



ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΙΓΑΙΟΥ
ΤΜΗΜΑ ΚΟΙΝΩΝΙΟΛΟΓΙΑΣ
ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ
ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ

**«ΕΡΕΥΝΑ ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΗ ΣΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ ΚΑΙΝΟΤΟΜΩΝ
ΤΟΠΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΚΑΙ ΤΗΝ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗ»**

Ακαδ. Έτος 2006 - 2007

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

**Επιβλέπων: Παναγιώτης Γρηγορίου, Επίκουρος Καθηγητής
Πανεπιστημίου Αιγαίου**

ΘΕΜΑ:

**Η ΘΕΣΗ ΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΣ ΣΤΙΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ
ΔΙΑΜΟΡΦΩΣΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΚΑΙ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ
ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ**

Μεταπτυχιακός φοιτητής: Χρήστος Πιτσούλης

Σεπτέμβριος 2007

Μυτιλήνη

-----	ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ	2
	Εισαγωγή	4
1.	Η διαμόρφωση πολιτικής και η λήψη αποφάσεων στις δομές της οργανωμένης διεθνούς κοινότητας	6
1.1.	Η έννοια της διαδικασίας διαμόρφωσης πολιτικής (policy making) και οι θεωρίες διαμόρφωσης πολιτικής	6
1.2.	Η έννοια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων (decision - making).	9
1.3.	Οι θεωρίες λήψης αποφάσεων	10
1.4.	Η λήψη των αποφάσεων στους Διεθνείς Οργανισμούς εν γένει και ειδικότερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση	17
1.5.	Τα χαρακτηριστικά του κοινοτικού συστήματος λήψης αποφάσεων.	18
1.6.	Η διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής στην Ε.Ε.	19
1.7.	Οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων στην Ε.Ε.	21
2.	Η Ευρωπαϊκή Περιφέρεια: έννοια και χαρακτηριστικά	24
2.1.	Η έννοια της Ευρωπαϊκής Περιφέρειας	24
2.2.	Ο θεσμός της Περιφέρειας στην Ε.Ε.	26
2.3.	Ο εδαφικός χώρος (ως βασικό συστατικό της Περιφέρειας).	26
2.4.	Η οργανωτικο-λειτουργική διάσταση της Περιφέρειας	27
3.	Η Περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης: 1957 - 2007	28
3.1.	Οι Περιφέρειες ως ομάδες πίεσης και η προσπάθεια να συμμετάσχουν στην διαδικασία λήψης αποφάσεων	42
3.2.	Η Επιτροπή των Περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης	44
3.2.1	Η θεσμοθέτηση της Επιτροπής των Περιφερειών από τη Συνθήκη του Maastricht (1993)	45
3.2.2	Η Επιτροπή των Περιφερειών στη Συνθήκη του Amsterdam (1998).	49
3.2.3.	Η Επιτροπή των Περιφερειών στη Συνθήκη της Νίκαιας (2001)	51

3.2.4.	Η Επιτροπή των Περιφερειών στο Σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης (2004)	54
3.2.5	Η Επιτροπή των περιφερειών σε αναζήτηση νέου ρόλου;	55
3.3.	Οι Περιφέρειες των κρατών μελών της Ε.Ε.: διάρθρωση, αρμοδιότητες, αποστολή.	57
3.4.	Οι προοπτικές του θεσμού της περιφέρειας ως προς τις διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής και λήψης αποφάσεων στην Ε.Ε.	82
3.5.	Ο Περιφερισμός (Regionalismus) και η διαδικασία περιφερειοποίησης (Regionalization) στην Ε.Ε.	84
4.	Συμπεράσματα	90
	Βιβλιογραφία	94

Εισαγωγή

Βασικός στόχος της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) είναι η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση η οποία «αποτελεί ταυτόχρονα παράδειγμα περιφερειακής ολοκλήρωσης και διεθνοποίησης»¹.

Η εργασία αυτή εξετάζει τη θέση των Περιφερειών (Regions) στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και παρουσιάζει το ρόλο τους στις διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής και λήψης αποφάσεων στην Ε.Ε.

Μετά το 1945 αλλά ιδίως τις τρεις τελευταίες δεκαετίες, οι Περιφέρειες αναπτύσσονται γοργά στα πλαίσια των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η Ευρώπη των Περιφερειών αποτελεί το θεμέλιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης γιατί οι Περιφέρειες και οι τοπικές κοινότητες αντιπροσώπευαν την ιστορική βάση της Ευρώπης πριν από τη δημιουργία των εθνικών κρατών. Η Ευρώπη υπήρξε ενωμένη στην κουλτούρα και την ιστορία της, στην οικονομία της και στις τοπικές της κοινότητες, στη βάση των αυτόνομων αλλά και εξαρτημένων (από το κράτος) κοινοτήτων. Η Ευρώπη στην ελληνιστική περίοδο, κατά τη διάρκεια της ρωμαϊκής επικυριαρχίας αλλά και στο Μεσαίωνα και την Αναγέννηση, δεν γνώριζε σύνορα στις οικονομικές και εμπορικές συναλλαγές και στη διάχυση της κουλτούρας της.

Η ανάπτυξη του εθνικισμού και η συγκέντρωση της εξουσίας σε εθνικά (και ενιαία) κράτη δημιούργησε «σύνορα» μεταξύ των ευρωπαϊκών τοπικών κοινοτήτων και συνέπεσε με την κάμψη της Ευρώπης ως βασικού κέντρου της παγκόσμιας ανάπτυξης.

Σήμερα, η ενοποίηση της Ευρώπης έχει μεταξύ των κύριων σκοπών της τη δημιουργία της Ευρώπης των λαών και των τοπικών κοινωνιών (κοινοτήτων) βασισμένη στην αμοιβαία αναγνώριση της πολιτιστικής και διοικητικής αυτονομίας αλλά και της οικονομικής και κοινωνικής αλληλεξάρτησης. Συνεπώς δεν μπορεί να δημιουργηθεί μια δημοκρατική Ευρώπη χωρίς την πρόβλεψη μιας αποκεντρωμένης Ευρώπης, η οποία αρθρώνεται μέσω της αντίστοιχης περιφερειακής και τοπικής αποκέντρωσης των εθνικών κρατών - μελών².

¹ Καλλιόπη Σπανού, Ελληνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, σ. 19, 2001.

² Βλ. R. Leonardi - R. Nanetti, Ευρώπη και Αυτοδιοίκηση, σ. 14 - 15, εφημ. Αυγή της Κυριακής, φ. 15/8/1992.

Επομένως η περιφερειακή διοίκηση και η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση στις χώρες-μέλη της Ε.Ε. έχει μεγάλη σημασία και για την προοπτική της δημοκρατίας στην Ευρώπη. Ένα από τα αιτήματα που εκδηλώνονται είναι πλέον και η ανάγκη ύπαρξης μιας πιο δημοκρατικής Ευρωπαϊκής Ένωσης με την έννοια της εγγύτητας στον πολίτη³. Για να είναι η Ευρώπη κοντά στον πολίτη θα πρέπει να αναπτυχθούν οι δομές εκείνες που θα επιτρέψουν την συμμετοχή των πολιτών στα κέντρα λήψης των αποφάσεων και στον σχεδιασμό των πολιτικών. Η ανάγκη επανίδρυσης και εκσυγχρονισμού της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης προβάλλει έντονα. Οι περιφερειακές και τοπικές αρχές αποτελούν τον σύνδεσμο μεταξύ της Ευρώπης και κράτους από την μια πλευρά και των πολιτών της από την άλλη.

Εύλογα επομένως γεννάται το ερώτημα : σε ποιο βαθμό επηρεάζουν οι περιφέρειες των κρατών μελών της Ε.Ε. τη διαμόρφωση της πολιτικής και τη λήψη των αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο;

Σε αυτό το βασικό ερώτημα θα προσπαθήσουμε εδώ να απαντήσουμε.

Στο πρώτο κεφάλαιο της εργασίας αποσαφηνίζονται οι όροι της διαδικασίας διαμόρφωσης πολιτικής και της λήψης αποφάσεων τόσο σε θεωρητικό επίπεδο όσο και στα πλαίσια της Ε.Ε. Στο επόμενο κεφάλαιο παρουσιάζεται η έννοια και ο θεσμός της Περιφέρειας στην Ε.Ε.

Στο τρίτο κεφάλαιο αναλύεται η περιφερειακή πολιτική της Ε.Ε. και η Επιτροπή των Περιφερειών της Ε.Ε. καθώς και οι μεταβολές της στις διαδοχικές συνθήκες της Ε.Ε. Στη συνέχεια γίνεται κριτική παρουσίαση της διαδικασίας αποκέντρωσης στα κράτη - μέλη της Ε.Ε. με αναφορές στα όργανα των περιφερειών, τις αρμοδιότητές τους και τις μεταρρυθμίσεις των είκοσι, ιδίως, τελευταίων χρόνων (που είναι και οι σημαντικότερες) στις διαδικασίες αποκέντρωσης (σε όποια κράτη - μέλη αυτές υφίστανται). Κατόπιν αναλύεται η διαδικασία περιφερειοποίησης και ο περιφερισμός στην Ε.Ε. ενώ στο τέλος της μελέτης κατατίθενται προτάσεις για την ανάδειξη της Περιφέρειας σε σημαντικό θεσμικό παράγοντα στο κοινοτικό γίγνεσθαι.

³ Committee of the Regions, «A comprehensive survey of regional and local government structures in each member state of the European union», σ. 26, Committee of the Regions, Brussels 2001.

1. Η διαμόρφωση πολιτικής και η λήψη αποφάσεων στις δομές της οργανωμένης διεθνούς κοινότητας.

Αν και οι δραστηριότητες των διεθνών οργανισμών λαμβάνουν διάφορες μορφές είναι αρκετά σύνηθες να καταλήγουν στη λήψη αποφάσεων από τα αρμόδια όργανα και κατόπιν στη διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών προκειμένου να υλοποιηθούν οι αποφάσεις αυτές.

1.1. Η έννοια της διαδικασίας διαμόρφωσης (δημόσιας) πολιτικής (policy making) και οι θεωρίες διαμόρφωσης πολιτικής.

Με τον όρο δημόσια πολιτική εννοούμε «ένα σύστημα αποφάσεων και πράξεων για την επίλυση δημόσιου προβλήματος»⁴.

Η διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής αφορά τους μηχανισμούς μέσω των οποίων διεξάγεται η δημόσια πολιτική.

Η διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής περιλαμβάνει μια σειρά από αλληλένδετες ενέργειες. Οι ενέργειες αυτές εκκινούν από την ύπαρξη ερεθισμάτων για να ρυθμιστεί-επιλυθεί ένα θέμα-πρόβλημα, στη συνέχεια γίνεται η καταγραφή του θέματος ως δημόσιου ενδιαφέροντος το οποίο χρειάζεται να ρυθμιστεί, κατόπιν αποφασίζεται και τίθεται σε εφαρμογή η ρύθμιση - επίλυσή του και τέλος αξιολογείται η ρύθμιση - επίλυση αυτή⁵.

Οι παραπάνω ενέργειες αν και αλληλένδετες δεν έχουν πάντοτε την ίδια χρονική αλληλουχία και σειρά.

Η διαμόρφωση δημόσιας πολιτικής, σύμφωνα με νεότερες εμπειρικά θεμελιωμένες μελέτες, πρέπει να διαθέτει τα εξής *χαρακτηριστικά*⁶:

1. Την πρόβλεψη: να προβλέπονται τα αποτελέσματα που η πολιτική θα επιτύχει, 2. να λαμβάνει υπόψη το εξωτερικό περιβάλλον: η διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής οφείλει να λαμβάνει υπόψη τους παράγοντες που επηρεάζουν την πολιτική κατάσταση δηλ. τους διεθνείς, ευρωπαϊκούς και εθνικούς παράγοντες καθώς και την αποκτημένη εμπειρία, 3. η διαμόρφωση δημόσιας πολιτικής πρέπει επίσης να είναι καινοτόμα, ευέλικτη και

⁴ Μιχαήλ Δεκλερής, Εισαγωγή, σ. 25, στον τόμο επιμ. του ίδιου «Διοίκηση Συστημάτων» εκδ. Αντ. Σάκκουλα 1989.

⁵ A. Heywood, Εισαγωγή στην Πολιτική, σ. 560, 2006 και Αργύρης Πασσάς - Θεόδωρος Τσέκος, Διαμόρφωση και άσκηση κρατικής πολιτικής, σ. 18 - 20, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 1999.

⁶ Bullock H., Mountford J, Stanley R., Better Policy - Making, σ. 14, Centre for Management and Policy Studies, Canada, 2001.

δημιουργική⁷, 4. να είναι εμπειρικά θεμελιωμένα (να λαμβάνει υπόψη τις υπάρχουσες έρευνες και τις απόψεις των εμπειρογνομώνων). 5. να είναι περιεκτική' δηλ. να λαμβάνει υπόψη τις ανάγκες των ατόμων που αφορά και τα αναμενόμενα αποτελέσματα της δράσης της, 6. να έχει συνολικό χαρακτήρα και να λαμβάνει υπόψη την κοινωνία και τους κρατικούς θεσμούς, 7. να αναθεωρείται, 8. να γίνεται αξιολόγηση των αποτελεσμάτων που παράγει, 9. να γίνεται ανατροφοδότηση δηλ. να παίρνουν μαθήματα από την εφαρμογή της πολιτικής και την αξιολόγησή της όση την εφαρμόζουν.

Για τις διαδικασίες διαμόρφωσης δημόσιας (κρατικής) πολιτικής έχουν αναπτυχθεί διάφορες θεωρίες. Δύο από τις σημαντικότερες είναι: α) το πρότυπο του G.K. Roberts, και β) το πρότυπο των B. Hogwood και L. Gunn.

A) Το πρότυπο του Roberts περιλαμβάνει επτά (7) στάδια⁸ για τη διαμόρφωση μιας δημόσιας πολιτικής τα οποία φθάνουν έως και την ολοκλήρωση των ενεργειών χειρισμού της: 1^ο στάδιο) η εισαγωγή του θέματος ως αντικείμενου συλλογικού ενδιαφέροντος, 2^ο) η καταγραφή όλων των δεδομένων γύρω από το θέμα, 3^ο) η θεώρηση του θέματος ως προβλήματος που χρήζει δημόσιας αντιμετώπισης, 4^ο) η απόφαση ρύθμισης του θέματος, 5^ο) η εφαρμογή της απόφασης με υλικές πράξεις, 6^ο) η αξιολόγηση της υλοποίησης της δημόσιας πολιτικής με καταγραφή των αποτελεσμάτων και σύγκρισή τους, και 7^ο) η ολοκλήρωση της δράσης ύστερα από ικανοποιητική αξιολόγηση.

B) Το πρότυπο των Hogwood - Gunn, που είναι ίσως και η σημαντικότερη θεωρία για τη διαμόρφωση δημόσιας πολιτικής, περιλαμβάνει εννέα (9) στάδια⁹: 1^ο) η απόφαση για ρύθμιση - επίλυση ενός θέματος, 2^ο) η απόφαση για τη διαδικασία με την οποία πρόκειται να ρυθμιστεί - επιλυθεί το θέμα, 3^ο) η δόμηση και ο προσδιορισμός των συστατικών του θέματος - προβλήματος, 4^ο) η πρόβλεψη και η διαμόρφωση εναλλακτικών σεναρίων για τις πιθανές εξελίξεις στο προς ρύθμιση θέμα, 5^ο) η θέση στόχων και προτεραιοτήτων σε σχέση με το προς επίλυση θέμα, 6^ο) η ανάλυση των εναλλακτικών λύσεων και ενεργειών για την επίτευξη των στόχων καθώς και η επιλογή της κατάλληλης λύσης και των ενεργειών που απαιτούνται για την επίτευξή της 7^ο) η

⁷ Στο ίδιο, σελ. 14, 26 και 27.

⁸ Α. Πασσάς - Θ. Τσέκος, Διαμόρφωση και άσκηση κρατικής πολιτικής, σ. 15, όπ.π..

⁹ Στο ίδιο, σ. 15 - 17.

εφαρμογή, η παρακολούθηση και ο έλεγχος της επιλεγείσας λύσης, 8^ο) η αξιολόγηση και η θεώρηση των αποτελεσμάτων της ρύθμισης του θέματος, και 9^ο) η διατήρηση, η διαδοχή και ο τερματισμός της ασκούμενης πολιτικής βάσει των συμπερασμάτων της αξιολόγησης.

Και οι δύο αυτοί πολιτικοί επιστήμονες επισημαίνουν ότι εν γένει στα μοντέλα διαμόρφωσης δημόσιας πολιτικής δεν υπάρχει γραμμική διαδοχή μεταξύ των ανωτέρω σταδίων.

Από τις προσεγγίσεις των G.K. Roberts και B. Hogwood - L. Gunn για τη διαδικασία διαμόρφωσης δημόσιας πολιτικής καθώς και από άλλες θεωρητικές προσεγγίσεις διαμόρφωσης δημόσιας πολιτικής όπως του C. Jones¹⁰, του D. Easton¹¹ και του A. Heywood¹² υιοθετούμε, λόγω της πληρότητας και της περιεκτικότητάς της, τη συνθετική προσέγγιση για τη διαμόρφωση δημόσιας πολιτικής των επίκουρων καθηγητών Αργύρη Πασσά και Θεόδωρου Τσέκου που προτάθηκε ύστερα από την επισκόπηση των θεωριών διαμόρφωσης δημόσιας πολιτικής.

Σύμφωνα με την προσέγγιση αυτή¹³ μπορούν να προταθούν επτά (7) στάδια διαμόρφωσης δημόσιας πολιτικής: 1^ο) Η ανάδυση του θέματος ως προβληματικής κατάστασης και η αναγκαιότητα της δημόσιας ενασχόλησης με αυτό, 2^ο) η εγγραφή του στην ημερήσια διάταξη ως δημόσιου θέματος και κατά συνέπεια ως πολιτικο-διοικητικού προβλήματος, 3^ο) ο σχεδιασμός της επίλυσης του προβλήματος (ανάλυση του προβλήματος, προσδιορισμός των τρόπων επίλυσής του, καθορισμός εναλλακτικών τρόπων ενέργειας, απαιτούμενος προϋπολογισμός), 4^ο) η λήψη απόφασης μεταξύ των εναλλακτικών προτάσεων επίλυσης του προβλήματος που υποβλήθηκαν, 5^ο) η εφαρμογή της επιλεγείσας απόφασης με την εκτέλεση των προβλεπόμενων για την υλοποίησή της ενεργειών, 6^ο) η αξιολόγηση, ήτοι η σύγκριση των επιτευχθέντων τελικών αποτελεσμάτων σε σχέση με τους στόχους που είχαν προσδιορισθεί, και 7^ο) η συνέχιση, η τροποποίηση, η επέκταση και ο

¹⁰ Βλ. το βιβλίο του An introduction to the study of Public Policy, 1984.

¹¹ Βλ. το βιβλίο του The Political system του 1953.

¹² Ο A. Heywood θεωρεί ότι η διαδικασία διαμόρφωσης δημόσιας πολιτικής μπορεί να αναλυθεί σε τέσσερα διακριτά στάδια: 1^ο) την πρωτοβουλία, 2^ο) τη διατύπωση, 3^ο) την εφαρμογή και 4^ο) την αξιολόγηση. Για την αξιολόγηση αυτή θεώρηση του Heywood, βλ. το βιβλίο του Εισαγωγή στην Πολιτική όπ.π., σ. 560 επ.

¹³ Αργ. Πασσάς - Θεόδ. Τσέκος, όπ.π., σ. 18 επ.

τερματισμός των διαδικασιών αυτών που οδήγησαν στην επίλυση του προβλήματος.

Τα ανωτέρω στάδια, επισημαίνουν οι συγγραφείς, όπως και οι Hogwood - Gunn, δεν έχουν πάντοτε γραμμική εξέλιξη αλλά ποικίλουν ανάλογα με τη φύση του θέματος - προβλήματος.

Σε όλες, πάντως, τις προαναφερόμενες θεωρητικές προσεγγίσεις θα πρέπει να παρατηρήσουμε ότι υφίστανται τα στάδια της εφαρμογής και της αξιολόγησης κατά τη χάραξη των δημόσιων πολιτικών.

1. 2. Η έννοια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων (decision - making).

Εν πρώτοις απόφαση «είναι μια πράξη εκλογής από ένα πλήθος επιλογών»¹⁴. Η λήψη των αποφάσεων είναι, επομένως, το κομβικό σημείο στη διαδικασία χάραξης δημόσιας πολιτικής. Αν και η κρατούσα άποψη στο πεδίο των διεθνών σχέσεων θεωρεί ότι η «λήψη αποφάσεων είναι απλώς η πράξη της επιλογής ανάμεσα σε διαθέσιμες εναλλακτικές δυνατότητες που συνοδεύονται από αβεβαιότητα»¹⁵ η απόφαση δεν θα πρέπει να θεωρείται ως μια μεμονωμένη πράξη. Αντίθετα η απόφαση «παίρνει τη μορφή μιας συνεχούς ροής σποραδικών αποφάσεων και διευθετήσεων που λαμβάνονται σε διαφορετικά επίπεδα του συστήματος δράσης και που πρέπει να αναλύουμε ως ένα σύνολο διαδικασιών απόφασης»¹⁶.

Ειδωμένη η απόφαση στο πλαίσιο αυτό, δηλ. ως ένα «σύνολο διαδικασιών απόφασης» η απόφαση είναι μια «διαδικασία επίλυσης συγκεκριμένου προβλήματος, μέσω της επιλογής και εφαρμογής της προσφορότερης από τις πιθανές εναλλακτικές λύσεις»¹⁷ ή με όρους διοικητικής επιστήμης¹⁸ η «πολύπλοκη και σύνθετη διαδικασία της επιλογής μεταξύ εναλλακτικών λύσεων που παρουσιάζονται περισσότερο ή λιγότερο πρόσφορες για την επίτευξη ορισμένων σκοπών και στόχων».

¹⁴ Andrew Heywood, Εισαγωγή στην Πολιτική, σ. 578, 2006.

¹⁵ J.E. Dougherty - R.L. Jr Pfaltzgraff, Ανταγωνιστικές θεωρίες διεθνών σχέσεων. Μια συνολική αποτίμηση. Εκδ. Παπαζήση 1992 (1981), τόμ. Β', σ. 208. Ο ορισμός αυτός υπογραμμίζει σαφώς την ύπαρξη αβεβαιότητας αλλά και την ύπαρξη εναλλακτικών λύσεων.

¹⁶ Muller P. - Surel Y., Η ανάλυση των πολιτικών του κράτους, σ. 158 - 159, 2002 (1998).

¹⁷ Τύπας Γ.- Κατσαρός Γ., Εισαγωγή στη διοικητική επιστήμη, σ. 84, 2003.

¹⁸ Αντ. Μακρυδημήτρης, Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων, σ. 335, 2004

1.3. Οι θεωρίες λήψης αποφάσεων.

Για τη διαδικασία λήψης αποφάσεων υφίσταται μία σειρά γενικών θεωριών, από τις οποίες ξεχωρίζουν, ωστόσο, α) το (κλασικό) ορθολογικό πρότυπο, β) το προσαυξητικό πρότυπο και το συγγενές με αυτό πρότυπο της περιορισμένης ορθολογικότητας, γ) το πρότυπο της γραφειοκρατικής οργάνωσης, και δ) η «αναθεωρητική» μαρξιστική κριτική θεώρηση.

A) Το (κλασικό) ορθολογικό πρότυπο λήψης αποφάσεων.

Το πρότυπο αυτό ερμηνεύει τη λήψη των αποφάσεων ως μια ορθολογική διαδικασία και συγκροτήθηκε κατά κανόνα στη βάση οικονομικών θεωριών που κατάγονται με τη σειρά τους από Διαφωτισμό και κυρίως από τον «Μπενθαμικό» ωφελιμισμό¹⁹.

Σύμφωνα με το μοντέλο αυτό «το κράτος, όπως και ένας λογικός άνθρωπος, τείνει προς την επιλογή της καλύτερης απόφασης, έχοντας πλήρη επίγνωση τόσο του γενικού φάσματος εναλλακτικών λύσεων που υπάρχουν όσο και των συνεπειών που θα έχει η απόφασή του»²⁰.

Κεντρική θέση στη θεώρηση κατέχει η ιδέα του «οικονομικού ανθρώπου», ενός μοντέλου της ανθρώπινης φύσης που τονίζει την ιδιοτελή επιδίωξη της υλικής ικανοποίησης, η οποία υπολογίζεται με όρους ωφελιμότητας. Μεταξύ των εμπνευστών του προτύπου από το πεδίο των Διεθνών Σχέσεων είναι ο Hans Morgenthau²¹, ο T. Schelling²², ο J.D. Singer²³ και ο Herman Kahn²⁴.

Το ορθολογικό μοντέλο διακρίνει τα εξής στάδια²⁵ προκειμένου για την λήψη αποφάσεων:

- i. Προσδιορίζεται η φύση του δημόσιου προβλήματος.
- ii. Επιλέγεται ο στόχος ή ο σκοπός βάσει του οποίου χρειάζεται να επιλυθεί το πρόβλημα και γίνεται καταγραφή των εναλλακτικών μεθόδων επίλυσής του.

¹⁹ Andrew Heywood, Εισαγωγή στην Πολιτική, όπ.π., σ. 555.

²⁰ Θ. Κουλουμπής - Δ. Κώνστας, Διεθνείς σχέσεις. Μια συνολική προσέγγιση, τόμος Α', σ. 119, 1985.

²¹ Στο βιβλίο του Politics Among Nations, 1951.

²² Στο βιβλίο του International Influence formal model, 1963.

²³ Στο άρθρο του στο περ. American Political science Review LXII The strategy of Conflict, Oxford University Press, 1963.

²⁴ Στο βιβλίο του On Escalation: Metaphors and Scenarios, 1965.

²⁵ Βλ. εκτενέστερα Andrew Heywood, όπ. π., σ. 555, Αντ. Μακρυδημήτρης, Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων, σ. 338, 2004, και ο ίδιος, Θεωρητικά παραδείγματα και οργανωτικές συνιστώσες στη διαδικασία των αποφάσεων, σ. 32 επ. στο περ. Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, τεύχ. 88, 1988.

- iii. Αξιολογούνται οι διαθέσιμες εναλλακτικές λύσεις επίτευξης του στόχου με κριτήρια επιπτώσεων, αποτελεσματικότητας, κόστους και αξιοπιστίας.
- iv. Επιλέγεται (λαμβάνεται) και εκτελείται η απόφαση βάσει της επιλογής των πλέον αποτελεσματικών μέσων που είναι πιθανό να εξασφαλίσουν το επιθυμητό αποτέλεσμα.

Το κλασικό ορθολογικό πρότυπο συνιστά μια κανονιστική (δεοντολογική) πρόταση λήψης αποφάσεων που αναζητά την ιδανική και άριστη απόφαση. Παρουσιάζει όμως σοβαρά προβλήματα υλοποίησης διότι εφαρμόζεται πιο εύκολα σε άτομα που έχουν ιεραρχημένες προτιμήσεις παρά σε κράτη όπου υπάρχει πληθώρα αντικρουόμενων στόχων και δεν υφίστανται, πολλές φορές, εναλλακτικά μέσα επίτευξης των στόχων, ή όλες οι συνέπειες που απορρέουν από κάθε εναλλακτική επιλογή δεν είναι γνωστές ενώ συχνά οι αποφάσεις λαμβάνονται βάσει ανεπαρκών και ανακριβών πληροφοριών.

B) I. Το προσαυξητικό πρότυπο λήψης αποφάσεων (incremental model of decision) αποτελεί την κύρια εναλλακτική θεωρία στο ορθολογικό μοντέλο λήψης αποφάσεων που προτάθηκε από τους D. Braybrook – C. Lidblom²⁶. Η λήψη αποφάσεων, είτε ατομικών είτε στα πλαίσια μιας οργάνωσης (οργανωσιακών), συνίσταται στην εξεύρεση και επιλογή ικανοποιητικών εναλλακτικών επιλογών και μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις ασχολείται με την ανακάλυψη και επιλογή άριστων εναλλακτικών επιλογών.

Σύμφωνα με το μοντέλο αυτό, τα μέσα ή οι μέθοδοι βάσει των οποίων λαμβάνονται οι αποφάσεις δεν είναι ποτέ πλήρη και «αριστοποιητικά», δεν φέρνουν δηλαδή το άριστο αποτέλεσμα, όπως υποθέτει το ορθολογικό μοντέλο λήψης αποφάσεων, αλλά (είναι) «βελτιωτικά – ικανοποιητικά», δεν επιδιώκεται δηλαδή, ούτε είναι εφικτή, η οριστική επίλυσή τους αλλά η «ικανοποιητική» αντιμετώπιση και διαχείρισή τους με τη διαδικασία της συνεχούς και σταδιακής ανάλυσης και αξιολόγησης από πολλαπλά κέντρα απόφασης²⁷.

Το προσαυξητικό μοντέλο είναι περισσότερο πραγματιστικό και περιγραφικά ακριβέστερο από το ορθολογικό μοντέλο γιατί καταδεικνύει την πολυπλοκότητα και τη συνθετότητα των προβλημάτων κατά τη λήψη των

²⁶ D. Braybrook – C. Lidblom, A strategy of Decision: Policy Evaluation as a Political Process, 1963.

αποφάσεων - καθώς δεν υφίστανται ενώπιον των ληπτών των αποφάσεων όλες οι εναλλακτικές λύσεις - και ταυτόχρονα το πεπερασμένο της ανθρώπινης λογικότητας και της πρακτικής δυνατότητας αντιμετώπισής τους, καθώς δεν είναι δυνατόν να υπάρχει πλήρης πληροφόρηση αφού είναι αρκούτως δαπανηρή και απαιτεί πάρα πολύ χρόνο.

Τα ουσιώδη στοιχεία του προσαυξητικού μοντέλου είναι:

- i) Οι στόχοι και τα μέσα υλοποίησης εξετάζονται παράλληλα.
- ii) Επιζητάτε η συναίνεση των ενδιαφερομένων περί την «καλή πολιτική» που πρόκειται να εφαρμοσθεί
- iii) Η ανάλυση που γίνεται είναι επιλεκτική: στόχος είναι να διαμορφωθεί κάποια κοινώς αποδεκτή και όχι η ιδανική πολιτική,
- iv) Εν συνεχεία γίνεται εκτεταμένη χρήση συγκρίσεων με παρόμοια προβλήματα²⁸.

Το μοντέλο της βαθμιαίας προσέγγισης και εφαρμογής αναζητά μια απόφαση που να μπορεί να εφαρμοσθεί στην πράξη και να γίνει αποδεκτή από όλα τα εμπλεκόμενα μέρη - συνήθως ως απόρροια των συμβιβασμών στους οποίους καταλήγουν οι διάφοροι δρώντες.

B) II. Το πρότυπο της περιορισμένης ορθολογικότητας (bounded rationality) του H. Simon.

Το πρότυπο της περιορισμένης ορθολογικότητας, με βασικό εκπρόσωπό του τον Herbert Simon θεωρεί ότι αυτός που λαμβάνει αποφάσεις ενεργεί με ορθολογικά, αλλά οι γνωστικές του ικανότητες είναι περιορισμένες²⁹. Συνεπώς αντί να επιδιώκει την μεγιστοποίηση ή τη βελτίωση της κατάστασης επιδιώκει την ικανοποίηση κάποιων ελάχιστων κριτηρίων.

Κατά τον Simon ο κάθε λήπτης της απόφασης δεν έχει πλήρη εικόνα της κατάστασης. Γι' αυτό οδηγείται στη διαδοχική εξέταση διαφόρων λύσεων με βάση ορισμένα κριτήρια αποδοχής της λύσης. Εφόσον αυτά τα ελάχιστα κριτήρια ικανοποιηθούν τότε παίρνει την απόφαση³⁰.

Η λήψη των αποφάσεων κατά τον Simon έχει 3 φάσεις:

²⁷ Αντώνης Μακρυδημήτρης, Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων (2004), όπ. π., σ. σ. 353 - 354 και 359 - 360.

²⁸ R. Hague - M.Harrop, Σύγχρονη Πολιτική και Διακυβέρνηση, σ. 551, 2005.

²⁹ Κ.Β. Αναγνωστόπουλος, εισαγωγικό σημείωμα, σ. 24, στο βιβλίο των J . March - H. Simon, Οργανώσεις, 2003 (1958, 1993).

³⁰ Ηλίας Κουσκουβέλης, Λήψη αποφάσεων, κρίση, διαπραγμάτευση, σ. 77, 1997.

- i. τη διερεύνηση του περιβάλλοντος, για τις καταστάσεις που απαιτούν μια απόφαση (δραστηριότητα διερεύνησης),
- ii. την επιλογή, ανάπτυξη και ανάλυση πιθανών ακολουθιών δράσης (η δραστηριότητα του σχεδιασμού), και
- iii. την επιλογή μιας ακολουθίας ενεργειών από τις διαθέσιμες (δραστηριότητα επιλογής)³¹.

Γ) Οι γραφειοκρατικές θεωρίες για τη λήψη των αποφάσεων.

Οι θεωρίες αυτές εξετάζουν τη λειτουργία των διάφορων υπηρεσιών που συμμετέχουν ή επηρεάζουν τη λήψη των αποφάσεων.

Ενώ τα δύο προηγούμενα πρότυπα δεν ενδιαφέρονται για τα όργανα και τους φορείς των οργάνων που λαμβάνουν τις δημόσιες αποφάσεις η γραφειοκρατική θεωρία προσπάθει να μπει στο «μαύρο κουτί» όπου γίνεται η διεργασία για τη λήψη των αποφάσεων υπογραμμίζοντας το βαθμό στον οποίο η διεργασία αυτές επηρεάζουν τα αποτελέσματα.

Μελετητές των διεθνών σχέσεων όπως ο Gr. Allison, ο Anth. Downs, ο Fr. Riggs ή ο Morton Halperin διαπίστωσαν ότι οι διοικητικές υπηρεσίες δεν μεταστοιχειώνουν άβουλα τις προεδρικές αποφάσεις σε συγκεκριμένες ενέργειες αλλά οι αποφάσεις και οι εντολές του πολιτικού προσωπικού «υφίστανται συνεχώς μια σκόπιμη ή τυχαία παραποίηση και διαστρέβλωση [από τους εμπλεκόμενους υπηρεσιακούς παράγοντες] είτε κατευθύνονται προς τα ανώτερα είτε προς τα κατώτερα επίπεδα μιας διοικητικής πυραμίδας»³².

Οι θεωρίες αυτές τονίζουν το γεγονός ότι «στη λήψη των αποφάσεων σε κάθε κράτος συμμετέχουν παράγοντες που ανήκουν σε κάποια υπηρεσία ή γραφειοκρατική μονάδα. Επειδή στα πλαίσια κάθε κράτους υπάρχει έλλειψη πόρων...οι μονάδες αυτές αναπτύσσουν δικά τους συμφέροντα και λογική, των οποίων φορείς είναι και οι εκπρόσωποί τους. Κατά συνέπεια, οι φορείς αυτοί λειτουργούν μεταξύ τους ανταγωνιστικά και οι εκπρόσωποί τους προσδιορίζουν τα γενικότερα συμφέροντα ενός κράτους με βάση την αντίληψη που έχει η υπηρεσία...για το εθνικό συμφέρον και την αντίληψη που

³¹ H. Simon, *The new science of management decision*, (1960) παραπέμπεται από τον Κ.Β. Αναγνωστόπουλο, στο εισαγωγικό σημείωμα, σ. 25, όπ.π.

³² Θ. Κουλουμπής - Δ. Κώνστας, *Διεθνείς σχέσεις. Μια συνολική προσέγγιση*, τόμος Α', σ. 224, 1985.

έχει για το δικό της υπηρεσιακό συμφέρον³³. Ταυτόχρονα το γενικότερο συμφέρον και το συμφέρον της υπηρεσίας φιλτράρεται και από το προσωπικό υπηρεσιακό συμφέρον του λήπτη της απόφασης»³⁴.

Σύμφωνα με αυτή τη λογική ο υπουργός Αμύνης που βρίσκεται στην κορυφή της αμυντικής διοικητικής οργάνωσης θα υποστηρίξει πολιτικές που είναι σχεδιασμένες για να μεγιστοποιήσουν τα συμφέροντα των στρατιωτικών υπηρεσιών. Ο Υπουργός Εξωτερικών θα προτιμά τις παρατεταμένες διαπραγματεύσεις, κ.ο.κ.³⁵.

Σε αρκετές περιπτώσεις ορισμένοι υπηρεσιακοί παράγοντες μπορεί να έχουν καλύτερη πρόσβαση στα κέντρα λήψης των αποφάσεων και να απολαμβάνουν καλύτερης πληροφόρησης έτσι ώστε να επηρεάζουν περισσότερο τη λήψη των αποφάσεων απ' ό,τι εκείνοι που θεσμικά προβλέπονται να λαμβάνουν αποφάσεις³⁶. Επίσης ορισμένες φορές η λήψη των αποφάσεων του πολιτικού προσωπικού ενός κράτους επηρεάζεται από τον ανταγωνισμό ή / και τις συμμαχίες των διαφόρων αρμόδιων υπηρεσιακών μονάδων που υποστηρίζουν το πολιτικό αυτό προσωπικό.

Δ) Η μαρξιστική προσέγγιση για τη διαδικασία λήψης αποφάσεων³⁷.

³³ Graham Allison - Philip Zelikow, Η κρίση της Κούβας. Η ουσία της απόφασης, σ. 386, 2006 (1971).

³⁴ Ηλίας Κουσκουβέλης, Λήψη αποφάσεων, κρίση, διαπραγμάτευση, σ. 70 επ., 1997.

³⁵ Θ. Κουλουμπής - Δ. Κώνστας, όπ. π. , σ. 225.

³⁶ Το γραφειοκρατικό πρότυπο παρουσιάζει αρκετές ομοιότητες με μια σύγχρονη προσέγγιση δημόσιας πολιτικής τις «επιστημικές κοινότητες» οι οποίες αποτελούν ένα είδος δικτύου κρατικής πολιτικής «που συνίσταται από επαγγελματίες, που είναι ευρύτερα αποδεκτοί και αναγνωρισμένοι ως αυθεντίες στον τομέα τους...Η συμμετοχή τους στη διαδικασία χάραξης πολιτικής της Ε.Ε. οφείλεται στο γεγονός ότι υπάρχει σημαντική ανάγκη πληροφόρησης και παροχής εξειδικευμένων γνώσεων στο βαθμό που «εκείνοι που καθορίζουν την πολιτική συχνά λειτουργούν σε καθεστώς αβεβαιότητας». Ο ρόλος των επιστημικών κοινοτήτων στη διαδικασία σχετίζεται με αυτό το καθεστώς αβεβαιότητας. Το γεγονός ότι τα μέλη τους θεωρούνται ειδικοί, προσδίδει κύρος στις αποφάσεις και ενέργειες των δικτύων πολιτικής. Βλ. Ευθαλία Χατζηγιάννη, Πιέζοντας για την απόφαση, σ. 139, 2007. Για τις επιστημικές κοινότητες βλέπε αναλυτικότερα Διονύση Γράβαρη, Επιστημικές Κοινότητες: Γνώση και κρατική πολιτική, 65 επ. και 92 στο περ. Επιστήμη και Κοινωνία, τεύχ. 7, εκδ. Αντ. Σάκκουλα 2001.

³⁷ Η μαρξιστική θεωρία για τη λήψη αποφάσεων παρουσιάζει αρκετές ομοιότητες με μια σύγχρονη προσέγγιση δημόσιας πολιτικής τα «δίκτυα πολιτικής» (αν και ακόμη περισσότερες ομοιότητες παρουσιάζουν τα «δίκτυα πολιτικής» με τη θεωρία των élit) τα οποία έχουν τα εξής χαρακτηριστικά: αποτελούνται από έναν περιορισμένο αριθμό συμμετεχόντων με συνειδητό αποκλεισμό ορισμένων ομάδων' κυριαρχούν ορισμένα καλά οργανωμένα συμφέροντα' υφίσταται συχνή και υψηλής ποιότητας διάδραση μεταξύ των μελών της κοινότητας σε όλα τα ζητήματα που σχετίζονται με θέματα πολιτικής' υπάρχουν κοινές αξίες και προσεγγίσεις στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και τα μέλη τους διαθέτουν σημαντικούς πόρους. Βλ. αναλυτικότερα Mark Bevir, R.A.W. Rhodes, Αναλύοντας τα δίκτυα, σ. 23 επ. στο περ. Επιστήμη και Κοινωνία, τεύχ. 10, 2003.

Στη δεκαετία του 1960 ο Gabriel Kolko³⁸ άσκησε κριτική στις προαναφερόμενες θεωρίες λήψης αποφάσεων (της ορθολογικής επιλογής, της περιορισμένης ορθολογικότητας και της γραφειοκρατικής θεωρίας) διότι πίστευε ότι δεν έχουν μεγάλη επίδραση στη διαμόρφωση της αμερικάνικης εξωτερικής πολιτικής. Για το Kolko (όπως και για τους πολιτικούς επιστήμονες Richard Barnet και William Appleman που υιοθετούν τις ίδιες αντιλήψεις) την πραγματική ισχύ την έχουν οι μεγαλύτερες επιχειρήσεις των ΗΠΑ (ιδίως οι 300 μεγαλύτερες), οι οποίες έχουν κατορθώσει να εξισώσουν τα συμφέροντά τους με την εξωτερική της πολιτική. Έτσι η εξωτερική πολιτική των ΗΠΑ αντιμάχονταν τα εθνικοαπελευθερωτικά και σοσιαλιστικά κινήματα σε άλλες χώρες γιατί αυτά στρέφονταν κατά των μεγάλων αμερικανικών επιχειρηματικών συμφερόντων στις χώρες τους και δυσχέραιναν τις μεγάλες επιχειρήσεις των ΗΠΑ να εξασφαλίσουν από τις χώρες αυτές φτηνές πρώτες ύλες για την αμερικάνικη βιομηχανία³⁹.

Τα τέσσερα αυτά πρότυπα συνιστούν τις βασικές θεωρητικές προσεγγίσεις στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Εκτός όμως από τα μοντέλα αυτά υπάρχουν διάφορες προσεγγίσεις που έχουν προταθεί από ερευνητές όπως **η μικτή ή σύνθετη ανίχνευση του A. Etzioni (mixed scanning)**⁴⁰ η οποία κινείται στον χώρο μεταξύ του ορθολογικού προτύπου και του προσαυξατικού (και βρίσκεται εγγύτερα στο δεύτερο) και το πρότυπο της οργανωτικής διαδικασίας⁴¹ το οποίο συγγενεύει ιδιαίτερα με το γραφειοκρατικό πρότυπο.

Υπάρχουν επίσης τα πρότυπα λήψης αποφάσεων που δίνουν έμφαση στο ρόλο των πεποιθήσεων και της ιδεολογίας και υπογραμμίζουν το βαθμό στον οποίο η συμπεριφορά δομείται και επηρεάζεται αποφασιστικά από τις πεποιθήσεις και τις αντιλήψεις των ανθρώπων⁴².

Τέλος ως διακριτό τμήμα του ορθολογικού προτύπου εμφανίζεται **η θεωρία των παιγνίων** που ως τις αρχές της δεκαετίας του 1980 ήταν περιθωριακή και σήμερα γνωρίζει ιδιαίτερα σημαντική διάδοση.

³⁸ Στα βιβλία του: *Roots of the American Foreign Policy*, 1969, *The Politics of war*, 1968 και *Wealth and power in America*, 1962.

³⁹ Θ. Κουλουμπής - Δ. Κώνστας, *Διεθνείς σχέσεις*, τόμ. Α', όπ. π., σελ. 226 - 227.

⁴⁰ Βλ. Αντ. Μακρυδημήτρη (1988) όπ.π., σ. 53 επ.

⁴¹ Για το πρότυπο της οργανωτικής διαδικασίας βλ. Graham Allison - Philip Zelikow, *Η κρίση της Κούβας*, σ. 237 επ., όπ. π., Andrew Heywood, όπ.π., σ. 557, Θ. Κουλουμπής - Δ. Κώνστας, *Διεθνείς σχέσεις*, τόμος Α', σ. 119, όπ. π. και Ηλ. Κουσκουβέλης, *Λήψη αποφάσεων*, όπ.π., σ. 79 - 80.

⁴² Andrew Heywood, όπ.π., σ. 558 - 560.

Η θεωρία των παιγνίων είναι μια θεωρία ορθολογικής συμπεριφοράς που έχει εφαρμογή σε περιβάλλοντα στρατηγικής διάδρασης⁴³ (strategic interaction) εξετάζει τη συμπεριφορά παικτών οι οποίοι αναμένεται ότι θα συμπεριφερθούν ορθολογικά. Με την «ορθολογική συμπεριφορά» εννοείται ότι ο κάθε παίκτης έχει μία ομάδα προσδιορισμένων και μη αμοιβαία αποκλειόμενων στόχων, και θα κάνει τις επιλογές του με βάση αυτούς τους στόχους, χωρίς να κάνει λάθος. Όμως, όπως αναγνωρίζουν και οι δημιουργοί της θεωρίας το αξίωμα του ορθολογισμού δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα. Όπως στις οικονομικές δραστηριότητες έτσι και στις διεθνείς σχέσεις οι λήπτες των αποφάσεων προσπαθούν να υπολογίσουν τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα των εναλλακτικών τους λύσεων. Και αυτές οι δυνατότητες προσφέρονται για ανάλυση μέσω της θεωρίας των παιγνίων. Η θεωρία μπορεί να περιγράψει προβλήματα συνεργασίας μεταξύ κρατών ή άλλων οργανισμών, μπορεί να εξηγήσει καταστάσεις σύγκρουσης ή έλλειψης συντονισμού μεταξύ των «παικτών» ή και γιατί ο καθένας από τους παίκτες έκανε τις συγκεκριμένες επιλογές.

Υπάρχουν τρεις κύριες κατηγορίες παιγνίων ανάλογα με το αποτέλεσμα του συσχετισμού κερδών και απωλειών κάθε παίκτη: α) τα παίγνια μηδενικού αθροίσματος, β) μη μηδενικού αθροίσματος και γ) τα μεικτά.

Τα πιο σημαντικά παίγνια είναι αυτά των «ανταρτών», «της κότας», «το δίλημμα των φυλακισμένων» και τα «δίλημματα των οδηγών»⁴⁴.

Η σχέση της διαδικασίας λήψης απόφασης και της διαδικασίας διαμόρφωσης πολιτικής. Οι δύο διαδικασίες είναι αλληλένδετες: Η διαδικασία λήψης απόφασης αποτελεί το αναγκαίο πρότερο στάδιο (πρώτη φάση) προκειμένου να γίνει η μετάβαση στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής (δεύτερη φάση)⁴⁵.

⁴³ Την παρατήρηση αυτή την οφείλω στον καθηγητή Γιώργο Παγουλάτο.

⁴⁴ Για τη θεωρία των παιγνίων δεν μπορεί να γίνει εκτενής αναφορά σ' αυτό το κείμενο. Για τη θεωρία αυτή και τα πλέον χαρακτηριστικά παίγνια βλ. Ηλ. Κουσκουβέλη, όπ. π., σ. 58 επ. και Πάρι Βαρβαρούση, Η ανάλυση των διεθνών διενέξεων, σ. 47 επ. εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1982.

⁴⁵ Η άσκηση πολιτικής (policy process) περιλαμβάνει: 1. Τη λήψη απόφασης, 2. Τη διαμόρφωση δημόσιας πολιτικής, 3. Την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής, 4. Την αξιολόγησή της και 5. Τον απολογισμό της δράσης βλ. R. Hague - M. Harrop, όπ. π., σ. 548. Βλ. και A. Haywood, όπ. π., σ. 563.

1.4. Η λήψη των αποφάσεων στους Διεθνείς Οργανισμούς εν γένει και ειδικότερα στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

Η λήψη των αποφάσεων στους Διεθνείς Οργανισμούς εν γένει και ειδικότερα στην Ε.Ε. διέρχεται από τρία στάδια⁴⁶: α) τη φάση της πρωτοβουλίας της πρότασης, β) τη φάση της προετοιμασίας και της συζήτησης, και γ) τη φάση της ψήφισης της απόφασης (τη λήψη της απόφασης).

A) *Η φάση της πρωτοβουλίας της πρότασης.* Ενώ στους διεθνείς οργανισμούς την πρωτοβουλία της πρότασης για την λήψη απόφασης την έχουν κατά κανόνα τα κράτη μέλη, στην Ε.Ε. την πρωτοβουλία την έχει η Επιτροπή. Αυτό οφείλεται στην ανάγκη ενίσχυσης του υπερεθνικού οργάνου της κοινότητας που είναι η Επιτροπή, προκειμένου να προωθηθούν τα συλλογικά συμφέροντα της Ε.Ε. Μπορεί όμως, παράλληλα το Συμβούλιο των Υπουργών να ζητήσει από την Επιτροπή να του κάνει προτάσεις πάνω σε ένα συγκεκριμένο θέμα.

B) *Η φάση της προετοιμασίας και της συζήτησης.* Μια γενική και απλουστευμένη εκδοχή της διαδικασίας προετοιμασίας και συζήτησης των προτάσεων είναι η εξής: Η Επιτροπή που έχει το δικαίωμα πρωτοβουλίας συμβουλευέται συχνά, προτού υποβάλλει την πρόταση, εμπειρογνώμονες από τα κράτη μέλη που αρκετές φορές είναι στελέχη των αρμόδιων κρατικών υπηρεσιών, αποκτώντας έτσι ενδείξεις για την πιθανή στάση των κυβερνήσεων. Στη συνέχεια παραπέμπει την πρόταση στο Συμβούλιο Υπουργών ενώ παράλληλα ζητά τη γνώμη ανάλογα με την περίπτωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και της Επιτροπής των Περιφερειών (ΕΤΠ). Στο Συμβούλιο Υπουργών η συζήτηση της πρότασης γίνεται με τη συμμετοχή των κρατών - μελών αλλά και της Επιτροπής η οποία μπορεί ανάλογα με τις περιστάσεις να τροποποιήσει την πρότασή της προκειμένου να συσπειρώσει τον μεγαλύτερο δυνατό αριθμό ψήφων.

Γ) *Η φάση της ψήφισης της απόφασης* όπου εκεί υφίστανται οι πρακτικές μέθοδοι ψηφοφορίας και οι ψηφοφορίες.

Οι πρακτικές μέθοδοι ψηφοφορίας είναι οι τεχνικές μέθοδοι με τις οποίες γίνεται η ψηφοφορία.

⁴⁶ Αντώνης Μπρεδήμας, Διεθνείς Οργανισμοί, σ. 18 επ. ανάπτυπο, 2001, και ο ίδιος, Διεθνείς Οργανισμοί, τεύχ. Β' σ. 170, 1990.

Οι τεχνικές μέθοδοι με τις οποίες γίνονται οι ψηφοφορίες στους διεθνείς οργανισμούς συνήθως είναι η δια ανατάσεως ψηφοφορία, η ψηφοφορία με ονομαστική κλήση, η μυστική ψηφοφορία, ή η ψήφος με αλληλογραφία.

«Ο σχηματισμός της αυτόνομης βούλησης των διεθνών οργανισμών πραγματοποιείται με τη λήψη της απόφασης της οποίας το τελικό στάδιο είναι η ψηφοφορία»⁴⁷.

Η ψηφοφορία περιλαμβάνει την καταμέτρηση των ψήφων και τη λήψη της απόφασης που γίνεται με βάση την αρχή της ομοφωνίας ή με απλές ή ενισχυμένες πλειοψηφίες.

1.5. Τα χαρακτηριστικά του κοινοτικού συστήματος λήψης αποφάσεων.

Το ισχύον κοινοτικό σύστημα λήψης αποφάσεων, δηλαδή η κατάρτιση της νομοθεσίας της Ε.Ε., «παρά την ύπαρξη πολλών και αρκετά πολύπλοκων νομοθετικών διαδικασιών παρουσιάζει ορισμένα βασικά κοινά χαρακτηριστικά»⁴⁸:

Α) Οι κοινοτικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων χαρακτηρίζονται από την σύμπραξη των τριών βασικών οργάνων που συγκροτούν το κοινοτικό θεσμικό τρίγωνο: Συμβούλιο, Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η εξουσία κατάθεσης νομοθετικών προτάσεων αποτελεί προνόμιο της Επιτροπής⁴⁹ αφού τέτοια εξουσία παρά τα επίμονα αιτήματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν έχει αναγνωρισθεί στα άλλα όργανα του κοινοτικού θεσμικού τριγώνου. Η διοικητική - διαχειριστική - ρυθμιστική - εκτελεστική νομοθεσία της Ε.Ε. εκδίδεται κυρίως με τη μορφή κανονισμών και οδηγιών της

⁴⁷ Αντ. Μπρεδήμας, (1990), όπ.π., σ. 176,

⁴⁸ Βλ. Χρυσομάλλης Μ., Οι κοινοτικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων, σ. 279 - 280, στο τόμο Α' των Κ. Στεφάνου, Αρ. Φατούρου, Θ. Χριστοδουλίδη (επιμ.) Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές. Ιστορία, Θεσμοί, Δίκαιο, 2001 και Neill Nugent, Πολιτική και διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σ. 459 - 461, 2004.

⁴⁹ Τα στάδια από τα οποία διέρχεται η πρόταση της απόφασης (: η νομοθετική πρόταση) στο πλαίσιο του διοικητικού μηχανισμού της Επιτροπής είναι συνοπτικά τα εξής: Α) Οι μεσαίοι υπάλληλοι της κατηγορίας Α καταρτίζουν στην αρμόδια Γενική Διεύθυνση το πρώτο σχέδιο της πρότασης. Συνήθως ζητούν τη συνδρομή εξωτερικών παραγόντων (συμβούλων, ακαδημαϊκών υπαλλήλων, εμπειρογνομόνων από τα κράτη μέλη και τομεακών ομάδων συμφερόντων). Οι βασικές παράμετροι του σχεδίου απόφασης καθορίζονται από την ισχύουσα πολιτική της Ε.Ε. ή από κατευθυντήριες γραμμές που δίνονται από ανώτερα στελέχη της Επιτροπής ή από το Συμβούλιο της Ε.Ε. Β) Το σχέδιο απόφασης διαβιβάζεται στους ανώτερους υπαλλήλους της οικείας Γενικής Διεύθυνσης, στο γραφείο του αρμόδιου Επιτρόπου και στο σώμα των Επιτρόπων. Κατά την πορεία αυτή το σχέδιο μπορεί να αναθεωρηθεί σε μεγάλο βαθμό. Στο τέλος το Σώμα των Επιτρόπων είναι ελεύθερο να πράξει κατά βούληση όσον αφορά την πρόταση. Μπορεί να τη δεχθεί, να την απορρίψει ή να την αναπέμψει στην οικεία Γενική Διεύθυνση για αναδιατύπωση. Βλ. ευρύτερα για τους μηχανισμούς λήψης αποφάσεων

Επιτροπής. Το βασικό έργο σε αυτό το είδος νομοθεσίας αναλαμβάνουν υπάλληλοι των αντίστοιχων Γενικών Διευθύνσεων της Επιτροπής.

Β) Το Συμβούλιο παρά τη σοβαρή διεύρυνση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου παραμένει ο ισχυρότερος νομοθετικός πόλος και αποτελεί τον εκφραστή των εθνικών συμφερόντων, αφού σε κάθε περίπτωση δεν υπάρχει δυνατότητα θέσπισης πράξης το περιεχόμενο της οποίας δεν θα έχει εγκριθεί από το Συμβούλιο.

Γ) Οι κοινοτικές νομοθετικές διαδικασίες είναι χρονοβόρες. Για την υιοθέτηση π.χ. μιας νομοθετικής πράξης με τη διαδικασία της συναπόφασης απαιτείται περισσότερο από ένας χρόνος χωρίς να υπολογισθεί το διάστημα εκπόνησης της πρότασης από την Επιτροπή. Ωστόσο δεν υπάρχουν κανόνες προκειμένου να αποφασιστεί ποιες προτάσεις της Επιτροπής πρέπει να εξεταστούν, αλλά γενικότερα πρόκειται για τις προτάσεις εκείνες που θεωρούνται σημαντικές ή αφορούν τη θέσπιση αρχών. Όσο ευρύτερο είναι το πεδίο εφαρμογής τους, τόσο είναι πιθανότερο να λάβουν τη μορφή οδηγιών.

Δ) Στις κοινοτικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων καθιερώνονται ευρύτατα περιθώρια ακρόασης των ενδιαφερόμενων μερών είτε μέσω των ακροάσεων των ομάδων πίεσης από την Επιτροπή και Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είτε έμμεσα μέσω των γνωμοδοτήσεων της ΟΚΕ (από τον Ιούλιο του 2002 μετονομάστηκε σε ΕΟΚΕ) και της ΕΤΠ.

1.6. Η διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής στην Ε.Ε.

Σύμφωνα με την Helen Wallace, στην Ε.Ε. η διαμόρφωση πολιτικής «αποτελεί διαδικασία στην οποία συμμετέχουν ποικίλες ομάδες, άτομα και παράγοντες με σκοπό την εκπλήρωση συγκεκριμένων αποστολών και τη διαχείριση κοινών προβλημάτων»⁵⁰.

Ωστόσο, στην Ε.Ε. «δεν υπάρχει "πρότυπη" ή "τυπική" διαδικασία συγκρότησης πολιτικής ή λήψης αποφάσεων. Μια ποικιλία από φορείς αλληλεπιδρούν μέσα από μια πληθώρα από διαύλους»⁵¹.

στα πλαίσια της Επιτροπής Neill Nugent, Πολιτική και διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση σ. 186 επ., 2004.

⁵⁰ Παραπέμπεται από την Ευανθία Χατζηγιάννη στο βιβλίο της «Πιέζοντας για την απόφαση», σ. 70, 2007.

⁵¹ Neill Nugent, Πολιτική και διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σ. 450, 2003.

Παρ' όλα αυτά όμως υπάρχουν ορισμένα γενικά γνωρίσματα που χαρακτηρίζουν τις διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής στην Ε.Ε. που είναι τα εξής⁵²:

1. *Οι συμβιβασμοί και οι διασυνδέσεις*: τα αντικρουόμενα συμφέροντα ανάμεσα στα κράτη μέλη της Ε.Ε. υπαγορεύουν τη δημιουργία συμβιβασμών προκειμένου να επιτευχθούν αμοιβαία επωφελείς συμφωνίες. Τέτοιες συμφωνίες αναπτύσσονται π.χ. όταν συνδέονται ζητήματα σε «συμφωνίες πακέτα» με τις οποίες υπάρχουν οφέλη για όλους και όχι μόνο για ορισμένους. Ο βασικός φορέας επίτευξης συμβιβασμών είναι το Συμβούλιο το οποίο έχει συμβάλει στην επίτευξη συμφωνιών και συμβιβασμών στην Ε.Ε.

Καθώς οι διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής είναι στο μεγαλύτερο μέρος τους τμηματοποιημένες, οι διασυνδέσεις, οι διαπραγματεύσεις, οι συμβιβασμοί και οι συναλλαγές που τις χαρακτηρίζουν λαμβάνουν κυρίως χώρα τόσο στο εσωτερικό κάθε τομέα πολιτικής (π.χ. της περιφερειακής πολιτικής, της πολιτικής ανταγωνισμού κ.λ.π.) όσο και μεταξύ των τομέων αυτών.

2. *Η συνεργασία μεταξύ των οργάνων της Ε.Ε.*: Ανάμεσα στο όργανα της Ε.Ε. αναπτύσσεται στενή συνεργασία (που έχει πολλές μορφές) προκειμένου να λαμβάνονται νομοθετικές και πολιτικές αποφάσεις.

Αν και αρκετές φορές υφίστανται διαφωνίες και διενέξεις μεταξύ των οργάνων της Ε.Ε. ωστόσο, προκειμένου να μην παρακωλύονται οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων και να προωθείται η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, διεξάγεται ευρεία συνεργασία μεταξύ των κυρίως οργάνων της Ε.Ε. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Συμβούλιο, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο).

3. *Οι δυσκολίες στην επίτευξη ριζικών αλλαγών*: «Αυτό που χαρακτηρίζει έντονα τη χάραξη των πολιτικών...είναι η προοδευτικότητα' δηλαδή οι αλλαγές και οι μεταρρυθμίσεις λαμβάνουν χώρα βαθμιαία και όχι απότομα. Αυτό οφείλεται εν μέρει στην επικράτηση συμβιβασμών. Δεν είναι δυνατόν η Επιτροπή, η Προεδρία του Συμβουλίου, μια εθνική κυβέρνηση ή οποιοσδήποτε άλλος να καταθέσει μια σαφή και ολοκληρωμένη πρόταση πολιτικής, η οποία περιλαμβάνει μεγαλεπήβολα νέα σχέδια και σημαντικές

⁵² Στο ίδιο, σ. 482 επ..

αποκλίσεις από το κατεστημένο και να περιμένει την αποδοχή της χωρίς σημαντικές τροποποιήσεις - το οποίο συνήθως σημαίνει περικοπές. Οι φιλόδοξες προτάσεις υφίστανται τροποποιήσεις, περιλαμβάνουν απαλλακτικές ρήτρες και για την πλήρη υλοποίησή τους απαιτούνται μακρές μεταβατικές περιόδους. Τα εμπόδια στην καινοτομία και τις ριζικές αλλαγές είναι ισχυρά και πηγάζουν από πολλές διαφορετικές εθνικές, θεσμικές και ιδεολογικές θέσεις και προοπτικές»⁵³.

4. *Οι ελιγμοί τακτικής*: Οι μηχανορραφίες και οι ελιγμοί τακτικής είναι ιδιαίτερα έντονες διεργασίες στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής στην Ε.Ε. λόγω της πληθώρας των φορέων δράσης και των ομάδων πίεσης που δραστηριοποιούνται στα πλαίσια της Ε.Ε. Υφίστανται πολλές μορφές ελιγμών τακτικής που χρησιμοποιούνται κατά τις διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικών και λήψης αποφάσεων όπως οι αναστέλουσες μειοψηφίες, η ισορροπία μεταξύ της προάσπισης των εθνικών συμφερόντων και της προάσπισης των ευρωπαϊκών ζητημάτων μέσω αμοιβαίων συμβιβασμών κ.α.

5. *Η συναίνεση*⁵⁴: Κατά τις διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής εκτός από τους συμβιβασμούς μεταξύ των κρατών μελών για να εξεσφαλιστούν αμοιβαία επωφελείς συμφωνίες, επιχειρείται (και συνήθως επιτυγχάνεται) η επίτευξη συναίνεσης, μεταξύ των ομάδων πίεσης (οργανωμένα ιδιωτικά συμφέροντα, κρατικοί θεσμικοί εκπρόσωποι στα όργανα της Ε.Ε. κλπ) από τη μία πλευρά και των βασικών θεσμικών οργάνων της Κοινότητας από την άλλη, στα ελάχιστα κοινά αποδεκτά σημεία των διαπραγματεύσεων (ελάχιστος κοινός παρονομαστής) προκειμένου να προωθηθεί η χάραξη των δημόσιων πολιτικών και να αποφευχθούν οι υπέρμετρες κωλυσιεργίες.

1.7. Οι διαδικασίες λήψης αποφάσεων στην Ε.Ε.

«Οι ευρωπαϊκοί θεσμοί εμπλέκονται στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων με 29 διαφορετικούς τρόπους αναλόγως του πόλου και του χώρου πολιτικής. Υπάρχουν δηλαδή διαδικασίες λήψης αποφάσεων οι οποίες απαιτούν τη διαβούλευση με το ΕΚ ή με άλλα θεσμικά όργανα ανάλογα με την περίπτωση και που το Συμβούλιο αποφασίζει με πλειοψηφία ή με ειδική πλειοψηφία, με ή

⁵³ Neil Nugent, στο ίδιο, σ. 485.

⁵⁴ Την επισήμανση του γνωρίσματος αυτού την οφείλω στον καθηγητή κ. Αργύρη Πασσά.

χωρίς πρόταση της Επιτροπής κ.λ.π. οι οποίες όλες μαζί συνθέτουν μια εξαιρετικά σύνθετη πραγματικότητα»⁵⁵.

Ωστόσο, τέσσερις (4) είναι οι σημαντικότερες διαδικασίες λήψης αποφάσεων στην Ε.Ε. στις οποίες συμμετέχουν τα βασικά όργανα της κοινότητας με διάφορους τρόπους:

1. Η διαδικασία της Διαβούλευσης (άρθρο 250 Συνθ. Ε.Ε.).

Η διαδικασία της διαβούλευσης αποτελεί χρονικά τον πρώτο και ασθενέστερο τρόπο συμμετοχής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην κοινοτική διαδικασία λήψης αποφάσεων. Πριν από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη η διαδικασία διαβούλευσης ήταν η μόνη διαδικασία που υπήρχε για τη μη διοικητική - εκτελεστική νομοθεσία. Ωστόσο, με τη δημιουργία της διαδικασίας συνεργασίας από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και τη δημιουργία της διαδικασίας της συναπόφασης από τη Συνθήκη του Maastricht, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι βάσει της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης και των τριών επόμενων Συνθηκών (Μάαστριχτ, Άμστερνταμ, Νίκαιας) σε ορισμένους τομείς πολιτικής έπαψε να ισχύει η διαδικασία της διαβούλευσης και ίσχυαν πλέον οι άλλες διαδικασίες, ο αριθμός των τομέων πολιτικής στους οποίους εφαρμοζόταν η διαδικασία διαβούλευσης μειώθηκε, εντέλει, με την πάροδο του χρόνου. Οι κύριοι τομείς πολιτικής που εξακολουθούν να καλύπτονται από τη διαδικασία αυτή είναι η γεωργία και τα ζητήματα δικαιοσύνης και εσωτερικών υποθέσεων που προσδιορίζονται στη Συνθήκη για την Ε.Ε.. Η διαδικασία της διαβούλευσης είναι διαδικασία μίας μόνο ανάγνωσης στην οποία το μόνο όργανο που λαμβάνει τις τελικές αποφάσεις είναι το Συμβούλιο. Στο πλαίσιο της διαβούλευσης η Επιτροπή προτείνει και το Συμβούλιο αποφασίζει αφού προηγουμένως ζητήσει και λάβει τη Γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και ενδεχομένως, στις προβλεπόμενες από τη Συνθήκη περιπτώσεις, της ΕΟΚΕ και της ΕΤΠ. Το Συμβούλιο αν και δεν δεσμεύεται από τη Γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου είναι υποχρεωμένο, στις περιπτώσεις που η διαβούλευση προβλέπεται ρητά από τη Συνθήκη (υποχρεωτική διαβούλευση) να τη ζητήσει και να την αναμείνει πριν την έκδοση της πράξης. Στη συνέχεια τις Γνώμες του

⁵⁵ Μιχάλης Τσινιτσιζέλης, Η θεσμική μετεξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σ. 322 - 323 στον τόμο επιμ. Σωτήρη Ντάλη, Από το Μάαστριχτ στο Άμστερνταμ, εκδ. Ι. Σιδέρης, 1997.

Κοινοβουλίου και της ΕΟΚΕ και ΕΤΠ, όπου αυτές προβλέπονται, διαβιβάζονται στο Coreper (Επιτροπή Μονίμων Αντιπροσώπων) το οποίο τις συζητά ουσιαστικά ενώ οι τεχνικές τους λεπτομέρειες παραπέμπονται προς μελέτη σε μια από τις πολλές εξειδικευμένες Ομάδες Εργασίας που συγκροτούνται από εθνικούς εμπειρογνώμονες και λειτουργούν υπό την αιγίδα του Coreper. Όταν ολοκληρωθεί η επεξεργασία των προτάσεων, το Coreper καταρτίζει την ημερήσια διάταξη του Συμβουλίου, τοποθετώντας στο σημείο Α' όλες τις προτάσεις επί των οποίων έχει επέλθει συμφωνία μεταξύ των κρατών μελών στο επίπεδο του Coreper. Οι προτάσεις αυτές εγκρίνονται από το Συμβούλιο χωρίς συζήτηση. Οι προτάσεις που αποτελούν αντικείμενο διαφωνίας εγγράφονται στο Σημείο Β της ημερήσιας διάταξης. Επί των προτάσεων αυτών γίνεται ουσιαστική συζήτηση στο συμβούλιο και είτε επιτυγχάνεται η ψήφισή της, είτε παραπέμπονται εκ νέου στο COREPER για περαιτέρω επεξεργασία, συνοδευόμενες από τις εντολές του Συμβουλίου⁵⁶.

2. **Η διαδικασία της Συνεργασίας** (άρθρου 252 Συνθ. ΕΕ.). Η διαδικασία της συνεργασίας υιοθετήθηκε το 1986 με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και αποτέλεσε προσπάθεια αναβάθμισης της συμμετοχής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία χωρίς να θίγει την τότε υπάρχουσα θεσμική ισορροπία και ιδιαίτερα της νομοθετικές εξουσίες του Συμβουλίου. Η διαδικασία περιλαμβάνει δύο αναγνώσεις της πρότασης της Επιτροπής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, όπου κατά την πρώτη ανάγνωση, μετά από την πρόταση της Επιτροπής και αφού λάβει τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και ενδεχομένως της ΕΟΚΕ και της ΕΤΠ, το Συμβούλιο υιοθετεί με ειδική πλειοψηφία μια κοινή θέση που αποτελεί την πρώτη τοποθέτηση του Συμβουλίου επί της πρότασης της Επιτροπής ενώ κατά τη δεύτερη ανάγνωση προβλέπονται προθεσμίες και ειδικές πλειοψηφίες εντός των οποίων το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο πρέπει να ενεργήσουν για να απορρίψουν ή να εγκρίνουν την πρόταση⁵⁷.
3. **Η διαδικασία της συναπόφασης** (άρθρο 251 Συνθ. .Ε.Ε). Η διαδικασία αυτή αποτελεί την ισχυρότερη μορφή σύμπραξης του

⁵⁶ Μ. Χρυσομάλλης, Οι κοινοτικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων, σ. 281 - 282, όπ.π..

⁵⁷ Στο ίδιο, σ. 284.

Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με το Συμβούλιο κατά τη θέσπιση της νομοθεσίας και υιοθετήθηκε με τη Συνθήκη της Ε.Ε (1993). Κατόπιν, με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ τροποποιήθηκε ώστε να απλουστευθεί ο τρόπος λήψης των αποφάσεων που παίρνουν τη μορφή νομικών πράξεων (π.χ. κανονισμών, οδηγιών). Εξελίσσεται κατά βάση σε δύο αναγνώσεις, όπως και η διαδικασία της «συνεργασίας», αλλά προβλέπεται και το ενδεχόμενο μιας τρίτης ανάγνωσης καθώς και η ολοκλήρωσή της στο πλαίσιο της πρώτης ανάγνωσης. Κατά την πρώτη ανάγνωση το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής και αφού λάβει τη Γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και ενδεχομένως της ΕΟΚΕ και της ΕΤΠ, μπορεί να θεσπίσει οριστικά την πράξη, αν εγκρίνει όλες τις τροπολογίες που έχει διατυπώσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ή αν δεν έχουν διατυπωθεί τροπολογίες. Κατά τη δεύτερη αλλά και την ενδεχόμενη τρίτη ανάγνωση προβλέπονται προθεσμίες και ειδικές πλειοψηφίες εντός των οποίων όλα τα εμπλεκόμενα όργανα πρέπει να ενεργήσουν⁵⁸.

4. **Η διαδικασία της σύμφωνης γνώμης:** Η διαδικασία της σύμφωνης γνώμης, που υιοθετήθηκε από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, αποτελεί απλοποιημένη μορφή συναπόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Όταν η Συνθήκη προβλέπει την εν λόγω σύμπραξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, το Συμβούλιο αποφασίζει μόνο αν έχει λάβει προηγουμένως τη Σύμφωνη Γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου η οποία δίδεται είτε με απόλυτη πλειοψηφία των μελών του είτε με πλειοψηφία των ψηφισάντων. Έτσι για κρίσιμα θέματα της ευρωπαϊκής ενοποίησης το Κοινοβούλιο εμφανίζεται ως ισότιμος εταίρος του Συμβουλίου. Η διαδικασία της σύμφωνης γνώμης δεν χρησιμοποιείται για τη θέσπιση «κανονικής» νομοθεσίας αλλά μόνο για ειδικούς τύπους αποφάσεων (διεθνείς συμφωνίες, διευρύνσεις της Ε.Ε., πλαίσιο των Διαρθρωτικών Ταμείων και για κινδύνους σοβαρών παραβιάσεων των αρχών στις οποίες στηρίζεται η Ε.Ε.)⁵⁹.

⁵⁸ Η διαδικασία της συναπόφασης αν και απλουστεύθηκε από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ είναι αρκετά σύνθετη για να αναλυθεί εδώ. Την παρουσιάζουμε κριτικά επικεντρώνοντας στα σημεία που αφορούν τη θεματική μας. Βλ. αναλυτικά, μεταξύ άλλων, Μ. Χρυσομάλλη, Οι κοινοτικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων, σ. 286, όπ.π. και Neill Nugent, Πολιτική και διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σ. 470 επ. όπ.π.

⁵⁹ Neill Nugent, σ. 477 - 478, όπ.π.. Για τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων (: διαδικασίες έκδοσης νομοθεσίας) στην Ε.Ε., για τις οποίες έγινε μόνο συνοπτική αναφορά εδώ βλ. αναλυτικά μεταξύ άλλων

2. Η Ευρωπαϊκή Περιφέρεια: έννοια και χαρακτηριστικά.

2.1. Η έννοια της Ευρωπαϊκής Περιφέρειας.

Στο πλαίσιο της Ε.Ε. ο όρος «Περιφέρεια» καλύπτει ένα ευρύ φάσμα οργανωτικών - διοικητικών οντοτήτων οι οποίες συναντώνται στα κράτη - μέλη της διότι οι δομές των επιμέρους χωρών είναι ετερογενείς. Τα οργανωτικά αυτά μορφώματα περιλαμβάνουν τις Περιφέρειες (Γαλλία, Ελλάδα, Βέλγιο, Ιταλία, Ουγγαρία, Πολωνία, Τσεχική Δημοκρατία κ.α.), τα Ομόσπονδα Κράτη (Γερμανία, Αυστρία), τις Αυτόνομες Περιφέρειες (Ισπανία, Πορτογαλία, Φινλανδία), τα Περιφερειακά Συμβούλια (Φινλανδία), τα Διοικητικά Διαμερίσματα (Κύπρος, Λεττονία), τις Περιφέρειες με ειδικό καθεστώς (Ιταλία) και τις Κομητείες (Σουηδία).

Όλες οι παραπάνω διοικητικές οντότητες αντιστοιχούν στο ίδιο επίπεδο διοίκησης του κράτους που ονομάζουμε «Περιφέρεια».

Με τον τελευταίο αυτό όρο εννοούμε την εδαφική διοικητική οντότητα που ιδρύεται από το κράτος και βρίσκεται στο αμέσως χαμηλότερο ιεραρχικό επίπεδο από αυτό της κεντρικής διοίκησης⁶⁰. Η Περιφέρεια δηλ. τοποθετείται ιεραρχικά μεταξύ της κεντρικής διοίκησης και των τοπικών αρχών (συνήθως αιρετών)⁶¹.

Επίσης, σύμφωνα, με τον «Χάρτη της Κοινότητας για τις Περιφέρειες», που ενέκρινε το 1988 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Περιφέρειες είναι όσες περιοχές σχηματίζουν μια γεωγραφική ενότητα ή αποτελούν ένα οριοθετημένο σύμπλεγμα και διαθέτουν πληθυσμό που χαρακτηρίζεται από ορισμένα κοινά στοιχεία⁶².

Neill Nugent, Πολιτική και διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σ. 459 - 478, όπ.π., Δανάτος Παπαγιάννης, Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, σ. 125 -135, όπ.π., Μ. Χρυσομάλλης, Οι κοινοτικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων, σ. 281 - 289, όπ.π. και Ευανθία Χατζηγιάννη, Πιέζοντας για την απόφαση, σ. 151 - 155, όπ.π..

⁶⁰ Assembly of European Regions, Declaration of the Assembly of European Regions on Regionalism in Europe, 1st Article, 1996. Ο όρος Περιφέρεια (Regio) εισάγεται τον 14^ο αιώνα στις λατινογενείς γλώσσες και αργότερα μεταφέρεται στη γερμανική γλώσσα. Ο όρος αυτός έχει «μια γεωγραφική ή χωρική σημειολογία» βλ. Παναγιώτης Γρηγορίου, Το θεσμικό μέλλον της Ευρωπαϊκής Περιφέρειας, σ. 17 στον τόμο επιμ. Παναγ. Γρηγορίου - Αντ. Μεταξά, Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση και Ευρωπαϊκή Περιφέρεια. Ωστόσο ο όρος αυτός καθιερώνεται πολιτικά και διοικητικά στην Ευρώπη μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο.

⁶¹ Council of Europe, Draft on European Charter of Regional Self - Government, Recommendation 34, 3rd Article, 1997.

⁶² Βλ. Ν.Κ Χλέπας, Η τοπική αυτοδιοίκηση, η συνθήκη του Μάαστριχτ και η ευρωπαϊκή ενοποίηση, σ. 109, όπου αναφέρεται το οικείο παράθεμα από τον Χάρτη αυτόν, στο περ. Το Σύνταγμα, τεύχ. 1, 1993.

Από τους δύο αυτούς ορισμούς προκύπτει ότι δύο είναι οι βασικές συνιστώσες που συνθέτουν την έννοια της Περιφέρειας: α) ο εδαφικός χώρος (στον οποίοι θέτει το κέντρο βάρους ο ορισμός του προαναφερόμενου Χάρτη) και β) η οργανωτικο-λειτουργική διάσταση της Περιφέρειας (όπου θέτει το κέντρο βάρους ο πρώτος ορισμός της Assembly of European Regions). Και οι δύο αυτές παράμετροι είναι εξίσου σημαντικές.

2.2. Ο θεσμός της Περιφέρειας στην Ε.Ε.

Ο θεσμός της Περιφέρειας αντιστοιχεί σε διαφορετικές διοικητικές οντότητες - και πολιτικές πραγματικότητες στο χώρο της Ε.Ε.

Η Περιφέρεια άλλοτε (σε ορισμένες χώρες) εμφανίζεται ως θεσμός αποκέντρωσης (decentralization), ήτοι θεσμός που συνιστά απλώς «τη μετάθεση της αρμοδιότητας του κεντρικού κράτους σε διορισμένες τοπικές αρχές και υπηρεσίες», άλλοτε ως θεσμός αυτοδιοίκησης (devolution⁶³ - local government), ήτοι θεσμός που προϋποθέτει την «άμεση δημοκρατική νομιμοποίηση των τοπικών αρχών μέσω εκλογών», και άλλοτε ως θεσμός που αποτελεί έκφραση της ομοσπονδιακής συγκρότησης (federalism) ενός κράτους μέλους «όπου η πολιτική εξουσία που ασκεί κάθε δημόσια αρχή [π.χ. η Περιφέρεια] όχι μόνο απολαμβάνει δημοκρατική νομιμοποίηση [δημοκρατικές εκλογές] αλλά και συνταγματική κατοχύρωση»⁶⁴.

Οι τρεις αυτές κατευθύνσεις που ακολουθεί ο θεσμός της Περιφέρειας στην Ε.Ε. (αποκέντρωση, αυτοδιοίκηση, ομοσπονδιακή συγκρότηση) περιλαμβάνουν, η καθεμία τους, διάφορες θεσμικές εκφάνσεις (μορφές περιφερειοποίησης) τις οποίες εξετάζονται παρακάτω στο τρίτο κεφάλαιο.

2.3. Ο εδαφικός χώρος (ως βασικό συστατικό της Περιφέρειας).

Η Περιφέρεια αποτελεί μια εδαφική οντότητα που βρίσκεται σε ενδιάμεσο επίπεδο μεταξύ (της επικράτειας) του κράτους και του εδαφικού χώρου που καλύπτουν οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης και συνήθως συγκροτείται σε

⁶³ Ο όρος Devolution έχει επικρατήσει τα τελευταία χρόνια στην αγγλοσαξωνική βιβλιογραφία και σημαίνει εκχώρηση εξουσιών: η κεντρική κυβέρνηση παραχωρεί έναν βαθμό αυτονομίας λήψης αποφάσεων στα ιεραρχικά χαμηλότερα διοικητικά επίπεδα. Βλ. R. Hague - M. Harrop, Σύγχρονη Πολιτική και Διακυβέρνηση, σ. 423, όπ.π..

⁶⁴ Λίνα Παπαδοπούλου, Η τυποποίηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στα νέα συντάγματα της «Παλαιάς» Ευρώπης, σ. 180 - 181 επ. στον τόμο επιμ. Ξενοφ. Κοντιάδη Πέντε χρόνια μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001, τομ. Α., 2006.

διαφορετικά εδαφικά επίπεδα: «Υπάρχουν οι μητροπολιτικές περιφέρειες (metropolitan regions) οι οποίες θεσπίζονται πέριξ μεγάλων πόλεων και συνδέονται με οικονομικούς και συγκοινωνιακούς δεσμούς...[υπάρχουν] οι επαρχιακές περιφέρειες (provincial regions), οι οποίες απορρέουν από τη διαίρεση του κράτους σε μεγάλες ενότητες,...[οι] περιφέρειες οι οποίες δημιουργήθηκαν στη βάση της συγχώνευσης μικρότερων κρατικών ενοτήτων [όπως οι]....(πρώην) επαρχίες που μετατράπηκαν κάποια στιγμή σε περιφέρειες όπως η Cantabria ή η La Rioja⁶⁵ [στην Ισπανία]».

Γίνεται επομένως αντιληπτό ότι στην Ε.Ε. δεν υπάρχει ενιαίος προσδιορισμός της έννοιας της περιφέρειας διότι αυτή «προσδιορίζεται με βάση τις ιστοριοπολιτικές ιδιαιτερότητες της κάθε χώρας»⁶⁶.

2.4. Η οργανωτικο - λειτουργική διάσταση της Περιφέρειας.

Οι Περιφέρειες διαθέτουν οικείες διοικητικές υπηρεσίες που συνήθως έχουν κατ' ελάχιστον διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια⁶⁷ έναντι της κεντρικής διοίκησης και φυσικά έναντι των τοπικών αρχών (ΟΤΑ).

⁶⁵ Θεόφιλος Τριανταφύλλου, Η περιφερειακή διοίκηση και πολιτική στην Ευρώπη, σ. 97, στο περ. Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης, τεύχ. 11 / 2005

⁶⁶ Στο ίδιο, σελ. 97. Ωστόσο η ανάγκη για παροχή ενιαίας και ομοιόμορφης διαίρεσης των εδαφικών μονάδων των κρατών μελών της Ε.Ε. για την παραγωγή περιφερειακών στατιστικών στοιχείων στην Ε.Ε. οδήγησε τη Eurostat στη δημιουργία των NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics). Ο πρωταρχικός στόχος των NUTS είναι η κατάταξη όλων των περιφερειών συγκρίσιμου μεγέθους στο ίδιο επίπεδο για την παρακολούθηση και εφαρμογή της Περιφερειακής Πολιτικής στην Ε.Ε. Στην Ελλάδα η ταξινόμηση των εδαφικών ενοτήτων στα επίπεδα NUTS έχει ως εξής: NUTS 0 : όλη η Ελλάδα, NUTS 1: Μείζονες Περιφέρειες, NUTS 2: Περιφέρειες Προγραμματισμού, NUTS 3: Νομοί, NUTS 4: Επαρχίες, NUTS 5: Δήμοι - Κοινότητες. Βλ. αναλυτικότερα Αθ. Παπαδασκαλόπουλος - Μαν. Χριστοφάκης, Περιφερειακός Προγραμματισμός, σ. 75 επ. 2002.

⁶⁷ Η διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια μπορεί να εκταθεί, ανάλογα με το κράτος μέλος, ως και την πλήρη σχεδόν αυτονομία έναντι του κεντρικού κράτους και των ΟΤΑ. Η μεγαλύτερη δυνατή αυτονομία που μπορεί να γνωρίσει η Περιφέρεια συνίσταται στο να συντρέχουν σωρευτικά οι εξής μορφές αυτονομίας: α) η πολιτική αυτονομία (εκλεγμένα όργανα από το εκλογικό σώμα), β) η νομοθετική αυτονομία (δυνατότητα θέσπισης κανόνων δικαίου στο εδαφικό πεδίο δράσης της Περιφέρειας), γ) η διοικητική αυτονομία (απουσία ελέγχου σκοπιμότητας και νομιμότητας των πράξεων της Περιφέρειας από όργανα υπερκείμενου διοικητικού επιπέδου), δ) η οικονομική αυτονομία (τα έσοδα της Περιφέρειας να προέρχονται από ίδιους πόρους). Βλ. Θεόφιλος Τριανταφύλλου, Η περιφερειακή διοίκηση και πολιτική στην Ευρώπη, σ. 102 - 103, όπ. π. Έτσι ο βαθμός αυτονομίας των Περιφερειών της Ευρώπης εξαρτάται από τις μορφές αυτονομίας που διαθέτουν σωρευτικά οι Περιφέρειες.

Οι αρμοδιότητες⁶⁸ των περιφερειών ποικίλουν, ανάλογα με το κράτος μέλος της Ε.Ε., αλλά σε όλες σχεδόν τις χώρες σχετίζονται με την περιφερειακή ανάπτυξη (π.χ. δημόσια έργα περιφερειακού επιπέδου), την προστασία του περιβάλλοντος, τις δημόσιες μεταφορές, την υγεία και με τη μέριμνα για ορισμένες βαθμίδες της εκπαίδευσης. Σε ορισμένες, επίσης, χώρες οι Περιφέρειες αναλαμβάνουν διαμεσολαβητική δράση στα πλαίσια του κοινωνικού διαλόγου ή έχουν συντονιστική δράση μεταξύ δημόσιων οργανισμών άλλων διοικητικών επιπέδων.

Ακόμη, ως συστατικά στοιχεία των Περιφερειών χρησιμοποιούνται από διάφορους μελετητές και άλλες μεταβλητές όπως π.χ. ο οικονομικός χώρος⁶⁹, η ιστορική παράδοση, η γλώσσα, ο πολιτικός χώρος κ.α.⁷⁰. Ωστόσο, κατά την άποψή μας, οι δύο παραπάνω μεταβλητές είναι αυτές που καθορίζουν λυσιτελέστερα το περιεχόμενο της Περιφέρειας.

3. Η Περιφερειακή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης: 1957 - 2007.

⁶⁸ Η αρμοδιότητα ενός διοικητικού οργάνου είναι «η ικανότητα που προβλέπουν οι κανόνες της έννομης τάξης είτε να θεσπίζει το ίδιο με πράξεις του (ατομικούς ή απρόσωπους) κανόνες δικαίου είτε να συμβάλλει στη θέσπιση τέτοιων κανόνων είτε να προβαίνει σε υλικές ενέργειες». ...Η έννοια της αρμοδιότητας είναι άμεση απόρροια της αρχής της νομιμότητας, δεδομένου ότι η διοίκηση οφείλει ή μπορεί να προβαίνει μόνο σε ενέργειες που προβλέπονται ή επιτρέπονται από τους κανόνες δικαίου που τη διέπουν και συνεπώς τα διοικητικά όργανα μπορούν να εκδίδουν νομίμως διοικητικές πράξεις ή να συνάπτουν συμβάσεις ή να προβαίνουν σε υλικές ενέργειες μόνον εφόσον έχουν σχετική αρμοδιότητα" βλ. Κωνσταντίνος Γιαννακόπουλος, Η θεσμική θεώρηση της αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων, στο περ. «Το Σύνταγμα» τεύχ. 6 / 2003. Αν αυτός είναι ο επικρατείσας ορισμός της αρμοδιότητας που υιοθετεί η παραδοσιακή θετικιστική προσέγγιση του διοικητικού δικαίου (η οποία επικρατεί στη θεωρία και νομολογία των δικαστηρίων - βλ. και Επαμ. Σπηλιωτόπουλο, Εγχειρίδιο Διοικητικού Δικαίου, σ. 141, 8^η έκδοση, 1997) τότε «Οι αρμοδιότητες των διοικητικών οργάνων» είναι «οι επιτρεπτοί τρόποι διοικητικής δράσης επί πολλών και ποικίλων συγκεκριμένων θεμάτων» βλ. Κωνσταντίνου Παπαδημητρίου, Ο καταμερισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ (κεντρικής και αποκεντρωμένης) διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης (Ακαι Β βαθμίδας), στο περ. «Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης» τεύχ. 10, 2004.

⁶⁹ Στην περιφερειακή επιστήμη ο οικονομικός χώρος είναι αυτός που προσδιορίζει την έννοια της «οικονομικής περιφέρειας» η οποία ορίζεται ως «μια δυναμική γεωγραφική ενότητα που τα όρια της επηρεάζονται από τις διαχρονικές μεταβολές των κοινών ή συμπληρωματικών χαρακτηριστικών των χωρικών μονάδων από τις οποίες συντίθεται», βλ. Νικόλαος Κόνσολας, Σύγχρονη περιφερειακή οικονομική πολιτική, σ. 98, 1997. Οι οικονομικές περιφέρειες διακρίνονται σε: 1^ο) Ομοιογενείς περιφέρειες, 2^ο) Πολικές Περιφέρειες και 3^ο) Περιφέρειες Προγραμματισμού. Βλ. Αθανάσιος Παπαδασκαλόπουλος, Πρότυπα και Πολιτικές Περιφερειακής Ανάπτυξης, σ. 15 επ., 1995. Ωστόσο η έννοια της οικονομικής περιφέρειας δεν θα μας απασχολήσει στην παρούσα εργασία καθώς μας ενδιαφέρει περισσότερο η θεσμολογική και η από πλευράς Ενωσιακής πολιτικής ανάλυσης μελέτη της Περιφέρειας.

⁷⁰ Πρβλ. Παν. Γρηγορίου, όπ.π. σ. 18 (2006): «Η ευρωπαϊκή περιφέρεια προσδιορίζεται άλλοτε ως έδαφος (χώρος) και άλλοτε ως σύνολο οικονομικών λειτουργιών, ως αισθητή/ιδιαίτερη ταυτότητα, ως πολιτισμική ιδιαιτερότητα, ως ιδιαίτερη διοικητική οντότητα. Η Περιφέρεια αναδεικνύεται σε πολιτικό χώρο, σύστημα δράσης ή και παράγοντα ευρείας πολιτικής δράσης».

«Οι σκοποί της περιφερειακής πολιτικής⁷¹ προσδιορίζονται ως επί το πλείστον από τα προβλήματα που επικρατούν»⁷².

Στη δημιουργία ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής συνέτειναν δύο παράγοντες: α) οι διαδικασίες διεύρυνσης της Ε.Ε. με νέα κράτη - μέλη, και β) η οικονομική ολοκλήρωση στον ευρωπαϊκό χώρο.

Έτσι, σε ό,τι αφορά τον πρώτο παράγοντα, η περιφερειακή πολιτική της Ε.Ε. «δημιουργήθηκε για να αντισταθμίσει, ως ένα βαθμό, τα κόστη που επέφεραν αυτές οι πολιτικές [διεύρυνσης και ολοκλήρωσης] σε ορισμένες χώρες και περιφέρειες και να συμβάλει στη διαρθρωτική προσαρμογή τους στο νέο κάθε φορά πλαίσιο»⁷³. Και σε ό,τι αφορά το δεύτερο παράγοντα, η πολιτική αυτή της Ε.Ε. αποσκοπεί στην ανάπτυξη των Περιφερειών της Ε.Ε. και όχι της περιφέρειας (δηλ. μιας περιοχής που δεν βρίσκεται στο κέντρο- πυρήνα)⁷⁴.

Όστόσο η Συνθήκη της ΕΟΚ του 1957 «απέφυγε πλήρως μια άμεση αναφορά στην Ευρωπαϊκή Περιφέρεια και ιδιαίτερα στο θεσμικό πλαίσιο της»⁷⁵.

Μόνο μια έμμεση αναφορά στο προοίμιο της Συνθήκης φανέρωνε το ενδιαφέρον της Κοινότητας για τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων: τα κράτη μέλη που συνυπέγραφαν την Συνθήκη της Ρώμης αναγνώριζαν την ανάγκη «να ενισχύσουν την ενότητα των οικονομιών τους και να εξασφαλίσουν την αρμονική τους ανάπτυξη μειώνοντας τις υφιστάμενες ανισότητες μεταξύ των διαφόρων περιοχών, και την καθυστέρηση των λιγότερο ευνοημένων μεταξύ αυτών».

Το ενδιαφέρον όμως των κυβερνήσεων των κρατών μελών της ΕΟΚ για μια κοινή περιφερειακή πολιτική ήταν ελάχιστο, μέχρι τουλάχιστον το 1973, ίσως

⁷¹ Η περιφερειακή πολιτική περιλαμβάνει όλες τις παρεμβάσεις του κράτους που αποσκοπούν στη βελτίωση της γεωγραφικής κατανομής των οικονομικών δραστηριοτήτων. Στην πραγματικότητα η περιφερειακή πολιτική προσπαθεί να διορθώσει ορισμένες χωρικές συνέπειες της ελεύθερης οικονομίας της αγοράς για να επιτύχει δύο αλληλοσυσχετιζόμενους αντικειμενικούς σκοπούς: την οικονομική ανάπτυξη και τη βελτίωση της κοινωνικής διανομής, Νικόλαος Κόνσολας, Σύγχρονη Περιφερειακή Οικονομική πολιτική, σ. 41, 1997.

⁷² Vanhove N. - Klaasen L., Η περιφερειακή πολιτική της ΕΟΚ και των χωρών - μελών της, σ. 61, 1987.

⁷³ Πετράκος Γ. - Ψυχάρης Γ., Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα, σ. 410, 2004.

⁷⁴ Η ανάπτυξη της Περιφέρειας, εν γένει, αφορά την ανάπτυξη οποιασδήποτε περιοχής δεν είναι κεντρική (π.χ. η υπόλοιπη Ελλάδα σε σχέση με την Αθήνα) και αποδίδεται με τον όρο *Peripheral* στην αγγλοσαξωνική βιβλιογραφία, ενώ η κατάτμηση ενός π.χ. εθνικού χώρου σε χωρικές μονάδες (π.χ. οι 13 ελληνικές Περιφέρειες) αποδίδεται με το όρο *Regional*. Η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική αντιστοιχεί στον δεύτερο αυτό όρο και οποιαδήποτε αναφορά στην παρούσα εργασία γίνεται για περιφερειακή πολιτική (*Regional Policy*) εννοείται ο όρος αυτός. Βλ. Μαρτ. Λύκος, Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και ελληνική περιφερειακή ανάπτυξη, σ. 156, στο Ν. Μαραβέγιας - Θ. Σακελλαρόπουλος (επιμ.), Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Ελλάδα, 2006.

⁷⁵ Παν. Γρηγορίου, Το θεσμικό μέλλον της Περιφέρειας, σ. 17 όπ. π. (2006).

γιατί τα έξι ιδρυτικά μέλη της Κοινότητας είχαν παρεμφερές επίπεδο ανάπτυξης χωρίς σοβαρές περιφερειακές ανισότητες.

Απαρχή της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής συνιστά η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) το 1975. Ωστόσο, και πάλι, το ΕΤΠΑ ως το 1984 «χρηματοδοτούσε μόνο έργα ή ενέργειες που προτείνονταν από τα κράτη - μέλη χωρίς ουσιαστική δυνατότητα αυτόνομης λειτουργίας»⁷⁶.

Η πρώτη όμως μεγάλου εύρους δράση για την άσκησης Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής της ΕΟΚ έγινε με τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (1986 - 1992) που καθιερώθηκαν με τον Κανονισμό 2088 / 1985. Τα ΜΟΠ ήταν αποτέλεσμα της τρίτης διεύρυνσης της ΕΟΚ με τις χώρες της Ισπανίας και Πορτογαλίας και στόχευαν στην αντιμετώπιση των επιπτώσεων από την ένταξη των ανταγωνιστικών οικονομιών της Ισπανίας και της Πορτογαλίας έναντι των υπόλοιπων μεσογειακών χωρών (νότια Γαλλία, νότια Ιταλία, Ελλάδα). Οι τομείς δράσης που περιλαμβάνονταν στα ΜΟΠ ήταν: η γεωργία, η αλιεία, η βιομηχανία-βιοτεχνία-μικρομεσαίες επιχειρήσεις, οι υπηρεσίες και το ανθρώπινο δυναμικό⁷⁷. Τα ΜΟΠ δρομολόγησαν τη βασική στροφή για την περιφερειακή ανάπτυξη μέσω των ολοκληρωμένων προγραμμάτων που προωθούσαν. Με ένα σύνθετο πλέγμα μέτρων, δράσεων και έργων, που χαρακτηρίζονταν από συνοχή και αλληλεξάρτηση, αποσκοπούσαν σε συγκεκριμένους και ιεραρχημένους στόχους. Το σημαντικότερο όμως στοιχείο ήταν ότι ενεργοποίησαν από κοινού τον ιδιωτικό και κυρίως το δημόσιο τομέα, ενώ στηρίζονταν στη δημοκρατική συμμετοχή των τοπικών φορέων κατά τη φάση της κατάρτισης καθώς και στην αποκέντρωση της εφαρμογής τους⁷⁸.

Σε κάθε περίπτωση τα ΜΟΠ αποτέλεσαν πρόδρομο των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ) που ήταν δράσεις ακόμα μεγαλύτερου εύρους και σημασίας και ακολούθησαν τα επόμενα χρόνια.

Με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη που τέθηκε σε ισχύ τον Ιούλιο του 1987, «η περιφερειακή πολιτική εισάγεται στις ιδρυτικές συνθήκες και εντάσσεται στο

⁷⁶ Ναπολ. Μαραβέγιας, Περιφερειακή πολιτική και οικονομική και κοινωνική συνοχή, σ. 734 - 735, στον τόμο επιμ. Γ. Δημόπουλος, Ν. Μπαλτάς, Ι. Χασσίδ «Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές σπουδές» τομ. Β', 2001.

⁷⁷ Αθ. Παπαδασκαλόπουλος, Μαν. Χριστοφάκης, Περιφερειακός Προγραμματισμός, σ. 50, 2002.

⁷⁸ Στο ίδιο, σελ. 50 - 51.

κεφάλαιο της Συνθήκης της ΕΟΚ που αφορά την πολιτική της Κοινότητας με τον νέο τίτλο "οικονομική και κοινωνική συνοχή" που προστίθεται στο άρθρο 130 [νυν 158]»⁷⁹.

Σύμφωνα με το άρθρο αυτό η κοινότητα με στόχο την αρμονική ανάπτυξη του συνόλου της αναπτύσσει δράσεις για την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, μειώνοντας τις περιφερειακές διαφορές και την καθυστέρηση των μειονεκτικών περιοχών.

Με την έννοια της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής η περιφερειακή πολιτική εγκαινιάζεται ως κοινοτική πολιτική και ταυτόχρονα αποκτά κεντρική θέση μεταξύ των πολιτικών της κοινότητας⁸⁰.

Η εισαγωγή της περιφερειακής πολιτικής στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη «έδωσε ελπίδες για την ανάπτυξη των περιθωριοποιημένων ευρωπαϊκών περιφερειών αλλά και [την] ενεργό συμμετοχή τους στην ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς (πακέτο Delors I, 1989 -'93)». Επρόκειτο όμως για μια θεωρητική δυνατότητα των Περιφερειών αυτών που ουσιαστικά συνέχιζαν να αποκλείονται από τις διαδικασίες συγκρότησης των βάσεων της ΟΝΕ⁸¹.

Το 1988 πραγματοποιήθηκε η μεταρρύθμιση των κανονισμών της Κοινότητας⁸², η ενίσχυση των δράσεων των διαρθρωτικών ταμείων αλλά και ο συντονισμός των παρεμβάσεων όλων των χρηματοδοτικών μηχανισμών της Ε.Ε. Κατά τη μεταρρύθμιση αυτή, διπλασιάστηκαν οι χορηγούμενοι πόροι των διαρθρωτικών ταμείων αλλά και των δανείων από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και την ΕΚΑΧ που είχαν σαν στόχο την ενίσχυση της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής ώστε κάθε Περιφέρεια και κάθε κάτοικος της Κοινότητας να ευημερεί και να συμμετέχει στο κοινό καλό⁸³.

Κατόπιν θεσπίσθηκε μια δέσμη μέτρων που αποτελούσαν τη νέα αντίληψη της διαρθρωτικής πολιτικής, ήτοι το Α' ΚΠΣ το οποίο αφορούσε την περίοδο 1989 - 1993 και ήταν αποτέλεσμα της μεταρρύθμισης των διαρθρωτικών ταμείων της Κοινότητας.

⁷⁹ Ελένη Ανδρικοπούλου, Οι Περιφέρειες στην Ε.Ε., σ. 150, 1995.

⁸⁰ Στο ίδιο, σελ. 152.

⁸¹ Παν. Γρηγορίου, Το θεσμικό μέλλον της Περιφέρειας, σ. 17, όπ.π. (2006).

⁸² Θεσπίσθηκαν οι νέοι Κανονισμοί 2052/1988, 4253/1988, 4254, 1988, 4255/1988 και 4256/1988.

⁸³ Όλγα Γιώτη - Παπαδάκη, Ευρωπαϊκή Πολιτική Ολοκλήρωση και πολιτικές αλληλεγγύης, σ. 221, 2004.

Σκοπός του Α' ΚΠΣ ήταν η επίτευξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στο εσωτερικό της κοινότητας μέσω της μείωσης των περιφερειακών ανισοτήτων.

Οι νέες κατευθύνσεις της περιφερειακής πολιτικής συνοψίζονταν σε 4 βασικές αρχές⁸⁴: 1) Την αρχή της συγκέντρωσης των προσπάθειών ανάπτυξης (με την κατεύθυνση των πόρων στις περιφέρειες που είχαν ουσιαστικότερη ανάγκη, 2) την αρχή της εταιρικής σχέσης (δηλ. της συνεργασίας μεταξύ της ΕΟΚ και των κρατών μελών, 3) την αρχή του προγραμματισμού της εθνικής και κοινοτικής δράσης (μέσω πολυετών προγραμμάτων ανάπτυξης), και 4) την αρχή τη προσθετικότητας των πόρων (δηλ. των πόρων της ΕΟΚ και των αντίστοιχων πόρων των κρατών μελών).

Ο Κανονισμός 2052/1988 καθόριζε πέντε (5) συγκεκριμένους στόχους (βλέπε Πίνακα 2) για τα Διαρθρωτικά Ταμεία δηλ. το ΕΤΠΑ, το Κοινωνικό Ταμείο, και το Γεωργικό Ταμείο καθώς και τους όρους χρηματοδότησης.

Για την περίοδο 1989 - 1993 οι περιφερειακοί στόχοι αναφέρονταν στην ανάπτυξη των περιφερειών με αναπτυξιακή καθυστέρηση.

Με το Α' ΚΠΣ οι δαπάνες για διορθωτικές ενέργειες και πολυετείς επιχορηγήσεις δηλ. δαπάνες για την ανάπτυξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών της Ε.Ε. από 19,9 % των δαπανών του κοινοτικού προϋπολογισμού το 1988 ανήλθαν στο 30% του προϋπολογισμού αυτού το 1992. Συνολικά τα χρήματα που διατέθηκαν από το Α' ΚΠΣ ήταν 64 δις Ecu⁸⁵.

Στη συνέχεια με τη Συνθήκη του Maastricht το 1992, η θέση της Περιφερειακής Πολιτικής ενισχύθηκε και επεκτάθηκε. Καταρχήν, η οικονομική και κοινωνική συνοχή εντάχθηκε στους γενικούς στόχους της Ε.Ε. Δεύτερον, τα σχετικά με την συνοχή άρθρα επαναδιατυπώθηκαν, δημιουργήθηκαν νέα κοινοτικά όργανα όπως η Επιτροπή των Περιφερειών, ενώ πολλές από τις νέες πολιτικές που προστέθηκαν είχαν χωρική διάσταση ή περιφερειακές επιπτώσεις όπως τα διευρωπαϊκά δίκτυα⁸⁶.

Το Β' ΚΠΣ 1994 - 1999 δρομολογήθηκε στο πλαίσιο της Συνθήκης του Maastricht και σηματοδοτεί την ενδυνάμωση της Περιφερειακής Πολιτικής της

⁸⁴ Μαρτ. Λύκος, *όπ.π.*, σ. 163 και Ναπ. Μαραβέγιας, *Περιφερειακή πολιτική και οικονομική και κοινωνική συνοχή*, σ. 748, *όπ.π.* (2001).

⁸⁵ Νίκος Μούσης, *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο - Οικονομία - Πολιτική*, σ. 171, 8^η εκδ. 1999.

⁸⁶ Ελένη Ανδρικοπούλου, *Οι Περιφέρειες στην Ε.Ε.*, σ. 155, *όπ.π.* (1995).

Ε.Ε.. Συνοδεύεται δε από ορισμένα νέα στοιχεία σε σχέση με το προηγούμενο:

Με το νέο ΚΠΣ αυξήθηκαν οι χορηγούμενοι πόροι (ο κοινοτικός προϋπολογισμός έφθασε το 1,27% του ΑΕΠ το 1999 έναντι το 1% το 1988), ιδρύθηκε το Ταμείο Συνοχής που χρηματοδοτεί έργα για το περιβάλλον, τα διευρωπαϊκά δίκτυα υποδομών μεταφορών στις 4 χώρες συνοχής (Ελλάδα, Πορτογαλία, Ισπανία, Ιρλανδία) και έγινε εξαετής η διάρκειά του.

Η κατανομή του συνολικού ποσού των διαρθρωτικών ενισχύσεων ήταν κατά 80% στις Περιφέρειες του στόχου 1 και κατά το υπόλοιπο 20% στις Περιφέρειες των στόχων 2, 3 και 5β. Η εισροή των κοινοτικών πόρων στις περιφέρειες του στόχου 1 δεν απέβλεπε μόνο στην προώθηση των ρυθμίσεων της ενιαίας εσωτερικής αγοράς αλλά και στη συνολική αναβάθμιση της ανταγωνιστικής θέσης της Ε.Ε.

Από τους στόχους (βλ. πίνακα 1) ο πρώτος (προώθηση της ανάπτυξης και διαρθρωτική προσαρμογή των περιφερειών που βρίσκονται σε καθυστέρηση) αφορούσε τα 4 ασθενέστερα κράτη της Ε.Ε. κατά 100% του γεωγραφικού τους χώρου, την Ισπανία κατά 70%, καθώς και ορισμένες περιοχές της Γαλλίας, Ιταλίας και του Ηνωμένου Βασιλείου. Ο στόχος αυτός απορρόφησε το 65% του συνόλου των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων.

Οι κατευθυντήριες αρχές της Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Πολιτικής παρέμειναν οι ίδιες στο Β' ΚΠΣ και σχέση με το Α' ΚΠΣ⁸⁷.

Ωστόσο οι ανισότητες μεταξύ των Περιφερειών στην Ε.Ε. των 15 την περίοδο 1986 - 1996, μετά την εφαρμογή των ΜΟΠ και του Α' ΚΠΣ, παρέμειναν ουσιαστικά στα ίδια επίπεδα δεδομένου ότι αυξήθηκε το κατά κεφαλήν ΑΕΠ με τους ίδιους περίπου ρυθμούς στις πλουσιότερες και στις φτωχότερες περιφέρειες.

Αντιθέτως παρατηρήθηκε σημαντική βελτίωση στις ανισότητες μεταξύ των κρατών μελών πράγμα που οφείλεται στον ταχύτερο ρυθμό αύξησης του κατά κεφαλήν ΑΕΠ στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες, τις λεγόμενες χώρες της συνοχής (Ελλάδα, Ισπανία, Ιρλανδία, Πορτογαλία)⁸⁸.

⁸⁷ Ναπολέων Μαραβέγιας, Περιφερειακή Πολιτική και Οικονομική και κοινωνική συνοχή, σ. 759, 2001.

⁸⁸ Στο ίδιο, σ. 759.

Οι κοινοτικές πρωτοβουλίες που εφαρμόστηκαν την περίοδο 1989 -1993 και την περίοδο 1994 - 1999 εστιάζθηκαν σε 8 διαφορετικά θέματα και ήταν 13: διασυνοριακή, διακρατική και διαπεριφερειακή συνεργασία (πρωτοβουλίες Interreg, Regen), αγροτική ανάπτυξη (Leader), προστασία του περιβάλλοντος (Envireg), ιδιαίτερα απομακρυσμένες από το κέντρο περιφέρειες (Regis), απασχόληση και ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού (Euriform, Now, Horizon, Youthstart), διαχείριση των βιομηχανικών μεταβολών (Adapt, Rechar, Resider, Renaval, Konver, Retex, MME, Prisma), ανάπτυξη των αστικών συνοικιών (Urban), και ανασυγκρότηση του τομέα της αλιείας (Pesca). Η συνολική δαπάνη του Β' ΚΠΣ (δημόσια και ιδιωτική) ανήλθε στο ποσό των 141.471 δις ecu.

Στη συνέχεια η Συνθήκη του Άμστερνταμ (1998) και της Νίκαιας (2001) αν και περιείχαν ουσιαστικές ρυθμίσεις για την κοινωνική πολιτική της Ε.Ε.⁸⁹ δεν περιέλαβαν διατάξεις για την Περιφερειακή της Πολιτική (εκτός από τις ρυθμίσεις για την ΕΤΠ).

Στο τέλος της δεκαετίας του 1990 η περιφερειακή πολιτική της Ε.Ε. προσαρμόστηκε στο μεταβαλλόμενο περιβάλλον και στις αλλαγές του διεθνούς και ευρωπαϊκού οικονομικού και πολιτικού πλαισίου της περιόδου⁹⁰: α) το κοινό νόμισμα που υιοθετήθηκε από τις 12 χώρες είχε ως αποτέλεσμα τη δημοσιονομική λιτότητα για αρκετά από τα κράτη - μέλη και έτσι μετατέθηκε στην κοινότητα από τα κράτη μέλη ένα μεγάλο μέρος από την ευθύνη άσκησης περιφερειακής πολιτικής, β) η απόφαση της Ε.Ε. για μελλοντική διεύρυνση «προς ανατολάς» όπου το κατά κεφαλήν ΑΕΠ ήταν χαμηλό, επιφόρτισε την κοινότητα με τη λήψη μέτρων για την προετοιμασία αυτών των κρατών, και γ) η παγκοσμιοποίηση της οικονομίας είχε ως αποτέλεσμα την έκθεση των Περιφερειών της Ευρώπης σε αυξανόμενο ανταγωνισμό ο οποίος έπληττε περισσότερο τις καθυστερημένες περιφέρειες που έπρεπε να υποστηριχθούν εκτός από την κρατική αρωγή και από τα χρηματοδοτικά μέσα της Ε.Ε..

⁸⁹ Βλ. ενδεικτικά Ηρώ Νικολακοπούλου - Στεφάνου, Η κοινωνική Ευρώπη, σ. 31 επ. 2002, και Ιωάννης Υφαντόπουλος, Η κοινωνική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σ. 657 επ. στον τόμο επιμ. Ναπ. Μαραβέγια - Μιχ. Τσινισιζέλη, Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, 2007.

⁹⁰ Παπαδάκη - Γιώτη Όλγα, Ευρωπαϊκή πολιτική ολοκλήρωσης και πολιτικές αλληλεγγύης, σ. 245 - 246, 2004.

Επομένως, ήταν προφανές στα τέλη της δεκαετίας του 1990 ότι χρειαζόταν άλλο ένα ΚΠΣ για την υποστήριξη των βραδυπορούντων Περιφερειών της Ε.Ε. Με το τρίτο (Γ') ΚΠΣ 2000 - 2006 η κοινοτική περιφερειακή πολιτική καταλαμβάνει ολοένα και σημαντικότερη θέση ανάμεσα στις άλλες πολιτικές της Ε.Ε.

Οι στόχοι της, ωστόσο, υπέστησαν σημαντικές αλλαγές: από έξι (6) έγιναν τρεις (3) (αν και ο πρώτος παρέμεινε ο ίδιος και πάλι - βλέπε Πίνακα 1), διευρύνθηκε η εταιρική σχέση με περιφερειακές και τοπικές αρχές, κοινωνικούς εταίρους και ΜΚΟ, αναβαθμίστηκε το Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού και Αλιείας (ΧΜΠΑ) σε διαρθρωτικό Ταμείο, εξειδικεύθηκαν σε επίπεδο μέτρου και πράξης οι άξονες προτεραιότητας των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, αναδιαρθρώθηκε το σύστημα διοίκησης, διαχείρισης και ελέγχου των προγραμμάτων με τη σύσταση νέων αρχών ή την αναδιοργάνωση των υφιστάμενων, κ.α..⁹¹

Οι κοινοτικές πρωτοβουλίες επίσης έγιναν τέσσερις (4) : α) το Interreg III, (Χρηματοδοτούμενο από το ΕΤΠΑ) με τρεις τομείς αρμοδιότητας i) Διασυνοριακή συνεργασία (Interreg iii A), ii) Διεθνική συνεργασία (Interreg iii B), iii) Διαπεριφερειακή συνεργασία (Interreg iii C), β) το Urban (χρηματοδοτούμενο από το ΕΤΠΑ) με στόχο την οικονομική και κοινωνική αναβάθμιση των πόλεων και των αστικών συνοικιών σε κρίση με σκοπό την προώθηση της βιώσιμης αστικής ανάπτυξης, γ) το Leader + (χρηματοδοτούμενο από το ΕΓΤΠ) που αφορά τις αγροτικές περιοχές και έχει στόχο να ενθαρρύνει τους τοπικούς παράγοντες στις αγροτικές περιοχές προκειμένου να αναπτύξουν τις περιοχές αυτές, και δ) το Equal (χρηματοδοτούμενο από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο) που έχει στόχο τη διακρατική συνεργασία για την προώθηση νέων μεθόδων για την καταπολέμηση όλων των μορφών διακρίσεων και ανισοτήτων στην αγορά εργασίας.

Με το Γ' ΚΠΣ περισσότερα και πιο βελτιωμένα προγράμματα απευθύνονται σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και ενισχύονται τα χρηματοδοτικά μέσα και οι χρηματοδοτήσεις των διαρθρωτικών ταμείων. Από 8 δις Euro ετησίως το 1989 αυξήθηκαν σε 32 δις euro ετησίως το 1999 οι χρηματοδοτήσεις της

⁹¹ Βλ. αναλυτικότερα Αθ. Παπαδασκαλόπουλος - Εμμαν. Χριστοφάκης, Περιφερειακός Προγραμματισμός, σ. 69 επ., όπ.π., 2002.

Ε.Ε. Την προγραμματική περίοδο 2000 - 2006 ποσό ύψους 213 δις Euro κινητοποιήθηκε στην υπηρεσία της περιφερειακής ανάπτυξης.

Πάντως από διαπιστώσεις που έγιναν μεταξύ δημοσίων λειτουργών σε Περιφέρειες της Ε.Ε. οι κοινοτικές πολιτικές ταυτίζονται σε μεγάλο βαθμό με την κοινοτική χρηματοδότηση ενώ τα έργα που χρηματοδοτούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Ε.Ε. είναι περισσότερο ορατά και θεωρούνται από τους πολίτες ότι έχουν τις μεγαλύτερες επιπτώσεις (αποτελέσματα)⁹².

Η Περιφερειακή Πολιτική της Ε.Ε. με το Β' (1994-1999) και Γ' (2000 - 2006) ΚΠΣ είχε ως αποτέλεσμα να περιορισθούν οι περιφερειακές ανισότητες μεταξύ των Περιφερειών διαφορετικών κρατών - μελών αλλά δεν επέτυχε στον ίδιο βαθμό τον περιορισμό των ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών έκαστου κράτους - μέλους χωριστά.

Μετά την διεύρυνση του 2004 με 10 χώρες της Ανατολικής Ευρώπης και του 2007 με 2 βαλκανικές χώρες, διευρύνθηκαν και οι περιφερειακές ανισότητες στην κοινότητα. Υπολογίστηκε ότι το 92% περίπου των πολιτών στα 10 νέα κράτη μέλη που εισήλθαν στην Ε.Ε. το 2004 κατοικούσαν σε περιφέρειες με κατά κεφαλήν ΑΕΠ κάτω του 75% του μέσου όρου της Ε.Ε. των 25 και πάνω από τα δύο τρίτα (2/3) των πολιτών κατοικούσαν σε περιφέρειες όπου το κατά κεφαλήν ΑΕΠ ήταν κάτω από το ήμισυ του μέσου όρου. Επίσης η Βουλγαρία και η Ρουμανία, που εντάχθηκαν στην Ε.Ε. το 2007, έχουν κατά κεφαλήν ΑΕΠ κάτω από το 30% του μέσου όρου της Ε.Ε. των 25⁹³.

Για το λόγο αυτό κρίθηκε απαραίτητη η πρόβλεψη και τέταρτου (Δ') χρηματοδοτικού προγράμματος στο πλαίσιο του περιφερειακού προγραμματισμού της Ε.Ε. Συνιστά επομένως ευκαιρία και πρόκληση για το Δ' ΕΣΠΑ (Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς)⁹⁴ η βελτίωση της ανάπτυξης και της ανταγωνιστικότητας των κρατών μελών της Ε.Ε. και των Περιφερειών τους, ιδίως των νέων. Προς τούτο τέθηκαν τρεις (3) κατευθυντήριες γραμμές για την πολιτική συνοχής την περίοδο 2007 - 2013 εκ των οποίων η πρώτη συνδέεται άμεσα με την περιφερειακή πολιτική⁹⁵:

⁹² European Commission, A new partnership for cohesion: convergence, competitiveness, cooperation, σ. xvii, Third report on economic and social cohesion, ed. February 2004.

⁹³ Στο ίδιο, σ. ix.

⁹⁴ Κανονισμός 1083/2006 του Συμβουλίου, άρθρο 28 παρ. 1.

⁹⁵ Απόφαση του Συμβουλίου της 6ης Οκτωβρίου 2006 για τις στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της Κοινότητας για τη συνοχή (2006/702/ΕΚ), Παράρτημα άρθρο 1.

1. Βελτίωση της ελκυστικότητας των κρατών μελών, των περιφερειών και των πόλεων μέσω της εξασφάλισης επαρκών υπηρεσιών υψηλής ποιότητας και της διατήρησης του περιβάλλοντος,
2. Ενθάρρυνση της καινοτομίας, της επιχειρηματικότητας και της ανάπτυξης της οικονομίας της γνώσης μέσω των δυνατοτήτων έρευνας και καινοτομίας, συμπεριλαμβανομένων των νέων τεχνολογιών πληροφοριών και επικοινωνιών,
3. Δημιουργία περισσότερων και καλύτερων θέσεων εργασίας με την προσέλκυση περισσότερων ανθρώπων στην αγορά εργασίας και στην επιχειρηματική δραστηριότητα, τη βελτίωση της προσαρμοστικότητας των εργαζομένων και των επιχειρήσεων και την αύξηση των επενδύσεων σε ανθρώπινο κεφάλαιο.

Για τον πρώτο στόχο, μια από τις προϋποθέσεις για την βελτίωση της ελκυστικότητας των κρατών μελών και των περιφερειών τους είναι η εξασφάλιση των απαραίτητων υποδομών (π.χ. μεταφορικών, περιβαλλοντικών, ενεργειακών) για τις επιχειρήσεις. Η σύγχρονη και ασφαλής υποδομή αποτελεί σημαντικό παράγοντα όσον αφορά τις επιδόσεις πολλών επιχειρήσεων και επηρεάζει την οικονομική και κοινωνική ελκυστικότητα των περιφερειών και των πόλεων. Οι επενδύσεις στις υποδομές σε καθυστερημένες περιφέρειες, ειδικότερα στα νέα κράτη μέλη, θα ενθαρρύνει την ανάπτυξη και έτσι θα ενισχύσει τη σύγκλιση με τις υπόλοιπες χώρες της Ε.Ε, βελτιώνοντας παράλληλα την ποιότητα ζωής. Οι πόροι δεν θα προέρχονται μόνο από επιχορηγήσεις αλλά και από δάνεια, π.χ. από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕ). Κατά την επόμενη περίοδο, οι αρχές που είναι αρμόδιες για τα προγράμματα στα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να κάνουν μεγαλύτερη χρήση της εμπειρίας που έχει η ΕΤΕ στην προετοιμασία έργων κατάλληλων για ευρωπαϊκή χρηματοδότηση στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας Jaspers.

Κατά την προγραμματική περίοδο 2007 - 2013 οι στόχοι προτεραιότητας παρέμειναν 3 (βλ. πίνακα 1) ενώ οι αρχές της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής για τη νέα περίοδο από τέσσερις (4) που ήταν την προηγούμενη περίοδο (και οι οποίες διατηρήθηκαν στην προγραμματική περίοδο 2007 - 2013) διευρύνθηκαν σε εννέα (9). Οι υπόλοιπες πέντε είναι: α) το εδαφικό επίπεδο εφαρμογής (η υλοποίηση των επιχειρησιακών προγραμμάτων

αποτελεί ευθύνη των κρατών μελών στο ενδεικνυόμενο εδαφικό επίπεδο σύμφωνα με το ιδιαίτερο θεσμικό σύστημα που ισχύει σε κάθε κράτος μέλος)⁹⁶, β) η αναλογική παρέμβαση (οι οικονομικοί και διοικητικοί πόροι που χρησιμοποιούν η Επιτροπή και τα κράτη μέλη για την εφαρμογή των Ταμείων σε σχέση με την αξιολόγηση είναι ανάλογοι με το συνολικό ποσό των δαπανών που χορηγούνται σε ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα)⁹⁷, γ) η επιμερισμένη διαχείριση⁹⁸ (ο προϋπολογισμός της Ε.Ε. που αφορά τα Ταμεία εκτελείται στα πλαίσια της επιμερισμένης δημοσιονομικής διαχείρισης μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής), δ) η ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών και η μη διάκριση⁹⁹ (τα κράτη μέλη και η Επιτροπή διασφαλίζουν την προαγωγή της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών καθώς και την ενσωμάτωση της διάστασης του φύλου κατά τη διάρκεια των διαφόρων σταδίων υλοποίησης των Ταμείων), και ε) η βιώσιμη ανάπτυξη¹⁰⁰ (οι στόχοι των Ταμείων επιδιώκονται στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης και της προώθησης από την Κοινότητα του στόχου της προστασίας και της βελτίωσης του περιβάλλοντος).

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Οι στόχοι προτεραιότητας των διαρθρωτικών ταμείων 1989 - 2013

Κανονισμός 2052/1988	Προγραμματική περίοδος 1989 - 1993
Στόχος 1	Η προώθηση της ανάπτυξης και διαρθρωτικής προσαρμογής των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών. Κριτήρια επιλογής: το κατά κεφαλήν ΑΕΠ να είναι κατώτερο ή να πλησιάζει το 75% του κοινοτικού μέσου όρου. Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ-Π, ΕΤΕ, ΕΚΑΧ.
Στόχος 2	Η ανασυγκρότηση των Περιφερειών, παραμεθορίων περιοχών ή τμημάτων περιοχών (περιλαμβανομένων των περιοχών αγοράς εργασίας και των αστικών κοινοτήτων) που πλήττονται σοβαρά από βιομηχανική παρακμή.

⁹⁶ Κανονισμός 1083/2006, άρθρο 12.

⁹⁷ Κανονισμός 1083/2006, άρθρο 13

⁹⁸ Κανονισμός 1083/2006, άρθρο 14

⁹⁹ Κανονισμός 1083/2006, άρθρο 16

¹⁰⁰ Κανονισμός 1083/2006, άρθρο 17

	<p>Κριτήρια: το μέσο ποσοστό ανεργίας και το ποσοστό βιομηχανικής απασχόλησης να είναι υψηλότερα του κοινοτικού μέσου όρου, η μείωση της απασχόλησης στη βιομηχανία.</p> <p>Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΤΕ, ΕΚΑΧ.</p>
Στόχος 3	<p>Η καταπολέμηση της ανεργίας μακράς διάρκειας.</p> <p>Κριτήρια: οι άνεργοι ηλικίας άνω των 25 ετών και για περίοδο μεγαλύτερη των 12 μηνών.</p> <p>Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΚΤ, ΕΤΕ, ΕΚΑΧ.</p>
Στόχος 4	<p>Η διευκόλυνση της επαγγελματικής ένταξης των νέων.</p> <p>Κριτήρια: νέοι ηλικίας κάτω των 25 ετών που αναζητούν εργασία.</p> <p>Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΚΤ, ΕΤΕ, ΕΚΑΧ.</p>
Στόχος 5 α	<p>Η επιτάχυνση της προσαρμογής των αγροτικών διαρθρώσεων.</p> <p>Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΓΤΠΕ - Π</p>
Στόχος 5 β	<p>Η προώθηση της ανάπτυξης των αγροτικών περιοχών.</p> <p>Κριτήρια: υψηλό ποσοστό απασχόλησης στη γεωργία, χαμηλό επίπεδο γεωργικού εισοδήματος, χαμηλό επίπεδο κοινωνικο-οικονομικής ανάπτυξης (υπολογίζεται με βάση το κατά κεφαλήν ΑΕΠ).</p> <p>Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ -Π, ΕΤΕ</p>
Κανονισμός 2081 /1993	Προγραμματική Περίοδος 1994 - 1999
Στόχος 1	<p>Η προώθηση της ανάπτυξης και διαρθρωτικής προσαρμογής των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών.</p> <p>Κριτήρια: το κατά κεφαλήν ΑΕΠ να είναι κατώτερο ή να πλησιάζει το 75% του κοινοτικού μέσου όρου.</p> <p>Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ-Π, ΕΤΕ, ΕΚΑΧ</p>
Στόχος 2	<p>Η ανασυγκρότηση των περιφερειών, παραμεθόριων περιοχών ή τμημάτων περιοχών που πλήττονται σοβαρά από τη βιομηχανική παρακμή.</p> <p>Κριτήρια: Το μέσο ποσοστό ανεργίας και το ποσοστό</p>

	<p>βιομηχανικής απασχόλησης να είναι υψηλότερα του κοινοτικού μέσου όρου, μείωση της απασχόλησης στη βιομηχανία.</p> <p>Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΤΕ, ΕΚΑΧ.</p>
Στόχος 3	<p>Η καταπολέμηση της ανεργίας μακράς διάρκειας, η διευκόλυνση της επαγγελματικής αποκατάστασης των νέων και των προσώπων που απειλούνται με αποκλεισμό από την αγορά εργασίας.</p> <p>Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΚΤ, ΕΤΕ, ΕΚΑΧ.</p>
Στόχος 4	<p>Η διευκόλυνση της προσαρμογής των εργαζομένων στις μεταβολές της βιομηχανίας και στην εξέλιξη των συστημάτων παραγωγής.</p> <p>Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΚΤ, ΕΤΕ, ΕΚΑΧ</p>
Στόχος 5 α	<p>Η επιτάχυνση της προσαρμογής των αγροτικών διαρθρώσεων, στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής.</p> <p>Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΓΤΠΕ -Π, ΧΜΠΑ</p>
Στόχος 5 β	<p>Η διευκόλυνση της ανάπτυξης και της διαρθρωτικής προσαρμογής των αγροτικών περιοχών.</p> <p>Κριτήρια: το χαμηλό επίπεδο κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης και, συμπληρωματικά, το υψηλό ποσοστό απασχόλησης στη γεωργία, το χαμηλό επίπεδο γεωργικού εισοδήματος, η χαμηλή πυκνότητα πληθυσμού.</p> <p>Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΠΤΑ, ΕΚ, ΕΓΤΠΕ - Π, ΕΤΕ.</p>
Στόχος 6	<p>Ανάπτυξη των ιδιαίτερα αραιοκατοικημένων Περιφερειών. (Δημιουργήθηκε από την πράξη προσχώρησης της Αυστρίας, Φινλανδίας και Σουηδίας)</p> <p>Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ - Π, ΧΜΠΑ</p>
Κανονισμός 1260 / 1999	Προγραμματική Περίοδος 2000 - 2006
Στοχός 1	<p>Η προώθηση της ανάπτυξης και διαρθρωτικής προσαρμογής των αναπτυξιακά καθυστερημένων περιφερειών.</p> <p>Κριτήρια: το κατά κεφαλήν ΑΕΠ να είναι κατώτερο ή να</p>

	<p>πλησιάζει το 75% του κοινοτικού μέσου όρου.</p> <p>Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ -Ε, ΧΜΠΑ</p>
Στόχος 2	<p>Η στήριξη της οικονομικής και κοινωνικής ανασυγκρότησης των περιοχών που αντιμετωπίζουν διαρθρωτικά προβλήματα (βιομηχανικές, αγροτικές αστικές ή εξαρτώμενες από αλιεία).</p> <p>Χρηματοδοτικά μέσα: ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, (ΧΜΠΑ, ΕΓΤΠΕ -Ε).</p>
Στόχος 3	<p>Η στήριξη της προσαρμογής και του εκσυγχρονισμού των συστημάτων εκπαίδευσης, κατάρτισης και απασχόλησης.</p> <p>Χρηματοδοτικά όργανα: ΕΚΤ.</p>
Κανονισμός 1083 / 2006	Προγραμματική Περίοδος 2007 - 2013.
Στόχος 1	<p>Η Σύγκλιση: αποβλέπει στην επιτάχυνση της σύγκλισης των λιγότερο αναπτυγμένων κρατών μελών και περιφερειών μέσω της βελτίωσης των συνθηκών για την οικονομική μεγέθυνση και απασχόληση με την αύξηση και τη βελτίωση της ποιότητας των επενδύσεων κ.α.</p> <p>Χρηματοδοτικά μέσα: ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, Ταμείο Συνοχής.</p>
Στόχος 2	<p>Η περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση: αποσκοπεί, εκτός από τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της ελκυστικότητας των περιφερειών καθώς και στην απασχόληση, προβλέποντας τις οικονομικές και κοινωνικές αλλαγές.</p> <p>Χρηματοδοτικά μέσα: ΕΤΠΑ, ΕΚΤ</p>
Στόχος 3	<p>Η ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία: αποβλέπει στην ενίσχυση της διασυνοριακής συνεργασίας μέσω κοινών τοπικών και περιφερειακών πρωτοβουλιών και στην ενίσχυση της διακρατικής συνεργασίας μέσω δράσεων που ευνοούν την ολοκληρωμένη εδαφική ανάπτυξη που συνδέεται με τις κοινοτικές προτεραιότητες.</p> <p>Χρηματοδοτικά μέσα: ΕΠΤΑ.</p>

ΠΗΓΗ: Λύκος Μαρτίνος, Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και ελληνική περιφερειακή ανάπτυξη, σ. 165 - 166 στο τόμο επιμ. Ναπολ. Μαραβέγια - Θεόδ. Σακελαρόπουλου «Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και Ελλάδα», εκδ. Διόνικος 2006, και επεξεργασία δική μας.

3. 1. Οι Περιφέρειες ως ομάδες πίεσης και η προσπάθειά τους να συμμετάσχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Σημαντικός αριθμός ισχυρών Περιφερειών στα κράτη - μέλη της Ε.Ε. έχουν σχηματίσει lobby¹⁰¹ προκειμένου να προωθήσουν τα συμφέροντα και τις θέσεις της Ευρωπαϊκής Περιφέρειας στα όργανα της Ε.Ε.

Οι δραστηριότητες του lobby των περιφερειακών αρχών των κρατών μελών της Ε.Ε. αυξήθηκαν σημαντικά με την υιοθέτηση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης και ακόμη περισσότερο μετά τη συνθήκη του Μάαστριχτ και του Άμστερνταμ. Οι δραστηριότητές τους αποσκοπούσαν, στην κοινωνική και οικονομική αναβάθμιση των Περιφερειών, ιδιαίτερα στον τομέα της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής, και ευθυγραμμιζόταν με το στόχο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων στο εσωτερικό των κρατών μελών της Ε.Ε. Οι δραστηριότητες του περιφερειακού lobby κατευθύνονται κυρίως στη Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αλλά και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και λιγότερο στις εθνικές κυβερνήσεις. «Σε πολλές περιπτώσεις, οι Περιφέρειες αναγκάζονται να ασκήσουν lobbying στα θεσμικά όργανα της Ε.Ε. επειδή οι εθνικές τους κυβερνήσεις αρνούνται να ικανοποιήσουν τα αιτήματά τους. Για την επίτευξη καλύτερων αποτελεσμάτων οι Περιφέρειες οργανώνονται σε δίκτυα»¹⁰².

Η κατοχύρωση της συμμετοχής των ευρωπαϊκών περιφερειακών θεσμών στις ενωσιακές διαδικασίες λήψης αποφάσεων προσδιορίζεται εκτός από τα καταστατικά κείμενα και από το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, από τη νομολογία του ΔΕΚ αλλά και τις αποφάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Οι θέσεις και τα συμφέροντα των Περιφερειών στα πλαίσια της Επιτροπής εκπροσωπούνται από το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο Περιφερειακής και Τοπικής

¹⁰¹ Lobby συνιστούν «τα πρόσωπα και οι οργανώσεις που βρίσκονται εκτός της νομοθετικής διαδικασίας και που επιθυμούν να επηρεάσουν τόσο σε μόνιμη βάση (επαγγελματική) όσο και σε προσωρινή». Ορισμός για το lobby του Λεξικού των Κοινωνικών επιστημών που εξέδωσε η Unesco και τον παραθέτει η Ευθαλία Χατζηγιάννη στο βιβλίο της «Πιέζοντας για την απόφαση», σελ. 174 - 175, 2007.

¹⁰² Ευθαλία Χατζηγιάννη, Πιέζοντας για απόφαση, όπ.π., σ. 233 - 234.

Αυτοδιοίκησης¹⁰³ και από την Επιτροπή για την Ανάπτυξη και Επανάσγκλιση Περιοχών που αντικατέστησε τον Ιανουάριο του 1989 την Επιτροπή Περιφερειακής Πολιτικής.

Επίσης ένας βασικός τομέας συμμετοχικής εκπροσώπησης των Ευρωπαϊκών Περιφερειών στο πλαίσιο της Ε.Ε. αφορά τη νομοθετική δραστηριότητα του Συμβουλίου Υπουργών όπου εκπροσωπούνται τα συμφέροντα των Περιφερειών από τους Υπουργούς των κρατών μελών. Από τη Συνθήκη του Maastricht και μετά καταργήθηκε το μονοπώλιο της εκπροσώπησης που κατείχαν μέχρι τότε οι κυβερνήσεις. Έκτοτε το Συμβούλιο Υπουργών "απαρτίζεται από έναν εκπρόσωπο κάθε κράτους - μέλους σε υπουργικό επίπεδο, ο οποίος είναι εξουσιοδοτημένος να δεσμεύει την κυβέρνηση του εν λόγω κράτους" (άρθρο 203 Συνθ. Ε.Ε.). Έτσι, κάθε κράτος - μέλος ορίζει σύμφωνα με την εσωτερική συνταγματική τάξη ποιο επίπεδο διοίκησης είναι κατάλληλο για να το εκπροσωπήσει. Επομένως η συμμετοχή εκπροσώπου περιφερειακής αρχής στο Συμβούλιο Υπουργών αντιπροσωπεύει την εκπροσώπηση του κεντρικού κράτους και όχι την περιφέρειά του.

Στη Γερμανία π.χ. οι αντιπρόσωποι των ομόσπονδων κρατών συμμετέχουν στις εργασίες του Συμβουλίου Υπουργών βάσει του Θεμελιώδους Νόμου, στην Αυστρία υφίσταται η δυνατότητα (και όχι η υποχρέωση) συμμετοχής των Lader στο Συμβούλιο Υπουργών, ενώ στο Βέλγιο "προσφέρεται (από το Σύνταγμα) η δυνατότητα των περιφερειών να συμμετέχουν, όταν πρόκειται για ζητήματα που εμπίπτουν στους αρμοδιότητες των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης"¹⁰⁴. Αντιθέτως στην Ισπανία οι Αυτόνομες Κοινότητες δεν συμμετέχουν στο Συμβούλιο Υπουργών όπως και στην Ιταλία, όπου το Ιταλικό Σύνταγμα δεν εξουσιοδοτεί τις Περιφέρειες να εκπροσωπούν το Ιταλικό κράτος¹⁰⁵.

Στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο αποτελεί το βασικό χώρο άμεσης έκφρασης των περιφερειακών διεκδικήσεων¹⁰⁶, έχει θεσπισθεί Κοινοβουλευτική Ενδο-Ομάδα που ασχολείται με την υιοθέτηση και

¹⁰³ Για το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης βλέπε παρακάτω υπό 3.2., σ. 45.

¹⁰⁴ Θεόφιλος Τριανταφύλλου, Η περιφερειακή διοίκηση και πολιτική στην Ευρώπη, σ. 106 - 107, τεύχ. 11 / 2005.

¹⁰⁵ Στο ίδιο, σ. 106 - 107.

προώθηση κοινής θέσης στις συζητήσεις και αποφάσεις που αφορούν τα συμφέροντα των τοπικών και περιφερειακών αρχών.

3. 2. Η Επιτροπή των Περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Οι ιδρυτικές συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν προέβλεπαν οποιαδήποτε συμμετοχή των υποεθνικών οργανωτικών μορφωμάτων (κρατίδια, περιφέρειες, ΟΤΑ κ.λ.π.) στο κοινοτικό γίνεσθαι ούτε υπήρχε στις συνθήκες αυτές εκπροσώπηση στα κοινοτικά όργανα των υποεθνικών αυτών υποδιαιρέσεων.

Όμως με το πέρασμα των χρόνων στις δεκαετίες 1960 και 1970 και ιδίως τη δεκαετία του 1980 «παρατηρούνται τα πρώτα ουσιαστικά αλλά δειλά βήματα για τη μετατροπή των κρατιδίων, των περιφερειών και της τοπικής αυτοδιοίκησης από απλών θεατών σε συμμετόχους "σε acteus" στην κοινοτική σκηνή. Οι πρώτες κινήσεις πραγματοποιούνται τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και σε κοινοτικό επίπεδο»¹⁰⁷.

Σε εθνικό επίπεδο οι πλέον αξιόλογες προσπάθειες επιχειρήθηκαν σε ομοσπονδιακά κράτη - μέλη της Ε.Ε. που επεδίωκαν κυρίως τη συμμετοχή των Περιφερειών στην εκπροσώπηση ενώπιον του Συμβουλίου των Υπουργών, όπως π.χ. στη Δυτική Γερμανία κατά την επικύρωση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης του 1986.

Σε κοινοτικό επίπεδο οι πρώτες προσπάθειες έγιναν από Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που με τα ψηφίσματα του 1984 και 1988 «άνοιξε το δρόμο για μια διεξοδική συζήτηση σχετικά με τον ρόλο των Περιφερειών στην οικοδόμηση μιας δημοκρατικής Ευρώπης και ψήφισε τον "Κοινοτικό Χάρτη Περιφερειακής Διαίρεσης"»¹⁰⁸. Το κείμενο όμως το Χάρτη δεν είχε δεσμευτικό χαρακτήρα.

Η επόμενη προσπάθεια προήλθε από τη Επιτροπή η οποία συνέστησε συμβουλευτή επιτροπή με την ονομασία «Γνωμοδοτικό Συμβούλιο Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης» το οποίο απαρτιζόνταν από 42

¹⁰⁶ Ευθαλία Χατζηγιάννη, *όπ.π.*, σ. 234.

¹⁰⁷ Δονάτος Παπαγιάννης, *Η Επιτροπή των Περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, σ. 49 - 50, στο περ. *Επιθεώρηση Αποκέντρωσης, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης*, 1997.

¹⁰⁸ Στο ίδιο σ. 50.

μέλη που ήταν αιρετοί εκπρόσωποι περιφερειακού ή τοπικού επιπέδου και διορίζονταν με κριτήριο τις ειδικές γνώσεις που διέθεταν σε ζητήματα περιφερειών και ΟΤΑ. Η ίδρυση του Συμβουλίου αυτού «προδιέγραψε την θεσμοθέτηση στην Συνθήκη ενός οργάνου εκπροσώπησης των ευρωπαϊκών ΟΤΑ»¹⁰⁹.

Η Επιτροπή των Περιφερειών ιδρύθηκε τον Νοέμβριο 1993 με τη Συνθήκη για την Ε.Ε. (άρθρο 263) με σκοπό να προωθήσει η Ε.Ε. τη συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών αρχών στη διαμόρφωση των κοινοτικών πολιτικών και είναι ο εκπρόσωπος των συμφερόντων των εδαφικών αυτών ενοτήτων στην Επιτροπή και το Συμβούλιο.

Η ΕΤΠ αποτελείται από αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης και έχει γνωμοδοτικού χαρακτήρα αρμοδιότητες. Εδρεύει στις Βρυξέλλες.

Από τη σύστασή της το 1993 μέχρι σήμερα (2007), η ΕΤΠ γνώρισε, τα δεκαπέντε αυτά έτη, σειρά διαδοχικών τροποποιήσεων από τις Συνθήκες του Άμστερνταμ (1997) και της Νίκαιας (2001) καθώς και από τις καταστατικές πράξεις προσχώρησης νέων κρατών μελών στην Ε.Ε. - από τις τελευταίες όμως μόνο ως προς τον αριθμό των μελών της.

Οι διαδοχικοί αυτοί «μετασχηματισμοί» της Επιτροπής των Περιφερειών παρουσιάζονται στη συνέχεια και εξετάζεται το εάν έχει ενδυναμωθεί ο θεσμός αυτός - και συνακόλουθα η συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών αρχών στο Ευρωπαϊκό γίγνεσθαι - με το πέρασμα των χρόνων, και αν ναι σε ποιο βαθμό συμβαίνει τούτο.

3.2.1. Η θεσμοθέτηση της Επιτροπής των Περιφερειών από τη Συνθήκη του Maastricht (1993)

Η Επιτροπή των Περιφερειών που συστάθηκε με τη Συνθήκη για την Ε.Ε. το 1993 αριθμούσε 189 μέλη και αποτελούνταν από «εκπροσώπους της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης» χωρίς να διευκρινίζεται εάν τα μέλη της θα έπρεπε να είναι οπωσδήποτε αιρετοί εκπρόσωποι των οργανισμών τοπικής

¹⁰⁹ Ν.Κ. Χλέπας, Η Τοπική Αυτοδιοίκηση, η συνθήκη του Μάαστριχτ και η ευρωπαϊκή ενοποίηση σ. 108 - 109, στο περ. Το Σύνταγμα τόμ. 1 / 1993.

αυτοδιοίκησης¹¹⁰ (πράγμα που έγινε αργότερα με τη Συνθήκη της Νίκαιας του 2001). Τα μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών καθώς και οι ισάριθμοι αναπληρωτές τους διορίζονταν ομόφωνα από το Συμβούλιο μετά από προτάσεις των οικείων κρατών - μελών για 4 χρόνια (άρθρο 263).

Ο διορισμός των μελών της ΕΤΠ από το Συμβούλιο, μετά από πρόταση των κρατών μελών, δημιούργησε ερωτηματικά για το κατά πόσο η ρύθμιση αυτή συμβιβάζεται με την αυτονομία που απολαμβάνουν στα κράτη - μέλη οι περιφέρειες και οι ΟΤΑ. Η λυσιτελέστερη ρύθμιση θα ήταν ενδεχομένως η πρόταση των υποψηφίων μελών της ΕΤΠ να γίνεται σε πρώτο στάδιο από τις ίδιες τις περιφέρειες και τους ΟΤΑ και εν συνεχεία το κράτος - μέλος να υποβάλλει την πρότασή του στο Συμβούλιο¹¹¹.

Κατά την πρώτη της σύνθεση η ΕΤΠ αποτελούνταν από 24 αντιπροσώπους από τη Γαλλία, τη Γερμανία, την Ιταλία και την Αγγλία, 21 αντιπροσώπους από την Ισπανία, 12 από την Ελλάδα, το Βέλγιο, την Ολλανδία και την Πορτογαλία, 9 από τη Δανία και την Ιρλανδία και 6 από το Λουξεμβούργο (σύνολο 189 μέλη).

Η ΕΤΠ έχει αρμοδιότητες συμβουλευτικού χαρακτήρα ενώ τα μέλη της δεν δεσμεύονται (και δεν πρέπει να δεσμεύονται) από καμία επιτακτική εντολή (από τους πολίτες του κράτους - μέλους από το οποίο προέρχονται ή από τα θεσμικά όργανα του κράτους μέλους που τους πρότείνει στο Συμβούλιο): ασκούν τα καθήκοντά τους με πλήρη ανεξαρτησία με σκοπό το γενικό συμφέρον της Κοινότητας.

Η ΕΤΠ διόριζε μεταξύ των μελών της το Προεδρείο της και κατάρτιζε τον εσωτερικό της κανονισμό που τον υπέβαλλε προς έγκριση στο Συμβούλιο. Το Συμβούλιο αποφάσιζε ομοφώνως.

Η ΕΤΠ συγκαλείται από τον Πρόεδρό της κατόπιν αίτησης του Συμβουλίου και της Επιτροπής ή ύστερα από δική της πρωτοβουλία (άρθρο 264).

Αρμοδιότητες της ΕΤΠ.

¹¹⁰ Στην Ελλάδα, ωστόσο, το οριστικοποιημένο ελληνικό κείμενο της μετάφρασης της Συνθήκης αναφερόταν σε «εκπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης αυτοδιοίκησης», απόδοση που αποτέλεσε «ηθελημένο μεταφραστικό "λάθος" που αποσκοπούσε στη αποφυγή θεσμικών "επιπλοκών" στην Ελλάδα όπου δεν υφίστανται οργανισμοί περιφερειακής αυτοδιοίκησης». Για το ζήτημα του «μεταφραστικού λάθους» του ελληνικού κράτους στην (ελληνική) απόδοση της Συνθήκης βλ. Ν.Κ. Χλέπα, Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση, σ. 379 επ. και υποσ. 224 και 225, 1994.

¹¹¹ Δονάτος Παπαγιάννης, Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, σ. 104, 1999.

Η ρύθμιση της άσκησης της συμβουλευτικής αρμοδιότητας της ΕΤΠ (που αποτελεί και την κύρια αρμοδιότητα της ΕΤΠ) έγινε με το 265 άρθρο της Συνθήκης και συνίσταται στην έκφραση της γνώμης (γνωμοδότησης) της ΕΤΠ σε τρεις (3) περιπτώσεις: «α) όταν της ζητηθεί από το Συμβούλιο ή την Επιτροπή' β) όταν ζητείται η γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, και γ) όταν το κρίνει η ίδια σκόπιμο»¹¹². Αναλυτικότερα:

A) Το Συμβούλιο ή η Επιτροπή ζητούν υποχρεωτικά τη γνώμη της ΕΤΠ (υποχρεωτική γνωμοδότηση) στις περιπτώσεις που προβλέπονται από τη Συνθήκη του Maastricht καθώς και σε κάθε άλλη περίπτωση που το κρίνουν σκόπιμο. Αν το κρίνουν αναγκαίο τάσσουν στην ΕΤΠ προθεσμία ενός τουλάχιστον μήνα για να υποβάλλει τη γνώμη της. Μετά την (άπρακτη) πάροδο της προθεσμίας από την ΕΤΠ, η έλλειψη της γνώμης της δεν εμποδίζουν το Συμβούλιο ή την Επιτροπή να ενεργήσουν.

Οι περιπτώσεις στις οποίες το Συμβούλιο ή η Επιτροπή ζητούν υποχρεωτικά¹¹³ τη γνώμη της ΕΤΠ αφορούν τους παρακάτω τομείς κοινοτικής αρμοδιότητας:

- Την παιδεία, την επαγγελματική εκπαίδευση και τη νεολαία (άρθρο 149 παρ. 4 της Συνθήκης Ε.Ε.).
- Τον πολιτισμό (άρθρο 151 παρ. 5).
- Τη δημόσια υγεία (άρθρο 152 παρ. 4).
- Τα Διευρωπαϊκά Δίκτυα, στους τομείς των μεταφορών, των τηλεπικοινωνιών και της ενέργειας (άρθρο 156).
- Την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής με ειδικές δράσεις, ο ορισμός των καθηκόντων, των πρωταρχικών στόχων και της οργάνωσης των διαρθρωτικών ταμείων και στην οργάνωση των διαρθρωτικών ταμείων (άρθρα 159 και 161).
- Τις εκτελεστικές αποφάσεις σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (άρθρο 162).

B) Με την ευκαιρία διαβούλευσης της ΟΚΕ (νυν ΕΟΚΕ) όταν ζητείται η γνώμη της από το Συμβούλιο ή την Επιτροπή, η ΕΤΠ ενημερώνεται από το Συμβούλιο ή την Επιτροπή γι' αυτήν την αίτηση γνώμης. Η ΕΤΠ μπορεί, εφόσον θεωρεί, ότι διακυβεύονται συγκεκριμένα περιφερειακά συμφέροντα

¹¹² Ελένη Ανδρικοπούλου, Οι Περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση, σ. 176, 1995

¹¹³ Δονάτος Παπαγιάννης, (1999), όπ. π., σ. 104.

αλλά και για οποιοδήποτε θέμα κοινοτικού ενδιαφέροντος, να εκφέρει γνώμη σχετικά με το θέμα.

Γ) Η ΕΤΠ μπορεί να εκδίδει γνωμοδοτήσεις και με δική της πρωτοβουλία στις περιπτώσεις που το κρίνει σκόπιμο.

Η γνώμη της ΕΤΠ καθώς και τα πρακτικά των συσκέψεων διαβιβάζονται στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή.

Η αξιολόγηση των ρυθμίσεων για την ΕΤΠ στη Συνθήκη του Maastricht καθώς και αξιολόγηση του ρόλου της ΕΤΠ και της αποστολής της.

Η ίδρυση της ΕΤΠ αποτελεί «μια σημαντική καινοτομία» διότι «καθιερώνει το ρόλο των Περιφερειών στην Κοινότητα»¹¹⁴. Οι παραπάνω γνωμοδοτικές αρμοδιότητες που αναγνωρίζει η Συνθήκη στην ΕΤΠ δημιουργούν ευρύ πεδίο για δράση και άσκηση επιρροής, έτσι ώστε να προδιαγράφεται έντονη η παρουσία των Περιφερειών και των ΟΤΑ στην Ε.Ε. παρόλο που η ΕΤΠ έχει μόνο γνωμοδοτικές αρμοδιότητες¹¹⁵.

«Η πρόβλεψη αυτού του οργάνου οφείλεται κατά κύριο λόγο στην πίεση των γερμανικών Lander, που απαιτούσαν συμμετοχή στην κοινοτική νομοθετική διαδικασία και με τη δημιουργία της σκοπήθηκε ο σχηματισμός ενός τρίτου επιπέδου στο κοινοτικό γίγνεσθαι με την πρόβλεψη της Περιφέρειας δίπλα στην Ένωση - Κοινότητα και στο κράτος – μέλος»¹¹⁶. Η σύσταση ενός κοινοτικού οργάνου (Επιτροπή των Περιφερειών) για την εκπροσώπηση των γερμανικών Lander ήταν ένας από τους τέσσερις κύριους γερμανικούς στόχους κατά τη διαπραγμάτευση της περιόδου της διακυβερνητικής διάσκεψης που οδήγησε στη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹¹⁷. Η Γερμανία στη σχετική πρότασή της στη διακυβερνητική διάσκεψη του Maastricht «τόνισε τη σημασία της αντιπροσώπευσης των περιφερειών, μέσω της ΕΤΠ «ως βασικής συνισταμένης στην οικοδόμηση της ομοσπονδιακής Κοινότητας με βάση την αρχή της επικουρικότητας». Εκκινώντας από την εμπειρία της ομοσπονδιακής οργάνωσης του πολιτικού της συστήματος, η Γερμανία θεώρησε την ΕΤΠ ως ουσιαστικό θεσμικό βήμα στην τριεπίπεδη πολιτική διάρθρωση της Κοινότητας - α) κοινοτικό, β) κρατικό και γ) περιφερειακό επίπεδο - με σαφώς οριοθετημένες τις εξουσίες κάθε

¹¹⁴ Ελένη Ανδρικοπούλου (1995), *όπ.π.*, σ. 175

¹¹⁵ Ν.Κ. Χλέπας (1994), *όπ.π.*, σ. 369

¹¹⁶ Δονάτος Παπαγιάννης (1999), *όπ.π.*, σ. 103.

διαφορετικού επιπέδου με βάση την αρχή της επικουρικότητας»¹¹⁸. Εντούτοις, υπάρχει σημαντική απόσταση μέχρι να φτάσουν οι περιφέρειες να εκπροσωπούνται στα πλαίσια ενός ομοσπονδιακού συστήματος οργάνωσης της Κοινότητας, στο βαθμό που «Η δημιουργία της ΕΤΠ, μολονότι συνιστά σημαντική εξέλιξη, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως επαρκής απάντηση στις αυξανόμενες πιέσεις των Ευρωπαϊκών Περιφερειών για αποτελεσματικότερη συμμετοχή στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Καθώς οι περιφέρειες (regions) αναδεικνύονται σε "πολιτική μονάδα" στον ευρωπαϊκό χώρο με διεκδίκηση νέου πολιτικού ρόλου και εξουσιών, η ενοποιητική διαδικασία θα πρέπει να διαμορφώσει νέες δυνατότητες θεσμικής έκφρασης για τις περιφέρειες»¹¹⁹.

Με τη θέση της Γερμανίας είχαν συνταχθεί επίσης το Βέλγιο και η Ισπανία, ενώ η Ελλάδα επέδειξε μία «ευμενή ουδετερότητα» επί του θέματος και το Ηνωμένο Βασίλειο αντετάχθη στην συγκρότηση της ΕΤΠ.

Ο αριθμός των μελών της ΕΤΠ, που αρχικά ήταν 189, μετά την προσχώρηση της Αυστρίας, της Σουηδίας και της Φινλανδίας το 1995 καθορίστηκε στα 222 τα οποία που κατανέμονταν ως εξής:

Γερμανία, Αγγλία, Γαλλία, Ιταλία: 24, Ισπανία 21, Αυστρία, Βέλγιο, Ελλάδα, Ολλανδία, Πορτογαλία και Σουηδία 12, Δανία, Ιρλανδία και Φινλανδία 9, Λουξεμβούργο 6.

3.2.2. Η Επιτροπή των Περιφερειών στη Συνθήκη του Amsterdam (1998).

Μετά τη θεσμοθέτηση της η ΕΤΠ, από την πρώτη σχεδόν συνεδρίασή της, τον Μάρτιο του 1994, μέχρι τη Διακυβερνητική Διάσκεψη που κατέληξε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ επεδίωξε την απόκτηση θεσμικής αυτονομίας, τη διεύρυνση του συμβουλευτικού της ρόλου, τη συγκρότησή της μόνο από αιρετά μέλη της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης και τη δυνατότητα πρόσβασης στο ΔΕΚ για θέματα που αφορούν την εφαρμογή ρυθμίσεων για την επικουρικότητας¹²⁰. Ορισμένες από τις προτάσεις αυτές υιοθετήθηκαν από

¹¹⁷ Παναγιώτης Ιωακειμίδης, Ευρωπαϊκή Πολιτική Ένωση, σ. 155, 1993.

¹¹⁸ Στο ίδιο, σ. 351.

¹¹⁹ Ελένη Ανδρικοπούλου (1995), όπ.π. σ. 178 και Παναγιώτης Ιωακειμίδης, (1993) όπ.π., σ. 352 - 353.

¹²⁰ Παναγιώτης Ιωακειμίδης, Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, σ. 265, 1998.

τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Με τη Συνθήκη αυτή ο ρόλος της ΕΤΠ ως συμβουλευτικού οργάνου της Ε.Ε. εδραιώθηκε και αναπτύχθηκε.

Καταρχήν, αναγνωρίστηκε η θεσμική αυτονομία της ΕΤΠ με την κατάργηση του πρωτοκόλλου 16 της Συν. ΣΕ (που προέβλεπε κοινή οργανωτική δομή της ΕΤΠ και της ΟΚΕ).

Θεσπίστηκε ασυμβίβαστο ανάμεσα στην ιδιότητα του μέλους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του μέλους της ΕΤΠ.

Το αίτημα όμως για συγκρότηση της ΕΤΠ μόνο από αιρετά μέλη δεν έγινε αποδεκτό μετά από την αντίθεση της Βρετανίας και της Ισπανίας, όπως επίσης δεν έγινε αποδεκτή η δυνατότητα προσφυγής της ΕΤΠ στο ΔΕΚ για την προστασία των προνομίων της και για την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας.

Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ ζητείται πλέον και για άλλα θέματα η γνώμη της ΕΤΠ από το Συμβούλιο προκειμένου αυτό να αποφασίζει με τη διαδικασία της συναπόφασης. Τα επιπρόσθετα αυτά θέματα αναφέρονται:

- α) στην υποστήριξη δράσεων για την απασχόληση (άρθρο 129),
- β) στη βελτίωση του περιβάλλοντος εργασίας με σκοπό την προστασία της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων, στην ένταξη στην αγορά εργασίας των αποκλεισμένων, στην ισότητα ανδρών και γυναικών όσον αφορά τις ευκαιρίες στην αγορά εργασίας και την μεταχείριση στην εργασία (παρ. 2 άρθρου 137),
- γ) στην κοινωνική ασφάλεια και κοινωνική προστασία των εργαζομένων και σε περιπτώσεις καταγγελίας της σύμβασης εργασίας (παρ. 3 του άρθρου 137),
- δ) στις εκτελεστικές αποφάσεις σχετικές με το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (άρθρο 148),
- ε) στην πολιτική επαγγελματικής εκπαίδευσης (άρθρο 150),
- στ) στη δημόσια υγεία για μέτρα ενθάρρυνσης της προστασίας και της βελτίωσης της υγείας του ανθρώπου,
- ζ) στις εκτελεστικές αποφάσεις σχετικά με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (άρθρο 156) και
- η) στην υλοποίηση στόχων για το περιβάλλον.

Οι τομείς αυτοί, μαζί με τους ανωτέρω τομείς (παραπάνω υπό 3.2.1.) στη Συνθήκη του Maastricht στους οποίους το Συμβούλιο ή η Επιτροπή ζητούν

υποχρεωτικά τη γνώμη της ΕΤΠ, αντιπροσωπεύουν τα δύο τρίτα περίπου της νομοθετικής παραγωγής της Ε.Ε.

Επίσης με τη Συνθήκη αυτή η γνώμη της ΕΤΠ μπορεί να ζητηθεί (προαιρετική διαβούλευση) σε πολλά ζητήματα από την Επιτροπή, το Συμβούλιο, ή το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, εάν τα όργανα αυτά το κρίνουν σκόπιμο για θέματα κοινού ενδιαφέροντος.

Όταν το Συμβούλιο ή η Επιτροπή ζητούν τη γνώμη της Επιτροπής των Περιφερειών (υποχρεωτικά αλλά και προαιρετικά) μπορούν να της ορίσουν προθεσμία τουλάχιστον ενός μήνα μετά την παρέλευση της οποίας δύναται να παρακάμψουν την έλλειψη γνωμοδότησης.

Τέλος η Επιτροπή και το Συμβούλιο ζητούν την γνώμη της Επιτροπής για τη διασυννοριακή συνεργασία.

Τα όργανα της ΕΤΠ είναι σύμφωνα με τον εσωτερικό της κανονισμό (άρθρο 1 του Εσωτερικού Κανονισμού της 18^{ης}/11/1999): 1) η Ολομέλεια, 2) Ο Πρόεδρος, 3) Το Προεδρείο και 4) οι Επιτροπές .

Η ΕΤΠ επικουρείται από μία Γενική Γραμματεία η οποία διευθύνεται από ένα Γενικό Γραμματέα (άρθρο 60).

Με τη συνθήκη του Άμστερνταμ η ΕΤΠ καταρτίζει τον εσωτερικό της κανονισμό και δεν τον υποβάλλει πλέον προς έγκριση στο Συμβούλιο Υπουργών (άρθρο 264), διορίζει μεταξύ των μελών της τον πρόεδρο για περίοδο δύο ετών και συγκαλείται σε συνεδρίαση από τον πρόεδρό της ύστερα από αίτηση του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Δύναται, τέλος να συνεδριάζει και με δική της πρωτοβουλία¹²¹.

Με τη Συνθήκη αυτή η ΕΤΠ ως συμβουλευτικό όργανο της Ε.Ε. απέκτησε «ευρύτερες δυνατότητες συμβολής στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής»¹²².

3.2.3 Η Επιτροπή των Περιφερειών στη Συνθήκη της Νίκαιας (2001)

Με τη Συνθήκη της Νίκαιας (που υπεγράφη τον Φεβρουάριο του 2001 και εφαρμόστηκε τον Φεβρουάριο του 2003) διευκρινίσθηκε η ιδιότητα των αντιπροσώπων των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής

¹²¹ Δονάτος Παπαγιάννης (1999), *όπ.π.*, σ. 105 και άρθρο 14 του Εσωτερικού Κανονισμού της ΕΤΠ.

¹²² Παναγιώτης Ιωακειμίδης, *Η Συνθήκη του Άμστερνταμ*, σ. 266 , 1998.

διοίκησης: οι αντιπρόσωποι πρέπει να είναι «είτε αιρετά μέλη ενός οργανισμού περιφερειακής διοίκησης ή τοπικής αυτοδιοίκησης είτε πολιτικώς υπεύθυνοι ενώπιον μιας εκλεγμένης συνέλευσης» (άρθρο 263)

Η Συνθήκη ορίζει ότι τα μέλη της ΕΤΠ δεν μπορεί να υπερβαίνουν τα 350 (άρθρο 263), τροποποίηση που επήλθε ενόψει της διεύρυνσης της Ε.Ε. με την προσχώρηση των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης κυρίως.

Αλλαγή επήλθε επιπλέον στον ορισμό των μελών της ΕΤΠ και των αναπληρωτών τους που γίνεται πλέον από το Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία αντί με ομοφωνία που ίσχυε μέχρι τότε στη βάση εθνικών καταλόγων και οι οποίοι παραμένουν μέλη της ΕΤΠ όσο καιρό διαρκεί η θητεία τους στην αυτοδιοίκηση.

Άλλες δράσεις της ΕΤΠ που δεν είναι υποχρεωτικές γι' αυτή και για τους αποδέκτες της είναι:

α) Τα ψηφίσματα τα οποία παρέχουν τη δυνατότητα στην ΕΤΠ να εκφράσει την άποψή της για επίκαιρα και σημαντικά θέματα. Συχνά τα ψηφίσματα καταρτίζονται από τις πολιτικές ομάδες της ΕΤΠ.

β) Οι μελέτες: Η ΕΤΠ εκπονεί μελέτες για διάφορα θέματα με τοπική ή περιφερειακή διάσταση (εκπαίδευση, μεταφορές, κοινωνικά θέματα, διεύρυνση). Οι μελέτες καταρτίζονται συνήθως με τη βοήθεια εξωτερικών εμπειρογνομόνων.

Ωστόσο η προσπάθεια της ΕΤΠ να της χορηγηθεί δικαίωμα προσφυγής στο ΔΕΚ για την προάσπιση των προνομίων της, καθώς και της αρχής της επικουρικότητας απέβη άκαρπη¹²³.

Τον Ιούλιο του 2001, η Επιτροπή εξέδωσε τη **Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση** που σκοπό είχε την αναμόρφωση της Ευρωπαϊκής Διακυβέρνησης. Η Λευκή Βίβλος κατέληγε στο συμπέρασμα ότι είναι απαραίτητο να αυξηθεί η συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία χάραξης των κοινοτικών πολιτικών.

Σε ό,τι αφορά την ΕΤΠ η Λευκή Βίβλος έκανε ορισμένες προτάσεις όπως: α) να διαδραματίζει ενεργότερο ρόλο στην εξέταση της πολιτικής π.χ. να προετοιμάζει και να καταθέτει η ΕΤΠ διερευνητικές εκθέσεις πριν από τις

¹²³ Κων/νος Στεφάνου, Το θεσμικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σ. 209, στον τόμο επιμ. Ν. Μαραβέγια - Μιχ. Τσινισιζέλη, Η Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, 2007

προτάσεις της Επιτροπής, β) να οργανώνει την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών σε εθνικό επίπεδο κατά την προπαρασκευαστική φάση της κοινοτικής λήψης αποφάσεων, και γ) να επανεξετάσει τον τοπικό και περιφερειακό αντίκτυπο ορισμένων οδηγιών και να υποβάλλει Έκθεση στη Επιτροπή που να αφορά πιο ευέλικτα μέσα εφαρμογής¹²⁴.

Σε εφαρμογή των υποδείξεων της Λευκής Βίβλου υπεγράφη στα τέλη Σεπτεμβρίου 2001 πρωτόκολλο συνεργασίας μεταξύ της Επιτροπής και της ΕΤΠ το οποίο ενίσχυσε τη συμμετοχή της ΕΤΠ στις συζητήσεις μέσω «εκθέσεων προοπτικής και αντίκτυπου». Οι εκθέσεις προοπτικής τις οποίες ζητά η Επιτροπή για θέματα που θεωρεί σημαντικά πριν να λάβει οποιαδήποτε απόφαση η ίδια, επιτρέπουν στην ΕΤΠ να παρεμβαίνει στα αρχικά σχέδια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Η Επιτροπή μπορεί επίσης να ζητά από την ΕΤΠ εκθέσεις αντίκτυπου, οι οποίες έχουν ως αντικείμενο την αξιολόγηση των επιδράσεων μιας πολιτικής στο περιφερειακό επίπεδο ή στο τοπικό. Η ΕΤΠ δύναται, από την πλευρά της, να εκδίδει γνωμοδοτήσεις με δική της πρωτοβουλία για τα σχέδια των ευρωπαϊκών νομικών πράξεων και για κάθε άλλη πρωτοβουλία που ενδέχεται να έχει αντίκτυπο στο τοπικό ή το περιφερειακό επίπεδο.

Μετά τις Συνθήκες του Άμστερνταμ και της Νίκαιας καθώς και μετά τη Λευκή Βίβλο για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση η Επιτροπή των Περιφερειών έδειχνε ως θεσμός να αποκτά προοπτικές που εντάσσονται στο ομοσπονδιακό πρότυπο. Η ανάμειξη δε της ΕΤΠ στην κοινοτική πολιτική συνάδει πλήρως με την εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται στο επίπεδο που είναι όσο το δυνατόν πλησιέστερο στους πολίτες.

Μετά τη διεύρυνση της Ε.Ε το Μάιο του 2004 με 10 χώρες (από 15 σε 25) η ΕΤΠ αποτελείται από 317 μέλη. Η κατανομή ανά χώρα των μελών είναι:

Γερμανία, Αγγλία, Γαλλία, Ιταλία: 24, Ισπανία, Πολωνία 21, Αυστρία, Βέλγιο, Τσεχική Δημοκρατία, Ελλάδα, Ουγγαρία, Ολλανδία, Πορτογαλία, Σουηδία 12, Δανία, Ιρλανδία, Φινλανδία, Λιθουανία, Σλοβακία 9, Εσθονία, Λετονία, Σλοβενία, 7, Κύπρος, Λουξεμβούργο 6, Μάλτα 5.

¹²⁴ Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση, Λευκή Βίβλος, σ. 15, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2001

Μετά τη διεύρυνση της Ε.Ε. με τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία την 1-1-2007 τα μέλη της ΕΤΠ αυξήθηκαν σε 344 άτομα.

Τον Ιανουάριο του 2002 αποφασίσθηκε νέα διάρθρωση στις υποομάδες της ΕΤΠ: από 8 που ήταν ως τότε έγιναν 6. Οι έξι υποομάδες αυτές, γνωστές ως επιτροπές, εξειδικεύονται στους κάτωθι τομείς: Επιτροπή «Πολιτική Συνοχής» (COTER), Επιτροπή «Οικονομική και κοινωνική πολιτική» (ECOS), Επιτροπή «Βιώσιμη ανάπτυξη» (DEVE), Επιτροπή «Πολιτισμός παιδεία και έρευνα» (EDUC), Επιτροπή «Συνταγματικά θέματα, ευρωπαϊκή διακυβέρνηση και χώρος ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης» (CONST), Επιτροπή «Εξωτερικών σχέσεων» (RELEX).

Σε αντίθεση με την ΕΟΚΕ στην ΕΤΠ υπάρχουν πολιτικές ομάδες οι οποίες αντιστοιχούν σε ορισμένες από τις ομάδες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Οι ομάδες αυτές είναι τέσσερις (4) : Το Ευρωπαϊκό Λαϊκό Κόμμα, το Κόμμα των Ευρωπαίων Σοσιαλιστών, η Ομάδα του Ευρωπαϊκού Κόμματος των Φιλελεύθερων, Δημοκρατικών και Μεταρρυθμιστών καθώς και η Ομάδα της Ευρωπαϊκής Ελεύθερης Συμμαχίας. Οι ομάδες έχουν επίσημο καθεστώς στο πλαίσιο της ΕΤΠ και συνεδριάζουν πριν από τις συνόδους της ολομέλειας για να συζητήσουν και να συμφωνήσουν σε θέσεις τακτικής σχετικά με τα προς αντιμετώπιση θέματα.

3.2.4. Η Επιτροπή των Περιφερειών στο Σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης (Οκτώβριος 2004)

Η Συνταγματική Συνθήκη δεν τροποποιεί το σημερινό καθεστώς της ΕΤΠ¹²⁵. Η ΕΤΠ παραμένει ένα επικουρικό όργανο που ενεργεί κυρίως κατόπιν προσκλήσεως των κυρίων οργάνων της Ε.Ε. σε ρητά προβλεπόμενες περιπτώσεις ή όπου κρίνεται σκόπιμο από τα όργανα αυτά, εφόσον πρόκειται για διασυνοριακή συνεργασία¹²⁶.

Περιλαμβάνει ωστόσο ορισμένες ρυθμίσεις¹²⁷ που ενισχύουν την ΕΤΠ, αν και όχι ιδιαίτερα σημαντικά:

¹²⁵ Γιώργος Παπαδημητρίου (επιμ.) , Το Σύνταγμα της Ευρώπης, σ. 24, στο ειδικό ένθετο της εφημ. «Το Βήμα» 20/6/2004.

¹²⁶ Παν. Γρηγορίου, Το θεσμικό μέλλον της Ευρωπαϊκής Περιφέρειας, όπ.π., σ. 25.

¹²⁷ Δονάτος Παπαγιάννης, Η προβολή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, σ. 18 στο περ. Βήμα των Διεθνών Σχέσεων, Τεύχ. 15, 2005.

1. Η ΕΤΠ συμμετέχει στη διαδικασία του εκ των υστέρων ελέγχου της εφαρμογής των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας (άρθρο I-11 παρ. 3).
2. Η Συνταγματική Συνθήκη παραχωρεί στη ΕΤΠ το δικαίωμα προσφυγής στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο για την υπεράσπιση των προνομίων της (άρθρο III - 365 παρ. 3).
3. Η Συνθήκη αυξάνει τη θητεία των μελών της ΕΤΠ από 4 σε 5 έτη όπως ισχύει για την Επιτροπή και το Κοινοβούλιο (άρθρο III - 386).

Επιπλέον η μη ανταπόκριση της Επιτροπής στην έκδοση γνώμης, σε διάστημα ενός μήνα μετά από σχετική πρόσκληση αποφέρει και την απελευθέρωση των κυρίων οργάνων προς ενέργεια¹²⁸.

Επίσης η Συνταγματική Συνθήκη περιλαμβάνει θετικές συνεισφορές αναφορικά με περιφερειακά και τοπικά θέματα, όπως το σεβασμό που επιδεικνύεται στην τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση, την αναγνώριση της πολιτιστικής και γλωσσικής πολυμορφίας, τη συμπερίληψη της εδαφικής συνοχής μεταξύ των στόχων της Ε.Ε και το νέο ορισμό που δίνεται στην αρχή της Επικουρικότητας.

3.2.5. Η Επιτροπή των περιφερειών σε αναζήτηση νέου ρόλου;

Η ίδρυση και λειτουργία της ΕΤΠ δεν αποτελεί μια καινοφανή και πρωτοπόρα ρύθμιση στο κοινοτικό σύστημα διαμόρφωσης πολιτικής. Θέματα περιφερειακού και τοπικού ενδιαφέροντος σε γνωμοδοτικό επίπεδο ετίθεντο τόσο από το γνωμοδοτικό συμβούλιο που είχε συσταθεί στα πλαίσια της Επιτροπής, όσο και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στα πλαίσια του οποίου εκπροσωπούνται και τα περιφερειακά συμφέροντα.

Η ΕΤΠ έχει εκδώσει μέχρι σήμερα γνώμες πρωτοβουλίας στους τομείς των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, των διευρωπαϊκών δικτύων, του τουρισμού, των διαρθρωτικών ταμείων, της υγείας, της βιομηχανίας, της χωροταξίας και του περιβάλλοντος.

Για το λόγο αυτό η πρόκληση της ΕΤΠ και το κριτήριο με το οποίο κρίνεται είναι η ποιότητα των γνωμοδοτήσεών της. Αν η ΕΤΠ επιτύχει την έκδοση γνωμοδοτήσεων υψηλής στάθμης με πειστική επιχειρηματολογία θα ενισχύσει

¹²⁸ Παν. Γρηγορίου, Το θεσμικό μέλλον της Ευρωπαϊκής Περιφέρειας, σ. 25, όπ.π. (2006)

τη θέση της στο κοινοτικό επίπεδο. Η ΕΤΠ οφείλει κατά πρώτο λόγο να προωθή σε όλη την «επικράτεια» της Ε.Ε. το αίσθημα της συμμετοχής των ευρωπαϊκών πολιτών στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Αν αντίθετα η ΕΤΠ παρασύρεται σε γνωμοδοτήσεις επί παντός επιστητού, τούτο μόνο εφήμερες εντυπώσεις μπορεί να δημιουργήσει και η συρρίκνωση της εμβέλειάς της πρέπει να θεωρείται αναμενόμενη. Επίσης είναι ιδιαίτερο επικίνδυνο η ΕΤΠ να καλλιεργήσει τάσεις αυτονόμησης των περιφερειών της Ευρώπης, κατεύθυνση που δεν συνάδει με τη φύση του συγκεκριμένου οργάνου και δεν ανταποκρίνεται στη φιλοσοφία του¹²⁹.

Το βασικό ερώτημα που τίθεται είναι αν χρειάζεται περισσότερη εμπλοκή της Επιτροπής των Περιφερειών στο κοινοτικό σύστημα διαμόρφωσης πολιτικής και λήψης αποφάσεων ή όχι.

Προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της ΕΤΠ συνέτειναν οι διεκδικήσεις των γερμανικών και αυστριακών Länder που αποσκοπούσαν στην αύξηση του ποσοστού συμμετοχής τους στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων για ευρωπαϊκά θέματα.

Μία άποψη διατείνεται ότι η εντονότερη συμμετοχή των αρχών της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης των κρατών μελών στο κοινοτικό σύστημα διαμόρφωσης πολιτικής και λήψης αποφάσεων όσο και αυτών διαμέσου της Επιτροπής της Περιφερειών δεν βρίσκει δικαιολογητική βάση δεδομένου ότι οι δομές των υποεθνικών μορφωμάτων των κρατών μελών είναι ετερογενείς και δεδομένου επίσης ότι «υπάρχει σημαντική δυσκολία στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων και στη δημοκρατική εκπροσώπηση ενός μεγάλου αριθμού μικρών υποσυστημάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο»¹³⁰.

Μία δεύτερη άποψη ισχυρίζεται ότι στην Ευρωπαϊκή Ένωση θα έπρεπε να υπάρχει και μια τρίτη Βουλή, μια Βουλή των Περιφερειών. Η άποψη όμως αυτή δεν παραγνωρίζει τις δυσχέρειες που παρουσιάζει το εγχείρημα αυτό που η σημαντικότερη εξ αυτών είναι η έντονη ανομοιογένεια των διάφορων Περιφερειών της Ε.Ε.

Και μία τρίτη θέση υποστηρίζει ότι αυτό που έχει σημασία είναι η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών στη διαδικασία διαμόρφωσης αποφάσεων ιδίως

¹²⁹ Δονάτος Παπαγιάννης, Η Επιτροπή των Περιφερειών της Ε.Ε., σ. 49 - 50, στο περιοδ. Επιθεώρηση Αποκέντρωσης, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης, 1997

κατά το στάδιο της προνομοθετικής διαδικασίας. Αυτό που θα βελτίωνε το όλο σύστημα αποφάσεων και θα ενεργοποιούσε τον ευρωπαϊό πολίτη θα ήταν η καθιέρωση δημοψηφισμάτων και όχι η, όσο σημαντική και αν είναι, έμμεση δια των Περιφερειών και των ΟΤΑ συμμετοχή τους στο κοινοτικό γίγνεσθαι¹³¹.

Ωστόσο, μία ενδεχόμενη σε βάθος μεταρρύθμιση της ΕΤΠ θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως προσπάθεια ενίσχυσης των δομών οργάνωσης του περιφερισμού. Η συμμετοχή όμως του θεσμικού αυτού οργάνου στις κοινοτικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων πιθανόν να προκαλούσε λειτουργικές επιπλοκές¹³². Η κατά περίπτωση εφαρμοζόμενη αρχή της πλειοψηφίας ή της ομοφωνίας στη λήψη αποφάσεων από τα αρμόδια κοινοτικά όργανα είναι ικανή να προκαλέσει σοβαρές θεσμικές ανισορροπίες λόγω της παρατηρούμενης ποικιλότητας συμφερόντων που εκφράζονται μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών θεσμικών οργάνων.

3.3. Οι Περιφέρειες των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης: διάθρωση, αρμοδιότητες, αποστολή.

Η ευρωπαϊκή διάσταση της Περιφέρειας προσδιορίζεται από κοινωνικά, οικονομικά και πολιτισμικά κριτήρια. Συνεπώς η ευρωπαϊκή περιφέρεια αντιστοιχεί συνήθως σε διοικητικές και πολιτικές οντότητες που δομούνται πάνω στους διαφορετικούς νομικούς, διοικητικούς και πολιτικούς πολιτισμούς των επιμέρους κρατών μελών¹³³.

Στον παρακάτω πίνακα παρουσιάζονται τα επίπεδα διοίκησης των κρατών μελών της Ε.Ε. σήμερα, τα όργανα των διοικητικών οντοτήτων που αντιστοιχούν στο διοικητικό επίπεδο των Περιφερειών σε κάθε κράτος μέλος καθώς και οι αρμοδιότητες των Περιφερειών.

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

-----	Σύνθεση της Πολιτείας	Επίπεδα Διοίκησης του Κράτους	Όργανα διοίκησης της Περιφέρειας	Αρμοδιότητες της Περιφέρειας
1.	Ομοσπονδι	1. Ομοσπονδιακή	Κυβέρνηση σε κάθε	Οικονομία,

¹³⁰ Γιώργος Παπαστάμκος, Τα μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης - Η Ευρώπη των Περιφερειών, σ. 443, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, τεύχ. 3, 1992.

¹³¹ Δονάτος Παπαγιάννης, ό.π., σ. 19 Τεύχ. 15, 2005.

¹³² Παν. Γρηγορίου, Το θεσμικό μέλος της Περιφέρειας, σ. 21, ό.π. (2006).

¹³³ Στο ίδιο, σ. 31.

Αυστρία	ακό Κράτος	<p>Κυβέρνηση (Υπουργεία)</p> <p>2. Ομόσπονδα Κράτη 9 (Lander)</p> <p>3. Νομαρχίες 14 (Bezirke)</p> <p>4. Δήμοι 2.354</p>	<p>ομοσπονδιακό κράτος με επικεφαλής τον πρωθυπουργό.</p> <p>Μία Βουλή (άμεσα εκλεγμένη), ως νομοθετικό σώμα, σε κάθε ομόσπονδο κράτος.</p>	<p>φορολογία, εμπόριο, τουρισμός, δημόσια ασφάλεια, υγεία, εκπαίδευση, περιβάλλον, πολιτισμός, μεταφορές.</p>
2. Βέλγιο	Ομοσπονδικό κράτος	<p>1. Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση (Υπουργεία)</p> <p>2. Περιφέρειες 3, και (Πολιτιστικές) Κοινότητες 3</p> <p>3. Επαρχίες 10 (Provinces)</p> <p>4. Δήμοι και Κοινότητες 589</p>	<p>Τα όργανα των Περιφερειών είναι ένα Συμβούλιο (άμεσα εκλεγμένο) και μία Κυβέρνηση για κάθε Περιφέρεια (που τα μέλη της προέρχονται κυρίως από το Συμβούλιο)</p> <p>Τα όργανα των Κοινοτήτων είναι το Συμβούλιο (αποτελείται από αιρετά μέλη) και η Κυβέρνηση (που τα περισσότερα μέλη της προέρχονται από το Συμβούλιο).</p>	<p>Οι αρμοδιότητες των Περιφερειών: η άσκηση εποπτείας των Επαρχιών και των Agglomeration, η προστασία του περιβάλλοντος, η περιφερειακή ανάπτυξη, τα δημόσια έργα και η χωροταξία, πολεοδομία, μεταφορές, επιστημονική έρευνα.</p> <p>Οι Κοινότητες έχουν αρμοδιότητες στην πρωτοβάθμια & δευτεροβάθμια εκπαίδευση και τον πολιτισμό, σημαντικές αρμοδιότητες διαθέτουν στην κοινωνική προστασία των</p>

				παιδιών, την προνοιακή πολιτική (για τα ΑΜΕΑ και τους ηλικιωμένους), την οικογενειακή πολιτική, την κοινωνική ένταξη των μεταναστών, τις υποθέσεις προσωπικού χαρακτήρα.
3. Βουλγαρία	Ενιαίο κράτος	<ol style="list-style-type: none"> 1. Υπουργεία 2. Διοικητικές Περιφέρειες 28, και Προγραμματικές Περιφέρειες 6 3. Δήμοι 264 	<p>Οι Διοικητικές Περιφέρειες διοικούνται από διορισμένους εκπροσώπους της Κεντρικής Διοίκησης.</p> <p>Οι Προγραμματικές Περιφέρειες διοικούνται από την Επιτροπή Οικονομικής και Κοινωνικής Συνοχής (αποτελείται από διορισμένα μέλη της κυβέρνησης, από τους ΟΤΑ και από κοινωνικούς εταίρους)</p>	<p>Οι Διοικητικές Περιφέρειες έχουν συμμετοχή σε περιφερειακά αναπτυξιακά σχέδια, στην εναρμόνιση εθνικών και τοπικών θεμάτων και την εφαρμογή της κρατικής πολιτικής σε τοπικό επίπεδο.</p> <p>Οι Προγραμματικές Περιφέρειες έχουν αρμοδιότητα για τη στρατηγική της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης.</p>
4. Γαλλία	Ενιαίο κράτος	<ol style="list-style-type: none"> 1. Υπουργεία 2. Περιφέρειες 26 (22 στη Γαλλία και 4 	Οι Περιφέρειες διοικούνται από Περιφερειακό	Οικονομικός προγραμματισμός και

		σε υπερπόντιες περιοχές. 3. Νομαρχίες 100 4. Δήμοι 36.862	Συμβούλιο που εκλέγεται άμεσα για 6 χρόνια. Το Περιφερειακό Συμβούλιο εκλέγει τον Πρόεδρό του που είναι η εκτελεστική αρχή της Περιφέρειας. Επίσης κάθε Περιφέρεια έχει επικεφαλής και εκπρόσωπο του Κράτους, τον Περιφερειάρχη (Regional Perfect).	ανάπτυξη, περιφερειακός σχεδιασμός, προστασία του περιβάλλοντος, εφαρμογή μέτρων για τη δια βίου επαγγελματική κατάρτιση
5. Γερμανία	Ομοσπονδιακό κράτος	1. Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση (Τα υπουργεία) 2. Ομόσπονδα κρατίδια 16 (Lander) 3. Νομαρχίες 329 (Bezirke) 4. Δήμοι 4914	Η Κυβέρνηση του ομόσπονδου κράτους με επικεφαλής Πρωθυπουργό. Κάθε κρατίδιο διαθέτει μία Βουλή, άμεσα εκλεγμένη ενώ διαθέτει συνταγματική, νομοθετική, διοικητική και δικαστική αυτονομία	Δημόσια ασφάλεια, εκπαίδευση, οικονομία, εμπόριο, πολιτισμός, αθλητισμός, υγεία, περιφερειακή οικονομική πολιτική, γεωργικές υποδομές
6. Δανία	Ενιαίο κράτος	1. Υπουργεία 2. Κομητείες 14 (:Περιφέρειες) 3. Δήμοι 261	Κομιτειακό Συμβούλιο (άμεσα εκλεγμένο) που εκλέγει τον Πρόεδρό του	Υγεία, δευτεροβάθμια εκπαίδευση, δημόσιες μεταφορές, οικονομική ανάπτυξη, χωροταξικός σχεδιασμός,

				παροχή υπηρεσιών.
7. Ελλάδα	Ενιαίο κράτος	<ol style="list-style-type: none"> Υπουργεία Περιφέρειες 13 Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις 53 Δήμοι 1033 	Περιφερειακό Συμβούλιο που αποτελείται από εκπροσώπους των ΟΤΑ και κοινωνικούς εταίρους και επικεφαλής είναι ο διορισμένος από την Κυβέρνηση Γεν. Γραμ. Περιφέρειας	Σχεδιασμός Περιφερειακής πολιτικής κάθε περιφέρειας δημόσια έργα, εποπτεία των ΟΤΑ, προστασία δασών, γεωργική ανάπτυξη, προστασία περιβάλλοντος.
8. Εσθονία	Ενιαίο κράτος	<ol style="list-style-type: none"> Υπουργεία Επαρχίες 15 (Περιφερειακό επίπεδο) Δήμοι 241 (αγροτικοί 202 και 39 αστικοί) 	Επικεφαλής είναι ο Κυβερνήτης που διορίζεται από την κυβέρνηση	Διοίκηση όλων των υποθέσεων επαρχιακού (περιφερειακού) επιπέδου
9. Ηνωμένο Βασίλειο	Ενιαίο κράτος (με χαρακτηριστικά ομοσπονδιακού κράτους)	<ol style="list-style-type: none"> Ενιαίες αρχές: (Unitary Authorities), Αγγλία 82, Σκωτία 32, Ουαλία 22. Περιφερειακή διοίκηση: Αγγλία: Περιφέρειες με συντονιστικά καθήκοντα 8. Μία εκτελεστική αρχή του μείζονος Λονδίνου. Κοινοβούλιο Σκωτίας, Εθνική Συνέλευση Ουαλίας, (ημι)Αυτόνομη Συνέλευση 		Υγεία, εκπαίδευση, εσωτερική φορολογία, στέγαση, οικονομική ανάπτυξη, συγκοινωνία, περιβάλλον, γεωργία, αθλητισμός, αλιεία

		<p>Βόρειας Ιρλανδίας.</p> <p>3. Κομητείες (Counties) Αγγλία 34</p> <p>4. Διαμερίσματα (Districts) Αγγλία 238 και 7.900 ενοριακά και δημοτικά συμβούλια, 36 Μητροπολιτικά Διαμερίσματα. Ουαλία 732 Δημοτικά και Κοινοτικά Συμβούλια</p>		
10. Ιρλανδία	Ενιαίο Κράτος	<p>1. Υπουργεία</p> <p>2. Περιφερειακές Συνελεύσεις 2 και Περιφερειακές Αρχές 8</p> <p>3. Κομιτεϊκά Συμβούλια 29</p> <p>4. Δήμοι 80 και Δημοτικά Συμβούλια 5</p>	<p>Οι Περιφερειακές συνελεύσεις απαρτίζονται από διορισμένα μέλη από τις περιφερειακές αρχές. Επικεφαλής είναι ο πρόεδρος που εκλέγεται από τα μέλη της Περιφερειακής Συνέλευσης. Οι Περιφερειακές αρχές που τα μέλη τους εκλέγονται από τα Συμβούλια των πόλεων και των κομητειών. Επικεφαλής είναι ο πρόεδρος που εκλέγεται από την Περιφερειακή Συνέλευση.</p>	<p>Αρμοδιότητες περιφερειακών αρχών: συντονισμός των δημοσίων υπηρεσιών σε περιφερειακό επίπεδο, εποπτεία και έλεγχος της εφαρμογής των προγραμμάτων των διαρθρωτικών ταμείων της Ε.Ε. Αρμοδιότητες των περιφερειακών αρχών: εποπτεία της περιφερειακής διάστασης του εθνικού</p>

				αναπτυξιακού σχεδίου και διαχείριση των προγραμμάτων του
11. Ισπανία	Ένιαίο κράτος	<ol style="list-style-type: none"> 1. Υπουργεία 2. Αυτόνομες Κοινότητες (:Περιφέρειες) 17 και Αυτόνομοι Δήμοι 2 3. Επαρχίες 50 4. Δήμοι 8.109 	<p>Οι Αυτόνομες Κοινότητες (:Περιφέρειες) διοικούνται από Νομοθετικές Συνελεύσεις που εκλέγονται άμεσα από το εκλογικό σώμα.</p> <p>Το Περιφερειακό Κυβερνητικό Συμβούλιο που είναι το εκτελεστικό όργανο των Αυτόνομων Περιφερειών με επικεφαλής τον Πρόεδρό του, που εκλέγεται από τα μέλη της Νομοθετικής Συνέλευσης. Σε κάθε Α.Κ. Υπάρχει ένας διορισμένος εκπρόσωπος της Κεντρικής Κυβέρνησης (Delegate General) που αποτελεί σύνδεσμο μεταξύ κράτους και Περιφερειών (Α.Κ.)</p>	Υγεία, πολιτική προστασία, χωροταξικός σχεδιασμός, εθνικά αναπτυξιακά σχέδια, προστασία περιβάλλοντος, μεταφορές, αθλητικές εγκαταστάσεις, παροχή νερού και ενέργεια
12. Ιταλία	Ένιαίο κράτος	<ol style="list-style-type: none"> 1. Υπουργεία 2. Περιφέρειες 20 (οι 5 με «ειδικό 	Οι Περιφέρειες διοικούνται από Περιφερειακό	Υγεία, χωροταξία και πολεοδομία,

		καθεστώς» 3. Αυτόνομες Επαρχίες 2, Επαρχίες 106 και Μητροπολιτικές Περιοχές 14 4. Κοινότητες 8.103	Συμβούλιο με 30 ως 80 συμβούλους που ορισμένοι εκλέγονται άμεσα και άλλοι διορίζονται από τον Πρόεδρο της Περιφέρειας ο οποίος εκλέγεται με άμεση ψηφοφορία. Εκτελεστικό όργανο των Περιφερειών είναι η Περιφερειακή Επιτροπή τα μέλη της οποίας εκλέγονται από το Περιφερειακό Συμβούλιο και έχει επικεφαλής τον Πρόεδρό της.	μεταφορές, παραγωγή και μεταφορά ενέργειας, γεωργία και δάση, τουρισμό και ξενοδοχειακές επιχειρήσεις, Τοπική Αστυνομία
13. Κύπρος	Ενιαίο κράτος	1. Υπουργεία 2. Διοικητικά Διαμερίσματα 6 3. Δήμοι 33 και Κοινοτικά Συμβούλια 486	Περιφερειακός Επίτροπος που διορίζεται από την Κυβέρνηση	Τα διοικητικά διαμερίσματα έχουν τις αρμοδιότητες των Υπουργείων σε περιφερειακό επίπεδο
14. Λετονία	Ενιαίο κράτος	1. Υπουργεία 2. Περιφέρειες ή Διοικητικά Διαμερίσματα 26 3. Δήμοι 530 (Μητροπολιτικοί Δήμοι 7, Δήμοι 53, Αγροτικές κοινότητες 441 και 29 μεικτές κοινότητες)	Περιφερειακό Συμβούλιο που τα μέλη του εκλέγονται έμμεσα από τους Δημάρχους των Δήμων που απαρτίζουν την Περιφέρεια και έχει επικεφαλής Πρόεδρο που εκλέγεται από τα μέλη του Περιφ. Συμβουλίου	Δημόσια ασφάλεια, δημόσιες μεταφορές, δια βίου εκπαίδευση δασκάλων και καθηγητών.

15. Λιθουανία	Ενιαίο κράτος	1. Υπουργεία 2. Νομοί 10 3. Δήμοι 60. Δεν διαθέτει περιφερειακό επίπεδο διοίκησης	-----	-----
16. Λουξεμβούργο	Ενιαίο κράτος	1. Υπουργεία 2. Διοικητικά διαμερίσματα 3 3. Νομοί 12 4. Δήμοι 118. Δεν διαθέτει περιφερειακό επίπεδο διοίκησης	Τα Διοικητικά Διαμερίσματα δεν συνιστούν Περιφέρειες. Επικεφαλής έχουν τον Πρόεδρο του Διαιμερίσματος ο οποίος διορίζεται από το κράτος και ασκεί τις αρμοδιότητες των Υπουργείων στη γεωγραφική ενότητα του διαμερίσματος.	-----
17. Μάλτα	Ενιαίο κράτος	1. Υπουργεία 2. Διοικητικές ενότητες 3 3. Τοπικά Συμβούλια 68, που εκλέγονται ανά τριετία	-----	-----
18. Ουγγαρία	Ενιαίο κράτος	1. Υπουργεία 2. Διοικητικές Περιφέρειες 7 3. Νομοί 19 4. Δήμοι 3168	Η διοίκηση των διοικητικών περιφερειών απαρτίζεται από εκπροσώπους της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης	Αν και οι αρμοδιότητές των Περιφερειών δεν είναι ακόμα καλά ξεκαθαρισμένες ωστόσο αφορούν την περιφερειακή ανάπτυξη και τις σχετικές με τις ευρωπαϊκές υποθέσεις

				ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ
19. Ολλανδία	Ενιαίο κράτος	1. Υπουργεία 2. Επαρχίες 12 (β' βαθμός Τ.Α) 3. Κοινότητες 483 (α' βαθμός ΟΤΑ) Δεν έχει περιφερειακό επίπεδο διοίκησης	-----	-----
20. Πολωνία	Ενιαίο κράτος	1. Υπουργεία 2. Περιφέρειες 16 3. Νομοί 315 4. Δήμοι και αγροτικές κοινότητες 2.500	Το Περιφερειακό Συμβούλιο που τα μέλη του εκλέγονται άμεσα είναι το σώμα που λαμβάνει τις αποφάσεις σε περιφερειακό επίπεδο. Επικεφαλής υπάρχει Κυβερνήτης που διορίζεται από την κυβέρνηση. Υφίσταται επίσης ένα εκτελεστικό σώμα, με επικεφαλής τον Πρόεδρό του, που εκτελεί τις αποφάσεις του Περιφερειακού Συμβουλίου.	Οικονομική ανάπτυξη, ανώτατη εκπαίδευση, περιβάλλον, απασχόληση, κοινωνική πολιτική και διαχείριση περιφερειακών δρόμων
21. Πορτογαλία	Ενιαίο κράτος	1. Υπουργεία 2. Περιφερειακές Συντονιστικές Επιτροπές 5 και Αυτόνομες Περιφέρειες 2 3. Διοικητικά Διαμερίσματα 18 4. Δήμοι 308 και	Οι Περιφερειακές Συντονιστικές Επιτροπές είναι διοικητικά σώματα που τα μέλη τους διορίζονται από την Κυβέρνηση. Οι Αυτόνομες Περιφέρειες είναι οι	Οι Περιφερειακές Συντονιστικές Επιτροπές και οι Αυτόνομες Περιφέρειες είναι υπεύθυνες για την ανάπτυξη του

		4254 Ενορίες	υπερπόντιες περιοχές Αζόρες και η Μαδέρα.	χώρου ευθύνης τους.
22. Ρουμανία	Ενιαίο κράτος	1. Υπουργεία 2. Αναπτυξιακές Περιφέρειες 8 3. Νομοί 41 4. Αγροτικές κοινότητες, Πόλεις 208, Δήμοι 103	Τη δράση των αναπτυξιακών περιφερειών συντονίζει το Εθνικό Συμβούλιο για την Περιφερειακή Ανάπτυξη ενώ την εφαρμογή της Περιφερειακής Ανάπτυξης αναλαμβάνουν τα Περιφερειακά Αναπτυξιακά Παραρτήματα (Agencies). Τα τελευταία είναι δημόσια Μη Κυβερνητικά Σώματα και έχουν Πρόεδρο που εκλέγεται για ένα χρόνο από το Συμβούλιο για την Περιφερειακή Ανάπτυξη	Οι αρμοδιότητες των Αναπτυξιακών Περιφερειών σχετίζονται με την εφαρμογή των περιφερειακών αναπτυξιακών προγραμμάτων και τη διαχείριση των εθνικών ταμείων για τα προγράμματα αυτά καθώς και με δράσεις για την απόσπαση πόρων από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης.
23. Σλοβενία	Ενιαίο κράτος	1. Υπουργεία 2. Αποκεντρωμένες διοικητικές μονάδες 58 3. Δήμοι 193 (περιλαμβάνονται 11 αστικοί Δήμοι)	Οι αποκεντρωμένες διοικητικές μονάδες δεν είναι περιφέρειες. Δημιουργούνται από τη συμμετοχή πολλών δήμων. Διοικούνται από διορισμένο από την Κυβέρνηση αντιπρόσωπο που	Έχουν αρμοδιότητα για θέματα κοινού ενδιαφέροντος. Οι Δήμοι μπορούν να πραγματοποιήσουν συμπράξεις για τη δημιουργία Περιφερειών

			είναι υπεύθυνος για τη διοίκηση των υποθέσεων της Περιφέρειας	προκειμένου να ρυθμίσουν την άσκηση θεμάτων ευρύτερου ενδιαφέροντος.
24. Σλοβακία	Ενιαίο κράτος	1. Υπουργεία 2. Περιφέρειες 8 3. Δήμοι 2891	Το Περιφερειακό Συμβούλιο που εκλέγεται άμεσα από το εκλογικό σώμα για 4 χρόνια και ο Πρόεδρος του που εκλέγεται και αυτός με άμεση ψηφοφορία για 4 χρόνια	Στις αρμοδιότητες των Περιφερειών εντάσσονται το περιφερειακό δίκτυο δρόμων, η κοινωνική προστασία, ο πολιτισμός, η εκπαίδευση και η περιφερειακή ανάπτυξη.
25. Σουηδία	Ενιαίο Κράτος	1. Υπουργεία 2. Περιφέρειες 2 (πιλοτικές) και Κομητείες 19 3. Δήμοι 290	Οι Περιφέρειες διοικούνται από το Περιφερειακό Συμβούλιο που εκλέγεται άμεσα για 4 χρόνια. Εκτελεστικό όργανο είναι η Περιφερειακή Εκτελεστική Επιτροπή που συντίθεται από μέλη του Περιφερειακού Συμβουλίου. Οι Κομητείες έχουν ως αρχές το Κομτειακό Συμβούλιο που συντίθεται από (άμεσα) εκλεγμένα μέλη για 4 χρόνια και είναι το	Οι Περιφέρειες έχουν αρμοδιότητες που αφορούν τη δημόσια υγεία σε περιφερειακό επίπεδο, τον περιφερειακό προγραμματισμό, την πολιτική μεταφορών και τη χορήγηση ενισχύσεων σε πολιτιστικούς φορείς. Οι κομητείες έχουν αρμοδιότητες που αφορούν την κουλτούρα, την υγεία

			αποφασιστικό όργανο των Κομητειών καθώς και η Εκτελεστική Επιτροπή που τα μέλη της διορίζονται από μέλη του Περιφερειακού Συμβουλίου. Επίσης υπάρχουν οι Ειδικές Επιτροπές που διορίζονται με βάση την πολιτική τους θέση στο Περιφερειακό Συμβούλιο.	(νοσοκομεία), την εκπαίδευση, τον τουρισμό, τη δασοκομία και τη γεωργία
26. Τσεχική Δημοκρατία	Ενιαίο κράτος	1. Υπουργεία 2. Περιφέρειες 76 5. Δήμοι 6.233	Η Περιφερειακή Συνέλευση που απαρτίζεται από μέλη που εκλέγονται με άμεση ψηφοφορία για τέσσερα χρόνια. Είναι το αποφασιστικό σώμα της Περιφέρειας. Η Περιφερειακή Επιτροπή που συντίθεται από τον Πρόεδρο τον Αντιπρόεδρο και από άλλα μέλη που εκλέγονται από την Περιφερειακή Συνέλευση για τέσσερα χρόνια.	Δευτεροβάθμια εκπαίδευση, διαχείριση δικτύου δρόμων, κοινωνική προστασία, περιβάλλον, δημόσιες μεταφορές, περιφερειακή ανάπτυξη, δημόσια υγεία
27. Φινλανδία	Ενιαίο κράτος	1. Υπουργεία 2. Αυτόνομη Περιφέρεια 1 και Περιφερειακά	Τα Περιφερειακά Συμβούλια είναι κοινές δημοτικές οντότητες που	Εκπόνηση προγραμμάτων περιφερειακής ανάπτυξης,

		Συμβούλια 19 3. Επαρχίες 5 4. Δήμοι 444	σχηματίζονται από Δήμους και Κοινότητες. Το Περιφερειακό Συμβούλιο αποτελείται από μέλη τα οποία εκλέγονται από τους Δήμους που απαρτίζουν την Περιφέρεια.	περιφερειακός σχεδιασμός και προετοιμασία και εξειδίκευση προγραμμάτων που συγχρηματοδοτ ούνται από τα διαρθρωτικά ταμεία της Ε.Ε.
--	--	---	--	---

ΠΗΓΗ: Committee of the Regions, Strengthening regional and local democracy in the European Union, Part I and Part II, 2004, Council of European Municipalities and Regions (CEMR), Local and regional structures in Europe, September 2005, Committee of the Regions, Devolution process in the European Union and the candidate countries, January 2005.

1. Η Αυστρία.

Τον Οκτώβριο του 1992 συμφωνήθηκε από τη διάσκεψη των Προέδρων των Lander η συμμετοχή των Lander στη διαμόρφωση της κυβερνητικής πολιτικής γύρω από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς ως τμήμα ενός ευρύτερου προγράμματος μεταρρύθμισης¹³⁴.

Το 1998 εκπονήθηκε Σχέδιο από τα Lander για ορισμένες μεταρρυθμίσεις στο Ομοσπονδιακό Κράτος όπως η δημιουργία διοικητικών δικαστηρίων στα Lander.

Τα 9 Lander μοιράζονται τη νομοθετική και εκτελεστική λειτουργία με τα Ομοσπονδιακά Υπουργεία στη βάση όμως αυστηρών κριτηρίων κατανομής των λειτουργιών μεταξύ τους¹³⁵ ενώ το Σχέδιο Συντάγματος της Συνταγματικής Συνέλευσης, που συγκλήθηκε το 2003 για τη συνταγματική μεταρρύθμιση, και κατατέθηκε το 2005 προέκρινε την περαιτέρω ενίσχυση της αυτονομίας των Lander¹³⁶.

2. Το Βέλγιο.

Με την τέταρτη Συνταγματική μεταρρύθμιση του 1993 το Βελγικό Κράτος μετατράπηκε σε ομοσπονδιακό και ολοκληρώθηκε η διαδικασία

¹³⁴ Committee of the Regions, Strengthening regional and local democracy in the European Union, Part I, σ. 20, 2004,

¹³⁵ Στο ίδιο, σ. 22.

¹³⁶ Committee of the Regions, Devolution process in the European Union and the candidate countries, January 2005

ομοσπονδιοποίησης και περιφερειοποίησης του Βελγίου. Σύμφωνα με το πρώτο άρθρο του Συντάγματος «το Βέλγιο είναι κράτος ομοσπονδιακό το οποίο συντίθεται από Κοινότητες και Περιφέρειες».

Το 2000 ξεκίνησε συζήτηση στη Βουλή για την προώθηση ευρύτερων αλλαγών στη δομή του Βελγικού κράτους και την κατανομή των αρμοδιοτήτων, μεταξύ των διοικητικών επιπέδων. Στο πλαίσιο αυτό το 2001 επικυρώθηκε η συμφωνία του Lambertmont που διεύρυνε τον ομοσπονδιακό χαρακτήρα και την περιφερειακή δομή του κράτους και έδωσε νέες εξουσίες στις περιφερειακές αρχές: α) τόσο ο κλάδος της γεωργίας όσο και η εποπτεία για την εφαρμογή του δικαίου στις Επαρχίες και τους δήμους ανήκει πλέον αποκλειστικά στις Περιφέρειες, β) το εξωτερικό εμπόριο και η συνεργασία με τις αναπτυσσόμενες χώρες διεξάγεται εφεξής από τις Περιφέρειες¹³⁷.

Τέλος με ειδικό νόμο της 12^{ης}/8/ 2003 δόθηκαν νέες εξουσίες στο ομοσπονδιακό κράτος (εισαγωγές, εξαγωγές και μεταφορά οπλικών συστημάτων).

3. Η Βουλγαρία.

Το 2002 άρχισε η δημοσιονομική αποκέντρωση με σκοπό την διεύρυνση της δημοσιονομικής ανεξαρτησίας των δήμων που πραγματοποιείται στη συνέχεια με σειρά νομοθετικών πράξεων.

Το 2004 ψηφίσθηκε νόμος που προωθεί την περιφερειακή ανάπτυξη.

4. Η Γαλλία.

Μετά το τέλος του β' παγκοσμίου πολέμου στην Γαλλία, αναπτύχθηκε η τάση ενίσχυσης των Περιφερειών, κυρίως στον οικονομικό και πολιτιστικό τομέα.

Με την αναθεώρηση του Συντάγματος του 1958 ενσωματώθηκε στο κείμενο αυτό η αρχή της αποκεντρωμένης οργάνωσης της δημοκρατίας και έγινε η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ του κράτους και των τοπικών αρχών. Ένας βασικός σκοπός της αναθεώρησης ήταν η ενίσχυση του ρόλου των Περιφερειών στις οποίες αποδόθηκαν νέες λειτουργίες και αρμοδιότητες στην εκπαίδευση, την υγεία, τις μεταφορές, την περιβαλλοντική πολιτική και το δικαίωμα διενέργειας δημοψηφισμάτων για τοπικές υποθέσεις. Και τούτο διότι στη Γαλλία η Περιφέρεια θεωρείται ο θεσμός που προωθεί την ανάπτυξη: οικονομική, κοινωνική πολιτιστική, υγειονομική της γεωγραφικής

¹³⁷ Committee of the Regions, Devolution in Belgium, σ. 2, 2001. Committee of the Regions, Document, Regional and local government in Belgium, σ. 67 - 68, 2001.

ενότητας της δικαιοδοσίας της. Στην πραγματικότητα όμως η πραγματική άσκηση των νέων αρμοδιοτήτων εξαρτάται «εν πολλοίς και από τη χρηματοδότηση των περιφερειακών οργάνων η οποία, ωστόσο, παραμένει περιορισμένη»¹³⁸.

Ωστόσο μόνο το 1972 ανατέθηκαν με νόμο στην Περιφέρεια συγκεκριμένες αρμοδιότητες για την κοινωνική και οικονομική της ανάπτυξη. Η Περιφέρεια έγινε μονάδα Τοπικής Αυτοδιοίκησης μόλις από το 1982, στην περίπτωση της Κορσικής, από το 1983 για τις υπερπόντιες Περιφέρειες και από το 1986 για τις Περιφέρειες της μητροπολιτικής Γαλλίας. Επίσης με τις μεταρρυθμίσεις των ετών 1981/1982 ενισχύθηκε ο ρόλος των Περιφερειών με τη σταδιακή μεταφορά αρμοδιοτήτων σ' αυτές, ενώ θεσπίστηκαν τα περιφερειακά συμβούλια τα μέλη των οποίων είναι αιρετά¹³⁹ (βλ. Πίνακα 2).

5. Η Γερμανία.

Στις 28-1-2001 πραγματοποιήθηκε συμφωνία μεταξύ των Lander για μια Ομοσπονδιακή μεταρρύθμιση της φορολογίας.

Τον Ιούνιο του 2001 έγινε συμφωνία των Lander και της Βουλής για ανακατανομή νομοθετικών αρμοδιοτήτων από 1-1-2005 ως το 2019.

Το 2003 με την «Agenda 2000» η Γερμανική Κυβέρνηση ανακοίνωσε την μεταρρύθμιση του συστήματος επιβολής τοπικών φόρων με σκοπό την αύξηση της ικανότητας για επενδύσεις από τις τοπικές αρχές.

Τον Απρίλιο του 2003 η Γερμανική Κυβέρνηση δημοσίευσε Πόρισμα για τον εκσυγχρονισμό των Ομοσπονδιακών συνταγματικών θεσμών. Η μεταρρύθμιση αυτή είχε ως στόχο τον εκσυγχρονισμό της ομοσπονδιακής διοίκησης και τη μεταβίβαση νομοθετικών αρμοδιοτήτων για συγκεκριμένα θέματα στα Lander καθώς και την αποκέντρωση της τρέχουσας νομοθεσίας και την ενίσχυση των αρμοδιοτήτων των Lander¹⁴⁰.

Τον Οκτώβριο του 2003 έγινε η απαρχή της προσπάθειας για τον εκσυγχρονισμό του Ομοσπονδιακού συστήματος διακυβέρνησης από Επιτροπή που συστάθηκε γι' αυτό το λόγο.

6. Η Δανία.

¹³⁸ Λίνα Παπαδοπούλου, Η τυποποίηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στα νέα Συντάγματα της «Παλαιάς» Ευρώπης, σ. 200, όπ. π.

¹³⁹ Committee of the Regions, Strengthening regional and local democracy in the European Union, Part I, σ. 279 επ., 2004,

¹⁴⁰ Στο ίδιο, σ. 364 επ..

Τον Ιανουάριο του 2002 η κυβέρνηση συνέστησε Επιτροπή προκειμένου να εκπονήσει μελέτη σχετικά με την μεταρρύθμιση των διοικητικών δομών, το μέγεθος και τις δράσεις του δημόσιου τομέα και την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών¹⁴¹.

Την άνοιξη του 2003 πραγματοποιήθηκαν αλλαγές στον κώδικα της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το Δεκέμβριο του 2004 η κυβέρνηση δημοσίευσε τις προτάσεις της για δομικές μεταρρυθμίσεις στο δημόσιο τομέα.

7. Η Ελλάδα.

Με τους Ν. 2218/ 1994 και 2240 /1994 θεσμοθετήθηκε ο Β' βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης, η Νομαρχιακή αυτοδιοίκηση.

Με το Ν. 2539 / 1997 μειώθηκε ο αριθμός των Δήμων και Κοινοτήτων από 5.775 περίπου σε 1.033.

Με τον Ν. 2503 / 1997 θεσμοθετήθηκε η Περιφέρεια ως ενιαία αποκεντρωμένη μονάδα διοίκησης του κράτους που διαθέτει διοικητική και δημοσιονομική αυτοτέλεια. Η δημιουργία του θεσμού της Περιφέρειας στην Ελλάδα αποσκοπούσε στην ενίσχυση της περιφερειακής διοίκησης και είχε ως αποστολή τον προγραμματισμό των πολιτικών για την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη του πεδίου ευθύνης της στο πλαίσιο του γενικότερου εθνικού σχεδιασμού¹⁴².

8. Η Εσθονία.

Με το νέο Σύνταγμα της 28^{ης}/6/1992 που υιοθετήθηκε με Δημοψήφισμα εισήχθη ο Α' βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το 1993 θεσπίσθηκε νόμος για τους δημοτικούς προϋπολογισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης σε σχέση με τον προϋπολογισμό του κράτους.

Το 1994 θεσμοθετήθηκαν με νόμο οι τοπικοί φόροι.

9. Το Ηνωμένο Βασίλειο

Μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980 η οργάνωση της πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης στηριζόταν στο θεσμικό πλαίσιο του περασμένου αιώνα. Το 1986 οι μητροπολιτικές κομητείες και το Δημοτικό Συμβούλιο της Μείζονος

¹⁴¹ Στο ίδιο, σ. 166.

¹⁴² Βλ. και Κων/ντίνο Αθανασόπουλο, Περιφερειακή διοίκηση και τοπική αυτοδιοίκηση, σ. 42 επ. και 154, τόμος Α', 2000.

Περιοχής του Λονδίνου καταργήθηκαν από την Κυβέρνηση του Συντηρητικού κόμματος¹⁴³.

Στη συνέχεια η Κυβέρνηση του Εργατικού κόμματος που εκλέχθηκε το 1997 προχώρησε σε ριζική συνταγματική αναθεώρηση, της οποίας η κυριότερη συνιστώσα ήταν η ενίσχυση της τοπικής αυτοδιοίκησης στις περιφέρειες της Σκωτίας, της Ουαλίας και της Βόρειας Ιρλανδίας. Το βασικό επιχείρημα υπέρ της περιφερειακής αυτοδιοίκησης ήταν η διαφορετικότητα των περιφερειών αυτών που έπρεπε να βρει έκφραση και σε θεσμικό επίπεδο. Το 1998 ψηφίσθηκε νομοθεσία η οποία προέβλεπε τη συγκρότηση Κοινοβουλίου στη Σκωτία, Εθνικής Συνέλευσης στην Ουαλία και Συνέλευσης στη Βόρεια Ιρλανδία. Οι δε νόμοι περί αυτοδιοίκησης στην Ουαλία και τη Σκωτία υιοθετήθηκαν με περιφερειακά δημοψηφίσματα¹⁴⁴.

Στην Αγγλία θεσπίσθηκε η άμεση εκλογή του Δημάρχου του Λονδίνου το 1997 και ενισχύθηκε η αποκέντρωση των διοικητικών υπηρεσιών χωρίς όμως την πρόβλεψη για άμεση εκλογή περιφερειακών οργάνων. Τα Κοινοβούλια των τριών αυτοδιοικούμενων περιοχών εξοπλίστηκαν με διαφορετικές αρμοδιότητες το καθένα: το κοινοβούλιο της Σκωτίας διαθέτει πρωτογενή νομοθετική αρμοδιότητα, ενώ η εθνική Συνέλευση της Ουαλίας έχει αρμοδιότητα μόνο για δευτερογενή και όχι πρωτογενή νομοθεσία για συγκεκριμένους τομείς πολιτικής. Στη Βόρεια Ιρλανδία η Συνέλευση έχει πρωτογενείς νομοθετικές αρμοδιότητες και η εκτελεστική εξουσία αποτελείται από εκπροσώπους των δύο κοινοτήτων. Επομένως χαρακτηριστικό της μεταρρύθμισης του 1997 «είναι η "ασυμμετρία" της δεδομένου ότι προβλέπονται διαφορετικές αρμοδιότητες για το σώμα εκπροσώπησης κάθε περιφέρειας, ενώ μόνο για αποκέντρωση και όχι για αυτοδιοίκηση μπορεί να μιλήσει κανείς στην περίπτωση της Αγγλίας»¹⁴⁵.

Όσον αφορά την οικονομική αυτονομία των περιφερειών, η κεντρική κυβέρνηση ασκεί αυστηρό έλεγχο στα έσοδα και έξοδα των περιφερειών με συνέπεια η αυτονομία να περιορίζεται στην εξουσία των περιφερειών να

¹⁴³ Αντώνης Καρβούνης, Η Περιφερειακή διοίκηση και πολυβάθμια αυτοδιοίκηση στο Ηνωμένο Βασίλειο, σ. 23 επ. στον τόμο των Καρβούνη Αντ., Κολυβά Αθ., Λατσούδη Γεωργ., Πιτσούλη Χρ., Τριανταφύλλου Θεόφ., Χατζηχριστοδούλου Παν., Η περιφερειακή διοίκηση και η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση στις χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (αδημοσίευτη μελέτη), ΕΣΔΔ, Αθήνα 2003.

¹⁴⁴ Λίνα Παπαδοπούλου, Η τυποποίηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στα νέα συντάγματα της «Παλαιάς» Ευρώπης, σ. 195 επ. στον τόμο επιμ. Ξεν. Κοντιάδη Πέντε χρόνια μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001, τομ. Α., 2006.

κατανέμουν τους διαθέσιμους πόρους με βάση τις αποκεντρωμένες αρμοδιότητες.

10. Η Ιρλανδία.

Το 1994 θεσμοθετήθηκαν 8 περιφερειακές αρχές.

Το 1996 δημοσιεύθηκε το κείμενο «Καλύτερη Τοπική Αυτοδιοίκηση» για την μεταρρύθμιση και αναδιοργάνωση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το 1999 δημιουργήθηκαν οι δύο Περιφερειακές Συνελεύσεις.

11. Η Ισπανία.

Με το σύνταγμα του 1978 δημιουργήθηκαν οι Αυτόνομες Κοινότητες στη βάση της συνταγματικής αρχής της περιφερειακής αυτονομίας.

Το χρονικό διάστημα 1979 - 1983 με σειρά νομοθετικών πράξεων καθιερώθηκαν η ιεραρχική θέση και οι αρμοδιότητες των Αυτόνομων Κοινοτήτων.

Με τη νομοθετική μεταρρύθμιση του 1994 διευρύνθηκαν οι εξουσίες των Αυτόνομων Κοινοτήτων με τη μεταφορά αρμοδιοτήτων σε αυτές από το κράτος, αρμοδιότητες που ήταν σχετικές με τους τομείς της εκπαίδευσης και της υγείας¹⁴⁶.

Η δημιουργία των Αυτόνομων κοινοτήτων προήλθε ουσιαστικά από μια προσπάθεια ενδυνάμωσης των Ισπανικών Περιφερειών με έντονη εθνική ταυτότητα, δια της παρεχόμενης σε αυτές δυνατότητας να επιλέξουν ένα πλέον αποκεντρωμένο σύστημα αυτοδιοίκησης. Το αίτημα για την εγκαθίδρυση και ανάπτυξη των θεσμού των Αυτόνομων Κοινοτήτων, το οποίο συνδέθηκε απόλυτα με την εμπέδωση των δημοκρατικών θεσμών στην Ισπανία, υπήρξε ιδιαίτερα έντονο έτσι ώστε μέχρι το 1983 ο νεοσύστατος αυτός θεσμός να καταφέρει να λειτουργήσει σε ολόκληρη τη χώρα, παρά την αρχική ανισομερή ανάπτυξη του λόγω της προσωρινής πρόβλεψης για περιφέρειες «δύο ταχυτήτων». Σήμερα πλέον όλες οι Αυτόνομες Κοινότητες διαθέτουν σχεδόν το ίδιο καθεστώς αρμοδιοτήτων και περιφερειακής αυτονομίας, αποτελώντας το δυναμικότερα εξελισσόμενο θεσμό της χώρας σε επίπεδο αποκεντρωμένης (και μάλιστα αυτοδιοικούμενης) διακυβέρνησης.

¹⁴⁵ Στο ίδιο, σ. 196.

¹⁴⁶ Committee of the Regions, Strengthening regional and local democracy in the European Union, Part II, σ. 373, 2004.

12. Η Ιταλία.

Οι δεκαπέντε «κανονικές» Περιφέρειες άρχισαν να λειτουργούν μόλις μετά από τις άμεσες εκλογές του 1970. Παρά όμως την καθυστερημένη εκκίνησή τους και τους χρηματοδοτικούς περιορισμούς που τους επέβαλε η κεντρική εξουσία και το κομματικό σύστημα, οι Περιφέρειες και κυρίως αυτές της κεντρικής και Βόρειας Ιταλίας, απέκτησαν σημαντική θέση στο ιταλικό πολιτικο-διοικητικό τοπίο.

Το έτος 1997 με τον Νόμο 59 / 1997 (νόμος Basanini) ξεκινά η μεταφορά αρμοδιοτήτων και εξουσιών σε Περιφέρειες, Επαρχίες και Δήμους.

Με το Ν. 127 / 1997 έγιναν αλλαγές στη δομή των τοπικών αρχών και απλουστεύθηκε η εποπτεία των δραστηριοτήτων τους.

Με τη Νομοθετική Πράξη 112 / 1998 εδραιώθηκε η διανομή των εξουσιών μεταξύ του κράτους και των Περιφερειών, Επαρχιών, Δήμων κλπ.¹⁴⁷.

Ο Ν. 128 / 1998 επέκτεινε την εξουσία των Περιφερειών ώστε να έχουν το δικαίωμα να εφαρμόζουν κοινοτικές οδηγίες τόσο σε θέματα που έχουν αποκλειστικές αρμοδιότητες όσο και σε θέματα που έχουν συντρέχουσες αρμοδιότητες.

Για το λόγο αυτό έχει θεσπισθεί και ο θεσμός της Μόνιμης Διάσκεψης Κράτους - Περιφερειών (Conferenza Permanente Stato-Regioni), όπου οι Περιφέρειες εκπροσωπούνται στην χάραξη εθνικής πολιτικής.

Το Ιταλικό Σύνταγμα που αναθεωρήθηκε το 2001 στο άρθρο 116 προέβλεπε ιδιαίτερες μορφές αυτονομίας για ορισμένες περιοχές και στην παράγραφο 3 επέτρεπε με πρωτοβουλία των Περιφερειών και μετά από διαβούλευση με τις τοπικές αρχές να χορηγείται περαιτέρω αυτονομία και σε άλλες Περιφέρειες. Εισήχθη έτσι η δυνατότητα διαφοροποιημένης περιφερειακής αυτοδιοίκησης. Επίσης με το νέο άρθρο 117 υπάρχει γενική πρόβλεψη ότι οι νομοθετικές αρμοδιότητες ανήκουν στο κράτος και στις Περιφέρειες και η παρ. 3 περιλαμβάνει κατάλογο αποκλειστικών αρμοδιοτήτων του κράτους καθώς και εκείνων που είναι συντρέχουσες μεταξύ κράτους και Περιφερειών. Το τεκμήριο αρμοδιότητας συντρέχει υπέρ των Περιφερειών. Ακόμη, στην παράγραφο 5 του ίδιου άρθρου προβλέπεται ότι οι Περιφέρειες και οι

¹⁴⁷ Committee of the Regions, Devolution process in the European Union and the candidate countries, Devolution in Italy, σ. 2, January 2005

αυτόνομες επαρχίες φροντίζουν για την εφαρμογή και την εκτέλεση των διεθνών υποχρεώσεων και των πράξεων της Ε.Ε. με τη διαδικασία που ορίζει ο νόμος του κράτους.

Σκοπός της μεταρρύθμισης ήταν να αποκεντρωθεί προς τις Περιφέρειες ένας πυρήνας αρμοδιοτήτων σχετικών με σημαντικούς τομείς ώστε αυτές να μπορούν να αποφασίζουν ελεύθερα πως και πότε να ενεργοποιήσουν την αποκλειστική τους αρμοδιότητα στα αναφερόμενα θέματα δίχως να χρειάζεται να περιμένουν οποιαδήποτε έγκριση από το Κοινοβούλιο, όπως προβλέπεται από την παρ. 3 του άρθρου 116 του Συντάγματος.

Επίσης ανοικτό παραμένει το ενδεχόμενο για τη σύσταση ενός δεύτερου αντιπροσωπευτικού οργάνου σε τοπική βάση δηλ. μιας δεύτερης βουλής που θα αντιπροσωπεύει τις Περιφέρειες και θα συνεισφέρει ως ένας συνδυαστικός κρίκος μεταξύ των Περιφερειών και του εθνικού Κοινοβουλίου σύμφωνα με τα ομοσπονδιακά πρότυπα.

Το άρθρο 119 του ιταλικού Συντάγματος κατοχυρώνει, επίσης, την οικονομική αυτονομία των Περιφερειών και των τοπικών αρχών, οι οποίες μπορούν πλέον όχι μόνον να λαμβάνουν έσοδα από το κράτος αλλά και να επιβάλουν δικούς τους φόρους. Έτσι εισήχθησαν περιφερειακοί φόροι, οι οποίοι καλύπτουν τα έσοδα της Περιφέρειας κατά 80%. Τούτο ενισχύει κατά πολύ την οικονομική αυτονομία των Περιφερειών που μπορούν πλέον να καθορίζουν τη δημοσιονομική τους πολιτική.

Η συνταγματική μεταρρύθμιση της περιφερειακής αυτοδιοίκησης στην Ιταλία επιδίωξε μια ισορροπία ανάμεσα στα διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης, με τέτοιο τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα της διακυβέρνησης και ο σεβασμός των τοπικών ιδιαιτεροτήτων με παράλληλη εγγύηση της εθνικής πολιτικής ενότητας και συνοχής¹⁴⁸.

13. Η Κύπρος.

Τα τελευταία χρόνια δεν υπάρχει οποιαδήποτε εξέλιξη σε ό,τι αφορά το status των διοικητικών διαμερισμάτων.

14. Η Λεττονία.

¹⁴⁸ Λίνα Παπαδοπούλου, Αυτοδιοικητικές τάσεις στην Ευρωπαϊκή ένωση: Μια συγκριτική επισκόπηση, σ. 136, στο Περ. «Διεθνής και Ευρωπαϊκή πολιτική» τεύχ. 4, 2007.

Το 1997 τροποποιήθηκε η σύνθεση των Συμβουλίων των Διοικητικών Διαμερισμάτων ώστε να αποτελούνται από εκλεγμένους αντιπροσώπους των δήμων.

Τον Οκτώβριο του 1998 ψηφίσθηκε νόμος για την μεταρρύθμιση των επιπέδων διοίκησης.

15. Η Λιθουανία.

Μέχρι το 1994 υπήρχε μόνο ο πρώτος βαθμός αυτοδιοίκησης. Στις 19/7/1994 ψηφίσθηκε νόμος για τη μεταρρύθμιση των επιπέδων διοίκησης που θέσπισε 10 νομούς ως δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης.

Στις 15-12-1994 ψηφίσθηκε νόμος για τον τρόπο που θα διοικούνται οι νομοί και αποσαφηνίσθηκαν οι αρμοδιότητες που τους απονέμονται.

Στις 14-5-1998 ψηφίσθηκε νόμος για τη διοικητική εμποπτεία των τοπικών αρχών και την κατάλληλη εφαρμογή των τοπικών αποφάσεων.

Στις 20-7-2000 ψηφίσθηκε νόμος για την περιφερειακή ανάπτυξη.

Στις 25-6-2003 ψηφίσθηκε νόμος για την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων που ασκούσαν από την κυβέρνηση και οι οποίες διαμοιράζονταν μεταξύ των τοπικών αρχών¹⁴⁹.

16. Το Λουξεμβούργο.

Το Λουξεμβούργο δεν διαθέτει Περιφερειακό επίπεδο διοίκησης¹⁵⁰ αλλά τα διοικητικά διαμερίσματα είναι εκλογικές περιφέρειες που εξυπηρετούν την κρατική αποκέντρωση και αποτελούνται από τους Δήμους που βρίσκονται εντός της γεωγραφικής ενότητας δικαιοδοσίας τους.

17. Η Μάλτα.

Η Μάλτα ακολούθησε τη διαδικασία μεταφοράς αρμοδιοτήτων στην αυτοδιοίκηση και όχι τη διαδικασία της αποκέντρωσης. Άλλωστε οι Περιφέρειες (:Διοικητικές Ενότητες) που διαθέτει είναι αμιγώς διοικητικές και αποτελούνται από τοπικά συμβούλια.

18. Η Ουγγαρία.

Με το Ν. 21 / 1996 για τον περιφερειακό σχεδιασμό και την περιφερειακή ανάπτυξη τα Διοικητικά Διαμερίσματα θα μπορούσαν να αποφασίζουν για τη

¹⁴⁹ Committee of the Regions, Devolution process in the European Union and the candidate countries, Devolution in Lithuania, σ. 2, January 2005

¹⁵⁰ Committee of the Regions, Devolution process in the European Union and the candidate countries, Devolution in Luxenburg, σ. 2, January 2005

δημιουργία μεγαλύτερων περιφερειών που θα διοικούνταν από το Περιφερειακό Αναπτυξιακό Συμβούλιο το οποίο αποτελείται από εκπροσώπους της κεντρικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Το 1999 με νόμο για την περιφερειακή ανάπτυξη και τον περιφερειακό σχεδιασμό οι Νομοί κλήθηκαν να δημιουργήσουν 7 διοικητικές περιφέρειες ενώ επεκτάθηκαν οι αρμοδιότητες του Περιφερειακού Αναπτυξιακού Συμβουλίου.

19. Η Ολλανδία.

Αν και η Ολλανδία δεν έχει περιφερειακό επίπεδο διοίκησης (κρατικές αποκεντρωμένες ή αυτοδιοικούμενες μονάδες), ήδη από το 1958 δημιούργησε μαζί με τη Δυτ. Γερμανία την Euregio, την πρώτη διασυνοριακή (cross-frontier) δομή στην Ευρώπη που περιελάμβανε τρεις περιφερειακές συσσωματώσεις (associations). Λίγο αργότερα, το 1963, θεσπίσθηκε η Rhine-Waal Euregio, ένα διασυνοριακό δημόσιο σώμα μεταξύ των δύο χωρών. Έκτοτε υπογράφηκαν τρεις διασυνοριακές συνεργασίες μεταξύ των δύο χωρών (1980, 1989, 1991) και σήμερα έχουν ιδρυθεί άλλες 7 διασυνοριακές συνεργασίες όπως η Euregio (συνολικά 9, πλέον), μεταξύ των τοπικών και περιφερειακών εταίρων ανάμεσα στην Ολλανδία και το Βέλγιο και Ολλανδία - Γερμανία¹⁵¹.

20. Η Πολωνία.

Από 1-1-1999 θεσπίσθηκε η περιφερειακή αυτοδιοίκηση.

Στις 15-9-2000 ψηφίσθηκε νόμος για τις αρχές (principles) των χωρικών αυτοδιοικητικών μονάδων προκειμένου για τη συμμετοχή τους σε διεθνείς ενώσεις τοπικών και περιφερειακών αρχών.

21. Η Πορτογαλία.

Το Σοσιαλιστικό Κόμμα μετά την εκλογή του το 1995, θεώρησε την περιφερειακή διάρθρωση της χώρας ως ένα τρόπο εκσυγχρονισμού της διοίκησης και ανάπτυξης της δημοκρατίας, που θα έφερνε τη λήψη των αποφάσεων πλησιέστερα στους πολίτες. Έτσι δρομολόγησε πρόγραμμα περιφερειακής οργάνωσης με σκοπό την εφαρμογή της δημοκρατίας σε περιφερειακό επίπεδο. Τον Απρίλιο του 1998 θεσπίσθηκαν οι διοικητικές

¹⁵¹ Council of Europe, Structure and Operation of local and regional democracy, Netherlands , σ. 29 - 30, ed. Council of Europe Publishing 1999 και Committee of the Regions, , Devolution process in the European Union and the candidate countries, Devolution in Netherlands, σ. 2, January 2005.

Περιφέρειες οι οποίες δεν είχαν πολιτική αλλά μόνο διοικητική και δημοσιονομική αυτονομία και υποστήριζαν τις δραστηριότητες των Δήμων σεβόμενες την αυτονομία τους¹⁵². Το πρόγραμμα περιφερειοποίησης όμως απορρίφθηκε με το δημοψήφισμα του Νοεμβρίου 1998.

Το 1998 ψηφίσθηκε νόμος για τα δημόσια οικονομικά των αυτόνομων Περιφερειών.

Στη συνέχεια με το Ν. 224 / 9-8-2001 αναδιοργανώθηκαν οι περιφερειακές επιτροπές συνεργασίας.

Με το Ν. 10/13-5-2003 πραγματοποιήθηκε μεταρρύθμιση στις Μητροπολιτικές Περιφέρειες ενώ στις 17-7-2004 ιδρύθηκε το Υπουργείο πόλεων, τοπικής διοίκησης, οικιστικής και περιφερειακής ανάπτυξης.

22. Η Ρουμανία.

Με τον Ν. 151 / 1998 για την περιφερειακή ανάπτυξη ιδρύθηκαν οι 8 Περιφέρειες.

Με τον Ν. 315 / 2004 προωθήθηκαν μέτρα για την περιφερειακή ανάπτυξη.

23. Η Σλοβενία.

Η Σλοβενία τα τελευταία είκοσι χρόνια δεν προέβη σε μεταρρυθμίσεις που να ενισχύουν την αποκέντρωση, αλλά μεταφέρθηκαν με νόμο αρμοδιότητες στην τοπική αυτοδιοίκηση (ιδίως το διάστημα 1993 - 1996).

23. Η Σλοβακία.

Στις 1-7-1996 ιδρύθηκαν οι Περιφέρειες.

Με την 302 / 4-7-2001 Πράξη οι Περιφέρειες έγιναν ο τρίτος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης.

Με την υπ. αριθ. 416 Πράξη του Σεπτεμβρίου 2001 πραγματοποιήθηκε μεταφορά αρμοδιοτήτων από την κεντρική διοίκηση στους δήμους και τις Περιφέρειες.

24. Η Σουηδία.

Το 1997 ψηφίσθηκε νόμος για την περιφερειακή διοικητική οργάνωση, το 1999 δημιουργήθηκαν 4 πιλοτικές περιφέρειες και το 2001 πάρθηκε απόφαση για συνέχιση του προγράμματος περιφερειοποίησης.

¹⁵² Committee of the Regions, Strengthening regional and local democracy in the European Union, Part II, σ. 237, 2004.

Στη Σουηδία οι αρμοδιότητες του κράτους έχουν σταδιακά αποκεντρωθεί. Παραμένει όμως στην εξουσία του κράτους η θέσπιση νόμων που καθορίζουν το νομικό πλαίσιο για τις δραστηριότητες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Το κράτος παρέχει επίσης καθοδήγηση και ασκεί εποπτεία στην περιφερειακή διοίκηση μέσω της αρμοδιότητάς του να εκδίδει διατάγματα και κανονισμούς και να εξετάζει τη νομιμότητα των αποφάσεων που λαμβάνονται σε τοπικό επίπεδο μέσω του διοικητικού δικαστηρίου εφέσεων και του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου, καθώς επίσης και να ελέγχει την τοπική διοίκηση μέσω κρατικών μηχανισμών¹⁵³.

25. Η Τσεχική Δημοκρατία.

Με τη Συνταγματική Πράξη 347 / 1997 ιδρύθηκαν 14 Περιφέρειες που άρχισαν να λειτουργούν με την υπ. αριθ. 129 /2000 νομοθετική Πράξη από το 2000.

Με την υπ. αριθμ. 248 / 2000 νομοθετική Πράξη ενισχύθηκε η Περιφερειακή ανάπτυξη.

26. Η Φινλανδία.

Το 1994 ψηφίστηκε νόμος για την περιφερειακή ανάπτυξη με τον οποίο αναμορφώθηκε η περιφερειακή διοίκηση και η αυξήθηκαν οι αρμοδιότητες των Περιφερειών σε ότι αφορά την περιφερειακή ανάπτυξη και τη λήψη αποφάσεων. Με αυτόν το νόμο πολλές αρμοδιότητες για την περιφερειακή ανάπτυξη μεταβιβάστηκαν στα περιφερειακά συμβούλια.

Από τα προεκτεθέντα στοιχεία για το θεσμό της Περιφέρειας και τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις των είκοσι (20) περίπου τελευταίων χρόνων στα κράτη - μέλη της Ε.Ε. είναι δυνατόν να διατυπωθεί το συμπέρασμα ότι οι περιφέρειες των κρατών - μελών της Ε.Ε., και ιδίως της Ε.Ε. των 15, έχουν ουσιαστικό ρόλο στη διαμόρφωση της πολιτικής ατζέντας καθώς και στη λήψη των αποφάσεων εντός των περισσότερων κρατών μελών της Ε.Ε. Αν μπορούσε κανείς να δώσει το στίγμα της ευρωπαϊκής περιφέρειας στις διαδικασίες αυτές μάλλον θα παρατηρούσε ότι έχει εν γένει ρόλο προγραμματικό και αποστολή τον προγραμματισμό της περιφερειακής ανάπτυξης στο χώρο ευθύνης που της έχει ανατεθεί. Σε ορισμένες χώρες (ιδίως αυτές του ομοσπονδιακού συστήματος) ο ρόλος της Περιφέρειας είναι και επιτελικός - σχεδιαστικός

¹⁵³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Η τοπική αυτοδιοίκηση και η Ευρώπη, σ. 109, 1997.

(αφού διαθέτει νομοθετικές εξουσίες και εκπροσωπεί τις χώρες στα Συμβούλια Υπουργών π.χ. Γερμανία, Αυστρία) ενώ σε άλλες ο προγραμματικός χαρακτήρας της Περιφέρειας είναι ασθενέστερος (όταν η περιφέρεια λειτουργεί ως «βραχίονας του κράτους» - ιδίως στις χώρες όπου υφίσταται διοικητική περιφερειοποίηση). Στις υπόλοιπες χώρες ο προγραμματικός χαρακτήρας της περιφέρειας παίρνει σχεδόν τον ιδεοτυπικό του χαρακτήρα. Εκτός όμως από τον προγραμματικό χαρακτήρα που έχουν οι Περιφέρειες οι σχέσεις κέντρου - περιφέρειας στα κράτη - μέλη διέπονται και από την αποκέντρωση των λειτουργιών στο διοικητικό τους σύστημα. Ωστόσο «η έμφαση που δίνουν οι πολιτικές της Ε.Ε. στα δύο αυτά στοιχεία συμβάλλει...στη συνειδητοποίηση της ανάγκης για θεσμική μεταρρύθμιση, στο μέτρο που υπάρχει ο φόβος, ιδιαίτερα σε χώρες συγκεντρωτικής παράδοσης, μήπως η ανεπαρκής "περιφερειακή διοίκηση" αποτελέσει γι' αυτές μειονέκτημα»¹⁵⁴.

Από την προηγηθείσα ανάλυση προκύπτει ως **συμπέρασμα** ότι αν στα πλαίσια των κρατών μελών η Περιφέρεια έχει τον ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο του «προγραμματισμού της περιφερειακής ανάπτυξης» στο πλαίσιο της Ε.Ε. ο ρόλος της είναι υποβοηθητικός: είναι συμβουλευτικός δηλ. μη αποφασιστικός και στην καλύτερη των περιπτώσεων (του lobby των περιφερειακών αρχών στις Βρυξέλλες και στο Στρασβούργο) έντονα διεκδικητικός. Ωστόσο παρ' όλες τις δυνατότητες ενίσχυσης των Περιφερειών (που παρουσιάζονται παρακάτω) η μεταφορά του ρόλου της Περιφέρειας από το εθνικό κράτος στο ενωσιακό γίνεσθαι είναι ιδιαίτερα δυσχερής και ίσως ανέφικτη: προϋποθέτει ότι η Ε.Ε. θα εξελιχθεί σύμφωνα με το ομοσπονδιακό πρότυπο οργάνωσης και τότε είναι δυνατόν να απονεμηθούν στις Περιφέρειες ή στην Επιτροπή των Περιφερειών προγραμματικού χαρακτήρα αρμοδιότητες και λειτουργίες.

3.4. Οι προοπτικές του θεσμού της περιφέρειας ως προς τις διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικών και λήψης αποφάσεων στην Ε.Ε.

Ο ρόλος των τοπικών και περιφερειακών αρχών στην ευρωπαϊκή ενοποίηση αποτυπώθηκε στην έκθεση Napolitano που παρουσιάστηκε το έτος 2002.

¹⁵⁴ Καλλιόπη Σπανού, Ελληνική διοίκηση και Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, σ. 66, 2001.

Σύμφωνα μ' αυτή την έκθεση, η διαδικασία περιφερειοποίησης συμβάλλει στην επίτευξη της ουσιαστικής προσέγγισης των ευρωπαϊών πολιτών με το ενωσιακό θεσμικό σύστημα. Ο αναβαθμισμένος μελλοντικός θεσμικός ρόλος της Ευρωπαϊκής Περιφέρειας συνίσταται στη συμβολή της Περιφέρειας τόσο σε θεσμικές και νομοθετικές επιλογές για την Ε.Ε. όσο και στην εφαρμογή μιας μεθόδου διακυβέρνησης που καταλήγει στον εκδημοκρατισμό των κοινοτικών διαδικασιών λήψης αποφάσεων.

Οι δυνατότητες αποφασιστικής εμπλοκής της Ευρωπαϊκής Περιφέρειας στο κοινοτικό γίγνεσθαι μπορούν να περιλάβουν τις ακόλουθες παρεμβάσεις:

1^{ov}) Οι οργανισμοί περιφερειακής αυτοδιοίκησης των κρατών μελών της Ε.Ε. θα μπορούσαν να συμμετάσχουν στις διαδικασίες αναθεώρησης των καταστατικών συνθηκών της Ε.Ε. κατά το στάδιο της διαβούλευσης, ιδίως όταν η αναθεώρηση αυτή γίνεται ύστερα από Σχέδιο που εκδίδει Συνέλευση ή άλλο όργανο όπως αυτό του Σχεδίου Συνταγματικής Συνθήκης το 2004¹⁵⁵.

2^{ov}) Η Περιφέρεια θα ήταν δυνατό να συμβάλλει στην επεξεργασία του παράγωγου κοινοτικού δικαίου ιδίως αν γενικευόταν η εφαρμογή της διαδικασίας της συναπόφασης κατά τη λήψη αποφάσεων στην Ε.Ε.. Η συμμετοχή αυτή θα γινόταν στο πλαίσιο της προνομοθετικής διαδικασίας καθιστώντας δημοκρατικότερη τη διαδικασία, αναθέτοντας στην Περιφέρεια συμβουλευτικού χαρακτήρα αρμοδιότητες. Αυτή η καινοτομία θα συνέβαλλε στην ορθή και δίκαιη εκτέλεση του κοινοτικού δικαίου¹⁵⁶.

3^{ov}) Η ενεργός συμμετοχή των Περιφερειών στην κοινοτική διαδικασία μέσω της σύμπραξης με την κεντρική κυβέρνηση στη συνολική εκπροσώπηση του κράτους μέλους. Έτσι ενώ σήμερα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκπροσωπεί τους πολίτες της Ε.Ε., σύμφωνα με το άρθρο 203 εδάφ. 1 της Συνθ.Ε.Κ. που κατήργησε την αποκλειστική δυνατότητα των κυβερνήσεων να δεσμεύουν τα

¹⁵⁵ Είναι προφανές ότι τα όργανα της πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης των κρατών -μελών ή η ΕΤΠ δεν θα μπορούσαν να έχουν «λόγο» στην αναθεώρηση των Συνθηκών όταν αυτή πραγματοποιείται με το συμβατικό τρόπο της Διακυβερνητικής Διάσκεψης, όπως δηλ. έχει συμβεί μέχρι σήμερα. Ωστόσο στην Ευρωπαϊκή Συνέλευση που κατέθεσε Σχέδιο Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης το 2004 εκπροσωπήθηκαν τα βασικά όργανα της Ε.Ε., οι Κυβερνήσεις των κρατών - μελών, καθώς και τα επικουρικά όργανα της Ε.Ε. με εκπρόσωπό τους που όμως μετείχε ως παρατηρητής. Σε περίπτωση, επομένως, που η αναθεώρηση των Συνθηκών πραγματοποιείται με τη συνδρομή Συνέλευσης ή άλλου παρεμφερούς οργάνου η ΕΤΠ θα ήταν δυνατό να συμμετάσχει με εκπρόσωπό της που θα ήταν μέλος πλέον της Συνέλευσης και θα εξέφραζε την διαμορφωθείσα κοινή συνισταμένη των θέσεων της ευρωπαϊκής περιφέρειας. Για την Ευρωπαϊκή Συνέλευση που κατέθεσε το σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης βλ. Γιώργου Παπαδημητρίου, Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σ. 62 επ., 2002.

κράτη μέλη, δίνεται η δυνατότητα εκπροσώπησης σε εξουσιοδοτημένο από την κυβέρνηση αντιπρόσωπο να δεσμεύει την κυβέρνηση του κράτους - μέλους που αντιπροσωπεύει, ο οποίος θα μπορούσε να προέρχεται και από περιφερειακή αρχή.

4^ο) Τέλος θα μπορούσε να ενθαρρυνθεί η αναγνώριση στην ΕΤΠ του δικαιώματος προσφυγής στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο με σκοπό την άμεση προστασία των προνομίων της.

Απαραίτητη προϋπόθεση για την πραγματοποίηση αυτών των δυνατοτήτων που υφίστανται είναι η ύπαρξη πολιτικής βούλησης από τα κράτη - μέλη και από τα βασικά όργανα της Κοινότητας (Συμβούλιο, Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) για τη στήριξη του θεσμού της Περιφέρειας ανεξάρτητα από τις βραχυχρόνιες ζημιές και το πολιτικό κόστος. Επιπροσθέτως, άλλωστε, σύμφωνα και με μία πτυχή της αρχής της επικουρικότητας, αυτή «δεν αφορά μόνο τα κράτη μέλη αλλά και της ενότητές τους στο βαθμό που αυτές έχουν νομοθετικές αρμοδιότητες του εθνικού συνταγματικού δικαίου»¹⁵⁷.

Η ενίσχυση του θεσμικού ρόλου της Περιφέρειας στο ευρωπαϊκό policy making και decision making εξαρτάται από το βαθμό αποκέντρωσης που θα επιτύχει διαχειριστικά, δημοσιονομικά και διοικητικά η ευρωπαϊκή περιφέρεια. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί στα πλαίσια της χρηστής διακυβέρνησης από την ποιότητα της διοικητικής οργάνωσης, από την λειτουργική αποκέντρωση και από τον σεβασμό των δικαιωμάτων του πολίτη.

3.5. Ο Περιφερισμός (Regionalismus) και η διαδικασία περιφερειοποίησης (Regionalization) στην Ε.Ε.

Από την παραπάνω παρουσίαση των συνταγματικών και διοικητικών δομών των κρατών μελών της Ε.Ε. καθώς και των μεταρρυθμίσεων των τελευταίων χρόνων στις χώρες αυτές διαφαίνεται ότι υπάρχει μια ισχυρή τάση περιφερειοποίησης¹⁵⁸ - όταν αυτό επιτρέπεται χωρικά και ανάλογα με τις οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές ανάγκες της εκάστοτε χώρας. Η τάση αυτή ενισχύεται και αναμένεται να ενισχυθεί ακόμη περισσότερο λόγω της

¹⁵⁶ Θεόφ. Τριανταφύλλου, όπ.π., σ. 108 (2005) και Παν. Γρηγορίου, όπ. π., σ. 33 (2006).

¹⁵⁷ Η 3^η Δήλωση της Γερμανίας, Αυστρίας και Βελγίου την οποία έλαβε «υπό σημείωση» η Διακυβερνητική Διάσκεψη και περιλαμβάνεται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1998).

¹⁵⁸ Περιφερειοποίηση (Regionalization) είναι η «γενικευμένη μεταφορά εξουσίας σε θεσμούς που βρίσκονται στην περιφέρεια του διοικητικού μηχανισμού», Gerard Timsit, Κράτη και διοικήσεις, σ. 196, 1989.

σταδιακής εξέλιξης της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ειδικότερα στον τομέα της περιφερειακής ανάπτυξης και διαχείρισης ευρωπαϊκών πόρων. Φαίνεται ότι οι περιφέρειες θα αποτελέσουν μια δομή-κλειδί για το μέλλον της Ευρώπης. Ωστόσο η τάση για αποκέντρωση αρμοδιοτήτων δεν συμβαδίζει με την οικονομική αυτοδυναμία των αποκεντρωμένων διοικητικών επιπέδων. Εκτός ορισμένων εξαιρέσεων βασική πηγή εσόδων συνιστούν οι κρατικές επιχορηγήσεις ή φόροι οι οποίοι όμως ελέγχονται από την Κεντρική διοίκηση.

Επίσης υφίσταται η τάση συρρίκνωσης της Δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης η οποία δέχεται τις πιέσεις δύο πόλων: από την μια πλευρά της κρατικής διοίκησης και της Περιφέρειας (όπου υπάρχει) και από την άλλη πλευρά της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης.

Στο πλαίσιο της Ε.Ε. η διαδικασία της περιφερειοποίησης είναι καρπός μιας πολιτικής και θεσμικής δυναμικής που διακρίνεται για την ανομοιογένειά της και διαφέρει από κράτος σε κράτος. Ο ρόλος που διαδραμάτισε η Ε.Ε. σε αυτή την εξέλιξη ήταν ουσιαστικός: αρχικά η περιφερειοποίηση προχώρησε μέσω της κοινοτικής περιφερειακής πολιτικής (1974 - 1992) ενώ στη συνέχεια συνέβαλε και η πολιτική συνοχής (1992 και μετά) με στόχο την άμβλυση των περιφερειακών ανισοτήτων. Επομένως η σύγκλιση κέντρου - περιφέρειας ήταν το πεδίο όπου κατεξοχήν επέτυχε η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση: «Οι πολιτικές της περιφερειακής συνοχής είναι αυτές που επέτρεψαν στο εγχείρημα της μεσογειακής διεύρυνσης να αποτελέσει ταυτόχρονα άλμα εμπάθυνας»¹⁵⁹. Υπό αυτή την έννοια «η διαδικασία της περιφερειοποίησης αποτελεί την άλλη όψη της ομοσπονδίωσης»¹⁶⁰.

Από τη διαδικασία της περιφερειοποίησης ευνοήθηκε στα πλαίσια της διοικητικής οργάνωσης των κρατών μελών της Ε.Ε. η διοικητική περιφερειοποίηση ως κύριος μοχλός υλοποίησης των πολιτικών αυτών.

Σήμερα μπορούμε να διακρίνουμε τέσσερις (4) τύπους περιφερειοποίησης στην Ε.Ε. με βάση τη συνταγματική και διοικητική δομή των κρατών - μελών της: 1) Τα ενιαία κράτη με διοικητική αποκέντρωση, 2) τα ενιαία κράτη με

¹⁵⁹ Γιώργος Παγουλάτος, Ευρωπαϊκό μοντέλο, διεύρυνση και η δυναμική του εξευρωπαϊσμού, σ. 2 στην ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Πρόκλησης www.Proeuro.gr, Φεβρουάριος 2007.

¹⁶⁰ Παναγιώτης Γρηγορίου, Αντώνης Μεταξάς, Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση & Ευρωπαϊκή περιφέρεια, σ Πρόλογος, 2006

περιφερειακή αποκέντρωση, 3) τα ενιαία κράτη με περιφερειακή αυτοδιοίκηση και 4) τα ομοσπονδιακά περιφερειοποιημένα κράτη (βλ. Πίνακα 3).

1. Η διοικητική περιφερειοποίηση υφίσταται σε χώρες οι οποίες διαθέτουν περιφερειακό επίπεδο διοίκησης αλλά αυτό είναι υποδεέστερο του εθνικού κράτους, τα όργανα δε του επιπέδου αυτού διορίζονται από την κεντρική κυβέρνηση ή προέρχονται από τις αυτοδιοικητικές μονάδες του κράτους - μέλους και εξαρτώνται από την κεντρική διοίκηση. Σκοπός της διοικητικής περιφερειοποίησης είναι η προαγωγή της περιφερειακής οικονομικής ανάπτυξης και για το λόγο αυτό καθίσταται επιτακτική η συνεργασία των περιφερειακών αρχών με την τοπική αυτοδιοίκηση¹⁶¹.

2. Τα ενιαία κράτη με περιφερειακή αποκέντρωση. Στο είδος αυτό της περιφερειοποίησης υφίσταται διαδικασία δημιουργίας μιας νέας περιφερειακού επιπέδου αρχής (σε υψηλότερο επίπεδο από αυτό που βρίσκονται οι υφιστάμενες τοπικές αρχές) που θα εκλέγεται άμεσα και θα αντιστοιχεί στο επίπεδο που ονομάζουμε Περιφέρεια. Ωστόσο αυτή η διαδικασία δεν έχει ολοκληρωθεί ακόμη.

3. Τα ενιαία κράτη με περιφερειακή αυτοδιοίκηση. Στο είδος αυτό της περιφερειοποίησης είναι αυτά στα οποία υφίστανται εκλεγμένες από το εκλογικό σώμα περιφερειακές κυβερνήσεις με συνταγματική πρόβλεψη και διαθέτουν νομοθετικές εξουσίες και υψηλό βαθμό αυτονομίας.

4. Η περιφερειοποίηση μέσω ομοσπονδιακών αρχών εμφανίζεται μόνο στα ομοσπονδιακά κράτη (Αυστρία, Γερμανία, Βέλγιο). Στο είδος αυτό της περιφερειοποίησης υφίστανται περιφερειακές κυβερνήσεις οι οποίες εκλέγονται άμεσα και διαθέτουν νομοθετικές εξουσίες ενώ ο καταμερισμός των αρμοδιοτήτων μεταξύ αυτών και του ομοσπονδιακού κράτους γίνεται από το Σύνταγμα.

Η διοικητική δομή του περιφερειακού επιπέδου Διοίκησης στα κράτη μέλη της Ε.Ε¹⁶² με βάση τον τετραπλό αυτό διαχωρισμό των τύπων περιφερειοποίησης παρουσιάζεται στον παρακάτω πίνακα:

¹⁶¹ Leygues J-C. Multi - level governance Linking and networking the various regional and local levels, σελ. 7, report by working group on: Group 4c.

¹⁶² Στο ίδιο , σελ. 7

ΠΙΝΑΚΑΣ 3

Η διοικητική δομή του περιφερειακού επιπέδου διοίκησης στα κράτη της Ε.Ε.

Ενιαία κράτη με Διοικητική Αποκέντρωση	Ενιαία κράτη με Περιφερειακή αποκέντρωση	Ενιαία κράτη με περιφερειακή αυτοδιοίκηση	Ομοσπονδιακά περιφερειοποιημέν α Κράτη
<ul style="list-style-type: none">• Ελλάδα• Κύπρος• Ιρλανδία• Λουξεμβούργο (αν και τα Διοικητικά Διαμερίσματα δεν αποτελούν περιφέρειες)• Πορτογαλία (2 Αυτόνομες Περιφέρειες)• περιφέρειες)• Ρουμανία• Βουλγαρία• Σλοβενία• Ουγγαρία• Εσθονία• Λεττονία	<ul style="list-style-type: none">• Γαλλία• Φινλανδία (1 Αυτόνομη Περιφέρεια)• Σουηδία• Δανία• Πολωνία• Τσεχική Δημοκρατία	<ul style="list-style-type: none">• Ηνωμένο Βασίλειο• Ιταλία• Ισπανία• Σλοβακία	<ul style="list-style-type: none">• Γερμανία• Αυστρία• Βέλγιο

ΠΗΓΗ: Leygues J-C. - Multi - level governance Linking and networking the various regional and local levels, σελ. 7, report by working group on: Group 4c. May 2001 και επεξεργασία δική μας.

Στη διοικητική περιφερειοποίηση, σε όποιες χώρες αυτή υφίσταται, ενδημούν αρκετά στοιχεία από το συγκεντρωτικό διοικητικό σύστημα. Η διοικητική περιφερειοποίηση είναι το πρώτο και λιγότερο εκτεταμένο στάδιο αποκέντρωσης, κατά τη διαδικασία αποκέντρωσης των λειτουργιών εντός του κράτους μέλους. Αποτελεί δε και την πολυπληθέστερη κατηγορία στην οποία

εντάσσονται οι περιφέρειες των κρατών μελών της Ε.Ε. και ιδίως των χωρών της Ανατολικής Ευρώπης που εισήλθαν στην Ε.Ε. μετά το 2004.

Τα ενιαία κράτη με περιφερειακή αποκέντρωση διαθέτουν σε μεγαλύτερο βαθμό μια τάση περιφερειοποίησης αν και το κεντρικό κράτος διατηρεί για λογαριασμό του σε πολλούς καθοριστικούς τομείς τις πλέον σημαντικές αρμοδιότητες. Επίσης, πρέπει να επισημανθεί ότι σε ορισμένες χώρες υπάρχει εκπρόσωπος του κράτους επικεφαλής στις Περιφέρειες ο οποίος, μεταξύ άλλων, εγγυάται το σεβασμό στον νόμο και ενεργεί «a posteriori» έλεγχο νομιμότητας στις ενέργειες της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ακόμη αξίζει να σημειωθεί ότι στις χώρες που ανήκουν σ' αυτό το πρότυπο ο ρόλος της Περιφέρειας αν και είναι προγραμματικός στη διαμόρφωση πολιτικής, είναι καθαρά συμβουλευτικός στη λήψη των αποφάσεων, σε αντίθεση με το ομοσπονδιακό μοντέλο.

Στα ενιαία κράτη με περιφερειακή αυτοδιοίκηση οι Περιφέρειες έχουν σε ορισμένα θέματα νομοθετικές αρμοδιότητες ισάξιες με αυτές των περιφερειών στα ομοσπονδιακά κράτη. Έτσι στην Ιταλία και την Ισπανία οι Περιφέρειες και οι Αυτόνομες Κοινότητες αντίστοιχα έχουν αρμοδιότητες που ο νόμος δεν μπορεί να διαφοροποιήσει, διαθέτουν όργανα που είναι εκλεγμένα από το εκλογικό σώμα και τείνουν να λειτουργούν όπως τα Lander στα Ομοσπονδιακά συστήματα διακυβέρνησης της Αυστρίας και της Γερμανίας.

Στα ομοσπονδιακά περιφερειοποιημένα κράτη οι προσπάθειες για την αποκέντρωση λειτουργιών σε περιφερειακό επίπεδο [ομόσπονδα κράτη: Γερμανία, Αυστρία και Περιφέρειες/(Πολιτιστικές) Κοινότητες: Βέλγιο] έχει συντελέσει στην καλύτερη οργάνωση της διοίκησης και στην αποτελεσματική εξυπηρέτηση του πολίτη, παρά το γεγονός ότι η επιρροή της Ομοσπονδίας παραμένει έντονη πάνω στα άλλα επίπεδα διοίκησης με αποτέλεσμα να περιορίζεται η ευελιξία των κρατιδίων και της πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης - αν και το Σύνταγμά τους εγγυάται των διαχωρισμό των λειτουργιών των επιπέδων διοίκησης. Ωστόσο απόδειξη της ενδυνάμωσης των κρατιδίων και των περιφερειών στις τρεις ανωτέρω χώρες θεωρείται το γεγονός ότι έχουν επιτύχει τη συμμετοχή τους στην ομοσπονδιακή εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου σε συγκεκριμένα ζητήματα που εμπíπτουν στη νομοθετική τους αρμοδιότητα και στη συμμετοχή εκπροσώπων των Lander στο Συμβούλιο Υπουργών της Ε.Ε.

Η δυναμική των ανωτέρω διαδικασιών περιφερειοποίησης στο πλαίσιο του ενωσιακού γίνεσθαι ήταν τέτοια που έκανε τους «κοινοτοκούς» να αναφέρονται στο φαινόμενο του «Περιφερισμού» (Regionalismus) ο οποίος «εκφράζει τις διεκδικήσεις της ευρωπαϊκής περιφέρειας για μεγαλύτερη αυτονομία στη διαχείριση των κοινωνικών θεμάτων απέναντι στη στάση της κεντρικής εξουσίας των κρατών – μελών»¹⁶³. Ο ευρωπαϊκός περιφερεισμός διακρίνεται σε αφομοιωτικό (με ισχυρή πολιτική και οικονομική διάσταση), σε αυτονομιστικό (με ισχυρό σημείο αναφοράς την αναζήτηση διακρίσεων) και σε μειονοτικό / εθνικιστικό (με ισχυρή ιστορική και πολιτισμική διάσταση)¹⁶⁴.

Κατόπιν των ανωτέρω παρατηρούμε ότι μόνο στις χώρες της Δυτικής Ευρώπης συναντάται το φαινόμενο του περιφερεισμού ενώ στην Ανατολική Ευρώπη συναντάται το φαινόμενο της περιφερειοποίησης και μάλιστα περισσότερο με τη μορφή της διοικητικής περιφερειοποίησης. Η δημιουργία αυτόνομων περιφερειακών οργανισμών στα νέα 12 κράτη - μέλη συναντά γενικευμένη απροθυμία με αποτέλεσμα η εγκαθίδρυση μορφών περιφερειακής αυτονομίας στις χώρες αυτές (με εξαίρεση την Πολωνία, την Τσεχική Δημοκρατία και την Σλοβακία) να μην αναμένεται σύντομα¹⁶⁵.

Η ερμηνευτική προσέγγιση που αναγνωρίζει έναν αυξημένο ρόλο στην ευρωπαϊκή περιφέρεια είναι η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση «όπου το κράτος είναι ένας αποφασιστικός κρίκος, όχι όμως ο μοναδικός, και μάλιστα δεν είναι πλέον σε θέση να ελέγξει πλήρως τον τρόπο κατανομής της εξουσίας στα διάφορα επίπεδα»¹⁶⁶. Σύμφωνα με τη θεωρία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης «η διαμόρφωση της ευρωπαϊκής πολιτικής "χαρακτηρίζεται από αμοιβαία εξάρτηση, συμπληρωματικές λειτουργίες και αλληλοεπικαλυπτόμενες αρμοδιότητες" μεταξύ υπερεθνικών, κρατικών και υποεθνικών θεσμών καθώς και ομάδων πίεσης»¹⁶⁷. Συνεπώς η ευρωπαϊκή ενοποίηση έχει οδηγήσει στη μετατόπιση του κέντρου βάρους κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων από τα εθνικά εκτελεστικά όργανα προς τους υπερεθνικούς πολιτικούς θεσμούς. Στα πλαίσια αυτά «οι θεωρητικοί της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης προωθούν την έννοια μιας "Ευρώπης με

¹⁶³ Παν. Γρηγορίου, Το θεσμικό μέλλον της Ευρωπαϊκής Περιφέρειας, σ. 18, (2006).

¹⁶⁴ Στο ίδιο, σελ. 18.

¹⁶⁵ Θεόφ. Τριανταφύλλου, Η περιφερειακή διοίκηση και πολιτική στην Ευρώπη, σ. 121, όπ.π., 2005.

¹⁶⁶ Σπυρίδων Φλογαίτης, Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, στο περ. Εφημερίδα διοικητικού δικαίου, σ. 115 τεύχ. 1, 2005.

περιφέρειες" (και όχι των περιφερειών) αναφερόμενοι "στην απαίτηση εκ μέρους των υποεθνικών αρχών για παράλληλη επιρροή, και όχι αντικατάσταση, των κρατικών εκτελεστικών οργάνων". Όντας σε μια σχέση "αμφιλεγόμενης ιεραρχίας", οι υποεθνικές αρχές καθίστανται συμπληρωματικοί, μη ιεραρχικοί δίαυλοι για την υποεθνική κινητοποίηση στην ευρωπαϊκή πολιτεία»¹⁶⁸.

Από την προηγηθείσα ανάλυση προκύπτει κατά την άποψή μας ότι η λήψη των αποφάσεων στην Ε.Ε. προσιδιάζει περισσότερο, κατά την άποψή μας, προς τις γραφειοκρατικές θεωρίες λήψης αποφάσεων λόγω του μεγάλου αριθμού των υπηρεσιών της Επιτροπής, του Συμβουλίου, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της ΕΟΚΕ και της ΕΤΠ που εμπλέκονται στις διαδικασίες αυτές, καθώς και προς την μαρξιστική προσέγγιση διότι οι προτάσεις των αποφάσεων διέρχονται από μία διαδρομή (βλ. παραπάνω υποσ. 49, σελ. 18) στην οποία κατά την πρώτη φάση κατάρτισης του σχεδίου της πρότασης από μεσαίους υπαλλήλους ασκούν σοβαρές πιέσεις και οι ομάδες πίεσης όπου συνήθως ισχυρότερα είναι τα επιχειρηματικά συμφέροντα¹⁶⁹.

4. Συμπεράσματα

Ο θεσμός της Περιφέρειας υφίσταται στα περισσότερα κράτη - μέλη της Ε.Ε. αλλά αντιστοιχεί σε διαφορετικές διοικητικές οντότητες και πολιτικές πραγματικότητες ανάλογα με το κράτος - μέλος. Η περιφέρεια άλλοτε

¹⁶⁷ Δημήτρης Χρυσόχου, Θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, σ. 198, 2001.

¹⁶⁸ Μιχ. Τσινισιζέλης - Δημ. Χρυσόχου, Πολιτική θεωρία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, σ. 133, στον τόμο Μαραβέγια Ναπ., Τσινισιζέλη Μιχ., (επιμ.) Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδ. Θεμέλιο 2007. Ένας τρόπος με τον οποίο διαχέεται η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στα κράτη μέλη της Ε.Ε. είναι ο εξευρωπαϊσμός των εθνικών θεσμών. Με τον όρο αυτό εννοούμε «τις μεταβολές ο οποίες επέρχονται στα πολιτικο- διοικητικά συστήματα, ως αποτέλεσμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης» Καλλιόπη Σπανού, Ελληνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, σ. 29, 2001. Ο εξευρωπαϊσμός περιγράφει τη διαρκή προσπάθεια ανταπόκρισης στις απαιτήσεις του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, την αλληλοδιείσδυση του ευρωπαϊκού και των εθνικών μηχανισμών λήψης απόφασης, την επίδραση της Ε.Ε. στο περιεχόμενο των εγχώριων δημόσιων πολιτικών και τη συμμόρφωση των τελευταίων προς τις ευρωπαϊκές πολιτικές.

¹⁶⁹ Σύμφωνα με τη θεωρία της συλλογικής δράσης του M. Olson (The Logic of collective action, edit. 1957) η δράση της μικρής ομάδας είναι περισσότερο αποτελεσματική κατά τη διαδικασία λήψης των αποφάσεων. Και αυτό γιατί κάθε μέλος της μικρής ομάδας συμμετέχει ενεργά στην πραγματοποίηση του κοινού σκοπού. Οι ομάδες πίεσης που είναι ολιγομελείς (ολιγοπώλια, μονοπώλια) διαθέτουν μεγάλη επιρροή στην πολιτική εξουσία γιατί η συλλογική τους δράση είναι αποτελεσματική για την εξυπηρέτηση των ειδικών τους συμφερόντων. Αντίθετα οι μεγάλες ομάδες (καταναλωτές, μισθωτοί εργαζόμενοι, φορολογούμενοι) δεν διαθέτουν μεγάλη δύναμη και η συλλογική τους δράση είναι ελάχιστα αποτελεσματική, επειδή δεν υπάρχει ενεργός συμμετοχή των μελών τους στην κοινή προσπάθεια της ομάδας. Βλ. Σάκη Καραγιωργα, Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους, I, σ. 370-371, εκδ. Παπαζήση, 1980.

εμφανίζεται ως θεσμός αποκέντρωσης, άλλοτε ως θεσμός αυτοδιοίκησης και άλλοτε ως θεσμός που αποτελεί έκφραση της ομοσπονδιακής συγκρότησης ενός κράτους - μέλους της Ε.Ε.

Στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής στην Ε.Ε. συνεργάζονται στενά χορεία θεσμικών οργάνων, ποικίλες ομάδες συμφερόντων και πλειάδα ατόμων. Κατά τη συνεργασία αυτή συμμετέχουν και οι ευρωπαϊκές Περιφέρειες ως ομάδες πίεσης ενώ θεσμοθετημένο συμβουλευτικό ρόλο έχει η Επιτροπή των Περιφερειών.

Στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στην Ε.Ε. συμπράττουν τα τρία βασικά όργανα της Ε.Ε. (Συμβούλιο, Επιτροπή, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο) και έχουν καθιερωθεί ευρύτατα περιθώρια ακρόασης των ενδιαφερόμενων μερών, μέσω ιδίως των υποχρεωτικών γνωμοδοτήσεων της ΕΤΠ.

Τα τελευταία 20 περίπου χρόνια στα κράτη μέλη της Ε.Ε. και ιδίως στα κράτη της Ε.Ε. των 15 πραγματοποιήθηκαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις στο διοικητικό τους σύστημα οι οποίες ανέδειξαν την Περιφέρεια στο ρόλο του προγραμματιστή της περιφερειακής ανάπτυξης, στο πεδίο εφαρμογής που έχει αρμοδιότητα. Σε ορισμένες χώρες (αυτές με ομοσπονδιακό σύστημα οργάνωσης) ο ρόλος της Περιφέρειας είναι και επιτελικός αφού διαθέτει νομοθετικές εξουσίες και εκπροσωπεί τις χώρες στο Συμβούλιο Υπουργών της Ε.Ε. π.χ. Γερμανία, Αυστρία) ενώ σε άλλες χώρες ο προγραμματικός χαρακτήρας της Περιφέρειας είναι αθενέστερος (στα κράτη όπου υπάρχει διοικητική περιφερειοποίηση).

Η περιφερειακή πολιτική της Ε.Ε. ενεργοποιήθηκε εντονότερα μετά την μεταρρύθμιση των Κανονισμών του 1988 και ακόμα περισσότερο με τη Συνθήκη του Maastricht προκειμένου να αντιμετωπισθούν οι περιφερειακές ανισότητες στα κράτη μέλη της Ε.Ε μετά από τις δύο διευρύνσεις της δεκαετίας του 1980. Προς τούτο εφαρμόσθηκαν τρία Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (1989 - 2006) και ήδη έχει ξεκινήσει η εφαρμογή του τέταρτου ΕΣΠΑ. Οι σχετικές δαπάνες για την κοινωνική συνοχή αντιπροσωπεύουν πλέον το 40% του κοινοτικού προϋπολογισμού και έχουν οκταπλασιαστεί μέσα σε 20 χρόνια (1986 - 2006). Η περιφερειακή πολιτική της Ε.Ε. από το 1993 ως το 2006 επέτυχε να περιορίσει τις περιφερειακές ανισότητες μεταξύ των Περιφερειών διαφορετικών χωρών αλλά περιόρισε σε μικρότερο βαθμό τις ανισότητες μεταξύ των περιφερειών κάθε χώρας χωριστά.

Παρ' όλο που η αντιστοιχία μεταξύ της περιφερειακής πολιτικής και της περιφερειοποίησης δεν μπορεί να θεωρηθεί δεδομένη, η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική και τα διαρθρωτικά ταμεία έχουν ένα ρόλο «οικοδόμησης θεσμών»: στα 12 νέα κράτη μέλη της Ε.Ε. αναπτύσσεται μια δυναμική σύγκλιση στα πολιτικο-διοικητικά τους συστήματα κατά την τρέχουσα δεκαετία. Αυτό συμβαίνει μέσα από μία "σχετική σύγκλιση" των περιφερειακών πολιτικών ως προς τη μορφή και τον χειρισμό των τοπικών υποθέσεων που δεν νοούνται πλέον χωρίς αναφορά στην Ευρώπη¹⁷⁰. Και θα ήταν σκόπιμο στο σημείο αυτό να θυμηθούμε τον Jacques Delors όταν προ διετίας ανέφερε ότι «εάν αύριο υποχρεωνόμασταν να καταργήσουμε όλες τις ενισχύσεις οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στην Ιταλία, την Ισπανία, την Πορτογαλία, τη Γαλλία με το πρόσχημα ότι πρέπει να βοηθήσουμε τα κράτη που είναι πιο πίσω, θα αφαιρούσαμε ...το άλας της γης. Γιατί τόσες Περιφέρειες ενδιαφέρονται για την Ευρώπη; Είναι επειδή επωφελούνται όχι μόνο από τις πιστώσεις, αλλά και από τον συνεταιρισμό τους με τους θεσμούς και τις άλλες Περιφέρειες»¹⁷¹.

Επίσης σε ό,τι αφορά την ΕΤΠ η συμμετοχή της στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων στην Ε.Ε. είναι πολύ περιορισμένη. Και τούτο διότι εκφέρει μόνο γνωμοδοτήσεις (υποχρεωτικές, προαιρετικές ή κατόπιν δικής της πρωτοβουλίας) στο πλαίσιο της διαδικασίας διαβούλευσης (άρθρο 250 Συνθ. Ε.Ε.), της διαδικασίας συνεργασίας (άρθρο 252 Συνθ. Ε.Ε.) και της διαδικασίας της συναπόφασης (άρθρο 251 Συνθ. Ε.Ε.) κατά την προκαταρκτική φάση της νομοθέτησης δηλ. μετά την πρόταση της Επιτροπής όταν ζητείται η γνώμη της ΕΤΠ από το Συμβούλιο προκειμένου να ληφθεί η απόφαση (η νομοθετική πράξη) από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Από την εξέταση των διοικητικών δομών αποκέντρωσης στα κράτη μέλη της Ε.Ε. διαπιστώνεται ότι υφίσταται μια ισχυρή τάση περιφερειοποίησης (ιδίως με τη μορφή της διοικητικής περιφερειοποίησης), τάση που ενισχύεται και αναμένεται να ενισχυθεί ακόμη περισσότερο λόγω της σταδιακής εξέλιξης της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ιδίως στα 12 νέα κράτη μέλη της

¹⁷⁰ Καλλιόπη Σπανού, Ελληνική διοίκηση και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, σ. 66, όπ.π. 2001.

Ένωσης. Επίσης στην Ε.Ε. παρατηρείται το φαινόμενο του Περιφερισμού ιδίως στη κράτη – μέλη της Ε.Ε. των 15, το οποίο ενδέχεται να ενισχυθεί σε περίπτωση που η Ε.Ε. βαδίσει με αποφασιστικότερα βήματα προς την κατεύθυνση της ομοσπονδίας.

Οι προοπτικές της Ευρωπαϊκής Περιφέρειας για αποφασιστική εμπλοκή στις διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής και λήψης αποφάσεων περιλαμβάνουν τη συμμετοχή των Περιφερειών στις διαδικασίες αναθεώρησης των καταστατικών συνθηκών της Ε.Ε. κατά το στάδιο της διαβούλευσης, την επεξεργασία του παράγωγου κοινοτικού δικαίου και τη συμμετοχή των περιφερειών στην εκπροσώπηση του κράτους μέλους στα κοινοτικά όργανα.

¹⁷¹ Ζακ Ντελόρ, Η ενότητα της Ευρώπης: ένα σχέδιο για τον 21^ο αιώνα. Ομιλία που εκφωνήθηκε κατά την έναρξη του ακαδημαϊκού έτους 2005 - 2006 στο Ευρωπαϊκό Κολλέγιο της Πάρις. Η ομιλία δημοσιεύθηκε στον ιστοτόπο www.proeuro.gr τον Φεβρουάριο του 2006.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

- Αθανασόπουλος Κωνσταντίνος, Περιφερειακή διοίκηση και τοπική αυτοδιοίκηση τόμ. Α, και τόμ. Β. Αθήνα 2000.
- Αλεξόπουλος Άρης, Αφανείς μορφές πολιτικής και γραφειοκρατικές αντιπαραθέσεις: Ο ρόλος της Επιτροπής στην ομοσπονδιακή οικοδόμηση, σ. 40 επ. στο περ. Τετράδια Πολιτικής Επιστήμης, τεύχ. 1 / 2002.
- Ανδρέου Γιώργος, Συνοχή και διαρθρωτική πολιτική στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδ. Παπαζήση 2002.
- Ανδρικοπούλου Ελένη, Οι περιφέρειες στην ευρωπαϊκή ένωση, εκδ. Θεμέλιο 1995.
- Ανδρικοπούλου Ελένη, Περιφερειακή Πολιτική στη δεκαετία του 1980 και προοπτικές, σ. 347 επ. στον τόμο επιμ. Π. Γετίμη, Γρ. Καυκαλά, Ναπ. Μαραβέγια «Αστική και περιφερειακή ανάπτυξη» εκδ. Θεμέλιο 1994
- Ανδρικοπούλου Ελένη, Η πολιτική συνοχής και οι προοπτικές της στο νέο Ευρωπαϊκό χώρο, σ. 339 επ., στον τόμο επιμ. Ελ. Ανδρικοπούλου, Γρ. Καυκαλά, Ο νέος Ευρωπαϊκός χώρος, εκδ. Θεμέλιο 2000
- Ανδρικοπούλου Ελένη, Εδαφική συνοχή και χωρική ανάπτυξη στην Ευρωπαϊκή ένωση, σ. 173 επ. στον τόμο επιμ. Γρ. Καυκαλά, Ζητήματα Χωρικής Ανάπτυξης, εκδ. Κριτική 2005.
- Ανδρικοπούλου Ελένη, Η έννοια της συνοχής, σ. 67 στον τόμο επιμ. Παναγιώτη Γετίμη - Γρ. Καυκαλά, Χώρος και Περιβάλλον, εκδ. Τόπος 2003.
- Bevir Mark, Rhodes R.A.W, Αναλύοντας τα δίκτυα, σ. 23 επ. στο περ. Επιστήμη και Κοινωνία, τεύχ. 10, 2003.
- Γετίμης Παναγιώτης, Εναλλακτικές μορφές αστικής διακυβέρνησης στην Ευρώπη, σ. 468 επ. στον τόμο επιμ. Ελ. Ανδρικοπούλου, Γρ. Καυκαλάς «Ο νέος Ευρωπαϊκός Χώρος», εκδ. Θεμέλιο 2000.
- Γετίμης Παναγιώτης, Περιφερειακή πολιτική και ανισότητες, σ. 34 επ., στο περ. «Οικονομικός ταχυδρόμος», τεύχ. 52 (2538) 28/12/2002.
- Chandler J.A., Δημόσια Διοίκηση Συγκριτική ανάλυση, εκδ. Παπαζήση, 2003

- Γιαννακόπουλος Κωνσταντίνος, Η θεσμική θεώρηση της αρμοδιότητας των διοικητικών οργάνων, στο περ. «Το Σύνταγμα» τεύχ. 6 / 2003.
- Γρηγορίου Παναγιώτης, Το μέλλον της Ευρώπης και η συνοχή του ευρωπαϊκού χώρου, Αθήνα εκδ. Παπαζήση, 2002
- Γρηγορίου Παναγιώτης, Το θεσμικό μέλλον της Ευρωπαϊκής περιφέρειας, σ. 17 επ., στον τόμο επιμ. Παναγιώτη Γρηγορίου - Αντ. Μεταξά, Ευρωπαϊκή περιφέρεια και διακυβέρνηση, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 2006.
- Γρηγορίου Παναγιώτης, Σύγχρονες εκδοχές της ομοσπονδίουσης. Από την Καναδική εμπειρία στο Ευρωπαϊκό όραμα, Ιούλιος 2007, στην ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Πρόκλησης: www.proeuro.gr
- Δεκλερής Μιχαήλ (επιμ.), Διοίκηση συστημάτων, Εισαγωγή, σ. 25 επ. εκδ. Α. Σάκκουλας 1989.
- Ελληνική Προεδρία Ευρωπαϊκό Φόρουμ για την τοπική ανάπτυξη και απασχόληση, Τοπική κοινωνία και Πολιτικές Ανάπτυξης, Ρόδος 16 -17, Μαΐου 2003.
- Επιτροπή των Περιφερειών, Η τοπική και περιφερειακή δημοκρατία στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδ. Υπηρεσία επίσημων εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1999.
- Επιτροπή των Περιφερειών, Εισαγωγή στην Επιτροπή των Περιφερειών, 2002, εκδ. Υπηρεσία Επίσημων εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Επιτροπή των Περιφερειών, Επιτροπή των Περιφερειών εν συντομία, 2006, εκδ. Υπηρεσία Επίσημων εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Επιτροπή των Περιφερειών, Οι πολιτικές προτεραιότητες της Επιτροπής των Περιφερειών, 2002, εκδ. Υπηρεσία Επίσημων εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση μια λευκή βίβλος σ. 71 επ. στα «Τετράδια Αυτοδιοίκησης» τεύχ. 2/2002
- Επιτροπή των Περιφερειών, Νέες μορφές διακυβέρνησης στην Ευρώπη, σελ. 9 επ. «Τετράδια Αυτοδιοίκησης» τεύχ. 2/ 2000
- Ευρωπαϊκή Ένωση, Ευρωπαϊκή Κοινότητα, επιμ. Μαρία Χατζηδάκη, εκδ. Τέσσερα έψιλον, 1993
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Η τοπική αυτοδιοίκηση και η Ευρώπη, εκδ. Υπηρεσία Επίσημων εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1997.

- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Οι διαρθρωτικές δράσεις 2000 - 2006, εκδ. Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2000.
- Hague Rod - Harrop Martin, Σύγχρονη Πολιτική και Διακυβέρνηση, εκδ. Κριτική 2005.
- Heywood Andrew, Εισαγωγή στην πολιτική, εκδ. Πόλις 2006.
- Ιωακειμίδης Παναγιώτης, Η Ευρώπη σε αναζήτηση νέας αρχιτεκτονικής, εκδ. Θεμέλιο 1992 (ιδίως σ. 95 επ.)
- Ιωακειμίδης Παναγιώτης, Ευρωπαϊκή πολιτική Ένωση, εκδ. Θεμέλιο 1993.
- Ιωακειμίδης Παναγιώτης, Ευρωπαϊκή Ένωση και ελληνικό κράτος, εκδ. Θεμέλιο 1998.
- Ιωακειμίδης Παναγιώτης, Η Συνθήκη του Άμστερνταμ, εκδ. Θεμέλιο 1998.
- Ιωακειμίδης Παναγιώτης, Το μέλλον της Ευρώπης, εκδ. Ι. Σιδέρη, 2000.
- Καρβούνης Αντ., Κολυβά Αθ., Λατσούδη Γεωργ., Πιτσούλης Χρ., Τριανταφύλλου Θεόφ., Χατζηχριστοδούλου Παν, Η περιφερειακή διοίκηση και η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση στις χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης (αδημοσίευτη μελέτη), ΕΣΔΔ, Αθήνα 2003.
- Καρκατσούλης Παναγιώτης, Η διακυβέρνηση στην Εποχή της παγκοσμιοποίησης: Το ευρωπαϊκό παράδειγμα, σ. 1 -20, περ. Επιστήμη και Κοινωνία, τεύχ. 10, 2003 εκδ. Α. Σάκκουλα.
- Καρκατσούλης Παναγιώτης, Το κράτος σε μετάβαση, εκδ. Σιδέρη 2004.
- Καυκαλάς Γρηγόρης, Προοπτικές της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης και τάσεις συγκρότησης του νέου Ευρωπαϊκού χώρου, σ. 19 επ., στον τόμο επιμ. Ελ. Ανδρικοπούλου, Γρ. Καυκαλά, Ο νέος Ευρωπαϊκός χώρος, εκδ. Θεμέλιο 2000
- Koontz H. - O' Donnell C., Οργάνωση και Διοίκηση, Μια συστημική και ενδεχομενική ανάλυση των διοικητικών λειτουργιών τόμ. 1^{ος}, εκδ. Παπαζήση 1980.
- Κουσκουβέλης Ηλίας, Λήψη αποφάσεων - κρίση - διαπραγμάτευση, εκδ. Παπαζήση, 1997.
- Κωστόπουλος Τρύφων, Ευρωπαϊκή Ένωση και τοπική Αυτοδιοίκηση, εκδ. Παπαζήση, 1996,
- Λάβδας Κώστας, Δημόσιες σφαίρες στο πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης: κρατικότητα, πολυφωνία και θεσμοποίηση στις

διαδικασίες εξευρωπαϊσμού, σ. 63 επ., στο περ. Τετράδια Πολιτικής Επιστήμης, τεύχ. 1 / 2002.

- Κώστας Λάβδας, Δι' εσόπτρου εν Αινίγματι: Κρατικότητα και Μορφές θεσμοποίησης στο Πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σ, 13 - 26 περ. Γεωεστρατηγική - Ινστιτούτο Αμυντικών Αναλύσεων, τεύχ. 5, Μάιος - Αύγουστος 2004.
- Λάβδας Κώστας - Χρυσόχου Δημήτρης, Νέες κατευθύνσεις στη μελέτη της ευρωπαϊκής πολιτείας, 2007 ανάπτυπο.
- Leonardi R. - R. Nanetti, Ευρώπη και Αυτοδιοίκηση, σ. 14 - 15, εφημ. Αυγή της Κυριακής, φ. 15/8/1992.
- Λύκος Μαρτίνος, Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και ελληνική περιφερειακή ανάπτυξη, σ. 155 επ. στο τόμο επιμ. Ναπολέων Μαραβέγια - Θεόδ. Σακελαρόπουλου «Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και Ελλάδα», εκδ. Διόνικος 2006
- Μακρυδημήτρης Αντώνιος, Προσεγγίσεις στη θεωρία των οργανώσεων, εκδ. Καστανιώτη 2004.
- Μακρυδημήτρης Αντώνιος, Θεωρητικά παραδείγματα και οργανωτικές συνιστώσες στη διαδικασία των αποφάσεων, σ. 28 - 72 στο περ. Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών, τεύχ. 88, 1988.
- Μαραβέγιας Ναπολέων, Τσινισιζέλης Μιχάλης, (επιμ.) Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση, εκδ. Θεμέλιο 2007.
- Μαραβέγιας Ναπολέων, Η περιφερειακή πολιτική, σ. 419 επ., στον τόμο επιμ. Ναπ. Μαραβέγια - Μιχ. Τσινισιζέλη, Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής ένωσης, εκδ. Θεμέλιο, 1995
- Μαραβέγιας Ναπολέων, Περιφερειακή πολιτική και οικονομική και κοινωνική συνοχή, σ. 733 - 763 στον τόμο Γ. Δημόπουλου, Ν. Μπαλτά, Ι Χασσιδ (επιμ.) Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές σπουδές, τόμ. Β., εκδ. Σιδέρης 2001.
- Μαραβέγιας Ναπολεων, Περιφερειακές ανισότητες και οικονομική ολοκλήρωση στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα, σελ. 409 επ. στον τόμο επιμ. Π. Γετίμη, Γρ. Καυκαλά, Ν. Μαραβέγια «Αστική και περιφερειακή ανάπτυξη: Θεωρία, ανάλυση και πολιτική», εκδ. Θεμέλιο 1994

- Μαραβέγιας Ναπολέων, Η ευρωπαϊκή εσωτερική αγορά και η δυναμική των περιφερειακών, σ. 335 - 374, στον τόμο επιμ. Πάνος Καζάκος «1992: η εξέλιξη της εσωτερικής αγοράς στην Ευρώπη και η Ελλάδα», εκδ Ιονική Τράπεζα, 1989.
- Ματθαίου Παναγιώτης, Ο ρόλος της τοπικής Αυτοδιοίκησης κατά τη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ενοποίησης, σ. 29 - 52, στο περ. Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, Τεύχ. 1, 1997
- Muller P. - Surel Y., Η ανάλυση των πολιτικών του κράτους, εκδ. Τυπωθύτω, 2002,
- Μούσης Νίκος, Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο - Οικονομία - Πολιτική, 8^η εκδ. 1999 και 9^η έκδ. 2001, εκδόσεις Παπαζήση.
- Μπενέκος Ηλίας (επιμ.), Η διεύρυνση της Ε.Ε. και το μέλλον της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, σελ. 30 επ. στο περ. «Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης» Τεύχ. 107, 2004.
- Μπρεδήμας Αντώνιος, Διεθνείς Οργανισμοί, σ.σ. 21 (ανάτυπο) Αθήνα 2001.
- Μπρεδήμας Αντώνιος, Διεθνείς Οργανισμοί, τόμ. Β., εκδ. Αντ. Σάκκουλα 1990
- Νάσκου - Περράκη Παρούλα, Το δίκαιο των διεθνών Οργανισμών. Η θεσμική διάσταση, εκδ. Αντ. Σάκκουλας 2005
- Nugent Neil, Πολιτική και διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, Πατάκη 2004
- Παγουλάτος Γεώργιος, Ευρωπαϊκό μοντέλο, διεύρυνση και η δυναμική του εξευρωπαϊσμού, στην ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Πρόκλησης: www.Proeuro.gr, Φεβρουάριος 2007
- Παγουλάτος Γεώργιος, Μεταξύ εμβάθυνσης και διεύρυνσης, ο ποδηλάτης πρέπει να συνεχίσει, σ. 124 επ., στο περ. Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική, εκδ. Παπαζήση, 2007.
- Παπαγιάννης Δονάτος, Η Επιτροπή των Περιφερειών της Ευρωπαϊκής ένωσης, στο περ. Επιθεώρηση Αποκέντρωσης, Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Περιφερειακής Ανάπτυξης, τεύχ 1997.
- Παπαγιάννης Δονάτος, Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, 2^η έκδ. Α. Σάκκουλας 1999.

- Παπαγιάννης Δονάτος, Η προβολή της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στη διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, σ. 14 επ. στο περ. «Βήμα των Διεθνών Σχέσεων», Τεύχ. 15, 2005.
- Παπαδάκη - Γιώτη Όλγα, Ευρωπαϊκή πολιτική ολοκλήρωσης και πολιτικές αλληλεγγύης, εκδ. Κριτική 2004.
- Παπαδασκαλόπουλος Αθ. - Χριστοφάκης Μαν., Περιφερειακός προγραμματισμός, εκδ. Παπαζήση 2002.
- Παπαδημητρίου Γεώργιος, Δημοκρατία και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1993.
- Παπαδημητρίου Γιώργος, Η συνταγματοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Παπαζήση, 2002.
- Παπαδημητρίου Κωνσταντίνος, Ο καταμερισμός αρμοδιοτήτων μεταξύ (κεντρικής και αποκεντρωμένης) διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης (Α και Β βαθμίδας), στο περ. «Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης» τεύχ. 10, 2004.
- Παπαδοπούλου Λίνα, Αυτοδιοικητικές τάσεις στην Ευρωπαϊκή ένωση: Μια συγκριτική επισκόπηση, στο περ. Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική, τεύχ. 4, εκδ. Παπαζήση, Ιανουάριος 2007.
- Παπαδοπούλου Λίνα, Η τυποποίηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στα νέα συντάγματα της «Παλαιάς» Ευρώπης, σ. 179 επ. στον τόμο επιμ. Ξεν. Κοντιάδη Πέντε χρόνια μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001, том. Α., Εκδ. Αντ. Σάκκουλα 2006.
- Περ. «Οικονομικός Ταχυδρόμος», Οι διαρθρωτικές πολιτικές μετά τη διεύρυνση, Η ολοκλήρωση της ευρύτερης Ευρώπης, σ. 71 επ. τεύχ. 14 (2552) 5/4/2003
- Παπαστάμκος Γιώργος, Τα μέλλον της Ευρωπαϊκής ένωσης - Η Ευρώπη των Περιφερειών, σ. 437 - 444, Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου, τεύχ. 3, 1992.
- Πασσάς Αργύριος - Τσέκος Θεόδωρος, Διαμόρφωση και άσκηση κρατικής πολιτικής, Πανεπιστημιακές σημειώσεις, Πάντειο Πανεπιστήμιο, 1999.
- Πασσάς Αργύριος, Βουλευτής «αγορητής» ή βουλευτής «διαπραγματευτής», σ. 15 επ. εισαγωγή στο βιβλίο του Δ.Θ. Τσάτσου, Τα Μεγάλα θεσμικά της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκδ. Σαββάλα, 2005.

- Pinder John, Η Ευρωπαϊκή Ένωση, 2006 εκδ. Ελληνικά Γράμματα - Το Βήμα
- Schmidt Manfred, Θεωρίες της Δημοκρατίας, εκδ. Σαββάλας, 2004.
- Sidjanski Dusan, Η Ομοσπονδίωση της Ευρώπης, εκδ. Παπαζήση, 1999 (1992)
- Σούλητη Ουρανία (επιμ.), Ευρωπαϊκή σκηνή, σ. 52 επ. στο περ. "Επιθεώρηση Τοπικής Αυτοδιοίκησης", τεύχ. 99, Μάρτιος 2002.
- Σπανού Καλλιόπη, Ελληνική Διοίκηση και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση, εκδ. Παπαζήση, 2001.
- Στεφάνου Κωνσταντίνος, Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, τομ. Γ' Πολιτικές και Δυναμική ολοκλήρωσης, εκδ. Σάκκουλα 1999.
- Στεφάνου Κωνσταντίνος, Θεσμική Συγκρότηση: Όργανα Λήψης Αποφάσεων, σ. 223 - 277, στο Α' τόμο των Κ. Στεφάνου, Αρ. Φατούρου, Θ. Χριστοδουλίδη (επιμ.) Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές. Ιστορία, Θεσμοί, Δίκαιο, εκδ. Σιδέρη, 2001.
- Timsit Gerard, Κράτη και διοικήσεις Συγκριτική μελέτη, Ελληνικές Πανεπιστημιακές εκδόσεις, 1989
- Τράντας Νίκος, Η τοπική διάσταση της κοινωνικής πολιτικής: Ευρωπαϊκή Ένωση - Ελλάδα, εκδ. ΙΣΤΑΜΕ, 2004.
- Τριανταφύλλου Θεόφιλος, Η περιφερειακή διοίκηση και πολιτική στην Ευρώπη, σ. 93 επ. στο περ. "Επιθεώρηση Διοικητικής Επιστήμης", Τεύχ. 11 / 2005.
- Τσάτσος Δημήτριος, Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία, εκδ. Λιβάνη, 2007
- Τσινισιζέλης Μιχάλης, Quo vadis Europa, εκδ. Σύγχρονες ακαδημαϊκές και επιστημονικές εκδόσεις, 2001.
- Τσινισιζέλης Μιχάλης, Θεωρία και αναθεώρηση, Το μετέωρο βήμα της Ε.Ε., σελ. 35 επ., στο περ. Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, τεύχ. 7, 1996.
- Μιχάλης Τσινισιζέλης, Η θεσμική μετεξέλιξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σ. 310 επ. στον τόμο επιμ. Σωτήρη Ντάλη, Από το Μάαστριχτ στο Άμστερνταμ, εκδ. Ι. Σιδέρη, 1997
- Τσούκαλης Λουκάς, Η νέα ευρωπαϊκή οικονομία, εκδ. Παπαζήση 1993.

- Φερύ Ζαν Μαρκ, Το ζήτημα του ευρωπαϊκού κράτους, εκδ. Παπαζήση, 2006 (2000).
- Φλογαΐτης Σπυρίδων, Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, στο περ. Εφημερίδα διοικητικού δικαίου, σ. 110 επ., τεύχ. 1, εκδ. Σάκκουλα, 2005.
- Vanhove N. - Klaassen L., Η Περιφερειακή Πολιτική της ΕΟΚ και των χωρών μελών της, εκδ. Παπαζήση 1984.
- Χλέπας Νικόλαος - Κομνηνός, Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση, εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1994.
- Χλέπας Νικόλαος - Κομνηνός, Η τοπική αυτοδιοίκηση, η συνθήκη του Μάαστριχτ και η ευρωπαϊκή ενοποίηση, σ. 89 - 111, στο περ. Το Σύνταγμα τεύχ. 1, 1993.
- Χρυσομάλλης Μ., Οι κοινοτικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων, σ. 279 - 293, στο Α' τόμο των Κ. Στεφάνου, Αρ. Φατούρου, Θ. Χριστοδουλίδη (επιμ.) Εισαγωγή στις Ευρωπαϊκές Σπουδές. Ιστορία, Θεσμοί, Δίκαιο, εκδ. Σιδέρη, 2001.
- Χρυσοχόου Δημήτρης, Θεωρία της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, εκδ. Παπαζήση 2003
- Χρυσοχόου Δημήτρης, Για μια ευρωπαϊκή res publica, εκδ. Παπαζήση 2005

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ.

- Assembly of European Regions, Declaration of the Assembly of European Regions on Regionalism in Europe, 1996.
- Benz A. - Eberlein B., Regions in European Governance: The Logic of Multilevel Interaction, European University Institute, Working Paper No 98/31 September 1998
- Bullock H., Mountford J, Stanley R., Better Policy - Making, Centre for Management and Policy Studies, Canada, November 2001.
- Carter Caitrona and Romain Pasquier, European Integration and Transformation of Regional Governance, 2005
- Cormick J Mc, The European Union, Politics and Policies, Westview Press 1999.

- Council of Europe, Draft on European Charter of Regional Self - Government, Recommendation 34, 3rd Article, 1997.
- Council of Europe, Structure and Operation of local and regional democracy, Netherlands, ed. Council of Europe Publishing 1999
- Committee of the Regions, Strengthening regional and local democracy in the European Union, Part I and Part II, 2004
- Committee of the Regions, A comprehensive survey of Regional and Local government structures in each Member State of the European Union, 2001. European Union.
- Committee of the Regions, Document, Regional and local government in Belgium, 2001.
- Committee of the Regions, Devolution process in the European Union and the candidate countries, January 2005
- Council of European Municipalities and Regions (CEMR), Local and regional structures in Europe, September 2005
- European Commission, A new partnership for cohesion: convergence, competitiveness, cooperation. Third report on economic and social cohesion, ed. February 2004.
- Hix Simon, The Political System of the European Union, New York St Martin's Press, 1999.
- Kohler - Koch Beate, European governance and system intergration, in European Governance Papers, No -05 - 01, 2005.
- Lavdas Kostas, The Europeanization of Greece, Interest politics and the crises of Integration, Ed. Macmillan 1997.
- Leygues J-C. - Multi - level governance Linking and networking the various regional and local levels, p.p. 1 - 47, report by working group on: Group 4c. May 2001.
- Lewis Jeffrey, The Methods of community in EU decision-making and administative rivalry in the Council's infrastructure, in Journal of European Public Policy 7:2 June 2000, p. 261 - 289
- Mc Aleavy P. - De Rynck, Regional or Local ? The EU's future Partners in Cohesion Policy, European University Institute Working Paper No 97/55 October 1997

- Nugent Neil, The European Commission, ed. Palgrave, Basingstone, 2001
- OECD, Fiscal Relations across Government levels, Economic Department Working Papers No 375, 2003.
- Obydenkova Anastassia, Democratization, Europeanization and Regionalization beyond the European Union, paper in EIOP vol. 10 No 1, 27-1-2006
- Painter Joe, European Citizenship and the Regions, Queens Papers on Europeanisation, Paper No 7 / 2003.
- Scharpf Fritz, Notes towards a theory of Multilevel Governing in Europe, November 2000, Max Planck Institute.
- Sidjanski Dusan, The Federal approach to the European Union or the quest for an unprecedented European Federalism ? Research and Policy Paper n° 14 July 2001.
- Tsembelis George, Agenda setting in the EU Constitution: From the Giscard Plan to the Pros Ratification (?) Document, Paper Presented at the Dosei conference Brussels 2005, σ. 1 - 43
- University of Leiden, Department of Public Administration, (authors: Truie Steen, Caspar van den Berg, Frits van der Meer, Patrick Overeem and Theo Toonen) Modernising Governments in the other countries, Summer 2005
- Wallace H. and Wallace W., Policy - Making in the European Union, Oxford University Press, Oxford, 1996.