

## Η ΝΕΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΕΩΓΡΑΦΙΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

*Όλγα Γιώτη-Παπαδάκη*

Η Πολιτική Γεωγραφία της Ευρώπης ως τη δεκαετία του '80 έμοιαζε να χαρακτηρίζεται από σταθερότητα. Τα όρια μεταξύ των Ευρωπαϊκών Κρατών δεν είχαν τεθεί υπό αμφισβήτηση καθ' όλη τη μεταπολεμική περίοδο. Οι εξελίξεις στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Οικονομικής (ακόμη) Κοινότητας, αν και θετικές σε οικονομικό επίπεδο, ήταν άτολμες και συγκρατημένες σε πολιτικό επίπεδο<sup>1</sup>. Πολύ περισσότερο, το επίπεδο της περιφερειακής διοίκησης δεν είχε εγείρει αξιώσεις πολιτικής αυτονομίας.

Δύο δεκαετίες μετά, εκτός από τις πλέον θεαματικές αλλαγές στο πολιτικό σκηνικό της Ευρώπης - που αποτελεί η κατάρρευση του Ανατολικού μπλοκ και η δημιουργία νέων Κρατών που προήλθαν από παλαιότερους σχηματισμούς, και άλλες, λιγότερο ταχείες διεργασίες έχουν δρομολογηθεί σε πολιτικό επίπεδο στην Ευρώπη. Πρόκειται για τις εξελίξεις στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο πρώτος Πυλώνας της οποίας, έχει ήδη διανύσει κάποιον δρόμο προς την κατεύθυνση της ομοσπονδιοποίησης (και η ίδια η λέξη δεν είναι πλέον ταμπού).

Παράλληλα, σε χωρικό επίπεδο νέες μορφές περιφερειακής δράσης εμφανίζονται. Αν και αυτό δεν έχει οδηγήσει σε νέες μορφές χωρικής ιεράρχησης, η παρουσία των περιφερειών στο Ευρωπαϊκό γίγνεσθαι εμφανίζει μία νέα δυναμική. Έτσι, κάποια από τα Κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αντιμετωπίζουν ένα νέο δεδομένο, αμφισβήτησης της κυριαρχίας τους με δύο όψεις: από τη μία πλευρά, η υπερεθνική ολοκλήρωση στα πλαίσια του πρώτου Πυλώνα της Ένωσης, τους αφαιρεί δικαιοδοσίες προς όφελος των υπερεθνικών Οργάνων<sup>2</sup>,

---

1. Είναι χαρακτηριστικό το γεγονός ότι ακόμη και δεδηλωμένοι φεντεραλιστές, όπως ο Altiero Spinelli διάταζαν να χρησιμοποιούν τον όρο «ομοσπονδία», δεδομένων των αντιδράσεων που ο όρος δημιουργούσε.

2. Βλ. Όλγα Γιώτη-Παπαδάκη «Υπερεθνική Ολοκλήρωση στα πλαίσια του Πρώτου Πυλώνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Ιστορική εξέλιξη και προοπτικές εν όψει της διερεύνησης» στο «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση - Κοινή Εξωτερική Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας - Διατλαντικός Δεσμός». Πρακτικά Διμερείδας Ανωτάτης Σχολής Πολέμου, Θεσσαλονίκη 2002.

ενώ από την άλλη οι περιφέρειες διεκδικούν μία περισσότερο αυτόνομη παρουσία. Αντικείμενο της παρούσας διερεύνησης αποτελεί το δεύτερο σκέλος της διαπίστωσης αυτής, δηλαδή η ενδεχόμενη αναβάθμιση της έννοιας της περιφέρειας μέσα στο ευρύτερο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η αναζήτηση του θέματος αυτού, μπορεί να ξεκινήσει με την εννοιολογική προσέγγιση όλων των χρησιμοποιούμενων όρων.

Ο όρος Κράτος έχει προσελκύσει το ενδιαφέρον πολλών επιστημονικών ειδικοτήτων, από την Πολιτική Επιστήμη και την Οικονομία ως την Πολιτική Γεωγραφία. Επιπλέον αποτελεί αντικείμενο έρευνας από την εποχή του Πλάτωνα ως σήμερα. Προκειμένου να χαρακτηριστεί μία εδαφική έκταση ως Κράτος πρέπει να διαθέτει – εκτός από την εδαφική έκταση και τα λοιπά τυπικά χαρακτηριστικά<sup>3</sup> - και δύο αμιγώς πολιτικά κριτήρια: αυτό της άσκησης κυριαρχίας και της διεθνούς αναγνώρισης.

Η έννοια της κυριαρχίας σε Εθνικό επίπεδο μπορεί να γίνει αντιληπτή σαν οπλοστάσιο από θεσμούς, κανόνες και πολιτική αποδοχή, που όλα μαζί μπορεί να θεωρηθούν σαν αποδεκτή ρύθμιση για δημιουργία, απονομή και εξαναγκασμό νομοθεσίας και πολιτικής από την πλευρά της Κυβερνητικής εξουσίας.<sup>4</sup>

Μέσα σε ένα Κράτος, η συνοχή ενισχύεται από την κοινή εθνική συνείδηση - η φύση της οποίας δεν έχει άμεση συσχέτιση με τη γεωγραφία.

Η έννοια του Έθνους αναφέρεται σε ομάδα ανθρώπων που μοιράζονται κάποια κοινά χαρακτηριστικά όπως κοινός πολιτισμός, γλώσσα, θρησκεία, αξίες ή ιστορία. Συνήθως η εθνότητα ερμηνεύεται με ιστορικούς λόγους, καθώς είναι πιθανό να απουσιάζει ένα ή περισσότερα από τα χαρακτηριστικά που προαναφέρθηκαν. Το μόνο στοιχείο που δεν είναι δυνατόν να απουσιάζει από την έννοια της εθνότητας είναι η συνείδηση των μελών της ότι αποτελούν μία ενότητα, η αίσθηση του ανήκειν δηλαδή σε ένα συγκεκριμένο εθνικό σύνολο. Η ταύτιση Έθνους- Κράτους είναι το ιδεώδες από το οποίο εμπνεύστηκαν πολλά Κράτη. Το ιδεώδες αυτό, φαίνεται ότι εξακολουθεί να έχει απήχηση ως σήμερα – αν αντλήσουμε παραδείγματα από τη διάλυση της πρώην Γιουγκοσλαβίας, ή και μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, από τις απόψεις περί απόσχισης που διατυπώνονται στις δύο Κοινότητες που απαρτίζουν, το Βέλγιο.

Το Κράτος-Έθνος του παρελθόντος, ήταν μονοπολικό και η κυριαρχία του δεν αμφισβητείτο. Το σύγχρονο Κράτος αντίθετα, είναι πλουραλιστικό και μοιράζεται τις εξουσίες του με θεσμούς υπερεθνικούς και υποκρατικούς. Ωστόσο, αν και υπάρχει αρκετή φιλολογία για την παρακμή του Κράτους και το τέλος

3. Δηλαδή μόνιμα εγκατεστημένο πληθυσμό, Κυβέρνηση, Οργανωμένη Οικονομία, οργανωμένο δικτυο μεταφορών. βλ. Martin Ira Glassner, *Political Geography*, John Wiley and sons, New York 1992.

4. Catriona Carter and Andrew Scott, "Legitimacy and Governance Beyond the European nation State: Conceptualising Governance in the European Union" στο Zenon Bankowski and Andrew Scott, (eds), *The European Union and its order*, Blackwell 2000.

της κυριαρχίας, το Κράτος παραμένει προικισμένο με σοβαρό οπλοστάσιο ισχύος και πλούτου.

Σε ότι αφορά στην Ευρώπη, είναι χαρακτηριστικό το γεγονός ότι αν και καταλαμβάνει το ένα δωδέκατο μόνον της κατοικημένης γής, περιλαμβάνει περίπου τον μισό αριθμό ανεξάρτητων Κρατών στον Πλανήτη, όπως και ένα υψηλό ποσοστό λαών με σαφή εθνική αυτογνωσία.<sup>5</sup> Η έννοια του Έθνους, αν και είναι δύσκολο να οριστεί, φαίνεται ότι παρουσιάζει μεγαλύτερη σταθερότητα και επιβίωση από τα ίδια τα Κράτη – των οποίων τα σύνορα συχνά μεταβάλλονται.

Στο σημείο αυτό όμως, πρέπει να αναφερθεί και η άποψη ότι τα Κράτη συχνά απορροφούν επιμέρους εθνικές ταυτότητες.<sup>6</sup> Αυτό μπορεί να συμβεί είτε με πολιτικές που έχουν άμεσο στόχο την απορρόφηση των μειονοτήτων είτε σαν έμμεση συνέπεια φαινομενικά άσχετων γεγονότων.<sup>7</sup>

Η αίσθηση περιφερειακής ταυτότητας (διακριτής από την Εθνική) μπορεί να είναι αποτέλεσμα Εθνικής ή γλωσσικής ιδιαιτερότητας, μπορεί όμως να είναι και αποτέλεσμα θεσμικής κατασκευής. Π.χ. στα Γερμανικά Länder τα οποία δημιουργήθηκαν ως επί το πλείστον τεχνητά μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο, η αίσθηση ταυτότητας αναπτύχθηκε από τους Πολιτικούς θεσμούς.<sup>8</sup> Και άλλα γεγονότα μπορεί να επηρεάσουν προς την κατεύθυνση δημιουργίας περιφερειακής ταυτότητας π.χ. η δραστηριοποίηση στην περιφέρεια ισχυρών Μέσων Μαζικής Ενημέρωσης. Είναι ακόμη πιθανό, το επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης να επιδρά στην διάθεση ενίσχυσης ή δημιουργίας νέας περιφερειακής ταυτότητας. Π.χ. στις πλούσιες περιφέρειες του Ιταλικού Βορρά, εμφανίστηκε η Lega Nord η οποία έκανε την περιφερειακή αυτονομία κύριο αίτημά της.<sup>9</sup>

Η διαδικασία εδραίωσης του Κράτους στην Ευρώπη είναι αποτέλεσμα της μακροαίωσης ιστορίας της, και η έννοια του Κράτους – έθνους είναι βαθιά χαραγμένη στη συνείδηση των Ευρωπαίων. Άλλωστε στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα από τη Συνθήκη της Ρώμης ως την ψήφιση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, τα

5. George W. Hoffman, *A Geography of Europe*, The Ronald Press Company, New York 1953.

6. Σύμφωνα με ρήση του Jean-Paul Satre που επαναλαμβάνει ο Christopher Harvie στο *Rise of Regional Europe* (Routledge, London 1994, σ. 38) "... Επειδή, υπάγχει ο λαός των Βάσκων και ο λαός της Βρετανίας, αλλά ο Ιακωβισμός και η βιομηχανοποίηση διέλυσαν τους λαούς μας, και σήμερα υπάρχουν μόνον μάζες Γάλλων"

7. Π.χ. η γενίκευση της χρήσης της τηλεόρασης στους Ελληνόφωνους πληθυσμούς της Ν. Ιταλίας είχε σαν συνέπεια η νέα γενιά να μαθαίνει ευκολότερα την Ιταλική γλώσσα και να εγκαταλείπει σταδιακά την Ελληνική (που είχε διατηρηθεί επί αιώνες) – πιθανόν μαζί με την αίσθηση κοινότητας που την συνέδεε με την Ελλάδα.

8. Michael Keating "Is there a regional level of government in Europe?" στο Patrick Le Galés and Christian Lequeshe (eds), *Regions in Europe*, Routledge, London 1998.

9. Arnaldo Baynansco and Marco Oberti "Italy: 'le Trompe-d'oeil of regions'" στο P. Le Galés and Chr. Lequeshe 1998 (ό.π.)

Κράτη-έθνη είχαν τον αδιαμφισβήτητο πρωταγωνιστικό ρόλο στα Κοινοτικά δρώμενα – εξακολουθούν άλλωστε να διαθέτουν το αποκλειστικό δικαίωμα τροποποίησης των Συνθηκών. Όμως, μετά την ψήφιση της ΕΕΠ το 1986 και της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση το 1992, τα Κράτη – Έθνη βρίσκονται υπό μία αυξανόμενη πίεση. Η πίεση αυτή προέρχεται τόσο από επάνω – την Ένωση δηλαδή γιατί έχει δρομολογηθεί μία διαδικασία ομοσπονδιακής ολοκλήρωσης - όσο και από κάτω, – δηλαδή από τις περιφέρειες. Το χτίσιμο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας έχει διαφοροποιήσει τη σχέση Κράτους – Περιφέρειας σε πολιτικό και θεσμικό επίπεδο. Από την ψήφιση μάλιστα της ΕΕΠ, που είναι η Συνθήκη με τη μεγαλύτερη φεντεραλιστική επιρροή, οι περιφέρειες αξιώσαν να ακούγονται από τους θεσμούς της Ευρωπαϊκής Κοινότητας όπως και από τις Εθνικές Κυβερνήσεις. Η Περιφερειακή Πολιτική της Κοινότητας, η οποία ισχυροποιήθηκε στη δεκαετία του '80 σαν συνέπεια της δρομολόγησης της εσωτερικής αγοράς, ενθάρρυνε την κινητικότητα σε περιφερειακό επίπεδο και κάποια Κράτη εγκαθίδρυσαν Περιφερειακή διάρθρωση για να επωφεληθούν από τους κανονισμούς των Διαρθρωτικών Ταμείων.<sup>10</sup>

Η έννοια της περιφέρειας έχει κατ' αρχήν εδαφική διάσταση αλλά αυτό δεν είναι το μοναδικό της χαρακτηριστικό: είναι ακόμη ένα θεσμικό σύστημα, αλλά και ένα σύστημα κοινωνικών και οικονομικών ανταλλαγών, ένας πολιτικός χώρος στον οποίο συναντώνται πολιτικοί, κοινωνικοί και οικονομικοί φορείς προκειμένου να ανταλλάξουν απόψεις και να λάβουν αποφάσεις, και είναι τέλος φορείς δράσης των εθνικών πολιτικών, ενδεχομένως δε και φορείς που επηρεάζουν τη χάραξη πολιτικής σε θέματα που τις αφορούν στα πλαίσια της Ε.Ε. Αν τα παραπάνω χαρακτηριστικά είναι κοινά στην έννοια της περιφέρειας, η επιμέρους προσέγγισή τους μπορεί να διαφέρει σημαντικά ακόμη και σε ότι αφορά στο πλέον στοιχειώδες χαρακτηριστικό τους, αυτό της εδαφικής έκτασης: ακόμα και στα Ευρωπαϊκά πλαίσια το σύστημα NUTS έχει τρία επίπεδα. Σχετικά με τη θεσμική τους διάσταση οι περιφέρειες μπορεί να έχουν πολύ διαφορετικά «προικοδοτηθεί» με λειτουργίες και αρμοδιότητες, ανάλογα με το θεσμικό σύστημα του Κράτους στο οποίο υπάγονται. Οι διαφορές στη διοικητική διάρθρωση των Κρατών (όπως άλλωστε και των Κρατών – μελών της Ε.Ε) ποικίλλει από συγκεντρωτικά (ενιαία) ως ομοσπονδιακά Κράτη.

Σε αντίθεση με το ενιαίο Κράτος, το Ομοσπονδιακό Κράτος διαιρεί τις κυβερνητικές αρμοδιότητες μεταξύ Κεντρικών και Περιφερειακών φορέων, μεταθέτοντας προς τους περιφερειακούς φορείς και μέρος της κυριαρχίας του σε ορισμένους τομείς πολιτικής. Το ομοσπονδιακό σύστημα επιτρέπει στα μέλη που το απαρτίζουν να διαχειρίζονται τα επιμέρους προβλήματα, και, κατ' αυτόν τον τρόπο να διατηρούν και τις ιδιαιτερότητές τους. Σε μία ομοσπονδία, η

10. Michael Keating ό.π.

νομιμότητα και η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των μερών, απορρέει από ένα Σύνταγμα. Τα Ομοσπονδιακά Κράτη στην Ευρώπη των 15 είναι τρία: η Γερμανία, το Βέλγιο και η Αυστρία.

Μεταξύ του συγκεντρωτικού (Ενιαίου) Κράτους και του Ομοσπονδιακού, μπορούμε να διακρίνουμε ενδιάμεσες μορφές διοικητικών συστημάτων. Εδώ υπάρχουν Κράτη τα οποία έχουν αποδώσει σημαντική αυτονομία σε κάποιες περιφέρειές τους – συχνά περιφέρειες με εθνική διαφοροποίηση από τις υπόλοιπες ή ιδιαίτερα απομακρυσμένες από τον εθνικό κορμό.<sup>11</sup>

Μία άλλη κατηγορία συγκεντρωτικών Κρατών εμφανίζεται να θεσπίζει νομοθεσία που επιτρέπει την εκλογή περιφερειακών αρχών σε επίπεδο ανώτερο από το τοπικό – που είναι το μόνο επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης που συναντάται στα συγκεντρωτικά Κράτη.<sup>12</sup>

Σύμφωνα με την τυπολογία της διοικητικής διάρθρωσης των Κρατών – μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης που προτείνει ο Udo Bullmann<sup>13</sup> αυτά διακρίνονται σε τέσσερις ομάδες:

**Τυπολογία Περιφερειακής Διοίκησης στα Κ.Μ. της Ε.Ε.**

<b>Κλασικά Ενιαία</b>	<b>Ενιαία με τάσεις μεταβίβασης αρμοδιοτήτων στις περιφέρειες</b>	<b>Περιφερειοποιημένα</b>	<b>Ομοσπονδιακά</b>
Δανία Φινλανδία Ελλάδα Ιρλανδία Λουξεμβούργο Σουηδία Ην. Βασίλειο	Γαλλία Ολλανδία Πορτογαλία (Φινλανδία)	(Βέλγιο) Ιταλία Ισπανία	Αυστρία Βέλγιο Γερμανία

11. Π.χ. στην Ιταλία διακρίνονται πέντε περιφέρειες που διέπονται από ειδικό καθεστώς προβλεπόμενο από συνταγματικές διατάξεις, σε αντίθεση με τις υπόλοιπες δεκαπέντε των οποίων η καθιέρωση προβλέπεται από την κοινή νομοθεσία. Οι πρώτες πέντε βρίσκονται σε περιοχές με διακριτό εθνικό ή πολιτιστικό υπόβαθρο, ή βρίσκονται σε περιοχές με γεωγραφικές ιδιαιτερότητες. Βλ. Carlo Desideri and Vincenzo Santantonio "Building a third level in Europe: Prospects and difficulties in Italy", στο Ch. Jeffery (ed.), *The regional dimension of the European Union*, Frank Cass, London 2001.

12. Στην Γαλλία π.χ., οι περιφέρειες έχουν αιρετά περιφερειακά συμβούλια μετά τον σχετικό νόμο του 1982. Βλ. Andy Smith "The French case: The exception of the rule?" στο Ch. Jeffery 2001 (ό.π.).

13. Udo Bullmann "The politics of the third level" στο Ch. Jeffery 2001 (ό.π.).

Το αυξανόμενο ενδιαφέρον των θεωρητικών για το ρόλο που μπορούν να διαδραματίσουν οι περιφέρειες στη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, φαίνεται ότι ακολουθείται – σε ορισμένα τουλάχιστον από τα Κράτη- μέλη της Ε.Ε. – από τάσεις επανασχεδιασμού του πολιτικού συστήματος προς όφελος των περιφερειών. Το γεγονός αυτό, μπορεί εκ πρώτης όψεως να θεωρηθεί ως απόπειρα εκμοντερνισμού της δημόσιας διοίκησης με σκοπό την καλύτερη αντιμετώπιση των περίπλοκων κοινωνικών, οικονομικών ή και οικολογικών προβλημάτων που χρειάζονται λύσεις ανάλογες με τα επιμέρους προβλήματα, λύσεις που δεν μπορεί να προκύψουν με προσεγγίσεις «από πάνω».

Στην πραγματικότητα όμως, η τάση περιφερειοποίησης<sup>14</sup> που παρουσιάζεται στα Κράτη-μέλη της Ε.Ε. είναι αποτέλεσμα των μεταβολών που έχουν πραγματοποιηθεί μέσα στην Ένωση:

- Η ψήφιση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης το 1986 δρομολόγησε την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, και, με την κατάργηση των κωλυμάτων εμπορίου, εξέθεσε τις περιφέρειες σε καθεστώς ελεύθερου ανταγωνισμού. Προκειμένου να αντιμετωπισθούν οι συνέπειές του, έπρεπε εκτός από τα Κράτη-μέλη να κινητοποιηθούν και οι ίδιες οι περιφέρειες. Σε περιβάλλον ελεύθερου ανταγωνισμού, η συμμετοχή των περιφερειών στην Ευρωπαϊκή αρχικά και στην παγκόσμια οικονομία στη συνέχεια, δεν μπορεί να εξαρτάται από πολιτικές περιφερειακής ανάπτυξης αλλά πρέπει να βασίζεται στο αναπτυξιακό δυναμικό των ίδιων των περιφερειών. Τα περιφερειακά χαρακτηριστικά που διευκολύνουν τη διείσδυση των περιφερειών στην Ευρωπαϊκή και την παγκόσμια οικονομία, συνδέονται με το ικανοποιητικό επίπεδο τεχνογνωσίας, το επίπεδο εκπαίδευσης του εργατικού δυναμικού, την οργάνωση των αστικών κέντρων ή το κοινωνικό περιβάλλον. Προκειμένου να λειτουργήσουν οι παράγοντες αυτοί, οι περιφέρειες πρέπει να επωφεληθούν από την ύπαρξη της όποιας περιφερειακής πολιτικής, εθνικής ή κοινοτικής, η οποία μπορεί να βοηθήσει με μεταφορά πόρων, αλλά παράλληλα πρέπει να δραστηριοποιούνται οι ίδιες για την ενίσχυση του συγκριτικού τους παραγωγικού πλεονεκτήματος. Αυτό είναι απαραίτητο γιατί στην ενιαία αγορά οι περιφέρειες είναι σε ανταγωνισμό προκειμένου να προσελκύσουν επενδύσεις.

14. Ο όρος χρησιμοποιείται εδώ με την έννοια της εγκαθίδρυσης τοπικής αυτοδιοίκησης, της δημιουργίας δηλαδή στα πλαίσια του Κράτους, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου στα οποία παρέχεται δημόσια εξουσία. Το ειδικό βάρος των περιφερειών είναι μεγαλύτερο στην τοπική αυτοδιοίκηση, της οποίας οι τοπικοί άρχοντες είναι αιρετοί, σε σχέση με το αποκεντρωτικό διοικητικό σύστημα όπου τα περιφερειακά όργανα είναι εκπρόσωποι της κεντρικής διοίκησης. Επιπλέον μόνον στο σύστημα της αυτοδιοίκησης οι τοπικοί άρχοντες έχουν αποφασιστικές αρμοδιότητες. Στο αποκεντρωτικό σύστημα, αποφασιστικές αρμοδιότητες έχει η κεντρική διοίκηση, ενώ οι αποκεντρωμένες αρχές έχουν μόνον εκτελεστικές αρμοδιότητες.

- Η ψήφιση της Ε.Ε.Π. είχε ως έμμεσο αποτέλεσμα τη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών Ταμείων και το διπλασιασμό των Κοινοτικών πόρων που διατίθενται για τον περιορισμό των περιφερειακών ανισοτήτων. Η αποδοτικότερη διαχείριση των πόρων αυτών, απαιτεί σοβαρή συμμετοχή του περιφερειακού επιπέδου τόσο στο σχεδιασμό όσο και στην εφαρμογή των Σχεδίων Περιφερειακής Ανάπτυξης. Αυτός είναι και ο λόγος, που με τη μεταρρύθμιση της Κοινοτικής Περιφερειακής Πολιτικής του 1989, θεσμοθετήθηκε η «Εταιρική σχέση» ανάμεσα στην Επιτροπή, το ενδιαφερόμενο Κράτος- μέλος και τις αρμόδιες αρχές, σε Εθνικό, Περιφερειακό ή Τοπικό επίπεδο. Η εταιρική σχέση συγκεκριμενοποιείται στην κατάρτιση προγραμμάτων, στη διαπραγμάτευση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, στην εφαρμογή των Προγραμμάτων και την παρακολούθηση και αξιολόγηση των δράσεων που έχουν αναληφθεί. Είναι προφανές ότι η ρύθμιση αυτή αναβαθμίζει τις περιφέρειες σε ισότιμους συνομιλητές με τα Κράτη- μέλη και την Κοινότητα.

- Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση στη συνέχεια, έθεσε τις βάσεις για τη δημιουργία Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Προκειμένου να επιτευχθεί αυτό, τα Κράτη όφειλαν να εφαρμόσουν μία περιοριστική δημοσιονομική πολιτική, η οποία είχε σαν έμμεσο αποτέλεσμα να περιοριστούν οι δυνατότητες χρηματοδότησης της περιφερειακής τους πολιτικής. Αυτό επίσης, αύξησε την ανάγκη κινητοποίησης των περιφερειών.

- Η Σ.Ε.Ε., ακόμη, ίδρυσε την Επιτροπή των Περιφερειών ως επικουρικό συμβουλευτικό όργανο. Αν και ο ρόλος της είναι περιορισμένος, επιτρέπει για πρώτη φορά την εκπροσώπηση των αιρετών αρχών σε επίπεδο χαμηλότερο από αυτό του Κράτους. Παρά το γεγονός ότι το όνομά της αναφέρεται σε περιφέρειες, συγκεντρωτικά Κράτη που δεν έχουν περιφερειακή αυτοδιοίκηση, αντιπροσωπεύονται σ' αυτή με εκπροσώπους της τοπικής αυτοδιοίκησης.

- Εν τω μεταξύ, τα Γερμανικά Ομόσπονδα Κρατίδια (Länder) επέμεναν να εκπροσωπούνται στο Συμβούλιο όταν το υπό συζήτηση θέμα τα αφορά. Η αρχή στην οποία στηρίχτηκαν προκειμένου να διεκδικήσουν τη θέση αυτή, είναι ότι αν οι υποκρατικές βαθμίδες διοίκησης διαθέτουν αρμοδιότητες σε ορισμένους τομείς πολιτικής μέσα στα όρια του Κράτους, τότε θα πρέπει να διαθέτουν αντίστοιχες αρμοδιότητες και εξωτερικώς, σε θέματα που επηρεάζουν τους ίδιους τομείς πολιτικής. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, έδωσε αυτή τη δυνατότητα σε εκπροσώπους περιφερειακών κυβερνήσεων, εφ' όσον είναι εξουσιοδοτημένοι να δεσμεύουν την κυβέρνηση του Κράτους - μέλους.

Η πίεση των γερμανικών Κρατιδίων απέδωσε καρπούς που τους δίνουν το δικαίωμα, εκτός από το να μιλούν δεσμεύοντας την Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση στο Συμβούλιο των Υπουργών, να έχουν έγκαιρη ειδοποίηση για τα νομοθετικά προγράμματα της Ένωσης, να εκφράζουν τη γνώμη τους γι' αυτά και να διατηρούν γραφεία πληροφοριών στις Βρυξέλλες. Σήμερα τα περιφερειακά γρα-

φεία πληροφοριών στις Βρυξέλλες είναι ένα σύνηθες φαινόμενο και σχεδόν όλα τα Κράτη-μέλη - με την εξαίρεση της Ελλάδας και του Λουξεμβούργου - διατηρούν περισσότερα από ένα π.χ. όλα τα Γερμανικά *Lander* διατηρούν περιφερειακά γραφεία πληροφοριών στις Βρυξέλλες ενώ για το Ηνωμένο Βασίλειο υπάρχουν 29.<sup>15</sup>

• Ένα τελευταίο αλλά σημαντικό στοιχείο που οδηγεί στην αναβάθμιση των περιφερειών στο Ευρωπαϊκό γίγνεσθαι είναι η υιοθέτηση της αρχής της Επικουρικότητας από την ίδια Συνθήκη. Η αρχή αυτή επιβάλλει την αναβάθμιση των Περιφερειών σε εταίρο ικανό να αντιμετωπίσει τα όποια προβλήματα αναφέρονται σε περιφερειακό επίπεδο, ούτως ώστε η εμπλοκή του αμέσως ανώτερου διοικητικού επιπέδου, να είναι αποδεκτή μόνον αν υπάρχει αδυναμία επίλυσης των όποιων προβλημάτων στο κατώτερο επίπεδο.

Παρά τις εξελίξεις όσον αφορά την ανάγκη ενδυνάμωσης της παρουσίας των περιφερειών, δεν μπορεί να αναμένεται εθελοντική μεταβίβαση αρμοδιοτήτων από το επίπεδο του Κράτους σε αυτό της περιφέρειας. Όταν το Κράτος επιλέγει - για λόγους μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας - να μεταφέρει μέρος της κυριαρχίας του σε περιφερειακούς φορείς, φροντίζει να διαφυλάσσει τους κεντρικούς φορείς και περιορίζει προσεκτικά τη μεταφορά κυριαρχίας ώστε να διατηρείται η Κρατική εξουσία.

Τα Κράτη εξακολουθούν να δρουν ως νόμιμοι εκπρόσωποι σε διεθνές επίπεδο, ενώ στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν το βασικό ρόλο λήψης αποφάσεων μέσω του Συμβουλίου.

Αυτό είναι σύμφωνο με την αντίληψη περί ενιαίου Κράτους και ερμηνεύει την εξάρτηση των υποκρατικών διοικητικών βαθμίδων από τους κεντρικούς πολιτικούς θεσμούς για τη λειτουργία τους, τη χρηματοδότηση και τις αρμοδιότητές τους (η φύση των οποίων είναι δοτή και όχι πρωτογενής).

Μία άλλη σημαντική παράμετρος που συνδέεται με τις δυνατότητες αυτόνομης δράσης των περιφερειών, αφορά στην επάρκεια οικονομικών πόρων που διαθέτει η περιφέρεια. Η εξουσία επιβολής φόρων επιτρέπει στις περιφέρειες μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα δράσης, υπό τον όρο ότι υπάρχει σημαντική φορολογική βάση.

Μία ιδιαίτερη ομάδα περιφερειών, οι λεγόμενες περιφέρειες του στόχου 1, οι περιφέρειες δηλαδή οι οποίες απορροφούν τη μερίδα του λέοντος από την Κοινοτική Περιφερειακή Πολιτική, απέκτησαν μέσω της εφαρμογής της πολιτικής αυτής, οικονομικούς πόρους που δεν είχαν στο παρελθόν. Η ανάγκη κατάρτισης προγραμμάτων προκειμένου να επωφεληθούν από τις Κοινοτικές

---

15. Βλ. Charlie Jeffer, "Regional Information Offices in Brussels and Multi-level Governance in the EU: A U.K.-German comparison" στο Ch. Jeffery 2001 (ό.π.).



χρηματοδοτήσεις, όπως και η εφαρμογή εταιρικής σχέσης, τις ανάγκασε να αναλάβουν λειτουργίες και ρόλους ευρύτερους από ότι παλαιότερα.

Είναι δυνατόν άρα να λεχθεί ότι η εφαρμογή της Περιφερειακής Πολιτικής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, έδωσε τη δυνατότητα στις υποκρατικές διοικητικές ενότητες να έχουν ενεργό και άμεσο συμμετοχή στη διαδικασία διαμόρφωσης και εφαρμογής κοινοτικών πολιτικών. Το φαινόμενο της εμπλοκής πολλών φορέων στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής, περιγράφεται ως πολιτικό σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Η πρώτη πειραματική εφαρμογή της εταιρικής σχέσης ήταν στην εφαρμογή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων. Σύμφωνα με την αξιολόγηση των Προγραμμάτων (η οποία ανετέθη από την Κοινότητα στο Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο της Φλωρεντίας)<sup>16</sup> όσον αφορά τη συμμετοχή των εταίρων στην πράξη, η πιο κρίσιμη κατάσταση βρέθηκε στην Ελλάδα κυρίως εξαιτίας του διοικητικού συγκεντρωτισμού. Παρ' όλα αυτά, η εφαρμογή τους στην Ελλάδα κρίθηκε ικανοποιητική γιατί έδωσε ώθηση στον περιφερειακό προγραμματισμό, στην αναδιοργάνωση της γραφειοκρατίας, και ήταν μία ευκαιρία για τους περιφερειακούς φορείς να απαιτήσουν αποκέντρωση.

Η Ελλάδα θεωρείται ως και σήμερα ως ένα από τα Κράτη της Ε.Ε. που έχουν το ασθενέστερο υποκρατικό επίπεδο διοίκησης σε όρους πόρων και αρμοδιοτήτων<sup>17</sup>.

Ωστόσο, η ανάγκη απορρόφησης των πόρων των Διαρθρωτικών ταμείων και των Μ.Ο.Π. στην αρχή όσο και των Κ.Π.Σ. στη συνέχεια, έφεραν στο προσκήνιο την ανάγκη βελτίωσης της αποτελεσματικότητας της δημόσιας διοίκησης μέσω της μεταβίβασης αρμοδιοτήτων σε χαμηλότερα επίπεδα διοίκησης. Σαν αποτέλεσμα της πίεσης για αύξηση της διοικητικής αποδοτικότητας υπήρξε πρόβλεψη το 1986 για θέσπιση δεύτερης βαθμίδας οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης (Ν. 1622/86).

Η πρόβλεψη όμως αυτή, ετέθη σε εφαρμογή μετά την πάροδο οκτώ ετών (Ν.2218/94, και 2240/94)<sup>18</sup>. Η καθυστέρηση αυτή, επιβεβαιώνει την απροθυμία παραχώρησης αρμοδιοτήτων από την πλευρά της κεντρικής διοίκησης.

Η παράθεση των δεδομένων αυτών, μπορεί να απαντήσει στο ερώτημα που τίθεται, συχνά πλέον, από τους θεωρητικούς, το αν αναφέρεται δηλαδή τρίτο επίπεδο κυριαρχίας στην Ευρώπη. Αν η ερώτηση γίνει αντιληπτή κατά γράμμα, η απάντηση είναι άμεσα αρνητική: Οι Ευρωπαϊκές περιφέρειες, δεν μπορεί να

16. Bianchi Giuliano, I.M.P. *An appraisal of planning design*, paper presented for the IV Workshop of the "Joint programme on Regional Sciences Studies in Southern Europe", Faro Portugal, 1990.

17. Charlie Jeffery, ό.π.

18. Dimitrios Christopoulos, "Regionalism in Greece" στο *Regionalism in the European Union*, Intellect-Exeter, England, 1999, Π.Κ. Ιωακείμης, *Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελληνικό Κράτος*, Θεμέλιο 1998.

υποκαταστήσουν τα Κράτη γιατί η όποια κυριαρχία διαθέτουν μπορεί να είναι δοτή από τα Κράτη και επιπλέον δεν υφίσταται το πολιτικό στοιχείο της αναγνώρισης, ούτε καν μέσα στα όρια της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτό συμβαίνει γιατί τα Κράτη - μέλη δεν διαθέτουν ομοειδές επίπεδο περιφερειακής διοίκησης τόσο υπό έννοια διοικητική όσο και πολιτική ή νομική.

Ωστόσο η έννοια της περιφέρειας αναβαθμίζεται ακόμη και στα πλέον συγκεντρωτικά Κράτη της Ένωσης, σαν αποτέλεσμα των εξελίξεων στην ίδια την Ένωση.

## **ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ**

### **ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ**

- Bankowski Zenon and Scott Andrew (eds), (2000), *The European Union and its order*, Blackwell.
- Baynansco Arnaldo and Oberti Marco, (1998), "*Italy: "le trompe d' oeil of regions"*" στο Le Galés Patrick and Lequesne Christian (eds), (1998), *Regions in Europe*, Routledge, London.
- Bianchi Giuliano, (1990), "I.M.P. An appraisal of planning design". Paper presented at the IV Workshop of the "joint programme on Regional Sciences Studies in Southern Europe". Faro, Portugal.
- Bullman Udo, (2001), "The politics of the third level" στο Jeffery Charlie, (2001), *The Regional Dimension of the European Union*, Frank Cass.
- Carter Catriona and Schott Andrew, "Legitimacy and Governance Beyond the European nation State: Conceptualising Governance in the European Union" στο Bankowski Zenon and Scott Andrew (eds), (2000), *The European Union and its order*, Blackwell.
- Christopoulos Dimitrios, "Regionalism in Greece" στο Wagstaff Peter, (1999), *Regionalism in the European Union*, England, Intellect.
- Committee of the Regions, A Europe of Regions and Cities, COR-Studies E-1/2000.
- Eskelinen H., Snickars F., (1995), *Competitive European Peripheries*, Springer.
- Glassner Ira Martin, (1992), *Political Geography*, John Wiley and Sons, New York.
- Harvie Christopher, (1994), *The rise of Regional Europe*, Routledge.
- Hoffman George, (1953), *A Geography of Europe*, The Ronald Press Company, New York.

- Jeffery Charlie, (2001), *The Regional Dimension of the European Union*, Frank Cass.
- Keating Michael, "Is there a regional level of government in Europe?" στο LeGalés Patrick and Lequesne Christian (eds), (1998), *Regions in Europe*, Routledge, London.
- LeGalés Patrick and Lequesne Christian (eds), (1998), *Regions in Europe*, Routledge, London.
- Rhodes Martin, Heywood Paul, Wright Vincent(1997), *Developments in West European Politics*, MacMillan Press.
- Smith Andy, (2001), "The French case: The exception of the rule?" στο Jeffery Charlie, (2001), *The Regional Dimension of the European Union*, Frank Cass.
- Wagstaff Peter, (1999), *Regionalism in the European Union*. England, Intellect.

### **ΕΛΛΗΝΟΓΛΩΣΣΗ**

- Γιώτη-Παπαδάκη Όλγα, (2002), «Υπερεθνική ολοκλήρωση στα πλαίσια του πρώτου πυλώνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Ιστορική εξέλιξη και προοπτικές εν όψει της διεύρυνσης» στο *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση-Κοινή εξωτερική Πολιτική Ασφάλειας και Άμυνας – Διατλαντικός Δεσμός*. Πρακτικά Δημερίδας Ανώτατης Σχολής Πολέμου, Θεσσαλονίκη.
- Ιωακειμίδης, Π.Κ. (1998) *Ευρωπαϊκή Ένωση και Ελληνικό Κράτος*, εκδ. Θεμέλιο.