

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΗ ΕΠΙΣΤΗΜΗ»

Η υλοποίηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο πλαίσιο της
Ευρωπαϊκής Ένωσης

Διπλωματική εργασία

Επιβλέπουσα καθηγήτρια: Ευαγγελία Γ. Μπάλτα

Μαρία Τσαμπίκα Κυριακοπούλου

Αθήνα, 2024

Τριμελής Επιτροπή

Ευαγγελία Μπάλτα, Επίκουρη Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου
(Επιβλέπουσα)

Βασίλειος Κέφης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Λάμπρος Μπαμπαλιούτας, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Μαρία Τσαμπίκα Κυριακοπούλου, 2024

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

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

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

Περιεχόμενα	
Περίληψη	5
Abstract	6
Εισαγωγή.....	7
1. Εισαγωγή στο θεσμό της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης	8
1.1 Εννοιολογική προσέγγιση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης	8
1.2 Τα αίτια που οδήγησαν στην ανάπτυξη της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης	10
1.3 Μορφές πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.....	11
1.4 Μετρώντας την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση	13
1.5 Οι διακρατικές Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα ως εργαλείο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.....	16
1.6 Ο ρόλος των ομάδων συμφερόντων σε καθεστώτα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης	17
2. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ως μια καινοτόμος θεώρηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης	20
2.1 Η μετεξέλιξη του ευρωπαϊκού οράματος	20
2.2 Νεολειτουργισμός.....	21
2.3 Διακυβερνητισμός	22
2.4 Φιλελεύθερος διακυβερνητισμός	23
2.5 Μεταλειτουργισμός	24
2.6 Ιστορικός Θεσμισμός	26
2.7 Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση	27
2.7.1 Η θεώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως ένα σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.	27
2.7.2 Η κατοχύρωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο αξιακό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.	31

2.7.3 Η συμβολή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην πραγμάτωση των στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	34
3. Η Επιτροπή των Περιφερειών ως θεσμική έκφραση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης	38
3.1 Το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της Επιτροπής των Περιφερειών.....	38
3.2 Οι αρμοδιότητες της Επιτροπής των Περιφερειών	40
3.3 Η μετουσίωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης σε πολιτική δράση από την Επιτροπή των Περιφερειών	42
3.3.1 Εισαγωγή.....	42
3.3.2 Το Σύμφωνο των Δημάρχων	45
3.3.3 Το Δίκτυο περιφερειακών κόμβων της Επιτροπής των Περιφερειών	50
3.4 Η υλοποίηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης μέσα από την πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	53
3.5 Η Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση της Επιτροπής των Περιφερειών	56
4. Επίλογος.....	60
5. Βιβλιογραφία Ελληνόγλωσση	62
Ξενόγλωσση	64

Περίληψη

Η παρούσα εργασία, με τίτλο «Η υλοποίηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης», εξετάζει την εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην έννομη τάξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο πρώτο κεφάλαιο, επιχειρείται η εισαγωγική προσέγγιση του όρου «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση», με την παράθεση του ιστορικού πλαισίου διαμόρφωσης της έννοιας, των επιμέρους μορφών υπό τις οποίες εφαρμόζεται, καθώς και ορισμένων ειδικών πτυχών που συνθέτουν το εννοιολογικό της περιεχόμενο. Το δεύτερο κεφάλαιο, ασχολείται με το ζήτημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ειδικότερα, αναλύεται ο τρόπος με τον οποίο η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αναζωογόνησε την ακαδημαϊκή σκέψη γύρω από την εξέλιξη του ευρωπαϊκού οράματος. Τέλος, στο τρίτο κεφάλαιο διαφωτίζεται ο ρόλος της Επιτροπής των Περιφερειών στην καλλιέργεια ενός κλίματος πολυεπίπεδου διαλόγου στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης και παρουσιάζονται τα δίκτυα συνεργασίας στα οποία αυτή μετέχει για την έμπρακτη εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Λέξεις-κλειδιά: πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, Επιτροπή των Περιφερειών, εταιρική σχέση, αρχή της επικουρικότητας.

The implementation of multilevel governance in the framework of the European Union

Maria Tsampika Kyriakopoulou

Abstract

This paper, entitled "The implementation of multilevel governance in the context of the European Union", examines the implementation of multilevel governance in the legal order of the European Union. In the first chapter, an introductory approach to the concept of 'multilevel governance' is attempted, with a presentation of the historical context of the concept's formation, the individual forms under which it is applied, as well as some specific aspects that make up its conceptual content. The second chapter deals with the issue of European integration. In particular, it analyses the way in which multilevel governance has revitalised academic thinking on the evolution of the European vision. Finally, the third chapter sheds light on the role of the Committee of the Regions in fostering a climate of multilevel dialogue within the European Union and the cooperation networks in which it participates in order to put multilevel governance into practice.

Keywords: multilevel governance, European integration, Committee of the Regions, partnership, principle of subsidiarity.

Εισαγωγή

Κανέναν άλλον όρος στη μελέτη της διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής πολιτικής, και ίσως γενικότερα στις σύγχρονες ευρωπαϊκές πολιτικές επιστήμες, δεν έχει γνωρίσει τόσο ευρεία αναγνώριση όσο η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Stephenson, 2013). Ο όρος θεωρείται ότι αποδίδει σημαντικά χαρακτηριστικά του τρόπου με τον οποίο λαμβάνονται οι δεσμευτικές αποφάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ωστόσο, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση δεν είναι μόνο μια απλοποιημένη περιγραφή της πολιτικής κινητοποίησης που οδηγεί στη χάραξη ευρωπαϊκής πολιτικής, αλλά και μια προσέγγιση στη θεωρία της πολιτικής επιστήμης και της δημόσιας διοίκησης που αποτυπώνει θεμελιώδεις αλλαγές στη σύγχρονη διακυβέρνηση. Ως εκ τούτου, υποδηλώνει ότι οι διαρθρωτικοί μετασχηματισμοί λαμβάνουν χώρα στα σύγχρονα ευρωπαϊκά κράτη υπό τον αντίτυπο της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Piattoni, 2010).

Η ευρεία αποδοχή που γνώρισε η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης οφείλεται στο γεγονός ότι έθεσε κρίσιμα ερωτήματα σχετικά με τον ρόλο των εθνικών κρατών και των κεντρικών κυβερνήσεων στη σύγχρονη εποχή και εστίασε σε άλλα επίπεδα και άλλους παράγοντες διακυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένων των μη κρατικών φορέων, όπως, επίσης, και στους τρόπους με τους οποίους οι κυβερνητικές λειτουργίες μπορούν να εκτελούνται από οργανισμούς που δεν ανήκουν στην ίδια την Κυβέρνηση. Τις τελευταίες δεκαετίες η διακυβέρνηση έχει αρχίσει να οργανώνεται σε πολλαπλές δικαιοδοσίες, παύοντας να αποτελεί κρατικό μονοπώλιο. Η ανάγκη για μια τέτοιου είδους προσέγγιση ανέκυψε επ' αφορμή του αναδυόμενου πειράματος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που αντιπροσώπευε η Ευρωπαϊκή Ένωση. Οι διάφορες φάσεις από τις οποίες διήλθε η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση οδήγησαν στη μετατόπιση της εξουσίας σε βασικούς τομείς χάραξης πολιτικής σε κατώτερα επίπεδα διακυβέρνησης, αλλάζοντας συθέμελα την πολιτική αρχιτεκτονική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αποκρυσταλλώνοντας τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες οι ευρωπαίοι εταίροι θα συναινούν σε μια περαιτέρω εμβάθυνση του ευρωπαϊκού εγχειρήματος.

1. Εισαγωγή στο θεσμό της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

1.1 Εννοιολογική προσέγγιση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

Ο όρος «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση» (multilevel governance), γεννήθηκε σε μια εποχή κατά την οποία υπήρχε έντονη ανάγκη για κατανόηση των πολιτικών διαδικασιών που υλοποιούνταν στο πλαίσιο νεοσύστατων υπερεθνικών οργανισμών, όπως η Ευρωπαϊκή Ένωση. Ο όρος αυτός επιχειρεί μια ανάλυση των αποκεντρωμένων διαδικασιών λήψης αποφάσεων, κατά τις οποίες οι κυβερνήσεις σε υποεθνικό επίπεδο, οι τοπικές και περιφερειακές αρχές και η κοινωνία των πολιτών ασκούν ολοένα και περισσότερη επιρροή.

Η θεωρία για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση εκκινεί από την ιδέα ότι τα κράτη δεν διαθέτουν πλέον το μονοπώλιο της χάραξης και υλοποίησης των πολιτικών. Αντιθέτως, η κρατική δύναμη έχει αρχίσει σταδιακά να διαμοιράζεται μεταξύ φορέων που δραστηριοποιούνται σε πολλαπλά επίπεδα. Απότοκο αυτής της πραγματικότητας είναι ότι ο ρόλος του κράτους αναμορφώνεται, καθώς οι κρατικοί δρώντες αναπτύσσουν νέες στρατηγικές συντονισμού, καθοδήγησης και δικτύωσης, που δύνανται να προστατεύσουν ή –ακόμα και να ενισχύσουν– την κρατική αυτονομία. Στο πλαίσιο αυτό, η θεωρία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αποπειράται να περιγράψει το μετασχηματισμό των σχέσεων και των τρόπων αλληλεπίδρασης μεταξύ κρατών και άλλων επιπέδων διακυβέρνησης (Saito-Jensen, 2015).

Παρά τις όποιες διαφοροποιήσεις παρουσιάζουν τα διάφορα συστήματα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που έχουν μέχρι τώρα εφαρμοστεί ανά τον κόσμο, σε αυτά ενυπάρχουν ορισμένα κοινά χαρακτηριστικά. Ξεκινώντας, οι αρμοδιότητες για την λήψη αποφάσεων κατανέμονται σε φορείς που βρίσκονται σε διαφορετικά επίπεδα του πολιτικού συστήματος, αντί να συγκεντρώνονται σε κυβερνητικό επίπεδο. Παράλληλα, οι διάφοροι πολιτικοί χώροι βρίσκονται σε διασύνδεση μεταξύ τους, με αποτέλεσμα οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων να εμπεριέχουν μια πληθώρα ανεξάρτητων και, ταυτόχρονα, αλληλοεξαρτώμενων και διαφοροποιημένων δρώντων. Η δε συμμετοχή των επιμέρους δρώντων γίνεται μέσα από διαδικασίες συνεχών διαπραγματεύσεων, διαβούλευσης και συντονισμού, ανάμεσα σε δημόσιους, αλλά και ιδιωτικούς φορείς. Συνεπώς, ο εν λόγω τρόπος διακυβέρνησης προτείνει μια πολυεπίπεδη οργάνωση της εξουσίας –έναντι μιας ιεραρχικής δομής–

στην οποία η αλληλεπίδραση ανάμεσα στις διάφορες ομάδες συμφερόντων γίνεται μέσω της διαπραγματεύσεως.

Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση δεν περιορίζεται στην περιγραφή της κατανομής των εξουσιαστικών αρμοδιοτήτων, σε διαφορετικά επίπεδα/φορείς, αλλά δίνει ιδιαίτερη έμφαση στους τρόπους διάδρασης των πολλαπλών πεδίων στην διαδικασία διακυβέρνησης. Έτσι, κατά την ανωτέρω διαδικασία, οι κρατικοί φορείς αναπτύσσουν σχέσεις συνεργασίας με ομάδες και φορείς από την ιδιωτική οικονομία, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η χάραξη των δημόσιων πολιτικών συναρμόζεται προς τις κοινωνικές απαιτήσεις. Με άλλες λέξεις, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ερείδεται στην ιδέα μιας οριζόντιας-μη ιεραρχικής δομής της διοίκησης των κρατικών υποθέσεων, που επιδιώκει τη συναίνεση όλων των εμπλεκόμενων φορέων σε μια δημόσια πολιτική, με στόχο η δημόσια εξουσία να απολαμβάνει νομιμοποίησης και κοινωνικού ελέγχου. Τα επιμέρους επίπεδα διακυβέρνησης σε μια τέτοια δομή διαρθρώνονται σε μια πυραμιδωτή μορφή, στην οποία η εξουσία διαμοιράζεται σε διάφορες περιοχές-κόμβους, που συναποτελούν ένα μη ιεραρχικό δίκτυο. Αυτού του τύπου, λοιπόν, η διακυβέρνηση χαρακτηρίζεται ως «πολυεπίπεδη», με την έννοια ότι συγκεντρώνει διαφορετικούς φορείς που βρίσκονται σ' έναν κάθετο άξονα, όπως είναι η Ε.Ε., στην οποία τα ευρωπαϊκά-υπερεθνικά όργανα αλληλεπιδρούν με τις εθνικές, περιφερειακές και τοπικές κυβερνήσεις. Την ίδια στιγμή, η διακυβέρνηση φέρνει σε επαφή τον δημόσιο με τον ιδιωτικό τομέα, καθιστώντας την λήψη αποφάσεων συλλογική υπόθεση (Vogel, 2008). Η εμπλοκή, βέβαια, πολλαπλών φορέων στη λήψη αποφάσεων προϋποθέτει τον καθορισμό νέων μηχανισμών ελέγχου και λογοδοσίας μεταξύ των ενδιαφερομένων.

Ένα είδος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης συναντάται και στη διακυβέρνηση του προγράμματος των Ηνωμένων Εθνών REDD⁺ «Μείωση των εκπομπών από την αποψίλωση των δασών και την υποβάθμιση των δασών στις αναπτυσσόμενες χώρες». Στο πρόγραμμα αυτό, η διακυβέρνηση περιλαμβάνει κατά το ένα μέρος υπερεθνικούς δρώντες, όπως είναι η Παγκόσμια Τράπεζα και ο ΟΗΕ, ενώ κατά το άλλο μέρος εθνικούς και υποεθνικούς φορείς που αφορούν στις κυβερνήσεις των αναπτυσσόμενων χωρών, που διαδραματίζουν βαρύνοντα ρόλο στην εφαρμογή των

μέτρων που λαμβάνονται με στόχο την μείωση των ποσοστών αποψίλωσης και υποβάθμισης των δασών, αλλά και στην ενεργό συμμετοχή κρατικών και μη κρατικών φορέων, όπως είναι οι εμπλεκόμενες βιομηχανίες, αλλά και οι τοπικές κοινότητες που βρίσκονται σε δασικές περιοχές (Saito-Jensen, 2015).

1.2 Τα αίτια που οδήγησαν στην ανάπτυξη της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

Στο σύγχρονο κόσμο όπου η χάραξη και υλοποίηση των δημόσιων πολιτικών υπόκειται στην αλληλεπίδραση πολλαπλών δρώντων που σχηματίζουν σύνθετα και πολύπλοκα δίκτυα διάδρασης, η εγκόλπωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης καθίσταται αδήριτη ανάγκη και όχι απλώς μια θεωρητική επιλογή. Ήδη από την δεκαετία του 1990, ο ΟΟΣΑ ασχολείται εκτενώς με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, επιδιώκοντας να υποστηρίξει τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικών στον εντοπισμό των προκλήσεων και των αναγκών για την ενίσχυση των συστημάτων πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Η αύξηση της δυσπιστίας των πολιτών απέναντι στις κεντρικές κυβερνήσεις κατέστησε αναγκαία την υιοθέτηση ενός δικτυωμένου συστήματος διακυβέρνησης, που θα περιλαμβάνει τη συμμετοχή ενός ευρύτερου φάσματος φορέων – συμπεριλαμβανομένων των ΜΚΟ, των φορέων της ιδιωτικής οικονομίας και των πολιτών–, αλλά και την καλύτερη συνεργασία ανάμεσα στις τοπικές κυβερνήσεις με τους εθνικούς φορείς χάραξης πολιτικής. Η εγγύτητα προς τον πολίτη έχει βαρύνουσα σημασία, τόσο για τον έλεγχο, όσο και για τη δημοκρατική νομιμοποίηση των λαμβανόμενων αποφάσεων. Ως εκ τούτου, οι τοπικοί φορείς διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των διοικουμένων, λειτουργώντας ως «μεσάζοντες» ανάμεσα στις κεντρικές κυβερνήσεις και στους πολίτες.

Μολονότι στο παρελθόν τέτοιου είδους ζητήματα θεωρούνταν ως εξειδικευμένα από τους φορείς χάραξης πολιτικής ή ακόμα και τους διεθνείς οργανισμούς, το εύρος της δυσaráσκείας και η γενικευμένη αντίδραση κατά της παγκοσμιοποίησης, οδήγησαν στο να καταστούν αυτά τα θέματα «γενικού ενδιαφέροντος». Η κρίση που διέρχεται το δημοκρατικό πολίτευμα διαπιστώθηκε ότι

οφείλεται, εν πολλοίς, αφενός σε πολιτικές προσεγγίσεις που δεν λαμβάνουν υπόψη το τοπικό-εδαφικό στοιχείο, αφετέρου σε δυσλειτουργικά συστήματα διακυβέρνησης. Συνεπώς, η εξεύρεση τρόπων που θα βοηθούσαν τα συστήματα διακυβέρνησης να γίνουν αποτελεσματικά κατέστη υψίστης σημασίας μεταρρυθμιστική προτεραιότητα. Εντούτοις, παρά την ευρεία συναίνεση γύρω από τις υπάρχουσες προκλήσεις και την αναγκαιότητα για πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, λιγότερη υπήρξε η συμφωνία σε σχέση με τις ενδεδειγμένες λύσεις. Ακόμα, δε, μεγαλύτερη αμφιβολία υπήρξε ως προς τη λειτουργική εφαρμογή αυτών των λύσεων με τρόπο που θα καλύπτει τις ιδιαίτερες τοπικές συνθήκες κάθε επικράτειας (Allain-Dupré, 2020).

1.3 Μορφές πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

Η θεωρία διακρίνει ενδεικτικά δύο τύπους πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Ο πρώτος τύπος συνίσταται σε μια διακυβέρνηση με αυστηρή δομή, που περιλαμβάνει μια κάθετη, κλιμακωτή διάρθρωση ιεραρχία, στην οποία ένας περιορισμένος αριθμός αρχών διαθέτει την εξουσία λήψης αποφάσεων. Ο τύπος αυτός εστιάζει στις μορφές αλληλεπίδρασης μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης και των αποτελεσμάτων της πολιτικής τους. Τα εθνικά κράτη διατηρούν τον κεντρικό ρόλο στον καθορισμό των συλλογικών στόχων, ενώ οι τοπικές αρχές και οι μη κρατικοί φορείς διαθέτουν προκαθορισμένο βαθμό δράσης και επιρροής στην χάραξη των πολιτικών, καθώς βρίσκονται σε πλήρη εξάρτηση από τους εθνικούς δρώντες.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι φορείς που ασκούν την αρμοδιότητα τους σε υποεθνικό επίπεδο διακυβέρνησης ενδέχεται να είναι σε θέση ακόμα και να παρακάμπτουν τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων σε εθνικό επίπεδο, ορίζοντας τα επιμέρους ζητήματα σε όρους τοπικού ενδιαφέροντος ή συνάπτοντας απευθείας συμφωνίες σε παγκόσμιο επίπεδο, χωρίς τη διαμεσολάβηση των εθνικών δρώντων. Παρά, όμως, την όποια ευελιξία ενδέχεται να διαθέτουν οι υποεθνικοί φορείς, παραμένουν σε εξάρτηση από τη διακυβέρνηση σε εθνικό επίπεδο, καθώς η σχετικές δυνατότητες για αυτόνομη δράση εκχωρούνται από τους κυβερνητικούς φορείς.

Ο δεύτερος τύπος διακυβέρνησης, ο λεγόμενος «πολυκεντρικός», προσδιορίστηκε για πρώτη φορά στο έργο των Vincent και Elinor Ostrom. Η κύρια διαφοροποίηση του σε σύγκριση με το ιεραρχικό μοντέλο εντοπίζεται στο γεγονός ότι περιέγραψε την δομή της πολυκεντρικής διακυβέρνησης περισσότερο ως ένα οικοδόμημα «πολλαπλών κυβερνητικών αρχών διαφορετικής κλίμακας», παρά ως μια μονοκεντρική μονάδα. Αυτός ο τύπος διακυβέρνησης αντιλαμβάνεται τις σαφείς δομές και ιεραρχίες, που χαρακτηρίζουν το προηγούμενο μοντέλο, ως δυσδιάκριτες, συγκεχυμένες ή ακόμα και πλήρως ανύπαρκτες, λόγω των αλληλεπιδράσεων μεταξύ διαφόρων διοικητικών οργάνων και φορέων. Η σύγχυση αυτή διαχέεται, όχι μόνο ανάμεσα στα διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης, αλλά και μεταξύ των διαφορετικών μορφών διακυβέρνησης, όπως είναι η κρατική και η μη κρατική διακυβέρνηση. Αντί για αυστηρά καθορισμένα επίπεδα και δομές, η λειτουργία της πολυκεντρικής διακυβέρνησης βασίζεται κυρίως σε «σφαίρες εξουσίας» ή «σύνθετα επικαλυπτόμενα δίκτυα», που είτε συγκροτούνται είτε αναδύονται εντός τοπικών ή μη τοπικών δικτύων, διαπραγματεύονται, συνεργάζονται ή, ενίοτε, συγκρούονται για τις ατζέντες και τις προς λήψη αποφάσεις.

Παρά τις δομικές διαφορές τους, οι δύο μορφές πολυεπίπεδης διακυβέρνησης παρουσιάζουν αρκετά σημεία σύγκλισης. Ξεκινώντας, εκκινούν και οι δύο από την ιδέα ότι ο ρόλος του κράτους φθίνει σταδιακά ή, σε κάθε περίπτωση, αναδιαμορφώνεται καθώς οι διάφοροι μη κρατικοί-ιδιωτικοί φορείς διακυβέρνησης μοιράζονται ορισμένες από τις παραδοσιακές αρμοδιότητες του. Παρότι οι κρατικοί παράγοντες εξακολουθούν να διατηρούν το ρόλο τους ως βασικοί φορείς χάραξης και άσκησης πολιτικών, η εξουσία για την λήψη αποφάσεων μετατίθεται προς πολλαπλές κατευθύνσεις: «από πάνω προς τα κάτω», «από κάτω προς τα πάνω» ή «προς πλάγιες κατευθύνσεις». Αυτή η πραγματικότητα αφενός δημιουργεί ευκαιρίες για αποτελεσματικότερη κρατική διακυβέρνηση, αφετέρου υποστηρίζεται ότι προκαλεί εμπόδια στην ικανότητα των κρατών να ελέγχουν εξ' ολοκλήρου τη διακυβέρνηση. Εντούτοις, παρά την όποια κρατική εξασθένιση, δεν θα πρέπει να παραγνωρίζεται ότι ο πολλαπλασιασμός των χώρων διακυβέρνησης επιτρέπει στα κράτη να αναθέτουν αρμοδιότητες σε πολλαπλά επίπεδα διακυβέρνησης και να κατευθύνουν, μ' αυτόν τον τρόπο, αποτελεσματικά τους πόρους τους μεταξύ των διαφόρων

δραστηριοτήτων. Εξάλλου, η διακυβέρνηση σε κρατικό επίπεδο δύναται να διοχετεύει και να αξιοποιεί τους πόρους των φορέων και σ' άλλα επίπεδα, συμπεριλαμβανομένων των μη κρατικών οντοτήτων διακυβέρνησης, προκειμένου να επιτευχθούν οι τεθέντες στόχοι.

Μια από τις σημαντικότερες παραδοχές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αφορά στην ολοένα και αυξανόμενη σημασία της κινητοποίησης των υποεθνικών επιπέδων διακυβέρνησης. Η αποτελεσματικότητα μιας τέτοιας κινητοποίησης φαίνεται να αυξάνεται όταν τα υποεθνικά επίπεδα διακυβέρνησης καταφέρνουν να δημιουργούν στενούς δεσμούς με οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι οι υποεθνικοί δρώντες μπορούν αφενός να προσελκύσουν ευκολότερα το ενδιαφέρον των εθνικών κυβερνητικών οργάνων, αφετέρου να δομήσουν στενότερους δεσμούς με την τοπική κοινωνία των πολιτών, εκπροσωπώντας καλύτερα τα συμφέροντά τους. Η ως άνω διαδικασία καλείται «διπλή σύγκλιση».

Η έννοια της διπλής σύγκλισης περιγράφει καταστάσεις εντός του χώρου της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, στις οποίες οι υποεθνικές αρχές προωθούν τα συμφέροντα της τοπικής κοινωνίας, μέσω δραστηριοτήτων άσκησης πίεσης (lobbying), λειτουργώντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, ως προεκτάσεις των προγραμμάτων της κοινωνίας των πολιτών. Από την άλλη πλευρά, οι ΜΚΟ και τα διάφορα κοινωνικά κινήματα αναλαμβάνουν ορισμένες από τις κυβερνητικές αρμοδιότητες, που παραδοσιακά ασκούσαν αποκλειστικά από το τους υποεθνικούς κυβερνητικούς φορείς. Με άλλες λέξεις, πρόκειται για μια διπλή εισχώρηση: της κοινωνίας των πολιτών στα κατώτερα επίπεδα διακυβέρνησης, μέσα από τη διάνοιξη νέων διαύλων επικοινωνίας, και της κρατικής διακυβέρνησης στην κοινωνία των πολιτών. (Saito-Jensen, 2015).

1.4 Μετρώντας την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Η σταδιακή ανάπτυξη του όρου «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση» συνοδεύτηκε από προοδευτικές προσπάθειες για την ποσοτική απόδοση αυτού σε ποσοτικούς όρους. Η μέτρηση του βαθμού αποκέντρωσης σ' ένα διοικητικό σύστημα συνιστούσε πρόκληση για πολλές δεκαετίες, εξαιτίας της πολυδιάστατης φύσης που παρουσιάζει, καλύπτοντας φορολογικές, διοικητικές και πολιτικές διαστάσεις. Ειδικότερα, ο

προσδιορισμός του μεγέθους της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης σε ποσοτικούς όρους είναι εξαιρετικά πολύπλοκος, λόγω των πολλαπλών αλληλεξαρτήσεων που διατρέχουν τα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης, αλλά και της σύγκλισης των ευθυνών για τις περισσότερες δημόσιες πολιτικές. Έτσι, ιδιαίτερα χρήσιμη για την κατανόηση των προσδιοριστικών παραγόντων του μέτρου της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, κρίνεται η διάκριση μεταξύ «αυτοδιοίκησης» και «δια-κυβέρνησης», καθώς συμβάλλει στην μέτρηση των επιμέρους πτυχών αυτής, οι οποίες έχουν διαφορετικές πολιτικές επιπτώσεις.

Η ανάπτυξη της ιδέας της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης προσέφερε ώθηση στην επιστήμη για την μέτρηση της εξουσίας ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης, ιδίως μέσω του Δείκτη Περιφερειακών Αρχών (RAI, «Regional Authority Index»), που αναπτύχθηκε το 2010 και του Δείκτη Τοπικής Αυτονομίας (LAI, «Local Authority Index»), που ακολουθεί την ίδια μεθοδολογία με τον RAI. Ο δείκτης RAI έχει αναγνωριστεί σε ευρεία κλίμακα ως το πιο ολοκληρωμένο σύνολο δεικτών για την ποσοτική απόδοση της εξουσίας των περιφερειακών αρχών, καθώς δεν περιορίζεται αποκλειστικά σε δημοσιονομικούς δείκτες, αλλά περιλαμβάνει και δείκτες που σχετίζονται με θεσμικούς παράγοντες, όπως, επίσης, και με παράγοντες όπως το πεδίο εφαρμογής των πολιτικών, η εκπροσώπηση, η νομοπαρασκευαστική διαδικασία, ο έλεγχος της εκτελεστικής εξουσίας και η θεσμική μεταρρύθμιση.

Η πρόοδος αυτή που σημειώθηκε στην μέτρηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και της τοπικής εξουσίας, επιβεβαιώνει την παγκόσμια τάση για ολοένα και περισσότερη αποκέντρωση. Ενδεικτικά, στην Ευρώπη, ο δείκτης LAI κατέγραψε σημαντική αύξηση της τοπικής αυτονομίας την περίοδο 1990-2005, ιδιαίτερα σε χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Ακολουθώντας, από τις 81 χώρες που καλύπτονται από το δείκτη RAI, οι 52 γνώρισαν καθαρή αύξηση του βαθμού περιφερειακής εξουσίας, ενώ μόνο 9 σημείωσαν καθαρή μείωση. Βέβαια, οι παραπάνω αποκεντρωτικές μεταρρυθμίσεις που έχουν υλοποιηθεί ανά τον κόσμο οφείλονταν σε μια σειρά από πολιτικούς, ιστορικούς και οικονομικούς λόγους που διαφέρουν ουσιαστικά μεταξύ των χωρών.

Στα παραπάνω θα πρέπει να συμπληρωθεί και η συμβολή μεγάλων τάσεων που έλαβαν χώρα εκείνη την εποχή στην ενίσχυση του ρόλου των υποεθνικών αρχών,

όπως είναι η επανάσταση της πληροφορίας, η ψηφιοποίηση, η παγκοσμιοποίηση της οικονομικής δραστηριότητας και η αύξηση του ρυθμού αστικοποίησης. Όλες αυτές οι εξελίξεις παγκόσμιας κλίμακας οδήγησαν στην ανάπτυξη μεθόδων μέτρησης της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και στην απόδοση μιας εναργούς εικόνας της δυναμικής της αποκέντρωσης. Οι τάσεις για αποκέντρωση έχουν συνοδευτεί με προσπάθειες για αναβάθμιση της υποεθνικής διακυβέρνησης, μέσω της διαδημοτικής συνεργασίας, της μητροπολιτικής συνεργασίας και την ενίσχυσης του ρόλου των περιφερειών. Στη σημερινή εποχή, η διαδημοτική συνεργασία είναι ιδιαίτερα διαδεδομένη στο πλαίσιο του ΟΟΣΑ, με οφέλη τόσο στις αγροτικές, όσο και στις μητροπολιτικές κοινότητες. Αξιοσημείωτο είναι ότι επί του παρόντος, τα δύο τρίτα περίπου των μητροπολιτικών περιοχών του ΟΟΣΑ, διαθέτουν ένα όργανο μητροπολιτικής διακυβέρνησης, ενώ σύμφωνα με στοιχεία του δείκτη RAI επιβεβαιώνεται ότι ο αριθμός των κάθε είδους μητροπολιτικών αρχών διακυβέρνησης έχει αυξηθεί, ιδίως από τη δεκαετία του 1990 και έπειτα.

Η συζήτηση γύρω από την μέτρηση και τον προσδιορισμό της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης πρέπει να διεξάγεται λαμβανομένων υπόψη δύο συνακόλουθων παραμέτρων. Η πρώτη αφορά στο γεγονός ότι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση συνεπάγεται το μετασχηματισμό, όχι, όμως, απαραίτητα και την υποχώρηση του ρόλου του κράτους. Συγκεκριμένα, η τελευταία δεν θα πρέπει να εκλαμβάνεται ως ένα «παιχνίδι μηδενικού αθροίσματος», στο οποίο το κράτος απολύει αυτό που κερδίζουν οι τοπικές και περιφερειακές αρχές. Η δεύτερη πτυχή συνδέεται με το γεγονός ότι με την υιοθέτηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, η υποεθνική διακυβέρνηση καθίσταται όλο και περισσότερο διαφοροποιημένη (ασύμμετρη), προκειμένου μ' αυτόν τον τρόπο να συνυπάρχουν ταυτοχρόνως στο ίδιο επίπεδο διακυβέρνησης πολλαπλές μορφές συστημάτων πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Το αίτημα για πολυεπίπεδη διακυβέρνηση δεν περιορίζεται μόνο στην ενδυνάμωση των τοπικών αρχών, αλλά ασκεί επιδράσεις πέραν από τις υποεθνικές κυβερνήσεις και σε εθνικό επίπεδο. Με άλλες λέξεις, συνεπάγεται έναν νέο, αναβαθμισμένο ρόλο των κεντρικών κυβερνήσεων, ο οποίος είναι περισσότερο στρατηγικός και εστιάζει στη διασφάλιση εκείνων των προϋποθέσεων που αναγκαιούν για τον ορθό συντονισμό, την ευθυγράμμιση των πολιτικών στόχων, την

αξιολόγηση των επιδόσεων των τοπικών και περιφερειακών αρχών και την προαγωγή της ισόρροπης ανάπτυξης όλων των εδαφικών περιοχών της εθνικής επικράτειας. Τέτοιες αλλαγές προϋποθέτουν, βέβαια, και την ανάπτυξη νέων ικανοτήτων σε επίπεδο κεντρικής κυβέρνησης, προκειμένου η τελευταία να δύναται να διαχειριστεί αποτελεσματικά το νέο της ρόλο.

1.5 Οι διακρατικές Συμπράξεις Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα ως εργαλείο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, όπως έχει νωρίτερα λεχθεί, δεν συνεπάγεται μόνο την κάθετη κατανομή της εξουσίας από την κεντρική κυβέρνηση σε τοπικούς και περιφερειακούς φορείς, αλλά και την οριζόντια σε φορείς προερχόμενους από την ιδιωτική οικονομία. Αυτός ο διαμοιρασμός της εξουσίας χάραξης και υλοποίησης πολιτικών σε πολλαπλά κέντρα διακυβέρνησης πραγματώνεται μέσα από τη συνεργασία του δημόσιου με τον ιδιωτικό τομέα με τη σύναψη διεθνών Συμπράξεων Δημόσιου και Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ) (Public-Private Partnerships, PPP's). Με τον όρο «ΣΔΙΤ» αναφερόμαστε σε «θεσμοθετημένες διασυνοριακές συνεργασίες ανάμεσα σε δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς, που στοχεύουν στην παροχή δημόσιων αγαθών και οι οποίες εκτείνονται σε διάφορες εδαφικές βαθμίδες και επίπεδα». Οι ΣΔΙΤ εμπίπτουν, κατά κανόνα, σε μια απ' τις ακόλουθες κατηγορίες: 1) ΣΔΙΤ παροχής υπηρεσιών, 2) ΣΔΙΤ ανταλλαγής γνώσεων και 3) ΣΔΙΤ καθορισμού προτύπων (Beisheim & Dingwerth, 2010). Οι ΣΔΙΤ εντάσσονται στη πολυεπίπεδη διακυβέρνηση τύπου 2, στην οποία οι μη κρατικοί φορείς συγκυβερνούν μαζί με το κράτος προκειμένου να παρέχουν αγαθά και υπηρεσίες και να αναλαμβάνουν καθήκοντα διακυβέρνησης που παλαιότερα βρίσκονταν στην αποκλειστική αρμοδιότητα του κράτους.

Οι διακρατικές ΣΔΙΤ συνιστούν εδαφικά υπερκείμενες οντότητες που συνδέουν διεθνείς ή περιφερειακούς οργανισμούς και δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς από διάφορες χώρες με σκοπό την υλοποίηση μεγάλων έργων σε τοπικό επίπεδο. Οι τελευταίες μπορούν να ιδωθούν ως λειτουργικές μονάδες στο πλαίσιο ευρύτερων συστημάτων πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, δεδομένου ότι διαθέτουν σχετική αυτονομία στη λήψη αποφάσεων, ενώ οι σχετικές αρμοδιότητες κατανέμονται σε πολλαπλούς φορείς και λειτουργικά επίπεδα των οποίων η

αρμοδιότητα αφορά σε επιμέρους καθήκοντα ή λειτουργίες. Σ' αυτό το σημείο ανακύπτει και μια από τις μεγαλύτερες προκλήσεις που διέρχονται οι ΣΔΙΤ· ήτοι να πετύχουν την ορθολογική οργάνωση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων σε όλα τα διαφορετικά επίπεδα (διακρατικό, εθνικό, τοπικό και περιφερειακό).

Είναι γεγονός ότι ο αριθμός των διακρατικών ΣΔΙΤ έχει αυξηθεί αισθητά τα τελευταία χρόνια. Η δε εμβέλεια αυτών καταλαμβάνει πολλαπλούς τομείς πολιτικής, όπως είναι η αναπτυξιακή πολιτική, η πολιτική για τα ανθρώπινα δικαιώματα, η περιβαλλοντική πολιτική και η πολιτική ασφαλείας. Η μεγάλη απήχηση που απολαμβάνουν είναι κάθε άλλο, παρά τυχαία. Ειδικότερα, έχει διαπιστωθεί ότι παγκόσμιες προκλήσεις, όπως είναι η καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής, η φτώχεια και οι μεταδοτικές ασθένειες, μπορούν να αντιμετωπιστούν καλύτερα μέσα από τη συνεργασία πολλών δρώντων που δραστηριοποιούνται σε διαφορετικά επίπεδα. Επίσης, η δημιουργία των ΣΔΙΤ, αποτελεί, μεταξύ άλλων, ένα μέσο παράκαμψης των δυσκίνητων και χρονοβόρων γραφειοκρατικών διαδικασιών και ένα πρότυπο δράσης για την αναπτυξιακή συνεργασία. Αναμφίλεκτα, πρόκειται για ένα πολύτιμο εργαλείο διακυβέρνησης που υποστηρίζει τη συμμετοχή τόσο δημόσιων όσο και ιδιωτικών φορέων σε υπερεθνικό επίπεδο (Beisheim, Campe, & Schäferhoff, Global governance through public- private partnerships, 2010).

1.6 Ο ρόλος των ομάδων συμφερόντων σε καθεστώς πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

Η σύγχρονη διαμόρφωση της πολιτικής επιδέχεται έντονη επιρροή από οργανωμένες ομάδες συμφερόντων, οι οποίες συμμετέχουν μέσω ενός συστήματος τυπικών, αλλά και άτυπων σχέσεων. Πράγματι, φορείς προερχόμενοι από την ιδιωτική οικονομία, αλλά και κοινωνικοί φορείς, ασχολούνται πλέον με την παροχή εμπειρογνομosύνης, τη διευκόλυνση στη διάθεση δημόσιων αγαθών και υπηρεσιών, καθώς και με τη διαχείριση δημόσιων έργων. Η σύγχρονη τάση για στροφή από την «κυβέρνηση» στη «διακυβέρνηση» ήταν απόρροια της κυβερνητικής ανεπάρκειας (της σύγχρονης

δημοκρατίας) που οδήγησε στην αυξανόμενη συμμετοχή ιδιωτικών δρώντων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και υλοποίησης πολιτικών. Τα οργανωμένα συμφέροντα εντοπίζονται σε όλα τα επίπεδα των δομών διακυβέρνησης, ενώ σε πολλές περιπτώσεις, η πρόσβαση τους στον πολιτικο-διοικητικό μηχανισμό έχει πλέον θεσμοθετηθεί. Με τον όρο οργανωμένα συμφέροντα εννοούμε «*συλλογικούς μη κρατικούς φορείς που συμμετέχουν στη διακυβέρνηση*». Πρόκειται, κυρίως, για οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και φορείς εταιρικών συμφερόντων. Τόσο η κοινωνία των πολιτών όσο και φορείς της ιδιωτικής οικονομίας, συμμετέχουν στη πολιτική διαδικασία, πλην όμως, κατέχοντας διακριτούς ρόλους και λειτουργίες. Οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών εμπλέκονται, κατ' αρχήν, στην ανάπτυξη εναλλακτικών πολιτικών και νομιμοποιημένων πολιτικών θέσεων, ενώ οι εταιρικοί φορείς συνεισφέρουν, ιδίως, με την παροχή τεχνογνωσίας, πόρων και διοικητικής ικανότητας, επιδιώκοντας οικονομικής φύσεως συμφέροντα (Hassel, 2010).

Το εύρος και η ένταση της δύναμης επιρροής των ομάδων συμφερόντων ποικίλλει ανάλογα με τον τύπο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης τύπου 1, που χαρακτηρίζεται από περιορισμένο αριθμό μη επικαλυπτόμενων ορίων δικαιοδοσίας και διακριτά επίπεδα διακυβέρνησης, αναπτύσσουν τη δράση τους κυρίως θεσμοθετημένες ομάδες οργανωμένων συμφερόντων, που κάνουν χρήση της ευρείας δυναμικής χάραξης πολιτικής σε θεσμοθετημένα πλαίσια.. Πρόκειται, ιδίως, για ενώσεις που μπορούν να αναλάβουν αξιόπιστες δεσμεύσεις και, ως εκ τούτου, ασκούν διακυβερνητικές λειτουργίες, όπως είναι η παροχή δημόσιων αγαθών. Τέτοιου είδους διακυβέρνηση συνοδεύεται συνήθως από κάποιου είδους «συνταγματοποίηση» και γι' αυτό συναντάται πρωτίστως σε εθνικό και υποεθνικό επίπεδο.

Σε αντίθεση με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση τύπου 1, ο δεύτερος τύπος διακυβέρνησης συνίσταται σ' ένα πολύπλοκο, ρευστό πλέγμα αμέτρητων επικαλυπτόμενων δικαιοδοσιών. Στην εν λόγω δομή διακυβέρνησης προσελκύονται περισσότερο ευέλικτες ομάδες συμφερόντων που καθοδηγούνται από ad hoc πολιτικά ζητήματα. Οι οργανωτικές δομές δεν είναι αυστηρές και οι εσωτερικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων είναι ελλιπώς προσδιορισμένες. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση τύπου 2 προτείνει μια νέα διάσταση της δημόσιας πολιτικής, που

έρχεται να θεραπεύσει νέα κοινωνικά προβλήματα, για τα οποία δεν έχει προσώρας βρεθεί κάποια προκαθορισμένη λύση (Maggetti & Trein, 2019). Αυτός ο τύπος διακυβέρνησης κυριαρχεί σε καθεστώτα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που υπερβαίνουν τα όρια της εθνικής επικράτειας.

2. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ως μια καινοτόμος θεώρηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης

2.1 Η μετεξέλιξη του ευρωπαϊκού οράματος

Η ιδέα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης από την αρχική της σύλληψη στα μέσα του 20^{ου} αιώνα μέχρι σήμερα έχει διέλθει από διάφορα στάδια που αντικατοπτρίζουν τις μεταβαλλόμενες φιλοδοξίες των ευρωπαίων εταίρων. Πράγματι, το όραμα των πρωτεργατών της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, που στόχευε στην πλήρη πολιτική ένωση των κρατών μελών, με τη σταδιακή μετάβαση στα πρότυπα του ομοσπονδιακού μοντέλου συνεργασίας, απέχει παρασάγγας από το περιεχόμενο και το πνεύμα των Συνθηκών, που σκιαγράφησαν το μονοπάτι της ευρωπαϊκής πορείας. Ήδη από το 1992 το σύστημα πυλώνων που δημιουργήθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ αποτύπωσε την εφεκτική στάση των ευρωπαίων εταίρων απέναντι στην επιθυμητή πορεία του ευρωπαϊκού εγχειρήματος. Τα κράτη μέλη παρά τα αλματώδη βήματα που πραγματοποίησαν, μέσω της σταδιακής μεταφοράς κυριαρχικής φύσης αρμοδιοτήτων προς την Ένωση, προέβαλαν σθεναρά αντίσταση απέναντι σε μια ομοσπονδιακής λογικής πολιτική ένωση και επέλεξαν να παραμείνουν «κύριοι των συνθηκών», επιλέγοντας ένα πλαίσιο διακυβερνητικής συνεργασίας στις πολιτικές που άγγιζαν ο δεύτερος και ο τρίτος πυλώνας (Παπακωνσταντής, 2016). Για πολλούς, μάλιστα, η καταψήφιση του Ευρωπαϊκού Συντάγματος σήμανε την ανάσχεση –αν όχι τον ενταφιασμό– της ενοποιητικής διαδικασίας. Απότοκο αυτής της οπισθοχώρησης υπήρξε η Συνθήκη της Λισαβόνας, που απάλειψε κάθε λέξη που περιλάμβανε έντονο ιδεολογικό συμβολισμό (σύνταγμα, εθνικός ύμνος, υπουργός εξωτερικών).

Η ακινησία των τελευταίων δεκαετιών αποδόθηκε τόσο στην έλλειψη συναίνεσης ανάμεσα στα κράτη μέλη για το βαθμό ισχυροποίησης των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, όσο και στην απουσία πειστικών επιχειρημάτων για τα θετικά αποτελέσματα που θα συνεπάγονταν μια τέτοιου είδους προοπτική εμβάθυνσης. Ορισμένοι τέθηκαν υπέρ της άποψης ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση πάσχει από έλλειψη προσανατολισμού, ενώ άλλοι υποστήριξαν ότι τροχοπέδη στην στη διαδικασία ολοκλήρωσης στάθηκε η διεύρυνση προς τα κράτη του ευρωπαϊκού νότου (Taylor, 2010). Όποια και αν είναι η απάντηση, το βέβαιο είναι ότι οι κυβερνήσεις των κρατών μελών άλλαξαν τις προτιμήσεις τους γύρω από την πορεία και το μέλλον της

Ευρωπαϊκής Ένωσης και μαζί τους άλλαξαν και οι θεωρίες που πλαισιώναν το φαινόμενο της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Οι στοχαστές της εποχής έπαψαν να ασχολούνται τόσο με την προοπτική μιας διαρκώς στενότερης ένωσης των κρατών μελών και έστρεψαν το ενδιαφέρον τους σε ζητήματα εφαρμογής πολιτικών θεωριών στην ενωσιακή τάξη. Η αναθέρμανση του ευρωπαϊκού εγχειρήματος θα μπορούσε να επανέλθει μόνο μέσα από ένα καινοτόμο στρατηγικό σχέδιο, ικανό να εμπνεύσει, αλλά, και να κινητοποιήσει την κοινή γνώμη υπέρ της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

2.2 Νεολειτουργισμός

Ο νεολειτουργισμός (neo-functionalism) βρίσκει τις πνευματικές του ρίζες σε δύο θεωρίες · τον πλουραλισμό (pluralism) και το λειτουργισμό (functionalism), οι οποίες αναπτύχθηκαν λίγο μετά το πέρας του Β' Παγκοσμίου Πολέμου. Η θεωρία του πλουραλισμού παρείχε στον νεολειτουργισμό το θεωρητικό υπόβαθρο για την αποσύνθεση των κυβερνήσεων σε συστατικούς ομαδικούς δρώντες. Ειδικότερα, ο νεολειτουργισμός αντιλαμβάνεται το κράτος ως μια αρένα στην οποία δραστηριοποιούνται διάφοροι κοινωνικοί φορείς, οι οποίοι επιδιώκουν την διασφάλιση των συμφερόντων τους. Έτσι, οι διεθνείς σχέσεις δεν μεταφράζονται ως ένα παιχνίδι μεταξύ κρατών, αλλά ως ένα πεδίο αλληλόδρασης μεταξύ κοινωνικών δρώντων. Αν οι ομάδες συμφερόντων εντός ή μεταξύ των κρατών εκτιμήσουν ότι υπερεθνικοί θεσμοί μπορούν να εξυπηρετήσουν καλύτερα, σε σχέση με τους εθνικούς, τις επιδιώξεις τους, τότε θα επέλθει αυτό που ονομάζουμε «περιφερειακή ολοκλήρωση»

Ακολούθως, η θεωρία του νεολειτουργισμού δανείζεται από το λειτουργισμό την αναγνώριση της πλουραλιστικής φύσης της πολιτικής δραστηριότητας και την επακόλουθη ανάγκη για απολιτικοποίηση της διαχείρισης των κοινών. Σε αντίθεση, με τον λειτουργισμό, που υποστηρίζει ότι ο μοναδικός τρόπος παράκαμψης της κρατικής κυριαρχίας είναι η εκχώρηση συγκεκριμένων κρατικών λειτουργιών σε διεθνείς οργανισμούς, ο νεολειτουργισμός εστιάζει το ενδιαφέρον του στην προοπτική για βαθύτερη και ευρύτερη διακυβέρνηση σε περιφερειακό επίπεδο. Το κατά πόσο μια τέτοια επιλογή θα οδηγήσει σταδιακά σε μια ομοσπονδιακού τύπου διακυβέρνηση, αυτό είναι άγνωστο. Εκείνο που απασχολεί ιδιαίτερα τη σχολή του νεολειτουργισμού είναι η κατεύθυνση προς την περιφερειακή ολοκλήρωση και

λιγότερο το αποτέλεσμα αυτής (Hooghe & Marks, 2019). Η περιφερειακή ολοκλήρωση σε έναν τομέα πολιτικής θα προκαλέσει την εκχείλιση της ολοκλήρωσής και σε άλλους τομείς, είτε προσφέροντας νέες δυνατότητες συνεργασίας, είτε δημιουργώντας περαιτέρω ζητήματα για την επίλυση των οποίων χρειάζεται ευρύτερη συνεργασία. Μοχλός ενεργοποίησης αυτής της διάχυσης, κατά τους οπαδούς του νεολειτουργισμού, συνιστούν οι υπερεθνικοί ευρωπαϊκοί θεσμοί –όπως είναι η Επιτροπή–, μέσω των οποίων μπορούν να προωθηθούν κοινές πολιτικές και συμφωνίες που προάγουν το κοινό συμφέρον. Η εκχείλιση λαμβάνει δύο μορφές: τη λειτουργική και τη πολιτική (Ανδρέου, 2022). Η πρώτη περιγράφει τον τρόπο με τον οποίο η ολοκλήρωση σ' έναν τομέα πολιτικής επιφέρει την ανάγκη για εξάπλωση της συνεργασίας και σ' άλλους τομείς. Η δεύτερη μορφή εκχείλισης (η πολιτική), από την άλλη πλευρά, εξηγεί το ρόλο που διαδραματίζουν οι υπερεθνικοί και υποεθνικοί φορείς στην ενοποιητική διαδικασία, ασκώντας πιέσεις για τη δημιουργία νέων υπερεθνικών θεσμών που θα εκφεύγουν του ελέγχου των εθνικών κυβερνήσεων (Hatton, 2015).

2.3 Διακυβερνητισμός

Η εν λόγω θεωρία δίνει ιδιαίτερη έμφαση στις διακρατικές συμφωνίες και στην προαγωγή του συντονισμού ως ενδεδειγμένου τρόπου επίλυσης των συγκρούσεων που παρουσιάζονται ανάμεσα στα κράτη μέλη, τα οποία συνιστούν τον ύστατο αποδέκτη της κρατικής κυριαρχίας. Κατά τον Moravcsik, «η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορεί να γίνει καλύτερα αντιληπτή ως μια σειρά ορθολογικών επιλογών που λαμβάνονται από τους εθνικούς ηγέτες» (Leuffen, Schimmelfennig, & Rittberger, 2022). Εκκινώντας από αυτόν το συλλογισμό, ο διακυβερνητισμός (intergovernmentalism) υποστηρίζει την ιδέα ότι οι ηγέτες των κρατών δεν διαθέτουν το δικαίωμα μεταβίβασης κυριαρχικής φύσεως αρμοδιοτήτων σε υπερεθνικούς οργανισμούς (Ramiro Troitiño & Chochia, 2012). Η διαδικασία εξεύρεσης κοινών λύσεων ελέγχεται από τις εθνικές κυβερνήσεις των κρατών μελών, που αποφασίζουν να προχωρήσουν σε συμβιβασμό μόνο εφόσον το όφελος από την κοινή δράση υπερκαλύπτει το κόστος. Η διακυβερνητική προσέγγιση είναι έντονα κρατο-κεντρική, καθώς αντιλαμβάνεται τις εθνικές κυβερνήσεις ως κύριους δρώντες επί της ενοποιητικής διαδικασίας. Εν αντιθέσει με τους νεολειτουργιστές, που

αντιλαμβάνονται το φαινόμενο της ολοκλήρωσης ως επακόλουθο της συνεργασίας και του ανταγωνισμού ανάμεσα σε κοινωνικούς φορείς, οι υπέρμαχοι αυτής της θεωρίας εξηγούν την ολοκλήρωση ως το αποτέλεσμα της αλληλεπίδρασης μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων. Η ιδέα της ολοκλήρωσης έρχεται σε αντίθεση με την εθνική ποικιλομορφία, συνεπώς η όποια είδους διαπραγματευτική συνεργασία θα πρέπει να περιορίζεται στην οικονομία, αφήνοντας ανέπαφη την κρατική κυριαρχία. Η ολοκλήρωση πρέπει να σταματά αφής αρχίζει να επηρεάζει την υψηλή πολιτική (Βοσκόπουλος, 2009). Στο διακυβερνητικό μοντέλο οι αποφάσεις λαμβάνονται με βάση την ομοφωνία, καθώς αυτή αποτελεί τον μόνο τρόπο που επιτρέπει σ' όλα τα κράτη να υπερασπίζονται τις θέσεις τους και να διατηρούν τον έλεγχο της κυριαρχίας τους.

2.4 Φιλελεύθερος διακυβερνητισμός

Ο φιλελεύθερος διακυβερνητισμός (liberal intergovernmentalism) καθιερώθηκε από τον Andrew Moravcsik ως μια νεότερη εκδοχή της θεωρίας του διακυβερνητισμού που ενσωμάτωνε στοιχεία πολιτικής οικονομίας στις διακρατικές διαπραγματεύσεις. Η συνεισφορά του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού στη μελέτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι ιδιαίτερα σημαντική, καθώς ενσωμάτωσε τη φιλελεύθερη θεωρία σε μια προσέγγιση που δέχεται τα κράτη ως κεντρικούς δρώντες στις διαπραγματεύσεις, συμβάλλοντας στην περαιτέρω ανάπτυξη της θεωρίας των διαπραγματεύσεων σ' αυτό το πλαίσιο (Verdun, 2020).

Στον πυρήνα της σκέψης του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού υπάρχουν τρία στοιχεία: (1) η παραδοχή ότι τα κράτη λειτουργούν ορθολογικά, (2) ο φιλελεύθερος τρόπος διαμόρφωσης των εθνικών προτιμήσεων και (3) η διακυβερνητική ανάλυση των διαπραγματεύσεων. Ο ορθολογισμός συνίσταται στην εγωιστική συμπεριφορά των κρατών που εκδηλώνεται μέσα από τον υπολογισμό της ωφελιμότητας της κάθε εναλλακτικής επιλογής και την επιλογή εκείνης που προσφέρει τη μέγιστη χρησιμότητα. Τα εθνικά συμφέροντα διαμορφώνονται από τις προτιμήσεις των διάφορων κοινωνικών ομάδων, —όπως είναι οι ελίτ, οι ομάδες συμφερόντων και οι εκπρόσωποι της ιδιωτικής οικονομίας— και με τη σειρά τους διαμορφώνουν τις εθνικές πολιτικές. Ως εκ τούτου, η κατανόηση της εγχώριας πολιτικής συνιστά αναγκαίο όρο για την ανάλυση της πολιτικής αλληλεπίδρασης μεταξύ των κρατών. Τα

κράτη μέλη επιλέγουν να μεταβιβάσουν μόνο όση εξουσία θεωρούν ότι είναι προς το συμφέρον τους. Το αποτέλεσμα μιας τέτοιας διαπραγμάτευσης είναι η εύρεση ενός ελάχιστου κοινού παρονομαστή, το δε επίπεδο ολοκλήρωσης που αυτό συνεπάγεται ποικίλλει ανάλογα με τη φύση του προβλήματος συνεργασίας (Moravcsik, 1993). Έτσι, στο μοντέλο του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού η διαδικασία λήψης αποφάσεων διακρίνεται σε τρία στάδια: το σχηματισμό των εθνικών προτιμήσεων, τις διακυβερνητικές διαπραγματεύσεις και τη δημιουργία ευρωπαϊκών θεσμών για τη διασφάλιση συμφωνιών.

2.5 Μεταλειτουργισμός

Η μετά το Μάαστριχτ περίοδος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης συνοδεύτηκε από σημαντικές μεταβολές στην πορεία του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, οι οποίες ανέδειξαν την πολιτικοποίηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Οι προτιμήσεις γύρω από τη δικαιοδοτική δομή του ευρωπαϊκού οικοδομήματος διαμορφώθηκαν γύρω από τρεις άξονες: την αποτελεσματικότητα, τη διανομή και τα ζητήματα ταυτότητας. Οι εμπνευστές του μεταλειτουργισμού (postfunctionalism) παρατηρώντας αυτή τη νέα πραγματικότητα επιχείρησαν να προσεγγίσουν την ολοκλήρωση περισσότερο ως ταυτοτικό ζήτημα και λιγότερο ως αποτέλεσμα της δυναμικής λειτουργικών παραγόντων.

Η μεταλειτουργική σχολή αντλεί έμπνευση κυρίως από τη δημοκρατική και τη συγκριτική πολιτική, ενώ παράλληλα, βασίζεται, σε μεγάλο βαθμό, τόσο σε έρευνες γύρω από την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, τη διαμόρφωση της κοινής γνώμης, τα πολιτικά κόμματα και τις εκλογές, όσο και σε παραδοχές της θεωρίας του κοινωνιολογικού θεσμισμού (Hooghe & Marks, 2008). Πιο συγκεκριμένα, πρεσβεύει την ιδέα ότι οι λειτουργικές πιέσεις –δηλαδή, η έλλειψη αντιστοιχίας μεταξύ των προβλημάτων και των θεσμών διακυβέρνησης–, μολονότι συνιστούν τη γενεσιουργό αιτία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, δεν δύνανται να δράσουν ως μοχλός προώθησης της εξέλιξης. Αντιθέτως, οι συλλογικές ταυτότητες είναι εκείνες που

διαμορφώνουν τις πολιτικές προτιμήσεις, περιορίζοντας τη δύναμη επιρροής των λειτουργικών αναγκών ή των υλικών συμφερόντων και παρακάμπτοντας τους υπολογισμούς κόστους-οφέλους και τις εκτιμήσεις σχετικά με την αποτελεσματικότητα.

Όπως ο υπερεθνικισμός, έτσι και ο μεταλειτουργισμός αντιμετωπίζει την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ως μια δυναμική διαδικασία που ανατροφοδοτείται συνεχώς μόλις υπερβεί ένα καθορισμένο όριο. Διαφοροποιείται, ωστόσο, από τον υπερεθνικισμό ως προς τη μετέπειτα πορεία της ολοκλήρωσης, υποστηρίζοντας ότι η ενοποιητική διαδικασία κάμπτεται, αφήνεται στο σημείο να απειλεί την εθνική αυτοδιάθεση των κρατών μελών. Στο σημείο αυτό η διαδικασία ολοκλήρωσης λαμβάνει έναν πολικό χρωματισμό που πυροδοτεί τον κομματικό ανταγωνισμό και τη δημόσια αντιπαράθεση σε εγχώριο επίπεδο. Με τον όρο «πολιτικοποίηση» εννοείται η *«διαδικασία μετακίνησης ενός θέματος στη σφαίρα της πολιτικής, καθιστώντας το αντικείμενο δημόσιας διαβούλευσης και λήψης έγκυρων αποφάσεων»*. Η εξέλιξη του ευρωπαϊκού οράματος μέχρι τη δεκαετία του 1990 χαρακτηρίζονταν από τη λεγόμενη *«επιτρεπτική συναίνεση»* (permissive consensus) (Leuffen, Schimmelfennig, & Rittberger, 2022). Ο μέσος ευρωπαίος πολίτης αγνοούσε τις ευρωπαϊκές πολιτικές, θεωρώντας τα ευρωπαϊκά ζητήματα ως «περιορισμένης σημασίας» (low salience). Η εκχώρηση, εντούτοις, κρατικής υφής αρμοδιοτήτων από τα κράτη μέλη προς την Ευρωπαϊκή Ένωση, με την επέκταση της εσωτερικής αγοράς, τη δημιουργία κοινού νομίσματος, την άρση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της Ένωσης και την καθιέρωση της ευρωπαϊκής ιθαγένειας, προκάλεσε αυξημένο ενδιαφέρον στην κοινή γνώμη για την εξέλιξη της ευρωπαϊκής πορείας φέρνοντας στο προσκήνιο ζητήματα εθνικής ταυτότητας που μετατόπισαν την προσοχή από την οικονομική πολιτική και την κοινωνική αλληλεξάρτηση στην πολιτική αντιπαράθεση.

Κατά τη μεταλειτουργική θεωρία, η έννοια της πολιτικοποίησης δεν επιφέρει κατ' ανάγκην τον ευρωσκεπτικισμό. Μπορεί μάλιστα, σε ορισμένες περιπτώσεις, να προκαλέσει την ευαισθητοποίηση των πολιτών για τις ευρωπαϊκές πολιτικές ή ακόμα και τη συμμετοχή τους στη χάραξη των πολιτικών που προσφέρουν ώθηση στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Σε κάθε περίπτωση, όμως, ενθαρρύνει την έντονη

πολιτικοποίηση γύρω από τα ευρωπαϊκά πολιτικά πράγματα και δημιουργεί πολιτική πόλωση.

2.6 Ιστορικός Θεσμισμός

Ο ιστορικός θεσμισμός (historical institutionalism), ως συνιστώσα της νεοθεσμικής προσέγγισης, στην πολιτική επιστήμη δεν υπήρξε προϊόν της μελέτης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αλλά αντιπροσώπευε τον επαναπροσδιορισμό των θεσμών σ' ένα μεγάλο σύνολο πολιτικών θεωριών που κυριάρχησαν κατά την περίοδο 1950-1970 (όπως ο πλουραλισμός και ο νεορεαλισμός) από τις οποίες εξέλειπε η αναφορά στη θεσμική σημασία κατά την πολιτική ανάλυση. Από τη δεκαετία του 1990 και έπειτα, ο ιστορικός θεσμισμός χρησιμοποιήθηκε εκτενώς από τους στοχαστές της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ταυτίστηκε έντονα με τις θεωρίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Οι ιστορικοί θεσμικοί εστιάζουν το ενδιαφέρον τους στις επιπτώσεις των θεσμών με την πάροδο του χρόνου, εν αντιθέσει με την εξήγηση του λειτουργισμού, η οποία αντιμετωπίζει τους θεσμούς ως προϊόν σχεδιασμού των σύγχρονων φορέων, με σκοπό την αποτελεσματική εκτέλεση συγκεκριμένων λειτουργιών.

Κατά τον ιστορικό θεσμισμό, οι θεσμικές επιλογές που έλαβαν χώρα στο παρελθόν, προσδιορίζουν τη μετέπειτα πορεία των θεσμών, «εγκλωβίζοντας» την εξέλιξη τους πάνω σε συγκεκριμένες τροχιές που δεν ήταν προβλέψιμες από τους πολιτικούς δρώντες (Pollack, 2018). Η εν λόγω ανάλυση βασίζεται, κατ' αρχήν, στη θεωρία της εξάρτησης από το μονοπάτι (path dependence). Ειδικότερα, δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στις έννοιες του χρονισμού και της αλληλουχίας, καθώς υποστηρίζεται ότι τα προγενέστερα γεγονότα μιας αλληλουχίας έχουν σπουδαιότερη σημασία απ' ό,τι τα μεταγενέστερα γιατί τους παρέχουν ανατροφοδότηση, προκαθορίζοντας, έτσι, ένα πλαίσιο εξέλιξης (Pierson, 2000).

Η ανάλυση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης από τον ιστορικό θεσμισμό εξετάζει την κατανόηση των χρονικών πτυχών της εξέλιξης του ευρωπαϊκού εγχειρήματος και τους επιμέρους παράγοντες ανατροφοδότησης αυτού, όπως είναι η εξάρτηση από το μονοπάτι. Συνεπώς, η διαχρονική εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης έχει αναδείξει τους περιορισμούς που τίθενται στον έλεγχο της ευρωπαϊκής πορείας από τα κράτη μέλη. Η απώλεια του ελέγχου επί των πολιτικών επιλογών οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στο γεγονός ότι τα κράτη μέλη, κατά τη λήψη αποφάσεων με γνώμονα

τα εθνικά τους συμφέροντα, επικεντρώνονται περισσότερο στις βραχυπρόθεσμες πολιτικές συνέπειες των επιλογών τους, απ' ό,τι στις μακροπρόθεσμες επιπτώσεις αυτών, που συχνά καθορίζουν την εθνική τους κυριαρχία. Περαιτέρω, οι πολιτικοί δρώντες λειτουργούν σε ιδιαίτερα πολύπλοκα και αλληλοεξαρτώμενα περιβάλλοντα, διαθέτοντας περιορισμένη πληροφόρηση για τις μελλοντικές συνέπειες των αποφάσεων τους. Σε καθεστώς, δε, όπως είναι αυτό της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπου τόσο το εύρος χάραξης πολιτικών, όσο και ο βαθμός παρέμβασης στο οικονομικό και κοινωνικό φάσμα είναι μεγαλύτερα, τα περιθώρια για απρόβλεπτες επιπτώσεις αυξάνονται.

Φυσικά, στα παραπάνω θα πρέπει να προστεθούν και οι μεταβολές στις πολιτικές προτιμήσεις των υπεύθυνων λήψης αποφάσεων των κρατών μελών, ιδίως στο πλαίσιο εκλογικών ανανεώσεων. Οι νέες κυβερνήσεις έρχονται αντιμέτωπες με τις προδιαμορφωμένες επιλογές των προκατόχων τους, που περιορίζουν την αυτονομία πρωτοβουλιών που διαθέτουν, συνεπεία της προγενέστερης θεσμικής εξέλιξης. Τέλος, οι περιορισμοί των κυβερνητικών αποφάσεων ενδέχεται να προκύψουν λόγω του αυξημένου κόστους που συνεπάγεται η ιστορική εξέλιξη της πολιτικής. Η ανταπόκριση των κοινωνικών φορέων στις κυβερνητικές επιλογές περιλαμβάνει τη λήψη μακροπρόθεσμων δεσμεύσεων, οι οποίες με τη σειρά τους αυξάνουν το κόστος που απαιτούν οι ενδεχόμενες πολιτικές ανατροπές. Στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης μπορεί κανείς να παρατηρήσει αυτόν τον περιορισμό επιλογών στο ενδεχόμενο εξόδου ενός κράτους μέλους. Παρά το γεγονός ότι τα κράτη μέλη παραμένουν κυρίαρχα κατά τη διαπραγμάτευση των συνθηκών, διατηρώντας το δικαίωμα εξόδου, ανά πάσα στιγμή, το κόστος που συνεπάγεται η απόφαση αυτή έχει καταστήσει αδιανόητη μια τέτοιου είδους προοπτική (Pierson, 1996).

2.7 Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

2.7.1 Η θεώρηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως ένα σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Η ιδέα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (multi-level governance) εισήχθη στη θεωρητική σκέψη ως μια εναλλακτική προσέγγιση της ευρωπαϊκής πορείας, έπειτα από τα γεγονότα της περιόδου 1985-1992. Κατά την περίοδο αυτή, οι περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης άρχισαν να αποκτούν

δυναμική παρουσία στα ενωσιακά πολιτικά πράγματα, καθώς η αναθεώρηση της Πολιτικής Συνοχής το 1988 προέβλεπε την σύμπραξη αυτών με τις εθνικές κυβερνήσεις για την από κοινού ανάπτυξη σχεδίων αξιοποίησης των κοινοτικών κονδυλίων. Ακολούθως, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, το 1992, παραχωρήθηκε στις Περιφέρειες πρόσβαση στο Συμβούλιο των Υπουργών, ενώ προβλέφθηκε η ίδρυση της Επιτροπής των Περιφερειών, την οποία έπρεπε να συμβουλευούνται τα νομοθετικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά τη χάραξη πολιτικών περιφερειακού ενδιαφέροντος. Η αδυναμία των θεωριών περί ολοκλήρωσης της περιόδου εκείνης –ήτοι του νεολειτουργισμού και του διακυβερνητισμού– να συλλάβουν τη διακυβέρνηση, δημιούργησε την ανάγκη εύρεσης ενός νέου εννοιολογικού εργαλείου, που θα δικαιολογεί την παρουσία και το ρόλο των Περιφερειών στις Βρυξέλλες. Το μοντέλο διακυβέρνησης που σκιαγραφούσε η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση περιλάμβανε μια τρίτη βαθμίδα διακυβέρνησης δίπλα στα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης τις Περιφέρειες.

Η εμπλοκή των ευρωπαϊκών Περιφερειών στο πολιτικό γίνεσθαι της Ένωσης μετατοπίζει την πολιτική εξουσία από το εθνικό επίπεδο προς τα υποεθνικά επίπεδα διακυβέρνησης και επιτρέπει τη μετάβαση από την επίσημη λήψη αποφάσεων στη κατανομή της εξουσίας ανάμεσα σε πολλαπλά επίπεδα διακυβέρνησης (Η Schakel, 2020). Έτσι, οι αρμοδιότητες λήψης αποφάσεων διαμοιράζονται σε φορείς που δραστηριοποιούνται σε διαφορετικά επίπεδα, αντί να μονοπωλούνται από τις εθνικές κυβερνήσεις. Τα υπερεθνικά θεσμικά όργανα –ιδιαίτερα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο– ασκούν ανεξάρτητη επιρροή στην χάραξη πολιτικής, καθώς δεν λειτουργούν ως εντολοδόχοι των εθνικών κυβερνήσεων. Οι εθνικές κυβερνήσεις, από την άλλη πλευρά, παραμένουν σημαντικά κομμάτια του ενωσιακού οικοδομήματος, ωστόσο δεν ελέγχουν πλήρως τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Τέλος, οι υποεθνικοί δρώντες αποκτούν εξωστρέφεια, καθώς δραστηριοποιούνται πέραν του εθνικού και σε υπερεθνικό επίπεδο, χωρίς να απαιτείται η παροχή διεπαφής μέσω των εθνικών κυβερνήσεων.

Στο μοντέλο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης η χάραξη πολιτικών λαμβάνει χώρα σε τέσσερα στάδια (Hooghe & Marks, 2001):

- (1) **Έναρξη πολιτικής.** Σε πολιτικά συστήματα όπου ενυπάρχουν πολλαπλοί δρώντες, σύνθετες διαδικασίες και ποικίλα σημεία αντιπαράθεσης, η συγκρότηση της κυβερνητικής ατζέντας αποκτά βαρύνουσα σημασία. Η Επιτροπή, ως το κατεξοχήν ευρωπαϊκό όργανο που καθορίζει την ευρεία πολιτική θεματολογία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προσδιορίζει τους επιμέρους στόχους και πείθει τα εμπλεκόμενα μέρη να τους υποστηρίξουν. Το άρθρο 17, παράγραφος 1 της ΣΕΕ, ορίζει ότι: *«Η Επιτροπή προωθεί το γενικό συμφέρον της Ένωσης και αναλαμβάνει τις κατάλληλες πρωτοβουλίες για τον σκοπό αυτόν»*. Η αόριστη αυτή διατύπωση σκοπίμως αφήνει χώρο στην Επιτροπή να κινηθεί σ' ένα ευρύ μέτωπο, όταν το κρίνει σκόπιμο, λαμβάνοντας πρωτοβουλίες και προτείνοντας ιδέες μέσω των εγγράφων θέσεων ή συζητήσεων. Εφόσον οι σχετικές ιδέες της Επιτροπής εγκριθούν πολιτικά από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ή/και το Συμβούλιο, τότε δύνανται να αποτελέσουν πηγή νομιμότητας για τον καθορισμό της πολιτικής ατζέντας. Η λειτουργία έναρξης της πολιτικής από την Επιτροπή εντοπίζεται σε διάφορες διατάξεις της ΣΕΕ, η σπουδαιότερη εκ των οποίων είναι το άρθρο 17, παράγραφος 2, ΣΕΕ, σύμφωνα με το οποίο *«οι νομοθετικές πράξεις της Ένωσης μπορούν να εκδίδονται μόνο βάσει προτάσεων της Επιτροπής, εκτός εάν οι Συνθήκες προβλέπουν διαφορετικά»*. Επιπλέον, ακόμα και μετά την έκδοση νομοθετικών προτάσεων, η Επιτροπή διατηρεί σημαντικό έλεγχο επ' αυτών, δεδομένου ότι μπορεί σ' οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας να προβεί είτε σε απόσυρση είτε σε τροποποίηση αυτών (Nugent & Rhinard, 2019). Παρά το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναπτύσσει τη δράση της αυτόνομα, οι προτάσεις που διαμορφώνει δέχονται επιρροές από πολλούς παράγοντες, όπως είναι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο των Υπουργών, τα μεμονωμένα κράτη μέλη ή ακόμα και από ομάδες συμφερόντων.
- (2) **Λήψη αποφάσεων.** Η πορεία του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, όπως αυτό διαμορφώθηκε μέσα από τις Συνθήκες, κατέδειξε τη διαδοχική υποχώρηση της κρατικής κυριαρχίας υπέρ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και την ενίσχυση της εμπλοκής ολοένα και περισσότερων φορέων στη λήψη αποφάσεων. Το πιο εμφανές πλήγμα στην εθνική κυριαρχία των κρατών μελών επήλθε από τη σταδιακή απομάκρυνση από τον κανόνα της ομοφωνίας στον τρόπο λειτουργίας του Συμβουλίου και την παράλληλη αύξηση των αποφάσεων που λαμβάνονται

με βάση το πλειοψηφικό μοντέλο. Ο κανόνας της ομοφωνίας διατηρήθηκε σε λίγες μόνο περιπτώσεις που άπτονται ευαίσθητων πολιτικών ζητημάτων –όπως είναι τα θέματα ΚΕΠΑΑ–, ενώ ακόμα και σε αυτές τις περιπτώσεις η αποχή δεν εμποδίζει τη λήψη απόφασης (European Council, 2024).

(3) **Εφαρμογή.** Ο θεσμός της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης βρίσκει απόλυτη εφαρμογή κατά το στάδιο της εφαρμογής των ευρωπαϊκών πολιτικών. Ειδικότερα, το παραδοσιακό σχήμα, κατά το οποίο οι εθνικές κυβερνήσεις από κοινού με την Επιτροπή διέθεταν το μονοπώλιο επί της εφαρμογής της ενωσιακής πολιτικής έχει δώσει τη θέση του σ' ένα πολυσυμμετοχικό σύστημα διακυβέρνησης. Η εμπλοκή της Επιτροπής στην εφαρμογή ενός μεγάλου αριθμού πολιτικών της καθημερινότητας την φέρνει σε στενή επαφή, τόσο με υποεθνικές κυβερνήσεις, όσο και με ομάδες συμφερόντων. Την ίδια στιγμή, η συμμετοχή του Συμβουλίου και των μεμονωμένων κυβερνήσεων στις εκτελεστικές εξουσίες της Επιτροπής (επιτροπολογία), από τη μία πλευρά καθίσταται ολοένα και πιο ισχυρή –ιδιαίτερα σε τομείς στους οποίους η Επιτροπή διαθέτει εκτεταμένες πολιτικές εξουσίες–, ενώ από την άλλη μετασχηματίζεται σταδιακά σε μια «πολυσυλλετική» διαδικασία. Σε πολλές περιπτώσεις, οι εθνικές κυβερνήσεις επιλέγουν άτομα εκτός της εκτελεστικής εξουσίας για την εκπροσώπηση τους στην επιτροπολογία, η πλειονότητα εκ των οποίων ανήκουν είτε στο χώρο της τοπικής αυτοδιοίκησης, είτε σε εκπροσώπους ομάδων συμφερόντων (ιδιαίτερα από συνδικαλιστικές ή γεωργικές οργανώσεις και οργανώσεις εργοδοτών). Παρά, λοιπόν, τον αρχικό της σχεδιασμό, ως μέσου ελέγχου των εθνικών κυβερνήσεων έναντι της Επιτροπής, η επιτροπολογία κατέληξε να μετουσιωθεί σε εργαλείο εμβάθυνσης της υποεθνικής συμμετοχής στην ευρωπαϊκή πολιτική διαδικασία.

(4) **Δικαστικός έλεγχος.** Η ιστορική εξέλιξη του ΔΕΕ, ενός οργάνου για την υπερεθνική επίλυση διαφορών, έχει ξεπεράσει κατά πολύ τις προσδοκίες που δημιούργησαν οι ευρωπαϊκές Συνθήκες. Το ΔΕΕ προέβη στη συνταγματοποίηση των Συνθηκών, ενώ παράλληλα, κατόρθωσε να σχηματίσει συμμαχίες με τα εθνικά δικαστήρια και τις ομάδες συμφερόντων (Garrett, 1995). Τα εθνικά δικαστήρια από την πλευρά τους, αποδέχθηκαν με προθυμία να εφαρμόσουν την αρχή του άμεσου αποτελέσματος, απευθυνόμενα στο Δικαστήριο με την υποβολή προδικαστικών ερωτημάτων, σε περιπτώσεις εφαρμογής των διατάξεων του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παρά το γεγονός ότι η προδικαστικές αποφάσεις δεν αντικαθιστούν την απόφαση του εθνικού δικαστή,

η απάντηση σ' ένα προδικαστικό ερώτημα παράγει δεσμευτική ισχύ, τόσο για το αιτούν δικαστήριο, όσο και για τα λοιπά εθνικά δικαστήρια που επιλήφθηκαν της σχετικής διαφοράς. Κατ' αυτόν τον τρόπο, ένα σημαντικό μέρος της ερμηνείας του ευρωπαϊκού δικαίου μεταφέρεται από τα εθνικά δικαστήρια στο ΔΕΕ (Borchardt, 2011). Η δε αποδοχή των αποφάσεων του Δικαστηρίου από τους εθνικούς δικαστές δομεί ένα σύστημα πολυεπίπεδου δικαστικού συντονισμού που προάγει την ομοιόμορφη ερμηνεία του ενωσιακού δικαίου, καθιστώντας το ΔΕΕ κινητήριο μοχλό για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

2.7.2 Η κατοχύρωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο αξιακό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η κατοχύρωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην ενωσιακή έννομη τάξη εντοπίζεται στις αρχές που πλαισιώνουν το όλο θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως «ιδιότυπο πολιτικό σύστημα» ερείδεται σ' ένα σύνολο αξιών που αποτυπώνουν το πλαίσιο λειτουργίας του ενωσιακού συστήματος και, παράλληλα, προσδίδουν νομιμοποίηση στη λειτουργία του. Το σύνολο αυτών των αρχών ενυπάρχει στα ενωσιακά κείμενα και σκιαγραφεί τρόπον τινά πολλά από τα δομικά χαρακτηριστικά της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Ειδικότερα, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση βασίζεται:

- (1) Στη δημοκρατική αρχή. Μέσα από τη δημοκρατική αρχή διασφαλίζεται η νομιμοποίηση της εξουσίας που ασκείται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η τελευταία εντοπίζεται στο άρθρο 10 ΣΕΕ, κατά το οποίο *«η λειτουργία της Ένωσης θεμελιώνεται στην αντιπροσωπευτική δημοκρατία»*. Η εκπροσώπηση των πολιτών στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης διασφαλίζεται άμεσα μέσα από την εκλογή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και έμμεσα, ήτοι σε επίπεδο κράτους μέλους, μέσα από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο και το Συμβούλιο. Η αντιπροσωπευτικότητα των πολιτών αναδεικνύεται, περαιτέρω, στο άρθρο 10, παρ. 3, ΣΕΕ, που αναγνωρίζει το δικαίωμα των πολιτών στη συμμετοχή τους στο δημοκρατικό βίο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο άρθρο 11, παρ. 1,2 και 3, ΣΕΕ, που υποχρεώνει τα ενωσιακά όργανα να δημιουργούν κατάλληλους διαύλους επικοινωνίας, διαβούλευσης και αποτελεσματικής ενημέρωσης των πολιτών σ' όλους τους τομείς δράσεις της Ένωσης και στο άρθρο 10, παρ.4, ΣΕΕ, σύμφωνα με το οποίο τα ευρωπαϊκά πολιτικά κόμματα

διαδραματίζουν κρίσιμο ρόλο στην έκφραση της βούλησης των πολιτών της. Τέλος, τη δημοκρατική αρχή αποδίδει και το άρθρο 1, ΣΕΕ, που ορίζει ότι *«οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες»*.

- (2) Στην αρχή της επικουρικότητας. Η αρχή αυτή ρυθμίζει την άσκηση των μη αποκλειστικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης, καθιερώνοντας ένα είδος μαχητού τεκμηρίου υπέρ της κατώτατης βαθμίδας. Συνεπώς, αποκλείει την οποιαδήποτε παρέμβαση της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε περιπτώσεις κατά τις οποίες ένα ζήτημα δύναται να ρυθμιστεί αποτελεσματικά σε επίπεδο κράτους μέλους. Η εισαγωγή της Αρχής στην ενωσιακή έννομη τάξη έγινε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, ενώ στη Συνθήκη της Λισαβόνας αυτή επαναλαμβάνεται με τη ρητή αναφορά της τοπικής και περιφερειακής διάστασης αυτής στο άρθρο 5, παρ. 3 ΣΕΕ, κατά το οποίο *«Στους τομείς οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά το βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως, λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης»*. Από τη νέα διατύπωση της αρχής της επικουρικότητας αναγνωρίζεται ότι οι τοπικοί και περιφερειακοί φορείς συντελούν στην πραγμάτωση των στόχων της Ένωσης, ενώ διευρύνεται η έννοια του κράτους με την προσθήκη του τοπικού-εδαφικού στοιχείου. Η αρχή της επικουρικότητας εντοπίζεται, επιπλέον, και στο άρθρο 1 ΣΕΕ, που ορίζει ότι *«οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες»* (Παπαγιάννης, 2016). Οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναγνωρίζοντας την αρχή της επικουρικότητας, οργανώνουν τις αρμοδιότητες που κατανέμονται μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών και των υποεθνικών επιπέδων διακυβέρνησης. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, από την άλλη πλευρά, συνιστά ένα τόσο κανονιστικό, όσο και περιγραφικό πρότυπο των σχέσεων ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης αλλά και εντός των αυτών επιπέδων.

Αποτελεί, επίσης, ένα εργαλείο μελέτης του τρόπου με τον οποίο τα επιμέρους επίπεδα διακυβέρνησης διαχειρίζονται συγκεκριμένες δημόσιες πολιτικές. Αμφότερες οι έννοιες –επικουρικότητα και πολυεπίπεδη διακυβέρνηση– είναι συνυφασμένες, δεδομένου ότι εξετάζουν μια σειρά από νομικούς, πολιτικούς, οικονομικούς, διαρθρωτικούς και κυκλικούς παράγοντες οι οποίοι επηρεάζουν τις σχέσεις ανάμεσα σε υπερεθνικό, εθνικό και υποεθνικό επίπεδο. Οι δύο έννοιες δεν ταυτίζονται, αλλά διατηρούν μια συμπληρωματική σχέση. Η επικουρικότητα ως έννοια εδράζεται στο δίκαιο και αφορά στα επίπεδα διακυβέρνησης και τις νομικά καθορισμένες εξουσίες τους, ενώ η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση καλύπτει ένα ευρύτερο φάσμα σχέσεων, καθώς αναφέρεται στα διάφορα επίπεδα διακυβέρνησης. Δεν ασχολείται αποκλειστικά με τα θεσμικά όργανα, όπως αυτά ορίζονται τυπικά, και τις ειδικές αρμοδιότητές τους, αλλά μ' ολόκληρο το σύστημα παραγόντων, αξιών και δράσεων που επηρεάζουν –είτε άμεσα, είτε έμμεσα– τη διαδικασία λήψης αποφάσεων τόσο σε ενδοκυβερνητικό επίπεδο, όσο και στις σχέσεις μεταξύ εθνικού και υποεθνικού επιπέδου. Η αρχή της επικουρικότητας εισήχθη στις Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως ένα μέσο προστασίας των κρατών μελών κατά της υπερβολικής συγκέντρωσης εξουσιών στα θεσμικά όργανα της Ένωσης, σε τομείς πολιτικής στους οποίους οι αρμοδιότητες κατανέμονται ανάμεσα σε διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αν και αναγνωρίζεται από το κεκτημένο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μόνο μέσω του δευτερογενούς δικαίου, μπορεί να ιδωθεί και ως ένα είδος ενσάρκωσης στην «αμοιβαία» και «καλόπιστη» συνεργασία του άρθρου 4, ΣΕΕ (Pazos-Vidal, 2019).

- (3) Στην αρχή της εταιρικής σχέσης. Πρόκειται για μια από τις κύριες αρχές διαχείρισης των κονδυλίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία πρεσβεύει την ιδέα ότι η μεγιστοποίηση του αντίκτυπου των διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης προϋποθέτει τη στενή συνεργασία ανάμεσα στην Επιτροπή, τις δημόσιες αρχές των κρατών μελών που δραστηριοποιούνται σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και τους κοινωνικούς εταίρους, όπως, επίσης, και τις οργανώσεις

που εκπροσωπούν την κοινωνία των πολιτών. Η εταιρική σχέση απέκτησε νομική βάση με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 240/2014 της Επιτροπής της 7^{ης} Ιανουαρίου 2014, κατ' εξουσιοδότηση του οποίου εκδόθηκε ο ευρωπαϊκός κώδικας δεοντολογίας για την εταιρική σχέση στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων. Ο Κώδικας καλύπτει όλες τις συμφωνίες εταιρικής σχέσης που συνάπτονται στο πλαίσιο της Ένωσης και τα προγράμματα που λαμβάνουν στήριξη από τα ευρωπαϊκά διαρθρωτικά και επενδυτικά ταμεία. Συγκεκριμένα, υποδεικνύει στα κράτη μέλη τον τρόπο με τον οποίο αυτά θα πρέπει να προβαίνουν στον προσδιορισμό των οικείων εταίρων τόσο στις συμφωνίες εταιρικής σχέσης, όσο και στα προγράμματα, ορίζοντας τις ελάχιστες κατηγορίες δημόσιων και ιδιωτικών φορέων που θα πρέπει να συμπεριλαμβάνονται σε αυτούς. Παράλληλα, παρέχει στα κράτη μέλη βασικές αρχές και ορθές πρακτικές που πρέπει να ακολουθούν για την συμμετοχή των οικείων εταίρων κατά την κατάρτιση συμφωνιών εταιρικής σχέσης και προγραμμάτων, όπως, επίσης, και για την ενίσχυση της θεσμικής τους ικανότητας. Τέλος, περιλαμβάνει μια σειρά από βέλτιστες πρακτικές για την ορθή εφαρμογή της εταιρικής σχέσης επί των προγραμμάτων των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014). Είναι σαφές ότι με την διασφάλιση της μέγιστης δυνατής εκπροσώπησης των φορέων και επιπέδων διακυβέρνησης, ο Κανονισμός προάγει τη δημιουργία δομών συντονισμού που θα λειτουργούν σ' ένα περιβάλλον πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, διαφάνειας και λογοδοσίας.

2.7.3 Η συμβολή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην πραγμάτωση των στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η πρόσφατη οικονομική ύφεση αναζωπύρωσε τον ευρωσκεπτικισμό, τόσο απέναντι στο ευρώ, όσο και στην εν γένει ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, που έγινε αντιληπτή ως μια διαδικασία από πάνω προς τα κάτω (top down), στην οποία οι πολίτες δεν έχουν λόγο. Οι Βρυξέλλες θεωρούνται –ακόμα και σήμερα– απομακρυσμένες και αποξενωμένες από τον μέσο ευρωπαϊό πολίτη και τις ανάγκες του. Στο πλαίσιο αυτό έγινε γρήγορα αντιληπτό ότι η πορεία προς την

ευρωπαϊκή ολοκλήρωση προϋποθέτει την ισοστάθμιση του δημοκρατικού ελλείματος που διαπνέει τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσω της προώθησης ενός μοντέλου διακυβέρνησης το οποίο θα υποστηρίζει την πολυεπίπεδη συνεργασία και το συντονισμό ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση, τα κράτη μέλη και τις τοπικές και περιφερειακές αρχές, θα λαμβάνει υπόψη την εδαφική ποικιλομορφία και θα βασίζεται στην εταιρική σχέση και τον αμοιβαίο σεβασμό (Lebrun, 2014).

Η υιοθέτηση της καλής διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση απαιτεί την αναγνώριση της προστιθέμενης αξίας που προσδίδει η συντονισμένη δράση των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων με τους εθνικούς και υποεθνικούς φορείς στους οποίους βρίσκουν έδαφος οι ενωσιακές πολιτικές. Χωρίς τη συνεργασία με το εθνικό επίπεδο, τα άλλα δύο επίπεδα (το υπερεθνικό και το υποεθνικό) δεν θα μπορούσαν να σχεδιάσουν τις πολιτικές που αναγκαιούν για την ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, πολύ περισσότερο, δεν θα μπορούσαν να τις υλοποιήσουν, εξαιτίας των αντιθέσεων που υφίστανται μεταξύ των εγχώριων παραγόντων. Επιπροσθέτως, οι υφιστάμενες σχέσεις ανάμεσα στους επιμέρους φορείς δεν θα μπορούσαν να δομηθούν και να παραμείνουν σταθερές χωρίς την ύπαρξη ενός συστήματος οργάνωσης και συντονισμού των σχέσεων μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης.

Στην έκθεση της για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, που εγκρίθηκε κατά τη δέκατη όγδοη συνεδρίαση της τον Νοέμβριο του 2023, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη Δημοκρατία και τη Διακυβέρνηση ομαδοποίησε τα κυριότερα οφέλη που προσφέρει η ορθή εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης σε τρεις κατηγορίες:

1. Ενίσχυση της δημοκρατίας και της εκπροσώπησης
 - 1.1. Αύξηση της δημοκρατικής συμμετοχής. Η συμμετοχή των πολιτών και των τοπικών κοινοτήτων στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων συντελεί στην αύξηση της εμπλοκής τους στη διακυβέρνηση και την πολιτική δράση.
 - 1.2. Ενίσχυση της τοπικής ευελιξίας. Η αποκέντρωση προσφέρει τη δυνατότητα στους τοπικούς φορείς να προσαρμόσουν τις πολιτικές τους στις ανάγκες και τις προτιμήσεις των τοπικών κοινωνιών, συμβάλλοντας σε μια αποτελεσματικότερη και πιο ευέλικτη διακυβέρνηση.

- 1.3. Προαγωγή αποτελεσματικότερων σχέσεων ανάμεσα στις τοπικές αρχές και την κοινωνία των πολιτών. Η απονομή εξουσίας λήψης αποφάσεων και η παροχή ίδιων πόρων στις τοπικές αρχές επιτρέπει την αποτελεσματικότερη συνεργασία τους με την κοινωνία των πολιτών.
- 1.4. Ενδυνάμωση της συμμετοχής των πολιτών και ενίσχυση της δημοκρατίας. Η παροχή ευκαιριών στους πολίτες για άμεση συμμετοχή σε πολιτικές που βελτιώνουν την καθημερινότητα τους ενισχύει τη συμμετοχή τους, καθώς πιστεύεται ότι είναι αποτελεσματική και αποδοτική.
- 1.5. Βελτίωση των πολιτικών αποτελεσμάτων. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση επιτρέπει την ανταλλαγή απόψεων και εμπειρογνωμοσύνης κατά τη λήψη αποφάσεων, γεγονός που επιτρέπει την παραγωγή καλύτερων πολιτικών αποτελεσμάτων.
- 1.6. Ενίσχυση της ποιότητας των δημόσιων υπηρεσιών και αύξηση της ικανοποίησης των πολιτών. Η ποιότητα των δημόσιων υπηρεσιών συναρτάται με το βαθμό προσαρμογής τους στις τοπικές ανάγκες. Προς αυτό το σκοπό απαιτείται η λήψη μέτρων αποκέντρωσης.
- 1.7. Αύξηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας. Ένα σύστημα διακυβέρνησης καθίσταται διαφανές και προσιτό εφόσον βρίσκεται εγγύτερα προς την κοινωνία και τους πολίτες.
- 1.8. Ενίσχυση της προβλεψιμότητας. Η προβλεψιμότητα ενός συστήματος διακυβέρνησης είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την ορατότητα των φορέων του.
2. Βελτίωση της οικονομικής διαχείρισης.
 - 2.1. Αύξηση της αποτελεσματικότητας κατά την παροχή υπηρεσιών. Οι φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης όντας εγγύτερα προς τους πολίτες και διαθέτοντας γνώση των τοπικών συνθηκών, γνωρίζουν καλύτερα τις τοπικές ανάγκες και μπορούν, κατ' αυτόν τον τρόπο, να προσφέρουν δημόσιες υπηρεσίες με πιο αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο.
 - 2.2. Βελτίωση της κατανομής των πόρων. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, μέσα από την εκχώρηση της εξουσίας λήψης αποφάσεων και της κατανομής των πόρων σε χαμηλότερα επίπεδα διακυβέρνησης, προάγει την δικαιότερη κατανομή αυτών και, ως εκ τούτου, συμβάλλει στη μείωση των ανισοτήτων.
 - 2.3. Βελτίωση της δημοσιονομικής υπευθυνότητας. Η αύξηση της διαφάνειας και της λογοδοσίας με την εφαρμογή των αρχών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης ενισχύει την καλύτερη δημοσιονομική υπευθυνότητα.
3. Εκμάθηση και καινοτομία.

- 3.1. Ανάπτυξη ικανοτήτων και εκμάθηση. Η συντονισμένη δράση ανάμεσα σε πολλαπλά επίπεδα διακυβέρνησης παρέχει στους εμπλεκόμενους φορείς ευκαιρίες ανταλλαγής γνώσεων και ανάπτυξης ικανοτήτων.
- 3.2. Προώθηση της τοπικής καινοτομίας και του πειραματισμού. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση προωθεί τόσο τον τοπικό πειραματισμό, όσο και την ανάπτυξη καινοτόμων ιδεών κατά το σχεδιασμό και την υλοποίηση πολιτικών, συμβάλλοντας, έτσι, στην αποτελεσματικότερη επίλυση προβλημάτων (European Committee on Democracy and Governance , Report on Multilevel Governance. Adopted by the CDDG at its 18th plenary meeting, 2023a).

3. Η Επιτροπή των Περιφερειών ως θεσμική έκφραση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

3.1 Το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της Επιτροπής των Περιφερειών

Η Επιτροπή των Περιφερειών ανήκει στα επικουρικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ το άλλο είναι η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, που προστέθηκε στο ενωσιακό οικοδόμημα με σκοπό την εκπροσώπηση των συμφερόντων των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η σύσταση της έλαβε χώρα το 1994, αμέσως μετά την έναρξη της ισχύος της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Τα μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών συνιστούν εκλεγμένους εκπροσώπους τοπικών ή περιφερειακών αρχών, που επιλέγονται από το αντίστοιχο κράτος μέλος και διορίζονται, όπως και τα αναπληρωματικά μέλη, κατόπιν ομόφωνης απόφασης του Συμβουλίου με πενταετή θητεία, η οποία δύναται να ανανεωθεί. Τα μέλη κάθε χώρας στην Επιτροπή των Περιφερειών απαρτίζουν την «εθνική αντιπροσωπεία», ο αριθμός των μελών της οποίας εξαρτάται από το μέγεθος του πληθυσμού του κάθε κράτους μέλους. Ο συνολικός αριθμός των μελών της Επιτροπής των Περιφερειών, σύμφωνα με το άρθρο 305 της ΣΛΕΕ, δεν μπορεί να υπερβαίνει τα τριακόσια πενήντα.

Ο πρόεδρος, ο αντιπρόεδρος και το προεδρείο διορίζονται από την Επιτροπή των Περιφερειών μεταξύ των μελών της για περίοδο δυόμισι ετών. Σύμφωνα με το άρθρο 306, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, η Επιτροπή των Περιφερειών καταρτίζει τον εσωτερικό κανονισμό της και τον υποβάλλει προς έγκριση στο Συμβούλιο. Η σύγκληση της Επιτροπής των Περιφερειών γίνεται από τον πρόεδρο της, είτε κατόπιν αίτησης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ή του Συμβουλίου και της Επιτροπής, είτε με δική της πρωτοβουλία. Οι συνεδριάσεις της Ολομέλειας είναι, κατά κανόνα, έξι ετησίως. Βασικό έργο της Ολομέλειας της Επιτροπής των Περιφερειών είναι η έγκριση γνωμοδοτήσεων, εκθέσεων και ψηφισμάτων, η έγκριση της κατάστασης των προβλεπόμενων εσόδων και δαπανών της Επιτροπής των Περιφερειών και η έγκριση του πολιτικού της προγράμματος (Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, 2024).

Το νομοθετικό έργο της Επιτροπής των Περιφερειών υλοποιείται από τις έξι θεματικές επιτροπές, τα μέλη των οποίων αναλαμβάνουν την εκπόνηση γνωμοδοτήσεων σχετικά με νομοθετικές προτάσεις και πρωτοβουλίες της

Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι οποίες υποβάλλονται, εν συνεχεία, στην Ολομέλεια προς έγκριση. Ειδικότερα, πρόκειται για:

- την επιτροπή «Ιθαγένεια, διακυβέρνηση, θεσμικές και εξωτερικές υποθέσεις» (CIVEX), η αρμοδιότητα της οποίας περιλαμβάνει το συντονισμό των εργασιών της Επιτροπής των Περιφερειών σε συνταγματικά και θεσμικά ζητήματα, που αφορούν στην τοπική δημοκρατία και την αποκέντρωση, στην τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, στους τομείς της ελευθερίας, της ασφάλειας και της δικαιοσύνης, όπως επίσης, και στην εξωτερική υπόσταση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με ιδιαίτερη έμφαση στις σχέσεις αυτής με τις χώρες διεύρυνσης και γειτονίας και στην προώθηση της τοπικής και περιφερειακής αναπτυξιακής συνεργασίας,
- την επιτροπή «Πολιτική εδαφικής συνοχής και Προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (COTER), η οποία είναι υπεύθυνη για την παρακολούθηση της πολιτικής συνοχής του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου και του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις πολιτικές που σχετίζονται με τις μεταφορές, την εδαφική ανάπτυξη, τη διασυνοριακή συνεργασία, το χωροταξικό σχεδιασμό και τα αστικά ζητήματα,
- την επιτροπή «Οικονομική πολιτική» (ECON), που μεριμνά για το συντονισμό των πολιτικών γύρω από ζητήματα που σχετίζονται με τον ανταγωνισμό και τις πολιτικές κρατικών ενισχύσεων, τις δημόσιες συμβάσεις, την επιχειρηματικότητα, την οικονομική διακυβέρνηση και το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο (six-pack), τους στόχους της Βιώσιμης ανάπτυξης (SDG), την εσωτερική αγορά και την ενιαία ψηφιακή αγορά. Στις δραστηριότητες της ECON εμπίπτουν, επίσης, η οικονομική και νομισματική πολιτική, η φορολογική πολιτική, το διεθνές εμπόριο και οι δασμοί, όπως επίσης, και η τοπική και περιφερειακή οικονομία,
- την επιτροπή «Περιβάλλον, κλιματική αλλαγή και ενέργεια» (ENVE), η οποία συντονίζει το έργο της Επιτροπής των Περιφερειών σε τομείς όπως είναι η περιβαλλοντική βιοποικιλότητα, η κυκλική οικονομία, η μηδενική ρύπανση, η κλιματική αλλαγή, η ενέργεια και οι πολιτικές για το διάστημα. Επιπροσθέτως, είναι υπεύθυνη για δίκτυα και πλατφόρμες, όπως είναι η ομάδα εργασίας «Πράσινη Συμφωνία και Τοπική Δράση», οι Εθνικοί Πρεσβευτές του «Συμφώνου των Δημάρχων», ενώ σε παγκόσμιο επίπεδο έχει αναλάβει ηγετικό ρόλο στη συμμετοχή της Επιτροπής των Περιφερειών

στις διασκέψεις του ΟΗΕ, που σχετίζονται με την κλιματική αλλαγή και τη βιοποικιλότητα,

- την επιτροπή «Φυσικοί πόροι» (NAT), που αναπτύσσει τη δράση της σε θέματα αγροτικής ανάπτυξης, υγείας, γεωργίας και αλιείας, πολιτικής προστασίας, προστασίας των καταναλωτών και τουρισμού και
- την επιτροπή «Κοινωνική πολιτική, εκπαίδευση, απασχόληση, έρευνα και πολιτισμός» (SEDEC), που είναι υπεύθυνη για τους τομείς της απασχόλησης, των κοινωνικών πολιτικών, της εκπαίδευσης, της κατάρτισης (συμπεριλαμβανομένης της δια βίου μάθησης), του αθλητισμού και του πολιτισμού. Παράλληλα, είναι αρμόδια για την προώθηση της ισότητας, της κοινωνικής οικονομίας και της νεολαίας, όπως επίσης, και για την έρευνα, την καινοτομία και την τεχνητή νοημοσύνη (Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών, χ.χ.).

3.2 Οι αρμοδιότητες της Επιτροπής των Περιφερειών

Η Επιτροπή των Περιφερειών αποτελεί –όπως ακριβώς και η ΟΚΕ– ένα αμιγώς συμβουλευτικό όργανο, το οποίο επικουρεί τα τρία κύρια πολιτικά θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ήτοι την Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο), ιδίως όσον αφορά στη νομοθετική διαδικασία. Παρά το γεγονός ότι το έργο της Επιτροπής των Περιφερειών περιορίζεται απλώς στην έκδοση γνωμοδοτήσεων, πρόκειται για ένα όργανο που έχει κατορθώσει να εδραιώσει τη θέση του στα τραπέζια των αποφάσεων, παρέχοντας υψηλής ποιότητας γνωμοδοτήσεις. Εξάλλου, η σύσταση της αποσκοπούσε στη δημιουργία ενός διαύλου πρόσβασης των υποεθνικών οντοτήτων στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στόχος ήταν η συμμετοχή ενός «τρίτου επιπέδου» στη συζήτηση της νομοθεσίας, δεδομένου ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή οφείλουν να αιτούνται τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών, τόσο στις περιπτώσεις που αυτό προβλέπεται ρητά από τις Συνθήκες, όσο και οποτεδήποτε άλλοτε το κρίνουν απαραίτητο (Nikolosi & Mustert, 2020). Έτσι, η συμμετοχή της Επιτροπής των Περιφερειών στη νομοθετική διαδικασία προβλέπεται ως:

Υποχρεωτική. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή οφείλουν να ζητούν τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών, εφόσον η απόφαση που πρόκειται να λάβουν εμπίπτει

σ' έναν από τους ακόλουθους τομείς: (α) παιδεία, επαγγελματική κατάρτιση και νεολαία (άρθρο 165 ΣΛΕΕ), (β) πολιτισμός (άρθρο 167, ΣΛΕΕ), (γ) δημόσια υγεία (άρθρο 168, ΣΛΕΕ), (δ) διευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών, τηλεπικοινωνιών και ενέργειας (άρθρο 172, ΣΛΕΕ) και (ε) οικονομική και κοινωνική συνοχή (άρθρο 175, 177 & 178, ΣΛΕΕ).

Προαιρετική. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο δύνανται, περαιτέρω, να αιτηθούν τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών και σε έτερες περιπτώσεις, εφόσον το κρίνουν σκόπιμο, ιδίως δε όταν το υπό συζήτηση θέμα εμπίπτει στον τομέα της διασυνοριακής συνεργασίας (άρθρο 307, ΣΛΕΕ). Σε περίπτωση που ζητηθεί η γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών, είτε σε υποχρεωτική είτε σε προαιρετική βάση, τότε το αιτηθέν θεσμικό όργανο δύναται να ορίσει προθεσμία (όχι πάντως μικρότερη του ενός μήνα) για την απάντηση της. Η απουσία γνωμοδότησης μετά την πάροδο της, κατά τα ως άνω, τεθείσας προθεσμίας δεν εμποδίζει το οικείο θεσμικό όργανο να ενεργήσει.

Συμμετοχή ίδια πρωτοβουλία. Όποτε ζητείται η γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, η Επιτροπή των Περιφερειών ενημερώνεται σχετικώς από το οικείο θεσμικό όργανο και μπορεί, εφόσον κρίνει ότι διακυβεύονται περιφερειακά συμφέροντα, να εκδώσει γνωμοδότηση. Εξάλλου, η Επιτροπή των Περιφερειών δύναται να γνωμοδοτεί οποτεδήποτε το κρίνει σκόπιμο (άρθρο 307, ΣΛΕΕ).

Πέραν από τις γνωμοδοτήσεις που εκδίδει η Επιτροπή των Περιφερειών στο πλαίσιο του επικουρικού της ρόλου, η Συνθήκη της Λισαβόνας έχει αναβαθμίσει περαιτέρω το ρόλο της, παρέχοντας της την ενεργητική νομιμοποίηση ενώπιον του ΔΕΕ για προσφυγές ακύρωσης δυνάμει του άρθρου 263, ΣΛΕΕ. Με άλλες λέξεις, η Επιτροπή των Περιφερειών δύναται να προσβάλλει τις ευρωπαϊκές νομοθετικές πράξεις, ασκώντας προσφυγή ενώπιον του ΔΕΕ, εάν κρίνει ότι δεν υλοποιήθηκαν ή υλοποιήθηκαν πλημμελώς οι προβλεπόμενες διαδικασίες διαβούλευσης. Το δικαίωμα κίνησης διαδικασίας ενώπιον του ΔΕΕ, αναμφίλεκτα, της επιτρέπει να υπερασπίζεται τα προνόμια της και την αρχή της επικουρικότητας (Κορωνίδου, 2010).

3.3 Η μετουσίωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης σε πολιτική δράση από την Επιτροπή των Περιφερειών

3.3.1 Εισαγωγή

Η σύσταση της Επιτροπής των Περιφερειών κατά τη διάρκεια της διακυβερνητικής διάσκεψης που οδήγησε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1993), έλαβε χώρα σε μια εποχή κατά την οποία ο όρος «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση» δεν είχε ακόμα επικρατήσει στην ακαδημαϊκή σκέψη, πολύ περισσότερο δε στον πολιτικό λόγο. Είχε, όμως, καταστεί σαφές στους ευρωπαϊούς εταίρους ότι η πορεία του ευρωπαϊκού εγχειρήματος δεν μπορούσε να συνεχιστεί δίχως την ίδρυση ενός θεσμού που θα έδινε το βήμα στους υποεθνικούς φορείς να εκπροσωπήσουν τα συμφέροντα τους σε ενωσιακό επίπεδο.

Στη δεκαετία του 1970, η αποκέντρωση σε ορισμένα κράτη μέλη (π.χ. Βέλγιο και Ιταλία) είχε αυξήσει την εξουσία ορισμένων περιφερειών, ενώ οι ίδιες οι περιφέρειες άρχισαν να υιοθετούν την άποψη ότι πρέπει να εκπροσωπούνται σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Το 1975 συστάθηκε η Διάσκεψη των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης υπό την αιγίδα του Συμβουλίου της Ευρώπης. Παράλληλα, το 1975, με τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης, η Ευρωπαϊκή Ένωση (τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, ΕΟΚ) άρχισε να επικεντρώνεται στην περιφερειακή διάσταση. Μια δεκαετία αργότερα, με την εμφάνιση του σχεδίου της ενιαίας αγοράς και, ιδίως, με τη μεταρρύθμιση της περιφερειακής πολιτικής και τη δημιουργία των διαρθρωτικών ταμείων το 1988, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προέβλεψε τη διαβούλευση με τις περιφέρειες και τους δήμους. Το ίδιο έτος, η Επιτροπή συνέστησε ένα συμβουλευτικό συμβούλιο τοπικών και περιφερειακών αρχών, που λειτούργησε για έξι χρόνια και το οποίο αποτέλεσε τον άμεσο προκάτοχο της Επιτροπής των Περιφερειών (Círlig, 2021).

Παρά το αρχικά περιορισμένο σύνολο τομέων πολιτικής επί των οποίων δόθηκε στην Επιτροπή των Περιφερειών το δικαίωμα της «υποχρεωτικής διαβούλευσης» και της αδύναμης θεσμικής της βάσης, που την καθιστούσε, τρόπον τινά, παρακλάδι της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, η Επιτροπή των Περιφερειών γνώρισε ραγδαία θεσμική εξέλιξη, καθώς σε κάθε αναθεώρηση των

Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης διεύρυνε τους τομείς αρμοδιοτήτων της, ενώ, την ίδια στιγμή, ενίσχυσε τη θεσμική της υπόσταση (Cîrlig, 2021).

Η θεσμική ισχύς που γνώρισε οφείλεται εν πολλοίς στην ικανότητα του οργάνου να συγκεντρώνει τις απόψεις και τις εμπειρίες απ' όλα τα υποεθνικά επίπεδα και να παρέχει ανατροφοδότηση στην πολιτική διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσω επίσημων ή ανεπίσημων μέσων επιρροής. Σημαντικό εργαλείο στη πρόοδο και την ενίσχυση του κύρους της Επιτροπής των Περιφερειών έπαιξε ο «θεσμικός ακτιβισμός» των μελών της και της διοίκησης αυτής, που φρόντισαν να αυξήσουν την αξιοπιστία της σε συγκεκριμένα θέματα, αλλά και να αναπτύξουν πολιτικές συνδέσεις και ευκαιρίες δικτύωσης με όλο το θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η σταδιακή αύξηση της πολυπλοκότητας των ρυθμιστικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης σε πολλαπλούς τομείς στους οποίους παρατηρείται έντονη πολιτική αμφισβήτηση, αντικρουόμενα εθνικά συμφέροντα και περιορισμένη ικανότητα επίλυσης προβλημάτων, οδήγησε στην αναρρίπηση της συζήτησης για την εντατικοποίηση της συμμετοχής των υποεθνικών αρχών στις πολιτικές διαδικασίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς οι τελευταίες διέθεταν καλύτερη πληροφόρηση των υφιστάμενων αναγκών των τοπικών κοινοτήτων, περισσότερες δυνατότητες δράσης και, πολύ περισσότερο, δημοκρατική νομιμοποίηση. Τούτου δοθέντος, η Επιτροπή των Περιφερειών κρίθηκε ένας βασικός αγωγός που μπορούσε να προάξει τον οργανωμένο συντονισμό και την αλληλεπίδραση μεταξύ όλων των υποεθνικών δομών των κρατών μελών και να χρησιμοποιηθεί για την ενίσχυση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Παρά το γεγονός ότι η διάκριση μεταξύ «τοπικού» και «περιφερειακού» στοιχείου φαίνεται να μην έχει ιδιαίτερη σημασία για τη θεσμική ανάπτυξη και τις καθημερινές εργασίες της Επιτροπής των Περιφερειών, η επιρροή έπρεπε να αντιμετωπίσει το κομβικό ζήτημα του κατά πόσο ένα αμιγώς συμβουλευτικό όργανο μπορεί να συμβάλλει σημαντικά στην οικοδόμηση μιας πραγματικής πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Οι πρόσφατες κρίσεις που διήλθε η Ευρωπαϊκή Ένωση, έφεραν στην επιφάνεια ζητήματα ταυτότητας και νομιμότητας που άγγιζαν το θέμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Για το λόγο αυτό κρίνεται σκόπιμο να εξεταστούν

ορισμένες εκ των δραστηριοτήτων της Επιτροπής των Περιφερειών, οι οποίες βρίσκονται εκτός του αμιγώς συμβουλευτικού ρόλου που της απονέμουν οι Συνθήκες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι εν λόγω δραστηριότητες πρέπει να γίνουν αντιληπτές ως μια προσπάθεια της Επιτροπής των Περιφερειών να διευρύνει τις αρμοδιότητες και την επιρροή της, λειτουργώντας ως δίαυλος για την προαγωγή των υποεθνικών συμφερόντων, κατά τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Ασφαλώς η δύναμη επιρροής των επιμέρους εδαφικών οντοτήτων και των εκπροσώπων τους στη χάραξη των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είτε μέσω της Επιτροπής των Περιφερειών, είτε με τη χρήση άλλων μέσων, καθορίζεται σε σημαντικό βαθμό από εξωγενείς παράγοντες, όπως είναι η συνταγματική θέση που κατέχουν στις εθνικές έννομες τάξεις που ανήκουν, η αλληλεπίδραση και οι πιθανές συγκρούσεις ανάμεσα σε ιστορικές ή πολιτισμικές ταυτότητες σε εθνικό και περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Εντούτοις, η μέχρι τώρα πορεία της Επιτροπής των Περιφερειών έχει αναδείξει, μέσα από δράσεις σε πολυποίκιλους πολιτικούς τομείς, πως μπορεί να οικοδομηθεί η ενότητα μέσα από την ποικιλομορφία. Πράγματι, επ' αυτού η Επιτροπή των Περιφερειών κατόρθωσε να χρησιμοποιήσει την έννοια της «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης» σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και να αναδείξει το ρόλο των τοπικών και περιφερειακών αρχών στη διαμόρφωση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η στροφή στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ενισχύθηκε συνεπεία της διαπίστωσης ότι οι τρέχουσες πολιτικές προκλήσεις απαιτούν κοινές προσπάθειες από και σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης. Πολύ περισσότερο δε στο μείζον ζήτημα της κλιματικής αλλαγής, ο ρόλος των τοπικών και περιφερειακών αρχών είναι κομβικής σημασίας για την κατανόηση, την ανάπτυξη και την υλοποίηση των ριζικών μεταβάσεων που αναγκαιούν για την αντιμετώπιση των συνεπειών που επιφέρει. Η Ευρωπαϊκή Ένωση, ως επίπεδο διακυβέρνησης, μολονότι αναλαμβάνει δράσεις για την εύρεση κατάλληλων λύσεων σε παγκόσμιας κλίμακας προκλήσεις, αντιμετωπίζει σοβαρούς ενδοιασμούς που άπτονται της αποτελεσματικότητας της ρυθμιστικής της δράσης και, τελικά, της ίδιας της νομιμοποίησης της ύπαρξής της.

Στο πλαίσιο αυτό τα τελευταία χρόνια τα υποεθνικά επίπεδα διακυβέρνησης έχουν αναδειχθεί ως κρίσιμα πεδία επικοινωνίας της πολιτικής και οικοδόμησης

συναίνεσης, ενώ η Επιτροπή των Περιφερειών έχει φροντίσει να αναπτύξει διάφορα εργαλεία που συμβάλλουν στην αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών σε ό, τι αφορά στην έννοια και τα μέσα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η δράση της προσανατολίζεται στους δύο πόλους της πολιτικής διαδικασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης: αφενός στη δημοκρατική συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων επί της γενικής πορείας της ολοκλήρωσης και την ανάπτυξη νέας νομοθεσίας, και αφετέρου στην εφαρμογή της υφιστάμενης νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Στη μεν πρώτη περίπτωση, η Επιτροπή των Περιφερειών διοργάνωσε ενόψει των ευρωεκλογών του 2019 τους λεγόμενους «διαλόγους πολιτών», που συνέβαλαν στην ανατροφοδότηση των συζητήσεων των λοιπών θεσμικών οργάνων για το μέλλον της Ευρώπης, ενώ επί του παρόντος στοχεύει σε μια περισσότερο «μόνιμη» και «δομημένη» μορφή συμμετοχής των πολιτών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Αναφορικά με το στάδιο της υλοποίησης των ενωσιακών νομοθετημάτων, η Επιτροπή των Περιφερειών δρομολόγησε, μεταξύ άλλων, ένα πιλοτικό έργο υπό τον τίτλο «Δίκτυο Περιφερειακών Κόμβων» (RegHubs), που στόχευε στη δημιουργία περιφερειακών και τοπικών σημείων επαφής για τη συλλογή δεδομένων και πληροφοριών σχετικά με τις δυσκολίες που αντιμετωπίζονται από τις υποεθνικές αρχές των κρατών μελών κατά την εφαρμογή της ενωσιακής νομοθεσίας, ενώ παράλληλα στηρίζει και πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που επιτρέπουν στο υποεθνικό στοιχείο να αναπτύξει δράσεις και συνεργασίες με λοιπά επίπεδα διακυβέρνησης (εθνικό και υπερεθνικό).

Στη συνέχεια αναλύονται διεξοδικά οι κυριότερες δράσεις της Επιτροπής των Περιφερειών που προάγουν την ενεργό συμμετοχή του υποεθνικού επιπέδου διακυβέρνησης στην εκπλήρωση των στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

3.3.2 Το Σύμφωνο των Δημάρχων

Στην Ευρωπαϊκή Ένωση πάνω από το 70% του πληθυσμού ζει σε κατοικημένες περιοχές (πόλεις, κωμοπόλεις και προάστια). Η εξέχουσα σημασία της έντονης αστικοποίησης της ευρωπαϊκής επικράτειας, τόσο από πληθυσμιακή άποψη, όσο και από πλευράς εκπομπών αερίων θερμοκηπίου, καθιστά τις δράσεις των πόλεων μείζονος σημασίας για τη μείωση της κλιματικής επιβάρυνσης και τη μετάβαση προς

ένα μέλλον χαμηλών εκπομπών άνθρακα στην Ευρώπη. Οι τοπικές και περιφερειακές αρχές συγκεντρώνουν πλήθος αρμοδιοτήτων που σχετίζονται με τομείς, όπως η ρύθμιση της προσφοράς και της ζήτησης ενέργειας, ο χωροταξικός σχεδιασμός και η κυκλοφοριακές ρυθμίσεις, ενώ, παράλληλα, διαθέτουν το προνόμιο να βρίσκονται εγγύτερα προς τους πολίτες. Αυτό τους επιτρέπει να έχουν μια βαθύτερη κατανόηση της κοινωνικής δυναμικής του τόπου τους, αλλά και μια πληρέστερη γνώση των κατάλληλων τρόπων προσέγγισης και κινητοποίησης των τοπικών κοινοτήτων προς ένα μέλλον χαμηλών εκπομπών άνθρακα (Azevedo, Delarue, & Meeus, 2013). Ως εκ τούτου, κάθε πολιτική προσπάθεια μετριασμού της κλιματικής αλλαγής θα πρέπει να καθοδηγείται από κάθετη και οριζόντια αλληλεπίδραση των υποεθνικών αρχών τόσο με εθνικούς και υπερεθνικούς φορείς, όσο και με φορείς της ιδιωτικής οικονομίας, ΜΚΟ και ομάδες πολιτών, μέσω ενός πολυσυμμετοχικού μοντέλου διακυβέρνησης (Melica, et al., 2018).

Το φάσμα των δραστηριοτήτων που στοχεύουν στην αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής συνιστά έναν τομέα πολιτικής στον οποίο η Επιτροπή των Περιφερειών επιχείρησε να υλοποιήσει την έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Ήδη πριν από την προσθήκη, με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, της κλιματικής αλλαγής στους τομείς της υποχρεωτικής διαβούλευσης των ευρωπαϊκών οργάνων με την Επιτροπή των Περιφερειών, η τελευταία είχε υπογραμμίσει το ρόλο που πρέπει να διαδραματίζουν οι τοπικές και περιφερειακές αρχές στην πολιτική για το κλίμα, μέσω των γνωμοδοτήσεων που υπέβαλλε το 1997 για την άμεση συμμετοχή τους, τόσο κατά το στάδιο της διαμόρφωσης, όσο και κατά το στάδιο της εφαρμογής της πολιτικής, ζητώντας την υποστήριξη του συντονισμού των πρωτοβουλιών που λαμβάνονταν για το κλίμα από τις υποεθνικές αρχές σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως και την διεξαγωγή ερευνών, οι οποίες θα αποτελούσαν βάση για τον προσδιορισμό τοπικών στόχων. Αρχικά, ωστόσο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διατήρησε μια εφεκτική στάση απέναντι σε αυτές τις προτάσεις. Η αναζωπύρωση του ενδιαφέροντος για την ανάληψη πρωτοβουλιών προς αυτήν την κατεύθυνση ήρθε μέσω του Σχεδίου Δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 2006 για την Ενεργειακή Απόδοση, ότε και πρωτοδιατυπώθηκε η ιδέα ενός Συμφώνου των Δημάρχων, το οποίο θα θέσπιζε ένα μόνιμο δίκτυο Δήμων των 20-30 μεγαλύτερων πόλεων της

Ευρώπης (Donat & Meyer, 2020). Η Επιτροπή των Περιφερειών επιδιώκοντας να καταστεί το Σύμφωνο, όχι απλώς μια συμβολική κίνηση, αλλά η βάση για την οικοδόμηση μιας νέας μορφής πολυεπίπεδης κλιματικής διακυβέρνησης, ζήτησε τη συμμετοχή όλων των υποεθνικών αρχών, των κοινοτήτων και των περιφερειών, ανάλογα με την εσωτερική δομή κάθε κράτους μέλους, προκειμένου να διασφαλιστεί η μέγιστη δυνατή συμμετοχή (Περιφερειών, 2009).

Στο πλαίσιο αυτό το 2008 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δρομολόγησε επισήμως το Σύμφωνο των Δημάρχων, μια πρωτοβουλία που είχε σκοπό να προωθήσει την εφαρμογή πολιτικών βιώσιμης ενέργειας σε επίπεδο τοπικών αρχών, το οποίο ακολούθησε την έγκριση της δέσμης μέτρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για το κλίμα και την ενέργεια το 2020. Πρόκειται για ένα πρωτοποριακό έργο που συνδύαζε, τόσο δημόσιους, όσο και ιδιωτικούς φορείς, που λειτουργούν σε τοπικό, περιφερειακό, εθνικό ή διεθνές επίπεδο με στόχο τη μείωση του αποτυπώματος άνθρακα των ευρωπαϊκών πόλεων. Για την προσχώρηση τους στο Σύμφωνο, οι πόλεις και οι κωμοπόλεις έπρεπε να αναπτύξουν μια βασική απογραφή εκπομπών και, στη συνέχεια, να υποβάλλουν, εντός ενός έτους από την προσχώρηση, ένα Σχέδιο Δράσης για την Αειφόρο Ενέργεια (Sustainable Energy Action Plan-SEAP), το οποίο χαρτογραφεί διάφορες προσεγγίσεις και πολιτικές που προτίθενται να εφαρμόσουν προκειμένου να επιτύχουν τον ελάχιστο στόχο μείωσης των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα κατά 20%. Για την παρακολούθηση του βαθμού επίτευξης του Σχεδίου Δράσης για την Αειφόρο Ενέργεια, οι συμμετέχουσες πόλεις και κωμοπόλεις έπρεπε να υποβάλλουν τακτικές εκθέσεις υλοποίησης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, από την πλευρά της, δεσμεύτηκε να υποστηρίξει την ανάπτυξη των Σχεδίων Δράσης για την Αειφόρο Ενέργεια, με τη μορφή περιγραμμάτων, εγγράφων καθοδήγησης, διαδικτυακών σεμιναρίων και άλλων μέσων. Τα ολοκληρωμένα ΣΔΑΕ διατέθηκαν στο διαδίκτυο, τόσο για να παρέχουν στις νεοπροσχωρηθείσες πόλεις και κωμοπόλεις πολύτιμες πληροφορίες σχετικά με τους τρόπους αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής, όσο και για τους σκοπούς της εξυπηρέτησης της διαφάνειας και της αμοιβαίας εμπιστοσύνης έναντι των κατοίκων και των λοιπών ενδιαφερόμενων μερών.

Το δίκτυο συνδεδεμένων πόλεων προσέφερε ποικίλες δυνατότητες διεπαφής για την ανταλλαγή εμπειρογνωμοσύνης και πρακτικής εμπειρίας μέσω της συγκριτικής αξιολόγησης και κατάρτισης των συμμετεχόντων και ευνόησε τη μεταξύ τους σύναψη συνεργασιών (Heynaert, 2013). Παρά το γεγονός ότι οι υπογράφωντες δήμοι υπήρξαν οι κύριοι αποδέκτες του Συμφώνου, αξίζει να σημειωθεί ότι η εν λόγω πρωτοβουλία ενθάρρυνε περαιτέρω πολυεπίπεδες δραστηριότητες και συνεργασίες, έχοντας εισαγάγει ειδικές κατηγορίες μελών, όπως είναι οι Συντονιστές (Coordinators) και οι Υποστηρικτές (Supporters). Κάθε είδους διοικητικές αρχές, όπως περιφέρειες, επαρχίες ή πολιτείες, καθώς, επίσης, και τοπικοί και περιφερειακοί φορείς, προσκαλέστηκαν να ενταχθούν στο Σύμφωνο, προσφέροντας υποστήριξη στα απλά μέλη στους τομείς της πολιτικής στρατηγικής και της ενίσχυσης.

Σε αντίθεση μ' άλλα διασυνοριακά δίκτυα τοπικής αυτοδιοίκησης, το Σύμφωνο των Δημάρχων ξεχώρισε εξαιτίας του διττού χαρακτήρα του· συνδύαζε την εθελοντική δέσμευση των τοπικών αρχών μ' ένα σαφώς καθορισμένο πλαίσιο οργάνωσης, που θεσπίστηκε από τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτό περιλάμβανε, μεταξύ άλλων, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ως κύριο συντονιστή, την επιστημονική υποστήριξη του Κοινού Κέντρου Ερευνών, καθώς και πολυποίκιλες οριζόντιες σχέσεις ανάμεσα στο Συμβούλιο και άλλα πολιτικά και χρηματοδοτικά προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς, επίσης, και έναν μηχανισμό αποκλεισμού όσων δεν συμμορφώνονταν με τις προϋποθέσεις του (Domorenok, 2019).

Η υλοποίηση του Συμφώνου των Δημάρχων ενθάρρυνε την εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και στις δύο διαστάσεις της (κάθετη και οριζόντια), αφενός με τη συμμετοχή των πόλεων στην κάθετη διακυβέρνηση του κλίματος, αφετέρου μέσω της συμμετοχής αυτών σε οριζόντιες δομές διακυβέρνησης του κλίματος –ιδίως στα διακρατικά δημοτικά δίκτυα– δημιουργώντας συνεργασίες ανάμεσα σ' όλα τα κυβερνητικά επίπεδα που συμμετείχαν στην εφαρμογή του (Kemmerzell, 2022). Η «από κάτω προς τα πάνω» προσέγγιση του, όπως αποδείχθηκε, υπήρξε σημαντικό συστατικό της επιτυχίας του. Τα θετικά αποτελέσματα του Συμφώνου αύξησαν τη συνειδητοποίηση γύρω από την ανάγκη, αλλά και τη σημασία, της πολυεπίπεδης προσέγγισης στην επίτευξη των στόχων που θέτουν τα πλαίσια

πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής (Van der Veen & Maio, 2013). Στην επιτυχή υλοποίηση του Συμφώνου αξιότιμη κρίνεται, επιπλέον, η συμβολή της Επιτροπής των Περιφερειών, η οποία, επιδιώκοντας την ενίσχυση των εργασιών σε εθνικό επίπεδο, στήριξε το Σύμφωνο συμμετέχοντας στο πολιτικό συμβούλιο αυτού με 27 μέλη της, που ενεργούν ως Εθνικοί Πρεσβευτές της πρωτοβουλίας του Συμφώνου σ' όλα τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι Εθνικοί Πρεσβευτές εργάζονται για τη διασφάλιση της μέγιστης εθνικής εκπροσώπησης στη διακυβέρνηση του Συμφώνου, αλλά και την προώθηση της πρωτοβουλίας σε εθνικό επίπεδο. Λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες της Χώρας τους, οι Εθνικοί Πρεσβευτές δύνανται να δρομολογούν μια σειρά από δραστηριότητες, όπως:

A. Εκτέλεση χρεών Εθνικού Πρεσβευτή του Συμφώνου: προωθώντας την πρωτοβουλία στη χώρα που εκπροσωπούν ή συνάπτοντας συνεργασίες μ' άλλους Πρεσβευτές του Συμφώνου,

B. Υποστήριξη σε εθνικό επίπεδο της εκπροσώπησης των πόλεων: δρομολογώντας δραστηριότητες ανά χώρα σε συνεργασία με το Γραφείο του Συμφώνου των Δημάρχων και ενδυναμώνοντας την συνεργασία, τόσο με τις εθνικές κυβερνήσεις, όσο και με άλλες πόλεις,

Γ. Ενθάρρυνση των ομολόγων τους να συμμετάσχουν στην πρωτοβουλία: συνάπτοντας συνεργασίες με τοπικές ενώσεις τοπικών και περιφερειακών αρχών, εθνικές αντιπροσωπείες της Επιτροπής των Περιφερειών και με το δίκτυο νέων αιρετών πολιτικών (Επιτροπή των Περιφερειών, χ.χ.).

Το εύρος και η έκταση των αρχικών δεσμεύσεων που τέθηκαν για τους δήμους που επιθυμούσαν τη συμμετοχή τους στο Σύμφωνο των Δημάρχων έχει αυξηθεί με τα χρόνια, καθιστώντας τους στόχους όλο και πιο «φιλόδοξους». Ειδικότερα, η δέσμευση μέσω των Σχεδίων Δράσης για την Αειφόρο Ενέργεια, της μείωσης των αερίων του θερμοκηπίου κατά 20% έως το 2020, αναπροσαρμόστηκε με την εισαγωγή του ενισχυμένου στόχου μείωσης αυτών κατά 40% έως το 2030, με την ενσωμάτωση της πρωτοβουλίας του Συμφώνου των Δημάρχων για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή (Mayors Adapt), το 2014. Στο πλαίσιο αυτό το Σύμφωνο των Δημάρχων μετονομάστηκε σε «Σύμφωνο των Δημάρχων για το Κλίμα και την Ενέργεια» (Covenant of Mayors for Climate & Energy). Ακολούθως, το 2021, το

Σύμφωνα των Δημάρχων υιοθέτησε τους στόχους της δέσμης μέτρων «Fit for 55», που είχε ως στόχο τη μείωση των αερίων του θερμοκηπίου κατά 55% έως το 2030 και την κλιματική ουδετερότητα έως το 2050.

Το Σύμφωνο των Δημάρχων γνώρισε μεγάλη απήχηση από τα πρώτα κιόλας χρόνια της εφαρμογής του, εξαιτίας της επιτυχούς εφαρμογής του, ενθαρρύνοντας νέες μορφές διακρατικών πρωτοβουλιών ανά τον κόσμο. Τον Σεπτέμβριο του 2014, στη Σύνοδο Κορυφής των Ηνωμένων Εθνών για το κλίμα, στη Νέα Υόρκη, εγκαινιάστηκε το Σύμφωνο των Δημάρχων (Compact of Mayors), από τον τότε Γενικό Γραμματέα του ΟΗΕ Ban Ki-Moon και τον Ειδικό Απεσταλμένο του ΟΗΕ για τις Πόλεις και το Κλίμα Michael R. Bloomberg. Το Compact of Mayors συνιστά μια κοινή πρωτοβουλία των παγκόσμιων δικτύων πόλεων C40 (Cities Climate Leadership Group), ICLEI (International Council for Local Environmental Initiatives) και των UCLG (United Cities and Local Governments), με την υποστήριξη του UN-Habitat (United Nations Human Settlements Programme) και της εταιρίας συμβούλων Arup, που δρα ως ερευνητικός εταίρος για τον ιδιωτικό τομέα. Το Compact of Mayors έθεσε εξ αρχής μια διακρατική ατζέντα προσανατολισμένη στην ενσωμάτωση τοπικών αρχών απ' όλον τον κόσμο, με αποτέλεσμα να καταστεί γρήγορα παγκόσμιος ηγέτης στη δημοτική δράση για το κλίμα. Η διεθνής εμβέλεια του Compact of Mayors έστρεψε το ενδιαφέρον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην ανάληψη πρωτοβουλιών για την ένταξη χωρών και εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης στην προσπάθεια για το κλίμα, με τη συγχώνευση των δύο πρωτοβουλιών σε μια νέα οντότητα. Έτσι, προέκυψε το Παγκόσμιο Σύμφωνο των Δημάρχων για το Κλίμα και την Ενέργεια (Global Covenant of Mayors for Climate and Energy- GCoM). Το Παγκόσμιο Σύμφωνο των Δημάρχων για το Κλίμα και την Ενέργεια λειτουργεί επίσημα από την 1^η Ιανουαρίου του 2017 και έχει συγκεντρώσει περισσότερες από 7100 πόλεις σε 119 χώρες, οι οποίες αντιπροσωπεύουν το 8% του παγκόσμιου πληθυσμού (Gesing, 2017).

3.3.3 Το Δίκτυο περιφερειακών κόμβων της Επιτροπής των Περιφερειών

Το 2018 στο πλαίσιο της υλοποίησης της «ενεργού επικουρικότητας», η Επιτροπή των Περιφερειών δρομολόγησε ένα πιλοτικό έργο, που αποτελείτο από ένα δίκτυο

περιφερειακών κόμβων (RegHubs), με στόχο τη συλλογή δεδομένων που σχετίζονται με την εφαρμογή των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσω ειδικών διαβουλεύσεων. Το έργο αυτό αποτελούσε συνέχεια της συμμετοχής της Επιτροπής των Περιφερειών στην ειδική ομάδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (Task force), που συστάθηκε για την ενίσχυση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας κατά τη χάραξη των ευρωπαϊκών πολιτικών. Μέσα από τις συστάσεις της η Task force ανέπτυξε την έννοια της «ενεργού επικουρικότητας», προκειμένου να ενισχυθεί περαιτέρω η συμβολή των τοπικών και περιφερειακών αρχών στη βελτίωση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, ενώ κάλεσε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να αναπτύξει ένα μηχανισμό για τον εντοπισμό και την αξιολόγηση της νομοθεσίας σε σχέση με την επικουρικότητα, την αναλογικότητα, την απλούστευση, την νομοθετική πυκνότητα και το ρόλο των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Μεταξύ των προτεινόμενων δράσεων για την βελτίωση της εν ισχύι νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιλαμβάνονταν η δρομολόγηση από την Επιτροπή των Περιφερειών ενός πιλοτικού σχεδίου για τη δημιουργία ενός δικτύου περιφερειακών κόμβων.

Στο πλαίσιο του εν λόγω σχεδίου οι περιφερειακές αρχές κλήθηκαν να δεσμευτούν ότι θα συνεργαστούν για τη λειτουργία του δικτύου (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2018). Κατά το πρότυπο της μεθόδου που χρησιμοποιήθηκε στο δίκτυο παρακολούθησης της επικουρικότητας, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών ανέπτυξε λεπτομερή ερωτηματολόγια σχετικά με ζητήματα που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Οι εταίροι του δικτύου δεσμεύτηκαν να ορίσουν ένα «σημείο επαφής», που θα φέρνει σε επικοινωνία διάφορους ενδιαφερόμενους φορείς από κάθε περιοχή, προερχόμενους τόσο από επιχειρήσεις, ερευνητικά ιδρύματα και ενώσεις, όσο και από οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, που επηρεάζονταν έντονα από την εξεταζόμενη νομοθεσία και να συγκεντρώσουν απαντήσεις σχετικά με τον αντίκτυπο της ισχύουσας νομοθεσίας (Donat, Meyer, & Abels, 2020).

Η πρώτη διαβούλευση, που έλαβε χώρα το 2019 με αντικείμενο τις δημόσιες συμβάσεις, απέδειξε περίτρανα τη δέσμευση της Επιτροπής των Περιφερειών στις υποδείξεις της Task force για την προώθηση των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Σκοπός της διαβούλευσης ήταν εντοπιστούν οι προκλήσεις που

αντιμετωπίζουν οι τοπικές και περιφερειακές αρχές κατά την εφαρμογή των ευρωπαϊκών οδηγιών του 2014 για τις δημόσιες συμβάσεις. Πράγματι, ο εταίροι του δικτύου είχαν την ευκαιρία να ανταλλάξουν απόψεις σε σχέση με τις ανησυχίες τους όσον αφορά στην πρακτική εφαρμογή των οικείων διατάξεων και να εκθέσουν τους προβληματισμούς τους σε ορισμένα σημεία, όπως η κωδικοποίηση του κοινού λεξιλογίου (CVP), που εξαιτίας της ελλιπούς επεξήγησης και της ασάφειας με την οποία διατυπώθηκε παρήγαγε ανασφάλεια δικαίου, το υψηλό κόστος που συνεπάγονταν οι εξωτερικοί σύμβουλοι που προβλέφθηκαν για την παροχή εμπειρογνωμοσύνης, η υπερβολική πολυπλοκότητα του νομικού πλαισίου, ιδίως σε σχέση με τους εθνικούς κανόνες μεταφοράς των Οδηγιών και η δυσκολία ποσοτικοποίησης των ειδικών κριτηρίων που τέθηκαν για τη διαδικασία επιλογής εξωτερικής ανάθεσης μιας υπηρεσίας (European Committee of the Regions, 2019).

Το δίκτυο RegHub διεύρυνε το ρόλο του συμμετέχοντας ενεργά στην καθιερωμένη υποομάδα της πλατφόρμας «Fit for Future» (F4F) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που δημιουργήθηκε το 2021, με στόχο τη διεξαγωγή στοχευμένων διαβουλεύσεων ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσώπους των τοπικών και περιφερειακών αρχών όλων των χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης, την Επιτροπή των Περιφερειών, εκπροσωπούμενη από το δίκτυο RegHub (κυβερνητική ομάδα), όπως επίσης και από εμπειρογνώμονες προερχόμενους από επιχειρήσεις και ΜΚΟ, καθώς και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ομάδα ενδιαφερόμενων μερών). Αποστολή της πλατφόρμας «Fit for Future» υπήρξε η στήριξη του εγχειρήματος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την απλούστευση της ισχύουσας νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προκειμένου αυτή να μπορεί να ανταποκριθεί καλύτερα στις μελλοντικές εξελίξεις (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2020). Ειδικότερα, το δίκτυο RegHub διαβίβαζε τα αποτελέσματα των διαβουλεύσεων που πραγματοποιούνταν στο πλαίσιο των εργασιών του στους εισηγητές της πλατφόρμας «Fit for Future», προκειμένου να διευρυνθεί η βάση των στοιχείων των γνωμοδοτήσεων που παρέχονταν κατά τη διεξαγωγή του ετήσιου προγράμματος εργασίας της πλατφόρμας. Η πλατφόρμα «Fit for Future» πραγματοποίησε την τελική σύνοδο ολομέλειας τον Οκτώβριο του 2024, έχοντας κατορθώσει, χάρη στη ποικιλόμορφη σύνθεση της, να συμβάλλει αποφασιστικά στην διευκόλυνση της

εφαρμογής, της αποτελεσματικότητας και του κόστους των πολιτικών και της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης με έντονες εδαφικές επιπτώσεις.

3.4 Η υλοποίηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης μέσα από την πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Η θέσπιση της πολιτικής συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης προσέβλεπε στην ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής σε όλη την Ευρώπη, μέσω της μείωσης των ανισοτήτων μεταξύ περιφερειών και χωρών (Ανδρέου, 2019). Μολονότι οι στόχοι της πολιτικής συνοχής ανάγονται στη Συνθήκη της Ρώμης (1957), μόλις το 1975 δημιουργήθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (το κύριο μέσο πολιτικής των διαρθρωτικών ταμείων), αν και αυτό παρέμεινε στην ουσία μια «εθνική» πολιτική, χρηματοδοτώντας προκαθορισμένα έργα σε κράτη μέλη με μικρή υπερεθνική ή υποεθνική επιρροή. Η θεσμοθέτηση μιας ουσιαστικής «ευρωπαϊκής» πολιτικής συνοχής έλαβε χώρα στα τέλη της δεκαετίας του 1980 στο πλαίσιο της προσχώρησης των φτωχότερων χωρών του μεσογειακού νότου –της Ελλάδας (1982), της Ισπανίας και της Πορτογαλίας (1986)– και μιας φιλόδοξης προσπάθειας για την υιοθέτηση του προγράμματος της ενιαίας αγοράς. Οι μεταρρυθμίσεις-ορόσημα του 1988 διπλασίασαν τον προϋπολογισμό των διαρθρωτικών ταμείων και εισήγαγαν ορισμένες αρχές για την εφαρμογή τους, οι οποίες παραμένουν στο επίκεντρο της πολιτικής συνοχής:

- προγραμματισμός (βάσει στρατηγικών, πολυετών σχεδίων, αντί για προσέγγιση βάσει έργων),
- συγκέντρωση (σε περιορισμένο αριθμό στόχων και εστίαση στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες),
- προσθετικότητα (ώστε να διασφαλιστεί ότι η χρηματοδότηση της ΕΕ δεν υποκαθιστά τις εθνικές δαπάνες)· και
- εταιρική σχέση (συμμετοχή εθνικών, υποεθνικών και υπερεθνικών φορέων στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των προγραμμάτων) (Bachtler & Mendez, 2007).

Ορόσημο για την πολιτική συνοχής υπήρξε η Συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία αποτέλεσε γενέτειρα, όχι μόνο της πολιτικής συνοχής, όπως τη γνωρίζουμε σήμερα, αλλά και της Επιτροπής των Περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η

απόφαση για την εισαγωγή του ενιαίου νομίσματος, συνοδεύτηκε από προσπάθειες, ιδίως από τα γερμανικά Länder και τις βελγικές περιφέρειες, για την προώθηση των συμφερόντων τους στη νομοθετική διαδικασία σε ευρωπαϊκό επίπεδο και την, προς αυτό το σκοπό, σύσταση μιας συμβουλευτικής επιτροπής. Επιπροσθέτως, προτάθηκε μια συνολική πολιτική οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, ιδίως κατόπιν σχετικού αιτήματος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, προκειμένου να δοθούν σε όλες τις περιφέρειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης ίσες ευκαιρίες στην ευρωπαϊκή ενιαία αγορά και στη μελλοντική ζώνη του ενιαίου νομίσματος.

Η δημιουργία της Επιτροπής των Περιφερειών καθοδηγήθηκε από τα πολιτικά δικαιώματα συμμετοχής των δήμων και των περιφερειών. Ως εκ τούτου, η πολιτική συνοχής επικεντρώθηκε στην υλική στήριξή τους για δίκαιη συμμετοχή στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Κατ' αυτόν τον τρόπο, δεν προκαλεί έκπληξη το γεγονός ότι η συζήτηση σχετικά με τον σχεδιασμό της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής συνδέεται στενά με τον ρόλο και την θεσμική ικανότητα της Επιτροπής των Περιφερειών, που σε κάθε αναθεώρηση των Συνθηκών ενισχύονταν σημαντικά. Η Επιτροπή των Περιφερειών, από την πλευρά της, έχει δώσει ιδιαίτερη προσοχή στη διεύρυνση και τον σχεδιασμό της πολιτικής συνοχής. Σημαντικά βήματα στη διαδικασία αυτή υπήρξαν, μεταξύ άλλων η ανάπτυξη της έννοιας της εδαφικής συνοχής, η ενίσχυση της αρχής της εταιρικής σχέσης και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, η διασυνοριακή και διαπεριφερειακή συνεργασία και η δημιουργία εταιρικών σχέσεων τοπικής ανάπτυξης (Wobben, χ.χ.).

Με στόχο το μετριασμό των αρνητικών επιπτώσεων που συνδέονται με την εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ενιαίας αγοράς, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή χρησιμοποιεί την πολιτική συνοχής για να αποζημιώσει τις περιφέρειες και τους πολίτες. Τα διαρθρωτικά ταμεία είναι ευρέως αποδεκτά ως μέσο για την προώθηση της σύγκλισης, της ανταγωνιστικότητας και της απασχόλησης καθώς και της εδαφικής συνεργασίας. Στις περιφέρειες σύγκλισης, η πολιτική συνοχής στοχεύει κυρίως στη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων και στην οικονομική ανάπτυξη, επενδύοντας στο ανθρώπινο κεφάλαιο και εκσυγχρονίζοντας τις υποδομές. Δεδομένου ότι υπάρχουν πολλές κοινωνικοοικονομικές προκλήσεις που χρήζουν αντιμετώπισης σε μεγάλο αριθμό περιφερειών, η προσπάθεια δημιουργίας της συγκεκριμένης

πολιτικής, αλλά και η διαδικασία που ακολουθείται για την υλοποίηση της είναι ιδιαίτερα απαιτητικές (Dotti, 2015).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση ασκεί παρεμβάσεις εμπλέκοντας εθνικούς περιφερειακούς και τοπικούς παράγοντες, τόσο κατά το στάδιο του σχεδιασμού, όσο και κατά το στάδιο της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής, κατά τρόπο ώστε οι επιμέρους παρεμβάσεις να προσαρμόζονται στις ειδικές ανάγκες των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Η διαδικασία κατανομής των πόρων στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής καθίσταται ιδιαίτερα περίπλοκη. Έτσι, για την επίτευξη της αποτελεσματικότερης εφαρμογής των διαρθρωτικών ταμείων, η Ευρωπαϊκή Ένωση αξιοποίησε την αρχή της εταιρικής σχέσης (Dettmer & Sauer, 2019). Σύμφωνα με την «αρχή της εταιρικής σχέσης», οι κανονισμοί της πολιτικής συνοχής απαιτούν μια διαδικασία κοινής λήψης αποφάσεων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ΕΚ) και των εθνικών και περιφερειακών αρχών για το σχεδιασμό και την εφαρμογή αναπτυξιακών προγραμμάτων (Barca, 2009). Το αποτέλεσμα της εισαγωγής της ως άνω αρχής ήταν ότι οι υποεθνικές αρχές στα κράτη μέλη ήταν εξουσιοδοτημένες, ειδικά σε εκείνα τα κράτη μέλη όπου η υποεθνικές, τοπικές ή περιφερειακές, αρχές ήταν μάλλον αδύναμες. Η ιδέα ήταν να επιτευχθεί ένα «ομοιόμορφο πρότυπο υποεθνικής συμμετοχής» και να ενθαρρυνθεί η συμμετοχή και άλλων παραγόντων/φορέων με συντονιστικές αρμοδιότητες σ' όλα τα στάδια του πολιτικού κύκλου. Ο Jerome Vignon στην εισαγωγή ενός τόμου που δημοσίευσε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2001) εξέφρασε αυτήν την αναγκαιότητά, υποστηρίζοντας ότι το σύστημα διακυβέρνησης που λειτουργεί στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για να είναι αποτελεσματικό και πειστικό πρέπει να είναι σε θέση να λαμβάνει υπόψη τις απόψεις των θεσμών σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, αλλά και να ενσωματώνει τους στόχους των εδαφικών θεσμών καθώς και των ομάδων συμφερόντων και των ενώσεων που λειτουργούν σε διάφορα επίπεδα της κοινωνίας: *«Δεν είναι τυχαίο ότι η εδαφική διάσταση, η οποία είναι από τη φύση της διατομεακή και ευνοεί τη συμμετοχή, επιβάλλεται στη νέα ευρωπαϊκή διακυβέρνηση».*

Η αρχή της εταιρικής σχέσης και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αποτελούν βασικούς άξονες για τον προγραμματισμό και την εφαρμογή της πολιτικής συνοχής (European Committee of the Regions, 2021). Ειδικότερα, η πολιτική συνοχής

ενσωματώνει ιδιαίτερα στοιχεία, που την καθιστούν, σε σχέση με άλλους τομείς πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδιαίτερος κατάλληλη για την εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, εξαιτίας του γεγονότος ότι συνδέεται με πολλαπλούς τομείς πολιτικής, όπως είναι η Ε&Α, η εκπαίδευση, το περιβάλλον οι μεταφορές και η γεωργία. Στην πραγματικότητα, δεν αντιπροσωπεύει ένα μεμονωμένο τομέα πολιτικής, αλλά βρίσκεται πραγματικά «στο επίκεντρο» της χάραξης πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συνιστά μέρος μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης επί της χάραξης πολιτικών, που σημαίνει ότι διάφορες επιμέρους πολιτικές συνδυάζονται για να επιτευχθεί τελικά ένας στόχος· αυτός της μείωσης του χάσματος μεταξύ των κρατών μελών. Συνεπώς, βρίσκεται στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος σε σχέση μ' όλες τις άλλες πολιτικές που βασίζονται σε αυτή.

3.5 Η Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση της Επιτροπής των Περιφερειών

Η ικανότητα προσαρμογής της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο σύγχρονο παγκόσμιο περιβάλλον βασίζεται σε μεγάλο βαθμό στην ικανότητα των περιφερειών της να αντιδρούν, να δρουν και να αλληλεπιδρούν. Ως εκ τούτου, η Ευρωπαϊκή Ένωση πρέπει να αναπτύξει μια μορφή διακυβέρνησης που θα συνδυάζει: την αποδοχή της παγκοσμιοποίησης και την ανάδυση ενός πολυπολικού κόσμου, που θα καθορίζει τα ζητήματα που πρέπει να αντιμετωπίσει η Ευρωπαϊκή Ένωση, με τη συνέχιση της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η οποία καταργεί τα σύνορα, ενοποιεί τις αγορές και φέρνει τους πολίτες πιο κοντά, με σεβασμό των εθνικών κυριαρχιών και διατήρηση των ταυτοτήτων. Στο πλαίσιο ενός νέου κύκλου διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η Επιτροπή των Περιφερειών δημοσίευσε την πρώτη της Λευκή Βίβλο για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στις 16 Ιουνίου 2009. Η Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αντικατοπτρίζει τη βούληση για την «εταιρική οικοδόμηση της Ευρώπης» και θέτει δύο κύριους στρατηγικούς στόχους: την ενθάρρυνση της συμμετοχής στην ευρωπαϊκή διαδικασία και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κοινοτικής δράσης. Η μείωση του ενδιαφέροντος των ευρωπαίων πολιτών για τις ευρωεκλογές, παρά το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση

θεωρείται σε μεγάλο βαθμό πλεονέκτημα για την αντιμετώπιση των προκλήσεων της παγκοσμιοποίησης, θα πρέπει να καθοδηγήσει την πολιτική δράση ώστε να επικεντρωθεί εκ νέου στις αρχές και τους μηχανισμούς της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Gal & Brie, 2011). Η Επιτροπή των Περιφερειών υποστηρίζει την προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης από το 1994, τονίζοντας την ανάγκη για ενίσχυση του εκδημοκρατισμού των δημόσιων υποθέσεων. Προς αυτόν τον σκοπό, είναι σημαντικό στις αποφασιστικές φάσεις της πολιτικής διαδικασίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ευρώπη να οικοδομηθεί με τη συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών αρχών στη βάση της εταιρικής σχέσης. Αυτό συνεπάγεται την εγκατάλειψη της ιεραρχικής προσέγγισης, η οποία τοποθετεί την Ευρώπη πάνω από τα κράτη μέλη, τα κράτη μέλη πάνω από τις περιφέρειες και τις περιφέρειες πάνω από τις πόλεις και τις τοπικές κοινότητες, και την υιοθέτηση μιας νέας εταιρικής σχέσης που θα ενθαρρύνει τη συμμετοχή στην ευρωπαϊκή διαδικασία (Van den Brande & Theunissen, 2010).

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, όπως ορίζεται στην Λευκή Βίβλο για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, φαίνεται να είναι μια δυναμική έννοια. Ειδικότερα, η τελευταία ορίζεται ως η *«συντονισμένη δράση της Ένωσης, των κρατών μελών και των τοπικών και περιφερειακών αρχών, η οποία βασίζεται στην εταιρική σχέση και στοχεύει στην χάραξη και υλοποίηση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης»* (Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών, 2009).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση λειτουργεί βασιζόμενη στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, η οποία εμπλέκει πολλαπλούς φορείς στη διαδικασία χάραξης πολιτικής. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση δεν σημαίνει ότι οι ευρωπαϊκοί ή εθνικοί στόχοι μεταφράζονται σε τοπική ή περιφερειακή δράση. Η τελευταία θα πρέπει να γίνεται αντιληπτή ως μια διαδικασία ενσωμάτωσης των στόχων των τοπικών και περιφερειακών αρχών στους στόχους και τις στρατηγικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Βασικός στόχος, λοιπόν, της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι η διαμόρφωση και η ενίσχυση της εξουσίας των τοπικών και περιφερειακών αρχών στα κράτη τους και η ενθάρρυνση της συμμετοχής τους στο συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής, συμβάλλοντας, κατ' αυτόν τον τρόπο, στο σχεδιασμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών (Kokaj & Sinani, 2022).

Μέσα από την Λευκή Βίβλο για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση προτείνεται μια σειρά από πολιτικές επιλογές, που θα συμβάλλουν στη βελτίωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, ενώ, παράλληλα, τονίζεται η ανάγκη ενεργοποίησης εργαλείων και μηχανισμών σ' όλες της φάσεις της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παράλληλα, εντοπίζονται πεδία δράσης και τίθενται προβληματισμοί, προκειμένου να διευκολυνθεί η διαμόρφωση και η υλοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών .

Η έμπρακτη εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης κατά την Επιτροπή των Περιφερειών υπόκειται στις ακόλουθες προϋποθέσεις: (1) εδραίωση των βάσεων και των αρχών που διέπουν την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στο ευρωπαϊκό και στο εθνικό θεσμικό και πολιτικό πλαίσιο, (2) εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης μέσω κατάλληλων μηχανισμών και μέσων και (3) εξασφάλιση των προϋποθέσεων που αναγκαιούν για τη δημοσιονομική αυτονομία των επιμέρους επιπέδων διακυβέρνησης —ιδίως του υποεθνικού— και την από κοινού αξιοποίηση των πόρων, που θα οδηγήσει σε μια πιο δίκαιη κατανομή των δημοσίων χρηματοδοτήσεων (European Committee of the Regions, 2012).

Η Λευκή Βίβλος εγκαινίασε μια δημόσια διαδικασία διαβούλευσης διαμορφώνοντας τις κατάλληλες προϋποθέσεις για την ανταλλαγή θέσεων ανάμεσα στην Επιτροπή των Περιφερειών και τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα —ιδίως την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο—, όπως, επίσης, και τις τοπικές και περιφερειακές αρχές των κρατών μελών (Καραμέτου, 2016). Μολονότι η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης δεν παρουσιάζεται με σαφήνεια στην Συνθήκη της Λισαβόνας, είναι σαφές ότι αυτή αποτελεί πυλώνα για την εφαρμογή των διατάξεων αυτής. Έτσι, θα μπορούσαμε να θεωρήσουμε ότι η Συνθήκη της Λισαβόνας κατοχύρωσε θεσμικά την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, ενώ η Λευκή Βίβλος της Επιτροπής των Περιφερειών ανέλυσε την ανάγκη για θεσμικές μεταρρυθμίσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση, περιγράφοντας τους αντίστοιχους θεσμικούς μηχανισμούς και τις βασικές αρχές τους. Αν, λοιπόν, η Συνθήκη της Λισαβόνας κατοχυρώνει το δικαίωμα κάθε πολίτη για συμμετοχή στο δημοκρατικό βίο της Ένωσης (άρθρο 10), η Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, πηγαίνοντας ένα βήμα παραπέρα, προτείνει μηχανισμούς πολυεπίπεδης

διακυβέρνησης για την ενίσχυση του, προάγοντας την ενεργό συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων σε διάφορα διοικητικά επίπεδα (Gal & Horga, 2010).

Η Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αναφέρεται στην πολυεπίπεδη διακυβέρνηση όχι μόνο με περιγραφικούς όρους (τι είναι πολυεπίπεδη διακυβέρνηση), αλλά και με κανονιστικούς όρους (ποιο μοντέλο πολυεπίπεδης διακυβέρνησης πρέπει να εφαρμοστεί και τι πρέπει να γίνει για την εγκαθίδρυση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης) (Panara, 2015). Προς αυτήν την κατεύθυνσή συνέστησε, μεταξύ άλλων, την εκπόνηση ενός χάρτη με σκοπό να ενσωματωθεί στις βασικές αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης μια ενιαία και κοινώς αποδεκτή αντίληψη για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση. Ο Χάρτης για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρώπη εγκρίθηκε, τελικά, τον Ιούνιο του 2014. Σ' αυτόν περιλαμβάνεται ένα σύνολο γενικών αρχών, που επαναλαμβάνουν τον Ευρωπαϊκό Χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Μολονότι, δεν είναι νομικά δεσμευτικό, το κείμενο του Χάρτη έχει ως στόχο να δεσμεύσει τους υπογράφοντες να εξηγήσουν και να προωθήσουν την αρχή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (European Committee on Democracy and Governance, 2023b).

4. Επίλογος

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, όπως έχει αποδειχθεί, συνιστά ένα θεμελιώδη μηχανισμό που προωθεί την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, προάγοντας τη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών. Η προσέγγιση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης αντανakλά τη δυναμική εξέλιξη της πολιτικής και διοικητικής αρχιτεκτονικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δίνοντας έμφαση στην αλληλεπίδραση και τη συνεργασία ανάμεσα στο υπερεθνικό, το εθνικό και το υποεθνικό επίπεδο εξουσίας. Παράλληλα, ενισχύει τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, προάγοντας ένα μοντέλο διακυβέρνησης που συνδυάζει την αποκέντρωση με τη δημοκρατική νομιμοποίηση.

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, μέσω της εφαρμογής της αρχής της επικουρικότητας, διασφαλίζει ότι αποφάσεις λαμβάνονται στο καταλληλότερο επίπεδο για την αποτελεσματική διαχείριση των πολιτικών. Επιπλέον, θεσμοί, όπως η Επιτροπή των Περιφερειών, διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση ενός πλαισίου διαλόγου και συνεργασίας, το οποίο υποστηρίζει τις πολιτικές συνοχής της Ένωσης. Πρωτοβουλίες, όπως το Σύμφωνο των Δημάρχων και το Δίκτυο Περιφερειακών Κόμβων, αναδεικνύουν την πρακτική διάσταση αυτής της διακυβέρνησης, προσφέροντας προσαρμοσμένες λύσεις στις τοπικές ανάγκες.

Πέραν της διοικητικής της διάστασης, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αντιπροσωπεύει, παράλληλα, μια ευρύτερη προσέγγιση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, που αγκαλιάζει την πολυπλοκότητα και τη διαφορετικότητα της Ευρώπης. Μέσα από την εμβάθυνση της συνεργασίας, ενισχύεται η συνοχή της Ένωσης και διευκολύνεται η επίτευξη στρατηγικών στόχων, όπως η πράσινη και η ψηφιακή μετάβαση, η κοινωνική συνοχή και η οικονομική ανταγωνιστικότητα.

Όπως υπογραμμίζουν οι Bache και Flinders (2008), κανένας αποδεκτός ορισμός δεν έχει υιοθετηθεί μέχρι στιγμής για τον προσδιορισμό της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Θα μπορούσε κανείς να πει ότι αυτή αντιπροσωπεύει ένα «σύστημα διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης», αλλά δεν είναι μόνο αυτό. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση συνιστά, μεταξύ άλλων, «μια προσέγγιση για την ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης», «μια κουλτούρα αλληλεπίδρασης ανάμεσα στα επίπεδα διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης», τον «τρόπο κατά τον οποίο ασκούνται οι

πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης» ή, ακόμα περισσότερο, την «φυσική συνέχεια του ευρωπαϊκού εγχειρήματος». Οι εμπνευστές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης ήταν έντονα επηρεασμένοι από τον τρόπο εξέλιξης της Ένωσης ως της κατεξοχήν παγκόσμιας οντότητας, που συγκέντρωσε όλες εκείνες τις προϋποθέσεις για την υλοποίηση του περιεχομένου της έννοιας αυτής. Έτσι, θα μπορούσε να γίνει αντιληπτή και ως ένας τρόπος κατανόησης του «τι είναι Ευρωπαϊκή Ένωση», «που εδράζονται οι λειτουργίες της», «ποια είναι η φύση αυτής», και «από που λαμβάνει νομιμοποίηση».

Εν κατακλείδι, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αποτελεί ένα εργαλείο για την χάραξη και την υλοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών, το οποίο προσφέρει τη δυνατότητα ισότιμης και δημοκρατικής συμμετοχής όλων των ενδιαφερομένων φορέων και ομάδων. Μέσα από αυτήν, η Ένωση μπορεί να ανταποκριθεί στις προκλήσεις της σύγχρονης εποχής, διατηρώντας την ενότητα μέσα από την ποικιλομορφία της και προωθώντας μια αλληλέγγυα και βιώσιμη ευρωπαϊκή κοινωνία.

5. Βιβλιογραφία

Ελληνόγλωσση

Borchardt, K.-D. (2011). *Το αλφάβητο του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης*.
<https://data.europa.eu/doi/10.2830/46204>.

Taylor, P. (2010). *Το αβέβαιο μέλλον της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*. Αθήνα: Κριτική.

Ανδρέου, Γ. (2019). Η πολιτική συνοχής της Ε.Ε. μετά το 2020: Περισσότεροι στόχοι, λιγότεροι πόροι. *Περιφέρεια*, (8), 49–76. <https://doi.org/10.12681/rp.21153>.

Ανδρέου, Γ. (2022). *Η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση στην εποχή των πολλαπλών κρίσεων-Η πρόκληση της ανθεκτικότητας*. Αθήνα: Κριτική.

Βοσκόπουλος, Γ. (2009). *Ευρωπαϊκή Ένωση-Θεσμοί, Πολιτικές, Προκλήσεις, Προβληματισμοί*. Αθήνα: Επίκεντρο.

Επιτροπή των Περιφερειών. (χ.χ.). *Επιμελητήριο Εθνικών Πρεσβευτών του Συμφώνου των Δημάρχων*. <https://cor.europa.eu/el/epimelitirio-ethnikon-presbeyton-toy-symfonoy-ton-dimarhon>.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2014). *Ο Ευρωπαϊκός Κώδικας Δεοντολογίας για την εταιρική σχέση στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων. Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης*, σ. <https://data.europa.eu/>.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2018). *Οι αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας: ενίσχυση του ρόλου τους στη διαδικασία χάραξης των πολιτικών της ΕΕ*. Στρασβούργο, 23.10.2018: ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ. Ανάκτηση από https://commission.europa.eu/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2020). Απόφαση της Επιτροπής, της 11ης Μαΐου 2020, για τη δημιουργία της πλατφόρμας «Fit for Future» 2020/C 163/03 (ΕΕ C της

12.5.2020, σ. 3, CELEX: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32020D0512\(01\)\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32020D0512(01))).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών. (2009). Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση της Επιτροπής των Περιφερειών. Επίσημη Εφημερίδα, C 211, 1-27. CELEX: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009IR0089\[legislation\]](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009IR0089[legislation]).

Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών. (χ.χ.). Οι έξι θεματικές Επιτροπές της Επιτροπής των Περιφερειών. <https://cor.europa.eu/el/our-work/commissions>.

Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. (2024). Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών. Θεματολογικά δελτία για την Ευρωπαϊκή Ένωση. www.europarl.europa.eu/factsheets/el.

Καραμέτου, Ρ. (2016). Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και μορφές συνεργασίας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού. (διπλωματική εργασία). Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό ΠΜΣ. .

Κορωνίδου, Ε. (2010). Η Συμβολή της Επιτροπής των Περιφερειών στην Προώθηση Συμμετοχικών Θεσμών της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (Τελική Εργασία Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης). https://www.ekdd.gr/ekdda/files/ergasies_esta/T3/027/10184.pdf.

Παπαγιάννης, Δ. (2016). *Ευρωπαϊκό Δίκαιο* (5η Έκδοση εκδ.). Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Παπακωνσταντής, Μ. (2016). *Οι πολιτικές της ΕΕ: Εξωτερική, Γεωργική, Μεταναστευτική*. Αθήνα: Σάκκουλα.

Περιφερειών, Ε. τ. (2009). Διερευνητική γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών με θέμα «Η σύμβολη των περιφερειών στην επίτευξη των ευρωπαϊκών στόχων για την αλλαγή του κλίματος και την ενέργεια, με ιδιαίτερη έμφαση στο σύμφωνο των δημάρχων». Βρυξέλλες: Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52008AR0241&qid=1730650128377>.

Ξενόγλωσση

- European Committee of the Regions. (2021). Application of the principles of partnership and multi-level governance in Cohesion Policy programming 2021-2027, European Committee of the Regions: Commission for Territorial Cohesion Policy and EU Budget. <https://data.europa.eu/doi/10.2863/602544>.
- Allain-Dupré, D. (2020). The multi-level governance imperative. *The British Journal of Politics and International Relations*. <https://doi.org/10.1177/1369148120937984>.
- Azevedo, I., Delarue, E., & Meeus, L. (2013). Mobilizing cities towards a low-carbon future: Tambourines, carrots and sticks. *Energy Policy*, 61, 894-900. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.06.065>.
- Bachtler, J., & Mendez, C. (2007). Who Governs EU Cohesion Policy? Deconstructing the Reforms of the Structural Funds. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 45: 535-564. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00724.x>.
- Barca, F. (2009). An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations. Report. Brussels: European Commission. https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_e.
- Beisheim, M., & Dingwerth, K. (2010). The Link between Standard-Setting NGO's Legitimacy and Effectiveness: An Exploration of Social Mechanisms. In: Steffek, J., Hahn, K. (eds) *Evaluating Transnational NGOs*. Palgrave Macmillan, London. https://doi.org/10.1057/9780230277984_4.
- Beisheim, M., Campe, S., & Schäferhoff, M. (2010). Global governance through public-private partnerships. (W. S. Enderlein H., Ed.) *Enderlein H., Wälti S., Zürn Z. (επιμ.) Handbook on Multi-level Governance*, pp. 379-382. <http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/53786/1/3.Henrik%20Enderlein.pdf>.

- Cîrlig, C.-C. (2021). Understanding the European Committee of the Regions. European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2021\)689377](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2021)689377).
- Dettmer, B., & Sauer, T. (2019). Implementation of European Cohesion Policy at the sub-national level: Evidence from beneficiary data in Eastern Germany. *Papers in Regional Science*, 98, 167-189. <https://doi.org/10.1111/pirs.12348>.
- Domorenok, E. (2019). Voluntary instruments for ambitious objectives? The experience of the EU Covenant of Mayors. *Environmental Politics*, 28(2), 293-314. <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1549777>.
- Donat, E., & Meyer, S. (2020). *European Regions: Perspectives, Trends and Developments in the 21st Century*. Transcript-Verlag. <https://doi.org/10.14361/9783839450697>.
- Donat, E., Meyer, S., & Abels, G. (2020). *European Regions: Perspectives, Trends and Developments in the 21st Century*. 10.14361/9783839450697. .
- Dotti, N. (2015). Unwritten Factors Affecting Structural Funds: The Influence of Regional Political Behaviours on the Implementation of EU Cohesion Policy. *European Planning Studies*, 24(3), 530–550. <https://doi.org/10.1080/09654313.2015.1047328>.
- European Committee of the Regions. (2012). Opinion of the Committee of the Regions on ‘building a European culture of multilevel governance: follow-up to the Committee of the Regions’ White Paper’. (2012). Official Journal, C 113, 62-72. CELEX: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=C>.
- European Committee of the Regions. (2019). Network of regional hubs for EU policy implementation review : brochure : implementation report first consultation, on public procurement. European Committee of the Regions. <https://data.europa.eu/doi/10.2863/356357>.
- European Committee on Democracy and Governance . (2023a). Report on Multilevel Governance. Adopted by the CDDG at its 18th plenary meeting.

European Committee on Democracy and Governance. (2023b). Background paper on the concept of multilevel governance and general / preliminary issues for consideration. <https://rm.coe.int/gt-g-2023-4e-background-paper-on-multilevel-governance-2749-1881-8823-/1680aa54e3>.

European Council. (2024). When is unanimity voting used at the Council and how does it work. <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/unanimity/>.

Gal, D., & Brie, M. (2011). CoR's White Paper on Multilevel Governance – Advantages and Disadvantages. Published in: Ioan Horga, Iordan Bărbulescu, Adrian Ivan, Mykola Palinchak, Istvan Suli-Zakar (coord.), Regional and Cohesion Policy. Insights into the role of the Partnership. Principle in the New Policy Design (2011): pp. 284-289. <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/44068/>.

Gal, D., & Horga, I. (2010). Multilevel Governance from the Lisbon Treaty to the White Paper of Multilevel Governance. *Revista Estudios Juridicos Segunda Epoca*. https://www.academia.edu/61652841/Multilevel_Governance_from_the_Lisbon_Treaty_to_the_White_Paper_of_Multilevel_Governance?

Garrett, G. (1995). The Politics of Legal Integration in the European Union. *International Organization*, 49(1), 171–181. <http://www.jstor.org/stable/2706870>.

Gesing, F. (2017). The new Global Covenant of Mayors for Climate & Energy and the politics of municipal climate data. ZenTra Working Papers in Transnational Studies, ZenTra - Center for Transnational Studies. <https://EconPapers.repec.org/RePEc:zen:wpaper:71>.

H Schakel, A. (2020). Multi-level governance in a 'Europe with the regions'. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 767-775. <https://doi.org/10.1177/1369148120937982>.

Hassel, A. (2010). Multi-level governance and organized interests, Enderlein H., Wälti S., Zürn Z. (επιμ.) Handbook on Multi-level Governance.

[http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/53786/1/3.Henrik%20Ende
rlein.pdf](http://ndl.ethernet.edu.et/bitstream/123456789/53786/1/3.Henrik%20Ende%20rlein.pdf).

Hatton, L. (2015). Theories of european intergration. Institute for the Study of Civil Society. <https://www.civitas.org.uk/eu-facts/eu-overview/theories-of-european-integration/>.

Heyvaert, V. (2013). The Covenant of Mayors. *Rev Euro Comp & Int Env Law*, 22: 78-90. <https://doi.org/10.1111/reel.12009>.

Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield Publishers. <https://rowman.com/ISBN/9780742510203/Multi-Level-Governance-and-European-Integration>.

Hooghe, L., & Marks, G. (2008). A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. Cambridge University Press. https://garymarks.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/13018/2016/09/BJPS.postfunctionalism.2009.hooghe.marks_.pdf.

Hooghe, L., & Marks, G. (2019). Grand theories of European integration in the twenty-first century. *Journal of European Public Policy*. <https://doi.org/10.1080/13501763.2019.1569711>.

Kemmerzell, J. (2022). Cities in European Energy and Climate Governance. In: Knodt, M., Kemmerzell, J. (eds) *Handbook of Energy Governance in Europe*. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-73526-9_69-1.

Kokaj, A., & Sinani, B. (2022). The Multi-Level Governance of the European Union: The Role of the Local Government. *Jurnalul De Studii Juridice*, 17(3-4), 14-26. <https://doi.org/10.18662/jls/17.3-4/107>.

Lebrun, M. (2014). Multilevel governance as way towards a more involved and accountable political union. *European View*, 13(2), 327-332. <https://doi.org/10.1007/s12290-014-0320-8>.

- Leuffen, D., Schimmelfennig, F., & Rittberger, B. (2022). *Integration and Differentiation in the European Union: Theory and Policies*. 2nd edition. Palgrave Macmillan Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-76677-1>.
- Leuffen, D., Schimmelfennig, F., & Rittberger, B. (2022). *Intergovernmentalism*. ResearchGate. https://www.researchgate.net/publication/357503920_Intergovernmentalism.
- Maggetti, M., & Trein, P. (2019). Multilevel governance and problem-solving: Towards a dynamic theory of multilevel policy-making? *Public Administration, Institute of Political, Historical and International Studies (IEPHI), University of Lausanne, Switzerland*. <https://doi.org/10.1111/padm.12573>.
- Marks, G., & Hooghe, L. (2008). *A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*. Cambridge University Press. https://garymarks.web.unc.edu/wp-content/uploads/sites/13018/2016/09/BJPS.postfunctionalism.2009.hooghe.marks_.pdf.
- Melica, G., Bertoldi, P., Kona, A., Iancu, A., Rivas, S., & Zancanella, P. (2018). Multilevel governance of sustainable energy policies: The role of regions and provinces to support the participation of small local authorities in the Covenant of Mayors. *Sustainable Cities and Society*, 39, 729-739. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2018.01.013>.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies* 31: 473-524. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>.
- Nikolosi, S., & Mustert, L. (2020). The European Committee of the Regions as a watchdog of the principle of subsidiarity. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 27(3), 284-301. <https://doi.org/10.1177/1023263X20906737>.

- Nugent, N., & Rhinard, M. (2019). The 'political' roles of the European Commission. *Journal of European Integration*, 41:2, 203-220. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1572135>.
- Panara, C. (2015). The Sub-national Dimension of the EU: A Legal Study of Multilevel Governance. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-14589-1>.
- Pazos-Vidal, S. (2019). *Subsidiarity and EU Multilevel Governance: Actors, Networks and Agendas*. Routledge. <https://www.routledge.com/Subsidiarity-and-EU-Multilevel-Governance-Actors-Networks-and-Agendas/Pazos-Vidal/p/book/9780367660819>.
- Piattoni, S. (2010). The Theory of Multi-level Governance: Conceptual, Empirical, and Normative Challenges. *Journal of Common Market Studies*, 49: 690-691. https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02172_8.x.
- Pierson, P. (1996). The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis. *Comparative Political Studies*, 29(2), 123-163. <https://doi.org/10.1177/0010414096029002001>.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267. doi:10.2307/2586011.
- Pollack, M. (2018). The New Institutionalism and European Integration in Antje Wiener, Tanja Börzel, and Thomas Risse, *European Integration Theory*, 3rd edition (New York: Oxford University Press, February 2019 Forthcoming).
- Ramiro Troitiño, D., & Chochia, A. (2012). Theories of European Integration. ResearchGate. https://www.researchgate.net/publication/330713941_Theories_of_European_Integration.
- Saito-Jensen, M. (2015). Multilevel Governance Theory. *"Theories and Methods for the Study of Multilevel Environmental Governance"*, Center for the International Forestry Research. <http://www.jstor.org/stable/resrep02152.5>.

- Stephenson, P. (2013). Twenty years of multi-level governance: 'Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?' *Journal of European Public Policy*, 20(6), 817–837. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781818>.
- Van den Brande, L., & Theunissen, H. (2010). The Committee of the Region's White Paper on Multilevel Governance: Perspectives for a Partnership-based European Union 2020-2030. Report of the Reflection Group on the Future of the EU 2030, Challenges and Opportunities. Retrieved from https://unipd-centrodirittiumani.it/storage/media/d1/0e/PDU3_2010_A007.pdf
- Van der Veen, G., & Maio, P. (2013). Mid-term evaluation of the Covenant of Mayors. Final report 6 February 2013. Study carried out by Technopolis Group, Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM), Hincio and Ludwig-Bölkow-Systemtechnik (LBST). https://www.academia.edu/26150366/Mid_term_evaluation_of_the_Covenant_of_Mayors_initiative?sm=b.
- Verdun, A. (2020). Intergovernmentalism: Old, Liberal and New. (Ed.), In F. Laursen. *Oxford Research Encyclopedias. Oxford: Oxford University Press.* doi:10.1093/acrefore/9780190228637.013.1489.
- Vignon, J. (2001). "Introduction", Governance in the European Union (Luxembourg: Office of Official Publications. https://aei.pitt.edu/36834/1/Cahiers.Forward.Studies.Unit_1.pdf.
- Vogel, M. (2008). Multi level governance-Democratic benefactor? *Lund University-Department of Political Science, Διπλωματική Εργασία.* <http://lup.lub.lu.se/student-papers/record/1319116>.
- Wobben, T. (χ.χ.). The role of the European Committee of the Regions in the current reform of European Cohesion Policy. https://www.igadi.gal/wp-content/uploads/tempoexterior_44_web-15-34_en_0.pdf.