

Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 20, Αρ. 1 (2002)

Αφιέρωμα: Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως πολιτικό σύστημα



Ο ρόλος των υποεθνικών δρώντων στην Ε.Ε.: θεωρητικές αντιπαραθέσεις και εμπειρικές εκτιμήσεις

Γιώργος Ανδρέου

doi: [10.12681/hpsa.14773](https://doi.org/10.12681/hpsa.14773)

Copyright © 2017, Γιώργος Ανδρέου



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Ανδρέου Γ. (2017). Ο ρόλος των υποεθνικών δρώντων στην Ε.Ε.: θεωρητικές αντιπαραθέσεις και εμπειρικές εκτιμήσεις. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 20(1), 71–85. <https://doi.org/10.12681/hpsa.14773>

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΥΠΟΕΘΝΙΚΩΝ ΔΡΩΝΤΩΝ ΣΤΗΝ Ε.Ε.: ΘΕΩΡΗΤΙΚΕΣ ΑΝΤΙΠΑΡΑΘΕΣΕΙΣ ΚΑΙ ΕΜΠΕΙΡΙΚΕΣ ΕΚΤΙΜΗΣΕΙΣ

Το άρθρο αξιολογεί την κινητικότητα των ευρωπαϊκών περιφερειακών και τοπικών δρώντων υπό το φως της αντιπαράθεσης ανάμεσα στη φιλελεύθερη διακυβερνητική θεωρία και τη σχολή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Δύο (φαινομενικά) ανταγωνιστικές θεωρητικές υποθέσεις γύρω από τη σημασία και τις συνέπειες της υποεθνικής κινητοποίησης αντιπαράβλλονται με τα διαθέσιμα εμπειρικά στοιχεία. Αντίθετα με τις προσδοκίες των εκφραστών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, αποκαλύπτεται ότι η αύξηση της υποεθνικής συμμετοχής δεν συνεπάγεται πάντοτε αύξηση της υποεθνικής επιρροής. Επιπλέον, σε ορισμένες περιπτώσεις, και παρά την αυξανόμενη υποεθνική συμμετοχή, οι εθνικές κυβερνήσεις έχουν αναλάβει έναν ρόλο «ευέλκτου διαμεσολαβητή», που είναι πλήρως συμβατός με τη διακυβερνητική άποψη. Ωστόσο, η συνολική εικόνα είναι πιο σύνθετη: στην πράξη, τύποι διακυβέρνησης με τα χαρακτηριστικά ώριμων δικτύων πολιτικής συνυπάρχουν με παραδοσιακά διακυβερνητικά δίκτυα, ενώ η σχετική σημασία των δύο τύπων δικτύων ποικίλλει ανάλογα με τον τόπο και τον χρόνο.

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα εργασία εξετάζει τις επιπτώσεις ποικίλων μορφών υποεθνικής κινητοποίησης στην πολιτική οργάνωση της ευρωπαϊκής επικράτειας. Πιο συγκεκριμένα, το ζήτημα που τίθεται είναι εάν η δραστηριοποίηση των υποεθνικών δρώντων –των περιφερειακών και των τοπικών αρχών– στα πλαίσια του ευρωπαϊκού γίγνεσθαι αποτελεί ένδειξη αδυναμίας των εθνικών κυβερνήσεων να διατηρήσουν το μονοπώλιο της πολιτικής ισχύος στην Ευρωπαϊκή

* Ερευνητής-διδάκτωρ Ευρωπαϊκών και Διεθνών Σπουδών του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης (Πανεπιστήμιο Αθηνών).

Ένωση και, κατά συνέπεια, αντανακλά την ανάδυση ενός νεωτερικού προτύπου διακυβέρνησης. Η αξιολόγηση της θέσης των περιφερειών και των τοπικών αρχών στην Ε.Ε. εκκινεί από την καταγραφή των κυρίαρχων θεωρητικών αναλύσεων για τις σχέσεις ανάμεσα στο εθνικό, το υπερεθνικό και το υποεθνικό επίπεδο διακυβέρνησης και, στη συνέχεια, επικεντρώνεται στον εντοπισμό των υποθέσεων που προκύπτουν από αυτές τις αναλύσεις, αλλά και των ερμηνευτικών εργαλείων που επιστρατεύονται προκειμένου ναδειχθεί ότι αυτές οι υποθέσεις ανταποκρίνονται στην πραγματικότητα. Το επόμενο βήμα είναι η αντιπαράθεση των εναλλακτικών θεωρημάτων με τα διαθέσιμα εμπειρικά στοιχεία – με άλλα λόγια, θα εξεταστεί εάν (και σε ποιο βαθμό) η πραγματικότητα ανταποκρίνεται σε διαφορετικές υποθέσεις διαφορετικών θεωριών. Η άσκηση αυτή έχει διπλή χρησιμότητα: από τη μια πλευρά, επιτρέπει τον σχηματισμό μιας συνολικής άποψης για τον ρόλο των υποεθνικών δρώντων στην Ε.Ε.· από την άλλη πλευρά, λειτουργεί ως έλεγχος εγκυρότητας των εναλλακτικών θεωρητικών προσεγγίσεων στη συγκεκριμένη θεματική περιοχή – και, κατ' αυτόν τον τρόπο, συμβάλλει στην κριτική της συνολικής ερμηνευτικής εγκυρότητας αυτών των θεωριών.

2. ΕΝΑΛΛΑΚΤΙΚΕΣ ΥΠΟΘΕΣΕΙΣ ΓΙΑ ΤΟΝ ΡΟΛΟ ΤΩΝ ΥΠΟΕΘΝΙΚΩΝ ΔΡΩΝΤΩΝ

Με μια διάθεση απλούστευσης, η θεωρητική συζήτηση γύρω από τον ρόλο των περιφερειών στην Ε.Ε. αντανακλά μια ευρύτερη αντιπαράθεση ανάμεσα στις πιο σύγχρονες εκφράσεις της ρεαλιστικής και της πλουραλιστικής παράδοσης: τις σύγχρονες διακυβερνητικές θεωρίες – και ιδίως τη φιλελεύθερη διακυβερνητική θεωρία του Α. Moravcsik¹ – και τη θεωρία της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.²

1. A. Moravcsik, «Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 31, τχ. 4, 1993, σ. 473-519· A. Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, Ithaca (Νέα Υόρκη) 1998.

2. Ο όρος «πολυεπίπεδη διακυβέρνηση» (multi-level governance), καθώς και ένα πλήθος συναφών όρων («διακυβέρνηση πολλών στρωμάτων», «πολυκεντρική διακυβέρνηση», «λειτουργικές, αλληλοεπικαλυπτόμενες, ανταγωνιστικές μονάδες διακυβέρνησης», «πολυ-πρισματική διακυβέρνηση», κ.ά.), αναφέρονται στη διάχι-

Σύμφωνα με τις σύγχρονες διακυβερνητικές θεωρίες, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση δεν θίγει την αυτονομία των εθνικών κρατών. Η πορεία, ο ρυθμός και η ένταση των διαδικασιών ολοκλήρωσης καθορίζονται από διαπραγματεύσεις μεταξύ των κυβερνήσεων υπό τον κανόνα της ομοφωνίας, γεγονός που συμβάλλει τουλάχιστον στη διατήρηση –και σε ορισμένες περιπτώσεις στην ενδυνάμωση– της εθνικής κυριαρχίας. Αναγκαία προϋπόθεση για τη θεσμική και πολιτική εξέλιξη της Ε.Ε. είναι η *σύγκλιση των προτιμήσεων* των εθνικών κυβερνήσεων.³ Ουσιαστικά, η Ε.Ε. αποτελεί ένα επιτυχημένο διακυβερνητικό καθεστώς, έργο του οποίου είναι η διαχείριση της οικονομικής αλληλεξάρτησης μέσω του συντονισμού των εθνικών πολιτικών,⁴ και το οποίο λειτουργεί ως μηχανισμός μη καταναγκαστικής αλληλο-αποκάλυψης των προτιμήσεων των εμπλεκόμενων κυβερνήσεων.⁵ Κατά συνέπεια, η παραγωγή πολιτικής της Ε.Ε. αποτελεί αντανάκλαση των συμφερόντων και της σχετικής ισχύος των εθνικών κυβερνήσεων, ενώ οι διάφοροι υπερεθνικοί δρώντες διαθέτουν εξαιρετικά περιορισμένα εριθώρια αυτονομίας.

Στην εικόνα μιας Ευρωπαϊκής Ένωσης που διασώζει ή και ενδυναμώνει το έθνος-κράτος⁶ αντιπαρά τίθεται η θεώρηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ως μιας διαδικασίας που οδηγεί στη διαμόρφωση μιας νέας πολιτικής οντότητας. Βασικό χαρακτηριστικό αυτού του αναδυόμενου μορφώματος είναι ο επιμερισμός των αρμοδιοτήτων (και των εξουσιών που αυτές συνεπάγονται) ανάμεσα σε διαφορετικά επίπεδα διακυβέρνησης –το υπερεθνικό, το εθνικό και το υποεθνικό. Τα κράτη-μέλη, παρότι εξακολουθούν να κατέχουν πρωταγωνιστικό ρόλο, χάνουν σταδιακά το μονοπώλιο να ελέγχουν την επικράτειά τους. Επιγραμματικά, η συμμετοχή των κυβερνήσεων, των κοινοτικών θεσμών, ορισμένων ομάδων συμφε-

ση της ισχύος από την κεντρική (εθνική) κυβέρνηση προς τα πάνω (στο υπερεθνικό επίπεδο), προς τα κάτω (στο υποεθνικό επίπεδο) και προς τα πλάγια (σε διάφορα δημόσια και ιδιωτικά δίκτυα). Βλ. G. Marks - L. Hooghe, «Types of Multi-Level Governance», *European Integration online Papers (EIOP)*, τόμ. 5, τχ. 11, 2001, σ. 4.

3. Βλ. R. Keohane - S. Hoffmann, «Institutional Change in Europe in the 1990s», στο (επιμ.), *The New European Community*, Westview, Boulder (Col) 1991, σ. 10.

4. Βλ. A. Moravcsik, «Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach», ό.π., σ. 480.

5. Βλ. A. Moravcsik, *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, ό.π., σ. 61-62.

6. A.S. Milward, *The European Rescue of The Nation State*, Routledge, Λονδίνο 1992.

ρόντων καθώς και πολλών υποεθνικών δρώντων στο ενωσιακό γίγνεσθαι προκαλεί σταδιακά τη συγχώνευση (ή) και την ανακατανομή των εξουσιών κατά διαφορετικό τρόπο σε κάθε πεδίο πολιτικής. Στο εσωτερικό αυτού του υβριδικού πολιτικού συστήματος, οι υπερεθνικοί θεσμοί διαθέτουν αυτόνομη υπόσταση και, παράλληλα, αξιοποιούν τις ευκαιρίες που τους προσφέρει το υφιστάμενο θεσμικό καθεστώς στα πλαίσια μιας στρατηγικής μεγιστοποίησης της πολιτικής τους ισχύος.⁷

Όπως συνάγεται από τα παραπάνω, τα βασικά σημεία αντιπαράθεσης ανάμεσα στις δύο ανταγωνιστικές σχολές αφορούν:

- τον τρόπο με τον οποίο συναρθρώνονται οι προτιμήσεις των δρώντων στο (εθνικό και ευρωπαϊκό) πολιτικό σύστημα. Για τη διακυβερνητική θεωρία, τα κράτη-μέλη παραμένουν οι αποκλειστικοί διαμεσολαβητές (gatekeepers) μεταξύ του εθνικού και του διεθνούς περιβάλλοντος. Από την άλλη πλευρά, το ενδιαφέρον των εκφραστών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης εστιάζεται στη μελέτη των περιπτώσεων όπου οι εκπρόσωποι των εθνικών κυβερνήσεων και αρχωρών εξουσιών σε υπερεθνικούς ή υποεθνικούς θεσμούς, και
- τη σχετική ισχύ των εθνικών και των υπερεθνικών θεσμών της Ε.Ε. Σύμφωνα με τη διακυβερνητική άποψη, οι κοινοτικοί θεσμοί υπάγονται στον έλεγχο των κυβερνήσεων με βάση τη σχέση αρχής-φορέα (principal - agent politics),⁸ γεγονός που περιορίζει σημαντικά (ή και εξαλείφει) τα περιθώρια αυτόνομης δράσης των υπερεθνικών δρώντων. Αντίθετα, η θεώρηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης διατείνεται ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, οι υπερεθνικοί θεσμοί της Ε.Ε. έχουν αποκτήσει τη δυνατότητα να ρυθμίζουν τη δράση τους έτσι ώστε να υπερβαίνουν τα όρια που έχουν προδιαγράψει συλλογικά οι εθνικές κυβερνήσεις, γεγονός που επιφέρει την άμβλυνση του διακυβερνητικού χαρακτήρα της Ένωσης, αν και με διαφορετικούς ρυθμούς σε κάθε πεδίο πολιτικής.

Επιχειρώντας να ανιχνεύσουν τη μορφή και τη δυναμική των πολιτικών σχέσεων που αναπτύσσονται εντός της Ένωσης, οι δύο προαναφερθείσες θεωρητικές τάσεις χρησιμοποιούν διαφορετικά ερμηνευτικά εργαλεία: οι εκφραστές των νέων διακυβερνητικών

7. G. Marks - L. Hooghe - K. Blank, «European Integration from the 1980s: State-Centric V. Multi-level Governance», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 34, τχ. 3, 1996, σ. 341-378.

8. M. Pollack, «Delegation, Agency and Agenda - Setting in the European Community», *International Organization*, τόμ. 51, τχ. 1, 1997, σ. 99-134.

προσεγγίσεων αντιμετωπίζουν κατά κανόνα την κοινοτική πολιτική διαδικασία ως ένα παίγνιο σε δύο επίπεδα,⁹ ενώ οι αντίπαλοι της προτιμούν την έννοια των δικτύων πολιτικής.¹⁰

Η ιδέα του παιγνίου σε δύο επίπεδα (two-level game) εφαρμόζει τα πορίσματα της θεωρίας των παιγνίων (game theory) για να ερμηνεύσει τις θέσεις που υιοθετούν οι κυβερνήσεις σε οποιοδήποτε ζήτημα γίνεται αντικείμενο διεθνούς διαπραγμάτευσης. Πιο συγκεκριμένα, το «μεγάλο παιχνίδι» της πολιτικής θεωρείται ότι διεξάγεται ταυτόχρονα σε δύο επίπεδα: το εγχώριο και το διεθνές. Στην πράξη αυτό σημαίνει ότι, σε κάθε φάση του πολιτικού παιχνιδιού, τα μέλη και οι εκπρόσωποι της κυβέρνησης υποχρεούνται να επιλέξουν μια κίνηση που θα επηρεάζει τη θέση τους στην εθνική και τη διεθνή σκακιέρα ταυτόχρονα. Επομένως, η ικανοποιητική προώθηση των συμφερόντων της κυβέρνησης στο εξωτερικό προϋποθέτει την εξασφάλιση της μέγιστης δυνατής συναίνεσης στο εσωτερικό. Παράλληλα, οι εσωτερικοί περιορισμοί πρέπει να τυχάνουν ευφυούς εκμετάλλευσης κατά τις διεθνείς διαπραγματεύσεις ώστε να εκμαιευτούν περισσότερες παραχωρήσεις από τους υπόλοιπους διεθνείς συνομιλητές.

Ως δίκτυα πολιτικής (policy networks) ορίζονται οι ομάδες αλληλοεξαρτώμενων οργανώσεων. Οι οργανώσεις αυτές (οι οποίες μπορεί να είναι εθνικές κυβερνήσεις, ομάδες συμφερόντων ή υποεθνικοί δρώντες) συνδέονται μέσω της χρήσης των συνταγματικών-νομικών, οργανωτικών, χρηματικών, πολιτικών ή διεθνών πόρων τους. Η διαμόρφωση της στρατηγικής κάθε οργάνωσης είναι έργο του εκάστοτε κυρίαρχου συνασπισμού δρώντων (dominant coalition) στο εσωτερικό της. Οι διασυνδέσεις που δημιουργούνται ανάμεσα στις διάφορες οργανώσεις διαμορφώνουν ένα σύνθετο «παιχνίδι», στα πλαίσια του οποίου κάθε μεμονωμένος παίκτης επιδιώκει α) να μεγιστοποιήσει την επιρροή του στην παραγωγή πολιτικής, και β) να διατηρήσει την ανεξαρτησία του απέναντι στους υπόλοιπους παίκτες. Τα διάφορα δίκτυα πολιτικής διαφοροποιούνται ανάλογα με τον αριθμό των μελών τους, τον όγκο και την

9. R. Putnam, «Diplomacy and Domestic Games: the Logic of Two-Level Games», *International Organization*, τόμ. 51, τχ. 1, 1988, σ. 427-460.

10. R.A.W. Rhodes - I. Bache - S. George, «Policy Networks and Policy-Making in the European Union: A Critical Appraisal», στο L. Hooghe (επιμ.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Οξφόρδη 1996.

κατανομή των πόρων που διαθέτουν και την ένταση των σχέσεων μεταξύ των παικτών που τα απαρτίζουν. Με βάση αυτές τις παραμέτρους έχει επινοηθεί μια αξιολογική κλίμακα, το κατώτερο άκρο της οποίας καταλαμβάνεται από ένα χαλαρό θεματικό δίκτυο, ενώ το ανώτερο άκρο από μια κοινότητα πολιτικής, η οποία χαρακτηρίζεται από υψηλό βαθμό ενοποίησης.¹¹

Όπως είναι αναμενόμενο, η υιοθέτηση του ενός ή του άλλου θεωρητικού ρεύματος οδηγεί στη διατύπωση πολύ διαφορετικών υποθέσεων ως προς τη σημασία και τις προοπτικές των περιφερειών στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Για τη νέα διακυβερνητική προσέγγιση, οι περιφέρειες δεν αντιπροσωπεύουν τίποτε περισσότερο από μια απλή υποδιαίρεση του εθνικού πολιτικού συστήματος. Κατά συνέπεια, η αυτόνομη πολιτική υπόσταση που διαθέτουν οι περιφέρειες και οι τοπικές κοινότητες ορισμένων κρατών πρέπει να εκληφθεί ως «εθνική ιδιαιτερότητα». Υπό αυτή την οπτική γωνία, η ισχυρή θέση των περιφερειών σε συγκεκριμένες χώρες (όπως λ.χ. στο Βέλγιο, στη Γερμανία και στην Ισπανία) αποτελεί έκφραση του συσχετισμού ισχύος στο εσωτερικό των συγκεκριμένων πολιτικών συστημάτων. Σε τελική ανάλυση, τυχόν κινητικότητα των περιφερειών στα πλαίσια της Ε.Ε. αναμένεται να λειτουργεί ως εργαλείο πληροφόρησης το οποίο θα εξυπηρετεί αποκλειστικά τις εθνικές στρατηγικές των υποεθνικών δρώντων.

Η προσέγγιση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης επιφυλάσσει έναν εντελώς διαφορετικό ρόλο για τις ευρωπαϊκές περιφέρειες. Οι εκφραστές αυτής της τάσης διατείνονται ότι, σε συγκεκριμένους χώρους πολιτικής, η πολιτική ισχύς «διασπείρεται» ανάμεσα σε ποικίλους εθνικούς, υποεθνικούς και υπερεθνικούς δρώντες –κανείς μεμονωμένος δρων δεν είναι αρμόδιος κατ' αποκλειστικότητα για τη χάραξη και την υλοποίηση των συναφών πολιτικών. Οι σχέσεις και οι διασυνδέσεις που διαμορφώνονται υπό αυτές τις συνθήκες αποτυπώνονται με τη βοήθεια της έννοιας των δικτύων πολιτικής. Αναπόφευκτα, η ισχύς των διαφόρων υποεθνικών οργάνωσεων που συμμετέχουν σε αυτά τα δίκτυα ποικίλλει ανάλογα με τους πόρους που έχουν στη διάθεσή τους, το περιεχόμενο των εκάστοτε «κανόνων του παιχνιδιού» και τη μορφή των διασυνδέσεων που αναπτύσσονται στα πλαίσια κάθε δικτύου.

Το υπόλοιπο αυτής της μελέτης αποτελεί ουσιαστικά μία «εξέ-

11. Στο ίδιο, σ. 368-370.

ταση εγκυρότητας» των δύο ανταγωνιστικών υποθέσεων. Κατ' αρχήν, παρουσιάζονται και αξιολογούνται οι (θεσμοποιημένοι και μη θεσμοποιημένοι) διάυλοι που επιτρέπουν στους υποεθνικούς δρώντες να έχουν πρόσβαση και να διεκδικούν συμμετοχή στην πολιτική διαδικασία της Ε.Ε. Στη συνέχεια, η ανάλυση εστιάζεται στην εξέταση του ρόλου των περιφερειών στα πλαίσια της διαρθρωτικής πολιτικής της Ε.Ε. Η επιλογή αυτών των θεματικών πεδίων δεν είναι τυχαία: πρόκειται για το πλέον «ισχυρό» σημείο των πολυεπίπεδων προσεγγίσεων και για ένα από τα πιο «αδύναμα» θεματικά πεδία για τις διακυβερνητικές προσεγγίσεις.¹² Εάνδειχθεί ότι τα υφιστάμενα δίκτυα επικοινωνίας προσλαμβάνουν τον χαρακτήρα συνεκτικών δικτύων πολιτικής –ενισχύοντας την παρουσία των περιφερειών και των τοπικών αρχών τόσο στην εθνική όσο και την ευρωπαϊκή σφαίρα–, τότε η προσέγγιση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης θα δικαιωθεί εμπειρικά. Εάν, αντιθέτως, τα στοιχεία δείξουν ότι οι περιφερειακές και τοπικές αρχές παραμένουν δέσμιες των εθνικών δομών και διαδικασιών και ότι οι εθνικές κυβερνήσεις εξακολουθούν να διαμεσολαβούν μεταξύ του εθνικού και του υπερεθνικού επιπέδου διακυβέρνησης, τότε θα επαληθευτεί η διακυβερνητική προσέγγιση. Όμως, η αναμέτρηση των δύο σχολών στον συγκεκριμένο στίβο είναι πολύ περισσότερο κρίσιμη για τις «πολυεπίπεδες» προσεγγίσεις, αφού αφορά τη μελέτη ενός τομέα όπου (αναμένεται ότι) τα μη ιεραρχικά δίκτυα πολιτικής θα είναι πλέον ανεπτυγμένα και οι εμπλεκόμενοι υποεθνικοί δρώντες θα κατέχουν την πλέον ισχυρή θέση σε σχέση με οποιοδήποτε άλλο θεματικό πεδίο. Αντιστρόφως, τυχόν διάψευση των διακυβερνητικών θέσεων στους υπό συζήτηση τομείς δεν θα θίξει αυτομάτως τη συνολική τους αναλυτική εγκυρότητα, αφού θα αφορά ένα δευτερεύον γι' αυτές πεδίο πολιτικής, η ύπαρξη του οποίου εκλαμβάνεται είτε ως μια «εξωτερική» εκδήλωση του πολυεπίπεδου χαρακτήρα των εθνικών συστημάτων, είτε –στην περίπτωση της διαρθρωτικής πολιτικής– ως απλή παρενέργεια του διακυβερνητικού συστήματος λήψης αποφάσεων στην Ε.Ε.¹³

12. Από τη μία πλευρά, οι διάυλοι πρόσβασης των περιφερειών στην Ευρώπη, και το πεδίο πολιτικής της συνοχής αποτελούν σημεία εκκίνησης της ανάλυσης της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Από την άλλη πλευρά, η ίδια η ύπαρξη αυτών των διαύλων και πολιτικών συνιστά ευθεία πρόκληση στην εγκυρότητα της διακυβερνητικής θεωρίας.

13. Πιο συγκεκριμένα, η διαρθρωτική πολιτική θεωρείται ένα παρεπόμενο

3. Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΩΝ ΥΠΟΕΘΝΙΚΩΝ ΔΡΩΝΤΩΝ ΣΤΗΝ ΠΡΑΞΗ: ΜΙΑ ΑΠΟΤΙΜΗΣΗ

Οι διάυλοι επικοινωνίας ανάμεσα στους ευρωπαϊκούς υποεθνικούς δρώντες και το θεσμικο-πολιτικό σύστημα της Ε.Ε. διακρίνονται σε *άτυπους* και σε *θεσμοποιημένους*. Ως άτυπες μορφές παρέμβασης των υποεθνικών οντοτήτων στην Ε.Ε. εκλαμβάνονται οι *μονομερείς πρωτοβουλίες* συγκεκριμένων περιφερειών ή τοπικών αρχών, αλλά και οι *συλλογικές μορφές δραστηριοποίησης* –δηλαδή οι δραστηριότητες διαφόρων «ευρω-ομάδων» που απαρτίζονται από υποεθνικούς δρώντες. Από την άλλη πλευρά, τα θεσμικά κανάλια που επιτρέπουν την πρόσβαση των περιφερειακών και των τοπικών δρώντων στην Ε.Ε. είναι: α) η συμμετοχή εκπροσώπων των περιφερειών στο Συμβούλιο Υπουργών της Ε.Ε.; β) η Επιτροπή των Περιφερειών και των Τοπικών Αρχών (η οποία αντικατέστησε το Συμβουλευτικό Συμβούλιο των Περιφερειακών και Τοπικών Αρχών); γ) η Ομάδα των Τοπικών και Περιφερειακών Αντιπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και, κυρίως, δ) η ενεργοποίηση της εταιρικής σχέσης στα πλαίσια της διαρθρωτικής πολιτικής της Ε.Ε. Ακολουθεί μια σύντομη παρουσίαση αυτών των διαύλων.

Ο πολλαπλασιασμός των διαφόρων *περιφερειακών γραφείων* στις Βρυξέλλες –από τη σύσταση των πρώτων δύο γραφείων το 1985 μέχρι την ίδρυση του εκατοστού μεσολάβησαν λιγότερα από 15 έτη– τα έφερε στο επίκεντρο της μελέτης των μονομερών υποεθνικών διασυνδέσεων. Παρά τον άτυπο χαρακτήρα τους, τα περιφερειακά γραφεία (ή τουλάχιστον τα μεγαλύτερα και καλύτερα οργανωμένα) επιτελούν πολλές και σημαντικές λειτουργίες, όπως τη συλλογή πληροφοριών για τις εξελίξεις στην Ε.Ε., την αναζήτηση κοινοτικών κονδυλίων, την προσπάθεια επηρεασμού της κοινοτικής νομοθεσίας (lobbying) και την εκπροσώπηση άλλων συμφερόντων τα οποία στερούνται πρόσβασης στους υφιστάμενους ευρωπαϊκούς διαύλους. Πάντως, είναι άξιο σχολιασμού ότι η εκπροσώπηση των περιφερειών συναρτάται άμεσα με το επίπεδο ισχύος τους σε εθνικό επίπεδο: όλες οι βελγικές και οι γερμανικές περιφέ-

μιας διακυβερνητικής «δωροδοξίας» των φτωχών χωρών από τις πλούσιες, προκειμένου να επιτευχθεί συναίνεση για την προώθηση της ολοκλήρωσης. Για μια εκτεταμένη κριτική αυτής της άποψης, βλ. Γ. Ανδρέου, *Συνοχή και Διαρθρωτική Πολιτική στην Ε.Ε.*, Κείμενο Εργασίας Νο. 2, ΠΜΣ Ευρωπαϊκές και Διεθνείς Σπουδές, Πανεπιστήμιο Αθηνών-Παπαζήσης, Αθήνα 2002, σ. 18-21.

ρειες διαθέτουν καλά στελεχωμένα γραφεία, ενώ οι περισσότερες από τις περιφέρειες των χωρών συνοχής διαθέτουν συμβολική παρουσία χάρη κυρίως στην ενεργό ενθάρρυνση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Γενικότερα, εκτιμάται ότι οι δραστηριότητες των γραφείων αυτών συμβάλλουν στην ισχυροποίηση ορισμένων μόνο ευρωπαϊκών περιφερειών.¹⁴

Οι υποεθνικοί δρώντες διαθέτουν μια πληθώρα διαύλων συλλογικής εκπροσώπησης στις Βρυξέλλες. Αυτό μαρτυρά η ύπαρξη οργανώσεων πανευρωπαϊκού χαρακτήρα –όπως η Συνέλευση των Ευρωπαϊκών Περιφερειών και το Συμβούλιο Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών–, αλλά και οργανώσεων που αντιπροσωπεύουν ιδιαίτερες κατηγορίες υποεθνικών δρώντων – όπως η Συνδιάσκεψη των Περιφερειακών Παράκτιων Περιφερειών της Ευρώπης και ο Σύνδεσμος Ευρωπαϊκών Περιφερειών Βιομηχανικής Τεχνολογίας. Οι ομάδες αυτού του τύπου ενθαρρύνουν τη διάχυση μαθησιακών διαδικασιών πέρα από τα εθνικά σύνορα, και παράλληλα χρησιμεύουν ως διάυλοι επικοινωνίας με την Επιτροπή και, ιδιαίτερα, με τις Γενικές Διευθύνσεις Περιφερειακής Πολιτικής,¹⁵ Ανταγωνισμού και Κοινωνικής Πολιτικής. Είναι προφανές ότι η δράση των ευρω-ομάδων υπερβαίνει τα όρια και τον έλεγχο των εθνικών κυβερνήσεων. Ωστόσο, οι επιπτώσεις αυτής της κινητοποίησης έχουν μακροχρόνιο ορίζοντα και είναι δύσκολο να απομονωθούν.¹⁶

Σύμφωνα με το Άρθρο 203 της Συνθήκης Ε.Ε. (1993), μια εθνική κυβέρνηση μπορεί, με δική της πρωτοβουλία, να εξουσιοδοτήσει μέλος μιας περιφερειακής κυβέρνησης για να την εκπροσωπήσει στις εργασίες του Συμβουλίου. Στην πράξη, αυτή η διάταξη έχει α-

14. Οι περιφέρειες αυτές δραστηριοποιούνται επειδή διαθέτουν σημαντικές αρμοδιότητες στο εθνικό πολιτικό σύστημα ή/και διότι αντιπροσωπεύουν υποεθνικούς δρώντες που βρίσκονται σε αντιπαλότητα με την κεντρική κυβέρνηση. Βλ. G. Marks - F. Nielsen - J. Salk, «Competencies, Cracks and Conflicts: Regional Mobilization in the European Union», στο F. Scharpf - P. Schmitter - W. Streek (επιμ.), *Governance in the European Union*, Sage, Λονδίνο 1996, σ. 63.

15. Για παράδειγμα, το 1991 και το 1992, η «ομάδα πίεσης του Στόχου 2» –μια ένωση 36 βιομηχανικών περιφερειών που είχαν καταστεί επιλέξιμες για τον Στόχο 2 το 1989– επιχείρησε να επηρεάσει τις θέσεις της ΓΔ XVI (περιφερειακή πολιτική) σχετικά με το περιεχόμενο της επικείμενης αναθεώρησης των Διαρθρωτικών Ταμείων. Βλ. P. McAleavey - J. Mitchell, «Industrial Regions and Lobbying in the Structural Funds Reform Process», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 32, τχ. 2, 1994, σ. 237-248.

16. Βλ. C. Jeffery, «Sub-National Mobilization and European Integration: Does It Make Any Difference?», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 38, τχ. 1, 2000, σ. 5.

ξιοποιηθεί μόνο από τις περιφέρειες των ομοσπονδιακών ευρωπαϊκών κρατών. Επιπροσθέτως, όπως προβλέπεται ρητά, όσες περιφέρειες συμμετέχουν στο Συμβούλιο δεν εκπροσωπούν τον εαυτό τους αλλά το κράτος από το οποίο προέρχονται. Κατά συνέπεια, η περιφερειακή εκπροσώπηση στο Συμβούλιο δεν θίγει σε καμία περίπτωση τον μεσολαβητικό ρόλο των εθνικών κυβερνήσεων στην Ένωση.

Μια δεύτερη καινοτομία της Συνθήκης για την Ε.Ε. υπήρξε η δημιουργία της Επιτροπής των περιφερειών και των τοπικών αρχών. Η επιτροπή αυτή έχει αυτόνομη θεσμική υπόσταση και διαθέτει αρμοδιότητες συμβουλευτικής φύσης, τις οποίες ασκεί είτε αυτοδικαίως (στις περιπτώσεις που προβλέπονται από τη Συνθήκη) είτε με δική της πρωτοβουλία. Η προσθήκη της Επιτροπής των περιφερειών στο ευρωπαϊκό θεσμικό σύστημα ισοδυναμεί με αναγνώριση της αυτονομίας των υποεθνικών δρώντων στην Ε.Ε., και γι' αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντική σε συμβολικό επίπεδο. Ωστόσο, υπό τις παρούσες συνθήκες, οι δυνατότητες της επιτροπής να λειτουργήσει ως εκφραστής των υποεθνικών συμφερόντων είναι εξαιρετικά περιορισμένες. Κατ' αρχήν, παρά τις μεταρρυθμίσεις που θα επιφέρει η Συνθήκη της Νίκαιας, τα μέλη της (θα εξακολουθούν να) ορίζονται από τα κράτη-μέλη. Επιπλέον, η επιτροπή πάσχει από εσωτερικές διαιρέσεις, λόγω των αντιθέσεων ανάμεσα στα περιφερειακά και τα τοπικά συμφέροντα, τους εκπροσώπους ενιαίων και ομοσπονδιακών κρατών, καθώς και ανάμεσα στους «Βόρειους» και τους «Νότιους».¹⁷ Τέλος, η επιτροπή δεν διαθέτει καμία αποφασιστική αρμοδιότητα – απλώς το Συμβούλιο και η Επιτροπή υποχρεούνται να τη συμβουλευούνται για θέματα εκπαίδευσης και κατάρτισης, υγείας, πολιτισμού, διευρωπαϊκών δικτύων, καθώς και για ζητήματα που αφορούν την οικονομική και κοινωνική συνοχή.

Ο τρίτος –και σημαντικότερος– θεσμικός δίαυλος πρόσβασης των υποεθνικών πολιτικών δρώντων στο πολιτικό σύστημα της Ε.Ε. είναι η υλοποίηση της εταιρικής σχέσης στο πλαίσιο της διαρθρωτικής πολιτικής της Ένωσης. Το περιεχόμενο της εταιρικής σχέσης (partnership) καθορίζεται από το Άρθρο 8 του Κανονισμού «περί γενικών διατάξεων για τα Διαρθρωτικά Ταμεία».¹⁸ Θεωρητι-

17. Βλ. L. Hooghe, «Subnational Mobilization in the European Union», στο J. Hayward (επιμ.), *The Crisis of Representation in Europe*, Frank Cass, Λονδίνο 1995, σ. 180-182.

18. Συμβούλιο της Ε.Ε., Κανονισμός (Ε.Κ.) αριθ. 1260/99 περί των γενικών δια-

κά, η εταιρική σχέση αφορά τη στενή, *ισότιμη* και συνεχή συνεργασία ανάμεσα στην Επιτροπή, τις εθνικές αρχές, τις περιφερειακές και τοπικές αρχές, καθώς και ορισμένους μη-κρατικούς κοινωνικο-οικονομικούς δρώντες (οι οποίοι ορίζονται από τις εθνικές κυβερνήσεις), καθ' όλα τα στάδια της υλοποίησης της διαρθρωτικής πολιτικής –δηλαδή κατά την εκπόνηση των Σχεδίων Περιφερειακής Ανάπτυξης από κάθε κράτος-μέλος (στάδιο 1), τον σχεδιασμό των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ) από την Επιτροπή και το κάθε κράτος-μέλος– δικαιούχο των διαρθρωτικών πόρων (στάδιο 2), την εξειδίκευση των ΚΠΣ σε Επιχειρησιακά Προγράμματα (στάδιο 3) και, τέλος, αυτή καθ' εαυτή την υλοποίηση των Προγραμματιών (στάδιο 4).¹⁹ Ωστόσο, διαπιστώνεται ότι, στην πράξη, η σχέση των υποεθνικών δρώντων με τους υπερεθνικούς και εθνικούς τους εταίρους διαφοροποιείται ανάλογα με το στάδιο υλοποίησης υπό εξέταση, αλλά και ανάλογα με το εκάστοτε εθνικό πλαίσιο –χωρίς να παραγνωρίζονται ορισμένες ενδο-εθνικές διακυμάνσεις.

Η σημασία της συμμετοχής των υποεθνικών δρώντων στη διαρθρωτική πολιτική ανξιομειώνεται ανάλογα με τα λειτουργικά ερείσματα (functional reliance) που αυτοί διαθέτουν σε καθένα από τα στάδια υλοποίησης. Με άλλα λόγια, ανεξάρτητα από την ισχύ που απολαμβάνουν στο εθνικό πολιτικό σύστημα, οι διάφοροι υποεθνικοί δρώντες επηρεάζουν σε διαφορετικό βαθμό το περιεχόμενο κάθε σταδίου λόγω της φύσης της ίδιας της «διαδικασίας παραγωγής» της διαρθρωτικής πολιτικής. Πιο συγκεκριμένα, υποστηρίχθηκε ότι η επιρροή των περιφερειακών και τοπικών φορέων ανά στάδιο είναι δυνατόν να ιεραρχηθεί ως εξής: στάδιο 4 > στάδιο 3 > στάδιο 1 > στάδιο 2. Αντίστροφη είναι η ιεράρχηση της σχετικής επιρροής των εθνικών κυβερνήσεων, ενώ δεν στάθηκε δυνατό να ιεραρχηθεί η αντίστοιχη επιρροή της Επιτροπής –το μόνο βέβαιο είναι ότι είναι συγκριτικά μικρότερη στο στάδιο 1, το οποίο αφορά τον σχηματισμό προτιμήσεων στο εσωτερικό της κάθε κρατικής οντότητας.²⁰

Οι εμπειρικές προσεγγίσεις της εταιρικής σχέσης που έχουν δει μέχρι σήμερα το φως της δημοσιότητας συμμαρμύζονται τη διαπίστω-

τάξεων για τα Διαρθρωτικά Ταμεία, *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, L 161, Δουβλίνο 1999.

19. Βλ. G. Marks, «Exploring and Explaining Variation in EU Cohesion Policy», στο L. Hooghe (επιμ.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, ό.π., σ. 388-389.

20. Στο ίδιο, σ. 406-413.

ση ότι οι διαφοροποιήσεις είναι εντονότερες ανάμεσα σε υποεθνικούς δρώντες *διαφορετικών χωρών* απ' ό,τι ανάμεσα σε υποεθνικούς δρώντες της ίδιας χώρας. Σε γενικές γραμμές, ο ρόλος που διαδραματίζουν οι περιφερειακές αρχές κρατών με ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά (Βέλγιο, Γερμανία, Αυστρία) είναι σημαντικότερος. Εντούτοις, η συνολική εικόνα είναι ιδιαίτερα σύνθετη.²¹ Σε γενικές γραμμές, τα διαρθρωτικά δίκτυα πολιτικής που αναπτύσσονται στο εσωτερικό της κάθε εθνικής επικράτειας διαφέρουν ως προς την ταυτότητα των συμμετεχόντων, τη σχετική ισχύ του καθενός, αλλά ως προς το ύψος και το είδος της συνεισφοράς κάθε συμμετέχοντα με όρους χρηματικών, τεχνικών, πληροφοριακών και πολιτικών πόρων. Όμως, ο ρόλος των υποεθνικών δρώντων στη διαρθρωτική πολιτική δεν είναι μια απλή αντανάκλαση των εθνικών διευθετήσεων. Πρώτον, σε ορισμένες περιπτώσεις η σχέση μεταξύ εθνικών πολιτικών δομών και διαρθρωτικού προγραμματισμού είναι αμφίδρομη. Δεύτερον, οι δυνατότητες συμμετοχής των υποεθνικών δρώντων επηρεάζονται από τις προτιμήσεις των σημαντικότερων πολιτικών δρώντων και, συχνά, συνδέονται με κομματικές αντιπαραθέσεις.²² Τρίτον, η αξιοποίηση της διαρθρωτικής πολιτικής από την πλευρά των ευρωπαϊκών περιφερειών (δηλαδή η δυνατότητα των τελευταίων να αυξήσουν τους πόρους που διαθέτουν μέσω της συμμετοχής τους στα δίκτυα της διαρθρωτικής πολιτικής) δεν εξαρτάται αποκλειστικά από το θεσμικο-πολιτικό περιβάλλον στο οποίο βρίσκονται, αλλά και από: α) την πολιτική επιχειρηματικότητα (*political entrepreneurship*) των περιφερειακών ηγεσιών και β) την ποιότητα των «μη διαρθρωτικών» δικτύων πολιτικής που έχουν αναπτυχθεί σε περιφερειακό επίπεδο.²³

21. Βλ. L. Hooghe (επιμ.), *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*, ό.π. Οκτώ επιμέρους ενότητες του έργου αυτού είναι αφιερωμένες στην αξιολόγηση της συμμετοχής των υποεθνικών δρώντων στην υλοποίηση της διαρθρωτικής πολιτικής κατά την πενταετία 1989-1994 σε ισάριθμα κράτη μέλη (Βέλγιο, Γερμανία, Ισπανία, Γαλλία, Ιταλία, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία και Ελλάδα).

22. G. Marks, ό.π., σ. 409.

23. C. Jeffery, ό.π., σ. 15-18. Βλ. επίσης M. Smyrl, «Does European Community Regional Policy Empower the Regions?», *Governance*, τόμ. 10, τχ. 3, 1997, σ. 298-302. Οι δύο αυτές μεταβλητές γίνονται ορατές και μέσω της μελέτης του βαθμού και της έντασης της συμμετοχής της κάθε περιφέρειας στους υπόλοιπους διαύλους επικοινωνίας με το Ευρωπαϊκό επίπεδο.

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Η ανάδυση των υποεθνικών δρώντων στην ευρωπαϊκή πολιτική διαδικασία είχε ως συνέπεια τη συμπερίληψη των περιφερειών (και, δευτερευόντως, των τοπικών αρχών) στο κοινοτικό σύστημα διακυβέρνησης. Όμως, οι πολιτικές σχέσεις μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης δεν είναι ομοιόμορφες, αλλά χαρακτηρίζονται από περιοχικές διαφοροποιήσεις: μόνο ορισμένες περιφέρειες (κατά κανόνα περιφέρειες ομοσπονδιακών κρατών) είναι σε θέση να αξιοποιήσουν το σύνολο των διαθέσιμων διαύλων και να συμμετέχουν ενεργά στην υλοποίηση της διαρθρωτικής πολιτικής. Σε κάθε περίπτωση, οι ενδείξεις για αυξημένη *κινητικότητα* των υποεθνικών δρώντων στην ευρωπαϊκή σφαίρα δεν θα πρέπει να εκλαμβάνονται ως ενδείξεις *ισχυροποίησής* τους.²⁴

Η θεσμοποίηση της αρχής της εταιρικής σχέσης χαιρετίστηκε από ορισμένους πολιτικούς επιστήμονες ως δείγμα της ανάδυσης μιας πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην Ε.Ε. – η υιοθέτησή της εκλήφθηκε ως μια σοβαρή απόπειρα καθιέρωσης ενός πραγματικά «ευρωπαϊκού» συστήματος λήψης αποφάσεων.²⁵ Ωστόσο, στην πράξη, η ποιότητα της εταιρικής σχέσης εξαρτάται τόσο από τις εθνικές συνταγματικές, πολιτικές και διοικητικές διευθετήσεις όσο και από τη δυνατότητα των επιμέρους υποεθνικών δρώντων να εκμεταλλευτούν τις νέες ευκαιρίες που παρουσιάζονται. Παρά τις προσδοκίες των εκφραστών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, το νέο θεσμικό πλαίσιο της διαρθρωτικής πολιτικής δεν ενδυναμώνει τις ευρωπαϊκές περιφέρειες στο σύνολό τους. Μάλιστα, στα πλέον συγκεντρωτικά κράτη της Ε.Ε. (Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία και, μέχρι πρόσφατα, Ηνωμένο Βασίλειο), οι κεντρικές κυβερνήσεις παραμένουν οι αποκλειστικοί διαμεσολαβητές μεταξύ του υπερεθνικού και του υποεθνικού επιπέδου κατά την υλοποίηση των ΚΠΣ.²⁶ Ο όρος «ευέλικτη διαμεσολάβηση» (*flexible gatekeeping*)²⁷ πε-

24. C. Jeffery, *ό.π.*, σ. 3.

25. J. Scott, «Law, Legitimacy and EC Governance: Prospects for “Partnership”», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 36, τχ. 2, 1998, σ. 175-194.

26. Βλ. D. Allen, «Cohesion and Structural Adjustment», στο H. Wallace - W. Wallace (επιμ.): *Policy - Making in the European Union*, Oxford University Press, Οξφόρδη 1996, σ. 259-260.

27. Βλ. I. Bache, *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-level Governance Or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield Academic Press, Sheffield 1998, σ. 155-156.

ριγράφει αυτή ακριβώς τη λειτουργία. Τέλος, η ενεργοποίηση μιας αρχής-πλαισίου σε ένα εξαιρετικά ετερογενές πολιτικό και οικονομικό περιβάλλον (όπως αυτό της Ε.Ε.) τείνει να *εντείνει τις αποκλίσεις* ως προς την πολιτική ισχύ των επιμέρους περιφερειακών και τοπικών δρώντων.²⁸

Οι παραπάνω διαπιστώσεις θέτουν υπό αμφισβήτηση πολλές από τις αιτιάσεις των υποστηρικτών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης – και ιδιαίτερα το αξίωμα ότι η κινητοποίηση οδηγεί πάντοτε σε ισχυροποίηση. Από την άλλη πλευρά, το γεγονός ότι οι κεντρικές κυβερνήσεις διατηρούν τον έλεγχο των σημαντικότερων αποφάσεων, οριοθετώντας έτσι το περιεχόμενο των εκτελεστικών αποφάσεων που ακολουθούν,²⁹ δεν σημαίνει αναγκαστικά ότι ελέγχουν *απόλυτα* το περιεχόμενο των μεταγενέστερων αποφάσεων – ιδιαίτερα όταν αυτές λαμβάνονται από υποεθνικούς δρώντες που διαθέτουν σημαντικές θεσμικές αρμοδιότητες και απολαμβάνουν ένα υψηλό επίπεδο νομιμοποίησης. Για παράδειγμα, έχει διαπιστωθεί ότι η πολιτική διαδικασία υλοποίησης της διαρθρωτικής πολιτικής χαρακτηρίζεται από τη συνύπαρξη διαφορετικών μορφών διακυβέρνησης, δηλαδή: α) ιεραρχικών σχέσεων (όπου οι δρώντες που ανήκουν σε ένα επίπεδο διακυβέρνησης συγκεντρώνουν την πλειονότητα των πόρων και, συνεπώς, είναι σε θέση να επιβάλλουν τις προτιμήσεις τους)· β) ανταγωνιστικών σχέσεων (όπου αυτόνομες μονάδες διακυβέρνησης διεκδικούν πόρους που παραχωρούνται από δρώντες που ανήκουν σε ιεραρχικά ανώτερο επίπεδο), και γ) ποικίλλων δικτύων πολιτικής (όπου οι υποεθνικοί δρώντες συμμετέχουν ενεργά σε μια διαδικασία ανταλλαγής πόρων).³⁰

Ο πρώτος τύπος σχέσεων κυριαρχεί στα περισσότερα συγκεντρωτικά πολιτικά συστήματα και αντιστοιχεί ουσιαστικά στη

28. M. Smyrl, *ό.π.*, σ. 304-305.

29. Βλ. M. Pollack, «Regional Actors in An Intergovernmental Play: The Making and Implementation of EC Structural Policy», στο C. Rhodes - S. Mazey (επιμ.), *The State of the European Union; Building a European Polity?*, τόμ. 3, Lynne Rienner-Longman, Boulder (Col) 1995, σ. 384-385. Το θεσμικό καθεστώς του διαρθρωτικού προγραμματισμού έχει δημιουργήσει ορισμένους «χαλαρούς δεσμούς» μεταξύ των διαφορετικών φάσεων πολιτικής: οι αποφάσεις σε κάθε φάση θέτουν όρια ως προς το διαπραγματευτικό πλαίσιο των επόμενων φάσεων. Βλ. A. Benz - B. Eberlein, «The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-level Governance», *Journal of European Public Policy*, τόμ. 6, τχ. 2, 1999, σ. 343.

30. A. Benz - B. Eberlein, «The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-level Governance», *ό.π.*, σ. 343-344.

—διακυβερνητικής έμπνευσης— ιδέα του παιγνίου σε δύο επίπεδα, όπου οι εθνικές κυβερνήσεις κατέχουν τη θέση του «παίκτη». Οι άλλες δύο μορφές διασυνδέσεων είναι δυνατόν να απεικονιστούν ως παραλλαγές δικτύων πολιτικής (όπως αυτά περιγράφονται από τους θεωρητικούς της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης). Το συμπέρασμα είναι ότι, ακόμη και στην ίδια χώρα, η ύπαρξη ιεραρχικών σχέσεων σε ένα συγκεκριμένο στάδιο υλοποίησης μιας δεδομένης πολιτικής δεν αποκλείει την πιθανότητα ύπαρξης δικτύων πολιτικής σε ένα διαφορετικό στάδιο της ίδιας πολιτικής – και το αντίστροφο.

Το τελικό μήνυμα αυτής της ανάλυσης είναι διπλό. Από τη μια πλευρά, αποκαλύπτεται ότι η πόλωση ανάμεσα στη διακυβερνητική σχολή και τη σχολή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης είναι πλασματική – τουλάχιστον σε ό,τι αφορά την υλοποίηση των κοινοτικών πολιτικών. Από την άλλη πλευρά, διαπιστώνεται ότι η έννοια των δικτύων πολιτικής είναι συνολικά καταλληλότερη για την περιγραφή συγκεκριμένων όψεων της διαχείρισης του κοινοτικού συστήματος, όχι όμως και για την αξιολόγηση της σημασίας τους. Στην τελευταία περίπτωση, επιβάλλεται πάντοτε η αντιπαράβολή των καινοτόμων δικτύων πολιτικής με τους επίσημους (εθνικούς, υποεθνικούς ή υπερεθνικούς) θεσμούς που ασκούν αντίστοιχες λειτουργίες ή είναι επιφορτισμένοι με τον έλεγχο αυτών των λειτουργιών. Μόνο κατ' αυτόν τον τρόπο θα είναι δυνατόν να προσδιοριστεί εάν η ύπαρξη αυτών των δικτύων: α) αυξάνει όντως την επιρροή των υποεθνικών συμμετεχόντων, και β) αντανακλά πράγματι μια στρατηγική αυτονόμησης στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού πολιτικού συστήματος, και όχι απλώς μια στρατηγική ισχυροποίησης στο εσωτερικό των εθνικών πολιτικών συστημάτων.