

ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ  
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ  
Π.Μ.Σ. : ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**ΟΙ ΤΟΠΙΚΕΣ & ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΕΣ ΑΡΧΕΣ  
ΣΤΑ ΠΛΑΙΣΙΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ**

Επιβλέπων Καθηγητής: Δανάτος Παπαγιάννης

Ζαφειρία Κοκμοτού

Α.Μ.: 7105Μ013

Αθήνα, Ιούλιος 2008

### Λίγα λόγια για την εργασία

Σκοπός της παρούσας διπλωματικής είναι να αναδείξει το ρόλο των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην ενίσχυση της δημοκρατίας, τη διαδικασία σύγκλισης και τελικά την επίτευξη της ολοκλήρωσης στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αποσκοπεί, επίσης, στη μελέτη του τρόπου με τον οποίο οι παραπάνω επηρεάζουν τη διαμόρφωση και την άσκηση της Περιφερειακής Πολιτικής μέσω των γνωμοδοτήσεων και των υπολοίπων πράξεων της Επιτροπής των Περιφερειών.

Επιπροσθέτως, η εργασία παρουσιάζει τις μορφές διοικητικής οργάνωσης των υποεθνικών αρχών στα κράτη-μέλη της Ε.Ε. και επιχειρεί να προβάλλει τη σημασία της διοικητικής δομής και της δημόσιας διοίκησης στο ενωσιακό σύστημα. Για το λόγο αυτό γίνεται, στη συνέχεια, αναφορά στις μεταρρυθμίσεις που πραγματοποιούνται σε αυτόν τον τομέα σε εθνικό επίπεδο, καθώς και στις προτάσεις για μελλοντικές αλλαγές προκειμένου να επιτευχθεί ο εκσυγχρονισμός και σταδιακά η δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού προτύπου διοικητικής οργάνωσης.

Τέλος, εκτενής αναφορά γίνεται στην περίπτωση της Ελλάδας, στην οποία μάλιστα το τελευταίο χρονικό διάστημα το θέμα της επικείμενης διοικητικής μεταρρύθμισης αποτελεί φλέγον ζήτημα.

Ιούλιος 2008

Ζαφειρία Κοκμοτού

## Περιεχόμενα

*Λίγα λόγια για την εργασία*

**Κατάλογος βασικών συντομογραφιών**

**Αντί προλόγου: Δημοκρατία – Σύγκλιση - Ενοποίηση**

I. Ευρωπαϊκή, Περιφερειακή και Τοπική Δημοκρατία	i
II. Ευρωπαϊκή Σύγκλιση και Ενοποίηση	ii
III. Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση	iii

### **Μέρος Α'**

*Οι βασικές έννοιες/αρχές & η διοικητική οργάνωση στα κράτη-μέλη*

**Κεφάλαιο 1<sup>ο</sup>: Κρατική διοικητική οργάνωση**

1.1 Συστήματα διοικητικής οργάνωσης	1
1.2 Αποκέντρωση & Αυτοδιοίκηση	2
1.3 Η βέλτιστη κατανομή λειτουργιών στο σύγχρονο κράτος	4

**Κεφάλαιο 2<sup>ο</sup>: Το υποεθνικό επίπεδο**

2.1 Περιφέρεια & Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση	6
2.2 Τοπική Αυτοδιοίκηση	8

**Κεφάλαιο 3<sup>ο</sup>: Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση**

3.1 Εννοιολογική προσέγγιση	10
3.2 Διαβούλευση	12
3.3 Η αρχή της εταιρικής σχέσης (Οριζόντια & Κάθετη Συνεργασία)	12
3.4 Η αρχή της επικουρικότητας	14
3.4.1 Η αρχή της επικουρικότητας στο Κοινοτικό δίκαιο	14
3.4.2 Η αρχή της επικουρικότητας, αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση	15
3.5 Η αρχή της αναλογικότητας	17
3.6 Η αρχή της οικονομίας των επιπέδων διοίκησης	18

## **Κεφάλαιο 4<sup>ο</sup> : Συστήματα καταμερισμού αρμοδιοτήτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση**

4.1 Η Ευρώπη των 15	19
4.2 Η Ευρώπη των 25	23
4.2.1 Τα κράτη-μέλη της Κεντρικής & Νοτιοανατολικής Ευρώπης	24
4.2.2 Μάλτα	24
4.2.3 Κύπρος	24
4.3. Η Ευρώπη των 27	24
4.3.1 Βουλγαρία	24
4.3.2 Ρουμανία	25
4.4 Συμπέρασμα	28

### **Μέρος Β'**

*Η συμμετοχή του υποεθνικού επιπέδου στην Ευρωπαϊκή Ένωση*

## **Κεφάλαιο 1<sup>ο</sup> : Η Επιτροπή των Περιφερειών και η περίοδος πριν από αυτή**

1.1 Η περίοδος πριν από την ΕτΠ	29
1.1.1 Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας	31
1.1.2 Κοινοτικός Χάρτης Περιφερειακής Διαίρεσης	32
1.1.3 Γνωμοδοτικό Συμβούλιο Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης	33
1.2 Η Επιτροπή των Περιφερειών	35
1.2.1 Η αφορμή και οι μετέπειτα στόχοι	35
1.2.2 Θεσμικό Πλαίσιο	36
1.2.3 Αρχές που διέπουν την Επιτροπή των Περιφερειών	37
1.2.4 Μέλη & Αντιπροσώπευση	37
1.2.5 Εσωτερική οργάνωση	42
1.2.6 Αρμοδιότητες της Επιτροπής των Περιφερειών	45
1.2.6.1 Γνωμοδοτικά καθήκοντα	45
1.2.6.2 Καθήκοντα εκ του Εσωτερικού Οργανισμού	49
1.2.7 Η δραστηριότητα της ΕτΠ μέχρι σήμερα και ο αντίκτυπός της στο υποεθνικό επίπεδο	50
1.2.8 Η ΕτΠ και το δικαίωμα προσφυγής στο ΔΕΚ	67
1.2.9 Η ΕτΠ και το η αναθεωρημένη Συνθήκη της Λισσαβόνας	69
1.2.10 Η ΕτΠ και η Διεύρυνση της ΕΕ	73
1.2.11 Συμπεράσματα και προοπτικές	75

## **Κεφάλαιο 2<sup>ο</sup>: Η Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

2.1 Η έννοια της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής	79
2.2 Οι λόγοι άσκησης Περιφερειακής Πολιτικής	80
2.3 Οι στόχοι, τα κριτήρια και τα χρηματοδοτικά όργανα	81
2.4 Η περίοδος 2007-2013	83
2.4.1 Ο τρόπος άσκησης της Περιφερειακής Πολιτικής την περίοδο 2007-2013	85
2.4.2 Οι στόχοι την περίοδο 2007-2013	87
2.4.3 Καινοτόμες περιφέρειες	89
2.4.4 Αειφόρος ανάπτυξη	90
2.4.5 Η Ευρώπη των πόλεων και των περιφερειών	91
2.4.6 Περιφέρειες για την οικονομική αλλαγή	93

## **Μέρος Γ'**

*Η περίπτωση της Ελλάδας*

### **Κεφάλαιο 1<sup>ο</sup> : Η διοικητική οργάνωση στην Ελλάδα**

1.1 Οι διατάξεις του Συντάγματος και το Αποκεντρωτικό κεκτημένο	95
1.2 Σύντομη ιστορική αναδρομή	96
1.3 Οι διοικητικές Περιφέρειες	97
1.3.1 Προσδιορισμός των Περιφερειών	97
1.3.2 Αρμοδιότητες των Περιφερειών	98
1.4 Οι Βαθμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης	99
1.4.1 Ο Δεύτερος Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης	99
1.4.1.1 Προσδιορισμός των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων	99
1.4.1.2 Αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων	101
1.4.1.3 Νέος Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης	103
1.4.2. Ο Πρώτος Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης	104
1.4.2.1 Προσδιορισμός των Δήμων & Κοινοτήτων	104
1.4.2.2 Αρμοδιότητες των Δήμων & Κοινοτήτων	105

### **Κεφάλαιο 2<sup>ο</sup>: Η Περιφερειακή Πολιτική της Ελλάδας**

2.1 Η εξέλιξη της Περιφερειακής πολιτικής μέχρι σήμερα	106
2.2 Οι διαπιστώσεις	109

## **Κεφάλαιο 3<sup>ο</sup>: Η 4η Προγραμματική Περίοδος 2007-2013**

### **& η Τοπική Αυτοδιοίκηση**

3.1 Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2013	110
3.2 Οι άξονες προτεραιότητας	111
3.3 Βασικά όργανα διαχείρισης	113
3.3.1 «Δήμος Α.Ε.»	114
3.3.2 «Νομαρχία Α.Ε.» ή «Νομός Α.Ε.»	116
3.4 Συστήματα και οι τεχνικές διαχείρισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων	116
3.5 Θέματα που αφορούν άμεσα την Αυτοδιοίκηση	117

## **Κεφάλαιο 4<sup>ο</sup>: Διοικητική Μεταρρύθμιση & Σχέδιο Καποδίστρια 2**

4.1 Η «επανίδρυση» του κράτους σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο	119
4.2 Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ» - Προγραμματική Περίοδος 2007 – 2013	122
4.3 Αρχές Περιφερειακής Οργάνωσης και οργανωτικής αλλαγής	123
4.4 Η υφιστάμενη κατάσταση σε ότι αφορά τη διοικητική ικανότητα	124
4.4.1 Ανθρώπινο δυναμικό	125
4.4.2 Κανονιστικό πλαίσιο	127
4.4.3 Δομές και συστήματα	128
4.4.4 Ισότητα των Φύλων	130
4.5 Συγκεκριμένες προτάσεις για την ενίσχυση της Αποκέντρωσης και Αυτοδιοίκησης	130
4.6 Γιατί νέα διοικητικά όρια	138
4.7 Κριτήρια χάραξης διοικητικών ορίων	138
4.8 Συμπεράσματα και μελλοντικά σχέδια	142

## **Μέρος Δ'**

*Προς ένα κοινό Ευρωπαϊκό πρότυπο διοικητικής οργάνωσης.*

1. Η Δημόσια Διοίκηση ως πεδίο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης	145
2. «Εναρμόνιση & Εξευρωπαϊσμός»	146
3. Ο «Ευρωπαϊκός Διοικητικός Χώρος»	147
4. Η «Διοικητική Σύγκλιση»	149

### **Αντί επιλόγου: Σύνοψη και μελλοντικές προοπτικές**

*Από την Ευρωπαϊκή Περιφέρεια και την Τοπική Αυτοδιοίκηση  
στο σχεδιασμό και την άσκηση της Περιφερειακής Πολιτικής.*

v

## **ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ**

<b><u>I. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ</u></b>	xii
<b><u>II. ΑΡΘΟΓΡΑΦΙΑ</u></b>	xvi
<b><u>III. ΛΟΙΠΕΣ ΠΗΓΕΣ</u></b>	xvii

## Κατάλογος βασικών συντομογραφιών

ΕΕ: Ευρωπαϊκή Ένωση

ΟΤΑ: Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Ν.Α.: Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση

ΕτΠ: Επιτροπή των Περιφερειών

ΟΚΕ: Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή

ΕΝΑΕ: Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδας

ΚΕΔΚΕ: Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων

ΑΟΠ: Αναπτυξιακός Οργανισμός Περιφέρειας

ΑΕγχΠ: Ακαθάριστο εγχώριο προϊόν

ΑΕΠ: Ακαθάριστο εθνικό προϊόν

ΕΤΕπ: Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων

ΕΤΠΑ: Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης

ΕΓΤΠΕ: Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων

ΕΚΤ: Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο

ΧΜΠΑ: Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας

ΤΑΕΕ: Ταμείο Αλληλεγγύης της Ευρωπαϊκής Ένωσης



## **Αντί προλόγου: Δημοκρατία – Σύγκλιση - Ενοποίηση**

### **I. Ευρωπαϊκή, Περιφερειακή και Τοπική Δημοκρατία**

Η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν επιδίωξε ποτέ ξεκάθαρα να περιγράψει ή να προσδιορίσει τον πολιτικό χαρακτήρα της. Η καλύτερη προσπάθεια προς την κατεύθυνση αυτή περιέχεται στις Κοινές Διατάξεις της ΣΕΕ, ιδίως όπως αυτές αναθεωρήθηκαν από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Το άρθρο 1 παρ. 2 ΣυνθΕΕ ορίζει ότι «η παρούσα Συνθήκη διανοίγει νέα φάση στη διαδικασία μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες». Ως ένα εξαιρετικά πολύπλοκο και πολύπλευρο σύστημα η ΕΕ είναι μοναδική. Αυτό άλλωστε είναι φανερό από τον τρόπο που ενσωματώνει στο σύστημα διακυβέρνησής της υπερεθνικά και διακυβερνητικά χαρακτηριστικά, καθώς και από το βαθμό στον οποίο ενσωματώνει την από κοινού άσκηση αρμοδιοτήτων πολιτικής μεταξύ διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης και διαφορετικών εθνών-κρατών<sup>1</sup>.

Η δημοκρατία λοιπόν αποτελεί μια από τις βασικότερες αξίες της ΕΕ. Αυτό άλλωστε, διατυπώνεται τόσο στο προοίμιο της ΣυνθΕΕ<sup>2</sup> όσο και σε θετική διάταξη του άρθρου 6 ΣυνθΕΕ<sup>3</sup>, στο άρθρο 17 παρ. 1 ΣυνθΕΚ<sup>4</sup>, καθώς και στο άρθρο 191 ΣυνθΕΚ<sup>5</sup>. Όλα τα κράτη-μέλη ανέλαβαν σημαντικές μεταρρυθμιστικές προσπάθειες οι οποίες επηρέασαν την πρακτική της αρχής αυτής σε εθνική, περιφερειακή και τοπική κλίμακα. Τα είδη των μεταρρυθμίσεων μπορούν να ταξινομηθούν ως εξής:

1. η αναδιάρθρωση των σχέσεων κεντρικής-τοπικής/περιφερειακής διοίκησης<sup>6</sup>,
2. ο ευρωπαϊκός παράγοντας<sup>7</sup>,

<sup>1</sup> Neil Nugent, Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδ. Σαββάλας, 2003, σ. 615-616

<sup>2</sup> «Επιβεβαιώνεται η προσήλωση των κρατών μελών στις αρχές της ελευθερίας, της δημοκρατίας και του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των θεμελιωδών ελευθεριών καθώς και του κράτους δικαίου»

<sup>3</sup> Η Ένωση σέβεται την εθνική ταυτότητα των κρατών μελών της

<sup>4</sup> Ιθαγένεια της Ένωσης

<sup>5</sup> Ο ρόλος των πολιτικών κομμάτων σε Ευρωπαϊκό επίπεδο

<sup>6</sup> Σε ορισμένες περιπτώσεις παρατηρήθηκε ενίσχυση της κεντρικής διοίκησης σε βάρος της τοπικής και περιφερειακής. Αυτό συνέβη στα παραδοσιακά συγκεντρωτικά ενιαία κράτη όπως το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία. Σε άλλες περιπτώσεις παρατηρήθηκε μια τάση πολιτικής αποκέντρωσης, περιφερειακής διάρθρωσης ακόμη και ομοσπονδοποίησης. Οι σκανδιναβικές χώρες, Δανία, Φιλανδία και Σουηδία ήταν πάντα αποκεντρωμένα ενιαία κράτη με βάση ένα ισχυρό πρότυπο του κράτους προνοίας (το «σουηδικό πρότυπο») όπου η τοπική διοίκηση διαδραματίζει σημαντικό ρόλο.

<sup>7</sup> Η Ευρωπαϊκή Ένωση ήταν ένας σημαντικός παράγοντας για την αναδιαμόρφωση των σχέσεων μεταξύ της κεντρικής και τοπικής διοίκησης στα κράτη-μέλη της. Αυτό συνέβη με πολλούς τρόπους. Κατά πρώτον με τη μεταβίβαση κυριαρχικών δικαιωμάτων σε ορισμένους τομείς από τις εθνικές κυβερνήσεις στα θεσμικά όργανα της Ε.Ε., άλλαξαν η φύση, ο ρόλος και οι λειτουργίες του ίδιου του κράτους. Αυτό δεν σήμανε την εξαφάνιση του έθνους-κράτους, σημαίνει όμως ότι οι εθνικές κυβερνήσεις λειτουργούν παράλληλα με τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και τις τοπικές και περιφερειακές αρχές. Κατ' αυτόν τον τρόπο, οι τελευταίες διαδραματίζουν έναν πιο σημαντικό ρόλο στην ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων απ' ότι συνέβαινε στο παρελθόν.

3. η μεταρρύθμιση των εσωτερικών μηχανισμών της τοπικής και περιφερειακής διοίκησης<sup>8</sup>,
4. η σχέση μεταξύ του πολιτικού συστήματος σε περιφερειακή και τοπική κλίμακα με το κοινό<sup>9</sup>.

Συμπερασματικά, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι οι περιφέρειες και οι πόλεις που διαθέτουν μια ισχυρή συμμετοχική παράδοση, επαρκή θεσμική ικανότητα από πολιτική και διοικητική άποψη και μια αναπτυγμένη κοινωνία των πολιτών είναι αυτές που παρουσιάζουν τη μεγαλύτερη οικονομική ανάπτυξη και συμβάλλουν ενεργά στην ευρωπαϊκή ενοποίηση<sup>10</sup>.

## II. Ευρωπαϊκή Σύγκλιση και Ενοποίηση

Η φιλοσοφία της Ε.Ε. στηρίζεται στο πώς θα βρεθεί η χρυσή τομή ανάμεσα στην αύξηση της ευημερίας και στο ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο<sup>11</sup> χωρίς να παραβλέπονται τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των κρατών-μελών.

Έτσι, η αναφορά στην παρ.3 του άρθρο 6 της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Συνθ. Ε.Ε.) «για σεβασμό της εθνικής ταυτότητας», είναι δηλωτική της στάσης που κρατά η Ένωση στην εξέταση θεμάτων που αφορούν την εσωτερική διάρθρωση των κρατών-μελών. Όμως με την επόμενη παράγραφο του ίδιου άρθρου, μπορεί να δικαιολογηθεί και η ύπαρξη μιας «μαλακής»(soft) παρέμβασης στον εσωτερικό τρόπο οργάνωσης και διοίκησης των κρατών, η οποία υπηρετεί την «επίτευξη των στόχων της και την επιτυχή εφαρμογή των πολιτικών της Ένωσης». Παρόλο που η Δημόσια Διοίκηση δεν αποτελεί κομμάτι της ευρωπαϊκής πολιτικής, επηρεάζεται, επηρεάζει και στηρίζει την άσκηση των ευρωπαϊκών πολιτικών<sup>12</sup>. Η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ένα σύστημα, στο οποίο λαμβάνουν χώρα πολλές

---

<sup>8</sup> Σε ορισμένες χώρες υπήρξε μια τάση ενίσχυσης του εκτελεστικού μηχανισμού των τοπικών και περιφερειακών αρχών αντί των αντιπροσωπευτικών συνελεύσεων, με στόχο την προσφορά μιας ισχυρής, ορατής και αποτελεσματικής ηγεσίας (διαρθρωτική αναδιοργάνωση). Επιπροσθέτως, υπήρξαν απόπειρες για την καθιέρωση «εμπορικών» αρχών στην τοπική αυτοδιοίκηση και την ανάθεση ορισμένων υπηρεσιών, όπως ο καθαρισμός των οδών σε εξωτερικά γραφεία (εμπορικοποίηση).

<sup>9</sup> Κατά κάποιο τρόπο αυτός είναι ο πιο καθοριστικός δείκτης της υγείας της τοπικής και περιφερειακής δημοκρατίας. Σε πολλά ευρωπαϊκά κράτη παρατηρείται μια ανησυχητική αποσύνδεση των ευρωπαίων πολιτών από την πολιτική εν γένει και από την περιφερειακή και τοπική πολιτική ιδιαίτερα. Συνεπώς μια από τις σημαντικότερες προκλήσεις για την ενίσχυση της τοπικής και περιφερειακής δημοκρατίας είναι να εξετασθεί με ποιο τρόπο θα μπορούσε να προωθηθεί περισσότερο η συμμετοχή των πολιτών σε αυτές τις βαθμίδες του πολιτικού συστήματος.

<sup>10</sup> John Loughlin, Επιτροπή των Περιφερειών, Η τοπική και περιφερειακή δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1999, σ. 323-329

<sup>11</sup> Αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην Ελλάδα, Together since 1957, εκδ. Καλειδοσκόπιο, Αθήνα 2007, σ. 5

<sup>12</sup> Όσον αφορά π.χ. την ευρωπαϊκή πολιτική ανταγωνισμού, ας αναρωτηθούμε κατά πόσο θα μπορούσαμε να επιτύχουμε μια ανταγωνιστική ευρωπαϊκή οικονομία, παράλληλα με την ύπαρξη πολυπληθών, γραφειοκρατικών διαδικασιών που θα όριζαν τις σχέσεις των εθνικών διοικήσεων και των επιχειρήσεων.

αλληλεπιδράσεις, όπου η Δημόσια Διοίκηση και οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αποτελούν αντικείμενο και υποκείμενο των πολιτικών της.

Η πυραμίδα της εθνικής διοίκησης διατηρεί μεν τη θεσμική της αυτοτέλεια απέναντι στα ευρωπαϊκά όργανα, αλλά συνεργάζεται με τέτοια ένταση και έκταση με αυτά, που η τυπική της αυτοτέλεια αμβλύνεται<sup>13</sup>. Ο άμεσος και έμμεσος αντίκτυπος των ευρωπαϊκών πολιτικών, μπορεί να ανιχνευτεί στο εσωτερικό πολιτικό σύστημα των κρατών<sup>14</sup>. Ο άμεσος αντίκτυπος διαπιστώνεται στις αλλαγές που συντελούνται σε επίπεδο εθνικών πολιτικών, προκειμένου αυτές να προσαρμοστούν στις κοινοτικές επιταγές, να «εξευρωπαϊστούν»<sup>15</sup>. Κατά τη διαδικασία εξευρωπαϊσμού των εθνικών πολιτικών, πραγματοποιείται μια σύγκλιση στη δημιουργία προτύπων και κοινών ευρωπαϊκών λύσεων, έμμεσα το σύστημα εξελίσσεται. Έτσι, στο χώρο της Δημόσιας Διοίκησης, διακρίνεται η τάση διαμόρφωσης ενός προτύπου οργάνωσης και λειτουργίας, υπό την «ηγemonία» των αρχών του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ<sup>16 17</sup>.

### III. Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση

Η ΕΕ βρίσκεται, και βρισκόταν πάντα, σε κατάσταση μετάβασης. Ο χαρακτήρας της έχει αλλάξει σημαντικά με την πάροδο του χρόνου, καθώς η διαδικασία ολοκλήρωσης προχωρά μέσα από την εμβάθυνση και τη διεύρυνση<sup>18</sup>. Σε αυτή την κατάσταση η ένταση και η έκταση της απώλειας της εθνικής κυριαρχίας είναι συνάρτηση του σταδίου στο οποίο ευρίσκεται η ενοποιητική πορεία. Όσο η πορεία θα συνεχίζεται προς την κατεύθυνση της ολοκλήρωσης και θα ενδυναμώνονται τα ενοποιητικά στοιχεία, το κράτος μέλος θα υφίσταται μια σταθερή μείωση των κυριαρχικών του δικαιωμάτων. Στο "παρόν στάδιο" πάντως του ενοποιητικού εγχειρήματος (όπως συνηθίζει να διακηρύσσει το Δικαστήριο) ο κρίσιμος ρόλος των κρατών μελών αποτυπώνεται κυρίως στις δυνατότητες τις οποίες

<sup>13</sup> Βλ. Ν. Σκανδάμη, Οι κοινοτικές πτυχές της εθνικής διοίκησης, σε, Ν. Φραγκάκη, Α. Παπαγιαννίδη/Στ. Βωδίνα/Μ Σουριαδάκη (επιμ.), Εθνική Διοίκηση και Κοινοτικό Δίκαιο, πρακτικά συμποσίου Ελληνικού Κέντρου Ευρωπαϊκών Μελετών, και Ευρωπαϊκό Ινστιτούτου Δημόσιας Διοίκησης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα, 1993, σ. 24.

<sup>14</sup> Klaus Goetz/Simon Hix (επιμ.), *Europeanised Politics: European Integration and National Political Systems*, ed. Frank Cass, 2001, σ. 10.

<sup>15</sup> Τον εξευρωπαϊσμό τον ορίζουμε ως «μια εξελεγκτική διαδικασία που επαναπροσανατολίζει την κατεύθυνση και το περιεχόμενο της εσωτερικής πολιτικής σε τέτοιο βαθμό, ώστε η πολιτική και η οικονομική δυναμική της Ε.Ε. καθίστανται μέρος της οργανωτικής λογικής του εθνικού πολιτικού συστήματος και της διαδικασίας διαμόρφωσης πολιτικής», βλ. Π.Κ. Ιωακειμίδη, *Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελληνικό Κράτος, Οι επιπτώσεις από τη συμμετοχή στην ενοποιητική διαδικασία*, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα 1998, σελ. 28, και - R. Ladrech, *Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The case of France*, *Journal of Common Market Studies*, τόμος 32, τχ. 1, Μάρτιος 1994.

<sup>16</sup> Για τους τρεις χρυσούς κανόνες του Νέου Δημόσιου Μάνατζμεντ (*New Public Management*), αποδοτικότητα, αποτελεσματικότητα και οικονομικότητα, βλ. περισσότερα σε D. Osborne, Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York, NY, A Plume Book, 1993.

<sup>17</sup> Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, *Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος Ι, Νέα διευρυμένη Β' έκδοση*, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007, σ. 61-62

<sup>18</sup> Neil Nugent, *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, όπ.π., σ. 615

αυτά διαθέτουν ως προς την τροποποίηση των συνθηκών αλλά και τη δυνατότητα να αποχωρήσουν από το ενοποιητικό εγχείρημα<sup>19</sup>.

Η διαδικασία της ολοκλήρωσης πραγματοποιείται σε τρία επίπεδα:

1. το υπερεθνικό ως έκφραση της κοινής θέλησης των κρατών-μελών για μια συγκεκριμένη κοινή πορεία χωρίς συγκεκριμένο και σαφώς προσδιορισμένο τελικό στόχο
2. το εθνικό, το οποίο συνεχίζει, παρά τη θεαματική υπόσκαψη που βαθμιαία υφίσταται, να αποτελεί τη γενεσιουργό αιτία αλλά και τη νομιμοποιητική βάση του ενοποιητικού εγχειρήματος.
3. το υποεθνικό, περιφερειακό και τοπικό, που εκφράζεται με τις Περιφέρειες και τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και δεν αναγνωρίζεται άμεσα και ρητά καθώς δεν υπάρχει ευθεία αναφορά των κοινοτικών συνθηκών αλλά και της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση<sup>20</sup>.

Σκοπός, λοιπόν, της παρούσας εργασίας είναι, μετά από αναφορά στους υπάρχοντες τύπους κρατικής διοικητικής οργάνωσης στον κοινοτικό χώρο, η μελέτη του τελευταίου επιπέδου, του υποεθνικού, και πιο συγκεκριμένα των τοπικών και περιφερειακών αρχών όπως αυτές έχουν διαμορφωθεί και εξελίσσονται στα κράτη μέλη της ΕΕ. Θα ερευνηθεί η συμβολή των παραπάνω αρχών μέσω της άσκησης της Περιφερειακής Πολιτικής και της Επιτροπής των Περιφερειών στην επίτευξη της ευρωπαϊκής δημοκρατίας, ενοποίησης και ολοκλήρωσης καθώς και η προσπάθεια για τη δημιουργία ενός κοινού ευρωπαϊκού προτύπου δημόσιας διοίκησης. Τέλος, θα γίνει παρουσίαση της υφιστάμενης κατάστασης σε αυτό το επίπεδο στην Ελλάδα και των προτάσεων για την επικείμενη διοικητική μεταρρύθμιση.

---

<sup>19</sup> Δονάτος Παπαγιάννης, Το υποεθνικό επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005, σ. 40,48

<sup>20</sup> Η μοναδική ίσως μνεία των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης βρισκόταν στην παρ. 3 του πρώην άρθρου 68, όπως αυτό είχε διαμορφωθεί από τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και αναφερόταν στα κεφάλαια και τις πληρωμές. «Τα δάνεια που προορίζονται για άμεση ή έμμεση χρηματοδότηση ενός κράτους-μέλους ή των τοπικών οργανισμών του δεν είναι δυνατό να εκδοθούν ή τοποθετηθούν σε άλλα κράτη-μέλη, παρά μόνο όταν τα κράτη αυτά συμφωνούν».

## Μέρος Α'

*Οι βασικές έννοιες/αρχές & η διοικητική οργάνωση στα κράτη-μέλη*

### **Κεφάλαιο 1<sup>ο</sup>: Κρατική διοικητική οργάνωση**

#### 1.1 Συστήματα διοικητικής οργάνωσης

Υπάρχει ποικιλία μορφών με τις οποίες μπορούν να συσταθούν τα όργανα της δημόσιας διοίκησης και να κατανεμηθούν οι αρμοδιότητες μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών οργάνων. Ο νομοθέτης έχει στη διάθεσή του πολλές μεθόδους διοικητικής οργάνωσης που επιδέχονται μάλιστα και πολλούς συνδυασμούς. Όλα τα διοικητικά συστήματα έχουν ένα κοινό γνώρισμα. Κανένα δεν μπορεί να εφαρμοστεί απόλυτα, επειδή εκεί όπου επικρατεί ένα διοικητικό σύστημα, συναντά κανείς και στοιχεία εφαρμογής του αντίθετου.

Η δημόσια διοίκηση μπορεί κατ' αρχήν να οργανώνεται σύμφωνα με δύο συστήματα. Το σύστημα της συγκέντρωσης με την ευρεία έννοια και το σύστημα της αποσυγκέντρωσης. Το πρώτο σύστημα, σύμφωνα με το οποίο η δημόσια διοίκηση ασκείται από το νομικό πρόσωπο του κράτους με δικά του όργανα, διακρίνεται στο σύστημα της συγκέντρωσης με τη στενή έννοια και στο σύστημα της αποκέντρωσης.

Το σύστημα της συγκέντρωσης με τη στενή έννοια είναι εκείνο που η άσκηση της δημόσιας διοίκησης γίνεται από όργανα του κράτους, τα οποία έχουν αρμοδιότητα για κάθε θέμα διοικητικής ενέργειας ακόμη και γι' αυτά που αφορούν τις διοικητικές περιφέρειες. Αντίθετα, κατά το σύστημα της αποκέντρωσης η δημόσια διοίκηση ασκείται με περιφερειακά όργανα, δηλ. με διοικητικά όργανα που ασκούν αρμοδιότητες για ζητήματα που περιορίζονται στις διοικητικές περιφέρειες που εδρεύουν<sup>21</sup>.

Κατά το σύστημα της αποσυγκέντρωσης η δημόσια διοίκηση εκχωρείται από το κράτος σε αυτοτελή νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και ασκείται με όργανά τους. Η σπουδαιότερη και γνησιότερη μορφή του συστήματος αυτού είναι η αυτοδιοίκηση. Έτσι, Η αποκέντρωση και η αυτοδιοίκηση αποτελούν δύο ολοκληρωμένα τμήματα του ευρύτερου θεσμικού πλαισίου της δημοκρατίας<sup>22</sup>.

Η ευρωπαϊκή εμπειρία φαίνεται να παρουσιάζει δύο τάσεις οργάνωσης της κρατικής διοίκησης, με βάση ιστορικούς, οικονομικούς, πολιτικούς και άλλους λόγους, που διαμόρφωσαν τελικά την εθνική ταυτότητα των ευρωπαϊκών κρατών: το ομοσπονδιακό, αν κυριαρχούν οι κεντρόφυγες τάσεις και το ενιαίο και συγκεντρωτικό, αν κυριαρχούν κεντρομόλες τάσεις<sup>23</sup> οργάνωσης. Και στα δύο

<sup>21</sup> Βλ. επίσης, Α.Τάχος, Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 8<sup>η</sup> έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005, σ. 215

<sup>22</sup> Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, Το Συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εκδόσεις Αφοί Π.Σάκκουλα, Αθήνα 1994, σ. 9

<sup>23</sup> Π. Δαγτόγλου, γενικό διοικητικό δίκαιο, β' έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1984, σελ. 322.

συστήματα οργάνωσης της κρατικής διοίκησης μπορούμε να διαπιστώσουμε περαιτέρω κεντρόφυγες τάσεις που, όταν αποκόπτονται από τον κρατικό κορμό και οργανώνονται σε ξεχωριστό νομικό πρόσωπο, μιλάμε για αυτοδιοίκηση, ενώ όταν δεν φτάνει στη δημιουργία διοικητικών ενοτήτων ως χωριστών νομικών προσώπων, μιλάμε για διοικητική αποκέντρωση.

Στη διοικητική αποκέντρωση η κρατική διοίκηση ορισμένων περιοχών - περιφερειών ανατίθεται σε κρατικά περιφερειακά όργανα, τα οποία όμως παραμένουν στον κρατικό μηχανισμό, ελέγχονται από αυτόν και βεβαίως δεν αποκτούν νομική προσωπικότητα.

Η αυτοδιοίκηση οπλισμένη με νομική προσωπικότητα απολαμβάνει διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια και όταν καλείται να διοικήσει τις τοπικές υποθέσεις μιας ορισμένης περιοχής ή συγκεκριμένης πόλης καλείται τοπική αυτοδιοίκηση. Η τοπική αυτοδιοίκηση δεν διαθέτει κατά κανόνα και κανονιστική αυτονομία, ικανότητα δηλαδή να εκδίδει χωρίς εξουσιοδότηση και κανονιστικές πράξεις, χωρίς βέβαια να αποκλείεται από μια έννομη τάξη και η συγκεκριμένη δυνατότητα. Αντίθετα, αν η αυτοδιοίκηση εκτείνεται σε ευρύτερη γεωγραφική περιφέρεια, γίνεται λόγος για περιφερειακή αυτοδιοίκηση<sup>24</sup>.

## 1.2 Αποκέντρωση & Αυτοδιοίκηση

Το κυρίαρχο οργανωτικό - διοικητικό πρόσταγμα στην εποχή μας είναι η γενική τάση προς τη μείωση του εύρους και του όγκου (συμπεριλαμβανομένου και των δαπανών) του κράτους να συνοδεύεται με την αύξηση της αποτελεσματικότητας και της ποιότητας της λειτουργίας του, προκειμένου έτσι να καταστεί ευχερέστερη η εξυπηρέτηση των πολιτών και η πολύπλευρη βελτίωση της κοινωνικής ευημερίας και της ανθρώπινης κατάστασης<sup>25</sup>. Πράγμα που μπορεί να, και συνήθως πράγματι, περιλαμβάνει μια πολιτική δραστηρικής αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης εντός του ευρύτερου πεδίου του δημοσίου χώρου του κράτους και του πολιτικού συστήματος, ώστε οι λειτουργίες και οι δραστηριότητες που διατηρεί το κράτος έναντι της οικονομίας της αγοράς και της κοινωνίας των πολιτών να επιτελούνται με τον

---

<sup>24</sup> Δονάτος Παπαγιάννης, Το υποεθνικό επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, ό.π., σ. 51-52

<sup>25</sup> Κατά τρόπο, ίσως πολύ ενδεικτικό, τα λεγόμενα "τέσσερα άλφα" (4-A) της ανασυγκρότησης του κράτους, στην εποχή μας αναφέρονται στην:

α. **Αποκρατικοποίηση** επιχειρηματικών και άλλων δραστηριοτήτων του κράτους υπέρ των οργανωμένων μονάδων της οικονομίας της αγοράς, της κοινωνίας των πολιτών και των μη κυβερνητικών οργανώσεων.

β. **Αποκέντρωση** όσο το δυνατό περισσότερων και ουσιαστικότερων κρατικών υπηρεσιών και λειτουργιών στις περιφερειακές μονάδες του κράτους.

γ. **Αυτοδιοίκηση** των τοπικών υποθέσεων, η διαχείριση των οποίων εναποτίθεται στους αιρετούς εκπροσώπους των ανθρωπίνων κοινοτήτων εντός του εθνικού πεδίου, και

δ. **Απογραφειοκρατικοποίηση** της οργάνωσης και της λειτουργίας κάθε μορφής δημοσίων οργάνων και υπηρεσιών με την ανάπτυξη των καταλληλότερων και πλέον σύγχρονων μεθόδων ευέλικτης, αποτελεσματικής, αποδοτικής, ταχείας και ποιοτικής διοίκησης.

καλύτερο δυνατό τρόπο στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο, στη διεπιφάνεια των σχέσεων του δημοσίου χώρου με την οικονομία, την κοινωνία και τον πολιτισμό<sup>26</sup>.

Υπό την έννοια αυτή, η αποκέντρωση και η αυτοδιοίκηση δεν θα πρέπει να γίνεται αντιληπτή ως ένα τετελεσμένο και οριστικό γεγονός αλλά μάλλον ως ένα μέγεθος εν εξελίξει<sup>27</sup>.

Η αποκέντρωση δεν είναι απλά μια διοικητική μεταρρύθμιση σε γεωγραφικό επίπεδο, αλλά συνδέεται άρρηκτα με την ουσία και το περιεχόμενο της δημοκρατίας και ταυτόχρονα με την αναπτυξιακή προσπάθεια και τον προγραμματισμό<sup>28</sup>.

Το αποκεντρωτικό σύστημα στην οργάνωση της δημόσιας διοίκησης αναφέρεται, σε γενικές γραμμές, στη σύσταση οργάνων που ασκούν τις αποφασιστικές αρμοδιότητές τους όχι σε ολόκληρη την επικράτεια, όπως τα κεντρικά, αλλά σε ορισμένη εδαφική ζώνη, που προσδιορίζεται σύμφωνα με τα παραπάνω κριτήρια και τις συνθήκες. Η αποκέντρωση ως γενική αρχή της διοικητικής οργάνωσης, δηλαδή η σύσταση οργάνων με αποφασιστικές αρμοδιότητες, που ασκούνται πλήρως σε ορισμένο τμήμα της επικράτειας, αποσκοπεί στη διευκόλυνση, την πιο άμεση και ταχεία εξυπηρέτηση των πολιτών κατά την επικοινωνία και τις συναλλαγές τους με τις δημόσιες υπηρεσίες, ώστε να μην χρειάζεται αυτοί να καταφεύγουν στα κεντρικά όργανα και τις αρχές για τη διεκπεραίωση των υποθέσεών τους, Διευκολύνεται, συνάμα, η προσαρμογή της διοίκησης στις ιδιαιτερότητες της κάθε περιφέρειας<sup>29</sup>.

Από την άλλη, η αυτοδιοίκηση σχετίζεται με την τοπικότητα και επιδιώκει λύσεις σε προβλήματα για τα οποία και οι γενικές θεωρίες για το κράτος αναζητούν απαντήσεις<sup>30</sup>.

Η βασική διαφορά μεταξύ αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης, ως επιμέρους μορφών της περιφερειακής οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης, έγκειται στο ότι, στη μεν πρώτη περίπτωση (αποκέντρωση), τα περιφερειακά όργανα ανήκουν στο νομικό πρόσωπο του Κράτους και ασκούν αποφασιστικές αρμοδιότητες κρατικού χαρακτήρα

---

<sup>26</sup> Στη δεύτερη (αλλά ίσως και στην πρώτη περίπτωση), αξίζει να σημειωθεί ότι οι σχετικοί όροι - αποκέντρωση, αυτοδιοίκηση, αποκρατικοποίηση, απογραφειοκρατικοποίηση - θα πρέπει να γίνονται αντιληπτοί ως δηλωτικοί σχετικών τάσεων και διαδικασιών και όχι αναγκαστικά τελεσίδικων, παγιωμένων εσασεί και οριστικών καταστάσεων. Πρόκειται, δηλαδή, για έννοιες και όρους που αναφέρονται σε αντίστοιχα δυναμικά μεγέθη (και όχι τελικές καταστάσεις) στο πεδίο της πολιτικής, της οικονομικής και της κοινωνικής ζωής. Μεγέθη τα οποία βρίσκονται στο επίκεντρο και συνιστούν ουσιώδη διακυβεύματα της ανθρώπινης συμπεριφοράς στο ατομικό και το ομαδικό ή συλλογικό πεδίο.

<sup>27</sup> Α.Μακρυδημήτρη, Η Μεταρρύθμιση της Αυτοδιοίκησης, σε Π. Καφετζή-Γ. Κοντογιώργη- Αντ. Μακρυδημητρή-Ν.Τάτσο, Αυτοδιοίκηση και Κράτος στο πλαίσιο της Παγκοσμιοποίησης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή 2003, σ. 83

<sup>28</sup> Γ. Γκαφάνη, κείμενο: Δημοκρατία, Σοσιαλισμός και Αυτοδιοίκηση, Αυτοδιοίκηση και Πολιτική, Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1984, σ. 110

<sup>29</sup> Αντ. Μακρυδημήτρη, Δημόσια Διοίκηση, στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, γ' έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008, σ. 141-142

<sup>30</sup> Ηλ. Γεωργαντάς, Τοπικό Κράτος και Τοπικότητα, στα ίχνη δυο συζητήσεων, Επιστημονική Βιβλιοθήκη, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα 2002, σ. 195

σε τοπικό επίπεδο. Εξακολουθούν, όμως, να υπάγονται στον ιεραρχικό έλεγχο (νομιμότητας) από την κεντρική διοίκηση επ' ονόματι της οποίας ενεργούν σε τοπικό επίπεδο.

Στη δεύτερη περίπτωση (της αυτοδιοίκησης) πρόκειται για αυτοτελή και μάλιστα αιρετά όργανα με αρμοδιότητα τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων υπό καθεστώς διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας, αλλά και υπό την εποπτεία του Κράτους<sup>31 32</sup>.

Η αποκέντρωση και η αυτοδιοίκηση που δεν αποφεύγει στη λειτουργία της το δυσανάλογα μεγάλο κόστος, την διαφθορά και την αδιαφάνεια στη διαχείριση των πόρων, τις πελατειακές σχέσεις, αλλά ίσως και τον εκγραφειοκρατισμό των μεθόδων και των διαδικασιών της, τελικά δημιουργεί η ίδια τις προϋποθέσεις για την αμφισβήτηση της αξίας και της σκοπιμότητας της λειτουργικής αυτονομίας της όχι μόνο από την πλευρά των κεντρικών κρατικών αρχών, αλλά ακόμα και από το σύνολο των πολιτών στο οποίο αυτή αναφέρεται, λογοδοτεί και ελέγχεται πολιτικά και υποτίθεται ότι είναι ταγμένη πάντοτε να εξυπηρετεί.

Έτσι, η δύναμη και η δυναμική της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης μπορεί να μετατραπεί και σε αδυναμία, στην έκταση και στο μέτρο που δεν αποφεύγει ατέλειες και αστοχίες πολλές από τις οποίες μπορεί να μην οφείλονται μόνο σε θεσμική ανεπάρκεια και ατελή υποδομή, ενδεχομένως και σε έλλειψη ενθουσιασμού από την πλευρά των κεντρικών αρχών, αλλά και σε δική της αβελτηρία ή και πολιτικο-διοικητική "ανωριμότητα"<sup>33</sup>.

### 1.3 Η βέλτιστη κατανομή λειτουργιών στο σύγχρονο κράτος

Η απλούστερη και σαφέστερη, ίσως, απάντηση στο άκρως περίπλοκο ζήτημα της βέλτιστης δυνατής κατανομής ρόλων και αρμοδιοτήτων μεταξύ της κεντρικής διοίκησης, της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης εντός του εσωτερικού πεδίου του πολιτικού συστήματος του (εθνικού) κράτους, είναι ότι η πρωτεύουσα ευθύνη της κεντρικής διοίκησης δεν είναι τόσο η άμεση (από μέρους της) παραγωγή δημοσίων αγαθών<sup>34</sup> και υπηρεσιών όσο η επίβλεψη, ο συντονισμός και ο έλεγχος της

<sup>31</sup> Όπως αναφέρει χαρακτηριστικά ο καθηγητής Παντελής (2005: 46-47), «η αποκέντρωση δεν έχει ευλυγισία και αποτελεσματικότητα. Γι' αυτό τα κράτη, ιδίως στις μέρες μας, ιδρύουν δημόσια νομικά πρόσωπα, που επιδιώκουν την ικανοποίηση των κρατικών σκοπών. Ορισμένα όργανα αποσπώνται μαζί με τις αρμοδιότητές τους από το νομικό πρόσωπο του κράτους και το κράτος προσδίδει στην οργανωτική τους μορφή νομική προσωπικότητα. Ακριβώς αυτή η οργανωτική μέθοδος του κράτους ονομάζεται αυτοδιοίκηση. Αυτοδιοίκηση χωρίς ξεχωριστό νομικό πρόσωπο δεν υπάρχει. Το κράτος και τα δημόσια νομικά πρόσωπα μαζί αποτελούν το κράτος εν ευρεία έννοια».

<sup>32</sup> Αντ. Μακρυδημήτρη, Δημόσια Διοίκηση, ό.π., σ. 148

<sup>33</sup> Α.Μακρυδημήτρη, Η Μεταρρύθμιση της Αυτοδιοίκησης, σε Π. Καφετζής-Γ. Κοντογιώργης- Αντ. Μακρυδημητρη-Ν.Τάτσος, Αυτοδιοίκηση και Κράτος στο πλαίσιο της Παγκοσμιοποίησης, ό.π., σ.85

<sup>34</sup> Δημόσια αγαθά ονομάζονται τα αγαθά τα οποία από τη στιγμή που παρέχονται σε μία κοινωνία όλα τα μέλη της μπορούν συγχρόνως να τα χρησιμοποιούν χωρίς η κατανάλωση του ενός να μειώνει την κατανάλωση του άλλου. Τα δημόσια αγαθά, σε αντίθεση με τα ιδιωτικά αγαθά, είναι αδύνατο να



καλύτερης δυνατής παροχής τους, ενδεχομένως και από άλλους φορείς, είτε εντός του κράτους (αποκέντρωση, αυτοδιοίκηση) είτε εκτός αυτού (οικονομία της αγοράς, κοινωνία των πολιτών).

Υπό την εκδοχή αυτή, η κεντρική διοίκηση του κράτους από παραγωγός μιας σειράς δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών καθίσταται εγγυητής (και ελεγκτής) της παροχής τους (και) από άλλους οργανωμένους φορείς (δημόσιους ή μη) που δραστηριοποιούνται εντός του ευρύτερου κοινωνικού πεδίου<sup>35</sup>.

Προκειμένου να απαντηθεί το ερώτημα «ποια είναι η βέλτιστη κατανομή λειτουργιών στο σύγχρονο κράτος» πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ δημοσίων αγαθών των οποίων το όφελος διαχέεται σε όλη τη χώρα και δημοσίων αγαθών τοπικού χαρακτήρα.

Ορισμένα δημόσια αγαθά και υπηρεσίες είναι από τη φύση τους τέτοια ώστε τα οφέλη τους διαχέονται σε όλη τη χώρα (π.χ. εθνική άμυνα), ενώ άλλα ωφελούν μόνον ορισμένες περιοχές όπως, για παράδειγμα, η παροχή νερού σε μια περιοχή. Τα αγαθά αυτά ονομάζονται τοπικά δημόσια αγαθά και την παροχή τους είναι δυνατό να την αναλάβει η Τοπική Αυτοδιοίκηση. Αντίθετα, όσο μεγαλύτερο είναι το μέρος του οφέλους που διαχέεται σε κατοίκους άλλων περιοχών τόσο μεγαλύτερη είναι η ανάγκη την παροχή τους να την αναλάβει η Κεντρική Διοίκηση, γιατί η Τοπική Αυτοδιοίκηση είναι πολύ πιθανό να μη λάβει υπόψη τις εξωτερικές οικονομίες των αγαθών αυτών και κατά συνέπεια να προσφέρει ποσότητα μικρότερη από αυτή που είναι κοινωνικά επιθυμητή. Ένα δεύτερο κριτήριο που πρέπει να χρησιμοποιηθεί προκειμένου να αποφασισθεί ποια βαθμίδα διοίκησης είναι κατάλληλη για την παροχή των δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών είναι η ύπαρξη οικονομικών κλίμακας.

Έχει υποστηριχθεί ότι η παροχή δημοσίων αγαθών και υπηρεσιών από την Τοπική Αυτοδιοίκηση δικαιολογείται, όταν η παροχή τους από την Κεντρική Διοίκηση δεν προκαλεί σημαντικές οικονομίες κλίμακας ή όταν οι οικονομίες κλίμακας που θα προέκυπταν, αν η παροχή γινόταν κεντρικά, αντισταθμίζονται από

---

παραχθούν αποτελεσματικά από τον ιδιωτικό τομέα ή δεν παρέχονται από τον ιδιωτικό τομέα ακόμα και αν μπορούν να παραχθούν αποτελεσματικά.

Δύο είναι τα κύρια χαρακτηριστικά γνωρίσματα των δημοσίων αγαθών: α) η αδυναμία εφαρμογής της αρχής του αποκλεισμού και β) η αδιαιρετότητα στην κατανάλωση. Η, αδυναμία εφαρμογής της αρχής του αποκλεισμού σημαίνει ότι είναι τεχνικά αδύνατο να αποκλεισθούν από την κατανάλωση των δημοσίων αγαθών όσοι δεν είναι πρόθυμοι να πληρώσουν για να τα αποκτήσουν. Τα δημόσια αγαθά από τη στιγμή που παρέχονται είναι κοινά για όλους και ο αποκλεισμός αυτών που δεν πληρώνουν είναι κατά συνέπεια αδύνατος.

Το δεύτερο χαρακτηριστικό των δημοσίων αγαθών, η αδιαιρετότητα στην κατανάλωση, σημαίνει ότι η ίδια φυσική μονάδα ενός αγαθού μπορεί να απολαμβάνεται από πολλά άτομα συγχρόνως. Συνέπεια της ιδιότητας αυτής είναι ότι η κατανάλωση ενός αγαθού μπορεί να αυξηθεί χωρίς ταυτόχρονα να αυξάνει και το κόστος παροχής του. Για παράδειγμα, από τη στιγμή που λειτουργούν τα μέσα μαζικής ενημέρωσης η κατανάλωση από ένα επιπλέον άτομο δεν θα αυξήσει το κόστος. (Ν. Τάτσος, Δημοσιονομική Αποκέντρωση, Θεωρία και Πράξη, εκδ. Γ. Δαρδάνος, Αθήνα 1999, σ. 22-23)

<sup>35</sup> Α.Μακρυδημήτρη, Η Μεταρρύθμιση της Αυτοδιοίκησης, σε Π. Καφετζής-Γ. Κοντογιώργης- Αντ. Μακρυδημητρη-Ν.Τάτσος, Αυτοδιοίκηση και Κράτος στο πλαίσιο της Παγκοσμιοποίησης, ό.π., σ.86

την έλλειψη τριβών, την καλύτερη πληροφόρηση, την εξοικονόμηση πόρων και τα άλλα πλεονεκτήματα που έχει η αποκέντρωση.

Τέλος, όποιος κι αν είναι ο βαθμός της αποκέντρωσης, πρέπει να προσδιορισθεί το κοινωνικά επιθυμητό επίπεδο παραγωγής των δημόσιων αγαθών και να βρεθούν οι πόροι που θα καλύψουν το κόστος τους<sup>36</sup>.

Συμπερασματικά, ηγετική κατεύθυνση και πρωτοβουλίες, καλά οργανωμένη στρατηγική και μέτρα για την εφαρμογή των στόχων και των επιλογών, κατάλληλες νομικές και θεσμικές ρυθμίσεις και υλικοτεχνική υποδομή, περιλαμβανομένων και υλικών πόρων και της τεχνογνωσίας, συστηματικός έλεγχος και παρακολούθηση της όλης διαδικασίας – συνιστούν ουσιώδεις προϋποθέσεις της επιτυχίας ενός προγράμματος αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης<sup>37</sup>.

## **Κεφάλαιο 2<sup>ο</sup>: Το υποεθνικό επίπεδο**

### **2.1 Περιφέρεια & Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση**

Όπως θα δούμε πιο αναλυτικά στη συνέχεια της εργασίας, η ευρωπαϊκή εμπειρία φαίνεται να παρουσιάζει δυο τάσεις οργάνωσης της κρατικής διοίκησης, με βάση ιστορικούς, οικονομικούς, πολιτικούς και άλλου λόγους, που διαμόρφωσαν τελικά την εθνική ταυτότητα των ευρωπαϊκών κρατών: το ομοσπονδιακό, αν κυριαρχούν οι κεντρόφυγες τάσεις και το ενιαίο και συγκεντρωτικό, αν κυριαρχούν οι κεντρομόλες<sup>38</sup> τάσεις οργάνωσης. Και στα δυο συστήματα οργάνωσης και κρατικής διοίκησης μπορούμε να διαπιστώσουμε περαιτέρω κεντρόφυγες τάσεις που, όταν αποκόπτονται από τον κρατικό κορμό και οργανώνονται σε ξεχωριστό νομικό πρόσωπο, μιλάμε για αυτοδιοίκηση, ενώ όταν δεν φτάνει στη δημιουργία διοικητικών ενοτήτων ως χωριστών νομικών προσώπων, μιλάμε για διοικητική αποκέντρωση.

Η αυτοδιοίκηση οπλισμένη με νομική προσωπικότητα απολαμβάνει διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια και αν εκτείνεται στην ευρύτερη γεωγραφική περιφέρεια, γίνεται λόγος για περιφερειακή αυτοδιοίκηση.

Στην Ε.Ε. ο εγγύτερος προσδιορισμός της Περιφέρειας και του φαινομένου που αυτή ενσωματώνει και εκφράζει προς τα έξω, ενέχει πολλαπλές δυσχέρειες και δεν συγκεντρώνει ευρύτερη αποδοχή. Η δυσχέρεια ενός ενιαίου και ικανοποιητικού ορισμού της Περιφέρειας έγκειται κυρίως στην ποικιλομορφία που χαρακτηρίζει το θεσμό στα κράτη μέλη. Από άποψη διοικητικής οργάνωσης, για άλλα κράτη η Περιφέρεια περιέχει μια πιο ισχυρή και ορθολογική αποκέντρωση, ενώ σε άλλα κράτη φθάνει περισσότερο αυθεντική μορφή Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τέλος, για

<sup>36</sup> Ν. Τάτσος, Δημοσιονομική Αποκέντρωση, Θεωρία και Πράξη, εκδ. Γ. Δαρδάνος, Αθήνα 1999, σ. 23-24

<sup>37</sup> Α.Μακρυδημήτρη, Η Μεταρρύθμιση της Αυτοδιοίκησης, σε Π. Καφετζής-Γ. Κοντογιώργης- Αντ. Μακρυδημητρη-Ν.Τάτσος, Αυτοδιοίκηση και Κράτος στο πλαίσιο της Παγκοσμιοποίησης, όπ.π., σ.90

<sup>38</sup> Π. Δαγτόγλου, Γενικό Διοικητικό Δίκαιο, β' έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1984, σ. 322

άλλα κράτη έχει διφυή χαρακτήρα (π.χ. Γαλλία). Επίσης, από άποψη γεωγραφικής διαίρεσης, σε ορισμένα κράτη μπορεί στην Περιφέρεια να περιλαμβάνονται περισσότεροι του ενός Νομοί (Region Pluridepartementale, Γαλλία) και σε άλλα να συμπίπτει με τη διοικητική-γεωγραφική διαίρεση του Νομού (Ελλάδα, πριν το Ν. 2503/97). Έτσι, διαφορετικά δομούνται τα καντόνια στην Ελβετία, οι περιφέρειες στο Βέλγιο, τη Γαλλία και την Ιταλία<sup>39</sup>, οι αυτόνομες κοινότητες στην Ισπανία, τα κρατίδια στη Γερμανία.

Δεν αμφισβητείται ότι η Περιφέρεια για μεγάλο χρονικό διάστημα συνδέθηκε με την οικονομική ανάπτυξη, για την οποία θεωρήθηκε περισσότερο από αναγκαία. Πράγματι, από άποψη οικονομικής ανάπτυξης η Περιφέρεια γεννήθηκε από τον Προγραμματισμό του Παρεμβατικού Κράτους και της ανακατανομής του εδάφους βάσει των νέων κοινωνικών, γεωοικονομικών, και αναπτυξιακών δεδομένων και αναγκών. Το πλαίσιο της Περιφέρειας θεωρήθηκε στην Ευρώπη αναγκαίο μέσο για την πραγματοποίηση της Περιφερειακής Οικονομικής Ανάπτυξης, ως τοπική οντότητα πιο κατάλληλη και επαρκής για την υλοποίηση των οικονομικών προσανατολισμών από τους Δήμους και τις Κοινότητες. Στη συνέχεια, υπό την πίεση του Κοινοτικού Δικαίου η αξιοποίηση των Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων επέβαλε ευρείς διαρθρωτικούς σχηματισμούς<sup>40</sup>.

Με βάση αυτή την ποικιλομορφία, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα επέλεξε μια κατάταξη των Περιφερειών σε τρία επίπεδα και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξέδωσε τον Κανονισμό για την κοινή ονοματολογία των εδαφικών στατικών μονάδων<sup>41</sup>. Αντίθετα, η Συνέλευση των Περιφερειών της Ευρώπης (ARE) και το Ευρωπαϊκό Κέντρο για την Περιφερειακή Ανάπτυξη (CEDRE) επιχείρησαν να δώσουν έναν συγκεκριμένο ορισμό, που πρέπει να θεωρείται ακριβής και ως εκ τούτου επιτυχής. Κατά το δοθέντα ορισμό, ως Περιφέρειες πρέπει να νοούνται οι τοπικοί οργανισμοί οι οποίοι κατέχουν μια οργανική θέση κάτω από το κεντρικό κράτος, αποτελούν πολιτική εκπροσώπηση των συμφερόντων της περιοχής που ασκείται από μια εκλεγμένη τοπική συνέλευση. Στα βασικά κριτήρια που συνθέτουν ακριβέστερα την έννοια της Περιφέρειας πρέπει να προστεθεί και το κριτήριο της πολιτιστικής, γεωγραφικής και οικονομικής ομοιογένειας όπως για παράδειγμα δέχεται η γνωστή ως Δήλωση του Bordeaux στις 1.2.1978 στα πλαίσια του Συμβουλίου της Ευρώπης. Στην ίδια Δήλωση γίνεται δεκτό ότι η Περιφέρεια δεν αρκείται στην απλή διαχείριση

---

<sup>39</sup> Η συζήτηση για την Περιφέρεια είναι τόσο επίκαιρη, ώστε στην Ιταλία γράφουν για «Το Δίκαιο της Περιφέρειας» (Diritto Regionale). Παράλληλα υπάρχει μεγάλος προβληματισμός με τις νέες και συνεχείς μεταρρυθμίσεις για την Περιφέρεια, ώστε τίθεται το ερώτημα για το αν πορεύονται σε ένα νέο «Regionalismo» και επιπλέον μήπως το μήπως το αβέβαιο και ρευστό μοντέλο της Περιφέρειας οδηγεί σε έναν νέου τύπου συγκεντρωτισμό, τον «νέο-συγκεντρωτισμό» (neo-centrisme). (κυρίως ιταλική βιβλιογραφία S. Cassese και τους νόμους «Bassanini»)

<sup>40</sup> Δ.Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Διοικητική Οργάνωση του Κράτους, από άποψη Διοικητικού Δικαίου και Διοικητικής Επιστήμης, εκδ Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 2002, σ. 50-51

<sup>41</sup> Nomenclature des Unités territoriales statistiques (NUTS).

και εκπροσώπηση των συμφερόντων της περιοχής, αλλά και στη δυναμική διεκδίκησή τους, έτσι ώστε ως κεντρικό γνώρισμα της Περιφέρειας να αναδεικνύεται το πολιτικό και όχι το διοικητικό στοιχείο<sup>42</sup>.

Στα βασικά αυτά χαρακτηριστικά φαίνεται να καταλήγει και ο ορισμός που δέχεται και ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, κατά τον οποίο: Περιφέρεια είναι μια περιοχή, η οποία παρουσιάζει από γεωγραφικής απόψεως μια σαφή ενότητα και της οποίας ο πληθυσμός διακρίνεται από συγκεκριμένα κοινά χαρακτηριστικά, στόχος δε της Περιφέρειας είναι να διατηρήσει αυτά τα χαρακτηριστικά αλλά και να επιδιώξει περαιτέρω πρόοδο στον πολιτιστικό, κοινωνικό και οικονομικό τομέα.

Τέλος, σε ότι αφορά στη περιφερειακή αυτοδιοίκηση, το πρώτο κριτήριο για την διάκρισή της από την τοπική είναι προφανώς η γεωγραφική έκταση εντός της οποίας διαχειρίζονται και διοικούνται οι τοπικές υποθέσεις. Όταν η αυτοδιοικητική αρμοδιότητα περιλαμβάνει τη διοίκηση των υποθέσεων μιας ολόκληρης γεωγραφικής περιφέρειας τότε κάνουμε λόγο για περιφερειακή αυτοδιοίκηση<sup>43</sup>.

## 2.2 Τοπική Αυτοδιοίκηση

Ένα αποκεντρωμένο και συμμετοχικό κοινωνικό κράτος μπορεί να είναι από κάθε άποψη πολύ πιο παραγωγικό και αποτελεσματικό υπέρ των πολιτών και της κοινωνικής συνοχής. Σε αυτό το πλαίσιο δρα και η τοπική αυτοδιοίκηση, αν και αρχικά, η συμβατότητα του συγκεκριμένου θεσμού με τη δημοκρατία δεν θεωρήθηκε δεδομένη, αντιθέτως αμφισβητήθηκε όπως για παράδειγμα από τον J. Rousseau στο «Κοινωνικό Συμβόλαιο»<sup>44</sup>. Σήμερα όμως, παρά τις αρχικές επιφυλάξεις, η τοπική αυτοδιοίκηση θεωρείται συστατικό στοιχείο μιας αποτελεσματικής δημοκρατικής λειτουργίας, μιας δημοκρατίας που πρέπει να οικοδομείται από κάτω προς τα πάνω.

Σε ένα σύγχρονο κράτος με ανθρωποκεντρικό χαρακτήρα ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στο διοικητικό σύστημα είναι αναβαθμισμένος και οι τοπικές αρχές αυτοδιοίκησης διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο για την ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών. Η τοπική αυτοδιοίκηση, που «αντιπροσωπεύει» την τοπική κοινωνία, είναι ο κατ' εξοχήν πολιτικός εκφραστής της τοπικής δυναμικής και μπορεί να γίνει ο φορέας προγραμματισμού και υλοποίησης της τοπικής ανάπτυξης<sup>45</sup>, εφόσον είναι η πιο αρμόδια πολιτική βαθμίδα γι' αυτό το σκοπό<sup>46</sup>.

---

<sup>42</sup> Βλ. επίσης 48. M.Cini, "European Union Politics", Oxford University Press, 2003, p. 279

<sup>43</sup> Δονάτος Παπαγιάννης, Το υποεθνικό επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, ό.π., σ. 52

<sup>44</sup> Μια σχετική αναφορά βλ. Α. Ραΐκου, Η συνταγματική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοικήσεως εις τα σύγχρονα κράτη, Θεσσαλονίκης 1969, σ. 5

<sup>45</sup> Ένας από τους πρώτους ορισμούς διατυπώθηκε στο συνέδριο για τη Δημόσια Διοίκηση της Αφρικής που έγινε στο Cambridge της Αγγλίας το 1948 (Community Development, 1958). Σύμφωνα με τους συνέδρους, Τοπική Ανάπτυξη ορίζεται ως:

«Μία διαδικασία στην οποία τα άτομα μιας κοινότητας οργανώνονται για την κατάρτιση σχεδίων και την ανάληψη δράσης κατά τις οποίες: προσδιορίζουν τις ανάγκες τους και τα προβλήματά τους, καταστρώνουν σχέδια για να ικανοποιήσουν τις ανάγκες τους και να επιλύσουν τα προβλήματά τους,

Στην Ε.Ε. ο βαθμός της αυτονομίας τον οποίο απολαμβάνουν οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο τρόπος της δημοκρατικής νομιμοποίησης με τη διενέργεια άμεσων εκλογών, το εύρος των ανατιθέμενων αρμοδιοτήτων, οι προβλεπόμενοι βαθμοί αυτοδιοίκησης διαφέρουν σημαντικά από κράτος μέλος σε κράτος μέλος<sup>47</sup>. Σε αρκετά όμως κράτη της Ένωσης οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης γνωρίζουν μια ιδιαίτερη κατοχύρωση με συνταγματική διάταξη όπως π.χ. στη Γερμανία, στη Γαλλία, στην Ελλάδα.

Στην κοινοτική Οδηγία 94/80/ΕΚ<sup>48</sup> με την οποία ορίστηκαν οι λεπτομέρειες των κανόνων άσκησης του δικαιώματος του εκλέγειν και εκλέγεσθαι στις δημοτικές και κοινοτικές εκλογές, από τους πολίτες της Ένωσης που κατοικούν σε κράτος μέλος του οποίου δεν είναι υπήκοοι, περιλαμβάνεται στο άρθρο 2 ορισμός των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης κατά τον οποίον ως τέτοιοι νοούνται «οι διοικητικοί φορείς που αναφέρονται στο παράρτημα και οι οποίοι, σύμφωνα με τη νομοθεσία κάθε κράτους μέλους, έχουν όργανα που εκλέγονται με άμεση και καθολική ψηφοφορία και είναι αρμόδια να διοικούν, με δική τους ευθύνη ορισμένες υποθέσεις τοπικού χαρακτήρα, σε πρώτο επίπεδο πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης».

Παρά την καλύτερη κατοχύρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στις εθνικές έννομες τάξεις των κρατών μελών με διατάξεις που εγγράφονται πολλές φορές στα εθνικά Συντάγματα, στην ευρωπαϊκή της προβολή, η Τοπική Αυτοδιοίκηση φαίνεται να χάνει έδαφος έναντι της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης. Τέλος, πέρα από τη διάκριση μεταξύ Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρατηρούνται και ενδιάμεσα μοντέλα αυτοδιοίκησης, όταν αυτά δεν εκτείνονται σε επίπεδο περιφέρειας αλλά, όπως π.χ. στην Ελλάδα, σε επίπεδο νομού με δυνατότητα πρόβλεψης τριών βαθμών αυτοδιοίκησης<sup>49</sup>.

Τέλος, όπως θα δούμε στη συνέχεια της παρούσας εργασίας, ο ρόλος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης τη σημερινή εποχή είναι διαφανής και δημοκρατικά ενισχυμένος. Πράγματι, μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, όπου

---

εφαρμόζουν αυτά τα σχέδια με τη μέγιστη δυνατή χρησιμοποίηση κοινοτικών πόρων και συμπληρώνουν αυτούς τους πόρους με υπηρεσίες και υλικά που τους δίνονται από εξωκοινοτικές, κυβερνητικές και μη, υπηρεσίες».

Ο Δαουτόπουλος (1987, 1988) ορίζει την Τοπική Ανάπτυξη ως:

(α) Σχεδιασμένη αλλαγή (β) σε τοπικό επίπεδο (γ) που αποβλέπει στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης του τοπικού πληθυσμού και (δ) μπορεί να υποβοηθείται από έναν φορέα αλλαγής σε τρόπο ώστε (ε) να επιτευχθεί η μέγιστη δυνατή συμμετοχή των κατοίκων τόσο στον προσδιορισμό του περιεχομένου του τοπικού προγράμματος αλλαγής όσο και στη διαδικασία υλοποίησής του. (Γ.Δαουτόπουλος, 7 απλά μαθήματα ανάπτυξης, Εκδόσεις Πανεπιστημίου Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη 2002, σ. 93)

<sup>46</sup> Π.Μαϊστρος, Οι αναπτυξιακοί θεσμοί της Αυτοδιοίκησης, Συμβολή στην ιστορική μνήμη, «Νέα Σύνορα», εκδοτικός οργανισμός Λιβάνη, Αθήνα, 2000, σ. 119

<sup>47</sup> Ο βαθμός αυτονομίας της Τοπικής Αυτοδιοίκησης π.χ. στη Γερμανία είναι ιδιαίτερα υψηλός σε σχέση με τον αντίστοιχο ελληνικό, ενώ στο Ηνωμένο Βασίλειο οι Local authorities χαρακτηρίζονται ως «other parts of the machinery of government».

<sup>48</sup> ΕΕ 1994, L 368/38.

<sup>49</sup> Δονάτος Παπαγιάννης, Το υποεθνικό επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, όπ.π., σ. 54-56

θεσμοθετήθηκε (άρθρο 198 Α) η Επιτροπή των Περιφερειών της Ευρώπης, ως μόνιμο συμβουλευτικό όργανο αντιπροσωπεύσεως των Περιφερειών (υπό την έννοια των Τοπικών Αυτοδιοικήσεων εφόσον αποτελείται και από αντιπροσώπους αυτών) στην Ε.Ε., η τοπική πολυβάθμια αυτοδιοίκηση ανήχθη στο ρόλο του «Τρίτου Εταίρου», έτσι ώστε δεν πρόκειται για «τις Περιφέρειες της Ευρώπης», αλλά για την «Ευρώπη των Περιφερειών». Δηλαδή, για την Ευρώπη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης που οδηγεί στην Ευρώπη των πολιτών<sup>50</sup>.

### **Κεφάλαιο 3<sup>ο</sup> : Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση<sup>51</sup>**

#### **3.1 Εννοιολογική προσέγγιση**

Η παγκοσμιοποίηση των οικονομικών δραστηριοτήτων, το άνοιγμα των αγορών και η στενότερη διασύνδεση των διαφόρων περιοχών σε διεθνές επίπεδο, συνοδεύονται από την ανάδυση διαφορετικών γεωγραφικών (διοικητικών) επιπέδων ρύθμισης και εφαρμογής πολιτικών. Η σχέση εθνικού συστήματος και Ευρωπαϊκής Ένωσης περιγράφεται ως ένα «σύστημα πολύ-επίπεδης διακυβέρνησης», με τρία βασικά επίπεδα, το υπερεθνικό-ευρωπαϊκό, το εθνικό και το τοπικό. Η Ε.Ε. με τη συμμετοχή των κρατών-μελών και των περιφερειών, δημιουργεί σταδιακά γύρω από του θεσμούς της ένα ευρύ δίκτυο επικοινωνίας. Σχηματίζεται ένας πυκνός ιστός ανθρώπινης αλληλεγγύης, όπου η «έμπρακτη αλληλεγγύη» είναι μια αλληλεγγύη μεταξύ ανθρώπων, οι οποίοι αντιλαμβάνονται, βιώνουν την ίδια πραγματικότητα<sup>52</sup>. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση σημαίνει επίσης ότι οι περισσότερες εθνικές κυβερνήσεις πρέπει να είναι σε θέση να εγγυηθούν τη συνεργασία με τις περιφερειακές και τοπικές αρχές μέσα στο εσωτερικό τους.

Οι κάθετες σχέσεις που αναπτύσσονται μεταξύ Ε.Ε., εθνικών διοικήσεων και τοπικών αρχών καταλήγουν στους κύριους παραλήπτες, που είναι οι ευρωπαίοι πολίτες. Οι σχέσεις αυτές συμπληρώνονται από ιστούς, σχηματιζόμενους από δίκτυα οριζόντιων σχέσεων, που αποτελούνται από οργανώσεις, σωματεία και διάφορες διοργανωσιακές και διαπροσωπικές μορφές επικοινωνίας. Παρατηρείται λοιπόν, κατά τη διαδικασία προετοιμασίας και εφαρμογής των πολιτικών μια τάση για αυξημένη συνεργασία τόσο σε κάθετο επίπεδο μεταξύ του ευρωπαϊκού, εθνικού και τοπικού επιπέδου, καθώς και σε οριζόντιο, με την εμπλοκή κοινωνικών και οικονομικών εταίρων. Στόχος παραμένει πάντα η καλύτερη διαμόρφωση και εφαρμογή του

---

<sup>50</sup> Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Διοικητική Οργάνωση του Κράτους, από άποψη Διοικητικού Δικαίου και Διοικητικής Επιστήμης, όπ.π., σ. 52-53

<sup>51</sup> Βλ. περισσότερα σε Liesbet Hooghe/Gary Marks, Liesbet Hooghe, Multi-Level Governance and European Intergration, Rowman & Littlefield, April 4, 2001 p.80 καθώς και H.Wallace-W.Wallace, Policy Making in the European Union, 4th edition, Oxford University Press,2000 p.31.

<sup>52</sup> Dusan Sidjanski, Η Ομοσπονδία της Ευρώπης, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 1999 σ. 213

Κοινοτικού Δικαίου, αναγνωρίζοντας ότι η συνεργασία των διαφόρων επιπέδων οδηγεί στην επίτευξη των επιθυμητών αποτελεσμάτων<sup>53</sup>.

Μια σημαντική διαφορά μεταξύ του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι ότι στον πρώτο οι εσωτερικοί δρώντες επηρεάζουν έμμεσα τις εξελίξεις στην Ε.Ε., πιέζοντας τις κυβερνήσεις τους να διαπραγματευθούν τα συμφέροντά τους στην Ευρώπη, ενώ η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αναγνωρίζει και ερμηνεύει την «κινητοποίηση των εσωτερικών δρώντων απευθείας στο ευρωπαϊκό πεδίο(...) (μέσω) μιας δέσμης δικτύων πολιτικής, τα οποία αναπτύσσονται στο πλαίσιο ενός πολυεπίπεδου συστήματος»<sup>54</sup>. Εξίσου κρίσιμη διαφορά είναι ότι στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ο ρόλος του κράτους «έχει αλλάξει από την ‘εκ των άνω’ κατανομή εξουσιών σε ρόλο εταίρου και διαμεσολαβητή», ενθαρρύνοντας τη δημιουργία δικτύων<sup>55</sup> ενώ «η διακυβερνητική διαπραγμάτευση δεν αποτελεί αμετακίνητο στοιχείο που υπερβαίνει την πολιτική»<sup>56</sup>.

Οι θεωρητικοί της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης προωθούν την έννοια μιας «Ευρώπης με περιφέρειες» (και όχι των περιφερειών), αναφερόμενοι «στην απαίτηση εκ μέρους των υποεθνικών αρχών για παράλληλη επιρροή, και όχι αντικατάσταση, των κρατικών εκτελεστικών οργάνων»<sup>57</sup>. Όντας σε μια σχέση «αμφιλεγόμενης ιεραρχίας», οι υποεθνικές αρχές καθίστανται συμπληρωματικοί, μη ιεραρχικοί διάυλοι για την υποεθνική κινητοποίηση στην ευρωπαϊκή πολιτεία<sup>58</sup>.

Για την εξασφάλιση αποτελεσματικότερης και μεγαλύτερης συμμετοχής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της Ε.Ε., είναι αναγκαία η ανάπτυξη ενός ισχυρού συστήματος συνεργασίας και διαβούλευσης μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης, κεντρικής και τοπικής. Σκοπός είναι η κάλυψη του λεγόμενου διοικητικού ελλείμματος<sup>59</sup> που παρουσιάζεται σε πολλές χώρες, και αφορά την αδυναμία ύπαρξης μηχανισμών ικανών να υποστηρίξουν την ουσιαστική ενοποιητική διαδικασία. Εγείρεται λοιπόν, ο προβληματισμός για το βαθμό και την ικανότητα ανταπόκρισης στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης<sup>60</sup> των εθνικών διοικήσεων των κρατών-μελών. Στα πλαίσια αυτά καλούνται τα κράτη-μέλη να εξασφαλίσουν τον

<sup>53</sup> Ευρυδίκη Μπέσυλα-Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση, ό.π., σ. 67

<sup>54</sup> G. Marks κ.ά., «Competences, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union», στο G. Marks κ.ά. (επιμ.), Governance in the European Union, Sage, Λονδίνο 2004, σ. 41

<sup>55</sup> B. Kohler-Koch, «Catching Up with Change: the transformation of governance in the European Union», Journal of European Public Policy, τομ. 3, τχ. 3, 1996, σ. 371

<sup>56</sup> G. Marks κ.ά., «Competences, Cracks and Conflicts», ό.π., σ. 63

<sup>57</sup> L. Hooghe, «Subnational Mobilisation in the European Union», στο J. Hayward, The Crisis of Representation in Europe, Frank Cass, Λονδίνο 1995, σ. 176

<sup>58</sup> Ν. Μαραβέγιας-Μ. Τσινισιζέλης, Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, οργάνωση και πολιτικές, 50 χρόνια, εκδ. Θεμέλιο, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, Αθήνα, 2007, σ. 133

<sup>59</sup> C. Debbasch, L' influence du processus d' integration communautaire sur les Administrations Nationales σε «Melanges en homage a Jean Boulos L' Europe et le Droit», ed. Dalloz, Paris, 1991, σ.137

<sup>60</sup> Κ. Σπανού, Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2001, σ. 25

απαραίτητο συντονισμό μεταξύ των εσωτερικών μονάδων των εθνικών διοικήσεών τους, για την υποστήριξη μια ενιαίας θέσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο<sup>61</sup>.

### 3.2 Διαβούλευση

Η συνεργασία του τοπικού, εθνικού και ευρωπαϊκού επιπέδου πρέπει να γίνεται πριν από τη λήψη των αποφάσεων και για το λόγο αυτό κρίνεται απαραίτητη η οργάνωση συστηματικής διαβούλευσης μεταξύ των διαφόρων επιπέδων<sup>62</sup> κάτι που προϋποθέτει αφενός την πολιτική θέληση της Ε.Ε. και των εθνικών διοικήσεων και αφετέρου την πρόσβαση των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην πληροφορία. Η συμμετοχή των αρχών αυτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων αποδεικνύει ότι αποτελούν εκφραστές της δημοκρατικής κοινωνίας.

Άλλωστε, η δημιουργία μηχανισμών διαβούλευσης βασίζεται στην αρχή της εγγύτητας και κατ' εφαρμογή της αρχής αυτής η Επιτροπή προέβη στη δημιουργία μηχανισμών συστηματικότερου διαλόγου με τους αντιπροσώπους των περιφερειακών και τοπικών κυβερνήσεων, μέσω εθνικών και ευρωπαϊκών οργανώσεων, στα πρώτα στάδια χάραξης της πολιτικής<sup>63</sup>. Η ενδυνάμωση της διαβούλευσης έχει ως αποτέλεσμα την αξιοποίηση, προς όφελος της Ένωσης<sup>64</sup>, της εμπειρίας και της γνώσης, που έχει αναπτυχθεί σε τοπικό επίπεδο. Ταυτόχρονα μειώνεται ο κίνδυνος αποτυχίας υιοθέτησης του κοινοτικού κεκτημένου, εφόσον επιτυγχάνεται καλύτερη εκτίμηση των περιφερειακών ιδιαιτεροτήτων κατά το σχεδιασμό των πολιτικών<sup>65</sup>.

### 3.3 Η αρχή της εταιρικής σχέσης (Οριζόντια & Κάθετη Συνεργασία)

Σε κείμενα της Επιτροπής των Περιφερειών, η αρχή της εταιρικής σχέσης (partnership) στηρίζεται στην παραδοχή ότι «για μια υγιή ευρωπαϊκή διακυβέρνηση απαιτείται η συνεργασία της ευρωπαϊκής, της εθνικής, της περιφερειακής και της τοπικής διακυβέρνησης. Οι τέσσερις αυτές βαθμίδες είναι, η κάθε μια ξεχωριστά, απαραίτητες και η παρουσία τους απαιτείται καθ' όλη τη διαδικασία λήψης αποφάσεων».

<sup>61</sup> Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση, ό.π., σ. 68, βλ. επίσης 47. E.Bomberg-A.Stubb, The European Union: How does it work?, Oxford University Press, 2004, p. 157

<sup>62</sup> Βλ. στην έκθεση της ομάδας εργασίας (Group 4c) για τη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, εισηγητής J-C. Leygues, Report by working group on "Multi-Level Governance: Linking and Networking the various regional and local levels", Group 4c, Μάιος 2001

<sup>63</sup> Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση- Λευκή Βίβλος, COM (2001) 428 τελ., Βρυξέλες, 25.7.2001, σ. 5

<sup>64</sup> Οι προθέσεις όμως των Βρυξελλών, δεν απέφυγαν την έντονη κριτική αμφισβήτησης, που συνοψίζεται στο «ότι ολόκληρη η συζήτηση της Ε.Ε. για την Κοινωνία των Πολιτών, είναι απλά ένα μέσο για να μπορεί να συλλέγει η διοίκηση τις απαραίτητες πληροφορίες, παράλληλα με το να δημιουργεί την εντύπωση στους πολίτες ότι συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων και συνεπώς νομιμοποιούνται να 'απονομιμοποιούν' τις αποφάσεις της κεντρικής διοίκησης», Ηλ. Κατσούλη, Συζήτηση για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, Οικονομικός Ταχυδρόμος, 30 Μαρτίου 2002, σ. 26

<sup>65</sup> Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση, ό.π., σ. 73



Η συγκεκριμένη αρχή αποτελεί μια από τις βασικότερες των διαρθρωτικών ταμείων, κατά την οποία η χρηματοδότηση δράσεων προϋποθέτει τη συνεργασία όσο το δυνατόν περισσότερων επιπέδων και την εμπλοκή κοινωνικών και οικονομικών εταίρων<sup>66</sup>. Έτσι, με την πρώτη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών πολιτικών, που πραγματοποιήθηκε με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, εισήχθη η αρχή αυτή ως διέξοδος στο πρόβλημα του συγκεντρωτισμού που χαρακτήριζε το σχεδιασμό και την εφαρμογή των παρεμβάσεων. Η έννοια αυτή στοιχειοθετείται από τρία επιμέρους συστατικά:

- Την τριμερή διαπραγμάτευση στις διαδικασίες κατάρτισης και εφαρμογής των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ). Η ενεργός συμμετοχή περιφερειακών εκπροσώπων έγινε υποχρεωτική και στο πλαίσιο αυτό είναι ευνόητο ότι εάν κατά τη φάση κατάρτισης των Σχεδίων Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΣΠΑ)<sup>67</sup> δεν υπάρξει ουσιαστικός διάλογος εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών είναι δύσκολο να εξασφαλιστεί εκ των υστέρων η θετική στάση των δυο τελευταίων στους στόχους και τα μέσα του ΚΠΣ.
- Τις αποκεντρωμένες επιτροπές παρακολούθησης των προγραμμάτων. Οι επιτροπές παρακολούθησης που αναλαμβάνουν την υλοποίηση επιχειρησιακών προγραμμάτων περιφερειακού χαρακτήρα<sup>68</sup> πρέπει να είναι αποκεντρωμένες. Η έδρα τους βρίσκεται εντός της περιφέρειας που εκτελείται το πρόγραμμα και η σύνθεσή τους εξασφαλίζει την εκπροσώπηση τοπικών αρχών και συμφερόντων.
- Την τεχνική βοήθεια σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο. Η στελέχωση, η μηχανοργάνωση, η εκπόνηση μελετών, τα διεθνή δίκτυα συνεργασίας και ανταλλαγή πληροφοριών και εμπειριών, είναι μερικοί από τους τομείς που καλύπτει η παρεχόμενη τεχνική βοήθεια στις περιφερειακές και τοπικές αρχές στα πλαίσια της εταιρικής σχέσης<sup>69</sup>.

Τέλος, παρατηρείται διαχρονικά ότι στην «τριεπίπεδη» οργάνωση του προγραμματισμού ενισχύεται το «τρίτο» επίπεδο (περιφερειακό/τοπικό) και οι αποκεντρωμένες διαδικασίες προγραμματισμού. Αποτέλεσμα τη επέκτασης αυτής είναι η ανάδειξη των τοπικών πρωτοβουλιών και ενεργοποίηση και αξιοποίηση των ενδογενών αναπτυξιακών δυνάμεων.

---

<sup>66</sup> Ευρυδίκη Μπέσυλα-Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση, ό.π., σ. 77

<sup>67</sup> Συνοπτικά, η διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης των προγραμμάτων αυτών είναι η εξής: Το κράτος μέλος μέσω των αρμόδιων φορέων σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, καταρτίζει το Σχέδιο Περιφερειακής Ανάπτυξης (για την προγραμματική περίοδο 2000-2006, Σχέδιο Ανάπτυξης) που υποβάλλει προς έγκριση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία ύστερα από τις σχετικές διαπραγματεύσεις, διαμορφώνει με βάση το Σχέδιο και εγκρίνει το ΚΠΣ.

<sup>68</sup> Τα γνωστά ως Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ)

<sup>69</sup> Μ. Χριστοφάκης, Τοπική Ανάπτυξη και Περιφερειακή Πολιτική, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2001, σ.140

### 3.4 Η αρχή της επικουρικότητας

#### 3.4.1 Η αρχή της επικουρικότητας στο Κοινοτικό δίκαιο

Η ύπαρξη περισσότερων κέντρων λήψης αποφάσεων (πολυκεντρισμός, *polycentrisme*, «πολυαρχία») έχει ως νομικό έρεισμα την αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με τη οποία οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν πλησιέστερα στον πολίτη.

Σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης η αρχή της επικουρικότητας ορίζεται από τη Συνθήκη Ε.Κ. στο άρθρο 5 παρ. 2: «στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, μόνο εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη-μέλη και δύναται συνεπώς λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο»<sup>70</sup>. Βέβαια, άμεση αναφορά γίνεται και στη Συνθήκη του Άμστερνταμ όπου στο πρόσθετο Πρωτόκολλο ορίζεται ότι η δράση της Κοινότητας πρέπει να περιορίζεται μόνο σε ότι είναι αναγκαίο για την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης (αρχή της αναλογικότητας). Δηλαδή, υπό μια έννοια η αρχή της αναλογικότητας προσδιορίζει ενδελεχέστερα τον τρόπο εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας<sup>71</sup>.

Το Πρωτόκολλο, προς ενίσχυση των ρυθμίσεων<sup>72</sup> που καθιερώνει όταν εξετάζεται το κατά πόσο πληρούνται οι προϋποθέσεις της επικουρικότητας, επιβάλλει στην Επιτροπή να προβαίνει σε ευρείες διαβουλεύσεις πριν προτείνει νομοθεσία, να αιτιολογεί κάθε πρότασή της σε σχέση με την αρχή της επικουρικότητας, να λαμβάνει δεόντως υπόψη την ανάγκη να είναι το τυχόν οικονομικό ή διοικητικό βάρος το ελάχιστο δυνατό για όλους τους επιβαρυνόμενους, να υποβάλλει ετήσια έκθεση στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο αναφορικά με την εφαρμογή της αρχής αυτής<sup>73</sup>.

Η θέσπιση της επικουρικότητας μπορεί να υποστηριχθεί ότι αποτρέπει την οικοδόμηση υπερσυγκεντρωτικών θεσμών στην πορεία της ενοποίησης της Ε.Ε., ενώ

<sup>70</sup> Σύμφωνα με την κλασική μάλιστα διατύπωση αυτής της αρχής που καλλιεργήθηκε επί μακρόν στους κόλπους της καθολικής εκκλησίας, «παραβιάζεται η δικαιοσύνη εάν ότι μπορούν να διεκπαιρέσουν επιτυχώς οι μικρότερες και χαμηλότερες οργανώσεις, το αναλαμβάνει ένας ανώτερος και ευρύτερος οργανισμός» (αυτό ήταν το περιεχόμενο της παπικής εγκυκλίου με τον τίτλο *Quadragesimo anno*, Πάπα Πίου XI, 1931)

<sup>71</sup> Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, *Τοπική Αυτοδιοίκηση*, ό.π., σ. 106

<sup>72</sup> Οι κατευθυντήριες γραμμές του Πρωτοκόλλου του Άμστερνταμ είναι οι εξής:

- ✓ Το υπό εξέταση θέμα έχει διεθνικές πτυχές οι οποίες δεν μπορούν να ρυθμιστούν ικανοποιητικά με τη δράση των κρατών μελών
- ✓ Οι δράσεις μόνο των κρατών μελών ή η έλλειψη κοινοτικής δράσης έρχονται σε σύγκρουση με τις απαιτήσεις Συνθήκης ή βλάπτουν σημαντικά κατ' άλλο τρόπο τα συμφέροντα των κρατών μελών
- ✓ Η δράση σε κοινοτικό επίπεδο συνεπάγεται σαφή πλεονεκτήματα λόγω κλίμακας στην οποία θα διεξαχθεί ή των αποτελεσμάτων της, σε σύγκριση με τη δράση των κρατών μελών.

<sup>73</sup> Δονάτος Παπαγιάννης, *Το υποεθνικό επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, ό.π., σ. 85

παράλληλα διασφαλίζει τις εξουσίες και τα δικαιώματα των κρατών, αλλά και των περιφερειακών και τοπικών μονάδων. Συμβάλλει στην προσπάθεια να επιτευχθεί μια δύσκολη και λεπτή ισορροπία μεταξύ της κεντρικής εξουσίας στην Ε.Ε. και της μέγιστης δυνατής μεταβίβασης εξουσιών στις τελευταίες.

Τέλος, αυτό που πρέπει να έχουμε υπόψη μας είναι ότι «η επικουρικότητα αποτελεί δυναμική έννοια που θα πρέπει να εφαρμόζεται υπό το πρίσμα των στόχων που παρατίθενται στη Συνθήκη. Επιτρέπει την επέκταση της δράσης της Κοινότητας, εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων της, όταν τούτο επιβάλλεται από τις περιστάσεις, και αντιστρόφως, τον περιορισμό ή τη διακοπή τους, όταν αυτή δεν δικαιολογείται πλέον.»<sup>74</sup>. Η εν λόγω αρχή είναι βασικά μια πολιτική αρχή, η οποία επιχειρεί να φέρει τη διαδικασία λήξης αποφάσεων όσο γίνεται πιο κοντά στον πολίτη. Είναι συνεπώς μία πρόσκληση, μια υπενθύμιση, για τον πολιτικό ρόλο της αποκέντρωσης, η οποία πρέπει να κατανοείται ως μια διαδικασία ενδυνάμωσης των τοπικών και περιφερειακών αρχών με δικές τους δυνάμεις, παρά σαν μια μεταβίβαση αρμοδιοτήτων<sup>75</sup>.

#### 3.4.2 Η αρχή της επικουρικότητας, αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση

Από γενικότερης σκοπιάς, το ζήτημα της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών οργάνων σχετίζεται με τις έννοιες της αρχής της επικουρικότητας και της οικονομίας των επιπέδων διοίκησης, η οποία θα αναλυθεί στην πορεία της εργασίας. Υπό την έννοια της πρώτης, στις κεντρικές υπηρεσίες του Κράτους παραμένει ο επιτελικός σχεδιασμός και ο έλεγχος, ενώ στις αποκεντρωμένες και αυτοδιοικούμενες μονάδες μεταφέρεται το σύνολο σχεδόν των εκτελεστικών-επιχειρησιακών δραστηριοτήτων του Κράτους, εφόσον μπορούν να τις επιτελέσουν ικανοποιητικά<sup>76</sup>. Ο επιτελικός χαρακτήρας της κεντρικής διοίκησης σημαίνει ότι οι κεντρικές υπηρεσίες είναι αρμόδιες για τον στρατηγικό σχεδιασμό, τον προγραμματισμό, την παραγωγή του νομοθετικού έργου, το συντονισμό, την αξιολόγηση και τον έλεγχο των αποτελεσμάτων δράσης των εκτελεστικών

<sup>74</sup> Βλ Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, παράγραφος 3, Επίσημη Εφημερίδα αριθ. C 340 της 10ης Νοεμβρίου 1997.

<sup>75</sup> Βλ Council of Europe, Definition and Limits of the principle of subsidiarity, Report prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities (CDLR), Local and regional authorities in Europe, No. 55, σ. 33.

<sup>76</sup> Σε ότι αφορά στην εφαρμογή αυτής σε επίπεδο Κράτους θεωρήθηκε αναγκαία από το τέλος της δεκαετίας του '80 και κατά τη δεκαετία του '90, με την αποτυχία του Κράτους ως επιχειρηματία και την επικράτηση της «Απορρυθμίσεως» (Deregulation). Έτσι, προστέθηκαν νέοι στόχοι στη Δημόσια Διοίκηση, όπως η αντικειμενικοποίηση των διοικητικών διαδικασιών για την επικράτηση των αρχών της διαφάνειας και της αξιοκρατίας στη διοικητική δράση και η αύξηση της αποτελεσματικότητας και ορθολογικότητας του Δημόσιου Τομέα, προκειμένου αυτός να προσαρμοσθεί στις διαδικασίες και απαιτήσεις του ανταγωνισμού μέσα στην Ε.Ε.. Η αρχή της επικουρικότητας του Κράτους δηλαδή αποσκοπεί στην ύπαρξη ποιότητας στη Διοίκηση, μιας Διοίκησης απαλλαγμένης από διαφθορά, κομματικό προφίλ και δημοσιονομικά ελλείμματα (Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Διοικητική Οργάνωση του Κράτους, από άποψη Διοικητικού Δικαίου και Διοικητικής Επιστήμης, ό.π., σ. 53)

υπηρεσιών. Δεδομένου ότι κανένα σύστημα πληροφοριών δεν μπορεί να αντικαταστήσει την άμεση και σε βάθος αντίληψη και γνώση των τοπικών συνθηκών και ιδιαιτεροτήτων, η ουσιαστική ανάπτυξη μιας περιοχής, η ανάληψη πρωτοβουλιών και η ικανοποίηση των τοπικών αναγκών δεν μπορεί παρά να προέλθει από όργανα και θεσμούς που έχουν ειδικό και άμεσο δεσμό με το τοπικό στοιχείο, γνωρίζουν τα προβλήματα και βιώνουν άμεσα τις ανάγκες. Η πληρέστερη δυνατή αποκέντρωση και αυτοδιοίκηση των τοπικών υποθέσεων αποτελεί, επομένως, οργανωτική «νομοτέλεια» για τη σύγχρονη δημοκρατική διακυβέρνηση<sup>77</sup>.

Από την άλλη όμως, η διατύπωση της αρχής, όπως αυτή εξειδικεύεται στο αρθ. 5 και αναλύσαμε παραπάνω, αναφέρεται και προσδιορίζει προφανώς τη σχέση Ευρωπαϊκής Ένωσης και κρατών μελών, χωρίς καμία αναφορά στην Τοπική Αυτοδιοίκηση. Κατά συνέπεια αποκλείεται η επίκλησή της από τις τοπικές αυτοδιοικήσεις των τελευταίων, εφόσον στη συγκεκριμένη αρχή δεν αναγνωρίζεται άμεση ισχύς. Η μη αναγνώριση άμεσης ισχύος βρίσκει τη νομολογία του ΔΕΚ σύμφωνη με το σκεπτικό ότι η αρχή της επικουρικότητας δεν εκπληρώνει «prima facie» τα κριτήρια της καταλληλότητας και της αυτάρκειας. Βέβαια, θετική θεωρείται για την Τοπική Αυτοδιοίκηση αφενός η πρόβλεψη της αρχής («όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες»<sup>78</sup>) και αφετέρου η αναφορά αυτής σε διάταξη του Κοινοτικού Δικαίου.

Επιπλέον, κατά τον καθηγητή Σκανδάμη<sup>79</sup> την αρχή της επικουρικότητας μπορούν να επικαλεστούν οι περιφερειακές και τοπικές αρχές όταν δρουν μέσα στην ενότητα του κράτους-μέλους, ασκώντας μια συμπληρωματική, εκτελεστική αρμοδιότητα σε αυτή του κράτους, ως το πλησιέστερο στον πολίτη επίπεδο. Δηλαδή, είναι προφανές ότι ο ρόλος της περιφερειακής/τοπικής αυτοδιοίκησης εξικνείται σε μια «τρίτη εφαρμογή» της αρχής, αφού προηγηθεί η κρίση ως προς την ανάληψη της δράσης σε κοινοτικό ή εθνικό επίπεδο. Επιπλέον, υφίσταται και ο περιορισμός της αρχής μόνο στις συντρέχουσες αρμοδιότητες και όχι στις αποκλειστικές, οι οποίες αποτελούν τον κύριο όγκο των κοινοτικών αρμοδιοτήτων, που σημαίνει ότι σ' αυτόν τον τομέα το υποεθνικό επίπεδο δεν μπορεί να επικαλεστεί υπέρ αυτού την εφαρμογή της αρχής<sup>80</sup>.

Συμπερασματικά λοιπόν, μπορούμε να πούμε ότι η γενικότερη άποψη που προωθεί η Κοινότητα, με βάση τις αρχές της επικουρικότητας και της εταιρικής σχέσης δίνει στις τοπικές και περιφερειακές αρχές μια ισότιμη θέση, δίπλα στις εθνικές και κοινοτικές αρχές στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και σχεδιασμού.

---

<sup>77</sup> Αντ. Μακρυδημήτρη, Δημόσια Διοίκηση, όπ.π., σ. 167

<sup>78</sup> Άρθρο 1 Συνθήκη

<sup>79</sup> Σκανδάμη, Ευρωπαϊκό Δίκαιο και στοιχεία Ελληνικού Δικαίου Προσαρμογής, 1994, σ. 301

<sup>80</sup> Ευρυδίκη Μπέσιλα-βήκα & Δονάτος Παπαγιάννης, Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή ενοποίηση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα 1997, σ. 89

Αποτελεί μια τόσο αναγκαία εξέλιξη στην πορεία της Ένωσης, όσο και μια πιθανή διέξοδο στα προβλήματα που θέτει ο διεθνής ανταγωνισμός στα πλαίσια του ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου. Βέβαια, παρόλα αυτά η βοήθεια που εναγωνίως περίμεναν οι Περιφέρειες από την εισαγωγή της αρχής, ήταν μάλλον πενιχρή αν και συνδέθηκε με προσδοκίες που θα ικανοποιούσαν αιτήματα όπως η προστασία των αρμοδιοτήτων της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης, ο περιορισμός του επεκτατισμού των Βρυξελλών, κλπ. Οι προσδοκίες αυτές μάλλον δεν ικανοποιήθηκαν από τη μέχρι τώρα εφαρμογή της αρχής, η οποία σε ότι αφορά στην προστασία της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης ανάγεται σε μια πολιτικής, κυρίως, υφής πίεση, ενώ δεν είναι ίσως υπερβολικός ο χαρακτηρισμός της ως «zahnos» (χωρίς δόντια), κάτι που αιτιολογείται από τις σχετικές προσεγγίσεις του ΔΕΚ, το οποίο δεν είχε τα νομικά εκείνα κριτήρια για να ελέγξει ενδελεχώς την εφαρμογή της αρχής<sup>81</sup>.

Τέλος, ακόμη και το νέο Πρωτόκολλο που επισυνάφθηκε στη Συνταγματική Συνθήκη δεν υπόσχεται θεαματικές αλλαγές. Η μόνη δυνατότητα άσκησης επιρροής ως προς την εφαρμογή της επικουρικότητας, καθίσταται δυνατή μόνο μέσω των εθνικών κοινοβουλίων. Αλλά και αυτός ο διάυλος καθίσταται προβληματικός, κυρίως εξαιτίας της σύντομης προθεσμίας των έξι εβδομάδων που προβλέπεται για την αντίδραση των τελευταίων.

Έτσι για να καταστεί δυνατή μια στοιχειώδης αντίδραση της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης, ιδίως στα κράτη μέλη που αυτή δεν είναι επαρκώς οργανωμένη, επιβάλλεται να ληφθούν σε εθνικό επίπεδο τα κατάλληλα εκείνα μέτρα και να προβλεφθούν οι αποτελεσματικοί εκείνο μηχανισμοί που θα επιτρέψουν στην αυτοδιοίκηση μια άξια λόγου συμμετοχή στη συνολική διαδικασία εφαρμογής της αρχής.

### 3.5 Η αρχή της αναλογικότητας

Η αρχή της αναλογικότητας εισήχθη με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ ως θετική διάταξη του Κοινοτικού Δικαίου στο άρθρο 5 παρ. 3 ΣυνθΕΕ, σύμφωνα με την οποία «η δράση της Κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της παρούσας συνθήκης». Δηλαδή, μεταξύ του επιδιωκόμενου στόχου και του χρησιμοποιούμενου μέσου πρέπει να υπάρχει εύλογη σχέση, η οποία κρίνεται με τους όρους της καταλληλότητας και αναγκαιότητας του μέσου. Εν προκειμένω, το κοινοτικό όργανο διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια και ως εκ τούτου η σημασία του δικαστικού ελέγχου είναι εκ των προτέρων περιορισμένη<sup>82,83</sup>.

<sup>81</sup> Δονάτος Παπαγιάννης, Το υποεθνικό επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, όπ.π., σ. 87

<sup>82</sup> ΔΕΚ υπ. 122/78 (SA Buitoni), Συλλ. 1979, 677, υπ. 5/73, (Balkan), Συλλ. 1973, 1091, υπ. 114/76 (Bela Muehle Josef Bergmann), Συλλ. 1971, 1211.

<sup>83</sup> Δονάτος Παπαγιάννης, Το υποεθνικό επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, όπ.π., σ. 123

Το ερώτημα κατά πόσον η αρχή αυτή θα μπορούσε ν' ανασυρθεί ως κριτήριο κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και κρατών μελών ή μεταξύ ομοσπονδίας και επιμέρους μελών της, αποτελεί σημείο έντονα αμφιλεγόμενο στη θεωρητική προσέγγιση του προβλήματος<sup>84</sup>.

Κατά την άποψη της Επιτροπής<sup>85</sup>, η συγκεκριμένη αρχή δεν επηρεάζει την κατανομή των αρμοδιοτήτων, όπως αυτές προβλέπονται στο πρωτογενές Κοινοτικό Δίκαιο, αλλά μόνο την ένταση, ως προς το βαθμό παρέμβασης, αφού πρώτα προσδιοριστεί με βάση την αρχή της επικουρικότητας ο αρμόδιος να ενεργήσει στους τομείς που ανάγονται «στην αποκλειστική αρμοδιότητα» της Κοινότητας (άρθρ. 5, παργ. 2 ΣυνθΕΚ).

Τέλος, εφόσον όπως έχει ήδη αναφερθεί η αρχή της αναλογικότητας προσδιορίζει ενδελεχώς το εσωτερικό περιεχόμενο της αρχής της επικουρικότητας, η πρώτη, δεν μπορεί ν' αποτελέσει νομική βάση για την προστασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην κοινοτική δικαιοταξία, αφού η προσφυγή στην εν λόγω αρχή προϋποθέτει την κατοχύρωσή της<sup>86</sup>.

### 3.6 Η αρχή της οικονομίας των επιπέδων διοίκησης

Η αρχή της οικονομίας των επιπέδων διοίκησης συνδέεται άμεσα με την ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς τους: όσο λιγότερα και ισχυρότερα τα επίπεδα διοίκησης, τόσο αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη καθίσταται η λειτουργία τους. Η ενίσχυση και η ενδυνάμωση, επομένως, της αυτοδιοίκησης σε αρμοδιότητες, πόρους, μέσα και ανθρώπινο δυναμικό πρέπει να συντελείται στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο ώστε να γίνονται άμεσα αισθητά τα αποτελέσματα. Το ίδιο αναγκαίος είναι και ο εφοδιασμός των αποκεντρωμένων υπηρεσιών και οργάνων του Κράτους με όλα τα απαραίτητα μέσα (οικονομικά, τεχνικά, στελεχιακό δυναμικό), ώστε να ασκούν με αποτελεσματικό τρόπο τις αρμοδιότητές τους<sup>87</sup>.

## Κεφάλαιο 4<sup>ο</sup> : Συστήματα καταμερισμού αρμοδιοτήτων στην Ε.Ε.

Η βασική διαίρεση μιας χώρας είναι η διοικητική διαίρεση γιατί πάνω σ' αυτή στηρίζονται όλες οι άλλες εσωτερικές διαμορφώσεις των θεσμών του Κράτους<sup>88</sup>. Τους ιδρυτές της Ευρωπαϊκής Κοινότητας δεν απασχόλησε το θέμα της

---

<sup>84</sup> Για παράδειγμα, το γερμανικό Συνταγματικό Δικαστήριο αρνείται την εφαρμογή της αρχής για την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ Bund και Länder, σημειώνοντας ότι η λειτουργία της προσιδιάζει μόνο στην προστασία ατομικών δικαιωμάτων και ελευθεριών.

<sup>85</sup> Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της 27.11.1992, Sek (92) 1990 τελ.

<sup>86</sup> Ευρυδίκη Μπέσιλα-βήκα & Δανάτος Παπαγιάννης, Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή ενοποίηση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1997, σ. 83

<sup>87</sup> Αντ. Μακρυδημήτρη, Δημόσια Διοίκηση, ό.π., σ. 165

<sup>88</sup> Α.Μακρυδημήτρη, Η Μεταρρύθμιση της Αυτοδιοίκησης, σε Π. Καφετζής-Γ. Κοντογιώργης- Αντ. Μακρυδημητρής-Ν.Τάτσος, Αυτοδιοίκηση και Κράτος στο πλαίσιο της Παγκοσμιοποίησης, ό.π., σ.78

συγκέντρωσης της διοικητικής οργάνωσης των κρατών μελών και η έκταση των αρμοδιοτήτων των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Η ίδρυση της Κοινότητας ήταν απλά μια συνθήκη μεταξύ κρατών που αποφάσισαν να δεσμευτούν, περιορίζοντας αμοιβαία τα κυριαρχικά τους δικαιώματα. Βέβαια, το Ευρωπαϊκό Δίκαιο, καταλείποντας στα κράτη μέλη την ελευθερία οργάνωσης της εσωτερικής τους δομής, δεν στερήθηκε τη δυνατότητα δέσμευσης όλων των επιπέδων διοικητικής οργάνωσης ενός κράτους μέλους<sup>89</sup>. Έτσι, οι τοπικοί οργανισμοί αν και δεν αναγνωρίζονται αυτοτελώς από το Κοινοτικό Δίκαιο, εντούτοις αποτελούν δημιουργήματα του κράτους, στο πλαίσιο της διοικητικής οργάνωσής του, τα οποία δέχονται τις επιδράσεις που δέχεται και αυτό<sup>90 91</sup>.

#### 4.1 Η Ευρώπη των 15

Η εδαφική οργάνωση των δεκαπέντε πρώτων μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η αντίστοιχη κατανομή εξουσιών παρουσιάζουν σημαντικές διαφορές όσον αφορά τη θέση και τον επίσημο βαθμό αυτονομίας των υποεθνικών οντοτήτων. Εντούτοις, είναι δυνατόν να ομαδοποιηθούν σε τέσσερις γενικές κατηγορίες: χώρες με ομοσπονδιακή δομή (ομοσπονδιακά κράτη), χώρες με πολυεπίπεδη δομή, οι οποίες υποδιαιρούνται στα περιφερειοποιημένα και τα αποκεντρωμένα κράτη, και κράτη με δομή δυο επιπέδων χωρίς ενδιάμεσο, δηλαδή περιφερειακό επίπεδο. Η ταξινόμηση αυτή χρησιμοποιήθηκε και στο πρώτο σχέδιο με θέμα τους «Τομείς υποχρεωτικής διαβούλευσης σύμφωνα με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ»<sup>92</sup>.

<sup>89</sup> Αυτό σημαίνει πως οποιοσδήποτε ιδιώτης μπορεί να επικαλεστεί σε εθνικά δικαστήρια διατάξεις της κοινοτικής νομοθεσίας που έχουν παραβιαστεί από έναν τοπικό οργανισμό βλ. σχετικά την υπόθεση 103/88 Fratelli Constanzo κατά του δήμου του Μιλάνου, Συλλογή Νομολογίας ΔΕΚ (1988), σ. 1839-Α. Παπαβασιλείου, Ο ρόλος της τοπικής αυτοδιοίκησης στην κοινοτική έννομη τάξη, «Επιθεώρηση Δημόσιου και Διοικητικού Δικαίου», τευχ.3, 1993, σ. 332 επ.

<sup>90</sup> Αυτό ισχύει σε όλα τα κράτη-μέλη της Ευρώπης, εξαίρεση αποτελεί το αγγλικό σύστημα τοπικής αυτοδιοίκησης (αυτοκυβέρνηση, self government), σύμφωνα με το οποίο οι τοπικοί οργανισμοί αποτελούν άμεσα όργανα του Στέμματος βλ. Σπ. Φλογαίτη, Το Ελληνικό Διοικητικό Σύστημα, 1987, σ.165

<sup>91</sup> Δονάτος Παπαγιάννης, Το υποεθνικό επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, όπ.π., σ. 53

<sup>92</sup> Για μια σχετική μάλιστα κατάταξη των αυτοδιοικήσεων των χωρών μελών της Ε.Ε. σε κατηγορίες, ο Γ. Χατζημαρκάκης λαμβάνει υπόψη τέσσερα κριτήρια της κρατικής οργάνωσης (άρθρο στην Ευρωπαϊκή Έκφραση, τεύχος 6, Ιούλιος 1992, σ.12):

1. της συγκεντρωτικής κρατικής διάρθρωσης, στην οποία ανήκουν το Λουξεμβούργο, η Ιρλανδία, η Μεγάλη Βρετανία και η Δανία
2. της περιφερειακής κρατικής διάρθρωσης, στην οποία ανήκουν η Ιταλία, η Ισπανία και το Βέλγιο
3. της αποκεντρωμένης («αποκεντρωμένης»), στην οποία ανήκουν η Γαλλία, η Ολλανδία και η Πορτογαλία και τέλος
4. της Ομοσπονδιακής δομής

Από την πλευρά του ο Δ. Πανάς προτείνει ένα άλλο πρότυπο διαχωρισμού, επισημαίνοντας τρεις βασικές κατηγορίες:

1. την κατηγορία της τοπικής αυτοδιοίκησης που είναι επηρεασμένη από το Ναπολεόντειο σύστημα διοίκησης, στην οποία εντάσσονται η Γαλλία, η Ιταλία, το Βέλγιο, η Ισπανία, η Πορτογαλία και η Ελλάδα
2. το σκανδιναβικό πρότυπο που ανήκει στη Δανία και με αποκλίσεις στη Μεγάλη Βρετανία

Τα κράτη μέλη με πολυεπίπεδη δομή παρουσιάζουν ουσιαστικές διαφορές όσον αφορά τη νομική βάση των αρμοδιοτήτων που έχουν εκχωρηθεί σε υποεθνικές οντότητες καθώς η εκχώρηση μπορεί, είτε να κατοχυρώνεται συνταγματικά, είτε να παραπέμπει στο εθνικό δίκαιο. Ειδικά στην υποκατηγορία των περιφερειοποιημένων κρατών, απαντώνται συχνά ασύμμετρες μορφές εκχώρησης αρμοδιοτήτων υπό την έννοια ότι διαφορετικές περιφέρειες του ίδιου κράτους έχουν διαφορετικό βαθμό αυτονομίας, όπως συμβαίνει, λόγου χάρη, στην Ιταλία και στην Ισπανία.

Ο πίνακας 1 συνοψίζει τα βασικά χαρακτηριστικά των τεσσάρων κατηγοριών κρατών μελών της ΕΕ.

*Πίνακας 1: Κατηγορίες κρατών μελών της ΕΕ*

1. Ομοσπονδιακά κράτη	Περιφερειακές αρχές (αιρετές) με πραγματικές νομοθετικές εξουσίες, θεσμοθετημένη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων σε ομοσπονδιακό επίπεδο <sup>3</sup> σύστημα τριών επιπέδων
2. Κράτη με πολυεπίπεδη διάρθρωση  Α. Περιφερειοποιημένα κράτη  Β. Αποκεντρωμένα κράτη	Περιφερειακές αρχές (αιρετές) με περιορισμένες νομοθετικές εξουσίες, ουσιαστική αυτονομία, καμία ή ανεπαρκώς θεσμοθετημένη συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων σε ομοσπονδιακό επίπεδο, σύστημα τριών επιπέδων  Εξαρτημένες ενδιάμεσες αρχές πάνω από το τοπικό επίπεδο, ειδικό καθεστώς αυτονομίας, χωρίς νομοθετικές εξουσίες
3. Κράτη δύο επιπέδων	Δύο επίπεδα διακυβέρνησης, το εθνικό και το τοπικό επίπεδο, απουσία του περιφερειακού επιπέδου

Στην πολιτική πραγματικότητα, ο σαφής διαχωρισμός των ομοσπονδιακών κρατών από τα περιφερειοποιημένα κράτη παρουσιάζει μεγάλες δυσκολίες.

Στα τυπικά ομοσπονδιακά κράτη όπως η Γερμανία, υπάρχει ένα πολύπλοκο σύστημα συναπόφασης των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης για τη χάραξη, την

---

3. το γερμανικό ομοσπονδιακό πρότυπο (Στ. Γεωργούλη, Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1997, σ.15)



εφαρμογή και τη χρηματοδότηση των πολιτικών (η λεγόμενη «Politikverflechtung») που εδραιώθηκε με την πάροδο του χρόνου. Μολονότι είναι σχετικά εύκολη η παρουσίαση της κατανομής αρμοδιοτήτων στον τομέα της νομοθεσίας (όπου το εθνικό επίπεδο διακυβέρνησης υπερέχει σαφώς στην πολιτική πρακτική), είναι πολύ δύσκολο να οριοθετηθούν οι αρμοδιότητες σε σχέση με την εφαρμογή της νομοθεσίας. Στην πολιτική πραγματικότητα των περισσότερων ομοσπονδιακών κρατών, εκδηλώνονται ισχυρές τάσεις προς την κατεύθυνση του «συλλογικού ομοσπονδιακού συστήματος» που χαρακτηρίζεται από την ύπαρξη πολλών διαφορετικών τύπων μεικτών συμβουλίων, συμβουλευτικών επιτροπών και άλλων οργάνων που αποτελούνται από εκπροσώπους του εθνικού και του περιφερειακού επιπέδου και έχουν συσταθεί με σκοπό τον συντονισμό της εφαρμογής της εθνικής νομοθεσίας από τις υποεθνικές αρχές. Συχνά παρατηρείται επικάλυψη αρμοδιοτήτων των ομοσπονδιακών και των περιφερειακών φορέων. Επιπλέον, υπάρχουν συχνά πολυάριθμοι μηχανισμοί και φορείς για τον οριζόντιο συντονισμό των δραστηριοτήτων στο περιφερειακό επίπεδο. Στα ομοσπονδιακά συστήματα, οι εθνικές και περιφερειακές διοικήσεις δρουν τακτικά ως εταίροι, μολονότι ορισμένα συγκεκριμένα δικαιώματα παραμένουν συνήθως στην αποκλειστική αρμοδιότητα του εθνικού επιπέδου. Στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης υπάρχουν τρία ομοσπονδιακά κράτη: η Αυστρία, το Βέλγιο, και η Γερμανία.

Στα περιφερειοποιημένα κράτη, ορισμένες ουσιαστικές αρμοδιότητες έχουν εκχωρηθεί από το εθνικό επίπεδο - είτε στο περιφερειακό επίπεδο εν γένει, είτε σε μεμονωμένες περιφέρειες με ειδικό καθεστώς. Πάντως, το εθνικό επίπεδο παραμένει κυρίαρχο. Στα περισσότερα από τα κράτη που ανήκουν στην κατηγορία αυτή, το περιφερειακό επίπεδο είναι συνταγματικά κατοχυρωμένο, μολονότι υπάρχουν περιπτώσεις όπου το σύνταγμα δεν προβλέπει το τρίτο αυτό επίπεδο, δηλαδή το ενδιάμεσο μεταξύ του εθνικού και του τοπικού επιπέδου. Αυτή είναι, λόγου χάρι, η περίπτωση της Γαλλίας όπου οι «περιφέρειες» θεσπίστηκαν με τη νομοθεσία περί αποκέντρωσης μεταξύ των ετών 1982 και 1986, παρόλο που το γαλλικό σύνταγμα δεν προβλέπει την ίδρυση των υποεθνικών αυτών φορέων. Παρά την απουσία ρητής συνταγματικής βάσης, η χώρα αυτή πρέπει να χαρακτηριστεί «περιφερειοποιημένο κράτος» λόγω του εύρους των αρμοδιοτήτων που έχουν εκχωρηθεί στις γαλλικές περιφέρειες και της ισχυρής δημοκρατικής νομιμότητας των άμεσα εκλεγμένων συνελεύσεών τους<sup>93</sup>. Έτσι, σήμερα στη Γαλλία υπάρχουν 26 Περιφέρειες (régions) στις οποίες περιλαμβάνονται 4 υπερπόντια διαμερίσματα, που διοικούνται από εκλεγμένα περιφερειακά συμβούλια με άμεση και καθολική ψηφοφορία, διαδικασία

---

<sup>93</sup> Ορισμένοι συντάκτες διαφωνούν με αυτή τη μορφή κατάταξης, δεδομένου ότι οι τρεις οντότητες στη Γαλλία (Region, Département, Commune) ορίζονται ως τοπικές αρχές από το γαλλικό σύνταγμα. Ωστόσο, από άποψη πολιτικών επιστημών και για τους προαναφερθέντες λόγους, αιτιολογείται η κατάταξη της Γαλλίας στα περιφερειοποιημένα κράτη.

που προβλέπεται και για τους νομούς και για τους δήμους. Άλλα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης που ανήκουν στην ομάδα αυτή είναι η Ιταλία, η Ισπανία, το Ηνωμένο Βασίλειο, και η Πορτογαλία. Στα περιφερειοποιημένα αυτά κράτη, παρατηρείται πολύ συχνά διαφορετικός βαθμός νομοθετικής αυτονομίας μεταξύ των περιφερειών. Στην Ιταλία, που χωρίζεται σε 20 περιφέρειες, υπάρχουν πέντε μόνο περιφέρειες με ειδικό καθεστώς. Στην Ισπανία, οι 17 αυτόνομες κοινότητες κατέχουν διαφορετικούς βαθμούς αρμοδιοτήτων εξαιτίας των διαφορών στα καταστατικά τους και στις διαδικασίες εκχώρησης. Ανάλογες διαφορές παρατηρούνται στο Ηνωμένο Βασίλειο ύστερα από την ασύμμετρη εκχώρηση εξουσιών στην Ουαλία, τη Σκωτία και τη Βόρεια Ιρλανδία. Τέλος, η Πορτογαλία έχει παραχωρήσει περιφερειακή αυτονομία μόνο στα νησιωτικά συμπλέγματα της Μαδέρας και των Αζορών, ενώ η περιφερειακή οργάνωση της ηπειρωτικής χώρας παραμένει εξαιρετικά συγκεντρωτική.

Στα αποκεντρωμένα κράτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δηλαδή τη Δανία, τη Φινλανδία, τις Κάτω Χώρες και τη Σουηδία, οι περιφερειακές αρχές δεν έχουν ουσιαστική νομοθετική αυτονομία έναντι της κεντρικής κυβέρνησης. Οι περιφερειακές αρχές είναι συχνά τοπικά τμήματα των εθνικών υπουργείων ή οργανισμοί που συστήνονται για οργανωτικούς σκοπούς. Μόνο τρία κράτη μέλη της ΕΕ διαθέτουν ακόμη δομή δύο επιπέδων: η Ιρλανδία, η Ελλάδα και το Λουξεμβούργο. Η Ιρλανδία και το Λουξεμβούργο είναι μικρά κράτη όπου η δημιουργία τρίτου επιπέδου δεν είναι πολύ σημαντική για οργανωτικούς λόγους. Ωστόσο, καταβάλλονται προσπάθειες εντατικοποίησης της διαπεριφερειακής συνεργασίας των ιρλανδικών κομητειών, γεγονός που θα μπορούσε να διαφοροποιήσει την άλλοτε συγκεντρωτική δομή της Ιρλανδίας. Στην Ελλάδα, εκτενής αναφορά στην οποία θα γίνει στη συνέχεια της εργασίας, βρίσκεται υπό εξέλιξη μια διαδικασία αποκέντρωσης στο πλαίσιο της οποίας υπήρξε επίσημη εκχώρηση ορισμένων αρμοδιοτήτων σε ένα τρίτο επίπεδο.

*Πίνακας 2: Κατάταξη των κρατών μελών της ΕΕ<sup>94</sup>*

1. Ομοσπονδιακά κράτη	Αυστρία, Βέλγιο, Γερμανία
2. Περιφερειοποιημένα κράτη	Γαλλία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ισπανία, Ιταλία, Πορτογαλία
3. Αποκεντρωμένα κράτη	Δανία, Κάτω Χώρες, Σουηδία, Φινλανδία
4. Κράτη δύο επιπέδων	Ελλάδα, Ιρλανδία Λουξεμβούργο

<sup>94</sup> Μελέτες ΕτΠ Ε-4/2002, Οι περιφερειακές και τοπικές αρχές στην Ευρώπη, Παιδεία και νεολαία, πολιτισμός, δημόσια υγεία, διευρωπαϊκά δίκτυα και περιφερειακή και διαθρωτική πολιτική, Βρυξέλλες, Απρίλιος 2002, σ. 23

## 4.2 Η Ευρώπη των 25

### 4.2.1 Τα κράτη-μέλη της Κεντρικής & Νοτιοανατολικής Ευρώπης<sup>95</sup>

Από τα 12 νέα κράτη-μέλη, τα δέκα ανήκουν στο λεγόμενο «πρώην ανατολικό μπλοκ» (πλην της Μάλτας και της Κύπρου). Ενδιαφέρον παρουσιάζει, ότι στις χώρες της Κεντρικής και Νοτιοανατολικής Ευρώπης, το θέμα της περιφερειοποίησης<sup>96</sup> τέθηκε στην ατζέντα των συζητήσεων τη δεκαετία του 1990, κάτω υπό την επίδραση δύο βασικών παραγόντων. Ο πρώτος ήταν η σύνδεση με τις προσπάθειες αποκατάστασης της δημοκρατίας σύμφωνα με το δυτικοευρωπαϊκό μοντέλο, το οποίο περιελάμβανε και αποκατάσταση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ένας δεύτερος παράγοντας, ήταν η επίδραση που άσκησε η Ευρωπαϊκή Ένωση. Η αυξανόμενη σημασία ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής στάθηκε η αιτία για την εγκαθίδρυση ή ενδυνάμωση περιφερειακών και τοπικών θεσμών, ως ένας τρόπος εκπλήρωσης των κριτηρίων της Ένωσης, για μια πιθανή ένταξή τους. Η περιφερειοποίηση με βάση τους ομόσπονδους οργανισμούς και η πολιτική περιφερειοποίηση απουσιάζει, γεγονός που εύκολα μπορεί να ερμηνευτεί λόγω του σταδίου μετάβασης που διέρχονται οι χώρες αυτές. Η διοικητική περιφερειοποίηση συναντάται τουλάχιστον σε 5-6 χώρες, αλλά μόνο η Πολωνία<sup>97</sup> και η Δημοκρατία της Τσεχίας έχουν δρομολογήσει διαδικασία πραγματικής περιφερειοποίησης<sup>98</sup>.

Τα δέκα πρώην κομμουνιστικά νέα κράτη-μέλη, παρουσιάζουν πολλά κοινά στοιχεία, αν προσπαθήσει κάποιος να εξετάσει τη διοικητική το κουλτούρα, αλλά σίγουρα όταν προχωρήσει την ανάλυση θα βρει πάρα πολλές διαφορές, που δεν επιτρέπουν μια αυστηρή ομαδοποίησή τους. Αρκετά από τα κράτη αυτά, στην προσπάθειά τους για αποκατάσταση της δημοκρατίας μέσω της εγκαθίδρυσης υποεθνικών δομών, βρέθηκαν αντιμέτωπα με σειρά ερωτημάτων, όπως ποιο επίπεδο διοικητικών διαιρέσεων είναι το πιο κατάλληλο, νομαρχία, επαρχία ή περιφέρεια και πόσα από αυτά τα επίπεδα ήδη υπάρχουν στην πράξη. Πρέπει τα μέλη τους να είναι αιρετά ή όχι, καθώς και ποιος θα είναι ή θα πρέπει να είναι ο ρόλος των μεταρρυθμίσεων της κρατικής δομής. Εξίσου μεγάλης σημασίας είναι η μορφή των

---

<sup>95</sup> Βλέπε γενικά σε Council of Europe, Development of Local and Regional Government in Central and Eastern, European Countries, Strasbourg, 1993.- Horvath Tamas, Decentralisation: Experiments and Reforms, vol. 1, Local Governments in Central and Eastern Europe, Open Society Institute, Budapest, 2000.- Gábor Soós- Gábor -Toka-Glen Wright (επιμέλεια), State of Local Democracy in Central Europe, Open Society Institute, Local Government and Public Reform Initiative, Budapest, 2002 και σε United Nations Thessaloniki Centre for Public Service Professionalism, Transitional P.A. Portal, στην ηλεκτρονική διεύθυνση [www.untcentre.org](http://www.untcentre.org).

<sup>96</sup> Βλ. European Union Enlargement and the Open Society Agenda: Local Government and Public Administration, Budapest, εκδ. OSI/LGI, March 2000, ενώ για την οικονομική περιφερειοποίηση βλέπε Γ.Παπαστάμκου, Περιφερειακή Συνεργασία και Ολοκλήρωση, Ευρωπαϊκές σχέσεις έναντι ομάδων αναπτυσσόμενων χωρών, εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1998, σ. 19

<sup>97</sup> Για τη διαδικασία περιφερειοποίησης στην Πολωνία βλέπε σε Council Europe, Regionalisation and its effects on Local self-government, Local and regional. authorities in Europe, No 64,1998, σ. 119-32.

<sup>98</sup> Βλ. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Έκθεση σχετικά με το ρόλο των περιφερειακά.. και τοπικών αρχών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση, op.cit, σ. 14

μηχανισμών που θα δημιουργηθούν για να μπορέσουν να λειτουργήσουν αποτελεσματικά. Ο παρακάτω πίνακας μας παρουσιάζει τη διοικητική διαίρεση των κρατών η οποία δεν συντελέστηκε παντού με τους ίδιους ρυθμούς. Σε ορισμένες χώρες κάποιες δομές προϋπήρχαν και σε άλλες προέκυψαν ως αποτέλεσμα του σταδίου μετάβασης.

#### 4.2.2 Μάλτα

Η καθιέρωση του θεσμού της τοπικής αυτοδιοίκησης στην Μάλτα έγινε το 1993, θεσπίζοντας το νομικό πλαίσιο για τη δημιουργία των τοπικών συμβουλίων. Παράλληλα διαίρεσε τη χώρα σε τρεις γεωγραφικές περιφέρειες, στις οποίες περιλαμβάνονται 68 τοπικές αρχές: στην περιφέρεια του Gozo 14 τοπικά συμβούλια, στην περιφέρεια της Malta Majjistral 29 τοπικά συμβούλια και στην περιφέρεια της Malta Xlokk 25 τοπικά συμβούλια, σύνολο 68 τοπικά συμβούλια. Η διοίκηση των τοπικών συμβουλίων ασκείται από αιρετά όργανα, με αρμοδιότητες που καθορίζονται από το νόμο.

#### 4.2.3 Κύπρος

Στην Κύπρο συναντούμε τρεις διοικητικές διαιρέσεις, τους Δήμους, τις Κοινότητες και τις Επαρχίες. Η μεγαλύτερη διοικητική μονάδα είναι η Επαρχία, η οποία αποτελεί αποκεντρωμένη υπηρεσία της κεντρικής διοίκησης. Σε κάθε μία από τις έξι Επαρχίες προΐσταται διορισμένος Έπαρχος, ο οποίος είναι επιφορτισμένος με το συντονισμό όλων των δραστηριοτήτων των Υπουργείων στην περιοχή του. Οι 33 δήμοι αποτελούν αυτοδιοικητικές μονάδες με οικονομική και διοικητική αυτοτέλεια

Οι αρμοδιότητες των κοινοτήτων, όπως προβλέπονται και στο νόμο 86(I)/1999, είναι παρόμοιες με αυτές των δήμων, χωρίς να έχουν όμως την ίδια αυτοτέλεια μ' αυτούς. Η κυβέρνηση επικουρεί τη λειτουργία των κοινοτήτων παρέχοντας διοικητική και τεχνική βοήθεια μέσω των επαρχιακών διοικήσεων. Σύμφωνα με το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο, δίδεται η δυνατότητα σε μία κοινότητα να γίνει δήμος αν αυτό προκύψει μέσα από τοπικό δημοψήφισμα, το οποίο θα έχει την έγκριση του Υπουργικού Συμβουλίου. Προϋπόθεση όμως για αυτό αποτελεί είτε ο αριθμός του πληθυσμού, ο οποίος πρέπει να είναι άνω των 5.000, είτε να έχει εκείνους τους οικονομικούς πόρους, που να της επιτρέπουν να ασκεί τις αρμοδιότητες ενός δήμου.

### 4.3 Η Ευρώπη των 27

#### 4.3.1 Βουλγαρία

Η Βουλγαρία διαιρείται σε έξι προγραμματικές περιφέρειες, επικεφαλής των οποίων βρίσκεται το Εθνικό Συμβούλιο Περιφερειακής Πολιτικής. Περαιτέρω

διαίρεται σε είκοσι οκτώ επαρχίες, οι οποίες έχουν επικεφαλής έναν κυβερνήτη, και σε 264 δήμους. Οι προγραμματικές περιφέρειες και οι επαρχίες αποτελούν δομές της αποκεντρωμένης διοίκησης της Βουλγαρίας. Οι δήμοι αποτελούν δομές της τοπικής αυτοδιοίκησης. Επί των αυτοδιοικούμενων οργανισμών ασκείται εποπτεία από το Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης.

#### 4.3.2 Ρουμανία

Η Ρουμανία διαθέτει μια αδύναμη σχετικά τοπική αυτοδιοίκηση. Αυτή διαίρεται σε επαρχίες και σε κοινότητες, οι οποίες χαρακτηρίζονται από μεγάλες οριζόντιες ανισότητες. Για την καταπολέμηση αυτών των ανισοτήτων, έχουν ψηφιστεί νόμοι, οι οποίοι προβλέπουν τη διανομή μέρους του φόρου εισοδήματος, ως εξισορροπητικής χρηματοδότησης, καθώς και ειδικές επιχορηγήσεις στις πλέον αδύναμες από αυτές.

*Πίνακας 3: Διάρθρωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και της Περιφερειακής Διοίκησης των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>99 100</sup>*

<u>Αυστρία</u> 9 ομόσπονδα κρατίδια 99 διοικητικά διαμερίσματα (εκ των οποίων 15 πόλεις) 2 359 δήμοι	<u>Κάτω Χώρες</u> 12 επαρχίες 483 κοινότητες
<u>Βέλγιο</u> 3 περιφέρειες (οι Βρυξέλλες έχουν ειδικό καθεστώς) 3 κοινότητες (ομόσπονδες οντότητες) 10 επαρχίες 589 κοινότητες	<u>Κύπρος</u> 6 διοικητικά διαμερίσματα 33 δήμοι 486 κοινοτικά συμβούλια
<u>Βουλγαρία</u> 28 περιφέρειες, διοικητικά διαμερίσματα (Oblasti) 264 δήμοι (Obshtini) 3 850 δήμοι και δημοτικά διαμερίσματα	<u>Λεττονία</u> 26 διοικητικά διαμερίσματα 7 μητροπολιτικοί δήμοι 53 δήμοι 441 αγροτικές κοινότητες 29 μεικτές κοινότητες
<u>Γαλλία</u> 26 περιφέρειες (22 μητροπολιτικές και 4	<u>Λιθουανία</u> 10 νομοί

<sup>99</sup> Τελευταία ενημέρωση των στοιχείων: 31η Ιανουαρίου 2007

<sup>100</sup> Φυλλάδιο Επιτροπής των Περιφερειών, Η Επιτροπή των Περιφερειών εν συντομία, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2007

<p>υπερπόντιες) 100 νομοί (96 μητροπολιτικοί και 4 υπερπόντιοι) 36 763 κοινότητες</p>	<p>60 δήμοι</p>
<p><u>Γερμανία</u> 16 ομόσπονδα κρατίδια ± 12 900 τοπικές αρχές (323 νομοί, δήμοι, κοινότητες)</p>	<p><u>Λουξεμβούργο</u> 3 διοικητικά διαμερίσματα 12 νομοί 118 κοινότητες</p>
<p><u>Δανία</u> 5 περιφέρειες 98 δήμοι</p>	<p><u>Μάλτα</u> 3 διοικητικές ενότητες που συγκεντρώνουν τα τοπικά συμβούλια (Gozo, Malta Majjistral και Malta Xlokk) 68 τοπικά συμβούλια</p>
<p><u>Ελλάδα</u> 13 περιφέρειες 51 νομοί-νομαρχίες 900 δήμοι 133 κοινότητες</p>	<p><u>Ουγγαρία</u> 7 διοικητικές περιφέρειες 19 νομοί 3 168 δήμοι (3 122 δήμοι και κοινότητες, 22 πόλεις-νομοί και η πρωτεύουσα Βουδαπέστη με 23 δημοτικά διαμερίσματα)</p>
<p><u>Εσθονία</u> 15 νομοί 41 δήμοι (39 αστικοί και 202 αγροτικοί)</p>	<p><u>Πολωνία</u> 16 περιφέρειες 315 νομοί ή διοικητικά διαμερίσματα ± 2 500 κοινότητες (δήμοι και αγροτικές κοινότητες) 64 δήμοι με ειδικό καθεστώς διοικητικών διαμερισμάτων Η Βαρσοβία διαθέτει ειδικό καθεστώς</p>
<p><u>Ηνωμένο Βασίλειο</u></p>	<p><u>Πορτογαλία</u> 2 αυτόνομες περιφέρειες (Αζόρες και Μαδέρα) 18 διοικητικά διαμερίσματα 308 δήμοι 4 254 ενορίες 2 μητροπολιτικές περιοχές (Λισσαβόνα και Πόρτο)</p>
<p><u>Αγγλία</u> 8 περιφέρειες με συντονιστικά καθήκοντα Εκτελεστική Αρχή του Μείζονος Λονδίνου 34 κομητείες 47 συμβούλια ενιαίας αρχής 33 αυτόνομοι δήμοι του Λονδίνου</p>	

<p>(συμπεριλαμβανομένου του City of London)</p> <p>36 μητροπολιτικά διαμερίσματα</p> <p>238 διοικητικά διαμερίσματα</p> <p>± 7 900 ενοριακά και δημοτικά συμβούλια</p>	
<p><u>Ουαλία</u></p> <p>Εθνική Συνέλευση</p> <p>22 συμβούλια ενιαίας αρχής</p> <p>732 δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια</p>	<p><u>Ρουμανία</u></p> <p>8 αναπτυξιακές περιφέρειες</p> <p>42 νομοί (judete)</p> <p>συμπεριλαμβανομένης της πρωτεύουσας Βουκουρεστίου</p> <p>103 δήμοι (municipii)</p> <p>217 πόλεις (orase)</p> <p>2 853 κοινότητες (comune)</p>
<p><u>Σκοτία</u></p> <p>Κοινοβούλιο της Σκοτίας</p> <p>32 ενιαίες αρχές</p>	<p><u>Σλοβακία</u></p> <p>8 αυτοδιοικούμενες περιφέρειες</p> <p>8 περιφέρειες</p> <p>50 διοικητικά διαμερίσματα</p> <p>2 879 δήμοι</p>
<p><u>Βόρεια Ιρλανδία</u></p> <p>Ημιαυτόνομη Συνέλευση της Βόρειας Ιρλανδίας</p> <p>26 συμβούλια ενιαίας αρχής</p>	<p><u>Σλοβενία</u></p> <p>58 αποκεντρωμένες κρατικές διοικητικές οντότητες</p> <p>193 δήμοι (συμπεριλαμβανομένων 11 αστικών δήμων)</p>
<p><u>Ιρλανδία</u></p> <p>2 περιφερειακές συνελεύσεις</p> <p>8 περιφερειακές αρχές</p> <p>29 κομητειακά συμβούλια</p> <p>5 δημοτικά συμβούλια</p> <p>80 δήμοι</p>	<p><u>Σουηδία</u></p> <p>2 περιφέρειες (Skåne και Västra Götaland)</p> <p>19 κομητειακά συμβούλια (συμπεριλαμβανομένου του Gotland με καθεστώς νομού)</p> <p>21 νομοί</p> <p>290 δήμοι</p>
<p><u>Ισπανία</u></p> <p>17 αυτόνομες περιφέρειες</p> <p>2 αυτόνομοι δήμοι (Ceutaka και Melilla)</p> <p>50 επαρχίες</p> <p>8 109 δήμοι</p>	<p><u>Τσεχική Δημοκρατία</u></p> <p>14 περιφέρειες</p> <p>6 249 δήμοι</p>

### Ιταλία

20 περιφέρειες  
(15 κοινές «περιφέρειες» και 5  
«περιφέρειες με ειδικό καθεστώς»)  
2 αυτόνομες επαρχίες  
(Bolzano και Trento)  
106 επαρχίες  
14 μητροπολιτικές περιοχές  
8 103 τοπικές αρχές (κοινότητες)

### Φινλανδία

19 περιφερειακά συμβούλια  
1 αυτόνομη επαρχία του Åland  
(με 16 δήμους)  
444 δήμοι

#### 4.4 Συμπέρασμα

Η συγκριτική προσέγγιση των θεσμικών συστημάτων των περιφερειακών και τοπικών αρχών στις 27 χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης καταδεικνύει τις εθνοκεντρικές αντιλήψεις και ιδιαιτερότητες των συστημάτων αυτών, τα οποία διαφοροποιούνται αισθητά από χώρα σε χώρα. Ωστόσο, η βασική διάρθρωση «κρατικές αρχές-περιφερειακές αρχές-τοπικές αρχές» αποτελεί το κυριότερο κοινό χαρακτηριστικό γνώρισμα των θεσμικών αυτών συστημάτων, χωρίς όμως, να υπάρχει πλήρης αντιστοιχία αναφορικά με τη δομή, την οργάνωση, την κατανομή αρμοδιοτήτων και τη χρηματοδότησή τους<sup>101</sup>. Η βασική αυτή διάρθρωση ισχύει και στην Ελλάδα, όπως θα διαπιστώσουμε σε επόμενο κεφάλαιο<sup>102</sup>. Επιπλέον, θα μελετήσουμε την τάση για διαμόρφωση ενός κοινού ευρωπαϊκού διοικητικού προτύπου καθώς και τις μελλοντικές προοπτικές εξέλιξής του.

<sup>101</sup> Στ. Γεωργούλη, Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπ. π. , σ. 99

<sup>102</sup> Βλ. σ. 95



## **Μέρος Β'**

*Η συμμετοχή του υποεθνικού επιπέδου στην Ευρωπαϊκή Ένωση*

### **Κεφάλαιο 1<sup>ο</sup> : Η Επιτροπή των Περιφερειών και η περίοδος πριν από αυτή**

#### **1.1 Η περίοδος πριν από την ΕτΠ**

Στις ιδρυτικές Συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στη δεκαετία του 1950, δεν γίνεται καμία αναφορά στο ρόλο της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης, γεγονός που οφείλεται στη φύση των Συνθηκών καθώς και στο ότι εταίροι των ευρωπαϊκών οργάνων αναγνωρίζονται μόνο τα κράτη-μέλη. Πάντως, είτε ως άμυνα στον κοινοτικό επεκτατισμό, είτε ως προσπάθεια ανάδειξης της ταυτότητάς τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο, είτε τέλος ως προσπάθεια άντλησης οικονομικής ή οποιοδήποτε άλλου είδους βοήθειας από τα ευρωπαϊκά ταμεία<sup>103</sup>, οι υποδιαιρέσεις αυτές κάνουν την εμφάνισή τους στο υπερεθνικό επίπεδο του ευρωπαϊκού χώρου και ζητούν τη θεσμική τους κατοχύρωση. Η σημασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης προβλήθηκε και συνδυάστηκε με το ρόλο των Περιφερειών, των Αυτόνομων Περιφερειών και των "κρατών μελών" ενός ομοσπονδιακού κράτους μέλους της Ένωσης<sup>104</sup> και κυρίως των γερμανικών κρατιδίων (Länder), τα οποία αναδείχθηκαν σε πρωτοπόρους της κίνησης για την εμφάνισή τους στο κοινοτικό προσκήνιο<sup>105</sup>.

Αρχικά, δημιουργείται το 1965 η πρώτη Συμβουλευτική Επιτροπή για θέματα περιφερειακής πολιτικής, και το 1969 θα ακολουθήσει η δεύτερη. Το 1975, και μετά την ένταξη της Δανίας, της Ιρλανδίας και της Μεγάλης Βρετανίας, δημιουργείται το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, έχοντας ως σκοπό την παροχή οικονομικής βοήθειας στις περιφέρειες εκείνες που πλήττονται οικονομικά. Με την

---

<sup>103</sup> Α. Παπαβασιλείου, Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην κοινοτική έννομη τάξη, Επιθεώρηση Δημοσίου και Διοικητικού Δικαίου" 1993, 332, Ν. Κ. Χλέπα, Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, η συνθήκη του Μάαστριχτ και η ευρωπαϊκή ενοποίηση, "ΤοΣ" 1993,87.

<sup>104</sup> Οι μέθοδοι οργάνωσης των αρμοδιοτήτων ενός κράτους μέλους της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν ενδιαφέρει το Κοινοτικό Δίκαιο, όπως διαπιστώσαμε ήδη. Δεν είναι αντικείμενο του παρόντος ο ειδικότερος προσδιορισμός των διαφορών των μεθόδων αυτών. Αρκεί να επισημανθεί μόνο η διαφορά μεταξύ ομοσπονδιακού συστήματος, όπου τα "κράτη μέλη" που συνθέτουν την ομοσπονδία αποτελούν "πρωτογενή" αλλά όχι κυρίαρχα κράτη και αυτοδιοίκησης, δηλαδή άσκησης διοικητικών αρμοδιοτήτων από διοικητική μονάδα, που βρίσκεται εκτός του σώματος των "αμέσων" κρατικών υπηρεσιών και είναι οργανωμένη σε ξεχωριστό νομικό πρόσωπο καθώς και διοικητικής αποκέντρωσης, δηλαδή άσκησης σημαντικών αποφασιστικών περιφερειακών αρμοδιοτήτων από περιφερειακά κρατικά όργανα.

<sup>105</sup> Κατά τις προηγηθείσες της ιδρυτικής Συνθήκης της Ε.Ε. του Μάαστριχ Διακυβερνητικές Διασκέψεις η Γερμανία (Länder) ηγείτο του «αγώνα» ενεργότερης εμπλοκής των Περιφερειών στο κοινοτικό γίγνεσθαι και στην κοινοτική νομοθετική διαδικασία, καταθέσασα σειρά προτάσεων δημιουργίας νέων Οργάνων, οι οποίες όπως θα δούμε στη συνέχεια οδήγησαν τελικώς στη σύσταση της ΕτΠ, παρά τις αντιρρήσεις Κρατών-Μελών ενιαίου τύπου (Pais unitaire), όπως η Γαλλία και το Ηνωμένο Βασίλειο. (Κ Αθανασόπουλου, Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νέα έκδοση, εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα 2006, σ.102)

ίδρυση του Ταμείου εισάγεται για πρώτη φορά ο όρος της αναδιανομής μεταξύ πλούσιων και φτωχών περιοχών μέσα στην Κοινότητα.

Με πιο εντατικό ρυθμό πια, δημιουργούνται lobby των περιφερειακών και τοπικών αρχών, γύρω από τα κέντρα αποφάσεων των Βρυξελλών και του Στρασβούργου. Τα γερμανικά Länder από τότε που συνδέθηκαν με την κοινοτική δραστηριότητα, εγκατέστησαν αντιπροσωπείες τους στις Βρυξέλες. Το παράδειγμά τους ακολούθησαν και άλλες περιφερειακές και τοπικές αρχές κρατών-μελών, σε μία προσπάθεια καλλιέργειας άμεσων σχέσεων με Επιτροπή, αποσκοπώντας στην καλύτερη προώθηση των συμφερόντων τους κατά το σχεδιασμό της περιφερειακής πολιτικής και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης<sup>106</sup>.

Έτσι, στη δεκαετία του '80 παρατηρούνται τα πρώτα ουσιαστικά αλλά δειλά βήματα για τη μετατροπή των Κρατιδίων, των Περιφερειών και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης από απλούς θεατές σε συμμετόχους, σε "acteur" της κοινοτικής σκηνής. Οι πρώτες κινήσεις πραγματοποιούνται τόσο σε εθνικό<sup>107</sup> όσο και σε κοινοτικό επίπεδο. Η κινητικότητα που παρουσιάζεται<sup>108</sup> οδηγεί ορισμένες περιφέρειες των κρατών-μελών, και όλες τις γερμανικές Länder, στην ίδρυση γραφείου στις Βρυξέλες με δική τους ευθύνη, το «Γραφείο Περιφερειών». Στόχος παραμένει η δημιουργία ενός δικτύου επαφών και ενημέρωσης προς όφελος των συμφερόντων των περιφερειών τους. Αυτό ισχύει για δώδεκα γαλλικές περιφέρειες, τέσσερις βρετανικούς τοπικούς φορείς και πέντε αυτόνομες ισπανικές περιφέρειες. Αναγνωρίζεται πια η αναγκαιότητα επηρεασμού των αποφάσεων που λαμβάνονται σε ευρωπαϊκό επίπεδο και έχουν άμεση επίδραση στην οργάνωση, λειτουργία και στις αρμοδιότητες των περιφερειακών και τοπικών διοικήσεων.

Την εποχή αυτή η τοπική αυτοδιοίκηση άρχισε να εισπράττει την αναγνώριση που δικαιούταν. Στα πλαίσια του Συμβουλίου Υπουργών και μέσα σε ένα κλίμα ποικίλων αντιδράσεων (ένθερμη υποστήριξη έδειξαν η Γερμανία και το Βέλγιο, ενώ υψηλές επιφυλάξεις διατύπωσαν η Βρετανία και η Ισπανία, η καθεμία για τους δικούς της εσωτερικούς λόγους), αντιμετωπίζεται για πρώτη φορά ως «μια συνειδητή, σχεδιασμένη επιδίωξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής».

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο ο Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας (πράξη του Συμβουλίου της Ευρώπης που τέθηκε σε εφαρμογή το 1988) αποτέλεσε ένα σημαντικό βήμα για την καθιέρωση ενός σκληρού πυρήνα Τοπικής Αυτοδιοίκησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

---

<sup>106</sup> Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση, όπ.π. σ.83

<sup>107</sup> Σε εθνικό επίπεδο οι πλέον αξιόλογες προσπάθειες επιχειρήθηκαν σε ομοσπονδιακά κράτη μέλη της Ένωσης και επεδίωκαν κυρίως τη συμμετοχή των περιφερειών κατά την εκπροσώπηση ενώπιον του Συμβουλίου Υπουργών. Το πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το άρθρο 2 του γερμανικού νόμου για την επικύρωση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης.

<sup>108</sup> Βλέπε σε Μπέσιλα – Βήκα/Παπαγιάννη, όπ.π. σ. 106.

### 1.1.1 Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας<sup>109</sup>

Πρόκειται για μια διεθνή σύμβαση που καταρτίστηκε από την επιτροπή υπουργών των κρατών-μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης στο Στρασβούργο, το 1985 κατά τη διάρκεια της 20<sup>ης</sup> συνόδου της ολομέλειας της Διαρκούς Διάσκεψης των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης (CPLRE-Conference permanente des pouvoirs locaux et regionaux de l' Europe). Είχε προηγηθεί ως πρόδρομος αυτής η ίδρυση του Συμβουλίου των Δήμων της Ευρώπης, το 1951 στη Γενεύη, και η Υπογραφή του Ευρωπαϊκού Καταστατικού Χάρτη των Δημοτικών Ελευθεριών το 1983 στις Βερσαλλίες<sup>110</sup>.

Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας είναι προϊόν μιας πολύχρονης μελέτης και περιλαμβάνει βασικές αρχές που αφορούν την οικονομική ενδυνάμωση των τοπικών οργανισμών, τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους, τη δημοκρατικοποίησή τους και την τοπική τους αυτονομία.

Συγκεκριμένα, το σκεπτικό που συνοδεύει την υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας είναι ότι:

- Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Ο ΤΑ) είναι ένα από τα κύρια θεμέλια κάθε δημοκρατικής πολιτείας.
- Οι πολίτες έχουν κάθε δικαίωμα συμμετοχής στη διαχείριση των δημοσίων υποθέσεων, που μπορεί να ασκηθεί περισσότερο άμεσα και αποτελεσματικά στο τοπικό επίπεδο διοίκησης.
- Η ύπαρξη ΟΤΑ με πραγματικές αρμοδιότητες και πόρους επιτρέπουν διοικητική αποτελεσματικότητα και ταυτόχρονα βρίσκονται κοντά στον πολίτη.
- Τέλος, η ενίσχυση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στον ευρωπαϊκό χώρο αποτελεί ουσιαστική συνεισφορά στην πραγματοποίηση μίας πιο στενής ένωσης μεταξύ των κρατών-μελών και στην προσπάθεια οικοδόμησης μίας Ευρώπης θεμελιωμένης στις αρχές της δημοκρατίας και της αποκεντρωμένης εξουσίας<sup>111 112</sup>.

Ο όρος αυτονομία που χρησιμοποιεί ο Χάρτης δεν είναι ακριβής, διότι σημαίνει τη δυνατότητα των τοπικών οργανισμών ν' ασκούν νομοθετική εξουσία. Όμως, ο Χάρτης αναφέρεται σε διοικητικό σύστημα, την αυτοδιοίκηση των τοπικών οργανισμών.

---

<sup>109</sup> Βλ. γενικά για το Χάρτη, Α. Τάχου, Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης της Τοπικής Αυτονομίας, ερμηνευτική προσπάθεια σε «Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου», 1991, σ. 608

<sup>110</sup> Η σύμβαση αυτή κυρώθηκε από τη χώρα μας με το νόμο 1850/1989 και έκτοτε απέκτησε την ισχύ που ορίζει το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματός μας, δηλ. απέκτησε ισχύ υπερνομοθετική και υπερισχύει κάθε τυχόν αντίθετης ρύθμισης της ελληνικής νομοθεσίας, ιδιαίτερα, του Δ.Κ.Κ.

<sup>111</sup> Μ. Χριστοφάκης, Τοπική Ανάπτυξη και Περιφερειακή Πολιτική, όπ.π., σ.143

<sup>112</sup> Βλ. επίσης Κ. Αθανασόπουλος, Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος Β', Δ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα, 1998, σ. 108

Ο Χάρτης αποτελείται από τρία μέρη και 18 άρθρα και έχει για πεδίο εφαρμογής του, σύμφωνα με το άρθρο 2 του κυρωτικού του νόμου, μόνο τους πρωτοβάθμιους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, δηλ. του δήμους και τις κοινότητες<sup>113</sup>.

Κάθε κράτος που προσχωρεί στο Χάρτη δικαιούται να διατυπώσει επιφυλάξεις ως προς τη δέσμευσή του από κάποιες διατάξεις του, αναλαμβάνει όμως την υποχρέωση να θεωρείται δεσμευμένο από είκοσι τουλάχιστον παραγράφους του πρώτου μέρους του, από τις οποίες οι δέκα τουλάχιστον πρέπει να επιλέγονται μεταξύ συγκεκριμένων διατάξεων<sup>114</sup>.

Σε κοινοτικό επίπεδο τα πρώτα βήματα επιχειρούνται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο με το Ψήφισμά του της 13 Απριλίου 1984<sup>115</sup> για το ρόλο των Περιφερειών στην οικοδόμηση μιας δημοκρατικής Ευρώπης, θέτει το πρόβλημα και ανοίγει έτσι το δρόμο για μια διεξοδική συζήτησή του. Ακολουθεί δεύτερο ψήφισμα του Κοινοβουλίου στις 18 Νοεμβρίου 1988<sup>116</sup>, για την περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας και το ρόλο των Περιφερειών και ως παράρτημα ψηφίζεται ο «Κοινοτικός Χάρτης Περιφερειακής Διαίρεσης».

### *1.1.2 Κοινοτικός Χάρτης Περιφερειακής Διαίρεσης*

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με ψήφισμά του το 1984, ανοίγει το διάλογο για το ρόλο των περιφερειών στην οικοδόμηση της Ευρώπης, και το Νοέμβριο του 1988 ενέκρινε τον Κοινοτικό Χάρτη Περιφερειακής Διαίρεσης. Το κείμενο του Χάρτη Περιφερειακής Διαίρεσης, σε αντίθεση με το Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας του Συμβουλίου της Ευρώπης, δεν είναι δεσμευτικό. Η αξία του έγκειται στο ότι θέτει στην ατζέντα των συζητήσεων το σημαντικό ζήτημα του ρόλου των περιφερειών στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Όσον αφορά το κείμενο του Χάρτη, δεν γίνεται σε αυτό καμία αναφορά στην αρχή της Επικουρικότητας και αντ' αυτού χρησιμοποιείται ο όρος της αποκέντρωσης.

Με το άρθρο 2 του Κοινοτικού Χάρτη καλούνται τα κράτη μέλη να θεσμοθετήσουν ή να διατηρήσουν, εκεί όπου υπάρχουν, "Περιφέρειες" κατά την έννοια του άρθρου 1 του Κοινοτικού Χάρτη. Η θεσμοθέτηση των Περιφερειών πρέπει

---

<sup>113</sup> Η Ελλάδα έκανε χρήση αυτής της δυνατότητας περιορισμού του πεδίου εφαρμογής του Χάρτη, για να είναι δυνατή η συμμετοχή στα συμβούλια της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και μη αιρετών μελών, όπως προέβλεπε ο ν. 1622/1986 (άρθρ.24). Διαφορετικά η διάταξη αυτή θα ήταν αντίθετη στη διάταξη του άρθρου 3 παρ. 2 του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας.

<sup>114</sup> Αυτές είναι οι διατάξεις του άρθρου 2, άρθρου 3 παρ. 1 και 2, άρθρου 4 παρ. 1,2 και 4, άρθρ. 5, άρθρ. 7 παρ. 1, άρθρο 8 παρ. 2, άρθρο 9 παρ. 1, 2 και 3, άρθρο 10 παρ. 1 και άρθρο 11. Η Ελλάδα αξιοποίησε τη δυνατότητα αυτή που παρέχει ο Χάρτης για τη διατύπωση επιφυλάξεων και απέφυγε να δεσμευτεί σε τέσσερις βασικές διατάξεις του (άρθρ. 5, άρθρ. 7 παρ. 2, αρθρ. 8 παρ. 2 και αρθρ. 10 παρ. 2).

<sup>115</sup> ΕΕ 1984, C 127/240.

<sup>116</sup> ΕΕ 1988, C 326/289.

να πραγματοποιείται σύμφωνα με τις βασικές αρχές του εθνικού Συντάγματος και να αναγνωρίζεται σ' αυτές "αυτοτελής νομική υπόσταση".

Ως θεσμικά όργανα των Περιφερειών πρέπει κατ' ελάχιστον να υφίσταται μια Περιφερειακή Συνέλευση, που να εκλέγεται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία και να διαθέτει νομοθετικές εξουσίες, εντός των ορίων που ορίζει η εθνική έννομη τάξη και μια περιφερειακή Κυβέρνηση, η οποία θα είναι υπεύθυνη ενώπιον της Περιφερειακής Συνέλευσης και θα διαθέτει εκτελεστικές και διοικητικές εξουσίες.

Οι Περιφέρειες, κατά τον Κοινοτικό Χάρτη, πρέπει να έχουν το δικαίωμα να διοικούν οι ίδιες τις υποθέσεις τους, η σύγκρουση αρμοδιοτήτων μεταξύ κράτους και Περιφέρειας πρέπει να αίρεται από ανεξάρτητες, κατά προτίμηση δικαστικές αρχές και να διαθέτουν δημοσιονομική αυτονομία και επαρκείς ιδίους πόρους για την πλήρη άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

Τέλος, κατά τον Κοινοτικό Χάρτη, "οι περιφέρειες συμμετέχουν στη διαμόρφωση της θέσης των κρατών εντός των κοινοτικών οργάνων στο πλαίσιο πάντοτε των αρμοδιοτήτων τους" και συμμετέχουν ενεργά "στους συμβουλευτικούς ή άλλους οργανισμούς που δημιουργούν τα κοινοτικά όργανα".

Το κείμενο του Κοινοτικού Χάρτη αποτελεί ένα "ευχολόγιο" προς τα κράτη μέλη. Παρ' όλα αυτά, η όποια σημασία του έγκειται ακριβώς στην ανάδειξη του προβλήματος και στη δημιουργία της αναγκαίας "συνείδησης" στους λαούς των κρατών μελών<sup>117</sup>.

Το επόμενο βήμα επιχειρήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή η οποία έκανε ένα σημαντικό θεσμικό βήμα με τη δημιουργία του «Γνωμοδοτικού Συμβουλίου Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης»

### *1.1.3 Γνωμοδοτικό Συμβούλιο Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης*

Η Επιτροπή με απόφασή της στις 24.6.1988<sup>118</sup> και αφού εκτίμησε ότι είναι απαραίτητο οι Οργανισμοί Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης να έχουν στενότερη σχέση με τη χάραξη και την εφαρμογή της περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας, συνέστησε συμβουλευτική επιτροπή, στο πλαίσιο της Επιτροπής, με το όνομα "Γνωμοδοτικό Συμβούλιο των Οργανισμών Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης". Αυτό αποτέλεσε το διάδοχο της Συμβουλευτικής Επιτροπής για την Περιφερειακή Πολιτική, και αώτερος σκοπός του ήταν η υλοποίηση της νέας διαρθρωτικής πολιτικής της Κοινότητας (πρώτο πακέτο Delors)<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> Δονάτος Παπαγιάννης, Το υποεθνικό επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, όπ.π. σ. 148

<sup>118</sup> ΕΕ 1988, L 247/23.

<sup>119</sup> Βλ. Π.Κ. Ιωακειμίδη, Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση. Θεωρία, Διαπραγμάτευση, Θεσμοί και Πολιτικές, β' έκδοση, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα. 1995. σ. 351, καθώς και CONF-UP 1775/97,20.3.1991.

Στη Συνδιάσκεψη «Ευρώπη των Περιφερειών»<sup>120</sup>, εκπρόσωποι των περιφερειών που μετείχαν, διατύπωσαν, μεταξύ άλλων αιτημάτων, την ανάγκη για θεσμοθέτηση από τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ενοποίηση ενός οργάνου εκπροσώπησης της αυτοδιοίκησης με αποφασιστικές αρμοδιότητες. Είχε προηγουμένως κριθεί απαραίτητος ο προσδιορισμός της έννοιας της περιφέρειας, αφού στα κράτη- μέλη υπήρχαν διάφορα οργανωτικά σχήματα που θα μπορούσαν να υπαχθούν σ' αυτή την έννοια<sup>121</sup>. Με τη δημιουργία του Γνωμοδοτικού Συμβουλίου Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποκτούσαν οι τοπικές και περιφερειακές αρχές ένα βήμα για να εκφράσουν τη δυσαρέσκειά τους για τη μικρή συμμετοχή τους στα ευρωπαϊκά δρώμενα. Ταυτόχρονα το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο ήταν εκείνο που αποτέλεσε τον πρόδρομο της Επιτροπής των Περιφερειών<sup>122</sup>, μετά την ίδρυση της οποίας καταργήθηκε με απόφαση της Επιτροπής<sup>123</sup>.

Συμπερασματικά, οι γενικές διαπιστώσεις που μπορούν να γίνουν με την υιοθέτηση των παραπάνω είναι ότι γίνονται περισσότερο εμφανείς οι προθέσεις της Ευρωπαϊκής Κοινότητας για προώθηση της αποκέντρωσης και της τοπικής-ενδογενούς ανάπτυξης, καθώς και η σταδιακή κατανόηση του πρωταρχικού ρόλου του τοπικού επιπέδου στη μελλοντική της πορεία. Παράλληλα αποτελεί κατά κάποιο τρόπο μία "προτροπή" προς τα κράτη-μέλη για μεγαλύτερη αποκέντρωση και ενίσχυση του ρόλου των ΟΤΑ<sup>124</sup>. Γίνεται πλέον κατανοητό ότι η ανάγκη αποκέντρωσης των πολιτικών αποφάσεων μπορεί να θεωρηθεί ως παράλληλη και αλληλοσυνδεόμενη με τη διαδικασία παραγωγικής αποκέντρωσης που έχει επαληθευθεί οικονομικά<sup>125</sup>.

---

<sup>120</sup> Αυτή πραγματοποιήθηκε διαδοχικά στις συνόδους του Μονάχου, των Βρυξελλών και της Τεργέστης (Οκτώβριος 1989-Οκτώβριος 1990).- Ο ρόλος των Περιφερειών υπογραμμίστηκε, ιδιαίτερα, σε σχετική διακήρυξη της έκτακτης Διάσκεψης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στη Ρώμη, στις 27 και 28 Οκτωβρίου 1990.

<sup>121</sup> Βλ. A. Schink, Die europäische Regionalisierung σε «Das Öffentliche Recht». 1991, σ. 388, όπου αναφέρει ότι στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε υιοθετηθεί ένα σύστημα κατηγοριοποίησης των περιφερειών για τις ανάγκες της περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας. Σύμφωνα μ' αυτό κάθε Κράτος είχε υποδιαιρεθεί σε τρεις διαδοχικές εδαφικές Κοινότητες για τη Στατιστική (NUTS). Το ελληνικό Κράτος είχε υποδιαιρεθεί σε περιφερειακό επίπεδο σε τέσσερις ομάδες αναπτυξιακών περιφερειών (Groups of development regions NUTS 1), σε μέσο περιφερειακό επίπεδο στις δεκατρείς περιφέρειες (NUTS 2) και σε κατώτερο περιφερειακό επίπεδο σε πενήντα ένα νομούς (NUTS 3).

<sup>122</sup> Βλ Μπέσιλα- Βήκα / Παπαγιάννη, ο.π., σελ. 106.

<sup>123</sup> ΕΕ 1994, 1103/28.

<sup>124</sup> Πρέπει να σημειωθεί ότι πάνω από δέκα χρόνια περίπου μετά την υπογραφή του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, το Ευρωκοινοβούλιο και η Αυτοδιοίκηση στην κοινή τους διάσκεψη το 1994 προτρέπουν όσες χώρες δεν έχουν υπογράψει ακόμα τη σχετική σύμβαση να την υπογράψουν και να την κυρώσουν και την Ευρωπαϊκή Ένωση να την καταστήσει "εσωτερικό - συνταγματικό δίκαιο" της Κοινότητας.

<sup>125</sup> Nanetti - Leonardis 1992, Παπαγιάννης - Κατσούλης 1995

## 1.2 Η Επιτροπή των Περιφερειών

### 1.2.1 Η αφορμή και οι μετέπειτα στόχοι

Η ίδρυση της Επιτροπής των Περιφερειών ακολούθησε τρεις διαδοχικές εξελικτικές φάσεις: α) την πρώτη διάσκεψη των περιφερειών στο Στρασβούργο, από τις 25 έως τις 27 Ιανουαρίου 1984, β) τη δεύτερη διάσκεψη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου/Περιφερειών της ΕΟΚ στο Στρασβούργο, από τις 27 έως τις 29 Νοεμβρίου 1991 και γ) τη συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση του Μάαστριχτ, στις 7 Φεβρουαρίου 1992<sup>126</sup>.

Έτσι, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ προστέθηκε τελικά ένα ακόμη πολυπληθές συμβουλευτικό όργανο στον κοινοτικό μηχανισμό (αρθ. 7 ΣυνθΕΚ), σχεδιασμένο κατά το πρότυπο της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής<sup>127</sup>, με την οποία τα πρώτα χρόνια μοιράζονταν την ίδια γραμματεία γεγονός που προκάλεσε διάφορους προβληματισμούς. Η ΕτΠ, λοιπόν, μαζί με την ΟΚΕ, επικουρούν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και την Επιτροπή κατά την άσκηση των καθηκόντων τους<sup>128</sup>.

Αρχικά λοιπόν, συστάθηκε το 1994 για την αντιμετώπιση δύο βασικών θεμάτων : Πρώτον το 75% της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης εφαρμόζεται στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και συνεπώς είναι λογικό οι αντιπρόσωποι των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης να συμμετέχουν στη διαδικασία κατάρτισης των νέων κοινοτικών νόμων. Δεύτερον, υπήρχε η ανησυχία ότι η ΕΕ προχωρούσε χωρίς τη συμμετοχή των πολιτών και έτσι θεωρήθηκε αναγκαίο να έρθουν οι εκλεγμένοι αντιπρόσωποι πιο κοντά στους πολίτες για να γεφυρωθεί το χάσμα που είχε δημιουργηθεί<sup>129</sup>.

Μέσω του συγκεκριμένου οργάνου καθιερώθηκε η ύπαρξη ενός τρίτου επιπέδου (υποεθνικού), σε εμβρυακή οπωσδήποτε μορφή, στο κοινοτικό οικοδόμημα, όπου ανάμεσα στη διπολική σχέση Ευρωπαϊκής Ένωσης και κράτους μέλους, εμφανίζονται με αξιώσεις δυναμικής συμμετοχής οι Περιφέρειες και η Τοπική Αυτοδιοίκηση, σε μια προσπάθεια όχι βέβαια παράκαμψης του δευτέρου επιπέδου, δηλαδή του κράτους μέλους, αλλά ακρόασης των ευαισθησιών και συμφερόντων της

---

<sup>126</sup> Στ. Γεωργούλη, Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπ.π., σ. 161 και 'Key dates in the history of the Committee of the Regions 1994-2007', Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007, p. 2

<sup>127</sup> Δονάτος Παπαγιάνης, Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Τρίτη έκδοση, εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007, σ.155

<sup>128</sup> Η συνθήκη του Μάαστριχτ για την Ευρωπαϊκή Ένωση ορίζει ρητά στα 5 άρθρο 198 Α τα εξής: συνιστάται επιτροπή αποτελούμενη από αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης, η οποία έχει συμβουλευτικό χαρακτήρα». Είναι γεγονός ότι η διάταξη αυτή συνιστά μια θεσμική καινοτομία, αφού για πρώτη φορά θεσμοθετείται ένα μόνιμο όργανο αντιπροσώπευσης των περιφερειών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ωστόσο, όμως, οι αρμοδιότητες του παραμένουν σε συμβουλευτικό καθαρά επίπεδο

<sup>129</sup> Βλ. δικτυακό τόπο: <http://www.ekk.org.cy/docs>

Τοπικής Αυτοδιοίκησης<sup>130</sup>. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή των Περιφερειών αποτελεί πολιτική συνέλευση η οποία παρέχει στις τοπικές και περιφερειακές αρχές τη δυνατότητα να εκφράσουν τις απόψεις τους στην καρδιά της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ένας από τους πρωταρχικούς στόχους της είναι η ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής των κρατών μελών και ένας εξίσου σημαντικός είναι η προσέγγιση Ευρωπαϊκής Ένωσης και πολιτών.

Η δημιουργία της Επιτροπής των Περιφερειών αποτελεί ένα σημαντικό βήμα στην "πορεία προς μια ολοένα και στενότερη ένωση των λαών της Ευρώπης, όπου οι αποφάσεις θα λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας", όπως έχει ήδη διατυπωθεί στο προοίμιο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η Επιτροπή των Περιφερειών συνιστά ένα φυσικό και άμεσο σύνδεσμο μεταξύ των ευρωπαϊκών οργάνων, αφενός, και των περιφερειών, των πόλεων και των κοινοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αφετέρου.

### 1.2.2 Θεσμικό Πλαίσιο

Μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, το 1999 με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Άμστερνταμ<sup>131</sup>, η Επιτροπή των Περιφερειών αποκτά αυτόνομη οργανωτική δομή και τη δυνατότητα να καταρτίζει η ίδια τον εσωτερικό της κανονισμό, χωρίς να απαιτείται πλέον προηγούμενη έγκριση από το Συμβούλιο και επιπλέον, όπως θα δούμε στη συνέχεια, η ίδια Συνθήκη διεύρυνε το πεδίο δράσης της σε άλλους σημαντικούς τομείς κάτι που αποτελεί σημαντικό βήμα για την ενίσχυση του ρόλου της στη διαμόρφωση πολιτικής. Παράλληλα, στο πρώην άρθρο 198Α της Συνθ. Αμστ. (νυν 263 Συνθ. Ευρ. Κοιν.), αναγνωρίστηκε η θεσμική της αυτονομία, αφού προβλέφθηκε ότι κανένα μέλος της Επιτροπής των Περιφερειών δεν μπορεί να είναι ταυτόχρονα και μέλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Στη συνέχεια, η Συνθήκη της Νίκαιας επιχειρώντας να προλάβει τις εξελίξεις για τη διεύρυνση, όρισε ότι «ο αριθμός των μελών της Επιτροπής των Περιφερειών δεν υπερβαίνει τα τριακόσια πενήντα», θεωρώντας ότι ένα πολυπληθές όργανο, μετά την προσχώρηση των νέων μελών, δεν θα μπορούσε να είναι αποτελεσματικό. Η Συνθήκη της Νίκαιας<sup>132</sup> επιχείρησε ακόμα να λύσει και το ζήτημα που είχε προκύψει με τη θητεία και την αντιπροσωπευτικότητα των μελών της Επιτροπής.

<sup>130</sup> J. Bourrinet (dir.), Le Comité des Regions de l' Union européenne, Paris, Economika 1997.

<sup>131</sup> Βλ. Ιωακειμίδη, Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, Νέο πρότυπο ολοκλήρωσης ή σύμπτωμα από-ολοκλήρωσης, σ. 264-266.

<sup>132</sup> Άρθρο 263, εδάφιο 3, Συνθ. Ε.Κ., όπου ορίζει ότι «Τα μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών, καθώς και ισάριθμοι αναπληρωτές, διορίζονται μετά από προτάσεις των οικείων κρατών μελών για τέσσερα έτη. Η θητεία τους μπορεί να ανανεωθεί. Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, εγκρίνει τον κατάλογο των μελών και των αναπληρωτών τους, ο οποίος καταρτίζεται σύμφωνα με τις προτάσεις που υποβάλλει κάθε κράτος μέλος. Κατά τη λήξη της θητείας, που αναφέρεται στο πρώτο εδάφιο, δυνάμει της οποίας έχουν προταθεί, η θητεία των μελών της Επιτροπής των Περιφερειών λήγει



Στο άρθρο 263 της Συνθήκης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, όπως διαμορφώθηκε τελικά και ισχύει μετά και τη Συνθήκη τη' Νίκαιας, αναφέρει ότι η Επιτροπή των Περιφερειών «αποτελείται από αντιπροσώπους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης, οι οποίοι είτε είναι αιρετά μέλη ενός οργανισμού περιφερειακής διοίκησης ή τοπικής αυτοδιοίκησης είτε είναι πολιτικώς υπεύθυνα ενόπιον μιας εκλεγμένης συνέλευσης». Όσον αφορά τη θητεία τους, τονίζεται στο ίδιο άρθρο, ότι λήγει αυτομάτως αν πάψουν να πληρούν τις πιο πάνω προϋποθέσεις.

### *1.2.3 Αρχές που διέπουν την Επιτροπή των Περιφερειών*

Οι βασικές αρχές που διέπουν το έργο της Επιτροπής των Περιφερειών είναι η Επικουρικότητα, η Εγγύτητα και η Εταιρική σχέση, όπως αυτές αναλύθηκαν σε προηγούμενη παράγραφο της παρούσας εργασίας<sup>133</sup>.

Συνοπτικά, η αρχή της Επικουρικότητας διασφαλίζει ότι οι αποφάσεις που παίρνονται εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα λαμβάνονται όσο το δυνατό πιο κοντά στον πολίτη. Συνεπώς, η ΕΕ δε θα πρέπει να αναλαμβάνει δράσεις οι οποίες μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα σε εθνικό, τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο.

Η αρχή της Εγγύτητας διασφαλίζει ότι κάθε επίπεδο διακυβέρνησης θα πρέπει να βρίσκεται στο «πλευρό του πολίτη», κυρίως οργανώνοντας το έργο του με διαφάνεια έτσι ώστε ο πολίτης να γνωρίζει ποιος είναι ο αρμόδιος για κάθε θέμα και με ποιο τρόπο θα μπορούσαν οι απόψεις του να εισακουσθούν.

Η αρχή της Εταιρικής σχέσης διασφαλίζει τη συνεργασία του ευρωπαϊκού, του εθνικού, του περιφερειακού και του τοπικού επιπέδου έτσι ώστε να υπάρχει ορθή ευρωπαϊκή διακυβέρνηση. Όλες οι πιο πάνω βαθμίδες είναι απαραίτητες με επιβεβλημένη την παρουσία τους στη διαδικασία για τη λήψη των αποφάσεων.

### *1.2.4 Μέλη & Αντιπροσώπηση*

Η Επιτροπή των Περιφερειών εδρεύει στις Βρυξέλες και απαρτίζεται από 344 τακτικά και ισάριθμα αναπληρωματικά μέλη<sup>134</sup>. Η Διακυβερνητική Διάσκεψη της Νίκαιας<sup>135</sup> σε Δήλωσή της, ασχολήθηκε με τη σύνθεση της Επιτροπής των Περιφερειών σε μια Ένωση 27 μελών, διαμορφώνοντάς την ως εξής: Γερμανία 24, Ηνωμένο Βασίλειο 24, Γαλλία 24, Ιταλία 24, Ισπανία 21, Πολωνία 21, Ρουμανία 15,

---

αυτομάτως και τα μέλη αντικαθίστανται για το υπόλοιπο της εν λόγω θητείας με την ίδια διαδικασία. Κανένα μέλος της Επιτροπής των Περιφερειών δεν μπορεί να είναι ταυτόχρονα και μέλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου».

<sup>133</sup> Βλ. σ.12

<sup>134</sup> Ο αριθμός των μελών της Επιτροπής των Περιφερειών δεν υπερβαίνει τα τριακόσια πενήντα και κανένα μέλος της Επιτροπής των Περιφερειών δεν μπορεί να είναι ταυτόχρονα και μέλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου..

<sup>135</sup> ΕΕ C 80, της 10.03.2001, σ, 84, Οι πίνακες που περιλαμβάνονται στη Δήλωση λαμβάνουν υπόψη μόνο τις υποψήφιες χώρες, με τις οποίες έχουν ήδη αρχίσει οι διαπραγματεύσεις ένταξης.

Κάτω Χώρες 12, Ελλάδα 12, Τσεχία 12, Βέλγιο 12, Ουγγαρία 12, Πορτογαλία 12, Σουηδία 12, Βουλγαρία 12, Αυστρία 12, Σλοβακία 9, Δανία 9, Φινλανδία 9, Ιρλανδία 9, Λιθουανία 9, Λετονία 7, Σλοβενία 7, Εσθονία 7, Κύπρος 6, Λουξεμβούργο 6, Μάλτα 5<sup>136</sup>. Η σύνθεσή<sup>137</sup> της ήγειρε αρχικά μια σειρά θεμάτων, τα οποία οφείλονταν στη διαφορετική πολιτειακή οργάνωση των περιφερειακών και τοπικών διοικήσεων των κρατών-μελών. Πρόβλημα προέκυψε για τη χώρα μας σε ότι αφορά τη σύνθεση της Επιτροπής Περιφερειών. Ενώ στο αρχικό ελληνικό κείμενο του σχεδίου (18.12.1991) της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση γινόταν λόγος (άρθρ. 198 Α) για Επιτροπή, αποτελούμενη από εκπροσώπους των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης, το οριστικό ελληνικό κείμενο (1.2.1992) αναφερόταν σε Επιτροπή, αποτελούμενη από εκπροσώπους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης<sup>138</sup>. Πρόκειται προφανώς για μεταφραστικό λάθος, το οποίο ενδεχομένως αποσκοπούσε τότε να καλύψει το κενό της έλλειψης οργανισμών περιφερειακής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα<sup>139</sup>. Με τον όρο που υιοθέτησε το ελληνικό κείμενο διευκολύνετο η νόθευση της ελληνικής συμμετοχής στο καινούργιο όργανο της Ένωσης με την αποστολή αντιπροσώπων που προέρχονταν από την περιφερειακή διοίκηση.

Όμως, η διατύπωση στη Συνθήκη του Μάαστριχτ «Οργανισμοί Τοπικής και Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης» δέσμευε το ελληνικό κράτος<sup>140</sup>, εφόσον κατά την ομόφωνη έγκριση της Συνθήκης δεν είχαν διατυπωθεί ρητές επιφυλάξεις. Επομένως, προέκυπτε απ' αυτό η έμμεση υποχρέωση της Ελλάδας να συστήσει οργανισμούς περιφερειακής ή νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, εφόσον δεν μπορούσε κατά συνέπεια να προτείνει Έλληνες αντιπροσώπους της περιφερειακής ή νομαρχιακής αυτοδιοίκησης για την Επιτροπή των Περιφερειών<sup>141</sup>. Το ζήτημα αυτό έχει απασχολήσει τόσο το εθνικό όσο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το θέμα τέθηκε

---

<sup>136</sup> Σχετικά με τον τρόπο επιλογής των μελών και τις διαδικασίες από τα κράτη μέλη, βλ. ΕτΠ - ΜΕΛΕΤΕΣ Ι - 1/2004, «Ο τρόπος επιλογής των μελών της ΕτΠ: οι διαδικασίες στα κρατη μέλη, Βρυξέλλες, Σεπτέμβριος 2004

<sup>137</sup> Αρχικά το άρθρο 198 Α της Συνθήκης του Μάαστριχτ, προέβλεπε 189 μέλη για τη σύνθεση της Επιτροπής των Περιφερειών, ύστερα όμως από τη διεύρυνσή της ο αριθμός των μελών της ανήλθε στα 344, το οποίο ισχύει και μέχρι σήμερα.

<sup>138</sup> Η διατύπωση αυτή δεν ανταποκρίνεται προφανώς ούτε στην αντίστοιχη γαλλική (*collectivites locales et regionales*) ούτε στην αντίστοιχη γερμανική (*der regionalen und lokalen Gebietskorperschaften*) βλ. Κομνηνού-Χλέπα. Η τοπική αυτοδιοίκηση, η συνθήκη του Μάαστριχτ και η Ευρωπαϊκή Ενοποίηση. σ. 111.

<sup>139</sup> Κατά την άποψη του Ν.Κ. Χλέπα επρόκειτο «προφανώς για ηθελημένο μεταφραστικό λάθος», Περιοδικό «Το Σύνταγμα», Τόμος 19<sup>ος</sup>, 1993, Εκδ. Α.Ν.Σάκκουλα, σελ. 111.

<sup>140</sup> Βλ. Πρακτικά της Ολομέλειας της Βουλής, Ζ' Περίοδος, Έκτακτη Σύνοδος, Συνεδρ. Β'- ΣΓ (27, 28, 29,30,31 Ιουλίου 1992), σ. 7 επ.

<sup>141</sup> Η Ελλάδα θα μπορούσε να λύσει το πρόβλημα της συμμόρφωσης με τη συνθήκη, αν προκλήρυσσε άμεσα νομαρχιακές εκλογές βάσει του νόμου 1622/86, όπως τροποποιήθηκε από τους ν. 1878/90 και 1900 90. Για τα προβλήματα που δημιούργησε η μη ενεργοποίηση των παραπάνω νόμων βλ. Ε. Βενιζέλου, Ο νομοθέτης και η δευτεροβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, αποκλειστική αρμοδιότητα της Ολομέλειας της Βουλής και δημοκρατικό- συμμετοχικό κεκτημένο (Γνωμοδότηση), σε «Κοινοβουλευτική Επιθεώρηση», τεύχ. 5-6, 1990, σ. 73 επ.

τελικά και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, κατόπιν ερώτησης Έλληνα ευρωβουλευτή, και με παρέμβαση του Υπουργείου Εξωτερικών αποκαταστάθηκε η αρχική διατύπωση με την ορθή<sup>142</sup>.

Εφόσον αρχικά η διατύπωση του άρθρου δεν διευκρίνιζε, αν οι αντιπρόσωποι των περιφερειακών και τοπικών αρχών πρέπει να είναι αιρετοί, παρατηρήθηκε από τα κράτη-μέλη, που είχαν ομοσπονδιακό και ενιαίο αποκεντρωμένο σύστημα, να στέλνουν εκλεγμένους αντιπροσώπους, ενώ τα ενιαία συγκεντρωτικά κράτη να επιλέγουν και να στέλνουν τόσο αιρετούς όσο και μη εκλεγμένους αντιπροσώπους. Το θέμα αυτό έληξε οριστικά με την προσθήκη που έγινε στη Συνθήκη της Νίκαιας, ότι τα μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών πρέπει να είναι « ... είτε αιρετά .... είτε πολιτικώς υπεύθυνα ενώπιον μιας εκλεγμένης συνέλευσης .. »<sup>143 144</sup>. Η τελευταία φράση αναφέρεται στα κράτη με ομοσπονδιακή συγκρότηση ή αυτόνομες επαρχίες<sup>145</sup>. Η Συνθήκη της Νίκαιας προβλέπει επίσης ότι τα μέλη της θα διορίζονται στο μέλλον με ειδική πλειοψηφία από το Συμβούλιο βάσει καταλόγου που καταρτίζεται «σύμφωνα με τις προτάσεις που υποβάλλει κάθε κράτος-μέλος» και όχι πλέον με ομόφωνη απόφαση, εξελίξεις που ανταποκρίνονταν σε παλαιότερα αιτήματα της ΕτΠ<sup>146</sup>.

Πιο αναλυτικά, δεν υπάρχει πρόβλεψη στις Συνθήκες, αν τα μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών θα εκλέγονται ή θα ορίζονται από τις εθνικές ενώσεις των τοπικών οργανισμών. Η Ένωση, αποφεύγοντας να παρέμβει στα εσωτερικά ενός κράτους, παρέχει τη δυνατότητα στα κράτη-μέλη να επιλέξουν αυτά τον τρόπο που θα ορίσουν τους αντιπροσώπους τους. Ακολουθώντας, τα κράτη συντάσσουν έναν κατάλογο με τα μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών, καθώς και τους ισάριθμους

---

<sup>142</sup> Η τότε κυβέρνηση, στηριζόμενη στο γεγονός ότι στην Ελλάδα δεν υπήρχαν θεσμοθετημένες περιφέρειες με αιρετούς εκπροσώπους αλλά επιπλέον στο ότι σύμφωνα με το σύστημα «εδαφικές ενότητες για τη στατιστική» (NUTS) της περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας η Ελλάδα είχε υποδιαιρεθεί σε μέσο περιφερειακό επίπεδο σε δεκατρείς περιφέρειες, εξεδήλωσε την πρόθεσή της να προτείνει και περιφερειάρχες, δηλαδή μη αιρετούς, στο νεοσύστατο τότε όργανο της Επιτροπής των Περιφερειών. Η πρόθεση αυτή, πάντως, συνάντησε την αντίδραση των βουλευτών της αντιπολίτευσης κατά τη διάρκεια της επικύρωσης της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση στη Βουλή καθώς και ορισμένων Ελλήνων ευρωβουλευτών στα αρμόδια θεσμικά κοινοτικά όργανα, με αποτέλεσμα να υπερισχύσει, τελικά, η άποψη της συμμετοχής στην Επιτροπή Περιφερειών αποκλειστικά αιρετών εκπροσώπων. Επιπλέον κατέστη σαφής για μία ακόμα φορά η επιτακτική αναγκαιότητα κάλυψης του θεσμικού κενού, δηλαδή της έλλειψης της περιφερειακής αυτοδιοίκησης στη χώρα μας. (Στ. Γεωργούλη, Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1997, σ.163)

<sup>143</sup> Άρθρο 263, Συνθ. Ε.Κ.

<sup>144</sup> Έτσι, μπορεί για παράδειγμα να αποτελείται από Νομαρχιακούς ή Δημοτικούς Συμβούλους και Δημάρχους αλλά όχι Περιφερειάρχες κατά το Ελληνικό πρότυπο, εφόσον στην Ελλάδα δεν υφίσταται Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση. (Ριζώ Μήττουλα, Βιώσιμη Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση & και Ανασυνκρότηση του Ελληνικού Αστικού Περιβάλλοντος, εκδόσεις Αθ.Σταμούλης, Αθήνα, 2006, σ.186

<sup>145</sup> Ν. Μαραβέγιας-Μ. Τσινιζέλης, Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, οργάνωση και πολιτικές, 50 χρόνια, εκδ. Θεμέλιο, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, Αθήνα, 2007, σ. ...

<sup>146</sup> Επιτροπή των Περιφερειών, «Η Επιτροπή των Περιφερειών, 2002-2004, Πορτρέτα και Καθήκοντα», Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2002, σ. 8

αναπληρωτές τους, και τον αποστέλλουν για έγκριση στο Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία. Υπάρχουν βέβαια παραδείγματα κρατών, όπου τον κατάλογο συντάσσουν οι εθνικές ενώσεις τοπικής ή περιφερειακής διοίκησης. Συνοψίζοντας δηλαδή, δεν υφίσταται υποχρέωση ανάδειξης των μελών από εκλεκτορικά σώματα συγκροτούμενα από εκπροσώπους της αυτοδιοίκησης και συνεπώς κάθε κράτος είναι υπεύθυνο για το δικό του δημοκρατικό έλλειμμα.

Η αναλογία με την οποία θα διορίζονται τα μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών μεταξύ των οργανισμών τοπικής και περιφερειακής διοίκησης, δεν ορίζεται από τις Συνθήκες. Το ζήτημα αυτό λύνεται εύκολα αν σε ένα κράτος υπάρχουν μόνο περιφερειακές ή μόνο τοπικές αυτοδιοικήσεις. Γίνεται όμως ιδιαίτερα πολύπλοκο αν στο εσωτερικό ενός κράτους συνυπάρχουν και τα δύο αυτοδιοικητικά μορφώματα. Η πρακτική που ακολουθούν τα κράτη-μέλη ποικίλει τόσο στον ορισμό της αναλογίας μεταξύ περιφερειακών και τοπικών αντιπροσώπων, όσο και στη διαδικασία επιλογής αυτών.

Η ποικιλομορφία των πολιτικών και εδαφικών συστημάτων των κρατών-μελών αντανακλάται και στη διαδικασία στελέχωσης της εθνικής τους αντιπροσωπείας για την Επιτροπή των Περιφερειών. Καθοριστικοί παράγοντες που επηρεάζουν τον τύπο της διαδικασίας που ακολουθήθηκε, είναι η ύπαρξη ισχυρών περιφερειακών και τοπικών αρχών, καθώς και η πολιτική βούληση και ευαισθησία (έναντι των περιφερειακών και τοπικών αρχών) της εκάστοτε εθνικής κυβέρνησης, δηλ. η πολιτική βούληση τι είδους αυτοδιοίκηση θέλουμε. Αυτό είναι εμφανές εξετάζοντας τις διαδικασίες που εφαρμόζουν χώρες όπως η Γερμανία, Αυστρία, Βέλγιο, Ιταλία, οι οποίες έχουν ομοσπονδιακά ή ισχυρά περιφερειακά πολιτικά συστήματα, όπου ο ρόλος των περιφερειών στην αντιπροσωπεία τυγχάνει σημαντικής αναγνώρισης. Σε αντιδιαστολή, η αντιπροσωπεία χωρών με ασθενή περιφερειακά συστήματα, αποτελείται ολοκληρωτικά ή κατά το μεγαλύτερο μέρος της από τοπικούς αντιπροσώπους (Πορτογαλία, Ελλάδα, Ηνωμένο Βασίλειο, Κάτω Χώρες, Φινλανδία, Σουηδία, Δανία, Λουξεμβούργο και Ιρλανδία).

Επιπλέον, επικρατεί η πρακτική, κατά την οποία η επιλογή και η πρόταση των αντιπροσώπων γίνεται κατά κανόνα από τις Ενώσεις των Περιφερειακών και Τοπικών Αυτοδιοικήσεων και οι εθνικές κυβερνήσεις (με ελάχιστες εξαιρέσεις) αποδέχονται τον κατάλογο των υποψηφίων που τους υποβάλλεται και τον εγκρίνουν χωρίς τροποποιήσεις<sup>147</sup>.

Κατά τον καθορισμό των αντιπροσώπων γίνεται προσπάθεια από τα κράτη-μέλη να ληφθεί υπόψη το κριτήριο της γεωγραφικής αντιπροσώπευσης όλης της χώρας, καθώς και της δυνατότητας αντιπροσώπευσης και των δύο φύλων μέσα στην Επιτροπή των Περιφερειών. Στην Ελλάδα η ακολουθούμενη διαδικασία είναι ότι τα

---

<sup>147</sup> Δονάτος Παπαγιάννης, Το υποεθνικό επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, ό.π., σ.162

μέλη της ελληνικής αντιπροσωπείας ορίζονται με υπουργική απόφαση, επιχειρώντας εντούτοις να λαμβάνονται υπόψη τα δύο πιο πάνω κριτήρια.

Ζήτημα προέκυπτε πριν από τη Συνθήκη της Νίκαιας για τη θητεία των μελών της ΕτΠ. Αυτή είχε καθοριστεί να είναι τέσσερα έτη<sup>148</sup>, με δυνατότητα να μπορεί να ανανεωθεί, αλλά δεν αναφερόταν τίποτα για παύση ή για λήξη της θητείας. Το ζήτημα αυτό αποτελούσε αντικείμενο του εσωτερικού κανονισμού της, όπου στο άρθρο 3 οριζόταν ως ημέρα έναρξης της θητείας η μέρα ισχύος του επίσημου διορισμού και μέρα παύσης, η ημέρα που αναφερόταν σε έγγραφη παραίτηση του μέλους ή ημέρα θανάτου του. Δεν υπήρχε όμως αναφορά τι θα γινόταν στην περίπτωση, όπου κατά τη διάρκεια της τετραετούς θητείας ενός μέλους της, διεξάγονταν εκλογές στη χώρα του και αυτό δεν εκλεγόταν ξανά. Παρατηρήθηκε λοιπόν το φαινόμενο οι εθνικές αντιπροσωπείες στην Επιτροπή των Περιφερειών να αποτελούνται και από μέλη, τα οποία δεν είχαν πια την ιδιότητα του αιρετού στη χώρα τους. Το οξύμωρο σε αυτές τις περιπτώσεις ήταν, ότι ως μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών καλούντο να προάγουν και να υπερασπισθούν τα συμφέροντα τοπικών και περιφερειακών οργανισμών, χωρίς στην ουσία να είναι υπόλογα πια σε κάποιο από αυτά.

Το θέμα αυτό επιλύθηκε οριστικά στη Συνθήκη της Νίκαιας, και συγκεκριμένα με την προσθήκη στο άρθρο 263, όπου ρητά αναφέρεται, ότι «κατά τη λήξη της θητείας τους, όπως αυτή αναφέρεται στο πρώτο εδάφιο, δυνάμει της οποίας έχουν προταθεί, η θητεία των μελών της Επιτροπής των Περιφερειών λήγει αυτομάτως και τα μέλη αντικαθίστανται για το υπόλοιπο της εν λόγω θητείας με την ίδια διαδικασία». Έτσι, παύουν να είναι μέλη ΕτΠ όταν χάνουν το αιρετό αξίωμα ενός «οργανισμού περιφερειακής διοίκησης ή τοπικής αυτοδιοίκησης είτε δεν είναι πια πολιτικά υπεύθυνα ενώπιον μιας εκλεγμένης συνέλευσης» (άρθρο 263 πρώτο εδάφιο, της Συνθ. ΕΚ).

Για να διασφαλισθεί πλήρως η ανεξαρτησία των μελών της, το άρθρο 263 της Συνθ. Ε.Κ ορίζει ότι «τα μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών δεν να δεσμεύονται από καμία επιτακτική εντολή. Ασκούν τα καθήκοντά τους με πλήρη ανεξαρτησία, προς το γενικό συμφέρον της Κοινότητας». Η κατοχύρωση της ανεξαρτησίας, δεν σημαίνει αποκοπή από τους εθνικούς θεσμούς. Παρέχει την ώθηση να κοιτάζουν τα μέλη της πέρα από τα στενά εθνικά τους όρια, να σκέφτονται για μια «Ευρώπη των Περιφερειών» και να δρουν προς αυτήν την κατεύθυνση. Για τη διαφύλαξη της ανεξαρτησίας τους έγινε και η προσθήκη στο άρθρο, που αναφέρει ότι τα μέλη της ΕτΠ δεν μπορούν να είναι ταυτόχρονα και μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου<sup>149</sup>.

<sup>148</sup> Στη Συνθήκη της Λισσαβόνας ορίζεται ότι «Τα μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών, καθώς και ισάριθμοι αναπληρωτές, διορίζονται για πέντε έτη».

<sup>149</sup> Άρθρο 263 Συνθ, Ε,Κ.

Σε αντίθεση όμως με τα μέλη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής<sup>150</sup>, δεν προβλέπεται αποζημίωση για τα μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών, αφήνοντας το θέμα ανοικτό και στη διακριτική ευχέρεια των κρατών-μελών. Το θέμα της μη πρόβλεψης αποζημίωσης οδηγεί πολλές φορές στη στέρηση των απαραίτητων πόρων για την προετοιμασία των εργασιών τους<sup>151</sup>.

### 1.2.5 Εσωτερική οργάνωση

Η Επιτροπή των Περιφερειών "διορίζει" μεταξύ των μελών της τον πρόεδρο και το προεδρείο της για περίοδο δύο ετών και καταρτίζει αυτοδύναμα τον Εσωτερικό της Κανονισμό (αρθ. 264 ΣυνθΕΚ)<sup>152</sup>299.

Αν και το κείμενο της συγκεκριμένης διάταξης ομιλεί για "διορισμό" του προέδρου και του προεδρείου, το αρθ. 13 του Εσωτερικού Κανονισμού της Επιτροπής των Περιφερειών διευκρινίζει ότι στα καθήκοντα της ολομέλειας ανάγεται και "η εκλογή" του Προέδρου του Πρώτου Αντιπροέδρου και των λοιπών μελών του Προεδρείου.

Ο πρώτος Εσωτερικός Κανονισμός καταρτίστηκε από την Επιτροπή των Περιφερειών κατά την Τρίτη σύνοδο της Ολομέλειας στις 18.5.1994 και εγκρίθηκε από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης την 25.2.1994<sup>153</sup>. Ο ισχύων Εσωτερικός Κανονισμός υιοθετήθηκε βάσει του αρθ. 264 ΣυνθΕΚ με απόφαση της 18<sup>ης</sup> Νοεμβρίου 1999<sup>154</sup> και αναθεωρήθηκε την 11 η Φεβρουαρίου 2004<sup>155</sup>.

Κατά τον κανονισμό (αρθ.1), τα όργανα της Επιτροπής των Περιφερειών είναι: η Ολομέλεια, ο Πρόεδρος, το Προεδρείο και οι επιτροπές (αρθ. 1 Εσωτ. Κανονισμού).

Η Ολομέλεια συγκαλείται από τον πρόεδρο τουλάχιστον μία φορά κάθε τρίμηνο, ενώ εκτάκτως μπορεί να συγκληθεί εντός προθεσμίας ενός μήνα, ύστερα από αίτηση 32 τουλάχιστον μελών. Το σχέδιο ημερήσιας διάταξης καταρτίζεται από το προεδρείο και η ολομέλεια αποφασίζει έγκυρα, όταν είναι παρούσα η πλειοψηφία των μελών της. Στις συνόδους της ολομέλειας μπορούν να συμμετέχουν εκπρόσωποι του Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, οι οποίοι μπορούν να λαμβάνουν και το λόγο (αρθ. 5 12 Εσωτ. Κανονισμού).

Στα κυριότερα καθήκοντα της Ολομέλειας περιλαμβάνονται η υιοθέτηση γνωμοδοτήσεων, εκθέσεων και ψηφισμάτων, η έγκριση του σχεδίου των

<sup>150</sup> Το άρθρο 258 της Συνθ.Ε.Κ. ορίζει στο εδάφιο 4 τα εξής «Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, καθορίζει τις αποζημιώσεις των μελών της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής».

<sup>151</sup> Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση, ό.π., σ. 91

<sup>152</sup> Μέχρι τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, ο Εσωτερικός Κανονισμός της ΕτΠ καταρτιζόταν μεν από την ΕτΠ υποβάλλονταν όμως προς έγκριση στο Συμβούλιο που αποφάσιζε ομοφώνως (πρώην αρθ. 198 Β ΣυνθΕΚ).

<sup>153</sup> ΕΕ 1994, L 132/49.

<sup>154</sup> ΕΕ 2000, L 18/22.

<sup>155</sup> CdR 1/2004 – Τ/ΒΛ/γς. και ΕΕ L 175/2004 της 10 Μαΐου 2004.

προβλεπόμενων δαπανών και εσόδων της ΕτΠ, η υιοθέτηση του πολιτικού προγράμματος της ΕτΠ κατά την έναρξη κάθε νέας θητείας, η εκλογή Προέδρου, του Πρώτου Αντιπροέδρου και των λοιπών μελών του Προεδρείου, η σύσταση επιτροπών, η υιοθέτηση και αναθεώρηση του Εσωτερικού Κανονισμού.

Μια καινοτομία του νέου Εσωτερικού Κανονισμού αποτελεί η δυνατότητα της Ολομέλειας να οργανώνει γενικές συζητήσεις πάνω σε επίκαιρα θέματα περιφερειακού και τοπικού ενδιαφέροντος (αρθ. 17 παρ. 4), αλλά και να υιοθετεί ψηφίσματα σε περίπτωση επείγουσας ανάγκης (αρθ. 42 παρ. 4)<sup>156</sup>.

Το Προεδρείο της Επιτροπής των Περιφερειών εκλέγεται για περίοδο δύο ετών<sup>157</sup> και απαρτίζεται από τον Πρόεδρο, τον Πρώτο Αντιπρόεδρο 27 άλλους αντιπροέδρους (έναν από κάθε κράτος μέλος) 27 άλλα μέλη και τους προέδρους των πολιτικών ομάδων. Ο ρόλος του Προέδρου της είναι να τη συγκαλεί, να προεδρεύει των συνόδων της ολομέλειας, καθώς και να την εκπροσωπεί στο εξωτερικό. Η ΕτΠ συγκαλείται από τον Πρόεδρό της, με δική του πρωτοβουλία όποτε το κρίνει αναγκαίο, υπάρχει όμως η δυνατότητα να συγκληθεί και μετά από αίτηση του Συμβουλίου ή της Επιτροπής. Το Προεδρείο αποτελεί τον πολιτικό κινητήριο μοχλό, έχοντας ως πρώτη και βασική του προτεραιότητα την κατάρτιση του πολιτικού προγράμματος της ΕτΠ στην αρχή κάθε νέας θητείας. Στο προεδρείο ανατίθεται η προετοιμασία των αποφάσεων που θα υποβληθούν στην ολομέλεια, η διασφάλιση της συνέχειας της δραστηριότητας της Επιτροπής των Περιφερειών και ο συντονισμός των εργασιών της Ολομέλειας και των επιτροπών. Το προεδρείο συγκαλείται κατόπιν πρωτοβουλίας του προέδρου κατά κανόνα σε 7 συνεδριάσεις ετησίως.

Η ολομέλεια συγκροτεί επιτροπές στις οποίες ανατίθεται η προετοιμασία των εργασιών, αποφασίζει δε τη σύνθεση και τα καθήκοντά τους μετά από πρόταση του Προεδρείου. Η σύνθεση των μονίμων επιτροπών πρέπει ν' αντανakλά την εκπροσώπηση των κρατών μελών στην Επιτροπή των Περιφερειών. Έχουν, λοιπόν, συσταθεί έξι (6) ειδικές εσωτερικές επιτροπές, οι οποίες είναι επιφορτισμένες με την προετοιμασία πέντε ετησίων συνόδων ολομέλειας, στις οποίες και καθορίζεται η γενική πολιτική της και υιοθετούνται οι γνωμοδοτήσεις της. Τα μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών κατανέμονται μέσα σε αυτές τις επιτροπές, οι θεματικές των οποίων είναι δηλωτικές των ενδιαφερόντων της, και η δυναμική τους δείχνει το ρόλο που μπορεί να διαδραματίσει αυτή μέσα στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

Οι εσωτερικές επιτροπές της Επιτροπής των Περιφερειών είναι οι ακόλουθες:

(α) Επιτροπή «Πολιτικής Εδαφικής Συνοχής» (COTER).- Οι αρμοδιότητες της επιτροπής αυτής αφορούν την περιφερειακή πολιτική, την πολιτική μεταφορών και την πολιτική τουρισμού.

<sup>156</sup> Δονάτος Παπαγιάννης, Το υποεθνικό επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, όπ.π., σ.180

<sup>157</sup> Στη Συνθήκη της Λισσαβόνας ορίζεται ότι «Η Επιτροπή των Περιφερειών διορίζει μεταξύ των μελών της τον πρόεδρο και το προεδρείο της για περίοδο δύομιση ετών».

(β) Επιτροπή «Οικονομικής και Κοινωνικής Πολιτικής» (ECOS).- Στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων της ECOS εντάσσονται οι βασικοί τομείς που αποτελούν το τρίγωνο της οικονομικής και κοινωνικής προόδου (κοινωνική πολιτική, πολιτική για την απασχόληση, οικονομική πολιτική).

(γ) Επιτροπή «Βιώσιμης Ανάπτυξης» (DEVE).- Οι αρμοδιότητες της εν λόγω επιτροπής καλύπτουν κυρίως δύο βασικούς τομείς: 1) Περιβάλλον και ενέργεια και 2) γεωργία και αλιεία.

(δ) Επιτροπή «Πολιτισμού και Παιδείας» (EDUC).- Οι αρμοδιότητες της επιτροπής EDUC καλύπτουν τρεις τομείς, οι οποίοι αποτελούν τον κινητήριο μοχλό για την επίτευξη του στρατηγικού στόχου της Λισσαβόνας για μια ανταγωνιστική Ευρώπη στην Κοινωνία της Γνώσης (πολιτιστική ποικιλομορφία, εκπαίδευση και κατάρτιση, κοινωνία των πληροφοριών)

(ε) Επιτροπή «Συνταγματικών θεμάτων και ευρωπαϊκής διακυβέρνησης» (CONST).- Αυτή ασχολείται με θέματα που αφορούν την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, τα ευρωπαϊκά συνταγματικά θέματα και την Ευρώπη των πολιτών.

(στ) Επιτροπή «Εξωτερικών σχέσεων» (RELEX).- Οι αρμοδιότητες της επιτροπής RELEX αφορούν βασικούς τομείς που άπτονται της διεύρυνσης, της θέσης της Ευρώπης στον κόσμο καθώς και των σχέσεων με τις περιφερειακές και τοπικές αρχές των υποψηφίων και τρίτων χωρών. Η μεταναστευτική πολιτική, η πολιτική για την παροχή ασύλου και τη θεώρηση διαβατηρίων και ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου. αποτελούν τομείς αρμοδιότητας της επιτροπής αυτής.

Πριν να διορισθούν ως μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών, τα μέλη αυτά διαθέτουν μια εντολή -και κατά συνέπεια και αρμοδιότητες- στην πόλη ή την περιφέρειά τους. Με άλλα λόγια, πρόκειται για πολιτικές προσωπικότητες εκλεγμένες στη χώρα τους. Ως εκ τούτου, κάθε τακτικό και αναπληρωματικό μέλος είναι και μέλος μιας *εθνικής αντιπροσωπείας*.

Στην πράξη, οι εθνικές αντιπροσωπείες συνεδριάζουν συνήθως την παραμονή σημαντικών γεγονότων, όπως είναι οι σύνοδοι ολομέλειας. Αυτό επιτρέπει, κυρίως, στα μέλη της ίδιας χώρας να μιλούν με μια μόνο φωνή εάν κρίνουν ότι ένα θέμα μπορεί να βλάψει τις πόλεις και τις περιφέρειες της χώρας τους. Κάθε εθνική αντιπροσωπεία εκλέγει έναν πρόεδρο που μπορεί να εκτελεί και καθήκοντα εκπροσώπου τύπου.

Τα μέλη της ΕτΠ μπορούν επίσης να συνιστούν *πολιτικές ομάδες* σύμφωνα με τις πολιτικές πεποιθήσεις τους, όπως συμβαίνει και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, διότι ορισμένα θέματα αντιμετωπίζονται διαφορετικά από τον καθένα ανάλογα με το πολιτικό του πιστεύω. Τέσσερες είναι οι σημαντικότερες: η ομάδα του Ευρωπαϊκού Σοσιαλιστικού Κόμματος, η ομάδα του Ευρωπαϊκού Κόμματος των Φιλελεύθερων Δημοκρατών και Μεταρρυθμιστών, η ομάδα του Ευρωπαϊκού Λαϊκού Κόμματος και



η ομάδα της Ευρωπαϊκής Συμμαχίας. Επειδή η ΕτΠ είναι κατά κύριο λόγο μια πολιτική συνέλευση, είναι λογικό, όπως άλλωστε συμβαίνει και με όλα τα κοινοβούλια της υφελίου (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή εθνικά κοινοβούλια), να σχηματίζουν τα μέλη της, ανεξαρτήτως εθνικότητας, πολιτικές ομάδες.

Κάθε πολιτική ομάδα διαθέτει γραμματεία. Οι πολιτικές ομάδες συνεδριάζουν, συνήθως, λίγο πριν από τις συνόδους ολομέλειας" μπορούν επίσης, δύο φορές το χρόνο, να συγκαλούν έκτακτες συνεδριάσεις (εκτός Βρυξελλών)<sup>158</sup>.

#### 1.2.6 Αρμοδιότητες της Επιτροπής των Περιφερειών<sup>159</sup>

Οι αρμοδιότητες της Επιτροπής των Περιφερειών θα μπορούσαν να διακριθούν σε γνωμοδοτικές αρμοδιότητες που προβλέπονται σαφώς στον πρωτογενή κανόνα του αρθ. 265 ΣυνθΕΚ και σε "αρμοδιότητες" που η ίδια η Επιτροπή των Περιφερειών στα πλαίσια του αναγνωρισθέντος δικαιώματος αυτοοργάνωσης, όρισε για τον εαυτό της.

##### 1.2.6.1 Γνωμοδοτικά καθήκοντα

Σύμφωνα με την πρώτη παργ. του αρθ. 263 ΣυνθΕΚ η Επιτροπή των Περιφερειών έχει «συμβουλευτικό χαρακτήρα». Κατά συνέπεια, οι πράξεις τις οποίες μπορεί να εκδώσει η Επιτροπή των Περιφερειών είναι οι «γνώμες», οι οποίες όπως είναι γνωστό κατά το αρθ. 249 ΣυνθΕΚ «δεν δεσμεύουν».

Τις γνωμοδοτήσεις της Επιτροπής των Περιφερειών μπορούμε να διακρίνουμε σε:

- 1) **υποχρεωτικές**, η έκδοση των οποίων προβλέπεται ρητά στις διατάξεις της Συνθήκης,
- 2) **δυνητικές ή «μετά από αίτηση»**, που εκδίδονται ύστερα από αίτηση του Συμβουλίου ή της Επιτροπής ή του Κοινοβουλίου,
- 3) **παρεπόμενες** αν ζητείται η γνώμη της ΟΚΕ και
- 4) **«ιδίας πρωτοβουλίας»**.

Πιο αναλυτικά, ισχύουν τα ακόλουθα για κάθε μια από τις κατηγορίες αυτές:

##### 1) Υποχρεωτικές γνωμοδοτήσεις

Κατά την παργ. 1 του αρθ. 265 «Το Συμβούλιο ή η Επιτροπή ζητούν τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών στις περιπτώσεις που προβλέπονται από την παρούσα συνθήκη».

<sup>158</sup> Επιτροπή των Περιφερειών, «Η Επιτροπή των Περιφερειών, 2002-2004, Πορτρέτα και Καθήκοντα», Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2002, σ. 18 & 20

<sup>159</sup> Βλ. Δ.Παπαγιάννη, Το υποεθνικό επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, ό.π., σ.170, και Ευρ.Μπέσιλα-Βήκα & Δ.Παπαγιάννη, Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή ενοποίηση, ό.π., σ.114, καθώς και τους δικτυακούς τόπους [europa.eu/institutions/consultative/cor/index\\_el.htm](http://europa.eu/institutions/consultative/cor/index_el.htm), [www.cor.europa.eu/el/press/brochures\\_5questions.htm](http://www.cor.europa.eu/el/press/brochures_5questions.htm)

Αρχικά, προβλέπονταν πέντε τομείς υποχρεωτικής διαβούλευσης: οικονομική και κοινωνική συνοχή, διευρωπαϊκά δίκτυα στους τομείς των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας, δημόσια υγεία, εκπαίδευση και νεολαία, πολιτισμός.

Το 1999, η Συνθήκη του Άμστερνταμ πρόσθεσε πέντε επιπλέον τομείς υποχρεωτικής διαβούλευσης: απασχόληση, κοινωνική πολιτική, περιβάλλον, επαγγελματική κατάρτιση, μεταφορές.

Συνολικά λοιπόν, η Συνθήκη προβλέπει τη γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών σε εξαιρετικά ποικίλους και σημαντικούς για τις τοπικές και περιφερειακές αρχές τομείς, οι οποίοι είναι οι εξής:

- οι μεταφορές
- η κοινωνική πολιτική
- οι εκτελεστικές αποφάσεις που αφορούν το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
- η παιδεία και η νεολαία
- η επαγγελματική εκπαίδευση
- ο πολιτισμός
- η υγεία
- τα διευρωπαϊκά δίκτυα
- οι ειδικές δράσεις της διαρθρωτικής πολιτικής πέραν των Διαρθρωτικών Ταμείων
- ο ορισμός των καθηκόντων, των στόχων, της οργάνωσης και των γενικών κανόνων που θα εφαρμόζονται όσον αφορά τα Διαρθρωτικά Ταμεία και την ίδρυση του Ταμείου Συνοχής
- οι εκτελεστικές αποφάσεις σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
- το περιβάλλον

Κρίσιμο ζήτημα με σημαντικές πολιτικές και νομικές συνέπειες, αποτελεί το χρονικό σημείο διαβίβασης του αιτήματος για παροχή γνώμης από το Συμβούλιο προς τα συμβουλευτικά όργανα γενικά, ανάμεσα στα οποία καταλέγεται και η Επιτροπή των Περιφερειών. Η φύση των γνωμοδοτικών οργάνων επιβάλλει να διαβιβάζεται αμέσως, μετά την υποβολή της πρότασης από την Επιτροπή, το αίτημα για παροχή γνώμης, ανάλογα στην ΟΚΕ ή στην Επιτροπή των Περιφερειών και στη συνέχεια στο Κοινοβούλιο ή τουλάχιστον ταυτόχρονα και στο Κοινοβούλιο. Χρήσιμο είναι πάντως, το Κοινοβούλιο να γνωρίζει τη γνωμοδότηση των άλλων συμβουλευτικών οργάνων πριν εκδώσει τη δική του, δεδομένου ότι η γνωμοδότησή του έχει προφανώς μεγαλύτερη βαρύτητα, στο βαθμό που εκπροσωπεί τους λαούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πάντως, αν στόχος του αιτήματος παροχής γνώμης από τα συμβουλευτικά όργανα δεν είναι η τυπική εκπλήρωση των προϋποθέσεων των Συνθηκών, αλλά η ουσιαστική συμμετοχή τους στη διαμόρφωση του περιεχομένου της προς έκδοση κοινοτικής πράξης, τότε η γνώμη αυτών των οργάνων δεν πρέπει να ζητείται «ούτε πολύ νωρίς ούτε πολύ αργά»<sup>160</sup> αλλά σε χρονικό σημείο που θα τους επιτρέπει να συνεκτιμούν τη διαμορφωθείσα κατάσταση. Έτσι, στη διαδικασία της Συνεργασίας (αρθ. 252 ΣυνθΕΚ) και στη διαδικασία της συναπόφασης (αρθ. 251 ΣυνθΕΚ) η γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών πρέπει να υπάρχει οπωσδήποτε πριν τη διαμόρφωση "της κοινής θέσης.

Στις περιπτώσεις που αναφέρθηκαν παραπάνω και στις οποίες η αίτηση παροχής γνώμης από την Επιτροπή των Περιφερειών προβλέπεται ως υποχρεωτική, αν το Συμβούλιο παραλείψει να ζητήσει τη γνώμη της Επιτροπής και προβεί στην έκδοση της κοινοτικής πράξης, τότε η πράξη πάσχει από ακυρότητα λόγω παραλείψεως ουσιώδους τύπου. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η παράβαση τύπου είναι πάντα ουσιώδης, αν η παράβαση μπορούσε να επηρεάσει το περιεχόμενο της κοινοτικής πράξης που πρόκειται να εκδοθεί<sup>161</sup>.

Το Δικαστήριο, στην προσπάθειά του να διασφαλίσει περαιτέρω την παροχή γνώμης του Κοινοβουλίου στις περιπτώσεις εκείνες όπου το Συμβούλιο έτεινε να καταστρατηγήσει την υποχρέωσή του, έκρινε ότι το Συμβούλιο δεν μπορεί να εκδίδει τη σχετική πράξη, αρκούμενο μόνο στην αίτηση παροχής γνώμης εκ μέρους του Κοινοβουλίου, χωρίς να περιμένει παράλληλα και τη γνώμη του, έστω και αν δεν δεσμεύεται από αυτή<sup>162</sup>.

Αν το Συμβούλιο ή η Επιτροπή το κρίνουν αναγκαίο, τάσσουν στην Επιτροπή των Περιφερειών προθεσμία ενός τουλάχιστον μήνα για να υποβάλλει τη γνώμη της. Η προθεσμία υπολογίζεται από τη γνωστοποίησή της στον πρόεδρο της Επιτροπής. Μετά την πάροδο της προθεσμίας, η έλλειψη της γνώμης δεν εμποδίζει το Συμβούλιο ή την Επιτροπή να ενεργήσουν (παργ. 2 αρθ. 265 ΣυνθΕΚ).

## 2) Δινητικές Γνωμοδοτήσεις ή Γνωμοδοτήσεις μετά από αίτηση

Σύμφωνα με την παργ. 1 αρθ. 265 ΣυνθΕΚ, το Συμβούλιο ή η Επιτροπή μπορούν σε κάθε περίπτωση που το κρίνουν σκόπιμο να ζητήσουν τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών. Η γνώμη αυτή δεν είναι στην προκειμένη περίπτωση αναγκαίο να αναφέρεται σε θέματα περιφερειακού ή τοπικού ενδιαφέροντος, ανήκει δηλ. στη διακριτική ευχέρεια του Συμβουλίου ή της Επιτροπής να τη ζητήσουν για οποιοδήποτε θέμα κοινοτικού ενδιαφέροντος.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ πρόσθεσε στα θεσμικά όργανα που μπορούν να ζητήσουν τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

<sup>160</sup> Κ. Στεφάνου, Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, εκδ. 3η, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1993, 79.

<sup>161</sup> ΔΕΚ υπ. 138/79 (Roquette Freres), Συλλ. 1980, 333, υπ. 41/69 (Chemie-farma), Συλλ. 1970, 661.

<sup>162</sup> ΔΕΚ υπ. 138/79 (Roquette Freres), Συλλ. 1980, 3333.

(παρ. 4 αρθ. 265 ΣυνθΕΚ) . Με βάση αυτή τη ρύθμιση το συμπέρασμα που εξάγεται είναι ότι η γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών μπορεί να ζητηθεί σε οποιοδήποτε στάδιο της δικαιοπαραγωγικής διαδικασίας, χωρίς να είναι αναγκαίο να τηρηθούν οι περιορισμοί που επιβάλλονται στην έκδοση γνώμης όταν αυτή προβλέπεται ως υποχρεωτική από τη Συνθήκη.

Ιδιόμορφη είναι όμως η ρήτρα που προστέθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ στην πρώτη παράγραφο του αρθ. 265 ΣυνθΕΚ σύμφωνα με την οποία το Συμβούλιο ή η Επιτροπή ζητούν τη γνώμη της ΕτΠ πέρα από τις ρητά προβλεπόμενες περιπτώσεις «και σε όλες τις άλλες περιπτώσεις ιδίως εφόσον πρόκειται για διασυνοριακή συνεργασία και εφόσον τούτο κρίνεται σκόπιμο από το ένα από τα δύο αυτά όργανα». Είναι προφανώς ότι με τη συγκεκριμένη ρήτρα υποδείχθηκε εντόνως στα δύο θεσμικά όργανα ότι ιδίως όταν πρόκειται για διασυνοριακή συνεργασία η γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών κρίνεται αναγκαία και εγγίζει έτσι τα όρια της υποχρεωτικής γνωμοδότησης.

### 3) Παρεπόμενες γνωμοδοτήσεις

Κατά την παρ. 3 αρθ. 265 ΣυνθΕΚ, όταν ζητείται γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής κατ' εφαρμογή του αρθ. 262 ΣυνθΕΚ, το Συμβούλιο ή η Επιτροπή έχουν την υποχρέωση να ενημερώσουν την Επιτροπή των Περιφερειών για τη συγκεκριμένη αίτηση γνώμης. Η Επιτροπή των Περιφερειών «δύναται, εφόσον θεωρεί ότι διακυβεύονται συγκεκριμένα περιφερειακά συμφέροντα, να εκφέρει γνώμη σχετικά με το θέμα»<sup>163</sup>.

Η διακριτική ευχέρεια που διαθέτει εν προκειμένω η Επιτροπή των Περιφερειών, ως προς την έκδοση γνώμης, περιορίζεται μόνο από την κρίση της ως προς το κατά πόσο «διακυβεύονται συγκεκριμένα περιφερειακά συμφέροντα». Ποια είναι αυτά τα "περιφερειακά συμφέροντα" θα κριθεί από την ίδια την Επιτροπή των Περιφερειών και ως τέτοια μπορούν να θεωρηθούν τόσο ζητήματα συγκεκριμένης περιφέρειας κράτους μέλους όσο και συγκεκριμένος οικονομικός κλάδος.

### 4) Γνωμοδοτήσεις από ίδια πρωτοβουλία

Κατά την παρ. 4 αρθ. 265 ΣυνθΕΚ, η Επιτροπή των Περιφερειών μπορεί να εκφέρει γνώμη και με δική της πρωτοβουλία, στις περιπτώσεις που το κρίνει σκόπιμο, ανεξάρτητα από την ύπαρξη περιφερειακού ή τοπικού ενδιαφέροντος<sup>164</sup> την οποία διαβιβάζει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο Συμβούλιο και στο Κοινοβούλιο.

Υποστηρίζεται η άποψη ότι το Συμβούλιο και η Επιτροπή μπορούν να θέσουν στην Επιτροπή των Περιφερειών προθεσμία τουλάχιστον ενός μήνα και για τις "παρεπόμενες" γνωμοδοτήσεις και για τις γνωμοδοτήσεις "μετά από αίτηση".

<sup>163</sup> Η σκοπιμότητα της συγκεκριμένης ρύθμισης είναι δυσδιάκριτη, στο βαθμό που αντίστοιχη δυνατότητα δεν αναγνωρίστηκε στην ΟΚΕ.

<sup>164</sup> Βλ. και παρ. 1 αρθ. 198 για την ΟΚΕ.

Νομικές συνέπειες όμως δεν μπορεί να έχει η θέση προθεσμίας και η τυχόν μη τήρησή της εκ μέρους του Συμβουλίου ή της Επιτροπής, (έκδοση δηλ. της πράξης πριν παρέλθει η προθεσμία που τα εν λόγω όργανα έθεσαν) για το κύρος της κοινοτικής πράξης που πρόκειται να εκδοθεί, δεδομένου ότι η έκδοση της γνώμης δεν προβλέπεται ως υποχρεωτική.

Η πρόβλεψη της δυνατότητας για έκδοση γνώμης με πρωτοβουλία της Επιτροπής των Περιφερειών σε κάθε περίπτωση που αυτή το κρίνει σκόπιμο, καθιστά περιττή την πρόβλεψη για την παρεπόμενη γνωμοδότηση ως ξεχωριστής κατηγορίας, δεδομένου ότι και στις δύο περιπτώσεις δεν υπάρχει καμιά διαφοροποίηση ως προς το αποτέλεσμα.

Συμπερασματικά, ο λόγος ύπαρξης των γνωμοδοτήσεων αυτών είναι διττός:

Πρώτον, η Επιτροπή των Περιφερειών είναι ο θεματοφύλακας της αρχής της επικουρικότητας (σύμφωνα με την οποία η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν λαμβάνει αποφάσεις σχετικά με ένα θέμα για το οποίο οι τοπικές ή οι περιφερειακές αρχές είναι σε θέση να αποφασίσουν οι ίδιες). Ως εκ τούτου, τα μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών μεριμνούν για την τήρηση της εν λόγω αρχής.

Δεύτερον, οι γνωμοδοτήσεις παρέχουν τη δυνατότητα στην Ευρωπαϊκή Ένωση να επωφελείται από την εμπειρία που διαθέτουν τα μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο: αν κάποιο ευρωπαϊκό όργανο ζητεί τη γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών, τούτο σημαίνει ότι το υπό εξέταση θέμα έχει μία περιφερειακή και/ή τοπική διάσταση. Και, στην περίπτωση αυτή, ο πιο αρμόδιος προκειμένου να εκφέρει γνώμη για το θέμα είναι οι εκπρόσωποι των περιφερειών, των πόλεων και των κοινοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

#### 1.2.6.2 Καθήκοντα εκ του Εσωτερικού Οργανισμού

Πέρα από τις συγκεκριμένες αρμοδιότητες που το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο αναθέτει στην Επιτροπή των Περιφερειών, η ίδια η ΕτΠ στα πλαίσια της αυτοοργάνωσης που το πρωτογενές δίκαιο της αναγνωρίζει, αναλαμβάνει δραστηριότητες όπως η δυνατότητα υιοθέτησης εκθέσεων (ιδιαίτερη σημασία αποκτούν οι εκθέσεις προοπτικής και οι εκθέσεις αντικτύπου) και ψηφισμάτων, η έγκριση του σχεδίου κατάστασης των προβλεπόμενων δαπανών και εσόδων της ΕτΠ, η υιοθέτηση πολιτικού προγράμματος της ΕτΠ κατά την έναρξη κάθε νέας θητείας, η υιοθέτηση και αναθεώρηση του Εσωτερικού Κανονισμού, η διενέργεια μελετών κλπ.

Από τις προαναφερθείσες, ιδιαίτερη σημασία έχουν οι εκθέσεις και τα ψηφίσματα. Οι εκθέσεις προτείνουν αναλύσεις και συστάσεις σε θέματα που υπάγονται στην αρμοδιότητα της ΕτΠ, ενώ τα ψηφίσματα σχετίζονται με τους τομείς

δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αφορούν ουσιώδη αιτήματα των περιφερειακών και τοπικών οργανισμών και είναι επίκαιρου χαρακτήρα<sup>165</sup>.

Η δυνατότητα αυτή επιτρέπει στην Επιτροπή των Περιφερειών να είναι πάντα παρούσα σε επίκαιρα προβλήματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και με τα αντίστοιχα ψηφίσματα να λαμβάνει επ' αυτών θέση. Χαρακτηριστικά είναι εδώ τα ψηφίσματα της ΕτΠ σχετικά με τις τρεις μεγάλες αναθεωρήσεις των Συνθηκών όπου αυτή παρενέβη στη σχετική συζήτηση και εξέφρασε τις θέσεις της, όχι μόνο για την ενδυνάμωση της δικής παρουσίας στο όλο θεσμικό σύστημα<sup>166</sup>, αλλά και στα γενικότερα πολιτικά προβλήματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

#### *1.2.7 Η δραστηριότητα της ΕτΠ μέχρι σήμερα και ο αντίκτυπός της στο υποεθνικό επίπεδο*

Σήμερα, μπορούμε να διαπιστώσουμε ότι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση βρίσκεται συνολικά, στις αρχές του 2008, σε μια πολύ καλύτερη πορεία απ' ότι πριν δύο χρόνια. Δύο σημαντικά θετικά γεγονότα συμπίπτουν με αυτή την περίοδο: η νέα διεύρυνση προς τη Βουλγαρία και την Ρουμανία που πραγματοποιήθηκε απρόσκοπτα σε επίπεδο της ΕτΠ και η συμφωνία που επιτεύχθηκε το 2007 σχετικά με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας, η επικύρωση της οποίας από όλα τα κράτη μέλη φαίνεται πλέον εφικτή.

Εξάλλου, οι δραστηριότητες που ανέπτυξε έως τώρα η ΕτΠ συνέβαλαν αναμφίβολα στην ενίσχυση της πολιτικής και θεσμικής θέσης της, βελτίωσαν την ορατότητά της και διασφάλισαν την καλύτερη συνεκτίμηση της εδαφικής διάστασης στις πολιτικές της ΕΕ.

Σκοπός της θεματικής αυτής ενότητας δεν είναι να αποτελέσει εξαντλητικό κατάλογο των δραστηριοτήτων της ΕτΠ, αλλά να παρουσιάσει τις κυριότερες πτυχές της εξέλιξης της ΕτΠ μέχρι αυτή τη στιγμή καθώς και να αναδείξει τη σημασία αυτών δραστηριοτήτων για τις τοπικές και περιφερειακές αρχές. Για το λόγο αυτό, θα αναλυθούν οι τρεις στόχοι που χαρακτηρίστηκαν το Φεβρουάριο 2006 ως στόχοι προτεραιότητας<sup>167</sup>:

1. Προαγωγή της Πολιτικής Ευρώπης και της Ευρώπης των Πολιτών
2. Ενίσχυση της εδαφικής αλληλεγγύης εντός της Ένωσης
3. Εδραίωση του πολιτικού και θεσμικού ρόλου της ΕτΠ

---

<sup>165</sup> Εσωτερικός κανονισμός της Επιτροπής των Περιφερειών, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ 11.05.2004, ΕΕ L 175 της 10.5.2004

<sup>166</sup> Βλ. για παράδειγμα τη Δήλωση της Catania εν όψει της Διακυβερνητικής που κατέληξε στην Συνθήκη του Άμστερνταμ.

<sup>167</sup> Ψήφισμα της Επιτροπής Των Περιφερειών με Θέμα: « Πολιτικοί Στόχοι Της Επιτροπής των Περιφερειών για το διάστημα 2006-2008 », 16/02/2006, CdR 11/2006 fin – T/OK/μβ.

## 1. Προαγωγή της πολιτικής Ευρώπης και της Ευρώπης των πολιτών

Μετά την αποτυχία των δημοψηφισμάτων για την επικύρωση του Σχεδίου Συνταγματικής Συνθήκης στη Γαλλία και στις Κάτω Χώρες, η ΕτΠ δεσμεύτηκε να συμβάλει ενεργά στη συνεχή συζήτηση σχετικά με το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η δέσμευση αυτή συγκεκριμενοποιήθηκε με το αίτημα που διατύπωσε η ΕτΠ επίμονα και με έμφαση κυρίως στα πλαίσια της πρώτης γνωμοδότησης για το σχέδιο Δ και τη Λευκή Βίβλο της Επιτροπής για την ευρωπαϊκή πολιτική επικοινωνίας<sup>168</sup>, και στη συνέχεια στα πλαίσια μιας δεύτερης γνωμοδότησης με θέμα η «Σύμπραξη για την επικοινωνιακή προβολή των ευρωπαϊκών θεμάτων»<sup>169</sup>, με το οποίο ζητά να συμπεριλαμβάνει η πολιτική επικοινωνίας των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων την προστιθέμενη αξία μιας πραγματικά αποκεντρωμένης πολιτικής επικοινωνίας.

Συμπληρωματικά προς τις γνωμοδοτήσεις αυτές, η ΕτΠ διοργάνωσε δύο φορές, τον Ιούνιο 2006 και 2007, διοργανικό φόρουμ για τους επαγγελματίες της επικοινωνίας με στόχο την εξέταση των πτυχών της εφαρμογής μιας ευρωπαϊκής πολιτικής επικοινωνίας, με κριτήριο τις «προσδοκίες της Ευρώπης» όπως διατυπώθηκαν από τους εκπρόσωπους των περιφερειών. Τέλος, η ΕτΠ υποδέχθηκε στις 4 Φεβρουαρίου 2008, σε συνεργασία με τη Γενική Διεύθυνση επικοινωνίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, όλους τους επικεφαλής των αντιπροσωπειών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στα κράτη μέλη καθώς και τους διευθυντές επικοινωνίας των κυβερνήσεων των 27 κρατών μελών. Οι συμμετέχοντες στο φόρουμ, οι πρόεδροι των εθνικών αντιπροσωπειών της ΕτΠ, οι συντονιστές των εθνικών αντιπροσωπειών και ορισμένες εθνικές ενώσεις των τοπικών αρχών προσκληθήκαν από τις εθνικές αντιπροσωπείες, συζήτησαν για τις πρωτοβουλίες που έχουν αναληφθεί για την αποκέντρωση της επικοινωνίας και έδωσαν ιδιαίτερη έμφαση στον εορτασμό της 9ης Μαΐου σε τοπικό επίπεδο καθώς και στις αποκεντρωμένες δραστηριότητες που αναπτύχθηκαν στα πλαίσια των «ημερών ελεύθερης προσέλευσης του κοινού 2008».

Η δέσμευση της ΕτΠ συντέλεσε επίσης στη συμφωνία, στις 5 Ιουνίου 2007, μιας προσθήκης στο πρωτόκολλο συνεργασίας μεταξύ της Επιτροπής και της ΕτΠ<sup>170</sup>. Η προσθήκη αυτή που αναφέρεται ειδικά στην πολιτική αποκεντρωμένης επικοινωνίας, αναγνωρίζει το ρόλο που αναλαμβάνουν οι τοπικές και περιφερειακές αρχές για την ενημέρωση των πολιτών όσον αφορά τις κοινοτικές πολιτικές καθώς και την ουσιαστική συμβολή που μπορεί να προσφέρει η ΕτΠ λόγω της ικανότητάς της να κινητοποιεί τα δίκτυά των αιρετών εκπροσώπων και των ενώσεων.

<sup>168</sup> Γνωμοδότηση CdR 52/2006 της 15ης Ιουνίου 2006, εισηγήτρια: Mercedes Bresso (PSE/I)

<sup>169</sup> Γνωμοδότηση CdR 295/2007, προβλέπεται να υιοθετηθεί κατά τη σύνοδο ολομέλειας της 6ης και 7ης Φεβρουαρίου 2008, εισηγήτρια: Claude du GRANRUT (PPE/F)

<sup>170</sup> Βλ. δικτυακό τόπο <http://www.cor.europa.eu/>

Η ουσιαστικότερη συμβολή της ΕτΠ στην αναζωογόνηση της συζήτησης για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης και το ρόλο σε αυτή του υποεθνικού επιπέδου, ήταν η διοργάνωση της πανηγυρικής συνόδου ολομέλειας στις 22 και 23 Μαρτίου 2007 στη Ρώμη. Στη σύνοδο παραβρέθηκαν ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, του Ελεγκτικού Συνεδρίου, υψηλών εκπροσώπων της Δημοκρατίας της Ιταλίας, πολλοί υπουργοί κρατών μελών και περίπου 1300 αιρετοί εκπρόσωποι τοπικών και περιφερειακών αρχών από όλη την Ευρώπη. Η σύνοδος αυτή δεν περιορίστηκε στον εορτασμό της 50ής επετείου της Συνθήκης της Ρώμης ή στην σταδιακή εδραίωση του ρόλου των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην Ευρώπη από την Συνθήκη της Ρώμης και μετά. Πράγματι, με την υιοθέτηση της Διακήρυξης για την Ευρώπη, η ΕτΠ χάραξε μια μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη προοπτική για το ρόλο των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Απόδειξη της ευστοχίας αυτής της Διακήρυξης είναι το γεγονός ότι αντικατοπτρίζεται στις αναφορές σχετικά με την επικουρικότητα και τη διακυβέρνηση σε διάφορα επίπεδα ή ακόμη στην πολιτισμική και γλωσσική πολυμορφία που περιέχει η δήλωση που υιοθέτησαν οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων στο Βερολίνο, στις 25 Μαρτίου 2007. «Τα ανοιχτά σύνορα και η ζωντανή ποικιλία γλωσσών, πολιτισμών και περιοχών αποτελούν στοιχείο πλούτου. Υπάρχουν πολλοί στόχοι που δεν μπορούμε να τους επιτύχουμε καθένας μόνος του, παρά μόνο μαζί, ώστε να γίνεται καταμερισμός καθηκόντων μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης, κρατών μελών, περιφερειών και δήμων και κοινοτήτων». Η σύνοδος ολομέλειας στη Ρώμη απέδειξε τη συνέπεια με την οποία η ΕτΠ αναλαμβάνει τις δεσμεύσεις της στη συνταγματική διαδικασία και συνέβαλε στην ενίσχυση της αξιοπιστίας της σε μια κρίσιμη στιγμή των διαπραγματεύσεων για την αναθεώρηση των Συνθηκών.

Στη συνέχεια και ιδιαίτερα κατά την Διακυβερνητική Διάσκεψη, η ΕτΠ πέτυχε να ασκήσει αδιάλειπτα την επιρροή της στην Προεδρία της ΕΕ, στα κράτη μέλη και στα ευρωπαϊκά όργανα, με βάση τις συστάσεις που είχε διατυπώσει στη γνωμοδότηση που εξέδωσε ενόψει του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τον Ιούνιο 2007<sup>171</sup>.

Χάρη στην επιρροή της ΕτΠ, διατηρήθηκε ακέραιη στη Συνθήκη της Λισσαβόνας η πρόοδος που είχε επιτευχθεί στα πλαίσια της Συνταγματικής Συνθήκης για τις τοπικές και περιφερειακές αρχές, γεγονός που συνιστά επίσης βελτίωση της αναγνώρισης της ΕτΠ ως οργάνου.

Επιπροσθέτως, η δέσμευση<sup>172</sup> της ΕτΠ να ενισχύσει τη συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην επεξεργασία της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και

<sup>171</sup> Γνωμοδότηση CdR 398/2006 της 6ης Ιουνίου 2007, εισηγητής: Antonio Paiva (PPE/PT)

<sup>172</sup> Ψήφισμα της Επιτροπής Των Περιφερειών με Θέμα: «Πολιτικοί Στόχοι Της Επιτροπής των Περιφερειών για το διάστημα 2006-2008», 16/02/2006, CdR 11/2006 fin – T/OK/μβ.



να συμβάλει κατ' αυτόν τον τρόπο στην επίτευξη αποτελεσματικότερων ρυθμίσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, εξακολουθεί να αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο της συμβουλευτικής της δραστηριότητας.

Ως λογική συνέπεια της γνωμοδότησής της για τη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση<sup>173</sup>, η ΕτΠ συνέχισε να ζητά, συγκεκριμένα στη γνωμοδότησή της για τη δέσμη μέτρων «βελτίωση της νομοθεσίας»<sup>174</sup>, την συστηματικότερη προσφυγή στις διαβουλεύσεις κατά την προνομοθετική φάση και στη διεξαγωγή αξιολογήσεων του αντίκτυπου ώστε να προωθηθεί μια ουσιαστική διακυβέρνηση σε διάφορα επίπεδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Στο ανανεωμένο πρωτόκολλο συνεργασίας με την Επιτροπή υποστηρίζεται εξάλλου η ενίσχυση των διαβουλεύσεων, κυρίως μέσω των δικτύων που έχουν δημιουργηθεί στους κόλπους της ΕτΠ, ως εξής: Ως απάντηση στη διαδικασία αναθεώρησης των Συνθηκών της ΕΕ αλλά και προκειμένου να καταστούν σαφή τα πολιτικά αιτήματα σχετικά με την αρχή της επικουρικότητας, δημιουργήθηκε το δίκτυο παρακολούθησης της επικουρικότητας. Μετά την επιτυχία της δοκιμαστικής φάσης με τους 49 εταίρους που εκπροσωπούσαν τοπικές και περιφερειακές αρχές, το δίκτυο παρακολούθησης της επικουρικότητας άρχισε επίσημα τη λειτουργία του τον Ιούνιο 2007. Μετά από την απόφαση του Προεδρείου της ΕτΠ το Σεπτέμβριο 2007, το δίκτυο διευρύνθηκε σε 87 ενεργά μέλη. Πριν συνεχιστεί η περαιτέρω διεύρυνση του δικτύου, θα ήταν ίσως σκόπιμο να μελετηθεί η δυνατότητα βελτίωσης των μηχανισμών διαβούλευσης, χάρη στους οποίους θα διασφαλισθεί η μέγιστη δυνατή αντιπροσωπευτικότητα και θα εμπλουτισθούν οι γνωμοδοτήσεις της ΕτΠ με ποιοτικές συμβολές. Με βάση τις προτεραιότητες που όρισε το Προεδρείο της ΕτΠ στο Würzburg τον Απρίλιο 2007, διοργανώθηκαν με επιτυχία δύο διαβουλεύσεις μέσω του δικτύου επικουρικότητας, η πρώτη με θέμα την ελευθέρωση της αγοράς φυσικού αερίου και ηλεκτρισμού και μια δεύτερη για την μετανάστευση ενώ προετοιμάστηκε μια τρίτη διαβούλευση με θέμα τη δημόσια υγεία. Τα αποτελέσματα των διαβουλεύσεων δεν χρησιμεύουν μόνο για το πολιτικό έργο της ΕτΠ αλλά διαβιβάζονται και στους βασικούς παράγοντες της ευρωπαϊκής διαδικασίας λήψης αποφάσεων στους αντίστοιχους τομείς. Η συμμετοχή στο Δίκτυο πραγματοποιείται με τη χρήση μίας ιστοθέσης που συνδέεται αμφίδρομα με το δίκτυο παρακολούθησης της επικουρικότητας και σημειώνει κατά μέσο όρο 2000 επισκέψεις μηνιαίως.

Η συμβολή και οι δυνατότητες της ΕτΠ όσον αφορά τη διευκόλυνση μιας καλύτερης εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας και της αναλογικότητας στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής διαδικασίας λήψης αποφάσεων αναγνωρίζεται και

---

<sup>173</sup> Γνωμοδότηση της ΕτΠ της 19ης Φεβρουαρίου 2003 με θέμα "Η συνέχεια της Λευκής Βίβλου για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση" εισηγητής ο Michel Delebarre (PSE/FR)

<sup>174</sup> Γνωμοδότηση της ΕτΠ 397/2006 με θέμα «Δέσμη μέτρων για τη βελτίωση της νομοθεσίας 2005 και 2006», εισηγητής Luc Van Den Brande (PPE/BE)

ενθαρρύνεται από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. Το δίκτυο παρακολούθησης της αρχής της επικουρικότητας αναφέρεται ρητά στην ετήσια έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «βελτίωση της νομοθεσίας»<sup>175</sup>.

## 2. Ενίσχυση της εδαφικής αλληλεγγύης εντός της ΕΕ

Η συμβολή της ΕτΠ σε μια πιο αποκεντρωμένη εφαρμογή της στρατηγικής για την ανάπτυξη και την απασχόληση ήταν η δεύτερη πολιτική προτεραιότητα που είχε ορισθεί.

Η ΕτΠ ενέκρινε το 2004 τη γνωμοδότηση<sup>176</sup> για την ενδιάμεση αξιολόγηση της στρατηγικής της Λισσαβόνας, στην οποία τόνιζε την ανάγκη να εξεταστούν με ολοκληρωμένο τρόπο οι διάφορες διαστάσεις αυτής της στρατηγικής. Εκτιμούσε ότι η ανοικτή μέθοδος συντονισμού θα έπρεπε να εφαρμοστεί με αποκεντρωμένο τρόπο, παρέχοντας έτσι τη δυνατότητα στους τοπικούς και περιφερειακούς φορείς να αναπτύσσουν τοπικές και περιφερειακές στρατηγικές<sup>177</sup>. Σημαντικός μοχλός των δραστηριοτήτων της ΕτΠ στον τομέα αυτό ήταν η Πλατφόρμα της Επιτροπής των Περιφερειών για την Παρακολούθηση της Στρατηγικής της Λισσαβόνας και ο εδαφικός διάλογος. Οι δραστηριότητες αυτές είχαν πολύ σύντομα αποτελέσματα, διότι αμέσως μετά από την ολοκλήρωση του πρώτου εδαφικού διαλόγου, αρχές του Μαρτίου 2006, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ανέθεσε στην ΕτΠ να του υποβάλει έως το Μάρτιο 2008 έκθεση σχετικά με την παρακολούθηση της συμμετοχής των πόλεων και των ευρωπαϊκών περιφερειών στην εφαρμογή της στρατηγικής της Λισσαβόνας. Κατά συνέπεια, σημαντικό είναι το ψήφισμα της ΕτΠ της 7<sup>ης</sup> Φεβρουαρίου του 2008 με θέμα την εταιρική σχέση της Λισσαβόνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση ενόψει της Συνόδου κορυφής του 2008, στο οποίο αξιολογεί τον αντίκτυπο της αναθεωρημένης Στρατηγικής της Λισσαβόνας ως προς το τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και σκιαγραφεί την πιθανή εξέλιξη μετά το 2008<sup>178</sup>.

Η ανακοίνωση της Επιτροπής για την εφαρμογή της ανανεωμένης στρατηγικής της Λισσαβόνας (2008-2010)<sup>179</sup> υπενθυμίζει ρητά το ρόλο που διαδραματίζουν οι τοπικές και περιφερειακές αρχές στα πλαίσια του προγραμματισμού και της εφαρμογής της ανανεωμένης στρατηγικής της Λισσαβόνας.

Το αίτημα της ΕτΠ να δημιουργηθεί ένα νομικό μέσο για την εδαφική συνεργασία, το οποίο είχε διατυπώσει μια πρώτη φορά σε γνωμοδότηση του 2002,

---

<sup>175</sup> COM(2007) 286 τελικό -SEC(2007) 737

<sup>176</sup> Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα «Ενδιάμεση αξιολόγηση της στρατηγικής της Λισσαβόνας» (COM(2004) 239 τελικό), CdR 152/2004 fin, εισηγήτρια: η κα HAIJANEN.

<sup>177</sup> Επιτροπή των Περιφερειών, «Έκθεση σχετικά με τον αντίκτυπο των εργασιών της ΕτΠ κατά το 2004», 86η Συνεδρίαση του Προεδρείου της Επιτροπής των Περιφερειών, Βρυξέλλες, 12/04/2005

<sup>178</sup> Ψήφισμα της ΕτΠ για το Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του 2008 με θέμα «Η στρατηγική οικονομικής ανάπτυξης και απασχόλησης - Το παράδοξο της Λισσαβόνας», 7/2/2008

<sup>179</sup> COM(2007) 803 τελικό

οδήγησε στην υιοθέτηση του κανονισμού για τον «Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας» (ΕΟΕΣ) τον Ιούλιο 2006<sup>180</sup>. Ο κανονισμός ΕΟΕΣ αναθέτει στην ΕτΠ τη συγκέντρωση πληροφοριών σχετικά με την υιοθέτηση των μελλοντικών συμφωνιών και καθεστώτων της ΕΟΕΣ και ανοίγει το δρόμο για τη δημιουργία μελλοντικού ευρωπαϊκού μητρώου. Κατά τα τελευταία δύο χρόνια, η ΕτΠ συνέχισε να δραστηριοποιείται για την υποστήριξη της υιοθέτησης και εφαρμογής του κανονισμού μέσω δραστηριοτήτων που προκάλεσαν αυξανόμενο ενδιαφέρον, όπως:

- Η δημοσίευση μιας νομικής μελέτης για την ΕΟΕΣ, που μεταφορτώθηκε από την ιστοθέση της ΕτΠ περισσότερο από 1000 φορές κατά τον πρώτο μήνα μετά τη δημοσίευσή της.
- Η δημιουργία μιας νέας σελίδας για την ΕΟΕΣ στην ιστοσελίδα της ΕτΠ την οποία επισκέφτηκαν περισσότεροι από 50 000 ενδιαφερόμενοι κατά το πρώτο εξάμηνο της ενεργοποίησής της με αποτέλεσμα να καταστεί η ευρωπαϊκή ιστοσελίδα αναφοράς για το θέμα αυτό.
- Η δημιουργία ομάδας εμπειρογνομόνων των τοπικών και περιφερειακών αρχών για το θέμα αυτό για την οποία υποβλήθηκαν περισσότερες από 160 υποψηφιότητες από 23 διαφορετικές χώρες. Η προεδρία της Σλοβενίας ανέλαβε να θέσει υπό την αιγίδα της την πρώτη συνεδρίαση αυτής της ομάδας εργασίας που πραγματοποιήθηκε στις 17 Ιανουαρίου 2008 στην πόλη Brdo.

Άλλο σημαντικό στοιχείο αυτής της προτεραιότητας ήταν η ενεργός συμμετοχή της ΕτΠ στην κατάρτιση του εδαφικού προγράμματος της Ένωσης και του Χάρτη της Λειψίας για τις βιώσιμες ευρωπαϊκές πόλεις, μία πρωτοβουλία της γερμανικής Προεδρίας. Η ΕτΠ συμμετείχε στις εργασίες για την προετοιμασία του προγράμματος δράσης 2007-2011 του εδαφικού προγράμματος, κατά τη διάρκεια της πορτογαλικής προεδρίας. Ο αντίκτυπος αυτής της δράσης φαίνεται στα συμπεράσματα της άτυπης συνάντησης των υπουργών που είναι αρμόδιοι για την εδαφική συνοχή και την περιφερειακή πολιτική, που πραγματοποιήθηκε στις νήσους Αζόρες το Νοέμβριο 2007: Αφενός, η ΕτΠ αναγνωρίζεται ως ο βασικός παράγοντας για την υλοποίηση του εν λόγω προγράμματος δράσης, αφετέρου το πρόγραμμα εστιάζεται σε πέντε βασικές αρχές που είχε προτείνει η ΕτΠ:

- ο Διαπεριφερειακή αλληλεγγύη,
- ο Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση,
- ο Ολοκλήρωση των πολιτικών,
- ο Εδαφική συνεργασία και
- ο Συνεργασία στον τομέα της επικουρικότητας.

Στο πλαίσιο της διοργανικής διαδικασίας για τη μεταρρύθμιση του κοινοτικού προϋπολογισμού, που άρχισε το 2006, η ΕτΠ συμμετείχε επίσης στην εξέταση των

---

<sup>180</sup> Κανονισμός 1082/2006

δημοσιονομικών προοπτικών της ΕΕ προκειμένου να διασφαλισθεί η συνεκτίμηση και η αξιοποίηση όλων των δυνατοτήτων που προσφέρει μια πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και η συμμετοχή τοπικών και περιφερειακών αρχών που χαρακτηρίζονται από πολυμορφία. Το Προεδρείο της ΕτΠ αποφάσισε το Νοέμβριο 2007 να συγκροτήσει ειδική επιτροπή για την επανεξέταση του δημοσιονομικού πλαισίου της ΕΕ. Ως αποτέλεσμα, προέκυψε η γνωμοδότηση της ΕτΠ με θέμα «Μεταρρύθμιση του προϋπολογισμού σε μια Ευρώπη που αλλάζει»<sup>181</sup>. Η γνωμοδότηση αυτή αντικατοπτρίζει τις πολιτικές προτεραιότητες που διατυπώνει η ΕτΠ από το 2006 και αποτελεί συνέχεια της γνωμοδότησης της με θέμα «Το αποτέλεσμα μόχλευσης της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη συνοχή»<sup>182</sup> και της γνωμοδότησης για την τέταρτη έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή<sup>183</sup> αλλά και των θέσεων που έλαβε σχετικά με τη στρατηγική της Λισσαβόνας.

Αξίζει επίσης, να αναφερθεί η διερευνητική γνωμοδότηση σχετικά με τον έλεγχο της υγείας της κοινής γεωργικής πολιτικής, την κατάρτιση της οποίας είχε «ζητήσει» η Επιτροπή, μετά από τη διοργάνωση του σεμιναρίου της επιτροπής DEVE με θέμα "Ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών και Στρατηγική της Λισσαβόνας", τον Ιούνιο 2006<sup>184</sup>. Σε ό,τι αφορά τις δημόσιες υπηρεσίες, η ΕτΠ εξέτασε δύο πολύ συγκεκριμένα θέματα, τις κοινωνικές υπηρεσίες κοινής ωφελείας και τον στεγαστικό τομέα<sup>185</sup> και πέτυχε κατ' αυτόν τον τρόπο να επιβληθεί ως κατ' εξοχήν συνομιλητής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (και ιδιαίτερα της διυπηρεσιακής ομάδας URBAN), της Επιτροπής και του Συμβουλίου. Αυτό επιβεβαιώνεται και με τη συμμετοχή της ΕτΠ στο φόρουμ για τις κοινωνικές υπηρεσίες στη Βιέννη, τον Απρίλιο 2006 και στη Λισαβόνα, το Σεπτέμβριο 2007. Όσον αφορά την οδηγία για την ελευθέρωση του ταχυδρομικού τομέα αξίζει να αναφερθεί ότι η θέση που υιοθέτησε η ΕτΠ κατά τη σύνοδο ολομέλειας του Ιουνίου 2007 ήδη περιείχε τα κυριότερα σημεία της συμβιβαστικής λύσης που πέτυχαν μεταγενέστερα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο σχετικά με τη διαδικασία συναπόφασης<sup>186</sup>.

Οι υπηρεσίες κοινής ωφελείας (ΥΚΩ) οπωσδήποτε διαδραματίζουν πολύ σημαντικό ρόλο. Η ΕτΠ έχει καταρτίσει γνωμοδοτήσεις για αυτό το θέμα κατόπιν διαβουλεύσεων με τις ενδιαφερόμενες ευρωπαϊκές ενώσεις, ήτοι το ΣΕΔΠ, τη ΣΠΕ

---

<sup>181</sup> Γνωμοδότηση πρωτοβουλίας της Επιτροπής των Περιφερειών, 74η Σύνοδος Ολομέλειας της 9ης και 10ης Απριλίου 2008, (2008/C 172/01)

<sup>182</sup> Γνωμοδότηση της ΕτΠ 118/2006 με θέμα «Το αποτέλεσμα μόχλευσης της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη συνοχή», εισηγητής Manuel Chavez Gonzalez (PSE/ES)

<sup>183</sup> Γνωμοδότηση της ΕτΠ 97/2007 της 28ης Νοεμβρίου 2007, εισηγητής: Michael Schneider (PPE/DE)

<sup>184</sup> Γνωμοδότηση 197/2007 -Εισηγητής: Seamus Murray (UEN-AE/IR)

<sup>185</sup> Γνωμοδότηση της ΕτΠ 181/2006 της 6ης Δεκεμβρίου 2006, εισηγητής Jean-Louis Destans (PSE/F) και γνωμοδότηση 345/2006 για τον στεγαστικό τομέα και την περιφερειακή πολιτική εισηγήτρια: Flo Clucas (ALDE/UK)

<sup>186</sup> Γνωμοδότηση της ΕτΠ 395/2006 της 6ης Ιουνίου 2007, εισηγήτρια η Elina Lehto, (PSE/FIN)

και τη ΔΑΘΠ, σε τακτικές συνεδριάσεις μαζί τους, καθώς η ανάπτυξη ουσιαστικού διαλόγου με τους εκπροσώπους των ενώσεων συγκαταλέγεται στις προτεραιότητες της ΕτΠ. Το 2004 η ΕτΠ υιοθέτησε τη γνωμοδότηση<sup>187</sup> για το σχέδιο απόφασης της Επιτροπής για την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 86 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας, το σχέδιο οδηγίας για την τροποποίηση της οδηγίας 80/723/ΕΟΚ της Επιτροπής περί της διαφάνειας των οικονομικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών και των δημοσίων επιχειρήσεων και το σχέδιο κοινοτικής πλαισίωσης των κρατικών ενισχύσεων υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας και τη γνωμοδότηση<sup>188</sup> για το Πράσινο Βιβλίο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθέτησε ένα ψήφισμα<sup>189</sup> σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας, στο οποίο εκφράζει ορισμένες θέσεις που συμπίπτουν με τις θέσεις της Επιτροπής των Περιφερειών, ιδίως όσον αφορά την αναγνώριση της ανάγκης καθολικής πρόσβασης στις υπηρεσίες κοινής ωφελείας, την αρχή της επικουρικότητας και τη μεγαλύτερη διευκρίνιση της έννοιας της αντιστάθμισης.

Τα αιτήματα που διατύπωσε η ΕτΠ από τη γνωμοδότηση που εξέδωσε για τη Λευκή βίβλο για τις υπηρεσίες κοινής ωφελείας<sup>190</sup> και μετά, αντικατοπτρίζονται επίσης στη Συνθήκη της Λισσαβόνας εφόσον το άρθρο 14 της Συνθήκης αυτής, που είναι αφιερωμένο στις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος, προσφέρει τη νομική βάση για την υιοθέτηση κειμένου που θα επέτρεπε τη χάραξη προστατευτικού νομικού πλαισίου σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Εξάλλου, στα παραρτήματα της Συνθήκης περιλαμβάνεται το πρωτόκολλο 9 που αφορά τις υπηρεσίες γενικού συμφέροντος. Στο πρωτόκολλο αυτό αναφέρεται ότι «ο ουσιώδης ρόλος και η ευρεία διακριτική ευχέρεια των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών όταν παρέχουν, αναθέτουν και οργανώνουν υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος όσο το δυνατόν

---

<sup>187</sup> Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών για το σχέδιο απόφασης της Επιτροπής για την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 86 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στις κρατικές ενισχύσεις υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας, το σχέδιο οδηγίας για την τροποποίηση της οδηγίας 80/723/ΕΟΚ της Επιτροπής περί της διαφάνειας των οικονομικών σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών και των δημοσίων επιχειρήσεων και το σχέδιο κοινοτικής πλαισίωσης των κρατικών ενισχύσεων υπό μορφή αντιστάθμισης για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας, CdR 155/2004 fin, εισηγητής: ο κ. MARTINI.

<sup>188</sup> Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών για το «Πράσινο Βιβλίο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημοσίων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης» (COM(2004) 327 τελικό), CdR 239/2004 fin, εισηγήτρια: η κα SEGERSTEN LARSSON.

<sup>189</sup> 2004/2186(INI), εισηγητής: η κα Sophia in t'Veld

<sup>190</sup> Γνωμοδότηση 327/2004 της 23 Φεβρουαρίου 2005-Εισηγητής: Claudio Martini (PSE/IT)

εγγύτερα στις ανάγκες των χρηστών» καθώς και στις κοινές αξίες που αφορούν τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού συμφέροντος: ποικιλομορφία, υψηλό επίπεδο ποιότητας, ασφάλειας και οικονομικής προσιτότητας, ίση μεταχείριση και προώθηση της καθολικής πρόσβασης και των δικαιωμάτων των χρηστών.

Η ΕτΠ διακρίθηκε επίσης στο θέμα των αναδιαρθρώσεων, για το οποίο εξέδωσε τρεις γνωμοδοτήσεις<sup>191</sup>. Η προσπάθεια αυτή είχε σαν αποτέλεσμα τη συμμετοχή της στα φόρουμ με θέμα τις αναδιαρθρώσεις που διοργάνωσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στις 18 Ιουλίου 2006 και στις 4 και 5 Δεκεμβρίου 2006 καθώς στο φόρουμ που ήταν αφιερωμένο ειδικά στις αναδιαρθρώσεις στον τομέα της βιομηχανίας αυτοκινήτων που πραγματοποιήθηκε στις 18 Οκτωβρίου 2007. Προκλήθηκε επίσης να συμμετάσχει στις εργασίες μιας ομάδας συμβούλων που συστάθηκε από την ομάδα «αναδιαρθρώσεις» της ΓΔ Απασχόληση.

Η ΕτΠ, η οποία είχε ορίσει τη δημιουργία χώρου ασφάλειας, ελευθερίας και δικαιοσύνης ως θέμα προτεραιότητας, άρχισε να διακρίνεται και στον τομέα αυτό. Πρόκειται για εξαιρετικά δύσκολη προσπάθεια δεδομένου ότι οι Συνθήκες δεν προβλέπουν υποχρεωτική διαβούλευση με την ΕτΠ στον τομέα αυτό, ενώ οι διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων, η υποδοχή των νόμιμων μεταναστών και η ένταξή τους αλλά και η καταπολέμηση της εμπορίας ανθρώπων και της παράνομης μετανάστευσης είναι θέματα που αφορούν πρώτα και κύρια τις πόλεις και τις περιφέρειες. Ωστόσο, η γνωμοδότηση της ΕτΠ για το «Πρόγραμμα δράσης για τη νόμιμη μετανάστευση, καταπολέμηση της παράνομης μετανάστευσης και το μέλλον του Ευρωπαϊκού δικτύου μετανάστευσης»<sup>192</sup> αναφέρεται σε δύο ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου<sup>193</sup> ενώ μετά τη γνωμοδότησή της για την υλοποίηση του προγράμματος της Χάγης, η ΕτΠ αναγνωρίστηκε ως μέλος του Φόρουμ για την κοινωνική ένταξη που δημιουργήθηκε με πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η κοινή διοργάνωση διάσκεψης από την Επιτροπή των Περιφερειών και την κυβέρνηση των Κανάριων Νήσων, με θέμα «Ο ρόλος των περιφερειών και των πόλεων στη διαχείριση των μεταναστευτικών ρευμάτων», που πραγματοποιήθηκε στο Adeje (Τενερίφη Ισπανία), στις 30 Οκτωβρίου 2007, στην οποία συμμετείχαν επίσης

---

<sup>191</sup> Γνωμοδότηση 148/2005 για την Ανακοίνωση της Επιτροπής «Αναδιαρθρώσεις και απασχόληση - Πρόβλεψη και πλαισίωση των αναδιαρθρώσεων για την ανάπτυξη της απασχόλησης: Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης», εισηγήτρια η κ. Irene Oldfather (PSE/UK), γνωμοδότηση της ΕτΠ 137/2006 της 11ης Οκτωβρίου 2006 για την «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση εισηγήτρια η κ. Irene Oldfather (PSE/UK), και η γνωμοδότηση 340/2006 τελικό με θέμα «Παράγοντες επιτυχίας των τοπικών και περιφερειακών πολιτικών για την πρόβλεψη και την πλαισίωση των διαδικασιών αναδιάρθρωσης στις πόλεις και στις περιφέρειες» που υιοθετήθηκε στις 11 Οκτωβρίου 2007, εισηγητής: Witold Krochmal (UEN/PL)

<sup>192</sup> Γνωμοδότηση της ΕτΠ 233/2006, της 6ης Δεκεμβρίου 2006, εισηγήτρια Laura De Esteban Martin (PPE/ES)

<sup>193</sup> 2006/2251(INI) και 2006/2250 (INI)

εκπρόσωποι των τοπικών και περιφερειακών αρχών αφρικανικών χωρών, συνέβαλε επίσης στην ενίσχυση της θέσης της ΕτΠ στον τομέα αυτό.

Στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων, οι προσπάθειες που κατέβαλε για μια εντατικότερη και αποτελεσματικότερη συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην ευρωμεσογειακή εταιρική σχέση είχαν σαν αποτέλεσμα να αναλάβει η ΕτΠ τη συνδιοργάνωση του πρώτου φόρουμ των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών των Χωρών της Μεσογείου<sup>194</sup>, που θα πραγματοποιηθεί στη Μασσαλία κατά τη διάρκεια της γαλλικής προεδρίας, το Νοέμβριο 2008.

Η συγκρότηση ομάδων εργασίας για την Τουρκία και την Κροατία καθώς και μιας ομάδας εργασίας για τα δυτικά Βαλκάνια επέτρεψαν στα μέλη της ΕτΠ να συναντηθούν με ένα ευρύ φάσμα ειδικών καθώς και με πολιτικούς εκπρόσωπους του εθνικού, περιφερειακού και τοπικού επιπέδου. Ενώ ήδη πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις για τη συγκρότηση ισομερούς συμβουλευτικής επιτροπής ΕτΠ-Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, η επίσκεψη του Προέδρου Delebarre στην Κωνσταντινούπολη το Δεκέμβριο 2007 φαίνεται ότι συντέλεσε στην ευαισθητοποίηση των τουρκικών τοπικών αρχών σχετικά με τη σκοπιμότητα συγκρότησης ισομερούς συμβουλευτικής επιτροπής ΕτΠ-Τουρκίας στο άμεσο μέλλον.

Τέλος, σε ό,τι αφορά την αποκεντρωμένη συνεργασία, η ΕτΠ αναγνωρίστηκε, μετά από τις δύο γνωμοδοτήσεις που εξέδωσε το Νοέμβριο 2005 και τον Ιούνιο 2007 ως κατεξοχήν συνομιλήτης της Επιτροπής<sup>195</sup>. Η παρέμβαση του δημάρχου της ζώνης της Γάζας και προέδρου της ένωσης τοπικών αρχών της Παλαιστίνης, το Μάιο 2007 στη συνεδρίαση της επιτροπής RELEX, κυρίου Majed Abu Ramadan, και του κυρίου Yossi Shvo, δημάρχου της πόλης Nes-Tsiona και εκπροσώπου της ένωσης τοπικών αρχών του Ισραήλ, κατέδειξαν με ιδιαίτερο τρόπο τις δυνατότητες που διαθέτει η ΕτΠ για την υποστήριξη των διπλωματικών προσπαθειών που καταβάλλουν οι πόλεις.

### 3. Εδραίωση του πολιτικού και θεσμικού ρόλου της ΕτΠ και η διοργανική συνεργασία

Ο πραγματικός ρόλος της ΕτΠ δεν θα είναι εκείνος που της έχουν αναθέσει οι Συνθήκες αλλά ο ρόλος που θα αναλάβει χάρη στην επιρροή που θα ασκήσει στο πλαίσιο της κοινοτικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων σε θέματα που ενδιαφέρουν ιδιαίτερα τις εδαφικές αρχές. Επομένως η ενίσχυση της επιρροής, που ορίστηκε το Φεβρουάριο 2006 ως μια από τις βασικές προκλήσεις της τρέχουσας θητείας, παραμένει επίκαιρη. Επιπλέον, σταθερός κανόνας της επιτυχίας της ΕτΠ φαίνεται να

<sup>194</sup> Απόφαση του Προεδρείου της 7ης Σεπτεμβρίου 2007, R/CdR 200/2007

<sup>195</sup> Γνωμοδότηση της ΕτΠ 224/2005 της 16ης Νοεμβρίου 2005 και 383/2006 της 6ης Ιουνίου 2007, εισηγήτρια: Juliette Soulabaille (PSE/F)

είναι το γεγονός ότι όσο περισσότερο "στηρίζονται" οι θέσεις της από τους αιρετούς εκπροσώπους της, τόσο μεγαλύτερη βαρύτητα αποκτούν. Άλλωστε, είναι γεγονός ότι οι εργασίες της ΕτΠ δεν έχουν αυτομάτως αντίκτυπο.

#### 1. ΕτΠ & Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Οι σχέσεις με το ΕΚ έχουν επικεντρωθεί στην πραγματολογική συνεργασία για τους μείζονες φακέλους: η γραμματεία των επιτροπών έχει διοργανώσει, με την υποστήριξη των πολιτικών ομάδων, πολυάριθμες συναντήσεις και συμμετοχές στις αντίστοιχες συνεδριάσεις των δύο οργάνων.

Κατά την παράλληλη σύνοδο της Επιτροπής των Περιφερειών και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, στις 29-30/09/2004, διοργανώθηκαν αρκετές συναντήσεις μεταξύ μελών της ΕτΠ και ευρωβουλευτών. Η συνεργία μεταξύ των επαφών που πραγματοποιήθηκαν από τις πολιτικές ομάδες και εκείνων που διοργανώθηκαν από τη γραμματεία των επιτροπών σε αυτή την περίπτωση παρήγαγε αξιοσημείωτα αποτελέσματα.

Όσον αφορά την ενίσχυση της διοργανικής σχέσης, ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κ. Josep Borrell είχε δηλώσει ότι ελπίζει «πως το Κοινοβούλιο θα κάνει στο μέλλον πολύ μεγαλύτερη χρήση του δικαιώματος που του δίνει η Συνθήκη του Άμστερνταμ να διαβουλεύεται με την Επιτροπή των Περιφερειών».

Η πολύ επιτυχημένη συνεργασία της Επιτροπής Περιφερειακής Ανάπτυξης του ΕΚ και της επιτροπής COTER, όπως και η συνεργασία της επιτροπής CONST με την αντίστοιχη επιτροπή του ΕΚ, μπορούν να χρησιμεύσουν ως παραδείγματα του τρόπου αναγωγής της διοικητικής και θεματικής συνεργασίας στο πλαίσιο της κατάρτισης των γνωμοδοτήσεων και των εκθέσεων, των ακροάσεων και των σεμιναρίων σε υψηλότερο επίπεδο<sup>196</sup>.

Πρέπει να σημειωθεί ότι ποτέ οι σχέσεις της ΕτΠ με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο δεν ήταν τόσο καλές όσο σήμερα. Αυτό φαίνεται όχι μόνο από την «ηπιότερη» αντιμετώπιση των δημοσιονομικών απαιτήσεων και της απαλλαγής της ΕτΠ, αλλά και από το γεγονός ότι ο πρόεδρος του Κοινοβουλίου κ. Pöttering συμμετείχε στη σύνοδο ολομέλειας του Μαρτίου 2007 στη Ρώμη, καθώς και στην σύνοδο λήξης των «Ημερών Ελεύθερης Προσέλευσης του Κοινού 2007». Εξάλλου, στις 10 Ιανουαρίου 2008 πραγματοποιήθηκε η 4η κοινή συνεδρίαση των διασκέψεων των προέδρων των δύο οργάνων. Οι εισηγητές της ΕτΠ καλούνται ολοένα συχνότερα να παρέμβουν στις επιτροπές του Κοινοβουλίου ενώ οι σχέσεις μεταξύ των πολιτικών ομάδων εντατικοποιούνται σταδιακά.

---

<sup>196</sup> 62 Βλ. R/CdR 279/2004 pt. 4 - Έκθεση σχετικά με τον αντίκτυπο των εργασιών της ΕτΠ



## 2. ΕτΠ & Ευρωπαϊκό Συμβούλιο

Κατά τη διάρκεια του 2004 η ιρλανδική και η ολλανδική Προεδρία άρχισαν τις δραστηριότητες παρακολούθησης της διοργανικής συμφωνίας του 2003 για τη «Βελτίωση της νομοθεσίας». Τα τρία θεσμικά όργανα συμφώνησαν, μεταξύ άλλων θεμάτων, για τη θετική συμβολή των αξιολογήσεων του αντικτύπου στη βελτίωση της ποιότητας της κοινοτικής νομοθεσίας: «[Τα τρία θεσμικά όργανα] εκτιμούν ότι η βελτίωση της διαδικασίας διαβούλευσης στο προνομοθετικό στάδιο και η συχνότερη προσφυγή στις αξιολογήσεις του αντίκτυπου, τόσο εκ των προτέρων όσο και εκ των υστέρων, θα συμβάλουν στην επίτευξη του στόχου αυτού»<sup>197</sup>.

Η ολλανδική Προεδρία διοργάνωσε στη Χάγη, στις 9 και 10 Δεκεμβρίου 2004, μια συνάντηση του Ευρωπαϊκού Δικτύου Υψηλού Επιπέδου «Διακυβέρνηση & ΕΕ», κατά την οποία συζητήθηκε ο ρόλος της ΕΕ, των κρατών μελών και των περιφερειακών και τοπικών αρχών. Το δίκτυο αυτό κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «..θα προσπαθήσει στις μελλοντικές συνεδριάσεις να εξασφαλίσει τη συμμετοχή εκπροσώπων των τοπικών και περιφερειακών αρχών, μεταξύ των άλλων και από την Επιτροπή των Περιφερειών» και ότι «...βρισκόμαστε στην αρχή της διαδικασίας όσον αφορά τη διακυβέρνηση και τον ρόλο της ΕΕ, των κρατών μελών και των περιφερειακών και τοπικών αρχών»<sup>198</sup>. Όσον αφορά την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, η ομάδα αυτή αναγνώρισε ότι «είναι ανάγκη να διασφαλιστούν σε ευρωπαϊκό επίπεδο η πραγματική συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών αρχών στη διαδικασία προετοιμασίας των πολιτικών μέσω της Επιτροπής των Περιφερειών και ο εποικοδομητικός συστηματικός διάλογος με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.»

Όσον αφορά τη συνέχεια της Λευκής Βίβλου για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση (Ιούλιος 2001), το Δίκτυο Υψηλού Επιπέδου τόνισε τη σημασία των στοχοθετημένων τριμερών ρυθμίσεων (συμβάσεων και συμφωνιών) ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τα κράτη μέλη και τις περιφερειακές και τοπικές αρχές και ότι το Συμβούλιο θα πρέπει να συστήσει στους κόλπους του μια ομάδα εργασίας για αυτό το θέμα: «Η έννοια των τριμερών ρυθμίσεων μπορεί να έχει δυνατότητες καινοτομίας και να συμβάλει στην καλύτερη εφαρμογή ορισμένων πολιτικών της ΕΕ με τοπικό ή περιφερειακό αντίκτυπο σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, με τη συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών αρχών». Το Δίκτυο Υψηλού Επιπέδου υπογράμμισε τον ρόλο των αξιολογήσεων του αντικτύπου, για να εξασφαλιστεί η μείωση των περιττών διοικητικών επιβαρύνσεων της νομοθεσίας της ΕΕ για τις τοπικές και περιφερειακές αρχές.

Έτσι, προκειμένου να ενισχυθεί η συνεργασία της ΕτΠ με τα κράτη μέλη και να εξεταστεί με ποιον τρόπο οι εργασίες της θα μπορούσαν να ενσωματωθούν

<sup>197</sup> ΕΕ C 321, 31.12.2003, σ. 1-5.

<sup>198</sup> Τελικά συμπεράσματα και συστάσεις της Συνεδρίασης Υψηλού Επιπέδου με θέμα «Διακυβέρνηση & ΕΕ», Χάγη, 9 και 10 Δεκεμβρίου 2004

αποτελεσματικότερα στις εργασίες του Συμβουλίου, η τελευταία, διοργάνωσε στις 27 Σεπτεμβρίου 2007 την πρώτη συνάντηση της Προεδρίας της με τους επικεφαλής των εθνικών αντιπροσωπειών της, τους προέδρους των πολιτικών ομάδων της και τους Μόνιμους Αντιπροσώπους των κρατών μελών στην ΕΕ. Μία από τις προτεραιότητες των εθνικών αντιπροσωπειών της ΕτΠ κατά τα επόμενα χρόνια, συνιστά αναμφίβολα η ενίσχυση της ευαισθητοποίησης των Μονίμων Αντιπροσωπειών για τη συμβουλευτική δραστηριότητά της.

Αξίζει εξάλλου να σημειωθεί σχετικά ότι το Συμβούλιο εφιστά ολοένα συχνότερα την προσοχή του στη συμβουλευτική δραστηριότητα της ΕτΠ, δεδομένου ότι τα μέλη της συμμετέχουν σε ορισμένες συνεδριάσεις του, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων που διαθέτουν σε εθνικό επίπεδο οι εδαφικές αρχές που εκπροσωπούν. Ένα παράδειγμα αποτελεί η πρόσκληση που διατυπώνει το Συμβούλιο στα συμπεράσματα που υιοθέτησε στις 25 Ιουνίου 2007 προς την ΕτΠ να γνωμοδοτήσει για την ενίσχυση της υποστήριξης που παρέχεται στην έρευνα μέσω του βελτιωμένου συντονισμού των ευρωπαϊκών ταμείων. Η ΕτΠ υιοθέτησε τη σχετική γνωμοδότηση το Φεβρουάριο 2008<sup>199</sup>.

### 3. ΕτΠ & Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Μία ομάδα προβληματισμού σε διοικητικό επίπεδο εργάστηκε κατά το πρώτο εξάμηνο του 2004 για τις προτάσεις αναθεώρησης του πρωτοκόλλου συνεργασίας με την Επιτροπή. Οι εργασίες κατέληξαν σε συγκεκριμένες συστάσεις για τη μελλοντική συνεργασία της ΕτΠ και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σε θεσμικό και πολιτικό επίπεδο. Μία συνάντηση μεταξύ του Αντιπροέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Προέδρου κ. Straub σηματοδοτεί την έναρξη των επίσημων διαπραγματεύσεων για την αναθεώρηση του πρωτοκόλλου συνεργασίας κατά τη διάρκεια του 2005.

Η συνεργασία και οι επαφές με την Επιτροπή περιλαμβάνουν τον νομοθετικό προγραμματισμό, τον προνομοθετικό προγραμματισμό, τη νομοθετική και προνομοθετική διαβούλευση και τη συνέχεια που δίδεται στις γνωμοδοτήσεις της ΕτΠ. Ο νομοθετικός προγραμματισμός που ακολουθεί η ΕτΠ για την πλαισίωση των συμβουλευτικών της δραστηριοτήτων βασίζεται κατ' ουσίαν στην ανάλυση του νομοθετικού προγράμματος και του προγράμματος εργασίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: πέρα από τις υποχρεωτικές και τις προαιρετικές γνωμοδοτήσεις, η καλή συνεργασία με τις υπηρεσίες της Επιτροπής και η ύπαρξη του πρωτοκόλλου συνεργασίας επέτρεψαν στην ΕτΠ να υποβάλει αιτήσεις διαβούλευσης ακόμη και για έγγραφα για τα οποία οι ΓΔ δεν είχαν εκδηλώσει πρόθεση να διαβουλευθούν με την ΕτΠ, τα οποία όμως θα μπορούσαν να αποδειχθούν ενδιαφέροντα για την ίδια.

---

<sup>199</sup> Γνωμοδότηση της ΕτΠ 263/2007, της 29ης Νοεμβρίου 2007, εισηγητής Myllyvirta (PPE/FI)

Το 2004 ήταν το πρώτο έτος πλήρους εφαρμογής στην Επιτροπή της βασικής διαδικασίας αξιολόγησης του αντικτύπου. Η εκτενής αξιολόγηση του αντικτύπου επικεντρώνεται, εκτός από τις ρυθμιστικές, και στις οικονομικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις των προτάσεων και περιλαμβάνει διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη και σχετικούς εμπειρογνώμονες. Η εγγενής δυνατότητα της Επιτροπής των Περιφερειών να συμμετάσχει από πολύ νωρίς στην προνομοθετική διαδικασία αντικατοπτρίστηκε στις συζητήσεις της ομάδας προετοιμασίας και συμπεριλήφθηκε στο προπαρασκευαστικό έγγραφο και στις διάφορες πολιτικές συναντήσεις με τα άλλα ενδιαφερόμενα όργανα. Η διαδικασία της νομοθετικής και προνομοθετικής διαβούλευσης αυξήθηκε σε ένταση και αποτελεσματικότητα, όπως φαίνεται από τις πολλές συναντήσεις μεταξύ των διοικητικών υπηρεσιών και των εισηγητών με τους υπαλλήλους της Επιτροπής. Ως αποτέλεσμα των συζητήσεων προετοιμασίας για τη διαπραγμάτευση του πρωτοκόλλου συνεργασίας, η έκθεση για τη συνέχεια που δίνει η Επιτροπή στις γνωμοδοτήσεις της ΕτΠ βελτιώθηκε πολύ από άποψη διάρθρωσης και βάθους. Η υποβολή επίσημων εκθέσεων θα μπορούσε στο μέλλον να συμπληρωθεί για τους φακέλους προτεραιότητας με συνεδριάσεις παρακολούθησης, για να διασφαλιστεί η ορθή ανάλυση της αποτελεσματικότητας της επίσημης συμβουλευτικής δραστηριότητας της ΕτΠ.

Τον Δεκέμβριο του 2003 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθέτησε μία ανακοίνωση<sup>200</sup> για τον διάλογο με τις ενώσεις φορέων τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης σχετικά με τη διαμόρφωση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο διάλογος αυτός είναι μια νέα μορφή επαφής, πέρα και επιπροσθέτως των υφιστάμενων μεθόδων δημόσιας και διοργανικής διαβούλευσης που ακολουθούν τα όργανα της ΕΕ στην προνομοθετική φάση. Η έναρξη του διαλόγου πραγματοποιήθηκε στις 10 Μαΐου 2004 παρουσία πάνω από 60 ενώσεων, μεταξύ των οποίων όλων των μεγάλων ενώσεων ευρωπαϊκού επιπέδου και πολλών ενώσεων εθνικού και τομεακού επιπέδου. Η ΕτΠ συνεργάστηκε στη διάρθρωση αυτού του διαλόγου, καθορίζοντας μαζί με τις ενώσεις τα κριτήρια επιλογής για τη συμμετοχή, προτείνοντας καταλόγους συμμετεχόντων στην Επιτροπή και συντονίζοντας τις προετοιμασίες.

Εκτός από την υπογραφή της προσθήκης της συμφωνίας συνεργασίας που προαναφέρθηκε, μια ακόμη απόδειξη των εξαιρετικών μας σχέσεων είναι η αισθητά αυξημένη παρουσία των Επιτρόπων στις συνόδους ολομέλειας της ΕτΠ. Ο Πρόεδρος της Επιτροπής μίλησε δύο φορές σε σύνοδο ολομέλειας της ΕτΠ (τον Δεκέμβριο 2006 και τον Φεβρουάριο 2008).

---

<sup>200</sup> Ανακοίνωση της Επιτροπής - Διάλογος με τις ενώσεις φορέων τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης σχετικά με τη διαμόρφωση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (COM(2003) 811 τελικό).

Θετικό αντίκτυπο έχει επίσης η επίσης «Ωρα των ερωτήσεων/απαντήσεων» με τους Επίτροπους. Μολονότι η διαδικασία αυτή έχει άτυπο χαρακτήρα, η ΕτΠ πέτυχε να καθιερώσει στο πλαίσιο των εργασιών της μια πρακτική που αποτελούσε αποκλειστικά δικαίωμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Συνθήκη της Λισσαβόνας, άρθρο 230 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ένωσης). Η αυξημένη παρουσία των Επιτρόπων στις συνόδους ολομέλειας της ΕτΠ, δεν συνιστά μόνο τυπική αναγνώριση. Συνιστά κυρίως αναγνώριση του γεγονότος ότι η ΕτΠ μπορεί να συμβάλει ουσιαστικά στη βελτίωση της διακυβέρνησης στο πλαίσιο της νομοθετικής διαδικασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κυρίως όταν η γνωμοδότησή της ζητείται σε επαρκώς πρώιμο στάδιο της προετοιμασίας των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής. Επειδή όμως η Επιτροπή παράγει λιγότερο εκτεταμένο νομοθετικό έργο από ό,τι κατά το παρελθόν, έχει πλέον τη δυνατότητα να επικεντρώσει την προσοχή της περισσότερο στην προνομοθετική φάση.

Από αυτή την άποψη, η καλύτερη απόδειξη της ικανότητας της ΕτΠ να φέρνει ένα ευρωπαϊκό θέμα στην ημερήσια διάταξη, συνιστά ο ρόλος που διαδραμάτισε στο πλαίσιο της επεξεργασίας της «Γαλάζιας Βίβλου» για την θαλάσσια πολιτική. Πράγματι, σε αυτή τη συγκεκριμένη περίπτωση, η ΕτΠ εξέδωσε γνωμοδότηση πρωτοβουλίας τον Οκτώβριο 2005<sup>201</sup>, πριν ακόμα η Επιτροπή δημοσιεύσει την Πράσινη Βίβλο τον Ιούνιο 2006, και στη συνέχεια προσκλήθηκε να συμμετάσχει αδιάλειπτα στη διαδικασία κατάρτισης «Γαλάζιας Βίβλου» που υποβλήθηκε τον Οκτώβριο 2007.

#### 4. ΕτΠ & Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ)

Η υπογραφή της νέας συμφωνίας συνεργασίας μεταξύ της ΕτΠ και της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΕΟΚΕ), στις 17 Δεκεμβρίου 2007 ήταν αποτέλεσμα εντατικών προπαρασκευαστικών εργασιών σε διοικητικό επίπεδο που διήρκεσαν περίπου δύο χρόνια, συμπληρώθηκαν με διαπραγματεύσεις σε πολιτικό επίπεδο και επέτρεψαν την επίτευξη συμβιβαστικής λύσης. Με βάση τις διατάξεις που θεσπίστηκαν με τη συνθήκη του Άμστερνταμ όσον αφορά τη δημιουργία ιδίων υπηρεσιών της ΕτΠ, με τη νέα συμφωνία επιδιώκεται η ενίσχυση της λειτουργικής ωριμότητας της ΕτΠ, μέσω κυρίως τις μεταρρυθμίσεις της διαχείρισης των κοινών υπηρεσιών που συνιστούν πραγματική «αλυσίδα παραγωγής» και για τις δύο επιτροπές και ιδιαίτερα για τις ανάγκες της υπηρεσίας μετάφρασης που απαρτίζεται προς το παρόν από περίπου 700 υπαλλήλους. Η υπογραφή της συμφωνίας αυτής δεν σηματοδοτεί μόνο το τέλος αλλά και την αρχή μιας άλλης διαδικασίας που απαιτεί διαπραγματεύσεις για τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής. Συγχρόνως, η νέα συμφωνία συνεργασίας με την ΕΟΚΕ, αφενός εγγυάται

<sup>201</sup> Γνωμοδότηση της ΕτΠ 84/2005 της 12ης Οκτωβρίου 2007, εισηγητής: Uwe Döring (PSE/DE)

την αυτονομία των δύο οργάνων και αφετέρου ανοίγει νέες προοπτικές για συνεργασία σε πολιτικό επίπεδο για ορισμένα θέματα κοινού ενδιαφέροντος, όπως π.χ. οι δημόσιες υπηρεσίες για τις οποίες οι δύο επιτροπές διοργάνωσαν κοινή διάσκεψη στις 19 Απριλίου 2007.

#### 5. Ενώσεις & Ευρωπαίοι πολίτες

Οι ευρωπαϊκές περιφερειακές και τοπικές αρχές έχουν κατανοήσει ότι η δημιουργία ενός ισχυρού πυρήνα εξασφαλίζει την καλύτερη προώθηση των κοινών συμφερόντων σε ευρωπαϊκό επίπεδο και αποτελεί φορέα εξειδικευμένης γνώσης και πληροφοριών, δημιουργώντας με τη δραστηριότητά του μια ροή πληροφοριών γύρω από τους θεσμούς, δυνατή να εξασφαλίσει τη στήριξή τους. Για το λόγο αυτό, αυτές έχουν οργανωθεί σύμφωνα είτε με διάφορα γεωγραφικά κριτήρια, είτε με βάση τα οικονομικά και πολιτιστικά τους χαρακτηριστικά. Αποτέλεσμα είναι η σύσταση πλήθους ενώσεων μεταξύ των οποίων η Διάσκεψη των Παραθαλάσσιων Περιφερειών της Ευρώπης (CEMR), η Ένωση των Ευρωπαϊκών Περιφερειών (ARE)<sup>202</sup>, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών (CCRE) και ο Οργανισμός για την ισχυροποίηση του θεσμού των πόλεων της Ε.Ε.-Eurocities<sup>203</sup>.

Η Επιτροπή των Περιφερειών εντατικοποίησε κατά τη διάρκεια της θητείας της τη συνεργασία της με τις ευρωπαϊκές και εθνικές ενώσεις, οι οποίες αντιπροσωπεύουν τις τοπικές και περιφερειακές αρχές. Στις σχέσεις με τις μεγάλες ενώσεις περιφερειακών αρχών επιτεύχθηκε ένας σταθερός ρυθμός, ιδιαίτερα χάρη στη προσδιορισμό στόχων κατά τη συνεργασία. Από την πλευρά του, ο Πρόεδρος προσπάθησε, παρά τον σημαντικό όγκο των ανειλημμένων του υποχρεώσεων, να αποδεχθεί όλες τις προσκλήσεις που δέχθηκε, οι οποίες αφορούσαν την εκ μέρους του παρέμβαση στα πλαίσια των γενικών συνελεύσεων των ενώσεων αυτών. Ειδικότερα, η ΕτΠ διοργάνωσε επτά συνεδριάσεις στο πλαίσιο του διαρθρωμένου διαλόγου μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και ενώσεων, για θέματα όπως η ευελιξία με ασφάλεια, η τοπική και περιφερειακή διάσταση της πολιτικής γειτονίας, ή ακόμα το πρόγραμμα εργασίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το 2008. Χάρη σε αυτές τις συνεδριάσεις, οι ενώσεις είχαν τη ευκαιρία να συζητήσουν άμεσα με μέλη της

---

<sup>202</sup> Βασική αποστολή της ARE είναι η οργάνωση και η περαιτέρω διευκόλυνση της συνεργασίας μεταξύ των Ευρωπαϊκών Περιφερειών, η ενδυνάμωση της εκπροσώπησης των Περιφερειών εντός των Ευρωπαϊκών Οργανισμών, η συμμετοχή των Περιφερειών στη συγκρότηση της Ε.Ε. Μέχρι τώρα αριθμεί περισσότερες από 272 Περιφέρειες ως μέλη, οι δε συναφείς με τους καταστατικούς στόχους της δραστηριότητες είναι σημαντικές, όπως για παράδειγμα οι συνεργασίες της με το Συμβουλευτικό Συμβούλιο των Τοπικών και Περιφερειακών Δομών, η ενδυνάμωση της διαπεριφερειακής συνεργασίας και η ενίσχυση των Περιφερειών του Τρίτου Κόσμου. (Κ Αθανασόπουλου, Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νέα έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2006, σ.101)

<sup>203</sup> Μέσω της συγκεκριμένης συνεργασίας οι εν λόγω πόλεις θέτουν ως άμεσο στόχο την ανταλλαγή εμπειριών και τη συνεργασία στην επεξεργασία συγκεκριμένων προγραμμάτων (projects). Η οργάνωση έχει έδρα τις Βρυξέλλες και κάθε τρία χρόνια εκλέγει μια εκτελεστική επιτροπή από 12 πόλεις-μέλη.

Ευρωπαϊκής Επιτροπής και προσπάθησαν να ασκήσουν επιρροή κατά τη λήψη αποφάσεων σε πρώιμο στάδιο.

Η καλύτερη προβολή της Επιτροπής των Περιφερειών, κατά την κυριολεκτική έννοια του όρου, αποδεικνύεται επίσης από το γεγονός, ότι οι χώροι της ΕτΠ προσελκύουν ολοένα περισσότερο τα δίκτυα των περιφερειών και των πόλεων της Ευρώπης, που θεωρούν μάλιστα το κτήριο Jacques Delors ως το "σπίτι" των περιφερειών στις Βρυξέλλες. Η διαπίστωση αυτή φαίνεται στην πράξη από τη σταθερή αύξηση του αριθμού των επισκεπτών. Έτσι, η Επιτροπή των Περιφερειών υποδέχθηκε 11.616 επισκέπτες το 2006 και 13.828 επισκέπτες το 2007, οι οποίοι ήταν καταναμημένοι σε 509 ομάδες το 2006 και σε 612 ομάδες το 2007 και προέρχονταν από 40 και 75 χώρες αντιστοίχως.

Η αύξηση αυτή συμβαδίζει με την αύξηση του αριθμού των διασκέψεων που διοργανώνονται από την ΕτΠ, ο οποίος ανήλθε από 80 το 2006 σε 120 το 2007. Η επιτυχία των εν λόγω διασκέψεων στηρίζεται κυρίως στην -αναμφισβήτητα πιο σημαντική – παρουσία των εκπροσώπων της ΕτΠ. Η παρουσία αυτή συμβάλλει στη μεγαλύτερη προβολή της στη σκηνή της περιφερειακής πολιτικής, αλλά κυρίως στην καλύτερη μετάδοση των πολιτικών μας μηνυμάτων σε ένα κοινό άκρως εξειδικευμένο στις περιφερειακές και τοπικές υποθέσεις (ευρωπαϊκή διοίκηση, τοπικές και περιφερειακές διοικήσεις, φορείς ευρωπαϊκών προγραμμάτων, ακαδημαϊκή κοινότητα, κτλ). Το 2007, περισσότερα από 12.000 άτομα συμμετείχαν στις διασκέψεις που διοργανώθηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος "Meeting Place" (σε σχέση με 8.500 άτομα το 2006).

Εντούτοις, το γεγονός εκείνο, που εξακολουθεί να αποτελεί ορόσημο για την ΕτΠ και το οποίο συμβάλλει καθοριστικά στη μετάδοση της ταυτότητάς της, είναι οι «Ημέρες ελεύθερης εισόδου για το κοινό». Χάρη στην εκθετική αύξηση του ποσοστού συμμετοχής, η τελευταία διαμορφώθηκε το 2007 στις 217 περιφέρειες και στα 5500 άτομα. Η πρόοδος αυτή αποδεικνύει, ότι το εν λόγω γεγονός αποτελεί μία πρώτης τάξεως ευκαιρία να συναντηθούν οι πολιτικοί εκπρόσωποι των διοικήσεων και των οικονομικών και χρηματοπιστωτικών κλάδων, που εμπλέκονται στην περιφερειακή πολιτική, και να ανταλλάξουν ιδέες και εμπειρίες. Χάρη στο εγχείρημα του "Investors' Café", υπογραμμίσθηκε και ενισχύθηκε η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα. Από το 2007, οι «Ημέρες ελεύθερης εισόδου για το κοινό» έχουν παράλληλη παρουσία και στις περιφέρειες, μέσω 95 αποκεντρωμένων εκδηλώσεων, η δε πρωτοβουλία αυτή θα πρέπει να ενισχυθεί το 2008.

Η δυνατότητα αντίκτυπου της ΕΟΚΕ στα μέσα μαζικής ενημέρωσης εξακολουθεί μάλλον να μην αξιοποιείται πλήρως εκ μέρους των θεσμικών της εταίρων, παρά το γεγονός ότι στη βάση δεδομένων της ΕτΠ σχετικά με τις επαφές με τα περιφερειακά, εθνικά και ευρωπαϊκά μέσα μαζικής ενημέρωσης υπάρχουν 8100

διευθύνσεις ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (7800 το 2006), εκ των οποίων οι 6200 περιφερειακές (5600 το 2006). Σημειώτέον επίσης, ότι η ΕτΠ δημοσίευσε 164 ανακοινώσεις τύπου το 2007 (149 το 2006) και 236 "flashes" ή "highlights" στο διαδικτυακό της χώρο (183 το 2006), γεγονός που παρουσιάζει μία συνεχή πρόοδο από το 2004. Επιπλέον, στις δραστηριότητες της ΕτΠ το 2007 συμμετείχαν 243 δημοσιογράφοι<sup>204</sup>.

Επιπλέον, στο Παράρτημα I αναφέρεται πλήθος άλλων προσφάτων γνωμοδοτήσεων της Επιτροπής των Περιφερειών, ο αντίκτυπός τους (συμπεριλαμβανομένου των στόχων που έχουν επιτευχθεί), καθώς και οι αντίστοιχες συναφείς δραστηριότητες με τις αναφερόμενες γνωμοδοτήσεις.

#### *1.2.8 Η ΕτΠ και το δικαίωμα προσφυγής στο ΔΕΚ*

Στο σύστημα της έννομης προστασίας που καθιερώνει η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα η θέση της Επιτροπής των Περιφερειών είναι ιδιαίτερα υποβαθμισμένη.

Ιδιομορφία του κοινοτικού συστήματος έννομης προστασίας αποτελεί η αναγνώριση διαδικαστικής ικανότητας στα κοινοτικά όργανα και η δυνατότητα τους να στρέφονται κατά πράξεων άλλων κοινοτικών οργάνων (ενδοστρεφής δίκη), χωρίς αυτά να είναι υποχρεωμένα να αποδείξουν την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος. Παρά ταύτα η αναγνώριση του δικαιώματος αιτήσεως ακυρώσεως στο Κοινοβούλιο, στο Ελεγκτικό Συνέδριο και στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα τελεί υπό τον περιορισμό της "διατήρησης των προνομίων τους" (αρθ. 230 παρ.3 ΣυνθΕΚ), μπορούν δηλαδή να ασκήσουν αυτό το ένδικο βοήθημα μόνο όταν πράξεις των άλλων κοινοτικών οργάνων θίγουν τα δικαιώματά τους και όχι γενικά για τον έλεγχο της νομιμότητας.

Η Επιτροπή των Περιφερειών σαφώς δεν συμπεριλαμβάνεται στα όργανα αυτά που θα μπορούσαν να ασκήσουν ενεργητικά προσφυγή έστω για τη διατήρηση των προνομίων τους (ενεργητική νομιμοποίηση). Δεν συμπεριλαμβάνεται όμως ούτε στα όργανα της Κοινότητας τα οποία θα μπορούσαν κατά το αρθ. 232 ΣυνθΕΚ να ασκήσουν προσφυγή παραλείψεως. Η συγκεκριμένη νομοθετική ρύθμιση και με βάση μια καθαρά γραμματική ερμηνευτική προσέγγιση, οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η Επιτροπή των Περιφερειών δεν μπορεί να απολαμβάνει μιας δικονομικής μεταχείρισης ανάλογης των υπολοίπων θεσμικών οργάνων, έστω για τη διατήρηση των προνομίων της.

---

<sup>204</sup> Επιτροπή των Περιφερειών, «Απολογισμός των εργασιών της ΕτΠ για την περίοδο 2006-2008», 105<sup>η</sup> Συνεδρίαση του Προεδρείου της ΕτΠ, 05/02/2008, σ.12

Έτσι, παρόλο την αναγνώριση<sup>205</sup> της Επιτροπής των Περιφερειών ως «θεματοφύλακα της αρχής της επικουρικότητας», και του ρόλου της στην ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων, δεν επιτεύχθηκε η πρόβλεψη σε καμία Συνθήκη του δικαιώματός της να προσφεύγει στο Δ.Ε.Κ. για την προάσπιση των προνομίων της και της αρχής της επικουρικότητας<sup>206</sup>. Η δυνατότητα αυτή δεν προβλέπεται ούτε για τα κράτη-μέλη, να προσφεύγουν δηλαδή στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο, για την προάσπιση δικαιωμάτων των περιφερειακών και τοπικών οργανισμών τους, σε περίπτωση που κοινοτική πράξη θίγει άμεσα τα προνόμια τους. Οφείλουμε λοιπόν να έχουμε υπόψη ότι τα κράτη-μέλη παραιτήθηκαν από κάποιες αρμοδιότητές τους υπέρ της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά με πολύ μεγάλη δυσκολία είναι διατεθειμένα να προβούν σε παρόμοιες παραχωρήσεις ή μεταβιβάσεις εξουσίας υπέρ των περιφερειών, παρά τις μεγάλους και πολλά υποσχόμενες διακηρύξεις υπέρ της αποκέντρωσης.

Σύμφωνα, πάντως, με πάγια πλέον νομολογία του ΔΕΚ, που παραλειφθεί η υποχρεωτική γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών, η πράξη που θα εκδοθεί θα άσχει ακυρότητα, λόγω παραβίασης ουσιώδους τύπου<sup>207</sup>.

Η Συνθήκη της Λισσαβόνας για την τροποποίηση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ικανοποίησε, κατά τη διάρκεια των εργασιών της Διακυβερνητικής Διάσκεψης, το αίτημα της ΕτΠ και έλυσε το αμφισβητούμενο αυτό νομικό πρόβλημα, αναγνωρίζοντας στο άρθρο 13 τη δυνατότητα και στην Επιτροπή των Περιφερειών να προσφεύγει στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης με σκοπό της διατήρηση των προνομίων της<sup>208 209</sup>. Η παρ. 2 του άρθρου 8 του Πρωτοκόλλου<sup>210</sup> σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας προβλέπει ότι οι προσφυγές για την τήρηση των εν λόγω αρχών μπορούν να ασκούνται επίσης από την Επιτροπή των Περιφερειών όσον αφορά ευρωπαϊκές νομοθετικές πράξεις για την έκδοση των οποίων η Συνθήκη προβλέπει τη διεξαγωγή διαβουλεύσεων με την Επιτροπή των Περιφερειών.

---

<sup>205</sup> Βλ. αναλυτικά τους δικτυακούς τόπους [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) καθώς και [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu)

<sup>206</sup> Βλ. Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών για την αναθεώρηση της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, CdR 136/95, 20-21.4.95.

<sup>207</sup> ΔΕΚ υπ. 138/79 (Roquette Freres), Συλλ. 1980, 333, υπ. 41/69 (Chemie-farma), Συλλ. 1970, 661.

<sup>208</sup> Εκφράζεται ωστόσο και η ορθή άποψη για να γίνει αντιληπτή η ανάγκη να μην ανοίξουν υπερβολικά τα ένδικα βοηθήματα για να μη διακυβεύεται η νομοθετική διαδικασία. Βλ. Δ. Τριανταφύλλου, Το σχέδιο Συντάγματος της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης, κριτική των βασικών επιλογών, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 2003, σελ.58.

<sup>209</sup> Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας (2007/2286(INI)), Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων, Εισηγητές: Richard Corbett και Íñigo Méndez de Vigo, 29.1.2008, σ.28

<sup>210</sup> Πρωτόκολλα τα οποία προσαρτώνται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, ενδεχομένως, στη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας.



### 1.2.9 Η ΕτΠ και το η αναθεωρημένη Συνθήκη της Λισσαβόνας

Στις 13 Δεκεμβρίου 2007 οι ηγέτες των 27 κρατών-μελών της ΕΕ υπέγραψαν τη Συνθήκη της Λισαβόνας, τερματίζοντας με τον τρόπο αυτό τις πολυετείς διαπραγματεύσεις σχετικά με θεσμικά ζητήματα. Κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 6 της νέας Συνθήκης, αυτή θα πρέπει να κυρωθεί από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τους αντίστοιχους συνταγματικούς τους κανόνες και θα αρχίσει να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 2009, εφόσον έχουν κατατεθεί όλα τα έγγραφα κύρωσης, ή άλλως την πρώτη ημέρα του μήνα που ακολουθεί την κατάθεση του εγγράφου κύρωσης του υπογράφοντος κράτους που προέβη τελευταίο στη διατύπωση αυτή<sup>211</sup>. Μέχρι στιγμής, δέκα-εννέα (19) κράτη μέλη την έχουν ήδη κυρώσει και ότι στα άλλα κράτη η διαδικασία κύρωσης συνεχίζεται<sup>212 213</sup>.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας τροποποιεί τις δύο βασικές συνθήκες της ΕΕ: τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Η τελευταία αυτή θα μετονομασθεί σε Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επίσης, στην εν λόγω Συνθήκη επισυνάπτεται μια σειρά πρωτοκόλλων και δηλώσεων.

Οι βασικοί στόχοι της Συνθήκης αυτής συνοψίζονται στους εξής τέσσερεις<sup>214</sup>:

1. Μία δημοκρατικότερη και διαφανέστερη Ευρώπη, με ενισχυμένο τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων, με περισσότερες ευκαιρίες για τους πολίτες να εκφράζονται και να ακούγεται η φωνή τους, αλλά και με πιο συγκεκριμένη εικόνα για το ποιος κάνει τι σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο<sup>215</sup>.
2. Μία αποτελεσματικότερη Ευρώπη, με απλουστευμένες μεθόδους εργασίας και κανόνες ψηφοφορίας, με βελτιωμένα και σύγχρονα θεσμικά όργανα για

<sup>211</sup> Σημείωμα του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης με Θέμα : Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Βρυξέλλες, 30 Απριλίου 2008, (OR. fr) 6655/1/08, REV 1

<sup>212</sup> Σημειώνεται ότι η Τσεχική Δημοκρατία δεν μπορεί να ολοκληρώσει την εθνική διαδικασία κύρωσης προτού δοθεί από το Συνταγματικό Δικαστήριο θετική γνώμη ως προς τη συμβατότητα της Συνθήκης της Λισσαβόνας με την τσεχική συνταγματική τάξη.

<sup>213</sup> Διαβιβαστικό Σημείωμα του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης με Θέμα: «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών, 19-20 Ιουνίου 2008, Συμπεράσματα της Προεδρίας» Βρυξέλλες, 20 Ιουνίου 2008, (OR.en), 11018/08, CONCL 2, σ.1

<sup>214</sup> Βλ. επίσης το δικτυακό τόπο: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/](http://europa.eu/lisbon_treaty/)

<sup>215</sup> Ενισχυμένος ρόλος για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο το οποίο εκλέγεται απευθείας από τους πολίτες της ΕΕ. Ειδικότερα, η αυξημένη χρήση της διαδικασίας συναπόφασης κατά την άσκηση της πολιτικής θα διασφαλίσει την ισότιμη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με το Συμβούλιο, το οποίο εκπροσωπεί τα κράτη μέλη για το μεγαλύτερο μέρος της νομοθεσίας της ΕΕ. Επιπλέον, μεγαλύτερη συμμετοχή των εθνικών κοινοβουλίων: τα εθνικά κοινοβούλια θα έχουν περισσότερες ευκαιρίες να συμμετέχουν στις εργασίες της ΕΕ, κυρίως χάρη σε έναν νέο μηχανισμό που θα διασφαλίζει ότι η Ένωση ενεργεί μόνον στις περιπτώσεις που μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα αποτελέσματα σε επίπεδο ΕΕ (επικουρικότητα). Σε συνδυασμό με τον ενισχυμένο ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το γεγονός αυτό θα προωθήσει τη δημοκρατία και τη νομιμότητα κατά τη λειτουργία της Ένωσης.

μία Ευρωπαϊκή Ένωση 27 μελών και με βελτιωμένη ικανότητα παρέμβασης σε τομείς άμεσης προτεραιότητας για τη σημερινή Ένωση<sup>216</sup>.

3. Μία Ευρώπη των δικαιωμάτων και των αξιών, της ελευθερίας, της αλληλεγγύης και της ασφάλειας: προώθηση των αξιών της Ένωσης, ενσωμάτωση του Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων στο ευρωπαϊκό πρωτογενές δίκαιο, δημιουργία νέων μηχανισμών αλληλεγγύης και διασφάλιση καλύτερης προστασίας για τους Ευρωπαίους πολίτες<sup>217</sup>.
4. Η παρουσία της Ευρώπης στην παγκόσμια σκηνή, η οποία θα εξασφαλιστεί με τη συνένωση των μέσων εξωτερικής πολιτικής της Ευρώπης, τόσο στο στάδιο της χάραξης όσο και της υιοθέτησης νέων πολιτικών. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας η Ευρώπη θα αποκτήσει ισχυρή φωνή που θα γίνεται αισθητή από τους εταίρους της παγκοσμίως. Επίσης, η Συνθήκη θα αξιοποιήσει στο έπακρο τις οικονομικές, ανθρωπιστικές, πολιτικές και διπλωματικές δυνάμεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης ώστε να προωθηθούν τα συμφέροντα και οι αξίες της σε παγκόσμια κλίμακα, ενώ ταυτόχρονα να διασφαλίζονται τα ιδιαίτερα συμφέροντα των κρατών μελών στον τομέα των εξωτερικών υποθέσεων<sup>218</sup>.

Με τα άρθρα 3 και 4 της μελλοντικής Συνθήκης της ΕΕ, θεσπίζεται η αρχή της αυτονομίας των τοπικών και περιφερειακών αρχών καθώς και η αρχή της πολιτισμικής και γλωσσικής πολυμορφίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στους στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης συμπεριλαμβάνεται επίσης και η εδαφική συνοχή παράλληλα με την οικονομική και κοινωνική συνοχή. Αυτό σημαίνει συγκεκριμένα ότι ο στόχος της εδαφικής συνοχής θα συνιστά ουσιαστικό κριτήριο στα πλαίσια των νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής και επιβεβαιώνεται το γεγονός ότι η πολιτική συνοχής αποτελεί στόχο ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος.

---

<sup>216</sup> Αποτελεσματική και αποδοτική λήψη αποφάσεων: Η ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία στο Συμβούλιο θα επεκταθεί σε νέους τομείς πολιτικής ώστε η διαδικασία λήψης αποφάσεων να είναι ταχύτερη και αποτελεσματικότερη. Από το 2014 και μετά, η ειδική πλειοψηφία υπολογίζεται βάσει της διττής πλειοψηφίας των κρατών μελών και των πληθυσμού, γεγονός που αντιπροσωπεύει τη διττή νομιμότητα της Ένωσης. Διττή πλειοψηφία επιτυγχάνεται όταν μία απόφαση λαμβάνεται από το 55% των κρατών μελών που αντιπροσωπεύουν τουλάχιστον το 65% του πληθυσμού της Ένωσης.

Ακόμη, καθιερώνεται το αξίωμα του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ο οποίος εκλέγεται για δύομιση χρόνια, εισάγει άμεση σχέση μεταξύ της εκλογής του Προέδρου της Επιτροπής και των αποτελεσμάτων των ευρωεκλογών, προβλέπει νέες ρυθμίσεις για τη μελλοντική σύνθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και για μία μικρότερη Επιτροπή, και διατυπώνει σαφέστερους κανόνες ενισχυμένης συνεργασίας καθώς και δημοσιονομικές διατάξεις.

<sup>217</sup> Οι δημοκρατικές αξίες: η Συνθήκη της Λισαβόνας καθορίζει λεπτομερώς και στηρίζει τις αξίες και τους στόχους της Ένωσης, που χρησιμεύουν ως σημείο αναφοράς για τους Ευρωπαίους πολίτες και καταδεικνύουν τι έχει να προσφέρει η Ευρώπη στους εταίρους της παγκοσμίως.

<sup>218</sup> Ο νέος Υπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας, ο οποίος είναι και Αντιπρόεδρος της Επιτροπής, θα ενισχύσει τον αντίκτυπο, τη συνοχή και την προβολή της εξωτερικής δράσης της ΕΕ. Τέλος, Η ενιαία νομική προσωπικότητα της Ένωσης θα ενισχύσει τη διαπραγματευτική της δύναμη και, παράλληλα, θα την καταστήσει αποτελεσματικότερη στη διεθνή σκηνή και πιο αναγνωρίσιμο εταίρο για τις τρίτες χώρες και τους διεθνείς οργανισμούς.

Η Επιτροπή των Περιφερειών υποστηρίζει τη νέα Συνθήκη, που είναι ένα θετικό βήμα στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, με την ενίσχυση, την επικαιροποίηση, ακόμα και τον επαναπροσδιορισμό των πολιτικών που είναι ήδη στον πυρήνα της ευρωπαϊκής οικοδόμησης και την κοινοτικοποίηση άλλων σημαντικών πολιτικών. Θεωρεί ότι οι περιφερειακές και τοπικές αρχές είναι εταίροι για μια Ευρώπη που αλλάζει και τονίζει το γεγονός ότι η νέα Συνθήκη αποτελεί σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της πολυεπίπεδης ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, με την επέκταση της αρχής της επικουρικότητας<sup>219</sup> σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και την ένταξη της εδαφικής διάστασης της συνοχής. Η προοπτική αυτή ενισχύει τους δεσμούς μεταξύ της Ένωσης και των ευρωπαίων πολιτών και καθιστά δυνατή την πρόοδο με σεβασμό των ταυτοτήτων και των ιδιαιτεροτήτων. Επιπλέον, υπογραμμίζει ότι η εταιρική σχέση των ευρωπαϊκών οργάνων, των κρατών μελών και των περιφερειακών και τοπικών αρχών αποτελεί, πράγματι, το πλέον κατάλληλο πρότυπο διακυβέρνησης στην εποχή μας, όπου οι ευκαιρίες και οι προκλήσεις συχνά εντοπίζονται σε περιφερειακό επίπεδο, ενώ οι συνέπειές τους επεκτείνονται ευρύτερα.

Κατά την Επιτροπή των περιφερειών ο σχεδιασμός, ο προγραμματισμός, η συγχρηματοδότηση και η υλοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών μπορούν να επωφεληθούν αισθητά από τη συμβολή των περιφερειακών και τοπικών αρχών και ιδιαίτερα από την διεθνική, διοργανική και διατομεακή τους πείρα. Για το λόγο αυτό, εφιστά την προσοχή στο γεγονός ότι οι περιφερειακές και τοπικές αρχές αποκτούν, ολοένα και περισσότερο, ουσιαστικές αρμοδιότητες ή καθήκοντα, προκειμένου να παρεμβαίνουν στους τομείς που επηρεάζονται περισσότερο από τις μεγάλες προκλήσεις της Ευρώπης, λόγω μιας γενικότερης τάσης διοικητικής αποκέντρωσης στην πλειονότητα των κρατών μελών της Ένωσης. Άλλωστε οι αρχές αυτές έλεγχαν,

---

<sup>219</sup> Η Συνθήκη θα επιτρέψει επίσης την εγκατάλειψη μιας μέχρι τώρα πολύ ακαδημαϊκής, σχεδόν εικονικής προσέγγισης της αρχής της επικουρικότητας που στοχεύει στη διασφάλιση μιας λήψης αποφάσεων όσο το δυνατό πλησιέστερα στον πολίτη και καθορίζει το πιο κατάλληλο επίπεδο παρέμβασης. Στο εξής, η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν θα μπορεί να παρεμβαίνει όταν ενδείκνυται περισσότερο η δραστηριοποίηση των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Πράγματι, το νέο άρθρο 5 της Συνθήκης, ορίζει ότι η Ένωση «παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο[...]». Επίσης, η Επιτροπή οφείλει να προβαίνει, πριν προτείνει μια νομοθετική πράξη, σε ευρείες διαβουλεύσεις, «κατά τις οποίες πρέπει να συνεκτιμάται, εάν συντρέχει περίπτωση, η περιφερειακή και τοπική διάσταση των προβλεπόμενων δράσεων[...]». Στα σχέδια νομοθετικών πράξεων πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ανάγκη το οικονομικό και διοικητικό βάρος να είναι ανάλογο προς τον επιδιωκόμενο στόχο και το ελάχιστο δυνατό και για τις περιφερειακές κ τοπικές αρχές.

Όπως διευκρίνισε ο Antonio Vitorino, πρώην εκπρόσωπος της Επιτροπής στην Ευρωπαϊκή Συνέλευση και ειδικός εκπρόσωπος της πορτογαλικής προεδρίας για τη θεσμική μεταρρύθμιση κατά τη συνεδρίαση του προεδρείου της ΕτΠ στην πόλη Vilamoura, το Σεπτέμβριο 2007, τα δύο μέσα προσφυγής που χορηγήθηκαν στην ΕτΠ ισοδυναμούν εκ των πραγμάτων με αναγνώριση ως θεσμικού κοινοτικού οργάνου διότι δικαίωμα προσφυγής στο ευρωπαϊκό δικαστήριο έχουν μόνο τα θεσμικά όργανα, με τη νομική έννοια του όρου, καθώς και τα κράτη μέλη.

ήδη από το 2004, περισσότερο από 60 % του συνόλου των δημοσίων επενδύσεων στην διευρυμένη Ευρώπη.

Για μια ολοκληρωμένη και ευέλικτη εφαρμογή των ευρωπαϊκών πολιτικών, οι περιφερειακές και τοπικές αρχές μπορούν να μετατρέψουν σε συγκεκριμένη δράση τους στρατηγικούς προσανατολισμούς που υιοθετούνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο, σε συνεργασία με τα ευρωπαϊκά και εθνικά όργανα. Μάλιστα, συχνά οι τοπικές και περιφερειακές αρχές είναι υπεύθυνες για τη διασφάλιση της συνοχής μεταξύ των διάφορων εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών, συνδυάζοντας τις διάφορες τομεακές πολιτικές σε περιφερειακό και αστικό επίπεδο.

Η ΕτΠ θεωρεί ότι ο νέος στόχος της Συνθήκης σχετικά με την εδαφική συνοχή προσφέρει πρόσθετη ώθηση για το σχεδιασμό και την υλοποίηση όλων των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε εδαφική βάση. Ωθεί, αφενός, στο να αξιοποιηθεί η ποικιλομορφία των περιφερειών και, αφετέρου, να αναζητηθούν λύσεις προκειμένου να μειωθούν τα χάσματα που εξακολουθούν να υπάρχουν σε διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Συνεπώς, υπάρχει άμεση ανάγκη να επιτευχθεί ο στόχος της κοινωνικής, οικονομικής, και εδαφικής συνοχής με τη διάθεση των απαραίτητων δημοσιονομικών μέσων σύμφωνα με τις αρχές της αλληλεγγύης, της ολοκλήρωσης, της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, και της εδαφικής συνεργασίας που ήδη έχουν τεθεί σε εφαρμογή στην Ευρώπη, αξιοποιώντας την πείρα που ήδη έχει αποκτηθεί από τις παραπάνω αρχές στο χώρο της ευρύτερης θεσμικής εταιρικής σχέσης<sup>220</sup>.

Τέλος, μολονότι η εκτίμηση της ΕτΠ για τη Συνθήκη της Λισσαβόνας δεν μπορεί παρά να είναι γενικά θετική, δεν πρέπει να αγνοηθεί το γεγονός ότι η Συνθήκη είναι τόσο αποτέλεσμα μιας μακράς διαδικασίας θεσμικής «ενδοσκόπησης» της Ευρωπαϊκής Ένωσης όσο και ένας μακρύς κατάλογος δυνατοτήτων αλλά και αφετηρία για μια συγκεκριμένη εφαρμογή μέχρι στιγμής εξαιρετικά/υπερβολικά θεωρητικών εννοιών όπως η επικουρικότητα ή η εδαφική συνοχή. Επομένως, πρέπει να αποδειχθεί στην πράξη ότι η εφαρμογή του πρωτοκόλλου για την επικουρικότητα δεν συνιστά εμπόδιο για την υλοποίηση της Ευρώπης αλλά συμβάλλει σε μια καλύτερη ευρωπαϊκή διακυβέρνηση με την έννοια της αποτελεσματικότητας της νομιμότητας. Συνεπώς, θα πρέπει να ληφθεί μέριμνα ώστε ο στόχος της εδαφικής συνοχής να καταστεί πραγματικά κριτήριο των νομοθετικών πράξεων της Επιτροπής και να επιτρέψει την καλύτερη ένταξη της εδαφικής διάστασης στις κοινοτικές και εθνικές δημόσιες πολιτικές.

---

<sup>220</sup> Επιτροπή των Περιφερειών, 74η Σύνοδος Ολομέλειας της 9ης και 10ης Απριλίου 2008, Γνωμοδότηση πρωτοβουλίας της Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα «Μεταρρύθμιση του προϋπολογισμού σε μια Ευρώπη που αλλάζει», (2008/C 172/01)

### 1.2.10 Η ΕτΠ και η Διεύρυνση της ΕΕ

Η συνεχής διεύρυνση της ΕΕ συνεπάγεται αλλαγές που έχουν αντίκτυπο στα θεσμικά όργανα, αλλά και σε αρκετές ευρωπαϊκές πολιτικές (όπως για παράδειγμα στην περιφερειακή, οικονομική, κοινωνική και εδαφική). Για να προσαρμοστεί σε αυτές τις μεταβαλλόμενες νέες ανάγκες και προκλήσεις, η Επιτροπή των Περιφερειών θέτει τη διεύρυνση μια από τις βασικές τις προτεραιότητες και αναγνωρίζει ότι χρειάζεται να αποκτήσει μια πιο ευέλικτη δράση και έναν πιο ευέλικτο ρόλο, ενώ τονίζει ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση οφείλει να συνεχίσει την πολιτική «ανοιχτών θυρών» όσον αφορά τη διεύρυνση, ούτως ώστε να μπορεί να λειτουργεί ως κίνητρο για δημοκρατικές μεταρρυθμίσεις και οικονομική ανάπτυξη, ακόμη και πέρα από τα σημερινά της σύνορα. Όμως, υπενθυμίζει ότι η τήρηση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης και των απαιτήσεων της διαδικασίας σταθερότητας και σύνδεσης διαμορφώνει μια θεμελιώδη υποχρέωση που επιβάλλεται στα κράτη μέλη, με ιδιαίτερη έμφαση στην αρχή των ιδίων αξιών, η οποία κατέχει καθοριστική θέση σε κάθε διεύρυνση.

Έτσι, η ΕτΠ εκφράζει την πεποίθηση ότι η διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνιστά ένα από τα αποτελεσματικότερα μέσα πολιτικής επιρροής. Η διαδικασία αυτή αντιπροσωπεύει ένα σημαντικό βήμα για την εξασφάλιση της ειρήνης και της σταθερότητας στην ευρωπαϊκή ήπειρο και προσφέρει στους πολίτες των υποψηφίων χωρών μια πρόσθετη ευκαιρία να επωφεληθούν όχι μόνο από την ευημερία που αναπτύσσεται χάρη στον κοινό οικονομικό χώρο, αλλά επίσης από τις κοινές ευρωπαϊκές αξίες, πρωτίστως την ελευθερία, τη δημοκρατία και την αλληλεγγύη. Παράλληλα, επισημαίνει ότι η επιτυχία της ένταξης εξαρτάται πρωτίστως από τον τρόπο κατά τον οποίο η ενδιαφερόμενη υποψήφια χώρα προετοιμάζει την προσχώρησή της, από την κατοχύρωση των μεταρρυθμίσεων και από την αυστηρότητα της εφαρμογής τους ενώ υπενθυμίζει ότι η παρακολούθηση των προόδων και η προσαρμοστικότητα της νομοθεσίας αποτελούν εγγύηση για μια επιτυχημένη ένταξη. Επιπλέον, εφιστά την προσοχή στο γεγονός ότι οι εδαφικές αρχές πρέπει να αναλαμβάνουν ενεργό ρόλο στη διαδικασία ένταξης, δεδομένου ότι πρόκειται για διαρθρωτική διαδικασία, δημοκρατική, που δεν μπορεί να επιτελεσθεί σε κεντρικό αποκλειστικά επίπεδο, χωρίς την ενεργό συμμετοχή όλων των επιπέδων διακυβέρνησης και χωρίς την πλήρη τήρηση των αρχών της επικουρικότητας και της εγγύτητας.

Η ΕτΠ τονίζει ότι έχει μεγάλη σημασία να υποστηρίζονται, μέσω προενταξιακών προγραμμάτων και πολιτικών, οι πρωτοβουλίες και οι προσπάθειες συνεργασίας (κυρίως: 2008 - έτος διαπολιτισμικού διαλόγου) και ανταλλαγής εμπειριών και ορθών πρακτικών μεταξύ των τοπικών και περιφερειακών αρχών (όπως οι ορθές πρακτικές κατά την εφαρμογή των αρχών του Ευρωπαϊκού Χάρτη για

την Τοπική Αυτοδιοίκηση), των κρατών μελών και των υποψηφίων χωρών· κατ' αυτή την έννοια, η ΕτΠ μπορεί να διαδραματίσει μείζονα ρόλο στην προώθηση σεμιναρίων κατάρτισης, τα οποία αποσκοπούν στην ανταλλαγή ορθών πρακτικών και εμπειρίας που αποκτήθηκε από τις περιφερειακές και τοπικές αρχές της ΕΕ. Θα πρέπει να ληφθεί ιδιαίτερα υπόψη η εμπειρία των νέων κρατών μελών της ΕΕ, τα οποία προσχώρησαν το 2004 και το 2007, κυρίως λόγω της εδαφικής γειτνίασης μερικών εξ αυτών με τις τρεις νέες υποψήφιες για προσχώρηση στην ΕΕ χώρες.

Η Ευρώπη των 27, δεν είναι ένα απλό εγχείρημα, είναι μια πρόκληση και ευκαιρία που αντιμετωπίζει η Ένωση, για να ενισχύσει τη θέση της ως οικονομική και πολιτική δύναμη διεθνώς. Η είσοδος των νέων κρατών- μελών σημαίνει για την ενιαία ευρωπαϊκή αγορά, διεύρυνσή της από 370 σε περίπου 520 εκατομμύρια καταναλωτές, γεγονός που συνεπάγεται πληθώρα άλλων οικονομικών επιπτώσεων. Ταυτόχρονα, αυξάνεται η ετερογένεια στο εσωτερικό της Ένωσης. δημιουργώντας ανάγκες για τομεακές και περιφερειακές μεταρρυθμίσεις τόσο στη λειτουργία των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, όσο και στη δημιουργία μιας σειράς μέτρων, που θα καταστήσουν εφικτή την υιοθέτηση του κοινοτικού κεκτημένου από τα νέα κράτη- μέλη την αποτελεσματική προετοιμασία τους για την κοινή αγορά.

Το ζήτημα της αντιπροσώπευσης στα θεσμικά όργανα μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί μια σημαντική συνιστώσα για την επιτυχία της διεύρυνσης. Η Διακυβερνητική Διάσκεψη της Νίκαιας<sup>221</sup> σε Δήλωσή της, ασχολήθηκε με τη σύνθεση της Επιτροπής των Περιφερειών σε μια Ένωση 27 μελών διαμορφώνοντάς την, όπως είδαμε, στα 344 μέλη.

Πιο συγκεκριμένα, σε ότι αφορά την Τουρκία, την Κροατία και την Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας η Επιτροπή των Περιφερειών υποστηρίζει τα εξής:

- ❖ επισημαίνει ότι δεν πρέπει να ανακοπεί η ευρωπαϊκή δυναμική της Τουρκίας και ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση οφείλει να τηρήσει τις δεσμεύσεις που ανέλαβε όταν αποφάσισε την έναρξη των διαπραγματεύσεων. Συμφωνεί ωστόσο με την Επιτροπή, ότι οι διαπραγματεύσεις με την Τουρκία είναι μια ανοικτή διαδικασία, το αποτέλεσμα της οποίας δεν είναι εξασφαλισμένο εκ των προτέρων,
- ❖ χαιρετίζει τις καλές προόδους που έχει επιτύχει η Κροατία ως προς την πλήρωση των πολιτικών κριτηρίων της Κοπεγχάγης, των οικονομικών κριτηρίων, καθώς και την εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου και της συμφωνίας σταθεροποίησης και σύνδεσης,

---

<sup>221</sup> ΕΕ C 80, της 10.03.2001, σ, 84, Οι πίνακες που περιλαμβάνονται στη Δήλωση λαμβάνουν υπόψη μόνο τις υποψήφιες χώρες, με τις οποίες έχουν ήδη αρχίσει οι διαπραγματεύσεις ένταξης.

- ❖ φρονεί ότι η Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας έχει πραγματοποιήσει προόδους ως προς την τήρηση των πολιτικών κριτηρίων της Κοπεγχάγης, καθώς και των οικονομικών κριτηρίων, εκφράζει όμως τη λύπη της για τον βραδύ ρυθμό των μεταρρυθμίσεων που εφαρμόστηκαν το 2007· καλεί, συνεπώς, το Συμβούλιο να αποφασίσει την έναρξη διαπραγματεύσεων με την Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας<sup>222</sup>.

Η Επιτροπή των Περιφερειών καταβάλλει προσπάθειες για τη διασφάλιση στα νέα κράτη-μέλη μίας ισόρροπης οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, η οποία θα ενσωματώνει το ρόλο των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Οι προθέσεις αυτής διαφαίνονται μέσα από τη δράση και το πρόγραμμα εργασιών των επιτροπών της. Εκπρόσωποι από τις υπό ένταξη χώρες κλήθηκαν στις συνεδριάσεις και εκδηλώσεις των διαφόρων επιτροπών, με σκοπό να εξοικειωθούν με έννοιες που θα συνέβαλαν στην εντατικοποίηση της ουσιαστικής προσχώρησής τους. Οι ενέργειες αυτές της ΕτΠ, είναι η δική της απάντηση στη διαπίστωση, που επανειλημμένα έχει εκφράσει, ότι οι τοπικές και περιφερειακές αρχές συνήθως παραγκωνίζονται στη διαδικασία προσχώρησης, επιδεικνύοντας μια αδύναμη συμμετοχή<sup>223</sup>.

#### *1.2.11 Συμπεράσματα και προοπτικές*

Η ΕτΠ είναι ο μόνος νέος πολιτικός θεσμός, ο οποίος συστάθηκε υπό της Συνθήκης του Μάαστριχτ και ο καθορισμός του τρόπου λειτουργίας της, των αρμοδιοτήτων της και των πόρων της απετέλεσαν αντικείμενα επίμονων και μακρών διαβουλεύσεων μεταξύ των Ευρωπαίων Εταίρων, ιδιαίτερα της Γερμανίας η οποία άσκησε την μεγαλύτερη δυνατή «πίεση» για την συγκρότησή της.

Όπως είδαμε, με την θέση της Γερμανίας είχαν συνταχθεί τότε το Βέλγιο και η Ισπανία, ενώ η Ελλάδα επέδειξε μία «ευμενή ουδετερότητα» επί του θέματος και το Ηνωμένο Βασίλειο αντέδρασε στην συγκρότηση της συγκεκριμένης Επιτροπής.

Είναι αδιαμφισβήτητο το γεγονός ότι η ΕτΠ έχει επιτελέσει σημαντική πρόοδο κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, τόσο όσον αφορά την εδραίωση του ρόλου της, ως συμβουλευτικού οργάνου, όσο και αναφορικά με την ίδια της την εικόνα, αν και η πρόοδος αυτή, όπως εξάλλου κάθε πολιτική δράση, δεν είναι πάντα εύκολα μετρήσιμη. Εντούτοις, παραμένει και πρέπει να παραμείνει ένα όργανο σε εξέλιξη. Ένα όργανο, που δεν εφησυχάζει, ούτε επαναπαύεται, ένα όργανο που ζει μέσω του ανοίγματός του προς τις περιφέρειες, μέσω των εκλεγμένων εκπροσώπων του, μέσω των δικτύων του και την επιδίωξη του για εγγύτητα.

Η ΕτΠ παραμένει ένα νέο όργανο -συμπληρώνει 15 χρόνια το 2009 – και στηρίζεται στην αφοσίωση και στο αίσθημα ευθύνης των μελών της. Το αίσθημα

<sup>222</sup> Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα «Στρατηγική για τη διεύρυνση και κυριότερες προκλήσεις για το 2007-2008 — Υποψήφιες χώρες», (2008/C 172/09)

<sup>223</sup> Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση, ό.π., σ. 111

αυτό της ευθύνης δεν εξυπηρετεί εξάλλου μόνον τα συμφέροντα της ΕτΠ. Όπως χαρακτηριστικά επεσήμανε πρόσφατα ένας πρόεδρος πολιτικής ομάδας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου απευθυνόμενος στους ομολόγους του της ΕτΠ, ενώ οι γενιές που έζησαν τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο σύντομα δεν θα συμμετάσχουν πλέον στις ευρωεκλογές, τα μέλη της ΕτΠ θα πρέπει, όπως και τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, να αντιμετωπίσουν την μεγάλη πρόκληση, που συνίσταται στο να δοθεί μία νέα νομιμότητα στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση. "We are all Brussels" είπε καταλήγοντας ο εν λόγω πρόεδρος της ομάδας. Η συμβολή σε αυτή τη νομιμότητα και η συμμετοχή στην κινητοποίηση για τις ευρωεκλογές θα αποτελέσουν επομένως μία μακροπρόθεσμη προτεραιότητα για την ΕτΠ.

Εκ των αρνητικών στοιχείων, τα οποία προσάπτονται στην Επιτροπή των Περιφερειών ως κυριότερο θεωρείται η ανομοιογενής σύνθεσή της, δεδομένου, ότι πολλά κράτη-μέλη εκπροσωπούνται με άτομα, τα οποία έχουν ασκήσει, λόγω του ισχύοντος στις εν λόγω χώρες διοικητικού συστήματος, ύψιστα αξιώματα (Πρωθυπουργού, Υπουργού και ταυτοχρόνως π.χ. Προέδρου Περιφερειακών Συμβουλίων, διαθέτοντα κατ' αυτόν τον τρόπο πολιτική «ισχύ» και σημαντική εμπειρία επί θεμάτων Περιφερειών), εν αντιθέσει προς Εκπροσώπους άλλων κρατών-μελών (π.χ. Ελλάδα), οι οποίοι προέρχονται από κατώτερες Περιφερειακές ή Τοπικές δομές, π.χ. Δήμους.

Μεταξύ των αρνητικών στοιχείων προσμετράται, ακόμη, η έλλειψη ιδιαίτερου προϋπολογισμού της ΕτΠ, το γεγονός, ότι οι ισχύουσες ρυθμίσεις περί της Επιτροπής των Περιφερειών δεν επιλύουν το πρόβλημα της ισομερούς εκπροσώπησης όλων των Εθνικών Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών στην εν λόγω Επιτροπή, πράγμα το οποίο είναι πιθανόν να οδηγήσει σε ρυθμίσεις υπέρ ή κατά μίας διοικητικής βαθμίδας, όπως συνέβη π.χ. κατά την σύνθεση της Α' εκπροσώπησης της Ισπανίας, η οποία περιέλαβε στην Αντιπροσωπεία της 17 Μέλη εκ των Περιφερειών της Ισπανίας και μόνον 4 Μέλη εκ των άλλων Τοπικών Αρχών της κ.ά.<sup>224</sup>

Παρά ταύτα, προσδοκάται, ότι η ΕτΠ επιδρά ευμενώς σε ΚΜ (π.χ. Ελλάδα, Ιρλανδία, Ολλανδία) με μικρά ανάπτυξη ιδίως του Β' ή Γ βαθμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, λόγω της εντός των πλαισίων λειτουργίας της Επιτροπής αναμενομένης ανταλλαγής εμπειριών.

Σε σχέση, με το «πολιτικό βάρος» της ΕτΠ εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης σημειώνεται, ότι αυτό εξαρτάται εν πολλοίς από το είδος και το εύρος των πρωτοβουλιών της, εντός και «πέραν» των αρμοδιοτήτων της βάσει των σχετικών άρθρων της Συνθήκης του Μάαστριχτ και μάλιστα υπό το κρατούν «ευμενές» κλίμα, ότι είναι η Περιφέρεια πλέον και όχι ο Νομός, που μπορεί να συμμετάσχει κατά

---

<sup>224</sup> Βλ. και J. BOULOIS: Droit Institutionnel del' U.E. Paris, 1997, p. 129.



τρόπο περισσότερο αποτελεσματικό στις σύγχρονες διαδικασίες κοινωνικής και οικονομικής ανάπτυξης και αποκέντρωσης επί Εθνικού ή Κοινοτικού Επιπέδου<sup>225</sup>.

Όσον αφορά το εγγύς μέλλον, θα πρέπει να δοθεί το παρόν αναφορικά με τις σημαντικές κατευθύνσεις, οι οποίες θα προετοιμασθούν στους βασικούς οριζόντιους φακέλους, όπως οι δημοσιονομικές προοπτικές, η μεταρρύθμιση της κοινής γεωργικής πολιτικής, το μέλλον της Στρατηγικής της Λισσαβόνας μετά το 2010. Η τελευταία θα πρέπει να ανταποκρίνεται στη διττή πρόκληση, αφενός της κατανόησης, περισσότερο, από ό,τι στο παρελθόν, των δυνατοτήτων, των αναγκών και των περιορισμών κάθε περιφέρειας και, αφετέρου της επισήμανσης ότι οι ευρωπαϊκές, εθνικές, περιφερειακές και τοπικές δημόσιες πολιτικές πρέπει να είναι βιώσιμες.

Θα πρέπει ασφαλώς να ασκηθεί επίσης επιρροή σε ορισμένα βασικά νομοθετικά θέματα, όπως παραδείγματος χάρη τη δέσμη μέτρων για την ενέργεια και το κλίμα και την μεταναστευτική πολιτική, όπως επίσης να αξιοποιηθεί όσο το δυνατόν νωρίτερα την η προστιθέμενη αξία της ΕτΠ κατά την εκπόνηση νέων κοινοτικών πολιτικών.

Στις πολιτικές της προτεραιότητας, όπως αυτές παρουσιάζονται για το 2008, αναφέρονται οι ακόλουθες<sup>226</sup>:

✓ Συνοχή

Υπενθυμίζει ότι η εδαφική συνοχή μπορεί καλύτερα να επιτευχθεί μέσω της γνήσιας πολυεπίπεδης εδαφικής διακυβέρνησης και με την ενσωμάτωση των πολιτικών, όπως τονίζεται μέσα στην εδαφική ημερήσια διάταξη της ΕΕ. Επαναλαμβάνει την υποχρέωσή της να συμβάλει ενεργά στην πραγματοποίηση του εδαφικού στόχου συνοχής και αναγγέλλει ότι μια ομάδα εργασίας έχει καθιερωθεί για αυτόν το λόγο μέσα στην ΕτΠ. Χαιρετίζει σε αυτό το πλαίσιο την πρόθεση της Επιτροπής να δημοσιεύσει μια Πράσινη Βίβλο για την εδαφική συνοχή που θα βοηθήσει στο να δοθεί σημασία στο συνυπολογισμό της "εδαφικής συνοχής" ως έναν από τους στόχους της ΕΕ στη νέα συνθήκη

✓ Μια βιώσιμη Ευρώπη

Η ΕτΠ υπογραμμίζει τη σημασία του τοπικού και περιφερειακού επιπέδου στις πολιτικές σταθερότητας, ως τμήμα μιας πολυετούς θεσμικής συνεργασίας και καθιστά σαφή την αποφασιστικότητά του να εφαρμόσει το "πρόγραμμα" που προτάθηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2007<sup>227</sup>. Επίσης, επαναλαμβάνει την υποστήριξή της για την πολιτική δράση για να μειωθεί η παγκόσμια αύξηση της

---

<sup>225</sup> Κ Αθανασόπουλος, Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Νέα έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2006, σ.102

<sup>226</sup> Committee of the Regions, Resolution Of The Committee of the Regions on the Legislative and Work Programme of the European Commission and the Priorities of the Committee of the Regions for 2008

<sup>227</sup> Διερευνητική Γνωμοδότηση της ΕτΠ, "Η Συμβολή των Περιφερειακών και Τοπικών Αρχών στην Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Αειφόρο Ανάπτυξη", CdR 85/2007 fin.

θερμοκρασίας λόγω του φαινομένου του θερμοκηπίου και θα αξιολογήσει την επερχόμενη Λευκή Βίβλο για την προσαρμογή στον αντίκτυπο της αλλαγής κλίματος για να καθορίσει το βαθμό στον οποίο δίνεται προσοχή στη συμμετοχή των σχετικών πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών φορέων σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Θεωρεί ότι η ενεργειακή πολιτική και η πολιτική κλίματος συνδέονται στενά και πρέπει να πλαισιωθούν και να εφαρμοστούν ως τμήμα μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης, και θεωρεί ουσιαστικό ότι τα προτεινόμενα μέτρα αλλαγής κλίματος ενσωματώνονται στη δράση για την ενέργεια και αντίστροφα. Τονίζει ότι οι τοπικές και περιφερειακές αρχές έχουν μια αποφασιστική συμβολή στην επιτυχία των ευρωπαϊκών ενεργειακών πρωτοβουλιών επομένως ζητά να περιληφθούν περισσότερο να προωθήσουν την ενεργειακή πολιτική της ΕΕ και την εφαρμογή της.

Υποστηρίζει τις πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να αναπτύξει μια ευρωπαϊκή στρατηγική υγείας, η οποία στοχεύει σε μια περιεκτική προσέγγιση στην υγεία ως απαραίτητο στοιχείο της μεμονωμένης, κοινωνικής και οικονομικής ευημερίας των πολιτών της Ευρώπης καθώς και την υποχρέωση της Επιτροπής να εφαρμόσει το "σφαιρικό έλεγχο για το περιβάλλον και την ασφάλεια (GMES) και δεσμεύεται να ενεργοποιήσει τους τοπικούς και περιφερειακούς συμμετόχους σε αυτό το πρόγραμμα. Επιστά την προσοχή στη σημαντική συμβολή που οι τοπικές και περιφερειακές αρχές μπορούν να προσφέρουν για την περαιτέρω πρόοδο του προγράμματος Γαλιλαίου, το οποίο θα γίνει υποστηρικτής της ευρέως φάσματος οικονομικής ανάπτυξης της ΕΕ και ακολούθως το ισχυρό όργανο της στρατηγικής της Λισσαβόνας

✓ Ευρώπη στον κόσμο

τονίζει την ανάγκη επανέναρξης της Ευρο-Μεσογειακής συνεργασίας μέσω της πιο στενής και αμεσότερης συμμετοχής των τοπικών και περιφερειακών αρχών σύμφωνα με τη Διακήρυξη της Βαρκελώνης. Κατά συνέπεια εξαγγέλλει την πρόθεσή της να οργανώσει μια πρώτη συνεδρίαση των εκλεγμένων εκπροσώπων της τοπικής και περιφερειακής αρχής και από τις δύο πλευρές της Μεσογείου στη Μασσαλία το 2008. Εν προκειμένω, χαιρετίζει την αναγνώριση του Συμβουλίου της περιφερειακής και τοπικής διάστασης στη Λισσαβόνα στις 5 και 6 Νοεμβρίου 2007 και εκφράζει την επιθυμία να λάβει μέρος στην προτεινόμενη πρωτοβουλία για συμμετοχή των πολιτών στη δημόσια ζωή.

Υπενθυμίζει το βασικό ρόλο που οι τοπικές και περιφερειακές αρχές μπορούν ενδεχομένως να διαδραματίσουν στην ενθάρρυνση της καλύτερης διακυβέρνησης και στο συντονισμό της εμφάνισης της αποκεντρωμένης συνεργασίας μεταξύ των

τοπικών και περιφερειακών αρχών της ΕΕ και των αντίστοιχών τους στις αναπτυσσόμενες χώρες<sup>228</sup>.

Πέραν των παραπάνω, το καθήκον της ΕτΠ συνίσταται στην ουσιαστική εκπροσώπηση της Ευρώπης κοντά στους πολίτες. Διότι, ναι μεν εκπροσωπεί, ως σύνολο αιρετών εκπροσώπων των τοπικών και περιφερειακών επιπέδων διακυβέρνησης, τις πόλεις και τις περιφέρειες στις Βρυξέλλες, εντούτοις, προτεραιότητα είναι τόσο να μεταφερθούν οι προσδοκίες των πολιτών, οι οποίοι επιθυμούν να λαμβάνεται η περιφερειακή διάσταση περισσότερο υπόψη στις ευρωπαϊκές πολιτικές, όσο επίσης να συμβάλλει, αντιστρόφως, στο να καταστούν οι ευρωπαϊκές επιδιώξεις πιο απτές στο τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.

Βέβαια, η δημιουργία της Επιτροπής των Περιφερειών δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ικανοποιητική απάντηση στις συνεχώς αυξανόμενες πιέσεις των περιφερειών για πιο ενεργή και ουσιαστική συμμετοχή στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αφού οι αρμοδιότητες και ο ρόλος της είναι αρκετά περιορισμένοι. Ωστόσο, αποτελεί αναμφίβολα σημαντική εξέλιξη, στη διαπιστωμένη ανάγκη μεγαλύτερης συμμετοχής στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων στον τομέα της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, δηλαδή στη διαχείριση των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων προς όφελος κυρίως των λιγότερο ανεπτυγμένων χωρών και περιφερειών της Ένωσης. Η ΕτΠ θεωρείται ένα σημαντικό θεσμικό βήμα στην τριεπίπεδη πολιτική διάρθρωση της Κοινότητας (σε Κοινοτικό, εθνικό και περιφερειακό-τοπικό επίπεδο) με σαφώς όμως οριοθετημένες τις εξουσίες του κάθε επιπέδου με βάση, όπως προαναφέρθηκε, τις αρχές της εταιρικής σχέσης και της επικουρικότητας.

## **Κεφάλαιο 2<sup>ο</sup>: Η Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης**

### **2.1 Η έννοια της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής<sup>229</sup>**

Η ευρωπαϊκή ενοποίηση οδήγησε στη σταδιακή δημιουργία ενός πολιτικού μορφώματος που εκτείνεται ουσιαστικά σε μία ολόκληρη ήπειρο, αποτελεί πληθυσμιακά τον τρίτο μεγαλύτερο ενιαίο χώρο του πλανήτη (μετά την Κίνα και την Ινδία, με σχεδόν μισό δισεκατομμύριο κατοίκους) και τον μεγαλύτερο εταίρο στο παγκόσμιο οικονομικό κύκλωμα. Κατά συνέπεια, η ανάγκη εφαρμογής *αναπτυξιακών πολιτικών, εστιασμένων στις εντόπιες ιδιαιτερότητες*, στα πλαίσια ενός τόσο εκτεταμένου κοινωνικο-οικονομικού χώρου, είναι μάλλον αυταπόδεικτη. Η περιφερειακή πολιτική έρχεται να καλύψει αυτή την ανάγκη<sup>230</sup>.

<sup>228</sup> Committee of the Regions, Resolution of the Committee of the Regions on the Legislative and Work Programme of the European Commission and the Priorities of the Committee of the Regions for 2008, R/CdR 273/2007 FR-EN/JP/ET/ym

<sup>229</sup> Βλ. επίσης 44. Dr. A. Evans, "EU Regional Policy", Richmond, 2005, p.249

<sup>230</sup> Βλ. επίσης Δ.Κιούκια, Ευρωπαϊκά Συστήματα Πολιτικής και Κοινωνικής Οργάνωσης, οι πολιτικές των κραμάτων, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001, σ. 59

Κρίνεται εκ προοιμίου σκόπιμη μία αποσαφήνιση του όρου περιφερειακή πολιτική, όσον αφορά στο είδος και τους στόχους της εφαρμογής της από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Στην αγγλοσαξονική βιβλιογραφία υπάρχει ξεκάθαρος διαχωρισμός των όρων *peripheral* και *regional*. Ο μεν πρώτος αφορά στη γνωστή αντιδιαστολή κέντρου (ή πυρήνα) - περιφέρειας και αναφέρεται σε οτιδήποτε δεν είναι κεντρικό (π.χ. η Αθήνα σε αντιδιαστολή με την υπόλοιπη Ελλάδα ή την ελληνική περιφέρεια). Ο δεύτερος αφορά σε χωρικές μονάδες, οι οποίες προκύπτουν μετά από μία κατάτμηση του εθνικού χώρου (π.χ. οι ελληνικές περιφέρειες της Θεσσαλίας, της Ηπείρου κ.λπ.). Η Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Πολιτική αντιστοιχεί στον δεύτερο αγγλικό όρο - πρόκειται δηλαδή για *regional policy*, πολιτική που αποσκοπεί στην ανάπτυξη των περιφερειών και όχι της περιφέρειας. Με αυτήν την έννοια, και οι μητροπολιτικές περιφέρειες (π.χ. η περιφέρεια Αττικής στην ελληνική περίπτωση) έχουν δικαίωμα ένταξης στα ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά προγράμματα, με την προϋπόθεση βέβαια ότι πληρούν άλλες προϋποθέσεις, οι οποίες ισχύουν अपαρέγκλιτα και για τις υπόλοιπες περιφέρειες. Τέλος, πέρα από την ανάπτυξη αυτή καθ' αυτή, η περιφερειακή πολιτική αποσκοπεί και στη μείωση της αναπτυξιακής διαφοράς μεταξύ των περιφερειών, όπου αυτή υφίσταται και σε όποιο βαθμό<sup>231</sup>.

## 2.2 Οι λόγοι άσκησης Περιφερειακής Πολιτικής

1. Ανισότητες: Στο σύνολο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι ανισότητες στο εισόδημα και την απασχόληση έχουν περιοριστεί από τα μέσα του '90 και μετά. Την περίοδο 1994 και 2001, στις «χώρες της σύγκλισης», ακόμα και αν εξαιρέσουμε την Ιρλανδία που εμφάνισε εξαιρετική ανάπτυξη, η αύξηση του κατά κεφαλή ΑΕγχΠ ξεπέρασε κατά 1% ετησίως τον μέσο όρο της Ένωσης, και σε όλες αυτές τις χώρες, εκτός της Ελλάδας, η αναλογία πληθυσμού σε ηλικία απασχόλησης που κατέχει μια θέση εργασίας αυξήθηκε πολύ πιο γρήγορα από τον μέσο όρο.

Ωστόσο, οι ανισότητες αυτές οξύνθηκαν με την ένταξη των νέων κρατών μελών. Ο στόχος 1 των διαρθρωτικών ταμείων (κάλυψη της καθυστέρησης των περιφερειών που σημειώνουν αναπτυξιακή καθυστέρηση) αφορά σχεδόν το σύνολο της επικράτειας των νέων κρατών μελών και σχεδόν το 98 % του πληθυσμού τους, τα δύο τρίτα του οποίου ζουν σε περιφέρειες με κατά κεφαλή ΑΕγχΠ μικρότερο από το ήμισυ του μέσου όρου ΑΕγχΠ των Είκοσι Επτά. Σε ό,τι αφορά την απασχόληση, τα ποσοστά ανεργίας παρουσιάζουν σημαντικές διακυμάνσεις και συγκεκριμένα κυμαίνονται από 2 % στο Τιρόλο (Αυστρία) και 3,3 % στην Κύπρο μέχρι 29 % στο νησί της Ρεουνιόν (Γαλλία) και 26,3 % στην περιφέρεια του Lubuskie (Πολωνία). Πέρα από τις πιο μειονεκτικές περιφέρειες, πολλές πόλεις και περιφέρειες βρίσκονται

---

<sup>231</sup> Ν.Μαραβέγιας-Θ.Σακελλαρόπουλος, Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Ελλάδα, Οικονομία, Κοινωνία, Πολιτικές, εκδόσεις Διόνικος, Αθήνα, 2006, σ. 156

σε μια ενδιάμεση κατάσταση, με περιοχές όπου συσσωρεύονται σοβαρά οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα.

Με λίγα λόγια, οι Ευρωπαίοι έχουν διαφορετικά πλεονεκτήματα έναντι των προκλήσεων της παγκοσμιοποίησης, ανάλογα με το αν κατοικούν σε μια ευημερούσα ή μειονεκτική περιφέρεια, μια δυναμική ή σε κρίση περιοχή, στην πόλη ή στην ύπαιθρο, σε μια περιφερειακή ή απομονωμένη περιοχή ή σε έναν από τους κεντρικούς οικονομικούς πόλους της Ένωσης.

2. Αλληλεγγύη: Η ευρωπαϊκή αλληλεγγύη αναφέρεται στο προοίμιο της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η Συνθήκη ορίζει ότι η Κοινότητα ενεργεί με στόχο την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής της συνοχής και κυρίως τη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιφερειών.

Για το λόγο αυτόν, τα κράτη μέλη συμμετέχουν στην ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική συγχρηματοδοτούμενη από τα ευρωπαϊκά ταμεία, τα διαρθρωτικά ταμεία και το Ταμείο Συνοχής, που ενσαρκώνουν την κοινοτική αλληλεγγύη. Ο ρόλος της πολιτικής αυτής δεν είναι μόνο η χρηματοδότηση. Στόχος της δεν είναι μόνο η ανακατανομή των πόρων, αλλά η δημιουργία νέων πόρων, επενδύοντας στο δυναμικό των περιφερειών και των αρχών τους. Επίσης, φροντίζει να προσδώσει «προστιθέμενη αξία» στις ενέργειες ανάπτυξης που έχουν σχεδιαστεί επιτόπου, δηλαδή μια ευρωπαϊκή διάσταση. Με άλλα λόγια, να ευνοήσει τον προβληματισμό και την κοινή δράση και να προωθήσει ένα ευρωπαϊκό μοντέλο περιφερειακής ανάπτυξης. Για τις περιφέρειες της Ευρώπης αυτό αποτελεί ευκαιρία σε έναν ολοένα και πιο παγκοσμιοποιημένο κόσμο<sup>232</sup>.

### 2.3 Οι στόχοι, τα κριτήρια και τα χρηματοδοτικά όργανα

**1989-1993** [Κανονισμός (ΕΟΚ) 2052/88]

**Στόχος 1**: Προώθηση της ανάπτυξης και διαρθρωτικής προσαρμογής των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών.

**Κριτήρια**: Το κατά κεφαλήν ΑΕΠ να είναι κατώτερο ή να πλησιάζει το 75% του κοινοτικού μέσου όρου.

**Χρηματοδοτικά όργανα**: ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ-Π, ΕΤΕ, ΕΚΑΧ.

**Στόχος 2**: Ανασυγκρότηση των περιφερειών, παραμεθόριων περιοχών ή τμημάτων περιοχών (περιλαμβανομένων των περιοχών αγοράς εργασίας και των αστικών κοινοτήτων) που πλήττονται σοβαρά από τη βιομηχανική παρακμή.

**Κριτήρια**: Το μέσο ποσοστό ανεργίας και το ποσοστό βιομηχανικής απασχόλησης να είναι υψηλότερα του κοινοτικού μέσου όρου, μείωση της απασχόλησης στη βιομηχανία.

---

<sup>232</sup> Πιο αναλυτικά σχετικά με τους λόγους άσκησης Περιφερειακής Πολιτικής βλέπε Ν.Μούση, Εγχειρίδιο Ευρωπαϊκής Πολιτικής, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2000, σ.178

Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΤΕ, ΕΚΑΧ.

**Στόχος 3:** Καταπολέμηση της ανεργίας μακράς διάρκειας.

**Κριτήρια:** άνεργοι ηλικίας άνω των 25 ετών και για περίοδο μεγαλύτερη των 12 μηνών. Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΚΤ, ΕΤΕ, ΕΚΑΧ.

**Στόχος 4:** Διευκόλυνση της επαγγελματικής ένταξης των νέων.

**Κριτήρια:** νέοι ηλικίας κάτω των 25 ετών που αναζητούν εργασία.

**Χρηματοδοτικά όργανα:** ΕΚΤ, ΕΤΕ, ΕΚΑΧ.

**Στόχος 5α:** Επιτάχυνση της προσαρμογής των αγροτικών διαρθρώσεων. Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΓΤΠΕ-Π

**Στόχος 5β:** Προώθηση της ανάπτυξης των αγροτικών περιοχών.

**Κριτήρια:** υψηλό ποσοστό απασχόλησης στη γεωργία, χαμηλό επίπεδο γεωργικού εισοδήματος, χαμηλό επίπεδο κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης (υπολογίζεται με βάση το κατά κεφαλήν ΑΕΠ).

**Χρηματοδοτικά όργανα:** ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ-Π, ΕΤΕ.

**1994-1999** [Κανονισμός (ΕΟΚ) 2081/93]

**Στόχος 1:** Προώθηση της ανάπτυξης και διαρθρωτικής προσαρμογής των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών.

**Κριτήρια:** το κατά κεφαλήν ΑΕΠ να είναι κατώτερο ή να πλησιάζει το 75% του κοινοτικού μέσου όρου.

**Χρηματοδοτικά όργανα:** ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ-Π, ΕΤΕ, ΕΚΑΧ.

**Στόχος 2:** Ανασυγκρότηση των περιφερειών, παραμεθόριων περιοχών ή τμημάτων περιοχών (περιλαμβανομένων των περιοχών αγοράς εργασίας και των αστικών κοινοτήτων) που πλήττονται σοβαρά από τη βιομηχανική παρακμή.

**Κριτήρια:** Το μέσο ποσοστό ανεργίας και το ποσοστό βιομηχανικής απασχόλησης να είναι υψηλότερα του κοινοτικού μέσου όρου, μείωση της απασχόλησης στη βιομηχανία.

**Χρηματοδοτικά όργανα:** ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΤΕ, ΕΚΑΧ.

**Στόχος 3:** Καταπολέμηση της ανεργίας μακράς διάρκειας, διευκόλυνση της επαγγελματικής αποκατάστασης των νέων και των προσώπων που απειλούνται με αποκλεισμό από την αγορά εργασίας.

**Χρηματοδοτικά όργανα:** ΕΚΤ, ΕΤΕ, ΕΚΑΧ.

**Στόχος 4:** Διευκόλυνση της προσαρμογής των εργαζομένων στις μεταβολές της βιομηχανίας και στην εξέλιξη των συστημάτων παραγωγής.

**Χρηματοδοτικά όργανα:** ΕΚΤ, ΕΤΕ, ΕΚΑΧ.

**Στόχος 5α:** Επιτάχυνση της προσαρμογής των αγροτικών διαρθρώσεων, στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής.

**Χρηματοδοτικά όργανα:** ΕΓΤΠΕ-Π, ΧΜΠΑ.

**Στόχος 5β:** Διευκόλυνση της ανάπτυξης και της διαρθρωτικής προσαρμογής των αγροτικών περιοχών.

**Κριτήρια:** χαμηλό επίπεδο κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης και, συμπληρωματικά, υψηλό ποσοστό απασχόλησης στη γεωργία, χαμηλό επίπεδο γεωργικού εισοδήματος, χαμηλή πυκνότητα πληθυσμού.

**Χρηματοδοτικά όργανα:** ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ-Π, ΕΤΕ.

#### **2000-2006** [Κανονισμός (ΕΚ) 1260/99]

**Στόχος 1:** Προώθηση της ανάπτυξης και διαρθρωτικής προσαρμογής των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών.

**Κριτήρια:** το κατά κεφαλήν ΑΕΠ να είναι κατώτερο ή να πλησιάζει το 75% του κοινοτικού μέσου όρου.

**Χρηματοδοτικά όργανα:** ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ-Π, ΧΜΠΑ.

**Στόχος 2:** Στήριξη της οικονομικής και κοινωνικής ανασυγκρότησης των περιοχών που αντιμετωπίζουν διαρθρωτικές δυσκολίες (βιομηχανικές, αγροτικές, αστικές ή εξαρτώμενες από αλιεία).

Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΤΠΑ, ΕΚΤ (ΧΜΠΑ, ΕΓΤΠΕ-Ε).

**Στόχος 3:** Στήριξη της προσαρμογής και του εκσυγχρονισμού των πολιτικών και συστημάτων εκπαίδευσης, κατάρτισης και απασχόλησης.

**Χρηματοδοτικά όργανα:** ΕΚΤ<sup>233</sup>.

## 2.4 Η περίοδος 2007-2013

Η νέα περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης βασίζεται στην πολυμορφία, τις προκλήσεις και τις ευκαιρίες των περιφερειών της Ευρώπης. Σήμερα, το 43 % της οικονομικής παραγωγής και το 75 % των επενδύσεων στην έρευνα και την καινοτομία είναι συγκεντρωμένα μόνο στο 14 % του ευρωπαϊκού εδάφους, στο αποκαλούμενο πεντάγωνο μεταξύ Λονδίνου, Αμβούργου, Μονάχου, Μιλάνου και Παρισίων. Οι ανισότητες ανάμεσα στις περιφέρειες της Ευρώπης μεγάλωσαν ακόμη περισσότερο με τις τελευταίες διευρύνσεις. Το πιο εύπορο κράτος μέλος, το Λουξεμβούργο, είναι επτά φορές πλουσιότερο από το φτωχότερο, τη Ρουμανία. Σε περιφερειακό επίπεδο, οι διαφορές είναι ακόμη μεγαλύτερες<sup>234</sup>. Τέτοια φαινόμενα

<sup>233</sup> Ν.Μαραβέγιας-Θ.Σακελλαρόπουλος, Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Ελλάδα, Οικονομία, Κοινωνία, Πολιτικές, εκδόσεις Διόνικος, Αθήνα, 2006, σ.165

<sup>234</sup> Στο περιφερειακό επίπεδο, οι διαφορές είναι ακόμη μεγαλύτερες: η πλουσιότερη περιφέρεια είναι η περιοχή του Λονδίνου με 290 % του κατά κεφαλήν μέσου ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕγχΠ) της ΕΕ-27, ενώ η φτωχότερη περιφέρεια είναι η Βορειοανατολική της Ρουμανίας με 23 % του μέσου όρου της ΕΕ. Αν και το ΑΕγχΠ δεν συνιστά μια απολύτως ακριβή αντανάκλαση του βιοτικού επιπέδου, εφόσον δεν αποτελεί παράγοντα του σχετικού κόστους ζωής, αποτελεί ένδειξη των υφιστάμενων διαφορών.

παρατηρούνται μόνο σε αναδυόμενες οικονομίες, όπως η Κίνα και η Ινδία, ενώ οι ανισότητες στο εσωτερικό των ΗΠΑ και της Ιαπωνίας είναι πολύ μικρότερες<sup>235</sup>.

Η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική κάνει πράξη την αλληλεγγύη ανάμεσα στους λαούς της Ευρώπης. Η ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής με τη μείωση των αναπτυξιακών ανισοτήτων ανάμεσα στις περιφέρειες της Ευρώπης αποτελεί θεμελιώδη στόχο της ΕΕ που ορίζεται στη συνθήκη της. Οι χρηματοδοτικοί πόροι που έχουν διατεθεί για την επίτευξη αυτού του στόχου αντιπροσωπεύουν ποσοστό άνω του ενός τρίτου του προϋπολογισμού της ΕΕ την περίοδο 2007 έως 2013. Αν και οι επενδύσεις της πολιτικής για τη συνοχή συγκεντρώνονται στις φτωχότερες περιφέρειες ώστε να βοηθηθούν να καλύψουν ταχύτερα την απόσταση που τις χωρίζει από τις άλλες, έχουν και σημαντική επίπτωση στην ανταγωνιστικότητα όλων των περιφερειών και τις συνθήκες διαβίωσης των κατοίκων τους.

Η προστιθέμενη αξία αυτής της πολιτικής εκτείνεται πέρα από τα όρια της ανάπτυξης και της απασχόλησης. Η πολιτική συνοχής λειτουργεί ως μοχλός και διασφαλίζει τη συμμόρφωση με τις άλλες κοινοτικές πολιτικές, σε τομείς όπως οι κρατικές ενισχύσεις, το περιβάλλον, οι μεταφορές, η στήριξη της καινοτομίας ή της κοινωνίας της πληροφορίας. Τελευταίο αλλά εξίσου σημαντικό είναι το ότι βελτιώνει και εκσυγχρονίζει τις δημόσιες διοικήσεις για να υπάρξει μεγαλύτερη διαφάνεια και χρηστή διακυβέρνηση. Δεν αρκεί όμως μόνο η καταγραφή των αναγκών και των προκλήσεων που αντιμετωπίζει η Ευρώπη. Η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική έχει τη δυνατότητα να μετατρέπει τις κοινές προκλήσεις σε ευκαιρίες. Αυτό καταδεικνύεται με τα δεκάδες χιλιάδες έργα που έχουν υλοποιησει από κοινού η ΕΕ, τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες.

Ποσοστό άνω του ενός τρίτου του προϋπολογισμού της ΕΕ διατίθεται σήμερα στα χρηματοδοτικά μέσα της πολιτικής της ΕΕ για τη συνοχή: στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο. Τα μέσα αυτά αντιπροσωπεύουν από κοινού συνολική επένδυση 347,4 δισ. ευρώ κατά την περίοδο από το 2007 έως το 2013, εκ των οποίων το 82 % θα επενδυθεί στις φτωχότερες περιφέρειες της ΕΕ.

Στο παρελθόν, τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες που έλαβαν τις μεγαλύτερες ενισχύσεις από τα μέσα της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής μπόρεσαν να καλύψουν ταχύτερα τη διαφορά, ακόμη και να παρουσιάσουν ρυθμούς ανάπτυξης υψηλότερους από το μέσο όρο της ΕΕ. Τα επόμενα έτη, αυτό το μοντέλο επιτυχίας θα συνεχιστεί στα κράτη μέλη που εντάχθηκαν στην ΕΕ από το 2004 και μετά. Όμως, η ευρωπαϊκή επικράτεια ως σύνολο αντιμετωπίζει νέες προκλήσεις.

---

<sup>235</sup> Φυλλάδιο της ΕΕ για την Περιφερειακή Πολιτική, «Εργαζόμαστε για τις Περιφέρειες, Η Περιφερειακή πολιτική της ΕΕ την περίοδο 2007-2013», Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ιανουάριος 2008



Η παγκοσμιοποίηση, η κλιματική αλλαγή, η γήρανση του πληθυσμού, η εξωτερική μετανάστευση ή η ανάγκη για τον αειφόρο ενεργειακό εφοδιασμό αποτελούν προκλήσεις για την ευρωπαϊκή επικράτεια που δεν λαμβάνουν υπόψη εθνικά, θεσμικά ή πολιτικά σύνορα. Επηρεάζουν άμεσα τις περιφέρειες και τις τοπικές κοινότητες και σε διαφορετικούς βαθμούς. Η ανταγωνιστικότητα της Ευρώπης δεν είναι δυνατόν να επιτευχθεί μόνο με τις πολιτικές της ΕΕ, με τη δράση του κάθε κράτους μέλους ή της κάθε περιφέρειας χωριστά. Η οικονομική επιτυχία είναι μια κοινωνική διεργασία που απαιτεί στενή συνεργασία.

Η Ευρώπη πρέπει να βρει κοινές λύσεις για την αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων σε συνεργασία με εθνικούς, περιφερειακούς και τοπικούς φορείς. Οι προκλήσεις αυτές έχουν άμεση επίπτωση στις περιφέρειες και τις τοπικές κοινότητες και απαιτούν τη συνεργασία φορέων του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και την εξεύρεση πρακτικών και ολοκληρωμένων λύσεων. Η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική έχει τη δυναμική να μετατρέπει τις κοινές προκλήσεις σε ευκαιρίες. Είναι σχεδιασμένη με τρόπο ώστε οι παρεμβάσεις της ΕΕ να ενθαρρύνουν τη συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των στρατηγικών περιφερειακής ανάπτυξης και των τοπικών έργων προς όφελος της Ευρώπης στο σύνολό της.

#### *2.4.1 Ο τρόπος άσκησης της Περιφερειακής Πολιτικής την περίοδο 2007-2013*

Οι εταιρικές σχέσεις σε όλες τις περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο σχεδιασμός και η χρηστή διακυβέρνηση είναι τα καθοριστικά στοιχεία που εξασφαλίζουν την όσο το δυνατό δυναμικότερη και αποτελεσματικότερη περιφερειακή ανάπτυξη. Η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική, τα χρηματοδοτικά μέσα και τα προγράμματά της αποτελούν αντικείμενο ευρείας αποκεντρωμένης διαχείρισης από τις αρμόδιες εθνικές και περιφερειακές κυβερνήσεις. Μέσα σε ένα κοινό πλαίσιο που καθορίζεται από την ΕΕ, τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες επιλέγουν στις περιοχές αρμοδιότητάς τους ποιοι στόχοι προτεραιότητας θα χρηματοδοτηθούν από τα κεφάλαια της ΕΕ.

Ασφαλώς, κάθε πρόγραμμα αναπτύσσεται στο πλαίσιο μιας συλλογικής διαδικασίας στην οποία συμμετέχουν οι ευρωπαϊκές, οι περιφερειακές και οι τοπικές αρχές, οι κοινωνικοί εταίροι και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Η διαδικασία αυτή εξασφαλίζει ότι ο κάθε εταίρος οικειοποιείται τα αναπτυξιακά προγράμματα και ότι αυτά είναι άριστα προσαρμοσμένα στη συγκεκριμένη κατάσταση της κάθε περιοχής. Οι παρεμβάσεις της ΕΕ υλοποιούνται από επιτροπές στις οποίες αυτοί οι εταίροι συμμετέχουν για το σχεδιασμό, τη διαχείριση και την παρακολούθηση του κάθε προγράμματος.

Για την περίοδο 2007-13, τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες πρέπει να καταρτίσουν «εθνικά στρατηγικά πλαίσια αναφοράς» και εθνικά και περιφερειακά

«επιχειρησιακά προγράμματα». Οι κανονισμοί της ΕΕ και οι «στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της Κοινότητας για τη συνοχή» θεσπίζουν κοινούς κανόνες για τη διαχείριση των κεφαλαίων, ενώ λαμβάνουν υπόψη τις βασικές προτεραιότητες του προγράμματος δράσης της ΕΕ για την ανάπτυξη και την απασχόληση, ώστε να γίνει η ΕΕ ζώνη υψηλής ανάπτυξης και δημιουργίας νέων και καλύτερων θέσεων εργασίας. Συνολικά, θα υλοποιηθούν 423 επιχειρησιακά προγράμματα και περίπου 900 μεγάλα έργα. Η επιτόπου επιλογή των έργων πραγματοποιείται τελικά από τις εθνικές και περιφερειακές αρχές που συνεργάζονται με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά τη λήψη των αποφάσεων για τα μεγάλα έργα και για την εξασφάλιση του ελέγχου, της προβολής και των προτύπων αξιολόγησης.

Η υλοποίηση αυτών των προγραμμάτων στην πράξη δεν είναι πάντοτε εύκολη και γι' αυτό ο αποτελεσματικός σχεδιασμός έχει ζωτική σημασία. Οι στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για την πολιτική συνοχής αναπτύχθηκαν για να βοηθήσουν αυτή τη διαδικασία. Οι εν λόγω κατευθύνσεις ορίζουν κοινούς στόχους οι οποίοι πρέπει να επιτυγχάνονται από όλα τα προγράμματα. Πρέπει να καθοριστούν οι ανάγκες δαπανών για παρεμβάσεις υπέρ της έρευνας και της καινοτομίας, της κοινωνίας της πληροφορίας, της αειφόρου ανάπτυξης, της ενεργειακής απόδοσης και της ανάπτυξης των ανθρωπίνων πόρων.

Στις περιφέρειες της «Σύγκλισης», οι προτεραιότητες αυτές πρέπει να χρηματοδοτούνται με το 60 % των συνολικών διαθέσιμων κεφαλαίων και σε όλες τις άλλες περιφέρειες με το 75 %. Οι κατευθυντήριες γραμμές αναδεικνύουν επίσης ορισμένα σημαντικά ζητήματα. Τα προγράμματα πρέπει να εστιάζουν τις επενδύσεις σε τομείς υψηλής ανάπτυξης: να επενδύουν σε στοιχεία που δίνουν ώθηση στην ανάπτυξη και την απασχόληση, όπως η καινοτομία και η εκπαίδευση: να καθορίζουν περιεκτικές, μεσοπρόθεσμες αναπτυξιακές στρατηγικές: να συμβάλλουν στα Διευρωπαϊκά Δίκτυα και στην αειφορία του περιβάλλοντος: να συγκεντρώνουν πρόσθετους πόρους: να αναπτύσσουν εταιρικές σχέσεις ανάμεσα στις διάφορες βαθμίδες διακυβέρνησης και σε άλλους φορείς.

Κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα έχει ποικίλες προτεραιότητες, με συναφείς στόχους, σε συνάρτηση με τους αναπτυξιακούς στόχους του κάθε κράτους μέλους ή της περιφέρειας. Βάσει αυτών των προτεραιοτήτων επιλέγονται οι ενέργειες και καθορίζονται τα κριτήρια επιλογής των έργων. Οι εν δυνάμει δικαιούχοι, όπως και το ευρύ κοινό, έχουν δικαίωμα να γνωρίζουν τα κριτήρια επιλογής των έργων. Τα Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ και το Ταμείο Συνοχής «συγχρηματοδοτούν» τα επιχειρησιακά προγράμματα.

Τα Ταμεία μπορούν να χορηγούν ποσοστό από 50 % έως 85 % της συνολικής χρηματοδότησης ανάλογα με το στόχο της πολιτικής για τη συνοχή στον οποίο υπάγεται μια περιφέρεια ή ένα κράτος μέλος. Το υπόλοιπο της χρηματοδότησης

προέρχεται από δημόσιες (εθνικές και περιφερειακές) ή ιδιωτικές πηγές. Λεπτομερείς κανόνες για την επιλεξιμότητα και τα ποσοστά συγχρηματοδότησης καθορίζονται στο κάθε επιχειρησιακό πρόγραμμα. Έπειτα από μια πρώτη προκαταβολή, η ΕΕ πραγματοποιεί ενδιάμεσες πληρωμές βάσει λογαριασμών που πιστοποιούνται από τις εθνικές ή περιφερειακές αρχές. Εάν οι λογαριασμοί δεν είναι δυνατό να επαληθευθούν ή δεν ακολουθούνται οι σωστές διαδικασίες δημοσιονομικής διαχείρισης, η ΕΕ μπορεί να διακόψει τη χρηματοδότησή της ή να ανακτήσει ποσά που έχει ήδη καταβάλει.

Για την τρέχουσα περίοδο προγραμματισμού, οι τακτικές πληρωμές είναι δυνατό να πραγματοποιούνται μέχρι το τέλος του 2015. Ο στρατηγικός και συνεπής προγραμματισμός σε όλα τα επίπεδα είναι ένα ζωτικής σημασίας πρώτο βήμα, αλλά ακόμα και τα καλύτερα σχέδια δεν έχουν μεγάλη αξία χωρίς τη χρηστή διακυβέρνηση. Για να επιτευχθεί αυτό, είναι απαραίτητο να ενισχυθούν οι θεσμικές ικανότητες, οι επιδόσεις και η διαφάνεια των δημόσιων διοικήσεων στα κράτη μέλη και τις περιφέρειες. Τα μέσα της πολιτικής για τη συνοχή μπορούν να στηρίξουν τη δημιουργία ικανοτήτων, ιδίως στις περιφέρειες της «Σύγκλισης». Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διευκολύνει την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών κατά τη διαχείριση των κεφαλαίων μέσω της πληροφόρησης, της πραγματοποίησης σεμιναρίων και της δικτύωσης.

#### *2.4.2 Οι στόχοι την περίοδο 2007-2013*

Οι χρηματοδοτήσεις της πολιτικής της ΕΕ για τη συνοχή συνδέονται στενά με την έννοια της αλληλεγγύης ανάμεσα στα περισσότερα και τα λιγότερα εύπορα κράτη μέλη. Η χορήγηση βοήθειας στις φτωχότερες ευρωπαϊκές περιφέρειες για να καλύψουν την απόσταση με τις άλλες σημαίνει, ασφαλώς, ότι οι πλουσιότερες περιφέρειες καταβάλλουν περισσότερα στον προϋπολογισμό της ΕΕ από αυτά που λαμβάνουν. Από την άλλη πλευρά, η αλληλεγγύη δεν είναι μονόδρομος. Οι σύγχρονες υποδομές και παραγωγή, η αειφορική χρήση των πόρων και η καλύτερη εκπαίδευση και επαγγελματική κατάρτιση των ατόμων που ζουν στις φτωχότερες περιφέρειες είναι και προς όφελος των κατοίκων και της οικονομίας των πλουσιότερων χωρών.

Κατά την περίοδο 2007-13, το ΕΤΠΑ, το Ταμείο Συνοχής και το ΕΚΤ θα συμβάλουν στην υλοποίηση τριών στόχων: Σύγκλιση (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ και Ταμείο Συνοχής), Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ) και Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία (ΕΤΠΑ).

Οι περιφέρειες με ΑΕγχΠ κατώτερο του 75 % του μέσου όρου της ΕΕ είναι επιλέξιμες για το στόχο «Σύγκλιση», ενώ όλες οι άλλες περιφέρειες υπάγονται στο στόχο «Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση». Η γεωγραφική

επιλεξιμότητα των περιφερειών βάσει του στόχου της «Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας» αφορά είτε παραμεθόριες περιφέρειες είτε περιφέρειες που υπάρχουν σε περιοχές διακρατικής συνεργασίας.

Οι στόχοι, οι επιλέξιμες περιφέρειες και τα ποσοστά χρηματοδοτήσεων είναι τα εξής:

1) **Σύγκλιση**: στην ΕΕ-27, αυτός ο στόχος αφορά 84 περιφέρειες σε 17 κράτη μέλη, με πληθυσμό 154 εκατομμυρίων κατοίκων, των οποίων το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ είναι κατώτερο του 75 % του κοινοτικού μέσου όρου και - σε καθεστώς σταδιακής εξόδου - άλλες 16 περιφέρειες με πληθυσμό 16,4 εκατομμυρίων κατοίκων και ΑΕγχΠ που έχει υπερβεί ελαφρώς το όριο εξαιτίας της στατιστικής επίπτωσης της διεύρυνσης της ΕΕ. Οι πόροι που διατίθενται βάσει του στόχου της Σύγκλισης ανέρχονται σε 282,8 δισ. €, αντιπροσωπεύουν το 81,5 % του συνόλου και κατανέμονται στις περιφέρειες της σύγκλισης με ποσό 199,3 δισ. €, ενώ ποσό 13,9 δισ. € διατίθεται για τις περιφέρειες σταδιακής εξόδου και 69,6 δισ. € για το Ταμείο Συνοχής, το οποίο εφαρμόζεται σε 15 κράτη μέλη.

2) **Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση**: συνολικά είναι επιλέξιμες 168 περιφέρειες σε 19 κράτη μέλη, με πληθυσμό 314 εκατομμυρίων κατοίκων. Από τις περιφέρειες αυτές οι 13 έχουν 19 εκατομμύρια κατοίκους και αντιπροσωπεύουν τις αποκαλούμενες περιφέρειες σταδιακής εξόδου και υπόκεινται σε ειδικό καθεστώς χρηματοδότησης, διότι προηγουμένως υπάγονταν στο καθεστώς των περιφερειών του Στόχου 1. Το ποσό των 54,9 δισ. €, εκ των οποίων 11,4 δισ. € διατίθενται στις περιφέρειες σταδιακής εξόδου, αντιπροσωπεύει ποσοστό ελάχιστα χαμηλότερο του 16 % της συνολικής χρηματοδότησης.

3) **Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία**: ο πληθυσμός των παραμεθόριων περιοχών είναι 181,7 εκατομμύρια κάτοικοι (το 37,5 % του συνολικού πληθυσμού της ΕΕ), ενώ όλες οι περιφέρειες της ΕΕ και οι πολίτες της ΕΕ καλύπτονται τουλάχιστον από έναν από τους υφιστάμενους 13 τομείς διακρατικής συνεργασίας. Το ποσό των 8,7 δισ. € (ή το 2,5 % της συνολικής χρηματοδότησης) που διατίθεται γι' αυτόν το στόχο κατανέμεται ως εξής: 6,44 δισ. € για τη διασυνοριακή συνεργασία, 1,83 δισ. € για τη διακρατική συνεργασία και 445 εκατ. € για τη διαπεριφερειακή συνεργασία και τα δίκτυα.

Η μέθοδος υπολογισμού των χορηγήσεων ορίζεται στους κανονισμούς της ΕΕ οι οποίοι διέπουν τα μέσα της πολιτικής για τη συνοχή. Κάνει διάκριση ανάμεσα στους τρεις στόχους και τα τελικά ποσοστά εξαρτώνται κυρίως από τη σχετική περιφερειακή και εθνική ευημερία, το μέγεθος του πληθυσμού και τα ποσοστά

ανεργίας. Η χρηματοδότηση δεν υπερβαίνει το 4 % του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος του κάθε κράτους μέλους<sup>236</sup>.

#### 2.4.3 Καινοτόμες περιφέρειες

Η βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη συνδέεται όλο και περισσότερο με την ικανότητα των περιφερειακών οικονομιών να αλλάζουν και να καινοτομούν. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να καταβάλλονται πολύ μεγαλύτερες προσπάθειες για τη δημιουργία ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος που θα ενθαρρύνει την έρευνα, την ανάπτυξη και την καινοτομία. Η πολιτική συνοχής το επιδιώκει μέσω της σημαντικής αύξησης των κεφαλαίων που διατίθενται γι' αυτή την προτεραιότητα.

Οι τελευταίες στατιστικές επιβεβαιώνουν την ύπαρξη μεγάλων ανισοτήτων ανάμεσα στα κράτη μέλη και τις περιφέρειες της ΕΕ στον τομέα της έρευνας και ανάπτυξης (E&A) και της καινοτομίας. Οι δαπάνες για E&A ανήλθαν το 2005 κατά μέσο όρο σε 1,84 % του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕγχΠ) της ΕΕ-27, ποσοστό δυσμενές εάν συγκριθεί με αυτό των ΗΠΑ (2,67 %) και της Ιαπωνίας (3,2 %). Η Φινλανδία και η Σουηδία είναι τα μόνα κράτη μέλη που δαπάνησαν ποσοστό μεγαλύτερο του 3 % του ΑΕγχΠ τους για E&A και μόνο 27 από τις 268 περιφέρειες της ΕΕ επιτυγχάνουν σήμερα αυτό το επίπεδο. Πάνω από 100 περιφέρειες δαπανούν λιγότερο του 1 %, οι περισσότερες από τις οποίες είναι περιφέρειες της Νότιας Ευρώπης και των νέων κρατών μελών.

Τρία κράτη μέλη, Γερμανία, Γαλλία και Ηνωμένο Βασίλειο, αντιπροσωπεύουν τα δύο τρίτα της συνολικής δαπάνης της ΕΕ για E&A. Οι δέκα περιφέρειες με τις μεγαλύτερες δαπάνες για E&A δαπάνησαν 52,5 δισ. € το 2003, που αντιπροσωπεύει ποσοστό άνω του 25 % της συνολικής δαπάνης της ΕΕ. Όσον αφορά τη θετική πλευρά, ωστόσο, οι σημαντικότερες αυξήσεις των δαπανών για E&A κατά την περίοδο 2001-2004 σημειώθηκαν στην Εσθονία (+19 %), την Κύπρο (+18 %), τη Λιθουανία (+14 %) και την Ισπανία (+13 %). Ενδεικτικά αναφέρουμε ορισμένα είδη δράσεων σε περιφερειακό επίπεδο που μπορούν να διευκολύνουν την καινοτομία: επενδύσεις σε υποδομές, εξοπλισμό και εγκαταστάσεις ενίσχυση των δεσμών ανάμεσα σε βιομηχανικά ανεπτυγμένες ζώνες και σε ερευνητικά ιδρύματα στήριξη της δημιουργίας ομίλων επιχειρήσεων, κέντρων αριστείας, πάρκων επιστημών και τεχνολογίας, ενθάρρυνση της κινητικότητας των ερευνητών και δημιουργία εταιρικών σχέσεων ανάμεσα σε εκπαιδευτικά ιδρύματα και σε τοπικές επιχειρήσεις τεχνολογίας.

Τα μέσα της πολιτικής για τη συνοχή δίνουν έμφαση στην έρευνα και καινοτομία την περίοδο 2007-13 με συνολική χρηματοδότηση σχεδόν 60 δισ. €

<sup>236</sup> Για την περίοδο 2000-2006 βλέπε Φυλλάδιο Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Περιφερειακή πολιτική, Οι διαρθρωτικές πολιτικές και τα εδάφη της Ευρώπης Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2002

(17,3% του συνόλου), ποσό το οποίο αντιπροσωπεύει αντίστοιχα διπλασιασμό και τριπλασιασμό των χρηματοδοτικών πόρων που διατίθενται για E&A και καινοτομία στο πλαίσιο του στόχου Σύγκλιση και του στόχου Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού. Από αυτό το συνολικό ποσό, 15,6 δισ. € θα διατεθούν σε ερευνητικά κέντρα και υποδομές, 26,5 δισ. € για μεταφορά τεχνολογίας και E&A και καινοτομία για τη στήριξη επιχειρήσεων και 15 δισ. € για τις τεχνολογίες της πληροφορίας και επικοινωνίας<sup>237</sup>.

Οι δράσεις θα εστιάζονται σε τέσσερις τομείς. Η ενίσχυση της συνεργασίας, τόσο μεταξύ επιχειρήσεων όσο και ανάμεσα σε επιχειρήσεις και δημόσια ερευνητικά ιδρύματα, θα πραγματοποιηθεί μέσω διαπεριφερειακών ομίλων. Η δεύτερη προτεραιότητα είναι η στήριξη της έρευνας και καινοτομίας στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις. Ο τρίτος στόχος είναι η άνθηση της περιφερειακής διασυνοριακής και διακρατικής συνεργασίας και ο τελευταίος είναι η ενίσχυση των υποδομών δημιουργίας ικανοτήτων και ανθρώπινου κεφαλαίου σε περιοχές με σημαντικό αναπτυξιακό δυναμικό. Θα χορηγηθούν σημαντικές χρηματοδοτήσεις για προγράμματα καινοτομίας σε χώρες όπως η Ισπανία, η Πολωνία, η Ελλάδα, η Τσεχική Δημοκρατία, η Ουγγαρία, η Πορτογαλία και η Σλοβακία. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι στην Πολωνία η ενίσχυση των Διαρθρωτικών Ταμείων για το εθνικό πρόγραμμα «Καινοτόμος οικονομία» ανέρχεται σε 8,3 δισ. € - ποσό που υπερβαίνει το 12 % των συνολικών πόρων γι' αυτή τη χώρα.

Στο μεταξύ, στη Γαλλία και στις Κάτω Χώρες η καινοτομία είναι η βασική προτεραιότητα όλων των περιφερειακών προγραμμάτων και αντιπροσωπεύει περίπου το ήμισυ των συνολικών δαπανών τους. Στη Φινλανδία, η έμφαση στην καινοτομία σε όλα τα περιφερειακά προγράμματα αντανάκλα το σαφή στόχο αποκέντρωσης που έθεσε η στρατηγική της Λισαβόνας της ΕΕ για την ανάπτυξη και την απασχόληση. Σε πολλά από τα μικρότερα κράτη μέλη, η καινοτομία στα προγράμματα συμβαδίζει με άλλες προτεραιότητες, όπως η ανάπτυξη υποδομών. Αυτό είναι χαρακτηριστικό γνώρισμα των χωρών της «Σύγκλισης», όπως τα κράτη της Βαλτικής, η Μάλτα και η Σλοβενία, αλλά ισχύει και για τη Δανία. Αυτό βεβαίως δεν σημαίνει ότι δίνεται μικρότερη έμφαση στην καινοτομία. Η Λιθουανία, παραδείγματος χάριν, σχεδιάζει να διαθέσει το 8 % των συνολικών πόρων σε υποδομές έρευνας και ένα πρόσθετο 8 % στην κοινωνία της πληροφορίας.

#### 2.4.4 Αειφόρος ανάπτυξη

Οι περιφερειακές πολιτικές πρέπει να είναι αειφόρες και διατίθενται μεγαλύτερα ποσά παρά ποτέ για φιλικές προς το περιβάλλον πρωτοβουλίες την

<sup>237</sup> Βλ. επίσης Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής, Οι περιφέρειες και οι οικονομικές αλλαγές - Η καινοτομία και η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2006

περίοδο 2007-13. Το περιβάλλον μπορεί να είναι πηγή οικονομικής ανάπτυξης, είτε μέσω της ενθάρρυνσης καινοτόμων καθαρών τεχνολογιών, της προώθησης της χρησιμοποίησης αποδοτικής ενέργειας ή της ενδυνάμωσης του οικολογικού τουρισμού είτε απλά μέσω των φυσικών ενδιαιτημάτων που καθιστούν τις περιοχές ελκυστικότερες.

Η εξασφάλιση της αειφόρου ανάπτυξης και ενός υψηλού επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας είναι ζητούμενα όλων των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παρομοίως, οι νομικές βάσεις και οι κατευθυντήριες γραμμές της περιφερειακής πολιτικής ορίζουν ότι πρέπει να υπάρχει ολοκλήρωση ανάμεσα στους οικονομικούς, κοινωνικούς και περιβαλλοντικούς στόχους. Η περιφερειακή ανάπτυξη μπορεί να είναι βιώσιμη μόνο εάν σέβεται το περιβάλλον. Η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ μπορεί να συνεισφέρει στην αειφορία προωθώντας φιλικές προς το περιβάλλον τεχνολογίες: πρωτοβουλίες στους τομείς των μεταφορών, της ενέργειας και των υποδομών που διασφαλίζουν την υψηλή ποιότητα των υδάτων, του ατμοσφαιρικού αέρα και του εδάφους.

Επιπλέον, τα κράτη μέλη πρέπει να διενεργούν αξιολογήσεις περιβαλλοντικών επιπτώσεων και να συμβουλεύονται τις περιβαλλοντικές αρχές και το κοινό όταν εφαρμόζουν προγράμματα της πολιτικής για τη συνοχή. Το συνολικό ποσό που έχουν διαθέσει τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής σε περιβαλλοντικά προγράμματα έχει διπλασιαστεί σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο προγραμματισμού και ανέρχεται συνολικά σε 100 δισ. €, ή στο 30 % των συνολικών πόρων. Το ήμισυ αυτής της επένδυσης θα διατεθεί σε επενδύσεις υποδομών για την επεξεργασία λυμάτων και αποβλήτων, την ανάπλαση μολυσμένων περιοχών, τη μείωση της ρύπανσης και τη στήριξη ενεργειών προστασίας της φύσης και πρόληψης των κινδύνων. Το άλλο ήμισυ θα διατεθεί σε επενδύσεις με περιβαλλοντική επίπτωση σε τομείς όπως τα συστήματα μεταφορών και ενέργειας, η οικολογική καινοτομία, η περιβαλλοντική διαχείριση για επιχειρήσεις, η αστική και αγροτική ανάπλαση και ο οικολογικός τουρισμός. Ενδεικτικά αναφέρουμε ότι ποσό άνω των 7 δισ. ευρώ προορίζεται για τη στήριξη της ενεργειακής απόδοσης και των ανανεώσιμων μορφών ενέργειας.

#### *2.4.5 Η Ευρώπη των πόλεων και των περιφερειών*

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση διαδραματίζει εξέχοντα ρόλο στην ανάπτυξη των πόλεων ενώ παράλληλα οι εκλεγμένοι νομάρχες, δήμαρχοι, και δημοτικοί ή νομαρχιακοί σύμβουλοι αποτελούν τον ενδιάμεσο κρίκο επαφής των πολιτών με την κεντρική εξουσία. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση βρίσκεται πιο κοντά στην καθημερινότητα των πολιτών, κάτι που στις μέρες μας είναι γνωστό. Αυτό που μπορεί όμως να μην είναι ευρέως διαδεδομένο και που σίγουρα δεν έχει

παρουσιαστεί επαρκώς στη χώρα μας, είναι η συμβολή της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ανάπτυξη των πόλεων και των περιφερειών και κατά συνέπεια η δράση της για μια πιο ουσιαστική βελτίωση της καθημερινότητας των πολιτών<sup>238</sup>.

Η περίοδος 2007 – 2013 έχει χαρακτηριστεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση ως «Ευρώπη των πόλεων και των περιφερειών». Η ανάπτυξη των πόλεων σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης εντάσσεται στον τομέα Περιφερειακής Πολιτικής. Οι πόλεις συμβολίζουν τη διπλή πρόκληση που αντιμετωπίζει σήμερα η Ευρωπαϊκή Ένωση: πώς θα βελτιωθεί η ανταγωνιστικότητα και ταυτόχρονα θα ικανοποιηθούν οι κοινωνικές και περιβαλλοντικές απαιτήσεις. Οι πόλεις της Ευρώπης είναι τα κέντρα οικονομικής δραστηριότητας, καινοτομίας και απασχόλησης, αλλά αντιμετωπίζουν και πολλές προκλήσεις. Η τάση προαστιοποίησης, η συγκέντρωση φτωχών και ανέργων στις αστικές συνοικίες, η αύξηση της κυκλοφοριακής συμφόρησης είναι σύνθετα προβλήματα που απαιτούν ολοκληρωμένες απαντήσεις στα συστήματα μεταφορών, στέγης και επαγγελματικής κατάρτισης και απασχόλησης τα οποία πρέπει να είναι προσαρμοσμένα στις τοπικές ανάγκες.

Η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική και η πολιτική συνοχής αντιμετωπίζουν αυτές τις προκλήσεις. Οι πολιτικές είναι σχεδιασμένες για να στηρίζουν τις πόλεις ως κινητήριες δυνάμεις περιφερειακής ανάπτυξης. Η προώθηση της επιχειρηματικότητας, της καινοτομίας και της ανάπτυξης υπηρεσιών ενισχύει την ελκυστικότητά τους. Η αναβάθμιση των προαστίων που βρίσκονται σε κρίση, ιδίως με την αποκατάσταση του φυσικού περιβάλλοντος, την αναζωογόνηση εγκαταλειμμένων βιομηχανικών χώρων και τη διατήρηση και ανάπτυξη της ιστορικής και πολιτιστικής κληρονομιάς, συμβάλλει στην ισόρροπη αστική ανάπτυξη.

Η στήριξη καθαρών συστημάτων αστικών μεταφορών ενισχύει την αειφορία των πόλεων. Περίπου 21,1 δισ. € έχουν διατεθεί για την αστική ανάπτυξη την περίοδο από το 2007 έως το 2013, δηλαδή 6,1 % του συνολικού προϋπολογισμού της πολιτικής της ΕΕ για τη συνοχή. Από το ποσό αυτό, τα 3,4 δισ. € διατίθενται για την αποκατάσταση βιομηχανικών χώρων και μολυσμένων εδαφών, 9,8 δισ. € για έργα αστικής και αγροτικής ανάπλασης, 7 δισ. € για καθαρά συστήματα αστικών μεταφορών και 917 εκατ. € για τη στέγαση. Άλλες επενδύσεις σε υποδομές έρευνας και καινοτομίας, μεταφορών, περιβάλλοντος, εκπαίδευσης, υγείας και πολιτισμού έχουν επίσης σημαντική επίπτωση στις πόλεις.

Μέσα από μια ολοκληρωμένη προσέγγιση, η πολιτική συνοχής μπορεί να αξιοποιήσει τις συνέργειες ανάμεσα στους διάφορους τομείς πολιτικής και να ενθαρρύνει το διάλογο ανάμεσα σε δημόσιες διοικήσεις, κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους και τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Οι νέοι

---

<sup>238</sup> Ανδρέας Χαρδαλούπας, «Η Ευρώπη των Πόλεων και των Περιφερειών, Ένα πλαίσιο αναφοράς για τις δράσεις των νέων δημοτικών και νομαρχιακών αρχών», 13/10/2006, ΕΚΕΜ σ.1



κανονισμοί της πολιτικής για τη συνοχή της περιόδου 2007-13 παρέχουν τα μέσα για να ενισχυθεί η διάσταση της αστικής ανάπτυξης στη νέα γενιά προγραμμάτων. Δίνουν έμφαση στην ανάγκη συμμετοχής των τοπικών και περιφερειακών αρχών στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των προγραμμάτων. Οι εθνικές και περιφερειακές αρχές μπορούν να αναθέσουν τη διαχείριση ή μέρος της διαχείρισης των προγραμμάτων σε τοπικές αρχές και μπορούν επίσης να συμμετέχουν άλλοι ιδιωτικοί οργανισμοί.

Κατά την περίοδο 2007-13, οι ευρωπαϊκές πόλεις θα επωφεληθούν πολλαπλώς από τα χρηματοδοτικά μέσα, τις πρωτοβουλίες και τα εργαλεία της πολιτικής για τη συνοχή:

- 1) Τα ζητήματα αστικής ανάπτυξης έχουν ενσωματωθεί σε μεγάλο βαθμό σε όλα τα περιφερειακά και εθνικά προγράμματα που χρηματοδοτούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής.
- 2) Η ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και η δικτύωση μεταξύ πολεοδόμων και άλλων τοπικών συμβούλων εντάσσεται στο πρόγραμμα URBACT II.
- 3) Το JESSICA (Κοινή Ευρωπαϊκή Στήριξη για Βιώσιμες Επενδύσεις σε Αστικές Περιοχές) είναι μια νέα πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και την Αναπτυξιακή Τράπεζα του Συμβουλίου της Ευρώπης. Προωθεί τη χρηματοοικονομική τεχνική για βιώσιμες επενδύσεις, οικονομική ανάπτυξη και απασχόληση στις αστικές περιοχές της Ευρώπης.
- 4) Ο αστικός έλεγχος παρέχει στατιστικά δεδομένα και πληροφορίες για τις συνθήκες διαβίωσης σε 357 ευρωπαϊκές πόλεις στα 27 κράτη μέλη της ΕΕ και στη Νορβηγία, την Ελβετία και την Τουρκία. Περισσότεροι από 330 δείκτες για τη ζωή στα αστικά κέντρα της Ευρώπης παρέχουν στοιχεία για τον πληθυσμό, τη στέγαση, την υγεία, την εγκληματικότητα, την αγορά εργασίας, την οικονομική δραστηριότητα, τις εισοδηματικές ανισότητες, την τοπική διοίκηση, τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, τα εκπαιδευτικά εφόδια, την πολιτιστική υποδομή και τον τουρισμό.

#### *2.4.6 Περιφέρειες για την οικονομική αλλαγή*

Εκτός από την προετοιμασία και την έκδοση των επιχειρησιακών προγραμμάτων, η Επιτροπή συνεχίζει να εξετάζει τα βασικά ζητήματα που αντιμετωπίζουν οι ευρωπαϊκές περιφέρειες. Η πρωτοβουλία «*Περιφέρειες για την οικονομική αλλαγή*» έχει στόχο να βοηθήσει τα κράτη μέλη, τις περιφέρειες και τις πόλεις να εφαρμόσουν το ανανεωμένο πρόγραμμα δράσης της Λισσαβόνας μέσα από μέτρα που αποσκοπούν στον οικονομικό εκσυγχρονισμό. Προσπαθεί να αξιοποιήσει την εμπειρία και τις ορθές πρακτικές των περιφερειών με τις καλύτερες επιδόσεις και να τις μεταφέρει στις περιφέρειες που επιθυμούν να βελτιωθούν.

Επιπλέον, αποσκοπεί στο να συνδεθεί αυτή η ανταλλαγή ορθών πρακτικών σταθερότερα με την υλοποίηση των κεντρικών προγραμμάτων σύγκλισης και ανταγωνιστικότητας. Η πρωτοβουλία «Περιφέρειες για την οικονομική αλλαγή» περιγράφεται στην ανακοίνωση της Επιτροπής (2006) 675<sup>239</sup>. Θα αξιοποιήσει τους μηχανισμούς διαπεριφερειακής συνεργασίας και τα δίκτυα αστικής ανάπτυξης στο πλαίσιο του στόχου της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας για να επιταχυνθεί η αξιοποίηση σωστών ιδεών. Σε σύγκριση με τους υφιστάμενους μηχανισμούς, προβλέπει διάφορους νέους μηχανισμούς, όπως:

- τον εντοπισμό 30 θεμάτων προτεραιότητας που εστιάζονται στον οικονομικό εκσυγχρονισμό και την ανανέωση του προγράμματος δράσης της Λισσαβόνας·
- τη δημιουργία μιας «αμφίδρομης σχέσης» ανάμεσα στα δίκτυα και τα βασικά προγράμματα·
- την αυξημένη επικοινωνία μέσα από ετήσιες διασκέψεις και την απονομή βραβείων·
- μια επιλογή ταχείας διαδικασίας στο πλαίσιο της οποίας η Επιτροπή θα θεσπίσει δίκτυα εθελοντών σε επιλεγμένα θέματα προτεραιότητας, με στόχο να εξασφαλίσει ένα πεδίο ταχείας δοκιμής διαφόρων ιδεών.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει συντάξει έγγραφο εργασίας που καθορίζει 30 θέματα προτεραιότητας. Ένα από τα θέματα αυτά είναι η «αντιμετώπιση της δημογραφικής αλλαγής». Οι περιφέρειες που εργάζονται για το θέμα αυτό θα παρουσιάσουν την εμπειρία τους όσον αφορά την αντιμετώπιση των επιπτώσεων της δημογραφικής αλλαγής και θα παρουσιάσουν μέτρα τα οποία θα μπορούσαν να εφαρμοστούν στο πλαίσιο των βασικών εθνικών και περιφερειακών τους προγραμμάτων. Πολλά άλλα θέματα συνδέονται άμεσα με το ζήτημα της προσαρμογής στη γήρανση της κοινωνίας, συμπεριλαμβανομένης της «δημιουργίας υγιών κοινοτήτων», των «καλύτερων συνδέσεων τεχνολογιών πληροφορίας και επικοινωνιών (ΤΠΕ) μεταξύ των περιφερειών» και της «κοινωνικής ένταξης νέων που βρίσκονται στο περιθώριο» - για να αναφέρουμε ορισμένα μόνο από αυτά.

Η πρώτη ετήσια διάσκεψη των περιφερειών για την οικονομική αλλαγή πραγματοποιήθηκε το 8 Μαρτίου 2007 στις Βρυξέλλες και είχε ως θέμα την «ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας μέσα από καινοτόμες τεχνολογίες, προγράμματα και υγιείς κοινότητες».

---

<sup>239</sup> Ευρωπαϊκή Επιτροπή: «Περιφέρειες για την οικονομική αλλαγή», ανακοίνωση (2006) 675 της 8ης Νοεμβρίου 2006.

## Μέρος Γ'

### *Η περίπτωση της Ελλάδας*

#### **Κεφάλαιο 1<sup>ο</sup> : Η διοικητική οργάνωση στην Ελλάδα**

##### 1.1 Οι διατάξεις του Συντάγματος και το Αποκεντρωτικό κκεκτημένο

Η διοίκηση του Κράτους (οφείλει να) οργανώνεται κατά το αποκεντρωτικό σύστημα, όπως ορίζει συναφώς το άρθρο 101 του Συντάγματος<sup>240</sup>. Ενώ η διοικητική διαίρεση της Χώρας, με βάση την οποία οργανώνεται η αποκέντρωση της δημόσιας διοίκησης, διαμορφώνεται σύμφωνα με τρία συναφή κριτήρια: τις γεωοικονομικές, τις κοινωνικές και τις συγκοινωνιακές συνθήκες (άρθρο 101 παρ. 2 του Συντάγματος)<sup>241</sup>.

Τα περιφερειακά όργανα του Κράτους, μέσω των οποίων εφαρμόζεται η αποκέντρωση στην οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, έχουν «γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους», όπως ορίζει συναφώς η σχετική συνταγματική διάταξη του άρθρου 101 παρ. 3 του Συντάγματος, ενώ τα κεντρικά όργανα (πρέπει να) περιορίζονται σε επιτελικό έργο και ευθύνη έναντι των περιφερειακών, δηλαδή στη «γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και τον έλεγχο νομιμότητας» (μόνο) των πράξεων και της εν γένει δράσης των περιφερειακών οργάνων<sup>242</sup>.

Έτσι, το σύστημα της αποκέντρωσης υπήρξε σαφής επιλογή του Έλληνα συντακτικού νομοθέτη για την οργάνωση της δημόσιας διοίκησης, μιας αποκέντρωσης ισχυρής, που πλησιάζει αρκετά την αυτοδιοίκηση, όπως προκύπτει από το παραπάνω άρθρο. Κατά τη διάταξη, εξάλλου, του άρθρου 118 παρ. 3 εδ. β του Συντάγματος, όσον αφορά την κατανομή αρμοδιοτήτων ανάμεσα στις κεντρικές και τις περιφερειακές υπηρεσίες του Κράτους, επιτρέπεται η μεταφορά ειδικών αρμοδιοτήτων μόνον από τις κεντρικές προς τις περιφερειακές υπηρεσίες -και όχι

---

<sup>240</sup> Με βάση τη διάταξη αυτή, εκδόθηκαν διάφορα νομικά κείμενα που ρυθμίζουν θέματα αποκέντρωσης, όπως για παράδειγμα:

- Ν.1235/1982. Άσκηση κυβερνητικής πολιτικής και καθιέρωση της λαϊκής εκπροσώπησης στους νομούς. Ο νόμος αυτός προβλέπει τις αρμοδιότητες του νομάρχη και του Νομαρχιακού Συμβουλίου. Με βάση το νόμο αυτό, εκδόθηκαν διάφορα Προεδρικά Διατάγματα που μεταβιβάζουν αρμοδιότητες από τα κεντρικά στα περιφερειακά όργανα.
- Ν.1622/1986. Τοπική Αυτοδιοίκηση, περιφερειακή ανάπτυξη και δημοκρατικός προγραμματισμός. Με το νόμο αυτό μεταβιβάστηκαν αρμοδιότητες από τα κεντρικά στα περιφερειακά όργανα.
- Π.Δ. Διαίρεση της χώρας σε 13 περιφέρειες για το σχεδιασμό, τον προγραμματισμό, και το συντονισμό της περιφερειακής ανάπτυξης.
- Ν.2539/1997. Συγκρότηση της πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Πρόκειται για το σχέδιο «Ιωάννης Καποδίστριας» με το οποίο έγινε συνένωση δήμων και κοινοτήτων.

<sup>241</sup> Επιπλέον, κατά την ερμηνευτική δήλωση που προστέθηκε στο άρθρο 101 του Συντάγματος με την αναθεώρηση του 2001, «ο κοινός νομοθέτης και η διοίκηση όταν δρα κανονιστικά έχουν υποχρέωση να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών περιοχών.».

<sup>242</sup> Δ. Κοντόγωργα-Θεοχαροπούλου, Διοικητική Οργάνωση του Κράτους, από άποψη Διοικητικού Δικαίου και Διοικητικής Επιστήμης, όπ. π., σ. 141

αντιστρόφως. Πράγμα που σημαίνει ότι αρμοδιότητες που ήδη ανήκουν σε περιφερειακά όργανα και αρχές απαγορεύεται από το Σύνταγμα να επαναφέρονται με νόμο στις κεντρικές υπηρεσίες, ανεξαρτήτως μάλιστα της φύσης των αρμοδιοτήτων. Μπορεί, επομένως, να γίνει λόγος εν προκειμένω για ένα είδος 'αποκεντρωτικού κεκτημένου'<sup>243</sup>.

Εξακολουθεί να ισχύει συναφώς και η παραδοσιακή διάκριση και διαφοροποίηση της δημόσιας διοίκησης σε κρατική, υπό τη στενή έννοια του όρου, και σε αυτήν της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η πρώτη οργανώνεται και λειτουργεί τόσο σε κεντρικό επίπεδο (υπουργεία, διάφορα Ν.Π.Δ.Δ.) όσο και σε αποκεντρωμένο (διοικητικές Περιφέρειες, αποκεντρωμένες υπηρεσίες, ειδικές υπηρεσίες).

Κατά τρόπο ανάλογο, και οι κρατικές, υπό την ευρεία έννοια του όρου, αρμοδιότητες εξακολουθούν να διακρίνονται σε γενικές ή 'κρατικές' (υπό τη στενή έννοια του όρου) και σε αυτές που είναι 'τοπικής φύσης' ή χαρακτήρα. Για τις πρώτες (τις γενικές), έχει καταρχήν ευθύνη και τεκμήριο αρμοδιότητας το Κράτος, υπό τη στενή έννοια, και για ορισμένες εξ αυτών (χωροταξία, παιδεία, κ.λπ.) αυτό διαθέτει την αποκλειστική αρμοδιότητα (δεν μπορεί δηλαδή να τις εκχωρήσει σε άλλον φορέα). Για τις δεύτερες (τις τοπικές), υπεύθυνοι και κατά τεκμήριο αρμόδιοι είναι οι οργανισμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης.

## 1.2 Σύντομη ιστορική αναδρομή

Η Ελλάδα ήταν για μεγάλο διάστημα ένα πολύ συγκεντρωτικό κράτος. Ειδικότερα, το σύστημα της διοικητικής αποκέντρωσης, όπως αυτό εφαρμόστηκε στην Ελλάδα από την εθνική απελευθέρωση και μετά, προσέλαβε διάφορες μορφές και διήλθε ποικίλα στάδια και παραλλαγές ή φάσεις στην εξέλιξή του. Αρχικά, με το ιδρυτικό διάταγμα του Απριλίου 1833, η Χώρα διαιρέθηκε σε νομούς, επαρχίες και δήμους που αποτελούσαν επάλληλες διοικητικές βαθμίδες, με τρόπο ώστε κάθε μεγαλύτερη διοικητική ενότητα περιελάμβανε περισσότερες, πιο μικρές και ανεξάρτητες μεταξύ τους<sup>244</sup>. Έως το 1994, τα δημοτικά και κοινοτικά συμβούλια ήταν τα μόνα αιρετά όργανα κάτω του εθνικού επιπέδου. Οι 51 νομοί ήταν αποκεντρωμένες μονάδες της κεντρικής κυβέρνησης, οι οποίες επέτρεπαν σε αυτή να ελέγχει το τοπικό επίπεδο. Επιπλέον, οι νομάρχες διορίζονταν από την κεντρική κυβέρνηση. Ωστόσο, το 1994 (Ν .2218 & 2240/1994), θεσπίστηκε ο θεσμός των αιρετών νομαρχιακών συμβουλίων και νομαρχών ως δεύτερο επίπεδο αυτοδιοίκησης αρμόδιο για την οικονομική, κοινωνική, και πολιτιστική ανάπτυξη σε περιφερειακό

<sup>243</sup> Το 'αποκεντρωτικό κεκτημένο' δεν πρέπει να συγχέεται, ωστόσο, με το τεκμήριο αρμοδιότητας υπέρ των ΟΤΑ. για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, που κατοχυρώθηκε κατά τρόπο ρητό με την αναθεώρηση του 2001 στο άρθρο 102 παρ. 1 εδ. β του Συντάγματος (iñfra, σελ. 181-182 και 201-202).

<sup>244</sup> Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Διοικητική Οργάνωση του Κράτους, από άποψη Διοικητικού Δικαίου και Διοικητικής Επιστήμης, όπ. π., σ. 144

επίπεδο. Η εν λόγω μεταρρύθμιση απετέλεσε σημαντική αναμόρφωση του συστήματος. Έκτοτε, και οι νομάρχες εκλέγονται άμεσα. Από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, οι δομές της αυτοδιοίκησης γνώρισαν μια διαδικασία αλλαγής και προσαρμογής που κατέληξε σε μεγαλύτερη τοπική αυτονομία, ιδιαίτερα από δημοσιονομικής πλευράς, στο πλαίσιο της συγκεντρωτικής δομής του ελληνικού συστήματος.

### 1.3 Οι διοικητικές Περιφέρειες

#### 1.3.1 Προσδιορισμός των Περιφερειών

Ο όρος 'Περιφέρεια' έχει στο πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης στην Ελλάδα δύο σημασίες, μία οργανωτική και μία εδαφική. Κατά την πρώτη, ο όρος αναφέρεται σε μια διοικητική μονάδα του Κράτους, ενώ κατά τη δεύτερη σημαίνει το τμήμα της επικράτειας, εντός του οποίου ασκούνται οι αρμοδιότητες οργάνων του Κράτους ή άλλων δημόσιων νομικών προσώπων<sup>245</sup>.

Αρχικά, η Ελλάδα διαιρέθηκε σε έξι γεωγραφικές περιφέρειες για τους σκοπούς των ΜΟΠ και εν συνεχεία, με το νόμο 1622/1986 και το Προεδρικό Διάταγμα 51/1987 συστάθηκαν οι 13 περιφέρειες το 1987, για να αποτελέσουν ένα νέο επίπεδο περιφερειακής διοίκησης ως απόκριση στην κοινοτική περιφερειακή και διαρθρωτική πολιτική. Ωστόσο τότε, δεν διέθεταν ούτε προϋπολογισμό, ούτε δικό τους προσωπικό και δεν υπήρχε ιεραρχική σχέση με τα υπόλοιπα επίπεδα τοπικής διακυβέρνησης και διοίκησης<sup>246</sup>.

Σήμερα, οι περιφέρειες είναι αποκεντρωμένα επίπεδα της κεντρικής κυβέρνησης χωρίς ίδια ευθύνη πολιτικής και απολύτως υπαγόμενες σε αυτή (κεντρική κυβέρνηση). Κύριες αρμοδιότητες του περιφερειακού επιπέδου είναι ο προγραμματισμός, ο σχεδιασμός και ο συντονισμός της περιφερειακής ανάπτυξης που πραγματοποιείται από περιφερειακά συμβούλια. Οι γενικοί γραμματείς των περιφερειών εποπτεύουν τις δραστηριότητες των νομαρχών.

Οι διοικητικές αυτές Περιφέρειες της Χώρας έχουν πλέον διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια (Ν. 2503/1997<sup>247</sup>). Αφενός μεν, διότι την οργάνωση και στελέχωσή τους διέπει ειδικό νομικό καθεστώς διαφορετικό από αυτό της κεντρικής διοίκησης, ενώ επικεφαλής σε κάθε μια από αυτές έχει τεθεί, από τις 13 Ιουλίου 1994, ο αντίστοιχος Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας που έχει την αποφασιστική αρμοδιότητα για τη δραστηριότητά της και είναι ο εκπρόσωπος του κράτους και της

<sup>245</sup> Αντ. Μακρυδημήτρη, Δημόσια Διοίκηση, όπ.π., σ. 147

<sup>246</sup> Επιτροπή των Περιφερειών, Η τοπική και περιφερειακή δημοκρατία, CdR 222/98, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1999, σ. 97

<sup>247</sup> Βλ. Σ.Λεκέα, Τοπική Αυτοδιοίκηση, επιμέλεια Π.Πανταζόπουλος, Σ.Παυλάκη, Νομική Βιβλιοθήκη, έκδοση 2006, σ. 508

κυβέρνησης<sup>248</sup>. Ακόμη, από την ίδια ημερομηνία, σε κάθε Περιφέρεια λειτουργεί Περιφερειακό Συμβούλιο που διαθέτει αρμοδιότητες για το δημοκρατικό προγραμματισμό και την περιφερειακή ανάπτυξη. Τα μέλη του είναι αιρετοί εκπρόσωποι της τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δευτέρου βαθμού και αιρετοί εκπρόσωποι των παραγωγικών τάξεων και φορέων, καθώς και των επιστημονικών οργανώσεων της περιφέρειας που εκπροσωπούν όλους τους πολίτες και κατ' αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται η ευρύτερη δυνατή κοινωνική συναίνεση στη διαδικασία ανάπτυξης της περιφέρειας<sup>249</sup>. Επιπλέον, η διοικητική τους αυτοτέλεια συνεπάγεται ότι οι Περιφέρειες διαθέτουν δικά τους όργανα και διοικητικό προσωπικό, που διακρίνεται από το προσωπικό της κεντρικής διοίκησης του Κράτους. Αφετέρου δε, διότι στον Γενικό Κρατικό Προϋπολογισμό υπάρχει ξεχωριστή πρόβλεψη για τις δαπάνες λειτουργίας τους (δημοσιονομική αυτοτέλεια). Αυτό, σημαίνει ότι ορισμένα από τα έσοδα του Κράτους διατίθενται αποκλειστικά για τους σκοπούς που υπηρετεί και για τη λειτουργία της Περιφέρειας (και όχι για άλλους κρατικούς σκοπούς), υπό τη δική της ευθύνη και αρμοδιότητα για τη διαχείρισή τους<sup>250 251</sup>.

### *1.3.2 Αρμοδιότητες των Περιφερειών*

Στον κύκλο των 'αποκεντρωμένων κρατικών υποθέσεων', για τις οποίες είναι αρμόδιες οι διοικητικές Περιφέρειες του Κράτους, ανήκουν υποθέσεις του κύκλου αρμοδιότητας (ή του πεδίου δημόσιας πολιτικής) των Υπουργείων Εσωτερικών (όπως η πολιτική προστασία, η μετανάστευση, η εποπτεία των πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης, οι εκλογές), Οικονομίας και Οικονομικών, Ανάπτυξης, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Απασχόλησης και Κοινωνικής Προστασίας, Μεταφορών και Επικοινωνιών, Τουριστικής Ανάπτυξης, όπως και η μέριμνα για τον αθλητισμό ή τον σύγχρονο πολιτισμό στο πεδίο λειτουργίας του Υπουργείου Πολιτισμού. Από το σύνολο των αρμοδιοτήτων αυτών μόνον η άσκηση εποπτείας στους Ο.Τ.Α. πρέπει οπωσδήποτε να αναληφθεί από κρατικό όργανο και δεν μπορεί να παραχωρηθεί σε άλλον δημόσιο φορέα, κατά τη ρητή συνταγματική διάταξη του άρθρου 102 παρ. 4: «το Κράτος ασκεί στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης εποπτεία»

---

<sup>248</sup> Ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας διορίζεται, παύεται και μετακινείται με πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου που εκδίδεται μετά από εισήγηση του Υπουργού Εσωτερικών.

<sup>249</sup> Επιτροπή των Περιφερειών, Η τοπική και περιφερειακή δημοκρατία, CdR 222/98, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1999, σ. 98

<sup>250</sup> Αντ. Μακρυδημήτρη, Δημόσια Διοίκηση, ό.π., σ. 149

<sup>251</sup> Βλ. επίσης, Διοικητική Νομοθεσία 2006, Κωδικοποίηση Νομοθεσίας-σχετικές διατάξεις-ερμηνευτικά σχόλια, ετήσια περιοδική έκδοση, εκδόσεις Α.Μαθιουδάκι, Αθήνα, 2006, σ.487

## 1.4 Οι Βαθμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Η τοπική αυτοδιοίκηση εκφράζει και πραγματώνει μια θεμελιώδη αρχή πολιτικής και διοικητικής οργάνωσης, που έχει υιοθετηθεί και εφαρμοστεί με τον έναν ή τον άλλον τρόπο στην Ελλάδα ήδη από το 1833, όταν προέκυψε ως ανάγκη λόγω των ιδιαίτερων ιστορικοπολιτικών και κοινωνικών συνθηκών της εποχής εκείνης.

Έτσι, η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανήκει, κατά το Σύνταγμα (άρθρο 102 παρ. 1), στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού. Η αρχή της τοπικής αυτοδιοίκησης σημαίνει ότι τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων αναλαμβάνουν ξεχωριστά, αιρετά, τοπικά όργανα<sup>252</sup>. Συστήνονται, δηλαδή, ξεχωριστά νομικά πρόσωπα με δική τους οργάνωση, προσωπικό και περιουσία που διοικούνται από αιρετούς εκπροσώπους των τοπικών κοινωνιών και ασκούν την εξουσία τους στο πλαίσιο της δράσης και της αποστολής της αντίστοιχα εδαφικά προσδιορισμένης μονάδας (δήμος, κοινότητα, νομαρχία) για την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος και τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης συνθέτουν διακριτή νομική προσωπικότητα από αυτή του Κράτους, ενώ κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους και την εκτέλεση των λειτουργιών τους διαθέτουν διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια (οργάνωση, προσωπικό και πόρους για την επίτευξη των σκοπών της δράσης τους).

### 1.4.1 Ο Δεύτερος Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

#### 1.4.1.1 Προσδιορισμός των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων

Τον δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα αποτελούν οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, οι οποίες συστάθηκαν το 1994 ως αυτοδιοικούμενα κατά τόπο νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και έχουν ως προορισμό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη της περιφέρειάς τους (άρθρο 1 του Κώδικα Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης). Αυτή είναι μια σχετικά πρόσφατη εξέλιξη και μετατροπή στη μορφολογία της περιφερειακής οργάνωσης του ελληνικού διοικητικού συστήματος, εφόσον στο παρελθόν και επί μακρόν η νομαρχία συγκροτούσε ένα επίπεδο διοικητικής αποκέντρωσης και όχι τοπικής αυτοδιοίκησης.

Τα θέματα οργάνωσης και λειτουργίας της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης ρυθμίζονται πλέον κυρίως με το ΠΔ. 30 του 1996 για την «Κωδικοποίηση σε ενιαίο κείμενο νόμου με τίτλο 'Κώδικας Νομαρχιακής

---

<sup>252</sup> Ιδιαίτερη μορφή τοπικής αυτοδιοίκησης προβλέπεται με τη διάταξη του άρθρου 105 του Συντάγματος, με την οποία ρυθμίζεται το καθεστώς του Αγίου Όρους, το οποίο και χαρακτηρίζεται ως «αυτοδιοίκητο τμήμα του ελληνικού Κράτους». Διαφορετική είναι, επίσης, η έννοια της καθ' ύλην αυτοδιοίκησης.

Αυτοδιοίκησης' των ισχυουσών διατάξεων, για τη νομαρχιακή αυτοδιοίκηση»<sup>253</sup>, όπως αυτό ισχύει σήμερα.

Ήδη στο κεφάλαιο Α' του Κ.Ν.Α. προσδιορίζεται και η σχέση ανάμεσα στους δύο βαθμούς τοπικής αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα, τονίζεται η απουσία ιεραρχικής διαβάθμισης μεταξύ πρωτοβάθμιων και δευτεροβάθμιων Ο.Τ.Α. Έτσι, οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις δεν έχουν δικαίωμα να ασκούν εποπτεία στους δήμους και τις κοινότητες ούτε και να θίγουν τις αρμοδιότητες των τελευταίων (άρθρο 3 του Κ.Ν.Α.).

Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, οι οποίες είναι 50 στον αριθμό, διακρίνονται σε:

- α) απλές, η διοικητική περιφέρεια των οποίων συμπίπτει με τη διοικητική περιφέρεια του νομού<sup>254</sup>, και
- β) ενιαίες ή διευρυμένες ('υπερνομαρχίες'), με κατά τόπο αρμοδιότητα την περιφέρεια περισσότερων του ενός νομών ή της μιας νομαρχιών (άρθρο 5 του Κ.Ν.Α.)<sup>255</sup>. Σύμφωνα με το άρθρο 116 του Κ.Ν.Α., κάθε νομός ή νομαρχία αποτελεί νομαρχιακό διαμέρισμα της ενιαίας νομαρχιακής αυτοδιοίκησης<sup>256</sup>.

Το άρθρο 7 του Κ.Ν.Α. προβλέπει, επιπλέον, τη σύσταση επαρχείων (λ.χ. Κάτω Νευροκοπίου, Λαγκαδά, Κέας, Πάρου, Τήνου) ως αποκεντρωμένων υπηρεσιών της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης. Γενική αρμοδιότητα των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων αποτελεί η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων νομαρχιακού επιπέδου (άρθρο 8 παρ. 1 εδ. α του Κ.Ν.Α.)<sup>257</sup>.

Οι απλές νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις και τα νομαρχιακά διαμερίσματα των ενιαίων (ή διευρυμένων) νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων διοικούνται από το νομαρχιακό συμβούλιο, τις νομαρχιακές επιτροπές και τον νομάρχη (όπως ορίζεται συναφώς στα άρθρα 13 και 116 παρ. 3 εδ. β του Κ.Ν.Α.). Η δε ενιαία (ή διευρυμένη) νομαρχιακή αυτοδιοίκηση διοικείται από το συμβούλιο της Ν.Α., τις δύο νομαρχιακές επιτροπές και τον πρόεδρό της (σύμφωνα με τα άρθρα 116 παρ. 3 εδ. α και 15 παρ. 3 του Κ.Ν.Α., όπως το τελευταίο έχει τροποποιηθεί με το άρθρο 1 παρ. 2 του Ν. 3274 του 2004 για την «Οργάνωση και λειτουργία των Οργανισμών Τοπικής

<sup>253</sup> Βλ. επίσης Αντώνης Μακρυδημήτρης, Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα, Διοικητικός Κώδικας, γ' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008, σ.251

<sup>254</sup> Οι νομοί της Χώρας είναι 51.

<sup>255</sup> Οι νομαρχίες της Χώρας είναι 54 και δεν έχουν ξεχωριστή νομική προσωπικότητα.

<sup>256</sup> Οι ενιαίες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις είναι οι εξής:

α) Ν.Α. Αθηνών-Πειραιώς, με έδρα την Αθήνα,

β) Ν.Α. Ροδόπης-Έβρου, με έδρα την Κομοτηνή, και

γ) Ν.Α. Δράμας-Καβάλας-Ξάνθης, με έδρα την Ξάνθη.

Στο άρθρο 5 παρ. 2 του Κ.Ν.Α. προβλέπεται, επίσης, η δυνατότητα σύστασης Ν.Α. με κατά τόπο αρμοδιότητα τον νομό Θεσσαλονίκης και τους γειτονικούς αυτού νομούς.

<sup>257</sup> Αντώνης Μακρυδημήτρης, Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης, γ' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008, σ.261,272



Αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού»<sup>258</sup>). Τα επαρχεία, τέλος, διοικούνται από το επαρχιακό συμβούλιο και τον έπαρχο (άρθρο 59 του Κ.Ν.Α.).

#### 1.4.1.2 Αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων

Οι αρμοδιότητες της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης μπορούν, επομένως, να διακριθούν σε τρεις μείζονες κατηγορίες αντικειμένων και κατευθύνσεων της νομαρχιακής δράσης

α) οργανωτικά-θεσμικά και διοικητικά ζητήματα, που περιλαμβάνουν, π.χ., την κατάρτιση του κανονισμού εργασιών του νομαρχιακού συμβουλίου, τη συγκρότηση των συλλογικών οργάνων, την πλήρωση των θέσεων προσωπικού, την ίδρυση Ν.Π.Δ.Δ. και επιχειρήσεων,

β) θέματα οικονομικής διοίκησης και πολιτικής, που περιλαμβάνουν, λ.χ., την κατάρτιση του προϋπολογισμού και του απολογισμού της δράσης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και των Ν.Π.Δ.Δ. που αυτή ιδρύει, την επιβολή φόρων, τελών, εισφορών και δικαιωμάτων, την εκποίηση, ανταλλαγή και δωρεά ακινήτων, τη σύναψη δανείων και αποδοχή δωρεών, κληρονομιών, την εν γένει οικονομική διαχείριση, κ.τ.λ., και

γ) θέματα εκτέλεσης έργων και προγραμματισμού, όπως είναι η εφαρμογή του δημοκρατικού προγραμματισμού, η ίδρυση κέντρων παροχής πολιτισμικών και κοινωνικών υπηρεσιών, η προστασία και η αξιοποίηση περιοχών, η μελέτη, η κατασκευή και η συντήρηση έργων.

Είναι, ωστόσο, εμφανές ότι, ενώ αυτές οι αρμοδιότητες έχουν έναν αρκετά και ίσως κατ' ανάγκη γενικό χαρακτήρα, δεν αποφεύγουν εντελώς τον κίνδυνο της επικάλυψης ή και της σύγκρουσης με αντίστοιχες αρμοδιότητες των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ. Το ενδεχόμενο αυτό γίνεται προφανέστερο με την κατάρτιση των Οργανισμών Εσωτερικής Λειτουργίας των νομαρχιών, οι οποίοι εκφράζουν σε πολλές περιπτώσεις ένα πληθωρικό έως διεκδικητικό πλαίσιο αρμοδιοτήτων, η επακριβής οριοθέτηση των οποίων έναντι των πρωτοβάθμιων ΟΤΑ" ιδίως των μεγαλύτερων δήμων και μάλιστα των πρωτευουσών νομών, ενδεχομένως προκαλεί τριβές και διεκδικήσεις. Βέβαια, από την πλευρά τους, μπορούν οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις, σύμφωνα με το άρθρο 10 του Κ.Ν.Α., να αναθέτουν την άσκηση αρμοδιοτήτων τους σε οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτης βαθμίδας, ύστερα από αίτηση των τελευταίων. Στην προκειμένη περίπτωση αποφασίζει το νομαρχιακό συμβούλιο με την απόλυτη

---

<sup>258</sup> Με τον ίδιο νόμο έχει συσταθεί και η θέση Γενικού Γραμματέα, ο οποίος διορίζεται και παύεται με απόφαση Νομάρχη και προσυπογράφει τα έγγραφα που υπογράφονται από τον τελευταίο ή τον Αντινομάρχη. Βλ. Ευριδίκη Μπέσιλα-Βήκα (Επιμέλεια), Νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας-Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και Συμπληρωματικοί των Κωδίκων Νόμοι, γ' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα -Θεσσαλονίκη, 2006, σ. 1164

πλειοψηφία του όλου αριθμού των μελών του. Στην απόφαση αυτή προσδιορίζονται συναφώς και οι όροι άσκησης της σχετικής αρμοδιότητας που μεταβιβάζεται.

Το τι ανήκει, επομένως, στην αποκλειστική σφαίρα των αρμοδιοτήτων της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης δεν είναι εύκολο να προσδιοριστεί επακριβώς a priori και in abstracto, παρά την πανηγυρική εξαγγελία του άρθρου 13 του Ν. 2218 και την ακόμα πληθωρικότερη περιγραφή που απαντάται στους οργανισμούς των νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων. Έτσι, στη ζώνη ευθύνης της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης περιέρχονται, με τρόπο ας πούμε αποθετικό, εκείνες οι αρμοδιότητες που:

- α) δεν ανήκουν στον κύκλο ευθύνης, που καταρχήν είναι πολύ εκτεταμένος, της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης (άρθρο 41 του Ν. 2218), και
- β) δεν κατακρατούνται υπέρ της αποκεντρωμένης κρατικής διοίκησης στον νομό, της «υπηρεσίας περιφερειακής διοίκησης» (άρθρο 3 του Ν. 2218 και άρθρο 4 του Ν. 2240).

Ως συνέπεια, η οριοθεσία της ξεχωριστής νομαρχιακής τοπικότητας, αν και δεν είναι αδύνατη, είναι εντούτοις πολύ επισφαλής και αβέβαιη, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις καθίσταται σχεδόν απαγορευτική, όπως, λ.χ., στα μεγάλα αστικά κέντρα, όπου η πόλη ή η «μεγαλόπολις» τείνει να συμπέσει με τα όρια του νομού. Άλλωστε, η νομαρχιακή αυτοδιοίκηση δεν αντιμετωπίζει προβλήματα οριοθέτησης μόνον ως προς τη νομαρχιακή διοίκηση και την πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά και ως προς το ευρύτερο επίπεδο της περιφερειακής διοίκησης.

Το πρόβλημα αυτό αναμένεται μάλιστα να οξυνθεί όταν θεσπιστεί και η επιβεβλημένη πλέον περιφερειακή αυτοδιοίκηση. Αυτό το επίπεδο αυτοδιοίκησης, εκτός του ότι αποτελεί μια διεθνή τάση (λ.χ. Επιτροπή των Περιφερειών στην Ευρωπαϊκή Ένωση), φαίνεται πως ανταποκρίνεται στις κοινωνικοοικονομικές συνθήκες της εποχής μας και στο γενικό αίτημα και στην εθνική αναγκαιότητα της ισόρροπης περιφερειακής ανάπτυξης. Και τούτο διότι η περιφέρεια μάλλον παρά η νομαρχία κλασικού τύπου και μορφής αποτελεί εκείνο το επίπεδο που συγκεντρώνει τα απαραίτητα δημογραφικά, κοινωνικά και οικονομικά μμεγέθη τα οποία, με την κατάλληλη οργάνωση των μέσων και των διαδικασιών, μπορούν να εξασφαλίσουν τις προϋποθέσεις για ισόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη.

Φαίνεται, συνεπώς, πως για τον νομό ισχύει εκείνο που ο Daniel Bell (1987) παρατήρησε για το Κράτος: είναι πολύ μικρός για τα μεγάλα προβλήματα (αυτά, λ.χ., που είναι εθνικής ή περιφερειακής σημασίας) και πολύ μεγάλος για τα μικρά (αυτά, λ.χ., που είναι αντικείμενο της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης). Ο νομός, ευρισκόμενος ανάμεσα στην πόλη και στην περιφέρεια, αντιμετωπίζει μια διττή

αμφισβήτηση από αυτά τα δύο δυναμικά και προνομιακά επίπεδα οριοθέτησης των κοινωνικών σχέσεων την εποχή μας<sup>259</sup>.

#### 1.4.1.3 Νέος Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης

Ο νέος Κώδικας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης θα φέρει το όνομα του Θεόδωρου Κατριβάνου. Σκοπός του θα είναι να πλαισιώσει αρμονικά τις τομές και την αναπτυξιακή ώθηση που έχει δοθεί στα οικονομικά της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, επιτρέποντας στη ΝΑ να υπερβεί το εμπόδια των 10 πρώτων χρόνων λειτουργίας της και να κάνει ένα νέο ξεκίνημα, επαναπροσδιορίζοντας τον ρόλο της και πατώντας πλέον σε στέρεες θεσμικές αντηρίδες. Είναι απαραίτητο ένα σύγχρονο και απλουστευμένο θεσμικό πλαίσιο, απαλλαγμένο από ασάφειες, αγκυλώσεις και δυσλειτουργίες, ικανό να την οδηγήσει στην 4η προγραμματική περίοδο.

Τα βασικότερα στοιχεία του νέου Κώδικα είναι τα εξής:

- Συστηματική καταγραφή, για πρώτη φορά, των αρμοδιοτήτων των Ν.Α ανά κατηγορίες
- Ανάκτηση αρμοδιοτήτων που αναιρέθηκαν κατά καιρούς από τις Ν.Α.
- Απονομή νέων αρμοδιοτήτων, όπως η χορήγηση αδειών για τη λειτουργία εγκαταστάσεων ιχθυοκαλλιεργειών, η χορήγηση αδειών ίδρυσης και λειτουργίας μονάδων παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, ο έλεγχος τήρησης των διατάξεων για την άσκηση υπαίθριου εμπορίου, η επιβολή των προβλεπόμενων διοικητικών κυρώσεων και η Βεβαίωση και είσπραξη των σχετικών προστίμων. Ακόμη, η τουριστική προβολή του νομού, καθώς και η διαχείριση πόρων για την τουριστική ανάπτυξή του, η οργάνωση και λειτουργία χώρων προσωρινής φιλοξενίας των λαθρομεταναστών και των αιτούμενων τη χορήγηση ασύλου κ.ά.
- Δυνατότητα περαιτέρω διεύρυνσης των αρμοδιοτήτων των Ν.Α.
- Δυνατότητα ανάληψης πρωτοβουλιών από την πλευρά των ΝΑ, προς την κατεύθυνση της βελτίωσης της εξυπηρέτησης του πολίτη, και της ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής και αλληλεγγύης, όπως η κατάρτιση Χάρτας Δικαιωμάτων και Υποχρεώσεων των πολιτών, η σύνταξη Οδηγού του Πολίτη και η διαμόρφωση πλαισίου αξιοποίησης της Κοινωνίας της Πληροφορίας, του θεσμού της Κοινωνικής Εργασίας και της παροχής εθελοντικού χαρακτήρα υπηρεσιών<sup>260</sup>.

---

<sup>259</sup> Βλ. επίσης Ν.Χλέπας, Γ.Τασόπουλος, Μελέτες 24, Διοίκηση και Πολιτεία, Οι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και της Περιφερειακής Διοίκησης, προς αναζήτηση της κρίσιμης τομής, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2000

<sup>260</sup> Άρθρο «Τρεις οι βασικοί στόχοι του Υπουργείου Εσωτερικών», Ειδικό Ένθετο «Αυτοδιοίκηση Gr», σ.12, [www.aftodioikisi.gr](http://www.aftodioikisi.gr)

#### 1.4.2. Ο Πρώτος Βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης

##### 1.4.2.1 Προσδιορισμός των Δήμων & Κοινοτήτων

Με το διάταγμα της 27<sup>ης</sup> Δεκεμβρίου 1833 συστήθηκαν οι δήμοι ως δημόσια νομικά πρόσωπα με τοπική αρμοδιότητα, αποτελώντας τον μοναδικό τότε βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης. Παράλληλα προς τους δήμους θεσπίστηκαν (στην πραγματικότητα επανιδρύθηκαν) αργότερα με τον νόμο ΔΝΖ' του 1912 και οι κοινότητες, αυξάνοντας με αυτόν τον τρόπο κατά πολύ -στην πορεία του χρόνου και με τη διεύρυνση των εδαφικών ορίων της επικράτειας- τον συνολικό αριθμό των Ο.Τ.Α. Η ριζική αναμόρφωση του συστήματος οργάνωσης του πρώτου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης επήλθε, τελικά, με τον Ν. 2539 του 1997 για τη «Συγκρότηση της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης». Έτσι, καταργήθηκαν οι έως τότε υφιστάμενοι δήμοι και κοινότητες και συστήθηκαν νέοι μετά από αναγκαστική συνένωση των προϋφιστάμενων.

Γεννήθηκε τότε το ερώτημα εάν η ρητή αναφορά στους δήμους και τις κοινότητες που υπήρχε στον συνταγματικό χάρτη της Χώρας πριν την αναθεώρηση του 2001 κατοχύρωνε τον θεσμό των δήμων και των κοινοτήτων ή και τους ίδιους τους υφιστάμενους δήμους και τις κοινότητες. Τελικά, κρίθηκε νομολογιακά πως η με νόμο κατάργηση ή συνένωση υφιστάμενων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης δεν αντίκειται στο Σύνταγμα. Με την αναθεώρηση του 2001 κατοχυρώθηκε συνταγματικά και ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης.

Πιο αναλυτικά, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού είναι οι δήμοι και οι κοινότητες, οι οποίοι ως έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας αποτελούν, κατά το άρθρο 1 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (Ν. 3463/2006)<sup>261</sup>, «θεμελιώδη θεσμό του δημόσιου βίου των Ελλήνων». Δήμοι είναι οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης που έχουν πληθυσμό άνω των τεσσάρων χιλιάδων κατοίκων. Μπορεί όμως να αποτελούν δήμους και οργανισμοί που είτε έχουν συσταθεί με νόμο είτε προέρχονται από συνένωση προϋφιστάμενων δήμων και κοινοτήτων. Κοινότητες είναι όσες έχουν ήδη συσταθεί ή διατηρηθεί με νόμο. Εντούτοις, το 50% των πρωτοβάθμιων Ο.Τ.Α. δεν ξεπερνά τους 4.663 κατοίκους, ενώ το 25% εξ αυτών έχει

---

<sup>261</sup> Από τις σημαντικότερες καινοτομίες που έγιναν στο σχέδιο του Δημοτικού Κώδικα ήταν για παράδειγμα η κατηγοριοποίηση των επιχειρήσεων ΟΤΑ, που είναι μια σημαντική καινοτομία, η οποία ξεκίνησε στο προηγούμενο σχέδιο και διατηρείται στο καινούργιο με βελτιώσεις απλοποιητικού χαρακτήρα. Επίσης, ο θεσμός των επιχειρησιακών προγραμμάτων προυπήρχε και διατηρήθηκε με μια βελτίωση όσον αφορά την απλοποίηση των διαδικασιών. Η πιο σημαντική βελτίωση στο δεύτερο σχέδιο του Κώδικα είναι η πολύ καλή κατάταξη των αρμοδιοτήτων των ΟΤΑ και το γεγονός ότι ο τρόπος με τον οποίο είναι διατυπωμένο το κείμενο που περιέχει ενδεικτικά τις αρμοδιότητες αφήνει ευρύ πεδίο για την διεκδίκηση του συνόλου των αρμοδιοτήτων στους οποίους αναφέρονται. Δηλαδή έχει μια πολύ καλή ταξινόμηση και νομική διατύπωση. (Βλ. συνέντευξη για το νέο Δημοτικό και Κοινοτικό Κώδικα, τις Δημοτικές Επιχειρήσεις και το Ε.Σ.Π.Α. 2007-2013 στην τοπική εφημερίδα «Χ-ΤΥΠΟΣ» του Παναγιώτη Μαϊστρου καθώς και Ευριδίκης Μπέσιλα-Βήκα (Επιμέλεια), Νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας-Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και Συμπληρωματικοί των Κωδίκων Νόμοι, όπ.π., σ.38)

μέχρι 2.628 κατοίκους. Συνολικά, το 90% των δήμων και κοινοτήτων δεν ξεπερνά τους 19.589 κατοίκους.

Μετά τις αλλαγές στη διάρθρωση των οργανισμών πρωτοβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης που σημειώθηκαν το 1997 κατ' εφαρμογή του προγράμματος υποχρεωτικών συνενώσεων (που ονομάστηκε συμβολικά 'Ιωάννης Καποδίστριας' και τέθηκε σε ισχύ με τον νόμο 2539/1997), ο συνολικός αριθμός τους μειώθηκε δραστικά. Ως συνέπεια υφίστανται πλέον 914 δήμοι και 120 κοινότητες από τους 5.800 περίπου πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. (457 δήμοι και 5.318 κοινότητες) που υπήρχαν προ της εφαρμογής του προγράμματος των αναγκαστικών συνενώσεων και συγχωνεύσεών τους.

Δήμοι και κοινότητες είναι μεταξύ τους ισόβαθμες μονάδες ή οργανισμοί της τοπικής αυτοδιοίκησης, στέκουν και οι δύο ισотίμως επί του ίδιου, πρώτου βαθμού του συστήματος της τοπικής αυτοδιοίκησης στη Χώρα<sup>262</sup>. Συγκροτούνται ανά νομό και οι μεν δήμοι με πληθυσμό άνω των 100.000 κατοίκων διαιρούνται σε δημοτικά διαμερίσματα, οι δε δήμοι που προέκυψαν από το πρόγραμμα των συν ενώσεων του 1997 διαιρούνται σε τοπικά διαμερίσματα. Ειδικότερα, τα τελευταία αποτελούν εσωτερικές υποδιαιρέσεις των νέων «καποδιστριακών» δήμων και αντιστοιχούν στις εδαφικές περιφέρειες των δήμων ή κοινοτήτων που καταργήθηκαν ή ενσωματώθηκαν στους νέους δήμους (άρθρο 1 του Ν. 2539 του 1997 και άρθρο 2 του Κ.Δ.Κ.),

#### 1.4.2.2 Αρμοδιότητες των Δήμων & Κοινοτήτων

Γενική αρμοδιότητα ή μάλλον αποστολή των δήμων και των κοινοτήτων αποτελεί η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων της περιφέρειάς τους με σκοπό την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας, που αυτοί εκφράζουν σε θεσμικό επίπεδο (άρθρο 102 παρ. 1 εδ. α του Συντάγματος και άρθρο 75 παρ. 1 εδ. α του Κ.Δ.Κ.).

Σε αυτή την ευρεία περιγραφή της αποστολής τους περιλαμβάνονται όλοι σχεδόν οι τομείς της δημόσιας πολιτικής, στο μέτρο όμως πάντοτε που αναφέρονται στο τοπικό δημόσιο συμφέρον και στην ικανοποίηση των τοπικών (και όχι των συνολικών, ήτοι εθνικών) αναγκών των πολιτών-δημοτών. Εξαιρούνται, βέβαια, πάντοτε από το πεδίο ευθύνης της τοπικής αυτοδιοίκησης οι παραδοσιακές «κατασταλτικού» τύπου λειτουργίες του Κράτους (άμυνα, ασφάλεια, εξωτερική πολιτική, δικαιοσύνη, φορολογία). Έτσι, στον νέο Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων ορίζεται ρητά (άρθρο 75) ότι οι πρωτοβάθμιοι Ο.Τ.Α. είναι αρμόδιοι και υπεύθυνοι να αναπτύξουν δραστηριότητες και πρωτοβουλίες για μια σειρά τομέων της δημόσιας

---

<sup>262</sup> Η διαφορά μεταξύ των δήμων και κοινοτήτων δεν είναι ιεραρχικού, αλλά ποσοτικού ή μάλλον πληθυσμιακού χαρακτήρα. Αναφέρονται σε και προϋποθέτουν διαφορετικά πληθυσμιακά μεγέθη επί των οποίων και στα οποία αντιστοιχεί η ανάλογη μορφή (όχι βαθμίδα) οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου βαθμού.

πολιτικής σε τοπικό επίπεδο. Αυτοί είναι κυρίως οι τομείς της Ανάπτυξης, του Περιβάλλοντος, της Ποιότητας ζωής και εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων, της Απασχόλησης, της Κοινωνικής προστασίας και αλληλεγγύης, της Παιδείας, του πολιτισμού, του αθλητισμού και της Πολιτικής προστασίας.

Βέβαια, λόγω της εκτεταμένης εποπτείας της κεντρικής κυβέρνησης, των εξαιρετικά περιορισμένων χρηματοδοτικών πόρων και της έλλειψης δημοσιονομικής αυτονομίας, οι αρμοδιότητες των ελληνικών δήμων περιορίζονται σε λίγα παραδοσιακά καθήκοντα που τυπικά επιτελούνται σε τοπικό επίπεδο διακυβέρνησης, όπως η δημόσια ύδρευση και αποχέτευση και η διάθεση των αποβλήτων.

Ως θετική θα πρέπει, επίσης, να εκτιμηθεί η συνταγματική κατοχύρωση του τεκμηρίου αρμοδιότητας υπέρ των Ο.Τ.Α. για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Το αυτό ισχύει και για τη ρητή πρόνοια στη σχετική συνταγματική διάταξη του άρθρου 102 παρ. 5 ότι κάθε μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από τα κεντρικά ή περιφερειακά όργανα του Κράτους πρέπει να συνοδεύεται από τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων, ούτως ώστε αυτοί να είναι σε θέση να τις ασκήσουν αποτελεσματικά υπέρ του (τοπικού) δημόσιου συμφέροντος.

Από το 1995, βρίσκεται υπό εξέλιξη μια διαδικασία εκχώρησης πρόσθετων εξουσιών στο τοπικό επίπεδο, η οποία ακόμη δεν έχει ολοκληρωθεί. Μακροπρόθεσμα, αρκετά θέματα θα αποτελούν αποκλειστική αρμοδιότητα των δήμων και κοινοτήτων, ενώ τα πιο πολύπλοκα θέματα που υπερβαίνουν τις δημοσιονομικές και διοικητικές δυνατότητές τους, όπως ο οικονομικός και ο περιφερειακός σχεδιασμός, θα μεταβιβαστούν στα άμεσα εκλεγμένα νομαρχιακά συμβούλια και τις περιφέρειες<sup>263</sup>.

## **Κεφάλαιο 2<sup>ο</sup>: Η Περιφερειακή Πολιτική της Ελλάδας**

### **2.1 Η εξέλιξη της Περιφερειακής πολιτικής μέχρι σήμερα**

Η ελληνική εμπλοκή με την ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική ξεκινά ουσιαστικά με την τροποποίηση του κανονισμού λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), που προκλήθηκε από την είσοδο της Ελλάδας στην ΕΟΚ (1981). Το σύστημα χρηματοδοτήσεων, το οποίο βασιζόταν στις *επιχορηγήσεις*, χρειάστηκε αναθεώρηση, έτσι ώστε να συμπεριλάβει και την Ελλάδα στους δικαιούχους των κοινοτικών πόρων (Κανονισμός ΕΟΚ 214/79). Η αμέσως επόμενη περίοδος, που χαρακτηριζόταν από την ψυχρότητα των σχέσεων της ελληνικής κυβέρνησης με την τότε ΕΟΚ, χαρακτηρίστηκε από την αποστολή από την ελληνική κυβέρνηση προς τις Βρυξέλλες του γνωστού μνημονίου (19 Μαρτίου 1982). Σύμφωνα με αυτό το κείμενο, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα όφειλε να λάβει υπ' όψιν την ιδιαιτερότητα της κατάστασης στην Ελλάδα και, συγκεκριμένα, το γεγονός ότι ο

<sup>263</sup> Στ. Γεωργούλη, Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, όπ. π. , σ. 50

ελεύθερος ανταγωνισμός, τον οποίο πρόσβευε ως βασική αρχή η Συνθήκη της Ρώμης, θα επέτεινε τις χωρικές ανισότητες, καθώς και το ότι οι πόροι που προβλέπονταν για τις φτωχότερες περιφέρειες δεν κρίνονταν αρκετοί για ουσιαστική αλλαγή της κατάστασης αυτής.

Η απάντηση από πλευράς ΕΟΚ στα ελληνικά αιτήματα ήταν η συμμετοχή της Ελλάδας στα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ). Τα ΜΟΠ απευθύνθηκαν, εκτός από την Ελλάδα, και στην Ιταλία και τη Νότια Γαλλία, αποσκοπώντας στην ανάπτυξη των μεσογειακών περιφερειών, οι οποίες προβλεπόταν να πληγούν από την είσοδο των κρατών της Ιβηρικής Χερσονήσου (Ισπανίας και Πορτογαλίας) στην ΕΟΚ, το 1986. Έτσι, το Συμβούλιο της Στουτγάρδης το 1983 ενέκρινε το σχετικό σχέδιο δράσης και με τη θεσμοθέτηση του Κανονισμού (ΕΟΚ) 2088/85 τα ΜΟΠ αποτέλεσαν ων πρώτη μεγάλη εύρους δράση, με σκοπό την ενίσχυση συγκεκριμένων περιφερειών και την πρώτη μεγάλη σχετική χρηματοδότηση της ΕΟΚ προς την Ελλάδα υπό τη μορφή αναπτυξιακών προγραμμάτων. Η αποτελεσματικότητα των ΜΟΠ ήταν εξαιρετικά περιορισμένη για διάφορους λόγους, όπως η ανέτοιμη Δημόσια Διοίκηση να διαχειριστεί τέτοιου είδους καινοτόμες δράσεις κ.ά.. Σε κάθε περίπτωση, τα ΜΟΠ αποτέλεσαν πρόδρομο των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ), τα οποία ήταν δράσεις ακόμη μεγαλύτερου εύρους και σημασίας και χαρακτήρισαν τα επόμενα χρόνια.

Το Α' Κοινοτικό Πλαίσιο στήριξης αφορούσε στην προγραμματική περίοδο 1988-1993. Προήλθε από μια εκτεταμένη μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων μέσα από μια σειρά Κανονισμών<sup>264</sup>, που θεσπίστηκαν το 1988. Αυτή η μεταρρύθμιση θεσμοθέτησε κάποιες βασικές αρχές, που αφορούσαν στη μορφή των παρεμβάσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων, Πρόκειται για την αρχή της συγκέντρωσης (των πόρων κατά προτεραιότητα στις περιφέρειες με την ουσιαστικότερη ανάγκη), του προγραμματισμού (πολυετών προγραμμάτων ανάπτυξης), της εταιρικής σχέσης (συνεργασίας μεταξύ της Ε.Ε. και κράτους-μέλους) και της προσθετικότητας (των πόρων της Ε.Ε. και των αντίστοιχων πόρων των κρατών μελών). Στη συνέχεια ακολούθησε, στο πλαίσιο λειτουργίας των κοινοτικών χρηματοδοτήσεων το Β' Κοινοτικό Πλαίσιο στήριξης που αφορούσε στην προγραμματική περίοδο 1994-1999. Παράλληλα, ξεκίνησε η χρηματοδότηση του Ταμείου συνοχής, ταμείου που ιδρύθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και είχε ως αποδέκτη τα τέσσερα κράτη μέλη με τη σημαντικότερη αναπτυξιακή υστέρηση, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα<sup>265</sup>. Οι στόχοι παρέμειναν ουσιαστικά οι ίδιοι και όλες οι ελληνικές περιφέρειες αποτέλεσαν Στόχο 1 στο σύνολό τους, καθώς βρίσκονταν σε επίπεδο κάτω του 75% του

<sup>264</sup> Κανονισμοί ΕΟΚ 2052/88, 4253/88, 4254/88, 4255/88, 4256/88

<sup>265</sup> Τα υπόλοιπα τρία είναι η Ισπανία, η Πορτογαλία και η Ιρλανδία. Το Ταμείο Συνοχής δεν απευθύνεται στις περιφέρειες, αλλά στα κράτη μέλη με μέσο επίπεδο ανάπτυξης χαμηλότερο του 90% του ευρωπαϊκού μέσου όρου.

κοινοτικού μέσου όρου. Τέλος στο Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο στήριξης που αφορούσε στην προγραμματική περίοδο 2000-2006, οι στόχοι υπέστησαν σημαντικές αλλαγές: έγιναν τρεις και σημαντικά περιεκτικότεροι, όμως ο πρώτος στόχος παρέμεινε ίδιος. Το ίδιο συνέβη και για τις ελληνικές περιφέρειες (Στόχος 1), αν και τώρα, κάποιες από αυτές οριακά δεν ξεπέρασαν το όριο του 75%<sup>266</sup>.

Αξίζει να σημειωθεί ότι ένα βασικό πρόβλημα της Ελλάδας σχετίζεται με τις ειδικές συνθήκες που επικρατούν σε ορισμένες περιφέρειες, οι οποίες δεν αποτυπώνονται στα στατιστικά στοιχεία που λαμβάνει υπόψη της η Επιτροπή για την κατανομή των κονδυλίων, δηλαδή το κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Οι περιφέρειες, για παράδειγμα, της Στερεάς Ελλάδας (μεγάλη συγκέντρωση αθηναϊκών βιομηχανιών) και Δυτικής Μακεδονίας (μονάδες παραγωγής ΔΕΗ) εμφανίζουν υψηλό ακαθάριστο περιφερειακό προϊόν, ενώ λόγω υψηλών μεταβιβάσεων το περιφερειακό τους εισόδημα είναι χαμηλότερο. Μια λύση στο πρόβλημα θα μπορούσε να είναι η αναδιοργάνωση των περιφερειών (NUTS II).

Η αναδιοργάνωση όμως των περιφερειών είναι πλέον μια δύσκολη υπόθεση. Μέχρι τη θέση σε ισχύ του Κανονισμού ΕΚ1059/2003 στις 11/7/2003 οι αλλαγές στην ονοματολογία εδαφικών στατιστικών μονάδων από τα κράτη-μέλη ρυθμίζονταν σε διμερές επίπεδο μεταξύ των εθνικών στατιστικών υπηρεσιών των ΚΜ και της στατιστικής υπηρεσίας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Από τις 11/7/2003 με τη θέση σε ισχύ του νέου κανονισμού, τροποποιήσεις στην ονοματολογία NUTS θεσπίζονται κατόπιν συγκεκριμένης διαδικασίας που απαιτεί στενές διαβουλεύσεις της Επιτροπής με τα κράτη-μέλη<sup>267 268</sup>.

<sup>266</sup> Σχετικά με τα έργα που υλοποιήθηκαν στην Ελλάδα την περίοδο 2000-2006 βλέπε Φυλλάδιο Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Περιφερειακή πολιτική, Περιφέρειες σε Δράση μια Χώρα σε κίνηση – επιλεγμένα έργα που υλοποιήθηκαν στην Ελλάδα με την υποστήριξη των διαρθρωτικών ταμείων, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2003

<sup>267</sup> Πέντε χώρες (Γερμανία, Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία και Φινλανδία) προέβησαν σε αλλαγές της ονοματολογίας NUTS προ της θέσης σε ισχύ του Κανονισμού, ενώ δύο από αυτές (Πορτογαλία και Γερμανία) το έπραξαν κατά τη διάρκεια της συζήτησής του. Σχεδόν όλες οι παραπάνω χώρες τροποποίησαν την ονοματολογία εδαφικών στατιστικών μονάδων σε επίπεδο περιφερειών.

<sup>268</sup> Δύο περιπτώσεις προβλέπονται για διοικητική αναδιοργάνωση: (α) Κάθε τρία χρόνια κατά το δεύτερο εξάμηνο του ημερολογιακού έτους για την περίπτωση ήσσονος σημασίας τροποποιήσεων (τακτική διαδικασία) και (β) σε διάστημα μικρότερο της τριετίας, εφόσον πρόκειται για την περίπτωση ουσιαστικής αναδιοργάνωσης της προσήκουσας διοικητικής δομής της χώρας (έκτακτη διαδικασία). Τα κριτήρια του άρθρου 3 του Κανονισμού ΕΚ1059/2003 που πρέπει να τηρούνται είναι τα ακόλουθα: (1) οι υφιστάμενες διοικητικές μονάδες στα κράτη μέλη χρησιμοποιούνται για τον ορισμό των εδαφικών μονάδων (διοικητική μονάδα = γεωγραφική περιοχή στην οποία μια διοικητική αρχή έχει την εξουσία να λαμβάνει διοικητικές ή πολιτικές αποφάσεις σχετικά με την εν λόγω περιοχή, εντός του θεσμικού και νομικού πλαισίου του κράτους-μέλους). (2) Το μέσο μέγεθος της τάξης των διοικητικών μονάδων η οποία ταξινομείται θα πρέπει να βρίσκεται εντός συγκεκριμένων ορίων πληθυσμού που προβλέπονται από τον Κανονισμό. (3) Οι υφιστάμενες διοικητικές μονάδες που χρησιμοποιούνται για την ονοματολογία NUTS αναφέρονται σε συγκεκριμένο παράρτημα του Κανονισμού και (4) Εφόσον σε ένα κράτος-μέλος δεν υπάρχουν διοικητικές μονάδες κατάλληλου μεγέθους για ένα συγκεκριμένο διοικητικό επίπεδο NUTS, αυτό δημιουργείται με ομαδοποίηση κατάλληλου αριθμού υφιστάμενων μικρότερων συνορευουσών διοικητικών μονάδων. Οι προκύπτουσες διοικητικές μονάδες αναφέρονται ως «μη διοικητικές μονάδες». Βέβαια, η Επιτροπή αποδέχεται ότι υφίσταται η δυνατότητα υποβολής επιχειρησιακού προγράμματος που να καλύπτει πάνω από μια περιφέρεια (επιπέδου NUTS II). Έτσι



Τέλος, για την περίοδο 2007-2013 έχει προγραμματισθεί το Δ' Κοινοτικό Πλαίσιο στήριξης, με το οποίο θα ασχοληθούμε στη συνέχεια της παρούσας εργασίας<sup>269</sup>.

## 2.2 Οι διαπιστώσεις

Είναι εξαιρετικά δύσκολο να συνοψίσει κανείς τα πεπραγμένα μίας πολιτικής τέτοιου εύρους και χρονικής διάρκειας, όμως τα βασικά συμπεράσματα που προκύπτουν από την όλη διαδικασία (πάντοτε σχετικά με την ελληνική περίπτωση) είναι τα ακόλουθα:

- α) ο στόχος της ανάπτυξης της χώρας ως συνόλου και της σύγκλισης προς τον ευρωπαϊκό μέσο όρο φαίνεται να έχει επιτευχθεί σε έναν ορισμένο βαθμό,
- β) ο στόχος της σύγκλισης των περιφερειών εντός της χώρας αποδεικνύεται δυσκολότερος, αφού δεν έχει επιτευχθεί σχετική βελτίωση.

Ο στόχος του 75% έχει ήδη επιτευχθεί για κάποιες ελληνικές περιφέρειες κατά τη λήξη της 3ης και την έναρξη της 4ης προγραμματικής περιόδου. Συνεπώς, για την περίοδο 2007-2013 οι ελληνικές περιφέρειες μοιράζονται σε τρεις ομάδες - σύμφωνα με την κατηγοριοποίηση της Ε.Ε.:

- Οι περιφέρειες Ανατολικής Μακεδονίας – Θράκης, Ηπείρου, Θεσσαλίας, Ιονίων Νήσων, Δυτικής Ελλάδας, Πελοποννήσου, Βορείου Αιγαίου και Κρήτης εξακολουθούν να παραμένουν κάτω του 75% του Κοινοτικού μέσου όρου.
- Οι περιφέρειες Αττικής, Κεντρικής Μακεδονίας και Δυτικής Μακεδονίας, οι οποίες επίσης αποτελούσαν Στόχο 1 στο παρελθόν, τώρα βρίσκονται πάνω από το 75% της Ε.Ε. των 27 λόγω του στατιστικού φαινομένου που εξηγήθηκε προηγουμένως. Δηλαδή η θέση τους βρίσκεται πάνω από το 75% σε σχέση με την Ευρώπη των 27, αλλά ακόμη κάτω από το όριο του 75% σε σχέση με την «παλιά» Ευρώπη των 15 (αξίζει να σημειωθεί ότι το 75% της Ε.Ε. των 15 πλέον ισοδυναμεί με το 82,19% της Ε.Ε. των 27). Αυτές οι περιφέρειες χαρακτηρίζονται ως “phase out”, δηλαδή περιφέρειες οι οποίες σταδιακά εξέρχονται του καθεστώτος διαρθρωτικής βοήθειας.
- Οι περιφέρειες Στερεάς Ελλάδας και Νοτίου Αιγαίου, οι οποίες παρουσιάζουν τις καλύτερες αναπτυξιακές επιδόσεις, βρίσκονται πάνω από το 75% του Κοινοτικού μέσου όρου. Επειδή και οι δύο αποτελούσαν έως και την τρίτη προγραμματική περίοδο Στόχο 1, τώρα υπάγονται στην κατηγορία των

---

ένα κράτος διαθέτει ως ένα βαθμό την ευελιξία να αντιμετωπίσει τυχόν αδικίες που προκαλεί το στατιστικό αποτέλεσμα. Αυτή ήταν η λύση που επέλεξε και η Ελλάδα. (Π.Λιαργκόβας-Γ.Ανδρέου, η νέα πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ελλάδα, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2007, σ. 124)

<sup>269</sup> Βλ. σ. 110

περιφερειών “phase into”, δηλαδή αυτών που προσεγγίζουν τον Κοινοτικό μέσο όρο (το 100%)<sup>270</sup>.

Είναι βέβαιο ότι η διεύρυνση του 2004 και του 2007 ελάττωσαν τις αναμενόμενες «παροχές» της Ε.Ε. προς τις ελληνικές περιφέρειες. Σε κάθε περίπτωση, πρέπει να ληφθεί υπ' όψιν το γεγονός ότι νέα κράτη μέλη εισήλθαν στην Ε.Ε. έχοντας πολύ μεγαλύτερη ανάγκη για στήριξη της αναπτυξιακής προοπτικής τους, εν συγκρίσει με την Ελλάδα στη δεδομένη χρονική στιγμή, και μία μεταβολή της αναδιανομής στα πλαίσια της Ε.Ε. δεν θα πρέπει να θεωρείται απλώς αναπόφευκτη ή «αναγκαία κακό», αλλά και κοινωνικά δίκαιη, με όρους οικονομικής και κοινωνικής συνοχής<sup>271</sup>.

### **Κεφάλαιο 3<sup>ο</sup>: Η 4η Προγραμματική Περίοδος 2007-2013 & τοπικές και περιφερειακές αρχές**

#### **3.1 Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2013**

Στις 30 Μαρτίου 2007, με την επίσκεψη στην Αθήνα της Επιτρόπου της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Περιφερειακή Πολιτική, κας Ντανούτας Χούμπνερ, ανακοινώθηκε η έγκριση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή του ελληνικού «Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς» (Ε.Σ.Π.Α.) 2007-2013.

Στις αρχές Απριλίου 2007 δόθηκε για διαβούλευση, στο πλαίσιο της κυβέρνησης, το προσχέδιο νόμου «για τη διαχείριση, τον έλεγχο και την εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007-2103»<sup>272</sup>. Πρόκειται πρακτικά για το βασικό ελληνικό νομοθετικό πλαίσιο που αφορά την διαχείριση των συγχρηματοδοτούμενων από την Ευρωπαϊκή Ένωση Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της περιόδου 2007-2013, αλλά και την διαχείριση του «Εθνικού Προγράμματος Ανάπτυξης» το οποίο θα χρηματοδοτηθεί αποκλειστικά με εθνικούς πόρους του Π.Δ.Ε..

Το προσχέδιο αφορά την διαχείριση των εξής προγραμμάτων της περιόδου 2007-2013:

- «Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς» (Ε.Σ.Π.Α.)
- «Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Αγροτικής Ανάπτυξης» (Ε.Σ.Σ.Α.Α.)
- «Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Ανάπτυξης Αλιείας» (Ε.Σ.Σ.Α.Λ.)
- «Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης» (Ε.Π.Α.)

Στην διάρκεια της διαβούλευσης για την προετοιμασία του ΕΣΠΑ 2007-2013, των άλλων προγραμμάτων και των διαδικασιών σχεδιασμού, εφαρμογής, διαχείρισης,

---

<sup>270</sup> Βλ. Παραρτήματα II και III

<sup>271</sup> Π.Λιαργκόβας-Γ.Ανδρέου, η νέα πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ελλάδα, ‘οπ.π., σ. 171

<sup>272</sup> Σχέδιο νόμου: «Διαχείριση, έλεγχος και εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007-2013», απόσπασμα από τα πρακτικά της ΛΕ’, 21/11/2007, συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής.

ομόφωνο ήταν το αίτημα της Αυτοδιοίκησης και των άλλων εταίρων, όπως επίσης και των φορέων του δημόσιου τομέα, για την ανάγκη *απλούστευσης* των διαδικασιών στην διαχείριση των Ε.Π. 2007-2013.

Στο προσχέδιο νόμου καταγράφονται σχετικά εμφανώς δύο κατευθύνσεις : Η πρώτη, και από την σκοπιά της Αυτοδιοίκησης κύρια, αφορά την ιδιαίτερα έντονη παρουσία του κράτους, με την πρωτοκαθεδρία του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών, στα της οργάνωσης και της διαχείρισης των θεμάτων της 4ης Προγραμματικής Περιόδου. Η δεύτερη, αφορά την επιλογή να προωθηθούν, υφιστάμενοι ή νεοδημιουργούμενοι, κεντρικά διοικούμενοι δημόσιοι φορείς, με την μορφή των «Ενδιάμεσων Φορέων», για να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα του μεγάλου πλήθους και των αδύναμων τελικών δικαιούχων της περιόδου 2000-2006.

Πέραν από τις κατευθύνσεις πολιτικής, πρέπει να συνυπολογιστεί, ότι το προσχέδιο είναι αναγκαίο να απαντήσει στις δυσκολίες στην διαχείριση, οι οποίες προκύπτουν από την πολύπλοκη, σύνθετη αρχιτεκτονική των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων 2007-2013, η οποία επηρεάστηκε αποφασιστικά από την υποχρεωτική, με βάση τους κοινοτικούς κανονισμούς, ομαδοποίηση των 13 Περιφερειών της Ελλάδας σε τρεις διαφορετικές κατηγορίες.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι η Αυτοδιοίκηση στο Γ΄ ΚΠΣ κατάφερε να διαχειρίζεται τετραπλάσιους πόρους από αυτούς που διαχειρίστηκε στο Β΄ ΚΠΣ. Στο σχέδιο του «Μνημονίου Συνεργασίας ΚΕΔΚΕ, ΥΠ.ΟΙ.Ο., ΥΠΕΣΔΔΑ» για την υλοποίηση των έργων της Αυτοδιοίκησης στη περίοδο 2007-2013 περιέχεται πρόβλεψη για «...αύξηση, μέχρι και διπλασιασμού, των πόρων που θα κατευθυνθούν στους Ο.Τ.Α. για την περίοδο 2007-2013..» οι οποίοι, κατ' αυτό τον τρόπο είναι δυνατό να διαμορφωθούν στα 7,2 δις ευρώ<sup>273</sup>.

### 3.2 Οι άξονες προτεραιότητας

- Οι άξονες Προτεραιότητας του Ε.Σ.Π.Α. είναι οι ακόλουθοι:
- Ο άξονας 1: «Περιφερειακή Ανάπτυξη», ο οποίος συνιστά το Περιφερειακό Σκέλος του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (δηλαδή τα Π.Ε.Π.).
- Ο άξονας 2: «Επιχειρηματικότητα και Εξωστρέφεια».
- Ο άξονας 3: «Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας και των Υπηρεσιών Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος».
- Ο άξονας 4: «Ψηφιακή Σύγκλιση και Οργανωτική Αναδιάρθρωση της Δημόσιας Διοίκησης».
- Ο άξονας 5: «Αειφόρος Ανάπτυξη».
- Ο άξονας 6: «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού».

---

<sup>273</sup> Βλ. Παραρτήματα III και IV

- Ο άξονας 7: «Προώθηση της διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας».

Βέβαια ο κάθε οργανισμός τοπικής αυτοδιοίκησης μπορεί να επιλέγει τις προτεραιότητες για την τοπική ανάπτυξη, με κριτήρια που θέτει ο ίδιος. Συγχρόνως όμως πρέπει να συντονιστεί αποτελεσματικά, με τις βασικές επιλογές των περιφερειακών και των τομεακών πολιτικών, όπου στο πλαίσιο του Ε.Σ.ΠΑ. έμφαση θα πρέπει να δοθεί σε δράσεις που συνάδουν με τους άξονες προτεραιότητάς του.

- Ο άξονας «Επιχειρηματικότητα και Εξωστρέφεια», αδιαμφισβήτητα είναι ένα πεδίο όπου η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να συμβάλλει σημαντικά στην προώθηση της επιχειρηματικότητας και τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος.

- Στον άξονα «Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας και των Υπηρεσιών Γενικού Οικονομικού Συμφέροντος», η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να συμβάλλει κυρίως στη συμπλήρωση των εθνικών δικτύων μεταφορών και επικοινωνιών και στη βελτίωση των υπηρεσιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, σε τοπικό πάντα επίπεδο (π.χ. όπως ολοκλήρωση των δικτύων ύδρευσης και άρδευσης, επέκταση και αναβάθμιση των Κέντρων Εξυπηρέτησης Πολιτών κ.α.)

- Στον άξονα «Ψηφιακή Σύγκλιση και Οργανωτική Αναδιάρθρωση της Δημόσιας Διοίκησης», η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να κινηθεί κυρίως προς τη κατεύθυνση βελτίωσης της διοικητικής ικανότητας των Ο.Τ.Α. και στην αναβάθμιση των παρερχόμενων από αυτούς υπηρεσιών.

- Στον άξονα «Αειφόρο Ανάπτυξη», η τοπική αυτοδιοίκηση θα μπορούσε να αναλάβει δράσεις που ν' αφορούν:

- ✓ Βελτίωση της διαχείρισης του νερού και των στερεών και υγρών αποβλήτων, όπου έμφαση θα μπορεί να δοθεί στην ενημέρωση των πολιτών και στην ανακύκλωση.
- ✓ Ανάπτυξη των εναλλακτικών μορφών ενέργειας και πραγματοποίηση επενδύσεων για την εξοικονόμηση ενέργειας (π.χ. θα μπορούσε ο δήμος, ή/και διάφορα νομικά πρόσωπα του δήμου να χρησιμοποιήσουν για τη λειτουργία τους εναλλακτικές μορφές ενέργειας κ.α.).
- ✓ Τεχνικά έργα και μέτρα πρόληψης περιβαντολλογικών κινδύνων.
- ✓ Για την προστασία του περιβάλλοντος και την αειφόρο ανάπτυξη, με σκοπό η ανάπτυξη να αποτελεί ευκαιρία και όχι περιβαντολλογική απειλή για τις τοπικές κοινωνίες (δράσεις προς αυτήν την κατεύθυνση θα μπορούσαν να γίνουν π.χ. με περιβαντολλογική ενημέρωση των τοπικών επιχειρήσεων, καθώς επίσης θα μπορούσε να προωθηθεί η δημιουργία ενός «Τοπικού Κέντρου Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης» που να ενθάρρυνε κοινές δράσεις και πρωτοβουλίες, με εμπλοκή διαφόρων φορέων.

- ✓ Την ενίσχυση των διασυνοριακών και διεθνικών συνεργασιών, τόσο με ενεργό συμμετοχή των τοπικών οργανισμών, όσο και με κινητοποίηση των τοπικών φορέων, με σκοπό την ανάπτυξη συνεργασιών με φορείς άλλων χωρών για την αντιμετώπιση κοινών ζητημάτων, όπως περιβαλλοντικά, κοινωνικής συνοχής, μεταφοράς τεχνογνωσίας, μεταναστευτικά κ.α.

- Στον άξονα «Ανάπτυξη Ανθρώπινου Δυναμικού», η τοπική αυτοδιοίκηση μπορεί να συμβάλλει κυρίως στην επισκευή και συντήρηση των βαθμίδων εκπαίδευσης και στην υποστήριξη των πολιτικών απασχόλησης, καθώς επίσης και να σχεδιάσει δράσεις που να στοχεύουν στην ενίσχυση των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού της.

- Στον άξονα «Πρώθηση της διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας», θα μπορούσε να δοθεί έμφαση στην ενίσχυση των διασυνοριακών και διεθνικών συνεργασιών, με ενεργό συμμετοχή των τοπικών οργανισμών, καθώς και κινητοποίηση των τοπικών φορέων, με σκοπό την ανάπτυξη συνεργασιών με φορείς άλλων χωρών για την αντιμετώπιση κοινών ζητημάτων, όπως περιβαλλοντικά, κοινωνικής συνοχής, μεταφοράς τεχνογνωσίας, μεταναστευτικά κ. α.

Οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης μπορούν επίσης να αναπτύξουν δράσεις για την ενίσχυση της αστικής τοπικής ανάπτυξης, όπου έμφαση θα μπορούσε να δοθεί στην αστική αναζωογόνηση και την μέριμνα για την αστική φτώχεια, τους μετανάστες και τα φαινόμενα κοινωνικού αποκλεισμού, καθώς και στη βελτίωση των αστικών συγκοινωνιών και των περιβαντολλογικών συνθηκών. Στο πλαίσιο αυτό θα μπορούσαν οι Ο.Τ.Α. αγροτικών και αστικών περιοχών να συγκροτήσουν ένα εθνικό δίκτυο που να στηρίζει την εταιρική σχέση μεταξύ πόλεων και αγροτικών περιοχών, αναδεικνύοντας τις συμπληρωματικές δραστηριότητές τους.

### 3.3 Βασικά όργανα διαχείρισης

Τα βασικά όργανα, τα βασικά σχήματα, με τα οποία γίνεται η διαχείριση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του 3ου Κ.Π.Σ. υπάρχουν και στην πρόταση για την διαχείριση των Ε.Π. 2007-2013: Δικαιούχοι, Διαχειριστικές Αρχές (Ειδικές Υπηρεσίες Διαχείρισης), Ειδικές Υπηρεσίες Εφαρμογής, Ειδικές Υπηρεσίες Συντονισμού, Ενδιάμεσοι Φορείς Διαχείρισης, Επιτροπές Παρακολούθησης, Ομάδες Τοπικής Δράσης στα προγράμματα του αγροτικού χώρου και της αλιείας.

Ορισμένα κεντρικά όργανα διαχείρισης προσαρμόζονται στα χαρακτηριστικά της νέας προγραμματικής περιόδου. Έτσι η «Εθνική Αρχή Συντονισμού» αντιστοιχεί στην κεντρική «Αρχή Διαχείρισης» του 3ου Κ.Π.Σ..

Η «Διάσκεψη των Προέδρων των Επιτροπών Παρακολούθησης» στην Κεντρική Επιτροπή Παρακολούθησης του 3ου Κ.Π.Σ.. Η «Αρχή Πληρωμής» του 3ου

Κ.Π.Σ. μεταξελίσσεται σε «Αρχή Πιστοποίησης». Η «Επιτροπή Δημοσιονομικού Ελέγχου» (Ε.Δ.ΕΛ.) του 3ου Κ.Π.Σ. γίνεται «Αρχή Ελέγχου».

Η συνέχεια μεταξύ 3ου και 4ου κοινοτικού πλαισίου στήριξης στην χρήση των βασικών οργάνων διαχείρισης, συμβαδίζει και με αλλαγές στα χαρακτηριστικά και το βάρος της αξιοποίησης τους, οι οποίες υπηρετούν τις βασικές επιλογές πολιτικής που αφορούν τα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα της νέας προγραμματικής περιόδου 2007-2013.

Ετσι, ως χαρακτηριστικό παράδειγμα, οι Ενδιάμεσοι Φορείς Διαχείρισης, ενισχύονται ιδιαίτερα.

Νέα όργανα στο εξεταζόμενο προσχέδιο προβλέπονται τρία (3) :

- ο «Αναπτυξιακός Οργανισμός Περιφέρειας» (Α.Ο.Π.), με νομική μορφή Α.Ε.
- η «Ψηφιακές Ενισχύσεις» Α.Ε., εταιρεία του ΥΠ.ΟΙ.Ο., η οποία θα διαχειριστεί τα κονδύλια των κρατικών ενισχύσεων του Ε.Π. «Ψηφιακή Σύγκλιση» (έργα ΚτΠ με πόρους ΕΤΠΑ)
- η Επιτροπή Εμπειρογνομώνων, η οποία συστήνεται στο ΥΠ.ΟΙ.Ο., με καθήκοντα επιστημονικής υποστήριξης του συστήματος διαχείρισης συνολικά, και στις επιμέρους συνιστώσες του.

Στο προσχέδιο του Ιανουαρίου 2007 περιλαμβάνονταν και άλλα σημαντικά για την Αυτοδιοίκηση σχήματα διαχείρισης των Ε.Π. 2007-2013., όπως η ΔΗΜΟΣ Α.Ε., η ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ Α.Ε. , η ΔΙΕΣΠΑ Α.Ε. (εταιρεία διαχείρισης διαθεσίμων).

### 3.3.1 «Δήμος Α.Ε.»

Η «Δήμος Α.Ε.», η οποία θεωρείται μια Αναπτυξιακή Α.Ε. Ο.Τ.Α., θα μπορεί να υποστηρίζει ολοκληρωμένα τους ΟΤΑ, μετά την προέκταξη των έργων τους. Ο δρόμος μέχρι την προέκταξη απαιτεί από τους ΟΤΑ ορθό προγραμματισμό, συνεργασίες και συνέργειες και με άλλους φορείς, βήματα ωρίμανσης των προωθούμενων έργων. Στην Α.Ε. θα έχουν τη δυνατότητα να απευθυνθούν όλοι οι ΟΤΑ που δε μπορούν να πιστοποιηθούν με βάση τα κριτήρια που θα διαμορφωθούν για τους τελικούς δικαιούχους, αλλά και πιστοποιημένοι ΟΤΑ ή πιστοποιημένοι φορείς της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όπως δημοτικές και αναπτυξιακές επιχειρήσεις. Οι παρεχόμενες υπηρεσίες θα αφορούν κυρίως έργα υποδομής συγχρηματοδοτούμενα από το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής, μέσω των Περιφερειακών και Τομεακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Για την καλύτερη συγκρότηση της Α.Ε. και τη διασφάλιση της αποτελεσματικής λειτουργίας της, κρίνεται σκόπιμο να προσληφθεί για συγκεκριμένο χρονικό διάστημα Τεχνικός Σύμβουλος εξειδικευμένος σε project management ανάλογου αντικειμένου. Τις διαδικασίες διεξαγωγής του διαγωνισμού

και πρόσληψης του ανάδοχου θα αναλάβει η ΚΕΔΚΕ σε συνεργασία με το υπουργείο Οικονομίας Οικονομικών<sup>274</sup>.

Στο νέο Προσχέδιο Νόμου υπάρχει νέα διάταξη με καταστατικό σύστασης της Δήμος Α.Ε. (άρθρο 34). Στο καταστατικό αυτό περιέχεται ο σκοπός της εταιρείας και τα σχετικά με τη διάρκεια, την έδρα, το κεφάλαιο, τους πόρους, τον οικονομικό έλεγχο, τα όργανα αυτής κλπ.

Επί του σχεδίου της διάταξης αυτής η ΚΕΔΚ δεν συμφωνεί με την ίδρυση της ΔΗΜΟΣ Α.Ε. ως κρατικής εταιρείας και υπενθυμίζει ότι στο σχέδιο Μνημονίου ΥΠΟΙΟ – ΥΠΕΣΔΔΑ – ΚΕΔΚΕ, που συζητήθηκε στις αρχές του 2007 με τη Διοίκηση της ΚΕΔΚΕ, προβλεπόταν «Να δημιουργηθεί, από τους Ο.Τ.Α. για τους Ο.Τ.Α., μια ειδικού σκοπού δομή εφαρμογής με την ευέλικτη μορφή της Α.Ε.»<sup>275</sup>.

Σημειώνεται ότι η εταιρεία δεν υπάγεται στις διατάξεις του Ν. 3429/2005 (περί ΔΕΚΟ) όπως και η ΜΟΔ, ενώ για την «Ψηφιακές Ενισχύσεις Α.Ε.» του ΥΠΟΙΟ και τη «Διοικητική Αναδιοργάνωση Α.Ε.» του ΥΠΕΣΔΔΑ προβλέπεται η πρόσληψη προσωπικού κατά τις διατάξεις του άρθρου 13 του Ν. 3429/2005 (δηλαδή «ύστερα από προκήρυξη στην οποία καθορίζονται από την ίδια τη δημόσια επιχείρηση τα κριτήρια πρόσληψης ... και έλεγχο του Α.Σ.Ε.Π.»). Κατά συνέπεια, η ΔΗΜΟΣ Α.Ε. δεν θεωρείται ως ΔΕΚΟ, αλλά πρέπει να υπάρχει ίση μεταχείρισή της ως προς την πρόσληψη προσωπικού. Ο στόχος του νέου αυτού μηχανισμού που αφορά τα έργα των ΟΤΑ έχει ως στόχο να γίνει εφικτή η πιστοποίηση των δικαιούχων των έργων, που απαιτούν εφ' εξής οι σκληροί κοινοτικοί κανονισμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κάτι που θεωρείται σήμερα ιδιαίτερα δύσκολο για πάρα πολλούς μικρούς δήμους της χώρας.

Έτσι, το 2009 αναμένεται ότι θα τεθεί σε λειτουργία για πρώτη φορά η «Δήμος Α.Ε.», το όχημα του υπουργείου Οικονομίας μέσω του οποίου θα υλοποιούνται τοπικά έργα συνολικού ύψους 12 δισ. ευρώ του ΕΣΠΑ 2007-2013. Προς το παρόν, η καθεμία από τις 13 τοπικές ενώσεις Δήμων και Κοινοτήτων βοηθιέται από έναν ιδιώτη-σύμβουλο, ώστε να προετοιμαστεί για την αξιολόγηση, τη σύνταξη και την υλοποίηση συμβάσεων με τη «Δήμος Α.Ε.». Στο διοικητικό συμβούλιο της εταιρείας το οποίο θα συσταθεί θα μετέχει ένας εκπρόσωπος του υπουργείου Οικονομίας, με μοναδικό μέτοχο την ΚΕΔΚΕ<sup>276</sup>.

<sup>274</sup> Δελτίο Τύπου της ΚΕΔΚΕ στο Επιμορφωτικό Πρόγραμμα Αιρετών στην Πάτρα στις 2/12/2006.

<sup>275</sup> Παρατηρήσεις και προτάσεις της ΚΕΔΚΕ επί του νέου «Προσχεδίου Νόμου για τη διαχείριση, έλεγχο και εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007-2013», Ιούνιος 2007, σ.4

<sup>276</sup> Άρθρο «Από 2009 η «Δήμος Α.Ε.», εφημερίδα «Ελευθεροτυπία», στις 05/07/2007

### 3.3.2 «Νομαρχία Α.Ε.»

Η «Νομαρχία Α.Ε.» ή «Νομός Α.Ε.» (εταιρεία μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, που θα λειτουργεί για το δημόσιο συμφέρον) στόχο θα έχει την υποστήριξη των νομαρχιών στον προγραμματισμό και την ιεράρχηση των υπό ένταξη έργων. Θα προετοιμάζει και θα συντάσσει όλα τα απαραίτητα έγγραφα, θα εκτελεί μελέτες, θα παίρνει τις απαραίτητες άδειες, θα συντάσσει τα τεύχη δημοπράτησης των έργων, θα αναθέτει έργα, θα παρακολουθεί την υλοποίησή τους και θα καλύπτει τις υποχρεώσεις των δικαιούχων σε ό,τι αφορά τα συγχρηματοδοτούμενα έργα<sup>277</sup>.

### 3.4 Συστήματα και οι τεχνικές διαχείρισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων

Τα συστήματα και οι τεχνικές διαχείρισης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του 3ου Κ.Π.Σ. περιλαμβάνονται και στην πρόταση για την διαχείριση των Ε.Π. 2007-2013 : ένταξη «πράξεων», Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα, συντονισμός, αξιοποίηση των ενδιάμεσων φορέων, συνολικές επιχορηγήσεις, κρατικές ενισχύσεις, τεχνική βοήθεια, επαληθεύσεις (για προϊόντα, υπηρεσίες, δαπάνες). Όμως, όπως ισχύει και για τα όργανα διοίκησης και διαχείρισης των Ε.Π. 2007-2013, η βαρύτητα στην αξιοποίηση ενός εκάστου από τα συστήματα και τις τεχνικές διαχείρισης, οι μεταξύ τους αλληλοσχέσεις, επηρεάζονται ουσιωδώς από τις βασικές κατευθύνσεις πολιτικής που χαρακτηρίζουν τη φιλοσοφία της αξιοποίησης και διαχείρισης των πόρων για την περίοδο 2007-2013.

Ετσι οι «Συνολικές Επιχορηγήσεις» (Global Grants), αναμένεται να χρησιμοποιηθούν πολύ περισσότερο στα Ε.Π. 2007-2013, και το συγκεκριμένο αφορά άμεσα την Αυτοδιοίκηση, η οποία ήδη έχει καταθέσει προτάσεις, τα Πρότυπα Καινοτόμα Σχέδια Ανάπτυξης (Π.Κ.Σ.Α.), για διαχείριση τους μέσω «συνολικών επιχορηγήσεων».

Με το προσχέδιο νόμου εισάγονται δύο (2) νέα συστήματα διαχείρισης, τα οποία έχουν ιδιαίτερη σημασία :

#### 1) Η Επιβεβαίωση της Διαχειριστικής Επάρκειας των Δικαιούχων

Πρόκειται για την ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗ από διαπιστευμένο φορέα, με συμφωνημένες διαδικασίες, της δυνατότητας (οργάνωση, προσωπικό, εξοπλισμός, εμπειρία, οικονομική δυνατότητα, νομοθετικό πλαίσιο σύστασης και λειτουργίας) του δικαιούχου να υλοποιήσει και να διαχειριστεί έργο («πράξη») που θα συγχρηματοδοτηθεί από τα Ε.Π. 2007-2013. Για την Αυτοδιοίκηση είναι το 3ο κατά σειρά σημασίας ζήτημα που αφορά τα της 4ης Προγραμματικής Περιόδου, μετά τα

<sup>277</sup> Άρθρο Έφης Χατηωαννίδου , «Στις νομαρχίες η διαχείριση του Δ' ΚΠΣ, Χωρίς αρμοδιότητες μένει η ΔΗΜΟΣ Α.Ε. της ΚΕΔΚΕ», 01-04-07



προγραμματικά περιεχόμενα των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και το μερίδιο της στους οικονομικά μεγέθη των προγραμμάτων.

## 2) Τα νέα Μέσα Χρηματοδοτικής Τεχνικής

Πρόκειται για χρηματοοικονομικές τεχνικές με τις οποίες παρέχονται δυνατότητες προσέλκυσης κεφαλαίων, τα οποία προστιθέμενα και συνδυαζόμενα με τους δημόσιους (κοινοτικούς και εθνικούς) πόρους, θα ενισχύσουν την χρηματοδότηση αναπτυξιακών σχεδίων. Χωρίς να αναφέρονται ευθέως στο συγκεκριμένο άρθρο του προσχεδίου νόμου, υπονούνται εργαλεία όπως τα Ταμεία Αστικής Ανάπτυξης, οι πρωτοβουλίες JESSICA και JEREMIE κ.α. Το θέμα αφορά την Αυτοδιοίκηση, διότι τα νέα χρηματοοικονομικά εργαλεία προσανατολίζονται στη χρηματοδότηση σχεδίων Αστικής Ανάπτυξης. Η θεσμοθέτηση των νέων χρηματοοικονομικών εργαλείων, υπηρετεί την κεντρική πολιτική κατεύθυνση για την 4η Προγραμματική Περίοδο, η οποία αφορά την λεγόμενη «μόχλευση» πόρων, πρακτικά την προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων, την εμπλοκή της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και άλλων τραπεζικών οργανισμών στην χρηματοδότηση σχεδίων, τις συμπράξεις με τον ιδιωτικό τομέα.

### 3.5 Θέματα που αφορούν άμεσα την Αυτοδιοίκηση

Τα σημεία του προσχεδίου νόμου τα οποία αφορούν άμεσα τη συμμετοχή της Αυτοδιοίκησης στα Επιχειρησιακά Προγράμματα 2007-2013 είναι τα εξής:

- ✓ Η καθιέρωση της «Επιβεβαίωσης της Διαχειριστικής Επάρκειας των Δικαιούχων» (άρθρο 21 του προσχεδίου) είναι κομβικό σημείο για τον τρόπο με τον οποίο θα σχεδιάσει η Αυτοδιοίκηση (πρωτοβάθμια και νομαρχιακή) τις προσπάθειες της για τη συμμετοχή της στην αξιοποίηση των πόρων και των προγραμμάτων της περιόδου 2007-2013. Η ΚΕΔΚΕ έχει καταθέσει ολοκληρωμένες προτάσεις στο ΥΠ.ΟΙ.Ο. για τα χαρακτηριστικά της «πιστοποίησης» στους φορείς της Αυτοδιοίκησης και για την υποστήριξη της προετοιμασίας της Αυτοδιοίκησης.

Ο οργανισμός της Αυτοδιοίκησης για να οριστεί ως «Δικαιούχος Πράξης» στα Ε.Π. 2007-2013 πρέπει να πιστοποιηθεί ως επαρκής. Αν δεν πιστοποιηθεί μπορεί να μεταβιβάσει την αρμοδιότητα υλοποίησης πράξης σε άλλον πιστοποιημένο φορέα, περιλαμβανομένων και των Αναπτυξιακών Α.Ε. της Αυτοδιοίκησης. Η διαδικασία πιστοποίησης θα βασίζεται στο υπό διαμόρφωση «ελληνικό πρότυπο». Έχει πρακτικά ενδιαφέρον για την διακρίβωση της επάρκειας η προβλεπόμενη από το προσχέδιο μεταβατική περίοδος και είναι επίσης σημαντικό ότι στο προσχέδιο, η επάρκεια δεν αφορά μόνον πράξεις ΕΤΠΑ, αλλά, εμμέσως και ΕΚΤ.

- ✓ Στο προσχέδιο δεν περιέχεται η «ΔΗΜΟΣ» Α.Ε..

- ✓ Στο άρθρο 21 καθιερώνεται ο ρόλος των «Αναπτυξιακών Ανώνυμων Εταιρειών των Ο.Τ.Α.», οι οποίες, εφόσον πιστοποιηθούν, μπορούν να αναλάβουν την υλοποίηση πράξεων μη πιστοποιημένων φορέων της Αυτοδιοίκησης
- ✓ Στο άρθρο 26 εισάγεται ο θεσμός του «Αναπτυξιακού Οργανισμού Περιφέρειας». Συστήνονται 13 Α.Ο.Π., ένας ανά Περιφέρεια. Πρόκειται για ανώνυμη εταιρεία του δημοσίου, στους σκοπούς της οποίας ρητά προβλέπεται η υποστήριξη της Αυτοδιοίκησης στον σχεδιασμό και την υλοποίηση πράξεων. Στην διοίκηση του Α.Ο.Π. μετέχει η πρωτοβάθμια και η νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Στο προσχέδιο νόμου του Ιανουαρίου 2007, στο Δ.Σ. του Α.Ο.Π. δεν προβλεπόταν συμμετοχή της Αυτοδιοίκησης. Τα χαρακτηριστικά του Α.Ο.Π. στο τωρινό προσχέδιο, σε συνδυασμό με την μη πρόβλεψη για την ΔΗΜΟΣ Α.Ε., υποδεικνύουν ότι ο Α.Ο.Π. σχεδιάζεται να αναλάβει σημαντικό ρόλο σε σχέση με τα έργα της Αυτοδιοίκησης στα Ε.Π. 2007-2013.
- ✓ Αλλάζει η διαχείριση των έργων του Ταμείου Συνοχής. Τα έργα που εντάσσονται εις αυτό είναι συστατικά είτε Τομεακών Ε.Π. είτε των Π.Ε.Π. και όχι μεμονωμένα. Αντίστοιχη είναι και η διαχείριση τους.
- ✓ Θεσπίζονται κατώτατα οικονομικά όρια για τους προϋπολογισμούς των έργων ΕΤΠΑ και Ταμείου Συνοχής που μπορούν να ενταχθούν στα Επιχειρησιακά Προγράμματα 2007-2013. Για τα Π.Ε.Π., τα όρια είναι 100.000 € για υπηρεσίες και προμήθειες και 300.000 € για έργα υποδομής, ενώ για Τομεακά Ε.Π., τα όρια είναι μεγαλύτερα, 200.000 € και 500.000 € αντίστοιχα.
- ✓ Στο άρθρο 4, προβλέπεται διαγωνιστική διαδικασία για την επιλογή φορέων ως Ενδιάμεσων Φορέων Διαχείρισης. Το θέμα έχει ιδιαίτερη σημασία για την διαχείριση των «Global Grants» της Αυτοδιοίκησης και άλλων τομέων (λ.χ. έργα Κοινωνίας της Πληροφορίας), στους οποίους πιθανόν φορείς της Αυτοδιοίκησης να σχεδιάζουν την ανάληψη ευθύνης Ενδιάμεσου Φορέα Διαχείρισης.
- ✓ Καθιερώνονται νέες χρηματοοικονομικές τεχνικές, οι οποίες μπορούν να επηρεάσουν τον σχεδιασμό και την διαχείριση των έργων της Αυτοδιοίκησης (βλέπε σχετικά σε παραπάνω αναφορά Α.3.)
- ✓ Οι «Ενδιάμεσοι Φορείς Διαχείρισης» και οι «Συνολικές Επιχορηγήσεις» προωθούνται ως βασικά εργαλεία διαχείρισης των Ε.Π. 2007-2013
- ✓ Αυξάνεται από 1 εκ σε 2 εκ. € το κατώτερο όριο προϋπολογισμού έργου για να υποβληθεί σε προσυμβατικό έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο και επιταχύνονται οι απαλλοτριώσεις για συγχρηματοδοτούμενα έργα

- ✓ Στις Επιτροπές Παρακολούθησης του Ε.Π. «Αγροτική Ανάπτυξη» 2007-2013 και του αντίστοιχου της Αλιείας δεν προβλέπεται συμμετοχή της Αυτοδιοίκησης
- ✓ Ενισχύεται ο ρόλος του Υπουργείου Εσωτερικών στην διαχείριση των πόρων. Τα πλέον χαρακτηριστικά είναι, ότι διαχειρίζεται το Ε.Π. «Βελτίωση της Διοικητικής Ικανότητας» (πόροι ΕΚΤ) και, με τη σχετική ρύθμιση του προσχεδίου, αναλαμβάνει μόνον αυτό την «Κοινωνία της Πληροφορίας» Α.Ε. για τα έργα Κοινωνίας της Πληροφορίας που χρηματοδοτούνται από πόρους ΕΤΠΑ<sup>278</sup>.

## **Κεφάλαιο 4<sup>ο</sup>: Διοικητική Μεταρρύθμιση & Σχέδιο Καποδίστρια 2**

### **4.1 Η «επανίδρυση» του κράτους σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο**

Δεδομένων των οργανωτικών και λειτουργικών προβλημάτων της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης στην Ελλάδα, επιβάλλεται η συστηματική και στρατηγική αναδιοργάνωση των τοπικών και περιφερειακών μονάδων οργάνωσης και διοίκησης του κράτους, ιδίως προς την κατεύθυνση της μείωσης του αριθμού τους (κατά το ήμισυ, λ.χ.) με τη συνένωση – υποχρεωτική ή προαιρετική, κατά προτίμηση - όμορων και συγγενών οργανωτικών επιπέδων από γεωοικονομικής, κοινωνικής και συγκοινωνιακής απόψεως. Αυτό μπορεί κάλλιστα να συμβεί με τη γενίκευση και τη βελτιωμένη εφαρμογή του συστήματος των διευρυμένων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων σε εδαφικά, οικονομικά και κοινωνικά ενιαίες περιοχές, ίσως σε όλες τις μείζονες περιοχές του Ελλαδικού Ελληνισμού - Θράκη, Μακεδονία, Ήπειρος, Θεσσαλία, Ιόνιοι νήσοι, Στερεά Ελλάδα, Αττική, Πελοπόννησος, Κρήτη, Αιγαίο Πέλαγος. Στην περίπτωση που ο αριθμός των νομαρχιών μειωνόταν αισθητά, αυτό θα συνεπέφερε σχεδόν αυτομάτως και την ανάλογη μείωση του αριθμού των περιφερειών της χώρας, γεγονός που θα αντιστοιχούσε περισσότερο στις συνθήκες του ελλαδικού χώρου.

Η απλούστευση και η οικονομία που θα επιτυγχανόταν με τον τρόπο αυτό θα ενίσχυε άμεσα και την αποτελεσματικότητα στην λειτουργία των διαφόρων επιπέδων διοίκησης. Πολύ περισσότερο, μάλιστα, εάν και το σύστημα της πρωτοβάθμιας Τοπικής Αυτοδιοίκησης κινούταν προς την ίδια κατεύθυνση της απλούστευσης και της οικονομίας, περιορίζοντας την πολυδιάσπαση και τον κατακερματισμό των ΟΤΑ στο κατά πολύ λειτουργικότερο μέγεθος των περίπου 400 "μεγάλων" - και πιο λειτουργικών πάντως - μητροπολιτικών, αστικών και νησιωτικών δήμων. Έτσι, οι δήμοι θα μπορούσαν να συναποτελέσουν και να συγκροτήσουν οργανικότερα σύνολα μέσα από διαδημοτικά Συμβούλια, ως ένα μεταβατικό όχημα.

<sup>278</sup> Διοικητικό Συμβούλιο Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. στις 26.4.2007 με θέμα: «Εξελίξεις στην προετοιμασία της 4ης Προγραμματικής Περιόδου 2007 – 2013», εισηγητής Γ.Βασαρδανης, Δ/νων Σύμβουλος Π.Ε.Τ.Α. Α.Ε.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, το άρθρο 101, παρ. 1 του Συντάγματος, σύμφωνα ορίζει ότι «η διοίκηση του κράτους οργανώνεται σύμφωνα με το αποκεντρωτικό σύστημα». Οι αρμοδιότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης οιασδήποτε βαθμίδας αναφέρονται, σύμφωνα με τη συνταγματική επιταγή, στη "διοίκηση" - άρα όχι στην εξ υπαχής και πρωτογενή ρύθμιση - των «τοπικών» (και μόνο) υποθέσεων. Άρα, η διοικητική αυτοτέλεια της τοπικής αυτοδιοίκησης α' και β' βαθμού δεν συνεπάγεται την πλήρη αυτονομία της ούτε την πρωτογενή εξουσία να θέτει κανόνες δικαίου. Αλλά μόνο τη διοικητική αρμοδιότητα να αποφασίζουν οι σχετικοί οργανισμοί με δικά τους όργανα για τις τοπικές υποθέσεις του δικού τους επιπέδου - νομός, δήμος, περιφέρεια - μέσα στο πλαίσιο των γενικών κανόνων των νόμων και των διατάξεων που διέπουν τη δράση και τη λειτουργία τους.

Εξάλλου και ο κοινοβουλευτικός έλεγχος παραμένει αμείωτος όσον αφορά στις αποκεντρωμένες μονάδες του κράτους, ενώ όσον αφορά στην τοπική αυτοδιοίκηση ο έλεγχος αυτός εξακολουθεί να εστιάζεται στην νομιμότητα των πράξεων της, στην επ' αυτήν εποπτεία των κρατικών οργάνων για την από μέρους της διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Σε κάθε περίπτωση, ο κοινοβουλευτικός έλεγχος ασκείται μέσω του αρμοδίου υπουργού και για τις πράξεις εποπτείας που αυτός ασκεί στους ΟΤΑ, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 102, παρ. 5 και 6 του Συντάγματος. Εκείνο στο οποίο δεν καταλήγει ο κοινοβουλευτικός έλεγχος είναι ο πολιτικός έλεγχος των προσώπων των αιρετών αρχόντων, οι οποίοι, εφόσον κινούνται στο πλαίσιο των νόμων του κράτους, λογοδοτούν στην τοπική κοινότητα σε τακτά χρονικά διαστήματα μέσω της εκλογικής διαδικασίας.

Εν κατακλείδι, εάν ληφθούν υπόψη οι παραπάνω περιορισμοί, ότι, δηλαδή, η τοπική αυτοδιοίκηση έχει ως θεμελιώδες έργο και αποστολή τη *διοίκηση* και όχι την πρωτογενή ρύθμιση των *τοπικών και μόνο υποθέσεων*, που οφείλει να την ασκεί στο πλαίσιο των νόμων που θέτει το κράτος και με *περιορισμένους πόρους*, δίχως *πρωτογενή φοροληπτική ικανότητα*, τότε φαίνονται μάλλον ανυπόστατοι οι φόβοι για υπερβολική εξουσία των νομαρχών, περιφερειάρχων ή και των νέων δημάρχων των διευρυμένων ή «ομοσπονδιακών» δήμων για τη διάσπαση της ενότητας και κυριαρχίας του κράτους. Εξ' άλλου, όλοι οι νομάρχες και οι δήμαρχοι διαμαρτύρονται για τις περιορισμένες αρμοδιότητες και για τους λιγοστούς πόρους που διαθέτουν, πράγμα που θέτει εξ αρχής το ζήτημα της αναδιοργάνωσης της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο ενός παραδοσιακά συγκεντρωτικού κράτους.

Η κεντρική ιδέα και η διέπουσα αρχή των αναζητήσεων στην παρούσα θεματική ενότητα είναι υπέρ μιας πολλαπλότητας και ενός πολιτικο-διοικητικού πλουραλισμού θεσμών, διαδικασιών και οργάνων εντός της εθνικής δημόσιας σφαίρας πολλαπλότητας και πλουραλισμού που δικαιολογούν και διευρύνουν τη συμμετοχή και τη δημιουργικότητα των πολιτών, ώστε να αποδεσμευτούν δυνάμεις,

δυνατότητες και πρωτοβουλίες κατά μήκος και πλάτος των ιστών του εθνικού πεδίου στην οικονομική, την κοινωνική, την πολιτική, και την πολιτιστική σφαίρα.

Άλλωστε, η συμμετοχή των πολιτών, στο τοπικό κοινωνικό σώμα, εκφράζεται με την εκλογή των τοπικών κοινοτικών αρχόντων χωρίς να εγκαταλείπουν στο σημείο αυτό τα καθήκοντά τους. Η συμμετοχή αυτή, προεκτείνεται και στην άσκηση ελέγχου, εκφράζοντας έτσι την πολιτική πίεση υπέρ των συμφερόντων του τοπικού κοινωνικού σώματος. Στη θεσμική λοιπόν διεύρυνση της δημοκρατίας, η συμμετοχική διαδικασία εγγράφεται με διπλό τρόπο: επιφορτίζονται τα άτομα - πολίτες και οι κοινωνικές ομάδες με το καθήκον της ενεργού συμμετοχής των στη λήψη των κοινωνικά έγκυρων αποφάσεων, και παράλληλα υποχρεώνεται η "κοινοτική" εξουσία στην οφειλή απολογισμού των δραστηριοτήτων της και λογοδοσίας της στο πολιτικό σώμα που την εξέλεξε.

Μέσω αυτού του δίπτυχου επιτυγχάνεται η δημιουργία πολιτικής συνείδησης, η ιεράρχηση των αναγκών και η συμμετοχή στην επίλυση των τοπικών προβλημάτων. Σε αντίθετη περίπτωση η λειτουργία της τοπικής Αυτοδιοίκησης κινδυνεύει να καταλυθεί. Ο κίνδυνος αυτός υπάρχει και σε μεγάλο βαθμό συνδέεται με την πραγματικότητα της κομματικής διαίρεσης ή και διάσπασης του τοπικού χώρου.

Κατά συνέπεια, η σύσταση της δευτεροβάθμιας/νομαρχιακής αυτοδιοίκησης, με κριτήρια όχι αυστηρά διοικητικά, και η επιδίωξη προώθησης της τριτοβάθμιας/περιφερειακής με μεγαλύτερες δυνατότητες παρέμβασης, συνιστούν πολιτικό αντίλογο στον κρατικό παρεμβατισμό, με λογική την διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών<sup>279</sup>.

Ειδικότερα, η πρόταση για τον ανασχεδιασμό του διοικητικού χάρτη της χώρας και, γενικά, της κρατικής αρχιτεκτονικής αποσκοπεί στην τεκμηρίωση ενός διαφορετικού προτύπου συγκρότησης του κράτους για τον 21<sup>ο</sup> αιώνα. Οι βασικές ιδέες της πρότασης είναι ότι η μείωση και η απλούστευση των επιπέδων περιφερειακής διοίκησης και αυτοδιοίκησης θα συνοδεύεται από την ενίσχυση της αντιπροσωπευτικότητας και της αποτελεσματικότητάς τους. Λιγότερες και αρμονικότερες μονάδες, με σαφέστερες αρμοδιότητες και προκαθορισμένα πεδία δράσης, με μεγαλύτερη πολιτική και κοινωνική αντιπροσωπευτικότητα και λογοδοσία, με πλουσιότερη αποτελεσματικότητα.

Συμπερασματικά, αν η Ελλάδα θέλει να αλλάξει, πρέπει να αλλάξει στη βάση του διοικητικού της συστήματος. Αν αλλάξει η διοίκηση, θα αλλάξει και η πολιτική,

---

<sup>279</sup> Ματούλα Τομαρά-Σιδέρη, Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1999, σ.41

γιατί η νέα πολιτική θα βασιστεί στις νέες διοικητικές δομές λιγότερο συγκεντρωτικές, λιγότερο πελατειακές, πιο σύγχρονες και πιο δημοκρατικές<sup>280</sup>.

#### 4.2 Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ» - Προγραμματική Περίοδος 2007 – 2013<sup>281</sup>

Η στρατηγική για το Ε.Π. «Διοικητική Μεταρρύθμιση» είναι εθνική, δεδομένης της φύσης των προβλημάτων του τομέα της Δημόσιας Διοίκησης, και σε πλήρη αρμονία με τη στρατηγική του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων 2005-2008, και του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς 2007-2013. Αυτός ο λόγος και ο στόχος της μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας στην υλοποίηση των δράσεων, οδήγησαν στη δημιουργία αυτού του πολυστοχικού ΕΠ.

Πεδίο παρέμβασης του παρόντος ΕΠ αποτελεί η Δημόσια Διοίκηση και στις 13 Διοικητικές Περιφέρειες της χώρας, η οποία προσδιορίζεται ως το σύνολο των κατηγοριών δημόσιων φορέων που ορίζουν το λεγόμενο στενό δημόσιο τομέα, δηλαδή: Δημόσιες υπηρεσίες της κεντρικής κυβέρνησης (υπουργεία, γενικές γραμματείες, γενικές γραμματείες περιφερειών) και ανεξάρτητες αρχές - Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου (ΝΠΔΔ) - Οργανισμοί της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (α' και β' βαθμού).

Ως τελικοί δικαιούχοι ή ως ωφελούμενοι μπορεί να συμμετέχουν στο ΕΠ και άλλοι δημόσιοι φορείς, ιδρύματα, ΜΚΟ, και οργανώσεις του τρίτου τομέα (μη δημόσιες δομές, που ασκούν δραστηριότητες δημοσίου ενδιαφέροντος οι οποίες χρηματοδοτούνται από δημόσιους πόρους για την παροχή υπηρεσιών ή παρέχουν υπηρεσίες τα χαρακτηριστικά και η ποιότητα των οποίων εντάσσονται στην ρυθμιστική αρμοδιότητα του κράτους, ή ασκούν δραστηριότητες που μπορεί να συμβάλλουν στις δημόσιες πολιτικές), κοινωνικοί εταίροι, κλπ, εφόσον το αντικείμενο δραστηριότητάς τους και ο ρόλος του συνάδει με τις δράσεις του Ε.Π.

Το συγκεκριμένο ΕΠ συνιστά μια ολοκληρωμένη δέσμη αλληλοσυμπληρούμενων παρεμβάσεων με τις οποίες προσδοκάται ότι θα αντιμετωπισθούν οι βασικές δυσλειτουργίες της Δημόσιας Διοίκησης, σε ότι αφορά τους βασικούς συντελεστές διοικητικής ικανότητας (ανθρώπινο δυναμικό, κανονιστικό πλαίσιο, δομές και συστήματα) και στο επίπεδο της διαμόρφωσης των δημόσιων πολιτικών και στο επίπεδο της εφαρμογής τους από τις υπηρεσίες της Δημόσιας Διοίκησης.

---

<sup>280</sup> Α.Μακρυδημήτρη, Η Μεταρρύθμιση της Αυτοδιοίκησης, σε Π. Καφετζής-Γ. Κοντογιώργης- Αντ. Μακρυδημητρή-Ν.Τάσος, Αυτοδιοίκηση και Κράτος στο πλαίσιο της Παγκοσμιοποίησης, ό.π., σ.78

<sup>281</sup> Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ» - Προγραμματική Περίοδος 2007-2013, Αθήνα, Οκτώβριος 2007, σ.5

Ο στρατηγικός στόχος του Ε.Π. είναι η βελτίωση της ποιότητας της διακυβέρνησης μέσα από την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δημοσίων οργανώσεων, καθώς και την ενίσχυση της λογοδοσίας και της επαγγελματικής ηθικής μέσω της διεύρυνσης της κοινωνικής διαβούλευσης και συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων.

Οι παρεμβάσεις που προβλέπονται στο πλαίσιο των αξόνων προτεραιότητας του Ε.Π., στοχεύουν, με μία ολοκληρωμένη προσέγγιση, στην διαρθρωτική αντιμετώπιση χρόνιων ενδημικών δυσλειτουργιών της δημόσιας διοίκησης με επιλεγμένες παρεμβάσεις θεσμικής, οργανωτικής και διοικητικής αλλαγής, στρατηγικού και παραδειγματικού χαρακτήρα, οι οποίες αναμένεται ότι θα έχουν πολλαπλασιαστική αξία. Ακριβώς για τους λόγους αυτούς, οι κύριες παρεμβάσεις του ΕΠ αναπτύσσονται κατά προτεραιότητα σε συγκεκριμένους τομείς της δημόσιας πολιτικής, όπως αυτοί προσδιορίστηκαν από την Κυβερνητική Επιτροπή στις 19.6.2007, οι οποίοι επιτελούν καθοριστικό ρόλο στην προώθηση της ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής, ενώ επίσης συνδέονται με την παροχή των πλέον κρίσιμων υπηρεσιών προς το κοινωνικό σύνολο, τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει τέλος να δοθεί στην εξασφάλιση μόνιμης, τακτικής και λειτουργικής συνεργασίας και στην αξιοποίηση των συνεργειών του ΕΠ με άλλα ΕΠ της περιόδου 2007-13, ιδίως το ΕΠ Ψηφιακής Σύγκλισης και τα ΠΕΠ, τα οποία περιλαμβάνουν συναφείς ή συμπληρωματικές δράσεις χρηματοδοτούμενες από το ΕΤΠΑ, έτσι ώστε να διασφαλισθεί ο απαραίτητος συντονισμός και χρονισμός των παρεμβάσεων, ο οποίος αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για να εξασφαλισθούν εκατέρωθεν τα αναμενόμενα θετικά και πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα<sup>282</sup>.

#### 4.3 Αρχές Περιφερειακής Οργάνωσης και οργανωτικής αλλαγής

Αν θέλαμε να αναφερθούμε συνοπτικά στις βασικές αρχές περιφερειακής οργάνωσης, στις οποίες στηρίζεται η αναδιάρθρωση της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης στη χώρα μας, θα λέγαμε ότι είναι οι ακόλουθες:

- Η περιφερειακή οργάνωση του κράτους διαρθρώνεται με τρόπο ώστε να προωθεί την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση.
- Οι επιμέρους διοικητικές διαιρέσεις της χώρας διαμορφώνονται με βάση τις γεωοικονομικές, τις κοινωνικές, τις πολιτισμικές και τις αναπτυξιακές συνθήκες και δυνατότητες.
- Τα όργανα της περιφερειακής διοίκησης του κράτους διαθέτουν την γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος που αντιστοιχεί στο χώρο και στο πεδίο της ευθύνης και της αρμοδιότητας τους.

---

<sup>282</sup> Βλ. Παράρτημα V

- Η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί βασικό στοιχείο του πολιτεύματος της χώρας και θεσμό του δημόσιου βίου των Ελλήνων.
- Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης κλιμακώνονται σε βαθμίδες, τη πρώτη από τις οποίες αποτελούν οι δήμοι και οι κοινότητες, και τη δεύτερη οι νομαρχίες και οι περιφέρειες.
- Στις διοικητικές περιφέρειες του κράτους λειτουργούν αιρετά περιφερειακά συμβούλια με αρμοδιότητες προγραμματισμού και ελέγχου.
- Η τοπική αυτοδιοίκηση διαθέτει διοικητική αυτοτέλεια, ελευθερία δράσης και πρωτοβουλία για την εξυπηρέτηση του τοπικού δημόσιου συμφέροντος.
- Το κράτος ασκεί έλεγχο νομιμότητας και μεριμνά για την εξασφάλιση των αναγκαίων πόρων για την αποκέντρωση και την αυτοδιοίκηση.
- Αποκέντρωση, Αυτοδιοίκηση και Κεντρική Διοίκηση συνεργάζονται για το σχεδιασμό και την εφαρμογή περιφερειακών και τοπικών αναπτυξιακών προγραμμάτων και πολιτικών.
- Η περιφερειακή διοίκηση του κράτους αξιοποιεί τους πόρους και τις δυνατότητες για την πολύπλευρη ποιοτική ανάπτυξη στο εθνικό και το ευρωπαϊκό πλαίσιο<sup>283</sup>.  
Επιπλέον, ως βασικές μεθοδολογικές αρχές οργανωτικής αλλαγής θεωρούνται:
- ✓ Η ολοκληρωμένη προσέγγιση συνδυασμού παρεμβάσεων στο επίπεδο της πολιτικής και στο επίπεδο της επιχειρησιακής λειτουργίας των υπηρεσιών και των συντελεστών διοικητικής ικανότητας.
- ✓ Η δημιουργία μηχανισμών και δομών πολιτικής και τεχνικής υποστήριξης για την προώθηση της εφαρμογής των αλλαγών στις οποίες στοχεύει το ΕΠ.
- ✓ Η ευρύτερη δυνατή δημοσιότητα, η αξιοποίηση της διαδικασίας της δημόσιας διαβούλευσης και η ενεργοποίηση όλων των εμπλεκόμενων μερών πέραν της διοίκησης και των εκπροσώπων του προσωπικού, όπως είναι οι κοινωνικοί εταίροι, ανεξάρτητες αρχές, ΜΚΟ, οργανώσεις πολιτών, κλπ.
- ✓ Η συστηματική συγκριτική επισκόπηση της διεθνούς εμπειρίας και της θέσης της χώρας σε όλες τις κατηγορίες δράσεων του ΕΠ και η αξιοποίηση των διδαγμάτων που προσφέρει η ξένη εμπειρία με στόχο την μεταφορά και προσαρμογή καλών πρακτικών στο Ελληνικό περιβάλλον, σε συνδυασμό με την on going αξιολόγηση της εφαρμογής και των αποτελεσμάτων των κατηγοριών δράσεων του ΕΠ.
- ✓ Η προώθηση καινοτόμων, παραδειγματικών, δράσεων σε όλο το εύρος των κατηγοριών δράσεων του ΕΠ και η αξιοποίησή τους σε ευρύτερη κλίμακα με

<sup>283</sup> Α.Μακρυνδημήτρη, Η Μεταρρύθμιση της Αυτοδιοίκησης, σε Π. Καφετζής-Γ. Κοντογιώργης- Αντ. Μακρυνδημητρης-Ν.Τάτσος, Αυτοδιοίκηση και Κράτος στο πλαίσιο της Παγκοσμιοποίησης, ό.π., σ.95



τη διαδικασία «πilotική εφαρμογή-τελική εφαρμογή-διάδοση-προσαρμογή-μεταφορά».

#### 4.4 Η υφιστάμενη κατάσταση σε ότι αφορά τη διοικητική ικανότητα

Η ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης της διοικητικής ικανότητας της Δημόσιας Διοίκησης της χώρας παρουσιάζεται με βάση τις κύριες παραμέτρους της διοικητικής ικανότητας: το ανθρώπινο δυναμικό, το κανονιστικό πλαίσιο, τις δομές και τα συστήματα, την ισότητα των φύλων. Οι ως άνω διακριτοί συντελεστές συνδέονται στενά μεταξύ τους. Αποτέλεσμα της σύνδεσης αυτής είναι ότι δυσλειτουργίες σε καθένα από αυτούς δημιουργούν δυσλειτουργίες και στους άλλους, ενώ, αντίστοιχα, βελτιώσεις και αλλαγές σε καθένα από αυτούς απαιτούν συμπληρωματικές βελτιώσεις και αλλαγές στους υπόλοιπους. Το συνδυασμένο αποτέλεσμα της κατάστασης αυτών δημιουργεί το προϊόν της δημόσιας δράσης σε ότι αφορά το σχεδιασμό και την εφαρμογή των δημόσιων πολιτικών και την παραγωγή υπηρεσιών προς τους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Οι δυσλειτουργίες που παρουσιάζουν αυτοί οι τομείς δημιουργούν τις αδυναμίες της Δημόσιας Διοίκησης της χώρας σε ότι αφορά τα κριτήρια της καλής διακυβέρνησης, όπως αυτά προσδιορίζονται από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο για τις παρεμβάσεις ενίσχυσης της διοικητικής ικανότητας στην περίοδο 2007-2013: συμμετοχή, εφαρμογή του νόμου, διαφάνεια, συναίνεση, ανταπόκριση, ισονομία και ενσωμάτωση, αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα, λογοδοσία.

##### 4.4.1 Ανθρώπινο δυναμικό

Ο τομέας του ανθρώπινου δυναμικού αφορά το ίδιο το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης και τα χαρακτηριστικά του. Παρά τις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί και καταβάλλονται με μέτρα εκπαίδευσης και επιμόρφωσης καθώς και με θεσμικά μέτρα, εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από εγγενείς, παραδοσιακά διαμορφωμένες δυσλειτουργίες<sup>284</sup>. Οι δυσλειτουργίες αυτές, σε συνδυασμό με τις

<sup>284</sup> Ορισμένες από τις σημαντικότερες είναι:

- Η έλλιπής αξιοποίηση του προσωπικού με βάση τα προσόντα.
- Η έλλειψη προσωπικού εξειδικευμένων προσόντων σε κρίσιμους τομείς δημόσιας δράσης (π.χ. στον τομέα των ΤΠΕ ή στη λειτουργία του επιτελικού σχεδιασμού και της επεξεργασίας προγραμμάτων και πολιτικών).
- Η απουσία άσκησης σύγχρονου management, και εκπαίδευσης για την άσκησή του από τα στελέχη που κατέχουν θέσεις ευθύνης (Γενικοί Διευθυντές, προϊστάμενοι Διευθύνσεων και Τμημάτων).
- Η προσήλωση στον τύπο του εκάστοτε ισχύοντος θεσμικού πλαισίου, σε βάρος του περιεχομένου και της ποιότητας των παραγόμενων υπηρεσιών.
- Η δυσκολία αποτελεσματικής και δημιουργικής συνεργασίας με τον ιδιωτικό τομέα με βάση το πρότυπο της εταιρικής σχέσης και επιχειρησιακής συνεργασίας σε αντιδιαστολή με το πρότυπο της συμβατικής σχέσης εργοδότη-προμηθευτή.
- Η αναντιστοιχία μεταξύ της στελέχωσης των υπηρεσιών και των πραγματικών αναγκών τους, ιδιαίτερα σε ότι αφορά προσωπικό διοικητικών καθηκόντων και προσωπικό καθηκόντων παροχής υπηρεσιών, σε ενδο-υπηρεσιακό και σε δι-υπηρεσιακό επίπεδο, ως προς τα αριθμητικά μεγέθη, τα ουσιαστικά προσόντα, και το χρονισμό των προσλήψεων.

δυσλειτουργίες που χαρακτηρίζουν και τους άλλους δύο τομείς της διοικητικής ικανότητας, έχουν μια σειρά από αρνητικά αποτελέσματα για το ίδιο το προσωπικό της Δημόσιας Διοίκησης και για την εκπλήρωση της αποστολής της, όπως ιδίως:

- Η επιβάρυνση του κόστους λειτουργίας των υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης.
- Η μειωμένη ικανότητα των δημοσίων υπηρεσιών για την επεξεργασία δημόσιων πολιτικών και προγραμμάτων.

Οι προσπάθειες που έχουν καταβληθεί και καταβάλλονται για την άρση των αδυναμιών που χαρακτηρίζουν το ανθρώπινο δυναμικό της Δημόσιας Διοίκησης εντάσσονται σε δύο κατηγορίες παρέμβασης: πρώτον, εκπαίδευση και επιμόρφωση, και δεύτερον, λήψη θεσμικών μέτρων σχετικά με το υπηρεσιακό καθεστώς του προσωπικού της Δημόσιας Διοίκησης.

Στην κατηγορία της εκπαίδευσης και επιμόρφωσης εντάσσονται η βραχυχρόνια εισαγωγική εκπαίδευση για τους νεοπροσλαμβανόμενους δημόσιους υπαλλήλους, η προεισαγωγική εκπαίδευση η οποία προετοιμάζει στελέχη ταχείας εξέλιξης, και η επιμόρφωση των υπηρετούντων υπαλλήλων<sup>285</sup>. Η συμβολή της εκπαίδευσης και της επιμόρφωσης που παρέχεται μέσω των διαφόρων φορέων έχει συμβάλλει σημαντικά στη βελτίωση των γνώσεων και των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης, αλλά εξακολουθεί να παρουσιάζει αδυναμίες και ελλείψεις οι οποίες πρέπει να αντιμετωπισθούν. Με εξαίρεση το Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, όπου ο δείκτης διείσδυσης της επιμόρφωσης εκτιμάται ότι είναι της τάξης μεγέθους του 25% (δηλαδή 25% των υπαλλήλων συμμετέχουν κατά μέσον όρο ετησίως σε προγράμματα επιμόρφωσης ή οι υπάλληλοι συμμετέχουν κατά μέσο όρο σε πρόγραμμα επιμόρφωσης μια φορά κάθε 4 χρόνια), η κάλυψη των αναγκών είναι εξαιρετικά περιορισμένη στο υπόλοιπο της Δημόσιας Διοίκησης, όπου ο αντίστοιχος δείκτης διείσδυσης εκτιμάται ότι είναι της τάξης μεγέθους 5-6% (ή συμμετοχή υπαλλήλων κατά μέσο όρο κάθε 17-20 χρόνια).

Στην κατηγορία των θεσμικών μέτρων εντάσσονται μια σειρά από διαδοχικές ρυθμίσεις για το υπηρεσιακό καθεστώς των δημοσίων υπαλλήλων, όπως ο νέος Δημοσιοϋπαλληλικός Κώδικας (Ν.3528/2007, ΦΕΚ Α 26). Ο νέος κώδικας εισάγει μια σειρά νέων ρυθμίσεων οι σημαντικότερες από τις οποίες αφορούν στο σύστημα

---

<sup>285</sup> Η εκπαίδευση και επιμόρφωση των δημοσίων υπαλλήλων παρέχεται από το Εθνικό Κέντρο Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα η προεισαγωγική εκπαίδευση παρέχεται από την Εθνική Σχολή Δημόσιας Διοίκησης και την Εθνική Σχολή Αυτοδιοίκησης, και η εισαγωγική εκπαίδευση και η επιμόρφωση από το Ινστιτούτο Επιμόρφωσης. Πέραν αυτών, λειτουργούν η Σχολή Επιμόρφωσης Υπαλλήλων Υπουργείου Οικονομικών, η Διπλωματική Ακαδημία για το διπλωματικό προσωπικό του Υπουργείου Εξωτερικών, η Σχολή Δικαστών για το Υπουργείο Δικαιοσύνης και για το προσωπικό του τομέα Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, κυρίως, τα ΚΕΚ των νοσοκομείων και των προνοιακών οργανισμών.

προαγωγών με εφαρμογή αντικειμενικών και μετρήσιμων κριτηρίων, μέρος των οποίων συνδέεται με την εκπαίδευση, στην επιτάχυνση της εξέλιξης υπαλλήλων με διδακτορικούς και μεταπτυχιακούς τίτλους και στην ενίσχυση της κινητικότητας του προσωπικού.

Όμως τα μέτρα αυτά δεν αρκούν για να ανατρέψουν εγγενείς παγιωμένες δυσλειτουργίες του τομέα του ανθρώπινου δυναμικού. Βασικό πρόβλημα και στον τομέα αυτό αποτελεί το γεγονός ότι τα θεσμικά μέτρα δεν εντάσσονται σε μια ολοκληρωμένη πολιτική ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού και δεν συνοδεύονται από αλλαγές στις πρακτικές διοίκησης του ανθρώπινου δυναμικού στο επίπεδο των υπηρεσιών.

Σοβαρά προβλήματα, τα οποία μάλιστα επιδεινώνονται διαχρονικά, αποτελούν η διόγκωση του αριθμού του προσωπικού που απασχολείται στις υπηρεσίες της Δημόσιας Διοίκησης και η συνακόλουθη επιβάρυνση του δημόσιου προϋπολογισμού, σε συνδυασμό με το άναρχο καθεστώς των αμοιβών του προσωπικού. Η κατάσταση αυτή είχε ως αποτέλεσμα δύο σοβαρές συνέπειες. Πρώτον, έχει επιβαρύνει το δημόσιο προϋπολογισμό με υψηλές και αυξανόμενες, ως ποσοστό του προϋπολογισμού, δαπάνες μισθοδοσίας από 22,1% το 1995 σε 24,1% το 2003 έναντι 21,8% της ΕΕ των 12 και 22,9% της ΕΕ των 24 το 2003. Δεύτερον, έχει οδηγήσει συχνά σε πρακτικές παράκαμψης των αξιοκρατικών διαδικασιών πρόσληψης με αποτέλεσμα την ανατροπή της ισότιμης μεταχείρισης των ενδιαφερομένων για πρόσληψη στο δημόσιο, την υποβάθμιση των προσόντων λόγω απουσίας ανταγωνισμού και, συχνά, την πρόσληψη μη απαραίτητου προσωπικού.

#### 4.4.2 Κανονιστικό πλαίσιο

Ο τομέας του κανονιστικού πλαισίου αφορά το σύνολο των νόμων, διαταγμάτων και κανονιστικών αποφάσεων που ρυθμίζουν την εσωτερική λειτουργία της Δημόσιας Διοίκησης και τις σχέσεις της με το περιβάλλον, τις διαδικασίες παροχής υπηρεσιών και διοικητικών συναλλαγών με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Και ο τομέας αυτός, παρά τις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί και καταβάλλονται με μέτρα απλούστευσης των διαδικασιών, κυρίως σε ότι αφορά τις συναλλαγές των δημοσίων υπηρεσιών με τους πολίτες και τις επιχειρήσεις, εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από σοβαρές δυσλειτουργίες<sup>286</sup> οι οποίες έχουν μια σειρά από αρνητικά αποτελέσματα, όπως είναι:

<sup>286</sup> Ορισμένες από αυτές είναι:

- Η πολυπλοκότητα των ρυθμίσεων.
- Οι ασάφειες των ρυθμίσεων και οι αντιφάσεις μεταξύ ρυθμίσεων, σε συνδυασμό με την απουσία κωδικοποίησης των εκάστοτε ισχυουσών ρυθμίσεων.
- Οι απαρχαιωμένες ρυθμίσεις οι οποίες δεν έχουν προσαρμοσθεί προς τα σύγχρονα τεχνολογικά δεδομένα και τις νέες κοινωνικο-οικονομικές απαιτήσεις.
- Η ύπαρξη ρυθμίσεων, το κόστος εφαρμογής των οποίων υπερβαίνει το δημόσιο όφελος, οικονομικό ή άλλο.
- Η ύπαρξη περιττών ρυθμίσεων.

- Η επιβάρυνση των συναλλασσόμενων με τις δημόσιες υπηρεσίες, είτε πρόκειται για τους πολίτες, είτε πρόκειται για τις επιχειρήσεις, με υπέρογκο διαχειριστικό κόστος για τη συμμόρφωσή τους με τις ρυθμίσεις. Το διαχειριστικό αυτό κόστος συνιστά σοβαρό ανασταλτικό παράγοντα για την επιχειρηματικότητα, τις επενδύσεις και την οικονομική ανάπτυξη, σε ότι αφορά τις συναλλαγές των επιχειρήσεων με το κράτος, αλλά και σε ότι αφορά τις συναλλαγές των πολιτών.
- Η επιβάρυνση της ίδιας της δημόσιας διοίκησης με περιττό εσωτερικό κόστος διεκπεραίωσης περιττών γραφειοκρατικών διαδικασιών.

Οι δυσλειτουργίες αυτές επιβαρύνονται περαιτέρω από δομικές αδυναμίες της Δημόσιας Διοίκησης όπως είναι η πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων μεταξύ των οργανισμών της Δημόσιας Διοίκησης που παράγουν τις ρυθμίσεις του κανονιστικού πλαισίου, σε συνδυασμό με την ανεπάρκεια αποτελεσματικών μηχανισμών οριζόντιου, ενδο-υπηρεσιακού και δι-υπηρεσιακού, συντονισμού και η καθυστέρηση ολοκλήρωσης των νομοθετικών ρυθμίσεων σε ότι αφορά την έκδοση των κανονιστικών πράξεων, προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων που είναι απαραίτητες για την εφαρμογή των νόμων.

Οι προσπάθειες που καταβάλλονται για την άρση των αδυναμιών που χαρακτηρίζουν το κανονιστικό πλαίσιο της Δημόσιας Διοίκησης εντάσσονται σε δύο κύριες κατηγορίες παρέμβασης: την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών<sup>287</sup> και την εισαγωγή διαδικασιών αξιολόγησης των κανονιστικών ρυθμίσεων.

#### 4.4.3 Δομές και συστήματα

Οι δομές και τα συστήματα αφορούν την τυπική διάρθρωση του κράτους και των υπηρεσιών της Δημόσιας Διοίκησης -όπως προσδιορίζεται με τα προεδρικά διατάγματα των οργανισμών των υπηρεσιών- την οργάνωση της εργασίας και την κατανομή δικαιοδοσιών και καθηκόντων, τις διαδικασίες και τις πρακτικές λειτουργίας των υπηρεσιών, και τα μέσα που διαθέτουν.

Τα στοιχεία αυτά συνολικά συνιστούν το σύστημα παραγωγής των δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών. Αποτελούν σημαντικό παράγοντα διαμόρφωσης των χαρακτηριστικών του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης, και σε συνδυασμό με το κανονιστικό πλαίσιο, συνιστούν καθοριστικό συντελεστή της διοικητικής ικανότητας της χώρας.

Όπως και οι δύο προηγούμενοι τομείς, και ο τομέας των δομών και συστημάτων χαρακτηρίζεται από σοβαρές δυσλειτουργίες, όπως ιδίως:

- 
- Η τυπολατρική εφαρμογή των ρυθμίσεων από τις δημόσιες υπηρεσίες.

<sup>287</sup> Οι προσπάθειες απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών χρονολογούνται από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 στο πλαίσιο της γενικότερης πολιτικής βελτίωσης των σχέσεων κράτους-πολίτη. Με πρόσφατες ρυθμίσεις (Ν. 3242/2004, Ν. 3345/2005, Ν. 3448/2006)

- Η οριζόντια<sup>288</sup> ανάπτυξη της ιεραρχικής πυραμίδας σε υπερβολικά μεγάλο αριθμό οργανικών μονάδων (γενικών διευθύνσεων, διευθύνσεων και τμημάτων) με αποτέλεσμα την πολυδιάσπαση αρμοδιοτήτων και καθηκόντων, τον πολλαπλασιασμό των θέσεων ευθύνης και τον κατακερματισμό της οργάνωσης των υπηρεσιών σε οργανικές μονάδες βάσης, τμήματα πολύ μικρού μεγέθους αριθμού προσωπικού.
- Η αδυναμία προσαρμογής των δομών και της οργάνωσης της εργασίας των υπηρεσιών προς τις μεταβαλλόμενες ανάγκες και αρμοδιότητες των δημόσιων οργανισμών.
- Η συντήρηση απαρχαιωμένων ρυθμίσεων στους οργανισμούς των υπηρεσιών.
- Η απουσία οργανωμένων δομών οριζόντιας, δι-υπηρεσιακής, συνεργασίας.
- Η παράλληλη άσκηση δημόσιων λειτουργιών και οι επικαλύψεις αρμοδιοτήτων μεταξύ φορέων και υπηρεσιών, σε συνδυασμό με την ύπαρξη μεγάλου αριθμού δημόσιων φορέων (ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ) για ορισμένους από τους οποίους οι λειτουργίες που επιτελούν μπορούν να μεταφερθούν, εν μέρει ή στο σύνολό τους, σε άλλους φορείς.

Οι προσπάθειες αναδιοργάνωσης που έχουν καταβληθεί και καταβάλλονται για τον εκσυγχρονισμό των δομών και των συστημάτων και τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών, εντάσσονται σε τρεις κύριες κατηγορίες: θεσμικές αλλαγές και πρωτοβουλίες<sup>289</sup>, την ίδρυση των Κέντρων Εξυπηρέτησης του Πολίτη (ΚΕΠ)<sup>290</sup>, καθώς και αξιοποίηση των ΤΠΕ με την εισαγωγή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης<sup>291</sup>.

<sup>288</sup> Βλ. επίσης Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμος ΙΙ, νέα διευρυμένη β' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005, σ.10

<sup>289</sup> Οι θεσμικές αλλαγές και πρωτοβουλίες στον τομέα αυτό περιορίζονται μέχρι σήμερα κυρίως σε θεσμικές αλλαγές (π.χ. την αναθεώρηση των προεδρικών διαταγμάτων που προσδιορίζουν την τυπική διάρθρωση των υπηρεσιών, τους Οργανισμούς) οι οποίες δεν έχουν αντιμετωπίσει πλήρως τις βασικές δυσλειτουργίες της διοικητικής οργάνωσης των υπηρεσιών. Παράλληλα έχουν αναληφθεί και πρωτοβουλίες επιχειρησιακού χαρακτήρα (π.χ. με τις πρόσφατες ρυθμίσεις του Ν.3230/2004 για την καθιέρωση Συστήματος Διοίκησης με στόχους και μέτρηση της αποδοτικότητας), των οποίων όμως η εφαρμογή προσκρούει στην έλλειψη τεχνογνωσίας.

<sup>290</sup> Βλ. επίσης Ευρυδίκη Μπέσιλα-Βήκα, Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμος ΙΙ, ό.π.65, σ.10

<sup>291</sup> Στον τομέα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης με τα έργα που υλοποιούνται στο πλαίσιο του ΕΠ ΚτΠ 2000-2006 έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος με χαρακτηριστικά παραδείγματα την ολοκλήρωση του Δικτύου "ΣΥΖΕΥΞΙΣ" που συνδέει 1.800 δημόσιες υπηρεσίες και την καθιέρωση της προηγμένης ψηφιακής υπογραφής για την ενδοϋπηρεσιακή επικοινωνία, την προώθηση τριών οριζόντιων έργων που αποτελούν την αναγκαία υποδομή για τη διενέργεια ηλεκτρονικών συναλλαγών (Εθνική Διαδικτυακή Πύλη "ΕΡΜΗΣ", Σύστημα Αυθεντικοποίησης, Σύστημα Διαλειτουργικότητας), και την προώθηση συνολικού σχεδίου για τον ανασχεδιασμό και την αυτοματοποίηση των κρίσιμων συναλλαγών πολιτών και επιχειρήσεων με το Κράτος. Όμως, παρά το γεγονός ότι τα έργα της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης εισάγουν αλλαγές στην λειτουργία και τις διαδικασίες παραγωγής υπηρεσιών, δεν έχουν αντιμετωπίσει μέχρι σήμερα στον απαιτούμενο βαθμό τις προϋποθέσεις οργάνωσης και λειτουργίας των υπηρεσιών που είναι απαραίτητες για την αποτελεσματική λειτουργία τους.

#### 4.4.4 Ισότητα των Φύλων

Η σημαντική απόκλιση του επιπέδου απασχόλησης στην Ελλάδα από τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο οφείλεται κυρίως στο χαμηλό ποσοστό απασχόλησης των γυναικών. Τα ποσοστά απασχόλησης των γυναικών παρουσιάζουν αυξητική τάση τα τελευταία χρόνια και από 41,7 % το 2001 διαμορφώνονται στο 47,4 % το 2006, υπολειπόμενα όμως κατά πολύ του ευρωπαϊκού μέσου όρου 57,1% (ΕΕ- 27) .

Αναφορικά με το πρόβλημα της ανισότητας των αμοιβών από τα πιο πρόσφατα στατιστικά στοιχεία προκύπτει ότι για το έτος 2005, το πρόβλημα του χάσματος στις αμοιβές ανδρών και γυναικών στην Ελλάδα είναι μικρότερο (9%) από το αντίστοιχο της ΕΕ-27 (15%).

Συμπερασματικά, μπορούμε να πούμε ότι το ΕΠ «Διοικητική Μεταρρύθμιση» της Προγραμματικής Περιόδου 2007–2013, αναμένεται να έχει θετική συμβολή στην μείωση των περιφερειακών και τοπικών ανισοτήτων καθώς και στην εξυγίανση του συστήματος δημόσιας διοίκησης μέσω των δράσεων του που αφορούν στην γενική βελτίωση των δημόσιων πολιτικών και των οργανωτικών δομών και λειτουργιών της διοίκησης σε όλα τα επίπεδα, καθώς και με την ενίσχυση των ΤΠΕ και της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, που θα μειώσουν το μειονέκτημα της απόστασης και της απομόνωσης ορεινών και νησιωτικών περιοχών από τις κεντρικές υπηρεσίες.

#### 4.5 Συγκεκριμένες προτάσεις για την ενίσχυση της Αποκέντρωσης και Αυτοδιοίκησης.

Για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των παραπάνω προβλημάτων που ενυπάρχουν στην υφιστάμενη κατάσταση καθώς και των περιφερειακών και τοπικών διαφοροποιήσεων και ανισοτήτων, όπως αυτές παρουσιάστηκαν σε προηγούμενο κεφάλαιο της παρούσας εργασίας<sup>292</sup>, έχουν εκφραστεί συγκεκριμένες προτάσεις, οι οποίες συνοψίζονται στις ακόλουθες και κατηγοριοποιούνται ως εξής:

##### ι) Σε επίπεδο Περιφέρειας

1. Μείωση των διοικητικών περιφερειών της χώρας από 13 σε 8 μεγάλες οικονομικές περιφέρειες, οι οποίες και θα διαχειριστούν τα κονδύλια από το Δ ΚΠΣ. Οι περιφέρειες αυτές θα είναι: Αττικής, Μακεδονίας - Θράκης, Πελοποννήσου, Αιγαίου, Κρήτης, Στέρας Ελλάδας, Κεντρικής Ελλάδας και Επτανήσων. Το κράτος συνεχίζει να έχει επιτελικό ρόλο, διατηρεί τις αρμοδιότητες της Παιδείας, της Πολεοδομίας, της Υγείας, του Αθλητισμού και του γενικού οικονομικού προγραμματισμού, ενώ όλες οι υπόλοιπες ως τοπικές υποθέσεις μεταβιβάζονται στη νέα *Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση*<sup>293</sup>.

<sup>292</sup> Βλ. σ. 80

<sup>293</sup> Λόγοι που συνηγορούν στη δημιουργία Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης είναι οι ακόλουθοι, που ταυτόχρονα αποτελούν και πλεονεκτήματα της Περιφέρειας:

2. Ανάδειξη αιρετών περιφερειακών Συμβουλίων (από 21 έως 51 μέλη) ταυτόχρονα με τις δημοτικές και νομαρχιακές εκλογές, προκειμένου αυτά να συμβάλλουν στον καλύτερο προγραμματισμό και τον έλεγχο της περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας.
3. Εκλογή των περιφερειάρχων - προέδρων των περιφερειών από το αντίστοιχο εκλογικό σώμα. Και η ΕΝΑΕ προβάλλει τη δημιουργία αιρετής περιφερειακής αυτοδιοίκησης με αιρετό Περιφερειάρχη και αιρετό περιφερειακό συμβούλιο, όπου οι Νομαρχίες θα συνεχίσουν να λειτουργούν ως διοικητικές μονάδες στο πλαίσιο της οικείας αιρετής περιφερειακής αυτοδιοίκησης.

Η Περιφέρεια, ως δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης, σχεδιάζει, προγραμματίζει και υλοποιεί την περιφερειακή και διασυνοριακή ανάπτυξη. Έχει τους αναγκαίους πόρους και τις δυνατότητες αυτόνομης χάραξης και εφαρμογής πολιτικών για την προσέλκυση επενδύσεων και την περιφερειακή ανάπτυξη.

- 
1. Κανένα από τα κριτήρια που θέτει η επιστήμη της περιφερειακής ανάπτυξης δεν ολοκληρώνεται σε επίπεδο νομού, αλλά όλα απαιτούν ένα μεγαλύτερο επίπεδο.
  2. Είναι απαραίτητη η ταύτιση «περιφέρειας προγραμματισμού» με τη διοικητική περιφέρεια για να επιτευχθεί η αποκέντρωση.
  3. Στην περιφέρεια επιτυγχάνεται ο προγραμματισμός μεγάλων αναπτυξιακών έργων και οργανώνεται ορθολογικά η αποτελεσματική εκμετάλλευση των φυσικών πόρων, γιατί η μεγαλύτερη έκταση δίνει την αναγκαία ποικιλία της μορφολογίας του εδάφους.
  4. Τα κλαδικά επενδυτικά σχέδια επιτυγχάνουν μεγιστοποίηση των ωφελειών, και για τις επιχειρήσεις και για τους κατοίκους, στο μεγαλύτερο επίπεδο της περιφέρειας.
  5. Η περιφέρεια συγκεντρώνει τις προϋποθέσεις για οικονομική σταθερότητα και ανάπτυξη σε τέτοιο βαθμό, ώστε να επιτύχει σχετική αυτοδυναμία, κάτι αδύνατο για μικρότερο χωρικό επίπεδο.
  6. Η ύπαρξη σχετικά αυτοδύναμων περιφερειών ενδυναμώνει την εθνική προσπάθεια ανάπτυξης.
  7. Από το 1992 (Συνθήκη του Μάαστριχτ), η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει επιλέξει και συνδιαλέγεται με την «περιφέρεια», ως το κατάλληλο χωρικό επίπεδο για την προώθηση της ευρωπαϊκής ενοποίησης.
  8. Η περιφέρεια γενικά, αλλά προπάντων, η αυτοδιοικούμενη, πλεονεκτεί επιπλέον ως προς τις αυξημένες δυνατότητες διακυβέρνησης.

Πιο συγκεκριμένα μπορεί να :

- Επικοινωνεί με αυξημένο κύρος με άλλους θεσμούς σε περιφερειακό επίπεδο.
- Έχει ενισχυμένη δυνατότητα άσκησης πολιτικής κατόπιν παραγωγής αποφάσεων.
- Έχει γενικότερα ενισχυμένη τη δυνατότητα λήψης απόφασης.
- Έχει μεγαλύτερες δυνατότητες ενσωμάτωσης κοινωνικών ομάδων και επίλυσης διαφορών.
- Έχει αυξημένες δυνατότητες άντλησης και διαχείρισης οικονομικών πόρων.
- Στο σύστημα εταιρικής σχέσης με τα άλλα επίπεδα άσκηση δημόσιας πολιτικής, διαθέτει πιο ενισχυμένη θέση.
- Έχει διευρυμένη δυνατότητα ανάπτυξης ισότιμων σχέσεων με την αγορά.
- Η (αυτοδιοικητική) θεσμική ιδιότητα της περιφέρειας της δίνει τη δυνατότητα να συνεργάζεται με όλους τους άλλους θεσμούς, ακόμα και τους μη κυβερνητικούς. (Εισήγηση Α.Μακροδημήτρη-Κ.Παπαδημητρίου με Θέμα: «Προκλήσεις και Προοπτικές Περιφερειακής Αναδιοργάνωσης: Η Περιφέρεια ως Β΄ Βαθμός Αυτοδιοίκησης» σε Σύνδεσμο Ελλήνων Περιφερειολόγων, «Μητροπολιτικοί Δήμοι & Αιρετή Περιφερειακή Αρχή», Επιστημονικά Κείμενα 15ου Συνεδρίου , 3 Δεκεμβρίου 2005, Επιστημονική Επιμέλεια: Δ.Λαγος – Ε.Σταματιου, Ηλεκτρονικές Εκδόσεις, Αθήνα 2005)

## ii) Σε επίπεδο Νομαρχίας

1. Μείωση του αριθμού των Νομαρχιών της χώρας σε περίπου 13 ή το πολύ 16 νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις<sup>294</sup>, από τις 54 που υπάρχουν σήμερα, με την οργανική συνένωση και συγχώνευση ορισμένων όμορων νομαρχιών κατά λογική προέκταση του συστήματος των διευρυμένων νομαρχιακών αυτοδιοικήσεων (θα λειτουργούν, δηλαδή, με τη μορφή «Νομαρχιακών Διαμερισμάτων» της κάθε Περιφέρειας). Στο πλαίσιο της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης, οι Νομαρχίες μπορούν να λειτουργήσουν ως αποκεντρωμένοι δημοκρατικοί περιφερειακοί θεσμοί της τελευταίας με αιρετά όργανα και αρμοδιότητες. Θα πραγματοποιηθούν, λοιπόν, υποχρεωτικές συγχωνεύσεις για τη δημιουργία των 16 διευρυμένων νομαρχιών, καθώς το μεγάλο αγκάθι σχετίζεται με την κατάργηση των υπόλοιπων νομαρχιών. Η ΕΝΑΕ προτείνει τη μετεξέλιξη του θεσμού με τη δημιουργία νέων ισχυρών αυτοδιοικητικών μονάδων, με πλήρεις αρμοδιότητες, ξεκάθαρο θεσμικό πλαίσιο, και επαρκή μέσα, πόρους και στελεχιακό δυναμικό.  
Η λειτουργία του νέου σχήματος θα είναι πιθανότατα κεντροβαρής. Μέχρι στιγμής φαίνεται να κερδίζει αυτή η εκδοχή, καθώς κρίνεται πως ο επικεφαλής που θα εκλέγεται με καθολική ψηφοφορία, μαζί με το κεντρικό του συμβούλιο και τις αντίστοιχες επιτροπές, θα αποτελούν το πολιτικό προσωπικό που θα μπορεί να παράγει έργο. Υπάρχει όμως το δίλημμα: Ο πολιτικός προϊστάμενος θα εκλέγεται μαζί με το κεντρικό συμβούλιο, κατά το πρότυπο της σημερινής υπερνομαρχίας (παθογενές και ατελέσφορο κατά γενική ομολογία) ή θα διορίζεται από τον επικεφαλής, κατά το πρότυπο της λειτουργίας των αντινομαρχών; Η διαβούλευση που ήδη έχει αρχίσει θα δώσει απαντήσεις. Στις έδρες του κάθε νομού θα παραμείνει ως έχει η υπάρχουσα υπηρεσιακή δομή, όπως και εκείνη που έχει αναπτυχθεί εντός των ορίων νομών.
2. Οι νέες διευρυμένες νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις αποτελούν τη βάση νέων ανάλογα διευρυμένων όχι μόνο διοικητικών αλλά και εκλογικών περιφερειών για την ανάδειξη των εκπροσώπων του έθνους από ευρύτερη εκλογική βάση και με μεγαλύτερη και ποιοτικότερη αντιπροσωπευτικότητα πέρα από τις πελατειακές σχέσεις.

---

<sup>294</sup> Από 57 που είναι σήμερα μαζί με τις Υπερνομαρχίες



### iii) Σε επίπεδο Δήμου<sup>295</sup>

1. Ανάπτυξη 60 πόλεων - κέντρων που λειτουργούν ως άξονες (κόμβοι, εστίες και πόλοι) μιας πολύπλευρης ανάπτυξης στο κοινωνικό, το οικονομικό, το πολιτικό και το πολιτισμικό πεδίο.
2. Διαμόρφωση ειδικών συστημάτων διοίκησης των μητροπολιτικών κέντρων Αθηνών και Θεσσαλονίκης, αλλά και του νησιωτικού χώρου.
3. Μείωση του συνολικού αριθμού των Δήμων κατά το ήμισυ περίπου (με στόχο να μην ξεπερνούν τους 400 από 1.034 που υπάρχουν σήμερα-6.000 πριν το Σχέδιο Καποδίστρια 1), με εθελοντική συνένωση των λειτουργιών και των οργάνων τους σε οιασδήποτε ("ομοσπονδιακού" τύπου) συστήματα (δίκτυα) των κοινών υποθέσεων τους (ενοποίηση, λ.χ., των νησιωτικών δήμων ή και όμορων αστικών δήμων σε διαδημοτικούς συνδέσμους ή τοπικές "συμπολιτείες"). Τουλάχιστον στο επίπεδο του Α' βαθμού θα επιδιωχθούν εθελοντικές συνενώσεις, προκειμένου να αποφευχθούν οι έντονες αντιδράσεις που προκάλεσε η εφαρμογή του «Καποδίστρια 1». Οι σκέψεις που αυτή τη στιγμή δείχνουν να επικρατούν θέλουν να δίδεται ένα χρονικό όριο (τριών μηνών) προκειμένου να προχωρήσουν οι εθελοντικές συνενώσεις και στην περίπτωση που αυτές δεν προχωρήσουν, τότε να γίνουν υποχρεωτικές.

Ενδεικτικές των διαφορετικών απόψεων που επικρατούν στους κόλπους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης είναι οι ακόλουθες: Η μεν πρώτη τάσσεται υπέρ της Μητροπολιτικής Διακυβέρνησης<sup>296</sup> σε Αθήνα και Θεσσαλονίκη και στη

<sup>295</sup> Σχετικά με το Δήμο του 21<sup>ου</sup> αιώνα βλ. επίσης μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ), με θέμα: ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟΣ ΕΚΣΥΓΧΡΟΝΙΣΜΟΣ-“ΠΡΟΣ ΤΟ ΔΗΜΟ ΤΟΥ 21ΟΥ ΑΙΩΝΑ”, Συζήτηση και μια Πρόταση, Αθήνα, 20 Μαρτίου 2007

<sup>296</sup> Μητροπολιτικής Διακυβέρνηση: Μολονότι δεν υπάρχει κάποιο κοινά αποδεκτό πρότυπο μητροπολιτικής διακυβέρνησης, τόσο στην Ευρώπη όσο και διεθνώς, μπορούμε να διακρίνουμε δύο γενικούς τύπους μητροπολιτικής οργάνωσης που διαφέρουν ως προς την διοικητική τους δομή και τη σχέση με τα άλλα επίπεδα αυτοδιοίκησης. Πρόκειται για γενικά σχήματα τα οποία στην πρακτική εφαρμογή τους αλλάζουν ως προς το επίπεδο συμμετοχής και συνεργασίας με την τοπική αυτοδιοίκηση. Από τη μια πλευρά έχουμε τη δημιουργία των μητροπολιτικών υπέρ-δημαρχιών. Πρόκειται για ένα θεσμό αυτοδιοίκησης τα μέλη του οποίου νομιμοποιούνται από την άμεση εκλογή τους (πρόεδρος και μητροπολιτικό συμβούλιο). Το Λονδίνο της Αγγλίας αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα δημιουργίας ενός τέτοιου θεσμού που ασκεί λειτουργίες για το σύνολο της μητροπολιτικής περιοχής. Με άλλα λόγια σε αυτήν την περίπτωση έχουμε τη δημιουργία ενός νέου ισχυρού οργανισμού Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ο οποίος έχει άμεση πολιτική νομιμοποίηση, οικονομική αυτοδυναμία και πολλαπλές αρμοδιότητες.

Από την άλλη πλευρά, ένα διαφορετικό παράδειγμα μητροπολιτικής διοίκησης αποτελεί η δημιουργία μητροπολιτικών συνδέσμων. Πρόκειται για ένα σαφώς λιγότερο ισχυρό μητροπολιτικό θεσμό αυτοδιοίκησης, ο οποίος απαρτίζεται από αιρετά όργανα των διαφόρων Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (α' και β' βαθμού) της ευρύτερης μητροπολιτικής περιοχής. Χαρακτηριστικά παραδείγματα τέτοιων οργανώσεων αποτελούν η Φρανκφούρτη και το Μόναχο στη Γερμανία, η Λισαβόνα στην Ισπανία και το Ελσίνκι στη Φινλανδία. Σε αυτή την περίπτωση έχουμε τη δημιουργία μητροπολιτικών συμβουλίων που απαρτίζονται από εκπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης, με έμμεση πολιτική νομιμοποίηση (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2005).

Εδώ πρέπει να αναφερθεί ότι τα παραπάνω αποτελούν γενικές κατηγορίες οι οποίες συχνά προσαρμόζονται στις ανάγκες συγκεκριμένων περιοχών. Τα δύο αυτά προαναφερθέντα σχήματα αποτελούν παραδείγματα σχημάτων «αυτοδιοικητικού χαρακτήρα». Υπάρχουν διάφορες εναλλακτικές

δημιουργία ισχυρών και βιώσιμων δήμων στη Περιφέρεια μέσα από ένα νέο κύμα συνενώσεων, η δε δεύτερη, τονίζει ότι «στόχος δεν πρέπει να είναι η συγχώνευση Δήμων και Νομαρχιών χωρίς το ανάλογο θεσμικό υπόβαθρο που θα διευκολύνει την λειτουργία τους».

Η Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων Ελλάδος (ΚΕΔΚΕ) συμφωνεί με τους σχεδιασμούς για περαιτέρω μείωση των ΟΤΑ, ενώ σε μία πρώτη προσέγγιση του θέματος για τη συγκρότηση του «Καποδίστρια - 2» προτείνει τις παλιές επαρχίες οι οποίες ίσχυαν επί Τουρκοκρατίας.

Οι δήμαρχοι «βλέπουν» ένα μέγεθος περίπου 450-500 ΟΤΑ. Οι λόγοι που αναφέρονται είναι ότι εκείνη την εποχή υπήρχαν 4-5 σε κάθε νομό, τις είχαν αποδεχθεί οι πολίτες και αποτελούσαν δομημένη διοικητική οργάνωση, ενώ είχαν ευκρινή λειτουργικά και κοινωνικά χαρακτηριστικά (γεωγραφικά, χωροταξικά, αναπτυξιακά, εμπορικά). Επίσης, η ΚΕΔΚΕ παραδέχεται ότι εάν δεν αποδώσουν οι εθελούσιες συνενώσεις θα πρέπει να οδηγηθούμε σε αναγκαστικές.

Ακόμη, προτείνει ο «Καποδίστριας-2» να ισχύσει και στα μητροπολιτικά κέντρα της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης που είχαν εξαιρεθεί από τον «Καποδίστρια - 1», παρά το γεγονός ότι για τις συγκεκριμένες περιοχές προετοιμάζεται νέο μοντέλο οργάνωσης, με διαδημοτική συνεργασία στην άσκηση επιλεγμένων αρμοδιοτήτων (απορρίμματα, μεταφορές κ.λπ.).

Όσο για την Ένωση Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων Ελλάδος (ΕΝΑΕ) έχει ταχθεί υπέρ του «Καποδίστρια 2», με δραστική μείωση των υπαρχόντων φορέων Αυτοδιοίκησης, ζητώντας μάλιστα οι νέοι μηχανισμοί που θα προκύψουν να ασκούν πρόσθετες κρατικές αρμοδιότητες. Σε σχετικές μελέτες που έχουν ανατεθεί στο Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης μάλιστα,

---

μορφές μητροπολιτικής διοίκησης. Παράδειγμα ενός εναλλακτικού σχήματος «κρατικού χαρακτήρα», αποτελεί η μητροπολιτική οργάνωση διαφόρων πόλεων των Η.Π.Α. στις οποίες έχει δημιουργηθεί μια εναλλακτική μορφή μητροπολιτικής αυτοδιοίκησης, μέσω της δημιουργίας μητροπολιτικών περιφερειών. Πρόκειται για ένα θεσμό μικτής διοικητικής οργάνωσης που διοικείται από στελέχη της κρατικής διοίκησης με τη συμμετοχή εκλεγμένων από την Τοπική Αυτοδιοίκηση (Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, 2005).

Στην Ευρώπη, παρά τις διαφορές στους συγκεκριμένους τύπους μητροπολιτικής οργάνωσης που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη, οι βασικές λειτουργίες που εκχωρούνται στις μητροπολιτικές περιοχές είναι συνοπτικά οι εξής: συγκοινωνίες, λιμάνια, υποδομές εκπαίδευσης, υγείας και πρόνοιας, ύδρευση και αποχέτευση, ενεργειακά και τηλεπικοινωνιακά δίκτυα, εκθεσιακά κέντρα και πολεοδομία. Ένα ευρύτατο συνεπώς φάσμα αρμοδιοτήτων έχει εκχωρηθεί στην τοπική κοινωνία, με το κεντρικό κράτος στο ρόλο του ρυθμιστή – επόπτη. Βασική κοινή συνιστώσα κάθε τύπου μητροπολιτικής διακυβέρνησης είναι η υπέρβαση της παραδοσιακής αντίθεσης ανάμεσα στην τοπική αυτοδιοίκηση και την κεντρική διοίκηση («Θεσσαλονίκη Πόλη του Μέλλοντος», 2005 και Αναστασίου, 2005). (Εισήγηση Σ.Βλιαμού, Καθηγητή Πανεπιστημίου Αθηνών, με Θέμα: «Μητροπολιτικοί Δήμοι, Σύγχρονη Ανάπτυξη» σε Σύνδεσμο Ελλήνων Περιφερειολόγων, «Μητροπολιτικοί Δήμοι & Αιρετή Περιφερειακή Αρχή», Επιστημονικά Κείμενα 15ου Συνεδρίου, 3 Δεκεμβρίου 2005, Επιστημονική Επιμέλεια: Δ.Λαγός – Ε.Σταματιου, Ηλεκτρονικές Εκδόσεις, Αθήνα 2005 καθώς και Μελέτη ΚΕΔΚΕ-ΙΤΑ με Θέμα: «Μητροπολιτική Διακυβέρνηση», Οκτώβριος 2005)

προωθείται και η «λύση» της λεγόμενης φορολογικής εξουσίας, της δυνατότητας δηλαδή επιβολής και διαχείρισης φόρων.

Επειδή το θέμα της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης δεν χρειάζεται λύσεις γεωγραφίας και γεωμετρίας αλλά κυρίως πολιτικές, ο σχεδιασμός της νέας διοικητικής μεταρρύθμισης πρέπει να βασιστεί σε ορισμένες σταθερές παραδοχές. Σημαντικότερες είναι οι ακόλουθες:

Πρώτον: Οι Δήμοι στο πλαίσιο της Ελληνικής Πολιτείας έχουν δεδομένη συνταγματική αποστολή. Τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων σε καθεστώς διοικητικής αυτοτέλειας και άμεσης δημοκρατικής νομιμοποίησης, δηλαδή απολαμβάνουν κατ' ουσία πολιτική αυτοτέλεια για να διοικούν τις τοπικές υποθέσεις προς όφελος της τοπικής κοινωνίας που αντιπροσωπεύουν. Συνεπώς η διοικητική ανασυγκρότηση για να είναι συνυφασμένη με το συνταγματικό πλαίσιο πρέπει να στοχεύει στην ενίσχυση της διοικητικής αυτοτέλειας, βασικό διακύβευμα της οποίας είναι η διοικητική αποτελεσματικότητα.

Δεύτερον: Η νέα διοικητική δομή πρέπει να θεμελιωθεί στην αξιολόγηση της προηγηθείσας το 1997 εφαρμογής του Προγράμματος «Ιωάννης Καποδίστριας». Δηλαδή πρέπει να λάβει υπόψη τα αποτελέσματα εκείνης της μεταρρύθμισης, κυρίως σε δύο κατευθύνσεις: Γιατί δεν επαρκούν οι υφιστάμενες διοικητικές μονάδες για να επιτύχουν τους στόχους της μεταρρύθμισης εκείνης, που ήταν η Ισχυρή Πρωτοβάθμια Τοπική Αυτοδιοίκηση και ποιες ατέλειες ή αστοχίες είχε εκείνη η μεταρρύθμιση έτσι ώστε να μην επαναληφθούν. Για παράδειγμα αναφέρουμε την σημαντικότερη ίσως: Η Πολιτεία δεν στήριξε ουσιαστικά τους νέους Δήμους με πολιτικές προγραμματικής, οργανωτικής και λειτουργικής αναβάθμισης.

Τρίτον: Οι νέοι, διευρυμένοι Δήμοι πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο σχεδιασμού ως προς το διοικητικό και πολιτικό τους σύστημα, έτσι ώστε η διεύρυνση της διοικητικής μονάδας και του κύκλου της πολιτικής αντιπροσώπευσης να μην μειώνει την προσβασιμότητα του πολίτη στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων. Επίσης η διευρυμένη διοικητική μονάδα πρέπει να έχει διαφορετική εσωτερική οργανωτική δομή από τους υφιστάμενους Δήμους. Η δημοτική αποκέντρωση αποτελεί ίσως – σε νέες βάσεις και με νέους θεσμούς- το κλειδί για την άμεση και αποτελεσματικότερη λειτουργία των υπηρεσιών που αναφέρονται στην καθημερινή ζωή των κατοίκων. Ο Νέος Δήμαρχος και το Νέο Δημοτικό Συμβούλιο πρέπει να λειτουργήσουν κυρίως στο επιτελικό και προγραμματικό επίπεδο. Σε αυτά εξάλλου τα όργανα καθώς και στις αναγκαίες επιτελικές υπηρεσίες βασίζει η μεταρρύθμιση τους στόχους της, δηλαδή την συγκρότηση ισχυρών μονάδων σχεδιασμού και προώθησης της τοπικής ανάπτυξης. Η έλλειψη αυτής της πρόνοιας στον «Καποδίστρια» αναδείχθηκε στην πράξη ως σημαντική αιτία αναποτελεσματικότητας.

Τέταρτον: Η νέα διοικητική διαίρεση πρέπει να λάβει υπόψη την ιστορική και πραγματική γεωγραφική ενότητα που ανταποκρίνεται στους στόχους της νέας μεταρρύθμισης. Δηλαδή πρέπει να αξιολογηθούν οι υφιστάμενοι Δήμοι με βάση την ένταξή τους σε ευρύτερα γεωγραφικά σύνολα όπως αυτά διαμορφώθηκαν τόσο ιστορικά (προηγούμενες διοικητικές διαιρέσεις) όσο και πραγματικά (επιρροή από πόλεις ή μικρές πόλεις –τοπικά κέντρα.). Η ένταξη σε εντελώς διαφορετική ενότητα από εκείνη στην οποία εντάσσεται έως σήμερα σταθερά ο υφιστάμενος ΟΤΑ πρέπει να αιτιολογείται.

#### iv) Άλλες προτάσεις

4. Ανάδειξη Εθνικού Συμβουλίου Τοπικής Αυτοδιοίκησης με συμβουλευτικού και γνωμοδοτικού χαρακτήρα αρμοδιότητες για ζητήματα αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης – εντός αυτού λειτουργεί και Επιτροπή Επίλυσης Διαφορών σε περιπτώσεις σύγκρουσης αρμοδιοτήτων, καθώς και Σχολή Εκπαίδευσης Στελεχών Αυτοδιοίκησης (αιρετών και μη).

5. Δημιουργία ενός Εθνικού Επιχειρησιακού Σχεδίου για τους νέους ΟΤΑ. Το πρόγραμμα αυτό θα λειτουργεί συμπληρωματικά με το πρόγραμμα διοικητικής μεταρρύθμισης του ΕΣΠΑ και θα χρηματοδοτεί κυρίως μη-επιλέξιμες από το ΕΣΠΑ δράσεις.

Η μέχρι τώρα εμπειρία από την υλοποίηση του Ειδικού Προγράμματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΠΤΑ) αλλά και του αναπτυξιακού προγράμματος «ΘΗΣΕΑΣ», έδειξε ότι η διάχυση της στόχευσης των προγραμμάτων αυτών δημιούργησε ιδιαίτερα προβλήματα στην αποτελεσματικότητά τους. Το καινούργιο πρόγραμμα προτείνεται να είναι περισσότερο προσηλωμένο σε στόχους και να χρηματοδοτήσει συγκεκριμένες πρωτοβουλίες.

Η χρηματοδότηση του προγράμματος αυτού προτείνεται να είναι από κοινοτικούς πόρους και το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων. Σε περίπτωση που επαναληφθεί ο τρόπος χρηματοδότησης του ΕΠΤΑ ή του ΘΗΣΕΑ, όπου στη πράξη όλα τα ποσά προέρχονται από θεσμοθετημένους πόρους των ΟΤΑ, το πρόγραμμα αυτό θα σχεδιαστεί και διαχειριστεί αποκλειστικά η ΤΑ. Οι διαδικασίες κατανομής και υλοποίησης του προγράμματος θα πρέπει να είναι διαφανείς και ευέλικτες.

6. Ύπαρξη Λειτουργικής Αυτονομίας. Ήδη από το σχεδιασμό του ΕΣΠΑ τίθενται τα προβλήματα επιχειρησιακής ικανότητας των ΟΤΑ. Οι νέοι ΟΤΑ πρέπει να είναι ικανοί να σχεδιάζουν, να οδηγούν σε ωρίμανση και να υλοποιούν έργα και δράσεις που χρηματοδοτούνται από Εθνικούς ή Κοινοτικούς πόρους. Στο πλαίσιο του διοικητικού τους εκσυγχρονισμού οι νέοι ΟΤΑ πρέπει να έχουν αποτελεσματική οικονομική και τεχνική υπηρεσία

καθώς και οργανωμένο γραφείο προγραμματισμού. Το ειδικό πρόγραμμα για τη λειτουργική «αυτονομία» των νέων δήμων αποβλέπει στο να συμπληρώσει τα κενά και να εξοπλίσει τους ΟΤΑ με επιστημονικό προσωπικό και υπηρεσίες έτοιμες να αντιμετωπίσουν τις νέες προκλήσεις και ρόλους. Για να μην επαναληφθούν προβλήματα όπως αυτά με τους «Καποδιστριακούς» επιστήμονες προτείνεται η προκήρυξη των θέσεων εργασίας να περιέχει ρήτρα ανάλογη των παραμεθωρίων περιοχών δηλαδή το αμετάθετο για μία δεκαετία τουλάχιστον.

7. Φορολογική Αποκέντρωση. Η Τοπική Αυτοδιοίκηση με ώριμες επεξεργασίες έχει προδιαγράψει από καιρό τους όρους και τις προϋποθέσεις για τη φορολογική αποκέντρωση. Σήμερα, το αίτημα αυτό είναι περισσότερο επίκαιρο. Η φορολογική αποκέντρωση θα μπορεί να στηριχθεί σε τοπικές δομές στελεχωμένες και έμπειρες ώστε να εξασφαλίζουν την αποδοτικότητα του συστήματος και να αποβλέπουν στην ενίσχυση της οικονομικής «αυτοτέλειας» των νέων ΟΤΑ όπως επίσης και στην ενίσχυση της επιχειρησιακής τους δυνατότητας να εφαρμόσουν πολιτικές φορολογικής αποκέντρωσης. Οι νέοι ΟΤΑ θα είναι σε θέση διαθέτοντας τους κατάλληλους υποστηρικτικούς μηχανισμούς να αξιοποιούν τα οφέλη από τη φορολογική αποκέντρωση.

Σε πρώτο επίπεδο με τις οργανωμένες υπηρεσίες ο νέος ΟΤΑ θα μπορεί να ελέγχει αποτελεσματικότερα τη διαδικασία βεβαίωσης και είσπραξης των τοπικών φορολογικών του εσόδων. Σε μέσο- μακροπρόθεσμο επίπεδο η ΤΑ με τους νέους ισχυρούς ΟΤΑ θα μπορέσει να δημιουργήσει τους δικούς της εισπρακτικούς μηχανισμούς και να απαλλαγεί από «κηδεμονίες». Στην περίπτωση που η φορολογική αποκέντρωση γίνει πράξη οι ΚΑΠ πρέπει να μετατραπούν από επιχορήγηση λειτουργίας σε επιχορήγηση εξισορρόπησης. Η βασική τους στόχευση δηλαδή θα πρέπει να είναι η άμβλυνση των ανισοτήτων τόσο σε δημοσιονομικό επίπεδο όσο και στο επίπεδο παραγωγής και παροχής των τοπικών δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών

8. Αλλαγή του συστήματος και των μεθόδων διοίκησης, οργάνωσης και διαχείρισης (management) των περιφερειών, των νομαρχιών και των δήμων με την εισαγωγή νέων τεχνολογιών πληροφορικής, προώθηση του επαγγελματισμού και της αξιοκρατίας των πολιτικο-διοικητικών στελεχών, αξιολόγησης, κινήτρων και αξιοποίησης πόρων και δυνατοτήτων<sup>297</sup>.

---

<sup>297</sup> Πηγές:

- Άρθρα «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και «Ωρα για τολμηρές μεταρρυθμίσεις», Περιοδικό «ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ GR», τεύχος 25-31 Οκτωβρίου 2007, Φύλλο 119, σ.11 και σ. 14, αντίστοιχα.
- Άρθρο Εφης Χατζηϊωαννιδου, «Σαρωτικές αλλαγές με τον Καποδίστρια 2», Εφημερίδα «Καθημερινή», 07-10-07

#### 4.6 Γιατί νέα διοικητικά όρια

Η συντριπτική πλειονότητα των ΟΤΑ δεν έχει οικονομική αυτονομία, εξαρτώμενοι οι ΟΤΑ αποκλειστικά από την χρηματοδότηση της κεντρικής κυβέρνησης. Επίσης έχει διαπιστωθεί από την εμπειρία υλοποίησης του Γ' ΚΠΣ και του Θησέα ότι οι επιχειρησιακές δυνατότητες τους είναι περιορισμένες με αποτέλεσμα να παρατηρούνται φαινόμενα μειωμένης και σε μερικές περιπτώσεις μηδενικής απορρόφησης. Έτσι πόροι που προορίζονται για τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των δημοτών μένουν αναξιοποίητοι.

Η ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση χρειάζεται ΟΤΑ οικονομικά αυτοδύναμους και λειτουργικά ανεξάρτητους ώστε με την αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων της αποκέντρωσης να μπορούν να σχεδιάσουν, να προγραμματίσουν, να υλοποιήσουν και να ελέγξουν τοπικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες όπως άλλωστε επιβάλλει η Ευρωπαϊκή πραγματικότητα και επιτάσσει ο νέος Δημοτικός και Κοινοτικός κώδικας.

Οι ΟΤΑ που θα προκύψουν από τη διαδικασία νέας χάραξης θα πρέπει ταυτόχρονα με τα λειτουργικά και οικονομικά τους χαρακτηριστικά να συμβάλλουν στην ενδυνάμωση της συμμετοχής του πολίτη, των θεσμών και διαδικασιών τοπικής δημοκρατίας ακολουθώντας τη σημερινή πραγματικότητα επαφής του πολιτικού προσωπικού του ΟΤΑ με τον πολίτη.

Η πολιτεία και κατ' επέκταση η Τοπική Αυτοδιοίκηση πρέπει να εξασφαλίσει ότι όλοι οι Έλληνες πολίτες ανεξάρτητα από τον τόπο κατοικίας τους πρέπει να δέχονται υπηρεσίες που ικανοποιούν κοινά ποιοτικά και ποσοτικά κριτήρια<sup>298</sup>.

#### 4.7 Κριτήρια χάραξης διοικητικών ορίων

Ανεξάρτητα από τις αρχικές ενότητες (επαρχία, νομός, περιφέρεια) η διαδικασία αναζήτησης λύσης πρέπει να υπακούει σε γενικά και απλά κριτήρια που να γίνονται αποδεκτά. Μπορούμε να περιγράψουμε τις εξής κατηγορίες κριτηρίων:

##### 1. Πληθυσμιακά

Οι νέες ενότητες πρέπει να έχουν ένα κρίσιμο πληθυσμιακό μέγεθος. Πρέπει επίσης να μην οδηγηθούμε σε μεγάλες πληθυσμιακές αποκλίσεις. Το παραπάνω ικανοποιεί την απαίτηση ισότιμων όρων προγραμματισμού και κατανομής διαθεσίμων. Ταυτόχρονα όμως πρέπει να συνυπολογιστεί και η πληθυσμιακή πυκνότητα, πράγμα που συνήθως είναι ιδιαίτερα δύσκολο δεδομένης της διάκρισης σε αστικό χώρο και ύπαιθρο γιατί είναι σημαντική στον προγραμματισμό υποδομών και στο κόστος των παρεχόμενων υπηρεσιών. Τέλος, λόγω της περίπτωσης της υπαρξής δεύτερης εποχικής κατοικίας και ο αριθμός και η πυκνότητα παρουσιάζει

---

▪ Άρθρο «Τα σενάρια για τον Καποδίστρια 2», Εφημερίδα «Έθνος», 21-10-2007

<sup>298</sup> Μελέτη Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με Θέμα: «Σχετικά με την χάραξη νέων διοικητικών ορίων για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την παροχή των αντίστοιχων κινήτρων», Οκτώβριος 2007, σ. 4

διακυμάνσεις οι οποίες πρέπει να υπολογιστούν. Χαρακτηριστικό παράδειγμα είναι η Χαλκιδική, η Αττική, η Θάσος, νησιά του Αιγαίου που παρουσιάζουν υψηλό ποσοστό παραθεριστικών κατοικιών.

Ο νέος ΟΤΑ πρέπει να έχει ένα ελάχιστο όριο πληθυσμού ικανό να συμβάλλει στην οικονομική του αυτοτέλεια, στο πλαίσιο ασφαλώς και της αναμενόμενης φορολογικής αποκέντρωσης. Κανένας ΟΤΑ κατά κανόνα δεν μπορεί να μείνει κάτω από αυτό το όριο, με εξαίρεση του ΟΤΑ- Νησί.

## 2. Κοινωνικά

Οι νέες ενότητες πρέπει να αντιστοιχούν σε κοινωνικά σχετικά συμπαγείς περιοχές, ώστε να ικανοποιείται η απαίτηση ισότιμης εκπροσώπησης των διαφορετικών κοινωνικών ομάδων στις πολιτικές δομές των ενοτήτων. Αυτό δεν σημαίνει ότι οι ενότητες πρέπει να είναι απόλυτα ενιαίες στο εσωτερικό τους, δηλαδή οι κάτοικοι τους να ανήκουν στην ίδια κοινωνική ομάδα αλλά ότι πρέπει στο μέτρο του δυνατού να αποφεύγονται ακραίες και πολλές κοινωνικές ανισότητες. Άλλωστε η δομή των ελληνικών πόλεων και της υπαίθρου απέχει από το μοντέλο γκέτο (αυστηρά ομογενών κοινωνικά περιοχών κατοικίας). Γενικά οι περιοχές κατοικίας είναι μεικτού χαρακτήρα. Χαρακτηριστικό παράδειγμα προς αποφυγή είναι ο νομός Αθηνών με πολλές και ακραίες κοινωνικές ανισότητες.

Ταυτόχρονα πρέπει να διατηρούνται στο εσωτερικό κάθε ενότητας κοινές κατά το δυνατό πολιτισμικές και πολιτιστικές παραδόσεις και έθιμα.

Τυπικά παραδείγματα τέτοιων κριτηρίων αποτελούν οι μεταβλητές που αποτυπώνουν μορφωτικά χαρακτηριστικά, δημογραφικά χαρακτηριστικά (μέγεθος νοικοκυριού, ηλικιακή κατανομή, ποσοστό αλλοδαπών, ρυθμός γεννήσεων κλπ)

## 3. Οικονομικά

Στο σχηματισμό νέων ενοτήτων πρέπει να υπολογιστούν τα οικονομικά χαρακτηριστικά (ΑΕΠ, δομή της απασχόλησης –κλαδικά-, κινητικότητα του εργατικού δυναμικού, εισόδημα). Πρέπει να ελαχιστοποιηθεί κατά το δυνατό η εσωτερική οικονομική ανισότητα καθώς και η οικονομική ανισότητα στο εσωτερικό των ενδιάμεσων δομών, έτσι ώστε οι υπάρχουσες ενδοπεριφερειακές ανισότητες να μην αναπαραχθούν και να μην οδηγηθούμε σε τοπική αυτοδιοίκηση τριών ταχυτήτων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η πολιτική της Ευρώπης των περιφερειών στο πλαίσιο της Ε.Ε. όπου υπάρχει η προσπάθεια συμπαγών –ιδιαίτερων προγραμματικών ενοτήτων- που αντιμετωπίζονται ξεχωριστά ή σε ομάδες (clusters) ανάλογα με τα χαρακτηριστικά τους χωρίς την παρέμβαση της ενδιάμεσης δομής του Εθνικού Κράτους.

Το οικονομικό κριτήριο για την διαμόρφωση της νέας διοικητικής ενότητας βασίζεται στην επιρροή της πόλης – κέντρο (εφόσον υπάρχει) στην οικονομική ζωή της ευρύτερης περιοχής στην οποία περιλαμβάνονται οι υφιστάμενοι Δήμοι που

απαρτίζουν την νέα διοικητική ενότητα. Η εργασία, η εκπαίδευση, η κίνηση προς την τοπική αγορά αποτελούν υπο- κριτήρια του οικονομικού κριτηρίου διότι εντάσσουν τον πολίτη στην ευρύτερη περιοχή επιρροής του τοπικού κέντρου ανάπτυξης.

#### 4. Γεωγραφικά

Κάθε νέα ενότητα πρέπει να έχει σχεδόν συμπαγές σχήμα. Με τον αυστηρό μαθηματικό ορισμό αυτό σημαίνει ότι αν ενώσουμε οποιαδήποτε δύο σημεία της με μια ευθεία γραμμή η γραμμή αυτή πρέπει να βρίσκεται μέσα στην περιφέρεια. Φυσικά αυτό δεν είναι πάντα εφικτό, αλλά πρέπει όσο το δυνατό να πλησιάζει σε αυτή την εικόνα.

Ο νέος ΟΤΑ που θα προκύψει από τη χάραξη πρέπει να αποτελεί ένωση όμορων ΟΤΑ χωρίς να παρεμβάλλονται περιοχές άλλων ΟΤΑ. Το περίγραμμα του νέου ΟΤΑ πρέπει να είναι μια συνεχής γραμμή. Προφανώς από το παραπάνω εξαιρούνται τα νησιά, όπου η θάλασσα που μεσολαβεί θεωρείται ότι ανήκει στην ενότητα. Πχ, Αγκίστρι, Σαλαμίνα και Αίγινα μπορεί να αποτελούν μια ενότητα.

Δεν πρέπει να χωρίζονται στο εσωτερικό τους από φυσικά σύνορα που εμποδίζουν την επικοινωνία όπως οροσειρές, μεγάλα ποτάμια ή από τεχνητά σύνορα, όπως δρόμους μεγάλης κυκλοφορίας.

Τα κοινά σύνορα δύο ενότητων πρέπει να είναι σαφή. Χαρακτηριστικό παράδειγμα προς αποφυγή ορίων είναι η χάραξη στο εσωτερικό του Πολεοδομικού Συγκροτήματος Θεσσαλονίκης η Αθηνών όπου από τη μια πλευρά του δρόμου βρίσκεται ένας Δήμος και από την άλλη ένας άλλος.

Τα γεωγραφικά κριτήρια αποτυπώνουν την μεταβλητή της προσβασιμότητας με την έννοια ότι παραγόμενες υπηρεσίες από το πολιτικό προσωπικό της ενότητας πρέπει να μπορεί να διανεμηθούν στους δικαιούχους πολίτες όσον το δυνατό ταχύτερα, αξιόπιστα και διασφαλίζοντας την ποιότητα των υπηρεσιών αυτών.

Το γεωγραφικό κριτήριο έχει ιδιαίτερη σχέση επιπλέον με την γεωμορφία, δηλαδή την ορεινότητα ή την πεδινότητα της περιοχής, την ύπαρξη φυσικών ορίων, όπως ποταμοί, οροσειρές κ.ο.κ. Το κριτήριο αυτό όμως μπορεί να έχει σημασία κυρίως στην περίπτωση που τα ιδιαίτερα γεωγραφικά χαρακτηριστικά σχηματίζουν μία ευρύτερη γεωγραφική ενότητα και στην οποία ο πολίτης έχει συνείδηση ότι ανήκει.

#### 5. Σχετικά με τη συμμετοχή του πολίτη

Σε κάθε ενότητα πρέπει να εξασφαλίζονται οι ίδιες σχετικά συνθήκες επικοινωνίας, δηλαδή να υπάρχει ισότιμη πρόσβαση σε όλες τις περιοχές κατοικίας (να μην είναι δηλαδή αισθητά δυσκολότερο να επισκεφτείς κάποιες σε σχέση με κάποιες άλλες), και να απαιτείται περίπου το ίδιο κόστος προσπάθειας για την άσκηση πολιτικής στο εσωτερικό της κάθε ενότητας. Χωρίς το παραπάνω να είναι ένα αποκλειστικό κριτήριο η τήρηση του συμβάλλει σε ομαλότερη λειτουργία των



πολιτικών θεσμών αντιπροσώπευσης στο εσωτερικό του και την ενδυνάμωση της τοπικής δημοκρατίας.

Ο νέος ΟΤΑ πρέπει να αντιστοιχεί σε μία δεδομένη χωροταξική ενότητα που σχηματίζεται από αλληλοσυνδεόμενους οικισμούς και ένα ή ενδεχομενώς περισσότερα δίκτυα ανοικτών πόλεων τα οποία έχουν διαρκή και λειτουργική σχέση με την πόλη- κέντρο.

Από το 1904 η τοπική αυτοδιοίκηση θεωρείται «ο χώρος δημόσιας εκπαίδευσης των πολιτών». Η συμμετοχή στα κοινά μέσω της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας είναι ο χώρος που ο καθένας ανακαλύπτει το σεβασμό προς τον διπλανό του. Φροντίζει για τις δημόσιες υποθέσεις, κινητοποιείται για προβλήματα και θέματα της περιοχής του. Η δημοκρατική αναγέννηση, συνδέεται με την υιοθέτηση της προσέγγισης σχεδιασμού και υλοποίησης πολιτικών από κάτω προς τα πάνω, ταυτόχρονα με την προσέγγιση από πάνω προς τα κάτω. Ουσιαστική αυτοδιοίκηση χωρίς τη συμμετοχή του πολίτη δεν νοείται. Είναι απαραίτητο να διευρυνθούν θεσμοί συμμετοχής των πολιτών στη διαχείριση και στην καθημερινή πολιτική του Δήμου.

#### 6. Αναπτυξιακά

Οι νέοι ΟΤΑ πρέπει να έχουν τη δυνατότητα ανάπτυξης τοπικών πρωτοβουλιών. Πρέπει να εξασφαλίζουν τις ελάχιστες εσωτερικές δομές για την επιχειρησιακή ετοιμότητα τους. Ο χώρος ευθύνης τους πρέπει να αντιστοιχεί σε οικονομικές δραστηριότητες και μεγέθη που θα τους δίνουν τη δυνατότητα άντλησης πόρων από την τοπική οικονομία.

Η κατεύθυνση ανάπτυξης κάθε επιμέρους περιοχής μπορεί να αποτελέσει επικουρικό κριτήριο. Δεν είναι όμως απόλυτο, διότι όσο διευρύνεται η γεωγραφική ενότητα τόσο είναι επιθυμητή η συνύπαρξη πολλών αναπτυξιακών κατευθύνσεων τις οποίες ο Νέος Δήμος θα κληθεί να συνθέσει και να σχεδιάσει.

#### 7. Επιπλέον κριτήρια

i) Πολιτιστικό: Σε μία πολυπολιτισμική κοινωνία, όπως η ελληνική το κριτήριο αυτό υποβαθμίζεται. Εν τούτοις μπορεί επικουρικά να λειτουργήσει κυρίως για την ένταξη οικισμών σε μία ή άλλη ενότητα.

ii) Ιστορικό: Η ιστορική ένταξη της κάθε περιοχής σε ευρύτερη διοικητική ενότητα είναι σημαντική στο μέτρο που έχει διαμορφώσει συνήθειες σταθερές στους διοικούμενους. Υπό αυτή την έννοια μπορεί να αποτελέσει επικουρικό κριτήριο<sup>299</sup>

300

---

<sup>299</sup> Μελέτη Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με Θέμα: «Σχετικά με την χάραξη νέων διοικητικών ορίων για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την παροχή των αντίστοιχων κινήτρων», Οκτώβριος 2007, σ. 6

<sup>300</sup> Βλ. Παράρτημα VI

#### 4.8 Συμπεράσματα και μελλοντικά σχέδια

Η Ελλάδα ήταν συγκεντρωτικό κράτος, με πολιτικούς θεσμούς που ανάγονται στην απελευθέρωση της χώρας και στη σύσταση του ανεξάρτητου Ελληνικού Κράτους, το 1832, μετά από τέσσερις περίπου αιώνες κατοχής από την Οθωμανική Αυτοκρατορία. Το διοικητικό σύστημα της χώρας ήταν συγκεντρωτικό από την απελευθέρωσή της, γεγονός το οποίο επιβαλλόταν την εποχή εκείνη, δεδομένου ότι το νέο κράτος συστάθηκε από το μηδέν σε μια χώρα κατεστραμμένη και ερημωμένη μετά από σχεδόν δεκαετή ένοπλο αγώνα. Στο σύστημα αυτό, η τοπική αυτοδιοίκηση πρώτου βαθμού (ο δεύτερος βαθμός δεν λειτούργησε) ήταν αδύναμη και εξαρτημένη σε μεγάλο βαθμό από την κεντρική διοίκηση.

Το διοικητικό σύστημα της Ελλάδας έχει πλέον έντονα αποκεντρωτικό χαρακτήρα: οι περιφέρειες λειτουργούν ως ενιαίες αποκεντρωμένες μονάδες διοίκησης του κράτους. Οι νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις - που συνιστούν το δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης λειτουργούν από το 1995, ενώ στον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης λειτουργούν, από 1ης Ιανουαρίου 1999, οι νέοι ισχυροί δήμοι που προέκυψαν από τη συνένωση μικρότερων δήμων και κοινοτήτων.

Η ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση είχε ως αποτέλεσμα να προαχθεί η καθιέρωση περιφερειακού επιπέδου διοίκησης και συνέβαλε στη συνειδητοποίηση των αδυναμιών της ελληνικής τοπικής αυτοδιοίκησης έναντι των προκλήσεων της προσχώρησης. Πλέον, οι νόμοι που υποβάλλονται προς ψήφιση στη Βουλή αποτελούν προσπάθεια για την ενδυνάμωση των περιφερειακών αρχών. Τόσο οι νομάρχες όσο και οι δήμαρχοι εκλέγονται με άμεση ψηφοφορία, παρότι το σύστημα εξακολουθεί να βασίζεται στους εκλογικούς καταλόγους των κομμάτων.

Παρ' όλα αυτά, όπως είδαμε, το κλασικό σύστημα διοικητικής οργάνωσης, τουλάχιστον στην ελληνική εφαρμογή του, εάν δεν απέτυχε, πάντως, δεν έχει την αποτελεσματικότητα και τη λειτουργικότητα που θα έπρεπε. Το κράτος - εργοδότης δεν είναι ικανοποιημένο από την αποτελεσματικότητα του κρατικού μηχανισμού τόσο όσον αφορά την επίτευξη στόχων (λ.χ. είσπραξη δημοσίων εσόδων) όσο και την ποιοτική και ποσοτική παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες. Τα όργανα του εν λόγω συστήματος, οι δημόσιοι υπάλληλοι, παραπονιούνται για χαμηλές αμοιβές, για έλλειψη κινήτρων απόδοσης, για μη εφαρμογή της αξιοκρατίας, για ελλιπή υλικοτεχνική υποδομή. Οι πολίτες, οι οποίοι βιώνουν τα αποτελέσματα εφαρμογής του συστήματος, διαπιστώνουν ανισότητες, διαφθορά, δυσλειτουργία και γενικότερα ανασφάλεια στις συναλλαγές τους με το δημόσιο φορέα. Ανησυχητικά ενδιαφέρον είναι ότι η διαφθορά τείνει πλέον να γίνει αποδεκτή πολιτικά και κοινωνικά. Τάση που ενισχύεται από άστοχες ενέργειες πολιτειακών οργάνων τα οποία θα έπρεπε με αυστηρότερο τρόπο να καταστέλλουν τη διαφθορά έχοντας στόχο την ανατροπή της

κυρίαρχης κοινωνικής αντίληψης που τη θεωρεί, περίπου, φυσιολογική κατάσταση<sup>301 302</sup>.

Πραγματοποιείται, λοιπόν, μια η προσπάθεια, που συνοδεύεται από μια σειρά διοικητικών μεταρρυθμίσεων, οι οποίες σχεδιάζονται και τίθενται σε εφαρμογή σε συνεργασία με Ευρωπαϊκή Επιτροπή και έχουν ως τελικό στόχο να συμβάλουν στην ενίσχυση της περιφερειακής και τοπικής δημοκρατίας στην Ελλάδα<sup>303</sup>.

Η νέα πρόταση για τη διοικητική συγκρότηση της χώρας στη βάση μιας ισχυρής περιφερειακής αποκέντρωσης και αυτοδιοίκησης αποτελεί αναγκαιότητα της σύγχρονης εποχής, στην οποία ο ρόλος του κράτους μέσα στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαφοροποιείται, ενώ ισχυροποιούνται θεσμοί που είναι αντικειμενικά περισσότερο κοντά στον πολίτη.

Τα περιφερειακά αναπτυξιακά προγράμματα, η εξειδίκευση περιφερειακών πολιτικών, η αξιοποίηση των περιβαλλοντικών και πλουτοπαραγωγικών πόρων, η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, τα τοπικά παραγωγικά προγράμματα ανάπτυξης, είναι ουσιαστικά τα πεδία δράσης που ήδη υπάρχουν στην Ευρωπαϊκή Ένωση και που είναι στόχοι για κατάκτηση και από την Τοπική Αυτοδιοίκηση της χώρας μας.

Η πρωτοβάθμια και δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση δεν μπορεί να είναι μια διοικητική υποδιαίρεση ενός συγκεντρωτικού γραφειοκρατικού κράτους, ούτε ο διαχειριστής προβλημάτων. Οι ανάγκες της σύγχρονης εποχής διαμορφώνουν ένα νέο τοπίο στο χώρο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Η παγκοσμιοποίηση των αγορών, η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση με τα ανταγωνιστικά χαρακτηριστικά που έχουν για να αντιμετωπισθούν χρειάζονται νέες ποιοτικές δραστηριότητες, που να αναπτύσσονται στις μικροκοινωνίες. Οι ποιοτικές παραγωγικές δραστηριότητες, η αξιοποίηση των νέων τεχνολογιών δημιουργούν νέα πεδία δράσης των τοπικών κοινωνιών στο βαθμό που υπάρχει στρατηγικός σχεδιασμός. Διαμορφώνεται δηλαδή ένας νέος ευρύτερος παραγωγικός ρόλος της Αυτοδιοίκησης, γιατί ουσιαστικά διαφοροποιείται και ο ρόλος του κράτους<sup>304</sup>.

Τέλος, πρέπει να έχουμε υπόψη μας ότι η καθυστέρηση προώθησης της διοικητικής μεταρρύθμισης της χώρας και της περαιτέρω ενίσχυσης των Δήμων, μέσω του «Καποδίστρια 2», εγκυμονεί μεγάλους κινδύνους και για την προώθηση του Δ' ΚΠΣ, διότι η πρόοδος και η απορροφητικότητα αυτού σχετίζεται άμεσα με την διοικητική διαίρεση της χώρας, την διαχειριστική ικανότητα και το μέγεθος των

---

<sup>301</sup> Ιωάννης Κοϊμτζόγλου, κείμενο: Η νομική προσέγγιση της διοικητικής μεταρρύθμισης, σ.6

<sup>302</sup> Για την καταπολέμηση της διαφθοράς στη Δημόσια Διοίκηση βλ. Ελισάβετ Μπέσιλα-Μακρίδη, Έλεγχος Διοίκησης, τόμοι α' και β', Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004 και 2006, αντίστοιχα.

<sup>303</sup> John Loughlin, Επιτροπή των Περιφερειών, Η τοπική και περιφερειακή δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ό.π., σ. 106

<sup>304</sup> Άρθρο Διονύση Παναγόπουλου, «Η Σύγχρονη εποχή απαιτεί νέο ρόλο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση- Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», 06-10-2006

Δήμων. Έχει ξεκινήσει ο σχεδιασμός του Δ' ΚΠΣ, με την υφιστάμενη περιφερειακή δομή της χώρας, οπότε τα πράγματα δυσκολεύουν περισσότερο για αλλαγές στη συνέχεια, με σοβαρή πλέον την πιθανότητα να οδηγηθούμε σε αδιέξοδο. Σχεδιάζοντας τα έργα και οι δράσεις βάσει των σημερινών Δήμων, Νομαρχιών και Περιφερειών, πολύ δύσκολα στη συνέχεια θα μπορέσει να υπάρξει αλλαγή σ' αυτήν την υφιστάμενη διαίρεση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, όταν το Δ' ΚΠΣ θα είναι σε εξέλιξη<sup>305</sup>.

Από την άλλη πλευρά όμως, στόχος δεν πρέπει να είναι η συγχώνευση δήμων και νομαρχιών χωρίς το ανάλογο θεσμικό υπόβαθρο που θα διευκολύνει τη λειτουργία τους και δεν μπορεί να είναι αυτοσκοπός η παραχώρηση αρμοδιοτήτων στην Αυτοδιοίκηση χωρίς την ανάλογη πρόβλεψη μονίμων πόρων. Η αποκέντρωση αρμοδιοτήτων από το κράτος προς τους δήμους, τις νομαρχίες, ή την αιρετή, στο μέλλον, Περιφέρεια, δεν πρέπει να γίνεται στη λογική να απεμπλακεί το κράτος από αρμοδιότητες που δημιουργούν φθορά. Ασφαλώς χρειάζεται μείωση του αριθμού των δήμων, για να σταματήσει ο κατακερματισμός των πόρων και η ανορθολογική διαχείριση έργων και δαπανών, αλλά κάθε νέα αρμοδιότητα θα πρέπει να συνοδεύεται από θεσμοθετημένους πόρους, που θα διασφαλίζουν την αποτελεσματική άσκησης της αλλά και την παροχή υπηρεσιών ποιότητας<sup>306</sup>.

Εν κατακλείδι, το κράτος θα πρέπει να μετεξελιχθεί σε μια οντότητα περισσότερο ορθολογική, οικονομικά και λειτουργικά βιώσιμη, ικανή να αναπτύξει τόσο τους ανθρώπινους, όσο και τους φυσικούς πόρους μέσα από μια ανακατανομή εξουσιών και αρμοδιοτήτων<sup>307</sup>. Η ανάγκη διοικητικής μεταρρύθμισης στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης, που καθίσταται σαφής από τις σύγχρονες κοινωνικές, οικονομικές και πολιτικές συνθήκες, είναι απαραίτητο να ικανοποιηθεί με αλλαγές που θα αποφασίζονται με βάση ένα στρατηγικό σχεδιασμό. Έτσι, η βασική έννοια γύρω από την οποία φαίνεται να κινείται η σχετική συζήτηση είναι το «Νέο Δημόσιο Μάνατζμεντ» (NDM) ή New Public Management (NPM), του οποίου η επίκληση, αν δεν είναι σαφείς οι αρχές και η λειτουργία του, μπορεί να προκαλέσει σύγχυση ικανή όχι μόνον να ματαιώσει την αποτελεσματικότητα οποιασδήποτε προσπάθειας μεταρρύθμισης αλλά και να αγγίξει, ενδεχομένως κλονίζοντας, βασικές αρχές της έννομης τάξης<sup>308</sup>.

---

<sup>305</sup> Άρθρο «Η διοικητική μεταρρύθμιση», Περιοδικό «Δικαιοραμα», Ιούλιος - Σεπτέμβριος 2006

<sup>306</sup> Άρθρο «Χρειάζεται θεσμικό υπόβαθρο», Περιοδικό «ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ GR», τεύχος 25-31 Οκτωβρίου 2007, Φύλλο 119, σ.15

<sup>307</sup> Άρθρο «Ισχυρή αυτοδιοίκηση είναι εκείνη που αξιοποιεί όλες τις ευκαιρίες», Περιοδικό «Πολίτης», τεύχος 22-28 Νοεμβρίου 2007, Φύλλο 123, σ.15

<sup>308</sup> Ειδικότερα το NDM, χαρακτηρίζεται από τα εξής:

- Εξωστρέφεια (ο πολίτης - λήπτης της υπηρεσίας θεωρείται πελάτης και αντιμετωπίζεται με τον τρόπο αυτό).
- Ποιότητα στις παρεχόμενες υπηρεσίες.
- Αποτελεσματικότητα (ποιοτική και οικονομική).

## Μέρος Δ'

*Προς ένα κοινό Ευρωπαϊκό πρότυπο διοικητικής οργάνωσης.*

“La critique est ficile,  
l’ art est difficile.”

### 1. Η Δημόσια Διοίκηση ως πεδίο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης

Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση αποτελεί ταυτόχρονα παράδειγμα περιφερειακής ολοκλήρωσης και διεθνοποίησης. Αποτελεί έκφραση της αναζήτησης κοινών υπερ-εθνικών μηχανισμών πολιτικού χαρακτήρα που θα ρυθμίζουν τις στενά αλληλεξαρτώμενες διεθνοποιημένες πλέον οικονομίες. Η ευρωπαϊκή διάσταση της διεθνοποίησης έχει όμως έναν όλως ιδιαίτερο χαρακτήρα ο οποίος απορρέει τόσο από το σφαιρικό χαρακτήρα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης όσο και από την ισχύ των περιορισμών και δεσμεύσεων που επιβάλλονται στα κράτη-μέλη. Προκειμένου να ανταποκριθούν στις δεσμεύσεις των κοινών πολιτικών, τα κράτη-μέλη όφειλαν να διαμορφώσουν ανάλογες δομές και διαδικασίες για την ενσωμάτωση του δικαίου ή/και την άμεση εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων. Έτσι, σταδιακά έγινε το πέρασμα από τις απαιτήσεις όσον αφορά τη λειτουργία της οικονομίας στις απαιτήσεις έναντι της λειτουργίας της διοίκησης.

Είτε πρόκειται για λήψη μειζόνων αποφάσεων είτε για τη ρουτίνα της εφαρμογής αποφάσεων που έχουν ληφθεί, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση τείνει να επιφέρει προσαρμογές στον τρόπο λειτουργίας των διοικήσεων τόσο σε οριζόντιο, επιτελικό όσο και σε τομεακό επίπεδο. Ο σφαιρικός χαρακτήρας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και η πολλαπλότητα των εταίρων και των εθνικών και τομεακών συμφερόντων που αυτοί προωθούν, διαμορφώνουν ένα ιδιαίτερα πολύπλοκο πλαίσιο λειτουργίας για τις εθνικές διοικήσεις.

Η αύξηση της πολυπλοκότητας στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα είναι μεταξύ άλλων συνάρτηση του αριθμού αλλά και της ποικιλίας των χωρών που μετέχουν σ' αυτό. Οι διαδοχικές διευρύνσεις συνοδεύτηκαν από αυξανόμενη διαφοροποίηση μεταξύ των κρατών-μελών ως προς το επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης αλλά και ως προς τις πολιτικές και διοικητικές παραδόσεις. Η ετερογένεια των εταίρων του ευρωπαϊκού εγχειρήματος έγινε αντιληπτή σταδιακά. Σε μια πρώτη φάση

---

• Έλλειψη κάθετης ιεραρχίας (οργανώνεται «δικτυακά» και η αρμοδιότητα λήψης απόφασης επικεντρώνεται σε ένα σημείο “one stop”).

• Διεπιστημονικότητα (Κοινωνιολογία, Οικονομία, Νομική, Ψυχολογία, Πολιτική Επιστήμη είναι οι επιστήμες που υποστηρίζουν τη λειτουργία του). ( Βλ. P. Aucoin: The new public management, Institute for research on Public policy, 1995, R. Batley - G. Stoker: Local government in Europe, Ed. MacMillan, 1991, A. Bentz: Kooperative Verwaltung Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, J. Coleman: Foundations of social theory, Press of Harvard University Press, R. Elgie: Political leadership in Liberal Democracies, London MacMillan, 1995.)

αναγνωρίστηκε η ετερογένεια σε όρους οικονομικής και πολιτικής ανάπτυξης, όπως άλλωστε φαίνεται από το ρόλο των θεσμών και μηχανισμών που δημιουργήθηκαν σχετικά. Η πορεία από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, στα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα και στα Διαρθρωτικά Ταμεία, μαρτυρεί την αυξανόμενη αναγνώριση της ετερογένειας και την αναζήτηση τρόπων αντιμετώπισής της εν όψει της «οικονομικής και κοινωνικής συνοχής». Το κύμα της διεύρυνσης προς τις Μεσογειακές χώρες έκανε αισθητή και την ετερογένεια σε όρους δημόσιας διοίκησης και της ικανότητάς της να παρακολουθήσει τις διαδικασίες ολοκλήρωσης. Εντοπίστηκε μάλιστα ως σημαντικός παράγοντας που ερμήνευε τις αποκλίσεις στο ρυθμό και τη μορφή της προσαρμογής στις σχετικές απαιτήσεις. Η ένταξη των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης ανέδειξε το ζήτημα των διοικήσεων σε ένα από τα κρίσιμα πεδία προετοιμασίας τους.

Πέραν, λοιπόν, των βασικών οικονομικών και πολιτικών της διαστάσεων, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση βασίζεται και σε διοικητικές προϋποθέσεις. Αυτές αφορούν την ύπαρξη μηχανισμών ικανών να στηρίζουν τις αναγκαίες πολιτικές και οικονομικές διαδικασίες. Αφορούν τη δημιουργία κοινών παρονομαστών, προδιαγραφών και τρόπων λειτουργίας εν όψει της ανάγκης για αμοιβαίο συντονισμό και συνύπαρξη σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Οι απαραίτητες προσαρμογές μπορεί να υπονοούν ποικίλης εμβέλειας και έκτασης διαρθρωτικές αλλαγές στα επί μέρους πολιτικο-διοικητικά συστήματα.

Το σύνθετο πλέγμα σχέσεων που συνιστά η Ευρωπαϊκή Ένωση οριοθετεί το πλαίσιο λειτουργίας των εθνικών διοικήσεων. Διαμορφώνει έναντι αυτών παρόμοιες απαιτήσεις και προσδοκίες για αποτελέσματα, όσον αφορά τις διαδικασίες παραγωγής και υλοποίησης των δημοσίων πολιτικών. Υπ' αυτή την έννοια η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ωθεί έμμεσα προς ορισμένο βαθμό ομογενοποίησης στο διοικητικό πεδίο, όπου αντανακλώνται διαφορετικές κοινωνικές και πολιτικές παραδόσεις και εμπειρίες. Η αύξηση της προβλεψιμότητας του όλου συστήματος προϋποθέτει υπό μίαν έννοια τη μείωση της ποικιλίας και την τυποποίηση (standardisation). Αυτό το σκοπό υπηρετούν πολιτικές και διαδικασίες, που υποκινούνται σε θεσμικό επίπεδο (π.χ. περιφέρειες, αποκέντρωση), ο σχεδιασμός κ.λπ.

## 2. «Εναρμόνιση & Εξευρωπαϊσμός»

Για μεγάλο χρονικό διάστημα, ο όρος που χρησιμοποιήθηκε για να υποδηλώσει τις προσαρμογές στη διαδικασία ολοκλήρωσης ήταν η «εναρμόνιση». Ο όρος παραπέμπει στο νομικό μηχανισμό μέσω του οποίου οι εθνικές νομοθεσίες ευθυγραμμίζονται προκειμένου να εξλειφθούν -ή τουλάχιστον να μειωθούν- τα

εμπόδια που απορρέουν από τις διαφορές τους. Η εναρμόνιση υπονοούσε ότι οι νομοθεσίες έπρεπε να γίνουν παρόμοιες -αν όχι ίδιες.

Περαιτέρω όμως η έννοια της εναρμόνισης υπερέβη σταδιακά το νομικό πεδίο για να περιλάβει την εκπαιδευτική, κοινωνική εναρμόνιση, αλλά και τη δημιουργία ευρωπαϊκής συνείδησης. Κατ' αυτό τον τρόπο η εναρμόνιση διείσδυσε σε πεδία που παραδοσιακά ανήκαν στο εθνικό κράτος. Η υπόνοια ότι η εναρμόνιση στόχευε σε ομοιομορφία υποκίνησε αντίθετα αντανακλαστικά, που κατέγραψαν τη σταδιακή υποχώρηση της χρήσης της και την έμφαση στην ολοκλήρωση μέσω της διατήρησης της διαφορετικότητας. Η σαφής αναφορά στην αρχή της επικουρικότητας μπορεί να θεωρηθεί ότι αποτελεί ταυτόχρονα αντίδραση στη διαρκή επέκταση των αρμοδιοτήτων της ΕΚ, αλλά και επιφύλαξη υπέρ των ιδιαιτεροτήτων και της διαφορετικότητας των επί μέρους μελών.

Ο «εξευρωπαϊσμός»<sup>309</sup> είναι ένας άλλος -ευρύτερος- όρος που υποδηλώνει τις μεταβολές οι οποίες επέρχονται στα πολιτικο-διοικητικά συστήματα, ως αποτέλεσμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ενώ όμως συχνά εμφανίζεται ως διαδικασία αυτονόητη, υπάρχει μεγάλη ασάφεια σε σχέση με το περιεχόμενό της. Πρώτον, ως προς το πεδίο αναφοράς: θεσμοί, δημόσιες πολιτικές, διαδικασίες οικονομικού και πολιτικού περιεχομένου, κοινωνικές συμπεριφορές κ.λπ. Δεύτερον, ως προς το επίπεδο των συνεπειών της. Έτσι, με τη διαδικασία εξευρωπαϊσμού συσχετίζεται η τάση συγκέντρωσης των αποφάσεων στο επίπεδο των κοινοτικών θεσμών, η οποία συχνά επικρίνεται με το επιχείρημα του «δημοκρατικού ελλείμματος». Εξευρωπαϊσμός μπορεί εξάλλου να σημαίνει απλά εναρμόνιση (harmonization), με την έννοια της προσαρμογής στην ευρωπαϊκή νομοθεσία ή ακόμη και σύγκλιση (convergence), που παραπέμπει στην εμφάνιση ομοιοτήτων μεταξύ εθνικών θεσμών, πρακτικών ή αποτελεσμάτων πολιτικής, μέσω του αμοιβαίου δανεισμού.

Το φαινόμενο του εξευρωπαϊσμού είναι πολυδιάστατο. Είναι ταυτόχρονα μακρο- και μικρο-θεσμικό και μπορεί να αφορά μοντέλα, τύπους και τομείς πολιτικής. Τα αποτελέσματά του είναι επίσης αμφιλεγόμενα: μπορεί να θεωρηθεί ότι επιφέρει πίεση επί του εθνικού κράτους και περιορίζει την ικανότητά του να ασκεί πολιτική ή ότι, αντιθέτως, τα εθνικά κράτη ασκούν πίεση επί του ευρωπαϊκού επιπέδου. Δεν είναι άλλωστε σαφές κατά πόσον η διαδικασία αυτή καθοδηγείται εκ

---

<sup>309</sup> Η Α. Heritier διακρίνει ειδικότερα δέκα διαστάσεις του φαινομένου του εξευρωπαϊσμού. Σε μακρο-σκόπικό επίπεδο: 1) ρύθμιση της ενιαίας αγοράς, 2) μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων μέσω των διαρθρωτικών ταμείων, 3) διαμόρφωση μιας κοινής ευρωπαϊκής ταυτότητας, 4) ζητήματα σχετικά με τη διαμόρφωση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Σε μικρο-σκόπικό επίπεδο: 5) το ζήτημα της μετατόπισης εξουσίας προς την Ευρωπαϊκή Ένωση, 6) μεταβολές στο «ύφος» πολιτικής (policy style), π.χ., μεταβολές σε επίπεδο άρθρωσης συμφερόντων, 7) μεταφορές αρμοδιοτήτων μεταξύ επιπέδων διακυβέρνησης, 8) τρόποι επίλυσης προβλημάτων, 9) μέσα υλοποίησης των πολιτικών και 10) οι μεταβαλλόμενες σχέσεις μεταξύ κράτους και κοινωνίας.

των άνω από τους υπέρμαχους της ολοκλήρωσης ή μέσω σύγκλισης εκ των κάτω, ως μέρος ευρύτερων διεθνών τάσεων.

### 3. Ο «Ευρωπαϊκός Διοικητικός Χώρος»

Στη Διάσκεψη του Rotterdam που οργανώθηκε με πρωτοβουλία της Ολλανδικής Προεδρίας τον Μάιο του 1997 με θέμα «Governance and European Integration», ως στόχος της σχετικής προσπάθειας εμφανίζεται «η διαμόρφωση μιας κοινής αντίληψης που να βασίζεται σε κοινές αρχές και πρακτικές της δημόσιας διοίκησης, όπως εμφανίζονται στις σύγχρονες δημοκρατικές χώρες». Ως βασικές αρχές διοικητικού δικαίου που είναι κοινές στις δυτικο-ευρωπαϊκές χώρες αναφέρονται το κράτος δικαίου και η νομιμότητα, και τα ειδικότερα χαρακτηριστικά της διοίκησης είναι: 1) η αξιοπιστία και προβλεψιμότητα (νομική βεβαιότητα), 2) η διαφάνεια, 3) η υποχρέωση λογοδοσίας και 4) η αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα. Επισημαίνεται μάλιστα ότι «η απουσία επίσημου νομικού σώματος για τη ρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, των διαδικαστικών της κανόνων και των θεσμικών της διευθετήσεων δεν σημαίνει ότι το ευρωπαϊκό υπερ-εθνικό διοικητικό δίκαιο δεν έχει νόημα ή ότι είναι άγνωστο στα κράτη-μέλη». Υπάρχει ένα κοινό κερτημένο αρχών διοικητικού δικαίου που μπορεί να θεωρηθεί ως «ανεπίσημο κοινοτικό κερτημένο» το οποίο αποτελεί διοικητική προϋπόθεση εφαρμογής του «επίσημου κερτημένου».

Σ' αυτό το πλαίσιο εμφανίστηκε η έννοια του Ευρωπαϊκού Διοικητικού Χώρου. Η διοικητική αξιοπιστία (reliability) που είναι απαραίτητη στο κράτος δικαίου (rule of law), η αποτελεσματική εφαρμογή των πολιτικών και η οικονομική ανάπτυξη είναι βασικά χαρακτηριστικά του. Η έννοια του Ευρωπαϊκού Διοικητικού Χώρου προέρχεται από τις αντίστοιχες έννοιες του ευρωπαϊκού οικονομικού και κοινωνικού χώρου, Ο κοινός διοικητικός χώρος υπάρχει όταν οι διοικητικές αρχές, κανόνες κ.λπ. εφαρμόζονται ενιαία σε δεδομένο γεωγραφικό χώρο<sup>310</sup>. Ο Ευρωπαϊκός Διοικητικός Χώρος έχει τις δικές του παραδόσεις που οικοδομούνται επί των διαφορετικών διοικητικών παραδόσεων της Ένωσης, αλλά και τις υπερβαίνουν.

Πέραν της συμμόρφωσης και της ικανότητας εφαρμογής σε συγκεκριμένους τομείς πολιτικής, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και ο αναδυόμενος Ευρωπαϊκός Διοικητικός Χώρος αφορούν το πώς λειτουργούν τα επί μέρους διοικητικά συστήματα, τις γενικές ικανότητες αξιοπιστίας, προβλεψιμότητας, βεβαιότητας, αποτελεσματικότητας, ορθής και δίκαιης διαδικασίας, διαφάνειας, ικανότητας

---

<sup>310</sup> Η εμφάνιση του Ευρωπαϊκού Διοικητικού Χώρου θεωρείται ότι προκύπτει ως αποτέλεσμα των συναντήσεων δημοσίων υπαλλήλων από τις χώρες-μέλη για την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών, τις ανταλλαγές εμπειριών και απόψεων. Η επικοινωνία αυτή επηρεάζει τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων ώστε να βρεθούν κοινές λύσεις.



προσαρμογής κ.λπ. Δεν αρκούν συνεπώς οι τομεακές προσεγγίσεις. Πρέπει να σχεδιαστούν κατάλληλα οι οριζόντιες λειτουργίες, όπως η διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων, η ικανότητα διαμόρφωσης και άσκησης πολιτικής, γενικές προδιαγραφές διαδικασίας, μηχανισμοί ελέγχου και διόρθωσης. Όλα αυτά αντιστοιχούν στο «ανεπίσημο κεκτημένο».

Κατ' αυτό τον τρόπο, η διοίκηση αναγνωρίζεται πλέον συγχρόνως ως κύριο υποκείμενο αλλά και αντικείμενο αλλαγής. Η εμφάνιση του Ευρωπαϊκού Διοικητικού Χώρου σηματοδοτεί την επαναξιολόγηση της σημασίας της δημόσιας διοίκησης για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Είναι πλέον πολύ δύσκολο να συμφωνήσει κανείς απόλυτα με τη θέση κατά την οποία η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν επεμβαίνει στον τρόπο με τον οποίο τα μέλη της διαμορφώνουν το πολιτικο-διοικητικό τους σύστημα.

Παρ' όλο που δεν πρόκειται για επίσημη κοινοτική πολιτική, η πίεση για «σύγκλιση» ή ομογενοποίηση του τρόπου λειτουργίας των επιμέρους πολιτικο-διοικητικών συστημάτων είναι προφανής. Θα ήταν όμως λάθος να θεωρηθεί ότι η πίεση εξαντλείται σε νομικές και θεσμικές προσαρμογές. Αυτό θα οδηγούσε σε μια επιφανειακή αντιμετώπιση πολύπλοκων διαδικασιών που διαμεσολαβούνται από εγχώριες παραμέτρους και παράγουν διαφορετικές απαντήσεις των εθνικών διοικήσεων στις απαιτήσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Οι διαδικασίες προσαρμογών στις απαιτήσεις της ολοκλήρωσης τόσο ως αποτέλεσμα υποχρεώσεων που απορρέουν από τη συμμετοχή (reactive) όσο και ως δυναμική συμμετοχή στη διαμόρφωση των όρων της ολοκλήρωσης (proactive) πρέπει να αναλυθούν πιο συγκεκριμένα.

#### 4. Η «Διοικητική Σύγκλιση»<sup>311</sup>

Ένα ερώτημα που ανακύπτει σε θεωρητικό επίπεδο είναι, κατά πόσον οι εθνικές απαντήσεις στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και οι αμοιβαίες προσαρμογές είναι δυνατόν να οδηγήσουν σε διοικητική «σύγκλιση» στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης - ανάλογη προς τη διαδικασία οικονομικής σύγκλισης. Πρέπει βέβαια να σημειωθεί ότι ενώ η οικονομική σύγκλιση αποτελεί μια συνειδητή και συστηματική διαδικασία που προσδιορίζει στόχους, χρονοδιάγραμμα και επιβραβεύσεις (όπως φαίνεται στα κριτήρια της Συνθήκης του Maastricht), η διοικητική σύγκλιση δεν εμφανίζεται με τον ίδιο τρόπο: δεν υπάρχει επίσημη πολιτική για τη διοικητική σύγκλιση. Όπως έχει επανειλημμένα επισημανθεί, οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας έμμεσα μόνο άπτονται της δημόσιας διοίκησης.

Ταυτόχρονα όμως, το θέμα της «σύγκλισης» κυριαρχεί στις ανησυχίες της ευρωπαϊκής πολιτικής και επεκτείνεται πέραν του οικονομικού πεδίου, παίρνοντας τη

---

<sup>311</sup> Κ.Σπανού, Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2001, σ.53

μορφή ενός αντικειμενικού σκοπού «τόσο θεμιτού όσο και υπερβολικού». Εμφανίζεται να υπάρχει μια «αδιαμφισβήτη, συστηματική οργάνωση της σύγκλισης στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, μέσω του δικτύου των περιορισμών που επιβάλλονται σε μέχρι πρότινος αυτόνομα συστήματα»<sup>312</sup>. Ο δημόσια δηλωμένος στόχος είναι η εξάλειψη ή ο περιορισμός της απόκλισης μεταξύ των εθνικών συνιστωσών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Σ' αυτή την κατεύθυνση λειτουργούν δεσμευτικοί κανόνες (κανονισμοί και οδηγίες), αυστηρές αρχές (υπεροχή του Ευρωπαϊκού Δικαίου, άμεση ισχύς), και διαδικασίες εξασφάλισης της αποτελεσματικότητας (παρακολούθηση από την Επιτροπή, έλεγχος από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο).

Υπάρχει όμως ένα πρότυπο προς το οποίο τα διοικητικά συστήματα πιθανόν να συγκλίνουν, και ποιο μπορεί να είναι το πρότυπο που θα υπηρετούσε καλύτερα τη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης;

Προσπάθειες ανάλυσης των αμοιβαίων προσαρμογών των εθνικών διοικητικών συστημάτων στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση άρχισαν από νωρίς, βασιζόμενες περισσότερο σε πιθανολογούμενες τάσεις παρά σε πραγματικά στοιχεία. Έκτοτε έχουν υιοθετηθεί πολλές διαφορετικές προσεγγίσεις με αφετηρία κυρίως νομικές/θεσμικές πτυχές, μιας και αυτές είναι ευκολότερο να παρατηρηθούν. Η λανθάνουσα συλλογιστική συνίσταται στην αναζήτηση ενός μοναδικού προτύπου, πιθανόν ορισμένης εθνικής προέλευσης, ή ενός ιδιαίτερου ευρωπαϊκού προτύπου, το οποίο θα δέσποζε στη θεσμική ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και θα αποτελούσε το σημείο αναφοράς για προσαρμογή. Παρά τις εθνικές επιρροές στην ευρωπαϊκή διοίκηση, αποδεικνύεται δύσκολη η ανοιχτή παραδοχή της ύπαρξης ενός τέτοιου μοναδικού μοντέλου. Τέλος, η προβληματική της σύγκλισης μερικές φορές γίνεται αντιληπτή ως ο αποκλεισμός των άκρων: «Τόσο ο υψηλός βαθμός συγκέντρωσης όσο και ο υψηλός βαθμός αποκέντρωσης των διοικητικών συστημάτων δημιουργούν προβλήματα προσαρμογής στις μεταβαλλόμενες ευρωπαϊκές συνθήκες».

Τα ερωτήματα για την «Ευρώπη των διοικήσεων» ή για το «Ευρωπαϊκό πρότυπο διοίκησης» εξακολουθούν κατά συνέπεια να είναι ανοιχτά και μια σειρά από απαντήσεις είναι πιθανές. Γι' αυτόν το λόγο η συζήτηση πρέπει να εστιαστεί στους παράγοντες και τις διαδικασίες που πιθανόν να οδηγούν σε διοικητική σύγκλιση.

Η σύγκλιση σε διοικητικούς όρους έχει να κάνει με διαδικασίες που θέτει σε κίνηση το δίκτυο των έμμεσων περιορισμών τους οποίους επιβάλλει η συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Το δίκτυο των περιορισμών συνίσταται πριν απ' όλα στην προσδοκία και απαίτηση αποτελεσμάτων. Παραδείγματα τέτοιου είδους έμμεσων

---

<sup>312</sup> Η αναζήτηση της σύγκλισης είναι μια μορφή σκόπιμης «θεσμικής ανταλλαγής μεταξύ χωρών με παρόμοια κουλτούρα και ανάπτυξη»

περιορισμών αποτελούν δομικοί και οικονομικοί περιορισμοί, οι πολιτικοί και δικαστικοί έλεγχοι από την Ευρωπαϊκή Ένωση, η αποκέντρωση και ο ρόλος των περιφερειών και των αποκεντρωμένων αρχών, το κοινό σημείο αναφοράς που συνιστά η περιφερειακή πολιτική και οι κοινοί οικονομικοί κανόνες. Αυτά οδηγούν, μεταξύ άλλων, σε μια «απλοποίηση» της παραδοσιακής διαδικασίας λήψης των αποφάσεων (σε μια «σύγκλιση», με άλλα λόγια). Η αυξανόμενη αλληλεξάρτηση οδηγεί επιπρόσθετα στην ανάγκη τήρησης ορισμένου επιπέδου δαπανών και διαμόρφωσης αποτελεσματικής διοίκησης. Η έντονη αλληλεπίδραση στο εσωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης παράγει κοινές αξίες και μια κουλτούρα ευνοϊκή προς την Ευρώπη.

Συμπερασματικά, η διοικητική σύγκλιση, αν υπάρχει, είναι επακόλουθο της ανάγκης παραγωγής συγκεκριμένων αποτελεσμάτων. Η σύγκλιση όσον αφορά τη δυνατότητα επίτευξης ορισμένων στόχων είναι πιθανό να επιφέρει διάφορες θεσμικές μεταρρυθμίσεις, αλλά και άτυπες προσαρμογές. Οι συγκεκριμένες θεσμικές μεταρρυθμίσεις, για τον εξευρωπαϊσμό των εθνικών διοικήσεων αποτελούν μόνο ένα μέρος της όλης υπόθεσης. Επομένως, είναι σημαντικό να εξεταστούν τόσο οι τυπικές/θεσμικές όσο και οι άτυπες πλευρές, αλλά και η αλληλεπίδρασή τους. Ωστόσο, αν και ο συνυπολογισμός των τυπικών και άτυπων διαστάσεων της διαδικασίας ολοκλήρωσης βελτιώνει την αντίληψη της κατάστασης, δεν υπονοεί ότι η προσαρμογή αποτελεί μονόδρομη διαδικασία. Αυτές οι άτυπες όψεις μπορούν ενδεχομένως είτε να ενισχύουν είτε να ανακόπτουν τη διοικητική ανταπόκριση στις απαιτήσεις της συμμετοχής στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

## **Αντί επιλόγου: Σύνοψη και μελλοντικές προοπτικές**

*Από την Ευρωπαϊκή Περιφέρεια και την Τοπική Αυτοδιοίκηση στο σχεδιασμό και την άσκηση της Περιφερειακής Πολιτικής.*

Η ευρωπαϊκή Τοπική Αυτοδιοίκηση παρά τις ιδιαιτερότητες και ιδιομορφίες, παρουσιάζει ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά. Όλοι οι ευρωπαϊκοί ΟΤΑ επιδιώκουν ένα σημαντικότερο ρόλο στο πολιτικό «γίγνεσθαι» και για να μπορέσουν να εδραιώσουν τη θέση τους αντιμετωπίζουν το πρόβλημα της αποτελεσματικής οργάνωσης και λειτουργίας τους, που σημαίνει οικονομική αυτοδυναμία, λειτουργική αποτελεσματικότητα, υψηλής ποιότητας προσωπικό, διαχείριση ανθρώπινων πόρων, συμμετοχικές διαδικασίες, επέκταση της τοπικής Δημοκρατίας και εφαρμογή αναπτυξιακών πρωτοβουλιών.

Στο ερώτημα «Πώς γίνεται η Διοικητική αναδιοργάνωση στα Κράτη Μέλη της Ε.Ε.» η απάντηση είναι ότι σε πολλές Ευρωπαϊκές χώρες έχει ήδη ξεκινήσει η συζήτηση και οι μεταρρυθμίσεις σχετικά με τη δομή της Τ.Α. Οι τάσεις που επικρατούν είναι ο περιορισμός του αριθμού των Πρωτοβάθμιων ΟΤΑ και η ενδυνάμωση του ρόλου της Τριτοβάθμιας Τ.Α. Η ευρωπαϊκή Τ.Α. απαρτίζεται από 89.250 ΟΤΑ και είναι οργανωμένη σε Πρωτοβάθμια, δευτεροβάθμια και Τριτοβάθμια ανάλογα με το μέγεθος της κάθε χώρας και τη διαδικασία αποκέντρωσης. Στα νέα κράτη μέλη της Ε.Ε. οι διαδικασίες αποκέντρωσης παρουσιάζουν πολύ γοργούς ρυθμούς.

Η Πρωτοβάθμια Τ.Α. με περίπου 88.000 οντότητες, αντιστοιχεί στους Δήμους και στις Κοινότητες. Πολλές χώρες έχουν προχωρήσει σε διαχωρισμούς μεταξύ αστικών και αγροτικών ΟΤΑ (Κύπρος, Εσθονία, Λετονία) αλλά και σε διαχωρισμούς ακόμα και ανάμεσα στο σύνολο των αστικών περιοχών ΟΤΑ. Κάποιοι ΟΤΑ χαρακτηρίζονται από ιδιαίτερο καθεστώς και επομένως αποτελούν τμήμα τόσο του πρώτου όσο και του δεύτερου βαθμού Τ.Α. Ο δεύτερος βαθμός έχει μεσολαβητικό χαρακτήρα σε μεγάλες χώρες, όπως είναι η Ιταλία, η Γαλλία και η Πολωνία, ενώ στις μικρότερες χώρες αποτελεί το ανώτερο γεωγραφικό επίπεδο. Ο τρίτος βαθμός αντιστοιχεί στις Περιφέρειες και στα Ομόσπονδα Κράτη στα τρία μέλη-κράτη με ομοσπονδιακή δομή (Γερμανία, Αυστρία, Βέλγιο). Στην Ισπανία και Ιταλία, κράτη με ενιαία συνταγματική οργάνωση και δομή τους τείνει προς αυτή των ομοσπονδιακών. Στα κράτη αυτά έχουν παραχωρηθεί στην πλειονότητα των περιφερειών, συγκεκριμένες νομοθετικές αρμοδιότητες και εξουσίες.

Η διοικητική μεταρρύθμιση προωθεί την συγχώνευση των ευρωπαϊκών ΟΤΑ. Για να αντισταθμιστούν τα μειονεκτήματα που δημιουργούνται λόγω του μικρού μεγέθους των ΟΤΑ, πολλές χώρες όπως η Εσθονία, η Φιλανδία, η Σουηδία, η Μεγάλη Βρετανία, προωθούν διαδημοτικές συνεργασίες ή παρέχουν οικονομικά κίνητρα για τη συνένωση των ΟΤΑ και τη μείωση του αριθμού των τοπικών αρχών<sup>313</sup>.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση περιλαμβάνει σήμερα είκοσι επτά κράτη μέλη και 268 περιφέρειες<sup>314</sup>. Η περιφέρεια για την ευρωπαϊκή πραγματικότητα αποτελεί ένα πολυδιάστατο γεωπολιτικό φαινόμενο. Η ευρωπαϊκή περιφέρεια προσδιορίζεται άλλοτε ως έδαφος (χώρος) και άλλοτε ως σύνολο οικονομικών λειτουργιών, ως

<sup>313</sup> Άρθρο του Β.Μυριαγκού, Η Ευρωπαϊκή Αυτοδιοίκηση δείχνει το δρόμο-Διοικητική Μεταρρύθμιση εν όψει, 21/4/2008, βλ. δικτυακό τόπο <http://www.dimokratiki.org/>

<sup>314</sup> Γενική Έκθεση Δραστηριοτήτων της Ε.Ε. 2007 - Κεφάλαιο III, Ο στόχος της αλληλεγγύης, Τμήμα 1, Ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, Περιφερειακή διάσταση και Ταμείο Συνοχής, Γενικές πτυχές βλ. δικτυακό τόπο [www.europa.gr](http://www.europa.gr)

αισθητή/ιδιαίτερη ταυτότητα, ως πολιτισμική ιδιαιτερότητα, ως ιδιαίτερη διοικητική οντότητα. Ισοδυναμεί, λοιπόν, συνήθως με διοικητικές αλλά και με πολιτικές οντότητες, που δομούνται πάνω στους διαφορετικούς νομικούς, διοικητικούς και πολιτικούς πολιτισμούς των επιμέρους κρατών μελών. Κατά συνέπεια, τα εθνικά συντάγματα ορίζουν ποικιλοτρόπως την έννοια της περιφέρειας, που αντιστοιχεί σε δύο βάσεις, όπως είδαμε<sup>315</sup>, δηλαδή σε εκείνες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και της θεσμοθετημένης περιφερειοποίησης/ ομοσπονδίου.

Ενώ έχουμε, λοιπόν, σε ορισμένες περιπτώσεις του ενωσιακού Χάρτη, χρήση κοινών όρων προς προσδιορισμό της έννοιας της περιφέρειας, τελικά οι όροι αυτοί παραπέμπουν και σε διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης. Για την εσωτερική διοικητική και πολιτική πραγματικότητα μερικών κοινοτικών εταίρων, η ευρωπαϊκή διάσταση της περιφέρειας θεωρείται ως το κατάλληλο όχημα για την απεξάρτηση περιοχών από τον έλεγχο ισχυρών εθνικών πλειονοτήτων. Μια τέτοια εξέλιξη χαρακτηρίζεται περισσότερο ως εσωτερική (κοινοτική) διεύρυνση, παρά ως απόσχιση, αυτονόμηση ή ανεξαρτητοποίηση, σύμφωνα με την κλασσική ορολογία. Η Διακήρυξη του Laaken, που άνοιξε τον δρόμο για τη συνταγματοποίηση της κοινοτικής Καταστατικής Συνθήκης, απορρίπτει την περίπτωση αναγνώρισης δικαιώματος αυτοδιάθεσης των λαών σε συνάρτηση με την ανάπτυξη δομών τοπικής αυτοδιάθεσης στην Ένωση αλλά και τη λειτουργία ισχυρού αισθήματος εθνικής, γλωσσικής ή περιφερειακής ταυτότητας μεταξύ των πολιτών μιας συγκεκριμένης περιοχής.

Είδαμε ότι η εισαγωγή της περιφερειακής πολιτικής στην Καταστατική Κοινοτική Συνθήκη (μέσω της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης) έδωσε ελπίδες για ανάπτυξη των περιθωριοποιημένων ευρωπαϊκών περιφερειών αλλά και ενεργό συμμετοχή τους στην ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς (πακέτο Delors I, 1989-1993). Πρόκειται όμως για μια μάλλον θεωρητική ικανότητα αυτών των περιφερειών, που ουσιαστικά συνέχιζαν να αποκλείονται από τις διαδικασίες συγκρότησης των Βάσεων της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ONE) στη διάρκεια της δεκαετίας 1990.

Έχοντας λοιπόν υπόψη αυτό το σημαντικό θεσμικό και αναπτυξιακό έλλειμμα, η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (1993) αναδεικνύει την οικονομική και κοινωνική συνοχή<sup>316</sup> σε θεμελιώδη ενωσιακό στόχο (άρθρο 2 ΣυνθΕΚ). Επιπλέον, στο άρθρο 158 ΣυνθΕΚ σημειώνεται η ανάγκη προαγωγής της αρμονικής και συνολικής ανάπτυξης της «κοινοτικής επικράτειας» έτσι ώστε να διασφαλισθεί η οικονομική και κοινωνική της συνοχή. Ο στόχος αυτός τείνει να αμβλύνει ενδεχόμενες διαφορές σε επίπεδο ανάπτυξης μεταξύ διαφόρων ευρωπαϊκών περιφερειών.

Η ποικιλότητα περί την προσέγγιση της έννοιας της περιφέρειας στον ευρωπαϊκό Χώρο μαρτυρεί και την αδυναμία του ενωσιακού συστήματος να προχωρήσει σε συγκεκριμένη οριοθέτηση της περιφερειοποίησης αλλά και γενικότερα της τοπικής διάστασης στο πλαίσιο της «κοινοτικής επικράτειας». Για το λόγο αυτό η διόρθωση των περιφερειακών ανισοτήτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο αναζητούνται μάταια μέσω δυναμικών που στοχεύουν περισσότερο προς την κοινωνική και οικονομική συνοχή του ευρωπαϊκού Χώρου. Αντίθετα, η ανάπτυξη δυναμικής με απώτερο στόχο την πολιτική συνοχή τοποθετείται σε σφαίρες σεναρίων μάλλον επιστημονικής φαντασίας, αφού τα κράτη μέλη παραμένουν οι κύριοι εκφραστές της υλοποίησης όλων ανεξαιρέτως των κοινοτικών πολιτικών.

<sup>315</sup> Βλ. σ. 6 και 19

<sup>316</sup> Βλ. επίσης D.Beach, "The Dynamics of European Integration", Palgrave, 2005, p. 245

Ταυτόχρονα, η Ένωση δεν αναμειγνύεται στις συνταγματικές και νομοθετικές δομές των κρατών που τη συνθέτουν, εκφράζοντας με τον τρόπο αυτό έναν απόλυτο σεβασμό προς την απόλυτη κυριαρχία των κρατών μελών στο εσωτερικό της επικράτειάς τους. Κατά συνέπεια, τα κράτη προτιμούν την περιφερειακή τους διάρθρωση με έντονο το διοικητικό στίγμα.

Ο θεσμικός νεωτερισμός της Συνθήκης του Maastricht στο πεδίο αυτό υπήρξε η ίδρυση της Επιτροπής των Περιφερειών. Πρόκειται για θεσμικό εγχείρημα, που εντυπώνει την θέση των ευρωπαϊκών περιφερειών στον ενωσιακό θεσμικό μηχανισμό και διατυπώνει την ενωσιακή ικανότητα να παρεμβαίνει στα περιφερειακά ζητήματα. Η Επιτροπή των Περιφερειών αποτελεί τον πολιτικό εκφραστή του φαινομένου της κοινοτικής περιφερειοποίησης.

Μολονότι αναγνωρίζεται ένας απλός συμβουλευτικός ρόλος στην παραπάνω Επιτροπή, διαμορφώνεται μια νέα θεσμική πραγματικότητα γύρω από την άσκηση της τοπικής αυτοδιοίκησης και της περιφερειακής διοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Πάντως, ο συμβουλευτικός ρόλος της Επιτροπής Περιφερειών καθίσταται συνθήκη *sine qua non* για ζητήματα γύρω από την απασχόληση, το περιβάλλον, την παιδεία, τον πολιτισμό, τα διευρωπαϊκά δίκτυα, τη λειτουργία των διαρθρωτικών ταμείων, που απασχολούν την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ή το Συμβούλιο Υπουργών. Επιπλέον, η ενδεχόμενη προσβολή περιφερειακών συμφερόντων αναγνωρίζει στην Επιτροπή των Περιφερειών το δικαίωμα ανάληψης πρωτοβουλίας προς έκφραση συγκεκριμένης γνώμης (άρθρο 265 ΣυνθΕΚ).

Σήμερα, μια μεταρρύθμιση σε βάθος της Επιτροπής των Περιφερειών θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως προσπάθεια ενίσχυσης των δομών οργάνωσης του περιφερισμού. Πρακτικά, όμως, η συμμετοχή αυτού του θεσμικού οργάνου στις κοινοτικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων, πιθανό να προκαλούσε λειτουργικές επιπλοκές. Η κατά περίπτωση εφαρμοζόμενη αρχή της πλειοψηφίας ή ομοφωνίας στη λήψη αποφάσεων από τα αρμόδια κοινοτικά όργανα είναι ικανή να προκαλέσει σοβαρές θεσμικές ανισορροπίες λόγω της παρατηρούμενης ποικιλότητας συμφερόντων, που εκφράζονται μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών θεσμικών οργάνων ή και μεταξύ περιφερειακών θεσμών, που δεν συναρτώνται πάντοτε με μια αλληλουχία συμφερόντων. Επειδή, λοιπόν, πρόκειται για προβλήματα που πηγάζουν από εσωτερικά θεσμικά ελλείμματα, που εμφανίζουν τα κράτη μέλη, η διευθέτηση μιας οποιαδήποτε σχετικής κρίσης - σύμφωνα και με τα *Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Ελσίνκι* (Δεκέμβριος 1999) - δεν πρέπει να παραπέμπεται προς διευθέτηση σε κοινοτικές διαδικασίες αλλά να παραμένει στο εσωτερικό πεδίο.

Ο αναβαθμισμένος μελλοντικός θεσμικός ρόλος της ευρωπαϊκής περιφέρειας θα συνίσταται - σύμφωνα με την Έκθεση Napolitano που παρουσιάστηκε στην Επιτροπή Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις 4/12/2002- στην ουσιαστική συμβολή της τόσο στη διαμόρφωση θεσμικών και νομοθετικών επιλογών για την Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και στην εφαρμογή μεθόδων διακυβέρνησης που καταλήγει στον εκδημοκρατισμό των κοινοτικών διαδικασιών λήψης αποφάσεων. Η εξέλιξη αυτή, όπως άλλωστε παρατήρησε και στη Συμβολή της στην Ευρωπαϊκή Συνέλευση η Επιτροπή των Περιφερειών, θα πρέπει να συνδυάζεται με τρεις παράγοντες: την αναγνώριση στο πλαίσιο της αναθεωρημένης Συνθήκης της Λισσαβόνας του σεβασμού της αρχής της τοπικής αυτοδιακυβέρνησης, που έχει ήδη κατοχυρωθεί από τον Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας του Συμβουλίου της Ευρώπης, το μη περιορισμό της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας σε επίπεδο κρατών ή περιφερειών και τη διασφάλιση ενισχυμένης θεσμικής παρουσίας για τις τοπικές και περιφερειακές αρχές αλλά και για την Επιτροπή των Περιφερειών στη διαμόρφωση

πολιτικών και νομοθετικών προτάσεων, που διέπουν τις αρμοδιότητές τους. Η ενισχυμένη θεσμική παρουσία της περιφέρειας θα μεταφράζεται σε άμεση και ενεργό συμμετοχή στις αποφάσεις του Συμβουλίου, σε στενότερη συνεργασία με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και ενδεχομένως στην άσκηση δικαιώματος προσφυγής ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Ο νέος αυτός ρόλος της ευρωπαϊκής περιφέρειας οφείλει να εναρμονίζεται και προς τη συνταγματική τάξη των κρατών μελών.

Η περιφέρεια θα μπορούσε αναμφισβήτητα να συμβάλλει στην δημοκρατικότερη επεξεργασία του παραγώγου κοινοτικού δικαίου, εμπλεκόμενη νωρίτερα στις σχετικές διαδικασίες, πάντοτε φυσικά με συμβουλευτικού χαρακτήρα αρμοδιότητες. Η εμπλοκή αυτή θα είχε ως αποτέλεσμα την ορθή και δυναμική εκτέλεση του κοινοτικού δικαίου.

Επιπλέον, η περιφέρεια μπορεί να συμπράττει με την κεντρική κυβέρνηση στη συνολική εκπροσώπηση του κράτους μέλους σε επίπεδο Συμβουλίου (δηλαδή στην περίπτωση αυτή η περιφερειακή αρχή εκπροσωπεί εθνικά και όχι περιφερειακά συμφέροντα ενώ υποκαθιστά την αντίστοιχη αρμόδια εθνική αρχή στο πλαίσιο της Λειτουργίας του Συμβουλίου).

Η διατύπωση του άρθρου 203 εδ.1 της ΣυνθΕΚ, μετά το Maastricht, κατήγγησε την αποκλειστική ικανότητα των κυβερνήσεων να δεσμεύουν τα κράτη μέλη, των οποίων πλέον η εσωτερική συνταγματική τάξη μπορεί να ορίζει τον εκπρόσωπό τους. Στο σημείο αυτό, το κοινοτικό δίκαιο τηρεί ουδέτερη στάση, αφού μια τέτοια επιλογή από την πλευρά των εταίρων δεν απαιτεί καμία αλλαγή αναφορικά με την εσωτερική κατανομή αρμοδιοτήτων και ευθυνών μεταξύ των εθνικών θεσμικών οργάνων. Πρόκειται για μια φιλοσοφία, που επιζητά το αυξημένο ενδιαφέρον των εθνικών διαδικασιών λήψης αποφάσεων γύρω από τα περιφερειακά ζητήματα, αφού με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται και η ουσιαστικότερη αντιμετώπισή τους στις αντίστοιχες ενωσιακές διαδικασίες. Η διευρυμένη αυτή ικανότητα, επέτρεψε σε περιφέρειες ομοσπονδιακών κρατών (Γερμανία, Βέλγιο, Αυστρία) να επωφεληθούν ποικιλοτρόπως. Κατά συνέπεια, η Γερμανία αποδέχθηκε την εκπροσώπηση και δέσμευσή της από τα Länder σε επίπεδο Συμβουλίου (άρθρο 23 § 6 γερμανικού Θεμελιώδους Νόμου)<sup>317</sup>. Από την πλευρά του, το αυστριακό σύνταγμα ενώ προβλέπει μια τέτοια περίπτωση, η σχετική διάταξη δεν είναι αναγκαστικού χαρακτήρα. Για το Βέλγιο, η συμμετοχή των ομόσπονδων αρχών είναι υποχρεωτική μόνο στην περίπτωση που πρόκειται για ζητήματα συνδεδεμένα με τις αρμοδιότητές τους. Αντίθετα, σε δύο άλλα ευρωπαϊκά ομοσπονδιακά κράτη (Ισπανία, Ιταλία) δεν υπάρχει δυνατότητα συμμετοχής για τους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης.

Από την πλευρά της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποδέχεται - με τη συμφωνία του Συμβουλίου - την ενεργό εμπλοκή των περιφερειακών και τοπικών αρχών των κρατών μελών σε αναπτυξιακά προγράμματα και πρωτοβουλίες (Προγράμματα Recite, Inteneg). Για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θα πρέπει να υιοθετούνται κοινοτικές συμφωνίες-πλαίσια με τη σύμπραξη όλων των ευρωπαϊκών περιφερειών<sup>318</sup>.

Στον αντίποδα των όλων των παραπάνω προτάσεων εκφράζονται οι επιφυλάξεις για περαιτέρω ενδυνάμωση του ρόλου των τοπικών και περιφερειακών αρχών, επιφυλάξεις οι οποίες δεν θα μπορούσαν να μην καταγραφούν στην παρούσα εργασία προκειμένου αυτή να αποτελεί μια όσο το δυνατόν πιο τεκμηριωμένη έρευνα

<sup>317</sup> Βλ. Υπόθεση Bayerische Staatsregierung κατά Bundesregierung, 1990 CMLR, σελ.649

<sup>318</sup> Ψήφισμα για τις κοινοτικές διαρθρωτικές πολιτικές, ΕΕΕΚ 1993 C42/211 παρ.15

σχετικά με τη θέση του υποεθνικού επιπέδου στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Έτσι, λοιπόν, δεν μπορούν να παραβλεφθούν ομοσπονδιακά παραδείγματα όπου η διαφοροποίηση στο πεδίο εφαρμογής των εννόμων τάξεων είναι έντονη και σε μερικές περιπτώσεις εκφράζεται με συγκεκριμένες τάσεις απόσχισης, κατά συνέπεια μια σταθεροποιημένη ολοκλήρωση είναι ανέφικτη<sup>319</sup>. Επιπλέον, πέρα από αποσχιστικές τάσεις θα μπορούσαν να προκύψουν και τάσεις άρνησης για περαιτέρω βήματα ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αν αυτά έθιγαν την αυτονομία και τα προνόμια των τοπικών και περιφερειακών αρχών που προβλέπονται από το εθνικό τους δίκαιο<sup>320</sup>.

Πέρα όμως από τις οποιεσδήποτε επιφυλάξεις δεν θα πρέπει να ξεχνάμε ότι βασικός στόχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι η ύπαρξη αλληλεγγύης και η ενεργός συμμετοχή του πολίτη στο κοινοτικό γίνεσθαι. Για το λόγο αυτό, η ενδυνάμωση της Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης με σκοπό την καλύτερη και ομαλότερη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου καθώς και την ενίσχυση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, κρίνεται απαραίτητη<sup>321</sup>. Βέβαια, εκείνο όπου θα βελτίωνε επαρκέστατα το όλο σύστημα λήψης αποφάσεων και θα ενεργοποιούσε τον ευρωπαίο πολίτη, θα του δημιουργούσε το αίσθημα της εγγύτητας και θα ευαισθητοποιούσε σε θέματα ευρωπαϊκής πολιτικής, θα ήταν η καθιέρωση ευρωπαϊκών δημοψηφισμάτων<sup>322</sup>.

Ακόμη, έχει προταθεί και η ιδέα της περιφερειοποίησης της εκπροσώπησης των πολιτών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Πρόκειται για μια πρόταση, που θεωρείται ότι διασφαλίζει την άμεση εκπροσώπηση των πολιτών και των λαών της Ευρώπης χωρίς τη διαμεσολάβηση των κρατών μελών.

Από τον προβληματισμό που μέχρι στιγμής αναπτύχθηκε, εξάγεται το συμπέρασμα ότι η ενίσχυση του θεσμικού ρόλου της περιφέρειας στο ευρωπαϊκό γίνεσθαι εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το βαθμό αποκέντρωσης<sup>323</sup> που θα επιτύχει διαχειριστικά και διοικητικά, ως προς τα συμφέροντά της, η ευρωπαϊκή

<sup>319</sup> Χαρακτηριστικά παραδείγματα είναι Σκοτία και οι αυτόνομες περιοχές της Ισπανίας που διεκδικούν με επιμονή την πλήρη αυτονομισή τους.

<sup>320</sup> Δονάτος Παπαγιάννης, Το υποεθνικό επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, όπ.π., σ.211

<sup>321</sup> Βλ. επίσης 43. J.Zielonka, "Europe as Empire: The Nature of the enlarged European Union", Oxford University Press, 2006, p. 186

<sup>322</sup> D. Sidjanski, Η αναζήτηση μια πρωτότυπης ευρωπαϊκής ομοσπονδίας, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2002, σελ. 161.

<sup>323</sup> Η περιφερειακή αποκέντρωση αποτελεί σήμερα μια κοινή τάση στην Ευρώπη, η οποία αναλύεται σε τρεις επί μέρους πολιτικές:

1. Η πρώτη κατηγορία χαρακτηρίζεται από περαιτέρω αυτονομία και αυξημένη εξουσία για τις περιφέρειες και τα Ομόσπονδα Κράτη όπως π.χ η Γερμανία προχώρησε σε μια μεγάλη αναμόρφωση παραχωρώντας στα ομόσπονδα κρατίδια τις επί πλέον αρμοδιότητες στους τομείς της εκπαίδευσης, της έρευνας, των περιβαλλοντικών πολιτικών, της διαχείρισης των ανθρωπίνων πόρων, της περιφερειακής Κυβέρνησης και της οργάνωσης του νομικού συστήματος.

Η Ισπανία ενίσχυσε την περιφερειακή αυτονομία στην Βαλένθια και την Καταλονία με την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων στους τομείς της φορολογίας, της διοίκησης και της διαχείρισης των υποδομών.

2. Η δεύτερη κατηγορία χαρακτηρίζεται από την δημιουργία περιφερειακού επιπέδου όπως π.χ η Δανία θα αντικαταστήσει τις 13 σημερινές Κομητείες με 5 περιφέρειες.

3. Η τρίτη κατηγορία αντιστοιχεί στην πειραματική περιφερειοποίηση.

Στη Σουηδία 2 Κομητείες μετέχουν σε ένα πιλοτικό πρόγραμμα που θα κρατήσει μέχρι το 2010.

Σύμφωνα με το πρόγραμμα μέχρι την ημερομηνία αυτή θα είναι υπεύθυνες για την περιφερειακή ανάπτυξη, αρμοδιότητα που μέχρι πρότινος ήταν μέρος των υποχρεώσεων του Κράτους, μέσω των τοπικών του αντιπροσώπων, ενώ η Φιλανδία εφαρμόζει παρόμοιο πιλοτικό πρόγραμμα μια περιφέρεια της, για περίοδο 7 χρόνων, η οποία αποτελεί και τη μόνη αρμόδια για τις κοινωνικές υπηρεσίες, την εκπαίδευση και την οικονομική ανάπτυξη.



κοινωνία. Η αναγνώριση ευρωπαϊκής ιθαγένειας λειτουργεί θετικά στην κατεύθυνση αυτή, αφού συμβάλλει αποφασιστικά στην προστασία ευρωπαϊκών δικαιωμάτων, πρώτιστα κοινωνικών (ελεύθερη κυκλοφορία και εγκατάσταση με σκοπό την εργασία) και, εν μέρει τουλάχιστον προς το παρόν, πολιτικών (δικαίωμα εκλέγειν και εκλέγεσθαι υπό χρονικές προϋποθέσεις). Χρειάζεται όμως να διασπαστεί ο άρρηκτος μηχανισμός ανατροφοδότησης και αλληλεξάρτησης, που λειτουργεί σήμερα μεταξύ της ευρωπαϊκής και της εθνικής ιθαγένειας. Η διάσπαση αυτή θα βοηθήσει στην επέκταση των πεδίων εφαρμογής της ευρωπαϊκής ιθαγένειας πέραν του οικονομικού.

Η αποκέντρωση των θεσμικών διεργασιών σε ενωσιακό επίπεδο θα υπερβεί το στενό ορίζοντα της επίτευξης κοινωνικής και οικονομικής συνοχής, που μπορεί και διασφαλίζει μεν, με τις σημερινές της ικανότητες, η ευρωπαϊκή περιφέρεια, αλλά στην πραγματικότητα εγκλωβίζεται μέσα σε στενά περιχαρακωμένα πλαίσια συγκεκριμένων διεκδικήσεων. Η υπέρβαση αυτή θα επιφέρει και πολιτικά αποτελέσματα, αφού θα μπορούμε πλέον να μιλάμε για υπερεθνική κοινωνία στην Ευρώπη, για τέλος και πολιτικών συνόρων καθώς επίσης και για ολοκληρωμένη συγκρότηση ευρωπαϊκής επικράτειας. Καταληκτικά υπογραμμίζουμε την ικανότητα της εν δυνάμει ευρωπαϊκής δημόσιας διοίκησης να ενταχθεί λειτουργικά στο ευρύ πολιτικό πλαίσιο, που ενδεχομένως θα καλύπτει την Ευρωπαϊκή Ένωση. Σε ένα τέτοιο κλίμα, η δημόσια διοίκηση<sup>324</sup> θα αποτελέσει την αιχμή της θεσμικής έκφρασης μιας δημοκρατικά ασκούμενης ενωσιακής εξουσίας. Οι στόχοι αλλά και οι χρησιμοποιούμενες από τη δημόσια διοίκηση μέθοδοι θα πρέπει να προϋποθέτουν τη συναίνεση των ευρωπαίων πολιτών αλλά και να αποδέχονται την ελεγκτική τους παρέμβαση.

Η χρηστή διακυβέρνηση δεν εξαρτάται μόνο από την ποιότητα της διοικητικής οργάνωσης. Σέβεται ιδιαίτερα τον ρόλο των πολιτών στο πλαίσιο των διοικητικών λειτουργιών. Αναφορικά με την Ευρωπαϊκή Ένωση - και χωρίς φυσικά να αποστασιοποιούμεθα από τις σημαντικές διαφορές που παρουσιάζονται μεταξύ των εθνικών δημοσίων διοικήσεων (των κρατών μελών) - παρατηρούμε ότι οι υφιστάμενες διαδικασίες αλλά και οι παραγόμενες, στη συνέχεια, πολιτικές ενισχύουν την πορεία σύγκλισης των ευρωπαϊκών θεσμών, που εξυπηρετούν τη λειτουργία της κοινής αγοράς και την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

Μετά το 1997 (αναθεώρηση του Amsterdam), η Ένωση επωμίσθη τις συντονιστικές αρμοδιότητες που συνδέονται με τη διαμόρφωση διοικητικής πολιτικής αλλά κυρίως διοικητικής ικανότητας από την πλευρά των υποψηφίων προς ένταξη κρατών μελών. Πρόκειται για αρμοδιότητες, που της επιτρέπουν να εκφράσει άποψη περί της ετοιμότητας ή μη ενός ευρωπαϊκού κράτους να αποκτήσει την ιδιότητα του μέλους. Άλλωστε, η εμμονή σε θέσεις, που συντηρούν την ποικιλότητα ταυτοτήτων και εμπειριών της δημόσιας διοίκησης, απλώς συμβάλλει στη σταθεροποίηση ενός μονήρους και παρασιτικού εθνικισμού.

Στο κοινοτικό θεσμικό σύστημα, αποτελεί πλέον κοινή ομολογία η ανάγκη ανάληψης πρωτοβουλιών για διορθωτικές κινήσεις, που θα συμβάλλουν στην εξάλειψη του δημοκρατικού ελλείμματος. Κύριο μέσο υλοποίησης αυτών των πρωτοβουλιών θεωρείται η διαμόρφωση στενών θεσμικών σχέσεων μεταξύ ενωσιακών οργάνων και ευρωπαίων πολιτών. Επομένως, πρέπει να ισχύει στην

---

<sup>324</sup> Βλ. επίσης R.Polet, "La Fonction publique dans l' Europe des Quinze: Realites et Perspectives", Eipascope, No 1999/2, p.21, καθώς και του ιδίου 61. R.Polet, "La relation entre l' administration locale, les regions et le gouvernement central", Eipascope, No 1998/1, p.2

περίπτωση αυτή, ο γνωστός κανόνας ότι το διοικητικό (ενωσιακό) σύστημα παράγει και εφαρμόζει πολιτικές, ενώ οι πολίτες συμμετέχουν στο δημόσιο διάλογο<sup>325</sup>.

Τέλος, για την Ελλάδα η διαδικασία ολοκλήρωσης σε, διοικητικούς όρους αντιστοιχεί σε μια προσπάθεια γεφύρωσης του χάσματος μεταξύ των τυπικών κανόνων και των άτυπων πρακτικών. Ταυτόχρονα, όμως, το πολιτικο-διοικητικό σύστημα συχνά βασίζεται σε άτυπες πρακτικές προκειμένου να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμβάλλοντας στην αναπαραγωγή, αν όχι και στην ενίσχυσή τους.

---

<sup>325</sup> Π.Γρηγορίου-Αντ.Μεταξάς, Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση & Ευρωπαϊκή Περιφέρεια, Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006, σ. 18

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

(Βλέπε pdf2 “parartima\_1”)

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ

Τα προγράμματα της περιόδου 2000-2006 στην Ελλάδα: διατήρηση της πορείας, διεύρυνση του ορίζοντα  
Περιφέρειες σε δράση, μαχάρα σε κίνηση

### Τα προγράμματα 2000-2006 στην Ελλάδα: κατανομή της ευρωπαϊκής ενίσχυσης (σε εκατ. ευρώ, τιμές 1999)

Προτεραιότητες του ΚΠΣ	Διαρθρωτικά ταμεία	Ταμείο Συνοχής
Ανθρώπινοι πόροι	3 280,1	
Μεταφορές	4 501,8	1 660,0
Ανταγωνιστικότητα	1 976,7	
Γεωργία και αλιεία	1 470,0	
Ποιότητα της ζωής	1 284,4	1 660,0
Κοινωνία της πληροφορίας	1 702,2	
Τεχνική βοήθεια	63,7	
Περιφερειακή ανάπτυξη (13 περιφέρειες)	7 041,7	
<b>Σύνολο ΚΠΣ (*)</b>	<b>22 707,0</b>	<b>3 320,0</b>
(*) Συμπεριλαμβάνονται οι αποθεματικοί πόροι (1 386,4). Σημείωση: Στις ευρωπαϊκές επιχορηγήσεις προστίθενται δάνεια από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, ύψους 3 782,4 εκατ. ευρώ.		
Περιφερειακή ανάπτυξη (ανά περιφέρεια)		
Ανατολική Μακεδονία και Θράκη	733,4	
Κεντρική Μακεδονία	903,4	
Δυτική Μακεδονία	372,2	
Ήπειρος	436,0	
Θεσσαλία	563,4	
Ιόνια Νησιά	244,7	
Δυτική Ελλάδα	478,5	
Στερεά Ελλάδα	531,5	
Αττική	1 120,0	
Πελοπόννησος	457,0	
Βόρειο Αιγαίο	361,6	
Νότιο Αιγαίο	372,2	
Κρήτη	467,8	
Κοινοτικές πρωτοβουλίες	Διαρθρωτικά ταμεία (*)	
Interreg III	568	
URBAN II	24	
EQUAL	98	
Leader+	172	
<b>Σύνολο</b>	<b>862</b>	
(*) Ενδεικτικά ποσά που αφορούν την Ελλάδα. Καινοτόμες δράσεις: ο διαθέσιμος προϋπολογισμός αυτών των δράσεων (έως 0,4 % των συνολικών πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων) δεν υποδιαιρέθηκε αρχικά από κάθε κράτος μέλος.		

**ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ**

**Διαρθρωτικά ταμεία: μέσα και στόχοι**

2000-2006		2007-2013	
Στόχοι	Χρηματοδοτικά μέσα	Στόχοι	Χρηματοδοτικά μέσα
<b>Ταμείο Συνοχής</b>	Ταμείο Συνοχής	<b>Σύγκλιση και ανταγωνιστικότητα</b>	Ταμείο Συνοχής ΕΤΠΑ ΕΚΤ
<b>Στόχος 1</b>	ΕΤΠΑ ΕΚΤ ΕΓΤΠΕ-Προσανατολισμός ΧΜΠΑ		
<b>Στόχος 2</b>	ΕΤΠΑ ΕΚΤ		
<b>Στόχος 3</b>	ΕΚΤ	<b>Ανταγωνιστικότητα περιφερειών και απασχόληση</b> — περιφερειακό επίπεδο — εθνικό επίπεδο: ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση	ΕΤΠΑ ΕΚΤ
<b>Interreg</b>	ΕΤΠΑ	<b>Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία</b>	ΕΤΠΑ
<b>URBAN</b>	ΕΤΠΑ		
<b>EQUAL</b>	ΕΚΤ		
<b>Leader+</b>	ΕΓΤΠΕ-Προσανατολισμός		
<b>Αγροτική ανάπτυξη και αναδιάρθρωση του τομέα της αλιείας πέρα από το στόχο 1</b>	ΕΓΤΠΕ-Εγγυήσεις ΧΜΠΑ		
<b>9 στόχοι</b>	<b>6 μέσα</b>	<b>3 στόχοι</b>	<b>3 μέσα</b>

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV

### Προγράμματα Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας & Ελλάδα

Στη νέα προγραμματική περίοδο, τα Προγράμματα Κοινοτικής Πρωτοβουλίας αντικαθίστανται από τα Προγράμματα του Στόχου III «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία».

Ο συνολικός προϋπολογισμός των προγραμμάτων του στόχου III ανέρχεται στα 8,7 δις., εκ των οποίων 210 εκατ. € ΕΤΠΑ αντιστοιχούν στην Ελλάδα. Συμπεριλαμβανομένης, λοιπόν, και της εθνικής συμμετοχής, σχεδόν 300 εκατομμύρια ευρώ κοινοτικών και εθνικών πόρων θα δοθούν στα Προγράμματα Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας.

Μέχρι σήμερα έχουν εγκριθεί 3 από τα 6 προγράμματα τα οποία διαχειρίζεται η Ελλάδα (Ελλάδα-Κύπρος, Ελλάδα-Βουλγαρία και Ελλάδα-Ιταλία) και 7 από τα 9 στα οποία συμμετέχει. Αναμένεται η οριστική εγκριτική απόφαση των προγραμμάτων Ελλάδα-Αλβανία και Ελλάδα-Π.Γ.Δ.Μ. εντός του Ιουνίου.

### **Προγράμματα Εδαφικής Συνεργασίας**

#### Διασυνοριακά Προγράμματα

Στο πλαίσιο αυτό και όσον αφορά στα Προγράμματα Διασυνοριακής Συνεργασίας, η Ελλάδα συμμετέχει σε έξι Προγράμματα, συνολικού προϋπολογισμού, που ξεπερνά τα 320.000.000 Ευρώ, τη Διαχειριστική Αρχή των οποίων εξακολουθεί να διατηρεί.

Τα Προγράμματα είναι τα εξής:

- Πρόγραμμα «Ελλάδα-Βουλγαρία», προϋπολογισμού 110.735.958 Ευρώ
- Πρόγραμμα «Ελλάδα-Ιταλία», προϋπολογισμού 88.955.170 Ευρώ
- Πρόγραμμα «Ελλάδα-Κύπρος», προϋπολογισμού 41.633.290 Ευρώ
- Πρόγραμμα «Ελλάδα-Αλβανία», που συγχρηματοδοτείται από το Όργανο Προενταξιακής Βοήθειας (IPA) με 22.143.015 Ευρώ
- Πρόγραμμα «Ελλάδα-ΠΓΔΜ», που συγχρηματοδοτείται από το IPA με 24.810.005 Ευρώ
- Πρόγραμμα «Ελλάδα-Τουρκία»\*, που συγχρηματοδοτείται από το IPA, 34.088.992 Ευρώ

Η Ελλάδα συμμετέχει και σε τρία (3) Προγράμματα πολυμερούς διασυνοριακής συνεργασίας:

- Πρόγραμμα Αδριατικής, με επιλέξιμες περιοχές τους Νομούς Κέρκυρας και Θεσπρωτίας στην Ελλάδα, καθώς περιφέρειες της Ιταλίας, Βοσνίας και Ερζεγοβίνης, Μαυροβουνίου, Αλβανίας, Σερβίας και Σλοβενίας. Το Πρόγραμμα συγχρηματοδοτείται από το IPA, ενώ η Ελλάδα συνεισφέρει 5.659.992 Ευρώ.
- Θαλάσσια Λεκάνη της Μεσογείου, με επιλέξιμες περιοχές από όλες τις χώρες που βρέχονται από τη Μεσόγειο Θάλασσα. Ο συνολικός Προϋπολογισμός του προγράμματος υπερβαίνει τα 170.000.000 Ευρώ.
- Μαύρη Θάλασσα, με επιλέξιμες περιοχές τις Περιφέρειες Κεντρικής Μακεδονίας και Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης για την Ελλάδα, καθώς και περιφέρειες από τη Βουλγαρία, τη Ρουμανία, τη Ρωσία, την Τουρκία, το Αζερμπαϊτζάν, την Ουκρανία, τη Γεωργία, τη Ρουμανία και τη Μολδαβία. Η Ελλάδα συνεισφέρει με 1.132.000 Ευρώ και θα έχει ενισχυμένο ρόλο, καθώς

έχει αποφασιστεί να ορίσει τον Πρώτο Σύμβουλο της Διαχειριστικής Αρχής, που φιλοξενείται στη Ρουμανία.

#### Διακρατικά Προγράμματα

Η Ελλάδα συμμετέχει σε δύο διακρατικά προγράμματα. Συγκεκριμένα:

- Μεσογειακός Χώρος, στο οποίο συμμετέχουν η Ελλάδα, η Ισπανία, η Ιταλία, η Γαλλία, η Πορτογαλία, το Ηνωμένο Βασίλειο-Γιβραλτάρ, η Μάλτα, η Κύπρος, η Σλοβενία, η Κροατία και η Βοσνία και Ερζεγοβίνη. Το Πρόγραμμα προήλθε από τη συγχώνευση των Προγραμμάτων INTERREG ARCHIMED και MEDOCC. Στη Θεσσαλονίκη θα φιλοξενηθεί το ένα από τα δύο Γραφεία Διασύνδεσης (Liaison Office) του Προγράμματος, στις αρμοδιότητες του οποίου εντάσσεται και η υποστήριξη υποψήφιων εταιρών και Τελικών Δικαιούχων από τις υποψήφιες και δυνητικά υποψήφιες προς ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση χώρες, οι οποίες συμμετέχουν στο Πρόγραμμα. Ο Προϋπολογισμός του Προγράμματος ανέρχεται σε 193.191.331 Ευρώ.
- Χώρος Νοτιοανατολικής Ευρώπης, στο οποίο συμμετέχουν οκτώ (8) κράτη-μέλη της ΕΕ (Ιταλία, Αυστρία, Ουγγαρία, Σλοβακία, Σλοβενία, Ρουμανία, Βουλγαρία, Ελλάδα), καθώς και η Μολδαβία, η Κροατία, η Σερβία, το Μαυροβούνιο, η Βοσνία και Ερζεγοβίνη, η Αλβανία, η ΠΓΔΜ και η Ουκρανία. Το Πρόγραμμα προήλθε από τη διάσπαση του προγράμματος CADSES σε δύο διαφορετικές ζώνες, βόρεια και νότια. Ο προϋπολογισμός του ανέρχεται σε 206.691.645 Ευρώ.

#### Διαπεριφερειακό Πρόγραμμα

Η Ελλάδα συμμετέχει στο διαπεριφερειακό πρόγραμμα INTERREG IV C, στο οποίο συμμετέχουν όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ –πλην της Γερμανίας-, καθώς και η Νορβηγία και η Ελβετία. Ο Προϋπολογισμός του ανέρχεται σε 321.321.762 Ευρώ.

#### **Δίκτυα**

Η Ελλάδα συμμετέχει και στα δίκτυα INTERACT, ESPON και URBACT.

Με ανοικτά σύνορα, η Ελλάδα προσδοκά και την ανάπτυξη των δικών της παραμεθόριων περιοχών, την άνοδο της επιχειρηματικότητας και την ενίσχυση των υποδομών της σε όλη την ακριτική περιφέρεια. Οι προσπάθειες της Ειδικής Υπηρεσίας έχει αποδώσει καρπούς, προσελκύοντας το ενδιαφέρον των γειτονικών χωρών και των Βρυξελλών.

\* Το Πρόγραμμα «Ελλάδα-Τουρκία» έχει τεθεί σε αναστολή

Βλ. <http://www.espa.gr>



## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ V

### ΕΠ «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ»

Κωδικός Ε.Π.: 7

CCI: 2007GR05UPO003

#### ΓΕΝΙΚΟΙ ΚΑΙ ΕΙΔΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ

Ο στρατηγικός στόχος του ΕΠ εξειδικεύεται περαιτέρω σε τέσσερις (4) γενικούς στόχους, με βάση τους οποίους το επιχειρησιακό πρόγραμμα διαρθρώνεται σε άξονες. Οι γενικοί στόχοι προσδιορίζονται ως εξής:

- **Γενικός στόχος I: Αναβάθμιση των δημοσίων πολιτικών, εκσυγχρονισμός του ρυθμιστικού πλαισίου και των δομών της δημόσιας διοίκησης**, με ειδικούς στόχους:
  - Ενδυνάμωση των μηχανισμών σχεδιασμού και εφαρμογής των δημοσίων πολιτικών.
  - Προώθηση των αρχών της διαφάνειας και της λογοδοσίας.
  - Βελτίωση της ποιότητας των νομοθετικών και κανονιστικών ρυθμίσεων.
  - Βελτίωση της ποιότητας της εξυπηρέτησης των συναλλασσόμενων με τις δημόσιες υπηρεσίες πολιτών και επιχειρήσεων.
- **Γενικός στόχος II: Ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης**, με ειδικούς στόχους:
  - Ενίσχυση της πολιτικής ανάπτυξης των ανθρώπινων πόρων στη δημόσια διοίκηση μέσω διαρθρωτικών και θεσμικών αλλαγών.
  - Βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας του συστήματος εκπαίδευσης και κατάρτισης για τη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας και την υποστήριξη των διαρθρωτικών και θεσμικών αλλαγών στη δημόσια διοίκηση.
- **Γενικός στόχος III: Ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας των φύλων σε όλο το εύρος της δημόσιας διοίκησης**, με ειδικούς στόχους:
  - Η βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των πολιτικών ισότητας, και των μηχανισμών και δομών εφαρμογής, παρακολούθησης και αξιολόγησης για θέματα ισότητας των φύλων.
  - Η ενδυνάμωση της θέσης των γυναικών στο δημόσιο και κοινωνικό τομέα.
- **Γενικός στόχος IV: Τεχνική υποστήριξη της εφαρμογής**, με ειδικούς στόχους:

- Δημιουργία μηχανισμών υποστήριξης της διοικητικής αλλαγής.
- Υποστήριξη του προγράμματος (δράσεις τεχνικής υποστήριξης).

### ΑΞΟΝΕΣ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑΣ

Το ΕΠ διαρθρώνεται σε δώδεκα (12) άξονες προτεραιότητας, τρεις (3) άξονες για κάθε ένα από τους τέσσερις (4) Γενικούς Στόχους που καλύπτουν τις τρεις (3) κατηγορίες περιφερειών της χώρας:

- Περιφέρειες σύγκλισης: Ανατολική Μακεδονία και Θράκη, Θεσσαλία, Ήπειρος, Δυτική Ελλάδα, Πελοπόννησος, Ιόνια Νησιά, Κρήτη, Βόρειο Αιγαίο.
- Περιφέρειες σταδιακής εξόδου: Κεντρική Μακεδονία, Δυτική Μακεδονία, Αττική.
- Περιφέρειες σταδιακής εισόδου: Στερεά Ελλάδα, Νότιο Αιγαίο.

Συνολικά, το ΕΠ διαρθρώνεται σε δώδεκα (12) Άξονες Προτεραιότητας ως εξής:

- Άξονας Προτεραιότητας ΙΑ: Αναβάθμιση των δημοσίων πολιτικών, εκσυγχρονισμός του ρυθμιστικού πλαισίου και των δομών της Δημόσιας Διοίκησης στις 8 Περιφέρειες σύγκλισης.
- Άξονας Προτεραιότητας ΙΒ: Αναβάθμιση των δημοσίων πολιτικών, εκσυγχρονισμός του ρυθμιστικού πλαισίου και των δομών της Δημόσιας Διοίκησης στις 3 Περιφέρειες σταδιακής εξόδου.
- Άξονας Προτεραιότητας ΙΓ: Αναβάθμιση των δημοσίων πολιτικών, εκσυγχρονισμός του ρυθμιστικού πλαισίου και των δομών της Δημόσιας Διοίκησης στις 2 Περιφέρειες σταδιακής εισόδου .
- Άξονας Προτεραιότητας ΙΙΑ: Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης στις 8 Περιφέρειες σύγκλισης.
- Άξονας Προτεραιότητας ΙΙΒ: Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης στις 3 Περιφέρειες σταδιακής εξόδου.
- Άξονας Προτεραιότητας ΙΙΓ: Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης στις 2 Περιφέρειες σταδιακής εισόδου (Phasing In).
- Άξονας Προτεραιότητας ΙΙΙΑ: Ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας σε όλο το εύρος της δημόσιας δράσης στις 8 Περιφέρειες σύγκλισης.
- Άξονας Προτεραιότητας ΙΙΙΒ: Ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας σε όλο το εύρος της δημόσιας δράσης στις 3 Περιφέρειες σταδιακής εξόδου.
- Άξονας Προτεραιότητας ΙΙΙΓ: Ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας σε όλο το εύρος της δημόσιας δράσης στις 2 Περιφέρειες σταδιακής εισόδου.
- Άξονας Προτεραιότητας ΙΙΙΑ: Τεχνική υποστήριξη εφαρμογής στις 8 Περιφέρειες σύγκλισης.
- Άξονας Προτεραιότητας ΙΙΙΒ: Τεχνική υποστήριξη εφαρμογής στις 3 Περιφέρειες σταδιακής εξόδου.

- Άξονας Προτεραιότητας IVΓ: Τεχνική υποστήριξη εφαρμογής στις 2 Περιφέρειες σταδιακής εισόδου.

Η επιλογή της στρατηγικής, των γενικών και ειδικών στόχων, καθώς και των επί μέρους ενδεικτικών κατηγοριών δράσεων, βασίζεται στην ανάγκη ολοκληρωμένης αντιμετώπισης των δυσλειτουργιών της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα. Επίσης, επιβάλλεται από το διαρθρωτικό χαρακτήρα των προβλημάτων που παρουσιάζουν τα συστήματα της δημόσιας διοίκησης αλλά που ειδικά, στην περίπτωση της Ελλάδας, έχουν ιδιαίτερη βαρύτητα λόγω της συγκεντρωτικής οργάνωσης του κράτους.

Ειδικότερα:

- Οι δράσεις που εντάσσονται στο Γενικό Στόχο I αφορούν στην αντιμετώπιση των δυσλειτουργιών που χαρακτηρίζουν το κανονιστικό πλαίσιο ρύθμισης της δημόσιας δράσης, τα συστήματα και τις δομές λειτουργίας της Δημόσιας Διοίκησης, καθώς και στην προώθηση της ανοιχτής, δίκαιης και συμμετοχικής δημόσιας διοίκησης.
- Οι δράσεις που εντάσσονται στο Γενικό Στόχο II αφορούν στην αντιμετώπιση των προβλημάτων που περιορίζουν την ανάπτυξη του προσωπικού που στελεχώνει τη Δημόσια Διοίκηση και επιτάσσουν τον εξορθολογισμό των διαδικασιών και του πλαισίου διοίκησης των ανθρωπίνων πόρων.
- Οι δράσεις που εντάσσονται στο Γενικό Στόχο III αφορούν στην ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας σε όλο το εύρος της δημόσιας δράσης
- Οι δράσεις που εντάσσονται στο Γενικό Στόχο IV έχουν ιδιαίτερη στρατηγική σημασία. Στοχεύουν στην εξασφάλιση των πολιτικών και τεχνικών προϋποθέσεων για την επιτυχή υλοποίηση και επίτευξη των στόχων του ΕΠ και μακροπρόθεσμα, στην ανάπτυξη της ικανότητας οργανωτικής αλλαγής και την ενσωμάτωσή της στις δομές και την κουλτούρα της Ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης.

Από τους ως άνω Γενικούς Στόχους, προτεραιότητα κατά την υλοποίηση του ΕΠ αποτελεί ο πρώτος (Άξονες Προτεραιότητας IA, IB, IΓ), δεδομένου ότι ο συστημικός χαρακτήρας του συνόλου των παρεμβάσεων του αφορά στον πυρήνα της στρατηγικής του Ε.Π. Από την άποψη αυτή, η πορεία υλοποίησης των παρεμβάσεων που προβλέπονται υπό τον πρώτο Γενικό Στόχο λειτουργεί πολλαπλασιαστικά προς τις παρεμβάσεις και τα αποτελέσματα των άλλων Γενικών Στόχων, και συνεπώς, καθορίζει το μέτρο επιτυχίας του συνόλου του ΕΠ. Η στρατηγική σημασία του πρώτου Γενικού Στόχου, εκφράζεται και με τη συμμετοχή του στο χρηματοοικονομικό πίνακα του Ε.Π., η οποία ανέρχεται στο 52% του συνόλου των πόρων (327,5 Μ€).

Ακολουθεί ο δεύτερος Γενικός Στόχος, ο οποίος τόσο μέσω των διαρθρωτικών αλλαγών συστημικού χαρακτήρα στο πεδίο της πολιτικής ανάπτυξης ανθρωπίνων

πόρων, όσο και με στοχευμένες δράσεις κατάρτισης, υποστηρίζει κατά ολοκληρωμένο τρόπο το σύνολο των οργανωτικών αλλαγών που προβλέπεται να λάβουν χώρα τόσο στο πλαίσιο του πρώτου όσο και του τρίτου Γενικού Στόχου. Έτσι, στους υπό το δεύτερο Γενικό Στόχο άξονες προτεραιότητας (IIA, IIB, IIG) προβλέπεται η διάθεση του 34% του συνόλου των πόρων του ΕΠ (213,3 Μ€).

Τέλος, στον τρίτο Γενικό Στόχο όπου προβλέπονται κυρίως συστημικές δράσεις για την ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας σε όλο το εύρος της δημόσιας δράσης διατίθενται πόροι ύψους 65 Μ€ που αντιστοιχούν στο 10,3% του συνόλου των πόρων του ΕΠ.

**Ανταπόκριση των προτεραιοτήτων του ΕΠ με το  
Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013**

ΓΕΝΙΚΟΙ ΣΤΟΧΟΙ ΕΣΠΑ	Άξονες προτεραιότητας		
	Άξονες ΙΑ, ΙΒ, ΙΓ Αναβάθμιση των δημοσίων πολιτικών, εκσυγχρονισμός του ρυθμιστικού πλαισίου και των δομών της Δημόσιας Διοίκησης	Άξονες ΙΙΑ, ΙΙΒ, ΙΙΓ Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης	Άξονες ΙΙΙΑ, ΙΙΙΒ, ΙΙΙΓ Ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας σε όλο το εύρος της δημόσιας δράσης
1. Η αύξηση της εξωστρέφειας και των εισροών Ξένων Άμεσων Επενδύσεων	(✓)		
2. Η ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας και η αύξηση της παραγωγικότητας	✓		✓
3. Η διαφοροποίηση του τουριστικού προϊόντος της χώρας.			
4. Η βελτίωση της ποιότητας και της έντασης των επενδύσεων στο ανθρώπινο κεφάλαιο για την αναβάθμιση του ελληνικού εκπαιδευτικού συστήματος.		✓	✓
5. Η ενίσχυση της Έρευνας, Τεχνολογίας και η προώθηση της Καινοτομίας σε όλους τους κλάδους ως βασικού παράγοντα αναδιάρθρωσης της ελληνικής οικονομίας και μετάβασης στην οικονομία της γνώσης.			
6. Η ψηφιακή σύγκλιση της χώρας με την ενσωμάτωση και την συστηματική χρήση των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών (ΤΠΕ) στους τομείς κοινωνικής και οικονομικής δραστηριοποίησης	✓	✓	
7. Ενίσχυση της προσαρμοστικότητας των εργαζομένων και των επιχειρήσεων.			✓
8. Διευκόλυνση της πρόσβασης στην απασχόληση.	✓		✓
9. Προώθηση της Κοινωνικής Ενσωμάτωσης.	✓		✓
10. Θεμελίωση ενός αποδοτικού και οικονομικά βιώσιμου συστήματος Υγείας που θα προσφέρει ποιοτικές και εξατομικευμένες υπηρεσίες στους πολίτες και θα εστιάζει στη συνεχή βελτίωση των υπηρεσιών πρόληψης και φροντίδας	✓	✓	
11. Η ανάδειξη του οικονομικού, κοινωνικού και αναπτυξιακού χαρακτήρα των θεμάτων ισότητας των φύλων, με την άμεση σύνδεσή τους με τις κυρίαρχες εθνικές πολιτικές προτεραιότητες (ανάπτυξη-απασχόληση-κοινωνική συνοχή)	✓	✓	✓
12. Η βελτίωση της ποιότητας των δημοσίων πολιτικών και η αποτελεσματική εφαρμογή τους για την διευκόλυνση της επιχειρηματικής δράσης και την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής των πολιτών	✓	✓	✓
13. Η ανάπτυξη και ο εκσυγχρονισμός των φυσικών υποδομών και των συναφών υπηρεσιών του συστήματος μεταφορών της χώρας			
14. Ο ασφαλής ενεργειακός εφοδιασμός της χώρας με γνώμονα την αειφορία			
15. Η αειφορος διαχείριση του Περιβάλλοντος			
16. Η άσκηση αποτελεσματικής περιβαλλοντικής πολιτικής			
17. Ανάδειξη του Πολιτισμού ως ζωτικού παράγοντα της οικονομικής ανάπτυξης της χώρας			

Σημείωση 1 - Δεν περιλαμβάνεται αναφορά στον Άξονα Προτεραιότητας ΙV- Τεχνική υποστήριξη εφαρμογής, δεδομένου ότι έχει οριζόντιο υποστηρικτικό ρόλο για όλο το εύρος των στόχων του ΕΠ.

Σημείωση 2 - ✓: Εκτιμώμενη άμεση και σημαντική συμβολή - συνέργεια, (✓): εκτιμώμενη έμμεση συμβολή

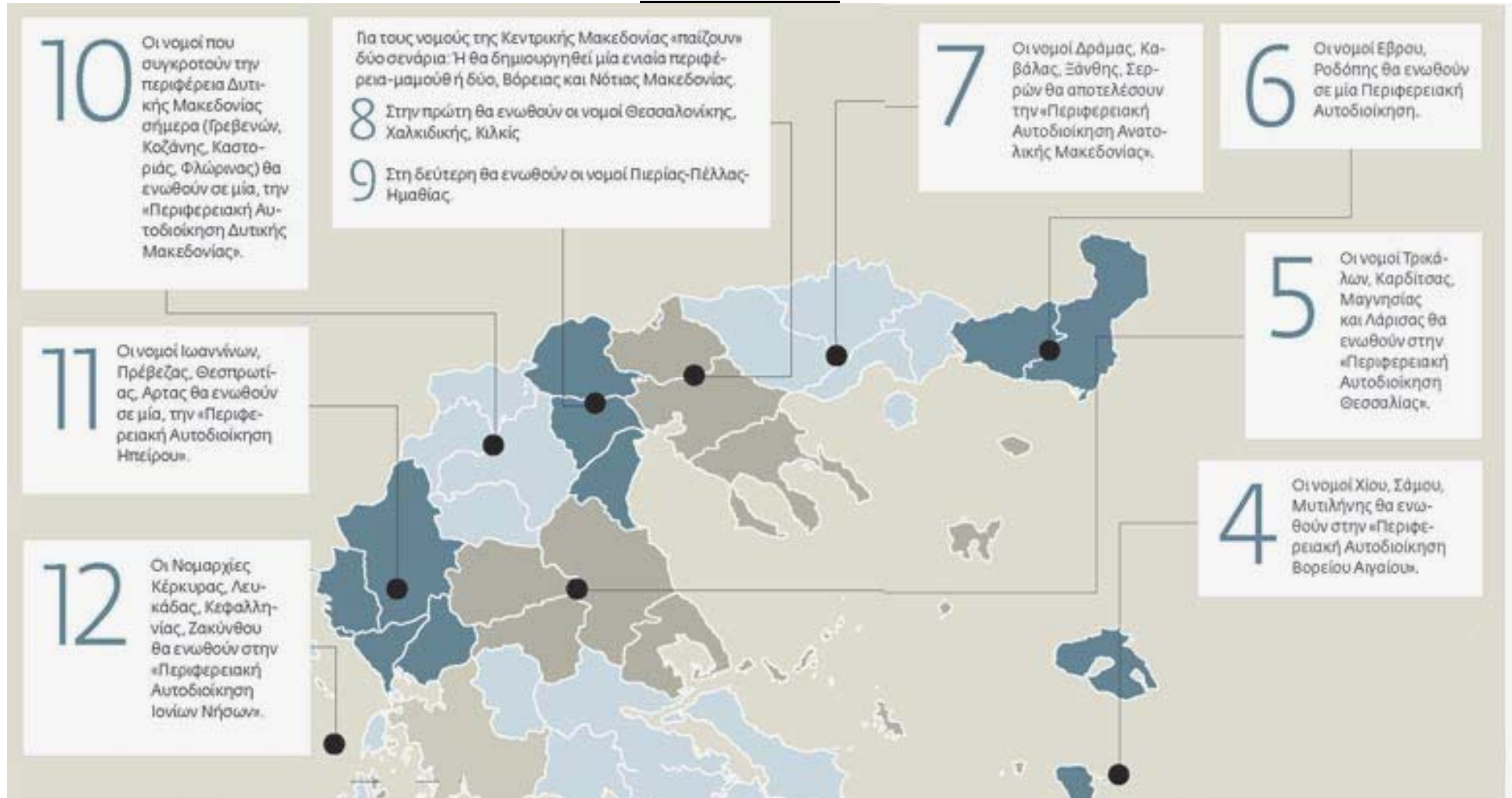
**Ανταπόκριση των προτεραιοτήτων του ΕΠ με τις Στρατηγικές Κατευθυντήριες  
Γραμμές για την πολιτική Συνοχής και Ολοκληρωμένες Κατευθυντήριες  
Γραμμές για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση**

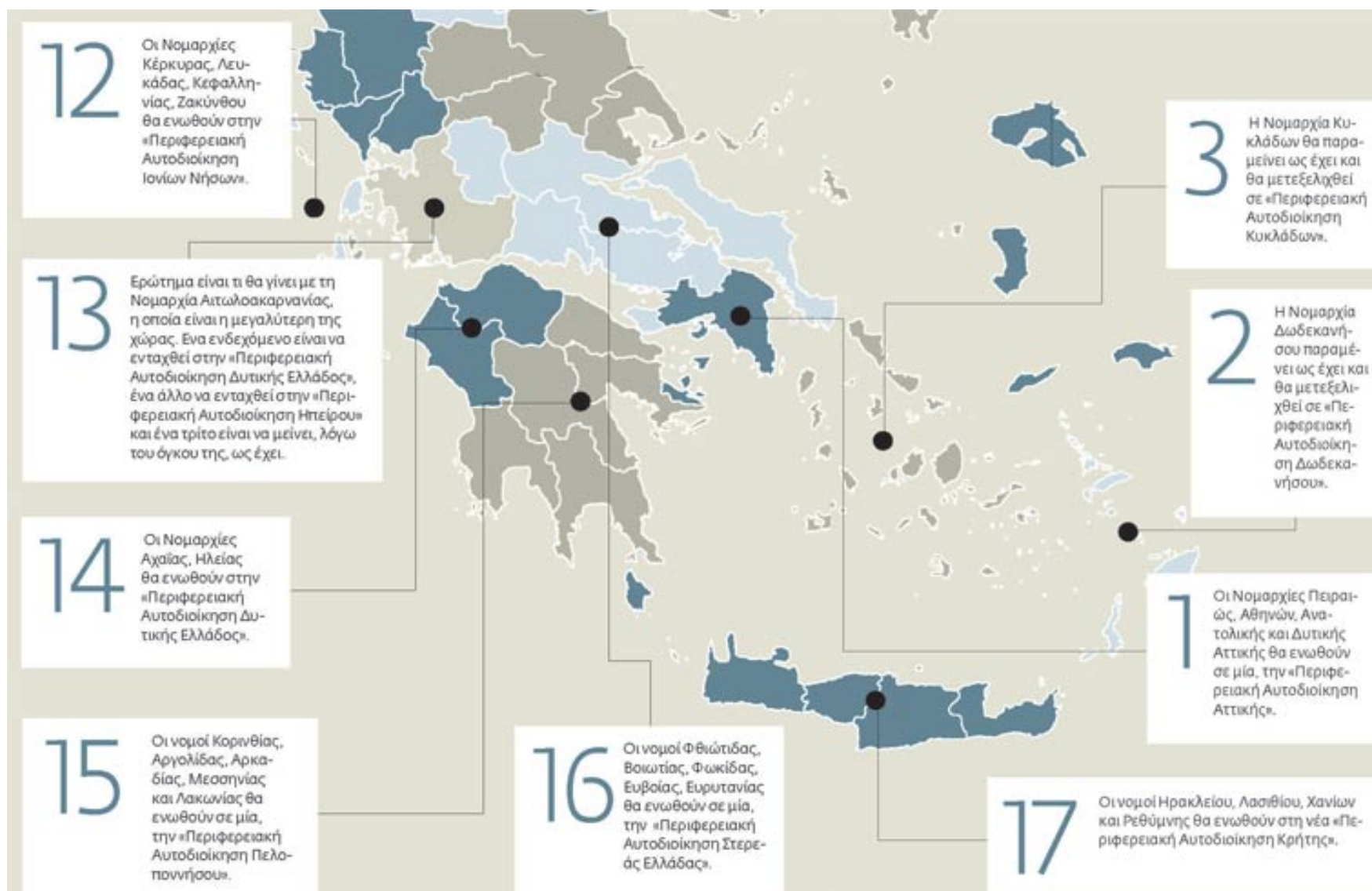
	<b>Άξονες προτεραιότητας</b>		
	<b>Άξονες ΙΑ, ΙΒ, ΙΓ</b> Αναβάθμιση των δημοσίων πολιτικών, εκσυγχρονισμός του ρυθμιστικού πλαισίου και των δομών της Δημόσιας Διοίκησης	<b>Άξονες ΙΙΑ, ΙΙΒ, ΙΙΓ</b> Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού της Δημόσιας Διοίκησης	<b>Άξονες ΙΙΙΑ, ΙΙΙΒ, ΙΙΙΓ</b> Ενδυνάμωση των πολιτικών ισότητας σε όλο το εύρος της δημόσιας δράσης
<b>Στρατηγικές Κατευθυντήριες Γραμμές για την πολιτική Συνοχής</b>			
<b>Κατευθυντήρια Γραμμή: Βελτίωση των γνώσεων και της καινοτομίας με στόχο την ανάπτυξη</b>			
1.2.3. Προώθηση της Κοινωνίας της Πληροφορίας για όλους	✓	✓	✓
1.2.4. Βελτίωση της πρόσβασης στη χρηματοδότηση	✓		
<b>Κατευθυντήρια Γραμμή: Περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας</b>			
1.3.3. Αύξηση των επενδύσεων στο ανθρώπινο κεφάλαιο μέσω της βελτίωσης της εκπαίδευσης και των δεξιοτήτων		✓	✓
<b>Ολοκληρωμένες Κατευθυντήριες Γραμμές για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση</b>			
<b>Μικροοικονομικές Κατευθυντήριες Γραμμές</b>			
ΟΚΓ 9. Διευκόλυνση της διάδοσης και της πραγματικής χρήσης των ΤΠΕ για την οικοδόμηση μιας Κοινωνίας της Πληροφορίας χωρίς αποκλεισμούς	(✓)	(✓)	(✓)
ΟΚΓ 11. Ενθάρρυνση της βιώσιμης χρήσης των πόρων και ενίσχυση των συνεργειών μεταξύ της προστασίας του περιβάλλοντος και ανάπτυξης	(✓)		
ΟΚΓ 12. Ανάπτυξη σε έκταση και σε βάθος της εσωτερικής αγοράς	✓		
ΟΚΓ 13. Εξασφάλιση ανοικτών και ανταγωνιστικών αγορών εντός και εκτός Ευρώπης και προσκόμιση οφελών από την παγκοσμιοποίηση	✓		
ΟΚΓ 14. Δημιουργία ελκυστικότερου επιχειρηματικού περιβάλλοντος και ενθάρρυνση της ιδιωτικής πρωτοβουλίας μέσω της βελτίωσης των κανονιστικών ρυθμίσεων	✓		
ΟΚΓ 15. Προώθηση μιας περισσότερο επιχειρηματικής νοοτροπίας και δημιουργία περιβάλλοντος που να στρίζει τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις	(✓)		(✓)
<b>Κατευθυντήριες Γραμμές των πολιτικών Απασχόλησης</b>			
<b>2. Βελτίωση της ικανότητας προσαρμογής εργαζομένων και επιχειρήσεων</b>			
ΟΚΓ 23. Αύξηση και βελτίωση των επενδύσεων σε ανθρώπινο κεφάλαιο		✓	✓
ΟΚΓ 24. Προσαρμογή των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης στις νέες απαιτήσεις ως προς τις δεξιότητες		✓	(✓)

Σημείωση 1 - Δεν περιλαμβάνεται αναφορά στον Άξονα Προτεραιότητας IV- Τεχνική υποστήριξη εφαρμογής, δεδομένου ότι έχει οριζόντιο υποστηρικτικό ρόλο για όλο το εύρος των στόχων του ΕΠ.

Σημείωση 2 - ✓: Εκτιμώμενη άμεση και σημαντική συμβολή - συνέργεια, (✓): εκτιμώμενη έμμεση συμβολή

## ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VI







## I. ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

### A. ΕΛΛΗΝΙΚΗ

#### **A**

1. Αθανασόπουλος Κ., «Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Νέα έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2006
2. Αθανασόπουλος Κ., Περιφερειακή Διοίκηση και Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος Β', Δ' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα, 1998
3. Αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην Ελλάδα, «Together since 1957», εκδ. Καλειδοσκόπιο, Αθήνα 2007

#### **Γ**

4. Γεωργαντάς Ηλ., «Τοπικό Κράτος και Τοπικότητα, στα ίχνη δυο συζητήσεων», Επιστημονική Βιβλιοθήκη, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα 2002
5. Γεωργούλη Στ., «Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή 1997
6. Γκόρτσος Χ., Κωνσταντινίδης Μ., Παππάς Σ., κ.α., «Ερμηνεία κατ' άρθρο της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας», εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006
7. Γρηγορίου Π. - Μεταξάς Αντ., Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση & Ευρωπαϊκή Περιφέρεια, Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2006

#### **Δ**

8. Δαγτόγλου Π., «Γενικό Διοικητικό Δίκαιο», β' έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1984
9. Δαουτόπουλος Γ., «7 απλά μαθήματα ανάπτυξης», Εκδόσεις Πανεπιστημίου Μακεδονίας, Θεσσαλονίκη 2002

10. Διοικητική Νομοθεσία 2006, Κωδικοποίηση Νομοθεσίας-σχετικές διατάξεις-ερμηνευτικά σχόλια, ετήσια περιοδική έκδοση, εκδόσεις Α.Μαθιουδάκι, Αθήνα, 2006

## **I**

11. Ιωακειμίδη Π.Κ., «Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση. Θεωρία, Διαπραγμάτευση, Θεσμοί και Πολιτικές», β' έκδοση, εκδ. Θεμέλιο, Αθήνα. 1995

## **K**

12. Καφετζής Π. - Κοντογιώργης Γ. - Μακρυδημητρης Αντ. - Τάτσος Ν., «Αυτοδιοίκηση και Κράτος στο πλαίσιο της Παγκοσμιοποίησης», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2003
13. Κιούκια Δ., Ευρωπαϊκά Συστήματα Πολιτικής και Κοινωνικής Οργάνωσης, οι πολιτικές των κραμάτων, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001
14. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου Δ., «Διοικητική Οργάνωση του Κράτους, από άποψη Διοικητικού Δικαίου και Διοικητικής Επιστήμης», εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 2002

## **A**

15. Λεκέας Σ., Τοπική Αυτοδιοίκηση, επιμέλεια Π.Πανταζόπουλος,Σ.Παυλάκη, Νομική Βιβλιοθήκη, έκδοση 2006
16. Λιαργκόβας Π.-Ανδρέου Γ., η νέα πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ελλάδα, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 2007
17. Loughlin John, Επιτροπή των Περιφερειών, «Η τοπική και περιφερειακή δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση», Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1999

## **M**

18. Μαϊστρος Π., Οι αναπτυξιακοί θεσμοί της Αυτοδιοίκησης, Συμβολή στην ιστορική μνήμη, «Νέα Σύνορα», εκδοτικός οργανισμός Λιβάνη, Αθήνα, 2000
19. Μακρυδημήτρης Αντώνης, Μαρία-Ηλιάνα Πραβίτα, «Διοικητικός Κώδικας», γ' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008

20. Μακρυδημήτρης Αντώνης, Δημόσια Διοίκηση, στοιχεία διοικητικής οργάνωσης, γ' έκδοση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2008
21. Μαραβέγιας Ν.-Σακελλαρόπουλος Θ., Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Ελλάδα, Οικονομία, Κοινωνία, Πολιτικές, εκδόσεις Διόνικος, Αθήνα, 2006
22. Μαραβέγιας Ν.-Τσινισιζέλης Μ., «Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, οργάνωση και πολιτικές, 50 χρόνια», Συλλογικός Τόμος, εκδόσεις Θεμέλιο, Βιβλιοθήκη Ευρωπαϊκών Θεμάτων, Αθήνα, 2007
23. Μούση Ν., «Εγχειρίδιο Ευρωπαϊκής Πολιτικής», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2000
24. Μπέσιλα-Βήκα Ευρυδίκη, «Τοπική Αυτοδιοίκηση, Τόμος Ι», Νέα διευρυμένη Β' έκδοση, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2007
25. Μπέσιλα-Βήκα Ευρυδίκη (Επιμέλεια), «Νέος Δημοτικός και Κοινοτικός Κώδικας-Κώδικας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και Συμπληρωματικοί των Κωδίκων Νόμοι», γ' έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα –Θεσσαλονίκη, 2006
26. Μπέσιλα-Βήκα Ευρυδίκη, Τοπική Αυτοδιοίκηση, τόμος ΙΙ, νέα διευρυμένη β' έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2005
27. Μπέσιλα-Βήκα Ευρυδίκη & Παπαγιάννης Δονάτος, Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή ενοποίηση, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1997 (ομοίως με το υπ' αριθμ. 33)
28. Μπέσιλα-Βήκα Ευρυδίκη, «Το Συνταγματικό πλαίσιο του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», εκδόσεις Αφοί Π.Σάκκουλα, Αθήνα 1994
29. Μπέσιλα-Μακρίδη Ελισάβετ, Έλεγχος Διοίκησης, τόμοι α' και β', Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2004 και 2006 αντίστοιχα

## **N**

30. Nugent Neil, «Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση», εκδ. Σαββάλας, 2003

## **Π**

31. Παπαγιάννης Δονάτος, Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Τρίτη έκδοση, εκδόσεις Αντ.Ν.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2007

32. Παπαγιάννης Δονάτος, «Το υποεθνικό επίπεδο στην Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2005
33. Παπαγιάννης Δονάτος & Μπέσιλα-Βήκα Ευρυδίκη, «Σύγχρονες αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ευρωπαϊκή ενοποίηση», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1997 (ομοίως με το υπ' αριθμ. 27)
34. Παπαστάμκου Γ., «Περιφερειακή Συνεργασία και Ολοκλήρωση, Ευρωπαϊκές σχέσεις έναντι ομάδων αναπτυσσόμενων χωρών», εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1998

## **Σ**

35. Sidjanski Dusan, «Η Ομοσπονδία της Ευρώπης», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1999
36. Σκουρής Β.- Τάχος Α., «Διοικητική Νομοθεσία, Κώδικες», 9<sup>η</sup> έκδοση, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2008
37. Σπανού Κ., «Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001
38. Στεφάνου Κ., «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση», έκδοση 3η, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1993
39. Σύνδεσμος Ελλήνων Περιφερειολόγων, «Μητροπολιτικοί Δήμοι & Αιρετή Περιφερειακή Αρχή», Επιστημονικά Κείμενα 15ου Συνεδρίου , 3 Δεκεμβρίου 2005, Επιστημονική Επιμέλεια: Δ.Λαγός – Ε.Σταματίου, Ηλεκτρονικές Εκδόσεις, Αθήνα 2005

## **T**

40. Τάσος Ν., «Δημοσιονομική Αποκέντρωση, Θεωρία και Πράξη», εκδ. Γ.Δαρδάνος, Αθήνα 1999
41. Τάχος Α., Ελληνικό Διοικητικό Δίκαιο, 8<sup>η</sup> έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2005
42. Τομαρά-Σιδέρη Ματούλα, «Η Ελληνική Τοπική Αυτοδιοίκηση», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 1999

## **X**

43. Χλέπας Ν., Τασόπουλος Γ., Μελέτες 24, Διοίκηση και Πολιτεία, «Οι αρμοδιότητες της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης και της Περιφερειακής Διοίκησης, προς αναζήτηση της κρίσιμης τομής», εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2000
44. Χριστοφάκης Μ., «Τοπική Ανάπτυξη και Περιφερειακή Πολιτική», εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001

## **B. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ**

45. Beach D., “The Dynamics of European Integration”, Palgrave, 2005
46. Bomberg E.- Stubb A., “The European Union: How does it work?”, Oxford University Press, 2004
47. Cini M., “European Union Politics”, Oxford University Press, 2003
48. Dr. Evans A., “EU Regional Policy”, Richmond, 2005
49. Hooghe Liesbet/Marks Gary, Liesbet Hooghe, “Multi-Level Governance and European Intergration”, Rowman & Littlefield, Oxford, 2001
50. Marks G., “Governance in the European Union”, Sage, London, 2004
51. Wallace H.- Wallace W., “Policy Making in the European Union”, 4<sup>th</sup> edition, Oxford University Press, 2000
52. Zielonka J., “Europe as Empire: The Nature of the enlarged European Union”, Oxford University Press, 2006

## **ΙΙ. ΑΡΘΟΓΡΑΦΙΑ**

### **A. ΕΛΛΗΝΙΚΗ**

53. Άρθρο «Διοικητική Μεταρρύθμιση», Περιοδικό «ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ GR», τεύχος 25-31 Οκτωβρίου 2007, Φύλλο 119
54. Άρθρο «Χρειάζεται θεσμικό υπόβαθρο», Περιοδικό «ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ GR», τεύχος 25-31 Οκτωβρίου 2007, Φύλλο 119
55. Άρθρο «Ισχυρή αυτοδιοίκηση είναι εκείνη που αξιοποιεί όλες τις ευκαιρίες», Περιοδικό «Πολίτης», τεύχος 22-28 Νοεμβρίου 2007, Φύλλο 123
56. Άρθρο Εφης Χατζηϊωαννίδου, «Σαρωτικές αλλαγές με τον Καποδίστρια 2», Εφημερίδα «Καθημερινή», 07-10-07
57. Άρθρο «Τα σενάρια για τον Καποδίστρια 2», Εφημερίδα «Έθνος», 21-10-2007
58. Άρθρο Διονύση Παναγόπουλου, «Η Σύγχρονη εποχή απαιτεί νέο ρόλο για την Τοπική Αυτοδιοίκηση- Ο ρόλος της Τοπικής Αυτοδιοίκησης», 06-10-2006
59. Άρθρο «Η διοικητική μεταρρύθμιση», Περιοδικό «Δικαιοραμα», Ιούλιος - Σεπτέμβριος 2006
60. Άρθρο «Από 2009 η Δήμος Α.Ε.», εφημερίδα «Ελευθεροτυπία», στις 05/07/2007
61. Άρθρο Γ.Χατζημαρκάκη στην Ευρωπαϊκή Έκφραση, τεύχος 6, Ιούλιος 1992
62. Άρθρο Έφης Χατηϊωαννίδου , «Στις νομαρχίες η διαχείριση του Δ΄ ΚΠΣ, Χωρίς αρμοδιότητες μένει η ΔΗΜΟΣ Α.Ε. της ΚΕΔΚΕ», 01-04-07

### **B. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ**

63. R.Polet, “La Fonction publique dans l’ Europe des Quinze: Realites et Perspectives”, Eipascope, No 1999/2
64. R.Polet, “La relation entre l’ administration locale, les regions et le gouvernement central”, Eipascope, No 1998/1
65. D.Schiek, “Private rule-making and European governance - issues of legitimacy”, European Law Review, August 2007

### III. ΛΟΙΠΕΣ ΠΗΓΕΣ

#### A. ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ

66. Φυλλάδιο της ΕΕ για την Περιφερειακή Πολιτική, «Εργαζόμαστε για τις Περιφέρειες, Η Περιφερειακή πολιτική της ΕΕ την περίοδο 2007-2013», Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ιανουάριος 2008
67. Γενική Έκθεση Δραστηριοτήτων της Ε.Ε. 2007 - Κεφάλαιο III, Ο στόχος της αλληλεγγύης, Τμήμα 1, Ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, Περιφερειακή διάσταση και Ταμείο Συνοχής, Γενικές πτυχές βλ. δικτυακό τόπο [www.europa.gr](http://www.europa.gr)
68. Πρακτικά Διοικητικού Συμβουλίου Κ.Ε.Δ.Κ.Ε. με θέμα: «Εξελιξείς στην προετοιμασία της 4ης Προγραμματικής Περιόδου 2007 – 2013», 26.4.2007
69. Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ»- Προγραμματική Περίοδος 2007-2013, Αθήνα, Οκτώβριος 2007
70. Σχέδιο νόμου: «Διαχείριση, έλεγχος και εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007-2013», πρακτικά της ΛΕ', 21/11/2007, συνεδρίασης της Ολομέλειας της Βουλής.
71. Παρατηρήσεις και προτάσεις της ΚΕΔΚΕ επί του νέου «Προσχεδίου Νόμου για τη διαχείριση, έλεγχο και εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007-2013», Ιούνιος 2007
72. Μελέτη του Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΙΤΑ), με θέμα: Διοικητικός Εκσυγχρονισμός-“Προς το Δήμο του 21ου Αιώνα”, Συζήτηση και μια Πρόταση, Αθήνα, 20 Μαρτίου 2007
73. Μελέτη Ινστιτούτου Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με Θέμα: «Σχετικά με την χάραξη νέων διοικητικών ορίων για τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και την παροχή των αντίστοιχων κινήτρων», Οκτώβριος 2007
74. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Γενική Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής, Οι περιφέρειες και οι οικονομικές αλλαγές - Η καινοτομία και η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2006
75. Δελτίο Τύπου της ΚΕΔΚΕ, Επιμορφωτικό Πρόγραμμα Αιρετών, Πάτρα, 2/12/2006.

76. Μελέτη ΚΕΔΚΕ-ΙΤΑ με Θέμα: «Μητροπολιτική Διακυβέρνηση», Οκτώβριος 2005
77. Ανδρέας Χαρδαλούπας, κείμενο: «Η Ευρώπη των Πόλεων και των Περιφερειών, Ένα πλαίσιο αναφοράς για τις δράσεις των νέων δημοτικών και νομαρχιακών αρχών», 13/10/2006, ΕΚΕΜ, [www.ekem.gr](http://www.ekem.gr)
78. Ιωάννης Κοϊμτζόγλου, κείμενο: Η νομική προσέγγιση της διοικητικής μεταρρύθμισης
79. Γ.Γκαφάνη, κείμενο: Δημοκρατία, Σοσιαλισμός και Αυτοδιοίκηση, σε Αυτοδιοίκηση και Πολιτική, Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1984
80. Φυλλάδιο Επιτροπής των Περιφερειών, Η Επιτροπή των Περιφερειών εν συντομία, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2007
81. ΕτΠ - ΜΕΛΕΤΕΣ Ι - 1/2004, «Ο τρόπος επιλογής των μελών της ΕτΠ: οι διαδικασίες στα κράτη μέλη, Βρυξέλλες, Σεπτέμβριος 2004
82. Μελέτες ΕτΠ Ε-4/2002, «Οι περιφερειακές και τοπικές αρχές στην Ευρώπη, Παιδεία και νεολαία, πολιτισμός, δημόσια υγεία, διευρωπαϊκά δίκτυα και περιφερειακή και διαθρωτική πολιτική», Βρυξέλλες, Απρίλιος 2002
83. Ψήφισμα της Επιτροπής των Περιφερειών για το Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του 2008 «Η στρατηγική οικονομικής ανάπτυξης και απασχόλησης - Το παράδοξο της Λισσαβόνας», 7/2/2008
84. Επιτροπή των Περιφερειών, «Η τοπική και περιφερειακή δημοκρατία», CdR 222/98, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1999
85. Επιτροπή των Περιφερειών, «Η Επιτροπή των Περιφερειών, 2002-2004, Πορτρέτα και Καθήκοντα», Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2002
86. Ψήφισμα της Επιτροπής των Περιφερειών με Θέμα: « Πολιτικοί Στόχοι της Επιτροπής των Περιφερειών για το διάστημα 2006-2008 », 16/02/2006, CdR 11/2006 fin – Τ/ΟΚ/μβ
87. Επιτροπή των Περιφερειών, «Έκθεση σχετικά με τον αντίκτυπο των εργασιών της ΕτΠ κατά το 2004», 86η Συνεδρίαση του Προεδρείου της Επιτροπής Των Περιφερειών, Βρυξέλλες, 12/04/2005



88. Ψήφισμα της ΕτΠ για το Εαρινό Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του 2008 με θέμα «Η στρατηγική οικονομικής ανάπτυξης και απασχόλησης - Το παράδοξο της Λισσαβόνας», 7/2/2008
89. Ανακοίνωση της Επιτροπής - Διάλογος με τις ενώσεις φορέων τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης σχετικά με τη διαμόρφωση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (COM(2003) 811 τελικό).
90. Επιτροπή των Περιφερειών, «Απολογισμός των εργασιών της ΕτΠ για την περίοδο 2006-2008», 105η Συνεδρίαση του Προεδρείου της ΕτΠ, 05/02/2008
91. Σημείωμα του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης με Θέμα: Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Βρυξέλλες, 30 Απριλίου 2008, (OR. fr) 6655/1/08, REV 1
92. Διαβιβαστικό Σημείωμα του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης με Θέμα: «Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Βρυξελλών, 19-20 Ιουνίου 2008, Συμπεράσματα της Προεδρίας» Βρυξέλλες, 20 Ιουνίου 2008, (OR.en), 11018/08, CONCL 2
93. Επιτροπή των Περιφερειών, 74η Σύνοδος Ολομέλειας της 9ης και 10ης Απριλίου 2008, Γνωμοδότηση πρωτοβουλίας της Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα «Μεταρρύθμιση του προϋπολογισμού σε μια Ευρώπη που αλλάζει», (2008/C 172/01)
94. Φυλλάδιο Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Περιφερειακή πολιτική, Οι διαρθρωτικές πολιτικές και τα εδάφη της Ευρώπης Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2002
95. Περιφέρειες σε Δράση μια Χώρα σε κίνηση – επιλεγμένα έργα που υλοποιήθηκαν στην Ελλάδα με την υποστήριξη των διαρθρωτικών ταμείων, Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2003

#### **Γνωμοδοτήσεις ΕτΠ (με χρονολογική σειρά)**

- Γνωμοδότηση πρωτοβουλίας της Επιτροπής των Περιφερειών, 74η Σύνοδος Ολομέλειας της 9ης και 10ης Απριλίου 2008, (2008/C 172/01)
- Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα «Στρατηγική για τη διεύρυνση και κυριότερες προκλήσεις για το 2007-2008 — Υποψήφιες χώρες», (2008/C 172/09)

- Διερευνητική Γνωμοδότηση της ΕτΠ, "Η Συμβολή των Περιφερειακών και Τοπικών Αρχών στην Στρατηγική της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την Αειφόρο Ανάπτυξη", CdR 85/2007 fin.
- Γνωμοδότηση της ΕτΠ 97/2007 της 28ης Νοεμβρίου 2007, εισηγητής: Michael Schneider (PPE/DE)
- Γνωμοδότηση 197/2007 -Εισηγητής: Seamus Murray (UEN-AE/IR)
- Γνωμοδότηση της ΕτΠ 263/2007, της 29ης Νοεμβρίου 2007, εισηγητής Myllyvirta (PPE/FI)
- Γνωμοδότηση της ΕτΠ 84/2005 της 12ης Οκτωβρίου 2007, εισηγητής: Uwe Döring (PSE/DE)
- Γνωμοδότηση CdR 295/2007, εισηγήτρια: Claude du GRANRUT (PPE/F)
- Γνωμοδότηση CdR 52/2006, εισηγήτρια: Mercedes Bresso (PSE/I)
- Γνωμοδότηση CdR 398/2006, εισηγητής: Antonio Paiva (PPE/PT)
- Γνωμοδότηση της ΕτΠ 397/2006 με θέμα «Δέσμη μέτρων για τη βελτίωση της νομοθεσίας 2005 και 2006», εισηγητής Luc Van Den Brande (PPE/BE)
- Γνωμοδότηση της ΕτΠ 118/2006 με θέμα «Το αποτέλεσμα μόχλευσης της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη συνοχή», εισηγητής Manuel Chavez Gonzalez (PSE/ES)
- Γνωμοδότηση της ΕτΠ 181/2006 της 6ης Δεκεμβρίου 2006, εισηγητής Jean-Louis Destans (PSE/F) και γνωμοδότηση 345/2006 για τον στεγαστικό τομέα και την περιφερειακή πολιτική εισηγήτρια: Flo Clucas (ALDE/UK)
- Γνωμοδότηση της ΕτΠ 395/2006 της 6ης Ιουνίου 2007, εισηγήτρια η Elina Lehto, (PSE/FIN)
- Γνωμοδότηση της ΕτΠ 137/2006 της 11ης Οκτωβρίου 2006 για την «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη σύσταση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση εισηγήτρια η κ. Irene Oldfather (PSE/UK)
- Γνωμοδότηση 340/2006 τελικό με θέμα «Παράγοντες επιτυχίας των τοπικών και περιφερειακών πολιτικών για την πρόβλεψη και την πλαισίωση των διαδικασιών αναδιάρθρωσης στις πόλεις και στις περιφέρειες» που υιοθετήθηκε στις 11 Οκτωβρίου 2007, εισηγητής: Witold Krochmal (UEN/PL)
- Γνωμοδότηση της ΕτΠ 233/2006, της 6ης Δεκεμβρίου 2006, εισηγήτρια Laura De Esteban Martin

- Γνωμοδότηση της ΕτΠ 224/2005 της 16ης Νοεμβρίου 2005 και 383/2006 της 6ης Ιουνίου 2007, εισηγήτρια: Juliette Soulabaille (PSE/F)
- Γνωμοδότηση 148/2005 για την Ανακοίνωση της Επιτροπής «Αναδιαρθρώσεις και απασχόληση -Πρόβλεψη και πλαισίωση των αναδιαρθρώσεων για την ανάπτυξη της απασχόλησης: Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης», εισηγήτρια η κ. Irene Oldfather (PSE/UK)
- Γνωμοδότηση της ΕτΠ, CdR 155/2004 fin, εισηγητής: ο κ. MARTINI.
- Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών για το «Πράσινο Βιβλίο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τις συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και το κοινοτικό δίκαιο των δημόσιων συμβάσεων και των συμβάσεων παραχώρησης» (COM(2004) 327 τελικό), CdR 239/2004 fin, εισηγήτρια: η κα Segersten Larsson.
- Γνωμοδότηση 327/2004 της 23 Φεβρουαρίου 2005-Εισηγητής: Claudio Martini (PSE/IT)
- Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα «Ενδιάμεση αξιολόγηση της στρατηγικής της Λισαβόνας» (COM(2004) 239 τελικό), CdR 152/2004 fin, εισηγήτρια: η κα HAIJANEN.
- Γνωμοδότηση της ΕτΠ της 19ης Φεβρουαρίου 2003 με θέμα "Η συνέχεια της Λευκής Βίβλου για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση" εισηγητής ο Michel Delebarre (PSE/FR)
- Γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών για την αναθεώρηση της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, CdR 136/95,20-21.4.95.

## **B. ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΕΣ**

96. European Union, Regional Policy, “Regions for economic change”, March 2007
97. “Key dates in the history of the Committee of the Regions 1994-2007”, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2007
98. Committee of the Regions, Resolution Of The Committee of the Regions on the Legislative and Work Programme of the European Commission and the Priorities of the Committee of the Regions for 2008

99. “The CoR and the implementation and monitoring of the principles of subsidiarity and proportionality in the light of the Constitution for Europe”, European Communities, 2006
100. Procedures for Local and Regional Authority Participation in European Policy Making in the member states, CoR Studies, E-1/2005, Brussels, January 2005
101. Brochure of the Committee of the Regions, “Let’s build Europe in Partnership”, Luc Van den Brande, 1<sup>st</sup> Vice President of the CoR 2006-2008, Brussels, January 2008
102. Committee of the Regions, 8th Conference of Presidents of Regions with legislative power (REGLEG), Barcelona, 16 November 2007, Speech by Mr Delebarre, president of the Committee of the Regions
103. Brochure of the Committee of the Regions, “Communicating Europe in Cities and Regions”, Brussels, October 2007
104. Brochure of the Committee of the Regions, “Portugal 2007, The Portuguese Presidency of the European Union, the Political Agenda of the CoR”, 2007
105. Brochure of the Committee of the Regions, “Structured Dialogue with Commission, President José Manuel Barroso, The Commission’s Legislative and Work Programme for 2007”, Brussels, 2007
106. Brochure of the Committee of the Regions, “A new roadmap for Europe’s regions and cities”, Brussels, May 2007
107. Brochure of the Committee of the Regions, “Communicating Europe in Cities and Regions, the implementation of Plan-D for Decentralisation, Second progress report” (October 2006/June 2007), Brussels, 2007
108. Brochure of the Committee of the Regions, “The Slovenian Presidency Of the Council of the European Union and the Committee of Regions, 1<sup>st</sup> January-30 June 2008”, Brussels, 2007
109. Brochure of the Committee of the Regions, “Communicating Europe at the Local and Regional Level”, Brussels, 15 May 2007
110. Brochure du Comité des Régions, “Les priorités politiques du Comité des Régions, 2006-2008”, Bruxelles, Juin 2006
111. Brochure of Committee of the Regions, Resolution of the Committee of the Regions on the Legislative and Work Programme of the European

Commission and the Priorities of the Committee of the Regions for 2008,  
R/CdR 273/2007 FR-EN/JP/ET/ym