



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ



ΕΘΝΙΚΟ
ΚΕΝΤΡΟ
ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ &
ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΕΘΝΙΚΗ ΣΧΟΛΗ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΚΟΙΝΗ ΦΑΣΗ ΣΠΟΥΔΩΝ

Επιστημονικά Υπεύθυνος: Δρ. Γεώργιος Παπαγεωργίου

Μάθημα: ΚΦ-Μ1.2

ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΜΕΛΕΤΗ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΧΩΡΟ

Συγγραφική Ομάδα: ΣΤΕΡΓΙΟΥ ΑΝΔΡΕΑΣ
ΑΠΟΣΤΟΛΟΠΟΥΛΟΣ ΔΗΜΗΤΡΗΣ
ΛΟΥΚΙΣΑΣ ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ
ΤΣΙΜΑΡΑΣ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ

Γ' ΕΚΠΑΙΔΕΥΤΙΚΗ ΣΕΙΡΑ

ΑΘΗΝΑ 2009

Ε.Σ.Τ.Α., 25/2009, Κοινή Φάση Σπουδών Γ΄ Εκπαιδευτική Σειρά της Ε.Σ.Τ.Α.

Απαγορεύεται η αναδημοσίευση, η αναπαραγωγή, ολική, μερική ή περιληπτική, ή κατά παράφραση ή διασκευή απόδοση του παρόντος περιεχομένου με οποιονδήποτε τρόπο, μηχανικό, ηλεκτρονικό, φωτοτυπικό, ηχογράφησης ή άλλο, χωρίς γραπτή άδεια του Διευθυντή της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης του Εθνικού Κέντρου Δημόσιας Διοίκησης και Αυτοδιοίκησης. Νόμος 2121/1993 & κανόνες Διεθνούς Δικαίου, που ισχύουν στην Ελλάδα.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	1
Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ	2
ΟΡΓΑΝΑ – ΘΕΣΜΟΙ – ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ	13
ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ	13
<i>Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο</i>	15
<i>Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης</i>	16
<i>Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή</i>	17
<i>Ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής</i>	19
<i>Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ)</i>	19
<i>Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ)</i>	20
<i>Τα Οικονομικά της Ένωσης</i>	21
<i>Ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης</i>	23
Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΈΝΩΣΗ	24
Η ΑΝΑΖΗΤΗΣΗ ΤΗΣ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΟΙΚΟΔΟΜΗΜΑ ΚΑΙ Ο ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΔΙΑΙΡΕΣΗΣ	28
Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ	40
Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΤΑΙΡΙΚΗΣ ΣΧΕΣΗΣ	46
ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ ΚΑΙ Ο ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ	51
ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ	62
ΣΚΙΑΓΡΑΦΗΣΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΠΟΛΥΒΑΘΜΙΑΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ	66
Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ – Η 4^η ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ 2007-2013	75
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	91

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το παρόν εγχειρίδιο σκοπεύει να εξοικειώσει τους σπουδαστές της Εθνικής Σχολής Τοπικής Αυτοδιοίκησης με τους βασικούς ευρωπαϊκούς θεσμούς και τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην ιστορική και τη σύγχρονή τους διάσταση. Δίνει έμφαση, ωστόσο, στις θεσμικές εκείνες διεργασίες που αφορούν την περιφερειακή ολοκλήρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση σε πανευρωπαϊκό επίπεδο. Αντλώντας στοιχεία από την υπάρχουσα ελληνόγλωσση και ξενόγλωσση βιβλιογραφία, προσπαθεί να συνοψίσει τις κύριες θεωρητικές συνιστώσες του αντικείμενου και να περιγράψει την εξελικτική πορεία της θεσμικής κατοχύρωσης των μορφών τοπικής αυτοκυβέρνησης στον ευρωπαϊκό χώρο από το τέλος του Δευτέρου Παγκοσμίου Πολέμου μέχρι σήμερα πάντα σε επίπεδο θεσμών πανευρωπαϊκού χαρακτήρα. Ενδεικτικά, εξάλλου, περιγράφονται ορισμένα ευρωπαϊκά συστήματα πολυβάθμιας αυτοδιοίκησης, αφού η εκτενής αναφορά σε συγκεκριμένες ευρωπαϊκές χώρες αποτελεί αντικείμενο της ειδικής φάσης σπουδών. Καταληκτικά γίνεται μια σύντομη, περιγραφική αναφορά στη περιφερειακή πολιτική της Ένωσης και τον αντίκτυπό της στην Ελλάδα.

Η ΕΞΕΛΙΞΗ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ

Η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ως ιδέα ή ως πολιτική κατάσταση είναι τόσο παλιά, όσο και η ίδια η ευρωπαϊκή ιστορία. Στη μορφή που αυτή εμφανίστηκε στο δεύτερο μισό του 20^{ου} αιώνα, παρουσιάστηκε ξανά στην εποχή του Καρλομάγνου γύρω στο 800 μ.Χ., στην εποχή του Ναπολέοντα στις αρχές του 19^{ου} αιώνα, αλλά και σε άλλες φάσεις της νεότερης Ευρώπης. Αν και ο πολιτικός κατακερματισμός αποδεικνυόταν στις πλείστες των περιπτώσεων ισχυρότερος των ενοποιητικών τάσεων, δε συνέβη το ίδιο και σε πολιτιστικό και πολιτικοϊδεολογικό επίπεδο.

Η καταλυτική επίδραση της Αναγέννησης, του αγγλικού κοινοβουλευτισμού, του διαφωτισμού και της Γαλλικής Επανάστασης (απόλυτος σεβασμός στην ανθρώπινη αξιοπρέπεια, ισοπολιτεία, ισονομία), αλλά και του χριστιανισμού και του εργατικού κινήματος, διαμόρφωσαν μία ενιαία ευρωπαϊκή κοινωνικοοικονομική παράδοση, φιλική στις αρχές της επιχειρηματικότητας και της ελεύθερης αγοράς με ισχυρά όμως στοιχεία κοινωνικής πρόνοιας και μέριμνας του κράτους για τα αδύναμα κοινωνικά στρώματα. Οι ετερόκλητοι αυτοί κοινωνικοί, ιδεολογικοί και πολιτιστικοί παράγοντες επέτρεψαν την ανάδειξη κοινωνικά ισορροπημένων και δημοκρατικά δομημένων κοινωνιών και μίας σύνθετης ευρωπαϊκής κουλτούρας που διαπερνά όλες τις πτυχές της ανθρώπινης, πολιτικής, κοινωνικής και οικονομικής δραστηριότητας.

Η ενιαία αυτή ευρωπαϊκή ταυτότητα χρειάστηκε να διανύσει απειράριθμους σταθμούς στην πορεία σφυρηλάτησής της, αντιπαλεύοντας φαινόμενα που την αναιρούσαν στο σύνολό της, τον εθνικισμό, τη θρησκευτική και πολιτική μισαλλοδοξία, το φασισμό και τον ολοκληρωτισμό, την αποικιοκρατία, τον αντισημιτισμό που επέφεραν όχι μόνο ρωγμές στην ευρωπαϊκή ταυτότητα, αλλά προκάλεσαν σειρά εξοντωτικών πολέμων, τους οποίους σήμερα εκ των υστέρων αντικρίζοντας το σύγχρονο ευρωπαϊκό οικοδόμημα και την πολιτική και οικονομική συνύπαρξη τόσων ευρωπαϊκών λαών, θα μπορούσαμε να χαρακτηρίσουμε αδελφοκτόνους.

Πολλοί ήταν οι διανοητές που με τον ένα ή τον άλλο τρόπο οραματίστηκαν ή έκαναν λόγο για μια ενιαία Ευρώπη, ένα κοινό όραμα πολύ πριν διατυπωθούν οι πρώτες συγκεκριμένες μορφές μίας ευρωπαϊκής συνεργασίας: ο Leibniz, ο Kant, ο Abbe de Saint Pierre, ο Saint Simon. Στη διάρκεια του Μεσοπολέμου έχουμε τις

πρώτες συστηματικές κινήσεις για την οικοδόμηση μιας Πανευρωπαϊκής Ένωσης. Υπό την επήρεια των ιδεών του ελληνικής καταγωγής Goudehove-Kallergi, συγγραφέα του βιβλίου «Πανευρώπη» (1923), στο οποίο υποστήριξε μία ομοσπονδιακή συνένωση των ευρωπαϊκών κρατών με στόχο τη διατήρηση της ειρήνης και της ευημερίας, εκδηλώθηκε το 1929 η κίνηση του γάλλου Υπουργού Εξωτερικών της Γαλλίας Aristide Briand, για τη δημιουργία μίας πανευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία όμως κατέρρευσε υπό το βάρος του φασισμού.

Μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο και την εκπόνηση του σχεδίου Marshall διαμορφώθηκαν για πρώτη φορά οι υλικές προϋποθέσεις για την οικονομική ολοκλήρωση της Ευρώπης. Τον Ιούνιο του 1947 ο τότε Υπουργός Εξωτερικών των ΗΠΑ ανακοίνωσε ότι οι ΗΠΑ ήταν διατεθειμένες να συνδράμουν στην οικονομική ανασυγκρότηση της Ευρώπης υπό την προϋπόθεση ότι αυτό θα τύγχανε αποδοχής από πολλές, αν όχι από όλες, τις ευρωπαϊκές χώρες και ότι οι ίδιες οι ευρωπαϊκές κυβερνήσεις θα αναλάμβαναν την ευθύνη για την εκπόνηση και υλοποίηση του προγράμματος αυτού. Το έτος 1948 αποτελεί ίσως το σημαντικότερο σταθμό στην πορεία προς την *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*. Πράγματι, το 1948 η οικονομική ανασυγκρότηση της Ευρώπης απέκτησε για πρώτη φορά υλική υπόσταση, καθώς με την υπογραφή της *Σύμβασης Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας* ιδρύθηκε ο ΟΕΟΣ (Οργανισμός Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας = Organisation Européenne de Collaboration Economique). Η ίδρυση του ΟΕΟΣ αποτελούσε την εκπλήρωση της βασικότερης προϋπόθεσης που είχαν θέσει οι Αμερικανοί, προκειμένου να συμβάλουν στην ανοικοδόμηση και στην πρώτη πραγματική οικονομική ολοκλήρωση της Ευρώπης.

Ο οργανισμός του ΟΕΟΣ απέτυχε, ωστόσο, να εκπληρώσει το στόχο της ως απόπειρα πολιτικής αναδιοργάνωσης της Ευρώπης και εκφυλλίστηκε γρήγορα σε έναν μηχανισμό διανομής δολαρίων αποξενωμένο από την ευρωπαϊκή κοινή γνώμη, αφού γρήγορα παρουσιάστηκαν έντονες διαφωνίες μεταξύ των κρατών-μελών που συμμετείχαν, για ζητήματα διάρθρωσης του ενδοευρωπαϊκού εμπορίου και συναλλαγών μεταξύ των ευρωπαϊκών χωρών.

Την 1^η Ιανουαρίου 1948 ιδρύθηκε η Benelux, η τελωνειακή ένωση αποτελούμενη από την Ολλανδία, το Βέλγιο και το Λουξεμβούργο, η οποία, καταργώντας δασμούς στις συναλλαγές μεταξύ των τριών χωρών και καθιερώνοντας ενιαίο δασμολόγιο έναντι προϊόντων τρίτων χωρών, έδωσε σημαντική ώθηση στην οικονομική

ολοκλήρωση της Δυτικής Ευρώπης. Ο πρώτος πανευρωπαϊκός χαρακτήρα θεσμός που συγκροτήθηκε, είναι το Συμβούλιο της Ευρώπης που ιδρύθηκε τελικά το 1949.

Παρά την αδιαμφισβήτητη δημοκρατική και στέρεα διάρθρωσή του, το Συμβούλιο της Ευρώπης δεν εξοπλίστηκε με τις αναγκαίες αρμοδιότητες για τη μετουσίωση των προσδοκιών που κλήθηκε να πραγματοποιήσει. Η υπόσταση του παρέμεινε ακαθόριστη και συγκεχυμένη. Αποτέλεσε μάλλον ένα forum επικοινωνίας και συνδιαλλαγής των βασικότερων συντελεστών του ευρωπαϊκού μεταπολεμικού συστήματος, παρά ένα όργανο πολιτικής με συγκροτημένη διεθνοπολιτική παρέμβαση. Sine qua non προϋπόθεση για την ευρωπαϊκή ενοποίηση, όπως και αργότερα για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, αποτέλεσε η υπέρβαση της προαιώνιας έχθρας των δύο ισχυρότερων και μεγαλύτερων χωρών της ηπειρωτικής Ευρώπης, της Γαλλίας και της Γερμανίας. Το σημαντικότερο βήμα στην κατεύθυνση αυτή ήταν η ρύθμιση ενός ζητήματος που είχε προκαλέσει φονικότατους πολέμους μεταξύ των δύο χωρών στο παρελθόν, η ρύθμιση δηλαδή της εκμετάλλευσης των κοιτασμάτων χάλυβα και άνθρακα της κοιλάδας του Ρουρ, που λύθηκε στο υπερεθνικό πλαίσιο, το οποίο εμπνεύστηκε ο γάλλος επικεφαλής της Επιτροπής Προγραμματισμού για τον εκσυγχρονισμό της Γαλλίας Jean Monnet και προώθησε με αποφασιστικότητα ο γάλλος Υπουργός Εξωτερικών Robert Schumann. Πράγματι, στις 18.4.1951 υπογράφηκε στο Παρίσι στη βάση των προτάσεων Schuman από τις κυβερνήσεις της Γαλλίας, της Δυτικής Γερμανίας, της Ιταλίας, του Λουξεμβούργου, της Ολλανδίας και του Βελγίου, η Ευρωπαϊκή Κοινοπραξία Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ), που τέθηκε σε λειτουργία το 1953.

Στο πλαίσιο της ΕΚΑΧ έχουμε για πρώτη φορά μεταβίβαση ενός τμήματος εθνικής κυριαρχίας των ευρωπαϊκών χωρών σε μια υπέρτατη αρχή που μεριμνά τόσο για την προμήθεια των αγορών όλων των συμμετεχόντων κρατών με χάλυβα και άνθρακα επί ίσοις όροις, όσο και για εκσυγχρονισμό της παραγωγής και βελτίωσης της ποιότητάς τους, όσο και για την εξίσωση και βελτίωση των συνθηκών εργασίας των εργαζομένων στις βιομηχανίες των παραπάνω προϊόντων.

Η επιτυχία της ελεύθερης διακίνησης άνθρακα και χάλυβα παρακίνησε τις κυβερνήσεις των χωρών που συμμετείχαν στην ΕΚΑΧ να εξετάσουν το ενδεχόμενο δημιουργίας μιας κοινής αγοράς για όλα τα προϊόντα, όπως και τη δυνατότητα ίδρυσης μίας ειδικής κοινότητας για την πυρηνική ενέργεια. Μια ειδική επιτροπή υπό την προεδρία του ευρωπαϊστή βέλγου Υπουργού Εξωτερικών Paul Henric Spaak ανέλαβε να συντάξει ένα σχέδιο λειτουργίας των δυο παραπάνω προθέσεων, το οποίο

και παρουσίασε στη διακυβερνητική διάσκεψη της Βενετίας στις 29 Μαΐου 1956. Δέκα μήνες σκληρών και επίπονων διαπραγματεύσεων ήταν αρκετοί για να προετοιμάσουν την παράλληλη ίδρυση δυο κοινοτήτων. Με την υπογραφή των σχετικών συνθηκών στο λόφο του Καπιτωλίου της Ρώμης στις 25 Μαρτίου 1957 ιδρύθηκαν, πράγματι, η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) και η Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (Ευρατόμ).

Για πρώτη φορά σημαντικός αριθμός κρατών κατόρθωσε να αποφύγει τις αιματηρές συγκρούσεις, να υπερβεί τα εθνικά σύνορα και να δημιουργήσει πρώτα μία ενιαία αγορά και μετά ένα ενιαίο νόμισμα στη βάση μιας δημοκρατικής διαδικασίας που εξασφάλιζε τη σχετική ισοτιμία μεταξύ κρατών-μελών. Στο παρελθόν παρόμοια υπέρβαση των κρατικών συνόρων (σε ό,τι αφορά την ενοποίηση των αγορών και των χρηματικών συναλλαγών) γινόταν πάντα μέσω της επιβολής ενός imperium - ρωμαϊκού, οθωμανικού, βρετανικού.

Οι ιδρυτικές συνθήκες της ΕΚΑΧ και της ΕΟΚ (1957) παρά τον πρωτοποριακό τους χαρακτήρα, δεν προέβλεπαν κοινοτικές αρμοδιότητες πολιτικού χαρακτήρα, ούτε αρμοδιότητες συναφείς με τις εξωτερικές σχέσεις. Μοναδική εξωτερική ευθύνη αποτελούσε η δημιουργία μίας σταδιακά ενοποιούμενης αγοράς προϊόντων και μίας αντίστοιχης κοινής εμπορικής πολιτικής. Χρειάστηκε η παρέλευση αρκετών χρόνων για να γίνει περί τα τέλη της δεκαετίας του '80 συνείδηση η αναγκαιότητα πολιτικής συνεργασίας των ευρωπαϊκών κρατών, εκείνων βέβαια που συμμετείχαν στη διαδικασία της ευρωπαϊκής κοινοτικής ολοκλήρωσης, στο επίπεδο της ενιαίας διεθνούς έκφρασης ανά την υφήλιο για ζητήματα γενικότερης πολιτικής.

Η συνθήκη ίδρυσης της ΕΟΚ το 1957 προέβλεπε τη δημιουργία μίας τελωνειακής ένωσης των έξι ιδρυτικών κρατών-μελών. Αυτό συνεπαγόταν ότι τα κράτη αυτά θα έπρεπε αφενός να απελευθερώσουν πλήρως τις μεταξύ τους εμπορικές συναλλαγές, καταργώντας δασμούς και ποσοτικούς περιορισμούς και αφετέρου να θεσπίσουν μία κοινή εμπορική πολιτική. Η πρώτη πράξη της κοινής εμπορικής πολιτικής ήταν η υιοθέτηση ενός κοινού εξωτερικού δασμολογίου για τις εισαγωγές από τρίτες χώρες, που είναι ο ακρογωνιαίος λίθος της εμπορικής πολιτικής της Κοινότητας. Η ολοκλήρωση αυτής της πολιτικής προβλεπόταν να γίνει μετά την παρέλευση δωδεκαετούς μεταβατικής περιόδου, η οποία τελικά ολοκληρώθηκε λίγο νωρίτερα το 1968 με τη συνολολόγηση της Τελωνειακής Ένωσης.

Στη δεκαετία του '60, ωστόσο, τα κράτη της Ευρωπαϊκής Κοινότητας αναρμόνισαν τις πολιτικές τους σε ένα άλλο οικονομικό πεδίο, αυτόν της Κοινής

Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ). Η θεσμοθέτηση της ΚΑΠ σταδιακά από το 1962 και μετά αποτελεί τη πρώτη σημαντική παρέμβαση της ΕΟΚ στην ενδογενή και εξωγενή οικονομική δραστηριότητα των χωρών-μελών της, διαμορφώνοντας τις προϋποθέσεις για την ανάπτυξη μίας γενικότερης εμπορικής πολιτικής της Ευρωπαϊκής Κοινότητας που ακολούθησε τα επόμενα έτη. Αρχικός στόχος της ΚΑΠ ήταν η αύξηση της γεωργικής παραγωγής, προκειμένου να μειωθεί η εξάρτηση της Κοινότητας από τρίτες χώρες σε διατροφικά προϊόντα, με το χρόνο όμως εντάχθηκαν και νέοι στόχοι, όπως η ελεύθερη κυκλοφορία γεωργικών προϊόντων, απαγορεύοντας εθνικές επιδοτήσεις που θα μπορούσαν να προκαλέσουν αθέμιτο ανταγωνισμό, οδηγώντας έμμεσα σε ομοιόμορφες τιμές, η κοινοτική προτίμηση των προϊόντων που παράγονται στα κράτη-μέλη της Ένωσης και η δασμολογική προστασία τους, η χρηματοδοτική αλληλεγγύη βάσει της οποίας διατίθενται από τον προϋπολογισμό της Ένωσης κονδύλια για τη στήριξη του αγροτικού εισοδήματος και για κάθε λογής αποζημιώσεις.

Το 1969 έλαβε χώρα η Διάσκεψη Κορυφής της Χάγης, η οποία ζήτησε από τους Υπουργούς Εξωτερικών να αναζητήσουν τρόπους συνεργασίας στον τομέα της Εξωτερικής Πολιτικής. Ως απόρροια της παραπάνω διακήρυξης, οι Υπουργοί Εξωτερικών (εκθέσεις επιτροπής Davignon) επεξεργάστηκαν μορφές συνεργασίας σε θέματα εξωτερικής πολιτικής και διαμόρφωσαν ένα άτυπο σύστημα σχέσεων και ενεργειών (Πολιτική Επιτροπή, τακτική συνάντηση των Υπουργών Εξωτερικών, συγκρότηση ομάδων εργασίας, καθιέρωση του ευρωπαϊκού ανταποκριτή κ.ά.) με στόχο την καθιέρωση κοινής συμπεριφοράς στις εξωτερικές σχέσεις της Κοινότητας (Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία – ΕΠΣ).

Το 1974 στη **Σύνοδο Κορυφής του Παρισιού** αποφασίστηκε η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, στο πλαίσιο του οποίου οι αρχηγοί κυβερνήσεων συνεδριάζουν μαζί με τους Υπουργούς Εξωτερικών τρεις φορές το χρόνο.

Το 1976 υπογράφηκε η **Πράξη περί της Εκλογής των Αντιπροσώπων** στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με άμεση και καθολική ψηφοφορία που κυρώθηκε το 1978.

Το Φεβρουάριο του 1986 υπογράφηκε η **Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη** που τέθηκε σε ισχύ το 1987, με την οποία οι χώρες της ΕΟΚ αποφάσισαν κάτω από την πεφωτισμένη καθοδήγηση του Ζακ Ντελόρ που ανέλαβε την προεδρία της Επιτροπής το 1984:

- Πρώτον να εμβαθύνουν την οικονομική ολοκλήρωση και την ολοκλήρωση της εσωτερικής τους αγοράς μέχρι το Δεκέμβριο του 1992.

- Δεύτερον να ενσωματώσουν στη συνθήκη της ΕΟΚ νέους τομείς πολιτικής (περιβάλλον, έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη, οικονομική και κοινωνική συνοχή)
- Τρίτον να μειώσουν το δημοκρατικό έλλειμμα της Κοινότητας. Θεσπίστηκαν, έτσι, νέες νομοθετικές διαδικασίες (διαδικασία συνεργασία και διαδικασία σύμφωνης γνώμης) με στόχο την ενίσχυση του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο απέκτησαν νομική βάση, ενώ ιδρύθηκε το Πρωτοδικείο.

Το 1992 οι συνθήκες ήταν επιτέλους ώριμες για την μετατροπή της Κοινότητας σε Ένωση. **Η συνθήκη του Μάαστριχτ** που υπογράφηκε το Φεβρουάριο του 1992 (και τέθηκε σε ισχύ στις 1 Νοεμβρίου 1993) σηματοδότησε τη μεγαλύτερη μέχρι τότε πρακτική εφαρμογή του οράματος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Με αυτήν εγκαινιάζεται μία απολύτως ενιαία αγορά προϊόντων, κεφαλαίου και ανθρώπινου δυναμικού, ενός χώρου δηλαδή χωρίς εσωτερικά σύνορα, μία οικονομική και νομισματική ένωση, μία συνεργασία για τις εσωτερικές και δικαστικές υποθέσεις και μία κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας.

Μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ η οργανωτική δομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης βασίζεται πλέον κατά μία συμβατική διατύπωση σε τρεις πυλώνες: τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ) και τη συνεργασία στους τομείς της Δικαιοσύνης και των Εσωτερικών Υποθέσεων (ΔΕΥ). Η Συνθήκη του Μάαστριχτ μεταξύ άλλων εισήγαγε την έννοια της ιθαγένειας της Ένωσης, θέσπισε τη διαδικασία της συναπόφασης, προέβλεψε τον ορισμό του θεσμού του συνηγόρου (ombudsman) στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, θέσπισε την Επιτροπή των Περιφερειών και έδωσε στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων τη δυνατότητα επιβολής προστίμων στα κράτη-μέλη. Πάνω απ' όλα, προσδιορίστηκε η μεθοδολογία (εισαγωγή ενιαίου νομίσματος, ίδρυση Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, καθορισμός συναλλαγματικών ισοτιμιών και σταθερότητα τιμών) και το χρονοδιάγραμμα για την επίτευξη της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ).

Αναφορικά με την Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ), η Συνθήκη του Μάαστριχτ ανέφερε ότι η Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση (ΔΕΕ)

αποτελεί «αναπόσπαστο μέρος της ανάπτυξης της Ένωσης» και θα αναπτυχθεί ως η «αμυντική συνιστώσα της Ευρωπαϊκής Ένωσης» και ως μέσο για την ενίσχυση του ευρωπαϊκού σκέλους της Ατλαντικής Συμμαχίας. Τέλος, στον τρίτο πυλώνα, στη συνεργασία στους τομείς ΔΕΥ, η Συνθήκη προσδιόρισε τα ζητήματα κοινού ενδιαφέροντος – πολιτική ασύλου, κανόνες διέλευσης ατόμων από τα εξωτερικά σύνορα των κρατών-μελών, μεταναστευτική πολιτική, δικαιώματα διαμονής υπηκόων τρίτων χωρών, καταπολέμηση ναρκωτικών και διεθνούς εγκλήματος και η δικαστική, η τελωνειακή και η αστυνομική συνεργασία – στα οποία το Συμβούλιο θα μπορεί να υιοθετεί κοινές θέσεις, να αποφασίζει κοινές δράσεις και μέτρα εφαρμογής.

Πολύ γρήγορα η συνθήκη αυτή, ωστόσο, υπέστη σφοδρή κριτική λόγω του δημοκρατικού και κοινωνικού ελλείμματος που παρουσίαζε. Μία αναθεωρημένη **συνθήκη που συνομολογήθηκε στο Άμστερνταμ το 1997** έμελλε να καλύψει πολλά από τα ελλείμματα αυτά. Εξαλείφοντας τα εναπομείνοντα εμπόδια στην ελεύθερη διακίνηση προσώπων, η νέα συνθήκη δυνάμωσε το ρόλο του Κοινοβουλίου (επέκτεινε τη διαδικασία συναπόφασης) και έθεσε ως προτεραιότητα της Ένωσης την καταπολέμηση της ανεργίας και του κοινωνικού αποκλεισμού, στοιχεία που απουσίαζαν από τη συνθήκη του Μάαστριχτ. Παράλληλα, προσπάθησε να δημιουργήσει ένα συντεταγμένο πλαίσιο πολιτικής δράσης της κοινότητας στη διεθνή σκηνή. Η Συνθήκη του Άμστερνταμ ενσωμάτωσε το κεκτημένο του Σένγκεν στο πλαίσιο της ΕΕ. Ταυτόχρονα, προσδιόρισε τα μέσα πολιτικής της ΕΕ στο πλαίσιο της ΚΕΠΠΑ που συνίστανται στις κοινές στρατηγικές, τις κοινές δράσεις, τις κοινές θέσεις και την ενισχυμένη συνεργασία που είναι απαραίτητα για τη διενέργεια μίας πιο αποτελεσματικής δράσης στη διεθνή σκηνή. Τέλος, εισήχθη η αρχή της ευελιξίας (επέκταση της δυνατότητας λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία με βάση τον αριθμό των ψήφων στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο σύνταγμα πρωτογενώς, αλλά και στο συμβιβασμό του Ιουνίου 2007 η στάθμιση των ψήφων καταργείται) και έγινε μία πρώτη απόπειρα απλούστευσης και ενοποίησης των Συνθηκών των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Η επικείμενη διεύρυνση των δέκα χωρών της Ανατολικής και Νότιας Ευρώπης έθεσε, εντούτοις, επί τάπητος ορισμένα ζητήματα θεσμικής δομής και λειτουργίας που δεν μπορούσαν να αντιμετωπισθούν με την υφιστάμενη δομή. Αν η Ένωση συνέχιζε να λειτουργεί με τους τότε ισχύοντες κανόνες, θα παρέλυε. Η **Συνθήκη της Νίκαιας το 2001** δεν απέβλεπε στην προώθηση της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αλλά στην προετοιμασία της ένταξης των δέκα νέων

μελών. Για αυτό τροποποίησε, κατά βάση, τους κανόνες λειτουργίας διαφόρων οργάνων, τροποποιώντας και την αντιπροσώπευση των διαφόρων κρατών-μελών στα θεσμικά όργανα με βάση την προοπτική της διεύρυνσης. Επεκτείνοντας ακόμη περισσότερο το δικαίωμα βέτο επέτρεψε, επίσης, στο σημαντικότερο αντιπροσωπευτικό νομοθετικό πυλώνα της Ένωσης, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, να λαμβάνει αποφάσεις με ειδική πλειοψηφία σε μία ολόκληρη σειρά τομέων για τους οποίους απαιτείτο προηγουμένως ομοφωνία.

Παράλληλα, επαναπροσδιορίστηκε το περιεχόμενο της λεγόμενης ενισχυμένης συνεργασίας. Επιπλέον, διευρύνθηκαν οι στόχοι της κοινωνικής πολιτικής και δημιουργήθηκε μία Ευρωπαϊκή Μονάδα Δικαστικής Συνεργασίας (EUROJUST) της ΕΕ για να συμπεριλάβει τα κράτη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Πολύ σημαντικό επίτευγμα της συνθήκης συνιστά η υιοθέτηση του *Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων* που είχε καταρτισθεί από μία ειδική επιτροπή, αποτελούμενη από αντιπροσώπους των αρχηγών των κρατών-μελών, ευρωβουλευτές και τον Πρόεδρο της Επιτροπής. Τέλος, εγκρίθηκε η πρόταση της γαλλικής προεδρίας για την συμπερίληψη της ΕΠΑΑ (Ευρωπαϊκής Πολιτικής Άμυνας και Ασφάλειας) ως επιχειρησιακού βραχίονα της ΚΕΠΠΑ και δημιουργήθηκαν μόνιμες δομές, όπως η Επιτροπή Πολιτικής και Ασφάλειας (ΕΠΑ) με στόχο την υλοποίηση της. Ο καθορισμός του αριθμού των επιτρόπων αναβλήθηκε για το μέλλον. Πρόκειται, πάντως, για συμφωνία τεχνοκρατικού τύπου, δυσχερή στην κατανόησή της.

Κατά τη **σύνοδο κορυφής της Λισαβόνας το Μάρτιο του 2000**, στο εντωμεταξύ, οι ηγέτες των κυβερνήσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης είχαν συμφωνήσει σε ένα νέο στρατηγικό στόχο για την Ευρωπαϊκή Ένωση: να την αναδείξουν στην ανταγωνιστικότερη οικονομία του κόσμου έως το 2010. Από τότε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχει εγκρίνει ποικίλες νομοθετικές διατάξεις στον οικονομικό τομέα, οι οποίες κυρίως αποβλέπουν στο άνοιγμα των αγορών σε διάφορα αγαθά και υπηρεσίες. Ωστόσο, σε γενικές γραμμές οι βουλευτές επιδίωξαν να μετριάσουν τη φιλελευθεροποίηση με μέτρα για την προστασία των καταναλωτών, των εργαζομένων, του περιβάλλοντος και των στοιχειωδών δημόσιων υπηρεσιών. Όπως διαφαίνεται από τα ήδη επιτευχθέντα και αυτός ο στόχος είναι μάλλον ανεφάρμοστος. Και αυτό για τον απλό λόγο ότι η υλοποίηση ενός τόσο φιλόδοξου προγράμματος προϋποθέτει την πολιτική ενοποίηση. Προϋποθέτει μία εκτελεστική εξουσία, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, ικανή να δημιουργήσει ένα νέο κοινωνικο-οικονομικό πλαίσιο ικανό να κινητοποιήσει υλικούς πόρους και ανθρώπινο δυναμικό προς τη σωστή

κατεύθυνση. Αυτή ακριβώς την αδυναμία επρόκειτο να καλύψει **το Ευρωσύνταγμα**. Με τη χρήση του όρου «Σύνταγμα» η Ευρωπαϊκή Συνέλευση, σε μία πρωτόγνωρη διαδικασία σύνταξης ενός συνταγματικού κειμένου, στην οποία συμμετείχαν χιλιάδες άνθρωποι, θέλησε να σηματοδοτήσει πολιτικά την οριστική μετάβαση της Ευρωπαϊκής Ένωσης από ένα καθεστώς «διεθνο-δικαιικό» σε ένα καθεστώς «συνταγματικό», δηλαδή σε ένα καθεστώς ενοποιημένης και αυτοδύναμης διακυβέρνησης της οικονομίας. Θέλησε να δηλώσει ότι η ΕΕ περνά από το στάδιο της οικονομικής ολοκλήρωσης στη διαδικασία της πολιτικής ενοποίησής της. Άμεση απόρροια αυτής της εξέλιξης θα ήταν καταρχήν η αναγνώριση αυτόνομης νομικής προσωπικότητας στην Ένωση. Σήμερα τέτοια νομική προσωπικότητα διαθέτει μόνον η κοινότητα, ενώ όλοι οι πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποκτούν αυτόματα ευρωπαϊκή ιθαγένεια, η οποία είχε θεσπιστεί με τη συνθήκη της Νίκαιας.

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα διαρθρώνεται στο Προοίμιο και σε τέσσερα Μέρη. Το πρώτο Μέρος περιλαμβάνει τους στόχους και το αξιακό σύστημα της Ένωσης, την κατανομή των αρμοδιοτήτων, τα κύρια και τα συμβουλευτικά όργανα της Ένωσης, το δημοκρατικό της βίο, τα οικονομικά της, το εγγύς περιβάλλον της Ένωσης και την ιδιότητα του μέλους της Ένωσης.

Το πρώτο μέρος δεν επιδέχεται αυτοτελούς ανάγνωσης. Πρέπει να αναγιγνώσκεται σε συνδυασμό με τα άλλα τμήματα. Το Δεύτερο μέρος ενσωματώνει το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης. Το Τρίτο και εκτενέστερο μέρος καταλαμβάνει τις πολιτικές και τη λειτουργία της Ένωσης. Στο Τέταρτο μέρος περιέχονται οι Γενικές και Τελικές Διατάξεις. Στο τέλος παρατίθενται Πρωτόκολλα και Παραρτήματα.

Το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα δεν αντικαθιστά τα Συντάγματα των κρατών-μελών. Συνυπάρχει με τα Εθνικά Συντάγματα και ορίζει το πλαίσιο δράσης της Ένωσης. Αναγνωρίζει, σέβεται και υπερασπίζει:

- Τη δημοκρατική μορφή του πολιτεύματος, την οργάνωση και τις λειτουργίες κάθε κράτους-μέλους.
- Την εθνική ταυτότητα κάθε κράτους-μέλους, όπως αυτή αυτοπροσδιορίζεται από τη θεμελιώδη πολιτική και συνταγματική του δομή.
- Τις ουσιώδεις λειτουργίες του κράτους, ιδίως τις λειτουργίες, που αποβλέπουν στη διασφάλιση της εδαφικής ακεραιότητας, τη διατήρηση της δημόσιας τάξης και την προστασία της εθνικής ασφάλειας.

- Τον πλούτο της πολιτιστικής και γλωσσικής πολυμορφίας, την προστασία και την ανάπτυξη της ευρωπαϊκής πολιτιστικής κληρονομιάς.

Προβλεπόταν επίσης μία θέση προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου με θητεία 2,5 χρόνων και ενός Υπουργού Εξωτερικών, προκειμένου η Ένωση να ξεφύγει από το σύστημα της περιοδικής προεδρίας και εκπροσώπησής της προς τα έξω. (Kissinger: μιλάτε για Ευρώπη, σε ποιον όμως πρέπει να τηλεφωνήσω κατά τη διάρκεια μίας κρίσης;)

Το Ευρωσύνταγμα είναι μεστό από το οικονομικό περιεχόμενο των παλαιών συνθηκών, από ολόκληρο το κοινοτικό δίκαιο, με πρώτο και καλύτερο το δίκαιο του ανταγωνισμού που συνταγματοποιήθηκε και αυτό. Αν κάτι αληθινά συνταγματοποιήθηκε, απέκτησε δηλαδή συνταγματικό κύρος, είναι «μία άκρως ανταγωνιστική κοινωνική οικονομία της αγοράς», καθώς και «μία ενιαία αγορά όπου ο ανταγωνισμός είναι ελεύθερος και ανόθευτος». Και ενώ ο ανταγωνισμός αναφέρεται ως συνταγματικός στόχος της Ένωσης σε δύο παραγράφους - δύο φορές, η ιδέα της «κοινωνικής αλληλεγγύης», αντίθετα, παραλείφθηκε από τους στόχους. Αναφέρεται, απλώς, ως τίτλος κεφαλαίου στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ο οποίος ενσωματώνεται ολόκληρος στο νέο σύνταγμα, αποκτώντας νομικό περιεχόμενο. Και η μεν ελευθερία του ανταγωνισμού λίγη ανάγκη έχει από την ευρωπαϊκή συνταγματική κατοχύρωσή της, αφού είναι κατοχυρωμένη στην πράξη και αποτελεί την υλική πραγματικότητα της ΕΕ, η δε ταλαίπωρη ιδέα της αλληλεγγύης, για να πραγματωθεί, έχει ανάγκη από θετικά μέτρα, από κοινωνικούς θεσμούς και κοινωνικές υπηρεσίες, από ένα «κράτος» που να τη φροντίζει και να την προάγει.

Το μεγαλύτερο βήμα μέχρι τώρα στη διαδικασία συνταγματοποίησης συντελέστηκε **τον Ιούνιο του 2007 στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών**. Ο συμβιβασμός που επετεύχθη εκεί συμπεκνώνεται στη παρακάτω διατύπωση:

«Η ΣΕΕ και η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ένωσης δεν θα έχουν συνταγματικό χαρακτήρα. Η χρησιμοποιητέα σε όλο τους το κείμενο ορολογία θα απηχεί αυτή την αλλαγή: δεν θα χρησιμοποιείται ο όρος «Σύνταγμα», ο «Υπουργός Εξωτερικών της Ένωσης» θα λέγεται Υπατος Εκπρόσωπος της Ένωσης για Θέματα Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας, και οι όροι «νόμος» και «νόμος-πλαίσιο» θα εγκαταλειφθούν, καθότι θα παραμείνουν εν χρήσει οι υπάρχουσες ονομασίες «κανονισμός», «οδηγία» και «απόφαση». Ωσαύτως, δεν θα υπάρχει στις τροποποιημένες Συνθήκες άρθρο με μνεία συμβόλων της Ένωσης, όπως σημαίας,

ύμνου ή εμβλήματος. Καθ' όσον αφορά την υπεροχή του ενωσιακού δικαίου, η ΔΚΔ θα εγκρίνει μία δήλωση που θα υπενθυμίζει την υπάρχουσα νομολογία του δικαστηρίου της Ε.Ε.»

Η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη θα περιέχει μεταξύ άλλων δύο ρήτρες που θα τροποποιούν τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και τη Συνθήκη για την Ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΣΕΚ). Η ΣΕΕ θα διατηρήσει το σημερινό της όνομα, ενώ η ΣΕΚ θα μετονομασθεί σε Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ένωσης, καθόσον η Ένωση θα έχει μία και μόνη νομική προσωπικότητα. Ο όρος «Κοινότητα» θα αντικατασταθεί, όπου εμφανίζεται, από τον όρο «Ένωση».

Διατηρείται ολόκληρο το πακέτο για τους θεσμούς που καθοριζόταν στο σχέδιο για το Ευρωπαϊκό Σύνταγμα: ένας μόνιμος Πρόεδρος για την Ε.Ε., εκλογή του Προέδρου της Επιτροπής από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, μείωση του αριθμού των Επιτρόπων από το 2014, επέκταση των εξουσιών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, δυνατότητα ενός εκατομμυρίου πολιτών να ζητούν μία ρύθμιση, δημιουργία μίας ευρωπαϊκής διπλωματικής υπηρεσίας κλπ.

Όσον αφορά στις διατάξεις περί ενισχυμένης συνεργασίας ο Τίτλος IV (πρώην Τίτλος VII της ισχύουσας ΣΕΕ) θα τροποποιηθεί σύμφωνα με τα όσα συμφωνήθηκαν στη ΔΚΔ του 2004, ενώ ο ελάχιστος αριθμός κρατών-μελών που απαιτείται για τη δρομολόγηση ενισχυμένης συνεργασίας είναι εννέα.

Όλα αυτά, εντούτοις, βρίσκονται υπό διαπραγμάτευση και άρα υπό αίρεση και θα αποκρυσταλλωθούν τα επόμενα χρόνια, ενώ οι πάμπολλες παραπομπές που υπάρχουν στο κείμενο σε παλαιότερες συνθήκες, το καθιστούν δύσχρηστο και σε κάθε περίπτωση πιο δύσχρηστο από το κείμενο του Ευρωσυντάγματος.

ΟΡΓΑΝΑ – ΘΕΣΜΟΙ – ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Η θεσμική διάρθρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί απόρροια της συλλογικής βούλησης των κρατών που συμμετέχουν σε αυτή, να εκχωρήσουν ορισμένες από τις κυριαρχικές εξουσίες που διαθέτουν σε κοινά θεσμικά όργανα. Αυτή η συλλογική βούληση αντανακλάται και στο θεσμικό οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και φυσικά και στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η συγκεκριμένη διαδικασία πραγματοποιείται σχηματικά στο πλαίσιο ενός θεσμικού τριγώνου, το οποίο είναι υπεύθυνο για την παραγωγή των πολιτικών και της νομοθεσίας (οδηγίες, κανονισμούς και αποφάσεις) που εφαρμόζονται σε ολόκληρη την Ένωση. Το θεσμικό αυτό τρίγωνο αποτελείται από:

- το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το πρώτο πραγματικά πολυεθνικό κοινοβούλιο στον κόσμο που συγκροτείται δι' αμέσου εκλογής από όλους τους πολίτες της Ένωσης, που λαμβάνει χώρα κάθε πέντε χρόνια ταυτόχρονα σε όλα τα κράτη της.
- το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο αντιπροσωπεύει τα μεμονωμένα κράτη-μέλη και αποτελείται από υπουργούς των κυβερνήσεων όλων των χωρών της Ένωσης, που συνεδριάζει τακτικά για να λάβει αποφάσεις πάνω σε επιμέρους ζητήματα της Ένωσης.
- και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το διακρατικό όργανο που είναι επιφορτισμένο με την προάσπιση των συμφερόντων της Ένωσης συνολικά, διαφυλάττει το κοινοτικό δίκαιο και προτείνει κάθε νέα ευρωπαϊκή νομοθεσία, η οποία ανάλογα με την περίπτωση τίθεται εν συνεχεία προς έγκριση στο Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Πάνω από τα τρία αυτά θεσμικά όργανα βρίσκεται το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, που αποτελείται από τους αρχηγούς όλων των κρατών-μελών της Ένωσης και από τον πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και χαράσσει τις πολιτικές και θεσμικές κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τις οποίες αναλαμβάνουν να υλοποιήσουν,

εφόσον αυτές δεν βρίσκονται σε αναντιστοιχία με τις αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα άλλα τρία όργανα του θεσμικού τριγώνου.

Άλλα θεσμικά όργανα ή οργανισμοί εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνιστούν:

- το *Ευρωπαϊκό Δικαστήριο* που εξασφαλίζει την τήρηση της ευρωπαϊκής νομοθεσίας
- το *Ελεγκτικό Συνέδριο* που ελέγχει τη χρηματοδότηση των δραστηριοτήτων της Ένωσης.
- ο *Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής* που προφυλάσσει τους πολίτες και τις επιχειρήσεις της Ένωσης από κρούσματα κακής διοίκησης.
- ο *Ευρωπαίος επόπτης προστασίας των δεδομένων* που μεριμνά για την προστασία των προσωπικών δεδομένων των ευρωπαίων πολιτών
- η *Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα* που εδρεύει στην Φρανκφούρτη και χαράσσει την ευρωπαϊκή νομισματική πολιτική και την πολιτική επιτοκίων
- η *Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων* που χρηματοδοτεί τα επενδυτικά σχέδια της Ένωσης
- η *Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή* που αντιπροσωπεύει την κοινωνία των πολιτών και τους κοινωνικούς εταίρους.
- η *Επιτροπή των Περιφερειών* που εκπροσωπεί την τοπική αυτοδιοίκηση και την περιφερειακή διοίκηση.
- το *Ινστιτούτο Μελετών της Ευρωπαϊκής Ένωσης* υπεύθυνο για θέματα Ασφαλείας
- η *Ευρωπόλ* και η *Eurojust* που συντονίζουν την αστυνομική και δικαστική συνεργασία μεταξύ των κρατών-μελών σε ποινικά θέματα κ.α.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο

Το Κοινοβούλιο συστήθηκε το 1957 με την ιδρυτική συνθήκη της Ρώμης. Αρχικά είχε μόνο γνωμοδοτικό ρόλο, ένα γεγονός που υπονόμεισε τη δημοτικότητα της ΕΟΚ λόγω της απουσίας των ευρωπαϊκών λαών από τις διαδικασίες σχηματισμού της Κοινότητας. Το 1979 θεσπίστηκε για πρώτη φορά άμεση καθολική ψηφοφορία των βουλευτών του από τους πολίτες των χωρών της Κοινότητας και μάλιστα με αναλογικό σύστημα εκπροσώπησης. Χρειάστηκε, ωστόσο, η έλευση της δεκαετίας του '90 και οι συνθήκες του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ, αλλά και της Νίκαιας, προκειμένου το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να αποκτήσει ουσιαστικές αρμοδιότητες στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Οι βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου δεν αντιπροσωπεύουν εθνικούς συνασπισμούς, αλλά πανευρωπαϊκές πολιτικές ομάδες όπου συμμετέχουν όλα σχεδόν τα πολιτικά κόμματα των κρατών-μελών της Ένωσης.

Οι πολιτικές ομάδες είναι:

- **Ομάδα του Ευρωπαϊκού Λαϊκού Κόμματος (Χριστιανοδημοκράτες)**
και των Ευρωπαϊκών Δημοκρατών (αντιπροσωπεύονται όλες οι χώρες)
- **Σοσιαλιστική Ομάδα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο**
(αντιπροσωπεύονται όλες οι χώρες)
- **Ομάδα της Συμμαχίας Φιλελευθέρων και Δημοκρατών για την Ευρώπη** (22 χώρες)
- **Ομάδα Ένωση για την Ευρώπη των Εθνών** (Εθνοκεντρικά έως εθνικιστικά κόμματα. Αντιπροσωπεύονται έξι μόνο χώρες)
- **Ομάδα των Πρασίνων/Ευρωπαϊκή Ελεύθερη Συμμαχία** (42 βουλευτές από 13 χώρες)

- Συνομοσπονδιακή Ομάδα της Ευρωπαϊκής Ενωτικής Αριστεράς/Αριστερά των Πρασίνων των Βορείων Χωρών (16 κόμματα από 13 χώρες, ανάμεσά τους το ΚΚΕ, ο Συνασπισμός και το ΑΚΕΛ)
- Ομάδα Ανεξαρτησία και Δημοκρατία (Συμμετέχουν κόμματα από εννέα χώρες, ανάμεσα τους και το ΛΑΟΣ)
- Ομάδα Ταυτότητα, Παράδοση, Κυριαρχία (Συμμετέχουν κόμματα από επτά χώρες, ανάμεσα τους το Εθνικό Μέτωπο το Λεπέν, το βελγικό Vlaams, το κόμμα της εγγονής του Μουσολίνι)

Σήμερα το Κοινοβούλιο έχει ρόλο και στις τρεις βασικές διαδικασίες θέσπισης νέων νόμων της Ένωσης, τη «Συναπόφαση», τη «Διαβούλευση» και τη «Σύμφωνη Γνώμη». Ασκεί έτσι το δημοκρατικό έλεγχο επί όλων των θεσμικών οργάνων της Ένωσης και ιδίως επί της Επιτροπής. Έχει την εξουσία να εγκρίνει ή να απορρίπτει το διορισμό των Επιτρόπων, καθώς και να κάνει δεκτή πρόταση δυσπιστίας κατά της Επιτροπής συλλογικά. Γνωμοδοτεί για πολλά από τα νομοθετήματα της Επιτροπής, ενώ εγκρίνει ή απορρίπτει τον προϋπολογισμό της Ένωσης.

Το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Το Συμβούλιο είναι το κύριο όργανο λήψης αποφάσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εκπροσωπεί τα κράτη-μέλη ως θεσμικές οντότητες. Η σύνθεσή του ποικίλει ανάλογα τη θεματική, ενώ στις συνεδριάσεις του παρευρίσκεται πάντα ένας υπουργός της κυβέρνησης κάθε κράτους-μέλους. Συνολικά το Συμβούλιο συνεδριάζει υπό εννέα διαφορετικές συνθέσεις. Το Συμβούλιο έχει καταρχήν τη δυνατότητα να νομοθετεί, πολλές φορές από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Παράλληλα, έχει μία σειρά από άλλες αρμοδιότητες όπως:

- να συντονίζει τη γενική οικονομική πολιτική των κρατών μελών (Ecofin).
- να συνομολογεί διεθνείς συμφωνίες μεταξύ της Ένωσης και άλλων κρατών ή διεθνών οργανισμών.
- να εγκρίνει τον προϋπολογισμό της Ένωσης από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

- να αναπτύσσει την Εξωτερική Πολιτική και την Πολιτική Άμυνας της Ένωσης.
- να συντονίζει τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών δικαστικών και αστυνομικών αρχών σε ποινικές υποθέσεις κ.α.

Στη διευρυμένη Ευρωπαϊκή Ένωση των 27 το σύστημα λήψης αποφάσεων λειτουργεί ως επί το πλείστον βάσει της αρχής της «ειδικής πλειοψηφίας». Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι, για να εγκριθεί μία πρόταση, πρέπει να συγκεντρώνει ένα συγκεκριμένο ελάχιστο αριθμό ψήφων, που να αντιστοιχεί στην πλειοψηφία των κρατών-μελών (σε μερικές περιπτώσεις στην πλειοψηφία των δύο τρίτων του αριθμού των κρατών) και σε 255 θετικές (από 345 συνολικά) ψήφους (73,9 % επί του συνόλου). Επιπλέον, κάθε κράτος-μέλος διαθέτει το δικαίωμα να ζητήσει επαλήθευση της αντιστοιχίας των θετικών ψήφων με το 62% του συνολικού πληθυσμού της Ένωσης. Υπάρχουν δηλαδή συνολικά τρεις προϋποθέσεις. Αν διαπιστωθεί ότι αυτό δεν ισχύει, η απόφαση μπορεί να αναιρεθεί. Εξαιρέση αποτελούν οι τομείς της Ευρωπαϊκής Άμυνας και Ασφάλειας (ΕΠΑΑ), της φορολογίας και της πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης, στους οποίους οι αποφάσεις του Συμβουλίου πρέπει να λαμβάνονται ομόφωνα και υφίσταται ακόμα το δικαίωμα βέτο.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Η Επιτροπή είναι το πολιτικά ανεξάρτητο όργανο που εκπροσωπεί και υπερασπίζεται τα συμφέροντα της Ένωσης ως σύνολο. Είναι η κινητήριος δύναμη του θεσμικού συστήματός της. Σύμφωνα με τις συνθήκες αυτή και μόνον αυτή μπορεί να κάνει προτάσεις για τη λήψη κοινοτικών αποφάσεων, διαθέτει δηλαδή το προνόμιο της πρωτοβουλίας. Κανένα άλλο όργανο και φυσικά κανένα κράτος-μέλος δεν μπορεί να την υποκαταστήσει σε αυτόν το ρόλο της. Η Επιτροπή είναι επίσης φύλακας των συνθηκών και φύλακας του κοινοτικού κεκτημένου. Ως εκτελεστικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι υπεύθυνη για τη διαχείριση και την εκτέλεση του προϋπολογισμού της Ένωσης και των πολιτικών και προγραμμάτων, που εγκρίνονται από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, έχει δηλαδή και σαφή διοικητικά καθήκοντα. Η Επιτροπή διαδραματίζει επίσης έναν πολύ σοβαρό αντιπροσωπευτικό ρόλο, εκπροσωπώντας την Ευρωπαϊκή Ένωση σε διαπραγματεύσεις με τρίτα κράτη και άλλους διεθνείς οργανισμούς.

Τα μέλη της Επιτροπής διορίζονται για περίοδο πέντε ετών, έξι μήνες μετά τις εκλογές για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Η διαδικασία συγκρότησης της επιτροπής που προβλέπεται στα επίσημα κείμενα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (βλ. δικτυακούς τόπους) είναι η εξής:

Οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών ορίζουν με κοινή συμφωνία την προσωπικότητα που προτίθενται να διορίσουν νέο Πρόεδρο της Επιτροπής. Ο ορισθείς Πρόεδρος, σε συμφωνία με τις κυβερνήσεις των κρατών μελών, επιλέγει τα υπόλοιπα μέλη της Επιτροπής. Στη συνέχεια, όλα τα μέλη καλούνται σε ακρόαση από το νέο Κοινοβούλιο, το οποίο γνωμοδοτεί για το «σώμα» των Επιτρόπων. Αν ο διορισμός της εγκριθεί, η νέα Επιτροπή μπορεί να αναλάβει επισήμως καθήκοντα τον Ιανουάριο του επομένου έτους. Η Επιτροπή είναι πολιτικά υπόλογη στο Κοινοβούλιο, το οποίο μπορεί να την εξαναγκάσει σε παραίτηση, αν κάνει δεκτή πρόταση δυσπιστίας.

Η Επιτροπή συμμετέχει σε όλες τις συνόδους του Κοινοβουλίου, για να διευκρινίζει και να δικαιολογεί τις πολιτικές της, ενώ επίσης απαντά τακτικά σε προφορικές και γραπτές ερωτήσεις βουλευτών. Η καθημερινή εργασία της διεκπεραιώνεται από το διοικητικό προσωπικό της, εμπειρογνώμονες, μεταφραστές, διερμηνείς και προσωπικό γραμματείας, περίπου 30.000 δημοσίους υπαλλήλους. Αν ανακύψει διαφωνία μεταξύ των επιτρόπων, ο Πρόεδρος θέτει την πρόταση σε ψηφοφορία. Αν η πλειοψηφία ψηφίσει υπέρ μίας πρότασης, η πρόταση εγκρίνεται. Μετά την έγκρισή της οφείλει να έχει την άνευ όρων υποστήριξη όλων των μελών της Επιτροπής. Από τη 1η Νοεμβρίου 2004 η Επιτροπή για την περίοδο 2004-2009 περιλαμβάνει 25 επιτρόπους, έναν δηλαδή επίτροπο ανά χώρα. Ο αριθμός αυτός αντιστοιχεί σε μία δημοκρατική διάρθρωση της Επιτροπής, όπως προέκυψε στη συνθήκη της Νίκαιας μετά από παραίτηση των μεγάλων χωρών του δικαιώματός τους να διαθέτουν δύο επιτρόπους. Αυτός ο αριθμός θα παραμείνει αναλλοίωτος μέχρι το 2014. Από αυτό το έτος και μετά ο αριθμός των επιτρόπων θα αντιστοιχεί στα 2/3 των κρατών μελών με ισότιμη εναλλαγή των κρατών μελών. Το νέο σύστημα προβλέπεται να αντικατοπτρίζει το γεωγραφικό και δημογραφικό φάσμα των κρατών-μελών.

Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής

Ο θεσμός αυτός είναι γνωστός και με την ξένη του ονομασία, Ombudsman. Ο νυν Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής, Νικηφόρος Διαμαντούρος, είναι ο πρώην Συνήγορος του Πολίτη στην Ελλάδα. Αυτός ερευνά περιπτώσεις κακοδιοίκησης εκ μέρους των θεσμικών οργάνων και οργανισμών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Παραδείγματα τέτοιων οργάνων και οργανισμών είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αλλά και το Ευρωπαϊκό Κέντρο για την Ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Κατάρτισης και η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Ανασυγκρότησης. Μόνον το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο και το Πρωτοδικείο, όταν ασκούν το δικαιοδοτικό τους έργο, δεν εμπίπτουν στο πεδίο αρμοδιότητάς του. Ο Ευρωπαϊός Διαμεσολαβητής συνήθως διεξάγει έρευνες βασιζόμενος σε καταγγελίες που του απευθύνονται, αλλά προβαίνει και σε αυτεπάγγελτες έρευνες.

Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ)

Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) ιδρύθηκε από τη Συνθήκη της ΕΚΑΧ για την εξασφάλιση του σεβασμού του κοινοτικού δικαίου, κατά την ερμηνεία και εφαρμογή των Συνθηκών και των νομικών πράξεων που εκδίδονται από το Συμβούλιο ή την Επιτροπή. Πιο συγκεκριμένα, στο ΔΕΚ εκδικάζονται υποθέσεις που αφορούν:

- α) κοινοτικό όργανο κατά κοινοτικού οργάνου,
- β) κοινοτικό όργανο κατά κράτους μέλους και αντίστροφα,
- γ) πολίτης κατά κράτους μέλους,
- δ) κράτος μέλος κατά κράτους μέλους,
- ε) πολίτης κατά κοινοτικού οργάνου.

Το ΔΕΚ αποτελείται από είκοσι επτά (27) δικαστές, έναν δηλαδή ανά κράτος μέλος και από οκτώ (8) γενικούς εισαγγελείς, οι οποίοι διορίζονται με τέτοιο τρόπο, ώστε να υπάρχει πάντοτε ένας γενικός εισαγγελέας προερχόμενος από καθεμία από

τις 5 μεγάλες κοινοτικές χώρες (Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία, Βρετανία, Ισπανία), ενώ οι υπόλοιπες εκπροσωπούνται περιοδικά.

Η κατανομή των δικαστών και των γενικών εισαγγελέων στο ΔΕΚ, δεν προβλέπεται από κανόνα δικαίου αλλά είναι άτυπη συμφωνία μεταξύ των κρατών μελών. Εκλέγονται από το Συμβούλιο των Υπουργών ένας για κάθε κράτος-μέλος και είναι ανεξάρτητοι από τα κράτη τους. Στο ΔΕΚ η θητεία των δικαστών και των εισαγγελέων είναι εξαετής, κάθε 3 χρόνια γίνεται μερική ανανέωση τους και αφορά εκ περιτροπής δεκατρείς συν δώδεκα δικαστές και τέσσερις γενικούς εισαγγελείς αντίστοιχα.

Το ΔΕΚ έχει το δικαίωμα ακυρωτικής αρμοδιότητας σε όλες τις νομικά δεσμευτικές κοινοτικές πράξεις. Επίσης, στις πράξεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου, της Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας. Η προθεσμία ασκήσεως της ακυρωτικής προσφυγής είναι δίμηνη. Το ΔΕΚ δεν μπορεί να ακυρώσει έναν εθνικό νόμο σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο. Εξετάζει την ερμηνεία και το κύρος ενός νόμου είτε εθνικού είτε κοινοτικού δικαίου, αλλά δεν μπορεί να τον ακυρώσει. Δικαίωμα ασκήσεως ακυρωτικής προσφυγής στο ΔΕΚ παρέχεται άνευ εταίρου στα κράτη-μέλη, καθώς και σε δύο από τα κοινοτικά όργανα, το Συμβούλιο και την Επιτροπή, τα οποία θα μπορούσαν έτσι να χαρακτηριστούν ως «προνομιούχοι διάδικοι».

Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ)

Η Οικονομική και Νομισματική Ενοποίηση και η έλευση του ευρώ, οδήγησε στη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ), η οποία διαδέχτηκε το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ίδρυμα (ΕΝΙ). Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα συστήθηκε την 1^η Ιουνίου 1998, δυνάμει της συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, με αποστολή την εισαγωγή και τη διαχείριση του νέου αυτού νομίσματος, τη διενέργεια πράξεων σε συνάλλαγμα και την εξασφάλιση της ομαλής λειτουργίας των συστημάτων πληρωμών. Η ΕΚΤ είναι επίσης υπεύθυνη για τη χάραξη και την εφαρμογή της οικονομικής και νομισματικής πολιτικής της Ένωσης. Κύριος στόχος της είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών στη ζώνη του ευρώ, ώστε να διαφυλαχτεί η αγοραστική δύναμη του ενιαίου ευρωπαϊκού νομίσματος.

Για να εκπληρώσει την αποστολή της, η ΕΚΤ χρησιμοποιεί το «Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών» (ΕΣΚΤ), το οποίο καλύπτει και τις 27 χώρες της ένωσης. Ωστόσο, μόνον 13 από τις χώρες αυτές έχουν υιοθετήσει σήμερα το ευρώ (Η Κύπρος θα γίνει η 14^η και η Μάλτα η 15^η χώρα την 1^η Ιανουαρίου 2008). Αυτές αποτελούν συλλογικά τη «ζώνη του ευρώ» και οι κεντρικές τους τράπεζες μαζί με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα απαρτίζουν το λεγόμενο «Ευρωσύστημα».

Η ΕΚΤ είναι απολύτως ανεξάρτητη κατά την άσκηση των καθηκόντων της. Η ανεξαρτησία της ΕΚΤ συντελεί στη διατήρηση της σταθερότητας των τιμών. Αυτό αποδεικνύεται από τη θεωρητική ανάλυση και τα εμπειρικά στοιχεία. Η ανεξαρτησία της ΕΚΤ καθορίζεται στο θεσμικό πλαίσιο για την ενιαία νομισματική πολιτική (στη Συνθήκη και στο Καταστατικό). Ούτε η ΕΚΤ, ούτε οι εθνικές κεντρικές τράπεζες (ΕθνΚΤ), ούτε κανένα μέλος των οργάνων λήψης αποφάσεων των ιδρυμάτων αυτών δεν μπορεί να ζητεί ή να δέχεται υποδείξεις από κοινοτικά όργανα ή οργανισμούς, από οποιαδήποτε κυβέρνηση κράτους μέλους της ΕΕ ή από οποιονδήποτε άλλο οργανισμό. Τα κοινοτικά όργανα και οργανισμοί, καθώς και οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών πρέπει να τηρούν την αρχή αυτή και να μην επιδιώκουν να επηρεάζουν τα μέλη των οργάνων λήψης αποφάσεων της ΕΚΤ (άρθρο 108 της Συνθήκης).

Τα Οικονομικά της Ένωσης

Το θεσμικό όργανο που είναι υπεύθυνο για το συντονισμό των βραχυπρόθεσμων χρηματοοικονομικών πολιτικών είναι η επιτροπή οικονομικής πολιτικής που αποτελείται από έναν εκπρόσωπο κάθε κράτους-μέλους έχει ως σκοπό να προετοιμάζει τις συνεδριάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Οικονομικών και Χρηματοοικονομικών υποθέσεων (ECOFIN). Πρέπει να τονιστεί, ότι το κυριότερο, παρά τις επικρίσεις που δέχεται σήμερα, οικονομικό επίτευγμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αποτελεί η ΟΝΕ, η Οικονομική και Νομισματική Ένωση που τέθηκε επίσημα σε λειτουργία την 1^η Ιανουαρίου του 2002. Η νομισματική ένωση αποτελεί πρωτογενώς μια γαλλική πρωτοβουλία, που κατόρθωσε να επιβληθεί μόνο μετά από απαίτηση της γαλλικής κυβέρνησης, προκειμένου η τελευταία να αποδεχτεί την επανένωση των δύο Γερμανιών. Διακυβεύοντας την ευόδωση του μεγαλύτερου στόχου του γερμανικού έθνους, η Βόννη αναγκάστηκε έτσι να συγκατανεύσει το

1990 στην κατάργηση του πανίσχυρου μάρκου, δρομολογώντας μια επίπονη οικονομική και πολιτική διαδικασία που έμελλε να ολοκληρωθεί πάνω από μία δεκαετία αργότερα.

Η Γαλλία απέβλεπε κυρίως στην εξάλειψη των θεσμικών και ουσιαστικών ασυμμετριών του Ενιαίου Νομισματικού Συστήματος, που ήδη λειτουργούσε στο πλαίσιο της ΕΟΚ από τα μέσα της δεκαετίας του '80 βάσει της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης και της Κοινής Αγοράς και επέτρεπαν στη Γερμανία να καθορίζει μέσω της Bundesbank τη συνολική νομισματική πολιτική του συστήματος. Το γεγονός ότι ένα κράτος μπορούσε να ελέγχει ολόκληρο το σύστημα ισοτιμιών αποτελούσε μία τεράστια συστηματική αντινομία, που θα οξυνόταν ακόμα περισσότερο ως αποτέλεσμα της πλήρους απελευθέρωσης των κεφαλαίων, όπως προμηνυόταν. Η Γερμανία συναίνεσε, αλλά μόνο μετά την επιβολή κάποιων όρων. Η ένταξη μιας χώρας στο ενιαίο νόμισμα θα προϋπέθετε την εκπλήρωση κάποιων κριτηρίων (μείωση του ελλείμματος, του δημοσίου χρέους, του πληθωρισμού κτλ.), των λεγόμενων «κριτηρίων σύγκλισης» που θα διασφάλιζαν τη σταθερότητα του νέου νομίσματος.

Άλλο δομικό στοιχείο της οικονομικής πολιτικής της Ένωσης αποτελούν τα λεγόμενα διαρθρωτικά Ταμεία, με τα οποία επιδιώκεται η οικονομική και κοινωνική συνοχή μεταξύ των χωρών-μελών και η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων. Με τη συνθήκη του Μάαστριχτ καθιερώθηκε το λεγόμενο Ταμείο Συνοχής, το οποίο αποσκοπούσε στη μείωση της απόκλισης των εθνικών οικονομιών και στην έμμεση στήριξη του ενιαίου νομίσματος, του οποίου επίκειτο η κυκλοφορία. Στο πλαίσιο αυτό έχουν υπάρξει μέχρι τώρα τρία Κοινοτικά Προγράμματα Σύγκλισης (ΚΠΣ), το πρώτο από το 1989 έως το 1993 το δεύτερο από το 1994 έως το 1999, το τρίτο από το 2000 έως το 2006.

Στις 23-12-2005, ύστερα από 30 ώρες διαβουλεύσεων, εντάσεων και συμβιβασμών, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ έφθασαν σε συμφωνία επί του ύψους των κοινοτικών δαπανών της περιόδου 2007-2013, εγκρίνοντας στην ουσία το τέταρτο ΚΠΣ. Συγκεκριμένα, αποφάσισαν ότι αυτές θα ανέλθουν στα 862,4 δισεκατομμύρια ευρώ, ήτοι στο 1,045% του κοινοτικού ακαθάριστου εγχωρίου προϊόντος. Εξ αυτών τα 295 δισεκατομμύρια αφορούν στην Κοινή Αγροτική Πολιτική, τα 157 δισεκατομμύρια στις διαρθρωτικές ενισχύσεις για τις ανατολικές χώρες, ενώ περίπου ισόποσες είναι και οι διαρθρωτικές δαπάνες για τα 15 παλαιότερα κράτη-μέλη.

Σε ό,τι αφορά τα κονδύλια των παρελθόντων ετών, υπενθυμίζεται ότι η Ελλάδα, σε τρέχουσες τιμές, έλαβε 8 δισ. ECU («πρόπλασμα» του ευρώ) για την περίοδο 1988-1993, περί τα 17,5 δισ. για την περίοδο 1994-1999 και περί τα 25 δισ. για την περίοδο 2000-2006. Με βάση τις πρόσφατες αποφάσεις της συνόδου κορυφής, η Ελλάδα θα λάβει την περίοδο 2007-2013 ποσό ίσο προς 20,1 δισ. Ευρώ, ένα ποσό διόλου ευκαταφρόνητο, αν και μικρότερο από το προηγούμενο. Εδώ και 20 χρόνια, λοιπόν, η Ελλάδα είναι το πλέον ωφελημένο από τις κοινοτικές επιδοτήσεις κράτος-μέλος της ΕΕ, αφού παρά τη μυθολογία της εποχής έχει απορροφήσει τα περισσότερα (σε σχέση με το μέγεθός της φυσικά) χρήματα. Το αν τα χρήματα αυτά απορροφήθηκαν για σωστά έργα, είναι μία άλλη ιστορία.

Ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ο προϋπολογισμός της Ένωσης που αντιστοιχεί, όπως ήδη αναφέρθηκε, μετά από απαίτηση των πλουσιότερων χωρών στο 1,045 του ΑΕΠ της Ένωσης (από 1,27 που ήταν στο Γ΄ ΚΠΣ) χρηματοδοτείται από τέσσερις κυρίως πηγές:

- Τη συνεισφορά των κρατών-μελών που υπολογίζεται βάσει του ΑΕΠ τους
- Από ένα μέρος του ΦΠΑ που εισπράττεται σε όλη την Ένωση επί των αγαθών και υπηρεσιών που διακινούνται σε αυτή
- Από τους δασμούς που εισπράττονται στα εξωτερικά σύνορα της Ένωσης
- Από κρατήσεις που επιβάλλονται στα εισαγόμενα από τρίτες χώρες προϊόντα

Σύμφωνα με τα επίσημα κείμενα της Ένωσης ο ετήσιος προϋπολογισμός της εγκρίνεται από κοινού από το Συμβούλιο και από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Αν τα δύο θεσμικά όργανα δεν καταλήξουν σε συμφωνία, οι ισχύοντες κανόνες επιτρέπουν στο Συμβούλιο να λάβει την οριστική απόφαση, όσον αφορά τις «υποχρεωτικές δαπάνες» (κυρίως τις γεωργικές δαπάνες και δαπάνες που ανακλύπουν από διεθνείς συμφωνίες με χώρες μη μέλη της Ένωσης), ενώ το Κοινοβούλιο έχει τον τελευταίο λόγο για τις «μη υποχρεωτικές» δαπάνες και προβαίνει στην τελική έγκριση του προϋπολογισμού στο σύνολό του.

Η ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ ΛΗΨΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΈΝΩΣΗ

Το κοινοτικό δίκαιο αποτελεί μία παγκόσμια πρωτοτυπία στο διεθνές δίκαιο. Η πρωτοτυπία συνίσταται στο γεγονός ότι, ενώ έχει εγκαθιδρυθεί ένας τρόπος υπερεθνικής διακυβέρνησης κρατών, τα κράτη αυτά παραμένουν τυπικά κυρίαρχα παρά το γεγονός ότι εξελίσσονται υποτελή ως προς ορισμένες σχέσεις τους. Η Ευρωπαϊκή Ένωση εδράζεται σχηματικά σε τρεις πυλώνες, ο πρώτος είναι αυτός της ευρωπαϊκής κοινότητας, ο δεύτερος αυτός της εξωτερικής πολιτικής και της πολιτικής ασφάλειας και άμυνας και ο τρίτος εκείνος της δικαιοσύνης και των εσωτερικών υποθέσεων.

Οι αρμοδιότητες της Ένωσης ορίζονται με σαφήνεια από τις συνθήκες. Οι τομείς που διαφεύγουν των αρμοδιοτήτων της Ένωσης καλύπτονται από την *αρχή της επικουρικότητας*. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι η Ένωση αναλαμβάνει δράση σε αυτούς τους τομείς μόνο και εφόσον οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη-μέλη. Και σε αυτή την περίπτωση η δράση της κοινότητας δεν μπορεί να υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων που προβλέπουν οι συνθήκες.

Πέραν τούτου η Ευρωπαϊκή Ένωση οφείλει να ενσωματώνει στην καθημερινή της πρακτική την *αρχή της αναλογικότητας*. Η αρχή αυτή πρακτικά σημαίνει ότι, όταν μία ενέργεια κρίνεται απαραίτητη για την επίτευξη των στόχων των συνθηκών, οι κοινοτικοί θεσμοί οφείλουν να εξετάσουν πρώτα εάν η ενέργεια αυτή πρέπει να αντιμετωπισθεί νομοθετικά ή εάν υπάρχουν εναλλακτικές δυνατότητες επίτευξης του στόχου που παραχωρούν μεγαλύτερο πεδίο δράσης στα εθνικά κράτη (χρηματοοικονομική ενίσχυση, συστάσεις, ψήφισμα, υποβολή οδηγιών κτλ.).

Η αέναη διαδικασία αναζήτησης ενός μοντέλου λήψης αποφάσεων, που να λειτουργεί κατά το δυνατόν αντιπροσωπευτικά για όλα τα κράτη-μέλη και για τους πολίτες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχει οδηγήσει μέχρι τώρα στην καθιέρωση τριών βασικών διαδικασιών θέσπισης νέων νόμων της Ένωσης. Αυτές είναι: η «**Συναπόφαση**», η «**Διαβούλευση**» και η «**Σύμφωνη Γνώμη**». Η διαδικασία της Συνεργασίας που χρησιμοποιούταν παλιότερα έχει περιέλθει σχεδόν σε αχρηστία.

Οι τρεις αυτές δομικές παράμετροι της διαδικασίας λήψης αποφάσεων είναι συνάρτηση του ρόλου που διαδραματίζει το Κοινοβούλιο στη νομοθετική λειτουργία,

όπως αυτή διαμορφώνεται από την Επιτροπή και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο πλαίσιο της διαδικασίας *Διαβούλευσης*, το θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης προβλέπει ότι το Κοινοβούλιο απλώς εκδίδει γνωμοδότηση, ενώ στο θεσμικό πλαίσιο της διαδικασίας *Συναπόφασης*, το Κοινοβούλιο ασκεί νομοθετική εξουσία από κοινού με το Συμβούλιο. Η διαδικασία που θα ακολουθηθεί επιλέγεται ανάλογα με την περίπτωση κάθε φορά που η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καταθέτει μία νέα νομοθετική πρόταση προς έγκριση. Η επιλογή εξαρτάται κατά βάση από το χαρακτήρα της πρότασης. Η εφαρμογή της διαδικασίας αυτής διευρύνθηκε μετά την αναθεώρηση της συνθήκης του Άμστερνταμ και κάλυψε πολύ περισσότερα πεδία διευρύνοντας έτσι και το δημοκρατικό χαρακτήρα της Ένωσης.

Η διαδικασία που ακολουθείται είναι η ακόλουθη: η Επιτροπή διαβιβάζει την πρότασή της και στα δύο θεσμικά όργανα, το κάθε ένα από τα οποία διαβουλεύεται ξεχωριστά επ' αυτής. Σε περίπτωση διαφωνίας μεταξύ τους, η πρόταση φέρεται ενώπιον «επιτροπής συνδιαλλαγής», η οποία αποτελείται από ίσο αριθμό εκπροσώπων του Συμβουλίου και του Κοινοβουλίου, καθώς και εκπροσώπους της Επιτροπής.

Οι τομείς τους οποίους καλύπτει η διαδικασία συναπόφασης είναι οι εξής:

- απαγόρευση διακρίσεων λόγω ιθαγένειας
- δικαίωμα κυκλοφορίας και διαμονής
- ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων
- κοινωνική ασφάλιση των διακινούμενων εργαζομένων
- δικαίωμα εγκατάστασης
- μεταφορές
- εσωτερική αγορά
- απασχόληση
- τελωνειακή συνεργασία
- καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού
- ισότητα των ευκαιριών και ίση μεταχείριση
- εκτέλεση αποφάσεων που αφορούν το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο
- παιδεία
- επαγγελματική εκπαίδευση
- πολιτισμός
- υγεία

- προστασία των καταναλωτών
- διευρωπαϊκά δίκτυα
- εκτέλεση αποφάσεων που αφορούν το Ευρωπαϊκό Ταμείο

Περιφερειακής Ανάπτυξης

- έρευνα
- περιβάλλον
- διαφάνεια
- πρόληψη και καταπολέμηση της απάτης

Στο πλαίσιο της διαδικασίας *Διαβούλευσης*, η Επιτροπή διαβιβάζει την πρότασή της τόσο στο Συμβούλιο όσο και στο Κοινοβούλιο, αλλά το Συμβούλιο είναι εκείνο που ζητά επίσημα τη γνώμη του Κοινοβουλίου και άλλων οργάνων, όπως η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή ή η Επιτροπή των Περιφερειών, οι γνωμοδοτήσεις των οποίων αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της διαδικασίας λήψης αποφάσεων της Ένωσης. Αν το Κοινοβούλιο ζητήσει τροποποιήσεις, η Επιτροπή οφείλει να εξετάσει όλες τις αλλαγές που εισηγείται το Κοινοβούλιο.

Οι τομείς που καλύπτονται από τη διαδικασία διαβούλευσης είναι οι εξής:

- Αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις
- Αναθεώρηση των Συνθηκών
- Διακρίσεις λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού
- Ιθαγένεια της Ένωσης
- Γεωργία
- Θεωρήσεις, άσυλο, μετανάστευση και άλλες πολιτικές που συνδέονται με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων
- Μεταφορές (εφόσον ενδέχεται να επηρεαστούν σοβαρά ορισμένες περιοχές)
 - Κανόνες ανταγωνισμού
 - Φορολογικές διατάξεις
 - Οικονομική πολιτική
 - Τη διαμόρφωση προωθημένων συνεργασιών

Στο πλαίσιο της διαδικασίας *Σύμφωνης Γνώμης*, το Συμβούλιο οφείλει να λάβει τη σύμφωνη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου πριν τη λήψη ορισμένων πολύ σημαντικών αποφάσεων. Η διαδικασία συμπίπτει με τη διαδικασία διαβούλευσης, αλλά το Κοινοβούλιο δεν μπορεί να τροποποιήσει την πρόταση: πρέπει είτε να την εγκρίνει είτε να την απορρίψει. Η διαδικασία *Σύμφωνης Γνώμης* εφαρμόζεται προκειμένου να διεκπεραιωθούν:

- ειδικά καθήκοντα της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (κυρίως νομισματικές ισοτιμίες)
- ζητήματα των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής
- ζητήματα εκλογής των βουλευτών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου
- διεθνείς συμφωνίες σε συγκεκριμένα πεδία
- διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η ΑΝΑΖΗΤΗΣΗ ΤΗΣ ΚΑΤΟΧΥΡΩΣΗΣ ΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ ΣΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΟΙΚΟΔΟΜΗΜΑ ΚΑΙ Ο ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΔΙΑΙΡΕΣΗΣ

Σύμφωνα με δημοσκοπήσεις που έχουν δει το φως της δημοσιότητας τα τελευταία χρόνια η πλειοψηφία των Ευρωπαίων πολιτών δηλώνουν άκρως προσηλωμένοι στην πόλη και στην περιφέρειά τους, ενώ το ποσοστό προσήλωσης στην Ευρώπη παραμένει χαμηλό. Τα ενδεικτικά αυτά μεγέθη εκφράζουν μία γνωστή σε όλους πραγματικότητα, δηλαδή την πολιτική και πολιτιστική αφοσίωση του Ευρωπαίου πολίτη στην πόλη του και στην περιφέρειά του. Θα μπορούσαμε να πούμε – όπως ένθερμα υποστηρίζει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σε πολλές γνωμοδοτήσεις του που σχετίζονται με τις αρχές της Τοπικής Αυτοδιοίκησης και τη συμμετοχή τους στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα – ότι οι άμεσα εκλεγμένοι εκπρόσωποι της τοπικής και περιφερειακής σε κάποιες χώρες, αυτοδιοίκησης αποτελούν τους καλύτερους διαμεσολαβητές για τους πολίτες.

Η ολοένα εντεινόμενη και αυξανόμενη τάση επέκτασης της Κοινότητας σε πολλούς τομείς πολιτικής, που παραδοσιακά κατατάσσονταν μέσα στις βασικές δικαιοδοσίες των Ο.Τ.Α., όπως για παράδειγμα στον τομέα του περιβάλλοντος, επέφερε και τις πρώτες αντιδράσεις των ευρωπαϊκών Ο.Τ.Α., που εκφράστηκαν με την δημιουργία «lobby» στις Βρυξέλλες και στο Στρασβούργο κυρίως από μεγάλους περιφερειακούς Ο.Τ.Α. Κίνητρα για την επίμονη στάση που επέδειξαν οι ευρωπαϊκές περιφερειακές και τοπικές αρχές, παρά την σημαντική διαφορετικότητα τους, υπήρξε η άμυνα στον κοινοτικό επεκτατισμό, η ανάδειξη της ταυτότητας τους σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η αναζήτηση νέων ευκαιριών και η προσπάθεια άντλησης οικονομικής και άλλης βοήθειας από τα ευρωπαϊκά ταμεία.

Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης βασίστηκε και βασίζεται εν πολλοίς ακόμα και σήμερα σε δύο κατά κύριο λόγο πόλους:

- στον κοινοτικό, ως έκφραση της κοινής θέλησης των κρατών-μελών για μία συγκεκριμένη κοινή πορεία, κατά την οποία είναι αποφασισμένα να εκχωρήσουν εξουσίες σε υπερεθνικά όργανα για την εκτέλεση κοινών δράσεων και

- στον εθνικό που συνεχίζει και θα συνεχίζει για πολύ ακόμα να παραμένει βασικός πυλώνας του ευρωπαϊκού πολιτισμού, παρά την συνεχή αποδυνάμωση του έθνους-κράτους από την ενοποιητική διαδικασία.

Ο τρίτος πόλος είναι ο τοπικός, που εκφράζεται μέσα από τους διάφορους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, οι οποίοι παρά το βαρυσήμαντο ρόλο τους στη διεκπεραίωση απειράριθμων διοικητικών λειτουργιών των τοπικών κοινωνιών και στην εκπλήρωση πολλών αναγκών ενός σύγχρονου κοινωνικού κράτους, δεν αναγνωρίζονται στο κοινοτικό γίγνεσθαι ως ένας άμεσα δομικός φορέας της προώθησης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Η θεσμική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης έπρεπε, έτσι, να περιμένει τρεις περίπου δεκαετίες και ανάγεται στις προσπάθειες της Γερμανίας, η οποία, υπό την πίεση των ομόσπονδων κρατιδίων (Länder) να κατοχυρώσουν την αυτονομία τους από την κεντρική διοίκηση των Βρυξελλών, δρομολόγησε μία ανάλογη θεσμική μεταρρύθμιση σε κοινοτικό επίπεδο.

Οι ιδρυτικές συνθήκες της Ένωσης στη δεκαετία του '50 δεν προέβλεπαν καμία συμμετοχή των διαφόρων διοικητικών υποδιαιρέσεων (κρατίδια, περιφέρειες, νομαρχίες, δήμοι) στις κοινοτικές διεργασίες, καθώς η Συνθήκη της Ρώμης δεν αναγνώριζε παρά μόνο τα κράτη ως εταίρους των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων. Αυτό είχε σαν αποτέλεσμα, ότι κάθε επέκταση του κοινοτικού φαινομένου και η ανάληψη δραστηριοτήτων από την Κοινότητα σε τομείς που αποτελούσαν αρμοδιότητα των περιφερειών, των κρατιδίων ή της τοπικής αυτοδιοίκησης προκαλούσε αντίστοιχες κεντρομόλες και κεντροφυγές τάσεις στα διάφορα κράτη-μέλη της Κοινότητας. Με τον τρόπο αυτό ανέκυψε για την Κοινότητα, αρχικά, και αργότερα και για την Ένωση ένα πρόβλημα προς επίλυση: η θεσμική κατοχύρωση του ρόλου των διαφόρων διοικητικών υποδιαιρέσεων στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

Οι πρώτες απόπειρες ξεκίνησαν με τις προσπάθειες του Σ.Τ.Π.Α.Ε. (Συμβούλιο Τοπικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης της Ευρώπης) που συστάθηκε τη δεκαετία του '60 και επιχείρησε να εδραιώσει ανεπίσημη επαφή και διάλογο με την Επιτροπή και τις μόνιμες επιτροπές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η σύσταση αρχικά μίας Συμβουλευτικής Επιτροπής, το 1965, με πρωτοβουλία του Σ.Τ.Π.Α.Ε., που συνεργάζεται με τη Διεύθυνση Περιφερειακής Πολιτικής της Κοινότητας και η διαδοχή της, το 1988, από το «Γνωμοδοτικό Συμβούλιο Περιφερειακής και Τοπικής

Αυτοδιοίκησης», που συστάθηκε έπειτα από πρόταση της Επιτροπής, ήταν οι πρώτες προσπάθειες απευθείας έκφρασης στις ευρωπαϊκές κοινότητες των τοπικών αρχών, οι οποίες δεν συμμετείχαν άμεσα στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της Κοινότητας, αλλά δέχονταν άμεσα τις συνέπειες από τις διάφορες κοινοτικές πολιτικές. Καταστατικός σκοπός της ήταν «η περαιτέρω θεσμοποίηση των σχέσεων μεταξύ των αρχών τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης των κρατών-μελών και των κοινοτικών οργάνων».

Ιδιαίτερα το δεύτερο αυτό στοιχείο μπορεί να θεωρηθεί ως το πρώτο θεσμικό βήμα για την αντιπροσώπευση των ευρωπαϊκών περιφερειών στην κοινοτική διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής, που μετεξελίχθηκε πολύ αργότερα με τη σύσταση της Επιτροπής των Περιφερειών. Για κάποιες χώρες, όπως η Γερμανία και το Βέλγιο, το Συμβούλιο αυτό στάθηκε η αφορμή για τις αντίστοιχες τοπικές τους αρχές, προκειμένου να εκφράσουν την δυσαρέσκεια τους για τη μικρή συμμετοχή τους στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα.

Κατά τη δεκαετία του '80 έλαβε χώρα η πρώτη σοβαρή προσπάθεια αναβάθμισης του ρόλου των περιφερειών, των κρατιδίων και των διαφόρων οργανωτικών σχημάτων τοπικής αυτοδιοίκησης. Το πρώτο σημαντικό βήμα πραγματοποιήθηκε με το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις 13 Απριλίου 1984 «*Για το ρόλο των περιφερειών στην οικοδόμηση μιας δημοκρατικής Ευρώπης*». Με το ψήφισμα αυτό διαμορφώνεται για πρώτη φορά ένα πλαίσιο προβληματισμού πάνω σε ένα πεδίο που μέχρι τότε δεν είχε απασχολήσει διόλου τις ευρωπαϊκές κοινότητες. Ακολούθησε ένα δεύτερο ψήφισμα στις 18 Νοεμβρίου 1988 «*Για την περιφερειακή πολιτική της Κοινότητας και το ρόλο των περιφερειών*».

Στο ψήφισμα του το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επισημαίνει για πρώτη φορά, ότι υφίστανται σημαντικές διαφορές μεταξύ των περιφερειών της Κοινότητας, δεν μπορεί δηλαδή οι τελευταίες να αντιμετωπίζονται ενιαία και άρα χρήζουν μεγαλύτερης προσοχής και προτείνει τροποποίηση της περιφερειακής πολιτικής της Κοινότητας. Σύμφωνα με τις προτάσεις αυτές, η κοινοτική περιφερειακή πολιτική δεν πρέπει να περιορίζεται στη δράση των διαρθρωτικών ταμείων, αλλά πρέπει να αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα όλων των κοινοτικών πολιτικών ανεξαρτήτως τομέα. Κάθε πτυχή της περιφερειακής πολιτικής, δηλαδή, θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη της τα ιδιαίτερα συμφέροντα και τις ανάγκες των διάφορων μορφών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Με το συγκεκριμένο ψήφισμα το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνδέει τη δράση του με την αντίστοιχη δραστηριότητα στο τομέα της θεσμοθέτησης των περιφερειών σε

επίπεδο διεθνών συμβάσεων, που λαμβάνει χώρα την ίδια εποχή στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης, καλεί τα κράτη-μέλη της Κοινότητας να προωθήσουν την περιφερειακή οργάνωση και προτρέπει τα κράτη, που δεν διέθεταν ακόμα σύστημα περιφερειακής διαίρεσης, να προβούν το συντομότερο στις δέουσες ενέργειες για τη θέσπιση του.

Συμπληρωματική πράξη του ψηφίσματος αυτού αποτέλεσε η ψήφιση του **Κοινοτικού Χάρτη Περιφερειακής Διαίρεσης**. Με το άρθρο 2 του Κοινοτικού Χάρτη το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καλεί τα κράτη-μέλη, *λαμβάνοντας υπόψη τη λαϊκή θέληση, την ιστορική παράδοση και την αναγκαιότητα μίας αποτελεσματικής και επαρκούς στη λειτουργία της διοίκησης να θεσμοθετήσουν ή να διατηρήσουν, εκεί όπου υπάρχουν, περιφέρειες. Η θεσμοθέτηση των περιφερειών πρέπει να πραγματοποιείται σύμφωνα με τις βασικές αρχές του Εθνικού Συντάγματος και να αναγνωρίζεται σε αυτές αυτοτελής νομική υπόσταση.*

Αναφορικά με τη θεσμική διάρθρωση, ο Χάρτης θέτει ως ελάχιστη προϋπόθεση για την ύπαρξη μίας περιφέρειας: πρώτον μία Περιφερειακή Συνέλευση που να εκλέγεται με άμεση, καθολική και μυστική ψηφοφορία και να διαθέτει νομοθετικές εξουσίες, εντός των ορίων που ορίζει η εθνική έννομη τάξη και δεύτερον μία περιφερειακή κυβέρνηση, η οποία θα είναι υπεύθυνη ενώπιον της Περιφερειακής Συνέλευσης και θα διαθέτει εκτελεστικές και διοικητικές εξουσίες.

Οι περιφέρειες πρέπει, σύμφωνα με τις διατάξεις του Χάρτη, να έχουν το δικαίωμα να διευθετούν οι ίδιες τις υποθέσεις τους, να διαθέτουν ευκρινείς αρμοδιότητες, που να μην έρχονται σε αντιπαράθεση με την κεντρική διοίκηση και να διαθέτουν δημοσιονομική αυτονομία, καθώς και επαρκείς πόρους για την πλήρη άσκηση των αρμοδιοτήτων τους.

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

Το κείμενο του Κοινοτικού Χάρτη δεν είναι, ωστόσο, σε κανένα σημείο δεσμευτικό, αλλά αποτελεί ένα πλαίσιο παροτρύνσεων προς τα κράτη-μέλη για συγκεκριμένες πρωτοβουλίες. Η σημασία της ψήφισης του Κοινοτικού Χάρτη υπήρξε όμως μεγάλη, καθώς ανέδειξε τον προβληματισμό που υπέβασκε στα θεσμικά όργανα της Κοινότητας για θεσμική κατοχύρωση της τοπικής αυτοδιοίκησης στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα και δρομολόγησε διάφορες θεσμικές διαδικασίες στον τομέα αυτό.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αντέδρασε θετικά στην πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αναγνωρίζοντας την ανάγκη πρόσδεσης των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης στη χάραξη και την εφαρμογή της περιφερειακής πολιτικής και υιοθέτησε στις 24.6.1988 μία απόφαση με την οποία συνεστήθη μια συμβουλευτική επιτροπή, στο πλαίσιο της Επιτροπής, που αποκλήθηκε *Γνωμοδοτικό Συμβούλιο των Οργανισμών Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης*.

Το Γνωμοδοτικό αυτό Συμβούλιο απαρτιζόταν από 42 μέλη που κατείχαν κάποιο αιρετό αξίωμα σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο και διορίζονταν, θεωρητικά τουλάχιστον, με βάση τις ειδικές γνώσεις και την πείρα που διέθεταν σε προβλήματα των περιφερειών και των κοινοτήτων. Ο ρόλος τους ήταν να συμβουλευούν την Επιτροπή για οποιοδήποτε θέμα σχετικό με την περιφερειακή ανάπτυξη και τη χάραξη της αντίστοιχης κοινοτικής πολιτικής. Το όργανο αυτό αποτέλεσε τον προπομπό της *Επιτροπής των Περιφερειών*, η οποία αποτελεί μέχρι στιγμής την απόληξη όλης αυτής πορείας θεσμοθέτησης της τοπικής αυτοδιοίκησης στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Ο ρόλος της *Επιτροπής των Περιφερειών*, η οποία ιδρύθηκε με βάση το πρότυπο της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, θα αναλυθεί εκτενέστερα σε επόμενο κεφάλαιο.

Παράλληλα, διάφορες περιφερειακές οντότητες θέλησαν να διασφαλίσουν τη συμμετοχή τους στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ιδρύοντας Γραφείο περιφερειών ή και δικές τους αποστολές στις Βρυξέλλες, καταδεικνύοντας έτσι το γεγονός, ότι δεν ήταν ικανοποιημένες από την κρατική εκπροσώπηση των συμφερόντων τους. Κλασικό παράδειγμα αποτελεί η γερμανική περίπτωση.

Αν και τα κρατίδια στη Γερμανία είναι κατά κανόνα επιφορτισμένα με εκτελεστικές εξουσίες (εφαρμογή των νόμων, οργάνωση της διοίκησης και της δικαιοσύνης), οι διάφορες δικλίδες ασφαλείας στη νομοθετική λειτουργία της κεντρικής εξουσίας, που εμπεριέχονται στο σύνταγμα, παρέχουν στα κρατίδια σοβαρές δυνατότητες συμμετοχής στη διαμόρφωση νομοθετημάτων. Ανάμεσα στην κεντρική ομοσπονδιακή διοίκηση και στην τοπική εξουσία των κρατιδίων υφίσταται έτσι ένας αέναος και υπολανθάνων ανταγωνισμός εξουσίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτού του ανταγωνισμού αποτελεί η παρουσία ξεχωριστών αντιπροσωπειών των γερμανικών κρατιδίων στις Βρυξέλλες, παράλληλα με την αντιπροσωπεία της γερμανικής ομοσπονδιακής κυβέρνησης, αν και αμφότερες θεωρητικά εκπροσωπούν ίδια συμφέροντα.

Αυτή η γενικότερη δυσαρέσκεια των περιφερειών εντός των ευρωπαϊκών κοινοτήτων εκφράστηκε εντονότερα στη Διακυβερνητική Διάσκεψη του 1990-91 με την απαίτηση δημιουργίας ενός ισχυρότερου οργάνου εκπροσώπησης των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Τα γερμανικά κρατίδια δεν ικανοποιήθηκαν στις απαιτήσεις τους, καθώς αντικειμενικός τους σκοπός ήταν να εγκαθιδρυθεί «μία Ευρώπη με ομοσπονδιακές δομές που να αναγνωρίζει τα κρατίδια, τις περιφέρειες και τις κοινότητες ως ένα τρίτο επίπεδο, που έπρεπε να προστεθεί σε εκείνα της Ε.Κ. και των κρατών-μελών, και που να έδινε σε αυτό εξουσίες συμμετοχής στις υποθέσεις της Ε.Κ.» Αυτή η φιλόδοξη προοπτική για μία πολυεπίπεδη ομοσπονδιακή δομή βέβαια προσκρούει ακόμα και σήμερα στη συγκεντρωτική δομή κάποιων κρατών-μελών, που δύσκολα μπορούν να διατεθούν ευνοϊκά σε κάτι τέτοιο και να δεχθούν νέα και ευρύτερα δικαιώματα συμμετοχής του υποεθνικού επιπέδου στις ευρωπαϊκές υποθέσεις.

Η άμεση επικοινωνία και οι καθημερινές επαφές των υπευθύνων της Επιτροπής και των εκπροσώπων των περιφερειών ιδιαίτερα μετά τη μεταρρύθμιση των διαρθρωτικών Ταμείων το 1988 στο πλαίσιο των τριμερών επιτροπών παρακολούθησης των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, δημιούργησε τις προϋποθέσεις για σύναψη συμμαχιών μεταξύ των υπερεθνικών και υποεθνικών οργάνων διακυβέρνησης, που υπό προϋποθέσεις αντιτίθενται στα όργανα των κρατών-μελών.

Οι επικρίσεις εξάλλου στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, όσον αφορά κυρίως το «δημοκρατικό έλλειμμα» δημιούργησε μία επιπλέον συμμαχική σχέση ανάμεσα στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Τοπική Αυτοδιοίκηση, δύο όργανα τα οποία αναζητούν την ενεργότερη εμπλοκή τους στη πολιτική διαδικασία και την αναβάθμιση του ρόλου τους. Επιστέγασμα όλων αυτών των προσπαθειών, επαφών και ζυμώσεων, που η έναρξη τους τοποθετείται ταυτόχρονα με την Συνθήκη της Ρώμης, αποτελεί, όπως ήδη αναφέρθηκε, η θεσμοθέτηση της Επιτροπής των Περιφερειών.

Οι οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η συμμετοχή τους στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση της Κοινοτικής πολιτικής

Ένα πρόβλημα, με το οποίο η Ευρωπαϊκή Ένωση είναι αντιμέτωπη στο τομέα του συντονισμού των δράσεων της στο επίπεδο της περιφερειακής πολιτικής, συνιστά η πανσπερμία οργανωτικών προτύπων τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και η συνακόλουθη με το πρώτο φαινόμενο ποικιλία αρμοδιοτήτων και τομέων της κοινωνικής, οικονομικής και πολιτικής ζωής στους οποίους αυτή παρεμβαίνει στην κάθε χώρα. Δεδομένης της συνεχούς εξέλιξης του θεσμού και της δυναμικής της ευρωπαϊκής τοπικής αυτοδιοίκησης, κάθε προσπάθεια σκιαγράφησης του τεράστιου αυτού μωσαϊκού αυτοοργάνωσης και αυτοδιοίκησης των τοπικών κοινωνιών ανατρέπεται καθημερινά. Πολύ γενικευτικά οι τομείς στους οποίους δραστηριοποιείται η τοπική αυτοδιοίκηση είναι οι εξής:

- Γενική Διοίκηση
- Δημόσια Ασφάλεια
- Εκπαίδευση
- Υγεία
- Κοινωνικές Δραστηριότητες
- Κατοικία-Πολεοδομία
- Περιβάλλον-Δημόσια Υγιεινή
- Πολιτισμός-Ελεύθερος Χρόνος-Αθλητισμός
- Κυκλοφορία και Συγκοινωνία
- Οικονομικές Υπηρεσίες

Θεσμικές συνιστώσες της ευρωπαϊκής τοπικής αυτοδιοίκησης

Η συμμετοχή των Ο.Τ.Α. και των περιφερειών στην κοινοτική διαδικασία σχεδιασμού και παραγωγής πολιτικής αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και συγκεκριμένα με τη θεσμοθέτηση της Επιτροπής των Περιφερειών. Η Ε.τ.Π. στην οποία συμμετέχουν οι τοπικές αυτοδιοικούμενες αρχές, περιορίζεται στην έκδοση μη δεσμευτικών συμβουλευτικών γνωμοδοτήσεων σε περιπτώσεις που προβλέπονται ρητά στις διατάξεις της Συνθήκης, για παράδειγμα

στα θέματα που αφορούν τα διαρθρωτικά ταμεία, την παιδεία, τα διευρωπαϊκά δίκτυα κ.λ.π., αλλά και στις περιπτώσεις εκείνες που υποβάλει αίτηση το Συμβούλιο ή η Επιτροπή και σε κάποιες που η ίδια η Ε.τ.Π. αναπτύσσει με δική της πρωτοβουλία.

Οι περιφέρειες και οι Ο.Τ.Α. είναι κατά κανόνα απόντες από τις διαδικασίες των μεγάλων και αποφασιστικής σημασίας για το μέλλον της Ευρώπης αποφάσεων. Η παρουσία τους πέρα από την προαναφερόμενη άμεση συμμετοχή στην φάση αυτή της παραγωγής των πολιτικών, γίνεται έμμεσα, μέσω των εθνοκρατικών εκπροσώπων και θεσμών. Συγκεκριμένα η έμμεση παρέμβασή τους εκδηλώνεται μέσα από την συμμετοχή εκπροσώπων τους τόσο στις διάφορες επιτροπές και ομάδες εργασίας που λειτουργούν για την διαμόρφωση της εθνικής θέσης πάνω σε οποιοδήποτε ζήτημα συζήτησης σε Κοινοτικό επίπεδο, όσο και στις «Επιτροπές Εμπειρογνομόνων» συνήθως της Επιτροπής και κάποιες φορές του Συμβουλίου κατά την πρώτη φάση της πολιτικής διαδικασίας, δηλαδή την προ-νομοθετική φάση αλλά και στις «Επιτροπές Εφαρμογής».

Στις τελευταίες ομάδες συμμετέχουν ειδικοί από ομάδες συμφερόντων, εμπειρογνώμονες κ.λ.π. και καθήκον τους είναι ο σχεδιασμός νομοθετικών προτάσεων της Επιτροπής. Η ύπαρξη από μόνη της βέβαια αυτών των ομάδων και επιτροπών ιδιαίτερα σε εθνικό επίπεδο, δεν κατοχυρώνει τη συμμετοχή εκπροσώπων των Ο.Τ.Α. στη διαδικασία λήψης απόφασης, καθώς αυτό, σε κάποιο βαθμό, αποτελεί εσωτερική υπόθεση και επιλογή των κρατών. Η συμμετοχή των Ο.Τ.Α. στην εκτέλεση του κοινοτικού δικαίου δεν παρουσιάζεται άμεσα στις Συνθήκες, καθώς βάσει των συνθηκών υποκείμενα των κοινοτικών ρυθμίσεων επιφορτισμένα με την ευθύνη για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στο έδαφος τους είναι μόνο τα κράτη-μέλη.

Η εκτέλεση των πολιτικών της Ένωσης είναι ακόμα ανατεθειμένη στα κράτη-μέλη, χωρίς να προσδιορίζεται το επίπεδο της διοίκησης που καλείται να εφαρμόσει τις πολιτικές. Το Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (Δ.Ε.Κ.) έχει διακηρύξει κατ' επανάληψη την ουδετερότητα της Κοινότητας απέναντι στην εσωτερική διάρθρωση του κράτους-μέλους, τονίζοντας ότι το ζήτημα της ανάθεσης της άσκησης εξουσιών και εκτέλεσης υποχρεώσεων για την εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου σε συγκεκριμένα εθνικά όργανα προσδιορίζεται από τις συνταγματικές διατάξεις κάθε κράτους-μέλους (Βλ. σχετικά Δ.Ε.Κ., C-51-54/71, 15/12/1971, International Fruit Company και ειδικότερα σκ. 3 "όταν διατάξεις της Συνθήκης ή του παράγωγου δικαίου απονέμουν εξουσία εφαρμογής του, το ζήτημα του πως η ενάσκηση τέτοιων

εξουσιών και η συμπλήρωση τέτοιων υποχρεώσεων μπορεί να ανατεθεί από τα κράτη-μέλη σε ειδικά εθνικά όργανα, αποτελεί αποκλειστικό θέμα του συνταγματικού συστήματος κάθε κράτους" και ΔΕΚ C199/85. "εναπόκειται στα κράτη να ορίσουν, στην εσωτερική έννομη τάξη τους, τα αρμόδια για τη λήψη των εν λόγω μέτρων όργανα").

Στην απόφαση αυτή, που καθόρισε την αρχή της θεσμικής αυτονομίας, το Δ.Ε.Κ. έκανε σαφές ότι η ευχέρεια του κάθε κράτους-μέλους εξαντλείται στην επιλογή του φορέα και αυτό δεν συνεπάγεται ότι το κράτος-μέλος μπορεί να επικαλεσθεί "πρακτικές" της εσωτερικής του τάξης, ακόμα και συνταγματικά κατοχυρωμένες, προκειμένου να δικαιολογήσει τη μη συμμόρφωσή του προς τις κοινοτικές υποχρεώσεις (Βλ. ΔΕΚ. C 68-73/81, "Κανένα κράτος μέλος της Ε.Κ. δεν μπορεί να επικαλεσθεί εσωτερικές δυσκολίες ή διατάξεις του εσωτερικού του δικαίου, έστω και αν αυτές έχουν συνταγματική ισχύ, για να δικαιολογήσει τη μη εφαρμογή ή τη μη εμπρόθεσμη μεταφορά των διατάξεων του Κοινοτικού Δικαίου").

Αυτό σημαίνει ότι κανένα κράτος-μέλος δεν μπορεί να δικαιολογήσει τυχόν αντικοινοτική συμπεριφορά επικαλούμενο την ομοσπονδιακή άρθρωση του ή συνταγματικά κατοχυρωμένη αυτοτέλεια των Ο.Τ.Α. Υπόλογο, σε αυτές τις περιπτώσεις, καθίσταται το ίδιο το κράτος,¹ που σύμφωνα με την αρχή της θεσμικής αυτονομίας καθίσταται υπεύθυνο για τις πράξεις των οργάνων του και ως τέτοια λαμβάνονται όχι μόνο τα διοικητικά όργανα των εθνικών διοικήσεων αλλά και τα εθνικά δικαστήρια και οι περιφερειακές διοικήσεις και οι Τοπικές Αυτοδιοικήσεις.

Είναι συνεπώς αδιάφορος για τους σκοπούς εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου ο τρόπος διοικητικής οργάνωσης ενός κράτους (συγκεντρωτικό ή αποκεντρωτικό σύστημα), αλλά σύμφωνα και με το άρθρο 5 Συνθήκης Ε.Ε. το κράτος είναι υποχρεωμένο να λάβει κάθε μέτρο για να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεών του. Το κρατικό όργανο, που αντιμετωπίζεται στο πλαίσιο του Κοινοτικού Δικαίου ως "κλειστή ενότητα" βρίσκεται μπροστά στην υποχρέωση αποτελέσματος και όχι στην υποχρέωση μέσου.

Σε άλλη υπόθεση (υπόθεση Fratelli κατά Δήμου Μιλάνου, C-103/88), το Δ.Ε.Κ. έκρινε ότι με τον όρο κράτος νοούνται όλα τα όργανα της διοίκησης συμπεριλαμβανομένων και των αποκεντρωμένων αρχών, ιδιαίτερα των τοπικών.

¹ Βλ. σχετικά C-199/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας. Η Επιτροπή κάνοντας χρήση του άρ. 169 έφερε την Ιταλία στο Δ.Ε.Κ. εξαιτίας της απόφασης του Δήμου του Μιλάνου να προβεί σε απευθείας ανάθεση του έργου κατασκευής ενός εργοστασίου ανακύκλωσης και την παράλειψη του να δημοσιεύσει στην Επίσημη Εφημερίδα Ε.Κ. προκήρυξη του διαγωνισμού.

Συνεπώς η παραβίαση μίας κοινοτικής διάταξης μπορεί να προταθεί όχι μόνο εναντίον του κράτους-μέλους, αλλά και εναντίον κάθε άλλης αρχής, όπως η Τοπική Αυτοδιοίκηση, που θεωρείται απορροή του κράτους. Οι Ο.Τ.Α. δεσμεύονται πλήρως ως προς την τήρηση και εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου χωρίς να είναι δυνατή η παθητική νομιμοποίηση τους ενώπιον του Δ.Ε.Κ.

Από τα παραπάνω αποδεικνύεται, έτσι, ότι οι Ο.Τ.Α., παρόλο που στερούνται πρωταγωνιστικού ρόλου στην κοινοτική σκηνή, ως κρατικά οργανωτικά σχήματα υφίστανται τους περιορισμούς και τις ανακατατάξεις που επιφέρουν οι κοινοτικές ρυθμίσεις. Πιο συγκεκριμένα, ο συνεχώς αυξανόμενος αριθμός κοινοτικών αρμοδιοτήτων από μόνος του φανερώνει τις πολλαπλές περιπτώσεις διείσδυσης των κοινοτικών δραστηριοτήτων σε τομείς που από την εθνική νομοθεσία επιφυλάσσονταν υπέρ της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Στις ρυθμίσεις, στις οποίες παρουσιάζεται ένα ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την δράση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, εντάσσονται οι ρυθμίσεις για την υλοποίηση και διασφάλιση των τεσσάρων κοινοτικών ελευθεριών (ελεύθερης κυκλοφορίας προϊόντων, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων). Από αυτές ορισμένες, όπως εκείνες που αναφέρονται στην απασχόληση στη δημόσια διοίκηση και στις δημόσιες συμβάσεις και στην ελεύθερη κυκλοφορία των κεφαλαίων, αποτελούν ρυθμίσεις ιδιαίτερου ενδιαφέροντος και σημαντικών επιπτώσεων για τους Ο.Τ.Α.

Πιο αναλυτικά, η απελευθέρωση των δημοσίων συμβάσεων στην Κοινότητα ως προς τις δημόσιες προμήθειες, τα δημόσια έργα και υπηρεσίες, όπως προωθήθηκε από μία σειρά από ρυθμίσεις του παράγωγου δικαίου, υποχρεώνει ρητά τους Ο.Τ.Α. και τις ενώσεις που συγκροτούνται από έναν ή περισσότερους Ο.Τ.Α. ως αναθέτουσες αρχές να ακολουθούν, τις λεπτομερείς ρυθμίσεις για τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης, της δημοσίευσης των προκηρύξεων στην εφημερίδα της Ε.Κ., τη μορφή του διαγωνισμού, τις προθεσμίες κ.λ.π., όπως περιγράφονται από το Κοινοτικό δίκαιο.

Έπειτα από ερμηνεία του Δ.Ε.Κ. στην υπόθεση Beentjes (C31/87), έγινε σαφές ότι το κριτήριο βάσει του οποίου θα κριθεί, εάν ένας οργανισμός υπάγεται στο δημόσιο ή όχι είναι καθαρά λειτουργικό, γεγονός που εντάσσει στην κατηγορία των αρχών ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων όχι μόνο τους Ο.Τ.Α., αλλά και τις επιχειρήσεις τους. Αυτό σημαίνει ότι ένας φορέας που είναι δημοσίου ενδιαφέροντος επιτελώντας συναφή λειτουργία θα πρέπει, για τους σκοπούς εφαρμογής των οδηγιών αυτών, να

θεωρείται αναθέτουσα αρχή, η οποία υπάγεται σε αυτές ακόμη και αν σύμφωνα με τη νομοθεσία του κράτους-μέλους δεν υπάγεται τυπικά στο δημόσιο τομέα.

Στη χώρα μας η αναντιστοιχία της εσωτερικής νομοθεσίας που απέκλειε τη δυνατότητα των Ο.Τ.Α. να προσφύγουν σε αλλοδαπούς πιστωτικούς οργανισμούς για την εξεύρεση κεφαλαίων και της αντίστοιχης κοινοτικής καλύφθηκε από την απόφαση του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος, σύμφωνα με την οποία επιτρέπεται πλέον ο δανεισμός σε συνάλλαγμα των Ο.Τ.Α. και των επιχειρήσεων τους από πιστωτικά ιδρύματα του εξωτερικού, ώστε να τους επιτραπεί η καλύτερη και αποτελεσματικότερη εκτέλεση του έργου τους.

Η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και η κατάργηση κάθε διάκρισης μεταξύ των πολιτών των κρατών-μελών με βάση την ιθαγένεια όσον αφορά την απασχόληση, την αμοιβή και τους όρους εργασίας, που κατοχυρώνεται από τις συνθήκες, αποτελεί έναν ακόμα τομέα κοινοτικής παρέμβασης που επηρεάζει άμεσα την σύνθεση της Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Σε σχέση με την απασχόληση στη δημόσια διοίκηση, το Δ.Ε.Κ. ερμηνεύοντας σταδιακά αυτήν την διάταξη μέσα από έναν μεγάλο αριθμό σχετικών υποθέσεων υιοθέτησε δύο κριτήρια ερμηνείας, ένα οργανικό και ένα λειτουργικό που πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά. Με βάση το οργανικό κριτήριο συμπεριλαμβάνεται στην στενή οργανική έννοια της Δημόσιας Διοίκησης και η Τοπική Αυτοδιοίκηση, ενώ σύμφωνα με το δεύτερο κριτήριο, το λειτουργικό περιορίζεται η έκταση της εφαρμογής της εξαίρεσης του άρθρου μόνο στο σύνολο εκείνο των θέσεων που συνεπάγονται άμεση ή έμμεση συμμετοχή στην άσκηση δημόσιας εξουσίας και στα καθήκοντα που έχουν ως αντικείμενο τη διασφάλιση των γενικότερων συμφερόντων του κράτους ή άλλων δημόσιων οργανισμών.

Το Δ.Ε.Κ. εφαρμόζοντας τα παραπάνω κριτήρια και προβαίνοντας σε λεπτομερή έλεγχο όλων των θέσεων υπαλλήλων στο Δήμο των Βρυξελλών, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι θέσεις όπως αυτές του αρχιτεκτονικού γραφείου, ελεγκτή απογραφών, αρχιτέκτονα και νυκτοφύλακα καλύπτονται από την εξαίρεση που προβλέπουν τα σχετικά άρθρα με επιχειρήματα όπως, ότι οι θέσεις αυτές απαιτούν ένα ιδιαίτερο καθήκον πίστης και εχεμύθειας. Είναι χαρακτηριστικό, ότι στην Ελλάδα η πρώτη υπόθεση που απασχόλησε την ελληνική δικαιοσύνη στο συγκεκριμένο θέμα αφορούσε την πρόσληψη κοινοτικού αλλοδαπού σε φιλαρμονική ορχήστρα του Δήμου. Το Μονομελές Πρωτοδικείο Αθηνών δικαίωσε τον ενάγοντα παρά το γεγονός της ύπαρξης διάταξης του ισχύοντα νόμου (Ν. 1874/90) που δεν επέτρεπε την

πρόσληψη όσων στερούνταν την ελληνική υπηκοότητα, με το σκεπτικό ότι κάτι αντίθετο θα συνιστούσε διακριτική μεταχείριση σε βάρος υπηκόων άλλων κρατών-μελών.

Η Επιτροπή προσέφυγε κατά της Ελλάδας το 1994 (C-290/94) με αποτέλεσμα να εκδοθεί καταδικαστική απόφαση του ΔΕΚ βάσει της οποίας η χώρα μας «παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 48 της Συνθήκης ΕΟΚ και του άρθρου 1 του κανονισμού 1612/68 του Συμβουλίου περί της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων». Το ΔΕΚ έκρινε ότι η Ελληνική Δημοκρατία επιβάλλοντας την προϋπόθεση ιθαγένειας στις θέσεις εργασίας που υπάγονται στις δημόσιες, ημιδημόσιες, ή δημοτικές επιχειρήσεις και εταιρείες, οι οποίες διαχειρίζονται τις υπηρεσίες διανομής ύδατος, φωταερίου και ηλεκτρισμού και στις λειτουργικές υπηρεσίες της δημόσιας υγείας, καθώς και στις ορχήστρες δήμων και κοινοτήτων, παρέβη τις υποχρεώσεις της, που υπέχει σύμφωνα με το άρθρο 48 Συνθ. Ε.Κ.

Η Τοπική Αυτοδιοίκηση υφίσταται, επομένως, τους περιορισμούς του ουσιαστικού Κοινοτικού Δικαίου, κυρίως όταν αναμιγνύεται στην οικονομική παραγωγή ασκώντας επιχειρηματική δραστηριότητα που αφορά τους όρους με τους οποίους ασκείται. Οι κοινοτικοί και πλέον εθνικοί κανόνες σε τομείς όπως του ανταγωνισμού των επιχειρήσεων, κρατικών ενισχύσεων και κρατικών προμηθειών, που απαγορεύουν τη διαμόρφωση διακριτικών όρων ανταγωνισμού, επιβάλλονται και στη δράση των Ο.Τ.Α. χωρίς τη δυνατότητα προνομιακής αντιμετώπισης.

Οι γενικοί κανόνες του ανταγωνισμού (άρθρα 85-102 Συνθ.Ε.Κ.) δεν δεσμεύουν μόνο τα κράτη-μέλη, αλλά επεκτείνονται και στους Ο.Τ.Α., όπου σε περιπτώσεις ανάληψης οικονομικής δραστηριότητας από αυτούς, οι συγκεκριμένοι οργανισμοί δεσμεύονται από τις διατάξεις του Κοινοτικού Δικαίου. Τα κράτη-μέλη δεν θεσπίζουν ούτε διατηρούν μέτρα αντίθετα προς τους κανόνες της Συνθήκης, σύμφωνα με το άρθρο 90 Συνθ. Ε.Κ., και ιδίως εκείνους που αναφέρονται στην απαγόρευση των διακρίσεων, τον ελεύθερο ανταγωνισμό και τις κρατικές ενισχύσεις ως προς τις δημόσιες επιχειρήσεις και τις επιχειρήσεις, στις οποίες χορηγούν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα.

Η ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, το βασικότερο μέσο υλοποίησης και συντονισμού των εθνικών πολιτικών σε θέματα περιφερειακής πολιτικής αποτελεί η *Επιτροπή των Περιφερειών*, η οποία συστήθηκε το 1994 ως απόρροια της Συνθήκης του Μάαστριχτ του 1992. Η Επιτροπή αυτή συνιστά ένα συμβουλευτικό όργανο για την Επιτροπή και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελούμενο από εκπροσώπους των αρχών περιφερειακής ή τοπικής αυτοδιοίκησης της Ευρώπης που διασφαλίζει το σεβασμό στις περιφερειακές και τοπικές ιδιαιτερότητες και προνόμια. Η γνωμοδότηση της Επιτροπής των Περιφερειών είναι – και αυτό συνιστά από δείγμα προόδου σε σχέση με το προγενέστερο θεσμικό της όργανο *Γνωμοδοτικό Συμβούλιο των Οργανισμών Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης* – επιβεβλημένη για θέματα που αφορούν την τοπική και την περιφερειακή αυτοδιοίκηση, όπως η περιφερειακή πολιτική, το περιβάλλον, η παιδεία και οι μεταφορές. Μέχρι την προσχώρηση των νέων κρατών μελών το 1995, τα μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών ήταν 222 και μετά τη διεύρυνση του 2004 317. Μετά την είσοδο της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας το 2007, η Επιτροπή αριθμεί 344 μέλη συνολικά.

Όπως αναφέρεται και στα επίσημα κείμενα της Ένωσης (βλ. www.eu.int) τα μέλη της Επιτροπής των Περιφερειών είναι αιρετοί εκπρόσωποι οργανισμών τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης, που εκπροσωπούν ολόκληρο το φάσμα των δραστηριοτήτων τοπικής και περιφερειακής διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Μπορεί να είναι πρόεδροι περιφερειακών σωμάτων, μέλη περιφερειακών κοινοβουλίων, δημοτικοί σύμβουλοι, δήμαρχοι μεγάλων πόλεων κλπ. Επιλέγονται από τις κυβερνήσεις της Ένωσης, αλλά υποχρεούνται, σύμφωνα με τις κοινοτικές επιταγές, να επιτελούν το έργο τους με απόλυτη πολιτική ανεξαρτησία. Διορίζονται από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τετραετή θητεία που μπορεί να ανανεωθεί. Δυνάμει της Συνθήκης της Νίκαιας, πρέπει να διαθέτουν την εντολή των αρχών που εκπροσωπούν ή να είναι πολιτικά υπόλογοι σε αυτές. Η Επιτροπή των Περιφερειών εκλέγει μεταξύ των μελών της τον Πρόεδρό της για περίοδο δύο ετών και τον πρώτο αντιπρόεδρο. Υπάρχει επίσης και ένας αντιπρόεδρος για την ομάδα εκπροσώπων κάθε κράτους-μέλους.

Η χρησιμότητα της *Επιτροπής των Περιφερειών* συνίσταται στο ότι εκφράζει με θεσμικό τρόπο τα τοπικά και περιφερειακά συμφέροντα στη διαδικασία σύνταξης της ευρωπαϊκής νομοθεσίας μέσω της έκδοσης γνωμοδοτήσεων για προτάσεις της Επιτροπής. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο οφείλουν να συμβουλευονται την Επιτροπή των Περιφερειών για θέματα που άπτονται άμεσα των αρχών τοπικής ή περιφερειακής αυτοδιοίκησης, ή οποτεδήποτε το κρίνουν σκόπιμο. Από την πλευρά της, η *Επιτροπή των Περιφερειών* μπορεί να προβαίνει στην έκδοση γνωμοδοτήσεων και ανάληψη πρωτοβουλιών ανεξάρτητα από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και να τις διαβιβάζει στο Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στο Κοινοβούλιο.

Η ολομέλεια της *Επιτροπής των Περιφερειών* συγκαλείται πέντε φορές το χρόνο, κατά τις οποίες διαμορφώνεται η γενική πολιτική της και εγκρίνονται οι γνωμοδοτήσεις της, που έχουν ετοιμαστεί από τις διάφορες (υπό)επιτροπές στο μεσοδιάστημα των πέντε συνόδων της Επιτροπής. Οι έξι αυτές (υπό)επιτροπές είναι οι εξής:

- επιτροπή πολιτικής εδαφικής συνοχής
- επιτροπή οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής
- επιτροπή αειφόρου ανάπτυξης
- επιτροπή πολιτισμού και παιδείας
- επιτροπή συνταγματικών υποθέσεων και ευρωπαϊκής διακυβέρνησης
- επιτροπή εξωτερικών σχέσεων.

Στην Επιτροπή των Περιφερειών δραστηριοποιούνται τέσσερις πολιτικές ομάδες:

- Το EPP: Ευρωπαϊκό Λαϊκό Κόμμα
- PES: Κόμμα των Ευρωπαίων Σοσιαλιστών
- ELDR: Ευρωπαϊκό Κόμμα των Φιλελεύθερων Δημοκρατών και Μεταρρυθμιστών
- UEN-EA: Ένωση για την Ευρώπη των Εθνών – Ευρωπαϊκή Συμμαχία

Αναλυτικότερα, η Συνθήκη του Μάαστριχτ ανοίγοντας «νέα φάση στη διαδικασία μίας διαρκώς στενότερης ένωσης των λαών της Ευρώπης, στην οποία οι αποφάσεις θα λαμβάνονται πιο κοντά στους πολίτες» (άρθρο Α), θεσμοθέτησε ένα όργανο

εκπροσώπησης ενός «τρίτου επιπέδου», στο οποίο η περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση αποκτά αξιώσεις δυναμικής συμμετοχής και για πρώτη φορά αντιπρόσωποί της μπορούν επίσημα, άμεσα και αδιαμεσολάβητα να εκφράσουν τις απόψεις τους και να επηρεάσουν – στο μέτρο που μπορεί να επηρεάζει ο συμβουλευτικός τους ρόλος – τις πολιτικές της Ε.Ε. Πρόκειται για μία νέα επιλογή, η οποία αποσκοπεί στην επισημοποίηση της απευθείας διασύνδεσης των τοπικών και περιφερειακών αρχών με την Κοινότητα, θέτει τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σε άλλο επίπεδο και αποτελεί μία απάντηση στην ανάγκη μεγαλύτερης δημοκρατικής νομιμοποίησης και διαφάνειας στη λήψη των αποφάσεων στον τομέα της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής. Έχει δηλαδή λόγο στη διαχείριση των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων προς όφελος των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών της Ε.Ε.

Η Επιτροπή των Περιφερειών και η Ο.Κ.Ε. αποτελούν τους θεσμούς «υποδοχής των οργανωμένων συμφερόντων» στην Ε.Ε. Όντας εμπνευσμένοι από τις ηπειρωτικές και βόρειες ευρωπαϊκές παραδόσεις, αποτελούν θεσμούς θεσμικής ενσωμάτωσης. Η επέκταση των περιφερειακών και κοινωνικών ταμείων, η αναβάθμιση των περιφερειών στο πλαίσιο της Κοινότητας και η προώθηση της αρχής της εταιρικότητας, με την οποία οι τοπικές και περιφερειακές αρχές αναδείχθηκαν σε ισότιμους εταίρους, έδωσαν το έναυσμα για την επίσημη αναγνώριση της θέσης των τοπικών οργανισμών στο κοινοτικό θεσμικό σύστημα και την εκπροσώπηση περιφερειακών και τοπικών αρχών στις Βρυξέλλες.

Μάλιστα η δημιουργία της Επιτροπής Περιφερειών υπήρξε μία από τις βασικές διαπραγματευτικές προτάσεις που κατέθεσε η Γερμανία στις διαπραγματεύσεις για την Πολιτική Ένωση. Η πρόταση αυτή, που υποστηρίχθηκε από την Επιτροπή, καθώς και από το Γνωμοδοτικό Συμβούλιο των Οργανισμών Περιφερειακής και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, τόνισε τη σημασία της αντιπροσώπευσης των περιφερειών ως βασικής συνισταμένης στην οικοδόμηση της ομοσπονδιακής Κοινότητας με βάση την αρχή της επικουρικότητας. Θεώρησε την Επιτροπή των Περιφερειών ως ουσιαστικό θεσμικό βήμα στην τριεπίπεδη πολιτική διάρθρωση της Κοινότητας με σαφώς οριοθετημένες εξουσίες κάθε διαφορετικού επιπέδου με βάση την αρχή της επικουρικότητας.

Σύμφωνα με το άρθρο 263 (πρώην άρθρο 198^Α) της Συνθ.ΕΚ, η Επιτροπή των Περιφερειών αποτελείται από αντιπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης (Representatives of Regional and Local

Bodies) και το μέγεθός της είναι ίδιο με εκείνο της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής.

Το γεγονός ότι η Συνθήκη δεν αναφέρει ρητά αν οι εκπρόσωποι των τοπικών και περιφερειακών «σωμάτων» (όρος σύμφωνα με το αγγλικό κείμενο) πρέπει να είναι άμεσα εκλεγμένοι, δημιούργησε διάφορες αντιπαραθέσεις σε μία σειρά χωρών. Οι απόψεις για το συγκεκριμένο θέμα δίστανται. Πάντως το Συμβούλιο στην απόφαση του περί διορισμού των μελών της Ε.τ.Π. για την περίοδο 1994-98 (L31/1994) παρακάμπτει το πρόβλημα αυτό, αφού αποδέχεται τις προτάσεις όλων των κυβερνήσεων και εκτιμά ότι «η σύνθεση της Ε.τ.Π. πρέπει να εξασφαλίζει την εκπροσώπηση των αρχών Τοπικής Αυτοδιοίκησης όλων των βαθμίδων».

Αντίστοιχα, αντιπαραθέσεις δημιουργήθηκαν και γύρω από την κατανομή των εδρών κάθε χώρας, καθώς έπρεπε να επιλεγούν αντιπρόσωποι τόσο των περιφερειακών, όσο και των τοπικών οργανισμών. Στη Γερμανία για παράδειγμα η διαμάχη μεταξύ των Länder και των Ο.Τ.Α. για την κατανομή των 24 εδρών έλαβε μεγάλες διαστάσεις, καθώς τα Länder ισχυρίζονταν πως μόνο αυτά θα έπρεπε να εκπροσωπούνται στην Ε.τ.Π, αφού αποτελούν εκ των πραγμάτων εκπρόσωποι και των συμφερόντων των Ο.Τ.Α. και ενσωματώνουν την Τοπική Αυτοδιοίκηση. Η πρακτική των κρατών στο θέμα αυτό υπήρξε έντονα διαφοροποιημένη: Η Ελλάδα έστειλε μόνο εκπροσώπους της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, το Βέλγιο μόνο από τις περιφέρειες, η Γερμανία 21 από Länder, 3 από τους Ο.Τ.Α. Η πρακτική από τη σύσταση της πρώτης ΕτΠ έδειξε ότι σε αυτήν συμμετείχαν σχεδόν αποκλειστικά (εξαιρέση αποτελεί το Βέλγιο) άμεσα εκλεγμένοι εκπρόσωποι, αντιπροσωπεύοντας διάφορα επίπεδα αυτοδιοίκησης.

Υπέρ αυτής της τελικά υπερισχύουσας άποψης τάσσεται και η διάταξη του άρθρου 263§4 με την οποία αποτυπώνεται με τρόπο κατηγορηματικό η πλήρης ανεξαρτησία των μελών της Επιτροπής από οποιαδήποτε επιτακτική εντολή με σκοπό την κατοχύρωση της ανεξάρτητης γνώμης των εκπροσώπων των Ο.Τ.Α. που δεν θα εκφράζει απλά το εθνικό συμφέρον. Η επιλογή εκπροσώπων από την περιφερειακή διοίκηση, δηλαδή εκπροσώπων διορισμένων από την κεντρική κρατική εξουσία, θα αλλοίωνε σε μεγάλο βαθμό τη βούληση της Συνθήκης για πλήρως ανεξάρτητα μέλη της ΕτΠ. Οι χώρες που κατείχαν καθαρές περιφερειακές δομές, όπως το Βέλγιο, η Γερμανία, η Γαλλία, η Ισπανία και η Ολλανδία στη σύσταση της ομάδας των αντιπροσώπων τους επέλεξαν περίπου τους μισούς αντιπροσώπους από τις

περιφέρειες. Στην πρώτη συνάντηση της ΕτΠ, 93 μέλη της ήταν εκπρόσωποι των περιφερειών και 96 ήταν εκπρόσωποι των τοπικών αυτοδιοικήσεων.

Το θέμα αυτό προκάλεσε ορισμένα προβλήματα και από πλευράς ελληνικής συμμετοχής, αφού η τότε κυβέρνηση πρότεινε για διορισμό και περιφερειάρχες ως μέλη της Ε.τ.Π.. Η ενέργεια αυτή είχε ως αφετηρία «μεταφραστικό λάθος» σύμφωνα με το οποίο το επίσημο κείμενο του άρθρου 263 της Συνθήκης η σύσταση της επιτροπής αποδόθηκε ως «επιτροπή αποτελούμενη από εκπροσώπους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και περιφερειακής διοίκησης». Η αρχική πρόθεση της ελληνικής κυβέρνησης να συμπεριλάβει στην αντιπροσωπεία της ΕτΠ περιφερειάρχες, μη αιρετούς, συνάντησε την αντίδραση της Βουλής, καθώς και ορισμένων ευρωβουλευτών στα αρμόδια θεσμικά κοινοτικά όργανα με αποτέλεσμα, τελικά τα 12 μέλη της ελληνικής αντιπροσωπείας να προέρχονται μόνον από δήμους και με εκπροσώπηση όλων των πολιτικών τάσεων του χώρου της ελληνικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Το πρόβλημα πάντως αντιπροσωπευτικότητας της περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης υπάρχει, διότι τα μέλη της ΕτΠ διορίζονται με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου, ύστερα από πρόταση των κρατών-μελών που μπορεί να περιλαμβάνει εκπροσώπους μόνο μίας βαθμίδας αυτοδιοίκησης αγνοώντας τις άλλες και στην ουσία να παρερμηνεύεται η διάταξη του άρθρου 263 για την αντιπροσωπευτικότητα των τοπικών και περιφερειακών αρχών.

Οι πράξεις τις οποίες μπορεί να εκδώσει η ΕτΠ, σύμφωνα με τον αποκλειστικά συμβουλευτικό χαρακτήρα που της έχει αποδοθεί (άρθρο 263) είναι «γνώμες» οι οποίες όμως σύμφωνα με το άρθρο 249 (πρώην άρθρο 189) εδ.5 Συνθ.Ε.Κ. δεν δεσμεύουν. Οι γνωμοδοτήσεις διακρίνονται σε (άρθρο 265, πρώην άρθρο 198Γ):

- υποχρεωτικές γνωμοδοτήσεις. Το Συμβούλιο ή η Επιτροπή ζητούν τη γνώμη της ΕτΠ στις περιπτώσεις που προβλέπεται ρητά από τις διατάξεις της Συνθήκης Ε.Ε. (Άρθρο 149 Συνθ. Άμστερνταμ που αναφέρεται στην παιδεία, την επαγγελματική εκπαίδευση και τη νεολαία, Άρθρο 149 Συνθήκη του Άμστερνταμ που αναφέρεται στον Πολιτισμό, Άρθρο 152 Συνθήκη του Άμστερνταμ που αναφέρεται στη δημόσια υγεία, Άρθρο 156 Συνθήκη του Άμστερνταμ σχετικά με τα διευρωπαϊκά δίκτυα κ.α.)

Σημαντικό στοιχείο της διαδικασίας γνωμοδοτήσεως που μπορεί να χαρακτηρίσει τη διαδικασία τυπική ή ουσιαστική, αποτελεί η χρονική στιγμή κατά την οποία η ΕτΠ λαμβάνει την πρόταση της Επιτροπής, και το χρονικό διάστημα που έχει στην διάθεση της για τη διατύπωση της γνώμης. Σημαντικό επίσης στοιχείο είναι η γνώμη

της ΕτΠ, στη διαδικασία της Συνεργασίας και στη διαδικασία της Συναπόφασης, να έχει διατυπωθεί πριν από τη διαμόρφωση της κοινής θέσης. Υπάρχει η δυνατότητα να τεθεί από το Συμβούλιο ή την Επιτροπή χρονικός περιορισμός στην έκδοση γνώμης, που πρέπει να είναι τουλάχιστον ενός μηνός. Αν αυτή δεν διατυπωθεί μέσα στην προθεσμία τότε η διαδικασία λήψης απόφασης μπορεί να συνεχιστεί.

- γνωμοδότηση μετά από αίτηση: Αν κριθεί σκόπιμο από το Συμβούλιο ή την Επιτροπή μπορεί να ζητήσουν τη γνώμη της ΕτΠ γύρω από θέματα γενικότερου κοινοτικού ενδιαφέροντος που δεν προβλέπονται στις διατάξεις της Συνθήκης,

- γνωμοδοτήσεις από ίδια πρωτοβουλία: Η ΕτΠ έχει τη δυνατότητα να εκφράσει γνώμη με δική της πρωτοβουλία, ακόμα και αν δεν της έχει ζητηθεί, στις περιπτώσεις εκείνες που το ίδιο το όργανο κρίνει ότι πρέπει να εκφραστεί. Αυτό μπορεί να γίνει και όταν ζητηθεί γνώμη από την Ο.Κ.Ε. (το οποίο το πληροφορείται από το Συμβούλιο ή την Επιτροπή) και κρίνει ότι και το ίδιο το όργανο πρέπει να εκφράσει γνώμη.

Η λειτουργία της ΕτΠ έφερε στο φως μία σειρά προβλημάτων θεσμικού, οργανωτικού και λειτουργικού χαρακτήρα. Παρά τον εξαιρετικά περιορισμένο και καθαρά συμβουλευτικό χαρακτήρα του οργάνου, έχει εκπονήσει ένα σημαντικό αριθμό γνωμοδοτήσεων υψηλής επιστημονικής επεξεργασίας και τεκμηρίωσης. Το ερώτημα για το αν η θεσμοθέτηση της ΕτΠ σήμανε το τέλος της «τύφλωσης» των περιφερειών σε ευρωπαϊκό επίπεδο και αν τελικά διαμορφώθηκε ένα τρίτο αυτοτελές επίπεδο ως συμπλήρωμα της μέχρι σήμερα διεπίπεδης οργανωτικής δομής της Ε.Ε. θα απαντηθούν μέσα από την ποιότητα των γνωμοδοτήσεων του ίδιου του οργάνου και βασικά από την ίδια την πρακτική σημασία που της αποδίδουν τα άλλα όργανα.

Αν και η ΕτΠ βρίσκεται μακριά ακόμα από μία πραγματικά ενεργή συμμετοχή της στη νομοθετική διαδικασία, η θεσμοθέτηση οργάνου εκπροσώπησης των περιφερειακών και τοπικών αρχών των κρατών-μελών, δημιουργεί μία ικανοποιητική πρόσβαση στο ευρωπαϊκό θεσμικό οικοδόμημα χωρίς όμως να προχωρά στη συγκρότηση μίας τριεπίπεδης οργανωτικής δομής.

Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΠΙΚΟΥΡΙΚΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΕΤΑΙΡΙΚΗΣ ΣΧΕΣΗΣ

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ, επιχειρώντας να καλύψει το δημοκρατικό έλλειμμα που είχε εντοπιστεί από πολλούς επικριτές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, κατοχυρώνει για πρώτη φορά την αρχή της **επικουρικότητας**, ως βασική αρχή και προϋπόθεση για την οικοδόμηση της Ευρώπης «από τα κάτω» και με την απώτερη νομιμότητα της να απορρέει από τον ίδιο τον πολίτη.

Μία γενική ερμηνεία της έννοιας βρίσκεται στην Παπική Εγκύκλιο "Quatragessimo Anno" του 1931, όπου αναφέρεται, ότι: «Όπως ακριβώς είναι λάθος να αποσύρεις από την ευθύνη ενός ανθρώπου και να παραδώσεις σε μία ομάδα εκείνο το οποίο η ιδιωτική πρωτοβουλία και η σκληρή δουλειά είναι σε θέση να καταφέρουν, έτσι αποτελεί αδικία, μεγάλο κακό και διασάλευση της ορθής τάξης πραγμάτων για μία ευρύτερη και ισχυρότερη ένωση να αναλαμβάνει αρμοδιότητες, οι οποίες μπορούν να επιτευχθούν ικανοποιητικά από μικρότερες και ασθενέστερες κοινότητες. Από την ίδια του τη φύση, ο αληθινός στόχος οποιασδήποτε κοινωνικής δραστηριότητας θα πρέπει να είναι η βοήθεια προς τα μέλη του κοινωνικού σώματος και όχι η καταστροφή ή απορρόφησή τους».

Η «γενική αρχή της επικουρικότητας» σημαίνει δηλαδή, ότι οι αποφάσεις της ΕΕ πρέπει να λαμβάνονται κατά το δυνατόν πλησιέστερα στους πολίτες. Με άλλα λόγια, η Ένωση δεν αναλαμβάνει δράση, παρά μόνο εφόσον αυτή η δράση της είναι αποτελεσματικότερη από την αντίστοιχη δράση σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο (εκτός αν πρόκειται για ζητήματα της αποκλειστικής αρμοδιότητάς της).

Η αρχή της επικουρικότητας κατοχυρώνεται στο άρθρο 5 (πρώην άρθρο 3B) εδ. 2 της Συνθ. ΕΚ το οποίο ορίζει ότι: *«Στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, μόνο εάν και στο βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και δύνανται συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο».*

Η θεμελιώδης αυτή αρχή λειτουργίας του ευρωπαϊκού οικοδομήματος απαντάει στο ερώτημα, πότε η κοινότητα μπορεί να ασκήσει τη συντρέχουσα αρμοδιότητα που διαθέτει βάσει της συνθήκης. Υπό αυτή την έννοια, η αρχή της επικουρικότητας

εμφανίζεται ως φραγμός στη δράση της Κοινότητας ή εγγύηση της κρατικής κυριαρχίας και συμπληρώνει τις αρχές της ανάθεσης και της ειδικότητας.

Η αρχή της επικουρικότητας, απαιτώντας την ανάθεση της υλοποίησης των στόχων στο εγγύτερο για τον πολίτη επίπεδο (για αυτό και αναφέρεται και ως αρχή της **εγγύτητας**), αντανακλά την αναγνώριση των αρετών της αποκέντρωσης, εμπλέκοντας τις συναφείς αρχές όλων των επιπέδων στην επιδίωξη των συμφωνημένων στόχων και στην κατανομή των ευθυνών για τη λήψη αποφάσεων μεταξύ κεντρικών και χαμηλότερων βαθμίδων διοίκησης, που είναι πιο κοντά στη βάση, έτσι ώστε τα άτομα να συμμετέχουν ενεργά στην επίλυση των προβλημάτων που τα αφορούν. Αποτελεί την έννοια κλειδί για τις διαδικασίες διαμόρφωσης πολιτικής και λήψης απόφασης στα πλαίσια του πολιτειακού συστήματος της Ε.Ε. και αρχή κλειδί της μεταρρύθμισης, η οποία ρυθμίζει τις σχέσεις συνεργασίας στα τρία βασικά επίπεδα λήψης απόφασης στην Κοινότητα.

Από την πρώτη της εμφάνιση στην ευρωπαϊκή πολιτική ατζέντα συνδέθηκε αφενός με το δίλημμα μεταξύ συγκέντρωσης και αποκέντρωσης, και αφετέρου με την προοπτική επίτευξης μίας αποδεκτής ισορροπίας μεταξύ της αποτελεσματικότητας και της δημοκρατικής νομιμοποίησης (άρθρο 5 – πρώην 3β – της Συνθ.ΕΚ.), όπου «οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες». [Συνθ.Ε.Ε., άρθρο 1 (πρώην άρθρο Α), εδ. 2]

Παρά το γεγονός ότι έχει ενσωματωθεί στη Συνθήκη Ε.Ε. κυρίως ως διαδικαστικό κριτήριο για το διαχωρισμό αρμοδιοτήτων μεταξύ υπερεθνικών οργάνων και εθνικών κυβερνήσεων, η ενεργοποίησή της θεωρείται, ότι έχει επιπτώσεις μεγάλης σημασίας, εξαιτίας του ότι η αναγνώρισή της θεωρείται ως αναγνώριση της ανάγκης για ευελιξία στις διαδικασίες άσκησης της πολιτικής, μίας ευελιξίας που επιβάλλεται και στο εσωτερικό των κρατών. Η ενεργοποίηση της αρχής στο πεδίο της περιφερειακής ανάπτυξης δημιούργησε μία υποχρέωση στα παραδοσιακά υπερσυγκεντρωτικά κράτη να αναγνωρίσουν την σημασία των υποεθνικών, περιφερειακών και τοπικών φορέων αυτοδιοίκησης στη διαδικασία σχεδιασμού και υλοποίησης των διαφόρων πολιτικών τους.

Αυτός είναι και ο λόγος, για τον οποίο η ενεργοποίηση της επικουρικότητας θεωρείται ως μία έκφανση των επιπτώσεων, που έχει η διαδικασία ολοκλήρωσης στην αναδιάρθρωση του παραδοσιακού ευρωπαϊκού κράτους μέσω της ανακατανομής των πολιτικών αρμοδιοτήτων του. Ως έννοια επιλέχθηκε για να στηρίξει όλο το οικοδόμημα «της προετοιμασίας, της χρηματοδότησης, της εκ των

προτέρων εκτίμησης, της παρακολούθησης και της εκ των υστέρων αξιολόγησης των ενεργειών», έχοντας ως στόχο τη συμπληρωματικότητα των δράσεων της Ένωσης («η Επιτροπή συμπληρώνει τις δράσεις των κρατών-μελών»). Προάγει επίσης την επιδίωξη ενός κοινού σκοπού μέσα από τη στενή συνεργασία ανάμεσα στην Επιτροπή, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, τις αρμόδιες αρχές και οργανισμούς, που ορίζονται από το κράτος-μέλος σε εθνικό περιφερειακό, τοπικό ή άλλο επίπεδο, εμπλέκοντας τους ως «ισότιμους εταίρους».

Έχει παρατηρηθεί, ότι η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας στο επίπεδο της Ένωσης αντιμετωπίζει περισσότερες δυσχέρειες απ' ότι η εφαρμογή της στο επίπεδο του ομοσπονδιακού κράτους. Όσο πιο ομοιογενείς είναι οι οικονομίες και κοινωνίες των συστατικών μερών της ομοσπονδίας, τόσο ευκολότερη είναι η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας. Παράλληλα, έχει ιδιαίτερη σημασία η ύπαρξη μίας έστω και στοιχειώδους ιδεολογικής ομοιογένειας και κοινών αξιών μεταξύ των διαμορφωτών πολιτικής και τελικά μιας στοιχειώδους συναντίληψης για την οργάνωση της οικονομίας και της κοινωνίας. Η επικουρικότητα δεν είναι μία ιδεολογικά ουδέτερη έννοια και οι διαφορές αντιλήψεων σχετικά με τον κρατικό παρεμβατισμό δυσκολεύουν την εφαρμογή της. Στην Ευρώπη των 27 η εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας γίνεται ακόμα δυσκολότερη λόγω της ανομοιογένειας των κρατών.

Η εταιρική σχέση, όπως η αρχή της επικουρικότητας μεταφράζεται σε επίπεδο Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αποτελεί μία θεμελιώδη αρχή και διάσταση της περιφερειακής πολιτικής της Ένωσης, η οποία ρυθμίζει τις σχέσεις συνεργασίας μεταξύ των φορέων που εμπλέκονται και στα τρία βασικά επίπεδα λήψης αποφάσεων της Ένωσης:

- την Ευρωπαϊκή Επιτροπή
- τις Εθνικές Αρχές των Κρατών-Μελών
- τις Αρμόδιες Αρχές σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο

Η θεμελίωσή της αποτέλεσε μία βασική καινοτομία στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα, επειδή εμπλέκει στο πλαίσιο υλοποίησης προγραμμάτων και δράσεων της Ένωσης όλους του συναρμόδιους φορείς στη βάση της αρχής της ισοτιμίας. Είναι άμεσα συνδεδεμένη με την Αρχή της Επικουρικότητας-Συμπληρωματικότητας, σύμφωνα με την οποία η κοινοτική δράση θεωρείται ως συμπλήρωμα ή συμβολή στις αντίστοιχες δράσεις των κρατών-μελών. Αυτό επιτυγχάνεται με τη στενή συνεργασία ανάμεσα

στην Επιτροπή, το ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος και τις αρμόδιες αρχές, που ορίζονται από αυτό σε εθνικό, περιφερειακό, τοπικό ή άλλο επίπεδο.

Όλα τα μέρη αποτελούν ισότιμους εταίρους κατά την επιδίωξη ενός κοινού στόχου. Η εταιρική σχέση καλύπτει, κατ' αναλογία με την αρχή της επικουρικότητας, τη χρηματοδότηση, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των ενεργειών. Η εταιρική σχέση προωθεί, έτσι, επίσης, την αποκέντρωση, την καλύτερη επιτόπια προσαρμογή των δράσεων και τη συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών αρχών στην εφαρμογή προγραμμάτων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει, εντούτοις, ένα αυξημένο βάρος καθώς, ως το κατεξοχήν αρμόδιο όργανο για την επίτευξη των στόχων της κοινότητας, οφείλει να μεριμνά για τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων.

Η εφαρμογή της εταιρικής σχέσης βρήκε την κυριότερη έκφρασή της κατά την υλοποίηση των διαρθρωτικών πολιτικών της Ε.Ε. στο πλαίσιο των Επιτροπών Παρακολούθησης. Όπως σημειώθηκε ήδη, η εταιρική σχέση απορρέει από την αρχή της επικουρικότητας, η οποία επιδιώκει να ρυθμίσει τις σχέσεις και την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών κυβερνήσεων. Μέσα όμως από τον ορισμό της αρχής της επικουρικότητας παρεμβαίνει και ένας τρίτος εταίρος, οι περιφερειακές και τοπικές αρχές. Η σχέση σύνδεσης των δύο αρχών διατυπώνεται στον Κανονισμό Πλαίσιο 2081/93 για την αποστολή των διαρθρωτικών ταμείων όπου γίνεται σαφές ότι *«Κατ' εφαρμογή της αρχής της επικουρικότητας ... πρέπει να ενισχυθεί η εταιρική σχέση και να συμπεριληφθούν καταλλήλως οι οικονομικοί και κοινωνικοί εταίροι στον προγραμματισμό με βάση τον καλύτερο καθορισμό των καθηκόντων τους»*.

Η σύνδεση των δύο εννοιών ενισχύει την αποκέντρωση, ιδιαίτερα μετά την διεύρυνση της έννοιας της επικουρικότητας με την προσθήκη των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων, γεγονός που αναβαθμίζει το ρόλο των τοπικών πρωτοβουλιών. Η εταιρική σχέση (partenariat, partnership) που αποτελούσε μία από τις καινοτομίες της μεταρρύθμισης του 1988, προβλέπει στενή συνεργασία, σε όλα τα στάδια του προγραμματισμού, μεταξύ της Επιτροπής και όλων των αρμοδίων αρχών σε εθνικό, περιφερειακό, τοπικό ή άλλο επίπεδο, οι οποίες ορίζονται από το αντίστοιχο κράτος-μέλος.

Η ανάμειξη των τοπικών και περιφερειακών αρχών κρίνεται αναγκαία κατά την υλοποίηση προγραμμάτων τοπικού και περιφερειακού ενδιαφέροντος. Σύμφωνα με τις εκθέσεις για την οικονομική και κοινωνική συνοχή της Ένωσης, αν και οι

κοινωνικοοικονομικές ανισότητες μεταξύ των κρατών-μελών έχουν μειωθεί τα τελευταία χρόνια, οι ανισότητες μεταξύ των Περιφερειών στα κράτη-μέλη έχουν αυξηθεί. Ο συγκεντρωτικός προγραμματισμός και οι εκτελεστικές διαδικασίες στα περισσότερα κράτη-μέλη, όπου οι τοπικές περιφερειακές αρχές δεν έχουν παρά μόνο μία ισχυρή επιρροή στις προτεραιότητες και στην επιλογή των έργων, αναδεικνύει την ανάγκη αποτελεσματικότερης λειτουργίας της εταιρικότητας. Η συνδυασμένη προσπάθεια των ευρωπαϊκών, αλλά και των τοπικών και περιφερειακών αρχών μπορεί να εξασφαλίσει τη βιωσιμότητα των προγραμμάτων και δράσεων κάλυψης των τοπικών και περιφερειακών αναγκών. Η εταιρικότητα, όμως, κρίνεται απαραίτητη όχι μόνο κατά την περίοδο υλοποίησης των προγραμμάτων, αλλά κυρίως και κατά την περίοδο προγραμματισμού και σχεδιασμού.

Τόσο η εταιρική σχέση, όσο και η επικουρικότητα έχουν διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στις διαδικασίες θεσμικής συγκρότησης των υποεθνικών οργάνων διακυβέρνησης και στη δυνατότητά τους να παρακάμπτουν τις εθνικές κυβερνήσεις στις φάσεις σχεδιασμού και υλοποίησης πολιτικών μέσα από την ανάπτυξη κάθετων αξόνων διασύνδεσης μεταξύ της Επιτροπής και των περιφερειακών και τοπικών αυτοδιοικήσεων. Η παράκαμψη του επιπέδου των κρατών-μελών από τις τοπικές αρχές, χαρακτηρίζεται ως μία αμφισβήτηση του παραδοσιακού του ρόλου ως μεσολαβητή ή «θυροφύλακα», μεταξύ του υπερεθνικού και υποεθνικού επιπέδου διακυβέρνησης.

Η εμπειρία από την διαρθρωτική ευρωπαϊκή πολιτική αναδεικνύει ένα σύστημα πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην Ε.Ε. που χαρακτηρίζεται από τον κρίσιμο ρόλο του τρίτου επιπέδου διακυβέρνησης στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Μία «Ευρώπη των Περιφερειών» μπορεί να σημάνει ίσως τη δυνατότητα τόνωσης των κλαδικών διαπεριφερειακών συνεργασιών που θα επιταχύνουν την αναπτυξιακή διαδικασία και πιθανόν θα μειώσουν το χάσμα που υπάρχει μεταξύ τους. Ασφαλώς για να επιτευχθεί κάτι τέτοιο απαιτείται η ύπαρξη αυτόνομων και ισχυρών περιφερειών που σε καμία περίπτωση δεν θα εξαντλούν την ονομασία και το ρόλο τους σε «στατιστικούς μόνο λόγους».

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ ΚΑΙ Ο ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΣ ΧΑΡΤΗΣ ΤΟΠΙΚΗΣ ΑΥΤΟΝΟΜΙΑΣ

Το Συμβούλιο της Ευρώπης ιδρύθηκε το 1949 και εδρεύει στο Στρασβούργο. Διάφορες διεργασίες που έλαβαν χώρα μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου μεταξύ διαφόρων φιλοευρωπαϊκών ή πανευρωπαϊκών κινήσεων οδήγησαν δέκα δυτικοευρωπαϊκές χώρες το Μάιο του 1949 στο Λονδίνο στην ίδρυση ενός περιφερειακού, οιονεί κοινοβουλευτικού, διεθνούς οργανισμού που θα προωθούσε την πολιτική, οικονομική και κοινωνική συνεργασία των μελών του.

Το Συμβούλιο επρόκειτο να προωθήσει ένα διεθνές περιβάλλον που θα προστάτευε τα καταβαραθρωμένα στον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο ανθρώπινα δικαιώματα και τις θεμελιώδεις ελευθερίες του ανθρώπου. Η ίδρυσή του δεν συνοδεύτηκε από τη συμμετοχή των τότε σοσιαλιστικών χωρών γι' αυτό και επικρίθηκε έντονα από το σοσιαλιστικό στρατόπεδο. Σήμερα το Συμβούλιο αριθμεί 46 κράτη-μέλη, μεταξύ των οποίων και 21 χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Σε αυτό συμμετέχουν και τα 27 κράτη-μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η θεσμοθέτηση του διεθνούς αυτού οργανισμού ήταν το πρώτο δειλό βήμα στην κατεύθυνση της δημιουργίας των *Ηνωμένων Πολιτειών της Ευρώπης*. Σύμφωνα με το καταστατικό του, ο κύριος σκοπός του Συμβουλίου της Ευρώπης συνίστατο στο να εξετάζει προβλήματα κοινού ενδιαφέροντος στα δυτικοευρωπαϊκά κράτη, προκειμένου να διαμορφώσει τις προϋποθέσεις για τη σύναψη συμφωνιών στους τομείς κοινού ενδιαφέροντος.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης εκφυλλίστηκε, ωστόσο, γρήγορα σε ένα forum επικοινωνίας και συνδιαλλαγής των βασικότερων συντελεστών του ευρωπαϊκού μεταπολεμικού συστήματος, παρά ένα όργανο πολιτικής με συγκροτημένη διεθνοπολιτική παρέμβαση. Το αποτέλεσμα ήταν ότι το Συμβούλιο της Ευρώπης, ως ένας περιφερειακός, οιονεί κοινοβουλευτικός, διεθνής οργανισμός αποτέλεσε έναν συγκερασμό μεταξύ των διαφόρων απόψεων που υποστηρίχθηκαν για τη μετεξέλιξή του και εκτείνονταν από την απλή διακρατική συνεργασία μέχρι τη διαμόρφωση ενός πυρήνα ομοσπονδίας με παράλληλη απορρόφηση της κρατικής κυριαρχίας προς όφελος υπερεθνικών οργάνων.

Ο νέος οργανισμός βρέθηκε, κατά συνέπεια, πολύ γρήγορα ενώπιον ενός διλήμματος: να περιορίσει τη δραστηριότητά του στο πλαίσιο ενός διεθνούς ευρωπαϊκού συνεδρίου με στόχο την ανάπτυξη ευρωπαϊκής συνείδησης και μόνον ή να προχωρήσει σταδιακά στη δημιουργία μίας ομοσπονδίας διαμορφώνοντας μηχανισμούς συλλογικής διαχείρισης βασικών τομέων της κοινωνικής, οικονομικής και διπλωματικής δραστηριότητας της ευρωπαϊκής ηπείρου. Μεταξύ των αντιπροσώπων που έλαβαν μέρος στη πρώτη σύνοδο του Συμβουλίου τον Αύγουστο του 1949 επικράτησε, σύμφωνα με σύγχρονες πηγές, αμηχανία. Υιοθετήθηκε, έτσι, συμβιβαστική διατύπωση στο κείμενο περιγραφής των σκοπών του οργανισμού που έλεγε ταυτόχρονα τα πάντα και τίποτα: *Σκοπός του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι η δημιουργία ευρωπαϊκής πολιτικής εξουσίας που έχει περιορισμένες μεν αρμοδιότητες, αλλά πραγματική εξουσία.*

Πρόοδος επιτεύχθηκε, έτσι, όπως ήταν αναμενόμενο, σε θέματα χαμηλής εθνικής κυριαρχίας. Ως το μεγαλύτερο επίτευγμα του Συμβουλίου της Ευρώπης θεωρείται σήμερα η *Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων* (European Convention of Human Rights) που υιοθετήθηκε στις 4.11.1950 στη Ρώμη, σε εφαρμογή της οποίας ιδρύθηκαν αρχικά η *Ευρωπαϊκή Επιτροπή* του Συμβουλίου της Ευρώπης και το 1959 το *Δικαστήριο των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων*, το οποίο μεταρρυθμίστηκε ριζικά το 1998.

Μετά το 1989 ο οργανισμός απέκτησε νέα δυναμική, αφού κλήθηκε να πραγματώσει τη Χάρτα του Παρισιού στην Ανατολική Ευρώπη, να λειτουργεί δηλαδή ως πολιτικός θεματοφύλακας της εμπέδωσης των ευρωπαϊκών κατακτήσεων αναφορικά με τα ανθρώπινα δικαιώματα στις πρώην ανατολικές χώρες της Ευρώπης. Κλήθηκε ακόμη να υποστηρίξει τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης να σταθεροποιηθούν πολιτικά, να θωρακισθούν θεσμικά και συνταγματικά, να προωθήσουν οικονομικές μεταρρυθμίσεις στη λογική της ελεύθερης αγοράς και του ανοίγματος των οικονομιών τους στο διεθνή οικονομικό στίβο, καθώς και να αποκτήσουν γνώση εφαρμογής σε τομείς, όπως ανθρώπινα δικαιώματα, τοπική δημοκρατία, εκπαίδευση, πολιτισμό και περιβάλλον.

Το Συμβούλιο της Ευρώπης συνθέτουν τα εξής όργανα:

- η **Υπουργική Επιτροπή**, όπου συμμετέχουν οι 46 υπουργοί Εξωτερικών των κρατών-μελών, ή οι αντιπρόσωποί τους (πρέσβεις, μόνιμοι αντιπρόσωποι)

- Η **Κοινοβουλευτική Συνέλευση με 630 μέλη** εκ των 46 μελών-κρατών, οι οποίοι προέρχονται από τα εθνικά κοινοβούλια. Αυτή αποτέλεσε και ένα πρώτο υποτυπώδες ευρωπαϊκό κοινοβούλιο. Αν και οι βουλευτές εκλέγονται από τα εθνικά κοινοβούλια, ενθαρρύνονται να ενεργούν και να ψηφίζουν ως Ευρωπαίοι πολίτες. Η Κοινοβουλευτική Συνέλευση εκλέγει την **Πολιτική Επιτροπή** που αποτελείται από 39 μέλη.

Απόρροια της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων αποτέλεσε η υιοθέτηση του *Ευρωπαϊκού Χάρτη της Τοπικής Αυτονομίας* (EXTA) που υιοθέτησε η Υπουργική Επιτροπή του Συμβουλίου της Ευρώπης στις 15.10.1985 και κυρώθηκε από την Ελλάδα με το νόμο 1850-1989 (ΦΕΚ Α' 114/10.5.1989) αποκτώντας ως διεθνής σύμβαση την ισχύ που ορίζει το άρθρο 28§1 του Συντάγματος, υπερισχύοντας δηλαδή κάθε τυχόν αντίθετης ρύθμισης της ελληνικής νομοθεσίας.

Ήδη το 1957 το Συμβούλιο της Ευρώπης θεσμοθέτησε τη διαρκή Ευρωπαϊκή Συνδιάσκεψη Τοπικής Αυτοδιοίκησης με σκοπό να διαδώσει την ευρωπαϊκή ιδέα σε δημοτικό επίπεδο, ενσωματώνοντας στον κύκλο των δραστηριοτήτων του εκείνους που έχουν αμεσότερη επαφή με τους πολίτες, τους οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Οι αντιπροσωπείες στη συνδιάσκεψη αυτή προτεινόταν από τις εθνικές οργανώσεις (στην περίπτωση της Ελλάδας από την ΚΕΔΚΕ) αναλογικά προς τις κοινοβουλευτικές αντιπροσωπείες στη Κοινοβουλευτική Συνέλευση με την υποχρέωση αυτοί να προέρχονται από τις δημοτικές αρχές. Στο πλαίσιο της Συνδιάσκεψης συγκροτούνταν σε κάθε σύνοδο της (ανά διετία) διάφορες επιτροπές και η θεματολογία των συζητήσεων που διεξάγονταν εκεί περιλάμβανε όλα σχεδόν τα θέματα που απασχολούν την Τοπική Αυτοδιοίκηση (διευθέτηση χώρου, μορφωτικές υποθέσεις, πολιτισμός κτλ.). Καθιέρωσε μάλιστα και το λεγόμενο Βραβείο της Ευρώπης για πόλεις που εργάζονταν για τη διάδοση της ευρωπαϊκής ιδέας. Το όργανο αυτό μετεξελίχθηκε αργότερα στη Διαρκή Διάσκεψη των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης (C.P.L.R.E.).

Τη δεκαετία του '80, οι διεργασίες που είχαν συντελεστεί τα προηγούμενα χρόνια εντός του Συμβουλίου της Ευρώπης έφεραν απτά αποτελέσματα. Κυριαρχούμενη τότε η Ευρώπη από γόνιμες αναζητήσεις για τη δημοκρατική συγκρότηση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, την αποτελεσματική τους λειτουργία, την ανάδειξη του πολίτη στο ρόλο του πρωταγωνιστή στη διαμόρφωση και διαχείριση

των βασικών θεμάτων που αφορούν την καθημερινή του ζωή, οδηγήθηκε στο διεθνές συμβατικό κείμενο του «Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας» (Ε.Χ.Τ.Α.). Η διεθνής αυτή σύμβαση προβλέπει, ότι η αρχή της τοπικής αυτονομίας, δηλαδή της τοπικής αυτοδιοίκησης πρέπει να τυγχάνει αναγνώρισης από το εσωτερικό δίκαιο των κρατών και από το Σύνταγμά τους. Τέθηκε σε ισχύ την 1.9.1988 και αποτελεί μία σημαντική πράξη του Συμβουλίου της Ευρώπης, καθώς για πρώτη φορά σε ένα ευρωπαϊκό επίπεδο υιοθετείται ένα διεθνές συμβατικό κείμενο, το οποίο θέτει τις ουσιαστικές προϋποθέσεις για τη δημοκρατική λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης, συμβάλλοντας στη δημιουργία μίας συνείδησης υπέρ της αποκέντρωσης και της προστασίας του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Η τοπική αυτονομία ορίζεται στο πλαίσιο του Χάρτη ως «το δικαίωμα και η πραγματική ικανότητα των οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης να ρυθμίζουν και να διευθύνουν, στο πλαίσιο του νόμου, με τη δική τους ευθύνη και προς όφελος του πληθυσμού τους, ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων». Σύμφωνα με το άρθρο 4 «Η άσκηση των δημοσίων αρμοδιοτήτων πρέπει κατά τρόπο γενικό, να ανήκει κατά προτίμηση στις αρχές τις πιο πλησιέστερες στους πολίτες. Για την ανάθεση μίας αρμοδιότητας σε άλλη αρχή, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ευρύτητα και η φύση του έργου και οι απαιτήσεις αποτελεσματικότητας και οικονομίας». Στο ίδιο άρθρο προβλέπεται, ότι οι αρμοδιότητες που ανατίθενται στους Ο.Τ.Α. πρέπει κανονικά να είναι πλήρεις και αποκλειστικές και να μη μπορούν να αμφισβητούνται ή να περιορίζονται από άλλη αρχή παρά μόνο στο πλαίσιο του νόμου.

Ο Ε.Χ.Τ.Α., ο οποίος αποτελεί προϊόν πολύχρονης μελέτης, συνιστά το πρώτο πολυμερές συμβατικό κείμενο που προσδιορίζει και διασφαλίζει τις αρχές της αυτοδιοίκησης, είναι ένα προϊόν συμβιβασμού διαφορετικών αντιλήψεων και πρακτικών. Αποτέλεσμα αυτής της προσπάθειας συμβιβασμού είναι οι πολλές γενικές και ασαφείς αναφορές, που αφήνουν περιθώρια για πολλές ερμηνείες και πολιτικές πρακτικές. Εξάλλου, η δυνατότητα για μερική προσχώρηση στο Χάρτη, για μερική ή ολοκληρωτική καταγγελία, αλλά και για μη δέσμευση προσχώρησης αποτελούν στοιχεία που μειώνουν δραστικά την πολιτική του σημασία.

Περιλαμβάνει βασικές αρχές που αφορούν την οικονομική ενδυνάμωση των τοπικών οργανισμών, τη διεύρυνση των αρμοδιοτήτων τους και την αυτονομία τους. Προβλέπει την αναγνώριση της αρχής της τοπικής αυτονομίας από την εσωτερική νομοθεσία και κατά το δυνατό από το Σύνταγμα και τη γενική αρχή λήψης των αποφάσεων, όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες. Επίσης, περιλαμβάνονται

θέματα και ρυθμίσεις σχετικά με την προσαρμογή των διοικητικών δομών και μέσω στην αποστολή των Ο.Τ.Α., τις προϋποθέσεις άσκησης αρμοδιοτήτων σε τοπικό επίπεδο, τη νομική προστασία της τοπικής αυτονομίας, τους οικονομικούς πόρους των Ο.Τ.Α., τους οποίους μπορούν να διαθέτουν ελεύθερα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους κ.λ.π.

Η Ελλάδα, παρά το ότι υπήρξε «υπογράψασα χώρα» το 1985, κύρωσε τον Χάρτη τέσσερα χρόνια αργότερα και με πολλές επιφυλάξεις. Με το άρθρο 2 του κυρωτικού νόμου 1850/89 περιορίστηκε η εφαρμογή μόνο στους Ο.Τ.Α. πρώτου βαθμού με την αιτιολογία της μη σύστασης δεύτερου βαθμού τοπικής αυτοδιοίκησης την εποχή εκείνη. Ο κυρωτικός νόμος διατυπώνει επιφυλάξεις, επίσης, ως προς: το άρθρο 5 που αφορά την γνώμη των Ο.Τ.Α. επί μεταβολής ορίων, το άρθρο 7§2 που αφορά την οικονομική αποζημίωση των τοπικών αιρετών για τα έξοδα που προκύπτουν από την άσκηση της εντολής και ενδεχομένως για τα διαφεύγοντα κέρδη, το άρθρο 8§2 που αφορά τον περιορισμό του διοικητικού ελέγχου των ΟΤΑ μόνο στο αν τηρούνται η νομιμότητα και οι συνταγματικές αρχές και τέλος το άρθρο 10§2 που δίνει το δικαίωμα στους ΟΤΑ να προσχωρούν ελεύθερα σε ενώσεις αυτοδιοίκησης, διεθνείς ή εθνικές, για την υπεράσπιση των συμφερόντων τους. Οι παραπάνω επιφυλάξεις, που διατύπωσε η Ελλάδα, δεν μπορούν να κριθούν ιδιαίτερα ικανοποιητικές, αλλά ούτε και αιτιολογημένες. Δεν φαίνονται να ανταποκρίνονται στην πολιτική πραγματικότητα, μια και η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα της περιφερειακής ανάπτυξης δείχνει να ταυτίζεται με όλες τις επιδιώξεις του Χάρτη.

Δύσκολα θα μπορούσε να ειπωθεί, ότι ο Χάρτης αυτός αποτελεί μία προστασία της κοινοτικής αυτοδιοίκησης, εξαιτίας της σημαντικής εγγενούς αδυναμίας του, τα κράτη-μέλη που τον υπογράφουν να μπορούν να διατηρήσουν επιφύλαξη για ορισμένες διατάξεις του και κυρίως διότι ως διεθνής σύμβαση αποτελεί δέσμευση μόνο των συμβαλλόμενων. Συγκεκριμένα η Ελλάδα έκανε χρήση της δυνατότητας περιορισμού του πεδίου εφαρμογής του Χάρτη σύμφωνα με το άρθρο 2 του κυρωτικού νόμου μόνο στους πρωτοβάθμιους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης, ώστε να είναι δυνατή η συμμετοχή στα συμβούλια της νομαρχιακής αυτοδιοίκησης και μη αιρετών μελών.

Αν και τότε είχε τεθεί θέμα προσχώρησης της Ε.Ε. στον Ε.Χ.Τ.Α., λόγω του γεγονότος, ότι ο ίδιος ο Χάρτης δεν προβλέπει την προσχώρηση διεθνών οργανισμών, η Συνθήκη του Μάαστριχτ δεν συμπεριέλαβε ανάλογη ρήτρα, αλλά και σύμφωνα με την γνωμοδότηση 2/94 του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που έδωσε

αρνητική απάντηση στο ερώτημα το οποίο υπέβαλε το Συμβούλιο ως προς την προσχώρηση της Κοινότητας στη Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, η όλη προσπάθεια δεν τελεσφόρησε. Άλλωστε, πρέπει να επισημανθεί το γεγονός, ότι τον Ε.Χ.Τ.Α. δεν τον επικύρωσαν το Βέλγιο και η Γαλλία, ενώ η Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο δεν τον υπέγραψαν. Η συνεισφορά της προσχώρησης των κρατών-μελών της Ε.Ε. στον Ε.Χ.Τ.Α. έγκειται στη δημιουργία μίας γενικής αρχής δικαίου σε όλα τα κράτη-μέλη. Η επικύρωση του από τα τότε 15 κράτη-μέλη της Ε.Ε. θα δημιουργούσε την αναγκαία συνείδηση για τη σημασία και το ρόλο της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ως σημαντικού παράγοντα ενδυνάμωσης της δημοκρατίας.

Εκτός από τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας άλλα συναφή με την Τοπική Αυτοδιοίκηση κείμενα του Συμβουλίου της Ευρώπης είναι ο Αστικός Χάρτης και η Ευρωπαϊκή Διακήρυξη για τα δικαιώματα των πολιτών στις Ευρωπαϊκές Χώρες. Οποσδήποτε η αυτόνομη αξία όλων των παραπάνω συμβατικών και πολιτικών κειμένων δεν πρέπει να αγνοηθεί, καθώς επίσης δεν πρέπει να αγνοηθεί ότι τέτοιου είδους κείμενα αποτελούν πολλές φορές το έναυσμα για την προβολή σύγχρονων αντιλήψεων και προώθηση μεταρρυθμίσεων. Με την ισχύ ιδιαίτερα του Ε.Χ.Τ.Α. στην εθνική έννομη τάξη δημιουργείται και ένα δεύτερο σώμα αρχών και κανόνων που τοποθετείται σε μία ενδιάμεση περιοχή μεταξύ του Συντάγματος και του εθνικού νόμου και συγκεκριμενοποιεί τους ορισμούς του Συντάγματος για την Τοπική Αυτοδιοίκηση.

Η ενσωμάτωση του Ε.Χ.Τ.Α. στο ελληνικό δίκαιο, δεν έφερε την μεταλλαγή της δομής του δημοτικού δικαίου, όμως εξαιτίας της αυξημένης τυπικής ισχύος του, ο Ε.Χ.Τ.Α. προσδιόρισε τις κατευθύνσεις προς τις οποίες έπρεπε να στραφεί η μεταρρύθμιση και αποτέλεσε νέο «όπλο» διεκδικήσεων για τους Ο.Τ.Α. Η ίδια η πρακτική μας οδηγεί στο συμπέρασμα, ότι όλα τα θεσμικά πλαίσια, ακόμα και τα συνταγματικά, δεν αρκούν για να λύσουν τα προβλήματα του εκδημοκρατισμού και της ουσιαστικής λειτουργίας της Αυτοδιοίκησης, τα οποία εξαρτώνται πάντα από τους εκάστοτε πολιτικοκοινωνικούς συσχετισμούς.

Η ΣΥΝΟΔΟΣ ΤΩΝ ΤΟΠΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΑΡΧΩΝ

Το 1994 τη Διαρκή Διάσκεψη των Τοπικών Αρχών διαδέχτηκε η Σύνοδος των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών ως συμβουλευτικό όργανο του Συμβουλίου της Ευρώπης. Με σκοπό να εκπροσωπεί πραγματικά τόσο τις τοπικές, όσο και τις

περιφερειακές αρχές, τη συγκροτούν δύο επιτροπές: η επιτροπή των τοπικών αρχών και η επιτροπή των περιφερειών.

Προκειμένου μάλιστα να ενισχυθεί η περιφερειακή συμμετοχή στη Σύνοδο, καθώς και ο όρος για εκλογικό χαρακτήρα της εντολής στα μέλη της Συνόδου, ένα θεσμοθετημένο ψήφισμα το 2000 έδωσε περισσότερη σαφήνεια στη λειτουργία της Συνόδου.

Δεν υπάρχει δημοκρατία χωρίς τοπική δημοκρατία. Η Σύνοδος αποτελεί μία **πολιτική συνέλευση**, της οποίας η σύνθεση περιλαμβάνει εκλεγμένους εκπροσώπους τοπικών ή περιφερειακών αρχών, που επιλέγονται βάσει συγκεκριμένης διαδικασίας. Τα 315 τακτικά και τα 315 αναπληρωματικά μέλη της, εκπροσωπώντας περισσότερους από 200.000 δήμους και περιφέρειες, κατανέμονται σε εθνικές αντιπροσωπείες και πολιτικές ομάδες. Εύλογα, λοιπόν, η Σύνοδος προσφέρει ένα ιδανικό φόρουμ διαλόγου, όπου οι εκπρόσωποι τοπικών και περιφερειακών αρχών συζητούν κοινά προβλήματα, συγκρίνουν τις εμπειρίες τους και εν συνεχεία προωθούν τις απόψεις τους στις κυβερνήσεις.

Προωθώντας την τοπική και περιφερειακή δημοκρατία. Από την αρχή της ύπαρξής της η σύνοδος έχει δημιουργήσει ένα σώμα διεθνών συνθηκών, όπως ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, που έχει αναχθεί σε επίσημη διεθνή συνθήκη στο συγκεκριμένο τομέα. Κατ' αναλογία, η δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Χάρτη Περιφερειακής Αυτονομίας αναμένεται να συμπληρώσει τον όλο μηχανισμό, προκειμένου να εδραιώσει πιο στέρεα τις θεμελιώδεις αρχές της περιφερειακής δημοκρατίας, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των κρατών-μελών.

Η κινητήρια δύναμη για τη διεύρυνση της τοπικής δημοκρατίας. Η Σύνοδος βοηθά τα νέα κράτη-μέλη της οργάνωσης να εφαρμόσουν στην πράξη ένα πραγματικό καθεστώς τοπικής και περιφερειακής αυτονομίας. Στις περιφέρειες και στους δήμους της Ευρώπης, παρέχει υποστήριξη στην ίδρυση πραγματικών μονάδων τοπικής και περιφερειακής αυτονομίας, ενθαρρύνοντας τη διαβούλευση και τον πολιτικό διάλογο μεταξύ των εθνικών κυβερνήσεων και των τοπικών οντοτήτων.

Επιπλέον, η Σύνοδος έχει λειτουργία ελέγχου της δημοκρατίας σε τοπικό επίπεδο στην Ευρώπη, συντάσσοντας «εκθέσεις επίβλεψης» για την κατάσταση στα κράτη-μέλη. Επιβεβαιώνει έτσι την πραγματική εφαρμογή των αρχών που ορίζει ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, αλλά και των βασικών αρχών τοπικής δημοκρατίας.

Είναι, επίσης, υπεύθυνη για την παρακολούθηση εκλογών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και για τη θέσπιση παραμέτρων σε θέματα εκλογικής διαδικασίας στην Ευρώπη.

Τώρα που νέα κράτη με διαφορετικά οικονομικά και πολιτικά προφίλ εμφανίζονται στην ευρωπαϊκή σκηνή, εξελίσσεται μία επανεκτίμηση και ένας επαναπροσδιορισμός των στόχων της Συνόδου. Για παράδειγμα, η Σύνοδος χρειάζεται να βοηθήσει την αποτελεσματική οργάνωση τοπικών και περιφερειακών αρχών στις νέες δημοκρατίες, ενθαρρύνοντας την περιφερειακή και διασυνοριακή συνεργασία.

Η Σύνοδος οργανώνει, εξάλλου, ακροάσεις και συνέδρια σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, προκειμένου να πλησιάσει όλους τους πολίτες των οποίων η συμμετοχή παραμένει ουσιαστική για την εδραίωση αληθινής δημοκρατίας και ενεργεί σε στενή συνεργασία με εθνικές και διεθνείς οργανώσεις εκπροσωπώντας τοπικές και περιφερειακές αρχές.

Τέλος, συμβουλεύει την επιτροπή υπουργών και την κοινοβουλευτική συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης σε όλα τα θέματα τοπικών και περιφερειακών πολιτικών.

Σταθμοί της Συνόδου των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών

5 Μαΐου 1949: τίθεται προς υπογραφή η Συνθήκη του Λονδίνου, που ιδρύει το Συμβούλιο της Ευρώπης, η οποία υπογράφεται από 10 κράτη (Βέλγιο, Δανία, Γαλλία, Ιρλανδία, Ιταλία, Λουξεμβούργο, Νορβηγία, Ολλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο και Σουηδία). Τίθεται σε ισχύ στις 3 Αυγούστου 1949.

12 Ιανουαρίου 1957: λαμβάνει χώρα η πρώτη Διάσκεψη των Τοπικών Αρχών της Ευρώπης, με τη συμμετοχή εκλεγμένων αντιπροσώπων των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Πρόεδρος εκλέγεται ο Jacques Chaban – Delmas.

24 Μαρτίου 1962: η Διάσκεψη των Τοπικών Αρχών της Ευρώπης γίνεται μόνιμος θεσμός με απόφαση της επιτροπής των υπουργών.

20 Σεπτεμβρίου 1974: η Διάσκεψη θα αποτελέσει την επίσημη εκπροσώπηση και των περιφερειών στο πλαίσιο του Συμβουλίου της Ευρώπης.

21 Μαΐου 1980: τίθεται προς υπογραφή από τα κράτη-μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης το Σχέδιο Ευρωπαϊκής Σύμβασης για τη Διασυνοριακή Συνεργασία μεταξύ τοπικών κοινοτήτων ή αρχών, που θεσπίζει την αρχή σταδιακής αναγνώρισης πολιτικών δικαιωμάτων σε ξένους κατοίκους, συμπεριλαμβανομένου του δικαιώματος ψήφου. Τέθηκε σε ισχύ στις 22 Δεκεμβρίου 1981.

19 Οκτωβρίου 1982: η Διάσκεψη απαιτεί Χάρτη με θεσμικό χαρακτήρα, καθώς και αυτονομία στο πλαίσιο των μηχανισμών του Συμβουλίου της Ευρώπης.

15 Οκτωβρίου 1985: τίθεται προς υπογραφή ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, ο οποίος δίνει έμφαση στο ότι η πραγματική τοπική αυτονομία είναι ουσιώδης για τη δημοκρατία.

9 Σεπτεμβρίου 1988: τίθεται σε ισχύ ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας.

5 Φεβρουαρίου 1992: τίθεται προς υπογραφή από τα κράτη-μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τη συμμετοχή ξένων πολιτών στη δημόσια ζωή σε τοπικό επίπεδο.

18 Μαρτίου 1992: υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Αστικού Χάρτη, ο οποίος συγκεντρώνει τις αρχές ορθής αστικής διαχείρισης σε τοπικό επίπεδο.

19 Μαρτίου 1992: υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Χάρτη για τη συμμετοχή νέων ανθρώπων στην τοπική και περιφερειακή ζωή.

5 Νοεμβρίου 1992: τίθεται προς υπογραφή από τα κράτη-μέλη του Συμβουλίου της Ευρώπης ο Ευρωπαϊκός Χάρτης για τις γλώσσες-διαλέκτους των περιφερειών και των μειονοτήτων.

1993: εγκαθίσταται στη Σερβία (Subotica) η πρώτη Τοπική Δημοκρατική Υπηρεσία (Local Democracy Agency), προκειμένου να παρέχει υποστήριξη σε

δήμους που χτυπήθηκαν από τον πόλεμο στην πρώην Γιουγκοσλαβία και να προωθήσει τη δημοκρατία σε τοπικό επίπεδο.

14 Ιανουαρίου 1994: η επιτροπή υπουργών του Συμβουλίου της Ευρώπης αποφασίζει να αντικαταστήσει τη διαρκή Διάσκεψη των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών με τη Σύνοδο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης (Congress of Local and Regional Authorities of Europe - CLRAE) και να δημιουργήσει νέες δομές με τη συγκρότηση δύο επιτροπών, της επιτροπής για τις περιφέρειες και της επιτροπής για τις τοπικές αρχές.

31 Μαΐου 1994: πρώτος πρόεδρος της Συνόδου Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης εκλέγεται ο Alexander Tchernoff.

1 Ιουνίου 1995: παρουσίαση της πρώτης έκθεσης για την τοπική δημοκρατία στη Ρουμανία.

1 Μαΐου 1997: Τίθεται σε ισχύ η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για τη συμμετοχή ξένων πολιτών στη δημόσια ζωή σε τοπικό επίπεδο.

1 Μαρτίου 1998: Τίθεται σε ισχύ ο Ευρωπαϊκός Χάρτης για τις περιφερειακές ή μειονοτικές γλώσσες.

10 Ιουνίου 1999: Υιοθέτηση του Συμφώνου Σταθερότητας Νοτιοανατολικής Ευρώπης με σκοπό τη διασφάλιση της ειρήνης, της σταθερότητας, της δημοκρατίας (διαχωρισμός των εξουσιών, ανεξαρτησία της δικαιοσύνης και των ΜΜΕ, εκλογικός νόμος), του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των δικαιωμάτων των μειονοτήτων, την επιστροφή προσφύγων και την οικονομική ευημερία της περιοχής.

15 Μαρτίου 2000: Η Επιτροπή των Υπουργών υιοθετεί το ψήφισμα (2000) και τον χάρτη, που καθορίζουν τη λειτουργία της Συνόδου των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης. Αναγνωρίζει το νέο της ρόλο στο σχεδιασμό εκθέσεων παρακολούθησης της τοπικής και περιφερειακής δημοκρατίας στα κράτη μέλη.

14 Οκτωβρίου 2003: η Σύνοδος των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών της Ευρώπης αλλάζει όνομα και γίνεται Σύνοδος των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης.

31 Μαΐου 2005: υιοθετείται η Συμφωνία Συνεργασίας με την Επιτροπή των Περιφερειών, προκειμένου να διασφαλιστεί η αμοιβαία υποστήριξη μεταξύ των δύο θεσμών στην προσπάθειά τους να ενθαρρύνουν την τοπική και περιφερειακή δημοκρατία, την αποκέντρωση και την τοπική αυτονομία στην Ευρώπη.

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

Το Συμβούλιο Ευρωπαϊκών Δήμων που ιδρύθηκε το 1951 στη Γενεύη από ομάδα Ευρωπαίων δημάρχων και αργότερα εντάχθηκαν σε αυτό και οι περιφέρειες, συνιστά έναν ακόμη πανευρωπαϊκό θεσμό για θέματα τοπικής δημοκρατίας. Σήμερα το Συμβούλιο Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών (Council of European Municipalities and Regions – CEMR) αποτελεί το μεγαλύτερο οργανισμό τοπικών και περιφερειακών φορέων αυτοδιοίκησης της Ευρώπης, που εκπροσωπεί εθνικές ενώσεις πόλεων, δήμων και περιφερειών από περισσότερες από 30 χώρες. Στις ενώσεις αυτές εντάσσονται περίπου 100.000 τοπικές και περιφερειακές αρχές.

Επικεφαλής της πολιτικής δομής του συμβουλίου είναι ο πρόεδρος, τη θέση του οποίου κατέχει σήμερα ο δήμαρχος και κυβερνήτης της Βιέννης Michael Häupl, ενώ τη θέση του γενικού γραμματέα κατέχει ο Jeremy Smith.

Ο προϋπολογισμός του Συμβουλίου Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών ανέρχεται στα 2,5 εκατομμύρια ευρώ, το μεγαλύτερο μέρος των οποίων προέρχεται από τις συνδρομές μελών των εθνικών ενώσεων. Το υπόλοιπο (περίπου 15%) προέρχεται από ετήσια ενίσχυση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Οι δραστηριότητες του ΣΕΔΠ

Το Συμβούλιο Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών εργάζεται για την προώθηση μίας Ενωμένης Ευρώπης που θα βασίζεται στην τοπική και περιφερειακή αυτοκυβέρνηση και δημοκρατία. Προκειμένου να επιτύχει το στόχο αυτό προσπαθεί να διαμορφώσει το μέλλον της Ευρώπης, προάγοντας τη τοπική και περιφερειακή συμβολή, να επηρεάσει την ευρωπαϊκή νομοθεσία και τις πολιτικές, να προωθήσει την ανταλλαγή εμπειριών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και να συνάψει συνεργασίες με άλλα μέρη του κόσμου.

Το ΣΕΔΠ εργάζεται σε διάφορους τομείς δραστηριοτήτων, όπως περιφερειακές πολιτικές, μεταφορές, περιβάλλον, ίσες ευκαιρίες, διακυβέρνηση. Οι επιτροπές και οι ομάδες εργασίας του επιδιώκουν να επηρεάσουν τα ευρωπαϊκά νομοσχέδια από τα πρώτα στάδια της νομοθετικής διαδικασίας στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εξασφαλίζοντας ότι λαμβάνονται υπόψη τα συμφέροντα και οι ανάγκες των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Διοργανώνουν σεμινάρια και συνέδρια πάνω σε ένα ευρύ

φάσμα θεμάτων, για να προωθήσουν την ανταλλαγή και διασπορά εμπειρίας σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.

Το ΣΕΔΠ διαθέτει εξάλλου το μοναδικό δίκτυο αδελφοποίησης πόλεων. Σήμερα υπάρχουν περισσότερα από 26.000 προγράμματα αδελφοποίησης, που συνδέουν πόλεις από όλη την Ευρώπη. Στο πεδίο αυτό το ΣΕΔΠ συνεργάζεται στενά με την ομάδα Εκπαίδευσης και Πολιτισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Το ΣΕΔΠ είναι επίσης το ευρωπαϊκό σκέλος του νέου παγκόσμιου οργανισμού «Ένωση Πόλεων και Τοπικών Αυτοδιοικήσεων», τα αρχεία του οποίου βρίσκονται στο Ευρωπαϊκό Πανεπιστημιακό Ινστιτούτο της Φλωρεντίας (www.eui.int).

Συνεργασία της ΕΤΠ και του ΣΕΔΠ

Σύμφωνα με την απόφαση του Προεδρείου της Επιτροπής των Περιφερειών της 14ης Μαΐου 2002, που προβλέπει την επίταση της συνεργασίας μεταξύ της ΕΤΠ και των Ευρωπαϊκών ενώσεων που εκπροσωπούν τις τοπικές και περιφερειακές αρχές μέσω της ανάληψης κοινών διαρθρωτικών δραστηριοτήτων (R/CdR 106/2002 σημείο 11) και με την απόφαση του Εκτελεστικού Γραφείου της ΣΕΔΠ της 7ης Ιουλίου 2003 βάσει της οποίας εξουσιοδοτήθηκε ο Γενικός Γραμματέας να συνάψει συμφωνία συνεργασίας με την Επιτροπή των Περιφερειών, οι δύο πλευρές έχουν συμφωνήσει να εντείνουν τη συνεργασία τους επί τη βάσει σχετικού προγράμματος κοινής δράσης για την περίοδο μεταξύ Ιουνίου 2006 και Δεκεμβρίου 2007. Εντός του 2008, θα υποβληθεί στα Προεδρεία της ΕΤΠ και του ΣΕΔΠ έκθεση σχετικά με την εφαρμογή του προγράμματος δράσης.

Πιο συγκεκριμένα προβλέπεται:

1. Στενή συνεργασία σχετικά με το θέμα της επικουρικότητας

Μετά την επιτυχή συνεργασία μεταξύ των ΕΤΠ/ΣΕΔΠ κατά τη διατύπωση των προτεραιοτήτων στα πλαίσια της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης από του 2002 και εντεύθεν και υπό το φως των δραστηριοτήτων που ανέλαβε η ΕΤΠ σχετικά με την επικουρικότητα κατά το 2004 και 2005, θα πρέπει να επιδιωχθεί στενότερη συνεργασία. Η συνεργασία θα πρέπει να στηριχθεί στην πείρα που αποκτήθηκε από την πρώτη δοκιμή επικουρικότητας που εκτελέστηκε μέσω του δικτύου παρακολούθησης της επικουρικότητας της ΕΤΠ και να προετοιμάσει την αποτελεσματική εφαρμογή της αρχής περί παρακολουθήσεως της επικουρικότητας.

2. Ο Διάλογος μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Ενώσεων Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών

Η ΕΤΠ και το ΣΕΔΠ θα συνεργασθούν για την αποτελεσματική εδραίωση του διαλόγου μεταξύ της προκειμένου να εδραιωθεί κατά τρόπον αποτελεσματικό ο διάλογος μεταξύ Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των Ενώσεων Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών, όπως προβλέπει η Ανακοίνωση της ΕΕ (COM (2003) 811 τελικό).

Η Επιτροπή των Περιφερειών εγκαινίασε κατά το 2006 τον ετήσιο "Εδαφικό Διάλογο" που θα διεξάγεται πριν από την εαρινή διάσκεψη του Συμβουλίου και θα είναι επικεντρωμένος στην εξεύρεση τρόπων με τους οποίους οι τοπικές και περιφερειακές αρχές μπορούν να συμβάλουν στην ανάπτυξη και εφαρμογή των διάφορων πτυχών της Στρατηγικής της Λισσαβόνας στα κράτη μέλη. Η ΕΤΠ και το ΣΕΔΠ θα καταβάλουν κάθε δυνατή προσπάθεια συνεργασίας στα πλαίσια των μελλοντικών «Εδαφικών Διαλόγων» και θα επιδιώξουν να εξασφαλίσουν τη συμμετοχή βασικών πολιτικών εκπροσώπων της Προεδρίας του Συμβουλίου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της Επιτροπής των Περιφερειών και των κυριότερων Ευρωπαϊκών Ενώσεων που εκπροσωπούν τις τοπικές και περιφερειακές αρχές.

3. Συμμετοχή εμπειρογνομόνων σε επιλεγμένες ειδικές ομάδες της ΕΤΠ για την υποστήριξη των εισηγητών

Με την εμπειρογνωμοσύνη που διαθέτουν τα μέλη και η γραμματεία του, το ΣΕΔΠ θα κληθεί να συμβάλει ενεργώς στις εργασίες των ειδικών ομάδων που συγκροτεί η ΕΤΠ για ειδικά θέματα προκειμένου να συνδράμουν έτσι τους εισηγητές ή να εξασφαλίσουν την παρακολούθηση ειδικών σχεδίων.

Σύμφωνα με την εμπειρογνωμοσύνη του ΣΕΔΠ, η συμμετοχή στις ειδικές ομάδες της ΕΤΠ θα πρέπει να επικεντρωθεί στους εξής τομείς :

- Τοπική αυτοδιοίκηση
- Πολιτική συνοχής και Ανάπτυξη της υπαίθρου
- Εσωτερική αγορά (και η επίδρασή της στις δημόσιες υπηρεσίες)
- Περιβάλλον
- Μεταφορές
- Ενέργεια
- Απασχόληση και κοινωνικά θέματα
- Πολιτική γειννίας

Γενικότερα, η συμμετοχή του ΣΕΔΠ στις εργασίες της ΕΤΠ θα πρέπει να ενθαρρύνεται, εφόσον συνεπάγεται πολιτική προστιθέμενη αξία για αμφοτέρωτα τα

όργανα. Η Γραμματεία της ΕΤΠ θα διευκολύνει τη συμμετοχή του ΣΕΔΠ στο έργο αυτό, εφόσον υπάρχει αμοιβαία συμφωνία κοινού ενδιαφέροντος.

4. Αμοιβαία συμμετοχή στα συνέδρια που διοργανώνουν αμφότερα τα όργανα

Η ΕΤΠ θα επιδιώξει να εξασφαλίσει τη συμμετοχή του ΣΕΔΠ κατά την πραγματοποίηση των συνεδρίων και άλλων δραστηριοτήτων της, εφόσον η συμμετοχή του έχει συγκεκριμένο ρόλο και προσδίδει προστιθέμενη αξία. Παρομοίως, το ΣΕΔΠ προσκαλεί την ΕΤΠ στα συνέδρια και λοιπές εκδηλώσεις κοινού ενδιαφέροντος.

5. Κοινές δραστηριότητες στον τομέα της επικοινωνίας και της κοινής προώθησης σημαντικών εκδηλώσεων

Η ΕΤΠ και το ΣΕΔΠ αναλαμβάνουν κοινές πρωτοβουλίες στον τομέα της επικοινωνίας, όπως η προώθηση των δημοσιευμάτων αμφότερων των οργάνων. Θα πρέπει να επιταθεί η αμοιβαία χρήση των επικοινωνιακών μέσων αμοιβαίων (π.χ. Ενημερωτικά δελτία, Ιστοσελίδες, αμοιβαία παρουσία στα περίπτερα ενημέρωσης κατά τις εκδηλώσεις της ΕΤΠ και του ΣΕΔΠ, ανταλλαγή εγγράφων και υποδοχή ομάδων επισκεπτών).

ΣΚΙΑΓΡΑΦΗΣΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΥΣΤΗΜΑΤΩΝ ΠΟΛΥΒΑΘΜΙΑΣ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Η απαρχή του θεσμού της ευρωπαϊκής Αυτοδιοίκησης στη Δυτική Ευρώπη εντοπίζεται για κάποιους ερευνητές στο τέλος του Μεσαίωνα που σηματοδότησε την εποχή της ανάδειξης των αστικών κέντρων, και για άλλους στα μέσα του 18^{ου} αιώνα, στο θεσμό των λεγόμενων «τοπικών θεσμίων», στο ιδιαίτερο δηλαδή καθεστώς προνομίων που απολάμβαναν οι πόλεις, το οποίο είχε διαμορφωθεί μέσα από μια μακρά ιστορική διαδικασία εκχώρησης εξουσιών αυτοκυβέρνησης σε ορισμένες επαγγελματικές ομάδες. Ένα αποφασιστικό βήμα στην πολιτική κατοχύρωση του συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης συντελέστηκε με τη Γαλλική Επανάσταση, κατά την οποία για πρώτη φορά ένα θεσμικό όργανο, η Γαλλική Εθνοσυνέλευση, αναγνώρισε την ύπαρξη *Δημοτικής Εξουσίας* (*municipal*).

Οι καινοτομίες που εισήχθησαν στη Γαλλία στα τέλη του 18^{ου} αιώνα διαδόθηκαν είτε λόγω της τεράστιας ακτινοβολίας της Γαλλικής Επανάστασης, είτε λόγω των κατακτήσεων του Ναπολέοντα τον 19^ο αιώνα και στην υπόλοιπη Ευρώπη. Η άνοδος του φιλελευθερισμού στα μέσα του 19^{ου} αιώνα στην Ευρώπη συνέβαλε στο να σφυρηλατηθεί μία γενικευμένη συλλογική αντίληψη για το δικαίωμα αυτοδιοίκησης απέναντι στην εξουσία του συγκεντρωτικού, γραφειοκρατικού κράτους. Οι μεγαλύτερες θεσμικές καινοτομίες παρατηρούνται στη Γερμανία και στο Βέλγιο λόγω της εμφάνισης ενός συμπαγούς φιλελεύθερου κινήματος, αλλά και της μακρόχρονης παράδοσης πολιτικού κατακερματισμού που χαρακτηρίζει τα δύο έθνη. Παρά την ίδρυση το 1871 ενός σχετικά συγκεντρωτικού κρατικού μορφώματος, της Γερμανικής Αυτοκρατορίας, στη χώρα αυτή εγκαινιάστηκαν κάτω από την επίδραση μεγάλων διανοητών στο χώρο του διοικητικού δικαίου και της πολιτικής θεωρίας (Gneist, Preuss, Gierke) οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις στον τομέα αυτό που παρακίνησαν τον 20^ο αιώνα όλες τις χώρες της Δυτικής Ευρώπης να υιοθετήσουν με μικρές ή μεγάλες αποκλίσεις αντίστοιχους θεσμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Οι αποκλίσεις αυτές είναι απόρροια τόσο των ιδιαίτερων πολιτικοκοινωνικών παραδόσεων κάθε κράτους, αλλά και της ιδιαίτερης υπόστασης κάθε πολιτικού συστήματος. Γενικά, όσο πιο δημοκρατικό είναι ένα πολίτευμα, τόσο πιο ανοικτό

είναι στην κατάτμηση και αποκέντρωση της κεντρικής εξουσίας. Μη δημοκρατικά καθεστώτα υπήρξαν μονίμως αρνητικά ή επιφυλακτικά απέναντι στο θεσμό της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Μια βασική συνιστώσα διάκρισης των ευρωπαϊκών πολιτικών συστημάτων που επηρεάζει και το χαρακτήρα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης συνίσταται στο αν αυτά είναι ομοσπονδιακά ή όχι. Στην τρέχουσα ορολογία της Πολιτικής Επιστήμης ο ομοσπονδισμός (federalism) αναφέρεται σε μία πολυεπίπεδη δομή διακυβέρνησης, η οποία βασίζεται σε ένα συνταγματικό σύστημα αρμοδιοτήτων μεταξύ σχετικά αυτόνομων μονάδων με στόχο την έκφραση της κυρίαρχης πολιτικής βούλησης του ομοσπονδιακού δήμου. Η ομοσπονδία στο πλαίσιο αυτό είναι μία συνεκτική πολιτεία που αποτελείται από ισχυρά και συνεκτικά πολιτικά υποσυστήματα, τα οποία στηρίζονται στη λαϊκή εντολή και ισχυρή κεντρική κυβέρνηση που έχει την εξουσία να συνδιαλέγεται απευθείας με το εκλογικό σώμα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων της. Στο θεσμικό πλαίσιο ενός ομοσπονδιακού κράτους παρατηρείται έτσι μία πρώτη, αλλά κεφαλαιώδους σημασίας κατάτμηση και αποκέντρωση εξουσίας σε σχέση με το κέντρο, το οποίο συνιστά και τη λυδία λίθο συγκρότησης οποιουδήποτε συστήματος Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

Με βάση αυτές τις αρχές υφίστανται σήμερα διάφορες ομαδοποιήσεις στην τυπολογία των διαφόρων μορφών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και οι μελετητές του θεσμού δεν έχουν κατορθώσει μέχρι σήμερα να κατασταλάξουν σε μία τυπολογία. Στο πλαίσιο του εγχειριδίου αυτού επιλέγεται για εκπαιδευτικούς κυρίως λόγους η παρακάτω ομαδοποίηση:

- Ομάδα του γαλλικού προτύπου που περιλαμβάνει κράτη επηρεασμένα από το ναπολεόντειο σύστημα διοίκησης με παραδοσιακά συγκεντρωτικές δομές.
- Ομάδα του σκανδιναβικού προτύπου, το οποίο τηρείται με αποκλίσεις και στη Μεγάλη Βρετανία.
- Ομάδα χωρών με ομοσπονδιακή συγκρότηση κατά το πρότυπο της Γερμανίας.

Ανάλυση ορισμένων ενδεικτικών περιπτώσεων χωρών:

Γαλλία

Πολίτευμα: Προεδρική Δημοκρατία. Αρχηγός του Κράτους: Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Νομοθετικά Σώματα: Κοινοβούλιο, Γερουσία. Εκτελεστικά Όργανα: Πρόεδρος της Δημοκρατίας, Κυβέρνηση, Υπουργεία.

Σύμφωνα με το σύνταγμα του 1958 με το οποίο εγκαινιάστηκε η Πέμπτη Γαλλική Δημοκρατία τα επίπεδα διοίκησης του γαλλικού κράτους είναι τα ακόλουθα: κεντρική διοίκηση – 26 περιφέρειες από τις οποίες 22 βρίσκονται στη μητροπολιτική Γαλλία και 4 στα υπερπόντια διαμερίσματα – 100 διαμερίσματα από τα οποία 96 αποτελούν τμήμα του εδάφους της μητροπολιτικής Γαλλίας και 4 των υπερπόντιων εδαφών (νομοί)– 36.763 δήμοι και κοινότητες στη μητροπολιτική Γαλλία και στα υπερπόντια εδάφη μαζί.

Η κεντρική διοίκηση έχει την ευθύνη για την άμυνα και τις ένοπλες δυνάμεις, την οικονομία, την εξωτερική πολιτική, τη δικαιοσύνη και τη νομοθεσία, την υγεία, την τριτοβάθμια εκπαίδευση και γενικά τις κεντρικές πολιτικές του κράτους.

Η περιφέρεια είναι υπεύθυνη για την εκπαίδευση, την κοινωνική πολιτική, τον οικονομικό προγραμματισμό και την ανάπτυξη, την οργάνωση των μεταφορών (σιδηρόδρομοι κλπ.), τη χωροταξία, την προστασία του περιβάλλοντος, της εθνικής κληρονομιάς και τη διαχείριση δρυμών.

Τα διαμερίσματα αναλαμβάνουν θέματα πρόνοιας, υγείας και κοινωνικών υπηρεσιών, την κατασκευή και λειτουργία γυμνασίων και δημόσια έργα (σε νομαρχιακούς δρόμους, γέφυρες, λιμάνια κ.α.).

Στον Α΄ βαθμό ΟΤΑ (δήμοι-κοινότητες) ανατίθενται η συντήρηση των κτιρίων και η λειτουργία νηπιαγωγείων και δημοτικών σχολείων, η συντήρηση νοσοκομείων, υγειονομικά θέματα, η αστυνόμευση, η πολεοδομία, οι μεταφορές, η κοινωνική πρόνοια σε τοπικό επίπεδο, τα δημόσια-δημοτικά έργα και παροχές, όπως η έκδοση ληξιαρχικών πράξεων, πολιτιστικές εκδηλώσεις κλπ.

Οι περιφέρειες διοικούνται από ένα περιφερειακό συμβούλιο που εκλέγεται ανά εξαετία με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Οι νομοί διοικούνται από ένα γενικό συμβούλιο που εκλέγεται επίσης ανά εξαετία με άμεση και καθολική ψηφοφορία. Με τον ίδιο τρόπο και για την ίδια θητεία εκλέγονται τα δημοτικά συμβούλια που αποτελούν τα εκτελεστικά όργανα των δήμων και κοινοτήτων. Υφίσταται επίσης ο θεσμός της Γερουσίας που εκπροσωπεί τόσο τους πολίτες εκτός γαλλικής επικράτειας, όσο και τα συμφέροντα των περιφερειών σε εθνικό επίπεδο,

αποτελούμενη από εκπροσώπους των περιφερειών, των νομών, των δήμων και κοινοτήτων και εκλεγμένους γερουσιαστές (Άρθρο 24 & 3 του γαλλικού συντάγματος του 1958).

Τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προκύπτουν κατά κύριο λόγο από φόρους (σε ποσοστό πάνω από 60%) και συμπληρωματικά από επιχορηγήσεις και άλλες πηγές χρηματοδότησης.

Γερμανία

Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας (Δυτική Γερμανία) δημιουργήθηκε ως ομοσπονδιακό κράτος το 1949 έχοντας ως σύνταγμα το λεγόμενο Θεμελιώδη Νόμο (Grundgesetz). Ένα από τα πρωταρχικά κίνητρα αυτών που συνέταξαν το Θεμελιώδη Νόμο ήταν να διορθώσουν τα συνταγματικά λάθη του Συντάγματος της Βαϊμάρης, με την ελπίδα ότι θα εμπόδιζαν τη διολίσθηση της Γερμανίας στην αναρχία που είχε προκαλέσει την έλευση του εθνικοσοσιαλισμού. Τόσο η πολιτειακή οργάνωση του κράτους, όσο και η θεσμική θωράκιση του δημοκρατικού πολιτεύματος μετά το Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο στη Γερμανία δεν προέκυψαν μέσα από μια διαδικασία πολιτικοκοινωνικών ζυμώσεων μεταξύ των εσωτερικών πολιτικών δυνάμεων της γερμανικής κοινωνίας, ούτε προήλθαν από την αγωνία του γερμανικού λαού για την αναζήτηση ενός νέου πολιτειακού μοντέλου διακυβέρνησης. Υπήρξαν περισσότερο απόρροια της απαίτησης των συμμάχων για τη συγκρότηση μίας – κατά τα δυτικά πρότυπα – αστικής δημοκρατίας με σταθερές βάσεις και αποτελεσματική λειτουργία στην κατακτημένη Γερμανία.

Ο θεσμικός χαρακτήρας του γερμανικού πολιτικού συστήματος ενσωματώνει τόσο τη δυτική αστικοκοινοβουλευτική παράδοση των συμμαχικών κατακτητριών δυνάμεων, όσο και τις τοπικές παραδόσεις του γερμανικού έθνους. Το πολιτικό σύστημα της Γερμανίας έχει έτσι έναν πανίσχυρο ομοσπονδιακό και αποκεντρωμένο χαρακτήρα που επιτάσσει την ανάθεση κεντρικών και πολιτικών εξουσιών στην περιφερειακή διοίκηση, ώστε να επιτυγχάνεται μία ισορροπία πολιτικής ισχύος ανάμεσα στην Ομοσπονδία (Bund) και στην περιφερειακή εξουσία των κρατιδίων, των περιφερειών και των κοινοτήτων (Länder – Kreise – Gemeinden).

Η ύπαρξη δύο βουλών, της Ομοσπονδιακής Άνω Βουλής (Bundesrat) με διορισμένους εκπροσώπους των κρατιδίων, και της Κάτω Βουλής (Bundestag) με εκπροσώπους των κομμάτων, αντιστοιχεί ακριβώς στην τεράστια τοπικιστική παράδοση των Γερμανών και συνιστά έναν από τους βασικότερους πυλώνες του

γερμανικού ομοσπονδιακού συστήματος. Η αυστηρά διακανονισμένη κατανομή ισχύος μεταξύ πολυάριθμων πολιτικών υποσυστημάτων, στην προκειμένη περίπτωση κρατικών οντοτήτων, επιβάλλει μία κλιμακωτή αλληλεξάρτηση στη διαχείριση εξουσίας, τόσο στο πεδίο της εσωτερικής, όσο και στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής. Από την αλληλεξάρτηση αυτή προκύπτει εκ των πραγμάτων μια συλλογική διαδικασία διαβούλευσης και λήψης αποφάσεων προκειμένου να επιτυγχάνεται επαρκής αντιπροσώπευση όλων των κλιμακωτών βαθμίδων εξουσίας.

Επίπεδα διοίκησης (από πάνω προς τα κάτω): Ομοσπονδία (Bund), Κρατίδια (16 Länder), Επαρχίες (Bezirke) - Γ' βαθμός Τ.Α., Νομαρχίες (Kreise) - Β' βαθμός Τ.Α., Δήμοι και Κοινότητες (Städte-Gemeinden) - Α' βαθμός Τ.Α.²

Αρμοδιότητες της κεντρικής διοίκησης είναι η άμυνα, ο στρατός, η οικονομία, τα ταχυδρομεία και οι τηλεπικοινωνίες, η δικαιοσύνη και η ασφάλεια, οι μεταφορές, η εκπαίδευση, η υγεία, το περιβάλλον και η περιφερειακή πολιτική.

Στις αρμοδιότητες της περιφέρειας (των κρατιδίων) ανήκουν η δημόσια ασφάλεια, η εκπαίδευση, η οικονομία και το εμπόριο, ο κοινωνικός τομέας, ο πολιτισμός, ο αθλητισμός, αλλά και η υγεία, οι μεταφορές και η περιφερειακή πολιτική σε επίπεδο κρατιδίων. Στις αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εντάσσονται οι κύριες αρμοδιότητες της περιφέρειας και επιπλέον η τοπική ανάπτυξη, τα απορρίμματα και το αποχετευτικό σύστημα, η μετανάστευση και η έκδοση πιστοποιητικών.

Οι νομαρχίες σε αντίθεση με τους δήμους δεν διαθέτουν πεδίο αρμοδιοτήτων που να κατοχυρώνεται απευθείας από το Σύνταγμα. Κατά βάση οι Νομαρχίες αναλαμβάνουν είτε λειτουργίες που δεν μπορούν να επιτελέσουν οι δήμοι και γι' αυτό και γίνεται συχνά λόγος για συμπληρωματική ή εξισορροπητική λειτουργία των Νομαρχιών, είτε λειτουργίες που υπερβαίνουν εδαφικά, λειτουργικά ή από άποψη κόστους τις δημοτικές..

Πηγές εσόδων της γερμανικής Τοπικής Αυτοδιοίκησης αποτελούν (με περίπου το ίδιο ποσοστό το καθένα στο συνολικό προϋπολογισμό) οι φόροι, οι επιχορηγήσεις και οι επιβαρύνσεις των πολιτών.

Στις 30 Ιουνίου του 2006 η γερμανική Άνω Βουλή, σε μία ιστορική συνεδρία, επικύρωσε τη μεγαλύτερη μέχρι τώρα τροποποίηση του Θεμελιώδους Νόμου με

² Τα πρώτα χρόνια της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας υφίστατο μια πανσπερμία τύπων συστημάτων διακυβέρνησης των ΟΤΑ: Υπήρχε το *Δημαρχιακό Σύστημα*, το Σύστημα της Δημαρχιακής Επιτροπής και το Συμβουλευτικό Σύστημα σε μια νοτιογερμανική και μια βορειογερμανική παραλλαγή. Βασική μεταξύ άλλων διαφορά ήταν το σύστημα εκλογής του δημάρχου. Τη δεκαετία του '90 και μετά την προσθήκη των εδαφών της Πρώην Ανατολικής Γερμανίας επικράτησε σε όλα τα κρατίδια το σύστημα της άμεσης εκλογής του δημάρχου που θεωρήθηκε πιο αντιπροσωπευτική διαδικασία.

σκοπό την αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων μεταξύ Ομοσπονδίας και κρατιδίων (Entflechtung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern) καθώς και μία μείωση του αριθμού των νομοθετημάτων που πρέπει να τύχουν επικύρωσης στο τοπικά κοινοβούλια. Επίσης μειώθηκε και ο αριθμός των νομοθετημάτων που πρέπει να επικυρωθούν στην Άνω Βουλή. Αντί αυτού μεταφέρθηκαν αρμοδιότητες στα κρατίδια, όπως ζητήματα μισθοδοσίας και ασφάλισης των υπαλλήλων των κρατιδίων, λειτουργίας σωφρονιστικών ιδρυμάτων, ωραρίου λειτουργίας των καταστημάτων. Ζητήματα που αφορούν στην προστασία πολιτιστικών αγαθών, στην ατομική ενέργεια, στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας, στη προστασία του περιβάλλοντος και στην ανακύκλωση μεταβιβάζονται στο κράτος.

Δανία

Πολίτευμα: Συνταγματική Μοναρχία βασισμένη στην κοινοβουλευτική δημοκρατία. Αρχηγός Κράτους: Μονάρχης. Νομοθετικό Σώμα: Βουλή. Εκτελεστικά Όργανα: Κυβέρνηση, Υπουργεία.

Τα επίπεδα Διοίκησης (από πάνω προς τα κάτω) είναι τα εξής: κεντρική διοίκηση – 14 Νομοί (Β΄ βαθμός Τ.Α.)³ – 273 Δήμοι και Κοινότητες (Α΄ βαθμός Τ.Α.).

Στις αρμοδιότητες της κεντρικής διοίκησης ανήκουν η τήρηση της τάξης, οι εξωτερικές σχέσεις, η άμυνα, η δικαιοσύνη, η ανώτατη παιδεία, η έρευνα και η επαγγελματική εκπαίδευση, η εργασιακή πολιτική και η κοινωνική ασφάλιση (συντάξεις, επιδόματα), οι εμπορικές και βιομηχανικές ενισχύσεις και πολιτισμικά θέματα.

Ο Β΄ βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει την ευθύνη για τα νοσοκομεία και τις υπηρεσίες υγείας, τη φροντίδα ατόμων με ειδικές ανάγκες, την πολιτική μεταφορών, τη χωροταξία εκτός κτηματολογίου, τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση και διάφορα πολιτισμικά θέματα στις κομητείες.

Ο Α΄ βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης έχει υπό την εποπτεία του την πολεοδομία, την πρωτοβάθμια εκπαίδευση, τους παιδικούς σταθμούς, τις δημοτικές βιβλιοθήκες, τις τοπικές αθλητικές εγκαταστάσεις, τη φροντίδα των ηλικιωμένων και πολιτισμικές δραστηριότητες σε τοπικό επίπεδο. Επίσης, αναλαμβάνει σχέδια απασχόλησης ανασφάλιστων και ανέργων, τις δημόσιες υπηρεσίες κοινής ωφελείας, κοινωνικά και άλλα ανταποδοτικά επιδόματα.

³ Υπάρχουν ακόμα οι νήσοι Φερόες και η Γροιλανδία που έχουν αναγνωρισθεί ως αυτόνομες περιφέρειες με εντός του δανικού βασιλείου με ανεξάρτητο κοινοβούλιο.

Οι νομοί διοικούνται από συμβούλιο εκλεγμένο από καθολική και αναλογική ψηφοφορία. Οι δήμοι που διαθέτουν σύμφωνα με το σύνταγμα αυτονομία διοικούνται από εκλεγμένο συμβούλιο με επικεφαλής το Δήμαρχο.

Τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προέρχονται κατά το ήμισυ από φορολογία σε εισοδήματα και ακίνητα και το υπόλοιπο καλύπτεται από ανταποδοτικά τέλη, κρατικές επιχορηγήσεις και επιδόματα.

Ιταλία

Πολίτευμα: Κοινοβουλευτική Δημοκρατία. Αρχηγός Κράτους: Πρόεδρος της Δημοκρατίας. Νομοθετικά Σώματα: Βουλή των Αντιπροσώπων, Γερουσία απολύτως ισότιμα μεταξύ τους. Εκτελεστικά Σώματα: Πρωθυπουργός και Υπουργικό Συμβούλιο.

Η οργάνωση, λειτουργία και οι αρμοδιότητες της Τοπικής Αυτοδιοίκησης ορίζονται λεπτομερειακά στο σύνταγμα της Ιταλίας του 1948.

Τα επίπεδα διοίκησης (από πάνω προς τα κάτω): κρατική διοίκηση – περιφέρειες (regioni) – ΟΤΑ Β΄ βαθμού/Επαρχίες (province) – ΟΤΑ Α΄ βαθμού/Δήμοι (comuni).

Η κεντρική διοίκηση είναι υπεύθυνη για την οικονομική ανάπτυξη και τη βιομηχανία, τη φορολογική πολιτική, τη δικαιοσύνη, το στρατό και την άμυνα της χώρας, την εξωτερική πολιτική κλπ.

Η περιφέρεια είναι αυτόνομο νομικό πρόσωπο με δικές του εξουσίες και δύναται να θεσπίζει νομοθετικούς κανόνες για θέματα που άπτονται των αρμοδιοτήτων τους. Την εκτελεστική εξουσία την ασκεί ένα αιρετό περιφερειακό συμβούλιο με πενταετή θητεία. Οι νομικές πράξεις των περιφερειών συγκροτούν ειδικό κλάδο του Δημοσίου Δικαίου που αποκαλείται Περιφερειακό Δίκαιο.

Οι περιφέρειες κατά την άσκηση του κανονιστικού έργου τους περιορίζονται από το εθνικό συμφέρον και το συμφέρον των άλλων περιφερειών. Έχουν την ευθύνη για την πολεοδομία, τα δημόσια έργα, τις μεταφορές, την εφαρμογή πολιτικών απασχόλησης, τη διαχείριση της δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης μαζί με τους δήμους, την οικονομική και χωρική ανάπτυξη, τις κοινωνικές υπηρεσίες, την τοπική αστυνομία και αγροφυλακή, την οριοθέτηση των δήμων, τη γεωργία, τη βιοτεχνία.

Ο Β΄ βαθμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης, οι επαρχίες, έχουν την ευθύνη για τη χωροταξία, την προστασία του περιβάλλοντος, τη διαφύλαξη της πολιτιστικής κληρονομιάς, την εποπτεία του κυνηγιού και της αλιείας εντός των χωρικών υδάτων της επικράτειας και τη διαφύλαξη ενεργειακών και φυσικών πόρων.

Ο Α΄ βαθμός ΟΤΑ, οι δήμοι, έχουν ως αρμοδιότητες τις κοινωνικές υπηρεσίες, τη συντήρηση οδικών δικτύων, την οργάνωση μέσων μαζικής μεταφοράς, τη διενέργεια εκλογών και στατιστικών ερευνών, την τήρηση ληξιαρχικών αρχείων, τη δημόσια τάξη, τη διαχείριση/συντήρηση νηπιαγωγείων και την εποπτεία της πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης και τη συνδιαχείριση της δευτεροβάθμιας, τον πολιτισμό και τις αθλητικές εγκαταστάσεις, καθώς και την αγαθοεργία.

Τα έσοδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης προκύπτουν από ίδιους φόρους και από φόρους του κράτους που κατατίθενται σε ένα ειδικό ταμείο. Αναφορικά με την οργάνωση και λειτουργία των περιοχών υφίσταται ομοιομορφία εκτός από το σύστημα εκλογής και τον αριθμό των μελών του διοικητικού συμβουλίου.

Ολλανδία

Το πολίτευμα της Ολλανδίας είναι Βασιλευόμενη Δημοκρατία, εδραζόμενη σε κοινοβουλευτικό σύστημα με αρχηγό του κράτους τον Βασιλιά και δύο νομοθετικά σώματα. Η Ολλανδία είναι ένα αποκεντρωμένο κράτος με δύο επίπεδα περιφερειακής διοικητικής οργάνωσης πέρα από την κεντρική εξουσία: τις 12 επαρχίες και τους 650 δήμους και κοινότητες.

Οι επαρχίες διοικούνται από ένα αιρετό επαρχιακό συμβούλιο με τετραετή θητεία και επικεφαλής τον επίτροπο της Βασίλισσας, ο οποίος διορίζεται από το υπουργικό συμβούλιο και διαθέτει μόνο συμβουλευτική ψήφο. Οι κοινότητες διοικούνται από ένα δημοτικό συμβούλιο που εκλέγεται για τέσσερα χρόνια κατόπιν άμεσης-καθολικής ψηφοφορίας και επικεφαλής έναν δήμαρχο ή πρόεδρο κοινότητας που επιλέγεται από το δημοτικό συμβούλιο.

Τομείς αρμοδιοτήτων όπως δικαιοσύνη και άμυνα ανήκουν αποκλειστικά στην ευθύνη της κεντρικής κυβέρνησης. Σε κάποιους τομείς υπάρχει κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής κυβέρνησης και περιφερειακής διοίκησης με το κράτος να έχει την ευθύνη της χρηματοδότησης και οι περιφερειακές μονάδες την ευθύνη για την υλοποίηση του έργου και τον συντονισμό των δραστηριοτήτων. Το κράτος ελέγχει τις επαρχιακές και δημοτικές αρχές απευθείας με την κυβέρνηση ή με το βασιλικό επίτροπο, ενώ οι επαρχίες ελέγχουν τους δήμους.

Οι αρμοδιότητες που ασκούνται αποκλειστικά από τους δήμους αφορούν στα ληξιαρχικά ζητήματα, στα προγράμματα απασχόλησης, την πολεοδομία, τη διαχείριση της ιδιοκτησίας της γης, τη διαχείριση των ακινήτων των νηπιαγωγείων, των σχολείων πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης, την ευθύνη των

αθλητικών εγκαταστάσεων, την κοινωνική πρόνοια και στέγαση, καθώς και τον καθαρισμό των λυμάτων.

Οι αρμοδιότητες που εμπίπτουν αποκλειστικά στην ευθύνη των επαρχιών είναι η συντήρηση των οδικών δικτύων, τα θέατρα και η προστασία του περιβάλλοντος. Υπάρχει και μια σειρά άλλων ζητημάτων που κατανέμονται μεταξύ δήμων/κοινοτήτων και επαρχιών, όπως το φωταέριο, ο ηλεκτρισμός κ.α.

Η χρηματοδότηση των δύο περιφερειακών διοικητικών οντοτήτων είναι πέντε ειδών: επιχορηγήσεις, άμεσοι φόροι των τοπικών και περιφερειακών αρχών, τέλη στάθμευσης, φόροι ρύπανσης αγοράς κτλ., πρόσθετοι φόροι επί των εθνικών και δάνεια. Ορισμένοι φόροι, όπως ο φόρος αλκοολούχων ποτών και τα τέλη για τις πράξεις της επαρχιακής διοίκησης εισπράττονται κατευθείαν από δήμους-κοινότητες και επαρχίες.

Πρέπει να σημειωθεί εδώ, ότι το εκτεταμένο αυτό σύστημα χρηματοδότησης της τοπικής αυτοδιοίκησης απέκτησε υπόσταση στην Ολλανδία λόγω του μεγάλου βαθμού διαφάνειας που χαρακτηρίζει τη λειτουργία της ολλανδικής κοινωνίας και του συναινετικού χαρακτήρα του ολλανδικού πολιτικού συστήματος που επιτρέπει στις οικονομικές, κοινωνικές και θρησκευτικές ελίτ να συνεργάζονται στο υψηλότερο επίπεδο διοίκησης, δημιουργώντας τις προϋποθέσεις για συνέχεια της πρακτικής αυτής και στις κατώτερες βαθμίδες.

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ – Η 4^η ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΚΗ ΠΕΡΙΟΔΟΣ 2007-2013

Ο στόχος της περιφερειακής ανάπτυξης ως μέσου για τη δημιουργία των απαιτούμενων συνθηκών για τη χωροδιάταξη της οικονομικής δραστηριότητας χρονολογείται ήδη από το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου στην Ευρώπη. Προέρχεται καταρχάς από τη διαπίστωση, ότι εκτός από τους φυσικούς ή γεωοικονομικούς παράγοντες, που είναι λίγο ως πολύ δεδομένοι, υπάρχουν και άλλοι τρόποι επίδρασης στην οικονομική δραστηριότητα που σχετίζονται με την πολιτική που ακολουθούν οι κρατικές αρχές. Κατά δεύτερον, η περιφερειακή ανάπτυξη εδράζεται στη λογική, ότι η ισόρροπη ανάπτυξη όλων των γεωγραφικών περιοχών, που απαρτίζουν έναν ενιαίο οικονομικό χώρο, αποτελεί προϋπόθεση για μία διαρκή κίνηση του κεφαλαίου και συνεπώς για μία αέναη οικονομική ανάπτυξη.

Στη λογική αυτή, η Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και τα κράτη-μέλη ξεχωριστά έχουν αναπτύξει μία περιφερειακή πολιτική, η οποία επιδιώκει να διευκολύνει την ανάπτυξη των λιγότερων ευνοημένων περιοχών με μία μεταβίβαση πόρων από τις πλούσιες περιοχές. Η ευρωπαϊκή περιφερειακή πολιτική συντονίζει, σύμφωνα με τις επίσημες πράξεις της Ένωσης, τις εθνικές περιφερειακές πολιτικές, δίνοντας γενικές κατευθύνσεις και διατυπώνοντας ορισμένες αρχές, που πρέπει να τηρούνται για να αποφεύγεται ο συναγωνισμός για κάλυψη ενισχύσεων του ενός από τα άλλα κράτη-μέλη. Συντονίζει, επίσης, τις διάφορες πολιτικές και δράσεις χρηματοδότησης της Ένωσης.

Από τη στιγμή που η Κοινότητα από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του '80 με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και όχι μόνο, έθεσε ως στόχο την οικονομική και κοινωνική συνοχή ως απαραίτητη προϋπόθεση για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση, που έμελλε να επακολουθήσει, η περιφερειακή πολιτική εξελίχθηκε σε δομικό στοιχείο της πολιτικής της Κοινότητας-Ένωσης. Για το σκοπό αυτό ιδρύθηκαν το 1958 ορισμένα διαρθρωτικά ταμεία⁴

Το 1975 πραγματοποιείται με τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) για την μερική ανακατανομή των συνδρομών των κρατών προς όφελος των μειονεκτικών περιφερειών το δεύτερο μεγάλο βήμα στη

⁴ Αργότερα προστέθηκαν και άλλα. Σήμερα λειτουργούν το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων.

διαδικασία κατοχύρωσης της περιφερειακής πολιτικής της κοινότητας. Το ίδιο έτος με απόφαση του Συμβουλίου της 18^{ης} Μαρτίου είχε ήδη δημιουργηθεί η *Επιτροπή Περιφερειακής Πολιτικής* με στόχο να καθιστά στο ένα κράτος-μέλος γνωστά τα αναπτυξιακά σχέδια του άλλου.

Το 1986 στο πλαίσιο της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης δρομολογείται μια πραγματική πολιτική συνοχής, αφού λαμβάνεται μέριμνα για τις φτωχότερες χώρες του ευρωπαϊκού Νότου και τις λοιπές μειονεκτικές περιφέρειες, προκειμένου οι τελευταίες να απορροφήσουν τους κραδασμούς του ανταγωνισμού που θα επέφερε η δημιουργία της ενιαίας αγοράς που αποφασίστηκε με την ίδια πράξη.

Το 1989 μεταρρυθμίζονται τα ταμεία αλληλεγγύης, τα οποία ονομάζονται εφεξής Διαρθρωτικά ταμεία και θεσπίζονται τα κοινοτικά πακέτα χρηματοδότησης (Πακέτο Ντελόρ I και II και τα ΚΠΣ).

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Εδιμβούργου αποφασίζει το Δεκέμβριο του 1993 να διαθέσει το ένα τρίτο του κοινοτικού προϋπολογισμού για την πολιτική συνοχής. Ένα νέο Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας (ΧΜΠΑ) συμπληρώνει τα Διαρθρωτικά Ταμεία.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Βερολίνου αποφασίζει το Μάρτιο του 1999 τη μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων και τη μερική τροποποίηση της λειτουργίας του Ταμείου Συνοχής. Καθιερώνονται νέα εργαλεία υλοποίησης της περιφερειακής πολιτικής: Στο γενικό πρόγραμμα PHARE για την προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης στις υποψήφιες για ένταξη χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης προστίθεται το Μέσο Προενταξιακών Διαρθρωτικών Πολιτικών (ISPA) και το Ειδικό Πρόγραμμα Ένταξης για τη Γεωργία και την Αγροτική Ανάπτυξη (SAPARD).

Η περιφερειακή πολιτική της Ένωσης καθορίζεται σήμερα σε πρώτο επίπεδο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία κατευθύνει τις κρατικές ενισχύσεις περιφερειακού χαρακτήρα, για να τονώσει την οικονομική ανάπτυξη των μειονεκτικών περιφερειών της Ευρώπης μέσω των επενδύσεων και της δημιουργίας απασχόλησης. Ο στόχος της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής (τίτλος XVII της συνθήκης ΕΚ), που αποτελεί βασική επιδίωξη της Κοινότητας, είναι η μείωση του χάσματος όσον αφορά την ανάπτυξη ανάμεσα στις πλούσιες και στις φτωχές περιοχές της Ευρώπης. Από αυτή την πολιτική επωφελούνται, ωστόσο και οι χώρες που είναι καθαροί εισφορείς στον κοινοτικό προϋπολογισμό και των οποίων οι επιχειρήσεις επωφελούνται σε ανταπόδοση από σημαντικές δυνατότητες επενδύσεων και μεταφοράς οικονομικής

και τεχνολογικής τεχνογνωσίας. Κάθε κοινοτική πολιτική θα πρέπει πλέον να λαμβάνει υπόψη της την περιφερειακή διάσταση. Ακόμη και η πολιτική ανταγωνισμού διέπεται από αυτόν τον κανόνα.

Οι πρώτες κοινοτικές διατάξεις σχετικά με τα καθεστάτα ενισχύσεων περιφερειακού χαρακτήρα εμφανίστηκαν το 1971. Ήδη το άρθρο 87 της συνθήκης για την ίδρυση της Κοινότητας ορίζει, ότι οι ενισχύσεις που χορηγούνται από τα κράτη είναι ασυμβίβαστες με την κοινή αγορά, επειδή συνιστούν στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, καθώς ευνοούν ορισμένες επιχειρήσεις και ορισμένους κλάδους παραγωγής. Υπάρχουν όμως και εξαιρέσεις αυτού του κανόνα, οι οποίες αφορούν τις ενισχύσεις για την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης σε περιοχές με ασυνήθιστα χαμηλό βιοτικό επίπεδο ή σε περιοχές με πολύ σοβαρή υποαπασχόληση κ.α. Η Επιτροπή θεωρεί, ότι είναι δικαιολογημένες οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού που προκαλούν αυτές οι ενισχύσεις υπό τον όρο, ότι θα τηρούνται οι ακόλουθες αρχές: να είναι έκτακτες και χρονικά περιορισμένες, να περιορίζονται μόνο στις πλέον μειονεκτικές περιοχές και να υπάρχει ισορροπία ανάμεσα στις στρεβλώσεις του ανταγωνισμού, που προκαλούν οι περιφερειακές ενισχύσεις και στα πλεονεκτήματα από την άποψη της οικονομικής ανάπτυξης.

Ένας βασικός στόχος που επιχειρεί η Ευρωπαϊκή Ένωση να καλύψει διαμέσου της περιφερειακής πολιτικής της είναι η επίτευξη ενός τμήματος των λεγόμενων στρατηγικών της Λισσαβόνας (οικονομική ανάπτυξη, ανταγωνιστικότητα και απασχόληση), σύμφωνα με τις οποίες ο οικονομικός χώρος της Ένωσης θα γινόταν το 2010 ο πιο ανταγωνιστικός οικονομικός χώρος του Κόσμου και βρίσκεται σήμερα σε διαδικασία αναθεώρησης. Η αναθεωρημένη πολιτική συνοχής έχει θέσει τρεις βασικές προτεραιότητες: «Σύγκλιση», «Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση» και «Ευρωπαϊκή εδαφική συνεργασία».

Στο πλαίσιο της Σύγκλισης, το ΕΤΠΑ επικεντρώνει την παροχή βοήθειας στην υποστήριξη της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης. Τα προγράμματα στοχεύουν στον εκσυγχρονισμό και στη διαφοροποίηση των περιφερειακών οικονομικών δομών σε τομείς όπως έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη (E&TA), καινοτομία και επιχειρηματικότητα, κοινωνία της πληροφορίας, περιβάλλον, πρόληψη κινδύνων, άμεση ενίσχυση των επενδύσεων στις μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ) κ.α.

Στο πλαίσιο του τομέα Περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση υφίστανται τρεις προτεραιότητες: 1) καινοτομία και οικονομία της γνώσης, μέσω της ενίσχυσης της E&TA, της καινοτομίας, της επιχειρηματικότητας και της δημιουργίας

νέων χρηματοδοτικών μέσων για επιχειρήσεις έντασης γνώσης, 2) περιβάλλον και πρόληψη των κινδύνων για την εξυγίανση μολυσμένων χώρων γης, ενθάρρυνση της ενεργειακής αποδοτικότητας, προώθηση των καθαρών δημόσιων αστικών μεταφορών και ανάπτυξη σχεδίων για την πρόληψη και την αντιμετώπιση φυσικών και τεχνολογικών κινδύνων, 3) πρόσβαση σε μεταφορές και υπηρεσίες τηλεπικοινωνιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, με την ενίσχυση των δευτερογενών δικτύων μεταφορών και την προώθηση της πρόσβασης των ΜΜΕ στις τεχνολογίες πληροφοριών και επικοινωνιών.

Στο πλαίσιο του στόχου Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία, οι ενισχύσεις που χορηγεί το ΕΤΠΑ επικεντρώνονται σε τρεις τομείς: 1) ανάπτυξη διασυνοριακών οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων μέσω κοινών στρατηγικών, 2) καθιέρωση και ανάπτυξη διεθνικής συνεργασίας, συμπεριλαμβανομένης και της διμερούς συνεργασίας μεταξύ θαλάσσιων περιφερειών, 3) ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της περιφερειακής πολιτικής, με την προώθηση της δικτύωσης και της ανταλλαγής εμπειριών μεταξύ περιφερειακών και τοπικών αρχών.

Η πολυδιαστατη πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης υλοποιείται μεταξύ άλλων μέσα από τέσσερις κοινοτικές πρωτοβουλίες:

Η πρωτοβουλία *Urban II* έχει αστική διάσταση προβλέπεται να ενισχύσει την αντιμετώπιση των οικονομικών, περιβαλλοντικών και των κοινωνικών προβλημάτων των αστικών περιοχών. Παραδείγματα δράσεων αποτελούν η αξιοποίηση βιομηχανικών εκτάσεων, η διατήρηση της ιστορικής κληρονομιάς σε επίπεδο κτηρίων, η αναβάθμιση προβληματικών συνοικιών κ.λπ.

Η πρωτοβουλία *Interreg III* προωθεί διακρατικές και διαπεριφερειακές συνεργασίες σε ποικίλους τομείς (εταιρικές σχέσεις, Δημόσια Διοίκηση κ.α.)

Η πρωτοβουλία *Leader+* στοχεύει στη συγκέντρωση των κοινωνικοοικονομικών παραγόντων των αγροτικών περιοχών για να μελετήσουν νέες τοπικές στρατηγικές αιεφόρου ανάπτυξης στο πλαίσιο του διαρθρωτικού Ταμείου Προσανατολισμού.

Η πρωτοβουλία *Equal* ενσωματώνει δράσεις που λαμβάνουν χώρα σε πανεπιστήμια, ινστιτούτα, σχολεία κ.α. οι οποίες αποσκοπούν στην κατάργηση των παραγόντων που προξενούν ανισότητες και διακριτική μεταχείριση ανθρώπων, όσον αφορά την πρόσβαση στην αγορά εργασίας και στην εκπαίδευση.

Προσδιορισμός των περιοχών

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η συνολική έκταση των επιλέξιμων για περιφερειακές ενισχύσεις περιοχών στην Κοινότητα θα πρέπει να είναι μικρότερη από την έκταση των μη επιλέξιμων περιοχών. Η μονάδα μέτρησης του μεγέθους των ενισχύσεων είναι το συνολικό ποσοστό του καλυπτόμενου από τις περιφερειακές ενισχύσεις πληθυσμού και στην Κοινότητα θα πρέπει να είναι μικρότερο από το 50% του πληθυσμού της Ένωσης.

Οι περιοχές που μπορούν να λάβουν αυτές τις ενισχύσεις περιλαμβάνονται στις γεωγραφικές ζώνες, όπου το Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕγχΠ) ανά κάτοικο δεν υπερβαίνει το 75% του κοινοτικού όρου. Στην πολιτική αυτή υπάρχουν κάποιες εξαιρέσεις, που σχετίζονται με τη γεωγραφική θέση κάποιων περιοχών (απομονωμένες ή μη), τη δημογραφική πυκνότητα (μικρότερη των 12,5 κατοίκων ανά τετρ. χλμ.) κ.α.

Ο χαρακτήρας των ευρωπαϊκών ενισχύσεων

Σήμερα υφίστανται τρεις στόχοι περιφερειακών ενισχύσεων (δύο εδαφικοί και ένας θεματικός) που συνίστανται στην πραγματοποίηση παραγωγικών επενδύσεων (αρχικές επενδύσεις), στη δημιουργία απασχόλησης μέσω του εκσυγχρονισμού των συστημάτων κατάρτισης και στην οικονομική και κοινωνική ανασυγκρότηση περιοχών που αντιμετωπίζουν διαρθρωτικά προβλήματα.

Η χρηματοδοτική συμβολή του δικαιούχου της ενίσχυσης ανέρχεται στο 25% τουλάχιστον. Η μορφή της ενίσχυσης ποικίλλει: επιδότηση, δάνειο με χαμηλό επιτόκιο ή επιδότηση επιτοκίου, εγγύηση ή συμμετοχή του δημοσίου υπό ευνοϊκές συνθήκες, φορολογική απαλλαγή, μείωση των κοινωνικών επιβαρύνσεων, παροχή αγαθών ή υπηρεσιών με χαμηλό κόστος κ.α. Υπάρχουν τρία είδη ενισχύσεων περιφερειακού χαρακτήρα: επενδυτικές ενισχύσεις (δημιουργία νέων εγκαταστάσεων, επέκταση υφιστάμενων εγκαταστάσεων, ποιοτικές μεταβολές στο προϊόν ή στη μέθοδο παραγωγής μίας υφιστάμενης εγκατάστασης), ενισχύσεις για τη δημιουργία απασχόλησης (καθαρή ετήσια αύξηση του αριθμού των θέσεων εργασίας) και, κατ' εξαίρεση, λειτουργικές ενισχύσεις.

Τα τέσσερα διαρθρωτικά Ταμεία

Εκτός από το Ταμείο Συνοχής που δημιουργήθηκε το 1993 με στόχο την προώθηση της αλληλεγγύης, υφίστανται τέσσερα διαρθρωτικά ταμεία που υπηρετούν εξειδικευμένους στόχους:

Το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ)

Σύμφωνα με τα επίσημα κείμενα της Ένωσης, αποστολή του ΕΤΠΑ είναι να συμβάλει οικονομικά στην ενίσχυση της οικονομικής, της κοινωνικής και της εδαφικής συνοχής, μειώνοντας τις περιφερειακές διαφορές και υποστηρίζοντας την ανάπτυξη και τη διαρθρωτική προσαρμογή των περιφερειακών οικονομιών, καθώς και την ανασυγκρότηση των βιομηχανικών περιοχών σε παρακμή. Οι δράσεις του Ταμείου επικεντρώνονται σε θεματικές προτεραιότητες που σχετίζονται με τις υποδομές, παραγωγικές επενδύσεις, τεχνική βοήθεια, καθώς και άλλες αναπτυξιακές πρωτοβουλίες που ενισχύουν την ανταγωνιστικότητα, την καινοτομία, τη δημιουργία βιώσιμων θέσεων απασχόλησης και την περιβαλλοντικά ευαίσθητη οικονομική ανάπτυξη.

Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ)

Η δράση αυτού του διαρθρωτικού ταμείου εστιάζεται στην επαγγελματική κατάρτιση και στήριξη των ανέργων. Υλοποιεί προγράμματα τύπου «Δια βίου εκπαίδευσης» και στοχεύει στην επανένταξη μακροχρόνια ανέργων και ανέργων μειονεκτικών κοινωνικών ομάδων στην παραγωγική διαδικασία. Χρηματοδοτεί επίσης προγράμματα που δίνουν κίνητρα στις επιχειρήσεις να δημιουργήσουν νέες θέσεις εργασίας.

Το Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας (ΧΜΠΑ)

Στόχος αυτού του διαρθρωτικού ταμείου είναι να χρηματοδοτήσει προγράμματα που στοχεύουν στον εκσυγχρονισμό των παραγωγικών μονάδων στον τομέα αυτό.

Το Τμήμα Προσανατολισμού του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΕΓΤΠΕ/Προσανατολισμός)

Το χρηματοδοτικό αυτό μέσο εστιάζει τη δράση του στην ενίσχυση γεωργών σε αναπτυξιακά καθυστερημένες περιοχές και στην υλοποίηση στόχων στο πλαίσιο της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής σε ολόκληρη την επικράτεια της Ένωσης.

Η 4^η προγραμματική περίοδος 2007-2013

Η ένταξη των δέκα νέων χωρών στην Ευρωπαϊκή Ένωση δε σηματοδότησε μόνο τη μεγαλύτερη μέχρι τώρα διεύρυνση της Κοινότητας/Ένωσης, αλλά και τη μεγαλύτερη αναδιάρθρωση της περιφερειακής πολιτικής της. Δεδομένου του γεγονότος ότι πολλά από τα κράτη-μέλη είναι οικονομικά λιγότερο ανεπτυγμένα συγκριτικά με τα παλαιότερα κράτη-μέλη, η Ευρωπαϊκή Ένωση αποφάσισε να διοχετεύσει σε αυτές ένα μεγάλο μέρος του τέταρτου κοινοτικού πλαισίου στήριξης. Πριν από τη διεύρυνση το ποσοστό των κατοίκων που επηρεάζονταν άμεσα από την περιφερειακή πολιτική αντιστοιχούσε στο 42% των κατοίκων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ στα δώδεκα νέα μέλη το ποσοστό αυτό αγγίζει το 98%.

Αυτό ανέδειξε αυτόματα για την Ελλάδα πολλαπλές προκλήσεις αφού συγκαταλεγόταν στις τέσσερις χώρες που λάμβαναν το μεγαλύτερο κομμάτι της πίτας των χρηματοδοτήσεων από τα διαρθρωτικά ταμεία. Ο σκοπός, ωστόσο, της περιφερειακής πολιτικής τόσο της κοινότητας, όσο και της Ένωσης, δεν ήταν ποτέ να αντικαταστήσει την κρατική χρηματοδότηση σε ορισμένους τομείς, αλλά να δράσει συμπληρωματικά στους εθνικούς πόρους. Αυτή τη στιγμή ο προϋπολογισμός των διαρθρωτικών ταμείων για την περίοδο 2007-2013 ανέρχεται περίπου στα 308 δις Ευρώ για όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ήτοι το 37% του συνολικού ευρωπαϊκού προϋπολογισμού. Από αυτά τα 20 δις ευρώ προβλέπεται να δοθούν στην Ελλάδα. Που όμως πρόκειται να διοχετευθούν τα χρήματα αυτά;

Σύμφωνα με τα υπάρχοντα στοιχεία, που αναφέρονται και στο κείμενο εργασίας της ελληνικής κυβέρνησης για την ανάπτυξη της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας για το 2007-2013, οι διαπεριφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα εμφανίζονται σχετικά περιορισμένες και σε κάθε περίπτωση σε χαμηλότερα επίπεδα από τις αντίστοιχες των υπολοίπων χωρών της ΕΕ. Κατά την περίοδο 1995-2001 οι περιφέρειες της Ηπείρου, Βόρειου και Νότιου Αιγαίου, Ιονίων Νήσων,

Πελοποννήσου και Κ. Μακεδονίας είχαν υψηλότερο ρυθμό ανάπτυξης από το μέσο εθνικό. Αντιθέτως, όμως, οι περιφέρειες της Δυτικής Ελλάδας, Ηπείρου και Αν. Μακεδονίας και Θράκης, που ανήκουν στις φτωχότερες ελληνικές περιφέρειες, είχαν χαμηλότερο ρυθμό ανάπτυξης από το μέσο εθνικό.

Οι ενδοπεριφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα σε σύγκριση με άλλες χώρες κυμαίνονται σε μέτρια επίπεδα. Ωστόσο, οι περιφέρειες της Δυτικής Ελλάδας, της Ηπείρου και της Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης εμφανίζουν διαρθρωτικά προβλήματα από το μετασχηματισμό της οικονομίας (με την εγκατάλειψη της γεωργίας και της παραδοσιακής μεταποίησης) προς «αστικού τύπου» δραστηριότητες.

Επιπλέον, η Ελλάδα αντιμετωπίζει προβλήματα εδαφικής ισορροπίας, με υπερσυγκέντρωση των δραστηριοτήτων στην Αττική και με πολυάριθμες περιοχές (με ιδιαίτερα τοπογραφικά χαρακτηριστικά) να βρίσκονται σε μειονεκτική θέση και να παρουσιάζουν ειδικά προβλήματα προσπελασιμότητας και συγκράτησης του πληθυσμού (απομακρυσμένες ορεινές περιοχές, νησιά).

Αναλυτικότερα, σε σχέση με την περιφερειακή κατανομή του ΑΕΠ παρατηρείται ιδιαίτερα ανισομερής συμμετοχή μεταξύ Περιφερειών δεδομένου ότι δύο από αυτές, Αττική και Κεντρική Μακεδονία, συγκεντρώνουν σχεδόν το 55% της συνολικής οικονομικής δραστηριότητας της χώρας. Στη συνέχεια της κατάταξης, σύμφωνα με τη συμμετοχή στο ΑΕΠ, ακολουθούν η Περιφέρεια-Δορυφόρος της Αττικής, η Στερεά Ελλάδα, και σε κάποια απόσταση Περιφέρειες σχετικά μεγάλου μεγέθους, από πλευράς γεωγραφικής έκτασης, πληθυσμού, αγοράς, κ.λ.π., όπως η Θεσσαλία, η Πελοπόννησος και η Κρήτη. Στο τέλος της κατάταξης βρίσκονται η Ήπειρος και δύο από τις τρεις νησιώτικες Περιφέρειες, Ιόνια Νησιά και Βόρειο Αιγαίο, που χαρακτηρίζονται γενικά από μικρό μέγεθος και μεγάλη απόσταση από το διοικητικό κέντρο της χώρας. Στο πλαίσιο αυτό, ορισμένες Περιφέρειες της χώρας παρουσίαζαν κατά την 2000-2006 υψηλότερο κατά κεφαλή ΑΕΠ και ως προς το μέσο όρο της χώρας και ως προς άλλες περιφέρειες. Η περιφέρεια της Στερεάς Ελλάδας έχει το υψηλότερο κατά κεφαλή ΑΕΠ, ενώ η Ήπειρος εμφανίζει το χαμηλότερο. Τέσσερις περιφέρειες (Δυτική Μακεδονία, Στερεά Ελλάδα, Αττική και Νότιο Αιγαίο) έχουν κατά κεφαλή ΑΕΠ υψηλότερο του μέσου.

Η έκταση των ανισοτήτων στο ΑΕΠ μεταξύ των 13 περιφερειών είναι σημαντική, αλλά όχι από τις μεγαλύτερες στην Ε.Ε. των 25. Η «πλουσιότερη» περιφέρεια, η Αττική, έχει ΑΕΠ 2,07 φορές υψηλότερο από αυτό της «φτωχότερης» που είναι η

Δυτική Ελλάδα. Η κατάσταση αυτή δεν φαίνεται να διαφοροποιείται κατά τη διάρκεια της περιόδου 2000-2004 για την οποία έχουμε συγκρίσιμα στοιχεία. Ο μέσος όρος του ΑΕΠ της χώρας είναι 1,5 φορές μεγαλύτερος από το ΑΕΠ των τριών «φτωχότερων» περιφερειών: Δυτική Ελλάδα, Αν. Μακεδονία – Θράκη, Βόρειο Αιγαίο, επίσης χωρίς ουσιώδεις αλλαγές τη περίοδο 2000-2004. Στο τομέα της ανεργίας οι διαφορές στις ακραίες τιμές είναι μεγαλύτερες: η πιο προβληματική περιοχή η Δυτική Μακεδονία έχει 2,5 φορές υψηλότερη ανεργία από ότι η Κρήτη, η περιφέρεια με τη χαμηλότερη ανεργία. Αν όμως εξαιρέσουμε την ακραία τιμή της Δυτικής Μακεδονίας (ποσοστό ανεργίας 18% το 2005), οι διαφορές μεταξύ των υπολοίπων περιφερειών δεν υπερβαίνουν το 1:1,7, διαφορά όχι και τόσο εντυπωσιακή σε σύγκριση με την κατάσταση στην Ε.Ε.-25.

Ωστόσο, η συγκριτική θέση των Περιφερειών και της χώρας στο κατά κεφαλήν προϊόν βελτιώνεται σημαντικά με όρους Μονάδων Αγοραστικής Δύναμης (ΜΑΔ), οι οποίοι λαμβάνουν ευνοϊκά υπόψη το χαμηλότερο επίπεδο τιμών, που γενικώς ισχύει σε λιγότερο ανεπτυγμένα οικονομικά συστήματα και στην Ελλάδα. Ως αποτέλεσμα της ανάλυσης αυτής προκύπτει, ότι ήδη το 2002 οκτώ ελληνικές Περιφέρειες υπερβαίνουν το 75% του μέσου όρου της Ε.Ε. των 25.

Οι επιδόσεις στην απασχόληση τόσο της χώρας, όσο και των Περιφερειών σε σχέση με τα κριτήρια της Στρατηγικής της Λισσαβόνας παρουσιάζουν σχετική υστέρηση συγκριτικά με τους δείκτες της Ε.Ε. των 15 αλλά και των 25, με μοναδική εξαίρεση σε εθνικό επίπεδο το κριτήριο για τους ηλικιωμένους, αλλά και σε σχέση με τους στόχους της Λισσαβόνας για το 2010 και τους ενδιάμεσους, για το έτος 2005. Ειδικότερα, το ποσοστό της συνολικής απασχόλησης μόνο σε δύο Περιφέρειες, Πελοπόννησο και Κρήτη, διαμορφώνεται σε επίπεδα άνω του 60%, ενώ καταγράφεται σε ιδιαίτερα χαμηλά ποσοστά στο Βόρειο Αιγαίο και τη Δυτική Μακεδονία, με τις λοιπές Περιφέρειες να κυμαίνονται στα επίπεδα του εθνικού μέσου όρου, έναντι στόχου για αύξησή του στο 67% το 2005 και στο 70% το 2010.

Με βάση τα παραπάνω προβλήματα και εκτιμήσεις η ελληνική κυβέρνηση δημοσιοποίησε ένα κείμενο εργασίας, σύμφωνα με το οποίο οι βασικές προτεραιότητες πολιτικής για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης που θα πραγματοποιηθούν με τη συνδρομή του τέταρτου ΚΠΣ, το οποίο αναμένεται να είναι το πρώτο που θα δώσει έμφαση στην περιφέρεια (υπολογίζεται ότι το 80% των συνολικών πακέτων του 4^{ου} ΚΠΣ θα διοχετευθούν στην περιφέρεια), ενώ και παρά τις αντιδράσεις που προβλήθηκαν αρχικά, στις

επιτροπές παρακολούθησης αυτού του ΚΠΣ θα συμμετέχουν περιβαλλοντικοί εταίροι, μη κυβερνητικοί οργανισμοί και άλλοι φορείς εκπροσώπησης της κοινωνίας των πολιτών.

ΤΟ ΕΣΠΑ 2007-2013

Το **ΕΣΠΑ 2007 –2013** αποτελεί το έγγραφο αναφοράς για τον προγραμματισμό των Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε εθνικό επίπεδο για την περίοδο 2007-2013. Εκπονήθηκε στο πλαίσιο της νέας στρατηγικής προσέγγισης για την Πολιτική Συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με την οποία το ΕΣΠΑ «..εξασφαλίζει ότι η συνδρομή από τα Ταμεία συμβαδίζει με τις κοινοτικές στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές για τη συνοχή και προσδιορίζει το σύνδεσμο μεταξύ των κοινοτικών προτεραιοτήτων αφενός και του εθνικού προγράμματος μεταρρυθμίσεων αφετέρου». Για τη διαμόρφωση του ΕΣΠΑ 2007-2013 ως εγγράφου προγραμματισμού, αξιοποιήθηκαν εισροές από ένα σημαντικό αριθμό προτάσεων που υπεβλήθησαν στο Υπουργείο Οικονομίας & Οικονομικών, κατευθύνσεων - πολιτικών επιλογών σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο και ποσοτικών δεδομένων και μελετών. Οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Δεκεμβρίου του 2005, με τις οποίες διασφαλίστηκαν έως το 2013 οι πόροι της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνοχής για τη χώρα, οι νέοι Κανονισμοί των Ταμείων της ΕΕ, καθώς και οι Στρατηγικές Κατευθυντήριες Γραμμές για την Πολιτική Συνοχής, αποτέλεσαν το πλαίσιο στο οποίο βασίστηκαν, μεταξύ των άλλων, οι εθνικές αρχές προκειμένου να προσεγγίσουν τις βασικές παραμέτρους του αναπτυξιακού προγραμματισμού και να καταρτίσουν το ΕΣΠΑ. Επιπλέον, τα κυριότερα έγγραφα της ΕΕ που αναφέρονται στην αναθεωρημένη Στρατηγική της Λισσαβόνας και το Εθνικό Πρόγραμμα Μεταρρυθμίσεων για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση 2005-2008, ελήφθησαν υπόψη κατά τη διαμόρφωση των βασικών στρατηγικών επιλογών - προτεραιοτήτων, καθώς συνιστούν κεντρικές μακροπρόθεσμες επιλογές για την Ευρωπαϊκή Ένωση, στις οποίες κλήθηκε να συμβάλει και η αναπτυξιακή πολιτική του νέου ΕΣΠΑ.

Βάσει των ανωτέρω, η στοχοθεσία του ΕΣΠΑ διατυπώθηκε σε 4 επίπεδα:

- i. στο επίπεδο των στρατηγικών στόχων του ΕΣΠΑ,
- ii. στο επίπεδο των θεματικών (5) και χωρικών (3) προτεραιοτήτων, όπως απαιτείται από το Γενικό Κανονισμό των Ταμείων,

iii. στο επίπεδο των Γενικών Στόχων (17), στους οποίους αναλύεται κάθε θεματική προτεραιότητα,

iv. στο επίπεδο των ειδικών στόχων και των κύριων μέσων επίτευξης.

Παράλληλα, η αναπτυξιακή στρατηγική διαμορφώθηκε και με γνώμονα εθνικές πολιτικές που διατυπώνονται σε στρατηγικά έγγραφα όπως η Εθνική Έκθεση Στρατηγικής για την Κοινωνική Προστασία και την Κοινωνική Ένταξη 2006-2008, η Ψηφιακή Στρατηγική 2006-2013, το «Σχέδιο Ανάπτυξης Μεταφορών 2007-2013 και εικοσαετίας», Εθνική Λιμενική Πολιτική, το Εθνικό Σχέδιο Στρατηγικής Αγροτικής Ανάπτυξης της Ελλάδας 2007-2013 κλπ. Το πλαίσιο χρηματοδότησης διαμορφώθηκε στη βάση των αποφάσεων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 16ης Δεκεμβρίου 2005 και των προδιαγραφών - περιορισμών των νέων Κανονισμών και προέκυψε με βάση τις αναπτυξιακές ανάγκες ανά τομέα και Περιφέρεια στην επόμενη περίοδο, συνεκτιμώντας τις ανάγκες ολοκλήρωσης των συνεχιζόμενων έργων της προηγούμενης περιόδου και τις απαιτήσεις για δράσεις που εξυπηρετούν τη Στρατηγική της Λισσαβώνας. Βασική επιλογή ήταν η βέλτιστη αξιοποίηση των πόρων της νέας προγραμματικής περιόδου προς όφελος της ισόρροπης περιφερειακής ανάπτυξης της χώρας.

Οι βασικές αρχές που διέπουν το πλαίσιο διαχείρισης, παρακολούθησης & ελέγχου των ΕΠ της περιόδου 2007-2013 αποτέλεσαν αντικείμενο ευρείας διαβούλευσης και αποτυπώθηκαν σε κείμενα θέσεων των συμμετεχόντων φορέων. Συμπληρώθηκαν από τα πορίσματα συστηματικής ανάλυσης των απαιτήσεων των νέων Κανονισμών της ΕΕ

Η διάρθρωση του ΕΣΠΑ σε Επιχειρησιακά Προγράμματα

Η αρχιτεκτονική των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΕΠ) του ΕΣΠΑ 2007-2013 διαμορφώθηκε έτσι ώστε να υλοποιηθούν με το βέλτιστο τρόπο οι στρατηγικές επιλογές της χώρας, ενώ λήφθηκαν υπόψη τα νέα δεδομένα της προγραμματικής περιόδου 2007-2013 (63% του πληθυσμού της χώρας σε καθεστώς μεταβατικής στήριξης).

Το νέο σχήμα χαρακτηρίζεται από μικρότερο πλήθος Επιχειρησιακών Προγραμμάτων σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο 2000-2006, που οδηγεί σε πιο ευέλικτο σχήμα διαχείρισης: ο στρατηγικός σχεδιασμός της χώρας για την περίοδο 2007-2013 θα υλοποιηθεί μέσα από οκτώ (8) Τομεακά ΕΠ, πέντε (5) Περιφερειακά ΕΠ και δώδεκα

(12) ΕΠ Εδαφικής Συνεργασίας. Την περίοδο 2007-2013 το σύνολο των υποδομών προσπελασιμότητας θα υλοποιηθεί πλέον στο πλαίσιο ενός τομεακού ΕΠ, ενώ για τους τομείς της υγείας και του πολιτισμού δεν θα υπάρχει πλέον διακριτό ΕΠ και οι σχετικές δράσεις θα υλοποιηθούν από Περιφερειακά και Τομεακά ΕΠ.

Η ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΤΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2007-

2013. Η συνολική στρατηγική προσέγγιση

Η πορεία της Ελληνικής οικονομίας καθορίζεται σε σημαντικό βαθμό από την ικανότητα προσαρμογής της στο διεθνές περιβάλλον μέσω μιας ισχυρής και διαρκούς ώθησης της ανταγωνιστικότητας. Στο πλαίσιο αυτό, απαιτείται σύνθετη και ολοκληρωμένη δράση σε ευρύ πεδίο της οικονομικής και κοινωνικής ζωής.

Η στρατηγική εστιάζει στην ανάγκη άσκησης πολιτικής σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο με τρόπο, που θα καταστήσει τις Περιφέρειες αλλά και τις πόλεις της χώρας τόπους έλξης και εγκατάστασης επιχειρήσεων, βελτιώνοντας ταυτόχρονα το βιοτικό επίπεδο των πολιτών της και αμβλύνοντας τις διαπεριφερειακές και ενδοπεριφερειακές ανισότητες. Η νέα αυτή προσέγγιση εδράζεται στην αποτελεσματικότητα των πολιτικών μέσω απλοποιημένων μηχανισμών σχεδιασμού και εφαρμογής. Στόχος είναι η διεύρυνση των αναπτυξιακών δυνατοτήτων της χώρας, η διατήρηση του ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης και η αύξηση της παραγωγικότητας σε επίπεδα υψηλότερα του μέσου κοινοτικού όρου για την τόνωση της απασχόλησης, την επίτευξη της πραγματικής σύγκλισης και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής όλων των πολιτών χωρίς αποκλεισμούς.

Η Ελλάδα της νέας περιόδου 2007-2013 στοχεύει στην ανάδειξή της σε μια εξωστρεφή χώρα με ισχυρή διεθνή παρουσία με ανταγωνιστική και παραγωγική οικονομία. Μία Ελλάδα με έμφαση στην εκπαίδευση και τους νέους, στην ποιότητα, στην τεχνολογία και την καινοτομία, στο σεβασμό του περιβάλλοντος.

Για την επίτευξη του στόχου αυτού, η αναπτυξιακή προσπάθεια επικεντρώνεται :

• στην προώθηση της καινοτομίας, της έρευνας και της επιχειρηματικότητας καθώς και στη διασύνδεσή τους. Η υποστήριξη της οικονομίας της γνώσης θα αναζητηθεί στη διαρκή βελτίωση της παραγωγής γνώσης από το σύνολο του παραγωγικού ιστού της χώρας. Δεδομένης και της σχετικής υστέρησης της χώρας στον τομέα αυτό, η στρατηγική θα εστιάσει στην κάλυψη του ελλείμματος στην έρευνα, την καινοτομία και την τεχνολογία, με έμφαση στη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα και στον προσανατολισμό στην αριστεία και στην Κοινωνία της Γνώσης.

Μέσω αυτής της στρατηγικής θα προωθηθεί η επιχειρηματικότητα υψηλών δυνατοτήτων και η υποστήριξη των ΜΜΕ που αντιμετωπίζουν πρόβλημα επέκτασης καθώς και η διεύρυνση της αναπτυξιακής προσπάθειας προς συσσωματώσεις (clusters) ή κατηγορίες επιχειρήσεων, που εμφανίζουν θετικές προοπτικές και παρουσιάζουν σημαντικές δυνατότητες. Έμφαση θα δοθεί στην ανάπτυξη των τομέων, όπου κατά κύριο λόγο η καινοτομία μετατρέπεται κατά την παραγωγή σε ανταγωνιστικό πλεονέκτημα.

- **στην επένδυση σε βιώσιμες υποδομές**, απαραίτητη προϋπόθεση βελτίωσης της ελκυστικότητας της χώρας για την προσέλκυση επενδύσεων και την ποιότητα ζωής. Σημαντική θέση κατέχουν η ολοκλήρωση έργων, οι λειτουργικές διασυνδέσεις των μεταφορών (δίκτυα), η βέλτιστη αξιοποίηση των ήδη υλοποιηθέντων έργων, καθώς και η ανάπτυξη και παροχή συναφών υπηρεσιών. Στον τομέα της ενέργειας θα δοθεί έμφαση και στην ανάπτυξη φιλικών προς το περιβάλλον μορφών ενέργειας και στη βελτίωση του ενεργειακού εφοδιασμού, που συμβάλλουν στην ανάπτυξη και τη βελτίωση της ανταγωνιστικής θέσης της χώρας μεσο-μακροπρόθεσμα.

- **στην επένδυση στο ανθρώπινο κεφάλαιο**, που κατέχει κυρίαρχη θέση στη στρατηγική της χώρας και αποσκοπεί στη δημιουργία περισσότερων αλλά και καλύτερων θέσεων εργασίας. Στο πλαίσιο αυτό, υπογραμμίζεται η σημασία της Ευρωπαϊκής Στρατηγικής για την Απασχόληση (ΕΣΑ) σε αναφορά τόσο με τον καθορισμό των πολιτικών για την αγορά εργασίας, όσο και με τα μέτρα κοινωνικής πολιτικής σχετικής με την ενσωμάτωση ομάδων, που απειλούνται με αποκλεισμό.

Η Ελλάδα θα επικεντρωθεί στην ανάπτυξη ποιοτικού ανθρώπινου δυναμικού, που συμβάλλει στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και προάγει τη βιώσιμη ανάπτυξη. Η προεξάρχουσα σημασία του ανθρώπινου δυναμικού συναρτάται ευθέως με την εισαγωγή νέων μορφών οργάνωσης της εργασίας, όπου το ανθρώπινο κεφάλαιο αποτιμάται πλέον κυρίως σε γνώση (παραγωγή νέας και διάχυση της διαθέσιμης), δεξιότητες και στη δυνατότητα ευέλικτης προσαρμογής και ενσωμάτωσης καλών πρακτικών. Η προαγωγή της δια βίου μάθησης, η βελτίωση της ποιότητας εκπαίδευσης και κατάρτισης και η προσαρμοστικότητα εργαζομένων, εργοδοτών και επιχειρήσεων αποτελούν στο πλαίσιο αυτό κομβικές στρατηγικές επιλογές για την αντιμετώπιση των διαρθρωτικών προβλημάτων της αγοράς εργασίας.

Η διευκόλυνση της πρόσβασης στην εργασία συναρτάται άμεσα με τη συνολική ανάπτυξη της χώρας, την επίτευξη και διατήρηση υψηλών επιπέδων ανταγωνιστικότητας και τη δημιουργία νέων ευκαιριών για εργασία. Για την

αντιμετώπιση της σχετικής υστέρησης της χώρας σε δαπάνες για ενεργητικά μέτρα απασχόλησης λαμβάνονται υπόψη τόσο οι συστάσεις του Συμβουλίου 2004 για την απασχόληση όσο και η αποτίμηση των αδύνατων σημείων του Εθνικού Προγράμματος Μεταρρυθμίσεων.

• **στην αναβάθμιση του θεσμικού περιβάλλοντος**, με την απλούστευση του κανονιστικού πλαισίου (μείωση της γραφειοκρατίας) και τον ουσιαστικό εκσυγχρονισμό του δημόσιου τομέα σε όλα τα επίπεδα διοίκησης για τη μετατροπή του σε σύγχρονο και αποτελεσματικό εργαλείο σχεδιασμού και εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών. Η ενδυνάμωση της διοικητικής ικανότητας των δημόσιων υπηρεσιών θα συμβάλλει στην αύξηση της παραγωγικότητας και της ποιότητας της εργασίας, την προώθηση της επιχειρηματικότητας, την προσέλκυση επενδύσεων και τη δημιουργία απασχόλησης. Στο πλαίσιο της αναβάθμισης του θεσμικού περιβάλλοντος, κυρίαρχο ρόλο έχει η αναμόρφωση του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου, καθώς και η ενσωμάτωση των κοινοτικών οδηγιών.

Από την ανάλυση της υφιστάμενης κατάστασης, την ευρύτατη διαβούλευση και τους ανωτέρω στρατηγικούς στόχους, προσδιορίζονται οι παρακάτω πέντε (5) θεματικές προτεραιότητες, οι οποίες εξειδικεύουν τη στρατηγική στόχευση της χώρας για τη νέα προγραμματική περίοδο και προωθούν την επίτευξη του αναπτυξιακού οράματος:

- **Επένδυση στον παραγωγικό τομέα της οικονομίας**
- **Κοινωνία της γνώσης και καινοτομία**
- **Απασχόληση και Κοινωνική Συνοχή**
- **Θεσμικό Περιβάλλον**
- **Ελκυστικότητα της Ελλάδας και των Περιφερειών, ως τόπο επενδύσεων, εργασίας και διαβίωσης.**

Η αναπτυξιακή στρατηγική του ΕΣΠΑ διαμορφώνεται σε συνέργεια με πολυετείς εθνικές τομεακές πολιτικές, που περιλαμβάνουν (εκτός των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων) παρεμβάσεις αμιγούς εθνικής χρηματοδότησης ή και τη συμβολή του ιδιωτικού τομέα. Λαμβάνοντας υπόψη τη Στρατηγική Προσέγγιση για την Πολιτική Συνοχής της περιόδου 2007-2013, το παρόν έγγραφο περιλαμβάνει είτε σχετικές παραπομπές στα εθνικά αυτά έγγραφα είτε ονομαστική αναφορά των κυριότερων προτεραιοτήτων, ενώ αναλυτικότερες αναφορές περιλαμβάνονται κατά περίπτωση στα τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα.

Κεντρικό στοιχείο της αναπτυξιακής στρατηγικής αποτελεί η περιφερειακή διάσταση και εξειδίκευση των αναπτυξιακών παρεμβάσεων. Η ενδυνάμωση της

ανταγωνιστικότητας των ελληνικών Περιφερειών είναι εξέχουσας σημασίας για τη χώρα, για την επίτευξη της οποίας απαιτούνται σημαντικές διαρθρωτικές παρεμβάσεις στην οικονομία κάθε Περιφέρειας. Το μέλλον κάθε ελληνικής Περιφέρειας εξαρτάται από την ανταγωνιστικότητα του παραγωγικού ιστού της, η οποία συνδέεται άμεσα με τις επενδύσεις σε κλάδους παραγωγής, που είναι εκτεθειμένοι στον εθνικό και διεθνή ανταγωνισμό. Η προσαρμογή των αγορών εργασίας και προϊόντων και η βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και της δημόσιας διοίκησης θα συνεισφέρουν στη διεύρυνση της παραγωγικής βάσης, την αύξηση της παραγωγικότητας και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της εξωστρέφειας της οικονομίας των Περιφερειών της χώρας. Ειδικότερα, η αύξηση της επιχειρηματικής δραστηριότητας σε προϊόντα και υπηρεσίες, που ανταγωνίζονται στη διεθνή αγορά ή διαθέτουν βάσιμες μελλοντικές προοπτικές, συντελεί στην ισχυροποίηση της βάσης ανάπτυξης κάθε Περιφέρειας με πολλαπλασιαστικές επιδράσεις στο παραγόμενο προϊόν, το εισόδημα και την απασχόληση.

Η στρατηγική περιφερειακής ανάπτυξης εστιάζει στη διαμόρφωση ευρύτερων και ανταγωνιστικότερων χωρικών ενοτήτων με την εφαρμογή προσαρμοσμένης αναπτυξιακής στρατηγικής και τη δημιουργία ενός μικρού αριθμού ανταγωνιστικών πόλων ανάπτυξης σε αυτές. Η στρατηγική ανάπτυξης της χώρας ολοκληρώνεται με τη χωρική της διάσταση και με την εισαγωγή στον προβληματισμό συγκεκριμένων στοιχείων, που προκύπτουν από τη θεώρηση της γεωγραφικής - φυσικής διάστασης του χώρου. Η εξισορροπημένη και αειφόρος χωρική ανάπτυξη φιλοδοξεί να ικανοποιήσει ταυτόχρονα στόχους, που συνδέονται άρρηκτα με την οικονομία, την κοινωνία και το περιβάλλον.

Η χωρική ανάπτυξη επιπλέον αποσκοπεί στον εμπλουτισμό του προβληματισμού που συνάγεται από τη περιφερειακή και θεματική θεώρηση με πρόσθετα στοιχεία, τα οποία θα συμβάλλουν στη διαμόρφωση προτεραιοτήτων, στην ιεραρχήσή τους καθώς και στην εξειδίκευση δράσεων συγκεκριμένων πολιτικών, που με τον τρόπο αυτό θα καταστούν αποτελεσματικότερες. Επίσης, μέσα από τον εξειδικευμένο προβληματισμό της χωρικής διάστασης μπορούν να συναχθούν συμπεράσματα ιδιαίτερα χρήσιμα για την αντιμετώπιση με ολοκληρωμένο τρόπο των προβλημάτων, που αντιμετωπίζουν συγκεκριμένα χωρικά σύνολα.

Επισημαίνονται τρεις στόχοι άμεσα συνδεδεμένοι με το χώρο, οι οποίοι και προσδιορίζουν το περιεχόμενο της χωρικής ανάπτυξης: ι)η ανάπτυξη ενός ισόρροπου και πολυκεντρικού αστικού συστήματος και μιας νέας σχέσης πόλης – υπαίθρου, ιι) η

εξασφάλιση της ισότητας πρόσβασης στις υποδομές και στη γνώση, καθώς και ιι)η αειφόρος ανάπτυξη, ορθολογική διαχείριση και η προστασία της φυσικής και πολιτιστικής κληρονομιάς. Έτσι αναδεικνύονται τρεις χωρικές προτεραιότητες:

- η βιώσιμη αστική ανάπτυξη
- η ανάπτυξη της υπαίθρου
- η διασυνοριακή, διακρατική και διαπεριφερειακή συνεργασία

ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΉ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Gamble Andrew, «The European Disunion», *BJPIR: 2006 VOL 8, 34–49*
- Γεωργούλης, Σταμάτης, *Τοπική και Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση* (Αθήνα: Αντ. Σάκκουλας, 1997).
- Διακίδης, Δημήτριος, *Η Περιφερειακή Πολιτική της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας* (Αθήνα: University Studio Press, 2005).
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, *Οι Περιφέρειες στη Νέα Οικονομία – Κατευθύνσεις*. (Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2001).
- Ιωακειμίδης, Παναγιώτης, *Το Μέλλον της Ευρώπης. Η Προοπτική της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας και η Ελλάδα* (Αθήνα: Σιδέρης, 2003).
- Καυκάλας, Γρηγόρης (επιμ.), *Ζητήματα Χωρικής Ανάπτυξης. Θεωρητικές Προσεγγίσεις και Πολιτικές* (Αθήνα: Κριτική, 2004).
- Μαραβέγιας, Ναπολέον – Τσινισιζέλης, Μιχάλης (επιμ.), *Η ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Θεσμικές, πολιτικές και οικονομικές πτυχές* (Αθήνα: εκδ. Θεμέλιο, 1999).
- Μπεσίλα-Βήκα, Ευρυδίκη, *Τοπική Αυτοδιοίκηση. Θεσμικό Πλαίσιο – Ευρωπαϊκή Διάσταση*. Τόμος I (Αθήνα: Σάκκουλας, 2004).
- Μούσης, Νίκος, *Ευρωπαϊκή Ένωση. Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική*. 11^η αναθεωρημένη έκδοση (Αθήνα: εκδ. Παπαζήσης, 2005).
- Παπαδημητρίου, Γιώργος, *Η αργόσυρτη πορεία προς την ευρωπαϊκή ομοσπονδίαση* (Αθήνα-Κομοτηνή: εκδ. Σάκκουλα, 1997).
- Χλέπας, Νικόλαος-Κομνηνός, *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση. Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις* (Αθήνα – Κομοτηνή: εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1994).
- Χλέπας, Νικόλαος-Κομνηνός (επιμ.), *Προοπτικές της Τοπικής Δημοκρατίας. Ένας ελληνογερμανικός διάλογος* (Αθήνα – Κομοτηνή: εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1998).
- Χλέπας, Νικόλαος-Κομνηνός, *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση* (Αθήνα – Κομοτηνή: εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1999).
- Χριστοδουλίδης Θ. / Φατούρος Αρ. / Στεφάνου Κ. (επιμ.), *Εισαγωγή στις ευρωπαϊκές σπουδές*. 2 τόμοι. (Αθήνα: εκδ. Σιδέρης, 2001).

Wehling, H.G. (ed.), *Kommunalpolitik in Europa* (Stuttgart: Kohlhammer, 1994).

Κείμενα Τεκμηρίωσης για την Ευρωπαϊκή Ένωση:

- *Η Νομική Προσωπικότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Σειρά Κείμενα (Αθήνα: ΙΑΑ, 2003)

- *Επικουρικότητα και Επικουρικές Αρμοδιότητες*. Σειρά: Κείμενα Τεκμηρίωσης (Αθήνα: ΙΑΑ, 2003).

Δικτυακοί τόποι:

www.europa.eu.

www.mfa.gr

www.europarl.eu.int

www.statistics.gr

www.ee.gr

www.councilofeurope.org.

Πληροφορίες σχετικά με την Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί κανείς να λάβει και τηλεφωνικά μέσω της ατελούς κλήσης 0080067891011.



ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ
"ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΚΑΙ ΕΠΑΓΓΕΛΜΑΤΙΚΗ ΚΑΤΑΡΤΙΣΗ"

Εθνική Σχολή Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΕΣΤΑ)
Πειραιώς 211, ΤΚ 177 78, Ταύρος
τηλ: 210. 34 96 308 , fax: 210. 34 28 530,
www.ekdd.gr