



ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ, ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ, ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΔΙΕΘΝΕΣ & ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ & ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ»

ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ

«Ο ρόλος της Επιτροπής των Περιφερειών στο πολυεπίπεδο σύστημα διακυβέρνησης
της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Λόη Βασιλική

Αθήνα, 2020

Τριμελής Επιτροπή

Πασσάς Αργύρης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπων)

Πλατιάς Χαράλαμπος, Επίκουρος Καθηγητής

Δημαδάμα Ζέφη, Ειδικός Επιστήμονας



Copyright © Βασιλική Ν. Λόη, 2020

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

...στους γονείς μου...

Συντομογραφίες

ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕτΠ: Επιτροπή των Περιφερειών

ΣΛΕΕ: Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΟΕΣ: Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας

ΕΜΑ: Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων

ΜΜΕ: Μέσα Μαζικής Ενημέρωσης

ΕΤΠΑ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

ΕΚΤ: Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

ΑΕΠ: Ακαθόριστο Εγχώριο Προϊόν

Πίνακας περιεχομένων

<u>Συνοτομογραφίες.....</u>	<u>4</u>
<u>Περίληψη.....</u>	<u>6</u>
<u>Abstract.....</u>	<u>7</u>
<u>Εισαγωγή.....</u>	<u>8</u>
<u>Κεφάλαιο πρώτο: Η Επιτροπή των Περιφερειών.....</u>	<u>9</u>
<u>1.1.Εισαγωγή.....</u>	<u>9</u>
<u>1.2. Η Επιτροπή των Περιφερειών.....</u>	<u>10</u>
<u>1.3.Η συμμετοχή των περιφερειών στη διαμόρφωση αποφάσεων στο Συμβούλιο (Ιστορική αναδρομή).....</u>	<u>16</u>
<u>1.4.Η πρακτική συμμετοχή των περιφερειών στο Συμβούλιο.....</u>	<u>21</u>
<u>1.5.Η συμμετοχή των περιφερειών στις ομάδες εργασίας του Συμβουλίου και στην Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων.....</u>	<u>24</u>
<u>Κεφάλαιο δεύτερο: Η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....</u>	<u>26</u>
<u>2.1. Εισαγωγή.....</u>	<u>27</u>
<u>2.2. Ορισμός της περιφερειακής πολιτικής και ο τρόπος που ασκείται.....</u>	<u>27</u>
<u>2.3. Ο τρόπος με τον οποίο λειτούργησαν τα Ευρωπαϊκά Ταμεία Περιφερειακής Ανάπτυξης την περίοδο 2000 – 2006.....</u>	<u>33</u>
<u>2.4.Ο τρόπος που λειτούργησαν τα διαρθρωτικά ταμεία την περίοδο 2007 – 2013.....</u>	<u>36</u>
<u>2.5. Ο τρόπος επικοινωνίας των περιφερειών μεταξύ τους.....</u>	<u>39</u>
<u>Κεφάλαιο τρίτο: Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση.....</u>	<u>42</u>
<u>3.1. Εισαγωγή.....</u>	<u>42</u>
<u>3.2. Η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.....</u>	<u>42</u>
<u>3.3. Υποκρατικές οντότητες και πολυεπίπεδη διακυβέρνηση.....</u>	<u>46</u>
<u>3.4. Παρα-διπλωματία στις Βρυξέλλες.....</u>	<u>48</u>
<u>3.5. Ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας και η προώθηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης μέσα από αυτόν.....</u>	<u>51</u>
<u>Συμπεράσματα.....</u>	<u>57</u>
<u>Βιβλιογραφία.....</u>	<u>60</u>

Περίληψη

Η συγκεκριμένη διπλωματική εργασία με θέμα “ο ρόλος της Επιτροπής των περιφερειών στο πολυεπίπεδο σύστημα διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης” πραγματοποιήθηκε στα πλαίσια του μεταπτυχιακού προγράμματος του Παντείου Πανεπιστημίου με τίτλο “Διεθνές & Ευρωπαϊκό Δίκαιο & Διακυβέρνηση”.

Σκοπός της εργασίας είναι να φανεί ο ρόλος της Επιτροπής των Περιφερειών στον τρόπο με τον οποίο λαμβάνονται οι αποφάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση και κατά πόσο η Επιτροπή των Περιφερειών επηρεάζει τη διαδικασία διαμόρφωσης της απόφασης. Να αναδειχθεί δηλαδή, αν η Επιτροπή των Περιφερειών καταφέρνει μέσα από την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση να διαμορφώνει και να υλοποιεί τις αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλέον ενδεδειγμένο επίπεδο χωρίς να συγκεντρώνεται η εξουσία σε ένα και μόνο επίπεδο.

Η Επιτροπή των Περιφερειών είναι ένα συμβουλευτικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης που κατάφερε μέσα στο χρόνο να διεκδικήσει τη συμμετοχή της στις διαβουλεύσεις του Συμβουλίου ώστε να μπορεί να έχει γνώμη για τις νομοθετικές προτάσεις σε πρωταρχικό στάδιο. Επίσης, τα νομοθετικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης οφείλουν να ζητούν τη γνωμοδότηση της ΕτΠ για ζητήματα που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της.

Οι υποκρατικές οντότητες, δηλαδή οι δήμοι και οι περιφέρειες κατάφεραν μέσα από τις ενώσεις και τα δίκτυα που δημιούργησαν να έχουν μια μόνιμη παρουσία στις Βρυξέλλες, να ενημερώνονται για τις εξελίξεις και να συνεργάζονται μεταξύ τους για την εκπροσώπηση και διεκδίκηση των συμφερόντων τους.

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση βοηθά τις υποκρατικές οντότητες να ανταλλάσσουν πληροφορίες, να μοιράζονται τις εμπειρίες τους και να αναζητούν από κοινού καινοτόμες πολιτικές λύσεις. Μέσα από την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αποφεύγεται η συγκέντρωση εξουσίας σε ένα και μόνο επίπεδο και αναπτύσσεται η συμμετοχική δημοκρατία φέρνοντας τους πολίτες πιο κοντά στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Λέξεις κλειδιά: Επιτροπή των Περιφερειών, πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, υποκρατικές οντότητες

Abstract

The specific diploma thesis on “The role of the Committee of the Regions in the multilevel system of government of the European Union” was concluded in the framework of the postgraduate program of Panteion University entitled “International & European Law & Governance”.

The purpose of this paper is to highlight the role of the Committee of the Regions in the way decisions are made in the European Union and whether the Committee of the Regions influences the decision-making process. In other words, to show if the Committee of the Regions manages through the multi-level governance to formulate and implement the decisions of the European Union at the most appropriate level without concentrating power on a single level.

The Committee of the Regions is an advisory body of the European Union which has managed over time to claim its participation in the Council’s consultation so that it can have an opinion on legislative proposals at an early stage. European Union legislatures must also seek the opinion of the Committee of Regions on matters falling within its remit.

The sub-national entities, in other words the municipalities and the regions managed through the associations and networks they created to have a permanent presence in Brussels, to be informed about the developments and to cooperate with each other to represent and claim their interests.

Multilevel governance helps sub-national entities exchange information, share experiences and jointly seek innovative policy solutions. Multilevel governance avoids the concentration of power on a single level and develops participatory democracy by bringing citizens closer to the European Union.

Keywords: Committee of Regions, multilevel governance, sub-state entities

Εισαγωγή

Αντικείμενο της παρούσας εργασίας είναι η Επιτροπή των Περιφερειών και ο ρόλος που διαδραματίζει το συμβουλευτικό αυτό όργανο στην προώθηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Σκοπός της εργασίας είναι να αναδειχθεί ο ρόλος της Επιτροπής των Περιφερειών στο πολυεπίπεδο σύστημα διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Επιτροπή των Περιφερειών μέσα από την προώθηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στοχεύει στην ανάμειξη των περιφερειών και των δήμων στην διαμόρφωση των αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μέσα από προσπάθειες που καταβλήθηκαν στο πέρασμα του χρόνου, η ΕτΠ κατάφερε να εκπροσωπούνται οι δήμοι και οι περιφέρειες στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ώστε να εκφράζουν πιο άμεσα τα προβλήματα και τα αιτήματά τους. Αυτή η διαδικασία έχει ως αποτέλεσμα την προώθηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης με τη συμμετοχή επιπλέον δρώντων στη διαμόρφωση των αποφάσεων χωρίς να συγκεντρώνεται η εξουσία σε ένα επίπεδο δράσης.

Το ερευνητικό ερώτημα που προκύπτει μέσα από την εργασία αυτή είναι το εξής: Καταφέρνει τελικά η Επιτροπή των Περιφερειών μέσα από την προώθηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης να λαμβάνονται οι αποφάσεις στο κατάλληλο επίπεδο δράσης και να διαχέεται η εξουσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση ώστε να μη λαμβάνονται οι αποφάσεις σε ένα επίπεδο εξουσίας;

Η μεθοδολογία ανάπτυξης που εφαρμόστηκε είναι η βιβλιογραφική έρευνα. Ακολουθήθηκε διεξοδική μελέτη και καταγραφή της επιστημονικής βιβλιογραφίας και κυρίως διαδικτυακών πηγών σχετικά με το υπό μελέτη θέμα. Χρησιμοποιήθηκαν διαδικτυακά βιβλία και άρθρα, καθώς και κάποιοι κανονισμοί και ψηφίσματα της Επιτροπής των Περιφερειών.

Η εργασία διαρθρώνεται σε τρία μέρη. Στο πρώτο μέρος παρουσιάζεται η εισαγωγή όπου αναφέρεται το θέμα της εργασίας και το ερευνητικό ερώτημα που προκύπτει μέσα από αυτό, καθώς και ο τρόπος συγγραφής της εργασίας.

Το δεύτερο μέρος ξεκινάει με το πρώτο κεφάλαιο που περιέχει μια γενική παρουσίαση της Επιτροπής των Περιφερειών σχετικά με το ρόλο της, τα καθήκοντα

και τις προτεραιότητες της. Στην συνέχεια πραγματοποιείται μια ιστορική αναδρομή σχετικά με την πορεία της ΕτΠ προς τη συμμετοχή της στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τέλος γίνεται αναφορά στον πρακτικό τρόπο με τον οποίο συμμετέχουν οι περιφέρειες στο Συμβούλιο. Το δεύτερο κεφάλαιο έχει να κάνει με την περιφερειακή πολιτική της ένωσης, τι είναι η περιφερειακή πολιτική, με ποιο τρόπο γίνεται η διανομή των κονδυλίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και πως λειτουργούν τα διαρθρωτικά ταμεία της. Επίσης, στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζεται ο τρόπος με τον οποίο επικοινωνούν οι περιφέρειες μεταξύ τους και τα μέσα που διαθέτουν. Στο τρίτο κεφάλαιο αναφέρεται ο ορισμός της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, η Λευκή Βίβλος από την Επιτροπή των Περιφερειών και ο Χάρτης για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, οι υποκρατικές οντότητες και ο ρόλος τους στη διαδικασία διαμόρφωσης των αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ακόμη γίνεται αναφορά για την παρα-διπλωματία που υπάρχει στις Βρυξέλλες σχετικά με τους επιπλέον δρώντες που διεκδικούν τη συμμετοχή τους στη διαμόρφωση των αποφάσεων και ποιος είναι ο σκοπός τους. Και τέλος, παρουσιάζεται ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας ως ένα εργαλείο της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ελέγχει η Επιτροπή των Περιφερειών με σκοπό την προώθηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Στο τρίτο μέρος της εργασίας γίνεται μια ανακεφαλαίωση σε όσα αναφέρθηκαν καταλήγοντας σε κάποια συμπεράσματα μέσα από την βιβλιογραφική έρευνα που πραγματοποιήθηκε σχετικά με το ερευνητικό ερώτημα που υποβλήθηκε στην εισαγωγή της παρούσας εργασίας.

Κεφάλαιο πρώτο: Η Επιτροπή των Περιφερειών

1.1. Εισαγωγή

Στην ενότητα αυτή παρουσιάζεται η Επιτροπή των περιφερειών από τη στιγμή της ίδρυσης της. Αναλύεται ο ρόλος της Επιτροπής των Περιφερειών στο πολυεπίπεδο σύστημα διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο σκοπός της ίδρυσης της, τα καθήκοντα της αλλά και οι δραστηριότητες της, ο τρόπος οργάνωσής της καθώς και οι πολιτικές προτεραιότητες που τίθενται κατά τη διάρκεια του έργου της.

Στη συνέχεια γίνεται αναφορά στον τρόπο με τον οποίο συμμετέχουν οι περιφέρειες στη διαμόρφωση των αποφάσεων στο συμβούλιο μέσα από μια ιστορική αναδρομή αναφερόμενη στα δικαιώματα που απέκτησε η Επιτροπή των Περιφερειών μέσα στο χρόνο, ξεκινώντας από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992 με το άρθρο 146 για την Επιτροπή των Περιφερειών έως και τη Συνθήκη της Λισαβόνας το 2009 όπου έφερε ριζικές αλλαγές.

1.2. Η Επιτροπή των Περιφερειών

Η Επιτροπή των Περιφερειών συνιστά ένα σημαντικό θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης το οποίο δίνει τη δυνατότητα στους δήμους και τις περιφέρειες να εκφράζουν τις απόψεις τους και να έρχονται πιο κοντά στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων.

Η ΕτΠ ιδρύθηκε το 1994 με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και επιφορτίστηκε με δύο βασικούς ρόλους. Πρώτον να συμπεριληφθούν στη διαδικασία της διαμόρφωσης της απόφασης οι τοπικοί και περιφερειακοί οργανισμοί και δεύτερον να μειωθεί το δημοκρατικό έλλειμμα στην ΕΕ (Panara & Becker, 2011).

Η δραστηριότητα της ΕτΠ διέπεται από τρεις θεμελιώδεις αρχές. Την αρχή της Επικουρικότητας, την αρχή της Εγγύτητας και την αρχή της Εταιρικής Σχέσης. Αυτό συμβαίνει για να γίνει εμφανές ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση ανήκει στους πολίτες της.

Η ΕτΠ ουσιαστικά ήταν ένα συμβουλευτικό όργανο το οποίο αντιπροσώπευε τα συμφέροντα των τοπικών και περιφερειακών αρχών και προσπαθούσε να επιτύχει την ανάμειξη των αρχών αυτών στη διαδικασία διαμόρφωσης των αποφάσεων της ΕΕ. Επίσης, προσπαθούσε να φέρει τους πολίτες της ΕΕ πιο κοντά σε αυτή και τις αποφάσεις της μέσα από τους τοπικούς και περιφερειακούς οργανισμούς διεκδικώντας τα συμφέροντα τους. Η Επιτροπή των Περιφερειών δημιουργήθηκε σε μια περίοδο αναδιαμόρφωσης της ΕΕ όπου οι αρχές της επικουρικότητας, της εγγύτητας και της διαφάνειας θεωρούνταν ως ο βασικός πυλώνας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ η Επιτροπή των Περιφερειών αυτονομήθηκε και απέκτησε ένα συμβουλευτικό ρόλο προς την Επιτροπή. Δεν έχει την ίδια ισχύ με τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα π.χ. την Επιτροπή ή το Κοινοβούλιο,

όμως παρόλα αυτά συμμετέχει στη διαδικασία λήψης αποφάσεων όταν πρόκειται για θέματα στα οποία έχει δικαίωμα γνώμης(Panara & Becker, 2011).

Το άρθρο 307 στη Συνθήκη για τη Λειτουργία της ΕΕ αναφέρει ότι η Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο ζητούν τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών όταν πρόκειται για ζητήματα που προβλέπουν οι συνθήκες, αλλά και για υποθέσεις που αφορούν τη διασυνοριακή συνεργασία εφόσον αυτό ζητηθεί από κάποιο από τα θεσμικά όργανα. Εάν λοιπόν κριθεί απαραίτητη η γνώμη της ΕτΠ, τα θεσμικά όργανα της δίνουν προθεσμία ένα μήνα να καταθέσει την πρόταση της. Εάν παρέλθει η προθεσμία και η Επιτροπή των Περιφερειών δεν έχει ολοκληρώσει την πρόταση της, τότε τα θεσμικά όργανα προβαίνουν σε ενέργειες χωρίς τη γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών. Σε περίπτωση που καλούνται να φέρουν γνώμη η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή με βάση το άρθρο 304 ΣΛΕΕ, η ΕτΠ ενημερώνεται και αν το ζήτημα αφορά περιφερειακά θέματα έχει το δικαίωμα να εκφέρει και εκείνη άποψη. Επίσης, η ΕτΠ μπορεί να εκφράζει τη γνώμη της και με δική της πρωτοβουλία αν το θεωρεί απαραίτητο καθώς η γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών και τα πρακτικά των συσκέψεων εξετάζονται από το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 307 ΣΛΕΕ.

Σύνθεση της ΕτΠ: Ως προς τη σύνθεση της Επιτροπής των Περιφερειών, ο αριθμός των μελών ανά χώρα καθορίζεται με βάση το μέγεθος του πληθυσμού της χώρας. Τα μέλη της είναι εκπρόσωποι περιφερειακών και τοπικών φορέων όπου κατέχουν εκλογική εντολή τοπικής ή περιφερειακής αρχής. Η θητεία τους διαρκεί για πέντε χρόνια (άρθρο 305, παρ. 3, ΣΛΕΕ). Η περιφερειακή ή τοπική εκλογική εντολή εισήχθη με τη Συνθήκη της Νίκαιας για να ενισχύσει τη δημοκρατική υπόσταση της ΕτΠ ως εκπρόσωπο των πολιτών και για να αποτρέψει τη συμμετοχή των κρατών μελών στη διαδικασία σύνθεσης της Επιτροπής των Περιφερειών. Αυτό δεν ήταν αρκετό όμως για να αποφασίζει η ΕτΠ για τα μέλη της, καθώς πλέον η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει και το Συμβούλιο αποφασίζει ομόφωνα για τη σύνθεση της Επιτροπής των Περιφερειών (άρθρο 305, παρ.2, ΣΛΕΕ). Επομένως πρόκειται για μια συμφωνία μεταξύ των κρατών μελών(Panara & Becker, 2011).

Η ΕτΠ οφείλει την ύπαρξη της στην αύξηση του φαινομένου της τοπικής και περιφερειακής αποκέντρωσης των κρατών μελών της ΕΕ. Με την ύπαρξη της ΕτΠ αναγνωρίζεται η σημασία των τοπικών και περιφερειακών επιπέδων διακυβέρνησης. Μέχρι τη στιγμή της δημιουργίας της ΕτΠ, η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν αναγνώριζε τη

δύναμη των υποκρατικών οντοτήτων και περιοριζόταν μόνο στις ανάγκες της για εθνική κυριαρχία.

Η ΕτΠ απαρτίζεται από μεγάλο αριθμό μελών, κάτι που δείχνει το πλήθος των περιφερειακών και τοπικών αρχών στην Ευρώπη και τις διαφορές τους με τα κράτη μέλη. Στο άρθρο 305, παρ.3 ΣΛΕΕ γίνεται λόγος για τον τρόπο σύνθεσης της Επιτροπής. Η θητεία των μελών διαρκεί πέντε χρόνια και μπορεί να ανανεωθεί. Το Συμβούλιο εγκρίνει τον αριθμό των μελών και των αναπληρωτών, τα οποία προτείνονται από τα κράτη μέλη. Ουσιαστικά κάθε κράτος μέλος προτείνει μια λίστα για τα βασικά μέλη και μια για τους αναπληρωτές και το συμβούλιο εγκρίνει το διορισμό των μελών της επιτροπής με ειδική πλειοψηφία, και όχι με ομοφωνία όπως προέβλεπε η Συνθήκη της Νίκαιας. Το Συμβούλιο φροντίζει κατά κάποιο τρόπο την ισορροπία της σύνθεσης της ΕτΠ, να υπάρχει δηλαδή αναλογική εκπροσώπηση των περιφερειών.

Η αυτονομία αυτή των κρατών μελών στο διορισμό μελών της ΕτΠ βασίζεται στην αρχή της Εγγύτητας και της Δημοκρατίας. Στη βάση του άρθρου 300, παρ. 4 ΣΛΕΕ όμως φαίνεται πως τα μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών αλλά και της Οικονομικής και Κοινωνικής Κοινότητας δεν δεσμεύονται από κάποια επιτακτική εντολή. Λειτουργούν και ασκούν τα καθήκοντα τους με απόλυτη ανεξαρτησία. Η σύνθεση της ΕτΠ βασίζεται επίσης στην αρχή της Επικουρικότητας, στη βάση της οποίας καταβάλλεται προσπάθεια ώστε να μειωθεί το δημοκρατικό έλλειμμα στην Ευρωπαϊκή Ένωση(Panara & Becker, 2011).

Οργάνωση και Καθήκοντα: Η ΕτΠ λειτουργεί εντελώς αυτόνομα σε ότι αφορά την εσωτερική της οργάνωση. Το άρθρο 306 ΣΛΕΕ αναφέρεται στον Πρόεδρο και στο προεδρείο της Επιτροπής των Περιφερειών που ορίζονται από την ίδια την επιτροπή για περίοδο δυόμιση ετών. Επίσης, η επιτροπή καταρτίζει τον εσωτερικό της κανονισμό, κάτι που εισήχθη με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ(Panara & Becker, 2011).

Με βάση τον εσωτερικό της κανονισμό η ΕτΠ απαρτίζεται από την ολομέλεια, τον Πρόεδρο, το Προεδρείο και τις επιτροπές. Η εσωτερική οργάνωση της επιτροπής θυμίζει εκείνη της κοινοβουλευτικής συνέλευσης, που προτείνει την ιδέα ενός επιμελητηρίου εκπροσώπων για τοπικά και περιφερειακά ζητήματα. Η ιδέα αυτή δεν έχει σχέση με την εκπροσώπηση των πολιτών στο Κοινοβούλιο.

Η ολομέλεια έχει κυρίως συμβουλευτικό ρόλο και μέσα στα καθήκοντά της περιλαμβάνεται η έγκριση γνωμοδοτήσεων, αναφορών και αποφάσεων. Επίσης

εγκρίνει τον προϋπολογισμό εσόδων και εξόδων της επιτροπής καθώς διαμορφώνει και το πολιτικό της πρόγραμμα. Είναι αρμόδια για την εκλογή Προέδρου της ΕτΠ, την εκλογή του αντιπροέδρου και των υπόλοιπων μελών, την οργάνωση των υπόλοιπων επιτροπών, την έγκριση και την τροποποίηση του εσωτερικού κανονισμού αλλά και για την προσφυγή στο ΔΕΕ έπειτα από πρόταση του Προέδρου. Το έργο της ολομέλειας υποστηρίζεται από τις επιτροπές και οργανώνεται με βάση την αρχή της εξειδίκευσης. Κάθε επιτροπή ασχολείται και με ένα διαφορετικό ζήτημα. Οι επιτροπές συζητούν τις πολιτικές της ΕΕ και καταρτίζουν τα σχέδια εκδόσεων γνωμοδοτήσεων, ψηφισμάτων και εκθέσεων πριν από την τελική συζήτηση και ψηφοφορία στην ολομέλεια. Κάθε μέλος της ΕτΠ πρέπει να ανήκει σε μια από τις επιτροπές και η σύνθεση των επιτροπών πρέπει αναλογικά να αντικατοπτρίζει την εθνική σύνθεση της επιτροπής.

Το στοιχείο της εθνικότητας είναι σημαντικό όχι μόνο για τη σύνθεση της ολομέλειας και των επιτροπών αλλά επειδή οι εθνικές αντιπροσωπείες αποτελούν μια ευκαιρία για ενίσχυση της αρχής της επικουρικότητας. Μπορούν να αποτελέσουν ένα εσωτερικό φόρουμ το οποίο μπορεί να προωθήσει την έγκαιρη εκπροσώπηση των τοπικών και περιφερειακών αρχών ενός κράτους μέλους. Επίσης μπορούν να βοηθήσουν στην επίλυση ενός ζητήματος μεταξύ των τοπικών και περιφερειακών φορέων.

Όλα τα μέλη των επιτροπών πρέπει να τοποθετούνται πολιτικά έτσι ώστε να εξηγείται η ύπαρξή τους σύμφωνα με την αρχή της δημοκρατικότητας. Οι πολιτικές ομάδες και οι εθνικές αντιπροσωπείες βοηθούν στην ισορροπία και στον τρόπο οργάνωσης της ΕτΠ με βάση τον εσωτερικό κανονισμό της επιτροπής (άρθρο 7 του εσωτερικού κανονισμού). Πρέπει να συμβάλλουν στη διασφάλιση των εργασιών της ΕτΠ και στην σωστή εκπροσώπηση των τοπικών και περιφερειακών συμφερόντων στα πλαίσια της επιτροπής.

Το προεδρείο της ΕτΠ αποτελείται από τον πρόεδρο, έναν αντιπρόεδρο, τους προέδρους των πολιτικών ομάδων και 27 κράτη μέλη χωρίζονται μεταξύ των εθνικών αντιπροσωπειών. Το προεδρείο είναι σημαντικό για τη λειτουργία της ολομέλειας και της ΕτΠ γενικά. Καταρτίζει το πολιτικό του πρόγραμμα και έπειτα το υποβάλλει στην ολομέλεια. Παρακολουθεί την εφαρμογή του και μετά το πέρας κάθε θητείας υποβάλλει έκθεση αξιολόγησης σχετικά με την εφαρμογή του. Οργανώνει και συντονίζει το έργο της συνέλευσης. Ασχολείται με οικονομικά, οργανωτικά και διοικητικά θέματα της ΕτΠ. Η ΕτΠ επικουρείται από μια γενική γραμματεία και το

προεδρείο είναι υπεύθυνο για την οργάνωσή της και τη σωστή λειτουργία της γενικότερα.

Όσον αφορά τα καθήκοντα της Επιτροπής των Περιφερειών, η Συνθήκη για τη λειτουργία της ΕΕ ορίζει πως η ΕτΠ ασχολείται με τις πολιτικές που αφορούν την εργασία, την κοινωνική πολιτική, την εκπαίδευση, την επαγγελματική κατάρτιση, τον αθλητισμό, τον πολιτισμό, τη δημόσια υγεία, τα διευρωπαϊκά δίκτυα, την οικονομική-εδαφική και κοινωνική συνοχή καθώς και με το περιβάλλον. Με την εφαρμογή της Συνθήκης της Λισαβόνας τα καθήκοντα της επιτροπής διευρύνθηκαν. Μπορούσε πλέον να εκφέρει γνώμη και στον τομέα των θαλάσσιων και αεροπορικών μεταφορών αλλά και για την ενεργειακή πολιτική. Πέρα από τους συγκεκριμένους τομείς όπου η ΕτΠ έχει δικαίωμα γνωμοδότησης, έχει περιορισμένα δικαιώματα παρέμβασης σε άλλους τομείς. Αν κάποιο ζήτημα αφορά τοπικά ή περιφερειακά συμφέροντα, τότε έχει το δικαίωμα να επέμβει (Panara & Becker, 2011).

Πολιτικές προτεραιότητες και δραστηριότητες: Οι δραστηριότητες της ΕτΠ βασίζονται κατά κύριο λόγο στις πολιτικές προτεραιότητες που τίθενται. Οι πολιτικές προτεραιότητες εγκρίνονται με ψήφισμα της ολομέλειας και καλύπτουν μια περίοδο τριών ετών. Αποτελούνται από μία λίστα στόχων που πρέπει να επιτύχουν με την κατάλληλη παρέμβαση. Αυτή η λίστα προτεραιοτήτων γίνεται γνωστή στην Επιτροπή, στο Συμβούλιο, στο Κοινοβούλιο και σε κάθε πρόεδρο της Ένωσης την περίοδο εκείνη. Με αυτό τον τρόπο καθορίζεται η ημερήσια διάταξη των επιτροπών, του Προεδρείου και οποιουδήποτε άλλου εσωτερικού οργάνου της ΕτΠ (Panara & Becker, 2011).

Σύμφωνα με τη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση το 2001 βασικός στόχος της ΕτΠ είναι να προάγει τη συνεργασία μεταξύ των ενώσεων των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Από το 2003 και μετά η ΕτΠ υιοθέτησε σχέδια δράσης. Αυτά τα σχέδια δράσης αποτελούν συμφωνίες μεταξύ της Επιτροπής των Περιφερειών και μεμονωμένων ενώσεων που ορίζουν τους τομείς συνεργασίας με την ΕτΠ.

Μια από αυτές τις δράσεις της ΕτΠ είναι η “συζήτηση στην Ευρώπη”. Αυτή η δραστηριότητα ξεκίνησε στα πλαίσια του σχεδίου Δ΄ της Επιτροπής για τη Δημοκρατία, το διάλογο και τη δημόσια συζήτηση αλλά και με τη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής των Περιφερειών για την ευρωπαϊκή πολιτική επικοινωνίας. Τα παραπάνω πραγματοποιήθηκαν σε μια δύσκολη περίοδο καθώς τότε είχε απορριφθεί η ιδέα για τη δημιουργία συντάγματος στην ΕΕ. Έτσι η ΕτΠ ήταν επιφορτισμένη με το ρόλο να

προάγει την Εγγύτητα στην ΕΕ και να φέρει τους πολίτες πιο κοντά σε αυτή με το να συμπεριλαμβάνονται οι τοπικές και περιφερειακές αρχές σε ένα καινούργιο πλαίσιο επικοινωνίας της ΕΕ βασισμένο στην αποκέντρωση. Η ΕτΠ με τη βοήθεια της Επιτροπής κατάφερε να οργανώσει εκδηλώσεις επικοινωνίας σε 29 δήμους ή περιφέρειες των κρατών μελών(Panara & Becker, 2011).

Το 2006 τέθηκε σε εφαρμογή η στρατηγική της Λισαβόνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση. Η ΕτΠ δημιούργησε μια πλατφόρμα παρακολούθησης της στρατηγικής αυτής με σκοπό την αξιολόγηση της συμμετοχής των τοπικών και περιφερειακών αρχών στη στρατηγική της Λισαβόνας. Η ΕτΠ θέλει να διασφαλίσει ότι οι πολιτικές για την τοπική απασχόληση και ανάπτυξη λαμβάνονται σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο. Τα εργαλεία της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνοχής συνδέονται στενά με τους στόχους της Στρατηγικής της Λισαβόνας. Για την επίτευξη των στόχων της στρατηγικής αυτής η Επιτροπή των Περιφερειών δημιούργησε ένα δίκτυο για το τοπικό και περιφερειακό επίπεδο της κυβέρνησης με την προώθηση εργαστηριακών θεμάτων και δημιουργώντας μια «εικονική κοινότητα» μέσω της χρήσης του ηλεκτρονικού δικτύου. Σε αυτό το δίκτυο εκφράζουν την άποψη τους για τη στρατηγική της Λισαβόνας πάνω από 100 τοπικά και περιφερειακά μέλη. Τα μέλη επίσης ανταλλάσσουν πληροφορίες και μοιράζονται τις εμπειρίες τους(Panara & Becker, 2011).

Επίσης, το 2003 η ΕτΠ θέλοντας να προωθήσει μια νοοτροπία διαβούλευσης και διαλόγου, έβγαλε ανακοίνωση για την ιδέα του “δομημένου διαλόγου” που εγκρίθηκε μετά τη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση. Αυτή η ανακοίνωση καθορίζει τα πλαίσια, τους στόχους και τις λεπτομέρειες που διέπουν αυτό το διάλογο με ενώσεις τοπικών και περιφερειακών αρχών. Μέσα από αυτή την πράξη ο δομημένος διάλογος εμφανίζεται ως μια συγκεκριμένη μέθοδος διαβούλευσης που οδηγεί στην καθοδήγηση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της ΕΕ. Στόχος του δομημένου διαλόγου είναι η παραγωγή μιας συστηματικής και άμεσης συνεργασίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των ενώσεων τοπικών και περιφερειακών αρχών. Έτσι, προσφέρει στα ενδιαφερόμενα μέρη την ευκαιρία να εκφράσουν τις απόψεις τους και να αντιμετωπίσουν σε πρώιμο στάδιο τον καθορισμό πολιτικών της ΕΕ, πριν από τη διαδικασία λήψης αποφάσεων, με την παρουσίαση μιας νομοθετικής πρότασης.

Η ανακοίνωση αυτή προσδίδει στην ΕτΠ το καθήκον να προσδιορίσει ποιές τοπικές και περιφερειακές ενώσεις πρέπει να συμβουλευτεί η Επιτροπή. Αυτό γίνεται

με σκοπό να αποφευχθεί η υπερβολική συμμετοχή με αποτέλεσμα την αποτυχία διαβούλευσης. Επίσης, η ΕτΠ είναι υπεύθυνη για την οργάνωση συναντήσεων με σκοπό το διάλογο με τις ενώσεις που γίνονται δεκτές. Η Επιτροπή έχει το δικαίωμα να συμβουλευέται και άλλες ενώσεις, εκτός από αυτές που όρισε η Επιτροπή των Περιφερειών. Αυτό το νέο καθήκον της ΕτΠ την οδήγησε στη δημιουργία ισχυρότερων δεσμών με τις περιφερειακές και τοπικές αρχές. Στην πραγματικότητα ο ρόλος της Επιτροπής των Περιφερειών σε αυτό το σημείο περιορίζεται στο να φέρει σε επαφή την Επιτροπή με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές (Panara & Becker, 2011).

1.3. Η συμμετοχή των περιφερειών στη διαμόρφωση αποφάσεων στο Συμβούλιο (Ιστορική αναδρομή)

Όταν ιδρύθηκε η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα η Γερμανία ήταν το μοναδικό κράτος μέλος που είχε μια ομοσπονδιακή θεσμική δομή. Τα υπόλοιπα κράτη μέλη είχαν μια κεντρική δομή, εκτός από την Ιταλία που ήταν ένα περιφερειακό κράτος σύμφωνα με το σύνταγμα της. Με το πέρασμα του χρόνου οι περιφέρειες αναπτύχθηκαν περισσότερο μέσα στην ΕΕ. Αυτό συνέβη επειδή άρχισε να φθίνει η κανονιστική εξουσία των κρατών και να διαφαίνεται η πολιτική σημασία των περιφερειών. Σημαντικό ρόλο διαδραμάτισε επίσης η εισαγωγή της αρχής της επικουρικότητας στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Επίσης η δημιουργία της ΕτΠ τόνισε ότι οι περιοχές αποκτούσαν σημαντικότερο ρόλο στη χάραξη πολιτικής της ΕΕ (Panara & Becker, 2011).

Η συνθήκη της ΕΟΚ όριζε ότι το Συμβούλιο απαρτιζόταν από εκπροσώπους των κρατών μελών. Κάθε κυβέρνηση όριζε ένα από τα μέλη της. Το κράτος μέλος αποφάσιζε ποιος θα το εκπροσωπούσε. Το Συμβούλιο έκρινε ότι κάθε κράτος μέλος έπρεπε να εκπροσωπείται από μέλος της εθνικής κυβέρνησης ανεξάρτητα της εσωτερικής κατανομής εξουσίας. Ο εσωτερικός κανονισμός του Συμβουλίου προβλέπει ότι αν κάποιος πρόκειται να παρακολουθήσει μια συνεδρίαση του Συμβουλίου και δεν μπορεί, υπάρχει δυνατότητα αντικατάστασης του. Στη περίπτωση αυτή ο αντικαταστάτης θα παρευρεθεί στο Συμβούλιο εκπροσωπώντας το μέλος του Συμβουλίου που λείπει. Ο αντικαταστάτης μπορεί να είναι ένας περιφερειακός υπουργός αλλά δεν διαθέτει το δικαίωμα να ψηφίσει. Ο υπουργός της εθνικής κυβέρνησης δεν μπορεί να παραχωρήσει τη ψήφο του στον περιφερειακό υπουργό

καθώς ο κανονισμός προβλέπει ρητά ότι ο υπουργός μπορεί να παραχωρήσει την ψήφο του μόνο σε άλλο μέλος του Συμβουλίου. Μέχρι να τεθεί σε ισχύ η Ενιαία Ευρωπαϊκή πράξη το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο αποτελούμενο από τους αρχηγούς των κρατών των κυβερνήσεων ασχολούταν με κανονιστικά ζητήματα. Μόνο οι εκπρόσωποι των κρατών μπορούσαν να συμμετέχουν σύμφωνα με την ανακοίνωση του Παρισιού το 1974. Οι περιφερειακοί υπουργοί μπορούσαν να συμμετέχουν μόνο κατά την προετοιμασία της συνόδου (Panara&Becker, 2011)

Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα μετά από την τροποποίησή της από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ ορίζει ότι το Συμβούλιο αποτελείται από έναν εκπρόσωπο κάθε κράτους μέλους σε υπουργικό επίπεδο, με την εξουσιοδότηση να δεσμεύσει την κυβέρνηση αυτού του κράτους μέλους. Η ΣΛΕΕ συμπληρώνει σε αυτό πως ο αντιπρόσωπος διαθέτει και δικαίωμα ψήφου. Η συνθήκη της ΕΟΚ άλλαξε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ όπως προαναφέρθηκε έπειτα από πρωτοβουλία της Γερμανίας και του Βελγίου με αίτημα να επιτραπεί η συμμετοχή των περιφερειακών κυβερνήσεων. Λόγω αυτής της νέας διατύπωσης η αντιπροσώπευση ενός κράτους μέλους από ένα περιφερειακό υπουργό είναι απολύτως έγκυρη αρκεί να μπορεί να δεσμεύσει το κράτος μέλος και να ψηφίσει. Θα μπορεί δηλαδή ο περιφερειακός υπουργός να ενεργήσει μόνος του και όχι ως αντικαταστάτης του εθνικού υπουργού. Πρέπει να είναι σε θέση να εκπροσωπήσει ολόκληρο το κράτος μέλος και όχι μόνο την περιφέρειά του, καθώς οι συνθήκες γενικά υπογράφονται μεταξύ των κρατών μελών και όχι των περιφερειών.

Όπως προαναφέρθηκε, οι Συνθήκες της ΕΕ επέτρεψαν την ανάμειξη των περιφερειακών δρώντων στη διαμόρφωση των αποφάσεων, αλλά και τη συμμετοχή τους στο Συμβούλιο. Έδωσαν δηλαδή τη δυνατότητα στους περιφερειακούς υπουργούς να εκπροσωπούν το κράτος τους στο Συμβούλιο, με τους όρους όμως της εθνικής κυβέρνησης. Τις πιο σημαντικές αλλαγές σε αυτό το εγχείρημα, της συμμετοχής των περιφερειακών υπουργών στο Συμβούλιο, έφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας με την αρχή της Επικουρικότητας. Η Συνθήκη της Λισαβόνας αναγνώρισε και την υποκρατική διάσταση της αρχής της Επικουρικότητας και αναφέρθηκε στα περιφερειακά κοινοβούλια σε κάποιες διατάξεις της που αφορούν την “παρακολούθηση της Επικουρικότητας”.

Ο ρόλος των περιφερειών όσον αφορά το “μηχανισμό παρακολούθησης” παραμένει συμβουλευτικός και εξαρτάται από τις εθνικές συμφωνίες. Η εκ των προτέρων προσφυγή ακυρώσεως ενώπιον του δικαστηρίου για λόγους

επικουρικότητας έρχεται για να συμπληρώσει το μηχανισμό παρακολούθησης της Επικουρικότητας. Η Συνθήκη της Λισαβόνας τοποθετεί την Επιτροπή των Περιφερειών στους ημι-προνομιούχους αιτούντες για την ακύρωση πράξης προσφεύγοντας στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο με σκοπό να προστατέψουν τα προνόμια τους (άρθρο 263, παρ. 3, ΣΛΕΕ). Κατά κάποιο τρόπο λοιπόν η Επιτροπή των Περιφερειών λειτουργεί ως “φύλακας” της Επικουρικότητας. Η ΕτΠ μέχρι στιγμής δεν έχει ζητήσει την ακύρωση κάποιας πράξης της ΕΕ αλλά και μόνο το δικαίωμα της αυτό της επιτρέπει να επηρεάζει τη διαμόρφωση της νομοθεσίας (Tilindyte, 2016).

Η αρχή της Επικουρικότητας έχει σκοπό να δείξει ότι οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται με τέτοιο τρόπο ώστε να είναι όσο πιο κοντά γίνεται στους πολίτες. Επίσης, πρέπει να λαμβάνονται στο κατάλληλο επίπεδο δράσης αναλόγως αν σχετίζονται με κάποιο ζήτημα ευρωπαϊκό, εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό. Σε γενικές γραμμές η αρχή της επικουρικότητας προβλέπει ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να δρα πάνω σε ζητήματα για τα οποία δεν διατίθενται τα μέσα επίλυσης από το ίδιο το κράτος μέλος ή κάποια άλλη τοπική ή περιφερειακή αρχή. Υπάρχουν βέβαια και κάποιοι τομείς στους οποίους η ΕΕ διαθέτει αποκλειστική αρμοδιότητα όπως η τελωνειακή ένωση, η κοινή πολιτική εμπορίου και η νομισματική πολιτική στη ζώνη του ευρώ (Tilindyte, 2016).

Επομένως οι περισσότερες προτάσεις πρέπει να ελέγχονται αν είναι συμβατές με την αρχή της επικουρικότητας. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ περιλάμβανε την αρχή της επικουρικότητας χωρίς όμως τη ρητή αναφορά στη συμβολή των υποκρατικών οντοτήτων, κάτι που επήλθε με τη Συνθήκη της Λισαβόνας.

Το πρωτόκολλο για την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας αναφέρει ότι ο “έγκαιρος μηχανισμός προειδοποίησης” δίνει στα εθνικά κοινοβούλια ένα κεντρικό ρόλο στον έλεγχο των νομικών προτάσεων έτσι ώστε να συμβαδίζουν με την αρχή της επικουρικότητας. Ωστόσο, τα περιφερειακά κοινοβούλια διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο επίσης. Το πρωτόκολλο πρώτα απ’ όλα ορίζει πως η Επιτροπή πριν προτείνει κάποια νομοθετική πρόταση θα πρέπει να την έχει επεξεργαστεί διεξοδικά και να λάβει σοβαρά υπόψη τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών. Οι προτάσεις αυτές θα προωθηθούν την ίδια στιγμή στο εθνικό κοινοβούλιο αλλά και στον ενωσιακό νομοθέτη. Κάθε πρόταση θα πρέπει να είναι συμβατή με την αρχή της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και να συνοδεύεται από μια λεπτομερή αναφορά σχετικά με την επικουρικότητα και την αναλογικότητα. Στον “Μηχανισμό Έγκαιρης Προειδοποίησης” κάθε εθνικό

κοινοβούλιο έχει δύο ψήφους (όταν πρόκειται για νομοθετικά συστήματα που λειτουργούν με δύο κοινοβούλια, κάθε ένα διαθέτει μια ψήφο) που μπορεί να χρησιμοποιηθεί με τη μορφή αιτιολογημένης γνώμης. Τα εθνικά κοινοβούλια έχουν περιθώριο οκτώ εβδομάδων από την ημερομηνία διαβίβασης της πρότασης να αναλύσουν τους λόγους για τους οποίους η πρόταση δε συμβαδίζει με την αρχή της επικουρικότητας. Σε αυτή τη περίπτωση είναι στην ευχέρεια του εθνικού κοινοβουλίου αν θα συμβουλευτεί η όχι τα περιφερειακά κοινοβούλια. Αν οι αιτιολογημένες γνώμες αντιπροσωπεύουν το ένα τρίτο του συνολικού αριθμού των ψήφων των εθνικών κοινοβουλίων, η πρόταση πρέπει να αναθεωρηθεί (πρόκειται για τη διαδικασία της κίτρινης κάρτας). Η Επιτροπή ή το κόμμα που υπέβαλλε την πρόταση παραμένουν ανοιχτοί στη διαδικασία διατήρησης, τροποποίησης ή και απόσυρσης της πρότασης αρκεί να είναι πλήρως αιτιολογημένη η απόφαση αυτή. (Tilindyte, 2016)

Στη συνήθη νομοθετική διαδικασία οι αιτιολογημένες γνώμες αντιπροσωπεύουν μια απλή πλειοψηφία των ψήφων των εθνικών κοινοβουλίων και η Επιτροπή αποφασίζει αν θα διατηρήσει την πρόταση αναθέτοντας το ζήτημα στον ενωσιακό νομοθέτη (διαδικασία πορτοκαλί κάρτας). Ο ενωσιακός νομοθέτης με πλειοψηφία 55% των μελών του Συμβουλίου ή με την πλειοψηφία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου παραβλέπουν τη πρόταση της Επιτροπής αν δεν είναι συμβατή με την αρχή της επικουρικότητας. Στη συγκεκριμένη περίπτωση ο ενωσιακός νομοθέτης μπορεί να ασκήσει βέτο για μια πρόταση και όχι τα εθνικά κοινοβούλια.

Το πρωτόκολλο για την αρχή της επικουρικότητας δεν προβλέπει τη διαδικασία της κόκκινης κάρτας. Το πρωτόκολλο καλύπτει μόνο τις νομοθετικές πράξεις και όχι τις μη νομοθετικές. Ασχολείται αποκλειστικά με πράξεις που έχουν να κάνουν με την αρχή της επικουρικότητας.

Το βασικό σκεπτικό για την ανάπτυξη του “Μηχανισμού Έγκαιρης Προειδοποίησης” δεν ήταν η αύξηση συμμετοχής στη διαμόρφωση των αποφάσεων των περιφερειακών κοινοβουλίων, αλλά η προώθηση της νομιμότητας μέσω της κοινοβουλευτικής συμμετοχής. Ωστόσο, το πρωτόκολλο αυτό ανοίγει το δρόμο για την περιφερειακή συμμετοχή με δύο τρόπους (Tilindyte, 2016).

Πρώτον, στο άρθρο 6 του πρωτοκόλλου αναφέρεται ότι όταν εκδίδονται αιτιολογημένες γνώμες, τα εθνικά κοινοβούλια πρέπει να συμβουλευούνται τα περιφερειακά όταν αυτό είναι απαραίτητο. Αυτό βέβαια εξαρτάται και από τη δύναμη που διαθέτουν οι περιφέρειες σε κάθε κράτος μέλος. Για παράδειγμα η Γερμανία και

το Βέλγιο διαθέτουν ισχυρές περιφέρειες συγκριτικά με άλλα κράτη τα οποία είναι συγκεντρωτικά και οι περιφέρειές τους είναι αποδυναμωμένες. Επομένως, οι περιφέρειες παραμένουν έχοντας συμβουλευτικό χαρακτήρα.

Δεύτερον, εκτός από την παροχή πιθανής διαβούλευσης με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το πρωτόκολλο ορίζει ρητά ότι οι ανησυχίες σχετικά με την επικουρικότητα εκφράζονται από τα εθνικά κοινοβούλια ή από τα επιμελητήρια τους. Στην τελευταία περίπτωση πρόκειται για ένα επιμελητήριο όπου εκπροσωπούνται οι περιφέρειες όπως η Γερμανία και η Αυστρία. Σε αυτή την περίπτωση, όταν πρόκειται για το “Μηχανισμό Έγκαιρης Προειδοποίησης” τα συστήματα που λειτουργούν με δύο βουλές διαθέτουν από μία ψήφο, όπως ακριβώς η περίπτωση της Γερμανίας και της Αυστρίας που προαναφέρθηκαν. Η ευκαιρία που έδωσε ο μηχανισμός αυτός στην περιφερειακή συμμετοχή θεωρείται πολύ σημαντική παρ’ όλο που υπάρχουν αρκετοί περιορισμοί.

Όπως έχει ήδη γίνει γνωστό, η Επιτροπή των περιφερειών μαζί με την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή διαθέτουν συμβουλευτικό χαρακτήρα στις περιπτώσεις όπου προβλέπονται από τη συνθήκη. Η ΕτΠ έχει δικαίωμα να εκφράζει τη γνώμη της για διάφορα θέματα που αφορούν οικονομικά, κοινωνικά και εδαφικά ζητήματα, την παιδεία, τη δημόσια υγεία. Σύμφωνα με το άρθρο 263 ΣΛΕΕ η Επιτροπή των Περιφερειών έχει το δικαίωμα σε περίπτωση όπου δεν ληφθούν υπόψη οι συμβουλές της και διακυβεύονται τα προνόμια της να ασκήσει προσφυγή ενώπιων του δικαστηρίου για ακύρωση της πράξης αυτής. Η Επιτροπή είναι υποχρεωμένη να συμβουλευέται την ΕτΠ, όχι όμως και να πραγματοποιεί τις συμβουλές της. Τα θεσμικά όργανα επίσης, μπορούν να ζητήσουν τη γνώμη της ΕτΠ και για ζητήματα τα οποία δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της αν το κρίνουν απαραίτητο, όπως και η Επιτροπή των Περιφερειών μπορεί να γνωμοδοτήσει πάνω σε κάποιο ζήτημα με τη δική της πρωτοβουλία. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας διευρύνθηκε αρκετά το πεδίο στο οποίο μπορεί η ΕτΠ να εκφέρει άποψη αλλά μια από τις σημαντικότερες αλλαγές είναι ότι η Συνθήκη της Λισαβόνας έδωσε στην ΕτΠ το δικαίωμα να αμφισβητεί τη νομιμότητα των ενωσιακών πράξεων με την προσφυγή ακύρωσης στο Δικαστήριο προκειμένου να προστατέψει τα προνόμια της. Αυτό το δικαίωμα δεν το έχει η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή. Επιπλέον, η ΕτΠ μπορεί να ζητήσει και προσφυγή ακυρώσεως μιας πράξης σε περίπτωση που δεν ζητηθεί η γνώμη της για κάποιο ζήτημα το οποίο εμπίπτει στη δραστηριότητά της. Αυτό το δικαίωμα έρχεται για να συμπληρώσει τον “Μηχανισμό Έγκαιρης Προστασίας” και για να προσδώσει

νομική ισχύ στην παρακολούθηση της επικουρικότητας. Για να προσφύγει η ΕτΠ στο δικαστήριο για την ακύρωση κάποιας πράξης πρέπει να πληρούνται τρεις βασικές προϋποθέσεις. Αρχικά, πρέπει η πράξη στην οποία αναφέρεται να είναι πράξη νομοθετικού περιεχομένου. Δηλαδή να έχει υιοθετηθεί με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία ή με ειδική. Μη νομοθετικές πράξεις εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής του πρωτοκόλλου και από τη δράση της επιτροπής. Δεύτερον, η πράξη για την οποία πρόκειται πρέπει να ανήκει στη δραστηριότητα της Επιτροπής των Περιφερειών σύμφωνα με τις Συνθήκες και τρίτον πρέπει η ακυρωτική προσφυγή κατά της πράξης να διεξαχθεί μέσα σε δύο μήνες από τη δημοσίευση της (Tilindyte, 2016).

Για να αποφασίσει η ΕτΠ ότι μια πράξη πρέπει να ακυρωθεί, αυτό πρέπει να συμφωνηθεί από την ολομέλεια με απλή πλειοψηφία, δηλαδή από την πλειοψηφία των μελών που είναι παρόντες. Αυτή η απόφαση μπορεί να παρθεί έπειτα από πρόταση του προέδρου ή έπειτα από γνωμοδότηση της αρμόδιας επιτροπής. Η επιτροπή που αποφασίζει με απλή πλειοψηφία πρέπει να παρουσιάσει μια λεπτομερή αναφορά με τους λόγους για τους οποίους η πράξη πρέπει να ακυρωθεί. Όταν αποφασίζεται να ξεκινήσει η διαδικασία για την ακύρωση μιας πράξης με απλή πλειοψηφία, τότε τον τελευταίο λόγο έχει ο Πρόεδρος.

1.4.Η πρακτική συμμετοχή των περιφερειών στο Συμβούλιο

Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν ορίζουν τον τρόπο με τον οποίο συμμετέχουν πρακτικά οι περιφέρειες στο Συμβούλιο. Επομένως κάθε κράτος μέλος εφαρμόζει τη δική του πρακτική με αποτέλεσμα να διαφέρουν από περιοχή σε περιοχή. Κάποιες περιοχές βασισμένες στη διάταξη αυτή, έχουν κάνει συμφωνία σχετικά με τη συμμετοχή τους στο Συμβούλιο. Κάποιες από αυτές είναι η Γερμανική και η Αυστριακή περιοχή, οι περιφέρειες και οι κοινότητες του Βελγίου καθώς και οι Ισπανικές αυτόνομες κοινότητες. Το Βέλγιο φαίνεται να έχει αποκτήσει τα περισσότερα δικαιώματα συμμετοχής, όπως επίσης και η Γερμανία. Η αντιπροσώπευση των περιφερειακών υπουργών στο συμβούλιο αναφέρεται στο άρθρο 16 παράγραφος 2 ΣΕΕ και συμπληρώνεται από τους μηχανισμούς εσωτερικής συνεργασίας μεταξύ των κεντρικών και των υποκρατικών αρχών, όπου παρουσιάζονται στο συμβούλιο εκφράζοντας κοινές θέσεις (Tilindyte, 2016).

Για την οργάνωση της συμμετοχής των περιφερειών στο Συμβούλιο υπάρχουν δύο πιθανοί τρόποι. Πρώτον οι εθνικές και οι περιφερειακές αρχές συνεδριάζουν πριν

τη σύνοδο του Συμβουλίου με σκοπό να υιοθετήσουν κοινή θέση (εσωτερική συμμετοχή). Δεύτερον, οι περιφερειακοί υπουργοί επιτρέπεται να βρίσκονται στο Συμβούλιο και πιθανώς να εκπροσωπούν το κράτος μέλος τους (εξωτερική συμμετοχή). Τα παραδείγματα χωρών που θα αναφερθούν παρακάτω συμμετέχουν με τον πρώτο τρόπο που αναφέρθηκε, δηλαδή την εσωτερική συμμετοχή(Panara & Becker, 2011).

Όσον αφορά την Αυστρία, οι Αυστριακοί θεσμοί προβλέπουν ότι αν κάποιο ζήτημα ανήκει στη δικαιοδοσία των γερμανικών περιοχών ή τους αφορά, τότε αντιμετωπίζονται σε Ευρωπαϊκό επίπεδο και η ομοσπονδιακή κυβέρνηση μπορεί να επιτρέπει στην περιφερειακή αντιπροσωπεία να εκπροσωπεί το κράτος μέλος στο Συμβούλιο. Η αντιπροσωπεία αυτή θα πρέπει να συνεργαστεί με την ομοσπονδιακή αντιπροσωπεία ώστε να καταλήξουν σε κοινή θέση. Ο περιφερειακός αντιπρόσωπος δεν εκπροσωπεί την περιφέρεια του αλλά ολόκληρο το κράτος μέλος. Βέβαια, κάτι τέτοιο δεν έχει εφαρμοστεί ακόμη στην Αυστρία καθώς δεν το ζήτησαν ποτέ οι περιφερειακές αρχές. Η μόνιμη αντιπροσωπεία της Αυστρίας αποτελείται από έναν επικεφαλής του τμήματος για ομοσπονδιακά και περιφερειακά ζητήματα ο οποίος μπορεί να συμμετέχει σε οποιοδήποτε Συμβούλιο(Panara & Becker, 2011).

Σχετικά με την περιοχή του Βελγίου, η Βελγική Ειδική Πράξη της 8^{ης} Αυγούστου 1980 προκηρύσσει ότι οι κυβερνήσεις των κοινοτήτων και των περιοχών μπορούν να εκπροσωπούν το Βέλγιο στο Συμβούλιο. Αυτή η δήλωση συμπληρώνεται από σχετικό άρθρο το οποίο καθορίζει τους πιθανούς τρόπους εκπροσώπησης, αποκλειστικά και μονό ομοσπονδιακής εκπροσώπησης. Δηλαδή, ομοσπονδιακή εκπροσώπηση των κοινοτήτων και των περιοχών με ένα ομοσπονδιακό αξιολογητή, ομοσπονδιακή εκπροσώπηση με έναν επιβλέποντα των κοινοτήτων και των περιοχών και μια αποκλειστική εκπροσώπηση των κοινοτήτων και των περιοχών. Για να αποφασισθεί ποια περιοχή θα εκπροσωπήσει τη χώρα ακολουθείται ένα περιστροφικό σύστημα. Σε ότι αφορά την πολιτική για την Αλιεία, η Φλαμανδική περιοχή έχει αποκλειστική αρμοδιότητα. Επίσης, σε ότι έχει σχέση με τη γεωργία, το Βέλγιο εκπροσωπούν από κοινού η Φλαμανδική και η Βαλλωνική περιοχή με έναν επιβλέποντα που έχει ορίσει η Ομοσπονδία. Ο αξιολογητής – επιβλέπων έχει την αρμοδιότητα του υπουργού και αξιολογεί τον υπουργό που εκπροσωπεί το Βέλγιο(Panara & Becker, 2011).

Εκτός από την πιθανότητα οι κοινότητες να παρακολουθούν το Συμβούλιο ως αντιπροσωπεία της Γερμανίας, οι Γερμανικοί θεσμοί ορίζουν ότι το δικαίωμα της

Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας παραχωρείται σε ένα εκπρόσωπο της περιοχής που διορίζεται από το Ομοσπονδιακό Γερμανικό Συμβούλιο, σε περίπτωση που πρόκειται για αποκλειστική αρμοδιότητα των περιφερειών στους τομείς της εκπαίδευσης, του πολιτισμού, του ραδιοφώνου και της τηλεόρασης. Κάτι τέτοιο γίνεται σε συνεργασία με το ομοσπονδιακό κράτος, αλλά οι βασικές αποφάσεις παίρνονται από την περιφέρεια για ολόκληρο το κράτος(Panara & Becker, 2011).

Στη συμφωνία εκπροσώπησης της Ισπανίας στις 9 Δεκεμβρίου 2009 αναφέρεται ότι οι αυτόνομες κοινότητες της Ισπανίας συμμετέχουν στο Συμβούλιο με τους περιφερειακούς υπουργούς όταν κάποιο ζήτημα εμπίπτει στην αρμοδιότητά τους. Η περιφερειακή πολιτική είναι αρκετά περιορισμένη και οι αυτόνομες περιοχές θέλουν να εκπροσωπούνται στο Συμβούλιο. Η αρμόδια τομεακή διάσκεψη πρέπει να διορίζει έναν περιφερειακό υπουργό ο οποίος είναι μέλος της Ισπανικής αντιπροσωπείας, όταν πρόκειται για συγκεκριμένα ζητήματα όπως π.χ. ζητήματα της νεολαίας. Ο περιφερειακός υπουργός εκπροσωπεί τη χώρα του στο Συμβούλιο μόνο όταν είναι έτοιμος να την εκπροσωπήσει επάξια, έπειτα από μια διαδικασία συνεργασίας με τα αρμόδια όργανα ώστε να είναι άρτιο το αποτέλεσμα(Panara & Becker, 2011).

Όσον αφορά την επιρροή που ασκούν οι περιφέρειες στη διαμόρφωση των αποφάσεων στο Συμβούλιο, αυτό εξαρτάται από τις θεσμικές συμφωνίες. Η εσωτερική εκπροσώπηση όπως προαναφέρθηκε, περιλαμβάνει συναντήσεις και διαπραγματεύσεις σε διάφορα κυβερνητικά επίπεδα για να προσεγγιστούν τα διάφορα ζητήματα από όλες τις οπτικές γωνίες. Με αυτόν τον τρόπο δίνεται η ευκαιρία στις περιφέρειες να συζητάνε και θέματα τα οποία δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητά τους. Οι κοινότητες και οι περιφέρειες του Βελγίου δεν είχαν ποτέ την τάση να ασχολούνται με ζητήματα τα οποία δεν βρισκόταν στην αρμοδιότητα τους. Σε γενικές γραμμές, το κράτος μέλος αποφασίζει ποιον θα στείλει στο Συμβούλιο. Η συμμετοχή ενός περιφερειακού υπουργού στο Συμβούλιο δημιουργεί προβλήματα πολιτικής υπευθυνότητας. Οι περιφερειακές συνελεύσεις και οι εθνοσυνελεύσεις δεν μπορούν να ορίσουν τον τρόπο με τον οποίο θα κινηθούν οι περιφερειακοί υπουργοί στο Συμβούλιο.

Η συμμετοχή αυτή των περιφερειακών υπουργών στο Συμβούλιο θεωρείται από πολλούς ως κάτι ιδιαίτερα καινοτόμο καθώς αποδεικνύει ότι οι κεντρικές κυβερνήσεις δεν είναι οι μόνες οι οποίες μπορούν να επηρεάζουν τις αποφάσεις του Συμβουλίου. Παρόλα αυτά όμως, η συμμετοχή των περιφερειών επηρεάζεται αρκετά

από τις εθνικές κυβερνήσεις αφού η συμμετοχή τους εξαρτάται από τις εθνικές συμφωνίες, ακόμη και σε περιπτώσεις όπου οι περιφέρειες κάποιων κρατών είναι ισχυρές. Οι αντιπρόσωποι των κεντρικών κυβερνήσεων θέτουν ισχυρούς περιορισμούς στη συμμετοχή των περιφερειών, από τη στιγμή που θεωρούνται ως “φύλακες” των κανόνων του Συμβουλίου, είναι πολύ προσεκτικοί ως προς τη συμμετοχή διαφόρων δρώντων στο Συμβούλιο.

1.5. Η συμμετοχή των περιφερειών στις ομάδες εργασίας του Συμβουλίου και στην Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων

Η Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων αποτελείται από μόνιμους εκπροσώπους των κυβερνήσεων των κρατών μελών και είναι υπεύθυνη για την προετοιμασία των εργασιών του Συμβουλίου και για τα θέματα τα οποία ανατίθενται σε αυτό. Πριν καταθέσει το οτιδήποτε στο Συμβούλιο το επεξεργάζεται διεξοδικά και κυρίως από άποψη νομικής φύσης. Κατοχυρώνει τη συνοχή των πολιτικών και των πράξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και είναι υπεύθυνη για την τήρηση των αρχών της νομιμότητας, της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Η συμμετοχή των περιφερειών στην Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων είναι σημαντική επειδή τα θέματα που εμφανίζονται στην ατζέντα του Συμβουλίου είναι θέματα “Α”. Αυτά τα θέματα προωθούνται στο Συμβούλιο χωρίς ιδιαίτερη συζήτηση. Αν δεν συμμετείχαν οι περιφέρειες στην Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων, τότε δεν θα μπορούσαν να εκφράσουν την άποψη τους και να επηρεάσουν τη διαμόρφωση της απόφασης καθώς θα άκουγαν μόνο τα ζητήματα τα οποία συζητιούνται στο Συμβούλιο. Αυτό είναι πολύ σημαντικό γιατί μια απόφαση επηρεάζεται ευκολότερα σε προκαταρκτικό στάδιο παρά σε τελικό. Η απόφαση για τη συμμετοχή των περιφερειών στην Ε.Μ.Α. ανήκει στα κράτη μέλη. Η νομοθεσία των κρατών μελών μπορεί να απαγορεύσει την παρουσία των περιφερειών στην Ε.Μ.Α και το δικαίωμα να μπορούν να εκφράσουν τη γνώμη τους σε αυτή. Για παράδειγμα, οι αυτόνομες κοινότητες της Ισπανίας συμμετέχουν στις συνεδριάσεις της Ε.Μ.Α όταν το ζήτημα εμπίπτει στην αρμοδιότητα τους. Η Αυστρία και η Γερμανία συμμετέχουν όταν πρόκειται για το συμφέρον τους, μαζί με τις περιφέρειες τους χωρίς να έχουν το δικαίωμα να μιλήσουν (Panara & Becker, 2011).

Οι ομάδες εργασίας του Συμβουλίου αποτελούνται από εθνικούς δημόσιους υπάλληλους και δημιουργούνται με την έγκριση της Επιτροπής Μονίμων

Αντιπροσώπων με σκοπό την προετοιμασία εργασιών ή μελετών του Συμβουλίου. Χωρίζονται στις μόνιμες και στις μη μόνιμες. Η συμμετοχή των περιφερειών στις ομάδες εργασίας είναι σημαντική γιατί τα περισσότερα από τα θέματα στα οποία η Ε.Μ.Α καταλήγει σε συμφωνία στην πραγματικότητα διευθετούνται από τις ομάδες εργασίας. Η συμμετοχή των περιφερειών στις ομάδες εργασίας, όπως και στην Ε.Μ.Α εξαρτάται από το εθνικό επίπεδο. Τα κράτη μέλη μπορούν και εδώ να επιτρέψουν την είσοδο των περιφερειών στις ομάδες εργασίας ή να καλέσουν τις περιφέρειες για ένα ζήτημα που τις αφορά. Για παράδειγμα ο περιφερειακός υπουργός της Ισπανίας ο οποίος συμμετέχει στη διάσκεψη του Συμβουλίου, μπορεί να συμμετέχει και στις ομάδες εργασίας. Η Γερμανία συμμετέχει στις ομάδες εργασίας του συμβουλίου με τρόπο παρόμοιο με αυτόν που συμμετέχει στην Ε.Μ.Α και επομένως υπό την ηγεσία των ομοσπονδιακών κυβερνητών(Panara & Becker, 2011).

Η αντιπροσώπευση των κοινοτήτων και των περιφερειών του Βελγίου στο Συμβούλιο ακολουθεί ένα προκαθορισμένο σύστημα το οποίο ισχύει για την αντιπροσώπευση του Βελγίου και των ομοσπονδιακών οντοτήτων του. Υπάρχουν έξι πιθανές κατηγορίες για εκπροσώπηση. Στην πρώτη κατηγορία αναφέρονται οι περιπτώσεις όπου αποκλειστική αρμοδιότητα διαθέτει η Ομοσπονδία. Σε τέτοιες περιπτώσεις αποκλείονται οι περιφέρειες, οι οποίες επιτρέπεται σε κάποιες περιπτώσεις να παρακολουθούν απλώς όταν τους αφορά το ζήτημα. Δεύτερον η περίπτωση της ομοσπονδιακής εκπροσώπησης μαζί με έναν αξιολογητή των περιφερειών και των κοινοτήτων. Τρίτον, η περίπτωση της εκπροσώπησης από τις κοινότητες και τις περιφέρειες με έναν αξιολογητή της ομοσπονδίας. Στην τέταρτη κατηγορία αναφέρονται οι περιπτώσεις όπου η εκπροσώπηση γίνεται μόνο από τις περιφέρειες και τις κοινότητες και η πέμπτη και η έκτη κατηγορία αναφέρονται στις πολιτικές της αλιείας και της γεωργίας που εκπροσωπούνται αντίστοιχα από τη Φλαμανδική και τη Βαλλωνική περιοχή. Κάθε χώρα που συμμετέχει στις ομάδες εργασίας θα πρέπει να έχει σχηματίσει τη θέση της πριν από τις συνεδριάσεις των ομάδων εργασίας. Ο περιφερειακός εκπρόσωπος πρέπει να ενημερώνεται σχετικά με τη θέση του κράτους μέλους και τις θέσεις που είχε λάβει ο εθνικός εκπρόσωπος ή άλλοι περιφερειακοί εκπρόσωποι σε παλαιότερες διασκέψεις. Αυτό όμως κάποιες φορές είναι δύσκολο λόγω του μεγάλου αριθμού των συνεδριάσεων, με αποτέλεσμα ο περιφερειακός εκπρόσωπος να σχηματίζει μόνος του την ίδια άποψη με αυτή του κράτους μέλους(Panara & Becker, 2011).

Συμπερασματικά, είναι λογικό η οντότητα η οποία είναι υπεύθυνη για την υλοποίηση μιας απόφασης να είναι υπεύθυνη και για την διαμόρφωση της σε Ευρωπαϊκό επίπεδο. Αν τα κράτη μέλη θέλουν πραγματικά να δώσουν κάποια αυτονομία στις περιφέρειες τους, θα πρέπει να τις αφήσουν να εκπροσωπούν και να διεκδικούν τα προβλήματά τους στην ΕΕ. Αν για παράδειγμα υιοθετηθεί μια θέση από κοινού με την εθνική και την περιφερειακή κυβέρνηση τότε ο περιφερειακός υπουργός στο Συμβούλιο θα πρέπει να έχει συμβιβαστεί με αυτή για την εκπροσωπήσει. Για να τροποποιηθεί μια θέση θα πρέπει να το ζητάνε περισσότερες από μια περιφέρειες παράλληλα. Με το δικαίωμα εισόδου που απέκτησαν οι περιφέρειες στο Συμβούλιο, στην Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων και στις ομάδες εργασίας του Συμβουλίου τους δόθηκε παράλληλα η ευκαιρία να κινητοποιηθούν περισσότερο δημιουργώντας δίκτυα επικοινωνίας μεταξύ τους και να συνεργάζονται για καίρια πολιτικά ζητήματα. Υπάρχουν όμως κάποια θέματα τα οποία αντιμετωπίζονται μόνο από εθνικούς υπουργούς. Επομένως μόνο αυτοί έχουν δικαίωμα να συμμετέχουν στις διασκέψεις όπως για παράδειγμα το Οικονομικό Συμβούλιο, στο οποίο παραβρίσκονται μόνο οικονομικοί και χρηματοοικονομικοί υπουργοί. Η συμμετοχή των περιφερειών στο Συμβούλιο δεν ενίσχυσε μόνο τη δημοκρατικότητά τους αλλά τους έδωσε παράλληλα την ευκαιρία να προωθήσουν τα συμφέροντά τους σε ενωσιακό επίπεδο. Εξάλλου, κανένα περιφερειακό ζήτημα δεν μπορεί να προωθηθεί στο συμβούλιο από μόνο του, παρά μόνο στα πλαίσια κάποιου άλλου εθνικού ζητήματος.

Στο κεφάλαιο αυτό έγινε παρουσίαση της Επιτροπής των Περιφερειών. Παρουσιάστηκαν τα καθήκοντά της, οι προτεραιότητες της, η οργάνωση και η δομή αλλά και ο σκοπός ίδρυσης. Ακόμη, έγινε λόγος για τον τρόπο με τον οποίο συμμετέχουν οι περιφέρειες στο Συμβούλιο. Μια ιστορική αναδρομή βασισμένη στις συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στην εξέλιξη της ΕτΠ από τη συνθήκη του Μάαστριχτ με την ίδρυση της έως και τη συνθήκη της Λισαβόνας. Τέλος, αναφέρθηκε ο πρακτικός τρόπος συμμετοχής των περιφερειών στο Συμβούλιο με την εξωτερική και εσωτερική συμμετοχή, και κάποια παραδείγματα χωρών.

Κεφάλαιο δεύτερο: Η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης

2.1. Εισαγωγή

Ο ορισμός της περιφερειακής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης καθίσταται δύσκολος καθώς πρόκειται για μια πολύπλοκη έννοια. Η ερμηνεία του όρου αυτού είναι δύσκολη όπως προαναφέρθηκε καθώς επιδέχεται διαφορετική ερμηνεία από κάθε χώρα. Υπάρχουν διάφοροι στόχοι που τίθενται μέσα από αυτό τον ορισμό όπως περισσότερη εθνική ανάπτυξη και μείωση του κοινωνικού κόστους, όμως με το πέρασμα του χρόνου οι ερμηνείες του όρου όπως και οι στόχοι εξελίσσονται ανάλογα με τις ανάγκες των περιοχών.

Στο κεφάλαιο αυτό λοιπόν θα γίνει αναφορά στον ορισμό της περιφερειακής πολιτικής, στον τρόπο που ασκείται, στις διαφορές που υπάρχουν από περιφέρεια σε περιφέρεια και στον τρόπο με τον οποίο μοιράζονται και αξιοποιούνται οι χρηματοδοτήσεις των διαθρωτικών ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Πιο συγκεκριμένα θα παρουσιαστούν στοιχεία για τη λειτουργία των περιφερειακών ταμείων κατά τις περιόδους 2000 – 2006 και 2007 – 2013. Τέλος, θα γίνει αναφορά στον τρόπο με τον οποίο οι περιφέρειες έχουν εδραιώσει τη θέση τους στις Βρυξέλλες καθώς και στα μέσα που έχουν δημιουργήσει για την επικοινωνία - συνεργασία μεταξύ τους αλλά και την εξέλιξή τους μέσα στο πολυεπίπεδο σύστημα διακυβέρνησης της ΕΕ.

2.2. Ορισμός της περιφερειακής πολιτικής και ο τρόπος που ασκείται

Η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης επικεντρώνεται στην αυξανόμενη ανάπτυξη, στον ανταγωνισμό και στην εργασία λαμβάνοντας υπόψη τις προτεραιότητες της ΕΕ για τη βιώσιμη ανάπτυξη. Σύμφωνα με το άρθρο 174 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ, η Ένωση για την αρμονική της ανάπτυξη επικεντρώνει τη δράση της στην ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής της συνοχής. Στόχος της επίσης είναι να μειωθούν οι διαφορές μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των περιοχών. Ακόμη, σύμφωνα με το άρθρο 174 αναφέρεται ότι δίνεται ιδιαίτερη προσοχή στις αγροτικές περιοχές, στις βιομηχανικές περιοχές και στις περιοχές που πλήττονται από διάφορα φυσικά ή δημογραφικά φαινόμενα όπως για παράδειγμα οι ορεινές ή νησιώτικές περιοχές ή οι ιδιαίτερα αραιοκατοικημένες περιοχές. Το άρθρο 175 ΣΛΕΕ ζητάει την πρακτική υποστήριξη των περιοχών αυτών με χρηματοδοτήσεις από τα διαθρωτικά ταμεία, την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και οποιαδήποτε άλλα χρηματοοικονομικά μέσα (Panara&Becker, 2011).

Η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ αποτελεί το σημαντικότερο μέσο για την επίτευξη μιας πραγματικά κοινής αγοράς χωρίς διακρίσεις και μειονότητες. Η “έννοια της περιφέρειας” παραπέμπει σε μια εδαφική διάκριση των κρατών μελών σύμφωνα με τις δικές τους διοικητικές ρυθμίσεις. Οι περιφέρειες καλύπτουν τοπικές αρχές και δήμους και ασκούν εξουσία εντός του κράτους μέλους τους. Οι υποκρατικές αυτές οντότητες των κρατών καλύπτουν τις ανάγκες και ζητούν την Ευρωπαϊκή παρέμβαση όπου χρειάζεται με σκοπό να αποκατασταθούν οι ήδη υπάρχουσες ή επόμενες ανισότητες. Από την πρώτη κιόλας μεταβατική περίοδο της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης το 1969, οι περιφερειακές ανισότητες προκαλούσαν την ιδέα για μεταγενέστερες διευρύνσεις και συμφωνίες παραχώρησης. Η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ ορίζει τη χρηματοδότηση και τις επενδύσεις στις περιοχές της Ευρώπης μέσω των κυβερνήσεων των κρατών μελών ή ορισμένων περιφερειακών οργανισμών ανάπτυξης οι οποίοι πρέπει να μοιράζουν αυτές τις χρηματοδοτήσεις και να παρακολουθούν το αντίκτυπο που επιφέρουν (Panara&Becker, 2011).

Η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ στηρίζεται κατά βάση νομικά στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη. Στο τρίτο μέρος της θεσπίζονται τρεις ξεχωριστές αρχές για τους κοινοτικούς θεσμούς. Πρώτον καλύτερη συνοχή μεταξύ της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής. Δεύτερον, αρμονική ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας σε συνδυασμό με τις περιφερειακές ρυθμίσεις και τρίτον η αρμονική ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας με ευκαιρίες πρόνοιας και απασχόλησης. Πέρα από τα άρθρα 174 και 175 ΣΛΕΕ που έχουν ήδη αναφερθεί, η περιφερειακή πολιτική αναφέρεται και στα άρθρα 176 – 178 ΣΛΕΕ αλλά και στη Δήλωση που επισυνάπτεται στην Τελική Πράξη για την έγκριση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (Panara&Becker, 2011).

Η πρώτη παράγραφος του άρθρου 174 ΣΛΕΕ, και η δεύτερη παράγραφος του άρθρου 177 και 178 αντίστοιχα παρέχουν τη δυνατότητα για εργασιακές ευκαιρίες ανεξάρτητα από το κράτος μέλος και την επίτευξη καλύτερης γεωργικής πολιτικής σε σύγκριση με τη διαρθρωτική ανάπτυξη σε άλλους τομείς των οικονομικών των κρατών μελών.

Το άρθρο 175 επιτρέπει στην ΕΕ να ενισχύει την Ευρωπαϊκή Περιφερειακή πολιτική με χρηματοδοτήσεις των διαρθρωτικών ταμείων. Η τεχνική και ουσιαστική του εφαρμογή όμως προβλέπεται στον κανονισμό 2052/88 που ήταν το αποτέλεσμα της περιεκτικής πρότασης που υπέβαλε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 161 της ΣΕΕ (πλέον είναι το άρθρο 177 ΣΛΕΕ). Αυτός ο κανονισμός

δημιουργήθηκε για να επιφέρει κάποιες τροποποιήσεις στους υφιστάμενους λειτουργικούς και διαρθρωτικούς κανόνες της χρηματοδοτικής στήριξης. Γι' αυτό το λόγο τέθηκαν πέντε προτεραιότητες. Πρώτον, η προώθηση της ανάπτυξης και της διαρθρωτικής προσαρμογής των περιφερειών που η ανάπτυξη τους υστερεί, δεύτερον η εξέλιξη των περιφερειών, παραμεθόριων περιοχών ή τμημάτων περιφερειών που πλήττονται σοβαρά από αστική παρακμή, τρίτον καταπολέμηση της μακροχρόνιας ανεργίας, τέταρτον διευκόλυνση της επαγγελματικής ένταξης των νέων και πέμπτον με σκοπό τη μεταρρύθμιση της κοινής γεωργικής πολιτικής, την προώθηση της ανάπτυξης των περιοχών της υπαίθρου (Panara&Becker, 2011).

Οι αρχές που διέπουν τη λειτουργία των διαρθρωτικών ταμείων είναι πέντε : η αρχή του προγραμματισμού, η αρχή της εταιρικής σχέσης, η αρχή της προσθετικότητας, η αρχή της αυθεντικοποίησης και η αρχή της ακεραιότητας (Panara&Becker, 2011).

Η αρχή του προγραμματισμού εισήχθη το 1988 και υπέστη αρκετές μεταγενέστερες μεταρρυθμίσεις των νομικών πράξεων και περιλαμβάνει τη προετοιμασία του πολυετούς αναπτυξιακού σχεδιασμού των κρατών μελών. Αυτό γίνεται με μια διαδικασία λήψης αποφάσεων με βάση την εταιρική σχέση και τα μέτρα που λαμβάνονται, αναλαμβάνουν να τα πραγματοποιήσουν οι αρμόδιοι δημόσιοι ή ιδιωτικοί φορείς. Σύμφωνα με το γενικό κανονισμό των διαρθρωτικών ταμείων η προγραμματική περίοδος διαρκεί συνήθως επτά χρόνια και τροποποιήσεις είναι δυνατόν να γίνουν στη μέση της περιόδου αυτής. Αρχικά, ο σχεδιασμός προτείνεται από τα κράτη μέλη. Συνήθως αυτά τα σχέδια αφορούν εθνικές και περιφερειακές προτεραιότητες και δείχνουν τη κατάσταση που επικρατεί στις περιοχές αυτές όπως π.χ. ανισότητες ή δυσκολίες στην ανάπτυξη. Τα κράτη μέλη υποβάλλουν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή ένα λεπτομερές πρόγραμμα το οποίο μπορεί να έχει τη μορφή υποστηρικτικού πλαισίου που παίρνει τη μορφή επιχειρησιακού προγράμματος. Αυτά τα σχέδια εγκρίνονται από την Επιτροπή μαζί με τα κράτη μέλη και βασίζονται στη στρατηγική και των κρατών μελών και του ταμείου. Αναφέρουν επίσης τις προτεραιότητες δράσης, τους ειδικούς στόχους που τίθενται και τη συνεισφορά των ταμείων και άλλων οικονομικών πόρων. Τα ενιαία έγγραφα προγραμματισμού περιλαμβάνουν ένα μόνο έγγραφο που εγκρίνεται από την Επιτροπή και περιέχει τα δεδομένα που περιλαμβάνονται στο υποστηρικτικό σχέδιο και στο λειτουργικό πρόγραμμα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαπραγματεύεται με τα

κράτη μέλη και με βάση τον προγραμματισμό προχωράει σε μια ενδεικτική διανομή των πόρων σε κάθε κράτος μέλος.

Ως προς την αρχή της εταιρικής σχέσης, έρχεται για να συμπληρώσει την αρχή του προγραμματισμού με τη συμμετοχή περισσότερων εταίρων σε όλα τα στάδια έγκρισης του προγραμματισμού. Με τη χρήση των χρηματοδοτήσεων από τα διαρθρωτικά ταμεία θα μειωθούν οι περιφερειακές ανισότητες και θα πρέπει η προσέγγιση των κρατών μελών να περιλαμβάνει τις τοπικές και περιφερειακές αρχές τους, οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους και άλλους σχετικούς δρώντες.

Η αρχή της προσθετικότητας χρειάζεται τη στήριξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης για να μπορέσει να προσθέσει κάτι στην εθνική χρηματοδότηση και όχι να την αντικαταστήσει. Τα κράτη μέλη πρέπει να διατηρούν τις δημόσιες δαπάνες τους σε παρόμοιο επίπεδο με αυτό της προηγούμενης περιόδου που συμπληρώθηκαν με αντίστοιχη χρηματοδότηση από τα διαρθρωτικά ταμεία. Η προσθετικότητα ως αρχή εισάγει ένα στοιχείο από κοινού επένδυσης των κρατών μελών και της ΕΕ σε περιοχές όπου υπάρχουν διαφορές που απειλούν την κοινωνικό-οικονομική συνοχή. Με αυτό τον τρόπο οι ενέργειες των κρατών μελών δεν δεσμεύονται από τον κανονισμό για τις κρατικές ενισχύσεις.

Όσον αφορά την αρχή της Αυθεντικοποίησης, τα κράτη μέλη για να μπορέσουν να χρησιμοποιήσουν τη χρηματοδότηση που θα πάρουν θα πρέπει να ορίσουν διαχειριστική αρχή για κάθε πρόγραμμα. Στα καθήκοντα της αρχής αυτής θα είναι η σωστή διαχείριση και αποτελεσματικότητα του προγράμματος, η συλλογή δηλαδή στατιστικών και χρηματοοικονομικών δεδομένων, η προετοιμασία και η διαβίβαση στην επιτροπή των ετήσιων εκθέσεων και η οργάνωση της ενδιάμεσης αξιολόγησης. Συγκροτούνται και επιτροπές παρακολούθησης με αρμοδιότητα των κρατών μελών. Για τον έλεγχο της ταυτότητας υπάρχουν τρεις τύποι διαδικασιών. Εκ των προτέρων, μεσοπρόθεσμα και εκ των υστέρων. Ο εκ των προτέρων έλεγχος ασκείται από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών ενώ ο ενδιάμεσος έλεγχος πρέπει να γίνεται από την αρμόδια αρχή που διαχειρίζεται το πρόγραμμα σε συνεργασία με την Επιτροπή. Ο εκ των υστέρων έλεγχος πραγματοποιείται από την Επιτροπή σε συνεργασία με το κράτος μέλος και τη διαχειριστική αρχή.

Τα κράτη μέλη και η Επιτροπή συνάπτουν μια χρηματοδοτική σύμβαση, με την οποία η Επιτροπή αναλαμβάνει να καταβάλει ετήσιες πιστώσεις ανάληψης υποχρεώσεων από τα διαρθρωτικά ταμεία βάσει του προγραμματισμού που έχει εγκριθεί. Κάθε κράτος μέλος διορίζει μια αρχή πληρωμής για κάθε πρόγραμμα, η

οποία ενεργεί ως μεσάζων μεταξύ των τελικών δικαιούχων και της Επιτροπής. Η αρχή πληρωμής σε συνεργασία με τη διαχειριστική αρχή ελέγχει τις δαπάνες του τελικού δικαιούχου και διασφαλίζει ότι η διαδικασία τηρείται κατά βάση των ενωσιακών κανόνων και σύμφωνα με τη διαδικασία των διαρθρωτικών ταμείων. Η φυσική κίνηση των χρηματοδοτήσεων από την Ευρωπαϊκή Ένωση προς τα κράτη μέλη πραγματοποιείται όταν η Επιτροπή επιστρέφει τις πραγματικές δαπάνες των τελικών δικαιούχων με την έγκριση και την πιστοποίηση της αρχής πληρωμής.

Η αυξημένη αποκέντρωση της διαχείρισης προγραμμάτων βάση της αρχής του ελέγχου ταυτότητας αντικατοπτρίζει την ανάγκη για καλύτερο έλεγχο, κάτι το οποίο πρέπει να πραγματοποιηθεί υπό την ευθύνη των κρατών μελών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ελέγχει την αποτελεσματικότητα των ρυθμίσεων που θεσπίζει η αρχή διαχείρισης και η αρχή πληρωμής. Αν γίνει κάποιο λάθος με τις χρηματοδοτήσεις τότε τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για τη διενέργεια δημοσιονομικών διορθώσεων. Μπορούν να ακυρώσουν ολόκληρη τη χρηματοδότηση ή μέρος αυτής. Ο σημαντικότερος μηχανισμός ελέγχου για τα διαρθρωτικά ταμεία και το ταμείο συνοχής αναλαμβάνεται από τα ίδια τα κράτη μέλη και πρέπει όλα να γίνονται σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή νομοθεσία. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να προχωρήσει σε συμμόρφωση των κρατών μελών σύμφωνα με το άρθρο 260 ΣΛΕΕ αν δεν είναι σίγουρη πως το περιφερειακό πρόγραμμα χρηματοδότησης δεν έχει διανεμηθεί ή χρησιμοποιηθεί σωστά.

Η Ευρωπαϊκή Περιφερειακή πολιτική της ΕΕ στηρίζεται στην αρχή της αλληλεγγύης καθώς θέλει να ενδυναμώσει την οικονομική και κοινωνική συνοχή της ΕΕ με τη μείωση των μειονοτήτων μεταξύ των περιφερειών. Διαδραματίζει σημαντικό ρόλο για την ανταγωνιστικότητα μεταξύ των περιοχών και για την ποιότητα ζωής των ανθρώπων στις περιοχές αυτές μέσω της συγχρηματοδότησης πολυετών αναπτυξιακών προγραμμάτων. Τα προγράμματα χρηματοδοτούνται από τέσσερα διαρθρωτικά ταμεία. Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης για υποδομές και επενδύσεις, θέσεις εργασίας και ΜΜΕ, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο για εκπαίδευση, κοινωνική ένταξη και απασχόληση, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων για την αγροτική ανάπτυξη και το Χρηματοδοτικό Μέσο για την προσαρμογή του αλιευτικού τομέα. Το ταμείο συνοχής εισήχθη το 1994 με σκοπό την οικονομική, κοινωνική και εδαφική σύγκλιση στην ΕΕ.

Τα διαρθρωτικά ταμεία απορροφούν περίπου το ένα τρίτο του προϋπολογισμού της ΕΕ. Η κατανομή τους για την περίοδο 2000 – 2006 ανέρχεται 195 δισεκατομμύρια ευρώ για την ΕΕ των δεκαπέντε κρατών που ήταν τότε, συν 15 δισεκατομμύρια για τα νέα κράτη μέλη την περίοδο 2004 – 2006. Η χρηματοδοτική βοήθεια των διαρθρωτικών ταμείων επικεντρώνεται σε αδύναμες περιοχές που χρειάζονται βοήθεια (Panara&Becker, 2011).

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης συμβάλλει στη χρηματοδότηση περιοχών των οποίων η ανάπτυξη υστερεί ή αντιμετωπίζουν διαρθρωτικές δυσκολίες. Το ταμείο αυτό είναι το μεγαλύτερο χρηματοδοτικό μέσο της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ. Από το 1975 παρέχει υποστήριξη για τη δημιουργία υποδομών και παραγωγικών επενδύσεων που δημιουργούν θέσεις εργασίας. Στη πράξη καλύπτονται οι περισσότερες περιοχές περιφερειακής ανάπτυξης συμπεριλαμβανομένων των μεταφορών, τεχνολογιών, επικοινωνιών, ενέργεια, περιβάλλον, έρευνα και καινοτομία, κοινωνικές υποδομές, εκπαίδευση, αστική ανάπτυξη και μετατροπή βιομηχανικών περιοχών, αγροτική ανάπτυξη, αλιευτική βιομηχανία, τουρισμός και πολιτισμός.

Τα μέτρα στήριξης περιφερειακής πολιτικής του ΕΤΠΑ επικεντρώθηκαν σε πέντε στρατηγικούς τομείς. Έτσι πάρθηκαν μέτρα για τις περιοχές οι οποίες δεν είναι αναπτυγμένες, τις περιοχές που αντιμετωπίζουν δυσκολίες, τις περιοχές όπου υπάρχουν διαπεριφερειακές συνεργασίες, για τη βιώσιμη ανάπτυξη των αστικών περιοχών και για τις καινοτόμες στρατηγικές που θα κάνουν τις περιοχές πιο ανταγωνιστικές.

Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο παρέχει βοήθεια στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής Απασχόλησης για την προώθηση μέτρων που αφορούν την απασχόληση. Το ΕΚΤ ιδρύθηκε το 1958 και συμβάλλει στην ένταξη των ανέργων στην επαγγελματική ζωή και στις μειονότητες του πληθυσμού με τη χρηματοδότηση εκπαιδευτικών μέτρων. Σκοπός του είναι η επαγγελματική ένταξη των μακροχρόνια ανέργων αλλά και των πρόσφατα ανέργων. Επίσης, η επαγγελματική ένταξη των ατόμων που αποκλείονται από την αγορά εργασίας, η προώθηση ίσων ευκαιριών για όλους με πρόσβαση στην αγορά εργασίας μέσω της πρωτοβουλίας για την “ισότητα”(Panara&Becker, 2011).

Στα πλαίσια της περιφερειακής πολιτικής, ανήκει και το ταμείο συνοχής το οποίο δημιουργήθηκε το 1994 για να διευκολυνθεί η οικονομική, κοινωνική και εδαφική σύγκλιση στην ΕΕ. Το ταμείο συνοχής προορίζεται για χώρες των οποίων το

ΑΕΠ είναι κάτω του 90% του μέσου όρου της ΕΕ. Σκοπός του είναι να χορηγήσει χρηματοδότηση σε υποδομές περιβάλλοντος και σε έργα μεταφορών. Ωστόσο, οι ενισχύσεις στα πλαίσια του ταμείου συνοχής χορηγούνται υπό όρους. Αν το δημόσιο έλλειμμα ενός δικαιούχου κράτους μέλους υπερβαίνει το 3% του εθνικού ΑΕΠ, δεν μπορούν να εγκριθούν νέα έργα στα πλαίσια του ταμείου συνοχής μέχρι να τεθεί υπό έλεγχο το δημόσιο έλλειμμα.

2.3. Ο τρόπος με τον οποίο λειτούργησαν τα Ευρωπαϊκά Ταμεία Περιφερειακής Ανάπτυξης την περίοδο 2000 – 2006

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης όπως έχει ήδη προαναφερθεί, είναι το ισχυρότερο μέσο χρηματοδότησης στην ΕΕ. Πέρα από τον πρωταρχικό του σκοπό, τη μείωση ανισοτήτων στην ΕΕ, την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, το ΕΤΠΑ έχει αντίκτυπο και στις πολιτικές διαδικασίες. Για παράδειγμα η Τσεχική Δημοκρατία επηρεάστηκε από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης. Για να είναι αποτελεσματικό το ΕΤΠΑ, πρέπει οι χρηματοδοτήσεις που διανέμονται στα κράτη μέλη να χρησιμοποιούνται. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει δηλώσει πως πολλά κράτη μέλη αντιμετώπισαν δυσκολίες στην απορρόφηση της χρηματοδότησης από το διαρθρωτικό ταμείο και το ταμείο συνοχής από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, ιδίως μετά την ένταξη νέων κρατών (Tosun, 2014).

Στη συνέχεια θα παρουσιαστεί μια ανάλυση που αναφέρεται στην απορρόφηση του ΕΤΠΑ από εικοσιπέντε κράτη μέλη στο τέλος της περιόδου του προγραμματισμού 2000 – 2006 και οι διαφορές που υπήρχαν μεταξύ των νέων κρατών μελών και των παλαιών.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση αντιμετωπίζει κοινωνικά προβλήματα μέσω ρυθμιστικών πολιτικών, δηλαδή ποιες ενέργειες πρέπει να αναλαμβάνουν τα κράτη μέλη και ποιες να αποφεύγουν. Η πολιτική συνοχής διαφέρει από τους υπόλοιπους τομείς πολιτικής της ΕΕ καθώς βασίζεται σε φορολογικές μεταφορές μεταξύ των κρατών μελών. Η ΕΕ όπως έχει προαναφερθεί, διαθέτει τέσσερα διαρθρωτικά ταμεία. Το ΕΤΠΑ, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο και το Ταμείο καθοδήγησης και εγγύησης και χρηματοδοτικό μέσο για την αλιεία (Tosun, 2014).

Την περίοδο 2000 – 2006 το ΕΤΠΑ θεωρούνταν το μεγαλύτερο ταμείο, αντιπροσωπεύοντας περίπου τα δύο τρίτα του συνολικού προϋπολογισμού συνοχής.

Για την κατανομή της χρηματοδότησης, το Συμβούλιο πρέπει να συνεργαστεί με Επιτροπή και την Περιφερειακή Αρχή. Οι αλληλεπιδράσεις των προαναφερόμενων οργάνων είναι δομημένες και περιορισμένες από τέσσερις αρχές. Συγκεντρώνονται σε συγκεκριμένους στόχους, έχουν ένα πολυετή προγραμματισμό, τα κονδύλια αυτά δεν πρέπει να χρησιμοποιούνται για την κάλυψη εγχώριων δαπανών των κρατών μελών, και συνεργασία μεταξύ εθνικών περιφερειακών και ευρωπαϊκών αρχών για το σχεδιασμό και την υλοποίηση των έργων (Tosun, 2014).

Κατά τη διάρκεια του καθορισμού μιας περιφερειακής πολιτικής κάθε κράτος μέλος αναπτύσσει ένα εθνικό στρατηγικό πλαίσιο αναφοράς που θέτει μια λίστα επιχειρησιακών προγραμμάτων. Αυτά τα προγράμματα συζητούνται στη συνέχεια με την Επιτροπή. Μόλις εγκριθούν, εφαρμόζονται από τις εθνικές και περιφερειακές αρχές.

Σύμφωνα με μελέτη που πραγματοποιήθηκε για την περίοδο 2000 – 2006 τα νέα κράτη μέλη απορρόφησαν κατά μέσο όρο υψηλότερο ποσοστό των πιστώσεων του ΕΤΠΑ με ποσοστό 94,37 %. Ενώ τα παλαιά κράτη 91,03 %. Για την ακρίβεια, έξι από τα δέκα νέα κράτη μέλη κατάφεραν να απορροφήσουν το μέγιστο ποσό που καταβάλλεται από την Επιτροπή, κάτι το οποίο δεν είχε καταφέρει μέχρι το τέλος του 2008 κανένα από παλαιά κράτη μέλη. Τα ποσοστά απορρόφησης της Αυστρίας, της Γερμανίας, της Φιλανδίας, της Σουηδίας και της Ιρλανδίας ήταν πάνω από 94%, αλλά παρέμειναν κάτω από το μέγιστο ποσό 95%. Επιπλέον έξι παλαιά κράτη μέλη, η Δανία, η Ιταλία, το Λουξεμβούργο, οι Κάτω Χώρες, η Ισπανία και το Ηνωμένο Βασίλειο παρουσίαζαν ποσοστά απορρόφησης κάτω του 90%, κάτι που δεν συνέβαινε σε κανένα νέο κράτος μέλος. Αυτό το γεγονός παραμένει αξιοσημείωτο καθώς τα νέα κράτη μέλη θα μπορούσαν να ξεκινήσουν την απορρόφηση από το ταμείο ΕΤΠΑ τον Ιούνιο/Ιούλιο 2004, ενώ τα παλαιά μέλη είχαν ξεκινήσει από το 2000 (Tosun, 2014).

Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, κύριο ερώτημα σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης είναι το πώς εξηγείται η κατανομή των κονδυλίων. Διάφορες μελέτες υποστηρίζουν ότι έχει να κάνει με την αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ. Σύμφωνα με τις διευρύνσεις της ΕΕ, αναμενόμενο ήταν τα κράτη μέλη να αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Η αλήθεια είναι πως όσο πιο ικανή είναι η κυβέρνηση ενός κράτους, τόσο πιο εύκολα θα εφαρμόσει το δίκαιο της ένωσης. Αυτό, έχει να κάνει και με την χρηματοδότηση των διαρθρωτικών ταμείων προς ένα κράτος.

Μελέτες περιφερειακής διακυβέρνησης τονίζουν τη σημασία της αποκέντρωσης διερευνώντας τον τρόπο που η διαδικασία αυτή επηρεάζει την οικονομική κατάσταση. Η αποκέντρωση διακρίνεται σε πολιτική και φορολογική. Η πολιτική αποκέντρωση περιλαμβάνει τη μεταφορά εξουσίας από την κεντρική κυβέρνηση στις περιφερειακές και τοπικές εξουσίες. Η φορολογική αποκέντρωση έχει να κάνει με τη μεταφορά δημοσιοοικονομικών αρμοδιοτήτων σε υποεθνικά επίπεδα. Οι πολιτικές και φορολογικές ρυθμίσεις μπορούν να διευκολύνουν ή να εμποδίσουν την προώθηση προγραμμάτων δημοσίων δαπανών.

Η αποκέντρωση είναι πιθανό να φέρει και θετικά αλλά και αρνητικά αποτελέσματα. Για παράδειγμα μπορεί να προάγει τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και την κατανομή πόρων και έτσι να επέλθουν θετικά οικονομικές επιπτώσεις. Υπάρχει όμως και η περίπτωση η αποκέντρωση να φέρει αρνητικά αποτελέσματα και να οδηγήσει σε κυβερνητικές αποφάσεις κατώτερης ποιότητας και στην μεγαλύτερη επιρροή των ομάδων συμφερόντων. (Tosun, 2014)

Ως προς τα διαρθρωτικά ταμεία, φαίνεται πως επηρεάζονται και θετικά και αρνητικά από την αποκέντρωση. Από τη μια πλευρά οι πιο αποκεντρωμένες περιοχές διαθέτουν τα μέσα και τους πόρους για την καλύτερη απορρόφηση των διαρθρωτικών ταμείων. Από την άλλη, η ανάγκη για οριζόντιο συντονισμό απέναντι στις διαφορετικές υποκρατικές οντότητες και ο κάθετος συντονισμός με την κυβέρνηση μπορεί να επιφέρουν καθυστερήσεις στην απορρόφηση κεφαλαίων. (Tosun, 2014)

Γενικά υπήρχε ανησυχία ως προς την απορρόφηση των χρηματοδοτήσεων των διαρθρωτικών ταμείων από τα νέα κράτη μέλη στα τέλη του 2008. Αρχικά παρατηρήθηκε ότι τα νέα κράτη μέλη, είχαν μεγαλύτερη απορρόφηση των χρηματοδοτήσεων συγκριτικά με τα παλαιά. Αυτή η διακύμανση μεταξύ των χωρών εξηγείται λαμβάνοντας υπόψη και την ικανότητα της κάθε κυβέρνησης. Μια ικανή κυβέρνηση χειρίζεται αναλόγως τις χρηματοδοτήσεις των ΕΤΠΑ φέρνοντας θετικά αποτελέσματα, ενώ επίπεδα εισοδήματος είναι αρνητικά με την απόδοση απορρόφησης σε κάποιες άλλες χώρες. Επίσης, σημαντικό ρόλο διαδραματίζουν και οι αρνητικές σχέσεις μεταξύ της δημοσιονομικής αποκέντρωσης και των επιπέδων απορρόφησης του ΕΤΠΑ.

Τα παλαιά και τα νέα κράτη διαφέρουν ως προς τη προθυμία τους να βελτιώσουν και να μεγιστοποιήσουν την απορρόφηση των διαρθρωτικών ταμείων (Tosun, 2014).

2.4.Ο τρόπος που λειτούργησαν τα διαρθρωτικά ταμεία την περίοδο 2007 – 2013

Η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ στηρίζεται σε ένα βασικό στόχο, να μειώσει τις ανισότητες ανάμεσα στις περιφέρειες της Ευρώπης. Στην ανάλυση της περιόδου 2007 – 2013 φάνηκε ότι οι πιο ισχυρές περιοχές κατά κάποιο τρόπο υποκινούν τις χρηματοδοτήσεις προς το μέρος τους. Οι ισχυρές περιοχές είναι εκείνες που ασκούν δική τους εξουσία και διαθέτουν σημαντική επιρροή στη λήψη αποφάσεων. Διαθέτουν επίσης σημαντική παρουσία στις Βρυξέλλες είτε μέσω των γραφείων πίεσης, είτε μέσω της Επιτροπής των Περιφερειών ή ακόμη υπάρχουν περιπτώσεις εκπροσώπησης τους στο Συμβούλιο (Chalmers, 2013).

Η διάθεση πόρων στην ΕΕ εξετάζεται ως αποτέλεσμα διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων και κομματικής πολιτικής. Οι χρηματοδοτήσεις μοιράζονται στη βάση ενός κοινού κανόνα για τις περιφέρειες και στη βάση ενός αυτό-κανόνα. Ο κοινός κανόνας χαρακτηρίζεται από μια μεγαλύτερη θεσμοθετημένη περιφερειακή συμμετοχή στην εθνική διαδικασία λήψης αποφάσεων και είναι περισσότερο αποτελεσματική όταν πρόκειται για πιέσεις προς τα διαρθρωτικά ταμεία παρά όταν οι αυτόνομες περιφέρειες επεμβαίνουν σύμφωνα με τον αυτό-κανόνα. Τα λόμπι λαμβάνουν χώρα μέσα σε ένα πολυεπίπεδο πλαίσιο όπου οι περιφέρειες συμμετέχουν σε επίπεδο κράτους μέλους και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Οι διαπραγματεύσεις για την κατανομή χρηματοδοτήσεων γίνονται μεταξύ των περιφερειών και των κεντρικών κυβερνήσεων. Διευκολύνονται σε μεγάλο βαθμό από την θεσμική συμμετοχή μιας περιφέρειας στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε επίπεδο κράτους (Chalmers, 2013).

Για κάποιους η κατανομή κεφαλαίων στην ΕΕ είναι μια διαδικασία διακυβερνητικών διαπραγματεύσεων που τα κεφάλαια λειτουργούν ως “δεύτερες πληρωμές”, δηλαδή μια βοήθεια στους μη κερδισμένους από την ένταξη στην ΕΕ. Τα εύπορα κράτη μέλη διοχετεύουν πόρους προς τα φτωχά, με στόχο εκείνα με τη σειρά τους να συναινούν στις πολιτικές της ΕΕ. Σύμφωνα με τους υποστηρικτές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και με βάση τις αρχές του προγραμματισμού και της εταιρικής σχέσης οι περιφέρειες ξεπερνούν ακόμη και τις κεντρικές κυβερνήσεις (Chalmers, 2013).

Η διαδικασία περιφερειακής πολιτικής αποτελείται από δύο στάδια. Σε πρώτο στάδιο η Επιτροπή καθορίζει την κοινοτική στρατηγική καθοδήγησης και τον προϋπολογισμό περιφερειακής πολιτικής για μία συγκεκριμένη περίοδο. Η Επιτροπή χρησιμοποιεί διαφανή κριτήρια για να καθορίσει την κατανομή των πόρων στα κράτη

μέλη. Το δεύτερο στάδιο πραγματοποιείται σε επίπεδο κράτους και περιλαμβάνει εθνικές και περιφερειακές κυβερνήσεις. Ακολουθώντας τις προτεραιότητες που έθεσε η Επιτροπή, τα κράτη μέλη αναπτύσσουν ένα Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) το οποίο προσδιορίζει τις κοινοτικές προτεραιότητες από τη μία πλευρά και από την άλλη τα εθνικά προγράμματα μεταρρύθμισης. Τα επιχειρησιακά προγράμματα καθορίζονται από κοινού από τα κράτη και τις περιφέρειες με βάση την αρχή της Εταιρικής Σχέσης. Τα προγράμματα αυτά αναλύουν ακριβώς σε ποια αναπτυξιακά έργα πηγαίνουν οι χρηματοδοτήσεις και σε ποιες περιοχές (Chalmers, 2013).

Δύο παράγοντες ξεχωρίζουν κάποιες περιοχές συγκριτικά από κάποιες άλλες όταν πρόκειται για πιέσεις στα δύο στάδια της διαδικασίας για την περιφερειακή πολιτική. Η κατανομή της πολιτικής εξουσίας σε υποκρατικό επίπεδο και η δυνατότητα άσκησης πίεσης των γραφείων των περιφερειών που εδρεύουν στις Βρυξέλλες. Οι ομοσπονδιακές και οι ημι-αποκεντρωμένες περιοχές έχουν μεγαλύτερη επιρροή στην άσκηση πίεσης προς τα διαρθρωτικά ταμεία σε σύγκριση με τις πιο συγκεντρωτικές περιοχές. Οι πολιτικά ισχυρές περιφέρειες μπορούν να επηρεάσουν τη διαμόρφωση της απόφασης στην ΕΕ και να έχουν λόγο για κάποια ζητήματα χωρίς την εθνική κυβέρνηση.

Η περιφερειακή αρχή είναι μια έννοια που αποτελείται από δύο διαστάσεις. Την αυτοδιοίκηση και τον κοινό κανόνα. Η αυτοδιοίκηση είναι η εξουσία που ασκείται από μια περιφερειακή κυβέρνηση μέσα από τους ανθρώπους που ζουν σε αυτή, ενώ ο κοινός κανόνας είναι η αρχή που ασκεί μια περιφερειακή κυβέρνηση ή οι εκπρόσωποι της σε ολόκληρη τη χώρα. Δηλαδή σύμφωνα με το αυτό-κανόνα, μια περιοχή αυτονομείται από την κεντρική κυβέρνηση ενώ ο κοινός κανόνας αναφέρεται σε περιφερειακή συμμετοχή και συναπόφαση σε κρατικό επίπεδο. (Chalmers, 2013)

Ακολουθώντας την τακτική του κοινού κανόνα μετριάζονται οι εντάσεις ανάμεσα στις περιοχές καθώς αλληλοεπιδρά μια περιοχή με την κεντρική διοίκηση. Οι περιφέρειες με κοινό κανόνα λαμβάνουν μεγαλύτερες χρηματοδοτήσεις από τα διαρθρωτικά ταμεία σε σχέση με τις αυτοδιοικούμενες περιοχές. Τα λόμπι για την άσκηση πίεσης χρηματοδοτήσεων σε επίπεδο ΕΕ, επικεντρώνονται στα περιφερειακά γραφεία με έδρα τις Βρυξέλλες. Η εδραίωση των πρώτων γραφείων πίεσης στις Βρυξέλλες στα μέσα της δεκαετίας του 1980 συνδέθηκε άμεσα με τις προσπάθειες διασφάλισης χρηματοδοτήσεων από τα διαρθρωτικά ταμεία. Αυτά τα γραφεία δεν είναι υπεύθυνα για τις χρηματοδοτήσεις, αλλά προτρέπουν Ευρωπαίους Επίτροπους

και Ευρωβουλευτές να βοηθήσουν τις περιφέρειες να ασκήσουν επιρροή στη διαδικασία διαμόρφωσης της περιφερειακής πολιτικής. Η δύναμη αυτών των γραφείων είναι κυρίως οικονομική. Επομένως, όσο μεγαλύτερη είναι η δύναμη ενός περιφερειακού γραφείου στις Βρυξέλλες τόσο μεγαλύτερη είναι και η χρηματοδότηση που θα λάβει (Chalmers, 2013).

Η ανάλυση για την περίοδο 2007 – 2013 έγινε με βάση έξι καθοριστικούς παράγοντες την κατανομή των διαρθρωτικών ταμείων της Ένωσης σε 181 περιοχές για την περίοδο εκείνη. Οι παράγοντες αυτοί ήταν οι εξής: τα αντικειμενικά κριτήρια της ΕΕ, επιπλέον χρηματοδότηση, περιφερειακή κομματική πολιτική, διατριβή πληρωμών, η περιφερειακή αρχή και τα περιφερειακά γραφεία στις Βρυξέλλες (Chalmers, 2013)

Υπάρχουν τρία διαφορετικά διαρθρωτικά ταμεία κατά την περίοδο 2007 – 2013. Τα ταμεία σύγκλισης αποτελούν το 81,5 % του συνολικού προϋπολογισμού της περιφερειακής πολιτικής και καλύπτουν τις περιφέρειες όπου η ανάπτυξη υστερεί. Τα ταμεία ανταγωνιστικότητας και απασχόλησης περιλαμβάνουν 16% του συνολικού προϋπολογισμού περιφερειακής πολιτικής και καλύπτουν το έδαφος της κοινότητας εκτός του στόχου σύγκλισης. Αυτά τα κεφάλαια δεν έχουν συγκεκριμένα κριτήρια κατανομής και διατίθενται σε περιοχές που δεν λαμβάνουν κονδύλια σύγκλισης. Τα ταμεία εδαφικής συνεργασίας αποτελούν το 2,5% του προϋπολογισμού της περιφερειακής πολιτικής και καλύπτουν περιοχές που βρίσκονται σε δύο ή περισσότερα κράτη μέλη.

Όσον αφορά την περιφερειακή κομματική πολιτική διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην διανομή των χρηματοδοτήσεων. Η ιδεολογική θέση ενός κόμματος ανάλογα με το αν είναι αριστερό ή δεξιό κόμμα επηρεάζει τις αναδιανεμητικές πολιτικές. Οι περιοχές για παράδειγμα όπου τα αριστερά κόμματα είναι ισχυρά ασκούν περισσότερες πιέσεις σε σχέση με τα δεξιά. Η ικανότητα μιας περιοχής να επηρεάζει τα αποτελέσματα της χρηματοδότησης εξαρτάται επίσης σε μεγάλο βαθμό από τον τρόπο με τον οποίο αλληλεπιδρούν οι εθνικές με τις περιφερειακές κυβερνήσεις. Αυτή η αλληλεπίδραση γίνεται πιο εύκολη αν η τοποθέτηση των κομμάτων σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο συμπίπτει. Ακόμη, η εξασφάλιση κεφαλαίων για μια περιφέρεια δείχνει πως είναι αξιόπιστη και το εκλογικό σώμα θα την επανεκλέξει στις επόμενες εκλογές (Chalmers, 2013).

Η δύναμη των περιφερειακών γραφείων άσκησης πίεσης στις Βρυξέλλες εξαρτάται από τον αριθμό υπαλλήλων που εργάζονται σε αυτά και από τον χρόνο

προγραμματισμό του γραφείου. Η ύπαρξη περισσότερου προσωπικού σε ένα γραφείο επιτρέπει σε μια περιοχή να παρακολουθεί καλύτερα τις δραστηριότητες της ΕΕ, να συλλέγει περισσότερες πληροφορίες για την πολιτική της και να ακολουθεί πολλαπλές στρατηγικές πίεσης. Η χρόνια οργάνωση δείχνει την εμπειρία του γραφείου και την αξιοπιστία του μεταξύ των υπεύθυνων λήψης αποφάσεων της ΕΕ. Τα περιφερειακά γραφεία στις Βρυξέλλες με μακρά πορεία στο χρόνο είχαν την ευκαιρία να μάθουν τους κανόνες του παιχνιδιού, να αναπτύξουν αποτελεσματικές πρακτικές πίεσης και να καθιερώσουν σημαντικές επαφές μεταξύ άλλων ομάδων συμφερόντων και υπεύθυνων λήψης αποφάσεων.

Με βάση τα παραπάνω προκύπτει ότι οι περιοχές που χρησιμοποίησαν τον κοινό κανόνα πήραν περισσότερες χρηματοδοτήσεις. Επίσης, η ικανότητα των περιφερειακών γραφείων δεν συνδέεται με την παραλαβή των χρημάτων των περιοχών καθώς δεν βρίσκονται στην ιεράρχηση των πιέσεων για τα διαρθρωτικά ταμεία. Τα φτωχά κράτη δεν λαμβάνουν χρηματοδότηση μόνο και μόνο επειδή είναι φτωχά. Τα ισχυρά πολιτικά κράτη με πολιτική εξουσία καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό τη κατανομή των κονδυλίων στην ΕΕ (Chalmers, 2013).

2.5. Ο τρόπος επικοινωνίας των περιφερειών μεταξύ τους

Οι περιφερειακές αρχές κινητοποιούνται έντονα σε ευρωπαϊκό επίπεδο και πολλές από αυτές έχουν αποκτήσει τη δική τους παρουσία στις Βρυξέλλες. Αυτή η εκπροσώπηση των περιφερειών στις Βρυξέλλες συνεπάγεται τακτική και έντονη επαφή με άλλες περιοχές μέσω ανεπίσημων δικτύων και περιφερειακών ενώσεων (Beyers&Donas, 2014).

Στη βάση των Ευρωπαϊκών Περιφερειών ο ρόλος αυτών των δρώντων κατανοείται κάθετα μέσα από τις κεντρικές κυβερνήσεις στον βαθμό που οι περιφέρειες συνεργάζονται μαζί τους ή χαράσσουν διαφορετική πολιτική. Η οριζόντια αλληλεπίδραση μεταξύ των περιφερειών έχει να κάνει με τα ανεπίσημα δίκτυα που στόχο έχουν να επηρεάσουν τη διαμόρφωση πολιτικής. Η κινητοποίηση των περιφερειακών δρώντων σε ευρωπαϊκό επίπεδο μπορεί να κατανοηθεί ως ένα πολυεπίπεδο παιχνίδι δύναμης μεταξύ του κράτους μέλους, της υποκρατικής οντότητας και της ΕΕ (Beyers&Donas, 2014).

Τα δίκτυα μεταξύ των περιφερειών δημιουργούνται σύμφωνα με τα κοινά χαρακτηριστικά των περιφερειών μεταξύ τους. Μπορεί να έχουν πολλά κοινά

χαρακτηριστικά τα οποία δεν έχουν όλα την ίδια βαρύτητα για τη δημιουργία διαπεριφερειακών δικτύων ανταλλαγής πληροφοριών. Με την ανταλλαγή πληροφοριών αποκτούν εμπειρία και τους δίνεται η δυνατότητα να εξυπηρετούν πολιτικούς στόχους που οδηγούν σε πολιτική επιρροή. Τα κοινά χαρακτηριστικά μεταξύ των περιοχών δεν φέρνουν πάντα θετικά αποτελέσματα. Για παράδειγμα δύο περιοχές μπορεί να συγκλίνουν ως προς το ότι δεν είναι τόσο ανεπτυγμένες και αντίστοιχα άλλες δυο περιοχές να συγκλίνουν λόγω του ότι είναι εύπορες. Επειδή τα δίκτυα εξαρτώνται από τους πόρους που διαθέτουν, μεγαλύτερη αλληλεπίδραση θα έχουν οι εύπορες περιοχές.

Στόχος των περιοχών που δημιουργούν γραφεία στις Βρυξέλλες είναι η ενίσχυση της ικανότητας τους να διαχειρίζονται τις αλληλεξαρτήσεις που τις συνδέουν με τις εθνικές κυβερνήσεις τους, με άλλες περιφέρειες και με τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. Επίσης, η εκπροσώπησή τους αυτή στις Βρυξέλλες τους κάνει να αισθάνονται μέρος ενός παιχνιδιού πολυεπίπεδης δύναμης μεταξύ διαφορετικών επιπέδων όπου μπορούν να δραστηριοποιηθούν και εκτός των εθνικών κυβερνήσεων και των θεσμικών οργάνων. Μέσω του περιφερειακού γραφείου στις Βρυξέλλες, οι περιοχές μπορούν να δημιουργήσουν άμεσες πολιτικές σχέσεις και με άλλες περιφερειακές αρχές αλλά και με θεσμικά όργανα της ΕΕ (Beyers&Donas,2014).

Υπάρχουν τέσσερις παράγοντες που επηρεάζουν τα διαπεριφερειακά δίκτυα. Η ενσωμάτωση των κρατών μελών, η διαρθρωτική χρηματοδότηση, η γεωγραφική εγγύτητα και τα συμφέροντα πολιτικής. Η ενσωμάτωση των κρατών μελών είναι βασικός παράγοντας για τη λειτουργία των διαπεριφερειακών δικτύων. Οι περιφέρειες του ίδιου κράτους μέλους τείνουν να συντονίζουν τις δραστηριότητές τους. Αυτό είναι λογικό καθώς αυτές οι περιοχές αντιμετωπίζουν τα ίδια προβλήματα και ίσως έχουν και κοινά συμφέροντα. Επίσης, ένα αίτημα από μια ενιαία περιφέρεια λαμβάνεται υπόψη πιο σοβαρά από την Επιτροπή, παρά αν εκφραζόταν από κάθε περιφέρεια ξεχωριστά.

Οι αυτόνομες περιοχές που συνορεύουν μεταξύ τους είναι πιθανό να δημιουργήσουν διαπεριφερειακά δίκτυα καθώς μπορούν να εξοικονομήσουν πόρους και να ασκούν επιρροή. Αντίθετα, οι περιοχές με χαμηλότερα επίπεδα αυτοδιοίκησης θα δαπανήσουν περισσότερους πόρους, π.χ. για να επηρεάσουν πρώτα την εθνική θέση (Beyers&Donas,2014).

Επίσης η πολιτική ευθυγράμμιση μπορεί να επηρεάσει την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ περιφερειακών δικτύων. Περιοχές που έχουν τα ίδια

συμφέροντα και δεν ανταγωνίζονται μεταξύ τους συνεργάζονται ευκολότερα και αποκαλύπτουν σημαντικές πληροφορίες μεταξύ τους.

Επιπλέον, δύο περιφερειακές ενώσεις μπορεί να συνεργάζονται για να διεκδικήσουν περισσότερη πολιτική αυτονομία και για να αναπτύξουν τη δική τους παρουσία στις Βρυξέλλες. Ως Ευρωπαϊκά Κόμματα έχουν ήδη αναπτύξει τη δική τους συνεργασία στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο π.χ. Ευρωπαϊκή Ελεύθερη Συμμαχία (Beyers&Donas,2014).

Σημαντικό επίσης για την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των περιφερειών στις Βρυξέλλες είναι το χρονικό διάστημα όπου το γραφείο υπάρχει και η εμπειρία που διαθέτει. Έχοντας ένα γραφείο στις Βρυξέλλες μειώνεται το κόστος δράσης ανταλλαγής πληροφοριών και διευκολύνεται η δημιουργία συνεργασίας μεταξύ των δικτύων. Οι δραστηριότητες των υπαλλήλων σε αυτά τα γραφεία μοιάζουν με εκείνες των εκπροσώπων ομάδων συμφερόντων. Δηλαδή να συμμαχούν με άλλους εκπροσώπους ομάδων συμφερόντων και με ειδικούς σε θέματα πολιτικής. Τέτοιες δραστηριότητες περιλαμβάνουν τη δημιουργία και συντήρηση δικτύων κάτι που απαιτεί χρόνο και πόρους. Δύο γραφεία συνεργάζονται από τη στιγμή που συνυπάρχουν στις Βρυξέλλες. (Beyers & Donas,2014).

Για την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ περιφερειών υπάρχουν και οι διαπεριφερειακές ενώσεις οι οποίες δημιουργήθηκαν για να αντιμετωπίσουν πιο συντονισμένα οι περιφέρειες τις ομάδες συμφερόντων και τον ανταγωνισμό γενικά στους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής. Αυτές οι ενώσεις επιτρέπουν στις περιφέρειες να συντονίζουν τις στρατηγικές τους και να ανταλλάσσουν πληροφορίες. Οι περιφερειακές αρχές για να ενισχύσουν την παρουσία τους χρησιμοποιούν συχνά τις διαπεριφερειακές ενώσεις. Υπάρχουν πάνω από 60 τέτοιες στις Βρυξέλλες(Beyers &Donas,2014).

Στο κεφάλαιο αυτό αναφέρθηκε ο ορισμός της περιφερειακής πολιτικής και ο τρόπος με τον οποίο ασκείται στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αναφέρθηκαν τα κριτήρια με βάση τα οποία μοιράζονται οι χρηματοδοτήσεις και ποιοι είναι οι δικαιούχοι. Όπως φάνηκε από τη βιβλιογραφία οι περιφέρειες οι οποίες διαθέτουν γραφείο και εκπροσωπούνται στις Βρυξέλλες έχουν μεγαλύτερη δυνατότητα να ασκούν πίεση για μεγαλύτερη χρηματοδότηση. Επομένως, οι περιφέρειες οι οποίες διαθέτουν γραφείο στις Βρυξέλλες και είναι ευπορότερες από κάποιες άλλες επηρεάζουν ευκολότερα την περιφερειακή πολιτική. Έτσι, συμμετέχοντας στο Συμβούλιο οι υποκρατικές οντότητες διεκδικούν περισσότερα πράγματα. Τέλος, στο κεφάλαιο αυτό έγινε

αναφορά στον τρόπο με τον οποίο επικοινωνούν οι περιφέρειες μεταξύ τους και στα δίκτυα που έχουν δημιουργήσει για την ενδυνάμωσή τους.

Κεφάλαιο τρίτο: Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση

3.1. Εισαγωγή

Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζεται η έννοια και ο ρόλος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και ο τρόπος με τον οποίο επηρεάζει τη διαμόρφωση πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσα από τη Λευκή Βίβλο αλλά και τον χάρτη για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και τα κράτη μέλη πρέπει να ενισχύσουν τη συμμετοχή των περιφερειών και των τοπικών αρχών στη διαδικασία διαμόρφωσης και υλοποίησης των πολιτικών της ΕΕ.

Η Επιτροπή των περιφερειών διαδραματίζει ουσιαστικό ρόλο στην εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και μέσα από τις ενέργειες της ενισχύθηκε ο ρόλος της. Παρακάτω θα γίνει λόγος για τις υποκρατικές οντότητες των κρατών μελών που φαίνεται να παρουσιάζονται ως ένα τρίτο επίπεδο εξουσίας στην ΕΕ καθώς και για την πάρα-διπλωματία που αναπτύσσεται στις Βρυξέλλες. Τους δρώντες δηλαδή που συμμετέχουν στη διαδικασία διαμόρφωσης αποφάσεων πέρα από τα θεσμικά όργανα. Τέλος, θα γίνει αναφορά στον Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας και στη συμβολή του στην προώθηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

3.2. Η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

Η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι μια έννοια πολύ σημαντική για την Επιτροπή των Περιφερειών αφού σημαίνει πως όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης έχουν τη ίδια ευθύνη και στηρίζεται σε όλες τις πηγές δημοκρατικής νομιμότητας και στην αντιπροσωπευτικότητα των πολιτών. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι μια από τις σημαντικότερες προτεραιότητες της ΕτΠ και ορίστηκε ως πρωτοβουλία της στον πολιτικό προγραμματισμό της ΕτΠ την περίοδο 2008 – 2010.

Στόχος της Επιτροπής των Περιφερειών ήταν να αναλάβει ηγετικό ρόλο στην προώθηση μοντέλων διακυβέρνησης με τη συμμετοχή τοπικών και περιφερειακών αρχών σε πρωταρχικό στάδιο λήψης αποφάσεων της ΕΕ. Αυτό το σχέδιο αναμένεται

να φέρει πιο κοντά τους πολίτες με τα όργανα της ΕΕ και τις αποφάσεις τους. Τον Ιούνιο 2009 η ΕτΠ δημοσίευσε τη Λευκή Βίβλο για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Οι στρατηγικοί στόχοι που τέθηκαν στη Λευκή Βίβλο είναι δύο. Η προώθηση της συμμετοχής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΕΕ και η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της δράσης της Ένωσης. Η “πολυεπίπεδη διακυβέρνηση” ορίζεται ως συντονισμένη δράση της ΕΕ, των κρατών μελών και των τοπικών και περιφερειακών αρχών βάσει της εταιρικής σχέσης στοχεύοντας στην χάραξη και την εφαρμογή πολιτικών της ΕΕ (Panara&Becker, 2011).

Στο έγγραφο αυτό η ΕτΠ παρουσιάζει τον εαυτό της ως πολιτικό εκπρόσωπο των περιφερειών και των τοπικών αρχών. Ο βασικός στόχος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης δεν είναι η διάχυση της εξουσίας ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης αλλά η δημιουργία ενός συστήματος ευρωπαϊκής διακυβέρνησης που χαρακτηρίζεται από τη συμμετοχή όλων των επιπέδων διακυβέρνησης στον καθορισμό και στην εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση έχει να κάνει με την αλληλεπίδραση μεταξύ των αρμοδιοτήτων που έχει το κάθε επίπεδο ενώ η αρχή της Επικουρικότητας αφορά την κατανομή, δηλαδή ποιο είναι το κατάλληλο επίπεδο δράσης.

Η Επιτροπή των Περιφερειών συμπληρώνει τη Λευκή Βίβλο με μια πρόταση τονίζοντας ότι “η ευθύνη μοιράζεται μεταξύ των διαφόρων επιπέδων της Κυβέρνησης”. Η ΕτΠ προβλέπει μια σημαντική αλλαγή στον τρόπο με τον οποίο πρέπει να διατυπώνονται οι πολιτικές της ΕΕ. Η ΕτΠ διατυπώνει ότι οι τοπικές και περιφερειακές αρχές πρέπει να συμμετέχουν στον καθορισμό πολιτικών προτεραιοτήτων σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με αυτό τον τρόπο θα βελτιωθεί και θα ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα της δράσης της ΕΕ.

Γι’ αυτό το λόγο η Λευκή Βίβλος ασχολείται τόσο έντονα με αυτό το πρόβλημα και η ΕτΠ έχει καταθέσει πολλές προτάσεις μέσα στο χρόνο δράσης της. Τέτοιες ήταν, η παρακολούθηση της Επικουρικότητας, που έχει αναφερθεί σε προηγούμενο κεφάλαιο, η εφαρμογή της εδαφικής συνοχής και η θέσπιση “Ευρωπαϊκών Εδαφικών Συμφώνων”. Η Λευκή Βίβλος ουσιαστικά προτείνει την υιοθέτηση πρακτικών από την ΕΕ με τη βοήθεια της εμπειρίας των περιφερειακών και τοπικών αρχών (Panara&Becker, 2011).

Η Λευκή Βίβλος ουσιαστικά έδωσε στην ΕτΠ τη δυνατότητα δημόσιας διαβούλευσης και ανταλλαγής απόψεων με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, κυρίως με την Επιτροπή και το Κοινοβούλιο αλλά και με τα κράτη μέλη.

Η Λευκή Βίβλος γράφτηκε με στόχο την “σύμπραξη για την οικοδόμηση της Ευρώπης” θέτοντας δύο σημαντικούς στρατηγικούς στόχους όπως προαναφέρθηκε. Την ενθάρρυνση συμμετοχής στην Ευρωπαϊκή διαδικασία και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κοινοτικής δράσης.

Σύμπραξη για την οικοδόμηση της Ευρώπης: σύμφωνα με την Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2009/ C 211/01) η ικανότητα της ΕΕ να εκτελεί τις αποστολές της και να επιτυγχάνει τους στόχους της εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τη θεσμική της οργάνωση. Σημαντικό ρόλο όμως παίζει και ο τρόπος διακυβέρνησής της. Η νομιμότητα, η αποτελεσματικότητα και η προβολή της κοινοτικής λειτουργίας επιτυγχάνονται μέσα από τη συνεισφορά όλων των παραγόντων. Οι περιφερειακές και οι τοπικές αρχές διασφαλίζεται ότι είναι πραγματικοί “εταίροι” και όχι απλώς μεσάζοντες. Η σύμπραξη ξεπερνάει τη συμμετοχή και τη διαβούλευση. Προωθεί μια δυναμικότερη αντιμετώπιση και συμβάλει στην αυξημένη ανάληψη ευθυνών από τους διάφορους παράγοντες.

Ενθάρρυνση της συμμετοχής: η ασχολία των πολιτών με τη διαδικασία διαμόρφωσης αποφάσεων της ΕΕ είναι μια πρόκληση για την αξιοπιστία της ευρωπαϊκής δημοκρατίας. *“η ευρωπαϊκή ιθαγένεια οικοδομείται και η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση οργανώνεται με βάση τη συμμετοχή”* (2009/ C211/01). Η συμμετοχή έχει διπλή διάσταση. Από τη μία πλευρά την αντιπροσωπευτική δημοκρατία η οποία είναι το θεμέλιο της και από την άλλη πλευρά τη συμμετοχική δημοκρατία όπου τη συμπληρώνει.

Η σωστή ευρωπαϊκή διακυβέρνηση πρέπει να γίνεται στη βάση της συνεργασίας των εκλεγμένων αρχών και των παραγόντων της κοινωνίας των πολιτών με σκοπό το κοινό καλό. Οι περιφερειακές και τοπικές αρχές λογοδοτούν άμεσα στους πολίτες, αντιπροσωπεύουν ένα σημαντικό μέρος της δημοκρατικής νομιμότητας στην ΕΕ και ασκούν μέρος της πολιτικής εξουσίας.

Πολιτική συνεργασία: για να επιτευχθούν οι κοινοί στόχοι που τίθενται στην ΕΕ μέσα από την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση πρέπει να υπάρχει αμοιβαία εμπιστοσύνη μεταξύ όλων των επιπέδων εξουσίας και των θεσμικών οργάνων. Η πολιτική φύση της Επιτροπής των Περιφερειών και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προϋποθέτει στενή συνεργασία των δύο προαναφερθέντων οργάνων για την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμότητας της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Ενίσχυση της συμμετοχικής δημοκρατίας: Η διακυβέρνηση διαρθρώνεται ολοένα και περισσότερο σε δίκτυα δίνοντας έμφαση σε μια δυναμική οριζόντιας

συνεργασίας. Αυτό σημαίνει πως υπάρχουν δίκτυα συνεργασίας σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο στην Ευρώπη. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση παίζει σημαντικό ρόλο στην προώθηση της ενεργού συμμετοχής του πολίτη στα κοινά αφού συμμερίζεται περισσότερο τις συγκεκριμένες και άμεσες προσδοκίες των πολιτών(Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση της επιτροπής των περιφερειών (2009/ C211/01)).

Ο χάρτης για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση: Η ΕτΠ εξέδωσε στις 03/04/2014 με ψήφισμα της τον Χάρτη για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Στόχος του χάρτη είναι να καλέσει και να παρακινήσει τις δημόσιες αρχές να εφαρμόζουν την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση κατά τη διαδικασία διαμόρφωσης και υλοποίησης των πολιτικών τους. Τον χάρτη έχουν τη δυνατότητα να υπογράψουν οι ευρωπαϊκές τοπικές και περιφερειακές αρχές, οι ευρωπαϊκές και εθνικές ενώσεις τοπικών και περιφερειακών αρχών και οι αιρετοί εκπρόσωποι των επιπέδων διακυβέρνησης.

Στο προοίμιο του χάρτη αναφέρεται ότι οι ευθύνες είναι διαμοιρασμένες μεταξύ των διάφορων επιπέδων διακυβέρνησης και πρέπει να συνεργάζονται μεταξύ τους βάσει της εταιρικής σχέσης με στόχο μεγαλύτερη οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή στην Ευρώπη. Κανένα επίπεδο διακυβέρνησης δεν μπορεί μόνο του να λειτουργήσει και να επιτύχει τους παραπάνω στόχους. Όλα μαζί σε συνεργασία μεταξύ τους μπορούν να αντιμετωπίσουν τα προβλήματα των πολιτών και τις προκλήσεις που ανακύπτουν.

Ο χάρτης προωθεί την σύνδεση των περιφερειών και των δήμων της Ευρώπης και την πολυμερή συνεργασία με κοινωνικούς φορείς όπως π.χ. τα πανεπιστήμια και οι αντιπροσωπευτικές οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται σύμφωνα με την αρχή της Επικουρικότητας, στο κατάλληλο επίπεδο δράσης και να είναι όσο πιο κοντά γίνεται στους πολίτες.

Οι θεμελιώδεις αρχές του χάρτη τονίζουν τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να εφαρμόζεται η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην ΕΕ. Κάνει λόγο για τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να χαράσσονται οι πολιτικές της ΕΕ, οι οποίες πρέπει να στηρίζονται στη διαφάνεια. Προωθεί την συμμετοχή και την εταιρική σχέση των αρμόδιων δημοσίων και ιδιωτικών φορέων που εμπλέκονται στη διαμόρφωση πολιτικής. Ενισχύει την αποτελεσματικότητα και τη συνοχή των πολιτικών καθώς και την προώθηση των δημοσιονομικών συνεργιών μεταξύ όλων των επιπέδων διακυβέρνησης. Τονίζει πως η χάραξη πολιτικών πρέπει να γίνεται σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας και διασφαλίζει ότι σε όλα τα

επίπεδα διακυβέρνησης προστατεύονται πλήρως τα θεμελιώδη δικαιώματα(Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση της επιτροπής των περιφερειών (2009/C211/01)).

Ο χάρτης δεν είναι ένα νομικά δεσμευτικό έγγραφο αλλά δεσμεύει όσους τον υπογράφουν να προωθούν την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και κυρίως να την εφαρμόζουν σύμφωνα με το χάρτη. Οι πρωτοβουλίες και οι δράσεις των υπογραφόντων του χάρτη θα δημοσιεύονται στον ιστότοπο του χάρτη και θα παρουσιάζονται σε εκδηλώσεις όπου θα οργανώνονται από τις τοπικές και περιφερειακές αρχές, από τα κράτη μέλη και από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

3.3. Υποκρατικές οντότητες και πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Οι διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της εθνικής αποκέντρωσης οδήγησαν τις υποκρατικές οντότητες στην τάση να επηρεάζουν πολιτικά τις αποφάσεις της ΕΕ. Όλο αυτό ξεκίνησε στα μέσα της δεκαετίας του 1990 με την περιφερειακή κινητοποίηση όπου οι υποεθνικές αρχές άρχισαν να εμπλέκονται με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και τις διαδικασίες χάραξης πολιτικής. Μέσα από την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση οι υποεθνικές αρχές ζητούν μια πιο άμεση πρόσβαση στους υπευθύνους χάραξης πολιτικής στην ΕΕ (Hecke, Rursens, & Beyres, 2016).

Βέβαια, οι περιφέρειες δεν συμμετέχουν όλες με τον ίδιο τρόπο αλλά υπάρχουν παράγοντες που καθορίζουν τη συμμετοχή τους. Για παράδειγμα οι περιφέρειες που διαθέτουν γραφείο στις Βρυξέλλες είναι πιο εύκολο να επηρεάσουν τη διαμόρφωση πολιτικής. Ουσιαστικά βρίσκονται εκεί ως διαμεσολαβητές περιφερειακού ενδιαφέροντος στην ΕΕ. Βέβαια, το να διαθέτει μια περιφέρεια γραφείο στις Βρυξέλλες δεν σημαίνει ότι η υποκρατική αυτή οντότητα συμμετέχει ενεργά στη χάραξη πολιτικής. Γενικά υποστηρίζεται πως τα περιφερειακά γραφεία στις Βρυξέλλες λειτουργούν περισσότερο συλλέγοντας πληροφορίες παρά επηρεάζοντας τη πολιτική διαδικασία μέσω πιέσεων(Hecke, Rursens, & Beyres, 2016).

Υπάρχουν δύο λόγοι για τους οποίους κινητοποιούνται οι περιφέρειες ώστε να συμμετέχουν στις ανοιχτές διαβουλεύσεις του Συμβουλίου. Ο πρώτος έχει να κάνει με τα χαρακτηριστικά των υποκρατικών οντοτήτων, τους πόρους δηλαδή και την πολιτική αυτονομία. Ο δεύτερος λόγος έχει να κάνει με την πολιτική και αντιλαμβάνεται την εκπροσώπηση ως πράξη επικοινωνίας όχι μόνο με τους

υπεύθυνους χάραξης πολιτικής αλλά και με άλλους ενδιαφερομένους για συγκεκριμένα ζητήματα πολιτικής.

Με βάση την πρώτη προοπτική, το Συμβούλιο προσφέρει πρόσβαση στις περιφέρειες σε ένα λόμπι, και εκείνες του προσφέρουν με τη σειρά τους πληροφορίες πολιτικής από οργανωμένες ομάδες. Πρόκειται δηλαδή για μια σχέση δούναι και λαβείν. Οι ενδιαφερόμενοι αντιλαμβάνονται τις ανοιχτές διαβουλεύσεις ως ένα τόπο στον οποίο μπορούν να εκφράσουν τις πολιτικές τους απόψεις.

Οι υποκρατικές οντότητες συμμετέχουν στις διαβουλεύσεις προκειμένου να αποκτήσουν πληροφορίες σχετικά με την πολιτική, οι πόροι που διαθέτει κάθε περιφέρεια της δίνουν τη δυνατότητα να αποκτήσει γραφείο στις Βρυξέλλες. Όσο καλύτερη χρηματοδότηση διαθέτει ένα γραφείο, τόσο πιο πιθανό είναι να επηρεάσει τη διαμόρφωση πολιτικής. Όσο πιο αυτόνομο είναι ένα κράτος, τόσο πιο πιθανό είναι να συμμετέχει στις διαβουλεύσεις (Hecke, Rursens, & Beyres, 2016).

Επίσης, για να επηρεάσει μια υποκρατική οντότητα τη διαμόρφωση απόφασης πρέπει να είναι καλά ενσωματωμένο στον πυρήνα των Βρυξελλών. Οργανισμοί με μόνιμη παρουσία και στενούς δεσμούς με φορείς ή δίκτυα εντός της κοινότητας όπου διαμορφώνονται οι αποφάσεις, έχουν μεγάλη πιθανότητα επιρροής. Οι υποκρατικές οντότητες προσπαθούν να ενσωματωθούν υπερεθνικά μέσα από την καθιέρωση περιφερειακών γραφείων και τη συμμετοχή τους σε διαπεριφερειακές ενώσεις (Beyers & Donas, 2014).

Τα περιφερειακά γραφεία στις Βρυξέλλες παρακολουθούν αν η κοινοτική νομοθεσία έχει κάποιο αντίκτυπο στις περιφέρειές τους. Έτσι, έχοντας πολιτικό γραφείο στις Βρυξέλλες αυξάνεται η πιθανότητα συμμετοχής σε διαβουλεύσεις καθώς και η επίγνωση των πολιτικών ευκαιριών.

Επιπλέον, οι υποκρατικές οντότητες προσχωρούν σε διαπεριφερειακές ενώσεις για να ανταλλάσσουν ευκολότερα πληροφορίες και να είναι καλύτερα ενημερωμένες. Με τον τρόπο που υποστηρίζονται τα μέλη των διαπεριφερειακών ενώσεων, βρίσκουν τρόπο να αποκτούν πρόσβαση στους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής. Η κινητοποίηση αυτή των δρώντων αποτελεί παράδειγμα και για άλλους ενδιαφερόμενους. Συνήθως τα λόμπι λειτουργούν με πολλούς ενδιαφερόμενους όπως είναι οι επιχειρηματικές ενώσεις, συνδικάτα, ΜΚΟ και άλλες δημόσιες αρχές. Αυτό συμβαίνει στις ανοιχτές διαβουλεύσεις όπου το Συμβούλιο προσπαθεί να λάβει πληροφορίες από ποικίλο αριθμό δρώντων (Hecke, Rursens, & Beyres, 2016).

Επίσης, οι περιφέρειες συμμετέχουν στις ανοιχτές διαβουλεύσεις του Συμβουλίου όταν διακυβεύονται προσωπικά τους συμφέροντα. Τέλος, μια συγκεκριμένη περιφέρεια συμμετέχει στις διαβουλεύσεις όταν συμμετέχει επίσης μια άλλη περιφέρεια από το ίδιο κράτος μέλος και έχουν κοινά συμφέροντα. Στη περίπτωση αυτή συνεργάζονται και προωθούν από κοινού τις θέσεις τους.

3.4. Παρα-διπλωματία στις Βρυξέλλες

Έχει ήδη γίνει λόγος για την κινητοποίηση των υποεθνικών οντοτήτων στις Βρυξέλλες. Την παρουσία των περιφερειών δηλαδή εκεί, τον τρόπο με τον οποίο λειτουργούν αυτά τα γραφεία και σε τι αποσκοπούν. Για να εκφραστούν συνολικά τα παραπάνω χρησιμοποιήθηκε ο όρος “παρα-διπλωματία”. Ως παρα-διπλωματία θεωρούνται οι διπλωματικές ενέργειες των υποκρατικών οντοτήτων παράλληλα με αυτές των κρατών μελών. Οι περιφέρειες κινητοποιούνται με σκοπό να πετύχουν διάφορους στόχους που εξυπηρετούν τους σκοπούς τους (Tatham,2016).

Οι ενέργειες των περιφερειών γίνονται όπως προαναφέρθηκε παράλληλα με αυτές των κρατών μελών. Η παρα-διπλωματία αυτή λοιπόν έχει ως αποτέλεσμα τρεις περιπτώσεις. Την συγκρουσιακή παρα-διπλωματία, όπου οι περιφέρειες έχουν διαφορετική γνώμη για κάποιο ζήτημα από αυτή του κράτους μέλους τους και τα συμφέροντα τους συγκρούονται. Τη μη-διαδραστική διπλωματία όπου η περιφέρεια εκπροσωπεί τα συμφέροντα της χωρίς το κράτος μέλος και την συνεργατική παρα-διπλωματία όπου τα συμφέροντα της περιφέρειας και του κράτους μέλους ταυτίζονται(Tatham,2016).

Όση μεγαλύτερη εξουσία δίνει ένα κράτος σε μια περιφέρεια, τόσο μεγαλύτερη είναι η πιθανότητα να αναμειχθεί η περιφέρεια αυτή σε Ευρωπαϊκά ζητήματα και να ξεπεράσει το κράτος μέλος της παρουσιάζοντας αντίθετη άποψη από αυτό ή ξεχωριστή. Επομένως, αν μια περιοχή είναι αυτόνομη από το κράτος μέλος, αυξάνονται οι πιθανότητες της συγκρουσιακής παρα-διπλωματίας. Επίσης, αν ένα περιφερειακό γραφείο στις Βρυξέλλες διαθέτει ικανό αριθμό προσωπικού και διαθέτει πρόσβαση στα ενημερωτικά έγγραφα του κράτους μέλους και στην Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων και στις Ομάδες Εργασίας του Συμβουλίου, τότε είναι σα να έχει τα ίδια δικαιώματα και ευθύνες με το κράτος μέλος. Τότε, θεωρητικά έχοντας τέτοιου είδους ευθύνες μειώνεται η ελευθερία των περιφερειών καθώς θεωρούνται ως μέρος των κρατών μελών και θα έπρεπε να ακολουθούν κοινή γραμμή με αυτά όπως

π.χ. το Βέλγιο. Οι περιφέρειες του Βελγίου εκπροσωπούνται στο ίδιο γραφείο της Αντιπροσωπείας του κράτους του Βελγίου και όχι σε ξεχωριστό γραφείο (Tatham, 2016).

Η συνεργατική διπλωματία παρατηρείται κυρίως όταν τα κράτη μέλη θέλουν να μειώσουν τις πιθανότητες οι περιφέρειες να απευθυνθούν στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για κάποια νομοθεσία. Έτσι, τους δίνουν τη δυνατότητα να συμμετέχουν στην προ-νομοθετική φάση της διαδικασίας.

Η δημιουργία περιφερειακού γραφείου στις Βρυξέλλες είναι μια διαδικασία η οποία εξελίσσεται αργά. Αρχικά, οι περιφέρειες δεν ήταν αυτόνομες και δεν είχαν δύναμη εκτός από τη Γερμανία όπου είχε ενιαίο χαρακτήρα. Καθώς το σχέδιο ολοκλήρωσης προχωρούσε και τα κράτη μέλη άρχισαν να μεταφέρουν δύναμη στις περιφέρειες, τότε άρχισαν να κινητοποιούνται δυναμικότερα στις Βρυξέλλες. Το πρώτο περιφερειακό γραφείο στις Βρυξέλλες άνοιξε το 1985 από ένα Γερμανικό κρατίδιο το Saarland. Μέχρι το 1988 υπήρχαν 15 περιφερειακά γραφεία και μέχρι το 1999 αυξήθηκαν σε 165. Το 2008 υπήρχαν περίπου 220.

Στα περιφερειακά γραφεία της Γερμανίας το 2012 στις Βρυξέλλες διαπιστώθηκε ότι εργαζόταν 242 αξιωματούχοι, δηλαδή περίπου 15 άτομα ανά γραφείο. Στην Μόνιμη Αντιπροσωπεία της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας εργάζονται περίπου 190 άτομα, που σημαίνει πως επισκιάζονται από τον αριθμό που παρουσιάζεται στις Βρυξέλλες. Αυτό δεν συμβαίνει μόνο με τη Γερμανική περίπτωση, αλλά και άλλες χώρες όπως η Γαλλία ή η Ιταλία απασχολούν στις Βρυξέλλες μεγαλύτερο αναλογικά αριθμό σε σχέση με το δημογραφικό τους μέγεθος, με αποτέλεσμα ο αριθμός εργαζομένων στο περιφερειακό γραφείο να ξεπερνά το ποσοστό των υπαλλήλων τους στην εθνική αποστολή (Tatham&Thau,2014).

Με το πέρασμα του χρόνου, τα πρότυπα περιφερειακής κινητοποίησης δεν παρουσιάζουν πολλές διαφορές μεταξύ τους. Αυτό είναι αποτέλεσμα της αποκέντρωσης ως εσωτερική πολιτική στα κράτη της ΕΕ. Οι μεταρρυθμίσεις της αποκέντρωσης διαδίδονται στις χώρες της ΕΕ και οι περιφέρειες αντιμετωπίζουν σχεδόν τα ίδια προβλήματα μεταξύ τους, δίνοντας και παρόμοιες λύσεις. Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση συνεπάγεται την εναρμόνιση των περιφερειακών κινήτρων με των ευρωπαϊκών, έτσι ώστε όλες οι ευρωπαϊκές περιφέρειες να έχουν τους ίδιους στόχους (Tatham&Thau, 2014).

Σύμφωνα με μελέτες που έχουν γίνει σχετικά με τους λόγους ύπαρξης περιφερειακών γραφείων στις Βρυξέλλες, οι πολιτικές αποκέντρωσης και η περιφερειακή κινητοποίηση έχουν συγκεντρώσει τόση δυναμική τα τελευταία 25 χρόνια όπου θα ήταν αναμενόμενο όλες οι περιφέρειες να εκπροσωπούνται από ένα γραφείο στις Βρυξέλλες. Παρόλα αυτά, όπως έδειξαν οι μελέτες, γραφείο στις Βρυξέλλες διαθέτουν τα δύο τρίτα των περιφερειών της ΕΕ. Αυτό εξαρτάται από τα εθνικά κράτη. Σε κάποιες χώρες, όπως το Βέλγιο, η Γερμανία, η Σουηδία ή η Πολωνία εκπροσωπούνται όλες οι περιφέρειες τους στις Βρυξέλλες. Άλλες χώρες όπως η Ελλάδα, η Βουλγαρία δεν διαθέτουν δικά τους γραφεία (Beyers&Donas,2014)

Όσο μεγαλύτερη και αυτόνομη είναι μια περιοχή, τόσο μεγαλύτερες είναι και οι πιθανότητες να κινητοποιηθεί στις Βρυξέλλες. Το μέγεθος της περιοχής, η οικονομική ανάπτυξη και αριθμός του πληθυσμού παίζουν επίσης σημαντικό ρόλο. Οι περιοχές που βρίσκονται απομακρυσμένες από τις κεντρικές κυβερνήσεις και δεν ακούγονται τα προβλήματα τους, παίρνουν την κατάσταση στα χέρια τους και επιδιώκουν την εκπροσώπηση τους στις Βρυξέλλες με σκοπό να διεκδικήσουν τα δικαιώματά τους. Συνήθως αυτές οι περιοχές ασχολούνται κατά βάση με τη γεωργία. Η γεωργική πολιτική είναι από τις πιο ολοκληρωμένες κοινές πολιτικές της ΕΕ, αντιπροσωπεύουν το ένα τρίτο περίπου του προϋπολογισμού της ΕΕ δίνοντας ισχυρό κίνητρο σε αυτές τις γεωργικές περιοχές να κινητοποιηθούν πιο έντονα. Ένα έθνος μειοψηφίας ή μια διακρατική περιοχή πιο δύσκολα διαθέτουν περιφερειακό γραφείο στις Βρυξέλλες (Tatham&Thau,2014).

Επομένως, περιοχές με ισχυρή αυτοδιοίκηση δίνουν την ευκαιρία στις περιφέρειές τους να εκπροσωπούνται στις Βρυξέλλες. Επίσης περιοχές μεγαλύτερες δημογραφικά στελεχώνουν πιο εύκολα τα γραφεία τους.

Η υπερεθνική συμμετοχή έχει αυξηθεί αλλά αυτό έχει συμβεί πολύ άνιστα σε όλη την επικράτεια. Υπάρχουν κράτη που δεν διαθέτουν καν γραφείο στις Βρυξέλλες. Αλλά διαφορές υπάρχουν και ανάμεσα στα γραφεία των κρατών που υπάρχουν εκεί, κυρίως ως προς την απασχόληση του προσωπικού.

3.5. Ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας και η προώθηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης μέσα από αυτόν

Σύμφωνα με το άρθρο 175 ΣΛΕΕ η Επιτροπή των περιφερειών έχει προωθήσει ενεργά την πρωτοβουλία της ΕΕ για τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ομίλου

Εδαφικής Συνεργασίας. Η Επιτροπή των Περιφερειών μέσα από αυτό το εργαλείο προσπαθεί να βελτιώσει την περιφερειακή συνεργασία. Ο κανονισμός 1082/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5^{ης} Ιουλίου 2006 θεσπίζει τους κανόνες για τη σύσταση του ΕΟΕΣ. Ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας μπορεί να αποτελείται από περιφερειακές και τοπικές αρχές, κεντρικές κυβερνήσεις, φορείς του δημοσίου δικαίου και τις ενώσεις από τουλάχιστον δύο κράτη μέλη. Στόχος του είναι να διευκολύνει τη διασυνοριακή, διακρατική και διαπεριφερειακή συνεργασία με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής (Panara & Becker, 2011).

Ο ρόλος του συνδέεται με την εφαρμογή προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας ή με έργα που συγχρηματοδοτούνται από την κοινότητα μέσω του Ευρωπαϊκού Περιφερειακού Ταμείου Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο ή το Ταμείο Συνοχής. Ένας ΕΟΕΣ διαθέτει και νομικά πρόσωπα, τα οποία αποκτούνται μετά την καταχώρηση ή και τη δημοσίευση του καταστατικού του (άρθρο 1, κανονισμός ΕΚ άρθ. 1082/2006).

Σύμφωνα με το άρθρο 5 παρ. 1 του κανονισμού τα μέλη ενός ΕΟΕΣ πρέπει να ενημερώνουν την Επιτροπή των Περιφερειών για τη συμφωνία που συνάπτουν και για την καταχώρηση ή τη δημοσίευση στο καταστατικό. Η ΕτΠ παρέχει ειδικές συμβουλές σε θέματα εδαφικής συνεργασίας σύμφωνα με το άρθρο 175 ΣΛΕΕ. Η Επιτροπή παρακολουθεί την εφαρμογή του κανονισμού (Panara & Becker, 2011).

Η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αναπτύσσεται κυρίως μέσω της Ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. Παρά το γεγονός της εφαρμογής των διαρθρωτικών ταμείων της ΕΕ φάνηκε ότι τα εθνικά κράτη μέλη έχασαν εξουσία από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και από τις υποκρατικές οντότητες στις μεταρρυθμίσεις των ταμείων το 1993. Παρόλα αυτά τα κράτη μέλη είχαν τη δυνατότητα να υποβάλλουν στην Επιτροπή χωρίς διαπραγματεύσεις ένα ενιαίο έγγραφο προγραμματισμού. Αυτό σήμαινε πως τα εθνικά κράτη κυριαρχούσαν και πάλι στη διανομή των κονδυλίων και πως οι υποκρατικές οντότητες αποκλειόταν ως εταίροι και πως μπορούσαν να διεκδικήσουν χρηματοδότηση μέσω πιέσεων προς την Επιτροπή. Η Επιτροπή αντί να δώσει μεγαλύτερη δύναμη στις υποκρατικές οντότητες, φαίνεται πως λειτούργησε ως διαμεσολαβητής μεταξύ των κρατών μελών και των περιφερειών (Nadalutti, 2013).

Υπάρχουν δύο τύποι πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που μπορούν να εξηγήσουν αυτή την επανεθνικοποίηση των κεφαλαίων. Πρόκειται για τον “τύπο 1”

και “τύπο 2” διακυβέρνησης. Ο τύπος ένα αφορά μια περιορισμένη διασπορά εξουσίας σε μερικά μόνο επίπεδα. Πρόκειται για ένα πιο ιεραρχικό τρόπο διακυβέρνησης με εξουσία κατανεμημένη ανάμεσα στα τρία επίπεδα(υποεθνικό, εθνικό και υπερεθνικό). Ο τύπος δύο αναφέρεται σε ένα μείγμα πολυκεντρικών αρχών που λειτουργούν σε πολλά εδαφικά επίπεδα. Αν και πρόκειται για πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, επικεντρώνεται στην κινητοποίηση των υποεθνικών οντοτήτων που έχουν αρχίσει να αποκτούν περισσότερη δύναμη στη διεθνή σκηνή (Nadalutti, 2013).

Οι διασυνοριακές τοπικές και περιφερειακές αρχές άρχισαν να κινητοποιούνται για την επίλυση των προβλημάτων τους από το τέλος του Β’ παγκοσμίου πολέμου χωρίς να στρέφονται αναγκαστικά προς τις πρωτεύουσές τους με την ελπίδα πως το Υπουργείο Εξωτερικών θα ασχολούταν με τα τοπικά τους θέματα. Τα προβλήματα αυτά αφορούσαν συνοριακούς εργαζομένους, διασυνοριακή ρύπανση, σχεδιασμό χρήσεως γης ή ζητήματα ασφάλειας.(Nadalutti, 2013)

Το πρώτο υπερεθνικό όργανο που ασχολήθηκε με ζητήματα διασυνοριακής συνεργασίας ήταν το Συμβούλιο της Ευρώπης. Το 1980 η Επιτροπή των Περιφερειών μαζί με την Ευρωπαϊκή Ένωση Διασυνοριακών Περιοχών σύναψαν την Σύμβαση της Μαδρίτης η οποία αποτέλεσε το αποκορύφωμα μιας μακράς περιόδου συμφωνιών μεταξύ της ΕτΠ, των κρατών μελών της ΕΕ και των τοπικών και περιφερειακών διασυνοριακών αρχών που εκπροσωπούταν από την Ευρωπαϊκή Ένωση Διασυνοριακών Περιοχών (Nadalutti, 2013).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση Διασυνοριακών Περιοχών άσκησε πιέσεις προς την ΕΕ για τη δημιουργία Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής με σκοπό την εγγύηση προς τις υποκρατικές οντότητες ενός νομικού μέσου για τη συνοριακή συνεργασία. Η Επιτροπή όμως απέρριψε όλες τις προτάσεις καθώς δεν είχε τη δύναμη και τα οικονομικά μέσα για την ανάληψη μιας τέτοιας δράσης. Έτσι, η ΕτΠ φάνηκε να είναι η καταλληλότερη για να αναλάβει αυτή τη δράση μέσω ειδικών διμερών συμφωνιών που να καλύπτουν και τα αιτήματα των περιφερειακών αρχών για συνεργασία και τους φόβους των κρατών μελών μη χάσουν την εξουσία τους προς τις υποκρατικές οντότητες.

Η Επιτροπή των Περιφερειών σύναψε μια σύμβαση όπου η διασυνοριακή συνεργασία γινόταν αντιληπτή ως “κάθε συντονισμένη δράση που αποσκοπεί στην ενίσχυση των γειτονικών διμερών σχέσεων μεταξύ εδαφικών κοινοτήτων ή αρχών που υπάγονται στη δικαιοδοσία δύο ή περισσότερων συμβαλλόμενων μερών και τη

σύναψη οποιασδήποτε συμφωνίας και διακανονισμού για το σκοπό αυτό”. Παρόλα αυτά, οι υποκρατικές οντότητες δεν μπορούσαν να παρακάμψουν τον έλεγχο των κρατών (Nadalutti, 2013).

Η Σύμβαση της Μαδρίτης που συνάφθηκε 1980 δεν είχε καμία άμεση νομική επίπτωση στις διασυνοριακές δραστηριότητες και ισοδυναμούσε με μια απλή δήλωση προθέσεων. Η ΕτΠ για να καλύψει αυτή την αδυναμία πρόσθεσε στη Σύμβαση της Μαδρίτης δύο πρωτόκολλα (1995 και 1998). Το πρώτο αντικατέστησε κάποιες προαιρετικές ρήτρες με υποχρεωτικές και υποστήριξε τη δημιουργία μόνιμων θεσμών για τη διασυνοριακή συνεργασία. Οι περιφερειακές και οι τοπικές αρχές δεν έπρεπε να βασίζονται στη δέσμευση των κρατών για την ενίσχυση της συνεργασίας, αλλά είχαν οι ίδιες το δικαίωμα να λάβουν διασυνοριακά μέτρα και να επωφεληθούν από το δικαίωμα συνεργασίας πέραν των εθνικών συνόρων (Nadalutti, 2013).

Το δεύτερο πρωτόκολλο ανέφερε ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται από κοινού στο πλαίσιο συμφωνίας διασυνοριακής συνεργασίας και εκτελούνται από αρχές εντός του εθνικού νομικού συστήματος, σύμφωνα με τον εθνικό νόμο. Τα κράτη είχαν τον τελικό λόγο σχετικά με τη διασυνοριακή συνεργασία (Nadalutti, 2013).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση Διασυνοριακών Περιοχών πίεσε την Επιτροπή των Περιφερειών εκ μέρους των διασυνοριακών περιφερειακών και τοπικών αρχών για να επιτύχει συμφωνία με σκοπό τη διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ γειτονικών περιοχών μεταξύ των κρατών μελών της ΕτΠ. Η Συμφωνία της Μαδρίτης ήταν η αρχή για την ανάμειξη κι άλλων δρώντων στη διαμόρφωση της απόφασης πέρα από αυτή των εθνικών κρατών. Πρόκειται για τον τύπο ένα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αφού η εξουσία διαχέεται σε συγκεκριμένα επίπεδα.

Αναλυτικότερα, ο κανονισμός 1082/2006 που δημοσίευσε η Επιτροπή για τον Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας είναι η πρώτη νομική βάση για την εδαφική συνεργασία. Αυτό σημαίνει πως τα προγράμματα μπορεί να δημιουργούνται ανεξάρτητα από τους φορείς που απαρτίζουν τον ΕΟΕΣ χωρίς να πρέπει να βασίζονται στα κονδύλια της Επιτροπής. ο κανονισμός αυτός δημοσιεύτηκε για να προσδώσει συνέχεια και μια νομική βάση στις διασυνοριακές συνεργασίες, που μέχρι τότε δεν υπήρχε (Nadalutti, 2013).

Ο κανονισμός του ΕΟΕΣ αποτελείται από 18 άρθρα. Πρόκειται για ένα εργαλείο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας το οποίο προωθεί δημόσιους φορείς σε διαφορετικά επίπεδα (κράτη μέλη και κυρίως περιφερειακές και τοπικές αρχές) με μια απλή αλλά σταθερή νομική βάση για την ανάπτυξη και την εφαρμογή μιας

εδαφικής πολιτικής συνοχής σε διασυνοριακό, διαπεριφερειακό και διεθνικό επίπεδο. Ο ΕΟΕΣ εξουσιοδοτείται από τα μέλη του να ενεργεί εκ μέρους τους και να τους εκπροσωπεί συνολικά. Όλα τα μέλη αντιμετωπίζονται με ισότητα. Το περίπλοκο είναι ότι οι νομικοί θεωρούν τον κανονισμό ανακριβή για να καθορίσει αν ο ΕΟΕΣ θα έχει νομική προσωπικότητα σύμφωνα το κοινοτικό ή το εθνικό δίκαιο. Γι' αυτό το τελικό έγγραφο του κανονισμού στο άρθρο 2 όρισε ότι ο ΕΟΕΣ διέπεται από τη νομοθεσία του κράτους μέλους όπου ο ΕΟΕΣ έχει εγγραφεί στο γραφείο του (Nadalutti, 2013).

Για τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ομίλου Εδαφικής Συνεργασίας βασικό ρόλο διαδραμάτισε η Επιτροπή των Περιφερειών και η Ευρωπαϊκή Ένωση Διασυνοριακών Περιφερειών που υποστήριξαν την Επιτροπή και το Κοινοβούλιο. Τον κύριο λόγο τον έχει η ΕτΠ όπως φαίνεται και στο άρθρο 265 ΣΕΕ. Η Επιτροπή των Περιφερειών συνεργάστηκε στενά με την Επιτροπή για να εκπροσωπήσουν τις τοπικές και περιφερειακές ανάγκες.

Στα πλαίσια της πολιτικής συνοχής της ΕΕ, η Επιτροπή των Περιφερειών χρησιμοποίησε την ειδική της ικανότητα ως κοινοτικό όργανο για να προωθήσει από κοινού με την Ευρωπαϊκή Ένωση Διασυνοριακών Περιφερειών ζητήματα αποτελεσματικά μέσα από γνωμοδοτήσεις πρωτοβουλίας και τακτικές συναντήσεις στις Βρυξέλλες (Nadalutti, 2013).

Η ΕτΠ άσκησε πιέσεις για τη δημιουργία του ΕΟΕΣ ως ανάγκη βελτίωσης της επικοινωνίας μεταξύ διαφορετικών χωρών, περιοχών και τοπικών οντοτήτων. Με βάση τον κανονισμό 1082/2006 οι τοπικές, περιφερειακές και εθνικές αρχές μπορούν να ξεκινήσουν συνεργασία χωρίς την ανάγκη μιας διεθνούς συμφωνίας μεταξύ των κρατών μελών. Το Μάρτιο 2002 η ΕτΠ στη γνωμοδότησή της συνέστησε τη δημιουργία κανονισμού για την διακρατική, εδαφική και διακρατική συνεργασία στα πλαίσια της ΕΕ. Η ΕτΠ ήταν υπεύθυνη και για την ονομασία του κανονισμού 1082/2006. Το 2004 η Επιτροπή είχε προτείνει τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ομίλου Διασυνοριακής Συνεργασίας αλλά η ΕτΠ διαφώνησε γιατί αυτή η ονομασία δεν περιλάμβανε και τα τρία είδη συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών, των περιφερειών και των τοπικών αρχών. Επομένως η ΕτΠ πρότεινε την ονομασία Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας και τόνισε τη σημασία του διακρατικού χαρακτήρα της συνεργασίας (Nadalutti, 2013).

Η ΕτΠ πρέπει να παρακολουθεί τη βελτίωση του κανονισμού ΕΟΕΣ από τα κράτη μέλη της ΕΕ και γι' αυτό δημιουργήθηκε μια ομάδα εμπειρογνομόνων. Η Επιτροπή με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατανοούν την ευθύνη της ΕτΠ να

παροτρύνει τα κράτη μέλη να εφαρμόσουν τα απαιτούμενα μέτρα για την εφαρμογή του ΕΟΕΣ στην Ευρωπαϊκή Ένωση το συντομότερο δυνατόν. Η Επιτροπή που στηρίζει την Επιτροπή των Περιφερειών σε αυτή τη δράση επιβάλλει κυρώσεις κατά των κρατών μελών που αρνούνται να λάβουν τα μέτρα που πρέπει για την εφαρμογή του κανονισμού ΕΟΕΣ. Επιπλέον, η επίσημη ιστοσελίδα του ΕΟΕΣ βρίσκεται διαθέσιμη στην ιστοσελίδα της ΕτΠ, κάτι που δείχνει την ενεργή συμμετοχή της ΕτΠ σε αυτό και την διάθεσή της να ενισχυθεί ο ρόλος του ΕΟΕΣ εντός των κρατών της ΕΕ αλλά και εκτός αυτών.

Μέχρι στιγμής έχουν δημιουργηθεί 25 ευρωπαϊκοί όμιλοι εδαφικής συνεργασίας και δεκάδες από αυτούς προγραμματίζονται ή εξετάζονται από τα κράτη μέλη. Ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας συμβάλει όχι μόνο στην εδαφική συνοχή αλλά και στην κοινωνική. Ο όμιλος αυτός έχει τη δυνατότητα να φέρνει κοντά τις κοινότητες με διαφορετική πολιτιστική κουλτούρα και γλώσσα προωθώντας την ειρηνική συνύπαρξη σε μια διαφορετική Ευρώπη δείχνοντας στους πολίτες την ευρωπαϊκή αξία (Nadalutti, 2013).

Σχετικά με τον ΕΟΕΣ τα κράτη μέλη πιστεύουν πως πρόκειται για ένα «νέο» θεσμικό εργαλείο το οποίο βοηθάει τις υποκρατικές οντότητες να ασκούν αρμοδιότητες όπως η εξωτερική πολιτική για παράδειγμα, χωρίς τον έλεγχο των κρατών μελών. Αυτό το γεγονός εξηγεί γιατί δεν υιοθετούν τον κανονισμό 1082/2006 όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ και υποστηρίζουν πως μοιάζει περισσότερο με οδηγία. Η ΕτΠ επισημαίνει πως ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας δεν είναι ένα θεσμικό εργαλείο που στοχεύει στην συγκέντρωση της εξουσίας από τα μέλη του, αλλά το πεδίο εφαρμογής του αφορά την υλοποίηση έργων ή προγραμμάτων συνεργασίας.

Το άρθρο 4 του κανονισμού 1082/2006 δηλώνει πως το κράτος μέλος έχει τη δυνατότητα να αποφασίσει σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία αν θα συμμετέχει σε έναν όμιλο εδαφικής συνεργασίας. Αν δεν συμμετέχει πρέπει να αιτιολογήσει τους λόγους για τους οποίους διαφωνεί, π.χ. η συμμετοχή αυτή δεν είναι σύμφωνη με τον παρόντα κανονισμό ή δεν δικαιολογείται από λόγους δημοσίου συμφέροντος. Η ΕτΠ εξηγεί πως το βασικό πρόβλημα ήταν πως τα κράτη μέλη φοβόταν ότι με βάση τον κανονισμό το κοινοτικό δίκαιο θα ξεπερνούσε το εθνικό. Υπάρχει όμως μέσα στον κανονισμό το άρθρο 4 το οποίο εξηγεί πως μια απαγόρευση βασισμένη στο εθνικό δίκαιο μπορεί να ισχύει. Πολλά κράτη μέλη δεν ήθελαν να υιοθετήσουν αυτό το μέσο της ΕΕ αλλά τελικά επετεύχθη ένας συμβιβασμός. Τα κράτη μέλη πλέον έχουν την

αντίληψη ότι ο ΕΟΕΣ θα μπορούσε να ανατρέψει πραγματικά τον καταμερισμό αρμοδιοτήτων μεταξύ περιφερειακού και εθνικού επιπέδου(Nadalutti, 2013).

Τα εθνικά κράτη ως νομοθέτες φαίνεται ότι έχουν μεγάλη ισχύ στον ΕΟΕΣ και η Επιτροπή των Περιφερειών μαζί με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμπεριέλαβαν τα εθνικά κράτη στον ΕΟΕΣ γιατί διαφορετικά δεν θα προωθούνταν η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Εξάλλου τα κράτη ως μέλη του ΕΟΕΣ θέτουν τον εαυτό τους στο ίδιο επίπεδο με τις τοπικές και περιφερειακές αρχές και συνεργάζονται ως «ίσοι» εταίροι.

Η ΕτΠ εκφράζει το φόβο της πως τα κράτη μέλη σε αυτή τη συνεργασία θα αποδειχθούν ανώτερα. Αυτή η ασυμμετρία μεταξύ των μελών δημιούργησε κάποια προβλήματα στον ΕΟΕΣ. Το διαφορετικό καθεστώς των τοπικών και περιφερειακών φορέων σε διαφορετικά κράτη έχει ως αποτέλεσμα το γεγονός ότι οι αρμοδιότητες μπορεί να είναι περιφερειακές από τη μία πλευρά των συνόρων και εθνικές από την άλλη. Επομένως, πρέπει να αποσαφηνιστεί πως οι εθνικές αρχές πρέπει να γίνουν μέλη στον ΕΟΕΣ μαζί με το κράτος μέλος(Nadalutti, 2013).

Ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας φαίνεται ότι θα μπορούσε να είναι το μέσο που θα προωθεί αποτελεσματικά τη συνεργασία, θα εκχωρεί αρμοδιότητες από το κράτος στο υποκρατικό επίπεδο και θα ενώνει διάφορους δρώντες από διαφορετικά επίπεδα επιβεβαιώνοντας έτσι τον τύπο δυο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Επιπλέον, ο ΕΟΕΣ έχει σχεδιαστεί με τέτοιο τρόπο έτσι ώστε να διαχειρίζεται αυτόνομα κάποια προγράμματα, παρακάμπτοντας το εθνικό κράτος.

Σε γενικές γραμμές φαίνεται πως η συνεχιζόμενη δημιουργία ευρωπαϊκών ομίλων εδαφικής συνεργασίας βοηθάει τις τοπικές και περιφερειακές αρχές να συνεργάζονται καλύτερα. Ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας είναι νομική προσωπικότητα και βοηθάει τη διαδικασία συμμετοχής στην ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία και σε άλλα προγράμματα που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ.

Στο κεφάλαιο αυτό αναφέρθηκε ο ορισμός της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης καθώς και η Λευκή Βίβλος που εξέδωσε η ΕτΠ το 2001 για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Επίσης αναφέρθηκε ο χάρτης για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και οι θεμελιώδεις αρχές του. Ακόμη, έγινε λόγος για τη συμμετοχή των υποκρατικών οντοτήτων στο συμβούλιο καθώς και για την παρα-διπλωματία που έχει αναπτυχθεί στις Βρυξέλλες. Τη συμμετοχή δηλαδή επιπλέον δρώντων στη διαμόρφωση της απόφασης πέρα από τα εθνικά κράτη. Τέλος, αναφέρθηκε ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας και ο τρόπος με τον οποίο προάγει τη πολυεπίπεδη διακυβέρνηση.

Συμπεράσματα

Σύμφωνα με τη βιβλιογραφική έρευνα που πραγματοποιήθηκε προκύπτει ότι η Επιτροπή των Περιφερειών είναι ένα συμβουλευτικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης το οποίο αντιπροσωπεύει τα συμφέροντα των τοπικών και περιφερειακών αρχών προσπαθώντας να επιτύχει την ανάμειξή τους στη διαδικασία διαμόρφωσης των αποφάσεων της ΕΕ. Για να το επιτύχει αυτό στηρίζεται στην προώθηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης όπου στόχος είναι να μη συγκεντρώνεται η εξουσία μόνο στο εθνικό επίπεδο, αλλά να διαχέεται και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο δίνοντας την ευκαιρία στις υποκρατικές οντότητες, και συγκεκριμένα στους ίδιους τους πολίτες να ακούγεται η άποψή τους σχετικά με ζητήματα που τους αφορούν.

Παρόλα αυτά, όπως φάνηκε από την βιβλιογραφία δεν τίθεται απόλυτα δυνατή η ανεξαρτητοποίηση των περιφερειών από τα κράτη μέλη τους καθώς για να συμμετέχουν στο Συμβούλιο πρέπει να συμφωνεί το κράτος μέλος από το οποίο προέρχονται. Με τις αλλαγές που έφερε η Συνθήκη της Λισαβόνας έδωσε τη δυνατότητα στις περιφέρειες να συμμετέχουν πιο ενεργά χωρίς τα εμπόδια που δημιουργούσαν μέχρι τότε τα κράτη, τα οποία δεν ήθελαν ουσιαστικά να χάσουν το πάνω χέρι στις διαβουλεύσεις για τη διαδικασία διαμόρφωσης αποφάσεων. Με τον “Μηχανισμό Έγκαιρης Προειδοποίησης”, τον έλεγχο της επικουρικότητας και τη δυνατότητα προσφυγής στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο σε περίπτωση που οι αποφάσεις της ΕΕ δεν συμφωνούν με την αρχή της επικουρικότητας, δίνεται η ευκαιρία στις υποκρατικές οντότητες να συμμετέχουν στο Συμβούλιο της ΕΕ.

Μπορεί ουσιαστικά να μην υπάρχει κάποια νομοθεσία που να υποχρεώνει τον ενωσιακό νομοθέτη να εφαρμόζει τις προτάσεις της ΕτΠ, αλλά η δύναμή της είναι εμφανής καθώς μέσα από τις αλλαγές της Συνθήκης της Λισαβόνας τα κράτη μέλη θέλουν να αποφύγουν την προσφυγή στο δικαστήριο οπότε προσπαθούν να τηρούν μια ισορροπία.

Η Επιτροπή των Περιφερειών μέσα από τη Λευκή Βίβλο που δημοσίευσε το 2001 πρότεινε την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και το δομημένο διάλογο με στόχο να πετύχει την περαιτέρω συμμετοχή των υποκρατικών οντοτήτων σε πρώιμο στάδιο στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Για το σκοπό αυτό πρότεινε τη δημιουργία

δικτύων μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών ή και με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

Η ΕτΠ προωθεί τη συμμετοχή τοπικών και περιφερειακών αρχών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε πρώιμο στάδιο. Δηλαδή, αυτό πρέπει να συμβεί στη φάση της εκπόνησης του σχεδιασμού των ενωσιακών πράξεων μέσα από διαβουλεύσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τις αρχές αυτές. Η εμπλοκή σε αυτή τη φάση είναι σημαντική για να διασφαλιστεί ο σεβασμός στην αρχή της Επικουρικότητας από τα νομοθετικά όργανα της ΕΕ και να υποχρεωθούν αυτά τα όργανα να επιτύχουν μια ισορροπία ανάμεσα στην εξουσία της ΕΕ, των κρατών μελών και των υποκρατικών οντοτήτων.

Η ανάπτυξη συνεργασίας μεταξύ των υποκρατικών οντοτήτων και των θεσμικών οργάνων της ΕΕ δεν αρκεί για τη δημιουργία μιας πλήρους δημοκρατικής Ένωσης. Συγκεκριμένα η εγγύτητα της ΕΕ προς τους πολίτες της δεν έχει επιτευχθεί. Με βάση την πίστη των πολιτών προς την ΕΕ ή και την κατανόηση και τη συμμετοχή τους στις αποφάσεις της ΕΕ φαίνεται πως απέχει πολύ από την εγγύτητα παρά τις προσπάθειες της Συνθήκης της Λισαβόνας για την ενίσχυση της αρχής αυτής.

Η ΕτΠ μέσα από τη Λευκή Βίβλο ουσιαστικά προτείνει μια διακυβέρνηση βασισμένη σε μια πρόταση “κοινής ευθύνης”. Η συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών αρχών στοχεύει στη δημοκρατική συμμετοχή των πολιτών της ΕΕ σε ζητήματα σχετικά με την ίδια την ΕΕ. Η Επιτροπή των Περιφερειών παρά τις προσπάθειες να φέρει πιο κοντά τους πολίτες στην ΕΕ, παραμένει ένα διαμεσολαβητικό όργανο στη διαδικασία αυτή.

Επομένως, η Επιτροπή των Περιφερειών έχει καταφέρει να ενισχύσει το ρόλο των δήμων και των περιφερειών στο πολυεπίπεδο σύστημα διακυβέρνησης της ΕΕ μέσα από διάφορες προσπάθειές της, όπως είναι ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας που προωθεί τη συνεργασία μεταξύ των διασυνοριακών περιοχών προωθώντας την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, και γενικά μέσα από τη δράση της. Οι υποκρατικές οντότητες έχουν τη δυνατότητα επιρροής της διαμόρφωσης των αποφάσεων σε πρώιμο στάδιο μέσα από τη συμμετοχή τους στο Συμβούλιο και των δικτύων που έχουν δημιουργήσει, χωρίς όμως αυτό να σημαίνει πως ανεξαρτητοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη. Τα εθνικά κράτη συνεχίζουν να έχουν σημαντική δύναμη στη διαμόρφωση των αποφάσεων.

Τέλος, η δύναμη των εθνικών κρατών φαίνεται επίσης και από τον τρόπο με τον οποίο ασκείται η περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπου τον κύριο

λόγο για τη διαδικασία διανομής πόρων έχουν οι κεντρικές κυβερνήσεις. Οι περιφέρειες οι οποίες εκπροσωπούνται στις Βρυξέλλες έχοντας γραφείο εκεί, έχουν τη δυνατότητα μέσα από τα δίκτυα και τις ενώσεις τους, να επηρεάζουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων και να διεκδικούν τις χρηματοδοτήσεις για την περιφέρειά τους, σε πρώιμο στάδιο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων.

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία :

- 1) Beyers, J., & Donas, T. (2014). Inter-regional networks in Brussels : Analyzing the information exchanges among regional offices. *European Union Politics*.
- 2) Tilindyte, L. (2016). *Regional participation EU decision – making, Role in the legislature and subsidiarity monitoring* ,. European Parliamentary Research Service.
- 3) Tosun, J. (2014). Absorption of Regional Funds : A Comparative Analysis. *Journal of Common Market Studies*.
- 4) Chalmers, A. W. (2013). Regional Authority, Transnational Lobbying and the Allocation of Structural Funds in the European Union . *JCMS Journal of Common Market Studies* .
- 5) Panara, C., & Becker, A. D. (2011). *The Role of the Regions in EU Governance*,. Springer .
- 6) Hecke, M. v., Rursens, P., & Beyres, J. (2016). *You ’ll Never Lobby Alone, Explaining the Participation of Sub-national Authorities in the European*

Commission's Open Consultations. JMCS Journal of Common Market Studies.

- 7) Tatham, M. (2016). *WITH, WITHOUT, OR AGAINST THE STATE ? How European Regions Play the Brussels Game.* Oxford .
- 8) Tatham, M., & Thau, M. (2014). The more the merrier: Accounting for regional paradiplomats in Brussels. *European Union Politics.*
- 9) ELISABETTA NADALUTTI. (2013). 1) Does the 'European Grouping of Territorial Co-operation' Promote Multi-level Governance within the European Union? . *JCMS Journal of Common Market Studies* .

Ελληνική Βιβλιογραφία :

- 1) ΛΕΥΚΗ ΒΙΒΛΟΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΟΛΥΕΠΙΠΕΔΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ (2009/C211/01) Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- 2) Ψήφισμα της Επιτροπής των περιφερειών: Χάρτης για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρώπη (2014/ C 174/01) . Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.