



ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΕΣΩΤΕΡΙΚΩΝ

ΑΥΤΟΤΕΛΕΣ ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ
ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΣΧΕΣΕΩΝ

ΠΡΑΚΤΙΚΟΣ ΟΔΗΓΟΣ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ ΤΩΝ ΟΤΑ

**Αρχές, Επιχειρησιακός Σχεδιασμός, Μορφές
Συνεργασίας και Διαπραγμάτευση**

Δρ. Αντώνης Καρβούνης (επιμ.)

Copyright © Υπουργείο Εσωτερικών, 2025
ISBN: 978-618-88155-0-6

Επιμέλεια-Κείμενα:

Δρ. Αντώνης Καρβούνης, Προϊστάμενος του Αυτοτελούς Τμήματος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σχέσεων του Υπουργείου Εσωτερικών, διδάσκων στο Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, Αντιπρόεδρος Διοικητικού Επιμελητηρίου Ελλάδος.

Για την έκδοση του Οδηγού συνεργάστηκαν οι εισηγήτριες του Αυτοτελούς Τμήματος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σχέσεων του Υπουργείου Εσωτερικών, κ.κ. Έλλη Στυλιανίδη, Αικατερίνη Μπασακάλη, Αναστασία Γρυπάκη (Γραφείο Μεταφράσεων), καθώς και η Ειδική Γραμματεία Περιφερειακής Πολιτικής του Διοικητικού Επιμελητηρίου Ελλάδος.

Μεθοδολογικό υπόμνημα

Τα στοιχεία του Οδηγού έχουν αντληθεί από τη βάση δεδομένων της Επιτροπής του άρθ.4 παρ.2β του ν.3345/2005.

Απαγορεύεται η μερική ή ολική αναδημοσίευση του έργου αυτού, καθώς και η αναπαραγωγή του με οποιοδήποτε μέσο χωρίς την άδεια του εκδότη.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΙΣΑΓΩΓΗ	7
----------------	---

ΜΕΡΟΣ Ι

ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΩΝ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ	9
---	----------

1. Γενικές Αρχές & Πρακτικά Θέματα Διεθνών Συνεργασιών Δήμων και Περιφερειών	11
---	----

2. Επιχειρησιακός Σχεδιασμός Διεθνών Συνεργασιών Δήμων και Περιφερειών.....	23
--	----

ΜΕΡΟΣ ΙΙ

ΜΟΡΦΕΣ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΩΝ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ	29
---	-----------

3. Αδελφοποιήσεις Πόλεων	31
--------------------------------	----

4. Διεθνή Δίκτυα Πόλεων και Περιφερειών	45
---	----

5. Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ)	55
--	----

6. Μνημόνια Κατανόησης και Πρωτόκολλα Συνεργασίας.....	67
--	----

7. Ευρωπαϊκά Προγράμματα	75
--------------------------------	----

ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ

ΤΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗΣ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ	89
---	-----------

8. Η Εδαφική διάσταση των Διεθνών Συνεργασιών των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών	91
--	----

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ	119
-------------------	-----

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στο σημερινό ιδιαίτερα απαιτητικό περιβάλλον, καίτοι δεν είναι υποκείμενα του δημοσίου διεθνούς δικαίου, δίχως διεθνή δικαιοπρακτική ικανότητα, οι δήμοι και οι περιφέρειες καλούνται να υπερβούν τον παραδοσιακό, εσωστρεφή ρόλο τους και να λειτουργήσουν ως σύγχρονοι δρώντες ευρωπαϊκής και διεθνούς πολιτικής. Οι προκλήσεις που αντιμετωπίζουν, όπως κλιματική κρίση, γεωπολιτικές μεταβολές, ψηφιακός μετασχηματισμός, κοινωνική συνοχή, δεν περιορίζονται γεωγραφικά. Αντιθέτως, απαιτούν συνεργασίες, δικτύωση, ανταλλαγή τεχνογνωσίας και συμμετοχή σε διεθνείς πρωτοβουλίες. Για τα αιρετά στελέχη των ΟΤΑ, αλλά και για όσους χειρίζονται όψεις της επίσημης εξωτερικής πολιτικής μιας χώρας, η διεθνής δραστηριοποίηση των πόλεων και των περιφερειών δεν είναι πλέον περιθωριακή λειτουργία. Είναι στρατηγικός πολλαπλασιαστής ισχύος. Μέσα από τις παρα-διπλωματικές τους πρωτοβουλίες, οι ΟΤΑ ενισχύουν την εικόνα της χώρας στην αλλοδαπή, υποστηρίζουν εθνικές προτεραιότητες (π.χ. πολιτιστική διπλωματία, κλιματική ατζέντα, προσέλκυση επενδύσεων), αναπτύσσουν δίκτυα επιρροής και προάγουν την αμοιβαία κατανόηση με άλλες κοινωνίες.

Σε αυτό το πλαίσιο, με τη συμπλήρωση 20 ετών από τη σύσταση της διυπουργικής Επιτροπής του άρθ.4 παρ.2β ν.3345/2005 που λειτουργεί στο Υπουργείο Εσωτερικών με αρμοδιότητα τη χορήγηση σύμφωνης γνώμης στις διεθνείς συνεργασίες των ΟΤΑ α' και β' βαθμού της χώρας, το Αυτοτελές Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σχέσεων του ΥΠΕΣ προχωρεί στην έκδοση ενός Πρακτικού Οδηγού, σε συνέχεια της σειράς βιβλίων με τίτλο ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΑ ΠΟΛΕΩΝ που εκδόθηκε την τελευταία δεκαετία, στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού προγράμματος «Ευρώπη για τους Πολίτες, 2014-2020». Ο Οδηγός λαμβάνει υπ' όψιν τις εξωγενείς δυναμικές μεταβολές στο πεδίο των διεθνών συνεργασιών των ΟΤΑ και φιλοδοξεί, αξιοποιώντας παραδείγματα από την εγχώρια και διεθνή εμπειρία, να αποτελέσει ένα αξιόπιστο και λειτουργικό εργαλείο για αιρετούς, στελέχη των ΟΤΑ και υπεύθυνους χάραξης πολιτικής, προσφέροντας:

- Τις αρχές που διασφαλίζουν ότι οι διεθνείς συνεργασίες υπηρετούν τη θεσμική συνέχεια και τη διαφάνεια,
- πρακτικές οδηγίες για την ορθή προετοιμασία, υλοποίηση και αξιολόγηση διεθνών δράσεων,
- ανάλυση των μορφών συνεργασίας που διαθέτουν επιχειρησιακό και διπλωματικό αντίκτυπο,
- ένα γενικό υπόδειγμα περιφερειακής ανάπτυξης, παρέχοντας μια σύγχρονη εργαλειοθήκη εδαφικής διαπραγμάτευσης στις τοπικές και περιφερειακές αρχές ως διπλωμάτες της εξωτερικής πολιτικής.

Πιο συγκεκριμένα, ο Οδηγός περιλαμβάνει τρία Μέρη. Στο Μέρος Ι, παρουσιάζονται οι γενικές αρχές και τα πρακτικά θέματα που διέπουν τις διεθνείς συνεργασίες των ΟΤΑ, καθώς και τις θεμελιώδεις αρχές του επιχειρησιακού σχεδιασμού διεθνών συνεργασιών, τον τρόπο με τον οποίο οι ΟΤΑ μπορούν να οργανώσουν τις δομές, τις διαδικασίες και τις στρατηγικές τους. Στο Μέρος ΙΙ αναλύονται οι επιμέρους παραδοσιακές και σύγχρονες μορφές διμερών και πολυμερών διεθνών συνεργασιών των ΟΤΑ (αδελφοποιήσεις πόλεων, διεθνή δίκτυα πόλεων και περιφερειών, Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας-ΕΟΕΣ, Μνημόνια Κατανόησης και Πρωτόκολλα Συνεργασίας, Ευρωπαϊκά Προγράμματα). Στο Μέρος ΙΙΙ παρουσιάζεται ένα Μοντέλο Διαπραγμάτευσης δήμων και περιφερειών, ένα εξειδικευμένο υπόδειγμα ολοκληρωμένης ενδογενούς προσέγγισης της περιφερειακής ανάπτυξης, που βοηθά τις τοπικές και περιφερειακές αρχές να διαμορφώνουν στρατηγική σχεδιασμού, αξιοποιώντας τα ιδιαίτερα φυσιογνωμικά χαρακτηριστικά της περιοχής τους, να συμμετέχουν σε διαδικασίες πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, να οικοδομούν συμμαχίες, να εκπροσωπούν τα εδαφικά τους συμφέροντα με συστηματικό τρόπο και να ενισχύουν την επιρροή τους στα κέντρα λήψης των οικονομικών και πολιτικών αποφάσεων. Στα Παραρτήματα του Οδηγού γίνεται παράθεση της νομοθετικής ύλης των διεθνών συνεργασιών των ΟΤΑ από το 2005 μέχρι σήμερα, ενώ παρουσιάζεται σε γραφήματα η κατάσταση των διεθνών συνεργασιών των δήμων και των περιφερειών της χώρας τις τελευταίες δύο δεκαετίες.

Σε μια εποχή όπου η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση αποτελεί τη νέα κανονικότητα, και οι ΟΤΑ λειτουργούν ως κρίσιμοι δίαυλοι διεθνούς επικοινωνίας, συνεργασίας και επιρροής, ο ανά χείρας Οδηγός προσφέρει μια συνεκτική, πρακτική και τεκμηριωμένη βάση για μια στρατηγική εξωστρέφειας που υπηρετεί τόσο τις τοπικές κοινωνίες όσο και τη συνολική διεθνή παρουσία της χώρας.

Αθήνα, Νοέμβριος 2025

ΜΕΡΟΣ Ι

ΓΕΝΙΚΕΣ ΑΡΧΕΣ ΚΑΙ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΩΝ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

1. Γενικές Αρχές & Πρακτικά Θέματα Διεθνών Συνεργασιών Δήμων και Περιφερειών

Οι φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης, μολονότι δεν διαθέτουν διεθνή δικαιοπρακτική ικανότητα και οι συμφωνίες τους δεν υπάγονται στο διεθνές δίκαιο, δύνανται να αναπτύσσουν διεθνείς συνεργασίες, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους. Η προώθηση τέτοιων συνεργασιών απαιτεί διαδικασίες που στηρίζονται σε θεσμική συνέχεια, σαφείς στόχους και αποφυγή παρεκκλίσεων, λόγω τοπικών πολιτικών μεταβλητών. Ως εκ τούτου, η οργάνωση και υλοποίηση των σχετικών πρωτοβουλιών οφείλει να ακολουθεί συγκεκριμένες αρχές και να λαμβάνει υπόψη κρίσιμες παραμέτρους που διασφαλίζουν την ορθολογική, συντονισμένη και αποτελεσματική επίτευξη των επιδιωκόμενων αποτελεσμάτων.

Αρχές διεθνούς συνεργασίας

Μια διεθνής συνεργασία, ανεξαρτήτως μορφής, διάρκειας, εμβέλειας και σκοπού, οφείλει να διέπεται από τις εξής αρχές, ώστε να αποβεί επωφελής για τους συμμετέχοντες φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης:

α) να αποτυπώνει μια *σαφή και συγκεκριμένη ιδέα των επιδιωκόμενων στόχων και οφελών*. Μια τέτοια ιδέα μπορεί να είναι η αμφίδρομη αξιοποίηση μιας υπάρχουσας συμπληρωματικότητας των τοπικών οικονομικών ιστών ή των βασικών κοινωνικο-πολιτιστικών δράσεων, προκειμένου να παραχθούν απτά οικονομικά και αναπτυξιακά οφέλη και για τα δύο μέρη¹.

β) να αποβλέπει στην *προώθηση της εικόνας* της χώρας προέλευσης ενός ΟΤΑ σε χώρες ιδιαίτερου εθνικού ενδιαφέροντος. Στόχος των πρωτοβουλιών αδελφοποίησης πόλεων και των λοιπών διεθνών συνεργασιών των ΟΤΑ αποτελεί, πρώτον, η σύσταση δικτύων επικοινωνίας με τον απόδημο Ελληνισμό¹. δεύτερον, η προώθηση του πολιτισμού της χώρας προέλευσης της τοπικής αρχής και, ιδιαίτερα, της τοπικής ιστορίας, μέσω της ενθάρρυνσης πολιτιστικών ανταλλαγών και της ενίσχυσης του πολιτιστικού τουρισμού.

γ) να *ανταποκρίνεται σε ουσιαστικές ανάγκες* των συνεργαζόμενων ΟΤΑ, διατηρώντας μία δυναμική η οποία θα της δώσει χρονική συνέχεια.

δ) να *αναδεικνύει θεσμικές μορφές οργάνωσης και χρηματοδότησης* που θα είναι ανεξάρτητες προσώπων.

ε) να δημιουργεί *σχέσεις, προσανατολισμένες σε συμφωνίες εταιρικών σχημάτων* και σε συγκεκριμένα προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ).

¹ Βλ. Υπουργείο Εξωτερικών, *Στρατηγικό Σχέδιο Υπουργείου Εξωτερικών για τον Απόδημο Ελληνισμό 2024-2027. Ενδυνάμωση των δεσμών με την Ελληνική Διασπορά*, Ελληνική Δημοκρατία, Υπουργείο Εξωτερικών, Αθήνα 2024, σ.49.

στ) να διέπεται από τις αρχές του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας του Συμβουλίου της Ευρώπης, και

ζ) να μην παραγνωρίζεται η αρχή της αμοιβαιότητας ως προς τη φύση και την αναλογία των πολιτιστικών εκδηλώσεων.

Πρακτικά θέματα διεθνών συνεργασιών

Εκτός από τις ανωτέρω αρχές, κάθε τοπική και περιφερειακή αρχή που συμμετέχει σε μια διεθνή συνεργασία θα πρέπει να λάβει υπόψη της ορισμένες πρακτικές παραμέτρους αυτής της σχέσης, ώστε να μην εκτεθεί τόσο η ίδια, κατά τη διάρκεια της υλοποίησης συγκεκριμένων πρωτοβουλιών, όσο και το Κράτος και οι εθνικές αρχές τις οποίες εκπροσωπεί στην αλλοδαπή².

α) Κώδικας συμπεριφοράς

Η διαχείριση του δημοσίου χρήματος, από τη μια μεριά, και η προβολή της εικόνας της χώρας στην αλλοδαπή, από την άλλη, επιβάλλουν τη διατήρηση σε υψηλά επίπεδα της ηθικής συμπεριφοράς των αιρετών και του προσωπικού των ΟΤΑ, κατά τη διάρκεια των εκδηλώσεων, αλλά και των επαφών τους. Οι τοπικές και περιφερειακές αρχές θα πρέπει να εξασφαλίσουν μια διαφανή διαδικασία διαχείρισης των προβλεπόμενων στον προϋπολογισμό τους πόρων για τις διεθνείς συνεργασίες, σύμφωνης με την κείμενη νομοθεσία για τον δημοσιονομικό έλεγχο των ΟΤΑ. Κάθε μετακίνηση αιρετού ή υπαλλήλου θα πρέπει να δικαιολογείται με βάση το συμφεπωνημένο σχέδιο δράσης (βλ. παρακάτω) και τις προγραμματισμένες εκδηλώσεις.

β) Λήψη σύμφωνης γνώμης από την Επιτροπή του άρθ.4 παρ.2β ν.3345/2005

Σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία (βλ. Παράρτημα Ι), για την ολοκλήρωση μιας διεθνούς συνεργασίας, οι ΟΤΑ α' και β' βαθμού της χώρας οφείλουν να λάβουν τη σχετική σύμφωνη γνώμη της διυπουργικής Επιτροπής του άρθ.4 παρ.2β ν.3345/2005 που λειτουργεί στο Υπουργείο Εσωτερικών. Η διαδικασία υποβολής των αιτημάτων των δήμων και περιφερειών προς τη Γραμματεία της εν λόγω Επιτροπής, οφείλει να πληροί τουλάχιστον τις ακόλουθες προϋποθέσεις:

ι. Κάθε πρόταση δήμου ή περιφέρειας για τη συμμετοχή τους σε μια μορφή διεθνούς συνεργασίας (βλ. Μέρος ΙΙ), κρίνεται σκόπιμο να

² Βλ. Α. Karvounis, *City Diplomacy-An Introduction*, Routledge, London and New York 2024.

συνοδεύεται από απόφαση του οικείου συμβουλίου ή συλλογικού οργάνου και, συνιστάται, το επιχειρησιακό σχέδιο για τις διεθνείς συνεργασίες του φορέα (βλ. κεφ.2).

ii. Η απόφαση του συμβουλίου πρέπει να είναι επαρκώς αιτιολογημένη. Η αιτιολογία της απόφασης πρέπει να αποτυπώνει με αναλυτικό τρόπο την προστιθέμενη αξία και τους τομείς της εν λόγω συνεργασίας με τον αλλοδαπό οργανισμό, τα θέματα κοινού ενδιαφέροντος, τις προβλεπόμενες δαπάνες και να συνοδεύεται με κάθε δυνατή λεπτομέρεια από στοιχεία για τον αντίστοιχο οργανισμό ή φορέα με τον οποίο υπάρχει η βούληση συνεργασίας ή του δικτύου στο οποίο προτίθεται να συμμετάσχει.

iii. Η απόφαση των οικείων συμβουλίων, μαζί με όλα τα συνοδευτικά έγγραφα και το επιχειρησιακό σχέδιο, πρέπει να αποστέλλονται, με έντυπο ή ηλεκτρονικό τρόπο, άμεσα και έγκαιρα, πριν την πραγματοποίηση των προγραμματισμένων διεθνών εκδηλώσεων ή την υπογραφή των σχετικών κειμένων συνεργασίας. Τούτο είναι απαραίτητο προκειμένου, προ της χορήγησης της αιτούμενης σύμφωνης γνώμης, να καταστεί δυνατή ενδεχόμενη επικοινωνία των μελών της Επιτροπής με τους ενδιαφερόμενους φορείς για παροχή πλειόνων διευκρινίσεων και οδηγιών. Σε αντίθετη περίπτωση, η Επιτροπή δεν εξετάζει αίτημα που αποστέλλεται στη Γραμματεία της καθυστερημένα ή συνοδεύεται από ελλιπή στοιχεία.

iv. Σε περίπτωση που η Επιτροπή κρίνει αιτιολογημένα ότι η συμμετοχή τυχόν ενδιαφερομένου ημεδαπού δήμου ή/και περιφέρειας σε διεθνείς συνεργασίες δεν είναι σύμφωνη με το διεθνές, ενωσιακό ή εθνικό δίκαιο, ή ότι η πρωτοβουλία αυτή δεν δικαιολογείται για λόγους δημοσίου συμφέροντος ή γενικής πολιτικής της χώρας, με απόφασή της δύναται να απορρίψει το σχετικό αίτημα.

v. Μετά τη λήψη της σύμφωνης γνώμης και την υλοποίηση της προτεινόμενης συνεργασίας, οι εμπλεκόμενοι δήμοι και περιφέρειες, στο πλαίσιο της τακτικής ενημέρωσης του σχετικού μητρώου της Επιτροπής με τις εγκριθείσες πρωτοβουλίες, οφείλουν να μεριμνούν για την αποστολή στη Γραμματεία της Επιτροπής των σχετικών εγγράφων (π.χ. τελικά κείμενα συμφωνιών ή πρωτοκόλλων αδελφοποίησης πόλεων).

Η μη λήψη της σύμφωνης γνώμης της Επιτροπής από τους δήμους και τις περιφέρειες της χώρας, δύναται να δυσχεράνει το έργο της υλοποίησης συνεργασιών με τους αλλοδαπούς εταίρους τους, ιδιαίτερα αν οι εν λόγω πρωτοβουλίες δεν προβάλλουν με εθνικά επωφελή τρόπο την εικόνα και τις πολιτικές της χώρας στην αλλοδαπή.

Ενεργοποίηση παρελθούσας συνεργασίας

Σε αρκετές περιπτώσεις οι ΟΤΑ προβαίνουν στη σύναψη συνεργασιών χωρίς όμως να υπάρχει συνέχεια, λόγω αλλαγής της τοπικής αρχής ή εξάλειψης από το προσκήνιο του λόγου ή της προσωπικότητας που οδήγησε αρχικά δύο ΟΤΑ σε διεθνή συνεργασία. Αποτέλεσμα αυτής της τακτικής είναι η αδυναμία της άμεσης ανασυγκρότησης του δικτύου ή ενεργοποίησης της εν λόγω συνεργασίας, όταν προκύπτει η ανάγκη για κάτι τέτοιο. Η πρακτική έχει καταδείξει μερικούς τρόπους αναζωπύρωσης του ενδιαφέροντος για μια διεθνή συνεργασία που παραμένει ανενεργή για πολλά χρόνια³.

i. Επανεκπαίδευση των κατοίκων

Για αρκετούς ανθρώπους, για παράδειγμα, οι έννοιες της αδελφοποίησης πόλεων ή των ΕΟΕΣ, είναι τελείως άγνωστες ή παρεξηγημένες. Επομένως, η αναθέρμανση του ενδιαφέροντος του κοινού για μια παλιά διεθνή συνεργασία μεταξύ ΟΤΑ προϋποθέτει τη δυναμική προώθηση των διεθνών μορφών συνεργασίας μέσω εκδηλώσεων, εκθέσεων και ημερίδων, στα οποία συμμετέχουν σχολεία, σύλλογοι, μέλη εκπροσώπων οικονομικών και κοινωνικών φορέων. Πρόσφατα, με τη συμπλήρωση 40 ετών από την αδελφοποίηση της Θεσσαλονίκης με τη Λειψία (1984) πραγματοποιήθηκε επετειακή τελετή και συναυλία της Φιλαρμονικής Ορχήστρας Πνευστών Σαξονίας στη γερμανική πόλη. Η εν λόγω αδελφοποίηση είχε ατονήσει με την αλλαγή της γερμανικής δημοτικής αρχής και τις δυσκολίες των σχέσεων με το καθεστώς της πρώην κομμουνιστικής ανατολικής Γερμανίας (DDR) μέχρι την πτώση του Τείχους του Βερολίνου και την επανένωση της Γερμανίας το 1990. Το 2008 επανενεργοποιήθηκε με την ίδρυση στη Λειψία του «Συλλόγου Αδελφοποίησης Λειψίας-Θεσσαλονίκης».

ii. Εκδηλώσεις με έντονο τοπικό στοιχείο

Στο πλαίσιο της επανενεργοποίησης των μελών των τοπικών κοινωνιών, οι εκδηλώσεις θα πρέπει να σχεδιαστούν με γνώμονα την ανάδειξη των πολιτιστικών αξιών και παραδόσεων που αποτέλεσαν αφορμή για να συναφθεί στο παρελθόν η σχέση συνεργασίας. Για παράδειγμα, η τσακωνική διάλεκτος και τα γραικάνικα της Κάτω Ιταλίας είχαν την τιμητική

³ Βλ. S. Handley, *Take Your Partners. The Local Authority Handbook On International Partnerships*, Local Government International Bureau, London 2006, σ.23.

τους στο φεστιβάλ Μελιτζάzz, το οποίο πραγματοποιήθηκε το 2023 στο δήμο Λεωνιδίου, στο πλαίσιο της συνεργασίας του με τον ιταλικό δήμο Μαρτάνο⁴.

iii. Δράσεις με συμμετοχικό χαρακτήρα

Ο σχεδιασμός των εκδηλώσεων οφείλει να προκύψει μετά από άμεση διαβούλευση των τοπικών και περιφερειακών αρχών με τα μέλη της κοινότητας, ώστε να αποκτήσει την αναγκαία κοινωνική νομιμοποίηση το εγχείρημα. Για παράδειγμα, μέσω της Ένωσης Ευρωπαϊκών Φεστιβάλ (EFA), πρωτοβουλίας που ξεκίνησε από 7 πόλεις-«ιδρυτικά μέλη» (Belgrade, Bergen, Edinburgh, Ghent, Krakow, Leeuwarden, Ljubljana), πόλεις/περιφέρειες αναγνωρίζονται ως “Festival Cities” με δέσμευση στη δημιουργικότητα και συμμετοχή των τοπικών κοινωνιών τους⁵.

iv. Προγράμματα νεολαίας

Στο πλαίσιο της προσέλευσης του ενδιαφέροντος της τοπικής κοινωνίας, απαραίτητη είναι η συμμετοχή της νεολαίας μέσα από δράσεις και προγράμματα που αγγίζουν τα ενδιαφέροντά της, όπως η σχεδίαση ιστοσελίδων, η διάδοση των χρήσεων των τεχνολογιών της επικοινωνίας και της πληροφορικής στη ζωή των κατοίκων, η οργάνωση αθλητικών και μουσικών εκδηλώσεων κ.α. Για παράδειγμα, το έργο CITIES (Europe for Citizens, 2007-2013), υλοποιημένο από την ALDA, είχε στόχο να αναζωογονήσει σχέσεις αδελφοποίησης πόλεων μέσω καινοτόμων δράσεων με την εμπλοκή των νέων, ειδικά σε περιοχές της Νοτιοανατολικής Ευρώπης⁶.

v. Στόχευση νέων ομάδων

Εάν μέχρι σήμερα αρκετές ομάδες κατοίκων δεν ενδιαφέρονταν για τις διεθνείς συνεργασίες του δήμου ή της περιφέρειάς τους, η εκστρατεία ενημέρωσης θα πρέπει να φτάσει στους χώρους εργασίας ή ψυχαγωγίας τους (π.χ. κέντρα ψυχαγωγίας, βιβλιοθήκες, δημόσιες υπηρεσίες). Η μακροχρόνια συνεργασία του Τορίνο (Ιταλία) με την Κολωνία (Γερμανία) - μια από τις παλαιότερες ευρωπαϊκές αδελφοποιήσεις (1958) - επανενεργοποιήθηκε δυναμικά μέσα από δράσεις αστικής κουλτούρας και δημιουργικών επαγγελμάτων. Η αξιοποίηση παλιών βιομηχανικών χώρων και η μετατροπή τους σε κόμβους street art, τα προγράμματα ανταλλαγής εργαζομένων στον

⁴ Βλ. Επίσημη Ιστοσελίδα του Φεστιβάλ, διαθέσιμο στο: <https://www.melitzazz.gr/melitzazz-2023>.

⁵ Βλ. Επίσημη Ιστοσελίδα του δικτύου EFA (<https://www.european-festivals.eu/we-are-efa>).

⁶ Βλ. Ιστοσελίδα του έργου (<https://www.alda-europe.eu/cities/>).

τομέα της αυτοκινητοβιομηχανίας και οι δράσεις βιώσιμης κινητικότητας σε πανεπιστημιακούς χώρους κατάφεραν να εμπλέξουν κοινωνικά στρώματα που μέχρι τότε δεν είχαν καμία σχέση με τις διεθνείς πρωτοβουλίες των εν λόγω ΟΤΑ.

vi. Νέες συνεργασίες με πόλεις του εξωτερικού

Αφορμή για την αναθέρμανση μιας διεθνούς συνεργασίας μπορεί να είναι η επιδίωξη σύναψης σχέσεων με πόλη ή περιφέρεια από τα νέα κράτη-μέλη της ΕΕ. Ιδιαίτερα, όταν μεταξύ των δύο χωρών δεν υπήρχε παρελθόν συνεργασίας, η πρωτοβουλία ενός τρίτου θα μπορούσε να λειτουργήσει θετικά. Χαρακτηριστική η περίπτωση της Βαρσοβίας (Πολωνία) και της Βιέννης (Αυστρία), όπου η αυστριακή πρωτεύουσα ανέλαβε την πρωτοβουλία να στηρίζει δήμους νέων κρατών-μελών, στρέφοντας το ενδιαφέρον τους σε ευρωπαϊκές πολιτικές βιώσιμης ανάπτυξης. Η σχέση Βιέννης-Βαρσοβίας, χωρίς προηγούμενο ιστορικό συνεργασίας, αναπτύχθηκε χάρη στη διαμεσολάβηση του ICLEI (Local Governments for Sustainability). Οι δύο πόλεις προχώρησαν σε κοινά workshops για την πράσινη ενέργεια, την κυκλική οικονομία και τις «έξυπνες πόλεις».

vii. Νέες συνεργασίες στο εσωτερικό

Μέρος της επανενεργοποίησης μιας διεθνούς συνεργασίας μπορεί να αποτελεί η επιδίωξη συμμετοχής σε αυτήν ενός πολιτιστικού ή ακαδημαϊκού ιδρύματος, του οποίου η τεχνογνωσία και οι επαφές του με την αλλοδαπή να συνεισφέρουν στην αλλαγή των προοπτικών της εν λόγω συνεργασίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η συνεργασία μεταξύ Βαρκελώνης (Ισπανία) και Βοστώνης (ΗΠΑ), η οποία ανανεώθηκε σημαντικά όταν στο σχήμα εντάχθηκαν το MIT Media Lab και το Institut de Ciències Fotòniques (ICFO) της Καταλονίας. Αν και οι δύο πόλεις είχαν μια «χαλαρή» ιστορική σχέση, η παρουσία των δύο ερευνητικών ιδρυμάτων μετέτρεψε τη συνεργασία σε έναν δυναμικό άξονα καινοτομίας σε θέματα “έξυπνων πόλεων”, φωτισμού, αισθητήρων και τεχνολογιών δεδομένων.

Τα οφέλη από τις διεθνείς συνεργασίες των ΟΤΑ

Οι διεθνείς συνεργασίες συνεισφέρουν μια σειρά από οφέλη για τους εμπλεκόμενους ΟΤΑ, τα οποία μπορούν να ταξινομηθούν σε τρεις κατηγορίες, ως εξής⁷:

⁷ Βλ. Handley, ο.π., σ.6.

Οφέλη για τους ΟΤΑ

α. Βελτίωση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και της διοικητικής αποτελεσματικότητας των ΟΤΑ

Η ανταλλαγή πληροφοριών με τους αλλοδαπούς ΟΤΑ μπορεί να συμβάλλει στη βελτίωση της ποιότητας, της αποδοτικότητας και της αποτελεσματικότητας των υπηρεσιών. Για παράδειγμα, η συνεργασία Ταλίν (Εσθονία) και Ελσίνκι (Φινλανδία), μέσω της πρωτοβουλίας FinEst Twins Smart City Center, επέτρεψε στο Ταλίν να αξιοποιήσει την τεχνογνωσία του Ελσίνκι στο σχεδιασμό διαλειτουργικών ψηφιακών υπηρεσιών για πολίτες και επιχειρήσεις, οδήγησε σε απλούστευση διαδικασιών και μείωση γραφειοκρατίας.

β. Διεύρυνση του παγκόσμιου και ευρωπαϊκού brand name των ΟΤΑ

Η παγκοσμιοποίηση σημαίνει ότι οι ΟΤΑ είναι απαραίτητο να εργάζονται σύμφωνα με τα ευρωπαϊκά και παγκόσμια πρότυπα και να λειτουργούν ανάλογα με τις απαιτήσεις των αγορών. Με αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται συντονισμένη προώθηση και προβολή των επιδιώξεων και του brand name ενός δήμου ή περιφέρειας. Η παρουσία σε διεθνή fora και η ενεργός συμμετοχή σε πολιτικές πρωτοβουλίες αυξάνει το κύρος και τη φήμη των ΟΤΑ. Οι δήμοι και οι περιφέρειες που συμμετέχουν ενεργά σε διεθνές επίπεδο αναγνωρίζονται ως πρότυπα διακυβέρνησης και καινοτομίας, γεγονός που προσελκύει συνεργασίες και επενδύσεις. Για παράδειγμα, η ένταξη της Περιφέρειας Βαλεαρίδων (Ισπανία) στο δίκτυο NECSTour (Network of European Regions for Sustainable Tourism) ανέδειξε τις Βαλεαρίδες σε ευρωπαϊκό πρότυπο βιώσιμου τουρισμού. Η ενεργός παρουσία της σε ευρωπαϊκά φόρα (European Tourism Day, Green Deal Tourism Roundtables) προσέλκυσε διεθνείς επενδύσεις σε πράσινες τουριστικές υποδομές και προώθησε την περιφέρεια ως case-study για υπεύθυνο τουρισμό. Επίσης, η Περιφέρεια της Βρετάνης (Γαλλία) αξιοποίησε τη Διάσκεψη των Παράκτιων Περιφερειών-CPMR για να ενισχύσει το brand name της ως “ναυτική περιφέρεια της Ευρώπης”. Η διεθνής παρουσία της οδήγησε σε επενδύσεις στο θαλάσσιο χώρο, συνεργασίες με Καναδά και Ιαπωνία και ενίσχυση της «γαλάζιας οικονομίας».

γ. Πρόσβαση σε ευρωπαϊκά προγράμματα χρηματοδότησης

Τα χρηματοδοτικά προγράμματα της ΕΕ συνήθως προϋποθέτουν τη συνεργασία των ΟΤΑ με τις αντίστοιχου επιπέδου διοικητικές αρχές και λοιπούς φορείς της αλλοδαπής (βλ. Μέρος II). Οι διεθνείς συνεργασίες

παρέχουν μια εξαιρετική πηγή δυνητικών εταίρων που μπορεί να βοηθήσουν στην απόσπαση οικονομικών πόρων για συγκεκριμένα τεχνικά ή άλλα έργα.

δ. Ανάπτυξη και επιμόρφωση ανθρώπινου δυναμικού

Οι διεθνείς συνεργασίες προσφέρουν καινοτόμες ευκαιρίες επιμόρφωσης όλων των κατηγοριών του προσωπικού σε μια σειρά πεδίων, που εκτείνονται από τη διαχείριση αναπτυξιακών προγραμμάτων και φθάνουν μέχρι τις πιο καθημερινές δεξιότητες διεκπεραίωσης διοικητικών υποθέσεων. Αυτό συμβάλλει και στην ενστάλαξη μιας διαφορετικής διοικητικής κουλτούρας και εργασιακής ηθικής για τα μέλη του προσωπικού των ΟΤΑ. Για παράδειγμα, μέσω της συστηματικής συμμετοχής της στο Regions4 Sustainable Development και την European Climate Alliance, η Περιφέρεια Skåne (Σουηδία) έχει αναδειχθεί σε διεθνές πρότυπο πράσινης πολιτικής. Η παγκόσμια αναγνωρισιμότητα της περιοχής στην κλιματική στρατηγική έχει προσελκύσει ερευνητικά κέντρα, clusters τροφίμων και βιοτεχνολογίας.

ε. Επιμόρφωση αιρετών

Η επιμόρφωση των αιρετών (δημάρχων, περιφερειάρχων και συμβούλων) αποτελεί βασικό εργαλείο για την αποτελεσματική διεθνή εκπροσώπηση και συνεργασία. Μέσα από εξειδικευμένα σεμινάρια, εργαστήρια και ανταλλαγές εμπειριών αναπτύσσονται δεξιότητες διακυβέρνησης και διαπραγμάτευσης σε διεθνές περιβάλλον· οι αιρετοί αποκτούν πλήρη γνώση των ευρωπαϊκών και διεθνών πολιτικών, προγραμμάτων και χρηματοδοτικών εργαλείων, ώστε να μπορούν να σχεδιάζουν και να υλοποιούν αποτελεσματικά έργα στο δήμο ή την περιφέρεια· ενισχύεται η ικανότητα στρατηγικού σχεδιασμού, η λήψη τεκμηριωμένων αποφάσεων και η συμμετοχή σε δίκτυα και fora σε ευρωπαϊκό ή διεθνές επίπεδο· προάγεται η καινοτομία και η υιοθέτηση καλών πρακτικών από άλλες πόλεις και περιφέρειες, μέσα από την ανταλλαγή εμπειριών. Για παράδειγμα, η συμμετοχή της Περιφέρειας της Τοσκάνης (Ιταλία) στα προγράμματα εδαφικής συνεργασίας URBACT και Interreg Europe έδωσε τη δυνατότητα σε στελέχη της να αποκτήσουν εξειδίκευση στη βιώσιμη κινητικότητα και στα συστήματα διαχείρισης πολιτιστικής κληρονομιάς.

στ. Δυναμική παρουσία, εκπροσώπηση, πρόσβαση και άσκηση πίεσης σε ευρωπαϊκά και διεθνή fora και οργανισμούς

Οι ΟΤΑ, μέσω διεθνών συνεργασιών και συμμετοχής σε διεθνή δίκτυα ή ευρωπαϊκές ενώσεις (βλ. Συμβούλιο Ευρωπαϊκών Δήμων και

Περιφερειών-CEMR, Επιτροπή των Περιφερειών, Κογκρέσο Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών του Συμβουλίου της Ευρώπης-CLRAE), αποκτούν ορατότητα και λόγο στα κέντρα λήψης αποφάσεων. Οι ΟΤΑ μπορούν να ασκούν πίεση (advocacy) ώστε να ληφθούν υπόψη οι τοπικές και οι περιφερειακές προτεραιότητες σε νομοθετικές και χρηματοδοτικές αποφάσεις. Για παράδειγμα, η πόλη της Λειψίας (Γερμανία), ως ενεργό μέλος του EUROCITIES, έχει διαμορφώσει ευρωπαϊκές πολιτικές για τη βιώσιμη κινητικότητα, ενώ η Βαρκελώνη (Ισπανία), μέσω της συμμετοχής της στο C40 και στο UCLG (United Cities and Local Governments), διαθέτει παγκόσμια επιρροή σε θέματα κλιματικής πολιτικής και αστικής ανθεκτικότητας. Ακόμη, η Περιφέρεια της Άνω Αυστρίας έχει αξιοποιήσει τη συμμετοχή της σε διεθνή fora, όπως το EUREGHA (European Regional and Local Health Authorities), για να προωθήσει πολιτικές υγείας και ψηφιακής περίθαλψης σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Οφέλη για τα μέλη των τοπικών κοινωνιών

α. Προώθηση της ανοχής και του διαπολιτισμικού διαλόγου

Οι διεθνείς συνεργασίες των ΟΤΑ φέρνουν πιο κοντά τις πολιτιστικές ταυτότητες των λαών. Αυτό εμβαθύνει την κατανόηση των πολιτισμικών διαφορών του σύγχρονου κόσμου, διευρύνει τους ορίζοντες και καταπολεμά την εσωστρέφεια των τοπικών κοινωνιών. Πιο σημαντικό, προάγεται η ανοχή και ο σεβασμός των άλλων, θέτοντας στο περιθώριο το ρατσισμό και την ξеноφοβία. Για παράδειγμα, η Λισαβόνα (Πορτογαλία), ως μέλος του ευρωπαϊκού δικτύου Integrating Cities, στο οποίο συμμετέχουν πόλεις με έντονη πολυπολιτισμικότητα (Γάνδη, Βιέννη, Μάλμε κλπ.), προχώρησε σε μια σειρά καινοτόμων δράσεων στον τομέα του διαπολιτισμικού διαλόγου με αποτέλεσμα να καθιερωθεί ως πρότυπο για την κοινωνική ένταξη: Δημοτικά “one-stop shops” για μετανάστες, διαπολιτισμική εκπαίδευση δημοτικών υπαλλήλων, και εκστρατείες ενημέρωσης κατά της ξеноφοβίας. Επίσης, η Περιφέρεια των Βρυξελλών συμμετέχει στο δίκτυο Intercultural Regions Network και, μέσω συνεργασιών με Βόρεια Ρηνανία-Βεστφαλία (Γερμανία), Βοημία (Τσεχία) και Καντόνια της Ελβετίας, ανέπτυξε πολιτικές εκπαίδευσης κατά των διακρίσεων, διαπολιτισμική επιμόρφωση δημοσίων λειτουργών και πλατφόρμες διαλόγου μεταξύ θρησκευτικών κοινοτήτων.

β. Προώθηση ισχυρότερων κοινοτικών συνεργασιών

Όλες οι διεθνείς δράσεις προϋποθέτουν τη συμμετοχή ενός σημαντικού τμήματος της κοινότητας και αυτό φέρνει σε διάλογο ομάδες με αποκλίνοντα συμφέροντα στο εσωτερικό της χώρας, αλλά και με τους

ομολόγους τους στην αλλοδαπή. Οι εθνοτικές μειονότητες, για παράδειγμα, η νεολαία και οι πιο μειονεκτούσες οικονομικά ομάδες, που συνήθως δεν διαδραματίζουν ιδιαίτερο ρόλο στα κοινά, μπορεί να συμβάλλουν καθοριστικά στην πραγματοποίηση εκδηλώσεων με χαρακτήρα διαπολιτισμικό. Η συνεργασία του Τορίνο (Ιταλία) και της Κολωνίας (Γερμανία), στο πλαίσιο ευρωπαϊκών προγραμμάτων (URBACT, Intercultural Cities), οδήγησε σε πολιτιστικές συμπράξεις με μεταναστευτικές κοινότητες (αλβανική, μαροκινή, ρουμάνικη, τουρκική). Παρόμοια, για τον εορτασμό 50 και πλέον ετών συνεργασίας (από το 1966), Μπέρμινγχαμ και Φρανκφούρτη διοργανώνουν εκδηλώσεις που εμπλέκουν εθνοτικές κοινότητες και νεολαία, ενισχύοντας την κοινωνική συνοχή.

γ. Αναβάθμιση της ποιότητας των δραστηριοτήτων της νεολαίας

Οι διεθνείς συνεργασίες και ανταλλαγές δίνουν στους νέους ανθρώπους τις πρώτες εμπειρίες τους από τη ζωή στην αλλοδαπή. Οι ανταλλαγές νέων ή η εμπειρία από το εργασιακό περιβάλλον μπορεί να αποδειχθούν διασκεδαστικές, αλλά και να ενισχύσουν τις πρακτικές δεξιότητες και να βοηθήσουν τη νεολαία να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της παγκόσμιας αγοράς εργασίας. Επίσης, η επαφή με νέους του εξωτερικού θέτει τη συνειδητοποίηση των κοινωνικών, πολιτικών και οικονομικών ζητημάτων σε μια άλλη προοπτική. Στο πλαίσιο της αδελφοποίησης της Λειψίας με τη Θεσσαλονίκη, από το 2018 προκηρύσσονται ετησίως δύο υποτροφίες από το HALLE 14, σε συνεργασία με την γερμανική πόλη, και μία υποτροφία από το Goethe-Institut Thessaloniki. Οι υποτροφίες για τη Θεσσαλονίκη απευθύνονται σε εικαστικούς καλλιτέχνες ή συγγραφείς που έχουν σχέση με την πολιτιστική σκηνή της Λειψίας⁸.

Γενικότερα οφέλη

α. Προώθηση της ευημερίας της κοινότητας

Η επαφή με αλλοδαπούς οργανισμούς, ειδήμονες και ομάδες συμφερόντων που απασχολούνται στους τομείς της πρόνοιας, της υγείας και της κοινωνικής πολιτικής συμβάλλει στη βελτίωση των παρεχομένων κοινωνικών υπηρεσιών. Για παράδειγμα, στο πλαίσιο του έργου Plan Einstein Academy (URBACT), η πόλη της Ουτρέχτης (Ολλανδία) μοιράζεται το μοντέλο της για την κοινωνική συνοχή με τις πόλεις Coímbra (Πορτογαλία), Suceava (Ρουμανία), Θεσσαλονίκη (Ελλάδα), Βαρσοβία (Πολωνία) και

⁸ Βλ. Ινστιτούτο Γκαίτε, *Πρόγραμμα Ανταλλαγής Λειψία-Θεσσαλονίκη*, διαθέσιμο στο: <https://www.goethe.de/ins/gr/el/kul/kue/res/re1.html>.

Ζάγκρεμπ (Κροατία). Το σχέδιο εστιάζει στην ένταξη νέων κατοίκων (π.χ. πρόσφυγες) από την πρώτη ημέρα που φτάνουν, σε συνδυασμό με τις ανάγκες της ήδη εγκατεστημένης κοινότητας.

β. Πληροφόρηση και γνώση των διεθνών εξελίξεων

Μέσα από τη συμμετοχή σε διεθνείς οργανισμούς, δίκτυα ή πλατφόρμες (π.χ. Eurocities, ICLEI, C40, UCLG, UNESCO Global Network of Learning Cities), οι ΟΤΑ έχουν άμεση πρόσβαση σε πληροφορίες, ευκαιρίες χρηματοδότησης και στρατηγικές που αναπτύσσονται σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο. Αυτή η έγκαιρη ενημέρωση τους επιτρέπει να προσαρμόζουν τις πολιτικές τους και να σχεδιάζουν έργα που ευθυγραμμίζονται με τις ευρωπαϊκές και διεθνείς προτεραιότητες.

γ. Εκπαίδευση

Παρέχοντας ένα ρεαλιστικό πλαίσιο για εκμάθηση, οι επαφές των ΟΤΑ μπορεί να αποτελέσουν πηγές γνώσεων και μέσο ανταλλαγών εκπαιδευτικού υλικού. Μέσω ανταλλαγών και προγραμμάτων (π.χ. URBACT, Interreg, Horizon Europe), οι υπάλληλοι και αιρετοί εμπλουτίζουν τις γνώσεις και δεξιότητές τους.

δ. Οικονομική και επιχειρηματική πρόοδος

Οι διεθνείς συνεργασίες των ΟΤΑ επιτρέπουν σε μικρότερης ή μεγαλύτερης κλίμακας οργανισμούς, τόσο του δημοσίου όσο και του ιδιωτικού τομέα, να διερευνήσουν δυνητικά οικονομικά οφέλη, μέσω του εμπορίου ή της ανταλλαγής τεχνογνωσίας για να βελτιώσουν την επιχειρηματική αποδοτικότητά τους. Για παράδειγμα, η υπογραφή του Πρωτοκόλλου Κατανόησης μεταξύ της Περιφέρειας Αττικής και της κινεζικής Περιφέρειας Ζιανγκσού (2025) εστιάζει, μεταξύ άλλων, στην ενίσχυση της επιχειρηματικότητας και του εμπορίου, μέσα από ανταλλαγή τεχνογνωσίας, αμοιβαίες επισκέψεις επιμελητηρίων και λοιπών επιχειρηματικών και εμπορικών φορέων, συνεργασία στον τομέα της ψηφιακής οικονομίας και διευκολύνσεις στην πρόσβαση προϊόντων και υπηρεσιών σε Ελλάδα και Κίνα.

ε. Εργαλείο στήριξης εθνικών πολιτικών

Οι διεθνείς συνεργασίες των ΟΤΑ λειτουργούν ως σημαντικό εργαλείο για τις εθνικές κυβερνήσεις, συμβάλλοντας στην υλοποίηση και ενίσχυση τομεακών πολιτικών, όπως ο πολιτισμός, η εκπαίδευση, το

περιβάλλον, η κοινωνική ένταξη και η νεολαία. Οι ΟΤΑ, χάρη στην εγγύτητά τους προς τους πολίτες και τη δυνατότητα προσαρμογής των πολιτικών σε τοπικό επίπεδο, μπορούν να μετατρέψουν εθνικές στρατηγικές σε πρακτικές δράσεις με απτό αντίκτυπο. Έτσι, οι διεθνείς δράσεις των ΟΤΑ δεν λειτουργούν αποσπασματικά, αλλά ως συμπληρωματικός μηχανισμός εθνικών πολιτικών, ενισχύοντας το ρόλο της χώρας στο ευρωπαϊκό και διεθνές περιβάλλον. Στο πρόσφατο (2024) Στρατηγικό Σχέδιο του Υπουργείου Εξωτερικών για τον Απόδημο Ελληνισμό, σε περιοχές με έντονο ομογενειακό στοιχείο, οι αδελφοποιήσεις πόλεων αποτελούν το μέσο για την αξιοποίηση της Διασποράς ως «εργαλείου» ενίσχυσης σχέσεων με άλλα κράτη⁹.

στ. Αναζωογόνηση των διεθνών συνεργασιών και σχέσεων μιας χώρας

Σε αυτό το πλαίσιο της αξιοποίησης των διεθνών συνεργασιών των ΟΤΑ για την καλλιέργεια νέων διακρατικών συνεργασιών σε διμερές και πολυμερές επίπεδο, οι ΟΤΑ λειτουργούν προωθητικά για την εικόνα, τα συμφέροντα και τις αξίες της χώρας τους στην αλλοδαπή. Οι συνεργασίες με αλλοδαπούς δήμους, περιφέρειες ή οργανισμούς σε τομείς, όπως ο πολιτισμός, η εκπαίδευση, η επιχειρηματικότητα και η βιώσιμη ανάπτυξη, δημιουργούν δίκτυα εμπιστοσύνης και νέους διαύλους επικοινωνίας, συμπληρωματικά προς την παραδοσιακή επίσημη κρατική διπλωματία. Έτσι, ενισχύεται η διεθνής παρουσία και επιρροή της χώρας, ενώ ταυτόχρονα προάγεται η ειρηνική συνεργασία και η αμοιβαία κατανόηση μεταξύ λαών και τοπικών κοινωνιών. Επιπλέον, τέτοιες πρωτοβουλίες ενθαρρύνουν την πολιτιστική ανταλλαγή, την τουριστική προβολή και τη διασύνδεση τοπικών και περιφερειακών οικονομιών, αναδεικνύοντας τη χώρα ως ενεργό και αξιόπιστο εταίρο στο διεθνές περιβάλλον. Κατ' αυτόν τον τρόπο, οι διεθνείς δράσεις των ΟΤΑ συμβάλλουν, όχι μόνο στην τοπική, αλλά και στη διπλωματική ανανέωση της εθνικής πολιτικής σκηνής. Για παράδειγμα, το δίκτυο τοπικών συνεργασιών U.S.–China EcoPartnerships, στο οποίο μετέχουν πόλεις, όπως το Λος Άντζελες και η Γκουανγκζού, συνέβαλε κατά το παρελθόν στην εδραίωση νέων διαύλων διπλωματικής επικοινωνίας μεταξύ ΗΠΑ και Κίνας σε περιόδους έντασης.

⁹ Βλ. Υπουργείο Εξωτερικών, ο.π.σ.69.

2. Επιχειρησιακός Σχεδιασμός Διεθνών Συνεργασιών Δήμων και Περιφερειών

Η διεθνής διάσταση της τοπικής διακυβέρνησης αποτελεί πλέον έναν από τους σημαντικότερους πυλώνες της βιώσιμης ανάπτυξης, της καινοτομίας και της θεσμικής ανθεκτικότητας των πόλεων. Η εντεινόμενη παγκοσμιοποίηση, η κλιματική κρίση και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση της ΕΕ καθιστούν τους ΟΤΑ, όχι απλώς διαχειριστές τοπικών ζητημάτων, αλλά ενεργούς δρώντες της διεθνούς πολιτικής σκηνής. Οι πόλεις και οι περιφέρειες λειτουργούν σήμερα ως «εργαστήρια πολιτικής» (policy labs) που παράγουν λύσεις με διεθνή απήχηση και συμβάλλουν στη διαμόρφωση ευρωπαϊκών και παγκόσμιων πολιτικών. Η διεθνής εμπειρία μας διδάσκει ότι ο επιχειρησιακός σχεδιασμός δεν είναι πλέον συμπληρωματική δραστηριότητα ή πολυτέλεια, αλλά θεμελιώδες εργαλείο τοπικής ανάπτυξης, εξωστρέφειας και ανθεκτικότητας. Η χάραξη ενός επιχειρησιακού σχεδίου διεθνών συνεργασιών αποτελεί συνεπώς αναγκαίο συστατικό κάθε σύγχρονου ΟΤΑ που στοχεύει στη διασύνδεση, τη βιωσιμότητα και την καινοτομία. Η παρούσα ανάλυση παρουσιάζει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο επτά (7) βημάτων για τη διαμόρφωση ενός επιχειρησιακού σχεδίου διεθνών συνεργασιών, αντλώντας πρακτικά παραδείγματα από ευρωπαϊκές και διεθνείς στρατηγικές πόλεων και περιφερειών.

α) Διαγνωστική μελέτη και αποτύπωση αναγκών

Η αφετηρία κάθε επιχειρησιακού σχεδίου διεθνών συνεργασιών συνίσταται στην *ανάλυση του εσωτερικού και εξωτερικού περιβάλλοντος*. Η φάση αυτή επιτρέπει στον ΟΤΑ να κατανοήσει πού βρίσκεται, ποια είναι τα δυνατά και αδύνατα σημεία του, ποιες ευκαιρίες διαθέτει, ποιες απειλές αντιμετωπίζει και πού θέλει να βρεθεί στο μέλλον. Η *SWOT ανάλυση* (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) για τη διεθνή εξωστρέφεια μπορεί να περιλαμβάνει:

- Τη διοικητική και επιχειρησιακή ικανότητα του φορέα,
- την αξιολόγηση υφιστάμενων διοικητικών, ανθρωπίνων και υλικών πόρων,
- την εμπειρία σε ευρωπαϊκά έργα,
- τις υφιστάμενες διεθνείς συνεργασίες,
- και τις θεματικές προτεραιότητες με δυνατότητα διεθνούς προβολής (π.χ. πολιτισμός, τουρισμός, πράσινη ανάπτυξη, καινοτομία).

Επίσης, η *PESTEL ανάλυση*, όταν εφαρμόζεται στους ΟΤΑ, αποτελεί ένα εργαλείο στρατηγικού σχεδιασμού που βοηθά στη συστηματική κατανόηση του εξωτερικού περιβάλλοντος μέσα στο οποίο λειτουργούν οι

δήμοι και οι περιφέρειες. Η ανάλυση λαμβάνει υπόψη *πολιτικούς παράγοντες*, όπως το θεσμικό πλαίσιο, την κρατική πολιτική για την αποκέντρωση και τις σχέσεις με κεντρικούς και περιφερειακούς φορείς· *οικονομικούς παράγοντες*, που περιλαμβάνουν τη δημοσιονομική κατάσταση, τους διαθέσιμους πόρους, τις χρηματοδοτικές ευκαιρίες και τους περιορισμούς· *κοινωνικούς παράγοντες*, όπως τις δημογραφικές τάσεις, τις κοινωνικές ανάγκες και τα χαρακτηριστικά του τοπικού πληθυσμού· *τεχνολογικούς παράγοντες*, σχετικούς με τις ψηφιακές υποδομές, την καινοτομία και τις δυνατότητες ψηφιακού μετασχηματισμού· *περιβαλλοντικούς παράγοντες*, που συνδέονται με την κλιματική αλλαγή, τη βιώσιμη ανάπτυξη και τις περιβαλλοντικές κανονιστικές υποχρεώσεις· καθώς και *νομικούς παράγοντες*, οι οποίοι αφορούν το θεσμικό πλαίσιο των διεθνών συνεργασιών των ΟΤΑ, τις υποχρεώσεις συμμόρφωσης και τις κανονιστικές ρυθμίσεις που επηρεάζουν τις αρμοδιότητές τους. Με αυτόν τον τρόπο, η PESTEL ανάλυση επιτρέπει στους ΟΤΑ να αναγνωρίζουν έγκαιρα ευκαιρίες και απειλές, να προσαρμόζουν το στρατηγικό τους σχεδιασμό στο πραγματικό περιβάλλον δράσης τους και να λαμβάνουν τεκμηριωμένες αποφάσεις για την προώθηση των τοπικών πολιτικών και αναπτυξιακών τους προτεραιοτήτων.

Για παράδειγμα, η στρατηγική της Μείζονος Περιφέρειας του Μάντσεστερ (Ηνωμένο Βασίλειο)¹⁰ βασίστηκε σε λεπτομερή αποτύπωση των υπάρχουσών διεθνών σχέσεων και επενδυτικών ροών, ενώ η Κοπεγχάγη (Δανία)¹¹ προχώρησε σε εκτενή ανάλυση δημογραφικών και περιβαλλοντικών προκλήσεων για να εντοπίσει τομείς συνεργασίας. Αντίστοιχα, η Γλασκώβη (Ηνωμένο Βασίλειο) ανέπτυξε το λεγόμενο *Bonn Index*, ένα μηχανισμό αξιολόγησης των σχέσεων αδελφοποίησης πόλεων, πολιτικής στήριξης, κοινωνικής συμμετοχής και δυνατότητας χρηματοδότησης¹². Αυτό το εργαλείο επιτρέπει συνεχή αποτίμηση της αξίας κάθε διεθνούς σχέσης.

β) Καθορισμός οράματος και στρατηγικών στόχων

Η δεύτερη φάση αφορά τον καθορισμό ενός σαφούς και ελκυστικού οράματος που συνδέει τη διεθνή παρουσία της πόλης ή της περιφέρειας με τοπικούς/περιφερειακούς στόχους ανάπτυξης. Για παράδειγμα, η Περιφέρεια του Μάντσεστερ οραματίζεται «μια ανοιχτή, συνδεδεμένη και καινοτόμο περιφέρεια που δραστηριοποιείται παγκοσμίως για το τοπικό και διεθνές

¹⁰ Βλ. Greater Manchester Combined Authority, *Greater Manchester International Strategy 2022-2025*. GMCA 2022.

¹¹ Βλ. City of Copenhagen, *International Strategy for the City of Copenhagen 2021–2024*. Copenhagen Municipality 2021.

¹² Βλ. City of Glasgow, *Glasgow International Strategy 2025–2030*. Glasgow City Council 2024.

όφελος»¹³. Η Βαρκελώνη (Ισπανία) χρησιμοποιεί το πλαίσιο των πέντε (5) αξόνων (People, Planet, Prosperity, Peace, Partnerships)¹⁴, ενώ η Κοπεγχάγη συνδέει το όραμά της με την κλιματική ουδετερότητα έως το 2025¹⁵. Η Μελβούρνη (Αυστραλία) διατυπώνει ένα όραμα οικονομικής διπλωματίας: Να καταστεί «παγκόσμιος κόμβος βιώσιμης επιχειρηματικότητας», εστιάζοντας στη διασύνδεση με τις αγορές της Ασίας και της περιοχής ASEAN (Association of Southeast Asian Nations)¹⁶. Η διατύπωση στρατηγικών στόχων που απορρέουν από το όραμα περιλαμβάνει τα εξής:

- Προώθηση συμμετοχής σε ευρωπαϊκά και διεθνή προγράμματα,
- ανάπτυξη συνεργασιών με άλλες πόλεις,
- ενίσχυση καινοτομίας και βιώσιμης επιχειρηματικότητας,
- βελτίωση branding και τουριστικής ελκυστικότητας, και
- προώθηση κοινωνικής και περιβαλλοντικής ανθεκτικότητας.

γ) Διαμόρφωση θεματικών αξόνων και επιχειρησιακών δράσεων

Το επιχειρησιακό σχέδιο εξειδικεύεται μέσα από θεματικούς άξονες, οι οποίοι συνοδεύονται από συγκεκριμένα μέτρα και δράσεις, χρονοδιάγραμμα και μετρήσιμα αποτελέσματα.

Θεματικός Άξονας	Ενδεικτικές Δράσεις
<i>Θεσμική ενίσχυση</i>	Δημιουργία Γραφείου Διεθνών Σχέσεων, Αντιδημαρχία Εξωστρέφειας.
<i>Ευρωπαϊκά και διεθνή έργα</i>	Συμμετοχή σε προγράμματα Interreg, Horizon Europe, URBACT, κλπ.
<i>Πολιτιστική διπλωματία</i>	Προγράμματα αδελφοποιήσεων πόλεων, φεστιβάλ, ανταλλαγές νέων.
<i>Καινοτομία & Πράσινη ανάπτυξη</i>	Συνεργασίες για «έξυπνες πόλεις», πράσινες τεχνολογίες.
<i>Επικοινωνία & branding</i>	Ανάπτυξη διεθνούς ταυτότητας και πλατφόρμας ενημέρωσης.
<i>Διεθνής επιχειρηματικότητα</i>	Business Partner City Networks, εμπορικές αποστολές, συστάδες επιχειρήσεων (clusters).

Η Μελβούρνη αποτελεί πρότυπο στον τελευταίο άξονα, με τη λειτουργία του *Business Partner City Network* (BPCN) που δικτυώνει

¹³ Βλ. Greater Manchester Combined Authority, ο.π.

¹⁴ Βλ. Ajuntament de Barcelona, *Pla Director de Relacions Internacionals 2030*. Barcelona City Council 2020.

¹⁵ Βλ. City of Copenhagen. *International Strategy for the City of Copenhagen 2021–2024*. Copenhagen Municipality 2021.

¹⁶ Βλ. City of Melbourne, *Melbourne as a Global City. International Engagement Framework*, Melbourne City Council 2023.

επιχειρηματικά πόλεις της Ασίας (Οσάκα, Σαγκάη, Κουάλα Λουμπόρ, Τόκιο, Χο Τσι Μινχ). Η στρατηγική προβλέπει τακτικές επιχειρηματικές αποστολές και συνεργασίες σε πράσινες και ψηφιακές τεχνολογίες¹⁷. Η Γλασκώβη οργανώνει τη διεθνή της στρατηγική σε πέντε (5) πυλώνες (οικονομία, εκπαίδευση, πολιτισμός, δίκτυα και κοινωνία), συνδέοντας κάθε άξονα με δείκτες αποτελέσματος¹⁸. Το δε Σάντερλαντ (Ηνωμένο Βασίλειο) συνδυάζει θεματικές, όπως η εκπαίδευση, η καινοτομία και η κοινωνική συνοχή, προωθώντας μια ισορροπημένη στρατηγική ανάπτυξης «life-enhancing, smart and balanced»¹⁹.

δ) Καθορισμός δεικτών απόδοσης και μηχανισμών αξιολόγησης

Η επιτυχία ενός επιχειρησιακού σχεδίου διεθνών συνεργασιών εξαρτάται από *μετρήσιμους δείκτες εκροής και απόδοσης (KPIs)* και από μηχανισμούς αξιολόγησης. Οι δείκτες μπορεί να περιλαμβάνουν τα εξής:

- Αριθμό ενεργών διεθνών συνεργασιών,
- συμμετοχή σε διεθνή δίκτυα,
- χρηματοδότηση από ευρωπαϊκά προγράμματα,
- πλήθος διεθνών εκδηλώσεων ή αποστολών, και
- διεθνή αναγνωρισιμότητα της πόλης/περιφέρειας.

Είδος Δείκτη	Περιγραφή	Τύπος Υπολογισμού	Παράδειγμα
Εκροής	Συμμετέχοντες σε δίκτυα, προγράμματα ή δράσεις	Μέτρηση: Αριθμός ατόμων	1.200 άτομα συμμετείχαν
Αποτελέσματος	Ποια ήταν η θετική αλλαγή ή βελτίωση μετά από x μήνες (εισορές μετά από 6 μήνες)	(Μεταβολή) / (Αρχική Τιμή) x 100 = (ενεργοί σε δράσεις / συμμετέχοντες) x 100	$(720/1.200) \times 100 = 60\%$ εισροές (πχ απασχόληση) μετά τη δικτύωση

Η Πόλη του Παρισιού διαθέτει 27 τέτοιους δείκτες στη διεθνή στρατηγική της²⁰, ενώ η Περιφέρεια του Μάντσεστερ παρακολουθεί ετήσια δεδομένα για εμπόριο, κινητικότητα φοιτητών και συμμετοχή σε δίκτυα. Η Γλασκώβη χρησιμοποιεί δείκτες κοινωνικής συμμετοχής και επίδρασης, ενώ το Σάντερλαντ εφαρμόζει πολυετή αξιολόγηση ανά τετραετία,

¹⁷ Στο ίδιο.

¹⁸ Βλ. City of Glasgow, ο.π.

¹⁹ Βλ. Sunderland Partnership, *International Strategy for Sunderland, 2008-2025*, Sunderland City Council 2008.

²⁰ Βλ. Ville de Paris, *Paris International Strategy 2030*. City of Paris 2021.

δημοσιοποιώντας τα αποτελέσματα για λόγους διαφάνειας. Η συστηματική αξιολόγηση συμβάλλει στην προσαρμογή των στόχων, στη διαφάνεια και στη λογοδοσία έναντι των πολιτών.

ε) Διακυβέρνηση, στελέχωση και χρηματοδότηση

Η επιτυχής εφαρμογή της διεθνούς στρατηγικής απαιτεί θεσμική δομή, εξειδικευμένο προσωπικό και βιώσιμη χρηματοδότηση. Η Κοπεγχάγη έχει αναθέσει το συντονισμό στο Finance Administration, επιτρέποντας αποκεντρωμένες διεθνείς δράσεις υπό ενιαίο πλαίσιο. Η Περιφέρεια της Τοσκάνης (Ιταλία) διαθέτει αυτόνομη Διεύθυνση Ευρωπαϊκών και Διεθνών Σχέσεων με σταθερό προϋπολογισμό²¹. Το Σάντερλαντ έχει συγκροτήσει ομάδα υποστήριξης της διεθνούς στρατηγικής της (*International Strategy Steering Group*) με τη συμμετοχή εκπροσώπων του δήμου, του πανεπιστημίου και του επιχειρηματικού τομέα, εξασφαλίζοντας οριζόντιο συντονισμό²².

στ) Ευθυγράμμιση με τους Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης (ΣΒΑ)

Η ευθυγράμμιση με τους *Στόχους Βιώσιμης Ανάπτυξης (ΣΒΑ)* του ΟΗΕ αποτελεί κεντρικό στοιχείο της διεθνούς δράσης των ΟΤΑ. Οι κυριότεροι στόχοι είναι οι εξής:

- *ΣΒΑ 11: Βιώσιμες πόλεις και κοινότητες.*
- *ΣΒΑ 13: Δράση για το κλίμα.*
- *ΣΒΑ 17: Συνεργασίες για τους στόχους.*

Η Κοπεγχάγη ενσωματώνει τους ΣΒΑ στο σχέδιό της για την κλιματική αλλαγή (*Climate Plan 2025*), ενώ η Βαρκελώνη τους συσχετίζει με κάθε δράση της διεθνούς στρατηγικής της για το 2030²³. Η Στοκχόλμη (Σουηδία) εκδίδει ετήσιες εκθέσεις για τη βιωσιμότητα (*Sustainability Report*), όπου παρουσιάζει τη συνεισφορά κάθε έργου της στους ΣΒΑ²⁴.

ζ) Επικοινωνία, branding και συμμετοχή πολιτών

Η διεθνής στρατηγική αποκτά αξία όταν είναι ορατή, συμμετοχική και αναγνωρίσιμη. Οι επιτυχημένες πόλεις και περιφέρειες αναπτύσσουν

²¹Βλ. Regione Toscana, *Toscana: Strategia di Cooperazione Internazionale 2021–2027*. Regione Toscana 2022.

²² Βλ. Sunderland Partnership, ο.π.

²³ Βλ. Ajuntament de Barcelona, ο.π.

²⁴ Βλ. Stockholm Municipality, *Sustainability Report 2023*. City of Stockholm 2023.

ολοκληρωμένες στρατηγικές *city branding*, οι οποίες συνδέουν την ταυτότητα και τις αξίες τους με τη διεθνή απήχηση. Η Κοπεγχάγη χρησιμοποιεί το σύνθημα “Copenhagen – Liveable City”, η Περιφέρεια του Μάντσεστερ το “We Are Greater”, ενώ η Γλασκώβη αυτοπροσδιορίζεται ως “Commonwealth City” για να προωθήσει τη διαπολιτισμική της κληρονομιά. Η Μελβούρνη χρησιμοποιεί το “Globally Connected City” για να τονίσει τη διεθνή της επιχειρηματική δικτύωση. Η επικοινωνιακή στρατηγική μπορεί να περιλαμβάνει:

- Ψηφιακή πλατφόρμα διεθνών συνεργασιών,
- εκδηλώσεις θεματικού συμμετοχικού χαρακτήρα (π.χ. «Ημέρες Ευρώπης» ή «Τοπικής Γαστρονομίας»),
- εμπλοκή σχολείων και φορέων της διασποράς,
- συνεργασία με ΜΜΕ για την προβολή επιτυχιών,
- ανταλλαγή τεχνογνωσίας, τεχνολογίας και τεχνοτροπίας σχετικά με τις μεθόδους εξωστρέφειας των συνδεδεμένων με το δίκτυο εταίρων.

Η Αντβέρπ (Βέλγιο) εφαρμόζει ένα καινοτόμο πρόγραμμα με τίτλο *Antwerp Global Schools*, συνδέοντας τα διεθνή έργα του δήμου με την τοπική εκπαίδευση²⁵.

Συμπερασματικά, η συγκριτική ανάλυση των διεθνών στρατηγικών πόλεων και περιφερειών αναδεικνύει κρίσιμους παράγοντες για την επιτυχία τους:

- i. *Θεσμική συνέχεια και πολιτική δέσμευση*: Στρατηγικές με ισχυρή πολιτική στήριξη και θεσμική υπόσταση επιτυγχάνουν μεγαλύτερη ανθεκτικότητα.
- ii. *Συμμετοχικός σχεδιασμός*: Η ενεργός συμμετοχή τοπικών φορέων και κοινωνίας δια μέσου της διαβούλευσης ενισχύει τη νομιμοποίηση.
- iii. *Ευθυγράμμιση με διεθνείς πολιτικές*: Η σύνδεση με την Πράσινη Συμφωνία και τους ΣΒΑ προσελκύει πόρους και κύρος.
- iv. *Διοικητική επάρκεια*: Εξειδικευμένα στελέχη και δομές συντονισμού αποτελούν αναγκαία προϋπόθεση.
- v. *Μετρήσιμα αποτελέσματα*: Η χρήση δεικτών επιτρέπει αξιολόγηση και διαφάνεια.

²⁵ Βλ. City of Antwerp, *Antwerp Global Schools Programme*. Antwerp Municipality 2020.

ΜΕΡΟΣ II

ΜΟΡΦΕΣ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΩΝ
ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

3. Αδελφοποιήσεις Πόλεων

«Μια αδελφοποίηση είναι μια συνάντηση μεταξύ δύο δήμων για να δράσουν μαζί σε ευρωπαϊκό επίπεδο, αντιμετωπίζοντας από κοινού προβλήματα και δημιουργώντας στενότερους, και σε πιο φιλικό κλίμα, δεσμούς μεταξύ τους». Με αυτά τα λόγια ο Jean Bareth, ο πρώτος Γενικός Γραμματέας του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών (CEMR), όρισε τις αδελφοποιήσεις μετά το τέλος του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου το 1951²⁶.

Ξεκινώντας μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, και κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου, οι αδελφοποιήσεις πόλεων αρχικά στόχευαν στην ενίσχυση των πολιτιστικών ανταλλαγών, των συνδέσεων της διασποράς και της εμπορικής ανάπτυξης, εξελισσόμενες σε μια συστηματική προσπάθεια διπλωματίας πόλεων με πάνω από 20.000 συνεργασίες σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Σήμερα, οι αδελφοποιήσεις πόλεων στην Ευρώπη θεωρούνται «πρόδρομος της ολοκλήρωσης», μια λύση για τις προκλήσεις της βιωσιμότητας και μια πλατφόρμα για τοπικές ανταλλαγές βέλτιστων πρακτικών²⁷. Τον Ιανουάριο του 2023, ο Ιταλός πρόεδρος, Sergio Mattarella, και ο Γερμανός ομόλογός του, Frank-Walter Steinmeier, ανακοίνωσαν τη δεύτερη έκδοση του βραβείου για τη συνεργασία των πόλεων, που ξεκίνησε ένα χρόνο νωρίτερα, αναγνωρίζοντας τη σημασία της συμμετοχής των πολιτών, του πολιτισμού, της κοινωνικής ένταξης και της βιωσιμότητας. Οι γεωπολιτικές εντάσεις του 2022 οδήγησαν το Κίεβο να αδελφοποιείται με πάνω από 60 πόλεις παγκοσμίως, εν μέσω του πολέμου της Ρωσίας στην Ουκρανία. Αυτό επέτρεψε ανταλλαγές στην εκπαίδευση, την οικολογία, τον τουρισμό, την οικονομία και τη μεταρρύθμιση των κοινοτικών υπηρεσιών. Το Κίεβο έλαβε, επίσης, υποστήριξη από τη Ρίγα (ανθρωπιστική βοήθεια και λεωφορεία), το Μπέργκαμο (αποκατάσταση των κοινοτικών υποδομών), τη Βαρσοβία (αυτοκίνητα), την Πράγα (βαγονάκι με τρόφιμα, θερμαντικά πιστόλια, γεννήτριες) και τη Βουδαπέστη (φροντίδα παιδιών). Αντίθετα, οι Ηνωμένες Πολιτείες αντιμετωπίζουν με επιφυλάξεις την οικονομική διάσταση της αδελφοποίησης πόλεων, που φέρει η Πρωτοβουλία «Μία Ζώνη, Ένας Δρόμος» της Κίνας, η οποία προωθεί, μέσω των διμερών συνεργασιών των πόλεων, εξωτερικές άμεσες ξένες επενδύσεις. Στη δε Αφρική, οι αποικιακές κληρονομίες διαμορφώνουν τις διασυννοριακές συνδέσεις πόλεων.

Αυτήν την οικονομική διάσταση των αδελφοποιήσεων πόλεων αποτυπώνει και η πρόσφατη (2023) έκθεση του CEMR²⁸, όπου επισημαίνεται

²⁶ Βλ. CEMR, *A Europe of Citizens. Tomorrow's Europe*, CCRE/CEMR, Paris 2003.

²⁷ Βλ. Karvounis, *City Diplomacy*, ο.π.

²⁸ Βλ. CEMR, *Analysis of Twinning in Europe. Charting the Twinning of Tomorrow*, Paris 2023.

ότι οι εμπειρίες από τις αδελφοποιήσεις πόλεων δεν περιορίζονται πλέον στις μέχρι τώρα παραδοσιακές αντιλήψεις που αφορούν κυρίως τις πολιτιστικές ανταλλαγές μεταξύ των πόλεων. Οι τοπικές αρχές και οι ενώσεις τους έχουν δείξει ενδιαφέρον να αξιοποιήσουν τις αδελφοποιήσεις πόλεων ως εργαλείο για την ανάπτυξη κοινών έργων και την κοινή χρήση εμπειριών και τεχνογνωσίας και ως τρόπο βελτίωσης των δικών τους λειτουργιών. Για να γίνει αυτό, ωστόσο, οι τοπικές αρχές και οι ενώσεις τους συχνά αντιμετωπίζουν τρεις κύριες προκλήσεις: Έλλειψη οικονομικών πόρων, ανθρώπινου δυναμικού, γνώσης και εμπειρίας.

Η ιστορική διαδρομή του θεσμού των αδελφοποιήσεων πόλεων

Η ιστορία του θεσμού των αδελφοποιήσεων πόλεων ανατρέχει στο πρώτο μισό του 19^{ου} αιώνα. Το 1836 η γερμανική πόλη του Paderborn και η γαλλική πόλη της Le Mans προχώρησαν στη σύναψη της πρώτης ανεπίσημης πράξης αδελφοποίησης πόλεων. Έπρεπε να διανυθεί ένας αιώνας (1930) για να καταγραφεί επίσημα η πρώτη σύγχρονη αδελφοποίηση μεταξύ της γερμανικής πόλης του Wiesbaden και της αυστριακής πόλης του Klagenfurt. Παρ' όλα αυτά, οι ιστορικοί αναφέρουν την αδελφοποίηση της Ορλεάνης (Γαλλία) με το Νταντή (Ηνωμένο Βασίλειο) το 1946 ως την πρώτη σύγχρονη αδελφοποίηση πόλεων. Η συγκεκριμένη αδελφοποίηση πόλεων πραγματοποιήθηκε με σκοπό να αναβιώσει τη συμμαχία 700 ετών μεταξύ των δύο πόλεων (Auld Alliance)²⁹.

Ευρώπη

Ο θεσμός των αδελφοποιήσεων πόλεων, ως ένα ειρηνευτικό ρεύμα, κυριάρχησε στην Ευρώπη την επαύριον της καταστροφής του Β' Παγκοσμίου Πολέμου. Ένα πρώιμο παράδειγμα αδελφοποίησης πόλεων, σύμβολο συμφιλίωσης και αλληλεγγύης, ήταν το Συμβούλιο του Bristol που το 1947 έστειλε πέντε 'πολίτες καθοδηγητές' σε μια αποστολή καλής θέλησης στο Ανόβερο. Ακολούθησαν οι αδελφοποιήσεις μεταξύ Bordeaux και Bristol και της Velettes-sur-mer με την Greenock το 1947. Από τότε ο θεσμός των αδελφοποιήσεων και η διάδοση της ευρωπαϊκής ιδέας προχώρησαν χέρι χέρι, με τη στήριξη του CEMR και του Οργανισμού Ηνωμένων Πόλεων (UTO), αναπτύχθηκε σταθερά, πλην όμως, όχι τόσο θεαματικά. Πράγματι, τον Ιανουάριο του 1951 πενήντα δήμαρχοι ένωσαν τις δυνάμεις τους,

²⁹ Το 1295 υπογράφηκε σύμφωνο αμοιβαίας βοήθειας ανάμεσα στη Σκωτία και στη Γαλλία, σύμφωνα με το οποίο κάποια από τις δύο θα εισέβαλε στο αγγλικό έδαφος, εάν δεχόταν επίθεση από τους Άγγλους. Βλ. European Commission, An Old Phenomenon Expanding Fast, στο *The Magazine. Belonging to the European Union*, τεύχος 20, Office for Official Publications of the European Communities, Brussels, 2003, σ.8.

ενσωματώνοντας την τοπική διάσταση στο εγχείρημα της οικοδόμησης της Ευρώπης και δημιούργησαν μια εθελοντική οργάνωση, το CEMR, που έμελλε να γίνει το μεγαλύτερο φόρουμ των τοπικών και περιφερειακών αρχών.

Λίγα χρόνια μετά την ίδρυση του CEMR, στο προοίμιο της Συνθήκης της Ρώμης, το 1957, επισημαίνεται ότι τα κράτη-μέλη της Κοινότητας «είναι αποφασισμένα να θέσουν τα θεμέλια μιας στενότερης ένωσης μεταξύ των λαών της Ευρώπης». Αυτός ήταν ο στόχος που τέθηκε σε κοινοτικό επίπεδο. Την ίδια χρονιά, το CLRAE του Συμβουλίου της Ευρώπης υιοθέτησε την έκθεση για τη συμμετοχή των τοπικών αρχών στη διάδοση της ευρωπαϊκής ιδέας, όπου, μεταξύ άλλων, τονίζεται ότι «το σύστημα των αδελφοποιημένων δήμων είναι αναμφίβολα ένα από τα πλέον ισχυρά και αποτελεσματικά όπλα που κατέχουν οι τοπικές αρχές για τον επηρεασμό της κοινής γνώμης υπέρ του ευρωπαϊκού ιδεώδους». Ακολούθησε μια σειρά αποφάσεων του Κογκρέσου που αναγνώρισε τη σημασία των αδελφοποιήσεων για την ευρωπαϊκή υπόθεση³⁰. Η σύσταση μάλιστα του Ευρωπαϊκού Αναπτυξιακού Προγράμματος Διαδημοτικών Ανταλλαγών, αν και υποχρηματοδοτούμενο από την Κοινοβουλευτική Συνέλευση του Συμβουλίου της Ευρώπης, συνέβαλε, έτι περαιτέρω, στην εμπέδωση της ιδιαίτερης σημασίας των διεθνών ανταλλαγών μεταξύ των τοπικών αρχών σε πανευρωπαϊκό επίπεδο.

Το 1979 η καθιέρωση της άμεσης εκλογής των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ενδυνάμωσε τη φωνή του αντιπροσωπευτικού σώματος των ευρωπαϊκών κοινωνιών. Την ίδια χρονιά το CLRAE, σε ένα από τα σημαντικότερα ψηφίσματά του για το θεσμό των αδελφοποιήσεων πόλεων, συνέστησε στις τοπικές και περιφερειακές αρχές των χωρών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης, μεταξύ άλλων, την «εντατικοποίηση των προσπαθειών οργάνωσης νέων αδελφοποιήσεων, κυρίως με νησιωτικές και περιφερειακές χώρες...την αξιοποίηση των αδελφοποιήσεων ως βάσης για τη διαδημοτική παροχή και ανταλλαγή βοήθειας τεχνικής, οικονομικής, πολιτιστικής ή ηθικής φύσης...την ενθάρρυνση των κατοίκων να συμμετέχουν στις διάφορες δράσεις που συνδέονται με τις αδελφοποιήσεις...την οργάνωση αδελφοποιήσεων σε περιφερειακό επίπεδο, κατά προτίμηση μεταξύ περιφερειών με παραπλήσια προβλήματα...την αξιοποίηση των μεταναστών εργατών για τη δημιουργία αδελφοποιήσεων με πόλεις της χώρας προέλευσής τους»³¹. Τον Ιανουάριο του 1984 στο Fontainebleau, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο δημιούργησε μια επιτροπή για τη διερεύνηση των δράσεων που πρέπει να αναλάβει η Κοινότητα, αφενός, για να ικανοποιήσει τις προσδοκίες των ευρωπαίων πολιτών, και αφετέρου, για

³⁰Βλ. CLRAE, *Resolution 4, 5, 6*....1958`ibid, *Resolution 29*, 1962`ibid, *Resolution 55, 57*, 1966`ibid, *Resolution 61*, 1968`ibid, *Resolution 72*, 1972.

³¹ Βλ. CLRAE, *Resolution 112, On Past Record and Future Prospects of Twinnings BetwEEen Local and Regional Authorities*, Council of Europe, 18 Οκτωβρίου 1979.

να προτείνει μέτρα προώθησης της ταυτότητας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο. Η έκθεση Adonnino που υπέβαλε η επιτροπή στα κοινοτικά όργανα υπογράμμιζε ότι «η αλληλεγγύη μεταξύ των πολιτών των κρατών-μελών και η αμοιβαία κατανόηση και συνεργασία - σημαντικές για την δημιουργία της Ευρώπης - έχουν ευρέως υποστηριχθεί και διευκολυνθεί από την αδελφοποίηση πόλεων, η οποία, σε αρκετές περιπτώσεις, οργανώνεται υπό την αιγίδα των διεθνών αντιπροσωπευτικών οργανώσεων των περιφερειακών και τοπικών αρχών». Το 1988 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο υιοθέτησε την έκθεση της Nicole Fontaine για τις αδελφοποιήσεις, η οποία σημείωνε ότι οι αδελφοποιήσεις διαδίδουν την ιδέα της ευρωπαϊκής ενοποίησης και συνδράμουν στη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού πολιτιστικού ιστού. Ωστόσο, στην έκθεσή της, η N. Fontaine υπογράμμιζε, επίσης, ότι η επέκταση των αδελφοποιήσεων συναντούσε, αφενός, προβλήματα γλωσσικά, γεωγραφικών αποστάσεων, ή δήμων με μικρό μέγεθος, και αφετέρου, άνιση κατανομή των εν λόγω πρωτοβουλιών που, σε μεγάλο ποσοστό, συγκεντρώνονταν κυρίως στα ιδρυτικά κράτη-μέλη της Κοινότητας. Αυτό δεν εμπόδισε την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στη βάση της απόφασης του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου για τα σχέδια αδελφοποίησης μεταξύ ευρωπαϊκών τοπικών αρχών (1988), να προβλέψει χρηματική επιχορήγηση ('European Commission Grant for Twinning') για σχέδια αδελφοποιήσεων από το 1989. Οι στόχοι των επιχορηγούμενων σχεδίων αδελφοποίησης πόλεων αφορούσαν στην υποστήριξη: (α) εκδηλώσεων μεταξύ αδελφοποιημένων πόλεων που συνεισφέρουν στη στενότερη προσέγγιση ευρωπαίων πολιτών και ενθαρρύνουν την ενεργό ιδιότητα του ευρωπαίου πολίτη, και (β) της συνεργασίας και των δεσμών ανάμεσα σε τοπικές αρχές σε ευρωπαϊκό επίπεδο, κάτι που αποτελεί σημαντική συνεισφορά προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Ακολούθως, το 1993, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θέσπισε ένα βραβείο για τα πιο αξιόλογα σχέδια αδελφοποίησης πόλεων. Τα «χρυσά αστέρια αδελφοποιήσεων» ('Golden Stars') απονέμονταν κάθε χρόνο μέχρι το 2010 σε εκείνες τις πόλεις που επιδείκνυαν τη δέσμευσή τους στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και λειτουργούσαν ως γέφυρα επικοινωνίας μεταξύ των λαών εντός και εκτός της ΕΕ. Η συμμετοχή των νέων ανθρώπων, η πραγματοποίηση εκδηλώσεων σε περισσότερες από δύο χώρες, δράσεις μεταξύ πόλεων που τις χωρίζει μεγάλη γεωγραφική απόσταση, αποτελούσαν μερικά από τα κριτήρια επιλογής για το συγκεκριμένο βραβείο. Από το 2006 το βραβείο απονέμονταν και για σχέδια της κοινωνίας πολιτών και γι' αυτό το λόγο μετονομάστηκε σε «Χρυσά Αστέρια της Ευρωπαϊκής Ιδιότητας του Πολίτη».

Ωστόσο, η πιο σημαντική εξέλιξη τις τελευταίες δεκαετίες στην ιστορική πορεία του θεσμού των αδελφοποιήσεων πόλεων στην ευρωπαϊκή ήπειρο υπήρξε η σύναψη σχέσεων αδελφοποίησης μεταξύ πόλεων των

κρατών-μελών της ΕΕ και εκείνων των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης μετά την πτώση του τείχους του Βερολίνου, συνεισφέροντας τα μέγιστα στην είσοδο των συγκεκριμένων χωρών στην ΕΕ και στη γεφύρωση του υφιστάμενου, κατά τη διάρκεια του Ψυχρού Πολέμου, χάσματος που χαρακτήριζε την Ευρώπη. Προς αυτήν την κατεύθυνση, ο ρόλος του Συμβουλίου της Ευρώπης ήταν ιδιαίτερα σημαντικός. Το CLRAE, αναγνωρίζοντας ότι «σκοπός των αδελφοποιήσεων μεταξύ πόλεων και δήμων είναι η υποκίνηση των συναντήσεων μεταξύ όλων των λαών για να γνωρίσουν ο ένας τον άλλο καλύτερα, να υπερκεράσουν προκαταλήψεις, να γίνουν κοινωνοί μιας κοινής κληρονομιάς – ο Ευρωπαϊκός πολιτισμός – και των συγκλινόντων συμφερόντων των ευρωπαϊκών εθνών και να πληροφορήσουν για το ύψιστο διακύβευμα μιας ενωμένης Ευρώπης»,³² κάλεσε τα μέλη των τοπικών κοινοτήτων, και ιδιαίτερα, τους αιρετούς εκπροσώπους των τοπικών αρχών και των ενώσεων των δήμων, «να αναπτύξουν τις αδελφοποιήσεις μεταξύ ανατολικών και δυτικών ευρωπαϊκών πόλεων με στόχο την ενδυνάμωση της τοπικής δημοκρατίας και της οικονομικής κατάστασης στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης»³³.

Αμερική

Στην άλλη πλευρά του Ατλαντικού ο θεσμός των «Αδελφών Πόλεων» (Sister Cities) έκανε τα πρώτα του βήματα το 1956, επί Προεδρίας του Dwight Eisenhower, υπό την αιγίδα της Εθνικής Ενώσεως των Πόλεων. Είχαν προηγηθεί, ωστόσο, η «αδελφική» σχέση μεταξύ της πόλης του Τολέδο της Ισπανίας και της πόλης Τολέδο του Οχάιο των ΗΠΑ το 1931, καθώς και η αδελφοποίηση της πόλης του Βανκούβερ (Καναδάς) με την ουκρανική πόλη της Οδησσού το 1944, στο πλαίσιο της συμμαχικής βοήθειας, στη διάρκεια του Β' Παγκοσμίου Πολέμου. Από το 1967 η πρωτοβουλία διάδοσης του θεσμού των αδελφοποιήσεων μεταξύ αμερικανικών πόλεων και τοπικών κοινοτήτων σε διεθνές επίπεδο ανήκε στην Διεθνή Οργάνωση Αδελφών Πόλεων (SCI), η οποία αποτελεί ένα μη κερδοσκοπικό δίκτυο πολιτών. Αποστολή του δικτύου είναι η ενδυνάμωση της παγκόσμιας συνεργασίας σε τοπικό επίπεδο, η προώθηση πολιτιστικής σύμπτωσης και η τόνωση της επιχειρηματικής και οικονομικής ανάπτυξης.

³² Βλ. CLRAE, *Recommendation 4. On Partnerships Between Towns and Municipalities – An Efficient Instrument for Co-operation in the Larger Europe*, Council of Europe, 3 Ιουνίου 1994.

³³ Βλ. CLRAE, *Resolution 7. On Partnerships Between Towns and Municipalities – An Efficient Instrument for Co-operation in the Larger Europe*, Council of Europe, 3 Ιουνίου 1994.

Ελλάδα

Τα θεμέλια του θεσμού των αδελφοποιήσεων πόλεων στην Ελλάδα τέθηκαν λίγο πριν το 1949, όταν έφτασε στα Τρίκαλα ανθρωπιστική βοήθεια από την Tucson της Αριζόνα (ΗΠΑ). Το αρχικό γράμμα Τ στην ονομασία των Τρικάλων και ο πεδινός γεωγραφικός τους χαρακτήρας ήταν τα κριτήρια με βάση τα οποία η Tucson επέλεξε τα Τρίκαλα για την αποστολή βοήθειας, στο πλαίσιο του σχεδίου Μάρσαλ. Οι δύο πόλεις ανέπτυξαν στενούς δεσμούς και αδελφοποιήθηκαν, ενώ η αμερικανική πόλη κάλυψε τα έξοδα σπουδών για τέσσερα παιδιά από τα Τρίκαλα, τα οποία επέστρεψαν επιστήμονες μετά από χρόνια σπουδών στις ΗΠΑ.

Τα τελευταία 20 χρόνια, δηλαδή από το 2006 μέχρι σήμερα, έχουν εγκριθεί, σύμφωνα με στοιχεία της αρμόδιας διυπουργικής Επιτροπής του άρθ.4 παρ.2β ν.3345/2005 που λειτουργεί στο Υπουργείο Εσωτερικών, συνολικά περισσότερα από 350 αιτήματα ελληνικών δήμων για την υλοποίηση πράξεων αδελφοποίησης με δήμους της αλλοδαπής. Η χώρα, με πόλεις της οποίας έχουν γίνει οι περισσότερες αδελφοποιήσεις, είναι η Κύπρος, ενώ ακολουθούν η Ιταλία, η Ρουμανία και η Τουρκία (βλ. Παράρτημα II).

Η σύντομη ιστορική αναδρομή καταδεικνύει ότι στην εποχή των δικτύων, της περιφερειακής ολοκλήρωσης και της ανάδειξης των υποεθνικών επιπέδων διοίκησης σε βασικούς πρωταγωνιστές του σύγχρονου μοντέλου πολυεπίπεδης διακυβέρνησης σε παγκόσμιο επίπεδο, ο θεσμός των αδελφοποιήσεων πόλεων αποτελεί την πλέον πρόσφορη υποδομή για την ανάπτυξη και περαιτέρω σύσφιξη των σχέσεων μεταξύ πόλεων και πολιτών από διαφορετικές χώρες, συμβάλλοντας, συγχρόνως, στην ανεύρεση κοινών λύσεων σε προβλήματα τοπικής εμβέλειας.

Η πρακτική των αδελφοποιήσεων πόλεων

Όπως έχει δείξει η μέχρι τώρα εμπειρία στη χώρα μας, οι διεθνείς συνεργασίες και αδελφοποιήσεις πόλεων, προωθούνται πολλές φορές παρορμητικά, και, κυρίως, με κινητήριους μοχλούς μεμονωμένες τοπικές προσωπικότητες. Έτσι, γρήγορα στερούνται της δυναμικής τους, ειδικά μετά την καθ' οιονδήποτε τρόπο αποχώρηση των προσωπικοτήτων αυτών από το τοπικό προσκήνιο, με αποτέλεσμα να απομένει από αυτές μόνο η ανάμνηση των αρχικών επαφών και των σχετικών διακηρύξεων. Ωστόσο, οι αδελφοποιήσεις πόλεων δεν αποτελούν την απαρχή μιας συνεργασίας μεταξύ δύο δήμων, αλλά το επιστέγασμα μακροχρόνιων ανταλλαγών και κοινών πρωτοβουλιών. Κατόπιν τούτου, οι προτεραιότητες των δήμων που αφορούν τόσο στην επιχειρησιακή τους αποτελεσματικότητα, όσο και στην προβολή

της εικόνας της χώρας στην αλλοδαπή επιβάλλουν συγκεκριμένες γεωγραφικές ιεραρχήσεις και περιφερειακές στοχεύσεις, καθώς και τη συνεκτίμηση παράπλευρων πολιτικών (οικονομικές σχέσεις, εξωτερικά θέματα, εθνικές προτεραιότητες στις ευρωπαϊκές πολιτικές). Ο θεσμός των αδελφοποιήσεων πόλεων οφείλει να είναι απαλλαγμένος από τις εσωτερικές ιεραρχήσεις, την εντόπια δημοσιότητα και τις πιέσεις διαφόρων φορέων, που ενδεχομένως να τον αντιμετωπίζουν σαν πρόσθετο μηχανισμό πολιτικής εξυπηρέτησης, δημοσίων σχέσεων, ή ακόμη και να υποκινείται από ψυχισμό, ιδιαίτερη συναισθηματική φόρτιση, ή υπό το βάρος συγκεκριμένων γεγονότων (π.χ. φυσική καταστροφή). Αντιθέτως, προϋποθέτει στρατηγικές κινήσεις και μελετημένα βήματα πριν τη σύναψη μιας σχέσης αδελφοποίησης πόλεων. Η διεθνής πρακτική έχει καταδείξει τα εξής βήματα για την υλοποίηση σχέσεων αδελφοποίησης μεταξύ δήμων:

Προετοιμασία

1. Σύσταση Επιτροπής Αδελφοποιήσεων

Η οργάνωση και προώθηση των διαδικασιών αδελφοποίησης πόλεων προϋποθέτει μια υποστηρικτική δομή. Αυτή μπορεί να αποτελεί μέρος της τοπικής αρχής ή να είναι μια ανεξάρτητη οργάνωση, γνωστή ως Επιτροπή ή Ένωση Αδελφοποιήσεων. Η Επιτροπή Αδελφοποιήσεων αποτελεί το κύριο όργανο συντονισμού και υλοποίησης των δράσεων αδελφοποίησης πόλεων, στις οποίες μετέχουν οι αιρετοί της τοπικής αρχής όσο και κάτοικοι σε εθελοντική βάση (εναλλακτικά και εκπρόσωποι ΜΚΟ ή άλλων ενώσεων πολιτών). Ο εθελοντισμός είναι η κινητήριος δύναμη των διεθνών συνεργασιών μεταξύ των ΟΤΑ. Οποιαδήποτε μορφή λάβει η Επιτροπή το σημαντικό στοιχείο είναι η εξασφάλιση της συμμετοχής των οργανώσεων της τοπικής κοινωνίας. Οι πολιτιστικές, αθλητικές, καλλιτεχνικές, εθελοντικές ενώσεις είναι πάντοτε ενεργές και πρόθυμες να οργανώσουν και να υλοποιήσουν δράσεις αδελφοποίησης πόλεων, στις οποίες συμμετέχει η τοπική κοινότητα. Επίσης, τα σχολεία, είτε μέσω του διδακτικού προσωπικού, είτε με τη συνδρομή των μαθητών (e-twinning), πρωτοστατούν στις ανταλλαγές μεταξύ των ΟΤΑ. Έργο της Επιτροπής Αδελφοποιήσεων είναι, με τις σχετικές εισηγήσεις της στο δημοτικό συμβούλιο, κυρίως, συμβουλευτικό, προκειμένου να διασφαλίσει:

- Την προετοιμασία και το συντονισμό του προγράμματος δράσεων.
- Την εκτίμηση του οικονομικού κόστους των συγκεκριμένων δράσεων (έξοδα μετακινήσεων και διαμονής).
- Την αναζήτηση της αναγκαίας επιχορήγησης.
- Την εκπροσώπηση της τοπικής κοινωνίας.
- Την ενεργό συμμετοχή των κατοίκων.

- Τη συνέχεια των δράσεων, ανεξαρτήτως αλλαγών σε επίπεδο τοπικής αρχής.
- Την αναζήτηση εταίρων.

Για παράδειγμα, στο Ηνωμένο Βασίλειο, η Επιτροπή Αδελφοποιήσεων του Norwich συνεδριάζει τρεις φορές το χρόνο για την ανταλλαγή πληροφοριών και ιδεών αναφορικά με τις τέσσερις αδελφοποιήσεις που έχει πραγματοποιήσει στο παρελθόν. Στη χώρα μας, ο Δήμος Κιλκίς, προκειμένου να ενδυναμώσει τις υφιστάμενες αδελφοποιήσεις του, αλλά και να προβεί στην αναζήτηση νέων διμερών συνεργασιών, προχώρησε στη συγκρότηση 5μελούς Επιτροπής Αδελφοποίησης με τη συμμετοχή δημοτικών συμβούλων (3) και πολιτών-δημοτών (2)³⁴. Παρόμοια, το δημοτικό συμβούλιο Σοφάδων αποφάσισε πρόσφατα τη συγκρότηση 11μελούς Επιτροπής Αδελφοποιήσεων με τη συμμετοχή αιρετών και εκπρόσωπων τοπικών φορέων, της εκπαιδευτικής κοινότητας και ενεργών πολιτών³⁵.

2. *Ανεύρεση εταίρου*

Υπάρχουν πολλά στοιχεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη από ένα δήμο πριν αποφασιστεί η συμμετοχή του σε μια αδελφοποίηση πόλεων. Καταρχάς, η τοπική αρχή θα πρέπει να δώσει πειστικές απαντήσεις στα παρακάτω ερωτήματα:

- Τι ακριβώς επιθυμεί να επιτύχει από τη συγκεκριμένη διεθνή συνεργασία, σε γενικότερο και ειδικότερο επίπεδο;
- Επιθυμεί να συνεργαστεί με μια τοπική αρχή ή κοινότητα που έχει ίδια χαρακτηριστικά με την ίδια ή μπορεί να επωφεληθεί, περισσότερο συνεργαζόμενη με πόλεις ή κοινότητες με διαφορετικά χαρακτηριστικά;
- Πώς θα ανταποκριθεί στις προσδοκίες και στόχους ενός δυνητικού συνεργάτη;
- Σε πρακτικό επίπεδο, είναι διατεθειμένη να επικοινωνήσει, να σεβαστεί τη διαφορετικότητα των άλλων και να καταλήξει σε συμβιβασμούς για να επιτύχει τους στόχους της συνεργασίας;
- Ποιο είναι το όραμα και ο στόχος γι' αυτή τη διεθνή συνεργασία;

Όπως έχει δείξει η πρακτική των αδελφοποιήσεων πόλεων, υπάρχει ένας αριθμός κριτηρίων που λαμβάνονται υπόψη πριν την επιλογή ενός εταίρου για τη σύναψη σχέσης αδελφοποίησης πόλεων και, που,

³⁴Βλ. Επίσημη Ιστοσελίδα Δήμου Κιλκίς (<https://www.e-kilkis.gr/index.php/epitropi-adelfopoiiseon/>).

³⁵ Βλ. αριθ.118/2025 απόφαση δημοτικού συμβουλίου Σοφάδων (ΑΔΑ: 9Α7ΑΩ1Μ-4Ξ1).

ενδεχομένως, διαδραματίζουν κρίσιμο ρόλο για την επιτυχή έκβασή της. Τα σημαντικότερα από αυτά είναι τα εξής:

- Μέγεθος της πόλης,
- γεωγραφική εγγύτητα,
- κύρια οικονομική δραστηριότητα,
- ιστορικοί-πολιτισμικοί δεσμοί,
- ύπαρξη παροικίας και ομογένειας,
- πολιτιστικές και εκπαιδευτικές ανταλλαγές,
- πολιτικά κίνητρα (παροχή ανθρωπιστικής και αναπτυξιακής βοήθειας, αλληλεγγύη σε φτωχές περιοχές),
- προηγούμενες συνεργασίες, στο πλαίσιο χρηματοδοτικού προγράμματος.

Μετά την προσεκτική εξέταση των ανωτέρω ζητημάτων απαιτείται μια διερευνητική διαδικασία για την ανεύρεση του κατάλληλου εταίρου, κάτι που προϋποθέτει συλλογή πληροφοριών, είτε μέσω του διαδικτύου, είτε με απευθείας μετάβαση στη χώρα προέλευσης της πόλης με την οποία επιδιώκεται η αδελφοποίηση πόλεων, είτε μέσω των εθνικών ενώσεων των ΟΤΑ, είτε με τη συνδρομή μιας συμβουλευτικής εταιρείας, είτε, ενδεχομένως, μέσω ομογενειακών οργανώσεων ή και με τη συνδρομή των οικείων Αρχών Εξωτερικού (Πρεσβείες, Προξενεία) του Υπουργείου Εξωτερικών.

(α) Μέσω διαδικτύου

Το επίσημο ψηφιακό εργαλείο που έχει αναπτύξει το CEMR (*Matchmaking Platform for Twinning Cooperation*)³⁶ αποβλέπει στη διευκόλυνση των συνεργασιών και των αδελφοποιήσεων μεταξύ των τοπικών αρχών της Ευρώπης. Η πλατφόρμα παρέχει σε κάθε δήμο τη δυνατότητα δημιουργίας προφίλ, καταγραφής θεματικών ενδιαφερόντων και αναζήτησης συμβατών εταίρων μέσα από έναν εκτεταμένο ευρωπαϊκό κατάλογο. Μέσω ενός αυτοματοποιημένου συστήματος αντιστοίχισης, οι τοπικές αρχές μπορούν να επικοινωνήσουν άμεσα με άλλους δήμους, να αναπτύξουν σχέσεις συνεργασίας, να ανταλλάξουν τεχνογνωσία και να διερευνήσουν την υποβολή κοινών προτάσεων σε χρηματοδοτικά προγράμματα της ΕΕ. Η λειτουργία της πλατφόρμας ανταποκρίνεται στις σύγχρονες ανάγκες της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς διευρύνει σημαντικά τις δυνατότητες διεθνικής συνεργασίας, μειώνοντας τα διοικητικά εμπόδια και το χρόνο αναζήτησης κατάλληλων εταίρων. Παράλληλα, επιτρέπει τη συμμετοχή σε πιο στοχευμένες και ουσιαστικές μορφές συνεργασίας, πέρα από τις παραδοσιακές πολιτιστικές ανταλλαγές, σε τομείς, όπως η βιώσιμη ανάπτυξη, η κοινωνική συνοχή, η κυκλική οικονομία, η ψηφιακή μετάβαση και η

³⁶ Βλ. <https://partnerships.ccre-cemr.org/platform/login>.

πράσινη πολιτική. Αξίζει να σημειωθεί ότι η πλατφόρμα διαθέτει ειδική ενότητα για συνεργασίες με ουκρανικούς δήμους, ανταποκρινόμενη στις τρέχουσες ευρωπαϊκές γεωπολιτικές προτεραιότητες.

(β) Με διερευνητική επίσκεψη

Στο πλαίσιο μιας διερευνητικής επίσκεψης, πρώτον, θα εξεταστούν κοινά στοιχεία ενδιαφέροντος· δεύτερον, θα αποφασιστεί ο *χαρακτήρας της σχέσης* (επίσημη, ανεπίσημη, με ορισμένο χρονικό ορίζοντα, μονοθεματική)· και, τρίτον, θα καθοριστούν οι πιθανότητες *ανάληψης κοινών δραστηριοτήτων*. Συνήθως, η αρχική επαφή «συμπίπτει» με ένα πολιτιστικό ή αθλητικό γεγονός ή μια περιήγηση. Έχουν προηγηθεί επιστολές εκδήλωσης ενδιαφέροντος μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών. Σε κάθε περίπτωση, σε αυτό το προπαρασκευαστικό στάδιο, απαιτείται σχεδιασμός, όχι τόσο για την επίλυση οικονομικών θεμάτων ή, απλώς, για την προάσπιση των εκατέρωθεν συμφερόντων, όσο για τη διασφάλιση της δέσμευσης και της συμμετοχής των μελών των δύο κοινοτήτων, κάτι που προϋποθέτει ότι οι εκδηλώσεις με εκπαιδευτικό περιεχόμενο θα πρέπει να κατέχουν υψηλή θέση στις προγραμματισμένες δράσεις μεταξύ των δύο πόλεων. Επίσης, η λήψη φωτογραφικού υλικού και ενός μικρού φιλμ, καθώς και η μελέτη ιστορικών πηγών θα ήταν χρήσιμη πριν την τελική λήψη της απόφασης ως προς την καταλληλότητα της συγκεκριμένης πόλης.

(γ) Μέσω των εθνικών ενώσεων των δήμων

Ο ενδιαφερόμενος δήμος μπορεί να αναζητήσει εταίρο με τη συνδρομή της ένωσης των τοπικών αρχών της χώρας του, που βρίσκεται σε άμεση επαφή με το CEMR (στην περίπτωση της χώρας μας, μέσω της ΚΕΔΕ). Οι ενώσεις παραδοσιακά αναλαμβάνουν ευρύτερο ρόλο στήριξης, όπως εντοπισμό πιθανών εταίρων-πόλεων, παροχή σχετικής καθοδήγησης, προώθηση αιτημάτων αδελφοποίησης πόλεων, παρακολούθηση υφιστάμενων συνεργασιών και υποστήριξη των μελών τους.

(δ) Μέσω συμβουλευτικών οργανισμών

Μια ακόμη επιλογή για τους ΟΤΑ είναι η προσφυγή σε εταιρείες και οργανισμούς που διαθέτουν τεχνογνωσία και είναι πιστοποιημένοι σε πανευρωπαϊκό επίπεδο. Στην περίπτωση της Ελλάδας, η Ελληνική Εταιρεία Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Ανάπτυξης (ΕΕΤΑΑ) διαδραματίζει κατά καιρούς το ρόλο διαμεσολάβησης για την εξεύρεση εταίρων και, συγχρόνως, τον επιστημονικό σύμβουλο για τη διαμόρφωση του

περιεχομένου των προτάσεων για τη συμμετοχή των ΟΤΑ σε κάποιο ευρωπαϊκό πρόγραμμα.

Υλοποίηση

(Α) Κατάρτιση ενός σχεδίου δράσης

Το Σχέδιο Δράσης ή Στρατηγικό Σχέδιο (action/strategic plan) αφορά τις δραστηριότητες, τα χρηματοδοτικά μέσα και ένα ευέλικτο χρονοδιάγραμμα για την υλοποίησή τους. Το Σχέδιο Δράσης, το οποίο εκπονείται και από τα δύο μέρη, δεν αντανακλά απλώς τους κοινούς στόχους, τη μεθοδολογία (τρόπο υλοποίησης στόχων), τον κατάλογο των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων (εκκίνηση, αναθεώρηση, αξιολόγηση σχεδίου) και τους διοικητικούς, ανθρώπινους και υλικούς πόρους για την πραγματοποίηση των δράσεων των υπό αδελφοποίηση πόλεων, αλλά συνιστά και ένα μέσο ενημέρωσης των άλλων εταίρων και των πληθυσμών των πόλεων για τους σκοπούς της συνεργασίας, συμβάλλοντας, έτσι, στη διαφάνεια και στη διεύρυνση των συμμετεχόντων μερών. Πιο συγκεκριμένα, το σχέδιο δράσης περιλαμβάνει τα εξής στοιχεία:

- *Τύποι προγραμματισμένων δραστηριοτήτων:*

Είναι πολύ πιθανόν κάθε εταίρος να επιδιώκει την επίτευξη διαφορετικών στόχων μέσα από μια αδελφοποίηση πόλεων. Στο βαθμό που έχει επιτευχθεί συμφωνία μεταξύ των μερών πάνω σε έναν θεματικό άξονα εκδηλώσεων, οι μικρές αποκλίσεις στη φιλοσοφία των στόχων δεν μπορεί να ακυρώσουν το εγχείρημα. Οι κυριότεροι τύποι εκδηλώσεων που εμπεριέχονται σε ένα στρατηγικό σχέδιο αδελφοποίησης πόλεων είναι οι ακόλουθοι:

- Αθλητικές εκδηλώσεις.
- Καλλιτεχνικές εκδηλώσεις και φεστιβάλ.
- Ανταλλαγές μεταξύ μαθητών σχολείων.
- Συναντήσεις μεταξύ κοινωνικών και οικονομικών φορέων.
- Εκδηλώσεις νεολαίας.
- Ημερίδες και συνέδρια με θέμα την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.
- Συνέδρια με θέμα το περιβάλλον, την ποιότητα ζωής, την ενσωμάτωση μεταναστών, το χωροταξικό σχεδιασμό, την ανεργία των νέων κ.α.

Η υλοποίηση των ανωτέρω δράσεων προϋποθέτει, όπως γίνεται αντιληπτό, τη συμμετοχή και συνεργασία του συνόλου της τοπικής κοινότητας, όπως σχολεία, πολιτιστικοί οργανισμοί, περιβαλλοντικές

οργανώσεις, αθλητικές ενώσεις, εθελοντικό τομέα, μη κυβερνητικούς οργανισμούς, βιομηχανικά και εμπορικά επιμελητήρια, συνδικάτα. Μέσα από την υλοποίηση μικρής κλίμακας δράσεων, οι συμμετέχοντες μαθαίνουν καλύτερα ο ένας τον άλλον και δημιουργούν μια νέα κοινότητα που δεν γνωρίζει γεωγραφικά και πολιτισμικά σύνορα.

- *Χρηματοδοτικά Μέσα:*

- i. Τα έσοδα των τοπικών αρχών συνιστούν την πρωταρχική πηγή άντλησης πόρων.
- ii. Στο πλαίσιο της ΕΕ, όπως προαναφέρθηκε, προβλέπεται επιχορήγηση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή μέσω προγραμμάτων αδελφοποίησης πόλεων ήδη από το 1989.
- iii. Συνεισφορά σε είδος: Χρήση κτιρίων της τοπικής αρχής και παροχή διοικητικών διευκολύνσεων από τις δημόσιες υπηρεσίες και τις επιχειρήσεις της πόλης (ταχυδρομικές υπηρεσίες, φωτοτυπικά μηχανήματα, τοπικές συγκοινωνίες, μειωμένα εισιτήρια σε μουσεία, εκπτώσεις σε καταστήματα και εστιατόρια). Επίσης, η εθελοντική εργασία, με τη μορφή των μεταφράσεων, της φιλοξενίας εκπροσώπων των αλλοδαπών σε σπίτια μελών της τοπικής κοινωνίας και της προσφοράς μέσων μετακίνησης, δεν μειώνει απλώς το κόστος του προγράμματος εκδηλώσεων στο ελάχιστο, αλλά είναι μέρος του πνεύματος των αδελφοποιήσεων πόλεων και δίνει την ευκαιρία στους φιλοξενούμενους να γνωρίσουν από κοντά τον τρόπο ζωής των κατοίκων της πόλης-εταίρου τους.
- iv. Χορηγίες (Sponsorship): Αρκετές επιχειρήσεις συνεισφέρουν στις τοπικές κοινότητες, στο πλαίσιο των στρατηγικών τους. Για την οικονομική ενίσχυση ενός προγράμματος αδελφοποίησης πόλεων από μια μικρή ή μεγάλη επιχείρηση προϋποτίθεται η παροχή προς αυτήν πληροφοριών για τις εμπλεκόμενες δραστηριότητες με σαφή και ξεκάθαρο τρόπο και προφανώς για τα οφέλη που μπορεί να προκύψουν για τους συμμετέχοντες φορείς (π.χ. δημοσιότητα της επιχείρησης με τη χρήση του εμβλήματός της στο διακινούμενο υλικό και την αναφορά της στα ΜΜΕ και στα νέα μέσα κοινωνικής δικτύωσης).

- *Χρονοδιάγραμμα εξέλιξης δράσεων:*

Το χρονοδιάγραμμα θα πρέπει να είναι ευέλικτο, θέτοντας προθεσμίες για κάθε δράση/πρόγραμμα.

(Β) Απόφαση Συμβουλίου της δημοτικής αρχής

Εκτός από την υποστήριξη σε επίπεδο κοινωνίας πολιτών, αναγκαία για την πραγματοποίηση των προβλεπόμενων δράσεων είναι η σύσσωμη πολιτική υποστήριξη των μελών του δημοτικού συμβουλίου και του συνόλου των στελεχών του προσωπικού των ΟΤΑ (όχι μόνον των αρμόδιων οργανικών μονάδων προγραμματισμού ή διεθνών σχέσεων). Διότι, οι διεθνείς σχέσεις ενός δήμου αφορούν συνολικά τον οργανισμό και, επίσης, δεν μπορούν να επικαθορίζονται από τα αποτελέσματα των τοπικών εκλογών και την αλλαγή της ισορροπίας των πολιτικών δυνάμεων ή παρατάξεων που εκπροσωπούνται στο συμβούλιο της τοπικής αρχής. Περαιτέρω, η πολιτική νομιμοποίηση του εγχειρήματος είναι απαραίτητη και σε πρακτικό επίπεδο, αφού οι επικεφαλής των τοπικών αρχών θα ηγηθούν από κοινού της αδελφοποίησης και θα κοινωνήσουν το περιεχόμενό της και στα υπόλοιπα επίπεδα διοίκησης των χωρών τους, σε βουλευτές, στις εθνικές κυβερνήσεις, σε Προξενεία, σε Πρεσβείες, σε διεθνείς ΜΚΟ, καθώς και σε μια σειρά διεθνών οργανισμών των οποίων τα σχετικά προγράμματα παρέχουν τη δυνατότητα επιχορήγησης σχετικών δράσεων (CEMR, Επιτροπή Περιφερειών, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Ευρωπαϊκή Επιτροπή). Η αιτιολογία της απόφασης του συμβουλίου πρέπει να περιέχει με αναλυτικό τρόπο τους σκοπούς, τα θέματα κοινού ενδιαφέροντος, τους τομείς συνεργασίας, τις προβλεπόμενες δαπάνες και να συνοδεύεται με κάθε δυνατή λεπτομέρεια από στοιχεία για τον αντίστοιχο ΟΤΑ με τον οποίο υπάρχει η βούληση συνεργασίας, καθώς και το Σχέδιο Δράσης.

(Γ) Χορήγηση σύμφωνης γνώμης από τον αρμόδιο φορέα της κεντρικής διοίκησης

Όπως είδαμε προηγουμένως, σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία, για την υλοποίηση πράξεων αδελφοποίησης από τους δήμους της χώρας (όπως και για το σύνολο των διεθνών συνεργασιών των ΟΤΑ) απαιτείται η προηγούμενη σύμφωνη γνώμη της αρμόδιας διυπουργικής Επιτροπής του άρθρου 4 παρ. 2β του ν.3345/2005.

(Δ) Επισήμοποίηση της σχέσης

Η επισήμοποίηση της σχέσης γίνεται σε μια τελετή όπου οι αιρετοί άρχοντες των υπό αδελφοποίηση ΟΤΑ υπογράφουν την κοινή διακήρυξη αρχών ή τον όρκο αδελφοποίησης, ενώπιον των υπολοίπων αιρετών, καθώς και μελών των τοπικών κοινωνιών. Συνηθίζεται η τελετή να πραγματοποιείται αρχικά στη μία πόλη και αργότερα στην άλλη. Το CEMR μπορεί να παρέχει οποιαδήποτε συμβουλή ως προς το οργανωτικό μέρος της

εκδήλωσης, το περιεχόμενο του προγράμματος και τα σύμβολα που χρησιμοποιούνται.

Ο όρκος αδελφοποίησης

Το CEMR προτείνει στις τοπικές αρχές να χρησιμοποιούν κατά την τελετή υπογραφής πρωτοκόλλου αδελφοποίησης τον παρακάτω όρκο:

We the mayors of...,

freely elected by vote of our fellow citizens,

confident that we are responding to the deeply felt aspirations and real needs of our townspeople,

aware that our age-old urban communities were the cradle of Western civilization and that the spirit of freedom first took root in the freedoms they contrived to win,

believing that the work of history must be carried forward in a larger world, but that this world can only be on a truly human scale if its people live their lives freely in free towns and cities,

on this day, give a solemn pledge

to maintain permanent ties between the town councils of our two communities, to foster exchanges between their inhabitants in every area of life so as to develop a living sense of European kinship through better mutual understanding,

and to join forces to help secure, to the utmost of our abilities, a successful outcome to this vital venture of peace and prosperity: European Union.

4. Διεθνή Δίκτυα Πόλεων και Περιφερειών

Εκτός από το θεσμό των αδελφοποιήσεων πόλεων, βασική συνιστώσα στις διεθνείς συνεργασίες των ΟΤΑ αποτελούν τα διεθνή δίκτυα πόλεων και περιφερειών. Μια πρόσφατη έρευνα του *Melbourne Centre for Cities* στο Πανεπιστήμιο της Μελβούρνης, σχετικά με τους τύπους διεθνούς εμπλοκής που είχαν τον μεγαλύτερο αντίκτυπο στη διαμόρφωση πολιτικών των πόλεων και περιφερειών, διαπίστωσε ότι η δικτύωση πόλεων και περιφερειών ήταν μακράν η πιο δημοφιλής, ενώ τα προγράμματα αδελφοποίησης πόλεων ακολουθούσαν στη δεύτερη θέση. Πράγματι, διεθνή δίκτυα, όπως το C40, ή η CPMR, σηματοδοτούν μια αξιοσημείωτη απομάκρυνση από τις διμερείς συνεργασίες μεταξύ ΟΤΑ, υιοθετώντας πιο επιχειρησιακές, δημόσιες-ιδιωτικές «υβριδικές» αστικές και περιφερειακές πολιτικές που θυμίζουν προνεωτερικές πόλεις-κράτη. Τα σύγχρονα αυτά δίκτυα υπερβαίνουν τις πρωτοβουλίες αδελφοποίησης πόλεων, συνάπτοντας συνεργασίες με διεθνείς οργανισμούς και εντασσόμενα σε ιδιωτικές πρωτοβουλίες. Αυτό έχει γίνει κατανοητό από την πλειονότητα των ευρωπαϊκών τοπικών και περιφερειακών αρχών, οι οποίες οργανώνονται σύμφωνα, είτε με διάφορα γεωγραφικά κριτήρια, είτε με βάση τα οικονομικά και πολιτιστικά τους χαρακτηριστικά. Οι συμπράξεις αυτού του τύπου ενθαρρύνουν τη διάχυση μαθησιακών διαδικασιών πέρα από τα εθνικά σύνορα, και παράλληλα χρησιμεύουν ως δίαυλοι επικοινωνίας με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και άλλους διεθνείς οργανισμούς.

Η έννοια και η ιστορική εξέλιξη των διεθνών δικτύων πόλεων και περιφερειών

Γενικά, ένα διεθνές δίκτυο πόλεων και περιφερειών είναι μια θεσμοθετημένη μορφή διακρατικής συνεργασίας, όπου ΟΤΑ και φορείς της κοινωνίας των πολιτών αναλαμβάνουν συλλογική δράση σε διεθνή ζητήματα. Η άνοδος αυτών των δικτύων συνδέεται με την αποκέντρωση, την περιφερειακή ολοκλήρωση και την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση μετά τον Β΄ Παγκόσμιο Πόλεμο. Ειδικότερα, ένα διεθνές δίκτυο

- αποτελεί μια πολυμερή συνεργασία και μια οργανωτική μέθοδο, η οποία βελτιώνει τη λειτουργική δυναμική όλων των συμμετεχόντων μερών,
- συνδέει εταίρους από διαφορετικές χώρες, που επιδιώκουν έναν ή περισσότερους κοινούς στόχους και κανείς από αυτούς δεν αποβλέπει να επιβληθεί στους υπολοίπους,

- συνιστά ένα εργαλείο, το οποίο είναι προσαρμοσμένο σε ένα θέμα κοινού ενδιαφέροντος και προσανατολισμένο στην υλοποίηση βιώσιμων πρωτοβουλιών σε παγκόσμιο επίπεδο.

Τα διεθνή δίκτυα πόλεων

Όσον αφορά τα διεθνή δίκτυα πόλεων, το δίκτυο International Union of Local Authorities (IULA), γνωστό σήμερα ως United Cities and Local Governments (UCLG), ιδρύθηκε κατά την Παγκόσμια Έκθεση του 1913 στη Γάνδη του Βελγίου. Ως ο πρώτος διεθνής οργανισμός πόλεων, η IULA στόχευε στην προώθηση κοινών ιδεών μεταξύ των πόλεων. Μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, το πρώτο μεταπολεμικό συνέδριο της IULA πραγματοποιήθηκε στο Παρίσι το 1947, όπου η Union International des Maires ιδρύθηκε από Γάλλους και Γερμανούς δημάρχους με σκοπό την προώθηση της καλής θέλησης και της ειρήνης. Η IULA παρέμεινε ενεργή έως το 2003, όταν συγχωνεύθηκε με την United Towns Organisation (UTO) για να σχηματίσουν το δίκτυο UCLG την 1η Ιανουαρίου 2004. Το δίκτυο UCLG διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στην εκπροσώπηση των τοπικών και περιφερειακών αρχών και την προώθηση των συμφερόντων τους σε παγκόσμιο επίπεδο. Η μεταπολεμική περίοδος είδε το CEMR να συμβάλλει στην άνοδο των δικτύων πόλεων, λειτουργώντας ως φόρουμ συλλογικής δράσης και συνηγορίας. Εμπνευσμένα από ιστορικά μοντέλα, όπως η Χανσεατική Ένωση, εκείνη την εποχή τα δίκτυα πόλεων στόχευαν να διασφαλίσουν ότι οι αστικές και τοπικές φωνές θα ακούγονται στη διεθνή σκηνή, οδηγώντας στην εμφάνιση ποικίλων διεθνών ενώσεων πόλεων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υποστήριξε τη δημιουργία ευρωπαϊκών τοπικών και περιφερειακών δικτύων ήδη από το 1989. Όμως, η Συνθήκη του Μάαστριχτ, η αρχή της επικουρικότητας, η δημιουργία της Επιτροπής των Περιφερειών και η διασυνοριακή συνεργασία (Interreg) διαδραμάτισαν καθοριστικό ρόλο σε αυτήν την εξέλιξη.

Τα τελευταία χρόνια του Ψυχρού Πολέμου και οι αρχές της δεκαετίας του 1990 ανέδειξαν ένα συνδυασμό «πρώτης γενιάς» μορφών διπλωματίας πόλεων, όπως το δίκτυο Mayors for Peace (1982), και νέων μορφών, όπως το International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI), που ιδρύθηκε το 1990. Αυτές οι πρωτοβουλίες αντιπροσώπευαν μια μετάβαση από τη συμβολική αδελφοποίηση πόλεων σε πιο πρακτικές διπλωματικές δραστηριότητες που περιλάμβαναν χιλιάδες τοπικές αρχές παγκοσμίως.

Στην αλλαγή του αιώνα, οι πόλεις άρχισαν να αναλαμβάνουν σημαντικότερες ευθύνες, συνδεδεμένες με βασικές παγκόσμιες προτεραιότητες. Ένα οικοσύστημα δημόσιων δικτύων, όπως το Eurocities και το Energy Cities, εξελίχθηκε σε ένα σύνθετο σύστημα, στο οποίο περιλαμβάνονταν πλέον πολυεταίρικά δίκτυα που λειτουργούσαν σε

παγκόσμια κλίμακα. Ιδιωτικά καθοδηγούμενες πλατφόρμες πόλεων, όπως το Global Parliament of Mayors, καθώς και πολυεταιρικές πλατφόρμες, όπως το Cities Alliance, αναδύθηκαν, επιδεικνύοντας διαφοροποιημένη σύνθεση. Στην πρωτοπορία αυτής της εξέλιξης βρίσκονται ιδιωτικά καθοδηγούμενες πλατφόρμες πόλεων, όπως το C40, με τη στήριξη του Bloomberg Philanthropies, και το 100 Resilient Cities, που δημιουργήθηκε από το Ίδρυμα Rockefeller. Αυτές οι πλατφόρμες προσφέρουν στις πόλεις εξειδικευμένες διεπιστημονικές ομάδες χωρίς οικονομική επιβάρυνση, αλλά δεν διαθέτουν την εμβέλεια και την αντιπροσωπευτικότητα των παραδοσιακών δικτύων πόλεων.

Τα διεθνή δίκτυα περιφερειών

Από την άλλη μεριά, παρότι τα σύγχρονα διεθνή δίκτυα περιφερειών εμφανίζονται μεταπολεμικά, ορισμένες πρώιμες μορφές διαπεριφερειακής συνεργασίας προέκυψαν ήδη από τις αρχές του 20ού αιώνα ως απάντηση στη βιομηχανική ανάπτυξη και τις διασυνοριακές εμπορικές ροές. Ωστόσο, σε αντίθεση με τις πόλεις, δεν υπήρχε ακόμη θεσμοθετημένη διεθνής εκπροσώπηση περιφερειακών αρχών· αυτή θα αναδυθεί μετά το 1945. Το Συμβούλιο της Ευρώπης (1949) αποτέλεσε καθοριστικό ορόσημο, καθώς ανέδειξε την αξία της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης στη δημοκρατική ανασυγκρότηση της ηπείρου. Η ίδρυση του CLRAE το 1957 παρείχε για πρώτη φορά διακυβερνητική πλατφόρμα εκπροσώπησης των περιφερειών, δημιουργώντας το θεμέλιο για την ανάδυση διεθνών δικτύων. Κατά τη δεκαετία του 1970, η ενίσχυση της αποκέντρωσης στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες και η αυξανόμενη σημασία των περιφερειακών ανισοτήτων οδήγησαν σε μια περίοδο θεσμικής ωρίμανσης των δικτύων των περιφερειών. Σημαντικοί οργανισμοί, όπως το CEMR μεταπολεμικά, και κυρίως, η Συνέλευση των Ευρωπαϊκών Περιφερειών (AER) το 1985 μαζί με το δίκτυο Four Motors for Europe, αποτέλεσαν σταθμό στην αυτόνομη διπλωματική δράση των περιφερειών. Παράλληλα, η δημιουργία των πρώτων «ευρωπεριφερειών» (Euroregions) σε διασυνοριακές περιοχές ενίσχυσε την πρακτική συνεργασία σε θέματα μεταφορών, ανάπτυξης και προστασίας του περιβάλλοντος, συμβάλλοντας στη διαμόρφωση μιας νέας αντίληψης για την περιφερειακή ολοκλήρωση.

Όπως και στην περίπτωση των δήμων, η νέα εποχή της διεθνούς δικτύωσης των περιφερειών ξεκινά στις αρχές της δεκαετίας του 1990, παράλληλα με την εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), η Επιτροπή των Περιφερειών και το πρόγραμμα Interreg ενίσχυσαν θεαματικά τις συνεργασίες μεταξύ περιφερειών διαφορετικών κρατών, συμβάλλοντας στη δημιουργία νέων δικτύων και στην εμβάθυνση της διασυνοριακής συνεργασίας. Οι περιφέρειες απέκτησαν πλέον θεσμική

αναγνώριση ως βασικοί εταίροι για την υλοποίηση πολιτικών της ΕΕ, γεγονός που ενίσχυσε τις διεθνείς τους πρωτοβουλίες. Στον 21ο αιώνα, η διεθνής δικτύωση των περιφερειών γνώρισε σημαντική άνθηση. Οι περιφέρειες συμμετέχουν πλέον σε διεθνή φόρα και οργανισμούς, διεκδικώντας ρόλο στη διαμόρφωση πολιτικών για τη βιώσιμη ανάπτυξη, την κλιματική αλλαγή και την κοινωνική συνοχή. Οργανισμοί, όπως το ORU Fogar (Forum of Regions of the World), το Regions for Health Network του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας, το Regions4 Sustainable Development (Regions4), το Asian Regional Governments Network (RNG) και η CPMR, αντανακλούν αυτή τη νέα πραγματικότητα, στην οποία οι περιφέρειες δεν περιορίζονται στη δράση εντός των εθνικών τους συνόρων, αλλά λειτουργούν ως ενεργοί διεθνείς δρώντες. Οι Μακροπεριφέρειες της ΕΕ, όπως οι Στρατηγικές για την περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας (2009), του Δούναβη (2010), της Αδριατικής-Ιονίου (2014) και των Άλπεων (2015), αποτελούν, επίσης, σύγχρονες μορφές πολυεπίπεδης και διακρατικής συνεργασίας σε περιφερειακό επίπεδο.

Τα χαρακτηριστικά των διεθνών δικτύων πόλεων και περιφερειών

Σύμφωνα με την κοινή εμπειρία και διεθνή πρακτική, τα κυριότερα χαρακτηριστικά ενός δικτύου είναι τα εξής:

- α. Εθελοντικός χαρακτήρας και αυτονομία των μελών του δικτύου.
- β. Συμμετοχή εταίρων (ΟΤΑ, ΜΚΟ, ενώσεις ΟΤΑ, πανεπιστήμια, ερευνητικά ινστιτούτα κ.α.) από διαφορετικά κράτη με διακριτό νομικό καθεστώς (δημόσιο, ιδιωτικό, ενώσεις).
- γ. Προσήλωση σε κοινό ή κοινούς στόχους (μονοθεματικό ή πολυθεματικό δίκτυο) κατά την προετοιμασία μιας ή περισσότερων πρωτοβουλιών. Τα δίκτυα δεν οργανώνονται πλέον μόνο με οικονομικούς όρους, αλλά διαδραματίζουν εξέχοντα ρόλο στο επίπεδο του διαπολιτισμικού διαλόγου και των εκπαιδευτικών ανταλλαγών.
- δ. Προαιρετική η νομική κατοχύρωση του δικτύου. Στην περίπτωση που δεν είναι νομικά κατοχυρωμένο, το δίκτυο οφείλει να συσταθεί σύμφωνα με έναν Καταστατικό Χάρτη δεσμεύσεων, υπογεγραμμένο από κάθε εταίρο.
- ε. Τήρηση ενός συνόλου κανόνων οικονομικής διαχείρισης και διαφάνειας.
- στ. Σεβασμός των αρχών της αμοιβαίας κατανόησης και ανοχής μεταξύ των εταίρων και της συλλογικής ευθύνης κατά την υλοποίηση μιας πρωτοβουλίας.

Οι κατηγορίες των διεθνών δικτύων πόλεων και περιφερειών

Σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία και πρακτική τα διεθνή δίκτυα τοπικών και περιφερειακών αρχών διακρίνονται στα εξής:

(α) Δίκτυα που συστήνονται από τις ίδιες τις τοπικές ή περιφερειακές αρχές (π.χ. Eurocities, UCLG, AER, Ένωση Ευρωπαϊκών Παραμεθόριων Περιφερειών-AEBR, CPMR).

(β) Δίκτυα που συστήνονται με πρωτοβουλία ευρωπαϊκών και διεθνών οργανισμών (π.χ. ELISAN της ΕΕ, CLIP του Συμβουλίου της Ευρώπης, European Network of Healthy Cities του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας, Champion Mayors for Inclusive Growth του ΟΟΣΑ).

(γ) Δίκτυα (project-bound) που συστήνονται, στο πλαίσιο ανταγωνιστικών και συγχρηματοδοτούμενων ευρωπαϊκών προγραμμάτων (π.χ. δίκτυα CERV, URBACT, Interreg).

(δ) Δίκτυα που συστήνονται με πρωτοβουλία ιδιωτών και φιλανθρωπικών ιδρυμάτων (π.χ. Global Parliament of Mayors του Αμερικανού ακαδημαϊκού Benjamin Barber, 100 Resilient Cities του Ιδρύματος Rockefeller, C40 του ιδρύματος Bloomberg Philanthropies).

Πρακτικά βήματα για τη σύσταση ενός διεθνούς δικτύου πόλεων και περιφερειών

Όπως και στην περίπτωση των αδελφοποιήσεων πόλεων, η δημιουργία ενός δικτύου πόλεων και περιφερειών διανύει συγκεκριμένες φάσεις.

α) Προσδιορισμός του επιδιωκόμενου στόχου (rationale)

Πριν απ' οτιδήποτε άλλο, θα πρέπει να αποσαφηνιστεί επακριβώς το όραμα, ο λόγος που καθιστά αναγκαία τη σύσταση ενός διεθνούς δικτύου. Με άλλα λόγια, να γίνει από όλους τους συμμετέχοντες κατανοητό τι είναι αυτό που επιδιώκουν να επιτύχουν σε βραχυπρόθεσμο, μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο επίπεδο και πώς είναι δυνατό αυτό να γίνει τελικά εφικτό.

β) Εξασφάλιση έγκρισης και υποστήριξης (support)

Η διασφάλιση της έγκρισης από το αρμόδιο όργανο της κεντρικής διοίκησης (βλ. Επιτροπή άρθ.4 παρ.2β ν.3345/2005 στην περίπτωση της χώρας μας) και της υποστήριξης των τοπικών, περιφερειακών, εθνικών και διεθνών φορέων αποτελεί μια μορφή εγγύησης, όχι μόνο για τη βιωσιμότητα του δικτύου, αλλά και για τη δυνατότητα υλοποίησης του επιδιωκόμενου στόχου του. Αυτό προϋποθέτει την αποσαφήνιση του στόχου και των

επιμέρους επιδιώξεων του δικτύου προς κάθε ενδιαφερόμενο που επιθυμεί να στηρίξει ή ακόμη να συμμετάσχει ενεργά σε αυτό.

γ) Ανεύρεση εταίρων (partners)

Η ανεύρεση εταίρων για τη δημιουργία ενός διεθνούς δικτύου απαιτεί μια διερευνητική διαδικασία, ανάλογη με εκείνη που ακολουθείται στην περίπτωση των αδελφοποιήσεων πόλεων. Όμως, στην περίπτωση ενός δικτύου θα πρέπει, για την επιλογή ενός εταίρου, να αποφασιστεί εξ αρχής, εάν και σε ποιο βαθμό το δίκτυο θα έχει μονοθεματικό ή πολυθεματικό ή γεωγραφικό χαρακτήρα, ορισμένη χρονική διάρκεια ζωής, επίσημο ή ανεπίσημο τύπο. Επίσης, σκόπιμο θα ήταν, πριν την υποβολή οποιασδήποτε επίσημης πρότασης σε κάποιον εν δυνάμει εταίρο, να έχει προηγηθεί η ανάληψη μιας σειράς κοινών δράσεων και πρωτοβουλιών με τον ίδιο (π.χ. σύναψη σχέσεων αδελφοποίησης πόλεων, συμμετοχή σε χρηματοδοτικό πρόγραμμα, από κοινού διοργάνωση ενός θεματικού συνεδρίου ή άλλων εκδηλώσεων με συμμετοχή μελών των τοπικών κοινοτήτων) που θα μπορούσαν να αποτελέσουν οδηγό για την περαιτέρω εμβάθυνση της συνεργασίας.

δ) Επισήμοποίηση της σχέσης (agreement)

Μετά την καταρχήν συμφωνία των ενδιαφερόμενων μερών ως προς το χαρακτήρα, τους στόχους, τα μέσα υλοποίησης των επιδιώξεών τους, και τη λήψη της σχετικής σύμφωνης γνώμης της Επιτροπής του άρθ.4 παρ.2β ν.33345/2005, ακολουθεί η υπογραφή μιας διακήρυξης αρχών, όπου αποτυπώνονται ξεκάθαρα τα εξής στοιχεία:

- Η ονομασία του δικτύου,
- οι λόγοι που οδήγησαν τα συμμετέχοντα μέρη στη σύστασή του,
- η αποστολή του δικτύου,
- οι επιμέρους στόχοι και δράσεις του δικτύου (επιχειρησιακό σχέδιο),
- τα μέσα υλοποίησης του δικτύου,
- η έδρα του δικτύου.

ε) Κατανομή αρμοδιοτήτων και οργανωτική δομή (responsibilities - structure)

Μετά την υπογραφή της διακήρυξης και τη συμφωνία επί των επιχειρησιακών δράσεων, οι εταίροι προχωρούν στην εκλογή προσωρινής διοικούσας επιτροπής. Σε αυτήν συμμετέχουν εκπρόσωποι των εταίρων-

πόλεων, περιφερειών, ΜΚΟ, κ.α., οι οποίοι αναλαμβάνουν, εντός καθορισμένου χρονικού πλαισίου, να υλοποιήσουν τις εξής εργασίες:

- Την εκπόνηση του σχεδίου δράσεων για το πρώτο έτος λειτουργίας του δικτύου.
- Τη σύνθεση του εσωτερικού Κανονισμού του δικτύου.
- Την εκπόνηση επιχειρησιακού σχεδίου δράσεων.
- Την κατασκευή ιστοσελίδας.
- Την ανάπτυξη επαφών και του συστήματος δημοσίων και διεθνών σχέσεων.
- Τις ενέργειες διεύρυνσης του δικτύου

Στον εσωτερικό Κανονισμό του δικτύου καθορίζονται τα εξής:

α) Οι σκοποί του δικτύου.

β) Οι όροι συμμετοχής στο δίκτυο (π.χ. ενεργά, επίτιμα, μόνιμα, προσωρινά, συνδεδεμένα μέλη, ύψος συνδρομής ανά κατηγορίας μελών, τερματισμός ιδιότητας μέλους, υποχρεώσεις και δικαιώματα μελών).

γ) Η οργανωτική διάρθρωση του δικτύου. Η διεθνής εμπειρία έχει καταδείξει ότι ένα δίκτυο διαθέτει, συνήθως, τα ακόλουθα όργανα:

- *Ετήσια Γενική Συνέλευση:* Στη Συνέλευση συμμετέχουν τα πλήρη μέλη του δικτύου. Ρόλος της Συνέλευσης είναι να καθορίζει τις γενικότερες κατευθύνσεις και να παρέχει καθοδήγηση στα υπόλοιπα όργανα του δικτύου. Επίσης, είναι αρμόδια για την αναθεώρηση του εσωτερικού Κανονισμού του δικτύου.
- *Εκτελεστική Επιτροπή:* Η Επιτροπή είναι υπεύθυνη για τη διοίκηση και διαχείριση των θεμάτων του δικτύου. Αποφασίζει για το προσωπικό και τον προϋπολογισμό του δικτύου, τη στελέχωση και το συντονισμό της δράσης των Τομεακών Επιτροπών, τον ορισμό ή την εκλογή του Ταμία και του Γενικού Γραμματέα του δικτύου, και τον ορισμό των μελών που εκπροσωπούν το δίκτυο σε διάφορους διεθνείς οργανισμούς.
- *Πρόεδρος:* Ο Πρόεδρος εκλέγεται από τη Γενική Συνέλευση με εντολή να εκπροσωπεί το δίκτυο στις εξωτερικές του σχέσεις και αποτελεί το εκτελεστικό όργανο των αποφάσεων της Συνέλευσης και της Εκτελεστικής Επιτροπής.
- *Γενικός Γραμματέας:* Ο Γενικός Γραμματέας εκλέγεται συνήθως από τη Γενική Συνέλευση, ή ορίζεται απευθείας από την Εκτελεστική Επιτροπή, και ασχολείται με την καθημερινή λειτουργία του δικτύου.

- *Ταμίας*: Ο Ταμίας είναι υπεύθυνος για την επίβλεψη της οικονομικής στρατηγικής και της διαχείρισης των πόρων του δικτύου.
- Η *Συντονιστική Επιτροπή* ή το *Γραφείο Συντονισμού* παρέχει την γραμματειακή υποστήριξη του δικτύου.
- *Τομεακές Επιτροπές*: Συστήνονται και οργανώνονται από την Εκτελεστική Επιτροπή και τον Γενικό Γραμματέα και αναλαμβάνει η καθεμιά έναν συγκεκριμένο τομέα πολιτικής.
- *Επιτροπές με χωρική αρμοδιότητα*: Συστήνονται κυρίως σε δίκτυα στα οποία συμμετέχουν, ως εταίροι, ΟΤΑ ή οργανώσεις από διαφορετικές γεωγραφικές περιφέρειες (ευρωπαϊκή, ασιατική, αμερικανική, αφρικανική κ.ο.κ.).



Διάγραμμα: Η Δομή ενός Διεθνούς Δικτύου Πόλεων και Περιφερειών

στ) Δημοσιοποίηση της συνεργασίας (communication)

Από τις πρώτες ενέργειες της διοικούσας επιτροπής είναι η δημοσιοποίηση της συνεργασίας προς άλλες πόλεις ή περιφέρειες που ενδεχομένως έχουν εμπειρία από την υλοποίηση ανάλογων δράσεων σε τοπικό επίπεδο ή θα επιθυμούσαν να συμμετάσχουν σε αυτό. Η δημιουργία ιστοσελίδας για το διεθνές δίκτυο και λογαριασμών στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης, η έκδοση ενημερωτικού δελτίου (newsletter), η δημοσίευση άρθρων στον ηλεκτρονικό εθνικό και διεθνές Τύπο και τα νέα μέσα

κοινωνικής δικτύωσης αποτελούν τα κυριότερα μέσα δημοσιοποίησης της συνεργασίας.

Μια ολοκληρωμένη επικοινωνιακή εκστρατεία ενός διεθνούς δικτύου θα πρέπει να διαθέτει τα εξής χαρακτηριστικά:

- Να είναι συλλογική και οργανωμένη.
- Να είναι πολυκαναλική, δηλαδή να κάνει χρήση πολλών Μέσων για την κάλυψη οποιασδήποτε δραστηριότητας.
- Να είναι σκόπιμη, καθοδηγούμενη από συγκεκριμένους στόχους.
- Να απευθύνεται σε πολλές κατηγορίες κοινού με σκοπό την κινητοποίηση του συνόλου της τοπικής κοινωνίας.

Παράλληλα, η διοικούσα επιτροπή θα πρέπει να μεριμνήσει ώστε να εξασφαλιστούν τα εξής:

- Στελέχωση του γραφείου δημοσίων και διεθνών σχέσεων του δικτύου με άτομα που διαθέτουν εμπειρία από επαφές με ξένες αντιπροσωπείες στο παρελθόν και έχουν καλλιεργήσει καλές σχέσεις με τα ΜΜΕ.
- Ορισμό αιρετού ως εκπροσώπου του δικτύου για τα διεθνή θέματα.
- Τακτική και έγκαιρη έκδοση δελτίων Τύπου για την καλύτερη προώθηση των δραστηριοτήτων του δικτύου.
- Παραγωγή φωτογραφικού υλικού, διαφημιστικών πλαισίων (banners) και αφισών που συνειρμικά να παραπέμπουν στη λειτουργία και στις δράσεις του δικτύου. Αυτά θα μπορούσαν να αναρτηθούν σε συγκεκριμένα σημεία των πόλεων που συμμετέχουν στο δίκτυο καθώς και στους λογαριασμούς του στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης.

ζ) Παρακολούθηση-αξιολόγηση δράσεων (monitor-review)

Βασική προϋπόθεση επιτυχίας του όλου εγχειρήματος συνιστά η συνεχής παρακολούθηση των δραστηριοτήτων, η αναθεώρηση και, αν κρίνεται αναγκαίο, η βελτίωση των διαδικασιών υλοποίησής τους. Προς τούτο, χρήσιμο είναι να γίνονται σε τακτική βάση οι παρακάτω ενέργειες:

- Διανομή ερωτηματολογίων και διενέργεια δημοσκοπήσεων στις τοπικές κοινωνίες για την καταγραφή προβλημάτων και ανίχνευση διάθεσης εκ μέρους του πληθυσμού για την παροχή εθελοντικής εργασίας.
- Σχεδιασμός δράσεων βάσει των ληφθέντων απαντήσεων.
- Συνεχής αναζήτηση πληροφοριών και τεχνογνωσίας για κάθε δράση.
- Συνεχής πληροφόρηση/ενημέρωση των τοπικών κοινοτήτων με σκοπό τη διαρκή συμμετοχή και ευαισθητοποίησή τους.

5. Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ)

Οι Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας δημιουργήθηκαν βάσει του Κανονισμού (ΕΚ) 1082/2006 (εφεξής ‘Κανονισμός’) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 5ης Ιουλίου 2006 για τον ευρωπαϊκό όμιλο εδαφικής συνεργασίας (ΕΟΕΣ), ο οποίος τροποποιήθηκε με τον Κανονισμό (ΕΕ) 1302/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, για την τροποποίηση του Κανονισμού (ΕΚ) 1082/2006 για τον ευρωπαϊκό όμιλο εδαφικής συνεργασίας (ΕΟΕΣ) όσον αφορά την αποσαφήνιση, την απλούστευση και τη βελτίωση της διαδικασίας ίδρυσης και λειτουργίας αυτών των ομίλων. Πρόκειται για νομικά πρόσωπα δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου, σύμφωνα με το ενωσιακό και εθνικό δίκαιο. Σκοπός των ΕΟΕΣ είναι η προαγωγή της διασυνοριακής, διακρατικής ή/και διαπεριφερειακής συνεργασίας μεταξύ των μελών του με αποκλειστικό στόχο την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Οι ΕΟΕΣ, με έδρα σε κράτος-μέλος βάσει του οποίου έχει συσταθεί τουλάχιστον ένα από τα μέλη του, συγκροτούνται από δημόσιες αρχές ή/και νομικά πρόσωπα μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα, προερχόμενα από τουλάχιστον δύο χώρες. Υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, η μία από τις δύο χώρες μπορεί να είναι είτε όμορη ενός κράτους-μέλους της ΕΕ, είτε να συμμετέχει σε κάποιο από τα διασυνοριακά, διακρατικά ή διαπεριφερειακά προγράμματα εδαφικής συνεργασίας. Σε κάθε περίπτωση, τουλάχιστον ένα μέλος του ΕΟΕΣ θα πρέπει να έχει έδρα σε κράτος-μέλος της ΕΕ.

Αναγκαιότητα των ΕΟΕΣ

Οι αρχές της διασυνοριακής συνεργασίας, όπως αυτή επισημοποιήθηκε με τη Σύμβαση-Πλαίσιο της Μαδρίτης (1980), χρονολογούνται από τις αρχές της δεκαετίας του 1960, στο πλαίσιο των αδελφοποιήσεων μεταξύ των δήμων και των κοινοτήτων. Το Συμβούλιο της Ευρώπης διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στην προώθηση των γειτονικών σχέσεων μεταξύ των τοπικών αρχών, αναγνωρίζοντας τη σημασία της διασυνοριακής συνεργασίας για την προώθηση της δημοκρατικής σταθερότητας και της αμοιβαίας κατανόησης μεταξύ κρατών και πληθυσμών μέσα από το διάλογο και τις συνεργασίες³⁷. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο της Ευρώπης, αντλώντας έμπνευση από αυτήν την εμπειρία, από το 2004 άρχισαν να συζητούν την εισαγωγή ενός θεσμού ‘διευρωπαϊκής’ συνεργασίας που θα καλύπτει όλες τις μορφές συνεργασίας μεταξύ των τοπικών αρχών, και όχι μόνον, καταλήγοντας, τελικά, στο προσχέδιο του

³⁷ Βλ. Συμβούλιο της Ευρώπης *Πρακτικός Οδηγός για τη Διασυνοριακή Συνεργασία*, Συμβούλιο της Ευρώπης, Στρασβούργο 2007, σ.9.

Κανονισμού για τη σύσταση των ΕΟΕΣ και αναγνωρίζοντας τα εμπόδια για τη διασυνοριακή συνεργασία και την ανάγκη να ανταποκριθεί στα θέματα που ανέκυψαν μετά τις διαδοχικές διευρύνσεις.

Έτσι, στις 14 Ιουλίου του 2004 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρότεινε έναν Κανονισμό για τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Ομίλου Διασυνοριακής Συνεργασίας, ενός εργαλείου συνεργασίας σε κοινοτικό επίπεδο για τις τοπικές αρχές, αποσκοπώντας, κυρίως, στην εξάλειψη των εμποδίων και των δυσκολιών που συναντούν οι ΟΤΑ κατά τη διαχείριση δράσεων διασυνοριακής, διεθνικής ή διαπεριφερειακής συνεργασίας, στο πλαίσιο διαφορετικών νομικών διαδικασιών. Η έλλειψη, λοιπόν, ενός κατάλληλου νομικού εργαλείου για τη δημιουργία κοινών διαχειριστικών δομών για την υλοποίηση προγραμμάτων διασυνοριακής συνεργασίας αποτέλεσε τη βασική αιτία για την έκδοση του Κανονισμού για τη σύσταση των ΕΟΕΣ³⁸. Ωστόσο, ο στόχος του προσχεδίου του Κανονισμού για τη διασυνοριακή συνεργασία σύντομα εγκαταλείφθηκε και το εύρος του εργαλείου διευρύνθηκε για να συμπεριλάβει όλους τους τύπους της εδαφικής συνεργασίας. Έτσι, το εργαλείο μετονομάστηκε σε Ευρωπαϊκό Όμιλο Εδαφικής Συνεργασίας και τελικώς εγκρίθηκε, υπό τον τύπο ενός Κανονισμού του Συμβουλίου Υπουργών και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στις 5 Ιουλίου του 2006. Ο κοινοτικός Κανονισμός για τον ΕΟΕΣ αποτελεί καινοτομία από την άποψη ότι επιτρέπει την ίδρυση ένωσης μεταξύ οργανισμών περιφερειακής και τοπικής αυτοδιοίκησης των διαφόρων κρατών-μελών, χωρίς να είναι απαραίτητη η εκ των προτέρων υπογραφή μιας διεθνούς συμφωνίας που να επικυρώνεται από τα εθνικά κοινοβούλια.

Το νομικό καθεστώς των ΕΟΕΣ

Οι Όμιλοι αυτοί ιδρύονται ως φορείς με νομική προσωπικότητα με πρωτοβουλία των μελών τους και τα καταστατικά όργανά τους ενεργούν, στο πλαίσιο του νομοθετικού πλαισίου της χώρας αυτής και τις διατάξεις του Κανονισμού. Οι ΕΟΕΣ αποσκοπούν στη διευκόλυνση και στην προαγωγή της εδαφικής συνεργασίας μεταξύ των μελών τους με αποκλειστικό στόχο την ενίσχυση της οικονομικής, της κοινωνικής και της εδαφικής συνοχής της Ένωσης. Οι ΕΟΕΣ διαθέτουν, σε κάθε κράτος-μέλος, την ευρύτερη δυνατή ικανότητα δικαίου που αναγνωρίζεται στα νομικά πρόσωπα από την εθνική νομοθεσία του οικείου κράτους-μέλους· μπορεί ιδίως να αποκτούν και να διαθέτουν κινητή και ακίνητη περιουσία, να απασχολούν προσωπικό και να παρίστανται ενώπιον δικαστηρίου.

³⁸ Βλ. Σκέψη 2, του Κανονισμού.

Στόχοι και καθήκοντα των ΕΟΕΣ

Η σύσταση ενός ΕΟΕΣ δεν θα πρέπει να αποτελεί αυτοσκοπό, αλλά το μέσο για την υλοποίηση άλλων στόχων, όπως η μακροπρόθεσμη στρατηγική ανάπτυξη, η υλοποίηση ενός προγράμματος κ.α. Οι στόχοι, όπως και τα καθήκοντα ενός ΕΟΕΣ, τίθενται από τα μέλη του στη σύμβαση και στο πλαίσιο που θέτει ο ίδιος ο Κανονισμός³⁹. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 7 παρ.3 του Κανονισμού, οι ΕΟΕΣ μπορούν να αναλάβουν τα εξής καθήκοντα:

- Την εφαρμογή προγραμμάτων ή έργων εδαφικής συνεργασίας,
- την υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων από την ΕΕ έργων στο πεδίο της εδαφικής συνεργασίας μέσω των ΕΔΕΤ (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, Ταμείο Συνοχής),
- την υλοποίηση άλλων δράσεων εδαφικής συνεργασίας με την οικονομική συνεισφορά της ΕΕ,
- την πραγματοποίηση δράσεων εδαφικής συνεργασίας χωρίς ενωσιακή συνεισφορά.



Για παράδειγμα, είναι θεμιτό η σύσταση ενός ΕΟΕΣ να αφορά την υλοποίηση μιας συγκεκριμένης εκ των ανωτέρω δράσεων, έργων ή προγραμμάτων (*μονολειτουργικός ΕΟΕΣ*) ή να λειτουργήσει ως μια πλατφόρμα συνεργασίας με πολλαπλά καθήκοντα (*πολυλειτουργικός ΕΟΕΣ*). Ωστόσο, ένας ΕΟΕΣ δύναται να καθορίσει τους όρους και τις προϋποθέσεις χρήσης ενός στοιχείου υποδομής, το οποίο διαχειρίζεται, ή ακόμη να προσδιορίσει τους όρους παροχής μιας υπηρεσίας γενικού οικονομικού συμφέροντος.

³⁹ Βλ. άρθρο 7 του Κανονισμού.

Αντίθετα, ο ΕΟΕΣ δεν επιτρέπεται να ασκήσει οποιαδήποτε καθήκοντα αφορούν την άσκηση δημόσιας εξουσίας και αρμοδιοτήτων που αποσκοπούν στη διασφάλιση των γενικών συμφερόντων του κράτους ή άλλων δημοσίων αρχών, όπως είναι οι αστυνομικές και κανονιστικές εξουσίες, η δικαιοσύνη και η εξωτερική πολιτική⁴⁰. Επίσης, ένας ΕΟΕΣ δεν μπορεί να συμμετέχει σε εμπορικές κερδοσκοπικές δραστηριότητες (π.χ. στη δημιουργία και τη διαχείριση ενός διασυνοριακού γηπέδου γκολφ).

Τα χαρακτηριστικά των ΕΟΕΣ

Οι ΕΟΕΣ χαρακτηρίζονται από τα εξής στοιχεία:

α. Το διακρατικό χαρακτήρα τους, καθώς τα μέλη τους πρέπει να προέρχονται από δύο τουλάχιστον κράτη-μέλη της ΕΕ. Με την τροποποίηση του Κανονισμού είναι δυνατή πλέον και η συμμετοχή φορέων από τρίτες χώρες.

β. Τη νομική προσωπικότητά τους, αφού ένας ΕΟΕΣ διέπεται από το ενωσιακό δίκαιο και, ανάλογα με το εύρος των αρμοδιοτήτων που του απονέμονται από τα μέλη του, μπορεί να αποκτά τη νομική προσωπικότητα που διαθέτουν τα νομικά πρόσωπα του κράτους-μέλους, στο οποίο έχει την καταστατική του έδρα.

γ. Την καταστατική τους έδρα, η οποία καθορίζει το εφαρμοστέο δίκαιο που διέπει έναν Όμιλο και τα όργανά του.

δ. Τη σύμβαση και το καταστατικό τους.

ε. Τα όργανά τους, τα οποία καθορίζονται, χωρίς όμως περιοριστικό τρόπο, από τον Κανονισμό, όπως ισχύει.

στ. Τον ετήσιο προϋπολογισμό τους.

Τα οφέλη από τη συμμετοχή σε ΕΟΕΣ

Αντίθετα με τους φορείς, που, έως σήμερα, χωρίς να διαθέτουν νομική προσωπικότητα, διαχειρίζονταν προγράμματα εδαφικής συνεργασίας, και δεδομένων των δυσχερειών που συναντούν τα κράτη-μέλη και οι τοπικές και περιφερειακές αρχές τους στον τομέα της διασυνοριακής συνεργασίας, οι ΕΟΕΣ διαθέτουν νομική προσωπικότητα και συνιστούν ένα νέο όργανο συνεργασίας σε ενωσιακό επίπεδο.

Γι' αυτό το λόγο, η σύσταση των ΕΟΕΣ αποβλέπει, σύμφωνα με το προοίμιο του Κανονισμού, όπως ισχύει, κυρίως στα εξής:

- Την υπέρβαση των σημαντικών δυσχερειών που αντιμετωπίζουν τα κράτη-μέλη, και ιδίως οι περιφερειακές και τοπικές αρχές τους, κατά την εφαρμογή και τη διαχείριση δράσεων εδαφικής συνεργασίας,

⁴⁰ Βλ. άρθρο 7 παρ.4. του Κανονισμού (ΕΚ) 1082/2006, ο.π.

λόγω των διαφορετικών εθνικών νομοθεσιών και διαδικασιών· κάτι για το οποίο, ωστόσο, έχει κριθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ότι δεν μπορεί πλέον να φέρει σε πέρας επιτυχώς ο θεσμός των ΕΟΕΣ⁴¹.

- την αντικατάσταση εκείνων των μηχανισμών που αποδείχθηκαν ανεπαρκείς για την οργάνωση συγκροτημένης συνεργασίας, στο πλαίσιο του προγράμματος εδαφικής συνεργασίας Interreg·
- τη συμπλήρωση, και όχι την παράκαμψη, των δυνατοτήτων για τη διασυνοριακή συνεργασία των περιφερειακών και τοπικών αρχών που παρέχει το Συμβούλιο της Ευρώπης, ούτε την παροχή συνόλου συγκεκριμένων κοινών κανόνων, οι οποίοι θα διέπουν κατά ομοιόμορφο τρόπο όλες τις συναφείς ρυθμίσεις σε ολόκληρη την ΕΕ·
- τη διευκόλυνση και παρακολούθηση της εφαρμογής προγραμμάτων ή έργων εδαφικής συνεργασίας που συγχρηματοδοτούνται από την ΕΕ μέσω του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Αναπτύξεως, του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου ή/και του Ταμείου Συνοχής, αλλά και την ανάληψη πρωτοβουλιών για δράσεις χωρικής συνεργασίας μεταξύ των μελών τους χωρίς την οικονομική συμβολή της ΕΕ·

Επιπλέον, οι ΕΟΕΣ διαθέτουν μια ευέλικτη δομή, αφού ο Κανονισμός προβλέπει ως βασικά οργανωτικά στοιχεία τη συνέλευση και το διευθυντή,

⁴¹ Με την ψήφιση του Κανονισμού (ΕΕ) 2025/925 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 7ης Μαΐου 2025 σχετικά με ένα μέσο για την ανάπτυξη και τη μεγέθυνση στις παραμεθόριες περιοχές στην ΕΕ (BRIDGEforEU), δημιουργήθηκε ένα (επιπλέον) επίσημο πλαίσιο επίλυσης διασυνοριακών διοικητικών και νομικών εμποδίων. Σύμφωνα με τον εν λόγω Κανονισμό, ούτε η χρηματοδότηση της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας, η οποία παρέχεται ιδίως στο πλαίσιο των προγραμμάτων «Interreg» που θεσπίστηκαν βάσει του Κανονισμού (ΕΕ) 2021/1059 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ούτε η θεσμική στήριξη της συνεργασίας που παρέχεται από τους ευρωπαϊκούς ομίλους εδαφικής συνεργασίας («ΕΟΕΣ») που θεσπίστηκαν με τον Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1082/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ή από την πρωτοβουλία b-solutions που δρομολογήθηκε το 2018 από την Επιτροπή επαρκούν για την άρση ορισμένων από τα διοικητικά και νομικά εμπόδια που παρακωλύουν την αποτελεσματική συνεργασία. Πλέον, ένα κράτος-μέλος θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα να δημιουργήσει σημείο διασυνοριακού συντονισμού ως τμήμα υφιστάμενης αρχής, φορέα δημοσίου δικαίου ή μόνιμης οντότητας, ανεξαρτήτως του αν η εν λόγω αρχή, φορέας ή οντότητα διαθέτει νομική προσωπικότητα, ιδίως αναθέτοντάς τους καθήκοντα σημείου διασυνοριακού συντονισμού, ή ως ξεχωριστή αρχή, φορέα δημοσίου δικαίου ή μόνιμη οντότητα. Οι εν λόγω αρχές, φορείς και οντότητες θα μπορούν, για παράδειγμα, να είναι επιτροπές διασυνοριακής συνεργασίας, που έχουν συσταθεί στο πλαίσιο διμερούς συνεργασίας ή συνθηκών φιλίας· διακυβερνητικές επιτροπές για τη διασυνοριακή συνεργασία ή οι γραμματείες τους· συμβούλια, γραμματείες ή γενικές γραμματείες, που έχουν συσταθεί στο πλαίσιο πολυεθνικών συμφωνιών συνεργασίας· εθνικά γραφεία συντονισμού, εθνικά κέντρα ή σημεία επαφής ή παρόμοιες δομές που έχουν συσταθεί στο πλαίσιο άλλων τομεακών ευρωπαϊκών πολιτικών· και οι αρχές προγραμμάτων Interreg και οι ΕΟΕΣ.

επιτρέποντας τη συμμετοχή διαφορετικών επιπέδων διοίκησης, έτσι ώστε οι Όμιλοι να αποτελούν «εργαστήρια της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης»⁴².

Βασικό προτέρημα των ΕΟΕΣ είναι φυσικά η μόνιμη δομή τους, η μακροπρόθεσμη δέσμευση των εταίρων και η ενίσχυση της μεταξύ τους συνεργασίας, προσθέτοντας δημοσιότητα και λογοδοσία στην εδαφική συνεργασία.

Ταυτοχρόνως, οι ΕΟΕΣ μειώνουν τη γραφειοκρατία κατά την υλοποίηση των έργων, διότι αρκεί η υπογραφή του διευθυντή για την υποβολή πρότασης σε ευρωπαϊκό πρόγραμμα. Οι ΕΟΕΣ αποτελούν μια εταιρική σχέση και ως τέτοια είναι ικανή να υλοποιεί απευθείας έργα χωρίς τη συνδρομή επιπλέον εταίρων. Από την άλλη μεριά, ο Κανονισμός προσαρμόζεται στις αλλαγές που επέρχονται στην εδαφική συνεργασία και στις ανάγκες των ενδιαφερόμενων φορέων.

Περαιτέρω, οι ΕΟΕΣ αξιοποιούν την υφιστάμενη γνώση και προηγούμενη εμπειρία των εταίρων από την υλοποίηση έργων εδαφικής συνεργασίας και ανταγωνιστικών ευρωπαϊκών προγραμμάτων.

Επίσης, δεν θα πρέπει να παραγνωριστεί η γεωπολιτική σημασία των Ομίλων, αφού μπορούν δυνητικά να αποτελέσουν χρήσιμο εργαλείο για την υλοποίηση των μακροπεριφερειακών στρατηγικών της ΕΕ.

Η σύνθεση των ΕΟΕΣ

Ένας ΕΟΕΣ αποτελείται από μέλη,

- εγκατεστημένα στο έδαφος τουλάχιστον δύο κρατών-μελών της ΕΕ,
- εγκατεστημένα στο έδαφος τουλάχιστον δύο κρατών-μελών της ΕΕ και μίας ή περισσότερων τρίτων χωρών⁴³,
- εγκατεστημένα στο έδαφος ενός κράτους-μέλους της ΕΕ και μίας τρίτης χώρας, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, και τα οποία εμπίπτουν σε μια ή περισσότερες από τις ακόλουθες κατηγορίες:

α. κράτη-μέλη της ΕΕ,

β. περιφερειακές αρχές,

γ. τοπικές αρχές,

δ. οργανισμοί δημοσίου δικαίου,

⁴² Βλ. A. Alcolea Martinez, 'Towards a New Generation of European Groupings of Territorial Cooperation', *ESuF*, 2, 2014, σ.90.

⁴³ Σύμφωνα με τον Κανονισμό (ΕΕ) 1302/2013, τρίτη χώρα θεωρείται εκείνη που συνορεύει με ένα κράτος-μέλος, συμπεριλαμβανομένων των εξόχως απόκεντρων περιοχών του, όταν η τρίτη χώρα έχει κοινά χερσαία σύνορα με αυτό ή όταν, τόσο η τρίτη χώρα όσο και ένα κράτος-μέλος, είναι επιλέξιμα βάσει ενός κοινού προγράμματος θαλάσσιας διασυνοριακής ή διακρατικής συνεργασίας στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας ή είναι επιλέξιμα βάσει άλλου προγράμματος διασυνοριακής ή θαλάσσιας συνεργασίας ή συνεργασίας για θαλάσσιες λεκάνες, συμπεριλαμβανομένων των περιπτώσεων που χωρίζονται από διεθνή ύδατα.

- ε. επιχειρήσεις στις οποίες έχει ανατεθεί η παροχή υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, σύμφωνα με το εφαρμοστέο ενωσιακό και εθνικό δίκαιο,
- στ. εθνικές, περιφερειακές ή τοπικές αρχές ή οργανισμοί ή δημόσιες επιχειρήσεις αντίστοιχες με εκείνες που αναφέρονται οι ανωτέρω τρίτες χώρες,
- ζ. ενώσεις φορέων, οι οποίοι ανήκουν σε μία ή περισσότερες από τις κατηγορίες αυτές.

Η κατάσταση των ΕΟΕΣ σε ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο

Μέχρι σήμερα, ο αριθμός των ΕΟΕΣ έχει φθάσει τους 92 σε ευρωπαϊκό επίπεδο με αυξητικές τάσεις, βάσει του αριθμού των Ομίλων που βρίσκονται στο στάδιο της προετοιμασίας. Στη χώρα μας ο ΕΟΕΣ Αμφικτυονία (2008) και ο ΕΟΕΣ ΕΥΞΕΙΝΗ ΠΟΛΗ-Δίκτυο Ευρωπαϊκών Πόλεων για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη (2012), ως πρώην διεθνή δίκτυα πόλεων, προέρχονται από την πρώτη γενιά των Ομίλων που αξιοποίησαν προγενέστερες συνεργασίες και δικτυώσεις των μελών τους· γι' αυτό το λόγο αποτελούν μια ξεχωριστή κατηγορία σε πανευρωπαϊκό επίπεδο. Σε αυτούς προστέθηκε το 2017 και ο ΕΟΕΣ ΕΛΙΚΑΣ-Α.Μ.Κ.Ε, ενώ από το ΥΠΕΣ έχει δοθεί έγκριση και για τους ΕΟΕΣ CLIMANET (2025) και «Στα Βήματα του Αγ. Παύλου, Αποστόλου των Εθνών – Πολιτιστική διαδρομή» (2020).

Πρακτικά βήματα για τη σύσταση ενός ΕΟΕΣ

Η διαδικασία σύστασης ενός ΕΟΕΣ ακολουθεί τα εξής στάδια:

1. Καθορισμός Σκοπιμότητας Σύστασης ενός ΕΟΕΣ

Σε αυτό το στάδιο θα πρέπει να αποσαφηνιστούν τα εξής στοιχεία:

- Αναγκαιότητα ύπαρξης μόνιμης δομής συνεργασίας.
- Αναγκαιότητα πρόβλεψης νομικής προσωπικότητας για τη δομή συνεργασίας.
- Καθορισμός της προστιθέμενης αξίας ενός ΕΟΕΣ.
- Διερεύνηση ωριμότητας στη συνεργασία μεταξύ των εταίρων του.

2. Προσδιορισμός βασικών στοιχείων ενός ΕΟΕΣ

Στο δεύτερο στάδιο, οι εταίροι ενός ΕΟΕΣ καλούνται να απαντήσουν στα εξής ζητήματα:

- Ονομασία ΕΟΕΣ.

- Τύπος ΕΟΕΣ (διασυννοριακός, διακρατικός, δικτυακός).
- Σκοποί του ΕΟΕΣ.
- Καθήκοντα του ΕΟΕΣ.
- Εδαφική επικράτεια του ΕΟΕΣ.
- Μέλη του ΕΟΕΣ.
- Έδρα του ΕΟΕΣ.
- Ρυθμίσεις εθνικής νομοθεσίας.
- Χρηματοδότηση του ΕΟΕΣ.
- Ευθύνη του ΕΟΕΣ και των μελών του.
- Χρονική διάρκεια του ΕΟΕΣ.
- Κατάρτιση της Σύμβασης του ΕΟΕΣ.

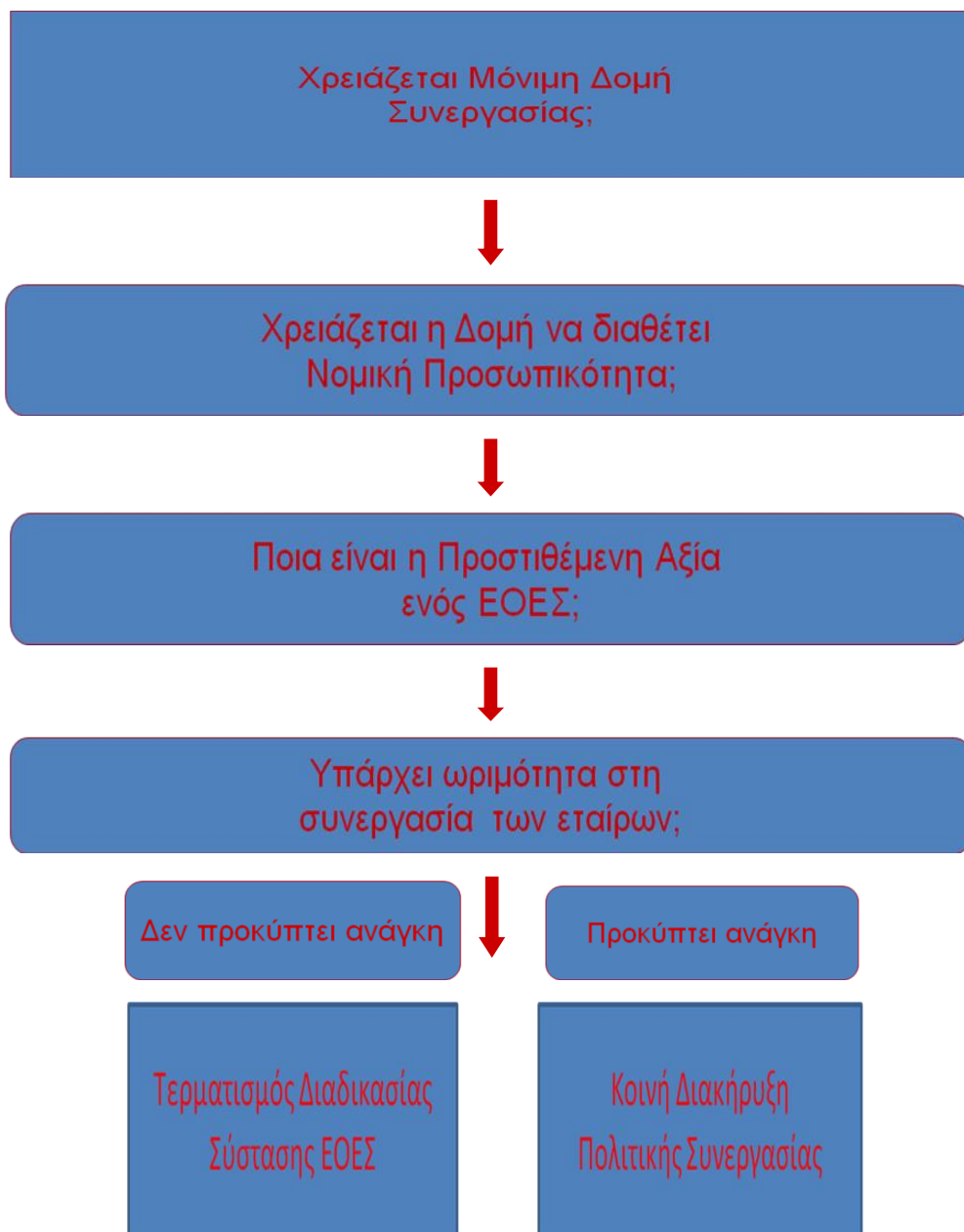
3. Σύσταση του ΕΟΕΣ

Στο καταληκτικό στάδιο, οι εταίροι θα πρέπει να συμφωνήσουν στα εξής θέματα:

- Σύνθεση των Οργάνων του ΕΟΕΣ.
- Συμβάσεις Προσωπικού του ΕΟΕΣ.
- Πρόβλεψη διαδικασιών για την πραγματοποίηση αλλαγών.
- Κατάρτιση του Καταστατικού του ΕΟΕΣ.
- Πρόβλεψη διαδικασιών για τη χορήγηση εγκρίσεων (απόφαση του Υπουργού Εσωτερικών, κατόπιν της σύμφωνης γνώμης της Επιτροπής του άρθ.4 παρ.2β ν.3345/2005, στην περίπτωση της χώρας μας).

Διάγραμμα: Στάδια για τη Σύσταση ενός ΕΟΕΣ

Στάδιο 1: Καθορισμός Σκοπιμότητας Σύστασης ενός ΕΟΕΣ



Στάδιο 2: Απάντηση σε Βασικά Ερωτήματα

Ονομασία ΕΟΕΣ

Τύπος ΕΟΕΣ
(Διακρατικός, διασυνοριακός, διαπεριφερειακός)

Σκοποί του ΕΟΕΣ;

Καθήκοντα του ΕΟΕΣ;

Εδαφική Επικράτεια του ΕΟΕΣ;

Μέλη του ΕΟΕΣ;

Έδρα του ΕΟΕΣ;

Ρυθμίσεις Εθνικής Νομοθεσίας;

Χρηματοδότηση του ΕΟΕΣ;

Ευθύνη του ΕΟΕΣ και των μελών του;

Χρονική Διάρκεια του ΕΟΕΣ;

Στάδιο 3: Σύσταση του ΕΟΕΣ

Σύνθεση των Οργάνων του ΕΟΕΣ

Συμβάσεις Προσωπικού του ΕΟΕΣ

Πρόβλεψη διαδικασιών για την
πραγματοποίηση αλλαγών

Κατάρτιση του Καταστατικού του ΕΟΕΣ

Πρόβλεψη διαδικασιών για
τη χορήγηση εγκρίσεων



Έναρξη Λειτουργίας του ΕΟΕΣ

6. Μνημόνια Κατανόησης και Πρωτόκολλα Συνεργασίας

Εκτός από τις μόνιμες δομές συνεργασίες (δίκτυα και ΕΟΕΣ), οι δήμοι και οι περιφέρειες προσχωρούν και σε άλλες μορφές διεθνούς συνεργασίας με ποικίλες μορφές δεσμευτικότητας. Κάθε εργαλείο έχει τα δικά του τεχνικά χαρακτηριστικά και απαιτεί σαφή νομική και διαχειριστική τεκμηρίωση. Στο παρόν κεφάλαιο εξετάζονται το περιεχόμενο, οι τεχνικές παράμετροι που συχνά πρέπει να περιλαμβάνουν, και η σημασία τους βάσει διεθνούς εμπειρίας των μνημονίων κατανόησης/πρωτοκόλλων προθέσεων και των συμφωνιών/πρωτοκόλλων συνεργασίας. Οι εν λόγω συμφωνίες που συνάπτουν οι ΟΤΑ με αντίστοιχους φορείς της αλλοδαπής, ανεξαρτήτως της ονομασίας και του περιεχομένου τους, *δεν συνιστούν διεθνείς συμφωνίες της χώρας μας υπό την έννοια του διεθνούς δικαίου των συνθηκών*, διότι συνάπτονται μεταξύ νομικών προσώπων που, όπως προαναφέρθηκε, δεν είναι υποκείμενα του δημοσίου διεθνούς δικαίου και επομένως στερούνται διεθνούς δικαιοπρακτικής ικανότητας και δεν διέπονται από το δημόσιο διεθνές δίκαιο. Ως εκ τούτου, οι εν λόγω συμφωνίες δεν πρέπει να περιέχουν διατάξεις των οποίων η ευθύνη υλοποίησης μετακυλά στο Κράτος.

Μνημόνιο Κατανόησης/Πρωτόκολλο Πρόθεσης (MoU – Memorandum of Understanding/Protocol of Intent)

Το Μνημόνιο Κατανόησης ή το Πρωτόκολλο Προθέσεων (MoU) αποτελεί συνήθως προκαταρκτικό έγγραφο διεθνούς συνεργασίας μεταξύ δύο ή περισσότερων δήμων ή περιφερειών. Ο χαρακτήρας του είναι πιο «χαλαρός» από μία πλήρη συμβατική Συμφωνία, δηλαδή περιγράφει βούληση, πλαίσιο, στόχους, αλλά δεν περιλαμβάνει απαραίτητα δεσμεύσεις για ανάληψη κοινών δράσεων. Σύμφωνα με τη βιβλιογραφία, ένα MoU οφείλει (1) να αναγνωρίζει τα συμβαλλόμενα μέρη, (2) να ορίζει το αντικείμενο και τους στόχους, (3) να συνοψίζει τους βασικούς όρους της συνεργασίας, και (4) να υπογράφεται από όλα τα μέρη. Διεθνώς, τα MoU χρησιμοποιούνται ως «πρώτο βήμα» συνεργασίας, ως «προκαταρκτικό στάδιο» πριν τη σύνταξη πιο λεπτομερούς Συμφωνίας, δηλαδή επιτρέπουν στους δήμους και στις περιφέρειες να διερευνήσουν δυνατότητες συνεργασίας, χωρίς να αναλάβουν αμέσως πλήρη δέσμευση για συγκεκριμένες πρωτοβουλίες που μελλοντικά δυνητικά θα εξειδικευθούν σε μια Συμφωνία Συνεργασίας.

Συμφωνία/Πρωτόκολλο Συνεργασίας (Cooperation Agreement)

Όταν η συνεργασία ωριμάζει, δηλαδή όταν τα μέρη έχουν συμφωνήσει σε δράσεις, πόρους και διαδικασίες, μεταβαίνουν συνήθως σε

Συμφωνία/Πρωτόκολλο Συνεργασίας (Cooperation Agreement). Εδώ το έγγραφο είναι πιο λεπτομερές, με σαφείς δεσμεύσεις, κατανομή πόρων, νομικές/διοικητικές ρήτρες. Αυτό το εργαλείο χαρακτηρίζεται από σαφείς όρους, καθορισμένες δραστηριότητες/έργα, διάρκεια, κατανομή πόρων, δομή διακυβέρνησης, διαδικασίες παρακολούθησης και αξιολόγησης.

Περιεχόμενο & τεχνικές παράμετροι εγγράφων συνεργασίας

Όλα τα έγγραφα (MoU, πρωτόκολλα, συμφωνίες) πρέπει να καταρτίζονται στις γλώσσες των χωρών προέλευσης των εταίρων και σε μια κοινά αποδεκτή από όλα τα μέρη γλώσσα (αγγλική) με την ίδια νομική ισχύ, να περιλαμβάνουν τεχνικές/νομικές ρήτρες που εξασφαλίζουν λειτουργική σαφήνεια, διαφάνεια, λογοδοσία, βιωσιμότητα της δρομολογούμενης συνεργασίας μεταξύ φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης σε διεθνές επίπεδο. Οι παράμετροι αυτοί ισχύουν εξίσου για συνεργασία δήμων και περιφερειών, με διαφοροποιήσεις ως προς την κλίμακα και το εύρος. Οι εν λόγω συμφωνίες θα πρέπει να περιέχουν ρυθμίσεις των οποίων η εφαρμογή συνάδει προς τις αρμοδιότητες των ΟΤΑ και μπορούν να υλοποιηθούν νομίμως από αυτούς. Είναι, συνεπώς, σημαντικό οι ουσιαστικές διατάξεις της εκάστοτε συμφωνίας να περιγράφουν συνεργασίες που, με βάση την εσωτερική νομοθεσία να μπορούν να πραγματοποιηθούν από τον εκάστοτε ΟΤΑ, και να καθιστούν σαφές ότι η συμφωνηθείσα συνεργασία αφορά αποκλειστικά και μόνον τους φορείς αυτούς.

i. Προσδιορισμός των μερών

Τα συμβαλλόμενα μέρη πρέπει να αναφέρονται με πλήρη στοιχεία: Όνομα φορέα (δήμος, περιφέρεια), νομική μορφή, διεύθυνση, εκπρόσωπος. Επίσης πρέπει να αναφέρεται η εξουσιοδότηση (π.χ. απόφαση δημοτικού ή περιφερειακού συμβουλίου) για τη συμμετοχή της εν λόγω νομικής οντότητας.

ii. Αντικείμενο & στόχοι

- Περιγραφή του αντικειμένου της συνεργασίας. Για παράδειγμα, στην περίπτωση των δήμων: «Κοινή διαχείριση απορριμμάτων», «διαδημοτική υπηρεσία μεταφορών». Για δε τις περιφέρειες: «διαπεριφερειακή ανάπτυξη δικτύων μεταφορών», «περιφερειακή στρατηγική ενέργειας».
- Σαφής προσδιορισμός γενικών και ειδικών στόχων, όπως, για παράδειγμα, μείωση κόστους και αύξηση ποιότητας υπηρεσιών,

επιμόρφωση ανθρωπίνου δυναμικού, βελτίωση προσπελασιμότητας, ενίσχυση της τοπικής/περιφερειακής ανταγωνιστικότητας.

iii. Διάρκεια, έναρξη, ανανέωση, λήξη

- Καθορισμός ημερομηνίας έναρξης και λήξης της συνεργασίας.
- Προκαθορισμένη διάρκεια (π.χ. 3–5 έτη ή περισσότερο, ειδικά στην περίπτωση των περιφερειών).
- Όροι ανανέωσης ή τερματισμού (όροι εκκαθάρισης υποχρεώσεων).

iv. Διακυβέρνηση & λήψη αποφάσεων

- Δομή διακυβέρνησης: Να περιγράφεται εάν υπάρχει Συντονιστική Επιτροπή, Project Manager, ομάδα εργασίας.

v. Νομικές ρήτρες: Ευθύνη, εγγυήσεις, ασφάλιση

- Καθορισμός ευθύνης των μερών (δήμων ή περιφερειών) για ζημιές ή παραλείψεις.
- Ρήτρες για ασφαλιστική κάλυψη των έργων/υπηρεσιών, εγγυήσεις ποιότητας.

vi. Διαχείριση απειλών & ανωτέρα βία (force majeure)

- Προβλέψεις για απρόβλεπτα περιστατικά (π.χ. φυσικές καταστροφές, κρίσεις).

vii. Διαφορές & διαιτησία

- Προσυμφωνημένη διαδικασία επίλυσης των διαφορών (εσωτερική διαμεσολάβηση, διαιτησία, αρμόδιο δικαστήριο). Ειδικά σε συνεργασίες μεταξύ όμορων περιφερειών, η ρύθμιση αυτή είναι κρίσιμη.

viii. Συμμόρφωση με το ενωσιακό νομικό πλαίσιο

- Ιδιαίτερα για διεθνή έργα, η συνεργασία πρέπει να πληροί τους όρους του ενωσιακού δικαίου.

ix. Διαφάνεια, συμμετοχή πολιτών & πρόσβαση σε πληροφορίες

- Η δημόσια λογοδοσία είναι κρίσιμη τόσο σε δήμους όσο και σε περιφέρειες. Προβλέπεται συμμετοχή τοπικών κοινωνιών, δημοσιοποίηση αποτελεσμάτων, ενημέρωση των stakeholders.

x. Προστασία πνευματικής ιδιοκτησίας (IP) & δεδομένων

- Όταν η συνεργασία αφορά έρευνα/καινοτομία ή ψηφιακές υποδομές, πρέπει να ορίζεται ρητά η διαχείριση της πνευματικής ιδιοκτησίας, η χρήση δεδομένων, και η εμπιστευτικότητα.

ΠΡΟΤΥΠΟ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ ΓΙΑ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ ΜΕ ΔΗΜΟΥΣ/ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ ΤΡΙΤΩΝ ΧΩΡΩΝ

Ο Δήμος/Η Περιφέρεια στην Ελληνική Δημοκρατία και ο Δήμος/η Περιφέρεια στην (όνομα χώρας) εκπροσωπούμενες, βάσει οικείων νόμων, από τον/την και από τον/την, αντίστοιχα, αποκαλούμενοι εφεξής «τα Μέρη»,

επιθυμώντας να ενδυναμώσουν τις σχέσεις τους και να διευρύνουν την αμοιβαία συνεργασία προς όφελος των τοπικών κοινωνιών,

αναγνωρίζοντας τη σημασία και τις δυνατότητες της αποτελεσματικής συνεργασίας και της ανταλλαγής εμπειριών των φορέων των Δήμων/Περιφερειών,

εκφράζοντας την πρόθεσή τους να συνδράμουν στην διεύρυνση των σχέσεων τους στους τομείς

συμφωνούν στα ακόλουθα:

ΑΡΘΡΟ 1

Τα Μέρη θα προχωρήσουν σε πρωτοβουλίες για την αμοιβαία επωφελή και ισότιμη συνεργασία τους, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, με την επιφύλαξη της εθνικής νομοθεσίας τους.

.....

ΑΡΘΡΟ ...

Τυχόν διαφορές που αφορούν την ερμηνεία ή/και την εφαρμογή της παρούσας συμφωνίας θα πρέπει να διευθετούνται μέσω διαβουλεύσεων μεταξύ των Μερών.

ΑΡΘΡΟ ...

Η παρούσα συμφωνία δύναται να τροποποιηθεί με αμοιβαία γραπτή συμφωνία των Μερών.

ΑΡΘΡΟ

Η παρούσα συμφωνία δεν αποτελεί διεθνή συμφωνία και δεν δημιουργεί δικαιώματα και υποχρεώσεις που διέπονται από το διεθνές δίκαιο.

ΑΡΘΡΟ ...

Η παρούσα συμφωνία ισχύει από την ημερομηνία της υπογραφής της [και είναι αορίστου χρόνου ή και για ... έτη].

Κάθε μέρος μπορεί να τερματίσει την εφαρμογή της , αποστέλλοντας γραπτή ειδοποίηση προς το άλλο μέρος, τουλάχιστον μήνες νωρίτερα.

Υπογράφεται στην πόλη στις στην ελληνική, την (γλώσσα της χώρας-εταίρου) και την αγγλική γλώσσα με την ίδια νομική ισχύ. Σε περίπτωση αμφιβολίας κατισχύει το αγγλικό κείμενο.

ΔΗΜΟΣ/ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

ΔΗΜΟΣ/ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

_____ [υπογραφή] _____

[ονομ/νυμο]

_____ [υπογραφή] _____

[ονομ/νυμο]

**ΠΡΟΤΥΠΟ ΣΥΜΦΩΝΙΑΣ ΓΙΑ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ ΜΕ ΕΥΡΩΠΑΙΚΟΥΣ/ΕΣ
ΔΗΜΟΥΣ/ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ**

Ο Δήμος/Η Περιφέρεια στην Ελληνική Δημοκρατία και ο Δήμος/η Περιφέρεια στην (όνομα χώρας) εκπροσωπούμενες, βάσει οικείων νόμων, από τον/την και από τον/την, αντίστοιχα, αποκαλούμενοι εφεξής «τα Μέρη»,

έχοντας υπόψη το άρθρο 3 ΣΕΕ για την προαγωγή της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής και της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών-μελών της ΕΕ,

έχοντας υπόψη τις διατάξεις του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας του Συμβουλίου της Ευρώπης,

συντασσόμενες πλήρως στο πνεύμα των αρχών της Λευκής Βίβλου για την Πολυεπίπεδη Διακυβέρνηση της Επιτροπής των Περιφερειών, στο πλαίσιο της οικοδόμησης της Ευρώπης μέσω συμπράξεων,

επιθυμώντας να ενδυναμώσουν τις σχέσεις τους και να διεκδικούν την αμοιβαία συνεργασία προς όφελος των τοπικών κοινωνιών,

αναγνωρίζοντας τη σημασία και τις δυνατότητες της αποτελεσματικής συνεργασίας και της ανταλλαγής εμπειριών των φορέων των Δήμων/Περιφερειών,

εκφράζοντας την πρόθεσή τους να συνδράμουν στην διεύρυνση των σχέσεων τους στους τομείς

συμφωνούν στα ακόλουθα:

ΑΡΘΡΟ 1

Τα Μέρη θα προχωρήσουν σε πρωτοβουλίες για την αμοιβαία επωφελή και ισότιμη συνεργασία τους, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, με την επιφύλαξη της εθνικής νομοθεσίας τους.

.....

ΑΡΘΡΟ ...

Τυχόν διαφορές που αφορούν την ερμηνεία ή/και την εφαρμογή της παρούσας συμφωνίας θα πρέπει να διευθετούνται μέσω διαβουλεύσεων μεταξύ των Μερών.

ΑΡΘΡΟ ...

Η παρούσα συμφωνία δύναται να τροποποιηθεί με αμοιβαία γραπτή συμφωνία των Μερών.

ΑΡΘΡΟ

Η παρούσα συμφωνία δεν αποτελεί διεθνή συμφωνία και δεν δημιουργεί δικαιώματα και υποχρεώσεις που διέπονται από το διεθνές δίκαιο.

ΑΡΘΡΟ ...

Η παρούσα συμφωνία ισχύει από την ημερομηνία της υπογραφής της [και είναι αορίστου χρόνου ή και για ... έτη].

Κάθε μέρος μπορεί να τερματίσει την εφαρμογή της, αποστέλλοντας γραπτή ειδοποίηση προς το άλλο μέρος, τουλάχιστον μήνες νωρίτερα.

Υπογράφεται στην πόλη στις στην ελληνική, την (γλώσσα της χώρας-εταίρου) και την αγγλική γλώσσα με την ίδια νομική ισχύ. Σε περίπτωση αμφιβολίας κατισχύει το αγγλικό κείμενο.

ΔΗΜΟΣ/ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

ΔΗΜΟΣ/ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

_____ [υπογραφή] _____

[ονομ/νυμο]

_____ [υπογραφή] _____

[ονομ/νυμο]

7. Ευρωπαϊκά Προγράμματα

Τα χρηματοδοτικά Προγράμματα της ΕΕ αποτελούν την πλέον δημοφιλή μορφή διεθνούς συνεργασίας των ελληνικών ΟΤΑ την τελευταία 20ετία (βλ. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ). Κατά κανόνα, για την αξιοποίηση των ευκαιριών χρηματοδότησης από την ΕΕ, απαιτείται η υποβολή πρότασης από ένα εύαριθμο εταιρικό σχήμα. Το εταιρικό σχήμα δεν είναι απλώς τυπική απαίτηση· αποτελεί *στρατηγικό* εργαλείο για την επιτυχή υλοποίηση έργων και την αξιοποίηση των δυνατοτήτων των ευρωπαϊκών προγραμμάτων.

Οφέλη Εταιρικού Σχήματος σε Ευρωπαϊκά Προγράμματα

Τα βασικά οφέλη που προκύπτουν από ένα εταιρικό σχήμα, στο πλαίσιο ευρωπαϊκών προγραμμάτων, είναι τα εξής:

1. *Ενίσχυση τεχνογνωσίας και ικανοτήτων*: Οι εταίροι φέρνουν εξειδίκευση και εμπειρία σε διαφορετικούς τομείς, καθιστώντας το έργο πιο ολοκληρωμένο και καινοτόμο.
2. *Καλύτερη διαχείριση πόρων*: Οι εταίροι μοιράζονται ευθύνες, πόρους και έργα, μειώνοντας το βάρος στον κύριο δικαιούχο και αυξάνοντας την αποτελεσματικότητα.
3. *Δίκτυα συνεργασίας και προβολή*: Μέσω του εταιρικού σχήματος, ο οργανισμός αποκτά πρόσβαση σε δίκτυα και κανάλια επικοινωνίας, ενισχύοντας την εξωστρέφεια και τη διεθνή προβολή του έργου.
4. *Αντιμετώπιση προκλήσεων και απειλών*: Η συμμετοχή έμπειρων εταίρων μειώνει τον κίνδυνο αποτυχίας, βελτιώνει την ποιότητα της υποβολής πρότασης και την ικανότητα επίλυσης προβλημάτων κατά την υλοποίηση.
5. *Αξιολόγηση αξιοπιστίας δυνητικών εταίρων* σε διεθνείς συνεργασίες: Τα ευρωπαϊκά προγράμματα προσφέρονται για την αξιολόγηση της διαχειριστικής και διοικητικής ικανότητας, της αξιοπιστίας και της φερεγγυότητας δυνητικών εταίρων πριν την επισημοποίηση μιας διεθνούς συνεργασίας (αδελφοποίηση πόλεων, πρωτόκολλο συνεργασίας).

Κατηγορίες Ευρωπαϊκών Προγραμμάτων με Εταιρικά Σχήματα

Τα Προγράμματα στα οποία κυρίως απαιτείται η ύπαρξη διακρατικού εταιρικού σχήματος χωρίζονται στις πιο κάτω κατηγορίες:

- Τα *Ανταγωνιστικά Προγράμματα* (π.χ. Horizon Europe, Life, CERV, Erasmus+) χρηματοδοτούνται από τον προϋπολογισμό της ΕΕ με στόχο να συμβάλλουν στην υλοποίηση μιας πολιτικής της ΕΕ. Στην πλειονότητά τους είναι διεθνή, δηλαδή στην υποβολή και υλοποίηση

μιας πρότασης απαιτείται η συμμετοχή εταίρων από περισσότερα του ενός κράτη-μέλη. Οι προτάσεις υποβάλλονται για έγκριση απευθείας στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, χωρίς την παρέμβαση των θεσμών του κράτους-μέλους. Οι προτάσεις που υποβάλλονται ανταγωνίζονται με προτάσεις από όλα τα κράτη-μέλη της ΕΕ και επιλέγονται μετά από συγκριτική αξιολόγηση. Τα ανταγωνιστικά ευρωπαϊκά προγράμματα αποτελούν παραδοσιακά στρατηγική επιλογή δημοσίων και ιδιωτικών φορέων. Περισσότερο από ποτέ, στη σημερινή συγκυρία η αξιοποίηση των εν λόγω προγραμμάτων από τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης ενισχύει την επιχειρησιακή ετοιμότητα των φορέων τους για την αντιμετώπιση των καθημερινών προκλήσεων. Πρέπει να γίνει σαφές ότι αυτού του είδους τα προγράμματα δεν επιλύουν τοπικά προβλήματα, δεν προορίζονται για την υλοποίηση έργων υποδομών σε περιφερειακό επίπεδο και δεν έχουν ως αποστολή τη βελτίωση της οικονομικής κατάστασης των δικαιούχων τους. Αντιθέτως, αυτού του είδους οι ενωσιακές επιδοτήσεις παρέχουν τεχνογνωσία και επιμόρφωση στο στελεχιακό δυναμικό των εμπλεκόμενων φορέων, εργαλεία για τη βελτίωση των εσωτερικών διαδικασιών σχεδιασμού και υλοποίησης έργων, επιχειρησιακούς εταίρους, στο πλαίσιο μιας μακροχρόνιας και εποικοδομητικής συνεργασίας, ενώ προσδίδουν και μια κουλτούρα εξωστρέφειας στους οργανισμούς που συμμετέχουν στα σχετικά διεθνή εταιρικά σχήματα. Παράλληλα, λειτουργούν και ως καταλύτες για οικονομίες κλίμακας σε τοπικό, περιφερειακό και διασυνοριακό επίπεδο.

- Τα *Συγχρηματοδοτούμενα Προγράμματα* (π.χ. Interreg, URBACT) χρηματοδοτούνται από τα κράτη-μέλη, είτε από συγκεκριμένα κονδύλια του Πολυετούς Προϋπολογισμού της ΕΕ, τα οποία έχουν κατανεμηθεί στα κράτη-μέλη (τα προγράμματα αυτά χρηματοδοτούνται κυρίως από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία), είτε από εθνικούς πόρους (κρατικό προϋπολογισμό). Οι τομείς προτεραιότητας που χρηματοδοτούνται συναποφασίζονται μεταξύ της ΕΕ και των κρατών-μελών και η διαχείριση των προγραμμάτων αυτών γίνεται από τα κράτη-μέλη με δικαίωμα ελέγχου από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Κατά κανόνα, οι προτάσεις υποβάλλονται για έγκριση σε αρμόδιους φορείς του δημόσιου ή ευρύτερου δημόσιου τομέα των κρατών-μελών, ανάλογα με το πρόγραμμα. Σημειώνεται ότι, για τα Προγράμματα Ευρωπαϊκής Εδαφικής Συνεργασίας (Interreg), οι τομείς προτεραιότητας συναποφασίζονται μεταξύ των χωρών που συμμετέχουν στο πρόγραμμα σε συνεργασία με την ΕΕ. Για κάθε πρόγραμμα συνεργασίας υπάρχει μια (κοινή) Διαχειριστική Αρχή (ΔΑ), η οποία εδρεύει σε μία από τις χώρες που συμμετέχει στο πρόγραμμα. Οι

προσκλήσεις υποβολής προτάσεων εκδίδονται από τις ΔΑ αυτών των προγραμμάτων.

Πράγματι, οι ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις προσφέρουν σημαντικές ευκαιρίες για την υλοποίηση διακρατικών δράσεων και έργων. Ωστόσο, η προετοιμασία αιτήσεων, η σχεδίαση δράσεων και η διαχείριση των πόρων απαιτούν χρόνο, σχεδιασμό και οργανωμένη προσέγγιση.

Σχεδιασμός και Υλοποίηση Έργων

Ο σχεδιασμός και η υλοποίηση διακρατικών έργων είναι μέρος της διαδικασίας κατάρτισης του επιχειρησιακού σχεδίου για τις διεθνείς συνεργασίες των ΟΤΑ που βοηθά τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης να συμμετέχουν αποτελεσματικά σε χρηματοδοτικά προγράμματα, όπως τα ευρωπαϊκά. Η διαδικασία αυτή ξεκινά με την αναζήτηση κατάλληλων προσκλήσεων και συνεχίζεται με την προετοιμασία και υποβολή προτάσεων, την έγκριση και έναρξη του έργου, την παρακολούθηση της υλοποίησης και, τέλος, τη λήξη και την αξιολόγησή του. Σκοπός είναι κάθε έργο να σχεδιάζεται σωστά, να εφαρμόζεται σύμφωνα με τους κανόνες του προγράμματος και να αποφέρει ουσιαστικά αποτελέσματα για το φορέα και την τοπική κοινωνία. Παράλληλα, μέσα από τη διαδικασία αυτή ενισχύεται η ικανότητα του φορέα να διαχειρίζεται αποτελεσματικά πόρους, να συνεργάζεται με άλλους οργανισμούς και να αξιοποιεί τις ευκαιρίες χρηματοδότησης που προσφέρονται. Στις επόμενες ενότητες περιγράφονται αναλυτικά τα στάδια της ανωτέρω διαδικασίας, από την *υποβολή των προτάσεων* μέχρι την *ολοκλήρωση και αξιοποίηση των αποτελεσμάτων* κάθε έργου.

(Α) Υποβολή Προτάσεων

Στάδιο Α – Αναζήτηση Προσκλήσεων

Σε αυτό το στάδιο διενεργείται από την αρμόδια οργανική μονάδα προγραμματισμού ή το νομικό πρόσωπο του ΟΤΑ έρευνα στις γνωστές πηγές (ΕΕ, κλπ) για ευρωπαϊκά προγράμματα που είναι σε διαδικασία υποβολής προτάσεων ή για επικείμενα προγράμματα που σχεδιάζεται να εκκινήσουν το προσεχές διάστημα. Στη συνέχεια, ενημερώνεται σχετικά, αρχικά η διοίκηση του φορέα και στη συνέχεια συντάσσεται σχετικό ενημερωτικό κείμενο προς τους πιθανούς εμπλεκόμενους φορείς ή Διευθύνσεις ή την πολιτική ηγεσία σε όλα τα επίπεδα. Το ενημερωτικό κείμενο περιέχει κατ' ελάχιστο τα κάτωθι: Φορέα χρηματοδότησης, σύντομη περιγραφή πρότασης, πιθανές συνέργειες, ενδεικτικό προϋπολογισμό έργου, οφέλη συμμετοχής, βιωσιμότητα έργου, σύντομη πρόταση υλοποίησης.

Στάδιο Β- Υποβολή Πρότασης

Μία πρόταση έργου προς χρηματοδότηση προετοιμάζεται εφόσον αξιολογηθεί από την αρμόδια οργανική μονάδα του ΟΤΑ για τη σκοπιμότητά της, η οποία και την εισηγείται προς έγκριση στα συλλογικά όργανα του φορέα.

Διαδικασία Υποβολής

Μια πρόταση περιλαμβάνει έντυπα που περιγράφουν το φυσικό αντικείμενο του προτεινόμενου έργου, καθώς και τον προϋπολογισμό του. Για την υποβολή πρότασης στην οποία συμμετέχει ο φορέας, απαιτούνται οι υπογραφές του νόμιμου εκπροσώπου του. Οι σχετικές λεπτομέρειες καθορίζονται συνήθως στην πρόσκληση, όπου προσδιορίζονται τόσο οι τεχνικές προδιαγραφές του φυσικού αντικειμένου όσο και οι κανόνες (λογιστικοί, διαχειριστικοί κ.ά.) που θα εφαρμοστούν κατά την υλοποίηση του έργου, εφόσον αυτό εγκριθεί. Τέλος, ήδη από αυτό το στάδιο, θα πρέπει να εξετάζονται πιθανοί τρόποι αξιοποίησης των αποτελεσμάτων του έργου με την ολοκλήρωση των παραδοτέων του.

Κατάρτιση Προϋπολογισμού

Μέρος της σύνταξης μιας πρότασης αποτελεί η κατάρτιση του προϋπολογισμού. Οδηγίες για την κατάρτιση του προϋπολογισμού μιας πρότασης εμπεριέχονται στην πρόσκληση του κάθε προγράμματος. Ο προϋπολογισμός ενός έργου μπορεί να περιλαμβάνει τις εξής κατηγορίες δαπανών (ανάλογα και με τον τύπο του έργου):

- Αμοιβές του συνόλου των συμμετεχόντων στο έργο.
- Εξοπλισμός.
- Αναλώσιμα.
- Μετακινήσεις και διαμονή.
- Άλλες Δαπάνες, όπως προβλέπονται κάθε φορά.
- Υπεργολαβίες και συνεργαζόμενοι φορείς/εταίροι.
- Λοιπές Κατηγορίες.

(Β) Έναρξη Έργου

Μετά την έγκριση της χρηματοδότησης της πρότασης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έπεται η υπογραφή της σύμβασης, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην πρόσκληση (ή όπως ορίζεται). Από την πλευρά του αυτοδιοικητικού φορέα, η σύμβαση υπογράφεται από το νόμιμο εκπρόσωπό του. Ο φορέας διατηρεί αντίγραφα της πρότασης, που υποβλήθηκε και της

πρόσκλησης υποβολής προτάσεων, τη σύμβαση χρηματοδότησης του έργου, μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του φορέα, υπογεγραμμένη αρμοδίως,

(Γ) Διαχείριση Έργου

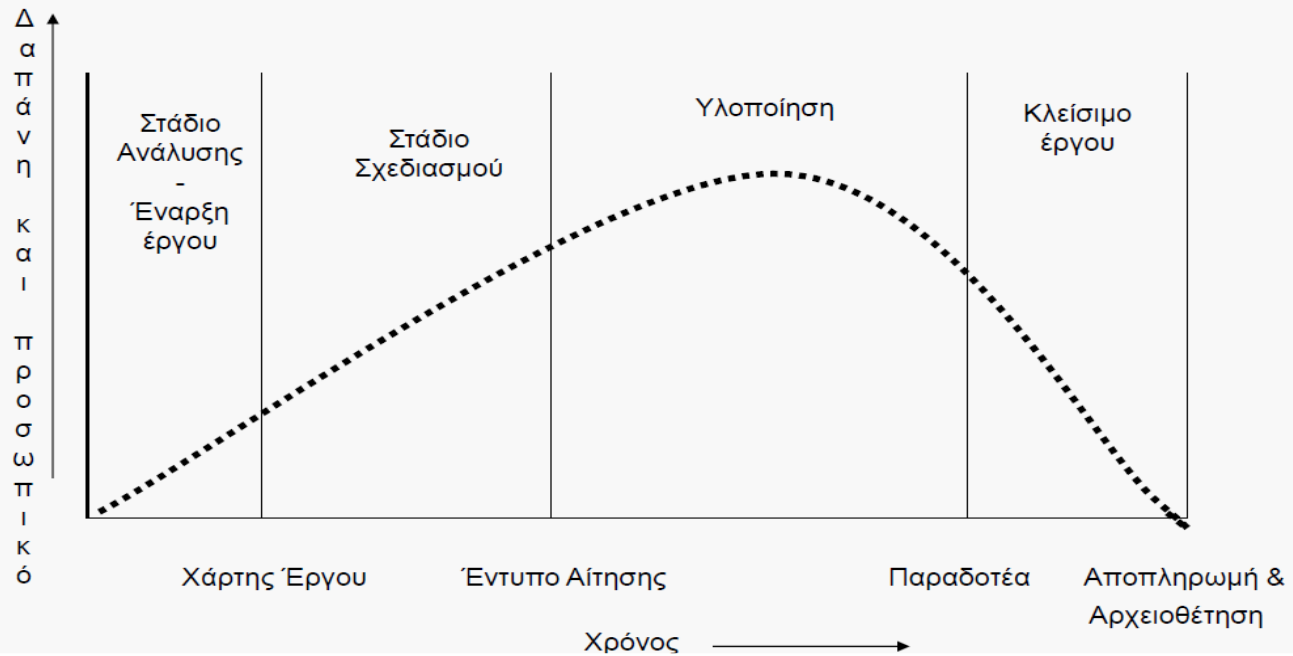
Η δε διαχείριση έργου περιλαμβάνει ενδεικτικώς τα εξής:

- Ορισμός ενός project manager.
- Απασχόληση προσωπικού.
- Μετακινήσεις προσωπικού στο εσωτερικό και εξωτερικό.
- Προμήθειες – εκτελέσεις εργασιών.
- Διαχείριση εξοπλισμού.
- Υπεργολαβίες και Συνεργαζόμενοι Φορείς.
- Παρακολούθηση έργων.
- Τροποποίηση προϋπολογισμού.
- Παράταση χρόνου εκτελέσεως έργου.
- Υποβολή Παραδοτέων.

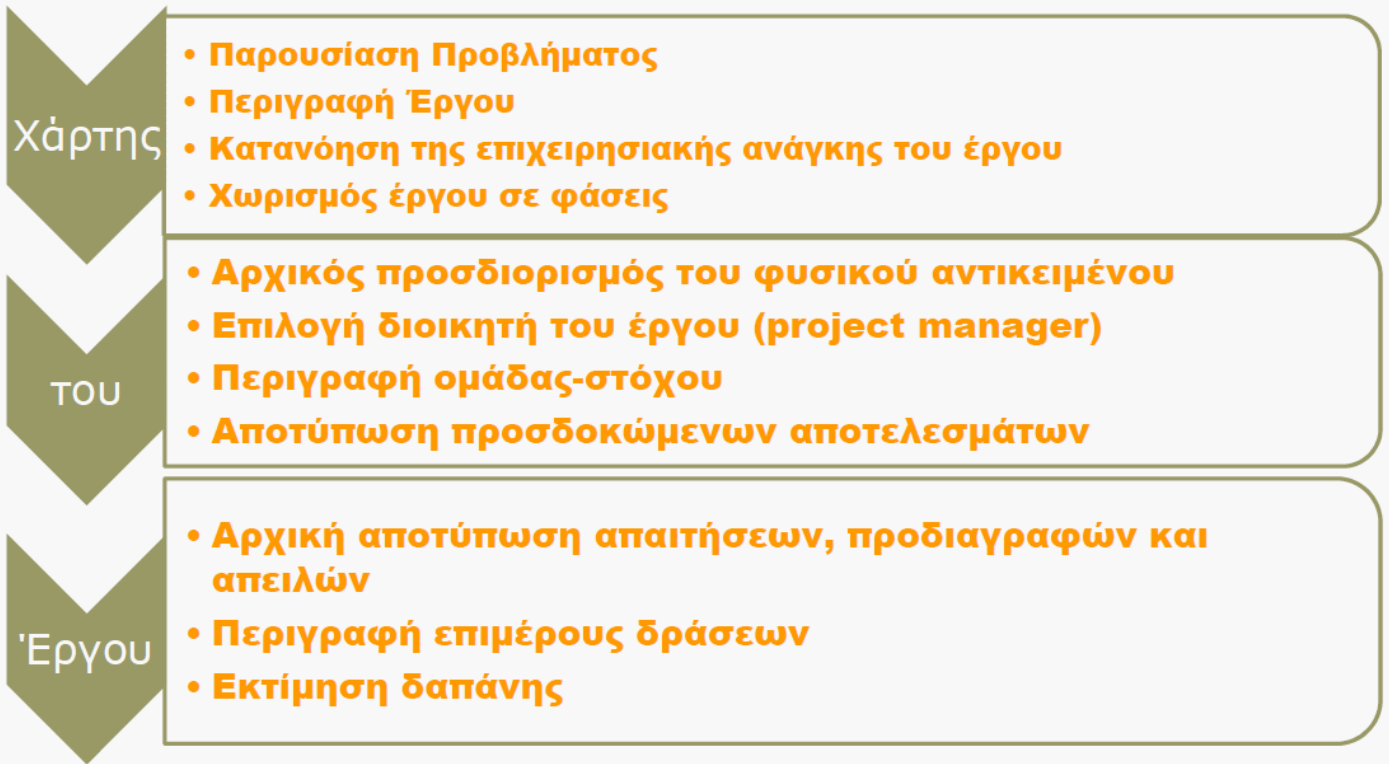
(Δ) Λήξη έργου

Ο project manager ενημερώνει το φορέα για την ολοκλήρωση του φυσικού αντικειμένου του έργου. Σε συνεργασία με τις αρμόδιες υπηρεσίες του αυτοδιοικητικού φορέα ζητούνται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή τα σώματα των εγγυητικών επιστολών ή το αντίγραφο επιστροφής τους στην τράπεζα, εφόσον έχουν κατατεθεί για την έναρξη του έργου. Έξοδα και προμήθειες εγγυητικών επιστολών, για λήψη προκαταβολής, στο πλαίσιο υλοποίησης του έργου, καθώς και για καλή εκτέλεση αυτού, βαραίνουν το έργο, εκτός εάν κάτι τέτοιο δεν προβλέπεται από την Επιτροπή. Σε περίπτωση που δεν υπάρχει κάποιος όρος/περιορισμός που να μην το επιτρέπει, τυχόν αδιάθετα υπόλοιπα από την υλοποίηση χρηματοδοτούμενων έργων, μπορούν να αξιοποιούνται από τον αυτοδιοικητικό φορέα για την κάλυψη δαπανών αξιοποίησης και προβολής των αποτελεσμάτων του έργου (π.χ. συμμετοχή σε συνέδρια, συγγραφή επιστημονικών άρθρων, συμπληρωματική επεξεργασία, κλπ.) μετά από υποβολή σχετικής πρότασης και έγκρισής της από το αρμόδιο συλλογικό όργανο της τοπικής ή περιφερειακής αρχής.

Βασικός Κύκλος Ζωής Έργου



Στάδιο Ανάλυσης-Έναρξη του Έργου



Στάδιο Σχεδιασμού του Έργου (1)

Έντυπο

- Σύνταξη Μελέτης Σκοπιμότητας
- Αναζήτηση παρόμοιων έργων σε εθνικό & ευρωπαϊκό επίπεδο
- Συγκρότηση Ομάδας Έργου/αναζήτηση εταίρων
- Κατάρτιση Σχεδίου Ανθρωπίνων Πόρων

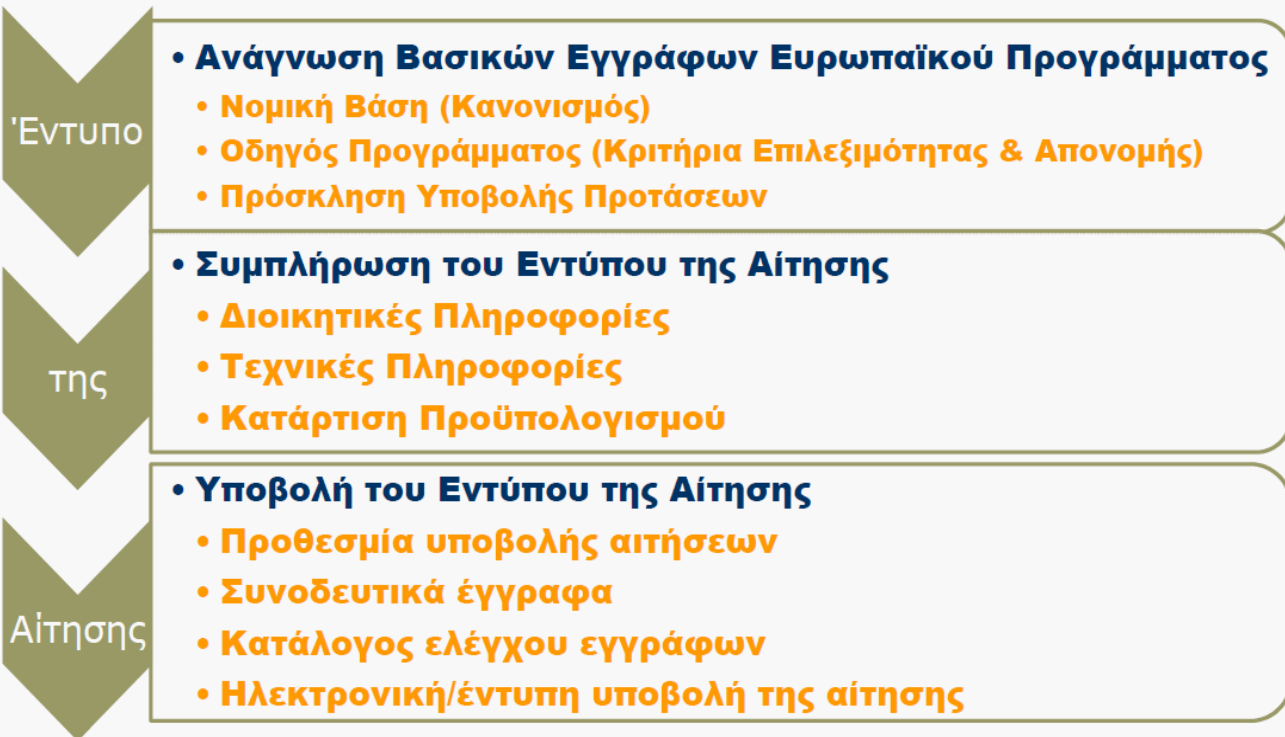
της

- Τελικός προσδιορισμός του φυσικού αντικειμένου
- Προσδιορισμός δράσεων (Παραδοτέα & Πακέτα Εργασίας)
- Προγραμματισμός δράσεων
- Εκτίμηση Πόρων και Δαπάνης

Αίτησης

- Κατάρτιση Σχεδίου Επικοινωνίας
- Διαχείριση Αβέβαιων Γεγονότων
- Σχεδιασμός Προμηθειών
- Επιλογή Κατάλληλου Ευρωπαϊκού Προγράμματος

Στάδιο Σχεδιασμού του Έργου (2)



Στάδιο Υλοποίησης του Έργου (1)

Υλοποίηση

• Διαχείριση της Σύμβασης Επιδότησης

- Είδη Συμβάσεων Επιδότησης (Μono-beneficiary, Multi-beneficiary)
- Μέρη Σύμβασης Επιδότησης (Ειδικοί Όροι, Γενικοί Όροι, Παραρτήματα)
- Τροποποίηση Συμβάσεων Επιδότησης
- Τομείς Τροποποιήσεων

των

• Διαχείριση του Συμφώνου Εταιρικής Σχέσης

- Υποχρεώσεις και Δικαιώματα Εταιρικού Σχήματος
- Εργαλείο άμβλυνσης αβέβαιων γεγονότων για Συντονιστή-Εταίρο
- Περιεχόμενα Συμφώνων Εταιρικής Σχέσης

Παραδοτέων

• Διαχείριση Ομάδας Έργου

- Κριτήρια Αξιολόγησης Σύμπραξης (Συνάφεια, Ποιότητα, Συμμετοχή)
- Παράγοντες Αποτελεσματικότητας Ομάδας
- Διεργασίες Ανάπτυξης Ομάδας Έργου (Tuckman)
- Φαινόμενο Αγελαίας Σκέψης
- Διαχείριση Συγκρούσεων Ομάδας Έργου

Στάδιο Υλοποίησης του Έργου (2)

Υλοποίηση

- **Τεχνική Υλοποίηση του Έργου**

- Παρακολούθηση Προόδου του Έργου (Παραδοτέα, Δημοσιοποίηση, Υπεργολαβίες, Αναθεώρηση Σύμβασης)
- Καταγραφή Εργασιών και Χρόνου (Εκθέσεις Προόδου, Δελτία Απασχόλησης Προσωπικού)
- Συνεργασία με Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Υποβολή Παραδοτέων, Επιλεξιμότητες)

των

- **Οικονομική Διαχείριση του Έργου**

- Τήρηση Τραπεζικού Λογαριασμού
- Τήρηση Ηλεκτρονικού Αρχείου
- Αρχαιοθέτηση Τιμολογίων
- Καταγραφή Δαπανών Προσωπικού
- Μεταφορά Πληρωμών και Παροχή Οδηγιών σε Εταίρους

Παραδοτέων

- **Παρακολούθηση του Έργου**

- Κανόνες Σύνταξης Εκθέσεων Προόδου
- Εκθέσεις Προόδου (Περιοδικές, Ενδιάμεσες & Τελικές)
- Οικονομικές Εκθέσεις (Καταστάσεις Δαπανών)

Στάδιο Υλοποίησης του Έργου (3)

Υλοποίηση

- **Διαχείριση Επικοινωνιών του Έργου**
 - Υλοποίηση Εσωτερικού Σχεδίου Επικοινωνίας
 - Τηλεδιασκέψεις
 - Συντονισμός κατά την Υποβολή Εκθέσεων

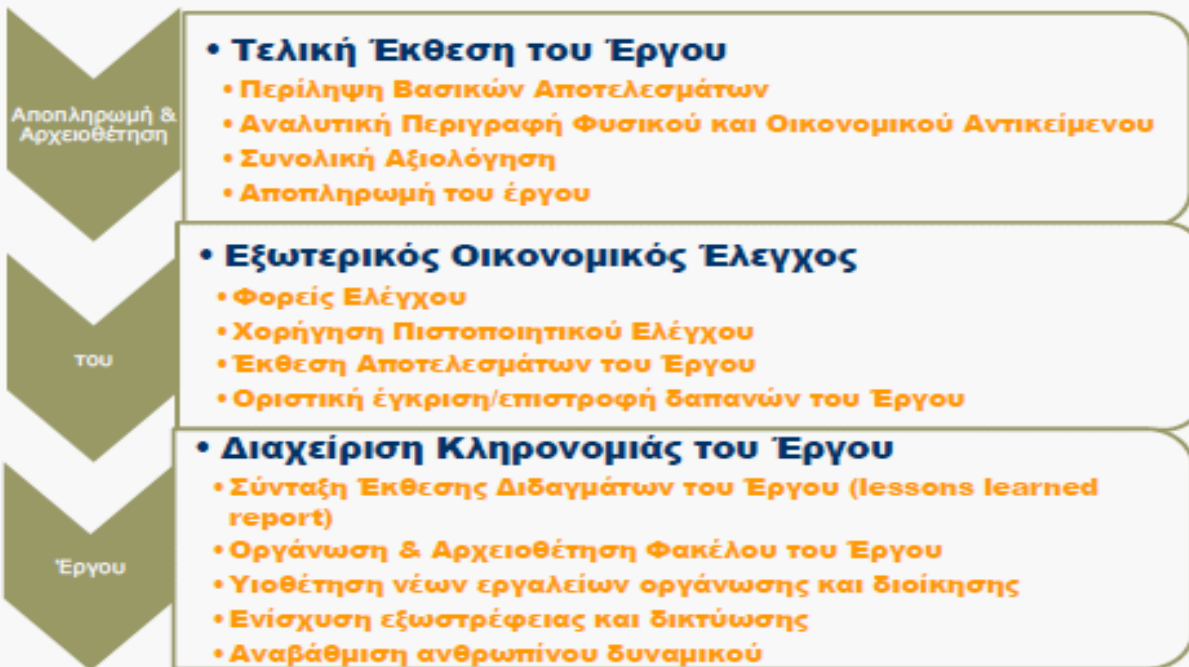
των

- **Διαχείριση Δημοσιότητας του Έργου**
 - Οριζόντια Δράση
 - Συμμετοχή όλων των Εταίρων
 - Τήρηση προδιαγραφών του Προγράμματος

Παραδοτέων

- **Διαχείριση Αλλαγών του Έργου**
 - Τήρηση Σχεδίου Διαχείρισης Αβέβαιων Γεγονότων του Έργου
 - Στάδια Τροποποίησης του Έργου
 - Διαδικασία Υποβολής Αιτήματος Τροποποίησης του Έργου

Κλείσιμο του Έργου



ΜΕΡΟΣ ΙΙΙ

ΤΟ ΜΟΝΤΕΛΟ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗΣ
ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

8. Η Εδαφική διάσταση των Διεθνών Συνεργασιών των Τοπικών και Περιφερειακών Αρχών

Δρ Χριστίνα Β. Μπαρμπαρούση

Μεταδιδακτορική ερευνήτρια ΕΚΠΑ, διδάσκουσα ΕΑΠ, εισηγήτρια απονομών διεθνών συντάξεων e-ΕΦΚΑ, μέλος ΔΣ και ειδική γραμματέας περιφερειακής πολιτικής Διοικητικού Επιμελητηρίου Ελλάδος

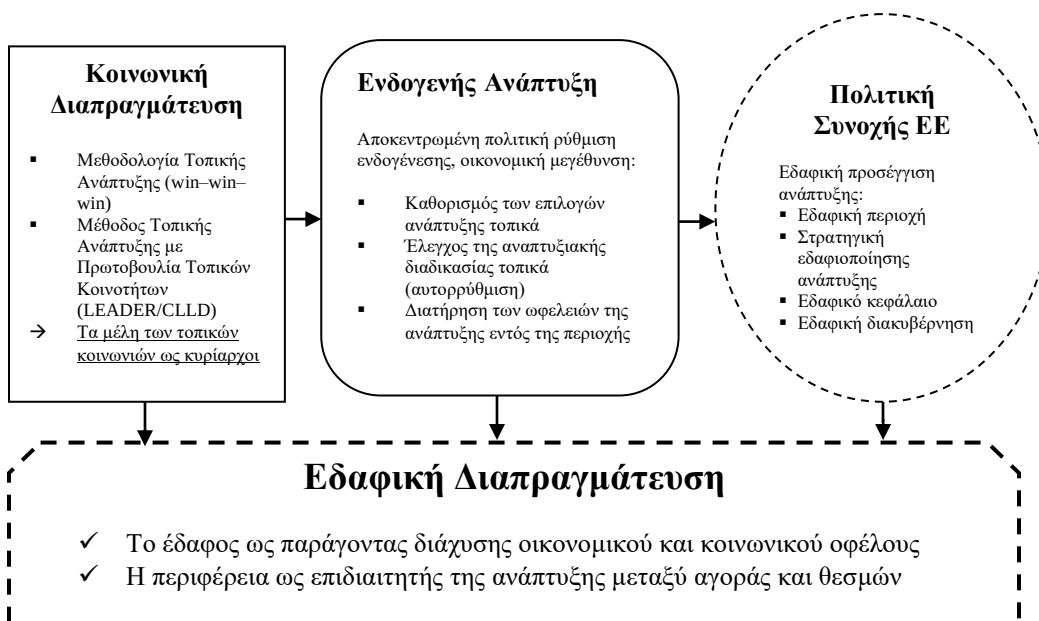
Γενικά

Η εδαφική διάσταση των διεθνών συνεργασιών των τοπικών και των περιφερειακών αρχών και των διοικήσεών τους είναι ένα εργαλείο ανάπτυξης ως στόχου εξωτερικής πολιτικής, που αναδεικνύει τις τοπικές και περιφερειακές αρχές σε διπλωμάτες του διεθνούς χώρου, επιτρέποντας τη δημιουργία δεσμών συνοχής. Η συνοχή είναι προϋπόθεση της κοινωνικής ευημερίας. Τούτο σημαίνει ότι η εδαφιοποίηση της ανάπτυξης καθιστά τις τοπικές και περιφερειακές αρχές ως επιδραστικούς φορείς διάδοσης των δικών τους γεωπολιτικών και πολιτισμικών αφηγημάτων, ως αξιόπιστους διαπραγματευτές στη διεκδίκηση χρηματοδοτικών πόρων, ως έμπιστους συνεταίρους στη συσπείρωση πίσω από μια κεντρική ιδέα ως στρατηγικής για την επίτευξη ανάπτυξης, και, εν τέλει, ως υπολογίσιμες δυνάμεις, σταδιακά ικανές να βοηθούν και άλλες περιοχές. Πολλές περιοχές μαζί ως διπλωμάτες δημιουργούν ένα δίκτυο χωρικής εμπιστοσύνης και, άρα, υψηλής αξίας με πολλαπλασιαστικά οφέλη, που προάγει την κοινωνική υπευθυνότητα και τη διαφάνεια ανάμεσα στους τοπικούς δρώντες-διαχειριστές, τις ιδιωτικές επιχειρήσεις, τους κρατικούς θεσμούς και τις ομάδες τομεακών συμφερόντων, καλλιεργώντας κλίμα τοπικής υπερηφάνειας (ισορροπία). Η μεθοδολογία της εδαφικής διαπραγματεύσεως αποτελεί μια νέα εργαλειοθήκη σχεδιασμού, στην κλίμακα του εδαφικού σχεδιασμού, για τη λήψη των βέλτιστων αναπτυξιακών αποφάσεων εκεί που διασταυρώνονται τα προβλήματα ανισότητας παγκόσμιου χαρακτήρα με την τοπική και περιφερειακή διάσταση των προβλημάτων αυτών. Έχοντας το παρόν εγχειρίδιο για οδηγό, οι αιρετοί ηγέτες, οι γραφειοκράτες, οι σχεδιαστές ανάπτυξης και οι τοπικές κοινωνίες διαμορφώνουν τη στρατηγική διεθνοποίησης των δήμων και των περιφερειών, ισχυροποιούν το δευτεραγωνιστικό ρόλο τους στη διεθνή σκηνή και τοποθετούνται ανταγωνιστικά σε διεθνές επίπεδο, τόσο σε συνθήκες διεκδίκησης χρηματοδοτικών πόρων με υποβολή φακέλου υποψηφιότητας, και αργότερα, για τον τρόπο κατανομής τους στις περιοχές, όσο και σε περιπτώσεις εντοπισμού του ενδογενούς αναπτυξιακού δυναμικού των περιοχών αυτών και για τον τρόπο αξιοποίησής του.

Καταγωγή και ταξινόμηση, συστατικά στοιχεία, μηχανική δομή του υποδείγματος εδαφικής διαπραγμάτευσης και κατανομή αρμοδιοτήτων στην τοπική και περιφερειακή διοίκηση

Καταγωγή και ταξινόμηση του υποδείγματος

Το εναλλακτικό υπόδειγμα γενικής ισορροπίας της εδαφικής διαπραγμάτευσης έλκει την καταγωγή του από την ένωση της διαδικασίας διαπραγμάτευσης με τη θεωρία ενδογενούς ανάπτυξης. Από τη διαδικασία διαπραγμάτευσης αξιοποιείται η κοινωνική διάσταση των τριμερών συνεργασιών και από τη θεωρία ενδογενούς ανάπτυξης αξιοποιείται η μεθοδολογία βάσης, win-win-win, και ο απόγονός της, LEADER/CLLD. Ταξινομείται στις Εναλλακτικές Θεωρίες Ενδογενούς Ανάπτυξης (1986 έως σήμερα).



Σχήμα 1. Συσχέτιση διαδικασίας διαπραγμάτευσης με τη θεωρία ενδογενούς ανάπτυξης και την Πολιτική Συνοχής της ΕΕ.

Η διαδικασία της διαπραγμάτευσης αποτελεί μέρος της θεωρίας παιγνίων. Ορίζεται ως η διαδικασία που έχει ως σκοπό την επίτευξη συμφωνίας σχετικά με μια ανταλλαγή ή για την πραγματοποίηση ενός κοινού συμφέροντος, όταν προβλέπεται σύγκρουση συμφερόντων. Με βάση τον ως άνω ορισμό, προσδιορίζονται δύο απαραίτητα στοιχεία για να πραγματοποιηθεί μια διαπραγμάτευση: Κοινό συμφέρον και σύγκρουση γι' αυτό το συμφέρον. Εάν το ένα από τα δύο απουσιάζει, δεν υπάρχει αντικείμενο διαπραγμάτευσης. Στο υπόδειγμα το αντικείμενο

διαπραγμάτευσης είναι το εξής: Οι τοπικές και περιφερειακές αρχές ως διπλωμάτες ανάπτυξης διαπραγματεύονται με το Κράτος ή/και την ΕΕ, με την αγορά και τους διεθνείς οργανισμούς ή επιχειρήσεις ως εκπροσώπους της και με τα μέλη των τοπικών κοινωνιών τους, για δύο λόγους: Είτε για τη διανομή των περιορισμένων χρηματοδοτικών πόρων και τον τρόπο κατανομής τους στις περιοχές, είτε για τον εντοπισμό του ενδογενούς αναπτυξιακού δυναμικού των περιοχών αυτών που υπολανθάνει και για τον τρόπο κινητοποίησής του. Προτιμάται ως βάση ανάλυσης του υποδείγματος, αφενός, διότι δεν εξαιρείται κανείς από τη διαδικασία και όλα τα διαπραγματευόμενα μέρη ωφελούνται, αφετέρου, τα μέρη αποχωρούν, αποκομίζοντας έστω την ελάχιστη υποδιαίρεση του υπό διανομή οφέλους. Στη διαπραγμάτευση ισχύει ότι οι διαπραγματευτές ενδιαφέρονται, παίζουν και διαπραγματεύονται μόνο για την ωφέλεια, που θα αποκομίσουν από την τελική μοιρασιά ή διανομή ή συμφωνία ή λύση του παιγνίου, και όχι για την πίτα ή για τα χρήματα, που γεννούν την ωφέλεια. Ωστόσο, κατά τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης είναι πιθανό να προκύψουν σφάλματα, όπως, για παράδειγμα, ποιο διαπραγματευτικό μέρος θα αποκομίσει μεγαλύτερο όφελος από την έκβαση, με ποιο τρόπο και αν το αποτέλεσμα είναι δίκαιο ή εξίσου ωφέλιμο για τα υπόλοιπα μέρη. Το σφάλμα αυτό είναι γνωστό ως διαπραγματευτικό πρόβλημα.

Στα όρια της ΕΕ, το διαπραγματευτικό πρόβλημα αποφεύγεται μέσω του τριμερισμού της διαπραγμάτευσης: Μεταξύ των δύο νεοκλασικών παικτών, της ενιαίας αγοράς και του κράτους-μέλους ή/και των ευρωπαϊκών οργάνων, τοποθετείται ένας τρίτος διακριτός παράγοντας με ισχυρή τη θέση του. Ο παράγοντας αυτός είναι η περιοχή-στόχος ως χωρική, εδαφική, λειτουργική, οικονομική και διοικητική οντότητα. Μπορεί να εφαρμοστεί στην επίλυση συγκρούσεων οποιασδήποτε τριμερούς σχέσης, αλλά με εξειδικευμένη εφαρμογή στην τοπική ανάπτυξη. Συνεπώς, τη θέση του διακριτού τρίτου επέχουν οι τοπικές, περιφερειακές, εθνικές, ομοσπονδιακές οργανωσιακές οντότητες με το ενιαίο σύστημα αξιών τους. Για την ακρίβεια, η συμμετοχή των περιοχών στη διαπραγμάτευση εκφράζεται μέσω της διαδικασίας συναπόφασης με τα υπερκείμενα εθνικά και υπερεθνικά θεσμικά όργανα. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η διαπραγμάτευση απέκτησε την κοινωνική της διάσταση (κοινωνικοποιήθηκε καθώς υπάρχουν κοινωνικοί λόγοι πίσω από τη δημιουργία συνθηκών ευημερίας και ίσων ευκαιριών πρόσβασης στη διαδικασία ανάπτυξης).

Η διαπραγμάτευση αποτέλεσε τον πυρήνα της τριμερούς συνεργασίας ή τριαδικής διαβούλευσης ή διαδικασίας συναπόφασης μεταξύ τοπικών κοινωνιών, ανθρώπων και ευρωπαϊκών οργάνων με αφετηρία τις στρατηγικές για την αγροτική οικονομία και ανάπτυξη. Γρήγορα, η τριτολική προσέγγιση της τοπικής διαχείρισης επεκτάθηκε στο σύνολο της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ ως μεθοδολογία ανάπτυξης με στόχο την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Η

μεθοδολογία αποτελεί το κατεξοχήν υπόδειγμα διαβούλευσης, που αξιοποιεί η ΕΕ για την προώθηση του ενωσιακού διαλόγου. Σκοπός είναι η όσο το δυνατόν καταπολέμηση της αδικίας στη διανομή των ευκαιριών ανάπτυξης στα άτομα και στις περιφέρειες μέσω των αποτελεσματικών διαπραγματευτικών συμφωνιών. Στο υπόδειγμα προάγεται ο τρόπος με τον οποίο η διαδικασία διαπραγμάτευσης συμβάλλει στην ταχύτερη ευρωπαϊκή ολοκλήρωση μέσω της ένωσης των κυρίαρχων κρατών μεταξύ τους στη βάση των μικρών περιοχών, των δήμων και των περιφερειών, η οποία, αν και προωθείται στον οικονομικό και κοινωνικό τομέα, έχει πολιτικό χαρακτήρα.

Το υπόδειγμα προσδιορίζει το ρόλο των δήμων και των περιφερειών σε σχέση με το δικαίωμα των τοπικών δρώντων ως διαχειριστών των περιοχών να έχουν στην κατοχή τους και να διαχειρίζονται αυτά που κληρονόμησαν ή απέκτησαν στο χρόνο μέσω εθελοντικών ανταλλαγών. Σκοπός είναι να παρέχει την ικανότητα στους τοπικούς διαχειριστές να συναποφασίζουν για το στρατηγικό σχέδιο της περιοχής, συμπληρωματικά, και επί ίσοις όροις με τους εθνικούς και υπερεθνικούς φορείς απόφασης, όπως προβλέπεται στην Πολιτική Συνοχής.

Ο ρόλος και οι αρμοδιότητες των τοπικών και περιφερειακών διοικήσεων στην εδαφική ανάπτυξη

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 αρχές. Η εδαφική ανάπτυξη ως στόχος της Πολιτικής Συνοχής 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. 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 (εδώ οι δραστηριότητες αυτορρυθμίζονται, λόγω του αυτοδιοίκητου των υποθέσεων). 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. Επομένως, για την εφαρμογή του

μοντέλου δεν απαιτείται κάποια θεσμική εντολή ή εξουσιοδότηση τρίτου, παρά μόνο η πρωτοβουλία και η απόφαση των τοπικών διαχειριστών των εδαφικών περιοχών (μέλη τοπικής κοινωνίας, αιρετές αρχές, διορισμένες διοικήσεις).

Σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο οι τοπικές και περιφερειακές αρχές διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στην εδαφική οργάνωση της ανάπτυξης με στόχο τη συνοχή. Προκειμένου να φέρουν εις πέρας την αποστολή τους, δηλαδή τη φροντίδα των αναπτυξιακών υποθέσεων σε τοπικό και υπερτοπικό επίπεδο, ασκούν τις ανάλογες αρμοδιότητες. Η έννοια της αρμοδιότητας αναφέρεται στη χωρικά προσδιορισμένη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων. Αντανακλά την ισχύ της πράξης, τη νομιμότητα των δαπανών, την ευθύνη και τη λογοδοσία του αρμόδιου οργάνου, το οποίο εκφράζει και δεσμεύει τον οργανισμό τοπικής και περιφερειακής αρχής. 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 στοιχείο 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 άσκηση των αρμοδιοτήτων 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.

Ειδικότερα, οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης 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, κρίνεται 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

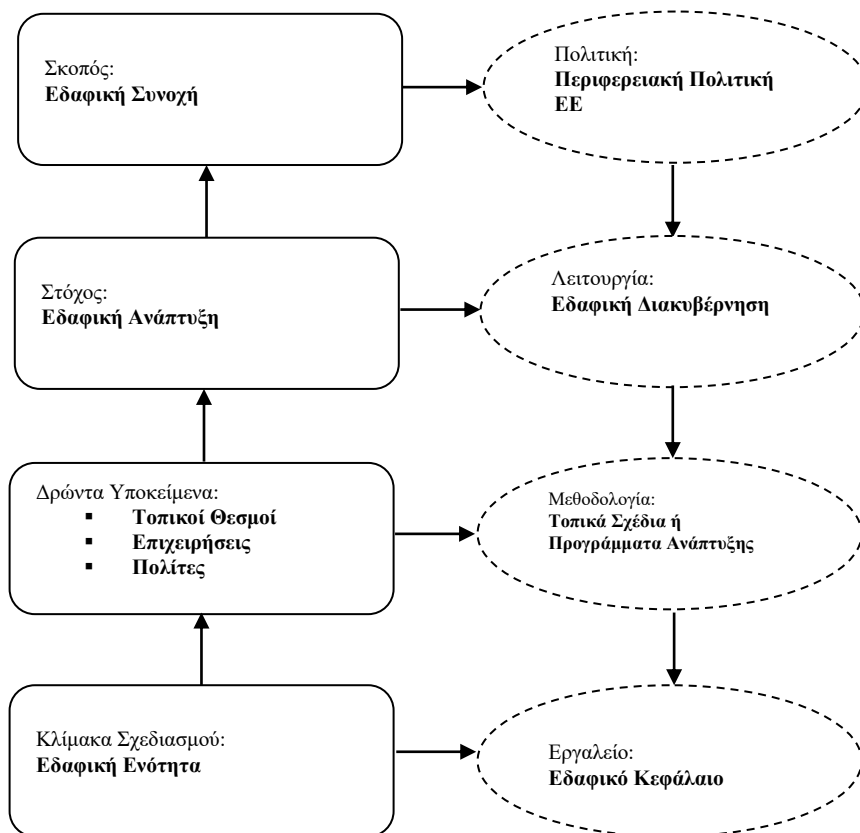
των δράσεων, να διαχειρίζονται αποτελεσματικά τους δημόσιους χρηματοδοτικούς πόρους και να αξιολογούν την πορεία των αποτελεσμάτων. Η οικοδόμηση της διοικητικής ικανότητας και εδαφικής οργάνωσης της αυτοδιοίκησης προωθείται είτε από εθνικά είτε από κοινοτικά δίκτυα. Οπότε, είναι απαραίτητος ο εντοπισμός 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 ενότητων να αναλαμβάνουν πρωτοβουλίες ανάπτυξης. Τούτο επιτυγχάνεται μέσω του καθορισμού των διαδικασιών σχεδιασμού, στις οποίες η τοπική/περιφερειακή αρχή έχει ηγετικό ρόλο.

Η ΕΕ προβλέπει την ισχυροποίηση του ρόλου των εδαφικών αρχών στο στρατηγικό σχεδιασμό με την ενδυνάμωση της διοικητικής ικανότητας των τοπικών αρχών, 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. Συστήνει την απλοποίηση των διαδικασιών σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο και την αποσαφήνιση του ποιος θα κάνει τί 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 Πολιτικής Συνοχής (Εδαφική Συνοχή) και τις διεθνείς τάσεις. Ως εκ τούτου, χωρίς επάρκεια στην άσκηση των ανάλογων αρμοδιοτήτων, οι περιοχές δεν δύνανται να αναλάβουν τα ηνία της εδαφικής ανάπτυξης ως στόχου πολιτικής στην οποία πρωταγωνιστούν διαμέσου των τοπικών αρχών και των περιφερειακών υπηρεσιών τους. Η διερεύνηση της καταλληλότητας και της αντιστοίχισης των σχετικών αρμοδιοτήτων των τοπικών και περιφερειακών αρχών με την Πολιτική Συνοχής και το διεθνές επίπεδο είναι αναγκαίο να γίνεται με βάση τη ρητή εδαφική διάσταση των πολιτικών της ΕΕ, που αποτελεί το ενδιάμεσο επίπεδο μεταξύ του διεθνούς και του εθνικού, το οποίο εδώ έχει το χαρακτήρα του περιφερειακού.

Συστατικά στοιχεία του υποδείγματος

Όπως αναλύθηκε προηγουμένως, στο υπόδειγμα, το αντικείμενο διαπραγμάτευσης είναι το εξής: οι τοπικές και περιφερειακές αρχές ως διπλωμάτες ανάπτυξης διαπραγματεύονται με το Κράτος ή/και την ΕΕ, με την αγορά και τους διεθνείς οργανισμούς ή επιχειρήσεις ως εκπροσώπους της και με τα μέλη των τοπικών κοινωνιών τους, για δύο λόγους: Είτε για τη διανομή των περιορισμένων χρηματοδοτικών πόρων και τον τρόπο κατανομής τους στις περιοχές, είτε για τον εντοπισμό του ενδογενούς αναπτυξιακού

δυναμικού των περιοχών αυτών και τον τρόπο κινητοποίησής του. Οπότε, ο διαπραγματευτής με την μεγαλύτερη ισχύ λαμβάνει και το μεγαλύτερο μερίδιο στην απόφαση και στη μοιρασιά. Το υπόδειγμα προκρίνει τις τοπικές και περιφερειακές αρχές ως ηγέτες και επιδιαιτητές της διαδικασίας διαπραγμάτευσης, προκειμένου η διανομή και η κατανομή να γίνεται με κοινωνικούς όρους χωρικής δικαιοσύνης.



Σχήμα 2. Τα συστατικά στοιχεία της Εδαφικής Συνοχής.

Γι' αυτόν το λόγο, προάγει τη θέση των περιφερειών στη διαδικασία ανάπτυξης, παρέχοντας συστάσεις προς τους υπεύθυνους χάραξης πολιτικής για τη βελτίωση του σχεδιασμού. Μέσα από το σχεδιασμό αντλούνται πληροφορίες σχετικά με το τί είναι αυτό που επιθυμεί μια τοπική κοινωνία για να αναπτυχθεί. Προκειμένου να ενδυναμωθεί ο ρόλος των αρχών είναι αναγκαίο να διαθέτουν την απαραίτητη διαπραγματευτική δύναμη στη διαδικασία συναπόφασης με τα άλλα δύο επίπεδα (εθνικό και υπερεθνικό ή/και διεθνές), ώστε να μειώσουν τα επίπεδα εξάρτησης από τα κέντρα εξουσίας και να διαμορφώσουν τις δικές τους συνθήκες ανάπτυξης στο δύσκολο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον. Η διαπραγματευτική δύναμη της περιοχής οδηγεί στη μεγιστοποίηση των ωφελειών από τη σύνδεση ρόλων,

δρώντων, πόρων, δράσεων και πολιτικών. Από πού αντλούν διαπραγματευτική δύναμη οι περιοχές;

Πηγές άντλησης διαπραγματευτικής δύναμης

Πρώτη πηγή: Η αναπτυξιακή δυναμικότητα της περιφέρειας, ήτοι το σύνολο των εδαφικών (άυλων και υλικών) πόρων ως εδαφικού κεφαλαίου της περιοχής και η ικανότητά της να τους αξιοποιεί. Η κινητοποίηση και ο τρόπος διαχείρισης του εδαφικού κεφαλαίου, ως συνόλου των εδαφικών πόρων μιας περιφέρειας, συνιστούν παράγοντα ενδογενούς ανάπτυξης. Η εδαφική δυναμικότητα της περιφέρειας είναι αυτή που ορίζει την επιτευχθείσα ανάπτυξη σε σχέση με τα περιθώρια ανάπτυξης. Συγκεκριμένα, η εδαφιοποίηση της ανάπτυξης και ο προσδιορισμός της εδαφικότητας της περιοχής δεν μπορούν να λογιστούν χωρίς να ληφθεί υπ' όψιν το εγγενές δυναμικό της, δηλαδή οι εδαφικοί πόροι ως το σύνολο του εδαφικού κεφαλαίου της περιοχής αυτής. Η διαδικασία της διαπραγμάτευσης ως μέθοδος μεγιστοποίησης των επιπέδων ανάπτυξης προσιδιάζει άριστα σε αυτό το χαρακτηριστικό των εδαφικών πόρων, καθώς προσδιορίζει το ρόλο του κράτους και οποιουδήποτε φορέα συλλογικής δράσης σε σχέση με το δικαίωμα των τοπικών δρώντων να έχουν στην κατοχή τους αυτά που κληρονόμησαν ή απέκτησαν μέσω εθελοντικών ανταλλαγών ως φυσικοί κληρονόμοι της περιοχής. Παρέχει την ικανότητα στους τοπικούς δρώντες να συναποφασίζουν για το στρατηγικό σχέδιο της περιοχής συμπληρωματικά και επί ίσοις όροις με τους εθνικούς και υπερεθνικούς φορείς απόφασης, όπως προβλέπεται στην Πολιτική Συνοχής. Κατά συνέπεια, οι περιφέρειες ως εδαφικές περιοχές και η δυναμικότητά τους, έχουν ειδικό βάρος για την επίτευξη μιας κοινής περιφερειακής ισορροπίας στο πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής.

Δεύτερη πηγή: Οι ικανότητες του έμψυχου δυναμικού, που επιδρούν στη λήψη αποφάσεων για τη σύνδεση ρόλων, πόρων και δράσεων. Η ενεργοποίηση και η ευαισθητοποίηση του έμψυχου δυναμικού της περιοχής απέναντι στις τοπικές υποθέσεις τονώνει την ικανότητα των δρώντων ως μελών της τοπικής κοινωνίας να συναποφασίζουν επί ίσοις όροις με τους εθνικούς και υπερεθνικούς φορείς απόφασης για το στρατηγικό σχέδιο της περιφέρειας, που τους αφορά. Οι τοπικοί δρώντες είναι οι φυσικοί κινητοποιητές των ιδιότυπων πόρων και οι κατάλληλοι σχεδιαστές πολιτικής και λήπτες αποφάσεων για τα δικά τους αναπτυξιακά προβλήματα, ανάλογα με τις πραγματικές τους ανάγκες (διαχειριστές). Η διαπραγματευτική δύναμη που αποκτούν οδηγεί σε μια διαδικασία λήψης αποφάσεων υπό όρους με τα υπερεθνικά, τα κεντρικά και τα αποκεντρωμένα θεσμικά όργανα, δημιουργώντας μεγαλύτερη κάθετη εμπιστοσύνη μεταξύ της περιφέρειας, της κρατικής διοίκησης και ενός διεθνούς οργανισμού. Ούτως ώστε, κάθε τοπική

δράση, η οποία προτείνεται από ένα μέλος της περιφέρειας ή από μια ομάδα μελών, από κάτω προς τα άνω, να έχει σχεδιαστεί με πνεύμα ομαδικής εργασίας και να προσθέτει αξία στην ευρωπαϊκή συνοχή. Κάθε βήμα που πραγματοποιείται είναι μέρος του μεγαλύτερου ευρωπαϊκού στρατηγικού σχεδίου για ολοκληρωμένη ανάπτυξη. Η συμμετοχή των ενεργών πολιτών στην Πολιτική Συνοχής της ΕΕ δεν αντικαθιστά την ελεύθερη λειτουργία της αγοράς ούτε την κρατική παρέμβαση στη ρύθμιση των ατελειών της πρώτης, αλλά συμπληρώνει και ολοκληρώνει τις δύο λειτουργίες.

Η ευαισθητοποίηση του ενδογενούς δυναμικού σημαίνει την πλήρη αποκάλυψη και την απρόσκοπτη διακίνηση όλων των πληροφοριών που απαιτούνται για τη λήψη μιας απόφασης σχετικά με τη στρατηγική διεθνοποίησης της περιοχής-στόχου καθόλη τη διάρκεια της διαδικασίας της διαπραγμάτευσης (δηλαδή, διαβούλευσης και συναπόφασης) μεταξύ i) του Κράτους, των περιφερειακών υπηρεσιών του και των τοπικών αρχών, ii) των επιχειρήσεων ως χωρο-εδαφικών οντοτήτων, iii) των τοπικών δρώντων και των τοπικών κινημάτων/lobbies, παρά το στοιχείο της αμφιβολίας που πάντα υπάρχει ανάμεσά τους. Η διαπραγμάτευση εκτείνεται σε δύο επίπεδα ταυτόχρονα: α) μεταξύ των τοπικών δρώντων, β) μεταξύ των τοπικών δρώντων, των θεσμών και των επιχειρήσεων. Με την εισαγωγή της ευαισθητοποίησης, οι ατελείς πληροφορίες των τριών παικτών αντιστρέφονται σε ολοκληρωμένες πληροφορίες ως πιθανότητες υπό όρους. Τί σημαίνει αυτό: Ότι η περιφέρεια είναι κοινωνικός παίκτης, δηλαδή επιτρέπει την πλήρη αποκάλυψη των πληροφοριών από τον έναν παίκτη προς τους άλλους για την πορεία της διαπραγμάτευσης. Η πληροφορία συνδέεται με τις προσδοκίες και τα κίνητρα των συναποφασίζοντων, διότι τα μεγιστοποιεί, και εξαρτάται από το ποιος εταίρος τη διανέμει προς τους άλλους, καθώς επηρεάζει τη διανομή. Είναι σημαντικό η πηγή της πληροφορίας να είναι ο κοινωνικός εταίρος (δηλαδή, ο θεσμός της περιφέρειας ως συλλογικά κεκτημένο αγαθό), διότι επηρεάζει τη διανομή της με κοινωνικό τρόπο υπέρ της τοπικής κοινωνίας. Έτσι, αν η πληροφορία για τον τρόπο επίτευξης της στρατηγικής διεθνοποίησης των περιφερειακών και τοπικών αρχών προέρχεται από την περιφέρεια ως φορέα που έχει σαν αποστολή του το συλλογικό συμφέρον, τότε αυξάνονται οι πιθανότητες επιτυχίας της στρατηγικής, καθώς ο συντονισμός της γίνεται με κοινωνικά κριτήρια. Με άλλα λόγια, υπάρχει κοινωνικός λόγος αποκάλυψης της πληροφορίας και γι' αυτό είναι αναγκαίος ο επικεφαλής της διαπραγμάτευσης να είναι η δημοτική/περιφερειακή αρχή. Η κοινωνικοποίηση της πληροφορίας εκφράζεται μέσα από το χώρο της εγγύτητας ή το τοπικό περιβάλλον (δηλαδή, την περιφέρεια), που οριοθετείται ως ο παίκτης, ο οποίος με τον κοινωνικό χαρακτήρα του μειώνει την αβεβαιότητα, ενισχύει τη συνεργασία και τονώνει την προσφορά του γνωστικού υποστρώματος που

αντιπροσωπεύεται, κυρίως, από το ενιαίο αξιακό σύστημα και την τοπική αγορά εργασίας.

Ως εκ τούτου, η ευαισθητοποίηση της τοπικής κοινωνίας για τη συμμετοχή της στη διαβούλευση συνδέεται με την έξυπνη εξειδίκευση του ενδογενούς δυναμικού, καθώς δεν αρκεί η απασχόληση του τοπικού πληθυσμού, αλλά η απασχόληση σύμφωνα με τις ατομικές δεξιότητες σε σχέση με τις κλαδικές ανάγκες της περιφέρειας. Οι ατομικές δεξιότητες των τοπικών δρώντων και οι κλαδικές ανάγκες της περιοχής-στόχου εντοπίζονται από την Ομάδα Ψυχολογίας ή Εμπύχωσης του υποδείγματος, που είναι αρμόδια για το ποιος κάνει τί στη διαδικασία και παλαιώνει τις Ομάδες Δράσης. Για όλους τους παραπάνω λόγους, είναι αναγκαίο οι τοπικές κοινωνίες να παρακινούνται και να ευαισθητοποιούνται να συμμετέχουν στη διαδικασία διαβούλευσης και συναπόφασης με τα συλλογικά όργανα σχετικά με τη στρατηγική διεθνοποίησης των δικών τους περιοχών, καθώς αυτό ενισχύει τη θέση τους στο τραπέζι των διαπραγματεύσεων.

Τρίτη πηγή: Η διαδικασία της διαπραγμάτευσης ως μέθοδος συνεργασίας, που υποδεικνύει τη συμφωνία, στην οποία καταλήγουν τα μέλη της τοπικής κοινωνίας με τους άλλους δύο διαπραγματευτές (αγορά-διεθνείς οργανισμούς ή επιχειρήσεις, Κράτος/ΕΕ) για τον περιφερειακό σχεδιασμό. Ως μέθοδος απόλυτης συνεργασίας και μεγιστοποίησης των επιπέδων ανάπτυξης, προσδιορίζει το ρόλο της περιφέρειας σε σχέση με το δικαίωμα των ατόμων, ως εξουσιοδοτημένων δρώντων και κινητοποιητών των πόρων, να έχουν στην κατοχή τους και να διαχειρίζονται το εδαφικό κεφάλαιο της περιοχής, το οποίο απέκτησαν στο χρόνο ως φυσικοί κληρονόμοι. Από τη στιγμή που στο διεθνές τοπίο προβλέπεται σύγκρουση συμφερόντων, χωρίς την ύπαρξη ενός συνεργατικού υποδείγματος, η διαχείριση της περιφερειακής ανάπτυξης δυσχεραίνεται. Η δυσχέρεια προκύπτει εξαιτίας της αβεβαιότητας και του φόβου των ατόμων απέναντι σε κοινωνικές διεργασίες των οποίων δεν έχουν τον έλεγχο, λόγω της ατελούς πληροφόρησης, των ατομικών κινήτρων και των αντικρουόμενων συμφερόντων, που παρεμβάλλουν κατά τη λειτουργία της ελεύθερης αγοράς. Με τη διαπραγμάτευση ως μέθοδο περιφερειακής ανάπτυξης, από τη διαδικασία δεν αποκλείεται κανείς, ενώ τα διαπραγματευόμενα μέρη αποχωρούν από το τραπέζι των συζητήσεων, έχοντας αποκομίσει έστω την ελάχιστη υποδιαίρεση του υπό διανομή αγαθού/οφέλους (εννοείται το όφελος από τις δράσεις του εδαφικού σχεδίου για την κινητοποίηση του ενδογενούς δυναμικού ή/και την άντληση κοινοτικής χρηματοδότησης). Η συμπερίληψη και ενσωμάτωση είναι το πυρτανέον στοιχείο και η βασική κοινή αρχή μεταξύ της διαπραγμάτευσης και της Πολιτικής Συνοχής. Η εισαγωγή της περιφέρειας ως τρίτου διαπραγματευτή και επιδιαιτητή ανάμεσα στη διεθνή αγορά και στο κράτος ή/και την ΕΕ εμποδίζει τη σύγκρουση σαν αντίρροπη δύναμη μεταξύ ατόμων, περιοχών, πολιτικών και θεσμικών οργάνων με αντικρουόμενα συμφέροντα.

Η διαπραγμάτευση εκτείνεται σε δύο παράλληλα επίπεδα, καλλιεργώντας κλίμα απόλυτης συνεργασίας: Μεταξύ των μελών της τοπικής κοινωνίας και μεταξύ των μελών με τα εθνικά και τα ευρωπαϊκά ή/και διεθνή θεσμικά όργανα. Επίσης, τα ζητήματα ανισότητας αντιμετωπίζονται με πιο δίκαιες λύσεις, καθώς προκρίνονται οι επιλογές, που είναι συλλογικά συμφέρουσες. Στο ερώτημα αναφορικά με το τί είναι αυτό που επιθυμεί μια περιφέρεια ως εδαφική περιοχή, οικονομία και κοινωνία για να αναπτυχθεί υπό τις διεθνείς συνθήκες περιορισμένης πληροφόρησης και αβεβαιότητας, η απάντηση είναι πως όταν το εξωτερικό περιβάλλον λαμβάνει τη θέση μιας κοινά αποδεκτής από τα διαπραγματευόμενα μέρη αρχής ως συλλογικά κεκτημένο δικαίωμα των ατόμων, όπως ο θεσμός της περιφέρειας, τότε στα μέρη γνωστοποιούνται όλες οι πληροφορίες που απαιτούνται για τη λήψη μιας αναπτυξιακής απόφασης και όλα τα μέρη λαμβάνουν και γνωρίζουν τις ίδιες πληροφορίες, καθώς η περιφέρεια ως πηγή διανομής είναι κοινή για όλους και, λόγω του δημόσιου χαρακτήρα της, προάγει το συλλογικό αναπτυξιακό συμφέρον. Με αυτόν τον τρόπο, διορθώνεται το πρόβλημα της αδικίας, που προκύπτει όταν προάγεται το ατομικό όφελος και όταν οι στρατηγικές νίκης δεν αποκαλύπτονται στα άλλα διαπραγματευόμενα μέρη (πχ κατά τη διεκδίκηση και διανομή των περιορισμένων χρηματοδοτικών πόρων).

Επιπλέον, η διαδικασία της διαπραγμάτευσης είναι η καταλληλότερη διαδικασία κινητοποίησης και σύνδεσης των εδαφικών πόρων με τους δρώντες και τις δράσεις, καθώς όταν κινητοποιούνται οι ενδογενείς ενεργοποιητές της ανάπτυξης, κατευθύνονται αποτελεσματικά οι κοινοτικές πιστώσεις, αφού προηγουμένως έχει καλυφθεί ενδογενώς μέρος των αναπτυξιακών αναγκών. Διότι, οι περιορισμένοι χρηματοδοτικοί πόροι, που αποδίδονται μέσω του μηχανισμού της Πολιτικής Συνοχής στις περιφέρειες-στόχους, μετατρέπονται σε αντικείμενο αντίπαλων διανεμητικών διεκδικήσεων και συγκρούσεων μεταξύ τους για οικονομικές δραστηριότητες, θέσεις εργασίας και υποδομές, καθώς οι ανάγκες των περιφερειών είναι θεωρητικά απεριόριστες. Αναπόφευκτα, συνδέονται διαπραγματευτικά με τη συνολική διευθέτηση της ανάπτυξης. Το περιορισμένο ύψος των κοινοτικών πιστώσεων που μεταφέρονται σε διαφορετικές μονάδες διακυβέρνησης στα κράτη-μέλη, σε σχέση με τις απεριόριστες ανάγκες των περιφερειών, εντείνει τον ανταγωνισμό μεταξύ των πολιτικών ανάπτυξης. Το θεσμικό αποτύπωμα των συγκρούσεων αφήνεται με τις συνεχείς μετατοπίσεις του κέντρου βαρύτητας μέσω της απόδοσης κινήτρων επενδύσεων, πότε στο τοπικό επίπεδο, πότε στο περιφερειακό και πότε στο εθνικό. Οι μετατοπίσεις με τη σειρά τους οξύνουν το περιφερειακό πρόβλημα, που είναι πρόβλημα ανισοτήτων στα επίπεδα ανάπτυξης μεταξύ των περιφερειών. Εντούτοις, αν οι περιφέρειες βασίζονται σε ένα συνδυασμό ίδιων (ενδογενών) πόρων και κοινοτικών επιχορηγήσεων, είναι πιο πιθανό να αυξήσουν τις αναπτυξιακές

επιδόσεις τους και να συνδεθούν με το δίκτυο συνοχής του συνολικού οράματος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Πρόσθετα, σε περιπτώσεις χωρών με απουσία ή ανεπάρκεια σύμπλεξης αναπτυξιακού και χωροταξικού πλαισίου, οι ελλείψεις των διαχειριστικών αρχών δεν επιτρέπουν την εκπλήρωση της αποστολής τους. Έπειτα, όταν η υπόθεση φθάνει σε δημόσια διαβούλευση, τα μέλη των τοπικών κοινωνιών δεν παρουσιάζουν το ανάλογο ενδιαφέρον για συμμετοχή, είτε λόγω ατελούς πληροφόρησης, είτε λόγω αποθάρρυνσης εξαιτίας προβλημάτων στη ροή της προγραμματικής διαδικασίας, που δημιουργούν νέες συνθήκες αβεβαιότητας και νέα προβλήματα. Επιπλέον, ακόμη και όταν οι πόροι και οι πολιτικές δεν αποτελούν προϊόν διανομής μέσω του κοινοτικού προϋπολογισμού, αλλά αποτέλεσμα ενδογενούς οργάνωσης της τοπικής οικονομίας, είναι πιθανό να δημιουργούνται ενδοπεριφερειακές συγκρούσεις μεταξύ των δρώντων υποκειμένων για τη συνολική διαχείρισή τους.

Κατά συνέπεια, ενώ η περιφέρεια είναι αναγκαίο να προΐσταται κατά τη διαδικασία του προγραμματισμού των αναπτυξιακών της υποθέσεων, τοποθετείται τελευταία στη διαδικασία. Οι αποφάσεις για την ανάπτυξη της λαμβάνονται από τα απομακρυσμένα κέντρα αποφάσεων, αλλά χωρίς τη συμμετοχή της. Το αποτέλεσμα είναι ότι οι περιφέρειες καταλήγουν στο περιθώριο του αναπτυξιακού σχεδιασμού, αντί να πρωταγωνιστούν. Η απουσία της διαπραγμάτευσης αποκαλύπτει το πόσο σημαντικό είναι να υπάρχει ένα υπόδειγμα γενικής περιφερειακής ισορροπίας, που να υποδεικνύει την άριστη ως κοινωνικά επιθυμητή συμφωνία ανάπτυξης μεταξύ των μελών της τοπικής κοινωνίας, των εδαφικών επιχειρήσεων και των εκπροσώπων του Κράτους ή/και της ΕΕ και των διεθνών οργανισμών. Διότι, χωρίς τη συμμετοχή της περιφέρειας κατά το σχεδιασμό της αναπτυξιακής διαδικασίας, ο πλούτος των εδαφικών περιοχών δεν αξιοποιείται και η ανάπτυξη ως κοινωνική πρόοδος των ανθρώπων υπονομεύεται.

Η διαπραγμάτευση λειτουργεί με διττό τρόπο. Αφενός, λειτουργεί ως διαδικασία διερεύνησης της πληροφοριακής ανεπάρκειας αναφορικά με το μέγεθος της αναπτυξιακής δυναμικότητας της περιφέρειας. Διότι, όταν οι πραγματικοί εδαφικοί πόροι δεν είναι γνωστοί ή ενεργοί, δεν αντιστοιχίζονται με τις κατάλληλες πολιτικές, αναδεικνύοντας ένα πρόβλημα διαχείρισης της αναπτυξιακής ικανότητας και υποβαθμισμένης προσπάθειας μιας περιφέρειας. Αντιθέτως, εάν η ίδια γνωρίζει το μέγεθος της δυναμικότητάς της εκ των προτέρων, η διαπραγματευτική της δύναμη μπορεί να την καθοδηγήσει να διαμορφώσει τις δικές της συνθήκες ανάπτυξης στο δύσκολο παγκοσμιοποιημένο περιβάλλον. Αφετέρου, λειτουργεί ως η έκβαση αποτελεσματικών συνεργατικών διαπραγματεύσεων μεταξύ ατόμων, περιφερειών, επιχειρήσεων και κέντρων εξουσίας, που ευνοούν την ενδογένεση των εδαφικών πόρων και μια αποκεντρωμένη πολιτική ρύθμιση

πίσω από την ενδογένεση (περιφερειακή αυτορρύθμιση). Η διαπραγμάτευση εκτείνεται ταυτόχρονα σε δύο επίπεδα λειτουργιών και δρώντων. Στο οικονομικό επίπεδο των ενδογενών πόρων εκφράζεται με την κινητοποίηση του εδαφικού κεφαλαίου της περιφέρειας-στόχου (διαπραγμάτευση μεταξύ των μελών της τοπικής κοινωνίας).

ΕΠΙΠΕΔΑ ΕΔΑΦΙΚΗΣ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΗΣ				
α) Μεταξύ των τοπικών δρώντων:		→	β) Μεταξύ των τοπικών δρώντων με τους θεσμούς και τις επιχειρήσεις:	
• Κάτοικοι • Τοπικά κινήματα / lobbies			• Διεθνείς Οργανισμοί • Ευρωπαϊκή Ένωση (Όργανα, Ταμεία) • Κράτος • Περιφερειακές Υπηρεσίες • Τοπικές Αρχές • Επιχειρήσεις	
Οικονομικό	Κινητοποίηση εδαφικού κεφαλαίου περιφέρειας	→	Μικρο-περιβάλλον	Μεγιστοποίηση ωφελειών από τη σύνδεση πόρων, δρώντων και δράσεων
Θεσμικό	Αυτορρύθμιση των αναπτυξιακών δραστηριοτήτων στους αποκεντρωμένους φορείς απόφασης	→	Μακρο-περιβάλλον	Η αντιστοίχιση συνδέεται με το σχεδιασμό και την υλοποίηση των συμβατών περιφερειακών πολιτικών

Στο θεσμικό επίπεδο εκφράζεται με την ενεργοποίηση της διαδικασίας της αυτορρύθμισης των αναπτυξιακών δραστηριοτήτων στους αποκεντρωμένους φορείς απόφασης (διαπραγμάτευση της περιφέρειας ως θεσμός-φορέας δημόσιας δράσης και ως τοπική κοινωνία με τους κρατικούς/υπερεθνικούς θεσμούς και την αγορά). Στο μικρο-περιβάλλον οδηγεί στη μεγιστοποίηση των ωφελειών από τη σύνδεση πόρων, δρώντων και δράσεων. Στο μακρο-περιβάλλον, η αντιστοίχιση συνδέεται με τη χάραξη της εξειδικευμένης κατά περίπτωση στρατηγικής, με το σχεδιασμό και την υλοποίηση των συμβατών περιφερειακών πολιτικών. Η εδαφική διακυβέρνηση μεταφέρει και κεφαλαιοποιεί χωρο-εδαφικά το τυχόν πλεόνασμα ως αναπτυξιακό αποτέλεσμα.

Τέταρτη πηγή: Το σύστημα αυτορρύθμισης και διακυβέρνησης, που ρυθμίζει, μεταφέρει και κεφαλαιοποιεί χωρο-εδαφικά (δηλαδή εντός της περιοχής) το περιεχόμενο των αναπτυξιακών αποφάσεων. Σε οργανωσιακό επίπεδο, οι περιφέρειες αποτελούν αποκεντρωμένες μονάδες διακυβέρνησης των κρατών-μελών. Η εδαφική διακυβέρνηση είναι το πλέον συμβατό σύστημα οργάνωσης των αναπτυξιακών υποθέσεων στην κλίμακα της περιφέρειας, καθώς οι αποκεντρωμένοι φορείς απόφασης και τα μέλη της τοπικής κοινωνίας είναι καλύτεροι γνώστες της κατάστασης που τους αφορά, συγκριτικά με τα απομακρυσμένα κέντρα οικονομικής και πολιτικής

εξουσίας. Η διακυβέρνηση που ασκείται από την περιφέρεια διαπραγμάτευσης ως εδαφικής περιοχής επιτρέπει οι αποφάσεις για την περιφερειακή ανάπτυξη να λαμβάνονται από τους υποκείμενους αποκεντρωμένους φορείς ρυθμιστικά, αλλά μεταφέροντας το περιεχόμενο των αναπτυξιακών αποφάσεων τοπικά, δηλαδή με αυτορρύθμιση, ενισχύεται το αίσθημα της τοπικής κοινωνικής υπευθυνότητας.

Η κοινωνική ευθύνη δημιουργεί μεγαλύτερη τοπική εμπιστοσύνη μεταξύ των μελών της τοπικής κοινωνίας, των εδαφικών επιχειρήσεων, των δημόσιων οργανισμών και των τομεακών ομάδων συμφερόντων και καλλιεργεί μια αίσθηση τοπικής υπερηφάνειας. Η υπευθυνότητα, η εμπιστοσύνη και η υπερηφάνεια ενισχύουν το ανταγωνιστικό πλεονέκτημα της τοπικής κοινωνίας και καθιστούν την περιοχή-στόχο αυτόνομη υπό φυσιολογικές συνθήκες και ανθεκτική στις φυσικές καταστροφές, στις κοινωνικές αναταραχές και στις οικονομικές διαταραχές. Η αυτονομία σημαίνει, ότι η περιφέρεια διαπραγμάτευσης μπορεί επίσης να βοηθά και άλλες περιφέρειες ως εδαφικές περιοχές (διπλωματία περιφερειών). Με τη διεύρυνση του όρου, αν επεκταθεί μεταξύ πολλών περιφερειών ως δεσμού γειτόνων, γίνεται σαφές ότι γεννάται ένα δίκτυο παροχής υψηλής αξίας περιφερειακής εμπιστοσύνης με τρόπους που έχουν πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα· δηλαδή, την εδαφική συνοχή του ευρωπαϊκού χώρου. Κάθε ανάλογη περιφερειακή δράση, η οποία προτείνεται από μια περιφέρεια διαπραγμάτευσης ή από μια ομάδα όμοιων περιφερειών, από κάτω προς τα άνω, σχεδιασμένη με πνεύμα ομαδικής εργασίας, προσθέτει αξία στην ευρωπαϊκή συνοχή. Συνεπώς, κάθε βήμα της διαδικασίας διακυβέρνησης είναι μέρος του μεγαλύτερου ευρωπαϊκού στρατηγικού σχεδίου για ολοκληρωμένη ανάπτυξη.

Σε οικονομικό και διαχειριστικό επίπεδο, οι περιφέρειες αποτελούν μονάδες μεταφοράς οικονομικών πόρων για την υλοποίηση των δράσεων της Πολιτικής Συνοχής. Έτσι, αν και ο ρόλος των περιφερειών δεν εξυπηρετεί αναδιανεμητικούς στόχους, είναι επιφορτισμένες με την υλοποίηση διανεμητικών διαδικασιών κατά την απόδοση των χρηματοδοτικών πόρων. Οπότε, έχουν σημαντικούς λόγους, όχι απλώς να εμπλέκονται, αλλά να προΐστανται της διαδικασίας λήψης αποφάσεων για το περιεχόμενο των αναπτυξιακών αρμοδιοτήτων τους.

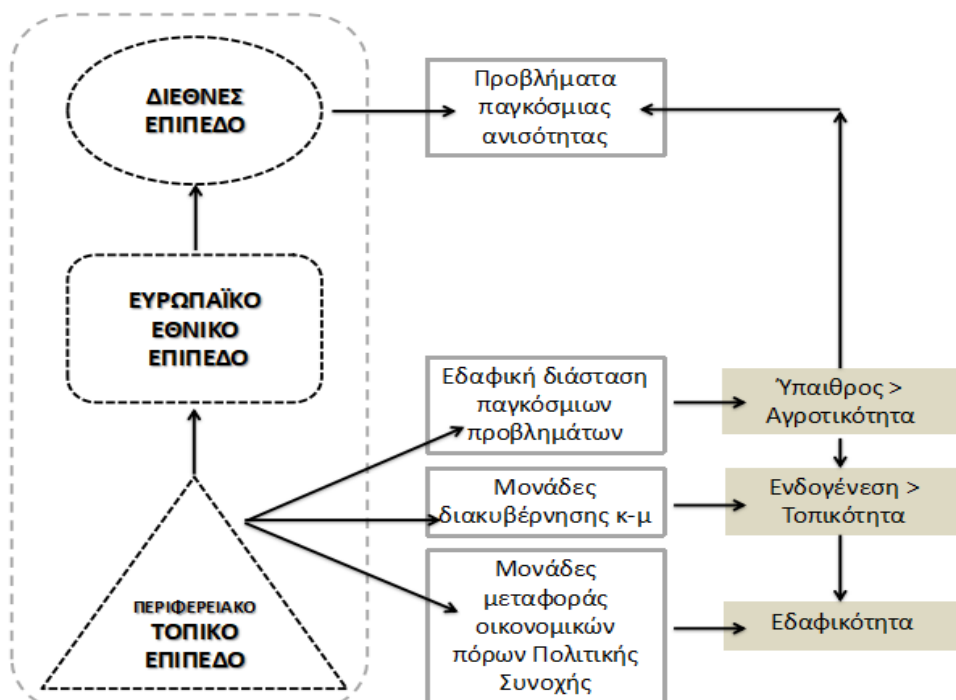
Σε αυτή τη διαδικασία περιφερειακής ανάπτυξης, όπου η περιφέρεια έχει τον έλεγχο, η λειτουργία της αυτορρύθμισης των υποθέσεων είναι κομβική για τη διαμόρφωση του βέλτιστου αποτελέσματος. Αφορά τη ρύθμιση της συμπεριφοράς των τοπικών ληπτών αποφάσεων με βάση τον ενιαίο κώδικα αξιών της περιφέρειας ως συλλογικά κεκτημένου δικαιώματος των δρώντων. Κι αυτό διότι η περιφέρεια ως προέκταση ή σύνολο πολλών τόπων μαζί με κοινά εδαφικά στοιχεία αποτελείται από ένα ενιαίο σύστημα αξιών, δηλαδή από έναν ιδιαίτερο εσωτερικό πολιτιστικό κώδικα

ομοιομορφίας και επικοινωνίας των μελών της, όπου είναι πιο δεκτικό στην υιοθέτηση νέων προτύπων και παρέχει μεγαλύτερη ελαστικότητα πρόσβασης σε νέους κανόνες (όπως το εν λόγω μοντέλο). Η λειτουργία της αυτορρύθμισης της συμπεριφοράς των φορέων αποφάσεων για την κινητοποίηση του ενδογενούς δυναμικού και η εδαφική διακυβέρνηση των δράσεων αποτελούν το συμβατό σύστημα μεταφοράς του περιεχομένου της συνεργασίας σε αποκεντρωμένο επίπεδο.

Μηχανική δομή του υποδείγματος εδαφικής διαπραγμάτευσης

Η μηχανική δομή του υποδείγματος προκρίνει τις τοπικές και περιφερειακές αρχές ως πρωταγωνίστριες δυνάμεις στις διεθνείς συνεργασίες με στόχο την εδαφική ανάπτυξη. Τις τοποθετεί εκεί που διασταυρώνονται τα προβλήματα ανισότητας παγκόσμιου χαρακτήρα με την εδαφική διάσταση των προβλημάτων αυτών. Συγκεκριμένα, λόγω της εισαγωγής της μεταβλητής του εδάφους ως χώρου στην Πολιτική Συνοχής (Εδαφική Συνοχή), αναδύθηκε η έννοια της εδαφικής ενότητας ως σχεδιαστικής υποδιαίρεσης του εθνικού μοντέλου εδαφικής ανάπτυξης που προτείνεται στα κράτη-μέλη. Η εξέλιξη αυτή, εκτός από τη χωρική, την οικονομική, την κοινωνική και τη διοικητική, δίνει μια επιπλέον διάσταση στην έννοια της περιφέρειας, την εδαφική διάσταση (εδαφική περιοχή), καθώς οι μικροί τόποι την είχαν ήδη. Η αναγωγή γίνεται ως εξής: Στην επιστημονική συζήτηση η έννοια της περιφέρειας και η έννοια της αγροτικότητας συχνά θεωρούνται ως οι δύο όψεις του ίδιου νομίσματος. Η έννοια της εδαφικότητας αποτελεί εξέλιξη της έννοιας της τοπικότητας. Αντίστοιχα, η έννοια της τοπικότητας αποτελεί τη βάση της ενδογενούς ανάπτυξης και την εξέλιξη της έννοιας της αγροτικότητας ως βάσης ανάλυσης της ανάπτυξης της υπαίθρου. Οπότε, το νήμα της διαδρομής από το τοπικό πεδίο δράσης έως το διεθνές επίπεδο πολιτικής αναπόφευκτα περνά μέσα από την περιφέρεια, ως σύνολο τόπων ή εδαφικών περιοχών, ως γειτόνων που αποτελούν τμήματα του διεθνούς χώρου.

Ακόμη, η περιφέρεια ως θεσμός ενός κράτους και το έδαφος ως χώρος που εκφράζει τη δυναμικότητά της ως σύνολο εγγενών πόρων έχουν την ίδια αφετηρία. Αμφότερα αποτελούν συλλογικά κεκτημένα δικαιώματα και αγαθά των μελών των περιφερειών ως τοπικά διευρυμένων κοινωνιών, χάρη στους δεσμούς εγγύτητας που αναπτύσσουν διαχρονικά με αυτά οι δρώντες. Η διαπραγμάτευση με τη σειρά της είναι η διαδικασία διαχείρισης των εδαφικών πόρων από τους τοπικούς δρώντες στα όρια της δικαιοδοσίας της περιοχής. Παράλληλα, ως διαδικασία συνεργασίας, η διαπραγμάτευση προσδιορίζει και το ρόλο της περιφέρειας σε σχέση με τους τοπικούς δρώντες.



Σχήμα 3. Διαστάσεις εδαφικής διαπραγμάτευσης.

Συνεπώς, η περιφέρεια ως εδαφική περιοχή ανταποκρίνεται καλύτερα στην αναπτυξιακή τεχνολογία, που προτείνεται από την Πολιτική Συνοχής, αλλά και διεθνώς, από και προς το ευρωπαϊκό επίπεδο, ενώ διαθέτει αυξημένη διαπραγματευτική δύναμη, λόγω του εδαφικού δυναμικού, που συνυπολογίζεται ως μέγεθος εκτίμησης της περιφερειακής ανάπτυξης.

Επίσης, τόσο η περιφέρεια ως θεσμός, όσο και το εδαφικό κεφάλαιο που διαθέτει στην επικράτειά της ως ενδογενές μέγεθος δυναμικότητας προάγουν την τοπικότητα καθώς μάχονται, ως κατεξοχήν αντίθετες έννοιες, το πραγματικό γεγονός της παγκοσμιοποίησης του οικονομικού κεφαλαίου. Η λογική αυτή της οργάνωσης του διεθνούς χώρου, όχι από τις εθνικές κυβερνήσεις με βάση τα εθνικά σύνορα, αλλά από τις διεθνείς επιχειρήσεις με βάση το οικονομικό κέρδος, ενέτεινε τις συγκρουσιακές σχέσεις μεταξύ ατόμων, επιχειρήσεων και περιοχών σε όρους ανταγωνιστικών στρατηγικών νίκης του ενός επί του άλλου για τη διανομή των περιορισμένων πόρων. Η παρέμβαση της περιφέρειας υπό το πρίσμα της ενδογένεσης διαχωρίζει την ανάπτυξη ως ποιοτική μεταβολή του επιπέδου ευημερίας από τη μεγέθυνση ως ποσοτική επέκταση ή χωροταξική συσσώρευση του πλούτου σε όρους παραγόμενου προϊόντος μέσα από την ανάδειξη της τοπικής ταυτότητας της περιοχής. Πρόσθετα, διακρίνεται από ένα ενιαίο σύστημα αξιών. Το ενιαίο σύστημα αξιών λειτουργεί ως κώδικας επικοινωνίας στα όρια δικαιοδοσίας της, ο οποίος αποτελείται από τα τοπικά ήθη και έθιμα, τις παραδόσεις, τους

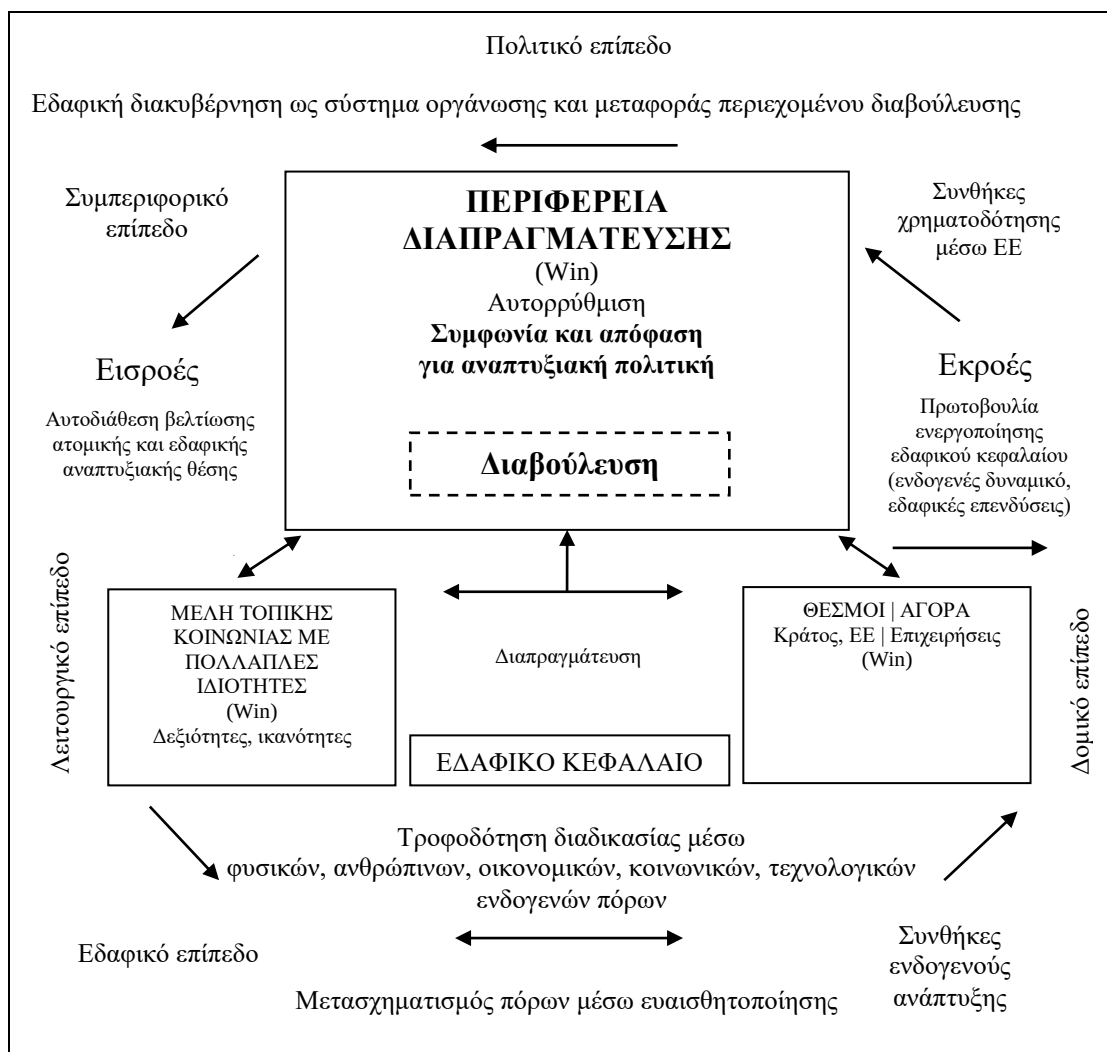
τυπικούς και άτυπους κανόνες συναλλαγής και την τοπική συνεκτική συμπεριφορά των μελών της τοπικής κοινωνίας, παρουσιάζοντας μεγαλύτερη ελαστικότητα και δεκτικότητα στην εισαγωγή νέων προτύπων, όπως το παρόν υπόδειγμα.

Το ενιαίο και συνεκτικό αξιακό σύστημα αποτελεί τη βασική προϋπόθεση κάτω από την οποία η τοπική κοινωνία της περιφέρειας συγκροτεί έναν ομοιογενή σχηματισμό. Μέσω της ομοιογένειας, αυτό συμμετέχει στη διαπραγμάτευση με διττό τρόπο. Αφενός, συμμετέχει μέσω της ενδογενούς παραγωγικής διαδικασίας ως τοπικού συστήματος, το οποίο είναι ένα εδαφικό σύνολο, όπου οι αλληλεπιδράσεις των οικονομικών παραγόντων αναπτύσσονται μέσω της μάθησης, που εξελίσσεται σε όλο και πιο προηγμένες μορφές διαχείρισης των πόρων με τη μορφή καινοτόμας τεχνογνωσίας. Στο επίκεντρο βρίσκονται οι σχέσεις που διαμορφώνουν οι επιχειρήσεις με το τοπικό περιβάλλον, οι οποίες απαιτούν τις κατάλληλες εδαφικές δομές και πολιτικές διαχείρισης, ξεπερνώντας τις δυνατότητες ρύθμισης μιας κρατικής αρχής. Μπορεί να περιγραφεί και ως ακούσια διαπραγμάτευση, η οποία βασίζεται στο γνωστικό υπόστρωμα, που αντιπροσωπεύεται κυρίως από την τοπική αγορά εργασίας και το εδαφικό κεφάλαιο της περιοχής. Αφετέρου, συμμετέχει μέσω της διαδικασίας συναπόφασης με τα υπερκείμενα εθνικά, υπερεθνικά και διμερώς ορισμένα θεσμικά όργανα, η οποία βασίζεται στην τριμερή διαπραγμάτευση (μεταξύ της τοπικής κοινωνίας με τις αποκεντρωμένες κρατικές υπηρεσίες, τα ευρωπαϊκά ταμεία και τους διεθνείς οργανισμούς) ως το κατεξοχήν υπόδειγμα διαβούλευσης, που αξιοποιεί η ΕΕ.

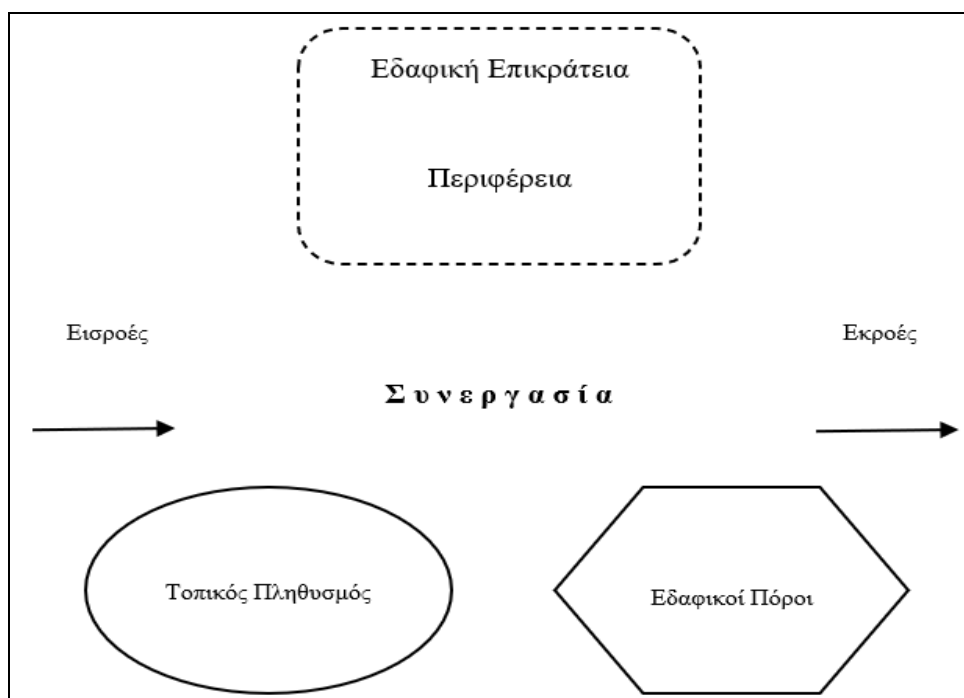
Εκ τούτου, λόγω της ιδιότητας του εδάφους ως χώρου και νευρωνικού δικτύου εξέλιξης των οικονομικών και κοινωνικών δραστηριοτήτων, το τελικό προϊόν της ανάπτυξης κεφαλαιοποιείται χωρο-εδαφικά από τους εξουσιοδοτημένους τοπικούς δρώντες και θεσμούς. Με την αξιοποίηση της διακυβέρνησης και της αυτορρύθμισης ρυθμίζεται η συμπεριφορά των αποκεντρωμένων φορέων αποφάσεων ως προς τη διαχείριση των εδαφικών πόρων ενώ μεταφέρεται και κεφαλαιοποιείται τοπικά το περιεχόμενο των αναπτυξιακών αποφάσεων. Χάρη στη διαπραγμάτευση ως συνδεδετική διαδικασία, η κινητοποίηση πόρων και δρώντων μπορεί να προάγεται σε πολλαπλά επίπεδα σχεδιασμού ταυτόχρονα, όπως το τοπικό, το περιφερειακό, το εθνικό, το υπερεθνικό, το διεθνές, το αγροτικό, το αστικό, το διασυνοριακό, συμβάλλοντας στην ολοκλήρωση των δράσεων ως αποστολής της Πολιτικής Συνοχής. Ως εκ τούτου, η περιφέρεια ως έδαφος καθώς και ως θεσμικό και λειτουργικό σύστημα είναι ο καλύτερα ανταποκρινόμενος και περισσότερο συμβατός οριοθετούμενος χώρος με τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης καθώς και με την εδαφική ανάπτυξη και συνοχή.

Με αναγωγή στην κλίμακα σχεδιασμού της περιφέρειας ως οριοθετούμενης εδαφικής περιοχής τα διαπραγματευόμενα μέρη ή παίκτες ή λήπτες/φορείς αποφάσεων είναι:

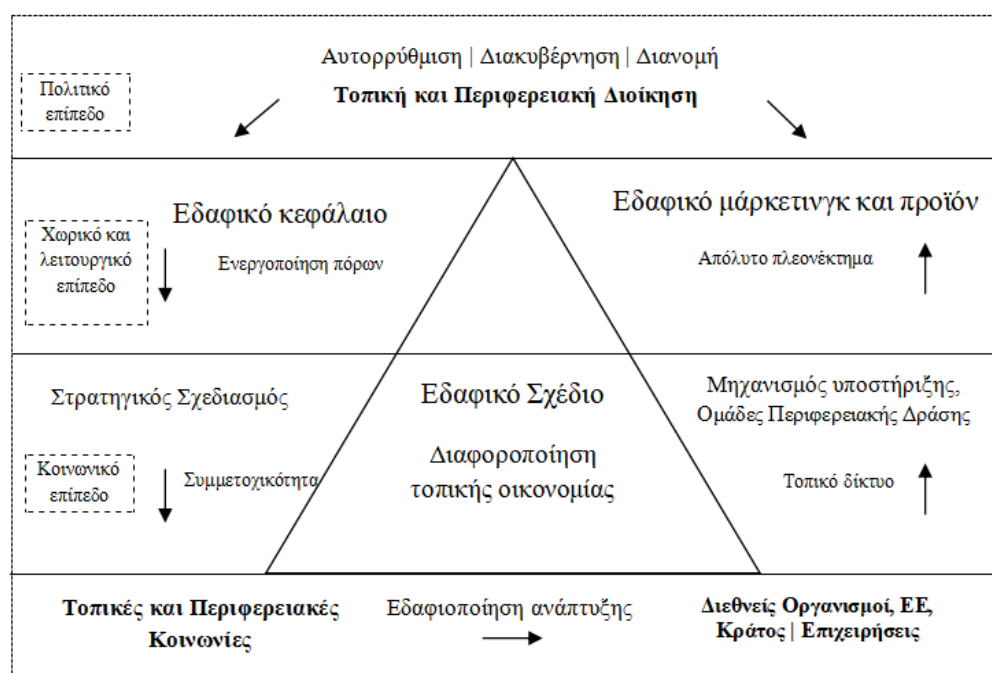
- (1) Τα μέλη της τοπικής κοινωνίας με πολλαπλές ιδιότητες (ακραίος παίκτης)
- (2) Η εδαφική περιοχή → περιφέρεια (ενδιάμεσος και κύριος παίκτης)
- (3) Οι κρατικοί/ευρωπαϊκοί/διεθνείς θεσμοί και οι εδαφικές επιχειρήσεις τους (ακραίος παίκτης).



Σχήμα 4. Η μηχανική δομή του υποδείγματος εδαφικής διαπραγμάτευσης.



Σχήμα 5. Η πληροφοριακή δομή του υποδείγματος εδαφικής διαπραγμάτευσης.



Σχήμα 6. Η αρχιτεκτονική δομή της διαδικασίας εδαφικής διαπραγμάτευσης.

Πρακτικά βήματα για την υλοποίηση του υποδείγματος εδαφικής διαπραγμάτευσης

Για την υλοποίηση του υποδείγματος εδαφικής διαπραγμάτευσης απαιτούνται τέσσερα (4) πρακτικά βήματα⁴⁴:

- 1) Από τη βάση προς την κορυφή στρατηγικός σχεδιασμός και λειτουργία ρύθμισης της διαδικασίας από την περιφέρεια.
- 2) Ενεργοποίηση γνωστικού υποστρώματος. Περιλαμβάνει το ενιαίο τοπικό/περιφερειακό σύστημα αξιών (ευαισθητοποίηση μελών κοινωνιών) και τους εδαφικούς πόρους.
- 3) Οργάνωση μηχανισμού υποστήριξης. Περιλαμβάνει το έμπυχο δυναμικό της περιοχής και την ψηφιακή πλατφόρμα χαρτογράφησης των πόρων.
- 4) Δημιουργία δικτύου εδαφικού προϊόντος. Περιλαμβάνει το κεντρικό θέμα μάρκετινγκ που συσπειρώνει την τοπική κοινωνία στη διεθνή αγορά, το δίκτυο διπλωματίας των δήμων και των περιφερειών, την προώθηση της τεχνολογίας της εδαφικής διαπραγμάτευσης.

1^ο Βήμα. Από τη βάση προς την κορυφή σχεδιασμός

Στο πρώτο βήμα καθιερώνεται η τριμερής διαβούλευση (περιφέρεια, τοπική κοινωνία, επιχειρήσεις) και η προσέγγιση του εκ των κάτω προς τα άνω σχεδιασμού σε τοπικό/περιφερειακό επίπεδο. Αυτό σημαίνει ότι στο σχεδιασμό συμμετέχουν οι τρεις παίκτες ως διαπραγματευόμενοι φορείς και λήπτες των αποφάσεων, από τη βάση των μελών της τοπικής κοινωνίας έως το μέσο των υπηρεσιών και επιχειρήσεων και μέχρι την κορυφή της πυραμίδας με την περιφέρεια, ως επικεφαλής. Οι παίκτες συμμετέχουν με 40–10–50 μερίδια του υπό διανομή αγαθού, που συνθέτουν το 100% του συλλογικού συμφέροντος. Εδώ το υπό διανομή αγαθό είναι το τελικό παραγόμενο προϊόν τοπικής/περιφερειακής ανάπτυξης, που προκύπτει από το περιεχόμενο του εδαφικού σχεδίου και αποδίδεται σε ποιότητα ζωής και οικονομικά οφέλη.

Στη συνέχεια, οι τρεις παίκτες κινούνται σε δύο επίπεδα. (α) Αρχίζουν την προετοιμασία για τη διαγνωστική μελέτη του εδαφικού κεφαλαίου της περιοχής-στόχου, το οποίο βοηθά, ώστε η εδαφική περιοχή να είναι αυτοχρηματοδοτούμενη, ανεξαρτήτως εξωτερικής χρηματοδότησης, και (β) αρχίζουν την προετοιμασία του φακέλου προς ένταξη σε χρηματοδότηση, στο

⁴⁴ Μείξη των τεσσάρων (4) βημάτων της Μεθοδολογίας Τοπικής Ανάπτυξης (win-win-win) με τα οκτώ (8) βήματα της Μεθόδου Τοπικής Ανάπτυξης με Πρωτοβουλία Τοπικών Κοινοτήτων (LEADER/CLLD).

πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ. Την επιστημονική ευθύνη του σχεδίου και του φακέλου έχει ο σχεδιαστής τοπικής/περιφερειακής ανάπτυξης με τις ειδικές γνώσεις του. Δεν μπορεί άλλος εμπλεκόμενος στη διαδικασία να υποκαταστήσει το ρόλο του σχεδιαστή, ο οποίος είναι άρρηκτα συνδεδεμένος με αυτή και το αποτέλεσμα. Επιπλέον, συστήνονται οι Ομάδες Περιφερειακής Δράσης (ΟΠΔ). Από τη διαδικασία δεν εξαιρείται κανείς, καθώς η συμπερίληψη είναι η έννοια-κλειδί της διαπραγμάτευσης και της συνοχής. Συνοπτικά, στην πρώτη φάση προτείνεται ανάληψη πρωτοβουλίας για ένταξη στην Πολιτική Συνοχής και κατάρτιση του εδαφικού στρατηγικού σχεδίου ενός δήμου ή μιας περιφέρειας.

Ακολουθεί η περιφερειακή ρύθμιση ή αυτορρύθμιση της διαδικασίας. Η διοικητική περιοχή (δήμος ή περιφέρεια) και οι δημόσιοι φορείς της έχουν την εκ του νόμου ικανότητα να παρεμβαίνουν στην τοπική οικονομία με τη λειτουργία της παραγωγής, της παροχής και της ρύθμισης στη διανομή των δημόσιων αγαθών. Στο υπόδειγμα η περιφέρεια παρεμβαίνει και με τις τρεις μορφές με έμφαση στη ρύθμιση, καθώς ρυθμίζει τη συμπεριφορά των άλλων δημόσιων και ιδιωτικών φορέων στη διαδικασία. Έτσι, λαμβάνει τη νομιμοποίηση ως περιφέρεια διαπραγμάτευσης ή επιδιαιτησίας. Παράλληλα, οι εμπειρογνώμονες δημόσιας πολιτικής και περιφερειακής ανάπτυξης συστήνουν τον Κανονισμό Εδαφικής Διαπραγμάτευσης ή Επιδιαιτησίας, στον οποίο ορίζονται οι αρμοδιότητες του φορέα και η διανομή αγαθών και αποτελεσμάτων. Η νομιμοποίηση αντλείται από την κείμενη νομοθεσία, με βάση την οποία οι φορείς αυτοδιοίκησης έχουν το φυσικό δικαίωμα στην αποκεντρωμένη διαχείριση των υποθέσεών τους και στη συμπληρωματική άσκηση αρμοδιοτήτων για τη δημιουργία ευκαιριών ανάπτυξης. Την αυτορρύθμιση συνεπικουρούν οι εξής διαδικασίες διοικητικού προγραμματισμού:

- Σύνδεση της διαδικασίας με κάθε άτυπη ή τυπική διοικητική πρακτική, με επιστημονικά εργαλεία, με τις διεθνείς κατευθύνσεις, τα κείμενα πολιτικής της ΕΕ και την εθνική νομοθεσία. Ενδεικτικά αναφέρονται οι καλές πρακτικές, όπως οι στόχοι, ο στρατηγικός σχεδιασμός, η συσχέτιση πόρων-αποτελέσματος, η ολική ποιότητα αγαθών, η διαχειριστική επάρκεια έργων, η ψηφιακή διακυβέρνηση, η διάχυση επικοινωνίας μέσα, από και προς την περιφέρεια (διαφάνεια), οι συμμετοχικές διαδικασίες προϋπολογισμού και απολογισμού, το σύστημα διαχείρισης παραπόνων, τα ερωτηματολόγια αξιολόγησης και ελέγχου.
- Σύνθεση του οργανογράμματος της Διαπραγμάτευσης με ευέλικτο και λειτουργικό σχήμα, κατανοητή δομή και θεματική αξιοποίηση των διοικητικών, των οικονομικών και των εδαφικών υποδομών και των ανωδομών (ποιος κάνει τί και πώς).
- Κατάρτιση Κανονισμού Εδαφικής Διαπραγμάτευσης ή Κώδικα Επιδιαιτησίας.

- Κατάρτιση Κωδίκων Εσωτερικής Δεοντολογίας, Κανονισμών Λειτουργίας, Σχεδίων Φορέων, Σχεδίων Επικοινωνίας, Ημερήσιας Διάταξης Θεμάτων, Χαρτών Συνεκτικής Συμπεριφοράς, Δικαιωμάτων και Υποχρεώσεων Πολιτών ανά διαπραγματευόμενο εταίρο, δηλαδή ένα ενιαίο σχέδιο για τους πολίτες, ένα ενιαίο σχέδιο για τις τοπικές επιχειρήσεις και ένα ενιαίο σχέδιο για τους δημόσιους φορείς σε τοπικό ή περιφερειακό επίπεδο. Όλα αποτελούν μέρη του εδαφικού σχεδίου.

Κατ' αυτόν τον τρόπο, η Περιφέρεια Διαπραγμάτευσης ή Επιδιαιτησίας επιτυγχάνει να συγκροτεί φυσιολογική επιδιαιτητή, επιβλέποντας κάθε επιμέρους ζωτική διαδικασία, να εκτιμά σωστά τη θέση της σε σχέση με το αναπτυξιακό γίνεσθαι, να αποτελεί ικανή εδαφική policy maker και αξιόλογη θεματοθέτρια στη γενική ατζέντα, να παράγει, να παρέχει, να ρυθμίζει, να υλοποιεί, να ελέγχει με σιγουριά τις αναπτυξιακές πολιτικές, να φροντίζει τις αναπτυξιακές υποθέσεις και να διαθέτει προσωπικότητα φορέα εδαφικής συνοχής.

Έπεται η Διαγνωστική Μελέτη Υφιστάμενης Κατάστασης. Ο σχεδιαστής οργανώνει, εκπονεί και υλοποιεί με ακρίβεια τη Διαγνωστική Μελέτη εντός ή εκτός κοινοτικής χρηματοδότησης με τη συνεργασία των τοπικών δρώντων. Οι τοπικοί δρώντες, ως μέλη της περιφέρειας, συμβάλλουν στην ανάλυση καθότι γνωρίζουν καλύτερα τα τοπικά προβλήματα, τα πλεονεκτήματα, τα μειονεκτήματα, τα δυνατά και τα αδύνατα σημεία της περιφέρειας. Ο σχεδιαστής έχει διαμεσολαβητικό ρόλο στη διαδικασία. Συμβάλλει, με τις επιστημονικές γνώσεις του, στην εύρεση του συνδυασμού των εδαφικών πόρων, των δρώντων και των διαδικασιών εκείνων που αποτελούν το περιφερειακό κεφάλαιο με τέτοιο τρόπο, ώστε να επιτύχει την αριστοποίηση ή μεγιστοποίηση της αξιοποίησής τους στο σημείο που δεν τους εξαντλεί, αλλά πολλαπλασιάζει το αποτέλεσμα για τα εμπλεκόμενα μέρη. Ο περιφερειακός σχεδιασμός προϋποθέτει ότι τα μέλη της περιφέρειας και η περιφέρεια, ως αυτοδύναμη εδαφική περιοχή, θα διαχειριστούν τους εδαφικούς πόρους και θα αποφασίσουν μόνοι τους για την ανάπτυξή τους (σύμφωνα με τη θεωρία ενδογενούς ανάπτυξης, τις διεθνείς τάσεις-κατευθύνσεις και τα κείμενα της Πολιτικής Συνοχής). Η Διαγνωστική Μελέτη περιλαμβάνει τη συγκέντρωση, την ταξινόμηση και την καταχώρηση των στοιχείων της υφιστάμενης κατάστασης σε ειδική πλατφόρμα, η οποία αποτελεί το σύστημα πληροφοριών του εδαφικού κεφαλαίου σε περιφερειακή κλίμακα. Η Μελέτη έχει τη μορφή συγκριτικής διαχρονικής ανάλυσης με προοπτική, βασισμένη σε προηγούμενη κατάσταση με πρόβλεψη της μελλοντικής εξέλιξης.

2^ο Βήμα. Ενεργοποίηση γνωστικού υποστρώματος: Ενιαίου τοπικού/περιφερειακού συστήματος αξιών (ευαισθητοποίηση τοπικών δρώντων) και εδαφικών πόρων και παράλληλο

3^ο Βήμα. Οργάνωση μηχανισμού υποστήριξης (έμφυχου δυναμικού και ψηφιακής πλατφόρμας χαρτογράφησης πόρων)

Σε αυτό το σημείο κρίνεται προτιμότερο το 2^ο και το 3^ο βήμα της αρχικής μεθοδολογίας win-win-win (προγόνου του LEADER/CLLD) να συμπυκνωθούν σε ένα, εμμένοντας, ωστόσο, διακριτά. Σε αυτή τη φάση, ενεργοποιείται το γνωστικό υπόστρωμα της περιφέρειας, δηλαδή, οι εδαφικοί πόροι και το ενιαίο σύστημα αξιών της περιοχής. Ως περιφερειακό ενιαίο σύστημα αξιών νοείται ο κώδικας επικοινωνίας στα όρια δικαιοδοσίας της περιφέρειας-στόχου, ο οποίος αποτελείται από τα τοπικά ήθη και έθιμα, τις παραδόσεις, τους τυπικούς και άτυπους κανόνες συναλλαγής και τη συνεκτική συμπεριφορά των μελών της τοπικής κοινωνίας. Γι' αυτό είναι χρησιμότερο που τα εδαφικά όρια συμπίπτουν με τα διοικητικά, χωρίς όμως να είναι δεσμευτικό σε περίπτωση διερεύνησης της προοπτικής του υποδείγματος σε ευρύτερη κλίμακα.

Επιπλέον, σε αυτό το στάδιο χαρτογραφείται και γνωστοποιείται το σύνολο των εδαφικών πόρων της περιοχής-στόχου, αφού προηγουμένως έχουν καταγραφεί στην ειδική πλατφόρμα της Διαγνωστικής Μελέτης από τους δρώντες ως κινητοποιητές των πόρων. Κάθε ρόλος συνδέεται με πόρους και δράσεις που κατευθύνονται από μια ομάδα δράσης με βάση τις υπάρχουσες δεξιότητες και ενημερώνουν το δίκτυο που θα συντονίσει το τελικό εδαφικό προϊόν, που αργότερα θα προωθηθεί στη διεθνή αγορά. Οι εδαφικοί πόροι είναι δυνατό να εκφράζονται σε περιφερειακούς δείκτες επίδοσης.

Επίσης, εδώ συστήνεται η Ομάδα Ψυχολογίας ή Εμφύχωσης, η οποία θα πλασιώσει τις ΟΠΔ με όλες τις διαδικασίες, όπως διαγνωστικά τεστ και ψυχομετρικά εργαλεία, ψυχολογική υποστήριξη και εκπαίδευση που απαιτείται, ώστε να τοποθετηθεί ο σωστός άνθρωπος στη σωστή θέση για τη διαδικασία του σχεδιασμού, αναλύοντας τις ικανότητες, τις δεξιότητες και τις εγγενείς κλίσεις του, στο πλαίσιο του συστήματος αξιών. Επομένως, στο βήμα της διαδικασίας ευαισθητοποίησης των μελών της τοπικής κοινωνίας θα ξεκαθαριστεί ποιος μπορεί να κάνει ένα πράγμα καλύτερα από τους άλλους στην τοπική κοινωνία, διατηρώντας τον ειδικό ρόλο του σε όλη την αναπτυξιακή διαδικασία, ενώ τα υπόλοιπα μέλη θα το αναγνωρίσουν για την πραγματοποίηση του κοινού αναπτυξιακού στόχου.

Συνεπώς, ο μηχανισμός υποστήριξης που προκύπτει μέχρι εδώ, είναι ο εξής: Αρχικά, το έμφυχο δυναμικό, δηλαδή τα μέλη της τοπικής κοινωνίας ως κύριοι παίκτες, φυσικοί κληρονόμοι και διαχειριστές της περιοχής και η περιφέρεια διαπραγμάτευσης ως ηγέτης της διαδικασίας ξεχωριστά από τους

παίκτης, ο σχεδιαστής περιφερειακής ανάπτυξης ως επιστημονικά υπεύθυνος, οι ΟΠΔ και η Ομάδα Ψυχολογίας που τις πλαισιώνει. Στη συνέχεια, είναι η υλικοτεχνική υποδομή, δηλαδή η πλατφόρμα της Διαγνωστικής Μελέτης όπου κατασκευάζεται για να συγκεντρώνονται τα δεδομένα (εδαφικό κεφάλαιο, δεξιότητες του έμψυχου δυναμικού και διαδικασίες υλοποίησης). Κατόπιν τούτου, συνοπτικά στο δεύτερο βήμα πραγματοποιείται:

- Ενεργοποίηση γνωστικού υποστρώματος: Ενιαίου τοπικού/περιφερειακού συστήματος αξιών (ευαισθητοποίηση τοπικών δρώντων) και εδαφικών πόρων. Αυτό περιλαμβάνει τη χαρτογράφηση της εδαφικής δυναμικότητας της περιοχής, δηλαδή των τοπικών αξιών (παράδοση, ήθη-έθιμα, σύστημα οργάνωσης, κώδικας επικοινωνίας) και των δεξιοτήτων και ικανοτήτων των μελών των τοπικών κοινωνιών, προκειμένου να αξιοποιηθούν με όρους έξυπνης εξειδίκευσης του ανθρώπινου δυναμικού.
- Οργάνωση μηχανισμού υποστήριξης για τη Διαγνωστική Μελέτη (έμψυχο δυναμικό και ψηφιακή πλατφόρμα). Αυτή περιλαμβάνει τη σύσταση Ομάδας Ψυχολογίας, τη χρήση ψυχομετρικών εργαλείων για διάγνωση των τοπικών ικανοτήτων και δεξιοτήτων για την αναπτυξιακή διαδικασία, την καταγραφή των πόρων σε ψηφιακή πλατφόρμα και τη σύνδεση των εδαφικών πόρων με ρόλους, δράσεις και τις ΟΠΔ και με το δίκτυο του εδαφικού προϊόντος.

4ο Βήμα. Δημιουργία εδαφικού προϊόντος περιφέρειας

Στο τέταρτο βήμα δημιουργείται το θέμα της παρακίνησης των τοπικών δρώντων, επιλέγοντας το κεντρικό θέμα για το μάρκετινγκ και την προώθηση της δικής τους θέσης στη δύσκολη εξωτερική ανταγωνιστική αγορά. Ως εκ τούτου, το περιφερειακό προϊόν λειτουργεί ως θέμα μείζονος σημασίας και προτεραιότητας (flag theme) και, σε τελική ανάλυση, ως απόλυτο ή ανταγωνιστικό πλεονέκτημα, το οποίο ως κοινό θέμα συσπείρωσης ενώνει τα εμπλεκόμενα μέρη κάτω από τον κοινό σκοπό της στρατηγικής περιφερειακής ανάπτυξης. Ο παρών οδηγός εδαφικής διαπραγμάτευσης αποτελεί εγχειρίδιο χρήσης τόσο σε συνθήκες διεκδίκησης ενωσιακής χρηματοδότησης με υποβολή φακέλου υποψηφιότητας όσο και σε περιπτώσεις ενδογενούς ανάπτυξης με αξιοποίηση του εδαφικού κεφαλαίου. Με δεδομένο το τελευταίο, το προϊόν (εφεξής εδαφικό προϊόν) προτείνεται να είναι η φυσιογνωμική ταυτότητα του κάθε τόπου. Περιλαμβάνει όλα τα στοιχεία του εδαφικού κεφαλαίου, τους παραδοσιακούς και νέους άυλους πόρους, δηλαδή όλους τους φυσικούς, οικονομικούς, υλικούς-δομικούς, θεσμικούς, ανθρώπινους, κοινωνικούς, σχεσιακούς, πολιτισμικούς πόρους που υπάρχουν είτε σε ενεργή είτε υπό λανθάνουσα μορφή στην επικράτεια του εδάφους ως χώρου. Οπότε, η οριζόντια και πολυτομεακή αξιοποίηση των στοιχείων σε περιφερειακή κλίμακα ενεργοποιεί όλες τις οικονομικές –

εμπορικές και θεσμικές λειτουργίες, που απαιτούνται για την αύξηση του βιοτικού επιπέδου των μελών της τοπικής κοινωνίας και τη δημιουργία εισοδήματος στα όρια της περιοχής. Η ταυτόχρονη αξιοποίηση του συνόλου των πόρων με βάση τις τοπικές δεξιότητες λειτουργεί πολλαπλασιαστικά, δηλαδή η μια λειτουργία ενεργοποιεί και δημιουργεί ώθηση σε άλλες συνδεδεμένες με αυτή λειτουργίες, σύμφωνα με τη θεωρία ενδογενούς ανάπτυξης. Κάθε ιδιαίτερος πόρος του εδαφικού κεφαλαίου μπορεί να συνδέεται με μια εποχή του έτους ή με όλες τις εποχές. Έτσι, μία επιχείρηση μπορεί να τροφοδοτεί τη λειτουργία μιας άλλης συνδεδεμένης με το δίκτυο.

Ο μηχανισμός υποστήριξης του εδαφικού προϊόντος της περιφέρειας διαπραγμάτευσης ή επιδιαιτησίας λειτουργεί ως πλατφόρμα καταχώρησης των δεδομένων και των διαδικασιών με τη μορφή ενός ετήσιου ημερολογίου. Με βάση τη στρατηγική ανάπτυξης που θα τεθεί, το έτος διαχωρίζεται στις τέσσερις εποχές του χρόνου. Κάθε εποχή και - εξειδικευμένα - κάθε μήνας περιλαμβάνει μια ειδική διαδικασία, που προκύπτει και συνδέεται με τα στοχευμένα στοιχεία του εδαφικού κεφαλαίου. Για παράδειγμα, τα είδη του τουρισμού της περιοχής είναι πιο αποτελεσματικό να κατανέμονται ως μαζικός, εναλλακτικός και θεματικός τουρισμός όλο το χρόνο, προάγοντας τα στοιχεία της περιφέρειας που προσφέρονται την κάθε εποχή (φυσικό περιβάλλον, τοπική συγκομιδή ή γαστρονομία, πολιτιστικές δράσεις). Ακόμη, οι αναπλάσεις μπορούν να υποστηρίξουν το εγχείρημα με ανάλογη διαμόρφωση του τοπίου και του προσφερόμενου κτιριακού αποθέματος. Το ημερολόγιο λαμβάνει τη μορφή νευρωνικού δικτύου, συστάδων επιχειρήσεων και ψηφιακού. Κάθε τοπική επιχείρηση συνδέεται στο δίκτυο και συντονίζει τη δραστηριότητά της με τη λειτουργία του δικτύου.

Επίσης, λειτουργεί, προάγοντας ένα στοιχείο του εδαφικού κεφαλαίου, από προϊόν μέχρι υπηρεσία, αξιοποιούμενο με βάση τις προσφερόμενες δεξιότητες των ανθρώπων. Ο παραγωγικός εξοπλισμός και το επίπεδο διαφοροποίησης της παραγωγής των επιχειρήσεων ευνοεί τόσο την κινητοποίηση των διαθέσιμων εδαφικών πόρων όσο και την κατανομή της εργασίας με βάση την ανθρωπογεωγραφία της περιοχής υπό το αίσθημα της αλληλεγγύης και των κοινών ιδεών, που αναπτύσσονται μεταξύ των ομάδων των μικρών και μεσαίων τοπικών επιχειρήσεων. Οι παραδόσεις, τα ήθη, τα έθιμα και η σύγκλιση των ιδεών που αποτελούν τον κώδικα επικοινωνίας της τοπικής κοινωνίας διαμορφώνουν, εκτός από το εμπορικό, και το αξιακό σύστημα των πολιτικών αποφάσεων. Δηλαδή, καθετί που λαμβάνει χώρα εντός του ημερολογίου-δικτύου είναι εναρμονισμένο με το περιβάλλον της περιφέρειας και οτιδήποτε συμβαίνει εντός του. Κανένας πόρος δεν μένει αναξιοποίητος.

Στάδια Διαπραγμάτευσης Λήπτης Απόφασης & Μεριδία στη Διαπραγμάτευση	(1) Από τη βάση προς την κορυφή σχεδιασμός	(2) Ενεργοποίηση γνωστικού υποστρώματος: Ενιαίου τοπικού/περιφερειακού συστήματος αξιών (ευαισθητοποίηση τοπικών δρώντων) πόρων (3) Οργάνωση μηχανισμού υποστήριξης (έμφυτου δυναμικού και ψηφιακής πλατφόρμας χαρτογράφησης πόρων – διαδικασιών)		(4) Δημιουργία δικτύου εδαφικού προϊόντος
Περιφέρεια Διαπραγμάτευσης ή Επιδιωτησίας (50%)	- Περιφερειακή ρύθμιση διαδικασίας - Τριμερής διαβούλευση (περιφέρεια – κοινωνία – επιχειρήσεις)	Χαρτογράφηση εδαφικής δυναμικότητας: τοπικών αξιών (παράδοση, ήθη – έθιμα, σύστημα οργάνωσης, κώδικας επικοινωνίας), πόρων, (2)	Σύσταση Ομάδας Ψυχολογίας ή Εμφύχωσης, χρήση ψυχομετρικών εργαλείων για διάγνωση δεξιοτήτων	- Καθορισμός κεντρικού θέματος μάρκετινγκ (flag theme) - Κατανομή δράσεων στο έτος (ετήσιο ημερολόγιο / νευρωνικό δίκτυο)
Μέλη Τοπικής Κοινωνίας (40%)	- Κατάρτιση Κανονισμού Εδαφικής Διαπραγμάτευσης - Διαγνωστική μελέτη - Σύσταση ΟΠΔ - Προετοιμασία φακέλου ένταξης σε χρηματοδότηση με τον σχεδιασμό περιφερειακής ανάπτυξης	Δεξιότητες, ικανοτήτων (2)	- Καταγραφή πόρων στην πλατφόρμα - Σύνδεση ρόλων με πόρους, δράσεις και ΟΠΔ (3)	- Διασύνδεση τοπικών επιχειρήσεων, ανθρώπινου δυναμικού, πόρων - Δημιουργία εδαφικού προϊόντος
Θεσμοί (Διεθνείς Οργανισμοί, ΕΕ, Κράτος) Αγορά (Επιχειρήσεις) (10%)	Υλικοτεχνική υποδομή	Έξυπνη εξειδίκευση ανθρώπινου δυναμικού (2)		- Σύσταση δικτύου διπλωματίας δήμων και περιφερειών - Προώθηση ενδογενούς ανάπτυξης και τεχνολογίας μοντέλου

Σχήμα 7. Στάδια εδαφικής διαπραγμάτευσης και μερίδια διαπραγματευόμενων (επί τοις %).

Το εργατικό δυναμικό (ενεργό και λανθάνον) απασχολείται με βάση την έξυπνη εξειδίκευση και τις κλαδικές ανάγκες. Οι επιχειρήσεις κεφαλαιοποιούν το πλεόνασμα χωρο-εδαφικά, εντός της περιοχής και κυκλικά μέσα στο οικονομικό έτος. Οι δε κρατικοί φορείς λειτουργούν ρυθμιστικά, έχοντας, ωστόσο, εντάξει και τη στρατηγική στην φροντίδα των αναπτυξιακών υποθέσεων (συνδυασμός ρύθμισης και στρατηγικής ως ο επιθυμητός). Με αυτόν τον τρόπο, η περιφέρεια διαπραγμάτευσης ή επιδιωκτησίας αποφασίζει μόνη της για την ανάπτυξή της. Έτσι, πραγματώνεται τόσο η θεωρία της ενδογενούς ανάπτυξης, από την οποία αντλεί την ουσία της το υπόδειγμα, όσο και η Πολιτική Συνοχής της ΕΕ ως η πολιτική υπόσταση της θεωρίας.

Συμπεράσματα

Στην κοινωνική συζήτηση και την πολιτική πρακτική αναγνωρίζεται μια στενή σχέση ανάμεσα στην αναπτυξιακή δυναμικότητα μιας περιφέρειας και στη διαπραγματευτική ισχύ της περιφέρειας αυτής. Άρα, η εδαφική διάσταση των διεθνών συνεργασιών των τοπικών και περιφερειακών αρχών αποδεικνύεται κρίσιμη για τη διπλωματία των περιοχών με σκοπό την ανάπτυξη. Η περιφέρεια βρίσκεται εκεί που διασταυρώνονται τα προβλήματα

ανισότητας παγκόσμιου χαρακτήρα με την τοπική και περιφερειακή διάσταση των προβλημάτων αυτών. Η εδαφική διάσταση έγκειται στα διοικητικά όρια των δήμων και των περιφερειών. Ως εδαφικά συστήματα κοινωνικών και οικονομικών δραστηριοτήτων, οι δήμοι και οι περιφέρειες διαθέτουν δυναμική, η οποία μπορεί να ενεργοποιηθεί και να αξιοποιηθεί μέσω της διαδικασίας διαπραγμάτευσης, προκειμένου να ενισχύσει τα μερίδια απολαβών τους στο τραπέζι των συζητήσεων όλων με όλους, τόσο διεθνώς όσο και τοπικά. Η μεθοδολογία παρουσιάζει την εδαφική αναπαράσταση της περιφέρειας, αναδεικνύοντας μια νέα κλίμακα σχεδιασμού, την εδαφική κλίμακα. Λειτουργεί ως μηχανισμός προγραμματισμού, συντονισμού και εξισορρόπησης μεταξύ των επιπέδων λήψης αποφάσεων, ενισχύοντας τη διαχειριστική ικανότητα των τοπικών δρώντων και τη συμβατότητα των πολιτικών με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του εδάφους της ως χώρου των δραστηριοτήτων. Κλειδί για το κλείσιμο μιας συμφωνίας προς όφελος του δήμου και της περιφέρειας είναι η ενίσχυση της διαπραγματευτικής τους δύναμης. Για να επιτευχθεί αυτό, ο δήμος και η περιφέρεια είναι αναγκαίο να αυξήσουν τα μερίδιά τους στη διαπραγμάτευση, την οποία επιδιαιτητεύουν. Η αύξηση μπορεί να προέλθει από τέσσερις (4) πηγές:

- το εδαφικό κεφάλαιο,
- το έμπυχο δυναμικό,
- τη διαδικασία της διαπραγμάτευσης καθεαυτή ως μεθοδολογία διαβούλευσης και συναπόφασης και στρατηγική επίτευξης συμφωνιών,
- την εδαφική διακυβέρνηση ως σύστημα αυτορρύθμισης της διαδικασίας, μεταφοράς και διατήρησης των ωφελειών των συμφωνιών εντός της εδαφικής περιοχής.

Ο συνδυασμός αυτών των πηγών δύναμης δημιουργεί ένα πλαίσιο χωρικής οργάνωσης, στο οποίο οι τοπικές κοινωνίες, οι αιρετές ηγεσίες, οι διορισμένες διοικήσεις και οι επαγγελματίες της ανάπτυξης καλούνται να λειτουργήσουν ως συντονιστές και διαμεσολαβητές μεταξύ φυσικού χώρου, κοινωνικών δομών και θεσμικών μηχανισμών. Η μεθοδολογία υλοποιείται μέσα από τέσσερα (4) βήματα:

- Από τη βάση προς την κορυφή στρατηγικός σχεδιασμός και αυτορρύθμιση της διαδικασίας.
- Ενεργοποίηση γνωστικού υποστρώματος περιοχής: Ενιαίο τοπικό/περιφερειακό σύστημα αξιών (ευαισθητοποίηση τοπικών δρώντων), εντοπισμός και κατασκευή εδαφικών πόρων, σύνδεση με διαδικασίες και δράσεις.
- Οργάνωση μηχανισμού υποστήριξης: Κινητοποίηση έμπυχου δυναμικού περιοχής (σχεδιαστής, τοπικοί διαχειριστές, Ομάδα Εμπύχωσης, ΟΠΔ) και σύσταση ψηφιακής πλατφόρμας χαρτογράφησης ρόλων, δρώντων, πόρων και δράσεων.

- Δημιουργία δικτύου εδαφικού προϊόντος: Συσπείρωση του δήμου ή της περιφέρειας πίσω από το κεντρικό θέμα μάρκετινγκ που αντιπροσωπεύει την ταυτότητά τους, σύσταση δικτύου διπλωματίας για την προώθηση του προϊόντος τους στη διεθνή αγορά, διάδοση της τεχνογνωσίας, τεχνολογίας και τεχνοτροπίας της εδαφικής διαπραγμάτευσης και σε άλλες περιφέρειες.

Με τεχνικούς όρους, η εδαφική διαπραγμάτευση μπορεί να ενσωματωθεί στα στάδια του στρατηγικού σχεδιασμού, της χωρικής ανάλυσης και της αξιολόγησης επιπτώσεων, προσφέροντας μετρήσιμα εργαλεία για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων και την αξιοποίηση των τοπικών πόρων. Η μεθοδολογία παρουσιάζει βήμα προς βήμα την κατασκευή ενός εναλλακτικού υποδείγματος ισορροπίας των δρώντων με τους πόρους, τις δράσεις και τις συμβατές πολιτικές. Η συμβολή της έγκειται στα εξής: αφενός, στην διευκόλυνση της τριμερούς συνεργασίας ή τριαδικής διαβούλευσης ή διαδικασίας συναπόφασης μεταξύ περιοχών (δήμων και περιφερειών ως εδαφικών περιοχών), τοπικών κοινωνιών και ευρωπαϊκών ή διεθνών οργάνων· αφετέρου, στην επίτευξη αποτελεσματικών διαπραγματευτικών συμφωνιών μεταξύ τους που ευνοούν την ενδογένεση πόρων εντός των ορίων δικαιοδοσίας τους με σκοπό την ανάπτυξή τους.

Η διάδοση αυτής της τεχνογνωσίας, τεχνολογίας και τεχνοτροπίας μεταξύ πολλών περιοχών ως δεσμού γειτόνων, αλλά και ως διεθνών παικτών, βοηθά τις δημοτικές και περιφερειακές αρχές να διαμορφώνουν συμφωνίες win-win-win με βάση τις αξίες του συμμετοχικού σχεδιασμού και της διανεμητικής δικαιοσύνης του χώρου. Με τη μετατόπιση του κέντρου βάρους από την κρατική παρέμβαση στην αποκεντρωμένη πολιτική ρύθμιση και στην τεχνική διαχείριση πίσω από την αποκέντρωση, ο δήμος και η περιφέρεια μετατρέπονται σε κόμβους συνεργασίας και διπλωματικών συνεργιών.

Τέλος, η εδαφική διαπραγμάτευση συνιστά ένα νέο επιχειρησιακό εργαλείο χωρικού και αναπτυξιακού σχεδιασμού για τους τοπικούς διαχειριστές, τους περιφερειολόγους, τους γραφειοκράτες και τους αιρετούς, που επαναπροσδιορίζει την έννοια της ισορροπίας πολλών περιφερειών μαζί ως δεσμού γειτόνων στο διεθνή χώρο και ενδυναμώνει την ικανότητα των τοπικών αρχών να παράγουν, να διαπραγματεύονται και να διαχέουν ανάπτυξη στο εθνικό και στο ευρωπαϊκό επίπεδο.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΓΙΑ ΤΙΣ ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ ΤΩΝ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ

N.3345/2005 (ΦΕΚ 138Α΄) ‘Οικονομικά θέματα Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων και ρύθμιση διοικητικών θεμάτων’, αναφορικά με διυπουργική Επιτροπή (άρθρο 4).

N. 3463/2006 (ΦΕΚ 114Α΄) ‘Κύρωση Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων’, αναφορικά με Διεθνείς Συνεργασίες, Αδελφοποιήσεις Δήμων (άρθρα 219-220).

N.3613/2007 (ΦΕΚ 263 Α΄) ‘Ρυθμίσεις θεμάτων Ανεξάρτητων Αρχών, Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και λοιπών ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών’, αναφορικά με ΕΟΕΣ (άρθρο 22).

N.3731/2008 (ΦΕΚ 263Α΄) ‘Αναδιοργάνωση της δημοτικής αστυνομίας και ρυθμίσεις λοιπών θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών’, αναφορικά με αθλητικές εκδηλώσεις Δήμων (άρθρο 20 παρ.15).

N. 3852/2010 (ΦΕΚ 87Α΄) ‘Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης’, αναφορικά με Συμμετοχή Δήμων σε Ευρωπαϊκά Προγράμματα, Δίκτυα Δήμων και Περιφερειών, Δίκτυα Περιφερειών, Διεθνείς Συνεργασίες Περιφερειών (άρθρα 96, 101, 202 και 203).

N. 4483/2017 (ΦΕΚ 107Α΄) ‘Ρυθμίσεις για τον εκσυγχρονισμό του θεσμικού πλαισίου οργάνωσης και λειτουργίας των Δημοτικών Επιχειρήσεων Ύδρευσης Αποχέτευσης (Δ.Ε.Υ.Α.). Ρυθμίσεις σχετικές με την οργάνωση, τη λειτουργία, τα οικονομικά και το προσωπικό των ΟΤΑ, Ευρωπαϊκοί Όμιλοι Εδαφικής Συνεργασίας, Μητρώο Πολιτών και άλλες διατάξεις’, αναφορικά με ΕΟΕΣ (άρθρα 108-114).

N.4674/2020 (ΦΕΚ 53 Α΄) ‘Στρατηγική αναπτυξιακή προοπτική των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ρύθμιση ζητημάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Εσωτερικών και άλλες διατάξεις’, αναφορικά με νομική προσωπικότητα ΕΟΕΣ (άρθρο 8) και (για Δήμους) προαγωγή συνεργασίας και αλληλεγγύης και μνημόνια συνεργασίας για θέματα συναντίληψης, καθώς και συμμετοχή σε δράσεις διεθνούς αλληλεγγύης, ιδίως, σε περιπτώσεις φυσικών καταστροφών, με την παροχή αγαθών ή υπηρεσιών προς τις πληγείσες περιοχές & αναλογική εφαρμογή αυτών για Περιφέρειες (άρθρο 93).

N.4829/2021 (ΦΕΚ 166 Α΄) ‘Ενίσχυση διαφάνειας και λογοδοσίας σε θεσμικούς φορείς της Πολιτείας, αποκατάσταση της ακεραιότητας του Ενιαίου

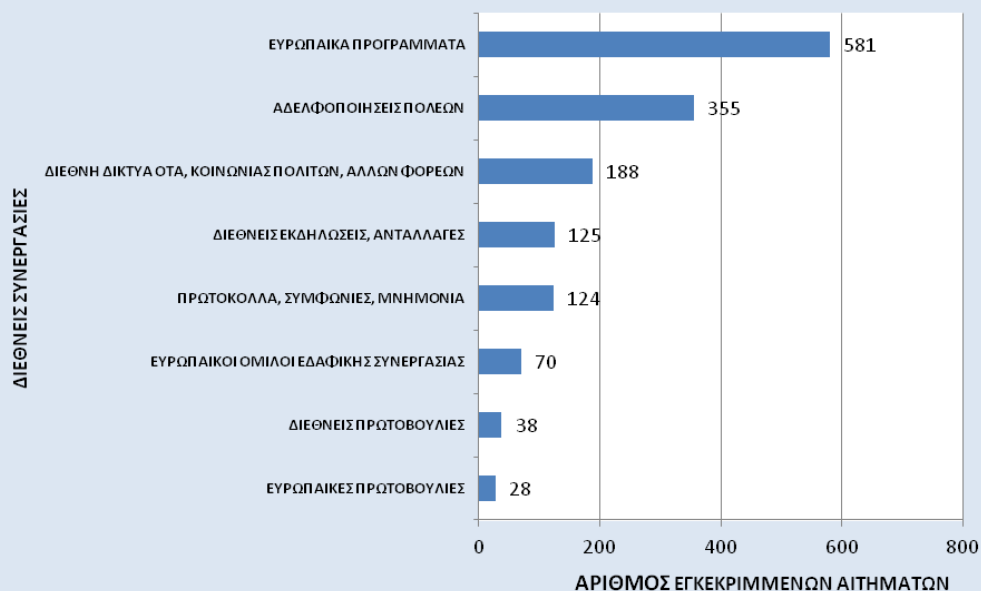
Συστήματος Κινητικότητας και λοιπές διατάξεις', αναφορικά με προσωπικό ΕΟΕΣ (άρθρο 20).

N.4830/2021 (ΦΕΚ 169 Α') 'Νέο πλαίσιο για την ευζωία των ζώων συντροφιάς - Πρόγραμμα «ΑΡΓΟΣ» και λοιπές διατάξεις', αναφορικά με νομική προσωπικότητα ΕΟΕΣ (άρθρο 48).

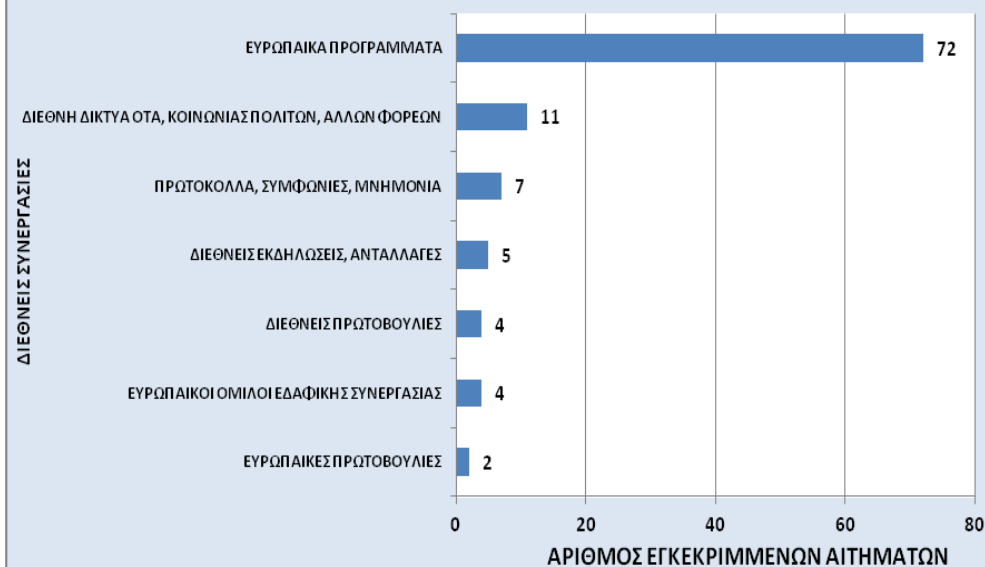
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II

ΔΙΕΘΝΕΙΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΕΣ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΔΗΜΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ, 2006-2025

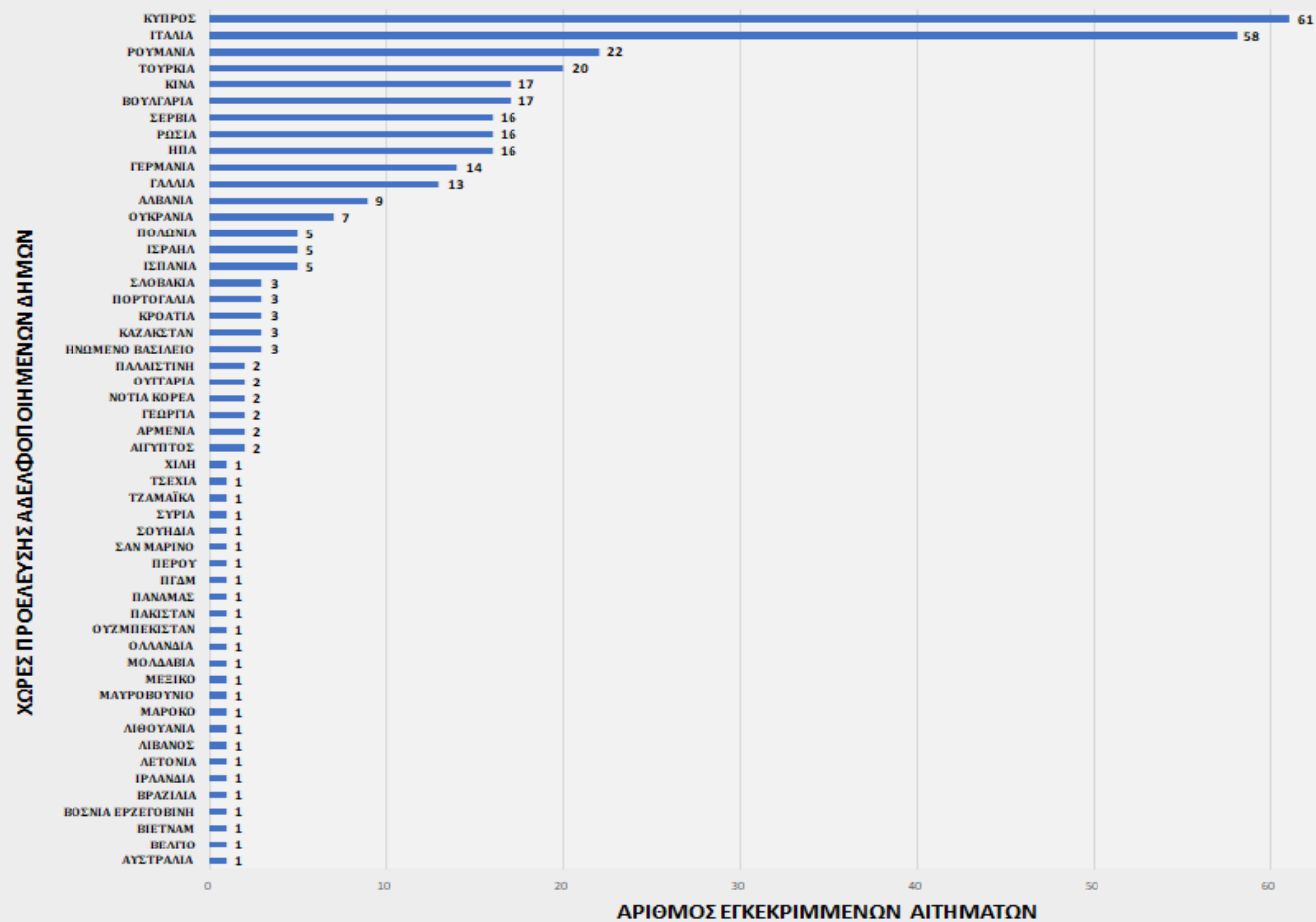
Οι Διεθνείς Συνεργασίες των Δήμων, 2006-2025



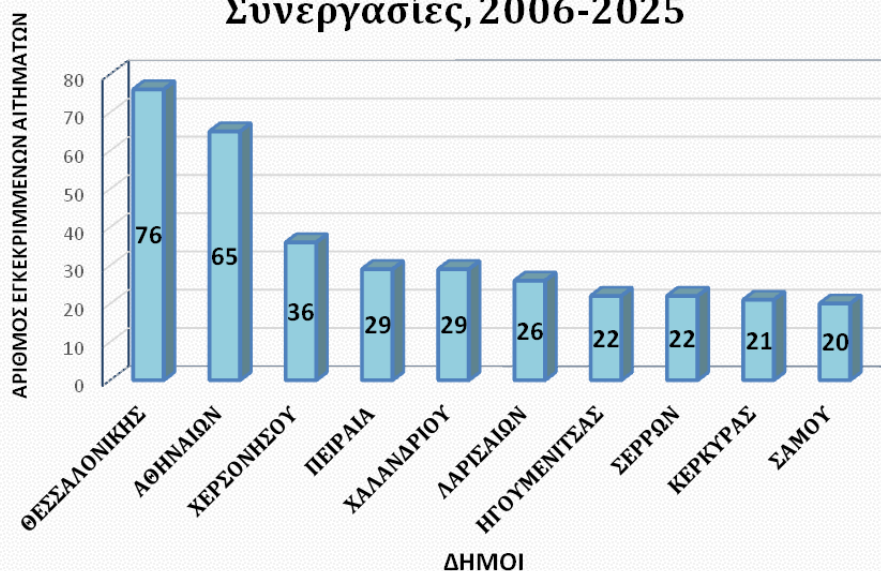
Οι Διεθνείς Συνεργασίες των Περιφερειών, 2011-2025



ΓΕΩΓΡΑΦΙΚΗ ΠΡΟΕΛΕΥΣΗ ΑΔΕΛΦΟΠΟΙΗΣΕΩΝ ΕΛΛΗΝΙΚΩΝ ΔΗΜΩΝ, 2006-2025



Οι Κορυφαίοι Δήμοι στις Διεθνείς Συνεργασίες, 2006-2025



Οι Κορυφαίες Περιφέρειες στις Διεθνείς Συνεργασίες, 2011-2025

