



Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων - Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Τμήμα Οικονομικών Επιστημών - Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Τμήμα Οργάνωσης και Διοίκησης Επιχειρήσεων - Πανεπιστήμιο Πειραιά

Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό

Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών

«Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση»

Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και μορφές συνεργασίας

Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

Α΄ και Β΄ βαθμού

Ρωξάνη Καραμέτου

Κόρινθος, Σεπτέμβριος 2016



Department of Political Studies and International Relations - University of Peloponnese

Department of Economics - Democritus University of Thrace

Department of Economics - Aristotle University of Thessaloniki

Department of Business Administration - University of Piraeus

Interuniversity Interdepartmental

Master Program in

«Local and Regional Government and Development»

**Multilevel governance and forms of cooperation between Local
Authorities of the 1st and 2nd degree**

Roxane Karametou

Corinth, September 2016

Ευχαριστίες

Η συγγραφή της διπλωματικής εργασίας για την «Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και τις μορφές συνεργασίας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού» ήταν μια πραγματικά υπέροχη και καρποφόρα εμπειρία, καθώς μέσω αυτής αφενός απέκτησα πολύτιμες γνώσεις αναφορικά με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρώπη και αφετέρου ενημερώθηκα για το τι ισχύει στην Ελλάδα και πως θα πρέπει οι δήμοι και οι περιφέρειες στη χώρα μας να την υιοθετήσουν προκειμένου να αποκτήσουν βέλτιστες πρακτικές από το εξωτερικό.

Θέλω καταρχήν να ευχαριστήσω τον κ. Παντελή Σκλιά, επιβλέποντα καθηγητή και Πρόεδρο του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Διεθνών Σχέσεων (ΠΕΔΙΣ) του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου και ιδιαίτερα τον καθηγητή κ. Ράλλη Γκέκα για τις κατευθύνσεις που μου έδωσε κατά τη διάρκεια της εκπόνησης της εργασίας. Οφείλω επίσης να ευχαριστήσω τον πρώην Περιφερειάρχη Αττικής και μέλος της Επιτροπής των Περιφερειών κ. Γιάννη Σγουρό, ο οποίος μου έδωσε τη δυνατότητα να συγκεντρώσω το υλικό από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών.

Τέλος, δεδομένου ότι η συγγραφή και η παρουσίαση της διπλωματικής εργασίας αποτελεί την τελευταία δραστηριότητα στα πλαίσια της φοίτησής μου στο Διαπανεπιστημιακό Διατμηματικό Πρόγραμμα Μεταπτυχιακών Σπουδών (ΔΔΠΜΣ) «Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση» νιώθω την ανάγκη να ευχαριστήσω όλους τους καθηγητές για τις πολύτιμες εμπειρίες και γνώσεις που μου χάρισαν καθώς και τη Γραμματεία του Τμήματος για την βοήθεια που μου πρόσφερε.

Περιεχόμενα

Περίληψη

Abstract

ΕΙΣΑΓΩΓΗ..... 1

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1: Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση – Συμμετοχή Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών στη διαμόρφωση πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

1.1 Εισαγωγή..... 3

1.2 Επιτροπή των Περιφερειών και πολυεπίπεδη διακυβέρνηση 3

1.3 Η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης για την Ευρώπη 6

1.4 Η Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση..... 9

1.5 Η Σύμπραξη για την οικοδόμηση της Ευρώπης..... 12

1.6 Ενθάρρυνση της συμμετοχής..... 12

1.7 Θεσμική εκπροσώπηση τοπικών και περιφερειακών αρχών 13

1.8 Πολιτική συνεργασία..... 14

1.9 Ενθάρρυνση της συμμετοχικής δημοκρατίας..... 14

1.10 Έρευνα Ευρωβαρομέτρου 16

1.11 Χάρτης για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρώπη 16

1.11.1 Καλές πρακτικές υπογραφής του Χάρτη της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης..... 21

1.12 Ανακεφαλαίωση..... 21

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2: Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ελλάδα

2.1 Εισαγωγή 22

2.2 Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα «Καλλικράτης» και ΕΕ 23

2.3 Πρόγραμμα «Καλλικράτης» και πολυεπίπεδη διακυβέρνηση 26

2.4 Ανακεφαλαίωση..... 28

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3: Μορφές συνεργασίας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

3.1 Εισαγωγή	29
3.2 Αρμοδιότητες Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού ..	30
3.3 Αρμοδιότητες Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β΄ βαθμού ..	32
3.4 Διαδημοτική και διαβαθμιδική συνεργασία – άλλες μορφές συνεργασίας	33
3.5 Καλές πρακτικές διαβαθμιδικής συνεργασίας.....	36
3.6 Ανακεφαλαίωση.....	40
ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ	42
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΠΗΓΕΣ	49

Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και μορφές συνεργασίας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού

Σημαντικοί Όροι: Επιτροπή των Περιφερειών, Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση, Περιφέρειες, Δήμοι, Πρόγραμμα «Καλλικράτης», Διαβαθμιδική Συνεργασία.

Περίληψη

Η παρούσα διπλωματική εργασία με τίτλο: «Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και μορφές συνεργασίας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού» εκπονήθηκε στα πλαίσια του ΔΔΠΜΣ «Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη και Αυτοδιοίκηση».

Στόχος της εργασίας είναι να προβάλλει τα οφέλη της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης η οποία βασίζεται στον σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας, με την οποία αποφεύγεται η συγκέντρωση των αποφάσεων σε ένα και μοναδικό επίπεδο εξουσίας και διασφαλίζεται οι πολιτικές να χαράσσονται και να υλοποιούνται στο πλέον ενδεδειγμένο επίπεδο.

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση βοηθά τις περιφέρειες και τους δήμους στο να αλληλοδιδάσκονται, να πειραματίζονται με καινοτόμες πολιτικές λύσεις, να ανταλλάσουν βέλτιστες πρακτικές και να αναπτύσσουν περαιτέρω τη συμμετοχική δημοκρατία, φέρνοντας την Ευρωπαϊκή Ένωση πιο κοντά στους πολίτες της.

Με το πρόγραμμα «Καλλικράτης» διασφαλίζεται πλέον στην Ελλάδα η ισότιμη συμμετοχή των δήμων και των περιφερειών, ως πραγματικών εταίρων στη χάραξη και στο συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής στο πολυεπίπεδο μοντέλο διακυβέρνησης της ΕΕ, όπως αυτό αποτυπώθηκε στη Λευκή Βίβλο για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση.

Επίσης στα πλαίσια εφαρμογής της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στη χώρα μας είναι αναγκαία η θεσμοθέτηση της συνεργασίας των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης, δηλαδή της διαβαθμιδικής συνεργασίας μεταξύ δήμων και περιφερειών για την προώθηση της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης, της κοινωνικής συνοχής και της παροχής υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Multilevel governance and forms of cooperation between Local Authorities of the 1st and 2nd degree

Keywords: Committee of the Regions, Multilevel Governance, Regions, Municipalities, «Kallikratis» Programme, Inter-collective Cooperation.

Abstract

This thesis entitled «Multilevel governance and forms of cooperation between Local Authorities of the 1st and 2nd degree» was conducted under the Interuniversity Interdepartmental Master Program in «Local and Regional Government and Development».

The aim of this thesis is to promote the benefits of multilevel governance, which is based on the respect for the principle of subsidiarity, which prevents centralizing of decisions at a single level of authority and ensures that policies are designed and implemented at the most appropriate level.

Multilevel governance helps regions and municipalities to teach each other, experiment with innovative policy solutions, exchange best practices and further develop participatory democracy, thus bringing the European Union closer to its citizens.

«Kallikratis» Programme now ensures the equal participation of municipalities and regions in Greece, as true partners in the planning and coordination of the European policy in the multilevel governance model of the EU, as reflected in the White Paper on Multilevel Governance.

In addition, within the framework of multilevel governance in our country, it is necessary that the cooperation between the two degrees of local authority is institutionalized, i.e. the inter-collective cooperation between municipalities and regions for the promotion of regional and local development, social cohesion and delivery of services to citizens and businesses.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Σκοπός της Εργασίας

Η εργασία αυτή έχει ως αντικείμενο την παρουσίαση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης τόσο στην Ευρώπη όσο και στην Ελλάδα καθώς και τις μορφές συνεργασίας των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) Α΄ και Β΄ βαθμού.

Σκοπός της εργασίας είναι η ανάδειξη και τα οφέλη της εφαρμογής της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και της συνεργασίας των ΟΤΑ και ποιος είναι ο ρόλος τους στη διαμόρφωση και την άσκηση της τοπικής και περιφερειακής πολιτικής.

Ερευνητικά ερωτήματα

- 1) Γιατί οι τοπικές και περιφερειακές αρχές της Ελλάδας θα πρέπει να υπογράψουν το «Χάρτη για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρώπη» και πως θα βοηθήσει στην εξέλιξη του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης;
- 2) Στη βάση ποιών αρχών η διαβαθμιδική συνεργασία, έχει εφαρμοστεί στην Ελλάδα;
- 3) Σε ποιους τομείς θα πρέπει να εφαρμοσθεί η διαβαθμιδική συνεργασία στην Ελλάδα;
- 4) Ποια θα είναι τα αποτελέσματα της εφαρμογής αυτής της συνεργασίας στους ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού;

Μεθοδολογία ανάπτυξης

Η μεθοδολογία ανάπτυξης που ακολουθήθηκε είναι η βιβλιογραφική έρευνα. Έγινε διεξοδική καταγραφή και αναλυτική κριτική – συζήτηση - αποτίμηση της επιστημονικής βιβλιογραφίας και έρευνας σχετικής με το υπό μελέτη θέμα. Ιδιαίτερα σημαντικές πληροφορίες αναζητήθηκαν τόσο σε βιβλιοθήκες όσο και στο διαδίκτυο και συγκεκριμένα στην επίσημη ιστοσελίδα της ΕτΠ, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, της Ελληνικής Εταιρείας Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης (ΕΕΤΑΑ), της Ένωσης Περιφερειών Ελλάδος (ΕΝ.Π.Ε), της Κεντρικής Ένωσης Δήμων Ελλάδος (ΚΕΔΕ) κλπ. Τέλος, στην τεκμηρίωση της εργασίας συνέτεινε η

μελέτη συνθηκών, κανονισμών, αποφάσεων και γνωμοδοτήσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της ΕτΠ και του Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

Διάρθρωση Κεφαλαίων

Η εργασία διαρθρώνεται σε τρία μέρη:

- Εισαγωγή, όπου καταγράφεται η γενική περιγραφή του γνωστικού αντικείμενου, η επιλογή του θέματος, καταγραφή των προβλημάτων, ο σκοπός, η σημασία και η μέθοδος ανάπτυξης.
- Το κυρίως θέμα, το οποίο διαρθρώνεται σε τρία κεφάλαια, όπου καταγράφονται αναλυτικά, στο πρώτο κεφάλαιο η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, η Λευκή Βίβλος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης της Επιτροπής των Περιφερειών (ΕτΠ), ο Χάρτης για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και καλές πρακτικές της εφαρμογής του Χάρτη. Στο δεύτερο κεφάλαιο αναφέρεται η εφαρμογή της στην Ελλάδα και στο τρίτο κεφάλαιο καταγράφεται οι μορφές συνεργασίας των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού. Τι προβλέπεται στο Πρόγραμμα «Καλλικράτης» και πως αυτό μπορεί να υλοποιηθεί σήμερα. Επίσης καταγράφονται κάποιες καλές πρακτικές διαβαθμιδικής συνεργασίας ΟΤΑ που ισχύουν στην Ευρώπη αλλά και στην Ελλάδα.
- Συμπεράσματα – προτάσεις, καταγράφεται η συνοπτική ανακεφαλαίωση των βασικών πτυχών της εργασίας, προτάσεις και κατευθύνσεις πολιτικής.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση – Συμμετοχή Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών στη διαμόρφωση πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης

1.1 Εισαγωγή

Στο κεφάλαιο αυτό περιγράφεται η έννοια και ο ρόλος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στη διαμόρφωση των πολιτικών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Ποιος είναι ο ρόλος της Επιτροπής των Περιφερειών (ΕτΠ) στην εφαρμογή της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και πως μέσα από τις ενέργειες της διαδόθηκε η έννοια αυτή.

Παρουσιάζεται η Λευκή Βίβλος και ο Χάρτης για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, όπου καλούνται τα κοινοτικά θεσμικά όργανα και τα Κράτη μέλη να ενισχύσουν ακόμη περισσότερο τη συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών αρχών στη διαμόρφωση και την υλοποίηση των κοινοτικών πολιτικών.

Κατά την υπογραφή του Χάρτη οργανώνονται διάφορες εκδηλώσεις, όπου στο πλαίσιο των εκδηλώσεων αυτών, προβάλλεται η ανταλλαγή ιδεών για τον εντοπισμό ορθών πρακτικών και καινοτόμων σχεδίων, η εύρεση δυναμικών εταίρων, καθώς και η συμμετοχή στην προετοιμασία και παρακολούθηση της εφαρμογής των πολιτικών της ΕΕ, σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και σε συνεργασία με τα ευρωπαϊκά όργανα.

1.2 Επιτροπή των Περιφερειών και πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Ένα από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, του οποίου η δράση συνδέεται σε μεγάλο βαθμό με τους ΟΤΑ είναι η ΕτΠ.

Η ΕτΠ είναι ένα συμβουλευτικό όργανο της ΕΕ, το οποίο ιδρύθηκε το 1992 με την Συνθήκη του Μάαστριχτ, συνεδρίασε για πρώτη φορά το 1994, με σκοπό να εκπροσωπηθούν οι περιφέρειες και οι πόλεις και γενικά η τοπική αυτοδιοίκηση των κρατών μελών της ΕΕ, έτσι ώστε οι αποφάσεις να λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες, σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας. Αποτελείται από τοπικούς και περιφερειακούς εκλεγμένους εκπροσώπους και από τα 28 κράτη μέλη. Μέσω της ΕτΠ, οι εκπρόσωποι μπορούν να διατυπώνουν τη γνώμη τους σχετικά με τη νομοθεσία της ΕΕ που έχει άμεσο αντίκτυπο στις περιφέρειες και τις πόλεις.

Η λειτουργία της ΕτΠ, το έργο αλλά και οι στόχοι της βασίζονται σε τρεις βασικές αρχές:

- Της Επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία η ΕΕ οφείλει να λαμβάνει αποφάσεις κοντά στον πολίτη, κατά συνέπεια δεν θα πρέπει να αναλαμβάνει πολιτικές που μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα σε εθνικό, περιφερειακό και πολιτικό επίπεδο.
- Της Εγγύτητας, σύμφωνα με την οποία κάθε επίπεδο διακυβέρνησης πρέπει να εκτελεί το έργο του με διαφάνεια, ώστε οι πολίτες να γνωρίζουν που να απευθύνονται για θέματα που τους αφορούν και με ποιους τρόπους να προβάλουν τις απόψεις τους.
- Της Εταιρικής Σχέσης, σύμφωνα με την οποία, η συμμετοχή όλων των βαθμίδων διακυβέρνησης στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, είναι απαραίτητη προκειμένου να επιτευχθεί μία ορθή ευρωπαϊκή διακυβέρνηση.

Η ΕτΠ δίνει στις περιφέρειες και στις πόλεις τη δυνατότητα να διατυπώνουν επίσημα τη γνώμη τους κατά τη νομοθετική διαδικασία της ΕΕ, μεριμνώντας ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι απόψεις και οι ανάγκες των περιφερειακών και τοπικών αρχών.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Συμβούλιο της ΕΕ και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο οφείλουν να ζητούν τη γνώμη της ΕτΠ κατά την κατάρτιση νομοθεσίας, για θέματα που αφορούν την τοπική και περιφερειακή αυτοδιοίκηση, όπως η υγεία, η εκπαίδευση, η απασχόληση, η κοινωνική πολιτική, η οικονομική και κοινωνική συνοχή, οι μεταφορές, η ενέργεια και η κλιματική αλλαγή. Σε περίπτωση που αυτό δεν γίνει, η ΕτΠ μπορεί να προσφύγει στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Μόλις η ΕτΠ λάβει μια νομοθετική πρόταση, καταρτίζει και εκδίδει γνωμοδότηση την οποία διαβιβάζει στα αρμόδια όργανα της ΕΕ. Η ΕτΠ εκδίδει επίσης γνωμοδοτήσεις με δική της πρωτοβουλία.

Έτσι οι τοπικές και περιφερειακές αρχές καλούνται να επιτελούν έναν πολυσύνθετο και πολύπλευρο ρόλο, συμμετέχοντας ως ισότιμοι εταίροι στη διαμόρφωση των πολιτικών της ΕΕ, εκπροσωπώντας τις πόλεις και τις περιφέρειές τους στην καρδιά της Ευρώπης. Ενώ παράλληλα, καλούνται να ενημερώνουν και να αφουγκράζονται τους πολίτες των τοπικών κοινωνιών για τα δρώμενα της ΕΕ και να μεταφέρουν τις απόψεις και επιθυμίες τους και πάλι πίσω, στο επίπεδο της Ένωσης. Με άλλα λόγια καλούνται να επιτελούν έναν ρόλο διαμεσολαβητή.

Η Συνθήκη της Λισσαβώνας, η οποία τέθηκε σε ισχύ το 2009, έρχεται να ενισχύσει το ρόλο της ΕτΠ και να προσδώσει στην τελευταία ένα ακόμη πιο δημοκρατικό, αδιάβλητο και περιεκτικό χαρακτήρα. Συγκεκριμένα, η συνθήκη επιβεβαιώνει το δικαίωμα της ΕτΠ να προσφεύγει στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για την υπεράσπιση των προνομίων της, καθώς επίσης και για την προάσπιση της αρχής της επικουρικότητας. Πρόκειται για ένα δικαίωμα το οποίο ήδη αναγνωρίστηκε από τη Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης. Η νέα αυτή ανάθεση ενισχύει τον πολιτικό ρόλο της ΕτΠ και της επιτρέπει ταυτόχρονα να ενεργεί πιο αποτελεσματικά προς όφελος των τοπικών αρχών στην ευρωπαϊκή σκηνή.

Σημαντικό για την ΕτΠ είναι και το ζήτημα της συμμετοχής. Η συμμετοχική διαδικασία στη λήψη αποφάσεων, αλλά και στην εφαρμογή πολιτικών, αποτελεί μια μεγάλη πρόκληση για τις ευρωπαϊκές δημοκρατίες. Η προσχώρηση των πολιτών στην ευρωπαϊκή διαδικασία συνιστά πρόκληση για την αξιοπιστία της ευρωπαϊκής δημοκρατίας. Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια οικοδομείται και η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση οργανώνεται με βάση τη συμμετοχή. Έτσι, οι ευρωπαίοι πολίτες που επιθυμούν να αποκαλούνται «ενεργοί πολίτες», οφείλουν πρωτίστως να ενημερώνονται σε ό,τι αφορά τα ευρωπαϊκά θέματα, αλλά και τα τοπικά ζητήματα της κοινωνίας τους, καθώς και να συμμετέχουν σε διαδικασίες διαβούλευσης.

Η ΕτΠ συμβάλλει επίσης στην υλοποίηση του μνημονίου συνεννόησης μεταξύ της ΕΕ και του Συμβουλίου της Ευρώπης, με στόχο την καθιέρωση μιας πανευρωπαϊκής συναίνεσης σχετικά με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, η οποία θεμελιώνεται στις δημοκρατικές αξίες και αρχές και στη συνταγματική βάση των θεμελιωδών δικαιωμάτων και κανόνων.¹

¹ Η Επιτροπή των Περιφερειών και το Κογκρέσο των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης συνεργάζονται για τον σκοπό αυτό στο πλαίσιο συμφωνίας συνεργασίας.

Κύρια καθίσταται λοιπόν για την ΕτΠ η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, η οποία συνεπάγεται την αμοιβαία ευθύνη των επιμέρους επιπέδων διακυβέρνησης, ενώ στηρίζεται σε όλες τις πηγές δημοκρατικής νομιμότητας και στην αντιπροσωπευτικότητα των ενδιαφερομένων. Η υλοποίηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης βασίζεται στον σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας, με την οποία αποφεύγεται η συγκέντρωση των αποφάσεων σε ένα και μοναδικό επίπεδο εξουσίας και διασφαλίζεται, ότι, οι πολιτικές χαράσσονται και υλοποιούνται στο πλέον ενδεδειγμένο επίπεδο.

1.3 Η έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης για την Ευρώπη

Με την έννοια πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, η ΕτΠ εννοεί κάθε συντονισμένη δράση της Ένωσης, των κρατών μελών και των τοπικών και περιφερειακών αρχών, η οποία βασίζεται στην εταιρική σχέση και στοχεύει στην χάραξη και υλοποίηση των πολιτικών της ΕΕ. Σ' αυτή τη βάση εισάγεται η έννοια της αμοιβαίας ευθύνης των επιμέρους επιπέδων διακυβέρνησης η οποία στηρίζεται σε όλες τις πηγές δημοκρατικής νομιμότητας και στην αντιπροσωπευτικότητα των ενδιαφερόμενων παραγόντων. Προκαλεί την από κοινού συμμετοχή των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης στη διατύπωση των κοινοτικών πολιτικών και την κοινοτικής νομοθεσίας μέσω διαφόρων μηχανισμών (διαβούλευση, αναλύσεις εδαφικού αντίκτυπου κλπ).

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση όπως εκφράζεται στους διάφορους τομείς της κοινοτικής παρέμβασης, βρίσκεται στο επίκεντρο των πολιτικών προτεραιοτήτων της ΕτΠ εδώ και μια δεκαετία. Σήμερα φαίνεται να αποτελεί προϋπόθεση ορισμένων πολιτικών και αποδεικνύεται ότι έχει καθοριστικό ρόλο σε όλα τα στάδια της ευρωπαϊκής διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Πράγματι διευκολύνει τη διαδραστικότητα και τη διασύνδεση στην ευρωπαϊκή κοινωνία μεταξύ του πολιτικού, οικονομικού, συνεταιριστικού, κοινωνικού και πολιτιστικού τομέα. Συμβάλει στην αποφυγή των αρνητικών επιδράσεων του διαμερισμού, διασφαλίζει την καλύτερη συνοχή και τη συνέχεια της εφαρμογής των κοινοτικών πολιτικών.

Η πολιτική αυτή πρωτοβουλία βασίζεται στη «Δήλωση του Βερολίνου» που υιοθέτησαν οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων στις 25 Μαρτίου 2007 στην οποία τονίζεται ότι : *«Υπάρχουν πολλοί στόχοι που δεν μπορούμε να τους πετύχουμε μόνοι μας, αλλά μόνο από κοινού. Τα καθήκοντα κατανέμονται μεταξύ της ΕΕ, των κρατών μελών και των περιφερειών και τοπικών αρχών τους».*

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση συνιστά μια δυναμική που χαρακτηρίζεται από οριζόντια και εγκάρσια διάσταση, όπου η πολιτική ευθύνη ουδόλως διαχέεται, αλλά αντίθετα, εάν οι μηχανισμοί και τα μέσα είναι κατάλληλα και εφαρμόζονται ορθά, προωθείται η υιοθέτηση της από κοινού απόφασης και εφαρμογής. Συνεπώς, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αντιπροσωπεύει μάλλον, ένα πολιτικό πλέγμα οργάνωσης της δράσης παρά έναν νομικό μηχανισμό και δεν μπορεί να νοηθεί αποκλειστικά υπό το πρίσμα του καταμερισμού των αρμοδιοτήτων.

Το 2001, στη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση², η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσδιόρισε πέντε αρχές στις οποίες βασίζεται η χρηστή διακυβέρνηση: διαφάνεια, συμμετοχή, υπευθυνότητα, αποτελεσματικότητα και συνοχή. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση διασφαλίζει την υλοποίηση των αρχών αυτών, τη διατήρηση και τη συμπλήρωσή τους.

Η υλοποίηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης βασίζεται στον σεβασμό της αρχής της επικουρικότητας. Ο σεβασμός της αρχής της επικουρικότητας και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση είναι έννοιες άρρηκτα συνδεδεμένες και η μία αφορά τις αρμοδιότητες των διαφορετικών επιπέδων εξουσίας και η άλλη δίνει έμφαση στην διαδραστικότητά τους.

Η ΕΕ βασίζεται σε μια βάση κοινών αξιών και θεμελιωδών δικαιωμάτων, η οποία καθιέρωσε σταδιακά ένα κοινό πολιτικό πνεύμα. Η επικουρικότητα, η αναλογικότητα, η εγγύτητα, η εταιρική σχέση, η συμμετοχή, η αλληλεγγύη, η αμοιβαία εμπιστοσύνη είναι διαρθρωτικές αρχές, οι οποίες διαπνέουν και καθοδηγούν την κοινοτική δράση. Καθορίζουν το ευρωπαϊκό πρότυπο προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων και κανόνων, στα οποία συγκαταλέγονται η περιφερειακή και τοπική αυτονομία και ο σεβασμός της πολυμορφίας. Η προώθηση και η προάσπιση του συγκεκριμένου προτύπου προϋποθέτει την επιμερισμένη ευθύνη όλων των επιπέδων εξουσίας.

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση δεν συνοψίζεται στη μετουσίωση ευρωπαϊκών ή εθνικών στόχων σε τοπική ή περιφερειακή δράση, αλλά πρέπει να γίνεται αντιληπτή ως μια διαδικασία ενσωμάτωσης των στόχων των περιφερειακών και τοπικών αρχών στις στρατηγικές της ΕΕ. Επίσης, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση πρέπει να ενισχύει και να διαμορφώνει τις αρμοδιότητες των περιφερειακών και τοπικών αρχών σε εθνικό επίπεδο, διευκολύνοντας με τον τρόπο αυτό την επεξεργασία και την υλοποίηση των κοινοτικών πολιτικών.

² Λευκή Βίβλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής COM(2001)

Πράγματι, οι προϋποθέσεις της χρηστής διακυβέρνησης βρίσκονται στα ίδια τα κράτη μέλη. Παρότι στην Ευρώπη παρατηρείται μια μη αναστρέψιμη τάση προς μια διαδικασία αποκέντρωσης, οπωσδήποτε άνισης αλλά γενικευμένης, οι δε προϋποθέσεις αυτής, της από κοινού διακυβέρνησης δεν πληρούνται πλήρως. Οι αρχές και οι μηχανισμοί διαβούλευσης, συντονισμού, συνεργασίας, αξιολόγησης, οι οποίοι διακηρύσσονται σε κοινοτικό επίπεδο, πρέπει να εφαρμοσθούν πρωτίστως στο εσωτερικό των κρατών μελών.

Η μετατόπιση των συστατικών στοιχείων μιας ευρωπαϊκής κοινωνίας βασισμένη στους πόρους, προς μια κοινωνία βασισμένη στη γνώση επιβάλλει την εξέλιξη των τρόπων διακυβέρνησης, η οποία θα πρέπει στο μέλλον να δώσει έμφαση σε μια συνολική και χωρίς αποκλεισμούς, οριζόντια διαδικασία, που θα οδηγήσει σε κοινοτικές στρατηγικές πιο επικεντρωμένες και στη θέσπιση συντονισμένων και ολοκληρωμένων κοινών πολιτικών.

Η συλλογική βούληση της ΕΕ, η οποία εκφράζεται μέσω των κοινών πολιτικών της και της χρηματοδότησής τους, συνεπάγεται την εξέλιξη του κοινοτικού προϋπολογισμού σύμφωνα με μια προοδευτική δυναμική ολοκλήρωσης, η οποία προβλέπει κοινοτικές δράσεις πειραματικού χαρακτήρα και αξιοποιεί όλες τις δυνατότητες που συνδέονται με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση.

Η κοινοτική μέθοδος πρέπει να παραμείνει ο ακρογωνιαίος λίθος της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης.³ Πράγματι, διασφάλισε έως τώρα την επιτυχία της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, αλλά πρέπει ωστόσο να μπορεί να προσαρμοσθεί ώστε να παραμείνει ένα αποτελεσματικό και διάφανο πρότυπο πολιτικής οργάνωσης.

Επίσης η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση εξυπηρετεί τους βασικούς πολιτικούς στόχους της ΕΕ: την Ευρώπη των πολιτών, την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική πρόοδο, τη βιώσιμη ανάπτυξη και τον ρόλο της ΕΕ ως παγκοσμίου παράγοντα. Ενισχύει τη δημοκρατική διάσταση της ΕΕ και αυξάνει την αποτελεσματικότητα των διαδικασιών της. Ωστόσο, δεν εφαρμόζεται σε όλες τις πολιτικές της Ένωσης, και σπάνια εφαρμόζεται με συμμετρικό ή ομοιογενή τρόπο.

³ Στη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε προτείνει μια ανανεωμένη κοινοτική μέθοδο ως πρότυπο για το μέλλον, πράγμα που σημαίνει ότι «η Επιτροπή προτείνει και εκτελεί τις πολιτικές, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο λαμβάνουν αποφάσεις, και οι εθνικοί και περιφερειακοί φορείς συμμετέχουν στη διαδικασία διαμόρφωσης πολιτικής της ΕΕ». COM(2001)428 τελικό.

Ένα από τα βασικά σημεία στη Δήλωση της Αθήνας, η οποία εγκρίθηκε κατά την 6^η Ευρωπαϊκή Διάσκεψη των Περιφερειών και των Πόλεων (7-8/3/2014, διοργανώθηκε από την ΕτΠ και την Περιφέρεια Αττικής), ήταν η καθιέρωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης ως πάγιας προσέγγισης. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση καθιστά δυνατό τον συντονισμό μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης και αποτελεί προαπαιτούμενο για να μπορέσει η στρατηγική «Ευρώπη 2020» να προσδώσει προστιθέμενη αξία στο πεδίο της ανάπτυξης, της απασχόλησης και της συνοχής. Τα εδαφικά σύμφωνα και οι πολυεπίπεδες συμφωνίες, με τη συμμετοχή των δημοσίων αρχών σε όλα τα επίπεδα, μπορούν να συμβάλλουν στην ανανέωση της στρατηγικής «Ευρώπη 2020».

1.4 Η Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Η ΕτΠ μετά τη Λευκή Βίβλο για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση και τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, το 2008, πρότεινε μία «Λευκή Βίβλο για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση». Μια Λευκή Βίβλος συνιστά «άτυπη» πράξη ενός οργάνου με σκοπό την έκφραση μιας θέσης ή μιας πολιτικής δέσμευσης χωρίς να παράγει νομικά αποτελέσματα.

Υιοθετώντας για πρώτη φορά στην ιστορία της μια Λευκή Βίβλο, η ΕτΠ πήρε την πρωτοβουλία να στείλει ένα μήνυμα με πολιτικό περιεχόμενο, την επομένη των ευρωεκλογών του 2009 και την παραμονή της ανανέωσης της θητείας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Κατόπιν προτάσεως του τότε προέδρου της ΕτΠ Luc Van den Brande, Μέλος του Κοινοβουλίου της Φλάνδρας, και του πρώτου αντιπροέδρου της ΕτΠ και Δημάρχου της Δουνκέρκης Michel Delebarre, η εν λόγω Λευκή Βίβλος για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση καλούσε τα κοινοτικά θεσμικά όργανα και τα Κράτη μέλη να ενισχύσουν ακόμη περισσότερο τη συμμετοχή των περιφερειακών αρχών στη διαμόρφωση και την υλοποίηση των κοινοτικών πολιτικών.

Για την προετοιμασία της Λευκής Βίβλου διοργανώθηκε ένας κύκλος εργασιών με εκπροσώπους του ακαδημαϊκού τομέα. Οι ομάδες εργασίας της ΕτΠ επέτρεψαν τη συμμετοχή στη διαδικασία αυτή περισσότερων από εξήντα εκπροσώπων του ακαδημαϊκού τομέα (ευρωπαϊκά ιδρύματα μελετών και ερευνών, πανεπιστήμια, «δεξαμενές σκέψης» κλπ.) με άξονα τρία θέματα: την έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, τα νομικά και πολιτικά

μέσα της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και τέλος την ενίσχυση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών πολιτικών.

Κατά τη διαδικασία της προετοιμασίας ελήφθησαν υπόψη οι απόψεις της κοινής γνώμης σχετικά με την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και την εφαρμογή της στο πλαίσιο της υλοποίησης των ευρωπαϊκών πολιτικών, με την αξιοποίηση συναφών ερευνών του ΕΥΡΩΒΑΡΟΜΕΤΡΟΥ⁴.

Η παρούσα Λευκή Βίβλος προτείνει σαφείς πολιτικές επιλογές για τη βελτίωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης και συνιστά την ενεργοποίηση συγκεκριμένων μηχανισμών και εργαλείων σε όλα τα στάδια της ευρωπαϊκής διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Προσδιορίζει πεδία δράσης και προβληματισμού που μπορούν να διευκολύνουν, προς το συμφέρον των πολιτών, τη χάραξη και την υλοποίηση των κοινοτικών πολιτικών⁵, αναλαμβάνει δεσμεύσεις για την ανάπτυξή τους και παρουσιάζει παραδείγματα από κοινού διακυβέρνησης. Αποτελεί, επιπλέον, την πρώτη συνεισφορά της ΕτΠ στην «Ομάδα Σοφών» στην οποία το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ανέθεσε να βοηθήσει την ΕΕ ούτως ώστε να προβλέψει και να αντιμετωπίσει με μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα τις μακροπρόθεσμες δυσκολίες (δηλαδή, με ορίζοντα το 2020-2030), λαμβάνοντας ως σημείο εκκίνησης τη Διακήρυξη του Βερολίνου της 25^{ης} Μαρτίου 2007.

Σύμφωνα με τον πρώην πρόεδρο της ΕτΠ κ. Luc Van den Brande, «η Σύμπραξη για την Οικοδόμηση της Ευρώπης είναι η κύρια πρόκληση που αντιμετωπίζει η ΕΕ. Οι προσδοκίες των πολιτών και οι βασικοί πολιτικοί στόχοι της ΕΕ πρέπει να συγκλίνουν. Η Ευρώπη των πολιτών, η οικονομική ανάπτυξη και η κοινωνική πρόοδος, καθώς και η αειφόρος ανάπτυξη θα επιτρέψουν την αντιμετώπιση των προκλήσεων της παγκοσμιοποίησης. Για αυτό το λόγο, η ΕτΠ προτείνει να αναπτυχθεί ένα πραγματικό πνεύμα συνεργασίας, που θα εγγυάται τη νομιμότητα, τη διαφάνεια και την αποτελεσματικότητα της κοινοτικής λειτουργίας, και κυρίως θα ευνοεί τη συμμετοχή στην ευρωπαϊκή διαδικασία.

Αυτό προϋποθέτει ότι οι τοπικές και περιφερειακές αρχές πρέπει να συμμετέχουν ως πλήρεις εταίροι στον τρόπο σύλληψης και εφαρμογής των ευρωπαϊκών πολιτικών. Συγκεκριμένα προτείνουμε 13 μέτρα για την υλοποίηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Η ΕτΠ θα

⁴ Eurobarometer survey αριθ. 307 Τεύχος (Wave) 70.1 Φθινόπωρο 2008

⁵ Η διαδικασία εκπόνησης της παρούσας Λευκής Βίβλου αποτέλεσε αντικείμενο συνεισφορών από τον ακαδημαϊκό κόσμο, μέσω των Εργαστηρίων της ΕτΠ, καθώς και προκαταρκτικής διαβούλευσης με τις κύριες ευρωπαϊκές οργανώσεις των εδαφικών αρχών

προσπαθήσει να αποδείξει μέσω παραδειγμάτων και ορθών πρακτικών γιατί αυτή η συνδιαχείριση είναι ορθή και αποτελεσματική. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση δεν είναι ουτοπία ή απλώς μια έννοια, είναι μια μέθοδος και μια λύση».

Ως προς την ΕτΠ, ο πρώην πρόεδρος της αναγνωρίζει ότι: «Ως εμπνευστές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στον κοινοτικό χώρο, πρέπει να συντελέσουμε στην εξέλιξη του οργάνου μας, ενισχύοντας το ρόλο του ως πολιτικής συνέλευσης και καθιστώντας προφανή την προστιθέμενη αξία και την αποτελεσματικότητά του στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ατζέντας.»⁶

Ο από κοινού συντάκτης της Λευκής Βίβλου, Michel Delebarre, επισήμανε ότι: «Πρέπει κυρίως να αναλάβουμε τις ευθύνες μας για την επαγρύπνηση όσον αφορά την κατανομή των ευθυνών μεταξύ της ΕΕ, των Κρατών και της τοπικής αυτοδιοίκησης, και την αξιολόγηση των τοπικών και περιφερειακών επιπτώσεων των ευρωπαϊκών αποφάσεων. Πρέπει επίσης να ανταποκριθούμε στην αποστολή μας ως Πρέσβων της Ευρώπης στις διάφορες ευρωπαϊκές περιφέρειες και πόλεις.»⁷ Σύμφωνα με τον Michel Delebarre, η Λευκή Βίβλος επιτρέπει τη δημιουργία προοπτικών για μια ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων «η οποία θα υπερβαίνει την απλώς νομική και συμβολαιογραφική ανάγνωση των αρμοδιοτήτων των μεν και των δε, πιθανή πηγή ανώφελων πολώσεων.»⁸

Η έκδοση της Λευκής Βίβλου σηματοδότησε την έναρξη δημόσιας διαβούλευσης από την ΕτΠ και άνοιξε τον δρόμο για ανταλλαγή απόψεων με τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα, κυρίως με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, αλλά και στους κόλπους των κρατών μελών.

Η Λευκή Βίβλος εγγράφεται σε μια αποφασιστική πολιτική προσέγγιση με στόχο τη «σύμπραξη για την οικοδόμηση της Ευρώπης» και θέτει δύο μεγάλους στρατηγικούς στόχους: την ενθάρρυνση της συμμετοχής στην ευρωπαϊκή διαδικασία και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κοινοτικής δράσης.

⁶ COR/09/75, Βρυξέλλες, 18.6.09

⁷ COR/09/75, Βρυξέλλες, 18.6.09

⁸ COR/09/75, Βρυξέλλες, 18.6.09

1.5 Η Σύμπραξη για την οικοδόμηση της Ευρώπης

Η ικανότητα της Ένωσης να εκπληρώσει τις αποστολές της και να επιτύχει τους κοινοτικούς στόχους εξαρτάται από τη θεσμική της οργάνωση και κυρίως από τον τρόπο διακυβέρνησής της. Η νομιμότητα, η αποτελεσματικότητα και η προβολή της κοινοτικής λειτουργίας εξασφαλίζονται από τη συνεισφορά όλων των παραγόντων. Διασφαλίζονται, ότι οι περιφερειακές και τοπικές αρχές είναι πραγματικοί «εταίροι» και όχι πλέον απλώς μεσάζοντες. Πράγματι, η σύμπραξη υπερβαίνει τη συμμετοχή και τη διαβούλευση. Συμβάλλει σε μια πιο δυναμική αντιμετώπιση και στην αυξημένη ανάληψη ευθυνών από τους διάφορους παράγοντες.

Η πρόκληση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης έγκειται, συνεπώς, στην συμπληρωματικότητα και στη συνάρθρωση μεταξύ θεσμικής διακυβέρνησης και διακυβέρνησης που διέπεται από εταιρική σχέση⁹.

Επομένως, πρέπει να ενθαρρυνθεί και να παροτρυνθεί η εξέλιξη της πολιτικής και διοικητικής νοοτροπίας στους κόλπους της ΕΕ. Οι ευρωπαίοι πολίτες δείχνουν να την επιθυμούν.

Προκαλεί την από κοινή συμμετοχή των διαφορετικών επιπέδων διακυβέρνησης στη διατύπωση των κοινοτικών πολιτικών και της κοινοτικής νομοθεσίας μέσω διάφορων μηχανισμών (διαβούλευση, αναλύσεις εδαφικού αντίκτυπου κλπ.).

1.6 Ενθάρρυνση της συμμετοχής

Η προσχώρηση των πολιτών στην ευρωπαϊκή διαδικασία συνιστά πρόκληση για την αξιοπιστία της ευρωπαϊκής δημοκρατίας. Η ευρωπαϊκή ιθαγένεια οικοδομείται και η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση οργανώνεται με βάση τη συμμετοχή. Η συμμετοχή διαθέτει δύο

⁹ Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη «διακυβέρνηση και την εταιρική σχέση στο εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, και μια βάση για τα σχέδια τον τομέα της περιφερειακής πολιτικής Α6- 0356/2008».

διαστάσεις: την αντιπροσωπευτική δημοκρατία, η οποία αποτελεί το θεμέλιό της, και τη συμμετοχική δημοκρατία, η οποία τη συμπληρώνει. Πράγματι, η χρηστή ευρωπαϊκή διακυβέρνηση προϋποθέτει τη συνεργασία των εκλεγμένων αρχών και των παραγόντων της κοινωνίας των πολιτών για το κοινό καλό.

Οι περιφερειακές και τοπικές αρχές είναι οι θεματοφύλακες μιας αδήριτης δημοκρατικής νομιμότητας. Λογοδοτούν άμεσα στους πολίτες, αντιπροσωπεύουν ένα εξέχον μέρος της δημοκρατικής νομιμότητας στο εσωτερικό της ΕΕ και ασκούν σημαντικό μέρος των πολιτικών εξουσιών.

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση πρέπει, για τον σκοπό αυτόν, να συνδυάσει τη θεσμική αναγνώριση των διαφορετικών επιπέδων εξουσιών στην Ευρώπη, χάρη σε κατάλληλους μηχανισμούς, με την οργάνωση της πολιτικής συνεργασίας και την παρότρυνση της ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας.

1.7 Θεσμική εκπροσώπηση τοπικών και περιφερειακών αρχών

Η θεσμική εκπροσώπηση των τοπικών και περιφερειακών αρχών εξασφαλίστηκε με τη συνθήκη του Μάαστριχτ και εδραιώθηκε κατά τις διαδοχικές θεσμικές μεταρρυθμίσεις. Η έναρξη της ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβόνας αποτέλεσε σταθμό για την θεσμική αναγνώριση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στη λειτουργία της ΕΕ. Από την άποψη αυτή, η ενίσχυση της εκπροσώπησης και της επιρροής των περιφερειακών και τοπικών αρχών στην κοινοτική διαδικασία λήψης αποφάσεων πρέπει, να προωθηθεί τόσο στο πλαίσιο της ΕτΠ όσο και στις δραστηριότητες του Συμβουλίου της ΕΕ.

Πράγματι, από το 1994, οι Συνθήκες παρέχουν τη δυνατότητα στις περιφέρειες, σύμφωνα με τις αντίστοιχες εθνικές θεσμικές δομές, να συμμετέχουν στις δραστηριότητες του Συμβουλίου της ΕΕ. Η άμεση αυτή συμμετοχή επιτρέπει στους εκπροσώπους των ενδιαφερόμενων περιφερειών να ενσωματωθούν στις αντιπροσωπεΐες των κρατών μελών και να διευθύνουν την εθνική αντιπροσωπεία.

Η ΕτΠ στο πλαίσιο αυτό καλεί τα κράτη μέλη να θεσπίσουν, όταν δεν υπάρχει δυνατότητα επίσημης εκπροσώπησης στο Συμβούλιο ή στις προπαρασκευαστικές επιτροπές του,

διαδικασίες εσωτερικής διαβούλευσης και συντονισμού με τις περιφερειακές και τοπικές αρχές προκειμένου να λαμβάνονται υπόψη οι αρμοδιότητές τους στο πλαίσιο εκπόνησης της εθνικής θέσης.

1.8 Πολιτική συνεργασία

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση προϋποθέτει αμοιβαία πίστη μεταξύ όλων των επιπέδων εξουσίας και των θεσμικών οργάνων, για την επίτευξη των κοινών στόχων. Το θεσμικό πλαίσιο είναι θεμελιώδους σημασίας, αλλά δεν αρκεί για την εξασφάλιση χρηστής διακυβέρνησης. Αντιθέτως, η καλή συνεργασία μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων πολιτικής εξουσίας και των θεσμικών οργάνων είναι απαραίτητη. Πρόκειται για μια συνεργασία βασισμένη στην εμπιστοσύνη και όχι στην αντιπαράθεση των διαφόρων πηγών πολιτικής και δημοκρατικής νομιμότητας.

Η πολιτική φύση της ΕτΠ και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προκαθορίζει τη στενή συνεργασία τους για την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμότητας της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, τόσο, στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών πολιτικών οικογενειών και ομάδων, όσο και στο πλαίσιο των διάφορων οργάνων τους λήψης αποφάσεων.¹⁰

1.9 Ενθάρρυνση της συμμετοχικής δημοκρατίας

Η διακυβέρνηση διαρθρώνεται ολοένα και περισσότερο σε δίκτυα και δίνει έμφαση σε μια δυναμική οριζόντια συνεργασία. Η εξέλιξη αυτή λαμβάνει υπόψη τη λειτουργία πολλών ενεργών δικτύων σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο στην Ευρώπη και ανά τον κόσμο. Το καθήκον της ΕτΠ απέναντι σε αυτούς τους διαμορφωτές της κοινής γνώμης είναι η σύνδεσή τους με την ευρωπαϊκή διαδικασία, ώστε να συμβάλουν στην επιτυχία των κοινών πολιτικών και στην αποδοχή τους από τους πολίτες.

¹⁰ Γνωμοδότηση της Επιτροπής Συνταγματικών Υποθέσεων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, PE 404.556 v02-00, 30/05/2008

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση φαίνεται επίσης να έχει μεγάλη σημασία για την προώθηση της ενεργού συμμετοχής του πολίτη στα κοινά και διασφαλίζει μια πολιτική αποκεντρωμένης επικοινωνίας, η οποία λαμβάνει περισσότερο υπόψη τις συγκεκριμένες και άμεσες προσδοκίες των πολιτών συμβάλλοντας σταδιακά στην κάλυψη της υστέρησης σε σχέση με τα κοινοτικά θεσμικά όργανα και τους πολιτικούς υπευθύνους.

Στόχος της αποκεντρωμένης επικοινωνίας για την Ευρώπη, είναι ειδικότερα η προώθηση της ενσωμάτωσης της ευρωπαϊκής διάστασης στην πολιτική διαχείριση, σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο, η διευκόλυνση της αλληλεπίδρασης με τα τοπικά και περιφερειακά μέσα ενημέρωσης και η χρησιμοποίηση σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο νέων καινοτόμων τεχνολογιών επικοινωνίας, και ιδίως των πόρων του εργαλείου του Παγκόσμιου Ιστού 2.0.

Επιπλέον, λειτουργεί ως κίνητρο για την οργάνωση πολιτικών συζητήσεων και δημόσιων συσκέψεων σχετικά με την Ευρώπη σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και, ως εκ τούτου, προωθεί την ενεργό συμμετοχή του πολίτη στα κοινά ενθαρρύνοντας τη συμμετοχή στα ευρωπαϊκά πράγματα. Μια τέτοια δημόσια σύσκεψη είναι οι ημέρες ελεύθερης εισόδου:

Η ευρωπαϊκή εβδομάδα Περιφερειών και Δήμων

Κάθε χρόνο η Επιτροπή των Περιφερειών και η Γενική Διεύθυνση REGIO της Ευρωπαϊκής Επιτροπής οργανώνουν στις Βρυξέλλες «τις ευρωπαϊκές ημέρες περιφερειών και δήμων»¹¹. Στο πλαίσιο μιας διοργανικής εταιρικής σχέσης διευρυμένης στην προεδρία της Ένωσης και στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η εκδήλωση συγκεντρώνει περισσότερους από 7.000 συμμετέχοντες και σχεδόν 250 εταίρους, γύρω από ένα θέμα που συνδέεται με την κοινοτική ατζέντα και τις ευρωπαϊκές προτεραιότητες των περιφερειακών και τοπικών αρχών. Εκεί συγκεντρώνονται, εθνικοί, περιφερειακοί και τοπικοί ευρωπαίοι πολιτικοί, εμπειρογνώμονες, εκπρόσωποι των κοινωνικοοικονομικών χώρων, των συνδικαλιστικών οργανώσεων, των χρηματοοικονομικών οργανισμών και της κοινωνίας των πολιτών.

¹¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/regions-and-cities/2016/index.cfm

1.10 Έρευνα Ευρωβαρομέτρου

Σύμφωνα με έρευνα του Ευρωβαρομέτρου (2008), η πλειονότητα των ευρωπαίων πολιτών θεωρεί ότι οι τοπικές και περιφερειακές αρχές δεν είναι μόνο τα πλέον αξιόπιστα όργανα από τα επίπεδα διακυβέρνησης αλλά, είναι και οι πλέον αρμόδιοι φορείς για να εξηγήσουν πώς οι ευρωπαϊκές πολιτικές επηρεάζουν την καθημερινή ζωή των πολιτών. Τα αποτελέσματα δείχνουν ότι οι τοπικές και περιφερειακές αρχές θεωρούνται το πλέον αξιόπιστο επίπεδο διακυβέρνησης στην Ευρώπη. Ενώ μόλις το ένα τρίτο των ευρωπαίων πολιτών εμπιστεύονται την κυβέρνηση της χώρας τους (34%), οι μισοί από αυτούς δηλώνουν ότι εμπιστεύονται τις τοπικές και περιφερειακές αρχές (50%), περισσότερο, δηλαδή, και από το δείκτη εμπιστοσύνης στην Ευρωπαϊκή Ένωση (47%).

Επιπλέον, ένα μεγάλο ποσοστό (59%) ευρωπαίων πολιτών θα ήθελε οι τοπικές και περιφερειακές αρχές να διαδραματίζουν μεγαλύτερο ρόλο στη διαδικασία λήψης αποφάσεων της ΕΕ.

Η έρευνα φανερώνει επίσης ότι οι πολίτες επιθυμούν να ενημερώνονται από όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης για τον τρόπο με τον οποίο οι ευρωπαϊκές πολιτικές επηρεάζουν την καθημερινή τους ζωή.

Στο ερώτημα ποιος θεωρούν ότι είναι ο καταλληλότερος για να τους εξηγήσει πώς οι πολιτικές της ΕΕ επηρεάζουν την καθημερινή τους ζωή, το 21% απάντησε τα μέλη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το 26% οι τοπικοί και περιφερειακοί αιρετοί αντιπρόσωποι και το 28% οι εθνικοί αντιπρόσωποι.

1.11 Χάρτης για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρώπη

Η ΕτΠ λαμβάνοντας υπόψη:

- Τη Λευκή Βίβλο για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση
- Τη γνωμοδότησή της, με τίτλο «Καλλιέργεια ενός ευρωπαϊκού πνεύματος πολυεπίπεδης διακυβέρνησης» (CdR 273/2011 fin)

- Την κατοχύρωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης ως θεμελιώδους αρχής για την εφαρμογή της πολιτικής συνοχής στο πλαίσιο των νέων κοινών διατάξεων που διέπουν τα διαρθρωτικά ταμεία (αρ. 5, Κανονισμός 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, 17/12/2013)
- Τον Ευρωπαϊκό Χάρτη της Τοπικής Αυτοδιοίκησης.

εξέδωσε στις 3/4/2014, με ψήφισμά της, τον Χάρτη για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρώπη.

Ο Χάρτης για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρώπη είναι ένα πολιτικό μανιφέστο των ευρωπαϊκών δήμων και περιφερειών, που καλεί όλες τις δημόσιες αρχές να εφαρμόζουν πραγματικά την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση κατά την καθημερινή χάραξη και υλοποίηση των πολιτικών τους.

Ο Χάρτης μπορεί να υπογραφεί από:

- Τις ευρωπαϊκές τοπικές και περιφερειακές αρχές: δήμους, νομαρχίες, διοικητικά διαμερίσματα, μητροπολιτικές περιοχές, επαρχίες, περιφέρειες, κλπ.
- Τις ευρωπαϊκές και εθνικές ενώσεις τοπικών και περιφερειακών αρχών, καθώς και τα δίκτυά τους.
- Τους αιρετούς εκπροσώπους όλων των επιπέδων διακυβέρνησης.

Σε μια χρονική στιγμή κατά την οποία η ΕΕ οδεύει προς έναν νέο πολιτικό κύκλο και εγκαινιάζει μια νέα περίοδο προγραμματισμού για μείζονος σημασίας ευρωπαϊκές πολιτικές, η ΕτΠ προτίθεται να υπενθυμίσει στους πολίτες ότι, η μεγαλύτερη συμμετοχή των περιφερειών και των πόλεων στο σχεδιασμό των διαφόρων πολιτικών αποτελεί τη μοναδική εγγύηση επιτυχημένης εφαρμογής και αξιολόγησης των πολιτικών της ΕΕ.

Ο Χάρτης στο προοίμιό του αναφέρει ότι επειδή στην ΕΕ πολλές αρμοδιότητες και ευθύνες είναι επιμερισμένες μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διακυβέρνησης, θα πρέπει να συνεργάζονται στο πλαίσιο εταιρικών σχέσεων για την επίτευξη μεγαλύτερης οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής στην Ευρώπη. Κανένα επίπεδο δεν μπορεί να αντεπεξέλθει μόνο του στις προκλήσεις που αντιμετωπίζει. Όλοι μαζί μπορούν να λύσουν τα συγκεκριμένα προβλήματα των πολιτών με καλύτερη συνεργασία και κοινά σχέδια για την αντιμετώπιση των κοινών προκλήσεων που έχουν ενώπιόν τους.

Θα πρέπει να υποστηρίζεται η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρώπη, ως «αρχή που συνίσταται στη συντονισμένη δράση της ΕΕ, των κρατών μελών και των τοπικών και περιφερειακών αρχών, με βάση τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, καθώς και τη σύμπραξη που γίνεται πράξη χάρη σε μια λειτουργική και θεσμοποιημένη συνεργασία κατά τον σχεδιασμό και την υλοποίηση των πολιτικών της ΕΕ». Στην προσπάθεια αυτή, θα πρέπει να σέβονται πλήρως την ισότητα της νομιμοποίησης και των ευθυνών κάθε επιπέδου, καθώς και την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας. Έχοντας επίγνωση της αλληλεξάρτησης και στοχεύοντας πάντα σε περισσότερη αποτελεσματικότητα, πιστεύουν ότι υπάρχουν σημαντικές δυνατότητες περαιτέρω ενίσχυσης μιας καινοτόμου και αποδοτικής πολιτικής και διοικητικής συνεργασίας των αρχών τους, με βάση τις ιδιαίτερες αρμοδιότητες και ευθύνες της καθεμίας.

Ο Χάρτης αυτός, ο οποίος καταρτίστηκε από την ΕτΠ της ΕΕ αποσκοπεί στη σύνδεση των περιφερειών και των δήμων από όλη την Ευρώπη, προωθώντας ταυτόχρονα την πολυμερή συνεργασία με κοινωνικούς φορείς όπως οι κοινωνικοί εταίροι, τα πανεπιστήμια, οι ΜΚΟ και οι αντιπροσωπευτικές οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών.

Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, με την οποία προκρίνεται η λήψη αποφάσεων στο πιο αποτελεσματικό επίπεδο και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες, αποδίδουν μεγάλη σημασία στην από κοινού ανάπτυξη πολιτικών λύσεων που ανταποκρίνονται στις ανάγκες των πολιτών.

Πιστεύουν ότι, ακριβώς μέσω της προσήλωσης στις θεμελιώδεις αξίες, αρχές και διαδικασίες της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης θα ανακύψουν νέες μορφές διαλόγου και σύμπραξης των δημόσιων αρχών στην ΕΕ και πέραν αυτής. Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση ενισχύει τη διαφάνεια, τη συμμετοχή, τον συντονισμό και την κοινή δέσμευση για την επίτευξη εύστοχα επιλεγμένων λύσεων. Μπορούν έτσι να χρησιμοποιήσουν την ποικιλομορφία της Ευρώπης σαν κινητήρια δύναμη για την αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων των περιοχών τους. Μέσω της πλήρους αξιοποίησης των δυνατοτήτων της ψηφιακής τεχνολογίας, δεσμεύονται να αυξήσουν τη διαφάνεια και να παρέχουν ποιοτικές και ευπρόσιτες δημόσιες υπηρεσίες στους πολίτες που εκπροσωπούν.

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση βοηθά τις περιφέρειες και τους δήμους στο να αλληλοδιδάσκονται, να πειραματίζονται με καινοτόμες πολιτικές λύσεις, να ανταλλάσσουν βέλτιστες πρακτικές και να αναπτύσσουν περαιτέρω τη συμμετοχική δημοκρατία, φέρνοντας

την ΕΕ πιο κοντά στους πολίτες της. Πιστεύουν ότι η υιοθέτηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης συμβάλλει στη βαθύτερη ολοκλήρωση της ΕΕ, ενισχύοντας ακόμη περισσότερο τους δεσμούς μεταξύ των περιοχών τους, πέραν των διοικητικών εμποδίων που ορθώνονται στην εφαρμογή των σχετικών κανονισμών και πολιτικών και των γεωγραφικών συνόρων που τους χωρίζουν.

Οι θεμελιώδεις αρχές του Χάρτη έχουν σχέση με το σεβασμό στις βασικές διαδικασίες εφαρμογής της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην Ευρώπη και συγκεκριμένα:

- Ανάπτυξη μιας διαφανούς, ανοιχτής και πλήρως συμμετοχικής διαδικασίας χάραξης των πολιτικών.
- Προώθηση της συμμετοχικής και της εταιρικής σχέσης των άμεσα αρμόδιων δημόσιων και ιδιωτικών φορέων καθ' όλη τη διαδικασία χάραξης των πολιτικών, μεταξύ άλλων μέσω των κατάλληλων ψηφιακών εργαλείων, με ταυτόχρονο σεβασμό των δικαιωμάτων όλων των θεσμικών φορέων.
- Ενίσχυση της αποτελεσματικότητας και της συνοχής των πολιτικών και προώθηση των δημοσιονομικών συνεργιών μεταξύ όλων των επιπέδων διακυβέρνησης.
- Τήρηση της επικουρικότητας και της αναλογικότητας κατά την χάραξη των πολιτικών.
- Εξασφάλιση της μέγιστης προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης.

Προσχωρώντας στον Χάρτη, οι υπογράφοντες αναλαμβάνουν τη δέσμευση να εφαρμόζουν πραγματικά την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση κατά την καθημερινή χάραξη και υλοποίηση των πολιτικών, μεταξύ άλλων με καινοτόμα και ψηφιακά μέσα. Προς τούτο, οφείλουν:

- Να προωθούν τη συμμετοχή των πολιτών σε όλες τις φάσεις εξέλιξης των πολιτικών.
- Να συνεργάζονται στενά με τις άλλες δημόσιες αρχές, πέραν των παραδοσιακών διοικητικών συνόρων, διαδικασιών και εμποδίων.
- Να ενθαρρύνουν τον ευρωπαϊκό προσανατολισμό εντός των πολιτικών οργάνων και των διοικητικών αρχών τους.
- Να προωθούν την ανάπτυξη των θεσμικών ικανοτήτων και να επενδύουν στην καλύτερη κατανόηση των πολιτικών από όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης.

- Να δημιουργούν δίκτυα των πολιτικών οργάνων και των διοικητικών αρχών τους από το τοπικό έως το ευρωπαϊκό επίπεδο και αντίστροφα, ενισχύοντας παράλληλα και τη διακρατική συνεργασία.

Οι παραπάνω αρχές είναι ζωτικής σημασίας για την αποτελεσματική εφαρμογή της εκάστοτε πολιτικής και έχουν κατοχυρωθεί στις νέες διατάξεις της ευρωπαϊκής πολιτικής για τη συνοχή, (Άρθρο 5 – «Εταιρική σχέση και πολυεπίπεδη διακυβέρνηση») καθίστανται δε εμφανείς, μεταξύ άλλων, στα εξής:

- Στις συμβάσεις εταιρικής σχέσης που θα πρέπει να συνάπτουν τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο της νέας πολιτικής για τη συνοχή, από κοινού με το σύνολο των κοινωνικοοικονομικών και θεσμικών φορέων, συμπεριλαμβανομένων των τοπικών και περιφερειακών αρχών.
- Στην υποχρέωση που επιβάλλεται πλέον τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο της υλοποίησης της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», να μεριμνούν για τη συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών αρχών.
- Στην προετοιμασία των εθνικών προγραμμάτων μεταρρυθμίσεων.
- Στον Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας, δηλαδή στο νομικό μέσο που χρησιμοποιείται για την εδαφική συνεργασία στην ΕΕ και παρέχει στους δήμους και στις περιφέρειες των διαφόρων κρατών μελών τη δυνατότητα να διαχειρίζονται μέτρα διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας.
- Σε διάφορα παραδείγματα προερχόμενα από το περιφερειακό επίπεδο, όπως το *contrat de projet Etat – Region* (σύμβαση έργου κράτους – περιφέρειας) στη Γαλλία, που επιτρέπει στην κυβέρνηση να συνάψει συμφωνία με μια περιφέρεια για την υλοποίηση ενός έργου που σχετίζεται με τα χωροταξικά σχέδια της εν λόγω περιφέρειας. Υπάρχει επίσης δυνατότητα συμμετοχής και άλλων δημόσιων φορέων (νόμων, αστικών κοινοτήτων, κλπ) ως εταίρων.

Ο Χάρτης δεν είναι νομικά δεσμευτικός, ωστόσο δεσμεύει τους υπογράφοντες να εξηγούν και να προωθούν την έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Τα οφέλη του Χάρτη αφορούν κυρίως, στη δυνατότητα μεγαλύτερης προβολής των πρωτοβουλιών που θα αναλαμβάνουν οι υπογράφοντες, καθώς οι πρωτοβουλίες αυτές θα παρουσιάζονται στον ιστότοπο του Χάρτη και σε εκδηλώσεις υψηλού επιπέδου που θα διοργανώνονται από τις τοπικές και περιφερειακές αρχές, τα κράτη μέλη και τα όργανα της ΕΕ. Στο πλαίσιο των εκδηλώσεων αυτών θα προβάλλεται η ανταλλαγή ιδεών για τον εντοπισμό ορθών πρακτικών

και καινοτόμων σχεδίων, η εύρεση δυνητικών εταίρων, καθώς και η συμμετοχή στην προετοιμασία και παρακολούθηση της εφαρμογής των πολιτικών της ΕΕ σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και σε συνεργασία με τα ευρωπαϊκά όργανα.

1.11.1 Καλές πρακτικές υπογραφής του Χάρτη της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης

Σήμερα πολλές τοπικές και περιφερειακές αρχές, κράτη μέλη και όργανα της ΕΕ έχουν υπογράψει το Χάρτη για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρώπη. Στην Ελλάδα ένας από τους πρώτους Δήμους (11 Νοεμβρίου 2014) που ανήκει στους συνυπογράφοντες του Χάρτη είναι ο Δήμος Νέας Προποντίδας¹². Απώτερος στόχος του ανωτέρω Δήμου είναι να αποκομίσει τη μέγιστη δυνατή ωφέλεια από τα πλεονεκτήματα που απορρέουν από τη σχετική συμμετοχή του.

Επίσης ο Δήμος Νέας Προποντίδας συμμετέχει ήδη από την 12^η Μαρτίου 2014 στο ευρωπαϊκό πρόγραμμα με τίτλο Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση για την ενίσχυση της στρατηγικής «ΕΥΡΩΠΗ 2020», ως εταίρος αδελφοποίησης με το Σλοβένικο Δήμο της Βέρχνικα (Vrhnika) σε θέματα ενεργειακής απόδοσης.

1.12 Ανακεφαλαίωση

Στο κεφάλαιο αυτό καταγράφηκαν οι σκοποί και τα οφέλη της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Προσχωρώντας στο Χάρτη οι υπογράφωντες αναλαμβάνουν δεσμεύσεις προκειμένου να χρησιμοποιούν την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση για την προώθηση ενός «ευρωπαϊκού προσανατολισμού» στο δήμο ή την περιφέρεια τους και να συνεργάζονται με όλα τα πολιτικά όργανα και τις διοικητικές αρχές, από το τοπικό επίπεδο ως το ευρωπαϊκό και αντιστρόφως.

¹² <http://www.nea-propontida.gr>

Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα την προώθηση της διασυνοριακής συνεργασίας με άλλους δήμους και περιφέρειες, πέραν των διοικητικών εμποδίων και των γεωγραφικών ορίων. Τον εκσυγχρονισμό των διοικητικών τους υπηρεσιών με πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων της ψηφιακής τεχνολογίας και άλλες καινοτόμες λύσεις, ώστε να αυξηθεί η διαφάνεια και να παρέχονται ποιοτικές και ευπρόσιτες δημόσιες υπηρεσίες στους πολίτες. Την προώθηση της συμμετοχής των πολιτών και της κοινωνίας των πολιτών στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων, αναπτύσσοντας έτσι περαιτέρω τη συμμετοχική δημοκρατία.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ελλάδα

2.1 Εισαγωγή

Στο δεύτερο κεφάλαιο επιχειρείται να παρουσιαστεί η προσπάθεια της Χώρας μας να εφαρμόσει την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση μέσα από τη Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα «Καλλικράτης». Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» αναβάθμισε το επιχειρησιακό δυναμικό των δήμων και των περιφερειών για την άσκηση μιας ολοκληρωμένης πολιτικής ανάπτυξης σε τοπικό επίπεδο με τη διαδικασία της αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων, και ειδικότερα, με την ενίσχυση του αναπτυξιακού χαρακτήρα των περιφερειών, ως βασική προϋπόθεση για την ισότιμη συμμετοχή τους στην ευρωπαϊκή διαδικασία.

Επίσης ο «Καλλικράτης» αποφεύγει τη συγκέντρωση αποφάσεων σε ένα και μοναδικό επίπεδο εξουσίας, προωθώντας τη συνυπευθυνότητα όλων των επιπέδων διοίκησης, στηριζόμενο σε όλες τις πηγές δημοκρατικής νομιμοποίησης των ενδιαφερόμενων φορέων και εν κατακλείδι, διασφαλίζοντας ότι οι πολιτικές χαράσσονται και υλοποιούνται στο πλέον κοντινό προς τον πολίτη επίπεδο διοίκησης.

2.2 Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα «Καλλικράτης» και ΕΕ

Το 2010 ψηφίστηκε η Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα «Καλλικράτης»¹³, στην οποία έγινε προσπάθεια μιας βαθιάς τομής στη συγκρότηση – αναδιάρθρωση του κράτους σε όλα τα επίπεδα, στις σχέσεις των επιπέδων και ποιο ειδικά στο ρόλο του τοπικού κράτους. Επικεντρώνοντας θα ξεχωρίζαμε δύο από τους στόχους αυτής της τομής:

- Προσαρμογή του κράτους στο σύνολό του σε ένα μοντέλο που συγκροτείται στον: περιορισμό του ρόλου του κράτους σε επιτελικό επίπεδο από τη μια και μια «τοπική αυτοδιοίκηση» με ένα σύνολο αποφασιστικών αρμοδιοτήτων από την άλλη, ώστε να ανταποκρίνεται στις ανάγκες αυτού που αποκαλείται «τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη», πάντα βέβαια μέσα από την ενίσχυση και διεύθυνση της αγοράς στην τοπική κλίμακα.
- Εναρμόνιση με το θεσμικό πλαίσιο και το μοντέλο διακυβέρνησης της ΕΕ, την κοινοτική χρηματοδότηση και τις αναπτυξιακές κατευθύνσεις της.

Η Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης αποσκοπούσε στην εξοικονόμηση πόρων των φορολογούμενων πολιτών μέσω του περιορισμού του αριθμού των ΟΤΑ και των νομικών τους προσώπων και στην εξορθολογισμένη διαχείριση.

Ταυτόχρονα, το σημαντικότερο πλεονέκτημα της Νέας Αρχιτεκτονικής ήταν η αναπτυξιακή της προοπτική. Η συγκρότηση και λειτουργική αυτοδυναμία των ΟΤΑ τους καθιστά ικανούς να διευκολύνουν, να ενθαρρύνουν και να στηρίξουν την ανάληψη τοπικών πρωτοβουλιών, να γίνουν δηλαδή, βασικός συντελεστής της τοπικής ανάπτυξης. Πρόκειται για μια ανάπτυξη νέου τύπου που τα κύρια χαρακτηριστικά της βασίζονταν στην αξιοποίηση των τοπικών και περιφερειακών συγκριτικών πλεονεκτημάτων, σεβασμό στο περιβάλλον και στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής.

Οι παραπάνω διαπιστώσεις καθιστούσαν επιτακτική μια συνολική προσέγγιση της χωρικής, διοικητικής και κυρίως της λειτουργικής αναδιάταξης της χώρας στην κατεύθυνση της

¹³ Νόμος 3852/2010 (ΦΕΚ 87/τ.Α' /7-6-2010)

ενίσχυσης του δημοκρατικού προγραμματισμού, της ισχυροποίησης των αναπτυξιακών δυνατοτήτων και της μείωσης των ανισοτήτων στην πρόσβαση των πολιτών σε ποιοτικές υπηρεσίες καθώς και της ενίσχυσης της δημοκρατικής λογοδοσίας και του ελέγχου.

Με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» επιχειρήθηκε ο συνολικός επανασχεδιασμός των επιπέδων διακυβέρνησης, σε μια Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης, μια Νέα Αρχιτεκτονική, η οποία:

- Κινήθηκε εντός του πλαισίου που ορίζει το Σύνταγμα: επιτελικό κράτος με αποκεντρωμένα όργανα εξοπλισμένα με αποφασιστικές αρμοδιότητες και δύο λειτουργικούς βαθμούς αυτοδιοίκησης, ικανούς να ανταποκριθούν στις ανάγκες σχεδιασμού και υλοποίησης της τοπικής και περιφερειακής ανάπτυξης, συνδυάζοντας τη δημοκρατική συμμετοχή με την αποτελεσματική διευθέτηση των τοπικών υποθέσεων και την εξυπηρέτηση των πολιτών.
- Άφησε πίσω τον παραδοσιακό συγκεντρωτισμό, αποκέντρωσε τη διοίκηση και της προσέδωσε χαρακτηριστικά όπως ευελιξία, αποτελεσματικότητα, αξιοποίηση τοπικών και περιφερειακών πλεονεκτημάτων που συναντώνται σε όλα τα προηγμένα κράτη. Εκτός από αναπτυξιακό εφελτήριο, η Νέα Αρχιτεκτονική επηρέασε και τα δημοσιονομικά μεγέθη, μέσω της αύξησης της αποτελεσματικότητας των ΟΤΑ και του κράτους γενικότερα, όπως επίσης συνέβαλλε θετικά στην εύρυθμη λειτουργία της αγοράς και τον περιορισμό φαινόμενων αδιαφάνειας και αθέμιτου ανταγωνισμού.
- Οργάνωσε την άσκηση της εξουσίας με όρους διεύρυνσης της συμμετοχής του πολίτη και εμπάθυνσης της δημοκρατίας, αλλά και ανάδειξης του ρόλου της κοινωνίας των πολιτών, των κοινωνικών οργανώσεων και του εθελοντισμού.
- Αξιοποίησε νέα εργαλεία και νέες μεθόδους της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και της αυτόματης εξυπηρέτησης, με διαδραστικές υπηρεσίες.
- Έγινε το θεσμικό «κλειδί» για την αλλαγή του αναπτυξιακού μοντέλου της χώρας, προσανατολίζοντας τις κρατικές δομές και λειτουργίες στις ανάγκες της πράσινης ανάπτυξης.
- Ενσωμάτωσε τις αρχές της διαφάνειας, της ανοιχτής διακυβέρνησης, της αξιολόγησης και της λογοδοσίας στη διοικητική λειτουργία αλλά και της αξιοκρατίας στην πρόσληψη του προσωπικού, που απάλλαξε πλέον την τοπική αυτοδιοίκηση (ΤΑ) από μια διαρκή κριτική.

Μερικά από τα αποτελέσματα της εφαρμογής και του ρόλου του Καλλικράτη είναι:

- Εναρμόνιση του ελληνικού μοντέλου διακυβέρνησης στο αντίστοιχο νομικό και θεσμικό πλαίσιο της ΕΕ με άξονα την πολιτική ότι η ανάπτυξη μιας περιοχής, ο σχεδιασμός και η αντιμετώπιση των προβλημάτων πρέπει να αντιμετωπίζονται στο χαμηλότερο δυνατό διοικητικό επίπεδο.
- Διαμόρφωση μιας κατάστασης πλήρους προσαρμογής του τοπικού κράτους στις κατευθύνσεις, αποφάσεις και τις στρατηγικές επιδιώξεις της ΕΕ με έναν αναβαθμισμένο ρόλο, μέσω των περιφερειών και της θεσμικής δυνατότητας συμμετοχής στα αντίστοιχα όργανα της ΕΕ (ΕτΠ), με στόχο την ενεργή εμπλοκή του τοπικού κράτους στη χάραξη και στο συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής, με βάση το «πολυεπίπεδο» μοντέλο διακυβέρνησης της ΕΕ.
- Αναγόρευση του τοπικού κράτους σε εργαλείο προς την πορεία ολοκλήρωσης της ΕΕ αλλά και σε μοχλό στην υπέρβαση της κρίσης.
- Δημιουργία ενός γενικού μοντέλου συνεργασίας ΕΕ και εθνικού κράτους που θα έχουν έναν επιτελικό ρόλο παρέχοντας κατευθύνσεις και μιας «αυτοδιοίκησης», η οποία μέσα από ένα μεγάλο εύρος αρμοδιοτήτων, διαχειρίζεται και αποφασίζει για πάρα πολλές πλευρές της καθημερινότητας των πολιτών.
- Διείσδυση των πολιτικών της ΕΕ σε κάθε πλευρά της δράσης των δήμων και των περιφερειών (εργασία – ανεργία, εργασιακές σχέσεις, κοινωνική πολιτική, αλληλεγγύη, επιχειρηματικότητα, ανάπτυξη).

Τέλος οι δήμοι και οι περιφέρειες:

- Έχουν αναβαθμισμένο και κρίσιμο ρόλο στη διαμόρφωση της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής της ΕΕ.
- Έχουν άμεση οργανική σύνδεση με το μοντέλο διακυβέρνησης της ΕΕ και αποτελούν εργαλεία ενίσχυσης της ολοκλήρωσης της ΕΕ.
- Ενισχύουν μέσω αυτού του ρόλου τους την κατεύθυνση διακυβέρνησης που προωθεί μια διαρκή διαδικασία μεταφοράς αρμοδιοτήτων που αποτελούσαν κρατικές λειτουργίες προς τα πάνω (ΕΕ), προς τα κάτω (τοπικό κράτος) και προς τα έξω (αγορά, κοινωνία των πολιτών).
- Με τις θεσμικές αναδιαρθρώσεις που έχουν γίνει τα τελευταία χρόνια στην ΕΕ, σε σχέση με τις δομές διακυβέρνησης και τις κατευθύνσεις υλοποίησης των κεντρικών

αποφάσεων, σε τοπικό-περιφερειακό επίπεδο, επιχειρείται η καλύτερη διείσδυση-εμπλοκή αλλά και έλεγχος των πολιτικών της ΕΕ και της αποτελεσματικότητάς τους στο τοπικό επίπεδο.

2.3 Πρόγραμμα «Καλλικράτης» και πολυεπίπεδη διακυβέρνηση

Με το συνολικό επανασχεδιασμό των επιπέδων διοίκησης της χώρας, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» προσπάθησε να διασφαλίσει πλέον την ισότιμη συμμετοχή των δήμων και των νέων αυτοδιοικούμενων περιφερειών, ως πραγματικών εταίρων στη χάραξη και στο συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής στο πολυεπίπεδο μοντέλο διακυβέρνησης της ΕΕ, όπως αυτό αποτυπώθηκε στη Λευκή Βίβλο για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση.

Πιο συγκεκριμένα, η σημερινή παγκόσμια κρίση υπογραμμίζει τη σημασία της χρηστής διακυβέρνησης, κυρίως σε ευρωπαϊκό επίπεδο, καθώς και την αναγκαιότητα της στενής συνεργασίας με τις περιφερειακές και τοπικές αρχές για τη χάραξη και υλοποίηση των κοινοτικών πολιτικών, δεδομένου ότι αυτές είναι αρμόδιες για την υλοποίηση του 70% περίπου της κοινοτικής νομοθεσίας, και επομένως διαδραματίζουν ουσιαστικό ρόλο στην υλοποίηση του ευρωπαϊκού σχεδίου για την οικονομική ανάκαμψη. Υπό αυτές τις συνθήκες, η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, προτείνοντας μια εδαφική και όχι πλέον τομεακή προσέγγιση στις στρατηγικές ανάπτυξης, ως αντίλογος στους περιορισμούς συγκεντρωτικών, τομεακών και κάθετων προσεγγίσεων που επικράτησαν επί μακρόν στην αναπτυξιακή βοήθεια, είναι μια στρατηγική επιλογή για τα κράτη-μέλη της ΕΕ, καθώς ενσωματώνει τους στόχους των περιφερειακών και τοπικών αρχών στις στρατηγικές της ΕΕ. Αυτό συνεπάγεται την αμοιβαία ευθύνη των επιμέρους επιπέδων διακυβέρνησης στη διατύπωση των κοινοτικών πολιτικών και τη μέγιστη αντιπροσωπευτικότητα των ενδιαφερόμενων φορέων.

Το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», αναγνωρίζοντας τον κρίσιμο ρόλο των ΟΤΑ για την εδαφική στρατηγική ανάπτυξης και λαμβάνοντας υπόψη τους δύο πρωταρχικούς στόχους της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, δηλαδή την ενθάρρυνση της συμμετοχής στην ευρωπαϊκή διαδικασία και την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κοινοτικής δράσης, προχώρησε σε σημαντικές στρατηγικές επιλογές.

Ως προς τον πρώτο στόχο, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» αναβαθμίζει το επιχειρησιακό δυναμικό των δήμων και των περιφερειών για την άσκηση μιας ολοκληρωμένης πολιτικής ανάπτυξης σε τοπικό επίπεδο με τη δυναμική διαδικασία αποκέντρωσης αρμοδιοτήτων, και ειδικότερα, με την ενίσχυση του αναπτυξιακού χαρακτήρα των περιφερειών, ως βασική προϋπόθεση για την ισότιμη συμμετοχή τους στην ευρωπαϊκή διαδικασία.

Περαιτέρω, με την πρόβλεψη της συμμετοχής των δήμων και περιφερειών σε συμφωνίες και δίκτυα κρατικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών στο εξωτερικό, και την εδραίωση της θεσμικής εκπροσώπησής τους σε προγράμματα και δράσεις της ΕΕ και του Συμβουλίου της Ευρώπης, προσπάθησε να προάγει την κινητοποίηση τους εντός της ευρωπαϊκής διαδικασίας και τη σύμπραξή τους στους λειτουργικούς μηχανισμούς της εδαφικής συνεργασίας.

Άλλωστε, ο σεβασμός της αρχής της επικουρικότητας και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση συνιστούν έννοιες άρρηκτα συνδεδεμένες: η μία αφορά αρμοδιότητες των διαφορετικών επιπέδων εξουσίας και η άλλη δίνει έμφαση στη διαδραστικότητά τους.

Μάλιστα, για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της κοινοτικής δράσης και την επίτευξη των στόχων της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» προβλέπει και για τους δύο βαθμούς αυτοδιοίκησης τη δυνατότητα συμμετοχής σε ευρωπαϊκούς ομίλους εδαφικής συνεργασίας (ΕΟΕΣ), στο επίκεντρο της δρομολόγησης, θέσπισης και διαχείρισης των οποίων βρίσκεται η διάσταση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης με την προώθηση μιας διευρυμένης εταιρικής σχέσης των δημόσιων αρχών με τους κοινωνικοοικονομικούς φορείς.

Σε δεύτερο επίπεδο, με τη θεσμική αναγνώριση της συλλογικής λειτουργίας της αυτοδιοίκησης, με όργανα όπως η Εκτελεστική Επιτροπή, οι αντιδήμαρχοι και οι αντιπεριφερειάρχες με τοπική αρμοδιότητα, η Οικονομική Επιτροπή, η Επιτροπή Ποιότητας ζωής, της εσωτερικής αποκέντρωσης για τους νέους ΟΤΑ και με την πρόβλεψη του συμπαραστάτη του δημότη και της επιχείρησης, το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», ικανοποιώντας τη σύσταση της Λευκής Βίβλου για την εφαρμογή στο εσωτερικό των κρατών-μελών, αρχών και μηχανισμών διαβούλευσης, συντονισμού, συνεργασίας και αξιολόγησης που διακηρύσσονται σε κοινοτικό επίπεδο, αποφεύγει τη συγκέντρωση αποφάσεων σε ένα και μοναδικό επίπεδο εξουσίας, προωθώντας τη συνυπευθυνότητα όλων των επιπέδων διοίκησης, στηριζόμενο σε όλες τις πηγές δημοκρατικής νομιμοποίησης των

ενδιαφερόμενων φορέων, και εν κατακλείδι, διασφαλίζοντας ότι οι πολιτικές χαράσσονται και υλοποιούνται στο πλέον κοντινό προς τον πολίτη επίπεδο διοίκησης.

Υλοποιώντας τη σύσταση της Λευκής Βίβλου για τόνωση της συμμετοχικής δημοκρατίας, της διαφάνειας και την εφαρμογή μιας ηλεκτρονικής διακυβέρνησης χωρίς αποκλεισμούς, οι ρυθμίσεις που περιέχονται στο Πρόγραμμα «Καλλικράτης» εμβαθύνουν τη συμμετοχική δημοκρατία και τη συνεργασία των αιρετών αρχών και των φορέων της κοινωνίας των πολιτών, με εργαλεία όπως η Επιτροπή Διαβούλευσης, το συμβούλιο ένταξης μεταναστών αλλά και με την υιοθέτηση εφαρμογών ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, υλοποιώντας, με αυτό τον τρόπο, τις αρχές της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, της διαφάνειας, της συμμετοχής, της λογοδοσίας, της αποτελεσματικότητας και της συνοχής.

Η περιφερειακή αυτοδιοίκηση και η πρωτοβάθμια τοπική αυτοδιοίκηση συνιστούν αυτόνομα συστήματα διοίκησης με ξεχωριστές αρμοδιότητες και λειτουργίες. Η δημιουργία μιας ενιαίας αποκεντρωμένης διοίκησης εξασφαλίζει την αποσυγκέντρωση αρμοδιοτήτων της κεντρικής διοίκησης, και τον καλύτερο συντονισμό των διαφόρων περιφερειακών υπηρεσιών των υπουργείων. Παράλληλα, με την συγκρότηση αιρετών περιφερειών διευρύνονται σημαντικά οι αρμοδιότητες της αυτοδιοίκησης, εξασφαλίζονται νέοι πόροι και παρέχονται νέα μέσα για την διεκπεραίωση του ρόλου και των λειτουργιών της. Άλλωστε, η συμπληρωματικότητα και συνοχή των λειτουργιών της κρατικής διοίκησης με την τοπική αυτοδιοίκηση υπηρετούν ένα κοινό σκοπό – την προαγωγή της κοινωνικής ευημερίας και την ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή της χώρας. Για το λόγο αυτό το κάθε διοικητικό επίπεδο καταρτίζει το δικό του αναπτυξιακό σχέδιο, στο πλαίσιο του δημοκρατικού προγραμματισμού και της αρχής της επικουρικότητας.

2.4 Ανακεφαλαίωση

Σε κεφάλαιο αυτό είδαμε ότι το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» είχε ως στόχο την εξασφάλιση για τη σύγχρονη αυτοδιοίκηση του χαρακτήρα της εγγύτητας στη λήψη αποφάσεων, της χρηστής διακυβέρνησης, της εποπτείας και του ελέγχου, της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής, της ενίσχυσης του ρόλου και των δικαιωμάτων του πολίτη, του σεβασμού των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και ουσιαστικά της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης.

Έτσι θα διασφαλιζόνταν η ισότιμη συμμετοχή των δήμων και των περιφερειών, ως πραγματικοί εταίροι στη χάραξη και στο συντονισμό της ευρωπαϊκής πολιτικής στο πολυεπίπεδο μοντέλο διακυβέρνησης της ΕΕ, όπως αυτό αποτυπώθηκε στη Λευκή Βίβλο για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση. Θα είχαν αναβαθμισμένο και κρίσιμο ρόλο στη διαμόρφωση της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής της ΕΕ. Στην πραγματικότητα όμως πολλά από τα παραπάνω δεν υλοποιήθηκαν.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

Μορφές συνεργασίας Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης

3.1 Εισαγωγή

Στο κεφάλαιο αυτό γίνεται μια γενική αναφορά στις αρμοδιότητες και στις μορφές συνεργασίας των ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού. Αναλυτικά θα περιγραφούν η διαδημοτική και η διαβαθμιδική συνεργασία. Η συνεργασία αυτή εμπλέκει ένα αριθμό τοπικών αρχών που ενώνουν τις δυνάμεις τους, με στόχο να αναπτύξουν και να διαχειριστούν αποτελεσματικότερα τις δημόσιες υπηρεσίες και τις υποδομές και να ανταποκριθούν με τον καλύτερο τρόπο στις ανάγκες των πολιτών, παρέχοντας καλύτερης ποιότητας υπηρεσίες και ενισχύοντας την τοπική ανάπτυξη. Με τη συνεργασία των δήμων και των περιφερειών πραγματοποιούνται κοινές δράσεις τόσο αναφορικά με την οργάνωση όσο και τη λειτουργία τους.

Στο τέλος του κεφαλαίου θα παρουσιαστούν ορισμένες καλές πρακτικές ιδιαίτερα σε ευρωπαϊκό επίπεδο οι οποίες αναφέρονται στη διαβαθμιδική συνεργασία των ΟΤΑ σε διάφορα θέματα, όπως η ανάπτυξη και η απασχόληση, η καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής, η διασυνοριακή συνεργασία, η ανάπτυξη και η επικουρικότητα.

3.2 Αρμοδιότητες Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ βαθμού

Οι δήμοι συγκροτούν τον πρώτο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης και ως έκφραση της λαϊκής κυριαρχίας αποτελούν θεμελιώδη θεσμό του δημόσιου βίου των Ελλήνων, όπως αυτός κατοχυρώνεται από τις διατάξεις του άρθρου 102 του Συντάγματος και του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας που κυρώθηκε με το ν. 1850/1989 (ΦΕΚ 144/τ. Α΄).

Ο Χάρτης δεσμεύει τα Κράτη Μέλη που έχουν επικυρώσει τη Συνθήκη να εγγυώνται την πολιτική, διοικητική και οικονομική αυτονομία των τοπικών αρχών. Προνοεί ότι η αρχή της ΤΑ οφείλει να αναγνωρίζεται στην εσωτερική νομοθεσία και, εάν αυτό είναι δυνατό, στο Σύνταγμα. Οι τοπικές αρχές οφείλουν να εκλέγονται με καθολική ψηφοφορία και είναι το πιο πρώιμο νομικό όργανο για την καθιέρωση της αρχής της επικουρικότητας.

Οι τοπικές αρχές, ενεργώντας εντός των ορίων του νόμου, θα πρέπει να είναι σε θέση να ρυθμίζουν και να διαχειρίζονται ένα σημαντικό μέρος των δημοσίων υποθέσεων με δική τους αποκλειστική ευθύνη και προς το συμφέρον του τοπικού πληθυσμού.

Ο Χάρτης θεωρεί ότι οι δημόσιες υποθέσεις θα πρέπει να ασκούνται κατά προτίμηση από τις αρχές που είναι εγγύτερα προς τους πολίτες, ενώ ένα υψηλότερο επίπεδο διοίκησης θεωρείται κατάλληλο μόνο όταν ο συντονισμός ή η παραχώρηση των αρμοδιοτήτων είναι αδύνατη ή λιγότερο αποτελεσματική στο αμέσως κατώτερο διοικητικό επίπεδο. Για το σκοπό αυτό, ο Χάρτης θέτει τις προϋποθέσεις που αφορούν την προστασία των ορίων των τοπικών αρχών, την ύπαρξη των κατάλληλων διοικητικών δομών και πόρων για την εκπλήρωση της αποστολής τους, τους όρους υπό τους οποίους οι αρμοδιότητες αυτές θα ασκούνται, τους οικονομικούς πόρους των τοπικών αρχών και τη νομική προστασία της ΤΑ. Τα όρια της διοικητικής εποπτείας των τοπικών αρχών εκτείνονται μέχρι τον έλεγχο νομιμότητας της δράσης τους.

Σύμφωνα με τις διατάξεις των Νόμων 3463/2006 (ΦΕΚ114/8-6-2006/τ. Α΄) «Κύρωση του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων (ΚΔΚ)» και 3852/2010 (ΦΕΚ 87/τ. Α΄/7-6-2010) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα «Καλλικράτης» όπως αυτές τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν, οι δημοτικές αρχές διευθύνουν και ρυθμίζουν όλες τις τοπικές υποθέσεις, σύμφωνα με τις αρχές της

επικουρικότητας και της εγγύτητας, με στόχο την προστασία, την ανάπτυξη και τη συνεχή βελτίωση των συμφερόντων και της ποιότητας ζωής της τοπικής κοινωνίας.

Με το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», μεταφέρθηκαν στους δήμους διευρυμένες αρμοδιότητες, ιδίως από τις πρώην Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, στους τομείς, της παιδείας, της πρόνοιας, της υγείας, της απασχόλησης, της έκδοσης οικοδομικών αδειών και πολεοδομικών εφαρμογών, κλπ.

Με πρόσθετο κριτήριο την αρχή της εγγύτητας των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τον πολίτη και με ορισμό της υπόθεσης ως τοπικής, μεταφέρθηκαν σειρά πρόσθετων αρμοδιοτήτων για τις οποίες καταβλήθηκε προσπάθεια να ενταχθούν στους ήδη διαμορφωμένους θεματικούς τομείς αρμοδιοτήτων σύμφωνα με το άρθρο 75 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων. Σημειώνεται ότι οι αρμοδιότητες αυτές ασκούνταν από τις Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις.

Ιδιαίτερη έμφαση έχει δοθεί στον τομέα των πολεοδομικών εφαρμογών, στον αγροτικό τομέα, στον αναπτυξιακό, στη λειτουργική υποστήριξη των σχολικών δομών, στον τομέα του περιβάλλοντος, καθώς και σ' εκείνο της εύρυθμης λειτουργίας των πόλεων.

Ορισμένες αρμοδιότητες στους τομείς Γεωργίας, Κτηνοτροφίας, Αλιείας, Δημόσιας Υγείας και Προστασίας του Περιβάλλοντος, ασκήθηκαν από 1-1-2013 με γνώμονα τη διασφάλιση πληρέστερων αντίστοιχων λειτουργικών υποδομών από τους δήμους, καθώς και την εξειδικευμένη στελέχωσή τους.

Οι αρμοδιότητες των δήμων αφορούν, κυρίως, τους παρακάτω θεματικούς τομείς:

- Ανάπτυξης
- Περιβάλλοντος
- Ποιότητας Ζωής και Εύρυθμης Λειτουργίας των Πόλεων και των Οικισμών
- Απασχόλησης
- Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης
- Παιδείας, πολιτισμού και αθλητισμού
- Πολιτικής Προστασίας
- Αγροτική Ανάπτυξης – Κτηνοτροφίας – Αλιείας

Επίσης οι δήμοι και οι κοινότητες ασκούν, σε τοπικό επίπεδο και κρατικού χαρακτήρα αρμοδιότητες, οι οποίες τους έχουν ανατεθεί για την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών, σύμφωνα με τη σχετική νομοθεσία.

3.3 Αρμοδιότητες Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Β΄ βαθμού

Με την επιχειρούμενη ανασυγκρότηση του δεύτερου βαθμού αυτοδιοίκησης σε λιγότερες και ισχυρότερες μονάδες, με βάση τη διάταξη του άρθρου 102 παρ.1 του Συντάγματος, που ορίζει, ότι μπορεί να ανατίθεται στους ΟΤΑ η άσκηση αρμοδιοτήτων, οι οποίες συνιστούν αποστολή του Κράτους και εντεύθεν τη δημιουργία ενός σύγχρονου συστήματος διακυβέρνησης, τη συγκρότηση συστήματος εσωτερικής αποκέντρωσης, τη δημοσιονομική χειραφέτηση και την υιοθέτηση σύγχρονων και ποιοτικών μεθόδων διοικητικής δράσης, η περιφέρεια, ως δεύτερος βαθμός αυτοδιοίκησης, μπορεί να αναλάβει και να εκπληρώσει, ανεμπόδιστα, την ιδιαίτερη αποστολή της.

Στις περιφέρειες μεταφέρθηκαν αρμοδιότητες των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων, που καταργήθηκαν, εκτός από εκείνες οι οποίες μεταφέρθηκαν στους δήμους.

Σημαντικές αρμοδιότητες, που ασκούσαν από την Κρατική Περιφέρεια, με εξαίρεση όσες έπρεπε να παραμείνουν στα αποκεντρωμένα όργανα του κράτους, χάριν της ενότητας της κρατικής πολιτικής, σε ολόκληρη την επικράτεια, όπως τα θέματα χωροταξίας – πολεοδομίας, δασικής και μεταναστευτικής πολιτικής. Η περιφέρεια γίνεται ο βασικός πυλώνας του αναπτυξιακού προγραμματισμού, ενώ κομβικός καθίσταται ο ρόλος της, ως προς τα έργα και τις υποδομές. Βασική προϋπόθεση είναι η επαρκής στελέχωση αλλά και η αξιοποίηση της πείρας και της τεχνογνωσίας που έχουν αποκτήσει μέχρι σήμερα οι αντίστοιχες υπηρεσίες των Κρατικών Περιφερειών, ορισμένες από τις οποίες μεταφέρθηκαν μαζί με το προσωπικό τους και τους πόρους τους, στις νέες περιφέρειες.

Προς διασφάλιση της συστηματικής παράθεσης των αρμοδιοτήτων τις οποίες θα ασκεί η περιφέρεια επιχειρήθηκε η ένταξη τούτων, κατά συναφείς τομείς.

Οι τομείς αυτοί επικεντρώνονται στους εξής άξονες:

- Προγραμματισμού – Ανάπτυξης

- Γεωργίας – Κτηνοτροφίας
- Φυσικών Πόρων – Ενέργειας – Βιομηχανίας
- Απασχόλησης – Εμπορίου – Τουρισμού
- Μεταφορών – Επικοινωνιών
- Έργων – Χωροταξίας – Περιβάλλοντος
- Υγείας
- Παιδείας - Πολιτισμού – Αθλητισμού
- Πολιτικής Προστασίας και Διοικητικής Μέριμνας

Στο πλαίσιο διάρθρωσης των ανωτέρω τομέων προκρίθηκε η μεθοδολογία της εξειδικευμένης παράθεσης των ασκούμενων αρμοδιοτήτων σε ενδεικτικό επίπεδο υπό την έννοια ότι δια του τρόπου αυτού δημιουργείται και τεκμήριο άσκησης κάθε υπερτοπικού χαρακτήρα αρμοδιότητας από την περιφέρεια, εφόσον δεν έχει ανατεθεί, δια τυπικού ή ουσιαστικού νόμου στην Αποκεντρωμένη Κρατική Διοίκηση.

Εξάλλου ο ειδικός προσδιορισμός τους όχι μόνο δημιουργεί ασφάλεια δικαίου, αλλά, κυρίως, αποτρέπει την αλληλοεπικάλυψη και τη σύγχυση, κατά την άσκησή τους, ενώ, παραλλήλως, παρέχει δυνατότητα σαφούς ενημέρωσης του πολίτη, αναφορικά με το αρμόδιο όργανο στο οποίο πρέπει να απευθυνθεί για την αντιμετώπιση του αιτήματός του και για την επίλυση οιοδήποτε προβλήματός του.

3.4 Διαδημοτική και διαβαθμιδική συνεργασία – άλλες μορφές συνεργασίας

Σύμφωνα με τις διατάξεις του Προγράμματος «Καλλικράτης»¹⁴ προβλέπονται διάφορες μορφές συνεργασίας πρώτου και δευτέρου βαθμού ΟΤΑ. Αυτές είναι οι συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας, οι συμβάσεις διαβαθμιδικής συνεργασίας, οι προγραμματικές συμβάσεις, τα δίκτυα Δήμων και Περιφερειών, οι Διαβαθμιδικοί Σύνδεσμοι Δήμων και Περιφερειών κλπ.

Συμβάσεις διαδημοτικής συνεργασίας είναι εκείνες οι συμβάσεις που μπορούν να συναφθούν μεταξύ δήμων της ίδιας περιφέρειας ή όμορων δήμων, με τις οποίες αναλαμβάνουν την

¹⁴ Άρθρο 99 του Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ 87/τ.Α' /7-6-2010)

άσκηση αρμοδιότητας για λογαριασμό τους ή την υποστήριξη της άσκησής της. Στις συμβάσεις αυτές μπορεί να συμμετέχει και νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου του δήμου που αναλαμβάνει την αρμοδιότητα ή σύνδεσμος στον οποίον μετέχει ο δήμος που αναλαμβάνει την αρμοδιότητα.

Συμβάσεις διαβαθμιδικής συνεργασίας καλούνται οι συμβάσεις αυτές όπου δήμοι της ίδιας περιφέρειας και η οικεία περιφέρεια μπορούν να συνάπτουν μεταξύ τους και με τις οποίες αναλαμβάνουν την άσκηση αρμοδιότητας ή την υποστήριξη της άσκησής της, για λογαριασμό ενός ή περισσότερων των συμβαλλόμενων μερών. Στις συμβάσεις αυτές μπορεί να συμμετέχει και νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου ή σύνδεσμος στον οποίο μετέχει ο φορέας που αναλαμβάνει την αρμοδιότητα.

Στις συμβάσεις των δύο προηγούμενων παραγράφων ορίζεται, ο τρόπος άσκησης της ανατιθέμενης αρμοδιότητας, η υποστήριξη της άσκησής της και οι υποχρεώσεις των συμβαλλόμενων μερών, ειδικότερα:

α) Ο σκοπός και η διάρκεια της σύμβασης.

β) Η διάθεση του προσωπικού των συμβαλλομένων ή η σύσταση θέσεων προσωπικού ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, με τον Οργανισμό Εσωτερικής Υπηρεσίας (ΟΕΥ) του φορέα που αναλαμβάνει την άσκηση της αρμοδιότητας, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία.

γ) Η διάθεση μηχανολογικού εξοπλισμού, οχημάτων και άλλων τεχνικών μέσων ή ακινήτων και εγκαταστάσεων για την εξυπηρέτηση του σκοπού της σύμβασης.

δ) Τα ποσά χρηματοδότησης των επενδυτικών και των λειτουργικών δαπανών για την εφαρμογή της σύμβασης. Τα έσοδα αυτά μπορούν να προέρχονται από τέλη, δικαιώματα και εισφορές, τους Κεντρικούς Αυτοτελείς Πόρους (ΚΑΠ), τη Συλλογική Απόφαση Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΣΑΤΑ) ή τα Αναπτυξιακά Προγράμματα της ΤΑ.

ε) Το χρονοδιάγραμμα εφαρμογής της σύμβασης.

στ) Το όργανο παρακολούθησης της εφαρμογής της σύμβασης.

Οι προβλεπόμενες στη σύμβαση δαπάνες εγγράφονται ως υποχρεωτικές στους προϋπολογισμούς των συμβαλλόμενων φορέων και αποδίδονται στον αναλαμβάνοντα την αρμοδιότητα φορέα.

Τα χρησιμοποιούμενα τεχνικά μέσα και εγκαταστάσεις μπορεί να φέρουν ως διακριτικό τον τίτλο «Διαδημοτική Συνεργασία» ή «Διαβαθμιδική Συνεργασία.....», αντίστοιχα, που συμπληρώνεται με τα ονόματα των συμβαλλόμενων φορέων ή με άλλο όνομα δηλωτικό της γεωγραφικής ενότητας των φορέων αυτών.

Οι αποφάσεις των οικείων συμβουλίων για την έγκριση συμβάσεων διαδημοτικής ή διαβαθμιδικής συνεργασίας λαμβάνονται με την απόλυτη πλειοψηφία του συνόλου των μελών εκάστου.

Σύμφωνα με το άρθρο 100 του Προγράμματος «Καλλικράτης» οι δήμοι και οι περιφέρειες, οι σύνδεσμοι δήμων, οι Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων (ΠΕΔ), η Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας (ΚΕΔΕ) και η Ένωση Περιφερειών Ελλάδας (ΕΝΠΕ), τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, τα οποία συνιστούν ή στα οποία συμμετέχουν οι προαναφερόμενοι φορείς, καθώς και Ν.Π.Ι.Δ. στα οποία συμμετέχουν ή συνιστούν η ΚΕΔΕ και η ΕΝΠΕ, οι δημοτικές επιχειρήσεις ύδρευσης και αποχέτευσης, οι επιχειρήσεις ΟΤΑ., τα δημοτικά και περιφερειακά ιδρύματα, καθώς και κοινωφελή ιδρύματα και κληροδοτήματα και τα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, στα οποία περιλαμβάνονται και τα τεχνολογικά εκπαιδευτικά ιδρύματα μπορούν να συνάπτουν προγραμματικές συμβάσεις με το Δημόσιο μεταξύ τους ή και με φορείς του δημόσιου τομέα, μεμονωμένα ή από κοινού, για τη μελέτη και εκτέλεση έργων και προγραμμάτων ανάπτυξης μιας περιοχής, καθώς και για την παροχή υπηρεσιών κάθε είδους.

Δύο ή περισσότεροι δήμοι ή δήμοι και περιφέρειες ή περιφέρειες με άλλες περιφέρειες, με κοινά χαρακτηριστικά, μπορούν να συνιστούν δίκτυα, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 219 και 220 του ΚΔΚ, με τη μορφή αστικής εταιρείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα του άρθρου 741 του Α.Κ.. Σκοπός του δικτύου είναι η ανάδειξη των κοινών χαρακτηριστικών, η διαμόρφωση, η άσκηση και η υποστήριξη των πολιτικών που συνδέονται με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των μελών του δικτύου.

Ένας ή περισσότεροι δήμοι και η περιφέρεια στην οποία έχουν την έδρα τους μπορούν, με απόφαση των δημοτικών τους συμβουλίων και του περιφερειακού συμβουλίου, να συστήσουν σύνδεσμο με ειδικό σκοπό την εκτέλεση έργων ή την παροχή συγκεκριμένων υπηρεσιών ή την άσκηση αρμοδιοτήτων τους, καθώς και για το σχεδιασμό και την κατάρτιση προγραμμάτων και μεθόδων για την ανάπτυξη του ευρύτερου χώρου τους. Οι σύνδεσμοι αυτοί αποτελούν νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου.

Ο διαβαθμιδικός σύνδεσμος διοικείται από το διοικητικό συμβούλιο, την εκτελεστική επιτροπή και τον πρόεδρό του.

Το διοικητικό συμβούλιο συγκροτείται από αιρετούς αντιπροσώπους του κάθε φορέα, που συμμετέχει, οι οποίοι εκλέγονται από τα δημοτικά και περιφερειακά συμβούλιά τους. Οι αντιπρόσωποι της περιφέρειας αποτελούν το 50% του αριθμού των μελών του διοικητικού συμβουλίου του συνδέσμου. Το υπόλοιπο 50% αποτελείται από αντιπροσώπους των δήμων μελών του συνδέσμου, ανάλογα με τον πληθυσμό τους, με βάση τον πληθυσμό του μικρότερου δήμου, που εκπροσωπείται με έναν αντιπρόσωπο. Για τον υπολογισμό του αριθμού των μελών του συνδέσμου αυτής της μορφής, για τα θέματα διοίκησης, λειτουργίας και για τα λοιπά σχετικά θέματα εφαρμόζονται αναλόγως οι οικείες διατάξεις για τους συνδέσμους του Κ.Δ.Κ., όπως ισχύει.

Τέλος οι περιφέρειες μπορούν να συνεργάζονται με αντίστοιχους ΟΤΑ σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο για την προαγωγή και διευκόλυνση της διακρατικής, διαπεριφερειακής, διασυνοριακής και εδαφικής συνεργασίας με τη συμμετοχή τους σε δίκτυα κρατικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών και σε λοιπούς διεθνείς και περιφερειακούς οργανισμούς.

3.5 Καλές πρακτικές διαβαθμιδικής συνεργασίας

Η διαβαθμιδική συνεργασία αποτελεί έναν διαδεδομένο θεσμό στην ΕΕ η οποία σε αρκετές περιπτώσεις έχει ξεκινήσει από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με την υποστήριξη της ΕτΠ και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

Η ΕτΠ έχει συγκροτήσει διάφορα δίκτυα, συμβούλια, πρωτοβουλίες κλπ., για να δώσει τη δυνατότητα σε όλες τις περιφέρειες και τις πόλεις της ΕΕ να ανταλλάσσουν βέλτιστες πρακτικές, να συνεργάζονται και να συμβάλλουν στον διάλογο της ΕΕ για διάφορα θέματα, όπως η ανάπτυξη και η απασχόληση, η καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής, η διασυνοριακή συνεργασία, η ανάπτυξη και η επικουρικότητα.

Μερικές καλές πρακτικές διαβαθμιδικής συνεργασίας στην ΕΕ είναι:

Το Σύμφωνο των Δημάρχων

Το Σύμφωνο των Δημάρχων¹⁵ είναι η κύρια ευρωπαϊκή πρωτοβουλία μέσω της οποίας οι τοπικές και οι περιφερειακές αρχές συμμετέχουν στην προσπάθεια για την καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής και την εξασφάλιση ενός περισσοτέρου βιώσιμου ενεργειακού μέλλοντος για τις πόλεις. Πρόκειται για μια εθελούσια δέσμευση που αναλαμβάνουν τα συμβεβλημένα μέρη προκειμένου να επιτύχουν και να υπερβούν το στόχο της ΕΕ για μείωση των εκπομπών CO₂ κατά 20% με την αύξηση της ενεργειακής απόδοσης και την ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.

Το Σύμφωνο των Δημάρχων είναι μια πρωτοβουλία την οποία ξεκίνησε το 2008 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με την υποστήριξη της ΕτΠ και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και παρέχει την εκ των κάτω προς τα άνω υποστήριξη για την υλοποίηση της δέσμης μέτρων της ΕΕ για το κλίμα και την ενέργεια.

Το Σύμφωνο έχει ως στόχο την υποστήριξη των προσπαθειών που καταβάλλονται από τις τοπικές αρχές για την εφαρμογή βιώσιμων ενεργειακών πολιτικών και είναι ανοικτό σε πόλεις κάθε μεγέθους, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων που βρίσκονται εκτός ΕΕ. Όταν οι τοπικές και οι περιφερειακές αρχές δεσμεύονται να προσχωρήσουν στο Σύμφωνο, αναλαμβάνουν να προβούν σε Βασική Απογραφή Εκπομπών (BAE) και να καταρτίσουν ένα Σχέδιο Δράσης για τη Βιώσιμη Ενέργεια (ΣΔΒΕ) και να υποβάλλουν τα έγγραφα αυτά στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή που ακολουθεί της προσχώρησής τους στο Σύμφωνο. Η συνέπεια των δεδομένων τους ελέγχεται από το Κοινό Κέντρο Ερευνών. Οι περιφέρειες διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο ως εδαφικοί συντονιστές και ως φορείς τακτικής χρηματοδότησης επενδύσεων.

Από την Ελλάδα συμμετέχουν αρκετές περιφέρειες αλλά και πολλοί δήμοι. Οι περιφέρειες που υπογράφουν το Σύμφωνο των Δημάρχων ορίζονται ως συντονιστές ή αλλιώς ως Δομές Υποστήριξης και αποτελούν στρατηγικούς συμμάχους στη διάδοση του μηνύματος και στην αύξηση του αντίκτυπου του Συμφώνου.

¹⁵ Η σελίδα τους www.eumayors.eu.

Ως Δομή Υποστήριξης του Συμφώνου των Δημάρχων οι περιφέρειες αναλαμβάνουν κυρίως την προώθηση της ένταξης στο Συμφώνου των Δημάρχων στους δήμους της περιοχής τους και την παροχή υποστήριξης και συντονισμού στους δήμους.

Εκτός από τις μειώσεις των εκπομπών αερίων, τα αποτελέσματα των μετεχόντων τοπικών αρχών ανά την Ευρώπη έχουν επιδείξει σημαντικά παράλληλα αποτελέσματα όπως: καθαρότερο περιβάλλον και ποιότητα ζωής, ενίσχυση της τοπικής ανταγωνιστικότητας, μεγαλύτερη ενεργειακή ανεξαρτησία.

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών (Council of European Municipalities and Regions - CEMR)

Το Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών της Ευρώπης¹⁶ ιδρύθηκε στη Γενεύη το 1951, ως το ευρωπαϊκό τμήμα της παγκόσμιας οργάνωσης «Ενωμένες Πόλεις και Τοπικές Κυβερνήσεις». Σήμερα, συνιστά τη μεγαλύτερη οργάνωση τοπικών και περιφερειακών αρχών στην Ευρώπη, έχοντας ως μέλη τις εθνικές ενώσεις τοπικών αρχών από περισσότερες από 40 χώρες (οι οποίες αντιπροσωπεύουν περίπου 100.000 τοπικές και περιφερειακές αρχές).

Το CEMR εργάζεται σε πολλούς τομείς δραστηριοτήτων όπως η περιφερειακή πολιτική, οι μεταφορές, το περιβάλλον, οι ίσες ευκαιρίες, η διακυβέρνηση κ.ά. Οι επιτροπές και οι ομάδες εργασίας του επιδιώκουν να επηρεάσουν θετικά τα νομοσχέδια της ΕΕ, εξασφαλίζοντας ότι τα ενδιαφέροντα και οι ανησυχίες των τοπικών και περιφερειακών αρχών, λαμβάνονται υπόψη από τα αρχικά στάδια της νομοθετικής διαδικασίας.

Ειδικότερα, δρα μέσω της ενίσχυσης των Τοπικών Αρχών, της άσκησης επιρροής στην σχετική ευρωπαϊκή νομοθεσία και πολιτική, της ανταλλαγής εμπειρίας σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και της συνεργασίας με διεθνείς εταίρους.

Έχει επίσης αναπτύξει ένα ευρύ δίκτυο αδελφοποιημένων πόλεων, σε συνεργασία με τη Γενική Διεύθυνση Εκπαίδευσης και Πολιτισμού της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Σήμερα, υπάρχουν πάνω από 26.000 προγράμματα αδελφοποιήσεων που συνδέουν πόλεις από όλη την Ευρώπη.

¹⁶ Σύνδεσμος: <http://www.ccre.org/>

Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ)

Ο ΕΟΕΣ είναι ένα εργαλείο για τη διευκόλυνση της διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας. Ιδρύθηκε το 2006 από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και με τη στήριξη της ΕτΠ. Δίνει τη δυνατότητα στις περιφερειακές και τοπικές αρχές από διάφορα κράτη μέλη να συνεργάζονται πιο αποτελεσματικά όπως για παράδειγμα να μπορούν να αιτούνται και να διαχειρίζονται απευθείας ευρωπαϊκά κονδύλια.

Διάυλος παρακολούθησης της στρατηγικής «Ευρώπη 2020»

Ο Διάυλος αυτός είναι ένα δίκτυο δήμων και περιφερειών το οποίο δημιουργήθηκε το 2010, με πρωτοβουλία της ΕτΠ και με σκοπό να λαμβάνονται υπόψη οι απόψεις των πόλεων, των περιφερειών και των λοιπών τοπικών αρχών στη χάραξη της στρατηγικής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την οικονομική ανάπτυξη και την καινοτομία. Κύριο καθήκον του είναι να εποπτεύει τη συμμετοχή των τοπικών και των περιφερειακών αρχών στην υλοποίηση της στρατηγικής «Ευρώπη 2020».

Δίκτυο Παρακολούθησης της Επικουρικότητας

Το δίκτυο αυτό αποσκοπεί στη διευκόλυνση της ανταλλαγής πληροφοριών μεταξύ των τοπικών και περιφερειακών αρχών της ΕΕ και των οργάνων της όσον αφορά έγγραφα και νομοθετικές προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και έχουν άμεσο αντίκτυπο στις περιφερειακές και τοπικές αρχές. Στόχος του δικτύου είναι να αποτελεί ένα σημείο πρόσβασης που να δίνει τη δυνατότητα στις τοπικές και περιφερειακές αρχές όχι μόνο να ενημερώνονται αλλά και να εκφράζουν τις απόψεις τους για τις πολιτικές και τις νομοθετικές προτάσεις της ΕΕ.

Portal Αποκεντρωμένη συνεργασία για την ανάπτυξη

Η Portal Αποκεντρωμένης συνεργασίας για την ανάπτυξη αποτελεί μέσο παρακολούθησης της αναπτυξιακής συνεργασίας των ΟΤΑ και ενημέρωσης των φορέων, συμπεριλαμβανομένων των πολιτικών και των επαγγελματιών, σχετικά με αυτές τις δραστηριότητες αποκεντρωμένης συνεργασίας.

Η Portal περιλαμβάνει βάση δεδομένων και σειρά διαδραστικών χαρτογραφικών χαρτών που παρουσιάζουν τις δραστηριότητες συνεργασίας οι οποίες χρηματοδοτούνται και υλοποιούνται από ΟΤΑ. Η βάση δεδομένων παρέχει λεπτομερή πληροφόρηση για τα

αναπτυξιακά προγράμματα των ΟΤΑ. Χρησιμοποιώντας την εξατομικευμένη αναζήτηση, όλοι οι εγγεγραμμένοι χρήστες μπορούν να επιλέξουν και να αντλήσουν δεδομένα από τη βάση δεδομένων.

Οι διαδραστικοί χάρτες παρέχουν τα κύρια στοιχεία και αριθμούς σχετικά με τις δραστηριότητες αποκεντρωμένης συνεργασίας και παρουσιάζουν με σαφήνεια ποιος κάνει τι και πού, τόσο από την πλευρά της ΕΕ όσο και από εκείνη των αναπτυσσόμενων χωρών.

Οι παραπάνω μορφές συνεργασίας στην Ελλάδα δεν έχουν διαδοθεί αρκετά. Αυτό που παρατηρείται είναι συνεργασία περιφέρειας και δήμου με τη μορφή της σύναψης προγραμματικής σύμβασης προκειμένου η περιφέρεια να χρηματοδοτήσει ένα έργο ή να αναλάβει την εκτέλεση έργων των δήμων που υπάγονται σε εκείνη ή έργων διαδημοτικών κλπ.

Άλλη μορφή συνεργασίας δήμων και περιφερειών είναι αυτή των διαβαθμιδικών συνδέσμων για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων (ΦΟ.Δ.Σ.Α, ΕΔΣΝΑ) όπου συμμετέχουν εκπρόσωποι και από τους δύο οργανισμούς.

Επίσης διαβαθμιδική συνεργασία ΟΤΑ μπορούμε να θεωρήσουμε και την Περιφερειακή Επιτροπή Διαβούλευσης, η οποία προβλέπεται στο Πρόγραμμα «Καλλικράτης», γιατί συμμετέχουν τόσο εκπρόσωποι δήμων και περιφερειών όσο και εκπρόσωποι άλλων φορέων. Αυτή η Επιτροπή διατυπώνει τη γνώμη σχετικά με τις βασικές αναπτυξιακές προτεραιότητες της περιφέρειας, γνωμοδοτεί για θέματα γενικότερου ενδιαφέροντος, τα οποία παραπέμπονται σε εκείνη από το περιφερειακό συμβούλιο ή τον περιφερειάρχη, εξετάζει τα προβλήματα, διατυπώνει γνώμη για την επίλυση και την αξιοποίηση των δυνατοτήτων αυτών.

3.6 Ανακεφαλαίωση

Στο συγκεκριμένο κεφάλαιο αναφέρθηκαν οι μορφές συνεργασίας τόσο σε ευρωπαϊκό επίπεδο όσο και σε ελληνικό. Αποτέλεσμα αυτών των συνεργασιών είναι η παροχή καλύτερης ποιότητας υπηρεσιών με το χαμηλότερο δυνατό κόστος, η αποτελεσματική διαχείριση ώστε να εξορθολογιστεί η άσκηση αρμοδιοτήτων σε τοπικό και περιφερειακό

επίπεδο και να διασφαλιστεί ότι, η ανάθεση των αρμοδιοτήτων αυτών συνδυάζεται με υπεύθυνη και αποτελεσματική διαχείριση.

Οι δήμοι και οι περιφέρειες στη Χώρα μας, ενώ θα έπρεπε να συνεργάζονται με αντίστοιχους ΟΤΑ σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο, για την προαγωγή και διευκόλυνση της διαδημοτικής, διαβαθμιδικής, διακρατικής, διαπεριφερειακής, διασυνοριακής και εδαφικής συνεργασίας, με τη συμμετοχή τους σε δίκτυα κρατικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών και σε λοιπούς διεθνείς και περιφερειακούς οργανισμούς, στην πραγματικότητα δεν γίνεται.

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ

Απαντώντας στο πρώτο ερευνητικό ερώτημα που τέθηκε στο πρώτο μέρος της διπλωματικής εργασίας αναφορικά με το γιατί οι τοπικές και περιφερειακές αρχές στην Ελλάδα θα πρέπει να υπογράψουν το «Χάρτη για την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση στην Ευρώπη» και πως θα βοηθήσει στην εξέλιξη του θεσμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, έχουμε να υπογραμμίσουμε τα εξής:

- Με την υπογραφή του Χάρτη οι δήμοι και οι περιφέρειες από όλη την Ευρώπη συνδέονται και δεσμεύονται να προωθούν την έννοια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Αυτό σημαίνει, σύμπραξη των διαφόρων διοικητικών επιπέδων (του τοπικού, του περιφερειακού, του εθνικού και του ευρωπαϊκού) για τη διαμόρφωση αποτελεσματικών δημόσιων πολιτικών, με την εφαρμογή μιας σειράς αρχών όπως η συμμετοχή, η συνεργασία, η διαφάνεια, η καθολικότητα και η συνέπεια, που αποτελούν απαραίτητες προϋποθέσεις για την εξασφάλιση της επιτυχίας των πολιτικών αυτών προς όφελος των πολιτών.
- Συνεργάζονται με κοινωνικούς φορείς, πανεπιστήμια, ΜΚΟ και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών στο πλαίσιο εταιρικών σχέσεων, για την επίτευξη μεγαλύτερης οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής στην Ευρώπη. Όλοι μαζί μπορούν να λύσουν τα προβλήματα των πολιτών με καλύτερη συνεργασία και κοινά σχέδια για την αντιμετώπιση των κοινών προκλήσεων που έχουν ενώπιόν τους.
- Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση βοηθά τις περιφέρειες και τους δήμους στο να αλληλοδιδάσκονται, να πειραματίζονται με καινοτόμες πολιτικές λύσεις, να ανταλλάσσουν βέλτιστες πρακτικές και να αναπτύσσουν περαιτέρω τη συμμετοχική δημοκρατία, φέρνοντας την ΕΕ πιο κοντά στους πολίτες της.
- Υπάρχει ανάπτυξη μιας διαφανούς, ανοιχτής και πλήρως συμμετοχικής διαδικασίας χάραξης των πολιτικών.
- Προωθείτε η συμμετοχική και εταιρική σχέση των άμεσα αρμόδιων δημόσιων και ιδιωτικών φορέων καθ' όλη τη διαδικασία χάραξης των πολιτικών, μέσω των κατάλληλων ψηφιακών εργαλείων, με ταυτόχρονο σεβασμό των δικαιωμάτων όλων των θεσμικών φορέων.
- Ενισχύεται η αποτελεσματικότητα και συνοχή των πολιτικών και προωθούνται οι δημοσιονομικές συνέργιες μεταξύ όλων των επιπέδων διακυβέρνησης.

- Τηρείτε η αρχή της επικουρικότητας και αναλογικότητας κατά την χάραξη των πολιτικών.
- Εξασφαλίζεται η μέγιστη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης.
- Μέσα από την υπογραφή του Χάρτη ανακύπτουν νέες μορφές διαλόγου και σύμπραξης των δημόσιων αρχών στην ΕΕ και πέραν αυτής.
- Χρησιμοποιούν την ποικιλομορφία της Ευρώπης σαν κινητήρια δύναμη για την αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων των περιοχών τους. Μέσω της πλήρους αξιοποίησης των δυνατοτήτων της ψηφιακής τεχνολογίας, δεσμεύονται να αυξήσουν τη διαφάνεια και να παρέχουν ποιοτικές και ευπρόσιτες δημόσιες υπηρεσίες στους πολίτες που εκπροσωπούν.
- Προσχωρώντας στον Χάρτη, οι υπογράφωντες αναλαμβάνουν τη δέσμευση να εφαρμόζουν πραγματικά την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση κατά την καθημερινή χάραξη και υλοποίηση των πολιτικών, μεταξύ άλλων με καινοτόμα και ψηφιακά μέσα.
- Δημιουργούν δίκτυα των πολιτικών οργάνων και των διοικητικών αρχών τους από το τοπικό έως το ευρωπαϊκό επίπεδο και αντίστροφα, ενισχύοντας παράλληλα και τη διακρατική συνεργασία.

Στο δεύτερο ερευνητικό ερώτημα σχετικά με την εφαρμογή της διαβαθμιδικής συνεργασίας μεταξύ δήμων και περιφερειών καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι στην Ελλάδα δεν εφαρμόζεται. Οι περιπτώσεις, που δήμοι της ίδιας περιφέρειας έχουν συνάψει σύμβαση διαβαθμιδικής συνεργασίας με την αντίστοιχη περιφέρεια, είναι ελάχιστες και αυτές όχι για σημαντικό σκοπό.

Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι το Πρόγραμμα «Καλλικράτης» δεν δίνει ουσιαστικό βάρος στους θεσμούς διαβαθμιδικής συνεργασίας δήμων και περιφερειών αγνοώντας παντελώς και την ανάγκη προώθησης της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, που αποτελεί πλέον αίτημα και των ευρωπαϊκών θεσμών της αυτοδιοίκησης, παρόλο που προβλέπονταν στην αιτιολογική έκθεση του «Καλλικράτη» προς την Ελληνική Βουλή, καθώς και στην έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων του συγκεκριμένου σχεδίου νόμου του Υπουργείου Εσωτερικών. Έτσι στο Πρόγραμμα αφενός μεν δεν προσδιορίζονται οι σκοποί μιας τέτοιας συνεργασίας, αφετέρου δε, δεν έχουν διαδοθεί στην χώρα μας τέτοιου είδους συνεργασίες όπως στη Ευρώπη. Και αυτό γιατί ο «Καλλικράτης» προβλέπει μια Υπουργική Απόφαση, που θα

ρύθμιζε κάθε αναγκαία λεπτομέρεια για την εφαρμογή αυτής της συνεργασίας, η οποία μέχρι σήμερα δεν έχει εκδοθεί όπως και πολλές άλλες που αναφέρονται στο Πρόγραμμα.

Άλλος σημαντικός λόγος είναι η έλλειψη αποτελεσματικής συνεργασίας μεταξύ δήμων και περιφερειών και αυτό οφείλεται στις αρμοδιότητες των δύο βαθμών. Θα πρέπει να ξεκαθαριστούν οι αρμοδιότητες και να μην υπάρχουν επικαλύψεις σε πολλούς τομείς τόσο μεταξύ των δήμων και περιφερειών όσο και της κεντρικής διοίκησης.

Παράλληλα, στο πλαίσιο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης όπως είδαμε παραπάνω, είναι αναγκαία η θεσμοθέτηση της συνεργασίας των δυο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης, αποτελεί πλέον προϋπόθεση για τη διεύρυνση και κατοχύρωση του ρόλου τους στο πολιτικό σύστημα της χώρας και ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά την προώθηση της περιφερειακής και τοπικής ανάπτυξης, της κοινωνικής συνοχής και της παροχής των υπηρεσιών στους πολίτες και τις επιχειρήσεις.

Για να αντιμετωπιστούν όλα τα παραπάνω και να εφαρμοστεί τόσο η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση όσο και η διαβαθμιακή συνεργασία στους ΟΤΑ Α΄ και Β΄ βαθμού στη χώρας μας θα πρέπει να προχωρήσει καινούργιος σχεδιασμός - μετεξέλιξη του Προγράμματος «Καλλικράτης». Έχουν περάσει έξι χρόνια από την έγκριση και την εφαρμογή του, χρόνος ικανός για να γίνουν μια σειρά θεσμικές παρεμβάσεις και νομοθετικές ρυθμίσεις αναγκαίες για την επίτευξη των στόχων στην ανάπτυξη της χώρας και την άμβλυνση των ανισοτήτων μεταξύ δήμων και περιφερειών.

Η ίδια η τοπική αυτοδιοίκηση και συγκεκριμένα τα συλλογικά της όργανα (ΚΕΔΕ, ΕΝΠΕ) πρέπει επιτέλους να εκπονήσουν μια ολοκληρωμένη και σοβαρή πρόταση μεταρρυθμίσεων. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές θα πρέπει να απαντούν στο ερώτημα: «Ποια αυτοδιοίκηση θέλουμε σήμερα, σε ποιο κράτος;» Μέχρι σήμερα όλες οι μεταρρυθμίσεις καταστρώθηκαν με πρωτοβουλία των Κυβερνήσεων χωρίς τα συλλογικά όργανα της αυτοδιοίκησης να έχουν άποψη στον αρχικό σχεδιασμό παρά μόνο διατύπωναν τις απόψεις τους στο τελικό σχέδιο. Το ίδιο γίνεται και σήμερα. Επομένως είναι αναγκαία και απαραίτητη η συνεργασία των συλλογικών οργάνων (ΚΕΔΕ, ΕΝΠΕ) των δήμων και περιφερειών.

Ο «Καλλικράτης» ήταν από τις μεταρρυθμίσεις που έγιναν σε λάθος χρονική περίοδο γιατί ξεκίνησε η εφαρμογή του μαζί με την οικονομική κρίση με αποτέλεσμα να γίνουν μειώσεις στους πόρων των ΟΤΑ πάνω από 60%. Όμως είχε και θετικά αποτελέσματα, οι μεν

περιφέρειες, με την μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων της διαχείρισης του ΕΣΠΑ, πέτυχαν στην απορρόφηση των ευρωπαϊκών κονδυλίων (2007-2013) πάνω από το 90%, οι δε δήμοι κατόρθωσαν να συγκρατήσουν ως ένα βαθμό την κοινωνική κατάρρευση, εν μέσω οικονομικής κρίσης.

Για να προχωρήσει όμως η μετεξέλιξη θα πρέπει πρώτα να γίνει αξιολόγηση του υφιστάμενου Προγράμματος προκειμένου να εντοπιστούν τα προβλήματα, μετά να γίνει η αναγνώριση των προβλημάτων / αξιολόγηση εναλλακτικών και τέλος η ανάπτυξη του σχεδίου της αλλαγής. Το νέο σχέδιο αλλαγής με τα σημερινά δεδομένα πρέπει να περιέχει συγχώνευση – αναδιάρθρωση αρμοδιοτήτων, ανακατανομή – μεταφορά – εκχώρηση αρμοδιοτήτων, απλούστευση διαδικασιών παροχής υπηρεσιών και εσωτερικού συντονισμού και επικοινωνίας, ηλεκτρονική διακυβέρνηση, ενίσχυση εργαλείων στρατηγικού προγραμματισμού και παρακολούθησης, λειτουργία διατομεακών ομάδων εργασίας, πρόληψη γραφειοκρατίας και ανάπτυξη διαβαθμιδικών συνεργασιών και συμπράξεων, κ.α.

Η προώθηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης προϋποθέτει την αξιολόγηση και την επαναοριοθέτηση των αρμοδιοτήτων των τριών επιπέδων της δημόσιας διοίκησης κατά τομέα δημόσιας πολιτικής (ή κατά λειτουργική περιοχή) καθώς και τη συστημική συνεργασία των επιπέδων αυτών.

Η κεντρική διοίκηση θα πρέπει να αναθεωρήσει το ρόλο της με κατεύθυνση την αποκέντρωση αρμοδιοτήτων, πόρων και μέσων και την υιοθέτηση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Έτσι θα αποφεύγεται η συγκέντρωση των αποφάσεων σε ένα και μοναδικό επίπεδο εξουσίας και θα διασφαλίζεται ότι οι πολιτικές χαράσσονται και υλοποιούνται στο πλέον ενδεδειγμένο επίπεδο.

Απόλυτη τήρηση, σεβασμός και εμπέδωση, σε κάθε μεταρρύθμιση, των συνταγματικών αρχών της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας των ΟΤΑ (άρθρο 102 του Συντάγματος). Ενιαίο πλαίσιο κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ κράτους και αυτοδιοίκησης και μεταξύ των επιπέδων της αυτοδιοίκησης. Το κράτος πρέπει να κρατήσει τον επιτελικό ρόλο ενώ οι ΟΤΑ τον εκτελεστικό και διοικητικό. Αυτό σημαίνει κατανομή του συνόλου των αρμοδιοτήτων σε όλα τα επίπεδα με ένα και μόνο νόμο.

Σύμφωνα με το Σύνταγμα, δεν υπάρχουν σχέσεις εποπτείας μεταξύ των δύο βαθμών ΤΑ. Επίσης, σύμφωνα με τον «Καλλικράτη» μεταξύ των δύο βαθμών ΤΑ δεν υφίστανται σχέσεις

ελέγχου και ιεραρχίας, αλλά συνεργασίας και συναλληλίας, οι οποίες αναπτύσσονται βάσει του νόμου, αλλά και με το συντονισμό κοινών δράσεων.

Η κατανομή αρμοδιοτήτων πρέπει να εμπεριέχει, ως δεύτερο μέρος, τη νομοθεσία για τα οικονομικά των δήμων και περιφερειών, με σαφή εφαρμογή της συνταγματικής επιταγής για τη μεταφορά των αντίστοιχων πόρων και με βάση την κατανομή των αρμοδιοτήτων καθορίζοντας τις πηγές και το ύψος χρηματοδότησης των δήμων και περιφερειών.

Παράλληλα, θα πρέπει να δημιουργηθούν νέα έσοδα. Με τη χρήση νέων σύγχρονων χρηματοδοτικών πηγών και εργαλείων που θα δίνουν τη δυνατότητα μόχλευσης κεφαλαίων για την ανάπτυξη. Αυτή είναι η μόνη διέξοδος που κατοχυρώνει την οικονομική αυτοτέλεια των ΟΤΑ σε βάθος χρόνου αλλά και το ρόλο τους στην ανάπτυξη της Ελλάδας.

Στη δύσκολη οικονομική, κοινωνική και πολιτική συγκυρία που περνά η χώρα μας, η τοπική αυτοδιοίκηση έχει χρέος να βρίσκεται κοντά στον πολίτη, να λύνει προβλήματα και να εκτελεί έργα που θα βελτιώνουν την ποιότητα ζωής του. Έργα ουσίας, έργα χρήσιμα για τις τοπικές κοινωνίες που λειτουργούν πολλαπλασιαστικά στην ανάπτυξη και στην παραγωγική διαδικασία. Επίσης, η ΤΑ είναι ειδικά, σε αυτή τη δύσκολη οικονομική κρίση, ο μοναδικός αξιόπιστος συνεκτικός ιστός για την κοινωνία και τους πολίτες που δοκιμάζονται.

Μετά τα παραπάνω είτε προχωρήσει η μετεξέλιξη του «Καλλικράτη» είτε καθυστερήσει, τα συλλογικά όργανα των δήμων και περιφερειών θα πρέπει να καταθέσουν προτάσεις προτείνοντας στα αρμόδια Υπουργεία, τομείς διαβαθμιδικής συνεργασίας, όπως:

- Συγκρότηση ενός κοινού οργάνου συνεργασίας πρώτου και δεύτερου βαθμού με υπογραφή Πρωτοκόλλου Συνεργασίας σε θέματα διαβαθμιδικής συνεργασίας, συνεργασίας των εκπροσώπων τους σε επιτροπές εθνικού ή ευρωπαϊκού χαρακτήρα, προώθησης νομοθετικών ρυθμίσεων ή προγραμμάτων κοινού ενδιαφέροντος.
- Εκπόνηση Ενιαίου Κώδικα Δήμων και Περιφερειών ο οποίος θα αναφέρει ενιαίο τρόπο λειτουργίας με ξεχωριστές αρμοδιότητες.
- Αποτελεσματική συνεργασία στο πλαίσιο του ΕΣΠΑ 2014 – 2020 και σε λοιπά ευρωπαϊκά προγράμματα κοινού ενδιαφέροντος.
- Δημιουργία ενός σχεδίου ανάπτυξης και συνεργασίας των ΟΤΑ σε θέματα πολεοδομικού – χωρικού σχεδιασμού, θέματα προστασίας του περιβάλλοντος, διαχείρισης υγρών και στερεών αποβλήτων, αγροτικής ανάπτυξης, παιδείας,

πολιτισμού, αθλητισμού, τουρισμού, δημόσιας υγείας, κοινωνικής πρόνοιας, πολιτικής προστασίας, μετανάστευσης, ανάπτυξης, απασχόλησης, κοινωνικής επιχειρηματικότητας. Στα θέματα αυτά είναι χρήσιμη η υπογραφή σύμβασης διαβαθμιδικής συνεργασίας της κάθε περιφέρειας με τους αντίστοιχους δήμους της ή ακόμη συμπράξεις και συνέργειες με τον ιδιωτικό τομέα και την κοινωνία των πολιτών. Η συνεργασία αυτή θα έχει άριστα αποτελέσματα όταν θα υπάρχει ουσιαστικός διάλογος. Δεν μπορεί να αποφασίζει η περιφέρεια μόνη της για την εκπόνηση ενός στρατηγικού σχεδίου για τον τουρισμό χωρίς τη συνεργασία των αντίστοιχων δήμων. Επίσης η διαχείριση απορριμμάτων είναι ένας τομέας που χρειάζεται απόλυτη συνεργασία ή τα θέματα προστασίας του περιβάλλοντος, είδαμε παραπάνω το Σύμφωνο των Δημάρχων, οι περιφέρειες έχουν το ρόλο του συντονιστή.

- Διαχείριση της ενδοπεριφερειακής συγκοινωνίας, των δημόσιων ακινήτων και υποδομών περιφερειακής και τοπικής σημασίας, των πάρκων υπερτοπικής σημασίας καθώς και των ορεινών όγκων, των μαρίνων και των παράκτιων εγκαταστάσεων.
- Εφαρμογή της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης και διαλειτουργικότητας, αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα την καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών μέσα από τη διαφάνεια και τη μείωση της γραφειοκρατίας.
- Σε θέματα καινοτομίας, ανάδειξης καλών πρακτικών και οργάνωσης εκδηλώσεων βράβευσης.
- Σε θέματα προσωπικού. Τα τελευταία χρόνια εξαιτίας της κινητικότητας, διαθεσιμότητας, μετατάξεων και συνταξιοδοτήσεων υπάρχει μεγάλη μείωση προσωπικού στους ΟΤΑ. Η μείωση αυτή αναδεικνύεται σε μείζον πρόβλημα για την εύρυθμη λειτουργία των υπηρεσιακών μονάδων τους, δεδομένης της αδυναμίας αναπλήρωσης του προσωπικού μέσω νέων προσλήψεων. Επίσης θέτει σε σοβαρό κίνδυνο τη δυνατότητα επαρκούς άσκησης των αρμοδιοτήτων τους και την επίτευξη του σκοπού τους. Έτσι προτείνεται να θεσμοθετηθεί μια μορφή διαβαθμιδικής συνεργασίας μεταξύ των δήμων και περιφερειών ώστε να μπορεί το προσωπικό να μετακινείται με αίτησή του από το δήμο στην περιφέρεια και αντίστροφα χωρίς τη μεσολάβηση του κράτους. Να αναπτυχθεί μια μορφή κινητικότητας στους ΟΤΑ. Εξάλλου τα τελευταία χρόνια με το πρόγραμμα κινητικότητας υπήρξαν οικειοθελείς μετατάξεις από τις περιφέρειες στους δήμους και αντίστροφα.

Ανακεφαλαιώνοντας, αναφέρουμε ότι η εφαρμογή της διαβαθμιδικής συνεργασίας θα είχε ως αποτέλεσμα, την απλούστευση διαδικασιών σε σημαντικά θέματα, την παροχή

ποιοτικότερων υπηρεσιών, την καταπολέμηση της γραφειοκρατίας, τη συνοχή, την καλύτερη αντιμετώπιση ενός θέματος, την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας, της εγγύτητας και της εταιρικής σχέσης, με κύριο στόχο την άμεση, ποιοτικότερη και καλύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών.

Τέλος οι ΟΤΑ πρέπει γενικά να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες και να διαμορφώνουν συνολικές προτάσεις για το ρόλο τους εντός του πλαισίου ενός ευνοούμενου και αποκεντρωμένου κράτους στο οποίο η λήψη και η εφαρμογή των αποφάσεων θα λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο κοντά στους πολίτες και θα στοχεύουν στην ενίσχυση της οικονομικής αυτοτέλειάς τους, στην αποτελεσματική τοπική διακυβέρνηση και στην ανεξάρτηση από το κεντρικό γραφειοκρατικό κράτος και τους μηχανισμούς του.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΠΗΓΕΣ

Ελληνική

Γρηγορίου, Π., Μεταξάς, Αντ. (επιμ.) (2006), *Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση και Ευρωπαϊκή Περιφέρεια*, Εκδόσεις Σάκκουλας Αντ. Ν., Αθήνα.

Λαδιάς, Χρ., (2013) *Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο της Περιφερειακής Ανάπτυξης στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα.

Λαδιάς, Χρ., (2014), *Ειδικά θέματα Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα.

Μαΐστρος, Π., (2009), *Τα Τρία κύματα μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα 1975-2015+*, Εκδόσεις Παπαζήσης, Αθήνα.

Μπέσιλα – Βήκα, Ευρ., (2010), *Τοπική αυτοδιοίκηση, Θεσμικό πλαίσιο - Ευρωπαϊκή διάσταση (Υπό το πρίσμα του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων και του Προγράμματος «Καλλικράτης»)*, Εκδόσεις Σάκκουλα Α.Ε., Αθήνα.

Πάλλης, Α.Χρ., (2013) *Τα οικονομικά της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Εκδόσεις Πολιτεία, Αθήνα.

Σαπουνάκης, Τ., «Οι οικονομικές λειτουργίες της τοπικής αυτοδιοίκησης και της περιφερειακής διοίκησης».

Βουλή των Ελλήνων: *Σύνταγμα της Ελλάδος*, 2013.

Έγγραφο του Υπουργείου Εσωτερικών, (αριθμ. Πρωτ. 22243/30-5-2014), *Νέα Προγραμματική Περίοδος 2014-2020 & έναρξη της διαδικασίας υπογραφής του Χάρτη για την Πολυεπίπεδη διακυβέρνηση*.

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ του νόμου «*Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης*» Προς τη Βουλή των Ελλήνων, Αθήνα 2010.

Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης: *Έκθεση αξιολόγησης συνεπειών ρυθμίσεων του νόμου (2010): Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης «Πρόγραμμα Καλλικράτης»*, Αθήνα.

Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης: *Δομή και λειτουργία της Τοπικής και Περιφερειακής Δημοκρατίας Ελλάδα, 2012*.

Νόμος 3852/2010 (ΦΕΚ 87/7-6-2010/τ.Α΄) *Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα «Καλλικράτης»*.

Νόμος 3463/2006 (ΦΕΚ 114/8-6-2006/τ. Α΄), *Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων*

Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αριθμ. 27, 1998.

Συνθήκη της Λισσαβόνας, *Επίσημη Εφημερίδα της ΕΕ*, c306,2007.

Λευκή Βίβλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής COM(2001).

Επίσημη σελίδα ευρωπαϊκών κοινοτήτων «*Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση — μια Λευκή Βίβλος*» [COM(2001) 428].

ΕτΠ: ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ (115^η σύνοδος ολομέλειας – 3-4 Δεκεμβρίου 2015) «*Το μέλλον του Συμφώνου των Δημάρχων*».

ΕτΠ: ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ (110^η σύνοδος ολομέλειας – 11-13 Φεβρουαρίου 2015), *Ο ρόλος των αυτοδιοικητικών αρχών στην πολυεπίπεδη προστασία του κράτους δικαίου και των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση*.

ΕτΠ: ΨΗΦΙΣΜΑ της Επιτροπής των Περιφερειών, (COR-2014) για το *Χάρτη για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση στην Ευρώπη*.

ΕτΠ: ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ της Επιτροπής COTER (CDR6902-2013), *Προς μια πιο ολοκληρωμένη προσέγγιση των πόλεων στην ΕΕ*.

ΕτΠ: ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ (100^η σύνοδος ολομέλειας της 11^{ης} και 12^{ης} Απριλίου 2013), *Η Αποκέντρωση στην Ευρωπαϊκή Ένωση και το περιθώριο για την Τοπική και την Περιφερειακή Αυτοδιοίκηση στη χάραξη και στην υλοποίηση της πολιτικής της ΕΕ*.

ΕτΠ: ΣΧΕΔΙΟ ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗΣ της επιτροπής CIVEX (CdR 273/2011), *Καλλιέργεια ενός Ευρωπαϊκού πνεύματος Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης: Συνέχεια της Λευκής Βίβλου*.

ΕτΠ: ΕΓΓΡΑΦΟ ΠΡΟΣΑΝΑΤΟΛΙΣΜΟΥ της Επιτροπής CONST (CdR 371/2008), *Επεξεργασία της Λευκής Βίβλου για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση*.

ΕτΠ: ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑΣ της Επιτροπής CONST (CdR 318/2008), *Λευκή Βίβλος για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση*.

ΕτΠ & Περιφέρεια Αττικής: *Πεπραγμένα της 6^{ης} Ευρωπαϊκής Διάσκεψης των Περιφερειών και των Πόλεων, Αθήνα 6 και 8 Μαρτίου 2014*.

ΕτΠ: Ανακοίνωση Τύπου, CoR/16/072-2016.

ΕτΠ: Ανακοίνωση Τύπου, COR-2014.

ΕτΠ: Ανακοίνωση Τύπου, CdR/09/CP 075-2009.

Υπουργείου Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης (Τεύχος 47, 5/2014): *Δελτίο Διεθνών και Ευρωπαϊκών Θεμάτων & Αναπτυξιακού Σχεδιασμού της Τοπικής Αυτοδιοίκησης*.

Ξενογλώσση

OWN - INITIATIVE OPINION of the Committee of the Regions (80th plenary session 17 and 18 June 2009 - CdR 89/2009) on *The Committee of the Regions' White Paper on Multilevel Governance*.

OPINION of the Committee of the Regions (94th plenary session 15 and 16 February 2012 – CdR 273/2011) *Building a European Culture of Multilevel Governance: Follow-up to the Committee of the Regions' White Paper*.

Eurobarometer survey, ° 307 issue (Wave) 70.1 Autumn 2008.

Διαδικτυακοί Τόποι / Ιστοσελίδες

Βουλή των Ελλήνων: Διαθέσιμη στη δ/ση
<http://www.hellenicparliament.gr/> [Πρόσβαση 16 Αυγούστου 2016].

Υπουργείο Εσωτερικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης: διαθέσιμο στη δ/ση
www.yypes.gr/ [Πρόσβαση 3 Αυγούστου 2016].

Ένωση Περιφερειών Ελλάδας: διαθέσιμη στη δ/ση
<http://www.enpe.gr/> [Πρόσβαση 7 Αυγούστου 2016].

Κεντρική Ένωση Δήμων Αττικής: διαθέσιμη στη δ/ση
www.kedke.gr/ [Πρόσβαση 10 Αυγούστου 2016].

Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης: διαθέσιμη στη δ/ση
<https://www.eetaa.gr/> [Πρόσβαση 13 Αυγούστου 2016].

Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης: διαθέσιμο στη δ/ση
<http://www.ita.org.gr/el/> [Πρόσβαση 18 Αυγούστου 2016].

Περιφέρεια Αττικής: διαθέσιμη στη δ/ση
<http://www.patt.gov.gr/> [Πρόσβαση 22 Αυγούστου 2016].

Δήμος Νέας Προποντίδας: Διαθέσιμος στη δ/ση
http://www.nea-propontida.gr [Πρόσβαση 16 Αυγούστου 2016].

Ευρωπαϊκή Ένωση: Διαθέσιμη στη δ/ση
https://europa.eu/european-union/index_el [Πρόσβαση 15 Ιουλίου 2016].

Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Διαθέσιμη στη δ/νση
http://ec.europa.eu/index_el.htm [Πρόσβαση 18 Ιουλίου 2016].

Επιτροπή των Περιφερειών: Διαθέσιμη στη δ/νση
<http://cor.europa.eu/el/Pages/home.aspx> [Πρόσβαση 4 Αυγούστου 2016].

Ευρωπαϊκή Εβδομάδα των Περιφερειών και των Πόλεων – OPEN DAYS: Διαθέσιμη στη δ/νση
<http://cor.europa.eu/el/events/opendays/Pages/open-days.aspx>
[Πρόσβαση 8 Αυγούστου 2016].

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Δήμων και Περιφερειών: Διαθέσιμο στη δ/νση
<http://www.ccre.org/> [Πρόσβαση 9 Αυγούστου 2016].

Ευρωπαϊκή Εβδομάδα Δήμων και Περιφερειών: Διαθέσιμη στη δ/νση
http://ec.europa.eu/regional_policy/regions-and-cities/2016/index.cfm
[Πρόσβαση 9 Αυγούστου 2016].

Το Σύμφωνο των Δημάρχων: Διαθέσιμο στη δ/νση
http://www.eumayors.eu/index_el.html [10 Αυγούστου 2016].