



ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ
όμιλος διοικητικών επιστημών

**ΕΙΔΙΚΗ ΓΡΑΜΜΑΤΕΙΑ
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**

**Σειρά Ερευνητικών Εργασιών
2(3): 24–38**

Οι Αρμοδιότητες των Ελληνικών Δήμων και Περιφερειών στο Υπόδειγμα της Εδαφικής Ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Κωνσταντίνος Παπαδημητρίου, Διδάκτωρ, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Σχολή Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, e-mail: papadimitriou@dee.gr

Χριστίνα Μπαρμπαρούση, Μεταδιδακτορική Ερευνήτρια, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Σχολή Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, e-mail: cbarbarousi@pspa.uoa.gr

Περίληψη

Η εργασία έχει ως στόχο να καταγράψει τις αρμοδιότητες των ελληνικών δήμων και περιφερειών στο υπόδειγμα της εδαφικής ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αφενός, η εδαφική προσέγγιση της συνοχής ανταποκρίνεται καλύτερα στην τοπική και περιφερειακή κλίμακα σχεδιασμού και τα όριά της ταυτίζονται με τα διοικητικά όρια, δίνοντας τη δυνατότητα στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ Βαθμού να αποφασίζουν μόνοι τους για την ανάπτυξή τους. Αφετέρου, ο τρόπος οργάνωσης τόσο της κρατικής διοίκησης όσο και του συστήματος στρατηγικού σχεδιασμού, καθορίζει τη συμπεριφορά της διαδικασίας της εδαφικής ανάπτυξης και, επομένως, της συνοχής. Τούτο, διότι, αμφότερα μπορούν να την προωθήσουν ή να την εμποδίσουν ως στόχο πολιτικής. Παρά ταύτα, στην Ελλάδα δεν προβλέπεται ένα επαρκές πλαίσιο σύνδεσης των πολιτικών για το χωρικό και τον αναπτυξιακό σχεδιασμό. Επίσης, οι ανεπαρκείς συνέργειες δεν διαπερνούν το σύστημα οργάνωσης και διοίκησης του Κράτους. Ως εκ τούτου, η Χώρα δεν ακολουθεί το εδαφικό υπόδειγμα, όπου συστήνεται στα κράτη-μέλη να υιοθετήσουν ως το μοντέλο στο οποίο να βασίζεται η τρέχουσα εθνική οικονομική τους ανάπτυξη, όπου πρωταγωνιστούν οι τοπικές διοικήσεις.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Αρμοδιότητα, εδαφική ανάπτυξη, Πολιτική Συνοχής, Τοπική Αυτοδιοίκηση



ΔΙΟΙΚΗΤΙΚΟ ΕΠΙΜΕΛΗΤΗΡΙΟ
όμιλος διοικητικών επιστημών

Ταχυδρομική Διεύθυνση: Τ.Θ. 13794 | Πλατεία Συντάγματος | Αθήνα

Τηλέφωνο Επικοινωνίας: 2107255063 | E-mail: info@dee.gr

Ιστότοπος: <https://dee.gr/> | Σελίδα στα Κοινωνικά Δίκτυα: [Facebook](#)

1. Εισαγωγή

Από τη δεκαετία του 1990 οι τοπικές διοικήσεις των κρατών-μελών εξελίσσονται σε κύριους παίκτες της διαδικασίας εδαφικής ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Διαθέτουν δύο σημαντικά στοιχεία, που τους επιτρέπουν να φέρνουν μοναδική προστιθέμενη αξία στο τραπέζι της εδαφικής συνεργασίας: i) Την έννοια της εγγύτητας, μειώνοντας την απόσταση μεταξύ ατόμων και χώρου, ατόμων και αγοράς, ατόμων και κράτους· ii) την τεχνογνωσία στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων καθώς είναι οι καλύτεροι γνώστες της δικής τους κατάστασης και κανένας τρίτος δεν μπορεί να υποκαταστήσει τη σχέση τους με το έδαφος ως χώρο δραστηριοτήτων, που τους δίνει το προβάδισμα της γνώσης (μετενέργεια των δεσμών εγγύτητας). Συνεπώς, διαμεσολαβούν για την πρόληψη των συγκρούσεων και την οικοδόμηση εμπιστοσύνης ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα συνεργασίας, συντονίζουν διαδικασίες, μεταφέρουν τοπικά το περιεχόμενο των αποφάσεων μέσω της διακυβέρνησης, παραδίδουν υπηρεσίες και έργα στις τοπικές κοινωνίες, διαχειρίζονται εθνικούς και κοινοτικούς πόρους και κεφαλαιοποιούν χωρο-εδαφικά μέρη των ωφελειών, διαφοροποιώντας τις οικονομίες των περιοχών (CEC, 2008a). Η ΕΕ παρέχει μια σειρά από κατευθυντήριες γραμμές, οδηγίες, συστάσεις, μεθοδολογίες και εργαλεία για την αντιστοίχιση των αρμοδιοτήτων των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) με τις ευρωπαϊκές εδαφικές πολιτικές, ώστε να ισχυροποιηθεί η θέση τους στο εδαφικό πρότυπο (ESPON, 2018· Nowak et al., 2021). Σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες απολαμβάνουν ισχυρή διοικητική αυτοτέλεια και οικονομική αυτονομία, και ως εκ τούτου, μπορούν να επιτελούν απρόσκοπτα το ρόλο τους στο πλαίσιο της εδαφικής ανάπτυξης ως στόχου της Πολιτικής Συνοχής (ΠΣ). Στην Ελλάδα συναντούν εμπόδια και προκλήσεις με αποτέλεσμα να μην συμμετέχουν επαρκώς ούτε στον ίδιο τον προγραμματισμό τους (ITA & ΚΕΔΕ, 2019).

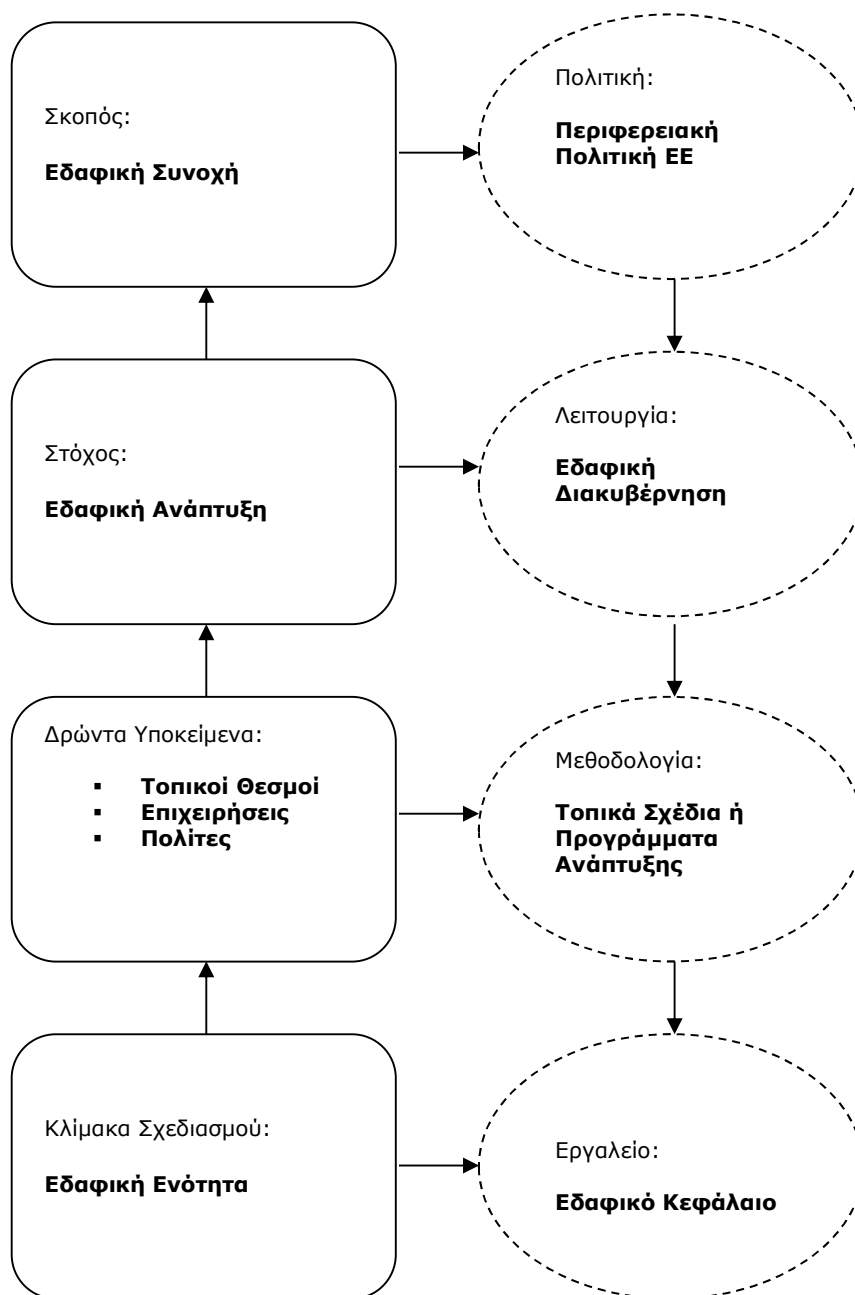
Η εργασία έχει ως στόχο να καταγράψει τις αρμοδιότητες των ελληνικών δήμων και περιφερειών στο υπόδειγμα της εδαφικής ανάπτυξης της ΕΕ και να αναδείξει την αναγκαιότητα της εδαφικής προσέγγισης του σχεδιασμού στη φροντίδα των οικείων αναπτυξιακών υποθέσεων. Για να γίνει αυτό, είναι αναγκαία η διερεύνηση της σχέσης μεταξύ Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΤΑ) και εδαφικής ανάπτυξης. Στο δεύτερο μέρος αναλύεται το θεωρητικό πλαίσιο της εδαφικής ανάπτυξης και της ΠΣ, το οποίο περιλαμβάνει τη σύνδεση μεταξύ πολιτικών για το χωρικό και τον αναπτυξιακό σχεδιασμό και την εξέταση του ρόλου της ΤΑ στο πλαίσιο του εδαφικού υποδείγματος. Στην τρίτη ενότητα παρατίθεται η αξιολόγηση των αρμοδιοτήτων των ελληνικών δήμων και περιφερειών στο υπόδειγμα, η αντιστοίχισή τους με τις εδαφικές πολιτικές της ΕΕ και η καταγραφή των περιορισμών και των προκλήσεων, που αντιμετωπίζουν. Τέλος, στο τέταρτο μέρος δίδονται τα συμπεράσματα υπό τη μορφή επιλόγου για περαιτέρω προβληματισμό και σκέψη.

2. Θεωρητικό πλαίσιο

2.1. Επισκόπηση των εννοιών της εδαφικής ανάπτυξης και της Πολιτικής Συνοχής

Στο πλαίσιο άσκησης της περιφερειακής πολιτικής στις χώρες της συνοχής, η ΕΕ συστήνει στα κράτη-μέλη να υιοθετήσουν το πρότυπο της εδαφικής ανάπτυξης ως το μοντέλο στο οποίο να βασίζεται η τρέχουσα εθνική οικονομική τους ανάπτυξη. Στο εδαφικό μοντέλο πρωταγωνιστούν οι περιφερειακές και οι τοπικές διοικήσεις. Η εδαφική ανάπτυξη ως στόχος της ΠΣ της ΕΕ αναφέρεται στη διαχείριση των πόρων μιας οριοθετημένης περιοχής ως επικράτειας, που παρουσιάζει καθυστέρηση λόγω των κοινωνικών και οικονομικών ανισοτήτων (εφεξής, *εδαφική περιοχή*). Η εδαφική περιοχή έγκειται στο τοπικό επίπεδο και τα όριά της συμπίπτουν με τα διοικητικά όρια (Faludí, 2012, 2013· CEC, 2023). Η αξιοποίηση του εδαφικού δυναμικού

προϋποθέτει την κατάλληλη οργάνωση του τοπικού πληθυσμού για την ενδογενή διαχείριση του αναπτυξιακού του προβλήματος, που βρίσκεται υπό τον πλήρη έλεγχό του. Ως εκ τούτου, η εδαφική διάσταση της ανάπτυξης προϋποθέτει μια πολιτική ρύθμιση πίσω από τη διαδικασία στο τοπικό και στο περιφερειακό επίπεδο (Barbarousi, 2023· Μπαρμπαρούση, 2023).



Σχήμα 1. Τα συστατικά στοιχεία της Εδαφικής Συνοχής. Πηγή: Προσαρμογή από τα Faludi, 2012 και Faludi, 2013.



Σχήμα 2. Η αρχιτεκτονική δομή της διαδικασίας εδαφικής ανάπτυξης στην ΕΕ. Πηγή: Ίδια επεξεργασία.

Συνεπώς, ένας σημαντικός παράγοντας επιρροής της διαδικασίας οικονομικής ολοκλήρωσης είναι οι τοπικές και οι περιφερειακές διοικήσεις. Στόχος είναι η βελτίωση της ποιότητας ζωής των τοπικών κοινωνιών στη βάση της κοινωνικής δικαιοσύνης, της οικονομικής ανάπτυξης, της ανάδειξης της πολιτισμικής τους ταυτότητας και της προστασίας του περιβάλλοντος. Σκοπός είναι η διασφάλιση της προόδου σε κοινωνικό, οικονομικό και περιβαλλοντικό επίπεδο, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις ιδιαιτερότητες και τις ανάγκες της εκάστοτε εδαφικής περιοχής (CEC, 2008a· Camagni & Capello, 2013· ΤΑ, 2020).

2.2. Ανάλυση της σύνδεσης μεταξύ των πολιτικών για το Χωρικό και τον Αναπτυξιακό Σχεδιασμό

Η σύνδεση μεταξύ των πολιτικών για το χωρικό και τον αναπτυξιακό σχεδιασμό είναι ένα σημαντικό ζήτημα στη θεωρία και την πρακτική της (εδαφικής διάστασης) της ανάπτυξης των περιοχών. Ο χωρικός σχεδιασμός αφορά τον τρόπο οργάνωσης και χρήσης (και) του (εδάφους ως) χώρου, ενώ ο αναπτυξιακός σχεδιασμός ασχολείται με τον προγραμματισμό και την πρόταξη της οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής ανάπτυξης μιας (εδαφικής) περιοχής. Η σύνδεση των δύο βασίζεται στην αναγνώριση, ότι ο ρόλος του ενός λειτουργεί συμπληρωματικά με το ρόλο του άλλου και στην συνεπαγόμενη ανάγκη για συνέργεια μεταξύ των φορέων, που είναι υπεύθυνοι για την άσκηση των οικείων πολιτικών. Αφενός, ο χωρικός σχεδιασμός παρέχει το πλαίσιο και τις κατευθυντήριες γραμμές για τη διαχείριση του χώρου, την χωροθέτηση των κοινωνικών και οικονομικών δραστηριοτήτων και τη διασφάλιση της διατηρήσιμης ανάπτυξης (ορθολογική χρήση των πόρων). Το έδαφος λογίζεται ως γεωγραφικός χώρος των οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων με διοικητικά όρια. Αφετέρου, ο αναπτυξιακός σχεδιασμός εντάσσεται σε αυτό το πλαίσιο, λαμβάνοντας υπ' όψιν τις χωρικές προϋποθέσεις και τους περιορισμούς κατά τον καθορισμό των στρατηγικών και των στόχων του (Cullingworth & Nadin, 2019). Επίσης, ο τρόπος οργάνωσης των συστημάτων σχεδιασμού είναι

συνυφασμένος με τον τρόπο οργάνωσης της κρατικής διοίκησης, δηλαδή με την ιδιαίτερη διοικητική φυσιογνωμία, παράδοση και κουλτούρα που χαρακτηρίζει τις διαφορετικές χώρες, οι οποίες έχουν και διαφορετικά συστήματα ΤΑ. Οπότε, καθορίζει τη συμπεριφορά της διαδικασίας της κοινοτικής εδαφικής ανάπτυξης και, επομένως, της συνοχής. Τούτο, διότι, αμφότερα μπορούν να την προωθήσουν ή να την εμποδίσουν ως στόχο πολιτικής (Nowak et al., 2021).

2.3.Εξέταση του ρόλου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης στο πλαίσιο της εδαφικής ανάπτυξης

Το νόημα πίσω από το υπόδειγμα της εδαφικής ανάπτυξης που προτείνεται από την ΕΕ στα κράτη-μέλη συμπυκνώνεται στο να μπορούν οι εδαφικές περιοχές ως διοικητικά οριοθετημένες ενότητες να αποφασίζουν μόνες τους για την ανάπτυξή τους, ειδικά εκεί που τα απομακρυσμένα κέντρα εξουσίας αδυνατούν να έχουν εικόνα της υφιστάμενης κατάστασης (Faludi, 2012). Διότι κατά τη δεκαετία του 2000 το κεντρικά διευθυνόμενο υπόδειγμα της οικονομικής και κοινωνικής σύγκλισης των περιοχών σε όρους εξομοίωσης μέτρων παραγωγής και αναδιανομής πόρων οδήγησε στην υποχώρηση και σχεδόν στην εξαφάνιση της πολιτικής με την έννοια της συνοχής, τόσο σε τοπικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο. Από το 2007, για την αντιστάθμιση των ως άνω επιπτώσεων και την ισόρροπη ανάπτυξη των περιφερειών το έδαφος έλαβε πρωταγωνιστικό ρόλο ως διοικητικά οριοθετημένος χώρος οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων (Davoudi, 2005· CEC, 2007). Ως εκ τούτου, είναι αναγκαίο μια περιοχή-στόχος να υπέχει εκ του νόμου την αυτοδιοικητική ικανότητα. Επομένως, ο ρόλος της ΤΑ ως θεσμού και των ΟΤΑ ως οχημάτων της συνοχής είναι κρίσιμος στο εδαφικό υπόδειγμα.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, το σύστημα οργάνωσης των υποθέσεων της εδαφικής ανάπτυξης ως στόχου πολιτικής νοείται ως *εδαφική διακυβέρνηση*. Σκοπός είναι η δημιουργία συνθηκών εγγύτητας, συνεργασίας και συνοχής της ευρωπαϊκής κοινωνίας στα διάφορα επίπεδα διαβούλευσης, λήψης αποφάσεων και περιφερειακού προγραμματισμού. Ο λόγος είναι ότι τα ζητήματα εδαφικής ανάπτυξης στην ΕΕ μπορούν να επιλυθούν μόνο μέσω της συνεργασίας μεταξύ διαφορετικών κυβερνητικών και διοικητικών επιπέδων (CEC, 2007). Οι φορείς της ΤΑ είναι επιφορτισμένοι με την υλοποίηση των δράσεων της ΠΣ ως μονάδες διακυβέρνησης των κρατών-μελών και μεταφοράς οικονομικών πόρων. Άρα, έχοντας το φυσικό δικαίωμα να δρουν στην οικεία κλίμακα σχεδιασμού της περιφερειακής πολιτικής έχουν και μεγαλύτερο ειδικό βάρος κατά τον αναπτυξιακό προγραμματισμό. Επομένως, οι αναπτυξιακές υποθέσεις (εδαφικού χαρακτήρα) της ΤΑ είναι προτιμότερο να φροντίζονται και να λύνονται στο τοπικό/εδαφικό επίπεδο (CEC, 2008a).

Για την βαθύτερη κατανόηση της επιρροής που δέχεται η διαδικασία εδαφικής ανάπτυξης από τις ιδιαίτερες συνθήκες που επικρατούν στην ΤΑ ενός Κράτους είναι αναγκαίο να παρατεθούν οι βασικοί τύποι συστημάτων, όπως συναντώνται στη βιβλιογραφία. Κατά την τυπολογία των Hesse και Scharpe (1991), δημιουργούνται τρεις βασικοί τύποι συστημάτων ΤΑ στην Ευρώπη. Ο πρώτος τύπος ονομάζεται «Ναπολεόντειος Ομάδα» (“Franco-group”) και σχηματίζεται από τα κράτη που χαρακτηρίζονται από χαμηλό βαθμό τοπικής αυτονομίας και ασθενή οικονομική αυτοτέλεια. Τα κράτη αυτά (συνεπάγεται ότι) χαρακτηρίζονται από ισχυρό συνταγματικό καθεστώς, πολιτικοποίηση της δημόσιας διοίκησης και πελατειακές σχέσεις των ομάδων συμφερόντων, συγκεντρωτισμό των αρμοδιοτήτων, ισχυρό βαθμό πρόσβασης των πολιτικών προσώπων στα κρατικά όργανα άσκησης εξουσίας, διαπερατότητα στο σύστημα ελέγχου και εποπτείας επί των οργάνων των θεσμών. Επιπλέον, από χαμηλή απόδοση των διαθέσιμων πόρων, δυσκαμψία του συστήματος λόγω γραφειοκρατικής τυπολατρίας (το γράμμα του νόμου), σκληρότητα του Κράτους, ατελή πληροφόρηση και ανεπαρκή δικτύωση των δρώντων υποκειμένων,

σκεπτικισμό απέναντι στην καινοτομία, αδυναμία προσαρμογής στα νέα διεθνή τεχνικά και επιστημονικά πρότυπα, δυσπιστία δημόσιας διοίκησης και κοινωνίας. Στην ομάδα εντάσσονται οι χώρες του ευρωπαϊκού νότου, δηλαδή η Ελλάδα, η Ιταλία, η Γαλλία, η Ισπανία, η Πορτογαλία και το Βέλγιο. Ο δεύτερος τύπος ονομάζεται «Αγγλοσαξονικός» (“Anglo-group”) και σχηματίζεται από τα κράτη που δεν έχουν συνταγματικά κατοχυρωμένα ΤΑ, αλλά έχουν ισχυρή αυτοτέλεια και ασθενή πρόσβαση των πολιτικών προσώπων στη λειτουργία τους με συγκρατημένη κρατική εποπτεία. Εδώ εντάσσονται το Ηνωμένο Βασίλειο και η Ιρλανδία. Ο τρίτος τύπος ονομάζεται «Βόρειος και Μεσευρωπαϊκός» (“North and Middle European Group”) και σχηματίζεται από τα σκανδιναβικά κράτη, τις γερμανόφωνες χώρες και την Ολλανδία, στον οποίο κατανοείται, πρυτανεύει και ασκείται η τοπική δημοκρατία, με, ομοίως, περιορισμένη κρατική εποπτεία (Χλέπας, 2005· Μπουρσανίδης, 2007· Ηλεπας, 2013· Nowak et al., 2021). Την εργασία ενδιαφέρει η πρώτη τυπολογία, στην οποία εντάσσεται η Ελλάδα.

Κατ’ ακολουθίαν, οι πρακτικές του χωροταξικού και του εδαφικού σχεδιασμού επηρεάζονται από τις ιδιαίτερες κοινωνικές, οικονομικές και πολιτισμικές συνθήκες, που επικρατούν στο εσωτερικό των κρατών. Ιδιαίτερως, διαμορφώνονται από το σύστημα οργάνωσης της κρατικής διοίκησης, από το ρόλο της κεντρικής κυβέρνησης, το εύρος των αντίστοιχων πολιτικών και τις σχετικές αρμοδιότητες της τοπικής διοίκησης, από την έκταση και τη συμμετοχή της ιδιωτικής διοίκησης, από το υφιστάμενο πλαίσιο εθνικού και περιφερειακού σχεδιασμού και από το πόσο έχει καθιερωθεί στη δημόσια ζωή (βαθμός ωριμότητας, που προκύπτει από τη σχέση μεταξύ των εκφρασμένων στόχων για τη χωρική/εδαφική ανάπτυξη και των αποτελεσμάτων) (Loughlin & Peters, 1997· CEC, 1999).

Όπερ μεθερμηνευόμενον εστί, όταν έρχεται η στιγμή να βάλουν τάξη στο χώρο τους, τα παραδοσιακά κράτη του ευρωπαϊκού νότου έχουν χαμηλή ικανότητα εποπτείας της κατανομής των δικαιωμάτων χρήσης γης, ενώ τα επιτελικά Αγγλοσαξονικά κράτη τείνουν να επηρεάζονται και να εξαρτώνται έντονα από την υφιστάμενη οικονομική και κοινωνική τους κατάσταση (ήτοι νεοκλασικό ρεύμα και νεοφιλελεύθερο δόγμα) (Nowak et al., 2021). Όταν η υπόθεση φθάνει στη χρηματοδότηση της διαδικασίας (εδαφικής) ανάπτυξης μέσω του μηχανισμού της ΠΣ, η Ανατολική Ευρώπη πιέζει να έχει ύψιστη προτεραιότητα στην κατανομή των χρηματοδοτικών πόρων, διότι υποφέρει από τα πιο έντονα προβλήματα. Ο Νότος επιθυμεί να διατηρήσει τη χρηματοδότηση για να αντιμετωπίσει τα προβλήματα που δεν έχουν επιλυθεί ενώ ο Βορράς και η Δύση, που πρέπει να τακτοποιήσουν τον λογαριασμό, αρνούνται να πληρώσουν και για τους δύο (Davouidi, 2016· Παπακωνσταντινίδης & Μπαρμπαρούση, 2023).

Σε εθνικό επίπεδο, όπως ορίζεται στο άρθρο 102 του Συντάγματος της Ελλάδος (ΦΕΚ, 2019), οι τοπικές υποθέσεις διοικούνται από ΟΤΑ, οι βαθμοί ΤΑ είναι δύο, τα όρια και οι κατηγορίες των αρμοδιοτήτων τους καθορίζονται με νόμο. Τα προηγούμενα είναι αναγκαίο να εναρμονίζονται με τα διεθνή πρότυπα και την κοινοτική νομοθεσία (Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας, Περιφερειακή Πολιτική) για την καταστατική οργάνωση της ΤΑ. Ειδικότερα, με το Νόμο υπ’ αριθ. 3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης» και το Νόμο υπ’ αριθ. 4555/2018 «Πρόγραμμα Κλεισθένης» η εδαφική οργάνωση του Κράτους προβλέπει 332 δήμους και 13 περιφέρειες, ως συγκεκριμένες και οριοθετημένες γεωγραφικές περιοχές με ολοκληρωμένη κοινωνική και οικονομική δομή για τη φροντίδα των οικείων υποθέσεων, στην οποία ασκείται οργανωμένη εξουσία με σκοπό τον έλεγχο των πόρων και των δραστηριοτήτων στα όρια της εδαφικής δικαιοδοσίας τους (ΦΕΚ, 2010, 2018· Χλέπας, 2020). Για την εκπλήρωση της αποστολής τους, διευκολύνονται με το να μην διέπονται από ιεραρχική σχέση, διαθέτουν συνταγματικά αναγνωρισμένη διοικητική αυτονομία και οικονομική αυτοτέλεια, δηλαδή, δικά τους όργανα εξουσίας, τα οποία ασκούν ορισμένες (πλήρεις και αποκλειστικές) αρμοδιότητες ενώ μπορούν να λαμβάνουν πρωτοβουλίες και να αποφασίζουν μόνα τους για την ανάπτυξή τους στο πλαίσιο της τοπικής διοίκησης

και δημοκρατίας (ΚΔΚ, 2006). Άρα, ο νομοθέτης αντιλαμβάνεται τη σπουδαιότητα του ρόλου της ΤΑ στο πλαίσιο της εδαφικής ανάπτυξης της ΕΕ, δημιουργώντας τις θεσμικές προϋποθέσεις για ευθυγράμμιση / εναρμόνιση του εθνικού επιπέδου με το ευρωπαϊκό.

3.Αξιολόγηση των αρμοδιοτήτων των ελληνικών δήμων και περιφερειών στο υπόδειγμα της εδαφικής ανάπτυξης

Σε επίπεδο ΕΕ και στο πλαίσιο της εδαφικής ανάπτυξης ως στόχου πολιτικής, οι ΟΤΑ έχουν ως αποστολή τους τη φροντίδα των αναπτυξιακών υποθέσεων σε τοπικό και υπερτοπικό επίπεδο, ασκώντας τις ανάλογες αρμοδιότητες. Η έννοια της αρμοδιότητας αναφέρεται στη χωρικά προσδιορισμένη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων (Παπαδημητρίου, 2018). Αντανακλά την ισχύ της πράξης, τη νομιμότητα των δαπανών, την ευθύνη και τη λογοδοσία του αρμόδιου οργάνου, το οποίο εκφράζει και δεσμεύει τον ΟΤΑ (ΚΔΚ, 2006· ΦΕΚ, 2010· Χλέπας, 2013). Η έννοια της τοπικής υπόθεσης απορρέει από την έννοια του τοπικού συμφέροντος, το οποίο καθορίζεται από το τοπικό σύστημα αξιών (ήθη-έθιμα, παραδόσεις, άγραφοι νόμοι, άτυποι κανόνες, κώδικας συμπεριφοράς, συλλογικές σχέσεις, σύγκλιση ιδεών) ως στοιχεία ταυτότητας. Το σύστημα αξιών είναι αναγκαίο να οργανώνεται έτσι ώστε η άσκηση των αρμοδιοτήτων να είναι αποτελεσματική στο πλαίσιο προάσπισης των τοπικών συμφερόντων. Συνεπώς, κατά την άσκησή τους είναι αναγκαίο να λαμβάνεται υπ' όψιν τόσο ο λειτουργικός χαρακτήρας των αρμοδιοτήτων όσο και η εδαφική διάσταση της ανάπτυξης, ώστε να διασφαλιστεί η καταλληλότητα των μέτρων προγραμματισμού και πολιτικής σύμφωνα με την ιδιαίτερη φυσιογνωμία των περιοχών (CEC, 2008a).

Στην Ελλάδα η ΤΑ διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στην εδαφική οργάνωση της διοίκησης με στόχο την ανάπτυξη. Οι δήμοι και οι περιφέρειες αναλαμβάνουν την ευθύνη για το χωρικό σχεδιασμό και τον αναπτυξιακό προγραμματισμό, τη διαχείριση των υποδομών και των πόρων, την απασχόληση, τη διαχείριση των τομέων οικονομικής παραγωγής, τις μεταφορές και τις επικοινωνίες, την προστασία του περιβάλλοντος και άλλων καίριων συμπλεκόμενων τομέων. Οι περιφερειακές αρχές είναι επιφορτισμένες με την υλοποίηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων, των επενδύσεων και των έργων σε συνεργασία με τους κοινωνικούς φορείς και τον ιδιωτικό τομέα για λογαριασμό των τοπικών κοινωνιών. Εντούτοις, η αποτελεσματική άσκηση των αρμοδιοτήτων κρίνεται από την επαρκή ικανότητα των επιπέδων διακυβέρνησης να συντονίζουν τις αναπτυξιακές πολιτικές σε υποπεριφερειακό και τοπικό επίπεδο. Συγκεκριμένα, από το να μπορούν να κινητοποιούν τους πόρους και τους ενδιαφερόμενους, να δημιουργούν δεσμούς σε διατομεακό επίπεδο, να σκέφτονται στρατηγικά και να σχεδιάζουν έργα υψηλής ποιότητας σύμφωνα με την ιδιαίτερη εδαφική φυσιογνωμία των περιοχών και τα διαθέσιμα εδαφικά εργαλεία, να τρέχουν τις διοικητικές διαδικασίες χωρίς καθυστερήσεις, να οργανώνουν τον τοπικό διάλογο και τις συνθήκες διαβούλευσης με τα μέλη των τοπικών κοινωνιών για τον προγραμματισμό των δράσεων, να διαχειρίζονται αποτελεσματικά τους δημόσιους χρηματοδοτικούς πόρους και να αξιολογούν την πορεία των αποτελεσμάτων. Η οικοδόμηση της διοικητικής ικανότητας και εδαφικής οργάνωσης της αυτοδιοίκησης προωθείται είτε από εθνικά είτε από κοινοτικά δίκτυα. Επομένως, είναι απαραίτητος ο εντοπισμός του σημείου ισορροπίας ανάμεσα στη θεσμική τους δέσμευση να τηρούν τους κανόνες του Κράτους και της ΕΕ, στους οποίους υπόκεινται και στους βαθμούς ελευθερίας που προσφέρει η αυτονομία των εδαφικών ενοτήτων να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες ανάπτυξης. Τούτο επιτυγχάνεται μέσω του καθορισμού των διαδικασιών σχεδιασμού, στις οποίες η τοπική / περιφερειακή αρχή έχει ηγετικό ρόλο. Η ΕΕ στην ΠΣ 2021-2027 προβλέπει την ισχυροποίηση του ρόλου των εδαφικών αρχών στο στρατηγικό σχεδιασμό με την ενδυνάμωση της διοικητικής ικανότητας των τοπικών διοικήσεων, ώστε να σχεδιάζουν τη δική τους μοναδική στρατηγική και να

συντονίζουν τους τοπικούς ενδιαφερόμενους και εταίρους. Παρέχει τη χρηματοδότηση, την τεχνογνωσία και τις κατευθυντήριες γραμμές αναφορικά με τη μεθοδολογία, τα εργαλεία και τις διαδικασίες που διευκολύνουν την άσκηση των σχετικών αρμοδιοτήτων, αλλά χωρίς δεσμευτικό νομικό χαρακτήρα (Pertoldi et al., 2022). Συστήνει την απλοποίηση των διαδικασιών σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και την αποσαφήνιση του ποιος θα κάνει τι για την οργάνωση του εσωτερικού δικτύου υποστήριξης. Το Κράτος οφείλει να διαμορφώσει την αρχιτεκτονική της εδαφικής οργάνωσης και διοίκησης με τρόπο, που να προωθεί τις πρωτοβουλίες ανάπτυξης σε αρμονία με την εδαφική διάσταση της ΠΣ (Εδαφική Συνοχή) (ESPON, 2018). Ως εκ τούτου, χωρίς επάρκεια στην άσκηση των ανάλογων αρμοδιοτήτων, οι περιοχές δεν δύνανται να αναλάβουν τα ηνία της εδαφικής ανάπτυξης ως στόχου πολιτικής διαμέσου των τοπικών αρχών και των περιφερειακών υπηρεσιών τους, στην οποία πρωταγωνιστούν (Pertoldi et al., 2022). Η διερεύνηση της καταλληλότητας και της αντιστοιχίας των σχετικών αρμοδιοτήτων της ΤΑ με την ΠΣ είναι αναγκαίο να γίνεται με βάση τη ρητή εδαφική διάσταση των πολιτικών της ΕΕ. Τέτοιες ευρωπαϊκές πολιτικές είναι:

Πολιτική Κείμενο Πολιτικής	Πράσινη Βίβλος για την Εδαφική Συνοχή	Ευρωπαϊκή Προοπτική Χωρικής Ανάπτυξης	Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος
Περιφερειακή Πολιτική		x	x
Γεωργία / Αγροτική Ανάπτυξη	x	x	x
Ανταγωνιστικότητα	x	x	
Επενδύσεις		x	
Απασχόληση/ Κοινωνικές Υποθέσεις	x		x
Μεταφορές	x	x	x
Ενέργεια	x		x
Τηλεπικοινωνίες	x		
Αλιεία / Θαλάσσιες Υποθέσεις	x		x
Περιβάλλον	x	x	x
Έρευνα	x	x	

Πίνακας 1. Πολιτικές της ΕΕ με εδαφική διάσταση. Πηγή: Προσαρμογή από τα CEC, 1999· CEC, 2008b· ΕΕΑ, 2010.

Εξειδικεύοντας από το ευρωπαϊκό στο εθνικό επίπεδο, οι τομείς αρμοδιοτήτων των ελληνικών δήμων και περιφερειών, όπως διαμορφώνονται πριν και μετά το Πρόγραμμα «Καλλικράτης», είναι οι εξής:

Τομέας Αρμοδιότητας	Δήμοι	Περιφέρειες
Ανάπτυξης	23	
Προγραμματισμού – Ανάπτυξης		31
Αγροτικής Ανάπτυξης – Κτηνοτροφίας – Αλιείας	69	
Γεωργίας – Κτηνοτροφίας – Αλιείας	28 σε ειδικές κατηγορίες ΟΤΑ (νησιωτικοί, ορεινοί)	75
Έργων – Χωροταξίας – Πολεοδομίας – Περιβάλλοντος	4 σε ειδικές κατηγορίες ΟΤΑ (νησιωτικοί, ορεινοί)	
Έργων – Χωροταξίας – Περιβάλλοντος		40
Περιβάλλοντος και Ποιότητας Ζωής		11 σε ειδικές κατηγορίες ΟΤΑ (μητροπολιτικές περιφέρειες)
Περιβάλλοντος	32	
Χωρικού Σχεδιασμού και Αστικών Αναπλάσεων		4 σε ειδικές κατηγορίες ΟΤΑ (μητροπολιτικές περιφέρειες)
Φυσικών Πόρων – Ενέργειας – Βιομηχανίας	10 σε ειδικές κατηγορίες ΟΤΑ (νησιωτικοί, ορεινοί)	56
Απασχόλησης	4	
Απασχόλησης – Εμπορίου – Τουρισμού	4 σε ειδικές κατηγορίες ΟΤΑ (νησιωτικοί, ορεινοί)	21
Μεταφορών – Επικοινωνιών	8 σε ειδικές κατηγορίες ΟΤΑ (νησιωτικοί, ορεινοί)	39
Μεταφορών και Συγκοινωνιών		11 σε ειδικές κατηγορίες ΟΤΑ (μητροπολιτικές περιφέρειες)
Κοινωνικής Προστασίας και Αλληλεγγύης	34	

Πίνακας 2. Τομείς αρμοδιοτήτων δήμων και περιφερειών μετά «Καλλικράτη» σε αριθμούς. Πηγή: Προσαρμογή από τα ΚΔΚ, 2006· ΦΕΚ, 2010· Χλέπας, 2013.

Τα ποσοτικά δεδομένα είναι αναγκαία διότι δίνουν μια ολοκληρωμένη εικόνα της υφιστάμενης κατάστασης, καθώς για να διοικηθεί μια χωρική, εδαφική, οικονομική, διοικητική, λειτουργική μονάδα είναι απαραίτητο να μετρηθεί (Παπαδημητρίου, 2019). Η κατανομή των αρμοδιοτήτων διαμορφώθηκε μετά την κατάργηση των νομαρχιών, τη συγχώνευση των δήμων και τη θεσμική ενδυνάμωση του αναπτυξιακού-προγραμματικού χαρακτήρα της περιφέρειας. Η απορρόφηση των νομαρχιών από τις αυτοδιοικούμενες περιφέρειες συνοδεύτηκε επίσης από την αλλαγή κλίμακας, την ποσοτική σύμπτυξη και την ανάλογη χωρική διεύρυνση των αρμοδιοτήτων. Μέχρι τότε σε όρους ποσοτικής κατανομής σε νομαρχιακό επίπεδο προβλέπονταν 244 αρμοδιότητες στον τομέα της ανάπτυξης και ανταγωνιστικότητας, 109 κοινωνικών υπηρεσιών, 89 χωροταξίας-πολεοδομίας-περιβάλλοντος και 52 μεταφορών. Επιπλέον, ανά λειτουργικό χαρακτήρα αρμοδιότητας προβλέπονταν: 18 (ή 3% επί του συνόλου) ρυθμιστικές αρμοδιότητες στρατηγικού σχεδιασμού, αλλά καθόλου για τον τομέα της χωροταξίας· 35 (ή 7% επί του συνόλου) γνωμοδοτικές και συντονιστικές αρμοδιότητες, συμπεριλαμβανομένου του τομέα περιβάλλοντος και του χωρικού σχεδιασμού· 162

(ή 30% επί του συνόλου) αρμοδιότητες εποπτείας, ελέγχου και επιβολής κυρώσεων (ανάκληση, αφαίρεση αδειών λειτουργίας, πρόστιμα κ.ά.), συμπεριλαμβανομένου του τομέα χωροταξίας-πολεοδομίας-περιβάλλοντος· 133 (ή 24% επί του συνόλου) αρμοδιότητες διοικητικής μέριμνας, διαχείρισης πόρων και χρηματοδοτήσεων (διοικητική υποστήριξη, υλοποίηση προγραμμάτων και μέτρων, διοικητικές διαδικασίες, διοίκηση προσωπικού, οικονομική διαχείριση, συγκρότηση επιτροπών/συμβουλίων) και για εκπαίδευση στον τομέα της ανάπτυξης· 36 (ή 7% επί του συνόλου) αρμοδιότητες τεκμηρίωσης και πληροφόρησης στον τομέα της ανάπτυξης· 161 (ή 30%) για ατομικές-ειδικές ρυθμίσεις, συμπεριλαμβανομένων των μεταφορών (Χλέπας, 2013). Συνεπώς, από τα ως άνω προκύπτει ότι υπάρχει αντιστοιχία των τομέων αρμοδιοτήτων των ελληνικών δήμων και περιφερειών με τις πολιτικές της ΕΕ, που εκτείνονται στην εδαφική διάσταση της συνοχής, αλλά υπάρχει και μεγάλος βαθμός αλληλεπικάλυψης μεταξύ τους.

3.1. Καταγραφή των περιορισμών και των προκλήσεων που αντιμετωπίζουν οι ελληνικοί δήμοι και οι περιφέρειες στο υπόδειγμα της εδαφικής ανάπτυξης.

Από τα προηγούμενα συνάγεται ότι στην Ελλάδα η υιοθέτηση των συστάσεων της ΕΕ, η σύνδεση των πολιτικών για το χωρικό/εδαφικό και τον αναπτυξιακό σχεδιασμό και ο ρόλος της ΤΑ στο εδαφικό πρότυπο ανάπτυξης αντιμετωπίζουν προκλήσεις καθώς προσκρούουν σε εμπόδια και αντιφάσεις. Κυρίως έχουν να αντιμετωπίσουν την έλλειψη επικοινωνίας, συνεκτικότητας και συντονισμού μεταξύ των διαφόρων επιπέδων οργάνωσης της κρατικής διοίκησης.

Αρχικά, η Χώρα πλήττεται από πολυνομία και συνακόλουθα κακονομία ενώ συνεπαγόμενα η ΤΑ υποφέρει από διοικητική και επιχειρησιακή ανεπάρκεια, η οποία αντανακλάται και στη δυσχέρεια υλοποίησης της ΠΣ της ΕΕ (Παπαδημητρίου, 2018). Χαρακτηριστικό είναι το ότι μετά «Καλλικράτη» μόνο ο τομέας του χωροταξικού σχεδιασμού υπέστη δύο διαδοχικές μεταρρυθμίσεις σε λιγότερο από τρία χρόνια (Νόμος 4269/2014 «για την αναμόρφωση του πολεοδομικού και περιφερειακού σχεδιασμού», ο οποίος αντικαταστάθηκε από το Νόμο 4447/2016 «για το χωρικό σχεδιασμό και τη βιώσιμη ανάπτυξη») (Parageorgiou, 2017).

Έπειτα, από την ποσοτική κατανομή και την ανάλυση ανά λειτουργικό χαρακτήρα των αρμοδιοτήτων προκύπτει ο πρωτοφανής αριθμός επικαλύψεων, που καθιστά τη συνεννόηση μεταξύ των δύο βαθμών αυτοδιοίκησης δύσκολη, αν όχι αδύνατη. Έτσι, αν και η ΤΑ έχει πολλές εδαφικές αρμοδιότητες, καταλήγουν να είναι περιορισμένες λόγω της επικάλυψης μεταξύ των δύο βαθμών (ΙΤΑ & ΚΕΔΕ, 2019). Αν και το γεγονός ότι δεν υπάρχει ιεραρχική σχέση μεταξύ των δύο βαθμών διευκολύνει την απρόσκοπτη λειτουργία των φορέων, στην περίπτωση της άσκησης των αρμοδιοτήτων που επικαλύπτονται είναι μάλλον τροχοπέδη για το ποιος αποφασίζει, πότε και γιατί. Διότι, το σύστημα των εργαλείων σχεδιασμού, των μέσων, των διαδικασιών, των λειτουργιών και άσκησης των πολιτικών για τα αναπτυξιακά θέματα είναι πολυδαίδαλο, γεγονός που δυσχεραίνει την υλοποίηση των επιλογών ανάπτυξης. Φαίνεται ότι οι ελληνικοί δήμοι και οι περιφέρειες αναγνωρίζουν μεν το σχεδιασμό ως σημαντικό εδαφικό εργαλείο για την ανάπτυξη, δεν καταβάλλουν δε επαρκή προσπάθεια να ακολουθήσουν το προτεινόμενο κοινοτικό υπόδειγμα, ούτε σε θεσμικό ούτε σε εμπειρικό επίπεδο. Δηλαδή, δεν μπορούν να οργανώσουν τις αναπτυξιακές υποθέσεις στην κλίμακα σχεδιασμού τους, με επίπτωση την προβληματική σύνταξη των σχεδίων δράσης (Parageorgiou, 2017). Επίσης, παρατηρείται ανεπαρκής αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού, που θα μπορούσε να κινητοποιηθεί μέσω καινοτόμων εταιρικών σχέσεων μεταξύ αστικών και αγροτικών περιοχών, που συμβάλλουν σημαντικά στην εδαφική συνοχή (αρχή της ολοκληρωμένης και διατομεακής ανάπτυξης). Οι τοπικές και περιφερειακές αρχές αποφεύγουν να ζητούν τη γνώμη των κατοίκων για τις δικές τους αναπτυξιακές επιλογές και αποφάσεις, γεγονός που έρχεται σε αντίθεση, πρώτον, με την ουσία

των αρμοδιοτήτων τους και, δεύτερον, με το νόημα της ΠΣ. Εξαιτίας της δεδηλωμένης ανεπάρκειας τεχνογνωσίας και πόρων επιλέγουν να αναθέτουν την εκπόνηση των σχεδίων απευθείας σε εξωτερικά γραφεία συμβούλων, που δεν έχουν ιδιαίτερους δεσμούς με τους τόπους, χωρίς την ενεργό συμμετοχή των τοπικών πληθυσμών (ITA & ΚΕΔΕ, 2019). Όμως, σύμφωνα με τις συστάσεις της ΕΕ, ο μακροπρόθεσμος χαρακτήρας της εκπαίδευσης των εμπλεκόμενων (τόσο των διοικητικών υπαλλήλων όσο και των μελών των τοπικών κοινωνιών) απαιτεί υπομονή και δεν θα πρέπει να τους αποθαρρύνει (ESPON, 2018).

Επιπλέον, οι Διαχειριστικές Αρχές των Περιφερειακών Προγραμμάτων που υπάγονται απευθείας στον οικείο περιφερειάρχη δεν ακολουθούν συνολικά τις διαδικασίες και προσεγγίζουν τις ευρωπαϊκές αναπτυξιακές πολιτικές αποσπασματικά καθώς διακρίνονται από χαμηλό επίπεδο δέσμευσης. Αντιθέτως, παρατηρείται μια τυπική σχέση μεταξύ των Διαχειριστικών Αρχών με τα ευρωπαϊκά όργανα. Συνεπώς, δεν υποστηρίζουν σύνθετες δράσεις, αλλά προτιμούν πιο εύκολους τρόπους για να δαπανούν τις πιστώσεις, που διαχειρίζονται. Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων ανάπτυξης, η άσκηση των ανάλογων πολιτικών και η χρηματοδότησή τους σε ορισμένες εδαφικές περιοχές δεν είναι προϊόν ορθολογικής, εκ των προτέρων αξιολόγησης και προγραμματισμού των θεσμικών οργάνων και φαίνεται, ότι σχετίζεται στενά με την εκλογική περιφέρεια και τις τοπικές πελατειακές σχέσεις των πολιτικών προσώπων. Τούτο σημαίνει, ότι οι θεσμοί οι οποίοι είναι αρμόδιοι για την αξιολόγηση των πόρων και των πολιτικών τηρούν με αναγκαστικό χαρακτήρα και, κυρίως, με μεγάλες αναβολές τις υποχρεώσεις τους έναντι των αξιολογήσεων, που επιβάλλονται από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ. Έτσι, η λογική του σχεδιασμού και της αξιολόγησης παρέμεινε διαχρονικά σε μεγάλο βαθμό ένα άγνωστο ζήτημα, που επιβλήθηκε εξωτερικά. Οι επίσημες αξιολογήσεις των χρηματοδοτούμενων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων της ΕΕ φαίνεται, καθ' όλη τη διάρκεια των ετών, να είναι καθαρές διατυπώσεις αντί αποτελεσματικών εργαλείων για τη χάραξη πολιτικής βάσει τεκμηρίων. Ενώ χαρακτηρίζονται ως αξιολογήσεις, δεν είναι τίποτα περισσότερο από εκθέσεις υλοποίησης, που στοχεύουν στην εξακρίβωση πιθανών εμποδίων στην εφαρμογή τους και προτείνουν τρόπους να ξεπεραστούν. Σχεδόν ποτέ δεν επικεντρώνονται στην ουσιαστική έρευνα για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των εργαλείων αναπτυξιακής πολιτικής (Ψυχάρης & Γεωργαντάς, 2004· Tsiouri & Athanassopoulou, 2013· Tsekos & Triantafylloroulou, 2018). Απεναντίας, κυριαρχεί ο χαμηλός βαθμός επιστημονικότητας, τεχνογένεσης και τεχνογνωσίας στη φροντίδα των αναπτυξιακών υποθέσεων, ο χαμηλός βαθμός εταιρικής και ψηφιακής δικτύωσης και η διαπερατότητα στο σύστημα ελέγχου και εποπτείας επί των οργάνων των θεσμών (Οικονόμου, 2000· Χλέπας, 2005· Μπουρσανίδης, 2007· Ψαλτόπουλος, 2021).

Εν κατακλείδι, αποτέλεσμα της ασυνεννοησίας είναι ότι η Χώρα δεν τηρεί ένα επαρκές πλαίσιο σύνδεσης των πολιτικών για το χωρικό/εδαφικό, τον αναπτυξιακό και το διοικητικό σχεδιασμό. Στο περιφερειακό επίπεδο σχεδιασμού δεν προκύπτουν σημαντικές συνέργειες ούτε με το εθνικό ούτε με το υπερεθνικό επίπεδο. Η μη εναρμόνιση αποτελεί σημαντικό παράγοντα βραδυκινήσις τόσο της ΤΑ όσο και της Εδαφικής Συνοχής στην Ελλάδα (ανεπάρκεια σύνδεσης νομικού πλαισίου και συνεργειών) ενώ η συμβατότητα μεταξύ των δύο είναι καθοριστική για την επιτυχή άσκηση του προτύπου της εδαφικής ανάπτυξης ως στόχου δημόσιας πολιτικής (Βασενχόβεν, 2022). Επιπλέον, οι ανεπαρκείς συνέργειες δεν περνούν μέσα από το σύστημα οργάνωσης της δημόσιας διοίκησης. Επιβαρυντικά λειτουργεί το γεγονός, ότι η Ελλάδα ως χώρα του νοτιοευρωπαϊκού μοντέλου έχει χαμηλή ικανότητα οργάνωσης και διοίκησης του Κράτους. Έτσι, δεν ακολουθεί το πρότυπο της εδαφικής ανάπτυξης της ΕΕ, όπου πρωταγωνιστούν οι τοπικές διοικήσεις, πέρα από ορισμένες ατελείς και πολλές φορές ασύνδετες μεταξύ τους δράσεις. Άρα, ο τρόπος οργάνωσης της κρατικής διοίκησης που καθορίζει τη συμπεριφορά της διαδικασίας της εδαφικής ανάπτυξης και, επομένως, της συνοχής, την εμποδίζει ως στόχο πολιτικής.

Συνεπώς, η κύρια πρόκληση είναι το πώς θα συντονιστούν οι υφιστάμενοι μηχανισμοί σε όλα τα επίπεδα (εθνικό, περιφερειακό, τοπικό) μέσω της αποτελεσματικής άσκησης των αρμοδιοτήτων για να συνεννοούνται καλύτερα. Ειδικά στις δύο ευρωπαϊκές συστάσεις αυξημένου ενδιαφέροντος, όπως είναι η απλοποίηση των διαδικασιών σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και η αποσαφήνιση του ποιος θα κάνει τι. Προτείνεται η καθιέρωση ενός θεσμικού πλαισίου, το οποίο θα προάγει τη ρητή αποσαφήνιση των αρμοδιοτήτων εδαφικής ανάπτυξης των ΟΤΑ, την αντιστοίχισή τους με τις εδαφικές πολιτικές της ΕΕ με κατανομή σε μία δομή με μέθοδο ολογραφίας (Παπαδημητρίου, 2018).

Συμπεράσματα

Το άρθρο εξέτασε τις αρμοδιότητες των ελληνικών δήμων και περιφερειών στο υπόδειγμα της εδαφικής ανάπτυξης της ΕΕ. Αντικείμενο της εξέτασης ήταν η αντιπαραβολή των αρμοδιοτήτων των ελληνικών ΟΤΑ με τις ευρωπαϊκές εδαφικές πολιτικές, ώστε να διαπιστωθεί αν υπάρχει αντιστοίχιση μεταξύ τους. Η αντιστοίχιση είναι σημαντική, διότι σε αυτό το υπόδειγμα ανάπτυξης η ΤΑ έχει εξέχουσα θέση καθώς οι ΟΤΑ αποτελούν μονάδες διακυβέρνησης και μεταφοράς οικονομικών πόρων για την υλοποίηση των δράσεων της ΠΣ στις χώρες της συνοχής. Έτσι, η εδαφική συνοχή εξαρτάται σημαντικά από τη διοικητική ικανότητα των φορέων να ασκούν αποτελεσματικά τις ανάλογες αρμοδιότητες. Παρά ταύτα, ο νοτιοευρωπαϊκός τύπος συστήματος, στον οποίο εντάσσεται η Ελλάδα, φαίνεται ότι επηρεάζει την τακτοποίηση των αναπτυξιακών υποθέσεων μέσω των πρακτικών και των εργαλείων του εδαφικού σχεδιασμού. Συγκεκριμένα, από την εξέταση των ποσοτικών και ποιοτικών δεδομένων διαπιστώθηκε, ότι στη θεωρία οι ΟΤΑ απολαμβάνουν σχετικούς βαθμούς ελευθερίας, όπως προτάσσει η ΕΕ για την εδαφική οργάνωση των περιφερειών καθώς έχουν αποδοθεί σε αυτούς πολλές εδαφικές αρμοδιότητες. Εντούτοις, στην πράξη τόσο το προβληματικό εθνικό πλαίσιο ανάπτυξης όσο και οι συνθήκες δυσπιστίας, που επικρατούν μεταξύ τοπικής διοίκησης και κοινωνίας εμποδίζουν την ΤΑ να συνδεθεί αποτελεσματικά με το ευρωπαϊκό πλαίσιο της Εδαφικής Συνοχής, αφού τελικά οι αρμοδιότητες είναι τόσες πολλές και συγκεχυμένες που καταλήγουν να είναι περιορισμένες λόγω της επικάλυψης. Υπάρχει, δηλαδή, ένα ζήτημα ποιος κάνει τι, πότε και γιατί, δείχνοντας ότι υπάρχει κουλτούρα αταξίας, που δημιουργεί πρόβλημα απροσδιοριστίας, που προκαλεί σύγχυση ανάμεσα στους τοπικούς φορείς. Κατά συνέπεια, η αδυναμία στην άσκηση των αρμοδιοτήτων στο πλαίσιο του εδαφικού υποδείγματος δεν μπορεί να αγνοηθεί καθώς μοιραία οδηγεί στη χαμηλή αναπτυξιακή προσπάθεια και ικανότητα των ΟΤΑ. Τέλος, κρίνεται αναγκαίος ο εξορθολογισμός και η απλοποίηση των αρμοδιοτήτων για την εδαφική ανάπτυξη με ρητή αποσαφήνιση και αντιστοίχισή τους με τις εδαφικές πολιτικές της ΕΕ με κατανομή σε μία δομή με μέθοδο ολογραφίας, ώστε να τονωθεί η διοικητική ικανότητα των φορέων, που θα βοηθήσει να προωθηθεί ως στόχος δημόσιας πολιτικής.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

Ξενόγλωσσες

Barbarousi C. (2023) Bargaining and development: Towards an alternative equilibrium model for regions and peripheries, *Journal of Modern Civil Engineering*, 3(9-12), 162-177.

Camagni P. & Capello P. (2013) Regional Competitiveness and Territorial Capital: A Conceptual Approach and Empirical Evidence from the European Union, *Regional Studies*, 47(9), 1383-1402.

CEC [Commission of the European Communities] (1999) ESDP, European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU Commission for the European Communities, Office for the Official Publications of the European Communities (CEC Luxembourg).

CEC [Commission of the European Communities] (2007) The Territorial State and Perspectives of the European Union, Towards a Stronger European Territorial Cohesion in the Light of Lisbon and Gothenburg Ambitions (CEC, Brussels)

CEC [Commission of the European Communities] (2008a) Local Authorities: Actors for Development, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee and Committee of the Regions, {SEC(2008)2570}COM(2008) 626 final (CEC, Brussels).

CEC [Commission of the European Communities] (2008b) Green Paper on Territorial Cohesion, Turning territorial diversity into strength, Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, The Committee of the Regions and the European Economic and Social Committee (CEC, Brussels).

CEC [Commission of the European Communities] (2023) Territorial Cohesion, Official Website of the European Union.

Cullingworth B. & Nadin V. (2006) *Town and Country Planning in the UK*, 14th Edition, Routledge.

Davoudi S. (2005) Understanding Territorial Cohesion, *Planning Practice and Research*, 20(4), 433–441.

Davoudi S. (2016) *Resilient territories and territorial cohesion: different origins, similar destination*, in: Chandler D. & Coaffee J. (Eds.) *Routledge Handbook of International Resilience*, London: Routledge.

EEA [European Environment Agency] (2010) The territorial dimension of environmental sustainability, Potential territorial indicators to support the environmental dimension of territorial cohesion, EEA Technical report series, Technical report n. 9/2010, Copenhagen.

ESPON (2018) *The territorial dimension of future policies*, Policy Brief, Luxembourg.

Faludi A. (2012) Multi-Level (Territorial) Governance: Three Criticisms, *Planning Theory & Practice*, 13(2), 197–211.

Faludi A. (2013) Territorial cohesion, territorialism, territoriality, and soft planning: a critical review, *Environment and Planning A*, 45, 1302–1317.

Hlepas N.-K. (2013) Quality of life and local governance, WP5/21 Search Working Paper.

Loughlin J. & Peters B. G. (1997) *The State Traditions, Administrative Reform and Regionalization*, In: Keating, M., Loughlin, J. (Eds.), *The Political Economy of Regionalism*, Routledge: London.

Nowak M., Cotella G. & Sleszynski P. (2021) The Legal, Administrative, and Governance Frameworks of Spatial Policy, Planning, and Land Use: Interdependencies, Barriers, and Directions of Change, *Land*, 10, 1119.

Papageorgiou M. (2017) Spatial planning in transition in Greece: a critical overview, *European Planning Studies*, 25(10), 1818–1833.

Pertoldi M., Fioretti C., Guzzo F., Testori G., De Bruijn M., Ferry M., Kah S., Servillo L.A. & Windisch S. (2022) *Handbook of Territorial and Local Development Strategies*, in: Pertoldi M., Fioretti C., Guzzo F. & Testori G. (Eds.) Publications Office of the European Union, Luxembourg.

TA [Territorial Agenda] (2020) Territorial Agenda 2030, A Future for All Places, European Union.

Tsekos T. N. & Triantafyllopoulou A. (2018) *Policy Evaluation Capacity in Greek Local Government: Formal Implementation and Substantial Failures*: in Koprić et al. (Eds.) *Evaluating Reforms of Local Public and Social Services in Europe*, Governance and Public Management.

Tsipouri L. & Athanassopoulou S. (2013) Expert evaluation network, Delivering policy analysis on the performance of Cohesion policy 2007–2013, Year 3—2013, Task 2: Country report on achievements of cohesion policy, Greece, A report to the CEC Directorate–General Regional Policy.

Ελληνόγλωσσες

Βασενχόβεν Λ. (2022) *Βάζοντας τάξη στη χώρα μας: Ιστορικό της χωροταξίας στην Ελλάδα μετά τον Β΄ παγκόσμιο πόλεμο*, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

ΙΤΑ [Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης] & ΚΕΔΕ [Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδος] (2019) *Τοπική Αυτοδιοίκηση και Πολιτική Συνοχής: Η συμμετοχή και ο ρόλος των Δήμων στο νέο ΕΣΠΑ 2021–2027*, Αθήνα.

ΚΔΚ [Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων] (2006) *Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων, Νόμος 3463/2006, Σχετική Νομοθεσία, Νομολογία, Γνωμοδοτήσεις ΝΣΚ*, Αθήνα: Υπουργείο Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Κεντρική Ένωση Δήμων και Κοινοτήτων, Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Ανάπτυξης και Αυτοδιοίκησης.

Μπαρμπαρούση Χ. (2023) Η τριμερής διαπραγμάτευση ως μεθοδολογία πολιτικής ολοκλήρωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, *Η Ευρώπη, Η Ελλάδα και ο Κόσμος, Μελέτες για την Ευρωπαϊκή και Διεθνή Πολιτική*, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, 18, 24–32, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Μπουρσανίδης Χ. (2007) *Στρατηγικό Μάνατζμεντ στη Δημόσια Διοίκηση*, Στο: Μακρυδημήτρης Α. & Πραβίτα Ε.–Μ. (Επ.) *Διοικητική Θεωρία και Πράξη – Διοίκηση και Κοινωνία*, 171–206, Αθήνα: Εκδόσεις Σάκκουλα.

Οικονόμου Δ. (2000) Σύστημα Χωρικού Σχεδιασμού: Η ελληνική Πραγματικότητα και η διεθνής εμπειρία, *Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών*, 101–102, 3–57.

Παπαδημητρίου Κ. (2018) *Η κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικής διοίκησης και τοπικής αυτοδιοίκησης από οργανωτική, διοικητική και πολιτική σκοπιά*, Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρης.

Παπαδημητρίου Κ. (2019) *Οργανωσιακός Σχεδιασμός & Ελληνική Δημόσια Διοίκηση: Θεωρία οργανώσεων, Ιστορία οργάνωσης ελληνικής διοίκησης, Εμπειρία από τη σημερινή κατάσταση, Δημιουργία με προτάσεις οργάνωσης / αναδιοργάνωσης*, Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος.

Παπακωνσταντινίδης Λ. & Μπαρμπαρούση Χ. (2023) Η Περιφερειακή Ανάπτυξη ως Παίγνιο Πολιτικής Κυριαρχίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, *Σειρά Ερευνητικών Εργασιών*, Ειδική Γραμματεία Περιφερειακής Πολιτικής, Διοικητικό Επιμελητήριο Ελλάδος, 1(1): 1–20.

ΦΕΚ [Φύλλο Ελληνικής Κυβερνήσεως] 87 Α΄ (2010) *Νόμος υπ΄ αριθ. 3852 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»*, Ελληνική Δημοκρατία.

ΦΕΚ [Φύλλο Ελληνικής Κυβερνήσεως] 133 Α΄ (2018) *Νόμος υπ΄ αριθ. 4555 «Μεταρρύθμιση του θεσμικού πλαισίου της Τοπικής Αυτοδιοίκησης Εμβάθυνση της Δημοκρατίας Ενίσχυση της Συμμετοχής Βελτίωση της οικονομικής και αναπτυξιακής λειτουργίας των Ο.Τ.Α. [Πρόγραμμα «ΚΛΕΙΣΘΕΝΗΣ Ι»]. Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των ΦΟΔΣΑ Ρυθμίσεις για*

την αποτελεσματικότερη, ταχύτερη και ενιαία άσκηση των αρμοδιοτήτων σχετικά με την απονομή ιθαγένειας και την πολιτογράφηση. Λοιπές διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις», Ελληνική Δημοκρατία.

ΦΕΚ [Φύλλο Ελληνικής Κυβερνήσεως] 211 Α' (2019) *Σύνταγμα της Ελλάδος, Ελληνική Δημοκρατία.*

Χλέπας Ν.-Κ. (2005) *Ο Δήμαρχος ως Αιρετός Ηγέτης*, Τόμος Α, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Χλέπας Ν.-Κ. (2013) *Οι κατηγορίες αρμοδιοτήτων της αυτοδιοίκησης και η άσκησή τους*, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών.

Χλέπας Ν.-Κ. (2020) *Ο Ευρωπαϊκός Χάρτης Τοπικής Αυτονομίας. Διαμόρφωση και Εφαρμογή μιας Διεθνούς Συνθήκης για την Τοπική Αυτοδιοίκηση*, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

Ψαλτόπουλος Δ. (2021) *Η επίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη Διακυβέρνηση του Αγροτικού Χώρου στην Ελλάδα (1981–2021)*, *Region & Periphery*, 12, 99–122.

Ψυχάρης Ι. & Γεωργαντάς Ε. (2004) *Πολιτικές Διαστάσεις της Χωρικής Κατανομής των Δημοσίων Επενδύσεων στην Ελλάδα*, Στο: Κοντογιώργης Γ., Λάβδας Κ., Μενδρινού Μ. & Χρυσόχοου Δ. (Επ.) *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία: Το Πολιτικό Σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας, 1974–2004*, 2, 92–118, Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.