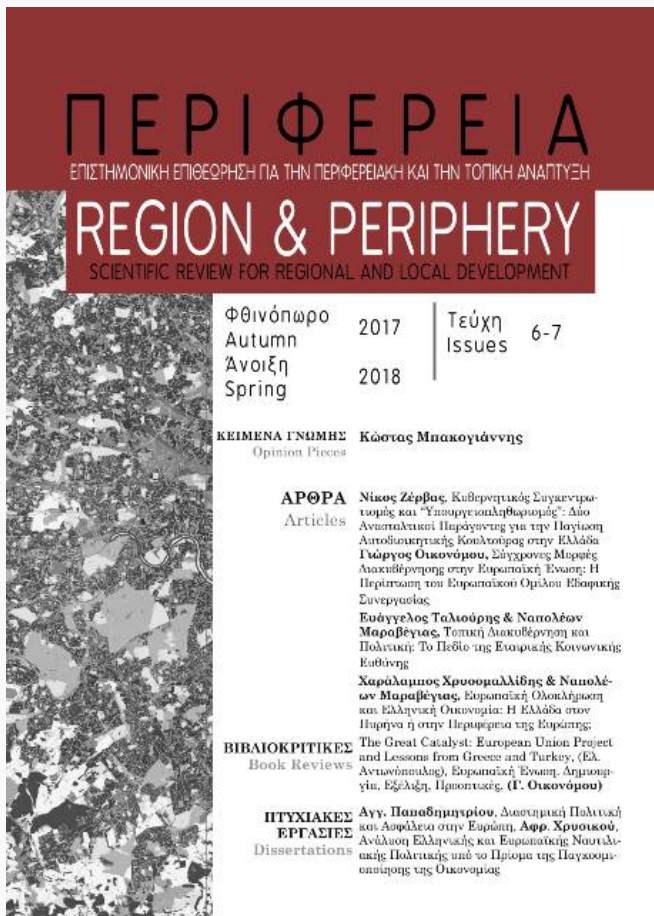


Περιφέρεια

Αρ. 6-7 (2018)

Περιφέρεια | Region & Periphery



ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ
ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

REGION & PERIPHERY
SCIENTIFIC REVIEW FOR REGIONAL AND LOCAL DEVELOPMENT

Φθινόπωρο 2017 | Τεύχη 6-7
Autumn | Issues
Άνοιξη 2018 | Spring

ΚΕΙΜΕΝΑ ΓΝΩΜΗΣ Κώστας Μπακογιάννης
Opinion Pieces

ΑΡΘΡΑ Νίκος Ζέρβος, Κυβερνητικός Συγκροτηματικός και "Υπομνησιαλισμοί": Δύο Αναπτυξιακοί Περάσματα για την Ποιότητα Αυτοδουκιματικής Κουλτούρας στην Ελλάδα
Articles **Γιώργος Οικονόμου**, Σύγχρονες Μορφές Διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Η Περίπτωση του Ευρωπαϊκού Ομίλου Εδαφικής Συνεργασίας

Ευάγγελος Τολιούρης & Ναπολέων Μαραβέγιας, Τοπική Διακυβέρνηση και Πολιτική: Το Πεδίο της Εισοφορικής Κοινωνικής Ευθύνης

Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης & Ναπολέων Μαραβέγιας, Ευρωπαϊκή Ομοκλήρωση και Ελληνική Οικονομία: Η Ελλάδα στον Παράδεισο ή στην Περιφέρεια της Ευρώπης;

ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΤΙΚΕΣ The Great Catalyst: European Union Project and Lessons From Greece and Turkey, (Ed. Αντωνία Παπαδοπούλου), Ευρωπαϊκή Ένωση, Δημοσίευση, Εξέλιξη, Προοπτικές, (Γ. Οικονόμου)
Book Reviews

ΠΤΥΧΙΑΚΕΣ ΕΡΓΑΣΙΕΣ Αγγ. Παπαδημητρίου, Διοικητική Πολιτική και Ασφάλεια στην Ευρώπη, **Αφρ. Χρυσόκοι**, Ανάλυση Ελληνικής και Ευρωπαϊκής Ναυτιλιακής Πολιτικής υπό το Πρίσμα της Παγκοσμιοποίησης της Οικονομίας
Dissertations

Σύγχρονες Μορφές Διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Η Περίπτωση του Ευρωπαϊκού Ομίλου Εδαφικής Συνεργασίας

Γιώργος Οικονόμου

doi: [10.12681/rp.17005](https://doi.org/10.12681/rp.17005)

Copyright © 2018, Γιώργος Οικονόμου



Άδεια χρήσης [Creative Commons Αναφορά-Μη Εμπορική Χρήση 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Οικονόμου Γ. (2018). Σύγχρονες Μορφές Διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Η Περίπτωση του Ευρωπαϊκού Ομίλου Εδαφικής Συνεργασίας, *Περιφέρεια*, (6-7), 29-45. <https://doi.org/10.12681/rp.17005>

Σύγχρονες Μορφές Διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Η Περίπτωση του Ευρωπαϊκού Ομίλου Εδαφικής Συνεργασίας

Γιώργος Οικονόμου, Διδάσκων Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, Μεταδιδακτορικός ερευνητής, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Περίληψη

Η διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ευνοεί την ανάπτυξη νέων μορφών διακυβέρνησης στον ευρωπαϊκό χώρο, επιτρέποντας ταυτόχρονα την ανάπτυξη υποεθνικής κινητοποίησης. Ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ) συγκροτεί θεσμική μορφή διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας με απώτερο σκοπό την ενίσχυση της κοινωνικής, οικονομικής και εδαφικής συνοχής. Το παρόν άρθρο εστιάζει στους ΕΟΕΣ ως σύγχρονη μορφή πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Υποστηρίζεται ότι τα κίνητρα συμμετοχής σε ΕΟΕΣ λειτουργούν ως αναγκαία συνθήκη προσέλκυσης μελών, αλλά όχι και ικανή δεδομένης της ύπαρξης μεσολαβητικών παραγόντων που επηρεάζουν την υποεθνική κινητοποίηση.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, διακυβέρνηση, ΕΟΕΣ, εδαφική συνεργασία

New Modes of Governance in the European Union: The Case of the European Grouping of Territorial Co- operation

Giorgio Oikonomou,

Adjunct Lecturer, Aristotle University of Thessaloniki - Postdoctoral Researcher,
National and Kapodistrian University of Athens

Abstract

The process of European integration poses pressures for new modes of governance in the European space, allowing for the development of subnational mobilization. The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) constitute a formal type of cross-border, inter-state and inter-regional co-operation aiming at improving social, economic, and territorial cohesion. This article focuses on the EGTCs as a new mode of multi-level governance. It is argued that motivation for participation in an EGTC stands for an essential precondition for attracting new members, however, is not sufficient taking into account intervening variables which have an impact upon subnational mobilization.

KEY-WORDS: European integration, governance, EGTC, territorial cooperation.

1. Εισαγωγή

Η διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αποτελεί θεμελιώδη συνιστώσα που επιδρά σε θεσμικούς και επιμέρους πεδία πολιτικών των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Επιπλέον, η ολοκλήρωση μεταφράζεται και σε διαδικασίες προσαρμογών που υπερβαίνουν την παραδοσιακή και κυρίαρχη κατεύθυνση μελέτης στο χώρο των ευρωπαϊκών σπουδών (Flockhart, 2010: 789) η οποία έχει ως αφετηρία την ΕΕ και κατευθύνεται προς τα κράτη-μέλη (top-down approach). Έτσι, οι διαδικασίες δύνανται να λαμβάνουν χαρακτηριστικά οριζόντιας διάστασης (horizontal dimension) ή και «από τη βάση προς τα πάνω» (bottom-up) συνδεδεμένες με σύγχρονες όψεις διακυβέρνησης που αναπτύσσονται στον ευρωπαϊκό χώρο.

Από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) και έπειτα οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει η ΕΕ έχουν αυξηθεί σημαντικά. Συναφώς, έχουν μεταβληθεί λειτουργικές παράμετροι διαδικασιών πολιτικής, καθώς η ίδια η ΕΕ έχει ευνοήσει την ανάδυση σύγχρονων μορφών διακυβέρνησης αναζητώντας ενεργά την εμπλοκή νέων δρώντων από διαφορετικά επίπεδα εξουσίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2001). Εν προκειμένω, ευνοείται το μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Hooghe & Marks, 2001) όπου καλλιεργείται η διασύνδεση των πολιτικών αρένων, αίρεται το μονοπώλιο ισχύος των κρατικών αρχών σε πολιτικές διαδικασίες και προωθείται η διάχυση αρμοδιοτήτων σε περισσότερα του ενός επίπεδα εξουσίας, ήτοι μεταξύ υπερεθνικού, εθνικού και υποεθνικού επιπέδου. Υπό το πλαίσιο των παραδοχών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης ευνοείται η υποεθνική κινητοποίηση (subnational mobilisation) τόσο στο εγχώριο όσο και στο υποεθνικό επίπεδο, με σκοπό είτε την αναζήτηση χρηματοδοτικών κεφαλαίων είτε την προσπάθεια άσκησης επιρροής σε θεσμικά όργανα της ΕΕ (Callanan & Tatham, 2014). Όπως έχει υποστηριχθεί, οι τοπικές αρχές είναι πιθανότερο να ωφεληθούν εάν δραστηριοποιηθούν στην ΕΕ σε συνεργασία με αντίστοιχες αρχές από άλλες χώρες (Goldsmith, 1993: 698). Συναφώς, εντοπίζεται περιορισμένος αριθμός ελληνικών τοπικών και περιφερειακών θεσμών διακυβέρνησης που κινητοποιείται στο υπερεθνικό επίπεδο εξουσίας, δεδομένων των χρηματοδοτικών –και όχι μόνον– ευκαιριών που προσφέρει η ΕΕ (Οικονομου, 2016).

Οι διαδικασίες πολιτικής που αναπτύσσονται και συνδέονται με το χώρο (territorial politics) παρουσιάζουν σημαντικό ενδιαφέρον και έχουν απασχολήσει εκτεταμένα τη βιβλιογραφία τα τελευταία σαράντα περίπου χρόνια (Keating, 2008). Οι λόγοι, εν πολλοίς, συνδέονται με τη διαπίστωση της ποικιλομορφίας ως προς το είδος των εμφανιζόμενων δρώντων, ως προς τα ειδικότερα συμφέροντά που επιδιώκουν και τις επιμέρους στρατηγικές κινητοποίησης που υιοθετούν. Το παρόν άρθρο εστιάζει σε σύγχρονες μορφές διακυβέρνησης που έχουν αναπτυχθεί στον ευρωπαϊκό χώρο, επιχειρώντας να παρουσιάσει νεότευκτα εργαλεία πολιτικής που έχουν αναδυθεί και συνδέονται με το πεδίο πολιτικής της κοινωνικής, οικονομικής και εδαφικής συνοχής στην ΕΕ. Ειδικότερα, παρουσιάζεται ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας

(ΕΟΕΣ/ European Grouping of Territorial Cooperation - EGTC) ως υπερεθνικό «σχήμα» συνεργασίας που προωθεί πολυμερείς σχέσεις μεταξύ θεσμών από τουλάχιστον δυο ευρωπαϊκές χώρες και από διαφορετικά επίπεδα εξουσίας (εθνικό, υποεθνικό).

Με άξονα αναφοράς τη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης εξετάζεται ο ισχυρισμός ότι ο ΕΟΕΣ συνιστά σχήμα που διευκολύνει την υποεθνική κινητοποίηση στο εγχώριο και υπερεθνικό επίπεδο διακυβέρνησης και ως εκ τούτου προσδοκάται (υψηλή) συμμετοχή τοπικών και περιφερειακών θεσμών. Μεθοδολογικά, η ανάπτυξη και θεσμική ενδυνάμωση του ΕΟΕΣ εξαρτάται από την πορεία της διαδικασίας ολοκλήρωσης της ΕΕ. Συναφώς, διερευνώνται τα κίνητρα επιδίωξης συμμετοχής υποεθνικών δρώντων σε υπερεθνικά σχήματα όπως ο ΕΟΕΣ, ο βαθμός κινητοποίησης των ελληνικών τοπικών και περιφερειακών αρχών μέσω ΕΟΕΣ, καθώς και οι δυσκολίες της δραστηριοποίησης των φορέων. Το μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης πλαισιώνει τη συζήτηση ενώ ενδείξεις κινητοποίησης αντλούνται από ΕΟΕΣ με καταστατική έδρα την Ελλάδα: επικουρικά χρησιμοποιείται υλικό από νομοθεσία της ΕΕ, αποφάσεις συλλογικών οργάνων των φορέων, καθώς και έγγραφα ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων.

Στο κείμενο που ακολουθεί η δομή έχει ως εξής: η επόμενη ενότητα παρέχει επισκόπηση της βιβλιογραφίας γύρω από μορφές συνεργασίας με εδαφικά χαρακτηριστικά. Στη συνέχεια αναλύονται οι θεσμικές διαστάσεις λειτουργίας των ΕΟΕΣ και στην τέταρτη ενότητα παρουσιάζεται περίπτωση ΕΟΕΣ με έδρα την Ελλάδα. Ακολουθεί το τμήμα της συζήτησης και κριτικής προσέγγισης των ευρημάτων. Το άρθρο ολοκληρώνεται με τα συμπεράσματα.

2. Επισκόπηση βιβλιογραφίας

Η ακαδημαϊκή βιβλιογραφία για τους ΕΟΕΣ δεν είναι ιδιαίτερα αναπτυγμένη, δεδομένου του νεοπαγούς χαρακτήρα του θεσμού. Η Lange (2011) αποτυπώνει τις πρώιμες προσπάθειες εδαφικής συνεργασίας στον ευρωπαϊκό χώρο από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, τόσο στο πλαίσιο της τότε ΕΟΚ όσο και του Συμβουλίου της Ευρώπης. Στην πράξη, ο πρώτος ΕΟΕΣ θεσπίστηκε τον Ιανουάριο του 2008¹, λίγο μετά την εισαγωγή του Κανονισμού 1082/2006 του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Οι πρώιμες έρευνες (Spinaci & Vara-Arribas, 2009) επισήμαναν ότι η σταθερή συνεργασία εντός των ΕΟΕΣ απαιτεί ισχυρή πολιτική δέσμευση και αναγνώριση του θεσμού από τα πολιτικο-διοικητικά επίπεδα (υπερεθνικό, εθνικό και υποεθνικό) που συμμετέχουν, πριν την προώθηση ειδικότερων προγραμμάτων και έργων (ibid.: 10). Στο τοπικό επίπεδο, η συνεργασία θα είναι ωφέλιμο να εδράζεται σε εταιρικές σχέσεις με λειτουργικά χαρακτηριστικά αντί σε συναντήσεις με αμιγώς θεσμικό χαρακτήρα, ενώ θα πρέπει να επιδιώκεται ενεργά η συμμετοχή εθνικών αρχών αλλά και δρώντων από τον οικονομικό και κοινωνικό τομέα (ibid.: 11).

Η Engl (2016) συγκρίνει το θεσμικό πλαίσιο της συνεργασίας δρώντων πριν και μετά την ίδρυση ενός ΕΟΕΣ ενώ αξιολογεί και τη συνεργασία που αναπτύσσεται εντός του Ομίλου. Το πλαίσιο ανάλυσης της αξιολόγησης βασίζεται στη συνεργασία πολιτικών, διοικητικών και κοινωνικών δρώντων, υπό δυο διακριτές διαστάσεις συνεργασίας: την τυπική συνιστώσα της συνεργασίας που αναπτύσσεται εντός των προβλεπόμενων οργάνων και τη λειτουργική που συνδέεται με διοικητικές διαδικασίες διαχείρισης προγραμμάτων. Στις μελέτες περίπτωσης που διερευνά η Engle παρέχει ενδείξεις σχετικά με τον περιορισμένο βαθμό ενδυνάμωσης των πολιτικών δρώντων και των θεσμών που εμπλέκονται αλλά και του χαμηλού αντίκτυπου των ΕΟΕΣ σε διαδικασίες διασυνοριακής, θεσμικής συνεργασίας. Κατά την ίδια, παρά το γεγονός ότι οι ΕΟΕΣ συνιστούν ένα πρακτικό, υπερεθνικό εργαλείο που υποστηρίζει διαδικασίες διασυνοριακής, θεσμικής ολοκλήρωσης (*cross-border institutional integration*), εν τούτοις δεν έχουν αξιοποιηθεί αρκετά.

Ο De Sousa (2013) ταξινομεί τις πρακτικές συνεργασίας των περιφερειών που συνορεύουν σε κατηγορίες που αφορούν: α) την καλλιέργεια συνείδησης (π.χ. επισκέψεις, αδελφοποιήσεις) β) *ad hoc* παροχή βοήθειας σε καταστάσεις κρίσης (π.χ. έκτακτα φυσικά φαινόμενα) γ) σταθερή λειτουργική συνεργασία (π.χ. προγράμματα διαρθρωτικών ταμείων) δ) διαχείριση δημόσιων πόρων (π.χ. κοινή στρατηγική αναδιοργάνωσης και εξορθολογισμού υπηρεσιών, παροχών). Ο ίδιος επισημαίνει ότι ο βαθμός της αποτελεσματικής διασυνοριακής συνεργασίας διαφοροποιείται μεταξύ των περιφερειών. Οι λόγοι συνδέονται με την ύπαρξη παραγόντων που ευνοούν ή δυσχεραίνουν τη συνεργασία όπως η οικονομία, η πολιτική ηγεσία, πολιτισμικά χαρακτηριστικά, η θεσμική συγκρότηση του κράτους, καθώς και γεωγραφικοί παράγοντες. Κατά τον ίδιο, η διασυνοριακή συνεργασία είναι μια διαδικασία μάθησης που αναμένεται να αποδώσει αποτελέσματα μεν, όχι όμως άμεσα. Επίσης, στέκεται κριτικά απέναντι στη (πλεονεκτική) θεσμική υπόσταση που διαθέτουν οι ΕΟΕΣ, υποστηρίζοντας ότι η εδαφική συνεργασία βασίζεται περισσότερο σε απτές ευκαιρίες, προσφερόμενα κίνητρα αλλά και παραγόμενα πολιτικά αποτελέσματα (De Souza, 2013: 685). Επίσης, υποστηρίζει ότι παρ' ότι η διαδικασία ολοκλήρωσης έχει ευνοήσει την καλλιέργεια των δεσμών στο υποεθνικό επίπεδο, εντοπίζει δυο προσδιοριστικούς παράγοντες που εμποδίζουν τη διασυνοριακή συνεργασία: α) τη θεσμική ποικιλομορφία που διαπιστώνεται στο περιφερειακό επίπεδο της ΕΕ, β) τον περιορισμένο βαθμό δημοσιονομικής αυτονομίας των υποεθνικών αρχών (*ibid.*: 684-685). Περαιτέρω, σύμφωνα με τον ίδιο, το επιχείρημα περί απομείωσης της ισχύος των κεντρικών αρχών μέσω της (ακόμη και πληθωριστικής) ανάδυσης περιφερειακών σχημάτων διασυνοριακής συνεργασίας δεν επαληθεύεται. Αντιθέτως, τα εν λόγω σχήματα συνιστούν υποεθνικές μονάδες ενός ευρύτερου επάλληλου και πολυκεντρικού συστήματος διακυβέρνησης στην ΕΕ που βρίσκεται σε συνεχή αναδιαμόρφωση, ευνοώντας τη συνεργασία μεταξύ γειτονικών περιφερειών

και αντιπροσωπεύοντας οριακά οικονομικά μεγέθη δίχως να απειλούν το ρόλο και τη θέση των εθνικών αρχών στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα (ibid.: 686).

Άλλοι ερευνητές βασίζονται στην εδαφική συνεργασία για να μετρήσουν το βαθμό της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Οι Svensson & Nordlund (2015) αναπτύσσουν ειδικότερα εργαλεία που επιχειρούν να αποτιμήσουν τη διασυνοριακή συνεργασία στο πλαίσιο των «ευρωπαϊκών περιφερειών» (euroregions), δηλαδή περιοχών κοντά στα σύνορα δυο ή περισσότερων κρατών στα οποία αναπτύσσεται η συνεργασία μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών σε τυπική μορφή, συμπεριλαμβάνοντας συχνά και κοινωνικούς φορείς. Οι ΕΟΕΣ συγκροτούν παρόμοια συνεργατικά σχήματα. Οι εμπειρικές ενδείξεις δείχνουν ότι η ενδυνάμωση της επικοινωνίας μεταξύ των πολιτών μιας ευρωπαϊκής περιφέρειας αλλά και η πολιτική συνεργασία των δρώντων αποτελούν παράγοντες προώθησης των εν λόγω σχημάτων.

Μια επόμενη διάσταση μελέτης της εδαφικής συνεργασίας συνδέεται με την ανάπτυξη νέων μορφών διακυβέρνησης σε υπερ-περιφερειακό επίπεδο και το ρόλο των ΕΟΕΣ ως εργαλεία προώθησής της. Η εν λόγω άποψη (βλ. σχετ.: Evrand, 2016) βασιζόμενη στο εννοιολογικό σχήμα των «διασυνοριακών» (interregional) και των «υπερπεριφερειακών» (supraregional) θεσμών, προκρίνει ότι οι ΕΟΕΣ μπορούν να αξιοποιήσουν τη θεσμοποίηση της διασυνοριακής συνεργασίας στο πλαίσιο των τελευταίων, καθώς οι υπερπεριφερειακοί θεσμοί εμφανίζουν λειτουργικά πλεονεκτήματα (αυτονομία, διαδικασία λήψης αποφάσεων, εκτέλεση δράσεων). Εν τούτοις, σε εμπειρικό επίπεδο οι ενδείξεις φανερώουν ότι η εστίαση των δρώντων συνδέεται περισσότερο με τον διοικητικό και εργαλειώδη ρόλο των ΕΟΕΣ παρά με τις δυνατότητές τους ως εργαλείο διακυβέρνησης. Μεταξύ των λόγων που, πιθανώς, ερμηνεύουν το κενό ανάμεσα στον δυνητικό και τον πραγματικό ρόλο των ΕΟΕΣ αναφέρονται η φύση των δράσεων ενός ΕΟΕΣ, η διαδικασία λήψης αποφάσεων εντός του Ομίλου και η «ορατότητά» του από το υπόλοιπο εξωτερικό περιβάλλον (από άλλους δρώντες).

Τέλος, με το θέμα της προώθησης μορφών διακυβέρνησης, ιδιαίτερα του πολυεπίπεδου τύπου της, στο πλαίσιο των ΕΟΕΣ ασχολείται και η Nadalutti (2013). Η ίδια υποστηρίζει ότι σε διασυνοριακές περιφέρειες που αναπτύσσεται συνεργασία αναδύονται όψεις πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Hooghe & Marks, 2001) που ενδυναμώνουν τους τοπικούς και περιφερειακούς θεσμούς, επιτρέποντας ακόμη και την παράκαμψη των εθνικών αρχών. Αντλώντας εμπειρικό υλικό από τις διαδικασίες πολιτικής για τη διαμόρφωση του Κανονισμού 1082/2006 περί ΕΟΕΣ, η Nadalutti καταδεικνύει την εμφάνιση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην πράξη, παρέχοντας ισχυρές ενδείξεις για την αποτελεσματική κινητοποίηση των υποεθνικών αρχών στην υπερεθνική αρένα μέσα από διαδικασίες πολιτικής που περιλαμβάνουν συνεργασίες και συμβιβασμούς δρώντων από διαφορετικά επίπεδα εξουσίας.

3. Θεσμικά χαρακτηριστικά των ΕΟΕΣ

Οι ΕΟΕΣ συγκροτούν τυπική, θεσμική μορφή υπερεθνικής δράσης υποεθνικών αρχών κατά κύριο λόγο. Θεσπίστηκαν το 2006 ως αποτέλεσμα των δυσχερειών των κρατών-μελών, ιδιαίτερα των τοπικών και περιφερειακών αρχών, κατά την εφαρμογή δράσεων εδαφικής συνεργασίας καθώς οι επιμέρους διαφορές των εθνικών νομικών πλαισίων καθιστούσαν προβληματική την διαχείριση κοινών δράσεων. Ο βασικός σκοπός των ΕΟΕΣ είναι η διευκόλυνση και η προαγωγή «ιδίως της εδαφικής συνεργασίας, συμπεριλαμβανομένων μίας ή περισσότερων συνιστωσών διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας, μεταξύ των μελών τους» αποβλέποντας στην «ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής της Ένωσης»².

Ως θεσμική υπόσταση, οι ΕΟΕΣ διαθέτουν νομική προσωπικότητα. Το εν λόγω χαρακτηριστικό πλεονεκτεί σημαντικά σε σχέση με άλλα εναλλακτικά υπερεθνικά σχήματα συνεργασίας³ καθώς παρέχει «ικανότητα δικαίου που αναγνωρίζεται στα νομικά πρόσωπα από την εθνική νομοθεσία του οικείου κράτους μέλους» καθιστώντας τον ΕΟΕΣ ικανό να διαθέτει δική του περιουσία, προσωπικό καθώς και να παρίσταται ενώπιον δικαστηρίου.

Τα μέλη των ΕΟΕΣ προέρχονται από τουλάχιστον δυο χώρες και μπορούν να είναι: α) κράτη-μέλη της ΕΕ ή αρχές σε εθνικό επίπεδο, β) περιφερειακές αρχές, γ) τοπικές αρχές, δ) δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμοί δημοσίου δικαίου, ε) επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, στ) αρχές τρίτων χωρών⁴. Τα μέλη προσδιορίζουν και αναθέτουν καθήκοντα στον ΕΟΕΣ ο οποίος μεριμνά για την εκτέλεσή τους. Τα καθήκοντα αφορούν κυρίως την εφαρμογή προγραμμάτων συνεργασίας ή δράσεων που υποστηρίζονται χρηματοδοτικά από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ. Δεδομένης της δικαιοπρακτικής τους ικανότητας και προκειμένου να εξυπηρετηθούν επιμέρους στρατηγικές (π.χ. Στρατηγική 2020 και μακροπεριφερειακή στρατηγική) οι ΕΟΕΣ μπορούν να λειτουργήσουν και ως εργαλείο πολιτικής στο πλαίσιο υλοποίησης προγραμμάτων επιμέρους ενωσιακών πολιτικών, πέραν της πολιτικής συνοχής. Παραδείγματα συνιστούν το χρηματοδοτικό εργαλείο για το περιβάλλον (LIFE) ή το πρόγραμμα «Ευρώπη για τους Πολίτες» (2014-2020).

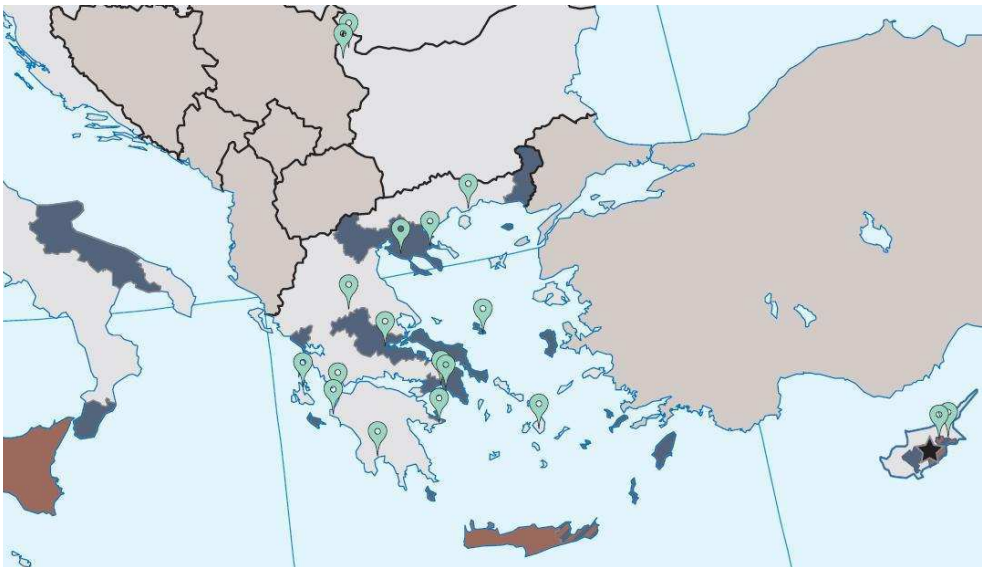
Τα βασικά όργανα διοίκησης του ΕΟΕΣ είναι η συνέλευση, που αποτελείται από εκπροσώπους των μελών του και ο διευθυντής, ο οποίος εκπροσωπεί τον ΕΟΕΣ και ενεργεί για λογαριασμό του, ενώ υπάρχει δυνατότητα θέσπισης πρόσθετων οργάνων⁵. Για το σκοπό της παρακολούθησης της δράσης των ΕΟΕΣ η Επιτροπή των Περιφερειών έχει αναπτύξει σχετική πλατφόρμα παρακολούθησης. Με βάση πρόσφατα στοιχεία έχουν συσταθεί και λειτουργούν τρεις ΕΟΕΣ με καταστατική έδρα την Ελλάδα⁶: η «Εύξεινη Πόλη», η «Αμφικτυονία» και ο «ΕΛΙΚΑΣ ΑΜΚΕ».

Ο τελευταίος συνιστά το πλέον πρόσφατο εγχείρημα ΕΟΕΣ. Κατωτέρω επιλέγεται και παρουσιάζεται ως αντιπροσωπευτική περίπτωση μελέτης ο ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» με κριτήριο την εκπροσώπηση δρώντων από διαφορετικά επίπεδα εξουσίας (τοπικό και περιφερειακό).

4. Εμπειρική διερεύνηση: η περίπτωση του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη»

Ο ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» συστάθηκε το 2012⁷. Αποτελεί μετεξέλιξη του «Δικτύου Ελληνικών Πόλεων» (Ελληνικό Δίκτυο Τοπικών Αυτοδιοικήσεων για την Κοινωνική, Πολιτιστική, Τουριστική, Περιβαλλοντική και Αγροτική Ανάπτυξη) που ιδρύθηκε το 1995. Λειτουργεί με τη νομική μορφή αστικής εταιρείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Έδρα είναι ο Δήμος Αχαρνών (Περιφέρεια Αττικής) και εφαρμόστεο δικαιο το ελληνικό σε συνδυασμό με την ενωσιακή νομοθεσία.

Χάρτης 1: Μέλη ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη»



 EGTC EFXINI POLI

Πηγή: EuroGeographics Association for the administrative boundaries – *REGIOgis*. Committee of the Regions (January 2015).

Στα τέλη του 2010 ως Δίκτυο Τοπικών Αυτοδιοικήσεων αριθμούσε 30 μέλη από δήμους σε 7 περιφέρειες της Ελλάδας. Μέχρι πρόσφατα, από την Ελλάδα συμμετείχαν⁸: 28 ΟΤΑ Α' βαθμού, ένας ΟΤΑ Β' βαθμού (Περιφέρεια Ν. Αιγαίου), το Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος & Ανθρώπινου Δυναμικού (ΙΑΠΑΔ) του Παντείου Πανεπιστημίου, ο Αναπτυξιακός Σύνδεσμος Λαυρεωτικής και η Πανελλήνια Ένωση Γενικών Γραμματέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Από την Κύπρο συμμετέχουν δυο δήμοι (Ιδαλίου, Λύσης) και από τη Βουλγαρία ένας δήμος (Churpene) και ένα αγροτο-επιχειρηματικό κέντρο (RABC Vidin). Ο πληθυσμός που τυπικά αντιπροσωπεύεται από τις δράσεις της «Εύξεινης Πόλης» ανέρχεται σε περίπου τέσσερα εκατομμύρια σε επιφάνεια 8.000 τετρ. χιλιομέτρων (χάρτης 2).

Μεταξύ των καταστατικών στόχων του ΕΟΕΣ περιλαμβάνονται⁹: η προαγωγή της διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας· η παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών σε θέματα αγροτικής ανάπτυξης, τουριστικής προβολής, διαχείρισης πολιτιστικής κληρονομιάς, νέων τεχνολογιών, περιβαλλοντικών δράσεων· η επιδίωξη συνεργασίας με επιστημονικά ιδρύματα και αυτοδιοικητικούς φορείς· η συμμετοχή σε διεθνή –συγχρηματοδοτούμενα από τα διαρθρωτικά ταμεία ή μη– προγράμματα της ΕΕ ή και εκτός αυτής αυτόνομα ή και σε συνεργασία με άλλους φορείς· η υποστήριξη της κοινωνικής οικονομίας και επιχειρηματικότητας· η ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών σε δράσεις κοινωνικής και οικονομικής εδαφικής συνοχής· η ανταλλαγή πληροφοριών, εμπειριών και επιτυχών πρακτικών μεταξύ των μελών του ΕΟΕΣ. Η πρόβλεψη για σύναψη προγραμματικών συμφωνιών με ευρωπαϊκούς φορείς για την επίτευξη των στόχων αποτελεί αναπόσπαστο εργαλείο δράσης της διοίκησης. Οι προγραμματικές συμφωνίες συμπεριλαμβάνουν τη μεταφορά τεχνογνωσίας μεταξύ των συμμετεχόντων.

Σε οργανωτικό επίπεδο, συλλογικά όργανα διοίκησης της «Εύξεινης Πόλης» είναι η γενική συνέλευση, το διοικητικό συμβούλιο και η ελεγκτική επιτροπή, ενώ μονομελή αποτελούν οι αντιπρόεδροι, ο γραμματέας και ο επόπτης οικονομικών. Στη διοικητική πυραμίδα του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» προβλέπονται θέσεις γενικού διευθυντή και διευθυντή. Το ανώτατο όργανο είναι η γενική συνέλευση των μελών της (Εύξεινη Πόλη, 2015). Τα μέλη της υποδεικνύουν εκπροσώπους οι οποίοι και συμμετέχουν στις εργασίες του ΕΟΕΣ, ενώ ο αριθμός των αντιπροσώπων συναρτάται με το πληθυσμιακό μέγεθος του μέλους. Η γενική συνέλευση συνέρχεται τακτικά μια φορά το χρόνο (και εκτάκτως), ενώ εκλέγει τα υπόλοιπα όργανα διοίκησης, ήτοι το διοικητικό συμβούλιο και την ελεγκτική επιτροπή. Επίσης, εγκρίνει τον οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας του ΕΟΕΣ, τους απολογισμούς (διοικητικό και οικονομικό), τον ετήσιο προϋπολογισμό, έχει αρμοδιότητα για θέματα μελών (είσοδο νέων, διαγραφή παλαιών) και καθορίζει τη γενική πολιτική του ΕΟΕΣ. Το διοικητικό συμβούλιο του ΕΟΕΣ εκλέγεται με μυστική ψηφοφορία (από τη γενική συνέλευση). Ορίζει τον γενικό διευθυντή και τον δι-

ευθυντή, παρακολουθεί την υλοποίηση των δράσεων της γενικής συνέλευσης και συνιστά επιτροπές εργασίας από τα μέλη του ή τα μέλη της γενικής συνέλευσης ή και τρίτους. Η ελεγκτική επιτροπή έχει αρμοδιότητα σε θέματα ελέγχου της διαχείρισης των οικονομικών του ΕΟΕΣ πριν την έγκριση κάθε νέου προϋπολογισμού. Επίσης, κάθε χώρα που συμμετέχει στον ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» (Βουλγαρία, Κύπρος) προβλέπεται να έχει έναν αντιπρόεδρο με αρμοδιότητα αναπλήρωσης του προέδρου και κάθε άλλη που τυχόν μεταβιβάζεται από αυτόν. Επίσημη γλώσσα της «Εύξεινης Πόλης» είναι όλες οι γλώσσες των μελών της, ενώ γλώσσες εργασίας έχουν οριστεί η ελληνική και η αγγλική.

Σε λειτουργικό επίπεδο, η «Εύξεινη Πόλη» απασχολεί προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ενώ υπάρχει η δυνατότητα σύναψης προγραμματικών συμβάσεων με τις οποίες μπορεί να απασχοληθεί προσωπικό φορέων για την εκτέλεση προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας. Επιπλέον, η «Εύξεινη Πόλη» μπορεί να ιδρύει γραφεία σε χώρες εκτός Ελλάδας και να απασχολεί εκεί προσωπικό. Για την επίτευξη διαχειριστικής επάρκειας και αποτελεσματικότητας, η «Εύξεινη Πόλη» έχει καταρτίσει κανονισμό εσωτερικής λειτουργίας, κανονισμούς προσωπικού και προμηθειών, ενώ διαθέτει πρότυπο πιστοποίησης διαχειριστικής επάρκειας (ISO 9001:2008) για την υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων δράσεων στα κράτη-μέλη που δραστηριοποιείται. Επίσης, υπάρχει πρόβλεψη για «κατάλληλη οργάνωση στελεχιακού δυναμικού και υπηρεσιών» ώστε να είναι φορέας διαχείρισης πράξεων ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας ή διαχειριστική αρχή συγχρηματοδοτούμενου προγράμματος από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ¹⁰. Η υποχρέωση λογοδοσίας των ΕΟΕΣ, όπως προκύπτει από την ευρωπαϊκή νομοθεσία, λαμβάνει τη μορφή δημοσίευσης του κανονισμού λειτουργίας, του καταστατικού και των αποφάσεων των οργάνων διοίκησης της «Εύξεινης Πόλης».

Στο οικονομικό σκέλος, πόροι του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» είναι¹¹: α) η ετήσια εισφορά των μελών του, β) επιχορηγήσεις από την Ελλάδα είτε από διεθνείς φορείς, γ) χρηματοδοτήσεις από την ΕΕ, ιδίως από τα διαρθρωτικά ταμεία, δ) δωρεές, χορηγίες και περιουσιακά στοιχεία που παραχωρούνται στον ΕΟΕΣ, ε) λοιποί πόροι προερχόμενοι από την αξιοποίηση της περιουσίας του ΕΟΕΣ. Το ύψος της συνδρομής εκκινεί από ένα ελάχιστο ποσό ενώ έχει προσδιοριστεί ανώτατο όριο¹². Κατά το έτος 2016 ο προϋπολογισμός του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» ανήλθε σε €200.000,00 συμπεριλαμβανομένων πόρων από συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα¹³.

Σε διαχειριστικό επίπεδο, ο ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» έχει υλοποιήσει προγράμματα σε τοπικό, περιφερειακό, πανελλαδικό και ευρωπαϊκό επίπεδο άλλοτε με την ιδιότητα του συντονιστή και άλλοτε ως εταιρός¹⁴. Οι δράσεις περιλαμβάνουν έργα σε εθνικό και διακρατικό επίπεδο, σε απευθείας επικοινωνία με ενωσιακά όργανα (Επιτροπή) ή (κυρίως) μέσω των διαρθρωτικών ταμείων. Ειδικότερα, η κινητοποίηση της «Εύξεινης Πόλης» αφορά αυτοχρηματοδοτούμενα προγράμματα κοι-

νωνικού χαρακτήρα· έργα εκτός ΕΕ, όπως π.χ. στο πλαίσιο του χρηματοδοτικού μηχανισμού του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ)· έργα που εντάσσονται σε τομεακά και περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής· πρώην κοινοτικές πρωτοβουλίες (EQUAL, LEADER, INTERREG III B & C)· δράσεις που χρηματοδοτούνται απευθείας από την Επιτροπή, όπως π.χ. έργα εντασσόμενα στο πρόγραμμα «Ευρώπη για τους Πολίτες 2014-2020» και στο πρόγραμμα LIFE· υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα.

Όπως προκύπτει από την ανωτέρω δράση του ΕΟΕΣ, το περιεχόμενό τους καλύπτει ένα σημαντικό εύρος θεμάτων. Τα προγράμματα συνδέονται με επιμέρους πεδία δημόσιων πολιτικών που αφορούν τους τομείς: απασχόλησης, κοινωνικής προστασίας, καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού· αγροτικής ανάπτυξης· ανταγωνιστικότητας και ενίσχυσης της επιχειρηματικότητας· εκπαίδευσης, πολιτισμού, αθλητισμού και νεολαίας ισοτιμίας· προστασίας περιβάλλοντος· προστασίας καταναλωτών· πρόληψης και αγωγής υγείας· ανθρωπίνων δικαιωμάτων· τοπικής, περιφερειακής και διαπεριφερειακής ανάπτυξης· τουρισμού, συνεργασίας και δικτύωσης στο πλαίσιο της κοινωνίας των πολιτών.

Στον κατωτέρω πίνακα συνοψίζονται τα βασικά χαρακτηριστικά του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» καθώς και ο τύπος της κινητοποίησης που αναπτύσσει. Όπως προκύπτει, ο Όμιλος εστιάζει περισσότερο στην χρηματοδοτικού χαρακτήρα κινητοποίηση (financial mobilization - Callanan & Tatham, 2014) δεδομένου ότι η δράση του συνδέεται με την υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων πράξεων της ΕΕ. Δυνητικά και υπό προϋποθέσεις (π.χ. συστηματικές επαφές) μπορεί να αποτελεί αντικείμενο και η ανταλλαγή και διάχυση γνώσης (policy diffusion) στα μέλη του. Χωρικά, οι δράσεις του ΕΟΕΣ επιμερίζονται σε εθνικές (εντός συνόρων) και υπερεθνικές (διακρατικά προγράμματα). Η λογική της συνεργασίας με σκοπό την προαγωγή συνεργειών συνδέεται με τις διαστάσεις λειτουργίας της «Εύξεινης Πόλης»¹⁵. Σε λειτουργικό επίπεδο η διοικητική ικανότητα του φορέα εμφανίζεται υψηλή δεδομένων των κανονισμών εσωτερικής οργάνωσης που έχει καταρτίσει και του πρότυπου διαχειριστικής λειτουργίας που ακολουθεί κατά την υλοποίηση προγραμμάτων.

Πίνακας 1: Βασικά γνωρίσματα ΕΟΕΣ και χαρακτηριστικά κινητοποίησης

Διαστάσεις	ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη»
Οργανωτικό σχήμα	Αστική μη κερδοσκοπική εταιρεία με φορείς από: Ελλάδα, Βουλγαρία, Κύπρο
Τύπος κινητοποίησης	Χρηματοδοτικού και συνεργατικού χαρακτήρα
Μέσα	Εθνικά & διακρατικά προγράμματα, εντός και εκτός ΕΕ, απευθείας κινητοποίηση σε ΕΕ ή μέσω διαρθρωτικών ταμείων
Στρατηγική	Μέσο-μακροχρόνια δραστηριοποίηση
Κίνητρο κινητοποίησης	Προαγωγή διασυνοριακής, διαπεριφερειακής, διακρατικής συνεργασίας
Προϋπολογισμός ΕΟΕΣ	200.000,00 ευρώ (2016)
Διοικητική ικανότητα/επάρκεια	Κανονισμοί υπηρεσίας, προσωπικού & προμηθειών, πρότυπο διαχειριστικής λειτουργίας (ISO 9001:2008)
Υπερεθνική συνεργασία	Καταστατικός στόχος
Ανθρώπινοι πόροι	Πρόνοια για απασχόληση εξειδικευμένου προσωπικού

Πηγή: Ιδία επεξεργασία.

5. Συζήτηση – κριτική προσέγγιση

Οι ΕΟΕΣ συνιστούν θεσμικό εργαλείο μέσω των οποίων προωθείται ενεργά η διασυνοριακή, διαπεριφερειακή, διεθνική και πολυεπίπεδη συνεργασία στον ευρωπαϊκό χώρο. Η δράση τους, ως εξειδικευμένο εργαλείο πολιτικής, μπορεί να υποστηριχθεί τόσο μέσω χρηματοδοτικών ευκαιριών που προσφέρει η ΕΕ και τις οποίες μπορούν να αξιοποιήσουν, όσο και μέσω της Επιτροπής των Περιφερειών (ΕτΠ) η οποία είχε ιδιαίτερα ενεργό ρόλο στην θεσμοθέτησή τους (Committee of the Regions, 2007; De Sousa, 2013). Παράλληλα, η ΕτΠ παρακολουθεί και καταγράφει συστηματικά την πορεία τους μέσω σχετικής πλατφόρμας. Επιπρόσθετα, όπως έχει υποστηριχθεί, η δυνατότητα συμμετοχής επιμέρους δρώντων από διαφορετικά επίπεδα εξουσίας στον ΕΟΕΣ μπορεί –υπό προϋποθέσεις– να συμβάλλει στην ανάδυση του τύπου II πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Nadalutti, 2013: 767; Hooghe & Marks, 2003) έχοντας ως κύρια χαρακτηριστικά την πολυκεντρικότητα και τη διάχυση συντρεχουσών αρμοδιοτήτων σε πολλαπλά επίπεδα εξουσίας.

Βασικό χαρακτηριστικό της λειτουργίας του ΕΟΕΣ είναι ότι συνιστά δίαυλο πρόσβασης στην υπερεθνική αρένα εξουσίας (Tatham, 2010) εξυπηρετώντας σκοπούς και δράσεις συνεργασιών και δικτύωσης. Ειδικότερα, η πρόσβαση ενός ΕΟΕΣ σε στίβους πολιτικής που υπερβαίνουν τα στενά γεωγραφικά όρια ενός κράτους λειτουργεί διττά. Αφ' ενός, διευκολύνει τις προσπάθειες αναζήτησης χρηματοδοτικών πηγών από τα μέλη του, ιδίως όσων αντιμετωπίζουν εγγενείς δυσκολίες και

προβλήματα διοικητικής επάρκειας (π.χ. στενότητα πόρων), καθώς η ανάπτυξη μεμονωμένης κινητοποίησης στην ευρωπαϊκή αρένα απαιτεί υψηλούς διαθέσιμους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους. Αφ' ετέρου, επιτρέπει την επικοινωνία και την καλλιέργεια τυπικών και άτυπων επαφών με θεσμικούς δρώντες ενθαρρύνοντας την προοπτική οικοδόμησης συνεργασιών. Με το εν λόγω χαρακτηριστικό τους γνώρισμα οι ΕΟΕΣ μπορούν να συμβάλλουν στην εμπέδωση κουλτούρας θεσμικής εξωστρέφειας των μελών τους μέσω της «εσωτερικοποίησης» υπερεθνικών συνεργασιών, δηλαδή της προοδευτικής αποδοχής και ενσωμάτωσης νορμών, κουλτούρας, ιδεών και πεποιθήσεων που συνδέονται με τον αντίκτυπο της συνεργασίας και των κοινών δράσεων με θεσμούς και δρώντες από άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

Οι παράγοντες που διευκολύνουν τη συμμετοχή τοπικών και περιφερειακών θεσμών σε ΕΟΕΣ αποτελούν επιμέρους συνιστώσα μελέτης της εδαφικής συνεργασίας. Ειδικότερα, στην περίπτωση του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» οι παράγοντες αφορούν: α) την πολιτική επιλογή ενός φορέα να εκδηλώσει ενδιαφέρον αιτούμενος την ένταξή του, β) τη λειτουργική διαθεσιμότητα (ενός ελάχιστου) ανθρώπινου δυναμικού ως σημείο επαφής του υποψήφιου μέλους με τον ΕΟΕΣ και, γ) τη δυνατότητα σταθερής καταβολής πόρων με τη μορφή ετήσιας οικονομικής συνδρομής. Επιπρόσθετα, η πολιτική συναίνεση μεταξύ των δρώντων του ίδιου φορέα, ιδίως αιρετών πολιτικών δρώντων επιτρέπει την ομαλή και απρόσκοπτη συμμετοχή του δυνητικού μέλους στον ΕΟΕΣ. Τέλος, η χάραξη μεσο-μακροπρόθεσμης στρατηγικής σε ό,τι αφορά την επιδίωξη υπερεθνικής δραστηριοποίησης συμβάλλει στην προοπτική κινητοποίησης των τοπικών και περιφερειακών θεσμών διακυβέρνησης και άλλων θεσμών (πανεπιστήμια, ερευνητικά ιδρύματα) μέσω του ΕΟΕΣ.

Από την άλλη πλευρά, η δυνατότητα του ΕΟΕΣ να λειτουργεί ως κανάλι επικοινωνίας του υποεθνικού με το υπερεθνικό επίπεδο εξουσίας, παρ' ότι προσφέρεται, δεν αξιοποιείται πάντοτε. Για τους μεν θεσμούς που δεν συμμετέχουν σε κάποιο σχήμα ΕΟΕΣ η πιθανότερη ερμηνεία συνδέεται με τη απουσία κάποιου ή κάποιων από τους παράγοντες διευκόλυνσης. Για τους θεσμούς που ήδη είναι μέλη ΕΟΕΣ η περίπτωση της «Εύξεινης Πόλης» παρέχει ενδείξεις ασυνέχειας και διακοπής της συμμετοχής τους που σχετίζονται με¹⁶: α) προτιμήσεις των δρώντων, ιδίως έπειτα από αλλαγή πολιτικής ηγεσίας (π.χ. εκλογές) που συνοδεύεται από αλλαγή πολιτικών προτεραιοτήτων, β) μη θετική αξιολόγηση των δυνατοτήτων του ΕΟΕΣ να προσφέρει επιπλέον προστιθέμενη αξία στην υπερεθνική δράση του φορέα, γ) ύπαρξη άλλων ανταγωνιστικών ή παραπληρωματικών επιλογών (ή που εκλαμβάνονται ως τέτοιες) που καλύπτουν τις επιδιώξεις μελών για διεθνή παρουσία και συνεργασίες (π.χ. συμμετοχή σε άλλα δίκτυα), δ) οικονομικά και διαχειριστικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν μέλη και, ε) επιλογή αποχώρησης και αυτοτελούς δραστηριοποίησης μελών π.χ. λόγω απόκτησης εμπειρίας κατά το χρονικό διάστημα συμμετοχής στον ΕΟΕΣ. Τέλος, επισημαίνεται και η βραχυπρό-

θεση προσέγγιση που ορισμένες φορές υιοθετείται, καθώς στο βαθμό που εκτιμάται ότι δεν προκύπτουν απτά και άμεσα οφέλη, ορατά στην τοπική κοινωνία, η προοπτική παραμονής στον ΕΟΕΣ εμφανίζεται λιγότερο ευοίωνη. Στον κατωτέρω πίνακα συνοψίζονται τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα και επιμέρους πτυχές λειτουργίας του ΕΟΕΣ όπως προέκυψαν από την ανωτέρω ανάλυση.

Πίνακας 2: Γνωρίσματα και πτυχές συμμετοχής σε ΕΟΕΣ.

	Κίνητρα συμμετοχής	Προϋποθέσεις ένταξης	Παράγοντες ασυνέχειας
Λειτουργικές πτυχές	<ul style="list-style-type: none"> • Δίαυλος πρόσβασης στην υπερεθνική αρένα εξουσίας - Αναζήτηση χρηματοδοτικών πόρων - Καλλιέργεια θεσμικής εξωστρέφειας • Δράσεις δικτύωσης και συνεργασίες 	<ul style="list-style-type: none"> • Πολιτική επιλογή ηγεσίας και ευρύτερη συναίνεση • Πόροι (κατ' ελάχιστο) • Μεσο-μακροπρόθεσμη στρατηγική 	<ul style="list-style-type: none"> • Αλλαγή πολιτικών προτιμήσεων φορέα / βραχυπρόθεσμη οπτική • Μη θετική εκτίμηση δυνατοτήτων ΕΟΕΣ • Αλληλοεπικάλυψη δράσεων ΕΟΕΣ με άλλα σχήματα • Οικονομικά προβλήματα μελών • Αυτόνομη δράση μελών

Πηγή: Επεξεργασία συγγραφέα.

Αξιίζει να σημειωθεί ότι η διακοπή της συμμετοχής και η έξοδος μελών από το σχήμα ενός ΕΟΕΣ συνεπάγεται επιπτώσεις και για τον ίδιο τον ΕΟΕΣ. Η σημαντικότερη συνδέεται με την οικονομική ευρωστία του καθώς προκαλούνται δυσχέρειες στην επιδίωξη συστηματικής παρακολούθησης των ευρωπαϊκών εξελίξεων και διεύρυνσης του «ακροατηρίου» του, ιδίως όταν πρόκειται για εκδηλώσεις (π.χ. ευρωπαϊκή εβδομάδα περιφερειών και πόλεων) όπου κρίνεται απαραίτητη η αυτοτελής παρουσία του ΕΟΕΣ. Επιπλέον, η πιθανή συρρίκνωση του αριθμού των μελών και το ενδεχόμενο αποχώρησης των περισσότερο ισχυρών –σε μέγεθος και πόρους– δρώντων λειτουργεί ανασταλτικά ως προς τη δυναμική του ΕΟΕΣ με όρους ευρύτητας εκπροσώπησης (αντιπροσωπευτικής βάσης).

6. Συμπεράσματα

Οι παραδοχές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης περι διασύνδεσης των αρένων πολιτικής, άρσης του μονοπωλίου ισχύος των εθνικών αρχών σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων στην ΕΕ και διάχυσης αρμοδιοτήτων σε πολλαπλά επίπεδα εξουσίας ευνοούν σημαντικά την ανάπτυξη υποεθνικής κινητοποίησης στην ευρωπαϊκή αρένα. Στο παρόν άρθρο επιχειρήθηκε να καταδειχθεί ότι οι ΕΟΕΣ

συγκροτούν θεσμό πολυμερούς συνεργασίας σε εδαφικό επίπεδο και αποτελούν σημαντικό εργαλείο ανάπτυξης της υπερεθνικής δράσης υποεθνικών θεσμών διακυβέρνησης. Επιπλέον, ως κανάλι πρόσβασης σε διαδικασίες πολιτικής στην ΕΕ, οι ΕΟΕΣ παρέχουν ισχυρά κίνητρα προσέλκυσης μελών καθώς επιτρέπουν: α) την καλλιέργεια επαφών και δράσεων δικτύωσης, ιδίως για αδύναμους θεσμικούς δρώντες που επιθυμούν να αναπτύξουν εξωστρεφείς δράσεις και, β) την αναζήτηση χρηματοδοτικών πόρων προωθώντας σημαντικά έργα και προγράμματα τοπικής και περιφερειακής κλίμακας.

Σύμφωνα με τα ευρήματα που προέκυψαν από τη μελέτη του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη», η κυριότερη δράση του συνδέεται με την επιδίωξη συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων της ΕΕ με εστίαση σε πόρους των διαρθρωτικών ταμείων που αφορούν σημαντικό αριθμό επιμέρους πεδίων πολιτικής. Η υψηλή διοικητική ικανότητα του ΕΟΕΣ υποστηρίζει τη δραστηριοποίηση και ανάληψη έργων είτε ως εταιρος είτε ως συντονιστής, λειτουργώντας παράλληλα και ως κίνητρο προσέλκυσης νέων μελών, ιδιαίτερα φορέων που αντιμετωπίζουν διοικητικές αδυναμίες και οι οποίες εμποδίζουν την αυτοτελή ανάπτυξη κινητοποίησης.

Παρά το γεγονός ότι ο ΕΟΕΣ προσφέρει πρόσβαση σε χρηματοδοτικούς πόρους και διευκολύνει τη διεθνή δραστηριοποίηση και εξωστρέφεια των τοπικών και περιφερειακών θεσμών διακυβέρνησης, ο βαθμός κινητοποίησης των ελληνικών αρχών δεν εμφανίζεται ιδιαίτερα εκτεταμένος ενώ εντοπίζονται και όψεις ασυνέχειας. Έτσι, επιβεβαιώνεται μεν ο αρχικός ισχυρισμός περί διευκόλυνσης της υποεθνικής κινητοποίησης στην υπερεθνική αρένα εξουσίας μέσω συμμετοχής σε ΕΟΕΣ αλλά όχι και της –προσοδοκώμενης– υψηλής συμμετοχής δρώντων. Η ύπαρξη μεσολαβητικών παραγόντων που δυσχεραίνουν ή/και αναστέλλουν τη συμμετοχή μελών, όπως η βραχυπρόθεσμη προσέγγιση του έργου του ΕΟΕΣ, η επιλογή αυτόνομης δραστηριοποίησης, η προτίμηση παραπληρωματικών διαύλων υπερεθνικής δράσης και οι περιορισμένοι πόροι των μελών συνιστούν παράγοντες ερμηνείας φαινομένων ασυνέχειας της κινητοποίησης επιμέρους θεσμικών δρώντων μέσω ΕΟΕΣ.

Η καλλιέργεια συνεργασιών μεταξύ των θεσμών (δια-οργανωσιακά, διαβαθμιδικά και ενδεχομένως και με τις εθνικές αρχές) συνιστά μέσο υποβοήθησης της υποεθνικής κινητοποίησης. Υπό αυτό το πλαίσιο, οι ΕΟΕΣ συμβάλλουν ιδιαίτερα ως σύγχρονη μορφή διακυβέρνησης στον ευρωπαϊκό χώρο προσφέροντας δυνατότητες συνεργατικών δράσεων σε υποεθνικές αλλά και εθνικές αρχές και προάγοντας δράσεις συνοχής. Παράλληλα, αποτελούν εργαλείο προώθησης της εδαφικής συνεργασίας. Δεδομένου ότι κατά τη διαδικασία εξέλιξης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης οι ΕΟΕΣ συνιστούν όχημα που καλλιεργεί συνέργειες με κοινωνικό, οικονομικό και εδαφικό αντίκτυπο, η περαιτέρω μελέτη τους, υπό συγκριτική θεώρηση, εκτιμάται ότι συγκροτεί πρόσφορο πεδίο μελλοντικής έρευνας.

Σημειώσεις

1. Στις 21.1.2008 εκκίνησε τη λειτουργία του ο ΕΟΕΣ «Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai».
2. Άρθρο 3 παρ. 1 Κανονισμού (ΕΕ) 1083.2006 όπως τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό (ΕΕ) 1302.2013, ΕΕ L 347. Με τον Κανονισμό του 2013 αναγνωρίστηκαν οι διαφορές που χαρακτήριζαν τα καθεστώτα των τοπικών και περιφερειακών φορέων μεταξύ των κρατών-μελών (ενιαίων, αποκεντρωμένων και ομοσπονδιακών κρατών-μελών).
3. Π.χ. σχήματα που αναπτύσσονται στα πλαίσια υλοποίησης επιχειρησιακών προγραμμάτων των διαρθρωτικών ταμείων της ΕΕ όπως το Interreg (στο πλαίσιο του στόχου της εδαφικής συνεργασίας κατά την προγραμματική περίοδο της πολιτικής συνοχής 2014-2020, πρώην κοινοτική πρωτοβουλία) ή διακρατικά προγράμματα συνεργασίας όπως οι μακροπεριφερειακές στρατηγικές (macro-regions). Για τις τελευταίες, η προστιθέμενη αξία μένει να αποδειχθεί δεδομένης της φύσης τους και των ειδικότερων προβλημάτων που αντιμετωπίζουν κατά την υλοποίηση δράσεων. Σχετ.: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με την προστιθέμενη αξία των μακροπεριφερειακών στρατηγικών», COM(2013) 468 τελικό, Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
4. Άρθρο 3 Κανονισμού (ΕΕ) 1083.2006 όπως τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό (ΕΕ) 1302.2013.
5. Άρθρο 10, όπ.π.
6. Επισημαίνεται και η λειτουργία του ΕΟΕΣ “Archimed” στον οποίο συμμετέχουν ελληνικές αρχές, εν τούτοις ο ΕΟΕΣ έχει την καταστατική έδρα του στην Ιταλία.
7. Ειδικότερα βλ.: Εύξεινη Πόλη (2015), Τροποποίηση-Κωδικοποίηση Καταστατικού και www.efxini.gr.
8. Ειδικότερα, συμμετείχαν οι Δήμοι: Αθηναίων, Αιγίνας, Αλμυρού, Αμπελοκήπων–Μενεμένης, Ανατολικής Μάνης, Αριστοτέλη, Ασπρούργου, Αχαρνών, Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης, Ζίτσας, Ιεράς Πόλεως Μεσολογγίου, Ιθάκης, Κρωπίας, Μεσσήνης, Μεταμόρφωσης, Νάξου και Μικρών Κυκλάδων, Νέας Προποντίδας, Νέστου, Οιχαλίας, Πηνειού, Πόρου, Πύδνας–Κολινδρού, Σητείας, Σκύρου Εύβοιας, Σπάρτης, Σπάτων-Αρτέμιδος, Φυλής, Χαϊδαρίου. Σχετ.: Committee of the Regions (2016: 81-82) και www.efxini.gr (πρόσβαση: 1.1.2017). Συναφώς, υπογραμμίζεται η δυνατότητα εισόδου και εξόδου μελών από τον ΕΟΕΣ που δύναται να μεταβάλλει τη σύνθεση.
9. Εύξεινη Πόλη (2015).
10. Με τον Κανονισμό (ΕΕ) 1299.2013 οι ΕΟΕΣ ορίζονται διαχειριστικές αρχές υλοποίησης έργων εδαφικής συνεργασίας διευρύνοντας το πεδίο δράσης τους.

11. Εύξεινη Πόλη (2015).
12. Το ύψος ορίζεται σε 0,12 ευρώ ανά κάτοικο ετησίως και κυμαίνεται μεταξύ €2.000 και €12.000. Ενδεικτικά, για την Περιφέρεια Αττικής το ύψος της ετήσιας συνδρομής το 2012 ανήλθε σε €12.000 (σχετ.: υπ' αριθμ. 58/2012 απόφαση Περιφ. Συμβουλίου Περιφέρειας Αττικής).
13. Committee of the Regions/METIS (2017: 58).
14. www.efxini.gr/el/erga (πρόσβαση: 1.11.2017).
15. Ενδεικτικά, στο πρόγραμμα εναλλακτικής διαχείρισης αποβλήτων “Zerowaste Pro (2013-2015)” συμμετείχαν δέκα ευρωπαϊκοί εταιροι με συντονιστή εταιρο την «Εύξεινη Πόλη».
16. Ενδείξεις αντλούνται από: Δήμος Κύμης, απόφαση Δημ. Συμβουλίου 398/2011· Δήμος Ελευσίνας, απόφαση Δημ. Συμβουλίου 166/2011· Περιφέρεια Αττικής, αποφάσεις Περιφ. Συμβουλίου αριθμ. 58/2012 και 353/2016· Δήμος Αθηναίων, απόφαση Δημ. Συμβουλίου αριθμ. 874/2017· Δήμος Αγίων Αναργύρων-Καματερού, απόφαση Δημ. Συμβουλίου 93/2017.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Callanan, M., & Tatham, M. (2014). «Territorial Interest Representation in the European Union: Actors, Objectives and Strategies». *Journal of European Public Policy*, 21 (2): 188-210.
- Committee of the Regions. (2007). *The European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC*. CdR 117/2007. Brussels: Committee of the Regions.
- Committee of the Regions/METIS. (2017). *EGTC Monitoring Report 2016 and Impacts of Schengen Area Crisis on the Work of EGTCs*. Brussels: European Union.
- De Sousa, L. (2013). “Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis”. *Journal of European Integration*, 35 (6): 669-687.
- Engl, A. (2016). “Bridging Borders Through Institution-Building: The EGTC as a Facilitator of Institutional Integration in Cross-Border Regions”. *Regional & Federal Studies*, 26 (2): 143-169.
- Evrard, E. (2016). “The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Towards a Supraregional Scale of Governance in the Greater Region SaarLorLux?”. *Geopolitics*, 21 (3): 513-537.
- Flockhart, T. (2010). “Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space”. *Journal of Common Market Studies*, 48 (4): 787-810.
- Goldsmith, M. (1993). «The Europeanisation of Local Government». *Urban Studies*, 30 (4/5): 683-699.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). “Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance”. *American Political Science Review*, 97 (2): 233-243.

- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Keating, M. (2008). "Thirty Years of Territorial Politics". *West European Politics*, 31 (1-2): 60-81.
- Lange, E. (2011). "EGTC – A 'Breath of fresh Air' for Practical Cross-Boarder Co-operation. Tracing the Legal Cross-B order Co-operation from the European Level to the Galicia-North of Portugal Cross-B order Region". *Regional Studies Association Annual International Conference*. University of Newcastle, 17-20 April.
- Nadalutti, E. (2013). "Does the 'European Grouping of Territorial Co-operation' Promote Multi-level Governance within the European Union?". *Journal of Common Market Studies*, 51 (4): 756-771.
- Oikonomou, G. (2016). "Bypassing a Centralised State: The Case of the Greek Subnational Mobilisation in the European Union". *Regional and Federal Studies*, 26 (1): 73-94.
- Spinaci, G., & Vara-Arribas, G. (2009). "The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): New Spaces and Contracts for European Integration?". *EIPASCOPE*, 2: 5-13.
- Svensson, S., & Nordlund, C. (2015). "The Building Blocks of a Euroregion: novel Metrics to Measure Cross-border Integration". *Journal of European Integration*, 37 (3): 371-389.
- Tatham, M. (2010). "With or without you"? Revisiting Territorial State-Bypassing in EU Interest Representation". *Journal of European Public Policy*, 17 (1): 76-99.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2001). *Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - Μια Λευκή Βίβλος*. Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή - COM(2001) 428 τελικό, ΕΕ C 287.