 36.683 | 100 | 26 |
| Δανία | 98 | 5 | |
| Ελλάδα | 1.034 | 50 | |
| Εσθονία | 227 | | |
| Ηνωμένο Βασίλειο ³ | 434 | 35 | 3 |
| Ιρλανδία | 114 | 8 | |
| Ισπανία | 8.111 | 50 | 17 |
| Ιταλία | 8.101 | 103 | 20 |
| Κύπρος ¹ | 524 | | |
| Λετονία | 527 | 26 | |
| Λιθουανία | 60 | | |
| Λουξεμβούργο | 116 | | |
| Μάλτα | 68 | | |
| Ολλανδία | 443 | 12 | |
| Ουγγαρία | 3.175 | 19 | |
| Πολωνία | 2.478 | 314 | 16 |
| Πορτογαλία ³ | 308 | 2 | |
| Ρουμανία | 3.173 | 42 | |
| Σλοβακία | 2.891 ⁴ | 8 | |
| Σλοβενία | 210 | | |
| Σουηδία | 290 | 20 | |
| Τσεχία | 6.249 | 14 | |
| Φιλανδία | 416 | | |
| ΣΥΝΟΛΟ Ε.Ε. 27 | 91.252 | 1.150 | 104 |

1. Συμπεριλαμβανομένων 146 αρχών στο Βόρειο τμήμα της Κύπρου.

2. Συμπεριλαμβανομένων υπερπόντιων τμημάτων και περιοχών.

3. Η Πορτογαλία και το Ηνωμένο Βασίλειο έχουν, επίσης, επίπεδο κατώτερο του δήμου.

4. Αποκλείονται τα νομαρχιακά διαμερίσματα (districts).

Πηγή: CEMR & Dexia (2007).

Επικεντρώνοντας επίσης στο ρόλο του τοπικού κράτους σε σχέση με την κεντρική κυβέρνηση, νεο-μαρξιστικές αναλύσεις, με αφετηρία αυτή της Cockburn (1977),

καταλήγουν ότι «το τοπικό κράτος τελεί υπό τον έλεγχο και την εξάρτηση του κεντρικού κράτους σε βαθμό τέτοιο που το καθιστά προέκταση του κεντρικού με πολύ περιορισμένα περιθώρια διακριτικής ευχέρειας⁸» (Γεωργαντάς 2002: 45). Υπό μια άλλη οπτική, η ‘διττή θέση για το κράτος’⁹, με κύριο εκφραστή τον Saunders (1984, 1986), διαχωρίζει τις σφαίρες τοπικού και κεντρικού υποστηρίζοντας ότι η τοπική κυβέρνηση αφορά στις πολιτικές κατανάλωσης ενώ η κεντρική κυβέρνηση στις πολιτικές παραγωγής (Γεωργαντάς 2002: 17). Όπως όμως παρατηρεί ο Γεωργαντάς (2002: 116), τόσο η θεώρηση της Cockburn όσο και η ‘διττή θέση για το κράτος’ στερούνται ευελιξίας αφού «υποφέρουν τις συνέπειες του εξοστρακισμού των ιστορικών μεταβλητών» και «ανακατασκευάζουν το αντικείμενό τους με τρόπο μηχανιστικό».

Αντίθετα, η θέση εξάρτησης ισχύος του Rhodes (1981, 1988) αποτελεί ένα ευέλικτο μοντέλο διερεύνησης των σχέσεων μεταξύ κυβερνητικών επιπέδων. Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή, οι σχέσεις μεταξύ κυβερνητικών επιπέδων καθορίζονται από την κατοχή και ανταλλαγή πόρων. Κάνοντας χρήση της ανάλυσης δικτύων πολιτικής (Rhodes 1988, Marsh & Rhodes 1992) αναδεικνύονται διαφοροποιήσεις στη μορφή και την έκταση της τοπικής αυτονομίας που εξαρτώνται από τη χρονική συγκυρία και τον υπό εξέταση τομέα πολιτικής. Αναγνωρίζοντας ότι μπορεί να υπάρχουν διαφοροποιήσεις στο εσωτερικό του κάθε πολιτικού συστήματος, η τοπική αυτονομία παύει να είναι φαινόμενο στατικό και απαιτεί την προσεκτική εξέταση εγχώριων παραγόντων.

Από μια διαφορετική σκοπιά οι Wolman και Goldsmith (1990), στη συγκριτική μελέτη τους για την τοπική αυτονομία στη Βρετανία και τις Ηνωμένες Πολιτείες, ερευνούν την επίδραση των διαφορετικών συνταγματικών και πολιτικών ρυθμίσεων στην υποεθνική κυβέρνηση. Για αυτούς η αυτονομία υπερβαίνει το ζήτημα της ικανότητας των τοπικών κυβερνήσεων να ενεργήσουν ανεξάρτητα από τους

⁸ Οι Dear και Clark (1981), οι οποίοι φαίνεται να δέχονται τον ενδεχόμενο ρόλο του τοπικού κράτους στη διαμόρφωση των εκβάσεων των τοπικών υποθέσεων, υποστηρίζουν πως τρεις είναι οι κατηγορίες παραγόντων που προσδιορίζουν το βαθμό αυτονομίας του τοπικού κράτους: πρώτον νομικές και συνταγματικές διευθετήσεις καθώς και διοικητικές πρακτικές, δεύτερον η αυστηρή δημοσιονομική εξάρτηση του τοπικού κράτους και τρίτον ο γενικός προσανατολισμός της κρατικής δράσης οποίος στην πράξη ξεπερνά τις δικαιοδοσίες του τοπικού κράτους και δημιουργεί αποκλίνουσες χωρικές κατανομές (Γεωργαντάς 2002: 53).

⁹ Η διττή θέση για το κράτος βασίζεται στην απόρριψη οποιασδήποτε ενιαίας θεώρησης του κράτους και στον ισχυρισμό για τη συμπληρωματική λειτουργία των θεωριών ατελούς πλουραλισμού για την ερμηνεία των πλουραλιστικών πιέσεων στη σφαίρα της κατανάλωσης σε τοπικό επίπεδο και των εργαλειακών θεωριών για το κράτος για την κατανόηση του πλαισίου άσκησης των ταξικών πολιτικών για ζητήματα παραγωγής που επιχωριάζουν στο κεντρικό επίπεδο του κράτους (Γεωργαντάς: 95-96).

περιορισμούς των υψηλότερων επιπέδων κυβέρνησης και αφορά τον αντίκτυπο των τοπικών κυβερνήσεων στην αστική πολιτική (urban politics). Η προσέγγιση αυτή μετατοπίζει τη συζήτηση από το βαθμό διακριτικής ευχέρειας που κατέχουν οι τοπικές κυβερνήσεις στη διερεύνηση της ικανότητάς τους να επηρεάσουν την κεντρική κυβέρνηση.

Για τον Page (1991) οι διαφοροποιήσεις που παρατηρούνται στη θεώρηση της τοπικής αυτονομίας σχετίζονται με την πρόσληψη της τοπικής κυβέρνησης ως υποδεέστερο επίπεδο, ως συγκροτησιακό συστατικό του ευρύτερου κράτους ή ως θεσμού ελεγχόμενου από την κοινότητα (Page 1991: 1). Ταυτόχρονα, η αποκέντρωση καθορίζεται από τον καταμερισμό νομικής και πολιτικής ισχύος μεταξύ των τοπικών και κρατικών επιπέδων (Page & Goldsmith 1986, Page 1991). Έτσι, η έννοια μιας τοπικής κυβέρνησης η οποία ελέγχεται από την κοινότητα δεν είναι συμβατή με το γεγονός ότι «η τοπική κυβέρνηση είναι ουσιαστικά ένας υποδεέστερος/ δευτερευών θεσμός» (Page 1991: 1) του οποίου η δομή και οι αρμοδιότητες υπόκεινται σε νόμους.

Για τον Amin (2004: 35), παρά τις διαφορετικές προσεγγίσεις της τοπικής αυτονομίας, υπάρχουν κοινά σημεία που διατρέχουν το σύνολο των θεωρητικών προτάσεων περί περιφερειοποίησης. Τα σημεία αυτά «βασίζονται στην εικασία ότι η τοπική αυτονομία θα 1) αποκαταστήσει τον τοπικό έλεγχο και δημοκρατία, 2) αυξήσει τα οικονομικά έσοδα και 3) ενδυναμώσει ένα αίσθημα συμπάθειας (attachment)». Στη συνέχεια βέβαια ο ίδιος τα αμφισβητεί προτείνοντας μια σχεσιακή ανάγνωση του τόπου (place) και θεωρώντας ότι

οι πόλεις και οι περιφέρειες διαθέτουν μία ιδιαίτερη χωρικότητα (spatiality) ως συσσωματώσεις ετερογένειας παγιδευμένης σε μια πληθώρα σχεσιακών δικτύων [που εκτίνονται σε] διάφορα γεωγραφικά επίπεδα. Ως εκ τούτου, εκφράζουν, ίσως περισσότερο από άλλους κοινωνικο-χωρικούς σχηματισμούς (έθνη, νοικοκυριά, οργανώσεις, εικονικές και φανταστικές κοινότητες), τις πιο έντονες εκδηλώσεις εγγύτητας και πολλαπλών χωρικών διασυνδέσεων. Αποτελούν ιδιαίτερους "κομβικούς" σχηματισμούς και, ως τέτοιοι, καταυγάζουν ένα συγκεκριμένο είδος χωρικής πολιτικής (Amin 2004: 43).

Η συζήτηση σχετικά με τον εδαφικό-κοινωνικό-πολιτικό ορισμό της περιφέρειας είναι ιδιαίτερα έντονη (βλέπε Allen 2004, Massey 2004, Lagendijk 2007). Σύμφωνα με μια αρχική διατύπωση,

[ο]ι τοπικότητες δεν είναι απλώς περιοχές ή ακόμη και κοινότητες: είναι το σύνολο της κοινωνικής ενέργειας και της βούλησης που απορρέει από το συγχρωτισμό διαφορετικών ατόμων, ομάδων και κοινωνικών συμφερόντων στο χώρο. Δεν είναι ούτε παθητικές ούτε υπολειμματικές αλλά, μέσα από διαφορετικούς τρόπους και βαθμούς, κέντρα συλλογικής συνείδησης (Cooke 1987: 296, όπως παρατίθεται στο Γεωργαντάς 2002: 142).

Στο πλαίσιο αυτό υποστηρίζεται ότι «η αυτονομία αποτελεί έκφραση ισχύος και ως τέτοια δεν είναι ένα στατικό αντικείμενο το οποίο παρέχεται ή κατέχεται από άτομα, κράτη ή περιοχές» (DeFilippis 1999: 979). Με βάση τη σχεσιακή θεωρία ισχύος (relational theory of power) του Foucault, η τοπική αυτονομία ορίζεται έτσι ως «η συνεχώς αμφισβητούμενη και ποτέ πλήρης ικανότητα εκείνων στο εσωτερικό μιας τοπικότητας να ελέγξουν τους θεσμούς και τις σχέσεις που καθορίζουν και δημιουργούν την τοπικότητα» (DeFilippis 1999: 980). Έτσι, αντίθετα από τη συνήθη πρακτική, η τοπική αυτονομία μπορεί να γίνει αντιληπτή ως φαινόμενο ‘από τη βάση προς την κορυφή’ (bottom-up), το οποίο δεν προσδιορίζεται από τους νομικούς και οικονομικούς περιορισμούς της ελευθερίας του τοπικού κράτους από την κεντρική κυβέρνηση αλλά από την ικανότητα καθορισμού και έκφρασης της τοπικής ταυτότητας μέσω πολιτικών και κοινωνικών αλληλεπιδράσεων (Lake 1994, Brown 1993).

Επιστρέφοντας όμως στη θεώρηση της τοπικής αυτονομίας ως φαινόμενο από πάνω προς τα κάτω (top-down), ως απόρροια δηλαδή των επιλογών της κεντρικής κυβέρνησης, διαπιστώνουμε ότι η σημασία που αποδίδεται στην τοπική αυτονομία για την ενίσχυση της δημοκρατίας είναι ευρέως διαδεδομένη. Σε αυτό έχει συμβάλει ιδιαίτερα το Συμβούλιο της Ευρώπης¹⁰. Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής

¹⁰ Το Συμβούλιο της Ευρώπης είναι πανευρωπαϊκός διακυβερνητικός οργανισμός, ο οποίος ιδρύθηκε το 1949 για την προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και της δημοκρατίας και σήμερα αριθμεί 46 κράτη μέλη. Έχει έδρα το Στρασβούργο, και τα βασικά θεσμικά του όργανα είναι η Επιτροπή Υπουργών (Committee of the Ministers), η Κοινοβουλευτική Συνέλευση (Parliamentary Assembly) και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο (European Court of Justice). Το Συμβούλιο της Ευρώπης διοργανώνει Διάσκεψη των Ευρωπαίων Υπουργών, αρμόδιων για την τοπική ή/και περιφερειακή αυτοδιοίκηση κάθε διετία ή τριετία με σκοπό τη συζήτηση επί κοινών προβλημάτων και του προσδιορισμού κοινών δράσεων. Έως σήμερα έχουν γίνει τέσσερις διασκέψεις: στην Κωνσταντινούπολη (2000) με θέμα το ρόλο των τοπικών αρχών στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών και το κεφάλαιο για την ‘τοπική δημοκρατία’ στο σχέδιο δράσης του Συμφώνου Σταθερότητας για την Νοτιοανατολική Ευρώπη, στο Ελσίνκι (2002) με θέμα την Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση, στη Βουδαπέστη (2005) και τη Βαλένθια (2007) με θέμα την ορθή τοπική και περιφερειακή διακυβέρνηση. Επίσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την Τοπική και Περιφερειακή Δημοκρατία (CLDR) του Συμβουλίου της Ευρώπης συστάθηκε το 1967 για τη συζήτηση και προώθηση θεμάτων τοπικής και περιφερειακής δημοκρατίας σε διακυβερνητικό επίπεδο. Αντίθετα, το Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών (Congress of Local and Regional Authorities) του Συμβουλίου της Ευρώπης απαρτίζεται από αιρετούς αντιπροσώπους των τοπικών και

Αυτοδιοίκησης (Council of Europe 1985) αποτελεί το μοναδικό επίσημο πολυμερές κείμενο που καθορίζει κοινές αρχές για την προστασία της πολιτικής, οικονομικής και διοικητικής ανεξαρτησίας των τοπικών αυτοδιοικήσεων στην Ευρώπη. Μολονότι δεν υπάρχει θεσμικό σύστημα ελέγχου της εφαρμογής του, ο Χάρτης έχει συμβολική αξία αφού αποτελεί πολιτική αναγνώριση της σημασίας αυτονομίας των τοπικών αυτοδιοικήσεων στη δημοκρατία και «σημαντική θετική επιρροή στην ανάπτυξη τοπικής κυβέρνησης και δημοκρατίας στην Ευρώπη» (Council of Europe 2002α, σημείο 8).

Ο Χάρτης έχει επικυρωθεί από το σύνολο των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης - με τελευταία τη Γαλλία η οποία επικύρωσε την εν λόγω Συνθήκη μόλις τον Ιούνιο 2006. Η προοπτική σύνταξης αντίστοιχου Ευρωπαϊκού Χάρτη Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης συζητήθηκε κατά τη Διάσκεψη των Υπουργών των χωρών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης, αρμόδιων για την τοπική ή/και περιφερειακή αυτοδιοίκηση, που πραγματοποιήθηκε στο Ελσίνκι στις 27 και 28 Ιουνίου 2002, για τον οποίο όμως δεν υπήρξε η αναγκαία πολιτική βούληση για την επίτευξη συμφωνίας (Council of Europe 2002α).

Παρόλα αυτά, με αφετηρία την περιφερειακή αυτονομία, τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορούν να τοποθετηθούν σε ένα συνεχές όπου, σύμφωνα με τον Bullmann (1997: 5):

- *τα ομοσπονδιακά κράτη, όπως η Γερμανία, χαρακτηρίζονται από συνταγματικό διαχωρισμό εξουσιών μεταξύ κέντρου και περιφερειών. Το περιφερειακό επίπεδο είναι αυτόνομο και δεν μπορεί να καταργηθεί ή να αναδιαρθρωθεί μονομερώς από την ομοσπονδιακή ή κεντρική κυβέρνηση.*
- *στα ενιαία περιφερειακά διαρθρωμένα κράτη η ύπαρξη άμεσα εκλεγμένου επιπέδου περιφερειακής κυβέρνησης με ευρεία αυτονομία και νομοθετική εξουσία είναι συνήθως συνταγματικά κατοχυρωμένη, μολονότι το εθνικό επίπεδο παραμένει κυρίαρχο.*

περιφερειακών αυτοδιοικήσεων και συνεδριάζει ετησίως. Κατά τις συνεδριάσεις του υιοθετεί ψηφίσματα και γνωμοδοτήσεις προς την Επιτροπή Υπουργών και/ή την Κοινοβουλευτική Συνέλευση, προετοιμάζει εκθέσεις σχετικά με την τοπική και περιφερειακή δημοκρατία στα κράτη μέλη και εξετάζει την εφαρμογή των αρχών του Ευρωπαϊκού Χάρτη για την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Τέλος, το 2006 ιδρύθηκε Κέντρο Εμπειρογνωμοσύνης για τη Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Centre of Expertise for Local Government Reform) στόχος του οποίου είναι η υποστήριξη των κρατών μελών για την επίτευξη μιας αποτελεσματικής δημοκρατικής τοπικής αυτοδιοίκησης.

- τα ενιαία αποκεντρωμένα κράτη έχουν αιρετές περιφερειακές κυβερνήσεις με περιορισμένη αυτονομία.
- τα ενιαία συγκεντρωτικά κράτη έχουν μόνο τοπικές αυτοδιοικήσεις. Το περιφερειακό επίπεδο εξυπηρετεί διοικητικούς σκοπούς και υπόκειται στο κεντρικό κράτος.

Με τον τρόπο αυτόν προκύπτει ο παρακάτω πίνακας ταξινόμησης των διοικητικών δομών των κρατών μελών:

Ταξινόμηση των διοικητικών δομών των κρατών μελών

| Ενιαία συγκεντρωτικά κράτη | Ενιαία αποκεντρωμένα κράτη | Ενιαία περιφερειακά διαρθρωμένα κράτη | Ομοσπονδιακά κράτη |
|---|---|---|-------------------------------|
| Βουλγαρία Ελλάδα Εσθονία Ιρλανδία Κύπρος Λιθουανία Λουξεμβούργο Ουγγαρία Πορτογαλία Ρουμανία Σλοβενία | Γαλλία Δανία Λετονία Ολλανδία Σλοβακία Σουηδία Τσεχία Φιλανδία | Ηνωμένο Βασίλειο Ισπανία Ιταλία Μάλτα Πολωνία | Αυστρία Βέλγιο Γερμανία |

Πηγή: European Parliament (2008: 14).

Εταιρική σχέση

Η τάση για περιφερειοποίηση και η ενίσχυση της αυτονομίας του τοπικού επιπέδου είναι στενά συνδεδεμένες με την εμφάνιση της εταιρικής σχέσης. Η ‘εταιρική σχέση’ (partnership) προέκυψε από την ανάγκη των τοπικών κοινωνιών να ανταποκριθούν στα ιδιαίτερα προβλήματα της περιοχής τους, μετά την αμφισβήτηση των παραδοσιακών οικονομικών πολιτικών που δημιούργησαν τα μεγάλα ποσοστά ανεργίας των δεκαετιών του 1970 & 1980. Στο πλαίσιο αυτό, η εταιρική σχέση εξέφραζε τη συνεργασία μεταξύ της τοπικής αυτοδιοίκησης, ιδιωτικών εταιριών και οργανισμών κοινωνικής βάσης με σκοπό την αντιμετώπιση άμεσων και οξέων προβλημάτων, όπως για παράδειγμα το κλείσιμο μιας ζωτικής για την τοπική κοινότητα βιομηχανίας, αναζητώντας νέους τρόπους οικονομικής ανάπτυξης και προώθησης της απασχόλησης. Με αυτόν τον τρόπο αποδείχθηκε ότι η εταιρική σχέση συμβάλλει τόσο στην κινητοποίηση των ενδιαφερόμενων μερών και των διαθέσιμων πόρων όσο και στη βελτίωση του τελικού αντίκτυπου της πολιτικής (OECD 2001: 15, για μια κριτική θεώρηση βλέπε Hadjimichalis & Hudson 2006).

Η εταιρική σχέση ενισχύθηκε τη δεκαετία του 1990 με την εμπλοκή του τοπικού επιπέδου στη θέσπιση και υλοποίηση πολιτικών απασχόλησης, κυρίως λόγω της αδυναμίας των κεντρικών κυβερνήσεων να επωμιστούν μονομερώς το σχετικό οικονομικό κόστος (OECD 1998α). Ιδιωτικές και μη κερδοσκοπικές εταιρίες έγιναν πάροχοι κάποιων εκ των υπηρεσιών με αποτέλεσμα τον πολλαπλασιασμό των δρώντων των σχετικών με την οικονομική ανάπτυξη, την κοινωνική πολιτική και την πολιτική απασχόλησης. Το 1998, 25 υπουργοί χωρών μελών του Οργανισμού για την Οικονομική Συνεργασία και την Ανάπτυξη (Ο.Ο.Σ.Α.) υπογράμμισαν ότι η εταιρική σχέση μπορεί να συμβάλει στον εναρμονισμό των στόχων της οικονομικής ανταγωνιστικότητας με αυτών της κοινωνικής συνοχής (OECD 1998β).

Στη βόρεια Αμερική εταιρικές σχέσεις συνάπτονταν ήδη από τη δεκαετία του 1980. Η πολιτεία της Μασαχουσέτης στις Ηνωμένες Πολιτείες υπήρξε πρωτοποριακή στη στήριξη συνεργατικών δομών μεταξύ της κυβέρνησης, ιδιωτικών εταιριών και μη κυβερνητικών οργανισμών στο πλαίσιο προγραμμάτων επωφελών για τον κάθε συμμετέχοντα εταίρο αλλά και για την κοινότητα (Stratton 1990). Στον Καναδά, το *Community Futures Program* σχεδιάστηκε στα μέσα της δεκαετίας του 1980 με στόχο την οικονομική αυτονομία του τοπικού επιπέδου για την επίτευξη του οποίου προβλεπόταν η δημιουργία εταιρικών σχέσεων.

Στην Ευρώπη έχουν δημιουργηθεί αναπτυξιακά συμβούλια στη Γαλλία (*conseils de développement du pays*), εταιρίες περιφερειακής ανάπτυξης στο Ηνωμένο Βασίλειο (*regional development agencies*), σύμφωνα περιφερειακής ανάπτυξης στη Σουηδία, δομές συμμετοχικού σχεδιασμού και υλοποίησης πολιτικής στα διάφορα κυβερνητικά επίπεδα στην Ιταλία (*programmazione negoziata*) και, μεταξύ άλλων, τοπικά αναπτυξιακά συμβούλια (*county development boards*) στην Ιρλανδία, όπου η εταιρική σχέση κρίνεται ιδιαίτερα επιτυχής (OECD 2001: 16, Sabel 1996).

Μολονότι παραδοσιακά η εταιρική σχέση αφορά στην ανάπτυξη της απασχόλησης και την αντιμετώπιση άμεσων κοινωνικών προβλημάτων, σταδιακά έχει αποκτήσει έναν ευρύτερο ρόλο συντονισμού μιας συνεκτικής αναπτυξιακής στρατηγικής, προσαρμοσμένης στις τοπικές συνθήκες και βασισμένης στα τοπικά αναπτυξιακά πλεονεκτήματα. Οι πρωτοβουλίες συχνά προέρχονται από τη βάση, αφού τοπικοί δρώντες επιθυμούν τη συστηματική συμμετοχή τους στο στρατηγικό σχεδιασμό που αφορά την περιοχή τους. Σε κάποιες χώρες, για παράδειγμα στην Αγγλία, είναι αυτή τη στιγμή το κύριο μέσο υλοποίησης των στόχων της δημόσιας διοίκησης (Newman

2001). Αλλού, όπως στην Ολλανδία και τη Γαλλία, χρησιμοποιούνται περισσότερο ως εργαλείο πολιτικής εντός ενός συγκεκριμένου τομέα πολιτικής (Klijn, Korpenjan & Termeer 1995, Nelson 2001).

Ο Ο.Ο.Σ.Α. έχει ασχοληθεί επί σειρά ετών με τη συμβολή της εταιρικής σχέσης στην τοπική ανάπτυξη. Το 1993 (OECD 1993) μια μελέτη της σχέσης μεταξύ εταιρικότητας και απασχόλησης επεσήμανε ότι οι τοπικές πρωτοβουλίες ανάπτυξης της απασχόλησης είναι αποτελεσματικότερες όταν βασίζονται σε τυπικές ή άτυπες συμφωνίες μεταξύ των διαφόρων επιπέδων κυβέρνησης, του ιδιωτικού τομέα και μη κυβερνητικών οργανώσεων. Υποστηρίχθηκε ότι η εταιρική σχέση συμβάλλει στην καλύτερη πληροφόρηση όλων των ενδιαφερόμενων μερών και μειώνει τον κίνδυνο επανάληψης (duplication) των προσπαθειών και του αντιπαραγωγικού ανταγωνισμού, μολονότι μπορεί να περιπλέξει τη διαδικασία: εφόσον οι σκοποί και οι μέθοδοι των συμμετεχόντων δεν είναι σαφείς και συμπληρωματικοί ενδέχεται να υπάρξουν συγκρούσεις συμφερόντων. Για να είναι αποτελεσματικές, οι εταιρικές σχέσεις θα πρέπει να είναι ευέλικτες με σαφείς στόχους, μεθόδους και αρμοδιότητες.

Η εταιρική σχέση όπως και η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων από το κεντρικό σε υποεθνικό επίπεδο αποτελούν ευέλικτες λύσεις για την προώθηση μιας συνεκτικής προσέγγισης όσον αφορά στην τοπική και περιφερειακή διάσταση της κοινωνικής πολιτικής και της πολιτικής απασχόλησης και τη βέλτιστη προσαρμογή στις τοπικές ανάγκες (OECD 1998α). Οι εταιρικές σχέσεις στις οποίες συμμετέχουν τοπικοί δρώντες παρουσιάζουν μεγαλύτερη συνέπεια και σταθερότητα όσον αφορά στον καταμερισμό των πόρων (resource allocation) και στην ανάδειξη των τοπικών προτεραιοτήτων. Τονίζεται πάντως ότι εφόσον δεν υπάρχει αρκετή ευελιξία στη διαχείριση των προγραμμάτων, η εταιρική σχέση μπορεί να περιθωριοποιηθεί.

Τέλος, μια μελέτη του 2001 (OECD 2001: 13) υποστηρίζει ότι η εταιρική σχέση δημιουργείται και στηρίζεται από τις κυβερνήσεις με σκοπό την καλύτερη διακυβέρνηση¹¹:

μέσω των εταιρικών σχέσεων, συμφωνίες για μακροπρόθεσμες προτεραιότητες με τη συμμετοχή ενός ευρέως φάσματος ενδιαφερομένων μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως οδηγός για την υλοποίηση προγραμμάτων και υπηρεσιών συνεπών με τις τοπικές συνθήκες και την κατανομή των πόρων με τρόπο που να συμβάλλει στη βιώσιμη ανάπτυξη. Αυτές οι εταιρικές σχέσεις διευκολύνουν τη

¹¹ Η έννοια της διακυβέρνησης είναι ευρεία και αμφιλεγόμενη και θα συζητηθεί σε επόμενη ενότητα.

διαβούλευση, τη συνεργασία και το συντονισμό. Είναι, εν συντομία, ένα εργαλείο για τη βελτίωση της διακυβέρνησης.

Η μελέτη τονίζει ότι το πεδίο δράσης των εταιρικών σχέσεων είναι άμεσα συνδεδεμένο με το πλαίσιο διακυβέρνησης της κάθε χώρας. Συγκεκριμένα, τα κύρια χαρακτηριστικά του πλαισίου αυτού που καθορίζουν τη λειτουργία της εταιρικής σχέσης είναι η αποκέντρωση, ο κοινωνικός διάλογος, ο ρόλος των τοπικών αρχών και η κατανομή εξουσίας (OECD 2001: 26). Αυτά τα χαρακτηριστικά θα ληφθούν υπόψη και στην παρούσα μελέτη.

Όμως, μολονότι η εταιρική σχέση έχει αναδειχθεί ως νέα λύση σε πολυάριθμα προβλήματα, η λειτουργία της προϋποθέτει θεμελιώδεις αλλαγές στην οργανωτική κουλτούρα και τις παραδοσιακές αξίες του δημόσιου τομέα. Συγκεκριμένα απαιτεί έναν νέο καταμερισμό εξουσίας μεταξύ τόσο των κυβερνητικών επιπέδων όσο και μεταξύ αυτών και ιδιωτικών και μη κυβερνητικών οργανισμών, στον οποίο οι κυβερνήσεις στις αντιπροσωπευτικές δημοκρατίες επιφυλάσσονται να συμφωνήσουν. Έτσι, η εταιρική σχέση αντιτίθεται στην εξουσία των τοπικά εκλεγμένων πολιτικών προσώπων, τα οποία διαθέτουν εντολή από τους ψηφοφόρους τους για την επίλυση συγκεκριμένων προβλημάτων τα οποία συχνά αρνούνται να συζητήσουν στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης (Painter κ.α. 1997). Αλλά και τα συνδικάτα, τα οποία έχουν μακρά θεσμοθετημένη συμμετοχή σε συζητήσεις που τα αφορούν, εμφανίζονται καχύποπτα για τη συμμετοχή μη κυβερνητικών και άλλων οργανώσεων σε αυτές. Οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί, τέλος, συχνά εμφανίζουν αδυναμία επαρκούς αντιπροσώπευσης κατά τη συνεργασία τους με επίσημους φορείς. Εν ολίγοις, η εταιρική σχέση δημιουργεί ένα νέο περιβάλλον συνεργασίας, η προσαρμογή στο οποίο μπορεί να αποδειχθεί δύσκολη.

Επιπλέον, το περιεχόμενο και η λειτουργία των εταιρικών σχέσεων εξαρτάται από τη δομή τους. Στις εταιρικές σχέσεις συμμετάσχει πλήθος ενδιαφερόμενων μελών των οποίων οι πόροι εξουσίας δεν είναι ισοβαρείς, με αποτέλεσμα κάποιες φορές η δομή της εταιρικής σχέσης να αντανakλά τις αξίες των πιο ισχυρών δρώντων. Στις περιπτώσεις αυτές η συμμετοχή των λιγότερο ισχυρών δρώντων είναι κενή περιεχομένου και αποτελεί απλά ανταπόκριση στην τυπική απαίτηση για διαβούλευση και συμμετοχική εκπροσώπηση (Mathur κ.α. 2003).

Εννοιολογικές διαστάσεις

Η εταιρική σχέση αποτελεί μια μορφή σύμπραξης. Σύμφωνα με τον ΟΟΣΑ (OECD 1990:18) η εταιρική σχέση ορίζεται ως:

...συστήματα τυπικής συνεργασίας τα οποία βασίζονται σε νομικά δεσμευτικές συμφωνίες ή άτυπους διακανονισμούς, συνεταιριστικές (co-operative) σχέσεις εργασίας και αμοιβαία αποδεκτά σχέδια μεταξύ συγκεκριμένων θεσμικών οργάνων (institutions). Συνεπάγονται συμφωνίες σε πολιτικούς και προγραμματικούς στόχους και τον επιμερισμό αρμοδιοτήτων, πόρων, κινδύνων και πλεονεκτημάτων για μια καθορισμένη χρονική περίοδο.

Ο όρος 'εταιρική σχέση' έχει διαφορετική σημασία, ανάλογα με το πλαίσιο στο οποίο χρησιμοποιείται (Boyle 2002). Η κοινωνική εταιρική σχέση αφορά στις διαπραγματεύσεις που πραγματοποιούνται μεταξύ των σημαντικότερων κοινωνικών εταίρων. Η εταιρική σχέση στο εσωτερικό των οργανισμών αφορά τις επαφές μεταξύ διευθυντών, συνδικάτων και εργαζομένων. Την παρούσα μελέτη απασχολεί η εταιρική σχέση που υφίσταται μεταξύ κυβερνητικών επιπέδων και μεταξύ αυτών και μη κυβερνητικών φορέων (Armstrong & Lenihan 1999, Sehested 2003, Evers 2003, Mackintosh 1992).

Εννοιολογικά, οι πολυτομεακές εταιρικές σχέσεις αποτελούν ένα διακριτό είδος συνεργατικής συμφωνίας. Συνιστούν ένα συνήθως ημιαυτόνομο οργανωτικό μέσο συμμετοχής κυβερνητικών, ιδιωτικών και εθελοντικών δρώντων στη διαδικασία καθορισμού και υλοποίησης δημόσιας πολιτικής σε υποεθνικό επίπεδο (Sullivan & Skelcher 2002). Διαφέρουν από άλλα συνεργατικά μέσα όπως τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα, οι οποίες στοχεύουν στην εισροή ιδιωτικού κεφαλαίου και πραγματογνωμοσύνης στη χρηματοδότηση και εφαρμογή δημοσίων προγραμμάτων υποδομής (Osbourne 2000), και τις σχέσεις συμβολαίου (contractual relationships) οι οποίες αφορούν στην ανάθεση της εκτέλεσης έργου σε ιδιώτες με στόχο την αποτελεσματικότερη παροχή μιας υπηρεσίας (Walsh 1995).

Σύμφωνα με τους Mathur, Skelcher & Smith (2003: 12) οι πολυτομεακές εταιρικές σχέσεις προκύπτουν από δύο κυρίως κίνητρα, το ένα εγγενές και το άλλο εξωγενές. Στην πρώτη περίπτωση αποτελούν εργαλείο διαχείρισης της σχέσης μεταξύ δρώντων που επιλέγουν να συνάψουν εταιρική σχέση, έχοντας προηγουμένως αναγνωρίσει την αμοιβαιότητα των συμφερόντων τους και την αλληλεξάρτησή τους σε πόρους. Στη δεύτερη περίπτωση, οι εταιρικές σχέσεις αποτελούν εργαλείο πολιτικής για την

υλοποίηση σε τοπικό επίπεδο των προθέσεων ιεραρχικά ανώτερων κυβερνητικών επιπέδων. Για τη σύστασή τους απαιτούνται νομικές ή διοικητικές αποφάσεις ή έστω ένας άτυπος σχεδιασμός που να διευκολύνει τη συνεργασία μεταξύ των τοπικών δρώντων.

Η εταιρική σχέση μπορεί πράγματι να ιδωθεί υπό μια ‘εργαλειακή’ θεώρηση, όπως αυτή που επιλέγουν ο Mathur και οι συνεργάτες του (2003, βλέπε επίσης Skelcher κ.α. 2003, 2005). Σε αυτήν την περίπτωση, η εταιρική σχέση βασίζεται στις αρχές της αποτελεσματικότητας, της συμμετοχής, της συνεργασίας και της εξάρτησης πόρων (resource dependency). Όμως η εταιρική σχέση αποτελεί επίσης μέθοδο κοινωνικού συντονισμού και σχετίζεται με την παρατηρούμενη σμίκρυνση του ρόλου του κράτους, τη μετάβαση δηλαδή από την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση. Εννοιολογικά συγγενείς είναι οι θεωρίες που προβάλλουν αυτές τις θέσεις συμβάλλοντας κατ’αυτόν τον τρόπο στη διάδοση και νομιμοποίηση της εταιρικής σχέσης.

Αποτελεσματικότητα

Η εταιρική σχέση θέτει υπό αμφισβήτηση τον παραδοσιακό ρόλο της δημόσιας διοίκησης. Το ίδιο ισχύει και για το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (New Public Management)¹² το οποίο υποστηρίζει την υιοθέτηση τεχνικών διοίκησης που έχουν αποδειχθεί επιτυχείς στον ιδιωτικό τομέα κατά την υλοποίηση δημόσιων πολιτικών. Η σχετική βιβλιογραφία είναι ογκώδης (βλέπε κυρίως Pollitt 1990, Hood 1991, Osborne & Gaebler 1992, DiIulio 1994) όπως και αυτή που εξετάζει την πρόσφατη μεταρρύθμιση του δημόσιου τομέα στη δυτική Ευρώπη (Christensen & Lægreid 2001, Hood 1996, Naschold 1995, Pollitt & Bouckaert 2000, Pollitt & Summa 1997, Rhodes 1997, Wright 1994).

Στο πλαίσιο πρωτοβουλιών για τη μείωση της γραφειοκρατίας, το Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ (NDM) υποστηρίχθηκε από διεθνείς οργανισμούς όπως ο Ο.Ο.Σ.Α. (OECD 1995) και η Παγκόσμια Τράπεζα (World Bank 1992). Πολυάριθμοι ερευνητές σημειώνουν πάντως ότι οι διαφορές που προέκυψαν από το NDM είναι πολύ πιο ενδιαφέρουσες από τις ομοιότητες. Οι Christensen & Lægreid (2007, 2001, 1998, βλέπε επίσης Kickert 1997) αποκαλύπτουν σημαντικές διαφορές μεταξύ των αγγλοαμερικανικών και των ευρωπαϊκών μεταρρυθμίσεων. Συμπεραίνουν ότι το

¹² Για τους Mathur, Skelcher και Smith (2003: 11) η εταιρική σχέση και η συνεργασία στη δημόσια πολιτική προέκυψαν από τις μεταβολές στην πολιτική οικονομία γενικότερα, οι οποίες σχετίζονται με την ‘επιχειρηματική κουλτούρα’ και το νέο δημόσιο μάνατζμεντ.

ΝΔΜ δεν αποτελεί μια ολοκληρωμένη και συνεπή θεωρία, αλλά μια συλλογή διάφορων ασύμβατων δογμάτων, αρχών και μέτρων που είναι εν μέρει αντιφατικά μεταξύ τους (Christensen & Lægreid 2007, 2002, 2001, 1998).

Παρά τις σφοδρές επικρίσεις που έχει δεχτεί τόσο σε θεωρητικό όσο και σε λειτουργικό επίπεδο, γεγονός παραμένει ότι το ΝΔΜ επηρέασε σημαντικά τις μεταρρυθμίσεις του δημόσιου τομέα που υλοποιήθηκαν τη δεκαετία του 1980 στις περισσότερες χώρες της βόρειας Αμερικής και της δυτικής Ευρώπης. Με το ΝΔΜ ενισχύονται τεχνικές σχετικές με τη διοίκηση, την αποτίμηση βάσει επιδόσεων (performance appraisal) και την αποτελεσματικότητα, ενώ η πολιτική ως πεδίο αξιών, διαπραγματεύσεων και εντάσεων υποβαθμίζεται. Οι αιρετοί διαμορφώνουν την πολιτική, αλλά η παροχή υπηρεσιών του δημόσιου τομέα γίνεται σύμφωνα με τους όρους της αγοράς.

Συμμετοχή

Μια άλλη αμφιλεγόμενη αλλά ταυτόχρονα ιδιαίτερα διαδεδομένη έννοια, αυτή του κοινωνικού κεφαλαίου, υπογραμμίζει τη σημασία της συμμετοχής υποστηρίζοντας ότι η εμπλοκή και η συμμετοχή σε ομάδες μπορούν να έχουν θετικό αντίκτυπο τόσο για το άτομο όσο και για την κοινότητα. Η έννοια του κοινωνικού κεφαλαίου επεξεργάστηκε συστηματικά από τους κοινωνιολόγους James Coleman (1988) και Pierre Bourdieu (1980) με επίκεντρο τον τομέα της εκπαίδευσης. Η λεπτομερής εξέταση των θέσεων των Coleman και Bourdieu δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο της παρούσας μελέτης. Γενικά, όπως παρατηρεί ο Portes (1998), οι κοινωνιολογικές αναλύσεις του κοινωνικού κεφαλαίου μελετούν τις σχέσεις μεταξύ δρώντων ή μεταξύ ενός ατομικού δρώντα και μιας ομάδας, με στόχο το πιθανό τους όφελος από τη συμμετοχή τους σε δίκτυα ή ευρύτερες κοινωνικές δομές.

Παρά τη σημασία των αναλύσεών τους, οι Coleman και Bourdieu δεν κατάφεραν να εδραιώσουν την έννοια του κοινωνικού κεφαλαίου στον ακαδημαϊκό και δημόσιο διάλογο (Castiglione, van Deth & Wolleb 2008: 3). Αυτό το έκανε η πολιτική επιστήμη η οποία εισήγαγε μία νέα διάσταση στην έννοια εξισώνοντας το κοινωνικό κεφάλαιο με το επίπεδο της πολιτικής δράσης ('civicness') σε μικρές ή μεγαλύτερες κοινότητες όπως οι πόλεις ή οι χώρες. Για τον Robert Putnam, τον εμπνευστή αυτής της άποψης, κοινωνικό κεφάλαιο σημαίνει

χαρακτηριστικά κοινωνικών οργανισμών, όπως δίκτυα, κανόνες (norms) και εμπιστοσύνη τα οποία διευκολύνουν τη δράση και τη συνεργασία για κοινό όφελος. Η συνεργασία είναι ευκολότερη σε μια κοινότητα ευλογημένη (blessed) με ένα σημαντικό απόθεμα κοινωνικού κεφαλαίου (Putnam 1993: 35-36).

Σύμφωνα με τον Putnam (2000) το κοινωνικό κεφάλαιο έχει θετικό αντίκτυπο στην οικονομική ανάπτυξη και στη χρηστή διακυβέρνηση δημιουργώντας συνθήκες υπό τις οποίες η εμπιστοσύνη, τα δίκτυα και οι ενώσεις (associations) ευημερούν. Στο σημαντικό άρθρο του *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, ο Putnam παρατηρεί τη μείωση της συμμετοχής στην πολιτική και τη διάβρωση της κοινωνικής διασύνδεσης μεταξύ των δεκαετιών 1960/1970 και 1990 στην Αμερική (Putnam 1995).

Λόγω της ευρείας επιρροής του, το υπόδειγμα του κοινωνικού κεφαλαίου έχει δεχθεί ισχυρή κριτική (για μια συζήτηση βλέπε Castiglione 2008, Lin 2001, Κονιόρδος 2006). Η σημαντικότερη ίσως αφορά στον τρόπο μέτρησης του κοινωνικού κεφαλαίου, ο οποίος παραμένει αμφιλεγόμενος. Για τον Portes (1998), το πρόβλημα με τη θέση του Putnam είναι 'η λογική του κυκλικότητα', αφού αποτελεί ταυτόχρονα αίτιο και αιτιατό: οι υποστηρικτές του κοινωνικού κεφαλαίου υποστηρίζουν ότι οδηγεί σε θετικά αποτελέσματα, όπως στην οικονομική ανάπτυξη και τη μείωση της εγκληματικότητας, αλλά συνάγουν την ύπαρξή του από τα ίδια στοιχεία.

Συνεργασία

Η θεωρία συνεργατικού πλεονεκτήματος (collaborative advantage) εξετάζει τα οφέλη που προκύπτουν από τη δημιουργία συνεργιών μεταξύ οργανισμών (Huxham 1993, 1996, 2000, 2003, Gray 1996, Lasker κ.α. 2001, Sullivan κ.α. 2006) και υποστηρίζει ότι

συνεργατικό πλεονέκτημα επιτυγχάνεται όταν κάτι συνήθως δημιουργικό πραγματοποιείται – ίσως ένας στόχος υλοποιείται – το οποίο κανένας οργανισμός δεν θα μπορούσε να είχε παράγει μόνος του και όταν κάθε οργανισμός, μέσω της συνεργασίας είναι ικανός να επιτύχει τους στόχους του καλύτερα από ότι θα μπορούσε μόνος (Huxham 1993:603).

Σε αντίθεση με την πρόταση του ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος (competitive advantage, βλέπε Porter 1985), υποστηρίζεται ότι η συνεργασία είναι αυτή η οποία προσφέρει στους οργανισμούς τη δυνατότητα βελτιωμένης επίτευξης των επιμέρους στόχων τους και τη δημιουργία νέων ευκαιριών, τα οποία μπορεί να μην είναι εμφανή

και να μην καθορίζονται από την αρχή της σχέσης (Huxham 1996, Carley 1991). Πάντως μετά από πολύχρονη έρευνα των συνεργατικών δομών, ένας νέος όρος προστέθηκε στη θεωρία του συνεργατικού πλεονεκτήματος, αυτός της συνεργατικής αδράνειας (*collaborative inertia*), ο οποίος περιγράφει είτε την αμελητέα απόδοση των συνεργατικών συμφωνιών είτε τη βραδύτητα στην απόδοσή τους (Huxham 1996).

Εξάρτηση πόρων

Η θεωρία της εξάρτησης πόρων (*resource dependence*) αφορά τη μελέτη φαινομένων ανταγωνισμού, εξουσίας και κυριαρχίας σε ένα περιβάλλον που χαρακτηρίζεται από τη διεκδίκηση περιορισμένων πόρων (Klijn & Koopman 2000, Klijn 1997, Alter & Hage 1993). Σε αντίθεση με τη θέση του συνεργατικού πλεονεκτήματος (Lowndes & Skelcher 1998), στην περίπτωση αυτή οι συμμαχίες μεταξύ των οργανισμών προκύπτουν είτε ως απάντηση σε ανταγωνιστικές απειλές είτε με σκοπό την επέκταση επιρροής και κατάκτησης νέων πόρων. Ουσιαστικά δημιουργούνται σχέσεις αμοιβαιότητας οι οποίες στηρίζονται στην ικανότητα των δρώντων να αντιληφθούν και να εκτιμήσουν τις κοινές τους εξαρτήσεις, τα οφέλη τους από τη συνεργασία και τον περιορισμό των κινδύνων (Klijn & Koopman 2000: 144). Ο διαφορετικός καταμερισμός των πόρων μεταξύ των δρώντων είναι σημαντικός αφού θα χρησιμοποιηθεί από αυτούς για να επηρεάσει τη διαδικασία και την ουσία της διάδρασης (Klijn & Koopman 2000: 147).

Όπως αναφέρθηκε και στην προηγούμενη ενότητα, ο Rhodes (1981, 1988) ανέπτυξε την έννοια της εξάρτησης ισχύος (*power dependence*) η οποία αναφέρεται στις ανταλλαγές πόρων που είναι αναγκαίες για την επίτευξη των στόχων των οργανισμών. Οι δρώντες ελέγχουν διαφορετικές ποσότητες και τύπους πόρων - κύρος, νομιμοποίηση, χρήματα, πληροφόρηση, κτλ. - οι οποίοι πρέπει να χρησιμοποιηθούν αποτελεσματικά και κατά το μέγιστο. Τονίζεται και πάλι ότι η κατανομή ισχύος είναι πολύ σημαντική για τη σχετική ισχύ των συμμετεχόντων και τη δομή εξαρτήσεων που προκύπτει. Η έννοια αυτή έχει χρησιμοποιηθεί ως εργαλείο ανάλυσης των σχέσεων τόσο μεταξύ κυβερνητικών επιπέδων όσο και μεταξύ κρατικών φορέων και ομάδων συμφερόντων.

Παρατηρώντας την ανάγκη της κεντρικής κυβέρνησης για συνεργασία με άλλους φορείς λόγω της αδυναμίας της να ελέγξει το σύνολο των πόρων, ο Rhodes (1988)

υποστήριξε ότι η υποεθνική κυβέρνηση είναι το κύριο μέσο παροχής δημοσίων υπηρεσιών στη Βρετανία. Πρόκειται για μια ‘διαφοροποιημένη πολιτική συγκρότηση’ (differentiated polity) η οποία χαρακτηρίζεται από κατακερματισμό και αλληλεξάρτηση. Προτείνει την έννοια των οργανωτικών δικτύων (organizational networks) ως το κατάλληλο επίπεδο ανάλυσης των ομάδων ή συνόλων οργανισμών που συνεργάζονται βάσει της ανάγκης τους να χρησιμοποιήσουν και να επηρεάσουν ο ένας τους πόρους του άλλου, δηλαδή όταν υπάρχουν δομές εξάρτησης πόρων. Ο βαθμός στον οποίο οι οργανισμοί επιτυγχάνουν τους στόχους τους εξαρτάται από τις στρατηγικές τους – γραφειοκρατικές, ενσωμάτωσης, γνωμοδοτικές, διαπραγματευτικές, συγκρουσιακές ή αποφυγής – καθώς επίσης και από τους κανόνες υπό τους οποίους λειτουργούν και οι οποίοι καθορίζουν τη συμπεριφορά των συμμετεχόντων. Επίσης σημαντικός είναι ο τρόπος με τον οποίο οι δρώντες αντιλαμβάνονται τη μεταξύ τους σχέση και ο βαθμός στον οποίο η αντίληψη αυτή είναι αμοιβαία αποδεκτή (Klijn κ.α. 1995, Rhodes 1988).

Διακυβέρνηση...

Ο όρος ‘διακυβέρνηση’ υποδηλώνει ένα νέο είδος κοινωνικοπολιτικής λογικής και μολονότι έχει ποικίλες εφαρμογές και έννοιες (Rhodes 1996, Stoker 1998) «υπάρχει παρόλα αυτά μια ουσιαστική παραδοχή στο ότι αναφέρεται στην ανάπτυξη κυβερνητικών μεθόδων (styles) όπου τα όρια μεταξύ και εντός του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα έχουν γίνει δυσδιάκριτα» (Stoker 1998: 17). Σημείο εκκίνησης αποτελεί η υπόθεση ότι οι σύγχρονες κοινωνίες χαρακτηρίζονται από κοινωνική διαφοροποίηση, τομεοποίηση και πληθώρα πολιτικών που οδηγούν σε πολιτική υπερφόρτωση (overload) και θέτουν τη ‘διακυβέρνηση υπό πίεση’ (‘governance under pressure’, Jordan & Richardson 1983, Kenis & Schneider 1991).

«Η σύγχρονη διακυβέρνηση χαρακτηρίζεται από συστήματα λήψης αποφάσεων στα οποία η χωρική και λειτουργική διαφοροποίηση αποδομούν (disaggregate) την ικανότητα αποτελεσματικής επίλυσης προβλημάτων σε μια συλλογή υποσυστημάτων δρώντων με εξειδικευμένα καθήκοντα και περιορισμένες αρμοδιότητες και πόρους» (Hanf & O’Toole 1992: 166). Το αποτέλεσμα είναι η λειτουργική αλληλεξάρτηση των δημόσιων και ιδιωτικών δρώντων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Οι κυβερνήσεις έχουν γίνει αυξανόμενα εξαρτώμενες από τη συνεργασία και την κοινή

κινητοποίηση πόρων δρώντων εκτός του ιεραρχικού τους ελέγχου. Από την τάση αυτή δεν μένουν ανεπηρέαστες και οι τοπικές κυβερνήσεις (John 2001).

Κανένας μοναδικός δρών, είτε είναι δημόσιος είτε ιδιωτικός, δεν κατέχει την ευρεία γνώση και πληροφόρηση που χρειάζονται για να επιλύσει τα σύνθετα και πολύπλευρα προβλήματα που προκύπτουν (Stoker 1998, Kooiman 1993, 2003, Pierre & Peters 2000, Hirst 2000). Όλοι οι δρώντες αναγνωρίζουν την αξία της αλληλεξάρτησης μεταξύ σχετικά αυτόνομων εταίρων και την ανάγκη να συνάψουν τους πόρους τους για το σκοπό αυτό. Μολονότι η κυβέρνηση σε εθνικό επίπεδο ή κάποιος φορέας της ενδέχεται να επιχειρήσει να επιβάλλει τον έλεγχό του, υπάρχει μια διαρκής ένταση μεταξύ της επιθυμίας για αυταρχική δράση (authoritative action) και της εξάρτησης στη συμμόρφωση (compliance) και δράση των άλλων (Rhodes 1996, Bevir κ.α. 2003).

Το ζήτημα της συνεργασίας «βρίσκεται στο επίκεντρο της συζήτησης σχετικά με τη σύγχρονη διακυβέρνηση των φιλελεύθερων δημοκρατιών» (Mathur κ.α. 2003: 3). Οι δρώντες ενώνουν της πόρους τους σε τυπικά ή άτυπα δίκτυα πολιτικής¹³, όπως είναι οι εταιρικές σχέσεις, τα οποία αποτελούν ένα νέο τύπο οργάνωσης σε αντίθεση με την παραδοσιακή ιεραρχία του δημόσιου τομέα από τη μία πλευρά και του ανταγωνισμού της αγοράς από την άλλη. Έτσι, στην αρχική διαφοροποίηση των τύπων διακυβέρνησης από τον Williamson (1985), η οποία περιλάμβανε την ιεραρχία και την αγορά, έχει προσθεθεί μια τρίτη, αυτή του δικτύου (Powel 1991)¹⁴.

Ειδικότερα, η αγορά (market) ως μέθοδος διακυβέρνησης αφορά τις σχέσεις συμβολαίου σε δικαιώματα ιδιοκτησίας. Αυτές οι σχέσεις διαμεσολαβούνται από τους μηχανισμούς τιμών και οι διαφωνίες επιλύονται από το νόμο. Η αγορά προσφέρει μεγάλη ευελιξία στην επιθυμία των δρώντων να διαμορφώσουν συμμαχίες, μολονότι το ανταγωνιστικό περιβάλλον και η απορρέουσα δυσπιστία των μερών περιορίζει το βαθμό δέσμευσης σε συνεργατικές δομές. Οι δρώντες προτιμούν

¹³ Η δεκαετία του 1990 έχει χαρακτηριστεί 'Εποχή του Δικτύου' (Lipnack & Stamps 1994). «Ένα δίκτυο πολιτικής περιλαμβάνει το σύνολο των δρώντων που συμμετέχουν στη διαμόρφωση και υλοποίηση μιας πολιτικής ανά τομέα. Χαρακτηρίζεται από κυρίως άτυπες μη ιεραρχικές σχέσεις μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών δρώντων με διακριτά αλλά αλληλεξαρτώμενα συμφέροντα, οι οποίοι προσπαθούν να επιλύσουν προβλήματα κοινής δράσης» (Börzel 1998: 260). Βλέπε σχετικά – μεταξύ άλλων – Blom-Hansen (1997), Bogason & Toonen (1998), Börzel (1997), Klijn (2002), Klijn & Korpenjan (2006), O'Tool (1997), Peterson (2003), Van Waarden (1992).

¹⁴ Οι όροι που χρησιμοποιούνται για να υποδείξουν τη διαφορά μεταξύ των τύπων διακυβέρνησης ποικίλλουν: αγορά, ιεραρχία και δίκτυα (Thompson κ.α. 1991), αγορά, πολιτική και αλληλεγγύη (Mayntz 1993), αγορά, γραφειοκρατία και φατρίες (clans) (Ouchi 1991), τιμή, εξουσία και εμπιστοσύνη (Bradach & Eccles 1991), κοινότητα, αγορά και κράτος (Streek & Schmitter 1985).

να είναι ανεξάρτητοι και επιλέγουν να συνεργαστούν μόνο εφόσον υπάρχουν συγκεκριμένα πλεονεκτήματα για τους ίδιους. Από την άλλη πλευρά, η ιεραρχική μέθοδος διακυβέρνησης, τουλάχιστον θεωρητικά, υπερβαίνει των προβλημάτων συντονισμού και συνεργασίας που προκύπτουν από την αγορά. Η επιβολή μιας εξουσιαστικής (authoritative), συνεκτικής και εποπτικής δομής επιτρέπει τη δημιουργία γραφειοκρατικών ρουτινών. Ο συντονισμός αναλαμβάνεται από τη διοίκηση, υπάρχει όμως μείωση της ευελιξίας και της καινοτομίας λόγω της τυποκρατίας.

Η δικτυακή διακυβέρνηση προκύπτει από τη θέση ότι οι δρώντες είναι ικανοί να αναγνωρίσουν συμπληρωματικά συμφέροντα, οπότε επιτρέπει στις κυβερνήσεις να κινητοποιήσουν πολιτικούς πόρους σε καταστάσεις όπου αυτοί οι πόροι είναι ευρέως διασκορπισμένοι μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών δρώντων (Kenis & Schneider 1991, Marin & Mayntz 1991, Kooiman 1993, Le Galès 1995). Για τις ανάγκες της δικτυακής διακυβέρνησης τα δίκτυα πολιτικής μπορούν να οριστούν ως «ιστοί (webs) σχετικά σταθερών και συνεχών σχέσεων οι οποίες κινητοποιούν και συγκεντρώνουν διασκορπισμένους πόρους με σκοπό το συντονισμό συλλογικής (ή παράλληλης) δράσης για την επίτευξη μιας κοινής πολιτικής» (Kenis & Schneider 1991: 36).

Όπως έχουν τονίσει οι Lowndes και Skelcher (1998: 319-320) παρόλο που οι εταιρικές σχέσεις μπορεί να χαρακτηρίζονται δίκτυα πολιτικής, η εταιρική σχέση δεν θα πρέπει να συγγέεται με το δίκτυο ως μέσο διακυβέρνησης ούτε υπάρχει αναγκαστική συνάφεια ανάμεσα στα δύο¹⁵. Πράγματι, όπως δείχνουν, μια εταιρική σχέση μπορεί να λειτουργεί και υπό τους τρεις τύπους διακυβέρνησης – ιεραρχικό, αγοράς και δικτύου – ανάλογα με το στάδιο¹⁶ στο οποίο βρίσκεται. Σύμφωνα και με τον Rhodes (1997), η επιλογή μεταξύ μεθόδων (modes) διακυβέρνησης εξαρτάται από τις συνθήκες υπό τις οποίες η κάθε δομή αποδεικνύεται αποτελεσματική.

Η σύγχυση μεταξύ του δικτύου ως αναλυτικού εργαλείου και ως μορφής διακυβέρνησης προκύπτει ακριβώς από το γεγονός ότι η μία διάσταση δεν αποκλείει την άλλη (Börzel 1998: 255). Σε μια προσπάθεια αποσαφήνισης, η (Börzel 1998) διαχωρίζει τα δίκτυα πολιτικής ως α. τυπολογία της θεωρητικής ενασχόλησης με τη διαμεσολάβηση συμφερόντων και β. ως μορφή διακυβέρνησης. Βάσει αυτής της

¹⁵ Της ίδιας άποψης είναι και οι Damgaard (2006) & Parker (2007).

¹⁶ Συνεργασία που προηγείται της εταιρικής σχέσης, δημιουργία της εταιρικής σχέσης και εδραίωσή της, υλοποίηση του προγράμματος της εταιρικής σχέσης, τέλος της εταιρικής σχέσης ή διαδοχή της από άλλη.

ανάλυσης προκύπτει ο παρακάτω πίνακας, ο οποίος κρίνεται χρήσιμο να παρατεθεί εδώ λόγω της εκτεταμένης χρήσης του όρου ‘δίκτυο’ στην παρούσα μελέτη.

Οι διαφορετικές έννοιες του δικτύου

| | Ποσοτική διάσταση | Ποιοτική διάσταση |
|--------------------------------|---|--|
| | <i>Διαμεσολάβηση συμφερόντων</i> | <i>Διακυβέρνηση</i> |
| <i>Ως αναλυτικό εργαλείο</i> | Δίκτυα πολιτικής ως τυπολογία των σχέσεων μεταξύ κράτους – κοινωνίας | Δίκτυο πολιτικής ως μοντέλο ανάλυσης μη-ιεραρχικών μορφών διάδρασης μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών δρώντων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων |
| <i>Ως θεωρητική προσέγγιση</i> | Η δομή των δικτύων πολιτικής ως καθοριστικός παράγοντας της διαδικασίας και της έκβασης της πολιτικής | Δίκτυο ως μορφή διακυβέρνησης |

Πηγή: Προσαρμοσμένο από το Börzel (1998: 265).

Στην πράξη, η έννοια της ‘διακυβέρνησης’ έχει διαφορετικές εφαρμογές και στόχους (Pierre 2000: 3). Σε ορισμένες χώρες αφορά στη βελτίωση της συγκρότησης του κράτους και συνεπώς της ικανότητάς του να εκπληρώνει τις λειτουργίες του και να υλοποιεί τις πολιτικές του προτεραιότητες. Σε αυτήν την περίπτωση, η διακυβέρνηση αποτελεί απάντηση στον κατακερματισμό των κυβερνητικών δομών που προέκυψε είτε μέσω συνταγματικού σχεδιασμού, όπως συνέβη στις Ηνωμένες Πολιτείες, είτε μέσω των μεταρρυθμίσεων του νέου δημόσιου μανάτζμεντ, όπως συνέβη στη Βρετανία. Σε άλλα κράτη, όπως για παράδειγμα στην Ολλανδία και τη Γερμανία, η διακυβέρνηση αφορά περισσότερο στον τρόπο κοινωνικής διοίκησης (steering) μέσω της συμμετοχής των δημοσίων, ιδιωτικών και μη κυβερνητικών δρώντων.

... και μετα-διακυβέρνηση

Αρχικά, οι μελέτες για τη διακυβέρνηση επικεντρώνονταν στην καταγραφή του φαινομένου και ήταν αισιόδοξες για την επιτυχία του. Πιο πρόσφατες μελέτες ασχολούνται περισσότερο με τις συνέπειες της διακυβέρνησης και αναπτύσσουν μια περισσότερο κριτική θεώρηση στη λειτουργία της. Πολυάριθμες μελέτες πραγματεύονται τις ανεπάρκειες (failures) της διακυβέρνησης και τις ευρύτερες

επιπτώσεις της στη δημοκρατία, το σχεδιασμό, τον καταμερισμό εξουσίας και την κοινωνική συνοχή.

Θεμελιώδες και γενικό χαρακτηριστικό του συνόλου των κοινωνικών σχέσεων είναι η πιθανότητα να αποδειχθούν ανεπαρκείς και να αποτύχουν. Η διακυβέρνηση είναι βέβαιο ότι θα αποτύχει όπως συνέβη με την ιεραρχία και την αγορά (Jessop 1998, Stoker 2000) λόγω εγγενών ή εξωγενών παραγόντων στο συντονισμό της. «Η έννοια της αποτυχίας της διακυβέρνησης (governance failure) υποδηλώνει την ανάγκη να στοχαστούμε όχι με σκοπό την επανισχυροποίηση (retooling) της κυβέρνησης αλλά για μια ευρύτερη σχέση με τους θεσμούς και την κοινωνική και οικονομική διάρθρωση (fabric) πέρα από την κυβέρνηση» (Stoker 1998: 24).

Ένας κίνδυνος αποτυχίας είναι η θεώρηση της διακυβέρνησης ως αναγκαίας ή αναπόφευκτης εξέλιξης για τα ευρωπαϊκά κράτη. Η διακυβέρνηση αναπτύχθηκε βάσει μιας διαλογικής εμπνευσμένης κυρίως από την πρακτική σε αγγλοαμερικανικές χώρες¹⁷: στις περισσότερες ηπειρωτικές ευρωπαϊκές χώρες με ισχυρή παράδοση κρατισμού υπήρξαν διαφορετικές εξελίξεις (Pierre & Peters 2000). Όπως ισχυρίζεται ο Scharpf (1994), σε αυτές τις χώρες η διακυβέρνηση και τα δίκτυα πολιτικής τείνουν να λειτουργούν ‘στη σκιά της ιεραρχίας’ (‘in the shadow of hierarchy’).

Στις περιπτώσεις αυτές, οι παραδοσιακές ιεραρχικές και γραφειοκρατικές δομές και κουλτούρες της κεντρικής διοίκησης επηρεάζουν τη λειτουργία της εταιρικής σχέσης. Η επιρροή τους μπορεί να εκφραστεί, για παράδειγμα, μέσω νομικών διατάξεων σύστασης της εταιρικής σχέσης, μέσω ενός δημάρχου ή δημόσιου λειτουργού ο οποίος θα κάνει χρήση της επίσημης εξουσίας του όποτε το θεωρήσει αναγκαίο ή μέσω των δημοτικών συμβουλίων τα οποία υποβαθμίζουν τις αποφάσεις που ελήφθησαν από εταιρικές δομές. Με αυτόν τον τρόπο, οι εταιρικές σχέσεις αποκτούν περιορισμένο ρόλο και λειτουργούν στο περιθώριο. Όπως προκύπτει, η λειτουργία τους εξαρτάται από το περιβάλλον στο οποίο δραστηριοποιούνται.

Επιπλέον η διακυβέρνηση αναδεικνύει ζητήματα οργάνωσης και διοίκησης. Το συχνότερο αντικείμενο κριτικής που ασκείται στη διακυβέρνηση στην πρόσφατη σχετική βιβλιογραφία αποτελεί η παρατηρούμενη έλλειψη κοινωνικού συντονισμού και συγκρότησης. Το κατακερματισμένο, πολυκεντρικό κοινωνικοπολιτικό σύστημα αποτελούμενο από πλήθος εταιρικών σχέσεων και άλλων δικτύων υποστηρίζεται ότι

¹⁷ Κυρίως στη Βρετανία, τις ΗΠΑ, την Αυστραλία και τη Νέα Ζηλανδία.

δυσχεραίνει το συντονισμό και τη συγκρότηση των δραστηριοτήτων. Το ερώτημα που προκύπτει αφορά στον τρόπο διοίκησης των αυτόνομων, αυτό-οργανωμένων δικτύων πολιτικής, όπως είναι οι εταιρικές σχέσεις. Οι παραδοσιακοί ιεραρχικοί μηχανισμοί, όπως οι νόμοι, η επιβολή και ο έλεγχος δεν είναι επαρκείς (βλέπε και Hadjimichalis & Hudson 2006, van Kersbergen & van Waarden 2004). Αντί αυτών νέοι μηχανισμοί θα πρέπει να αναπτυχθούν και με αυτό ασχολείται η έννοια της μετα-διακυβέρνησης, δηλαδή της διακυβέρνησης της διακυβέρνησης (Jessop 1998, Kickert κ.α. 1997).

Μετα-διακυβέρνηση είναι η ορολογία που χρησιμοποιείται για να περιγράψει τους έμμεσους τρόπους διαχείρισης ενός δικτύου, όπως είναι ο καθορισμός στόχων, ο χρηματοοικονομικός σχεδιασμός, οι κανόνες, οι διαδικασίες, κτλ. Αυτοί οι έμμεσοι τρόποι διαχείρισης ενός δικτύου αποτελούν ευκαιρία ανεύρεσης μιας νέας προοπτικής στην κοινωνία χωρίς να υπονομεύουν την αυτονομία των δικτύων (Kickert κ.α. 1997, Jessop 1998).

Η μετα-διακυβέρνηση δεν εξαλείφει τις μεθόδους συντονισμού. Η αγορά, η ιεραρχία και τα δίκτυα συνεχίζουν να υφίστανται αλλά λειτουργούν στο πλαίσιο μιας 'λήψης αποφάσεων υπό διαπραγμάτευση' (Jessop 2003). Από τη μία πλευρά, ο ανταγωνισμός της αγοράς ισορροπείται από τη συνεργασία. Από την άλλη πλευρά το κράτος δεν είναι πλέον η κυρίαρχη αρχή αλλά γίνεται ένας συμμετέχων ανάμεσα σε άλλους, συμβάλλοντας τους ξεχωριστούς του πόρους στη διαδικασία διαπραγμάτευσης. Η συμμετοχή του κράτους γίνεται λιγότερο ιεραρχική, λιγότερο συγκεντρωτική και λιγότερο αυταρχική.

Το ζήτημα της μετα-διακυβέρνησης σχετίζεται άμεσα με το ζήτημα της νομιμοποίησης. Η διακυβέρνηση και οι εταιρικές σχέσεις χαρακτηρίζονται από τη συμμετοχή τόσο αιρετών όσο και μη αιρετών δρώντων. Στο πλαίσιο των εταιρικών σχέσεων παραχωρείται στους μη αιρετούς δρώντες νομιμοποίηση και αρμοδιότητα κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων με την οποία μπορεί να διαφωνεί ο ευρύτερος πληθυσμός. Αν οι λύσεις που προτείνονται από μία εταιρική σχέση για συγκεκριμένα τοπικά προβλήματα δεν γίνουν αποδεκτά εκτός της σχέσης αυτής, είναι μάλλον απίθανο οι σχετικές προτάσεις να υλοποιηθούν και η ίδια η εταιρική σχέση να επιβιώσει. Θα πρέπει λοιπόν να εξεταστεί η σχέση μεταξύ της εταιρικής σχέσης και ευρύτερα της διακυβέρνησης με τη δημοκρατία.

Το ζήτημα της νομιμοποίησης

Το ζήτημα της νομιμοποίησης των εταιρικών σχέσεων και της δημοκρατικότητας της διακυβέρνησης εξαρτάται ουσιαστικά από δύο παράγοντες: από τον τρόπο άσκησης της διακυβέρνησης και από την ισχύουσα αντίληψη περί δημοκρατίας. Διαφορετικές αντιλήψεις περί δημοκρατίας οδηγούν σε διαφορετικές θεωρήσεις (March & Olsen 1995).

Για την αντίληψη της δημοκρατίας ως άθροισμα επιμέρους πολιτικών συμφερόντων, καταμερισμού πόρων και ισχύος και διαμεσολάβησης κοινωνικών εντάσεων, η συμμετοχή εκφράζεται μέσω του εκλογικού δικαιώματος και της αντιπροσώπευσης (Cohen 1998). Η εκλεγμένη ελίτ αναλαμβάνει τη λήψη αποφάσεων καθώς αντιπροσωπεύει το κοινό συμφέρον, διασφαλίζει τη σταθερότητα και την ενότητα και προστατεύει τον πολίτη. Σύμφωνα με την αντίληψη αυτή, η εταιρική σχέση υπονομεύει τη δημοκρατία αφού η εξουσία λήψης πολιτικών αποφάσεων μεταβιβάζεται από τους αντιπροσωπευτικούς δημοκρατικούς θεσμούς σε πολυάριθμα δίκτυα πολιτικής, στα οποία συμμετέχουν μη αιρετοί δρώντες οι οποίοι τείνουν να προέρχονται από την κοινωνική ελίτ και παρά τον ισχυρισμό τους ότι αντιπροσωπεύουν το κοινό συμφέρον ενδεχομένως τελικά να αντιπροσωπεύουν ιδία οφέλη (Skelcher 1998). Επίσης υποστηρίζεται ότι οι εταιρικές σχέσεις γίνονται εύκολα κλειστοί, ελιτίστικοι συνασπισμοί κοινωνικού ελέγχου.

Όπως όμως τονίζεται, από ετυμολογικής σκοπιάς, ο όρος ‘συμμετοχή’ στο δημοκρατικό του πλαίσιο, αναφέρεται στην προσωπική συμμετοχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (Sartori 1987: 113). Με τον τρόπο αυτό ο όρος έχει χρησιμοποιηθεί από τους υποστηρικτές του επονομαζόμενου ‘συμμετοχικού τύπου δημοκρατίας’ (Pateman 1970: 67-71, για μια διαφορετική οπτική βλέπε Κοντογιώργης 2007). Η πολιτική συμμετοχή, σύμφωνα με την Gould (1988: 259), «χαρακτηρίζεται από την άμεση και εκ του σύνεγγυς εμπλοκή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων των ατόμων τα οποία αφορούν. Έτσι, στη διαδικασία αυτή η ατομική εξουσία δεν ανατίθεται σε αντιπροσώπους αλλά ασκείται άμεσα από τα άτομα».

Τη δεκαετία του 1980 οι θεωρητικοί της συμμετοχικής δημοκρατίας άσκησαν ισχυρή κριτική στις διαδικασίες της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας (Cohen 1986, Sunstein 1991). Σύμφωνα με τον Barber, η «ισχυρή δημοκρατία ορίζεται από πολιτικές συμμετοχικού τύπου, είναι κυριολεκτικά η αυτοκυβέρνηση από πολίτες αντί της

αντιπροσωπευτικής κυβέρνησης στο όνομα των πολιτών» (1984: 151). Για τον Barber (1984) για να είναι ισχυρές οι σύγχρονες δημοκρατίες απαιτούν υπεύθυνους (engaged) πολίτες και κοινότητες.

Η ποιότητα της δημοκρατίας εξαρτάται από τη θέσπιση διαδικασιών ισότιμης συμμετοχής όλων των ενδιαφερόμενων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων μέσω διαβουλεύσεων (Benhabib 1996). Ο τρόπος αυτός δημοκρατικής έκφρασης φέρεται να νομιμοποιεί τις πολιτικές αποφάσεις και να κοινωνικοποιεί τα άτομα μετατρέποντάς τα σε δημοκρατικούς πολίτες. Για τους υποστηρικτές της συμμετοχικής δημοκρατίας, η συμμετοχή και ο διάλογος αποτελούν μέσα διαμεσολάβησης συγκρούσεων και δημιουργίας συναίνεσης και κοινών στόχων (για μια κριτική θεώρηση βλέπε Knight & Johnson 1994, Johnson 1998).

Η έννοια της διαβουλευτικής δημοκρατίας, ως εκδοχής της συμμετοχικής δημοκρατίας, οργανώνεται γύρω από την αξία της πολιτικής δικαιολόγησης (justification) και απαιτεί ελεύθερη δημόσια επιχειρηματολογία (reasoning) ίσων πολιτών (Cohen 1996, Pettit 2001: 269-270). Για τον Rawls (1993, βλέπε και την ελληνική απόδοση: Rawls 2004), η ιδέα του ‘ελεύθερου δημόσιου λόγου’ (free public reason) αφορά τόσο κατευθυντήριους κανόνες έρευνας (guidelines of inquiry), συμπεριλαμβανομένης της ορθής χρήσης της κρίσης, συναγωγής και τεκμηρίωσης, όσο και τις αρχές της ευλογότητας και επιεικής κρίσης. Δεδομένης της σχέσης μεταξύ ηθικών και επιστημικών παραγόντων στη σκέψη του για το δημόσιο λόγο, ο Rawls (1997) αναγνωρίζει ότι μια εύρυθμη συνταγματική δημοκρατία μπορεί να γίνει επίσης κατανοητή ως διαβουλευτική δημοκρατία.

Συχνά το ζήτημα της συμμετοχής περιορίζεται στη διερεύνηση των κατάλληλων διαδικαστικών συνθηκών, στερούμενο έτσι περιεχομένου¹⁸. Σημαντική είναι η σχετική παρατήρηση του Λάβδα (2002: 71, 2000) ότι

ακόμη και εάν οι πολίτες είναι σε θέση να εξασφαλίσουν ιδανικές διαδικαστικές συνθήκες για διαβούλευση και λήψη αποφάσεων, η σημασία της πολιτικής διαδικασίας για τους ίδιους εξαρτάται και από το είδος των αποφάσεων που είναι σε θέση να λάβουν, τη φύση των κοινωνικών πεδίων στα οποία οι αποφάσεις τους θα ασκήσουν επιρροή.

¹⁸ Ο Bohman (1998) υποστηρίζει την ‘ενηλικίωση’ της διαβουλευτικής δημοκρατίας και προβαίνει σε μια επισκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας με σκοπό να αποδείξει ότι η επίτευξη της είναι εφικτή.

Η ρητορική της συμμετοχικής και διαβουλευτικής δημοκρατίας, δεν επιχειρεί πλέον να καταργήσει το σύνολο των αντιπροσωπευτικών θεσμών. Αντίθετα, προτείνει τη διεύρυνση των ευκαιριών για άμεση συμμετοχή μέσω της δημιουργίας νέων πεδίων εκτός του παραδοσιακού αντιπροσωπευτικού συστήματος. Στο πλαίσιο αυτό, σημαντική είναι η αναζήτηση του βέλτιστου επίπεδου (unit) δημοκρατικής συγκρότησης. Η σχετική συζήτηση αντανακλά αντίστοιχους προβληματισμούς που έχουν εκφραστεί αναφορικά με την ποιότητα της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας (Dahl 1967) και εξετάζει τη δυνατότητα εφαρμογής της συμμετοχικής δημοκρατίας κυρίως σε περιβάλλοντα μικρής εμβέλειας όπως είναι «οι τοπικοί πολιτικοί θεσμοί οι οποίοι έχουν την εξουσία να λαμβάνουν αποφάσεις για τοπικά ζητήματα» (Gould 1988: 260, Cohen & Sabel 1997, Fung 2002).

Η σχέση όμως μεταξύ αποκέντρωσης και δημοκρατίας δεν είναι απλή. Δύο είναι τα προβλήματα που συνήθως εντοπίζονται. Το πρώτο, όπως έχει τονίσει ο Madison και πολλοί μεταγενέστεροί του, είναι η τάση οι μικρές πολιτικές οντότητες (polities) να κυριαρχούνται από ολιγάρχες και φατρίες. Το δεύτερο πρόβλημα αφορά στην αποτελεσματικότητα της κυβέρνησης: το μικρό τους μέγεθος δεν τους επιτρέπει να ανταποκριθούν σε πολύπλοκα προβλήματα ενώ οι διαφοροποιημένοι τοπικά πόροι και δυνατότητες μπορεί να δημιουργήσουν ανισότητες στο εσωτερικό ενός κράτους ευνοώντας τις ευπορότερες τοπικές μονάδες.

Μετατοπίζοντας το επίκεντρο σε ζητήματα επικοινωνίας, ο Jürgen Habermas αναφέρεται στην αλληλεπίδραση της ιδιωτικής με τη δημόσια σφαίρα και στο ρόλο της κοινωνίας πολιτών. Σύμφωνα με τον Habermas, η κοινωνία πολιτών αποτελείται από περισσότερο ή λιγότερο αυθόρμητες ενώσεις, οργανισμούς και κινήματα τα οποία διακρίνουν τον αντίκτυπο των κοινωνικών προβλημάτων στις σφαίρες της ιδιωτικής ζωής, τον γενικεύουν και τον μεταδίδουν στη δημόσια σφαίρα. Ο πυρήνας της κοινωνίας πολιτών περιλαμβάνει ένα δίκτυο ενώσεων το οποίο θεσμοθετεί το διάλογο για την επίλυση προβλημάτων γενικού ενδιαφέροντος στο πλαίσιο οργανωμένων δημόσιων σφαιρών (Habermas 1996: 367).

Η προβληματική σχετικά με την ανάδυση μιας κοινωνίας των πολιτών έχει αποτελέσει αντικείμενο ευρείας ακαδημαϊκής συζήτησης (βλέπε για παράδειγμα Keane 1998, 2003). Παρά την αναμφίβολη συμβολή του προτύπου αυτού στα ζητήματα της συμμετοχής και της διαβούλευσης, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η κριτική που ασκείται από το κατ' αρχάς συμβατό και σε ένα βαθμό συμπληρωματικό πρότυπο του

νεο-ρεπουμπλικανισμού (Λάβδας 2004α: 92-96). Σε δύο σημεία θα γίνει αναφορά εδώ: υπό τη νεο-ρεπουμπλικανική οπτική το πρότυπο της κοινωνίας των πολιτών βρίσκεται σε σχέση εξάρτησης με την έκταση και το περιεχόμενο της κρατικής δραστηριότητας, ενώ τα εθελοντικά δίκτυα αποκεντρωμένης και από-πολιτικοποιημένης εξουσίας που υποστηρίζει ενδυναμώνουν την ιδιωτική εξουσία διαχέοντας ταυτόχρονα την αίσθηση δημόσιας ευθύνης και λογοδοσίας. Η συμμετοχή του συνόλου των κοινωνικών ομάδων είναι σημαντικότερη για το νεο-ρεπουμπλικανικό από ό,τι το φιλελεύθερο υπόδειγμα λόγω της εστίασης του πρώτου στην έννοια της ελευθερίας ως μη κυριαρχία (Bellamy & Castiglione 2004: 190).

Σύμφωνα με τη νεο-ρεπουμπλικανική θέση (Pettit 2007, 2001, 1997), η διαβουλευτική δημοκρατία παρέχει στους πολίτες τη δυνατότητα αναγνώρισης των 'κοινών συμφερόντων' τους αλλά και αμφισβήτησης των κυβερνητικών αποφάσεων, εξασφαλίζοντας με τον τρόπο αυτό την ευθυγράμμισή τους με το 'κοινό συμφέρον'. Αποτελεί ένα ανεξάρτητο μέτρο 'εκδοτικού ελέγχου' που συμπληρώνει το συντακτικό έλεγχο που παρέχουν στους απλούς πολίτες οι εκλογικοί θεσμοί (Pettit 2007: κεφάλαιο 7, Skinner 1998: 74). Μόνο μέσω της διαβουλευτικής δημοκρατίας μπορεί να προαχθεί η αμφισβήτηση και εν τέλει η μη αυθαιρεσία (Pettit 2001: 282).

Επίλογος

Ο τρόπος (δια)κυβέρνησης των σύγχρονων φιλελεύθερων δημοκρατιών αλλάζει. Τάσεις όπως αυτές της περιφερειοποίησης, δηλαδή της ενίσχυσης της πολιτικής ή/και οργανωτικής αυτονομίας σε υποεθνικό επίπεδο, και της εταιρικής σχέσης, δηλαδή της δημιουργίας αυτόνομων δικτύων διαχείρισης τοπικών κυρίως προβλημάτων, συμβάλλουν σε μια πολυκεντρική μορφή διακυβέρνησης, σε αντιδιαστολή με την παραδοσιακά ιεραρχική διακυβέρνηση ή τη διακυβέρνηση της αγοράς. Στο πλαίσιο αυτό, η θεωρία της δικτυακής διακυβέρνησης προτείνει λύσεις για την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των διοργανικών σχέσεων, παραγνωρίζοντας όμως ζητήματα αντιπροσώπευσης και δημοκρατίας. Ως απάντηση στα προβλήματα αυτά προβάλλει η σημασία της συμμετοχής και της διαβούλευσης στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, όχι μόνο για την αναζήτηση των κοινά αναγνωρίσιμων συμφερόντων των πολιτών, αλλά όπως τονίζουν οι νεο-ρεπουμπλικανοί, και για την αμφισβήτηση της κυβερνητικής εξουσίας.

Εν συνεχεία της γενικής θεώρησης σε αυτό το κεφάλαιο των βασικών όρων της μελέτης, δηλαδή της περιφερειοποίησης και της εταιρικής σχέσης, και των σημαντικότερων ζητημάτων που σχετίζονται με αυτούς, τα επόμενα κεφάλαια επικεντρώνουν σε θέματα που αφορούν την πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το κεφάλαιο 2 εκκινώντας από τη θεώρηση της Ένωσης ως «οργανωμένη πολιτεία (polity) ή τουλάχιστον ως πολιτεία εν τω γίνεσθαι» (Nugent 2004: 627) ερευνά το ρόλο των περιφερειών στην Ευρωπαϊκή Ένωση ως οργανικών της μελών (τυπικός ρόλος των περιφερειών) αλλά και ως ενδιαφερόμενων δρώντων (άτυπος ρόλος των περιφερειών) δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στην πολιτική της Ένωσης που έχει συσταθεί για αυτές: την περιφερειακή πολιτική.

2. Ο ρόλος των περιφερειών στην πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Στο προηγούμενο κεφάλαιο έγινε μία σύντομη παρουσίαση της τάσης για περιφερειοποίηση που παρατηρείται τόσο στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και παγκοσμίως και της σχετικής με αυτήν προβληματικής. Στο παρόν κεφάλαιο, ακολουθώντας την πρακτική της σχετικής βιβλιογραφίας, εξετάζονται ο θεσμικός και άτυπος ρόλος των περιφερειών αλλά και η συμμετοχή τους στην περιφερειακή πολιτική της Ένωσης, η οποία μέσω της εταιρικής σχέσης που τη διέπει θεωρήθηκε μέσο κινητοποίησης των περιφερειών στην Ευρωπαϊκή πολιτική.

Θεσμικός ρόλος των περιφερειών

Η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τη θέσπιση της Κοινής Ευρωπαϊκής Πράξης (1986) είχε ως αποτέλεσμα την απώλεια αρμοδιοτήτων σε κάποιες από τις ισχυρές Ευρωπαϊκές περιφέρειες, όπως είναι τα Γερμανικά *Länder*. Οι περιφέρειες αυτές αντεπετέθησαν (Jeffery 1996) πιέζοντας έντονα για την ενδυνάμωση των ομοσπονδιακών στοιχείων της ευρωπαϊκής ενοποίησης (Pinder 1995, Loughlin 1996α). Πράγματι, η αναθεώρηση της πολιτικής συνοχής του 1988 και η υπογραφή της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (1992) εισήγαγαν μια θεσμική και πολιτική διάσταση στην προβληματική της συμμετοχής των περιφερειών στην Ευρωπαϊκή ενοποίηση (Hooghe & Keating 1994). Οι μετέπειτα τροποποιήσεις της Συνθήκης στο Άμστερνταμ και τη Νίκαια βελτίωσαν τις διατάξεις του Μάαστριχτ χωρίς να εισαγάγουν σημαντικές αλλαγές. Μετριοπαθείς αλλαγές προτάθηκαν από τη Συνθήκη για τη Θεσπιση Συντάγματος της Ευρώπης (Bourne 2006) και πιο πρόσφατα από τη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη.

Η αρχή

Ιδιαίτερη σημασία για την ενεργό συμμετοχή των περιφερειακών αρχών στην ευρωπαϊκή πολιτική σκηνή αποδίδεται στη μεταρρύθμιση της πολιτικής συνοχής του

1988, κατά την οποία θεσμοθετήθηκε η αρχή της εταιρικής σχέσης¹. Η εταιρική σχέση συνεπάγεται τη «στενή συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής και όλων των αρμόδιων εθνικών, περιφερειακών ή τοπικών αρχών» σε όλα τα στάδια της διαδικασίας (προγραμματισμό, παρακολούθηση, αξιολόγηση) και φέρεται να αποτελεί θεσμική έκφραση της συμμετοχής των περιφερειών στην ευρωπαϊκή πολιτική σκηνή (Hooghe 1996β: 17).

Το 1988 θεσπίστηκε επίσης το γνωμοδοτικό συμβούλιο τοπικών και περιφερειακών αρχών, το πρώτο θεσμικό όργανο αντιπροσώπευσης των αρχών αυτών στην Κοινότητα και πρόδρομος της Επιτροπής των Περιφερειών (Goldsmith 1993, Ιωακειμίδης 1993: 178). Το συμβούλιο αυτό απαρτιζόταν από 42 μέλη, είχε γνωμοδοτικό ρόλο σε θέματα σχετικά με την περιφερειακή ανάπτυξη ή/και με τοπικό ή περιφερειακό αντίκτυπο και είχε επανειλημμένα ταχθεί υπέρ της ευρύτερης συμμετοχής των υποεθνικών δρώντων στην Κοινοτική διαδικασία λήψης αποφάσεων, συμβάλλοντας έτσι στις τότε συζητήσεις για τη δημιουργία μιας 'Ευρώπης των Περιφερειών'² (Goldsmith 1993).

Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (1992)

Λίγα χρόνια αργότερα, η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση που υπογράφηκε στο Μάαστριχτ το 1992 προέβλεπε τρεις σημαντικές καινοτομίες: τη σύσταση ενός νέου θεσμού, της Επιτροπής των Περιφερειών ως επικουρικό, συμβουλευτικό όργανο της ΕΕ· τη δυνατότητα συμμετοχής αντιπροσώπων περιφερειακών κυβερνήσεων στο Συμβούλιο Υπουργών και την ενσωμάτωση της αρχής της επικουρικότητας στη Συνθήκη.

Αρχή της επικουρικότητας

Η αρχή της επικουρικότητας βασίζεται τόσο στο πρώτο άρθρο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το οποίο προβλέπει ότι οι αποφάσεις θα πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στον πολίτη, όσο και στο δεύτερο άρθρο, το οποίο αναφέρει ότι για την επίτευξη των στόχων της Ένωσης τηρείται η αρχή της επικουρικότητας όπως καθορίζεται στο άρθρο 5 για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Το άρθρο

¹ Η συζήτηση, βέβαια, περί εμπλοκής των Ευρωπαϊκών περιφερειών στην πολιτική της Ένωσης είναι αρκετά παλαιότερη της θεσμοθέτησης της αρχής της εταιρικής σχέσης στους διαρθρωτικούς Κανονισμούς (βλέπε σχετικά Rhodes 1974, 1986 και επόμενο κεφάλαιο).

² Όπως άλλωστε και ο Κοινοτικός Χάρτης Περιφερειοποίησης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που ψηφίστηκε το ίδιο έτος (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 1988).

5 διασφαλίζει ότι η Ένωση θα αναλαμβάνει πρωτοβουλίες στους τομείς εκτός της αποκλειστικής της αρμοδιότητας, μόνον και εφόσον η δράση της θα είναι αποτελεσματικότερη από τις αντίστοιχες που θα μπορούσαν να αναληφθούν από τα κράτη μέλη³. Στόχος της αρχής της επικουρικότητας ήταν να διασφαλίσει τη λειτουργικότητα της Ένωσης - της οποίας οι αρμοδιότητες αναμένονταν να επεκταθούν και να ενισχυθούν - μέσω της κατανομής εξουσιών ανάμεσα στους ευρωπαϊκούς και εθνικούς/περιφερειακούς θεσμούς (Ιωακειμίδης 1993)⁴.

Όπως όμως προκύπτει από τα παραπάνω άρθρα, ο ορισμός της αρχής της επικουρικότητας στην ίδια τη Συνθήκη είναι αντιφατικός. Ενώ το πρώτο άρθρο εκφράζει την κατευθυντήρια, πολιτική αρχή ακολουθεί το άρθρο 5 για να την περιορίσει διατυπώνοντας τη νομική πλευρά της επικουρικότητας (van Hecke 2003, βλέπε και Schilling 2005). Λόγω του αντιφατικού αυτού ορισμού της αρχής της επικουρικότητας προέκυψαν διαφορετικές ερμηνείες της⁵. Όπως αναφέρει η Ανδρικοπούλου (1995: 173), στη Βρετανία και σε άλλα κράτη μέλη η ερμηνεία που προβλήθηκε είναι ότι «η Κοινότητα μπορεί να παρεμβαίνει μόνο σε θέματα που δεν καλύπτονται από τις εθνικές πολιτικές» (έμφαση στο πρωτότυπο). Από την άλλη πλευρά, σύμφωνα με την Επιτροπή, «η έννοια της επικουρικότητας στη δημόσια πολιτική αντικατοπτρίζει την αναγνώριση των πλεονεκτημάτων της αποκέντρωσης (decentralization), με την εμπλοκή των σχετικών αρχών όλων των επιπέδων στην επιδίωξη συμπεφωνημένων στόχων και τον καταμερισμό αρμοδιοτήτων για τη λήψη αποφάσεων μεταξύ του κεντρικού και κατώτερων, κοντινότερων στον πολίτη (grassroots), επιπέδων κυβέρνησης» (European Commission 1996: 114, όπως παρατίθεται στο Thielemann 2000β: 187).

Οι διαφορετικές αυτές ερμηνείες της αρχής της επικουρικότητας δυσχεραίνουν την εφαρμογή της. Μολονότι ο ‘νεφελώδης’ ορισμός της (Ιωακειμίδης 1993)

³ Συγκεκριμένα, το άρθρο 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα αναφέρει: «στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, μόνο εάν και στο επίπεδο που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και δύναται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλλίτερα σε κοινοτικό επίπεδο». Βλέπε και το Πρωτόκολλο ‘σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας’ που προσαρτήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ.

⁴ Η αρχή της επικουρικότητας αφορά λοιπόν στην κατανομή εξουσιών ανάμεσα στην Ένωση και στα κράτη μέλη και όχι τη θεσμική δομή της Ένωσης και τους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων.

⁵ Όπως αναφέρει ο Peterson (1994), η ασάφεια γύρω από τον ορισμό της αρχής της επικουρικότητας διαφάνηκε αμέσως μετά την υπογραφή της νέας Συνθήκης στο Μάαστριχτ, όταν χρησιμοποιήθηκε μετά το αρνητικό αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος στη Δανία για να ενισχύσει την επιχειρηματολογία υπέρ της Συνθήκης με τρόπο συχνά παρερμηνευμένο και παραποιημένο.

επιχειρήθηκε να αποσαφηνιστεί με τη σύναψη σχετικού Πρωτοκόλλου στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, το οποίο εξηγεί ότι η επικουρικότητα πρέπει να χρησιμοποιείται ως μια 'δυναμική έννοια'⁶ και εισαγάγει συγκεκριμένη διαδικασία η οποία φιλοδοξεί να διασφαλίσει τον σεβασμό της⁷, το πρόβλημα παραμένει (European Commission 2002). Η σαφής οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών δεν έχει επιτευχθεί, ενώ μεγαλύτερη ασάφεια υπάρχει στους τομείς όπου υπάρχει επικάλυψη αρμοδιοτήτων, όπως για παράδειγμα τις μεταφορές και το περιβάλλον (European Commission 2002). Στις περιπτώσεις αυτές το ζητούμενο δεν είναι μόνο η κατανομή ή έστω άσκηση (Ιωακειμίδης 1993: 361) των αρμοδιοτήτων στα διάφορα επίπεδα, αλλά κυρίως ο καθορισμός εργαλείων για τη συνεργασία αυτών των επιπέδων, όπως είναι για παράδειγμα η αρχή της εταιρικής σχέσης στην περιφερειακή πολιτική (European Commission 2002).

Θα πρέπει τέλος να διευκρινιστεί ότι η αρχή της επικουρικότητας, όπως αναφέρεται στο κείμενο της Συνθήκης, αφορά μόνο στη σχέση Κοινότητας και κρατών μελών, αποκλείοντας έτσι την επίκλησή της από τις τοπικές και περιφερειακές αρχές ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) (Μπέσιλα-Βήκα & Παπαγιάννης 1997). Η Επιτροπή των Περιφερειών έχει επανειλημμένα ζητήσει να συμπεριληφθεί στο άρθρο 5 σαφής αναφορά στις τοπικές και περιφερειακές αρχές των κρατών μελών και να επεκταθεί ο ρόλος της ίδιας αναφορικά με την εφαρμογή της επικουρικότητας με το δικαίωμα προσφυγής στο ΔΕΚ σε περίπτωση παραβίασής της⁸. Για την ενίσχυση του ρόλου της, η Επιτροπή των Περιφερειών δημιούργησε πρόσφατα ένα δίκτυο παρακολούθησης της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας που σκοπεύει στην ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των Ευρωπαϊκών υποεθνικών δρώντων σε έγγραφα πολιτικής και προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, τα οποία αναμένεται να έχουν αντίκτυπο στις τοπικές και περιφερειακές αρχές και στις πολιτικές για τις οποίες αυτές είναι υπεύθυνες⁹.

⁶ η οποία «επιτρέπει την επέκταση της δράσης της Κοινότητας, εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων της, όταν τούτο επιβάλλεται από τις περιστάσεις, και αντιστρόφως, τον περιορισμό ή τη διακοπή τους όταν αυτή δεν δικαιολογείται πλέον».

⁷ Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

⁸ Βλέπε για παράδειγμα Committee of the Regions (1995).

⁹ Βλέπε «παρακολούθηση της αρχής της επικουρικότητας» στον ιστοχώρο www.cor.europa.eu

Επιτροπή των Περιφερειών

Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ τα κράτη μέλη συμφώνησαν επίσης τη θεσμοθέτηση της Επιτροπής των Περιφερειών, η μορφή και λειτουργία της οποίας βασίστηκε στην εμπειρία της προϋπάρχουσας Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (Ανδρικοπούλου 1995: 177). Σύμφωνα με τη Συνθήκη, το Συμβούλιο Υπουργών και η Επιτροπή ζητούν τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών σε θέματα με περιφερειακή ή τοπική διάσταση ή και σε άλλες περιπτώσεις «εφόσον τούτο κρίνεται σκόπιμο από το ένα από τα δύο αυτά όργανα» (Ευρωπαϊκή Ένωση 2002: άρθρο 265). Δεν ισχύει το ίδιο και για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο έχει τη διακριτική ευχέρεια να ζητήσει ή όχι τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών. Επίσης, η Επιτροπή των Περιφερειών δύναται να προωθήσει με δική της πρωτοβουλία τη γνώμη της στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα «στις περιπτώσεις που το κρίνει σκόπιμο» (ο.π.).

Μολονότι «η προσθήκη της Επιτροπής των Περιφερειών στο Ευρωπαϊκό θεσμικό σύστημα ισοδυναμεί με αναγνώριση των υποεθνικών δρώντων στην ΕΕ και για αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντική σε συμβολικό επίπεδο» (Ανδρέου 2002: 80, βλέπε και Loughlin 1996γ), ο αντίκτυπος της στη διαδικασία λήψης αποφάσεων είναι περιορισμένος (Millan 1997). Οι αδυναμίες της προκύπτουν από την ίδια της την υπόσταση. Ο συμβουλευτικός της χαρακτήρας, η σύνθεσή της από αντιπροσώπους ετερόκλητων τοπικών ή περιφερειακών οργανισμών και ο διορισμός αυτών βάσει ποσόστωσης από τα κράτη μέλη περιορίζουν σημαντικά τη δράση της. Επιπλέον, η επιτροπή πάσχει από εσωτερικές διαιρέσεις, λόγω των αντιθέσεων ανάμεσα στα περιφερειακά και τοπικά συμφέροντα, τη διαφορά ισχύος μεταξύ των εκπροσώπων ενιαίων και ομοσπονδιακών κρατών καθώς και ανάμεσα στον 'πλούσιο Βορά και τον φτωχότερο Νότο' (Hooghe & Marks 2001α: 82). Οι εσωτερικές αυτές διαιρέσεις έχουν ως αποτέλεσμα οι γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής των Περιφερειών να είναι ήπιες και να εκφράζουν τον κατώτερο κοινό παρονομαστή (Christiansen 1997, Hooghe & Marks 1996).

Συμμετοχή στο Συμβούλιο Υπουργών

Τέλος, σύμφωνα με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (άρθρο 203 της Συνθήκης ΕΕ, πρώην άρθρο 146), μια εθνική κυβέρνηση μπορεί, με δική της πρωτοβουλία, να εξουσιοδοτήσει μέλος μιας περιφερειακής κυβέρνησης για να την εκπροσωπήσει στο

Συμβούλιο ή/και στις ομάδες εργασίας του Συμβουλίου. Η αξία της διάταξης αυτής παραμένει κυρίως συμβολική, μιας και εκτός από τα ομόσπονδα κράτη μέλη, Βέλγιο, Γερμανία και Αυστρία, τα οποία είναι τα μόνα που έχουν ενσωματώσει στο Σύνταγμά τους αυτή τη δυνατότητα που προσφέρει η Συνθήκη, μόνο στη Βρετανία και την Ισπανία έχουν υιοθετηθεί σχετικές ρυθμίσεις (Committee of the Regions 2005: 13). Επιπλέον, όπως προβλέπεται ρητά, όσες περιφέρειες συμμετέχουν στο Συμβούλιο δεν εκπροσωπούν τον εαυτό τους αλλά το κράτος από το οποίο προέρχονται, οπότε η περιφερειακή εκπροσώπηση στο Συμβούλιο δεν θίγει το διαμεσολαβητικό ρόλο των εθνικών κυβερνήσεων στην Ένωση. Παρόμοια προβλήματα ανακύπτουν από την αντιπροσώπευση στις ομάδες εργασίας του Συμβουλίου η οποία επίσης δεν είναι ενιαία αφού μόνο τα γερμανικά *Länder* και οι περιφέρειες του Βελγίου εκπροσωπούνται συστηματικά (European Commission 2002: 291).

Συμπερασματικά, οι μεταρρυθμίσεις του Μάαστριχτ, μολονότι σημαντικές, δεν κατάφεραν να παράσχουν στο υποεθνικό επίπεδο επαρκείς θεσμικές διόδους συμμετοχής ούτε είχαν τον ίδιο αντίκτυπο για το σύνολο των Ευρωπαϊκών περιφερειών. Από την άλλη πλευρά, η σημαντική διεύρυνση των τομέων δραστηριότητας της Ένωσης από την Κοινή Ευρωπαϊκή Πράξη (1986) έως σήμερα, έχει καταστήσει τις Ευρωπαϊκές περιφέρειες, πόλεις και κοινότητες «υπεύθυνες για την εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ από τη γεωργία και τη διαρθρωτική χρηματοδότηση έως και τα περιβαλλοντικά πρότυπα» (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2001γ: 14). Σύμφωνα με τον Ιωακειμίδα (1993: 352-353), «[κ]αθώς οι ‘περιφέρειες’ (regions) αναδεικνύονται σε ‘πολιτική μονάδα’ στον ευρωπαϊκό χώρο με διεκδίκηση νέου πολιτικού ρόλου και εξουσιών, η ενοποιητική διαδικασία θα πρέπει να διαμορφώσει νέες δυνατότητες θεσμικής έκφρασης για τις περιφέρειες».

Πρόσφατες πρωτοβουλίες

Πιο πρόσφατα ‘στρατηγικά’ έγγραφα πολιτικής, συνδέουν τη σημασία της εντονότερης ανάμειξης του περιφερειακού αλλά και τοπικού επιπέδου με την αποτελεσματικότερη και δημοκρατικότερη διακυβέρνηση της Ένωσης. Σύμφωνα με τον Romano Prodi (2003), Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής την περίοδο 1999-2004, «η θέση των περιφερειών μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων και του πολίτη είναι ιδιαίτερα χρήσιμη τόσο για το σχεδιασμό πολιτικών και μέτρων που θα

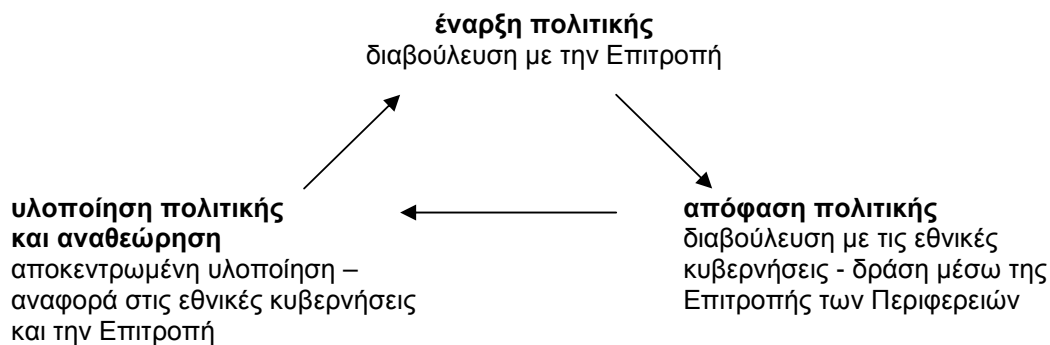
απαντούν στις πραγματικές ανάγκες των πολιτών όσο και για την αποτελεσματικότερη υλοποίηση των δράσεων».

Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση

Στο πλαίσιο αυτό, το 2001, η Λευκή Βίβλος της Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, φιλοδοξούσε, ανάμεσα σε άλλα, την προσέγγιση των πολιτών «μέσω της δημοκρατίας σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο», αναγνωρίζοντας ότι «ο τρόπος με τον οποίο λειτουργεί σήμερα η Ένωση δεν επιτρέπει επαρκώς διάδραση σε μια σύμπραξη πολλών επιπέδων, σε μια εταιρική σχέση όπου οι εθνικές κυβερνήσεις εμπλέκουν πλήρως τις περιφέρειες και τις πόλεις τους στη λήψη αποφάσεων Ευρωπαϊκού επιπέδου» (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2001α: 14).

Ο υπαινισσόμενος καταλογισμός σχετικών ευθυνών στα κράτη μέλη γίνεται ευθύς αργότερα, συνοδευόμενος από την παραδοχή ότι «[η] βασική ευθύνη για την ανάμειξη των αρχών της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης στην πολιτική της ΕΕ παραμένει και θα πρέπει να παραμείνει, στα χέρια της εθνικής διοίκησης» (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2001α: 14). Παρόλα αυτά, η Επιτροπή στη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση δεσμεύεται να καθιερώσει συστηματικό διάλογο με ευρωπαϊκές και εθνικές ενώσεις της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης στα πρώτα στάδια της εφαρμογής πολιτικών και να εγκαινιάσει δοκιμαστικές τριμερείς στοχοθετημένες συμβάσεις ως το πλέον ευέλικτο μέσο για την εξασφάλιση της εφαρμογής των πολιτικών της ΕΕ (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2001α: 16).

Σύμφωνα με τον Callanan (2002: 70) οι προτάσεις της Λευκής Βίβλου, εάν υλοποιηθούν, θα εμπλέκουν τις τοπικές αρχές σε όλα τα στάδια της Ευρωπαϊκής πολιτικής, γεγονός που αποδίδει με το ακόλουθο σχεδιάγραμμα:



Πηγή: Προσαρμοσμένο από το Callanan (2002: 70).

Όσον αφορά στη δέσμευσή της για ουσιαστικό διάλογο, η Επιτροπή δημοσίευσε το Νοέμβριο 2003 σχετική ανακοίνωση (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2003β), βάσει τόσο των στόχων της Λευκής Βίβλου όσο και μιας ευρείας διαβούλευσης με σχετικούς φορείς¹⁰. Στην ανακοίνωση αυτή η Επιτροπή αναθέτει τη διοργάνωση του διαλόγου στην Επιτροπή των Περιφερειών, με πρόσχημα ότι αυτό πρέπει να αποτελέσει την ευκαιρία ενίσχυσης των δεσμών μεταξύ της Επιτροπής των Περιφερειών και των φορέων που εκπροσωπεί. Στην πράξη, από το 2002 η Επιτροπή των Περιφερειών συνεργάζεται συστηματικά με οργανισμούς περιφερειακών και τοπικών αρχών ενώ ο διάλογος μεταξύ αυτών και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής φαίνεται να εξαντλείται σε πέντε συναντήσεις από το 2004 έως σήμερα¹¹.

Η Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση προέβλεπε επίσης τη σύναψη στοχοθετημένων τριμερών συμβάσεων μεταξύ «των κρατών μελών, των περιφερειών και τοπικών οντοτήτων που ορίζονται από τα κράτη μέλη προς το σκοπό αυτό, και της Επιτροπής» (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2001α: 15, βλέπε και το σχετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου 2003β). Ουσιαστικά πρόκειται για την καθιέρωση συμβατικών εργαλείων με σκοπό την αξιοποίηση της δυνατότητας συμμετοχής των περιφερειών στην υλοποίηση στόχων προσδιοριζόμενων σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, είτε αυτοί αφορούν στην εφαρμογή μιας νομοθετικής πράξης είτε αναφορικά προς ένα κοινοτικό στόχο. Τα συμβατικά αυτά εργαλεία μπορεί να έχουν δύο μορφές (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2002α: 3):

- τριμερείς στοχοθετημένες συμβάσεις, δηλαδή συμβάσεις που συνάπτονται μεταξύ της Ευρωπαϊκής Κοινότητας - εκπροσωπούμενης από την Επιτροπή, ενός κράτους μέλους και αρχών περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης κατ' άμεση εφαρμογή του παράγωγου δεσμευτικού κοινοτικού δικαίου (κανονισμοί, οδηγίες ή αποφάσεις).
- τριμερείς στοχοθετημένες συμφωνίες, δηλαδή συμφωνίες που συνάπτονται μεταξύ της Επιτροπής, ενός κράτους μέλους και αρχών περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης εκτός του δεσμευτικού κοινοτικού πλαισίου.

Ο τότε Πρόεδρος της Επιτροπής Romano Prodi (2003), αφού παραδέχθηκε ότι οι τριμερείς συμβάσεις αποτελούσαν το μόνο ισχυρό εργαλείο που επέτρεπε το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, αναφέρθηκε στα αναμενόμενα οφέλη τους: με την εμπλοκή των

¹⁰ Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2003α). Λεπτομέρειες είναι διαθέσιμες στον ιστοχώρο http://ec.europa.eu/governance/governance_eu/perm_dialogue_en.htm

¹¹ Βλέπε σχετικά www.cor.europa.eu

περιφερειών στα Ευρωπαϊκά προγράμματα και την αίσθηση ευθύνης εκ μέρους τους σε όλα τα στάδια πολιτικής, οι τριμερείς συμβάσεις επιτρέπουν στις περιφέρειες να διαδραματίσουν πρωταγωνιστικό ρόλο. Ταυτόχρονα, η αναγωγή των περιφερειών σε ισότιμους δρώντες διευκολύνει το έργο της Επιτροπής και των κυβερνήσεων και βελτιώνει τις υπηρεσίες προς τους πολίτες.

Μολονότι η αρχική πρόταση αναφερόταν στη σύσταση 'εταιρικής σχέσης' μεταξύ των τριών μερών (European Commission 2002: 189-191 & 310-312), ανησυχίες ή επιφυλάξεις προέκυψαν από ορισμένα κράτη μέλη «τα οποία φοβούνται ότι μια τέτοια συμβατική προσέγγιση θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο τη θεμελιώδη αρχή της μόνης αρμοδιότητας των κρατών ενόπιον της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στον τομέα της εφαρμογής των πολιτικών» (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2002α: 2)¹². Τελικά, «το κράτος μέλος στο οποίο εκτελείται η τριμερής σύμβαση είναι το μόνο αρμόδιο απέναντι στην Επιτροπή για την καλή εκτέλεση της σύμβασης» (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2002α: 4).

Στην ανάλυση του πρώτου πειραματικού τριμερούς συμφώνου που υπογράφηκε το 2004 μεταξύ της Επιτροπής, της Ιταλικής κυβέρνησης και της περιφέρειας της Λομβαρδίας, ο Mazzoleni (2006) παρατηρεί ότι η συμφωνία αναγνωρίζει επισήμως για πρώτη φορά το ρόλο που διαδραματίζουν οι περιφέρειες στην ανάπτυξη και εφαρμογή των Κοινοτικών πολιτικών άμεσα και όχι μέσω των Ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και της κρατικής διοίκησης. Η εμπειρία της Λομβαρδίας επιβεβαιώνει ότι περιφέρειες που κατέχουν τους απαραίτητους πόρους και ισχύ είναι πιθανότερο να επιτύχουν την καθιέρωση άμεσων σχέσεων με τους Ευρωπαίους αρμόδιους για τη διαμόρφωση πολιτικής. Αυτό σημαίνει ότι τα τριμερή εργαλεία πιθανόν να εντείνουν αντί να εξομαλύνουν τη διαφοροποιημένη ενσωμάτωση των υποεθνικών δρώντων στην ΕΕ. Τονίζεται επίσης ότι η ευελιξία, στόχος των τριμερών συμβάσεων σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2001α: 15), αποτελεί 'μονομερή ευελιξία' ('one-way flexibility') αφού η Λομβαρδία θα πρέπει μεν να επινοήσει νέες πολιτικές για να επιτύχει τους Ευρωπαϊκούς στόχους, οι οποίοι όμως δεν προσαρμόστηκαν στις ανάγκες της περιφέρειας. Τέλος, ο Mazzoleni (2006: 276) παρατηρεί ότι η συμφωνία «δεν προσέφερε στην περιφέρεια έναν αποφασιστικότερο ρόλο στη διαδικασία άσκησης πολιτικής από ότι είχε ήδη» και δεν επέφερε αλλαγές στις καθιερωμένες δομές και σχέσεις εξουσίας.

¹² Βλέπε και σχετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 2003β).

Συμπερασματικά, η Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση με τις γενικόλογες δεσμεύσεις της (LSE Study Group on European Administrative Law 2002: 33) δεν φαίνεται να έχει επιτύχει την ενίσχυση του ρόλου των τοπικών και περιφερειακών αρχών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της Ένωσης (σχετικά βλέπε επίσης Cram 2001). Σύμφωνα με την Sbragia (2002: 7) το πρόβλημα είναι εγγενές του συστήματος: «η Επιτροπή δεν αποτελεί γραφειοκρατία υπόλογη σε κυβέρνηση, δεν είναι η ίδια δομημένη ώστε να αποτελεί κυβέρνηση και δεν έχει τους θεσμικούς μηχανισμούς που συνδέουν τις κυβερνήσεις με την κοινωνία». Οπότε το πρόβλημα παραμένει: μολονότι αναγνωρίζεται ο σημαντικός ρόλος που μπορούν να διαδραματίσουν οι περιφερειακές και τοπικές αρχές στην ευρωπαϊκή πολιτική, υπάρχει δυσκολία ανεύρεσης του τρόπου ανάληψής του. Η συμπερίληψη σχετικών προβλέψεων στις πρόσφατες προσπάθειες αναθεώρησης των Συνθηκών επιχειρεί να καλύψει αυτό το κενό και να ενδυναμώσει το θεσμικό ρόλο των περιφερειών στο Ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα.

Αναθεώρηση των Συνθηκών

Η Συνθήκη για τη Θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, η οποία όπως είναι γνωστό υπογράφηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 2004 αλλά η επικύρωσή της απέτυχε μετά από το αρνητικό αποτέλεσμα των δημοψηφισμάτων σε Γαλλία και Ολλανδία το 2005, περιλάμβανε το άρθρο I-5, παρ. 1, το οποίο εξασφάλιζε το σεβασμό της πολιτικής και συνταγματικής δομής κάθε κράτους μέλους «στην οποία συμπεριλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση». Το άρθρο αυτό είναι σημαντικό γιατί αποτελεί την πρώτη σαφή αναφορά στην τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση που θα περιλαμβάνονταν στις Ευρωπαϊκές Συνθήκες. Δεδομένης της διαφωνίας μεταξύ κρατών μελών για τη συμμετοχή του περιφερειακού και τοπικού επιπέδου σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η διάταξη αυτή θα επέτρεπε σε όσα κράτη μέλη το επιθυμούσαν να επιτρέψουν τη συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών τους αρχών στην ευρωπαϊκή πολιτική διαδικασία (Barnier 2003), ενώ θα τις προστατεύε και νομικά σε περίπτωση παραβίασης από την Ευρωπαϊκή νομοθεσία των αρχών της τοπικής αυτοδιοίκησης, όπως αυτές εκφράζονται κυρίως στον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Συμβουλίου της Ευρώπης (CEMR 2005).

Επιπλέον, στους στόχους της Ένωσης (άρθρο I-3 της Συνθήκης για τη Θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης) γίνονταν σαφής αναφορά στην προαγωγή της

οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής και αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών¹³. Η εδαφική συνοχή αναβαθμίζονταν έτσι σε οριζόντια πολιτική, η οποία θα έπρεπε να λαμβάνεται υπόψη από το σύνολο των δραστηριοτήτων της Ένωσης. Επίσης ιδιαίτερη αναφορά γίνονταν στις υπερπόντιες χώρες και εδάφη με σκοπό την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής τους ανάπτυξης και η δημιουργία στενών οικονομικών σχέσεων μεταξύ αυτών και της Ένωσης (άρθρο III-286).

Προσπάθειες έγιναν και για την αντιμετώπιση των προβλημάτων σχετικά με τον ορισμό της αρχής της επικουρικότητας. Στο άρθρο I-11, παρ.2 της Συνταγματικής Συνθήκης προβλέπονταν ότι «σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας στους τομείς στους οποίους δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά το βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο...». Με αυτή την αποσαφήνιση της κατανομής αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση αναμένονταν να λυθεί το πρόβλημα της επικάλυψης αρμοδιοτήτων τόσο μεταξύ Ένωσης και κρατών μελών όσο και μεταξύ Ένωσης και περιφερειών (Barnier 2003) που αποτελεί πάγιο αίτημα των Γερμανικών *Länder*.

Ταυτόχρονα, το άρθρο I-46 σχετικά με την αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας ανέφερε στην παράγραφο 3 ότι «οι αποφάσεις θα λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και εγγύτερα στους πολίτες», ενδυναμώνοντας με αυτόν τον τρόπο τη σημασία της τοπικής διάστασης της αρχής της επικουρικότητας. Ιδιαίτερα σημαντικό ως προς αυτό το σημείο ήταν το νέο πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας που επισυνάπτονταν στη Συνθήκη για τη Θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης, το οποίο προέβλεπε ότι «κάθε σχέδιο ευρωπαϊκής νομοθετικής πράξης πρέπει να περιλαμβάνει εμπειριστατωμένη έκθεση βάσει της οποίας μπορεί να κριθεί η τήρηση [αυτών των αρχών]». Παράλληλα, προβλέπονταν η πολιτική επιτήρηση της αρχής της επικουρικότητας από τα εθνικά κοινοβούλια και η δυνατότητα προσφυγής αυτών και της Επιτροπής των Περιφερειών στο ΔΕΚ.

Οι περισσότερες από τις παραπάνω προβλέψεις περιλαμβάνονται και στη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισσαβώνας, η οποία υπογράφηκε από το Ευρωπαϊκό

¹³ Βλέπε επίσης το Πρωτόκολλο σχετικά με την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή που επισυνάπτονταν στη Συνθήκη για τη Θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης.

Συμβούλιο στις 13 Δεκεμβρίου 2007 αλλά η επικύρωσή της παραμένει εκκρεμής μετά την απόρριψη της από δημοψήφισμα που πραγματοποιήθηκε στην Ιρλανδία στις 12 Ιουνίου 2008. Ειδικότερα στη νέα αυτή Συνθήκη,

- γίνεται σαφής αναφορά στην τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση,
- ο ορισμός της επικουρικότητας περιλαμβάνει εκτός από το Ευρωπαϊκό και το εθνικό το τοπικό και περιφερειακό επίπεδο,
- προβλέπονται ευρείες διαβουλεύσεις της Επιτροπής πριν υποβάλλει πρόταση νομοθετικής πράξης, κατά τις οποίες θα πρέπει να συνεκτιμάται η περιφερειακή και τοπική διάσταση των προβλεπόμενων δράσεων,
- το άρθρο 158 της Συνθήκης τροποποιείται ώστε να περιλαμβάνει εκτός από την οικονομική και κοινωνική και την εδαφική συνοχή,
- παρέχεται στην Επιτροπή Περιφερειών δυνατότητα προσφυγής στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο.

Συμπερασματικά, πρόσφατες πρωτοβουλίες φαίνεται να αναγνωρίζουν τη σημασία της συνεργασίας και της συμμετοχής του υποεθνικού επιπέδου στην πολιτική της Ένωσης¹⁴. Όπως εξάλλου εκφράστηκε πρόσφατα από τη Διακήρυξη του Βερολίνου επ' ευκαιρία της 50ής επετείου της υπογραφής των Συνθηκών της Ρώμης (25-03-2007):

Υπάρχουν πολλοί στόχοι που δεν μπορούμε να τους πετύχουμε μόνοι μας, αλλά μόνο από κοινού. Τα καθήκοντα κατανέμονται μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης, των κρατών μελών και των περιφερειών και τοπικών αρχών τους.

Άτυπος ρόλος των περιφερειών

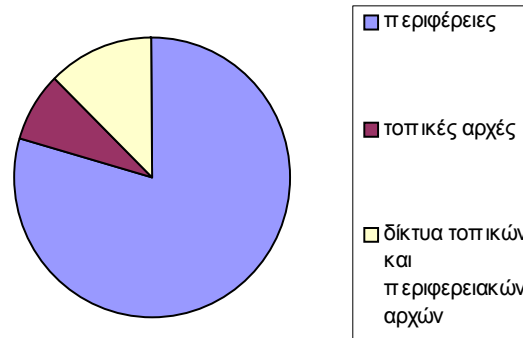
Λόγω όμως της έως σήμερα ανεπαρκούς θεσμικής τους εκπροσώπησης, οι περιφέρειες εκπροσωπούνται επίσης μέσω άτυπων διαύλων. Πολλές από αυτές λειτουργούν γραφεία στις Βρυξέλλες ενώ έχουν οργανωθεί και σε πανευρωπαϊκής εμβέλειας οργανισμούς πίεσης. Ο αριθμός τους έφτανε τον Απρίλιο 2007, σε 165 γραφεία εκπροσώπησης περιφερειών, 17 τοπικών αρχών και 26 δικτύων τοπικών και περιφερειακών αρχών σε ένα σύνολο 226 διαπιστευμένων γραφείων (Huysseune & Jans 2008: 5). Εν όψει της διεύρυνσης του 2004, ένας μεγάλος αριθμός

¹⁴ Για μια συζήτηση, ευρύτερα, για το 'Νέο Ευρωπαϊκό Χώρο' βλέπε Καυκαλάς (2000), Ανδρικοπούλου & Καυκαλάς (2000) και για το ρόλο της περιφέρειας στην Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση βλέπε Γρηγορίου & Μεταξάς (2006).

αντιπροσωπειών τοπικών και περιφερειακών αρχών των νέων κρατών μελών ίδρυσε γραφεία στις Βρυξέλλες το 2002 και 2003.

Τα πρώτα γραφεία τοπικών και περιφερειακών αντιπροσωπειών στις Βρυξέλλες ήταν αυτά του Strathclyde (1982) και του Αμβούργου (1986). Ακολούθησαν και άλλες αντιπροσωπείες των δύο αυτών χωρών, εμπνευσμένες όμως από διαφορετικούς λόγους. Οι μεν Βρετανικές υποεθνικές αρχές, με περιορισμένες αρμο-

Αντιπροσωπείες υποεθνικών αρχών στις Βρυξέλλες, 2007



Πηγή: Huysseune & Jans (2008: 5), σύμφωνα με τις διαπιστεύσεις της Région Bruxelles Capital.

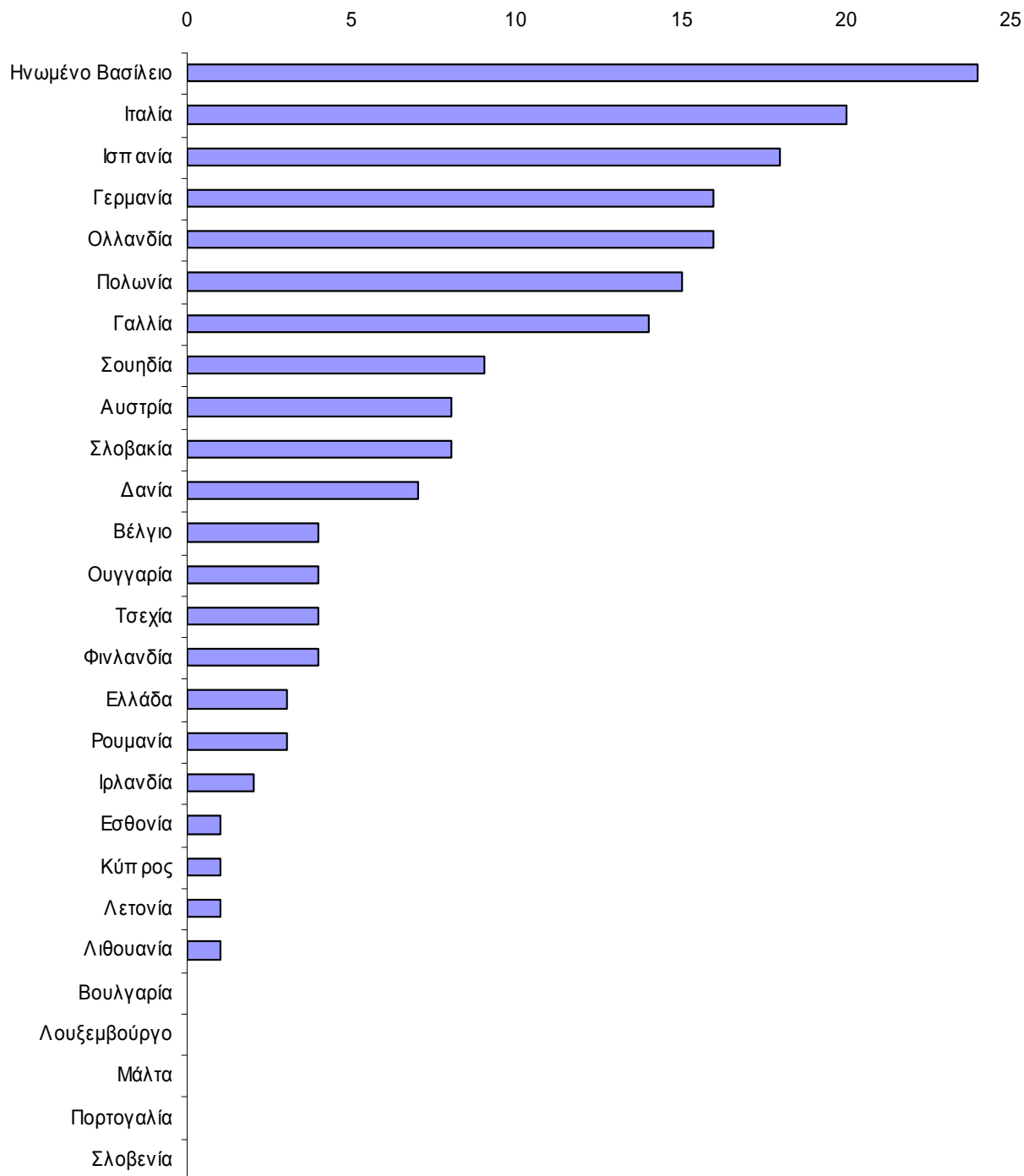
διότητες και μέσα, σκόπευαν μέσω των αντιπροσωπειών τους στην αναζήτηση οικονομικών πόρων (Jeffery 1996) και στην ανάπτυξη σχέσεων με την Ευρωπαϊκή Ένωση (Streeck & Schmitter 1991)¹⁵. Οι Γερμανικές περιφέρειες από την άλλη πλευρά, σκόπευαν μέσω των αντιπροσωπειών τους να ενισχύσουν το ρόλο τους στην Ευρωπαϊκή σκηνή, η οποία απειλούσε τις εγχώριες αρμοδιότητες τους¹⁶.

Σύμφωνα με τους Marks, Nielsen, Ray & Salk (1996), η εκπροσώπηση δεν συνδέεται με τη χρηματοδότηση (για μια αντίθετη άποψη βλέπε για παράδειγμα Macneill κ.α. 2007) αλλά με το βαθμό πολιτικής αυτονομίας και πολιτικής και πολιτιστικής ιδιαιτερότητας κάθε περιφέρειας. Επίσης, καταλήγουν ότι υποεθνικές αρχές οι οποίες βρίσκονται σε αντιπαράθεση με την κεντρική κυβέρνηση είναι πιθανότερο να επιλέξουν να έχουν εκπροσώπηση στις Βρυξέλλες. Η συνεργασία μεταξύ των υποεθνικών αντιπροσωπειών είναι ισχυρότερη όταν αυτές προέρχονται από την ίδια χώρα, έχουν παρόμοιες αρμοδιότητες και κοινά προβλήματα (Hooghe & Marks 2001α: 87). Οι κύριες δραστηριότητες των αντιπροσωπειών στις Βρυξέλλες είναι η διαχείριση πληροφοριών τόσο από όσο και προς τα Ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, η δικτύωση, η συνεργασία μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών και της Ένωσης

¹⁵ Όπως σημειώνουν οι Bomberg & Peterson (1998: 228-9) τη δεκαετία του 1990 το Whitehall περιόρισε τις δραστηριότητες των αντιπροσωπειών φοβούμενο ότι θα εξελίσσονταν σε ανεξάρτητα κέντρα επιρροής στις Βρυξέλλες.

¹⁶ Τα γραφεία αυτά αναγνωρίστηκαν επίσημα από τη Γερμανική Ομοσπονδιακή κυβέρνηση το 1993 (Keating & Hooghe 2001: 245).

Αριθμός αντιπροσωπειών του υποεθνικού επιπέδου στις Βρυξέλλες ανά κράτος μέλος*



Πηγή: Στοιχεία από το Brussels-Europe Liaison Office (www.blbe.be/directory/find.asp).

*Περιλαμβάνονται οι αντιπροσωπείες περιφερειών (representation of a region) και τοπικών αρχών (representation of a city or sub-local entity) καθώς και τα δίκτυα τοπικών και περιφερειακών αρχών (representation of a local or a regional network).

και η άσκηση επιρροής στην Ευρωπαϊκή πολιτική (Huysseune & Jans 2008: 5). Οι δραστηριότητες αυτές δεν είναι στατικές: εξελίσσονται παράλληλα με τις πολιτικές της Ένωσης με περιφερειακή διάσταση (Macneill κ.α. 2007) αλλά και με τις εγχώριες αλλαγές στις σχέσεις ισχύος μεταξύ επιπέδων διακυβέρνησης (Moore 2006).

Οι Huysseune & Jans (2008) εκτιμούν ότι υπάρχει γενικευμένη τάση για εκπροσώπηση στις Βρυξέλλες των περιφερειακών αρχών των κρατών μελών, των υποψηφίων ή των εν δυνάμει υποψηφίων κρατών μελών αλλά και περιφερειών κρατών που δεν βρίσκονται καν στην Ευρώπη. Αντίθετα, η εκπροσώπηση των τοπικών αρχών είναι, σύμφωνα με τα ευρήματά τους, περισσότερο περιορισμένη ή έμμεση (βλέπε και Marks, Haesly & Mbaye 2002: 3). Επίσης διευκρινίζουν ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των αντιπροσωπειών αποτελεί προϊόν δημόσιας και όχι ιδιωτικής πρωτοβουλίας.

Για την καλύτερη εκπροσώπησή τους οι υποεθνικές αρχές στην Ευρώπη έχουν δημιουργήσει διεθνικά δίκτυα (Bomberg & Peterson 1998, Jeffery 2000, Hooghe & Marks 2001α). Κάποια από αυτά έχουν μεγάλο αριθμό μελών και πολύχρονη παρουσία στις Βρυξέλλες, όπως είναι η Συνέλευση των Περιφερειών της Ευρώπης (Assembly of European Regions) που ιδρύθηκε το 1985 και η οποία διατείνεται πως είναι «μια πολιτική οργάνωση που προωθεί τη θεσμοθέτηση της περιφερειακής συμμετοχής στην ευρωπαϊκή πολιτική, καθώς και τη διαπεριφερειακή συνεργασία στην Ευρώπη»¹⁷, το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών (Council of European Municipalities and Regions) το οποίο ιδρύθηκε το 1951 στη Γενεύη από μια ομάδα ευρωπαίων δημάρχων και το EUROCITIES, ένα δίκτυο που ιδρύθηκε το 1986 και εκπροσωπεί πάνω από 130 μεγάλες πόλεις σε πάνω από 30 ευρωπαϊκές χώρες.

Εκτός από τους παραπάνω οργανισμούς, οι Hooghe & Marks (2001α) αναφέρονται σε τρεις άλλες κατηγορίες διεθνικών δικτύων: αυτά που χρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την προώθηση της περιφερειακής συνεργασίας μέσω για παράδειγμα των προγραμμάτων Leader ή Equal, δίκτυα που αφορούν κοινά χωρικά χαρακτηριστικά ή προβλήματα όπως η Διάσκεψη των Παράκτιων Περιφερειών της Ευρώπης (Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe), ο Σύνδεσμος Ευρωπαϊκών Συνοριακών Περιφερειών (Association of European Border Regions)

¹⁷ www.a-e-r.org

και η Διάσκεψη των Ευρωπαϊκών Περιφερειών με Νομοθετική Εξουσία (Regions with Legislative Power) και τέλος δίκτυα ανταλλαγής πληροφοριών και ορθών πρακτικών μεταξύ των περιφερειών.

Τα δίκτυα αυτά συνήθως έχουν στενή επικοινωνία και ενίοτε συνεργασία με τις αρμόδιες Γενικές Διευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (κυρίως τη ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής) και μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με κοινούς στόχους και προβληματισμούς (Kohler-Koch 1997: 55, Hooghe & Marks 2001α). Στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο λειτουργεί Επιτροπή Περιφερειακής Ανάπτυξης, η οποία είναι αρμόδια¹⁸ για την περιφερειακή πολιτική, την πολιτική συνοχής, τις σχέσεις με την Επιτροπή των Περιφερειών και την αστική διάσταση¹⁹. Επίσης, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο λειτουργούν ομάδες με άτυπο χαρακτήρα (intergroups) οι οποίες απαρτίζονται από μέλη του Κοινοβουλίου όλων των κομμάτων και στοχεύουν στην ανάδειξη θεμάτων που δεν συζητούνται στα πλαίσια των μόνιμων επιτροπών. Στην προηγούμενη θητεία του Κοινοβουλίου υπήρχαν τέτοιες ομάδες σχετικές, ανάμεσα σε άλλα, με τις νησιωτικές και τις ορεινές περιοχές. Στην παρούσα θητεία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (2004-2009) τέτοιες ομάδες ασχολούνται με τις περιοχές με συνταγματικά καθορισμένες αρμοδιότητες²⁰ και με τις αστικές περιοχές²¹.

Περιφερειακή πολιτική & πολιτική συνοχής

Η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης συμβάλλει στον περιορισμό των διαρθρωτικών ανισοτήτων στο εσωτερικό της²². Μολονότι η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι μια από τις πλουσιότερες περιοχές του κόσμου, υπάρχουν τεράστιες διαφορές εισοδήματος και δυνατοτήτων μεταξύ των περιφερειών της, οι οποίες διευρύνθηκαν με την πρόσφατη ένταξη 12 νέων κρατών μελών, των οποίων τα εισοδήματα είναι πολύ χαμηλότερα από το μέσο όρο της ΕΕ. Είναι χαρακτηριστικό ότι το κατά κεφαλή ΑΕΠ στο Λονδίνο είναι εννέα φορές υψηλότερο από αυτό των φτωχότερων

¹⁸ Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 16^η έκδοση, Νοέμβριος 2007.

¹⁹ Η αστική διάσταση δεν περιλαμβάνεται στις σημερινές αρμοδιότητες της Επιτροπής Περιφερειακής Ανάπτυξης. Σύμφωνα με απόφαση της Διάσκεψης των Προέδρων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (14 Δεκεμβρίου 2006), η αστική διάσταση αποτελεί υπονοούμενη αρμοδιότητα της Επιτροπής και θα συμπεριληφθεί στον Κανονισμό του ΕΚ στην προσεχή αναθεώρησή του.

²⁰ Intergroup “*Traditional national minorities, constitutional regions and regional languages*” που συστάθηκε στις 6/1/2005 και του οποίου προεδρεύει ο Ευρωβουλευτής Csaba Sándor Tabajdi.

²¹ Intergroup “*urbain – logement*” που συστάθηκε στις 13/4/2005 και του οποίου προεδρεύει ο Ευρωβουλευτής Jean-Marie Beaury.

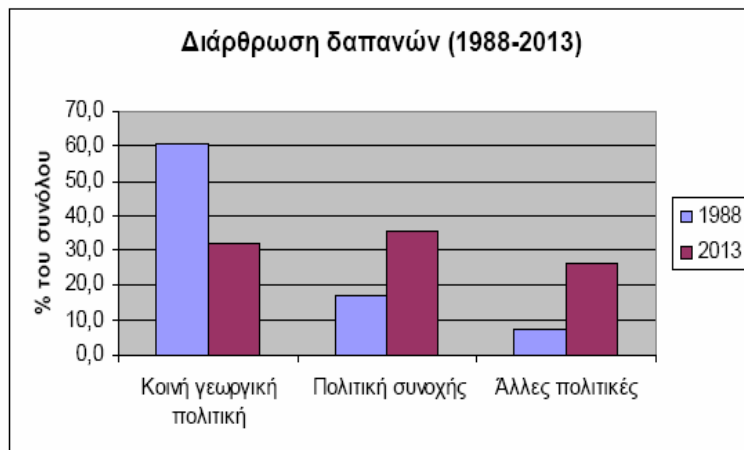
²² Για μια περιεκτική επισκόπηση της πολιτικής συνοχής βλέπε Leonardi (2006). Επίσης σχετικά βλέπε Ανδρικοπούλου (2000, 1995, 1994), Μαραβέγιας (1994).

περιφερειών της Ένωσης, που βρίσκονται στη Ρουμανία (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων – Γ.Δ. Περιφερειακής Πολιτικής 2008: 4). Στόχος επομένως της περιφερειακής πολιτικής είναι η μεταφορά πόρων από τις εύπορες στις φτωχότερες περιφέρειες. Η περιφερειακή πολιτική δεν αποτελεί όμως μόνο μέσο οικονομικής αλληλεγγύης, αλλά και μια ισχυρή δύναμη οικονομικής ολοκλήρωσης (Mitsos 1993: 2, Leonardi 1995).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση εφαρμόζει την πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης ήδη από το 1975, μεταφέροντας πόρους από τα πλουσιότερα στα φτωχότερα κράτη μέλη και περιφέρειες μέσω των Διαρθρωτικών Ταμείων. Με την έγκριση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης το 1986, συμπεριλήφθηκε στους στόχους η οικονομική και κοινωνική συνοχή. Μερικά χρόνια αργότερα, η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) θεσμοθέτησε τελικά την ‘πολιτική συνοχής’ στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΚ (άρθρα 158 έως 162). Το άρθρο 158 της Συνθήκης προβλέπει ότι για την

ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής της συνοχής, η Κοινότητα αποσκοπεί στη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών ή νήσων.

Το διάστημα 2000-2006, οι δαπάνες για την πολιτική συνοχής αντιπροσώπευαν το ένα τρίτο περίπου του κοινοτικού προϋπολογισμού. Οι σημαντικότεροι δικαιούχοι ήταν η Ελλάδα, η Ισπανία, η Πορτογαλία, η Ιρλανδία, η Νότια Ιταλία και το ανατολικό τμήμα της Γερμανίας. Την περίοδο 2007-2013, η πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης καταλαμβάνει τη δεύτερη θέση στον προϋπολο-



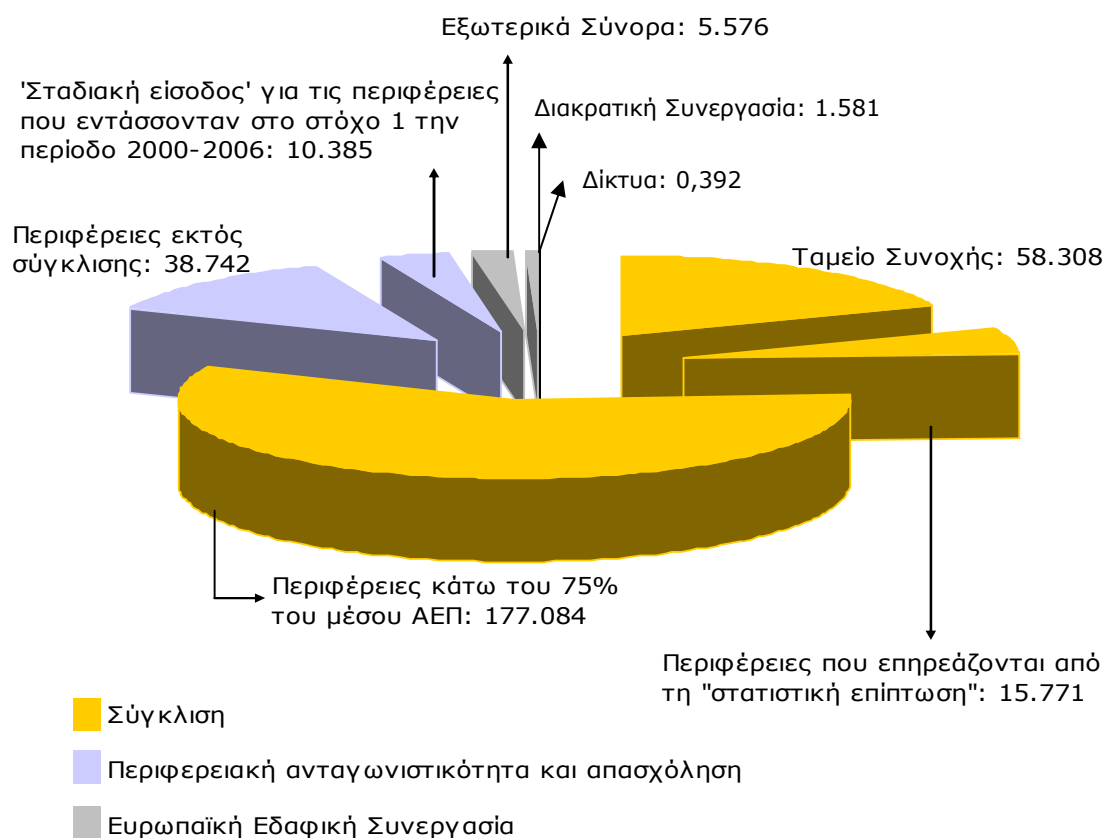
Πηγή: Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2007β: 7).

γισμό της ΕΕ με ένα κονδύλι της τάξης των 308 δισ. ευρώ, ενώ αναμένεται να καταλάβει την πρώτη θέση έως το 2013.

Με τη διεύρυνση, η ΕΕ προέβη στην αναδιοργάνωση και στην αναδιάρθρωση των περιφερειακών της δαπανών με την υιοθέτηση νέων κανόνων οι οποίοι εφαρμόζονται

το διάστημα 2007-2013. Στόχος της νέας προσέγγισης είναι να δημιουργηθούν οι συνθήκες εκείνες που ευνοούν την ανάπτυξη για το σύνολο της οικονομίας της ΕΕ μέσω της επικέντρωσης των δράσεων σε τρεις στόχους: σύγκλιση, ανταγωνιστικότητα και συνεργασία. Κατά την περίοδο αυτή η πολιτική συνοχής θα πρέπει να είναι εναρμονισμένη με την ατζέντα της Λισσαβώνας για την προώθηση της ανάπτυξης και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης αλλά και του Göteborg για τη βιώσιμη ανάπτυξη.

Πολιτική συνοχής 2007-2013, κατανομή ανά στόχο σε δισ. ευρώ.



Πηγή: Κανονισμός 1083/06 του Συμβουλίου, άρθρα 19-21.

Όπως φαίνεται από το παραπάνω γράφημα, το μεγαλύτερο μέρος της χρηματοδότησης της περιφερειακής ανάπτυξης της περιόδου 2007-2013 κατανέμεται σε δύο στόχους:

- το στόχο σύγκλισης (πρώην στόχος 1): το 82% σχεδόν των συνολικών δαπανών διατίθεται στα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη μέλη και περιφέρειες για την ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης. Δικαιούχοι είναι περιφέρειες το κατά κεφαλήν ΑΕΠ των οποίων δεν ξεπερνάει το 75% του Ευρωπαϊκού μέσου

όρου, κυρίως περιφέρειες από τα νέα κράτη μέλη. Έως το 2013 θα χρηματοδοτηθούν από το στόχο αυτό και περιφέρειες οι οποίες συνεχίζουν να έχουν κατά κεφαλή ΑΕΠ κατώτερο του μέσου όρου των δεκαπέντε παλαιών κρατών μελών της Ένωσης (η επονομαζόμενη ‘στατιστική επίπτωση’).

- το στόχο της περιφερειακής ανταγωνιστικότητας και απασχόλησης (πρώην στόχος 2): ο στόχος αυτός έχει σχεδιαστεί με τρόπο ώστε τα πλουσιότερα κράτη μέλη να αντιμετωπίσουν την οικονομική και κοινωνική αλλαγή, την παγκοσμιοποίηση και τη μετάβαση στην κοινωνία της γνώσης. Οι πρωτοβουλίες οι σχετικές με την απασχόληση θα βασίζονται στην Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση (προσαρμοστικότητα του εργατικού δυναμικού, δημιουργία θέσεων απασχόλησης και πρόσβαση στην αγορά εργασίας ασθενέστερων ομάδων). Όλα τα κράτη μέλη είναι επιλέξιμα για χρηματοδότηση βάσει αυτού του στόχου. Τα ποσά που διατίθενται για τις δράσεις του στόχου αυτού αντιπροσωπεύουν σχεδόν το 16% των συνολικών δαπανών.
- το υπόλοιπο 2,4% των προβλεπόμενων δαπανών διατίθεται σε έργα διασυνοριακής και διαπεριφερειακής συνεργασίας στο πλαίσιο του στόχου ‘ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία’²³, με σκοπό την εξεύρεση κοινών λύσεων σε προβλήματα όπως η αστική και αγροτική ανάπτυξη και η ανάπτυξη παράκτιων περιοχών.

Για την καλύτερη υλοποίηση του στόχου της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας προβλέπονται δύο νέα μέσα στα οποία η συμμετοχή των ευρωπαϊκών περιφερειών είναι ιδιαίτερα ενισχυμένη: ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας που αφορά στην εδαφική συνεργασία εντός της Ένωσης και το Ευρωπαϊκό Μέσο Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης, το οποίο αφορά στη διασυνοριακή συνεργασία της Ένωσης με τρίτες χώρες.

Ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ) θεσπίστηκε με τον Κανονισμό 1082/2006²⁴ και αποτελεί ένα νέο νομικό μέσο που επιτρέπει σε περιφερειακές και τοπικές αρχές διαφορετικών κρατών μελών να συνεργαστούν σε ομίλους με νομική υπόσταση. Η σύσταση του ΕΟΕΣ αποβλέπει στη μείωση των εμποδίων και δυσκολιών που αντιμετωπίζονται κατά τη διαχείριση δράσεων διασυνοριακής, διεθνικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας στο πλαίσιο διαφορετικών εθνικών νομοθεσιών και διαδικασιών και στην παράλληλη ενίσχυση

²³ Βασίζεται στην προηγούμενη εμπειρία της κοινοτικής πρωτοβουλίας INTERREG.

²⁴ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο & Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2006α).

της Ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας. Ο ΕΟΕΣ έχει τη δυνατότητα να ενεργεί είτε για την υλοποίηση προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας που συγχρηματοδοτούνται από τα διαρθρωτικά ταμεία είτε για αντίστοιχα εθνικά προγράμματα στα οποία δεν υπάρχει κοινοτική συνδρομή. Ο όμιλος αποτελείται από κράτη μέλη, περιφερειακές αρχές, τοπικές αρχές και/ή οργανισμούς δημοσίου δικαίου σε προαιρετική βάση²⁵.

Το Ευρωπαϊκό Μέσο Γειτονίας και Εταιρικής Σχέσης (ΕΜΓΕΣ)²⁶ χρηματοδοτεί κοινά προγράμματα μεταξύ περιφερειών των κρατών μελών και χωρών εταίρων με κοινά σύνορα. Χρησιμοποιεί προσέγγιση που έχει σε μεγάλο βαθμό ως πρότυπο αρχές των διαρθρωτικών ταμείων, όπως ο πολυετής προγραμματισμός, η εταιρική σχέση και η συγχρηματοδότηση, αναπροσαρμοσμένες έτσι ώστε να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες των εξωτερικών σχέσεων. Το στοιχείο της διασυνοριακής συνεργασίας του ΕΜΓΕΣ συγχρηματοδοτείται από το ΕΤΠΑ. Οι χώρες εταίροι που καλύπτονται από αυτό το μέσο είναι εκείνες που δεν έχουν προοπτική ένταξης και στις οποίες απευθύνεται η Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας (ΕΠΓ) αλλά και η Ρωσία.

Το διάστημα 2007-2013, τρία Ταμεία χρηματοδοτούν περιφερειακά προγράμματα ανάλογα με το είδος της βοήθειας και την κατηγορία των δικαιούχων:

- το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το οποίο χρηματοδοτεί έργα γενικής υποδομής, καινοτομίας και επενδύσεων. Οι πόροι του ΕΤΠΑ διατίθενται στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες όλων των κρατών μελών,
- το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), το οποίο χρηματοδοτεί σχέδια επαγγελματικής κατάρτισης και άλλα προγράμματα στήριξης της απασχόλησης και δημιουργίας θέσεων απασχόλησης. Όπως και στην περίπτωση του ΕΤΠΑ, όλα τα κράτη μέλη είναι επιλέξιμα για χρηματοδότηση από το ΕΚΤ,
- το Ταμείο Συνοχής, το οποίο καλύπτει έργα υποδομής στους τομείς του περιβάλλοντος και των μεταφορών, καθώς και προγράμματα ανάπτυξης ανανεώσιμων πηγών ενέργειας. Επιλέξιμα για χρηματοδότηση από αυτό το Ταμείο είναι μόνο τα κράτη μέλη των οποίων το βιοτικό επίπεδο είναι κάτω του 90% του μέσου όρου της ΕΕ. Δηλαδή, τα νέα κράτη μέλη, η Πορτογαλία και η Ελλάδα. Η Ισπανία, η οποία επωφελείτο στο παρελθόν από τις δράσεις του Ταμείου Συνοχής, προοδευτικά θα αποκλειστεί.

²⁵ Βλέπε επίσης την πρωτοβουλία 'Περιφέρειες για την Οικονομική Αλλαγή' (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2006γ).

²⁶ Θεσπίστηκε με τον Κανονισμό 1638/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

Στόχοι και Μέσα των Διαρθρωτικών Ταμείων, 2007-2013

| Στόχοι | Διαρθρωτικά Ταμεία και Μέσα | | |
|---|-----------------------------|-----|----------------|
| Σύγκλιση | ΕΤΠΑ | ΕΚΤ | Ταμείο Συνοχής |
| Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση | ΕΤΠΑ | ΕΚΤ | |
| Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία | ΕΤΠΑ | | |

Πηγή: Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου, άρθρο 4.

Η παρούσα μελέτη αφορά όμως κυρίως στην προγραμματική περίοδο 2000-2006.

Κατά τη διάρκειά της λειτουργούσαν τέσσερα είδη Διαρθρωτικών Ταμείων:

- το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ): ενίσχυση των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών, αυτών που βρίσκονται σε στάδιο οικονομικού αναπροσανατολισμού και αυτών που αντιμετωπίζουν διαρθρωτικές δυσχέρειες,
- το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ): παρεμβάσεις κυρίως στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση,
- το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ) τμήμα 'προσανατολισμού': ανάπτυξη και διαρθρωτική προσαρμογή των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών, μέσω της βελτίωσης της αποτελεσματικότητας των δομών παραγωγής, μεταποίησης και εμπορίας των γεωργικών και δασικών προϊόντων,
- το Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας (ΧΜΠΑ): ενίσχυση των διαρθρωτικών εξελίξεων στον τομέα της αλιείας.

Αυτά τα διαρθρωτικά ταμεία συγχρηματοδοτούσαν παρεμβάσεις βάσει των ακόλουθων τριών στόχων:

- Στόχος 1: ενίσχυση και διαρθρωτική προσαρμογή των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιοχών, των οποίων το μέσο κατά κεφαλή ΑΕΠ είναι χαμηλότερο του 75% του μέσου όρου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

- Στόχος 2: στήριξη της οικονομικής και κοινωνικής ανασυγκρότησης των περιοχών με διαρθρωτικά προβλήματα, εκτός από αυτές που επιλέγονται για το στόχο 1.
- Στόχος 3: μέτρα υπέρ της ανάπτυξης των ανθρωπίνων πόρων εκτός των περιοχών που επιλέγονται για το στόχο 1.

Επίσης, την περίοδο 2000-2006 υλοποιήθηκαν οι ακόλουθες τέσσερις κοινοτικές πρωτοβουλίες:

- INTERREG III, για την προώθηση της διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας,
- LEADER+, για την προώθηση της ανάπτυξης της υπαίθρου,
- EQUAL, για την ανάπτυξη νέων μεθόδων καταπολέμησης των διακρίσεων και ανισοτήτων όσον αφορά στην πρόσβαση στην αγορά εργασίας, και
- URBAN II, για την οικονομική και κοινωνική αναζωογόνηση των πόλεων και προαστίων που αντιμετωπίζουν κρίση.

Το ποσό της συνολικής επιδότησης των διαρθρωτικών ταμείων για την περίοδο 2000-2006 ανέρχονταν σε 195 δισεκατομμύρια ευρώ.

Ορισμός της περιφέρειας στην πολιτική συνοχής

Ο μεγάλος αριθμός και η πολυμορφία των υποεθνικών μονάδων στην Ευρωπαϊκή Ένωση καθιστά αναγκαία την ταξινόμησή τους βάσει αντικειμενικών κριτηρίων. Η Επιτροπή χαρακτηρίζει τις περιφερειακές στατιστικές «ακρογωνιαίο λίθο του ευρωπαϊκού στατιστικού συστήματος» και τονίζει ότι αποτελούν την αντικειμενική βάση για τη λήψη σημαντικών πολιτικών αποφάσεων όπως είναι η χορήγηση διαρθρωτικών πόρων (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2001β). Η ταξινόμηση των υποεθνικών μονάδων της Ένωσης καθιερώθηκε τη δεκαετία του '70 από τη Eurostat και βασίζεται στη γεωγραφική διαίρεση του χώρου, καθώς και στο σύστημα συλλογής, σύμφωνα με το οποίο οι εθνικές στατιστικές υπηρεσίες είναι επιφορτισμένες με τον εφοδιασμό της Επιτροπής με περιφερειακά στοιχεία που ενδιαφέρουν την ΕΕ, όπως το εισόδημα ή η ανεργία και η εξέλιξή τους.

Το 2001 ξεκίνησε το έργο της σύστασης Κανονισμού για τη θέσπιση μιας κοινής ονοματολογίας των εδαφικών στατιστικών μονάδων (NUTS). Το έργο αυτό στηρίχθηκε «στην πανθομολογούμενη ανάγκη εφοδιασμού της Κοινότητας με την

κατάλληλη νομική βάση για τον ορισμό της ονοματολογίας αυτής» (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 2001). Η ύπαρξη νομικής βάσης έχει σκοπό να διευκολύνει τη διαδικασία θέσπισης και ενημέρωσης της ονοματολογίας NUTS και να αντικαταστήσει τις «συμφωνίες κυρίων» μεταξύ των κρατών μελών και της Eurostat, με τις οποίες διευθετούνταν οι κανόνες, «μερικές φορές ύστερα από μακρές και δύσκολες διαπραγματεύσεις» (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2001β).

Πράγματι, μερικά χρόνια αργότερα θεσπίστηκε ο Κανονισμός ΕΚ 1059/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ο οποίος προβλέπει μια κοινή ονοματολογία των εδαφικών στατιστικών μονάδων (NUTS) βάσει γεωγραφικών και δημογραφικών κριτηρίων. Τα γεωγραφικά κριτήρια αφορούν υφιστάμενες διοικητικές μονάδες στα κράτη μέλη, δηλαδή «μια γεωγραφική περιοχή στην οποία μια διοικητική αρχή έχει την εξουσία να λαμβάνει διοικητικές ή πολιτικές αποφάσεις σχετικά με την περιοχή αυτή εντός του νομικού και θεσμικού πλαισίου του κράτους μέλους»²⁷. Τα δημογραφικά κριτήρια αφορούν «το μέσο μέγεθος της εν λόγω τάξης διοικητικών μονάδων του κράτους μέλους θα πρέπει να βρίσκεται εντός των ακόλουθων ορίων πληθυσμού»²⁸:

Ταξινόμηση NUTS βάσει πληθυσμιακών κριτηρίων

| Επίπεδο | Ελάχιστο όριο | Μέγιστο όριο |
|---------|---------------|---------------|
| NUTS 1 | 3 εκατομμύρια | 7 εκατομμύρια |
| NUTS 2 | 800 000 | 3 εκατομμύρια |
| NUTS 3 | 150 000 | 800 000 |

Πηγή: Κανονισμός 1059/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, άρθρο 3.2.

Η ισχύουσα κατανομή των NUTS υποδιαιρεί κάθε κράτος μέλος σε ορισμένες περιοχές σε επίπεδο NUTS 1. Επίσης, επίπεδο NUTS 1 μπορεί να θεωρηθεί ολόκληρο κράτος μέλος, όπως στην περίπτωση της Ιρλανδίας (βλέπε παράρτημα 1). Κάθε μια από τις περιοχές αυτές υποδιαιρείται σε περιοχές σε επίπεδο NUTS 2, και αυτές με τη σειρά τους σε περιοχές σε επίπεδο NUTS 3 (για τη χρήση των μονάδων αυτών στην πράξη βλέπε για παράδειγμα την έκθεση της Eurostat 2008).

²⁷ Άρθρο 3.1. του Κανονισμού 1059/2003 Επίσημη Εφημερίδα L154/1.

²⁸ Άρθρο 3.2. του Κανονισμού 1059/2003 Επίσημη Εφημερίδα L154/1.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει ζητήσει επισταμένως τη συμπερίληψη και τέταρτης κατηγορίας NUTS προκειμένου να καλυφθούν μικρότερες εδαφικές ενότητες²⁹. Η πρόταση αυτή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν έχει όμως υλοποιηθεί. Προκειμένου πάντως να καλυφθεί μια συνεχώς αυξανόμενη ανάγκη άντλησης πληροφοριών σε τοπικό επίπεδο, η Επιτροπή δημιούργησε ένα ενδοπεριφερειακό σύστημα πληροφόρησης συμβατό με το NUTS, που αποτέλεσε το πρώτο βήμα για τη δημιουργία μιας κοινοτικής ταξινόμησης των τοπικών διοικητικών μονάδων (ΤΔΜ). Τελικά, προσδιορίστηκαν δύο επίπεδα ΤΔΜ, σύμφωνα με τις αρχές NUTS, αλλά μόνο το τελευταίο και μικρότερο (ΤΔΜ επίπεδο 2) καθορίστηκε για όλα τα κράτη μέλη. Αυτό συνήθως αντιστοιχεί στην έννοια του "δήμου" ή της "κοινότητας".

Ο ρόλος των περιφερειών στην πολιτική συνοχής 2007-2013

Η μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων για την περίοδο 2007-2013 άλλαξε τη συνολική θεώρηση της πολιτικής συνοχής. Μολονότι η περιφερειακή διάσταση διατηρείται μέσω του στόχου «σύγκλιση», ο οποίος προβλέπει το 82% σχεδόν των συνολικών δαπανών να διατεθεί στα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη μέλη και περιφέρειες, ο στόχος της περιφερειακής συνοχής φαίνεται να αποδυναμώνεται προς όφελος στρατηγικών (υπερ)εθνικών στόχων που τέθηκαν στα Συμβούλια της Λισσαβώνας (καινοτομία, ανάπτυξη, απασχόληση) και του Göteborg (βιώσιμη ανάπτυξη). Η τάση αυτή δεν είναι καινούρια: η 'εθνοκεντρική' πολιτική απασχόλησης βρίσκεται στο επίκεντρο της πολιτικής συνοχής ήδη από το 1996, αποκτώντας νομική βάση με την ενσωμάτωση του νέου Τίτλου για την Απασχόληση στη Συνθήκη του Άμστερνταμ και αντικαθιστώντας σε σημασία την περιφερειακή πολιτική (Hooghe & Marks 2001α: 115-116, βλέπε και Kochler-Koch 1998). Σχετίζεται άμεσα με τη συζήτηση για την αντικατάσταση της κοινοτικής μεθόδου από νέες μορφές διακυβέρνησης, η οποία θα αποτελέσει αντικείμενο του τέταρτου κεφαλαίου της παρούσας μελέτης.

Στρατηγική της Λισσαβώνας: συνοχή, ανάπτυξη ή και τα δύο;

Όπως είναι γνωστό, η στρατηγική της Λισσαβώνας για την ανάδειξη της ΕΕ έως το 2010 στην πιο δυναμική και ανταγωνιστική κοινωνία της γνώσης στον κόσμο, υιοθετήθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 2000. Έκτοτε, αλλεπάλληλα εαρινά Συμβούλια διαπίστωναν την αδυναμία επίτευξης των στόχων και την περιορισμένη

²⁹ Βλέπε για παράδειγμα Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2003α).

επίδοση κάποιων κρατών μελών. Το 2004, η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ανέθεσαν σε επιτροπή, της οποίας προέδρευε ο πρώην Ολλανδός Πρωθυπουργός Wim Kok, την προετοιμασία ενδιάμεσης αναθεώρησης της διαδικασίας της Λισσαβώνας (Kok 2004). Το Νοέμβριο 2004 η έκθεση Kok συμπέρανε ότι κύριοι στόχοι της στρατηγικής θα πρέπει να είναι η ανάπτυξη και η απασχόληση. Τα συμπεράσματα αυτά της έκθεσης Kok και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, υπό την προεδρία Barroso, μετέθεσαν τις προτεραιότητες της στρατηγικής της Λισσαβώνας από τους συμπληρωματικούς στόχους της ‘ανταγωνιστικότητας’ και της ‘κοινωνικής συνοχής’ στη θεώρηση της κοινωνικής προόδου ως προϊόν της οικονομικής ανάπτυξης (Armstrong κ.α. 2008: 414). Παράλληλα, ενισχύθηκε η διμερής συνεργασία μεταξύ κρατών μελών και Ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων ενώ αποδυναμώθηκε η πολυμερής, συμμετοχική συνεργασία (ο.π.).

Στο πλαίσιο αυτό, το Μάρτιο 2005 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2005β) σημείωνε ότι για την επιτυχία της στρατηγικής της Λισσαβώνας «η Ένωση πρέπει να κινητοποιήσει όλα τα κατάλληλα εθνικά και κοινοτικά μέσα – περιλαμβανομένης και της πολιτικής της συνοχής». Κατόπιν τούτου, η Επιτροπή προέβη σε σειρά δημοσιεύσεων με σκοπό την υλοποίηση του αναθεωρημένου προγράμματος της Λισσαβώνας. Σχετικά με την πολιτική συνοχής, έρευνες που είχαν χρηματοδοτηθεί από την Επιτροπή είχαν ήδη δείξει ότι τα διαρθρωτικά ταμεία συμβάλλουν έμμεσα στην υλοποίηση των στόχων της Λισσαβώνας, αλλά η αποτελεσματικότητα των δράσεων περιορίζεται από την έλλειψη τυπικής ένταξης και της ανεπαρκούς στοχοθέτησης των επενδύσεων (Danish Technological Institute 2005). Έτσι, η Επιτροπή πρότεινε η χρηματοδότηση τόσο των διαρθρωτικών ταμείων όσο και του ταμείου συνοχής να εναρμονιστεί ουσιαστικά με τους στόχους της Λισσαβώνας (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2005β, 2007γ).

Πράγματι, με την αναθεώρηση της στρατηγικής της Λισσαβώνας, «η πολιτική συνοχής έχει αναγνωρισθεί ως το κύριο μέσο σε Κοινοτικό επίπεδο το οποίο συμβάλλει στην υλοποίηση της στρατηγικής για την ανάπτυξη και την απασχόληση» (European Commission 2006: 8) για τρεις κυρίως λόγους, όπως αναφέρει στο ίδιο έγγραφο η Επιτροπή: α) διότι αντιπροσωπεύει το ένα τρίτο του Κοινοτικού προϋπολογισμού, β) διαχέει τους κοινοτικούς στόχους της ανάπτυξης και απασχόλησης στις στρατηγικές που σχεδιάζονται σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και γ) μέσω της εταιρικής σχέσης εμπλέκει στη διαδικασία τους πολίτες.

Η προσέγγιση αυτή υλοποιείται μέσω των στρατηγικών κατευθυντήριων γραμμών της Κοινότητας. Σύμφωνα με τα άρθρα 25 και 26 του γενικού Κανονισμού για τα διαρθρωτικά ταμεία (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2006β, βλέπε επίσης το άρθρο 9), οι κατευθυντήριες γραμμές αποτελούν την έκφραση των προτεραιοτήτων της Κοινότητας και το πλαίσιο για τις παρεμβάσεις των ταμείων. Οι στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για το διάστημα 2007-2013 έχουν στόχο να προσανατολίσουν την πολιτική συνοχής στην αύξηση της ευρωπαϊκής ανταγωνιστικότητας προς όφελος της ανάπτυξης και της απασχόλησης, ευθυγραμμίζοντας τα εθνικά στρατηγικά πλαίσια αναφοράς και συνακόλουθα τα επιχειρησιακά προγράμματα στις στρατηγικές της Λισσαβώνας και του Göteborg (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2005α).

Το υποεθνικό επίπεδο επιστρατεύεται για την επίτευξη αυτών των στόχων, ενώ οι διαφοροποιήσεις που παρατηρούνται μεταξύ των κρατών μελών αναγνωρίζονται και νομιμοποιούνται. Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές,

η προώθηση της εδαφικής συνοχής θα πρέπει να αποτελεί μέρος της προσπάθειας που καταβάλλεται προκειμένου να εξασφαλισθεί ότι όλο το έδαφος της Ευρώπης έχει την ευκαιρία να συμβάλει στη στρατηγική για την ανάπτυξη και την απασχόληση. Ειδικότερα, αυτό σημαίνει ότι πρέπει να δοθεί διαφορετική έννοια στην εδαφική συνοχή, με βάση την ιστορία, τον πολιτισμό ή τη θεσμική κατάσταση κάθε κράτους μέλους (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2006α: 29).

Εκτός των κοινοτικών στρατηγικών κατευθυντήριων γραμμών 2007-2013, η αναρμόνιση της πολιτικής συνοχής με τους στόχους της Λισσαβώνας βασίζεται επίσης στη στοχοθετημένη διάθεση των πιστώσεων (earmarking), σύμφωνα με την οποία οι ποσοτικοί στόχοι δαπανών για τα προγράμματα της πολιτικής συνοχής της περιόδου 2007-2013 πρέπει να τίθενται έτσι ώστε ένα ποσοστό των κεφαλαίων να χρησιμοποιείται για σκοπούς που συνδέονται σαφώς με τη στρατηγική για τη μεγέθυνση και απασχόληση. Σύμφωνα με τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δεκεμβρίου 2005, τα 15 παλαιά κράτη μέλη θα προχωρήσουν πρώτα στη στοχοθετημένη διάθεση των πιστώσεων ενώ τα νέα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να εγκρίνουν στόχους για διάθεση πόρων με συγκεκριμένο σκοπό σε εθελοντική βάση. Για τους στόχους «Σύγκλιση» και «Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση» το earmarking θα είναι 60% και 75% των

συνολικών δαπανών αντίστοιχα, όπως θεσμοθετήθηκε με το άρθρο 9 του γενικού Κανονισμού για τα διαρθρωτικά ταμεία.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2006α, β) έχει επικρίνει τη στοχοθετημένη διάθεση των πιστώσεων λόγω της δυσκολίας ταξινόμησης των μέτρων ανάλογα με το εάν υποστηρίζουν ή όχι τη στρατηγική της Λισσαβώνας και της ασάφειας του ποιός θα την καθορίζει. Επίσης, τονίζεται ότι η στοχοθετημένη διάθεση των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων ενέχει τον κίνδυνο να μην διαθέτουν πλέον οι περιφέρειες την απαραίτητη ευελιξία διαμόρφωσης των προγραμμάτων έτσι ώστε να καλύπτουν τις τοπικές και περιφερειακές ανάγκες. Τέλος, υποστηρίζεται ότι πρέπει να αποφευχθεί η δημιουργία μιας νέας γραφειοκρατίας ελέγχου εξαιτίας της στοχοθετημένης διάθεσης, γιατί αυτό θα δυσχεράνει τη γρήγορη επεξεργασία των προγραμμάτων και τη γρήγορη εφαρμογή των σχεδίων.

Παρόλα αυτά, την περίοδο 2007-2013, «στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες της ΕΕ-27, που υπάγονται στο στόχο 'Σύγκλιση', το 65% των κεφαλαίων προορίζονται για δαπάνες που συνδέονται με τη Λισσαβώνα, ενώ οι περισσότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, που υπάγονται στο στόχο 'περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση', προβλέπουν να επενδύσουν το 82% των διαθέσιμων κονδυλίων σε προτεραιότητες που συνδέονται με τη Λισσαβώνα» (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2008β: 4). Όσον αφορά στο στόχο της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας, σχεδόν το 50% των πόρων που υπάγονται σ' αυτόν θα απορροφηθούν για δράσεις με στόχευση τη Λισσαβώνα και εστίαση στην έρευνα και στην καινοτομία (ο.π.).

Όμως η εναρμόνιση της πολιτικής συνοχής με τη στρατηγική της Λισσαβώνας φαίνεται ότι αποδυναμώνει την πρώτη. Όπως παρατηρεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2006β: σημείο 6), η εφαρμογή της στρατηγικής της Λισσαβώνας είναι πρωταρχικά καθήκον των κρατών μελών και η πολιτική συνοχής δεν θα πρέπει να αποτελεί μέσο χρηματοδότησής της (βλέπε επίσης Bachtler & Wishlade 2004). Η πολιτική συνοχής «είναι μια κοινοτική πολιτική με σημαντική ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία, η οποία έχει τον δικό της λόγο ύπαρξης, τη συνοχή» (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 2008), ο οποίος γίνεται εντονότερος λόγω της διεύρυνσης και των οξυμμένων περιφερειακών ανισοτήτων που προκύπτουν από αυτή (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 2006β, σημείο 2 και Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2007α).

Η συνοχή δεν είναι συνώνυμη της ανάπτυξης. Όπως σημειώνει ο Begg (1995: 111) «η ταχύτερη ανάπτυξη μπορεί να συσχετισθεί με τη διεύρυνση των ανισοτήτων, μολονότι όλα τα μέρη επωφελούνται από αυτή». Επίσης, η συνοχή δεν μπορεί να επιτευχθεί χωρίς παρεμβάσεις σε υποεθνικό επίπεδο, που θα λαμβάνουν υπόψη τις τοπικές ανάγκες. Μία δυναμική αντικατάσταση της περιφερειακής πολιτικής από την πολιτική απασχόλησης ή μια ευρύτερη κοινωνική πολιτική η οποία θα καλύπτει τις ασθενέστερες ομάδες του πληθυσμού δεν θα πρέπει να αγνοεί την ανάγκη δομικών παρεμβάσεων για την περιφερειακή ανάπτυξη, χωρίς τις οποίες οι περιφερειακές ανισότητες θα εξακολουθούσαν να υπάρχουν και να αναπαράγονται (Ανδρικοπούλου 1995: 45). Η συνοχή αφορά πολιτικά και οικονομικά ανεκτές αποκλίσεις και η απειλή της συνοχής θα πρέπει να προσλαμβάνεται ως απειλή στη διαδικασία της οικονομικής ολοκλήρωσης (Begg 1995).

Σε αυτό το πλαίσιο αμφισβήτησης του παραδοσιακού ρόλου της πολιτικής συνοχής σημαντική είναι η συμπερίληψη στο κείμενο της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης της Λισσαβόνας της έννοιας της εδαφικής συνοχής, η οποία ορίζεται για πρώτη φορά επισήμως από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην τρίτη έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή³⁰:

Η ιδέα της εδαφικής συνοχής προχωρά μακρύτερα από την οικονομική και κοινωνική συνοχή εμπλουτίζοντάς την και ενισχύοντάς την. Από πολιτικής απόψεως, ο στόχος είναι η επίτευξη μίας πιο ισόρροπης ανάπτυξης μειώνοντας τις υπάρχουσες ανισότητες, αποφεύγοντας τις εδαφικές ανισοροπίες και καθιστώντας ταυτόχρονα πιο συνεπείς τις τομεακές πολιτικές που έχουν εδαφικές επιπτώσεις, καθώς και την περιφερειακή πολιτική. Το μέλημα είναι επίσης η βελτίωση της ολοκλήρωσης και η ενθάρρυνση της συνεργασίας μεταξύ των περιφερειών (European Commission 2004: 27).

Η αντίληψη αυτή απουσιάζει από τις κατευθυντήριες γραμμές για τη συνοχή 2007-2013. Όπως αναφέρθηκε νωρίτερα, σε αυτές η 'εδαφική διάσταση της πολιτικής συνοχής' εκφράζει τη συμβολή του υποεθνικού επιπέδου στους (υπερ)εθνικά καθορισμένους στόχους της ανάπτυξης και της απασχόλησης. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε πρόσφατη έκθεσή του «ζητεί τη διεύρυνση της στρατηγικής της Λισσαβόνας προκειμένου να συμπεριληφθεί σε αυτήν η εδαφική διάσταση»

³⁰ Βλέπε και τα Συμπεράσματα του ανεπίσημου Συμβουλίου των Υπουργών αρμόδιων για τη χωροταξία, Ρότερνταμ, Νοέμβριος 2004. Σύμφωνα με το κείμενο της εδαφικής ατζέντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σημείο 6, η εδαφική συνοχή έχει ήδη προσδιοριστεί ως η τρίτη διάσταση της πολιτικής συνοχής με βάση τα άρθρα 2, 6, 16 και 158 της Συνθήκης ΕΚ.

(Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 2008, σημείο 24), ενώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε πρόσφατα Πράσινη Βίβλο για την εδαφική συνοχή (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2008α), «σηματοδοτώντας έτσι το ξεκίνημα μιας σημαντικής διαβούλευσης με περιφερειακές και τοπικές αρχές, ενώσεις, ΜΚΟ, την κοινωνία των πολιτών και άλλους φορείς, με σκοπό να κατανοηθεί καλύτερα και να διαμορφωθεί μια κοινή αντίληψη για την εδαφική συνοχή και τις συνέπειές της στη μελλοντική περιφερειακή πολιτική της ΕΕ»³¹.

Περιφερειακή πολιτική και χωροταξικός σχεδιασμός

Παράλληλα με την αποδυνάμωση της περιφερειακής πολιτικής παρατηρείται τάση ενίσχυσης του χωροταξικού σχεδιασμού³². Στην άτυπη Σύνοδο Υπουργών στη Λειψία (24 και 25 Μαΐου 2007) εγκρίθηκαν η Εδαφική Ατζέντα³³ και ο Χάρτης της Λειψίας³⁴ από τους Υπουργούς της ΕΕ, αρμόδιους για τη χωροταξία και τον αστικό σχεδιασμό. Με βάση μια κοινή ανάλυση των μελλοντικών προκλήσεων για τη χωροταξία στην Ευρώπη, οι Υπουργοί έθεσαν προτεραιότητες για την ανάπτυξη της Ε.Ε. και συμφώνησαν σε συστάσεις για μια ολοκληρωμένη πολιτική γύρω από το αστικό περιβάλλον, αποδίδοντας ιδιαίτερη σημασία στις παραμελημένες γειτονιές.

Ειδικότερα, η Εδαφική Ατζέντα είναι αποτέλεσμα πολυετούς συνεργασίας μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών μελών. Φέρει ως υπότιτλο 'προς μια πιο ανταγωνιστική και βιώσιμη Ευρώπη των πολυσχιδών περιφερειών' και βασίζεται στους τρεις βασικούς στόχους του ευρωπαϊκού σχεδίου χωροταξίας (EUREK):

- εκπόνηση ενός ισορροπημένου και πολυκεντρικού συστήματος ανάπτυξης των πόλεων και δημιουργία νέας σχέσης μεταξύ πόλης και χώρας,
- εξασφάλιση ισότιμης πρόσβασης στις υποδομές και τη γνώση,
- αειφόρος ανάπτυξη, ιδίως μέσω της διαχείρισης και της προστασίας της φύσης και της πολιτιστικής κληρονομιάς.

³¹ Δελτίο Τύπου «Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εκδίδει Πράσινη Βίβλο για την εδαφική συνοχή», Βρυξέλλες, 6 Οκτωβρίου 2008. Σχετικά βλέπε http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/index_en.htm

³² Όπως παρατηρεί η Ανδρικοπούλου (1995), ο χωροταξικός σχεδιασμός δεν μπορεί να αντικαταστήσει τον περιφερειακό σχεδιασμό, ενώ σοβαρά προβλήματα ανακύπτουν από τη συνύπαρξη και το συνδυασμό αυτών των κατευθύνσεων λόγω του διαφορετικού θεωρητικού υπόβαθρου.

³³ Λίγους μήνες αργότερα, στην άτυπη υπουργική σύνοδο σχετικά με την εδαφική συνοχή και την περιφερειακή πολιτική που έγινε στην Ponta Delgada, Αζόρες, στις 23 & 24 Νοεμβρίου 2007, οι Υπουργοί χωροταξίας και ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατέληξαν σε συμφωνία σχετικά με το Πρώτο Πρόγραμμα Δράσης για την εφαρμογή της εδαφικής ατζέντα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

³⁴ Ο Χάρτης της Λειψίας βασίζεται στο πρόγραμμα εργασίας της Λίλης (2000), στο χωροταξικό κεκτημένο (urban acquis - 2004) και στη συμφωνία του Μπρίστολ (2005).

Σύμφωνα με την Εδαφική Ατζέντα θα πρέπει να ενδυναμωθεί η εδαφική διάσταση στη μελλοντική πολιτική συνοχής, η οποία «θα πρέπει να είναι σε θέση να ανταποκριθεί πιο αποτελεσματικά απ' ό,τι μέχρι σήμερα στις τοπικές ανάγκες και τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα, σε ειδικές γεωγραφικές προκλήσεις και ευκαιρίες των περιφερειών και των πόλεων» (σημείο 4). Ο στόχος της εδαφικής συνοχής μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσω της 'εδαφικής διακυβέρνησης', «μέσω ενός εντατικού και συνεχούς διαλόγου μεταξύ όλων των ενδιαφερόμενων φορέων της εδαφικής ανάπτυξης» (σημείο 5).

Ο Χάρτης της Λειψίας για τις βιώσιμες Ευρωπαϊκές πόλεις αποτελεί συμπληρωματικό κείμενο της Εδαφικής Ατζέντα (Εδαφική Ατζέντα, σημείο 11). Συμφωνήθηκε από τους Υπουργούς Χωροταξίας της ΕΕ, παρόλο που η Ένωση δεν έχει νομοθετική αρμοδιότητα στον τομέα της χωροταξίας. Αποτελεί μια πολιτική δέσμευση η οποία καταδεικνύει την όλο και μεγαλύτερη σημασία του αστικού περιβάλλοντος σε ευρωπαϊκή κλίμακα, ιδίως σε ό,τι αφορά στη διαμόρφωση της πολιτικής συνοχής.

Πράγματι, στην τέταρτη έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2007α) γίνεται απολογισμός της εδαφικής συνοχής στην ΕΕ των 27 και διαπιστώνεται η ισχυρή συγκέντρωση της οικονομικής δραστηριότητας στις πρωτεύουσες³⁵. Συγκεκριμένα, το 2004, οι περιφέρειες των πρωτευουσών παρήγαγαν κατά μέσο όρο το 32% του ΑΕΠ της χώρας τους, ενώ αντιπροσωπεύουν το 22% του πληθυσμού. Το φαινόμενο αυτό είναι εντονότερο και αναπτύσσεται ταχύτερα στα νέα κράτη μέλη. Στην έκθεση αναλύονται επίσης οι εδαφικές εξελίξεις σε τοπικό επίπεδο, όπου η επιτάχυνση της αστικοποίησης ανατρέπει τις δημογραφικές ισορροπίες, με ισχυρή τάση ανάπτυξης των προαστίων στις ευρωπαϊκές πόλεις και μείωση του πληθυσμού στις περιοχές της υπαίθρου.

Λαμβάνοντας υπόψη τις νέες εδαφικές εξελίξεις και αναγνωρίζοντας ότι οι πολιτικές της Λισσαβώνας και του Göteborg επηρεάζουν τη χωρική ανάπτυξη στην ΕΕ, το Δίκτυο Παρατήρησης Ευρωπαϊκού Χωρικού Σχεδιασμού προέβη σε μία μελέτη δύο σεναρίων μακροπρόθεσμης χωροταξικής ανάπτυξης (ESPON 2007). Σύμφωνα με αυτή, το πρώτο σενάριο το οποίο είναι προσανατολισμένο αποκλειστικά προς την ανταγωνιστικότητα θα μπορούσε να οδηγήσει σε ισχυρότερη οικονομική ανάπτυξη

³⁵ Βλέπε σχετικά Γετίμης (2000) και Οικονόμου (2000) για το ρόλο των Ελληνικών μητροπόλεων.

και στην ανάδυση νέων τεχνολογιών, αλλά θα προκαλούσε υψηλότερο περιβαλλοντικό και κοινωνικό κόστος, το οποίο θα μπορούσε να οδηγήσει μακροπρόθεσμα σε χαμηλές οικονομικές και κοινωνικές επιδόσεις.

Αντίθετα, το δεύτερο σενάριο το οποίο είναι προσανατολισμένο προς τη συνοχή επιτρέπει την καλύτερη γεωγραφική κατανομή της ανάπτυξης, αποτρέποντας τη συγκέντρωση σε μια περιορισμένη περιοχή πληθυσμιακών συγκρούσεων και κοινωνικών και περιβαλλοντικών πιέσεων. Αυτό το μοντέλο πολυκεντρικής ανάπτυξης συνοδεύεται από μικρότερη οικονομική ανάπτυξη σε σχέση με το πρώτο σενάριο, αλλά παρέχει δυνατότητες ανάπτυξης τόσο στις περιφέρειες που βρίσκονται στο κέντρο της Ευρώπης όσο και στις περισσότερο ή λιγότερο απόκεντρες περιφέρειες.

Η ανάλυση του χώρου στην οποία προβαίνει η χωροταξική πολιτική είναι σίγουρα σημαντική. Ωστόσο, η όλο και μεγαλύτερη έμφαση που δίδεται σε αυτή ενισχύει την τάση αποδυνάμωσης της περιφερειακής πολιτικής. Οι δύο πολιτικές είναι ασυμβίβαστες για δύο κυρίως λόγους: α) διότι η χωροταξική πολιτική αναδεικνύει διαπεριφερειακές και ενδοπεριφερειακές ενότητες και κατηγορίες χώρου (παράκτιος, νησιωτικός, ορεινός κλπ.) που υπερβαίνουν τα εθνικά σύνορα και τις διοικητικές υποδιαίρεσεις των κρατών μελών και β) διότι «εισάγει μια *μη κανονιστική έννοια χωρικής δικαιοσύνης στο φιλελεύθερο σύστημα της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*» (Γιαννακούρου 2000: 406 – δική μου επισήμανση). Η χωροταξική πολιτική προτείνει την αντικατάσταση της περιφερειακής πολιτικής από ένα επιλεκτικό (*à la carte*), ανταγωνιστικό σύστημα αναδιανομής που θα στηρίζεται σε υπερεθνικά χωροταξικά κριτήρια και σε διαπραγματεύσεις μεταξύ της Επιτροπής και περιφερειακών και τοπικών αρχών ή διαπεριφερειακών ή διεθνικών θεσμών συνεργασίας.

Παρά τον ισχυρό ρόλο που επιφυλάσσει για τις περιφέρειες, όχι μόνο τις ισχύουσες αλλά και νέων μέσο-περιφερειών, η διαδικασία χωρικής ολοκλήρωσης αποτελεί έως σήμερα διακρατικό εγχείρημα: ελλείπει νομικής βάσης η Ευρωπαϊκή Ένωση κατέχει συντονιστικό ρόλο ενώ η συμμετοχή των περιφερειών και άλλων δημόσιων, ιδιωτικών και κοινωνικών φορέων εξαρτάται από «την εσωτερική ετοιμότητα, αυτάρκεια και δυναμική κάθε εθνικού συστήματος» (Γιαννακούρου 2000: 422). Επιπλέον, δεδομένου ότι «τα διάφορα κράτη μέλη διαθέτουν άνισους οικονομικούς και τεχνολογικούς πόρους και ανθρώπινο δυναμικό, και κατά συνέπεια άνισους ρυθμούς μαθησιακής δυνατότητας και ικανότητας προσαρμογής στα νέα ευρωπαϊκά

χωρικά και θεσμικά δεδομένα, η διαδικασία αυτή ενέχει τον κίνδυνο να οδηγήσει σε μια ‘μεταβλητή γεωμετρία χωρικής ολοκλήρωσης’ μεταξύ των κρατών μελών» (Γιαννακούρου 2000: 414).

Στρατηγικός προγραμματισμός και νέες μορφές διακυβέρνησης

Αυτοί είναι κάποιοι από τους λόγους για τους οποίους δεν υιοθετήθηκε η πρόταση των υποστηρικτών της πολιτικής χωρικής ανάπτυξης για την αντικατάσταση της πολιτικής συνοχής από αυτήν. Αντί αυτής επιλέχθηκε η στρατηγική προσέγγιση της συνοχής, η υπαγωγή δηλαδή της πολιτικής συνοχής σε μία διαδικασία ανοιχτού συντονισμού κατά το πρότυπο της πολιτικής για την απασχόληση³⁶. Η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού προβλέπει τον ‘ήπιο’ συντονισμό των εθνικών πολιτικών για την επίτευξη κοινά συμπεφωνημένων στόχων σε Ευρωπαϊκό επίπεδο³⁷.

Η μέθοδος αυτή χαρακτηρίζεται από μια διαδικασία τεσσάρων σταδίων:

1. καθορισμός κατευθυντήριων γραμμών για το σύνολο της Ένωσης με βραχυπρόθεσμους, μεσοπρόθεσμους και μακροπρόθεσμους στόχους, 2. ποιοτικούς και ποσοτικούς δείκτες και σημεία αναφοράς (benchmarks), 3. υλοποίηση των ευρωπαϊκών κατευθυντήριων γραμμών σε εθνικές και περιφερειακές πολιτικές και στόχους, και 4. περιοδική παρακολούθηση, αξιολόγηση και εξέταση από ομοτίμους (peer review) που οργανώνεται ως μια διαδικασία αμοιβαίας εκμάθησης (Mosher 2000: 6).

Η επιτυχία της εξαρτάται από την πολιτική βούληση των κρατών μελών να συνεργαστούν αφού δεν υπάρχουν νομικές δεσμεύσεις ή κυρώσεις, μολονότι στην περίπτωση της διαρθρωτικής πολιτικής υπάρχει μια σημαντική διαφοροποίηση: το τμήμα 6 του γενικού Κανονισμού για τα διαρθρωτικά ταμεία προβλέπει τη διακοπή, αναστολή ή ακόμα και την ακύρωση των πληρωμών σε περίπτωση που τα κράτη μέλη δεν ανταποκριθούν στις ευθύνες τους που αφορούν στη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση και έλεγχο των προγραμμάτων.

³⁶ Η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού έχει εφαρμοστεί στην ευρωπαϊκή πολιτική απασχόλησης όπου ο συντονισμός ήταν αναγκαίος λόγω των κοινωνικών επιπτώσεων της ενιαίας αγοράς αλλά από την άλλη πλευρά η πολιτική δεν μπορούσε παρά να παραμείνει εθνική.

³⁷ Ο Scharpf (2001β: 11) σημειώνει ότι η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού μπορεί να συμβάλλει τόσο στον περιορισμό των λεπτομερειακών νομοθετικών προβλέψεων όσο και στη νομιμοποίηση των δράσεων της διαρθρωτικής πολιτικής υπό την προϋπόθεση ότι θα εφαρμοστεί ‘υπό τη σκιά της νομοθεσίας’ (‘in the shadow of legislation’) και σε ένα νομοθετικό πλαίσιο ικανό να συμπεριλάβει τους ‘κοινούς προβληματισμούς’ των εθνικών και υποεθνικών δρώντων.

Η επιλογή ή όχι μιας αποκεντρωμένης προσέγγισης παραμένει στην κρίση των κρατών μελών. Σύμφωνα με τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβώνας (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο 2000, παρ. 38) η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού αποτελεί μια «αποκεντρωμένη προσέγγιση, σύμφωνη με την αρχή της επικουρικότητας³⁸, στο πλαίσιο της οποίας η Ένωση, τα κράτη μέλη, οι περιφερειακές και τοπικές βαθμίδες, καθώς και οι κοινωνικοί εταίροι και η κοινωνία των πολιτών ... συμμετέχουν ενεργά μέσω διάφορων μορφών εταιρικής σχέσης». Όμως, όπως έχει δείξει η εφαρμογή της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού στην πολιτική απασχόλησης, η περιφερειακή συμμετοχή είναι περιορισμένη ενώ η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και της κοινωνίας των πολιτών διαφοροποιείται ανά κράτος μέλος αλλά και χρονικά (Armstrong κ.α. 2008: 420-421). Στις περισσότερες περιπτώσεις, η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού δεν έχει συμβάλει στη διαμόρφωση συμμετοχικότερης πολιτικής (Eberlein & Kerwer 2004: 126).

Όπως περιγράφουν οι Bachtler & Wishlade (2005: 40), τη στρατηγική προσέγγιση της συνοχής υποστήριξαν ή έστω αποδέχθηκαν τα περισσότερα κράτη μέλη. Τα νέα κράτη μέλη θεωρούν ότι αυτή θα αποτρέψει την πολιτικοποίηση της ευρωπαϊκής χρηματοδότησης και θα εξασφαλίσει την επικέντρωση στις στρατηγικές αναπτυξιακές ανάγκες. Από την άλλη πλευρά, τα 'παλαιά' κράτη μέλη, η χρηματοδότηση στα οποία μειώνεται, θεωρούν ότι στρατηγική προσέγγιση συντελεί στην αποτελεσματική ιεράρχηση της κατανομής πόρων: για παράδειγμα, σύμφωνα με την Ολλανδία θα συμβάλει στη σύσταση μιας χρήσιμης 'κάθετης ιεραρχίας' στην πολιτική συνοχής, ενώ σύμφωνα με την Ιταλία και τη Σουηδία θα διευκολύνει το συντονισμό με τους στόχους της Λισσαβώνας και του Göteborg. Άλλες χώρες και περιφέρειες έχουν εκφράσει τις ανησυχίες τους σχετικά με την πρόθεση περαιτέρω συγκέντρωσης των αρμοδιοτήτων υλοποίησης σε εθνικό επίπεδο που θα έχει ως συνέπεια τη μείωση των περιφερειακών και τοπικών αρμοδιοτήτων (Αυστρία, Γερμανία, Ισπανία, Βρετανία).

Οι στάσεις αυτές των κρατών μελών απηχούν τη συζήτηση για το μέλλον της πολιτικής συνοχής για την περίοδο 2007-2013, όπως αυτές καταγράφονται στην πρώτη και δεύτερη έκθεση προόδου σχετικά με την οικονομική και κοινωνική συνοχή των ετών 2002 & 2003 αντίστοιχα (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2002β

³⁸ Η συσχέτιση της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού με την αρχή της επικουρικότητας έχει δεχτεί κριτική, αφού η αρχή της επικουρικότητας αφορά στον καθορισμό του εύρους της νομοθετικής εξουσίας της Επιτροπής (βλέπε σχετικά Armstrong κ.α. 2008: 420).

και 2003γ). Μεταξύ άλλων, αντικείμενο της συζήτησης αυτής υπήρξε η επανεθνικοποίηση της πολιτικής συνοχής, με αφετηρία μελέτες οι οποίες συνιστούσαν την εθνική προσέγγιση³⁹, η οποία, όπως υποστήριζαν, παρέχει ευελιξία στα κράτη μέλη ως προς την οργάνωση της εφαρμογής των παρεμβάσεων σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Όπως σημειώνει πάντως η Επιτροπή, δέχονται κάποιες εθνικές αντιπροσωπείες και υποστηρίζει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2002),

η εθνική προσέγγιση προϋποθέτει τη χρήση ενός κριτηρίου επιλεξιμότητας το οποίο φαίνεται δύσκολο να συμβιβαστεί τόσο με το κείμενο της Συνθήκης (άρθρο 158), όσο και με το κοινοτικό κεντημένο που απορρέει από αυτή. Θα επρόκειτο για μεταχείριση διαφορετική από εκείνη που εφαρμόστηκε μέχρι τώρα στα σημερινά κράτη μέλη, για τα οποία τα ίδια επιχειρήματα σχετικά με την εθνική ευημερία είχαν ενίοτε υποστηριχθεί στο παρελθόν (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2002β: 24-25).

Σύμφωνα με τους Ανδρέου και Μαραβέγια (2007: 610), η ενεργοποίηση της νέας διαδικασίας του στρατηγικού προγραμματισμού «θα δημιουργήσει ένα νέο επίπεδο πολιτικής διαδικασίας», η οποία θα ενδυναμώσει τα Ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. Αντίθετα, ο Allen (2005: 239) θεωρεί ότι αυτή η εξέλιξη θα οδηγήσει στην ‘επανεθνικοποίηση’ των διαρθρωτικών παρεμβάσεων με το ρόλο της Ένωσης να εξαντλείται στην επίβλεψη και το συντονισμό των εθνικών περιφερειακών πολιτικών μετά το 2013. Όπως καταλήγει ο Begg (2003: 178) «η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού μπορεί να είναι αποτελεσματική στην επίτευξη κοινών στόχων μόνο εάν τα κράτη μέλη έχουν την πολιτική βούληση να τους πραγματοποιήσουν».

Όσον αφορά στο ρόλο του υποεθνικού επιπέδου, μολονότι προβλέπεται η εντονότερη συμμετοχή του στη διαδικασία διαρθρωτικής πολιτικής, αναγνωρίζεται η πολυμορφία του και ανατίθεται στα κράτη μέλη η απόφαση για την εμπλοκή του ή μη. Η προσέγγιση αυτή δεν είναι καινούρια. Η αρχή της εταιρικής σχέσης, η οποία αποτελεί το κύριο όχημα εμπλοκής των υποεθνικών δρώντων στην πολιτική συνοχής, διαμεσολαβείται έντονα από εγχώρια πρότυπα (βλέπε επόμενη ενότητα). Ουσιαστικά, τη νέα περίοδο 2007-2013 προτιμάται μια διαδικασία σύγκρισης των διαφορετικών προσεγγίσεων των κρατών μελών που μοιραία θα προκύψουν και η υποβολή τους σε

³⁹ Βλέπε χαρακτηριστικά την έκθεση Sapir κ.α. (2003).

μια διαδικασία μάθησης έναντι της κανονιστικής ρύθμισης, η οποία στοχεύει σε ομοιόμορφη εφαρμογή.

Συμπερασματικά, η υιοθέτηση της στρατηγικής προσέγγισης της συνοχής για την περίοδο 2007-2013 θέτει υπό αμφισβήτηση τους παραδοσιακούς στόχους της πολιτικής συνοχής, τη μέθοδο υλοποίησής τους και το ρόλο του υποεθνικού επιπέδου στη διαδικασία. Από την άλλη πλευρά, πρωτοβουλίες χωρικής ανάπτυξης όπως η εδαφική ατζέντα και το σχέδιο ανάπτυξης του κοινοτικού χώρου (ΣΑΚΧ)⁴⁰, οι οποίες στοχεύουν στη βιώσιμη και ισόρροπη ανάπτυξη των ευρωπαϊκών περιφερειών με σεβασμό στην ποικιλομορφία τους, αποτελούν διακυβερνητικά εγχειρήματα, μολονότι η δέσμευση για την ‘εδαφική διακυβέρνηση’ είναι ενθαρρυντική. Ενδεχομένως η αποσαφήνιση της νομικής βάσης σχετικά με την εδαφική συνοχή⁴¹ να επιτρέψει την ενεργό ανάμειξη των ευρωπαϊκών περιφερειών στις πολιτικές που τις αφορούν (βλέπε Bachtler & Wishlade 2004).

Όπως τόνισε πάντως ο πρώην Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (1985-1995) και θεμελιωτής της περιφερειακής πολιτικής Jacques Delors (2006), η Ένωση χρειάζεται την πολιτική συνοχής σήμερα περισσότερο από ποτέ για να αντιμετωπίσει την τριπλή πρόκληση της παγκοσμιοποίησης, της οικονομίας της γνώσης και των δημογραφικών αλλαγών, ισορροπώντας το φιλελευθερισμό της αγοράς και τις πολιτικές ανταγωνισμού μέσω της συνεργασίας και αναδιανομής. Σύμφωνα με τον Delors, επιπλέον των οικονομικών οφελών, η πολιτική συνοχής συμβάλλει στην εξάπλωση της Ευρωπαϊκής ιθαγένειας μέσω της αρχής της εταιρικής σχέσης ενώ αποτελεί το μόνο μέσο αντιμετώπισης της διακυβερνητικής ανάκαμψης και του διακρατικού ανταγωνισμού στην πολιτική της Ένωσης.

Επίλογος

Ο ρόλος των περιφερειών στην Ευρωπαϊκή πολιτική έχει αποτελέσει αντικείμενο πολυάριθμων ερευνών και ισχυρισμών. Η μεταρρύθμιση της περιφερειακής πολιτικής του 1988, η οποία μέσω της αρχής της εταιρικής σχέσης επέτρεπε την άμεση συμμετοχή των υποεθνικών δρώντων, η Συνθήκη του Μάαστριχτ και οι τάσεις για

⁴⁰ Για μια σύντομη παρουσίαση βλέπε <http://europa.eu/scadplus/leg/el/1vb/g24401.htm>

⁴¹ Βλέπε Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2008α, 2008γ: 7. Πάντως, όπως αναφέρεται στο κείμενο της Εδαφικής Ατζέντα, νομική βάση για την εδαφική συνοχή μπορούν να προσφέρουν τα άρθρα 2, 6, 16 και 158 της Συνθήκης ΕΚ.

περιφερειοποίηση στα κράτη μέλη συνέβαλλαν σε μια έντονη συζήτηση σχετικά με την ανάπτυξη μιας 'Ευρώπης των Περιφερειών', η οποία όμως σήμερα έχει εγκαταλειφθεί⁴². Η ιδέα ότι οι περιφερειακές κυβερνήσεις θα αμφισβητήσουν ή θα αντικαταστήσουν την αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων των κρατών μελών έχει δεχτεί ισχυρή κριτική (Loughlin 1996α, Allen 2001).

Αρχικά, οι περισσότεροι παρατηρητές συμφωνούν ότι μολονότι παρατηρείται αυξημένη κινητοποίηση των υποεθνικών δρώντων, σε γενικές γραμμές η επιρροή τους στην Ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων υπήρξε ελάχιστη (Jeffery 1997, 2000, Hooghe & Keating 1994). Όπως παρατηρεί ο Wessels (1997: 35) «το να εξακριβώσεις [ότι υπάρχει] συμμετοχή σε έναν κύκλο πολιτικής δεν είναι το ίδιο με το να εκτιμήσεις τη σχετική επιρροή» των συμμετεχόντων. Η κεντρική διοίκηση, κυρίως στις χώρες με αδύναμο περιφερειακό κυβερνητικό επίπεδο, διατήρησε τον παραδοσιακό της ρόλο: παρέμεινε κυρίαρχη στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, συχνά καθορίζοντας τις επαφές μεταξύ υποεθνικών φορέων και της Ένωσης ακόμα και όσον αφορά στην περιφερειακή πολιτική όπου οι περιφέρειες που δέχονται χρηματοδότηση καθορίζονται από τις κεντρικές κυβερνήσεις (Allen 2001).

Δεύτερον, έχει υποστηριχθεί ότι η 'Ευρώπη των Περιφερειών' δεν αποτυπώνει το παρόν σύστημα διακυβέρνησης διότι υπάρχουν πολλά διαφορετικά μοντέλα υποεθνικής οργάνωσης στην Ευρώπη (Hooghe & Marks 1996: 73). Ακόμη και στην περίπτωση της περιφερειακής πολιτικής φαίνεται ότι ο βαθμός υποεθνικής συμμετοχής παραμένει κυρίως συνάρτηση της φύσης των συνταγματικών ρυθμίσεων στο εσωτερικό των κρατών μελών (Allen 2005: 239). Σύμφωνα με μια πρόσφατη μελέτη το ίδιο συμβαίνει και με τη χρηματοδότηση, με τις ομοσπονδιακές περιφέρειες να καταφέρνουν να αποσπών μεγαλύτερο μερίδιο χρηματοδότησης (Bodenstein & Kemmerling 2008).

Τρίτον, οι περιφέρειες δεν συμμετέχουν ισότιμα στην Ευρωπαϊκή πολιτική. Αντίθετα, υπάρχουν τεράστιες διαφορές στην οργάνωση, τους οικονομικούς πόρους, την πολιτική αυτονομία και την επιρροή τους. Η 'Ευρώπη των Περιφερειών' υποδηλώνει αρμονία και ενότητα των υποεθνικών κυβερνήσεων στην προσπάθειά τους για άμεση εκπροσώπηση στην Κοινότητα, όμως η πραγματικότητα είναι περισσότερο πολύπλοκη, κυρίως λόγω των οικονομικών, πολιτικών (Hooghe & Marks 1996) και

⁴² Η προσαρμοστέ, λαμβάνοντας υπόψη την υποεθνική πολυμορφία. Σχετικά βλέπε κυρίως Tömmel (1998), Warleigh (2003).

πολιτισμικών (Beugelsdijk κ.α. 2006) διαφοροποιήσεων που υπάρχουν μεταξύ των περιφερειών της Ένωσης. Όπως άλλωστε είναι γνωστό, μόνο κάποιες περιφέρειες έχουν επωφεληθεί στο έπακρο από τις ευκαιρίες που παρέχει η περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας, αφού οι παρεμβάσεις της υπήρξαν περισσότερο αποτελεσματικές και παραγωγικές στις περιφέρειες με αποτελεσματική οργάνωση οι οποίες είχαν την πολιτική βούληση να συνεργαστούν (Le Galès & Lequesne 1998). Σε διαφορετική περίπτωση έχει παρατηρηθεί ότι τα κονδύλια επιστρέφουν στην κεντρική διοίκηση, ενισχύοντας έτσι τον συγκεντρωτισμό, αντί την αποκέντρωση (Greenwood κ.α. 1995).

Τέταρτον, η πολυμορφία των εδαφικών συμφερόντων και οι προστριβές μεταξύ τους δεν έχουν επιτρέψει στην Επιτροπή των Περιφερειών να καταστεί θεσμικός διάυλος εκπροσώπησης του υποεθνικού επιπέδου στην Ένωση (Christiansen 1996: 104). Σύμφωνα με τον Jeffery (2002: 2) μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ δεν υπήρξε πρόοδος σχετικά με το ρόλο των περιφερειών ως ' τρίτο επίπεδο'⁴³ της Ευρωπαϊκής λήψης αποφάσεων, λόγω «των προβλημάτων που αντιμετωπίζει η Επιτροπή των Περιφερειών ως φορέας εκπροσώπησης του τρίτου επιπέδου», και των ιδιαίτερων επιδιώξεων των 'ισχυρών' περιφερειών της Ένωσης για άμεση συμμετοχή στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Το τρίτο επίπεδο «εγκατέλειψε τα μεγαλειώδη συνταγματικά σχέδια για μια πιο κοινότοπη πραγματικότητα υποεθνικών δρώντων οι οποίοι επιδιώκουν άκρως διαφοροποιημένα εδαφικά συμφέροντα όσο καλύτερα τους επιτρέπουν οι άκρως διαφοροποιημένες δυνατότητές τους» (Jeffery 2002: 7).

Συμπερασματικά, ο βαθμός υποεθνικής συμμετοχής στην Ευρωπαϊκή πολιτική αποτελεί συνάρτηση πολλών παραγόντων. Έτσι, η πρόταση για μια 'Ευρώπη των Περιφερειών' θα πρέπει, σύμφωνα με ορισμένους ερευνητές (Marks, Nielsen, Ray & Salk 1996, Hooghe & Marks 1996, Le Galès 1998), να αντικατασταθεί από την πρόταση 'Ευρώπη με τις περιφέρειες', αφού ο βαθμός και τρόπος συμμετοχής στην Ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων τείνει να ακολουθεί διακριτά εθνικά πρότυπα και μόνο κάποιες περιφέρειες έχουν τη δυνατότητα να εμπλακούν στις διαπραγματεύσεις και να συμμετάσχουν στην Ευρωπαϊκή πολιτική.

Πρόσφατες τάσεις στην περιφερειακή αλλά και τη χωροταξική πολιτική ενισχύουν αυτή τη θέση. Όσον αφορά ειδικότερα στην περιφερειακή πολιτική, η οποία κυρίως

⁴³ Ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, κράτη μέλη, περιφέρειες.

μέσω της αρχής της εταιρικής σχέσης που τη διέπει αποτέλεσε εν δυνάμει πεδίο συμμετοχής των περιφερειών, η προτίμηση της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού έναντι της κοινοτικής μεθόδου ανακόπτει τις όποιες ελπίδες για αυτόνομο ρόλο των περιφερειών στην Ευρωπαϊκή πολιτική σκηνή αναθέτοντας στα κράτη μέλη την ευθύνη εμπλοκής τους. Επιπλέον, παρά τις ενδείξεις ανάδυσης ενός 'Ευρωπαϊκού στυλ πολιτικής' ('European policy style') το οποίο χαρακτηρίζεται από τη συμμετοχή «ενός σύνθετου μείγματος δρώντων πολιτικής» στην Ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων (Mazey & Richardson 1995: 338, για τη συμμετοχή των περιφερειών βλέπε Tömmel 1998), η θεσμοθετημένη - ή και η άτυπη - συμμετοχή οργανισμών σε αυτή δεν μπορεί να ιδωθεί ως ανεξάρτητη από το εγχώριο πολιτικό πλαίσιο (Cram 2001). Οι 'συνταγματικές' τέλος προβλέψεις όπως εκφράζονται τόσο στη Συνταγματική όσο και στη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη μολονότι περιλαμβάνουν ρυθμίσεις για τη θεσμική ενίσχυση των περιφερειών, δεν ανατρέπουν τον ρόλο των κρατών μελών ως 'διαμεσολαβητών' ('gatekeepers') της συμμετοχής των περιφερειών στην Ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων⁴⁴.

Η εξέταση του ρόλου των περιφερειών στην Ευρωπαϊκή πολιτική δεν θα ήταν πλήρης χωρίς την ανάλυση της λειτουργίας της αρχής της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων, η οποία, όπως αναφέρθηκε ήδη, θεωρήθηκε το κατεξοχήν μέσο συμμετοχής των περιφερειών στην Ευρωπαϊκή πολιτική. Η λεπτομερής εμπειρική ανάλυση της αρχής της εταιρικής σχέσης αποτελεί το αντικείμενο του κεφαλαίου που ακολουθεί.

⁴⁴ Βλέπε για παράδειγμα το άρθρο I-5, παρ. 1 της Συνταγματικής Συνθήκης και το άρθρο 3^α της Μεταρρυθμιστικής Συνθήκης σχετικά με το σεβασμό της συνταγματικής δομής των κρατών μελών «στην οποία περιλαμβάνεται η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση», όπως συζητήθηκε παραπάνω.

3. Η εταιρική σχέση στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Πολυάριθμες μελέτες καταλήγουν ότι η εταιρική σχέση έχει αποτελέσει μέσο για την αυτόνομη εμπλοκή των ευρωπαϊκών περιφερειών στην Ευρωπαϊκή πολιτική σκηνή. Εκκινώντας από μία προσπάθεια ανάδειξης των τοπικών αναπτυξιακών πλεονεκτημάτων (βλέπε κεφάλαιο 1), η εταιρική σχέση εξελίχθηκε σταδιακά σε μια διοικητική συνεργατική διαδικασία στενά συνυφασμένη με τις αλλαγές που παρατηρούνται στη 'διακυβέρνηση', σε μια σχέση αιτίου – αιτιατού που είναι δύσκολο να καθορισθεί. Οι περισσότερες μελέτες σχετικά με την εταιρική σχέση στην Ένωση εξετάζουν τον αντίκτυπό της στην Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση αγνοώντας συχνά το λειτουργικό επίπεδο. Η πρώτη διάσταση θα συζητηθεί στο επόμενο κεφάλαιο· το παρόν κεφάλαιο σκοπεύει στην όσο το δυνατόν πληρέστερη παρουσίαση της εφαρμογής της αρχής της εταιρικής σχέσης στην περιφερειακή πολιτική της Ένωσης και της σχετικής με αυτήν προβληματικής. Με τον τρόπο αυτό καθίσταται δυνατή η εξέταση και αξιολόγηση της λειτουργίας της αρχής αυτής στην Ελλάδα και την Ιρλανδία στο δεύτερο μέρος της παρούσας μελέτης.

Η εταιρική σχέση ως αρχή της Ευρωπαϊκής διακυβέρνησης

Υπό μια ευρεία έννοια, η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί προϊόν μιας εταιρικής σχέσης ή σύμπραξης μεταξύ των κρατών μελών της, μεταξύ αυτών και των θεσμικών οργάνων της και μεταξύ των ίδιων των θεσμικών οργάνων της. Επιπλέον, η θέσπιση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ECOSOC) ήδη από τη Συνθήκη της Ρώμης το 1957 αποδεικνύει τη σπουδαιότητα που αποδίδεται στη στενή συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους και άλλους οικονομικούς και κοινωνικούς φορείς αφού τους προσφέρει μία επίσημη δίοδο έκφρασης των θέσεων τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Σύμφωνα με τον Geddes (1998: 29), «μέσω της εταιρικής σχέσης εκφράστηκε και επεκτάθηκε το μεταπολεμικό [κορπορατιστικό] μοντέλο σύναψης συμφωνιών μετά από διαπραγμάτευση μεταξύ κεφαλαίου, εργαζομένων και κράτους», το οποίο

αργότερα ενισχύθηκε με τη θέσπιση του Κοινωνικού Διαλόγου από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992).

Κατά τη δεκαετία του 1990, η εταιρική σχέση ως μέσο χάραξης και υλοποίησης πολιτικής χρησιμοποιήθηκε συστηματικά στις πολιτικές και τα προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όπως συζητήθηκε ήδη, τη δεκαετία αυτή η εταιρική σχέση προβλήθηκε ως απάντηση στην αδυναμία των παραδοσιακών πολιτικών προώθησης της απασχόλησης να περιορίσουν την αυξανόμενη ανεργία, αναδεικνύοντας την περιφερειακή και τοπική διάσταση της ανάπτυξης¹. Οι πρωτοβουλίες αυτές της Ευρωπαϊκής Ένωσης βασίζονταν σε παραδείγματα και ορθές πρακτικές που είχαν ήδη υιοθετηθεί σε μεμονωμένα κράτη μέλη, κοινό χαρακτηριστικό των οποίων ήταν η συνεργασία φορέων σε τοπικό επίπεδο.

Έτσι, μετά τη μεταρρύθμιση του 1988 η εταιρική σχέση αποτελεί αρχή των διαρθρωτικών ταμείων. Λίγο αργότερα, το 1992, το Πέμπτο Πρόγραμμα Πλαίσιο για το Περιβάλλον περιλάμβανε την αρχή του ‘καταμερισμού των ευθυνών’, μια έννοια πρακτικά συνώνυμη με την εταιρική σχέση (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 1992). Άλλα παραδείγματα μπορούν να εντοπιστούν στις πολιτικές για την έρευνα και την ανάπτυξη, στα προγράμματα για την προώθηση της απασχόλησης (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 1996, 2000, 2001γ, Τράντας 2006), την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού (Hooghe 1996β: 7, Geddes 1998: 31), στην πολιτική για τον τουρισμό (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2006β), στη μεταναστευτική πολιτική (European Parliament & Council of the European Union 2007: άρθρο 11).

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον, ενδεικτικό για τη σπουδαιότητα που αποδόθηκε στην εταιρική σχέση, παρουσιάζουν τα Τοπικά Σύμφωνα Απασχόλησης (Τ.Σ.Α.). Πρόκειται για μια πιλοτική Κοινοτική δράση που ξεκίνησε το Δεκέμβριο του 1996 με σκοπό την αντιμετώπιση της ανεργίας μέσω ενός εθελοντικού σχήματος συνεργασίας τοπικών

¹ Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, την περίοδο 1990 – 1995, η αύξηση των αναπτυξιακών ρυθμών σε όλα τα κράτη μέλη δεν συμβάδιζε, όπως θα περίμενε κανείς, με την ανάλογη αύξηση της απασχόλησης. Το γεγονός αποδόθηκε στην αδυναμία των κεντρικά σχεδιασμένων πολιτικών απασχόλησης να απαντήσουν στις μεγάλες διαφοροποιήσεις των τοπικών αγορών, που δεν επέτρεπαν η ίδια πολιτική να έχει τα ίδια αποτελέσματα σε όλους και παντού. Εκτός από τη στήριξη της εταιρικής σχέσης, η ύπαρξη κοινών προβλημάτων σε συνδυασμό με την αυξανόμενη αλληλεξάρτηση των οικονομιών των κρατών μελών οδήγησε στην εισαγωγή νέου τίτλου για την απασχόληση (Τίτλος VIII) στη συνθήκη του Άμστερνταμ (1996). Ο τίτλος αυτός προβλέπει συντονισμένη ευρωπαϊκή πολιτική για την απασχόληση και υιοθέτηση σε ετήσια βάση κατευθυντήριων γραμμών, τις οποίες καλούνται να λάβουν υπόψη τα κράτη μέλη στις εθνικές πολιτικές τους.

αρχών και τοπικών κοινωνικών και παραγωγικών φορέων (φορείς του δημόσιου τομέα, της τοπικής αυτοδιοίκησης και κοινωνικοί εταίροι). Η εφαρμογή των Τ.Σ.Α. διήρκησε έως και το 1999 οπότε και ενσωματώθηκαν στις δράσεις των διαρθρωτικών ταμείων της περιόδου 2000-2006². Η σημασία της τοπικής δράσης για την απασχόληση αναγνωρίστηκε επίσης από το ευρύτερο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση³.

Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2000-2006, η εταιρική σχέση αποτέλεσε ουσιαστική συνιστώσα στην εφαρμογή του συνόλου των Κοινοτικών πρωτοβουλιών⁴. Όσον αφορά στην Κοινοτική πρωτοβουλία EQUAL, για παράδειγμα, οι αναπτυξιακές συμπράξεις (ΑΣ), τελικοί δικαιούχοι της οικονομικής ενίσχυσης, συγκεντρώνουν το σύνολο των εμπλεκόμενων δρώντων: τις αρμόδιες αρχές σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο, την τοπική αυτοδιοίκηση, τις δημόσιες υπηρεσίες απασχόλησης, τις μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ), επιχειρήσεις και ειδικότερα μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ), τους κοινωνικούς εταίρους. Όλοι αυτοί οι συντελεστές συνεργάζονται ώστε να καθοριστεί μια κοινή στρατηγική παρέμβασης, ορίζουν και συναποφασίζουν κοινούς στόχους (αρχή της ενδυνάμωσης) και αναζητούν καινοτόμες λύσεις για την καταπολέμηση των ανισοτήτων και των διακρίσεων. Όπως συμπεραίνει σχετική έρευνα «οι εταιρικές σχέσεις είναι συνεπώς ένας επωφελής (cost effective) και βιώσιμος (sustainable) τρόπος προώθησης (introducing) της αλλαγής» (EQUAL Managing Authorities 2006: 13).

Η αρχή της εταιρικής σχέσης έχει λοιπόν επεκταθεί πέρα της παραδοσιακής διαβούλευσης με τους κοινωνικούς εταίρους. Αφορά πλήθος πολιτικών, περιλαμβάνει όλα τα επίπεδα (εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές) καθώς και ένα ευρύ φάσμα μη κυβερνητικών φορέων σε μια νέου τύπου συνεργασία. Αυτή η επέκταση των εταιρικών σχέσεων οφείλεται σε *οικονομικούς λόγους*, αφού πολλά από τα προγράμματα της Επιτροπής εξαρτώνται από τη συγχρηματοδότηση των τοπικών και περιφερειακών αρχών κάποιων κρατών μελών, *διαχειριστικούς λόγους*, αφού η εταιρική σχέση συμβάλλει στην καλύτερη παρακολούθηση της υλοποίησης των προγραμμάτων, και *αναπτυξιακούς λόγους*: η συνεργασία των εταίρων παράγει

² Βλέπε Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1999) *Οδηγός των Τοπικών Συμφώνων Απασχόλησης 2000-2006*, Νοέμβριος 1999. Διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/regional_policy/innovation/innovating/pacts/download/pdf/pactfin_gr.pdf

³ Βλέπε http://ec.europa.eu/employment_social/local_employment/index_en.htm

⁴ Για μια συνολική παρουσίαση βλέπε European Commission (2004: 158-162).

προστιθέμενη αξία μέσω της μεταφοράς της γνώσης που ανταλλάσσεται μεταξύ τους στα κράτη μέλη (Geddes 1998).

Τη δεκαετία του 2000, η σημασία σύμπραξης μεταξύ διαφορετικών επιπέδων αναγνωρίζεται από 'στρατηγικά' κείμενα της Ένωσης, όπως τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβόνας (2000)⁵ και η Λευκή Βίβλος για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, όπου αναφέρεται ότι για τη ζητούμενη επίτευξη των προσδοκιών των πολιτών «[η] Ένωση πρέπει να αναπτύξει εταιρικές σχέσεις, να βασιστεί σε μεγάλη ποικιλία φορέων» (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2001α: 38). Φαίνεται λοιπόν ότι η εταιρική σχέση έχει πάψει να θεωρείται απλά ένα εργαλείο βελτίωσης της υλοποίησης δράσεων και πολιτικών και έχει αναγνωριστεί ως δομική αρχή του ευρωπαϊκού συστήματος, η οποία συμβάλλει στη διαμόρφωση ενός δικτύου «όπου όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης διαμορφώνουν, προτείνουν, υλοποιούν και παρακολουθούν από κοινού την πολιτική» (Prodi 2000: 4).

Η αρχή της εταιρικής σχέσης στην πολιτική συνοχής

Η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης βασίζεται στην αρχή της αλληλεγγύης σύμφωνα με το άρθρο 1 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση⁶ και στην ανάγκη αναδιανομής πόρων μεταξύ των ευρωπαϊκών περιφερειών για την εξισορρόπηση των επιπτώσεων της οικονομικής ολοκλήρωσης. Η περιφερειακή πολιτική ενσωματώθηκε στην πολιτική συνοχής με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992): το άρθρο 158 προβλέπει ότι με την «ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής της συνοχής, η Κοινότητα αποσκοπεί στη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών ή νήσων». Όπως συζητήθηκε αναλυτικά στο προηγούμενο κεφάλαιο, η ενίσχυση αυτή γίνεται μέσω των διαρθρωτικών τεμείων.

⁵ Ιδιαίτερα όσον αφορά στην ανοικτή μέθοδο συντονισμού, όπου αναφέρεται (παρ. 38) ότι «[θ]α ακολουθηθεί μια πλήρως αποκεντρωμένη προσέγγιση σύμφωνη με την αρχή της επικουρικότητας, στο πλαίσιο της οποίας η Ένωση, τα κράτη μέλη, οι περιφερειακές και τοπικές βαθμίδες, καθώς και οι κοινωνικοί εταίροι και η κοινωνία των πολιτών θα συμμετέχουν ενεργά μέσω διάφορων μορφών εταιρικής σχέσης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα επεξεργαστεί μία μέθοδο συγκριτικής αξιολόγησης των βέλτιστων πρακτικών για τη διαχείριση της αλλαγής σε δικτύωση με διάφορους παρόχους και χρήστες και συγκεκριμένα τους κοινωνικούς εταίρους, τις επιχειρήσεις και τους ΜΚΟ.» Αλλά και στη συνεισφορά της Επιτροπής στο Συμβούλιο της Λισσαβόνας αναφέρεται ότι για την επίτευξη των ευρύτερων πολιτικών στόχων της Ένωσης «απαιτείται να υπάρξει πλήρης συνεργασία σε ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, τηρώντας παράλληλα την αρχή της επικουρικότητας» (European Commission 2000: 11).

⁶ «[Η Ένωση] έχει αποστολή να οργανώσει συνεκτικά και αλληλέγγυα τις σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών και των λαών τους».

Στην αρχική τους μορφή, τα διαρθρωτικά ταμεία παρείχαν περιορισμένους πόρους για την τοπική ανάπτυξη, οι οποίοι καθορίζονταν από αποφάσεις των κυβερνήσεων των κρατών μελών. Όπως παρατηρεί ο Bache (1998: 53): «γενικά οι εθνικές κυβερνήσεις θεωρούσαν τις χρηματοδοτήσεις [των διαρθρωτικών ταμείων] ως μια μορφή ανταπόδοσης για τις εισφορές τους στον προϋπολογισμό της Κοινότητας». Στο πλαίσιο αυτό, η έννοια της εταιρικής σχέσης εξέφραζε τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής (Thielemann 2000β: 3), ενώ το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ήταν το μόνο όργανο το οποίο τόνιζε τη σημασία συμμετοχής στην περιφερειακή πολιτική εκπροσώπων των τοπικών και περιφερειακών αρχών⁷.

Για πρώτη φορά το 1984 ο Κανονισμός 1787/84⁸ για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), μολονότι δεν προέβλεπε περιφερειακή εκπροσώπηση όπως πρότεινε η σχετική έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου⁹, προέτρεπε τα κράτη μέλη να προωθήσουν τη συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών αρχών στη λήψη αποφάσεων αναφορικά με τη λειτουργία του ΕΤΠΑ. Για παράδειγμα, όσον αφορά στα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης προβλέπονταν η όσο το δυνατόν μεγαλύτερη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων περιφερειακών αρχών στην προετοιμασία τους¹⁰. Επιπλέον, προβλέπονταν ότι τα εθνικά προγράμματα Κοινοτικού ενδιαφέροντος θα σχεδιάζονται από το κράτος μέλος «σε συνεργασία με τις ενδιαφερόμενες αρχές ή φορείς, εντός των ορίων που προβλέπεται στην εθνική νομοθεσία»¹¹. Τέλος, η Κοινότητα και οι εθνικές και τοπικές αρχές στα κράτη μέλη θα συνεισέφεραν μέσω στενού συντονισμού στην εφαρμογή αναπτυξιακών δράσεων¹².

Τον ίδιο χρόνο, σε κοινή δήλωση του Συμβουλίου, της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που ακολούθησε τη διαδικασία συνδιαλλαγής για τη μεταρρύθμιση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης, τα τρία θεσμικά όργανα αναγνώρισαν τη σημασία μιας αποτελεσματικότερης σχέσης μεταξύ της

⁷ Resolution of 27 June 1966 (JO 1966 2427) on Regional Policy in the EEC.

⁸ Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1984). Μετάφραση από το διαθέσιμο αγγλικό κείμενο 'in collaboration with the authorities or bodies concerned, within the limits laid down by the national legislation'.

⁹ Report of the Committee on Regional Policy and Regional Planning on the Role of the regions in the construction of a democratic Europe – outcome of the Conference of the Regions, EP Doc 1-91/84.

¹⁰ Άρθρο 2(3)α του Κανονισμού 1787/84, OJ 1984 L169/1.

¹¹ Άρθρο 11(1) του Κανονισμού 1787/84, OJ 1984 L169/1. Μετάφραση από το διαθέσιμο αγγλικό κείμενο 'in collaboration with the authorities or bodies concerned, within the limits laid down by the national legislation'.

¹² Άρθρο 34(2)β του Κανονισμού 1787/84, OJ 1984 L169/1.

Επιτροπής και των περιφερειακών ή κατά περίπτωση, των τοπικών αρχών¹³. Κρίθηκε ότι μια τέτοια προσέγγιση θα επέτρεπε την καλύτερη συνεκτίμηση των συμφερόντων των περιφερειών κατά το σχεδιασμό περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων και παρεμβάσεων, μολονότι τονίστηκε η σημασία σεβασμού της κατανομής αρμοδιοτήτων στο εσωτερικό των κρατών μελών και του Κοινοτικού νόμου. Από τη μεταρρύθμιση αυτή του ΕΤΠΑ προέκυψαν τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ) τα οποία «αποτέλεσαν την αφετηρία για τη δοκιμή στην πράξη της εταιρικής σχέσης» (Ανδρικοπούλου 1995: 270)¹⁴.

Το 1986, η Κοινή Ευρωπαϊκή Πράξη περιλάμβανε δέσμευση ενδυνάμωσης της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής της ΕΕ μέσω της τροποποίησης του κανονιστικού πλαισίου δομής και λειτουργίας των διαρθρωτικών ταμείων. Πέντε νέοι Κανονισμοί ψηφίστηκαν από το Συμβούλιο Υπουργών το 1988, με ισχύ από τον Ιανουάριο 1989 μέχρι το Δεκέμβριο 1993. Στο σύνολό τους οι νέοι αυτοί Κανονισμοί καθόριζαν τις διαδικασίες υπό τις οποίες θα πραγματοποιούνταν η νέα δέσμευση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή. Ειδικότερα, σκόπευαν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας α) των διαρθρωτικών δράσεων των ταμείων μέσω της συγκέντρωσης των πόρων σε συγκεκριμένους στόχους, β) του σχεδιασμού και της υλοποίησης των δράσεων μέσω της εταιρικής σχέσης μεταξύ της Επιτροπής, των κρατών μελών και των περιφερειακών και τοπικών αρχών, και τέλος γ) μέσω της αναθεώρησης της αρχής της προσθετικότητας (βλέπε European Commission 1987).

Η μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων του 1988 υπήρξε καταλυτική για την περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εκτός από τη θεσμοθέτηση της συμμετοχής νέων υποεθνικών δρώντων στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης, υπήρξε επίσης αύξηση των σχετικών κονδυλίων ενώ καθιερώθηκε για πρώτη φορά μια διαδικασία προγραμματισμού κοινή για όλα τα κράτη μέλη (Hooghe 1996β). Σύμφωνα με τη διαδικασία αυτή, περιφερειακά αναπτυξιακά σχέδια καταρτίζονταν στο πλαίσιο μιας διαδικασίας τριών σταδίων με την ευθύνη του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους. Βάσει των σχεδίων αυτών η Επιτροπή ενέκρινε τα Κοινοτικά

¹³ Joint Statement by the Council, Commission and Parliament of 19 June 1984 issued following the conciliation procedure on the reform of the ERDF, annex to the Resolution on the results of the conciliation with the Council on the proposal from the Commission of the European Communities to the Council for a Regulation amending Regulation (EEC) No 724/75 establishing a European Regional Development Fund, OJ 1985 C72/56, παράγραφος 4. Διαθέσιμο στο www.ena.lu

¹⁴ Σύμφωνα με την εισαγωγή του Κανονισμού 2088/85 στον οποίο θεσπίζονται τα ΜΟΠ «ολοκληρωμένα αναπτυξιακά προγράμματα θα σχεδιάζονται και θα υλοποιούνται στο κατάλληλο γεωγραφικό επίπεδο» (όπως παρατίθεται στο Ανδρικοπούλου 1995: 213-214).

Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ). Αυτά περιείχαν τις αναπτυξιακές προτεραιότητες και τα χρηματοοικονομικά πλαίσια ανά περιφέρεια, τα οποία διαπραγματεύονταν με το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, αφού η χρηματοοικονομική απόφαση λαμβάνονταν μετά από συμφωνία αυτού και της Επιτροπής. Τέλος, η εταιρική σχέση ήταν αρμόδια για το σχεδιασμό και την επίτευξη συμφωνίας όσον αφορά στα επιχειρησιακά προγράμματα, αποφασίζοντας για συγκεκριμένα αναπτυξιακά μέτρα, τα οποία όμως βασίζονταν στο γενικότερο πλαίσιο που είχε καθοριστεί στο σχετικό ΚΠΣ.

Η πρώτη συγκεκριμένη αναφορά στην αρχή της εταιρικής σχέσης γίνονταν στον Κανονισμό 2052/88. Σύμφωνα με το Προοίμιο, η εταιρική σχέση σκόπευε «[σ]τη συμπλήρωση και ενίσχυση των πρωτοβουλιών [των κρατών μελών] στο κατάλληλο περιφερειακό επίπεδο», ενώ στο Άρθρο 4 του Κανονισμού 2052/88 δίνεται για πρώτη φορά ο ορισμός της εταιρικής σχέσης:

Η κοινοτική δράση θεωρείται ως συμπλήρωμα ή συμβολή στις αντίστοιχες δράσεις των κρατών μελών. Αυτό επιτυγχάνεται με τη στενή συνεργασία ανάμεσα στην Επιτροπή, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος και τις αρμόδιες αρχές που ορίζονται από αυτό σε εθνικό, περιφερειακό, τοπικό ή άλλο επίπεδο, όλα τα μέρη αποτελούν εταίρους κατά την επιδίωξη ενός κοινού σκοπού. Η συνεργασία αυτή καλείται στο εξής 'εταιρική σχέση'. Η εταιρική σχέση καλύπτει την προετοιμασία, τη χρηματοδότηση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των ενεργειών.

Όπως τονίζεται, η εταιρική σχέση για να είναι αποτελεσματική,

[α]παιτεί από τη μία πλευρά ότι η Επιτροπή θα προσπαθήσει να διασφαλίσει απλοποίηση και διαφάνεια και θα παρέχει τεχνική βοήθεια όπου χρειάζεται και από την άλλη ότι οι εταίροι της Επιτροπής θα προβούν στην ορθή χρήση του πλαισίου προετοιμασίας, παρακολούθησης και αξιολόγησης το οποίο σκοπεύει να διασφαλίσει ότι τα μέτρα που λαμβάνουν έχουν το μέγιστο οικονομικό αντίκτυπο (European Commission 1987: 14).

Σύμφωνα με την Επιτροπή, η εταιρική σχέση αναμένονταν να συνεισφέρει στην αποδοτικότητα των δράσεων της Κοινότητας προς όφελος των δικαιούχων, στον καλύτερο συντονισμό των επί τόπου δράσεων (on the ground), για την επίτευξη του οποίου «οι περιφερειακές και τοπικές αρχές και οι τοπικές επιχειρήσεις θα πρέπει να συμμετέχουν σε μεγαλύτερο βαθμό στο μέλλον στη διαχείριση των δράσεων της Κοινότητας» και τέλος στη βελτίωση της εικόνας της Κοινότητας μεταξύ των ενδιαφερόμενων αρχών, των επιχειρηματιών και γενικότερα του κοινού (European Commission 1987: 14, 18).

Η μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων του 1993

Η μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων του 1993 πραγματοποιήθηκε μετά την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ και τη συμφωνία για το νέο πολυετές πλαίσιο προϋπολογισμού της περιόδου 1993 – 1999. Οι νέοι Κανονισμοί για τα διαρθρωτικά ταμεία του 1993 δεν επέφεραν σημαντικές αλλαγές. Διεύρυναν όμως την αρχή της εταιρικής σχέσης, η οποία έκτοτε περιλαμβάνει τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους στη διαμόρφωση και υλοποίηση της περιφερειακής πολιτικής¹⁵. Στο άρθρο 4, παρ. 1 του Κανονισμού 2081/93, η εταιρική σχέση ορίζεται ως

στενή συνεργασία ανάμεσα στην Επιτροπή, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, τις αρμόδιες αρχές και οργανισμούς - συμπεριλαμβανομένων, στα πλαίσια των διαδικασιών που παρέχονται από τους θεσμικούς κανόνες και την πρακτική κάθε κράτους μέλους, των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων - που ορίζονται από το κράτος μέλος σε εθνικό περιφερειακό, τοπικό ή άλλο επίπεδο- όλα τα μέρη αποτελούν εταίρους κατά την επιδίωξη ενός κοινού σκοπού.

Ενώ οι διατάξεις του 1988 θεωρήθηκε ότι προβιβάζουν τις τοπικές και περιφερειακές αρχές σε εταίρους της Επιτροπής και δρώντες σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, η μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων του 1993 ανέκοψε αυτές τις προσδοκίες. Στη βιβλιογραφία η μεταρρύθμιση του 1993 περιγράφεται ως ‘επανεθνικοποίηση’ της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής και ‘υποχώρηση’ προς τη (δια)κρατική λήψη αποφάσεων (Hooghe & Keating 1994: 386, Pollack 1995: 384). Πράγματι, με τη μεταρρύθμιση αυτή διασφαλίζεται ότι τα κράτη μέλη παραμένουν οι πρωταρχικοί εταίροι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, όπως άλλωστε είχε αποφασιστεί στη νομολογία, όπου η εταιρική σχέση ορίστηκε ως «ένα είδος διαλόγου ... μεταξύ της Επιτροπής και του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους»¹⁶.

Η μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων του 1999

Οι Κανονισμοί του 1999 για τα διαρθρωτικά ταμεία εγκρίθηκαν μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ και τη συμφωνία ενός νέου επταετούς πλαισίου προϋπολογισμού. Σε πολλά σημεία, η μεταρρύθμιση του 1999 δεν αποκλίνει από τις

¹⁵ Η συμμετοχή των οικονομικών εταίρων υπήρξε αίτημα της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ECOSOC 1988).

¹⁶ AG Tesauro, I-5338. Case C-303/90 France v EC Commission: code of conduct [1991] ECR I-5315, I-5348. Στη συγκεκριμένη υπόθεση, ενδιαφέρον παρουσιάζει επίσης η απόφαση ότι οι πράξεις που αποτελούν προϊόν διαπραγμάτευσης δεν μπορούν να επηρεάσουν τη νομική θέση των κρατών μελών, εκτός εάν ορίζεται σαφώς από τη νομοθεσία της Ένωσης (I-5349).

προηγούμενες αποφάσεις του 1988 και 1993. Η χρηματοδότηση των διαρθρωτικών ταμείων συνεχίζει να γίνεται μέσω ενιαίων εγγράφων προγραμματισμού, Κοινοτικών πλαισίων στήριξης και επιχειρησιακών προγραμμάτων. Παρόλα αυτά, η μεταρρύθμιση του 1999 διαφοροποιείται από τις προηγούμενες δεδομένου του πολιτικού σκηνικού, στο οποίο κυριαρχούν οι διαπραγματεύσεις για την ένταξη των νέων υποψήφιων μελών (Bachtler 1998, Begg 1997). Η προοπτική αυτής της διεύρυνσης υπήρξε μοναδική στην ιστορία της Ένωσης τόσο λόγω του αριθμού των υποψήφιων κρατών μελών όσο και των χαμηλών οικονομικών τους δεικτών σε σχέση με το μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Liargovas 2006, Getimis 2003, Ανδρικοπούλου & Καυκαλάς 2000, Stafanou 2006).

Οι πρώτες γενικές προτάσεις για τη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων συμπεριλαμβάνονταν στην Ατζέντα 2000 (1997) ενώ πιο συγκεκριμένες προτάσεις έγιναν το Μάρτιο 1998 (European Commission 1998, βλέπε επίσης Bache 1998). Στη βάση των προτάσεων αυτών και μετά την έγκριση της Ατζέντα 2000 από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, οι νέοι Κανονισμοί για τα διαρθρωτικά ταμεία εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο Υπουργών τον Ιούνιο 1999 (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης 1999).

Στις προτάσεις που κατέθεσε το Μάρτιο 1998, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέφρασε την ανησυχία της όσον αφορά στην αποτελεσματικότητα των δράσεων των διαρθρωτικών ταμείων. Σύμφωνα με την Επιτροπή, «το σύστημα εφαρμογής έχει γίνει πολύ περίπλοκο, αργό και βραδυκίνητο (cumbersome) και η προστιθέμενη αξία των διαδικασιών οι οποίες συχνά θεωρούνται υπερβολικά γραφειοκρατικές εύλογα τίθεται υπό αμφισβήτηση» (European Commission 1998: 10). Για την αντιμετώπιση των προβλημάτων αυτών και ενόψει της διεύρυνσης, η οποία θα περιόριζε περαιτέρω το διαθέσιμο προσωπικό της (Bache 1999: 41), η Επιτροπή πρότεινε τον καλύτερο καθορισμό αρμοδιοτήτων μεταξύ της ίδιας και των κρατών μελών (European Commission 1998: 9) μέσω της μεταρρύθμισης της αρχής της εταιρικής σχέσης. Όπως διευκρινίζεται, η εταιρική σχέση αποτελεί μία από τις βασικές αρχές του τρόπου λειτουργίας των διαρθρωτικών ταμείων και αφορά κυρίως την Επιτροπή και τα κράτη μέλη, μολονότι μπορούν να συμμετάσχουν και άλλοι ενδιαφερόμενοι (European Commission 1998: 19).

Η μεταρρύθμιση της εταιρικής σχέσης που προτάθηκε είχε διττή διάσταση: αφορούσε τόσο στην εμβάθυνση όσο και στη διεύρυνσή της. Η εμβάθυνση της εταιρικής σχέσης

σκόπευε στη συμμετοχή των εταίρων καθ' όλη τη διαδικασία χρηματοδότησης, από το σχεδιασμό μέχρι την εκ των υστέρων αξιολόγηση της βοήθειας. Η Επιτροπή επέκρινε τη λειτουργία της εταιρικής σχέσης όταν αυτή γινόταν σε συγκεκριμένα μόνο στάδια πολιτικής, τα οποία θεωρούσε περιοριστικά και ότι υπόκεινται σε πολύ στενά χρονικά όρια.

Η διεύρυνση της εταιρικής σχέσης στόχευε στην ουσιαστική συμμετοχή του συνόλου των εταίρων και σύμφωνα με την Επιτροπή αποτελεί καθήκον των κρατών μελών ως αντιστάθμισμα της αποκεντρωμένης υλοποίησης προγραμμάτων (European Commission 1998: 19-20). Όπως σημείωνε η Επιτροπή, «πολύ συχνά οι τοπικές και περιφερειακές αρχές εμπλέκουν τους οικονομικούς και κοινωνικούς αναπτυξιακούς εταίρους μόνο sporadικά ή την τελευταία στιγμή στις δραστηριότητες των Ταμείων και αυτό είναι συνήθως ανεπαρκές για την απαιτούμενη αποτελεσματικότητα» (European Commission 1998: 19). Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στη συμμετοχή των άμεσα ενδιαφερόμενων τοπικών και περιβαλλοντικών αρχών, τοπικών κοινωνικών εταίρων, τοπικών εθελοντικών οργανισμών και μη κυβερνητικών φορέων, η οποία κρίθηκε ανομοιογενής. Η Επιτροπή αναγνώρισε πάντως ότι υπάρχει σημαντική πρόοδος στη συμμετοχή των περιφερειακών αρχών ιδιαίτερα στα κράτη μέλη όπου η περιφερειοποίηση είναι λιγότερο ανεπτυγμένη (European Commission 1998: 9, 10).

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στη σχετική σύστασή του στήριξε τις προτάσεις της Επιτροπής και επέκρινε την απροθυμία του Συμβουλίου να δεχθεί μια ρυθμιστική προσέγγιση η οποία θα αντιμετώπιζε την πολυμορφία των εταιρικών σχέσεων στα διάφορα κράτη μέλη (European Parliament 1999: 9). Στο πλαίσιο αυτό εξέφρασε την ελπίδα τα κράτη μέλη να προβούν σε διασταλτική ερμηνεία του Κανονισμού κατά το σχεδιασμό και υλοποίηση των προγραμμάτων για να προωθήσουν περαιτέρω την αρχή της εταιρικής σχέσης και δήλωσε ότι θα εξετάζει τις δεσμεύσεις τους σχετικά με την εταιρική σχέση στα νέα σχέδια και προγράμματα. Επιπλέον, το Κοινοβούλιο ζήτησε περαιτέρω αποσαφήνιση της αρχής της εταιρικής σχέσης, αναγνωρίζοντας το σημαντικό ρόλο των τοπικών και περιφερειακών αρχών, των εκπροσώπων των κοινωνικών εταίρων και των περιβαλλοντικών φορέων. Σύμφωνα με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τα ίδια τα έγγραφα προγραμματισμού θα έπρεπε να είναι αποτέλεσμα διαβούλευσης με τους περιφερειακούς εταίρους σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο κάθε κράτους μέλους και οι αποφάσεις να λαμβάνονται με ομοφωνία.

Τελικά, ο γενικός Κανονισμός για τα διαρθρωτικά ταμεία του 1999 όριζε ότι η εταιρική σχέση θα συνέχιζε να περιλαμβάνει τις τοπικές και περιφερειακές αρχές και τους κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους αλλά και κάθε άλλο αρμόδιο φορέα, λαμβάνοντας υπόψη «την ανάγκη προώθησης της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών και της αειφόρου ανάπτυξης» (άρθρο 8). Ο Κανονισμός επίσης αποσαφήνισε τις αρμοδιότητες των εταίρων με σκοπό να απλοποιήσει τη διαδικασία προγραμματισμού, ορίζοντας ότι η Επιτροπή θα έχει διευρυμένο ρόλο στον καθορισμό των γενικών προτεραιοτήτων της χρηματοδότησης των διαρθρωτικών ταμείων, ενώ οι κυβερνήσεις και οι υποεθνικοί εταίροι θα έχουν αυξημένο ρόλο στην υλοποίηση και παρακολούθηση των δράσεων (σχετικά με τους ρόλους των εταίρων βλέπε Sutcliffe 2000). Επίσης ο Κανονισμός αποσαφήνισε το ρόλο των εταίρων κατά την εκ των προτέρων, ενδιάμεση και εκ των υστέρων αξιολόγηση των προγραμμάτων.

Η μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων του 2006

Η διεύρυνση του 2004 είχε ως αποτέλεσμα την όξυνση των περιφερειακών ανισοτήτων για την αντιμετώπιση των οποίων, σύμφωνα με την Επιτροπή, χρειαζόταν αναθεώρηση της πολιτικής συνοχής (European Commission 2004). Στις 14 Ιουλίου 2004, η Επιτροπή (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2004) πρότεινε ένα νέο νομοθετικό πλαίσιο για την πολιτική συνοχής βάσει των προτεραιοτήτων που τέθηκαν από τα Συμβούλια της Λισσαβώνας (καινοτομία, ανάπτυξη, απασχόληση) και του Göteborg (βιώσιμη ανάπτυξη). Οι νέες προτάσεις αλλάζουν τη συνολική θεώρηση, τους θεματικούς στόχους και τον τρόπο εφαρμογής των διαρθρωτικών ταμείων. Αποτελούν προϊόν πολυάριθμων διαβουλεύσεων και συζητήσεων σαφώς επηρεασμένων από την ανησυχία που υπήρχε εκείνη την εποχή για το πολιτικό μέλλον της Ένωσης και από την κατάρτιση της συνταγματικής Συνθήκης, η οποία μεταξύ άλλων ανήγαγε την εδαφική συνοχή σε στόχο της Ένωσης.

Για την περίοδο 2007-2013, η πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης καταλαμβάνει τη δεύτερη θέση στον προϋπολογισμό της ΕΕ με ένα κονδύλι της τάξης των 308 δις. ευρώ¹⁷, το οποίο θα χρηματοδοτήσει τρεις προτεραιότητες: τη σύγκλιση μεταξύ των λιγότερο και περισσότερο ανεπτυγμένων περιφερειών της Ένωσης (πρώην στόχος 1), την περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση

¹⁷ Άρθρο 18(1) και Παράρτημα 1 του Κανονισμού 1083/2006, OJ 2006 L210/25.

(πρώην στόχος 2) και τη διασυνοριακή και διαπεριφερειακή συνεργασία. Μολονότι οι βασικές αρχές της πολιτικής συνοχής - προγραμματισμός, εταιρική σχέση, συγχρηματοδότηση και αξιολόγηση – διατηρούνται, προτείνεται η ανανέωση του συστήματος χρηματοδότησης για την αντιμετώπιση διαχειριστικών προβλημάτων που έχουν εντοπιστεί κατά το παρελθόν.

Συνολικά, με τη μεταρρύθμιση της πολιτικής συνοχής η Επιτροπή στοχεύει στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας μέσω: α) μιας περισσότερο στρατηγικής προσέγγισης της ανάπτυξης και της κοινωνικοοικονομικής και εδαφικής συνοχής σε Ευρωπαϊκό, εθνικό και υποεθνικό επίπεδο, η οποία θα καθοδηγείται από ένα γενικό στρατηγικό έγγραφο που θα λαμβάνει υπόψη τις στρατηγικές της Λισσαβώνας και του Göteborg, β) της περαιτέρω αποκέντρωσης των αρμοδιοτήτων στις εταιρικές σχέσεις που συνάπτονται στα κράτη μέλη, τις περιφέρειες και τις τοπικές αρχές, γ) της ενίσχυσης της εταιρικής σχέσης και της σύστασης σαφών και αυστηρότερων μηχανισμών παρακολούθησης και δ) της απλοποίησης του συστήματος διαχείρισης με την εισαγωγή περισσότερης διαφάνειας, διαφοροποίησης και αναλογικότητας με ταυτόχρονη εξασφάλιση χρηστής οικονομικής διαχείρισης (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2004: 9).

Αναφορικά με την εταιρική σχέση, ο νέος Κανονισμός 1083/2006, Άρθρο 11, προβλέπει ότι:

1. Η επίτευξη των στόχων των Ταμείων επιδιώκεται στο πλαίσιο της στενής συνεργασίας (εφεξής «εταιρική σχέση») μεταξύ της Επιτροπής και του κράτους μέλους. Το κράτος μέλος διοργανώνει, εφόσον συντρέχει λόγος και σύμφωνα με τους ισχύοντες εθνικούς κανόνες και πρακτικές, εταιρική σχέση με τις αρχές και τους φορείς όπως:

α) τις αρμόδιες περιφερειακές και τοπικές αρχές, τις αρχές αστικών περιοχών και άλλες δημόσιες αρχές·

β) τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους·

γ) οποιοδήποτε άλλο κατάλληλο φορέα που εκπροσωπεί την κοινωνία των πολιτών, περιβαλλοντικούς εταίρους, μη κυβερνητικές οργανώσεις, και φορείς αρμόδιους για την προώθηση της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών.

Κάθε κράτος μέλος ορίζει τους πιο αντιπροσωπευτικούς εταίρους σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο καθώς και στον οικονομικό, κοινωνικό, περιβαλλοντικό ή άλλο τομέα (εφεξής «εταίροι»), σύμφωνα με τους εθνικούς

κανόνες και πρακτικές, λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη προαγωγής της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών και της βιώσιμης ανάπτυξης μέσω της ενσωμάτωσης των απαιτήσεων για την προστασία και τη βελτίωση του περιβάλλοντος.

2. Η εταιρική σχέση υλοποιείται σε πλήρη συμφωνία με τις αντίστοιχες θεσμικές, νομικές και δημοσιονομικές εξουσίες κάθε κατηγορίας εταίρων όπως ορίζεται στην παράγραφο 1.

Επίσης, το άρθρο 12 του νέου Κανονισμού ορίζει ότι η υλοποίηση των δράσεων των διαρθρωτικών ταμείων, όπως αυτές καθορίζονται από τα επιχειρησιακά προγράμματα, «αποτελεί ευθύνη των κρατών μελών στο ενδεικνυόμενο εδαφικό επίπεδο, σύμφωνα με το ιδιαίτερο θεσμικό σύστημα που ισχύει σε κάθε κράτος μέλος». Το «εδαφικό επίπεδο εφαρμογής» αποτελεί κατά την περίοδο 2007-2013 νέα αρχή της συνδρομής των διαρθρωτικών ταμείων και σχετίζεται άμεσα με την αρχή της επιμερισμένης διαχείρισης, την εκτέλεση δηλαδή του προϋπολογισμού της Ένωσης που αφορά τα ταμεία από κοινού από τα κράτη μέλη και την Επιτροπή (Κανονισμός 1083/2006 άρθρο 14, για τον ενισχυμένο εποπτικό ρόλο της Επιτροπής βλέπε Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2008δ).

Η μεταρρύθμιση της αρχής της εταιρικής σχέσης είναι σύμφυτη με τις γενικότερες αλλαγές στη θεώρηση της πολιτικής συνοχής (βλέπε προηγούμενο κεφάλαιο). Στον Κανονισμό γίνονται αποδεκτές οι αποκλίσεις μεταξύ κρατών μελών σχετικά με την εφαρμογή της εταιρικής σχέσης και νομιμοποιούνται. Η εταιρική σχέση επαφίεται στο κράτος μέλος, το οποίο τη διοργανώνει «εφόσον συντρέχει λόγος». Σε αντίθεση με τον Κανονισμό 2052/88, όπου η εταιρική σχέση σήμαινε την ισότιμη συνεργασία μεταξύ Επιτροπής, κράτους μέλους και υποεθνικών αρχών, γεγονός το οποίο δημιούργησε μια ευρεία συζήτηση σχετικά με την ενίσχυση της συμμετοχής των υποεθνικών δρώντων στην Ευρωπαϊκή πολιτική, ο Κανονισμός 1083/06 ορίζει δύο επίπεδα εταιρικής σχέσης: το 'υπερεθνικό' μεταξύ Επιτροπής και κράτους μέλους και το 'εθνικό' μεταξύ κεντρικής κυβέρνησης και φορέων που αυτή επιλέγει.

Ο ρόλος που δυνητικά μπορούν να διαδραματίσουν οι υποεθνικές αρχές αναβαθμίζεται, εξαρτάται όμως από τη βούληση του κάθε κράτους μέλους να τις εμπλέξει στη διαδικασία. Αντί της κανονιστικής ρύθμισης φαίνεται να προτιμάται η δημιουργία ομάδων κρατών μελών με διαφορετικές πρακτικές (διαφορετικών ταχυτήτων), η σύγκριση των οποίων θα επιτρέψει την υιοθέτηση των βέλτιστων πρακτικών από άλλες μέσω μιας διαδικασίας μάθησης. Η διαδικασία αυτή, γνωστή

Η ιστορία της εταιρικής σχέσης στους

| Κανονισμός 2052/88 | Κανονισμός 2081/93 |
|--|---|
| <p>Η κοινοτική δράση θεωρείται ως συμπλήρωμα ή συμβολή στις αντίστοιχες δράσεις των κρατών μελών. Αυτό επιτυγχάνεται με τη στενή συνεργασία ανάμεσα στην Επιτροπή, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος και τις αρμόδιες αρχές που ορίζονται από αυτό σε εθνικό, περιφερειακό, τοπικό ή άλλο επίπεδο. Όλα τα μέρη αποτελούν εταίρους κατά την επιδίωξη ενός κοινού σκοπού. Η συνεργασία αυτή καλείται στο εξής "εταιρική σχέση". Η εταιρική σχέση καλύπτει την προετοιμασία, τη χρηματο-δότηση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των ενεργειών.</p> | <p>Η κοινοτική δράση θεωρείται ως συμπλήρωμα ή συμβολή στις αντίστοιχες δράσεις των κρατών μελών. Αυτό επιτυγχάνεται με τη στενή συνεργασία ανάμεσα στην Επιτροπή, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, τις αρμόδιες αρχές και οργανισμούς - συμπεριλαμβανομένων, στα πλαίσια των διαδικασιών που παρέχονται από τους θεσμικούς κανόνες και την πρακτική κάθε κράτους μέλους, των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων - που ορίζονται από το κράτος μέλος σε εθνικό περιφερειακό, τοπικό ή άλλο επίπεδο - όλα τα μέρη αποτελούν εταίρους κατά την επιδίωξη ενός κοινού σκοπού. Η συνεργασία αυτή καλείται στο εξής "εταιρική σχέση". Η εταιρική σχέση καλύπτει την προετοιμασία, τη χρηματο-δότηση, την εκ των προτέρων εκτίμηση, την παρακολούθηση και την εκ των υστέρων αξιολόγηση των ενεργειών.</p> <p><i>Η εταιρική σχέση οργανώνεται με πλήρη τήρηση των αντίστοιχων θεσμικών, νομικών και δημοσιονομικών αρμοδιοτήτων καθενός των εταίρων.</i></p> |

* Οι αλλαγές σε σχέση με τον προηγούμενο Κανονισμό σημειώνονται με πλάγια γραμματοσειρά.

Διαρθρωτικούς Κανονισμούς της ΕΕ

| Κανονισμός 1260/99 | Κανονισμός 1083/06 |
|---|--|
| <p>Οι κοινοτικές δράσεις θεωρείται ότι συμπληρώνουν ή συμβάλλουν στις αντίστοιχες δράσεις των κρατών μελών. Εκπονούνται με τη στενή συνεργασία, καλούμενη στο εξής "εταιρική σχέση" της Επιτροπής και του κράτους μέλους, καθώς και των αρχών και φορέων που ορίζει το κράτος μέλος στα πλαίσια των εθνικών του κανόνων και των τρεχουσών πρακτικών, ιδίως δε:</p> <ul style="list-style-type: none"> - των περιφερειακών και τοπικών αρχών και των λοιπών αρμοδίων δημοσίων αρχών, - των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων, - κάθε άλλου σχετικού αρμόδιου φορέα στα πλαίσια αυτά. <p>Η εταιρική σχέση λειτουργεί με απόλυτη τήρηση των θεσμικών, νομικών και δημοσιονομικών αρμοδιοτήτων κάθε εταίρου, όπως ορίζονται στο πρώτο εδάφιο.</p> <p>Υποδεικνύοντας τους πλέον αντιπροσωπευτικούς εταίρους σε εθνικό, περιφερειακό, τοπικό ή άλλο επίπεδο, το κράτος μέλος δημιουργεί μια ευρεία και αποτελεσματική σύμπραξη όλων των ενδεδειγμένων φορέων, σύμφωνα με τους εθνικούς κανόνες και πρακτικές, λαμβάνοντας υπόψη του την ανάγκη προώθησης της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών και της αειφόρου ανάπτυξης, μέσω της ενσωμάτωσης των απαιτήσεων προστασίας και βελτίωσης του περιβάλλοντος.</p> <p>Όλα τα μέρη που ορίζονται αποτελούν εταίρους που επιδιώκουν ένα κοινό σκοπό, καλούνται δε στο εξής "εταίροι".</p> <p>Η εταιρική σχέση καλύπτει την προπαρασκευαστική, χρηματοδότηση, παρακολούθηση και αξιολόγηση των παρεμβάσεων. Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν τη συμμετοχή των ενδεδειγμένων εταίρων στα διάφορα στάδια του προγραμματισμού, λαμβάνοντας υπόψη τους την προθεσμία που έχει ορισθεί για κάθε στάδιο.</p> | <p>Η επίτευξη των στόχων των Ταμείων επιδιώκεται στο πλαίσιο της στενής συνεργασίας (εφεξής "εταιρική σχέση") μεταξύ της Επιτροπής και του κράτους μέλους. Το κράτος μέλος διοργανώνει, εφόσον συντρέχει λόγος και σύμφωνα με τους ισχύοντες εθνικούς κανόνες και πρακτικές, εταιρική σχέση με τις αρχές και τους φορείς όπως:</p> <ul style="list-style-type: none"> α) τις αρμόδιες περιφερειακές και τοπικές αρχές, τις αρχές αστικών περιοχών και άλλες δημόσιες αρχές· β) τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους· γ) οποιοδήποτε άλλο κατάλληλο φορέα που εκπροσωπεί την κοινωνία των πολιτών, περιβαλλοντικούς εταίρους, μη κυβερνητικές οργανώσεις, και φορείς αρμόδιους για την προώθηση της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών. <p>Κάθε κράτος μέλος ορίζει τους πιο αντιπροσωπευτικούς εταίρους σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο καθώς και στον οικονομικό, κοινωνικό, περιβαλλοντικό ή άλλο τομέα (εφεξής "εταίροι"), σύμφωνα με τους εθνικούς κανόνες και πρακτικές, λαμβάνοντας υπόψη την ανάγκη προαγωγής της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών και της βιώσιμης ανάπτυξης μέσω της ενσωμάτωσης των απαιτήσεων για την προστασία και τη βελτίωση του περιβάλλοντος.</p> <p>Η εταιρική σχέση υλοποιείται σε πλήρη συμφωνία με τις αντίστοιχες θεσμικές, νομικές και δημοσιονομικές εξουσίες κάθε κατηγορίας εταίρων όπως ορίζεται στην παράγραφο 1.</p> <p>Η εταιρική σχέση καλύπτει την εκπόνηση, την υλοποίηση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Τα κράτη μέλη εμπλέκουν, εφόσον ενδείκνυται, καθέναν από τους συναφείς εταίρους, και ιδίως τις περιφέρειες, στα διάφορα στάδια προγραμματισμού εντός των χρονικών ορίων που καθορίζονται για κάθε στάδιο.</p> |

ως ‘ανοιχτή μεθόδος συντονισμού’, έχει εφαρμοστεί στην πολιτική απασχόλησης με αμφιλεγόμενες συνέπειες (de la Porte 2002, de la Porte & Nanz 2004, Eberlein & Kerwer 2004).

Τέλος, γίνεται σαφής αναφορά στις αρχές αστικών περιοχών. Η σημασία των αστικών περιοχών αναγνωρίζεται από τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για τη συνοχή (Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης 2006α), εν συνεχεία των άτυπων Συμβουλίων του Ρότερνταμ (Νοέμβριος 2004) και του Μπρίστολ (Δεκέμβριος 2005). Οι πόλεις αναμένονται να συμβάλλουν στη βελτίωση «της ελκυστικότητας, ή της ‘επενδυτικής ετοιμότητας’, την προώθηση του επιχειρηματικού πνεύματος, της απασχολησιμότητας και της ανάπτυξης της οικονομίας της γνώσης, την ανάπτυξη της κοινότητας και τον περιορισμό των διαφορών ανάμεσα στις γειτονιές και στις κοινωνικές ομάδες, τη βελτίωση της τοπικής ασφάλειας και της πρόληψης του εγκλήματος» (European Commission 2006: 7-8).

Σύμφωνα με το άρθρο 37(6)α του Κανονισμού 1083/2006, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να αναθέτουν στις πόλεις τη διαχείριση πόρων που προορίζονται για συγκεκριμένες δράσεις παρέμβασης στον αστικό χώρο. Για να επωφεληθούν πλήρως από τις προβλέψεις αυτές, οι πόλεις πρέπει να έχουν την αρμοδιότητα για ολόκληρη τη διαδικασία από το στάδιο του σχεδιασμού έως την υλοποίηση (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2006α: 12-13). Η σημασία που αποδίδεται στις αστικές περιοχές αντικατοπτρίζει τη φθίνουσα σημασία της εδαφικής σε σχέση με την κοινωνική συνοχή (Allen 2005: 232).

Όπως εύστοχα σημειώνει η Hooghe (1998), η εταιρική σχέση έχει υποστηριχθεί για τέσσερις κυρίως λόγους: 1. θεωρείται ότι συμβάλει στην αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των πολιτικών μέσω της διαπίστωσης κοινών προβλημάτων και της συγκέντρωσης πόρων, 2. αποτελεί καινοτόμο μέθοδο διακυβέρνησης αφού οι δρώντες αυτοδιοικούνται συγκεντρώνοντας ενδογενείς πόρους σε εθελοντική βάση και συντονίζοντας τις δραστηριότητές τους με μη ιεραρχικό τρόπο, 3. η εταιρική σχέση παρέχει στους αδύναμους υποεθνικούς δρώντες τη δυνατότητα συμμετοχής και συνεργασίας με ισχυρότερους δρώντες, και τέλος, 4. η εταιρική σχέση συμβάλει στη νομιμοποίηση της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης με την εμπλοκή ενός ευρέως φάσματος κοινωνικών και δημόσιων φορέων στην Ευρωπαϊκή πολιτική. Οι ισχυρισμοί αυτοί θα

αξιολογηθούν μέσω της εξέτασης της εφαρμογής της αρχής της εταιρικής σχέσης στην πράξη.

Η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης

Η διερεύνηση της εφαρμογής της αρχής της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων υπήρξε αποσπασματική. Γενικά, δεν υπάρχουν ενιαίοι κανόνες εφαρμογής της, αφού, σύμφωνα και με τους σχετικούς Κανονισμούς, αυτή εξαρτάται από το θεσμικό πλαίσιο των κρατών μελών. Τα κράτη μέλη με τη σειρά τους αποφεύγουν να περιγράψουν τις λεπτομέρειες εφαρμογής της αρχής της εταιρικής σχέσης στα έγγραφα που καταθέτουν στην Επιτροπή κατά τον προγραμματισμό.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο έχει γίνει μια θεματική αξιολόγηση της αρχής της εταιρικής σχέσης την οποία χρηματοδότησε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Kelleher κ.α. 1999). Τη μελέτη ανέλαβε το Tavistock Institute με τη συνεργασία ιδιωτικού ερευνητικού κέντρου (ECOTEC) και εμπειρογνομόνων σε κάθε κράτος μέλος. Η μελέτη αυτή, μολονότι τεχνικής φύσης, παρουσιάζει ιδιαίτερα ενδιαφέροντα ευρήματα, γεγονός που βασίζεται εν μέρει στο μεγάλο αριθμό των περιπτώσεων υπό παρατήρηση (πενήντα τέσσερα προγράμματα των διαρθρωτικών ταμείων στο σύνολο των 15 τότε κρατών μελών της Ένωσης). Ιδιαίτερα ενδιαφέρουσα υπήρξε επίσης η αξιολόγηση της εταιρικής σχέσης από την Επιτροπή στις προτάσεις που αυτή κατέθεσε το Μάρτιο 1998 για τη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων (European Commission 1998: 10).

Μερικά χρόνια αργότερα, το 2003, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, μετά από αίτημα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ετοίμασε γνωμοδότηση που αφορά κυρίως στη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στην υλοποίηση των δράσεων των διαρθρωτικών ταμείων (ECOSOC 2003). Το 2005, εν όψει της μεταρρύθμισης των διαρθρωτικών ταμείων της περιόδου 2007-2013, η Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής συνέταξε έγγραφο εργασίας το οποίο όμως είναι ολιγοσέλιδο και περιορισμένου ενδιαφέροντος, αντικατοπτρίζοντας ίσως με αυτόν τον τρόπο την υποβάθμιση της αρχής της εταιρικής σχέσης στον περιφερειακό προγραμματισμό (European Commission - DG REGIO 2005).

Πρόσφατα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε μελέτη με τίτλο «Διακυβέρνηση και Εταιρική Σχέση στη Περιφερειακή Πολιτική» (European Parliament 2008). Η μελέτη

αυτή βασίζεται σε περιπτωσιολογικές μελέτες πέντε κρατών μελών – Αυστρία, Δανία, Ιταλία, Λετονία και Ρουμανία – και εξετάζει τον τρόπο με τον οποίο η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης συνέβαλε στην κατάρτιση των Εθνικών Στρατηγικών Πλαισίων Αναφοράς (ΕΣΠΑ) για την περίοδο 2007-2013. Η μελέτη καταλήγει σε συστάσεις σχετικά με τον τρόπο που μπορεί να ενισχυθεί η εταιρική σχέση κατά την ανάπτυξη, εφαρμογή και αξιολόγηση των πολιτικών.

Η λειτουργία της αρχής της εταιρικής σχέσης στην πράξη έχει αποτελέσει επίσης αντικείμενο ακαδημαϊκών ερευνών, με προεξέχουσα αυτή που επιμελήθηκε η Hooghe (1996α). Όπως όμως σημειώνει ο Bauer (2001, 2002) οι περισσότερες μελέτες επικεντρώνονται στην αξιολόγηση της δυνατότητας της εταιρικής σχέσης να μεταμορφώσει την Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, αγνοώντας έτσι το λειτουργικό επίπεδο. Η διερεύνηση της λειτουργίας της αρχής της εταιρικής σχέσης στην πράξη είναι ιδιαίτερα χρήσιμη καθώς αναδεικνύει σημαντικές ποιοτικές και ποσοτικές διαφοροποιήσεις στη συμμετοχή και τον αντίκτυπο των δρώντων ανά στάδιο πολιτικής, ανά κράτος μέλος αλλά και μεταξύ των υποεθνικών δρώντων στο ίδιο κράτος μέλος.

Η εταιρική σχέση ανά στάδιο πολιτικής

Ήδη από τον πρώτο Κανονισμό 2052/88 σχετικά με τα διαρθρωτικά ταμεία γίνεται αναφορά σε τρία στάδια πολιτικής: προετοιμασία, χρηματοδότηση, παρακολούθηση και αξιολόγηση των ενεργειών. Όλοι οι Κανονισμοί διατηρούν αυτήν την τυπολογία και ορίζουν ότι η εταιρική σχέση οφείλει να καλύπτει και τα τρία αυτά στάδια. Απλουστευμένη, η διαδικασία μπορεί να περιγραφεί ως εξής:

Στάδιο 1^ο: Προετοιμασία και Προγραμματισμός

1.1. Μετά από πρόταση της Επιτροπής το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθορίζουν τις προτεραιότητες και το δημοσιονομικό πλαίσιο της πολιτικής συνοχής. Στη βιβλιογραφία υπάρχει ομοφωνία σχετικά με τον πρωταρχικό ρόλο των κυβερνήσεων των κρατών μελών κατά το στάδιο αυτό (Hooghe & Marks 2001α: κεφ. 6, Pollack 1995). Άλλωστε όπως ορίζει το άρθρο 161 της Συνθήκης ΕΚ, το Συμβούλιο είναι αυτό που αποφασίζει¹⁸ τα καθήκοντα, τους πρωταρχικούς στόχους και την οργάνωση των διαρθρωτικών ταμείων, μετά από πρόταση της Επιτροπής και

¹⁸ Για την απόφαση του Συμβουλίου χρειαζόταν ομοφωνία έως την 1^η Ιανουαρίου 2007 οπότε, σύμφωνα με τροποποίηση που έγινε με τη Συνθήκη της Νίκαιας, χρειάζεται πλέον ειδική πλειοψηφία.

μετά από σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου¹⁹ και διαβούλευση με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών.

Κατά την περίοδο 2007-2013 οι Κοινοτικές προτεραιότητες συνάδουν με τους στόχους των Συμβουλίων της Λισσαβώνας και του Göteborg και καθορίζονται από το Συμβούλιο σε μορφή κατευθυντήριων γραμμών για τη συνοχή²⁰. Οι διαπραγματεύσεις για τους Κανονισμούς σχετικά με τα διαρθρωτικά ταμεία και τις κατευθυντήριες γραμμές για τη συνοχή της περιόδου αυτής έγιναν σε περιορισμένο χρονικό διάστημα λόγω της διεύρυνσης, γεγονός το οποίο, όπως παρατηρεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2006β), δυσχέρανε σημαντικά τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων, των μη κυβερνητικών οργανώσεων, των κοινοτήτων και των περιφερειών στη διαμόρφωση του προγράμματος. Κατά την προηγούμενη προγραμματική περίοδο 2000-2006 η Επιτροπή, μετά από διαβούλευση με όλα τα κράτη μέλη, δημοσίευε γενικές ενδεικτικές κατευθύνσεις «για να βοηθά τις αρμόδιες εθνικές και περιφερειακές αρχές κατά την κατάρτιση των αναπτυξιακών σχεδίων και τη διεξαγωγή της ενδεχόμενης αναθεώρησης των παρεμβάσεων»²¹.

1.2. Στη συνέχεια, βάσει των προτεραιοτήτων και του δημοσιονομικού πλαισίου που έχουν καθοριστεί σε επίπεδο Ένωσης, τα κράτη μέλη, κατόπιν διαβούλευσης με τους εταίρους²², καταρτίζουν και υποβάλλουν στην Επιτροπή προγράμματα εθνικής/περιφερειακής ανάπτυξης. Κατά την κατάρτιση των προγραμμάτων αυτών λαμβάνονται υπόψη εκτός από τις Κοινοτικές και οι εθνικές και περιφερειακές προτεραιότητες και στόχοι²³.

Μολονότι το κράτος μέλος είναι υπεύθυνο για την κατάρτιση και υποβολή του εθνικού/περιφερειακού σχεδίου ανάπτυξης, οι Κανονισμοί του 1988, του 1993 και

¹⁹ Η διαδικασία σύμφωνης γνώμης (άρθρο 192 της Συνθήκης ΕΚ) δεν επιτρέπει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να τροποποιήσει μια πρόταση, μπορεί μόνο να την αποδεχθεί ή να την απορρίψει, οπότε είτε εγκρίνεται είτε απορρίπτεται η έκδοση της πράξης, αντίστοιχα. Αυτή η διαδικασία λήψης Κοινοτικών αποφάσεων είναι η πιο περιοριστική για τη δράση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε σχέση με τις διαδικασίες συναπόφασης και συνεργασίας, οι οποίες χρησιμοποιούνται συχνότερα. Η διαδικασία σύμφωνης γνώμης καθιερώθηκε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986) με το σκεπτικό ότι το Συμβούλιο πρέπει να έχει τη συγκατάθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για να λάβει ορισμένες αποφάσεις μείζονος σημασίας.

²⁰ Άρθρο 25 του Κανονισμού 1083/2006, OJ 2006 L210/25.

²¹ Άρθρο 10(3) του Κανονισμού 1260/1999, OJ 1999 L161/1.

²² Άρθρο 15(2) του Κανονισμού 1260/1999 (OJ 1999 L161/1) & άρθρο 28(1) του Κανονισμού 1083/2006 (OJ 2006 L210/25). Σε πρόσφατη έρευνα του Ευροβαρόμετρου (Eurobarometer 2008: 21) το 80% των ευρωπαίων που ρωτήθηκαν υποστηρίζουν τη λήψη αποφάσεων για τις στρατηγικές και τα προγράμματα σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο.

²³ Άρθρο 10(3) και άρθρο 16 του Κανονισμού 1260/1999, OJ 1999 L161/1. Άρθρο 27(1)) του Κανονισμού 1083/2006, OJ 2006 L210/25.

του 1999, όριζαν ότι τα σχέδια αυτά καταρτίζονται στο γεωγραφικό επίπεδο που θεωρείται καταλληλότερο και συντάσσονται από τις αρμόδιες αρχές που ορίζουν τα κράτη μέλη σε εθνικό, περιφερειακό ή άλλο επίπεδο²⁴. Ο Κανονισμός του 2006 ορίζει γενικότερα ότι «το εθνικό στρατηγικό πλαίσιο αναφοράς», όπως ονομάζει τα σχέδια αυτά, «εκπονείται από το κράτος μέλος, αφού συμβουλευθεί τους οικείους εταίρους κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 11, σύμφωνα με τη διαδικασία που κρίνει προσφορότερη και σύμφωνα με τη θεσμική δομή του»²⁵.

Μετά την υποβολή των σχεδίων αυτών στην Επιτροπή, αυτή προβαίνει σε εκτίμηση της συνάφειάς τους με το Κοινοτικό κανονιστικό και πολιτικό πλαίσιο. Γι' αυτόν το λόγο ο Κανονισμός 2006 για πρώτη φορά ορίζει αυτό που έως τότε γίνονταν στην πράξη, ότι δηλαδή, «το κράτος μέλος εκπονεί το εθνικό στρατηγικό πλαίσιο αναφοράς σε διάλογο με την Επιτροπή, με στόχο την εξασφάλιση κοινής προσέγγισης»²⁶.

1.3. Τα κράτη μέλη υποβάλλουν στη συνέχεια στην Επιτροπή έγγραφα προγραμματισμού τα οποία καθορίζουν τον τρόπο παρέμβασης των διαρθρωτικών ταμείων, σε σχέση με το γενικότερο πλαίσιο των αναπτυξιακών τους προγραμμάτων, όπως ορίστηκε παραπάνω.

Κατά την περίοδο 2000-2006, τα εν λόγω έγγραφα προγραμματισμού είχαν τις παρακάτω μορφές:

- Κοινοτικά πλαίσια στήριξης (ΚΠΣ) που αποτελούνται από επιχειρησιακά προγράμματα (ΕΠ): έγγραφα που εγκρίνονται από την Επιτροπή, σε συμφωνία με το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, τα οποία περιέχουν τη στρατηγική και τις προτεραιότητες δράσης των Ταμείων και του κράτους μέλους, τους ειδικούς στόχους τους, τη συμμετοχή των Ταμείων και τους λοιπούς χρηματοδοτικούς πόρους.
- Ενιαία έγγραφα προγραμματισμού (DOCUP/ΕΕΠ): ένα μοναδικό έγγραφο, το οποίο εγκρίνεται από την Επιτροπή και στο οποίο συγκεντρώνονται τα στοιχεία που περιέχονται σε ένα κοινοτικό πλαίσιο στήριξης και σε ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα (ολοκληρωμένο πρόγραμμα ανά περιφέρεια, που

²⁴ Κανονισμός 4253/88 Άρθρο 5 & Άρθρο 8. Κανονισμός 2082/93 Άρθρο 5, Άρθρο 8, Άρθρο 14. Κανονισμός 1260/1999 Άρθρο 15(1).

²⁵ Άρθρο 28(1) του Κανονισμού 1083/2006, OJ 2006 L210/25.

²⁶ Άρθρο 28(1) του Κανονισμού 1083/2006, OJ 2006 L210/25.

περιλαμβάνει τους άξονες προτεραιότητας του προγράμματος, συνοπτική περιγραφή των σχεδιαζόμενων μέτρων, ενδεικτικό σχέδιο χρηματοδότησης).

Κατά την περίοδο 2007-2013, «οι δραστηριότητες των Ταμείων στα κράτη μέλη λαμβάνουν τη μορφή επιχειρησιακών προγραμμάτων»²⁷. Οι προτάσεις των κρατών μελών για τα επιχειρησιακά προγράμματα περιλαμβάνονται στα εθνικά στρατηγικά πλαίσια αναφοράς. Κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα καλύπτει μόνον έναν από τους τρεις νέους στόχους προτεραιότητας: σύγκλιση, περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση και ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία. Επίσης, για πρώτη φορά ορίζεται σαφώς η εμπλοκή των εταίρων σε αυτό το στάδιο: «Κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα εκπονείται από το κράτος μέλος ή μια αρχή που ορίζεται από το κράτος μέλος σε συνεργασία με τους εταίρους του άρθρου 11»²⁸. Η Επιτροπή αξιολογεί το προτεινόμενο επιχειρησιακό πρόγραμμα και στη συνέχεια είτε ζητάει συμπληρωματικές πληροφορίες ή ακόμη και την αναθεώρηση του προγράμματος από το κράτος μέλος, είτε εγκρίνει το επιχειρησιακό πρόγραμμα²⁹.

Συγκρινόμενος με την περίοδο 2000 - 2006, κατά την τρέχουσα περίοδο ο προγραμματισμός έχει απλουστευθεί:

- σε πολιτικό επίπεδο, οι στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της Κοινότητας αποτελούν το πλαίσιο για τη σύνταξη από τα κράτη μέλη ενός εγγράφου προγραμματισμού, του εθνικού στρατηγικού πλαισίου αναφοράς,
- σε επιχειρησιακό επίπεδο, το εθνικό αυτό στρατηγικό πλαίσιο αναφοράς αποτελεί τη βάση για την έγκριση από την Επιτροπή των επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Στάδιο 2^ο: Υλοποίηση και Διαχείριση

Μετά την έγκριση των προγραμμάτων από την Επιτροπή, τα κράτη μέλη και η Επιτροπή συνάπτουν σύμβαση χρηματοδότησης, στην οποία η τελευταία δεσμεύεται να καταβάλει ετήσιες πιστώσεις αναλήψεων υποχρεώσεων βάσει των εγγράφων προγραμματισμού που έχουν εγκριθεί³⁰. Για κάθε πρόγραμμα ορίζεται από τα κράτη μέλη μια διαχειριστική αρχή, η οποία είναι υπεύθυνη για τη διαχείριση και την υλοποίηση του προγράμματος σύμφωνα με την αρχή της χρηστής δημοσιονομικής

²⁷ Άρθρο 32(1) του Κανονισμού 1083/2006, OJ 2006 L210/25.

²⁸ Άρθρο 32(2) του Κανονισμού 1083/2006, OJ 2006 L210/25.

²⁹ Άρθρο 32(4) και 32(5) του Κανονισμού 1083/2006, OJ 2006 L210/25.

³⁰ Άρθρο 75 του Κανονισμού 1083/2006, OJ 2006 L210/25.

διαχείρισης³¹. Η διαχειριστική αρχή μπορεί να είναι εθνική, περιφερειακή ή τοπική δημόσια αρχή ή δημόσιος ή ιδιωτικός φορέας³².

Σύμφωνα με τον Κανονισμό 1083/2006, τα κράτη μέλη ορίζουν επίσης μια αρχή πιστοποίησης, για την πιστοποίηση καταστάσεων δαπανών και αιτήσεων πληρωμής πριν διαβιβαστούν στην Επιτροπή, και μια αρχή ελέγχου, λειτουργικά ανεξάρτητη από τις δύο παραπάνω επιτροπές, υπεύθυνη για τον έλεγχο της ουσιαστικής λειτουργίας του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου³³. Τόσο η αρχή πιστοποίησης όσο και η αρχή ελέγχου μπορούν να είναι εθνικοί, περιφερειακοί ή τοπικοί δημόσιοι φορείς.

Οι διατάξεις σύστασης των δύο παραπάνω αρχών από τα κράτη μέλη βασίζονται σε μία νέα αρχή των διαρθρωτικών ταμείων για την περίοδο 2007-2013, αυτή της επιμερισμένης διαχείρισης από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη της εκτέλεσης του προϋπολογισμού της Ένωσης που αφορά τα Ταμεία (Κανονισμός 1083/2006, άρθρο 14). Στο πλαίσιο αυτό, τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για τη διαχείριση και τον έλεγχο των προγραμμάτων (άρθρο 70) ενώ η Επιτροπή διασφαλίζει ότι τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου των κρατών μελών λειτουργούν αποτελεσματικά (άρθρο 72). Όπως ορίζεται σαφώς³⁴,

σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, τα κράτη μέλη θα πρέπει να φέρουν την πρωταρχική ευθύνη για την υλοποίηση και τον έλεγχο των παρεμβάσεων.

Στάδιο 3^ο: Παρακολούθηση και Αξιολόγηση

Επιπλέον συγκροτούνται επιτροπές παρακολούθησης από το κράτος μέλος σε συνεργασία με τη διαχειριστική αρχή, οι οποίες υπάγονται στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Οι επιτροπές αυτές, τις οποίες προεδρεύει ένας εκπρόσωπος του κράτους μέλους ή της διαχειριστικής αρχής, έχουν την ευθύνη διασφάλισης της

³¹ Σύμφωνα με το άρθρο 14 του Κανονισμού 1083/2006 (OJ 2006 L210/25), η αρχή της χρηστής διαχείρισης εφαρμόζεται σύμφωνα με το άρθρο 48(2) του Κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1605/2002.

³² Άρθρο 9 του Κανονισμού 1260/1999, OJ 1999 L161/1. Άρθρο 59(1)α του Κανονισμού 1083/2006, OJ 2006 L210/25.

³³ Κατά την περίοδο 2000-2006 υπήρχε η υποχρέωση ορισμού από το κράτος μέλος μιας αρχής διαχείρισης και μιας αρχής πληρωμής. Η αρχή διαχείρισης αποτελούσε τον ενδιάμεσο μεταξύ των τελικών δικαιούχων και της Επιτροπής. Η αρχή πληρωμής παρακολουθούσε την εξέλιξη και τη συμβατότητα προς τους Κοινοτικούς κανόνες των δαπανών των τελικών δικαιούχων σε συνεργασία με την αρχή διαχείρισης. Οι φυσικές κινήσεις των κεφαλαίων (ή πιστώσεων πληρωμών) της Ένωσης προς τα κράτη μέλη πραγματοποιούνταν όταν η Επιτροπή απέδιδε τις πραγματικές δαπάνες των τελικών δικαιούχων, οι οποίες θεωρούνταν και πιστοποιούνταν από τις αρχές πληρωμών.

³⁴ Σημείο 65 του Προοιμίου του Κανονισμού 1083/2006, OJ 2006 L210/25.

αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της υλοποίησης των διαρθρωτικών δράσεων³⁵. Οι επιτροπές παρακολούθησης θεωρούνται το κύριο μέσο εφαρμογής της εταιρικής σχέσης (Geddes 1998) αφού αποτελούν πεδίο συνάντησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία τυπικά έχει γνωμοδοτικό ρόλο, κυβερνητικών στελεχών και στελεχών της περιφερειακής και τοπικής (αυτο)διοίκησης.

Στην πράξη όμως, στις επιτροπές παρακολούθησης συμμετέχει περιορισμένος αριθμός εταίρων, κάποιιοι εκ των οποίων με συγκεκριμένες αρμοδιότητες (Kelleher κ.α. 1999: 17). Οι συζητήσεις κατά τις συνεδριάσεις επικεντρώνονται συνήθως σε θέματα χρηματοοικονομικής διαχείρισης και κυρίως στους τρόπους διασφάλισης της απορρόφησης των διαρθρωτικών κονδυλίων. Έτσι, αποτυγχάνουν να έχουν στρατηγικό ρόλο κατά τη διαχείριση και καταλήγουν να επικυρώνουν απλά τις αποφάσεις που έχουν ληφθεί σε κεντρικό επίπεδο (European Commission 2004: 166).

Οι αξιολογήσεις των προγραμμάτων των διαρθρωτικών ταμείων έχουν επικρίνει την ποιότητα της παρακολούθησης τόσο κατά την περίοδο 1994-1999, οπότε και τονίστηκε η ανάγκη καλύτερης πληροφόρησης των επιτροπών παρακολούθησης για την πρόοδο υλοποίησης των προγραμμάτων, αλλά και κατά την περίοδο 2000-2006, οπότε και επιχειρήθηκε η ενίσχυση της παρακολούθησης μέσω της χρήσης συγκεκριμένων δεικτών και της αξιολόγησης συγκεκριμένων στόχων. Παρά τις παραπάνω προσπάθειες, τα προβλήματα παραμένουν (European Commission 2004: 166). Κατά την περίοδο 2007-2013 δεν υπάρχουν σημαντικές αλλαγές σχετικά με τη λειτουργία των επιτροπών παρακολούθησης: ο σχετικός Κανονισμός καθορίζει τις αρμοδιότητές τους, όπως άλλωστε έκανε και ο Κανονισμός του 1999, καθώς και τις πληροφορίες που πρέπει να διαβιβάζονται ηλεκτρονικά στην Επιτροπή.

Όσον αφορά στην αξιολόγηση³⁶, αυτή γίνεται σε τρία στάδια: εκ των προτέρων/ex ante, ενδιάμεση και εκ των υστέρων/ex post³⁷. Η εκ των προτέρων αξιολόγηση υπάγεται στην ευθύνη των αρμοδίων αρχών των κρατών μελών³⁸. Η ενδιάμεση αξιολόγηση του προγράμματος πραγματοποιείται από τη διαχειριστική αρχή, η οποία υποβάλλει ετήσιες εκθέσεις στην Επιτροπή· από το κράτος μέλος, ιδίως όταν

³⁵ Άρθρο 35 του Κανονισμού 1260/1999, OJ 1999 L161/1. Άρθρο 65 του Κανονισμού 1083/2006, OJ 2006 L210/25.

³⁶ Για μια διεξοδική συζήτηση σχετικά με την αξιολόγηση της πολιτικής συνοχής τόσο σε επίπεδο Ένωσης όσο και κρατών μελών βλέπε Bachtler & Wren (2006).

³⁷ Άρθρο 40 του Κανονισμού 1260/1999, OJ 1999 L161/1.

³⁸ Άρθρο 41 του Κανονισμού 1260/1999, OJ 1999 L161/1. Άρθρο 48(2) του Κανονισμού 1083/2006, OJ 2006 L210/25.

διαπιστωθεί σημαντική απόκλιση από τους στόχους που τέθηκαν αρχικά ή όταν υποβάλλονται προτάσεις για την αναθεώρηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων και από την Επιτροπή, η οποία είτε πραγματοποιεί στρατηγική αξιολόγηση, δηλαδή εξετάζει την εξέλιξη ενός προγράμματος ή μιας ομάδας προγραμμάτων σε σχέση με τις Κοινοτικές ή εθνικές προτεραιότητες, είτε σε συνεργασία με το κράτος μέλος αξιολογεί τα επιχειρησιακά προγράμματα στα οποία έχει διαπιστωθεί σημαντική απόκλιση από τους αρχικούς στόχους³⁹. Τέλος, η εκ των υστέρων αξιολόγηση υπάγεται στην ευθύνη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σε στενή συνεργασία με το κράτος μέλος και τη διαχειριστική αρχή⁴⁰.

Η διαφοροποίηση ανά στάδιο πολιτικής

Κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο 2007-2013, έχουν εγκριθεί από την Επιτροπή τα Εθνικά Αναπτυξιακά Σχέδια (ΕΣΠΑ) των κρατών μελών και τα επιχειρησιακά προγράμματα που προκύπτουν από αυτά⁴¹. Με πρωτοβουλία της Επιτροπής των Περιφερειών, στο πλαίσιο της παρακολούθησης της εφαρμογής της στρατηγικής της Λισσαβώνας, περιφερειακές και τοπικές αρχές της Ένωσης κλήθηκαν να απαντήσουν κατά πόσον είναι ικανοποιημένες από την εμπλοκή τους στη διαδικασία κατάρτισης των ΕΣΠΑ σε μία κλίμακα από το 1 έως το 5 (1: πολύ δυσαρεστημένες, 2: αρκετά δυσαρεστημένες, 3: μέτρια, 4: αρκετά ικανοποιημένες, 5: πολύ ικανοποιημένες). Τα αποτελέσματα παρουσιάζονται στον παρακάτω πίνακα.

ΕΣΠΑ 2007-13: Ποσοστό ικανοποίησης υποεθνικών αρχών από την εμπλοκή τους στη διαδικασία.

| | περιφερειακές αρχές | τοπικές αρχές | επί του συνόλου |
|-----------------------|---------------------|---------------|-----------------|
| πολύ ικανοποιημένες | 12% | 0 | 4% |
| αρκετά ικανοποιημένες | 40% | 32% | 35% |
| μέτρια | 8% | 19% | 15% |
| αρκετά δυσαρεστημένες | 8% | 17% | 14% |
| πολύ δυσαρεστημένες | 0 | 9% | 6% |
| δεν απάντησαν | 32% | 23% | 26% |
| Σύνολο | 100% | 100% | 100% |

Πηγή: Επιτροπή των Περιφερειών, Παρατηρητήριο για την εφαρμογή της στρατηγικής της Λισσαβώνας. Διαθέσιμο στο <http://lisbon.cor.europa.eu/governance-cycle.html>.

³⁹ Άρθρα 47 έως 49 και άρθρα 67 & 68 του Κανονισμού 1083/2006, OJ 2006 L210/25. Κατά την περίοδο 2000-2006 η ενδιάμεση αξιολόγηση αποτελούσε ευθύνη της διαχειριστικής αρχής, σε συνεργασία με την Επιτροπή και το κράτος μέλος (άρθρο 42(2) του Κανονισμού 1260/1999, OJ 1999 L161/1).

⁴⁰ Άρθρο 43.2 του Κανονισμού 1260/1999, OJ 1999 L161/1. Άρθρο 49(3) του Κανονισμού 1083/2006, OJ 2006 L210/25.

⁴¹ Διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/regional_policy/newsroom/pdf/scoreboard13032008.pdf

Ο μέσος όρος ικανοποίησης φτάνει στο 41%, ενώ το ποσοστό του συνόλου των υποεθνικών αρχών που δήλωσε πολύ ή αρκετά ικανοποιημένο με την εμπλοκή του (39%) είναι σχεδόν διπλάσιο από αυτό που δήλωσε αρκετά ή πολύ δυσαρεστημένο (20%).

Εταιρική σχέση ανά στάδιο πολιτικής, 2000-2006

| Στάδιο Πολιτικής | | Δρώντες | Ρόλος των εταιρών |
|--|---|--|--|
| Στάδιο 1 ^ο : Προετοιμασία & Προγραμματισμός | Αναπτυξιακό Σχέδιο - Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης | Επιτροπή, κράτος μέλος | Γνωμοδοτικός |
| | Ενιαίο έγγραφο προγραμματισμού | Εθνικές, περιφερειακές ή άλλες αρχές που καθορίζονται από το κράτος μέλος | Γνωμοδοτικός |
| | Επιχειρησιακό πρόγραμμα | Επιτροπή, κράτος μέλος | Γνωμοδοτικός |
| | Συμπλήρωμα προγραμματισμού | Κράτος μέλος ή διαχειριστική αρχή, επιτροπή παρακολούθησης, εταίροι | Γνωμοδοτικός ρόλος ή δράση μέσω της διαχειριστικής αρχής ή της επιτροπής παρακολούθησης |
| Στάδιο 2 ^ο : Υλοποίηση & Διαχείριση | | Κράτος μέλος, εθνικές, περιφερειακές, τοπικές αρχές, δημόσιοι ή ιδιωτικοί φορείς που καθορίζονται από το κράτος μέλος | Γνωμοδοτικός ρόλος ή δράση μέσω της επιτροπής παρακολούθησης |
| Στάδιο 3 ^ο : Παρακολούθηση & Αξιολόγηση | Επιτροπή Παρακολούθησης | Κράτος μέλος, εθνικές, περιφερειακές, τοπικές αρχές, δημόσιοι ή ιδιωτικοί φορείς που καθορίζονται από το κράτος μέλος. | Συμμετοχή στις επιτροπές παρακολούθησης αλλά με διαφορετική ισχύ νομιμοποίησης από χώρα σε χώρα. Ο ρόλος κυμαίνεται από γνωμοδοτικός σε δυνατότητα ισότιμης ψήφου. |
| | Εκ των προτέρων αξιολόγηση | Κράτος μέλος ή διαχειριστική αρχή, επιτροπή παρακολούθησης, εταίροι | Γνωμοδοτικός ρόλος ή δράση μέσω της διαχειριστικής αρχής ή της επιτροπής παρακολούθησης |
| | Ενδιάμεση αξιολόγηση | Ανεξάρτητος αξιολογητής υπό την εποπτεία της διαχειριστικής αρχής, σε συνεργασία με την Επιτροπή και το κράτος μέλος. | Γνωμοδοτικός ρόλος ή δράση μέσω της διαχειριστικής αρχής ή της επιτροπής παρακολούθησης |
| | Εκ των υστέρων αξιολόγηση | Ανεξάρτητος αξιολογητής υπό την επίβλεψη της Επιτροπής με συνεργασία του κράτους μέλους και της διαχειριστικής αρχής | Γνωμοδοτικός ρόλος ή δράση μέσω της διαχειριστικής αρχής. |

Πηγή: Προσαρμοσμένο από το European Commission – D.G. Regional Policy (2005: 7).

Η κατάρτιση των εθνικών στρατηγικών πλαισίων αναφοράς αποτελεί το πρώτο στάδιο του Προγραμματισμού. Για την καλύτερη κατανόηση της αρχής της εταιρικής σχέσης όμως απαιτείται η εξέτασή της καθ'όλα τα στάδια εφαρμογής της (Marks 1996, Hooghe & Marks 2001α: 93). Στον πίνακα παρουσιάζεται ο ρόλος των εταίρων ανά στάδιο της πολιτικής για την περίοδο 2000-2006. Ο πίνακας αυτός αποτελεί προϊόν έρευνας που διεξήγαγε η Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και αντικατοπτρίζει τις απόψεις των στελεχών της σχετικά με το ρόλο και την εμπλοκή των εταίρων στα διάφορα στάδια της περιφερειακής πολιτικής.

Από τον πίνακα, ο οποίος είναι ενδεικτικός και όχι εξαντλητικός, φαίνεται ότι οι εταίροι κατέχουν γνωμοδοτικό ρόλο καθ'όλη τη διαδικασία. Αυτό σημαίνει ότι καλούνται να συνεισφέρουν σε έγγραφα ή επιλογές που έχουν ήδη σχεδιαστεί από την κεντρική - ή/και την περιφερειακή κυβέρνηση στις περιπτώσεις των ομόσπονδων κρατών μελών. Ισότιμο ρόλο φαίνεται να έχουν οι εταίροι, σε ορισμένες μόνο περιπτώσεις, στο πλαίσιο της επιτροπής παρακολούθησης. Σύμφωνα με τον Κανονισμό 1083/2006, δεν αναμένονται σημαντικές αλλαγές στους ρόλους των εταίρων κατά την περίοδο 2007-2013.

Έναν παρόμοιο πίνακα σχετικά με την πολιτική επιρροή των δρώντων ανά στάδιο πολιτικής κατάρτισε ο Marks (1996: 407) για την περίοδο 1989-1993. Αντίθετα με τον παραπάνω πίνακα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο Marks εξετάζει το ρόλο μόνο των εθνικών, υποεθνικών (περιφέρειες & τοπικές αρχές) και υπερ-εθνικών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή) εταίρων όχι μόνο ανά στάδιο πολιτικής, όπως παραπάνω, αλλά και ανά χώρα. Σύμφωνα με την ανάλυσή του, σε όλες τις χώρες υπό εξέταση - Βέλγιο, Γαλλία, Γερμανία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Ιταλία, Ισπανία, Βρετανία - ο ρόλος των υποεθνικών αρχών ακολουθεί την ίδια ιεραρχική δομή: είναι ισχυρότερος κατά την υλοποίηση και παρακολούθηση των ενεργειών (που ο Marks ονομάζει στάδιο 4), ενώ κατά το στάδιο του προγραμματισμού οι υποεθνικές αρχές συμμετέχουν περισσότερο στην κατάρτιση των επιχειρησιακών προγραμμάτων από ότι των εθνικών αναπτυξιακών σχεδίων και ακόμη λιγότερο στην κατάρτιση του ενιαίου εγγράφου προγραμματισμού.

Σχηματικά, τα ευρήματα του Marks (1996) έχουν ως ακολούθως:

Εταιρική σχέση ανά στάδιο πολιτικής, 1989-1993

| Στάδιο Πολιτικής | Ρόλος των εταιρών |
|---|-------------------|
| Υλοποίηση και παρακολούθηση των δράσεων | |
| Προγραμματισμός: επιχειρησιακά προγράμματα | |
| Προγραμματισμός: εθνικά αναπτυξιακά σχέδια | |
| Προγραμματισμός: ενιαίο έγγραφο προγραμματισμού | |

Πηγή: Marks (1996: 406-417).

όπου η υλοποίηση και παρακολούθηση των δράσεων > της κατάρτισης επιχειρησιακών προγραμμάτων > της κατάρτισης των εθνικών αναπτυξιακών σχεδίων > της κατάρτισης του ενιαίου εγγράφου προγραμματισμού. Σύμφωνα με τον Marks (1996, Hooghe & Marks 2001α: 102) η διαφοροποίηση που παρατηρείται μεταξύ των σταδίων πολιτικής έχει μια λειτουργική επεξήγηση: εξαρτάται από την δυνατότητα των υποεθνικών αρχών να παράσχουν πληροφόρηση στην κεντρική κυβέρνηση, η οποία είναι για αυτήν απαραίτητη σε αυτό το στάδιο πολιτικής.

Πράγματι, συμπερασματικά φαίνεται ότι:

- κατά το *στάδιο προετοιμασίας και προγραμματισμού*, η εταιρική σχέση έχει ισχυρό αντίκτυπο στην προετοιμασία του προγράμματος (Hooghe & Marks 2001α: 99, Kelleher κ.α.1999: 137, European Commission – DG REGIO 2005: 10). Παρόλα αυτά, η διαπραγμάτευση για το περιεχόμενο του προγράμματος όπως αυτό εκφράζεται στο ενιαίο έγγραφο προγραμματισμού πραγματοποιείται μεταξύ της Επιτροπής και του κράτους μέλους, ακόμη και στις περιπτώσεις όπου οι περιφερειακές αρχές αποτελούν τον κυρίαρχο δρώντα στα υπόλοιπα στάδια του προγραμματισμού (Thielemann 1998: 27, 2000α, Kelleher κ.α.1999: 127, Hooghe & Marks 2001α: 101).
- στο *στάδιο της υλοποίησης και διαχείρισης*, οι περιπτώσεις όπου η εταιρική σχέση έχει ισχυρό αντίκτυπο στην επιλογή των προγραμμάτων που θα λάβουν χρηματοδότηση και στη γενική διαχείριση του προγράμματος είναι περιορισμένες. Στις περισσότερες περιπτώσεις η διαχείριση του προγράμματος αποτελεί ευθύνη σχετικών κρατικών κυβερνητικών ή περιφερειακών φορέων στους οποίους η επιρροή των εταιρικών σχέσεων είναι περιορισμένη (Kelleher κ.α.1999: 131).

- όσον αφορά στο στάδιο της παρακολούθησης και αξιολόγησης, η παρακολούθηση επικεντρώνεται στη χρηματοοικονομική παρακολούθηση και στην παρακολούθηση της απορρόφησης των κονδυλίων, θέματα που κάποιοι από τους εταίρους δυσκολεύονται να παρακολουθήσουν (Kelleher κ.α. 1999: 137, European Commission - DG REGIO 2005: 10). Η ενδιάμεση και εκ των υστέρων αξιολόγηση κατά την περίοδο 1994-1999 γίνονταν συνήθως από εξωτερικούς αξιολογητές (Kelleher κ.α.1999: 138). Την περίοδο 2000-2006, σύμφωνα και με το σχετικό Κανονισμό, στην ενδιάμεση αξιολόγηση συμμετείχαν η Επιτροπή, το κράτος μέλος, η διαχειριστική αρχή, η αρχή παρακολούθησης και ο αξιολογητής (European Commission - DG REGIO 2005: 11).

Εκτός από τις διαφοροποιήσεις ανά στάδιο πολιτικής, έχουν παρατηρηθεί διαφοροποιήσεις ανά κράτος μέλος, αλλά και μεταξύ των περιφερειών του ίδιου κράτους.

Η εταιρική σχέση ανά κράτος μέλος

Σύμφωνα με τους Κανονισμούς για τα διαρθρωτικά ταμεία, η εταιρική σχέση υλοποιείται σε συμφωνία με τους ισχύοντες εθνικούς κανόνες και πρακτικές. Στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι εξαρτάται α) από το βαθμό αποκέντρωσης του κάθε κράτους μέλους, δηλαδή αντίστροφα της αυτονομίας που απολαμβάνουν τα υποεθνικά επίπεδα διακυβέρνησης (κάθετη εταιρική σχέση) και β) από την ύπαρξη συμμετοχικών δομών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, οι οποίες επιτρέπουν την εμπλοκή ανεξάρτητων ενδιαφερόμενων φορέων, όπως είναι για παράδειγμα ο κοινωνικός διάλογος (οριζόντια εταιρική σχέση).

Σε αυτά τα κράτη μέλη όπου η συνεργασία στα οριζόντια ή/και κάθετα επίπεδα δεν είναι ενσωματωμένη στις διοικητικές διαδικασίες, η εταιρική σχέση φέρεται να αποτελεί σημαντικό στοιχείο της μεθόδου εφαρμογής των διαρθρωτικών ταμείων (O'IR κ.α. 2003:108). Από την άλλη πλευρά, στις χώρες με ισχυρή συμμετοχική παράδοση κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και παγιωμένο σχετικό θεσμικό πλαίσιο υπάρχει δυσκολία ανεύρεσης ρόλου για τις εταιρικές σχέσεις (Orlologa 2005: 6).

Όσον αφορά στην κάθετη εταιρική σχέση και συνεργασία, αυτή εξαρτάται από το βαθμό περιφερειακής αυτονομίας⁴² (Pollack 1995, Marks 1996, Bache 1998). «Ο βαθμός αποκέντρωσης (decentralization) και το είδος αποσυγκέντρωσης (deconcentration) που συντελείται στα διαφορετικά κράτη μέλη αναπόφευκτα διαμορφώνει τις σχέσεις των σημαντικών δρώντων εντός των εταιρικών σχέσεων και καθορίζει τις αρμοδιότητες και τη σύνθεση των εταιρικών σχέσεων» (Kelleher κ.α. 1999: viii). Στα κράτη μέλη συναντώνται τα παρακάτω διοικητικά συστήματα, ανάλογα με την κατάταξή τους σε ενιαία ή συγκεντρωτικά (βλέπε κεφάλαιο 1):

Διοικητικά συστήματα στην ΕΕ

| Αποκεντρωμένο Διοικητικό Σύστημα | Συγκεντρωτικό αποκεντρωμένο* σύστημα | Συγκεντρωτικό Διοικητικό Σύστημα |
|----------------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|
| Εθνική Διοίκηση | Εθνική Διοίκηση | Εθνική Διοίκηση |
| Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση | Περιφερειακή Διοίκηση | |
| Τοπική Αυτοδιοίκηση | Τοπική Αυτοδιοίκηση | Τοπική Αυτοδιοίκηση |

Πηγή: Προσαρμοσμένο από το ΟΪR κ.α. (2003:17).

* deconcentrated

Με μια γενικότερη διατύπωση, οι διαφοροποιήσεις που παρατηρούνται στην εφαρμογή της εταιρικής σχέσης οφείλονται στους διαφορετικούς πόρους που ελέγχουν οι εταίροι σε υποεθνικό, εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, οι οποίοι μπορεί να είναι θεσμικοί αλλά και άτυποι (Smyrl 1997) και πάντως επηρεάζουν την ικανότητα τους να υλοποιούν πολιτική (Bache 1998: 99, Hooghe 1996β).

Κατά την κατάρτιση των εθνικών στρατηγικών πλαισίων αναφοράς (ΕΣΠΑ) για την περίοδο 2007-2013 τα κράτη μέλη ακολούθησαν τρεις διαφορετικές μεθόδους όσον αφορά στην εταιρική σχέση και τη συμμετοχή (Bachtler & Wislade 2005: 45). Η διαδικασία υπήρξε ιεραρχική, με τα κράτη μέλη να διαδραματίζουν κυρίαρχο ρόλο, στα νέα κράτη μέλη, στις δεκαπέντε χώρες συνοχής, στις οποίες περιλαμβάνεται η Ελλάδα⁴³, καθώς επίσης στη Δανία, την Ιρλανδία, το Λουξεμβούργο και την

⁴² Ο βαθμός αποκέντρωσης των διοικητικών συστημάτων των κρατών μελών παρουσιάζει σημαντικές διαφοροποιήσεις, οι οποίες οφείλονται σε πολιτικούς, κοινωνικοοικονομικούς, νομικούς και πολιτιστικούς λόγους οι οποίοι δεν αποτελούν αντικείμενο της παρούσας μελέτης (βλέπε σχετικά Keating 1998α, Loughlin J. κ.α. 1999).

⁴³ Για το διάστημα 2007-2013, το Ταμείο Συνοχής χρηματοδοτεί δράσεις στη Βουλγαρία, την Ελλάδα, την Εσθονία, την Κύπρο, τη Λετονία, τη Λιθουανία, τη Μάλτα, την Ουγγαρία, την Πολωνία, την Πορτογαλία, τη Ρουμανία, τη Σλοβακία, τη Σλοβενία και την Τσεχική Δημοκρατία. Η Ισπανία είναι

Ολλανδία. Στις περιπτώσεις αυτές, τα κράτη μέλη - συνήθως μέσω του Υπουργείου Οικονομικών - συνέταξαν προσχέδιο του ΕΣΠΑ για το οποίο ζητήθηκε στη συνέχεια η γνώμη των υποεθνικών δρώντων και άλλων εταίρων.

Αντίθετα στο Βέλγιο και τη Γερμανία η προετοιμασία του ΕΣΠΑ έγινε από τις περιφερειακές κυβερνήσεις. Βάσει των στόχων και προτεραιοτήτων που αυτές έθεσαν οι εθνικές κυβερνήσεις συνέθεσαν στη συνέχεια ένα συνολικό εθνικό έγγραφο το οποίο περιλαμβάνει τις γενικές προτεραιότητες. Άλλα κράτη μέλη ακολούθησαν μια συνεργατική διαδικασία μέσω συναντήσεων εργασίας της κυβέρνησης και των υποεθνικών αρχών. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η Αυστρία, όπου το ΕΣΠΑ (το οποίο οι Αυστριακοί ονόμασαν STRAT.AT) καταρτίστηκε από διάσκεψη (Austrian Spatial Planning Conference - ÖROK), στην οποία συμμετείχαν όλοι οι ενδιαφερόμενοι φορείς σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο (ÖROK 2006: 17). Παρομοίως στη Φιλανδία το ΕΣΠΑ καταρτίστηκε από σχετική Επιτροπή στην οποία συμμετείχαν εκπρόσωποι τόσο των υπουργείων αλλά και των περιφερειών.

Η παραπάνω τυπολογία όμως δεν είναι εξαντλητική· κάποιες από τις διαδικασίες που ακολουθήθηκαν δεν εμπίπτουν ξεκάθαρα σε μια από τις παραπάνω κατηγορίες. Έτσι, στη Γαλλία και τη Σουηδία μολονότι η εθνική κυβέρνηση ήταν αυτή η οποία όρισε τις γενικές αρχές του ΕΣΠΑ οι υποεθνικές αρχές συμμετείχαν ουσιαστικά στον καθορισμό του περιεχομένου του. Η δομή του Βρετανικού ΕΣΠΑ αντικατοπτρίζει τις αποκεντρωμένες αρμοδιότητες των περιοχών της Σκωτίας, της Ουαλίας, της Βόρειας Ιρλανδίας και του Γιβραλτάρ, οι οποίες είναι αρμόδιες για την περιφερειακή πολιτική στα εδάφη τους, ενώ κυβερνητικά υπουργεία ανέπτυξαν τη στρατηγική μόνο για την περιοχή της Αγγλίας (Department of Trade and Industry 2006: 7). Την κατάρτιση συντόνισε το Υπουργείο Εμπορίου και Βιομηχανίας ενώ διεξήχθη διαβούλευση με τους εταίρους επί προσχεδίου του ΕΣΠΑ⁴⁴. Τέλος, στην Ιταλία το ΕΣΠΑ αποτελεί έγγραφο στρατηγικής όχι μόνο όσον αφορά στα διαρθρωτικά ταμεία αλλά και σε σχέση με τις εθνικές πρωτοβουλίες περιφερειακής ανάπτυξης⁴⁵. Καταρτίστηκε μέσω μιας διαδικασίας τεσσάρων σταδίων κατά την οποία αρχικά κάθε αυτόνομη περιφέρεια και επαρχία καθώς και η κεντρική κυβέρνηση κατέθεσαν από ένα σχέδιο στρατηγικού εγγράφου. Βάσει των εγγράφων αυτών, οι φορείς αυτοί διαβουλευτήκαν

επιλέξιμη για μεταβατική στήριξη δεδομένου ότι το κατά κεφαλή εθνικό ακαθάριστο εισόδημά της είναι κατώτερο του μέσου όρου της Ευρώπης των 15.

⁴⁴ Βλέπε <http://www.berr.gov.uk/consultations/page28796.html>

⁴⁵ Βλέπε <http://www.dps.mef.gov.it/qsn/qsn.asp>

με τους κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους, οπότε και ακολούθησε διάσκεψη επί του σχεδίου όπως διαμορφώθηκε. Τα συμπεράσματα της διάσκεψης αυτής, όπως τα συνέθεσε και συμπλήρωσε το Υπουργείο Ανάπτυξης και Συνοχής, αποτελούν το Ιταλικό ΕΣΠΑ.

Η διαφοροποίηση στην ποσοτική και ποιοτική συμμετοχή των εταίρων που προκύπτει κατά το στάδιο προγραμματισμού - τόσο κατά την τρέχουσα αλλά και σε προηγούμενες προγραμματικές περιόδους - εξαρτάται μεν από το εγχώριο πλαίσιο αλλά έχει επίπτωση στην αποτελεσματικότητα της εφαρμογής των διαρθρωτικών δράσεων (ÖIR 2003: 22). Στις περιπτώσεις που έχει προτιμηθεί η συνεργατική διαδικασία, μολονότι είναι περισσότερο χρονοβόρα από τη γνωμοδότηση των εταίρων σε έγγραφα που έχουν ήδη καταρτιστεί από τους αρμόδιους κρατικούς φορείς, υπάρχει μεγαλύτερη πιθανότητα εφαρμογής της αρχής της εταιρικής σχέσης και κατά τα επόμενα στάδια προγραμματισμού (ÖIR 2003: 22). Αυτός άλλωστε είναι ένας από τους λόγους θέσπισης της αρχής της εταιρικής σχέσης: το αίσθημα κυριότητας (ownership) των προγραμμάτων από τους εταίρους.

Η ανομοιογένεια αλλά και η αδιαφάνεια κατά την εφαρμογή της εταιρικής σχέσης στα κράτη μέλη έχει δεχθεί κριτική (European Commission - DG REGIO 2005). Η κριτική αυτή υπήρξε οξύτερη κατά τη μεταρρύθμιση του Κανονισμού για τα διαρθρωτικά ταμεία του 1999, όταν η Επιτροπή αναγνώρισε την επιλεκτική πρόσκληση εταίρων στα διαφορετικά κράτη μέλη και τα περιοριστικά, συνήθως χρονικά, όρια που τίθενται (European Commission 1998). Επεσήμανε δέ ότι στην εταιρική σχέση θα πρέπει να συμμετέχει το σύνολο των ενδιαφερόμενων φορέων καθ'όλη τη διάρκεια της χρηματοδότησης: από τον προγραμματισμό μέχρι την εκ των υστέρων αξιολόγηση της βοήθειας.

Μολονότι η εταιρική σχέση αποτελεί μία από τις αρχές των διαρθρωτικών ταμείων, που σημαίνει ότι ο σεβασμός της αποτελεί προϋπόθεση για την έγκριση της χρηματοδότησης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν έχει κάποιο μηχανισμό ελέγχου εφαρμογής της στα κράτη μέλη. Τα κράτη μέλη με τη σειρά τους αποφεύγουν να περιγράψουν τις λεπτομέρειες εφαρμογής της αρχής της εταιρικής σχέσης στα έγγραφα που καταθέτουν στην Επιτροπή κατά τον προγραμματισμό. Το γεγονός αυτό αναγνωρίζουν τόσο η Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής της Επιτροπής (European Commission - DG REGIO 2005: 13) όσο και η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ECOSOC 2003: σημείο 3.8.).

Συμπερασματικά, η ανομοιογένεια και η αδιαφάνεια την εφαρμογή της εταιρικής σχέσης στα κράτη μέλη αναμένεται να συνεχιστεί. Παρά τη διάγνωση του προβλήματος και τις λύσεις που έχουν κατά καιρούς προταθεί, όπως είναι η απαίτηση από την Επιτροπή λεπτομερούς πληροφόρησης σχετικά με την εφαρμογή της εταιρικής σχέσης ανά κράτος μέλος (European Commission - DG REGIO 2005: 13, ECOSOC 2003 σημείο 3.8), τα προβλήματα παραμένουν. Η πολυμορφία είναι εγγενής του συστήματος εφόσον ο ορισμός της εταιρικής σχέσης στους Κανονισμούς προβλέπει ότι αυτή υλοποιείται σε συμφωνία με τους ισχύοντες εθνικούς κανόνες και πρακτικές.

Η εταιρική σχέση σε υποεθνικό επίπεδο

Όπως αναφέρθηκε ήδη, η θεσμική δομή των κρατών μελών έχει σημασία. Μολονότι οι διατάξεις για θέσπιση εταιρικών σχέσεων μεταξύ του υποεθνικού, εθνικού και Ευρωπαϊκού επιπέδου είναι ομοιόμορφες, η υλοποίησή τους διαφέρει ανάλογα με τις εδαφικές σχέσεις που επικρατούν σε κάθε κράτος μέλος (Hooghe 1996β: 8-9). Σύμφωνα με τον Marks (1996: 409) ο βαθμός περιφερειακής αυτονομίας είναι ανάλογος με το βαθμό πολιτικής επιρροής των περιφερειακών δρώντων στο διαρθρωτικό προγραμματισμό (βλέπε και Pollack 1995, Bache 1998).

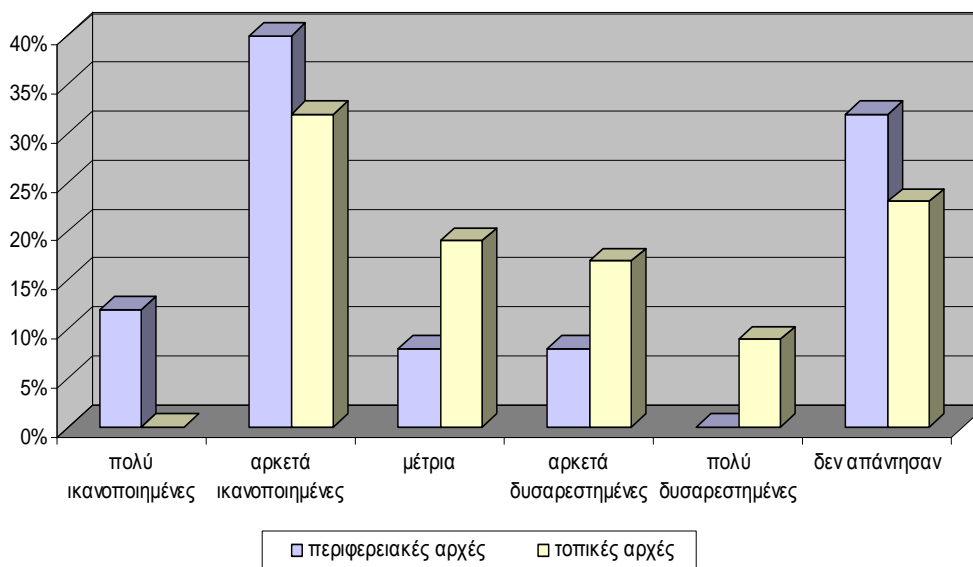
Όμως, ο ρόλος των υποεθνικών δρώντων κατά την εφαρμογή της εταιρικής σχέσης δεν αποτελεί μια απλή αντανάκλαση των εθνικών διευθετήσεων (Marks 1996): πρώτον, η εταιρική σχέση - και η διαδικασία διαρθρωτικού προγραμματισμού γενικότερα - όχι μόνο επηρεάζονται αλλά αμφίδρομα μπορούν επίσης να επηρεάσουν τις εγχώριες εδαφικές σχέσεις. Δεύτερον, η υποεθνική συμμετοχή αποτελεί αντικείμενο πολιτικών αντιπαραθέσεων και στρατηγικών αποφάσεων και άρα εξαρτάται από τις επιλογές των ισχυρότερων δρώντων (Marks 1996: 409). Επιπλέον, η ποιότητα της συμμετοχής των περιφερειών εξαρτάται από ενδογενείς παράγοντες όπως είναι η θεσμική τους ικανότητα, οι πόροι που αναπτύσσουν και η νομιμοποίηση που διαθέτουν (Jeffery 2000). Είναι χαρακτηριστικό ότι η εταιρική σχέση εφαρμόστηκε λιγότερο αποτελεσματικά στις φτωχότερες περιφέρειες του νότου λόγω της περιορισμένης θεσμικής τους ικανότητας και του πελατειακού περιβάλλοντος (Hooghe & Marks 2001α: 114).

Η διαφοροποίηση στην εφαρμογή της εταιρικής σχέσης σε υποεθνικό επίπεδο οφείλεται τέλος στα διαφορετικά προβλήματα που αυτά αντιμετωπίζουν (Wishlade

1996). Στις λιγότερο οικονομικά ανεπτυγμένες περιφέρειες κύριο μέλημα των εθνικών και περιφερειακών δρώντων αποτελεί η εξασφάλιση της Κοινοτικής χρηματοδότησης: οι πιο φιλόδοξοι στόχοι της πολιτικής συνοχής όπως είναι η εμπλοκή ενός ευρέως φάσματος δρώντων στη λήψη αποφάσεων υποβαθμίζονται. Αντίθετα, οι πιο ανεπτυγμένες περιφέρειες ακόμη και του ίδιου κράτους εκλαμβάνουν την αρχή της εταιρικής σχέσης της πολιτικής συνοχής ως ευκαιρία εμπλοκής τους στην Κοινοτική πολιτική (Hooghe 1996β: 9-10).

Διαφοροποιήσεις παρατηρούνται επίσης στη συμμετοχή του περιφερειακού σε σχέση με το τοπικό επίπεδο. Κατά την κατάρτιση του ΕΣΠΑ για την περίοδο 2007-2013, όπως φαίνεται από το παρακάτω γράφημα, υπάρχει διαφοροποίηση στην ποιότητα συμμετοχής των περιφερειακών και τοπικών αρχών, αφού οι δεύτερες φαίνονται λιγότερο ικανοποιημένες.

Ποσοστό ικανοποίησης των τοπικών και περιφερειακών αρχών, ΕΣΠΑ 2007-13



Πηγή: Επιτροπή των Περιφερειών, Παρατηρητήριο για την εφαρμογή της στρατηγικής της Λισσαβώνας,⁴⁶.

Το 52% των περιφερειακών αρχών απαντάει ότι είναι πολύ ή αρκετά ικανοποιημένο από την εμπλοκή του στη διαδικασία, με το αντίστοιχο ποσοστό των τοπικών αρχών να είναι μόνο 32%. Αντίστροφα, το ίδιο ισχύει για το ποσοστό των αρχών που δήλωσαν αρκετά δυσαρεστημένες ή πολύ δυσαρεστημένες: 8% για τις περιφερειακές

⁴⁶ Διαθέσιμο στο <http://lisbon.cor.europa.eu/governance-cycle.html>

αρχές και 26% για τις τοπικές αρχές. Ο μέσος όρος ικανοποίησης των τοπικών αρχών είναι 37% ενώ των περιφερειακών ανέρχεται στο 48%.

Δρώντες στην εταιρική σχέση

Οι δρώντες στην εταιρική σχέση καθορίζονται από τους σχετικούς Κανονισμούς. Ενώ ο Κανονισμός 2052/88 όριζε την εταιρική σχέση ως τριμερή συνεργασία ισότιμων εταίρων⁴⁷: της Επιτροπής, του κράτους μέλους και του περιφερειακού ή/και τοπικού επιπέδου, οι μεταγενέστεροι Κανονισμοί σταδιακά εισήγαγαν στη διαδικασία τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους (1993), μη κυβερνητικούς οργανισμούς⁴⁸ (1999 & 2006) και τις αρχές αστικών περιοχών (2006).

Στην πράξη η επιλογή των εταίρων στα περισσότερα κράτη μέλη γίνεται από τη διαχειριστική αρχή ή σε κάποιες περιπτώσεις από τις περιφερειακές ή τοπικές αρχές μέσω των διαχειριστικών αρχών. Η διαχειριστική αρχή, τη σύνθεση της οποίας έχει αποφασίσει το κράτος μέλος⁴⁹, είναι πάντως αυτή που αποφασίζει την ενδεικνυόμενη ισορροπία μεταξύ των εταίρων βάσει κριτηρίων όπως η αναμενόμενη συμβολή τους στο πρόγραμμα και το πλαίσιο αρμοδιοτήτων τους, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις η επιλογή βασίζεται στην πολιτική βαρύτητα των εταίρων. Η διαδικασία επιλογής των εταίρων μπορεί να έχει προκαθοριστεί μέσω, σε κάποιες περιπτώσεις όπως η Ελλάδα, νομικών διατάξεων (European Commission - DG REGIO 2005: 7-8).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχεδιάζει τους Κοινοτικούς Κανονισμούς και προτεραιότητες για την εφαρμογή της διαρθρωτικής πολιτικής και διασφαλίζει το σεβασμό τους μέσω της συμμετοχής της στις δομές της εταιρικής σχέσης. Ο ρόλος της Επιτροπής δεν εξαντλείται στην τυπική απαίτηση παρακολούθησης της υλοποίησης των διαρθρωτικών παρεμβάσεων. Η Επιτροπή συνεργάζεται και συνδιαλέγεται με τους άλλους εταίρους με σκοπό την ενίσχυση και την ομαλή λειτουργία των εταιρικών σχέσεων (Kelleher κ.α. 1999: 43). Παρόλα αυτά, η Επιτροπή έχει κατηγορηθεί για παρεμβάσεις εκτός του πνεύματος της εταιρικής

⁴⁷ Βλέπε σχετικά και Ανδρικοπούλου (1995).

⁴⁸ Σαφής αναφορά στους «εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών» γίνεται για πρώτη φορά στον Κανονισμό 1083/2006 (OJ 2006 L 210/25). Το άρθρο 8 του Κανονισμού 1260/99 (OJ 1999 L 161/1) προέβλεπε γενικόλογα τη συμμετοχή κάθε σχετικού αρμόδιου φορέα και παράλληλα ορίζει ότι το κράτος μέλος λαμβάνει «υπόψη του την ανάγκη προώθησης της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών και της αειφόρου ανάπτυξης».

⁴⁹ Άρθρο 59 του Κανονισμού 1083/2006, OJ 2006 L210/25.

σχέσης, οι οποίες υπονομεύουν τη συνεργασία (Kelleher κ.α. 1999: 44), για ανάληψη χρονοβόρων διαδικασιών οι οποίες προκαλούν καθυστερήσεις στα προγράμματα (Kelleher κ.α. 1999: 44, ΟΪΡ κ.α. 2003: 64), για έλλειψη συντονισμού μεταξύ των Γενικών Διευθύνσεων της (Kelleher κ.α. 1999: 44, ΟΪΡ κ.α. 2003: 65), για έλλειψη ευελιξίας που θα επέτρεπε την προσαρμογή στις ανάγκες των επιμέρους περιφερειών (ΟΪΡ κ.α. 2003: 65) και για την απαίτηση συμμετοχής διαφορετικών εταίρων (περιφερειών, τοπικών αρχών, ιδιωτικού τομέα) σε διαφορετικά προγράμματα (Allen 2005: 232).

Γενικά πάντως, η μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων του 1988 και η θέσπιση της εταιρικής σχέσης αναμφίβολα ενίσχυσαν το ρόλο της Επιτροπής στην πολιτική συνοχής – μολονότι υπάρχουν διαφορετικές εξηγήσεις για τους λόγους που συνέβη αυτό (ενδεικτικά βλέπε Pollack 1995: 372, Hooghe & Keating 1994, Marks 1993). Για τη Hooghe (1996γ: 100) ο ρόλος της Επιτροπής είναι καθοριστικός αφού είναι αυτή που σχεδιάζει και προτείνει τους Κανονισμούς για τα διαρθρωτικά ταμεία (βλέπε επίσης Bachtler & Mendez 2007). Σύμφωνα με τον Marks (1996: 418) ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην πολιτική συνοχής διαμορφώνεται από τους τυπικούς κανόνες που διέπουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Καθορίζεται επίσης από το μέγεθος της διαρθρωτικής παρέμβασης της Κοινότητας: όσο μεγαλύτερο είναι το ποσό που παρέχει η Κοινότητα σε σχέση με την εθνική χρηματοδότηση τόσο αυξάνεται η πολιτική επιρροή της Επιτροπής. Τέλος εξαρτάται από το βαθμό στον οποίο οι σχέσεις μεταξύ των διαφορετικών κυβερνητικών επιπέδων στο εσωτερικό των κρατών μελών είναι θεσμοποιημένες.

Κράτος Μέλος

Το κράτος μέλος είναι αυτό το οποίο καθορίζει τη λειτουργία της εταιρικής σχέσης καθ'όλα τα στάδια πολιτικής. Έχει κεντρικό ρόλο κατά τη διαπραγμάτευση των προγραμμάτων, η οποία συνήθως γίνεται μεταξύ αυτού και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Με απόφαση του κράτους μέλους συνίστανται επίσης οι επιτροπές διαχείρισης, ελέγχου και παρακολούθησης⁵⁰. Όσον αφορά ειδικότερα στην επιτροπή παρακολούθησης, η οποία θεωρείται η θεσμική έκφραση της εταιρικής σχέσης, το

⁵⁰ Άρθρο 59 του Κανονισμού 1083/2006, ΟJ 2006 L210/25 και άρθρο 63 του ίδιου Κανονισμού για την επιτροπή παρακολούθησης.

κράτος μέλος σε συμφωνία με τη διαχειριστική αρχή⁵¹, τη σύνθεση της οποίας έχει αποφασίσει το κράτος μέλος⁵², είναι αρμόδιοι για την επιλογή των εταίρων που θα συμμετάσχουν, ενώ εκπρόσωπός του/της προεδρεύει των εργασιών⁵³ και στην πράξη αποφασίζει για την ατζέντα και τη ροή πληροφοριών.

Γενικά, το εκάστοτε κράτος μέλος είναι αυτό που 'ενορχηστρώνει' την εταιρική σχέση (Kelleher κ.α. 1999: 41). Κυρίως ο παρών αλλά και οι προηγούμενοι Κανονισμοί για τα διαρθρωτικά ταμεία παρέχουν τη δυνατότητα στο κράτος μέλος να αποφασίσει το κανονιστικό πλαίσιο λειτουργίας της εταιρικής σχέσης και το εύρος των συμμετεχόντων ανά στάδιο πολιτικής (βλέπε Allen 2005: 232). Εξαιρέση αποτελούν τα ομόσπονδα κράτη μέλη στα οποία μέρος της αρμοδιότητας της κεντρικής κυβέρνησης διαχέεται στις περιφερειακές κυβερνήσεις.

Περιφερειακές αρχές

Επιχειρώντας μια γενική καταγραφή των περιφερειακών εταίρων, οι Kelleher κ.α. (1999: 45) αναφέρονται σε τρεις κατηγορίες:

- περιφερειακοί κυβερνητικοί φορείς,
- άμεσα αιρετές περιφερειακές διοικήσεις,
- ομάδες μικρότερων χωρικών οντοτήτων, πχ. δήμων.

Όπως προκύπτει, οι περιφερειακοί εκπρόσωποι στην εταιρική σχέση μπορεί να είναι είτε δημόσιοι υπάλληλοι είτε πολιτικά πρόσωπα. Μολονότι στις περισσότερες περιπτώσεις τους περιφερειακούς εταίρους εκπροσωπούν δημόσιοι υπάλληλοι του περιφερειακού επιπέδου, τα πολιτικά πρόσωπα μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο αφού προσφέρουν δημοκρατική νομιμοποίηση στην εταιρική σχέση και συμβάλλουν στην αποφυγή συγκρούσεων εκπροσωπώντας το σύνολο των συμφερόντων της τοπικότητάς τους (Kelleher κ.α. 1999: 45-46).

Ο ρόλος των περιφερειακών δρώντων στην εταιρική σχέση εμφανίζεται διαφοροποιημένος λαμβάνοντας τις παρακάτω μορφές (Kelleher κ.α. 1999: 46):

⁵¹ Σύμφωνα με το άρθρο 63 του Κανονισμού 1083/2006 (OJ 2006 L210/25), «το κράτος μέλος συνιστά επιτροπή παρακολούθησης για κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα σε συμφωνία με τη διαχειριστική αρχή...». Βλέπε και Κανονισμό 1999 άρθρο 35.

⁵² Άρθρο 59 του Κανονισμού 1083/2006, OJ 2006 L210/25.

⁵³ Σύμφωνα με το άρθρο 64 του Κανονισμού 2006 (OJ 2006 L210/25), «η επιτροπή παρακολούθησης προεδρεύεται από αντιπρόσωπο του κράτους μέλους ή της διαχειριστικής αρχής».

- ανάληψη κάποιων εκ των αρμοδιοτήτων της κεντρικής κυβέρνησης για τη διαχείριση των προγραμμάτων και της εταιρικής σχέσης,
- κοινή αρμοδιότητα με την κυβέρνηση για τη διαχείριση των προγραμμάτων και της εταιρικής σχέσης,
- κοινή αρμοδιότητα με τους κυβερνητικούς περιφερειακούς φορείς για τη διαχείριση των προγραμμάτων και της εταιρικής σχέσης,
- δευτερεύων ρόλος με την κυβέρνηση να έχει την αρμοδιότητα διαχείρισης των προγραμμάτων και της εταιρικής σχέσης.

Σε κάθε περίπτωση, οι επιτροπές παρακολούθησης είναι οι τυπικές αυτές δομές που διευρύνουν το πεδίο αρμοδιότητας των περιφερειακών αλλά και τοπικών αρχών στη διαδικασία (Mitchell & McAleavy 1999).

Τοπικές αρχές

Οι τοπικές αρχές συνήθως δεν συμμετέχουν στην εταιρική σχέση (Kelleher κ.α. 1999: 49). Η συμμετοχή τους εξαρτάται από το ιστορικό υπόβαθρο κάθε κράτους μέλους και τείνει να είναι ενισχυμένη στα ενιαία (unitary) κράτη μέλη λόγω της παραδοσιακής απουσίας περιφερειακού επιπέδου. Σε κάποιες περιπτώσεις, όπως στην Ισπανία, φαίνεται ότι η περιφερειοποίηση έχει συντελέσει σε συγκεντρωτισμό εντός της περιφέρειας⁵⁴ και στον αποκλεισμό του τοπικού επιπέδου.

Γενικά, οι τοπικές αρχές μπορεί να είναι καχύποπτες ή αδιάφορες για την Ευρωπαϊκή πολιτική, ιδιαίτερα εάν δεν αποτελούν αποδέκτες διαρθρωτικής χρηματοδότησης· να διατηρούν παθητική σχέση με την Επιτροπή θεωρώντας είτε ότι η ευρωπαϊκή πολιτική δεν τις αφορά είτε ότι δεν έχουν τις δυνατότητες να εμπλακούν σε αυτή· να δραστηριοποιούνται στην ευρωπαϊκή πολιτική με διάφορους τρόπους όπως για παράδειγμα προσλαμβάνοντας ή εκπαιδευοντας προσωπικό και συμμετέχοντας σε πανευρωπαϊκά δίκτυα· ενώ τέλος υπάρχουν τοπικές αρχές οι οποίες είναι ιδιαίτερα δραστήριες σε ευρωπαϊκό επίπεδο (Goldsmith & Klausen 1997).

⁵⁴ Ο συγκεντρωτισμός που παρατηρείται στις ισπανικές περιφέρειες μπορεί να οφείλεται στη διαμάχη που παρατηρείται μεταξύ περιφερειακού – κεντρικού επιπέδου στη χώρα αυτή (Börzel 2002, Marks 1996), η οποία με τη σειρά της οφείλεται σε συγκεκριμένους ιστορικούς, οικονομικούς και πολιτιστικούς παράγοντες.

Κοινωνικοί εταίροι

Ήδη από τη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων του 1993 οι Κανονισμοί προβλέπουν τη συμμετοχή των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων στην εταιρική σχέση. Στην πράξη, η εμπλοκή τους εξαρτάται από την εμπειρία του κράτους μέλους στον κοινωνικό διάλογο, την πολιτική νομιμοποίηση που απολαύουν οι εταίροι και το περιεχόμενο του προγράμματος. Όπως προκύπτει πάντως, οι εταίροι αυτοί συμμετέχουν συνήθως ενεργά στο πρώτο στάδιο της προετοιμασίας των προγραμμάτων και καθόλου ή λίγο στο στάδιο υλοποίησης (European Commission - DG REGIO 2005: 9). Στις επιτροπές παρακολούθησης συνήθως κατέχουν ισότιμο ρόλο με τους υπόλοιπους εταίρους. Οι περιπτώσεις στις οποίες οι κοινωνικοί εταίροι απλά γνωμοδοτούν, χωρίς άμεσο δικαίωμα συμμετοχής ή ψήφου, είναι περιορισμένες (European Commission - DG REGIO 2005: 10). Στις περιπτώσεις αυτές πάντως οι επιτροπές παρακολούθησης αποτελούν για τους κοινωνικούς εταίρους πηγές πληροφόρησης δημιουργώντας παράλληλα μια ‘ψευδαίσθηση συμμετοχικότητας’ για την εταιρική δομή (Kelleher κ.α. 1999: 47).

Στους Κανονισμούς για τα διαρθρωτικά ταμεία προβλέπεται επίσης ότι «κάθε χρόνο η Επιτροπή διαβουλεύεται με τις οργανώσεις που εκπροσωπούν τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους σε ευρωπαϊκό επίπεδο σχετικά με τη συνδρομή των Ταμείων»⁵⁵. Όπως όμως έχει τονίσει η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, στην πράξη τα τελευταία χρόνια οι διαβουλεύσεις σε επίπεδο Ένωσης έχουν περιοριστεί σε ολιγόωρες συναντήσεις κατά τις οποίες οι εταίροι ενημερώνονται για την πρόοδο των διαρθρωτικών ταμείων χωρίς να έχουν την ευκαιρία να καταθέσουν λεπτομερώς τις προτάσεις ή απόψεις τους (ECOSOC 2003).

Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί

Σαφής αναφορά στους «εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών» γίνεται για πρώτη φορά στον Κανονισμό 1083/2006 (OJ 2006 L 210/25). Το άρθρο 8 του Κανονισμού 1260/99 (OJ 1999 L 161/1) προέβλεπε γενικόλογα τη συμμετοχή κάθε σχετικού αρμόδιου φορέα και παράλληλα όριζε ότι το κράτος μέλος λαμβάνει «υπόψη του την ανάγκη προώθησης της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών και της αειφόρου

⁵⁵ Άρθρο 11(3) του Κανονισμού 1083/2006, OJ 2006 L210/25. Άρθρο 8(5) του Κανονισμού 1260/1999, OJ 1999 L161/1.

ανάπτυξης». Η αόριστη αυτή αναφορά επέτρεπε στα κράτη μέλη να αποφασίσουν για τη συμμετοχή ή όχι των μη κυβερνητικών οργανισμών στην εταιρική σχέση.

Παρότι, σύμφωνα με τα ευρήματα των Kelleher κ.α. (1999: 50), γενικά στις περιπτώσεις όπου οι ΜΚΟ συμμετείχαν στην εταιρική σχέση η συμβολή τους κρίνεται επωφελής για τη λειτουργία και την έκβαση του προγράμματος, οι εθνικές προβλέψεις συχνά δεν παρέχουν στους οργανισμούς αυτούς έγκαιρη πρόσβαση σε επαρκή πληροφόρηση ούτε αποτελεσματικές και εκτελεστές ρυθμίσεις για τη συμμετοχή τους στη διαδικασία της εταιρικής σχέσης (CEE κ.α. 2004: 13). Η εμπλοκή ενός ευρέως φάσματος εταίρων θεωρείται ότι δυσχεραίνει τη διεξαγωγή της συζήτησης και ότι μπορεί να καταστήσει τη διαδικασία απαγορευτικά χρονοβόρα. Για τους ίδιους λόγους δεν θεωρείται απαραίτητη η εμπλοκή του συνόλου των εταίρων σε όλα τα στάδια προγραμματισμού.

Η συμμετοχή των μη κυβερνητικών οργανισμών εξαντλείται συνήθως στο πλαίσιο της επιτροπής παρακολούθησης. Ακόμη και στο πλαίσιο αυτό πάντως, η εκπροσώπηση των μη κυβερνητικών οργανισμών είναι περιορισμένη, ειδικά όσον αφορά μικρότερους, μη παραδοσιακούς εταίρους όπως είναι για παράδειγμα οργανισμοί για την καταπολέμηση της φτώχειας και του εθελοντικού τομέα, αλλά και φορείς για την προαγωγή της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών (European Commission - DG REGIO 2005: 10). Σε πολλές περιπτώσεις οι ίδιοι οι εταίροι επιλέγουν να μην εκπροσωπηθούν λόγω της συνήθως τεχνικής φύσης των ζητημάτων που συζητούνται στις επιτροπές παρακολούθησης και της έλλειψης των πόρων εκείνων που θα τους επέτρεπαν να ανταπεξέλθουν (χρόνος, γνώση, χρήμα, κτλ.). Κάποιοι από τους εταίρους έχουν προτείνει να συμμετάσχουν σε εκείνα μόνο τα στάδια προγραμματισμού όπου η ειδική τους γνώση θα έχει αντίκρισμα (European Commission - DG REGIO 2005: 12, ECOSOC 2003: σημείο 11.4).

Αρχές αστικών περιοχών

Σαφής αναφορά στις αρχές αστικών περιοχών ως εταίρων γίνεται για πρώτη φορά στον Κανονισμό 1083/2006. Για το λόγο αυτό η συμμετοχή τους δεν είναι δυνατόν να αξιολογηθεί.

Συμπερασματικά, σημαντική διαφοροποίηση παρατηρείται στους ρόλους που ανατίθενται στους εταίρους και στις ρυθμίσεις που καθορίζουν τη συμμετοχή τους τόσο μεταξύ κρατών μελών αλλά και μεταξύ προγραμμάτων που υλοποιούνται σε ένα

κράτος μέλος. Για το λόγο αυτό έχει υποστηριχθεί η υιοθέτηση ενός σαφέστερου ορισμού της εταιρικής σχέσης (ECOSOC 2003 σημείο 3.13.h, European Parliament 1999: 9). Επίσης, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή έχει προτείνει τη θέσπιση στους Κοινοτικούς Κανονισμούς ενός κατώτερου ορίου συμμετοχής, το οποίο όμως θα επιτρέπει στα κράτη μέλη να καθορίζουν τα επίπεδα συμμετοχής σύμφωνα με τις οικείες εθνικές ρυθμίσεις (ECOSOC 2003: σημείο 11.1).

Αξιολόγηση της αρχής της εταιρικής σχέσης

Σύμφωνα με την Επιτροπή (European Commission - DG REGIO 2005: 4-5), τα εν δυνάμει πλεονεκτήματα της εταιρικής σχέσης μπορεί να είναι τα ακόλουθα τέσσερα:

1. μεγαλύτερη συμμετοχή σημαίνει ευρύτερη γνώση επί συγκεκριμένων προβλημάτων και άρα αποτελεσματικότερη κατάρτιση, παρακολούθηση και αξιολόγηση των προγραμμάτων. Ταυτόχρονα, η εταιρική σχέση αυξάνει τη δέσμευση και την αίσθηση του καθήκοντος των εταίρων όσον αφορά την απόδοση του προγράμματος, συμβάλλοντας έτσι στην επιτυχία του.
2. η συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών αρχών καθώς και της κοινωνίας πολιτών και των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων συμβάλλει στη νομιμοποίηση και διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων.
3. σε πολλές περιπτώσεις η εταιρική σχέση συμβάλλει στην ανάπτυξη θεσμικής ικανότητας σε τομεακό και χωρικό επίπεδο, αναγκαίας για να μπορέσουν οι σχετικές αρχές να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της ευρωπαϊκής διαρθρωτικής πολιτικής. Η θεσμική αυτή ικανότητα έχει συχνά ως αποτέλεσμα την εδραίωση αποτελεσματικού διαλόγου μεταξύ των διάφορων αρχών και την ενδυνάμωση της καινοτομίας και της γνώσης στα οργανωτικά επίπεδα.
4. φαίνεται ότι η εταιρική σχέση συμβάλλει στη βελτίωση του σχεδιασμού και της υλοποίησης των δράσεων των διαρθρωτικών ταμείων από τους αρμόδιους δημόσιους φορείς. «Σε πολλές περιπτώσεις [η εταιρική σχέση] οδήγησε στη δημιουργία νέου θεσμικού πλαισίου το οποίο βασίζεται σε σειρά συνεργατικών δικτύων ή σχέσεων με ποικίλους κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους. Στις περισσότερες περιπτώσεις ενίσχυσε τις θεσμικές αλληλεπιδράσεις (networking) και τη συνεργασία μεταξύ εθνικών και περιφερειακών αρχών» (European Commission - DG REGIO 2005: 5).

Μολονότι υπάρχει ευρεία συναίνεση σχετικά με τη δυνατότητα της εταιρικής σχέσης να συμβάλλει στην αποτελεσματικότητα και απήχηση των διαρθρωτικών δράσεων, η εταιρική σχέση έχει δεχτεί επίσης κριτική. Αυτή αφορά συνήθως στην πολυπλοκότητα που δημιουργείται κατά το σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών, η οποία καθυστερεί τη διαδικασία λήψης αποφάσεων (European Commission 2004: 163-164, ΟΪΡ κ.α. 2003: 110). Επίσης, κάποιοι διατείνονται ότι η διαχείριση της εταιρικής σχέσης είναι επίμοχθη και ευάλωτη στη διαφθορά και τις πελατειακές σχέσεις (Hooghe 1998: 7). Η εταιρική σχέση τέλος δεν φαίνεται να έχει συμβάλλει σε μια συναινετικού τύπου διαδικασία λήψης αποφάσεων μεταξύ των κυβερνητικών επιπέδων. Αντίθετα, νομιμοποιώντας τη συμμετοχή του περιφερειακού και τοπικού επιπέδου, δημιούργησε πολιτικές αντιπαραθέσεις μεταξύ αυτών και της κεντρικής κυβέρνησης (Hooghe & Marks 2001α: 114-115) αλλά και των υπερεθνικών αρχών (Bauer 2001: 4).

Πάντως, σύμφωνα με έκθεση σχετικά με τις μεθόδους εφαρμογής των διαρθρωτικών ταμείων (ΟΪΡ κ.α. 2003: 108-110), η συμβολή της εταιρικής σχέσης θεωρείται θετική (67%) ενώ η σημασία της για το σύστημα εφαρμογής φτάνει το 80%. Οι αξιολογητές κρίνουν ότι η δομή και η λειτουργία της εταιρικής σχέσης ορίζονται και εφαρμόζονται με σαφήνεια (73%), η αποτελεσματικότητά της όμως αμφισβητείται (55%) ενώ η χρήση της εκτός του πλαισίου της διαρθρωτικής πολιτικής είναι ιδιαίτερα περιορισμένη (29%).

Για την καλύτερη λειτουργία της, η εταιρική σχέση μπορεί να βελτιωθεί στα ακόλουθα σημεία (ΟΪΡ κ.α. 2003: 151-152):

- Απαιτείται σαφέστερος καταμερισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ των εταίρων: Επιτροπής, κρατών μελών και περιφερειών.
- Ο συνηθισμένος περιορισμός της εταιρικής σχέσης στα πλαίσια των εργασιών των επιτροπών παρακολούθησης δεν εγγυάται την εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης. Για το λόγο αυτό θα πρέπει να υπάρξουν νέα θεσμικά μέσα προώθησης της εταιρικής σχέσης στα κράτη μέλη και τις περιφέρειες.
- Ο χρηματοοικονομικός έλεγχος θα πρέπει να γίνεται επίσης μέσω της εταιρικής σχέσης.

- Η μέθοδος της εταιρικής σχέσης θα πρέπει να χρησιμοποιηθεί ευρύτερα σε πολιτικές εκτός των διαρθρωτικών για την προώθηση της συμπληρωματικότητας μεταξύ υπερεθνικών, εθνικών και περιφερειακών πολιτικών.
- Θα πρέπει να υπάρχει εκπαίδευση για την εταιρική σχέση ούτως ώστε να μην αποθαρρύνει το προσωπικό.
- Οι ρυθμίσεις της εταιρικής σχέσεις θα πρέπει να αποτελούν προϊόν συμφωνίας μεταξύ των κρατών μελών και των εταίρων.
- Τα κράτη μέλη θα πρέπει να παράσχουν περισσότερες πληροφορίες σχετικά με την εφαρμογή της εταιρικής σχέσης.
- Η διαχειριστικές αρχές μπορούν να αναθέτουν έναν εκπρόσωπο υπεύθυνο για τις σχέσεις με τους εταίρους.

Συμπερασματικά, «η ποιότητα της εταιρικής σχέσης εξαρτάται τόσο από τις εθνικές συνταγματικές, πολιτικές και διοικητικές διευθετήσεις όσο και από τη δυνατότητα των επιμέρους υποεθνικών δρώντων να εκμεταλλευτούν τις νέες ευκαιρίες που παρουσιάζονται» (Ανδρέου 2002: 83). Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στις πολιτικές, πρακτικές και θεσμούς περιφερειακής ανάπτυξης (Hooghe 1996α, Kelleher κ.α. 1999): η εταιρική σχέση έτυχε καλύτερης αντιμετώπισης στα κράτη μέλη όπου δεν υπήρχε εμπειρία στον περιφερειακό προγραμματισμό αλλά και σε αυτά όπου αποδείχθηκε συμβατή με τις προϋπάρχουσες πρακτικές περιφερειακής ανάπτυξης (Hooghe 1996β: 9). Τέλος, προϋπόθεση για την αποτελεσματικότητα της εταιρικής σχέσης αποτελούν οι σαφώς καθορισμένοι ρόλοι και αρμοδιότητες καθώς επίσης η ύπαρξη αμοιβαίας σχέσης εμπιστοσύνης μεταξύ των εταίρων (Mairate 2006: 173).

Επίλογος

Όπως συζητήθηκε σε προηγούμενο κεφάλαιο, η έννοια της εταιρικής σχέσης συνάδει με το μοντέλο της ενδογενούς ανάπτυξης. Σύμφωνα με το μοντέλο αυτό, η ύπαρξη μιας τοπικής οργανωτικής δομής διευκολύνει τη λειτουργία των τοπικών επιχειρήσεων και άρα συμβάλλει στην περιφερειακή ανάπτυξη. Αυτή η δομή βασίζεται στη συνεργασία μεταξύ δημοσίων και ιδιωτικών φορέων σε περιφερειακό

επίπεδο και κατά συνέπεια εξαρτάται από την επάρκεια της αυτονομίας που κατέχουν οι φορείς αυτοί.

Εντός του πλαισίου αυτού, η θεσμοθέτηση της εταιρικής σχέσης στους Κανονισμούς για τα διαρθρωτικά ταμεία της Ένωσης σκόπευε στον αποτελεσματικότερο σχεδιασμό και υλοποίηση των δράσεων περιφερειακής ανάπτυξης μέσω του συντονισμού των σχετικών δρώντων: ευρωπαϊκών, εθνικών και υποεθνικών. Ο τρόπος υλοποίησης του στόχου αυτού δεν ήταν προφανής όταν ξεκίνησε η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης το 1989. Οι ευρωπαϊκές περιφέρειες χαρακτηρίζονταν από σημαντικές διαφορές όσον αφορά στο διοικητικό τους ρόλο, στο βαθμό αυτονομίας τους κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, στην οικονομική τους ανάπτυξη και στη θεσμική τους ικανότητα. Σε κάποιες περιπτώσεις το περιφερειακό επίπεδο ως γεωγραφική, διοικητική και πολιτική μονάδα δεν υφίσταντο καν, ενώ σε άλλες περιπτώσεις οι περιφέρειες δεν συμμετείχαν στο σχεδιασμό περιφερειακής πολιτικής, ο οποίος γινόταν αποκλειστικά από το κράτος μέλος, οπότε και δεν κατείχαν την απαραίτητη γνώση για τη συμμετοχή τους στην ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική. Οι περιπτώσεις αυτές ήταν συνήθως εκείνες που είχαν περισσότερο ανάγκη τη διαρθρωτική πολιτική της Κοινότητας (Bailey & De Propriis 2002: 305).

Έτσι, η εταιρική σχέση έχει συσχετιστεί με την τάση για περιφερειοποίηση που παρατηρείται στην Ένωση. Θεωρείται ότι σε ορισμένα κράτη μέλη έχει συμβάλλει στη δημιουργία περιφερειακού επιπέδου και σε άλλα στην αναμόρφωση των ήδη υπάρχοντων περιφερειών. Αναφορικά με τη δημιουργία περιφερειακού επιπέδου, οι Kelleher κ.α. (1999: 45) παρατηρούν ότι σε ορισμένες περιπτώσεις αυτή υπήρξε αποτέλεσμα υποεθνικής κινητοποίησης, όπως στην Φινλανδία, και σε άλλες κεντρικού σχεδιασμού, όπως για παράδειγμα στην Ελλάδα. Τα μικρότερα κράτη μέλη, στα οποία η 'περιφερειοποίηση' αντιμετωπίζει χωρικές δυσχέρειες, έχουν υιοθετήσει ένα λιγότερο χωρικά διαφοροποιημένο δρόμο προς την αποκέντρωση (decentralization) προτιμώντας την αποσυγκέντρωση (deconcentration). Αυτό συνήθως επιτυγχάνεται μέσω ενός μηχανισμού συμμετοχής οποίος στηρίζεται σε προϋπάρχουσες κορπορατιστικές παραδόσεις (Kelleher κ.α. 1999: 45).

Σύμφωνα με τους Bailey και De Propriis (2002), η περιφερειακή συμμετοχή είναι αυτή που αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την περιφερειακή ανάπτυξη και σύγκλιση και όχι η χρηματοδότηση αυτή καθαυτή. Η οικονομική ανάπτυξη φαίνεται

να συνάδει με τη διαδικασία θεσμικής (αν)οικοδόμησης των περιφερειών που επιτρέπει την ενεργή συμμετοχή τους στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των διαρθρωτικών πολιτικών. Η εταιρική σχέση υπήρξε περισσότερο επωφελής για τις υποεθνικές αρχές, όπως τα Γερμανικά *Länder*, οι οποίες ήταν ήδη ισχυρές σε εθνικό επίπεδο, και λιγότερο για τις υποεθνικές αρχές στα συγκεντρωτικά κράτη μέλη (Pollack 1995, Hooghe & Marks 1996, Bache 1998).

Επιπλέον, σε πολιτικό επίπεδο, η αναγωγή των υποεθνικών δρώντων σε εταίρους ισότιμους με τις εθνικές και ευρωπαϊκές αρχές και η δυνατότητά τους να συνομιλούν απευθείας με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει οδηγήσει στον ισχυρισμό ότι η εταιρική σχέση συνεπάγεται – υπό ορισμένες συνθήκες - τη νομιμοποίηση και κινητοποίηση των υποεθνικών συντελεστών στην Ευρωπαϊκή πολιτική, σε βαθμό που οι εθνικές αρχές δυσκολεύονται να ελέγξουν (Hooghe & Keating 1994, Hooghe & Marks 2001α). Όμως ο ισχυρισμός αυτός προσκρούει στη θεσμική - και όχι μόνο - πολυμορφία του περιφερειακού επιπέδου η οποία απέτρεψε την ομοιόμορφη εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης και ταυτόχρονα ανέδειξε τη σημασία του κεντρικού επιπέδου ως διαμεσολαβητή (*gatekeeper*, Bache 1998). Χαρακτηριστική είναι η θέση του Τσούκαλη (1998: 308):

[ε]ίναι πιθανό η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση να ενισχύσει μακροπρόθεσμα τις κεντρόφυγες τάσεις στο εσωτερικό ορισμένων κρατών-μελών της ΕΕ. Αν πάντως συμβεί κάτι τέτοιο, θα έχει ελάχιστη σχέση με την αρχή της εταιρικής σχέσης ή άλλες ανάλογες ιδέες, ο ρόλος των οποίων συχνά έχει διογκωθεί υπέρμετρα από τη σχετική βιβλιογραφία.

Αμφισβητήσιμος επίσης είναι ο ισχυρισμός ότι η εταιρική σχέση αποτελεί τρόπο εφαρμογής (European Commission 1989: 15) ή παραλλαγή της αρχής της επικουρικότητας (Hooghe & Marks 2001α: 114, Bache 1998: 75). Πράγματι, η εταιρική σχέση εμπλέκει το υποεθνικό επίπεδο στην υλοποίηση της Ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής. Όμως, όπως σημειώνει ο Bauer (2001), η επικουρικότητα εκφράζει την *αυτόνομη δράση* στο κατώτερο δυνατό κυβερνητικό επίπεδο ενώ η αρχή της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων αφορά στη *συνεργασία* διαφορετικών πολιτικών επιπέδων, τα οποία ενώνουν τους πόρους τους σε δίκτυα πολιτικής.

Πρόσφατες πολιτικές επιλογές καταδεικνύουν την πρόθεση υπέρβασης των προβλημάτων που σχετίζονται με την κατανομή αρμοδιοτήτων και την πολυμορφία.

Η υλοποίηση της πολιτικής συνοχής την τρέχουσα προγραμματική περίοδο 2007-2013, με τρόπο που παραπέμπει στην ανοιχτή μέθοδο συντονισμού (βλέπε προηγούμενο κεφάλαιο) καθιστά την εταιρική σχέση από μέσο προώθησης της ομοιομορφίας των ευρωπαϊκών περιφερειών σε μια νέου τύπου μορφή διακυβέρνησης, μετατοπίζοντας έτσι τη σχετική συζήτηση. Το θέμα αυτό όπως και οι επιπτώσεις για το Ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα θα εξεταστούν στο κεφάλαιο που ακολουθεί.

4. Θεωρητικές προεκτάσεις

Τα προηγούμενα κεφάλαια επικεντρώθηκαν κυρίως σε εμπειρικά αλλά και τεχνικά ζητήματα: ποιος είναι ο ρόλος των περιφερειών στην Ευρωπαϊκή πολιτική διαδικασία και πώς εφαρμόζεται η αρχή της εταιρικής σχέσης της διαρθρωτικής πολιτικής της Ένωσης. Στο κεφάλαιο αυτό αναπτύσσονται οι θεωρητικές προεκτάσεις των δυο αυτών ζητημάτων, με δεδομένο ότι αποτέλεσαν εμπειρικό υπόβαθρο για την ανάπτυξη του προτύπου της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Ενός προτύπου το οποίο - παρά τους περιορισμούς του - έχει επηρεάσει σημαντικά την ακαδημαϊκή συζήτηση σχετικά με το χαρακτήρα και το μέλλον της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Το πρότυπο αυτό μπορεί να συμπληρωθεί από την σημαντική θεωρητική-κανονιστική πρόταση του νέο-ρεπουμπλικανισμού. Θέτοντας τους πολίτες, τη διαβούλευση και τη δημοκρατία στο επίκεντρο της συζήτησης αυτής, ο νεο-ρεπουμπλικανισμός προβάλλει ως ένα συνεκτικό σύστημα ιδεών, το οποίο απαντάει τόσο σε θέματα οργάνωσης όσο και σε θέματα νομιμοποίησης της πολυκεντρικής ευρωπαϊκής πολιτείας.

Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση

Τη δεκαετία του 1990 η αρχή της εταιρικής σχέσης θεωρήθηκε ενυπόστατη έκφραση της μεταβολής της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε ένα σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Το υπόδειγμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, το οποίο αναπτύχθηκε από τον Gary Marks και τους συνεργάτες του για να περιγράψει αρχικά τη διαμόρφωση και υλοποίηση της διαρθρωτικής πολιτικής, υποστηρίζει ότι η πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης χαρακτηρίζεται από επιμερισμό ισχύος μεταξύ επιπέδων διακυβέρνησης (υποεθνικό – εθνικό – υπερεθνικό) και μεταξύ δρώντων ο οποίος διαφοροποιείται σε συνάρτηση του τομέα πολιτικής (Marks, Hooghe & Blank 1996). Ο επιμερισμός ισχύος μεταξύ των επιπέδων καθορίζει τόσο τη λήψη αποφάσεων όσο και τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τα υπερεθνικά θεσμικά όργανα και κυρίως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποτελούν κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων δρώντες ανεξάρτητους από τις εθνικές αρχές. Οι εθνικές κυβερνήσεις

εκφράζονται μέσω των διεργασιών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, του Συμβουλίου Υπουργών και των διακυβερνητικών επιτροπών εργασίας, ενώ είναι επίσης υπεύθυνες για τη μεταφορά και εφαρμογή της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας και πολιτικής. Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στη συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών αρχών μέσω της κινητοποίησής τους εκτός των εθνικών ορίων σε υπερεθνικό επίπεδο.

Τα πολιτικά πεδία είναι αλληλένδετα: θεωρείται ότι υπάρχει μια ποικιλία από σημαντικούς διαύλους και αλληλοδιασυνδέσεις μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης. Έτσι, όπως αναφέρθηκε ήδη, οι υποεθνικοί δρώντες δεν εντάσσονται μόνο στο εθνικό πεδίο αλλά δρουν εκτός αυτού σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο δημιουργώντας διεθνικά δίκτυα. Επιπλέον, τα Ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα αναλαμβάνουν ρόλο διαμεσολαβητή ανάμεσα σε διάφορες πολιτικές δυνάμεις που ασκούν κοινωνικοοικονομικές ομάδες συμφερόντων οργανωμένες σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Για την περιγραφή και διερεύνηση των σχέσεων τους με τις κυβερνήσεις ή/και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ οι ομάδες συμφερόντων εκλαμβάνονται ως συστατικά στοιχεία δικτύων πολιτικής.

Η συλλογική λήψη αποφάσεων από τα κράτη σε επίπεδο Ένωσης συνεπάγεται απώλεια εξουσίας των μεμονωμένων κρατών μελών, μολονότι η ισχύς των διάφορων δρώντων στα διάφορα επίπεδα εξαρτάται από τον τομέα πολιτικής όπου αυτή ασκείται:

αποφάσεις που εκφράζουν τον ελάχιστο κοινό παρανομαστή αφορούν μόνο ένα υποσύνολο από τις αποφάσεις της ΕΕ και ειδικότερα εκείνες που συνδέονται με τη σφαίρα της ολοκλήρωσης (Marks, Hooghe & Blank 1996: 347, όπως παρατίθεται στο Nugent 2004: 626). Αποφάσεις που αφορούν κανόνες που θα επιβληθούν στο σύνολο της ΕΕ ... έχουν χαρακτήρα μηδενικού αθροίσματος, και αναγκαστικά σχετίζονται με κέρδη ή ζημίες για τα μεμονωμένα κράτη (Marks, Hooghe & Blank 1996: 347, δική μου μετάφραση).

Το υπόδειγμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αναδεικνύει την πολυπλοκότητα ως το κυρίαρχο γνώρισμα του ευρωπαϊκού συστήματος. Οι διακυμάνσεις στις ισορροπίες ισχύος που εξαρτώνται κάθε φορά από τη διαπραγματευόμενη πολιτική, ο ανταγωνισμός των δρώντων στα διάφορα επίπεδα και ο περιορισμένος βαθμός συναίνεσης των δρώντων για τους στόχους της ενοποίησης διαφοροποιούν το υπόδειγμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης από τις θεωρίες του ομοσπονδισμού (Warleigh 2003: 52, Hooghe & Marks 2001α: 28). Ο ομοσπονδισμός μολονότι

αναγνωρίζει την πολυεπίπεδη διάσταση του Ευρωπαϊκού χώρου, πρεσβεύει την ιεραρχική κατανομή αρμοδιοτήτων βάσει ενός συνταγματικά καθορισμένου καταμερισμού ισχύος μεταξύ της ΕΕ, των κρατών μελών και των υποεθνικών επιπέδων (Τσινισιζέλης, Χρυσόχοου & Ξενάκης 2003)¹. Αποφεύγοντας να υιοθετήσει μια κανονιστική, τελεολογική προσέγγιση της ενοποίησης, το υπόδειγμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης διαφοροποιείται και από τη θεωρία του νεο-λειτουργισμού, της οποίας αποτελεί προέκταση. Αντί αυτής επιλέγει την εξέταση της συνεχώς μεταλλασσόμενης μορφής και λειτουργίας του ευρωπαϊκού οικοδομήματος (Marks, Hooghe & Blank 1996), με εργαλεία που αντλεί από τους τομείς της δημόσιας και συγκριτικής πολιτικής.

Κεντρικό αντικείμενο του υποδείγματος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης πάντως είναι η κριτική που ασκεί στον φιλελεύθερο διακυβερνητισμό² (Hooghe & Marks 2001α: κεφάλαιο 1, Marks, Hooghe & Blank 1996). Για τους θεωρητικούς της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

τα κράτη αποτελούν αναπόσπαστο και ισχυρό μέρος της ΕΕ, αλλά δεν συνιστούν πλέον τη μόνη επαφή μεταξύ υπερεθνικού και υποεθνικού στίβου και μοιράζονται, αντί να μονοπωλούν, τον έλεγχο σε πολλές δραστηριότητες που λαμβάνουν χώρα στις αντίστοιχες επικράτειές τους (Marks, Hooghe & Blank 1996: 347, όπως παρατίθεται στο Nugent 2004: 627).

Η συλλογική λήψη αποφάσεων και ο ανεξάρτητος ρόλος των υποεθνικών και υπερεθνικών θεσμών διαβρώνουν την εξουσία των εθνικών κυβερνήσεων στην Ευρώπη (Hooghe & Marks 2001α: xi)³, αν και αυτές «παραμένουν τα σημαντικότερα κομμάτια του Ευρωπαϊκού παζλ» (Marks Hooghe & Blank 1996: 346)⁴.

Συνοπτικά, η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης έχει κάθετες και οριζόντιες διαστάσεις: η λέξη «'πολυεπίπεδη' αναφέρεται στην αυξανόμενη αλληλεξάρτηση των

¹ Ενδεικτική της διαφοράς είναι η θέση της Kohler-Koch (2000: 91) σύμφωνα με την οποία η διαδικασία ολοκλήρωσης έχει κοινωνικό χαρακτήρα: συμμετέχοντας στην κοινή πολιτική διαδικασία, ποικίλοι δρώντες βοηθούν στην διαμόρφωση του ζωντανού συντάγματος της Ευρώπης.

² Για μια συνολική συζήτηση βλέπε Χρυσόχοου (2003: 192-208, 2006).

³ Για να εξηγήσει τον τρόπο με τον οποίο το κράτος μπορεί να αποδυναμωθεί και στη διεθνή και στην εγχώρια σκηνή, ο Marks (1997) ανέπτυξε μια προσέγγιση που επικεντρώνει στους δρώντες (actors-centred approach), δηλαδή σε πρόσωπα που βρίσκονται σε θέσεις-κλειδιά εξουσίας σε επίπεδο εθνικών κυβερνήσεων – εκλεγμένοι αρχηγοί κομμάτων – και όχι στο σύνολο των κρατών ή των εθνικών κυβερνήσεων.

⁴ Για μια άλλη σχολή του νεο-λειτουργισμού, την επονομαζόμενη 'υπερεθνική', η αυτονομία δράσης των εγχώριων δρώντων στο πλαίσιο της ΕΕ έχει σαν αποτέλεσμα την εξασθένηση του κράτους και τη βαθμιαία ανάληψη κρατικών λειτουργιών από υπερεθνικούς και υποεθνικούς δρώντες και θεσμούς (Sandholtz & Stone Sweet 1998).

κυβερνήσεων που λειτουργούν σε διαφορετικά εδαφικά επίπεδα, ενώ η ‘διακυβέρνηση’ σηματοδοτεί την αυξανόμενη αλληλεξάρτηση μεταξύ κυβερνήσεων και μη κυβερνητικών δρώντων στα διάφορα εδαφικά επίπεδα» (Bache & Flinders 2004: 3). Με τον τρόπο αυτό συνδυάζει τη σημασία που απέδιδαν οι νεολειτουργιστές στο υποεθνικό επίπεδο και στις ομάδες συμφερόντων με τα δίκτυα πολιτικής τα οποία δίνουν έμφαση στον κατακερματισμό του κράτους και την αυξανόμενη σημασία των μη κρατικών δρώντων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Το υπόδειγμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης έχει δεχτεί κριτική αρχικά από το φιλελεύθερο διακυβερνητισμό αλλά και από εμπειρικές έρευνες οι οποίες αμφισβητούν ότι ο ρόλος των εθνικών κυβερνήσεων στην περιφερειακή πολιτική περιορίζεται προς όφελος της Επιτροπής και του υποεθνικού επιπέδου (Pollack 1995, Bache 1998, κεφάλαιο 2 της παρούσας μελέτης). Όσον αφορά στην κάθετη διάσταση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, μολονότι παρατηρείται εντονότερη κινητοποίηση των υποεθνικών δρώντων στην Ευρωπαϊκή πολιτική, οι διαφοροποιήσεις στη συμμετοχή και επιρροή των διάφορων υποεθνικών επιπέδων είναι δύσκολο να εξηγηθούν. Στις περιπτώσεις δέ που υπήρξε πράγματι ισχυροποίηση του υποεθνικού επιπέδου είναι αμφιλεγόμενο εάν αυτό οφείλεται στην Ευρωπαϊκή πολιτική και την ‘απόσυρση του κράτους’ ή σε κρατική πολιτική επιλογή (Le Galès & Lequesne 1998, κεφάλαιο 2 της παρούσας μελέτης).

Για την παρούσα μελέτη, όπως και για άλλες εμπειρικές μελέτες που εξετάζουν το ρόλο του υποεθνικού επιπέδου στην Ένωση, το υπόδειγμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι ιδιαίτερα σημαντικό, αφού συμβάλλει στην κατανόηση του δυναμικού ρόλου της Ένωσης στις εδαφικές σχέσεις των κρατών μελών τονίζοντας τη σημασία των διαφορετικών επιπέδων ανάλυσης στη διαδικασία πολιτικής. Παρόλα αυτά, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι μεθοδολογικοί του περιορισμοί: αρχικά, δεν παρέχει συγκεκριμένες επαληθεύσιμες προσδοκίες για την πορεία της ολοκλήρωσης (Rosamond 2006: 165). Δεύτερον δεν αποσαφηνίζει με ποιον τρόπο και γιατί υπάρχει συσχέτιση των μεταβολών που συμβαίνουν στα διάφορα επίπεδα ανάλυσης (Adshead 2006: 227). Τρίτον, μολονότι χρησιμοποιεί το μεθοδολογικό εργαλείο των δικτύων πολιτικής, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αποτυγχάνει τόσο να καθορίσει την προέλευσή τους όσο και να εξηγήσει τη σχέση αυτών των νέων δικτύων πολιτικής με τον φθίνοντα ρόλο των εθνικών κυβερνήσεων. Έτσι,

ελλείπει οργανωτικών εννοιών οι οποίες μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη σύγκριση διαφορετικών κρατών, και χωρίς ένα σύνολο υποθέσεων για την αλλαγή, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αποτελεί μόνο δήλωση πεποιθήσεων η οποία δεν επιδέχεται επαλήθευσης (Adshead 2006: 227).

Παρά τους περιορισμούς του, το υπόδειγμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης έχει αποτελέσει αφετηρία για θεωρητικές αναζητήσεις οι οποίες αφορούν τις έννοιες της διακυβέρνησης (Jachtenfuchs 2001), του εξευρωπαϊσμού και των δικτύων πολιτικής (Pollack 2005). Αντιλαμβανόμενο την Ευρωπαϊκή Ένωση ως «οργανωμένη πολιτεία (polity) ή τουλάχιστον ως πολιτεία εν τω γίνεσθαι» (Nugent 2004: 627) συνέβαλε στη μετατόπιση του ερευνητικού ενδιαφέροντος από την ανάλυση της διαδικασίας ολοκλήρωσης στην ανάλυση της Ένωσης ως συστήματος διακυβέρνησης.

Διακυβέρνηση

Η έννοια της διακυβέρνησης εξετάστηκε διεξοδικά σε προηγούμενο κεφάλαιο. Χρησιμοποιείται σήμερα ευρέως για να περιγράψει το φθίνοντα ρόλο των κυβερνήσεων και των κεντρικών θεσμών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων τον οποίο διαμοιράζονται με διεθνή και υπερεθνικά θεσμικά όργανα και ιδιωτικούς δρώντες, όπως οι πολυεθνικές εταιρίες και οι εκπρόσωποι της κοινωνίας των πολιτών (Rhodes κ.α. 1996): η εξουσία δεν είναι πια συνώνυμη με το κράτος αλλά κατανέμεται σε πολλαπλά επίπεδα διακυβέρνησης⁵. Επίσης, χρησιμοποιείται σε ένα δεύτερο επίπεδο ως «εννοιολογική ή θεωρητική περιγραφή του συντονισμού των κοινωνικών συστημάτων» (Pierre 2000: 3).

Στην περίπτωση της ΕΕ, η οποία συχνά χαρακτηρίζεται 'πολιτικό σύστημα χωρίς κράτος', η έννοια της διακυβέρνησης είναι ιδιαίτερα χρήσιμη αφού επιτρέπει την περιγραφή ως μίας διακριτής πολιτικής οντότητας, τη μελέτη των σύνθετων διεργασιών που συμβαίνουν στο εσωτερικό της και την εξέταση υποθέσεων για το μέλλον της. Υπό αυτή την οπτική, η Ένωση όπως κάθε άλλο πολιτικό σύστημα, αντιμετωπίζει τη διττή πρόκληση της αποτελεσματικότητας και της δημοκρατικής νομιμοποίησης (Scharpf 1999, Schmitter 2000).

⁵ Σύμφωνα με την Kohler-Koch (1999: 14), ο όρος 'διακυβέρνηση' αφορά στους τρόπους και τα μέσα με τα οποία οι διαφορετικές προτιμήσεις των πολιτών μεταφράζονται σε αποτελεσματικές πολιτικές επιλογές ενώ 'κυβέρνηση' είναι η συνταγματικά αρμόδια για τη λήψη δεσμευτικών αποφάσεων οργανωτική δομή.

Αποτελεσματικότητα

Σε μια κλασσική πλέον κριτική της (αν)αποτελεσματικότητας της πολυεπίπεδης Ευρωπαϊκής διαδικασίας λήψης αποφάσεων, ο Scharpf (1988) ισχυρίζεται ότι εάν τα κατώτερα κυβερνητικά επίπεδα διαθέτουν δικαίωμα βέτο στην κεντρική διαμόρφωση πολιτικής, η διαδικασία λήψης αποφάσεων θα καταλήξει είτε σε αδιέξοδο είτε στην υιοθέτηση του κατώτερου κοινού παρονομαστή (joint decision trap)⁶. Υπό μία άλλη θεώρηση, οι Streeck και Schmitter (1991) διατείνονται ότι η αποτελεσματικότητα της διαδικασίας λήψης αποφάσεων υπονομεύεται από τα προβλήματα συλλογικής δράσης που αντιμετωπίζουν οι ιδιωτικές ομάδες συμφερόντων. Σε κάθε περίπτωση πάντως, εμπειρικές μελέτες καταλήγουν ότι το σύστημα λήψης αποφάσεων της Ένωσης είναι λειτουργικό (Eberlein & Kerwer 2004: 122).

Κεντρικό χαρακτηριστικό της Ευρωπαϊκής διακυβέρνησης αποτελεί η ‘κοινοτική μέθοδος’. Σύμφωνα με την Επιτροπή (Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων 2001α: 10) η κοινοτική μέθοδος βασίζεται στην έκφραση από την Επιτροπή του γενικότερου συμφέροντος και στη δημοκρατική εκπροσώπηση, ευρωπαϊκή και εθνική, από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αντίστοιχα, σε συνδυασμό με τη νομοθεσία της Ένωσης. Σημαντικό στοιχείο της κοινοτικής μεθόδου είναι ακριβώς η θέσπιση δεσμευτικών νομοθετικών και εκτελεστικών πράξεων οι οποίες επιβάλλουν ομοιόμορφους κανόνες σε όλα τα κράτη μέλη (Scott & Trubek 2002: 2).

Αντίθετα με την κοινοτική μέθοδο οι ‘νέες μορφές διακυβέρνησης’ (ή ‘πολυεπίπεδης μετα-διακυβέρνησης’: Jessop 2004), οι οποίες προέκυψαν ως απάντηση στον κίνδυνο του αδιεξόδου της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στην Ένωση, χαρακτηρίζονται από την απουσία δεσμευτικών κανόνων και κυρώσεων σε περίπτωση μη συμμόρφωσης· αποτελούν δηλαδή εθελοντικές δομές διαπραγμάτευσης μεταξύ του συνόλου των ενδιαφερομένων δημόσιων και ιδιωτικών δρώντων στα διάφορα επίπεδα λήψης αποφάσεων σε μια διαδικασία όπου το κράτος μέλος είναι αυτό που κρίνει ποια είναι η αποτελεσματικότερη επιλογή πολιτικής (Kohler-Koch & Rittberger 2006: 36-37).

Από τον παραπάνω ορισμό φαίνεται ότι η εταιρική σχέση, όπως ορίστηκε και περιγράφηκε σε προηγούμενα κεφάλαια, αποτελεί πρώιμο δείγμα νέου τύπου διακυβέρνησης. Αυτό επισημαίνουν οι Scott & Trubek (2002: 4) σύμφωνα με τους οποίους,

⁶ Για την περεταίρω εξέταση του ‘joint decision trap’, καθώς και για προτάσεις αντιμετώπισής του, βλέπε Héritier (1999) και Benz & Eberlein (1999, 1998).

μολονότι η έννοια [της εταιρικής σχέσης] προϋποθέτει τη θεσμοθέτηση ενός συστήματος πολυεπίπεδης και πολυσυμμετοχικής διακυβέρνησης, παραμένει εκκρεμής (open-ended) αφού ο χαρακτήρας της και η ταυτότητά της διαμορφώνονται σε σχέση με το πολιτικό και συνταγματικό υπόβαθρο του κάθε κράτους μέλους,

όπως άλλωστε συμβαίνει και με τις νέες μορφές διακυβέρνησης⁷.

Όμως, «το καλύτερο παράδειγμα της νέας διακυβέρνησης είναι η ‘ανοιχτή μέθοδος συντονισμού’» (Eberlein & Kerwer 2004: 123), στην οποία έγινε αναφορά σε προηγούμενο κεφάλαιο ως τη μέθοδο υλοποίησης της διαρθρωτικής πολιτικής την περίοδο 2007-2013. Η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού προτάθηκε από το Συμβούλιο της Λισσαβώνας του Μαρτίου 2000 ως συμπληρωματική της κοινοτικής μεθόδου⁸ και ως τέτοια εφαρμόζεται στην πολιτική για την απασχόληση (Σακελλαρόπουλος 2003: 41-103), το περιβάλλον (Szyszczak 2006) και τώρα τη διαρθρωτική πολιτική. Στόχος της είναι «όχι η θέσπιση ενός μοναδικού κοινού [νομοθετικού] πλαισίου αλλά η ανταλλαγή εμπειριών και η ενθάρρυνση της εξάπλωσης ορθών πρακτικών» (Wallace 2000: 3). Χρησιμοποιείται όταν «οι κεντρικές νομοθετικές πολιτικές δεν είναι εφικτές διότι οι λύσεις στα προβλήματα πολιτικής είναι αβέβαιες και πολιτικά ευαίσθητες» (Eberlein & Kerwer 2004: 125). Λόγω ακριβώς του τρόπου και των πεδίων εφαρμογής της η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού χαρακτηρίζεται συχνά πλέον όχι ως συμπληρωματική αλλά ως εναλλακτική της κοινοτικής μεθόδου⁹, όπως άλλωστε και το σύνολο των νέων μεθόδων διακυβέρνησης.

Όπως συμπεραίνει πάντως η Héritier (2002), οι νέες μορφές διακυβέρνησης δεν φαίνεται να αντικαθιστούν σε σημασία την κοινοτική μέθοδο, η οποία παραμένει η κυρίαρχη μορφή Ευρωπαϊκής διακυβέρνησης. Η αποτελεσματικότητα των νέων μορφών διακυβέρνησης είναι δύσκολο να αξιολογηθεί λόγω της έμμεσης επίδρασής

⁷ Ιδιαίτερα ενδιαφέρον είναι το άρθρο του Olsson (2003) που εξετάζει τη δυνατότητα της εταιρικής σχέσης να παράσχει δημοκρατική νομιμοποίηση στην περιφερειακή πολιτική. Από μία άλλη οπτική, ο Bache (2000) αντιλαμβάνεται την εταιρική σχέση ως μεταφορά πολιτικής (policy transfer), εθελοντική (voluntary) ή καταναγκαστική (coercive).

⁸ Σύμφωνα επίσης με τη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2001α: 26) «[η] ανοιχτή μέθοδος συντονισμού πρέπει να συμπληρώνει και όχι να αντικαθιστά την κοινοτική δράση».

⁹ Η εφαρμογή της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού ως εναλλακτική της κοινοτικής μεθόδου παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον αλλά δεν θα απασχολήσει την παρούσα μελέτη. Σχετικά βλέπε κυρίως Mosher 2000, Wincott 2001, Scott & Trubek 2002, Mosher & Trubek 2003, Regent 2003, Eberlein & Kerwer 2004, Borrás & Jacobsson 2004, Trubek & Trubek 2005, Szyszczak 2006, Hatzopoulos 2007, Benz 2007, Armstrong κ.α. 2008. Σε γενικές γραμμές φαίνεται ότι ο αρχικός ενθουσιασμός σχετικά με τις δυνατότητες της νέας μεθόδου αντικαταστάθηκε από σκεπτικισμό και υπεράσπιση της κοινοτικής μεθόδου.

τους στις εθνικές πολιτικές. Σύμφωνα με τους Kohler-Koch & Rittberger (2006: 37) βασιζόμενοι στην επιχειρηματολογία της Héritier (2003), η αποτελεσματικότητα των νέων μορφών διακυβέρνησης διαφοροποιείται σε σχέση με το πεδίο πολιτικής και τις κοινές επιλογές των δρώντων (actor preference constellations): οι αναδιανεμητικές πολιτικές και τα παγιωμένα προβλήματα αποτελούν απρόσφορο έδαφος για την επιτυχή εφαρμογή των νέων μεθόδων διακυβέρνησης¹⁰ (σχετικά βλέπε επίσης de la Porte 2002). Τέλος, ο Scharpf (2002) έχει ασκήσει κριτική στη δυνατότητα της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού να ανταποκριθεί στο πρόβλημα της ‘θεσμικής ασυμμετρίας’ (constitutional asymmetry) που, σύμφωνα με την άποψή του, δημιουργεί η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μεταξύ πολιτικών που προωθούν την αποδοτικότητα της αγοράς και αυτών που προωθούν την κοινωνική προστασία και την ισότητα.

Νομιμοποίηση

Συχνά, η αναζήτηση της αποτελεσματικότητας επισκιάζει το πρόβλημα της δημοκρατικής νομιμοποίησης, η οποία ορίζεται ως «η κανονιστικά καθορισμένη και εθελοντική αποδοχή από τους κυβερνηθέντες της κυβέρνησης των κυβερνώντων τους» (Bellamy & Castiglione 2003: 10). Επιπλέον, τα διαφορετικά σημεία εκκίνησης των ερευνητών δεν επιτρέπουν μια κοινή θεώρηση του ζητήματος¹¹. Έτσι, για τον Majone (2000, 2002), η νομιμοποίηση της Ένωσης προκύπτει από την αποτελεσματικότητα ή δημοτικότητα των Ευρωπαϊκών πολιτικών (output legitimacy): άποψη η οποία βασίζεται στη θεώρηση της Ένωσης ως ‘ρυθμιστικού κράτους’ (Majone 1996) και όπως υποστηρίζουν οι Føllesdal και Hix (2006) είναι αμφισβητίσιμη εκτός του πλαισίου αυτού. Το ίδιο συμβαίνει με έναν άλλο εξέχοντα ερευνητή της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, τον Andrew Moravcsik (2002), ο οποίος βασίζεται στη θεωρία του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού (Moravcsik 1993) για να υποστηρίξει ότι δεν υπάρχει ζήτημα νομιμοποίησης της Ένωσης αφού αυτή αποτελεί προϊόν των κρατών που την απαρτίζουν.

Σύμφωνα με τον Scharpf (1999, 2003) η νομιμοποίηση των πολιτικών εκ των υστέρων μέσω της δημοτικότητας ή αποτελεσματικότητάς τους (output legitimacy) αποτελεί τη μόνη πηγή νομιμοποίησης εφόσον οι ανεπαρκείς δημοκρατικές διευθετήσεις σε επίπεδο Ένωσης δεν επιτρέπουν την εισροή νομιμοποίησης (input legitimacy), ή την κυβέρνηση

¹⁰ Υπό αυτή την οπτική, ιδιαίτερο ενδιαφέρον θα παρουσιάσει μια μελλοντική αξιολόγηση της εφαρμογής της ανοιχτής μεθόδου συντονισμού στην πολιτική συνοχής της Ένωσης, η οποία σκοπεύει ακριβώς στην αποτελεσματικότητα των διαρθρωτικών δράσεων.

¹¹ Για μια συνολική παρουσίαση βλέπε Føllesdal (2004).

από το λαό. Ως αποτέλεσμα, σε επίπεδο Ένωσης μπορούν να αναληφθούν μόνο πολιτικές οι οποίες μπορούν να νομιμοποιηθούν μέσω των εκροών τους (outputs). Για τη Héritier (1999), η αδυναμία δημοκρατικής νομιμοποίησης της Ένωσης μέσω συνταγματικής μεταρρύθμισης σημαίνει ότι θα πρέπει να εξευρεθούν ‘υποκατάστατα νομιμοποίησης’, όπως είναι τα θεσμοθετημένα δίκτυα, στο ισχύον θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης.

Εκκινώντας από διαφορετική σκοπιά, το υπόδειγμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης υποστηρίζει τη νομιμοποίηση εισροών (input legitimacy), δηλαδή την ενίσχυση της επιρροής των πολιτών στη λήψη αποφάσεων και την εφαρμογή των Ευρωπαϊκών πολιτικών. Συνδυάζοντας το υπόδειγμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης με την προβληματική του δημοκρατικού ελλείμματος στην ΕΕ, η Beate Kohler-Koch χαρακτηρίζει την ΕΕ ‘σύστημα δικτυακής διακυβέρνησης’¹², όπου η πολιτική καθορίζεται από οργανωμένα κοινωνικά υποσυστήματα, τα οποία λειτουργούν και αλληλεπιδρούν σε οριζόντιες και κάθετες, μη ιεραρχικές δομές (Kohler-Koch 1999: 25). Το υπόδειγμα δικτυακής διακυβέρνησης υποστηρίζει ότι οι δρώντες είναι ικανοί να αναγνωρίσουν συμπληρωματικά συμφέροντα: η ανάπτυξη σχέσεων αλληλεξάρτησης βασισμένες στην εμπιστοσύνη, την πίστη και την αμοιβαιότητα, επιτρέπει στην εταιρική δράση να αναπτυχθεί και να διατηρηθεί.

Σύμφωνα με την άποψη αυτή, ο καταμερισμός ισχύος δεν υπακούει στη λογική του μηδενικού αθροίσματος. Η ΕΕ αποτελεί ένα θεσμοποιημένο διαπραγματευτικό σύστημα το οποίο βοηθάει αυτόνομους δρώντες να λαμβάνουν κοινές αποφάσεις και να επιδιώκουν τους σκοπούς τους, σκοποί οι οποίοι μπορεί να είναι παράλληλοι ή σε ανταγωνισμό με αυτούς της Ένωσης (Kohler-Koch 2000: 91). Το Ευρωπαϊκό αυτό διαπραγματευτικό σύστημα αναμένεται να μεταλλάξει τα κράτη μέλη ενθαρρύνοντας τη σύναψη εταιρικών σχέσεων μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών δρώντων σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης. Μολονότι οι εθνικές κυβερνήσεις συνεχίζουν να συμμετέχουν σε αυτή τη διαδικασία τώρα έχουν ρόλο περισσότερο συντονιστικό παρά αποφασιστικό σε σχέση με το υποεθνικό επίπεδο (Kohler-Koch 1996).

Ο Scharpf (2001α) ασκεί κριτική στη ‘δικτυακή διακυβέρνηση’ και στην άποψη ότι οι πολιτικές οι οποίες στηρίζονται σε ευρεία συναίνεση η οποία προκύπτει μετά από συζητήσεις και διαβουλεύσεις όλων των ενδιαφερόμενων μερών δεν χρειάζονται

¹² “Network system of governance” ή εταιρική διακυβέρνηση (“co-operative governance”).

περεταίρω νομιμοποίηση. Όπως εξηγεί, εάν αυτό το επιχείρημα γίνει αποδεκτό συμπεραίνεται ότι η νομοθεσία της ΕΕ που προκύπτει από την κοινοτική μέθοδο (την οποία ονομάζει ‘μέθοδο συντονισμένης απόφασης’ - joint-decision mode, βλέπε και Kohler-Koch & Rittberger 2006: 33-34) δεν θα μπορέσει να νομιμοποιήσει πολιτικές επιλογές σε αμφιλεγόμενα και πολιτικά ευαίσθητα θέματα.

Άλλοι παρατηρούν ότι ο κάθετος επιμερισμός ισχύος μεταξύ του υπερεθνικού, εθνικού και υποεθνικού επιπέδου που υποστηρίζει η πολυεπίπεδη και η δικτυακή διακυβέρνηση δημιουργεί σύγχυση αρμοδιοτήτων και άρα υπονομεύει τη δημοκρατική νομιμοποίηση και έλεγχο. Η μετάβαση από τις ιεραρχικές δομές και τις τυπικές διαδικασίες στη δικτύωση και τις άτυπες σχέσεις – μολονότι επιτρέπει εκτεταμένες εισροές (input) – υπονομεύει τις δημοκρατικές αξίες της πολιτικής ισότητας και ελέγχου (Papadopoulos 2007, 2005, Papadopoulos & Warin 2007α, β, Harlow & Rawlings 2007). Πράγματι, η πρόσφατη συζήτηση για τη συνεργατική διακυβέρνηση αφορά πρωτίστως τη δυνατότητά της να απαντήσει σε λειτουργικά προβλήματα και όχι, όπως θα περίμενε κάποιος, τις νομιμοποιητικές της ιδιότητες (Papadopoulos 2007, Bevir 2006).

Η θεώρηση της Ένωσης ως πολυεπίπεδης/συνεργατικής/δικτυακής δομής διακυβέρνησης είναι ευρέως αποδεκτή (Börzel & Risse 2000). Πώς όμως το κατακερματισμένο περιβάλλον το οποίο περιγράφει η έννοια της διακυβέρνησης μπορεί να νομιμοποιηθεί; Ως απάντηση σε αυτό το ζήτημα έχουν προταθεί δύο λύσεις: η πρώτη αφορά την επαναφορά της κυβέρνησης στη διακυβέρνηση, με ενίσχυση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ως του μόνου άμεσα αιρετού ευρωπαϊκού θεσμικού οργάνου, και/ή του συνταγματικού - νομικού πλαισίου της Ένωσης (Habermas 2001, Weiler 1999, 1995, Ελευθεριάδης 2004). Υπό αυτή την οπτική, οι νέες μορφές διακυβέρνησης αντιμετωπίζονται με καχυποψία αφού θεωρούνται ότι αμφισβητούν το συνταγματισμό (Armstrong κ.α. 2008: 416) και τον Κοινοτικό νόμο (Scott & Trubek 2002: 8).

Οι νέες μορφές διακυβέρνησης φέρονται να αποτελούν εξέχον παράδειγμα της δεύτερης λύσης που έχει προταθεί: της διαβούλευσης. Ένας σύντομος σχολιασμός του θεωρητικού υπόβαθρου της συμμετοχικής διακυβέρνησης και της διαβούλευσης έγινε στο πρώτο κεφάλαιο. Εμπειρικές μελέτες σχετικές με την Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση επικεντρώνουν σε τρία παραδείγματα διαβουλευτικής πρακτικής: τη Συντακτική Συνέλευση 2003-2004 (Magnette & Nicolaïdis 2004), την επιτροπολογία (Joerges & Neyer 1997, Jacobsson & Vifell 2003) και – όπως αναφέρθηκε ήδη – τις νέες μορφές

διακυβέρνησης και την ανοιχτή μέθοδο συντονισμού (Benz 2007, Rhodes 2005, de la Porte & Nanz 2004). Σύμφωνα με τους Cohen & Sabel (1997), οι νέες μορφές διακυβέρνησης αποτελούν παράδειγμα μιας ‘άμεσης διαβουλευτικής πολυαρχίας’ (directly deliberative polyarchy), η οποία βασίζεται στην άμεση συμμετοχή σε αποκεντρωμένα, διαβουλευτικά *fora*, στο δημόσιο διάλογο, στην εκμάθηση και στην ανταποκρισιμότητα (responsiveness) (σχετικά βλέπε επίσης Eberlein & Kerwer 2002, de la Porte & Nanz 2004).

Και οι δύο αυτές λύσεις πάντως έχουν δεχθεί κριτική αναδεικνύοντας την ανάγκη υιοθέτησης μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης. Όπως έδειξε η καταψήφιση της Ευρωπαϊκής Συνταγματικής Συνθήκης στη Γαλλία και την Ολλανδία και όπως υποστηρίζουν οι Bellamy και Castiglione (2003) η συζήτηση για τη δημιουργία ενός Συντάγματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή η μετατροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σε ομοσπονδιακό νομοθετικό σώμα είναι πρώιμη. Όσον αφορά στη διαβούλευση, όπως εύστοχα παρατηρεί ο Radaelli (2003), η συμμετοχή αποτελεί μία από τις διαστάσεις της δημοκρατικής νομιμοποίησης, η οποία δεν μπορεί να εξασφαλιστεί μόνο μέσω της διαβούλευσης μεταξύ κυβερνήσεων και ομάδων ιδιωτικών συμφερόντων. Στο σημείο αυτό ο νεο-ρεπουμπλικανισμός αποτελεί μια κανονιστική πρόταση η οποία συνδυάζει το συνταγματισμό και τη διαβούλευση, έχοντας ως κύριο μέλημα την ενίσχυση της κυριαρχίας των πολιτών (βλέπε σχετική ενότητα στο παρόν κεφάλαιο).

Συμπερασματικά, η προσέγγιση της διακυβέρνησης «μολονότι διευρύνει σημαντικά τον ορίζοντα ανάλυσης σε σύγκριση με την παραδοσιακή θεωρία ενοποίησης» δεν προσφέρει μια συνεκτική θεωρία αλλά μάλλον μια προβληματική (*problématique*) η οποία ασχολείται σε εμπειρικό συνθήτως επίπεδο κυρίως με την αποτελεσματική και αποδοτική αντιμετώπιση προβλημάτων αγνοώντας ζητήματα πολιτικής εξουσίας και αρχών (Jachtenfuchs 2001: 258-260, βλέπε και Jachtenfuchs 1997).

Δίκτυα πολιτικής

Σε αυτό το κατακερματισμένο περιβάλλον που περιγράφει η έννοια της διακυβέρνησης, η ανάλυση δικτύων πολιτικής είναι ιδιαίτερα χρήσιμη αφού παρέχει τη δυνατότητα ‘χαρτογράφησης’ των σχέσεων μεταξύ δρώντων σε συγκεκριμένα πεδία πολιτικής. Η ανάλυση δικτύων πολιτικής αναπτύχθηκε αρχικά ως πρότυπο εξέτασης του ρόλου των οργανωμένων συμφερόντων στην εγχώρια πολιτική, απαντώντας στις πλουραλιστικές και κορπορατιστικές επεξηγήσεις των

διαφοροποιήσεων που παρατηρούνται στις σχέσεις κυβερνήσεων - ομάδων συμφερόντων σε διαφορετικά πεδία πολιτικής (Λάβδας 2004β, Jordan & Schubert 1992). Σκοπός της είναι να τονίσει την αποφασιστική επίδραση των άτυπων σχέσεων στην πολιτική διαδικασία ακολουθώντας μια προσέγγιση 'αποδόμησης' της πολιτικής ανάλυσης και παρέκκλισης από την 'στατική' έρευνα των επίσημων κρατικών θεσμών.

Η αναλυτική χρησιμότητα των δικτύων πολιτικής είναι πάντως αμφιλεγόμενη. Οι αναλύσεις δικτύων πολιτικής συχνά υποθέτουν ότι τα χαρακτηριστικά του δικτύου πολιτικής καθορίζουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Ο Dowding (1995, 2001) δέχεται τη σημασία των δικτύων πολιτικής μόνο ως περιγραφικά εργαλεία αμφισβητώντας την επεξηγηματική τους αξία και τη δυνατότητά τους να συμβάλουν σε μια «επακριβή αιτιώδη ανάλυση» (Dowding 1995: 158). Υπό μια άλλη οπτική, ο Thatcher (1998) θέτει υπό αμφισβήτηση τις μεθοδολογικές εφαρμογές της ανάλυσης των δικτύων πολιτικής. Αντίθετα, άλλοι ερευνητές υποστηρίζουν ότι η προσέγγιση των δικτύων πολιτικής προσφέρει περισσότερο από μια απλή περιγραφή των σχέσεων μεταξύ δρώντων: η μελέτη συγκεκριμένων χαρακτηριστικών (οικονομικών, πληροφοριακών, οργανωτικών κ.α.) των σχέσεων μεταξύ δρώντων σε ένα πεδίο πολιτικής επιφέρει μια ποιοτική διάσταση στην ανάλυση (Richardson & Jordan 1979, Rhodes 1981, 1991, Wilkes & Wright 1987, Marsh & Rhodes 1992).

Η μελέτη δικτύων πολιτικής εστιάζει στον τρόπο με τον οποίο λαμβάνονται οι πολιτικές αποφάσεις, αντανακλώντας έτσι «μία θεμελιώδη μεθοδολογική επιλογή υπέρ των συμπεριφορικών διαστάσεων της πολιτικής ζωής» (Λάβδας 2004β: 148). Πιο συγκεκριμένα, η μελέτη των δικτύων πολιτικής εξετάζει τις σχέσεις αλληλεπίδρασης και αλληλεξάρτησης των δρώντων που προκύπτουν «επιχειρώντας να διαμορφώσουν ή να τροποποιήσουν ένα πεδίο πολιτικής» (Λάβδας 2004β: 148). Κάθε δρών εξαρτάται από τους άλλους συμμετέχοντες στο δίκτυο για κάποιους πόρους: οικονομικούς, πληροφοριακούς, πολιτικούς, οργανωτικούς ή νομικούς. Ο βαθμός στον οποίο ένας δρών ελέγχει ή μπορεί να κινητοποιήσει αυτούς τους πόρους καθορίζει την ισχύ του σε μία συγκεκριμένη περίπτωση.

Η θεώρηση των δικτύων πολιτικής ως πεδίων διαπραγμάτευσης πόρων αποτελεί τη σημαντικότερη διαφοροποίησή τους από τις επιστημικές κοινότητες, οι οποίες αποτελούν μέσα μετάδοσης ιδεών που βασίζονται στη γνώση. Σύμφωνα με τον ορισμό του Haas (1992: 3), επιστημική κοινότητα είναι ένα δίκτυο επαγγελματιών με

αναγνωρισμένη ειδικευση σε ένα συγκεκριμένο τομέα που γνωρίζει αξιόπιστα την πολιτική σε αυτόν τον τομέα ή σε αυτή τη θεματική περιοχή. Οι επιστημικές κοινότητες μπορούν να ασκήσουν επιρροή όταν οι διαμορφωτές πολιτικής (policy-makers) αντιμετωπίζουν συνθήκες αβεβαιότητας για τις πιθανές συνέπειες μιας πολιτικής επιλογής.

Η πιο διαδεδομένη μέθοδος ανάλυσης δικτύων πολιτικής βασίζεται στο πρότυπο που ανέπτυξε ο Rhodes το 1981 (βλέπε επίσης Rhodes & Marsh 1992). Σύμφωνα με αυτό, τα δίκτυα έχουν διαφορετικές δομές και ανάγκες ανάλογα με τη συνοχή (constellation) συμφερόντων, τη συμμετοχή, την οριζόντια αλληλεξάρτηση, την κάθετη αλληλεξάρτηση και την κατανομή των πόρων. Βάσει της ύπαρξης ή απουσίας αυτών των προϋποθέσεων, ο Rhodes δημιούργησε μια κλίμακα που περιλαμβάνει πέντε διαφορετικούς τύπους δικτύων: τις κοινότητες πολιτικής, τα επαγγελματικά δίκτυα, τα διακυβερνητικά δίκτυα, τα δίκτυα παραγωγών και τα θεματικά δίκτυα.

Δίκτυα πολιτικής

| Κύριες διαστάσεις | Κοινότητα Πολιτικής* | Θεματικό Δίκτυο** |
|-------------------|--|--|
| Μέλη – Συμμετοχή | Περιορισμένος αριθμός. Κυριαρχούν ορισμένα καλά οργανωμένα συμφέροντα. Σταθερή δομή μελών. | Μεγάλος αριθμός. Περιλαμβάνει όλα τα σχετικά συμφέροντα. Ασταθής δομή μελών. |
| Συνοχή | Συνεχείς αλληλεπιδράσεις. Κοινές αξίες και προσεγγίσεις στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. | Ευκαιριακές αλληλεπιδράσεις. Στοιχεία συναίνεσης και διαφωνίας ως προς τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. |
| Πόροι | Τα μέλη διαθέτουν σημαντικούς πόρους. Σχέσεις tit-for-tat στο εσωτερικό ιεραρχικών πλαισίων. | Μεγάλη ποικιλία. Συνύπαρξη διαφόρων μοντέλων δόμησης σχέσεων και δυσκολία εξασφάλισης συμμόρφωσης. |
| Κατανομή ισχύος | Μεταβαλλόμενες ισορροπίες ισχύος μεταξύ μελών – positive sum game. | Ασυμμετρία ισχύος και δυσκολία επίτευξης ισορροπιών – συνήθως zero-sum game. |

* Policy Community

** Issue Network

Πηγή: Marsh & Rhodes (1992: 251), όπως παρατίθεται στο Λάβδας (2004β: 149).

Στη μία πλευρά της κλίμακας, οι κοινότητες πολιτικής χαρακτηρίζονται από περιορισμένο αριθμό μελών οργανωμένο σε σταθερή δομή όπου κυριαρχούν ορισμένα καλά οργανωμένα συμφέροντα. Τα δίκτυα αυτά αλληλεπιδρούν συνεχώς βασισμένα σε κοινές αξίες και προσεγγίσεις στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Τα μέλη διαθέτουν σημαντικούς πόρους και οι ισορροπίες ισχύος μεταξύ τους είναι μεταβαλλόμενες σε

ένα παίγνιο θετικού αθροίσματος. Αντίθετα, στην άλλη πλευρά της κλίμακας, τα θεματικά δίκτυα περιλαμβάνουν μεγάλο αριθμό μελών οργανωμένα σε μια ασταθή δομή που περιλαμβάνει όλα τα σχετικά συμφέροντα. Οι αλληλεπιδράσεις μεταξύ τους είναι ευκαιριακές ενώ παρατηρείται τόσο συναίνεση όσο και διαφωνία στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Οι πόροι ποικίλλουν και παρατηρείται ασυμμετρία ισχύος και δυσκολία επίτευξης ισορροπιών που καταλήγει σε ένα παίγνιο μηδενικού αθροίσματος.

Η τυπολογία του Rhodes περιλαμβάνει οργανωτικές έννοιες οι οποίες διευκολύνουν τη συγκριτική μελέτη δικτύων πολιτικής μεταξύ κρατών και/ή πεδίων πολιτικής, παρά τις διαφορές στο θεσμικό τους πλαίσιο και στα χαρακτηριστικά των δρώντων. Ειδικότερα, επιτρέπει τη σύγκριση πέντε κυρίως διαστάσεων της ανάλυσης δικτύων πολιτικής: τον αριθμό των συμμετεχόντων και του τύπου των ενδιαφερόντων που εκπροσωπούν, τις σχέσεις μεταξύ δρώντων όσον αφορά στη συχνότητα, ποιότητα και διατήρησή τους, τον επιμερισμό πόρων μεταξύ τους και τέλος, την κατανομή ισχύος.

Συμπερασματικά, η ανάλυση των δικτύων πολιτικής αποτελεί ένα μεθοδολογικό εργαλείο ικανό να συμβάλλει στην λεπτομερειακή εμπειρική εξέταση, απεικόνιση, και συγκριτική μελέτη της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Όπως αναφέρει ο Richardson (2001: 10), «αν η πολιτική της ΕΕ αφορά ποιος παίρνει τι, πώς και πότε ... τότε ο προσδιορισμός των εμπλεκόμενων δρώντων και η επαλήθευση του εάν αυτοί μπορούν να χαρακτηριστούν δίκτυα αποτελεί τουλάχιστον σημείο εκκίνησης για την κατανόηση του τρόπου με τον οποίο λειτουργεί η διαμόρφωση πολιτικής στην ΕΕ».

Εξευρωπαϊσμός & αλλαγή στις εδαφικές σχέσεις

Ο εξευρωπαϊσμός (europeanization) αφορά στην εξελικτική πορεία ενός νέου επιπέδου διακυβέρνησης, ενός νέου συνόλου πολιτικών δομών και διαδικασιών, το οποίο λειτουργεί σε μια σχέση αλληλεπίδρασης με τα υπάρχοντα συστήματα των κρατών μελών (Λάβδας 2008, βλέπε και Featherstone 2003 για μια περιεκτική επισκόπηση). Έτσι μπορεί να γίνει αντιληπτός ως μια δισδιάστατη διαδικασία: η μια διάσταση εμπεριέχει την εμφάνιση των Ευρωπαϊκών θεσμών και τη λειτουργία τους ενώ η άλλη αφορά στην επίδραση που έχουν αυτοί οι υπερεθνικοί θεσμοί στη λειτουργία των κρατών μελών¹³.

¹³ Για μια ευρύτερη εξέταση της αλλαγής και της διαχείρισής της στην εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης βλέπε Μενδρινού (2002).

Για πολλά χρόνια, η έρευνα σχετικά με τον εξευρωπαϊσμό επικεντρώθηκε στην πρώτη διάσταση. Η ανάλυση ασχολήθηκε με τη διαδικασία δημιουργίας Ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και την προοδευτική μεταφορά αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και Ένωση. Η κύρια εξαρτημένη μεταβλητή υπήρξε η δυναμική, η φύση και η τελική μορφή του αναδύομένου Ευρωπαϊκού πολιτικού συστήματος.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει όμως και η - πιο πρόσφατη - εξέταση του αντίθετου φαινομένου: η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ως επεξηγηματικός παράγοντας της εγχώριας πολιτικής συνέχειας ή αλλαγής. Για αυτόν το σκοπό, ο εξευρωπαϊσμός μπορεί να οριστεί ως «εξελεγκτική διαδικασία που επαναπροσανατολίζει την κατεύθυνση και το περιεχόμενο της εσωτερικής πολιτικής σε τέτοιο βαθμό ώστε η πολιτική και οικονομική δυναμική της Ε.Κ. καθίσταται μέρος της οργανωτικής λογικής του εθνικού πολιτικού συστήματος και της διαδικασίας διαμόρφωσης πολιτικής» (Ladrech 1994: 69)¹⁴. Ο εξευρωπαϊσμός λοιπόν υποδηλώνει τις διαδικασίες και τους μηχανισμούς της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης που προκαλούν αλλαγή στα εγχώρια πρότυπα (Börzel & Risse 2000: 3, έμφαση στο πρωτότυπο).

Από τα μέσα της δεκαετίας του 1990, πολυάριθμες μελέτες εκκινώντας με υποθέσεις όπως αυτή του Smyrl (1997: 287, βλέπε επίσης Jones & Keating 1995, Hooghe 1996a, Jeffery 1997) ότι «από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 η Ευρωπαϊκή Κοινότητα είχε την πρόθεση να ευνοήσει την ενδυνάμωση των υποεθνικών αρχών στα κράτη μέλη μέσω διαδοχικών μεταρρυθμίσεων της περιφερειακής αναπτυξιακής της πολιτικής» εξετάζουν τον αντίκτυπο του εξευρωπαϊσμού στις εδαφικές σχέσεις.

Αποδυνάμωση

Σύμφωνα με αυτή τη θέση, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση υπονομεύει νομικές και συνταγματικές ρυθμίσεις οι οποίες εγγυώνται την περιφερειακή αυτονομία. Οι εθνικές κυβερνήσεις αποκτούν όλο και περισσότερη ανεξαρτησία από τους εγχώριους δρώντες αυξάνοντας τον έλεγχό τους στη λήψη αποφάσεων μέσω της μεταφοράς αρμοδιοτήτων στο Ευρωπαϊκό επίπεδο, (συν)αποφασίζοντας για θέματα που ενέπιπταν πριν στην αρμοδιότητα των περιφερειακών κυβερνήσεων και μονοπωλώντας την πρόσβαση στην ευρωπαϊκή πολιτική σκηνή (Milward 1992,

¹⁴ Οι Méndez κ.α. (2006) διαφωνούν με την ξεχωριστή εξέταση των δύο διαστάσεων και επιλέγουν να εξετάσουν τον εξευρωπαϊσμό των πολιτικών συνοχής και ανταγωνισμού συνολικά, ως διάδραση μεταξύ του ευρωπαϊκού και εθνικού επιπέδου διακυβέρνησης.

Moravcsik 1994). Η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μεταβάλλει την κατανομή ισχύος μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών κυβερνήσεων προς όφελος των πρώτων.

Σε μερικά κράτη μέλη παρατηρείται θεσμική αλλαγή, η οποία σκοπεύει να εξισορροπήσει την προοδευτική μεταφορά περιφερειακών αρμοδιοτήτων στο Ευρωπαϊκό επίπεδο. Όπως αναφέρθηκε ήδη σε προηγούμενο κεφάλαιο, στη Γερμανία και το Βέλγιο, για παράδειγμα, για να αντισταθμιστεί η μείωση ισχύος τους παρέχεται στις περιφέρειες το δικαίωμα συναπόφασης στη διαμόρφωση και εκπροσώπηση της εθνικής διαπραγματευτικής θέσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο σε πολλούς τομείς πολιτικής. Σε άλλα κράτη μέλη, όμως, όπου τέτοιου είδους μεταρρυθμίσεις δεν έχουν συντελεσθεί ή είναι περιορισμένης ισχύος, όπως για παράδειγμα στη Βρετανία και την Ισπανία, πολλές τυπικές αρμοδιότητες των περιφερειών πρακτικά ακυρώνονται.

Ενδυνάμωση

Σύμφωνα με αυτή τη θέση, η θέσπιση της αρχής της εταιρικής σχέσης στη νομοθεσία των διαρθρωτικών ταμείων δημιούργησε ένα νέο πρότυπο συμπεριφοράς το οποίο βοήθησε στην ενδυνάμωση των περιφερειακών αρχών ως νομιμοποιημένων εταίρων στην ευρωπαϊκή πολιτική (Kohler-Koch 1996: 372-373). Οι υποεθνικές αρχές δεν είναι πια περιορισμένες σε δυαδικές πολιτικές σχέσεις με εθνικούς δρώντες, έχουν άμεση πρόσβαση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κινητοποιούνται άμεσα στις Βρυξέλλες και αλληλεπιδρούν μεταξύ τους υπερβαίνοντας τα εθνικά σύνορα (Marks, Nielsen, Ray & Salk 1996).

Ωστόσο, η Ευρώπη δεν μεταλλάσσεται σε μια Ευρώπη των περιφερειών. Η ενδυνάμωση των περιφερειών αποτελεί μόνο μία διάσταση μιας ευρύτερης διαδικασίας διάχυσης ισχύος στην Ευρωπαϊκή Ένωση όπου και το ευρωπαϊκό επίπεδο ενδυναμώνεται και οι κρατικοί θεσμοί διατηρούν σημαντικό έλεγχο των πόρων (Hooghe 1996β: 18). Όπως παρατηρεί ο Χρυσόχου (2003: 199) για τους θεωρητικούς της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης οι υποεθνικές αρχές «[ε]υρισκόμενες ... σε μια σχέση «αμφιλεγόμενης ιεραρχίας», ... καθίστανται συμπληρωματικοί, μη ιεραρχικοί δίαυλοι για την υποεθνική κινητοποίηση στην ευρωπαϊκή πολιτεία».

Διαφοροποίηση

Παρόλο που ο επαναπροσδιορισμός του περιεχομένου της εσωτερικής πολιτικής είναι γνώρισμα του εξευρωπαϊσμού, η ομοιογένεια ή η εναρμόνιση των εγχώριων

πρακτικών στην Ευρώπη δεν αποτελεί ρεαλιστική προσδοκία (μεταξύ άλλων βλέπε Ladrech 1994 και γενικότερα Kassim 2000). Η ποικιλία των θεσμικών εκφράσεων της περιφερειοποίησης στα ευρωπαϊκά κράτη-μέλη¹⁵ τονίζει τη σημασία των εθνικών πλαισίων στα οποία αυτή υλοποιείται. Για τον Λάβδα, ο εξευρωπαϊσμός αφορά «σειρά αμφίδρομων διαδικασιών επανακαθορισμού των σχέσεων εθνικού και ευρωπαϊκού, διαδικασιών οι οποίες εν πολλοίς οριοθετούνται από τις διαμεσολαβήσεις συγκεκριμένων θεσμικών αποκρυσταλλώσεων, μορφών οργάνωσης και διαπλοκής συμφερόντων και θεσμοποιημένων πρακτικών στο εθνικό επίπεδο» (Λάβδας 2002: 69, Lavdas 1997).

Σύμφωνα με μια πρόσφατη ανάλυση της Schmidt (2006: 101), οι αλλαγές που παρατηρούνται στην παραδοσιακή ισορροπία ισχύος είναι μεγαλύτερες στα ενιαία κράτη, μετά στα περιφερειοποιημένα κράτη και τέλος στα ομόσπονδα κράτη, ενώ τονίζεται ο ρόλος που μπορεί να παίξουν σχετικά οι ιδέες και ο λόγος (discourse). Έχοντας αναγνωρίσει τη σημασία των συνταγματικών παραγόντων (διάκριση μεταξύ ομόσπονδων – ενιαίων κρατών) και της μορφής των εδαφικών σχέσεων (τυπικές/άτυπες δομές), ο Jeffery (2000) υποστηρίζει ότι η αποτελεσματικότητα της κινητοποίησης των περιφερειών εξαρτάται επίσης από την επιχειρηματικότητα που παρατηρείται στο εσωτερικό τους, τη νομιμοποίησή τους και το κοινωνικό τους κεφάλαιο¹⁶. Ο Smyrl (1997) τονίζει ότι διαφοροποίηση μπορεί να υπάρξει και ανάμεσα στις περιφέρειες της ίδιας χώρας και ότι οι μεταβλητές που επεξηγούν αυτή τη διαφοροποίηση πρέπει να αναζητηθούν στο περιφερειακό και όχι στο εθνικό επίπεδο. Για να εκτιμηθεί ο αντίκτυπος του εξευρωπαϊσμού στα εδαφικά πρότυπα απαιτείται μια προσέγγιση ‘από τη βάση προς την κορυφή’ (bottom-up), η ανάλυση δηλαδή οφείλει να επικεντρώνει όχι στο τι συμβαίνει στις Βρυξέλλες αλλά στις περιφέρειες (Smyrl 1997, Ladrech 1994, Jeffery 2000).

Ενδεικτική είναι επίσης η ανάλυση της Börzel (2002) σχετικά με τις εδαφικές σχέσεις στην Ισπανία και τη Γερμανία. Στη Γερμανία, όπου τα ευρωπαϊκά θέματα εμπίπτουν στους ίδιους κανόνες και διαδικασίες όπως τα εγχώρια θέματα, ο εξευρωπαϊσμός συντέλεσε στην ευέλικτη προσαρμογή και τελικά στην ενδυνάμωση των εγχώριων θεσμών. Αντίθετα στην Ισπανία τα ευρωπαϊκά θέματα αποτελούν αντικείμενο νέων

¹⁵ Μεταξύ άλλων βλέπε Hooghe & Marks (2001α: παράρτημα 2), Mitchell & McAleavey (1999).

¹⁶ Βλέπε και τη θέση του Keating (1992) σύμφωνα με την οποία η πολιτική δύναμη των Ευρωπαϊκών περιφερειών εξαρτάται από τη θεσμική και οικονομική τους ανεξαρτησία, τις πολιτικές τους δεξιότητες, την διοικητική τους δομή και την ικανότητά τους να κινητοποιούν την κοινωνία των πολιτών.

ρυθμίσεων στις εδαφικές σχέσεις, οι οποίες χαρακτηρίζονται από διαμάχη και έλλειψη συνεργασίας μεταβάλλοντας έτσι την ισορροπία ισχύος υπέρ του κέντρου. Η Börzel (ο.π.) καταλήγει ότι η διαφοροποίηση που παρατηρείται στις εγχώριες συνέπειες της ολοκλήρωσης εξαρτάται από τη συμπεριφορά των εγχώριων θεσμών.

Κανέννας αντίκτυπος

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα αποτελέσματα της μελέτης του Goetz (1995) για τον εξευρωπαϊσμό στο γερμανικό ομοσπονδιακό σύστημα, σύμφωνα με τα οποία δεν παρατηρούνται μεταβολές. «Τα ευρήματα δείχνουν ότι θα πρέπει να είμαστε προσεκτικοί στην προοπτική που εξισώνει τον εξευρωπαϊσμό με τη συστημική μεταμόρφωση των εθνικών συστημάτων διακυβέρνησης. Ο εξευρωπαϊσμός επιτεύχθηκε χωρίς να θυσιάσει ή έστω να αμφισβητήσει σοβαρά χαρακτηριστικά γνωρίσματα της εθνικής διακυβέρνησης. Αντίθετα, αυτά τα γνωρίσματα επιβεβαιώθηκαν, αν δεν ενισχύθηκαν» (Goetz 1995: 112).

Επισημαίνοντας τους μηχανισμούς αλλαγής

Επιχειρώντας να απαντήσουν στα διαφοροποιημένα πρότυπα εγχώρια προσαρμογής που παρατηρούνται ανά κράτος μέλος και ανά πολιτική, οι Knill και Lehmkuhl (1999, 2002) ανέπτυξαν ένα αναλυτικό πλαίσιο το οποίο βασίζεται στη διάκριση τριών μηχανισμών μέσω των οποίων οι Ευρωπαϊκές απαιτήσεις μπορούν να προκαλέσουν εγχώρια θεσμική αλλαγή.

1) Η Ευρωπαϊκή πολιτική μπορεί να προκαλέσει εγχώρια αλλαγή επιβάλλοντας σαφείς θεσμικές απαιτήσεις στις οποίες τα κράτη μέλη οφείλουν να συμμορφωθούν. Όπου υπάρχουν ευρωπαϊκά πρότυπα τα κράτη μέλη βρίσκονται υπό πίεση προσαρμογής. Αυτή η άμεση θεσμική πίεση μπορεί να παρατηρηθεί στις νέες ρυθμιστικές πολιτικές που σκοπεύουν να αποτρέψουν τις αρνητικές επιπτώσεις του ανοίγματος των αγορών, όπως συμβαίνει με την περιβαλλοντική προστασία, την υγεία και ασφάλεια στην εργασία, την προστασία του καταναλωτή και με τομείς της κοινωνικής πολιτικής (θετική ολοκλήρωση).

2) Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία μπορεί να επηρεάσει τις εγχώριες δομές μεταβάλλοντας τους εγχώριους κανόνες του παιχνιδιού (domestic opportunity structures) και κατά συνέπεια την κατανομή ισχύος και πόρων ανάμεσα στους εγχώριους δρώντες. Το

πρότυπο αυτό παρατηρείται στις πολιτικές αρνητικής ολοκλήρωσης οι οποίες καθορίζουν τις προϋποθέσεις λειτουργίας των αγορών¹⁷.

3) Τέλος, στην πιο αδύνατη της μορφή, η Ευρωπαϊκή πολιτική ούτε επιβάλλει σαφείς θεσμικές απαιτήσεις ούτε μεταβάλλει το θεσμικό πλαίσιο στρατηγικής αλληλεπίδρασης αλλά επηρεάζει τις εγχώριες δομές έμμεσα, μεταβάλλοντας τις πεποιθήσεις και τις προσμονές των εγχώριων δρώντων. Αυτές οι αλλαγές στις εγχώριες πεποιθήσεις μπορούν με τη σειρά τους να επηρεάσουν στρατηγικές και προτιμήσεις εγχώριων δρώντων και τελικά να οδηγήσουν σε θεσμικές προσαρμογές. Το πρότυπο αυτό παρατηρείται σε δραστηριότητες της ΕΕ που σκοπεύουν στην προετοιμασία του εγχώριου πολιτικού κλίματος για την αποδοχή ευρύτερων ευρωπαϊκών μεταρρυθμιστικών στόχων.

Αναζητώντας τις συνέπειες μη ρυθμιστικών ευρωπαϊκών πολιτικών στην ανάπτυξη πολιτικής σε επίπεδο κρατών μελών, ο Conzelmann (1998) ερευνά την επίδραση της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ στη μεταρρύθμιση της Γερμανικής περιφερειακής πολιτικής. Ο Conzelmann καταλήγει ότι το Ευρωπαϊκό πλαίσιο επηρεάζει την εγχώρια ανάπτυξη πολιτικής μέσω 1) της μεταβολής των προτιμήσεων των δρώντων που σχετίζονται με την περιφερειακή λήψη αποφάσεων, 2) την κινητοποίηση νέων δρώντων και την ανάδειξη νέων συμμαχιών μεταξύ των δρώντων στους εγχώριους τομείς πολιτικής και 3) της χρήσης του σαν πηγής έμπνευσης για διαμορφωτές πολιτικής (policy-makers) που αναζητούν εναλλακτικές ιδέες πολιτικής.

Ο εξευρωπαϊσμός ως διακυβέρνηση

Η έννοια του εξευρωπαϊσμού συνδέεται επίσης με την αλλαγή στα εγχώρια πρότυπα διακυβέρνησης (Bache 2003, Goldsmith 2003, Scharpf 1999). Σημείο εκκίνησης αποτελεί συχνά η διαφαινόμενη αλλαγή στις εδαφικές σχέσεις που προκαλεί η αρχή της εταιρικής σχέσης. Σύμφωνα με την Kohler-Koch (1996), η κρίσιμη συνέπεια της ολοκλήρωσης υπερβαίνει την ισορροπία ισχύος ανάμεσα στους δρώντες και τα επίπεδα και αφορά την επέκταση του δικτυακού τύπου διακυβέρνησης στα κράτη μέλη, η οποία μπορεί να συμβεί με τρεις τρόπους: επιβολή από κοινοτικούς δρώντες, ανάμειξη κρατικών και μη κρατικών δρώντων στην υλοποίηση της Ευρωπαϊκής

¹⁷ Σύμφωνα με το παράδειγμα που δίνουν οι Knill και Lehmkuhl (1999: 3), η κατάργηση των εμποδίων στην αγορά μύρας δεν έχει άμεσες συνέπειες στο πώς ρυθμίζεται η παραγωγή μύρας σε εθνικό επίπεδο. Απλά υποδηλώνει ότι η μύρα μπορεί να πωλείται ελεύθερα σε άλλα κράτη μέλη, μεταβάλλοντας έτσι τις στρατηγικές ευκαιρίες και περιορισμούς των εγχώριων παραγωγών και καταναλωτών.

πολιτικής και πρωτοβουλίες των κοινοτικών θεσμικών οργάνων (Kohler-Koch 1999). Για την Kohler-Koch η Ευρωπαϊκή πολιτική μπορεί μακροπρόθεσμα να μεταβάλλει την κατανόηση και την πρακτική της διακυβέρνησης.

Συμπερασματικά, το υπόδειγμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης προέκυψε ως μοντέλο διερεύνησης της εφαρμογής της περιφερειακής πολιτικής της Ένωσης και ιδιαίτερα της αρχής της εταιρικής σχέσης. Οι εταιρικές σχέσεις γίνονται αντιληπτές ως πολυεπίπεδα δίκτυα πολιτικής, όχι απαραίτητα σε αναλυτικό επίπεδο, αλλά ως συλλογικότητες οι οποίες συγκροτούνται συνειδητά για την πραγμάτωση στοχευμένης (purposeful) κοινής δράσης (Hanf & O'Toole 1992). Τα πολυεπίπεδα αυτά δίκτυα πολιτικής συμβάλλουν στην ανάδυση της 'δικτυακής διακυβέρνησης' και στην ενίσχυση - μέσω του εξευρωπαϊσμού - του υποεθνικού επιπέδου. Η θέση αυτή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης θα αξιολογηθεί στην παρούσα μελέτη. Πριν από σχεδόν μια δεκαετία, πάντως, ο Thielemann (2000β) κατέληξε σε σχετική έρευνά του ότι «μολονότι υπάρχουν περιορισμένες ενδείξεις για το ότι η εταιρική σχέση έχει οδηγήσει στη 'δικτυακή διακυβέρνηση' στην Ευρώπη, φαίνεται πάντως να έχει οδηγήσει σε αλλαγές στη διακυβέρνηση», οι οποίες «μπορεί μακροπρόθεσμα να έχουν εκτεταμένες συνέπειες» τόσο σε Ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο (Thielemann 2000β:191 και 192, 1998).

Αναζητώντας τη μετα-εθνική πολιτεία: η πρόταση του νεο-ρεπουμπλικανισμού

Από την παραπάνω ανάλυση σχετικά με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση προκύπτει ότι η διαδικασία λήψης αποφάσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να χαρακτηριστεί 'μετα-κυριαρχική' ή 'μετα-εθνική' (Wallace 2005, Χρυσόχοου 2004: 125). Τα κράτη μέλη μεταβιβάζουν αρμοδιότητες προς την Ένωση, η δράση της οποίας διαπερνάει τα εθνικά σύνορα και επηρεάζει την εθνική πολιτική και διοίκηση. Συνεπώς, η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί μια αναδυόμενη πολιτεία, «ένα σύστημα θεσμοθετημένης εξουσίας, οι δομές διακυβέρνησης του οποίου είναι ικανές να παράγουν δημόσια δεσμευτικές αποφάσεις και να κατανέμουν πολιτικές και άλλες αξίες στην ευρύτερη κοινωνία» (Χρυσόχοου 2003: 178).

Η αναδυόμενη αυτή πολιτεία είναι επίσης σύνθετη, «μια πολυκεντρική περιφερειακή τάξη, η οποία αποτελείται από σημαντικά αλληλοεξαρτούμενες «πολιτείες» μέσα σε

ένα σύνθετο περιβάλλον πολιτικής» (Χρυσόχοου 2003: 178). Όμως δεν είναι πλήρης¹⁸: «η σημερινή Ένωση δεν μπορεί να νοηθεί – λειτουργικά και συνταγματικά – ως κυρίαρχη με την κλασσική έννοια του όρου, δηλαδή ως αυτόνομη και αυτοκυβερνώμενη πολιτική οντότητα» (Χρυσόχοου 2004: 125, 2002). Σύμφωνα με τον Τσάτσο¹⁹ (2007α: 500) «βρισκόμαστε μπροστά σε μία ιστορικά συναρπαστική και νομικά πρωτόγνωρη διαλεκτική σχέση μεταξύ συστήματος και υποσυστημάτων, δηλαδή μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και κρατών, αφενός και, αφετέρου, μεταξύ ευρωπαίων πολιτών και εθνικών πολιτών, που αμοιβαία εκπέμπουν και αποδέχονται βασικές εκφάνσεις του ευρωπαϊκού πολιτισμού» (έμφαση στο πρωτότυπο).

Στο πλαίσιο αυτό, η ρεπουμπλικανική προσέγγιση επιχειρεί την επεξεργασία «μιας εμπειρικά ενημερωμένης κανονιστικής προσέγγισης στη μετα-εθνική δημοκρατία» (Λάβδας 2004α: 85). Στο επίκεντρό της τίθεται το ερώτημα «ποιες είναι οι προϋποθέσεις μετάβασης της Ένωσης από μια ένωση κυρίαρχων κρατών και διαφορετικά οργανωμένων εθνικών δήμων σε μια σύγχρονη, αλλά προσαρμοσμένη στον χαρακτήρα μιας σύνθετης πολιτικής ενότητας, *res publica*» (Τσινισιζέλης 2004: 10), δηλαδή σε «μια πολιτική κοινότητα μεταξύ ίσων και κυρίαρχων πολιτών, που μοιράζονται μεταξύ τους ένα σύνολο κοινών δημοκρατικών αξιών σε μια δημόσια σφαίρα» (Λάβδας & Χρυσόχοου 2004: 20, Χρυσόχοου 2005).

Σε μια σύντομη παρουσίαση των νεο-ρεπουμπλικανικών θέσεων, η οποία διατρέχει τον κίνδυνο υπεραπλούστευσης, μπορούμε να ισχυριστούμε, σύμφωνα με τον Pettit (1997, 2007, βλέπε επίσης Skinner 2005, 1998, Skinner & van Gelderen 2002, Honohan 2002), ότι στο επίκεντρο της μακράς ρεπουμπλικανικής παράδοσης βρίσκεται η θεώρηση της ελευθερίας ως μη κυριαρχίας. Η κυριαρχία αποφεύγεται όταν οι ενδιαφερόμενοι συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων και όταν οι αποφάσεις είναι κοινά αποδεκτές: όταν εκφράζουν το κοινό συμφέρον. Το ρεπουμπλικανικό κράτος οργανώνεται ακριβώς γύρω από την κεντρική σημασία που αποδίδει στο 'κοινό συμφέρον'. Για το σκοπό αυτό κρίνεται σημαντική η ύπαρξη ενός συντάγματος, γραπτού ή άγραφου, στα πλαίσια του οποίου λειτουργεί η κυβέρνηση. Η κυβέρνηση αποτελεί σώμα εκπροσώπησης του συνόλου των ανταγωνιστικών

¹⁸ Ο Wallace (2005) τη χαρακτηρίζει 'μερική πολιτεία' ('partial polity').

¹⁹ Τονίζοντας τη σημασία αποφυγής «ιστορικά φορτισμένων κρατικογενών όρων» στην προσέγγιση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, ο Τσάτσο (2007α, 2007β, 2001) χρησιμοποιεί τον όρο «Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία» για να περιγράψει τη «νέα και πρωτόγνωρη πολυεπίπεδη μορφή έννομης συμβίωσης των πολιτών της Ευρώπης που δεν εκτοπίζει το κράτος αλλά το καθιστά με νέους όρους θεμελιώδη παράγοντα του ενωσιακού συστήματος» (Τσάτσο 2007α: 54, έμφαση στο πρωτότυπο).

λαϊκών συμφερόντων μέσω - όπως προτείνεται συνήθως - εκλεγμένων αντιπροσώπων των οποίων η θητεία πρέπει να ανανεώνεται τακτικά. Κυβερνά βάσει νόμου (κράτος δικαίου) και ισχύει η αρχή της ισονομίας. Η ισχύς θα πρέπει να επιμερίζεται ούτως ώστε να υπάρχει έλεγχος και ισορροπία· ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στη διαχωρισμό της νομοθετικής από την εκτελεστική και δικαστική εξουσία. Οι κυβερνητικές αποφάσεις θα πρέπει να δικαιολογούνται βάσει της συμβολής τους στο 'κοινό συμφέρον'. Η δικαιολόγηση αυτή μπορεί να αμφισβητηθεί από τα δικαστήρια ή/και άλλα *fora*. Η οργάνωση αυτή του ρεπουμπλικανικού κράτους στηρίζεται σε ένα πολιτικά δραστήριο σώμα πολιτών το οποίο επιβλέπει και - όποτε χρειάζεται - αμφισβητεί την άσκηση της κυβερνητικής εξουσίας.

Στη νεο-ρεπουμπλικανική μελέτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης αφετηρία αποτελεί η θεώρησή της ως μεικτής και σύνθετης πολιτείας (Τσινισιζέλης & Χρυσόχου 2007: 149). Έτσι, ο Lavdas (2000) προτείνει ότι η ΕΕ μπορεί να ιδωθεί ως ένα σύστημα «μεικτής διακυβέρνησης» με δημοκρατικά (συνθήκη του Άμστερνταμ, ρόλος του ΕΚ) και αριστοκρατικά/τεχνοκρατικά (*ad hoc* ομάδες) χαρακτηριστικά αλλά και στοιχεία «κράτους δικαίου»²⁰. Για τον MacCormick (1997), ο οποίος χαρακτηρίζει την Ένωση «μεικτή κοινοπολιτεία», συστατικά της μεικτής συγκρότησης της Ένωσης αποτελούν η ολιγαρχική - γραφειοκρατική θέση της Επιτροπής και η άμεση - μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου - και έμμεση - μέσω του Συμβουλίου Υπουργών - δημοκρατική εκπροσώπηση. Για τον Craig (1997) η Επιτροπή αποτελεί εκφραστή του 'κοινού συμφέροντος', όπως αυτό ορίζεται από τις Συνθήκες, ενώ, όπως και ο MacCormick θεωρεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο Υπουργών θεσμικά όργανα δημοκρατικής αντιπροσώπευσης.

Συνδέοντας το ζήτημα της οργάνωσης της μεικτής Ευρωπαϊκής πολιτείας με το κεντρικό ζήτημα του 'κοινού συμφέροντος', οι Bellamy και Castiglione (1997), ακολουθώντας την ορολογία του MacCormick (1997), χαρακτηρίζουν την Ένωση «μεικτή κοινοπολιτεία». Όπως εξηγεί ο MacCormick (1997: 339), ο όρος 'κοινοπολιτεία' (commonwealth) αναφέρεται στη σύστασή της από «μια ομάδα ανθρώπων στους οποίους μπορεί λογικά να αποδοθεί κάποια επίγνωση του ότι διαθέτουν ένα κοινό συμφέρον» ('common weal'). Για τους Bellamy και Castiglione (1997: 444) στη μεικτή κοινοπολιτεία «τα υποκείμενα που τη συγκροτούν ('the subjects of the constitution') δεν είναι ομοιογενή, αλλά ένα μίγμα πολιτικών

²⁰ Σύμφωνα με την ανάλυση του Τσινισιζέλη (2001: 153-154).

μεσολαβητών (agents) οι οποίοι διαμοιράζονται την κυριαρχία της πολιτείας υπό διαφορετικούς τίτλους».

Η άποψη τους αυτή είναι συνεπής με τη θεωρία τους που ονομάζουν ‘δημοκρατικό φιλελευθερισμό’, «μια προ-φιλελεύθερη αντίληψη του συνταγματισμού, που ταυτίζει το σύνταγμα με την κοινωνική σύνθεση και τον τρόπο διακυβέρνησης της πολιτείας» (Bellamy & Castiglione 2004: 180). Σύμφωνα με την άποψη αυτή, το σύνταγμα αποτελεί προϊόν συνεχούς διαβούλευσης και πολιτικών συμβιβασμών μεταξύ ομάδων εκπροσώπησης κοινωνικών και πολιτιστικών συμφερόντων. Οι ομάδες αυτές δεν είναι ούτε ιεραρχικά ούτε εδαφικά προσδιορισμένες αλλά συχνά διασκορπισμένες στην επικράτεια ή στα χαμηλότερα επίπεδα συγκεκριμένων εδαφικών μονάδων. Επιπλέον, οι ομάδες αυτές λειτουργούν εντός ενός δημοκρατικού πλαισίου, το οποίο προστατεύει την κοινωνία από την αυθαιρεσία και επιτρέπει μία εκπαιδευτικού χαρακτήρα εμπλοκή με άλλους (βλέπε Bellamy & Castiglione 2004: 180-192).

Συνδέοντας τη δημοκρατική λήψη των αποφάσεων με τη διάχυση και αποκέντρωση της εξουσίας προκειμένου να παραχθεί ένα κατάλληλο μείγμα κοινωνικών δυνάμεων και επιπέδων διακυβέρνησης ως αναπόσπαστο μέρος ενός πολιτικού συνταγματισμού που ενώνει το δίκαιο, την αποτελεσματικότητα και τη νομιμοποίηση (Bellamy & Castiglione 2004:191-192) αναμένεται να ξεπεραστούν τα προβλήματα που ανακύπτουν από την υιοθέτηση του ‘κλασσικού’ φιλελευθερισμού. Τα προβλήματα αυτά - ή τα τρία ελλείμματα της Ένωσης - μπορούν να συνοψισθούν στη φράση ότι «[η] πολυπλοκότητα και ο πλουραλισμός των σύγχρονων κοινωνιών έχουν υποβαθμίσει τη συνταγματική συναίνεση, την ιεραρχική οργάνωση της εξουσίας και την πλειοψηφική λήψη των αποφάσεων που χαρακτηρίζουν τη φιλελεύθερη δημοκρατία» (Bellamy & Castiglione 2004: 157).

Το νεο-ρεπουμπλικανικό όραμα για την Ένωση, η δημιουργία μιας πολιτικής κοινότητας, προϋποθέτει, σύμφωνα με τον Χρυσόχοου, την έννοια της ‘αρμοδιότητας των πολιτών’ (‘civic competence’): τη θεσμική ικανότητα των πολιτών να συμμετέχουν ενεργά στη διακυβέρνηση της πολιτείας στην οποία ανήκουν (Chryssochoou 2002α, β, 2001α, β) αλλά και τη δημιουργία μιας δημόσιας σφαίρας: «εάν λοιπόν δεν υπάρχει μια δημόσια σφαίρα δομημένη σε αρχές και αξίες, που να κατευθύνει τον πολιτικό (civic) προσανατολισμό της Ένωσης, θα ήταν αφέλεια να αναμένουμε τη μετεξέλιξή της από ένα σκιώδη πολιτικό χώρο σε μια διεθνική *res publica*» (Χρυσόχοου 2003: 323). Αυτή η διεθνική δημόσια σφαίρα ενδεχομένως να

λειτουργήσει, σύμφωνα με τον Χρυσόχοου, ακόμη και «ως αντίδοτο στην αυξανόμενη ‘ένδεια’ του εθνικού πολιτικού χώρου, όπου η υποβάθμιση του δημόσιου διαλόγου (και λόγου) συνοδεύεται από τη σταθερή συρρίκνωση της δημοκρατικής νομιμοποίησης ‘του πολιτικού’» (ο.π.).

Αντιλαμβανόμενος τις δυσκολίες δημιουργίας μιας κοινής ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας λόγω της ετερογενούς πολιτικής σύστασης της Ένωσης, ο Λάβδας (2002, 2004α, Lavdas 2001, 2007, 2008) προτείνει «ένα συνδυασμό της φιλελεύθερης ρεπουμπλικανικής προσέγγισης (ως προσέγγισης συνοχής) με την πολυπολιτισμικότητα (ως προσέγγιση κατακερματισμού), *αποβλέποντας σε μια πολυφωνική, αλλά όχι απαραίτητα διακυβερνητικά συναινετική ευρωπαϊκή πολιτεία*» (Λάβδας 2004α: 86, έμφαση στο πρωτότυπο). Ο συνδυασμός αυτός καθίσταται εφικτός βάσει της φιλελεύθερης αναδιατύπωσης της ρεπουμπλικανικής πολιτικής θεωρίας από τον Pettit και άλλους: με την έμφαση που ο ‘φιλελεύθερος ρεπουμπλικανισμός’ αποδίδει στην έννοια της ελευθερίας ως μη κυριαρχία, είναι σε θέση να λάβει υπόψη του, ακόμη και να ασπαστεί, πτυχές της πολυπολιτισμικής συνύπαρξης και των συλλογικών δικαιωμάτων, σε αντίθεση με τον κλασσικό ρεπουμπλικανισμό ο οποίος εστιάζονταν σε μια ομοιογενή πολιτική κοινότητα (για μια αντίθετη άποψη βλέπε Jennings 2004).

Η πολυπολιτισμικότητα νοείται ως ικανή να ενισχύσει τις δυνατότητες επικοινωνιακών (meaningful) επιλογών και όχι ως άκριτη δέσμευση σε παραδοσιακές (inherited) συλλογικές αξίες. Με τον τρόπο αυτό αναδύεται μια ‘πολιτική πολυπολιτισμικότητα’ (‘civic polyculturalism’: Lavdas 2008) στην οποία συνυπάρχουν πολλαπλές δεσμεύσεις, υπό ένα ελάχιστο σύνολο κοινών πολιτικών αξιών. Αυτές οι πολλαπλές δεσμεύσεις θεωρείται ότι υπερβαίνουν τα «κληρονομημένα εθνικά όρια» (Λάβδας 2004α: 86)· αναπτύσσονται σε διαφορετικές δημόσιες σφαίρες «η κάθε μία από τις οποίες ορίζεται σε συνάρτηση με: (α) ένα γλωσσικό πλαίσιο αναφοράς, (β) μια διαλογική διαδικασία διαμόρφωσης στοιχείων κοινότητας και (γ) τη διάδραση με συγκεκριμένα επικοινωνιακά περιβάλλοντα» (Λάβδας 2002: 82).

Σύμφωνα με τον Λάβδα, (2004α: 42, 2002) «[ο] πολιτικός χώρος της σημερινής ΕΕ ... [π]ρέπει μάλλον να νοηθεί ως ένα πλέγμα διαφορετικών σφαιρών, στο οποίο τα στοιχεία πολυσφαιρικότητας συνδυάζονται με την ύπαρξη κοινών σημείων αναφοράς». Αυτές «οι πολλαπλές και μερικώς αλληλοκαλυπτόμενες δημόσιες σφαίρες υποδεικνύουν ότι η πολιτική ρύθμιση της Ένωσης κατέχει τα μέσα (modalities) για να αποτελέσει μια ενιαία διαβουλευτική πολιτεία με πολλαπλούς δήμους» (Lavdas 2008:

20)²¹, μια *res publica composita* (βλέπε επίσης Χρυσόχου 2005, 2004, Lavdas & Chrysochoou 2005, 2006).

Η άποψη αυτή σέβεται την συνθετότητα και διαφορετικότητα των συστατικών μερών της Ένωσης. Όπως συζητήθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια, τόσο ο ρόλος των περιφερειών στην Ένωση όσο και η περιφερειακή πολιτική και η αρχή της εταιρικής σχέσης που τη διέπει συνεχίζουν να παρουσιάζουν αποκλείσεις, παρά τις ομοιόμορφες νομοθετικές ρυθμίσεις που προβλέπονται για αυτές. Ο ισχυρισμός ότι οι αποκλείσεις αυτές ακολουθούν διακριτά εθνικά πρότυπα θα ήταν απλουστευτικός και θα παραγνώριζε πληθώρα άλλων παραγόντων οι οποίοι οδηγούν – μεταξύ άλλων - σε διαφοροποιήσεις σε υποεθνικό επίπεδο. Πρόσφατες σχετικές πρωτοβουλίες σε συνταγματικό/νομοθετικό επίπεδο αλλά και σε λειτουργικό επίπεδο, με την υιοθέτηση των ‘νέων μορφών διακυβέρνησης’, φαίνονται να αποδέχονται τη διαφορετικότητα και να τη νομιμοποιούν. Για τους νεο-ρεπουμπλικανούς, διαδικασίες που δίνουν έμφαση στη συμμετοχή και τη διαβούλευση, όπως αυτές που προϋποθέτει η αρχή της εταιρικής σχέσης και θεσμοθετεί η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού, είναι σημαντικότερες από την αρχή της επικουρικότητας ως συνεπέστερες προς την αρχή της ελευθερίας ως μη κυριαρχίας²² (βλέπε σχετικά Bowman 2006).

Συμπερασματικά, σύμφωνα με τη νεο-ρεπουμπλικανική ανάγνωση της αναδυόμενης Ευρωπαϊκής πολιτείας, η Ένωση κατέχει ήδη χαρακτηριστικά μιας μεικτής κοινοπολιτείας εκπροσώπησης των συστατικών της κρατών και δήμων. Η ετερογένειά τους δεν αποτελεί εμπόδιο εφόσον οι πολιτικοί θεσμοί είναι ικανοί να αντανακλούν τον πλουραλισμό των πολιτικών ταυτοτήτων και την πολυπλοκότητα και διαφορετικότητα των προβλημάτων που απαιτούν ρύθμιση (Χρυσόχου 2005, Λαβδας 2004α, Bellamy & Castiglione 2004). Αλλά αυτό δεν είναι αρκετό: χρειάζεται επίσης «δομική αλλαγή του τρόπου με τον οποίο οι Ευρωπαίοι πολίτες αντιλαμβάνονται τον εαυτό τους σε σχέση τόσο με τις εθνικές δομές διακυβέρνησης όσο όμως και με τη διαμόρφωση μιας νέας πολιτικής ενότητας, μιας *res publica composita*» (Λάβδας & Χρυσόχου 2004: 22-23). Με τον τρόπο αυτό η Ένωση αποφεύγει το πρόβλημα ‘πολλοί δήμοι, ένας λαός’ αντικαθιστώντας το με το ‘πολλοί λαοί, ένας δήμος’ (Lavdas & Chrysochoou 2005).

²¹ Βλέπε σχετικά και τον ισχυρισμό των Bellamy και Castiglione (2003) ότι η Ένωση αποτελεί μια πολύκεντρη ‘πολιτεία’ με πολυεπίπεδο ‘πολίτευμα’.

²² Με την προϋπόθεση ότι λειτουργούν στο πλαίσιο κοινά αποδεκτών, νομικά δεσμευτικών κανόνων (Scott 1998, Bowman 2006 σχετικά με τη σημασία του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων).

Η αρχή της εταιρικής σχέσης υπό τη νεο-ρεπουμπλικανική οπτική

Ερευνώντας την αρχή της εταιρικής σχέσης υπό τη νεο-ρεπουμπλικανική οπτική, η Scott (1998) ισχυρίζεται ότι η αρχή αυτή έχει τη δυνατότητα να συμβάλλει σε τρία κεντρικά ζητήματα της σύγχρονης ρεπουμπλικανικής δημοκρατίας: τη συμμετοχή, τη διαβούλευση και τη ‘civility’²³, τον τρόπο συμπεριφοράς δηλαδή που προσιδιάζει σε συνειδητοποιημένη ιδιότητα του πολίτη, και κατ’επέκταση στην επίλυση του προβλήματος που αντιμετωπίζει η Ένωση να συνδυάσει την αποτελεσματικότητα με τη δημοκρατία. Αυτός είναι ο δεύτερος θεωρητικός ισχυρισμός τον οποίο θα αξιολογήσει η παρούσα μελέτη, οπότε είναι χρήσιμο να γίνει μια σύντομη αναφορά στα τρία αυτά ζητήματα, σύμφωνα πάντα με την ανάλυση της Scott :

Συμμετοχή: αφορά στη δυνατότητα πρόσβασης στην πολιτική διαδικασία πολλών διαφορετικών ομάδων οι οποίες εκφράζουν το σύνολο των συμφερόντων, συμπεριλαμβανομένων αυτών της μειοψηφίας. Η αρχή της εταιρικής σχέσης επιτρέπει τη συμμετοχή στην πολιτική διαδικασία ομάδων οι οποίες διαφορετικά θα είχαν αποκλειστεί από αυτήν, όπως είναι οι ιδιωτικοί δρώντες, οι οικονομικοί και κοινωνικοί εταίροι, οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί και ενώσεις.

Διαβούλευση: η διαβουλευτική δημοκρατία βασίζεται στο διάλογο και όχι στο ‘παζάρεμα’ (bargain). Η διαβούλευση διαμορφώνει πολιτικές επιλογές και εκροές πολιτικής. Οι προτιμήσεις των πολιτών δεν είναι εξωγενείς της πολιτικής διαδικασίας, οι οποίες προσλαμβάνονται παθητικά και αθροιστικά από παθητικούς διαμοσολαβητές (agencies) εξουσίας: αντίθετα δημιουργούνται από την εμπειρία του διαλόγου και της ανταλλαγής απόψεων. Το ‘κοινό συμφέρον’ – κεντρικό σημείο της ρεπουμπλικανικής σκέψης – είναι αποτέλεσμα της πολιτικής διαβουλευτικής διαδικασίας και όχι προϋπόθεσή της. Οι κανόνες που διέπουν τη λειτουργία της αρχής της εταιρικής σχέσης καθορίζονται σε εθνικό επίπεδο και μπορεί να βασίζονται σε ομοφωνία και όχι σε πλειοψηφική λήψη αποφάσεων και στη διαβούλευση και το δημόσιο λόγο (public reason) και όχι στην ισχύ.

Civility (τρόπος συμπεριφοράς που προσιδιάζει σε συνειδητοποιημένη ιδιότητα του πολίτη): αφορά στη συμπεριφορά των πολιτών στη ρεπουμπλικανική δημοκρατία· στην εσωτερίκευση αξιών πέρα από τα στενά, εγωιστικά όρια και την ταύτιση με ομάδες των

²³ Η μετάφραση του όρου ‘civility’ στα ελληνικά μας απασχόλησε ιδιαίτερα. Τελικά επιλέχθηκε η περιφραστική διατύπωσή του ως ‘τρόπο συμπεριφοράς που προσιδιάζει σε συνειδητοποιημένη ιδιότητα του πολίτη’.

οποίων τα συμφέροντα σχετίζονται με τις αξίες αυτές. Στο επίκεντρο της έννοιας της ‘*civility*’ βρίσκεται η διάκριση μεταξύ πολίτη, ο οποίος ενδιαφέρεται για την προαγωγή του ‘κοινού συμφέροντος’, και καταναλωτή, ο οποίος προωθεί τα ατομικά του συμφέροντα. Η συμπεριφορά αυτή των πολιτών ευνοεί την ενωσιακή - σε αντιδιαστολή με τη συγκρουσιακή (*combative*) - δημοκρατία στην οποία υπάρχει αμοιβαίος σεβασμός των πολιτικών δρώντων. Η αρχή της εταιρικής σχέσης επιτρέπει την ενίσχυση της ‘*civility*’ επιτρέποντας τη συμμετοχή σε δρώντες οι οποίοι δεν αποτελούν άμεσους ‘καταναλωτές’ της κοινοτικής διαρθρωτικής χρηματοδότησης.

Επίλογος

Στο κεφάλαιο αυτό εξετάστηκαν ζητήματα με θεωρητικές και μετα-θεωρητικές (Chryssochou 2000) διαστάσεις. Το υπόδειγμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης έχει συμβάλει στη θεώρηση της Ένωσης ως μια αναδυόμενη πολιτεία στην οποία το ζήτημα της νομιμοποίησης και της δημοκρατίας οφείλει να έχει κεντρικό ρόλο. Η θεώρηση της Ένωσης υπό το νεο-ρεπουμπλικανικό πρίσμα επιτρέπει ακριβώς την «υπεράσπιση της πολιτικής» (Lavidas 2001): προτείνει τη συμμετοχή των πολιτών «σε ένα μοντέλο πολιτικής, το οποίο ενθαρρύνει την πολιτικότητα, ακριβώς επειδή εγγυάται συνθήκες εξασφάλισης της ελευθερίας ως μη κυριαρχίας» (Λάβδας 2004α: 85). Η εξέταση της αρχής της εταιρικής σχέσης υπό τα δύο αυτά θεωρητικά πρίσματα επιτρέπει τη διερεύνηση των ισχυρισμών τους σε μικρο-επίπεδο.

5. Εταιρική σχέση: η ιρλανδική εμπειρία

Για τη διερεύνηση της εφαρμογής της αρχής της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων στην Ιρλανδία απαραίτητη είναι προηγουμένως η εξέταση του θεσμικού και λειτουργικού πλαισίου στο οποίο δρα το υποεθνικό επίπεδο και πραγματώνεται ο κοινωνικός διάλογος. Όπως συζητήθηκε στο τρίτο κεφάλαιο, η διάταξη των Κανονισμών για τα διαρθρωτικά ταμεία ότι η εταιρική σχέση υλοποιείται σε συμφωνία με τους ισχύοντες εθνικούς κανόνες και πρακτικές σημαίνει στην πράξη ότι εξαρτάται από το βαθμό αποκέντρωσης του κάθε κράτους μέλους και την προηγούμενη εμπειρία του σε συμμετοχικές διαδικασίες. Το παρόν κεφάλαιο απαντάει σε αυτήν την απαίτηση.

Θεσμικός ρόλος του υποεθνικού επιπέδου

Η δομή της ιρλανδικής τοπικής αυτοδιοίκησης καθορίστηκε πριν από περίπου έναν αιώνα, το 1898, όταν η Ιρλανδία αποτελούσε ακόμη μέρος του Ηνωμένου Βασιλείου*. Μολονότι πρόσφατα έχουν γίνει σημαντικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες περιλαμβάνουν τη θέσπιση περιφερειακού επιπέδου, η Ιρλανδία παραμένει «ενωτικό κράτος με έντονα συγκεντρωτικό σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης» (Mabellini 2005: 190). Το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Πολιτιστικής Κληρονομιάς και Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Department of the Environment, Heritage and Local Government) είναι αυτό που επιβλέπει και καθορίζει τη διοικητική και οικονομική ικανότητα του υποεθνικού επιπέδου και τις σχέσεις του με την κεντρική διοίκηση.

* Ο νόμος του 1898 (Local Government (Ireland) Act 1898 (61 & 62 Vict. c. 37)) ψηφίστηκε από το Κοινοβούλιο του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και Ιρλανδίας με σκοπό την καθιέρωση ενός συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ιρλανδία παρεμφερές με αυτό που είχε μόλις πρόσφατα συσταθεί στη Μεγάλη Βρετανία. Τροποποιήθηκε από μεταγενέστερους νόμους του Ιρλανδικού Κοινοβουλίου (*Oireachtas*) και τελικά αντικαταστάθηκε από το Local Government Act 2001.

Δομή και νομικό υπόβαθρο

Η σημερινή δομή του ιρλανδικού υποεθνικού επιπέδου καθορίζεται από νομοθετική πράξη του 2001 (Local Government Act 2001) και περιλαμβάνει τρία επίπεδα: το περιφερειακό, τις κομητείες (county) και τις υποκομητείες (sub-county):

Σε περιφερειακό επίπεδο, οκτώ Περιφερειακές Αρχές (Regional Authorities) επιβλέπουν την υλοποίηση των οικείων δράσεων των διαρθρωτικών ταμείων και του ταμείου συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και έχουν τη γενική ευθύνη συντονισμού των δημοσίων υπηρεσιών που παρέχονται στο έδαφός τους. Θεσμοθετήθηκαν με νόμο του 1991 (Local Government Act 1991) και συστάθηκαν το 1994.

Ιρλανδία: Περιφερειακές Αρχές - Irish Regional Authorities



Πηγή: The Irish Regions Office: http://www.iro.ie/regional_authorities.html

Τα μέλη των Περιφερειακών Αρχών δεν εκλέγονται άμεσα αλλά ορίζονται από τα αιρετά μέλη των τοπικών αρχών της περιφέρειας, δηλαδή από τους Συμβούλους των Πόλεων και Κομητειών (City/County Councillors), μετά από τις τοπικές εκλογές οι οποίες πραγματοποιούνται κάθε πέντε χρόνια. Τα μέλη μπορεί να είναι τοπικοί αιρετοί αντιπρόσωποι ή μέλη ομάδων συμφερόντων (Southern & Eastern Regional Assembly 2007α: 4). Κάθε τοπική αρχή κατέχει συγκεκριμένο αριθμό εδρών στην αντίστοιχη Περιφερειακή Αρχή βάσει πληθυσμιακών κριτηρίων. Έτσι, ο αριθμός των μελών δεν είναι ο ίδιος σε όλες τις Περιφερειακές Αρχές αλλά κυμαίνεται από 21 μέλη στην περιφέρεια Mid-East έως 37 μέλη στην περιφέρεια Border.

Ο Πρόεδρος (*Cathaoirigh*) της Περιφερειακής Αρχής εκλέγεται από τα μέλη της ανά τακτά χρονικά διαστήματα, συνήθως ετησίως. Το 1996 ο Υπουργός Περιβάλλοντος, Πολιτιστικής Κληρονομιάς και Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποφάσισε την ανάδειξη ενός από τους Διοικητές των Πόλεων/Κομητειών (*City/County Managers*) της περιφέρειας σε πρόσωπο αρμόδιο τόσο για τις σχέσεις των τοπικών αρχών με την Περιφερειακή Αρχή όσο και για τη βελτίωση του συντονισμού και της συνεργασίας μεταξύ τους. Ο Διοικητής αυτός, ο οποίος φέρει τον τίτλο *Designated County Manager*, υποβάλλει περιοδικές εκθέσεις σχετικά με τα μέτρα που έχουν αναληφθεί από τις τοπικές αρχές της περιφέρειας για την προώθηση του συντονισμού των πολιτικών και προγραμμάτων τους. Επιπλέον, κάθε Περιφερειακή Αρχή έχει έναν Διευθυντή (*Director*), αρμόδιο για τη λειτουργία της.

Κατά την εκτέλεση των καθηκόντων της κάθε Περιφερειακή Αρχή επικουρείται από Επιχειρησιακή Επιτροπή (*Operational Committee*) της οποίας προεδρεύει ο Πρόεδρος (*Cathaoirigh*) της Περιφερειακής Αρχής. Σε αυτήν συμμετέχουν ανώτατα στελέχη των τοπικών αρχών και άλλων δημοσίων φορέων που δραστηριοποιούνται εντός των γεωγραφικών ορίων της περιφέρειας. Επίσης, στο πλαίσιο κάθε Περιφερειακής Αρχής λειτουργεί Επιχειρησιακή Επιτροπή για θέματα σχετικά με την Ευρωπαϊκή Ένωση (*EU Operational Committee*) με ευρύτερη σύνθεση από αυτήν της Επιχειρησιακής Επιτροπής και καθήκοντα σχετικά με την υλοποίηση και παρακολούθηση των ευρωπαϊκών προγραμμάτων χρηματοδότησης.

Εκτός των Περιφερειακών Αρχών σε περιφερειακό επίπεδο λειτουργούν και Περιφερειακές Συνελεύσεις (*Regional Assemblies*): οι συζητήσεις μεταξύ της ιρλανδικής κυβέρνησης και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη δημιουργία περιφερειακού επιπέδου που ακολούθησαν τη δημοσίευση της Ατζέντα 2000 (1997) είχαν ως αποτέλεσμα τη διαίρεση της Ιρλανδίας σε δύο νέες περιφέρειες επιπέδου NUTS II για τη διαχείριση των δράσεων των διαρθρωτικών ταμείων, τη *Border Midland & Western (BMW Region)* και τη *Southern & Eastern (S&E Region)*.

Οι δύο περιφέρειες θεσμοθετήθηκαν ως 'Περιφερειακές Συνελεύσεις' το 1999¹. Τη σύνθεση των μελών τους αποφασίζουν οι οκτώ Περιφερειακές Αρχές ενώ τα μέλη τους πρέπει να είναι μέλη και των Περιφερειακών Αρχών. Κάθε τοπική αρχή έχει ένα συγκεκριμένο αριθμό εδρών σε κάθε Συνέλευση βάσει πληθυσμιακών κριτηρίων: η

¹ Local Government Act 1991 (*Regional Authorities*) (*Establishment*) Order, 1999.

Συνέλευση Border Midland & Western αποτελείται από 29 μέλη και η Συνέλευση Southern & Eastern από 41 μέλη. Τα μέλη εκλέγουν Πρόεδρο (*Cathaoirleach*) ανά τακτά χρονικά διαστήματα.

Ιρλανδία: Περιφερειακές Συνελεύσεις - Irish Regional Assemblies



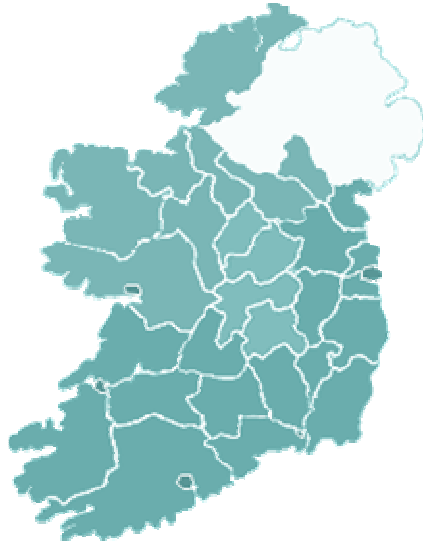
Πηγή: The Irish Regions Office: http://www.iro.ie/irish_regions.html

Όπως περίπου συμβαίνει και με τις Περιφερειακές Αρχές, κατά την εκτέλεση των καθηκόντων της κάθε Περιφερειακή Συνέλευση επικουρείται από Επιχειρησιακή Επιτροπή (Operational Committee) στην οποία συμμετέχουν οι Πρόεδροι (*Cathaoirligh*) και Διευθυντές των Περιφερειακών Αρχών και τα ανώτατα διοικητικά στελέχη των δημόσιων φορέων της περιφέρειας. Πρόεδρος της Επιτροπής είναι ο Πρόεδρος (*Cathaoirleach*) της Περιφερειακής Συνέλευσης. Επίσης, στο πλαίσιο κάθε Περιφερειακής Συνέλευσης λειτουργεί Επιτροπή Παρακολούθησης (Monitoring Committee) της υλοποίησης του οικείου περιφερειακού επιχειρησιακού προγράμματος. Τέλος, οι Περιφερειακές Συνελεύσεις έχουν από ένα Διευθυντή, ο οποίος είναι αρμόδιος για τη λειτουργία τους.

Ο Σύνδεσμος Ιρλανδικών Περιφερειών (Association of Irish Regions) αποτελεί τον εθνικό φορέα εκπροσώπησης των οκτώ Περιφερειακών Αρχών και των δύο Περιφερειακών Συνελεύσεων. Απαρτίζεται από τους Διευθυντές (Directors) και Προέδρους (*Cathaoirligh*) των μελών του και ρόλος του είναι κυρίως ο συντονισμός των εργασιών μεταξύ των Περιφερειακών Αρχών και η διενέργεια ενός ετήσιου Συνεδρίου.

Σε επίπεδο κομητειών/πόλεων, υπάρχουν 34 τοπικές αρχές, εκ των οποίων 29 Συμβούλια Κομητειών (county councils) και πέντε Συμβούλια Πόλεων (city councils) για τη διοίκηση των μεγαλύτερων ιρλανδικών αστικών κέντρων, των Dublin, Cork, Galway, Waterford και Limerick. Το επίπεδο αυτό είναι αυτό με το οποίο ταυτίζονται οι πολίτες, το μόνο στο οποίο διεξάγονται άμεσες τοπικές εκλογές καθώς και επιφορτισμένο με την ευθύνη παροχής του μεγαλύτερου μέρους των τοπικών υπηρεσιών. Μόλις το 1999, μετά από αναθεώρηση του Συντάγματος (*Bunreacht na hÉireann*) και επικύρωσή της από δημοψήφισμα, οι τοπικές αρχές απέκτησαν συνταγματική υπόσταση και οι τοπικές εκλογές νομική υποχρέωση διεξαγωγής κάθε πενταετία.

Ιρλανδία: Τοπικές αρχές - Irish local authorities



Πηγή: The Irish Regions Office: http://www.iro.ie/local_authorities.html

Τα μέλη των τοπικών αρχών εκλέγονται με αναλογικό εκλογικό σύστημα (proportional representation). Η αντιπροσώπευση στα Συμβούλια των Κομητειών κυμαίνεται από 20 έως 48 μέλη, ενώ στα Συμβούλια των Πόλεων από 15 έως 52 μέλη. Το 2003 νομοθετική ρύθμιση (Local Government (No. 2) Act 2003) κατήργησε τη δυνατότητα να έχει ένα πρόσωπο διπλή ιδιότητα, αυτή του μέλους τοπικού Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου. Κάθε τοπική αρχή έχει έναν Διοικητή (City/County Manager), ο οποίος είναι αρμόδιος για τη λειτουργία της. Ο ρόλος του διοικητή και οι σχέσεις του με τους αιρετούς Συμβούλους έχουν αποτελέσει αντικείμενο εκτεταμένων συζητήσεων και κριτικής.

Σε επίπεδο υποκομητείας, 84 κωμοπόλεις (town authorities) κατέχουν, σε κάποιες περιπτώσεις ευρείες σε κάποιες άλλες περιορισμένες, αρμοδιότητες για τη διοίκηση της κωμόπολης. Μολονότι ορισμένες κομητείες εργάζονται μέσω τοπικών επιτροπών και έχουν ξεκινήσει να αναπτύσσουν δίκτυο παροχής υπηρεσιών σε αυτό το επίπεδο οι υποκομητείες ασκούν έντονη κριτική σε πρόσφατες πρωτοβουλίες οι οποίες, όπως σημειώνουν, υποβαθμίζουν τη σημασία τους μεταφέροντας μέρος των αρμοδιοτήτων τους στις κομητείες και την κεντρική κυβέρνηση (AMAI 2007). Απαντώντας στην κριτική αυτή, η Πράσινη Βίβλος που εξέδωσε το Υπουργείο Περιβάλλοντος το 2008 (DoEHLG 2008) προτείνει την ενδυνάμωση των υποκομητειών.

Λειτουργία & αυτονομία

Για την περιγραφή και αξιολόγηση της λειτουργίας της τοπικής και περιφερειακής διοίκησης στην Ιρλανδία είναι απαραίτητη η αναφορά σε μια σειρά κεντρικών ζητημάτων, τα οποία αναδεικνύουν την ιδιαιτερότητα της ιρλανδικής εμπειρίας. Η συζήτηση των ζητημάτων αυτών αναμένεται να επιτρέψει να εκτιμηθεί το εύρος της τοπικής αυτονομίας (Council of Europe 2001α, β).

Το υποεθνικό επίπεδο στο εγχώριο πολιτικό σύστημα

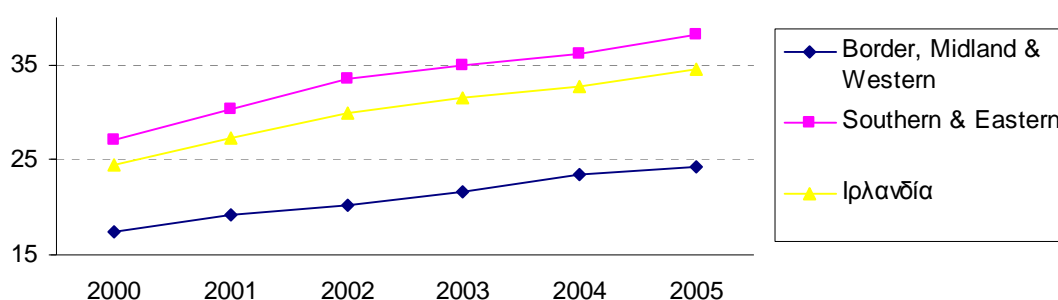
Οι πολιτικοί και διοικητικοί θεσμοί της Ιρλανδίας έχουν βαθύτατα επηρεαστεί από την περίοδο που αυτή αποτελούσε μέρος του Ηνωμένου Βασιλείου, την περίοδο πριν την ανεξαρτησία, παρότι έκτοτε η Ιρλανδία έχει αναπτύξει μια αυθυπόστατη, ιδιότυπη πολιτική κουλτούρα (Loughlin 2001α: 61). Η εγκαθίδρυση των θεσμών αυτών, κατά το δεύτερο μισό του δεκάτου ενάτου αιώνα, αντικατόπτριζαν τις διαρρέσεις που αφορούσαν την ιδιοκτησία γης, τη θρησκεία και τον εθνικισμό, οι οποίες με τον τρόπο αυτό «συνέχισαν να κυριαρχούν την πολιτική ζωή της Ιρλανδίας και τη φύση της ίδιας της δημοκρατίας κατά τη διάρκεια του εικοστού αιώνα» (Loughlin 2001α: 63, Quinn κ.α. 2005).

Όταν το 1922 επήλθε η ανεξαρτησία, η Ιρλανδία κατείχε και τοπική αυτοδιοίκηση και συγκεντρωτική αποικιακή δομή. Ανάμεσα στα δύο το νέο κράτος επέλεξε τον κυβερνητικό συγκεντρωτισμό, ενώ ο αριθμός και οι αρμοδιότητες των τοπικών αρχών μειώθηκαν σημαντικά (Barrington 1987: 136). Ο έντονος εθνικισμός δημιούργησε ισχυρό αίσθημα ενότητας και ενίσχυσε τη σημασία του αδιαίρετου του κράτους, όπως ήταν ίσως αναμενόμενο μετά από τη διάσπαση της Ιρλανδίας. Παράλληλα, η έως πρόσφατα επικρατούσα θεώρηση της Ιρλανδίας ως ένα μικρό, φτωχό κράτος

απέτρεψε τη διαίρεσή της σε περιφέρειες και την ανάληψη πολιτικών απάλειψης των περιφερειακών αποκλίσεων². Αντίθετα, αυτές επισκιάστηκαν σε μια προσπάθεια ανάπτυξης της ιρλανδικής οικονομίας στο σύνολό της και ενίσχυσής της στο διεθνές περιβάλλον.

Οι περιφερειακές αποκλίσεις όμως υπάρχουν διαιρώντας παραδοσιακά την Ιρλανδία στην περισσότερο ανεπτυγμένη νοτιοανατολική περιοχή, η οποία γεωγραφικά συμπίπτει με την Περιφερειακή Συνέλευση Southern & Eastern, και τη λιγότερο ανεπτυγμένη βορειοδυτική περιοχή της Περιφερειακής Συνέλευσης Border, Midland & Western³. Το παρακάτω γράφημα παρουσιάζει την ακαθάριστη προστιθέμενη αξία στις δύο Περιφερειακές Συνελεύσεις και στο σύνολο της χώρας. Η ακαθάριστη

**Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία (GVA) ανά άτομο σε Βασικές Τιμές,
2000-2005, €**



Πηγή: Central Statistics Office (2008: 18).

προστιθέμενη αξία (ΑΠΑ ή GVA), όπως και το ΑΕΠ, αποτιμά την αξία (ή μέρος της αξίας) των αγαθών και των υπηρεσιών που παράγει μια περιφέρεια ή χώρα⁴. Από το γράφημα φαίνεται ότι η νοτιοανατολική περιοχή της χώρας, μέρος της οποίας αποτελεί το εύρωστο Δουβλίνο, υπερέχει σταθερά της βορειοδυτικής. Μολονότι λοιπόν υπάρχει βάση για την εκπόνηση περιφερειακής οικονομικής πολιτικής, η οποία ενθαρρύνεται και χρηματοδοτείται από την περιφερειακή πολιτική της ΕΕ (βλέπε Keane 2002), η Ιρλανδία έχει προτιμήσει να εστιάσει στο στόχο της εθνικής

² Ο χαρακτηρισμός της Ιρλανδίας ως μικρού κράτους επιβιώνει. Σύμφωνα με Ιρλανδή υπάλληλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, «η Ιρλανδία είναι μικρή χώρα και οι προτεραιότητες αποφασίζονται από την κεντρική κυβέρνηση» (συνέντευξη με την κ. Veronica Gaffey, 23/11/05).

³ Βλέπε σχετικά το πολύ ενδιαφέρον άρθρο στην τοπική εφημερίδα The Sligo Champion (2004).

⁴ Η ΑΠΑ διαφέρει από το ΑΕΠ μόνο ως προς την αποτίμηση, που είναι σε τιμές παραγωγού, δηλαδή δεν περιλαμβάνει την αξία των εμμέσων φόρων (μείον τις επιδοτήσεις στα προϊόντα). Ο πρωτογενής τομέας περιλαμβάνει τη γεωργία, τη θήρα, την υλοτομία και την αλιεία. Ο δευτερογενής τομέας περιλαμβάνει τη βιομηχανία και τις κατασκευές. Ο τριτογενής τομέας μπορεί να υπολογισθεί υπολειμματικά.

οικονομικής ανάπτυξης, με τη χωρική συγκέντρωση της οικονομικής παραγωγής να αυξάνεται σε σχέση με τις άλλες χώρες συνοχής: την Πορτογαλία, την Ελλάδα και την Ισπανία (WDR 2009: 237-238).

Επιπλέον, η περιφερειακή ανάπτυξη εμποδίζεται από την έλλειψη συντονισμού σε περιφερειακό επίπεδο στο οποίο λειτουργεί πληθώρα δημοσίων και ημιδημόσιων φορέων με διάφορες αρμοδιότητες, τα γεωγραφικά όρια της δικαιοδοσίας των οποίων *δεν συμπίπτουν*⁵.

Αυτός ο περίπλοκος ιστός περιφερειακών φορέων, οργανισμών και αρχών, ο καθένας άμεσα ή έμμεσα υπεύθυνος για την περιφερειακή ανάπτυξη, απέτρεψαν την ανάδειξη κοινά αποδεκτών περιφερειακών συνόρων, όχι μόνο όσον αφορά σε πρωτοβουλίες περιφερειακής ανάπτυξης, αλλά επίσης όσον αφορά στην περιφερειακή αυτοδιοίκηση (Adshead 2005: 164).

Όπως άλλωστε αναφέρει η έκθεση Barrington, «θα πρέπει να υπάρχουν συγκεκριμένες (standard) περιφέρειες για να μπορέσουν να γίνουν κατανοητές από τους πολίτες και για να αναπτυχθεί περιφερειακή ταυτότητα»⁶ (Advisory Expert Committee 1991: 26).

Λόγω των παραπάνω συνθηκών, τόσο ο περιφερειακός προγραμματισμός όσο και η περιφερειοποίηση, η δημιουργία δηλαδή διοικητικών φορέων σε επίπεδο περιφέρειας, αποτελούν άμεση συνέπεια της περιφερειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι νέες αρχές του προγραμματισμού, της εταιρικής σχέσης, της συγκέντρωσης και της προσθετικότητας που υιοθετήθηκαν από τον Κανονισμό για τα διαρθρωτικά ταμεία του 1988⁷, όπως επίσης η θεσμοθέτηση της αρχής της επικουρικότητας από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) κατέδειξαν την ανάγκη σύστασης περιφερειακού επιπέδου. Έτσι, το 1994 δημιουργήθηκαν οι οχτώ Περιφερειακές Αρχές για να

⁵ Από τη μία πλευρά υπάρχουν φορείς υπεύθυνοι για τη διαχείριση ορισμένων υπηρεσιών στα διοικητικά όργανα των οποίων συμμετέχουν τόσο μέλη των τοπικών αρχών όσο και ενδιαφερόμενα σωματεία ή ομάδες της περιοχής, όπως συμβαίνει για παράδειγμα με τους οκτώ Περιφερειακούς Οργανισμούς Τουρισμού (Regional Tourism Organizations). Από την άλλη πλευρά, κάποιοι κεντρικοί φορείς έχουν αποκεντρώσει τις δραστηριότητές τους σε περιφερειακό επίπεδο για διοικητικούς/διαχειριστικούς λόγους. Σε αυτούς τους φορείς περιλαμβάνονται τόσο φορείς που λαμβάνουν δημόσια χρηματοδότηση όπως είναι το Συμβούλιο Ηλεκτρισμού (Electricity Supply Board - ESB) και η Αρχή Βιομηχανικής Ανάπτυξης (Industrial Development Authority - IDA), όσο και κυβερνητικές υπηρεσίες.

⁶ 'There must be standard regions if regions are to make any sense to people and if regional loyalties are to develop'.

⁷ Κανονισμός 2052/88. Βλέπε σχετικά το τρίτο κεφάλαιο της παρούσας μελέτης.

γνωμοδοτούν σχετικά με την υλοποίηση των διαθρωτικών δράσεων στο έδαφός τους⁸.

Ομοίως, η σύσταση των δύο Περιφερειακών Συνελεύσεων το 1998 ήταν συνέπεια των απαιτήσεων της διαρθρωτικής πολιτικής της Ένωσης (για μια αναλυτική περιγραφή βλέπε Boyle 2000). Όταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε την Ατζέντα 2000, η οποία περιλάμβανε τις πρώτες γενικές προτάσεις για τη μεταρρύθμιση των διαθρωτικών ταμείων για την περίοδο 2000-2006, τον Ιούλιο του 1997, το ιρλανδικό Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕΠ) είχε υπερβεί το ανώτατο όριο του 75% που θα επέτρεπε στο σύνολο της χώρας να είναι επιλέξιμο για το Στόχο 1 των διαρθρωτικών ταμείων. Έτσι, προκειμένου να είναι επιλέξιμη για χρηματοδότηση, η κυβέρνηση, παρά τις αντιδράσεις, διαίρεσε την Ιρλανδία σε δύο περιφέρειες επιπέδου NUTS II για στατιστικούς λόγους το Νοέμβριο 1998.

Σύμφωνα με τον τότε Υπουργό Οικονομικών Charles McCreevy,

ο σκοπός της κυβέρνησης σε αυτήν την προγραμματική περίοδο των Διαρθρωτικών Ταμείων θα είναι να εξασφαλίσουμε για την Ιρλανδία το βέλτιστο επίπεδο χρηματοδότησης. Εάν αυτό σημαίνει ότι πρέπει να ακολουθήσουμε το δρόμο της υπο-περιφερειοποίησης (sub-regionalisation), υπό την προϋπόθεση της συμφωνίας της Επιτροπής, τότε αυτός είναι ο δρόμος που θα ακολουθήσει η κυβέρνηση (Συζήτηση στο *Dáil* στις 29/4/98, όπως παρατίθεται στο Boyle 2000: 751).

Με τον τρόπο αυτό, κατά την προγραμματική περίοδο 2000-2006 η περιφερειακή συνέλευση Border Midland & Western ήταν επιλέξιμη για το Στόχο 1 και η περιφερειακή συνέλευση Southern & Eastern για το Στόχο 1 σε καθεστώς μεταβατικής στήριξης.

Εκτός της προσπάθειας εκμετάλλευσης στο μέγιστο της δυνατότητας διαρθρωτικής χρηματοδότησης, γεγονός είναι ότι στην Ιρλανδία δεν υπήρξε ποτέ το πολιτικό ή πολιτιστικό υπόβαθρο για τη δημιουργία περιφερειακού επιπέδου. Οι πολίτες ταυτίζονται είτε με το εθνικό είτε με το τοπικό επίπεδο με επίκεντρο παραδοσιακά - αλλά και αθλητικά - τις κομητείες (Callanan 2003γ: 443, συνέντευξη με τον κ. Robert

⁸ Νωρίτερα, είχαν συσταθεί εφτά περιφερειακές αρχές για την εκπλήρωση των απαιτήσεων των διαρθρωτικών ταμείων της περιόδου 1989-1993 (βλέπε Laffan 1989). Όμως, η υπαγωγή ολόκληρης της χώρας σε περιοχή του στόχου 1 δεν επέτρεψε την ανάληψη ουσιαστικών αρμοδιοτήτων από τις περιφερειακές αυτές αρχές. Ο ρόλος τους ήταν εμφανώς κοσμητικός, γεγονός το οποίο έκανε τον τότε Επίτροπο αρμόδιο για την Περιφερειακή Πολιτική, Bruce Millan, να εκφράσει τη 'λύπη' του (Hayward 2006: 5, Coyle & Sinnott 1993: 82).

Collins, 23/11/05). Ακόμη όμως και σε επίπεδο πόλεων/κομητειών, η πολιτική που ασκείται αλλά και κεντρικά ζητήματα όπως αυτό της ενδυνάμωσής του δεν φαίνεται να ενδιαφέρουν τους πολίτες (DoEHLG 2008: 31), οι οποίοι βλέπουν την τοπική αυτοδιοίκηση ως πάροχο υπηρεσιών και όχι ως ενυπόστατη έκφραση της τοπικής δημοκρατίας (Callanan 2003δ: 480).

Όσον αφορά στην περιφερειακή ταυτότητα, αυτή είναι ανύπαρκτη. Τα περιφερειακά επίπεδα αποτελούν επίπλαστες δομές τα γεωγραφικά όρια των οποίων έχουν αλλάξει και μπορεί να αλλάξουν και πάλι για να προσαρμοστούν στα κριτήρια χρηματοδότησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Callanan 2003γ: 444) ή ακόμη και να καταργηθούν (συνέντευξη με τον κ. Robert Collins, 23/11/05). Είναι χαρακτηριστικό ότι κατά τη διαπραγμάτευση της προγραμματικής περιόδου 2000-2006 η αρχική πρόταση της ιρλανδικής κυβέρνησης για τη σύσταση των Περιφερειακών Συνελεύσεων απορρίφθηκε επισήμως από τη Eurostat στις 24 Φεβρουαρίου 1999. Σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή Στατιστική Υπηρεσία, πρώτον, τα γεωγραφικά όρια των Περιφερειακών Συνελεύσεων που πρότεινε η ιρλανδική κυβέρνηση δεν είχαν άλλη βάση εκτός από την αύξηση της κοινοτικής χρηματοδότησης και δεύτερον, οι νέες περιφερειακές δομές δεν αντιπροσώπευαν μια ειλικρινή προσπάθεια αποκέντρωσης (Boyle 2000: 760-764).

Τέλος, το ίδιο το πολιτικό σύστημα ευνοεί το συγκεντρωτισμό αλλά και τις πελατειακές σχέσεις (Loughlin 2001α, 1996β, Quinn κ.α. 2005, Stafford & Payne 2004, Laffan 1996α). Όπως περιγράφει το ίδιο το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Πολιτιστικής Κληρονομιάς και Τοπικής Αυτοδιοίκησης,

η Ιρλανδία είναι ένα μικρό κράτος με υψηλότερη αναλογία εθνικών αντιπροσώπων ανά άτομο από τις περισσότερες άλλες Ευρωπαϊκές χώρες. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με ένα ισχυρό κυβερνητικό (εκτελεστικό) σύστημα και με ένα εκλογικό σύστημα το οποίο βασίζεται σε πολυεδρικές εκλογικές περιφέρειες σημαίνει ότι οι πολιτικοί του εθνικού επιπέδου ενδιαφέρονται τόσο για τα τοπικά όσο και για τα εθνικά ζητήματα (DoEHLG 2008:31).

Η εθνική και τοπική πολιτική είναι αλληλένδετες ενώ οι πολιτικοί και το εκλογικό σώμα εμπλέκονται σε σχέσεις μεσιτείας και πατρωνίας (Loughlin 2001α, Quinn κ.α. 2005, Stafford & Payne 2004). Η κατάργηση πρόσφατα (2003) της δυνατότητας ενός προσώπου να κατέχει διπλή ιδιότητα, βουλευτή και τοπικού Συμβούλου, σκόπευε ακριβώς στην ανακοπή της κατάστασης αυτής. Παρόλα αυτά, ένα σημαντικό μέρος

των Ιρλανδών πολιτών απευθύνεται ακόμη στο βουλευτή της εκλογικής του περιφέρειας για την επίλυση τοπικών ζητημάτων (DoEHLG 2008: 31).

Αρμοδιότητες

Τοπική αυτοδιοίκηση: Οι αρμοδιότητες των τοπικών αρχών αφορούν κυρίως τη δημιουργία και συντήρηση υποδομών και την περιβαλλοντική προστασία και συνοψίζονται συνήθως σε οκτώ κατηγορίες:

- στέγαση,
- πολεοδομία,
- οδικό δίκτυο,
- δίκτυο ύδρευσης και αποχέτευσης,
- αναπτυξιακές πρωτοβουλίες και έλεγχοι,
- περιβαλλοντική προστασία,
- εγκαταστάσεις ψυχαγωγίας και αναψυχής,
- γεωργία, εκπαίδευση, υγεία και κοινωνική πρόνοια.

Οι τοπικές αρχές αντλούν τις εξουσίες, αρμοδιότητες και καθήκοντά τους από τις πράξεις του Κοινοβουλίου (*Oireachtas*). Μέχρι σχετικά πρόσφατα, οι τοπικές αρχές δεσμεύονταν από την αρχή της ‘υπέρβασης εξουσίας’ (*ultra vires doctrine*), η οποία απαγόρευε οποιαδήποτε ενέργεια δεν είχε σχετική έγκριση και περιόριζε τις δραστηριότητες των τοπικών αρχών στους τομείς θεσμικής τους αρμοδιότητας. Όμως ο νόμος Local Government Act 1991 και αργότερα το εδάφιο 66(3) του νόμου Local Government Act 2001⁹ παρέχει στις τοπικές αρχές ‘γενική αρμοδιότητα’ (general competence). Ειδικότερα αναφέρει «η τοπική αρχή μπορεί να λάβει τέτοια μέτρα, να αναλάβει τέτοιες δραστηριότητες ή να πράξει σύμφωνα με τη νομοθεσία (συμπεριλαμβανομένης της επιβολής δαπανών) ό,τι κρίνει αναγκαίο ή σκόπιμο για την προώθηση των συμφερόντων της τοπικής κοινωνίας» (Government of Ireland 2000α)¹⁰.

Παρά την άμβλυνση της αρχής ‘υπέρβασης εξουσίας’ (*ultra vires*), «η ιρλανδική τοπική αυτοδιοίκηση εξακολουθεί να έχει πολύ στενότερο φάσμα νομικά καθορισμένων αρμοδιοτήτων από ότι η τοπική αυτοδιοίκηση στα περισσότερα άλλα ευρωπαϊκά κράτη» (DoEHLG 2008: 28). Πράγματι, ενώ θα περίμενε κανείς η

⁹ Ο οποίος κατήργησε και αντικατέστησε το νόμο του 1991.

¹⁰ Από την άλλη πλευρά, το εδάφιο 69 του νόμου Local Government Act 2001 «απαιτεί από τις τοπικές αρχές κατά την άσκηση των νόμιμων καθηκόντων τους να λαμβάνουν υπόψη ορισμένα θέματα, όπως ... η κυβερνητική ή υπουργική πολιτική...» (Government of Ireland 2000α: 11).

παραδοσιακή ανυπαρξία περιφερειακού επιπέδου στην Ιρλανδία να έχει συμβάλει στην πολιτική ενίσχυση του τοπικού επιπέδου, όπως συμβαίνει σε άλλες χώρες, αντίθετα, το τοπικό επίπεδο έχει πολύ περιορισμένες αρμοδιότητες (Kelleher κ.α. 1999: 49). Αυτό είναι ένα κεντρικό ζήτημα που εύστοχα τονίστηκε από την Έκθεση Barrington (Advisory Expert Committee 1991: 19):

Εάν επιθυμούμε την ανάπτυξη της τοπικής αυτοδιοίκησης, αντί της ανάθεσης σε αυτήν ενός περιορισμένου φάσματος αρμοδιοτήτων κοινής ωφέλειας και ρυθμιστικών λειτουργιών, όλες οι δημόσιες υπηρεσίες που μπορούν να ασκηθούν σε τοπικό επίπεδο θα πρέπει να θεωρηθούν, στα πλαίσια του εφικτού, ως πιθανές για αποκέντρωση.

Έως σήμερα δεν έχει υπάρξει ουσιαστική πρόοδος στην αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και τη διεύρυνση του ρόλου της τοπικής αυτοδιοίκησης. Κάποιες ευκαιρίες που εμφανίστηκαν μετά το 1991 δεν αξιοποιήθηκαν: για παράδειγμα η συμμετοχή των τοπικών αρχών στις συμπράξεις και πρωτοβουλίες για την τοπική ανάπτυξη που ανελήφθησαν υπήρξε περιορισμένη (Tierney 2003: 160). Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο *Better Local Government* (DoE 1996: 6) «οι τοπικές αρχές τείνουν να παραμερίζονται από την ανάδυση νέων μορφών οργανώσεων κοινοτικής ανάπτυξης, πολλές από τις οποίες προσελκύουν κρατική και Ευρωπαϊκή χρηματοδότηση».

Επιπλέον, «ο υπερβολικός κεντρικός έλεγχος πολλών τοπικών δραστηριοτήτων ... τείνει να καταστέλλει την ανάληψη πρωτοβουλιών και να ενθαρρύνει την παραπομπή προβλημάτων στην κεντρική κυβέρνηση» (DoE 1996: 7). Πράγματι, οι δραστηριότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης συνήθως καθορίζονται από λεπτομερείς υπουργικές αποφάσεις και σπανιότερα από νόμους-πλαίσια. Έτσι, η τοπική διοίκηση δεν μπορεί να απαντήσει σε προβλήματα ή αιτήματα πολιτών, τους οποίους παραπέμπει στην κεντρική κυβέρνηση, ενώ χαρακτηριστική είναι η αποφυγή ανάληψης πρωτοβουλίας και ευθύνης από στελέχη της τοπικής αυτοδιοίκησης, τα οποία έχουν συνηθίσει να ακολουθούν οδηγίες της κεντρικής διοίκησης (IPA 2004: 24, Callanan 2003δ: 481).

Άρα η εξουσία της ‘γενικής αρμοδιότητας’, μολονότι σημαντική, μπορεί να αποτελεί κενό γράμμα. Όπως παραδέχεται το Υπουργείο Περιβάλλοντος (DoEHLG 2008: 32), ενώ υπάρχει η νομική πρόβλεψη ότι

η τοπική αυτοδιοίκηση είναι 'ανεξάρτητη κατά την εκτέλεση των καθηκόντων της'¹¹, υπάρχουν φυσικά πολλά εμπόδια για τη λειτουργία αυτής της ανεξαρτησίας. Για τον Callanan (2003α: 9) κεντρικό σημείο αποτελεί η επάρκεια του προσωπικού και των οικονομικών πόρων.

Περιφερειακές Αρχές: Αντίθετα με τις τοπικές αρχές, οι οποίες απέκτησαν 'γενική αρμοδιότητα' ('General Competence') με το Local Government Act 2001, οι αρμοδιότητες των Περιφερειακών Αρχών ορίζονται με νόμο. Οι κυριότερες από αυτές είναι ο συντονισμός και η παρακολούθηση της παροχής υπηρεσιών στην περιφέρειά τους, η προώθηση της συνεργασίας και συνέργειας μεταξύ των τοπικών αρχών, των δημοσίων και άλλων φορέων, η παρακολούθηση των αναπτυξιακών αναγκών της περιφέρειας και η προετοιμασία κατευθυντήριων γραμμών χωροταξικού περιφερειακού σχεδιασμού, σύμφωνα με το Planning & Development Act 2000 (Government of Ireland 2000γ).

Η σύσταση της έκθεσης Barrington (Advisory Expert Committee 1991) να αποκτήσουν οι Περιφερειακές Αρχές εκτελεστικές αρμοδιότητες δεν έχει υλοποιηθεί. Οι αρμοδιότητες των Περιφερειακών Αρχών σχεδιάστηκαν να είναι ελάχιστες και παθητικές παρά ενεργητικές, ούτως ώστε να μην υπάρξει σύγχυση με τις αρμοδιότητες των τοπικών αρχών (Southern & Eastern Regional Authority 2007: 4). Η σύσταση των Περιφερειακών Συνελεύσεων το 1999 τις περιόρισε περαιτέρω όσον αφορά στη διαχείριση των διαρθρωτικών παρεμβάσεων και δημιούργησε ταύτιση αρμοδιοτήτων, όσον αφορά στο συντονισμό και τη συνεργασία.

Με εξαίρεση την προετοιμασία κατευθυντήριων γραμμών περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού, σύμφωνα με το Planning & Development Act 2000, δεν υπήρξε νέα εκχώρηση αρμοδιοτήτων στις Περιφερειακές Αρχές από τη σύστασή τους το 1994, παρά τις πολυάριθμες μεταρρυθμίσεις που έχουν γίνει έκτοτε στην τοπική και γενικότερα δημόσια διοίκηση. Η υπαγωγή τους σε στενό νομικό πλαίσιο δεν επιτρέπει την ανάληψη πρωτοβουλιών και έτσι δεν έχει αποσαφηνιστεί, για παράδειγμα, εάν οι Περιφερειακές Αρχές έχουν το νομικό δικαίωμα να αναλάβουν, μετά από αίτημα ή εξουσιοδότηση των τοπικών αρχών που υπάγονται σε αυτές, κοινές δράσεις (Southern & Eastern Regional Authority 2007: 5). Οι Περιφερειακές Αρχές ζητάνε την τυπική αναγνώρισή τους ως 'περιφερειακό επίπεδο' (Midland Regional Authority 2007, Southern & Eastern Regional Authority 2007) και την

¹¹ Local Government Act 2001, εδάφιο 63(3).

αναπροσαρμογή των γεωγραφικών ορίων των υπουργείων και των κρατικών υπηρεσιών (Midland Regional Authority 2007) για να συμπίπτουν με αυτά των Περιφερειακών Αρχών «για να επιτευχθεί αποτελεσματικά η κάθετη και οριζόντια συγχώνευση και ο συντονισμός των υπηρεσιών, των στρατηγικών και των πολιτικών» (Southern & Eastern Regional Authority 2007: 7).

Περιφερειακές Συνελεύσεις: Σύμφωνα με την ιδρυτική τους πράξη, η κύρια αρμοδιότητα των Περιφερειακών Συνελεύσεων είναι ο συντονισμός της παροχής δημοσίων υπηρεσιών εντός των γεωγραφικών τους ορίων και έτσι, όπως παρατηρεί ο Callanan (2003γ: 437), ταυτίζεται σχεδόν με αυτή των Περιφερειακών Αρχών. Κάθε Περιφερειακή Συνέλευση ετοιμάζει περιφερειακές εκθέσεις ανά τακτά χρονικά διαστήματα, οι οποίες περιλαμβάνουν αναπτυξιακά θέματα και θέματα συντονισμού των δημοσίων υπηρεσιών της περιφέρειας, και μια ετήσια έκθεση πεπραγμένων. Είναι επίσης και κυρίως υπεύθυνη για τη διαχείριση και παρακολούθηση του οικείου περιφερειακού επιχειρησιακού προγράμματος.

Οι αρμοδιότητες και λειτουργία των Περιφερειακών Συνελεύσεων αποδεικνύει ότι μικρή σχέση έχουν με την αποκέντρωση (decentralisation) ή ακόμη και με την αποσυγκέντρωση (deconcentration). Σύμφωνα με τους Rees & Farrows (1999: 16-17), παρόλο που «έως ένα βαθμό η ανάθεση διαχείρισης των περιφερειακών προγραμμάτων [στις Περιφερειακές Συνελεύσεις] αποτελεί αποκέντρωση/μεταβίβαση ευθυνών ... οι δομές αυτές είναι δύσκολο να γίνουν αντιληπτές ως έχουσες πολιτική ή περιφερειακή σημασία μεγαλύτερη του να αποτελούν διοικητικούς φορείς της εθνικής κυβέρνησης».

Επιπλέον, όπως ισχυρίζεται η Hayward (2006:10), η ίδια η δομή των Περιφερειακών Αρχών και Συνελεύσεων αναδεικνύει τον περιορισμένο ρόλο που η κυβέρνηση θέλησε να τους αποδώσει: οι επιχειρησιακές επιτροπές και οι επιτροπές παρακολούθησης των ευρωπαϊκών προγραμμάτων που λειτουργούν υπό την αιγίδα τους είναι μεγαλύτερες από τις ίδιες τις Περιφερειακές Αρχές και Συνελεύσεις και έχουν πιο συγκεκριμένες αρμοδιότητες από τα Συμβούλια των αιρετών αντιπροσώπων. Επίσης, το γεγονός ότι οι αντιπρόσωποι αυτοί δεν είναι άμεσα εκλεγμένοι ούτε στις Περιφερειακές Αρχές ούτε στις Περιφερειακές Συνελεύσεις και ότι οι επίσημες συναντήσεις διεξάγονται σε αραιά διαστήματα (περίπου ανά μήνα στις Αρχές και ανά δίμηνο στις Συνελεύσεις) υποδεικνύει ότι οι αντιπρόσωποι δεν μπορούν παρά να έχουν συμβολικό ρόλο (ο.π.).

Χρηματοδότηση

Τοπική Αυτοδιοίκηση: Λόγω της σημασίας του, το ζήτημα της χρηματοδότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει αποτελέσει αντικείμενο πολυάριθμων συζητήσεων, κριτικής και μεταρρυθμίσεων.

Τις τελευταίες δεκαετίες η χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει εξελιχθεί από ένα σύστημα κατά το οποίο σημαντικό μέρος του τοπικού εισοδήματος προέρχονταν από το τοπικό επίπεδο ... σε μια προσπάθεια δημιουργίας σημαντικών εσόδων από την επιβολή τελών στις τοπικές υπηρεσίες (1983) και, τέλος, στην επιστροφή σε ένα σύστημα κεντρικής χρηματοδότησης ... με την καθιέρωση του Ταμείου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Local Government Fund) το 1997/98 (Dollard 2003: 339).

Κατά την παρούσα περίοδο, η τοπική αυτοδιοίκηση στην Ιρλανδία χρηματοδοτείται από ένα συνδυασμό κεντρικών και τοπικών πηγών εισοδήματος. «Οι τοπικές αρχές παράγουν περίπου το 58% των τρεχουσών εσόδων τους από φορολόγηση των επιχειρήσεων και από αγαθά και υπηρεσίες. Το υπόλοιπο 42% του εισοδήματός τους προέρχεται από την κεντρική κυβέρνηση, το οποίο μοιράζεται σχεδόν ισομερώς μεταξύ επιχορηγήσεων γενικής χρήσης μέσω του Ταμείου Τοπικής Αυτοδιοίκησης και ειδικές ενισχύσεις και επιδοτήσεις¹²» (DoEHLG 2008: 120).

Στην παρούσα μελέτη δεν θα γίνει αναφορά σε λεπτομέρειες σχετικά με τη χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης (οι οποίες είναι διαθέσιμες στα Healy D. 2006, Indecon 2005, Dollard 2003, Davis 2003, KPMG 1996, NESC 1985) αλλά μόνο στην προβληματική γύρω από αυτήν. Γεγονός είναι ότι η ιρλανδική τοπική αυτοδιοίκηση εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από επιχορηγήσεις της κεντρικής κυβέρνησης αλλά και από ειδικές επιδοτήσεις για τις οποίες οι τοπικές αρχές έχουν μικρή ή καμία αρμοδιότητα κατά την κατανομή των δαπανών (Callanan 2003δ: 482).

Πολυάριθμες εκθέσεις σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση στην Ιρλανδία έχουν τονίσει τη σημασία αυτοχρηματοδότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης¹³ με πιο πρόσφατη αυτή της Indecon (2005) με τίτλο 'Αναθεώρηση της Χρηματοδότησης της

¹² Όπως περίπου συμβαίνει και στην Ελλάδα, οι ειδικές επιδοτήσεις προβλέπονται για τις περιπτώσεις που η τοπική κυβέρνηση αναλαμβάνει καθήκοντα για λογαριασμό της κεντρικής διοίκησης οπότε οι τοπικές αρχές έχουν περιορισμένη διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τις δαπάνες αυτές. Για παράδειγμα όσον αφορά τη στέγαση, όπου η τοπική κυβέρνηση εφαρμόζει διάφορα προγράμματα για λογαριασμό της κεντρικής διοίκησης, αυτά χρηματοδοτούνται σχεδόν αποκλειστικά από το κεντρικό επίπεδο (Indecon 2005: 18).

¹³ Για μια κριτική θεώρηση των εκθέσεων αυτών και των αποτελεσμάτων τους βλέπε Healy D. (2006).

Τοπικής Αυτοδιοίκησης', που της ανατέθηκε από το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Πολιτιστικής Κληρονομιάς και Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Παρόλο που οι εκθέσεις αυτές, με εξαίρεση ίσως την έκθεση Barrington (Advisory Expert Committee 1991), δεν ζητούσαν τη διεύρυνση των εξουσιών ή των αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά μόνο την εξεύρεση τοπικών πηγών εσόδων, διαδοχικές κυβερνήσεις έχουν αποφύγει τη διευθέτηση του ζητήματος, ενώ κάποιες έχουν επιδεινώσει την κατάσταση με την κατάργηση για παράδειγμα των τελών νερού και καθαριότητας το 1997. Η συζήτηση για τη χρηματοδότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης είναι σε εξέλιξη αφού αποτελεί αντικείμενο – μολονότι δευτερεύον - της Πράσινης Βίβλου για τη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης (DoEHLG 2008).

Περιφερειακές Αρχές: Η χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων των Περιφερειακών Αρχών καλύπτεται κυρίως από τις τοπικές αρχές που τις απαρτίζουν βάσει πληθυσμιακών κριτηρίων. Πρόσθετη οικονομική ενίσχυση παρέχεται αποκλειστικά για την εκτέλεση των καθηκόντων τους αυτών που σχετίζονται με τη διαχείριση των διαρθρωτικών δράσεων.

Περιφερειακές Συνελεύσεις: Όπως περίπου συμβαίνει και με τις Περιφερειακές Αρχές, οι δραστηριότητες των Περιφερειακών Συνελεύσεων χρηματοδοτούνται από τις τοπικές αρχές που βρίσκονται εντός του εδάφους τους ενώ για την εκτέλεση των καθηκόντων τους ως αρχές διαχείρισης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων χρηματοδοτούνται από το Υπουργείο Οικονομικών (Department of Finance).

Το σύστημα διοίκησης

Το σύστημα διοίκησης (management system) της ιρλανδικής τοπικής αυτοδιοίκησης καθιερώθηκε το 1929 υπό την επίδραση του προτύπου διοίκησης πόλεων των Ηνωμένων Πολιτειών της Αμερικής (Sheehy 2003, Dooney & O'Toole 1998: 173-174). Κάθε Συμβούλιο Κομητείας και Πόλης στην Ιρλανδία έχει ένα ανώτατο διοικητικό στέλεχος που ονομάζεται Διοικητής Κομητείας ή Πόλης (County or City Manager), όπως προβλέπει το εδάφιο 144 του Local Government Act 2001. Βάση του συστήματος αποτελεί ο διαχωρισμός αρμοδιοτήτων σε 'αποκλειστικές' ('reserved') και 'εκτελεστικές' ('executive'). Οι αποκλειστικές αρμοδιότητες καθορίζονται με

νόμο και αποτελούν ευθύνη των αιρετών Συμβούλων. Οι υπόλοιπες αρμοδιότητες θεωρούνται εκτελεστικές και εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Διοικητή.

Έτσι, τα αιρετά μέλη των Συμβουλίων των Πόλεων και των Κομητειών είναι υπεύθυνα για δημοσιονομικά θέματα, για τα αναπτυξιακά σχέδια, και τις τοπικές αποφάσεις (by-laws). Οι Διοικητές είναι υπεύθυνοι για τη λειτουργία της τοπικής αρχής και για θέματα που αφορούν το προσωπικό, καθώς επίσης για τη σύναψη συμβολαίων εκ μέρους του Συμβουλίου και τη σφράγιση των εγγράφων με την επίσημη σφραγίδα. Κυρίως όμως είναι υπεύθυνοι για την προετοιμασία του ετήσιου προϋπολογισμού και την υποστήριξή του στο Συμβούλιο.

Οι Διοικητές προσλαμβάνονται μέσω αντικειμενικής διαδικασίας και παραμένουν στα καθήκοντά τους για επτά χρόνια, διάστημα που μπορεί να παραταθεί για άλλα τρία χρόνια. Για την καθαίρεση των Διοικητών απαιτείται η έγκριση σχετικού ψηφίσματος από τα δύο τρίτα του Συμβουλίου (Local Government Act 2001, άρθρο 146(5)) και στη συνέχεια η συγκατάθεση του Υπουργού Περιβάλλοντος. Στην πράξη, η διαδικασία αυτή αποτρέπει την απόρριψη του διορισμού ή την καθαίρεση του Διοικητή από το Συμβούλιο (Healy L. 2006).

Το σύστημα εφαρμόστηκε αρχικά με σκοπό τον επαγγελματισμό και την αποτελεσματικότητα της διοίκησης των τοπικών αρχών (Sheehy 2003: 140, Collins & Cradden 1997: 118). Σύμφωνα με τον Loughlin (1996β: 83) «η δημιουργία του Διοικητή κομητείας αποσκοπούσε εν μέρει στη μείωση της ενδημικής πολιτικής διαφθοράς (πελατειακές σχέσεις) στην ιρλανδική τοπική αυτοδιοίκηση. Επίσης, ενίσχυσε τη θέση της κομητείας ως διοικητική κυβερνητική μονάδα σε τοπικό επίπεδο». Το σύστημα διοίκησης έχει κριθεί να είναι «κατ'ουσίαν ορθό» (“essentially correct”: DoE 1996, Advisory Expert Committee 1991). Οι Διοικητές έχουν αναμφίβολα συμβάλει στην αποτελεσματική και αποδοτική λειτουργία των τοπικών αρχών (Sheehy 2003, Loughlin 2001α: 70, DoEHLG 2008: 31). Όπως σημειώνει ο Sheehy (2003: 140), η επιτυχία του συστήματος οδήγησε στην καθιέρωση παρόμοιων συστημάτων στα συμβούλια υγείας (health boards)¹⁴ και στις επιτροπές επαγγελματικής εκπαίδευσης (vocational education committees)¹⁵. Ορισμένοι υποστηρίζουν, ωστόσο, ότι έχει οδηγήσει σε δημοκρατικό έλλειμμα, αφού πολλές

¹⁴ Βλέπε Health (Amendment) (No. 3). Act, 1996.

¹⁵ Βλέπε Vocational Education (Amendment) Act, 2001.

αποφάσεις και πολιτικές προέρχονται από τους Διοικητές και όχι από τα αιρετά μέλη των Συμβουλίων Κομητείας και Πόλης.

Σύμφωνα με τους Collins & Cradden (1997: 120, βλέπε επίσης Forde 2004: 58), παραδοσιακά, η συμβολή των αιρετών πολιτικών προσώπων εξαντλείται στη νομιμοποίηση της ηγεσίας του Διοικητή και τη διευκόλυνση της υλοποίησης πολιτικής παρεμβαίνοντας εξ' ονόματος των πολιτών που αισθάνονται αδικημένοι. Πράγματι, στην πράξη, μολονότι συχνά αναφέρεται ότι στα περισσότερα Συμβούλια τα μέλη και οι Διοικητές συνεργάζονται στενά (DoEHLG 2008: 56, ACCC 2007, Dooney & O'Toole 1998: 175, Council of Europe 2001a), συνήθως οι αιρετοί απλά επικυρώνουν τα σχέδια που προετοιμάζουν οι Διοικητές (Callanan 2005: 916), γεγονός που καθιστά την πολιτική αντιπαράθεση σχετικά σπάνια στην τοπική αυτοδιοίκηση στην Ιρλανδία (Larkin 2004a: 10). Ο Διοικητής λογοδοτεί στο αιρετό Συμβούλιο για τις ενέργειές του, τις οποίες παρουσιάζει σε δημόσιες συνεδριάσεις κάθε μήνα (Sheehy 2003: 141, Larkin 2004a: 8), αλλά αυτό δεν σημαίνει ότι δεν έχει περιθώριο αυτόνομης δράσης. Έτσι έχουν καταγραφεί περιπτώσεις όπου η διστακτικότητα των αιρετών μελών να ακολουθήσουν την κεντρικά καταρτισθείσα πολιτική είχε ως αποτέλεσμα το Υπουργείο να αποφασίσει τη μετάθεση των σχετικών αρμοδιοτήτων τους στον Διοικητή (Larkin 2004a: 8). Επίσης, μετά την κατάργηση της δυνατότητας να κατέχει ένα πρόσωπο διπλή ιδιότητα, αυτή του μέλους τοπικού Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου με το Local Government (No. 2) Act 2003, οι βουλευτές παραπονιούνται ότι οι Διοικητές αγνοούν τα αιτήματά τους (Molony 2006).

Έτσι, σύμφωνα με τον Loughlin (1996β: 83), το σύστημα διοίκησης έχει υποβαθμίσει τη δημοκρατική νομιμότητα «αφού η πολιτική εξουσία και η εξουσία λήψης αποφάσεων τείνει να απομακρύνεται από το δημοκρατικά αιρετό τοπικό Συμβούλιο σε έναν διορισμένο Διοικητή και προς τα πάνω στην κεντρική κυβέρνηση και διοίκηση». Με τον τρόπο αυτό φαίνεται «να ενισχύει και όχι να αποδυναμώνει την πολιτική κουλτούρα των πελατειακών σχέσεων: με τον ευνουχισμό της πολιτικής εξουσίας των τοπικών αρχών, οι τοπικές κοινότητες στρέφονται προς τον τοπικό βουλευτή για την εκπροσώπηση των συμφερόντων τους» (ο.π.). Το πρόβλημα λογοδοσίας (accountability) και τοπικού δημοκρατικού ελλείμματος παραδέχθηκε πρόσφατα και το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Πολιτιστικής Κληρονομιάς και Τοπικής Αυτοδιοίκησης:

Οι Διοικητές δεν κατέχουν πολιτική εντολή εκπροσώπησης της τοπικής κοινότητας ενώ οι τοπικοί πολιτικοί δεν κατέχουν τις αρμοδιότητες ή τις δομές για να αποκτήσουν ισχυρό ηγετικό ρόλο. Αυτή η αδυναμία της τοπικής δημοκρατίας ενισχύει με τη σειρά της την τάση τόσο των τοπικών κοινοτήτων όσο και των πολιτικών να απευθύνονται στην κεντρική κυβέρνηση για την αντιμετώπιση ζητημάτων που θα έπρεπε να αντιμετωπισθούν σε τοπικό επίπεδο (DoEHLG 2008: 31).

Η διάταξη του εδαφίου 40 του Local Government Act 2001 σχετικά με την άμεση εκλογή των προέδρων (*Cathaoirleach*) - ή 'δημάρχων' - των Συμβουλίων Κομητειών και Πόλεων από τους πολίτες για περίοδο 5 χρόνων αποσκοπούσε ακριβώς στο να ενδυναμώσει τους τοπικούς πολιτικούς και να αμβλύνει το δημοκρατικό έλλειμμα. Παρά τις αντιδράσεις που δημιούργησε το εδάφιο αυτό, οι οποίες οδήγησαν τελικά στην κατάργησή του με νόμο του 2003, σχετική πρόταση επανήλθε πρόσφατα με την Πράσινη Βίβλο για τη μεταρρύθμιση στην τοπική αυτοδιοίκηση (DoEHLG 2008)¹⁶. Επιπλέον η δημιουργία των επιτροπών στρατηγικής πολιτικής (*strategic policy committees*) θεωρείται ότι θα επιτρέψει στους Συμβούλους και στους εκπροσώπους τομεακών συμφερόντων να έχουν ουσιαστικότερο ρόλο στη διαμόρφωση πολιτικής και να ενισχύσουν τη θέση τους σε σχέση με τον Διοικητή (Sheehy 2003: 142). Αλλά οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις της ιρλανδικής τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν αντικείμενο της ενότητας που ακολουθεί.

Έως σήμερα πάντως, η τοπική αυτοδιοίκηση υπήρξε, σύμφωνα με τον Loughlin (2001α: 79),

παραδοσιακά πολύ αδύναμη με τις τοπικές αρχές να ασκούν περιορισμένες λειτουργίες, με περιορισμένη οικονομική βάση και με χαμηλό επίπεδο δημοκρατικής νομιμοποίησης των αιρετών αντιπροσώπων. Η Ιρλανδία είναι πολύ συγκεντρωτική και η τοπική αυτοδιοίκηση υπόκειται στην κεντρική διοίκηση. Η πολιτική κουλτούρα σε τοπικό επίπεδο τείνει επίσης να είναι πελατειακή, και η τοπική αυτοδιοίκηση αποτέλεσε σε μεγάλο βαθμό δίοδο (*conduit*) μέσω της οποίας οι πολιτικοί σε εθνικό επίπεδο μπορούσαν να έχουν τοπική βάση και να διοχετεύουν κεφάλαια ή πόρους στους πελάτες τους.

¹⁶ Υπενθυμίζεται ότι σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία τα μέλη των Συμβουλίων Πόλεων και Κομητειών εκλέγονται ανά τακτά χρονικά διαστήματα – συνήθως ετησίως - Πρόεδρο των συνεδριάσεων τους.

Πρόσφατες μεταρρυθμίσεις

Τα προβλήματα που αντιμετωπίζει η τοπική αυτοδιοίκηση, η οποία ωστόσο παραμένει το μόνο άμεσα εκλεγμένο υποεθνικό επίπεδο, ο περιορισμένος ρόλος των περιφερειακών αρχών, οι οποίες σύμφωνα με τον Quinlivan (2000: 13) «πάσχουν από ένα είδος υπαρξιακής αμφιβολίας» και η χρόνια παραμέληση του επιπέδου της υποκομητείας είχαν ως αποτέλεσμα οι όποιες πρόσφατες μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες να απευθύνονται στο επίπεδο των πόλεων/κομητειών.

Η εκτενέστερη διαδικασία μεταρρύθμισης της ιρλανδικής τοπικής αυτοδιοίκησης μετά την ανεξαρτησία (IPA 2004, Forde 2004: 57) ξεκίνησε το 1996 με τη δημοσίευση της Λευκής Βίβλου *Better Local Government* (DoE 1996) και συνεχίζεται έως σήμερα (βλέπε DoEHLG 2008). Η Λευκή Βίβλος του 1996 αναγνωρίζει τις αδυναμίες του ιρλανδικού συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης, συμπεριλαμβανομένων των ολιγάριθμων αρμοδιοτήτων του, της οικονομικής εξάρτησής του από την κεντρική κυβέρνηση και τον περιορισμένο ρόλο των αιρετών αντιπροσώπων στη διαμόρφωση πολιτικής (DoE 1996: 7-8). Βασική αρχή του προγράμματος μεταρρύθμισης αποτελεί η ενίσχυση της τοπικής δημοκρατίας (DoE 1996: 8) μέσω της διεύρυνσης του ρόλου των αιρετών σε σχέση με αυτόν των Διοικητών¹⁷.

Μεταξύ άλλων, η δημοκρατική ενίσχυση των τοπικών αρχών αναμένονταν να διευκολύνει το συντονισμό του μεγάλου αριθμού διαφορετικών φορέων που λειτουργούν για την τοπική ανάπτυξη. Οι φορείς αυτοί δεν καταργούνται. Αντίθετα, οι τοπικές αρχές θεωρούνται μέρος τους και για αυτό «χρειάζεται να υιοθετήσουν νέες έννοιες εταιρικής σχέσης και συμμετοχής» (DoE 1996:13). Για το σκοπό αυτό, η Λευκή Βίβλος πρότεινε τη σύσταση νέων συμμετοχικών δομών σε τοπικό επίπεδο, οι οποίες επιτρέπουν τη συμμετοχή ομάδων συμφερόντων του εθελοντικού τομέα στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής. Οι δομές αυτές περιλαμβάνουν τις επιτροπές στρατηγικής πολιτικής (strategic policy committees - SPCs) και τα αναπτυξιακά συμβούλια πόλεων και κομητειών (city and county development boards - CDBs) τα οποία είναι επιφορτισμένα με το σχεδιασμό και την παρακολούθηση ενιαίων

¹⁷ Η μεταρρυθμιστική διαδικασία έχει τέσσερις στόχους: την ενίσχυση της τοπικής δημοκρατίας, την καλύτερη εξυπηρέτηση του πελάτη, την ανάπτυξη της αποτελεσματικότητας, και την παροχή επαρκών πόρων για την τοπική αυτοδιοίκηση (DoE 1996).

στρατηγικών αποφάσεων για την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη που υλοποιούνται σε ορίζοντα δεκαετίας.

Τέλος, η Λευκή Βίβλος (DoE 1996: 15) περιλάμβανε δέσμευση για τη συνταγματική αναγνώριση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Συχνά οι υπέρμαχοι της αναθεώρησης του συστήματος τοπικής αυτοδιοίκησης είχαν τονίσει τη σημασία της συνταγματικής αναγνώρισης της τοπικής αυτοδιοίκησης και δημοκρατίας ως αναπόσπαστο μέρος των κυβερνητικών δημοκρατικών δομών (Advisory Expert Committee 1991: 17). Η συνταγματική αναγνώριση θέτει τέλος στη δυνατότητα της κεντρικής διοίκησης να καταργήσει το σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω νόμου του Κοινοβουλίου (*Oireachtas*) αφού πλέον σχετική πρόταση θα πρέπει να τεθεί σε δημοψήφισμα, όπως όλες οι αλλαγές στο ιρλανδικό Σύνταγμα (Callanan 2003a: 13). Εξάλλου, όπως αναφέρει η Λευκή Βίβλος (DoE 1996: 15), η συνταγματική αναγνώριση είναι συμβατή με τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτοδιοίκησης αλλά και με τις καθιερωμένες πρακτικές σε άλλες χώρες όπου η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί εταίρο στο συνολικό πλαίσιο διακυβέρνησης.

Constitution of Ireland - Bunreacht na hÉireann

LOCAL GOVERNMENT

Article 28A

1. The State recognises the role of local government in providing a forum for the democratic representation of local communities, in exercising and performing at local level powers and functions conferred by law and in promoting by its initiatives the interests of such communities.
2. There shall be such directly elected local authorities as may be determined by law and their powers and functions shall, subject to the provisions of this Constitution, be so determined and shall be exercised and performed in accordance with law.
3. Elections for members of such local authorities shall be held in accordance with law not later than the end of the fifth year after the year in which they were last held.
4. Every citizen who has the right to vote at an election for members of Dáil Éireann and such other persons as may be determined by law shall have the right to vote at an election for members of such of the local authorities referred to in section 2 of this Article as shall be determined by law.
5. Casual vacancies in the membership of local authorities referred to in section 2 of this Article shall be filled in accordance with law.

Το σχετικό συνταγματικό δημοψήφισμα διεξήχθη τον Ιούνιο 1999 παράλληλα με τις τοπικές εκλογές και τις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, με ποσοστό συμμετοχής 51%. Το 77,8% ψήφισε υπέρ της συμπερίληψης στο Σύνταγμα ενός νέου άρθρου 28A με τίτλο «Τοπική Αυτοδιοίκηση», το οποίο αναγνωρίζει το ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην ανάδειξη των τοπικών προτεραιοτήτων, την προώθηση των τοπικών συμφερόντων και την ανάληψη νομικά καθορισμένων αρμοδιοτήτων.

Επίσης, η συνταγματική ρύθμιση διεξαγωγής των τοπικών εκλογών κάθε πενταετία έθεσε τέλος σε μια μακρά παράδοση αναβολής τους λόγω πολιτικών σκοπιμοτήτων (Greene 2003).

Εν συνεχεία της συνταγματικής αναθεώρησης του 1999, το Μάιο 2000 δημοσιεύτηκε νομοσχέδιο σχετικά με την τοπική αυτοδιοίκηση (Local Government Bill 2000), το οποίο ψηφίστηκε σε νόμο στις αρχές του 2001 (Local Government Act 2001). Ο νόμος αυτός παρέχει ένα σύγχρονο νομικό πλαίσιο για τις δομές και δραστηριότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης κωδικοποιώντας, αντικαθιστώντας και καταργώντας παλαιότερες διατάξεις και ορολογία. Ενισχύει τη δημοκρατικότητα της τοπικής αυτοδιοίκησης και αποτελεί το υπόβαθρο του όλου μεταρρυθμιστικού προγράμματος. Οι κύριοι στόχοι του νόμου είναι (Government of Ireland 2000β: 1):

- να ενισχύσει τον ρόλο των τοπικών αιρετών αντιπροσώπων,
- να υποστηρίξει τη συνεργασία της κοινότητας με τις τοπικές αρχές για μια πιο συμμετοχική τοπική δημοκρατία,
- να εκσυγχρονίσει τη νομοθεσία της τοπικής αυτοδιοίκησης και να παράσχει το πλαίσιο για νέες αποτελεσματικές και αποδοτικές διαδικασίες, συμπεριλαμβανομένων και αυτών της δημοσιονομικής διαχείρισης.

Ο νόμος αυτός αποτελεί σήμερα τη βασική νομοθεσία αναφορικά με τις τοπικές και περιφερειακές δομές, αρμοδιότητες και δραστηριότητες.

Μόλις δύο χρόνια αργότερα, ένας νέος νόμος (Local Government (No. 2) Act 2003) τέθηκε σε ισχύ, με κύριο σκοπό την κατάργηση της δυνατότητας να κατέχει ένα πρόσωπο διπλή ιδιότητα, αυτή του μέλους τοπικού Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου (Government of Ireland 2003α, β), ένα θέμα που απέτυχε να λύσει ο νόμος του 2001 (βλέπε σχετικά Boyle κ.α. 2001/2: 19) και το οποίο είχε αποτελέσει αντικείμενο πολυάριθμων συζητήσεων και ισχυρής κριτικής, παρά το γεγονός ότι αποτελούσε ήδη πολιτική πρακτική των περισσότερων κομμάτων (Boyle κ.α. 2003/4: 17). Κατά την παρουσίαση του νόμου στη Βουλή των Αντιπροσώπων (*Dáil*) τον Φεβρουάριο 2003 ο τότε Υπουργός Περιβάλλοντος, Πολιτιστικής Κληρονομιάς και Τοπικής Αυτοδιοίκησης Martin Cullen TD περιέγραψε τη διάταξη αυτή ως ίσως τη σημαντικότερη αλλαγή της διοίκησης της τοπικής αυτοδιοίκησης από τη συγκρότηση του συστήματος τον 19^ο αιώνα (όπως αναφέρεται στο Boyle κ.α. 2003/4: 17).

Επίσης, ο νόμος του 2003 κατήργησε διάταξη του νόμου του 2001 σχετικά με την άμεση εκλογή των προέδρων των Συμβουλίων Πόλεων/Κομητειών. «Ο συμβιβασμός

αυτός ήταν αποτέλεσμα της ισχυρής αντίστασης που πρόβαλλαν οι κύριες ενώσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης, αιρετά μέλη των Συμβουλίων, μέλη της βουλής των αντιπροσώπων και γερουσιαστές» (Boyle κ.α. 2003/4: 18). Βασικό επιχείρημά τους ήταν ότι με αυτόν τον τρόπο στη θέση του δημάρχου μπορούν να εκλεγούν διασημότητες, εξέλιξη που θεωρήθηκε ανεπιθύμητη. Η συζήτηση επανήλθε πρόσφατα με την Πράσινη Βίβλο για τη μεταρρύθμιση στην τοπική αυτοδιοίκηση (DoEHLG 2008).

Η Πράσινη Βίβλος για την τοπική αυτοδιοίκηση (DoEHLG 2008, Local Authority Times 2007) παρουσιάστηκε από τον Υπουργό Περιβάλλοντος, Κληρονομιάς και Τοπικής Αυτοδιοίκησης τον Απρίλιο 2008 μετά από διαβούλευση με τους εμπλεκόμενους φορείς. Σκοπός της Πράσινης Βίβλου είναι η ενίσχυση της ηγεσίας των αιρετών τοπικών αρχών - προτείνεται η άμεση εκλογή Περιφερειακού Δημάρχου του Δουβλίνου - ενώ εξετάζονται και άλλα θέματα όπως η δημιουργία νέων υποκομητειών, τα οποία πάντως δεν κρίνονται ικανά να απαντήσουν στα επείγοντα προβλήματα του τοπικού και περιφερειακού επιπέδου¹⁸.

Τις μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες, παρά τις δεσμεύσεις για ενδυνάμωση της τοπικής δημοκρατίας και τη θέσπιση νέων συμμετοχικών δομών, δεν έχει συνοδεύσει η σύσταση ενός συνεπούς, τακτικού συστήματος διαβούλευσης μεταξύ του κεντρικού και τοπικών επιπέδων διακυβέρνησης που θα συντελούσε στην επίλυση των προβλημάτων αυτών (CEMR 2007, Mabellini 2005). Αυτό ίσως συνέβη διότι το τοπικό επίπεδο στην Ιρλανδία εκπροσωπείται σε εθνικό επίπεδο από πληθώρα οργανισμών, συμπεριλαμβανομένων του Γενικού Συμβουλίου Συμβουλίων Κομητειών (General Council of County Councils - GCCC), του Συνδέσμου Δημοτικών Αρχών της Ιρλανδίας (Association of Municipal Authorities of Ireland - AMAI) και του πιο πρόσφατου Συνδέσμου Μελών των Τοπικών Αρχών (Local Authority Members Association - LAMA) (O'Sullivan 2003: 79-81, Kenny 2003: 117-129). Έτσι, όλες οι επαφές γίνονται άτυπα και *ad hoc*, δηλαδή η διεξαγωγή τους εξαρτάται από τις πολιτικές επιλογές και προτεραιότητες του Υπουργείου Περιβάλλοντος (CEMR 2007: 107). Συχνά οι επαφές μεταξύ του κεντρικού και του

¹⁸ Βλέπε για παράδειγμα Southern & Eastern Regional Assembly (2007α), Southern & Eastern Regional Authority (2007), Midland Regional Authority (2007), Dublin Regional Authority (2007) και τις άλλες συμβολές των τοπικών και περιφερειακών αρχών στον διάλογο που προηγήθηκε της έκδοσης της Πράσινης Βίβλου στον ιστοχώρο www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentReform/ConsultativeProcessPrioritotheGreenPaper/ Επίσης βλέπε Edwards (2007) για τις θέσεις και προτάσεις του Εργατικού κόμματος (Labour Party).

τοπικού επιπέδου γίνονται από μεμονωμένες τοπικές αρχές οι οποίες εκθέτουν τα προβλήματά τους στο Υπουργείο Περιβάλλοντος μετά από μεσολάβηση του τοπικού βουλευτή (CEMR 2007: 105-106). Σύμφωνα με τον Callanan (2002) μολονότι η κεντρική διοίκηση συχνά διαβουλεύεται με τους οργανισμούς αυτούς, η ικανότητά τους να εμπλακούν σε συζητήσεις για λεπτομερή θέματα είναι περιορισμένη όπως άλλωστε και οι πόροι τους (βλέπε επίσης Kenny 2003: 117-118).

Γενικότερα, παρά το εύρος της, η μεταρρυθμιστική προσπάθεια έχει δεχθεί κριτική¹⁹. Έτσι, σύμφωνα με τη Forde (2004), η μεταρρύθμιση αποτελεί πρωτοβουλία της κεντρικής διοίκησης κατά την οποία η συνεισφορά των τοπικών αρχών και των αιρετών τοπικών αντιπροσώπων υπήρξε περιορισμένη, δεν είχε καθολική υποστήριξη από τους τοπικούς Συμβούλους και τέλος δεν κατάφερε να διευρύνει τις αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης (βλέπε επίσης Quinlivan 2000). Αντίστοιχα η πρόσφατη μεταρρυθμιστική προσπάθεια της Πράσινης Βίβλου (DoEHLG 2008) έχει περιορισμένο εύρος. Όπως σημειώνει ο Keogan (2003: 96) «για την ουσιαστική μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης θα πρέπει να διεξαχθεί αποκέντρωση των βασικών λειτουργιών και εξουσιών λήψης αποφάσεων και να προσφερθεί μια ανεξάρτητη πηγή χρηματοδότησης η οποία θα διασφαλίσει μεγαλύτερη τοπική ευχέρεια δράσης (discretion)».

Το πρόβλημα είναι οξύτερο όσον αφορά στην περιφερειακή διοίκηση. Οι μεταρρυθμίσεις αγνόησαν εντελώς το επίπεδο αυτό. Η διαδικασία περιφερειοποίησης υπήρξε απόφαση της κεντρικής κυβέρνησης βασιζόμενη σε πραγματιστικούς στόχους εξασφάλισης της διαρθρωτικής χρηματοδότησης. Στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων που ακολούθησε την Ατζέντα 2000, γνωρίζοντας ότι η Ένωση θα επέμενε στην ενίσχυση των νέων περιφερειακών θεσμών, υπήρξαν εισηγήσεις και πιέσεις εκ μέρους περιφερειακών κέντρων για μεγαλύτερη αποκέντρωση εξουσιών οι οποίες όμως αφορούσαν στην υποστήριξη του περιφερειακού έναντι του εθνικού/τομεακού σχεδιασμού και έναν πιο διευρυμένο ρόλο για τις περιφέρειες κατά το σχεδιασμό των προγραμμάτων και όχι την απόδοση σημαντικών εξουσιών και του δικαιώματος άμεσης εκλογής στις περιφέρειες (Boyle 2000).

Συμπερασματικά, ο θεσμικός ρόλος του υποεθνικού επιπέδου στην Ιρλανδία είναι υποβαθμισμένος. Η υποεθνική αυτονομία είναι περιορισμένη είτε αυτή εξεταστεί υπό

¹⁹ Βλέπε σχετικά το πολύ ενδιαφέρον άρθρο του Alan Ruddock στον Irish Independent (Ruddock 2006).

το πρίσμα της νομικής και οικονομικής διακριτικής ευχέρειας που κατέχουν τα υποεθνικά επίπεδα, είτε ως φαινόμενο από τη βάση προς την κορυφή, το οποίο καθορίζεται από την ικανότητα καθορισμού και έκφρασης της τοπικής βούλησης (βλέπε πρώτο κεφάλαιο). Σύμφωνα με τους O'Malley & Marsh (2005: 1051) η φράση «'τοπική δημοκρατία' στην Ιρλανδία αποτελεί ακυρολογία. Τα [αιρετά] Συμβούλια έχουν μικρή δύναμη, και αυτή η δύναμη που ασκείται βρίσκεται ουσιαστικά στα χέρια δημόσιων αξιωματούχων και όχι στους αιρετούς αντιπροσώπους». Οι τοπικές αρχές είναι «εν ολίγοις, απλά εκτελεστικές υπηρεσίες (executive agencies) των κυβερνητικών υπουργείων και η δουλειά τους είναι να εφαρμόζουν την πολιτική της κεντρικής κυβέρνησης» (Mabellini 2005: 202). Παρά τις πρόσφατες προσπάθειες, «οι μεταρρυθμίσεις παγιώνουν την ιρλανδική τοπική αυτοδιοίκηση ως σύστημα *τοπικής διοίκησης* και όχι *τοπικής δημοκρατίας*» (Forde 2004: 57, έμφαση στο πρωτότυπο).

Όσον αφορά στο περιφερειακό επίπεδο, οι Περιφερειακές Αρχές και Συνελεύσεις δεν είναι άμεσα εκλεγμένες, και όπως έχει τονιστεί η δημοκρατία είναι προαπαιτούμενο της αυτονομίας (Pratcett 2004). Και οι δύο θεσμοί θεωρούνται συχνά ως ένα επιπλέον επίπεδο στον πολύπλοκο διοικητικό ιστό με την πληθώρα οργανισμών τα γεωγραφικά όρια αρμοδιότητας των οποίων δεν συμπίπτουν (Hayward 2006: 23). Ο μόνος σκοπός της περιφερειοποίησης υπήρξε η εξασφάλιση και διαχείριση της Κοινοτικής χρηματοδότησης, οπότε ο μελλοντικός ρόλος των περιφερειών- όταν η Ιρλανδία πάψει να είναι αποδέκτης των διαρθρωτικών επιχορηγήσεων – τίθεται εν αμφιβόλω. Η επικέντρωση των πρόσφατων μεταρρυθμίσεων στο τοπικό επίπεδο και η επιτυχημένη λειτουργία της εταιρικής σχέσης στο επίπεδο αυτό απέκλεισαν περεταίρω το περιφερειακό επίπεδο (Quinn κ.α. 2005). Τέλος, οι εθνικοί πολιτικοί θεσμοί (κυβέρνηση και κοινοβούλιο) αλλά κυρίως το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Πολιτιστικής Κληρονομιάς και Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνεχίζουν να έχουν το διοικητικό και οικονομικό έλεγχο των υποεθνικών επιπέδων.

Κοινωνικός διάλογος και εταιρική σχέση

Η Ιρλανδία διαθέτει ιδιαίτερα πλούσια εμπειρία στην εταιρική σχέση. Το ιρλανδικό μοντέλο κοινωνικής εταιρικής σχέσης είναι ιδιότυπο, με χαρακτηριστικά που το διαφοροποιούν από τις παραδοσιακές κορπορατιστικές προσεγγίσεις. Το γεγονός αυτό έχει οδηγήσει στον ισχυρισμό ότι η εταιρική σχέση, όπως σχεδιάζεται και

υλοποιείται σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, ακολουθεί το πρότυπο της ιρλανδικής εμπειρίας (Larragy 2006, O'Donnell 2000).

Εθνικό επίπεδο

Η Ιρλανδία έχει αναπτύξει ένα σύστημα κοινωνικής εταιρικής σχέσης (social partnership) το οποίο διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στη διεξαγωγή της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής (Taylor 2002: 29, O'Donnell 2008). Καθιερώθηκε το 1987, ως απάντηση στη βαθιά οικονομική και κοινωνική κρίση της δεκαετίας του 1980, με τη σύναψη ενός τριετούς συμφώνου μεταξύ της κυβέρνησης, του συνδικαλιστικού κινήματος, των εργοδοτών και των αγροτικών συμφερόντων. Το σύμφωνο αυτό ακολούθησαν έξι πολυετή προγράμματα κοινωνικής εταιρικής σχέσης, με πιο πρόσφατο το *Towards 2016*, μια δεκαετή συμφωνία - πλαίσιο (2006-2015)²⁰. Ιδιαίτερα αξιόλογη υπήρξε η διεύρυνση της κοινωνικής εταιρικής σχέσης το 1997 με τη συμμετοχή μη κερδοσκοπικών οργανώσεων και οργανώσεων κοινωνικής βάσης (voluntary and community sector).

Όπως περιγράφει ο Teague (2006: 423, O'Donnell 1999) η διαδικασία κοινωνικής εταιρικής σχέσης ξεκινά με μια ανοικτή συνεδρία, κατά την οποία οι συμμετέχοντες καθορίζουν τα θέματα που επιθυμούν να τεθούν σε συζήτηση²¹. Στη συνέχεια πλήθος διμερείς συμφωνίες συνάπτονται μεταξύ της κυβέρνησης και των ενώσεων εργοδοτών, της κυβέρνησης και της ένωσης εργαζομένων, της κυβέρνησης και του αγροτικού τομέα και τέλος της κυβέρνησης και του μη κερδοσκοπικού τομέα σε διάφορα θέματα. Υπεύθυνο για το συντονισμό και τη συνοχή των διαπραγματεύσεων είναι το Υπουργείο Προεδρίας της Κυβέρνησης (*Department of the Taoiseach*) το οποίο τελικά συνθέτει τις επιμέρους διμερείς συμφωνίες σε ενιαίο κείμενο που αποτελεί τη βάση του συμφώνου κοινωνικής εταιρικής σχέσης (social partnership agreement).

Μολονότι είναι ευρέως αποδεκτό ότι το ιρλανδικό μοντέλο κοινωνικής εταιρικής σχέσης διαφέρει από τα παραδοσιακά μοντέλα κορπορατιστικών σχέσεων, για ορισμένους οι κορπορατιστικοί θεσμοί παραμένουν το βασικό σημείο αναφοράς (για μια συζήτηση βλέπε O'Donnell 2008, Adshead 2006). Για άλλους, η εταιρική σχέση

²⁰ Τα σύμφωνα είναι διαθέσιμα στον ιστοχώρο του Πρωθυπουργού www.taoiseach.gov.ie Για μία σύντομη παρουσίασή τους βλέπε O'Donnell & Thomas (2006). Σχετικά με το μέλλον της κοινωνικής εταιρικής σχέσης βλέπε O'Donnell (2001).

²¹ Βάσει έκθεσης στρατηγικής που έχει καταθέσει προηγουμένως το Εθνικό Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο (National Economic and Social Council – NESCC).

συμβάλει στη δημιουργία ευρύτερης συναίνεσης και ταυτόχρονα στη συγκάλυψη των νεο-φιλελεύθερων πολιτικών, συντελώντας σε έναν ‘ανταγωνιστικό κορπορατισμό’ (Kirby 2002, O’Hearn 2001, Rhodes M. 2001, Allen 2000). Τέλος, άλλοι τονίζουν τη συνέχεια μεταξύ εταιρικής σχέσης και πελατειακών σχέσεων, ισχυριζόμενοι ότι τα θεσμικά όργανα της εταιρικής σχέσης είναι κατ’ουσίαν αντιδημοκρατικά (O’Cinneide 1998). Η πρόσφατη συζήτηση ερευνά την κοινωνική εταιρική σχέση ως νέα μορφή διακυβέρνησης (O’Riain 2006, βλέπε και σχετική ενότητα στο παρόν κεφάλαιο).

Στην κοινωνική εταιρική σχέση δεν συμμετέχει το υποεθνικό επίπεδο. Σύμφωνα με την O’Hara (2002: 119 όπως παρατίθεται στο BMW 2005γ: 10-11) «η εκπροσώπηση των περιφερειακών συμφερόντων στις εθνικές εταιρικές σχέσεις είναι στην πραγματικότητα αρκετά περιορισμένη». Μολονότι πολλοί οργανισμοί προβάλλουν την περιφερειακή διάσταση κατά τη διατύπωση των θέσεών τους, από τις διαπραγματεύσεις απουσιάζει μια συνεκτική, ισχυρή περιφερειακή ‘φωνή’ και έτσι δεν αναδεικνύεται επαρκώς η περιφερειακή διάσταση της ανάπτυξης. «Τα περιφερειακά ζητήματα στο πλαίσιο αυτό τείνουν να διαρθρώνονται βάσει της εθνικής ανταγωνιστικότητας ή υπό μια πιο περιορισμένου φάσματος τομεακή προοπτική» (ο.π.). Η Περιφερειακή Συνέλευση Border Midland & Western έχει ασκήσει κριτική στη διεύθυνση αυτή και ζητάει να διερευνηθεί ο τρόπος με τον οποίο θα μπορούσε να συμμετάσχει στη διαδικασία και/ή θα λαμβάνεται υπόψη η ανάγκη της περιφερειακής διαφοροποίησης της αναπτυξιακής πολιτικής (BMW 2005γ, BMW & WDC 2008).

Γεγονός αποτελεί πάντως ότι κατά την περίοδο της κοινωνικής εταιρικής σχέσης η Ιρλανδία γνώρισε μια άνευ προηγουμένου περίοδο οικονομικής ανάπτυξης, με το κατά κεφαλήν εισόδημα να υπερβαίνει τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο. Μολονότι οι οικονομικές αναλύσεις διαφωνούν στο αν υπάρχει ή όχι συσχέτιση μεταξύ των δύο φαινομένων (Baccaro & Simoni 2004, Hardiman 2002, 2000, O’Donnell & O’Reardon 2000), η κοινωνική εταιρική σχέση αναμφίβολα συνέβαλλε στην ανάπτυξη μίας συνεργατικής ή εταιρικής ‘ηθικής’ στο πεδίο της δημόσιας πολιτικής (NESC 1999). Επίσης, η κοινωνική εταιρική σχέση συνέβαλλε σε καινοτόμες πολιτικές δράσεις σε διάφορους τομείς (Taylor 2002), στις οποίες κεντρικό ρόλο είχαν οι τοπικές πρωτοβουλίες αντιμετώπισης της ανεργίας και προώθησης της ανάπτυξης, με αποτέλεσμα η Ιρλανδία σήμερα να κατέχει ένα περίπλοκο φάσμα εταιρικών σχέσεων τόσο σε εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο.

ΥΠΟΕΘΝΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

Από το 1991 και έπειτα υπήρξαν πολυάριθμες τοπικές πρωτοβουλίες προώθησης της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης βάσει αρχικά του Προγράμματος Οικονομικής και Κοινωνικής Προόδου²² και στη συνέχεια των Ευρωπαϊκών διαρθρωτικών προγραμμάτων²³.

→ *Εταιρίες εταιρικής σχέσης (partnership companies)* συστάθηκαν σε αστικές και αγροτικές περιοχές για να ενισχύσουν τους ρυθμούς τοπικής οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης με σκοπό την αύξηση της απασχόλησης και την αντιμετώπιση του αποκλεισμού και της περιθωριοποίησης.

→ *Ομάδες LEADER* συστάθηκαν με σκοπό την προώθηση της αγροτικής ανάπτυξης μέσω της στήριξης μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων, της επένδυσης στην κατάρτιση, τον αγροτουρισμό και τη διαφήμιση του τοπικού προϊόντος.

→ *Επιχειρηματικά Συμβούλια Κομητείας (County Enterprise Boards)* παρέχουν υπηρεσίες υποστήριξης σε νέες και υπάρχουσες επιχειρήσεις, ομάδες της κοινότητας (community groups), ιδιώτες επιχειρηματίες κλπ.

→ *Επιτροπές Τουρισμού Κομητείας (County Tourism Committees)* αναπτύσσουν και συντονίζουν καινοτόμα προγράμματα και σχέδια δράσης που αφορούν τον τουριστικό τομέα.

→ *Ομάδες Στρατηγικής της Κομητείας (County Strategy Groups)* συστάθηκαν το 1995 για το συντονισμό των παραπάνω φορέων και δράσεων.

Σκοπός των πρωτοβουλιών αυτών είναι να εφαρμόσουν σε τοπικό επίπεδο την, κατά γενική ομολογία, επιτυχημένη κοινωνική εταιρική σχέση του εθνικού επιπέδου και να επωφεληθούν από την προστιθέμενη αξία που, όπως έχει δείξει η διεθνής εμπειρία²⁴, μπορούν να έχουν οι τοπικές πρωτοβουλίες στην αντιμετώπιση κοινωνικών προβλημάτων όπως η ανεργία (Walsh 1998) ή η αστική ανάπτυξη (Corcoran 2006). Όμως «λόγω της ανίσχυρης θέσης της τοπικής αυτοδιοίκησης, οι εταιρικές σχέσεις απέκτησαν σχετικά αυτόνομη υπόσταση» (Turok 2001α: 4, Walsh 1998). Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί – κατά περίπτωση – έναν από τους συμμετέχοντες εταίρους

²² Σύμφωνα της περιόδου 1991-1994.

²³ Για μια σύντομη επισκόπηση βλέπε Turok (2000, 2001β).

²⁴ Βλέπε σχετική συζήτηση στο κεφάλαιο 1.

ανάμεσα σε δημόσιους φορείς, εκπροσώπους των κοινωνικών εταιρών, τομειακούς φορείς και φορείς κοινωνικής βάσης.

Όπως περιγράφει ο Turok (2001α: 11), οι τοπικές εταιρικές σχέσεις ή συμπράξεις διαθέτουν συμβούλια (boards) στα οποία συμμετέχουν είκοσι με είκοσι πέντε μέλη. Τα περισσότερα από αυτά προέρχονται συχνά από τον εθελοντικό – μη κυβερνητικό τομέα και ακολουθούν σε αριθμό ο δημόσιος τομέας και έπειτα οι υπόλοιποι κοινωνικοί εταίροι. Οι εταιρικές σχέσεις λειτουργούν συνήθως βάσει ομάδων εργασίας ή υπο-επιτροπών αρμόδιων για ένα ζήτημα όπως είναι η ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας, η εκπαίδευση και κατάρτιση, υπηρεσίες για τους ανέργους, το περιβάλλον και οι υποδομές. Κατά τη διαμόρφωση στρατηγικών και δράσεων στις ομάδες αυτές, εκτός από τα μέλη του συμβουλίου της εταιρικής σχέσης, συμμετέχει ένα ευρύ φάσμα ενδιαφερομένων και ειδικών. Οι ομάδες εργασίας αποτελούν την ‘ατμομηχανή’ των εταιρικών σχέσεων ενώ το συμβούλιο παρέχει τη γενική κατεύθυνση και κατέχει την ευθύνη επιλογής των σχεδίων που θα χρηματοδοτηθούν. Οι αποφάσεις λαμβάνονται με ομοφωνία δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στην εθελοντική συμφωνία και στην από κοινού δέσμευση (Teague & Murphy 2004: 5).

Οι τοπικές πρωτοβουλίες εταιρικής σχέσης έχουν υπάρξει ιδιαίτερα καινοτόμες όσον αφορά τις μεθόδους εργασίας τους και την ανεύρεση ευέλικτων, στοχευμένων και συνεκτικών λύσεων στις τοπικές ανάγκες. Ήδη από το 1996, ο Ο.Ο.Σ.Α. σε έκθεσή του (Sabel 1996) είχε τονίσει τη δυναμική που παρουσιάζει η ιρλανδική εταιρική σχέση για την τοπική ανάπτυξη και επιδοκιμάσει ιδιαίτερα την ευρεία συμμετοχή και συνοχή των δράσεων. Από την άλλη πλευρά, η μελέτη επέκρινε τον αριθμό και την πολυπλοκότητα των δομών, οι αρμοδιότητες και υπηρεσίες των οποίων συχνά επικαλύπτονται έστω και μερικώς, δημιουργώντας σύγχυση στους αποδέκτες.

Το γεγονός αναγνωρίζεται και από τη Λευκή Βίβλο του 1996 (DoE 1996: 24), σύμφωνα με την οποία

υπάρχει έντονη ανάγκη, συνεπώς, για μεγαλύτερη συνοχή, απλοποίηση και αναδιάρθρωση με έναν τρόπο ο οποίος θα διατηρεί και θα ενισχύει την ουσία της αποκτηθείσας εμπειρίας τοπικής ανάπτυξης.

Σε αυτό σκόπευε ο νόμος του 2001 (Local Government Act 2001, μέρος 7^ο) με τη θέσπιση των επιτροπών στρατηγικής πολιτικής (strategic policy committees – SPCs) και των αναπτυξιακών συμβουλίων πόλεων και κομητειών (city and county development boards - CDBs). Όπως άλλωστε σημείωσε ο τότε Υπουργός

Περιβάλλοντος και Τοπικής Αυτοδιοίκησης Noel Dempsey TD το Δεκέμβριο 1999, «η τοπική αυτοδιοίκηση είτε θα συνεργαστεί στενά (engages) με τις τοπικές κοινότητες είτε θα καταλήξει στο περιθώριο» (όπως παρατίθεται στο Boyle κ.α. 1999/2000: 19)²⁵.

Επιτροπές Στρατηγικής Πολιτικής - Strategic Policy Committees

Οι επιτροπές στρατηγικής πολιτικής συνίστανται από τις αρχές κάθε πόλης και κομητείας για να συζητήσουν και να προτείνουν λύσεις στο Συμβούλιο Πόλης/Κομητείας ανά τομέα πολιτικής²⁶. Μολονότι οι επιτροπές στρατηγικής πολιτικής αποτελούσαν πρόταση της Λευκής Βίβλου του 1996, η πλήρης λειτουργία τους επιτεύχθηκε στα μέσα του 2001 με την ψήφιση του νόμου Local Government Act 2001. Σύμφωνα με το άρθρο 48(1), οι επιτροπές στρατηγικής πολιτικής «εξετάζουν θέματα σχετικά με τη διαμόρφωση, ανάπτυξη, παρακολούθηση και αναθεώρηση πολιτικής (policy) συναφούς με τις λειτουργίες της τοπικής αρχής και γνωμοδοτούν στην [τοπική] αρχή σχετικά με αυτά τα θέματα».

Της κάθε επιτροπής προεδρεύει μέλος του Συμβουλίου Πόλης/Κομητείας. Τα δύο-τρίτα των μελών κάθε επιτροπής απαρτίζεται από αιρετά μέλη της τοπικής αυτοδιοίκησης, ενώ το υπόλοιπο ένα-τρίτο από 'τομεακά συμφέροντα', δηλαδή από εκπροσώπους των κοινωνικών εταίρων, του μη κερδοσκοπικού τομέα – ο οποίος έχει και το μεγαλύτερο ποσοστό εκπροσώπων (IPA 2004: 9-10) - και άλλων συμφερόντων. Η απόφαση υλοποίησης ή μη των προτάσεων πολιτικής των επιτροπών αυτών επαφίεται στο αιρετό Συμβούλιο Πόλης/Κομητείας.

Είναι προφανές ότι η δομή των επιτροπών στρατηγικής πολιτικής έχει επηρεαστεί από την ιρλανδική εμπειρία κοινωνικής εταιρικής σχέσης. Για άλλη μία φορά επιχειρείται η μεταφορά του επιτυχούς παραδείγματος της λειτουργίας της εταιρικής σχέσης από το εθνικό σε τοπικό επίπεδο (DoE 1996: 18, Loughlin 2001α: 79, Callanan 2005: 917). Η διαφορά με προηγούμενες πρωτοβουλίες είναι ότι η

²⁵ Το ίδιο επιχείρημα εκφράζεται και από τη Σύσταση του Συμβουλίου της Ευρώπης σχετικά με την Τοπική Δημοκρατία στην Ιρλανδία (Council of Europe 2001α, σημείο 16.α.ii).

²⁶ Μολονότι η Λευκή Βίβλος (DoE 1996) πρότεινε τη σύσταση μεταξύ δύο έως πέντε επιτροπών στρατηγικής πολιτικής σε κάθε κομητεία/πόλη ανάλογα με το μέγεθος τους, στην πράξη στις περισσότερες κομητείες/πόλεις υπάρχουν τέσσερις ή πέντε τέτοιες επιτροπές (IPA 2004: 2). Το Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης ανάλαβε να εξετάσει τη λειτουργία και τις δομές των επιτροπών στρατηγικής πολιτικής κατά τα έτη 2002 και 2003 εκ μέρους του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Πολιτιστικής Κληρονομιάς και Τοπικής Αυτοδιοίκησης (IPA 2004).

Δομή των Επιτροπών Στρατηγικής Πολιτικής

| Τομέας Πολιτικής | % των αρχών που διαθέτουν Επιτροπές Στρατηγικής Πολιτικής | Μέσος όρος μελών Επιτροπών Στρατηγικής Πολιτικής | Συμμετοχή | |
|--------------------|---|--|---------------------|-------------------------|
| | | | % αιρετών Συμβούλων | % τομεακών αντιπροσώπων |
| Στέγαση | 100 | 11 | 65 | 35 |
| Χωροταξία | 100 | 12 | 65 | 35 |
| Περιβάλλον | 100* | 11 | 66 | 34 |
| Μεταφορές | 100 | 12 | 65 | 35 |
| Αναψυχή/Πολιτισμός | 56 | 12 | 65 | 35 |
| Άλλος | 41 | 13 | 65 | 35 |

Πηγή: DEHLG όπως παρατίθεται στην έκθεση του Ινστιτούτου Δημόσιας Διοίκησης (IPA 2004: 10).

* Έχει ληφθεί υπόψη η σχετική υποσημείωση.

σύσταση των επιτροπών αυτών στόχευε στην ενδυνάμωση «της ικανότητας των [αιρετών] Συμβούλων να εκπληρώσουν τον ρόλο τους στην ανάπτυξη πολιτικής» και στη διευκόλυνση «της κατάργησης των περισσότερων άλλων επιτροπών που σχετίζονται με συγκεκριμένες λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης» (DoE 1996: 19).

Όπως σχολιάζουν οι Boyle κ.α. (2003: 25) οι επιτροπές στρατηγικής πολιτικής σχεδιάστηκαν με σκοπό να

ενδυναμώσουν το ρόλο των αιρετών Συμβούλων στη διαμόρφωση πολιτικής, και να διευρύνουν τη συμμετοχή στην τοπική αυτοδιοίκηση μέσω της άμεσης συμμετοχής των τομεακών συμφερόντων. Όσον αφορά στο σκοπό της ενίσχυσης της δημοκρατίας, οι επιτροπές στρατηγικής πολιτικής επιδιώκεται να έχουν επιπτώσεις τόσο στην αντιπροσωπευτική όσο και στη συμμετοχική δημοκρατία.

Για τον Callanan (2005: 917), οι επιτροπές στρατηγικής πολιτικής αποτελούν «μια προσπάθεια δημιουργίας ενός συμμετοχικού (inclusive) πλαισίου για τη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη πολιτικής σε τοπικό επίπεδο».

Η προσπάθεια αυτή συνδυασμού αντιπροσωπευτικών και συμμετοχικών μορφών δημοκρατίας αναδεικνύει τις αντικρουόμενες φιλοσοφίες που τις υποστηρίζουν. Έτσι, όπως σημειώνει το Συμβούλιο της Ευρώπης (Council of Europe 2001α, σημείο 16.h.vi.), χωρίς την ενεργό συμμετοχή των αιρετών μελών οι επιτροπές στρατηγικής πολιτικής ενέχουν τον κίνδυνο μετάθεσης της πρακτικής της διαμόρφωσης πολιτικής από το αιρετό Συμβούλιο σε ομάδες συμφερόντων. Από την άλλη πλευρά, σύμφωνα

με τη Forde (2004: 61-63), η μειοψηφική συμμετοχή των μη κερδοσκοπικών οργανισμών και οργανισμών κοινωνικής βάσης (voluntary and community sector) αλλά και ο πρωταγωνιστικός ρόλος που έχει αποδοθεί στα αιρετά μέλη και όργανα έχει ως αποτέλεσμα τον έλεγχο της ημερήσιας διάταξης από τους Συμβούλους των Πόλεων και Κομητειών. Έχει προταθεί ότι ο τρόπος λειτουργίας των επιτροπών στρατηγικής πολιτικής στηρίζεται σε μια μορφή δικτυακής διακυβέρνησης με πολλαπλές διασυνδέσεις κρατικών και μη κρατικών φορέων (Quinn 2004, Adshead 2003: 119). Με τον τρόπο αυτό, οι επιτροπές αυτές συμβάλλουν στη θεσμοθέτηση των επιμέρους δικτύων «μέσω τακτικών συναντήσεων και απόπειρες για ομοφωνία στη διαδικασία λήψης αποφάσεων» (Callanan 2005: 917).

Αναπτυξιακά Συμβούλια Πόλεων και Κομητειών - City and County Development Boards

Κάθε κομητεία και πόλη στην Ιρλανδία διαθέτει ένα αναπτυξιακό συμβούλιο. Τα συμβούλια αυτά προεδρεύει αιρετό μέλος του τοπικού Συμβουλίου ενώ σε αυτά συμμετέχουν εκπρόσωποι των τοπικών αναπτυξιακών οργανισμών, δημόσιων φορέων και των κοινωνικών εταίρων της περιοχής. Στόχος τους είναι η συνεργασία των σημαντικότερων φορέων για το σχεδιασμό πολιτικής σε ορίζοντα δεκαετίας²⁷. Σύμφωνα με την έκθεση του Ινστιτούτου Δημόσιας Διοίκησης (IPA 2004: 2), «μέρος της λογικής της δομής των αναπτυξιακών συμβουλίων πόλεων και κομητειών ήταν η δημιουργία μιας εμβρυακής δομής τύπου 'υπουργικού συμβουλίου' στην ιρλανδική τοπική αυτοδιοίκηση».

Η δημιουργία των αναπτυξιακών συμβουλίων σκόπευε στο συντονισμό της πληθώρας διαφορετικών αναπτυξιακών κρατικών, ημικρατικών και αυτόνομων φορέων που λειτουργούν σε επίπεδο πόλης και κομητείας και την εποπτεία τους από την τοπική αυτοδιοίκηση (DoEHLG 2008: 28). Με τον τρόπο αυτό αναμενόταν να δοθεί η ευκαιρία στην τοπική αυτοδιοίκηση να ενισχύσει το ρόλο της. Σύμφωνα με τον Boyle και τους συνεργάτες του, (1999/2000: 19) η λειτουργία των αναπτυξιακών συμβουλίων έχει τη δυναμική να μεταμορφώσει την τοπική αυτοδιοίκηση και ανάπτυξη. Για τον Keyes (2003: 295) αποτελεί «μια σοβαρή προσπάθεια για να αντιμετωπιστούν οι ανεπάρκειες που σχετίζονται με τα τέσσερα μοντέλα

²⁷ Το 2002 όλα τα αναπτυξιακά συμβούλια πόλης και κομητείας στην Ιρλανδία δημοσίευσαν τη δεκαετή τους στρατηγική για την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική τους ανάπτυξη. Μολονότι οι στρατηγικές είναι δεκαετείς, διαρθρώνονται σε τριετείς με πενταετείς στόχους.

αναπτυγμένης διακυβέρνησης: αντιπροσωπευτική δημοκρατία, πλουραλιστική δημοκρατία, τοπική δημοκρατία (corporation) και πελατειακό σύστημα (clientelism)».

Δομή των Αναπτυξιακών Συμβουλίων Πόλεων/Κομητειών*

| Τομέας | Μέλη | Αριθμός μελών | % επί του συνόλου |
|---------------------|--|---------------|-------------------|
| Τοπική αυτοδιοίκηση | Πρόεδροι Επιτροπών Στρατηγικής Πολιτικής | 4** | 25 |
| | Cathaoirleach/Δήμαρχος | 1 | |
| | Διοικητής Κομητείας/Πόλης | 1 | |
| | Εκπρόσωπος Urban | 1 | |
| Τοπική ανάπτυξη | Επιχειρησιακό Συμβούλιο Κομητείας/Πόλης | 2 | 21,4 |
| | Ομάδα/ες LEADER II | 2 | |
| | Τοπικές Συμπράξεις | 2 | |
| Κρατικοί φορείς | Κατά περίπτωση | συνήθως 10 | 35,7 |
| Κοινωνικοί Εταίροι | Εργοδότες | 1 | 17,8 |
| | Συνδικάτα | 1 | |
| | Αγροτικοί και Γεωργικοί Οργανισμοί*** | 1 | |
| | Οργανισμοί του τρίτου τομέα | 2 | |

Πηγή: <http://www.cdb.ie/typmemb.htm> (ιστοσελίδα του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Πολιτιστικής Κληρονομιάς και Τοπικής Αυτοδιοίκησης).

* Τυπική σύνθεση

** Εξαρτάται από τον αριθμό των Επιτροπών Στρατηγικής Πολιτικής, ο οποίος δεν είναι ο ίδιος σε κάθε κομητεία/πόλη.

*** Στις πέντε πόλεις όπου δεν υπάρχει εκπρόσωπος των αγροτικών και γεωργικών οργανισμών προβλέπεται η συμμετοχή ενός επιπλέον εκπροσώπου του τρίτου τομέα.

Συμπερασματικά, η επιτυχία της εταιρικής σχέσης σε εθνικό επίπεδο εμπνέει και στηρίζει τη μεταφορά της σε τοπικό επίπεδο όπου φαίνεται να έχει γίνει ευρέως αποδεκτή (IPA 2004). Για τον Callanan (2003: 498) τόσο μέσω των αναπτυξιακών συμβουλίων πόλεων και κομητειών όσο και μέσω των επιτροπών στρατηγικής πολιτικής αναγνωρίζεται έμμεσα ότι «και το αντιπροσωπευτικό και το συναινετικό μοντέλο έχουν σημαντικό ρόλο να παίξουν στην ανάδειξη των τοπικών αναγκών και προσδοκιών και στην τοπική διαμόρφωση πολιτικής». Από την άλλη πλευρά, οι εξελίξεις αυτές μπορούν να ιδωθούν ως άλλη μία απόδειξη της απροθυμίας της κυβέρνησης να προβεί σε ουσιαστικές μεταρρυθμίσεις για την ενδυνάμωση του τοπικού επιπέδου (Tierney 2003: 161 αναφορικά με τα αναπτυξιακά συμβούλια πόλεων και κομητειών).

Αποτίμηση του εξευρωπαϊσμού

Στην παρούσα μελέτη η έννοια του εξευρωπαϊσμού χρησιμοποιείται για την εξέταση της αλλαγής που προκαλείται στους εγχώριους θεσμούς, πολιτικές και λόγο (discourse) από τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Radaelli 2004: 3). Σύμφωνα με τη Laffan (2000), μολονότι η Ιρλανδία έχει σε γενικές γραμμές προσαρμοστεί στις πολιτικές και διοικητικές απαιτήσεις της Ένωσης, αυτή η προσαρμογή έγινε χωρίς σημαντικές αλλαγές στις προϋπάρχουσες δομές της εγχώριας διαδικασίας λήψης αποφάσεων (βλέπε επίσης Roche 2004).

Αναμφισβήτητα η Ευρωπαϊκή πολιτική ήταν αυτή που οδήγησε στη σύσταση δύο νέων περιφερειακών επιπέδων στην Ιρλανδία. Όμως, οι αλλαγές αυτές αποτελούν πραγματιστική απάντηση στις απαιτήσεις της Επιτροπής (Quinn κ.α. 2005, Rees κ.α. 2004) και δεν συνοδεύονται από μια εθνική πολιτική επιλογή υπέρ της περιφερειοποίησης. Οι νέες δομές δεν έχουν επαρκείς διοικητικούς και οικονομικούς πόρους ούτε λαϊκή υποστήριξη. Οι αντιπρόσωποι σε αυτές δεν εκλέγονται άμεσα από τους πολίτες, οι οποίοι τις θεωρούν έναν επιπλέον οργανισμό στον πολύπλοκο γραφειοκρατικό ιστό που λειτουργεί σε περιφερειακό επίπεδο. Για αυτούς άλλωστε τους λόγους, το μέλλον των περιφερειακών δομών είναι αμφίβολο.

Η Ευρωπαϊκή πολιτική οδήγησε επίσης στην αναγνώριση των περιφερειακών αποκλίσεων και στην καθιέρωση του περιφερειακού σχεδιασμού. Πρόσφατα 'στρατηγικά' κυβερνητικά έγγραφα έχουν διατυπώσει την ανάγκη για ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη. Ένας από τους τέσσερις στόχους του Εθνικού Σχεδίου Ανάπτυξης της περιόδου 2000-2006 ήταν η «προώθηση της ισόρροπης περιφερειακής ανάπτυξης» ενώ η Εθνική Χωροταξική Στρατηγική (2002) έχει ως στόχο «την καλύτερη ισορροπία της κοινωνικής, οικονομικής, φυσικής (physical) ανάπτυξης και αύξησης του πληθυσμού μεταξύ των περιφερειών» (DoELG 2002: 10).

Η κοινωνική εταιρική σχέση, όπως εκφράζεται κυρίως σε εθνικό αλλά και σε τοπικό επίπεδο, είναι ενδιαφέρον δείγμα αλληλεπίδρασης των Ευρωπαϊκών και εγχώριων προτύπων. Παρότι αποτελεί ιρλανδική έμπνευση αναγνωρίζονται οι έμμεσες επιρροές της Ένωσης, μέσω μια διαδικασίας μάθησης. Για τον O'Donnell (2000) η κοινωνική εταιρική σχέση αποτελεί αναμφισβήτητα μέρος του ιρλανδικού εξευρωπαϊσμού. Η ιρλανδική συμμετοχή στην Κοινότητα συνέβαλλε στην ανάδειξη ενός μοντέλου κοινωνικών σχέσεων εναλλακτικού του βρετανικού που ακολουθείτο έως τότε. Οι

ενώσεις εργαζομένων και εργοδοτών ήρθαν σε επαφή με συναινετικά υποδείγματα κοινωνικής εταιρικής σχέσης που ακολουθούσαν άλλα κράτη-μέλη, όπως η Ολλανδία και η Γερμανία, μολονότι στη συνέχεια το ιρλανδικό μοντέλο διαφοροποιήθηκε από τα ευρωπαϊκά.

Για τον Rees και τους συνεργάτες του (Rees κ.α. 2004: 385-386) η έμφαση που αποδίδει η Ένωση στην εταιρική σχέση από το 1988 έχει ενισχύσει τη συναινετική προσέγγιση κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην Ιρλανδία και νομιμοποιήσει και παγιώσει το συντονισμό τόσο σε εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο. Σε τοπικό επίπεδο ο εξευρωπαϊσμός έχει ενισχύσει τη σύσταση εταιρικών σχέσεων και συμπράξεων για την τοπική ανάπτυξη. Τα ευρωπαϊκά προγράμματα έχουν συχνά χρηματοδοτήσει αλλά και νομιμοποιήσει τοπικές ομάδες ενώ οι πολιτικές επιλογές της Ένωσης, όπως αυτές μεταφράζονται σε προγράμματα καταπολέμησης της φτώχειας και το πρόγραμμα LEADER, για παράδειγμα, έχουν προωθήσει την ευρύτερη συμμετοχή και την έμφαση σε νέες αρχές πολιτικής (Rees κ.α. 2004: 385). Η συμμετοχή του μη κυβερνητικού τομέα σε τοπικό επίπεδο αναγνωρίστηκε πρόσφατα και τυπικά, με τη σύσταση των αναπτυξιακών συμβουλίων πόλεων και κομητειών.

Όμως οι εξελίξεις αυτές δεν κρίνονται από όλους θετικές. Σύμφωνα με τη Hayward (2006), η Ένωση έχει συμβάλει στη γραφειοκρατική πολυπλοκότητα του υποεθνικού επιπέδου: το υποεθνικό επίπεδο, το οποίο συστάθηκε μετά από σχετική απαίτηση της Ένωσης, εξαρτάται πλέον όχι από την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων αλλά από ένα διαρκώς αυξανόμενο αριθμό δικτύων και διόδων επικοινωνίας μεταξύ του τοπικού, περιφερειακού, εθνικού και Ευρωπαϊκού επιπέδου. «Όμως, δεδομένου του ότι δεν υπάρχουν ακόμη ξεκάθαροι δίοδοι πολιτικής συμμετοχής, γνώσης και ταύτισης εναλλακτικοί του έθνους κράτους, η ανάπτυξη της υποεθνικής διακυβέρνησης στην Ιρλανδία και η επιρροή της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε αυτήν πιθανότατα θα παραμείνει ένα γραφειοκρατικό και τεχνοκρατικό αντί για δημοκρατικό φαινόμενο» (Hayward 2006: 25).

Συμπερασματικά, ο εξευρωπαϊσμός συντέλεσε σε πραγματιστικές και μάλλον περιορισμένες σε εύρος θεσμικές και δομικές αλλαγές στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην Ιρλανδία, σαφώς επηρεασμένες από τα εγχώρια πολιτικά και πολιτισμικά πρότυπα. Όπως σημειώνει η Adshead (2005: 175), η Ιρλανδία προσαρμόστηκε στην Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση «κατά κύριο λόγο με τους δικούς της

όρους». Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η περιφερειοποίηση, όπου οι απαιτήσεις της Ένωσης είχαν αντίκτυπο στη δομή αλλά όχι και στην απόδοση ουσιαστικών πολιτικών αρμοδιοτήτων στα περιφερειακά επίπεδα, για τα οποία δεν υπάρχει λαϊκό έρεισμα. Εν ολίγοις, ο εξευρωπαϊσμός της Ιρλανδίας αποτελεί ένα ζήτημα σύνθετο, όπως άλλωστε είναι και η «φύση της ιρλανδικής κοινής γνώμης προς την Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση» (Kennedy & Sinnott 2007).

Επιπτώσεις για τη διακυβέρνηση

Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

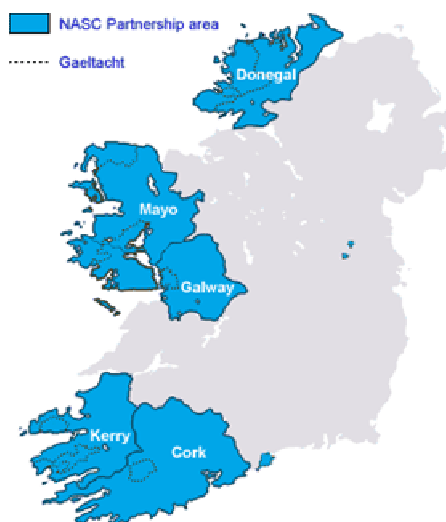
Βασικός ισχυρισμός του υποδείγματος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι ότι οι εθνικές κυβερνήσεις δεν αποτελούν πλέον τις μόνες διόδους επαφής μεταξύ των εθνικών και υπερεθνικών δρώντων. Αυτό σημαίνει ότι οι υποεθνικές αρχές δεν εξαρτώνται πλέον από τους εθνικούς δρώντες για τις επαφές τους με την Ένωση αλλά έχουν άμεση πρόσβαση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κινητοποιούνται άμεσα στις Βρυξέλλες και αλληλεπιδρούν μεταξύ τους υπερβαίνοντας τα εθνικά σύνορα. Επίσης σημαίνει ότι η Επιτροπή και οι υποεθνικοί δρώντες διαθέτουν περιθώριο δράσης που τους επιτρέπει να ακολουθήσουν τις δικές τους προτιμήσεις, ακόμη και αν είναι αντίθετες με αυτές της κεντρικής διοίκησης.

Όπως συζητήθηκε, η αυτονομία του ιρλανδικού υποεθνικού επιπέδου είναι περιορισμένη. Παραδοσιακά η ιρλανδική κυβέρνηση υπήρξε επιφυλακτική στο να επιτρέψει τη δημιουργία άμεσων επαφών μεταξύ των τοπικών αρχών και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Hayward 2006, Quinn κ.α. 2005, Callanan 2003β: 424) διατηρώντας το ρόλο της ως διαμεσολαβητή (gatekeeper – Bache 1998). Η στάση αυτή πέρασε από διάφορα στάδια: από την ουσιαστική απαγόρευση των σχέσεων μεταξύ των τοπικών αρχών και των Γενικών Διευθύνσεων της Επιτροπής τα πρώτα χρόνια της ένταξης, σε επίβλεψη του συνόλου των επαφών και απρόθυμη ανοχή τους στις αρχές της δεκαετίας του 1990, και τέλος, σε επιφυλακτική στήριξη σήμερα (Hayward 2006: 16, Callanan 2003β: 424).

Έτσι, με την επίβλεψη της κυβέρνησης, το υποεθνικό επίπεδο απέκτησε άμεσες επαφές με τα Ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα τη δεκαετία του 1990. Η σύναψη άμεσων επαφών μεταξύ των υποεθνικών αρχών και της Ένωσης κατέστη αναγκαία λόγω της αύξησης του όγκου της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας που είχε αντίκτυπο στις

αρμοδιότητες και τη λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης και διευκολύνθηκε από την αναγνώριση της σημασίας των υποεθνικών αρχών για την τοπική ανάπτυξη (Hayward 2006, Quinn κ.α. 2005). Στη συνέχεια, οι σχέσεις αυτές ενδυναμώθηκαν και διευρύνθηκαν με σκοπό τη βέλτιστη εισροή και διαχείριση της Ευρωπαϊκής χρηματοδότησης, την άσκηση επιρροής κατά την κατάρτιση της Ευρωπαϊκής νομοθεσίας και την άμεση εκπροσώπηση των ιρλανδικών υποεθνικών επιπέδων στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής της Ένωσης.

Ειδικότερα, το 1993 η σύμπραξη NASC συνέστησε την πρώτη ιρλανδική αντιπροσωπεία στις Βρυξέλλες. Στη σύμπραξη αυτή συμμετέχουν έξι Συμβούλια πόλεων και κομητειών καθώς επίσης το Εθνικό Πανεπιστήμιο της Ιρλανδίας - Galway (The National University of Ireland – NUI Galway), ο περιφερειακός φορέας Údarás na Gaeltachta για την υποστήριξη της ιρλανδικής γλώσσας, και η Περιφερειακή Αρχή West. Όπως



περιγράφεται στην ιστοσελίδα της (www.nasc.ie, από όπου προέρχεται και ο παραπάνω χάρτης), σκοπός της σύμπραξης είναι να βελτιώσει την επικοινωνία και να αναπτύξει επαφές με τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και άλλες Ευρωπαϊκές περιφέρειες, συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό στην ανάπτυξη των περιφερειών που εκπροσωπούν οι εταίροι, κυρίως τις ιρλανδόφωνες περιοχές. Ο σκοπός αυτός της NASC βρίσκεται σε συμφωνία με την άποψη των Marks, Nielsen, Ray & Salk (1996), ότι η επιλογή των υποεθνικών αρχών να αποκτήσουν γραφεία αντιπροσωπείας στις Βρυξέλλες συνδέεται με το βαθμό πολιτικής αυτονομίας αλλά και πολιτικής και πολιτιστικής ιδιαιτερότητάς τους.

Αρκετά χρόνια αργότερα, το 2000, με πρωτοβουλία του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Πολιτιστικής Κληρονομιάς και Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Hayward 2006: 18) συστάθηκε το Γραφείο των Ιρλανδικών Περιφερειών στις Βρυξέλλες (www.iro.ie). Για τη λειτουργία του συνεργάζεται κυρίως με το Σύνδεσμο Ιρλανδικών Περιφερειών (Association of Irish Regions), το Υπουργείο Περιβάλλοντος και το Σύνδεσμο

Διοικητών των Πόλεων και Κομητειών (County and City Managers Association)²⁸. Σκοπός του είναι να αποτελέσει σύνδεσμο μεταξύ των Ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και των τοπικών και περιφερειακών επιπέδων και να ενισχύσει την παρουσία τους στο επίκεντρο των Ευρωπαϊκών εξελίξεων. Όπως όμως σημειώνει η Hayward (2006: 19), παρά τις προθέσεις του, η δράση του Γραφείου των Ιρλανδικών Περιφερειών στις Βρυξέλλες παρεμποδίζεται τόσο από τις περιορισμένες αρμοδιότητες των ιρλανδικών Περιφερειακών Αρχών και Συνελεύσεων όσο και από το γεγονός ότι η λειτουργία του βασίζεται στη συμμετοχή δημόσιων λειτουργών και όχι πολιτικών προσώπων.

Το ιρλανδικό υποεθνικό επίπεδο εκπροσωπείται επίσης στην Επιτροπή των Περιφερειών, η οποία αποτελεί, όπως έχει ήδη συζητηθεί στο δεύτερο κεφάλαιο, το σημαντικότερο μέσο θεσμικής εκπροσώπησης των περιφερειών στις Βρυξέλλες. Η ιρλανδική αντιπροσωπεία αποτελείται από εννέα μέλη και ισάριθμους αναπληρωτές, τα οποία ορίζει η κυβέρνηση μετά από πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Πολιτιστικής Κληρονομιάς και Τοπικής Αυτοδιοίκησης²⁹. Τα μέλη και οι αναπληρωτές πρέπει να είναι μέλη των Συμβουλίων Πόλεων και Κομητειών κατά τη διαδικασία διορισμού, να αποτελούν δηλαδή αιρετούς εκπροσώπους. Όμως δεν είναι απαραίτητο να αποτελούν μέλη των περιφερειακών αρχών: σε περίπτωση που κατά το διορισμό τους δεν κατέχουν ήδη την ιδιότητα μέλους στην αντίστοιχη Περιφερειακή Αρχή, η ιδιότητα αυτή τους παρέχεται αυτομάτως (Committee of the Regions 2004: 33).

Στο πλαίσιο λειτουργίας των διαρθρωτικών ταμείων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνομιλεί σε καθημερινή βάση με τις Περιφερειακές Συνελεύσεις για τεχνικά και οικονομικά ζητήματα με την ιδιότητά τους ως Διαχειριστικών Αρχών των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (συνέντευξη με τον κ. Robert Collins, 23/11/2005). Επίσης, εκπρόσωποι της Επιτροπής συμμετέχουν στις εργασίες των επιτροπών παρακολούθησης των Περιφερειακών Συνελεύσεων και στις Επιχειρησιακές Επιτροπές Ευρωπαϊκών Θεμάτων (EU Operational Committees) των

²⁸ Βλέπε <http://www.sera.ie/IRO.htm>

²⁹ Κατά τη θέσπιση των Περιφερειακών Αρχών το 1994 είχε προταθεί τα μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών να ορίζει το περιφερειακό επίπεδο. Η πρόταση αυτή δεν έγινε αποδεκτή και η ιρλανδική κυβέρνηση διατηρεί την αρμοδιότητα να προτείνει τα μέλη της ιρλανδικής αντιπροσωπείας (Committee of the Regions 2004: 34). Η νομική βάση για το διορισμό των μελών της ιρλανδικής αντιπροσωπείας στην Επιτροπή των Περιφερειών θεσπίστηκε με νόμο του 1991 (Local Government Act 1991). Τα μέλη υποβάλλουν ετήσια έκθεση στις Περιφερειακές Αρχές σχετικά με τις δραστηριότητες της Επιτροπής των Περιφερειών (Local Government Act 1991, εδάφιο 141).

Περιφερειακών Αρχών. Τέλος, το ιρλανδικό περιφερειακό επίπεδο έχει αποκτήσει επαφές και διασυνδέσεις με άλλες Ευρωπαϊκές περιφέρειες μέσω, χαρακτηριστικότερα, της Ευρωπαϊκής πρωτοβουλίας INTERREG.

Όμως, οι περιορισμένες αρμοδιότητες του ιρλανδικού υποεθνικού επιπέδου, η πολυφωνία των οργανώσεων εκπροσώπησής του και οι περιορισμένοι του πόροι αποτελούν ανασταλτικούς παράγοντες για τη δικτύωσή του μέσω της συμμετοχής του σε πανευρωπαϊκές/διαπεριφερειακές οργανώσεις εκπροσώπησης των συμφερόντων του υποεθνικού επιπέδου, όπως είναι η Συνέλευση των Περιφερειών της Ευρώπης (Assembly of European Regions - AER), το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών (Council of European Municipalities and Regions - CEMR) και το EUROCITIES. Είναι χαρακτηριστικό ότι στο δραστήριο Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών συμμετέχει ως συνεργαζόμενο μέλος (associated member) το Ινστιτούτο Δημόσιας Διοίκησης (Institute of Public Administration)³⁰, ενώ αντίστοιχα για την Ελλάδα συμμετέχει με ιδιότητα πλήρους μέλους η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΕΔΚΕ).

Επιπλέον, οι επαφές των ιρλανδικών υποεθνικών αρχών με αξιωματούχους στις Βρυξέλλες είναι σποραδικές και άνισες, με κάποιες αρχές να εμπλέκονται περισσότερο στα προγράμματα και τις δραστηριότητες της Ένωσης από ότι άλλες. Γενικά, το τοπικό επίπεδο έχει πολύ πιο περιορισμένη γνώση και εμπειρία σε ό,τι αφορά στα Ευρωπαϊκά θέματα από ότι το περιφερειακό επίπεδο. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε κάποια Συμβούλια Πόλεων/Κομητειών έχουν διοριστεί υπάλληλοι αρμόδιοι αποκλειστικά για Ευρωπαϊκά θέματα, αλλά σπάνια απασχολούνται μόνο με αυτά (Quinn κ.α. 2005), ενώ γενικότερα απουσιάζουν οι δομές συζήτησης και λήψης αποφάσεων επί ευρωπαϊκών θεμάτων³¹ (Lucey 2008).

Παρόλα αυτά, η ανάγκη εκπροσώπησης του ιρλανδικού υποεθνικού επιπέδου στις Βρυξέλλες είναι έντονη εξαιτίας της έλλειψης ενός επίσημου συστήματος διαβούλευσης μεταξύ του κεντρικού και των τοπικών επιπέδων διακυβέρνησης (CEMR 2007: 103-107, Mabellini 2005, Callanan 2002). Μολονότι υπάρχει

³⁰ Μολονότι έως πρόσφατα μέλη ήταν το Γενικό Συμβούλιο Συμβουλίων Κομητειών (General Council of County Councils - GCCC) και ο Σύνδεσμος Δημοτικών Αρχών της Ιρλανδίας (Association of Municipal Authorities of Ireland - AMAI).

³¹ Σύμφωνα με την άποψη του εκπρόσωπου της Περιφερειακής Αρχής South West στην Επιτροπή των Περιφερειών Paul O'Donoghue, τα Συμβούλια Κομητειών δεν αποδίδουν την αρμόζουσα προσοχή στην υπό διαμόρφωση Ευρωπαϊκή πολιτική και νομοθεσία (Άρθρο της A. Lucey στους The Irish Times, 14-10-2008).

συνεργασία και διαβούλευση σε ανεπίσημο επίπεδο, αυτή εξαρτάται από τη βούληση της κεντρικής διοίκησης και δεν διασφαλίζεται (CEMR 2007: 107). Το υποεθνικό επίπεδο δεν έχει ζητήσει την αλλαγή αυτής της πρακτικής (CEMR 2007: 107): η ανεπίσημη αυτή συνεργασία είναι συνεπής με το ιρλανδικό σύστημα διοίκησης, το οποίο βασίζεται στις προσωπικές σχέσεις μεταξύ των υπαλλήλων και όχι σε δύσκαμπτες γραφειοκρατικές δομές (Callanan 2003β: 426).

Γενικά, το ιρλανδικό στυλ πολιτικής (policy style) στην Ευρώπη επηρεάζεται από το μέγεθός του, τους πολιτικούς και διοικητικούς του πόρους, την πολιτική παράδοση και κουλτούρα (Laffan 2000). Έως πρόσφατα ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του ήταν η ευελιξία η οποία βασιζόταν στη γενική συναίνεση που υπήρχε σχετικά με την ιρλανδική συμμετοχή στην Ένωση. Σήμερα, οι σχέσεις μεταξύ ιρλανδικής και Ευρωπαϊκής διοίκησης έχουν γίνει πιο τυπικές λόγω της άρσης της γενικής συναίνεσης που προκάλεσε το πρώτο αρνητικό δημοψήφισμα για τη Συνθήκη της Νίκαιας τον Ιούνιο 2001 (Laffan & O'Mahony 2007, McGowan & Murphy 2003: 189).

Συμπερασματικά, οι περιφερειακές και τοπικές προσπάθειες κινητοποίησης στις Βρυξέλλες προσκρούουν στην ισχυρή κεντρική κυβέρνηση και το συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης καθώς και στους περιορισμένους πόρους και στην πληθώρα των οργανώσεων εκπροσώπησής τους σε εθνικό επίπεδο. Μολονότι το υποεθνικό επίπεδο «κάποιες φορές απευθύνεται στην ΕΕ» αυτό το κάνει «για να επηρεάσει την κεντρική κυβέρνηση» δεδομένου ότι συγκεκριμένες πρωτοβουλίες της Ένωσης «μπορεί να αποτελέσουν χρήσιμο εργαλείο κατά τη διαπραγμάτευση με κυβερνητικά υπουργεία» (Callanan 2003β: 425). Αναμφίβολα, η κεντρική κυβέρνηση στην Ιρλανδία διατηρεί το ρόλο της ως διαμεσολαβητή (gatekeeper, βλέπε Bache 1998).

Νεο-ρεπουμπλικανισμός

Το ιρλανδικό μοντέλο λήψης αποφάσεων διαφοροποιείται από παραδοσιακές αντιπροσωπευτικές μορφές νομιμοποίησης δίνοντας έμφαση σε συμμετοχικές δομές και διαδικασίες. Για το λόγο αυτόν ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η εξέταση της λειτουργίας των εταιρικών σχέσεων σε εθνικό και τοπικό επίπεδο υπό το πρίσμα του

νεο-ρεπουμπλικανισμού³². Η αξιολόγηση των τριών παραμέτρων που καθορίζει η Scott (1998 – βλέπε τέταρτο κεφάλαιο): της συμμετοχής, διαβούλευσης και της ‘civility’, του τρόπου συμπεριφοράς δηλαδή που προσιδιάζει σε συνειδητοποιημένη ιδιότητα του πολίτη, επιτρέπει τη συναγωγή συμπερασμάτων σχετικά με την ποιότητα των εταιρικών σχέσεων για τους πολίτες και τη δημοκρατία.

Η συμμετοχή και η συνεργασία αποτελούν παραδοσιακά χαρακτηριστικά της ιρλανδικής κοινωνίας. Ιστορικά βασίζονται στην ισχυρή χριστιανική κουλτούρα, τις φιλανθρωπικές κοινότητες που ιδρύθηκαν τον 18^ο αιώνα και πρωτοβουλίες όπως το συνεργατικό κίνημα στον αγροτικό τομέα (National Committee on Volunteering 2002: 9-10). Μολονότι το ιρλανδικό πολιτικό σύστημα χαρακτηρίζεται από πελατειακές και διαπροσωπικές σχέσεις, σε αυτό δραστηριοποιείται ένα ευρύ φάσμα εθελοντικών και μη κυβερνητικών οργανώσεων (για μία επισκόπηση του ιρλανδικού ‘τρίτου τομέα’ βλέπε Donnelly-Cox κ.α. 2001).

Οι οργανώσεις αυτές βασίζονται στην κινητοποίηση των Ιρλανδών πολιτών. Σύμφωνα με στατιστική μελέτη της Ειδικής Μονάδας για την Ιδιότητα του Ενεργού Πολίτη (Taskforce on Active Citizenship 2007β: 4-5) το ποσοστό των ενηλίκων που είναι τακτικά εθελοντές (regular volunteering) ανέρχονταν σε 23,1% το 2006 σε σχέση με 17,1% το 2002 ενώ αυτών που συμμετέχουν ενεργά στην κοινότητα (active community involvement) αυξήθηκε από 21,7% το 2002 σε 29,0% το 2006. Αυτό σημαίνει ότι πάνω από ένας στους πέντε ενήλικες πολίτες είναι εθελοντής και περίπου ένας στους τρεις συμμετέχει στις δραστηριότητες της κοινότητας.

Η δυναμική που παρέχει η συμμετοχή έχει αναγνωριστεί από την κυβέρνηση³³. Ο τρίτος τομέας θεωρείται ότι συμβάλλει στη δημοκρατία, την καλύτερη παροχή υπηρεσιών και την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη ανταπόκριση στις άμεσες κοινωνικές ανάγκες (Department of Community, Rural and Gaeltacht Affairs 2000: 89-90). Επίσης έχει αναγνωριστεί η συμβολή του στην οικονομία και στην αύξηση του κοινωνικού κεφαλαίου (DKM 2004, NESF 2003). Από την άλλη πλευρά τονίζεται ότι «η συμμετοχή αυτή θα πρέπει να ισορροπείται από τη δημοκρατική βάση των εκλεγμένων κυβερνήσεων, αφού καμία άλλη ομάδα εκτός από τους

³² Σύμφωνα άλλωστε με έγγραφο εργασίας της Ειδικής Μονάδας για την Ιδιότητα του Ενεργού Πολίτη (Taskforce on Active Citizenship 2007α) ο ρεπουμπλικανισμός (civic republicanism) αποτελεί τη φιλοσοφική βάση της ιδιότητας του ενεργού πολίτη (active citizenship).

³³ Όπως επίσης και από το Κοινοβούλιο (Houses of the Oireachtas 2005).

αιρετούς δεν έχει εντολή να εκφράζει το σύνολο της κοινωνίας» (Department of Community, Rural and Gaeltacht Affairs 2000: 90-91).

Η εφαρμογή της εταιρικής σχέσης τόσο σε εθνικό όσο και σε τοπικό επίπεδο θεσμοθετεί τη συμμετοχή των ομάδων αυτών στην πολιτική διαδικασία. Η κοινωνική εταιρική σχέση διευρύνθηκε το 1997 για να συμπεριλάβει τον πυλώνα των μη κερδοσκοπικών οργανώσεων και οργανώσεων κοινωνικής βάσης (voluntary and community sector), ως έναν από τους τέσσερις πυλώνες διαμόρφωσης πολιτικής³⁴. Σε τοπικό επίπεδο οι ομάδες αυτές συμμετέχουν τόσο σε εταιρικές σχέσεις ή συμπράξεις που σκοπεύουν στην τοπική ανάπτυξη και ευημερία όσο και στις μονιμότερες δομές των επιτροπών στρατηγικής πολιτικής και των αναπτυξιακών συμβουλίων πόλεων και κομητειών.

Ποια είναι όμως η ποιότητα της συμμετοχής και ποια η συμβολή της στη διαμόρφωση πολιτικών επιλογών; Η εξέταση της λειτουργίας των εταιρικών αυτών δομών μπορούν να δια φωτίσουν αυτό το ζήτημα. Όσον αφορά στην κοινωνική εταιρική σχέση, αυτή λειτουργεί μέσω διμερών επαφών μεταξύ της κυβέρνησης και των τεσσάρων πυλώνων των εταίρων βάσει μιας αρχικής ανοικτής συνεδρίας, κατά την οποία οι συμμετέχοντες καθορίζουν τα θέματα που επιθυμούν να τεθούν σε συζήτηση. Η διαδικασία αυτή έχει οδηγήσει στον ισχυρισμό ότι η εταιρική σχέση αποτελεί ένα ιδιαίτερο θεσμικό μόρφωμα χωρίς ιστορικό προηγούμενο, αφού λειτουργεί σύμφωνα με τις αρχές της δημοκρατικής διαβούλευσης (deliberation) (Larkin 2004β: 50, O'Donnell 1999).

Όπως εξηγεί ο O'Donnell (1999: 15):

Μολονότι οι έννοιες της 'διαπραγμάτευσης' και του 'παζαρέματος' ('bargaining') διαφοροποιούν την κοινωνική εταιρική σχέση από πιο φιλελεύθερες και πλουραλιστικές προσεγγίσεις, στις οποίες προέχει η συζήτηση (consultation), δεν επαρκούν για την επεξήγηση της εταιρικής σχέσης. Το παζάρεμα περιγράφει τη διαδικασία κατά την οποία κάθε μέρος συμμετέχει με οριστικές προτιμήσεις και στόχο να μεγιστοποιήσει τα κέρδη του. Αν και αυτό συμβαίνει εν μέρει στην ιρλανδική κοινωνική εταιρική σχέση, η συνολική διαδικασία (συμπεριλαμβανομένων των διαφόρων *fora* πολιτικής) φαίνεται να ενέχει κάτι περισσότερο. Η εταιρική σχέση εμπλέκει τους δρώντες σε μία διαδικασία διαβούλευσης (deliberation) η οποία έχει τη δυνατότητα να διαμορφώσει και να

³⁴ Όπως έχει συζητηθεί ήδη, οι άλλοι τρεις είναι οι εργοδότες, οι εργαζόμενοι και ο αγροτικός - γεωργικός τομέας.

αναδιαμορφώσει την κατανόηση, ταυτότητα και προτιμήσεις τους. Η ιδέα αυτή, ότι η ταυτότητα μπορεί να διαμορφωθεί μέσω αλληλεπίδρασης, είναι σημαντική.

Η έμφαση στο διάλογο και όχι στο 'παζάρεμα' και η διαμόρφωση επιλογών βάσει αυτού αποτελούν πράγματι κεντρικό σημείο της έννοιας της διαβούλευσης, όπως έχει τονιστεί και από το νεο-ρεπουμπλικανισμό. Όμως ο Donaghey (2008, βλέπε και 2005) αμφισβητεί την παραπάνω διαπίστωση του O'Donnell, και βασιζόμενος στις συνθήκες που οι Fung & Wright (2001) έχουν αναγνωρίσει ως αναγκαίες για τη διεξαγωγή αποτελεσματικής διαβούλευσης, καταλήγει ότι η κοινωνική εταιρική σχέση βασίζεται σε ένα τύπο 'διανεμητικού παζαρέματος' ('distributive bargaining mode'). Όπως άλλωστε υποστηρίζει και ο Baccaro (2006) συχνά η διαβούλευση συγγέεται με το 'συναινετικό παζάρεμα' ('integrative bargaining').

Επιπλέον, για το νεο-ρεπουμπλικανισμό η διαδικασία διαβούλευσης αποτελεί μέσο αμφισβήτησης των κυβερνητικών αποφάσεων, εξασφαλίζοντας με τον τρόπο αυτό τη μη αυθαιρεσία και την ευθυγράμμισή τους με το 'κοινό συμφέρον'. Αυτό δεν φαίνεται να έχει επιτευχθεί από την κοινωνική εταιρική σχέση. Έτσι, μολονότι η Hardiman (2006: 347-348) παραδέχεται ότι «οι διαδικασίες της κοινωνικής εταιρικής σχέσης παρέχουν ένα ευέλικτο όχημα μέσω του οποίου τα συνδικάτα, οι εργοδότες και ο ευρύτερος μη κερδοσκοπικός τομέας μπορούν να θέσουν ζητήματα ιδιαίτερης σημασίας για αυτούς», τονίζει ότι «παρέχουν επίσης στην κυβέρνηση έναν ευέλικτο τρόπο αντιμετώπισης των αναδυόμενων προβλημάτων, τη δυνατότητα να υποβάλλει σε δοκιμή πιθανές πολιτικές λύσεις και τη δημιουργία συμμαχιών για τη στήριξη των νομικών μέτρων που θα επακολουθήσουν» και καταλήγει ότι η αφετηρία της διαδικασίας είναι πολιτική και οι τελικές αποφάσεις επαφύονται στην κυβέρνηση. Για τη Hardiman (2006) η κοινωνική εταιρική σχέση μπορεί να γίνει κατανοητή ως μια νέα μορφή δικτυακής διακυβέρνησης, την οποία ονομάζει 'ευέλικτη δικτυακή διακυβέρνηση'.

Ένα άλλο σημείο αμφισβήτησης στη διαδικασία κοινωνικής εταιρικής σχέσης αποτελεί η εμπλοκή των μη κερδοσκοπικών οργανώσεων και οργανώσεων κοινωνικής βάσης (voluntary and community sector), η οποία έχει χαρακτηριστεί τόσο αντιδημοκρατική (O'Cinneide 1998) όσο και ενάντια στην ανεξαρτησία και ριζοσπαστική δράση της 'κοινωνίας των πολιτών' (Meade 2005, Varley & Curtin 2002, 2006). Επιπλέον, ο Larragy (2006) καταγράφοντας τις συνθήκες οι οποίες οδήγησαν στην εμπλοκή των οργανώσεων του τρίτου, μη κερδοσκοπικού τομέα

(voluntary sector) στην κοινωνική εταιρική σχέση καταλήγει ότι «η επιρροή του έχει μειωθεί τα τελευταία χρόνια» (σ. 395), ενώ ο Boyle (2002) κάνει προτάσεις για τη βελτίωση των όρων συμμετοχής του. Ο Daly (2008), τέλος, προτείνει την επίτευξη μιας σχέσης η οποία θα ενισχύει και τις δύο πλευρές: τόσο την κοινωνία πολιτών όσο και το κράτος.

Όσον αφορά στο τοπικό επίπεδο, μολονότι οι δομές της εταιρικής σχέσης, όπως αυτή λειτουργεί τόσο στις τοπικές συμπράξεις όσο και στις επιτροπές στρατηγικής πολιτικής και τα αναπτυξιακά συμβούλια πόλεων και κομητειών, έχουν σχεδιαστεί συνειδητά για να διευκολύνουν τη διαβούλευση και τη συμμετοχή (Larkin 2004β: 50), «οι εταιρικές σχέσεις μπορούν μετά βίας να θεωρηθεί ότι προωθούν περισσότερο συμμετοχικές και διαβουλευτικές μορφές τοπικής δημοκρατίας» (Baccaro 2004). Αντίθετα, δημιουργούνται επιστημικές κοινότητες στις οποίες η συμμετοχή της βάσης δεν επιτυγχάνεται (Teague & Murphy 2004: 28). Αυτό που ξεκάθαρα επιτυγχάνουν να δημιουργήσουν οι εταιρικές σχέσεις είναι μια νέα τάξη επαγγελματιών του κοινωνικού τομέα, οι προτιμήσεις των οποίων δεν ταυτίζονται πάντα με αυτές των ατόμων που εκπροσωπούν (Baccaro 2004, Boyle κ.α. 2003: 37, IPA 2004: 40).

Οι εταιρικές σχέσεις σε τοπικό επίπεδο δεν έχουν οδηγήσει στην ενδυνάμωση των πολιτών ή στην ενίσχυση του τρίτου τομέα (Teague & Murphy 2004: 31). Σύμφωνα με τη Forde (2005: 141), η δομή και λειτουργία των επιτροπών στρατηγικής πολιτικής αλλά και των αναπτυξιακών συμβουλίων δεν επιτρέπουν την αποτελεσματική συμμετοχή των μη κερδοσκοπικών οργανισμών και οργανισμών κοινωνικής βάσης (voluntary and community sector). «Γενικά, η κυβέρνηση διατηρεί τον αυστηρό έλεγχο των σχεδίων και των δράσεων που υλοποιούνται μέσω των εταιρικών σχέσεων» (Baccaro 2004), ενώ «οι οργανώσεις πολιτών διατρέχουν τον κίνδυνο να ενσωματωθούν σε ένα διοικητικό σύστημα που έχει συσταθεί για να παρέχει κυβερνητικά καθορισμένες τοπικές οικονομικές πολιτικές» (Teague & Murphy 2004: 28, Turok 2000: 5-6, 2001β).

Συμπερασματικά, το ιρλανδικό σύστημα εταιρικής σχέσης είναι σημαντικό διότι ενισχύει τη συμμετοχή ενός ευρέος φάσματος ενδιαφερομένων. Από την άλλη πλευρά όμως δεν έχει καταφέρει να ξεπεράσει προβλήματα, όπως είναι οι σχέσεις ισχύος μεταξύ των συμμετεχόντων, η ισότητα της συμμετοχής, το παραδεκτό της εκπροσώπησης σε σχέση με την άμεση συμμετοχή και ο έμπρακτος αντίκτυπος της

εταιρικής σχέσης στη διαμόρφωση πολιτικής (Murray 2006). Μολονότι φαίνεται να υπάρχουν οι προϋποθέσεις, δεν έχει αναδυθεί ένας δήμος ο οποίος συμμετέχει συνειδητά στην πραγμάτωση του κοινού αναγνωρισμένου συμφέροντος (βλέπε σχετικά Taskforce on Active Citizenship 2007α).

Επίλογος

Η Ιρλανδία είναι μια ιδιαίτερη περίπτωση, όπου η εταιρική σχέση και οι συμμετοχικές δομές έχουν αναπτυχθεί ιδιαίτερα και απολαμβάνουν γενικής συναίνεσης και υποστήριξης χωρίς όμως το γεγονός αυτό να συνοδεύεται από αποκέντρωση αρμοδιοτήτων και ενδυνάμωση της τοπικής δημοκρατίας. Ο αντίκτυπος του εξευρωπαϊσμού υπήρξε περιορισμένος και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση δεν έχει επιτευχθεί. Τέλος, οι συμμετοχικές δομές, μολονότι υφίστανται, δεν φαίνεται να έχουν επιτύχει να ενδυναμώσουν το ρόλο των πολιτών κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Τα συμπεράσματα αυτά αποτελούν το υπόβαθρο για να εξεταστεί η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων στην Ιρλανδία στο κεφάλαιο που ακολουθεί.

6. Η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης στην Ιρλανδία

Όπως συζητήθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, η Ιρλανδία είναι μια χώρα με συγκεντρωτική διοίκηση και αδύναμο περιφερειακό και τοπικό επίπεδο που ταυτόχρονα όμως διαθέτει μακρά και κατά γενική ομολογία επιτυχημένη εμπειρία στην κοινωνική εταιρική σχέση. Στο παρόν κεφάλαιο διερευνάται η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων στην Ιρλανδία. Η ανάλυση βασίζεται σε πρωτογενείς κυρίως πηγές και επικεντρώνει στην προγραμματική περίοδο 2000-2006 και προοιμιακά στην περίοδο 2007-2013, με έμφαση στη συμμετοχή του υποεθνικού επιπέδου, ακολουθώντας μία προσέγγιση από τη βάση προς την κορυφή (bottom-up approach).

Διαρθρωτικός προγραμματισμός: η ιρλανδική εμπειρία

Η Ιρλανδία αποτελεί κράτος-μέλος πρότυπο όσον αφορά στην αξιοποίηση της Ευρωπαϊκής διαρθρωτικής πολιτικής και χρηματοδότησης (Helm 2007, European Commission – DG Regional Policy 2000). Η αποτελεσματική χρήση των κοινοτικών διαρθρωτικών πόρων, όπως και των πόρων συνοχής, θεωρείται ότι προώθησε την εθνική, περιφερειακή και τοπική ανάπτυξη. Αλλά και ευρύτερα, όπως τονίζει ο Dick Roche TD (2004: 76), πρώην Υπουργός Περιβάλλοντος, Πολιτιστικής Κληρονομιάς και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι επιχορηγήσεις των διαρθρωτικών ταμείων συνέβαλαν σημαντικά στη μεταμόρφωση της ιρλανδικής κοινωνίας και οικονομίας.

Στο πλαίσιο αυτό, όμως, δεν θα πρέπει να παραγνωρίζονται και άλλοι παράγοντες, μοναδικοί στην ιρλανδική περίπτωση, όπως είναι η κοινωνική εταιρική σχέση, η δημοσιονομική λιτότητα, η εισροή άμεσων ξένων επενδύσεων, η σταθερότητα συναλλαγματικής ισοτιμίας και το πρόγραμμα εσωτερικής αγοράς (Barry 2000, Barry κ.α. 2001, O'Donnell 2000, Rees & Farrows 1999, O'Connell 1999, Fitz Gerald 1998). Στο σύνολό της, η οικονομική επιτυχία της Ιρλανδίας αποδίδεται συχνά με το χαρακτηρισμό της χώρας ως 'Κέλτικου Τίγρη' (Celtic Tiger) και έχει ευρέως

μελετηθεί και χρησιμοποιηθεί ως παράδειγμα προς μίμηση για τις υπόλοιπες χώρες αποδέκτες κοινοτικής χρηματοδότησης (WDR 2009: 235-238, Barry 2000). Τουλάχιστον μέχρι την πρόσφατη ‘οικονομική κρίση’, η οποία απέδειξε πόσο εύθραυστη ήταν η επιτυχία αυτή (McDonald 2009, The Economist 2009).

Όταν η Ιρλανδία έγινε μέλος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας το 1973 ήταν ένα από τα φτωχότερα κράτη μέλη, με το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της να βρίσκεται στο 62% του μέσου όρου της Κοινότητας (Boyle 2000: 746). Έτσι, το σύνολο της χώρας χαρακτηρίστηκε περιοχή του στόχου 1 για τις περιόδους προγραμματισμού 1988-93 και 1994-1999¹. Το διάστημα αυτό (1989-2000) η Ιρλανδία κατάφερε να λάβει πιστώσεις που ανέρχονταν περίπου στο 2,6% του ΑΕΠ κατά μέσον όρο (Farrell 2004: 934), ενώ από το 1992 η Ιρλανδία χρηματοδοτούνταν και από το Ταμείο Συνοχής.

Για να διασφαλίσει υψηλότερα επίπεδα χρηματοδότησης την περίοδο 2000-2006, η Ιρλανδία διαιρέθηκε για πρώτη φορά σε δύο περιοχές επιπέδου NUTS II, με τη σύσταση των Περιφερειακών Συνελεύσεων. Η Περιφερειακή Συνέλευση Border Midland & Western ήταν περιοχή του Στόχου 1 ενώ η Περιφερειακή Συνέλευση Southern & Eastern ήταν σε καθεστώς μεταβατικής στήριξης (phasing out) έως το τέλος του 2005. Στην πράξη, τα μέτρα που προέβλεπαν τα δύο περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα ήταν σχεδόν πανομοιότυπα, παρά τα διαφορετικά αναπτυξιακά χαρακτηριστικά των δύο περιφερειών και τους διαφορετικούς τους στόχους (Fitz Gerald κ.α. 2003). Για την Περιφερειακή Συνέλευση Border Midland & Western, στόχος του προγράμματος ήταν «η σύγκλιση με την [περισσότερο ανεπτυγμένη] περιφέρεια Southern & Eastern και ειδικά με την Ευρύτερη Περιοχή του Δουβλίνου (Greater Dublin Area – GDA)» ενώ το πρόγραμμα της Περιφερειακής Συνέλευσης Southern & Eastern αφορούσε στην επίτευξη «καλύτερης ισορροπίας στο εσωτερικό της περιφέρειας, το οποίο χαρακτηρίζεται από έναν αριθμό μεγάλων αστικών κέντρων, τα οποία αναπτύσσονται ταχύτερα, ενώ κάποια μέρη της περιφέρειας είναι περισσότερο αγροτικά και δεν έχουν ωφεληθεί τόσο από την περίοδο της πρόσφατης ανάπτυξης» (Fitz Gerald κ.α. 2003: 96).

Για τη νέα περίοδο 2007-2013 και οι δύο περιφέρειες είναι επιλέξιμες υπό το στόχο Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση. Το διάστημα αυτό η Ιρλανδία θα χρηματοδοτηθεί συνολικά από τα διαρθρωτικά ταμεία με 901 εκατομμύρια ευρώ.

¹ Περιοχές του στόχου 1 ήταν οι περιοχές με κατά κεφαλήν ΑΕΠ μικρότερο του 75% του Κοινοτικού μέσου όρου.

Από το ποσό αυτό 750 εκατομμύρια ευρώ θα διατεθούν στα δύο περιφερειακά προγράμματα και στο εθνικό πρόγραμμα επένδυσης στο ανθρώπινο κεφάλαιο που χρηματοδοτεί το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Τα υπόλοιπα 151 εκατομμύρια ευρώ θα διατεθούν για προγράμματα Εδαφικής Συνεργασίας.

| Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση Επιχειρησιακό Πρόγραμμα | Ταμείο | Κοινοτική Συμμετοχή 2007-2013 |
|--|--------|----------------------------------|
| Περιφέρεια Southern & Eastern | ΕΤΠΑ | 146 603 534 |
| Περιφέρεια Border, Midland & Western | ΕΤΠΑ | 228 758 838 |
| Σύνολο ΕΤΠΑ | | 375 362 372 |
| Επένδυση στο Ανθρώπινο Κεφάλαιο | ΕΚΤ | 375 362 370 |
| Σύνολο ΕΚΤ | | 375 362 370 |
| Σύνολο όλων των Ταμείων - ΕΣΠΑ 2007-2013 | | 750 724 742 |

Πηγή: European Union – DG Regional Policy (2008: 29).
Δεν περιλαμβάνεται ο στόχος της εδαφικής συνεργασίας.

Η περιφέρεια Border, Midland & Western (περιφέρεια σταδιακής εισόδου) θα λάβει περίπου 229 εκατομμύρια ευρώ και η περιφέρεια Southern & Eastern περίπου 147 εκατομμύρια ευρώ. Όπως και την προηγούμενη προγραμματική περίοδο, η καταλληλότητα των μέτρων που προορίζονται για τις περιφέρειες αμφισβητούνται. Και πάλι τα μέτρα είναι σχεδόν πανομοιότυπα για τις δύο Συνελεύσεις, γεγονός που υποβαθμίζει όχι μόνο τα μεταξύ τους διαφορετικά χαρακτηριστικά αλλά και τις ανισότητες που υπάρχουν στο εσωτερικό τους (Morgenroth & Fitz Gerald 2006: 79).

Όσον αφορά στην εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης, κατά τις προγραμματικές περιόδους 1989-93 και 1994-1999 η συμμετοχή του υποεθνικού επιπέδου ήταν ιδιαίτερα μικρή, τόσο λόγω των περιορισμένων του πόρων και αρμοδιοτήτων όσο και του χαρακτηρισμού ολόκληρης της χώρας ως περιφέρειας του στόχου 1 των διαρθρωτικών δράσεων. Τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ) των περιόδων αυτών καθορίστηκαν σε εθνικό επίπεδο και τόσο η στρατηγική όσο και η εφαρμογή τους αφορούσαν στο επίπεδο αυτό. Οι αναφορές στη γεωγραφική ή περιφερειακή διάσταση ήταν λιγιστές: τα επιχειρησιακά προγράμματα σχεδιάστηκαν και υλοποιήθηκαν ενιαία, για το σύνολο της χώρας, χωρίς συγκεκριμένους περιφερειακούς στόχους ούτε προβλέψεις για την κατανομή των κονδυλίων ανά περιφέρεια, μολονότι το Εθνικό Σχέδιο Ανάπτυξης (ΕΣΑ) 1994-1999 έκανε λόγο για 'ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη'.

Ωστόσο, κατά την προγραμματική περίοδο 1994-1999, χάρη κυρίως στην ενθάρρυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, υπήρξε μια στοιχειώδης υποεθνική

διάσταση λόγω της σύστασης των Περιφερειακών Αρχών (NUTS III) το 1994 (Fitzpatrick Associates 2003α: 26). Όπως συζητήθηκε αναλυτικά στο προηγούμενο κεφάλαιο, πριν από τη δημιουργία των Περιφερειακών Αρχών δεν υφίσταντο περιφερειακό επίπεδο στην Ιρλανδία· στο πλαίσιο του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ) της περιόδου 1989-1993 λειτουργούσαν άτυπες ‘υπο-περιφερειακές επιτροπές αναθεώρησης’ (‘sub-regional review committees’). Με τη σύσταση των Περιφερειακών Αρχών δημιουργήθηκαν Επιχειρησιακές Επιτροπές για θέματα σχετικά με την Ευρωπαϊκή Ένωση (EU Operational Committees), στις οποίες συμμετείχαν αιρετά μέλη των τοπικών αρχών, κυβερνητικά υπουργεία και φορείς, οι κοινωνικοί εταίροι και εκπρόσωποι του μη κυβερνητικού τομέα. Στην πράξη, ο ρόλος των επιτροπών αυτών ήταν μάλλον αόριστος (Fitzpatrick Associates 2003α: 28): να επιβλέπουν την εφαρμογή των διάφορων επιχειρησιακών προγραμμάτων στην περιφέρειά τους και να κάνουν σχετικές συστάσεις στις εθνικές επιτροπές παρακολούθησης. Επιπλέον, το έργο των Περιφερειακών Αρχών εμποδίζονταν από τη λειτουργία σε περιφερειακό επίπεδο υπηρεσιών που υπάγονταν απευθείας σε υπουργεία και άρα είχαν περιφερειακή στρατηγική που ταυτίζονταν με αυτά και όχι με την περιφέρεια (ο.π.).

Μόνον κατά την ενδιάμεση έκθεση παρακολούθησης της περιόδου 1994-1999 η κυβέρνηση τελικά συμφώνησε στη συμμετοχή των Περιφερειακών Αρχών και των κοινωνικών εταίρων στην εθνική επιτροπή παρακολούθησης (Government of Ireland 2000β: 261) ενώ το 1998 συστάθηκαν οι Περιφερειακές Συνελεύσεις. Τόσο κατά την προετοιμασία της προγραμματικής περιόδου 2000-2006 όσο και της περιόδου 2007-2013² η ιρλανδική κεντρική διοίκηση δεσμεύτηκε για τη συμμετοχή του συνόλου των φορέων που προβλέπει η αρχή της εταιρικής σχέσης στη διαδικασία. Το υπόλοιπο του παρόντος κεφαλαίου θα αξιολογήσει τον αντίκτυπο που είχαν στην πράξη οι δεσμεύσεις αυτές.

Δρώντες στην εταιρική σχέση

Οι δρώντες στην εταιρική σχέση καθορίζονται από τους Κανονισμούς για τα διαρθρωτικά ταμεία. Στην πράξη, η επιλογή των συγκεκριμένων εταίρων που θα συμμετάσχουν στα στάδια πολιτικής γίνεται από το κράτος μέλος ή τη διαχειριστική

² Δελτίο Τύπου του Υπουργείου Οικονομικών με τίτλο National Development Plan (2007-2013), 4 Αυγούστου 2005.

αρχή που αυτό έχει συστήσει. Στην Ιρλανδία, οι δρώντες στην εταιρική σχέση καθορίζονται από τα έγγραφα του Εθνικού Σχεδίου Ανάπτυξης/Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης για την περίοδο 2000-2006 και Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) για την περίοδο 2007-2013.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή οφείλει να διασφαλίζει το σεβασμό των Κανονισμών για τα διαρθρωτικά ταμεία, μέσω – μεταξύ άλλων – της συμμετοχής της στις δομές της εταιρικής σχέσης. Όσον αφορά στην Ιρλανδία, σύμφωνα με αρμόδιο υπάλληλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (συνέντευξη με τον κ. Stig Joergen Gren, 21/11/05), «η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει τυπικά ρόλο παρατηρητή, για παράδειγμα στις επιτροπές παρακολούθησης, αλλά δεν περιορίζεται μόνο σε αυτόν. Ο ουσιαστικός της ρόλος είναι μεγαλύτερος και τον ασκεί σε συναντήσεις με τα αρμόδια υπουργεία και τις Περιφερειακές Συνελεύσεις τρεις με τέσσερις φορές ετησίως».

Πάντως η σχέση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με την ιρλανδική διοίκηση δεν είναι εύκολη. «Η κεντρική κυβέρνηση συχνά αγνοεί τις συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής έχοντας ως επιχείρημα τη γνώση των εθνικών αναγκών, τα υψηλά ποσοστά απορρόφησης και την επιτυχημένη οικονομική της πολιτική» (συνέντευξη με την κ. Veronica Gaffey, 23/11/05)³. Μολονότι «η Ευρωπαϊκή Επιτροπή χρησιμοποιεί πληροφορίες που λαμβάνει από τις Περιφέρειες για να ασκήσει πίεση στην κεντρική διοίκηση» (συνέντευξη με τον κ. Robert Collins, 23/11/05), δεν υπάρχει αντιπαλότητα μεταξύ του κεντρικού και υποεθνικού επιπέδου (συνέντευξη με τον κ. Stig Joergen Gren, 21/11/05 και συνέντευξη με τον κ. Robert Collins, 23/11/05) ενώ «οι περιφέρειες συνεννοούνται πρώτα με το Υπουργείο Οικονομικών και μετά με την Επιτροπή» (συνέντευξη με τον κ. Stig Joergen Gren, 21/11/05).

Υπουργείο Οικονομικών

Το Υπουργείο Οικονομικών έχει τη συνολική ευθύνη διαχείρισης και παρακολούθησης των δράσεων των διαρθρωτικών ταμείων τόσο κατά την τρέχουσα όσο και σε προηγούμενες προγραμματικές περιόδους. «Ο στόχος του Υπουργείου

³ Σύμφωνα και με τον κ. Stig Joergen Gren (συνέντευξη στις Βρυξέλλες, 21/11/05) «το Υπουργείο Οικονομικών είναι κλειστό στη σχέση του με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Συχνά έχει τις δικές του απόψεις σχετικά με τις αναπτυξιακές προτεραιότητες και δεν δέχεται τις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Αυτό συμβαίνει λόγω της επιτυχημένης κατά κοινή ομολογία διαχείρισης των διαρθρωτικών πόρων στο παρελθόν».

Οικονομικών ήταν απλά η εισροή των κεφαλαίων και στη συνέχεια ο σχεδιασμός της εκταμίευσής τους σε εθνικό επίπεδο» (Boyle 2000: 746). Παρά τη φαινομενική απλότητα της στρατηγικής του, το Υπουργείο Οικονομικών έχει πιστωθεί την επιτυχία των διαρθρωτικών παρεμβάσεων και τις επιτυχημένες διαπραγματεύσεις των Εθνικών Σχεδίων Ανάπτυξης των περιόδων 1988-93, 1994-99 και 2000-06.

Όπως συμβαίνει με την κοινωνική εταιρική σχέση, όπου την ευθύνη συντονισμού έχει το Υπουργείο Προεδρίας (Department of the Taoiseach), έτσι και στην περίπτωση της εφαρμογής της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων υπάρχει ευρεία συναίνεση για τον κεντρικό ρόλο του Υπουργείου Οικονομικών. Άλλωστε, τέτοιος προβλέπεται να είναι και από τους σχετικούς Κανονισμούς: ακόμη και όσον αφορά στις επιτροπές παρακολούθησης, προβλέπεται ότι το κράτος μέλος σε συμφωνία με τη διαχειριστική αρχή⁴, τη σύνθεση της οποίας έχει αποφασίσει το κράτος μέλος⁵, είναι αρμόδιοι για την επιλογή των εταίρων που θα συμμετάσχουν σε αυτήν, ενώ εκπρόσωπός είτε του κράτους μέλους είτε της διαχειριστικής αρχής προεδρεύει των εργασιών⁶ και στην πράξη αποφασίζει για την ατζέντα και τη ροή πληροφοριών.

Η συναίνεση σχετικά με το ρόλο του Υπουργείου Οικονομικών οφείλεται στην εμπιστοσύνη για την κεντρική διοίκηση που δημιούργησε η οικονομική ανάπτυξη. Γενικά θεωρείται ότι «το Υπουργείο Οικονομικών κατέχει υψηλό επίπεδο γνώσης, εμπειρίας και ικανότητας στη διαχείριση των προγραμμάτων» (συνέντευξη με την κ. Veronica Gaffey, 23/11/05). Επίσης η συναίνεση οφείλεται στο γεγονός ότι τα εμπλεκόμενα πρόσωπα σε εθνικό και υποεθνικό επίπεδο ανήκουν στα ίδια πολιτικά κόμματα (ο.π.) αλλά και στο ότι ο καθορισμός των γενικότερων εθνικών αναπτυξιακών προτεραιοτήτων πραγματοποιείται από μια ξεχωριστή πολιτική διαδικασία, την κοινωνική εταιρική σχέση, από την οποία προκύπτουν πολυετή σύμφωνα με τα οποία οφείλουν να είναι συνεπείς οι προτάσεις χρηματοδότησης που καταθέτει η Ιρλανδία στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

⁴ Σύμφωνα με το άρθρο 63 του Κανονισμού 1083/2006 (OJ 2006 L210/25), «το κράτος μέλος συνιστά επιτροπή παρακολούθησης για κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα σε συμφωνία με τη διαχειριστική αρχή...». Βλέπε και τον Κανονισμό 1260/1999, άρθρο 35.

⁵ Άρθρο 59 του Κανονισμού 1083/2006, OJ 2006 L210/25.

⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 64 του Κανονισμού 2006 (OJ 2006 L210/25) της επιτροπής παρακολούθησης προεδρεύει εκπρόσωπος του κράτους μέλους ή της διαχειριστικής αρχής.

Περιφερειακές Συνελεύσεις

Οι Περιφερειακές Συνελεύσεις συστάθηκαν μόλις το 1998 και έτσι «αποτελούν μη ώριμους εταίρους και επιπλέον ανίσχυρους λόγω της περιορισμένης πολιτικής και οικονομικής τους αυτονομίας» (συνέντευξη με τον κ. Stig Joergen Gren, 21/11/05). Κατά την περίοδο 2000-2006 οι Περιφερειακές Συνελεύσεις δεν συμμετείχαν ουσιαστικά στη διαβούλευση για την κατάρτιση του Εθνικού Σχεδίου Ανάπτυξης (ΕΣΑ) διότι είχαν μόλις συσταθεί⁷. Οι αναπτυξιακές προτεραιότητες των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων εκπονήθηκαν από την εταιρεία οικονομικών συμβούλων Fitzpatrick Associates (1999α και 1999β) και εγκρίθηκαν από μία ομάδα αποτελούμενη από εκπροσώπους των Περιφερειακών Αρχών και των Διοικητών των Κομητειών/Πόλεων. Είναι χαρακτηριστικό ότι τα δύο περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα της περιόδου 2000-2006 ήταν σχεδόν πανομοιότυπα, μολονότι οι περιφερειακές ανάγκες και προτεραιότητες είναι διαφορετικές στις δύο περιοχές (βλέπε σχετικά Fitz Gerald κ.α. 2003: 96). Κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο η εμπλοκή των Περιφερειακών Συνελεύσεων στη διαβούλευση για την κατάρτιση του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) ήταν εντονότερη. Άλλωστε οι ίδιες οι Περιφερειακές Συνελεύσεις κατά τη συζήτηση για τη νέα προγραμματική περίοδο 2007-2013 είχαν ζητήσει να τους ανατεθεί ισχυρότερος ρόλος⁸ και ακόμη οι αρμοδιότητες για τη διαχείριση των διαρθρωτικών δράσεων να επιμεριστούν από κοινού μεταξύ των κρατών μελών, των Περιφερειών και της Επιτροπής με τη μορφή τριμερών συμφώνων⁹.

Γεγονός παραμένει πάντως ότι οι Περιφερειακές Συνελεύσεις έχουν ρόλο περισσότερο διοικητικό και τεχνικό παρά πολιτικό, αφού συμμετέχουν στην εταιρική σχέση με την ιδιότητά τους ως διαχειριστικών αρχών των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων. Εκπρόσωπός τους συμμετέχει στην εθνική επιτροπή παρακολούθησης ενώ ο/η Πρόεδρος ή ο Διευθυντής τους προεδρεύει της επιτροπής

⁷ Η προετοιμασία του ΕΣΑ 2000-2006 διήρκησε έως το Νοέμβριο 1999, οπότε και το Σχέδιο κατατέθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Σύμφωνα με επιστολή του Δεύτερου Γενικού Γραμματέα (Second Secretary General) στους συναδέλφους του, με ημερομηνία Ιούλιος 1999, «[μ]ολονότι οι Περιφερειακές Συνελεύσεις έχουν οριστεί διαχειριστικές αρχές για τα περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα, εν αναμονή της σύστασής τους όλα τα αιτήματα και οποιοδήποτε προσχέδιο σε σχέση με τα περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα θα πρέπει μέχρι νεωτέρας να υποβάλλονται στο Υπουργείο Οικονομικών» (Government of Ireland 2004: 147).

⁸ Δελτίο Τύπου της Περιφερειακής Συνέλευσης Southern & Eastern με τίτλο *Regional Assembly Conference hears call for a greater role for Regions*, 22 Μαΐου 2003.

⁹ Συνεισφορά των δύο Περιφερειακών Συνελεύσεων στη διαβούλευση για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνοχής (BMW 2003, Southern & Eastern Regional Assembly 2003).

παρακολούθησης του αντίστοιχου περιφερειακού επιχειρησιακού προγράμματος. Παρόλα αυτά, «οι Περιφερειακές Συνελεύσεις είναι παρούσες και μπορούν να προκαλέσουν έντονες συζητήσεις για διάφορα θέματα, αντίθετα για παράδειγμα με τις γαλλικές περιφέρειες οι οποίες περιμένουν απλά τις πληρωμές» (συνέντευξη με τον κ. Stig Joergen Gren, 21/11/05).

Περιφερειακές Αρχές

Οι Περιφερειακές Αρχές συστάθηκαν το 1994 και η κυβέρνηση συμφώνησε στη συμμετοχή τους στην εθνική επιτροπή παρακολούθησης κατά την ενδιάμεση έκθεση παρακολούθησης της περιόδου 1994-1999 (Government of Ireland 2000β: 261). Τις περιόδους 2000-2006 και 2007-2013 οι οχτώ Περιφερειακές Αρχές συμμετέχουν με έναν μόνο εκπρόσωπο στην εθνική επιτροπή παρακολούθησης και από έναν εκπρόσωπο στις αντίστοιχες περιφερειακές επιτροπές παρακολούθησης.

Οι Περιφερειακές Αρχές συμμετείχαν ενεργά στη διαβούλευση για την κατάρτιση του Εθνικού Σχεδίου Ανάπτυξης (ΕΣΑ) της περιόδου 2000-2006, αφού οι Περιφερειακές Συνελεύσεις ήταν τότε υπό σύσταση. Έκτοτε, οι αρμοδιότητές τους οι σχετικές με τα διαρθρωτικά ταμεία έχουν περιοριστεί προς όφελος των δεύτερων. Κατά την περίοδο 2007-2013 οι Περιφερειακές Αρχές συμμετείχαν σε διαβουλεύσεις τις οποίες διοργάνωσαν οι Περιφερειακές Συνελεύσεις για τον καθορισμό των προτεραιοτήτων των επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Ιδιαίτερα σημαντική κρίνεται η έλλειψη δεικτών και δεδομένων, η οποία δεν επιτρέπει να τεθούν συγκεκριμένες αναπτυξιακές προτεραιότητες ούτε να αξιολογηθεί ο αντίκτυπος των μέτρων που έχουν ήδη υλοποιηθεί ή υλοποιούνται σε επίπεδο Περιφερειακών Αρχών - ή NUTS III, σύμφωνα με την τυπολογία της Eurostat (Fitz Gerald κ.α. 2003, Fitzpatrick Associates 2003β, FGS Consulting 2003). Το πρόβλημα γίνεται εντονότερο λόγω της εκτίμησης ότι η επικέντρωση της αναπτυξιακής προσπάθειας στο επίπεδο αυτό μπορεί να είναι αποδοτικότερη: η εκ των προτέρων αξιολόγηση του ΕΣΑ 2007-2013 – το οποίο βασίζεται κυρίως σε εθνικούς πόρους – προτείνει το μελλοντικό στρατηγικό σχεδιασμό σε επίπεδο NUTS III και όχι NUTS II (Περιφερειακών Συνελεύσεων) που γίνεται έως σήμερα λόγω των απαιτήσεων των διαρθρωτικών ταμείων (Morgenroth & Fitz Gerald 2006: 97).

Τοπικές Αρχές

Οι τοπικές αρχές (πόλεις και κομητείες) δεν συμμετέχουν επίσημα στην εταιρική σχέση. Δεν προβλέπεται η εκπροσώπηση τους στις επιτροπές παρακολούθησης, ούτε με την ιδιότητά τους ως φορείς υλοποίησης, μολονότι μπορούν να είναι παρούσες εφόσον μέλη τους αποτελούν επίσης μέλη των Περιφερειακών Αρχών και Συνελεύσεων. Η συμμετοχή τους στη διαβούλευση των ΕΣΑ 2000-2006/ΕΣΠΑ 2007-2013 αφορά κυρίως στις περιφερειακές αναπτυξιακές προτεραιότητες και η έκτασή της καθορίζεται από τις τρέχουσες ανάγκες.

Έτσι, κατά την διαβούλευση για την κατάρτιση του Εθνικού Σχεδίου Ανάπτυξης (ΕΣΑ) 2000-2006, όταν οι Περιφερειακές Συνελεύσεις βρισκόταν υπό σύσταση, το Υπουργείο Οικονομικών ζήτησε από τις Περιφερειακές Αρχές την εμπλοκή των τοπικών αρχών:

[μ]ολονότι είναι θέμα των περιφερειακών αρχών να καθορίσουν τη φύση και έκταση της τοπικής διαβούλευσης με τα περιφερειακά και τοπικά συμφέροντα, οι Αρχές θα πρέπει ειδικά να ζητήσουν τη γνώμη όλων των τοπικών αρχών της περιφέρειας (Απόσπασμα επιστολής του Υπουργού Οικονομικών στις Περιφερειακές Αρχές, Government of Ireland 2004: 144).

Επιπλέον οι τοπικές αρχές ενεπλάκησαν στη διαδικασία διαβούλευσης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων 2000-2006. Κατά την προετοιμασία του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2013, οι τοπικές αρχές ενεπλάκησαν μόνο στην κατάρτιση των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Πάντως, όταν ζητείται η άποψη των τοπικών αρχών, όπως στις παραπάνω περιπτώσεις, αυτήν εκφράζουν οι Διοικητές των τοπικών αρχών και όχι τα αιρετά μέλη (Government of Ireland 2000β: 266, BMW 2000: 6, 87, Southern & Eastern Regional Assembly 2001: 5, 92). Είναι χαρακτηριστικό ότι κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο εκπρόσωπος του Συνδέσμου Διοικητών των Πόλεων και Κομητειών (County and City Managers Association) και όχι των αιρετών Συμβούλων προβλέπεται να συμμετάσχει στην επιτροπή παρακολούθησης του επιχειρησιακού προγράμματος της Περιφερειακής Συνέλευσης Southern & Eastern (Southern & Eastern Regional Assembly 2001: 65).

Τέλος, σε επίπεδο τοπικών αρχών υπάρχει το ίδιο πρόβλημα έλλειψης στατιστικών δεικτών και δεδομένων με αυτό που αντιμετωπίζει το επίπεδο των Περιφερειακών

Αρχών. Αλλά και αντίστροφα, σύμφωνα με την ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης του επιχειρησιακού προγράμματος της Περιφερειακής Συνέλευσης Southern & Eastern 2000-2006, στις τοπικές αρχές υπάρχει άγνοια σχετικά με τους πόρους που διατίθενται υπό το συγκεκριμένο πρόγραμμα και τον τρόπο με τον οποίο οι πόροι αυτοί μπορούν να διατεθούν στο τοπικό επίπεδο (FGS Consulting 2003). Γενικά, φαίνεται ότι οι τοπικές αρχές απευθύνονται απευθείας στο Δουβλίνο (συνέντευξη με τον κ. Robert Collins, 23/11/05), ενώ μαθαίνουν τι συμβαίνει στις Βρυξέλλες μέσω άτυπων καναλιών (συνέντευξη με την κ. Veronica Gaffey, 23/11/05).

Κοινωνικοί & Οικονομικοί εταίροι

Όπως συνέβη και με τις Περιφερειακές Αρχές, η κυβέρνηση συμφώνησε στην ενδιάμεση έκθεση του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης 1994-1999 τη διεύρυνση της εταιρικής σχέσης για να συμπεριλάβει τους κοινωνικούς εταίρους στην εθνική επιτροπή παρακολούθησης (Government of Ireland 2000β: 261). Έως τότε οι κοινωνικοί εταίροι συμμετείχαν μόνο σε ειδικές επιτροπές ('selected committees' - Government of Ireland 2000β: 210). Κατά τις προγραμματικές περιόδους 2000-2006 και 2007-2013 εκπρόσωποι των κοινωνικών εταίρων (εργοδότες, συνδικάτα, αγροτικός και μη κυβερνητικός τομέας) συμμετέχουν στις επιτροπές παρακολούθησης σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο.

Επιπλέον, οι κοινωνικοί εταίροι έχουν ευρύτερο ρόλο από αυτόν που τους αποδίδεται τυπικά κατά την εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων. Οι ιρλανδικές αναπτυξιακές προτεραιότητες που καταγράφονται στα ΕΣΑ/ΚΠΣ και ΕΣΠΑ συνάδουν με τα σύμφωνα που προκύπτουν από την κοινωνική εταιρική σχέση. Για να διασφαλιστεί η εναρμόνιση των δύο διαδικασιών, ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στη συναίνεση των κοινωνικών εταίρων για τα ΕΣΑ/ΚΠΣ 2000-2006¹⁰ και ΕΣΠΑ 2007-2013 κατά την προετοιμασία τους.

Μη κυβερνητικοί Οργανισμοί

Στην περίπτωση της Ιρλανδίας για τους μη κυβερνητικούς οργανισμούς ισχύει ό,τι και για τους κοινωνικούς εταίρους, αφού από το 1997 συμμετέχουν με την ιδιότητα αυτή στην κοινωνική εταιρική σχέση. Κατά τις προγραμματικές περιόδους 2000-2006 και 2007-2013, οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί κλήθηκαν να καταθέσουν προτάσεις

¹⁰ Βλέπε σχετική επιστολή που απέστειλε ο Υπουργός Οικονομικών στους κοινωνικούς εταίρους το Μάιο 1998 (Government of Ireland 2004: 145).

για την προετοιμασία των ΕΣΑ/ΚΠΣ και ΕΣΠΑ αντίστοιχα. Επίσης συμμετέχουν στις επιτροπές παρακολούθησης τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο.

Ωστόσο, σύμφωνα με τον κανονισμό λειτουργίας της επιτροπής παρακολούθησης του Εθνικού Σχεδίου Ανάπτυξης (ΕΣΑ)/Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ) 2000-2006, η εκπροσώπηση των οριζόντιων συμφερόντων – προώθηση της ισότητας των δύο φύλων, της προστασίας του περιβάλλοντος, αγροτικών συμφερόντων και καταπολέμηση της φτώχειας – γίνεται μέσω κυβερνητικών υπουργείων ή επίσημους (statutory) φορείς. Έτσι, για παράδειγμα, τα συμφέροντα σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος εκπροσωπούσε το Υπουργείο Περιβάλλοντος. Ομοίως, όσον αφορά στην επιτροπή παρακολούθησης του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2013, προβλέπεται ότι «το αντίστοιχο Υπουργείο θα εκπροσωπεί κάθε ένα από τα οριζόντια συμφέροντα (ισότητα ευκαιριών, κοινωνική ένταξη και βιώσιμη ανάπτυξη)» (Department of Finance 2007: 74).

Οι ίδιοι οι μη κυβερνητικοί εταίροι θεωρούν τη συμμετοχή τους στην παρακολούθηση και υλοποίηση των διαρθρωτικών προγραμμάτων απαραίτητη, τονίζοντας όμως παράλληλα την έλλειψή τους σε πόρους, οι οποίοι θα πρέπει να καλυφθούν με τη στήριξη της κεντρικής διοίκησης (EAPN Ireland 2007). Επίσης, επέκριναν τις συνεδριάσεις των επιτροπών παρακολούθησης 2000-2006 διότι εστίαζαν σε θέματα δαπανών και δεν επέτρεπαν να αποδοθεί η δέουσα προσοχή στην εφαρμογή και τον αντίκτυπο των δράσεων (EAPN Ireland 2007). Γενικά, η συμμετοχή των μη κυβερνητικών οργανισμών κρίνεται ανίσχυρη (συνέντευξη με τον κ. Stig Joergen Gren στις 21/11/05, βλέπε και επόμενη ενότητα).

Εφαρμογή της εταιρικής σχέσης ανά στάδιο πολιτικής

Σύμφωνα με τους Κανονισμούς για τα διαρθρωτικά ταμεία, η εταιρική σχέση οφείλει να καλύπτει το σύνολο των σταδίων πολιτικής. Αυτά, όπως ορίζονται ήδη από τον πρώτο Κανονισμό 2052/88, είναι η προετοιμασία, χρηματοδότηση, παρακολούθηση και αξιολόγηση των ενεργειών. Η ενότητα που ακολουθεί οργανώνεται γύρω από αυτούς τους άξονες για να εξετάσει την εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης κατά το στάδιο 1: προετοιμασία και προγραμματισμός, στάδιο 2: υλοποίηση και διαχείριση και στάδιο 3: παρακολούθηση και αξιολόγηση.

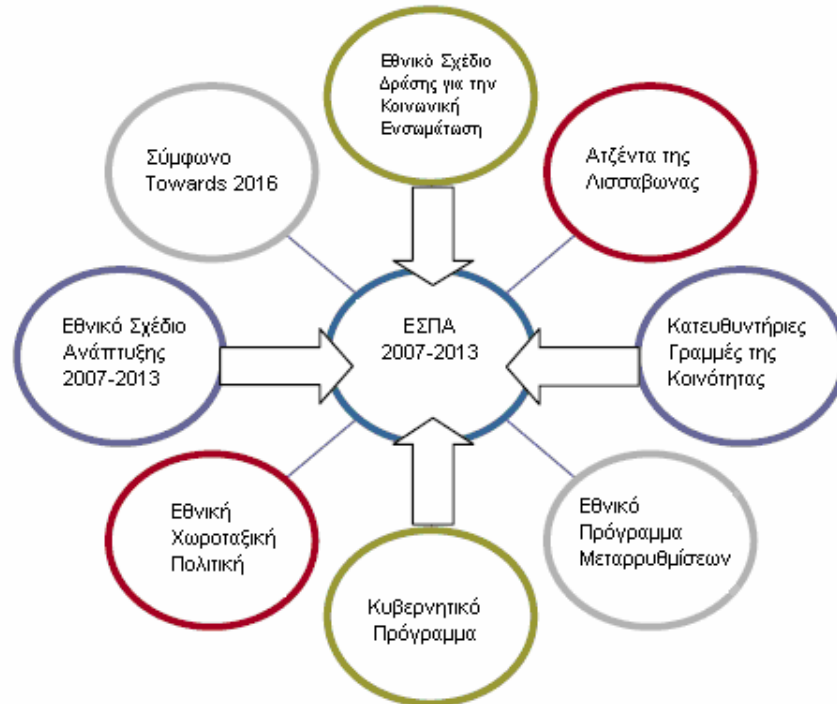
Στάδιο 1: προετοιμασία και προγραμματισμός

Όπως συζητήθηκε αναλυτικά στο τρίτο κεφάλαιο, το στάδιο της προετοιμασίας και του προγραμματισμού αφορά στην κατάρτιση εθνικού αναπτυξιακού σχεδίου σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές προτεραιότητες και τη διαίρεσή του σε επιχειρησιακά προγράμματα. Στη διαδικασία μετέχουν, μέσω της εταιρικής σχέσης, οι ενδιαφερόμενοι φορείς, οι οποίοι θεωρείται ότι με τον τρόπο αυτό συμβάλλουν τόσο στον καλύτερο σχεδιασμό όσο και στη μετέπειτα καλύτερη υλοποίηση των προγραμμάτων. Ο αριθμός και η ποιότητα εμπλοκής των εταίρων διαφέρει από χώρα σε χώρα. Στην Ιρλανδία η διαδικασία είναι ιεραρχική, δηλαδή το Υπουργείο Οικονομικών συντάσσει προσχέδιο για το οποίο στη συνέχεια ζητείται η γνώμη των υποεθνικών δρώντων και άλλων εταίρων.

Πράγματι, παρά την εμπειρία της Ιρλανδίας στον κοινωνικό διάλογο, η εταιρική σχέση κατά το στάδιο προετοιμασίας και προγραμματισμού εμφανίζεται ανίσχυρη. Ένας λόγος για αυτό είναι ακριβώς η μεγάλη σημασία που αποδίδεται στην κοινωνική εταιρική σχέση: στην περίπτωση της Ιρλανδίας, το εθνικό σχέδιο ανάπτυξης (ΕΣΑ κ' ΕΣΠΑ), στο οποίο βασίζεται η χρηματοδότηση των διαρθρωτικών ταμείων, αποτελεί μέρος του συνολικού εθνικού αναπτυξιακού σχεδιασμού, όπως αυτός εκφράζεται από τα πολυετή σύμφωνα που καταρτίζονται της κοινωνικής εταιρικής σχέσης. Την περίοδο 2000-2006, το στάδιο προετοιμασίας και προγραμματισμού συνέπεσε με τις συζητήσεις για το Πρόγραμμα για την Ευημερία και τη Δικαιοσύνη (Programme for Prosperity and Fairness 2000-2003). Αντίστοιχα, το εθνικό αναπτυξιακό σχέδιο για την προγραμματική περίοδο 2007-2013 ή Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) της Ιρλανδίας έχει διαμορφωθεί βάσει μιας πληθώρας εθνικών και ευρωπαϊκών στρατηγικών εγγράφων, όπως φαίνεται σχηματικά στο παρακάτω γράφημα, μεταξύ των οποίων και το Σύμφωνο *Towards 2016*.

Όσον αφορά ειδικότερα στην προετοιμασία των δύο περιόδων στις οποίες εστιάζει η παρούσα μελέτη, για την προετοιμασία της προγραμματικής περιόδου 2000-2006, το Υπουργείο Οικονομικών ζήτησε το Μάρτιο 1998 από τις Περιφερειακές Αρχές και τους κοινωνικούς εταίρους να υποβάλλουν προτάσεις για τις επενδυτικές τους προτεραιότητες (Government of Ireland 2004: παράρτημα 1). Η διαδικασία συνέπεσε

Εθνικά και Ευρωπαϊκά έγγραφα τα οποία διαπνέουν το
Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς



Πηγή: Department of Finance (2007: 9).

με την απόφαση σύστασης των δύο Περιφερειακών Συνελεύσεων, οι αναπτυξιακές στρατηγικές των οποίων εκπονήθηκαν από την εταιρεία οικονομικών συμβούλων Fitzpatrick Associates (1999α και 1999β) και εγκρίθηκαν από μια ομάδα αποτελούμενη από εκπροσώπους των Περιφερειακών Αρχών και των Διοικητών των Κομητειών/Πόλεων που βρίσκονται εντός των γεωγραφικών τους ορίων.

Οι προτάσεις αυτές κοινοποιήθηκαν σε όλα τα σχετικά υπουργεία για να διασφαλισθεί ότι θα ληφθούν υπόψη κατά τον καθορισμό των εθνικών προτεραιοτήτων και συζητήθηκαν σε συναντήσεις σε υπουργικό και διοικητικό επίπεδο. Επιπλέον προτάσεις κατέθεσαν ομάδες συμφερόντων, όπως και η Western Development Commission¹¹, ενώ άτυπες υπηρεσιακές συναντήσεις πραγματοποιήθηκαν μεταξύ των αρμόδιων υπουργείων και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Διοργανώθηκε συνέδριο με θέμα την 'ενσωμάτωση των ίσων ευκαιριών μεταξύ γυναικών και ανδρών στον επόμενο γύρο των διαρθρωτικών ταμείων' (29-30 Μαρτίου 1999), στο οποίο εκπροσωπήθηκαν τα αρμόδια υπουργεία, η Ευρωπαϊκή

¹¹ Οργανισμός με σκοπό την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης στις κομητείες Donegal, Sligo, Leitrim, Roscommon, Mayo, Galway και Clare. Βλέπε σχετικά <http://www.wdc.ie/>

Επιτροπή και οι κοινωνικοί εταίροι και σεμινάριο (13 Μαΐου 1999) για την παρουσίαση και συζήτηση των προτεραιοτήτων ενός ευρέως φάσματος ενδιαφερομένων.

Προηγουμένως το Υπουργείο Οικονομικών είχε αναθέσει στο Ινστιτούτο Οικονομικών και Κοινωνικών Ερευνών (Economic and Social Research Institute - ESRI) την εκπόνηση μελέτης σχετικά με τις ιρλανδικές επενδυτικές προτεραιότητες κατά την περίοδο 2000-2006, η οποία χρησίμευσε ως βάση για τη συζήτηση σχετικά με τις προτεραιότητες του Σχεδίου (ESRI 1999). Οι γενικές προτεραιότητες του προσχεδίου του Εθνικού Σχεδίου Ανάπτυξης (ΕΣΑ ή National Development Plan – NDP) που προέκυψαν στάλθηκαν στους κοινωνικούς εταίρους και τις Περιφερειακές Αρχές, οι οποίοι απάντησαν σε διμερείς συναντήσεις που έγιναν σε ανώτερο πολιτικό επίπεδο.

Σκοπός των συναντήσεων ήταν να εξασφαλιστεί η συναίνεση των κοινωνικών εταίρων για τις ευρύτερες επενδυτικές προτεραιότητες και τη συνολική στρατηγική του προγράμματος. Η συζήτηση σχετικά με το ΕΣΑ συνέπεσε άλλωστε με τη διαδικασία κοινωνικής εταιρικής σχέσης κατά την οποία καθορίστηκαν οι εθνικές οικονομικές και κοινωνικές προτεραιότητες της περιόδου 2000-2003 (Πρόγραμμα για την Ευημερία και τη Δικαιοσύνη – Programme for Prosperity and Fairness 2000-2003). Οπότε, διαβουλεύσεις με τους κοινωνικούς εταίρους πραγματοποιήθηκαν και στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής (Government of Ireland 2004: 16) με αποτέλεσμα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να δεχθεί ότι το απαιτούμενο επίπεδο διαβούλευσης για την προετοιμασία του ΕΣΑ στην Ιρλανδία είχε επιτευχθεί και να σημειώσει ότι υπήρξε ευρεία συναίνεση των κοινωνικών εταίρων (Government of Ireland 2001β: 32).

Επιπλέον, συζήτηση σχετικά με το Εθνικό Σχέδιο Ανάπτυξης (ΕΣΑ) διεξήχθη σε εθνικό επίπεδο. Ειδικότερα, βουλευτές και γερουσιαστές είχαν την ευκαιρία να επισημάνουν τις – κατά τη γνώμη τους – ελλείψεις του σχεδίου κατά τη διάρκεια συζήτησης με τον Υπουργό Οικονομικών στην Μεικτή Επιτροπή Οικονομικών και Δημόσιων Υπηρεσιών του Κοινοβουλίου (*Oireachtas*) στις 1 Ιουνίου 1999. Ο Υπουργός Επικρατείας (Minister of State) εισηγήθηκε στη Γερουσία (*Seanad*) στις 20 Σεπτεμβρίου 1999 την επικύρωση της διαδικασίας διαβούλευσης που ανέλαβε η κυβέρνηση κατά την προετοιμασία του Εθνικού Σχεδίου Ανάπτυξης (ΕΣΑ) και των γενικών προτεραιοτήτων του Σχεδίου.

Εν συνεχεία της κυβερνητικής έγκρισης του Εθνικού Σχεδίου Ανάπτυξης (ΕΣΑ), αυτό υποβλήθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή το Νοέμβριο 1999 ως βάση διαπραγμάτευσης του ιρλανδικού Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ). Η διαπραγμάτευση αυτή με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή έγινε υπό την καθοδήγηση του Υπουργείου Οικονομικών, το οποίο έχει τη γενική αρμοδιότητα για τη διαχείριση των διαρθρωτικών ταμείων στην Ιρλανδία και την προετοιμασία και υλοποίηση του Εθνικού Σχεδίου Ανάπτυξης (ΕΣΑ) και του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ). Οι Διαχειριστικές Αρχές (Managing Authorities) των επιχειρησιακών προγραμμάτων, οι οποίες περιλαμβάνουν τις Περιφερειακές Συνελεύσεις για τα περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα, ήταν μέλη της ιρλανδικής ομάδας διαπραγμάτευσης.

Μετά τη δημοσίευση του ΕΣΑ, πραγματοποιήθηκε από ένα περιφερειακό συνέδριο σε κάθε Περιφερειακή Συνέλευση με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερομένων μερών, συμπεριλαμβανομένης της κυβέρνησης, ενώ επίσης εκπρόσωποι της κάθε Περιφερειακής Συνέλευσης συναντήθηκαν με τον Πρωθυπουργό (*Taoiseach*), τον αναπληρωτή Πρωθυπουργό (*Tánaiste*) και τον Υπουργό Οικονομικών. Τα συμπεράσματα των διαβουλεύσεων αυτών συμπεριλήφθηκαν σε προσχέδιο του κάθε περιφερειακού επιχειρησιακού προγράμματος το οποίο εγκρίθηκε από την αντίστοιχη Περιφερειακή Συνέλευση πριν να κατατεθεί στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η διαδικασία διαβούλευσης αποτυγχάνει πάντως να εξηγήσει το σχεδόν πανομοιότυπο περιεχόμενο των δύο περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Για την προγραμματική περίοδο 2007-2013, σύμφωνα με μελέτη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (European Parliament 2008: 16) η εταιρική σχέση κατά τη προετοιμασία του ιρλανδικού Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) υπήρξε ισχυρή με έντονο προβληματισμό σχετικά με το στρατηγικό του πλαίσιο¹². Η προετοιμασία του ΕΣΠΑ ξεκίνησε τον Απρίλιο 2005 όταν η κυβέρνηση συμφώνησε στη διαδικασία που θα ακολουθείτο. Το Υπουργείο Οικονομικών ζήτησε από τα άλλα υπουργεία να υποβάλλουν τις προτάσεις τους ενώ συστάθηκε επίσης μια επιτροπή με τη συμμετοχή εκπροσώπων των Υπουργείων Οικονομικών και Επιχειρήσεων, Εμπορίου και Απασχόλησης και των Περιφερειακών Συνελεύσεων.

Σε διάφορα στάδια κατάρτισης του ΕΣΠΑ διενεργήθηκαν άμεσες διαβουλεύσεις μεταξύ των αρμόδιων υπουργείων, υπηρεσιών, Περιφερειακών Συνελεύσεων και

¹² “The preparation of the Irish NSRF involved a strong ‘partnership’ process and a deep reflection on the NSRF strategy”.

ομάδων συμφερόντων. Επιπλέον το ΕΣΠΑ διανεμήθηκε και συζητήθηκε στην επιτροπή παρακολούθησης του ΕΣΑ/ΚΠΣ 2000-2006, ενώ τακτικές εκθέσεις προόδου κατατίθονταν τόσο σε αυτή όσο και στις επιτροπές παρακολούθησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Επίσης κατά την προετοιμασία του ΕΣΠΑ οι αρμόδιοι διοικητικοί φορείς βρίσκονταν σε διαρκή διάλογο με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, συμπεριλαμβανομένων σημαντικών διμερών συναντήσεων τον Ιανουάριο, Οκτώβριο και Νοέμβριο 2006 και Ιανουάριο και Φεβρουάριο 2007 στις οποίες συμμετείχαν ανώτεροι αξιωματούχοι των αρμόδιων υπουργείων, των Περιφερειακών Συνελεύσεων και των αρμόδιων υπηρεσιών της Επιτροπής.

Όπως αναφέρθηκε ήδη, παράλληλα με το ΕΣΠΑ υπήρξαν διαβουλεύσεις σχετικά με το εθνικό σύμφωνο *Towards 2016* στις οποίες συμμετείχαν εκπρόσωποι των εργαζομένων, των εργοδοτών, του αγροτικού και του μη κυβερνητικού τομέα (βλέπε προηγούμενο κεφάλαιο). Τα αποτελέσματα της διαδικασίας αυτής αποτέλεσαν τη βάση του ΕΣΠΑ. Το ίδιο ισχύει για το Εθνικό Σχέδιο Ανάπτυξης (ΕΣΑ) 2007-2013¹³, για την κατάρτιση του οποίου ζητήθηκαν οι προτάσεις των κοινωνικών εταίρων, των Περιφερειακών Αρχών και Συνελεύσεων και άλλων ενδιαφερόμενων φορέων βάσει προσχεδίου που είχε ετοιμάσει το Ινστιτούτο Οικονομικών και Κοινωνικών Ερευνών (Economic and Social Research Institute - ESRI), όπως άλλωστε συνέβη και κατά την προγραμματική περίοδο 2000-2006. Και πάλι υπήρξαν συναντήσεις με τους κοινωνικούς εταίρους και τις Περιφερειακές Αρχές/Συνελεύσεις ενώ διενεργήθηκαν δύο σεμινάρια σχετικά με τις προτεραιότητες του σχεδίου τον Ιούλιο και το Σεπτέμβριο 2006. Τέλος, ο Υπουργός ενημέρωσε και συζήτησε τις προτεραιότητες αυτές με τα μέλη του Κοινοβουλίου και της Γερουσίας τον Ιούνιο 2006 και το Φεβρουάριο 2007 αντίστοιχα.

Όσον αφορά στις περιφερειακές αναπτυξιακές προτεραιότητες, αυτές έχουν καθοριστεί εν πολλοίς από την Εθνική Χωροταξική Στρατηγική (National Spatial Strategy – NSS). Σχετικές προτάσεις έχουν γίνει επίσης από το Εθνικό Οικονομικό και Κοινωνικό Συμβούλιο (National Economic and Social Council – NESCC 2005) και από το Ινστιτούτο Οικονομικών και Κοινωνικών Ερευνών (Economic and Social

¹³ Αντίθετα με το ΕΣΑ της περιόδου 2000-2006, το Εθνικό Σχέδιο Ανάπτυξης της περιόδου 2007-2013 δεν αποτελεί Κοινοτική απαίτηση. Η κατάρτισή του αποτελεί εθνική επιλογή υπέρ ενός ευρύτερου κοινωνικό-οικονομικού επενδυτικού σχεδιασμού, εμφανώς επηρεασμένου από την ιρλανδική εμπειρία στο διαρθρωτικό προγραμματισμό. Το ιρλανδικό ΕΣΑ 2007-2013 είναι συνεπές με το σύμφωνο *Towards 2016* που προέκυψε από την κοινωνική εταιρική σχέση, βασίζεται για τη χρηματοδότησή του σε εθνικούς κυρίως πόρους και το ΕΣΠΑ συμβάλλει στους στόχους του με συμπληρωματικό τρόπο.

Research Institute – ESRI) (Fitz Gerald κ.α. 2005). Επιπλέον, κάθε Περιφερειακή Συνέλευση διοργάνωσε διαδικασία διαβούλευσης επί των προτεραιοτήτων του νέου επιχειρησιακού της προγράμματος (Φεβρουάριος – Ιούλιος 2006) και αργότερα επί προσχεδίου του επιχειρησιακού της προγράμματος (Ιανουάριος 2007). Η διαδικασία διαβούλευσης περιλάμβανε συναντήσεις με κυβερνητικά υπουργεία και φορείς, σχετικές συζητήσεις στο πλαίσιο της επιτροπής παρακολούθησης του περιφερειακού επιχειρησιακού προγράμματος καθώς επίσης συναντήσεις με μέλη των Περιφερειακών Αρχών, τους Διοικητές των τοπικών αρχών, τοπικούς αναπτυξιακούς φορείς και πρυτάνεις των ανώτατων εκπαιδευτικών ιδρυμάτων της περιφέρειας, ενώ πολυάριθμοι φορείς και οργανισμοί είχαν τη δυνατότητα να καταθέσουν τις προτάσεις τους (βλέπε BMW 2007: 87-88, Southern & Eastern Regional Assembly 2007β: 92). Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός ότι στην περίπτωση της Περιφερειακής Συνέλευσης BMW είχε προηγηθεί (Μάρτιος – Δεκέμβριος 2004) ευρεία διαβούλευση για τη συνολικότερη στρατηγική της περιφέρειας έως το 2025 (BMW 2005α), ενώ οι στρατηγικές προτεραιότητες της Περιφερειακής Συνέλευσης Southern & Eastern αποτέλεσαν αντικείμενο έρευνας εταιρίας οικονομικών συμβούλων (Fitzpatrick Associates 2006).

Στάδιο 2: υλοποίηση και διαχείριση

Το στάδιο της υλοποίησης και της διαχείρισης αφορά κυρίως στη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης των προγραμμάτων. Σύμφωνα με τον Κανονισμό για τα διαρθρωτικά ταμεία της περιόδου 2000-2006 (Κανονισμός 1260/99) αυτή αναμενόταν να επιτευχθεί μέσω της δημιουργίας από τα κράτη μέλη μιας διαχειριστικής αρχής, υπεύθυνης για τη διαχείριση και υλοποίηση του προγράμματος, και μιας αρχής πληρωμής, υπεύθυνης κυρίως για την παρακολούθηση των δαπανών.

Στην Ιρλανδία, κατά την περίοδο 2000-2006, το Υπουργείο Οικονομικών κατείχε τη γενική αρμοδιότητα υλοποίησης και διαχείρισης του ΕΣΑ/ΚΠΣ ως διαχειριστική αρχή συνολικά του Εθνικού Σχεδίου Ανάπτυξης (ΕΣΑ) και του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ) - αλλά και του Ταμείου Συνοχής. Η διαχειριστική αρχή (γνωστή ως 'Lead Department' κατά την προγραμματική περίοδο 1994-1999) ήταν αρμόδια για τη διαχείριση της χρηματοδότησης των διαρθρωτικών ταμείων (άρθρα 9 & 34 του

Κανονισμού 1260/1999). Επιπλέον, κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα είχε τη δική του διαχειριστική αρχή (βλέπε παρακάτω πίνακα).

Διαχειριστική Αρχή ανά επιχειρησιακό πρόγραμμα, 2000-2006.

| Προγραμματική Περίοδος 2000-2006 | |
|--|--|
| Επιχειρησιακό Πρόγραμμα | Διαχειριστική Αρχή |
| ΕΣΑ/ΚΠΣ | Υπουργείο Οικονομικών |
| Οικονομική και Κοινωνική Υποδομή | Υπουργείο Μεταφορών |
| Απασχόληση και Ανάπτυξη Ανθρώπινων Πόρων | Υπουργείο Επιχειρήσεων, Εμπορίου και Απασχόλησης |
| Παραγωγικών Επενδύσεων | Υπουργείο Επιχειρήσεων, Εμπορίου και Απασχόλησης |
| Περιφέρειας BMW | Περιφερειακή Συνέλευση Border, Western & Midland |
| Περιφέρειας S & E | Περιφερειακή Συνέλευση Southern & Eastern |
| PEACE | Ειδικός Φορέας Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων |
| Τεχνική βοήθεια | Υπουργείο Οικονομικών |

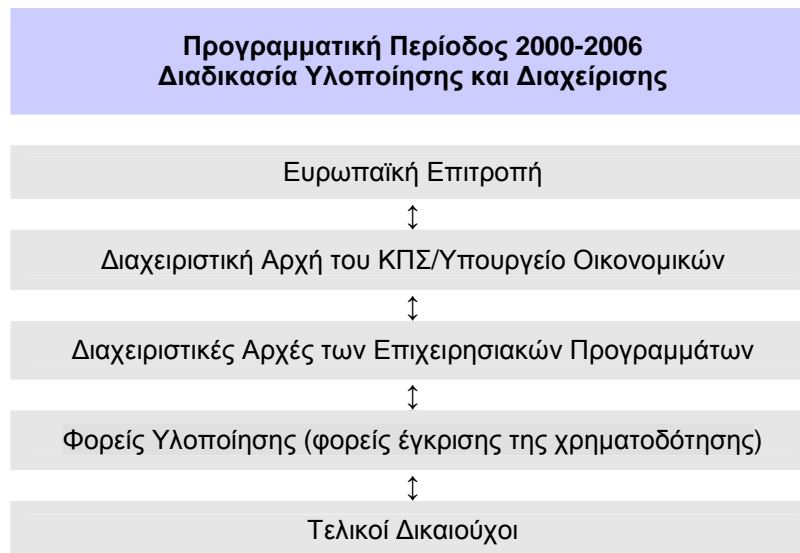
Πηγή: Government of Ireland (2004: 27).

Οι διαχειριστικές αυτές αρχές είχαν την κύρια ευθύνη διασφάλισης του σεβασμού των Κανονισμών της Ένωσης, κυρίως όσον αφορά τη χρηματοοικονομική παρακολούθηση και την αξιοπιστία της πληροφόρησης που με τη σειρά τους είχαν σκοπό να διευκολύνουν την αξιολόγηση, παρακολούθηση και οικονομική διαχείριση. Επίσης, οι διαχειριστικές αρχές ήταν υπεύθυνες για την προετοιμασία και παρουσίαση των ετήσιων εκθέσεων υλοποίησης.

Τα μέτρα του κάθε επιχειρησιακού προγράμματος υλοποιούνταν από φορείς υλοποίησης. Φορείς υλοποίησης αποτελούσαν τα υπουργεία, κρατικοί φορείς και φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οι φορείς υλοποίησης ήταν υπεύθυνοι για τη διασφάλιση της συμμόρφωσης με τους Κανονισμούς των διαρθρωτικών ταμείων και για την πιστοποίηση αιτήσεων πληρωμών προς τις διαχειριστικές αρχές στην περίπτωση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) και του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ) ή τις αρχές πληρωμής στην περίπτωση του Χρηματοδοτικού Μέσου Προσανατολισμού της Αλιείας (ΧΜΠΑ) και του

Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ) τμήμα ‘προσανατολισμού’.

Σχηματικά, η διαδικασία του σταδίου υλοποίησης και διαχείρισης μπορεί να αποδοθεί ως εξής:



Όσον αφορά στις αρχές πληρωμής, αυτές ήταν διαφορετικές για κάθε Ταμείο:

- το Υπουργείο Οικονομικών για το ΕΤΠΑ και για το Ταμείο Συνοχής,
- το Υπουργείο Επιχειρήσεων, Εμπορίου και Απασχόλησης για το ΕΚΤ,
- το Υπουργείο Γεωργίας, Τροφίμων και Αγροτικής Ανάπτυξης για το ΕΓΤΠΕ τμήμα ‘προσανατολισμού’ και
- το Υπουργείο Θαλάσσιων και Ναυτικών Πόρων για το ΧΜΠΑ.

Οι αρχές πληρωμής ήταν υπεύθυνες για την πιστοποίηση και υποβολή των αιτήσεων πληρωμών και την είσπραξη πληρωμών από την Επιτροπή και την εκταμίευση αυτών των πληρωμών σύμφωνα με τις οδηγίες των διαχειριστικών αρχών και των υπουργείων/φορέων υλοποίησης. Επίσης, οι αρχές πληρωμής ήταν αρμόδιες για τη σύσταση Μονάδων Δημοσιονομικού Ελέγχου (Financial Control Units) με αρμοδιότητα διεξαγωγής τυχαίων ελέγχων των δαπανών. Οι αρχές πληρωμής ήταν αρμόδιες τέλος για την εξασφάλιση του ελέγχου των δαπανών καθ’ όλη τη διαδρομή τους και την πιστοποίηση λήξης των προγραμμάτων σύμφωνα με το άρθρο 38 του Κανονισμού 1260/99.

Για την περίοδο 2007-2013, ο Κανονισμός για τα διαρθρωτικά ταμεία (1083/2006) καταργεί τις αρχές πληρωμής της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου και

προβλέπει τη σύσταση από τα κράτη μέλη, εκτός των διαχειριστικών αρχών, μιας αρχής πιστοποίησης, για την πιστοποίηση καταστάσεων δαπανών και αιτήσεων πληρωμής πριν διαβιβαστούν στην Επιτροπή, και μιας αρχής ελέγχου, λειτουργικά ανεξάρτητης από τις δύο άλλες αρχές, υπεύθυνης για τον έλεγχο της ουσιαστικής λειτουργίας του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου.

Όπως και την προηγούμενη προγραμματική περίοδο, το Υπουργείο Οικονομικών έχει την ευθύνη επίβλεψης των Προγραμμάτων και δρα ως διαχειριστική αρχή του συνόλου του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (Department of Finance 2007: 74). Επιπλέον, ο παρακάτω πίνακας παρουσιάζει τις αρχές ανά επιχειρησιακό πρόγραμμα για την περίοδο 2007-2013:

| Προγραμματική Περίοδος 2007-2013 | | | |
|---------------------------------------|--|--|--|
| Επιχειρησιακό Πρόγραμμα | Διαχειριστική Αρχή | Αρχή Πιστοποίησης | Αρχή Ελέγχου |
| Περιφέρειας BMW | Περιφερειακή Συνέλευση Border, Midland & Western | Υπουργείο Οικονομικών | Μονάδα Δημοσιονομικού Ελέγχου ΕΤΠΑ – Υπουργείο Οικονομικών |
| Περιφέρειας S & E | Περιφερειακή Συνέλευση Southern & Eastern | Υπουργείο Οικονομικών | Μονάδα Δημοσιονομικού Ελέγχου ΕΤΠΑ – Υπουργείο Οικονομικών |
| ΕΚΤ - Επένδυση στο Ανθρώπινο Κεφάλαιο | Υπουργείο Επιχειρήσεων, Εμπορίου και Απασχόλησης | Υπουργείο Επιχειρήσεων, Εμπορίου και Απασχόλησης | Μονάδα Δημοσιονομικού Ελέγχου ΕΚΤ – Υπουργείο Επιχειρήσεων, Εμπορίου και Απασχόλησης |

Πηγή: : Department of Finance (2007: 70).

Όσον αφορά στο στόχο της Εδαφικής Συνεργασίας, η Ιρλανδία συμμετέχει στα προγράμματα:

- PEACE III και Ιρλανδία – Βόρεια Ιρλανδία και Σκωτία, διαχειριστική αρχή των οποίων αποτελεί ο Ειδικός Φορέας Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων (Special EU Programmes Body).
- Ιρλανδία – Ουαλία, διαχειριστική αρχή του οποίου αποτελεί η Περιφερειακή Συνέλευση Southern & Eastern,
- και σε προγράμματα διεθνικής συνεργασίας τα οποία διαχειρίζονται φορείς άλλων κρατών μελών.

Τέλος, σύμφωνα με την απαίτηση του άρθρου 27.5.β. του Κανονισμού 1083/2006 η Ιρλανδία έχει συστήσει μια Επιτροπή Συντονισμού της Ευρωπαϊκής χρηματοδότησης σε εθνικό επίπεδο. Σε αυτή συμμετέχουν, το σύνολο των διαχειριστικών αρχών καθώς επίσης και άλλα εμπλεκόμενα υπουργεία με σκοπό να αποφεύγεται η διπλή χρηματοδότηση των έργων και άρα να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα των δράσεων (Department of Finance 2007: 75).

Στάδιο 3: παρακολούθηση και αξιολόγηση

Όπως συζητήθηκε στο τρίτο κεφάλαιο, το στάδιο αυτό αφορά στη λειτουργία των επιτροπών παρακολούθησης, οι οποίες θεωρούνται ότι αποτελούν το κύριο μέσο εφαρμογής της αρχής της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων, και την αξιολόγηση, η οποία γίνεται σε τρία στάδια: εκ των προτέρων, ενδιάμεση και εκ των υστέρων.

Όσον αφορά στην αξιολόγηση,

- η εκ των προτέρων αξιολόγηση του Εθνικού Σχεδίου Ανάπτυξης (ΕΣΑ) της περιόδου 2000-2006 πραγματοποιήθηκε από τη μονάδα αξιολόγησης του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (CSF Evaluation Unit 1999)¹⁴. Κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο δεν έγινε εκ των προτέρων αξιολόγηση του συνόλου του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) αλλά μόνο των επιχειρησιακών του προγραμμάτων (άρθρο 47(1) του Κανονισμού 1083/2006).
- Η ενδιάμεση αξιολόγηση του ΕΣΑ/ΚΠΣ της περιόδου 2000-2006 πραγματοποιήθηκε από το Ινστιτούτο Οικονομικών και Κοινωνικών Ερευνών (Fitz Gerald κ.α. 2003), ενώ παράλληλα έγινε ενδιάμεση αξιολόγηση για κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα¹⁵. Επίσης, καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου δημοσιεύονταν ετήσιες εκθέσεις προόδου για κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα¹⁶.
- Η εκ των υστέρων αξιολόγηση, τέλος, για την περίοδο 2000-2006 δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί.

¹⁴ Η μονάδα αξιολόγησης του ΚΠΣ (CSF Evaluation Unit) είναι ανεξάρτητη μονάδα που συστάθηκε το 1996 με τη συνεργασία του Υπουργείου Οικονομικών και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

¹⁵ Διαθέσιμες στο www.ndp.ie

¹⁶ Διαθέσιμες στο www.ndp.ie

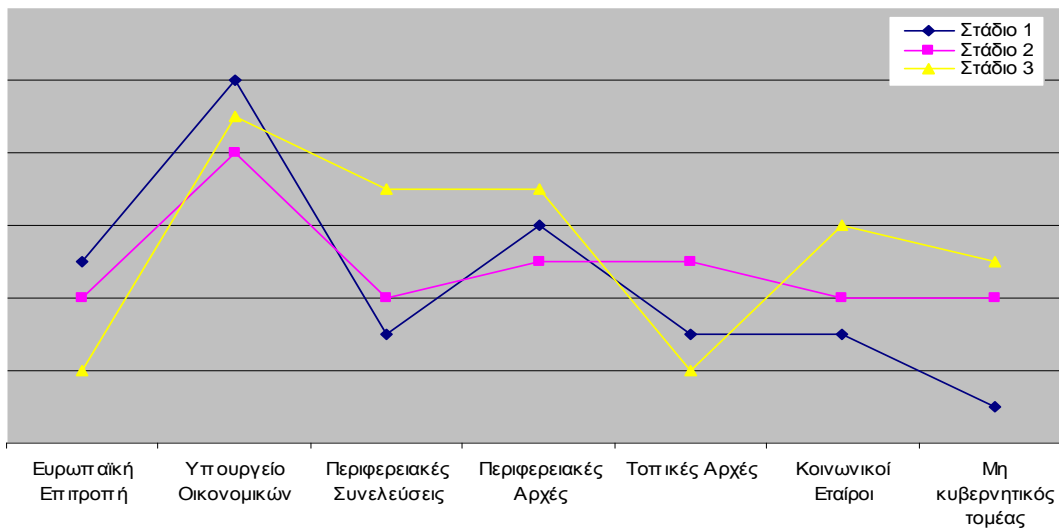
Όσον αφορά στις επιτροπές παρακολούθησης, οι αρμοδιότητες και η σύνθεσή τους καθορίζονται από τον Κανονισμό του Συμβουλίου για τα διαρθρωτικά ταμεία. Στην Ιρλανδία, οι εθνικές λεπτομέρειες εφαρμογής διευθετούνται, όχι μέσω νομικής διάταξης, αλλά από το Εθνικό Σχέδιο Ανάπτυξης (ΕΣΑ) και από το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ) για την περίοδο 2000-2006 και από το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) για την περίοδο 2007-2013. Η διαχειριστική αρχή είναι αυτή που συνιστά και προεδρεύει τις επιτροπές παρακολούθησης, αφού «η παρακολούθηση του ΚΠΣ και των επιχειρησιακών προγραμμάτων αποτελούν αρμοδιότητα της σχετικής διαχειριστικής αρχής υπό την επίβλεψη των επιτροπών παρακολούθησης του ΚΠΣ και των επιχειρησιακών προγραμμάτων αντίστοιχα» (Government of Ireland 2000β: 93). Επιπλέον, η διαχειριστική αρχή εγκρίνει τον καθορισμό λειτουργίας των επιτροπών παρακολούθησης.

Κατά την περίοδο 2000-2006, οι επιτροπές παρακολούθησης ήταν υπεύθυνες τόσο για την παρακολούθηση του ΚΠΣ όσο και μη συγχρηματοδοτούμενων δράσεων του ΕΣΑ¹⁷. Για την τρέχουσα προγραμματική περίοδο 2007-2013 έχουν συσταθεί διαφορετικές επιτροπές για το ΕΣΑ και το ΕΣΠΑ. Και στις δύο περιόδους, η παρακολούθηση διεξάγεται από μία επιτροπή παρακολούθησης συνολικά του προγράμματος (ΕΣΑ/ΚΠΣ για την περίοδο 2000-2006 και ΕΣΠΑ για την περίοδο 2007-2013) και επιπλέον από μια επιτροπή παρακολούθησης για κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα. Η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης στις εθνικές και περιφερειακές επιτροπές παρακολούθησης των δύο αυτών περιόδων αποτελεί αντικείμενο διερεύνησης της ενότητας που ακολουθεί.

Συμπερασματικά, φαίνεται ότι η αρχή της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων εφαρμόζεται στην Ιρλανδία μόνο κατά τα στάδια (1) προγραμματισμού και (3) παρακολούθησης. Το συμπέρασμα αυτό είναι σύμφωνο με τα συμπεράσματα προηγούμενων ερευνών σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης στα κράτη μέλη (βλέπε τρίτο κεφάλαιο). Το παρακάτω γράφημα παρουσιάζει την άποψη των ιρλανδικών υποεθνικών αρχών σχετικά με την επιρροή του κάθε εταίρου ανά στάδιο πολιτικής.

¹⁷ Μολονότι η επιτροπή παρακολούθησης μπορεί να αποφασίσει αναπροσαρμογές των συγχρηματοδοτούμενων δαπανών (χωρίς την αύξηση της συνολικής δαπάνης), δεν μπορεί να κάνει το ίδιο και για τις μη συγχρηματοδοτούμενες δαπάνες. Σε αυτήν την περίπτωση αρμόδιο είναι το Υπουργείο Οικονομικών προς το οποίο η επιτροπή παρακολούθησης μπορεί μόνο να προβεί σε συστάσεις.

Επιρροή κάθε εταιρού ανά στάδιο πολιτικής



Πηγή: Ερωτηματολόγια που απάντησαν οι ιρλανδικές Περιφερειακές Συνελεύσεις & Αρχές¹⁸.

Όπως προκύπτει, το Υπουργείο Οικονομικών είναι αναμφίβολα ο κυρίαρχος εταίρος στο σύνολο των σταδίων πολιτικής. Η επιρροή των εταιρών κρίνεται μεγαλύτερη κατά το στάδιο 3 και αναμφίβολα σχετίζεται με τη λειτουργία των επιτροπών παρακολούθησης. Εξαιρεση αποτελούν οι τοπικές αρχές οι οποίες εμφανίζονται ιδιαίτερα ανίσχυρες κατά το στάδιο αυτό, γεγονός που δεν προκαλεί έκπληξη αφού δεν συμμετέχουν στις επιτροπές παρακολούθησης. Μεγαλύτερος φαίνεται να είναι ο ρόλος τους κατά το 2^ο στάδιο πολιτικής αφού συχνά αποτελούν φορείς υλοποίησης· ωστόσο είναι αμφίβολο εάν το γεγονός αυτό αυξάνει πράγματι την πολιτική τους επιρροή. Η αυξημένη επιρροή που εμφανίζονται να έχουν οι Περιφερειακές Αρχές έναντι των Συνελεύσεων κατά το 1^ο στάδιο πολιτικής αντανακλά κυρίως τον σχετικά ισχυρό ρόλο που είχαν κατά την κατάρτιση του ΕΣΑ/ΚΠΣ 2000-2006, ο οποίος εν μέρει διατηρήθηκε και κατά την κατάρτιση του ΕΣΠΑ 2007-2013.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον στην περίπτωση της Ιρλανδίας παρουσιάζει η περιορισμένη επιρροή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που όπως αναφέρθηκε σχετίζεται με την ευρύτατη νομιμοποίηση του ηγετικού ρόλου του Υπουργείου Οικονομικών, η οποία με τη σειρά της βασίζεται τόσο στην επιτυχημένη διαχείριση των παρελθόντων ΚΠΣ όσο και στην εμπιστοσύνη για το σεβασμό του κοινωνικού συμφώνου που προκύπτει από τη διαδικασία κοινωνικής εταιρικής σχέσης.

¹⁸ Προκύπτει από επεξεργασία των απαντήσεων στην ερώτηση 7.

Ειδικότερα, στην περίπτωση της Ιρλανδίας,

- *κατά το στάδιο προετοιμασίας και προγραμματισμού*, το σύνολο των φορέων συμμετέχει στον καθορισμό των εθνικών αναπτυξιακών προτεραιοτήτων, όπως αυτές εκφράζονται στα έγγραφα εθνικού προγραμματισμού ΕΣΑ/ΚΠΣ 2000-2006 και ΕΣΠΑ 2007-2013. Η ποιότητα της συμμετοχής όμως είναι αμφιλεγόμενη. Η διαδικασία είναι ιεραρχική, με το Υπουργείο Οικονομικών να κατέχει τον κυρίαρχο ρόλο. Ο ρόλος των υποεθνικών αρχών είναι περιορισμένος σε αυτό το στάδιο αλλά φαίνεται να γίνεται εντονότερος κατά τον καθορισμό των περιφερειακών αναπτυξιακών προτεραιοτήτων και των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων. Ειδικότερα, όσον αφορά στην επιρροή των Περιφερειακών Αρχών και Συνελεύσεων κατά το σχεδιασμό του Εθνικού Σχεδίου Ανάπτυξης, σύμφωνα με τις απαντήσεις τους στα ερωτηματολόγια που τους στάλθηκαν, το 75% έχει απαντήσει ότι είναι μέτρια (3) και μόνο το 25% έχει απαντήσει ότι είναι μεγάλη (5)¹⁹.
- *κατά το στάδιο υλοποίησης και διαχείρισης*, η εταιρική σχέση έχει περιορισμένο αντίκτυπο. Οι Περιφερειακές Συνελεύσεις συμμετέχουν στη διαχείριση των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων ως διαχειριστικές αρχές αλλά το Υπουργείο Οικονομικών διατηρεί την ευθύνη για τη συνολική διαχείριση και υλοποίηση των ΕΣΑ/ΚΠΣ 2000-2006 και ΕΣΠΑ 2007-2013. Άλλα υπουργεία και κρατικοί φορείς ορίζονται αρμόδιες αρχές κατά το στάδιο αυτό ενώ συχνά αποτελούν φορείς υλοποίησης των προγραμμάτων. Φορείς υλοποίησης αποτελούν επίσης, μολονότι σπανιότερα, τοπικές αρχές και τοπικοί αναπτυξιακοί οργανισμοί, οι οποίοι όμως δεν συμμετέχουν με την ιδιότητά τους αυτή στις επιτροπές παρακολούθησης.
- *κατά το στάδιο της παρακολούθησης και αξιολόγησης*, όσον αφορά στις αξιολογήσεις, και σε αυτήν την περίπτωση η επιρροή της εταιρικής σχέσης είναι περιορισμένη, αφού συνήθως αυτές πραγματοποιούνται από εξωτερικούς αξιολογητές, μολονότι οι άξονες αξιολόγησης συζητούνται στις επιτροπές παρακολούθησης. Όσον αφορά στις επιτροπές παρακολούθησης, οι εταίροι συμμετέχουν στην εθνική επιτροπή παρακολούθησης και στις επιτροπές παρακολούθησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Ειδικότερα, όσον αφορά

¹⁹ Προκύπτει από τις απαντήσεις στην ερώτηση 8.1., όπου οι ερωτώμενοι κλήθηκαν να αξιολογήσουν την επιρροή του οργανισμού που εκπροσωπούν σε μια κλίμακα από το 1=μικρή έως 5=μεγάλη.

στην επιρροή των Περιφερειακών Αρχών και Συνελεύσεων στην επιτροπή παρακολούθησης του ΚΠΣ, σύμφωνα με τις απαντήσεις των Περιφερειακών Αρχών και Συνελεύσεων στα ερωτηματολόγια που τους στάλθηκαν, το 75% έχει απαντήσει ότι είναι μεγάλη (5) και μόνο το 25% έχει απαντήσει ότι είναι μέτρια²⁰. Η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης στις επιτροπές παρακολούθησης εξετάζεται αναλυτικά στην επόμενη ενότητα.

Η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης στις επιτροπές παρακολούθησης

Οι επιτροπές παρακολούθησης θεωρείται ότι αποτελούν το κύριο μέσο εφαρμογής της εταιρικής σχέσης (Geddes 1998). Στην πράξη όμως, όπως συζητήθηκε στο τρίτο κεφάλαιο, η ποιότητα της εφαρμογής της αρχής της εταιρικής σχέσης έχει δεχθεί κριτική όσον αφορά το εύρος το συμμετεχόντων και το είδος και αντίκτυπο των αποφάσεων που λαμβάνονται. Λόγω αυτής της αντίφασης, η εξέταση της λειτουργίας των επιτροπών παρακολούθησης παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον.

Η εξέταση αυτή αφορά τόσο στην επιτροπή παρακολούθησης συνολικά του προγράμματος (ΕΣΑ/ΚΠΣ για την περίοδο 2000-2006 και ΕΣΠΑ για την περίοδο 2007-2013) όσο και των επιτροπών παρακολούθησης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων. Για την καλύτερη 'χαρτογράφηση' της λειτουργίας των επιτροπών παρακολούθησης γίνεται χρήση της ανάλυσης δικτύων πολιτικής, σύμφωνα με το πρότυπο που ανέπτυξε ο Rhodes (1981, βλέπε επίσης Marsh & Rhodes 1992) και μελετά τη σύνθεσή τους, τη συνοχή, τους πόρους και την κατανομή ισχύος των μελών τους.

Σε εθνικό επίπεδο

1. Σύνθεση

Την περίοδο 2000-2006 μέλη της επιτροπής παρακολούθησης²¹ ήταν:

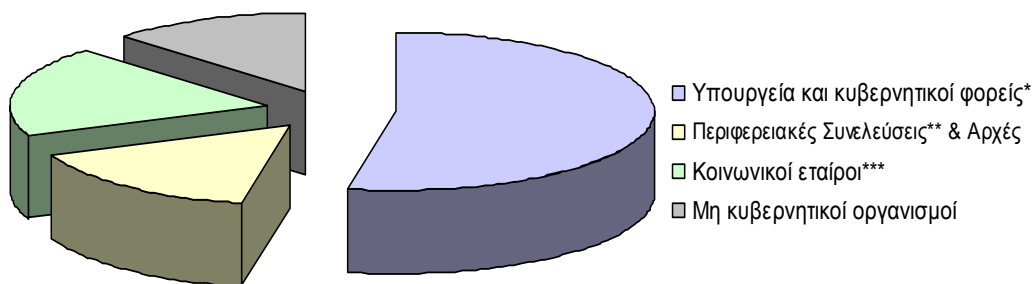
- η διαχειριστική αρχή,
- το Υπουργείο Οικονομικών,

²⁰ Προκύπτει από τις απαντήσεις στην ερώτηση 8.5., όπου οι ερωτώμενοι κλήθηκαν να αξιολογήσουν την επιρροή του οργανισμού που εκπροσωπούν σε μια κλίμακα από το 1=μικρή έως 5=μεγάλη.

²¹ Όπως ορίζονται στον κανονισμό λειτουργίας της επιτροπής (Government of Ireland 2004: παράρτημα G).

- υπουργεία που εμπλέκονταν στην υλοποίηση των δράσεων των προγραμμάτων,
- ο Ειδικός Φορέας Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων (Special EU Programmes Body),
- οι - τότε νέες - Περιφερειακές Συνελεύσεις,
- εκπρόσωπος των Περιφερειακών Αρχών,
- εκπρόσωποι των τεσσάρων πυλώνων των κοινωνικών εταίρων: εργοδότες, εργαζόμενοι, εκπρόσωποι του γεωργικού τομέα και του μη κυβερνητικού τομέα,
- εκπρόσωποι θεσμικών φορέων προώθησης της ισότητας ευκαιριών μεταξύ ανδρών και γυναικών, της προστασίας του περιβάλλοντος, της καταπολέμησης της φτώχειας και της ανάπτυξης της υπαίθρου,
- οι υπηρεσίες της Επιτροπής, με συμβουλευτική ιδιότητα,
- η Μονάδα Αξιολόγησης του ΕΣΑ/ΚΠΣ (NDP/CSF Evaluation Unit), η Μονάδα Ισότητας (Equality Unit) και ο υπεύθυνος πληροφόρησης (Information Officer) για το ΕΣΑ/ΚΠΣ, με συμβουλευτική ιδιότητα,
- οι αρχές πληρωμής, με συμβουλευτική ιδιότητα,
- ο περιφερειακός διευθυντής, με συμβουλευτική ιδιότητα.

**Σύνθεση επιτροπής παρακολούθησης ΕΣΑ/ΚΠΣ 2000-2006,
αριθμός μελών με πληρη ιδιότητα ανά τομέα συμφερόντων**



Πηγή: Κανονισμός λειτουργίας της επιτροπής παρακολούθησης ΕΣΑ/ΚΠΣ 2000-2006.

* Πρόκειται για εκπροσώπους υπουργείων – διαχειριστικών αρχών και φορέων υλοποίησης - και ενός μόνο κυβερνητικού φορέα, του Ειδικού Φορέα Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων, ο οποίος συμμετέχει με ένα μέλος.

** Οι Περιφερειακές Συνελεύσεις συμμετέχουν με την ιδιότητα των Διαχειριστικών Αρχών και όχι ως εκπρόσωποι των Περιφερειακών συμφερόντων. Το σύνολο των Περιφερειακών Αρχών εκπροσωπεί ένα μόνο μέλος.

*** Εργοδότες, Συνδικάτα και Γεωργικός τομέας. Ο μη κυβερνητικός τομέας, κοινωνικός εταίρος στην ιρλανδική κοινωνική σχέση, αποτελεί ξεχωριστή κατηγορία.

Κατά την περίοδο 2007-2013, δεν υπάρχουν σημαντικές αλλαγές στις διευθετήσεις σχετικά με τις επιτροπές παρακολούθησης. Όσον αφορά στην επιτροπή παρακολούθησης του ΕΣΠΑ σε αυτή θα συμμετέχουν (Department of Finance 2007: 75):

- το Υπουργείο Οικονομικών,
- η διαχειριστική αρχή του ΕΚΤ, δηλαδή του Υπουργείου Επιχειρήσεων, Εμπορείου και Απασχόλησης,
- οι διαχειριστικές αρχές του ΕΤΠΑ, δηλαδή οι δύο Περιφερειακές Συνελεύσεις,
- ο Ειδικός Φορέας Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων (Special EU Programmes Body),
- οι φορείς υλοποίησης, δηλαδή υπουργεία και κρατικοί φορείς,
- οι Περιφερειακές Αρχές,
- οι τέσσερις πυλώνες των κοινωνικών εταίρων,
- γραμματείες υπουργείων αρμόδιες για τα οριζόντια θέματα: ίσες ευκαιρίες, κοινωνική ένταξη και βιώσιμη ανάπτυξη.
- υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με συμβουλευτική ιδιότητα.

Όπως φαίνεται, ο αριθμός των συμμετεχόντων και το εύρος των συμφερόντων που εκπροσωπούνται είναι ο μικρότερος δυνατός βάσει του πλαισίου που καθορίζουν οι Κανονισμοί για τα διαρθρωτικά ταμεία. Οι εκπρόσωποι των υπουργείων και κυβερνητικών φορέων πλειοψηφούν σε μια σταθερή δομή μελών, η οποία καθορίζεται από τον κανονισμό λειτουργίας (άρθρο 1).

2. Συνοχή

Οι συνεδριάσεις της επιτροπής παρακολούθησης είναι σταθερές. Σύμφωνα με το άρθρο 5 του κανονισμού λειτουργίας της (Government of Ireland 2004: παράτημα G), αυτές πραγματοποιούνται δύο φορές το χρόνο, συνήθως την άνοιξη και το φθινόπωρο, εκτός αν κριθεί απαραίτητο να γίνουν επιπλέον συναντήσεις. Η επιτροπή παρακολούθησης του ΕΣΑ/ΚΠΣ συνεδριάζει μετά από τις επιτροπές παρακολούθησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Η πρώτη συνάντηση του έτους συνήθως εξετάζει την πρόοδο που είχε επιτευχθεί το προηγούμενο έτος, ενώ η δεύτερη συνάντηση εξετάζει τη πρόοδο που έχει επιτευχθεί έως τις 30 Ιουνίου του τρέχοντος έτους. Εάν κριθεί σκόπιμο, ακολουθείται η 'γραπτή διαδικασία' ('written

procedure’): η διαχειριστική αρχή υποβάλλει εκθέσεις στις οποίες η επιτροπή παρακολούθησης γνωμοδοτεί ή συμφωνεί.

Ο τρόπος λήψης αποφάσεων καθορίζεται επίσης από τον κανονισμό λειτουργίας (άρθρο 10): οι αποφάσεις στις επιτροπές παρακολούθησης λαμβάνονται ομόφωνα. Σε περίπτωση αδυναμίας επίτευξης ομοφωνίας, η σχετική απόφαση λαμβάνεται από το Υπουργείο Οικονομικών, τη διαχειριστική αρχή του επιχειρησιακού προγράμματος και τα εμπλεκόμενα υπουργεία ή ακόμη και από την κυβέρνηση. Η επιτροπή παρακολούθησης ενημερώνεται για τις διαβουλεύσεις αυτές (άρθρο 10 του κανονισμού λειτουργίας). Γενικά, δεν υπάρχουν αντιπαραθέσεις μεταξύ των συμμετεχόντων και οι αποφάσεις είναι κοινά αποδεκτές.

3. Πόροι των μελών

Το Υπουργείο Οικονομικών ως ‘ενορχηστρωτής’ της εταιρικής σχέσης κατέχει τους περισσότερους πόρους: πολιτικούς, οικονομικούς, διαχειριστικούς, πληροφόρηση, εμπειρία και γνώση. Το γεγονός φαίνεται να είναι κατανοητό και αποδεκτό από το σύνολο των εγχώριων εταίρων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει δυσκολίες στις σχέσεις της με το Υπουργείο Οικονομικών λόγω ακριβώς της ισχύος που του παρέχει η συναίνεση που υπάρχει μεταξύ των εγχώριων δρώντων για τον κυρίαρχο ρόλο του. Οι Περιφερειακές Συνελεύσεις κατέχουν σημαντικούς διαχειριστικούς κυρίως πόρους αλλά είναι αδύναμες πολιτικά ενώ η πρόσφατη σύστασή τους τις καθιστά ‘μη ώριμους εταίρους’ (συνέντευξη με τον κ. Stig Joergen Gren, 21/11/05). Οι Περιφερειακές Αρχές είναι ακόμη πιο αδύναμες από τις Περιφερειακές Συνελεύσεις διότι δεν έχουν την πληροφόρηση που έχουν οι δεύτερες ως διαχειριστικές αρχές, έχουν περιορισμένη συμμετοχή στην επιτροπή παρακολούθησης και δεν υπάρχει ξεκάθαρος διαχωρισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ των δύο οργάνων. Οι κοινωνικοί εταίροι, μολονότι κατέχουν πόρους, ενδιαφέρονται περισσότερο για την κοινωνική εταιρική σχέση, η οποία τους δίνει μεγαλύτερο βήμα, παρά για την εταιρική σχέση των διαρθρωτικών ταμείων. Οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί, τέλος, φαίνεται να είναι πιο αδύναμοι και από τις περιφέρειες (συνέντευξη με τον κ. Stig Joergen Gren, 21/11/05).

Όσον αφορά ειδικότερα στην πληροφόρηση, σύμφωνα με τους Κανονισμούς, η επιτροπή παρακολούθησης πρέπει να έχει στη διάθεσή της τα απαραίτητα στοιχεία για να μπορέσει να αξιολογήσει την πρόοδο εφαρμογής. Σύμφωνα με το άρθρο 60(η)

του Κανονισμού 1083/2006, η διαχειριστική αρχή είναι υπεύθυνη για «την καθοδήγηση των εργασιών της αρχής παρακολούθησης και τον εφοδιασμό της με τα απαιτούμενα έγγραφα τα οποία καθιστούν δυνατή την παρακολούθηση της ποιότητας υλοποίησης του επιχειρησιακού προγράμματος υπό το φως των συγκεκριμένων του στόχων». Στην πράξη, η γραμματεία της επιτροπής παρακολούθησης, η οποία προέρχεται από τη διαχειριστική αρχή (άρθρο 3 του κανονισμού λειτουργίας), προετοιμάζει τα έγγραφα σχετικά με την πρόοδο που έχει επιτευχθεί βάσει υλικού που παρέχουν οι φορείς υλοποίησης, πίνακες χρηματοδότησης, εκθέσεις, ημερήσιες διατάξεις και περιληπτικά πρακτικά των συνεδριάσεων. Φάκελοι ενημέρωσης παρέχονται στα μέλη τουλάχιστον τρεις εβδομάδες πριν τις συνεδριάσεις, συνήθως ηλεκτρονικά.

4. Κατανομή ισχύος

Στην κατανομή ισχύος υπάρχει ισορροπία αφού ο αναμφίβολα ο κυρίαρχος εταίρος είναι το Υπουργείο Οικονομικών, ως διαχειριστική αρχή του συνόλου των ιρλανδικών επιχειρησιακών προγραμμάτων. Η διαχειριστική αρχή συγκροτεί και προεδρεύει την επιτροπή παρακολούθησης και έχει σημαντικό ρόλο στην κατάρτιση του κανονισμού λειτουργίας της: μολονότι οι επιτροπές παρακολούθησης είναι υπεύθυνες για τον καθορισμό του κανονισμού λειτουργίας τους, σε αυτόν πρέπει να συμφωνήσει η διαχειριστική αρχή.

Σύμφωνα με αρμόδιο υπάλληλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης στην Ιρλανδία (συνέντευξη με τον κ. Stig Joergen Gren, 21/11/05) «το Υπουργείο Οικονομικών είναι αναμφίβολα ο ισχυρότερος εταίρος. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει τυπικά ρόλο παρατηρητή μολονότι δεν περιορίζεται μόνο σε αυτόν. Οι ιρλανδικές περιφέρειες είναι πολύ νέες. Οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί είναι ενδεχομένως ακόμη πιο ανίσχυροι από τις περιφέρειες». Δεδομένου ότι κοινός στόχος είναι η οικονομική ανάπτυξη και η βέλτιστη χρήση των διαρθρωτικών πόρων προς αυτόν το σκοπό, υπάρχει ευρεία συναίνεση μεταξύ των συμμετεχόντων για τον κυρίαρχο ρόλο του Υπουργείου Οικονομικών.

Σε υποεθνικό επίπεδο

1. Σύνθεση

Η σύνθεση των επιτροπών παρακολούθησης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων διαφέρει από αυτήν της επιτροπής παρακολούθησης του ΕΣΑ/ΚΠΣ και ΕΣΠΑ μόνο διότι περιλαμβάνει επίσης έναν εκπρόσωπο από κάθε Περιφερειακή Αρχή της περιφέρειας²², ενώ αυτές προεδρεύει ο/η Πρόεδρος (*Cathaoirleach*) ή ο Διευθυντής (Director) της αντίστοιχης Περιφερειακής Συνέλευσης²³.

Όπως και στην περίπτωση της εθνικής επιτροπής παρακολούθησης φαίνεται ότι ο αριθμός των συμμετεχόντων και το εύρος των συμφερόντων που εκπροσωπούνται είναι περιορισμένος. Οι εκπρόσωποι των Υπουργείων και κυβερνητικών φορέων πλειοψηφούν σε μια σταθερή δομή μελών, η οποία καθορίζεται από τους κανονισμούς λειτουργίας των περιφερειακών επιτροπών παρακολούθησης²⁴.

2. Συνοχή

Οι συνεδριάσεις των επιτροπών παρακολούθησης είναι σταθερές. Πραγματοποιούνται δύο φορές το έτος, πριν από τις συνεδριάσεις της εθνικής επιτροπής παρακολούθησης²⁵. Εάν κριθεί σκόπιμο πραγματοποιούνται και επιπλέον συναντήσεις, όπως πράγματι συνέβη κατά τα έτη 2002 και 2003. Από τις απαντήσεις των Περιφερειακών Αρχών και Συνελεύσεων στα ερωτηματολόγια που τους στάλθηκαν φαίνεται επίσης ότι υπάρχει συχνή άτυπη επικοινωνία και συναντήσεις μεταξύ των εταίρων²⁶.

²² Στα τομιακά επιχειρησιακά προγράμματα της περιόδου 2000-2006, οι οχτώ Περιφερειακές Αρχές είχαν δικαίωμα ενός μόνο εκπροσώπου, όπως στην επιτροπή παρακολούθησης του ΕΣΑ/ΚΠΣ.

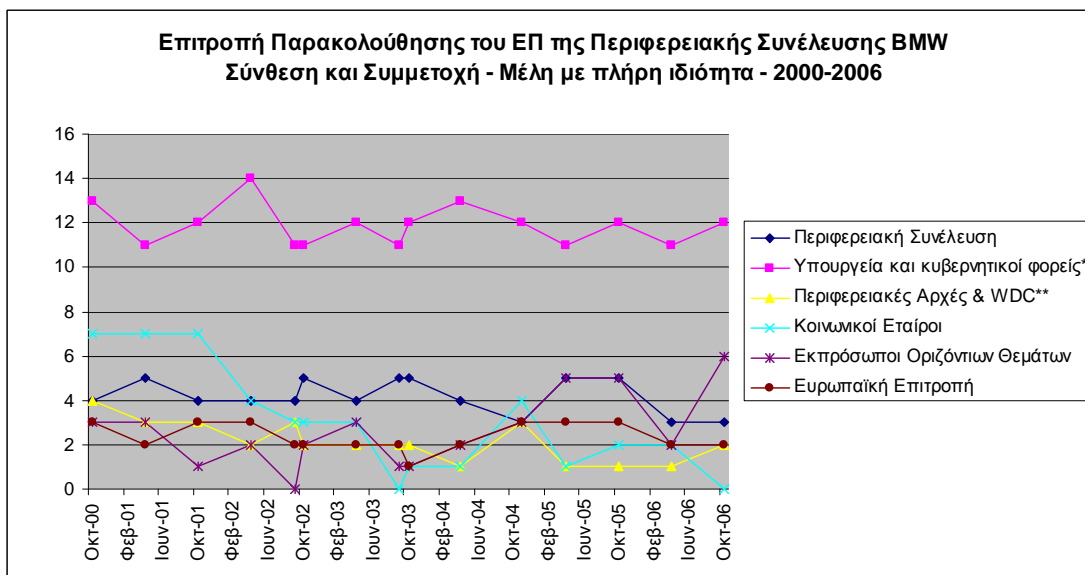
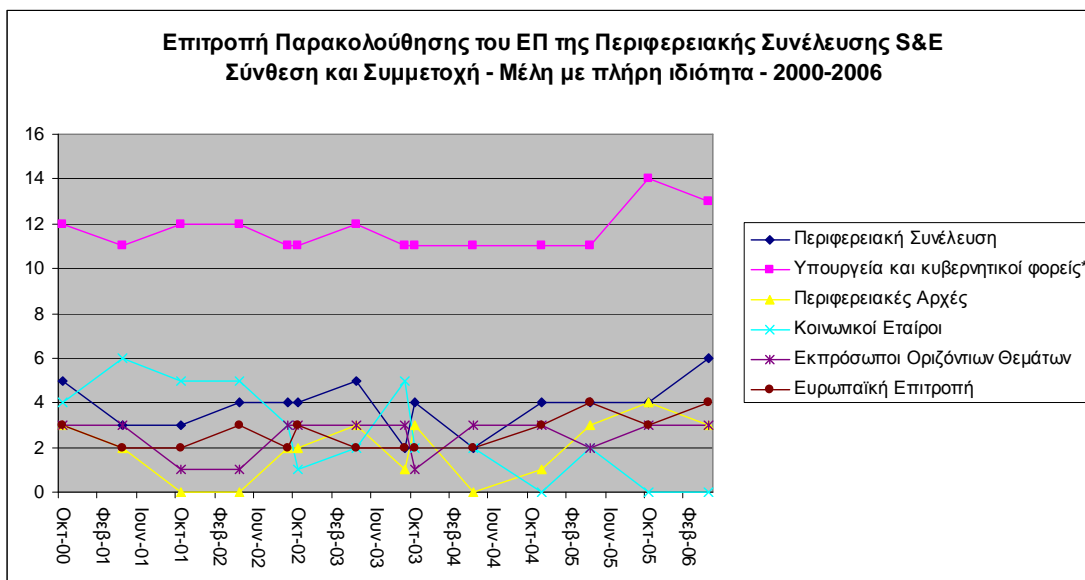
²³ Σύμφωνα με τους κανονισμούς λειτουργίας των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων, της επιτροπής παρακολούθησης προεδρεύει μέλος της Διαχειριστικής Αρχής.

²⁴ τους οποίους μας απέστειλαν μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου.

²⁵ Άρθρο 5 του κανονισμού λειτουργίας της επιτροπής παρακολούθησης του επιχειρησιακού προγράμματος της Περιφερειακής Συνέλευσης BMW 2000-2006, και άρθρο 5 του κανονισμού λειτουργίας της επιτροπής παρακολούθησης του επιχειρησιακού προγράμματος της Περιφερειακής Συνέλευσης S & E 2000-2006.

²⁶ Προκύπτει από τις ερωτήσεις 9 «οι επαφές μεταξύ των εταίρων γίνονται μόνο στα πλαίσια της τυπικής/επίσημης διαδικασίας ή υπάρχει και άτυπη συνεργασία μεταξύ των εταίρων» και 14 «εκτός των επίσημων συναντήσεων ο οργανισμός τον οποίον εκπροσωπείτε έχει απευθείας επικοινωνία/συνεργασία με άλλους εταίρους για θέματα που αφορούν το ΚΠΣ;». Και τις δύο ερωτήσεις απάντησε το 50% των ερωτηθέντων, το 100% των οποίων έχει πράγματι άτυπη συνεργασία με άλλους εταίρους. Η συχνότητα των άτυπων αυτών συναντήσεων προκύπτει από την ερώτηση 14(2) «αν έχετε απευθείας επικοινωνία/ συνεργασία με άλλους εταίρους κρίνετε ότι αυτή είναι αποσπασματική ή συχνή;» την οποία απάντησε και πάλι το 50% των ερωτηθέντων εκ των οποίων το 80% κρίνει ότι είναι συχνή.

Η παρουσία των μελών στις συνεδριάσεις είναι υψηλή (Fitzpatrick Associates 2003β). Όπως προκύπτει από τους καταλόγους συμμετεχόντων που επισυνάπτονται στα πρακτικά των συνεδριάσεων και παρουσιάζονται στα παρακάτω γραφήματα, η συμμετοχή είναι περισσότερο σταθερή όσον αφορά στα υπουργεία και κυβερνητικούς φορείς, την Περιφερειακή Συνέλευση, η οποία είναι άλλωστε η διοργανώτρια



Πηγή: Κατάλογοι συμμετεχόντων, όπως επισυνάπτονται στα Πρακτικά των συναντήσεων των επιτροπών παρακολούθησης των Περιφερειακών Συνελεύσεων.

* Τα υπουργεία συμμετέχουν με την ιδιότητά τους ως διαχειριστικές αρχές άλλων ΕΠ και ως φορείς υλοποίησης. Όσον αφορά τον 'κυβερνητικό φορέα', πρόκειται για τον Ειδικό Φορέα Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων (Special EU Programmes Body).

** Western Development Commission.

διαχειριστική αρχή, και τους εκπροσώπους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Όσον αφορά στη συμμετοχή των Περιφερειακών Αρχών, των κοινωνικών εταίρων και των εκπροσώπων οριζόντιων θεμάτων αυτή παρουσιάζει σημαντικές διακυμάνσεις και φτάνει έως και την αποχή.

Όσον αφορά στον τρόπο λήψης αποφάσεων, αυτός καθορίζεται από τους κανονισμούς λειτουργίας των επιτροπών παρακολούθησης. Σύμφωνα με το άρθρο 10 των δύο σχεδόν πανομοιότυπων κανονισμών λειτουργίας 2000-2006:

Η επιτροπή θα λαμβάνει κατά κανόνα (normally) τις αποφάσεις της με συναίνεση. Σε περίπτωση που η επιτροπή αδυνατεί να καταλήξει σε συναίνεση σχετικά με οποιοδήποτε θέμα, το θέμα αυτό θα παραπέμπεται για επίλυση (resolution) μεταξύ του Υπουργείου Οικονομικών, της Περιφερειακής Αρχής του σχετικού επιχειρησιακού προγράμματος και των σχετικών εμπλεκόμενων υπουργείων και, αν κριθεί αναγκαίο, στην κυβέρνηση για απόφαση. Η επιτροπή θα ενημερωθεί για το αποτέλεσμα των διαβουλεύσεων.

Επίσης, η επιτροπή παρακολούθησης μπορεί να λάβει απόφαση μέσω γραπτής διαδικασίας, όπως συμβαίνει και με την εθνική επιτροπή παρακολούθησης.

Γενικά δεν υπάρχουν αντιπαραθέσεις μεταξύ των εταίρων και οι αποφάσεις είναι κοινά αποδεκτές. Στην ερώτηση αν «η λήψη αποφάσεων γίνεται ομόφωνα ή σύμφωνα με τις επιλογές των υπευθύνων – ιεραρχικά», το 100% των Περιφερειακών Αρχών και Συνελεύσεων που απάντησαν θεωρούν ότι γίνεται ομόφωνα. Επίσης, στην ερώτηση «μια απόφαση όταν ληφθεί είναι σεβαστή από το σύνολο των εταίρων;» το 100% των Περιφερειακών Αρχών και Συνελεύσεων που απάντησαν θεωρούν ότι είναι πάντα σεβαστή²⁷. Παρομοίως, στην αντίστροφη ερώτηση, αν δηλαδή «στα πλαίσια της Επιτροπής Παρακολούθησης παρατηρείται ένταση – σύγκρουση απόψεων ή συμφερόντων;» το 80% απαντάει σπάνια ή ποτέ²⁸.

3. Πόροι των μελών

Μολονότι οι Περιφερειακές Συνελεύσεις έχουν οριστεί διαχειριστικές αρχές των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων, οι πόροι τους είναι περιορισμένοι. Αποτελούν μια σχετικά νέα διοικητική δομή, αφού συγκροτήθηκαν μόλις το 1999, και ο τρόπος με τον οποίο ασκούν τα καθήκοντά τους ως διαχειριστικές αρχές

²⁷ Το ερωτηματολόγιο τους έδινε τη δυνατότητα να απαντήσουν 1. Ποτέ, 2. Σπάνια, 3. Συχνά και 4. Πάντα.

²⁸ Το ερωτηματολόγιο τους έδινε τη δυνατότητα να απαντήσουν 1. Ποτέ, 2. Σπάνια, 3. Συχνά και 4. Πάντα.

συνεχώς εξελίσσεται χωρίς να έχει φθάσει ακόμη στην ισορροπία που θα τους επέτρεπε να έχουν την ευρεία στήριξη και αποδοχή του συνόλου των δρώντων για τη διαχείριση, το συντονισμό και την υλοποίησή του επιχειρησιακού προγράμματος (FGS Consulting 2003).

Η πληροφόρηση, στην οποία βασίζονται οι εργασίες των επιτροπών παρακολούθησης, εξαρτάται από τους φορείς υλοποίησης (δηλαδή τα αρμόδια υπουργεία). Σύμφωνα με το άρθρο 9 των σχεδόν πανομοιότυπων κανονισμών λειτουργίας, «τα έγγραφα σχετικά με την ατζέντα της συνεδρίασης θα παρέχονται από τις υπηρεσίες και φορείς υλοποίησης κατόπιν αιτήματος της διαχειριστικής αρχής». Το επίπεδο πληροφόρησης που παρέχεται από τα υπουργεία και φορείς υλοποίησης θεωρείται επαρκές σε ότι αφορά στην χρηματοοικονομική και φυσική πρόοδο των έργων και ανεπαρκές σχετικά με την πρόοδο των οριζόντιων θεμάτων και τη συνεργασία μεταξύ Βόρειας-Νότιας Ιρλανδίας (Fitzpatrick Associates 2003β). Επίσης, υπάρχουν περιπτώσεις όπου κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης οι εταίροι ζητούν την κατάθεση περαιτέρω εγγράφων αλλά το αίτημά τους αυτό δεν έχει συνέχεια. Σε κάποιες περιπτώσεις οι εκθέσεις προόδου δεν υποβλήθηκαν έγκαιρα για να μπορέσουν να διανεμηθούν στα μέλη της επιτροπής από τη διαχειριστική αρχή (Fitzpatrick Associates 2003β).

Η ουσιαστική συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων δεν διευκολύνθηκε και πολλοί από αυτούς παραμένουν αποξενωμένοι από το πρόγραμμα και τη διαδικασία της επιτροπής παρακολούθησης (FGS Consulting 2003). Οι εκπρόσωποι των οριζόντιων συμφερόντων θεωρούν ότι δεν έχουν τους απαραίτητους πόρους για να μπορέσουν να υποστηρίξουν το ρόλο τους (Fitzpatrick Associates 2003β, EAPN Ireland 2007). Παρόλα αυτά, στην ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης του επιχειρησιακού προγράμματος της BMW αναφέρεται ότι αρκετά μέλη της αντίστοιχης επιτροπής παρακολούθησης χαρακτήρισαν το ρόλο των μη κυβερνητικών οργανισμών, των κοινωνικών εταίρων και των Συμβούλων εποικοδομητικό (Fitzpatrick Associates 2003β).

4. Κατανομή ισχύος

Μολονότι οι Περιφερειακές Συνελεύσεις έχουν οριστεί διαχειριστικές αρχές των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων, στην πράξη δεν διαχειρίζονται ούτε λογοδοτούν για τον προϋπολογισμό του επιχειρησιακού προγράμματος. Η διοίκηση

και το προσωπικό των Περιφερειακών Συνελεύσεων δεν έχουν εκτελεστική αρμοδιότητα - εκτός από τις πληρωμές και τη συμμόρφωση με τους Κανονισμούς. Έτσι, δεν μπορούν να υποστηρίξουν τις διαπραγματεύσεις και τις σχέσεις τους κυρίως με τους φορείς υλοποίησης.

Οι φορείς υλοποίησης και οι ενδιαμέσοι φορείς που λειτουργούν υπό την αιγίδα τους δεν αισθάνονται υπόλογοι ούτε στην Περιφερειακή Συνέλευση ούτε στην επιτροπή παρακολούθησης, θεωρώντας ότι ο ρόλος τους εξαντλείται στην παροχή πληροφόρησης, την κατάρτιση εκθέσεων προόδου και τη συμμόρφωσή τους με τους χρηματοοικονομικούς κανόνες και Κανονισμούς (FGS Consulting 2003, Fitzpatrick Associates 2003β). Επιπλέον, επειδή οι φορείς υλοποίησης δεν είναι υπόλογοι (εκτός όσον αφορά στις πληρωμές) στη Διαχειριστική Αρχή, υπήρχε η τάση, ειδικά όσον αφορά στις συγχρηματοδοτούμενες δράσεις, οι αποφάσεις να λαμβάνονται χωρίς τη συμβολή της διαχειριστικής αρχής ή της επιτροπής παρακολούθησης, αλλά να ζητείται η γνώμη τους εκ των υστέρων.

Γενικά, οι δομές των επιχειρησιακών προγραμμάτων είναι σύνθετες και δεν επιτρέπουν την ενιαία ευθύνη και λογοδοσία του επιχειρησιακού προγράμματος. Η κυριότητα ('ownership') του προγράμματος διαμοιράζεται σε ένα ευρύ φάσμα δρώντων κάθε ένας από τους οποίους διαθέτει εκτελεστική και/ή χρηματοοικονομική αρμοδιότητα για κάποιο μέρος του επιχειρησιακού προγράμματος (FGS Consulting 2003).

Αξιολόγηση της εφαρμογής της αρχής εταιρικής σχέσης

Τα μέλη της επιτροπής παρακολούθησης θεωρούν θετικό το ρόλο και τη λειτουργία της επιτροπής παρακολούθησης (Fitzpatrick Associates 2003β). Από τα ερωτηματολόγια που στάλθηκαν στις Περιφερειακές Αρχές και Συνελεύσεις προκύπτει ότι η εταιρική σχέση θεωρείται ότι έχει συμβάλει²⁹:

- αρκετά στον καλύτερο σχεδιασμό, υλοποίηση και ποιότητα των προγραμμάτων,
- αρκετά έως πολύ στη μεγαλύτερη διαφάνεια όσον αφορά στη λειτουργία των προγραμμάτων,
- αρκετά έως πολύ στη νομιμοποίηση των αποφάσεων,
- μέτρια έως αρκετά στην αλλαγή στις δομές και συμπεριφορές των εταίρων σε άλλους τομείς εκτός των διαρθρωτικών ταμείων.

²⁹ Προκύπτει από τις απαντήσεις στην ερώτηση 21.

Στην ερώτηση «ποια πιστεύετε ότι είναι τα πλεονεκτήματα για τον οργανισμό τον οποίο εκπροσωπείτε από τη συμμετοχή του στην εταιρική σχέση» (ημι-δομημένη ερώτηση), οι Περιφερειακές Αρχές και Συνελεύσεις που απάντησαν θεωρούν ως κυριότερα πλεονεκτήματα την ανταλλαγή γνώσης με άλλους εταίρους (5/5) και τη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων (5/5), την ενημέρωση (4/5) και τη δημιουργία χρήσιμων γνωριμιών (4/5), την τεχνική υποστήριξη (3/5). Ένας ερωτώμενος συμπλήρωσε ότι κατά την άποψή του το πλεονέκτημα είναι η καλύτερη λήψη αποφάσεων μέσω τακτικού διαλόγου (better decision-making through regular dialogue)³⁰.

Αντίθετα, στην ερώτηση «ποια πιστεύετε ότι είναι τα μειονεκτήματα για τον οργανισμό τον οποίο εκπροσωπείτε από τη συμμετοχή του στην εταιρική σχέση», οι ερωτώμενοι δεν σημείωσαν καμία από τις επιλογές που τους δίνονταν από το ερωτηματολόγιο, δηλαδή ‘χάσιμο πόρων - οι θέσεις μας δεν λαμβάνονται υπόψη’, ‘χάσιμο χρόνου - ο οργανισμός που εκπροσωπώ μπορεί να επηρεάσει με άλλους τρόπους’, ‘ανάγκη πρόσληψης ειδικευμένου προσωπικού’. Ένας σημείωσε ότι η ερώτηση είναι αβάσιμη (not applicable), δύο σημείωσαν ότι η διαδικασία είναι πολύ χρονοβόρα, με τον ένα από τους δύο να συμπληρώνει ότι απαιτεί εντατικούς πόρους (it can be very time consuming and resource intense)³¹.

Πράγματι, όπως περιγράφει η ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης του επιχειρησιακού προγράμματος της Περιφέρειας Southern & Eastern, «η διαδικασία της επιτροπής παρακολούθησης βασίζεται στην εξέταση ιδιαίτερα πολύπλοκων, λεπτομερών και προσανατολισμένων στη συμμόρφωση εκθέσεων βάσει των χρηματοοικονομικών απαιτήσεων και των απαιτήσεων του συμπληρώματος προγραμματισμού» (FGS Consulting 2003: 159). Αυτή η λεπτομερής εξέταση δεδομένων «κάνει τη λειτουργία της επιτροπής παρακολούθησης πολύ στερεότυπη, τελετουργική, επαναλαμβανόμενη και, αναγκαστικά υπό τις περιστάσεις, ουσιαστικά επιφανειακή» (ο.π.). Η ανάλυση ή/και αξιολόγηση των δράσεων σπανίζει όπως και η εκτίμηση γενικότερα της αποτελεσματικότητας του επιχειρησιακού προγράμματος σε σχέση με τους στόχους που έχουν τεθεί (EAPN Ireland 2007). «Λόγω της φύσης της διαδικασίας, όσοι συμμετέχουν στην επιτροπή παρακολούθησης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τις τοπικές αιρετές δομές και τους κοινωνικούς εταίρους δυσκολεύονται να εμπλακούν

³⁰ Απαντήσεις και σχολιασμός στην ερώτηση 18 του ερωτηματολογίου.

³¹ Απαντήσεις και σχολιασμός στην ερώτηση 19 του ερωτηματολογίου.

ουσιαστικά στη διαδικασία και να συμβάλλουν αποτελεσματικά στην επιρροή της υλοποίησης και της προόδου/εκτέλεσης του επιχειρησιακού προγράμματος στους τομείς με κρίσιμο ενδιαφέρον για αυτούς» (FGS Consulting 2003: 159).

Έτσι, μολονότι γενικά οι επιτροπές παρακολούθησης φαίνεται να εκπληρώνουν τους τυπικά καθορισμένους στόχους τους, οι ενδιάμεσες εκθέσεις αξιολόγησης των δύο περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων σημειώνουν ότι υπάρχουν αμφιβολίες σχετικά με την επάρκεια του ρόλου τους (Fitzpatrick Associates 2003β, FGS Consulting 2003). Η ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης του επιχειρησιακού προγράμματος της περιφέρειας Southern & Eastern επικρίνει τις ιδιαίτερα σύνθετες δομές διαχείρισης του επιχειρησιακού προγράμματος που δεν επιτρέπουν την ενιαία εκτελεστική και χρηματοοικονομική (budgetary) ευθύνη και λογοδοσία του επιχειρησιακού προγράμματος (FGS Consulting 2003).

Και οι δύο εκθέσεις επικρίνουν τον επιφανειακό ρόλο των φορέων υλοποίησης (Fitzpatrick Associates 2003β, FGS Consulting 2003). Όπως εξηγεί η ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης του επιχειρησιακού προγράμματος της περιφέρειας S & E,

το σύνολο των φορέων υλοποίησης εμπλέκονται στην υλοποίηση οικείων πολιτικών και στρατηγικών ενώ πολλοί από αυτούς εμπλέκονται επιπλέον στην υλοποίηση των τριών εθνικών, διαπεριφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων. Για πολλούς, η υλοποίηση του επιχειρησιακού προγράμματος της Περιφέρειας S & E δεν βρίσκεται στην κορυφή της λίστας προτεραιοτήτων τους και σε πολλές περιπτώσεις κατά τη διάρκεια της έρευνάς μας οι ίδιοι οι φορείς υλοποίησης μας ενημέρωσαν ότι οι απαιτήσεις αναφοράς και συμμόρφωσης του επιχειρησιακού προγράμματος της Περιφέρειας S & E ήταν ένα επιπλέον, συχνά επαχθές διοικητικό φορτίο για το οποίο δεν είχαν τους απαραίτητους πόρους και το οποίο έπρεπε να εκπληρωθεί ενώ υπήρχαν άλλα υψηλότερης προτεραιότητας θέματα με τα οποία έπρεπε να ασχοληθούν (FGS Consulting 2003: 160).

Επιπλέον, οι φορείς υλοποίησης δεν σέβονται πάντα τις κοινές αποφάσεις που λαμβάνονται στο πλαίσιο της επιτροπής παρακολούθησης, ιδιαίτερα όταν οι αποφάσεις αυτές αφορούν αιτήματα πληροφόρησης. Σύμφωνα με την άποψη ενός ερωτώμενου³² «κάποιες φορές είναι δύσκολο οι φορείς υλοποίησης να ασχοληθούν/συμμορφωθούν με τις αποφάσεις εγκαίρως. Μπορεί να μη συμβαδίζει με το χρονικό πλαίσιο του φορέα

³² Όπως αυτή εκφράζεται ως σχόλιο στην ερώτηση 13 του ερωτηματολογίου, “it can be difficult sometimes to get implementing Bodies to deal with decisions on a timely basis. It may not fit in to their Agency’s timeframe especially if they are involved in a large number of other matters which may not directly relate to the management of structural funds”.

τους ειδικά εάν εμπλέκονται σε πολυάριθμα άλλα ζητήματα που ενδέχεται να μην σχετίζονται άμεσα με τη διαχείριση των διαρθρωτικών ταμείων».

Τέλος, οι ενδιάμεσες εκθέσεις αξιολόγησης των δύο περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων επικρίνουν έντονα την έλλειψη στοιχείων και στατιστικών δεδομένων στα επίπεδα NUTS III (Περιφερειακών Αρχών) και Κομητειών/Πόλεων που δεν επιτρέπουν τη συνολική θεώρηση και αξιολόγηση της αναπτυξιακής προσπάθειας (Fitzpatrick Associates 2003β, FGS Consulting 2003, βλέπε επίσης Midland Regional Authority 2007). Επιπλέον, η ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης του επιχειρησιακού προγράμματος της Περιφερειακής Συνέλευσης Southern & Eastern επικρίνει τους περιφερειακούς και κομματικούς διαχωρισμούς που αποτρέπουν τη στρατηγική συνεργασία για τη μεγιστοποίηση της χρήσης της διαθέσιμης χρηματοδότησης στην περιφέρεια, μολονότι παραδέχεται ότι η εμπλοκή των αιρετών αντιπροσώπων είναι ουσιαστική (FGS Consulting 2003).

Συμπερασματικά, τα ευρήματα από την εξέταση των δικτύων πολιτικής που λειτουργούν στο πλαίσιο της εθνικής και των υποεθνικών επιτροπών παρακολούθησης συμφωνούν με αυτά προηγούμενων ερευνών: η συμμετοχή στις επιτροπές παρακολούθησης είναι συνήθως περιορισμένη στους συμβατικά καθορισμένους εταίρους (Kelleher κ.α. 1999: 17) και οι συνεδριάσεις επικεντρώνουν σε τεχνικά θέματα, αποτυγχάνοντας έτσι να έχουν στρατηγικό ρόλο και καταλήγοντας να επικυρώνουν απλά τις αποφάσεις που έχουν ληφθεί σε κεντρικό επίπεδο (European Commission 2004: 166).

Αποτίμηση του εξευρωπαϊσμού

Η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης στην Ιρλανδία έχει περιορισμένο αντίκτυπο. «Η κάθετη ιεραρχία που χαρακτηρίζει την ιρλανδική διοίκηση σε συνδυασμό με την έλλειψη ισχύος των δομών της τοπικής αυτοδιοίκησης είχε ως αποτέλεσμα τη μάλλον διαφοροποιημένη και αναποτελεσματική συμμετοχή των υποεθνικών δημόσιων και ιδιωτικών συμφερόντων στη διαπραγμάτευση και τη μετέπειτα υλοποίηση των διαρθρωτικών δράσεων στην Ιρλανδία» (Stafford & Payne 2004: 13-14). Επιπλέον, η ταξινόμηση της Ιρλανδίας σε περιοχή του στόχου 1 για ένα μακρύ χρονικό διάστημα (1988-1999) αναμφίβολα συνέβαλλε στην έλλειψη

δημόσιου πολιτικού διαλόγου για τη σημασία της ουσιαστικής συμμετοχής των υποεθνικών δρώντων και άλλων εταίρων.

Φαίνεται ότι ο αντίκτυπος της αρχής της εταιρικής σχέσης αφορά στη συμμόρφωση σε τυπικές απαιτήσεις των διαρθρωτικών Κανονισμών, χωρίς να δημιουργεί ουσιαστικές μεταβολές στην εγχώρια διαδικασία λήψης αποφάσεων. Έτσι, οι Rees κ.α. (2004: 382) χαρακτηρίζουν τον εξευρωπαϊσμό της Ιρλανδίας μέτριο: μολονότι οι δρώντες συμμετέχουν ενεργά στο σχεδιασμό και διαπραγμάτευση των διαρθρωτικών δράσεων, η προσαρμογή «όπως και όταν έγινε αποτέλεσε απάντηση στις απαιτήσεις των Βρυξελλών ή σε φόβους ότι μπορεί να διακινδυνεύσει η χρηματοδότηση σε περίπτωση μη προσαρμογής στην Ευρωπαϊκή πολιτική». Για παράδειγμα, η σύνθεση των επιτροπών παρακολούθησης διευρύνθηκε σταδιακά σε συμφωνία με τις διατάξεις των σχετικών Κανονισμών για να συμπεριλάβει τους υποεθνικούς, κοινωνικούς και μη κυβερνητικούς δρώντες, χωρίς όμως η διαδικασία να λειτουργεί ικανοποιητικά για αυτούς (Rees κ.α. 2004).

Όμως παρά την περιορισμένη απήχηση που είχε ο διαρθρωτικός προγραμματισμός στην ουσιαστική ανάπτυξη του περιφερειακού επιπέδου και την εμπλοκή του τοπικού επιπέδου, τα διαρθρωτικά ταμεία συνέβαλλαν στο να διαταραχθεί η σχέση μεταξύ των δρώντων σε εθνικό και υποεθνικό επίπεδο όσον αφορά στην προετοιμασία των αναπτυξιακών σχεδίων (Laffan 1996β). «Τα διαρθρωτικά ταμεία και η υποχρέωση κατάρτισης ενός εθνικού σχεδίου ανάπτυξης έχουν επίσης πυροδοτήσει μια πολύ σημαντική συζήτηση για την περιφερειοποίηση και την ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη στο εσωτερικό της Ιρλανδίας, και έως ένα βαθμό λειτούργησαν ως επίκεντρο (focus) για εκείνους που επιδιώκουν την προώθηση των περιφερειακών και τοπικών συμφερόντων» (Southern & Eastern Regional Assembly 2007α: 3).

Έως σήμερα, η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης αποτελεί μία ακόμη ιρλανδική προσπάθεια συμβιβασμού των Κοινοτικών απαιτήσεων με τις εγχώριες πρακτικές. Χαρακτηριστικά, κατά το στάδιο προετοιμασίας και προγραμματισμού των προτεραιοτήτων και εγγράφων που διέπουν τις διαρθρωτικές δράσεις η εταιρική σχέση εμφανίζεται μάλλον ανίσχυρη και η επιρροή των εταίρων περιορισμένη. Όμως, υπό μια ευρύτερη οπτική, τα έγγραφα αυτά βασίζονται σε προηγούμενες αποφάσεις που έχουν ληφθεί συναινετικά μέσω της εγχώριας διαδικασίας κοινωνικής εταιρικής σχέσης. Η πρακτική αυτή θυμίζει την παρατήρηση της Orogloga (2005: 6), ότι δηλαδή στις χώρες με ισχυρή συμμετοχική παράδοση κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων

και παγιωμένο σχετικό θεσμικό πλαίσιο υπάρχει δυσκολία ανεύρεσης ρόλου για τις εταιρικές σχέσεις.

Πρόσφατες πρωτοβουλίες όμως δείχνουν ότι η προστιθέμενη αξία της αρχής της εταιρικής σχέσης έχει αρχίσει να αναγνωρίζεται και να διαχέεται. Σαφώς επηρεασμένη από την εμπειρία της στην εταιρική σχέση, η Περιφερειακή Συνέλευση Border, Midland & Westren επέλεξε πρόσφατα να ακολουθήσει μια συνεργατική διαδικασία καθορισμού των αναπτυξιακών της προτεραιοτήτων για την επόμενη 20ετία (BMW 2005α). Σε αυτή συμμετείχε ένα ευρύ φάσμα ενδιαφερομένων από τον ιδιωτικό και δημόσιο τομέα σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο. Η συνεργασία πραγματοποιήθηκε μέσω διαβουλεύσεων, πάνελ και μιας Συντονιστικής Επιτροπής και διήρκησε δώδεκα μήνες.

Αλλά και όσον αφορά στη διαρθρωτική πολιτική γενικότερα, μολονότι ο αντίκτυπός της στο ιρλανδικό διοικητικό σύστημα κρίνεται περιορισμένος, η έμφαση που αυτή αποδίδει στον προγραμματισμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση είχε σημαντικό αντίκτυπο στις διαδικασίες της ιρλανδικής δημόσιας διοίκησης (O'Donnell 2000, Fitz Gerald 1998). Στο ιρλανδικό σύστημα δεν υπήρχε ισχυρή παράδοση παρακολούθησης και αξιολόγησης. Βάσει των απαιτήσεων των διαρθρωτικών ταμείων έχουν δημιουργηθεί μονάδες αξιολόγησης (Evaluation Units), οι οποίες συμβάλλουν σημαντικά στην ανάλυση της ιρλανδικής πολιτικής. Επίσης, η δημόσια διοίκηση συνεργάζεται με τις Βρυξέλλες αλλά και με ιδιωτικούς και ημικρατικούς φορείς οι οποίοι παρέχουν μελέτες και τεχνική υποστήριξη ενώ η διαρθρωτική πολιτική είχε σημαντικές επιπτώσεις όσον αφορά στον έλεγχο των δημοσίων δαπανών (auditing).

Είναι χαρακτηριστικό ότι το νέο Εθνικό Σχέδιο Ανάπτυξης της περιόδου 2007-2013, το οποίο χρηματοδοτείται κυρίως από εθνικούς πόρους, ακολουθεί την πρακτική του προγραμματισμού και παρακολούθησης που εισήγαγε στην Ιρλανδία η διαρθρωτική πολιτική της Ένωσης. Αποτελεί πολυετές αναπτυξιακό σχέδιο το οποίο προέκυψε μετά από διαβούλευση και βασίζεται κυρίως στις προτεραιότητες που προέκυψαν από την κοινωνική εταιρική σχέση με τη μορφή του συμφώνου *Towards 2016* αλλά και στον Εθνικό Χωροταξικό Σχεδιασμό. Ιδιαίτερη σημασία αποδίδεται στη διασφάλιση της αποδοτικότητάς του και για το λόγο αυτόν «η παρακολούθηση της υλοποίησής του θα αποτελεί βασική προτεραιότητα, απαραίτητη για την επιτυχή μεταμόρφωση της Ιρλανδίας» (Government of Ireland 2008: 15). Η παρακολούθηση

πραγματοποιείται μέσω επιτροπής παρακολούθησης με σύνθεση και αρμοδιότητες άμεσα επηρεασμένες από την εμπειρία της χώρας στη διαρθρωτική πολιτική και την αρχή της εταιρικής σχέσης (Government of Ireland 2008: 279).

Τέλος, σε επίπεδο εφαρμογής της πολιτικής, η αρχή της εταιρικής σχέσης συνάδει απόλυτα με την εγχώρια πολιτική κουλτούρα. Έτσι, όπως συζητήθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, βάσει εθνικών επιλογών τα διαρθρωτικά ταμεία χρηματοδότησαν και η έννοια της εταιρικής σχέσης συνέβαλλε στην ανάπτυξη δικτύων για την τοπική ανάπτυξη με τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων, το μη κυβερνητικό τομέα και κρατικούς φορείς (Rees κ.α. 2004). Η προσέγγιση αυτή έχει κριθεί ιδιαίτερα καινοτόμος και επιτυχής (Sabel 1996) και πρόσφατες μεταρρυθμιστικές προσπάθειες επιχειρούν την εναρμόνισή της με τους τοπικούς αντιπροσωπευτικούς θεσμούς.

Συμπερασματικά, η συμμετοχή της Ιρλανδίας στην περιφερειακή πολιτική της Ένωσης και η διάθεσή της να μεγιστοποιήσει τα οφέλη της από αυτήν δημιούργησε την ανάγκη προσαρμογής της ιρλανδικής διοίκησης στις σχετικές Ευρωπαϊκές απαιτήσεις. Μολονότι η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης έχει περιορισμένο αντίκτυπο, είναι ευρέως αποδεκτή και εναρμονισμένη με την εγχώρια πολιτική κουλτούρα. Τόσο αυτή όσο και οι αρχές του προγραμματισμού, της παρακολούθησης και της αξιολόγησης φαίνεται να έχουν ενσωματωθεί στην ιρλανδική πρακτική, χωρίς να έχουν προκληθεί σημαντικές αλλαγές στη διοικητική δομή.

Επιπτώσεις για τη διακυβέρνηση

Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Οι ίδιες οι Περιφερειακές Συνελεύσεις αναφέρουν ότι «η πολιτική συνοχής δημιούργησε μία μορφή πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην Ιρλανδία» αφού «υπήρξε μια σταδιακή αύξηση των αρμοδιοτήτων για την προετοιμασία, διαχείριση, παρακολούθηση και αξιολόγηση των προγραμμάτων των διαρθρωτικών ταμείων που ανατέθηκαν στους περιφερειακούς φορείς στις διαδοχικές περιόδους προγραμματισμού» (BMW & S&E Regional Assemblies 2008: 5). Βέβαια στη συνέχεια οι Περιφερειακές Συνελεύσεις τονίζουν ότι ο ρόλος των φορέων αυτών

εκτός του πλαισίου των διαρθρωτικών ταμείων καθώς επίσης όσον αφορά στη διαχείριση των διαρθρωτικών κονδυλίων είναι περιορισμένος³³ (ο.π. σσ. 5-6).

Η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων δεν είχε ως αποτέλεσμα τη θεσμική αυτονόμηση ή ενίσχυση του υποεθνικού επιπέδου στην Ιρλανδία. Το ίδιο το υποεθνικό επίπεδο απαντάει ότι η εταιρική σχέση έχει συμβάλλει μέτρια έως καθόλου στην ενδυνάμωση της περιφερειακής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης³⁴. Πράγματι, όπως συζητήθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, η Ιρλανδία δεν προέβη σε σημαντικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις για τη διαχείριση των διαρθρωτικών δράσεων. Αντίθετα, βασίστηκε στην προϋπάρχουσα συγκεντρωτική κρατική δομή αναθέτοντας στην κεντρική διοίκηση και ειδικότερα στο Υπουργείο Οικονομικών την ευθύνη της διαχείρισης των Ευρωπαϊκών κονδυλίων.

Γεγονός είναι ότι μέχρι το 1988 και τη θέσπιση της αρχής της εταιρικής σχέσης η Κοινοτική χρηματοδότηση δεν αποθάρρυνε το συγκεντρωτισμό του ιρλανδικού συστήματος (O'Donnell 2000, Holmes & Rees 1995). Αλλά και αργότερα, κατά τις περιόδους 1988-1993 και 1994-99, ο χαρακτηρισμός ολόκληρης της χώρας ως περιοχής του στόχου 1 ενεθάρρυνε περεταίρω το συγκεντρωτισμό αποτυγχάνοντας να συμβάλει στην ανάπτυξη αντιπροσωπευτικών πολιτικών και διοικητικών δομών σε περιφερειακό επίπεδο, αλλά εξυπηρετώντας αντίθετα την πελατειακή ιρλανδική κουλτούρα (Loughlin 1996β: 86, 2001α: 73).

Η αποσυγκέντρωση του ιρλανδικού κράτους σε περιφέρειες υπήρξε μια ωφελιμιστική προσαρμογή στις ευρωπαϊκές πολιτικές και διαχειριστικές προτεραιότητες. Ο υποτυπώδης ρόλος των επτά περιφερειακών αρχών που δημιουργήθηκαν το 1988 με μοναδική αρμοδιότητα τον διαρθρωτικό προγραμματισμό (Laffan 1989: 52-53) είχε ως αποτέλεσμα την αντίδραση τόσο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσο και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Loughlin 1996β: 86-87) και τη δημιουργία οχτώ νέων περιφερειακών αρχών το 1994. Όπως έχει συζητηθεί, πραγματιστικοί στόχοι

³³ Για το λόγο αυτόν προτείνουν τη συνέχιση του καθορισμού των αναπτυξιακών προτεραιοτήτων σε εθνικό επίπεδο με την αύξηση όμως της συμμετοχής και ευθύνης των διαχειριστικών αρχών κατά το σχεδιασμό του προγράμματος, την κατανομή κονδυλίων, την επιλογή προγραμμάτων και την χορήγηση των πληρωμών στην υλοποίηση των διαρθρωτικών δράσεων μετά το 2013 (BMW & S&E Regional Assemblies 2008: 6-7).

³⁴ Στην ερώτηση 21(7) «κρίνετε ότι η εταιρική σχέση έχει συμβάλλει στην ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης;» απάντησε το 40% των ερωτηθέντων εκ των οποίων 25% απάντησε καθόλου (1), 50% λίγο (2) και 25% μέτρια (3). Στην ερώτηση 21(8) «κρίνετε ότι η εταιρική σχέση έχει συμβάλλει στην ενδυνάμωση των περιφερειακών αρχών;» απάντησε επίσης το 40% των ερωτηθέντων, εκ των οποίων 25% καθόλου (1) και 50% μέτρια (3).

συνέχισης της Ευρωπαϊκής χρηματοδότησης είχαν ως αποτέλεσμα τη σύσταση των δύο Περιφερειακών Συνελεύσεων το 1998.

Ενδεικτική για την ιρλανδική αντίληψη της σχέσης μεταξύ χρηματοδότησης και περιφερειοποίησης είναι η άποψη της τότε Επιτρόπου αρμόδιας για την Περιφερειακή Πολιτική Monika Wulf-Mathies:

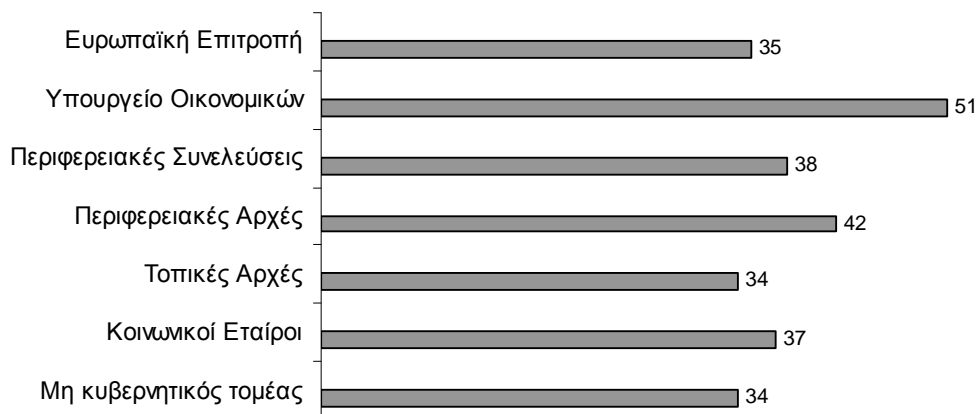
Μπορώ να κατανοήσω πώς ο κόσμος προσπαθεί να υπερασπιστεί τα τρέχοντα επίπεδα οικονομικής στήριξης. Θα ήταν καλή ιδέα εάν οι επιχορηγήσεις δίνονταν με αυτόν τον τρόπο να οργανώσει κανείς τη χώρα έτσι. Αλλά πιστεύω ότι αυτό θα είναι εφικτό μόνο, και αυτή ήταν πάντα η θέση της Επιτροπής, αν ακολουθείτο από αλλαγές στους πολιτικούς θεσμούς και θεσμούς λήψης αποφάσεων στις περιφέρειες – με την αποκέντρωση να υλοποιείται όχι μόνο για να ληφθεί καλύτερη διαρθρωτική χρηματοδότηση, αλλά ως μια πραγματική αλλαγή στη νομική και περιφερειακή δομή της χώρας. Ως τώρα διακρίνω ενδιαφέρον στο να ληφθούν όσο περισσότερα χρήματα γίνεται, αλλά δεν διακρίνω ακόμα αυτό να αντιστοιχεί σε αλλαγές στην περιφερειακή διακυβέρνηση (Απόσπασμα συνέντευξης στους Irish Times 16/9/98, όπως παρατίθεται στο Boyle 2000: 755).

Οι κύριες δομές μέσω των οποίων εφαρμόζεται η αρχή της εταιρικής σχέσης δεν παρέχουν στους υπεθνικούς – όπως άλλωστε ούτε και στους υπόλοιπους μη κρατικούς – εταίρους τη δυνατότητα ουσιαστικής συμμετοχής. Οι επιτροπές παρακολούθησης επικεντρώνουν σε τεχνικά ζητήματα μην επιτρέποντας στους εταίρους να ανταπεξέλθουν στο ρόλο τους ενώ η αποτελεσματικότητα της λειτουργίας τους εξαρτάται από την πληροφόρηση που απρόθυμα παρέχουν τα υπουργεία ως φορείς υλοποίησης. Το Υπουργείο Οικονομικών είναι αναμφίβολα ο ισχυρότερος εταίρος κατά την εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης, γεγονός που δεν αμφισβητείται από τους υπόλοιπους εταίρους. Στο πλαίσιο αυτό και δεδομένης της θεσμικής αδυναμίας τους και οικονομικής εξάρτησής τους, οι Περιφερειακές Συνελεύσεις και Αρχές δεν επιχειρούν έναν αυτόνομο ρόλο επικοινωνώντας απευθείας με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (συνέντευξη με τον κ. Stig Joergen Gren, 21/11/05).

Παρόλα αυτά, το υποεθνικό επίπεδο κρίνει ότι περιφερειακές αρχές μπορούν να επηρεάσουν τη λήψη αποφάσεων κατά το σχεδιασμό, υλοποίηση και αξιολόγηση των

διαρθρωτικών προγραμμάτων³⁵ (100% των απαντήσεων) και ότι υπάρχει διάβρωση του ρόλου της κεντρικής διοίκησης, αφού θεωρούν ότι αλλαγές που έχουν γίνει από το 1988 έχουν ενισχύσει το ρόλο των μη κυβερνητικών εταίρων³⁶ (100% των απαντήσεων).

Επιρροή του κάθε εταίρου στην εταιρική σχέση[^]

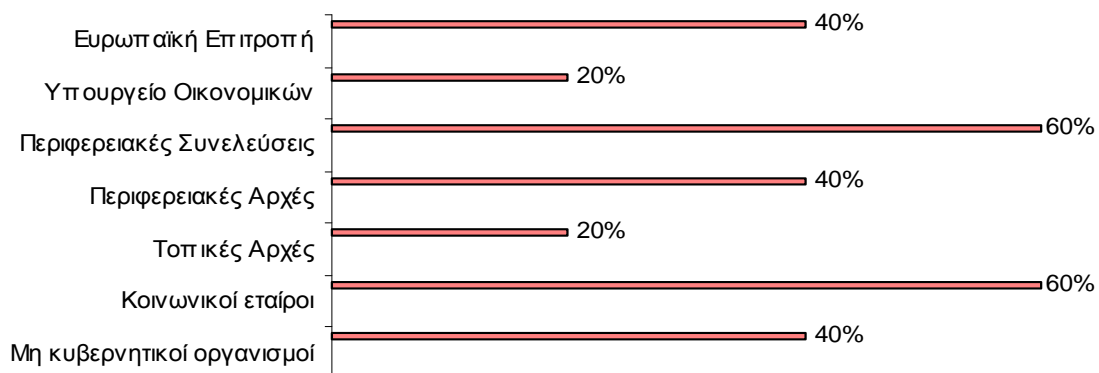


Πηγή: Ερωτηματολόγια που απάντησαν οι ιρλανδικές Περιφερειακές Συνελεύσεις και Αρχές.

[^] Προκύπτει από τη συγκεντρωτική ανάλυση των απαντήσεων που δόθηκαν σχετικά με την επιρροή του κάθε εταίρου σε κάθε ένα από τα τρία στάδια προγραμματισμού.

Επίσης, στην ερώτηση «ποιους εταίρους ωφελεί κατά τη γνώμη σας περισσότερο η εφαρμογή της εταιρικής σχέσης;», οι Περιφερειακές Συνελεύσεις όπως και οι κοινωνικοί εταίροι εμφανίζονται περισσότερο ωφελημένοι, λόγω της αύξησης του βαθμού εμπλοκής τους³⁷.

Απαντήσεις στην ερώτηση "Ποιους εταίρους ωφελεί κατά τη γνώμη σας περισσότερο η εφαρμογή της εταιρικής σχέσης;"



Πηγή: Ερωτηματολόγια που απάντησαν οι ιρλανδικές Περιφερειακές Συνελεύσεις και Αρχές.

³⁵ Προκύπτει από τις απαντήσεις στην ερώτηση 6 «κρίνετε ότι οι περιφερειακές αρχές μπορούν να επηρεάσουν τη λήψη αποφάσεων κατά το σχεδιασμό, υλοποίηση και αξιολόγηση του ΚΠΣ;»

³⁶ Προκύπτει από τις απαντήσεις στην ερώτηση 17.2.

³⁷ Προκύπτει από τις απαντήσεις και το σχολιασμό στην ερώτηση 20.

Σύμφωνα με την Περιφερειακή Συνέλευση Southern & Eastern (2007α: 14),

όπως ακριβώς η ένταξη στην ΕΕ ήταν επωφελής για την Ιρλανδία, καθώς επίσης και η συμμετοχή μας στην περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας (και όχι μόνο από την άποψη της μεταφοράς κονδυλίων), θα πρέπει επίσης να τονιστεί ότι η δέσμευση αυτή υπήρξε ιδιαίτερα επωφελής για τις περιφέρειες. Είναι δίκαιο να ειπωθεί ότι η πολιτική συνοχής της ΕΕ έχει οδηγήσει σε κάποιες αλλαγές στη δομή εξουσίας και παρέχει ένα πεδίο όπου οι υποεθνικές αρχές μπορούν να διεκδικήσουν τα συμφέροντά τους σε σχέση με τις εθνικές αρχές πιο ανοιχτά από πριν.

Συμπερασματικά, μολονότι η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης έχει συμβάλλει στην αναγωγή του υποεθνικού επιπέδου σε δρώντα στο πλαίσιο της διαρθρωτικής πολιτικής, η θεσμική ικανότητα του επιπέδου αυτού παραμένει περιορισμένη ακόμη και εντός του πλαισίου των εταιρικών δομών, όπως είναι οι επιτροπές παρακολούθησης. Κυρίαρχους δρώντες αποτελούν το Υπουργείο Οικονομικών ως διαχειριστική αρχή του συνόλου των προγραμμάτων και άλλα υπουργεία ως φορείς υλοποίησης από τους οποίους εξαρτάται η αποτελεσματική λειτουργία των επιτροπών παρακολούθησης.

Νεο-ρεπουμπλικανισμός

Η αρχή της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων έχει ενισχύσει τις αρχές της διαβούλευσης και της συνεργασίας, ήδη παρούσες στην ιρλανδική πολιτική κουλτούρα, και έχει προωθήσει τη δημιουργία συνεργατικών δικτύων και δομών που εκκίνονται από το κεντρικό έως το τοπικό επίπεδο. Σύμφωνα με τα ευρήματα των Rees κ.α. (2004: 385) η εταιρική σχέση έχει συμβάλλει στη νομιμοποίηση, κινητοποίηση και χρηματοδότηση πολυάριθμων οργανώσεων κοινωνικής βάσης και στη δημιουργία *fora* συνεργασίας και διαλόγου. Μεταξύ άλλων, τέτοια *fora* αποτελούν οι Περιφερειακές Αρχές και σε μικρότερο βαθμό οι Περιφερειακές Συνελεύσεις αφού σύμφωνα με τις αρμοδιότητες που τους έχουν αποδοθεί, οφείλουν να επιβλέπουν και να γνωμοδοτούν την εφαρμογή των διαρθρωτικών δράσεων στην περιφέρειά τους (Rees κ.α. 2004: 397). Υπό την ίδια οπτική, τέτοια *fora* αποτελούν επίσης τα αναπτυξιακά συμβούλια πόλεων και κομητειών και οι επιτροπές στρατηγικής πολιτικής τη σύσταση των οποίων επηρέασε η αρχή της εταιρικής σχέσης ως αρχή του ΕΣΑ 2000-2006 (Rees κ.α. 2004: 398).

Όμως ο αντίκτυπος στη διαμόρφωση πολιτικής των *fora* στα οποία αναφέρεται η μελέτη των Rees κ.α. είναι αμφιλεγόμενος. Η σύντομη εξέτασή τους στο προηγούμενο κεφάλαιο καταλήγει σε επιφυλακτικά συμπεράσματα σχετικά με το ρόλο που οι τοπικές και περιφερειακές αρχές αλλά και οι τοπικές οργανώσεις και ομάδες είναι ικανές να διαδραματίσουν κατά τη συμμετοχή τους - ή και αποτελώντας οι ίδιες - συνεργατικά δίκτυα και δομές. Όσον αφορά στη λειτουργία των επιτροπών παρακολούθησης πάντως αυτές «δεν αποτελούν *fora* άμεσου, επικοδομητικού και ανοικτού διαλόγου μεταξύ των τοπικών ομάδων (*area groups*) και μεταξύ της τοπικής και περιφερειακής διοίκησης», ακριβώς όπως παρατηρεί η Scott (1998: 187) ότι συμβαίνει και στην περίπτωση των Βρετανικών Highlands & Islands.

Αντίθετα, από τη διερεύνηση της δομής και της διαδικασίας διαβούλευσης στο πλαίσιο των επιτροπών παρακολούθησης, προκύπτει ότι η διαδικασία είναι ιεραρχική και συγκεντρωτική, με την εξουσία να επαφίεται στην κεντρική διοίκηση, χωρίς ουσιαστική αμφισβήτηση. Στην ερώτηση «μια απόφαση όταν ληφθεί είναι σεβαστή από το σύνολο των εταίρων;» ένας ερωτώμενος αφού απαντάει θετικά σχολιάζει ότι «μπορεί να είναι σεβαστή αλλά οι κοινωνικοί εταίροι ή άλλοι εταίροι μπορούν και πράγματι διατυπώνουν τις παρατηρήσεις τους στον τύπο εάν θεωρούν τις αποφάσεις ή την έλλειψη προόδου προβληματική». Αυτό σημαίνει ότι η ίδια η εταιρική δομή αδυνατεί να ενσωματώσει αποκλίνουσες απόψεις.

Οι συνεδριάσεις των επιτροπών παρακολούθησης δεν ευνοούν τον ουσιαστικό διάλογο και συμμετοχή. Η ατζέντα τους αφορά συνήθως τεχνικά ζητήματα και απαιτεί πόρους που οι μη κυβερνητικοί εταίροι δυσκολεύονται να διαθέσουν. Το περιφερειακό επίπεδο είναι ανίσχυρο, με σαφώς ορισμένες αρμοδιότητες και πόρους, ενώ το τοπικό επίπεδο δεν συμμετέχει άμεσα στη διαδικασία. Έτσι, στις επιτροπές παρακολούθησης φαίνεται να επικρατεί μια επίφαση συμμετοχικότητας με την κεντρική διοίκηση να διασφαλίζει τον κεντρικό ρόλο τόσο λόγω της τυπικής αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών ως αρχής διαχείρισης του συνόλου των αναπτυξιακών προγραμμάτων όσο και της εξέχουσας σημασίας που έχει για τη διαδικασία η πληροφόρηση που παρέχουν οι φορείς υλοποίησης, δηλαδή άλλα υπουργεία και φορείς της κεντρικής διοίκησης.

Η εταιρική σχέση έχει αναμφίβολα διευρύνει τον αριθμό των δρώντων που συμμετέχουν στην εφαρμογή των διαρθρωτικών δράσεων, σε συμφωνία με τις προβλέψεις των σχετικών Κοινοτικών Κανονισμών. Ακόμη και με τη διεύρυνσή της

πάντως η συμμετοχή περιορίζεται στους ελάχιστους συμβατικά προβλεπόμενους εταίρους, ο μεγαλύτερος αριθμός των οποίων είναι ‘άμεσοι καταναλωτές της διαρθρωτικής χρηματοδότησης’ (Scott 1998)³⁸. Σύμφωνα με το σχόλιο ενός από τους ερωτηθέντες, υπάρχει πράγματι η τάση για μεγαλύτερη συνεργασία στη λήψη αποφάσεων κατά τον περιφερειακό προγραμματισμό αλλά με «πολύ περιορισμένη συμμετοχή»³⁹.

Συμπερασματικά, παρά την πολυετή και επιτυχή εμπειρία της Ιρλανδίας στην κοινωνική εταιρική σχέση η οποία, όπως συζητήθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, εμφανίζει θετικά σημεία όσον αφορά στην ποιότητα της διαβούλευσης και της συμμετοχής, δεν συμβαίνει το ίδιο στην περίπτωση της εφαρμογής της αρχής της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων. Μολονότι το πρόταγμα εμφανίζεται κοινό και στις δύο περιπτώσεις και αφορά στην οικονομική μεγέθυνση και ανταγωνιστικότητα της χώρας, στην περίπτωση των διαρθρωτικών δράσεων η κεντρική διοίκηση διατηρεί το ρόλο της ως μόνης αρμόδιας της εφαρμογής τους. Ο ρόλος των εταίρων είναι περιορισμένος, συμβατικός και μάλλον προσχηματικός σε μια διαδικασία περισσότερο τεχνική και λιγότερο πολιτική βασισμένη στην ισχύ περισσότερο από ότι στο διάλογο.

Επίλογος

Η Ιρλανδία αποτελεί παράδειγμα κράτους μέλους της Ένωσης που διαχειρίστηκε επιτυχώς τις διαρθρωτικές δράσεις. Η επιτυχία αυτή αποτελεί επίτευγμα της κεντρικής διοίκησης και θέτει υπό αμφισβήτηση τη σημασία εφαρμογής της αρχής της εταιρικής σχέσης. Η εγχώρια θεσμική επιλογή υπέρ της διατήρησης της συγκεντρωτικής δομής του κράτους, με την παραχώρηση συγκεκριμένων, ιδιαίτερα περιορισμένων αρμοδιοτήτων και πόρων σε μια περιφερειακή διοίκηση με αμφίβολο μέλλον, δεν επιτρέπουν την ουσιαστική συμμετοχή του υποεθνικού επιπέδου. Η ισχυρή παράδοση της κοινωνικής εταιρικής σχέσης αντί να διευκολύνει, όπως θα περίμενε κανείς, την εφαρμογή της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων υποβαθμίζει τη σημασία της, παραμένοντας έτσι η σημαντικότερη διαδικασία εταιρικής σχέσης στην Ιρλανδία.

³⁸ Σύμφωνα με τους καταλόγους συμμετεχόντων των επιτροπών παρακολούθησης οι φορείς υλοποίησης υπερτερούν των υπόλοιπων μελών με δικαίωμα ψήφου.

³⁹ Απάντηση στην ερώτηση 22: “yes but very limited participation”.

7. Εταιρική σχέση: η ελληνική εμπειρία

Όπως συζητήθηκε στο τρίτο κεφάλαιο, η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης διαμεσολαβείται έντονα από το εγχώριο πλαίσιο στο οποίο υλοποιείται. Το παρόν κεφάλαιο εξετάζει το θεσμικό και λειτουργικό πεδίο δράσης του υποεθνικού επιπέδου και υλοποίησης του κοινωνικού διαλόγου στην Ελλάδα, όπως αντίστοιχα έκανε το πέμπτο κεφάλαιο για την Ιρλανδία. Οι δύο αυτές συνιστώσες θεωρούνται ότι καθορίζουν την εφαρμογή της εταιρικής σχέσης στην πράξη.

Θεσμικός ρόλος του υποεθνικού επιπέδου

Η δομή της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης καθορίστηκε με την ίδρυση του σύγχρονου ελληνικού κράτους και είναι συνυφασμένη με την πολιτική ιστορία του. Μολονότι ήδη από το Σύνταγμα του 1925 το ελληνικό διοικητικό σύστημα χαρακτηρίζεται ‘αποκεντρωτικό’*, η Ελλάδα αποτελεί ένα από τα συγκεντρωτικότερα κράτη της ‘παλαιάς’ Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παρόλα αυτά, την τελευταία δεκαετία βρίσκεται σε εξέλιξη «μια διαδικασία αναδιάταξης των συσχετισμών μεταξύ Κράτους και Τοπικής Αυτοδιοίκησης που έχει ήδη οδηγήσει σε σημαντική αύξηση του ειδικού βάρους της τελευταίας στο διοικητικό και το πολιτικό σύστημα» (Χλέπας 1999: 461, Mannozi 2005: 179).

Δομή και νομικό υπόβαθρο

Η σημερινή δομή του ελληνικού υποεθνικού επιπέδου περιλαμβάνει τρία επίπεδα: το περιφερειακό, τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και τους δήμους και κοινότητες.

Σε περιφερειακό επίπεδο, λειτουργούν 13 Περιφέρειες οι οποίες αποτελούν από(συ)κεντρωμένες διοικητικές μονάδες του κράτους. Μολονότι η απόφαση σύστασής τους χρονολογείται από το 1986 (Ν.1622/86) μόλις το 1997 απέκτησαν ουσιαστικό ρόλο. Με το νόμο 2503/97 αποδόθηκε στις Περιφέρειες αποφασιστική

* Αναφορές στο ‘αποκεντρωτικό σύστημα’, με την έννοια του γαλλικού όρου *deconcentration*, γίνονται για πρώτη φορά στο Σύνταγμα του 1925 (τίτλος του Κεφαλαίου Θ’ και άρθρο 105) και έκτοτε υιοθετούνται σε όλα τα Συντάγματα (βλέπε σχετικά Χλέπας 1999: κεφάλαιο 1 «η έννοια της ‘αποκέντρωσης’ στην ελληνική νομική θεωρία»).

αρμοδιότητα ως προς την άσκηση όλων των εκτελεστικού χαρακτήρα κρατικών αρμοδιοτήτων καθώς επίσης διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια ενώ διατήρησαν την αρχική τους αποστολή ως μονάδες περιφερειακής ανάπτυξης. Μεταγενέστερα, η αυτοτέλεια της Περιφέρειας έναντι του κέντρου ενισχύθηκε περαιτέρω με νεότερες του Ν.2503/97 νομοθετικές ρυθμίσεις, βάσει των οποίων συστάθηκαν νέες οργανικές μονάδες και μεταφέρθηκαν αρμοδιότητες από την κεντρική διοίκηση στις Περιφέρειες (Ν. 2647/98, Ν. 2910/01, Ν. 3013/02, Ν. 3208/03, Π.Δ. 1213/98, Π.Δ. 313/01 κλπ).

Σύμφωνα με το Ν. 2503/97 (άρθρο 1) η Περιφέρεια συμβάλλει στον εθνικό σχεδιασμό και στο πλαίσιο του σχεδιάζει, προγραμματίζει και εφαρμόζει τις πολιτικές για την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική της ανάπτυξη. Σε κάθε Περιφέρεια έχει συσταθεί από μια γενική διεύθυνση η οποία ονομάζεται «Γενική Διεύθυνση της Περιφέρειας». Όργανα των Περιφερειών αποτελούν ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας και το Περιφερειακό Συμβούλιο. Ο Γενικός Γραμματέας δεν είναι αιρετός: διορίζεται και παύεται με πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου που εκδίδεται μετά από πρόταση του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης. Τον Γενικό Γραμματέα επικουρεί Γενικός Διευθυντής της Περιφέρειας. Το Περιφερειακό Συμβούλιο αποτελεί το όργανο αναπτυξιακού σχεδιασμού της Περιφέρειας με γνωμοδοτικές και αποφασιστικές αρμοδιότητες. Σε αυτό συμμετέχουν ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ως πρόεδρος, εκπρόσωποι των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων¹.

Επίσης, σε κάθε Περιφέρεια λειτουργεί το Περιφερειακό Ταμείο Ανάπτυξης, το οποίο διαχειρίζεται τις πιστώσεις του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων και των χρηματοδοτήσεων από φορείς του δημόσιου τομέα και από Ευρωπαϊκά προγράμματα, καθώς και η Διαχειριστική Αρχή του Περιφερειακού Επιχειρησιακού Προγράμματος (ΠΕΠ).

Σε τοπικό επίπεδο λειτουργούν 914 δήμοι και 120 κοινότητες (οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού) και 54 νομαρχίες (οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης

¹ Τα Περιφερειακά Συμβούλια των Περιφερειών Αττικής, Κεντρικής Μακεδονίας, Δυτικής Ελλάδος, Βορείου Αιγαίου και Νότιου Αιγαίου έχουν ειδική σύνθεση λόγω των ιδιαιτεροτήτων τους.

δεύτερου βαθμού). Αυτοί διοικούνται από εκπροσώπους εκλεγμένους με άμεση, καθολική, μυστική ψηφοφορία², η οποία πραγματοποιείται κάθε τέσσερα χρόνια.

Ελλάδα: Περιφέρειες και Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις



Πηγή: http://www.ota.gr/ota_index.html

Οι *Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις* (Ν.Α.) αποτελούσαν έως το 1994 διοικητική επέκταση της κεντρικής διοίκησης. Από το 1994 αποτελούν οργανισμό της τοπικής αυτοδιοίκησης με «προορισμό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη τις περιφέρειάς τους», δεν ασκούν εποπτεία στους δήμους και τις κοινότητες και δεν υφίσταται ιεραρχική σχέση μεταξύ τους (Ν.2218/94: άρθρο 1, Π.Δ.30/96: κεφάλαιο Α'). Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις μπορεί να είναι α) απλές, δηλαδή η περιφέρειά τους να συμπίπτει με τη διοικητική περιφέρεια του νομού ή β) ενιαίες ή διευρυμένες, με χωρική αρμοδιότητα την περιφέρεια περισσότερων του ενός νομών ή της μίας Νομαρχιών³ (Π.Δ.30/96, άρθρο 5).

Όργανα των Ν.Α. είναι το νομαρχιακό συμβούλιο, οι νομαρχιακές επιτροπές και ο νομάρχης (Ν.3274/2004, άρθρο 1). Τα μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου

² Το Σύνταγμα προβλέπει τη διεξαγωγή καθολικής και μυστικής ψηφοφορίας. Η άμεση εκλογή αποτελεί επιλογή του νομοθέτη. Σχετικά βλέπε Μακρυδημήτρης (2008: 218-219).

³ Τέτοιες 'υπερνομαρχίες' αποτελούν 1. η ΝΑ Αθηνών-Πειραιώς με έδρα την Αθήνα, 2. η ΝΑ Ροδόπης-Έβρου με έδρα την Κομοτηνή και 3. η ΝΑ Δράμας-Καβάλας-Ξάνθης με έδρα την Ξάνθη ενώ με προεδρικό διάταγμα μπορεί να συσταθεί υπερνομαρχία στη Θεσσαλονίκη (άρθρο 5 Π.Δ. 30/96).

εκλέγονται, όπως και ο νομάρχης, κάθε τέσσερα χρόνια. Ο αριθμός των μελών τους καθορίζεται βάσει πληθυσμιακών κριτηρίων. Οι νομαρχιακές επιτροπές αποτελούνται από μέλη του νομαρχιακού συμβουλίου και εκλέγονται από αυτά κάθε διετία. Επιπλέον, σε κάθε Ν.Α. λειτουργεί ως γνωμοδοτικό όργανο οικονομική και κοινωνική επιτροπή που συγκροτείται από εκπροσώπους της τοπικής ένωσης δήμων και κοινοτήτων, των οργανώσεων εργοδοτών και εργαζομένων, των επιμελητηρίων και των επιστημονικών οργανώσεων, των συνεταιριστικών οργανώσεων και των εργαζομένων στη Ν.Α. (Ν.2218/94: άρθρο 4, Π.Δ.30/96: άρθρο 17).

Η Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας (Ε.Ν.Α.Ε.) αποτελεί το φορέα εκπροσώπησης των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερου βαθμού σε εθνικό επίπεδο.

Οι *Δήμοι και Κοινότητες*⁴ αποτελούν το πρώτο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης (άρθρο 1 του Ν. 3463/2006). Οι διατάξεις που αφορούν τη δομή και λειτουργία τους συστηματοποιήθηκαν πρόσφατα εκ νέου με τη θέσπιση του 'Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα' (Ν. 3463/2006). Όργανα των Δήμων⁵ αποτελούν το δημοτικό συμβούλιο, η δημαρχιακή επιτροπή και ο δήμαρχος⁶. Όργανα των Κοινοτήτων αποτελούν ο πρόεδρος της κοινότητας και το κοινοτικό συμβούλιο.

Ο δήμαρχος, ο πρόεδρος της κοινότητας και οι δημοτικοί και κοινοτικοί σύμβουλοι, εκλέγονται κάθε τέσσερα χρόνια (άρθρο 23 Ν. 3463/2006) κατά συνδυασμούς. Στις εκλογές των δημάρχων και δημοτικών συμβούλων θεωρείται επιτυχόν συνδυασμός αυτός που πλειοψήφησε με ποσοστό τουλάχιστον σαράντα δύο τοις εκατό (42%) του συνόλου των έγκυρων ψηφοδελτίων (άρθρο 50 Ν. 3463/2006). Στις Κοινότητες θεωρείται επιτυχόν ο συνδυασμός που συγκέντρωσε έστω και τη σχετική πλειοψηφία (ο.π.). Δήμαρχος ή πρόεδρος της Κοινότητας εκλέγεται ο επικεφαλής του επιτυχόντος συνδυασμού (ο.π.). Τα μέλη των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων συνεδριάζουν τακτικά, σε δημόσιες συνεδριάσεις. Ο αριθμός τους καθορίζεται βάσει

⁴ Αρχικά, ο δήμος προοριζόταν να αποτελέσει οργανωτική δομή της αστικής τοπικής αυτοδιοίκησης (πρωτεύουσες των νομών ή πόλεις με πληθυσμό πάνω από 10.000 κατοίκους) ενώ οι κοινότητες σχεδιάστηκαν ως οργανωτική δομή για μικρότερες πόλεις και χωριά. Μολονότι το πληθυσμιακό κριτήριο σταδιακά εγκαταλείφθηκε το δυαδικό σύστημα επιβιώνει έως σήμερα, παρά τις προβλέψεις του 'Προγράμματος Καποδίστριας' (Ν.2539/97).

⁵ Όπως σχολιάζει ο Ηλεπας (2005: 36) «οι ομοιότητες μεταξύ των οργάνων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και του συστήματός τους και αυτού των δήμων είναι τόσο μεγάλες ώστε δημιουργείται η εντύπωση ότι ο νομοθέτης των Ν.2218 και 2240/1994 απλά απέδωσε στο δεύτερο επίπεδο ό,τι ίσχυε για το πρώτο».

⁶ Σχετικά με το ρόλο του δημάρχου στην Ελλάδα και την Ευρώπη βλέπε Χλέπας (2005) και Γετίμης & Χλέπας (2005).

πληθυσμιακών κριτηρίων. Οι δημορχιακές επιτροπές αποτελούν ένα συλλογικό ενδιάμεσο όργανο με εκτελεστικές κυρίως αρμοδιότητες και σε αυτές συμμετέχουν μέλη του δημοτικού συμβουλίου που εκλέγονται από αυτά κάθε διετία.

Οι δήμοι που δημιουργήθηκαν από συνενώσεις διαιρούνται σε τοπικά διαμερίσματα στα οποία λειτουργούν τοπικά συμβούλια (Ν.3463/2006, άρθρο 129)⁷. Τα τοπικά συμβούλια αποτελούν συλλογικά όργανα ‘δημοτικής αποκέντρωσης’ του νέου δήμου. Όργανα ‘δημοτικής αποκέντρωσης’ αποτελούν επίσης τα δημοτικά διαμερίσματα στα οποία διαιρούνται οι δήμοι που στην έδρα τους έχουν περισσότερους από εκατό χιλιάδες κατοίκους (Ν.3463/2006, άρθρο 117). Στα δημοτικά διαμερίσματα λειτουργούν συμβούλια δημοτικού διαμερίσματος (Ν.3463/2006, άρθρο 119).

Δύο ή περισσότεροι δήμοι ή κοινότητες μπορούν να συστήσουν σύνδεσμο δήμων ή/και κοινοτήτων με ειδικό σκοπό την εκτέλεση και συντήρηση έργων, την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών ή την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, όπως επίσης την κατάρτιση προγραμμάτων και μεθόδων για την ανάπτυξη του ευρύτερου χώρου τους (άρθρο 102 παρ. 3 του Συντάγματος, Ν.3463/2006: άρθρο 245). Οι σύνδεσμοι αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, «που είναι διακριτά από τους οργανισμούς που μετέχουν σε αυτά» (Μακρυδημήτρης 2008: 241).

Η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ) αποτελεί το φορέα εκπροσώπησης και συνεργασίας των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού σε εθνικό αλλά και ευρωπαϊκό επίπεδο. Η ίδρυσή της αποφασίστηκε ήδη το 1927. Σε τοπικό επίπεδο – επίπεδο νομού – οι δήμοι και κοινότητες εκπροσωπούνται και συνεργάζονται μέσω των Τοπικών Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων (Τ.Ε.Δ.Κ.). Ειδικότερα, σύμφωνα με το Προεδρικό Διάταγμα 197/78, οι σκοποί των κατά νομό τοπικών ενώσεων και της κεντρικής ένωσης είναι η προαγωγή της δημοτικής και κοινοτικής Αυτοδιοίκησης, η έρευνα και η μελέτη ζητημάτων που αφορούν το χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η συγκέντρωση και παροχή στοιχείων και πληροφοριών σχετικών με τα ζητήματα αυτά και τέλος η υποβοήθηση της συνεργασίας μεταξύ των οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η συμμετοχή των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ στις Τ.Ε.Δ.Κ. είναι υποχρεωτική, όπως υποχρεωτική είναι επίσης η συμμετοχή των Τ.Ε.Δ.Κ. στην Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. (Π.Δ. 197/78). Και οι δύο οργανισμοί υπάγονται στην εποπτεία του Υπουργείου Εσωτερικών.

⁷ Στα τοπικά διαμερίσματα που είναι έδρες των δήμων και έχουν πληθυσμό άνω των χιλίων (1.000) κατοίκων, δεν συνιστώνται τοπικά συμβούλια (Ν.3463/2006, άρθρο 22).

Λειτουργία & αυτονομία

Η συζήτηση που ακολουθεί αναδεικνύει την ιδιαιτερότητα του ελληνικού υποεθνικού επιπέδου μέσα από τα κεντρικά ζητήματα των αρμοδιοτήτων και χρηματοδότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης, με σκοπό να επιτρέψει την εκτίμηση του εύρους της τοπικής αυτονομίας.

Το υποεθνικό επίπεδο στο εγχώριο πολιτικό σύστημα

Ο συγκεντρωτικός χαρακτήρας της ελληνικής διοίκησης έχει ως αφετηρία την ίδρυση του ανεξάρτητου ελληνικού κράτους το 1830. Τότε η – αρχικά αδύναμη κεντρική εξουσία – επιχείρησε «να υποτάξει τις πολυάριθμες τοπικές εστίες εξουσίας που ορθώνονταν ως εμπόδιο στην πορεία για την συγκρότηση ενός σύγχρονου, ενιαίου και συμπαγούς εθνικού κράτους» (Χλέπας 2000: 50). Η επιλογή αυτή υπέρ του συγκεντρωτισμού, που επεβίωνε έως πρόσφατα, «ανάτρεψε τον παραδοσιακό προεπαναστατικό ελληνικό κοινοτισμό και τους προβληματισμούς του νεοελληνικού διαφωτισμού για ένα αποκεντρωμένο δημοκρατικό κράτος» (Παπαγιάννης 1999: 16-17).

Έκτοτε, δεν υπήρξαν εκτεταμένα αιτήματα για αποκέντρωση (Verney 1994: 167). Το γεγονός αποδίδεται στη σταδιακή και πολύχρονη διαδικασία συνένωσης του ελληνικού κράτους, στην ισχυρή εθνική ταυτότητα, στο αβέβαιο εξωτερικό περιβάλλον και στην πελατειακή φύση της ελληνικής πολιτικής (Verney 1994, Featherstone & Yannopoulos 1995, Ioakimidis 1996).

Η τοπική αυτοδιοίκηση βρέθηκε ωστόσο συχνά στο προσκήνιο των πολιτικών αντιπαραθέσεων, χάρη στην άμεση δημοκρατική της νομιμοποίηση αλλά και την τάση της εκάστοτε αντιπολίτευσης να αξιοποιεί το θεσμό ως ‘πολιορκητικό κριό’ κατά της αντίπαλης κεντρικής εξουσίας, που αμυνόταν επιστρατεύοντας μεταξύ άλλων, και την κρατική εποπτεία. Από την άλλη πλευρά, το εκάστοτε κυβερνών κόμμα διένειμε πόρους και παντοειδείς παραχωρήσεις στους ‘φιλικούς’ ΟΤΑ, χρησιμοποιώντας τους τελευταίους ως μάντες διασύνδεσής του με τις τοπικές κοινωνίες (Χλέπας 2000: 51, βλέπε επίσης Λυριντζής 2000).

Η μεταπολίτευση σηματοδότησε μια δυναμική προσπάθεια εκδημοκρατισμού και μεταρρύθμισης του αυταρχικού, συγκεντρωτικού κράτους. Το Σύνταγμα του 1975 δεν περιορίστηκε στην κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης ως μέρος της διοικητικής οργάνωσης του κράτους – του ‘αποκεντρωτικού συστήματος’ (άρθρο 101) - αλλά εξασφάλισε τη διττή ενσωμάτωσή της στο δημοκρατικό πολιτικό

σύστημα ως εκφραστή της τοπικής δημοκρατίας και διαχειριστή των τοπικών υποθέσεων (άρθρο 102). Όπως καταλήγει ο Χλέπας (1999: 449, 1994), «με τη διαφοροποίηση ανάμεσα σε γενικές και τοπικές δημόσιες υποθέσεις σε συνδυασμό με την πρόβλεψη για λειτουργία πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης τέθηκαν οι προϋποθέσεις για τον περιορισμό της καθ' ύλην αρμοδιότητας της *stricto sensu* κρατικής διοικήσεως, άρα και του μεριδίου της εκτελεστικής εξουσίας που αυτή διαθέτει».

Τη Συνταγματική μεταρρύθμιση ακολούθησαν η λειτουργική επέκταση και η οργανωτική αναδιάρθρωση του υποεθνικού επιπέδου (Χλέπας 2000: 51). Οι αλλαγές αυτές στην τοπική αυτοδιοίκηση αντικατόπτριζαν τις θέσεις των κομμάτων σχετικά με τη διασφάλιση της δημοκρατίας: η Νέα Δημοκρατία, η οποία υποστήριζε την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, συνέδεσε τις μεταρρυθμίσεις στις οποίες προέβη με την ανάγκη προσαρμογής της χώρας σε αυτή (Verney 1994: 170). Αντίθετα, το Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα (ΠΑΣΟΚ), το οποίο αποδοκίμαζε την ένταξη, διακήρυττε τη δέσμευσή του στην αποκέντρωση ως βασική δημοκρατική αρχή και ζωτικό στοιχείο της άμεσης δημοκρατίας (ο.π.).

Ειδικότερα, το κόμμα της Νέας Δημοκρατίας υιοθέτησε μέτρα για την αλλαγή του συστήματος χρηματοδότησης (Ν.1080/1980), τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών⁸ (Ν.1069/1980) και τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων και την αναγνώριση του αναπτυξιακού ρόλου (Ν.1065/1980) της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ριζοσπαστικότερο, το προεκλογικό πρόγραμμα του ΠΑΣΟΚ το 1981 περιλάμβανε «μια κατηγορηματική δέσμευση για την παροχή οικονομικής αυτάρκειας και διοικητικής ανεξαρτησίας στους δήμους και τις κοινότητες και τη σύσταση νέων επιπέδων τοπικής αυτοδιοίκησης δεύτερου και τρίτου βαθμού»⁹ (Verney 1994: 170, Verney & Papageorgiou 1993).

Πράγματι, από τις πρώτες κυβερνήσεις του ΠΑΣΟΚ έμφαση δόθηκε στη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων και των πόρων χρηματοδότησης των ΟΤΑ (Ν.1828/89), την «αναπτυξιακή αποστολή» τους (Ν.1416/84) και την ενίσχυσή τους μέσω συνενώσεων και συνδέσμων (Ν.1416/84, Ν.1622/86). Την ίδια εποχή έγιναν οι πρώτες προσπάθειες μετατροπής της νομαρχιακής διοίκησης σε αυτοδιοίκηση¹⁰ με τη

⁸ Ο Ν.1069/1980 για τις Δημοτικές Επιχειρήσεις Υδρεύσεως και Αποχετεύσεως (ΔΕΥΑ) δρομολόγησε την πρώτη οργανωτική ιδιωτικοποίηση των δημοτικών υπηρεσιών (Χλέπας 2000: 51-52).

⁹ Για μια κριτική θεώρηση βλέπε Χριστοφιλοπούλου (1998).

¹⁰ Όπως περιγράφει η Χριστοφιλοπούλου (1996: 137), στο πρόγραμμά του το ΠΑΣΟΚ είχε αρχικά επιλέξει την επαρχία και μόνο κατά τη δεύτερη τετραετία διακυβέρνησής του συζητείται η

δημιουργία των Νομαρχιακών Συμβουλίων¹¹, «ως όργανα λαϊκής εκπροσώπησης» στα οποία συμμετέχουν εκπρόσωποι των ΟΤΑ και των τοπικών παραγωγικών οργανώσεων (Ν.1235/82), και αργότερα με την απόφαση άμεσης εκλογής του 75% των νομαρχιακών συμβουλίων (Ν.1622/86), η οποία όμως δεν εφαρμόστηκε ποτέ (Μπέσιλα-Βήκα 2004: 284-289, Verney & Papageorgiou 1993: 113). Η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση καθιερώθηκε τελικά το 1994 ενώ είχε προηγηθεί η δημιουργία των Περιφερειών «κατ' εικόνα και ομοίωση» της νομαρχίας (Χλέπας 2000: 46).

Παρά τη δέσμευση του ΠΑΣΟΚ για δημιουργία τριτοβάθμιας αυτοδιοίκησης, η θέσπιση των Περιφερειών, όχι ως αυτοδιοικητικών μονάδων αλλά ως προέκταση του κράτους, κατέστη εκ των πραγμάτων αναγκαία για την εξασφάλιση και καλύτερη αξιοποίηση της χρηματοδότησης των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ): «για τους σκοπούς των εν λόγω προγραμμάτων η Ελλάδα διαιρέθηκε σε έξι γεωγραφικές περιοχές· μετέπειτα ο Ν.1622/1986 θέσπισε και τυπικά την ύπαρξη 13 Περιφερειών» (Verney 1994: 173, Tsinisizelis 1996, Loughlin 2001β). Και στις δύο περιπτώσεις τα σύνορα των περιφερειακών μονάδων δεν καθορίστηκαν βάσει κοινών ιστορικών παραδόσεων ή κοινής πολιτισμικής ταυτότητας (Papageorgiou & Verney 1993). Αντίθετα, αποτελούν τεχνητές μονάδες, προϊόντα πολιτικής διαπραγμάτευσης, που έχουν ως αποστολή το συντονισμό, σχεδιασμό και προγραμματισμό της περιφερειακής ανάπτυξης, σύμφωνα με τις απαιτήσεις των ΜΟΠ και αργότερα της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων.

Μερικά χρόνια αργότερα, οι Ν.2218/94 και Ν.2240/94 αναδιοργάνωσαν το σύστημα περιφερειακής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης, διεύρυναν τις αρμοδιότητες και άλλαξαν τον τρόπο και το είδος της κρατικής εποπτείας της τοπικής αυτοδιοίκησης (Χριστοφιλοπούλου 1996). Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις καθίστανται το δεύτερο επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης και οι Περιφέρειες αναλαμβάνουν τον προηγούμενο ρόλο των Νομαρχιών ως από(συγ)κεντρωμένο επίπεδο της κεντρικής διοίκησης (Σπανού κ.α. 1997, Kyvelou-Chiotini & Sakellariadou 1999). Η μεταρρύθμιση αυτή

θεσμοθέτηση του β' βαθμού αυτοδιοίκησης στο νομό, γεγονός που κατέληξε σε ενδοκυβερνητική σύγκρουση.

¹¹ Παρά τις νέες αρμοδιότητες – αποφασιστικές και γνωμοδοτικές – που αποδόθηκαν στα Νομαρχιακά Συμβούλια, αυτά δεν κατάφεραν να αυτονομηθούν από τον έλεγχο του κράτους: ο νομάρχης συνέχιζε να είναι εκπρόσωπος της κεντρικής διοίκησης ενώ οι συμμετέχοντες φορείς ελέγχονταν κομματικά από την κυβέρνηση. Έτσι, τα Νομαρχιακά Συμβούλια δεν επέφεραν «σημαντικές αλλαγές στη διαδικασία λήψης αποφάσεων» και μπορούν να ιδωθούν «περισσότερο ως ομάδα πίεσης παρά θεσμό τοπικής εξουσίας» (Χριστοφιλοπούλου 1996: 136, Verney 1994: 171, Verney & Papageorgiou 1993).

επικρίθηκε για το καθεστώς «ανταγωνιστικής συναλληλίας» που δημιουργούσε ανάμεσα στα δύο επίπεδα¹² (Χλέπας 2000, Μακρυδημήτρης 1996: 305).

Η αποσαφήνιση και ενίσχυση του ρόλου των Περιφερειών επήλθε με το Ν.2503/97 (για μια κριτική παρουσίαση βλέπε Χλέπας 1999: 169-198) ενώ το ίδιο έτος ψηφίστηκε ένα εκτεταμένο πρόγραμμα αναγκαστικών συνενώσεων δήμων και κοινοτήτων - γνωστό ως 'Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας' - με στόχο «να αντιμετωπίσει τη χρόνια καχεξία των μικρών πρωτοβάθμιων ΟΤΑ» (Μακρυδημήτρης & Χλέπας 1997, Χρυσανθάκης 1998, 2000, Τομαρά-Σιδέρη 1999: 113-122). Οι εξελίξεις αυτές θεωρούνται αποτέλεσμα της διαδικασίας εξευρωπαϊσμού των δεκαετιών 1980 και 1990 (Paraskevoopoulos 2000: 266).

Συνοπτικά, η σύγχρονη εξέλιξη του ελληνικού υποεθνικού επιπέδου καθορίστηκε από τέσσερις φάσεις (Γεωργαντάς & Ψυχάρης 2004): α) την περίοδο 1975-82 με «βασικό χαρακτηριστικό αλλά και τρέχουσα πολιτική προτεραιότητα ... [την] αποκατάσταση της συνταγματικής νομιμότητας, δεν πραγματοποιούνται θεσμικές τομές στο χωρικό μοντέλο εξουσίας» (ο.π. σ. 77), β) την περίοδο 1982-1994, η οποία χαρακτηρίζεται από την πολιτική διαδοχή του αρχικού αιτήματος για εκδημοκρατισμό από το αίτημα της ανάπτυξης· αυτό καταδεικνύει τη θεσμική και πολιτική ανεπάρκεια της περιφέρειας «από την οποία βγαίνει σαφώς ενισχυμένο το κέντρο το οποίο εκ των πραγμάτων έρχεται να καλύψει το τεράστιο κενό που δημιουργείται στην αναπτυξιακή γεωγραφία της χώρας» (ο.π. σ. 82), γ) την περίοδο 1994-1997 η οποία καταγράφει «κάποιες σημαντικές προσπάθειες κατασκευής ενός θεσμικού πλαισίου ανάπτυξης» (ο.π. σ. 83) οι οποίες όμως παρέμειναν μετέωρες και δ) την περίοδο μετά το 1997 κατά την οποία η πολιτική επιλογή 'αντικατάστασης' της Νομαρχίας από την Περιφέρεια καταδεικνύει «μια ανησυχία της κεντρικής πολιτικής εξουσίας για το ενδεχόμενο μιας ανεξέλεγκτης πολιτικής αυτονομησης των αυτοδιοικητικών επιπέδων από την κεντρική δομή του συστήματος πολιτικής εξουσίας» (ο.π. σ. 86).

Την ίδια περίοδο, η περιφερειακή πολιτική της χώρας δεν φαίνεται να καθορίζεται σταθερά και συστηματικά από κριτήρια διαπεριφερειακής ισότητας (Ψυχάρης & Γεωργαντάς 2004: 116, Psycharis 2008). Οι δύο μεγαλύτερες πόλεις της χώρας, Αθήνα και Θεσσαλονίκη, είναι αποδέκτες του μεγαλύτερου ποσοστού δημόσιων

¹² Όπως σχολιάζει ο Χλέπας (1999: 205) «αντί να προωθηθεί η συνένωση των Νομαρχιών σε μικρό αριθμό μονάδων με αντίστοιχη, ριζική αναμόρφωση των οργανωτικών τους δομών και του τρόπου λειτουργίας τους, προτιμήθηκε η [πολιτικά και κομματικά] εύκολη λύση της καθιέρωσης ενός ακόμα διοικητικού επιπέδου».

επενδύσεων με «τα περιθώρια για τη διαμόρφωση μιας περιφερειακής στρατηγικής [να] εξαντλούνται ουσιαστικά στη διαχείριση των υπόλοιπων πόρων» (Ψυχάρης & Γεωργαντάς 2004: 116). Επιπλέον, η περιφερειακή κατανομή των δημόσιων επενδύσεων δεν φαίνεται να υπαγορεύεται «από ένα συνολικότερο σχέδιο στρατηγικής περιφερειακής ανάπτυξης» αλλά «από αποσπασματικές και *ad hoc* παρεμβάσεις», οι οποίες δεν μένουν ανεπηρέαστες από την εκλογική γεωγραφία (Ψυχάρης & Γεωργαντάς 2004: 116-117, Psycharis 2008).

Πρόσφατες μεταρρυθμίσεις

Τις εξελίξεις αυτές ακολούθησε η Συνταγματική μεταρρύθμιση του 2001 (για μία αναλυτική συζήτηση βλέπε Σωτηρέλης 2006: α΄ μέρος), με την οποία ενισχύθηκαν τόσο τα περιφερειακά όργανα του κράτους (άρθρο 101 παρ. 3) όσο και η τοπική αυτοδιοίκηση σε σχέση με την κεντρική κρατική εξουσία¹³ (άρθρο 102). Όσον αφορά ειδικότερα στην τοπική αυτοδιοίκηση, το αναθεωρημένο Σύνταγμα προβλέπει:

- κατοχύρωση του πρώτου και δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης, χωρίς όμως να τους κατονομάζει,
- τεκμήριο αρμοδιότητας των ΟΤΑ ως προς τις τοπικές υποθέσεις. Ο νόμος διατηρεί τη δυνατότητα να εξειδικεύει και να κατανέμει τις τοπικές αυτές υποθέσεις στους επιμέρους βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης,
- δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να αναθέτει στους ΟΤΑ την άσκηση κρατικών ως προς τη φύση τους αρμοδιοτήτων, που παίρνουν τη μορφή έκδοσης είτε ατομικών είτε και κανονιστικών διοικητικών πράξεων,
- διοικητική αλλά και οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ, ενίσχυση των εκούσιων ή ακούσιων συνδέσμων των ΟΤΑ, που δεν συγκροτούνται μόνο για την άσκηση έργων ή για την παροχή υπηρεσιών, αλλά και για την άσκηση αρμοδιοτήτων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αυτό επιτρέπει την επίλυση του σημαντικού ζητήματος των μητροπολιτικών λειτουργιών στις πόλεις όπου συνυπάρχουν και λειτουργούν πολλοί επιμέρους ΟΤΑ, και τέλος,
- διασφάλιση της πρωτοβουλίας και ελεύθερης δράσης των ΟΤΑ με τον έλεγχο του κράτους να περιορίζεται μόνο σε έλεγχο νομιμότητας.

¹³ Επιπλέον, με την ερμηνευτική δήλωση που προστίθεται, ενισχύονται όλες οι νησιωτικές περιοχές της χώρας, που πρέπει να αντιμετωπίζονται με βάση τις ιδιαίτερες συνθήκες τους. Η ερμηνευτική αυτή δήλωση συνδέεται ερμηνευτικά και με την παράγραφο 1 του άρθρου 106 που μεριμνά για την ιδιαίτερη αναπτυξιακή μεταχείριση των νησιωτικών, των ορεινών και των παραμεθόριων περιοχών.

ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ

ΤΜΗΜΑ ΣΤ΄

Διοίκηση

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΠΡΩΤΟ

Οργάνωση της διοίκησης

Άρθρο 101

1. Η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα.
2. Η διοικητική διαίρεση της Χώρας διαμορφώνεται με βάση τις γεωοικονομικές, κοινωνικές και συγκοινωνιακές συνθήκες.

****3.** Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα κεντρικά όργανα του Κράτους, εκτός από ειδικές αρμοδιότητες, έχουν τη γενική κατεύθυνση, το συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας των πράξεων των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει.

****Ερμηνευτική δήλωση:** Ο κοινός νομοθέτης και η διοίκηση όταν δρα κανονιστικά έχουν υποχρέωση να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών περιοχών.

[παρεμβάλλεται άρθρο 101Α]

****Άρθρο 102**

1. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Υπέρ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Νόμος καθορίζει το εύρος και τις κατηγορίες των τοπικών υποθέσεων, καθώς και την κατανομή τους στους επί μέρους βαθμούς. Με νόμο μπορεί να ανατίθεται στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του Κράτους.

2. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης έχουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια. Οι αρχές τους εκλέγονται με καθολική και μυστική ψηφοφορία, όπως νόμος ορίζει.

3. Με νόμο μπορεί να προβλέπονται για την εκτέλεση έργων ή την παροχή υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αναγκαστικοί ή εκούσιοι σύνδεσμοι οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που διοικούνται από αιρετά όργανα

4. Το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους. Ο έλεγχος νομιμότητας ασκείται, όπως νόμος ορίζει. Πειθαρχικές ποινές στα αιρετά όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, εκτός από τις περιπτώσεις που συνεπάγονται αυτοδικαίως έκπτωση ή αργία, επιβάλλονται μόνο ύστερα από σύμφωνη γνώμη συμβουλίου που αποτελείται κατά πλειοψηφία από τακτικούς δικαστές, όπως νόμος ορίζει.

5. Το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την απόδοση και κατανομή, μεταξύ των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των φόρων ή τελών που καθορίζονται υπέρ αυτών και εισπράττονται από το Κράτος. Κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους προς την τοπική αυτοδιοίκηση συνεπάγεται και τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων. Νόμος ορίζει τα σχετικά με τον καθορισμό και την είσπραξη τοπικών εσόδων απευθείας από τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Ιδιαίτερα καινοτομική όμως είναι η τελευταία παράγραφος του άρθρου 102 που ρυθμίζει τα οικονομικά των ΟΤΑ και τις δημοσιονομικές τους λειτουργίες. Σύμφωνα με αυτήν, α) κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το κράτος στους ΟΤΑ πρέπει να συνοδεύεται και από τη μεταφορά των αντιστοίχων πόρων, β) η διαχείριση των οικονομικών των ΟΤΑ πρέπει να διέπεται από διαφάνεια (σχετικές είναι επίσης οι αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου, όπως αυτές προσδιορίζονται στο αναθεωρημένο άρθρο 98 του Συντάγματος), και τέλος γ) προβλέπεται ρητά η δυνατότητα των ΟΤΑ να επιβάλλουν και να εισπράττουν με δικές τους αποφάσεις και με δικούς τους μηχανισμούς τοπικά έσοδα.

Μερικά χρόνια αργότερα, το 2006, ψηφίστηκε ο νέος Κώδικας δήμων και κοινοτήτων (ΚΔΚ). «Ο νέος νόμος 3463/2006 αποτελεί ένα κείμενο κωδικοποίησης, το οποίο όμως περιλαμβάνει σημαντικές ρυθμίσεις για την οργάνωση και λειτουργία των ΟΤΑ» (Χλέπας 2006: 305). Στο πλαίσιο της παρούσας μελέτης ιδιαίτερα αξιόλογες είναι οι ρυθμίσεις που αφορούν τους συμμετοχικούς θεσμούς και διαδικασίες, οι οποίες περιλαμβάνονται στο έκτο μέρος του νέου Κώδικα.

Όπως σχολιάζει ο Χλέπας (2006: 307), «γενικά ως προς τους θεσμούς συμμετοχής των πολιτών, ο ΚΔΚ επιχειρεί μια συστηματοποίηση και αναμόρφωσή τους, εισάγοντας παράλληλα και αρκετές καινοτομίες». Ειδικότερα προβλέπεται ότι οι δημοτικές αρχές προωθούν τη λαϊκή συμμετοχή, διασφαλίζουν το δικαίωμα πρόσβασης όλων αδιακρίτως των δημοτών και κατοίκων τους στη χρήση των υπηρεσιών που παρέχουν αλλά και στην πληροφόρηση και «μεριμνούν για τη διαρκή βελτίωση της διαφάνειας της δράσης τους και την ενδυνάμωση της κοινωνικής συνοχής» (Ν.3463/2006, άρθρο 214). Το ίδιο άρθρο 214 προβλέπει επίσης τη διενέργεια διαβουλεύσεων «με τους κατοίκους των περιοχών τους, τους συλλογικούς κοινωνικούς φορείς και τις ενδιαφερόμενες ομάδες πληθυσμού τόσο κατά την προεργασία εκπόνησης των προγραμμάτων δράσης και των κανονιστικών πράξεων όσο και κατά τη λήψη αποφάσεων γενικού ενδιαφέροντος», αλλά και την κατάρτιση Χάρτας «στην οποία καταγράφεται το πλαίσιο των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των δημοτών και των κατοίκων με ειδικές προβλέψεις για τους νέους και τους πολίτες που αντιμετωπίζουν ειδικά προβλήματα» και οδηγού του δημότη «στον οποίο περιγράφονται η διαδικασία, οι όροι και οι προϋποθέσεις παροχής των τοπικών υπηρεσιών». Τέλος, προβλέπεται η αξιοποίηση της Κοινωνίας της

Πληροφορίας, του θεσμού της Κοινωνικής Εργασίας και των αρχών του εθελοντισμού.

Με το άρθρο 215 παρέχεται στους πολίτες το δικαίωμα κατάθεσης αναφορών και ερωτήσεων «για την ενημέρωσή τους επί αποφάσεων που τους ενδιαφέρουν» αλλά και προτάσεων για την επίλυση διάφορων τοπικών ζητημάτων ενώ με το άρθρο 216 υιοθετούνται διατάξεις για τη διεξαγωγή τοπικού δημοψηφίσματος εφόσον πρόκειται για σοβαρό θέμα το οποίο εμπίπτει «στην σφαίρα αρμοδιοτήτων» των δημοτικών και κοινοτικών αρχών¹⁴. Για να είναι έγκυρο το αποτέλεσμα του δημοψηφίσματος σε αυτό θα πρέπει να συμμετάσχει τουλάχιστον το 50% του εκλογικού σώματος. Όπως σχολιάζει όμως ο Χλέπας (2006: 307), λόγω των διαδικαστικών ρυθμίσεων του εν λόγω άρθρου «καθίσταται ιδιαίτερα πιθανή η αξιοποίηση του δημοψηφίσματος όχι τόσο προκειμένου να αποτυπωθεί η βούληση της τοπικής κοινωνίας επί κάποιου αμφιλεγόμενου ζητήματος, όσο προκειμένου να ενισχυθεί η τοπική πολιτική ηγεσία στο πλαίσιο κάποιας αντιπαράθεσής της με την κεντρική εξουσία ή άλλο φορέα ... Από την άλλη πλευρά, ιδιαίτερο προβληματισμό προκαλεί και το γεγονός ότι η λαϊκή πρωτοβουλία για δημοψήφισμα προβλέπεται μόνον για θέματα συνενώσεων, προσάρτηση κ.ο.κ.».

Τέλος, ο νέος Κώδικας προβλέπει τον ετήσιο Απολογισμό Πεπραγμένων Δημοτικής Αρχής σε ειδική δημόσια συνεδρίαση του δημοτικού συμβουλίου, στην οποία καλούνται όλοι οι κάτοικοι και οι φορείς της πόλης. Ο Απολογισμός Πεπραγμένων αφορά την οικονομική κατάσταση, τη διοίκηση του Δήμου και την εφαρμογή του προγράμματος δημοτικής δράσης. Ο νέος αυτός θεσμός αποτελεί ουσιαστικά συνέχεια του παλαιού θεσμού της λογοδοσίας του Δημάρχου, από τον οποίο όμως φαίνεται να είναι περισσότερο «ανοικτός» (Χλέπας 2006: 308).

Στην πράξη πάντως,

παρά την ιδιαίτερη εκτενή ρύθμισή τους στο νόμο, οι νέοι συμμετοχικοί θεσμοί (πέραν του Απολογισμού Πεπραγμένων που ουσιαστικά διαδέχθηκε τον παλαιό θεσμό της Λογοδοσίας Δημάρχου) δεν έχουν εφαρμοστεί σε ευρεία κλίμακα και το νομοθετικό γράμμα δεν είχε την ανάλογη ανταπόκριση στην πράξη. Ως προς το δημοψήφισμα, άλλωστε, εκκρεμεί ακόμη η έκδοση του σχετικού Προεδρικού

¹⁴ Ο νέος ΚΔΚ απαγορεύει πάντως τη διεξαγωγή δημοψηφίσματος για θέματα προϋπολογισμού ή τελών κατά το τελευταίο έτος της δημοτικής περιόδου, καθώς επίσης και κατά τη διάρκεια της προεκλογικής περιόδου για τις εθνικές και τις ευρωπαϊκές εκλογές, χωρίς όμως να προσδιορίζει ειδικότερα τη διάρκεια της εν λόγω περιόδου (μάλλον αναφέρεται στο διάστημα μετά την προκήρυξη των εθνικών ή ευρωπαϊκών εκλογών) (Χλέπας 2006: 306-307).

διατάγματος για την ενεργοποίησή του. Αυτή τη στιγμή υπάρχει, δηλ., ο κίνδυνος να καταβαραθρωθούν για μια ακόμη φορά οι συμμετοχικοί θεσμοί στην πράξη, επιβεβαιώνοντας την αδυναμία των συμμετοχικών παραδόσεων στην χώρα μας, καθώς και τον προσανατολισμό ενός μεγάλου μέρους του πολιτικού μας προσωπικού σε παραδοσιακές αντιπροσωπευτικές διαδικασίες, προσωπική διαμεσολάβηση και επικοινωνιακούς συμβολισμούς (ΙΤΑ 2008β: 24).

Όσον αφορά τους αντιπροσωπευτικούς θεσμούς, με το νέο Κώδικα καθιερώνεται ρητά το γενικό τεκμήριο αρμοδιότητας του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου για να αποφευχθεί η αμφισβήτηση του ρόλου του ως κυρίαρχου οργάνου διοίκησης του δήμου και η σύγχυση αρμοδιοτήτων με το δήμαρχο. Παράλληλα, κρίνεται ότι ενισχύεται η θέση του δημάρχου από τη δυνατότητα που του παρέχεται με το άρθρο 87 να αναθέτει εκτελεστικές αρμοδιότητες σε συμβούλους της αποκλειστικής επιλογής του (αντιδημάρχους), ο αριθμός των οποίων αυξήθηκε (ΙΤΑ 2008β: 19-20). Επιπλέον, αναβαθμίζεται ο ρόλος της αντιπολίτευσης, από την οποία εξάλλου προέρχεται πλέον υποχρεωτικά ο αντιπρόεδρος του δημοτικού συμβουλίου, ενώ για πρώτη φορά θεσμοθετούνται και αναγνωρίζονται οι δημοτικές παρατάξεις.

Ιδιαίτερα έντονες αντιπαραθέσεις προκάλεσε η ρύθμιση του Ν.3434/2006 που εντάχθηκε και στο νέο Κώδικα και αφορά στην καθιέρωση του 42% του συνόλου των έγκυρων ψηφοδελτίων ως ορίου για την ανάδειξη επιτυχόντος δημοτικού συνδυασμού (άρθρο 50 Ν. 3463/2006). Εκτιμάται ότι «με το νέο εκλογικό σύστημα ... είναι δυνατό μια δημοτική πλειοψηφία που βασίζεται σε σαφώς στενότερη εκλογική νομιμοποίηση να καλείται να κυβερνήσει το δήμο. Έτσι, είναι πιθανό να προκληθούν πολώσεις ή να διευκολυνθεί η επικράτηση μονοκομματικών υποψηφιοτήτων, σε αντίθεση με μια μακρά παράδοση διακομματικών συνεργασιών και ευρύτερης συναίνεσης στις τοπικές κοινωνίες» (Χλέπας 2006: 309). Επιπλέον, «κατά το πρότυπο των βουλευτών επικρατείας, νέες διατάξεις εισάγουν τη δυνατότητα εκλογής τέως δημάρχων σε δημοτικό συμβούλιο χωρίς σταυρό προτίμησης, έτσι ώστε να διευκολύνονται διαφόρων ειδών πολιτικές και προσωπικές συμφωνίες» (ο.π.).

Παρά τους περιορισμούς τους, οι εξελίξεις αυτές των τελευταίων ετών έχουν αποτελέσει το υπόβαθρο προσπαθειών «για χειραφέτηση του τοπικού και πολιτικού προσωπικού και των τοπικών κοινωνιών» από την κεντρική - κομματική και όχι μόνο - εξουσία οι οποίες αποτυπώνονται στις τοπικές εκλογικές αναμετρήσεις (Χλέπας

1999: 460, Καφετζής 2003, Μοσχονάς 2003, Μαυρής 2003, Λυριντζής 2000). Μολονότι τα κόμματα παραμένουν οι πρωταγωνιστές των εκλογών, εμφανίζεται μια τάση αυτονόμησης της τοπικής ελίτ από την κεντρική πολιτική σκηνή (Μενδρινού 2003). Η τοπική αυτοδιοίκηση - κυρίως σε επίπεδο δήμων και κοινοτήτων - αναδεικνύεται σε «πεδίο με σημαντικό βαθμό αυτονομίας ... σε σχέση με το κράτος, τους πολιτικούς της εθνικής πολιτικής σκηνής και τα πολιτικά κόμματα» (Μοσχονάς 2003: 131).

Όπως περιγράφει ο Μοσχονάς (2003: 128-129),

[π]ράγματι, φαίνεται ότι κατά τα τελευταία χρόνια έχει αναπτυχθεί και μεταξύ των πολιτών και μεταξύ των τοπικών ελίτ μια νέα συνείδηση για τις δυνατότητες και το ρόλο της Τ.Α., συνείδηση που σε μεγάλο βαθμό (όχι όμως αποκλειστικά) είναι το προϊόν των μεταρρυθμίσεων της τελευταίας δεκαετίας. Βασικό στοιχείο αυτής της νέας συνείδησης είναι η ευρέως διαδεδομένη πεποίθηση ότι η ταυτότητα της σύγχρονης Τ.Α. διαμορφώνεται με *αυτοδιοικητικά* κριτήρια (ατζέντα τοπικών προβλημάτων, ικανότητα επίλυσής τους) και όχι με κριτήριο τη σχέση της με τον 'αιώνιο' έτερο ανταγωνιστή που είναι η κεντρική πολιτική εξουσία. Η σημερινή αυτοδιοίκηση δεν αντιμετωπίζεται ούτε σαν προέκταση και έκφραση μιας κοινωνίας που βρίσκεται σε ανοικτή ή υπόγεια αντιπαράθεση με το κεντρικό κράτος (αντί-εξουσία) ούτε σαν ένα 'τοπικό γραφείο παραπόνων', δεν γίνεται αντιληπτή (και από τους δημάρχους και, ακόμη περισσότερο από τους πολίτες), ως θεσμός *συστηματικά* αντίπαλος της κεντρικής διοίκησης ... [αλλά ως] σύστημα διαχείρισης των 'τοπικών υποθέσεων'.

Σήμερα, βρίσκεται σε εξέλιξη μια ευρεία δημόσια συζήτηση σχετικά με την αναγκαιότητα αναδιοργάνωσης και ενίσχυσης της τοπικής αυτοδιοίκησης (ΕΝΑΕ 2008, 2007α, ΚΕΔΚΕ 2008, 2007α, Σωτηρέλης 2006, ΚΕΔΚΕ-ΙΤΑ 2005α, β, Μακρυδημήτρης 2003β, Ακαδημία Αθηνών 2000). Σε αυτόν το στόχο συγκλίνουν τα προγράμματα των κομμάτων, η ίδια η τοπική αυτοδιοίκηση (ΙΤΑ 2008α: 8-9) αλλά και οι πολίτες (ΙΤΑ 2006). «Κοινός τόπος είναι η μείωση του αριθμού των Δήμων και η διαμόρφωση νέων περιφερειακών αυτοδιοικήσεων, συνεπώς η συγκρότηση πληθυσμιακά και χωρικά μεγαλύτερων γεωγραφικών μονάδων στις οποίες αναμένεται να αναπτυχθεί ισχυρότερο αυτοδιοικητικό σύστημα, έτσι ώστε να ικανοποιούνται δύο κυρίως στόχοι: να αποτελέσουν ισχυρά κέντρα δημοκρατικού προγραμματισμού και ταυτόχρονα να γίνουν αποτελεσματικότεροι διαχειριστές

υπηρεσιών που αναφέρονται ιδίως στην καθημερινή ζωή των πολιτών και στην ποιότητά της» (ΙΤΑ 2008γ: 70).

Αρμοδιότητες

Οι αρμοδιότητες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αφορούν, σύμφωνα με το Σύνταγμα, άρθρο 102 παρ. 1, στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και σε αρμοδιότητες της κρατικής διοίκησης που τους έχουν ανατεθεί με νόμο. Όμως, από τον ορισμό αυτό των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ προκύπτουν δύο κεντρικά ζητήματα: όσον αφορά στις τοπικές υποθέσεις, μολονότι, σύμφωνα με το Σύνταγμα, συντρέχει τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ, υπάρχει δυσχέρεια ως προς τον καθορισμό υποθέσεων ως τοπικών σε αντιδιαστολή με τις κρατικές. Επιπλέον, όσον αφορά τις αρμοδιότητες της κρατικής διοίκησης, «όταν πρόκειται για την άσκηση αυτού του είδους των αρμοδιοτήτων οι ΟΤΑ λειτουργούν κατά το μάλλον ή το ήττον ως κρατικά και όχι ως αυτοδιοικητικά όργανα. Οφείλουν, συνεπώς, να ενεργούν σύμφωνα με τις αρχές και τις διαδικασίες, καθώς και να υπάγονται στους σχετικούς κανόνες που ισχύουν και διέπουν τη δράση των κρατικών οργάνων (κεντρικών ή περιφερειακών) της δημόσιας διοίκησης» (Μακρυδημήτρης 2008: 181).

Οι ενότητες που ακολουθούν περιγράφουν συνοπτικά και συζητούν τις αρμοδιότητες της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης και των Περιφερειών.

Δήμοι και κοινότητες: Σύμφωνα με το Σύνταγμα, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης είναι αρμόδιοι για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Πράγματι, ο νόμος προβλέπει ότι «[ο]ι δημοτικές και οι κοινοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας» και στη συνέχεια κατανέμει τις αρμοδιότητές τους σε επτά τομείς (Ν.3463/2006, άρθρο 75):

1. ανάπτυξης,
2. περιβάλλοντος,
3. ποιότητας ζωής και εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων και των οικισμών,
4. απασχόλησης,
5. κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης
6. παιδείας, πολιτισμού και αθλητισμού,
7. πολιτικής προστασίας.

Σε κάθε έναν από αυτούς τους τομείς περιλαμβάνεται ενδεικτική απαρίθμηση των τοπικών υποθέσεων για τις οποίες έχουν αρμοδιότητα οι δήμοι και οι κοινότητες ούτως ώστε να αποφευχθούν προβλήματα του παρελθόντος που αφορούσαν αμφισβητήσεις ως προς το χαρακτηρισμό μιας υπόθεσης ως τοπικής. Διευκρινίζεται δέ ότι «η έννοια ... της τοπικής υπόθεσης είναι έννοια γένους και επιπλέον είναι έννοια δυναμική και μεταβλητή. Ως εκ τούτου η καταγραφή αυτή δεν θα μπορούσε να είναι εξαντλητική» (Επιτροπή του Άρθρου 14. παρ. 2 του ν. 3242/2004 2006: 2).

Επιπλέον, οι δήμοι και οι κοινότητες είναι φορείς αρμοδιοτήτων οι οποίες δεν αποτελούν 'τοπικές υποθέσεις' αλλά κρατικές και οι οποίες τους έχουν ανατεθεί με νόμο (π.χ. τέλεση πολιτικού γάμου, τήρηση ληξιαρχικών βιβλίων κ.λπ.). Οι αρμοδιότητες αυτές καταγράφονται στο νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν.3463/2006, άρθρο 75). Με τον τρόπο αυτόν «πραγματοποιείται, από το νόμο, μια νομικά και διοικητικά πολύ σημαντική διασαφήνιση της φύσης αυτών των αρμοδιοτήτων» (Χλέπας 2006: 310-311).

Στο νέο Κώδικα προσδιορίζονται επίσης οι γενικές αρχές που πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους οι δημοτικές και κοινοτικές αρχές κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους (Ν.3463/2006, άρθρο 76). Έτσι, καθιερώνεται καταρχήν η υποχρέωση εναρμόνισης της πολιτικής τους, όχι μόνο με το ισχύον κάθε φορά νομικό πλαίσιο, αλλά και με τις πολιτικές που εφαρμόζονται σε ευρωπαϊκό, εθνικό και περιφερειακό επίπεδο και σχετίζονται με τις αρμοδιότητές τους. Τονίζεται η ανάγκη συνεργασίας και συντονισμού με άλλες τοπικές, δημόσιες αρχές και οργανισμούς, η ανάγκη διασφάλισης της πλέον επωφελούς και αποτελεσματικής χρήσης των πόρων που διαθέτουν και της ισόρροπης κατανομής τους, υψηλής ποιότητας και επάρκειας παροχής υπηρεσιών, της περιβαλλοντικής προστασίας, της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς και της προώθησης της βιώσιμης ανάπτυξης.

Τέλος, διευρύνεται η δυνατότητα των δημοτικών και κοινοτικών αρχών να θέτουν κανόνες και να ρυθμίζουν μια σειρά ζητήματα της αρμοδιότητάς τους, εκδίδοντας τοπικές κανονιστικές αποφάσεις (Ν.3463/2006, άρθρο 79). Μολονότι τα ζητήματα για τα οποία μπορούν να ληφθούν κανονιστικές αποφάσεις καταγράφονται από το νόμο, είναι ολιγάριθμα και περιορισμένης εμβέλειας, γεγονός είναι ότι για πρώτη φορά κατοχυρώνεται το δικαίωμα των δήμων και κοινοτήτων να θέτουν τέτοιους κανόνες και ειδικότερους όρους και προϋποθέσεις ανάλογα με τις τοπικές συνθήκες. Επιπλέον, ο νόμος προβλέπει ότι «για τη διαμόρφωση της εισήγησης, η δημαρχιακή

επιτροπή λαμβάνει υπόψη τις παρατηρήσεις και τις προτάσεις των αρμόδιων κοινωνικών και επαγγελματικών φορέων και ομάδων πολιτών της περιφέρειας του Δήμου, με τους οποίους έρχεται σε διαβούλευση, καθώς και τυχόν ειδικές μελέτες που έχουν εκπονηθεί για την αντιμετώπιση των ανωτέρω ζητημάτων» (ο.π.).

Πάντως, «ένας μεγάλος αριθμός αρμοδιοτήτων που σήμερα ασκούνται από τους Δήμους, είναι στην ουσία συναρμοδιότητες, είτε με τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, είτε με τις κεντρικές και αποκεντρωμένες δομές της Δημόσιας Διοίκησης», ενώ «παράλληλα, απουσιάζουν αποτελεσματικές δομές, διαδικασίες και πρακτικές οριζόντιου και κάθετου συντονισμού μεταξύ όλων των φορέων της Δημόσιας Διοίκησης και της Αυτοδιοίκησης σε περιφερειακό, νομαρχιακό και τοπικό επίπεδο» (ΚΕΔΚΕ 2008: 11). Τα ζητήματα αυτά απασχολούν τη σύγχρονη συζήτηση για την μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης ενώ παράλληλα τονίζεται ότι «δεν αρκεί η ‘νομική μεταφορά αρμοδιοτήτων’ (δηλαδή αρμοδιοτήτων ‘στα χαρτιά’), που δεν συνοδεύεται από το ανθρώπινο δυναμικό που τις ασκεί, τους αντίστοιχους οικονομικούς πόρους, την κτιριακή και τη λοιπή υλικό- τεχνική υποδομή τους» (ΙΤΑ 2008β: 50).

Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις: Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις (ΝΑ) κατέχουν γενική αρμοδιότητα για τις τοπικές υποθέσεις σε επίπεδο νομού. Παρόλα αυτά, οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης στην πράξη συνήθως αφορούν στην υλοποίηση σε τοπικό επίπεδο αποφάσεων που έχουν ληφθεί για το σύνολο της χώρας: το νομαρχιακό συμβούλιο, παρά τις ευρείες αρμοδιότητες που του παρέχει ο νόμος (Ν.2218/94, άρθρο 13), αδυνατεί να τις εφαρμόσει λόγω έλλειψης πόρων (Hlepas 2005). Έτσι, πολλές από τις αρμοδιότητες της ΝΑ καταλήγουν να στοχεύουν στη διασφάλιση της νομιμότητας και όχι στην κατάρτιση συνεκτικών πολιτικών σε επίπεδο νομαρχίας και με τον τρόπο αυτό, έως ένα βαθμό, η ΝΑ διατηρεί το ρόλο που κατείχε πριν το 1994 ως αποσυγκεντρωμένο επίπεδο της κεντρικής διοίκησης.

Αναλυτικότερα, κατά τη σύστασή τους, στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις περιήλθαν όλες οι αρμοδιότητες που κατείχαν προηγουμένως οι κρατικές νομαρχίες και οι νομαρχιακές υπηρεσίες (Ν.2218/94, άρθρο 3 – βλέπε και σχετικές εξαιρέσεις). Το γεγονός αυτό προκάλεσε προβλήματα σχετικά με την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της κρατικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης που κλήθηκαν να επιλύσουν τα ανώτατα δικαστήρια της χώρας (ΙΤΑ 2008γ: 120-129, Γετίμης κ.α. 2005: 153-172, Μπέσιλα-Βήκα 2004: 296-300, Κατσούλης, Σολειντάκης &

Τασόπουλος 1997).

Με νεότερους νόμους μεταβιβάστηκαν στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις αρμοδιότητες των Υπουργείων Ανάπτυξης, Γεωργίας, Μεταφορών και Παιδείας (Ν.2647/98, Ν.3013/02, Π.Δ.161/02). Παράλληλα όμως παρατηρήθηκε μία τάση επανασυγκέντρωσης αρμοδιοτήτων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης είτε στο επίπεδο της Περιφέρειας είτε σε κεντρικό επίπεδο, μέσω κυρίως δικαστικών αποφάσεων αλλά και νόμων. Όπως παρατηρούν οι Γετίμης κ.α. (2005: 172)

με έναυσμα την αρνητική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας αλλά και μετά από πιέσεις που ασκήθηκαν από συγκεκριμένες επαγγελματικές ομάδες ... η κεντρική εξουσία, αιχμάλωτη στενών ερμηνειών, συντεχνιακών πιέσεων αλλά και μιας ισχυρότατης συγκεντρωτικής παράδοσης, ξεκίνησε μια πορεία αφαίρεσης αρμοδιοτήτων από τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, η οποία συνεχίζεται μέχρι σήμερα.

Ουσιαστικά, ελλείπει ενός ενιαίου, σύγχρονου νομοθετήματος στο οποίο θα καταγράφονται, έστω και ενδεικτικά, οι αρμοδιότητές τους, «η σφαίρα των ευθυνών των ΝΑ οριοθετείται τόσο από τις αρμοδιότητες του κράτους και των περιφερειακών οργάνων του όσο και από τη δράση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ» (ΙΤΑ 2008γ: 120-121). Οι αρμοδιότητες των δήμων και κοινοτήτων καθορίζονται από το σχετικό Κώδικα ενώ οι κρατικές αρμοδιότητες αποδίδονται στις ΝΑ με νόμο. Σε σχέση με τους πρώτους, οι ΝΑ αναπτύσσουν ‘συμπληρωματική’ και ‘εξισορροπητική’ λειτουργία. Λειτουργώντας ‘συμπληρωματικά’ οι ΝΑ αναλαμβάνουν «– εν όλω ή εν μέρει – εκείνες τις αρμοδιότητες που δεν είναι σε θέση να ασκήσουν οι ‘αδύναμοι’ δήμοι και κοινότητες ή προσφέροντας βοήθεια και υποστήριξη για την αποτελεσματική διοίκηση ορισμένων πρωτοβάθμιων τοπικών υποθέσεων» (ΙΤΑ 2008γ: 118). Η ‘εξισορροπητική’ λειτουργία των ΝΑ «επιτελείται κυρίως μέσω της οικονομικής ενίσχυσης των ασθενέστερων πρωτοβάθμιων οργανισμών της περιοχής τους και της κατανομής πιστώσεων για τοπικές υπηρεσίες, αλλά και μέσω του σχεδιασμού και του προγραμματισμού που διαγράφουν ένα πλαίσιο για την χαμηλότερη βαθμίδα ... ούτως ώστε να είναι παντού ισότιμη η εξυπηρέτηση του πληθυσμού της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και να επιτυγχάνεται εκείνος ο βαθμός εσωτερικής συνοχής που είναι απαραίτητος για την εύρυθμη λειτουργία του θεσμού» (ο.π.). Πρόσφατα, ο Ν.3274/2004 (άρθρο 5) προέβλεψε τη σύσταση δύο επιτροπών: μία για τη σύνταξη του νέου Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και μία για τον καθορισμό των

αρμοδιοτήτων της κρατικής διοίκησης που θα μεταβιβαστούν στις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, οι εργασίες των οποίων είναι σε εξέλιξη.

Περιφέρειες: Σύμφωνα με το Σύνταγμα (άρθρο 101, παρ. 3) «[τ]α περιφερειακά όργανα του Κράτους έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους», όμως τις πράξεις τους κατευθύνουν, συντονίζουν και ελέγχουν ως προς τη νομιμότητά τους τα κεντρικά όργανα του Κράτους (ο.π.). Αυτή η διάκριση των διοικητικών οργάνων του κράτους σε κεντρικά και περιφερειακά είναι σημαντική για τη σύγχρονη θεωρία και πρακτική της δημόσιας διοίκησης «[ό]χι μόνο διότι θεσπίζεται, ως γενική αρχή της διοικητικής οργάνωσης, η διάκριση των διοικητικών οργάνων του Κράτους σε κεντρικά και περιφερειακά, αλλά επίσης διότι εισάγεται και επιβάλλεται η κατανομή των μεταξύ τους αρμοδιοτήτων με τρόπο ώστε να είναι διαφορετική η φύση και το περιεχόμενο της αρμοδιότητας ανάμεσα στα κεντρικά και τα περιφερειακά όργανα του κράτους» (Μακρυδημήτρης 2008: 142).

Μολονότι με νόμο έχουν αποδοθεί στις Περιφέρειες αρμοδιότητες πολυάριθμων υπουργείων, στην πράξη σημαντικές αρμοδιότητες των τελευταίων εφαρμόζονται από οικείες αποκεντρωμένες υπηρεσίες τις οποίες δεν εντάσσουν στο σύστημα των υφιστάμενων διοικητικών Περιφερειών (Μακρυδημήτρης 2008: 161, Χλέπας 1999: 197-198). Τέτοιες είναι, για παράδειγμα, οι αποκεντρωμένες διευθύνσεις εκπαίδευσης του Υπουργείου Εθνικής Παιδείας και Θρησκευμάτων, τα Περιφερειακά Συστήματα Υγείας του Υπουργείου Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης και οι Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών (Μακρυδημήτρης 2008: 161-162). Τα τελευταία χρόνια, αντί της «διπλής περιφερειακής οργάνωσης» τα Υπουργεία τείνουν να προτιμούν τη «‘μετα-συγκεντρωτική’ μέθοδο της δημιουργίας Νομικών Προσώπων κάθε είδους που ελέγχονται από το εθνικό κέντρο – και μάλιστα απευθείας από την πολιτική ηγεσία» (Χλέπας 1999: 207).

Ενδεικτικές των αρμοδιοτήτων των Περιφερειών είναι οι αρμοδιότητες των οργάνων τους. Ο Γενικός Γραμματέας είναι «εκπρόσωπος της Κυβέρνησης και υπεύθυνος για την άσκηση της Κυβερνητικής πολιτικής για τα θέματα που αφορούν την Περιφέρεια» (Ν.2503/97, άρθρο 1.2.). Είναι υπεύθυνος για τον προγραμματισμό, συντονισμό και επίβλεψη των περιφερειακών υπηρεσιών, την επίβλεψη των τοπικών αρχών και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου της περιφέρειας που δεν επιβλέπονται από τις νομικές, δημοτικές ή κοινοτικές αυτοδιοικήσεις ή τα υπουργεία και έχει οποιαδήποτε άλλη αρμοδιότητα που του παρέχει ο νόμος (βλέπε σχετικά

ΥΠΕΣ 2006, 2004, 2002, 1999). Προϊσταται όλων των υπηρεσιών της Περιφέρειας και κατευθύνει, συντονίζει εποπτεύει και ελέγχει τη δράση τους. Επίσης προϊσταται των αστυνομικών, πυροσβεστικών και λιμενικών υπηρεσιών στην Περιφέρεια. Προεδρεύει το Περιφερειακό Συμβούλιο και το συμβούλιο του Περιφερειακού Ταμείου Ανάπτυξης.

Το Περιφερειακό Συμβούλιο έχει την ευθύνη για το σχεδιασμό, τον προγραμματισμό και το συντονισμό της ανάπτυξης της Περιφέρειας, «[α]ποτελεί χώρο έκφρασης της τοπικής αυτοδιοίκησης και των εκπροσώπων των παραγωγικών τάξεων, που δρουν στο χώρο της Περιφέρειας, δημιουργώντας συμμετοχικό πλαίσιο για τη διαμόρφωση της αναπτυξιακής πολιτικής και εξειδικεύοντας τους στόχους της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής σε περιφερειακό επίπεδο» (ΙΤΑ 2008δ: 172). Παρόλα αυτά, το Περιφερειακό Συμβούλιο «κατά κανόνα δεν αποδεικνύεται ικανό να καταλήξει σε μian ενιαία αναπτυξιακή στρατηγική για την Περιφέρεια και τείνει να προτιμά τον κατακερματισμό των πόρων σε πολλά μικρά έργα ώστε να ικανοποιούνται όσο το δυνατόν περισσότερα τοπικιστικά αιτήματα» (Χλέπας 1999: 192).

Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, όπως και το Περιφερειακό Συμβούλιο του οποίου προεδρεύει, δεν είναι αιρετά όργανα. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με την ύπαρξη ισχυρών τοπικιστικών συμφερόντων και τοπικής ταυτότητας και την βαρύνουσα επιρροή των τομεακών-συντεχνιακών συμφερόντων, δεν έχει επιτρέψει να επιτευχθεί η δημιουργία περιφερειακής ταυτότητας και συνεκτικής περιφερειακής στρατηγικής (Hlepas 2005: 25, Χλέπας 1999: 195-196). Επίσης, μολονότι οι Περιφέρειες διαθέτουν διοικητή και προσωπικό συνεχίζουν να εξαρτώνται από τη βοήθεια και τεχνογνωσία των Υπουργείων, αναπαράγοντας με αυτόν τον τρόπο έναν «υπουργικό ή τομεακό 'φεντεραλισμό'», χαρακτηριστικό των ενιαίων κρατών (Hlepas 2005: 25). Όμως, παρά τους περιορισμούς αυτούς, οι εκτεταμένες αρμοδιότητες των Περιφερειών, όπως προβλέπονται και από το Σύνταγμα (άρθρο 101), αναφορικά κυρίως με το σχεδιασμό και τη διαχείριση της τοπικής χρηματοδότησης, τους έχουν προσδώσει κεντρικό ρόλο στο ελληνικό διοικητικό σύστημα.

Χρηματοδότηση

Σύμφωνα με το Σύνταγμα (άρθρο 106, παρ. 1) το κράτος είναι αυτό που προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη χώρα. Στο ίδιο πνεύμα, το άρθρο 102, παρ. 5 ορίζει ότι «το Κράτος λαμβάνει τα νομοθετικά, κανονιστικά και δημοσιονομικά μέτρα που απαιτούνται για την εξασφάλιση της οικονομικής αυτοτέλειας και των πόρων που είναι αναγκαίοι για την εκπλήρωση της αποστολής και την άσκηση των αρμοδιοτήτων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης με ταυτόχρονη διασφάλιση της διαφάνειας κατά τη διαχείριση των πόρων αυτών». Ως αποτέλεσμα, το σύστημα χρηματοδότησης των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης είναι μικό καθώς συνδυάζει δέσμευση των πόρων του προϋπολογισμού και ιδίους πόρους.

Δήμοι και Κοινότητες: Σύμφωνα με τον Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων τα έσοδα των πρωτοβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης είναι τακτικά και έκτακτα (Ν.3463/2006, άρθρο 157). Τακτικά έσοδα είναι αυτά που προέρχονται από:

- α) θεσμοθετημένους υπέρ αυτών πόρους,
- β) τα εισοδήματα της κινητής και ακίνητης περιουσίας,
- γ) ανταποδοτικά τέλη και δικαιώματα,
- δ) φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές, και
- ε) τοπικά δυνητικά τέλη, δικαιώματα και εισφορές.

Έκτακτα έσοδα είναι αυτά που προέρχονται από:

- α) δάνεια, δωρεές, κληροδοτήματα και κληρονομίες,
- β) διάθεση, εκποίηση και εν γένει εκμετάλλευση περιουσιακών στοιχείων¹⁵,
- γ) συμμετοχή σε επιχειρηματική δραστηριότητα¹⁶,
- δ) τα κάθε είδους πρόστιμα ή άλλες διοικητικές κυρώσεις, και
- ε) κάθε άλλη πηγή.

Η νομοθεσία προβλέπει τις πηγές των κεντρικών αυτοτελών πόρων των τοπικών οργανισμών οι οποίες είναι α) ο φόρος εισοδήματος φυσικών και νομικών προσώπων, β) τα τέλη κυκλοφορίας των αυτοκινήτων και γ) ο φόρος ακίνητης περιουσίας (Μπέσιλα-Βήκα 2004: 336). Η κατανομή των κεντρικών αυτοτελών πόρων στους

¹⁵ Οι δήμοι και οι κοινότητες έχουν δική τους περιουσία δημόσιας και ιδιωτικής χρήσης. Δημόσιας χρήσης είναι η κοινόχρηστη περιουσία και η περιουσία που προορίζεται στην εξυπηρέτηση δημόσιων, δημοτικών ή κοινοτικών σκοπών. Η ιδιωτική περιουσία περιλαμβάνει κάθε άλλο στοιχείο.

¹⁶ Βλέπε σχετικά Μπέσιλα-Βήκα (1998).

δήμους και τις κοινότητες γίνεται με Υπουργικές αποφάσεις βάσει κριτηρίων που καθορίζει ο νόμος ύστερα από πρόταση της ΚΕΔΚΕ (Ν.1828/89, άρθρο 25).

Οι δαπάνες διακρίνονται σε υποχρεωτικές και προαιρετικές (Ν.3463/2006, άρθρο 158). Προαιρετικές είναι οι δαπάνες που δεν ορίζονται από το νόμο ως υποχρεωτικές και άρα η διενέργειά τους επαφίεται στην κρίση των δημοτικών και κοινοτικών οργάνων.

Τα έσοδα και οι δαπάνες των δήμων και κοινοτήτων εγγράφονται σε ετήσιο προϋπολογισμό (Ν.3463/2006, άρθρο 155). Το σχέδιο προϋπολογισμού συντάσσεται από τη δημορχιακή επιτροπή ή τον πρόεδρο της Κοινότητας και υποβάλλεται στο δημοτικό ή κοινοτικό συμβούλιο το οποίο και ψηφίζει τον προϋπολογισμό, σε ειδική για αυτόν το σκοπό συνεδρίαση (Ν.3463/2006, άρθρο 159). Στη συνέχεια, ο προϋπολογισμός υποβάλλεται ισοσκελισμένος στο Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, οποίος προβαίνει σε έλεγχο νομιμότητας¹⁷ (Ν.3463/2006, άρθρο 162). Επίσης, οι δαπάνες των Δήμων με πληθυσμό άνω των πέντε χιλιάδων (5.000) κατοίκων υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου (Ν.3463/2006, άρθρο 169).

Στην πράξη, «η συντριπτική πλειονότητα των ΟΤΑ δεν έχει σήμερα οικονομική αυτονομία, καθώς εξαρτώνται αποκλειστικά από την χρηματοδότηση της κεντρικής κυβέρνησης» (ΙΤΑ 2008α: 35), η απόδοση της οποίας όμως παρουσιάζει μεγάλη υστέρηση και αποτελεί χρόνιο θέμα τριβής μεταξύ των ΟΤΑ και της κεντρικής διοίκησης (ΚΕΔΚΕ 2008, Οικονομικός Ταχυδρόμος 2002). Όσον αφορά στη συγχρηματοδότηση των ΟΤΑ από το Γ' ΚΠΣ «οι δήμοι μικρού και μεσαίου μεγέθους, που δεν διαθέτουν ανάλογη οργάνωση, αποκλείονται κατ'ουσίαν από αυτά τα έργα τα οποία απαιτούν την εκπόνηση ειδικών μελετών ως προϋπόθεση για την έγκριση των κονδυλίων» (Οικονομικός Ταχυδρόμος 2002: 17, Παλαιολόγος 2005). Αλλά και στις περιπτώσεις των ΟΤΑ που καταφέρνουν να εξασφαλίσουν χρηματοδότηση «έχει διαπιστωθεί από την εμπειρία υλοποίησης του Γ' ΚΠΣ και του [εθνικού αναπτυξιακού προγράμματος] Θησέα[ς]¹⁸ ότι οι επιχειρησιακές δυνατότητες

¹⁷ Η Οικονομική Επιθεώρηση του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών μπορεί να διενεργεί οικονομικούς και διαχειριστικούς ελέγχους στις διαχειρίσεις των Δήμων και Κοινοτήτων και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου και μετά από αίτημα του Υπουργού Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης ή του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας (Ν.3463/2006, άρθρο 168).

¹⁸ Το εθνικό αναπτυξιακό πρόγραμμα 'Θησέας' θεσπίστηκε με το Ν.3274/2004 με σκοπό να ενισχύσει τον αναπτυξιακό ρόλο της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω συντονισμένων δράσεων και

τους είναι περιορισμένες, με αποτέλεσμα να παρατηρούνται φαινόμενα μειωμένης και σε μερικές περιπτώσεις μηδενικής απορρόφησης. Έτσι πόροι που προορίζονται για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των δημοτών μένουν αναξιοποίητοι» (ΙΤΑ 2008α: 35).

Στο πλαίσιο της εν εξελίξει συζήτησης για τη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης και με αφορμή τη διάταξη 102 παρ. 5 του πρόσφατα αναθεωρημένου Συντάγματος υποστηρίζεται η φορολογική αποκέντρωση, η απόδοση δηλαδή στους δήμους φορολογικής εξουσίας (ΚΕΔΚΕ 2008, 2007α, Τάτσος 2003, 2000, 1999, Σωτηρέλης 2006: 48-50). Όμως οι διεκδικήσεις αυτές των δήμων προσκρούουν σε καταγγελίες για οικονομικές ατασθαλίες και αδιαφάνεια στην οικονομική τους διαχείριση οι οποίες είναι συχνά ενυπόστατες, όπως αποδεικνύει ο σχετικός προληπτικός και κατασταλτικός έλεγχος του Ελεγκτικού Συνεδρίου (βλέπε σχετικά τις ετήσιες εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου www.elsyn.gr/elsyn/etisia_ekthesi.jsp, Ελεγκτικό Συνέδριο 2008, 2007, 2006, Κοκκίδου 2008, Έκθεση της Επιτροπής του ΙΤΑ 2006).

Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις: Σύμφωνα με το Ν.2772/98 τα έσοδα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης είναι τακτικά και έκτακτα. Τακτικά είναι αυτά που προέρχονται από:

1. φόρους, τέλη, δικαιώματα και εισφορές,
2. εισοδήματα από εκμετάλλευση της κινητής και ακίνητης περιουσίας,
3. ειδική ετήσια επιχορήγηση από τον τακτικό προϋπολογισμό για την κάλυψη του κόστους άσκησης κρατικών αρμοδιοτήτων,
4. κεντρικούς αυτοτελείς πόρους,
5. πιστώσεις του προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων, και
6. τέλη, δικαιώματα και εισφορές ανταποδοτικού χαρακτήρα.

Έκτακτα είναι τα έσοδα της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης που προέρχονται από:

1. τέλη για χρήση έργων που χρηματοδοτούνται με δανεισμό,
2. δάνεια, δωρεές, κληροδοσίες και κληρονομίες,
3. επιχορηγήσεις φορέων του δημοσίου τομέα,

χρηματοδοτήσεων και αποτελεί συνέχεια του ειδικού προγράμματος τοπικής αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ – Ν.2539/1997). Παρά τα προβλήματα που αντιμετωπίζει στην εφαρμογή του, ενδιαφέρον για την περούσα μελέτη παρουσιάζει τόσο ο ολοκληρωμένος σχεδιασμός που θυμίζει έντονα τον προγραμματισμό για τις διαρθρωτικές δράσεις (βλέπε και ΕΠΤΑ) όσο και το σύστημα διοίκησης του προγράμματος, το οποίο διαρθρώνεται σε τρία επίπεδα όπου λειτουργούν αντίστοιχα όργανα αποφασιστικής αρμοδιότητας: η Κεντρική Επιτροπή Παρακολούθησης του Προγράμματος, οι Περιφερειακές Επιτροπές Παρακολούθησης του Προγράμματος και τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια.

4. εκποίηση περιουσιακών στοιχείων,
5. χρηματοδοτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή άλλων διεθνών οργανισμών,
6. κάθε άλλη πηγή.

Όσον αφορά ειδικότερα στα έσοδα από τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (Κ.Α.Π.) αυτά προέρχονται από τα τέλη κυκλοφορίας (ποσοστό 10%) και τον Φ.Π.Α. (ποσοστό 2%), εγγράφονται στον Κρατικό Προϋπολογισμό και αποδίδονται ετησίως στις ΝΑ (Ν.2672/1998 & Ν.3345/05). Ίδιους πόρους των Ν.Α. αποτελούν : α) ο φόρος διενέργειας τεχνικών ελέγχων οχημάτων και τα τέλη αδειας οχήματος και μεταβίβασης των αυτοκινήτων σε ποσοστό 100% και β) τα παράβολα που εισπράττουν και τα πρόστιμα που επιβάλλουν κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους (ποσοστό ορισμένων αποδίδεται στα αντίστοιχα υπουργεία). Οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις είναι επίσης αποδέκτες κρατικών επιχορηγήσεων.

Σύμφωνα με τα συμπεράσματα έρευνας του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ 2008δ: 180) «το ένα τρίτο των εσόδων των Ν.Α. αφορά επιχορηγήσεις, κυρίως μεταβιβαστικές πληρωμές, από τον τακτικό προϋπολογισμό, άλλο ένα τρίτο περίπου αφορά τα έσοδα τους από τους Κ.Α.Π. και ορισμένα ίδια έσοδα, ενώ το 29% προέρχεται από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και από το τμήμα των Κ.Α.Π. που προορίζεται για επενδύσεις. Η οικονομική τους αυτοδυναμία είναι ελάχιστη όσον αφορά τα ίδια έσοδα, αλλά οι τακτικές και νομοθετημένες επιχορηγήσεις αποτελούν την μεγάλη πλειοψηφία των εσόδων τους».

Όσον αφορά στα έξοδα, πάνω από το 90% αυτών αφορά ουσιαστικά τρεις κατηγορίες (ΙΤΑ 2008δ: 181-182):

1. Η μεγαλύτερη αφορά τις πληρωμές για επενδύσεις (μέσος όρος τριετίας 39%).
2. Η επόμενη έχει σχέση κυρίως με τα βοηθήματα υγειονομικής περίθαλψης και τα επιδόματα κοινωνικής πρόνοιας (μέσος όρος τριετίας 36,7%).
3. Η τρίτη τέλος αφορά τις πληρωμές για υπηρεσίες (αμοιβές και έξοδα προσωπικού, μεταφορά μαθητών, επισκευές – συντηρήσεις, μισθώματα κ.α. με μέσο όρο τριετίας 18,3%). Υπενθυμίζεται ότι οι αμοιβές των μονίμων και του προσωπικού Ι.Δ.Α.Χ. καλύπτονται απευθείας από τον κρατικό προϋπολογισμό.

Η συγκεκριμένη κατανομή σχετίζεται άμεσα με τις αρμοδιότητες των Ν.Α. και με τον επιβαλλόμενο νομοθετικά προορισμό των εσόδων τους. Η οικονομική τους αυτοτέλεια είναι κατά συνέπεια περιορισμένη (ένα μεγάλο τμήμα των επιχορηγήσεων είναι ειδικού σκοπού, δηλαδή είναι προκαθορισμένες οι δαπάνες για τις οποίες θα χρησιμοποιηθούν).

Σχέδιο προϋπολογισμού της ΝΑ καταρτίζεται από την αρμόδια νομαρχιακή επιτροπή το οποίο διαβιβάζει στην Υπηρεσία Δημοσιονομικού Ελέγχου που εδρεύει στο νομό για τη σύνταξη της προβλεπόμενης έκθεσης. Η έκθεση αυτή υποβάλλεται από τη νομαρχιακή επιτροπή, με τα λοιπά συνοδευτικά έγγραφα, προς ψήφιση στο νομαρχιακό συμβούλιο. Στη συνέχεια, ο προϋπολογισμός και τα σχετικά έγγραφα αποστέλλονται στην αρμόδια Διεύθυνση του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους για αξιολόγηση από τον Υπουργό Οικονομίας και Οικονομικών.

Σύμφωνα με τα συμπεράσματα της έρευνας του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ 2008δ: 188) «η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στο σύνολο της παρουσιάζει πλεονάσματα και σταθερότητα στην οικονομική διαχείριση. Το ένα τέταρτο εμφανίζει αδυναμίες στην απορρόφηση του προϋπολογισμού και ένα άλλο 25% ελλείμματα. Τέλος το 25% παρουσιάζει αστάθεια στην οικονομική του διαχείριση».

Περιφέρειες: Οι Περιφέρειες χρηματοδοτούνται από τον κρατικό προϋπολογισμό και από κοινοτικά προγράμματα ενώ δεν έχουν ίδια έσοδα. Οι πιστώσεις υπέρ των Περιφερειών διατίθενται σε λειτουργικές δαπάνες και επενδύσεις: «πάνω από το 50% των δαπανών της περιφερειακής διοίκησης αφορά λειτουργικές δαπάνες (με την έννοια που δίνει το δημόσιο λογιστικό) και λίγο κάτω του 50% αφορά επενδύσεις. Από τις λειτουργικές το μισό κατευθύνεται στις Ν.Α., ενώ γύρω στο 90% των επενδύσεων αφορά συγχρηματοδοτούμενα έργα από κοινοτικά προγράμματα» (ΙΤΑ 2008δ: 176).

| Έργα Π.Δ.Ε. που εκτελούνται από τις Περιφέρειες (εκατ. €) | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Έργα με κοινοτική συμμετοχή | 829 | 857 | 1.226 | 1.340 |
| Έργα από εθνικούς πόρους | 282 | 162 | 135 | 155 |
| Σύνολο | 1.111 | 1.019 | 1.361 | 1.495 |
| Έργα με κοινοτική συμμετοχή % | 74,6% | 84,1% | 90,1% | 89,6% |
| Έργα από εθνικούς πόρους % | 25,4% | 15,9% | 9,9% | 10,4% |

Πηγή : ΙΤΑ 2008δ: 174.

Οι Περιφέρειες εκτελούν μέρος του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων. Το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων σε περιφερειακό επίπεδο χρηματοδοτεί έργα τεχνικής υποδομής, κοινωνικού εξοπλισμού και συγχρηματοδοτεί ιδιωτικές παραγωγικές επενδύσεις. Τα Νομαρχιακά Προγράμματα Δημοσίων Επενδύσεων, που

εκπονεί και διαχειρίζεται η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, αποτελούν τμήμα του περιφερειακού σκέλους του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων.

Η κρατική εποπτεία

Το Σύνταγμα εγγυάται τη διοικητική αυτοτέλεια των ΟΤΑ (άρθρο 102 παρ. 2) αλλά παράλληλα διευκρινίζεται ότι «το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία που συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας και δεν επιτρέπεται να εμποδίζει την πρωτοβουλία και την ελεύθερη δράση τους» (άρθρο 102 παρ. 4). Όπως εξηγεί ο Μακρυδημήτρης (2008: 230), «με τον έλεγχο νομιμότητας εξετάζεται ... εάν η συγκεκριμένη πράξη ή συμπεριφορά του ελεγχόμενου οργάνου εναρμονίζεται με το θεσμικό πλαίσιο των κανόνων δικαίου που διέπουν τη δράση του. Μπορεί να περιλαμβάνει την έγκριση ή την ακύρωση μιας πράξης, αλλά μόνο για λόγους νομιμότητας και όχι σκοπιμότητας».

Όσον αφορά στους δήμους και κοινότητες, η εποπτεία ασκείται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας (Ν.3463/06, άρθρο 148) στον οποίο εξάλλου μπορεί να προσφύγει οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον για να προσβάλει τις αποφάσεις των συλλογικών ή μονομελών οργάνων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ (Ν.3463/06, άρθρο 150). Αλλά και κατά των πράξεων εποπτείας του Γενικού Γραμματέα μπορεί να προσφύγει οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον ενώπιον της Ειδικής Επιτροπής που συνιστάται στην έδρα κάθε Περιφέρειας (Ν.3463/06, άρθρα 151-153).

Αντίστοιχα, ο έλεγχος νομιμότητας του συνόλου των πράξεων των οργάνων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης (ΝΑ) γίνεται από τον Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας, στον οποίο αυτές αποστέλλονται μέσα σε δέκα ημέρες από τη λήψη τους (Π.Δ.30/96, άρθρο 67). Ο Γενικός Γραμματέας παραπέμπει αιτιολογημένα τις πράξεις που θεωρεί μη νόμιμες σε τριμελή επιτροπή, την Επιτροπή Ελέγχου των Πράξεων (άρθρα 67-68 Π.Δ.30/96). Η ίδια επιτροπή εξετάζει επίσης τις προσφυγές κατά των οργάνων της ΝΑ για παράβαση νόμου που μπορεί να ασκήσει οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον (Π.Δ.30/96, άρθρο 68(6)), εκτός από αυτές που αφορούν στο Νομάρχη και σε άλλα μονομελή όργανα των ΝΑ, οι οποίες εξετάζονται από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας (Π.Δ.30/96, άρθρο 69). Οι αποφάσεις τους μπορούν στη συνέχεια να προσβληθούν μόνο στα αρμόδια δικαστήρια και όχι στον καθ' ύλην αρμόδιο υπουργό όπως συνέβαινε στο παρελθόν (Μακρυδημήτρης 2008: 287).

Συμπερασματικά, επιχειρώντας να αξιολογήσουμε την αυτονομία του ελληνικού υποεθνικού επιπέδου διαπιστώνουμε ότι την τελευταία δεκαπενταετία αναπτύσσεται μια δυναμική η οποία «οδηγεί στη σταδιακή υπέρβαση του *συγκεντρωτικού προτύπου*, προς το οποίο προσανατολίσθηκε, υπό διάφορες παραλλαγές, η δημόσια διοίκηση στην χώρα μας από τα πρώτα της βήματα» (Χλέπας 1999: 460, έμφαση στο πρωτότυπο). Πράγματι, η θέση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και των Περιφερειών φαίνεται να έχει ενισχυθεί κυρίως μέσω της αναθεώρησης του Συντάγματος. Όμως, πολλά από τα προβλήματα του υποεθνικού επιπέδου παραμένουν, όπως είναι η εξάρτησή του από τα πολιτικά κόμματα, οι περιορισμένες του αρμοδιότητες, οι οποίες ακόμη και όταν διευρύνονται δεν συνοδεύονται από τη μεταφορά αντίστοιχων πόρων, η οικονομική του εξάρτηση από το κέντρο, οι γεωγραφικές, πληθυσμιακές και αναπτυξιακές αποκλίσεις σε επίπεδο Περιφερειών και Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ 2008δ, Petrakos & Artelaris 2008), η υπερβολική συγκέντρωση καθηκόντων και ευχερειών στο δήμαρχο (Χλέπας 2005), τα φαινόμενα κακοδιαχείρισης, διαφθοράς και αδιαφάνειας που αφορούν κυρίως τους ΟΤΑ α΄ βαθμού (Εκθεση της Επιτροπής του ΙΤΑ 2006).

Στο πλαίσιο αυτό, έχουν γίνει πρόσφατα σημαντικές προτάσεις για την υλοποίηση ενός νέου, συνεκτικού μεταρρυθμιστικού προγράμματος του ελληνικού υποεθνικού επιπέδου που θα έχει στόχο την ενότητα του διοικητικού συστήματος. Οι προτάσεις αυτές αφορούν κυρίως α) στη *δομή* του υποεθνικού επιπέδου, με τη μείωση των τριών βαθμίδων που υφίστανται σήμερα σε δύο αλλά και τη διαφοροποίησή τους σε σχέση με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους (μητροπολιτικοί & νησιωτικοί σύνδεσμοι) (ΙΤΑ 2007, ΚΕΔΚΕ 2007α, 2005α, Σωτηρέλης 2006, Ακαδημία Αθηνών 2000), β) στις *αρμοδιότητές* του, με την άρση του διαχωρισμού μεταξύ ‘τοπικών’ και ‘κρατικών’ υποθέσεων και τον εξορθολογισμό και ανακατανομή των αρμοδιοτήτων βάσει της αρχής της εγγύτητας (ΚΕΔΚΕ 2008, ΚΕΔΚΕ & ΙΤΑ 2005γ, ΕΝΑΕ 2008, Σωτηρέλης 2006), γ) στην *οικονομική του αυτοτέλεια*, με τη μεταρρύθμιση του ισχύοντος χρηματοδοτικού πλαισίου αλλά και του φορολογικού συστήματος (ΚΕΔΚΕ 2008, 2005α, ΕΝΑΕ 2008), δ) στην αποκατάσταση της *θεσμικής αξιοπιστίας* της τοπικής αυτοδιοίκησης με την οργάνωση θεσμών διαφάνειας και ελέγχου (βλέπε σχετικά Σωτηρέλης 2006: 89-103, ΚΕΔΚΕ 2005α).

Μολονότι αυτές οι προτάσεις είναι πράγματι σημαντικές, για να επιτύχουν θα πρέπει να συνοδευτούν από μια διαφορετική συνολική θεώρηση της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Σύμφωνα με την άποψη του Χλέπα (Hlepas 2005: 17), «ακόμα και μετά από μία νέα μεταρρύθμιση, η αντίσταση του συγκεντρωτικού *status quo* δεν θα εκλείψει και το πλειοψηφικό (majoritarian), πολωμένο σύστημα θα εξακολουθεί να μην είναι σε θέση να ανταπεξέλθει σε αποκεντρωμένες, πολυεπίπεδες δομές λήψης αποφάσεων και πολιτικής ευθύνης».

Η εμπειρία του κοινωνικού διαλόγου

Στην Ελλάδα δεν υπάρχει παράδοση κοινωνικού διαλόγου. Η φιλοσοφία, οι τεχνικές και η διαδικασία του κοινωνικού διαλόγου υποβαθμίζονταν για χρόνια από τον κρατικό παρεμβατισμό ενώ η ελληνική ιστορία, πλούσια σε πολιτικές συγκρούσεις, απέτρεψε τη δημιουργία συνεναιτικής πολιτικής κουλτούρας (Lavdas 1997, Λάβδας 2007). Μολονότι τα τελευταία χρόνια έχουν γίνει προσπάθειες για την ενίσχυση του κοινωνικού διαλόγου και της συνεργασίας σε εθνικό επίπεδο, στο υποεθνικό επίπεδο τόσο ο κοινωνικός διάλογος όσο και απόπειρες δημιουργίας εταιρικών σχέσεων δεν έχουν λειτουργήσει ουσιαστικά.

Εθνικό επίπεδο

Σε εθνικό επίπεδο, μόλις τις τελευταίες δεκαετίες ενισχύθηκε ο ρόλος των κοινωνικών δρώντων στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής και δημιουργήθηκαν νέες συμμετοχικές δομές (Λάβδας 2007, Yannakourou & Soumeli 2005, Aranitou & Yannakourou 2004, Lavdas 1997). Σημείο εκκίνησης αποτελεί ο νόμος 1876 του 1990 για τις 'ελεύθερες συλλογικές διαπραγματεύσεις'¹⁹. Έως τότε, παρά την κατοχύρωσή τους από το Σύνταγμα του 1975, το σύστημα των συλλογικών διαπραγματεύσεων στηρίζονταν κυρίως στην υποχρεωτική διαιτησία και οι σχέσεις μεταξύ των κοινωνικών εταίρων χαρακτηρίζονταν από ένταση και καχυποψία (Κουζής 1999, Κουκουλές 1997). Αρκετά χρόνια αργότερα, το 1999, ο Ν.2738/1999 καθιέρωσε τις συλλογικές διαπραγματεύσεις και στη Δημόσια Διοίκηση.

¹⁹ Ο Ν.1876/1990 προβλέπει αποκεντρωμένο σύστημα συλλογικών διαπραγματεύσεων. Σύμφωνα με το άρθρο 3(1) οι συλλογικές συμβάσεις εργασίας διακρίνονται σε: α. εθνικές γενικές, που αφορούν τους εργαζόμενους όλης της χώρας, β. κλαδικές, που αφορούν τους εργαζόμενους περισσότερων ομοειδών ή συναφών εκμεταλλεύσεων ή επιχειρήσεων ορισμένης πόλης ή περιφέρειας ή και όλης της χώρας, γ. επιχειρησιακές, που αφορούν τους εργαζόμενους μιας εκμετάλλευσης ή επιχείρησης, δ. εθνικές ομοιοεπαγγελματικές, που αφορούν τους εργαζόμενους ορισμένου επαγγέλματος και των συναφών ειδικοτήτων συγκεκριμένης πόλης ή περιφέρειας, και ε. τοπικές ομοιοεπαγγελματικές, που αφορούν τους εργαζόμενους ορισμένου επαγγέλματος ή και των συναφών ειδικοτήτων συγκεκριμένης πόλης ή περιφέρειας.

Σημαντικότερη έκφραση συλλογικών διαπραγματεύσεων αποτελεί η Εθνική Γενική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας (ΕΓΣΣΕ). Η διαπραγμάτευσή της πραγματοποιείται μέσω διμερών επαφών μεταξύ εκπρόσωπων των εργαζομένων (ΓΣΕΕ²⁰) και των εργοδοτών (ΣΕΒ, Γ.Σ.Ε.Β.Ε.Ε, Ε.Σ.Ε.Ε.²¹) και διασφαλίζεται μέσω ενός ανεξάρτητου συστήματος μεσολάβησης και διαιτησίας (ΟΜΕΔ²²). «Η θεσμική και πολιτική επιρροή της πηγάζει από τη νομική δεσμευτικότητά της, που καλύπτει όλες τις εργασιακές σχέσεις στον ευρύτερο δημόσιο και ιδιωτικό τομέα, περιλαμβανομένων και των δημοσίων υπηρεσιών του Κράτους, για τους εργαζόμενους με εξαρτημένη σχέση εργασίας, καθώς επίσης και από την ολοένα διευρυνόμενη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στις οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις» (ΟΚΕ 2002α: 13).

Η επιτυχία που σημειώνει ο κοινωνικός διάλογος που πραγματοποιείται στο πλαίσιο των ΕΓΣΣΕ οδήγησε πρόσφατα τα μέλη του στη σύσταση μιας μόνιμης επιτροπής διαλόγου με την ονομασία 'Βήμα Διαλόγου'. «Σκοπός της Επιτροπής είναι η μελέτη, επεξεργασία και διαβούλευση σε θέματα και προβλήματα της αγοράς εργασίας και σε ευρύτερα ζητήματα οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής, με προοπτική την κατά το δυνατόν εξεύρεση κοινά αποδεκτών θέσεων» (ΕΓΣΣΕ 2008-2009: 4). Οι κοινωνικοί εταίροι φαίνεται να επιθυμούν τη διεύρυνση της εμπλοκής τους πέρα από τα – θεματικά και χρονικά – περιοριστικά πλαίσια των ΕΓΣΣΕ²³.

Θεσμοθετημένες δομές διαλόγου αποτελούν επίσης η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ), η οποία συστάθηκε το 1994 ως γνωμοδοτική επιτροπή και *forum* κοινωνικού διαλόγου, η Εθνική Επιτροπή Απασχόλησης, που έχει σκοπό την προώθηση του κοινωνικού διαλόγου για τη διαμόρφωση πολιτικών με στόχο την αύξηση της απασχόλησης και την αντιμετώπιση της ανεργίας (Ν.3144/2003, άρθρο 1) και η Εθνική Επιτροπή Κοινωνικής Προστασίας, σκοπός της οποίας είναι η προώθηση του κοινωνικού διαλόγου για την καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, την ανάπτυξη Δικτύου για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ενσωμάτωση (Ν.3144/2003, άρθρο 2).

Επιπλέον, το 1997 ξεκίνησε μια προσπάθεια για την καθιέρωση τριμερούς κοινωνικού διαλόγου στους τομείς των εργασιακών σχέσεων, της απασχόλησης και

²⁰ Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδας.

²¹ ΣΕΒ σύνδεσμος επιχειρήσεων και βιομηχανιών, Γενική Συνομοσπονδία Επαγγελματιών, Βιοτεχνών και Εμπόρων Ελλάδας, Εθνική Συνομοσπονδία Ελληνικού Εμπορίου.

²² Οργανισμός Μεσολάβησης και Διαιτησίας.

²³ Βλέπε και την πρόσφατη πρωτοβουλία της ΓΣΕΕ για συζήτηση των κοινωνικών εταίρων σχετικά με την 'οικονομική κρίση' στις 18.02.2009.

της κοινωνικής ασφάλισης (Κουζής & Ρομπόλης 2000). Όμως η πρώτη κιάλας απόπειρα επίτευξης συναίνεσης κατέληξε σύντομα σε αδιέξοδο και τελικά στην υπογραφή²⁴ ενός ασαφούς, γενικόλογου κειμένου, που ονομάστηκε «Σύμφωνο Εμπιστοσύνης Κυβέρνησης και Κοινωνικών Εταίρων στην πορεία για το 2000» (Featherstone & Papadimitriou 2003: 6-7). Τόσο αυτή όσο και μεταγενέστερες προσπάθειες προώθησης συναινετικών λύσεων «δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα» (ΟΚΕ 2002α: 25). Αντίθετα, ανέδειξαν την αδυναμία της κυβέρνησης να δημιουργήσει μια κοινά αποδεκτή ατζέντα, που να συμβιβάζει «τα ιδιαίτερα κληροδοτημένα ιστορικο-ιδεολογικά στοιχεία» των εταίρων και με τον τρόπο αυτόν να αντισταθμίζει την επιφυλακτικότητα και την έλλειψη εμπιστοσύνης μεταξύ τους (Λάβδας 2007: 137, Παπαδημητρίου 2007, Zambarloukou 2006, Papadimitriou 2005, Featherstone & Papadimitriou 2003).

Σύμφωνα με τους Gold κ.α. (2007: 14) το σύστημα εργασιακών σχέσεων στην Ελλάδα, όσον αφορά στις διμερείς διαπραγματεύσεις και τον τριμερή διάλογο, είναι από τα πιο αδύναμα στην Ευρώπη (μαζί με αυτό της Βρετανίας). Πράγματι, οι εργασιακές σχέσεις στην Ελλάδα αποτελούν κυρίως αντικείμενο νομοθετικής ρύθμισης (INE 2008: 317). Επιπλέον, η αδυναμία επίτευξης τριμερών συμφωνιών «υποδηλώνει την αναπαραγωγή ενός μοντέλου εξουσιαστικών σχέσεων που βασίζεται σε έναν εκτενή αλλά αδύναμο και ασύμμετρα διαπερατό κρατικό μηχανισμό» (Λάβδας 2007: 137, Lavdas 2005).

Παρόλα αυτά οι εξελίξεις είναι θετικές: «σήμερα το τοπίο του κοινωνικού διαλόγου σκιαγραφείται από την τάση περιορισμού του παραδοσιακού παρεμβατικού ρόλου του ελληνικού κράτους και από την ενίσχυση του ρόλου των κοινωνικών εταίρων στη διαμόρφωση των κοινωνικών και οικονομικών αποφάσεων και πολιτικών» (ΟΚΕ 2002α: 4, Lavdas 2005: 309). Ιδιαίτερα όσον αφορά στην ΕΓΣΣΕ φαίνεται ότι «διαμορφώνεται σταδιακά μία νέα αντίληψη που μεταφράζεται στη βούληση διάγνωσης των προβλημάτων που απασχολούν την ελληνική αγορά εργασίας και την οικονομία και στη διάθεση επίλυσής τους με εξεύρεση κοινών λύσεων» (ΟΚΕ 2002α: 14).

²⁴ Το σύμφωνο δεν υπέγραψε η Γ.Σ.Ε.Β.Ε.Ε..

Συμπερασματικά, το ελληνικό μοντέλο διαμεσολάβησης συμφερόντων μπορεί να χαρακτηριστεί ‘εξαρθρωμένος κορπορατισμός’²⁵ (Lavdas 1997, 2005, Λάβδας 2007) αφού συνδυάζει μια ασύμμετρη κρατικιστική ιστορική κληρονομιά με περιεκτικές αλλά εσωτερικά κατακερματισμένες δομές συμφερόντων, αδυναμία επέκτασης των διαπραγματεύσεων προς την κατεύθυνση των κοινωνικών συμβολαίων και κομματικές και πολιτικές επιρροές (Λάβδας 2007: 140). Τα τελευταία χρόνια υπάρχουν ενδείξεις ότι το μοντέλο αυτό αλλάζει, με τη δημιουργία κοινοτήτων πολιτικής και νέο-κορπορατιστικών δομών διαβούλευσης και συμμετοχής σαφώς επηρεασμένων από το Ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο (Sotiropoulos 2004, Κιουκίας 2003, Lanza & Lavdas 2000), χωρίς όμως να έχει ακόμη καθοριστεί η νέα του μορφή.

Υποεθνικό επίπεδο

Ο κοινωνικός διάλογος σε υποεθνικό επίπεδο είναι θεσμοθετημένος σε επίπεδο νομού, με τη λειτουργία των Νομαρχιακών Οικονομικών και Κοινωνικών Επιτροπών (ΝΟΚΕ) και υπό μια πιο στενή έννοια σε επίπεδο Περιφέρειας, με τα Περιφερειακά Συμβούλια, ενώ τέλος εταιρικές σχέσεις με τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων έχουν κατά καιρούς συναφθεί στο πλαίσιο που προβλέπουν προγράμματα και πρωτοβουλίες που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Οι Νομαρχιακές Οικονομικές και Κοινωνικές Επιτροπές (Ν.Ο.Κ.Ε.) συστάθηκαν το 1994 (Ν.2218/1994) και είναι αρμόδιες για τη(ν) α. γνωμοδότηση προς το νομαρχιακό συμβούλιο για το μεσοχρόνιο και το ετήσιο νομαρχιακό αναπτυξιακό πρόγραμμα, β. εξέταση των προβλημάτων και των αναπτυξιακών δυνατοτήτων του νομού και διατύπωση γνώμης για την επίλυση των προβλημάτων και την αξιοποίηση των δυνατοτήτων αυτών, γ. μελέτη θεμάτων σχετικά με την ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης και διατύπωση γνώμης για τη λήψη των κατάλληλων μέτρων και δ. διατύπωση γνώμης στα θέματα που παραπέμπονται σε αυτήν για γνωμοδότηση από το νομαρχιακό συμβούλιο.

Όμως οι Ν.Ο.Κ.Ε. δεν έχουν λειτουργήσει αποτελεσματικά (Sotiropoulos 2004: 274, Κιουκίας 2003: 129, ΟΚΕ 2002α). Ειδικότερα, σύμφωνα με την ΟΚΕ (2002α: 20-21), ο θεσμός των ΝΟΚΕ βρίσκεται σε πρώιμο στάδιο ανάπτυξης και ο ρόλος τους δεν

²⁵ Άλλοι συγγραφείς περιγράφουν το σύστημα εκπροσώπησης συμφερόντων ως ιδιόμορφο κρατικό κορπορατισμό (Μαυρογορδάτος 1988), ο οποίος όμως βρίσκεται σε ύφεση από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 (Ζαμπαρλούκου 1997, Ζαμπαρλούκου 2006). Άλλοι, ισχυρίζονται ότι το σύστημα είναι πελατειακό-πλουραλιστικό (‘συντεχνιακή πολυδιάσπαση’: Καζάκος 1991, Ψημίτης 1999). Βλέπε και τη σχετική συζήτηση στο Lavdas (1997: 54-56).

είναι ξεκάθαρος ούτε για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση αλλά ούτε και για τους ίδιους τους φορείς που καλούνται να ορίσουν εκπροσώπους σε αυτές. Οι ίδιες οι τοπικές κοινωνίες εμφανίζονται καχύποπτες προς αυτές και στις λίγες περιπτώσεις που οι ΝΟΚΕ έχουν κληθεί να εκφέρουν γνώμη σε συνεδριάσεις των νομαρχιακών συμβουλίων οι απόψεις τους δεν φαίνεται να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη (ο.π.). Τέλος, το θεσμικό πλαίσιο είναι ανεπαρκές αλλά και υπέρμετρα δεσμευτικό ενώ υπάρχει παντελής έλλειψη πόρων που θα επέτρεπε «την εν γένει υπόσταση και διοικητική αυτοτέλεια του θεσμού» (ο.π.).

Ο κοινωνικός διάλογος θα είχε ουσιαστικότερο πεδίο αν εφαρμόζονταν στο οικονομικά ισχυρότερο επίπεδο της Περιφέρειας. Στο επίπεδο αυτό, όπως έχει ήδη συζητηθεί, λειτουργεί Περιφερειακό Συμβούλιο, με αρμοδιότητα τη λήψη αποφάσεων σε θέματα αναπτυξιακής πολιτικής. Σε αυτό συμμετέχουν εκπρόσωποι των κοινωνικών εταίρων θυμίζοντας το «μεσο-κορπορατιστικής σύνθεσης νομαρχιακό συμβούλιο» (Γεωργαντάς & Ψυχάρης 2004: 79) που εισήγαγε ο Ν.1235/82 σε επίπεδο νομαρχιών. Το Περιφερειακό Συμβούλιο, πάντως, δεν εξασφαλίζει την πραγμάτωση του ‘κοινωνικού διαλόγου’ αλλά την εκπροσώπηση και θεσμική άρθρωση συντεχνιακών και τοπικιστικών συμφερόντων, η ιδιοτελής δράση των οποίων δεν έχει επιτρέψει στα Περιφερειακά Συμβούλια να εκπληρώσουν το ρόλο τους και να συμβάλλουν στον προγραμματισμό συνεκτικών σχεδίων περιφερειακής ανάπτυξης (Χλέπας 1999: 194-195).

Σε τοπικό επίπεδο, υπήρξαν πρωτοβουλίες συνεργασίας των κοινωνικών – μεταξύ άλλων - εταίρων στο πλαίσιο προγραμμάτων συγχρηματοδοτούμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση, όπως είναι το πρόγραμμα EQUAL, οι ολοκληρωμένες τοπικές παρεμβάσεις και - χαρακτηριστικότερα - τα τοπικά σύμφωνα απασχόλησης (ΤΣΑ, βλέπε τρίτο κεφάλαιο, Τράντας 2006). Η μελέτη εφαρμογής τους έδειξε ότι τα ΤΣΑ απέτυχαν σε χώρες, όπως η Ελλάδα, με έλλειψη εμπειρίας στη συμμετοχή του τοπικού επιπέδου σε δραστηριότητες σχετικές με την αγορά εργασίας. Διαπιστώθηκε επίσης ότι δεν εκτιμάται η σημασία της ‘από τη βάση προς την κορφή’ (bottom-up) προσέγγισης στη δημιουργία εταιρικών σχέσεων (ECOTEC 2002). Παρά τα θετικά τους στοιχεία, τα ΤΣΑ αποδείχτηκε ότι είχαν περιορισμένο αντίκτυπο τόσο θεματικά αλλά και όσον αφορά στη συμμετοχή (ΟΚΕ 2002α: 26).

Συμπερασματικά, σε υποεθνικό επίπεδο ο κοινωνικός διάλογος δεν λειτουργεί, όπως δεν λειτουργούν δομές συνεργασίας και εταιρικής σχέσης. Οι όποιες προσπάθειες

εφαρμογής του υπήρξαν αποσπασματικές, εκτός από τις ΝΟΚΕ, οι οποίες όμως δεν απέκτησαν τα κατάλληλα εργαλεία ενώ ο ρόλος τους και το πεδίο δράσης τους βρίσκεται υπό αμφισβήτηση. Οι διαπραγματεύσεις που γίνονται για τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας σε εθνικό κυρίως επίπεδο φαίνεται να είναι τα μοναδικά παραδείγματα στα οποία ακολουθείται το συναινετικό υπόδειγμα λήψης αποφάσεων.

Αποτίμηση του εξευρωπαϊσμού

Είναι γενικά αποδεκτό ότι η ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση «έχει ενεργήσει ως ισχυρός καταλύτης για την εγχώρια μεταρρύθμιση/εκσυγχρονισμό»²⁶ (Tsoukalis 2000: 49). Παρόλα αυτά, αναγνωρίζεται ότι «η διαδικασία μεταρρύθμισης υπήρξε μακρά και δύσκολη, χαρακτηριζόμενη από ισχυρή εγχώρια αντίσταση στην αλλαγή» (Tsoukalis 2000: 39). Η συγκεντρωτική δομή του ελληνικού κράτους, η απουσία παράδοσης κοινωνικού διαλόγου ή άλλων συναινετικών μορφών λήψης αποφάσεων, σε συνδυασμό με την απουσία συμμετοχικών δομών και μια αδύναμη κοινωνία πολιτών αναφέρονται συχνά ως εμπόδια στη διαδικασία εξευρωπαϊσμού (Paraskevopoulos & Leonardi 2004: 340-342, Getimis & Demetropoulou 2004, Paraskevopoulos 2001).

Από την άλλη πλευρά, οι προσπάθειες αποκέντρωσης των δεκαετιών 1980 και 1990 και συγκεκριμένα η δημιουργία (1986) και ενίσχυση (1997) του Περιφερειακού επιπέδου, ως αποτέλεσμα της μετατροπής των νομαρχιών σε αυτοδιοικήσεις (1994) και η αναγκαστική ενοποίηση δήμων και κοινοτήτων (1997) θεωρούνται άμεσες συνέπειες των απαιτήσεων της διαρθρωτικής πολιτικής της Κοινότητας (Getimis & Demetropoulou 2004, Paraskevopoulos 2000: 266). Ταυτόχρονα, αναγνωρίζονται προσπάθειες εξορθολογισμού και εκδημοκρατισμού του συστήματος περιφερειακού σχεδιασμού και διεύρυνσης των δρώντων που συμμετέχουν στη διαδικασία διαρθρωτικού προγραμματισμού (Getimis & Demetropoulou 2004).

Ειδικότερα, όπως περιγράφει η Σπανού (2001: 61-70, Spanou 1998), η σύσταση του περιφερειακού επιπέδου μπορεί να ιδωθεί ως προσπάθεια για την αποτελεσματικότερη αξιοποίηση των κοινοτικών πόρων (βλέπε επίσης Verney 1994).

²⁶ Για τη συμμετοχή της Ελλάδας στην Ένωση και της επιπτώσεις της βλέπε επίσης – μεταξύ άλλων -, Allison & Νικολαΐδη (1997), Βερναρδάκης (2007), Γρηγορίου (2008), Διαμαντούρος (2000), Ιωακειμίδης (1998), Καζάκος (1991), Μαραβέγιας (2008), Μητσός (2000), Παγουλάτος (2008), Παγουλάτος & Μπλαβούκος (2006), Τσούκαλης (1995), Featherstone (2007, 1998), Ioakimidis (2001), Kazakos (2004, 1999), Lavdas (1997).

Η προσπάθεια αυτή ενισχύθηκε με τη μετέπειτα αναβάθμιση της διαχειριστικής ικανότητας του περιφερειακού επιπέδου, η οποία επιπλέον μπορεί να θεωρηθεί «αντιστάθμισμα της απώλειας της επιρροής της κεντρικής κυβέρνησης επί της (αυτοδιοικούμενης πλέον) νομαρχίας» (Σπανού 2001: 69, Spanou 2008). Η μετατροπή των νομαρχιών σε αυτοδιοικούμενες μονάδες «συνιστά εισαγωγή ορισμένου βαθμού πλουραλισμού σ' ένα κράτος - που παραμένει - συγκεντρωτικό» και επιτρέπει τη συμμετοχή νέων δρώντων στο πολιτικό παιχνίδι, θέτοντας σε κίνηση διαδικασίες αλλαγής (Σπανού 2001: 69). Τέλος, όσον αφορά στην αναγκαστική ενοποίηση των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ «η συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση αποτέλεσε ένα σημαντικό εγχείρημα της πολιτικής συγχώνευσής» τους (ο.π.).

Αλλά και όσον αφορά στον αναπτυξιακό σχεδιασμό, οι απαιτήσεις των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ) και αργότερα της διαρθρωτικής χρηματοδότησης της Ένωσης για την ύπαρξη μηχανισμών περιφερειακού σχεδιασμού και διαχείρισης, οι οποίοι απουσίαζαν από το ελληνικό διοικητικό σύστημα, οδήγησαν σε διάφορες θεσμικές προσαρμογές. Τέτοιες ήταν η ενίσχυση του Περιφερειακού επιπέδου (1997) καθώς και η σύσταση της Μονάδας Οργάνωσης της Διαχείρισης του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΜΟΔ) το 1996 που αποσκοπούσε στην καλύτερη διαχείριση των προγραμμάτων (Λαλιώτη 2002), του Εξειδικευμένου Σύμβουλου Δειγματοληπτικών Ελέγχων Ποιότητας Έργων Υποδομής (ΕΣΠΕΛ), της Μικτής Επιτροπής Καθοδήγησης (ΜΕΚ) για τα Δημόσια Έργα και του Ελληνικού Κέντρου Επενδύσεων (ΕΛΚΕ). Γενικά, η τάση που ακολουθήθηκε δεν ευνόησε τη μεγαλύτερη ποιοτική εμπλοκή των τοπικών αυτοδιοικήσεων, αλλά τη δημιουργία νέων αυτόνομων ή ημιαυτόνομων φορέων που εκτελούν κυβερνητικές λειτουργίες (quangos).

Πάντως ο σχεδιασμός ολοκληρωμένης περιφερειακής στρατηγικής με συγκεκριμένες επιδιώξεις και ποσοτικοποιημένους στόχους συνεχίζει να αποτελεί ζητούμενο: «είναι αδιαμφισβήτητη πλέον η ανάγκη μεταφοράς του στρατηγικού σχεδιασμού σε περιφερειακό επίπεδο και η αναθεώρηση των αρχών στις οποίες στηρίζεται η διαμόρφωση και υλοποίηση της περιφερειακής αναπτυξιακής στρατηγικής» (ΟΚΕ 2006: 25). Σύμφωνα με την μελέτη των Ψυχάρη και Γεωργαντά (2004), το χωρικό πρότυπο κατανομής δημόσιων επενδύσεων την περίοδο 1976-2000 δεν προκύπτει από έναν συνολικό περιφερειακό αναπτυξιακό σχεδιασμό αλλά από αποσπασματικές παρεμβάσεις που βασίζονται σε κομματικά/πελατειακά κριτήρια.

Στο ίδιο πλαίσιο, οι θεσμικές αλλαγές για τις εργασιακές σχέσεις που πραγματοποιούνται από τη δεκαετία του 1990 αποτελούν προσπάθειες ανταπόκρισης «στις κυρίαρχες διαδικασίες του εξευρωπαϊσμού: προσαρμογή στο κοινοτικό πλαίσιο, διεύρυνση και ενδυνάμωση των ευκαιριών και των προκλήσεων που συνδέονται με τη συμμετοχή στην ΕΕ» (Λάβδας 2007: 136, σχετικά βλέπε και Tsarouhas 2006). Όπως όμως κατέδειξε η προσπάθεια καθιέρωσης τριμερούς κοινωνικού διαλόγου, ο εξευρωπαϊσμός δεν μένει ανεπηρέαστος από τους εγχώριους θεσμούς και πρακτικές· έτσι δεν κατάφερε να υπερνικήσει «την παράδοση της μη συνεργασίας, του κρατικού παρεμβατισμού, των αμυντικών τομεακών συμφερόντων και την έλλειψη αξιόπιστης δέσμευσης» (Featherstone & Papadimitriou 2003: 15).

Συμπερασματικά, ο εξευρωπαϊσμός έχει αναμφίβολα επηρεάσει το ελληνικό πολιτικό σύστημα. Η επιρροή όμως αυτή διαμεσολαβείται έντονα από εγχώρια πρότυπα²⁷. Έτσι, μολονότι «μέσω των περιορισμών που επιβάλλει και των ευκαιριών που προσφέρει, το ευρωπαϊκό περιβάλλον επηρεάζει το πλαίσιο των σχέσεων κέντρου-περιφέρειας» διαρρηγνύοντας «την απομόνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης και των δύο επιπέδων» και μειώνοντας «την εξάρτησή της από το κεντρικό κράτος», οι σχετικές θεσμικές μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιήθηκαν «είναι αποτέλεσμα κυρίως των εσωτερικών, εγχώριων δυναμικών που διυλίζουν τις απαιτήσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης» (Σπανού 2001: 69). Όπως υποστηρίζει ο Τσέκος (2008: 327), «η βασική φυσιογνωμία και φιλοσοφία του ελληνικού διοικητικού μηχανισμού δεν έχει ουσιαστικά επηρεαστεί από την εικοσαετή πορεία της Ελλάδας. Υπήρξαν ασφαλώς προσαρμογές, κυρίως θεσμικού χαρακτήρα. Υπήρξαν πολλές νέες αρμοδιότητες, πολλά νέα όργανα. Επήλθε δηλαδή μια μορφολογική προσαρμογή, ενίοτε δε εκτεταμένη, όχι όμως και μια ουσιαστική μεταβολή διοικητικού υποδείγματος»²⁸.

²⁷ Γεγονός που δεν αποτελεί ελληνική ιδιοτυπία (βλέπε Cowles κ.α. 2001), οπότε η παρούσα μελέτη δεν υιοθετεί την άποψη περί ελληνικής ιδιαιτερότητας (exceptionalism), την οποία όμως κατανοεί. Για μια πρόσφατη συζήτηση βλέπε Pagoulatos (2004).

²⁸ Όπως το θέτει η Σπανού (2001: 80) «συνοψίζοντας, για την Ελλάδα η διαδικασία ολοκλήρωσης σε διοικητικούς όρους αντιστοιχεί σε μία προσπάθεια γεφύρωσης του χάσματος μεταξύ των τυπικών κανόνων και των άτυπων πρακτικών». Για μια επισκόπηση του εξευρωπαϊσμού του ελληνικού υποεθνικού επιπέδου βλέπε επίσης Bache (2007), Christopoulos (2001), Hatzaras (2005), Leontitsis (2008), Paraskevopoulos (2007β).

Επιπτώσεις για τη διακυβέρνηση

Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Ποια είναι όμως η δυνατότητα αυτόνομης δράσης του ελληνικού υποεθνικού επιπέδου στο Ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα; Παρατηρούνται σχέσεις αυξανόμενης αλληλεξάρτησης μεταξύ του τοπικού-περιφερειακού, εθνικού και υπερεθνικού-ευρωπαϊκού επιπέδου διακυβέρνησης;

Η κινητοποίηση του ελληνικού υποεθνικού επιπέδου στις Βρυξέλλες είναι αποσπασματική και σχετικά πρόσφατη, σε αντίθεση με πολυάριθμες άλλες ευρωπαϊκές περιφέρειες και τοπικούς φορείς οι οποίοι έχουν πολύχρονη και δυναμική παρουσία στις Βρυξέλλες (βλέπε 2^ο κεφάλαιο). Ειδικότερα, στις Βρυξέλλες δραστηριοποιούνται το Γραφείο της Περιφέρειας της Ηπείρου, η Αναπτυξιακή Ηρακλείου (www.anher.gr) και η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ).

Το Γραφείο της Περιφέρειας Ηπείρου λειτουργεί από το Φεβρουάριο 1998 και είναι το πρώτο γραφείο ελληνικής περιφέρειας που δραστηριοποιήθηκε στις Βρυξέλλες. Δημιουργήθηκε με πρωτοβουλία των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων της Ηπείρου και χρηματοδοτείται από αυτές ενώ στη λειτουργία του συμμετέχουν η Γενική Γραμματεία Περιφέρειας Ηπείρου καθώς επίσης το Κέντρο Επιχείρησης και Καινοτομίας Ηπείρου (BIC Ηπείρου). Βασικές του δραστηριότητες αποτελούν η πληροφόρηση, η αντιπροσώπευση και δικτύωση, και η τεχνική υποστήριξη στους τοπικούς φορείς και εκπροσώπους της Ηπείρου, προκειμένου να ανταπεξέλθουν στις απαιτήσεις των διαρθρωτικών και άλλων προγραμμάτων. Η Αναπτυξιακή Ηρακλείου είναι ανώνυμη εταιρεία που δραστηριοποιείται κυρίως στο νομό Ηρακλείου της Περιφέρειας Κρήτης. Λειτουργεί γραφείο στις Βρυξέλλες από τον Οκτώβριο 2001 με σκοπό να αποτελέσει το συνδεδετικό κρίκο της εταιρείας με τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και εργαλείο για την άμεση και αμφίδρομη πληροφόρηση των πολιτών σχετικά με τα θέματα της Ε.Ε. Η ΕΕΤΑΑ λειτουργεί ως Σύμβουλος Φορέων και Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και σε αυτήν συμμετέχουν κρατικά υπουργεία, εκπρόσωποι της τοπικής αυτοδιοίκησης και κοινωνικοί φορείς.

Μολονότι η άμεση παρουσία του ελληνικού υποεθνικού επιπέδου στις Βρυξέλλες είναι περιορισμένη, δεν συμβαίνει το ίδιο όσον αφορά στη συμμετοχή του σε διεθνή δίκτυα. Η ΚΕΔΚΕ συμμετέχει στο Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Δήμων και

Περιφερειών (Council of European Municipalities and Regions). Οι δήμοι της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης είναι πλήρη μέλη και οι δήμοι Αμαρουσίου και Ηρακλείου είναι συνεργαζόμενα μέλη (associated partners) του δικτύου EUROCITIES. Το σύνολο των ελληνικών Περιφερειών είναι μέλη της Διάσκεψης των Παράκτιων Περιφερειών της Ευρώπης (Conference of Peripheral Maritime Regions of Europe - CRPM) καθώς και της διαμεσογειακής επιτροπής (Commission Interméditerranéenne) του ίδιου οργανισμού, ενώ οι Περιφέρειες των Ιονίων Νήσων, της Κρήτης, του Νοτίου Αιγαίου και του Βορείου Αιγαίου συμμετέχουν στην επιτροπή νησιών του CRPM. Οι Περιφέρειες Κρήτης και Νοτίου Αιγαίου, η ΕΝΑΕ, η ΚΕΔΚΕ και το Ελληνικό Δίκτυο Μικρών Νησιών (ΕΔΜΝ) συμμετέχουν στην πρωτοβουλία για τα Ευρωπαϊκά Νησιά²⁹. Τέλος³⁰, οι Περιφέρειες της Κεντρικής Μακεδονίας και της Στερεάς Ελλάδας όπως και το Ηράκλειο συμμετέχουν στη Συνέλευση των Περιφερειών της Ευρώπης (Assembly of European Regions).

Εκπρόσωποι της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης συμμετέχουν επίσης στην Επιτροπή των Περιφερειών. Η ελληνική αντιπροσωπεία αποτελείται από δώδεκα μέλη και ισάριθμους αναπληρωτές: επτά μέλη (και επτά αναπληρωτές) είναι νομάρχες και πέντε μέλη (και πέντε αναπληρωτές) είναι δήμαρχοι. Η διαδικασία διορισμού αποτελεί απόφαση του Υπουργείου Εσωτερικών, βάσει γεωγραφικών/εδαφικών κριτηρίων, των αποτελεσμάτων των τοπικών εκλογών και κατόπιν προτάσεως των πολιτικών κομμάτων (Committee of the Regions 2004: 29). Όταν συστάθηκε η Επιτροπή των Περιφερειών, το 1994, η συμμετοχή σε αυτήν των τότε διορισμένων από την κυβέρνηση νομαρχών είχε δημιουργήσει αντιδράσεις που σχετιζόνταν με το σεβασμό του άρθρου 198Α της Συνθήκης (Mannozi 2005: 174). Οι αντιδράσεις αυτές έχει υποστηριχθεί ότι συνέβαλλαν στην πολιτική απόφαση μετατροπής των νομαρχιών σε αυτοδιοικούμενες μονάδες (Mannozi 2005: 174-175, βλέπε και Χριστοφιλοπούλου 1996: 139). Μετά το 1994, η σύνθεση της ελληνικής αντιπροσωπείας έχει αλλάξει πολλές φορές λόγω παραιτήσεων των μελών της (Committee of the Regions 2004: 29).

²⁹ Η πρωτοβουλία για τα Ευρωπαϊκά Νησιά υλοποιείται στο πλαίσιο του Πρώτου Προγράμματος Δράσης για την υλοποίηση της Χωρικής Ατζέντα, που υιοθετήθηκε στην Υπουργική συνάντηση στις Αζόρες της Πορτογαλίας το Νοέμβριο 2007. Το συντονισμό υλοποίησης της ειδικής δράσης έχει αναλάβει το ελληνικό Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, σε άμεση συνεργασία με την εκάστοτε προεδρία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

³⁰ Μολονότι έχει επιχειρηθεί η λεπτομερής καταγραφή των δραστηριοτήτων του ελληνικού υποεθνικού επιπέδου στις Βρυξέλλες, είναι αδύνατο αυτή να είναι εξαντλητική.

Στο πλαίσιο σχεδιασμού, υλοποίησης και παρακολούθησης των διαρθρωτικών δράσεων, οι ελληνικές Περιφέρειες, με την ιδιότητά τους ως Διαχειριστικές Αρχές των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, βρίσκονται σε τακτική, άμεση επικοινωνία με στελέχη της Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, για θέματα που αφορούν στην καθημερινή διαχείριση των έργων και την απορρόφηση (συνέντευξη με τον κ. Willebrordus Sluijters, 23/11/05). Επίσης, εκπρόσωποι της Επιτροπής συμμετέχουν στις εργασίες των Επιτροπών Παρακολούθησης των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ο.π.). Αντίθετα, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχουν απευθείας επαφές με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκτός στο πλαίσιο εργασιών των επιτροπών παρακολούθησης (συνέντευξη με τον κ. Robert Shotton, 23/11/05).

Γενικά, μολονότι «οι ελληνικοί ΟΤΑ αντιλήφθηκαν σχετικά γρήγορα τις νέες ευκαιρίες που τους πρόσφερε η ένταξη της Χώρας μας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες» (Χλέπας 1994: 354), η δράση τους περιορίστηκε στην αξιοποίηση των δυνατοτήτων της κοινοτικής χρηματοδότησης (ο.π., Verney 1994: 175-176). Μολονότι η συμμετοχή σε ευρωπαϊκά προγράμματα διεύρυνε τις λειτουργίες των ΟΤΑ, μέσω για παράδειγμα της υλοποίησης κοινωνικών δράσεων βάσει του ΕΚΤ, και την προοπτική τους, μέσω της δικτύωσης και συνεργασίας με αντίστοιχους ευρωπαϊκούς οργανισμούς (Verney 1994), «ως προς την ‘θεσμική ζύμωση’ στο πλαίσιο της Κοινότητας η παρουσία των ελληνικών ΟΤΑ και της ΚΕΔΚΕ υπήρξε μάλλον υποτονική, ενώ έλειπαν οι ελληνικές πρωτοβουλίες» (Χλέπας 1994: 334-335, Σπανού 2001: 110).

Συμπερασματικά, η ελληνική υποεθνική συμμετοχή στην ευρωπαϊκή πολιτική εμφανίζεται ιδιαίτερα υποτονική. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης δεν έχουν αυτόνομους διαύλους επικοινωνίας με τα Ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, εκτός από τα τρία γραφεία στα οποία έγινε αναφορά, τα οποία όμως έχουν περιορισμένους πόρους και προσωπικό. Η συμμετοχή τους στα διεθνή δίκτυα, μολονότι είναι θετική και ενθαρρύνει διαδικασίες μάθησης, δεν μπορεί να υποκαταστήσει τη σημασία της αυτόνομης παρουσίας τους. Εν ολίγοις, τα συμφέροντα του ελληνικού υποεθνικού επιπέδου εκφράζονται κυρίως μέσω των διοικητικών μηχανισμών εγχώριου συντονισμού της ευρωπαϊκής πολιτικής - όπως είναι κυρίως το Υπουργείο Εξωτερικών και η Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία - οι οποίοι θεωρούνται ανεπαρκείς και για αυτόν το λόγο έχουν χαρακτηριστεί ‘κολοβή πυραμίδα’ (Σπανού

2001). Εξάλλου, η ικανότητα του υποεθνικού επιπέδου να συνδιαμορφώσει τις θέσεις αυτές είναι αμφισβητήσιμη λόγω της έλλειψης ενός επίσημου, μόνιμου εγχώριου συστήματος συνεργασίας και διαλόγου (Mannozi 2005, CEMR 2007: 85-89).

Νεο-ρεπουμπλικανισμός

Αντίθετα με την περίπτωση της Ιρλανδίας (βλέπε πέμπτο κεφάλαιο), η εξέταση της εν δυνάμει διαμόρφωσης στην Ελλάδα ενός πλαισίου πολιτικής οργάνωσης και δράσης που θα ανταποκρίνονταν στις θεωρητικές προτάσεις του νεο-ρεπουμπλικανισμού εμφανίζεται τουλάχιστον πρώιμη³¹. Η πολιτική συμμετοχή και κινητοποίηση των πολιτών είναι περιορισμένη, το ενδιαφέρον τους για την πολιτική μειωμένο (Λυριντζής 2007, 1998, Καφετζής 1997), η δημιουργία εταιρικών σχέσεων και δομών συνεναιτικής λήψης αποφάσεων σπάνια και η ιδιότητα του πολίτη θεωρείται ότι καθορίζεται από κομματικές και πιο πρόσφατα από ‘μιντιακές’ επιταγές (Paraskevopoulos 2007α, Μουζέλης & Παγουλάτος 2003).

Το υπερτροφικό κράτος και οι ισχυροί κομματικοί μηχανισμοί θεωρούνται ότι είναι αυτοί οι οποίοι απορρόφησαν την έντονη πολιτικοποίηση των πρώτων χρόνων της μεταπολίτευσης, περιορίζοντας τη δυνατότητα δράσης των πολιτών εκτός των ορίων τους (βλέπε ιδιαίτερα Lyrintzis 1984, Μουζέλης 1987, Μαυρογορδάτος 1988). Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980, τα κόμματα εξουσίας διατήρησαν την ισχύ τους στηριζόμενα όχι στην πολιτική κινητοποίηση των οπαδών τους, την οποία είχε διαδεχθεί η απάθεια, αλλά στους δεσμούς που ανέπτυξαν με τον κρατικό μηχανισμό. Κάθετα δίκτυα ατομικής ή κομματικής πατρωνίας και πελατειακών σχέσεων υπονομεύουν τόσο την αποτελεσματικότητα του κράτους όσο και τη δημιουργία μιας ισχυρής ‘κοινωνίας πολιτών’ (βλέπε ιδιαίτερα Μακρυδημήτρης 2004, 2003α, 1999α, β, 1996, Σωτηρόπουλος 2007α, 1996). Έτσι, η ελληνική περίπτωση συχνά περιγράφεται από το δίπολο ‘διογκωμένο και υπερτροφικό κράτος – αδύναμη κοινωνία πολιτών’.

Η αδυναμία της κοινωνίας των πολιτών σχετίζεται με το αδύναμο κοινωνικό κεφάλαιο (Δεμερτζής 2006, Παρασκευόπουλος 2006). Μία πρόσφατη συγκριτική μελέτη μεταξύ της Ελλάδας και άλλων κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσον αφορά στο κοινωνικό κεφάλαιο και τις δυνατότητες συλλογικής δράσης κατατάσσει

³¹ Για μία ενδιαφέρουσα, ευρεία επισκόπηση των προβλημάτων της ελληνικής πολιτείας βλέπε Τσάτσος (2006) καθώς επίσης Κοντιάδης & Ανθόπουλος (2008).

την Ελλάδα στις τελευταίες θέσεις (22^η), μαζί με άλλες χώρες της νότιας αλλά και της ανατολικής Ευρώπης, ενώ η Ιρλανδία εμφανίζεται στην 7^η θέση (Paraskevorouλος 2007α). Σύμφωνα με τη μελέτη, «προφανώς αυτό είναι αποτέλεσμα της ελληνικής αδυναμίας σε αμφότερα τα συστατικά μέρη του κοινωνικού κεφαλαίου, δηλαδή της κοινωνικής εμπιστοσύνης (social trust) και της συμμετοχής σε κοινωνικές οργανώσεις (associational membership)» (ο.π. σσ.15-16, βλέπε επίσης Lyberaki & Paraskevorouλος 2002, Παναγιωτοπούλου & Παπλιάκου 2007, Jones κ.α. 2008).

Πάντως η συσχέτιση του αδύναμου κοινωνικού κεφαλαίου και/ή κοινωνίας των πολιτών με το υπερτροφικό κράτος, συχνά με όρους παιγνίου μηδενικού αθροίσματος, έχει αρχίσει να αναθεωρείται. Όπως έχει δείξει ο Λάβδας (Lavdas 1997) στον τομέα διαμοσολάβησης συμφερόντων ενωσιακές δραστηριότητες, όπως η οργάνωση των επιχειρηματικών συμφερόντων, αναπτύχθηκαν και λειτουργούν σχετικά αυτόνομα από το κράτος και τα κόμματα. Ο Close (1999), σε έρευνά του για τα περιβαλλοντικά κινήματα, διαπιστώνει ότι «πρώην συστατικά μέρη του 'κράτους'», όπως είναι κυρίως η τοπική αυτοδιοίκηση, «ανεξαρτητοποιούνται όλο και περισσότερο από την εθνική κυβέρνηση και συμμαχούν με εθελοντικές οργανώσεις, ενώ τομείς της εθνικής κυβέρνησης αποδεικνύονται ετοιμότεροι να συνεργαστούν με εξωτερικούς φορείς» (ο.π. σ. 347, βλέπε επίσης ΟΚΕ 2005). Παράλληλα, οι εθελοντικές οργανώσεις - τουλάχιστον οι περιβαλλοντικές - έχουν ενδυναμωθεί, είναι πιο δημοφιλείς και έχουν περισσότερη επιρροή ενώ οι πολίτες έχουν περισσότερες ευκαιρίες κινητοποίησης (Close 1999). Άλλες έρευνες επίσης καταλήγουν ότι υπάρχει μια γενικότερη τάση «προς την ενίσχυση του εθελοντισμού και τον πολλαπλασιασμό των εθελοντικών ΜΚΟ» ακολουθώντας «με αρκετή χρονική υστέρηση, τις τάσεις που καταγράφονται στις υπόλοιπες χώρες της ΕΕ» (Παναγιωτοπούλου 2003: 121).

Φαίνεται λοιπόν ότι η ατροφική κοινωνία των πολιτών έχει αρχίσει να ενδυναμώνεται (Σωτηρόπουλος 2007β). Ο Σωτηρόπουλος (2004) τονίζει τη σημασία των άτυπων δικτύων, μιας 'άτυπης κοινωνίας πολιτών', η οποία «εμφανίζεται με τη μορφή άτυπων συσσωματώσεων και ανεπίσημων αλληλεπιδράσεων μεταξύ μεμονωμένων πολιτών, μικρών ομάδων πρωτοβουλίας, περιοδικών συναντήσεων και συζητήσεων σε κλειστούς ή υπαίθριους δημόσιους χώρους, καθώς και με τη δημιουργία δικτύων, που διευκολύνθηκαν χάρη στην εξάπλωση της χρήσης του ίντερνετ» (σ. 146). Ο Αφουξενίδης (2006: 163) κάνει λόγο για «έναν δυναμικό αλλά κατακερματισμένο

χώρο που καταλαμβάνει μια ασαφή θέση μεταξύ του κυρίαρχου πολιτικού συστήματος και της ευρύτερης κοινωνίας». Ο Βούλγαρης (2006) επιχειρεί να αναδείξει την «αυτόνομη και θετική συμβολή του ελληνικού κράτους στον εκσυγχρονισμό της κοινωνίας» (σ. 6) υποστηρίζοντας παράλληλα ότι η κοινωνία πολιτών δεν είναι ατροφική³² αλλά «οι στόχοι, οι μορφές οργάνωσης και δράσης» της έχουν «ισχνή δημοκρατική γενίκευση» και συχνά δεν υποστηρίζονται «στο πλαίσιο ενός δημοκρατικού λόγου» (σσ. 26-27).

Για τον Διαμαντούρο (1997) κλειδί για τη δημιουργία μιας διευρυμένης κοινωνίας των πολιτών είναι «η υιοθέτηση της οικουμενικής λογικής στη διαμόρφωση της κρατικής πολιτικής» (σ. 76) σε αντιδιαστολή με την επιμεριστική (particularistic) λογική η οποία χρησιμοποιήθηκε για «την ικανοποίηση αιτημάτων πολλών επιμέρους ομάδων» (σ. 60). Σύμφωνα με τον Τσούκαλη (1997: 277) «η ποιότητα της δημοκρατίας στην Ελλάδα εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ενδυνάμωση των ομάδων και ενώσεων πολιτών ικανών να ελέγξουν αποτελεσματικά τις επεκτατικές – και ορισμένες φορές αυταρχικές – τάσεις του κράτους. Αν και τα τελευταία χρόνια υπήρξαν θετικά βήματα προς αυτήν την κατεύθυνση, θα πρέπει να γίνουν πολλά ακόμα».

Συμπερασματικά, η συμμετοχή και κινητοποίηση των πολιτών στην Ελλάδα, ζητήματα που βρίσκονται στο επίκεντρο της νεο-ρεπουμπλικανικής θέσης, είναι περιορισμένες σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές χώρες. Αν αυτό σχετίζεται με το υπερτροφικό κράτος, με προβλήματα οργάνωσης ή με ελλιπή νομιμοποίηση αποτελεί μια συζήτηση που βρίσκεται σε εξέλιξη. Μολονότι τα τελευταία χρόνια φαίνεται να διαμορφώνεται ένα περισσότερο πλουραλιστικό και αποκεντρωμένο (decentralized) πολιτικό σύστημα στο οποίο η κοινωνία των πολιτών εμφανίζεται ενδυναμωμένη³³ (Close 1999), το ελληνικό πολιτικό σύστημα απέχει μακράν από το νεο-ρεπουμπλικανικό υπόδειγμα, με όποιες επιπτώσεις αυτό μπορεί να έχει αν η

³² Σύμφωνα με τον Βούλγαρη (2006), «πόσο 'ατροφική' μπορεί να θεωρηθεί μια 'κοινωνία πολιτών' που είναι ικανή να αιχμαλωτίζει συχνά τις κρατικές λειτουργίες και να τις υποτάσσει στις δικές της ιδιωτικές στρατηγικές; Ή, ακόμη χειρότερα να τις διαφθείρει;» (σ. 22). Ως παραδείγματα παρατίθενται η εκπαίδευση, η υγεία, η διαχείριση κοινοτικών πόρων, η πολεοδομική-οικιστική δραστηριότητα, η δύναμη της αρνησικυρίας πολλών 'τοπικών κοινοτήτων', οι πολυάριθμες 'out of my yard' κινήσεις (ο.π.). Η άποψη αυτή θυμίζει την ανάλυση της Christofilopoulou (1992) σχετικά με το ρόλο συγκεκριμένων επαγγελματικών ενώσεων – συντεχνιών στη μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Για μια διαφορετική οπτική σχετικά με τους veto players στο ελληνικό πολιτικό σύστημα βλέπε Αλεξόπουλος (2004).

³³ Βέβαια, όπως τονίζει ο Μποτετζάγιας (2006), ζήτημα αποτελεί επίσης εάν η αναδυόμενη κοινωνία των πολιτών έχει τα ποιοτικά χαρακτηριστικά που θα της επιτρέψουν να εκπληρώσει το ρόλο της ως χώρο δημόσιας διαβούλευσης.

Ευρωπαϊκή Ένωση πράγματι εξελίσσεται ή εξελιχθεί στο μέλλον σύμφωνα με το νεο-ρεπουμπλικανικό όραμα (βλέπε 4^ο κεφάλαιο).

Επίλογος

Στο κεφάλαιο αυτό εξετάστηκαν ο βαθμός τοπικής αυτονομίας και η ελληνική εμπειρία σε συνεργατικές διαδικασίες, η πιο διαδεδομένη από τις οποίες είναι ο κοινωνικός διάλογος. Συμπεραίνεται ότι η τοπική αυτονομία είναι περιορισμένη παρά τις σημαντικές πρόσφατες μεταρρυθμίσεις, οι οποίες έχουν δημιουργήσει μια νέα δυναμική και ισχυρά αιτήματα για αποκέντρωση και αναδιάρθρωση του κράτους. Από την άλλη πλευρά, ο κοινωνικός διάλογος έχει περιορισμένη θεματική, οι προσπάθειες διεύρυνσης της οποίας καταδεικνύουν δομικά προβλήματα του συστήματος. Ο εξευρωπαϊσμός, μολονότι αποτελεί ισχυρό κίνητρο για μεταρρυθμίσεις, διαμεσολαβείται έντονα από τα εγχώρια πρότυπα και δεν επιτυγχάνει πάντα να ξεπεράσει τα 'εμπόδια της αλλαγής' (resistance to change). Οι ισχυρισμοί της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης σχετικά με την αυτονόμηση του υποεθνικού επιπέδου από το κεντρικό με τη δημιουργία άμεσων επαφών του με τις Βρυξέλλες επαληθεύεται μόνο μερικώς. Τέλος, η 'ατροφική' συμμετοχή και κινητοποίηση των πολιτών καθιστά τη συζήτηση σχετικά με τη συνάφεια της νεο-ρεπουμπλικανικής προσέγγισης στο ελληνικό σύστημα τουλάχιστον πρώιμη. Τα συμπεράσματα αυτά δημιουργούν ένα πλαίσιο αναφοράς για την ανάλυση της εφαρμογής της αρχής της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων στην Ελλάδα στο κεφάλαιο που ακολουθεί.

8. Η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης στην Ελλάδα

Αντίθετα με την Ιρλανδία, η οποία έχει μακρά και κατά γενική ομολογία επιτυχημένη εμπειρία όσον αφορά στις δομές και τις διαδικασίες της εταιρικής σχέσης, στην Ελλάδα τα Διαρθρωτικά Ταμεία ήταν αυτά που εισήγαγαν την έννοια αυτή στο εγχώριο διοικητικό σύστημα. Το παρόν κεφάλαιο κάνοντας χρήση πρωτογενών κυρίως πηγών εξετάζει την εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης στην Ελλάδα με έμφαση στην προγραμματική περίοδο 2000-2006 και προοιμιακά την περίοδο 2007-2013 καθώς και στη συμμετοχή του υποεθνικού επιπέδου, ακολουθώντας μια προσέγγιση από τη βάση προς την κορφή (bottom-up approach).

Διαρθρωτικός προγραμματισμός: η ελληνική εμπειρία

Από το πρώτο κιόλας έτος προσχώρησής της στην Ευρωπαϊκή Ένωση, το 1981, η Ελλάδα επωφελείται από την εισροή κοινοτικών πόρων. Για το σκοπό αυτό άλλωστε αναθεωρήθηκε ο σχετικός Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), «έτσι ώστε να συμπεριλάβει και την Ελλάδα στους δικαιούχους των κοινοτικών πόρων (Κανονισμός ΕΟΚ 214/79)» (Λύκος 2006: 162). Το 1981, το κατά κεφαλήν εισόδημα των Ελλήνων αντιστοιχούσε μόλις στο 42% του μέσου κατά κεφαλήν εισοδήματος των χωρών-μελών της ΕΟΚ, ενώ λίγα χρόνια αργότερα, το 1986, με την ένταξη της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, το ποσοστό αυτό μειώθηκε κάτω από το 40%.

Οι δυσμενείς οικονομικές επιπτώσεις που αναμένονταν να επιφέρει η ένταξη της Ισπανίας και Πορτογαλίας στις μεσογειακές περιφέρειες της Κοινότητας αποτέλεσαν την κύρια αιτία για το σχεδιασμό των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ). Τα ΜΟΠ ήταν το πρώτο κοινοτικό μέσο χρηματοδότησης το οποίο υλοποιήθηκε βάσει πολυετών ολοκληρωμένων επιχειρησιακών προγραμμάτων, αποτελώντας έτσι πρόδρομο των κοινοτικών πλαισίων στήριξης (Ανδρικοπούλου 1995). Η συμμετοχή της Ελλάδας στα ΜΟΠ ικανοποίησε τις ελληνικές επιφυλάξεις και τα αιτήματα για αύξηση της εισροής κοινοτικών πόρων προς τις φτωχότερες

περιφέρειες. Κατά τη διάρκειά τους (1986-1992), εκπονήθηκαν στην Ελλάδα επτά προγράμματα: έξι περιφερειακά (Κρήτης, Μακεδονίας-Θράκης, Δυτικής Ελλάδος-Πελοποννήσου, Νήσων Αιγαίου Πελάγους, Ανατολικής-Κεντρικής Ελλάδας, Αττικής) και ένα τομεακό (Πληροφορικής). Τα ΜΟΠ αποτέλεσαν την πρώτη μεγάλη σχετική χρηματοδότηση της ΕΟΚ προς την Ελλάδα και τα πρώτα προγράμματα που ανέδειξαν τις ανεπάρκειες του εγχώριου διοικητικού συστήματος (Parageorgiou & Verney 1993, Georgiou 1994).

Έκτοτε, η Ελλάδα προσπαθεί να συμβιβάσει την (αν)αποτελεσματικότητα του συστήματος με τη διαχρονικά εντεινόμενη εξάρτηση της εθνικής αναπτυξιακής πολιτικής από την Ένωση (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης 2004β). Το πρώτο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1989-1993) χαρακτηρίστηκε «από μεγάλη διασπορά των διαθέσιμων πόρων σε μικρά έργα υποδομής σε όλη τη χώρα» αντικατοπτρίζοντας μια πολιτική επιλογή υπέρ «του κριτηρίου της ανάγκης ή της ισότητας σε αντίθεση με το κριτήριο του δυναμισμού ή της αποτελεσματικότητας» (Κόνσολας 2000: 3). Τελικά, η απορρόφηση των πόρων του πρώτου ΚΠΣ απέτυχε «κατά πολύ» να καλύψει το συνολικό ποσό «ενώ στις περισσότερες περιπτώσεις ... η δυνατότητα ολοκλήρωσης των προγραμμάτων αυτών» τέθηκε εν αμφιβόλω (Χριστοφιλοπούλου 1996: 133).

Το δεύτερο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (1994-1999) «τόσο σε απόλυτα όσο και σε σχετικά μεγέθη [ήταν] η μεγαλύτερη [έως τότε], διαρθρωτικού χαρακτήρα, αναπτυξιακή παρέμβαση από συστάσεως του ελληνικού κράτους» (Πλασκοβίτης 2000: 381). Συνδέθηκε άμεσα με το στόχο επίτευξης των κριτηρίων σύγκλισης που θα επέτρεπαν την ένταξη της Ελλάδας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) και έτσι η έμφαση μετατοπίστηκε «στην προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης σ' ένα ευρύτερο φάσμα δραστηριοτήτων με κύριο μέσο τα μεγάλα έργα υποδομής εθνικής σημασίας, που ενισχύουν την εξωστρέφεια της οικονομίας και τη διασύνδεση της χώρας με τα γεωγραφικά υποσύνολα που την περιβάλλουν» (Κόνσολας 2000: 3). Μολονότι υπήρξε θεαματική βελτίωση των μακροοικονομικών δεικτών και η χώρα κατάφερε να ενταχθεί στην ΟΝΕ το 2001, στο τέλος του 2^{ου} ΚΠΣ «η Ελλάδα [παρέμενε] η φτωχότερη χώρα της ΕΕ, με κατά κεφαλήν ΑΕΠ κάτω του 75% του μέσου κοινοτικού ... και στις χαμηλότερες θέσεις ως προς την ανταγωνιστικότητα μεταξύ των κρατών-μελών του ΟΟΣΑ» (Πλασκοβίτης 2000: 382).

Στην περίοδο του τρίτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης 2000-2006 «είναι σαφές ότι τα έργα εθνικής και υπερεθνικής εμβέλειας παραμένουν σε πρώτη προτεραιότητα και σημαντικότεροι πόροι δεσμεύονται για τη λειτουργική ολοκλήρωση των έργων της περιόδου 1994-99» ενώ τα νέα μεγάλα έργα είναι ολιγάριθμα (Παπαδασκαλόπουλος & Χριστοφάκης 2004β: 7). Ειδικότερα, για την επίτευξη των στόχων του ΚΠΣ 2000-2006 καταρτίστηκαν είκοσι πέντε Επιχειρησιακά Προγράμματα εκ των οποίων έντεκα Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα αφορούν εθνικές τομεακές πολιτικές, δεκατρία Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) για κάθε μία από τις δεκατρείς διοικητικές Περιφέρειες της χώρας, στα οποία κατανεμήθηκε το 1/3 περίπου των διαθέσιμων πιστώσεων για την περίοδο 2000-2006, και τέλος ένα Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Τεχνική βοήθεια» με στόχο να ενισχύσει και να βελτιώσει το σύστημα διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

Χρηματοδοτικός Πίνακας Συγχρηματοδοτούμενων Αναπτυξιακών Προγραμμάτων στην Ελλάδα 1986-2006 σύμφωνα με τις αρχικές εγκριτικές αποφάσεις

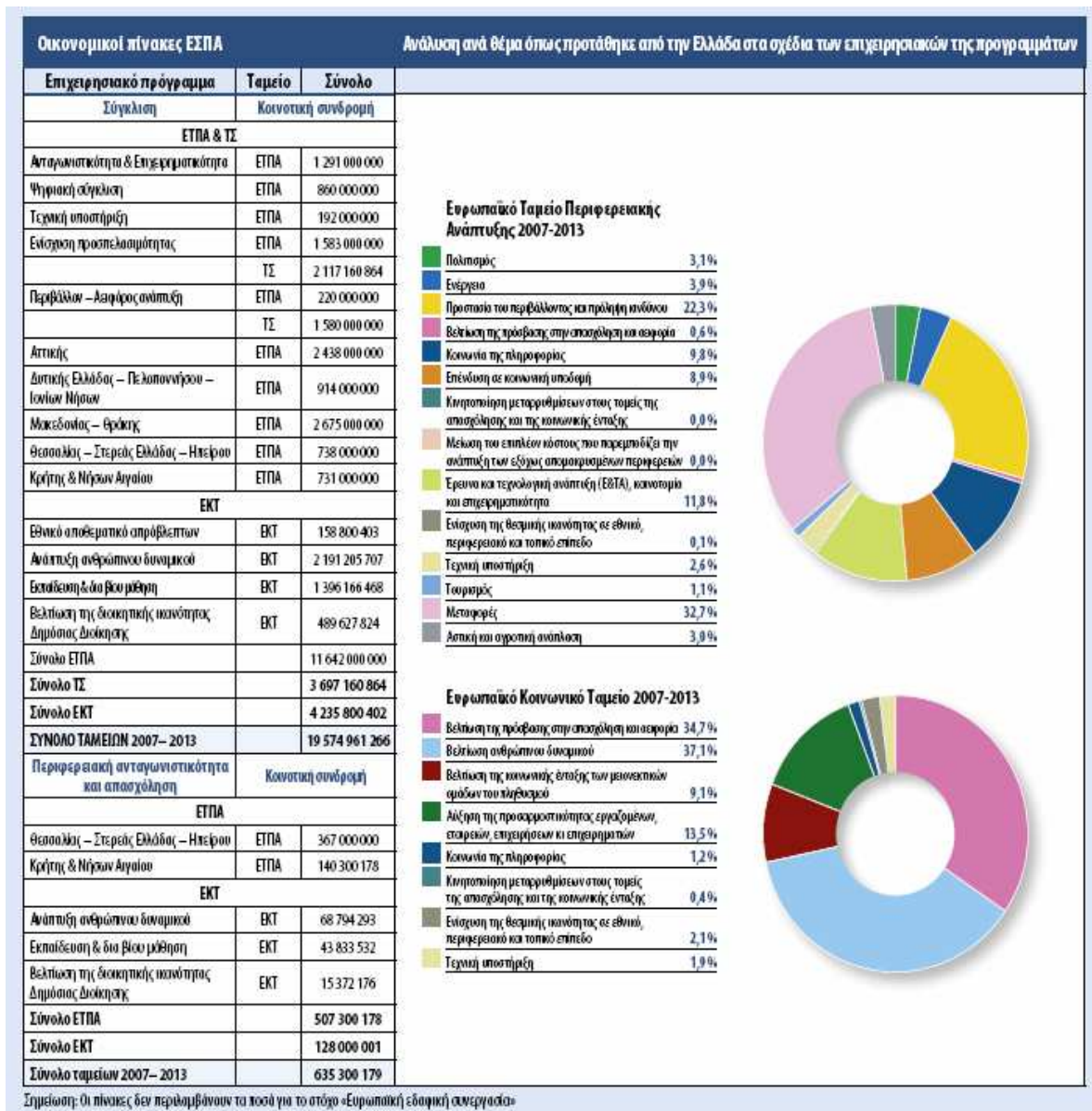
| | Μ.Ο.Π.* (1986-1989) σε χιλ ECU** σε τιμές 1986 | Α' Κ.Π.Σ. (1989-1993) σε χιλ ECU** σε τιμές 1989 | Β' Κ.Π.Σ. (1994-1999) σε χιλ ECU** σε τιμές 1994 | Γ' Κ.Π.Σ. (2000-2006) σε χιλ ευρώ σε τιμές 2000 |
|---------------------------------|---|---|---|--|
| Συνολικός Προϋπολογισμός | 2.101.933 | 14.342.054 | 29.721.300 | 44.363.540 |
| Εθνική Δημόσια Συμμετοχή | 695.740 | 5.802.196 | 7.069.900 | 11.126.075 |
| Κοινοτική Συμμετοχή | 2.576.000 | 7.193.241 | 13.980.000 | 22.707.000 |
| Ιδιωτική Συμμετοχή | 210.193 | 1.346.617 | 8.671.400 | 10.730.465 |

* Τα ΜΟΠ μετά το 1989 ενσωματώθηκαν στο Α' ΚΠΣ

** 1 ECU = 1 Ευρώ (ισοτιμία της 1/1/1999)

Πηγή: Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών - www.hellaskps.gr/1986-1999.htm

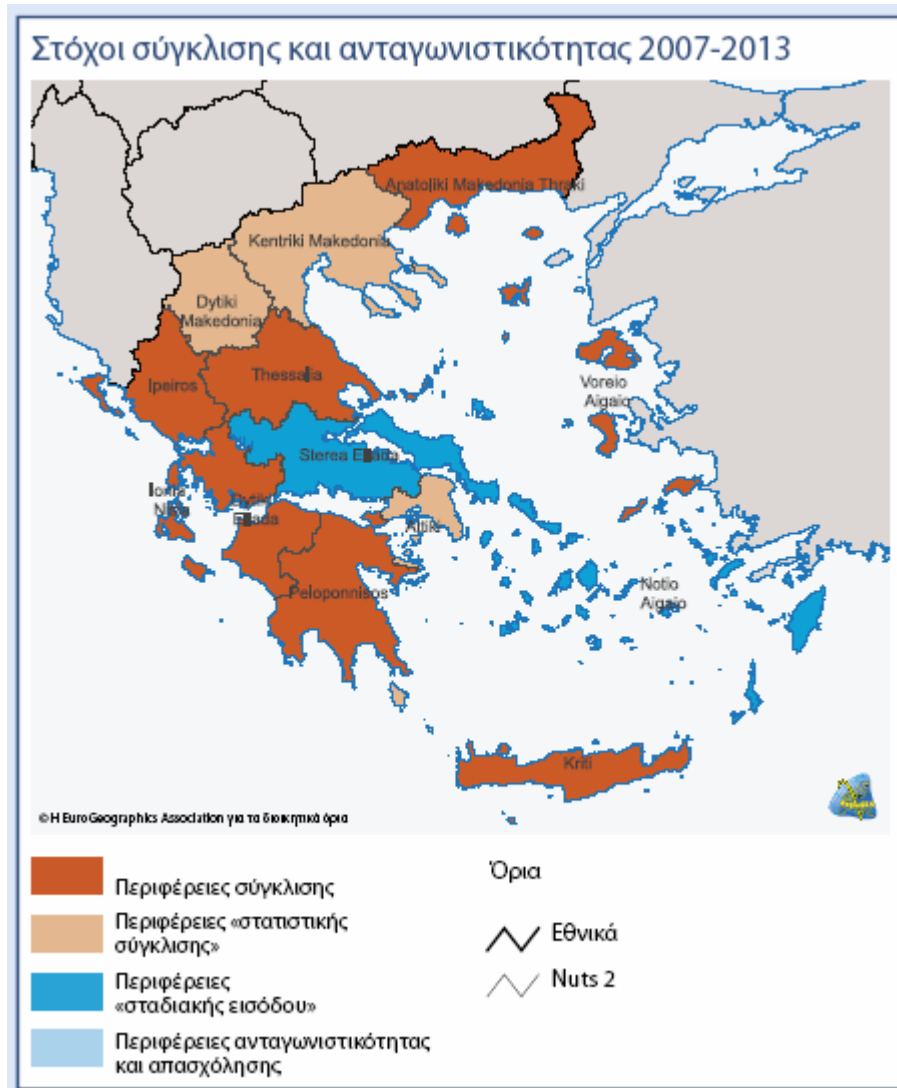
Για την προγραμματική περίοδο 2007-2013, το ελληνικό ΕΣΠΑ προβλέπει την εφαρμογή οκτώ τομεακών και πέντε περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων. Ένα ακόμα επιχειρησιακό πρόγραμμα υλοποιεί την απόφαση της Ελλάδας να αφιερώσει ένα ποσό των ενισχύσεων των διαρθρωτικών ταμείων για το στόχο Σύγκλισης στη δημιουργία ενός εθνικού αποθεματικού απρόβλεπτων. Τέλος, στο πλαίσιο του στόχου Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία, η Ελλάδα θα συμμετάσχει σε δώδεκα επιχειρησιακά προγράμματα εδαφικής συνεργασίας. Η χρηματοδότηση του ΕΣΠΑ ανά ταμείο και ανά επιχειρησιακό πρόγραμμα παρουσιάζεται στον πίνακα που ακολουθεί.



Σημείωση: Οι πίνακες δεν περιλαμβάνουν τα ποσά για το στόχο «Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία»
 Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής,
http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/gr_el.pdf

Τη νέα περίοδο οι Ελληνικές Περιφέρειες χωρίζονται σε τρεις κατηγορίες: α) σε αυτές του στόχου σύγκλιση¹ που περιλαμβάνει την Ανατολική Μακεδονία, Θράκη, Θεσσαλία, Ήπειρο, Ιόνια Νησιά, Δυτική Ελλάδα, Πελοπόννησο, Βόρειο Αιγαίο και Κρήτη, β) αυτές σε καθεστώς στατιστικής σύγκλισης²: Κεντρική Μακεδονία, Δυτική Μακεδονία και Αττική και τέλος γ) τις Περιφέρειες σε καθεστώς σταδιακής εισόδου³: Στερεά Ελλάδα και Νότιο Αιγαίο. Οι διαφοροποιήσεις αυτές παρουσιάζονται στον παρακάτω χάρτη:

¹ Περιφέρειες του Στόχου ‘Σύγκλιση’ (Convergence Regions): ΑΕΠπεριφ.< 75% ΑΕΠ ΕΕ-25.
² Περιφέρειες Στατιστικής Σύγκλισης ή Σταδιακής Εξόδου από τον Στόχο ‘Σύγκλιση’ (Phasing out Regions): 75% ΑΕΠ ΕΕ-25 < ΑΕΠπεριφ.<75% ΑΕΠ ΕΕ-15.
³ Περιφέρειες Σταδιακής Εισόδου στον Στόχο ‘Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση’ (Phasing in regions): ΑΕΠπεριφ.> 75% ΑΕΠ ΕΕ-15. Σχετικά βλέπε Papadaskalopoulos κ.α. (2006).



Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής, http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche/gr_el.pdf

Για την υλοποίηση του αναπτυξιακού σχεδιασμού της χώρας κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013, η Ελλάδα χωρίστηκε σε πέντε χωρικές ενότητες (Ladias & Stamatiou 2006, Michailidis κ.α. 2006), στις οποίες αντιστοιχούν πέντε Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ):

- Μακεδονίας - Θράκης
- Δυτικής Ελλάδας - Πελοποννήσου - Ιονίων Νήσων
- Κρήτης και Νήσων Αιγαίου
- Θεσσαλίας- Στερεάς Ελλάδας - Ηπείρου
- Αττικής

Αρχικά, η δημιουργία των πέντε αυτών χωρικών ενοτήτων σχετίστηκε με την ανάγκη εξισορρόπησης των επιπτώσεων που προκύπτουν από το διαφορετικό καθεστώς των ελληνικών Περιφερειών της τρέχουσας περιόδου (Νικολάου 2005) και την

προσπάθεια επίτευξης υψηλότερης χρηματοδότησης στο πλαίσιο αυτό (Το Βήμα 2005). Παράλληλα, εντάχθηκε στη γενικότερη κυβερνητική δέσμευση περί μεταρρύθμισης του διοικητικού συστήματος της χώρας (Χατζηϊωαννιδου 2005) και ειδικότερα με την εξαγγελία ενίσχυσης των υφιστάμενων Περιφερειών με τη θεσμοθέτηση, εν μέρει αιρετού Περιφερειακού Συμβουλίου (Καραμανλής 2005). Τελικά, η σημασία τους υποβαθμίστηκε, ο διοικητικός χάρτης της χώρας έχει έως σήμερα παραμείνει αναλλοίωτος και οι πέντε αυτές 'υπερπεριφέρειες' αποτελούν ένα μάλλον ευκαιριακό μέσο συνεργασίας των ήδη υπάρχοντων Περιφερειών με σκοπό - καθόλου ευκαταφρόνητο - τη βελτίωση της διαχείρισης του ΕΣΠΑ (ΥπΟιΟ 2006: 81-82).

Όσον αφορά στην εφαρμογή της εταιρικής σχέσης, όπως συζητήθηκε στο προηγούμενο κεφάλαιο, η ένταξη της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες κατέδειξε την ανάγκη μεταρρύθμισης και θεσμικής ενίσχυσης του διοικητικού συστήματος της χώρας. Η ανάγκη προσαρμογής (adaptational pressures) έγινε αισθητή ήδη από το σχεδιασμό και υλοποίηση των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ) τα οποία εισήγαγαν στην Ελλάδα την έννοια του περιφερειακού αναπτυξιακού σχεδιασμού και τις νέες αρχές της επικουρικότητας και της εταιρικής σχέσης (Parageorgiou & Verney 1993: 140). Για την υλοποίηση των ΜΟΠ δημιουργήθηκαν έξι γεωγραφικές Περιφέρειες χωρίς πολιτικό, διοικητικό ή πολιτισμικό προηγούμενο (Parageorgiou & Verney 1993: 158).

Η διαδικασία που ακολουθήθηκε για το σχεδιασμό των ΜΟΠ (Αύγουστος 1985 - Δεκέμβριος 1987) ήταν «γραφειοκρατική και ιδιαίτερα συγκεντρωτική» (Ioakimidis 1996: 353). Μολονότι αρχικά επιχειρήθηκε η εμπλοκή των - τότε διορισμένων - νομαρχών στο σχεδιασμό των προγραμμάτων ως συνομιλητών των τοπικών αρχών και εκφραστών των τοπικών συμφερόντων, οι περισσότερες από τις προτάσεις τους απορρίφθηκαν για λόγους ασυμβατότητας (Ψυχοπαίδης & Γετίμης 1989: 92). Τα προγράμματα καταρτίστηκαν τελικά από το Υπουργείο Οικονομικών βάσει κριτηρίων κόστους και επιλεξιμότητας χωρίς να έχει εκτιμηθεί ο αντίκτυπος που θα μπορούσαν να έχουν στην περιφερειακή ανάπτυξη (Parageorgiou & Verney 1993: 146). Έτσι, η περιφερειακή διάσταση υποβαθμίστηκε, μολονότι έξι από τα επτά ΜΟΠ αποτελούσαν περιφερειακά προγράμματα (Parageorgiou & Verney 1993: 159).

Αλλά και στη συνέχεια, οι επιτροπές παρακολούθησης των ΜΟΠ δεν είχαν τους θεσμικούς, οικονομικούς ή πληροφοριακούς πόρους που θα τους επέτρεπαν να

ανταποκριθούν αποτελεσματικά στα καθήκοντά τους ενώ ο τελικός έλεγχος επαφίονταν στο Υπουργείο Οικονομικών (Parageorgiou & Verney 1993: 150-156, Ioakimidis 1996: 353-354). Εν ολίγοις, μολονότι τα ΜΟΠ προορίζονταν να είναι ένα πιλοτικό πρόγραμμα ενίσχυσης της ενδογενούς, ‘αποκεντρωμένης’ ανάπτυξης τελικά αποτέλεσαν αντικείμενο κεντρικού ελέγχου και μέσο υποβάθμισης των τοπικών προσπαθειών (Parageorgiou & Verney 1993: 147, Koutalakis 2007: 7).

Η εμπειρία των ΜΟΠ και η μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών ταμείων του 1988 είχαν ως αποτέλεσμα τη θέσπιση δεκατριών Περιφερειών το 1986 ως αποκεντρωμένων μονάδων της κεντρικής διοίκησης με σκοπό την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης. Οι Περιφέρειες αντικατέστησαν σε σημασία και ρόλο τις Νομαρχίες «το αδιαφανές, ασυντόνιστο, λειτουργικά κατακερματισμένο και αναποτελεσματικό σχήμα» των οποίων «στάθηκε αδύνατο να ανταποκριθεί στις μείζονες προκλήσεις που παρουσιάστηκαν μετά από την ένταξη της χώρας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες» (Χλέπας 1999: 453, Πλασκοβίτης 1994: 464, Ψυχοπαίδης & Γετίμης 1989).

Όμως και το νέο οργανωτικό σχήμα της Περιφέρειας αντιμετωπίζει προβλήματα: είναι πολυδιασπασμένο σε αυτόνομες υπηρεσίες που υπάγονται στα αρμόδια κεντρικά υπουργεία και εποπτεύονται τοπικά από το διορισμένο από την κυβέρνηση Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας. Πέραν των οργανωτικών ζητημάτων που προκύπτουν, πολιτικά

οι περιφέρειες αποτελούν έτσι αναπόσπαστο μέρος του κράτους και ελέγχονται στενά από την κεντρική πολιτική εξουσία στην οποία είναι και υπόλογες. Με τον τρόπο αυτό καταστρατηγείται στην ουσία η τριμερής σχέση (Ευρωπαϊκή Ένωση, Εθνικό Κράτος, Περιφέρεια) και οι πόροι τους οποίους διαχειρίζονται οι περιφέρειες κατανέμονται με βάση τα συμφέροντα και τις επιλογές της κεντρικής πολιτικής εξουσίας (Χριστοφιλοπούλου 1996: 132).

Ο σχεδιασμός του πρώτου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ) έγινε με την καθοδήγηση του Υπουργείου Οικονομικών, το οποίο ζήτησε από τις περιφερειακές αρχές να καταθέσουν τις προτάσεις τους μετά από διαβούλευση με τις νομαρχίες, τις τοπικές αρχές και ομάδες συμφερόντων (Ioakimidis 1996: 355). Και πάλι, όπως και με τα ΜΟΠ, οι προτάσεις του υποεθνικού επιπέδου αξιολογήθηκαν ως ελλιπείς και το Υπουργείο Οικονομικών ήταν αυτό που τελικά αποφάσισε το περιεχόμενο των προγραμμάτων, δίνοντας περισσότερη έμφαση στις τομεακές από ότι στις περιφερειακές προτεραιότητες (Andreou 2006α: 248).

Το ΚΠΣ συμφωνήθηκε τελικά με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 1990, με την προϋπόθεση ότι θα συσταθούν επιτροπές παρακολούθησης σε περιφερειακό επίπεδο σύμφωνα με την αρχή της εταιρικής σχέσης, ενώ τονίστηκε ότι για να ενισχυθεί η διαδικασία παρακολούθησης χρειάζεται να αναληφθούν περαιτέρω δράσεις για αποκέντρωση τις οποίες η ελληνική κυβέρνηση δεσμεύτηκε να υλοποιήσει έως το τέλος του 1991 (Ioakimidis 1996: 356). Οι επιτροπές παρακολούθησης λειτούργησαν σε εθνικό, τομεακό και περιφερειακό επίπεδο. Όσον αφορά στο τελευταίο, σημαντικές ελλείψεις σημειώθηκαν σε υποδομές και ανθρώπινο κεφάλαιο (Andreou 2006α: 248). Ακριβώς για να καλυφθούν τέτοιου τύπου «αδυναμίες» του διοικητικού συστήματος συμφωνήθηκε, μετά από «έντονες πιέσεις» της Επιτροπής «η παρέμβαση ιδιωτικών συμβούλων για την αξιολόγηση και διαχείριση των ΠΕΠ» (Χριστοφιλοπούλου 1996: 133). Η επιλογή της ελληνικής κεντρικής διοίκησης να επικεντρώνει τις εθνικές προσπάθειες στην αύξηση των ποσοστών απορρόφησης είχε ως αποτέλεσμα την υποβάθμιση των ζητημάτων που σχετίζονται με την αποτελεσματικότητα της εφαρμογής των μέτρων (Andreou 2006α: 249).

Κατά τη διάρκεια του δεύτερου ΚΠΣ (1994-99) η Ευρωπαϊκή χρηματοδότηση διπλασιάστηκε σε σχέση με την προηγούμενη προγραμματική περίοδο (1989-1993) και ταυτόχρονα αυξήθηκαν οι «πιέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για διοικητικό εκσυγχρονισμό και αποκέντρωση» (Χριστοφιλοπούλου 1996: 139, Andreou 2006α: 249). Πράγματι, για την αποτελεσματικότερη διαχείριση του νέου πακέτου προωθήθηκαν σημαντικές διοικητικές και οργανωτικές μεταρρυθμίσεις. Σε υποεθνικό επίπεδο οι νομαρχίες μετατράπηκαν σε αυτοδιοικούμενες μονάδες (1994), οι Περιφέρειες αναβαθμίστηκαν (1997) και πολυάριθμοι δήμοι και κοινότητες συγχωνεύτηκαν αναγκαστικά με σκοπό τη θεσμική ενίσχυσή τους (Πρόγραμμα 'Ιωάννης Καποδίστριας' 1997). Παράλληλα, δημιουργήθηκε πλήθος αυτόνομων και ημιαυτόνομων φορέων, όπως είναι η Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΜΟΔ), ο Εξειδικευμένος Σύμβουλος Δειγματοληπτικών Ελέγχων Ποιότητας Έργων Υποδομής (ΕΣΠΕΛ), η Μικτή Επιτροπή Καθοδήγησης (ΜΕΚ) για τα Δημόσια Έργα και το Ελληνικό Κέντρο Επενδύσεων (ΕΛΚΕ).

Όσον αφορά στο σχεδιασμό του δεύτερου ΚΠΣ και πάλι κυρίαρχος δρών είναι το Υπουργείο Οικονομικών, η συμμετοχή όμως των υποεθνικών και άλλων εταίρων φαίνεται να ενισχύεται (Ioakimidis 1996: 357). Κατά το σχεδιασμό του ΚΠΣ

συστάθηκε μια διυπουργική επιτροπή της οποίας προέδρευε ο αρμόδιος Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Οικονομικών. Από τις Περιφέρειες ζητήθηκε να καταθέσουν τις προτάσεις τους για τη διαμόρφωση των οποίων συστάθηκαν περιφερειακές ομάδες εργασίας με τη συμμετοχή κυρίως τεχνοκρατών και εμπειρογνομόνων (Ioakimidis 1996: 357). Το χρονοδιάγραμμα για τη διαμόρφωση των περιφερειακών προτάσεων ήταν ασφυκτικό ενώ η κατανομή των κονδυλίων στις Περιφέρειες είχε ήδη πραγματοποιηθεί βάσει μελέτης που είχε εκπονήσει το Κέντρο Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ). Είναι χαρακτηριστικό ότι παρά την κυβερνητική δέσμευση για συζήτηση του σχεδίου ανάπτυξης στη Βουλή, αυτή δεν πραγματοποιήθηκε (Ioakimidis 1996: 357-358). Το τελικό κείμενο καταρτίστηκε από το Υπουργείο Οικονομικών μετά από την αξιολόγηση από το ΚΕΠΕ των προτάσεων που υποβλήθηκαν: περίπου το 60% των προτάσεων που υποβλήθηκαν από τις περιφερειακές αρχές είτε απορρίφθηκαν, είτε τροποποιήθηκαν (Ioakimidis 1996: 358).

Οι Επιτροπές Παρακολούθησης που συστάθηκαν τόσο σε εθνικό όσο και σε επίπεδο επιχειρησιακού προγράμματος ήταν άτυπα όργανα στο πλαίσιο των οποίων

στην ουσία έκφραση γνώμης δεσμευτική είχαν μόνο δύο μέρη ή τρία μέρη στην καλύτερη περίπτωση, όταν επρόκειτο για περιφέρεια. Ήταν το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, το αρμόδιο Υπουργείο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και όταν είχαμε περιφερειακό πρόγραμμα, ήταν η περιφέρεια, το Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Κ. Θεός, Γ.Γ. Επενδύσεων και Ανάπτυξης ΥΠΕΘΟ, ομιλία στην 1η συνεδρίαση της επιτροπής παρακολούθησης του ΚΠΣ 2000-2006, 23/4/2001⁴).

Ακόμη και η τριμερής αυτή σχέση πάντως αποτελούσε και γινόταν αντιληπτή ως μια νέα, σημαντική εξέλιξη η οποία συνέβαλε στη διαφάνεια των δράσεων των διαρθρωτικών ταμείων (EEO Group 2003). Επιπλέον, η συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων θεωρείται ότι συνέβαλε στην αποτελεσματικότερη διαχείριση των προγραμμάτων και των τροποποιήσεών τους. Από την άλλη πλευρά, επικρίνεται η σύγχυση αρμοδιοτήτων και ρόλων μεταξύ των συμμετεχόντων φορέων, οι οποίοι για παράδειγμα εμπλέκονταν τόσο στο σχεδιασμό όσο και στην υλοποίηση συγκεκριμένων δραστηριοτήτων, γεγονός που οδήγησε τελικά στην υποβάθμιση του ρόλου των επιτροπών παρακολούθησης. Ως αποτέλεσμα, το ρόλο αυτόν τελικά

⁴ Τα πρακτικά ή/και συμπεράσματα των συνεδριάσεων των επιτροπών παρακολούθησης είναι διαθέσιμα στο <http://www.hellaskps.gr/2000-2006.htm>

ανέλαβαν αποκλειστικά τα τρία μέρη με αποφασιστική αρμοδιότητα, δηλαδή η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το αρμόδιο Υπουργείο ή Περιφέρεια και το Υπουργείο Οικονομικών.

Εν ολίγοις, όπως συζητήθηκε και στο προηγούμενο κεφάλαιο, η εταιρική σχέση έχει συμβάλλει σε θεσμικές διοικητικές και οργανωτικές αλλαγές οι οποίες συνδέονται με την προσπάθεια εκσυγχρονισμού του ελληνικού κράτους και φαίνεται ότι «διέρρηξαν τη θεσμική αδράνεια και ενίσχυσαν τα τοπικά κέντρα λήψης αποφάσεων» (Kelleher κ.α. 1999: 26). Παρόλα αυτά, ο αντίκτυπος της εταιρικής σχέσης στη διαμόρφωση πολιτικής εμφανίζεται περιορισμένος. Το υπόλοιπο του κεφαλαίου αυτού εξετάζει και αξιολογεί τις εξελίξεις στην εφαρμογή της εταιρικής σχέσης που πραγματοποιήθηκαν κατά τις προγραμματικές περιόδους 2000-2006 και 2007-2013.

Δρώντες στην εταιρική σχέση

Οι δρώντες στην εταιρική σχέση καθορίζονται από τους σχετικούς Κανονισμούς. Για τον Κανονισμό 2052/88, ο οποίος εισήγαγε την αρχή της εταιρικής σχέσης στη διαδικασία των διαρθρωτικών ταμείων, αυτή σήμαινε την τριμερή συνεργασία μεταξύ ισότιμων εταίρων: της Επιτροπής, του κράτους μέλους και του περιφερειακού ή/και τοπικού επιπέδου. Στη συνέχεια, οι μεταγενέστεροι Κανονισμοί σταδιακά εισήγαγαν στη διαδικασία τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους (1993), μη κυβερνητικούς οργανισμούς⁵ (1999 & 2006) και τις αρχές αστικών περιοχών (2006).

Οι γενικές αυτές ομάδες εταίρων που προβλέπουν οι Κανονισμοί εξειδικεύονται σε συγκεκριμένους οργανισμούς από τα κράτη μέλη. Συγκεκριμένα, η εθνική διαχειριστική αρχή ή σε κάποιες περιπτώσεις οι περιφερειακές ή τοπικές αρχές μέσω των διαχειριστικών αρχών επιλέγουν τους εταίρους που θα συμμετάσχουν στην εταιρική σχέση. Στην Ελλάδα, η διαδικασία επιλογής των εταίρων καθορίζεται με νόμο, ο οποίος διέπει το σύνολο της διαχείρισης, ελέγχου και εφαρμογής των διαρθρωτικών παρεμβάσεων της κάθε προγραμματικής περιόδου (N.2860/00 & N.3614/07). Η νομική αυτή διευθέτηση δεν είναι απαραίτητη εφόσον υπάρχει ο σχετικός Κανονισμός του Συμβουλίου (συνέντευξη με τον κ. Willebrordus Sluijters,

⁵ Σαφής αναφορά στους «εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών» γίνεται για πρώτη φορά στον Κανονισμό 1083/2006 (OJ 2006 L 210/25). Το άρθρο 8 του Κανονισμού 1260/99 (OJ 1999 L 161/1) προέβλεπε γενικόλογα τη συμμετοχή κάθε σχετικού αρμόδιου φορέα και παράλληλα ορίζει ότι το κράτος μέλος λαμβάνει «υπόψη του την ανάγκη προώθησης της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών και της αειφόρου ανάπτυξης».

23/11/05), αναμφίβολα αντικατοπτρίζει τη ‘ναπολεόντια’ παράδοση της ελληνικής δημόσιας διοίκησης (Spanou 2008) και έχει ως αποτέλεσμα τη μειωμένη ευελιξία του συστήματος.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Τυπικά, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι ο θεματοφύλακας των Κανονισμών για τα διαρθρωτικά ταμεία και υπεύθυνη για τη χρηστή διαχείρισή τους. Στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο όσον αφορά στον καταμερισμό των κονδυλίων, τον καθορισμό της επιλεξιμότητας των πράξεων και τη στρατηγική εξέλιξη του προγράμματος συνολικότερα. Στην περίπτωση της Ελλάδας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπήρξε διαχρονικά ένας ιδιαίτερα ισχυρός εταίρος.

Λόγω των μεγάλων αποκλίσεων μεταξύ των εγχώριων πρακτικών και των κοινοτικών απαιτήσεων, που οδηγούσαν συχνά σε προβλήματα απορρόφησης των κονδυλίων και διαφάνειας της διαχείρισης, η ανάμειξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στον προγραμματισμό και υλοποίηση των ελληνικών ΚΠΣ υπήρξε έντονη. Ιδιαίτερα στα τέλη της δεκαετίας του 1980, η Επιτροπή είχε τόσο ισχυρό ρόλο που της επέτρεπε να υποδεικνύει στην ελληνική κυβέρνηση τι να κάνει (συνέντευξη με τον κ. Robert Shotton, 23/11/05). Τη δεκαετία του 1990 η εταιρική σχέση εξέφραζε τη διμερή συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής και της κεντρικής κυβέρνησης (Kelleher κ.α. 1999). Η σχέση αυτή άρχισε να μεταβάλλεται μόλις την προηγούμενη προγραμματική περίοδο με τη διεύρυνση της σύνθεσης της επιτροπής παρακολούθησης του ΚΠΣ 2000-2006.

Σύμφωνα με το νέο Κανονισμό 1290/99, ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής την περίοδο 2000-2006 περιορίζεται σε ελεγκτικό των δράσεων των κρατών μελών, τα οποία πλέον επωμίζονται αποκλειστικά την ευθύνη παρακολούθησης και διαχείρισης των προγραμμάτων (βλέπε 3ο κεφάλαιο). Στην Ελλάδα η μετάβαση στο νέο αυτό καθεστώς δημιούργησε πιέσεις και αγωνιά⁶ για τη δυνατότητα του εγχώριου συστήματος διαχείρισης να ανταπεξέλθει, δεδομένων και των αυστηρών κυρώσεων που θα επιβάλλονταν στην αντίθετη περίπτωση, οι οποίες έφταναν έως και στην απώλεια πόρων. Σε κάθε περίπτωση, ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά την

⁶ Βλέπε χαρακτηριστικά τις ομιλίες του Υπουργού και Υφυπουργού Εθνικής Οικονομίας στην 1^η συνεδρίαση της επιτροπής παρακολούθησης του ΚΠΣ 2000-2006 (23/4/2001), στις οποίες τονίζεται με έμφαση και επανειλημμένα η ανάγκη αυστηρής τήρησης των διαδικασιών (τα πρακτικά ή/και συμπεράσματα των συνεδριάσεων των επιτροπών παρακολούθησης είναι διαθέσιμα στο www.hellaskps.gr/2000-2006.htm).

περίοδο αυτή περιορίστηκε σε σχέση με προηγούμενες προγραμματικές περιόδους, αλλά παρέμεινε ισχυρός. Σύμφωνα με τον εκπρόσωπό της στην επιτροπή παρακολούθησης του ΚΠΣ 2000-2006 R. Shotton «είμαστε εδώ για ενθάρρυνση, για συμβουλή, για ενημέρωση. Δεν υπάρχει όμως πλέον συνδιαχείριση» (1^η συνεδρίαση 23/4/2001)⁷.

Υπουργείο Οικονομικών

Το Υπουργείο Οικονομικών αποτελεί τον κεντρικό δρώντα στην εταιρική σχέση. Είναι αυτό που συνεργάζεται στενά και διαπραγματεύεται με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκφράζοντας τα εθνικά συμφέροντα. Άλλωστε στην περίπτωση της Ελλάδας η κεντρική κυβέρνηση παραμένει ο σημαντικότερος διάυλος επικοινωνίας μεταξύ εγχώριων συμφερόντων και Ένωσης. Όμως, η διαχρονικά στενή σχέση μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της κεντρικής διοίκησης και κυρίως με το Υπουργείο Οικονομικών, στην οποία έγινε αναφορά στην προηγούμενη ενότητα, δεν σημαίνει ότι δεν παρατηρούνται συγκρούσεις μεταξύ τους. Όπως μας ανέφερε στέλεχος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «για παράδειγμα, πρόβλημα αποτελεί η έλλειψη απορρόφησης λόγω της οποίας χάνεται η στρατηγική ενός προγράμματος. Επίσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσπαθεί να προωθήσει τις κοινοτικές στρατηγικές στα πλαίσια των προτεραιοτήτων της Λισσαβώνας (μεταφορές, περιβάλλον, επιχειρηματικότητα, κοινωνία της πληροφορίας) για κάποιες από τις οποίες οι Ελληνικές αρχές δεν δείχνουν ενδιαφέρον» (συνέντευξη με τον κ. Willebrordus Sluijters, 23/11/05).

Το Υπουργείο Οικονομικών έχει επίσης τη συνολική ευθύνη διαχείρισης και παρακολούθησης των δράσεων των διαρθρωτικών ταμείων τόσο κατά την τρέχουσα όσο και τις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους. Στο πλαίσιο αυτό είναι αρμόδιο για την 'ενορχήστρωση' της εταιρικής σχέσης, σύμφωνα και με τους Κανονισμούς για τα διαρθρωτικά ταμεία, οι οποίοι προβλέπουν ότι το κράτος μέλος⁸ είναι αρμόδιο για την επιλογή των εταίρων που θα συμμετάσχουν στις επιτροπές

⁷ Τα πρακτικά ή/και συμπεράσματα των συνεδριάσεων των επιτροπών παρακολούθησης είναι διαθέσιμα στο www.hellaskps.gr/2000-2006.htm.

⁸ Σύμφωνα με το άρθρο 63 του Κανονισμού 1083/2006 (OJ 2006 L210/25), «το κράτος μέλος συνιστά επιτροπή παρακολούθησης για κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα σε συμφωνία με τη διαχειριστική αρχή...». Βλέπε και Κανονισμό 1999 άρθρο 35.

παρακολούθησης, ενώ εκπρόσωπός του προεδρεύει των εργασιών τους⁹ και στην πράξη αποφασίζει για την ατζέντα και τη ροή πληροφοριών. Κατά την άσκηση των καθηκόντων του αυτών το Υπουργείο Οικονομικών βρίσκεται συχνά σε ανταγωνιστική σχέση με άλλα Υπουργεία και φορείς της κεντρικής διοίκησης με τα οποία παρατηρούνται επίσης προβλήματα συντονισμού (Petrakos & Psycharis 2006: 15, Andreou 2006α: 253).

Περιφέρειες

Όπως συζητήθηκε αναλυτικά στο προηγούμενο κεφάλαιο, οι δεκατρείς ελληνικές Περιφέρειες θεσπίστηκαν το 1986 ως από(συγ)κεντρωμένες μονάδες κρατικής διοίκησης αλλά μόλις το 1997 αποκτούν τους πολιτικούς και διοικητικούς πόρους που τους επιτρέπουν να ανταπεξέλθουν ουσιαστικά στο ρόλο τους που αφορά κυρίως στο σχεδιασμό, προγραμματισμό και εφαρμογή πολιτικών για την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική τους ανάπτυξη (Ν.2503/97, άρθρο 1). Στην πράξη «η αυξανόμενη σπουδαιότητα της Περιφέρειας προέρχεται από το γεγονός ότι είναι υπεύθυνη για τη διοίκηση και διαχείριση των ‘περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων’ (ΠΕΠ)» (Χριστοφιλοπούλου 1996: 132).

Πράγματι, τόσο ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας όσο και το Περιφερειακό Συμβούλιο διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο κατά τον προγραμματισμό και εφαρμογή των διαρθρωτικών δράσεων. Κατά τον προγραμματισμό της προγραμματικής περιόδου 2000-2006 το Περιφερειακό Συμβούλιο - στο οποίο υπενθυμίζεται ότι συμμετέχουν ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας ως πρόεδρος, εκπρόσωποι των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων – ήταν επιφορτισμένο με την εφαρμογή τόσο της εθνικής αρχής του ‘δημοκρατικού προγραμματισμού’ όσο και της αρχής της εταιρικής σχέσης: οι διαβουλεύσεις και προτάσεις οργανισμών και φορέων σε επίπεδο ΟΤΑ α’ και β’ βαθμού επικυρώνονταν από το Περιφερειακό Συμβούλιο πριν αποσταλούν στην κεντρική διοίκηση. Κατά τον προγραμματισμό της περιόδου 2007-2013, με την ενίσχυση και διεύρυνση της εταιρικής σχέσης, το Περιφερειακό Συμβούλιο παύει να είναι ο μοναδικός εκφραστής της και έτσι απολλύει ένα μέρος της ισχύος του. Πέραν του σταδίου προγραμματισμού, οι Γενικοί Γραμματείς των

⁹ Σύμφωνα με το άρθρο 64 του Κανονισμού 2006 (OJ 2006 L210/25) της επιτροπής παρακολούθησης προεδρεύει εκπρόσωπος του κράτους μέλους ή της διαχειριστικής αρχής.

Περιφερειών προεδρεύουν των επιτροπών παρακολούθησης και προϊστανται των διαχειριστικών αρχών των οικείων περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων.

Ως διαχειριστικές αρχές των ΠΕΠ οι Περιφέρειες βρίσκονται σε άμεση και συχνή επικοινωνία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή τόσο σε άτυπο επίπεδο όσο και στο πλαίσιο των περιφερειακών επιτροπών παρακολούθησης. Σύμφωνα με την άποψη στελέχους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που συνεργάζεται μαζί τους, «οι ελληνικές Περιφέρειες ως εταίροι είναι αδύναμες και αντιδραστικές (reactive)» (συνέντευξη με τον κ. Willebrordus Sluijters, 23/11/05). Όπως μας εξήγησε άλλο στέλεχος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, «οι περιφερειακές αρχές συμμετέχουν (involved) αλλά δεν είναι δημιουργικές, περιμένουν για τις εθνικές αποφάσεις, δεν έχουν όραμα, τα άτομα δεν ενθαρρύνονται να σκέφτονται με αυτόν τον τρόπο. Αν υπάρχουν ιδέες η κεντρική κυβέρνηση δεν τις απορρίπτει» (συνέντευξη με τον κ. Robert Shotton, 23/11/05).

Μολονότι αποτελούν επέκταση της κεντρικής διοίκησης, η απευθείας επικοινωνία που έχουν οι Περιφέρειες με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, χάρη στην εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης, τους επιτρέπει να διαφυλάσσουν τα συμφέροντά τους όταν αυτά απειλούνται από την κεντρική διοίκηση. Έτσι, συχνά στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή «οι Περιφέρειες εκφράζουν τη δυσαρέσκειά τους σχετικά με την πολιτική του Υπουργείου Οικονομικών και προσπαθούν να προστατέψουν τα συμφέροντά τους όταν η κυβέρνηση θέλει να εντάξει στα περιφερειακά προγράμματα εθνικά έργα» (συνέντευξη με τον κ. Willebrordus Sluijters, 23/11/05).

Ως κρίσιμο αναφέρεται το ζήτημα της έλλειψης πόρων και καταρτισμένου προσωπικού: «οι ελληνικές Περιφέρειες έχουν αρμοδιότητες αλλά έχουν δυσκολίες να διαχειριστούν το ολοένα αυστηρότερο κανονιστικό πλαίσιο. Ο θεσμικός τους ρόλος έρχεται σε ρήξη με την διοικητική τους ικανότητα» (συνέντευξη με τον κ. Robert Shotton, 23/11/05). Ως Διαχειριστικές αρχές «δεν έχουν αρκετό προσωπικό για όλες τις αρμοδιότητές τους, όπως για παράδειγμα για τους ελέγχους οι οποίοι αποτελούν ιδιαίτερα σημαντικό σημείο για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή» (συνέντευξη με τον κ. Willebrordus Sluijters, 23/11/05).

Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις

Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση εκφράζεται μέσω του Περιφερειακού Συμβουλίου έως τη σύσταση της επιτροπής παρακολούθησης του ΚΠΣ 2000-2006, στην οποία για πρώτη φορά συμμετέχει εκπρόσωπος της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων

Ελλάδος (ΕΝΑΕ). Την ίδια περίοδο οι Νομάρχες συμμετέχουν στις επιτροπές παρακολούθησης των οικείων περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων (ΠΕΠ). Έκτοτε, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις επιχειρούν μια διττή στρατηγική: επιθυμούν τόσο την ενίσχυση του Περιφερειακού Συμβουλίου στο πλαίσιο του ‘δημοκρατικού προγραμματισμού’ όσο και την αυξημένη εκπροσώπησή τους στις επιτροπές παρακολούθησης των διαρθρωτικών προγραμμάτων: εθνικής, τομεακών, περιφερειακών αλλά και στα διοικητικά συμβούλια των αναπτυξιακών οργανισμών Περιφερειών (ΕΝΑΕ 2007α, ομιλία Χ. Κοσκινά, Προέδρου ΕΝΑΕ στην 1^η συνεδρίαση της Επιτροπής Παρακολούθησης του ΚΠΣ 2000-2006 στις 23/4/2001¹⁰).

Κατά τον προγραμματισμό της προγραμματικής περιόδου 2007-2013 εκτός από τη δράση της στο πλαίσιο του Περιφερειακού Συμβουλίου, η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση συμμετέχει στα περιφερειακά αναπτυξιακά συνέδρια ενώ εκπρόσωπος της ΕΝΑΕ συμμετέχει στο σύνολο των συναντήσεων διαβούλευσης με τους εταίρους σε εθνικό επίπεδο, δηλαδή τις θεματικές συναντήσεις και τα τέσσερα αναπτυξιακά συνέδρια. Επίσης, την περίοδο αυτή και πάλι εκπρόσωπος της ΕΝΑΕ συμμετέχει στην εθνική επιτροπή παρακολούθησης του ΕΣΠΑ (ή ‘διάσκεψη των προέδρων’) ενώ στις επιτροπές παρακολούθησης των ΠΕΠ προβλέπεται η συμμετοχή του συνόλου των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων που υπάγονται σε κάθε μία από τις πέντε νέες ‘υπερπεριφέρειες’, εκτός από την περίπτωση της Αττικής, όπου η ΕΝΑΕ καλείται να υποδείξει πέντε εκπροσώπους της.

Γενικά, οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις αποτελούν αδύναμους εταίρους λόγω έλλειψης των απαραίτητων πόρων και κυρίως καταρτισμένου προσωπικού. Έτσι, ο ρόλος τους στις κατεξοχήν δραστηριότητες εφαρμογής της εταιρικής σχέσης, τον προγραμματισμό και την παρακολούθηση, είναι περιορισμένος. Παρόλα αυτά αποτελούν συχνά τελικούς δικαιούχους των προγραμμάτων, όπως άλλωστε και οι ΟΤΑ α΄ βαθμού. Για την ενίσχυσή τους σε αυτόν τους το ρόλο, κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο το άρθρο 27 του Ν.3614/07 προβλέπει τη δυνατότητα σύστασης, με απόφαση του Νομάρχη, ομάδας εργασίας «για την τεχνική και τη διαχειριστική υποστήριξη των υπηρεσιών Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης κατά την προετοιμασία, την υλοποίηση και τη διαχείριση των έργων που χρηματοδοτούνται από επιχειρησιακά προγράμματα». Επίσης, τροποποίηση του Ν.3614/07 (Ν.3752/09

¹⁰ Τα πρακτικά ή/και συμπεράσματα των συνεδριάσεων των επιτροπών παρακολούθησης είναι διαθέσιμα στο <http://www.hellaskps.gr/2000-2006.htm>

άρθρο 2) προβλέπει τη σύσταση ανώνυμης εταιρίας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα με την επωνυμία ‘ΝΟΜΟΣ ΑΕ’, κατ’αναλογία της ΔΗΜΟΣ ΑΕ (βλέπε επόμενη ενότητα), μετά από απαίτηση των εκπροσώπων της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης.

Δήμοι και Κοινότητες

Όπως συνέβη με τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, οι δήμοι και οι κοινότητες συμμετέχουν για πρώτη φορά άμεσα – και όχι μέσω του Περιφερειακού Συμβουλίου – στην εταιρική σχέση κατά την περίοδο 2000-2006. Εκπρόσωπος της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΕΔΚΕ) αποτελεί πλήρες μέλος της επιτροπής παρακολούθησης του ΚΠΣ 2000-2006 ενώ εκπρόσωποι των Τοπικών Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ) των νομών της Περιφέρειας συμμετέχουν στις επιτροπές παρακολούθησης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων (ΠΕΠ). Κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο 2007-2013 στις επιτροπές παρακολούθησης των ΠΕΠ προβλέπεται και πάλι η συμμετοχή των ΤΕΔΚ κάθε νομού που υπάγεται στην ‘υπερπεριφέρεια’, εκτός από την περίπτωση της Αττικής, όπου η ΚΕΔΚΕ καλείται να υποδείξει πέντε εκπροσώπους της.

Κατά το στάδιο του προγραμματισμού της περιόδου 2000-2006 η συμμετοχή των δήμων και κοινοτήτων ήταν επιφανειακή. Αυτό, σύμφωνα με τον τότε Γενικό Γραμματέα της ΚΕΔΚΕ Χ. Παλαιολόγο (2005: 1-2), οφείλεται στην αδιαφορία των αρμόδιων κρατικών φορέων, στην έλλειψη προετοιμασίας και δράσης εκ μέρους των ίδιων των συλλογικών οργάνων των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ αλλά και στο ότι «δεν ακολουθούνται οι διαδικασίες του δημοκρατικού προγραμματισμού (του Ν.1622/1986) και επομένως δεν ασκούν το θεσμοθετημένο προγραμματικό ρόλο τους τα Περιφερειακά Συμβούλια, τα Νομαρχιακά Συμβούλια και τα Δημοτικά Συμβούλια». Κατά την περίοδο 2007-2013, έχοντας αντιληφθεί τη σημασία του σταδίου προγραμματισμού για τη μετέπειτα ανάθεση και διαχείριση των κονδυλίων, η συμμετοχή των ΟΤΑ α΄ βαθμού μέσω κυρίως της ΚΕΔΚΕ υπήρξε πιο δραστήρια και κάποιες από τις προτάσεις που κατέθεσαν έγιναν αποδεκτές (ΚΕΔΚΕ 2007β, 2006, 2005β, ΥπΟιΟ 2007). Την περίοδο αυτή, για πρώτη φορά, η τοπική αυτοδιοίκηση παύει να εκφράζεται αποκλειστικά μέσω του Περιφερειακού Συμβουλίου: συμμετέχει στα περιφερειακά αναπτυξιακά συνέδρια ενώ εκπρόσωπος της ΚΕΔΚΕ συμμετέχει στο σύνολο των συναντήσεων διαβούλευσης με τους

εταίρους σε εθνικό επίπεδο, δηλαδή τις θεματικές συναντήσεις και τα τέσσερα αναπτυξιακά συνέδρια.

Πάντως, η ενίσχυση του ρόλου τους κατά τον προγραμματισμό και παρακολούθηση των προγραμμάτων απασχολεί τους ΟΤΑ, πρωτοβάθμιους και δευτεροβάθμιους, στο βαθμό που τους επιτρέπει να συνδιαμορφώσουν το πλαίσιο διαχείρισης και απορρόφησης των κονδυλίων. Όπως και οι Νομαρχίες, οι δήμοι και οι κοινότητες αποτελούν συχνά τελικούς δικαιούχους των έργων: «το μερίδιο της Αυτοδιοίκησης κατά τον σχεδιασμό των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων 2000 – 2006 (3ο Κ.Π.Σ., Κοινοτικές Πρωτοβουλίες, Ταμείο Συνοχής) υπερέβαινε το 20% του συνολικού προϋπολογισμού των Προγραμμάτων αυτών» (ΚΕΔΚΕ 2005β: 15). Παρόλα αυτά, οι δείκτες υλοποίησης των ενταγμένων στα Επιχειρησιακά Προγράμματα έργων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι εξαιρετικά χαμηλοί, γεγονός το οποίο αποδίδεται «στον τρόπο σχεδιασμού των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, την έλλειψη τεχνογνωσίας, προσωπικού και οικονομικών μέσων που αντιμετωπίζουν οι ΟΤΑ της χώρας καθώς και οι γραφειοκρατικές διαδικασίες για την ωρίμανση, ένταξη και υλοποίηση των έργων. Τα αποτελέσματα αυτών των αιτιών αποτυπώνονται ιδιαίτερα στις επιδόσεις των μικρών δήμων» (ΚΕΔΚΕ 2005γ: 1, Κουκουλόπουλος 2005, Παλαιολόγος 2005). Για την ενίσχυση των δήμων και κοινοτήτων ως τελικών δικαιούχων, το νέο νομοθετικό πλαίσιο προβλέπει – μεταξύ άλλων – τη σύσταση ανώνυμης εταιρείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα με την επωνυμία «ΔΗΜΟΣ Α.Ε.» (Ν.3614/07 άρθρο 34, βλέπε επίσης ΥπΟιΟ 2007).

Κοινωνικοί & οικονομικοί εταίροι

Όσον αφορά το ρόλο των κοινωνικών εταίρων κατά την εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης στην Ελλάδα, πανευρωπαϊκή έρευνα του 1999 κατέληγε ότι «είναι περιθωριακός (marginal) και στην καλύτερη περίπτωση αναλαμβάνουν ρόλο συμβούλων (consultees) πριν την ανάπτυξη των προγραμμάτων. Ο ρόλος τους στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων βρίσκεται στην περιφέρεια των συνεργιών και σε κάποιες περιπτώσεις προσφέρουν μόνο μια ψευδαίσθηση συμμετοχικότητας στις λειτουργίες της εταιρικής σχέσης» (Kelleher κ.α. 1999: 47).

Τι έχει αλλάξει έκτοτε; Κατά την περίοδο προγραμματισμού 2000-2006 τόσο η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ 1999α, β) όσο και μεμονωμένοι κοινωνικοί εταίροι κλήθηκαν να γνωμοδοτήσουν επί του συνοπτικού και αναλυτικού

σχεδίου ανάπτυξης (ΣΠΑ)¹¹. Επίσης, τυπικά, τους φορείς αυτούς εξέφραζαν και οι αποφάσεις των Περιφερειακών Συμβουλίων στα οποία συμμετέχουν εκπρόσωποί τους. Βέβαια ο αντίκτυπος που είχαν στην πράξη αυτές οι αποφάσεις και γνωμοδοτήσεις δεν έχει εκτιμηθεί. Κατά την προετοιμασία της περιόδου 2007-2013, η συμμετοχή των κοινωνικών και οικονομικών εταίρων υπήρξε αμεσότερη. Με την ιδιότητα του εταίρου συμμετείχαν σε θεματικές συναντήσεις με το Υπουργείο Οικονομικών και άλλα αρμόδια Υπουργεία και σε αναπτυξιακά συνέδρια σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Σύμφωνα με την Εθνική Συνομοσπονδία Ελληνικού Εμπορίου (ΕΣΕΕ 2007: 1),

για πρώτη φορά και σε τέτοια έκταση πραγματοποιείται διαβούλευση για το θεσμικό πλαίσιο, γεγονός που επιτρέπει την ελπίδα ότι, κατά την υλοποίηση θα αποφευχθούν θεσμικές αγκυλώσεις που είχαν παρατηρηθεί σε προηγούμενες προγραμματικές περιόδους.

Και στις δύο προγραμματικές περιόδους οι οικονομικοί και κοινωνικοί εταίροι εκπροσωπούνται τόσο στην εθνική όσο και στις περιφερειακές επιτροπές παρακολούθησης. Ο ρόλος τους σε αυτές είναι όμως υποβαθμισμένος: φαίνεται να έχουν και να προτιμούν άλλες διόδους έκφρασης των συμφερόντων τους ενώ ειδικότερα τα επιμελητήρια και οι επαγγελματικές ενώσεις κατά κανόνα δρουν συντηρητικά, τηρώντας μια αμυντική στάση για τη διατήρηση των κεκτημένων τους (συνέντευξη με τον κ. Robert Shotton, 23/11/05).

Μη κυβερνητικοί Οργανισμοί

Ο μη κυβερνητικός τομέας στην Ελλάδα άρχισε να αναπτύσσεται μόλις την τελευταία δεκαετία (βλέπε τη σχετική συζήτηση στο προηγούμενο κεφάλαιο). Για πρώτη φορά εκπρόσωποι μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ) ενεπλάκησαν στη διαδικασία των διαρθρωτικών ταμείων με τη συμμετοχή τους στην επιτροπή παρακολούθησης του ΚΠΣ 2000-2006 και στις επιτροπές παρακολούθησης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων (ΠΕΠ) της ίδιας περιόδου. Όσον αφορά ειδικότερα στις επιτροπές παρακολούθησης των ΠΕΠ, φαίνεται ότι επιχειρήθηκε η συμμετοχή ΜΚΟ με γνώση των τοπικών προβλημάτων. Κατά τη διάρκεια του προγραμματισμού της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου 2007-2013, «υπήρξε για πρώτη φορά στην χώρα μία τόσο ολοκληρωμένη προσπάθεια οργάνωσης συμμετοχικών διαδικασιών,

¹¹ Στη συνέχεια η ΟΚΕ γνωμοδότησε και επί των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΚΠΣ 2000-2006 με δική της αυτή τη φορά πρωτοβουλία (ΟΚΕ 2002β).

διαβούλευσης και ενημέρωσης» των μη κυβερνητικών οργανώσεων και άλλων εταιρών (WWF Ελλάς 2006: 1). Επιπλέον, όπως και την προηγούμενη προγραμματική περίοδο, ολιγάριθμοι εκπρόσωποι ΜΚΟ συμμετέχουν στις επιτροπές παρακολούθησης σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο¹². Το μεγαλύτερο πρόβλημα που αντιμετωπίζουν είναι οι περιορισμένοι οικονομικοί τους πόροι. Παρόλα αυτά, κάποιες μη κυβερνητικές οργανώσεις, όπως το WWF Ελλάς και η Εθνική Συνομοσπονδία ατόμων με αναπηρία είναι καλά ενημερωμένοι για τις εξελίξεις σε ευρωπαϊκό επίπεδο, λόγω της συμμετοχής τους σε αντίστοιχα πανευρωπαϊκά *fora*. Γενικά, οι θέσεις των μη κυβερνητικών οργανώσεων εισακούγονται όταν αυτές αναλαμβάνουν ενεργή (pro-active) δράση και πρωτοβουλίες, αποδεικνύοντας στις εθνικές αρχές ότι η συμμετοχή τους μπορεί έχει σημαντική προστιθέμενη αξία (CEE 2004: 35).

Εφαρμογή της εταιρικής σχέσης ανά στάδιο πολιτικής

Όπως συζητήθηκε αναλυτικά στο τρίτο κεφάλαιο, ήδη ο πρώτος Κανονισμός για τα Διαρθρωτικά Ταμεία (2052/88) όριζε ότι η εταιρική σχέση οφείλει να καλύπτει το σύνολο των σταδίων πολιτικής, τα οποία κατονόμαζε ως την προετοιμασία, χρηματοδότηση, παρακολούθηση και αξιολόγηση των ενεργειών. Η τυπολογία αυτή παρέμεινε αναλλοίωτη στους μεταγενέστερους Κανονισμούς. Σκοπεύοντας στην όσο το δυνατόν πληρέστερη διερεύνηση της διαδικασίας, η ενότητα που ακολουθεί εξετάζει την εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης κατά τα τρία αυτά στάδια πολιτικής.

Στάδιο 1: προετοιμασία και προγραμματισμός

Το στάδιο της προετοιμασίας και του προγραμματισμού αφορά στην κατάρτιση εθνικού αναπτυξιακού σχεδίου το οποίο θα πρέπει να αντανακλά τις ευρωπαϊκές προτεραιότητες (βλέπε κεφάλαιο 3). Κατά τις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους το σχέδιο αυτό αποτελούσε τη βάση για την κατάρτιση του Κοινοτικού

¹² Και στις δύο προγραμματικές περιόδους υπό εξέταση, η κεντρική διοίκηση απέφυγε να επιλέξει η ίδια τις μη κυβερνητικές οργανώσεις που συμμετάσχουν στις επιτροπές παρακολούθησης και για το λόγο αυτό απευθύνθηκε στη Γραμματεία (2000) και στην Ομοσπονδία (2007) Εθελοντικών μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, για να ορίσουν αυτές τους εκπροσώπους τους (Κ. Θέος, Γ.Γ. Επενδύσεων και Ανάπτυξης ΥΠΕΘΟ, ομιλία στην 1η συνεδρίαση της επιτροπής παρακολούθησης του ΚΠΣ 2000-2006, 23/4/2001 - τα πρακτικά της συνεδρίασης είναι διαθέσιμα στον ιστοχώρο www.hellaskps.gr/2000-2006.htm - και ΥπΟιΟ 2009).

Πλαισίου Στήριξης, το οποίο στη συνέχεια διαιρούνταν σε επιχειρησιακά προγράμματα. Κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο 2007-2013, καταρτίζεται ένα μόνο έγγραφο, το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ). Στη διαδικασία μετέχουν, μέσω της εταιρικής σχέσης, οι ενδιαφερόμενοι φορείς αλλά ο αριθμός και η ποιότητα εμπλοκής τους καθορίζεται βάσει εγχώριων ‘κανόνων και πρακτικών’ και διαφέρουν από χώρα σε χώρα. Στην Ελλάδα, όπως και στην Ιρλανδία, η διαδικασία είναι ιεραρχική, δηλαδή το Υπουργείο Οικονομικών συντάσσει προσχέδιο για το οποίο στη συνέχεια ζητείται η γνώμη των υποεθνικών δρώντων και άλλων εταίρων.

Για την προετοιμασία και τον προγραμματισμό του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης 2000-2006, ακολουθήθηκε η πρακτική της προγραμματικής περιόδου 1994-1999 (Koutalakis 2007). Συστάθηκε δηλαδή αρχικά μια ‘Διϋπουργική Ομάδα Σχεδιασμού του Αναπτυξιακού Προγράμματος 2000-2006’ (ΔΟΣχ)¹³, της οποίας προέδρευε ο Υφυπουργός Εθνικής Οικονομίας. Στην εν λόγω Ομάδα συμμετείχαν ο Οικονομικός Σύμβουλος του Πρωθυπουργού, ο Γενικός Γραμματέας του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας αρμόδιος για θέματα Επενδύσεων και Ανάπτυξης, εκπρόσωποι των Υπουργείων Ανάπτυξης, ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., Γεωργίας, Εργασίας και, κατά περίπτωση, εκπρόσωποι άλλων Υπουργείων. Κύριο έργο της Διυπουργικής Ομάδας Σχεδιασμού ήταν «η προώθηση, ο συντονισμός και η εποπτεία της διαδικασίας κατάρτισης του αναλυτικού Σχεδίου Ανάπτυξης 2000-2006, η διαμόρφωση συγκεκριμένου πλαισίου με τις αναπτυξιακές προτεραιότητες του Προγράμματος, καθώς και η αναγκαία θεσμική και οργανωτική προετοιμασία για την υλοποίησή του» (ΔΟΣχ 1997: 2).

Στη συνέχεια, αναλήφθηκε μια ευρεία διαδικασία κατάρτισης του Εθνικού Σχεδίου Ανάπτυξης (ΕΣΑ), το οποίο στην Ελλάδα ονομάζεται Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ) και αποτελεί το κείμενο βάσης για την κατάρτιση του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ). Σύμφωνα με τις εγκυκλίους της Διυπουργικής Ομάδας (ΔΟΣχ 1999, 1998α,β,γ,δ, 1997), η διαδικασία που ακολουθήθηκε για τη σύνταξη του σχεδίου ανάπτυξης είχε ως αφετηρία την αποστολή σχετικής εγκυκλίου και ερωτηματολογίων για τις τομεακές και περιφερειακές προτεραιότητες σε όλους τους εμπλεκόμενους στο Πρόγραμμα κεντρικούς και περιφερειακούς φορείς. Με βάση τις απαντήσεις αυτές, ακολούθησε μία διαδικασία διαβουλεύσεων στο πλαίσιο της οποίας οργανώθηκαν δώδεκα συσκέψεις κατά τομέα κυβερνητικής πολιτικής, επτά

¹³ Με την αριθμ. 4036/17.10.1997 Απόφαση του Πρωθυπουργού (Φ.Ε.Κ.968/ Τεύχος Β’/22.10.1997).

περιφερειακές συσκέψεις που κάλυπταν όλες τις Περιφέρειες της χώρας και τέσσερις ειδικές θεματικές συσκέψεις που αφορούσαν στο νησιωτικό χώρο, τον ορεινό χώρο, το ρόλο των αστικών κέντρων και την Κοινωνία της Πληροφορίας.

Τα συμπεράσματα της διαδικασίας αυτής αποτυπώθηκαν σε ένα Συνοπτικό Σχέδιο Ανάπτυξης 2000-2006, το οποίο περιλάμβανε τις βασικές εθνικές αναπτυξιακές προτεραιότητες και κατευθύνσεις. Μετά από την έγκριση των προτεραιοτήτων αυτών από την κυβέρνηση, γεγονός που κατέστησε το κείμενο δεσμευτικό, ακολούθησε η κατάρτιση αναλυτικού Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ) για την περίοδο 2000-2006. Για την κατάρτιση του αναλυτικού Σχεδίου ζητήθηκαν οι προτάσεις των κεντρικών και περιφερειακών φορέων βάσει εγκυκλίου, η οποία περιέγραφε αναλυτικά τη δομή, το περιεχόμενο και τις αρχές κατάρτισής τους. Ειδικότερα, οι φορείς κλήθηκαν «να προβούν σε περαιτέρω ανάλυση και τεκμηρίωση των διαπιστώσεων και των κατευθύνσεων που προσδιορίζονται στο κείμενο του συνοπτικού Σχεδίου Ανάπτυξης και κατά δεύτερον στην εξειδίκευση των γενικών στόχων σε ειδικούς καθώς και στην ιεράρχηση των στόχων αυτών διασφαλίζοντας την εσωτερική συνέργεια και συνοχή της πρότασής τους και του αναλυτικού ΣΠΑ συνολικά» (ΔΟΣχ 1998β: 5). Επισημαίνεται ότι τα περιεχόμενα του ΣΠΑ 2000-2006 αποτέλεσαν τη βάση για την κατάρτιση του ΚΠΣ και των επιμέρους Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

Ο συντονισμός «των ενεργειών ενημέρωσης και συλλογής των προτάσεων των επιμέρους εμπλεκόμενων φορέων, των ενεργειών διαβούλευσης με τους αντίστοιχους κοινωνικούς εταίρους (του κάθε τομέα ή της Περιφέρειας), επιστημονικούς και επαγγελματικούς φορείς, προκειμένου να διασφαλιστεί αφενός η πληρότητα και αφετέρου η ευρύτερη δυνατή συναίνεση και αποδοχή των τελικών Προτάσεων» (ΔΟΣχ 1998β: 9) ανατέθηκε σε ‘επιτροπές κατάρτισης’ που συγκροτήθηκαν για το λόγο αυτό. Οι επιτροπές κατάρτισης ήταν ολιγομελείς επιτροπές στις οποίες συμμετείχαν εμπειρογνώμονες και εκπρόσωποι των φορέων ευθύνης. Φορείς ευθύνης των εν λόγω επιτροπών ήταν τα καθ’ ύλην αρμόδια Υπουργεία για συγκεκριμένους τομείς προτεραιότητας¹⁴ και οι Περιφέρειες για τον τομέα περιφερειακής ανάπτυξης, οι οποίες είχαν την αρμοδιότητα για το σχεδιασμό, προγραμματισμό και συντονισμό των αναπτυξιακών περιφερειακών προτεραιοτήτων (κατά περίπτωση μαζί με τα

¹⁴ Οι τομείς προτεραιότητας ήταν Ανθρώπινο Δυναμικό, Μεταφορές, Επικοινωνίες, Γεωργία, Δάση, Αλιεία, Βιομηχανία και Υπηρεσίες, Έρευνα και Τεχνολογία, Ενέργεια, Υγεία-Πρόνοια, Τουρισμός, Πολιτισμός, Περιβάλλον, Κοινωνία των Πληροφοριών.

αρμόδια Υπουργεία Αιγαίου και Μακεδονίας-Θράκης). Όσον αφορά ειδικότερα στις Περιφέρειες, διευκρινίζονταν ότι αυτές οφείλουν να εμπλέξουν στις διαδικασίες κατάρτισης τις αρμόδιες αρχές της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης (δημοτικά και νομαρχιακά συμβούλια), με τελική έγκριση των προτάσεων από το Περιφερειακό Συμβούλιο. Η μορφή της διαβούλευσης μπορούσε να λάβει το χαρακτήρα αναπτυξιακών συνεδρίων με τη συμμετοχή επιστημονικών, επαγγελματικών, κοινωνικών και συνδικαλιστικών εταίρων (ΔΟΣχ 1998β).

Έτσι, για παράδειγμα, το ΠΕΠ Βορείου Αιγαίου ακολούθησε την εξής διαδικασία (Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου 2001): αρχικά, συνεδριάσεις του Περιφερειακού Συμβουλίου με ευρεία σύνθεση συζήτησαν τη διαμόρφωση του σχεδίου ανάπτυξης 2000-2006. Στη συνέχεια, στο τέλος του 1998, συγκροτήθηκε επιτροπή κατάρτισης του Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης. Σε αυτή συμμετείχαν στελέχη της Περιφέρειας, του Υπουργείου Οικονομικών, εμπειρογνώμονες και οι Σύμβουλοι Διαχείρισης και Αξιολόγησης. Ακολούθησαν ενημερωτικές συναντήσεις με τους φορείς αυτοδιοίκησης, κοινωνικούς εταίρους και επιμελητήρια και η υποβολή προτάσεων από τα Νομαρχιακά και Δημοτικά Συμβούλια. Βάσει αυτών, στις 6-4-1999 συνεδρίασε το Περιφερειακό Συμβούλιο και προέβη στην έγκριση του Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης 2000-2006. Όπως φαίνεται από τις ημερομηνίες, το χρονοδιάγραμμα των διαβουλεύσεων ήταν ασφυκτικό.

Τη σύνθεση των επιμέρους προτάσεων σε ένα ενιαίο, εθνικό έγγραφο ανέλαβε το Υπουργείο Οικονομικών σε συνεργασία με το ΚΕΠΕ. Το Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ) που προέκυψε υποβλήθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή προς διαπραγμάτευση το Σεπτέμβριο 1999. Από τεχνικής απόψεως το ΣΠΑ ανταποκρίνονταν πλήρως στα πρότυπα της ΕΕ όσον αφορά την ανάπτυξη της στρατηγικής, τη συνάφεια των πράξεων και τις διαδικασίες προγραμματισμού: σύμφωνα με την άποψη στελεχών του Υπουργείου Οικονομικών ήταν «μακράν το καλύτερο ΣΠΑ που καταρτίστηκε ποτέ στην Ελλάδα» αλλά παρόλα αυτά συνέχιζε να είναι «ουσιαστικά μια τεχνοκρατική άσκηση επηρεαζόμενη από ανταγωνιστικές πολιτικές επιρροές» (Andreou 2006α: 251).

Βάσει του τελικού ΣΠΑ καταρτίστηκε στη συνέχεια το 3ο ΚΠΣ. Στη φάση αυτή, τα Υπουργεία και οι Περιφέρειες κλήθηκαν να καταθέσουν τις προτάσεις τους σχετικά με τα επιμέρους επιχειρησιακά προγράμματα που θα εντάσσονταν στο ΚΠΣ, μετά από διαβούλευση με τους εταίρους. Σύμφωνα με την 5^η εγκύκλιο (ΔΟΣχ 1999):

Στα πλαίσια του Άρθρου 8 παράγραφο 2 του Γεν. Διαρθρ. Κανονισμού για την εταιρική σχέση αλλά και στα πλαίσια των εθνικών διαδικασιών για το δημοκρατικό προγραμματισμό, επισημαίνουμε ότι η ενημέρωση αυτή αφορά επίσης το σύνολο των ενδεδειγμένων ομάδων ενδιαφερομένων από τις επιλέξιμες δράσεις του Προγράμματος. Γι' αυτό κρίνεται αναγκαίο να κληθούν να συμμετάσχουν ενεργά στις διαδικασίες όλοι οι επιστημονικοί, οικονομικοί, κοινωνικοί και άλλοι μη κυβερνητικοί αρμόδιοι / φορείς, με στόχο μια ευρεία και αποτελεσματική σύμπραξη στην κατάρτιση των προτάσεων του Προγράμματος.

Στην πράξη, το χρονοδιάγραμμα για τη διαβούλευση και κατάρτιση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων ήταν και πάλι ασφυκτικό. Η πέμπτη εγκύκλιος, με ημερομηνία 30 Ιουλίου 1999 (ΔΟΣχ 1999) όριζε ότι η όλη διαδικασία θα πρέπει να έχει περατωθεί μέχρι το Νοέμβριο 1999. Το περιθώριο αυτό, στις περισσότερες περιπτώσεις, δεν επέτρεπε παρά την ενημέρωση των εταίρων. Έτσι, επιστρέφοντας στο παράδειγμα του ΠΕΠ Βορείου Αιγαίου, με την παραλαβή της 5ης εγκυκλίου έγινε πλήρης γραπτή ενημέρωση όλων των αρμοδίων υπηρεσιών (Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και Επαρχεία, Τοπικές Αυτοδιοικήσεις και κοινωνικοί φορείς καθώς και βουλευτές). Επιπλέον, κατά τα έτη 1999-2000 πραγματοποιήθηκαν ενημερωτικές συναντήσεις που έλαβαν κυρίως τη μορφή ημερίδων εργασίας σε όλους τους νομούς της Περιφέρειας. Τέλος, υπήρξε και μια τεχνική συνάντηση μεταξύ εκπροσώπων του Υπουργείου Οικονομικών και της Περιφέρειας για την ενημέρωση των διαδικασιών κατάρτισης του Γ' ΚΠΣ. Τα συμπεράσματα των εργασιών αυτών επεξεργάστηκε και πάλι το Υπουργείο Οικονομικών και τελικά το ελληνικό ΚΠΣ εγκρίθηκε από το Κολλέγιο των Επιτρόπων τον Ιούλιο 2000 και υπογράφηκε το Νοέμβριο 2000.

Το Υπουργείο Οικονομικών βρίσκονταν σε συνεχή επικοινωνία και στενή συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή καθ' όλη τη διάρκεια της προετοιμασίας του ΚΠΣ:

«ταν μια συνεργασία εποικοδομητική, με διαφορετικές ορισμένες φορές προσεγγίσεις και σημαντικούς, ενίοτε, προβληματισμούς για ορισμένα προβλήματα που τέθηκαν. Η κοινή μας προσπάθεια όμως κατέληξε στο επιθυμητό αποτέλεσμα (Χ. Πάχτας, Υφυπουργός Εθνικής Οικονομίας, ομιλία στην 1^η συνεδρίαση της επιτροπής παρακολούθησης του ΚΠΣ 2000-2006, 23/4/2001¹⁵).

¹⁵ Τα πρακτικά ή/και συμπεράσματα των συνεδριάσεων των επιτροπών παρακολούθησης είναι διαθέσιμα στο www.hellaskps.gr/2000-2006.htm

Πράγματι, η δομή του αναπτυξιακού προγράμματος και των επιχειρησιακών προγραμμάτων που προέκυψαν ήταν, σύμφωνα με αρμόδιο στέλεχος της Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, «καλύτερη από το μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (R. Shotton, ομιλία στην 1^η συνεδρίαση της επιτροπής παρακολούθησης του ΚΠΣ 2000-2006, 23/4/2001).

Κατά την προετοιμασία και προγραμματισμό του ΕΣΠΑ 2007-2013 η εταιρική σχέση ενδυναμώνεται σε σχέση με τις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους (Λιαργκόβας & Ανδρέου 2008). Μολονότι τα βασικά χαρακτηριστικά της διαδικασίας παραμένουν αναλλοίωτα είναι εμφανές ότι σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο η διαδικασία κατάρτισης του ΕΣΠΑ επιχειρήθηκε να καταστεί περισσότερο ανοιχτή, συμμετοχική και ευέλικτη. Μια σύντομη περιγραφή της διαδικασίας γίνεται στις πρώτες σελίδες του ΕΣΠΑ 2007-2013 (ΥπΟιΟ 2006). Εν ολίγοις, συστάθηκε διυπουργική ομάδα συντονισμού, μία ομάδα κατάρτισης σε κεντρικό επίπεδο καθώς και ομάδες σχεδιασμού των προγραμμάτων Υπουργείων και Περιφερειών (ΟΣΠ). Σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο οι αλλαγές είναι ελάχιστες: το Υπουργείο Οικονομικών και το ΚΕΠΕ παύουν να είναι επιφορτισμένα με τη σύνθεση των επιμέρους προτάσεων των φορέων και το ρόλο αυτόν αναλαμβάνει μια ομάδα κατάρτισης σε κεντρικό επίπεδο ενώ το ρόλο των επιτροπών κατάρτισης της προηγούμενης περιόδου ανέλαβαν την περίοδο αυτή οι ΟΣΠ. Όμως, οι ενέργειες διαβούλευσης γίνονται πιο τυπικές (formal) και εμφανείς (visible): διοργανώθηκαν εθνικά και περιφερειακά συνέδρια καθώς και 'θεματικές' συναντήσεις με τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους και μη κυβερνητικούς οργανισμούς.

Ουσιαστικά η διαδικασία παραμένει συγκεντρωτική και ιεραρχική με το Υπουργείο Οικονομικών να διατηρεί το ρόλο του ως κυρίαρχου εταίρου και το κεντρικό επίπεδο να αποφασίζει τις βασικές αρχές του ΕΣΠΑ επί των οποίων καλούνται στη συνέχεια οι υποεθνικοί δρώντες και άλλοι εταίροι να εκφράσουν τη γνώμη τους. Όμως τόσο η ενημέρωση όσο και οι δομές διαβούλευσης ενισχύθηκαν προκαλώντας αλλαγές στο δίκτυο πολιτικής. Είναι χαρακτηριστικό ότι ενώ την περίοδο 2000-2006 αποδέκτες των εγκυκλίων σχετικά με τον περιφερειακό προγραμματισμό ήταν αποκλειστικά κρατικοί φορείς, συμπεριλαμβανομένων των Γενικών Γραμματέων των Περιφερειών, κατά την περίοδο 2007-2013 ο πίνακας αποδεκτών περιλαμβάνει τους εκπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού (ΚΕΔΚΕ & ΕΝΑΕ), τους κοινωνικούς εταίρους και μη κυβερνητικούς οργανισμούς. Πληροφόρηση σχετικά με

τις θέσεις των φορέων και οργανισμών αλλά και επί της διαδικασίας ήταν διαθέσιμη στο διαδίκτυο. Επιπλέον, η έμφαση που δόθηκε σε νέες δομές διαβούλευσης, όπως είναι τα εθνικά και περιφερειακά αναπτυξιακά συνέδρια και οι θεματικές συναντήσεις επέτρεψαν τη διεύρυνση του αριθμού των συμμετεχόντων στη διαδικασία και τη – σχετική - υπέρβαση του θεσμού των Περιφερειακών Συμβουλίων ως εκφραστή τόσο της αρχής της εταιρικής σχέσης όσο και της εγχώριας αρχής του ‘δημοκρατικού προγραμματισμού’. Φαίνεται έτσι ότι η αρχή της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων συμβάλλει στη δημιουργία ενός συμμετοχικότερου πλαισίου και εμπλουτίζει τη διαδικασία.

Στάδιο 2: υλοποίηση και διαχείριση

Το στάδιο της υλοποίησης και της διαχείρισης αφορά κυρίως στη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης των προγραμμάτων. Το γενικό πλαίσιο το οποίο θα πρέπει να ακολουθείται καθορίζεται από τους Κανονισμούς για τα διαρθρωτικά ταμεία. Στην Ελλάδα, οι εθνικές λεπτομέρειες εφαρμογής διευθετούνται με νόμο ο οποίος ορίζει τις σχετικές αρχές, τη σύνθεση και τις αρμοδιότητές τους (Ν.2860/2000 και Ν.3614/2007). Την περίοδο 2000-2006, για πρώτη φορά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν μετέχει πλέον στη διαχείριση του Κ.Π.Σ. - όπως έκανε μέχρι και το Β' Κ.Π.Σ. - οπότε οι πιέσεις για διαφάνεια των διαδικασιών και αξιόπιστη πληροφόρηση είναι εντονότερες.

Την περίοδο 2000-2006, το στάδιο της υλοποίησης και της διαχείρισης εφαρμόστηκε μέσω διαχειριστικών αρχών που θεσπίστηκαν σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, της αρχής πληρωμής και της Επιτροπής Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΕΔΕΛ), σε συμφωνία με τις προβλέψεις του Κανονισμού 1260/1999. Ειδικότερα, σύμφωνα με το Ν.2860/2000 Διαχειριστική Αρχή του ΚΠΣ ήταν η Γενική Διεύθυνση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού, Περιφερειακής Πολιτικής και Δημοσίων Επενδύσεων του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών (άρθρο 3). Στο πλαίσιο αυτής συστάθηκαν Ειδικές Υπηρεσίες για τις ανάγκες διαχείρισης του ΚΠΣ:

- Ειδική Υπηρεσία Στρατηγικής, Σχεδιασμού και Αξιολόγησης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων,
- Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού της Εφαρμογής των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων,
- Ειδική Υπηρεσία Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος.

Η διαχειριστική αρχή του ΚΠΣ είχε «τη συνολική ευθύνη του προγραμματισμού και της εφαρμογής του ΚΠΣ» (Ν.2860/00, άρθρο 2). Ιδίως ήταν «επιφορτισμένη με την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της νομιμότητας της διαχείρισης και της εφαρμογής του ΚΠΣ, καθώς και το συντονισμό του προγραμματισμού και της εφαρμογής των επιχειρησιακών προγραμμάτων και το συντονισμό των Διαχειριστικών Αρχών των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων» (ο.π.). Η διαχειριστική αρχή του ΚΠΣ επίσης ήταν αρμόδια για την εκπροσώπηση της χώρας έναντι της Επιτροπής για τα θέματα του ΚΠΣ (ο.π.).

Οι διαχειριστικές αρχές των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων ήταν ειδικές υπηρεσίες¹⁶ οι οποίες συστάθηκαν στο οικείο Υπουργείο, για τα τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΕΠ), ή στην Περιφέρεια για τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ). «Η διαχειριστική αρχή κάθε επιχειρησιακού προγράμματος [ήταν] αρμόδια να εξασφαλίσει την αποτελεσματικότητα και την κανονικότητα της διαχείρισης και της εφαρμογής του» (Ν.2860/00, άρθρο 4, παρ.1). Για το σκοπό αυτό, η άσκηση αρμοδιοτήτων διαχειριστικής αρχής δεν ήταν συμβατή με την ιδιότητα τελικού δικαιούχου με εξαίρεση τις περιπτώσεις πράξεων τεχνικής βοήθειας – στήριξης (Ν.2860/00, άρθρο 7).

Ως αρχή πληρωμής ορίστηκε μια αυτοτελής ειδική υπηρεσία του Υπουργείου Οικονομικών, η οποία είχε ως σκοπό «την εξασφάλιση των χρηματοδοτικών ροών από τα διαρθρωτικά Ταμεία για τα επιχειρησιακά προγράμματα του ΚΠΣ» (Ν.2860/00, άρθρο 8). Επιπλέον, στο Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (Γενικό Λογιστήριο του Κράτους) έχει συσταθεί η Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΕΔΕΛ) με σκοπό τη διενέργεια ελέγχων των Διαχειριστικών Αρχών, της Αρχής Πληρωμής, των τελικών δικαιούχων και πράξεων. Σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο Ν. 2860/2000 (άρθρο 17), η Επιτροπή αυτή είναι επταμελής και αποτελείται από τον Γενικό Διευθυντή της Γενικής Διεύθυνσης Διοίκησης και Δημοσιονομικών Ελέγχων ως Πρόεδρο, τους Διευθυντές των Διευθύνσεων Προγραμματισμού και Ελέγχων, Μελετών και Αξιολόγησης και Δημοσιονομικών Σχέσεων με την Ευρωπαϊκή Ένωση του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών (Γ.Λ.Κ.) και τρεις εμπειρογνώμονες με εμπειρία σε θέματα δημοσιονομικού ελέγχου

¹⁶ Με την έννοια ότι στηρίζονται σε μια τελείως διαφορετική λογική από τις συνήθεις υπηρεσίες του Ελληνικού Δημοσίου και δεν υπάγονται στις διαδικασίες που προβλέπονται στο Δημοσιοϋπαλληλικό Κώδικα.

των κοινοτικών προγραμμάτων. Η αποστολή της ΕΔΕΛ συνίσταται στην εξασφάλιση της τήρησης των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης.

Την περίοδο 2007-2013, όπως και στην προηγούμενη προγραμματική περίοδο, το Υπουργείο Οικονομικών έχει τη συνολική ευθύνη επίβλεψης των Προγραμμάτων. Ειδικότερα, η Γενική Διεύθυνση Αναπτυξιακού Προγραμματισμού, Περιφερειακής Πολιτικής και Δημοσίων Επενδύσεων του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών από διαχειριστική αρχή του ΚΠΣ μετονομάζεται σε Εθνική Αρχή Συντονισμού (Ν.3614/2007 άρθρο 2). Η αρχή αυτή συντονίζει τον προγραμματισμό και την εφαρμογή των επιχειρησιακών προγραμμάτων του ΕΣΠΑ και καθοδηγεί τις διαχειριστικές αρχές με στόχο την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της νομιμότητας της διαχείρισης και της εφαρμογής των επιχειρησιακών προγραμμάτων. Η Εθνική Αρχή Συντονισμού έχει την ευθύνη για το σχεδιασμό του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου (ΣΔΕ) σύμφωνα με το άρθρο 58 του Κανονισμού (ΕΚ) 1083/2006.

Το ΣΔΕ της περιόδου 2007-2013 βασίζεται στην εμπειρία του ΚΠΣ 2000-2006, γίνεται όμως ακόμη πιο περίπλοκο. Όπως και την προηγούμενη προγραμματική περίοδο, για κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα συνίσταται ειδική υπηρεσία διαχείρισης (διαχειριστική αρχή) ενώ επιπλέον, για πρώτη φορά, προβλέπεται ο ορισμός ενδιάμεσων φορέων διαχείρισης για την άσκηση μέρους των αρμοδιοτήτων της διαχειριστικής αρχής επιχειρησιακού προγράμματος (Ν.3614/2007 άρθρο 4). Οι διαχειριστικές αρχές των ΠΕΠ της περιόδου 2000-2006 μετονομάζονται σε 'Ενδιάμεσες Διαχειριστικές Αρχές' (Ν.3614/2007 άρθρο 6) για να διασφαλιστεί ο έλεγχός τους από το Υπουργείο Οικονομικών.

Εκτός των διαχειριστικών αρχών, ο νέος Κανονισμός για τα διαρθρωτικά ταμεία (1083/2006) προβλέπει την αντικατάσταση των αρχών πληρωμής της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου από μια αρχή πιστοποίησης, για την πιστοποίηση καταστάσεων δαπανών και αιτήσεων πληρωμής πριν διαβιβαστούν στην Επιτροπή, και μια αρχή ελέγχου, υπεύθυνη για τον έλεγχο της ουσιαστικής λειτουργίας του συστήματος διαχείρισης και ελέγχου. Ως Αρχή Πιστοποίησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων του ΕΣΠΑ ορίζεται η ειδική υπηρεσία Αρχή Πληρωμής του ΚΠΣ ενώ ως αρχή ελέγχου ορίζεται η Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΕΔΕΛ). Τέλος, συνίστανται νέες ή αναδιαρθρώνονται ήδη υπάρχουσες ειδικές υπηρεσίες όπως είναι η Ειδική Υπηρεσία Θεσμικής Υποστήριξης, η Ειδική Υπηρεσία Στρατηγικής,

Σχεδιασμού και Αξιολόγησης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων και η Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού της Εφαρμογής Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (βλέπε Ν.3614/2007 άρθρο 5), οι οποίες περιπλέκουν ακόμη περισσότερο το σύστημα.

| ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ 2007-2013 | | |
|--|---|---|
| ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ | ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ | ΕΝΔΙΑΜΕΣΗ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΤΙΚΗ ΑΡΧΗ |
| Ενίσχυση Προσπελασιμότητας | Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης ΕΠ «Ενίσχυση Προσπελασιμότητας» | Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Μεταφορών |
| Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα | Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης ΕΠ «Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα» | |
| Ψηφιακή Σύγκλιση | Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης ΕΠ «Ψηφιακή Σύγκλιση» | |
| Περιβάλλον-Αειφόρος Ανάπτυξη | Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης ΕΠ «Περιβάλλον-Αειφόρος Ανάπτυξη» | |
| Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού | Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης ΕΠ «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού» | |
| Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση | Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης ΕΠ «Εκπαίδευση και Δια Βίου Μάθηση» | |
| Διοικητική Μεταρρύθμιση | Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση» | |
| Τεχνική υποστήριξη Εφαρμογής Μακεδονίας – Θράκης | Εθνική Αρχή Συντονισμού Εθνική Αρχή Συντονισμού | Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Δυτικής Μακεδονίας Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης |
| Θεσσαλίας-Στερεάς Ελλάδας-Ηπείρου | Εθνική Αρχή Συντονισμού | Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Θεσσαλίας Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Ηπείρου |
| Αττικής | Εθνική Αρχή Συντονισμού | Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Αττικής |
| Δυτικής Ελλάδας-Πελοποννήσου-Ιονίων Νήσων | Εθνική Αρχή Συντονισμού | Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Πελοποννήσου Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Ιονίων Νήσων |
| Κρήτης και Νήσων Αιγαίου | Εθνική Αρχή Συντονισμού | Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Κρήτης Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Βορείου Αιγαίου Ενδιάμεση Διαχειριστική Αρχή Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου |

Πηγή: Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών: www.espa.gr

Για τον καλύτερο συντονισμό των δράσεων σε ανώτερο πολιτικό επίπεδο έχει συσταθεί η Διυπουργική Επιτροπή Κοινοτικών Προγραμμάτων (ΔΕΠ) (Ν. 3483/06, άρθρο 20) η οποία εποπτεύει την πρόοδο των αναπτυξιακών προγραμμάτων και λαμβάνει πολιτικές αποφάσεις σε στρατηγικό, διαχειριστικό και επιχειρησιακό επίπεδο, σε συνέργια με τις πολιτικές του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων (ΕΠΜ). Η ΔΕΠ εκφράζει γνώμη επί των εκθέσεων στρατηγικής παρακολούθησης του ΕΣΠΑ που υποβάλλονται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και δίνει κατευθύνσεις στην Ετήσια Διάσκεψη των Προέδρων των Επιτροπών Παρακολούθησης Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΔΠ).

Στάδιο 3: παρακολούθηση και αξιολόγηση

Όπως συζητήθηκε αναλυτικά στο τρίτο κεφάλαιο, η παρακολούθηση αφορά στη λειτουργία των επιτροπών παρακολούθησης, οι οποίες θεωρούνται ότι αποτελούν το κύριο μέσο εφαρμογής της αρχής της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων, ενώ η αξιολόγηση των διαρθρωτικών δράσεων πραγματοποιείται σε τρία στάδια: εκ των προτέρων, ενδιάμεσα και εκ των υστέρων.

Όσον αφορά στην αξιολόγηση,

- η *εκ των προτέρων αξιολόγηση* του ΚΠΣ της περιόδου 2000-2006 πραγματοποιήθηκε ανά επιχειρησιακό πρόγραμμα και περιλαμβάνεται στα σχετικά έγγραφα που υποβλήθηκαν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο ανατέθηκε σε εξωτερικούς αξιολογητές η εκ των προτέρων αξιολόγηση τόσο του συνόλου του ΕΣΠΑ όσο και των επιμέρους επιχειρησιακών προγραμμάτων.
- Η *ενδιάμεση αξιολόγηση* του ΚΠΣ της περιόδου 2000-2006 πραγματοποιήθηκε υπό την εποπτεία της διαχειριστικής αρχής του ΚΠΣ και μιας Ειδικής Τεχνικής Επιτροπής για την Αξιολόγηση (ΕΤΕΑ), που συγκροτήθηκε για να στηρίξει τη διαχειριστική αρχή του ΚΠΣ, στην οποία μετείχαν υπηρεσιακοί παράγοντες, εκπρόσωποι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και ειδικοί εμπειρογνώμονες. Παράλληλα, οι διαχειριστικές αρχές των επιμέρους επιχειρησιακών προγραμμάτων οργάνωσαν και παρακολούθησαν την ενδιάμεση αξιολόγηση σε συνεργασία με τη διαχειριστική αρχή του ΚΠΣ και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Για κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα ανατέθηκε μία ενδιάμεση αξιολόγηση η οποία διενεργήθηκε από ανεξάρτητους

αξιολογητές. Τελικά, στις 31/12/2003 υποβλήθηκαν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή είκοσι έξι εκθέσεις - μια σε επίπεδο ΚΠΣ, δώδεκα για τα τομεακά ΕΠ και δεκατρείς για τα ΠΕΠ.

- Η εκ των υστέρων αξιολόγηση, τέλος, για την περίοδο 2000-2006 δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί, αφού μπορεί να ολοκληρωθεί έως και τρία χρόνια μετά το τέλος της προγραμματικής περιόδου.

Όμως, μολονότι οι αξιολογήσεις πληρούν τις τυπικές απαιτήσεις δεν καταφέρνουν να συμβάλλουν «στην ουσιαστική, εποικοδομητική και έγκαιρη καθοδήγηση της διαδικασίας υλοποίησης» (Λιαρίκος 2004: 22). Χαρακτηριστικό είναι επίσης ότι δεν γίνεται χρήση «δεικτών αποτελεσμάτων και επιπτώσεων, δηλαδή δεικτών οι οποίοι να περιγράφουν τα αποτελέσματα των επενδύσεων που υλοποιήθηκαν» (ο.π.).

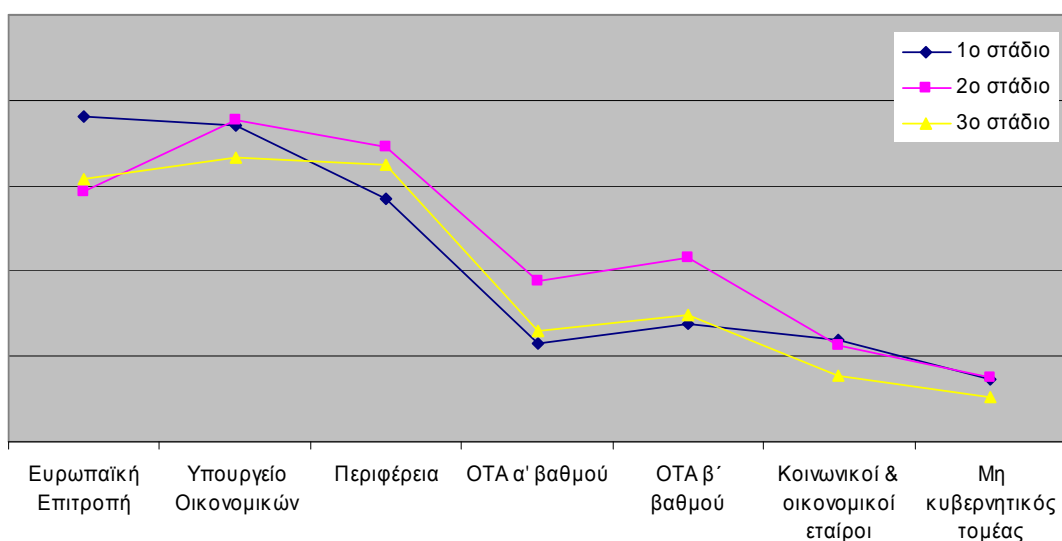
Όσον αφορά στις επιτροπές παρακολούθησης, στην Ελλάδα οι αρμοδιότητες και η σύνθεσή τους ορίζονται με νόμο, σύμφωνα με τις σχετικές προβλέψεις του Κανονισμού του Συμβουλίου για τα Διαρθρωτικά Ταμεία. Κατά την περίοδο 2000-2006 λειτούργησαν μία επιτροπή παρακολούθησης του συνόλου του ΚΠΣ σε εθνικό επίπεδο και επιμέρους επιτροπές παρακολούθησης των τομεακών και περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων. Κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο 2007-2013, το ρόλο της εθνικής επιτροπής παρακολούθησης αναλαμβάνει η 'Διάσκεψη των Προέδρων των Επιτροπών Παρακολούθησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ, του ΠΑΑ και του επιχειρησιακού προγράμματος Αλιείας', «η οποία έχει ως αποστολή την παρακολούθηση της εκπλήρωσης των στόχων των Ταμείων και των προγραμμάτων στο σύνολό τους» (Ν.3614/07 άρθρο 11). Όπως και την προηγούμενη περίοδο έχουν συσταθεί επιπλέον επιτροπές παρακολούθησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων με κοινή απόφαση του αρμόδιου Υπουργού και του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και μετά από σύμφωνη γνώμη της οικείας διαχειριστικής αρχής. Οι επιτροπές παρακολούθησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων έχουν «ως αποστολή την παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας υλοποίησης του επιχειρησιακού προγράμματος» (Ν.3614/07 άρθρο 12).

Κατά την περίοδο 2000-2006, η λειτουργία των επιτροπών παρακολούθησης ενισχύθηκε σημαντικά σε σχέση με το προηγούμενο, Β' ΚΠΣ, αφού αυτές «αποτελούν πλέον θεσμοθετημένα [και όχι άτυπα] συλλογικά όργανα. Συλλογικά όργανα μέσα στα οποία τα μέλη έχουν δικαίωμα ψήφου» (Κ. Θέος, Γ.Γ. Επενδύσεων

και Ανάπτυξης ΥΠΕΘΟ, ομιλία στην 1η συνεδρίαση της επιτροπής παρακολούθησης του ΚΠΣ 2000-2006, 23/4/2001), ενώ επιπλέον διευρύνονται και οι τομείς συμφερόντων που εκπροσωπούνται. Τη λειτουργία της κάθε επιτροπής παρακολούθησης τόσο σε εθνικό όσο και σε τομεακό/περιφερειακό επίπεδο διέπει ο εσωτερικός κανονισμός λειτουργίας της. Μολονότι προβλέπεται ότι κάθε επιτροπή ψηφίζει τον κανονισμό της, στον οποίο θα πρέπει να συμφωνήσει η διαχειριστική αρχή, στην πράξη το Υπουργείο Οικονομικών, ως διαχειριστική αρχή του συνόλου του ΚΠΣ 2000-2006 και ΕΣΠΑ 2007-2013, καταρτίζει σχέδιο κανονισμού λειτουργίας κοινό για όλες τις επιτροπές παρακολούθησης, το οποίο στη συνέχεια συζητείται σε κάθε μία από αυτές με αποτέλεσμα να είναι σχεδόν πανομοιότυποι. Η λειτουργία των επιτροπών παρακολούθησης των δύο αυτών περιόδων αναλύεται διεξοδικά στο υπόλοιπο του παρόντος κεφαλαίου.

Συμπερασματικά, φαίνεται ότι στην Ελλάδα η αρχή της εταιρικής σχέσης στην πράξη δεν εφαρμόζεται καθ' όλα τα στάδια πολιτικής αλλά μόνο κατά τα στάδια (1) προγραμματισμός και (3) παρακολούθηση. Το γεγονός δεν αποτελεί ελληνική ιδιαιτερότητα αφού το ίδιο συμπέρασμα συνάγεται από την εξέταση της εφαρμογής της αρχής της εταιρικής σχέσης στο σύνολο των κρατών μελών (βλέπε 3^ο κεφάλαιο). Επίσης, όπως προκύπτει από τις απαντήσεις των νομαρχιών και των τοπικών ενώσεων δήμων και κοινοτήτων (ΤΕΔΚ) στα ερωτηματολόγια που τους στείλαμε, οι

Επιρροή κάθε εταίρου ανά στάδιο πολιτικής



Πηγή: ερωτηματολόγια που απάντησαν οι ελληνικές νομαρχίες και ΤΕΔΚ¹⁷.

¹⁷ Προκύπτει από επεξεργασία των απαντήσεων στην ερώτηση 7.

οποίες απεικονίζονται στο γράφημα, ο ρόλος των εταίρων δεν φαίνεται να διαφοροποιείται ανά στάδιο πολιτικής.

Και στα τρία στάδια πολιτικής η Ευρωπαϊκή Επιτροπή φαίνεται να έχει ισχυρό βαθμό επιρροής, αντίστοιχο αυτού του Υπουργείου Οικονομικών και των Περιφερειών, αντίθετα με ό,τι συμβαίνει στην Ιρλανδία. Ο βαθμός επιρροής των τριών αυτών εταίρων εμφανίζει μεγάλη απόκλιση σε σχέση με το βαθμό επιρροής των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού και ακόμη μεγαλύτερο σε σχέση με τους κοινωνικούς εταίρους και τον μη κυβερνητικό τομέα, οι οποίοι εμφανίζονται να είναι οι πλέον ανίσχυροι εταίροι.

Ειδικότερα, στην περίπτωση της Ελλάδας:

- *κατά το στάδιο προετοιμασίας και προγραμματισμού*, αναμφίβολα το Υπουργείο Οικονομικών είναι ο ισχυρότερος εταίρος αφού καθορίζει το περιεχόμενο των αναπτυξιακών προγραμμάτων σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Οι Περιφέρειες έχουν και αυτές σημαντικό ρόλο, ως φορείς αναπτυξιακού σχεδιασμού και προέκταση της κεντρικής διοίκησης. Η συμμετοχή των δήμων, κοινοτήτων και νομαρχιών κατά το στάδιο αυτό είναι αποσπασματική: μολονότι τους ζητείται να συμβάλλουν με προτάσεις κατά το σχεδιασμό των ΣΠΑ/ΚΠΣ 2000-2006 και ΕΣΠΑ 2007-2013 ο αντίκτυπος των προτάσεων τους αποτελεί απόφαση της κεντρικής διοίκησης. Σύμφωνα με την άποψη των ίδιων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, ο βαθμός επιρροής τους σε επιμέρους δράσεις του 1^{ου} σταδίου πολιτικής είναι μικρός ή μέτριος (1,2,3)¹⁸: πάνω από το 95% των ΤΕΔΚ και νομαρχιών που ανταποκρίθηκαν στα ερωτηματολόγια που τους στείλαμε απάντησαν ότι κατά τη διαμόρφωση του ΣΠΑ/ΕΣΠΑ ο βαθμός επιρροής τους είναι μικρός ή μέτριος. Αντίστοιχα πάνω από 97% απάντησαν ότι κατά τη διαμόρφωση των αξόνων προτεραιότητας ο βαθμός επιρροής τους είναι μικρός ή μέτριος και το ίδιο ποσοστό προέκυψε από τις απαντήσεις στην ερώτηση σχετικά με το βαθμό επιρροής τους κατά τη σύνταξη του σχεδίου χρηματοδότησης.
- *κατά το στάδιο υλοποίησης και διαχείρισης*, η αρχή της εταιρικής σχέσης έχει στην πράξη περιορισμένο πεδίο εφαρμογής. Το Υπουργείο Οικονομικών είναι υπεύθυνο για τη συνολική κανονικότητα της διαχείρισης και αποτελεσματικότητα της

¹⁸ Προκύπτει από τις απαντήσεις στις ερωτήσεις 8.1., 8.2. και 8.3. όπου οι ερωτώμενοι κλήθηκαν να αξιολογήσουν την επιρροή του οργανισμού που εκπροσωπούν σε μια κλίμακα από το 1=μικρή έως 5=μεγάλη.

υλοποίησης των δράσεων του ΚΠΣ/ΕΣΠΑ και για το σκοπό αυτό συνεργάζεται με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Στο πλαίσιο των Περιφερειών λειτουργούν οι διαχειριστικές αρχές των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων, όπως αντίστοιχα στο πλαίσιο των αρμόδιων υπουργείων λειτουργούν οι διαχειριστικές αρχές των τομεακών επιχειρησιακών προγραμμάτων, οι οποίες έχουν τεχνικό ρόλο που αφορά στη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας και της κανονικότητας της διαχείρισης. Η σημασία που αποδίδεται στον κεντρικό έλεγχο γίνεται εμφανέστερη κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο 2007-2013, όπου οι περιφερειακές διαχειριστικές αρχές υπάγονται στην εποπτεία της εθνικής αρχής συντονισμού ενώ υπήρχε η δυνατότητα να τους έχει αποδοθεί ένας περισσότερο αυτόνομος ρόλος.

- *κατά το στάδιο της παρακολούθησης και αξιολόγησης*, η αρχή της εταιρικής σχέσης επανέρχεται στο προσκήνιο, κυρίως όσον αφορά στη λειτουργία των επιτροπών παρακολούθησης. Αντίθετα, οι αξιολογήσεις αποτελούν εκ φύσεως τεχνικό και όχι πολιτικό εργαλείο και ανατίθενται συνήθως σε ιδιωτικές εταιρείες συμβούλων, μολονότι οι επιτροπές παρακολούθησης συμβάλλουν στον καθορισμό των υπό αξιολόγηση αξόνων. Όπως προκύπτει από τις απαντήσεις στα ερωτηματολόγια που τους στάλθηκαν, κατά την εκ των προτέρων, ενδιάμεση και εκ των υστέρων αξιολόγηση ο ρόλος των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης κρίνεται μικρός έως μέτριος (1,2,3) σε ποσοστό που φτάνει το 100%¹⁹. Αντίθετα, περίπου το 70% των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης που απάντησαν κρίνουν ότι ο βαθμός επιρροής τους είναι αρκετά υψηλός (4) ή μέτριος (3) στην επιτροπή παρακολούθησης του περιφερειακού επιχειρησιακού προγράμματος²⁰. Όμως η αναλυτική εξέταση της λειτουργίας της αρχής της εταιρικής σχέσης το πλαίσιο των επιτροπών παρακολούθησης αποτελεί αντικείμενο της ενότητας που ακολουθεί.

Η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης στις επιτροπές παρακολούθησης

Οι επιτροπές παρακολούθησης θεωρείται ότι αποτελούν το κύριο μέσο εφαρμογής της εταιρικής σχέσης (Geddes 1998). Η παρούσα ενότητα σκοπεύει να εξετάσει τον

¹⁹ Προκύπτει από τις απαντήσεις στις ερωτήσεις 8.7., 8.8. και 8.9. όπου οι ερωτώμενοι κλήθηκαν να αξιολογήσουν την επιρροή του οργανισμού που εκπροσωπούν σε μια κλίμακα από το 1=μικρή έως 5=μεγάλη.

²⁰ Προκύπτει από τις απαντήσεις στην ερώτηση 8.6. όπου οι ερωτώμενοι κλήθηκαν να αξιολογήσουν την επιρροή του οργανισμού που εκπροσωπούν σε μια κλίμακα από το 1=μικρή έως 5=μεγάλη.

ισχυρισμό αυτόν όσον αφορά τόσο στην επιτροπή παρακολούθησης συνολικά του προγράμματος (ΚΠΣ για την περίοδο 2000-2006 και ΕΣΠΑ για την περίοδο 2007-2013), όσο και των επιτροπών παρακολούθησης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων. Για την καλύτερη ‘χαρτογράφηση’ της λειτουργίας των επιτροπών παρακολούθησης γίνεται χρήση της ανάλυσης δικτύων πολιτικής, σύμφωνα με το πρότυπο που ανέπτυξε ο Rhodes (1981, βλέπε επίσης Marsh & Rhodes 1992) και μελετά τη σύνθεσή τους, τη συνοχή, τους πόρους και την κατανομή ισχύος των μελών τους.

Σε εθνικό επίπεδο

Σε εθνικό επίπεδο κατά την προγραμματική περίοδο 2000-2006 λειτούργησε Επιτροπή Παρακολούθησης του ΚΠΣ, η οποία είχε ως αποστολή να παρακολουθεί την αποτελεσματική και ορθή εφαρμογή του ΚΠΣ (Ν.2860/00 άρθρο 13). Κατά την περίοδο 2007-2013, σε εθνικό επίπεδο συνίσταται επιτροπή παρακολούθησης του ΕΣΠΑ, η οποία ονομάζεται ‘Διάσκεψη των Προέδρων των Επιτροπών Παρακολούθησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ, του ΠΑΑ και του Ε.Π. Αλιείας’.

1. Σύνοψη

Σύμφωνα με την Υπουργική απόφαση σύστασής της, στην επιτροπή παρακολούθησης του ΚΠΣ 2000-2006 συμμετείχαν:

- ο Υπουργός Εθνικής Οικονομίας, ως Πρόεδρος της Επιτροπής Παρακολούθησης του ΚΠΣ,
- ο Γενικός Γραμματέας Επενδύσεων και Ανάπτυξης του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών ως Αντιπρόεδρος της Επιτροπής Παρακολούθησης του Κ.Π.Σ.
- οι Πρόεδροι των Επιτροπών Παρακολούθησης των δώδεκα τομεακών και των δεκατριών περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων, δηλαδή στελέχη Υπουργείων και οι Γενικοί Γραμματείς των Περιφερειών αντίστοιχα.
- εκπρόσωποι των αρμοδίων Υπουργείων.
- αντιπρόσωποι των Ο.Τ.Α., των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων και ειδικότερα:
 - της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής της Ελλάδος (Ο.Κ.Ε.)
 - του Συνδέσμου Ελληνικών Βιομηχανιών (Σ.Ε.Β.)
 - της Γενικής Συνομοσπονδίας Εργατών Ελλάδας (Γ.Σ.Ε.Ε.)

- της Ανώτατης Διοίκησης Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (Α.Δ.Ε.Δ.Υ.)
- της Κεντρικής Ένωσης Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.)
- της Ένωσης Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος (Ε.Ν.Α.Ε.)
- της Πανελλήνιας Συνομοσπονδίας Ενώσεων Γεωργικών Συνεταιρισμών Ελλάδας (ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕ.Σ.)
- του Οικονομικού Επιμελητηρίου Ελλάδας (Ο.Ε.Ε.)
- του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας (Τ.Ε.Ε.)
- της Γενικής Συνομοσπονδίας Επαγγελματιών, Βιοτεχνών, Εμπόρων Ελλάδος (Γ.Σ.Ε.Β.Ε.Ε.)
- της Εθνικής Συνομοσπονδίας Ατόμων με Ειδικές Ανάγκες (Ε.Σ.Α.Ε.Α.)
- του Δικτύου ROM
- του WWF
- της Ελληνικής Εταιρείας Προστασίας Περιβάλλοντος και Πολιτιστικής Κληρονομιάς.

Επίσης, μέλη της επιτροπής παρακολούθησης του ΚΠΣ χωρίς δικαίωμα ψήφου ήταν:

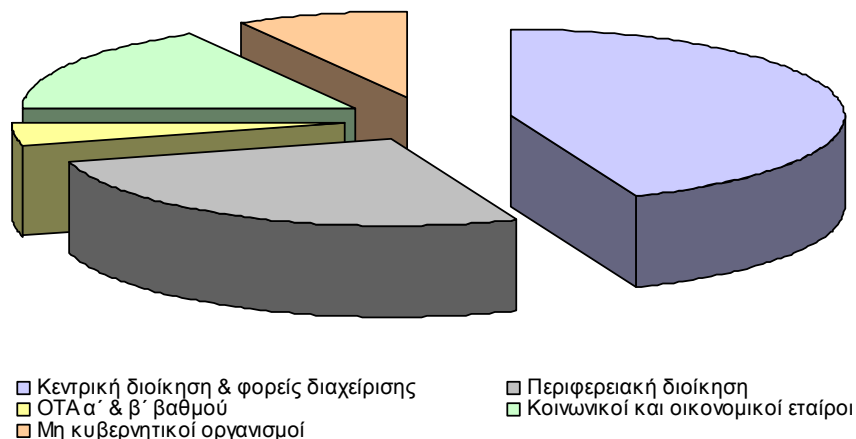
- εκπρόσωποι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής
- εκπρόσωπος της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕπ)
- εκπρόσωποι του Γραφείου Πρωθυπουργού και Υπουργείων
- Πρόεδροι εποπτευόμενων φορέων του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, δηλαδή της Μονάδας Οργάνωσης και Διαχείρισης (ΜΟΔ) και του Κέντρου Προγραμματισμού και Οικονομικών Ερευνών (ΚΕΠΕ).

Τέλος, στην επιτροπή παρακολούθησης του ΚΠΣ είχαν δικαίωμα να παρίστανται οι Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς Υπουργείων και Γενικών Γραμματειών, καθώς και εκπρόσωποι άλλων Γενικών Διευθύνσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής χωρίς δικαίωμα ψήφου και άτομα με ειδικές γνώσεις σε οικονομικά, τεχνικά, κοινωνικά, επιστημονικά και λοιπά θέματα.

Ακόμη και μία γρήγορη ανάγνωση του παραπάνω καταλόγου συμμετεχόντων στην επιτροπή παρακολούθησης του ΚΠΣ αρκεί για να συμπεράνει κανείς τον παρενθετικό χαρακτήρα της συμμετοχής των εταίρων εκτός της κεντρικής διοίκησης, δηλαδή των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, των κοινωνικών και οικονομικών εταίρων και των μη κυβερνητικών οργανισμών. Όπως φαίνεται και στο παρακάτω γράφημα, οι εκπρόσωποι της κεντρικής διοίκησης είναι σαφώς περισσότεροι και ακολουθούν οι εκπρόσωποι της περιφερειακής διοίκησης, οι κοινωνικοί και οικονομικοί εταίροι και

οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί, ενώ οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης εκπροσωπούνται μόνον από ένα μέλος για κάθε επίπεδο.

**Σύνθεση επιτροπής παρακολούθησης ΚΠΣ 2000-2006
αριθμός μελών με πλήρη ιδιότητα ανά τομέα συμφερόντων**



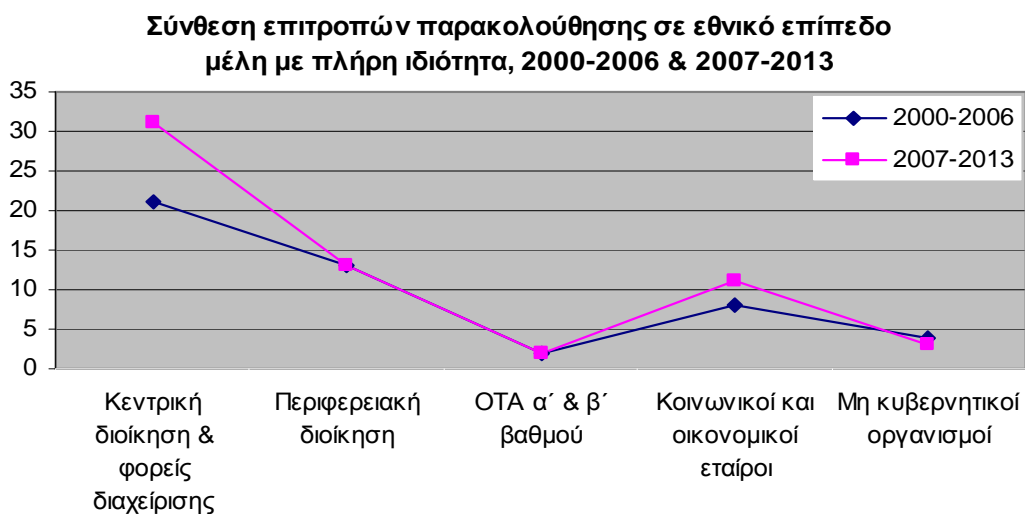
Πηγή: ΥπΟΙΟ 2002.

Η σύνθεση του δικτύου πολιτικής δεν υπήρξε σταθερή, αλλά τροποποιήθηκε τέσσερις φορές, μία το 2003 και τρεις φορές το 2004, χωρίς όμως να προκληθεί ουσιαστική αλλαγή υπό το πρίσμα της εκπροσώπησης συμφερόντων. Μόνο κατά την τέταρτη τροποποίηση (9/12/2004) προστέθηκαν στη κατηγορία εκπροσώπησης των κοινωνικών και οικονομικών εταίρων ο Σύνδεσμος Ελληνικών Τουριστικών Επιχειρήσεων (Σ.Ε.Τ.Ε.), το Ξενοδοχειακό Επιμελητήριο Ελλάδος, η Εθνική Συνομοσπονδία Ελληνικού Εμπορίου και η Κεντρική Ένωση Επιμελητηρίων Ελλάδος, με αποτέλεσμα οι κοινωνικοί και οικονομικοί εταίροι να είναι πλέον σχεδόν ισάριθμοι (12) με τους εκπροσώπους των Περιφερειών (13). Η εξέλιξη αυτή προφανώς σχετίζεται με την αλλαγή κυβέρνησης του Μαρτίου 2004, αλλά αναδεικνύει επίσης το αυξημένο γόητρο και σημασία που είχε αποκτήσει για τους κοινωνικούς και οικονομικούς η συμμετοχή τους στην επιτροπή παρακολούθησης.

Κατά την περίοδο 2007-2013, η σύνθεση της 'Διάσκεψης των Προέδρων των Επιτροπών Παρακολούθησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ, του ΠΑΑ και του Ε.Π. Αλιείας' δεν παρουσιάζει μεγάλες διαφορές από την επιτροπή παρακολούθησης του ΚΠΣ 2000-2006. Και πάλι σε αυτήν προεδρεύει ο Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών ή ο αρμόδιος Υφυπουργός Οικονομίας και Οικονομικών. Αντιπρόεδρος της Διάσκεψης ορίζεται ο Γενικός Γραμματέας

Επενδύσεων και Ανάπτυξης του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Πλήρη μέλη αποτελούν οι πρόεδροι των τομεακών και περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων, δηλαδή στελέχη των αρμόδιων Υπουργείων και οι Γενικοί Γραμματείς των 13 Περιφερειών, Γενικοί και Ειδικοί Γραμματείς των αρμόδιων υπουργείων και εκπρόσωποι των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων και των μη κυβερνητικών οργανώσεων. Ενδιαφέρουσα διαφορά με την προηγούμενη περίοδο αποτελεί η διεύρυνση των μελών με δικαίωμα ψήφου, δηλαδή με ιδιότητα πλήρους μέλους, για να συμπεριλάβει τους εκπροσώπους αρχών ‘τεχνικής’ – σε αντιδιαστολή με πολιτικής – φύσης, όπως είναι η Εθνική Αρχή Συντονισμού, η Αρχή Πιστοποίησης, η Ειδική Υπηρεσία Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος (ΟΠΣ), η Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης (ΜΟΔ) ΑΕ. Έτσι, η επιτροπή λαμβάνει έναν περισσότερο ‘τεχνοκρατικό’ χαρακτήρα και γίνεται πολυπληθέστερη.

Σε σχέση με την προηγούμενη προγραμματική περίοδο η σύνθεση της επιτροπής παρακολούθησης του ΕΣΠΑ 2007-2013 μεταβάλλεται ως ακολούθως:



Πηγή: ΥΠΟΙΟ 2002, 2009.

Ειδικότερα οι εκπρόσωποι των ΟΤΑ, κοινωνικών και οικονομικών εταίρων και μη κυβερνητικών οργανώσεων που συμμετέχουν στην επιτροπή είναι μέλη των παρακάτω οργανισμών:

- Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας (ΕΝΑΕ).
- Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΕΔΚΕ).
- Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή της Ελλάδας (ΟΚΕ).

- Σύνδεσμο Ελληνικών Βιομηχανιών (ΣΕΒ).
- Κεντρική Ένωση Επιμελητηρίων (ΚΕΕ).
- Γενική Συνομοσπονδία Επαγγελματιών Βιοτεχνών Εμπόρων Ελλάδας (ΓΣΕΒΕΕ).
- Ελληνική Ένωση Τραπεζών (ΕΕΤ).
- Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (ΤΕΕ).
- Γεωτεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (ΓΕΩΤΕΕ).
- Οικονομικό Επιμελητήριο Ελλάδας (ΟΕΕ).
- Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδας (ΓΣΕΕ).
- Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων (ΑΔΕΔΥ).
- Πανελλήνια Συνομοσπονδία Ενώσεων Γεωργικών Συνεταιρισμών Ελλάδας (ΠΑΣΕΓΕΣ).
- Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Αναπηρία.
- Δύο εκπρόσωποι της Ομοσπονδίας Εθελοντικών μη Κυβερνητικών Οργανώσεων.

Συμπερασματικά, όπως φαίνεται από τα παραπάνω γραφήματα, και στις δύο προγραμματικές περιόδους υπό εξέταση η εταιρική σχέση κυριαρχείται από τους εκπροσώπους των Υπουργείων και των φορέων διαχείρισης και υλοποίησης των προγραμμάτων, με την τάση αυτή να εντείνεται κατά την τρέχουσα περίοδο 2007-2013. Ο αριθμός των μελών της νέας αυτής επιτροπής έχει, σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο, διογκωθεί, χωρίς να ευνοείται όμως η εταιρική σχέση αλλά μια ‘τεχνοκρατική’ αντίληψη, αφού τα νέα μέλη είναι ως επί το πλείστον εκπρόσωποι των φορέων διαχείρισης και υλοποίησης του ΕΣΠΑ. Επίσης, σε σχέση με την προηγούμενη προγραμματική περίοδο, τα μέλη με πλήρη ιδιότητα που προέρχονται από την κεντρική διοίκηση και τους φορείς διαχείρισης πλειοψηφούν του συνόλου των μελών των Περιφερειών, ΟΤΑ, κοινωνικών και οικονομικών εταίρων και μη κυβερνητικών οργανισμών.

2. Συνοχή

Οι συνεδριάσεις της επιτροπής παρακολούθησης δεν υπήρξαν σταθερές: πραγματοποιούνταν είτε μία είτε δύο φορές ετησίως παρά τη διάταξη του κανονισμού λειτουργίας της επιτροπής παρακολούθησης του ΚΠΣ 2000-2006 ότι «συνεδριάσεις της Επιτροπής συγκαλούνται κατά κανόνα δύο φορές το χρόνο» (άρθρο 3). Ρεαλιστικότερος, ο κανονισμός λειτουργίας της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου προσαρμόζεται στην πρακτική που ακολουθήθηκε και προβλέπει ότι «η Διάσκεψη

των Προέδρων των Επιτροπών Παρακολούθησης των επιχειρησιακών προγραμμάτων του ΕΣΠΑ, του ΠΑΑ και του Επιχειρησιακού Προγράμματος Αλιείας συνεδριάζει τουλάχιστον μια φορά ετησίως» (άρθρο 3).

Οι αποφάσεις των επιτροπών παρακολούθησης «λαμβάνονται σε πνεύμα συναίνεσης» (κανονισμοί λειτουργίας άρθρο 7). Σε περίπτωση μη επίτευξης συμφωνίας, η απόφαση αυτή λαμβάνεται με απλή πλειοψηφία την περίοδο 2000-2006 και με απόλυτη πλειοψηφία την περίοδο 2007-2013 των μελών της που έχουν δικαίωμα ψήφου. Ενώ κατά την περίοδο 2000-2006 προβλέπονταν ότι «δεν μπορεί να ληφθεί απόφαση της Επιτροπής χωρίς τη σύμφωνη γνώμη του Προέδρου της» (άρθρο 7), στον κανονισμό λειτουργίας της Διάσκεψης για την παρακολούθηση του ΕΣΠΑ 2007-2013 δεν περιλαμβάνεται τέτοια διάταξη. Τέλος, οι κανονισμοί παρακολούθησης και των δύο περιόδων καθόριζαν το ποσοστό συμμετοχής για τη διαπίστωση απαρτίας στο «60% των μελών με δικαίωμα ψήφου» (άρθρο 7 & άρθρο 7).

Αποφάσεις μπορούν να ληφθούν και μέσω γραπτής διαδικασίας για επείγοντα θέματα ή για θέματα που υπάρχει σχετική εξουσιοδότηση από την επιτροπή/διάσκεψη. Όπως προβλέπουν τόσο ο κανονισμός λειτουργίας της επιτροπής παρακολούθησης του ΚΠΣ (άρθρο 7) όσο και της διάσκεψης για την παρακολούθηση του ΕΣΠΑ 2007-2013 (άρθρο 7), στις περιπτώσεις αυτές ο Πρόεδρος αποστέλλει στα μέλη της Επιτροπής σχέδιο εισήγησης για το οποίο τα μέλη, εντός 20 εργασίμων ημερών²¹, πρέπει να εκφράσουν γραπτά τη γνώμη τους. Η εισήγηση θεωρείται εγκριθείσα όταν το 80% του συνόλου των μελών έχει απαντήσει θετικά, ενώ η μη γραπτή απάντηση εντός των ανωτέρω χρονικών ορίων εκλαμβάνεται ως αποδοχή. Η λήψη αποφάσεων μέσω της γραπτής διαδικασίας ήταν συχνή κατά την περίοδο 2000-2006 (Λιαρικός 2004: 23) και το ίδιο αναμένεται να συμβεί και κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο 2007-2013.

Στις συνεδριάσεις της επιτροπής παρακολούθησης παρατηρείται αντιπαλότητα μεταξύ των εταίρων (συνέντευξη με τον κ. Willebrordus Sluijters στις 23/11/05, ερωτηματολόγια που απάντησαν το WWF Ελλάς και ο ΣΕΒ). Στις εντάσεις συμμετέχουν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού (ερωτηματολόγια που απάντησαν το WWF Ελλάς και ο ΣΕΒ) και οι οικονομικοί και

²¹ Σύμφωνα με το ίδιο άρθρο, η προθεσμία των 20 εργασίμων ημερών σε εξαιρετικά επείγουσες περιπτώσεις μπορεί να οριστεί σε διάστημα μικρότερο των 20 ημερών.

κοινωνικοί εταίροι και οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί (ερωτηματολόγιο που απάντησε το WWF Ελλάς). Σύμφωνα με το WWF Ελλάς «οι αποφάσεις είναι πάντα τυπικά σεβαστές, αν και το πνεύμα τους συχνά δεν ακολουθείται. Ειδικά αν δεν συνάδουν με τις ειλημμένες αποφάσεις των κρατικών φορέων (υπουργεία, υπηρεσίες)» (ερωτηματολόγιο που απάντησε το WWF Ελλάς). Όπως σχολιάζει και στέλεχος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «η εταιρική σχέση στην Ελλάδα είναι συχνά στάσιμη (stagnated) και συνήθως γίνεται πολύ κουβέντα χωρίς να ακολουθεί η πράξη» (συνέντευξη με τον κ. Robert Shotton, 23/11/05).

3. Πόροι των μελών

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Υπουργείο Οικονομικών είναι οι εταίροι οι οποίοι αναμφίβολα κατέχουν τους περισσότερους πόρους: πολιτικούς, οικονομικούς, διαχειριστικούς, πληροφόρηση, εμπειρία και γνώση. Οι Περιφέρειες έχουν επίσης αποκτήσει εμπειρία και τεχνογνωσία εκτελώντας χρέη διαχειριστικών αρχών των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων. Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι ανίσχυροι εταίροι με περιορισμένη πληροφόρηση, οικονομικούς και διαχειριστικούς πόρους, μολονότι η παρουσία τους στην επιτροπή παρακολούθησης του ΚΠΣ 2000-2006 τους έδωσε την ευκαιρία να αντιληφθούν τη σημασία κινητοποίησής τους καθ' όλα τα στάδια της εταιρικής σχέσης και όχι μόνο ως τελικοί δικαιούχοι. Το γεγονός είναι εμφανέστερο όσον αφορά στην ΚΕΔΚΕ, η οποία στο πλαίσιο προετοιμασίας του ΕΣΠΑ 2007-2013 υπήρξε ιδιαίτερα δραστήρια (Κουκουλόπουλος 2005), υποβάλλοντας τις προτάσεις της ακόμη και στην αρμόδια επιτροπή για την περιφερειακή πολιτική κ. Ν. Χούμπνερ (18/1/2006). Οι οικονομικοί και κοινωνικοί εταίροι είναι επίσης ανίσχυροι εταίροι. Μολονότι έχουν εμπλακεί στην εταιρική σχέση νωρίτερα από τους άλλους εταίρους δεν φαίνεται να έχουν αποκτήσει εμπειρία ή καταρτισμένο προσωπικό²² ούτε να έχουν αντιληφθεί τα οφέλη που μπορούν να προκύψουν από αυτήν. Η πληροφόρησή τους σε σχέση με τις δράσεις των διαρθρωτικών ταμείων είναι περιορισμένη, μολονότι κάποιοι από αυτούς είναι καλά ενημερωμένοι για τα Ευρωπαϊκά θέματα που άπτονται άμεσα των συμφερόντων τους (πχ. εργασιακά θέματα) μέσω των αντίστοιχων οργανώσεων που λειτουργούν σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, και επιπλέον, στην περίπτωση του ΣΕΒ, μέσω του γραφείου του που λειτουργεί στις Βρυξέλλες. Τέλος, και οι μη κυβερνητικοί

²² Εκτός από την περίπτωση του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας (ΤΕΕ). Βλέπε σχετικά http://portal.tee.gr/portal/page/portal/INTER_RELATIONS/omadadrashs

οργανισμοί είναι ανίσχυροι εταίροι αλλά αυτό δεν οφείλεται πάντα στην έλλειψη πόρων εκ μέρους τους, εκτός των οικονομικών, που αποτελεί ένα πάγιο πρόβλημα για αυτούς. Ειδικότερα το WWF Ελλάς και η Εθνική Συνομοσπονδία Ατόμων με Αναπηρία (ΕΣΑμεΑ) αποτελούν ιδιαίτερα δραστήριους και καλά πληροφορημένους οργανισμούς, μέλη αντίστοιχων ευρωπαϊκών *fora* οι οποίοι, όταν τους παρέχεται η ευκαιρία, συμβάλλουν ουσιαστικά με τις προτάσεις τους.

Όσον αφορά την πληροφόρηση των εταίρων, που οφείλει να προηγείται των συνεδριάσεων της επιτροπής παρακολούθησης, την ευθύνη αυτή αναλαμβάνει η διαχειριστική αρχή του ΚΠΣ 2000-2006 (άρθρο 6 κανονισμού εσωτερικής λειτουργίας) και αντίστοιχα, κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο η εθνική αρχή συντονισμού (άρθρο 6 εσωτερικού κανονισμού λειτουργίας). Πληροφόρηση παρέχεται επίσης από ειδικούς ιστοχώρους που έχει δημιουργήσει το Υπουργείο Οικονομικών, ως αρχή διαχείρισης, και κατά τις δύο προγραμματικές περιόδους υπό εξέταση.

4. Κατανομή ισχύος

Όπως προκύπτει από την παραπάνω ανάλυση, το Υπουργείο Οικονομικών και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι οι ισχυρότεροι εταίροι κατά την εφαρμογή της εταιρικής σχέσης. Ο περιορισμός όμως του ρόλου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε παρατηρητή, χωρίς δικαίωμα ψήφου, στις επιτροπές παρακολούθησης των δύο προγραμματικών περιόδων υπό εξέταση, σημαίνει ότι στο πλαίσιο των εν λόγω επιτροπών κυρίαρχος εταίρος είναι το Υπουργείο Οικονομικών. Η σημασία του ρόλου του ενισχύεται από τη δράση του ως διαχειριστικής αρχής του συνόλου των προγραμμάτων και την ευθύνη που φέρει για το συντονισμό τους. Υπενθυμίζεται ότι η διαχειριστική αρχή είναι αυτή που προεδρεύει της επιτροπής παρακολούθησης και έχει σημαντικό ρόλο στην κατάρτιση του κανονισμού λειτουργίας της και στη ροή πληροφόρησης.

Έτσι, η επιτροπή παρακολούθησης δεν καταφέρνει να γίνει εκφραστής της εταιρικής σχέσης και ο ρόλος της παραμένει «ουσιαστικά διακοσμητικός»:

Όπως είχε παρατηρηθεί και για το Β΄ ΚΠΣ, οι Επιτροπές Παρακολούθησης έχουν έναν, σχεδόν, αποκλειστικά συμβουλευτικό ρόλο, χωρίς καμία πρόσβαση στην πραγματική διαδικασία λήψης αποφάσεων και με μοναδικό σκοπό την επικύρωση των ήδη εισηγμένων αποφάσεων, των αναφορών προόδου και των αναδιανομών κονδυλίων ... Η συνήθης πρακτική της λήψης αποφάσεων με την εσπευσμένη γραπτή διαδικασία, ο ελάχιστος χρόνος που δίνεται στα μέλη για προετοιμασία για

τη συμμετοχή τους στις συνεδριάσεις και, πολύ βασικό, η έλλειψη κάθε είδους οικονομικής υποστήριξης προς τους φορείς που συμμετέχουν, εκμηδενίζουν τη δυνατότητα των μελών των επιτροπών να ασκήσουν ουσιαστικά τα καθήκοντά τους – ειδικά δε αυτών που εκπροσωπούν φορείς με μικρά οικονομικά μεγέθη όπως ΜΚΟ, επιστημονικά και τεχνικά επιμελητήρια, ακαδημαϊκούς φορείς, κλπ. (Λιαρίκος 2004: 22-23).

Σε υποεθνικό επίπεδο

Η ενότητα αυτή αφορά στη λειτουργία των επιτροπών παρακολούθησης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων (ΠΕΠ). Αυτή διέπεται από τους σχετικούς Κανονισμούς του Συμβουλίου για τα διαρθρωτικά ταμεία, τους εθνικούς νόμους εξειδίκευσης της εφαρμογής των εν λόγω Κανονισμών στο εγχώριο πλαίσιο, τις Υπουργικές αποφάσεις συγκρότησης των επιτροπών παρακολούθησης ανά περιφερειακό επιχειρησιακό πρόγραμμα και τέλος τους κανονισμούς εσωτερικής λειτουργίας τους. Οι Υπουργικές αποφάσεις αποτελούν αποφάσεις του αρμόδιου Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας ή του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, μετά τη συγχώνευση του πρώτου στο δεύτερο το 2002 (Π.Δ. 81/2002, ΦΕΚ Α΄57).

Όσον αφορά στους κανονισμούς εσωτερικής λειτουργίας των επιτροπών παρακολούθησης, μολονότι προβλέπεται ότι κάθε επιτροπή ψηφίζει τον κανονισμό της στον οποίο θα πρέπει να συμφωνήσει η διαχειριστική αρχή, στην πράξη το Υπουργείο Οικονομικών, ως διαχειριστική αρχή του συνόλου του ΚΠΣ 2000-2006 και ΕΣΠΑ 2007-2013, καταρτίζει σχέδιο κανονισμού λειτουργίας κοινό για όλες τις επιτροπές παρακολούθησης, το οποίο στη συνέχεια συζητείται σε κάθε μία από αυτές με αποτέλεσμα οι κανονισμοί να είναι τελικά σχεδόν πανομοιότυποι.

1. Σύνθεση

Η σύνθεση των επιτροπών παρακολούθησης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων (ΠΕΠ) καθορίζεται από αποφάσεις του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας για την περίοδο 2000-2006 και Οικονομίας και Οικονομικών για την περίοδο 2007-2013. Και στις δύο περιόδους το σύνολο των εκπροσώπων των ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, κοινωνικών και οικονομικών εταίρων και μη κυβερνητικών

οργανώσεων πλειοψηφούν των υπόλοιπων εταίρων με δικαίωμα ψήφου²³, αντίθετα με ό,τι συμβαίνει στην εθνική επιτροπή παρακολούθησης.

Πιο συγκεκριμένα, κατά την προγραμματική περίοδο 2000-2006, οι Υπουργικές αποφάσεις συγκρότησης των επιτροπών παρακολούθησης των ΠΕΠ, ενώ ακολουθούσαν μια βασική τυπολογία, περιλάμβαναν ειδικότερες προβλέψεις ανά Περιφέρεια, όσον αφορά κυρίως στη συμμετοχή εκπροσώπων Υπουργείων, των Προέδρων των Διευρυμένων Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων ή 'υπερνομαρχών' και εκπροσώπων των κοινωνικών και οικονομικών εταίρων και μη κυβερνητικών οργανισμών: οι Υπουργικές αποφάσεις κατονόμαζαν τους οργανισμούς που συμμετείχαν με αποτέλεσμα μια διαφοροποιημένη εικόνα. Οι διαφοροποιήσεις αυτές ανά περίπτωση δεν διευκολύνουν τη γενικευμένη εξέταση της σύνθεσης των επιτροπών παρακολούθησης.

Παρόλα αυτά, έχοντας γνώση του παραπάνω περιορισμού, η σύνθεση των επιτροπών παρακολούθησης των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της περιόδου 2000-2006 μπορεί να περιγραφεί ως εξής:

- Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας, ως πρόεδρος της επιτροπής.
- Εκπρόσωποι Υπουργείων, οργανισμών και της Περιφέρειας και συγκεκριμένα ο Προϊστάμενος της Ειδικής Υπηρεσίας Διαχείρισης του Περιφερειακού Επιχειρησιακού Προγράμματος, ο Προϊστάμενος της Δ/σης Σχεδιασμού και Ανάπτυξης της Περιφέρειας, Εκπρόσωπος της Γεν. Δ/σης Αναπτυξιακού Προγραμματισμού, Περιφ. Πολιτικής και Δημ. Επενδύσεων του ΥΠΕΘΟ (Διαχειριστική Αρχή του Γ' ΚΠΣ), Εκπρόσωπος της Αρχής Πληρωμής, Εκπρόσωπος της Επιτροπής Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΕΔΕΛ), Εκπρόσωπος του Υπουργείου Γεωργίας, Εκπρόσωπος του Υπουργείου Εργασίας, Εκπρόσωπος του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημ. Έργων, Εκπρόσωπος της Γενικής Γραμματείας Ισότητας. Επίσης, στις Περιφέρειες όπου λειτουργούν αρμόδια Υπουργεία όπως είναι το Υπουργείο Αιγαίου ή Υπουργείο Μακεδονίας - Θράκης συμμετείχαν στις επιτροπές παρακολούθησης εκπρόσωποι των Υπουργείων αυτών. Κατά μέσον όρο, ο

²³ Εκτός από την επιτροπή παρακολούθησης του ΠΕΠ Κρήτης και Νησιών Αιγαίου της περιόδου 2007-2013, στην οποία οι εκπρόσωποι των φορέων κεντρικής και περιφερειακής διοίκησης και διαχείρισης με δικαίωμα ψήφου είναι ισάριθμοι με τους ΟΤΑ, κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους και ΜΚΟ.

αριθμός των εκπροσώπων των φορέων αυτών που προβλέπεται να συμμετέχουν στις επιτροπές παρακολούθησης των ΠΕΠ είναι 10 άτομα.

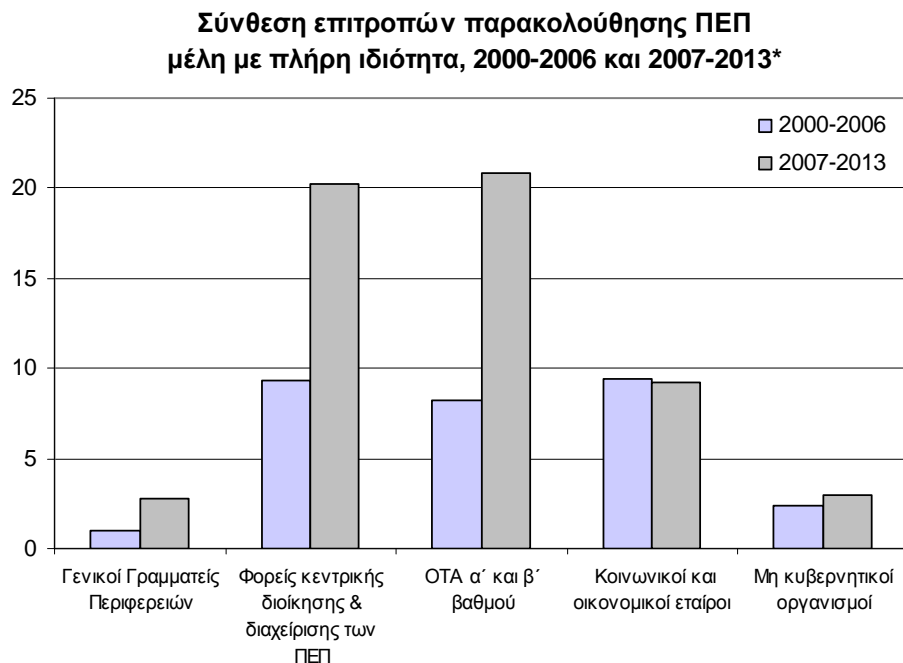
- Οι Νομάρχες και πρόεδροι/εκπρόσωποι των Τοπικών Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ) της Περιφέρειας. Επίσης, όπου λειτουργούν Διευρυμένες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις συμμετείχαν στις επιτροπές παρακολούθησης οι Πρόεδροι τους ή ‘υπερνομάρχες’ όπως συνήθως λέγονται. Έτσι, η συμμετοχή των ΟΤΑ κυμαίνεται από τέσσερα άτομα στην περίπτωση της επιτροπής παρακολούθησης του ΠΕΠ Νοτίου Αιγαίου σε δεκατέσσερα άτομα στην επιτροπή παρακολούθησης του ΠΕΠ Κεντρικής Μακεδονίας.
- Εκπρόσωποι των κοινωνικών και οικονομικών εταίρων. Οι κοινωνικοί και οικονομικοί εταίροι που συμμετέχουν πάντα ή πολύ συχνά είναι η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας, τα κατά τόπους Εμπορικά και Βιομηχανικών Επιμελητήρια, το Γεωτεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος, το Οικονομικό Επιμελητήριο Ελλάδας, η Ανώτατη Διοίκηση Ενώσεων Δημοσίων Υπαλλήλων Ελλάδος (ΑΔΕΔΥ), η Γενική Συνομοσπονδία Εργατών Ελλάδος (ΓΣΕΕ), η Πανελλήνια Συνομοσπονδία Ενώσεων Γεωργικών Συνεταιρισμών Ελλάδος (ΠΑ.Σ.Ε.ΓΕ.Σ.) και το Ξενοδοχειακό Επιμελητήριο Ελλάδος. Από την εξέταση των υπουργικών αποφάσεων προκύπτει ότι οι εκπρόσωποι των κοινωνικών και οικονομικών εταίρων στις επιτροπές προβλέπονταν να είναι τουλάχιστον οχτώ, ενώ συνήθως συμμετέχουν εννέα εκπρόσωποι.
- Εκπρόσωποι των μη κυβερνητικών οργανώσεων. Ο μοναδικός μη κυβερνητικός οργανισμός με συμμετοχή και στις δεκατρείς επιτροπές παρακολούθησης είναι η Συνομοσπονδία Ατόμων με ειδικές ανάγκες. Οι υπόλοιποι οργανισμοί είναι διαφορετικοί ανά Περιφέρεια, και έχουν να κάνουν συνήθως με θέματα περιβάλλοντος, κοινωνικά ή ισότητας των δύο φύλων. Οι εκπρόσωποι των ΜΚΟ ήταν δύο ή τρεις σε κάθε επιτροπή.
- Μέλη χωρίς δικαίωμα ψήφου ήταν εκπρόσωποι συγκεκριμένων Γενικών Διευθύνσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, εκπρόσωπος της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, εκπρόσωποι Πανεπιστημίου(ων), ΤΕΙ και, όπου υπάρχουν ερευνητικών ιδρυμάτων της Περιφέρειας (εκτός της Περιφέρειας Αττικής!) αλλά και άλλων φορέων όπως για παράδειγμα των μικρών νησιών (στις Περιφέρειες Ιονίων Νήσων και Νοτίου Αιγαίου).

Κατά την περίοδο 2007-2013 η συμμετοχή στις επιτροπές παρακολούθησης των πέντε ΠΕΠ είναι μεγαλύτερη, λόγω κυρίως της εκπροσώπησης σε αυτές όλων των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και ΤΕΔΚ των 'υπερπεριφερειών' αλλά και περισσότερων φορέων διαχείρισης και συντονισμού των προγραμμάτων. Οι Υπουργικές αποφάσεις συγκρότησης των πέντε νέων επιτροπών παρακολούθησης περιλαμβάνονται σε ένα μόνο ΦΕΚ (214/Β/11.2.2008) και όσον αφορά στη σύνθεση των μελών τους αυτή περιλαμβάνει τους:

- Γενικούς Γραμματείς των Περιφερειών, οι οποίοι προεδρεύουν εκ περιτροπής.
- Γενικό Γραμματέα Επενδύσεων κ' Ανάπτυξης του ΥπΟιΟ ή εκπρόσωπο από την εθνική αρχή συντονισμού.
- Προϊστάμενο της Ειδικής Υπηρεσίας Συντονισμού της Εφαρμογής των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.
- Εκπρόσωπο της Αρχής Πιστοποίησης.
- Προϊστάμενους των ενδιάμεσων διαχειριστικών αρχών των Περιφερειών.
- Τέσσερις εκπρόσωπους των ενδιάμεσων φορέων διαχείρισης που διαχειρίζονται τμήματα του προγράμματος.
- Προϊστάμενους της Διεύθυνσης Σχεδιασμού και ανάπτυξης των Περιφερειών.
- Έξι εκπρόσωπους δημόσιων αρχών, ειδικών υπηρεσιών συντονισμού και της ΜΟΔ ΑΕ.
- Εκπρόσωπο της Γενικής Γραμματείας Ισότητας.
- Εκπρόσωπο αρμόδιου Υπουργείου (Μακεδονίας-Θράκης & Νησιωτικής Πολιτικής) κατά περίπτωση.
- Εκπρόσωπους κάθε νομού και κάθε ΤΕΔΚ, εκτός από την περίπτωση του ΤΕΔΚ Αττικής που προβλέπεται η συμμετοχή πέντε εκπροσώπων της ΕΝΑΕ και ισάριθμων της ΚΕΔΚΕ.
- Από έναν εκπρόσωπο της Ο.Κ.Ε., του ΣΕΒ (ή του Συνδέσμου Βιομηχάνων Βορείου Ελλάδας στην περίπτωση του ΠΕΠ Μακεδονίας – Θράκης), της Κεντρικής Ένωσης Επιμελητηρίων Ελλάδας (ή στην περίπτωση της Αττικής δύο εκπρόσωπων των Εμπορικών και Βιομηχανικών Επιμελητηρίων της Περιφέρειας), του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος, του Γεωτεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος, του Οικονομικού Επιμελητηρίου Ελλάδας, της ΑΔΕΔΥ, της ΓΣΕΕ και του Ξενοδοχειακού Επιμελητηρίου Ελλάδος. Σε σχέση με την προηγούμενη προγραμματική περίοδο νέα μέλη αποτελούν ο ΣΕΒ και

η Κεντρική Ένωση Επιμελητηρίων Ελλάδας ενώ δεν συμμετέχει πλέον η ΠΑΣΕΓΕΣ.

- Ενός εκπροσώπου της Εθνικής Συνομοσπονδίας Ατόμων με Αναπηρία και δύο εκπροσώπους της Ομοσπονδίας Εθελοντικών Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων.
- Μέλη χωρίς δικαίωμα ψήφου είναι και αυτήν την περίοδο εκπρόσωποι Γενικών Διευθύνσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, χωρίς όμως να κατονομάζονται εξαντλητικά, και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων ενώ επίσης συμμετέχουν εκπρόσωποι της ΕΔΕΑ, του ΟΠΣ, της Ειδικής Υπηρεσίας Στρατηγικής, Σχεδιασμού και Αξιολόγησης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων και κοινός εκπρόσωπος των αναπτυξιακών ανώνυμων εταιριών ΟΤΑ της χωρικής ενότητας που καλύπτει το ΠΕΠ.



Πηγή: Υπουργικές αποφάσεις συγκρότησης των επιτροπών παρακολούθησης.

* Πρόκειται για το μέσο όρο των συμμετεχόντων αφού στη σύνθεση των επιμέρους επιτροπών παρακολούθησης των ΠΕΠ παρατηρούνται αποκλίσεις.

Συμπερασματικά, όπως προκύπτει και από το παραπάνω γράφημα, στις επιτροπές παρακολούθησης γίνεται μια προσπάθεια ευρείας εκπροσώπησης συμφερόντων και οργανισμών, η οποία βασίζεται στην εμπειρία των Περιφερειακών Συμβουλίων. Σύμφωνα με τις απαντήσεις των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων και των ΤΕΔΚ στα ερωτηματολόγια που τους στείλαμε, το 95% περίπου αυτών που απάντησαν δεν συμφωνούν απόλυτα με την πρόταση «στην εταιρική σχέση συμμετέχουν μόνο οι

ελάχιστοι, αναγκαίοι εταίροι» (το ποσοστό αυτό απάντησε 2,3,4 σε μια κλίμακα από το 1=δεν συμφωνώ έως 5=συμφωνώ απολύτως). Ενώ την περίοδο 2000-2006 οι επιτροπές παρακολούθησης ήταν ολιγάριθμες, την περίοδο 2007-2013, λόγω της υλοποίησης πέντε αντί δεκατριών ΠΕΠ αλλά και της σημασίας που αποδίδεται στην εκπροσώπηση φορέων διαχείρισης και συντονισμού των προγραμμάτων, οι επιτροπές διογκώνονται σημαντικά με ό,τι επιπτώσεις αυτό μπορεί να επιφέρει στην ισόρροπη εκπροσώπηση και στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

2. Συνοχή

Παρότι οι σχεδόν πανομοιότυποι κανονισμοί εσωτερικής λειτουργίας των επιτροπών παρακολούθησης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων προβλέπουν ότι «οι Συνεδριάσεις της Επιτροπής συγκαλούνται κατά κανόνα δύο φορές το χρόνο» (άρθρο 2), οι συνεδριάσεις τους τελικά ήταν ετήσιες, εκτός του 2007 που δεν πραγματοποιήθηκε καμία. Όπως και στην περίπτωση της εθνικής επιτροπής παρακολούθησης οι συνεδριάσεις ακολουθούν μία ακανόνιστη διάρθρωση, η οποία οδηγεί στο συμπέρασμα ότι είναι ευκαιριακές, συγκαλούνται δηλαδή για να απαντήσουν σε τυπικές απαιτήσεις που προκύπτουν από τον Κανονισμό για τα διαρθρωτικά ταμεία, όπως είναι η έγκριση των ετήσιων εκθέσεων ή της ενδιάμεσης έκθεσης αξιολόγησης. Επίσης, η ακανόνιστη αυτή διάρθρωση αναδεικνύει τη συχνή λήψη αποφάσεων μέσω της γραπτής διαδικασίας. Τις περισσότερες φορές δεν φαίνεται να υπάρχει συσχέτιση μεταξύ της διεξαγωγής των συναντήσεων της εθνικής και των περιφερειακών επιτροπών παρακολούθησης. Το γεγονός αυτό αντικατοπτρίζει τον υποβαθμισμένο ρόλο που αποδίδεται στις επιτροπές παρακολούθησης των ΠΕΠ αλλά και την έλλειψη συντονισμού μεταξύ αυτών και της επιτροπής παρακολούθησης του ΚΠΣ.

Ειδικότερα, όπως προκύπτει από τον πίνακα που ακολουθεί, τα πρώτα χρόνια υπήρχε μια σχετικά συνεπής διάρθρωση των συναντήσεων, με την εθνική επιτροπή παρακολούθησης να προετοιμάζει τα θέματα που θα τίθεντο υπό συζήτηση στις περιφερειακές επιτροπές. Το γεγονός αυτό υποβαθμίζει μεν το ρόλο των επιτροπών παρακολούθησης των ΠΕΠ, αλλά τουλάχιστον έχει μια λογική. Όμως μετά την κατάθεση των ενδιάμεσων εκθέσεων αξιολόγησης στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο τέλος του 2003 και την ενδιάμεση αναθεώρηση των προγραμμάτων στο τέλος του 2004 οι συναντήσεις γίνονται ακανόνιστες με αποκορύφωμα την μη σύγκλιση των

επιτροπών παρακολούθησης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων το 2007. Σε κάθε περίπτωση, η ευκαιριακή, μη τακτική σύγκλιση των επιτροπών παρακολούθησης αναδεικνύει τον υποβαθμισμένο τους ρόλο στη διαδικασία και έχει σημαντικές επιπτώσεις για τη συνοχή του δικτύου πολιτικής και τις σχέσεις μεταξύ των εταίρων.

Συγκριτική παρουσίαση των συνεδριάσεων της εθνικής και των περιφερειακών επιτροπών παρακολούθησης 2000-2006

| Συνεδριάσεις: | 1η | 2η | 3η | 4η | 5η | 6η | 7η | 8η | 9η | 10η |
|-----------------------------|---------|---------|--------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|---------|
| Εθνικό επίπεδο | Απρ-01 | Απρ-02 | Μαρ-03 | Δεκ-03 | Ιουν-04 | Δεκ-04 | Ιουλ-05 | Δεκ-05 | Ιουν-06 | Ιουν-07 |
| Περιφερειακό επίπεδο | Ιουν-01 | Ιουν-02 | Νοε-03 | Νοε-04 | Νοε-05 | Μαϊ-06 | Φεβ-08 | Μαρ-09 | | |

Πηγή: προσκλήσεις και πρακτικά συνεδριάσεων των επιτροπών παρακολούθησης. Διαθέσιμα στο <http://www.hellaskps.gr/2000-2006.htm>

Την περίοδο 2007-2013, οι κανονισμοί λειτουργίας προβλέπουν τη διεξαγωγή των συνεδριάσεων «τουλάχιστον μία φορά ετησίως» (άρθρο 3), ακολουθώντας το πρότυπο του κανονισμού λειτουργίας της επιτροπής παρακολούθησης σε εθνικό επίπεδο ή 'Διάσκεψης των Προέδρων των Επιτροπών Παρακολούθησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ), του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ) και του Επιχειρησιακού Προγράμματος Αλιείας', όπως ονομάζεται. Μένει να αποδειχθεί εάν η διάταξη αυτή θα γίνει σεβαστή στην πράξη.

Όσον αφορά στον τρόπο λήψης αποφάσεων, αυτός καθορίζεται από το άρθρο 6 των σχεδόν πανομοιότυπων κανονισμών εσωτερικής λειτουργίας των επιτροπών παρακολούθησης. Σύμφωνα με αυτό, «οι αποφάσεις της Επιτροπής λαμβάνονται σε πνεύμα συναίνεσης». Σε περίπτωση που δεν μπορεί να ληφθεί απόφαση με τη συναίνεση όλων των μελών της Επιτροπής Παρακολούθησης, προβλέπεται ότι «αυτή λαμβάνεται μετά από ψηφοφορία των παρόντων μελών που έχουν δικαίωμα ψήφου με απλή πλειοψηφία (50%+1)» (άρθρο 6). Απαρτία υπάρχει όταν είναι παρόντα το 50% συν ένα των μελών με δικαίωμα ψήφου. Επίσης, προβλέπεται ότι «δεν μπορεί να ληφθεί απόφαση της Επιτροπής χωρίς τη σύμφωνη γνώμη του Προέδρου της». Τέλος, προβλέπεται γραπτή διαδικασία «για επείγοντα θέματα ή για θέματα που υπάρχει

εξουσιοδότηση από την Επιτροπή» (άρθρο 6), η οποία είναι πανομοιότυπη με τη γραπτή διαδικασία που ακολουθείται στην επιτροπή παρακολούθησης του ΚΠΣ σε εθνικό επίπεδο. Γενικά, οι κανονισμοί λειτουργίας των επιτροπών παρακολούθησης των ΠΕΠ βασίζονται σε σχετικό σχέδιο που κατάρτισε το Υπουργείο Οικονομικών και συζητήθηκε στην πρώτη επιτροπή παρακολούθησης σε εθνικό επίπεδο, οπότε οι μόνες ουσιαστικές διαφορές που παρατηρούνται είναι όσον αφορά στο ποσοστό της απαρτίας (60% στην εθνική επιτροπή και 50% στις περιφερειακές, λόγω της δυσκολίας μετακίνησης των μελών)²⁴.

Στην πράξη, η λήψη αποφάσεων γίνεται και συναινετικά αλλά και με βάση τις επιλογές των υπευθύνων, ιεραρχικά. Σε σχετικό ερώτημα οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (ΝΑ) και οι Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ) που απάντησαν το ερωτηματολόγιο που τους στείλαμε εμφανίζονται διχασμένες: περίπου το 42% απαντάει ότι η λήψη αποφάσεων γίνεται συναινετικά και περίπου το 58% απαντάει ότι γίνεται ιεραρχικά.

Επίσης, κατά τις συνεδριάσεις παρατηρούνται εντάσεις και συγκρούσεις απόψεων ή/και συμφερόντων. Σε σχετική ερώτηση, το 46% περίπου των ΝΑ και ΤΕΔΚ που απάντησαν σημειώνουν ότι αυτές είναι 2=σπάνιες ενώ το 41% περίπου απαντάει ότι είναι 3=συχνές (σε μία κλίμακα που κυμαίνεται από το 1=ποτέ μέχρι το 4=πάντα). Σε αυτές συμμετέχουν συχνότερα οι ΟΤΑ α΄ βαθμού (82% των απαντήσεων), οι ΟΤΑ β΄ βαθμού (76% των απαντήσεων), η Περιφέρεια και οι κοινωνικοί και οικονομικοί εταίροι (36% των απαντήσεων για το καθένα), το ΥπΟιΟ (15% των απαντήσεων) και τέλος οι ΜΚΟ (12% των απαντήσεων) και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (9% των απαντήσεων).

Επίσης, όπως προκύπτει από τις απαντήσεις των ΝΑ και των ΤΕΔΚ στα ερωτηματολόγια που τους στείλαμε, υπάρχουν και ανεπίσημες συναντήσεις και επικοινωνία μεταξύ των εταίρων, οι οποίες ενίοτε καταλήγουν σε συμμαχίες. Ειδικότερα, στην ερώτηση 9: «Οι επαφές μεταξύ των εταίρων γίνονται (1) μόνο στα πλαίσια της τυπικής/επίσημης διαδικασίας ή (2) υπάρχει και άτυπη συνεργασία (συναντήσεις, τηλεφωνήματα, ηλεκτρονική αλληλογραφία) μεταξύ των εταίρων» πάνω από το 73% των νομαρχιών και ΤΕΔΚ που απάντησαν σημείωσαν ότι υπάρχει

²⁴ Επίσης, σε κάποιους κανονισμούς λειτουργίας των περιφερειακών επιτροπών παρακολούθησης παρατηρούνται διαφορές στις αρμοδιότητες του Προέδρου (άρθρο 2), αλλά όχι αρκετά σημαντικές για να μας απασχολήσουν εδώ.

και άτυπη συνεργασία. Αντίστοιχα, στην ερώτηση 14: «Εκτός των επίσημων συναντήσεων ο οργανισμός τον οποίο εκπροσωπείτε έχει απευθείας επικοινωνία / συνεργασία με άλλους εταίρους για θέματα που αφορούν το ΚΠΣ; (μπορεί να περιλαμβάνει για παράδειγμα συναντήσεις, τηλεφωνήματα, ηλεκτρονική αλληλογραφία.)» το 78% περίπου των Νομαρχιών και ΤΕΔΚ που απάντησαν σημείωσαν να, ότι πράγματι έχουν.

Σε συμμαχίες προβαίνουν συνήθως ομοειδείς εταίροι αλλά όχι μόνο²⁵. Όπως σχολιάζει ένας Νομάρχης, «οι συμμαχίες οι οποίες δημιουργούνται είναι είτε τοπικές, είτε συντεχνιακές είτε και πολιτικές. Κοινό χαρακτηριστικό τους είναι συνήθως ότι αυτές είναι συγκυριακές και ευκαιριακές». Στην ερώτηση «παρατηρούνται συμμαχίες μεταξύ κάποιων από του εταίρους με σκοπό να ισχυροποιήσουν τη διαπραγματευτική τους δύναμη», θετικά απαντάει περίπου το 66% των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και ΤΕΔΚ που ανταποκρίθηκαν.

Όταν πάντως ληφθεί μία απόφαση αυτή φαίνεται να είναι σεβαστή από τους εταίρους. Σε σχετική ερώτηση το 57,5% των ΝΑ και ΤΕΔΚ που απάντησαν θεωρούν ότι η απόφαση είναι πάντα σεβαστή ενώ το υπόλοιπο 42,5% θεωρούν ότι είναι συχνά σεβαστή (σε μία κλίμακα που κυμαίνονταν από το ποτέ μέχρι το πάντα). Όπως σχολιάζει ένας Περιφερειάρχης, ο οποίος υπενθυμίζεται ότι είναι Πρόεδρος και 'διοργανωτής' των συνεδριάσεων:

Συνήθως οι αποφάσεις λαμβάνονται με ομοφωνία και αφού εξαντληθούν όλα τα περιθώρια διαλόγου. Υπάρχουν δε περιπτώσεις κατά τις οποίες ακόμη και προτάσεις θεωρούμενων 'μη ισχυρών' εταίρων λαμβάνονται υπόψη και υιοθετούνται. Οποσδήποτε καθοριστικό ρόλο στη διαδικασία διαβούλευσης έχουν δύο ομάδες εταίρων: αφενός οι εκπρόσωποι εθνικών φορέων προγραμματισμού (υπουργείων) και αφετέρου οι εκπρόσωποι της περιφερειακής αρχής, καθώς και της νομαρχιακής και τοπικής αυτοδιοίκησης. Η τρίτη ομάδα, των κοινωνικών εταίρων, παρότι έχει αρκετά μέλη, δεν είναι αυτή που παίζει συνήθως τον καθοριστικό ρόλο στη λήψη μιας απόφασης, αν και οι απόψεις της συνήθως εισακούγονται.

Επίσης, από τις απαντήσεις στα ερωτηματολόγια προκύπτει ότι η παρουσία και συμμετοχή των εταίρων στις επιτροπές παρακολούθησης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων είναι μέτρια (3) προς αρκετά (4) σταθερή (σε μία

²⁵ Προκύπτει από το σχολιασμό της ερώτησης 15.

κλίμακα από το 1=καθόλου έως το 5=πολύ). Μέτρια σημείωσε σχεδόν το 37% των ΝΑ και ΤΕΔΚ που απάντησαν ενώ το αντίστοιχο ποσοστό που απάντησε αρκετά ανέρχεται στο 42%.

Την περίοδο 2007-2013 οι διατάξεις σχετικά με τη διαδικασία λήψης αποφάσεων παραμένουν οι ίδιες εκτός από τη σημαντική κατάργηση της διάταξης ότι δεν μπορεί να ληφθεί απόφαση της Επιτροπής χωρίς τη σύμφωνη γνώμη του Προέδρου της. Επίσης, το ποσοστό της απαρτίας ορίζεται σε 60% αντί του 50% που ήταν την προηγούμενη περίοδο και η λήψη αποφάσεων γίνεται με απλή αντί απόλυτης πλειοψηφίας των παρόντων μελών της με δικαίωμα ψήφου. Οι αλλαγές αυτές ακολουθούν αντίστοιχες τροποποιήσεις που έγιναν στον κανονισμό λειτουργίας της εθνικής επιτροπής παρακολούθησης.

Συμπερασματικά, οι ευκαιριακές συναντήσεις των επιτροπών παρακολούθησης, οι συγκρούσεις που παρατηρούνται κατά τις συνεδριάσεις, οι οποίες αναμφίβολα αντικατοπτρίζουν την έλλειψη εμπειρίας σε συνεργατικές δομές και διαδικασίες, και οι συγκυριακές συνεργασίες μεταξύ εταίρων καταδεικνύουν ότι το δίκτυο πολιτικής δεν κατέχει την αμοιβαία εμπιστοσύνη και συναίνεση που θα του επέτρεπαν να βελτιστοποιήσει τη λειτουργία του.

3. Πόροι των μελών

Τους σημαντικότερους πόρους όσον αφορά στην παρακολούθηση των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων κατέχουν το Υπουργείο Οικονομικών ως αρμόδιος φορέας για το σχεδιασμό, παρακολούθηση και το συντονισμό του συνόλου των διαρθρωτικών παρεμβάσεων στη χώρα και οι Περιφέρειες, ως μονάδες αναπτυξιακού σχεδιασμού και υλοποίησης των προγραμμάτων. Οι ειδικές διαχειριστικές αρχές των ΠΕΠ που λειτουργούν στο πλαίσιο των Περιφερειών είναι επιφορτισμένες με την προετοιμασία της τεκμηρίωσης, των εκθέσεων, της ημερήσιας διάταξης και των πρακτικών των συνεδριάσεων των επιτροπών παρακολούθησης (Ν.2860/00, άρθρο 16 & Ν.3614/07 άρθρο 12). Διαχειρίζονται δηλαδή κρίσιμους πόρους για τη διενέργεια των συνεδριάσεων των επιτροπών παρακολούθησης.

Όσον αφορά στους υπόλοιπους εταίρους, οι οικονομικοί και κοινωνικοί εταίροι είναι αδύναμοι, χωρίς καταρτισμένο προσωπικό και δεν επιδεικνύουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για τη λειτουργία των επιτροπών παρακολούθησης, αφού φαίνεται να έχουν άλλες, ισχυρότερες διόδους επιρροής. Οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί είναι επίσης ανίσχυροι

εταίροι, με περιορισμένη εκπροσώπηση και τομείς ενδιαφερόντων. Ενεργό ρόλο στις επιτροπές παρακολούθησης φαίνεται να διαδραματίζουν οι ΟΤΑ α΄ και β΄ βαθμού, αφού η χρηματοδότησή τους εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τα διαρθρωτικά προγράμματα, μολονότι συχνά δεν κατέχουν επαρκή πληροφόρηση και καταρτισμένο προσωπικό.

Εν ολίγοις, όπως σχολιάζει ένας Περιφερειάρχης:

πέραν των εκπροσώπων της Κεντρικής Διοίκησης και της Περιφερειακής Αρχής που έχουν τη δυνατότητα μιας ικανοποιητικής υποστήριξης και τεκμηρίωσης, έλλειμμα παρατηρείται στο θέμα αυτό όσον αφορά τους εκπροσώπους των φορέων Αυτοδιοίκησης, γεγονός που αντανακλά τις γενικότερες οργανωτικές αδυναμίες της Αυτοδιοίκησης. Επίσης, από τους κοινωνικούς εταίρους, αν εξαιρέσει κανείς εκπροσώπους ορισμένων φορέων που διαθέτουν μια μακροχρόνια οργανωτική συγκρότηση (π.χ. ΤΕΕ), οι λοιποί αντιμετωπίζουν επίσης προβλήματα τεχνικής υποστήριξης για την ικανοποιητική εκπλήρωση του ρόλου τους.

4. Κατανομή ισχύος

Όπως προκύπτει από την ανάλυση που προηγήθηκε σχετικά με τη σύνθεση των επιτροπών παρακολούθησης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων, τα μέλη με δικαίωμα ψήφου που εκπροσωπούν τους ΟΤΑ, κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους και μη κυβερνητικούς οργανισμούς πλειοψηφούν στις επιτροπές παρακολούθησης των ΠΕΠ. Από την άλλη πλευρά, οι πόροι τους είναι σαφώς πιο περιορισμένοι από αυτούς του Υπουργείου Οικονομικών και των άλλων φορέων της κεντρικής διοίκησης αλλά και της Περιφέρειας, ο Γενικός Γραμματέας της οποίας είχε άλλωστε δικαίωμα να ασκήσει βέτο στις αποφάσεις της επιτροπής την περίοδο 2000-2006. Έτσι, η κατανομή ισχύος στις επιτροπές παρακολούθησης των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων δεν είναι ξεκάθαρη.

Σύμφωνα με εκθέσεις ενδιάμεσης αξιολόγησης των ΠΕΠ, «σημαντική κρίνεται η συμμετοχή – συμβολή των εκπροσώπων των Διευθύνσεων της Ε.Ε, των κεντρικών φορέων και των περιφερειακών αρχών τόσο στο στάδιο του αρχικού προγραμματισμού, όσο και στη διαμόρφωση του Συμπληρώματος Προγραμματισμού, στην εξειδίκευση κριτηρίων ένταξης πράξεων και στην παρακολούθηση της υλοποίησης. Αντιθέτως, μικρή ή μέτρια κρίνεται η συμβολή των υπόλοιπων εταίρων (τοπική αυτοδιοίκηση, οικονομικοί και κοινωνικοί εταίροι, ΜΚΟ), οι οποίοι

παρεμβαίνουν μόνο σε θέματα άμεσου ενδιαφέροντός τους» (Σύμβουλος Ενδιάμεσης Αξιολόγησης ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας 2003: 242, Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας 2003: 5, Περιφέρεια Ηπείρου 2003: 213).

Αξιολόγηση της εφαρμογής της αρχής εταιρικής σχέσης

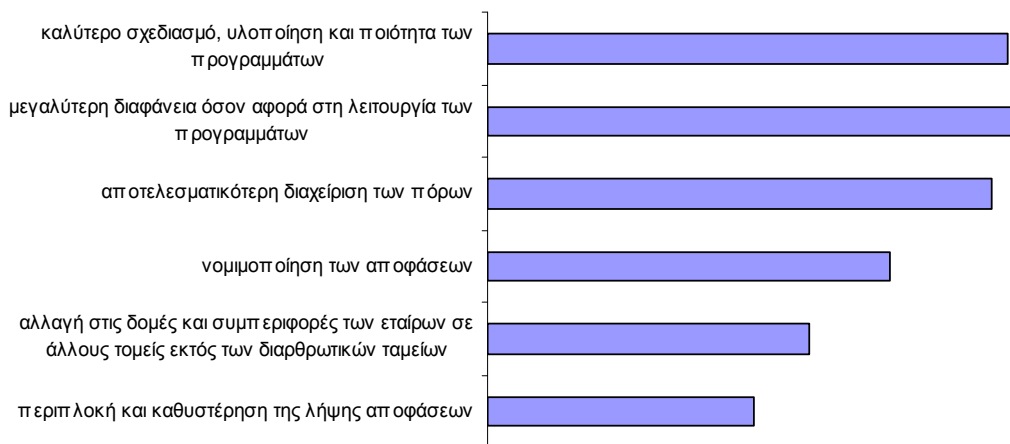
Γενικά, τα μέλη των επιτροπών παρακολούθησης θεωρούν ότι η εταιρική σχέση «συμβάλλει θετικά στην ποιότητα της παρακολούθησης αλλά και στη λήψη αποφάσεων σε σχέση με την υλοποίηση του Προγράμματος» (Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας 2003: 213). Για το επίπεδο της Περιφέρειας τα οφέλη που προκύπτουν από την εφαρμογή της εταιρικής σχέσης συνοψίζονται από έναν Περιφερειάρχη ως ενίσχυση της εγγύτητας στα τοπικά προβλήματα, πληροφόρηση των τοπικών εταίρων - και όχι συνδιαμόρφωση με αυτούς - του ισχύοντος θεσμικού πλαισίου που έχει καθοριστεί από την κεντρική διοίκηση, κινητοποίηση ως ένα βαθμό του ενδογενούς αναπτυξιακού δυναμικού και επιμερισμός της ευθύνης και του ενδιαφέροντος (ownership) με τους κοινωνικούς εταίρους. Σύμφωνα με την απάντησή του:

η Περιφερειακή Αρχή λαμβάνει μια περισσότερο έγκυρη και κοντινή προς την τοπική κοινωνική και οικονομική πραγματικότητα προσέγγιση των ζητημάτων, επιδιώκοντας την προώθησή τους και αφετέρου οι τοπικοί εταίροι πληροφορούνται το ευρύτερο κάθε φορά ισχύον πλαίσιο, στο οποίο η τοπική και περιφερειακή και τοπική στρατηγική οφείλει να εντάσσεται. Επίσης, μέσω της εταιρικής σχέσης επιδιώκεται και σε ένα βαθμό επιτυγχάνεται, η μέγιστη δυνατή κινητοποίηση του ενδογενούς αναπτυξιακού δυναμικού και η ανάδειξη τοπικών πρωτοβουλιών, ενώ σε ένα ευρύτατο φάσμα ζητημάτων οι κοινωνικοί εταίροι μοιράζονται το ενδιαφέρον και την ευθύνη (πχ. προγράμματα ολοκληρωμένης περιφερειακής ανάπτυξης κλπ).

Όσον αφορά στο επίπεδο της Αυτοδιοίκησης, από τα ερωτηματολόγια που στάλθηκαν στους ΟΤΑ α' και β' βαθμού προκύπτει ότι η εταιρική σχέση θεωρείται ότι έχει συμβάλλει κυρίως στη μεγαλύτερη διαφάνεια όσον αφορά στη λειτουργία των προγραμμάτων (βλέπε επίσης Σύμβουλος Ενδιάμεσης Αξιολόγησης ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας 2003: 241, Περιφέρεια Ηπείρου 2003: 214) αλλά και στον καλύτερο σχεδιασμό, υλοποίηση και ποιότητα των προγραμμάτων (βλέπε επίσης Σύμβουλος Ενδιάμεσης Αξιολόγησης ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας 2003: 241). Υψηλά στις απαντήσεις των ερωτηθέντων βρίσκεται επίσης η επιλογή 'αποτελεσματικότερη διαχείριση των πόρων' και ακολουθούν η 'νομιμοποίηση των αποφάσεων', η 'αλλαγή

στις δομές και συμπεριφορές των εταιρών σε άλλους τομείς εκτός των διαρθρωτικών ταμείων' και τέλος η 'περιπλοκή και καθυστέρηση στη λήψη αποφάσεων'²⁶.

Απαντήσεις στην ερώτηση 'κρίνετε ότι η εταιρική σχέση συμβάλλει στον/στη(ν):



Πηγή: ερωτηματολόγια που απάντησαν οι Νομαρχιακές Αυτιδιοικήσεις και οι ΤΕΔΚ (απαντήσεις στην ερώτηση 21 των ερωτηματολογίου - δομημένη ερώτηση).

Ειδικότερα, ως οφέλη που προκύπτουν από την εταιρική σχέση αναφέρονται σε ενδιάμεσες εκθέσεις αξιολόγησης των ΠΕΠ η:

- τήρηση των κανόνων της εθνικής και κοινοτικής νομοθεσίας (Σύμβουλος Ενδιάμεσης Αξιολόγησης ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας 2003: 241, Περιφέρεια Ηπείρου 2003: 214),
- βελτίωση της ποιότητας και αποτελεσματικότητας των διαδικασιών προγραμματισμού (ο.π.),
- αύξηση της αποτελεσματικότητας στη λήψη αποφάσεων (ο.π.),
- αυξημένη αποδοχή των παρεμβάσεων από τις τοπικές κοινωνίες (ο.π.),
- καλύτερη στοχοθέτηση του προγράμματος (ο.π.),
- βελτίωση της διαχείρισης και του συντονισμού (Σύμβουλος Ενδιάμεσης Αξιολόγησης ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας 2003: 241),
- επιλογή ποιοτικών έργων, αποφυγή επικαλύψεων μεταξύ έργων (ο.π.) και τήρηση χρονικού προγραμματισμού (Περιφέρεια Ηπείρου 2003: 214),
- επιτυχία των πολιτικών και την επίτευξη στόχων του ΠΕΠ (ο.π.),
- εντοπισμός και επίλυση κύριων προβλημάτων και αγκυλώσεων (ο.π.).

²⁶ Προκύπτει από τις απαντήσεις στην ερώτηση 21 του ερωτηματολογίου (δομημένη ερώτηση).

Στην ερώτηση «ποια πιστεύετε ότι είναι τα πλεονεκτήματα για τον οργανισμό τον οποίο εκπροσωπείτε από τη συμμετοχή του στην εταιρική σχέση»²⁷ (ημιδομημένη ερώτηση), οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (ΝΑ) και οι τοπικές ενώσεις δήμων και κοινοτήτων (ΤΕΔΚ) που απάντησαν στα ερωτηματολόγια που τους στείλαμε θεωρούν ως κυριότερα πλεονεκτήματα την ενημέρωση (98%), την ανταλλαγή γνώσης με άλλους εταίρους (93%), τη δημιουργία χρήσιμων γνωριμιών (78%), την τεχνική υποστήριξη (51%). Ενδιαφέρον είναι ότι η επιλογή 'συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων' έρχεται προτελευταία στη λίστα αφού την επέλεξε το 76% των ΝΑ & ΤΕΔΚ που απάντησαν. Επίσης, ένας εκπρόσωπος ΤΕΔΚ αναφέρει «οικονομικά πλεονεκτήματα», αναδεικνύοντας το ρόλο των ΟΤΑ α' βαθμού ως τελικών δικαιούχων και την εξάρτησή τους από την κοινοτική χρηματοδότηση.

Στην αντίθετη ερώτηση «ποια πιστεύετε ότι είναι τα μειονεκτήματα για τον οργανισμό τον οποίο εκπροσωπείτε από τη συμμετοχή του στην εταιρική σχέση» (επίσης ημιδομημένη ερώτηση) υπήρξε μικρότερη ανταπόκριση²⁸. Το 58% των ΝΑ και ΤΕΔΚ που απάντησαν θεωρούν σημαντικότερο μειονέκτημα την ανάγκη πρόσληψης ειδικευμένου προσωπικού (59%) και ακολουθούν οι επιλογές 'χάσιμο πόρων: οι θέσεις μας δεν λαμβάνονται υπόψη' (17%) και 'χάσιμο χρόνου: ο οργανισμός που εκπροσωπώ μπορεί να επηρεάσει με άλλους τρόπους' (7%). Από την ερώτηση αυτή προκύπτει ότι 1) η εταιρική σχέση έχει την υποστήριξη των ΟΤΑ, 2) οι θέσεις τους γενικά λαμβάνονται υπόψη 3) η έλλειψη καταρτισμένου προσωπικού αποτελεί κρίσιμο ζήτημα για αυτούς και τέλος 4) δεν έχουν σημαντικούς εναλλακτικούς διαύλους επιρροής. Στην ίδια ερώτηση, μια νομαρχιακή αυτοδιοίκηση σχολιάζει ότι τα μειονεκτήματα του οργανισμού που εκπροσωπεί προέρχονται από το συνεχή περιορισμό των αρμοδιοτήτων του ενώ ένας εκπρόσωπος ΤΕΔΚ αναφέρει ότι «δεν γνωρίζουμε το βαθμό αξιοποίησης των θέσεων μας»²⁹.

Επιπλέον, στην ενδιάμεση έκθεση αξιολόγησης του ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας (Σύμβουλος Ενδιάμεσης Αξιολόγησης ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας 2003: 242) αναφέρεται ότι

αν και δεν εντοπίστηκαν αρνητικές επιδράσεις της εταιρικής σχέσης, η πλειοψηφία των φορέων θεωρεί ότι η προστιθέμενη αξία της μπορεί να μεγιστοποιηθεί με τη

²⁷ Απαντήσεις και σχολιασμός στην ερώτηση 18 του ερωτηματολογίου.

²⁸ Απαντήσεις και σχολιασμός στην ερώτηση 19 του ερωτηματολογίου.

²⁹ Αυτή η παρατήρηση εξηγεί και την πρόδηλη αντίφαση μεταξύ του σχετικά μικρού ποσοστού που έλαβε η επιλογή 'συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων' της ερώτησης 18 και του μικρού επίσης ποσοστού που έλαβε η αντίθετη επιλογή 'οι θέσεις μας δεν λαμβάνονται υπόψη' της ερώτησης 19.

βελτίωση της πληροφόρησης των εταίρων, την αύξηση της συνεργασίας μεταξύ των εταίρων και τακτικότερη σύγκλιση της Επιτροπής Παρακολούθησης.

Το θέμα της πληρέστερης και λεπτομερέστερης ενημέρωσης των μελών των επιτροπών παρακολούθησης αναδεικνύεται και από την ενδιάμεση αξιολόγηση του ΠΕΠ Ηπείρου (Περιφέρεια Ηπείρου 2003: 214), η οποία επίσης σημειώνει ότι «τα μέλη θεωρούν ότι οι προτάσεις τους λαμβάνονται υπόψη σε μεγάλο βαθμό» (ο.π.).

Τέλος, ένα σημαντικό θέμα, το οποίο αποτελεί σημαντική απόκλιση από τη λογική στην οποία βασίζεται η εταιρική σχέση, είναι η ιδιοτέλεια των εταίρων. Από την έρευνα που διεξήγαμε είναι πρόδηλη η επιδίωξη των εταίρων της αυτοδιοίκησης να μεγιστοποιήσουν τη χρηματοδότηση που λαμβάνουν ως τελικοί δικαιούχοι μέσω της συμμετοχής τους στις εταιρικές δομές και διαδικασίες. Για αυτό σίγουρα δεν ευθύνονται οι ίδιοι αλλά η ελλιπής πληροφόρηση και κατάρτισή τους και ο σημαντικός βαθμός εξάρτησης των τοπικών εσόδων από την Κοινοτική (συγ)χρηματοδότηση. Οι επιπτώσεις πάντως για την εταιρική σχέση είναι σημαντικές. Όπως καταλήγει και έρευνα των Getimis & Grigoriadou (2004: 17), σχετικά με τον εξευρωπαϊσμό της αστικής διακυβέρνησης,

οι παράγοντες που προωθούν την οικοδόμηση της εταιρικής σχέσης περιορίζουν ταυτόχρονα την επιτυχία της. Ειδικότερα ο σχηματισμός εταιρικών σχέσεων βασίζεται στην ευκαιρία που δίδεται [στους ΟΤΑ] να αυξήσουν τον προϋπολογισμό τους μέσω της εμπλοκής τους σε Ευρωπαϊκά προγράμματα και στην ανάγκη να παρακάμψουν οργανωτικές και θεσμικές πολυπλοκότητες του δήμου. Έτσι, είναι προφανές ότι ο σχηματισμός εταιρικών σχέσεων δεν προέρχεται από μια ενδογενή ανάγκη συνδυασμού πόρων για την επίλυση ενός προβλήματος που απαιτεί τη συμμετοχή πολλών δρώντων αλλά από έναν εξωγενή παράγοντα. Ως αποτέλεσμα, στο εσωτερικό των εταιρικών δομών οι διαδικασίες είναι συχνά εξαιρετικά αργές, εγείρονται συχνά πολιτικές συγκρούσεις, τα τομεακά συμφέροντα κυριαρχούν και ο στρατηγικός προγραμματισμός ακυρώνεται λόγω πιέσεων συγκεκριμένων συμφερόντων. Από την άλλη πλευρά, ο ιδιωτικός τομέας είναι ιδιαίτερα απρόθυμος να συνεργαστεί και να επενδύσει, καθυστερώντας περαιτέρω τη διαδικασία του σχηματισμού εταιρικών σχέσεων.

Συμπερασματικά, μολονότι η αρχή της εταιρικής σχέσης αποτελεί ένα νέο εργαλείο πολιτικής για την Ελλάδα, συγκρίσιμο έως ένα βαθμό μόνο με την εμπειρία των Περιφερειακών Συμβούλων, φαίνεται να έχει κερδίσει την αναγνώριση και το σεβασμό των εταίρων και κυρίως της Περιφέρειας, της αυτοδιοίκησης και των

ισχυρότερων ΜΚΟ. Οι κοινωνικοί εταίροι δεν φαίνεται στην πλειονότητά τους να έχουν αντιληφθεί τη σημασία της, η οποία πάντως φαίνεται να σχετίζεται άμεσα με τα οικονομικά οφέλη που οι συμμετέχοντες επιδιώκουν από την κοινοτική χρηματοδότηση. Έως και την προηγούμενη προγραμματική περίοδο 2000-2006, κατά την οποία οι επιτροπές παρακολούθησης λειτούργησαν ουσιαστικά για πρώτη φορά με σεβασμό στην αρχή της εταιρικής σχέσης, η διαδικασία ήταν ιεραρχική, χωρίς όμως αυτό να αποτρέπει την κινητοποίηση και μαχητικότητα κυρίως των τοπικών εταίρων. Η υποστήριξη και η ενεργός συμμετοχή τους στην εταιρική σχέση απέτρεψε την υποβάθμισή της κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο κατά την οποία οι περιφερειακές επιτροπές παρακολούθησης αποκτούν έστω και λίγο μεγαλύτερη αυτονομία.

Αποτίμηση του εξευρωπαϊσμού

Η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης στην Ελλάδα έχει περιορισμένο αντίκτυπο. Όπως και η αντίστοιχη εγχώρια διαδικασία του 'δημοκρατικού προγραμματισμού', δεν έχει επιτύχει την αμφισβήτηση του κυρίαρχου ρόλου της κεντρικής διοίκησης κατά το σχεδιασμό και υλοποίηση της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης. Το σύστημα παραμένει ιεραρχικό ενώ η σχετική εμπειρία και οι μηχανισμοί απουσιάζουν: «ο υψηλός βαθμός συγκεντρωτισμού και κομματικοποίησης της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, καθώς και οι πελατειακές πρακτικές δεν έχουν επιτρέψει στα πέραν του κέντρου διοικητικά επίπεδα να αναπτύξουν ικανότητες λήψης αποφάσεων και διαχείρισης» (Σπανού 2001: 70, Getimis & Paraskevoopoulos 2002: 8).

Παρόλα αυτά, η σχεδόν τριαντακονταετής εμπειρία της Ελλάδας στις διαδικασίες προγραμματισμού των διαρθρωτικών ταμείων έχει επιφέρει αλλαγές, όπως είναι για παράδειγμα η υιοθέτηση του περιφερειακού προγραμματισμού και η ωρίμανση του περιεχομένου των περιφερειακών προγραμμάτων (Plaskovitis 2008), η δημιουργία ευέλικτων δομών και η εμπλοκή ιδιωτικών εταιριών συμβούλων, η πρόσληψη καταρτισμένου προσωπικού. Όσον αφορά στο υποεθνικό επίπεδο, οι Περιφέρειες θεσπίστηκαν ως το νέο επίπεδο σχεδιασμού αναπτυξιακού προγραμματισμού και στο πλαίσιο αυτό συμμετείχαν στη διαχείριση σημαντικών κονδυλίων (Ιωακειμίδης 1998: 195-196). Οι Ευρωπαϊκές προτεραιότητες και απαιτήσεις δημιούργησαν μια νέα

προσέγγιση των προβλημάτων σε τοπικό επίπεδο και, σύμφωνα με την ΚΕΔΚΕ (2005β: 15), συνέβαλλαν «στην εκπόνηση τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων και γενικότερα στη δημιουργία μιας αναπτυξιακής κουλτούρας στην Τοπική Αυτοδιοίκηση και, σε κάποιο βαθμό, μιας τεχνογνωσίας προγραμματισμού».

Οι αλλαγές βέβαια αυτές συχνά επήλθαν μετά από επίμονες συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ενώ οι συνέπειές τους για το εγχώριο σύστημα δεν θα πρέπει να υπερτιμούνται:

από πληθώρα παραδειγμάτων καταδεικνύεται ότι σε τρία τουλάχιστον επίπεδα, δηλαδή στο επίπεδο του προγραμματισμού, στο επίπεδο της εφαρμογής των πολιτικών και στο επίπεδο του ελέγχου των πολιτικών, η κατάσταση στο εθνικό επίπεδο παραμένει εν πολλοίς ως είχε πριν την ένταξη. Όχι βεβαίως χωρίς προσαρμογές ή μορφολογικές αλλαγές, αλλά ως προς την ουσία και τη φιλοσοφία των διοικητικών μηχανισμών (Τσέκος 2008: 324).

Επίσης, όσον αφορά στην Περιφέρεια ως επίπεδο αναπτυξιακού σχεδιασμού, στην πράξη «η σχετική σημασία του άξονα περιφερειακή ανάπτυξη στο σύνολο των προτεραιοτήτων των ΚΠΣ διαχρονικά μειώνεται» αλλά και όταν υλοποιείται «εξαιτίας της ανυπαρξίας ενός ευρύτερου στρατηγικού σχεδίου περιφερειακής ανάπτυξης, τα περιφερειακά προγράμματα καταλήγουν σε μια αποσπασματική και κατακερματισμένη παρέμβαση» (Ψυχάρης 2004: 22).

Όπως παρατηρεί η Σπανού (2001: 69),

σε γενικές γραμμές, η επίδραση της περιφερειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας λαμβάνει τη μορφή ενός χειμάρρου προσαρμογών, που διαθλώνται μέσα απ' τις ιδιαιτερότητες του Ελληνικού πολιτικο-διοικητικού συστήματος. Η έκταση στην οποία η διαδικασία αυτή αυξάνει την ανταπόκριση της χώρας στις απαιτήσεις της συμμετοχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση, παραμένει, εν τούτοις, υποθετική.

Έτσι, σύμφωνα με την άποψη του Ανδρέου (Andreou 2006α: 254, 2006β), «η πολιτική συνοχής αντί να ενδυναμώνει τους τοπικούς δρώντες και να ενθαρρύνει την προσέγγιση των οικονομικών προβλημάτων σε περιφερειακό επίπεδο, λειτουργεί κυρίως ως μηχανισμός μεγιστοποίησης της πολιτικής επιρροής της εθνικής κυβέρνησης».

Οι γενικότερες αυτές παρατηρήσεις αφορούν και στην εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης, η οποία στην ουσία δεν έχει μεταβάλλει τον ιεραρχικό τρόπο λήψης αποφάσεων. Παρόλα αυτά, έχει δημιουργήσει ένα νέο δίκτυο/πεδίο πολιτικής

στο οποίο οι εταίροι συναντιόνται, ανταλλάσσουν απόψεις και ενημερώνονται. Δεδομένου ότι τέτοιου τύπου συνεργατικές διαδικασίες είναι ξένες προς το εγχώριο σύστημα, η αρχή της εταιρικής σχέσης είναι σεβαστή και υποστηρίζεται κυρίως από τους πιο αδύναμους εταίρους, μολονότι οι προθέσεις τους δεν αφορούν κοινά καθορισμένους στόχους αλλά πρωτίστως την εξασφάλιση χρηματοδότησης.

Η τελική ανεπάρκεια των εταιρικών δομών και διαδικασιών, πάντως, δεν έχει επιτρέψει την ενσωμάτωση της αρχής της εταιρικής σχέσης στο εγχώριο σύστημα λήψης αποφάσεων και τη διάχυσή της σε διαδικασίες πέραν αυτών των διαρθρωτικών ταμείων. Έτσι, όσον αφορά στο Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης (ΕΠΑ) το οποίο χρηματοδοτείται από εθνικούς πόρους «σε συνάφεια με τα προγράμματα που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση» (Ν. 3614/07 άρθρο 1), ενώ προβλέπεται ότι θα διαχειρίζεται με τρόπο ανάλογο με αυτόν που προβλέπεται για το ΕΣΠΑ (ΟΠΣ, τεχνική βοήθεια, διαχειριστική αρχή), ο σχεδιασμός του γίνεται από την κεντρική και από(συγ)κεντρωμένη διοίκηση, δηλαδή το Υπουργείο Οικονομικών με τη συνεργασία των αρμόδιων Υπουργείων και των Περιφερειακών Αρχών, ενώ δεν προβλέπεται η σύσταση επιτροπής παρακολούθησης.

Συμπερασματικά, η αρχή της εταιρικής σχέσης και γενικότερα οι νέες διαδικασίες προγραμματισμού που εισήγαγαν στην Ελλάδα οι απαιτήσεις των διαρθρωτικών Κανονισμών είχαν ως αποτέλεσμα την ευκαιριακή και προσχηματική ή ‘μορφολογική’ προσαρμογή των εγχώριων δομών και διαδικασιών, οι οποίες όμως δεν έχουν συντελέσει στην ουσιαστική μεταβολή της διαδικασίας λήψης αποφάσεων ή στον ‘εξευρωπαϊσμό’ των διοικητικών θεσμών και λειτουργιών. Για το λόγο αυτό, η επιβίωση της αρχής της εταιρικής σχέσης όταν η Ελλάδα πάψει να αποτελεί αποδέκτη της διαρθρωτικής χρηματοδότησης είναι εξαιρετικά αμφίβολη.

Επιπτώσεις για τη διακυβέρνηση

Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Μία πανευρωπαϊκή συγκριτική έρευνα κατέληγε το 1999 ότι

παρά τη σημασία της εταιρικής σχέσης για την προώθηση της αποκέντρωσης στο πλαίσιο των περιφερειακών προγραμμάτων ... η περίπτωση του ελληνικού ΚΠΣ καταδεικνύει σαφώς την απουσία αποκέντρωσης με έναν περιθωριακό μόνο ρόλο

να αποδίδεται στα περιφερειακά όργανα σε επίπεδο ΚΠΣ. Η Ελλάδα είναι σαφώς ένα παράδειγμα ελλιπούς περιφερειοποίησης (Kelleher κ.α. 1999: 64).

Πράγματι, σε σύγκριση με άλλες Ευρωπαϊκές χώρες το Ελληνικό υποεθνικό επίπεδο έχει περιορισμένο πεδίο αυτονομίας και δράσης. Παρόλα αυτά, εάν το επίκεντρο της εξέτασης μετατοπιστεί στην εγχώρια σκηνή, οι διαδικασίες του διαρθρωτικού προγραμματισμού έχουν συμβάλλει στη σταδιακή αναβάθμιση του υποεθνικού επιπέδου, κυρίως του Περιφερειακού αλλά και του τοπικού, στην εγχώρια πολιτική. Οι Περιφέρειες αποτελούν εταίρο σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο και, έως ένα βαθμό, συνδιαχειριστή της περιφερειακής ανάπτυξης, αν και η δράση τους αυτή υπαγορεύεται και καθορίζεται από την ιδιότητά τους ως από(συγ)κεντρωμένης επέκτασης της κεντρικής διοίκησης. Η τοπική αυτοδιοίκηση, υποκινούμενη από την κρισιμότητα της Κοινοτικής χρηματοδότησης για τη λειτουργία της, δραστηριοποιείται όλο και περισσότερο στο πλαίσιο που της επιτρέπουν οι θεσμικές της δυνατότητες και πόροι.

Χαρακτηριστική είναι η κινητικότητα που επέδειξε για πρώτη φορά η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (ΚΕΔΚΕ) κατά τον προγραμματισμό του ΕΣΠΑ 2007-2013. Όχι μόνο προέβη στη σύνταξη συνεκτικών προτάσεων πολιτικής τις οποίες υπέβαλλε στο πλαίσιο της εγχώριας διαβούλευσης, αλλά είχε και σχετική συνάντηση με την αρμόδια επίτροπο για την περιφερειακή πολιτική Ντανούτα Χούμπνερ (18/1/2006). Το δελτίο τύπου που ακολούθησε τη συνάντηση (διαθέσιμο στο www.kedke.gr) καταδεικνύει ότι ακόμα και αυτός ο εταίρος ο οποίος, υπενθυμίζεται, συμμετέχει ενεργά και ενίοτε μαχητικά στην εταιρική σχέση τόσο σε εθνικό όσο και περιφερειακό επίπεδο, έχει ελλιπή πληροφόρηση και γνώση επί των θεμάτων, με αποτέλεσμα συχνά να παρερμηνεύεται και να υπερβάλλεται ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς όφελος της κεντρικής διοίκησης, η οποία έτσι έχει τη δυνατότητα να αποφασίζει μονομερώς. Η συνάντηση αυτή αποτέλεσε μια πρώτη απόπειρα της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης να παρακάμψει την κεντρική διοίκηση και να αναλάβει αυτόνομη δράση και επικοινωνία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Όπως άλλωστε είχε δηλώσει ο τότε Πρόεδρος της ΚΕΔΚΕ Πάρις Κουκουλόπουλος (2005)

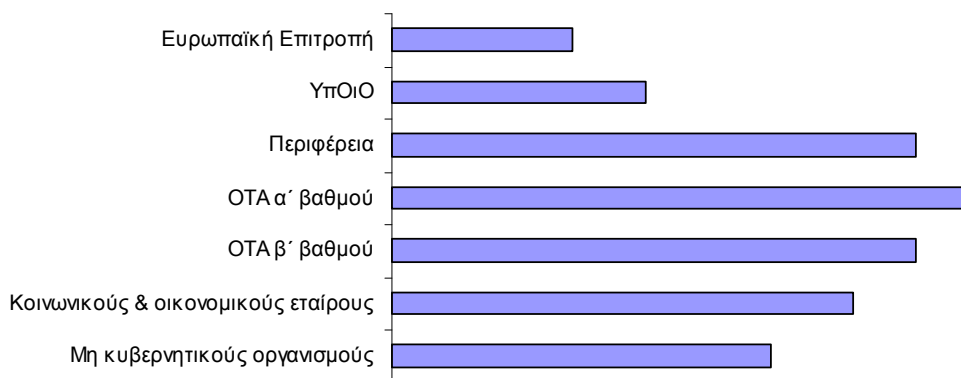
είναι όμως η πιο σημαντική απόφαση αυτή που έχουμε πάρει, συνάδελφοι, να κάνουμε διακριτό και εμφανή τον ρόλο μας ως κοινωνικός εταίρος όπως είπα και στην Ευρωπαϊκή Ένωση, υποβοηθώντας εκεί που πρέπει την εθνική προσπάθεια

... η ιστορία των σχέσεων της χώρας με την Ευρωπαϊκή Ένωση, συνάδελφοι, μας αφορά άμεσα και δεν αφορά μονοσήμαντα όπως είπα την εκάστοτε κυβέρνηση και το κεντρικό πολιτικό σκηνικό.

Η συνέχεια που θα δοθεί στις παραπάνω πρωτοβουλίες μένει βέβαια να αποδειχθεί.

Όσον αφορά στην αρχή της εταιρικής σχέσης ειδικότερα, όπως προκύπτει από τα ερωτηματολόγια που απάντησαν οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και οι ΤΕΔΚ, αυτή φαίνεται να εκλαμβάνεται ως μια σπάνια ευκαιρία συμμετοχής τους σε διαδικασίες διαμόρφωσης και παρακολούθησης πολιτικής. Στην ερώτηση «ποιους εταίρους ωφελεί κατά τη γνώμη σας περισσότερο η εφαρμογή της εταιρικής σχέσης» κρίνουν, όπως το θέτει ένας νομάρχης, ότι «ωφελούνται ιδιαίτερα φορείς οι οποίοι από μόνοι τους δεν μπορούν να συμμετέχουν σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων, διαχείρισης πόρων κτλ. και μέσω της εταιρικής σχέσης εκπροσωπούνται σε αυτές τις διαδικασίες».

Απαντήσεις στην ερώτηση "Ποιους εταίρους ωφελεί κατά τη γνώμη σας περισσότερο η εφαρμογή της εταιρικής σχέσης;"



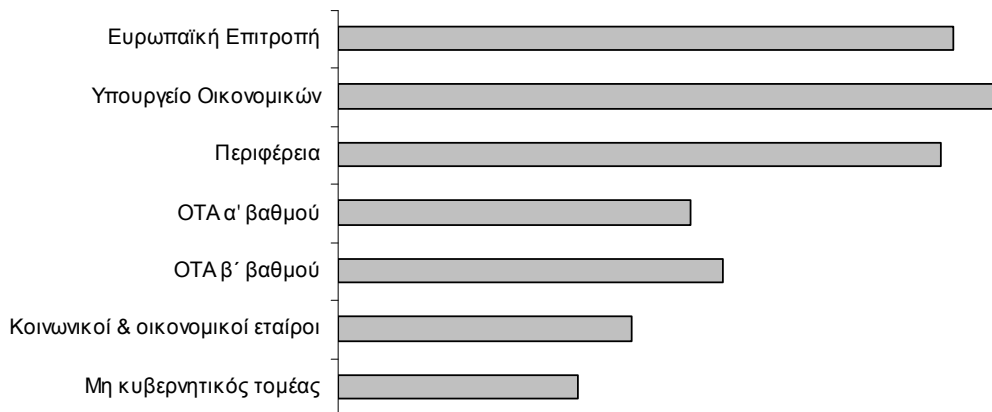
Πηγή: ερωτηματολόγια που απάντησαν οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και οι ΤΕΔΚ.

Αντίστοιχα, στην ερώτηση «κρίνετε ότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης μπορούν να επηρεάσουν τη λήψη αποφάσεων κατά το σχεδιασμό, υλοποίηση και αξιολόγηση του ΚΠΣ;» το 87,5% των οργανισμών που απάντησαν θεωρούν ότι πράγματι μπορούν να επηρεάσουν τη λήψη αποφάσεων κατά το σχεδιασμό, υλοποίηση και αξιολόγηση του ΚΠΣ.

Όταν όμως οι ερωτήσεις αφορούν πιο συγκεκριμένα τη σχετική ισχύ των εταίρων, το 76% περίπου των οργανισμών που απάντησαν κρίνουν ότι η εταιρική σχέση έχει συμβάλει αρκετά (4) ή πολύ (5) στην ενίσχυση των Περιφερειών, ενώ το αντίστοιχο ποσοστό για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης είναι 71%. Φαίνεται δηλαδή

ότι ενώ οι ΟΤΑ θεωρούν ότι ωφελούνται από τη συμμετοχή τους στην εταιρική σχέση και ότι μέσω αυτής οι θέσεις τους μπορούν να εισακουστούν, αναγνωρίζουν ότι η σχετική ισχύς τους είναι μικρότερη από αυτή άλλων εταίρων. Το συμπέρασμα αυτό προκύπτει και από τη συγκεντρωτική ανάλυση των απαντήσεων που δόθηκαν σχετικά με την επιρροή του κάθε εταίρου ανά στάδιο πολιτικής. Όπως φαίνεται στο παρακάτω γράφημα, το Υπουργείο Οικονομικών, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Περιφέρεια είναι αδιαμφισβήτητα οι κυρίαρχοι δρώντες στην εταιρική σχέση. Όπως σχολιάζει ένας Νομάρχης «μέσω της εταιρικής σχέσης, η οποία είναι ούτως ή άλλως ετεροβαρής, περιβάλλονται με το μανδύα της κοινής αποδοχής προειλημμένες αποφάσεις του ΥπΟιΟ και της Περιφέρειας».

Επιρροή κάθε εταίρου στην εταιρική σχέση



Πηγή: ερωτηματολόγιο που απάντησαν οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις και οι ΤΕΔΚ.

Συμπερασματικά, η αρχή της εταιρικής σχέσης παρέχει στο ελληνικό υποεθνικό επίπεδο τη δυνατότητα συμμετοχής σε διαδικασίες οι οποίες είναι κρίσιμες και ταυτόχρονα άγνωστες για αυτούς. Υπό αυτήν την έννοια ενισχύει τη θέση τους μολονότι τελικά η λήψη αποφάσεων συνεχίζει να γίνεται ιεραρχικά, με το Υπουργείο Οικονομικών να διατηρεί το ρόλο του διαμεσολαβητή (gatekeeper). Παρά τις πρόσφατες προσπάθειες της ΚΕΔΚΕ, το υποεθνικό επίπεδο όχι μόνο δεν έχει αυτόνομη παρουσία στην Ευρωπαϊκή πολιτική σκηνή, όπως προτείνει το υπόδειγμα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, αλλά ούτε είναι αρκούντως ενημερωμένο σχετικά με τις αρμοδιότητες και τις δραστηριότητες των Ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων ακόμη και σε θέματα που το αφορούν άμεσα.

Νεο-ρεπουμπλικανισμός

Η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης στην Ελλάδα αποτελεί συνέχεια της εγχώριας διαδικασίας ‘δημοκρατικού προγραμματισμού’. Όπως και αυτή, δεν λειτουργεί ικανοποιητικά και δεν έχει επιτύχει να συμβάλλει στον αποκεντρωμένο, συνεργατικό σχεδιασμό περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων. Πυρήνα των συμμετεχόντων στην εταιρική σχέση αποτελούν οι ίδιοι εταίροι που συμμετέχουν στα Περιφερειακά Συμβούλια. Οι συμμετέχοντες σε αυτά έχουν καθοριστεί βάσει νομικών διατάξεων (*de jure*) οι οποίες, όπως επισημαίνουν οι Getimis & Paraskevoroulos (2002: 9), επηρεάζουν την ισορροπία ισχύος μεταξύ των εταίρων: οι νέοι δρώντες, κατά τη διεκδίκησή τους πόρων του ΚΠΣ είτε περιορίζονται σε συγκεκριμένα δίκτυα που καθορίζονται από τις επιτροπές παρακολούθησης είτε υποχρεώνονται να δημιουργήσουν κομματικές διασυνδέσεις.

Αλλά ούτε όσον αφορά στις επιτροπές παρακολούθησης η σύνθεση δεν είναι ανοιχτή. Και πάλι, ακολουθώντας την εμπειρία των Περιφερειακών Συμβουλίων και γενικότερα τη ‘ναπολεόντια’ ελληνική διοικητική παράδοση (Spanou 2008) οι συμμετέχοντες σε αυτές καταλέγονται σε νόμο, ο οποίος στη συνέχεια βέβαια τροποποιείται σύμφωνα με τη συγκυρία και την κυβερνητική/κομματική επιλογή. Στην ουσία του το πρόβλημα δεν είναι μόνο ελληνικό: οι Κανονισμοί για τα διαρθρωτικά ταμεία, εκτός του ότι προβαίνουν οι ίδιοι σε μια πρώτη καταγραφή του τύπου των οργανισμών που συμμετέχουν στην εταιρική σχέση, προβλέπουν ότι οι διαχειριστικές αρχές, δηλαδή στα ενιαία κράτη η κεντρική διοίκηση, είναι αυτές οι οποίες καθορίζουν τους συμμετέχοντες στην εταιρική σχέση.

Παρόλα αυτά, η αρχή της εταιρικής σχέσης επιτρέπει τη συμμετοχή στην πολιτική διαδικασία ομάδων οι οποίες διαφορετικά θα είχαν αποκλειστεί από αυτήν. Ειδικά κατά την προετοιμασία της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου 2007-2013 η συμμετοχή διευρύνεται σημαντικά και αναλαμβάνονται διαδικασίες διαβούλευσης νέες για την ελληνική πραγματικότητα. Για πρώτη φορά η διαδικασία δεν στηρίζεται αποκλειστικά στα Περιφερειακά Συμβούλια, όπου συχνά επικρατούν παγιωμένα, συντεχνιακά και τοπικιστικά συμφέροντα, η ιδιοτέλεια των οποίων δεν τους επιτρέπει να συμφωνήσουν σε κοινές αρχές και δράσεις και να αρθρώσουν μια γενική πολιτική (Χλέπας 1999, Ηλεpas 2005), ως εκφραστών τόσο της αρχής της εταιρικής σχέσης όσο και της εγχώριας αρχής του ‘δημοκρατικού προγραμματισμού’.

Όμως η ποιότητα της διαβούλευσης διέπεται από την έκδηλη επικράτηση του Υπουργείου Οικονομικών στη διαδικασία, το οποίο αποφασίζει τόσο για τους άξονες και την τελική άρθρωση του προγραμματισμού όσο και σχετικά με τη συμμετοχή και τον τρόπο λήψης αποφάσεων στις επιτροπές παρακολούθησης. Η κυριαρχία του δεν αμφισβητείται· άλλωστε κανένας άλλος εταίρος δεν έχει τη θεσμική ισχύ ούτε τους αναγκαίους πόρους και κατάρτιση να αναλάβει όλο ή μέρος του ρόλου του σε μια πολιτική εθνικά κρίσιμη, όπως είναι η Κοινοτική χρηματοδότηση. Επίσης, η ποιότητα της διαβούλευσης περιορίζεται από την μη τακτική σύγκλιση των επιτροπών, από τη σχετικά συχνή χρήση της γραπτής διαδικασίας και από την τεχνική φύση των θεμάτων που συζητούνται που αποτρέπουν τη διεξαγωγή πολιτικού διαλόγου.

Βέβαια, οι ελληνικοί εταίροι καταφέρνουν να πολιτικοποιήσουν τις συζητήσεις συχνά δημιουργώντας όμως πολώσεις και εντάσεις. Το γεγονός αναμφίβολα οφείλεται στην έλλειψη συναινετικής κουλτούρας. Επιδεινώνεται όμως από την έλλειψη συνοχής που παρατηρείται στο δίκτυο πολιτικής με την ύπαρξη ετεροβαρών εταίρων οι οποίοι προτιμούν το ‘παζάρεμα’ (bargain) από το διάλογο, από τους κανονισμούς λειτουργίας που προβλέπουν τόσο την πλειοψηφική λήψη αποφάσεων όσο και την ομοφωνία, από την επιδίωξη των εταίρων ιδιοτελούς και όχι κοινού συμφέροντος που τους μετατρέπει σε καταναλωτές και όχι δημιουργούς της πολιτικής, με αποτέλεσμα η λειτουργία της αρχής της εταιρικής σχέσης στην Ελλάδα να υπολείπεται κατά πολύ του νεο-ρεπουμπλικανικού υποδείγματος.

Επίλογος

Η Ελλάδα διαχειρίστηκε τις διαρθρωτικές δράσεις αμφιρρέπουσα μεταξύ του εγχώριου διοικητικού συστήματος και των ευρωπαϊκών απαιτήσεων. Ο αβέβαιος και διστακτικός ρόλος της κεντρικής διοίκησης αντί να αποτελέσει έναυσμα για την ενίσχυση της εταιρικής σχέσης και συνεργασίας νομιμοποίησε την ισχυρή παρουσία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Παρά τις τάσεις για αποκέντρωση που δημιούργησε η αρχή της εταιρικής σχέσης, οι περιορισμένοι θεσμικοί πόροι και δυνατότητες του υποεθνικού επιπέδου δεν επιτρέπουν την ουσιαστική συμμετοχή του. Το γεγονός αυτό σε συνδυασμό με την απουσία παράδοσης συνεργατικών δομών και διαδικασιών θέτουν εν αμφιβόλω τη συνέχιση και διάχυση της εταιρικής σχέσης εκτός του πλαισίου εφαρμογής των διαρθρωτικών δράσεων.

9. Αποκέντρωση στην Ελλάδα και την Ιρλανδία και επιπτώσεις για τη διακυβέρνηση

Το παρόν κεφάλαιο οργανώνει τα ευρήματα των προηγούμενων κεφαλαίων και καταλήγει σε συμπεράσματα ακολουθώντας μια συγκριτική προοπτική. Για την εξέταση της εγκυρότητας των υποθέσεων εργασίας στις περιπτώσεις της Ιρλανδίας και της Ελλάδας το κεφάλαιο χωρίζεται σε δύο μέρη: το πρώτο εξετάζει τη θεσμική αλλαγή που προκάλεσε η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ειδικότερα η αρχή της εταιρικής σχέσης που τη διέπει κάνοντας χρήση της έννοιας του εξευρωπαϊσμού και του θεωρητικού πλαισίου του ιστορικού θεσμισμού. Το δεύτερο μέρος εξετάζει την αλλαγή που έχει προκληθεί στα εγχώρια πρότυπα διακυβέρνησης βάσει των θεωρητικών προτάσεων της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του νεο-ρεπουμπλικανισμού.

Εξευρωπαϊσμός: εξετάζοντας τη θεσμική αλλαγή

Ο πρώτος στόχος της μελέτης είναι να εξετάσει αν, γιατί και με ποιο τρόπο η διαρθρωτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και συγκεκριμένα η αρχή της εταιρικής σχέσης που τη διέπει, έχει μεταβάλει τα εγχώρια πρότυπα εδαφικής σχέσης και αλληλεπίδρασης στην Ελλάδα και την Ιρλανδία. Για το σκοπό αυτό χρησιμοποιεί τον ιστορικό θεσμισμό, ο οποίος επιτρέπει να ληφθούν υπόψη και πολιτισμικοί παράγοντες και ευνοεί τη συγκριτική ανάλυση.

Στο πρώτο μέρος εξετάζεται το αντικείμενο της αλλαγής σε τρία επίπεδα: συστημικό, οργανωτικό και διαδικασιών. Επίσης, εξετάζεται η πολιτισμική διάσταση της αλλαγής ως ενυπάρχουσα στα τρία αυτά επίπεδα. Στο δεύτερο μέρος αξιολογείται ο αντίκτυπος της αλλαγής σύμφωνα με ένα συνεχές που βάσει της βιβλιογραφίας δημιούργησε η Börzel (2003α: 15) και κυμαίνεται από την αδράνεια (inertia) έως το μετασχηματισμό (transformation).

Εξετάζοντας το αντικείμενο της αλλαγής

Οι Bulmer & Burch (1998, 2000), κατά την εξέταση του εξευρωπαϊσμού της βρετανικής κυβέρνησης, προτείνουν την οργάνωση της ανάλυσης σε τέσσερα επίπεδα συστημικό, οργανωτικό, διαδικασιών και κανονιστικό με την πολιτισμική διάσταση της αλλαγής να αποτελεί ένα πέμπτο, οριζόντιο επίπεδο. Ακολουθώντας την πρότασή τους, η παρούσα μελέτη εξετάζει τον εξευρωπαϊσμό των ελληνικών και ιρλανδικών εδαφικών σχέσεων στα επίπεδα αυτά, εκτός του κανονιστικού το οποίο δεν είναι σχετικό με την ανάλυση. Ιδιαίτερη σημασία για την παρούσα ανάλυση έχει η πολιτισμική διάσταση της αλλαγής, η οποία αφορά στα πρότυπα και τις αξίες των οργανισμών.

Σε συστημικό επίπεδο, η Κοινοτική διάταξη για συμμετοχή του περιφερειακού επιπέδου στην αναπτυξιακή διαδικασία είχε ως αποτέλεσμα α) τη δημιουργία περιφερειακού επιπέδου στις δύο χώρες υπό εξέταση και στη συνέχεια β) τη θεσμική ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης μέσω συνταγματικών τροποποιήσεων αλλά και εκτεταμένης διαδικασίας μεταρρύθμισης.

Ειδικότερα, η Κοινοτική πρόβλεψη για υλοποίηση της διαρθρωτικής πολιτικής σε περιφερειακό επίπεδο εξανάγκασε τις κυβερνήσεις της Ελλάδας και της Ιρλανδίας να αναμορφώσουν ή να δημιουργήσουν αντίστοιχα περιφερειακό επίπεδο ικανό αρχικά να εξασφαλίσει και στη συνέχεια να συνδιαχειριστεί τις διαρθρωτικές δράσεις. Στην περίπτωση της Ελλάδας, οι σχετικές πιέσεις για προσαρμογή (adaptational pressures) έγιναν αισθητές κατά το σχεδιασμό και εφαρμογή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ). Στην Ιρλανδία, οι πιέσεις προέκυψαν μετά τη μεταφορά της αρχής της εταιρικής σχέσης, που είχε δοκιμαστεί κατά την υλοποίηση των ΜΟΠ, στο γενικό Κανονισμό για τα διαρθρωτικά ταμεία του 1988 αλλά και τη συμπερίληψη της αρχής της επικουρικότητας στη Συνθήκη του Μαάστριχτ (1992).

Στο ερώτημα του εναλλακτικού σεναρίου, δηλαδή αν η περιφερειοποίηση θα είχε επιτευχθεί χωρίς τις πιέσεις του εξευρωπαϊσμού (Radaelli 2004: 9), η απάντηση κρύβεται στους πρακτικούς και ενίοτε ωφελμιστικούς λόγους που διέπουν όχι μόνο τη σύσταση αλλά και τη μετέπειτα λειτουργία του περιφερειακού επιπέδου. Πρώτον, και οι δύο χώρες δημιούργησαν τεχνητές μονάδες χωρίς κοινό ιστορικό ή πολιτισμικό προηγούμενο και έως σήμερα χωρίς άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση. Δεύτερον, το

περιφερειακό επίπεδο φαίνεται να αλλάζει σύμφωνα με τις τρέχουσες ανάγκες: στην Ελλάδα οι έξι αρχικές Περιφέρειες των ΜΟΠ έγιναν στη συνέχεια δεκατρείς, οι οποίες πρόσφατα δημιούργησαν πέντε 'υπερ-περιφέρειες', ενώ στην Ιρλανδία, η προσθήκη στο εγχώριο σύστημα του νέου επιπέδου των Περιφερειακών Συνελεύσεων το 1998-9 εκπεφρασμένα σκόπευε στην εξασφάλιση υψηλότερων επιπέδων χρηματοδότησης. Τρίτον, το υποεθνικό επίπεδο και στις δύο χώρες εξαρτάται άμεσα από την κεντρική διοίκηση: στην περίπτωση της Ιρλανδίας οι Περιφερειακές Αρχές και Συνελεύσεις κατέχουν πολύ περιορισμένες, κεντρικά καθορισμένες αρμοδιότητες και ανεπαρκείς πόρους ενώ στην περίπτωση της Ελλάδας το περιφερειακό επίπεδο αποτελεί επέκταση της 'από(συγ)κεντρωμένης' κεντρικής διοίκησης. Τέταρτον, και στις δύο περιπτώσεις η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έπαιξε καθοριστικό ρόλο πιέζοντας για μεταρρυθμίσεις.

Η σύσταση του περιφερειακού επιπέδου φαίνεται να δημιουργήσει έμμεσες πιέσεις για την ενδυνάμωση του τοπικού επιπέδου, του επιπέδου με το οποίο παραδοσιακά, και στις δύο χώρες, ταυτίζονται οι πολίτες. Έτσι, τόσο στην Ελλάδα (2001) όσο και στην Ιρλανδία (1999), πραγματοποιήθηκαν σχετικές συνταγματικές μεταρρυθμίσεις, οι οποίες συνοδεύτηκαν από επικαιροποίηση και αναβάθμιση του νομικού πλαισίου για την τοπική αυτοδιοίκηση, με την ψήφιση του Local Government Act 2001 στην Ιρλανδία και κυρίως τον Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα (2006) και την προετοιμασία του Νομαρχιακού Κώδικα στην Ελλάδα. Επίσης, και στις δύο χώρες βρίσκεται σε εξέλιξη μια ευρεία δημόσια συζήτηση σχετικά με την τελική χωρική και πολιτική συγκρότηση των διοικητικών τους συστημάτων.

Τόσο η συζήτηση αυτή καθαυτή όσο και τα χαρακτηριστικά των πρόσφατων μεταρρυθμίσεων στις δύο χώρες καταδεικνύουν *πολιτισμικές αλλαγές*, οι οποίες μπορούν να συσχετιστούν με τον εξευρωπαϊσμό. Αρχικά, το γεγονός ότι οι ίδιες οι περιφερειακές και τοπικές (αυτο)διοικήσεις κινητοποιούνται και εμπλέκονται δραστήρια σε μία συζήτηση σχετικά με το μέλλον τους αποτελεί σημείο ρήξης με το παρελθόν, όταν οι αποφάσεις λαμβάνονταν από τις κυβερνήσεις ιεραρχικά, χωρίς ουσιαστικές εισροές (input) από τα υποεθνικά επίπεδα (ή και από άλλους δρώντες). Χαρακτηριστικό είναι ότι και στις δύο χώρες δεν υπάρχει θεσμοθετημένος, μόνιμος διάλογος μεταξύ εκπροσώπων της αυτοδιοίκησης και της κεντρικής διοίκησης. Δεύτερον, οι πρόσφατες μεταρρυθμίσεις αναδεικνύουν τη σημασία της συμμετοχής και επιβεβαιώνουν τη θέση της τοπικής αυτοδιοίκησης ως επίπεδο εγγύτερα στους

πολίτες, επιφορτισμένο με την αποστολή σύνθεσης των επιμέρους τοπικών απόψεων και συμφερόντων - μολονότι οι περιορισμένοι πόροι και αρμοδιότητες του τοπικού επιπέδου και στις δύο χώρες θέτουν υπό αμφισβήτηση τη δυνατότητά του να ανταποκριθεί στις τοπικές προκλήσεις χωρίς τη συμβολή της κεντρικής διοίκησης. Έτσι, στην Ιρλανδία θεσμοθετούνται οι Επιτροπές Στρατηγικής Πολιτικής (Strategic Policy Committees) και τα Αναπτυξιακά Συμβούλια Πόλεων και Κομητειών (City and County Development Boards) ενώ στην Ελλάδα ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας περιλαμβάνει εκτενείς προβλέψεις για συμμετοχικούς θεσμούς (οι οποίες δεν έχουν εφαρμοστεί ακόμα) και καθιερώνει ρητά το γενικό τεκμήριο αρμοδιότητας των δημοτικών και κοινοτικών συμβουλίων.

Σε οργανωτικό επίπεδο, οι διαρθρωτικοί Κανονισμοί ανέδειξαν τις περιφέρειες σε διαχειριστικές αρχές των προγραμμάτων, υπογραμμίζοντας το ρόλο τους κατά το σχεδιασμό και την εφαρμογή της περιφερειακής πολιτικής. Όπως όμως αποδεικνύει πολύ εύκολα η έλλειψη σχετικού προσωπικού, ο ρόλος αυτός δεν έχει δημιουργήσει σημαντικές οργανωτικές αλλαγές. Στην Ελλάδα, η 'διεύθυνση σχεδιασμού και ανάπτυξης' είναι μια από τις πολυάριθμες διευθύνσεις των Περιφερειών ενώ στην Ιρλανδία, όπου οι Περιφερειακές Συνελεύσεις είναι επιφορτισμένες σχεδόν αποκλειστικά με τη διαχείριση του οικείου περιφερειακού επιχειρησιακού προγράμματος, ο αριθμός του προσωπικού συνολικά κυμαίνεται γύρω στα δέκα άτομα.

Στα επίπεδα εκτός αυτού των Περιφερειών οι όποιες οργανωτικές αλλαγές υπαγορεύονται από οικονομικά κυρίως και όχι πολιτικά κίνητρα. Ειδικά το επίπεδο των δήμων και κοινοτήτων/κομητειών-πόλεων αποτελεί συχνά και στις δύο χώρες τελικό δικαιούχο των διαρθρωτικών δράσεων και έχει προσαρμόσει τις οργανωτικές του δομές προς αυτήν την κατεύθυνση. Στην Ελλάδα η σημαντικότερη οργανωτική αλλαγή υπήρξε η σύσταση αναπτυξιακών εταιρειών της τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και η πρόβλεψη του νέου νόμου 3614/2007 για τη σύσταση της ΔΗΜΟΣ ΑΕ και ΝΟΜΟΣ ΑΕ. Η Ιρλανδία θέλοντας να διασφαλίσει και να ενισχύσει τη συμμετοχή των πόλεων και κομητειών στη σύναψη τοπικών εταιρικών σχέσεων θεσμοθέτησε πρόσφατα (Local Government Act 2001, μέρος 7^ο) τις Επιτροπές Στρατηγικής Πολιτικής (Strategic Policy Committees) και τα Αναπτυξιακά Συμβούλια Πόλεων και Κομητειών (City and County Development Boards).

Εξαίρεση αποτελεί η λειτουργία Επιχειρησιακής Επιτροπής για θέματα σχετικά με την Ευρωπαϊκή Ένωση (EU Operational Committee) στο πλαίσιο των Περιφερειακών Αρχών στην Ιρλανδία, αρμόδιας για την υλοποίηση και παρακολούθηση των ευρωπαϊκών προγραμμάτων χρηματοδότησης. Η λειτουργία της επιτροπής αυτής αποτελεί θεσμικό υπόλειμμα της αρχικής θεώρησης των Περιφερειακών Αρχών ως του ‘περιφερειακού επιπέδου’ (1994), η οποία αργότερα αναθεωρήθηκε με τη σύσταση των Περιφερειακών Συνελεύσεων (1999). Είναι δηλαδή αμφίβολο αν θα είχε προβλεφθεί αν οι θεσμικές αλλαγές γινόταν βάσει συνεκτικού σχεδιασμού και όχι ευκαιριακών κινήτρων. Στην Ελλάδα δεν υπήρξε παρόμοια οργανωτική αλλαγή στο αντίστοιχο επίπεδο της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Τέλος, ούτε στη μία ούτε στην άλλη χώρα δεν έχουν θεσμοθετηθεί μόνιμες δομές συνεργασίας και διαλόγου μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης, εκτός των επιτροπών παρακολούθησης.

Τη σημαντικότερη αλλαγή σε οργανωτικό επίπεδο αποτελεί η δημιουργία των επιτροπών παρακολούθησης. Οι επιτροπές αυτές λειτουργούν σε εθνικό επίπεδο και σε επίπεδο περιφερειακού επιχειρησιακού προγράμματος (καθώς επίσης και τομειακού, αλλά αυτό δεν αποτελεί αντικείμενο της παρούσας μελέτης). Οι επιτροπές παρακολούθησης αποτελούν τυπικές, σταθερές δομές συνεργασίας και διαλόγου μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης και των εμπλεκόμενων φορέων. Και στις δύο χώρες η τυπική σύσταση των επιτροπών παρακολούθησης βρίσκεται σε συμφωνία με τους Κανονισμούς για τα διαρθρωτικά ταμεία.

Μια προσεκτικότερη ανάλυση όμως αναδεικνύει μια σημαντική διαφοροποίηση που οφείλεται σε πολιτισμικούς παράγοντες. Μολονότι και στις δύο χώρες υπό εξέταση η λειτουργία των επιτροπών παρακολούθησης είναι υποτυπώδης, στην Ιρλανδία, χώρα με προηγούμενη εμπειρία στην εταιρική σχέση, ο θεσμός των επιτροπών παρακολούθησης λειτουργεί με σταθερότητα και συνοχή, με σεβασμό στους κανονισμούς λειτουργίας. Αντίθετα, στην Ελλάδα, οι ευκαιριακές συναντήσεις των επιτροπών παρακολούθησης σε περιφερειακό κυρίως επίπεδο, αναντίστοιχες με τις διατάξεις των σχετικών κανονισμών λειτουργίας, οι συγκρούσεις που παρατηρούνται κατά τις συνεδριάσεις και οι συγκυριακές συνεργασίες μεταξύ των εταίρων αναμφίβολα αντικατοπτρίζουν την έλλειψη εμπειρίας σε συνεργατικές δομές και διαδικασίες και υποβαθμίζουν την αποτελεσματικότητα του θεσμού.

Όσον αφορά στις *πολιτισμικές αλλαγές* που παρατηρούνται, και στις δύο χώρες υπό εξέταση οι εταίροι υποστηρίζουν θερμά το θεσμό των επιτροπών παρακολούθησης ο

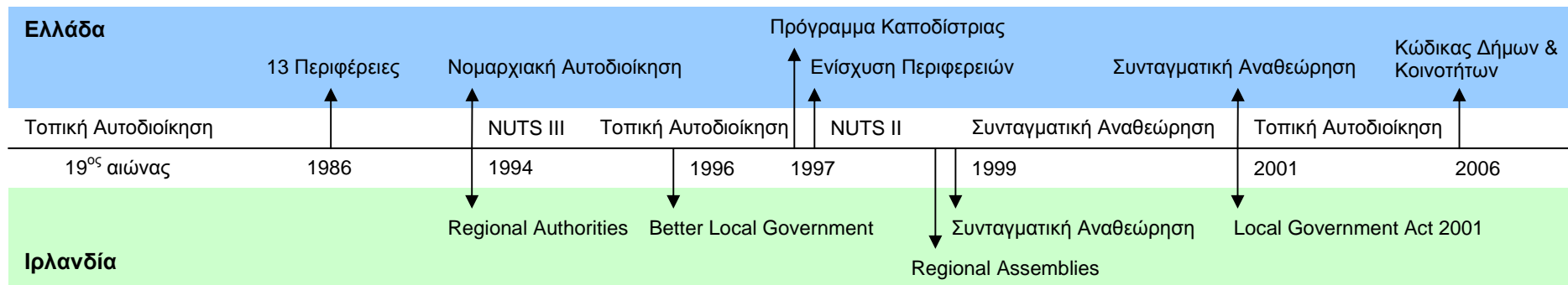
οποίος τους παρέχει τη δυνατότητα συμμετοχής σε μια διαδικασία από την οποία είτε ήταν αποκλεισμένοι (Ιρλανδία) είτε περιθωριοποιημένοι (Περιφερειακά Συμβούλια – Ελλάδα). Επιπλέον, η εμπειρία των εταίρων στις επιτροπές παρακολούθησης είτε έχει αλλάξει είτε έχει δημιουργήσει πιέσεις για αλλαγή στις εσωτερικές οργανωτικές τους δομές, δημιουργώντας την ανάγκη πρόσληψης και/ή κατάρτισης ειδικευμένου προσωπικού.

Σε επίπεδο διαδικασιών, η περιφερειακή πολιτική της Ένωσης έχει αλλάξει και στις δύο χώρες την αντίληψη σχετικά με την περιφερειακή διάσταση του προγραμματισμού. Μολονότι και η Ελλάδα και η Ιρλανδία είναι μικρές χώρες και προτιμούν να σχεδιάζουν την ανάπτυξή τους συνολικά, η Ευρωπαϊκή έμφαση στην περιφερειακή ανάπτυξη ανέδειξε τις σημαντικές περιφερειακές αποκλίσεις που υπάρχουν στο εσωτερικό τους και δημιούργησε πιέσεις για την άμβλυνσή τους. Στο πλαίσιο αυτό σημαντική είναι η ανάληψη της διαδικασίας κατάρτισης εθνικού σχεδίου ανάπτυξης, η οποία παρότι και στις δύο χώρες παραμένει ιεραρχική, κυριαρχείται δηλαδή από το Υπουργείο Οικονομικών, αποτελεί μια νέα για αυτές διαδικασία.

Η διαδικασία περιφερειακού σχεδιασμού αποτελεί θεσμική απαίτηση των Κανονισμών για τα διαρθρωτικά ταμεία. Στην Ελλάδα μέχρι και την περίοδο 2000-2006 υλοποιούνταν από τους εγχώριους μηχανισμούς περιφερειακής ανάπτυξης που είναι τα Περιφερειακά Συμβούλια, ενώ την περίοδο 2007-2013 η διαδικασία διευρύνεται με τη συμμετοχή μεγαλύτερου αριθμού οργανισμών και φορέων. Στην Ιρλανδία, σημαντικό ρόλο στη διαδικασία έχει η εγχώρια διαδικασία κοινωνικής εταιρικής σχέσης η οποία παρέχει τη βάση για την κατάρτιση του εθνικού σχεδίου ανάπτυξης. Για το λόγο αυτό, πρόσφατα έχουν αρχίσει να ασκούνται πιέσεις για τη συμμετοχή σε αυτήν των περιφερειών και για την ουσιαστικότερη ανάδειξη της περιφερειακής διάστασης της ανάπτυξης.

Τέλος, η έμφαση που η διαρθρωτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποδίδει στη διαχείριση των προγραμμάτων δημιούργησε την ανάγκη θεσμικών προσαρμογών στην οργάνωση και τις διαδικασίες που ακολουθεί η δημόσια διοίκηση των δύο χωρών γενικότερα. Για παράδειγμα, στο ιρλανδικό σύστημα, όπου δεν υπήρχε ισχυρή παράδοση παρακολούθησης και αξιολόγησης, έχουν δημιουργηθεί μονάδες αξιολόγησης (Evaluation Units) οι οποίες συμβάλλουν σημαντικά στην ανάλυση της ιρλανδικής πολιτικής. Στην Ελλάδα, έχει δημιουργεί πληθώρα ανεξάρτητων ή

Συγκριτική απεικόνιση των τάσεων για αποκέντρωση σε Ελλάδα και Ιρλανδία



ημιδημόσιων φορέων για τη διαχείριση της διαρθρωτικής πολιτικής (ΜΟΔ, ΕΣΠΕΛ, ΜΕΚ, ΕΛΚΕ). Επίσης, η δημόσια διοίκηση συνεργάζεται με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή αλλά και με ιδιωτικούς και ημικρατικούς φορείς οι οποίοι παρέχουν μελέτες και τεχνική υποστήριξη.

Σε επίπεδο *πολιτισμικών αλλαγών*, και στις δύο χώρες υπό εξέταση φαίνεται να έχει αναγνωριστεί η σημασία της διαδικασίας προγραμματισμού που εισήγαγαν οι Ευρωπαϊκοί Κανονισμοί για τα διαρθρωτικά ταμεία. Επίσης, η συμμετοχή και ο διάλογος που ευνοεί η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης αποτελούν πλέον κεκτημένο που θα είναι δύσκολο να ανατραπεί. Οι υποεθνικοί εταίροι και στις δύο χώρες φαίνεται να αναγνωρίζουν την πολιτική ευκαιρία που τους δίνεται και να πιέζουν για τη μεγαλύτερη εμπλοκή τους.

Εξετάζοντας τον αντίκτυπο της αλλαγής

Από την παραπάνω συζήτηση προκύπτει μια σφαιρικά δομημένη, συγκριτική ανάλυση του αντικείμενου της εγχώριας αλλαγής σε συστημικό, οργανωτικό, διαδικαστικό και πολιτισμικό επίπεδο. Πόσο βαθιές όμως υπήρξαν αυτές οι αλλαγές; Σύμφωνα με τη θεωρία της θεσμικής προσαρμογής όσο μεγαλύτερη είναι η δυσκολία προσαρμογής (*misfit*) των εγχώριων θεσμών στους κανόνες που προτάσσει η Ευρωπαϊκή πολιτική τόσο μικρότερη αναμένεται να είναι η προσαρμογή των πρώτων στους δεύτερους (Cowles, Caporaso & Risse 2001). Για την αξιολόγηση σε αυτήν την ενότητα του αντίκτυπου της αλλαγής χρησιμοποιείται το συνεχές που βάσει της βιβλιογραφίας δημιούργησε η Börzel (2003α: 15-17) και κυμαίνεται από την αδράνεια (*inertia*) έως το μετασχηματισμό (*transformation*).

Ειδικότερα, σύμφωνα με τη Börzel (2003α: 15-17):

- Η *αδράνεια (inertia)* αναφέρεται στην απουσία αλλαγής: τα κράτη μέλη αντιστέκονται στις αναγκαίες αυτές προσαρμογές που θα τους επιτρέψουν να ανταποκριθούν στις ευρωπαϊκές απαιτήσεις.
- Η *οπισθοδρόμηση (retrenchment)* αναφέρεται στην αύξηση αντί στη μείωση της δυσκολίας προσαρμογής (*misfits*) μεταξύ του εθνικού και ευρωπαϊκού επιπέδου.
- Η *απορρόφηση (absorption)* αφορά στην ενσωμάτωση των Ευρωπαϊκών απαιτήσεων στο εγχώριο σύστημα χωρίς ουσιαστικές αλλαγές στις υπάρχουσες

δομές και στη λογική της πολιτικής συμπεριφοράς. Ο αντίκτυπος της αλλαγής είναι χαμηλός.

- Η *συναινετική προσαρμογή (accommodation)* αναφέρεται στην προσαρμογή των υπαρχόντων εγχώριων διαδικασιών, πολιτικών και θεσμών χωρίς την αλλαγή κεντρικών χαρακτηριστικών και/ή των υποκείμενων συλλογικών αντιλήψεων. Ο αντίκτυπος της αλλαγής είναι μέτριος.
- Ο *μετασχηματισμός (transformation)* αναφέρεται στην αντικατάσταση των εγχώριων πολιτικών, διαδικασιών και θεσμών από νέους ή την τροποποίησή τους σε βαθμό που τα κεντρικά χαρακτηριστικά τους και/ή οι υποκείμενες συλλογικές αντιλήψεις αλλάζουν ριζικά. Ο αντίκτυπος της αλλαγής είναι υψηλός.

Ο αντίκτυπος της αλλαγής

| καμία αλλαγή | χαμηλή αλλαγή | | μέτρια αλλαγή | | υψηλή αλλαγή |
|----------------------------|--------------------------------------|---------------------------------|--|--|--|
| αδράνεια <i>inertia</i> | οπισθοδρόμηση <i>retrenchment</i> | απορρόφηση <i>absorption</i> | συναινετική προσαρμογή <i>accommodation</i> | | Μετασχηματισμός <i>transformation</i> |
| αντίσταση | ‘αρνητική’ αλλαγή | | ‘περιφερειακή’ αλλαγή | | συστημική αλλαγή |

Πηγή: Börzel (2003α: 16).

Σε συστημικό, οργανωτικό και διαδικαστικό επίπεδο τόσο η Ελλάδα όσο και η Ιρλανδία παρουσίαζαν μεγάλη δυσκολία προσαρμογής (*misfit*) με την περιφερειακή πολιτική της Ένωσης. Οι πιέσεις για προσαρμογή (*adaptational pressures*) άρχισαν να ασκούνται στην Ελλάδα από το 1986, με το σχεδιασμό και εφαρμογή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ), και στην Ιρλανδία από το 1988, μετά την μεταφορά των αρχών του προγραμματισμού και της εταιρικής σχέσης, που είχαν δοκιμαστεί κατά την υλοποίηση των ΜΟΠ, στο γενικό Κανονισμό για τα διαρθρωτικά ταμεία του 1988.

Σε *συστημικό επίπεδο* ο τρόπος που διαχειρίστηκαν οι δύο χώρες τις πιέσεις για αλλαγή παρουσιάζουν πολλά κοινά στοιχεία. Όμως ο αντίκτυπος της αλλαγής είναι διαφορετικός. Στην Ελλάδα, μολονότι στην αρχή επιχειρήθηκε η απορρόφηση (*absorption*) των Κοινοτικών απαιτήσεων στους εγχώριους θεσμούς, με τη δημιουργία των έξι και μετέπειτα δεκατριών Περιφερειών (1986), αρμόδιων αποκλειστικά για τη συνδιαχείριση των Ευρωπαϊκών προγραμμάτων, στη συνέχεια (1997) οι Περιφέρειες αυτές απέκτησαν σημαντικές αρμοδιότητες και πόρους που τις

καθιστούν αρκετά ισχυρούς δρώντες στο εγχώριο σύστημα. Φαίνεται έτσι να προκύπτει μια συναινετική προσαρμογή (accommodation) του εγχώριου συστήματος εδαφικών σχέσεων, η οποία γίνεται εντονότερη αν συνυπολογιστούν οι παράγωγες αλλαγές στην τοπική αυτοδιοίκηση α' και β' βαθμού των δεκαετιών 1990 και 2000 αλλά και η πρόσφατη συζήτηση για συνολική μεταρρύθμιση. Η μεταβολή αυτή συνδέεται ασφαλώς με εγχώριους πολιτισμικούς παράγοντες και κυρίως με την ευρεία υποστήριξη που παραδοσιακά απολαμβάνουν οι πρωτοβουλίες για αποκέντρωση¹.

Η Ιρλανδία αντίθετα φαίνεται ότι απλά απορρόφησε (absorption) τις Κοινοτικές απαιτήσεις στο εγχώριο πλαίσιο. Έτσι, η σύσταση των Περιφερειακών Αρχών αλλά και αργότερα των Περιφερειακών Συνελεύσεων δεν επέφεραν σημαντικές αλλαγές στο εγχώριο σύστημα. Οι αρμοδιότητες των δύο αυτών περιφερειακών επιπέδων είναι ελάχιστες και όπως και η σύνθεσή τους βασίζονται στο προϋπάρχον σύστημα των πόλεων / κομητειών. Το επίπεδο των πόλεων και κομητειών είναι το μόνο που αναγνωρίζεται από την πρόσφατη Συνταγματική μεταρρύθμιση (1999), η οποία όμως αφήνει ανοιχτό το ενδεχόμενο δημιουργίας και άλλων επιπέδων άμεσα εκλεγμένης τοπικής αυτοδιοίκησης στο μέλλον. Πρόσφατες μεταρρυθμίσεις που έχουν αναληφθεί επίσης αφορούν μόνο στο επίπεδο αυτό, μολονότι, όπως συζητήθηκε, κατά τη γνώμη μας σχετίζονται με τη σύσταση του περιφερειακού επιπέδου. Παρόλα αυτά, η ανάθεση στις Περιφερειακές Αρχές της αρμοδιότητας προετοιμασίας κατευθυντήριων γραμμών περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού, σύμφωνα με το Planning & Development Act 2000, ίσως αποτελεί πρόδρομο της μελλοντικής ανάδειξής τους σε ισχυρούς περιφερειακούς δρώντες και στη μεταβολή του εγχώριου συστήματος, δεδομένων και των πιέσεων για εντονότερη περιφερειακή συμμετοχή. Παρόμοια εξέλιξη δεν αναμένεται όσον αφορά στις Περιφερειακές Συνελεύσεις, η λειτουργία των οποίων εκτιμάται ότι θα διακοπεί όταν πάψουν να αποτελούν φορείς διαχείρισης των Ευρωπαϊκών διαρθρωτικών προγραμμάτων.

Σε *οργανωτικό επίπεδο*, η λειτουργία κυρίως των διαχειριστικών αρχών και των επιτροπών παρακολούθησης αποτελούν νέες δομές και για τις δύο χώρες. Οι δομές αυτές όμως δεν έχουν προκαλέσει σημαντικές αλλαγές στις εδαφικές σχέσεις των δύο υπό εξέταση κρατών μελών και στον τρόπο λήψης αποφάσεων ο οποίος παραμένει

¹ Όπως καταγράφεται και από το ίδιο το Σύνταγμα αλλά και από τις πολιτικές εξαγγελίες των κομμάτων με προεξέχουσες αυτές του ΠΑΣΟΚ του 1981.

ιεραρχικός και συγκεντρωτικός. Φαίνεται δηλαδή ότι έχουν απλά απορροφηθεί (absorption) από το εγχώριο σύστημα με το μέλλον τους, σε περιφερειακό επίπεδο, να είναι αμφίβολο.

Σε επίπεδο διαδικασιών, η θεσμική απαίτηση των Κανονισμών για τα διαρθρωτικά ταμεία για την εμπλοκή του υποεθνικού επιπέδου στον περιφερειακό προγραμματισμό επιχειρείται να εφαρμοστεί από υφιστάμενους εγχώριους θεσμούς (απορρόφηση - absorption). Έτσι, στην Ελλάδα κύριοι εκφραστές της περιφερειακής ανάπτυξης παραμένουν τα Περιφερειακά Συμβούλια, τα οποία αποτελούν θεσμικούς αντικαταστάτες των νομαρχιακών συμβουλίων και εντάσσονται στην εγχώρια ρητορική του 'δημοκρατικού προγραμματισμού'. Στην Ιρλανδία, παρά την απαίτηση των Κανονισμών, ο ρόλος του υποεθνικού επιπέδου παραμένει ιδιαίτερα περιορισμένος αφού η διαδικασία προγραμματισμού βασίζεται ουσιαστικά στην εγχώρια διαδικασία κοινωνικής εταιρικής σχέσης και στη συμμετοχή οριζόντιων και όχι κάθετων εταίρων.

Όμως η εξέταση του σταδίου προγραμματισμού της περιόδου 2007-2013 εμφανίζει κάποιες σημαντικές εξελίξεις. Στην Ελλάδα, η διαδικασία προγραμματισμού της περιόδου 2007-2013 υπήρξε συμμετοχικότερη από τις προηγούμενες ενώ η έμφαση που δόθηκε σε νέες δομές διαβούλευσης, όπως είναι τα εθνικά και περιφερειακά αναπτυξιακά συνέδρια και οι θεματικές συναντήσεις, έθεσαν υπό αμφισβήτηση την αποκλειστικότητα του θεσμού των Περιφερειακών Συμβουλίων ως εκφραστή τόσο της αρχής της εταιρικής σχέσης όσο και της εγχώριας αρχής του 'δημοκρατικού προγραμματισμού'. Κατά τον προγραμματισμό της ίδιας περιόδου οι Περιφερειακές Συνελεύσεις στην Ιρλανδία υπήρξαν πιο δραστήριες από ότι οι Περιφερειακές Αρχές την προηγούμενη προγραμματική περίοδο 2000-2006, οι οποίες παράλληλα πιέζουν για τη συμμετοχή τους στην κοινωνική εταιρική σχέση (κυρίως η Περιφερειακή Συνέλευση Border, Midland & Western).

Όσον αφορά στη διαδικασία υλοποίησης του περιφερειακού προγραμματισμού διακρίνεται μια σημαντική διαφοροποίηση μεταξύ των δύο χωρών: ενώ στην Ιρλανδία οι αρχές του προγραμματισμού και της εταιρικής σχέσης ενσωματώνονται στο εγχώριο σύστημα, στην Ελλάδα δεν φαίνεται να υπάρχει παρόμοια πρόθεση. Είναι χαρακτηριστικό ότι το νέο ιρλανδικό Εθνικό Σχέδιο Ανάπτυξης της περιόδου 2007-2013, το οποίο χρηματοδοτείται κυρίως από εθνικούς πόρους, αποτελεί πολυετές αναπτυξιακό σχέδιο το οποίο προέκυψε μετά από διαβούλευση και αποδίδει

ιδιαίτερη σημασία στην παρακολούθηση της υλοποίησης, η οποία πραγματοποιείται μέσω επιτροπής παρακολούθησης, με σύνθεση και αρμοδιότητες άμεσα επηρεασμένες από την εμπειρία της χώρας στη διαρθρωτική πολιτική και την αρχή της εταιρικής σχέσης (Government of Ireland 2008: 279). Αντίθετα, στην Ελλάδα το αντίστοιχο Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης (ΕΠΑ), το οποίο επίσης χρηματοδοτείται από εθνικούς πόρους, ενώ προβλέπεται ότι θα διαχειρίζεται με τρόπο ανάλογο με αυτόν που προβλέπεται για το ΕΣΠΑ (ΟΠΣ, τεχνική βοήθεια, διαχειριστική αρχή), ο σχεδιασμός του γίνεται από την κεντρική και από(συγ)κεντρωμένη διοίκηση, δηλαδή το Υπουργείο Οικονομικών με τη συνεργασία των αρμόδιων Υπουργείων και των Περιφερειακών Αρχών ενώ δεν προβλέπεται η σύσταση επιτροπής παρακολούθησης.

Σε πολιτισμικό επίπεδο είναι δύσκολο να αξιολογηθεί ο αντίκτυπος της αλλαγής. Δεν παύει όμως να έχει σημασία, ειδικά μετά την πρόσφατη αναθεώρηση της πολιτικής συνοχής (2007-2013) και την υπαγωγή της σε μία διαδικασία ανοιχτού συντονισμού, στο πλαίσιο της οποίας η αρχή της εταιρικής σχέσης γίνεται αντιληπτή ως μια νέα μορφή διακυβέρνησης (Scott & Trubek 2002: 4). Ιδωμένη ως τέτοια, η εταιρική σχέση αναμένεται να έχει μακροπρόθεσμες επιπτώσεις στα πρότυπα διακυβέρνησης των κρατών μελών μέσω μιας διαδικασίας μάθησης (Bulmer & Radaelli 2004). Οι επιπτώσεις της εταιρικής σχέσης στα εγχώρια πρότυπα διακυβέρνησης εξετάζονται στην ενότητα που ακολουθεί.

Εξετάζοντας την αλλαγή στη διακυβέρνηση

Τη δεκαετία του 1990 η Ευρωπαϊκή Ένωση γίνεται ευρέως αντιληπτή ως ένα πολυεπίπεδο σύστημα διακυβέρνησης. Η αρχή της εταιρικής σχέσης των διαρθρωτικών ταμείων, η οποία απαιτεί τη θεσμοθέτηση ενός συστήματος πολυεπίπεδης και πολυσυμμετοχικής λήψης αποφάσεων για την περιφερειακή ανάπτυξη, αποτελεί κατεξοχήν πεδίο εξέτασης των σχετικών ισχυρισμών. Σήμερα, η εξέταση αυτή έχει αναδείξει σημαντικά προβλήματα πολυμορφίας στο εσωτερικό του συστήματος και νομιμοποίησης της δράσης του, στα οποία η παρούσα μελέτη υποστηρίζει ότι μπορεί να απαντήσει η κανονιστική πρόταση του νέου ρεπουμπλικανισμού. Στο πλαίσιο αυτό, η παρακάτω ενότητα παρουσιάζει τα συμπεράσματα της παρούσας μελέτης όσον αφορά στην εμπειρική διερεύνηση της

εφαρμογής των ισχυρισμών των θεωρητικών προτάσεων της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και του νέο-ρεπουμπλικανισμού στην Ελλάδα και την Ιρλανδία

Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Βάσει της εμπειρικής ανάλυσης που προηγήθηκε αλλά και της εξέτασης της θεσμικής αλλαγής στην προηγούμενη ενότητα, η μελέτη έχει ως δεύτερο στόχο να ελέγξει αν τα υφιστάμενα εδαφικά πρότυπα στις δύο αυτές χώρες ανταποκρίνονται στη θεωρία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, αν δηλαδή παρατηρούνται σχέσεις αυξανόμενης αλληλεξάρτησης μεταξύ του τοπικού-περιφερειακού, εθνικού και υπερεθνικού-ευρωπαϊκού επιπέδου διακυβέρνησης. Η ανάλυση λαμβάνει υπόψη τις τυπικές και άτυπες μορφές συνεργασίας και οργανώνεται σε τρεις υποενότητες: α) θεσμική ικανότητα υποεθνικού επιπέδου, β) αυτόνομη παρουσία του στις Βρυξέλλες γ) δράση στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης δομής της επιτροπής παρακολούθησης.

Όσον αφορά στη *θεσμική ικανότητα του υποεθνικού επιπέδου* αυτή είναι ιδιαίτερα περιορισμένη και στις δύο χώρες υπό εξέταση. Όπως συζητήθηκε στην παραπάνω ενότητα, ο αντίκτυπος των ευρωπαϊκών απαιτήσεων υπήρξε χαμηλός στις θεσμικές αλλαγές στην Ιρλανδία και μέτριος στην Ελλάδα. Πρόκειται δηλαδή για κυρίως μορφολογικές αλλαγές με μικρή επίπτωση στην κατανομή ισχύος μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης.

Ειδικότερα, όσον αφορά στο ιρλανδικό περιφερειακό επίπεδο, οι Περιφερειακές Αρχές και Συνελεύσεις δεν είναι άμεσα εκλεγμένες. Αντίθετα, θεωρούνται συχνά ως ένα επιπλέον επίπεδο σε έναν πολύπλοκο διοικητικό ιστό με πληθώρα οργανισμών τα γεωγραφικά όρια αρμοδιότητας των οποίων δεν συμπίπτουν. Ο εκπεφρασμένος σκοπός της περιφερειοποίησης υπήρξε η εξασφάλιση και διαχείριση της Κοινοτικής χρηματοδότησης, οπότε ο μελλοντικός ρόλος των περιφερειών- όταν η Ιρλανδία πάψει να είναι αποδέκτης των διαρθρωτικών επιχορηγήσεων – τίθεται εν αμφιβόλω. Αλλά και σε τοπικό επίπεδο, η εξουσία των αιρετών αντιπρόσωπων που συμμετέχουν στα συμβούλια των πόλεων και κομητειών είναι περιορισμένη και διαμεσολαβείται τόσο από τη δράση δημόσιων αξιωματούχων (διοικητή) όσο και από τους βουλευτές. Έτσι, και παρά τις πρόσφατες μεταρρυθμίσεις, ο ρόλος των τοπικών αρχών υποβαθμίζεται στο να αποτελούν «εν ολίγοις, απλά εκτελεστικές υπηρεσίες (executive agencies) των κυβερνητικών υπουργείων και η δουλειά τους είναι να εφαρμόζουν την πολιτική της κεντρικής κυβέρνησης» (Mabellini 2005: 202). Τέλος,

οι εθνικοί πολιτικοί θεσμοί (κυβέρνηση και κοινοβούλιο) αλλά κυρίως το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Πολιτιστικής Κληρονομιάς και Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνεχίζουν να έχουν το διοικητικό και οικονομικό έλεγχο των υποεθνικών επιπέδων.

Στην Ελλάδα η μορφή του υποεθνικού επιπέδου έχει αλλάξει και η θέση των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης αλλά και των Περιφερειών φαίνεται να έχει ενισχυθεί κυρίως μέσω της αναθεώρησης του Συντάγματος του 2001. Όμως, πολλά από τα προβλήματα του υποεθνικού επιπέδου παραμένουν, όπως είναι η εξάρτησή του από τα πολιτικά κόμματα, οι περιορισμένες του αρμοδιότητες, οι οποίες ακόμη και όταν διευρύνονται δεν συνοδεύονται από τη μεταφορά αντίστοιχων πόρων, η οικονομική του εξάρτηση από το κέντρο, οι γεωγραφικές, πληθυσμιακές και αναπτυξιακές αποκλίσεις σε επίπεδο Περιφερειών και Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, η υπερβολική συγκέντρωση καθηκόντων και ευχρειών στον δήμαρχο, τα φαινόμενα κακοδιαχείρισης, διαφθοράς και αδιαφάνειας που αφορούν κυρίως τους ΟΤΑ α΄ βαθμού. Έτσι, μολονότι την τελευταία δεκαεπταετία αναπτύσσεται μια δυναμική η οποία «οδηγεί στη σταδιακή υπέρβαση του *συγκεντρωτικού προτύπου*, προς το οποίο προσανατολίστηκε, υπό διάφορες παραλλαγές, η δημόσια διοίκηση στην χώρα μας από τα πρώτα της βήματα» (Χλέπας 1999: 460, έμφαση στο πρωτότυπο) αυτή δεν έχει επιτρέψει ακόμα την απεξάρτηση της τοπικής αυτοδιοίκησης από το κράτος.

Όσον αφορά στην *αυτόνομη παρουσία του υποεθνικού επιπέδου στην Ευρωπαϊκή πολιτική σκηνή*, αυτή προφανώς σχετίζεται με την περιορισμένη αυτονομία που απολαύει σε εγχώριο επίπεδο και συζητήθηκε παραπάνω. Έτσι, και στις δύο χώρες οι επαφές του υποεθνικού επιπέδου με τις Βρυξέλλες είναι υποτονικές. Οι προσπάθειες κινητοποίησης προσκρούουν στην ισχυρή κεντρική κυβέρνηση και το συγκεντρωτικό σύστημα διοίκησης καθώς και στους περιορισμένους τους πόρους. Επιπλέον, στην περίπτωση της Ιρλανδίας προσκρούουν στην πληθώρα οργανώσεων εκπροσώπησης του τοπικού επιπέδου σε εθνικό επίπεδο που δεν επιτρέπουν την συνεκτική παρουσία τους στις Βρυξέλλες.

Όμως, παρατηρείται μια αντίφαση: μολονότι οι πιέσεις και δράσεις για αποκέντρωση στην Ιρλανδία υπήρξαν λιγότερο έντονες από ότι στην Ελλάδα, η Ιρλανδία έχει αναλάβει πιο συντονισμένες προσπάθειες για την κινητοποίηση του υποεθνικού της επιπέδου στις Βρυξέλλες. Το γεγονός εξηγείται από τον ιεραρχικό (top-down) χαρακτήρα της πρωτοβουλίας αυτής της ιρλανδικής διοίκησης η οποία, σε αντίθεση με την ελληνική διοίκηση, φαίνεται να έχει αντιληφθεί τη σημασία παρουσίας του

υποεθνικού της επιπέδου στο ευρωπαϊκό κέντρο λήψης αποφάσεων. Η έλλειψη συντονισμού στην εκπροσώπηση του ελληνικού υποεθνικού επιπέδου στις Βρυξέλλες, σε συνδυασμό με την έλλειψη πόρων που το χαρακτηρίζει, έχει οδηγήσει στην ενεργό συμμετοχή του σε πλήθος διεθνικών δικτύων που, μολονότι δεν μπορεί να υποκαταστήσει την αυτόνομη παρουσία του, συμβάλει σε μια διαδικασία μάθησης και αλλαγής των αντιλήψεών του.

Τέλος, όσον αφορά στη δράση του υποεθνικού επιπέδου στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης δομής της επιτροπής παρακολούθησης, από την εξέταση του δικτύου πολιτικής που δημιουργήθηκε από την απαίτηση εφαρμογής της αρχής της εταιρικής σχέσης δεν προκύπτουν σημαντικές αλλαγές στα πρότυπα διακυβέρνησης των δύο χωρών. Ειδικότερα, από τη μελέτη προκύπτει ότι τόσο στην Ελλάδα όσο και στην Ιρλανδία η κυβέρνηση/κεντρική διοίκηση αποτελεί τον κυρίαρχο δρών στο δίκτυο πολιτικής.

Παρόλα αυτά διαπιστώνεται μια αυξανόμενη αναγνώριση του ρόλου που μπορούν να διαδραματίσουν οι κάθετοι και οριζόντιοι εταίροι και αντίστροφα, οι εταίροι αυτοί επιθυμούν τη μεγαλύτερη εμπλοκή τους. Η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης έχει συμβάλλει στην αναγωγή του υποεθνικού επιπέδου σε δρώντα στο πλαίσιο της διαρθρωτικής πολιτικής. Παρέχει στο υποεθνικό επίπεδο τη δυνατότητα συμμετοχής σε διαδικασίες οι οποίες είναι (οικονομικά) κρίσιμες και ταυτόχρονα άγνωστες για αυτό. Υπό αυτήν την έννοια ενισχύει τη θέση του, παρότι τελικά η λήψη αποφάσεων συνεχίζει να γίνεται ιεραρχικά, με το Υπουργείο Οικονομικών να διατηρεί το ρόλο του διαμεσολαβητή (gatekeeper).

Οι σχέσεις αλληλεξάρτησης μεταξύ των εταίρων που, σύμφωνα με την άποψη του Rhodes (1981), αποτελούν τη βάση για τη δημιουργία κάθε δικτύου πολιτικής δεν είναι ισχυρές. Η κεντρική διοίκηση κατέχει τους περισσότερους πόρους τόσο στην Ελλάδα όσο και την Ιρλανδία. Άλλωστε αυτή είναι που αποφασίζει τους εταίρους που θα συμμετάσχουν στην εταιρική σχέση. Πέραν αυτής, στην περίπτωση της Ελλάδας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε ανέκαθεν σημαντικούς πόρους και επιρροή, ενώ στην Ιρλανδία η εμπλοκή της είναι πιο περιορισμένη. Ακόμα, ενώ θα περίμενε κανείς ότι στην Ιρλανδία οι εταίροι, λόγω της εμπειρίας τους στην κοινωνική εταιρική σχέση, θα ήταν ιδιαίτερα ισχυροί και δραστήριοι, αυτό δεν επιβεβαιώνεται από τα ευρήματα. Αντίθετα, φαίνεται ότι η εμπιστοσύνη τους στην κοινωνική εταιρική σχέση οδηγεί στην υποβάθμιση της σημασίας της συμμετοχής τους στην εταιρική σχέση των διαρθρωτικών ταμείων. Στην Ελλάδα, ισχυρότεροι εταίροι παραμένουν αυτοί που

παραδοσιακά και θεσμικά συμμετέχουν στον κοινωνικό διάλογο σε εθνικό και περιφερειακό (περιφερειακά συμβούλια) επίπεδο, φαίνεται όμως ότι δεν έχουν κατανοήσει όλοι τη σημασία συμμετοχής τους στην εταιρική σχέση των διαρθρωτικών ταμείων.

Συμπερασματικά, από την παραπάνω ανάλυση δεν προκύπτει σημαντική αλλαγή στη διακυβέρνηση. Τα συστήματα λήψης αποφάσεων στις δύο χώρες υπό εξέταση παραμένουν συγκεντρωτικά και ιεραρχικά, παρά τις πρόσφατες θεσμικές μεταρρυθμίσεις. Οι κυβερνήσεις/κεντρικές διοικήσεις αποτελούν τους ισχυρότερους εταίρους ενώ δεν παρατηρείται σημαντική εξάρτησή τους από τους οριζόντιους και κάθετους εταίρους παρά μόνο στο βαθμό που το έχουν οι ίδιες επιλέξει.

Νεο-ρεπουμπλικανισμός

Υπερβαίνοντας τη θεώρηση της ευρωπαϊκής πολιτικής αποκλειστικά με όρους κρατικών συνόρων ο νεο-ρεπουμπλικανισμός προβαίνει σε συγκεκριμένες προτάσεις που θέτουν τους πολίτες και τη δημοκρατία στο επίκεντρο της συζήτησης περί ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, σεβόμενος παράλληλα τα πολυεπίπεδα και πολυπολιτισμικά συστατικά μέρη της Ένωσης. Ο πολιτικός χαρακτήρας της Ένωσης νοείται ως «ένα πλέγμα διαφορετικών σφαιρών, στο οποίο τα σημεία πολυσφαιρικότητας συνδυάζονται με την ύπαρξη κοινών σημείων αναφοράς» (Λάβδας 2004α: 42, 2002). Έτσι, η διαφορετικότητα αντί να αποτελεί τροχοπέδη μεταμορφώνεται σε πλεονέκτημα της Ευρωπαϊκής αναδύμενης πολιτείας μέσω δημοκρατικών πολιτικών πρακτικών όπως είναι η αντιπροσώπευση, η συνεργασία, η ιδιότητα του πολίτη και η διαβούλευση, που εκφράζεται μεταξύ άλλων μέσω θεσμοθετημένων πρακτικών όπως η αρχή της εταιρικής σχέσης (Scott 1998) και η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού (Bowman 2006, 2007).

Ακολουθώντας την νεο-ρεπουμπλικανική προβληματική η παρούσα μελέτη επιχειρεί την 'επιαναφορά της πολιτικής στις πολιτικές', με τη μετατόπιση του επίκεντρου της ανάλυσης από ζητήματα λειτουργικότητας σε ζητήματα νομιμοποίησης και δημοκρατίας. Σύμφωνα με τη νεο-ρεπουμπλικανική ανάγνωση της αναδύμενης Ευρωπαϊκής πολιτείας, η Ένωση κατέχει ήδη χαρακτηριστικά μιας μεικτής κοινοπολιτείας εκπροσώπησης των συστατικών της κρατών και δήμων. Κρίσιμο σημείο για την τελική επίτευξή της αποτελεί η «δομική αλλαγή του τρόπου με τον οποίο οι Ευρωπαίοι πολίτες αντιλαμβάνονται τον εαυτό τους σε σχέση τόσο με τις

εθνικές δομές διακυβέρνησης όσο όμως και με τη διαμόρφωση μιας νέας πολιτικής ενότητας, μιας *res publica composita*» (Λάβδας & Χρυσόχου 2004: 22-23).

Η διερεύνηση της εφαρμογής της αρχής της εταιρικής σχέσης υπό τη νεο-ρεπουμπλικανική οπτική, επιτρέπει, σύμφωνα με τη Scott (1998), να αξιολογηθεί η συμβολή της σε τρία κεντρικά ζητήματα της σύγχρονης ρεπουμπλικανικής δημοκρατίας: τη συμμετοχή, τη διαβούλευση και τη *'civility'*, τον τρόπο συμπεριφοράς δηλαδή που προσιδιάζει σε συνειδητοποιημένη ιδιότητα του πολίτη. Η παρούσα ενότητα οργανώνεται γύρω από τους τρεις αυτούς άξονες για να παρουσιάσει τα συμπεράσματα που προκύπτουν από την εξέταση στα προηγούμενα κεφάλαια της δυνατότητας της εταιρικής σχέσης να συμβάλλει στην αλλαγή της αντίληψης των ελλήνων και ιρλανδών πολιτών όσον αφορά στο δημοκρατικό τους ρόλο στο εγχώριο πλαίσιο.

Συμμετοχή: Πράγματι, η αρχή της εταιρικής σχέσης έχει επιτρέψει τη δυνατότητα πρόσβασης στην πολιτική διαδικασία ομάδων οι οποίες διαφορετικά θα είχαν αποκλειστεί από αυτήν. Όμως, τόσο στην περίπτωση της Ελλάδας, χώρας με δεδηλωμένη εγχώρια πολιτική επιλογή υπέρ του *'δημοκρατικού προγραμματισμού'*, όσο και στην περίπτωση της Ιρλανδίας, χώρας με κουλτούρα και εμπειρία σε συνεργατικές διαδικασίες, η εξέλιξη αυτή αποτελεί τυπική απάντηση στις απαιτήσεις των Κοινοτικών Κανονισμών και δεν φαίνεται να συνοδεύεται από την αναγνώριση των πλεονεκτημάτων που μπορούν να προκύψουν από τη διευρυμένη συμμετοχή και δημοκρατικότητα στη διαδικασία προγραμματισμού. Η εξέταση της ποιότητας της συμμετοχής στις επιτροπές παρακολούθησης και στις δύο χώρες καταδεικνύει ότι επικρατεί μια επίφαση συμμετοχικότητας με την κεντρική διοίκηση να διασφαλίζει τον κεντρικό ρόλο, κυρίως λόγω της τυπικής αρμοδιότητας του Υπουργείου Οικονομικών ως αρχής διαχείρισης του συνόλου των αναπτυξιακών προγραμμάτων.

Διαβούλευση: Από την έρευνα προκύπτει ότι, αντίθετα με τις θεωρητικές προτάσεις της νεο-ρεπουμπλικανικής σκέψης, το *'κοινό συμφέρον'* δεν αποτελεί αποτέλεσμα αλλά προϋπόθεση της διαβουλευτικής διαδικασίας. Σκοπός της είναι η μεγιστοποίηση των Κοινοτικών εισροών και η βέλτιστη χρήση τους, ζητήματα όλο και περισσότερο τεχνικά, που δεν μπορούν όλοι οι εταίροι να παρακολουθήσουν. Από τη διερεύνηση της ποιότητας της διαβούλευσης στο πλαίσιο των επιτροπών παρακολούθησης και στις δύο χώρες υπό εξέταση προκύπτει ότι η διαδικασία είναι ιεραρχική και συγκεντρωτική, με την εξουσία να επαφίεται στην κεντρική διοίκηση. Η κυριαρχία

του Υπουργείου Οικονομικών στη διαδικασία δεν αμφισβητείται· άλλωστε κανένας άλλος εταίρος δεν έχει τη θεσμική ισχύ ούτε τους αναγκαίους πόρους και κατάρτιση να αναλάβει όλο ή μέρος του ρόλου του σε μια πολιτική εθνικά κρίσιμη, όπως είναι η Κοινοτική χρηματοδότηση.

Στην Ελλάδα, η διαδικασία είναι περισσότερο πολιτικοποιημένη από ότι στην Ιρλανδία ενώ συχνά παρατηρούνται πλώσεις και εντάσεις. Το γεγονός οφείλεται στην έλλειψη συναινετικής κουλτούρας και επιδεινώνεται από την ύπαρξη ετεροβαρών εταίρων οι οποίοι προτιμούν το ‘παζάρεμα’ (bargain) από το διάλογο. Επιπλέον, στην περίπτωση της Ελλάδας, η ποιότητα της διαβούλευσης περιορίζεται από τη μη τακτική σύγκλιση των επιτροπών και από τη σχετικά συχνή χρήση της γραπτής διαδικασίας. Αντίθετα, στην Ιρλανδία η ομόφωνη λήψη αποφάσεων φαίνεται να είναι συχνότερη από ότι στην Ελλάδα, γεγονός που δεν οφείλεται όμως τόσο στη διαβούλευση και στην από κοινού διαμόρφωση από τους εταίρους εκροών πολιτικής όσο στην κοινή αποδοχή του Υπουργείου Οικονομικών ως κυρίαρχου δρώντα στη διαδικασία.

Civility (τρόπος συμπεριφοράς που προσιδιάζει σε συνειδητοποιημένη ιδιότητα του πολίτη): Από τη φύση της, η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης δυσχεραίνει την ανάπτυξη της ‘civility’ εντείνοντας τον ανταγωνισμό μεταξύ των εταίρων για τη διασφάλιση Κοινοτικής χρηματοδότησης. Οι δρώντες που συμμετέχουν στην εταιρική σχέση αποτελούν αποδέκτες της χρηματοδότησης των διαρθρωτικών ταμείων και άρα κύριος σκοπός τους είναι η εξασφάλισή της. Η επιδίωξη από τους εταίρους ιδιοτελούς και όχι κοινού συμφέροντος τους μετατρέπει σε καταναλωτές και όχι δημιουργούς της πολιτικής, με αποτέλεσμα η λειτουργία της αρχής της εταιρικής σχέσης να υπολείπεται του νεο-ρεπουμπλικανικού υποδείγματος.

Συμπεράσματα

Συμπερασματικά, εξετάζοντας την αλλαγή που έχει επιφέρει διαρθρωτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ειδικότερα η αρχή της εταιρικής σχέσης που τη διέπει στους εγχώριους εδαφικούς θεσμούς και πρότυπα διακυβέρνησης η παρούσα μελέτη καταλήγει ότι:

- Η διαρθρωτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει συμβάλει στην περιφερειοποίηση της Ελλάδας και της Ιρλανδίας, στη δημιουργία δηλαδή

περιφερειακού επιπέδου. Στην Ελλάδα οι Περιφέρειες απέκτησαν σταδιακά σημαντικές αρμοδιότητες, χωρίς να πάψουν να αποτελούν προέκταση της κεντρικής διοίκησης. Στην Ιρλανδία ο ρόλος των Περιφερειακών Συνελεύσεων είναι ιδιαίτερα περιορισμένος. Και στις δύο χώρες, η περιφερειοποίηση που προέκυψε ως απόρροια των ευρωπαϊκών απαιτήσεων προκάλεσε πιέσεις για την ενίσχυση των άμεσα εκλεγμένων επιπέδων δηλαδή των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων στην Ελλάδα και του επιπέδου των δήμων και κοινοτήτων (Ελλάδα) / πόλεων και κομητειών (Ιρλανδία). Η συσχέτιση των παραπάνω διαπιστώσεων με τον εξευρωπαϊσμό ενισχύεται και από το παρόμοιο πρότυπο που φαίνεται να ακολουθούν οι μεταρρυθμίσεις στις δύο χώρες.

- Οι θεσμικές αλλαγές που προκλήθηκαν σε οργανωτικό επίπεδο βάσει των απαιτήσεων των Κοινοτικών Κανονισμών για τα διαρθρωτικά ταμεία αφορούν στην ανάδειξη των περιφερειών σε διαχειριστικές αρχές και τη δημιουργία επιτροπών παρακολούθησης σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Λόγω της περιορισμένης αυτονομίας του περιφερειακού επιπέδου και στις δύο χώρες, οι οργανωτικοί θεσμοί που δημιουργήθηκαν στο επίπεδο αυτό είναι ανίσχυροι και δεν αναμένεται να συνεχίσουν να λειτουργούν χωρίς την πολιτική και οικονομική στήριξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αντίθετα, η επιτροπή παρακολούθησης που έχει δημιουργηθεί σε εθνικό επίπεδο στην Ιρλανδία προβλέπεται να συνεχίσει να λειτουργεί για την παρακολούθηση του Εθνικού Σχεδίου Ανάπτυξης της περιόδου 2007-2013, το οποίο χρηματοδοτείται κυρίως από εθνικούς πόρους.
- Τα παραπάνω συμπεράσματα συμφωνούν με αυτά των περισσότερων ερευνών σχετικά με τον εξευρωπαϊσμό, ότι δηλαδή οι όποιες αλλαγές ακολουθούν εγχώρια πρότυπα. Έτσι, ο αντίκτυπος της αλλαγής στην Ελλάδα είναι εντονότερος όσον αφορά στην ενίσχυση του υποεθνικού επιπέδου, σε αρμονία με την εγχώρια ρητορική περί αποκεντρωμένης δημοκρατίας και δημοκρατικού προγραμματισμού. Αντίστοιχα, στην Ιρλανδία, ο αντίκτυπος της αλλαγής είναι εντονότερος όσον αφορά στη λειτουργία οριζόντιων συμμετοχικών δομών βάσει της εμπειρίας της στην κοινωνική εταιρική σχέση.
- Κατά την εξέταση των θεσμικών αλλαγών δεν θα πρέπει να αγνοηθούν οι πολιτιστικές αλλαγές που προκύπτουν. Η έμφαση που η περιφερειακή πολιτική της Ένωσης, μέσω της αρχής της εταιρικής σχέσης αποδίδει στη συμμετοχή οριζόντων και κάθετων εταίρων έχει δημιουργήσει πιέσεις για τη μεγαλύτερη εμπλοκή τους.

Όσον αφορά στη συμμετοχή των κάθετων - υποεθνικών - εταίρων οι πιέσεις αυτές γίνονται αισθητές και στα τρία επίπεδα που εξετάστηκαν: συστημικό, οργανωτικό, διαδικασιών. Η αλλαγή αυτή στην αντίληψη του ρόλου του υποεθνικού επιπέδου μπορεί να έχει συνέπειες στα εγχώρια πρότυπα διακυβέρνησης.

- Προς το παρόν πάντως, 20 και πλέον χρόνια μετά από την εισαγωγή της αρχής της εταιρικής σχέσης στους Κανονισμούς για τα διαρθρωτικά ταμεία, δεν προκύπτει σημαντική αλλαγή στα πρότυπα διακυβέρνησης της Ελλάδας και της Ιρλανδίας, δυο χώρες με συγκεντρωτική πολιτική παράδοση. Η λήψη αποφάσεων παραμένει ιεραρχική και συγκεντρωτική καθ'όλα τα στάδια πολιτικής. Ο αριθμός των δρώντων που συμμετέχουν σε αυτά μολονότι έχει αυξηθεί συνεχίζει να περιορίζεται στους ελάχιστους συμβατικά προβλεπόμενους εταίρους, οι περισσότεροι από τους οποίους είναι άμεσοι καταναλωτές της διαρθρωτικής χρηματοδότησης.
- Έτσι, οι προτάσεις του υποδείγματος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης δεν επαληθεύονται: η ισχύς του κεντρικού κράτους δεν φαίνεται να διαμοιράζεται α) σε έναν περιορισμένο αριθμό σαφώς καθορισμένων και οριοθετημένων αρχών, αλλά ούτε και β) σε ένα ρευστό (fluid) και πολύπλοκο σύστημα αρχών και φορέων, εν μέρει αλληλοκαλυπτόμενων, εντός του οποίου οι αρχές μπορούν να λειτουργούν ταυτόχρονα σε διαφορετικά επίπεδα, όπως περιγράφουν οι Hooghe & Marks (2001β) τους δύο τύπους πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.
- Διευρύνοντας σημαντικά την προβληματική περί διακυβέρνησης μέσω της αμφισβήτησης των παραδοσιακών μέσων δημοκρατικής νομιμοποίησης, η νεο-ρεπουμπλικανική οπτική τονίζει τη σημασία που η εταιρική σχέση μπορεί να έχει για την ουσιαστική εμπλοκή των πολιτών στην πολιτική διαδικασία υπό συνθήκες μη κυριαρχίας. Οι πολίτες γίνονται αντιληπτοί ως έχοντες και φέροντες όχι μόνο εθνική αλλά και ευρωπαϊκή ταυτότητα και αξίες. Κατ'επέκταση, η αρχή της εταιρικής σχέσης συμβάλλει στην ποιοτική μεταβολή της Ένωσης σε μια «πολιτική κοινότητα ίσων και κυρίαρχων πολιτών, που μοιράζονται ένα σύνολο κοινών δημοκρατικών αξιών» (Λάβδας & Χρυσόχοου 2004: 20) η οποία διαπερνάει μεν τα εθνικά σύνορα αλλά σέβεται τη συνθετότητα και διαφορετικότητα των δημοσίων σφαιρών που την απαρτίζουν.

- Όμως για να μπορέσει η αρχή της εταιρικής σχέσης να αποτελέσει κλειδί τόσο για τη βελτίωση της διακυβέρνησης όσο και την τοπική/περιφερειακή ανάπτυξη απαιτείται η ενίσχυση των πόρων του συνόλου των εταίρων που συμμετέχουν σε αυτήν και η σταδιακή απεξάρτησή τους από την κοινοτική χρηματοδότηση. Ειδικότερα, όσον αφορά στους υποεθνικούς εταίρους η εφαρμογή της εταιρικής σχέσης δεν θα πάψει να είναι ελλιπής χωρίς τη θεσμική αυτονόμησή τους, την οικονομική ανεξαρτησία τους, και όπως θα τόνιζαν οι νεο-ρεπουμπλικανοί, το συνεχή έλεγχο και αμφισβήτηση τους από τους πολίτες. Χωρίς δηλαδή την πραγμάτωση μιας ουσιαστικής διαδικασίας αποκέντρωσης.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

Ελληνόγλωσση

- Ακαδημία Αθηνών (2000) *Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση: Διαπιστώσεις – Προτάσεις*, Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών-Κέντρο Ερεύνης της Ελληνικής Κοινωνίας.
- Αλεξόπουλος Ν. (2004) 'Veto Players' στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα. Στο Κοντογιώργης Γ., Λάβδας Κ., Μενδρινού Μ. & Χρυσόχου Δ. επιμ. *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία: το Πολιτικό Σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας 1974-2004*, Τόμος Β', Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική, σσ. 188-202.
- Allison G.T. & Νικολαΐδη Κ. επιμ. (1997) *Το Ελληνικό Παράδοξο: Υπόσχεση και Επίδοση*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Ανδρέου Γ. (2002) Ο Ρόλος των Υποεθνικών Δρώντων στην Ε.Ε.: Θεωρητικές Αντιπαραθέσεις και Εμπειρικές Εκτιμήσεις, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 20: 71-85.
- Ανδρέου Γ. & Μαραβέγιας Ν. (2007) Η Διαρθρωτική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο Μαραβέγιας Ν. & Τσινισιζέλης Μ. επιμ. *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση: Οργάνωση και Πολιτικές 50 χρόνια*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο – Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, σσ. 584-612.
- Ανδρικοπούλου Ε. (2000) Η Πολιτική Συνοχής και οι Προοπτικές της στο Νέο Ευρωπαϊκό Χώρο. Στο Ανδρικοπούλου Ε. & Καυκαλάς Γ. επιμ. *Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος: η Διεύρυνση και η Γεωγραφία της Ευρωπαϊκής Ανάπτυξης*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο – Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, σσ. 339-380.
- Ανδρικοπούλου Ε. (1995) *Οι Περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση: η Εξέλιξη της Περιφερειακής Πολιτικής από τη Συνθήκη της Ρώμης έως το Maastricht*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο.
- Ανδρικοπούλου Ε. (1994) Περιφερειακή Πολιτική στη Δεκαετία του 1980 και Προοπτικές. Στο Στο Γετίμης Π., Καυκαλάς Γ. & Μαραβέγιας Ν. επιμ. *Αστική και Περιφερειακή Ανάπτυξη: Θεωρία – Ανάλυση και Πολιτική*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο, σσ. 347-383.
- Ανδρικοπούλου Ε. & Καυκαλάς Γ. επιμ. (2000) *Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος: η Διεύρυνση και η Γεωγραφία της Ευρωπαϊκής Ανάπτυξης*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο – Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων.
- Αφουξενίδης Α. (2006) Όψεις της Κοινωνίας Πολιτών στην Ελλάδα, *Επιστήμη και Κοινωνία*, 16: 163-178.
- Bellamy R. & Castiglione D. (2004) Η Ευρώπη ως Δημοκρατία. Στο Λάβδας Κ.Α. & Χρυσόχου Δ.Ν. επιμ. *Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και Πολιτική Θεωρία: η Πρόκληση του Ρεπουμπλικανισμού*, Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρη, σσ. 151-202.

- Βερναρδάκης Χ. Δ. (2007) Ευρωπαϊσμός και Ευρωσκεπτικισμός στην Ελλάδα: Ιδεολογικές Διαστάσεις και Πολιτικές Εκπροσωπήσεις. Στο Βερναρδάκης Χ. επιμ. *Η Κοινή Γνώμη στην Ελλάδα 2005-2006 – Πολιτικές και Κοινωνικές Εκπροσωπήσεις, Ευρωσκεπτικισμός*, ΜΚΟ, Αθήνα: Εκδόσεις Σαββάλα. Διαθέσιμο στο www.vernardakis.gr
- Βούλγαρης Γ. (2006) Κράτος και Κοινωνία Πολιτών στην Ελλάδα: μια Σχέση προς Επανεξέταση; *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 28: 5-33.
- Γετίμης Π. (2000) Εναλλακτικές Μορφές Αστικής Διακυβέρνησης στην Ευρώπη. Στο Ανδρικοπούλου Ε. & Καυκαλάς Γ. επιμ. *Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος: η Διεύρυνση και η Γεωγραφία της Ευρωπαϊκής Ανάπτυξης*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο – Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, σσ. 468-486.
- Γετίμης Π. (1993) Κοινωνικές Πολιτικές και Κοινωνικό Κράτος. Στο Γετίμης Π. & Γράβαρης Δ. επιμ. *Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνική Πολιτική: η Σύγχρονη Προβληματική*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο, σσ. 91-121.
- Γετίμης Π. & Χλέπας Ν.Κ. (2005) *Πτυχές της Τοπικής Πολιτικής Ηγεσίας: το Ηγετικό Στυλ των Ευρωπαϊών Δημάρχων*. Εισήγηση στο 1^ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων με θέμα «Διοικητική Θεωρία και Πράξη: Διοίκηση και Κοινωνία», Αθήνα 6 & 7 Οκτωβρίου 2005.
- Γετίμης Π., Χλέπας Ν., Γρηγοριάδου Δ. & Ντρούτσα Ε. (2005) *Αρμοδιότητες και Συγκρότηση της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα: Προοπτικές Αναβάθμισης*, Τελική Έκθεση, Ερευνητικό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος & Ανθρώπινου Δυναμικού, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Νοέμβριος 2005. Διαθέσιμο στο www.enaef.gr
- Γεωργαντάς Η. (2002) *Τοπικό Κράτος και Τοπικότητα: στα Ίχνη Δύο Συζητήσεων*, Αθήνα: Ίδρυμα Σάκη Καραγιωργα.
- Γεωργαντάς Η. & Ψυχάρης Γ. (2004) Αναδιαρθρώσεις του Χωρικού Μοντέλου Εξουσίας στη Μεταπολιτευτική Ελλάδα. Στο Κοντογιώργης Γ., Λάβδας Κ., Μενδρινού Μ. & Χρυσόχοου Δ. επιμ. *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία: το Πολιτικό Σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας 1974-2004*, Τόμος Β', Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική, σσ. 75-91.
- Γιαννακούρου Γ. (2000) Η Χωροταξική Πολιτική στη Διευρυμένη Ευρώπη. Στο Ανδρικοπούλου Ε. & Καυκαλάς Γ. επιμ. *Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος: η Διεύρυνση και η Γεωγραφία της Ευρωπαϊκής Ανάπτυξης*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο – Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, σσ. 401-424.
- Γρηγορίου Π. (2008) Επιδράσεις της Ένταξης στην Ε.Ε. στην Ελληνική Κοινωνία και το Πολιτικό Σύστημα. Στο Μαραβέγιας Ν. επιμ. *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Παρελθόν, Παρόν, Μέλλον*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο, σσ. 385-391.
- Γρηγορίου Π. & Μεταξάς Αντ. επιμ. (2006) *Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση και Ευρωπαϊκή Περιφέρεια*, Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Δαφέρμος Β. (2005) *Κοινωνική Στατιστική με το SPSS*, Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Ζήτη.
- Δεμερτζής Ν. (2006) Η Εμπιστοσύνη ως Κοινωνικό Συναισθημα, *Επιστήμη και Κοινωνία*, 16: 39-67.
- Διαμαντούρος Ν. (2000) *Πολιτισμικός Δυϊσμός και Πολιτική Αλλαγή στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης: Πλαίσιο Ερμηνείας*, Αθήνα: Εκδόσεις Αλεξάνδρεια.

- Διαμαντούρος Ν. (1997) Ελληνική Πολιτική και Κοινωνία τη Δεκαετία του 1990. Στο Allison G.T. & Νικολαΐδη Κ. επιμ. *Το Ελληνικό Παράδοξο: Υπόσχεση και Επίδοση*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σσ. 55-77.
- ΔΟΣχ – Διυπουργική Ομάδα Σχεδιασμού Αναπτυξιακού Προγράμματος 2000-2006 (1999) *5^η Εγκύκλιος: Κατάρτιση Επιχειρησιακών Προγραμμάτων 2000-2006*, Αθήνα, 30 Ιουλίου 1999.
- ΔΟΣχ – Διυπουργική Ομάδα Σχεδιασμού Αναπτυξιακού Προγράμματος 2000-2006 (1998α) *4^η Εγκύκλιος Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης 2000-2006*, Αθήνα, 30 Δεκεμβρίου 1998.
- ΔΟΣχ – Διυπουργική Ομάδα Σχεδιασμού Αναπτυξιακού Προγράμματος 2000-2006 (1998β) *3^η Εγκύκλιος Σχεδίου Περιφερειακής Ανάπτυξης 2000-2006*, Αθήνα, 26 Οκτωβρίου 1998.
- ΔΟΣχ - Διυπουργική Ομάδα Σχεδιασμού Αναπτυξιακού Προγράμματος 2000-2006 (1998γ) *Συνοπτικό Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης 2000-2006*, Δεκέμβριος 1998.
- ΔΟΣχ – Διυπουργική Ομάδα Σχεδιασμού Αναπτυξιακού Προγράμματος 2000-2006 (1998δ) *2^η Εγκύκλιος: Κατάρτιση Σχεδίου Ανάπτυξης 2000-2006 – Πλαίσιο Αναπτυξιακών Προτεραιοτήτων*, Αθήνα, 3 Μαρτίου 1998.
- ΔΟΣχ – Διυπουργική Ομάδα Σχεδιασμού Αναπτυξιακού Προγράμματος 2000-2006 (1997) *1^η Εγκύκλιος: Κατάρτιση Σχεδίου Ανάπτυξης 2000-2006*, Αθήνα, 1 Δεκεμβρίου 1997.
- ΕΓΣΣΕ - Εθνική Συλλογική Σύμβαση Εργασίας ετών 2008 και 2009. Διαθέσιμη (μεταξύ άλλων) στο www.omed.gr
- Έκθεση της Επιτροπής του ΙΤΑ (2006) *Οι Έλεγχοι στους ΟΤΑ: Προτάσεις για τον Εξορθολογισμό και την Αποτελεσματικότητα του Συστήματος*, 22-6-2006, Αθήνα. Διαθέσιμο στο www.ita.org.gr
- Ελεγκτικό Συνέδριο (2008) *Νομολογία Ελεγκτικού Συνεδρίου επί θεμάτων δαπανών ΟΤΑ α' Βαθμού έτους 2007*, Αθήνα: Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ).
- Ελεγκτικό Συνέδριο (2007) *Νομολογία Ελεγκτικού Συνεδρίου επί θεμάτων δαπανών ΟΤΑ α' Βαθμού έτους 2006*, Αθήνα: Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ).
- Ελεγκτικό Συνέδριο (2006) *Νομολογία Ελεγκτικού Συνεδρίου επί θεμάτων δαπανών ΟΤΑ α' Βαθμού ετών 2000-2006*, Αθήνα: Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ).
- Ελευθεριάδης Π. (2004) Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως Κοσμοπολιτική Έννομη Τάξη. Στο Λάβδας Κ.Α. & Χρυσόχου Δ.Ν. επιμ. *Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και Πολιτική Θεωρία: η Πρόκληση του Ρεπουμπλικανισμού*, Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρη, σσ. 282-303.
- ΕΝΑΕ – Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος (2008) *Απόφαση Έκτακτου Θεματικού Συνεδρίου για τη Διοικητική Μεταρρύθμιση*, Αθήνα 15 & 16 Μαΐου 2008. Διαθέσιμο στο www.enaef.gr

- ΕΝΑΕ – Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος (2007α) *Απόφαση 12ου Τακτικού Συνεδρίου ΕΝΑΕ*, Δράμα 6-8 Δεκεμβρίου 2007. Διαθέσιμο στο www.ena.gr
- ΕΝΑΕ - Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος (2007β) *Παρατηρήσεις της ΕΝΑΕ που εστάλησαν στο ΥΠΟΙΟ επί του Προσχεδίου Νόμου για τη Διαχείριση, τον Έλεγχο και την Εφαρμογή Αναπτυξιακών Παρεμβάσεων για την Προγραμματική Περίοδο 2007-2013*, Αθήνα 18.6.2007.
- Επιτροπή του άρθρου 14 παρ. 2 του ν. 3242/2004 (2006) *Αιτιολογική Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου 'Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων' προς τη Βουλή των Ελλήνων*. Διαθέσιμο στο www.parliament.gr
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2008α) *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Επιτροπή των Περιφερειών και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή Πράσινη Βίβλος για την Εδαφική Συνοχή – Μετατροπή της Εδαφικής Ποικιλομορφίας σε Προτέρημα*, COM(2008) 616 τελικό, Βρυξέλλες 6.10.2008.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2008β) *Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο Συμβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών για τα αποτελέσματα των διαπραγματεύσεων σχετικά με τις στρατηγικές και τα προγράμματα της πολιτικής συνοχής για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013*, COM(2008) 301 τελικό, Βρυξέλλες 14.5.2008.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2008γ) *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο Πέμπτη Έκθεση Προόδου σχετικά με την οικονομική και κοινωνική συνοχή – Αυξάνονται οι Περιφέρειες, μεγαλώνει η Ευρώπη*, COM(2008) 371 τελικό, Βρυξέλλες 18.6.2008.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2008δ) *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και το Ελεγκτικό Συνέδριο: Σχέδιο Δράσης για την Ενίσχυση του Εποπτικού Ρόλου της Επιτροπής στο Πλαίσιο της Επιμερισμένης Διαχείρισης των Διαρθρωτικών Ενεργειών*, COM(2008) 97 τελικό, Βρυξέλλες 19.2.2008.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων – Γ.Δ. Περιφερειακής Πολιτικής (2008) *Εργαζόμαστε για τις Περιφέρειες, η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ την περίοδο 2007-2013*, ΓΔ Περιφερειακής Πολιτικής / Mike St Maur Sheil, Ιανουάριος 2008. Διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/working2008/work_el.pdf
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2007α) *Τέταρτη Έκθεση για την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή*, COM(2007) 273 τελικό, Βρυξέλλες 30.5.2007.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2007β) *Ανακοίνωση της Επιτροπής: Μεταρρύθμιση του προϋπολογισμού σε μια Ευρώπη που αλλάζει, έγγραφο Δημόσιας Διαβούλευσης ενόψει της επανεξέτασης του προϋπολογισμού 2008/2009*, SEC(2007) 1188 τελικό, Βρυξέλλες 12.9.2007.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2007γ) *Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στην Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και στην Επιτροπή των Περιφερειών: τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες υλοποιούν τη στρατηγική της Λισαβόνας για την ανάπτυξη και*

- την απασχόληση μέσω της πολιτικής συνοχής της ΕΕ, 2007-2013, COM(2007) 798 τελικό, Βρυξέλλες 11.12.2007.*
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2006α) *Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Πολιτική Συνοχής και Πόλεις: η συμβολή των πόλεων και των πολεοδομικών συγκροτημάτων στην ανάπτυξη και την απασχόληση στις περιφέρειες, COM(2006) 385 τελικό, Βρυξέλλες 13.7.2006.*
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2006β) *Η ανανεωμένη πολιτική της ΕΕ για τον τουρισμό: για μια ισχυρότερη σύμπραξη υπέρ του ευρωπαϊκού τουρισμού, COM(2006) 134 τελικό, Βρυξέλλες 17.3.2006.*
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2006γ) *Ανακοίνωση της Επιτροπής Περιφέρειες για την Οικονομική Αλλαγή, COM(2006) 675 τελικό, Βρυξέλλες 8.11.2006.*
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2005α) *Ανακοίνωση της Επιτροπής, Πολιτική Συνοχής για την Ενίσχυση της Ανάπτυξης και της Απασχόλησης: στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της Κοινότητας, 2007-2013, COM(2005) 299 τελικό, Βρυξέλλες 5.7.2005.*
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2005β) *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο Κοινές δράσεις για την ανάπτυξη και την απασχόληση: το κοινοτικό πρόγραμμα της Λισσαβώνας, COM(2005) 330 τελικό, Βρυξέλλες 20.7.2005.*
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2004) *Πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής, COM(2004) 492 τελικό, Βρυξέλλες 14.7.2004.*
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2003α) *Έγγραφο εργασίας της Επιτροπής με τίτλο 'Διαρκής και συστηματικός διάλογος των ΟΤΑ σχετικά με την επεξεργασία πολιτικών', Επίσημη Εφημερίδα C/2003/927 της 27. 3.2003.*
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2003β) *Ανακοίνωση της Επιτροπής Διάλογος με τις ενώσεις φορέων τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης σχετικά με τη διαμόρφωση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, COM(2003) 811 τελικό, Βρυξέλλες 19.12.2003.*
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2003γ) *Ανακοίνωση της Επιτροπής: Δεύτερη Έκθεση Προόδου σχετικά με την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή, COM(2003) 34 τελικό, Βρυξέλλες 30.1.2003.*
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2002α) *Ανακοίνωση της Επιτροπής: Ένα πλαίσιο για τις τριμερείς στοχοθετημένες συμβάσεις μεταξύ της Ένωσης, των κρατών και των αρχών περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης, COM(2002) 709 τελικό, Βρυξέλλες 11.12.2002.*
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2002β) *Ανακοίνωση της Επιτροπής: Πρώτη Έκθεση Προόδου σχετικά με την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή, COM(2002) 46 τελικό, Βρυξέλλες 30.1.2002.*
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2001α) *Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, μια Λευκή Βίβλος, COM(2001) 428 τελικό, Βρυξέλλες 25.7.2001.*

- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2001β) *Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση μιας κοινής ονοματολογίας των εδαφικών στατιστικών μονάδων (NUTS)*, COM(2001) 83 τελικό, Βρυξέλλες 14.2.2001.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2001γ) *Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: Ενδυνάμωση της τοπικής διάστασης της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση*, COM (2001) 629 τελικό, Βρυξέλλες 6.11.2001.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2000) *Τοπική Δράση για την απασχόληση. Η τοπική διάσταση της ευρωπαϊκής στρατηγικής για την απασχόληση*, COM(2000) 196 τελικό, Βρυξέλλες 7.4.2000.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1999) *Οδηγός των Τοπικών Συμφώνων Απασχόλησης 2000-2006*, Νοέμβριος 1999. Διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/regional_policy/innovation/innovating/pacts/down/pdf/pactfin_gr.pdf
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1996) *Ανακοίνωση της Επιτροπής Δράση για την Απασχόληση στην Ευρώπη: ένα σύμφωνο εμπιστοσύνης*, COM(1996) 485 τελικό, Βρυξέλλες 9.10.1996.
- Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1992) *Πρόταση ψηφίσματος του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σχετικά με ένα κοινοτικό πρόγραμμα πολιτικής και δράσεως για το περιβάλλον και την αειφόρο ανάπτυξη*, COM(92) 23 τελικό, Βρυξέλλες 29.7.1992.
- ΕΣΣΕ - Εθνική Συνομοσπονδία Ελληνικού Εμπορίου (2007) *Δελτίο Τύπου σχετικά με την αποστολή προς τον Υφυπουργό Οικονομίας & Οικονομικών κ. Χρήστο Φώλια των παρατηρήσεων και προτάσεων της ΕΣΣΕ στο Προσχέδιο Νόμου για την «Διαχείριση, έλεγχο και εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007-2013» (Δ' ΚΠΣ)*, Αθήνα 14 Μαΐου 2007.
- Ευρωπαϊκές Κοινοότητες (2005) *Συνθήκη για τη Θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Ευρωπαϊκή Ένωση (2002) *Ενοποιημένη Απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας*, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων C325/1 της 24.12.2002.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2008) *Έκθεση σχετικά με την τέταρτη έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή*, A6-0023/2008, Εισηγητής: Ambroise Guellec, 29.1.2008.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2007) *Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου*, 16^η έκδοση, Νοέμβριος 2007.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2006α) *Νομοθετικό ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την πρόταση απόφασης του Συμβουλίου για τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της Κοινότητας για τη συνοχή*, P6_TA(2006)0379, Στρασβούργο 27.9.2006.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2006β) *Έκθεση σχετικά με την προετοιμασία της διαδικασίας έγκρισης που αφορά τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της Κοινότητας, 2007-2013 (Πολιτική της συνοχής για την ενίσχυση της ανάπτυξης*

- και της απασχόλησης), Α6-0175/2006, 2006/2086(INI), Εισηγήτρια: Constanze Angela Krehl, 10.5.2006.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2003α) Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την κοινή θέση του Συμβουλίου εν όψει της έγκρισης κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά τη θέσπιση μιας κοινής ονοματολογίας των εδαφικών στατιστικών μονάδων, Α5-0071/2003, Εισηγήτρια: Rosa Miguélez Ramos, 19.3.2003.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2003β) Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με την ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο "Πλαίσιο για τις τριμερείς στοχοθετημένες συμβάσεις μεταξύ της Ένωσης, των κρατών και των αρχών περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης" (COM(2002) 709 – 2003/2088(INI)), 04.12.2003.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2002) Έκθεση σχετικά με την πρώτη έκθεση προόδου της Επιτροπής σχετικά με την οικονομική και κοινωνική συνοχή, Α5-0354/2002, Εισηγήτρια: Elisabeth Schroedter, 14.10.2002.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2001) Έκθεση σχετικά με την πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου που αφορά τη θέσπιση μιας κοινής ονοματολογίας των εδαφικών στατιστικών μονάδων (NUTS), Α5-0335/2001, Εισηγήτρια: Rosa Miguélez Ramos, 11.10.2001.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (1988) Κοινοτικός Χάρτης Περιφερειοποίησης, Επίσημη Εφημερίδα C326/296 της 19.12.1988.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο & Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2006α) Κανονισμός (ΕΚ) αριθ.1082/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 5^{ης} Ιουλίου 2006, για τον ευρωπαϊκό όμιλο εδαφικής συνεργασίας (ΕΟΕΣ), Επίσημη Εφημερίδα L 210/19 της 31/07/2006.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο & Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2006β) Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1638/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24ης Οκτωβρίου 2006 για τον καθορισμό γενικών διατάξεων σχετικά με τη θέσπιση ευρωπαϊκού μηχανισμού γειτονίας και εταιρικής σχέσης, Επίσημη Εφημερίδα L310/1 της 9.11.2006.
- Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο & Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2003) Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1059/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 26^{ης} Μαρτίου 2003 για τη θέσπιση μιας κοινής ονοματολογίας των εδαφικών στατιστικών μονάδων (NUTS), Επίσημη Εφημερίδα L154/1 της 21.6.2003.
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2005α) Συμπεράσματα της Προεδρίας, Βρυξέλλες, 15 & 16 Δεκεμβρίου 2005. Διαθέσιμα στο http://europa.eu/european-council/index_el.htm
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2005β) Συμπεράσματα της Προεδρίας, Βρυξέλλες, 22 & 23 Μαρτίου 2005. Διαθέσιμα στο http://europa.eu/european-council/index_el.htm
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2004) Συμπεράσματα της Προεδρίας, Βρυξέλλες, 4 & 5 Νοεμβρίου 2004. Διαθέσιμα στο http://europa.eu/european-council/index_el.htm
- Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2000) Συμπεράσματα της Προεδρίας, Λισσαβώνα 23 & 24 Μαρτίου 2000. Διαθέσιμα στο http://europa.eu/european-council/index_el.htm

- Featherstone K. επιμ. (2007) *Πολιτική στην Ελλάδα – η Πρόκληση του Εκσυγχρονισμού*, Αθήνα: Εκδόσεις Οκτώ.
- Ζαμπαρλούκου Σ. (1997) *Κράτος και Εργατικός Συνδικαλισμός στην Ελλάδα 1936-90: μια Συγκριτική Προσέγγιση*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Jeffery C. (1996) Οι Länder Αντεπιτίθενται: Δομές και Διαδικασίες της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης και η Δημιουργία Πολιτικής στο Γερμανικό Ομοσπονδιακό Σύστημα. Στο Τσινιτσιζέλης Μ. επιμ. *Σκέψεις για την Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρη, σσ. 203-230.
- Jennings J. (2004) Ο Ρεπουμπλικανισμός και η Πολιτική της Ολοκλήρωσης: μια Κριτική Προσέγγιση. Στο Λάβδας Κ.Α. & Χρυσοχόου Δ.Ν. επιμ. *Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και Πολιτική Θεωρία: η Πρόκληση του Ρεπουμπλικανισμού*, Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρη, σσ. 203-233.
- INE – Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ – ΑΔΕΔΥ (2008) *Ετήσια Έκθεση: Οι Εργασιακές Σχέσεις στην Ευρώπη και στην Ελλάδα*, Αθήνα: INE. Διαθέσιμο στο www.inegsee.gr
- ΙΤΑ – Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2008α) *Η Πρόκληση μιας Νέας Μεταρρύθμισης της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Μάρτιος 2008. Διαθέσιμο στο www.ita.org.gr
- ΙΤΑ – Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2008β) *Το Σύστημα Διακυβέρνησης των Νέων Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ*, Ενδιάμεση Έκθεση (Σχέδιο), Αθήνα, Ιούλιος 2008. Διαθέσιμο στο www.ita.org.gr
- ΙΤΑ – Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2008γ) *Μελέτη για την Οργανωτική Αναδιάρθρωση και Λειτουργική Αναβάθμιση της Δευτεροβάθμιας Αυτοδιοίκησης*. Διαθέσιμο στο www.ita.org.gr
- ΙΤΑ – Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2008δ) *Η Θωράκιση της Περιφερειακής Αιρετής Αυτοδιοίκησης με Φορολογικούς Πόρους*, Αθήνα 2008. Διαθέσιμο στο www.ita.org.gr
- ΙΤΑ – Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2007) *Σχετικά με τη Χάραξη Νέων Διοικητικών Ορίων για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την Παροχή των Αντίστοιχων Κινήτρων*, Οκτώβριος 2007. Διαθέσιμο στο www.ita.org.gr
- ΙΤΑ – Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2006) *Συνταγματική Αναθεώρηση και Αυτοδιοίκηση*, Μελέτη της Metron Analysis, Πανελλαδική Έρευνα Metron Forum 12. Διαθέσιμο στο www.ita.org.gr
- Ιωακειμίδης Π. (1998) *Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελληνικό Κράτος: οι Επιπτώσεις από τη Συμμετοχή στην Ενοποιητική Διαδικασία*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο.
- Ιωακειμίδης Π.Κ. (1993) *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση: Θεωρία, Διαπραγμάτευση, Θεσμοί και Πολιτικές, Η Συνθήκη του Maastricht και η Ελλάδα*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο.
- Καζάκος Π. (1999) Ο ‘Εξευρωπαϊσμός’ της Δημόσιας Πολιτικής: η Εθνική Περιβαλλοντική Πολιτική Ανάμεσα σε Εσωτερικούς Παράγοντες και Υπερεθνικές Δεσμεύσεις, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 13: 83-122.

- Καζάκος Π. (1991) *Η Ελλάδα ανάμεσα σε Προσαρμογή και Περιθωριοποίηση: Δοκίμια Ευρωπαϊκής και Οικονομικής Πολιτικής*, Αθήνα: Εκδόσεις Διάττων.
- Καραμανλής Κ. (2005) *Ομιλία του Πρωθυπουργού κ. Κώστα Καραμανλή προς τους Εκπροσώπους των Παραγωγικών Τάξεων*, 70^η έκθεση Θεσσαλονίκης, Συνεδριακό Κέντρο 'Ιωάννης Βελλίδης', 10 Νοεμβρίου 2005.
- Κατσούλης Δ., Σοϊλεντάκης Ν.Π. & Τασόπουλος Γ.Α. (1997) *Ζητήματα από τη Νομολογία για τις Πρόσφατες Νομαρχιακές Εκλογές*, Διοίκηση και Πολιτεία Μελέτες 18, Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Καυκαλάς Γ. (2000) Προοπτικές της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης και Τάσεις Συγκρότησης του Νέου Ευρωπαϊκού Χώρου. Στο Ανδρικοπούλου Ε. & Καυκαλάς Γ. επιμ. *Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος: η Διεύρυνση και η Γεωγραφία της Ευρωπαϊκής Ανάπτυξης*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο – Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, σσ. 19-40.
- Καυκαλάς Γ. & Κομνηνός Ν. (1993) Στρατηγικές Τοπικής Ανάπτυξης και ο Νέος Ρόλος των Κρατικών Πολιτικών. Στο Γετίμης Π. & Γράβαρης Δ. επιμ. *Κοινωνικό Κράτος και Κοινωνική Πολιτική: η Σύγχρονη Προβληματική*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο, σσ. 203-221.
- Καφετζής Π. (2003) Τοπική Αυτονομία, Κομματική Εξάρτηση, Πολιτική Στρατηγική. Στο Μακρυδημήτρης Α. επιμ. *Αυτοδιοίκηση και Κράτος στο Πλαίσιο της Παγκοσμιοποίησης*, Διοίκηση και Πολιτεία Μελέτες 31, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα, σσ. 127-132.
- Καφετζής Π. (1997) Πολιτική Επικοινωνία, Πολιτική Συμμετοχή και Κρίση της Πολιτικής: η Συνεισφορά μιας Εμπειρικής Έρευνας Δύο Φάσεων, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 9: 168-178.
- Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. – Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (2008) *Απόφαση του Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.*, Θεσσαλονίκη, 26–28 Νοεμβρίου 2008. Διαθέσιμο στο www.kedke.gr
- Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. – Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (2007α) *Απόφαση του Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.*, Κάστρο Κυλλήνης 14-16 Νοεμβρίου 2007. Διαθέσιμο στο www.kedke.gr
- Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. – Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (2007β) *Παρατηρήσεις και Προτάσεις της ΚΕΔΚΕ επί του νέου 'Προσχεδίου Νόμου για τη Διαχείριση, Έλεγχο και Εφαρμογή Αναπτυξιακών Παρεμβάσεων για την Προγραμματική Περίοδο 2007-2013'*, Ιούνιος 2007. Διαθέσιμο στο www.kedke.gr
- Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. – Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (2006) *Η Συμμετοχή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (Ε.Σ.Π.Α.) 2007 – 2013 (Δ' Κ.Π.Σ.)*, Ιανουάριος 2006. Διαθέσιμο στο www.kedke.gr
- Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. – Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (2005α) *Απόφαση του Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.*. Διαθέσιμο στο www.kedke.gr
- Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. – Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (2005β) *Οι Προτάσεις της ΚΕΔΚΕ για τις Κατευθύνσεις Εθνικής Στρατηγικής Ανάπτυξης 2007-2013*, Έκδοση II, Μάρτιος 2005. Διαθέσιμο στο www.kedke.gr

- Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. – Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (2005γ) *Δελτίο Τύπου: Εξαιρετικά χαμηλοί είναι οι δείκτες υλοποίησης των ενταγμένων στα Επιχειρησιακά Προγράμματα έργων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα, 20.4.2005. Διαθέσιμο στο www.kedke.gr
- Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. – Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας (2004) *Ψήφισμα του Ετήσιου Τακτικού Συνεδρίου της Κ.Ε.Δ.Κ.Ε.*, Χερσόνησος 21-23 Οκτωβρίου 2004. Διαθέσιμο στο www.kedke.gr
- Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. – Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας & ΙΤΑ – Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2005α) *Μητροπολιτική Διακυβέρνηση*, Οκτώβριος 2005. Διαθέσιμο στο www.ita.org.gr
- Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. – Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας & ΙΤΑ – Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2005β) *Γνωμοδότηση σχετικά με το Σχέδιο Νέου Δημοτικού και Κοινοτικού Κώδικα*, Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας – Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Νοέμβριος 2005. Διαθέσιμο στο www.ita.org.gr
- Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. – Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδας & ΙΤΑ – Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης (2005γ) *Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση*, Νοέμβριος 2005. Διαθέσιμο στο www.ita.org.gr
- Κοκκίδου Α. (2008) *Διοικητική Εποπτεία και Δημοσιονομικός Έλεγχος στους Πρωτοβάθμιους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Κονιόρδος Σ.Μ. (2006) Κοινωνικό Κεφάλαιο: Μεταξύ Θεωρητικής Σαφήνειας και Σύγχυσης, *Επιστήμη και Κοινωνία*, 16: 1-38.
- Κόνσολας Ν.Ι. (2000) Ελλάδα 2000-2006: το Σχέδιο Ανάπτυξης 2000-2006 για την Προσαρμογή στην Ο.Ν.Ε., *Τάσεις – Ειδική Ετήσια Έκδοση με τη συνεργασία του περιοδικού Επιλογή*, Φεβρουάριος. Διαθέσιμο στο www.ipa.panteion.gr/html/publications.html
- Κοντιάδης Ξ. & Ανθόπουλος Χ. επιμ. (2008) *Κρίση του Ελληνικού Πολιτικού Συστήματος*; Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Κοντογιώργης Γ. (2007) *Η Δημοκρατία ως Ελευθερία: Δημοκρατία και Αντιπροσώπευση*, Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη.
- Κουζής Γ. (1999) Το Συνδικαλιστικό Κίνημα και οι Συλλογικές Συμβάσεις Εργασίας στην Ελλάδα και την Ευρώπη. Στο Σακελλαρόπουλος Θ. επιμ. *Η Μεταρρύθμιση του Κοινωνικού Κράτους*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική, σσ. 253-310.
- Κουζής Γ. & Ρομπόλης Σ. επιμ. (2000) *Ζητήματα Κοινωνικού Διαλόγου: Ανταγωνιστικότητα, Απασχόληση, Εργασιακές Σχέσεις, Κοινωνική Ασφάλιση*, Κέντρο Κοινωνικής Μορφολογίας και Κοινωνικής Πολιτικής (ΚΕΚΜΟΚΟΠ), Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg, Βιβλιοθήκη Κοινωνικής Επιστήμης και Κοινωνικής Πολιτικής.
- Κουκουλές Γ. (1997) Αναδρομή σ' ένα Αμφιλεγόμενο Παρελθόν. Στο Κασιμάτη Κ. επιμ. *Το Ελληνικό Συνδικαλιστικό Κίνημα στο Τέλος του 20ού Αιώνα*, Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg, σσ. 25-84.

- Κουκουλόπουλος Π. (2005) *Ομιλία στην Ενημερωτική Συνάντηση 'η Τ.Α. στο Δ' ΚΠΣ'*, 21.4.2005. Διαθέσιμο στο www.kedke.gr
- Λάβδας Κ.Α. (2008) Διαδικασίες Εξευρωπαϊσμού και Διαδραστική Ενοποίηση. Στο Μαραβέγιας Ν. επιμ. *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Παρελθόν, Παρόν, Μέλλον*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο, σσ. 311-319.
- Λάβδας Κ.Α. (2007) Οι Ομάδες Συμφερόντων στον Εξαρθρωμένο Κορπορατισμό: ο Κοινωνικός Διάλογος στην Ελλάδα και ο Ευρωπαϊκός 'Ανταγωνιστικός Κορπορατισμός'. Στο Featherstone Κ. επιμ. *Πολιτική στην Ελλάδα – η Πρόκληση του Εκσυγχρονισμού*, Αθήνα: Εκδόσεις Οκτώ, σσ. 119-146.
- Λάβδας Κ.Α. (2004α) Πολιτική Αρχιτεκτονική και Συλλογικότητες στον Φιλελεύθερο Ρεπουμπλικανισμό: Κανονιστική Θεωρία και Πολιτική Ανάλυση. Στο Λάβδας Κ.Α. & Χρυσόχου Δ.Ν. επιμ. *Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και Πολιτική Θεωρία: η Πρόκληση του Ρεπουμπλικανισμού*, Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρη, σσ. 39-106.
- Λάβδας Κ.Α. (2004β) *Συμφέροντα, Πολιτική και Δημοκρατία*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Λάβδας Κ.Α. (2002) Δημόσιες Σφαίρες στο Πολιτικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Κρατικότητα, Πολυφωνία και Θεσμοποίηση στις Διαδικασίες Εξευρωπαϊσμού, *Τετράδια Πολιτικής Επιστήμης*, 1: 63-91.
- Λάβδας Κ.Α. (2000) Η Σπουδή της Πολιτικής: Ζητήματα Εισαγωγής στην Πολιτική Επιστήμη. Εισαγωγή στην ελληνική έκδοση των Ball A.R & Peters G. (2000) *Σύγχρονη Πολιτική και Διακυβέρνηση*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σσ. 9-27.
- Λάβδας Κ.Α. & Χρυσόχου Δ.Ν. (2004) Εισαγωγή: η Πρόκληση του Ρεπουμπλικανισμού. Στο Λάβδας Κ.Α. & Χρυσόχου Δ.Ν. επιμ. *Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και Πολιτική Θεωρία: η Πρόκληση του Ρεπουμπλικανισμού*, Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρη, σσ. 13-38.
- Λαλιώτη Β. (2002) *Η Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης: ένα Παράδειγμα Εξευρωπαϊσμού της Δημόσιας Διοίκησης*, Διοίκηση και Πολιτεία Μελέτες 29, Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Λιαργκόβας Π. & Ανδρέου Γ. (2008) Επιπτώσεις στην Ελληνική Οικονομία από τη Νέα Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το Νέο Κοινοτικό Προϋπολογισμό. Στο Μαραβέγιας Ν. επιμ. *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Παρελθόν, Παρόν, Μέλλον*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο, σσ. 256-280.
- Λιαρικός Κ. (2004) Ελληνική Περιφερειακή Πολιτική: Σύντομη Αναδρομή, Περιγραφή του Γ' ΚΠΣ και Ανάλυση των Σχέσεων με το Περιβάλλον, *WWF*, Κείμενο Εργασίας 3/2004, Αθήνα, Μάρτιος 2004.
- Loughlin J. κ.α. (1999) Η Τοπική και Περιφερειακή Δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση, *Επιτροπή των Περιφερειών*, CdR 222/98, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Λύκος Μ. (2006) Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Ελληνική Περιφερειακή Ανάπτυξη. Στο Μαραβέγιας Ν. & Σακελλαρόπουλος Θ. επιμ. *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Ελλάδα: Οικονομία, Κοινωνία, Πολιτικές*, Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος, σσ. 155-175.

- Λυριντζής Χ. (2007) Το Μεταβαλλόμενο Κομματικό Σύστημα: Σταθερή Δημοκρατία, Αμφισβητούμενος 'Εκσυγχρονισμός'. Στο Featherstone Κ. επιμ. *Πολιτική στην Ελλάδα – η Πρόκληση του Εκσυγχρονισμού*, Αθήνα: Εκδόσεις Οκτώ, σσ. 45-68.
- Λυριντζής Χ. (2000) Κόμματα και Δημοτικές Εκλογές: η Ανασυγκρότηση μιας Μακρόβιας Σχέσης, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 15: 7-23.
- Λυριντζής Χ. (1998) Κρίση Πολιτικής: Νέες Πολιτικές Τάσεις και οι Δυνατότητες του 'Εκσυγχρονισμού'. Στο Σπουρδαλάκης Μ. επιμ. *ΠΑΣΟΚ: Κόμμα – Κράτος – Κοινωνία*, Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη, σσ. 75-88.
- Μακρυδημήτρης Α. (2008) *Δημόσια Διοίκηση – Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης Α. (2004) Κυβερνητισμός: Η *Fata Morgana* της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας. Στο Κοντογιώργης Γ., Λάβδας Κ., Μενδρινού Μ. & Χρυσόχου Δ. επιμ. *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία: το Πολιτικό Σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας 1974-2004*, Τόμος Β', Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική, σσ. 174-187.
- Μακρυδημήτρης Α. (2003α) *Κράτος και Κοινωνία Πολιτών*, Αθήνα: Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις.
- Μακρυδημήτρης Α. (2003β) Η Μεταρρύθμιση της Αυτοδιοίκησης. Στο Μακρυδημήτρης Α. επιμ. *Αυτοδιοίκηση και Κράτος στο Πλαίσιο της Παγκοσμιοποίησης*, Διοίκηση και Πολιτεία Μελέτες 31, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα, σσ. 77-97.
- Μακρυδημήτρης Α. (1999α) *Διοίκηση και Κοινωνία – Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο.
- Μακρυδημήτρης Α. (1999β) *Ο «Μεγάλος Ασθενής» - Η Μεταρρύθμιση και ο Εκσυγχρονισμός της Δημόσιας Διοίκησης*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Μακρυδημήτρης Α. (1996) *Η Διοίκηση σε Κρίση: Κείμενα για τη Διοίκηση και την Κοινωνία*, Αθήνα: Εκδόσεις Νέα Σύνορα.
- Μακρυδημήτρης Α. & Χλέπας Ν.Κ. (1997) Η Προβληματική της Συνενώσεως των ΟΤΑ και το Πρόγραμμα Ιωάννης Καποδίστριας, *Διοικητική Ενημέρωση*, 9: 101-116.
- Μαραβέγιας Ν. επιμ. (2008) *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Παρελθόν, Παρόν, Μέλλον*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο.
- Μαραβέγιας Ν. (1994) Περιφερειακές Ανισότητες και Οικονομική Ολοκλήρωση στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Στο Γετίμης Π., Καυκαλάς Γ. & Μαραβέγιας Ν. επιμ. *Αστική και Περιφερειακή Ανάπτυξη: Θεωρία – Ανάλυση και Πολιτική*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο, σσ. 409-437.
- Μαυρής Γ. (2003) Νομαρχιακές Εκλογές 1994-2002: Εκλογές Δεύτερης Τάξεως; *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 21: 95-105.
- Μαυρογορδάτος Γ.Θ. (1988) *Μεταξύ Πιτυοκάμπη και Προκρούστη: οι Επαγγελματικές Οργανώσεις στη Σημερινή Ελλάδα*, Αθήνα: Οδυσσέας.
- Μενδρινού Μ. (2003) Στρατηγικές Ψήφου και Εκλογικός Ανταγωνισμός στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα, *Τετράδια Πολιτικής Επιστήμης*, 2: 5-31.

- Μενδρινού Μ. (2002) Η Δυναμική Αλλαγής και η Διαχείρισή της στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 20: 11-40.
- Μητσός Α. (2000) Η Μεγιστοποίηση της Συμβολής στην Ευρωπαϊκή Ενοποιητική Διαδικασία για τη Μεγιστοποίηση του Οφέλους και Τάσεις Συγκρότησης του Νέου Ευρωπαϊκού Χώρου: Μεθοδολογικές και Πρακτικές Παρατηρήσεις ως προς το Βαθμό Συμμετοχής ενός Κράτους στο «Ευρωπαϊκό Γίνεσθαι» και η Δυναμική Εξέλιξη της Πολύπλοκης Σχέσης Ελλάδας-Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο Ανδρικοπούλου Ε. & Κανκαλάς Γ. επιμ. *Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος: η Διεύρυνση και η Γεωγραφία της Ευρωπαϊκής Ανάπτυξης*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο – Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, σσ. 90-129.
- Μοσχονάς Γ. (2003) Αυτοδιοικητικές Εκλογές 2002: Αποκλίσεις, Κόμματα και οι Δύο Λογικές των Εκλογών, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 21: 106-135.
- Μουζέλης Ν. (1987) *Κοινοβουλευτισμός και Εκβιομηχάνιση στην Ημι-περιφέρεια: Ελλάδα, Βαλκάνια, Λατινική Αμερική*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο.
- Μουζέλης Ν. & Παγουλάτος Γ. (2003) Κοινωνία Πολιτών και Ιδιότητα του Πολίτη στη Μεταπολεμική Ελλάδα, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 22: 5-29.
- Μπέσιλα – Βήκα Ε. (2004) *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Τόμος Ι, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μπέσιλα - Βήκα Ε. (2001) *Τοπική Αυτοδιοίκηση: ένας Σύγχρονος Διοικητικός Θεσμός*, Αθήνα - Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μπέσιλα - Βήκα Ε. (1998) *Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως Φορείς της Επιχειρηματικής Δραστηριότητας*, Αθήνα - Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μπέσιλα - Βήκα Ε. & Παπαγιάννης Δ. (1997) *Σύγχρονες Αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση*, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μποτετζάγιας Ι.Α. (2006) ΜΚΟ και Κοινωνία Πολιτών, μία Προβληματική Σχέση: η Περίπτωση των Ελληνικών Περιβαλλοντικών Μη Κυβερνητικών Οργανώσεων, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 27: 71-95.
- Νικολάου Ν. (2005) Πέντε Μεγάλες Αναπτυξιακές Περιφέρειες: προβλέπονται στο νομοσχέδιο του Υπουργείου Δημόσιας Διοίκησης ώστε να αξιοποιηθούν καλύτερα οι πόροι του Δ΄ ΚΠΣ, *Η Καθημερινή*, 16.10.2005.
- Νόμος 3752/2009 Τροποποιήσεις Επενδυτικών Νόμων και Άλλες Διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, ΦΕΚ Α 40/4.3.2009.
- Νόμος 3614/2007 Διαχείριση, Έλεγχος και Εφαρμογή Αναπτυξιακών Παρεμβάσεων για την Προγραμματική Περίοδο 2007 – 2013, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, ΦΕΚ Α 267/ 3.12.2007.
- Νόμος 3463/2006 Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, ΦΕΚ Α 114/08.06.2006.
- Νόμος 3345/2005 Οικονομικά Θέματα Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και Ρύθμιση Διοικητικών Θεμάτων, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, ΦΕΚ Α 138/16.06.2005.

- Νόμος 3274/2004 Οργάνωση και Λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Πρώτου και Δεύτερου Βαθμού, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, ΦΕΚ Α 195/19.10.2004.
- Νόμος 3242/2004 Ρυθμίσεις για την Οργάνωση και Λειτουργία της Κυβέρνησης, τη Διοικητική Διαδικασία και τους ΟΤΑ, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, ΦΕΚ Α 102/24.05.2004.
- Νόμος 2860/2000 Διαχείριση, Παρακολούθηση και Έλεγχος του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και άλλες διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, ΦΕΚ Α 251/14.11.2000.
- Νόμος 2672/1998 Οικονομικοί Πόροι της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και Άλλες Διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, ΦΕΚ Α 290/28.12.1998.
- Νόμος 2647/1998 Μεταβίβαση Αρμοδιοτήτων στις Περιφέρειες και την Αυτοδιοίκηση και Άλλες Διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, ΦΕΚ Α 237/22.10.1998.
- Νόμος 2539/1997 Συγκρότηση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, ΦΕΚ Α 244/4.12.1997.
- Νόμος 2503/1997 Διοίκηση, Οργάνωση, Στελέχωση της Περιφέρειας, Ρύθμιση Θεμάτων για την Τοπική Αυτοδιοίκηση και Άλλες Διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, ΦΕΚ Α 107/30.05.1997.
- Νόμος 2307/1995 Προσαρμογή Νομοθεσίας Αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών στις Διατάξεις για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Άλλες Διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, ΦΕΚ Α 113/15.06.1995.
- Νόμος 2240/1994 Συμπλήρωση Διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση και Άλλες Διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, ΦΕΚ Α 153/16.09.1994.
- Νόμος 2218/1994 Ίδρυση Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, Τροποποίηση Διατάξεων για την Πρωτοβάθμια Αυτοδιοίκηση και την Περιφέρεια και Άλλες Διατάξεις, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, ΦΕΚ Α 90/13.06.1994.
- Νόμος 1622/1986 Τοπική Αυτοδιοίκηση – Περιφερειακή Ανάπτυξη και Δημοκρατικός Προγραμματισμός, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, ΦΕΚ Α 90/14.07.1986.
- Nugent N. (2004) *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα: Εκδόσεις Σαββάλα.
- Οικονομικός Ταχυδρόμος (2002) Έρευνα: η Αποκέντρωση Απαιτεί Αναδιανομή των Πόρων, *Οικονομικός Ταχυδρόμος*, 18 Μαΐου 2002, σσ. 16-21.
- Οικονόμου Δ. (2000) Ο Διεθνής Μητροπολιτικός Ρόλος της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης και ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος. Στο Ανδρικοπούλου Ε. & Καυκαλάς Γ. επιμ. *Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος: η Διεύρυνση και η Γεωγραφία της Ευρωπαϊκής Ανάπτυξης*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο – Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, σσ. 444-467.

- ΟΚΕ – Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (2006) *Γνώμη της Ο.Κ.Ε. «Έκθεση Εφαρμογής για το 2006 του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων 2005-2008»*, Αθήνα, 26 Οκτωβρίου 2006. Διαθέσιμη στο www.oke.gr
- ΟΚΕ – Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (2005) *Γνώμη της ΟΚΕ: Μη Κρατικές Οργανώσεις (Μ.Κ.Ο.)*, Αθήνα, 19 Σεπτεμβρίου 2005. Διαθέσιμη στο www.oke.gr
- ΟΚΕ – Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (2002α) *Γνώμη της ΟΚΕ: Ο Κοινωνικός Διάλογος στην Ελλάδα – Αποτίμηση – Τάσεις – Προοπτικές*, Αθήνα, 18 Δεκεμβρίου 2002. Διαθέσιμη στο www.oke.gr
- ΟΚΕ – Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (2002β) *Γνώμη της ΟΚΕ: Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα 2000-2006 Γ'ΚΠΣ*, Αθήνα, Απρίλιος 2002. Διαθέσιμη στο www.oke.gr
- ΟΚΕ – Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (1999α) *Γνώμη της ΟΚΕ: Σχέδιο Ανάπτυξης 2000-2006*, Αθήνα, 20 Δεκεμβρίου 1999.
- ΟΚΕ – Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (1999β) *Γνώμη της ΟΚΕ: Συνοπτικό Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης 2000-2006*, Αθήνα, 30 Αυγούστου 1999.
- Παγουλάτος Γ. (2008) Το Κεκτημένο του Ελληνικού Εξευρωπαϊσμού. Στο Μαραβέγιας Ν. επιμ. *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Παρελθόν, Παρόν, Μέλλον*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο, σσ. 373-384.
- Παγουλάτος Γ. & Μπλαβούκος Σ. (2006) Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: το Κεκτημένο του Εξευρωπαϊσμού. Στο Μαραβέγιας Ν. & Σακελλαρόπουλος Θ. επιμ. *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Ελλάδα: Οικονομία, Κοινωνία, Πολιτικές*, Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος, σσ. 47-70.
- Παλαιολόγος Χ. (2005) *Αξιολόγηση της Συμμετοχής της Πρωτοβαθμιας Αυτοδιοίκησης στο Γ' ΚΠΣ, τις Κ.Π. και το Ταμείο Συνοχής*. Διαθέσιμο στο www.kedke.gr/pdf/palaiologos_KPS_210405.doc
- Παναγιωτοπούλου Ρ. (2003) Εθελοντικές και Μη Κυβερνητικές Οργανώσεις: Οργανώσεις στην Ελλάδα και Ολυμπιακός Εθελοντισμός. Στο Βερναρδάκης Χ. επιμ. *Η Κοινή Γνώμη στην Ελλάδα*, Αθήνα: VPRC, σσ. 111-148.
- Παναγιωτοπούλου Ρ. & Παπλιάκου Β. (2007) Όψεις Συγκρότησης του Κοινωνικού Κεφαλαίου στην Ελλάδα. Στο Καφετζής Π., Μαλούτας Θ. & Τσίγκανου Ι. επιμ. *Πολιτική, Κοινωνία, Πολίτες: Ανάλυση Δεδομένων της Ευρωπαϊκής Κοινωνικής Έρευνας (ESS)*, Αθήνα: Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών, σσ. 220-267.
- Παπαγιάννης Π. (1999) Εισαγωγή. Στο Τομαρά-Σιδέρη Μ. *Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση: Κοινότητα Βίου, Κράτος, Πολιτική*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σσ. 15-31.
- Παπαδασκαλόπουλος Α. & Χριστοφάκης Μ. (2004α) Οι Περιφερειακές Ανισότητες στην Ελλάδα τη Δεκαετία του 1990, *Επιθεώρηση Οικονομικών Επιστημών - Review of Economic Sciences*, 6: 65-88.
- Παπαδασκαλόπουλος Α. & Χριστοφάκης Μ. (2004β) Ελληνική Περιφερειακή Πολιτική: Διαχρονική Εξέλιξη, Ισχύον Πλαίσιο και Προοπτικές. Στο Σακελλαρόπουλος Θ. επιμ. *Οικονομία και Πολιτική στη Σύγχρονη Ελλάδα*, Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος, σσ. 324-345.

- Παπαδασκαλόπουλος Α. & Χριστοφάκης Μ. (2002) *Περιφερειακός Προγραμματισμός*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Παπαδημητρίου Δ. (2007) Αναζητώντας Συλλογική Διαφυγή: η Μεταρρύθμιση του 2000 στην Ελληνική Αγορά Εργασίας. Στο Featherstone Κ. επιμ. *Πολιτική στην Ελλάδα – η Πρόκληση του Εκσυγχρονισμού*, Αθήνα: Εκδόσεις Οκτώ, σσ. 243-271.
- Παπακωνσταντίνου Π. (2007) Τύμπανα Διχοτόμησης Χτυπούν στο Βέλγιο – οι Βρυξέλλες, «πρωτεύουσα» της ΕΕ και του ΝΑΤΟ παραλύουν από τις αυτονομιστικές διεκδικήσεις των Φλαμανδών, *Η Καθημερινή*, Κυριακή 2 Σεπτεμβρίου 2007, σ. 24.
- Παρασκευόπουλος Χ.Ι. (2006) Κοινωνικό Κεφάλαιο και Δημόσια Πολιτική στην Ελλάδα, *Επιστήμη και Κοινωνία*, 16: 69-105.
- Περιφέρεια Βορείου Αιγαίου – Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης Ε.Π. Βορείου Αιγαίου 2000-2006 (2001) *Ετήσια Έκθεση Εκτέλεσης Παρεμβάσεων Διαρθρωτικών Ταμείων για το Έτος 2000*, Έκθεση που υποβλήθηκε στην 1η Συνεδρίαση της Επιτροπής Παρακολούθησης ΠΕΠ Βορείου Αιγαίου, Μυτιλήνη, 5 Ιουλίου 2001.
- Περιφέρεια Ηπείρου, ΕΥΔ Ηπείρου (2003) *Έκθεση Ενδιάμεσης Αξιολόγησης του ΠΕΠ Ηπείρου 2000-2006*, Κοινοπραξία Εταιριών Υποδομή Α.Ε. – Ε.Ε.Ο. Group Α.Ε. – Προοπτική Α.Ε., Οκτώβριος 2003.
- Περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας (2003) *Έκθεση Ενδιάμεσης Αξιολόγησης του ΠΕΠ Κεντρικής Μακεδονίας 2000-2006*, Περίληψη αποτελεσμάτων έως 30/6/2003.
- Pettit P. (2007) *Θεωρία της Ελευθερίας: από την Ελευθερία στην Πολιτική της Δράσης*, Αθήνα: Εκδόσεις Πόλις.
- Πλασκοβίτης Η. (2000) Το 3^ο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης και η Διεύρυνση της ΕΕ. Στο Ανδρικοπούλου Ε. & Καυκαλάς Γ. επιμ. *Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος: η Διεύρυνση και η Γεωγραφία της Ευρωπαϊκής Ανάπτυξης*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο – Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, σσ. 381-398.
- Πλασκοβίτης Η. (1994) Η Μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο Γετίμης Π., Καυκαλάς Γ. & Μαραβέγιας Ν. επιμ. *Αστική και Περιφερειακή Ανάπτυξη: Θεωρία – Ανάλυση και Πολιτική*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο, σσ. 439-464.
- Προεδρικό Διάταγμα υπ' αριθ. 30/1996 Κωδικοποίηση σε Ενιαίο Κείμενο Νόμου με Τίτλο «Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης» των Ισχυουσών Διατάξεων για τη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας ΦΕΚ Α 21/02.02.1996.
- Προεδρικό Διάταγμα υπ' αριθ. 197/1978 Περί Κωδικοποίησης εις Ενιαίον Κείμενον Νόμου των Ισχυουσών Διατάξεων περί Τοπικών Ενώσεων και Κεντρικής Ενώσεως των Δήμων και Κοινοτήτων της Ελλάδος, Εφημερίς της Κυβερνήσεως της Ελληνικής Δημοκρατίας, ΦΕΚ Α 43/20.03.1978.
- Rawls J. (2004) *Ο Πολιτικός Φιλελευθερισμός*, Αθήνα: Εκδόσεις Μεταίχμιο.
- Rosamond B. (2006) *Θεωρίες Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης*, Σειρά Ευρωπαϊκές Σπουδές, Αθήνα: Εκδόσεις Μεταίχμιο.

- Σακελλαρόπουλος Θ. (2003) *Ζητήματα Κοινωνικής Πολιτικής*, Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος.
- Skinner Q. (2005) *Τα Θεμέλια της Νεότερης Πολιτικής Σκέψης*, Αθήνα: Εκδόσεις Αλεξάνδρεια.
- Σπανού Κ. (2001) *Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Σπανού Κ., Ρήγος Α. & Σπουρδαλάκης Μ. επιμ. (1997) *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση: Προσδοκίες και Προοπτικές*, Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2006α) *Απόφαση του Συμβουλίου της 6^{ης} Οκτωβρίου 2006 για τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της Κοινότητας για τη συνοχή*, Επίσημη Εφημερίδα L 291/11 της 21.10.2006.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2006β) *Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου της 11^{ης} Ιουλίου 2006 περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής και την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1260/1999*, Επίσημη Εφημερίδα L 210/25 της 31/07/2006.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2005) *Τελική Γενική Πρόταση της Προεδρίας για τις δημοσιονομικές προοπτικές 2007-2013*, έγγραφο 15915/05, Βρυξέλλες 19 Δεκεμβρίου 2005.
- Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (1999) *Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1260/1999 του Συμβουλίου της 21^{ης} Ιουνίου 1999 περί γενικών διατάξεων για τα διαρθρωτικά ταμεία*, Επίσημη Εφημερίδα L 161/1 της 26.6.1999.
- Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1993) *Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 2081/93 του Συμβουλίου της 20ής Ιουλίου 1993 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2052/88 για την αποστολή των διαρθρωτικών ταμείων, την αποτελεσματικότητά τους και το συντονισμό των παρεμβάσεών τους μεταξύ τους, καθώς και με τις παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των λοιπών υφισταμένων χρηματοδοτικών οργάνων*, Επίσημη Εφημερίδα L 193/5 της 31.7.1993.
- Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1988) *Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 2052/88 του Συμβουλίου της 24ης Ιουνίου 1988 για την αποστολή των διαρθρωτικών ταμείων, την αποτελεσματικότητά τους και τον συντονισμό των παρεμβάσεών τους μεταξύ τους καθώς και με τις παρεμβάσεις της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των άλλων υφιστάμενων χρηματοδοτικών οργάνων*, Επίσημη Εφημερίδα L 185/9 της 15.7.1988.
- Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1984) *Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 1787/84 του Συμβουλίου της 19ης Ιουνίου 1984 για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης*, Επίσημη Εφημερίδα L169/1 της 28.6.1984.
- Σύμβουλος Ενδιάμεσης Αξιολόγησης ΠΕΠ Στερεάς Ελλάδας 2000-2006 (2003) *Έκθεση Ενδιάμεσης Αξιολόγησης*, Αθήνα, Οκτώβριος 2003.
- Σωτηρέλης Γ.Χ. (2006) *Η Μεταρρύθμιση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης: Προκλήσεις και Προοπτικές*, Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, Μελέτες Ι, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

- Σωτηρόπουλος Δ.Α. (2007α) *Κράτος και Μεταρρύθμιση στη Σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα, Ισπανία, Ιταλία, Πορτογαλία*, Αθήνα: Εκδόσεις Ποταμός.
- Σωτηρόπουλος Δ.Α. (2007β) *Υποθέσεις Εργασίας και Ανοικτά Ερωτήματα στη Βιβλιογραφία για την Ελληνική Κοινωνία Πολιτών*, Κείμενο ανακοίνωσης στο Συνέδριο με θέμα «Κρίση του Πολιτικού Συστήματος; Προκλήσεις και Προοπτικές» που διοργανώθηκε από το ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου 'Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου' προς τιμήν του Δ.Θ. Τσάτσου στις 14 Μαρτίου 2007, Ινστιτούτο Γκαίτε, Αθήνα.
- Σωτηρόπουλος Δ.Α. (2004) *Η Κοινωνία Πολιτών στην Ελλάδα: Ατροφική ή Αφανής; Στο Σωτηρόπουλος Δ.Α. επιμ. Η Άγνωστη Κοινωνία Πολιτών: Κοινωνικές Κινητοποιήσεις, Εθελοντισμός και Κράτος στη Σύγχρονη Ελλάδα*, Αθήνα: Εκδόσεις Ποταμός, σσ. 117-162.
- Σωτηρόπουλος Δ.Α. (1996) *Η Εγγαστρώμιθη Εξουσία: Κοινωνία Πολιτών και Κεντρικό Κράτος στην Τρίτη Ελληνική Δημοκρατία*. Στο Λυριντζής Χρ., Νικολακόπουλος Ηλ. & Σωτηρόπουλος Δ.Α. επιμ. *Κοινωνία και Πολιτική: Όψεις της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας 1974-1994*, Αθήνα: Θεμέλιο, σσ. 119-138.
- Τάτσος Ν. (2003) *Η Δημοσιονομική Κρίση της Αυτοδιοίκησης*. Στο Μακροδημήτρης Α. επιμ. *Αυτοδιοίκηση και Κράτος στο Πλαίσιο της Παγκοσμιοποίησης*, Διοίκηση και Πολιτεία Μελέτες 31, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα, σσ. 99-125.
- Τάτσος Ν. (2000) *Φορολογική Αποκέντρωση: Τάσεις, Προβλήματα, Προοπτικές*, *Τετράδια Αυτοδιοίκησης*, 1: 53-66.
- Τάτσος Ν. (1999) *Δημοσιονομική Αποκέντρωση: Θεωρία και Πράξη*, Αθήνα: Εκδόσεις Τυποθήτω - Δαρδανός.
- Το Βήμα (2005) *Νέος Κόλαφος από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή: οι 13 περιφέρειες που επιχειρήθηκε να γίνουν 5 και η απάντηση-βόμβα της αρμόδιας επιτρόπου*, *Το Βήμα*, Κυριακή 30 Οκτωβρίου 2005.
- Τομαρά-Σιδέρη Μ. (1999) *Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση: Κοινότητα Βίου, Κράτος, Πολιτική*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Τράντας Ν. (2006) *Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και Τοπική Ανάπτυξη στην Ελλάδα*. Στο Μαραβέγιας Ν. & Σακελλαρόπουλος Θ. επιμ. *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Ελλάδα: Οικονομία, Κοινωνία, Πολιτικές*, Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος, σσ. 257-278.
- Τσάτσος Δ.Θ. (2007α) *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία: για μια Ευρωπαϊκή Ένωση των Κρατών, των Λαών, των Πολιτών και του Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Πολιτισμού*, Αθήνα: Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη.
- Τσάτσος Δ.Θ. (2007β) *Η Έννοια της Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, Αθήνα: Εκδόσεις Πόλις.
- Τσάτσος Δ.Θ. (2006) *Η Μεγάλη Παρακμή: Συγκυριογραφία για Θέματα Αξιοπιστίας της Πολιτείας και της Πολιτικής*, Αθήνα: Εκδόσεις Καστανιώτη.
- Τσάτσος Δ.Θ. (2001) *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία: για μια Ένωση Λαών με Ισχυρές Πατρίδες*, Αθήνα: Εκδόσεις Καστανιώτη.

- Τσέκος Θ. (2008) Η Ελληνική Διαδρομή προς την Ευρωπαϊκή Διοικητική Σύγκλιση. Στο Μαραβέγιας Ν. επιμ. *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Παρελθόν, Παρόν, Μέλλον*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο, σσ. 320-329.
- Τσινισιζέλης Μ.Ι. (2004) Πρόλογος. Στο Λάβδας Κ.Α. & Χρυσοχόου Δ.Ν. επιμ. *Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και Πολιτική Θεωρία: η Πρόκληση του Ρεπουμπλικανισμού*, Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρη, σσ. 9-12.
- Τσινισιζέλης Μ.Ι. (2001) *Quo Vadis Europa?* Αθήνα: Σύγχρονες Ακαδημαϊκές και Επιστημονικές Εκδόσεις.
- Τσινισιζέλης Μ.Ι. & Χρυσοχόου Δ.Ν. (2007) Πολιτική Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης: από το Λειτουργισμό στο Νέο-Ρεπουμπλικανισμό. Στο Μαραβέγιας Ν. & Τσινισιζέλης Μ. επιμ. *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση: Οργάνωση και Πολιτικές 50 χρόνια*, Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο – Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, σσ. 96-163.
- Τσινισιζέλης Μ.Ι., Χρυσοχόου Δ.Ν. & Ξενάκης Δ.Κ. (2003) Ποια Διακυβέρνηση για την Ευρώπη; *Ευρωπαϊκή Έκφραση*, 50: 40-45.
- Τσούκαλης Λ. (1998) *Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία στο Κατώφλι του 21ου Αιώνα*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Τσούκαλης Λ. (1997) Πέρα από το 'Ελληνικό Παράδοξο'. Στο Allison G.T. & Νικολαΐδη Κ. επιμ. *Το Ελληνικό Παράδοξο: Υπόσχεση και Επίδοση*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, σσ. 267-285.
- Τσούκαλης Λ. (1995) *Ευρωπαϊκά Ανορθόδοξα*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- ΥΠΕΘΟ – Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας (2000) *Κοινωνικό Πλαίσιο Στήριξης 2000-2006: Ελλάδα*.
- ΥΠΕΣ - Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (2006) *Αρμοδιότητες Γενικών Γραμματέων Περιφερειών - Τεύχος Δ': Συλλογή Νομοθεσίας Νοέμβριος 2004 - Ιούνιος 2006*, ΥΠΕΣΔΔΑ: Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Οργάνωσης και Διαδικασιών, Διεύθυνση Οργανωτικής Ανάπτυξης, Τμήμα Οργάνωσης Περιφερειακής Διοίκησης, Αθήνα, Ιούνιος 2006.
- ΥΠΕΣ - Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (2004) *Αρμοδιότητες Γενικών Γραμματέων Περιφερειών - Τεύχος Γ': Συλλογή Νομοθεσίας 2002 – Οκτώβριος 2004*, ΥΠΕΣΔΔΑ: Γενική Γραμματεία Δημόσιας Διοίκησης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Γενική Διεύθυνση Διοικητικής Οργάνωσης και Διαδικασιών, Διεύθυνση Οργανωτικής Ανάπτυξης, Τμήμα Οργάνωσης Περιφερειακής Διοίκησης, Αθήνα, Νοέμβριος 2004.
- ΥΠΕΣ - Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (2002) *Αρμοδιότητες Γενικών Γραμματέων Περιφερειών- Τεύχος Β'.*
- ΥΠΕΣ - Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης (1999) *Αρμοδιότητες Γενικών Γραμματέων Περιφερειών- Τεύχος Α'.*
- ΥπΟιΟ – Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2009) *Υπ. Απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών περί «Συγκρότησης της Διάσκεψης των Προέδρων των Επιτροπών Παρακολούθησης των επιχειρησιακών*

- προγραμμαμάτων του ΕΣΠΑ, του ΠΑΑ και του επιχειρησιακού προγράμματος Αλιείας» με αρ. πρωτ. 9292/ΕΥΘΥ 334/18/02/2009. Διαθέσιμο στο www.espa.gr
- ΥπΟιΟ – Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2007) *Επιστολή Υφυπουργού Χ. Φώλια προς τον Πρόεδρο της ΚΕΔΚΕ Ν. Κακλαμάνη με θέμα 'Προτάσεις της ΚΕΔΚΕ για το νέο Προσχέδιο Νόμου για τη Διαχείριση, Έλεγχο και Εφαρμογή Αναπτυξιακών Παρεμβάσεων για την Προγραμματική Περίοδο 2007-2013'* με αρ. πρωτ. Υφ. 3317/4.7.2007. Διαθέσιμο στο www.kedke.gr
- ΥπΟιΟ - Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2006) *Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013*, Αθήνα, Οκτώβριος 2006. Διαθέσιμο στο www.espa.gr
- ΥπΟιΟ - Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών (2002) *Υπ. Απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών περί «Συγκρότησης της Επιτροπής Παρακολούθησης του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης 2000-2006 σύμφωνα με το άρθρο 14 παρ. 3 του Ν.2860/2000»* με αρ. πρωτ. 158346/ΕΥΣΑΠΠ 214/5.4.2002.
- Van Evera S. (2001) *Εισαγωγή στη Μεθοδολογία της Πολιτικής Επιστήμης*, β' έκδοση, Αθήνα: Εκδόσεις Ποιότητα – Cornell University Press.
- WWF Ελλάς (2006) *Σχεδιασμός του Πλαισίου Διαχείρισης, Παρακολούθησης και Ελέγχου των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της Περιόδου 2007-2013*, Θέσεις του WWF Ελλάς στο πλαίσιο της Διαβούλευσης, Ιούλιος 2006. Διαθέσιμο στο <http://politics.wwf.gr/>
- Χατζηϊωαννίδου Ε. (2005) Πέντε Νέες Περιφέρειες στην Ελλάδα: θα διαχειρίζονται κοινοτικά κονδύλια που θα εισρεύσουν το 2007-2012, *Η Καθημερινή*, 18.12.2005.
- Χλέπας Ν.Κ. (2006) Ο Νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας: μια Πρώτη Ανάγνωση, *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, 3: 301-311.
- Χλέπας Ν.Κ. (2005) *Ο Δήμαρχος ως Αιρετός Ηγέτης*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Χλέπας Ν.Κ. (2000) Αυτοδιοίκηση και Αποκέντρωση: Προς Αναδιάταξη της «Ανταγωνιστικής Συναλληλίας»; *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 15: 36-67.
- Χλέπας Ν.Κ. (1999) *Η Τοπική Διοίκηση στη Ελλάδα: ο Διαλεκτικός Ανταγωνισμός της Αποκέντρωσης με την Αυτοδιοίκηση*, Διοίκηση και Πολιτεία Μελέτες 23, Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Χλέπας Ν.Κ. (1994) *Η Πολυβάθμια Αυτοδιοίκηση: Θεωρητικές Αναζητήσεις και Θεσμικές Μεταμορφώσεις*, Διοίκηση και Πολιτεία Μελέτες 7, Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Χριστοφιλοπούλου Π. (1998) ΠΑΣΟΚ και Τοπική Αυτοδιοίκηση: Οργανωτική Δομή και Πολιτικές. Στο Σπουρδαλάκης Μ. επιμ. *ΠΑΣΟΚ: Κόμμα, Κράτος Κοινωνία*, Αθήνα: Εκδόσεις Πατάκη, σσ. 195-215.
- Χριστοφιλοπούλου Π. (1996) Νομαρχιακή Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 7: 124-152.
- Χρυσανθάκης Χ. (2000) Η Νέα Διοικητική «Πραγματικότητα» στην Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση: ο Ν. 2539/1997, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 15: 24-35.

- Χρυσανθάκης Χ. (1998) *Η Θεσμική Μεταρρύθμιση της Πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης: το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας»*, Διοίκηση και Πολιτεία Τεκμήρια 3, Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Χρυσοχόου Δ.Ν. (2006) *Δοκίμιο για τη Διεθνή Θεωρία: Νέες Μορφές Κυριαρχίας και Συναρχίας*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Χρυσοχόου Δ.Ν. (2005) *Για μια Ευρωπαϊκή Res Publica*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Χρυσοχόου Δ.Ν. (2004) Για μια Ρεπουμπλικανική Ερμηνεία της Ευρωπαϊκής Πολιτείας. Στο Λάβδας Κ.Α. & Χρυσοχόου Δ.Ν. επιμ. *Ευρωπαϊκή Ενοποίηση και Πολιτική Θεωρία: η Πρόκληση του Ρεπουμπλικανισμού*, Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρη, σσ. 107-150.
- Χρυσοχόου Δ.Ν. (2003) *Θεωρίες της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Χρυσοχόου Δ.Ν. (2002) Η Διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής Πολιτείας. Στο Τσινισιζέλης Μ. & Υφαντής Κ. επιμ. *Σύγχρονα Προβλήματα Διεθνών Σχέσεων – Κρατική Κυριαρχία: Απειλές και Προκλήσεις*, Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρη, Βιβλιοθήκη Διεθνών και Ευρωπαϊκών Μελετών, σσ. 251-280.
- Ψημίτης Μ. (1999) *Κορπορατιστική Διαμεσολάβηση και Κοινωνικός Έλεγχος: Ζητήματα Θεωρίας για τη Σύσσωμάτωση των Συμφερόντων*, Αθήνα: Εκδόσεις Ελληνικά Γράμματα.
- Ψυχάρης Γ. (2004) Τα Περιφερειακά Προγράμματα των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης: Πρώτη Αποτίμηση και Προοπτικές, *Σειρά Ερευνητικών Εργασιών* 10(1): 1-24.
- Ψυχάρης Γ. & Γεωργαντάς Η. (2004) Πολιτικές Διαστάσεις της Χωρικής Κατανομής των Δημόσιων Επενδύσεων στην Ελλάδα. Στο Κοντογιώργης Γ., Λάβδας Κ., Μενδρινού Μ. & Χρυσοχόου Δ. επιμ. *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία: το Πολιτικό Σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας 1974-2004*, Τόμος Β', Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική, σσ. 92-118.
- Ψυχοπαίδης Κ. & Γετίμης Π. (1989) *Ρυθμίσεις Τοπικών Προβλημάτων*, Αθήνα: Ίδρυμα Μεσογειακών Μελετών.

Ξενόγλωσση

- ACCC – Association of County and City Councils (2007) *Input by ACCC - Green Paper on Local Government Reform*, July 2007. Διαθέσιμο στο <http://www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentReform/ConsultativeProcessPriortotheGreenPaper/>
- Adshead M. (2006) New Modes of Governance and the Irish Case: Finding Evidence for Explanations of Social Partnership, *The Economic and Social Review*, 37(3): 319-342.
- Adshead M. (2005) Europeanization and Changing Patterns of Governance in Ireland, *Public Administration*, 83(1): 159-178.

- Adshead M. (2003) Policy Networks and Sub-National Government. Στο Adshead M. & Millar M. επιμ. *Public Administration and Public Policy in Ireland: Theory and Methods*, London & New York: Routledge, σσ. 108-128.
- Advisory Expert Committee (1991) *Local Government Reorganisation and Reform* (Barrington Report), Dublin: Government Publications.
- Agnew J. (2000) From the Political Economy of Regions to Regional Political Economy, *Progress in Human Geography*, 24(1): 101-110.
- Allen D. (2005) Cohesion and the Structural Funds: Competing Pressures for Reform? Στο Wallace H., Wallace W. & Pollack M. επιμ. *Policy-Making in the European Union*, 5^η έκδοση, Oxford & New York: Oxford University Press, σσ. 213-241.
- Allen D. (2001) Cohesion and Structural Adjustment. Στο Wallace H. & Wallace W. επιμ. *Policy-Making in the European Union*, Oxford & New York: Oxford University Press, σσ. 210-233.
- Allen J. (2004) The Whereabouts of Power: Politics, Government and Space, *Geografiska Annaler*, 86 B (1): 19-32.
- Allen K. (2000) *The Celtic Tiger? The Myth of Social Partnership*, Manchester: Manchester University Press.
- Alter C. & Hage J. (1993) *Organizations Working Together*, Sage Library of Social Research 191, Newbury Park, Ca.: Sage.
- AMAI - Association of Municipal Authorities of Ireland (2007) *Submission - Green Paper on Local Government Report*, September 2007. Διαθέσιμο στο www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentReform/ConsultativeProcessPrioritotheGreenPaper/
- Amin A. (2004) Regions Unbound: Towards a New Politics of Place, *Geografiska Annaler*, 86 B (1): 33-44.
- Anckar C. (2008) On the Applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different Systems Design in Comparative Research, *International Journal of Social Research Methodology*, 11(5): 389 – 401.
- Andreou G. (2006α) EU Cohesion Policy in Greece: Patterns of Governance and Europeanization, *South European Society and Politics*, 11(2): 241-259.
- Andreou G. (2006β) Developing Programming and Administrative Capacity for EU Cohesion Policy in the New Member States: Some Lessons from Greece, EU CONSENT Team 3, WP II/III, ELIAMEP. Διαθέσιμο στο www.eliamep.gr
- Aranitou V. & Yannakourou M. (2007) The Social Dialogue in Greece. Στο Metaxas A-J. D. επιμ. *About Greece*, Ministry of Press and Mass Media, Secretariat General of Information, σσ. 355-360.
- Armstrong J. & Lenihan D.G. (1999) *From Controlling to Collaborating: When Governments Want to Be Partners*, Toronto: The Institute of Public Administration of Canada.
- Armstrong K., Begg I. & Zeitlin J. (2008) JCMS Symposium: EU Governance after Lisbon, *Journal of Common Market Studies*, 46(2): 413-450.

- Babbie E. (1995) *The Practice of Social Research*, 7th edition, Belmont Ca: Wadsworth Publishing Company.
- Baccaro L. (2006) Civil Society Meets the State: Towards Associational Democracy? *Socio-Economic Review*, 4(2): 185-208.
- Baccaro L. (2004) Preface. Στο Teague P. & Murphy M.C. Social Partnership and Local Development in Ireland: The Limits to Deliberation, *International Institute for Labour Studies Discussion Paper DP/156/2004*, Decent Work Research Programme, Geneva, σ. 9. Διαθέσιμο στο www.ilo.org/inst.
- Baccaro L. & Simoni M. (2004) The Irish Social Partnership and the “Celtic Tiger” Phenomenon, *International Institute for Labour Studies Discussion Paper DP/154/2004*, Geneva. Διαθέσιμο στο www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/dp15404.pdf
- Bache I. (2007) Cohesion Policy and Multi-level Governance in Greece, Slovenia, Croatia and Macedonia: the Story So Far, *Multi-level Governance in South East Europe Project Paper CP/2*.
- Bache I. (2003) *Europeanization: a Governance Approach*, Paper Presented at the European Union Studies Association (EUSA) Biennial Conference (8th), Nashville, 27-29 March 2003.
- Bache I. (2000) Europeanization and Partnership: Exploring and Explaining Variations in Policy Transfer, *Queen’s Papers on Europeanisation*, No 8/2000.
- Bache I. (1999) The Extended Gatekeeper: Central Government and the Implementation of EC Regional Policy in the UK, *Journal of European Public Policy*, 6(1): 28-45.
- Bache I. (1998) *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?* Sheffield: Sheffield Academic Press.
- Bache I. & Flinders M. (2004) Themes and Issues in Multi-level Governance. Στο Bache I. & Flinders M. επιμ. *Multi-level Governance*, Oxford: Oxford University Press, σσ. 1-14.
- Bachtler J. (1998) Reforming the Structural Funds: Challenges for EU Regional Policy, *European Planning Studies*, 6(6): 645-664.
- Bachtler J. & Mendez C. (2007) Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds, *Journal of Common Market Studies*, 45(3): 535-564.
- Bachtler J. & Wislade F. (2005) From Building Blocks to Negotiating Boxes: the Reform of EU Cohesion Policy, *European Policy Research Paper No 57*, European Policies Research Centre.
- Bachtler J. & Wislade F. (2004) Searching for Consensus: the Debate on Reforming EU Cohesion Policy, *European Policies Research Paper*, No 55.
- Bachtler J. & Wren C. επιμ. (2006) The Evaluation of European Union Cohesion Policy, *Regional Studies*, 40(2).
- Bailey D. & De Propriis L. (2002) EU Structural Funds, Regional Capabilities and Enlargement: towards Multilevel Governance? *European Integration*, 24(4): 303-324.

- Barber B. R. (1984) *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: University of California Press.
- Barnier M. (2003) *Les Régions dans la Nouvelle Union*, Speech delivered on the Conference on Cohesion and Constitution, Brussels 8 July 2003.
- Barrington T.J. (1987) Ireland: the Interplay of Territory and Function, *West European Politics*, 10(4): 130-147.
- Barry F. (2000) Convergence is not Automatic: Lessons from Ireland for Central and Eastern Europe, *The World Economy*, 23(10): 1379-1394.
- Barry F., Bradley J. & Hannan A. (2001) The Single Market, the Structural Funds and Ireland's Recent Economic Growth, *Journal of Common Market Studies*, 39(3): 537-552.
- Bauer M.W. (2002) The EU 'Partnership Principle': Still a Sustainable Governance Device Across Multiple Administrative Arenas? *Public Administration*, 80(4): 769-789.
- Bauer M.W. (2001) *The EU Partnership Principle Revisited: A Critical Appraisal of its Integrationist Potential as a Governance Device Interconnecting Multiple Administrative Arenas* (updated) MPI Collective Goods Preprint No 2001/13. Διαθέσιμο στο <http://ssrn.com/abstract=296376>
- Begg I. (2003) Complementing EMU: Rethinking Cohesion Policy, *Oxford Review of Economic Policy*, 19(1): 161-179.
- Begg I. (1997) Reform of the Structural Funds after 1999, *European Planning Studies*, 5(5): 675-689.
- Begg I. (1995) Threats to Cohesion. Στο Amin A. & Tomaney J. επιμ. *Behind the Myth of the European Union: Prospects for Cohesion*, London & New York: Routledge, σσ. 110-124.
- Begg I. & Mayes D. (1993) Cohesion in the European Community: a Key Imperative for the 1990s? *Regional Science and Urban Economics*, 23(3): 427-448.
- Bellamy R. & Castiglione D. (2003) Legitimizing the Euro-‘Polity’ and its ‘Regime’ – The Normative Turn in EU Studies, *European Journal of Political Theory*, 2(1): 7-34.
- Bellamy R. & Castiglione D. (1997) Building the Union: the Nature of Sovereignty in the Political Architecture of Europe, *Law and Philosophy*, 16: 421-445.
- Benhabib S. (1996) *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton N.J.: Princeton University Press.
- Benz A. (2007) Accountable Multilevel Governance by the Open Method of Coordination? *European Law Journal*, 13(4): 505-522.
- Benz A. & Eberlein B. (1999) The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-level Governance, *Journal of European Public Policy*, 6(2): 329-348.
- Benz A. & Eberlein B. (1998) Regions in European Governance: The Logic of Multi-Level Interaction, *European University Institute Working Paper No. 98/31*, San Domenico.
- Bevir M. (2006) Democratic Governance: Systems and Radical Perspectives, *Public Administration Review*, 66(3): 426-436.

- Bevir M., Rhodes R.A.W. & Weller P. (2003) Traditions of Governance: Interpreting the Changing Role of the Public Sector, *Public Administration*, 81(2): 1-17.
- Beugelsdijk S., Van Schaik T. & Arts W. (2006) Toward a Unified Europe? Explaining Regional Differences in Value Patterns by Economic Development, Cultural Heritage and Historical Shocks, *Regional Studies*, 40(3): 317-327.
- Blom-Hansen J. (1997) A 'New Institutional' Perspective on Policy Networks', *Public Administration*, 75(4): 669-693.
- BMW - Border, Midland & Western Regional Assembly (2007) *Border, Midland and Western Regional Operational Programme – Supporting and Enabling Dynamic Regions, EU Regional Policy 2007-2013*. Διαθέσιμο στο www.bmwassembly.ie
- BMW - Border, Midland & Western Regional Assembly (2005α) *New Challenges New Opportunities: Report of the Border, Midland and Western Regional Foresight Exercise 2005-2025*. Διαθέσιμο στο www.bmwassembly.ie/innovative_actions/InnovativeActions_docs/ForesightReportAmended_13090_5.pdf
- BMW - Border, Midland & Western Regional Assembly (2005β) *Annual Report and Accounts 2005*. Διαθέσιμο στο www.bmwassembly.ie
- BMW - Border, Midland & Western Regional Assembly (2005γ) *More Effective Regional Policy & the Social Partnership Process*, Submission from the Border, Midland & Western Regional Assembly to the National Economic and Social Council (NESC), June 2005. Διαθέσιμο στο [www.bmwassembly.ie/Research & Policy/Policy Papers.htm](http://www.bmwassembly.ie/Research%20&%20Policy/Policy_Papers.htm)
- BMW - Border, Midland & Western Regional Assembly (2004α) *Audit of Innovation in the BMW Region*. Διαθέσιμο στο [www.bmwassembly.ie/innovative_actions/Audit Reports_2004.htm](http://www.bmwassembly.ie/innovative_actions/Audit_Reports_2004.htm)
- BMW - Border, Midland & Western Regional Assembly (2003) *The Future of EU Cohesion Policy: The Challenges Ahead*, January 2003.
- BMW - Border, Midland & Western Regional Assembly (2000) *Operational Programme for the Border, Midland and Western Region 2000 – 2006*, December 2000. Διαθέσιμο στο www.bmwassembly.ie
- BMW - Border, Midland & Western Regional Assembly & S&E - Southern & Eastern Regional Assembly (2008) *Submission on the Future of EU Cohesion Policy*, November 2008. Διαθέσιμο στο www.bmwassembly.ie/news/publications/Future_ofEU_Cohesion_Policy.pdf
- BMW - Border, Midland & Western Regional Assembly & WDC- Western Development Commission (2008) *Dynamic Regions for a Dynamic Island*, Joint brief from the Border, Midland and Western Regional Assembly and Western Development Commission to the Review of Towards 2016. Διαθέσιμο στο [www.bmwassembly.ie/Research & Policy/Policy Papers.htm](http://www.bmwassembly.ie/Research%20&%20Policy/Policy_Papers.htm)
- Bodenstein T. & Kemmerling A. (2008) Ripples in a Rising Tide: Why Some EU Regions Receive More Structural Funds Than Others Do, *CES Working Paper*, no. 157. Διαθέσιμο στο www.ces.fas.harvard.edu/publications/docs/pdfs/CES_157.pdf

- Bogason P. & Toonen T. (1998) Introduction: Networks in Public Administration, *Public Administration*, 76: 205-227.
- Bohman J. (1998) The Coming of Age of Deliberative Democracy, Survey Article, *The Journal of Political Philosophy*, 6(4): 400-425.
- Bomberg E. & Peterson J. (1998) European Union Decision-Making: The Role of Subnational Authorities, *Political Studies*, XLVI: 219-235.
- Borrás S. & Jacobsson K. (2004) The Open Method of Coordination and New Governance Patterns in the EU, *Journal of European Public Policy*, 11(2): 185-208.
- Börzel T. (2003α) How the European Union Interacts with its Member States, *IHS Political Science Series No. 93*, November 2003. Διαθέσιμο στο http://aei.pitt.edu/1049/01/pw_93.pdf
- Börzel T. (2003β) Shaping and Taking EU Policies: Member State Responses to Europeanization, *Queen's Papers on Europeanisation*, No 2/2003.
- Börzel T. (2002) *States and Regions in the European Union: Institutional Adaptation in Germany and Spain*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Börzel T. (1998) Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks, *Public Administration*, 76(2): 253-273.
- Börzel T. (1997) What's So Special about Policy Networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance, *European Integration online Papers (EIoP)*, 1(16). Διαθέσιμο στο <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-0116a.htm>
- Börzel T. & Risse T. (2000) When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change, *European University Institute Working Paper No.2000/56*, San Domenico.
- Bourdieu P. (1980) Le Capital Social: Notes Provisoires, *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 31: 2-3.
- Bourne A. (2006) Bringing Europe Closer to the Citizens? Regions, Stateless Nations and the European Convention, *Regional & Federal Studies*, 16(1): 1-19.
- Bowman J. (2007) Challenging Habermas' Response to the European Union Democratic Deficit, *Philosophy & Social Criticism*, 33(6): 736-755.
- Bowman J. (2006) The European Union Democratic Deficit: Federalists, Sceptics and Revisionists, *European Journal of Political Theory*, 5: 191-212.
- Boyle M. (2000) Euro-regionalism and Struggles over Scales of Governance: the Politics of Ireland's Regionalisation Approach to Structural Fund Allocations 2000–2006, *Political Geography*, 19(6): 737-769.
- Boyle R. (2002) The Development of Partnership Relationships between Government and the Voluntary and Community Sector: a Role for National Compacts/Accords? *Administration*, 50(3): 27-42.
- Boyle R., Callanan M., Keogan J., McNamara T., Mulreany M. & O'Sullivan T. (2001/2) Review of Developments in the Public Sector 2001, *Administration*, 49(4): 7-49.

- Boyle R., Callanan M., McNamara T., Mulreany M., O’Keeffe A., O’Riordan J. & O’Sullivan T. (2003/4) Review of Developments in the Public Sector 2003, *Administration*, 51(4): 3-46.
- Boyle R., Humphreys P.C., O’Donnell O., O’Riordan J., Timonen V. (2003) Changing Local Government: a Review of the Local Government Modernisation Programme, *CPMR Research Report No. 5*. Dublin: Institute of Public Administration.
- Boyle R., McNamara T., Mulreany M., O’Keeffe A. & O’Sullivan T. (1999/2000) Review of Developments in the Public Sector 1999, *Administration*, 47(4): 3-43.
- Bradach J.L. & Eccles R.G. (1991) Price, Authority and Trust: from Ideal Types to Plural Forms. Στο Thompson G., Frances J., Levacic R. & Mitchell J. επιμ. *Markets, Hierarchies and Networks: the Co-ordination of Social Life*, London: Sage, σσ. 277-292.
- Brown M.P. (1993) The Possibility of Local Autonomy, *Urban Geography*, 13(3): 257-279.
- Bullmann U. (1997) The Politics of the Third Level. Στο Jeffery C. επιμ. *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?* London: Frank Cass, σσ. 3-19.
- Bulmer S. & Burch M. (2000) Coming to Terms with Europe: Europeanisation, Whitehall and the Challenge of Devolution, *Queen’s Papers on Europeanisation*, No 9/2000.
- Bulmer S. & Burch M. (1998) Organizing for Europe: Whitehall, the British State and European Union, *Public Administration*, 76: 601-628.
- Bulmer S. & Radaelli C.M. (2004) The Europeanisation of National Policy? *Queen’s Papers on Europeanisation*, No 1/2004.
- Callanan M. (2005) Institutionalizing Participation and Governance? New Participative Structures in Local Government in Ireland, *Public Administration*, 83(4): 909-929.
- Callanan M. (2003α) The Role of Local Government. Στο Callanan M. & Keogan J.F. επιμ. *Local Government in Ireland Inside Out*, Dublin: Institute of Public Administration, σσ. 3-13.
- Callanan M. (2003β) Local Government and the European Union. Στο Callanan M. & Keogan J.F. επιμ. *Local Government in Ireland Inside Out*, Dublin: Institute of Public Administration, σσ. 404-428.
- Callanan M. (2003γ) Regional Authorities and Regional Assemblies. Στο Callanan M. & Keogan J.F. επιμ. *Local Government in Ireland Inside Out*, Dublin: Institute of Public Administration, σσ. 429-444.
- Callanan M. (2003δ) Where Stands Local Government? Στο Callanan M. & Keogan J.F. επιμ. *Local Government in Ireland Inside Out*, Dublin: Institute of Public Administration, σσ. 475-501.
- Callanan M. (2002) The White Paper on Governance: The Challenge for Central and Local Government, *Administration*, 50(1): 66-85.

- Carley M. (1991) Business in Urban Regeneration Partnerships: a Case Study in Birmingham, *Local Economy*, 6(2): 100-115.
- Castiglione D. (2008) Introduction: Conceptual Issues in Social Capital Theory. Στο Castiglione D., van Deth J.W. & Wolleb G. επιμ. *The Handbook of Social Capital*, Oxford: Oxford University Press, σσ. 13-21.
- Castiglione D., van Deth J.W. & Wolleb G. (2008) Social Capital's Fortune: an Introduction. Στο Castiglione D., van Deth J.W. & Wolleb G. επιμ. *The Handbook of Social Capital*, Oxford: Oxford University Press, σσ. 1-10.
- CEE Bankwatch Network, Friends of the Earth Europe, Institute of Environmental Economics (2004) *Best Available Practices: Public Participation in Programming, Implementing and Monitoring EU Funds*, September 2004.
- CEMR - Council of European Municipalities and Regions (2007) *Consultation Procedures within European States: an Assesment of the Systems for Consultation between Central Governments and the National Associations of Local and Regional Government*, Brussels & Paris: CEMR.
- CEMR - Council of European Municipalities and Regions (2005) *The European Constitution: a Stronger Role for Local and Regional Government*, Paris & Brussels: CEMR. Διαθέσιμο στο www.ccre.org
- CEMR – Council of European Municipalities and Regions & Dexia (2007) *EU Sub-National Governments: an Overview*, CEMR & Dexia. Διαθέσιμο στο www.ccre.org
- Central Statistics Office (2008) *County Incomes and Regional GDP*, February 2008, Central Statistics Office, Ireland. Διαθέσιμο στο www.cso.ie/releasespublications/documents/economy/current/regincome.pdf
- Christensen T. & Lægreid P. επιμ. (2007) *Transcending New Public Management: the Transformation of Public Sector Reforms*, Aldershot: Ashgate.
- Christensen T. & Lægreid P. (2002) New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens, Symposium on Accountability, Publicity & Transparency, *Journal of Political Philosophy*, 10(3): 267-295.
- Christensen T. & Lægreid P. επιμ. (2001) *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot: Ashgate.
- Christensen T. & Lægreid P. (1998) Administrative Reform Policy: the Case of Norway, *International Review of Administrative Sciences*, 64(3): 457-475.
- Christiansen T. (1997) The Committee of the Regions at the 1996 IGC Conference: Institutional Reform, *Regional & Federal Studies*, 7(1): 50-69.
- Christiansen T. (1996) Second Thoughts on Europe's "Third Level": The European Union's Committee of the Regions, *Publius*, 26(1): 93-116.
- Christofilopoulou P. (1992) Professionalism and Public Policy Making in Greece: the Influence of Engineers in the Local Government Reforms, *Public Administration*, 70: 99-118.
- Christopoulos D.C. (2001) *Regional Behaviour, Political Values and Economic Growth in European Regions*, Aldershot: Ashgate.

- Chrysochoou D.N. (2002α) Europe in the Republican Imagination, *Webpapers on Constitutionalism & Governance beyond the State*, No 3. Διαθέσιμο στο www.bath.ac.uk/esml/conWEB
- Chrysochoou D.N. (2002β) Civic Competence and the Challenge to EU Polity-Building, *Journal of European Public Policy*, 9(5): 756-773.
- Chrysochoou D.N. (2001α) In Defence of the Civic: the Search for a European Res Publica, *Arena Working Paper* No 01/12.
- Chrysochoou D.N. (2001β) Towards a Civic Conception of the European Polity, *ESRC 'One Europe or Several?' Programme Working Paper* No 33/01.
- Chrysochoou D.N. (2000) Meta-theory and the Study of the European Union: Capturing the Normative Turn, *Journal of European Integration*, 22(2): 123-144.
- Clark G.L. (1984) A Theory of Local Autonomy, *Annals of the Association of American Geographers*, 74(2):195-208.
- Clarke J. & Newman J. (1997) *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, London: Sage.
- Close D.H. (1999) Environmental Crisis in Greece and Recent Challenges to Centralized State Authority, *Journal of Modern Greek Studies*, 17: 325-352.
- Cockburn C. (1977) *The Local State: Management of Cities and People*, London: Pluto.
- Cohen J. (1998) Democracy and Liberty. Στο Elster J. επιμ. *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, σσ. 185-231.
- Cohen J. (1996) Democracy, Difference, and the Right of Privacy. Στο Benhabib S. επιμ. *Democracy and Difference: Contesting the Boundaries of the Political*, Princeton N.J.: Princeton University Press, σσ. 187-217.
- Cohen J. (1986) An Epistemic Conception of Democracy, *Ethics*, 97: 26-38.
- Cohen J. & Sabel C. (1997) Directly-Deliberative Polyarchy, *European Law Journal*, 3(4): 313-342.
- Coleman J.S. (1988) Social Capital in the Creation of Human Capital, *The American Journal of Sociology*, 94: 95-120.
- Collins N. & Cradden T. (1997) *Irish Politics Today*, 3rd edition, Manchester & New York: Manchester University Press.
- Committee of the Regions (2005) Procedures for Local and Regional Authority Participation in European Policy-Making in the Member States, *CoR Studies* E-1/2005, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Committee of the Regions (2004) The Selection Process of CoR Members: Procedures in the Member States, *CoR Studies* I-1/2004 Brussels, September 2004.
- Committee of the Regions (1995) *Opinion of the Special Commission for Institutions Affairs on the Revision of the Maastricht Treaty*, Rapporteur: Mr Jordi PUJOL, CdR 89/95 fin, Brussels, 20 April 1995.

- Conzelmann T. (1998) 'Europeanisation' of Regional Development Policies? Linking the Multi-Level Governance Approach with Theories of Policy Learning and Policy Change, *European Integration online Papers*, 2(4). Διαθέσιμο στο <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-004.htm>
- Corcoran M.P. (2006) The Challenge of Urban Regeneration in Deprived European Neighborhoods – A Partnership Approach, *The Economic and Social Review*, 37(3): 399-422. Διαθέσιμο στο <http://econpapers.repec.org/article/esojournal/>
- Council of Europe (2002α) *Helsinki Declaration on Regional Self-Government*, Conference of European ministers responsible for local and regional government, 13th Session, Helsinki 27 – 28 June 2002
- Council of Europe (2002β) *Recommendation 109 (2002) on Local and Regional Democracy in Greece*, Congress of Local and Regional Authorities of Europe, Strasbourg 29-31 May 2001.
- Council of Europe (2001α) *Recommendation 97 (2001) on Local democracy in Ireland*, Strasbourg 31 May 2001.
- Council of Europe (2001β) *Report on Local Democracy in Ireland, Explanatory Memorandum*, Rapporteur: Mr Lois Roppe, Strasbourg 3 May 2001.
- Council of Europe (1999) *Structure and Operation of Local and Regional Democracy: Ireland - Situation in 1998*, Report adopted by the Steering Committee on Local and Regional Democracy (CDLR), June 1998, Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Council of Europe (1985) *European Charter of Local Self-Government*, European Treaty Series No 122, Strasbourg.
- Cowles M., Caporaso J. & Risse T. επιμ. (2001) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca & London: Cornell University Press.
- Coyle C. & Sinnott R. (1993) Regional Elites, Regional 'Powerlessness' and European Regional Policy in Ireland. Στο Leonardi R. επιμ. *The Regions and the European Community: the Regional Response to the Single Market in Underdeveloped Areas*, London: Frank Cass, σσ. 71-108.
- Craig P.P. (1997) Democracy and Rule-making within the EC: an Empirical and Normative Assessment, *European Law Journal*, 3(2): 105-130.
- Cram L. (2001) Governance 'to Go': Domestic Actors, Institutions and the Boundaries of the Possible, *Journal of Common Market Studies*, 39(4): 595-618.
- CSF Evaluation Unit (1999) *Ex Ante Evaluation of the National Development Plan 2000-2006*, November 1999. Διαθέσιμο στο www.ndp.ie
- CSIL - Centre for Industrial Studies κ.α. (2005) *Policy Guidelines for Regions Falling Under the New Regional Competitiveness and Employment Objective for the 2007-2013 Period, Vol. II Country Report: Ireland*, Prepared for European Commission DG Regional Policy, December 2005.
- Dahl R.A (1967) The City in the Future of Democracy, *American Political Science Review*, 61(4): 953-970.

- Daly S. (2008) Mapping Civil Society in the Republic of Ireland, *Community Development Journal*, 43(2): 157-176.
- Damgaard B. (2006) Do Policy Networks Lead to Network Governing? *Public Administration*, European Forum, 84(3): 673-691.
- Danish Technological Institute (2005) *Thematic Evaluation of the Structural Funds' Contribution to the Lisbon Strategy: Synthesis Report*, Report carried out for the European Commission DG for Regional Policy. Διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/lisbon2005.pdf
- Davis T. (2003) Local Government Finance: the Financial Process. Στο Callanan M. & Keogan J.F. επιμ. *Local Government in Ireland Inside Out*, Dublin: Institute of Public Administration, σσ. 341-351.
- Dear M. & Clark G.L. (1981) Dimensions of Local State Autonomy, *Environment and Planning*, 13: 1277-1294.
- DeFilippis J. (1999) Alternatives to the “New Urban Politics”: Finding Locality and Autonomy in Local Economic Development, *Political Geography*, 18: 973-990.
- de la Porte C. (2002) Is the Open Method of Coordination Appropriate for Organising Activities at European Level in Sensitive Policy Areas? *European Law Journal*, 8(1): 38-58.
- de la Porte C. & Nanz P. (2004) The OMC – a Deliberative – Democratic Mode of Governance? The Cases of Employment and Pensions, *Journal of European Public Policy*, 11(2): 267-288.
- Delors J. (2006) Ομιλία στο Συνέδριο του κόμματος Ευρωπαίων Σοσιαλιστών με τίτλο *Reforming Structural Funds, Modern Cohesion Policy*, European Parliament, Brussels, 28 & 29 June 2006.
- Department of Community, Rural and Gaeltacht Affairs (2000) *White Paper on a Framework for Supporting Voluntary Activity and for Developing the Relationship between the State and the Community and Voluntary Sector*. Διαθέσιμο στο www.pobail.ie/en/CommunityVoluntarySupports/WhitePaperonCommunityandVoluntaryActivity/
- Department of Finance (2008) *Circular 12/2008: Financial Management and Control Procedures for the EU Structural Funds Programmes 2007-2013*, 31 July 2008. Διαθέσιμο στο www.finance.gov.ie/documents/circulars/circulars2008/circ31july.pdf
- Department of Finance (2007) *The National Strategic Reference Framework for Ireland - Supporting and Enabling Dynamic Regions -EU Regional Policy 2007-2013*, 8 June 2007. Διαθέσιμο στο www.ndp.ie
- Department of the Taoiseach (2006) *Ireland and the European Union – Identifying Priorities and Pursuing Goals*, 4th edition. Διαθέσιμο στο www.taoiseach.gov.ie
- Department of Trade and Industry (2006) *United Kingdom National Strategic Reference Framework, EU Structural Funds Programmes: 2007-2013*, Regional European Funds Directorate, 23 October 2006.

- DiIulio J.J. (1994) *Deregulating Government*, Washington DC: Brookings Institution.
- DKM Economic Consultants Ltd. (2004) *Volunteers and Volunteering in Ireland*, Report for Joint Committee on Arts, Sport, Tourism, Community, Rural and Gaeltacht Affairs, November 2004.
- DoE – Department of the Environment (1996) *Better Local Government – A Programme for Change*, Dublin: Government Publications. Διαθέσιμο στο www.environ.ie/en/Publications/LocalGovernment/Administration/
- DoEHLG - Department of the Environment, Heritage and Local Government (2008) *Green Paper on Local Government, Stronger Local Democracy - Options for Change*. Διαθέσιμο στο www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentReform/
- DoELG - Department of the Environment and Local Government (2002) *National Spatial Strategy for Ireland 2002-2020, People, Places and Potential*, Dublin: The Stationary Office. Διαθέσιμο στο www.irishspatialstrategy.ie/
- DoELG - Department of the Environment and Local Government (1999) *Strategic Policy Committees: Guidelines for Establishment and Operation*, Dublin: Department of the Environment and Local Government. Διαθέσιμο στο www.environ.ie/en/Publications/LocalGovernment/Administration/
- Dollard G. (2003) Local Government Finance: The Policy Context. Στο Callanan M. & Keogan J.F. επιμ. *Local Government in Ireland Inside Out*, Dublin: Institute of Public Administration, σσ. 325-340.
- Dolowitz D. & Marsh D. (1996) Who Learns What from Whom? A Review of the Policy Transfer Literature, *Political Studies*, 44(2): 343-357.
- Donaghey J. (2008) Deliberation, Employment Relations and Social Partnership in the Republic of Ireland, *Economic and Industrial Democracy*, 29(1): 35-63.
- Donaghey J. (2005) *Deliberation in Irish Industrial Relations: Towards Post-Corporatism?* Paper Presented at the 2005 AIRAANZ Conference, 9-11 February 2005, Sydney.
- Donnelly-Cox G., Donoghue F. & Hayes T. (2001) Conceptualizing the Third Sector in Ireland, North and South, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 12(3): 195-204.
- Dooney S. & O'Toole J. (1998) *Irish Government Today*, 2nd edition, Dublin: Gill & Macmillan.
- Dowding K. (2001) There Must Be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities, *Political Studies*, 49: 89-105.
- Dowding K. (1995) Model or Metaphor? A Critical review of the Policy Network Approach, *Political Studies*, XLIII: 136-158.
- Dublin Regional Authority (2007) *Reform of Local Government*, Submission to the Department of the Environment, Heritage and Local Government, Dublin: September 2007. Διαθέσιμο στο www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentReform/ConsultativeProcessPriortotheGreenPaper/
- Dyson K. (1980) *The State Tradition in Western Europe: a Study of an Idea and an Institution*, Oxford: Martin Robertson.

- EAPN Ireland - European Anti-Poverty Network Ireland (2007) *Comments on National Strategic Reference Framework (NSRF) 2007-2013*, February 2007. Διαθέσιμο στο <http://www.eapn.ie/>
- Eberlein B. & Kerwer D. (2004) New Governance in the European Union: A Theoretical Perspective, *Journal of Common Market Studies*, 42(1): 121-142.
- Eberlein B. & Kerwer D. (2002) Theorising the New Modes of European Union Governance, *European Integration online Papers (EIoP)*, 6(5): 1-16. Διαθέσιμο στο <http://eiop.or.at/eiop/texte/2002-005.htm>
- ECOSOC - European Economic and Social Committee (2003) *Opinion on the Partnership for implementing the Structural Funds*, ECO/106, Brussels 24 September 2003.
- ECOSOC - European Economic and Social Committee (1988) *Opinion on the amended proposal for a Council Regulation (EEC) on the tasks of the structural funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank (EIB) and the other existing financial instruments*, OJ 1988 C175/56.
- ECOTEC (2002) *Thematic Evaluation of the Territorial Employment Pacts*, Final Report to Directorate General Regional Policy, October 2002.
- Edelenbos J. (1999) Design and Management of Participatory Public Policy Making, *Public Management Review*, 1(4): 569-578.
- Edwards E. (2007) Gilmore Seeks Local Government Reform, *The Irish Times*, 24 November 2007.
- EEO Group – European Enterprise Organisation S.A. (2003) *Ex Post Evaluation of the Objective 1 1994-1999 – National Report Greece*, Athens, March 2003.
- EQUAL Managing Authorities of Belgium Flanders (lead), Austria, the Czech Republic, Germany, Greece, Poland, Portugal and Sweden (2006) *Integrating Partnership in ESF programmes 2007-2013: a framework for programming*, Report by an ad hoc working group of Member States on Partnership, June 2006.
- ESPON - European Spatial Planning Observation Network (2007) *Les Devenirs du Territoire, Scénarios Territoriaux pour l'Europe*, Programme ESPON et les partenaires du projet ESPON 3.2., Mai 2007. Διαθέσιμο στο www.espon.eu
- ESRI - Economic and Social Research Institute (1999) National Investment Priorities for the Period 2000-2006, *Policy Research Series* Number 33, March 1999.
- Eurobarometer (2008) Citizen's Perceptions of EU Regional Policy, Analytical Report, *Flash Eurobarometer* 234 – The Gallup Organization, Survey requested by Directorate-General Regional Policy and coordinated by Directorate-General Communication.
- European Commission – DG Regional Policy (2007) *Cohesion policy 2007-2013: Commission approves national strategy and priorities for Ireland*, Press Release, Brussels 27 July 2007.
- European Commission (2006) *The Growth and Jobs Strategy and the Reform of European Cohesion Policy, Fourth Progress Report on Cohesion*, COM(2006) 281 final, Brussels, 12.6.2006.

- European Commission (2005) *Towards a New Partnership for Growth, Jobs and Cohesion. Third Progress Report on Cohesion*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, May 2005.
- European Commission – D.G. Regional Policy (REGIO) (2005) *Partnership in the 2000-2006 programming period, analysis of the implementation of the partnership principle*, Discussion Paper of DG REGIO, November 2005. Διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/partnership_report2005.pdf
- European Commission (2004) *A New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Cooperation, Third Report on Economic and Social Cohesion*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2002) *European Governance: Preparatory Work for the White Paper*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (2000) *The Lisbon European Council – An Agenda of Economic and Social Renewal for Europe*, Contribution of the European Commission to the Special European Council in Lisbon, 23 – 24th March 2000, Doc/00/7, Brussels 28 February 2000.
- European Commission – DG Regional Policy (2000) *EU Regional Policy in Ireland - A European Success Story*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (1998) *Proposal for a Council Regulation (EC) laying down general provisions on the Structural Funds*, COM(98) 131 final, Brussels 18.3.1998.
- European Commission (1996) *First Report on Economic and Social Cohesion 1996*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission (1989) *Guide to the Reform of the Community Structural Funds*, Luxembourg: European Commission.
- European Commission (1987) *Reform of the Structural Funds*, COM(87) 376 final/2, revised edition, Brussels 24 August 1987.
- European Parliament (2008) *Governance and Partnership in Regional Policy*, Directorate General for Internal Policies of the Union, Policy Department B: Structural and Cohesion Policies, Brussels: European Parliament. Διαθέσιμο στο www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=EN
- European Parliament (1999) *Recommendation on the draft Council Regulation laying down general provisions on the Structural Funds*, PE 230.739/fin, 3 May 1999.
- European Parliament (1984) *Report of the Committee on Regional Policy and Regional Planning on the Role of the regions in the construction of a democratic Europe – outcome of the Conference of the Regions*, EP Doc 1-91/84.
- European Parliament (1966) *Resolution on Regional Policy in the EEC*, JO 1966 2427, 27 June 1966.

- European Parliament & Council of the European Union (2007) *Decision No 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme 'Solidarity and Management of Migration Flows' and repealing Council Decision 2004/904/EC*, OJ 2007 L 144/1.
- European Union – DG Regional Policy (2008) *Cohesion Policy 2007-13 National Strategic Reference Frameworks*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Union (χωρίς χρονολογία) *Results of the negotiations of Cohesion Policy strategies and programmes 2007-13*. Διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/info_en.htm
- Eurostat (2008) *Eurostat Regional Yearbook 2008*, Eurostat Statistical Books, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. Διαθέσιμο στο http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/publications/regional_yearbook
- Eurostat (χωρίς χρονολογία) *Nomenclature of territorial units for statistics – NUTS Statistical Regions of Europe*. Διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/home_regions_en.html
- Evans R. & Harding A. (1997) Regionalisation, Regional Institutions and Economic Development, *Policy and Politics*, 25: 19-30.
- Evers A. (2003) Origins and Implications of Working in Partnership. Στο Kjaer L. επιμ. *Local Partnerships in Europe – An Action Research Project*, Copenhagen: The Copenhagen Centre.
- Farrell M. (2004) Regional Integration and Cohesion — Lessons from Spain and Ireland in the EU, *Journal of Asian Economics*, 14: 927-946.
- Featherstone K. (2003) Introduction: In the Name of Europe. Στο Featherstone K. & Radaelli C.M. επιμ. *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, σσ. 3-26.
- Featherstone K. (1998) 'Europeanization' and the Centre Periphery: The Case of Greece in the 1990s, *South European Society and Politics*, 3(1): 23-39.
- Featherstone K. & Papadimitriou D. (2003) *When Do Prisoners Escape? The Limits of Consensus-Building and Labour Market Reform in Greece*, Paper Presented to EUSA 8th Biennial International Conference, Nashville Tennessee, USA March 27-29 2003.
- Featherstone K. & Yannopoulos G. (1995) The European Community and Greece: Integration and the Challenge to Centralism. Στο Jones B. & Keating, M. επιμ. *The European Union and the Regions*, Oxford: Clarendon Press, σσ. 249-266.
- FGS Consulting in association with NIRSA, & Curtin Dorgan Associates (2003) *Southern and Eastern Regional Operational Programme Mid-Term Evaluation*, August 2003. Διαθέσιμο στο www.ndp.ie
- Fitz Gerald J. (1998) An Irish Perspective on the Structural Funds, *European Planning Studies*, 6(6): 677-694.

- Fitz Gerald J., Bergin A., Kearney I., Barrett A., Duffy D., Garrett S. & McCarthy Y. (2005) Medium-Term Review 2005-2012, *Economic and Social Research Institute (ESRI)*, number MTR10. Διαθέσιμο στο www.esri.ie
- Fitz Gerald J., McCarthy C., Morgenroth E. & O'Connell P. (2003) The Mid-Term Evaluation of the National Development Plan and Community Support Framework for Ireland 2000 – 2006, Final Report to the Department of Finance by The Economic and Social Research Institute in association with DKM Economic Consultants, *ESRI Policy Research Series No 50*, October 2003.
- Fitzpatrick Associates (2007) *Border Midland and Western Regional Operational Programme 2007-13 Ex Ante Evaluation Final Report*, February 2007. Διαθέσιμο στο www.bmwassembly.ie
- Fitzpatrick Associates (2006) *External Competitiveness, Internal Cohesion – Southern & Eastern Regional Needs Analysis 2007-13*. Διαθέσιμο στο www.seregassembly.ie/publications/pub_docs/needs_analysis_fitpatrick.pdf
- Fitzpatrick Associates (2005) *Update Evaluation of the Community Support Framework for Ireland 2000-06 – Final Report*, December 2005. Διαθέσιμο στο www.ndp.ie
- Fitzpatrick Associates (2003α) *Ex Post Evaluation of Objective 1, 1994-1999, National Report – Ireland*, January 2003. Διαθέσιμο στο www.ndp.ie
- Fitzpatrick Associates (2003β) *Mid-term Evaluation of the Border, Midland and Western Regional Operational Programme*, August 2003. Διαθέσιμο στο www.bmwassembly.ie
- Fitzpatrick Associates (1999α) *Border, Midland and Western Region, Development Strategy 2000-2006*, Dublin, April 1999.
- Fitzpatrick Associates (1999β) *Southern and Eastern Region - Development Strategy 2000-2006*, Dublin, April 1999.
- Føllesdal A. (2004) Legitimacy Theories of the European Union, *Arena Working Paper WP 04/15*. Διαθέσιμο στο http://www.arena.uio.no/publications/papers/wp04_15.pdf
- Føllesdal A. & Hix S. (2006) Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik, *Journal of Common Market Studies*, 44(3): 533-562.
- Forde C. (2005) Participatory Democracy or Pseudo-Participation? Local Government Reform in Ireland, *Local Government Studies*, 31(2): 137-148.
- Forde C. (2004) Local Government Reform in Ireland 1996-2004: A Critical Analysis, *Administration*, 52(3): 57-72.
- Fung A. (2002) Creating Deliberative Publics: Governance After Devolution and Democratic Centralism, *The Good Society*, 11(1): 66-71.
- Fung A. & Wright O. (2001) Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance, *Politics & Society*, 29(1): 5-41.
- Geddes M. (1998) *Local Partnership: A Successful Strategy for Social Cohesion?* European Research Report, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

- George A. L. & Bennett A. (2005) *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*, Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Georgiou G.A (1994) The Responsiveness of the Greek Administration System to European Prospects, *International Review of Administrative Sciences*, 60(1): 131-144.
- Getimis P. (2003) Improving European Union Regional Policy by Learning from the Past in View of Enlargement, *European Planning Studies*, 11(1): 77-87.
- Getimis P. & Demetropoulou L. (2004) Towards New Forms of Regional Governance in Greece: the Southern Aegean Islands, *Regional & Federal Studies*, 14(3): 355-378.
- Getimis P. & Grigoriadou D. (2004) The Europeanization of Urban Governance in Greece: a Dynamic and Contradictory process, *International Planning Studies*, 9(1): 5-25.
- Getimis P. & Paraskevopoulos C. (2002) *Europeanization of Regional Policy and Institution-Building in Greece: a Neglected Aspect of Policy Evaluation?* Paper presented at the Regional Studies Association Conference on Evaluation and EU Regional Policy: New Questions and New Challenges, Aix en Provence, 31 May – 1 June.
- Goetz K. (1995) National Governance and European Integration: Inter-Governmental Relations in Germany, *Journal of Common Market Studies*, 33(1): 91-116.
- Gold M., Cressey P. & Léonard E. (2007) Whatever Happened to Social Dialogue? From Partnership to Managerialism in the EU Employment Agenda, *European Journal of Industrial Relations*, 13(1): 7-25.
- Goldsmith M. (2003) Variable Geometry, Multilevel Governance: European Integration and Subnational Government in the New Millennium. Στο Featherstone K. & Radaelli C.M. επιμ. *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, σσ. 112-133.
- Goldsmith M. (2002) Central Control over Local Government – A Western European Comparison, *Local Government Studies*, 28(3): 91-112.
- Goldsmith M. (1995) Autonomy and City Limits. Στο Judge D., Stoker G. & Wolman H. επιμ. *Theories of Urban Politics*, London: Sage, σσ. 228-252.
- Goldsmith M. (1993) The Europeanisation of Local Government, *Urban Studies*, 30(4): 683-699.
- Goldsmith M. (1992) Local Government, *Urban Studies*, 29(3-4): 393-410.
- Goldsmith M. & Klausen K. επιμ. (1997) *European Integration and Local Government*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Gould C. (1988) *Rethinking Democracy: Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy and Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Government of Ireland (2008) *Ireland: National Development Plan 2007-2013 – Transforming Ireland - Better Quality of Life for All – Annual Report 2007*, Dublin: The Stationary Office. Διαθέσιμο στο www.ndp.ie

- Government of Ireland (2007) *Ireland: National Development Plan 2007-2013 – Transforming Ireland - Better Quality of Life for All*, Dublin: The Stationary Office. Διαθέσιμο στο www.ndp.ie
- Government of Ireland (2004) *Guide to the Implementation and Administration of EU Structural and Cohesion Funds in Ireland*, Dublin: NDP/CSF Information Unit, April 2004. Διαθέσιμο στο www.ndp.ie
- Government of Ireland (2003α) *Local Government (No. 2) Act 2003*. Διαθέσιμο στο www.irlgov.ie/bills28/acts/2003/a1703.pdf
- Government of Ireland (2003β) *Local Government (No. 2) Act 2003. Explanatory Memorandum*. Διαθέσιμο στο www.irlgov.ie/bills28/acts/2003/a1703.pdf
- Government of Ireland (2001α) *Local Government Act 2001*. Διαθέσιμο στο www.oireachtas.ie/documents/bills28/acts/2001/a3701.pdf
- Government of Ireland (2001β) *European Union Community Support Framework for Ireland 2000-2006*, Dublin: NDP/CSF Information Office, Department of Finance. Διαθέσιμο στο www.ndp.ie
- Government of Ireland (2000α) *Local Government Bill 2000. Explanatory Memorandum*. Διαθέσιμο στο www.oireachtas.ie
- Government of Ireland (2000β) *National Development Plan 2000-2006*, Dublin: The Stationary Office. Διαθέσιμο στο www.ndp.ie
- Government of Ireland (2000γ) *Planning and Development Act, 2000*. Διαθέσιμο στο www.irishstatutebook.ie/2000/en/act/pub/0030/index.html
- Government of Ireland (1999) *Ireland: National Development Plan 2000-2006*, Dublin: The Stationary Office. Διαθέσιμο στο www.ndp.ie
- Government of Ireland (1991) *Local Government Act 1991*.
- Gray B. (1996) Cross-Sectoral Partners: Collaborative Alliances among Business, Government and Communities. Στο Huxham C. επιμ. *Creating Collaborative Advantage*. London: Sage, σσ. 57-78.
- Greene P. (2003) Local Elections. Στο Callanan M. & Keogan J.F. επιμ. *Local Government in Ireland Inside Out*, Dublin: Institute of Public Administration, σσ. 97-102.
- Greenwood J., Levy R. & Stewart R. (1995) The European Union Structural Fund Allocations 'Lobbying To Win' or Recycling the Budget? *European Urban and Regional Studies*, 2(4): 317-338.
- Haas P. (1992) Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination, *International Organisation*, 46: 1-35.
- Habermas J. (2001) Why Europe Needs a Constitution, *New Left Review*, 11: 5-26.
- Habermas J. (1996) *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, Cambridge: Polity Press.
- Hadjimichalis C. & Hudson R. (2007) Rethinking Local and Regional Development, *European Urban and Regional Studies*, 14(2): 99-113.

- Hadjimichalis C. & Hudson R. (2006) Networks, Regional Development and Democratic Control, *International Journal of Urban and Regional Research*, 30(4): 858-872.
- Hanf K. & O'Toole L.J. Jr. (1992) Revisiting Old Friends: Networks, Implementation Structures and the Management of Inter-organizational Relations, *European Journal of Political Research*, Special Issue, 21: 163-180.
- Hardiman N. (2006) Politics and Social Partnership – Flexible Network Governance, *The Economic and Social Review*, 37(3): 343-374. Διαθέσιμο στο <http://econpapers.repec.org/article/esojournal/>
- Hardiman N. (2002) From Conflict to Co-Ordination: Economic Governance and Political Innovation in Ireland, *West European Politics*, 25(4): 1-24.
- Hardiman N. (2000) Social Partnership, Wage Bargaining and Growth. Στο Nolan B., O'Connell P.J. & Whelan C.T. επιμ. *Bust to Boom? The Irish Experience of Growth and Inequality*, Dublin: Institute of Public Administration, σσ. 286-309.
- Harlow C. & Rawlings R. (2007) Promoting Accountability in Multilevel Governance: A Network Approach, *European Law Journal*, 13(4): 542-562.
- Hatzaras K. (2005) *Multi-level Governance, Europeanisation and the Poorest EU Region: Epirus and the 2nd Hellenic Community Support Framework*, Presentation to the LSE Hellenic Observatory's 2nd PhD Symposium on Modern Greece, 10 June 2005.
- Hatzopoulos V. (2007) Why the Open Method of Coordination Is Bad For You: A Letter to the EU, *European Law Journal*, 13(3): 309-342.
- Hayward K. (2006) *A Marriage of Convenience: the EU and Regionalisation in Ireland*, Paper Delivered to the Political Studies Association of Ireland (PSAI) Conference, University College Cork, 21 October 2006.
- Healy D. (2006) *Financing Our Local Authorities*, Paper presented at the 2006 annual conference of the Political Studies Association of Ireland (PSAI), University College Cork 20-22 October. Διαθέσιμο στο www.psai.ie/conferences/papers2006/healy.pdf
- Healy L. (2006) Councillors Object to City Appointment, *Irish Independent*, Tuesday 4 July 2006.
- Helm J. (2007) Ireland an EU Success Story, *BBC News* Tuesday 15 May 2007. Διαθέσιμο στο <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/6646629.stm>
- Héritier A. (2003) New Modes of Governance in Europe: Increasing Political Capacity and Policy Effectiveness? Στο Börzel T. & Cichowski R. επιμ. *The State of the European Union, Vol. 6: Law, Politics and Society*, Oxford: Oxford University Press, σσ. 199-243.
- Héritier A. (2002) New Modes of Governance in Europe: Policy Making Without Legislating? *Political Science Series* 81, Institute for Advanced Studies, Vienna.
- Héritier A. (1999) *Policy-Making and Diversity in Europe: Escape from Deadlock*, Theories of Institutional Design, Cambridge: Cambridge University Press.

- Hirst P. (2000) *Democracy and Governance*. Στο Pierre J. επιμ. *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, σσ. 13-35.
- Hix S. & Goetz K. (2000) *European Integration and National Political Systems*, *West European Politics*, 23(4): 1-26, Special Issue on 'Europeanized Politics? European Integration and National Political Systems'.
- Hlepas N.K (2005) *Greece. Country Report*, Centre per la Innovacio Local (Diputacio Barcelona) & Institute of Political and Social Sciences of the Universtitat Autonoma de Barcelona, 2005. Διαθέσιμο στο www.diba.es/innovacio/fitxers/ml_Grecia.pdf
- Holmes M. & Rees N. (1995) *Regions within a Region: The Paradox of the Republic of Ireland*. Στο Jones B. & Keating M. επιμ. *The European Union and the Regions*, Oxford: Oxford University Press, σσ. 231-246.
- Honohan I. (2002) *Civic Republicanism*, London & New York: Routledge.
- Hood C. (1996) *Exploring Variations in Public Management Reforms of the 1980s*. Στο Bekke H., Perry J. & Toonen T. επιμ. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, Bloomington, IN: Indiana University Press, σσ. 268-317.
- Hood C. (1991) *A Public Management for All Seasons?* *Public Administration*, 69: 3-19.
- Hooghe L. (1998) *EU Cohesion Policy and Competing Models of European Capitalism*, *European University Institute Working Paper*, RSC No. 98/41.
- Hooghe L. επιμ. (1996α) *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford & New York: Oxford University Press.
- Hooghe L. (1996β) *Introduction: Reconciling EU-Wide Policy and National Diversity*. Στο Hooghe L. επιμ. *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford & New York: Oxford University Press, σσ. 1-24.
- Hooghe L. (1996γ) *Building a Europe with the Regions: the Changing Role of the European Commission*. Στο Hooghe L. επιμ. *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance*, Oxford & New York: Oxford University Press, σσ. 89-126.
- Hooghe L. & Keating M. (1994) *The Politics of European Union Regional Policy*, *Journal of European Public Policy*, 1(3): 367-393.
- Hooghe L. & Marks G. (2001α) *Multi-Level Governance and European Integration*, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Hooghe L. & Marks G. (2001β) *Types of Multi-Level Governance*, *European Integration online Papers (EIoP)*, 5(11). Διαθέσιμο στο <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>
- Hooghe L. & Marks G. (1996) *"Europe with the Regions": Channels of Regional Representation in the European Union*, *Publius*, 26(1): 73-91.
- Houses of the Oireachtas (2005) *Volunteers and Volunteering in Ireland*, Sixth Report, Joint Committee on Arts, Sport, Tourism, Community, Rural and Gaeltacht Affairs, January 2005.

- Hudson R. (2007) Regions and Regional Uneven Development Forever? Some Reflective Comments upon Theory and Practice, *Regional Studies*, 41(9): 1149-1160.
- Huxham C. (2003) Theorizing Collaboration Practice, *Public Management Review*, 5(3): 401-423.
- Huxham C. (2000) The Challenge of Collaborative Governance, *Public Management*, 2(3): 337-357.
- Huxham C. επιμ. (1996) *Creating Collaborative Advantage*, London: Sage.
- Huxham C. (1993) Pursuing Collaborative Advantage, *Journal of the Operational Research Society*, 44(6): 599-611.
- Huyseune M. & Jans T. (2008) Brussels as the Capital of a Europe of Regions? Regional Offices as European Policy Actors, *Brussels Studies*, 16. Διαθέσιμο στο www.brusselsstudies.be
- Indecon International Economic Consultants in association with the Institute of Local Government Studies at the University of Birmingham (2005) *Indecon Review of Local Government Financing*, Report Commissioned by the Minister for the Environment, Heritage and Local Government, Indecon, October 2005.
- Ioakimidis P. (2001) The Europeanization of Greece: an Overall Assessment. Στο Featherstone K. & Kazamias G. (επιμ.) *Europeanization and the Southern Periphery*, London: Frank Cass, σσ. 73-94.
- Ioakimidis P. (1996) EU Cohesion Policy in Greece: the Tension between Bureaucratic Centralism and Regionalism. Στο Hooghe L. επιμ. *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford & New York: Oxford University Press, σσ. 342-363.
- IPA – Institute of Public Administration (2004) *Review of the Operation of Strategic Policy Committees*, Dublin: Institute of Public Administration/Department of the Environment, Heritage and Local Government.
- Jachtenfuchs M. (2001) The Governance Approach to European Integration, *Journal of Common Market Studies*, 39(2): 245-264.
- Jachtenfuchs M. (1997) Democracy and Governance in the European Union, *European Integration online Papers (EIoP)*, 1(2). Διαθέσιμο στο <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-002a.htm>
- Jacobsson K. & Vifell A. (2003) *Intefration by Deliberation? On the Role of Committees in the Open Method of Coordination*. Paper Prepared for the EU's CIDEL project workshop on 'The Forging of Deliberative Supranationalism in the EU', Florence 7-8 February 2003.
- Jeffery C. (2006) Devolution and Local Government, *Publius*, 36(1): 57-73.
- Jeffery C. (2002) The 'Europe of the Regions' from Maastricht to Nice, *Queen's Papers on Europeanisation*, No 7/2002.
- Jeffery C. (2000) Sub-national Mobilization and European Integration: Does it Make Any Difference? *Journal of Common Market Studies*, 38(1): 1-23.
- Jeffery C. επιμ. (1997) *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?* London: Frank Cass.

- Jessop B. (2004) Multi-level Governance and Multi-level Metagovernance: Changes in the European Union as Integral Moments in the Transformation and Reorientation of Contemporary Statehood. Στο Bache I. & Flinders M. επιμ. *Multi-level Governance*, Oxford: Oxford University Press, σσ. 49-74.
- Jessop B. (2003) Governance and Meta-governance: on Reflexivity, Requisite Variety, and Requisite Irony. Στο Bang H.P. επιμ. *Governance as Social and Political Communication*, Manchester: Manchester University Press, σσ. 101-116.
- Jessop B. (1998) The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development, *International Social Science Journal*, 50(155): 29-45.
- Joerges C. & Neyer J. (1997) From Intergovernmental Bargaining to Deliberative Political Processes: The Constitutionalisation of Comitology, *European Law Journal*, 3(3): 273-299.
- John P. (2001) *Local Governance in Western Europe*, London: Sage.
- Johnson J. (1998) Arguing for Deliberation: Some Skeptical Considerations. Στο Elster J. επιμ. *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, σσ. 161-184.
- Jones B. & Keating M. επιμ. (1995) *The European Union and the Regions*, Oxford: Oxford University Press.
- Jones N., Malesios C., Iosifides T. & Sophoulis C.M. (2008) Social Capital in Greece: Measurement and Comparative Perspectives, *South European Society and Politics*, 13(2): 175-193.
- Jordan G. & Richardson J.J. (1983) Policy Communities: The British and European Style, *Policy Studies Journal*, 11: 603-615.
- Jordan G. & Schubert K. (1992) A Preliminary Ordering of Policy Network Labels, *European Journal of Political Research*, 21: 7-27.
- Kassim H. (2000) The National Co-ordination of EU Policy: Must Europeanisation Mean Convergence? *Cahiers Européens de Sciences Po*, no. 5.
- Kazakos P. (2004) Europeanisation, Public Goals and Group Interests: Convergence Policy in Greece 1990-2003, *West European Politics*, 27(5): 901-918.
- Kazakos P. (1999) The 'Europeanization' of Public Policy: the Impact of European Integration on Greek Environmental Policy, *Journal of European Integration*, 2(1): 369-391.
- Keane J. (2003) *Global Civil Society?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Keane J. (1998) *Civil Society: Old Images, New Visions*, Stanford Ca.: Stanford University Press.
- Keane M.J. (2002) Ireland in the 1990s: The Problem of Unbalanced Regional Development. Στο Munley V.G., Thornton R.J & Aronson J.R επιμ. *The Irish Economy in Transition: Successes, Problems and Prospects*, 85: 205-223, Oxford: Elsevier Science.
- Keating M. (1998α) *The New Regionalism in Western Europe*, Cheltenham UK & Massachusetts : Edward Elgar.

- Keating M. (1998β) Is there a Regional Level of Government in Europe? Στο Le Galès P. & Lesquesne C. επιμ. *Regions in Europe*, European Public Policy Series, London & New York: Routledge, σσ. 11-29.
- Keating M. (1996) *Nations against the State: the New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland*, Basingstoke: Macmillan.
- Keating M. (1992) Regional Autonomy in the Changing State Order: a Framework of Analysis, *Regional Policy and Politics*, 2(3): 45-61.
- Keating M. & Hooghe L. (2001) Bypassing the Nation-State? Regions and the EU Policy Process. Στο Richardson J. επιμ. *European Union: Power and Policy-Making*, 2nd edition, London & New York: Routledge, σσ. 240-255.
- Keating M. & Loughlin J. επιμ. (1997) *The Political Economy of Regionalism*, London: Frank Cass.
- Kelleher J., Batterbury S. & Stern E. (1999) *The Thematic Evaluation of the Partnership Principle: Final Synthesis Report*, London: The Tavistock Institute.
- Kenis P. & Schneider V. (1991) Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. Στο Marin B. & Mayntz R. επιμ. *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt am Main: Campus Verlag, σσ. 25-59.
- Kennedy F. & Sinnott R. (2007) Irish Public Opinion toward European Integration, *Irish Political Studies*, 22(1): 61-80.
- Kenny L. (2003) Local Government and Politics. Στο Callanan M. & Keogan J.F. επιμ. *Local Government in Ireland Inside Out*, Dublin: Institute of Public Administration, σσ. 103-122.
- Keogan J.F. (2003) Reform in Irish Local Government. Στο Callanan M. & Keogan J.F. επιμ. *Local Government in Ireland Inside Out*, Dublin: Institute of Public Administration, σσ. 82-96.
- van Kersbergen K. & van Waarden F. (2004) Governance as a Bridge between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy, *European Journal of Political Research*, 43(2): 143-171.
- Keyes J. (2003) Community and Enterprise. Στο Callanan M. & Keogan J.F. επιμ. *Local Government in Ireland Inside Out*, Dublin: Institute of Public Administration, σσ. 285-298.
- Kickert W.J.M. (1997) Public Management in the United States and Europe. Στο Kickert W.J.M. επιμ. *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham UK & Northampton MA: Edward Elgar, σσ. 15-38.
- Kickert W.J.M, Klijn E.H. & Koopjenjan J.F.M. επιμ. (1997) *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, London & Thousand Oaks Calif: Sage.
- King C.S., Feltey K. M. & O'Neil Susel B. (1998) The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration, *Public Administration Review*, 58(4): 317-326.

- Kioukias D. (2003) Reorganizing Social Policies through Social Partnerships: Greece in European Perspective, *Social Policy & Administration*, 37(2): 121-132.
- Kirby P. (2002) *The Celtic Tiger In Distress: Growth with Inequality in Ireland*, Basingstoke: Palgrave.
- Klijn E.H. (2002) Governing Networks in the Hollow State: Contracting out, Process Management or a Combination of the Two? *Public Management Review*, 4(2): 149-165.
- Klijn E.H. (1997) Policy Networks: an Overview. Στο Kickert W.J.M, Klijn E.H. & Koopenjan J.F.M. επιμ. *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*, London & Thousand Oaks Calif: Sage, σσ. 14-34.
- Klijn E.H. & Koppenjan J.F.M. (2006) Institutional Design: Changing Institutional Features of Networks, *Public Management Review*, 8(1): 141-160.
- Klijn E.H. & Koopenjan J. (2000) Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Government, *Public Management*, 2(2): 135-158.
- Klijn E.H., Koopenjan J. & Termeer K. (1995) Managing Networks in the Public Sector: a Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks, *Public Administration*, 73(3): 437-454.
- Knight J. & Johnson J. (1994) Aggregation and Deliberation: on the Possibility of Democratic Legitimacy, *Political Theory*, 22(2): 277-296.
- Knill C. & Lehmkuhl D. (2002) The National Impact of European Union Regulatory Policy: Three Europeanization Mechanisms, *European Journal of Political Research*, 41:255-280.
- Knill C. & Lehmkuhl D. (1999) How Europe Matters - Different Mechanisms of Europeanisation, *European Integration online Papers (EioP)*, 3(7). Διαθέσιμο στο <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-007a.htm>
- Kohler-Koch B. (2000) Beyond Amsterdam: Regional Integration as a Social Process. Στο Neunreither K. & Wiener A. επιμ. *European Integration After Amsterdam: Institutional Dynamics and Prospects for Democracy*, New York: Oxford University Press, σσ. 68-92.
- Kohler-Koch B. (1999) The Evolution and Transformation of European Governance. Στο Kohler-Koch B. & Eising R. επιμ. *The Transformation of Governance in the European Union*, London & New York: Routledge, σσ. 14-35.
- Kohler-Koch, B. (1998) La Renaissance de la Dimension Territoriale en Europe: Entre Illusion et Realite, *European University Institute Working Paper No. 98/38*, San Domenico.
- Kohler-Koch B. (1997) Organized Interests in European Integration: the Evolution of a New Type of Governance? Στο Wallace H. & Young A.R. επιμ. *Participation and Policy Making in the European Union*, Oxford: Clarendon Press, σσ. 42-68.
- Kohler-Koch B. (1996) Catching Up with Change: The Transformation of Governance in the European Union, *Journal of European Public Policy*, 3(3): 359-380.

- Kohler-Koch B. & Rittberger B. (2006) Review Article: The ‘Governance Turn’ in EU Studies, *Journal of Common Market Studies*, 44: 27-49, Annual Review 2006.
- Kok W. chairing the High Level Group (2004) *Facing the Challenge: the Lisbon Strategy for growth and employment*, November 2004. Διαθέσιμο στο ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/kok_report_en.pdf
- Kooiman J. (2003) *Governing as Governance*, London: Sage.
- Kooiman J. επιμ. (1993) *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, London: Sage.
- Koutalakis C. (2007) Innovation Versus Absorption Rates: the Transformation of Centralism in Greece. *Joint Workshop on the Governance of Regional Development and the New Structural Funds Regulations organized by the EUI and the Instituto de Scienze Umane (Firenze)*, March 8-9, 2007.
- KPMG (1996) *The Financing of Local Government in Ireland*, Report Commissioned by the Department of the Environment, Dublin: Government Publications.
- Kyvelou-Chiotini S. & Sakellariadou N. (1999) The Atypical Intermediate Level of Administration in Greece: Regions as State Administration and Prefectures as “Self-Government”. Στο Larsson T., Nomden K. & Petiteville F. επιμ. *The Intermediate Level of Government in European States: Complexity vs. Democracy?* Maastricht: European Institute of Public Administration, σσ. 105-126.
- Ladias C. & Stamatiou E. (2006) Regional Policy in Greece of Tomorrow: the Perspectives of the ‘Broader Regions’, *European Regional Science Association (ERSA) conference paper no 825*. Διαθέσιμο στο <http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa06/papers/825.pdf>
- Ladrech R. (1994) Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France, *Journal of Common Market Studies*, 32(1): 69-88.
- Laffan B. (2000) Rapid Adaptation and Light Co-Ordination. Στο O’Donnell R. επιμ. *Europe: The Irish Experience*, The Irish Institute for European Affairs, Dublin, σσ. 125-147.
- Laffan B. (1996α) Ireland. Στο Rometsch D. & Wessels W. επιμ. *The European Union and Member-States: Towards Institutional Fusion?*, Manchester & New York: Manchester University Press, σσ. 291-312.
- Laffan B. (1996β) Ireland: A Region Without Regions - The Odd Man Out? Στο Hooghe, L. επιμ. *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, New York: Oxford University Press, σσ. 320-341.
- Laffan B. (1989) “While you’re over there in Brussels, get us a grant”: The management of the structural funds in Ireland, *Irish Political Studies*, 4: 43-57.
- Laffan B. & O’Mahony J. (2007) Managing Europe from an Irish Perspective: Critical Junctures and the Increasing Formalization of the Core Executive in Ireland, *Public Administration*, 85(1): 167-188.
- Lagendijk A. (2007) The Accident of the Region: a Strategic Relational Perspective on the Construction of the Region’s Significance, *Regional Studies*, 41(9): 1193-1208.

- Lagengijk A. (2006) Learning from Conceptual Flow in Regional Studies: Framing Present Debates, Unbracketing Past Debates, *Regional Studies*, 40(4): 385-399.
- Lake R.W. (1994) Negotiating Local Autonomy, *Political Geography*, 13(5): 423-442.
- Lanza O. & Lavdas K. (2000) The Disentanglement of Interest Politics: Business Associability, the Parties and Policy in Italy and Greece, *European Journal of Political Research*, 37: 203-235.
- Larkin T. (2004α) Coping with Complexity: Implications from the Transition from Local Government to Local Governance for Management Styles, *Administration*, 52(1): 3-18.
- Larkin T. (2004β) Participative Democracy - Some Implications for the Irish Polity, *Administration*, 52(3): 43-56.
- Larragy J. (2006) Origins and Significance of the Community and Voluntary Pillar in Irish Social Partnership, *The Economic and Social Review*, 37(3): 375-398.
Διαθέσιμο στο <http://econpapers.repec.org/article/esojournal/>
- Lasker R.D., Weiss E.S. & Miller R. (2001) Partnership Synergy: a Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage, *The Milbank Quarterly*, 79(2): 179-205.
- Lavdas K.A. (2008) 'One Great Republic'? Republican Revival and Civic Polyculturism in Europe's Emerging Polity, *Karamanlis Working Papers in Hellenic and European Studies* No 2, February 2008.
- Lavdas K.A. (2007) A European Republic in a Polycultural Setting: Authority and Diversity in Europe's Emerging Polity, *Cyprus Centre of European and International Affairs* Paper No. 2007/4.
- Lavdas K. A. (2005) Interest Groups in Disjointed Corporatism: Social Dialogue in Greece and European 'Competitive Corporatism', *West European Politics*, 28(2): 297-316.
- Lavdas K.A. (2001) Republican Europe and Multicultural Citizenship, *Politics*, 21(1): 1-10.
- Lavdas K.A. (2000) Mixed Government and Fragmentation in the European Polity: a Neorepublican Interpretation, *UWE Papers in Politics*, no 6.
- Lavdas K.A. (1997) *The Europeanization of Greece: Interest Politics and the Crises of Integration*, Hampshire & London: Macmillan Press.
- Lavdas K.A. & Chrysochoou D.N. (2006) Public Spheres and Civic Competence in the European Polity: a Case for Liberal Republicanism? Στο Honohan I. & Jennings J. επιμ. *Republicanism in Theory and Practice*, Oxon & New York: Routledge, σσ. 154-170.
- Lavdas K.A. & Chrysochoou D.N. (2005) Redesigning Europe: a Liberal Republicanist Approach, *EKEM Working Paper* No2, Hellenic Centre for European Studies, Athens.
- Le Galès P. (1998) Conclusion – Government and Governance of Regions: Structural Weaknesses and New Mobilizations. Στο Le Galès & Lequesne επιμ. *Regions in Europe*, London & New York: Routledge, σσ. 239-267.

- Le Galès P. (1995) Introduction: Les Réseaux d'Action Publique entre Outil Passe-partout et Théorie de Moyenne Portée. Στο Le Galès P. & Thatcher M. επιμ. *Les Réseaux de Politique Publique: Débat Autour des Policy Networks*, Paris: L'Harmattan, σσ. 13-27.
- Le Galès P. & Harding A. (1998) Cities and States in Europe, *West European Politics*, 21(3): 120-145.
- Le Galès P. & Lequesne C. επιμ. (1998) *Regions in Europe*, London & New York: Routledge.
- Leonardi R. (2006) Cohesion in the European Union, *Regional Studies*, 40(2): 155-166.
- Leonardi R. (1995) *Convergence, Cohesion and Integration in the European Union*, London: St. Martin's Press.
- Leonardi R. (1993) The Role of Subnational Institutions in European Integration. Στο Leonardi R. επιμ. *The Regions and the European Community: The Regional Response to the Single Market in the Underdeveloped Areas*, London: Frank Cass, σσ. 1-13.
- Leontitsis V. (2008) *Researching the Causal Mechanisms of Territorial Restructuring in Greece*. Paper presented at the 2nd ECPR Graduate Conference, Universitat Autònoma Barcelona, 25-27 August 2008.
- Liargovas P. (2006) Economic and Social Cohesion in the Enlarged Union. Στο Stefanou C.A. επιμ. *Adjusting to EU Enlargement: Recurring Issues in a New Setting*, Cheltenham, Northampton MA: Edward Elgar, σσ. 135-148.
- Lieberson S. (1991) Small N's and Big Conclusions: an Examination of the Reasoning in Comparative Studies Based on a Small Number of Cases, *Social Forces*, 70: 307-320.
- Lijphart A. (1971) Comparative Politics and the Comparative Method, *The American Political Science Review*, 65(3): 682-693.
- Lin N. (2001) Building a Network Theory of Social Capital. Στο Lin N., Cook K. & Burt R.S. επιμ. *Social Capital: Theory and Research*, New York: Aldine de Gruyter, σσ. 3-29.
- Lipnack J. & Stamps J. (1994) *The Age of the Network: Organizing Principles for the 21st Century*, New York: John Wiley.
- Local Authority Times (2007) Programme for Government Heralds Local Reform, *Local Authority Times* 11(3): 1-3, autumn 2007. Διαθέσιμο στο www.ipa.ie/about_ipa_news_archive
- Loughlin J. (2001α) Ireland: From Colonized Nation to 'Celtic Tiger'. Στο Loughlin J. επιμ. *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford & New York: Oxford University Press, σσ. 61-80.
- Loughlin J. (2001β) Greece: Between 'Henosis' and Decentralisation. Στο Loughlin J. επιμ. *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, Oxford & New York: Oxford University Press, σσ. 271-287.
- Loughlin J. (2000) Regional Autonomy and the State Paradigm Shifts in Western Europe, *Regional & Federal Studies*, 10(2): 10-34.

- Loughlin J. (1999) Greece. Στο Loughlin J. κ.α. *Regional and Local Democracy in the European Union*, *CoR Studies E* 1-99, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, σσ. 91-107.
- Loughlin J. (1996α) 'Europe of the Regions' and the Federalization of Europe, *Publius*, Issue on Federalism and the European Union, 26(4): 141-162.
- Loughlin J. (1996β) Nationalism, Regionalisation and Regionalism in Ireland. Στο G. Farber & Forsyth M. επιμ. *The Regions: Factors of Integration or Disintegration in Europe?* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, σσ. 79-90.
- Loughlin J. (1996γ) Representing Regions in Europe: The Committee of the Regions, *Regional & Federal Studies*, 6(2): 147-165.
- Loughlin J. & Mazey S. επιμ. (1995) *The End of the French Unitary State? Ten Years of Regionalization in France (1982-1992)*, Regions and Regionalism Series 5, London: Frank Cass.
- Lowndes V. & Skelcher C. (1998) The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: an Analysis of Changing Modes of Governance, *Public Administration*, 76(2): 313-333.
- Lowndes V. & Wilson D. (2001) Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable, *Political Studies*, 49: 629-647.
- LSE Study Group on European Administrative Law (2002) *Taking Governance Seriously: Response to the Commission White Paper on European Governance*, March 2002.
- Lucey A. (2008) Councils Urged to Take Note of Pending EU Policy, *The Irish Times*, 14 October 2008.
- Lyberaki A. & Paraskevopoulos C. (2002) *Social Capital Measurement in Greece*. Paper presented at the OEDD-ONS International Conference on Social Capital Measurement, London, September 25-27, 2002.
- Lyrantzis C. (1984) Political Parties in Post-Junta Greece: A Case of 'Bureaucratic Clientelism'? *West European Politics*, 7(2): 99 – 118.
- Mabellini S. (2005) Ireland. Στο Committee of the Regions επιμ. *Procedures for Local and Regional Authority Participation in European Policy-Making in the Member States*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, σσ. 189-195.
- MacCormick N. (1997) Democracy, Subsidiarity and Citizenship in the 'European Commonwealth', *Law and Philosophy*, 16: 331-356.
- Mackay, R.R. (1993) A Europe of the Regions: a Role for Nonmarket Forces? *Regional Studies*, 27(5): 419-431
- Mackintosh M. (1992) Partnership: Issues of Policy and Negotiation, *Local Economy*, 7(3): 210-224.
- Macneill S., Jeffery C. & Gibney J. (2007) Changing Dynamics of Regional Representation in Brussels: a Case Study of Birmingham and the West Midlands 1984-2004, *Regional Studies*, 41(3): 403-414.

- Magnette P. & Nicolaïdis K. (2004) The European Convention: Bargain in the Shadow of Rhetoric, *West European Politics*, 27(3): 381-404.
- Mairate A. (2006) The 'Added Value' of European Union Cohesion Policy, *Regional Studies*, 40(2): 167-177.
- Majone G. (2002) Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity, *European Law Journal*, 8(3): 319-339.
- Majone G. (2000) The Credibility Crisis of Community Regulation, *Journal of Common Market Studies*, 38(2): 273-302.
- Majone G. (1996) *Regulating Europe*, London: Sage.
- Mandell M.P. (1999α) The Impact of Collaborative Efforts: Changing the Face of Public Policy Through Networks and Network Structures, *Policy Studies Review*, 16(1): 4-16.
- Mandell M.P. (1999β) Community Collaborations: Working Through Network Structures, *Policy Studies Review*, 16(1): 43-64.
- Mannozi S. (2005) Greece. Στο Committee of the Regions επιμ. *Procedures for Local and Regional Authority Participation in European Policy-Making in the Member States*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, σσ. 173-188.
- March J.G. & Olsen J.P. (1995) *Democratic Governance*, New York: Free Press.
- Marin B. & Mayntz R. επιμ. (1991) *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Marks G. (1997) An Actor-Centred Approach to Multi-Level Governance. Στο Jeffery C. επιμ. *The Regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe?* London: Frank Cass. σσ. 391-410.
- Marks G. (1996) Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy. Στο Hooghe L. επιμ. *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford & New York: Oxford University Press, σσ. 387-422.
- Marks G. (1993) Structural Policy and Multilevel Governance in the EC. Στο Cafruny A. & Rosenthal G. επιμ. *The State of the European Community, Vol. 2: The Maastricht Debates and Beyond*, Boulder: Lynne Rienner, σσ. 391-410.
- Marks G., Haesly R. & Mbaye H. (2002) What Do Subnational Offices Think They Are Doing in Brussels? *Regional & Federal Studies*, 12(3): 1-23.
- Marks G., Hooghe L. & Blank K. (1996) European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance, *Journal of Common Market Studies*, 34(3): 341-378.
- Marks G., Nielsen F., Ray L. & Salk J.E. (1996) Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union, *Comparative Political Studies*, 29(2): 164-192.
- Marsh D. & Rhodes R.A.W. επιμ. (1992) *Policy Networks in British Government*, Oxford & New York: Oxford University Press.
- Massey D. (2004) Geographies of Responsibility, *Geografiska Annaler*, 86 B (1): 5-18.

- Mathur N., Skelcher C. & Smith M. (2003) *Towards a Discursive Evaluation of Partnership Governance*, Paper to the European Consortium for Political Research joint sessions, Edinburgh, March 2003.
- Mawson J. & Spencer K. (1997) The Government Offices for the English Regions: towards Regional Governance? *Policy and Politics*, 25: 71-84.
- Mayntz R. (1993) Governing Failures and the Problems of Governability: Some Comments on a Theoretical Paradigm. Στο Kooiman επιμ. *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, London: Sage, σσ. 9-20.
- Mazey S. & Richardson J. (1995) Promiscuous Policymaking: The European Policy Style? Στο Rhodes C. & Mazey S. επιμ. *The State of the European Union: Building a European Polity? (III)*, Boulder: Lynne Rienner, σσ. 337-359.
- Mazzoleni M. (2006) The First Tripartite Agreement in the EU. An Actor-Centred Analysis of an Experimental Multi-Level Interaction, *Regional & Federal Studies*, 16(3): 263-279.
- McDonald H. (2009) Ireland's Age of Affluence Comes to an End, *The Observer*, Sunday 5 April 2009.
- McGowan L. & Murphy M. (2003) Europeanisation and the Irish Experience. Στο Adshad M. & Millar M. επιμ. *Public Administration and Public Policy in Ireland: Theory and Methods*, London & New York: Routledge, σσ. 182-200.
- Meade R. (2005) We Hate it Here, Please Let Us Stay! Irish Social Partnership and the Community and Voluntary Sector's Conflicted Experience of Recognition, *Critical Social Policy*, 23(3): 349-373.
- Méndez C., Wishlade F. & Yuill D. (2006) Conditioning and Fine-Tuning Europeanization: Negotiating Regional Policy Maps under the EU's Competition and Cohesion Policies, *Journal of Common Market Studies*, 44(3): 581-605.
- Mény Y. (1987) The Political Dynamics of Regionalism: Italy, France, Spain. Στο Morgan R. επιμ. *Regionalism in European Politics*, London: Policy Studies Institute, σσ. 1-28.
- Michailidis G.M., Grigoriadis G.A. & Koutsomarkos N.D. (2006) Regional Size and Regional Competitiveness in the 4th Programming Period, 2007-2013 – Regional Units in Greece. *European Regional Science Association (ERSA) conference paper no 838*. Διαθέσιμο στο <http://www.sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa06/papers/838.pdf>
- Midland Regional Authority (2007) *Submission to the Department of the Environment, Heritage and Local Government*, Consultation Process on Green Paper for Local Government Reform, September 2007. Διαθέσιμο στο www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentReform/ConsultativeProcessPrioritotheGreenPaper/
- Millan B. (1997) The Committee of the Regions: in at the Birth, *Regional & Federal Studies*, 7(5): 5-10.
- Milward A.S. (1992) *The European Rescue of the Nation-State*, Berkeley: University of California Press.

- Milward H.B. & Provan K.G. (2000) Governing the Hollow State, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 359-379.
- Mitchell J. & McAleavey P. (1999) Promoting Solidarity and Cohesion. Στο Cram L., Dinan D. & Nugent N. επιμ. *Developments in the European Union*, London: Macmillan Press σσ. 174-192.
- Mitsos A. (1993) Post Maastricht Process towards European Union and the Economic and Social Cohesion of the Community. Στο Getimis P. & Kafkalas G. επιμ. *Urban and Regional Development in the New Europe*, Athens: URDP/TOPOS Special Series, σσ. 1-6.
- Molony S. (2006) TDs to Wage War on ‘Contemptuous’ Local Authorities, *Irish Independent*, Thursday 27 July 2006.
- Moore C. (2006) Conflicts in Representing the Regions in Brussels: the Case of Wales, *Regional Studies*, 40(7): 793-799.
- Moravcsik A. (2002) In Defence of the “Democratic Deficit”: Reassessing the Legitimacy of the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 40(4): 603–634.
- Moravcsik A. (1994) Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Co-operation, *Center for European Studies*, Working Paper Series No 52, Harvard University.
- Moravcsik A. (1993) Preferences and Power in the European Community: a Liberal Intergovernmentalist Approach, *Journal of Common Market Studies*, 3(4): 473-524.
- Morgenroth E. & Fitz Gerald J. επιμ. (2006) Ex-Ante Evaluation of the Investment Priorities for the National Development Plan 2007-2013, Final Report to the Department of Finance by the Economic and Social Research Institute in association with DKM Economic Consultants, *ESRI Policy Research Series* No 59, October 2006.
- Mosher J.S. (2000) Open Method of Coordination: Functional and Political Origins, *European Community Studies Association Review*, 13(3): 2-7.
- Mosher J.S. & Trubek D.M. (2003) Alternative Approaches to Governance in the EU: EU Social Policy and the European Employment Strategy, *Journal of Common Market Studies*, 41(1): 63-88.
- Murray M. (2006) Multi-level “Partnership” and Irish Waste Management – The Politics of Municipal Incineration, *The Economic and Social Review*, 37(3): 447-465. Διαθέσιμο στο <http://econpapers.repec.org/article/esojournal/>
- Naschold F. (1995) *The Modernisation of the Public Sector in Europe: A Comparative Perspective on the Scandinavian Experience*, Helsinki: Ministry of Labour.
- National Committee on Volunteering (2002) *Tipping the Balance*, October 2002. Διαθέσιμο στο www.worldvolunteerweb.org
- Nelson S. (2001) The Nature of Partnership in the Urban Renewal in Paris and London, *European Planning Studies*, 9(4): 483-502.
- NESC - National Economic and Social Council (2005) *NESC Strategy 2006: People, Productivity and Purpose*, Dublin: National Economic and Social Council,

- December 2005. Διαθέσιμο στο www.nesc.ie/dynamic/docs/Full%20Strategy%20report.pdf
- NESC - National Economic and Social Council (1999) *Opportunities, Challenges and Capacities for Choice*, Dublin: The Stationary Office.
- NESC - National Economic and Social Council (1985) *The Financing of Local Authorities*, NESC Report No 80, Dublin: National Economic and Social Council.
- NESF – The National Economic and Social Forum (2003) *The Policy Implications of Social Capital*, Forum Report No 28, June 2003. Διαθέσιμο στο www.nesf.ie/dynamic/docs/nesf_28.pdf
- Newman J. (2001) *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*, London: Sage.
- O’Cinnéide S. (1998) Democracy and the Constitution, *Administration*, 46(4): 41-58.
- O’Connell P.J. επιμ. (1999) Astonishing Success: Economic growth and the Labour Market in Ireland, *ILO Employment and Training Papers* 44. Διαθέσιμο στο www.ilo.org/public/english/employment/strat/publ/etp44.htm
- O’Donnell R. (2008) *The Partnership State: Building the Ship at Sea*. Στο Adshead M., Kirby P. & Millar M. επιμ. *Contesting the State: Lessons from the Irish Case*, Manchester & New York: Manchester University Press. Διαθέσιμο στο www.nesc.ie/organisation/papers.asp?authorId=88
- O’Donnell R. (2000) *The New Ireland in the New Europe*. Στο O’Donnell R. επιμ. *Europe: The Irish Experience*, Dublin: The Irish Institute for European Affairs, σσ. 161-214.
- O’Donnell R. (2001) *The Future of Social Partnership in Ireland*, Discussion Paper prepared for the National Competitiveness Council, May 2001. Διαθέσιμο στο www.nesc.ie/organisation/papers.asp?authorId=88
- O’Donnell R. (1999) *Social Partnership: Principles, Institutions and Interpretations*. Στο O’Connell P. J. επιμ. *Astonishing Success: Economic Growth and the Labour Market in Ireland*, *ILO Employment and Training Papers* 44: 52-70. Διαθέσιμο στο www.ilo.org/public/english/employment/strat/publ/etp44.htm
- O’Donnell R. & O’Reardon C. (2000) *Social Partnership and Ireland’s Economic Transformation*. Στο Fajertag G. & Pochet P. επιμ. *Social Pacts in Europe*, Brussels: ETUI. Διαθέσιμο στο www.nesc.ie/organisation/papers.asp?authorId=88
- O’Donnell R. & Thomas D. (2006) *Social Partnership and the Policy Process*. Στο Healy S., Reynolds B. & Collins M.L. επιμ. *Social Policy in Ireland: Principles, Practice and Problems*, Dublin: The Liffey Press, σσ. 109-132. Διαθέσιμο στο www.nesc.ie/
- OECD επιμ. (2001) *Local Partnerships for Better Governance*, Paris: OECD Publications.
- OECD (1998α) *Local Management for More Effective Employment Policies*, Paris: OECD Publications.
- OECD (1998β) *International Conference on the Decentralization of the Public Employment Service and Local Management of Employment Policies*, Venice,

- 23-24 April 1998, organized by the Italian Ministry of Labour and Social Security and the OECD/LEED Programme.
- OECD (1995) *Governance in Transition: Public Management Reform in OECD Countries*, Paris: OECD Publications.
- OECD (1993) *Partnerships: the Key to Job Creation, Experiences from OECD Countries*, Paris: OECD Publications.
- OECD (1990) *Partnerships in Rural Development*, Paris: OECD Publications.
- O’Hearn D. (2001) *The Atlantic Economy: Britain, the US and Ireland*, Manchester: Manchester University Press.
- Ohmae K. (1995) *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economies*, London: HarperCollins.
- ÖIR, LRDP & IDOM (2003) *A Study on the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds* (commissioned by the European Commission, Directorate General Regional Policy), Vienna, December 2003. Διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/efficiency_methods_full.pdf
- Olsen J.P. (2003) Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations, *Arena Working Paper*, WP 20/03.
- Olsen J.P. (2002) The Many Faces of Europeanization, *Arena Working Paper*, WP 01/2, Oslo: ARENA.
- Olsson J. (2003) Democracy Paradoxes in Multi-level Governance: Theorizing on Structural Fund System Research, *Journal of European Public Policy*, 10(2): 283-300.
- O’Malley E. & Marsh M. (2005) Ireland, *European Journal of Political Research*, 44: 1049-1055.
- O’Riain S. (2006) Social Partnership as a Mode of Governance – Introduction to the Special Issue, *The Economic and Social Review*, 37(3): 311-318. Διαθέσιμο στο <http://econpapers.repec.org/article/esojournal/>
- ÖROK - Geschäftsstelle der Österreichischen Raumordnungskonferenz (2006) *Nationaler Strategischer Rahmenplan Österreich 2007-2013*, Beschluss der Österreichischen Raumordnungskonferenz vom 27 Oktober 2006, Wien.
- Orologa A. (2005) The Partnership Approach to Local Development Systems, Intervention prepared for Session 1 “Why Partnerships Today” of the *First Forum Meeting “Enhancing the Effectiveness of Partnerships”*, Vienna, 26-27 April 2005.
- Osborne D. & Gaebler T. (1993) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York: Plume.
- Osbourne S. επιμ. (2000) *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*, New York: Routledge.
- O’Sullivan T. (2003) Local Areas and Structures. Στο Callanan M. & Keogan J.F. επιμ. *Local Government in Ireland Inside Out*, Dublin: Institute of Public Administration, σσ. 41-81.

- O'Tool L. J. Jr (1997) Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration, *Public Administration*, 57(1): 45-52.
- Ouchi W. (1991) Markets, Bureaucracies and Clans. Στο Thompson G., Frances J., Levacic R. & Mitchell J. επιμ. *Markets, Hierarchies and Networks: the Coordination of Social Life*, London: Sage, σσ. 246-255.
- Paasi A. (2002) Place and Region: Regional Worlds and Words, *Progress in Human Geography*, 26(6): 802-811.
- Page E.C. (1991) *Localism and Centralism in Europe: the Political and Legal Bases of Local Self-Government*, Oxford & New York: Oxford University Press.
- Page E.C. (1982) The Value of Local Autonomy, *Local Government Studies*, 8(4): 21-42.
- Page E.C. & Goldsmith M. επιμ. (1987) *Central and Local Government Relations: a Comparative Analysis of West European Unitary States*, Sage Modern Politics Series, London: Sage.
- Pagoulatos G. (2004) Believing in National Exceptionalism: Ideas and Economic Divergence in Southern Europe, *West European Politics*, 27(1): 45-70.
- Painter C., Isaac-Henry K. & Rouse J. (1997) Local Authorities and Non-Elected Agencies: Strategic Responses and Organizational Networks, *Public Administration*, 75: 225-245.
- Papadaskalopoulos A., Christofakis M. & Karachalis N. (2006) EU-Supported Regional Development After 2007: Lessons Learnt and Future Priorities of the Greek Regions Falling Under the New "Competitiveness" Objective Programmes. *European Regional Science Association (ERSA) conference paper no 109*. Διαθέσιμο στο www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa06/papers/109.pdf
- Papadimitriou D. (2005) The Limits of Engineering Collective Escape: the 2000 Reform of the Greek Labour Market, *West European Politics*, 28(2): 381-401.
- Papadopoulos Y. (2007) Problems of Democratic Accountability in Network and Multilevel Governance, *European Law Journal*, 13(4): 469-486.
- Papadopoulos Y. (2005) *Political Accountability in Network and Multilevel Governance*. Paper presented for the conference "Linking European, national and subnational levels of governance: drawing lessons from structural funds, regional and environmental policy" of Connex network of excellence, Panteion University, Athens 5-7 May 2005 and of the workshop "Delegation and multilevel governance" of the same network, Sciences Po., Paris 11 May 2005.
- Papadopoulos Y. & Warin P. (2007α) Are Innovative, Participatory and Deliberative Procedures in Policy-Making Democratic and Effective? *European Journal of Political Research*, 46: 445-472.
- Papadopoulos Y. & Warin P. (2007β) Major Findings and Paths for Research: A Concluding Note, *European Journal of Political Research*, 46: 591-605.
- Papageorgiou F. & Verney S. (1993) Regional Planning and the Integrated Mediterranean Programmes in Greece. Στο Leonardi R. επιμ. *The Regions and*

- the European Community: The Regional Response to the Single Market in Underdeveloped Areas*, London: Frank Cass, σσ. 139-161.
- Paraskevopoulos C. (2007α) Social Capital and Public Policy in Greece, GreeSE Paper No 9, *Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe*. Διαθέσιμο στο <http://eprints.lse.ac.uk/5610/>
- Paraskevopoulos C. (2007β) *European Regional Policy and Domestic Change in Greece*. Paper presented at the Regional Studies Association Regions in Focus Conference, Lisbon 2-5 April 2007.
- Paraskevopoulos C. (2001) Social Capital, Learning and EU Regional Policy Networks: Evidence from Greece, *Government and Opposition*, 36(2): 253-277.
- Paraskevopoulos C. (2000) Institutional Networks, Learning and Greece's Adaptation within European Regional Policy. Στο Mitsos A. & Mossialos E. επιμ. *Contemporary Greece and Europe*, Aldershot: Ashgate, σσ. 259-273.
- Paraskevopoulos C., Connaughton B. & Quinn B. (2003) *Evolution and/or Intention? Measuring the Impact of Europeanization on Domestic Environmental Policy Networks in Cohesion (Greece, Ireland, Portugal) and CEE (Hungary, Poland) Countries*. Paper presented at the ECPR-Joint Sessions, Edinburgh.
- Paraskevopoulos C., Getimis P. & Rees N. (2006) *Adapting to EU Multi-level Governance: Regional and Environmental Policies in Cohesion and CEE Countries*, Aldershot: Ashgate.
- Paraskevopoulos C. & Leonardi R. (2004) Introduction: Adaptational Pressures and Social Learning in European Union Regional Policy - Cohesion (Greece, Ireland and Portugal) vs. CEE (Hungary, Poland) Countries, *Regional & Federal Studies*, 14(3): 315-354.
- Parker R. (2007) Networked Governance or Just Networks? Local Governance of the Knowledge Economy in Limerick (Ireland) and Karlskrona (Sweden), *Political Studies*, 55: 113-132.
- Pateman C. (1970) *Participation and Democratic Theory*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pearce G. & Ayres S. (2007) Emerging Patterns of Governance in the English Regions: the Role of Regional Assemblies, *Regional Studies*, 41(5): 699-712.
- Peters B.G. (1997) Shouldn't Row, Can't Steer: What's a Government to Do? *Public Policy and Administration*, 10(2): 34-60.
- Peterson J. (2003) 'Policy Networks', *Political Science Series* no 90, Vienna: Institute for Advanced Studies.
- Peterson J. (1994) Subsidiarity: a Definition to Suit Any Vision? *Parliamentary Affairs*, 47(1): 116-132.
- Petrakos G. & Artelaris P. (2008) Regional Inequalities in Greece. Στο Cocossis H. & Psycharis Y. επιμ. *Regional Analysis and Policy: the Greek Experience*, Heidelberg: Physica-Verlag, σσ. 121-139.
- Petrakos G. & Psycharis Y. (2006) Regional Policy in Greece: an Overview and the Recent Policy Change. *European Regional Science Association (ERSA)*

- conference paper no 948. Διαθέσιμο στο <http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa06/papers/948.pdf>
- Pettit P. (2001) Deliberative Democracy and the Discursive Dilemma, *Philosophical Issues (supplement to Nous)*, 11: 268-299. Διαθέσιμο στο <http://socpol.anu.edu.au/pdf-files/W11.pdf>
- Pettit P. (1997) *Republicanism: a Theory of Freedom and Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Pierre J. (2000) Introduction: Understanding Governance. Στο Pierre J. επιμ. *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, σσ. 1-12.
- Pierre J. & Peters B.G. (2000) *Governance, Politics and the State*, London: Macmillan.
- Pike A. (2007) Editorial: Whither Regional Studies? *Regional Studies*, 41(9): 1143-1148.
- Pike A., Rodriguez-Pose A. & Tomaney J. (2007) What Kind of Local and Regional Development and for Whom? *Regional Studies*, 41(9): 1253-1269.
- Pinder J. (1995) *European Community: the Building of a Union*, 2nd edition, Oxford: Oxford University Press.
- Plaskovitis I. (2008) Change in Regional Policy Priorities, Objectives and Instruments in Greece: a Comparative Analysis of Regional Programmes. Στο Cocososis H. & Psycharis Y. επιμ. *Regional Analysis and Policy: the Greek Experience*, Heidelberg: Physica-Verlag, σσ. 141-162.
- Pollack M. A. (2005) Theorizing EU Policy Making. Στο Wallace H., Wallace W. & Pollack M. επιμ. *Policy-Making in the European Union*, 5th edition, Oxford & New York: Oxford University Press, σσ. 13-48.
- Pollack M. A. (1995) Regional Actors in an Intergovernmental Play: the Making and Implementation of EC Structural Policy. Στο Rhodes C. & Mazey S. επιμ. *The State of the European Union: Building a European Polity? (III)*, Boulder: Lynne Rienner, σσ. 361-390.
- Pollitt C. (1990) *Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience*, Oxford: Blackwell.
- Pollitt C. & Bouckaert G. (2000) *Public Management Reform: a Comparative Analysis*, Oxford & New York: Oxford University Press.
- Pollitt C. & Summa H. (1997) Trajectories of Reform: Public Management Change in Four Countries, *Public Money and Management*, 17(1): 7-18.
- Porter M.E. (1985) *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*, London: Macmillan.
- Portes A. (1998) Social Capital: its Origins and Applications in Modern Sociology, *Annual Review of Sociology*, 24: 1-24.
- Powel W.W. (1991) Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization. Στο Thompson G., Frances J., Levacic R. & Mitchell J. επιμ. *Markets, Hierarchies and Networks: the Co-ordination of Social Life*, London: Sage, σσ. 265-276.

- Pratchett L. (2004) Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism', *Political Studies*, 52: 358-375.
- Prodi R. (2003) *A New Cohesion Policy for Europe's Regions*, Speech given at the Conference on Cohesion and Constitution: The Roles and Responsibilities of the Regions, Brussels 8 July 2003.
- Prodi R. (2000) *2000-2005: Shaping the New Europe*, Speech given to the European Parliament, Strasbourg, 15 February 2000.
- Przeworski A. & Teune H. (1970) *The Logic of Comparative Social Inquiry*, New York: Wiley Interscience.
- Psycharis Y. (2008) Public Spending Patterns: the Regional Allocation of Public Investment in Greece by Political Period, GreeSE Paper No 14, *Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe*. Διαθέσιμο στο Διαθέσιμο στο <http://eprints.lse.ac.uk/19792/>
- Putnam R.D. (2000) *Bowling Alone: the Collapse and Revival of American Community*, New York & London: Simon & Schuster.
- Putnam R.D. (1995) Bowling Alone: America's Declining Social Capital, *Journal of Democracy*, 6(1): 65-78.
- Putnam R.D. (1993) The Prosperous Community: Social Capital and Public Life, *The American Prospect*, 13: 35-42.
- Quinlivan A. (2000) Local Government Bill 2000 - Implications for Municipal Authorities. Another False Pregnancy? *Administration*, 48(3): 10-20.
- Quinn B. (2004) *Representative but Reticular – the Changing Face of Irish Local Government*, Paper presented at the International Conference on Democratic Network Governance, Denmark, 21 & 22 October 2004.
- Quinn B., Rees N. & Connaughton B. (2005) *Embedded or Ephemeral? Europeanization and Regionalism in Ireland*. ECPR Joint Sessions, Granada 15-19 April 2005. Paper presented at the Workshop 'Societal Regionalism in Eastern and Western Europe'.
- Radaelli C. M. (2004) Europeanisation: Solution or Problem? *European Integration online Papers (EIoP)*, 8(16). Διαθέσιμο στο <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf>
- Radaelli C. M. (2003) The Open Method of Coordination: a New Governance Architecture for the European Union? *Swedish Institute for European Policy Studies Report* no 1.
- Radaelli C. M. (2000) Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change, *European Integration online Papers (EIoP)*, 4(8). Διαθέσιμο στο <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2000-008.pdf>
- Rawls J. (1997) The Idea of Public Reason Revisited, *The University of Chicago Law Review*, 64(3): 765-807.
- Rawls J. (1993) *Political Liberalism*, New York: Columbia University Press.
- Rees N. & Farrows M. (1999) *The Reform of the EU Structural Funds: Administrative Adaptation and the Prospects for Regionalisation in Ireland*, Paper prepared

- for presentation at the Biennial Conference of the European Community Studies Association (USA), Pittsburgh, 2-5 June 1999.
- Rees N., Quinn B. & Connaughton B. (2004) Ireland's Pragmatic Adaptation to Regionalization: the Mid-West Region, *Regional & Federal Studies*, 14(3): 379-404.
- Regent S. (2003) The Open Method of Coordination: a New Supranational Form of Governance? *European Law Journal*, 9(2): 190-214.
- Rhodes M. (2005) Employment Policy: between Efficacy and Experimentation. Στο Wallace H. & Wallace W. επιμ. *Policy-Making in the European Union*, Oxford & New York: Oxford University Press, σσ. 279-304.
- Rhodes M. (2001) The Political Economy of Social Pacts: 'Competitive Corporatism' and European Welfare Reform. Στο Pierson P επιμ. *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, σσ. 165-194.
- Rhodes R.A.W. (1997) *Understanding Governance – Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham: Open University Press.
- Rhodes R.A.W. (1996) The New Governance: Governing without Government, *Political Studies*, 44 (4): 652–667.
- Rhodes R.A.W. (1991) Policy Networks and Sub-central Government. Στο Thompson G., Frances J., Levacic R. & Mitchell J. επιμ. *Markets, Hierarchies and Networks: the Co-ordination of Social Life*, London: Sage, σσ. 203-214.
- Rhodes R.A.W. (1988) *Beyond Westminster and Whitehall: the Sub-central Governments of Britain*, London: Unwin Hyman.
- Rhodes R.A.W. (1986) *European Policy-Making, Implementation and Subcentral Governments: a Survey*, Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Rhodes R.A.W. (1981) *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Aldershot: Gower.
- Rhodes R.A.W. (1974) Regional Policy and a "Europe of Regions": a Critical Assessment, *Regional Studies*, 8: 105-114.
- Rhodes R., Bache I. & George S. (1996) Policy Networks and Policy-making in the European Union: a Critical Appraisal. Στο Hooghe L. επιμ. *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford & New York: Oxford University Press, σσ. 367-387.
- Richardson J. επιμ. (2001) *European Union: Power and Policy-Making*, 2nd edition, London & New York: Routledge.
- Richardson J. & Jordan G. (1979) *Governing Under Pressure: the Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Oxford: Martin Robertson.
- Roche D., TD (2004) The Experience of Ireland in Europe, *Administration*, 52(3): 73-79.
- Ruddock A. (2006) Put the Blame on Bertie, No One Deserves it More, *Irish Independent*, Sunday 06 August 2006.
- Sabel C. (1996) *Ireland: Local Partnerships and Social Innovation*, Paris: OECD.

- Sandholtz W. & Stone Sweet A. επιμ. (1998) *European Integration and Supranational Governance*, New York: Oxford University Press.
- Sapir A., Aghion P., Bertola G., Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati D., Vinals J. & Wallace H., Buti M., Nava M. & Smith P.M. (2003) *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver*. Report of an Independent High-level Study Group established at the initiative of the President of the European Commission, Mimeo, July, Brussels.
- Sartori G. (1987) *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham N.J.: Chatham House.
- Saunders P. (1986) Reflections on the Dual Politics Thesis: the Argument, its Origins and its Critics. Στο Goldsmith M. & Villadsen S. επιμ. *Urban Political Theory and the Management of Fiscal Stress*, Aldershot: Gower, σσ. 1-40.
- Saunders P. (1984) Rethinking Local Politics. Στο Boddy M. & Fudge C. επιμ. *Local Socialism?* London: Macmillan, σσ. 22-48.
- Sbragia A. (2002) The Dilemma of Governance with Government, *Jean Monnet Working Paper*, no 3/02.
- Scharpf F. W. (2003) Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU, *MPIfG Working Paper* 03/1, February 2003. Διαθέσιμο στο <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/workpap/wp03-1/wp03-1.html>
- Scharpf F. W. (2002) The European Social Model: Coping with the Challenges of Diversity, *Journal of Common Market Studies*, 40(4): 645-670.
- Scharpf F.W. (2001α) What Have We Learned? Problem-Solving Capacity of the Multilevel European Polity, *MPIfG Working Paper* 01/4, July 2001.
- Scharpf F.W. (2001β) European Governance: Common Concerns vs. the Challenge of Diversity, Contribution to the *Jean Monnet Working Paper No 6/01 Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance*, no 6/01. Διαθέσιμο στο www.jeanmonnetprogram.org/papers/01/010701.html
- Scharpf F.W. (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
- Scharpf F.W. (1994) Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations, *Journal of Theoretical Politics*, 6(1): 27-53.
- Scharpf F.W. (1988) The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration, *Public Administration*, 66: 239-278.
- Schilling T. (2005) Subsidiarity as a Rule and a Principle, or: Taking Subsidiarity Seriously, revised edition, *Jean Monnet Working Paper* no 10/95. Διαθέσιμο στο <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/95/9510ind.html>
- Schmidt V.A. (2006) *Democracy in Europe: The EU and National Politics*, Oxford & New York: Oxford University Press.
- Schmitter P. C. (2003) Democracy in Europe and Europe's Democratization, *Journal of Democracy*, 14(4): 71-85.

- Schmitter P.C. (2000) *How to Democratize the European Union ... and Why Bother?* Lanham: Rowman & Littlefield.
- Scott J. (1998) Law, Legitimacy and EC Governance: Prospects for 'Partnership', *Journal of Common Market Studies*, 36(2): 175-194.
- Scott J. & Trubek D.M. (2002) Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union, *European Law Journal*, 8(1): 1-18.
- Sehested K. (2003) Cross-Sector Partnerships as a New Form of Local Governance. Στο Kjaer L. επιμ. *Local Partnerships in Europe – An Action Research Project*, Copenhagen: The Copenhagen Centre.
- Sharpe L.J. επιμ. (1993) *The Rise of Meso Government in Europe*, Sage Modern Politics Series 32, London: Sage.
- Sharpe L.J. (1988) The Growth and Decentralisation of the Modern Democratic State, *European Journal of Political Research*, 16(4): 365-380.
- Sharpe L.J. (1970) Theories of Local Government, *Political Studies*, 18: 153-174.
- Sheehy E. (2003) City and County Management. Στο Callanan M. & Keogan J.F. επιμ. *Local Government in Ireland Inside Out*, Dublin: Institute of Public Administration, σσ. 123-142.
- Skelcher C. (1998) *The Appointed State: Quasi-Governmental Organizations and Democracy*, Buckingham: Open University Press.
- Skelcher C., Mathur N. & Smith M. (2005) The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy, *Public Administration*, 83(3): 573-596.
- Skelcher C., Mathur N. & Smith M. (2003) *Partnership Discourse and the Democratic Governance of Local Communities: A Preliminary Empirical Assessment*. Paper to Conference on Democratic Network Governance, Research Centre for Democratic Network Governance, Copenhagen, 22-23 May 2003.
- Skinner Q. (1998) *Liberty before Liberalism*, Cambridge & New York: Cambridge University Press.
- Skinner Q. & van Gelderen M. επιμ. (2002) *Republicanism: a Shared European Heritage*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Smith B.C. (1985) *Decentralization: the Territorial Dimension of the State*, London: Allen & Unwin.
- Smyrl M.E. (1997) Does the European Community Regional Policy Empower the Regions? *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, 10(3): 287-309.
- Sotiropoulos D.A. (2004) The EU's Impact on the Greek Welfare State: Europeanization on Paper? *Journal of European Social Policy*, 14(3): 267-284.
- Southern & Eastern Regional Assembly (2007α) *Submission to the Minister for the Environment, Heritage and Local Government on the Reform of Local Government in Ireland*, September 2007. Διαθέσιμο στο www.environ.ie/en/

[LocalGovernment/LocalGovernmentReform/ConsultativeProcessPriortotheGreenPaper/](#)

- Southern & Eastern Regional Assembly (2007β) *Southern & Eastern Regional Operational Programme, Supporting and Enabling Dynamic Regions, EU Regional Policy 2007-2013*. Διαθέσιμο στο www.seregassembly.ie
- Southern & Eastern Regional Assembly (2005) *Annual Report & Accounts 2005*. Διαθέσιμο στο www.ndp.ie
- Southern & Eastern Regional Assembly (2003) *The Future of EU Cohesion Policy: The Challenges Ahead*, February 2003.
- Southern & Eastern Regional Assembly (2001) *Southern and Eastern Operational Programme 2000-2006*, January 2001.
- Southern & Eastern Regional Authority (2007) *Consultation Process on Green Paper for Local Government Reform: Submission to the Department of the Environment, Heritage and Local Government*, September 2007. Διαθέσιμο στο www.environ.ie/en/LocalGovernment/LocalGovernmentReform/ConsultativeProcessPriortotheGreenPaper/
- Spanou C. (2008) State Reform in Greece: Responding to Old and New Challenges, *International Journal of Public Sector Management*, 21(2): 150-173.
- Spanou C. (1998) European Integration in Administrative Terms: a Framework for Analysis and the Greek Case, *Journal of European Public Policy*, 5(3): 467-484.
- Stafford P. & Payne D. (2004) *The Politics of Urban Regeneration in Dublin*, ECPR Joint Sessions, Uppsala, April 2004. Paper presented at the Workshop 'Governing the Metropolis'.
- Stefanou C.A. επιμ. (2006) *Adjusting to EU Enlargement: Recurring Issues in a New Setting*, Cheltenham, Northampton MA: Edward Elgar.
- Stoker G. (2000) Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. Στο Pierre J. επιμ. *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press, σσ. 91-109.
- Stoker G. (1998) Governance as Theory: Five Propositions, *International Social Science Journal*, 50(155): 17-28.
- Stratton C. (1990) Why Partnerships? Massachusetts' Experience. Στο OECD *Mechanisms for Job Creation - Lessons from the United States*, Paris: OECD Publications.
- Streek W & Schmitter P.C. (1991) From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market, *Politics & Society*, 19(2): 133-164.
- Streek W & Schmitter P.C. επιμ. (1985) *Private Interest Government: Beyond Market and State*, Sage Series in Neo-Corporatism, London: Sage.
- Sullivan H., Barnes M & Matka E. (2006) Collaborative Capacity and Strategies in Area-Based Initiatives, *Public Administration*, 84(2): 289-310.
- Sullivan H. & Skelcher C. (2002) *Working across Boundaries: Collaboration in Public Services*, Basingstoke: Palgrave.

- Sunstein C.R. (1991) Preferences and Politics, *Philosophy and Public Affairs*, 20(1): 3-34.
- Sutcliffe J.B. (2000) The 1999 Reform of the Structural Fund Regulations: Multi-Level Governance or Renationalization? *Journal of European Public Policy*, 7(2): 290-309.
- Szyszczak E. (2006) Experimental Governance: The Open Method of Coordination, *European Law Journal*, 12(4): 486-502.
- Taskforce on Active Citizenship (2007α) *The Concept of Active Citizenship*, Background Working Paper, March 2007. Διαθέσιμο στο www.activecitizenship.ie/
- Taskforce on Active Citizenship (2007β) *Statistical Evidence on Active Citizenship in Ireland*, March 2007. Διαθέσιμο στο www.activecitizenship.ie/
- Taylor G. (2002) Negotiated Governance and the Irish Polity. Στο Taylor G. επιμ. *Issues in Irish Public Policy*, Dublin & Portland Or: Irish Academic Press, σσ. 28-51.
- Teague P. (2006) Social Partnership and Local Development in Ireland: the Limits to Deliberation, *British Journal of Industrial Relations*, 44(3): 421-443.
- Teague P. (2002) *The Irish Experiment in Social Partnership*, Paper Presented at the International Institute of Labour Studies, Geneva, 10 February 2002.
- Teague P. & Murphy M.C. (2004) Social Partnership and Local Development in Ireland: the Limits to Deliberation, *International Institute for Labour Studies Discussion Paper DP/156/2004*, Decent Work Research Programme, Geneva. Διαθέσιμο στο www.ilo.org/inst.
- Thatcher M. (1998) The Development of Policy Network Analyses, *Journal of Theoretical Politics*, 10(4): 389-416.
- The Economist (2009) Ireland's Economy: the Party Is Definitely Over, *The Economist*, 19 March 2009.
- The Sligo Champion (2004) Sold Short, *The Sligo Champion*, Wednesday 31 March 2004.
- Thielemann E. (2002) The Price of Europeanization: Why European Regional Initiatives Are a Mixed Blessing, *Regional & Federal Studies*, 12(1): 43-65.
- Thielemann E.R. (2000α) Europeanisation and Institutional Compatibility: Implementing European Regional Policy in Germany, *Queen's Papers on Europeanisation*, no 4/2000.
- Thielemann E.R. (2000β) Institutional Change and European Governance: an Analysis of 'Partnership', *Current Politics and Economics of Europe*, 9(2): 181-197.
- Thielemann E.R. (1998) Policy Networks and European Governance: the Europeanisation of Regional Policy-Making in Germany, *Regional and Industrial Research Paper Series*, No 27.
- Thompson G., Frances J., Levacic R. & Mitchell J. επιμ. (1991) *Markets, Hierarchies and Networks: the Co-ordination of Social Life*. London: Sage.

- Tierney J. (2003) Process: How the System Operates. Στο Callanan M. & Keogan J.F. επιμ. *Local Government in Ireland Inside Out*, Dublin: Institute of Public Administration, σσ. 143-161.
- Tömmel I. (1998) Transformation of Governance: the European Commission's Strategy for Creating a 'Europe of the Regions', *Regional & Federal Studies*, 8(2): 52-80.
- Trubek D.M. & Trubek L.G. (2005) Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Co-ordination, *European Law Journal*, 11(3): 343-364.
- Tsarouhas D. (2006) *Social Partnership in Greece: Is There a Europeanization effect?* 5th Annual Conference of the Political Studies Association, University of Reading, April 2006.
- Tsinisizelis M. (1996) Greece. Στο Rometsch D. & Wessels W. επιμ. *The European Union and Member-States: Towards Institutional Fusion?*, Manchester & New York: Manchester University Press, σσ. 216-290.
- Tsoukalis L. (2000) Greece in the EU: Domestic Reform Coalitions, External Constraints and High Politics. Στο Mitsos A. & Mossialos E. επιμ. *Contemporary Greece and Europe*, Aldershot: Ashgate, σσ. 37-51.
- Turok I. (2001α) *Area-Based Partnerships in Ireland: Collaborative Planning in Practice?* Paper prepared for EURA conference, Copenhagen, May 2001.
- Turok I. (2001β) Innovation in Local Governance: the Irish Partnership Model. Στο OECD επιμ. *Local Partnerships for Better Governance*, Paris: OECD, σσ. 135-173.
- Turok I. (2000) *Local Partnerships in Ireland*, Report for the OECD, March 2000.
- Van Hecke S. (2003) The Principle of Subsidiarity: Ten Years of Application in the European Union, *Regional & Federal Studies*, 13(1): 55-80.
- Van Waarden F. (1992) Dimensions and Types of Policy Networks, *European Journal of Political Research*, 21: 29-52.
- Varley T. & Curtin C. (2006) The Politics of Empowerment – Power, Populism and Partnership in Rural Ireland, *The Economic and Social Review*, 37(3): 423-446. Διαθέσιμο στο <http://econpapers.repec.org/article/esojournal/>
- Varley T. & Curtin C. (2002) Community Empowerment *via* Partnership? The 'Local Community' in Rural Ireland's Area Based Development Regime. Στο Taylor G. επιμ. *Issues in Irish Public Policy*, Dublin & Portland Or: Irish Academic Press, σσ. 127-150.
- Verney S. (1994) Central State - Local Government Relations. Στο Kazakos P. & Ioakimidis P.C επιμ. *Greece and EC Membership Evaluated*, London: Pinter, σσ. 166-180.
- Verney S. & Papageorgiou F. (1993) Prefecture Councils in Greece: Decentralisation in the European Community Context. Στο Leonardi R. επιμ. *The Regions and the European Community: The Regional Response to the Single Market in Underdeveloped Areas*, London: Frank Cass, σσ. 109-138.

- Vigoda E. (2002) From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens and the Next Generation of Public Administration, *Public Administration Review*, 62(5): 527-540.
- Wallace H. (2000) The Institutional Setting: Five Variations on a Theme. Στο Wallace H. & Wallace W. επιμ. *Policy-Making in the European Union*, 4th edition, Oxford: Oxford University Press, σσ. 3-37.
- Wallace W. (2005) Post-Sovereign Governance: The EU as a Partial Polity. Στο Wallace H., Wallace W. & Pollack M. επιμ. *Policy-Making in the European Union*, 5th edition, Oxford & New York: Oxford University Press, σσ. 483-503.
- Walsh J. (1998) Local Development and Local Government in the Republic of Ireland: from Fragmentation to Integration? *Local Economy*, 12(4): 329-341.
- Walsh K. (1995) *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*, Basingstoke: Macmillan.
- Warleigh A. (2003) Spinning Around: Rethinking a 'Europe of the Regions' in the Light of Flexibility, *Comparative European Politics*, 1(1): 49-66.
- WDR - World Development Report (2009) *Reshaping Economic Geography*. Διαθέσιμο στο <http://econ.worldbank.org/>
- Weiler J.H.H. (1999) *The Constitution of Europe - "Do the New Clothes Have an Emperor?" and Other Essays on European Integration*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Weiler J.H.H. (1995) Does Europe Need a Constitution? Reflections on Demos, Telos and the German Maastricht Decision, *European Law Journal*, 1: 219-258.
- Wessels W. (1997) The Growth and Differentiation of Multi-Level Networks: a Corporatist Mega-Bureaucracy or an Open City? Στο Wallace H. & Young A.R. επιμ. *Participation and Policy Making in the European Union*, Oxford: Clarendon Press, σσ. 17-41.
- Wilkes S. & Wright M. επιμ. (1987) *Comparing Government-Industry Relations: Western Europe, the United States, and Japan*, Oxford: Clarendon Press.
- Williamson O.E. (1985) *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York: Free Press.
- Wincott D. (2001) Looking Forward or Harking Back? The Commission and the Reform of Governance in the European Union, *Journal of Common Market Studies*, 39(5): 897-911.
- Wishlade F. (1996) EU Cohesion Policy: Facts, Figures and Issues. Στο Hooghe L. επιμ. *Cohesion Policy and European Integration*, Oxford & New York: Oxford University Press, σσ. 27-58.
- Wolman H. & Goldsmith M. (1990) Local Autonomy as a Meaningful Analytic Concept, *Urban Affairs Quarterly*, 26(1): 3-27.
- World Bank (1992) *Governance and Development*, Washington D.C.: World Bank.
- Wright V. (1994) Reshaping the State: the Implications for Public Administration, *West European Politics*, 17: 102-134.

- Yannakourou M. & Soumeli E. (2005) *The Evolving Structure of Collective Bargaining in Europe 1990 - 2004. National Report: Greece and Cyprus*, University of Florence - European Commission. Διαθέσιμο στο <http://eprints.unifi.it/archive/00001161/>
- Zambarloukou S. (2006) Collective Bargaining and Social Pacts: Greece in Comparative Perspective, *European Journal of Industrial Relations*, 12(2): 211-229.

Παράρτημα 1

Ταξινόμηση NUTS για την Ελλάδα και την Ιρλανδία

| Ταξινόμηση NUTS για την Ιρλανδία | | | | |
|----------------------------------|---------|---------|--------------------------------------|---------------------------------|
| | Χώρα | NUTS I | NUTS II Περιφερειακές Συνελεύσεις | NUTS III Περιφερειακές Αρχές |
| IE | IRELAND | | | |
| IE0 | | IRELAND | | |
| IE01 | | | Border, Midland & Western | |
| IE011 | | | | Border |
| IE012 | | | | Midland |
| IE013 | | | | West |
| IE02 | | | Southern & Eastern | |
| IE021 | | | | Dublin |
| IE022 | | | | Mid-East |
| IE023 | | | | Mid-West |
| IE024 | | | | South-East (IRL) |
| IE025 | | | | South-West (IRL) |

| Ταξινόμηση NUTS για την Ελλάδα | | | | |
|--------------------------------|--------|--------------------------------------|-----------------------------|--|
| | Χώρα | NUTS I Γεωγραφικά Διαμερίσματα | NUTS II Περιφέρειες | NUTS III Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση |
| GR | ELLADA | | | |
| GR1 | | VOREIA ELLADA | | |
| GR11 | | | Anatoliki Makedonia, Thraki | |
| GR111 | | | | Evros |
| GR112 | | | | Xanthi |
| GR113 | | | | Rodopi |
| GR114 | | | | Drama |
| GR115 | | | | Kavala |
| GR12 | | | Kentriki Makedonia | |
| GR121 | | | | Imathia |
| GR122 | | | | Thessaloniki |
| GR123 | | | | Kilkis |
| GR124 | | | | Pella |
| GR125 | | | | Pieria |
| GR126 | | | | Serres |
| GR127 | | | | Chalkidiki |
| GR13 | | | Dytiki Makedonia | |
| GR131 | | | | Grevena |
| GR132 | | | | Kastoria |
| GR133 | | | | Kozani |
| GR134 | | | | Florina |
| GR14 | | | Thessalia | |
| GR141 | | | | Karditsa |
| GR142 | | | | Larisa |
| GR143 | | | | Magnisia |
| GR144 | | | | Trikala |
| GR2 | | KENTRIKI ELLADA | | |
| GR21 | | | Ipeiros | |
| GR211 | | | | Arta |
| GR212 | | | | Thesprotia |
| GR213 | | | | Ioannina |
| GR214 | | | | Preveza |
| GR22 | | | Ionia Nisia | |
| GR221 | | | | Zakynthos |
| GR222 | | | | Kerkyra |
| GR223 | | | | Kefallinia |
| GR224 | | | | Lefkada |
| GR23 | | | Dytiki Ellada | |
| GR231 | | | | Aitoloakarnania |
| GR232 | | | | Achaia |
| GR233 | | | | Ileia |

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1: ΤΑΞΙΝΟΜΗΣΗ NUTS ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ ΚΑΙ ΓΙΑ ΤΗΝ ΙΡΛΑΝΔΙΑ

| | | | | |
|-------|--|----------------------|----------------|-------------|
| GR24 | | | Stereia Ellada | |
| GR241 | | | | Voiotia |
| GR242 | | | | Evvoia |
| GR243 | | | | Evrytania |
| GR244 | | | | Fthiotida |
| GR245 | | | | Fokida |
| GR25 | | | Peloponnisos | |
| GR251 | | | | Argolida |
| GR252 | | | | Arkadia |
| GR253 | | | | Korinthia |
| GR254 | | | | Lakonia |
| GR255 | | | | Messinia |
| GR3 | | ΑΤΤΙΚΙ | | |
| GR30 | | | Attiki | |
| GR300 | | | | Attiki |
| GR4 | | ΝΙΣΙΑ ΑΙΓΑΙΟΥ, ΚΡΙΤΙ | | |
| GR41 | | | Voreio Aigaio | |
| GR411 | | | | Lesvos |
| GR412 | | | | Samos |
| GR413 | | | | Chios |
| GR42 | | | Notio Aigaio | |
| GR421 | | | | Dodekanisos |
| GR422 | | | | Kyklades |
| GR43 | | | Kriti | |
| GR431 | | | | Irakleio |
| GR432 | | | | Lasithi |
| GR433 | | | | Rethymni |
| GR434 | | | | Chania |
| GRZ | | EXTRA-REGIO | | |
| GRZZ | | | Extra-Regio | |
| GRZZZ | | | | Extra-Regio |

Πηγή: Eurostat. Διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/nuts/home_regions_en.html

Παράρτημα 2

Ερωτηματολόγιο

Παρατίθεται η ελληνική, πρωτότυπη εκδοχή. Το ερωτηματολόγιο μεταφράστηκε στην αγγλική γλώσσα για να αποσταλεί στις ιρλανδικές αρχές.

Αποδέκτες ερωτηματολογίου:

- Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις (Ελλάδα),
- Τοπικές Ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων (ΤΕΔΚ) (Ελλάδα),
- Περιφερειακές Συνελεύσεις (Ιρλανδία),
- Περιφερειακές Αρχές (Ιρλανδία).

Βάσει των κεντρικών αξόνων του ερωτηματολογίου διευκρινιστικά ερωτήματα στάλθηκαν α) στους κοινωνικούς εταίρους και μη κυβερνητικούς οργανισμούς που συμμετέχουν στην εταιρική σχέση σε εθνικό επίπεδο στην Ελλάδα και β) στους Γενικούς Γραμματείς Περιφερειών στην Ελλάδα.

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ
ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗΣ ΤΗΣ ΑΡΧΗΣ ΤΗΣ ΕΤΑΙΡΙΚΗΣ ΣΧΕΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Όνοματεπώνυμο:.....
 Οργανισμός:.....
 Θέση:..... Ημερομηνία:...../...../2006
 Στοιχεία επικοινωνίας: τηλ..... φαξ..... e-mail.....

1. Ποιο έτος κλήθηκε να συμμετάσχει για πρώτη φορά ο οργανισμός τον οποίο εκπροσωπείτε στις διαδικασίες σχετικά με τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ);
 (παρακαλώ συμπληρώστε) _____

2. Με τι ιδιότητα; (παρακαλώ συμπληρώστε) _____

3. Ο οργανισμός τον οποίο εκπροσωπείτε έχει στη διάθεσή του εξειδικευμένο προσωπικό για θέματα που αφορούν τις δράσεις των διαρθρωτικών ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης;

Ναι Όχι Αριθμός ατόμων: _____

4. Ο οργανισμός τον οποίο εκπροσωπείτε έχει συμμετάσχει / συμμετέχει σε προγράμματα κοινοτικής πρωτοβουλίας που δεν εντάσσονται στο ΚΠΣ (για παράδειγμα URBAN, LEADER);

Ναι Όχι

Αν ναι, παρακαλώ αναφέρετε ποια είναι αυτά:

5. Ο οργανισμός τον οποίο εκπροσωπείτε συμμετέχει ως εταίρος σε άλλες διαδικασίες εκτός των σχετικών με τα ΚΠΣ (για παράδειγμα Εθνικό Σχέδιο για την Απασχόληση);

Ναι Όχι

Αν ναι, παρακαλώ αναφέρετε: _____

6. Κρίνετε ότι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης μπορούν να επηρεάσουν τη λήψη αποφάσεων κατά το σχεδιασμό, υλοποίηση και αξιολόγηση του ΚΠΣ;

Ναι Όχι

7. Παρακαλώ κυκλώστε τον, κατά τη γνώμη σας, βαθμό επιρροής του κάθε εταίρου σε κάθε στάδιο πολιτικής: (σε κλίμακα 1=μικρότερο έως 5=μεγαλύτερο, παρακαλώ κυκλώστε)

Στάδιο 1^ο : Προετοιμασία και Σχεδιασμός του ΚΠΣ

Το στάδιο αυτό περιλαμβάνει ενδεικτικά την κατάρτιση του Εθνικού Σχεδίου Ανάπτυξης (ΕΣΣΑ), τη διαπραγμάτευση του ΚΠΣ, τον καθορισμό των αξόνων προτεραιότητας και του σχεδίου χρηματοδότησης.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ

ΥπΟιΟ Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ

Περιφέρεια Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ

ΟΤΑ α' βαθμού Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ

ΟΤΑ β' βαθμού Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ

Κοινωνικοί εταίροι Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ

Οικονομικοί εταίροι Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ

Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2: ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

Στάδιο 2^ο: Υλοποίηση και Διαχείριση του ΚΠΣ

Το στάδιο αυτό περιλαμβάνει ενδεικτικά την επιλογή των σχεδίων που θα χρηματοδοτηθούν, τη χρήση τεχνικής βοήθειας, την υλοποίηση των προγραμμάτων από τους τελικούς δικαιούχους.

| | |
|----------------------------|---|
| Ευρωπαϊκή Επιτροπή | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |
| ΥπΟιΟ | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |
| Περιφέρεια | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |
| ΟΤΑ α' βαθμού | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |
| ΟΤΑ β' βαθμού | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |
| Κοινωνικοί εταίροι | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |
| Οικονομικοί εταίροι | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |
| Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |

Στάδιο 3^ο: Παρακολούθηση και Αξιολόγηση του ΚΠΣ

Το στάδιο αυτό περιλαμβάνει ενδεικτικά την παρακολούθηση από την Επιτροπή Παρακολούθησης του ΚΠΣ και τις Επιτροπές Παρακολούθησης της Περιφέρειας, τις αναπροσαρμογές, την αξιολόγηση.

| | |
|----------------------------|---|
| Ευρωπαϊκή Επιτροπή | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |
| ΥπΟιΟ | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |
| Περιφέρεια | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |
| ΟΤΑ α' βαθμού | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |
| ΟΤΑ β' βαθμού | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |
| Κοινωνικοί εταίροι | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |
| Οικονομικοί εταίροι | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |
| Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |

8. Ειδικότερα, ποιος κρίνετε ότι είναι ο βαθμός επιρροής του οργανισμού τον οποίο εκπροσωπείτε όσον αφορά τις παρακάτω επιμέρους δράσεις (σε κλίμακα 1=μικρότερο έως 5=μεγαλύτερο, παρακαλώ κυκλώστε):

- | | |
|--|---|
| 8.1. Διαμόρφωση του Εθνικού Στρατηγικού Σχεδίου Ανάπτυξης. | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |
| 8.2. Διαμόρφωση των αξόνων προτεραιότητας. | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |
| 8.3. Σύνταξη του σχεδίου χρηματοδότησης. | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |
| 8.4. Σύνταξη του συμπληρώματος προγραμματισμού. | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |
| 8.5. Συμμετοχή στην Επιτροπή Παρακολούθησης του ΚΠΣ. | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |
| 8.6. Συμμετοχή στην Επιτροπή Παρακολούθησης της Περιφέρειας. | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |
| 8.7. Εκ των προτέρων αξιολόγηση του σχεδίου. | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |
| 8.8. Ενδιάμεση αξιολόγηση. | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |
| 8.9. Εκ των υστέρων αξιολόγηση. | Βαθμός επιρροής: μικρ 1, 2, 3, 4, 5 μεγ |

9. Οι επαφές μεταξύ των εταίρων γίνονται (παρακαλώ σημειώστε):

- μόνο στα πλαίσια της τυπικής/επίσημης διαδικασίας.
- υπάρχει και άτυπη συνεργασία (συναντήσεις, τηλεφωνήματα, ηλεκτρονική αλληλογραφία) μεταξύ των εταίρων.

10. Παρακαλώ συμπληρώστε πόσο συχνά συναντώνται οι εταίροι:

- 10.1. Στην Επιτροπή Παρακολούθησης σε επίπεδο ΚΠΣ: _____/έτος
- 10.2. Στην Επιτροπή Παρακολούθησης σε επίπεδο Περιφέρειας: _____/έτος
- 10.3. Σε Ημερίδες ή/και Συνέδρια: _____/έτος
- 10.4. Σε άτυπες / ανεπίσημες συναντήσεις: _____/έτος
- 10.5. Σε άλλη περίπτωση πλην των παραπάνω, (παρακαλώ προσδιορίστε): Περίσταση: _____ /έτος

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2: ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

10.6. Σε μία κλίμακα από το 1(καθόλου) έως το 5(πολύ) θα χαρακτηρίζατε σταθερή τη παρουσία και συμμετοχή των εταίρων σε όλες τις παραπάνω συναντήσεις;

καθόλου σταθερή 1, 2, 3, 4, 5 πολύ σταθερή

11. Η λήψη αποφάσεων γίνεται (παρακαλώ σημειώστε): ομόφωνα.
 με βάση τις επιλογές των υπευθύνων/ιεραρχικά.

12. Στα πλαίσια της Επιτροπής Παρακολούθησης παρατηρείται ένταση / σύγκρουση απόψεων ή συμφερόντων;

Ποτέ Σπάνια Συχνά Πάντα

12.1. Αν πράγματι παρατηρούνται εντάσεις, ποιοι εταίροι συμμετέχουν συχνότερα σε αυτές;

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Ευρωπαϊκή Επιτροπή | <input type="checkbox"/> Οικονομικοί εταίροι |
| <input type="checkbox"/> ΥπΟιΟ | <input type="checkbox"/> Κοινωνικοί εταίροι |
| <input type="checkbox"/> Περιφέρεια | <input type="checkbox"/> Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί |
| <input type="checkbox"/> ΟΤΑ α' βαθμού | <input type="checkbox"/> Άλλοι εταίροι (παρακαλώ προσδιορίστε): |
| <input type="checkbox"/> ΟΤΑ β' βαθμού | |

13. Μια απόφαση όταν ληφθεί είναι σεβαστή από το σύνολο των εταίρων;

Ποτέ Σπάνια Συχνά Πάντα

Παρακαλώ σχολιάστε: _____

14. Εκτός των επίσημων συναντήσεων ο οργανισμός τον οποίο εκπροσωπείτε έχει απευθείας επικοινωνία / συνεργασία με άλλους εταίρους για θέματα που αφορούν το ΚΠΣ; (μπορεί να περιλαμβάνει για παράδειγμα συναντήσεις, τηλεφωνήματα, ηλεκτρονική αλληλογραφία.)

Ναι Όχι

14.1. Αν ναι, παρακαλώ αναφέρετε με ποιους εταίρους:

14.2. Αν ναι, κρίνετε ότι η επικοινωνία / συνεργασία σας είναι: Αποσπασματική Συχνή

15. Παρατηρούνται συμμαχίες μεταξύ κάποιων από τους εταίρους με σκοπό να ισχυροποιήσουν τη διαπραγματευτική τους δύναμη;

Ναι Όχι

Παρακαλώ σχολιάστε: _____

16. Παρακαλώ σημειώστε το βαθμό συμφωνίας σας με τους παρακάτω ισχυρισμούς:
(σε κλίμακα από το 1=δεν συμφωνώ έως το 5=συμφωνώ απολύτως, παρακαλώ κυκλώστε)

16.1. Η διαδικασία της εταιρικής σχέσης αποτελεί μια νέα διαδικασία πριν την οποία δεν υπήρχαν σχέσεις μεταξύ των εταίρων.

δεν συμφωνώ 1, 2, 3, 4, 5 συμφωνώ απολύτως

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2: ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

- 16.2. Παρέχεται επαρκής τεχνική βοήθεια / γραμματειακή υποστήριξη για την εφαρμογή της εταιρικής σχέσης.
δεν συμφωνώ 1, 2, 3, 4, 5 συμφωνώ απολύτως
- 16.3. Υπάρχει ξεκάθαρος ορισμός των αρμοδιοτήτων του κάθε εταίρου και δεν παρατηρείται σύγχυση.
δεν συμφωνώ 1, 2, 3, 4, 5 συμφωνώ απολύτως
- 16.4. Στην εταιρική σχέση συμμετέχουν μόνο οι ελάχιστοι, αναγκαίοι εταίροι.
δεν συμφωνώ 1, 2, 3, 4, 5 συμφωνώ απολύτως

17. Σε ποιες από τις παρακάτω περιόδους προγραμματισμού συμμετείχε ως εταίρος ο οργανισμός τον οποίο εκπροσωπείτε; 1989-1993 1994-1999 2000-2006

17.1. Παρατηρείτε διαφορές σε σχέση με προηγούμενες προγραμματικές περιόδους, όσον αφορά:

- στον αριθμό των εταίρων, Ναι Όχι
- στη συχνότητα επικοινωνίας μεταξύ τους, Ναι Όχι
- στη σταθερότητα συμμετοχής τους στις συναντήσεις, Ναι Όχι
- στον τρόπο παρέμβασής τους, Ναι Όχι
- στο βαθμό επιρροής τους, Ναι Όχι
- στην αποτελεσματικότητα διοργάνωσης της εταιρικής σχέσης, Ναι Όχι
- το βαθμό επιρροής των εταίρων κατά την προετοιμασία και σχεδιασμό του ΚΠΣ, Ναι Όχι
- το βαθμό επιρροής των εταίρων κατά την υλοποίηση και διαχείριση του ΚΠΣ, Ναι Όχι
- το βαθμό επιρροής των εταίρων κατά τη παρακολούθηση και αξιολόγηση του ΚΠΣ Ναι Όχι

17.2. Κρίνετε ότι οι τυχόν αλλαγές ενισχύουν τη θέση των μη κρατικών εταίρων;

Ναι Όχι

Παρακαλώ σχολιάστε: _____

18. Ποια πιστεύετε ότι είναι τα πλεονεκτήματα για τον οργανισμό τον οποίο εκπροσωπείτε από τη συμμετοχή του στην εταιρική σχέση;

- Ανταλλαγή γνώσης με τους άλλους εταίρους. Άλλα πλεονεκτήματα (παρακαλώ προσδιορίστε):
- Συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων.
- Τεχνική υποστήριξη.
- Ενημέρωση.
- Δημιουργία χρήσιμων γνωριμιών.

19 Ποια πιστεύετε ότι είναι τα μειονεκτήματα για τον οργανισμό τον οποίο εκπροσωπείτε από τη συμμετοχή του στην εταιρική σχέση;

- Χάσιμο πόρων. Οι θέσεις μας δεν λαμβάνονται υπόψη. Άλλα μειονεκτήματα (παρακαλώ προσδιορίστε):
- Χάσιμο χρόνου. Ο οργανισμός που εκπροσωπώ μπορεί να επηρεάσει με άλλους τρόπους.
- Ανάγκη πρόσληψης ειδικευμένου προσωπικού.
-

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2: ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

20. Ποιους εταίρους ωφελεί κατά τη γνώμη σας περισσότερο η εφαρμογή της εταιρικής σχέσης;

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> Ευρωπαϊκή Επιτροπή | <input type="checkbox"/> Οικονομικούς εταίρους |
| <input type="checkbox"/> ΥπΟιΟ | <input type="checkbox"/> Κοινωνικούς εταίρους |
| <input type="checkbox"/> Περιφέρειες | <input type="checkbox"/> Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί |
| <input type="checkbox"/> ΟΤΑ α' βαθμού | <input type="checkbox"/> Άλλους εταίρους (παρακαλώ προσδιορίστε): |
| <input type="checkbox"/> ΟΤΑ β' βαθμού | |

Γιατί; Παρακαλώ αναφέρατε παράδειγμα(τα): _____

21. Σε κλίμακα από το 1(καθόλου) έως το 5(πολύ) κρίνετε ότι η εταιρική σχέση συμβάλλει: (παρακαλώ κυκλώστε)

- | | |
|--|----------------------------|
| • στον καλλίτερο σχεδιασμό, υλοποίηση και ποιότητα των προγραμμάτων; | καθόλου 1, 2, 3, 4, 5 πολύ |
| • στη μεγαλύτερη διαφάνεια όσον αφορά στη λειτουργία των προγραμμάτων; | καθόλου 1, 2, 3, 4, 5 πολύ |
| • στην αποτελεσματικότερη διαχείριση των πόρων; | καθόλου 1, 2, 3, 4, 5 πολύ |
| • στην περιπλοκή και καθυστέρηση της λήψης αποφάσεων; | καθόλου 1, 2, 3, 4, 5 πολύ |
| • στη νομιμοποίηση των αποφάσεων; | καθόλου 1, 2, 3, 4, 5 πολύ |
| • στις δομές και συμπεριφορές των εταίρων σε άλλους τομείς εκτός των διαρθρωτικών ταμείων; | καθόλου 1, 2, 3, 4, 5 πολύ |
| • στην ενδυνάμωση της τοπικής αυτοδιοίκησης; | καθόλου 1, 2, 3, 4, 5 πολύ |
| • στην ισχυροποίηση των Περιφερειών; | καθόλου 1, 2, 3, 4, 5 πολύ |
| • στη διοικητική αποκέντρωση; | καθόλου 1, 2, 3, 4, 5 πολύ |
| • άλλο (παρακαλώ συμπληρώστε)_____ | καθόλου 1, 2, 3, 4, 5 πολύ |

22. Κρίνετε ότι υπάρχει τάση για μεγαλύτερη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων για τον Περιφερειακό Προγραμματισμό;

23. Κρίνετε ότι έχει εμπεδωθεί μια κουλτούρα εταιρικής σχέσης στην Ελλάδα;

Σας ευχαριστούμε για το χρόνο και τη βοήθειά σας.

Παράρτημα 3

ΣΥΝΕΝΤΕΥΞΕΙΣ

Συνέντευξη 1^η: Mr Stig Joergen GREN, Programme Manager – Desk Officer, Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής, Τμήμα F3: Προγράμματα στην Εσθονία, Ιρλανδία και Φιλανδία.

Χρόνος συνάντησης: Δευτέρα 21 Νοεμβρίου 2005, ώρα 15:00.

Τόπος συνάντησης: Γραφεία Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Πολιτικής.

Διάρκεια συνάντησης: 1 ώρα.

Συνέντευξη 2^η: Ms Veronica GAFFEY, Acting Deputy Head of Unit, Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής, Τμήμα C2: Αξιολόγηση των Προγραμμάτων.

Χρόνος συνάντησης: Τετάρτη 23 Νοεμβρίου 2005, ώρα 10:00.

Τόπος συνάντησης: Γραφεία Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Πολιτικής.

Διάρκεια συνάντησης: 1 ώρα και 10 λεπτά.

Συνέντευξη 3^η: Mr Robert COLLINS, Head of Office, Γραφείο των Ιρλανδικών Περιφερειών στις Βρυξέλλες.

Χρόνος συνάντησης: Τετάρτη 23 Νοεμβρίου 2005, ώρα 12:00.

Τόπος συνάντησης: Γραφείο Ιρλανδικών Περιφερειών στις Βρυξέλλες, Rond Point Schuman 6, Βρυξέλλες.

Διάρκεια συνάντησης: 1 ώρα και 15 λεπτά.

Συνέντευξη 4^η: Mr Willebrordus SLUIJTERS, Head of Unit, Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής, Τμήμα G2: Προγράμματα στην Ελλάδα.

Χρόνος συνάντησης: Τετάρτη 23 Νοεμβρίου 2005, ώρα 14:00.

Τόπος συνάντησης: Γραφεία Γενικής Διεύθυνσης Περιφερειακής Πολιτικής.

Διάρκεια συνάντησης: 1 ώρα.

Συνέντευξη 5^η: Mr Robert SHOTTON, πρώην Head of Unit, Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής, Τμήμα G2: Προγράμματα στην Ελλάδα.

Χρόνος συνάντησης: Τετάρτη 23 Νοεμβρίου 2005, ώρα 15:15.

Τόπος συνάντησης: Γραφεία Γενικής Διεύθυνσης Προϋπολογισμού.

Διάρκεια συνάντησης: 1 ώρα.

Η συζήτηση με τους συνεντευξιαζόμενους βασίζονταν, αλλά δεν εξαντλούταν, στις παρακάτω ερωτήσεις:

Information about the interview

Interviewee name:.....

Position:.....

Organisation:.....

Place of interview:.....

Date and time of interview:.....

Duration of interview:.....

1. How would you define the partnership principle?
2. What are the reasons for which the partnership principle has been introduced in the structural funds regulation?
 - 2.1 Do you agree with the statement that “the partnership principle has been part of a European Commission Strategy to enforce the regions vis a vis the national governments”?
not at all 1 2 3 4 5 a lot
3. Could you briefly describe the partnership arrangements in Greece-Ireland?
 - 3.1. Legal framework
 - 3.2. Structure of the partnership – identification of partners
 - 3.3. stability of partners
 - 3.4. administration of partnership
4. Identify the stronger and weaker partners during the following policy stages?
 1. drafting and approval of the NDP,
 2. Implementation and Administration of the CSF,
 3. Monitoring and evaluation of the CSF?
5. How would you characterize the Greek/Irish Department of Finance as a partner?
Dominant – open
Level of resources and expertise
6. How would you characterize the Greek/Irish subnational levels as partners?
Strong – weak mature – immature reactive – proactive
Level of resources and expertise
7. What is the input of the sub-regional level in partnership / local elected politicians?
Non-important 1 2 3 4 5 very important

8. Are there informal meetings between the Commission and members of the partnership?
9. What are the differences in partnership implementation since 1989 that it was first introduced?
10. In particular, do you identify any differences in relation to previous CSF programming periods concerning the:
 - 10.1. Legal framework,
 - 10.2. administrative structure,
 - 10.3. number of non-governmental partners,
 - 10.4. impact of non-governmental partners,
 - 10.5. output of partnership arrangements
11. What are the advantages and disadvantages of the implementation of the partnership principle?
 - 11.1. empowerment of local / regional governance/ decision-making closer to the citizen?
 - 11.2. the planning and quality of programmes,
 - 11.3. the implementation of the programmes,
 - 11.4. greater transparency in programme operation,
 - 11.5. increasing the overhead costs of the programme,
 - 11.6. complexity and delay in programme decision-making,
 - 11.7. the development of institutional capacity (nationally - locally)
 - 11.8. local partnership development – partnership in other policy areas,
 - 11.9. achievement of programme aims.
12. Do you believe that partnership been successful in Greece/Ireland?

not at all 1 2 3 4 5 very

Concerning:

 1. the efficiency in programming and administration of the structural funds

not at all 1 2 3 4 5 very
 2. the empowerment of the subnational level?

not at all 1 2 3 4 5 very
13. In your view what the future holds for partnership in the structural funds? Do you think there will be grater involvement of the subnational level? What about partnership in other EU policies?

Σύντομο Βιογραφικό σημείωμα

Η Κρυσταλλία Χριστοδουλάκη είναι πολιτική επιστήμονας, κάτοχος MA in European Public Policy. Έχει φοιτήσει στο Λονδίνο και το Παρίσι και έχει εργαστεί στις Βρυξέλλες. Τα τελευταία χρόνια συνεργάζεται με το Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης, όπου διεξάγει τη διδακτορική της έρευνα. Οι γνώσεις και τα επιστημονικά της ενδιαφέροντα αφορούν στην πολιτική και τις πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μιλάει Αγγλικά, Γαλλικά και Ισπανικά.