

Κεφάλαιο 3

Από την κυβέρνηση στη διακυβέρνηση – Η διοίκηση του κράτους, η χάραξη πολιτικής και η εφαρμογή του συντάγματος

Εκχώρηση εξουσίας προς τα κάτω
– Αποκέντρωση

«Περισσότερος έλεγχος πάνω σε λιγότερα» – Αναμόρφωση της κεντρικής κυβέρνησης

Χάραξη πολιτικής – Τομείς και ύφος

Η ραγδαία ανάπτυξη της τρίτης εξουσίας – Η «εκδικαστικοποίηση» της πολιτικής

Στο Κεφάλαιο 2 εξετάσαμε τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η υποτιθέμενη εδαφική ακεραιότητα και η «αδιαπερατότητα» του παραδοσιακού ευρωπαϊκού εθνικού κράτους. Ανακαλύψαμε ότι αυτό δέχεται πιέσεις και από μέσα και από έξω. Δεν έχουν όλες οι χώρες φαινόμενα μειονοτικού εθνικισμού, αλλά όλες έχουν εκχωρήσει σημαντικές εξουσίες στην ΕΕ, ιδιαίτερα μάλιστα στον οικονομικό και νομικό τομέα. Όμως, εκείνοι που ανησυχούν για αυτές τις εξελίξεις μπορούν ίσως να αντλήσουν κάποια παρηγοριά από το γεγονός ότι, ανεξάρτητα από αυτές τις εκχωρήσεις, κάθε χώρα διατηρεί ακόμη το δικό της μοναδικό σύνταγμα. Αυτό το τυπικό νομικό πλαίσιο καθορίζει τους κανόνες του παιχνιδιού για τους πολιτικούς, τους πολίτες και τους θεσμούς με τους οποίους κυβερνούν και κυβερνούνται. Πέρα από τον καθορισμό των δικαιωμάτων (και μερικές φορές των υποχρεώσεων) του πολίτη, το θεμελιώδες χαρακτηριστικό των περισσότερων συνταγμάτων είναι ο λεγόμενος «διαχωρισμός των εξουσιών», σε νομοθετική, εκτελεστική και δικαστική εξουσία (βλέπε Πλαίσιο 3.1).

Στο παρόν κεφάλαιο εστιάζουμε κυρίως στη γραφειοκρατική πλευρά και τη χάραξη πολιτικής από τη «δεύτερη εξουσία», την εκτελεστική. Αυτό είναι το όργανο που παραδοσιακά «διοικεί τη χώρα» ή «κυβερνά», αν και υπό την υποτιθέμενη καθοδήγηση των δημοκρατικά εκλεγμένων πολιτικών που σχηματίζουν την εκάστοτε κυβέρνηση και οι οποίοι πρέπει επίσης να υπόκεινται θεωρητικά στην άγρυπνη παρακολούθηση του κοινοβουλίου (βλέπε Κεφάλαιο 4). Όμως, σε αυτό το Κεφάλαιο εξετάζουμε επίσης την αυξανόμενη σπουδαιότητα της τρίτης εξουσίας, του δικαστικού σώματος και των δικαστηρίων. Υπάρχουν δύο κύρια θέματα. Το πρώτο είναι ότι, για άλλη μια φορά, βλέπουμε μερικά κοινά

ΠΛΑΙΣΙΟ 3.1**Διαχωρισμός εξουσιών**

Ο πολιτικός φιλόσοφος Charles de Secondat, Βαρόνος της Μπρεντ και του Μοντεσκιέ (1698-1755), γνωστός σε μας απλώς ως Μοντεσκιέ, εξέδωσε το βιβλίο του *Το Πνεύμα των Νόμων* το 1748. Σε αυτό, διατύπωσε το φημισμένο επιχείρημα ότι το σύστημα «ελέγχων και εξισορροπήσεων» που απαιτείται για να διασφαλιστεί μια χώρα κατά της τυραννίας μπορεί να λειτουργήσει καλύτερα με το «διαχωρισμό των εξουσιών» ανάμεσα σε «τρεις κλάδους της κυβέρνησης». Αυτοί είναι ο νομοθετικός, που ψηφίζει νόμους και θεσπίζει τη φορολογία, ο εκτελεστικός, που εφαρμόζει αυτούς τους νόμους και παίρνει αποφάσεις όπου χρειάζεται, και μια δικαστική εξουσία, που διεκπεραιώνει τις διενέξεις. Ο Μοντεσκιέ πίστευε ότι αυτός ο διαχωρισμός των εξουσιών εκφράζεται καλύτερα στην Αγγλία. Από τότε έχει εδραιωθεί καλύτερα στις ΗΠΑ – αν και με μια εκτελεστική εξουσία μάλλον πιο ενεργή από όσο μπορεί να την είχε οραματιστεί ο Μοντεσκιέ. Το ίδιο σύστημα συντελεί στη διαμόρφωση της πολιτικής στην ηπειρωτική Ευρώπη και αποτελεί σημαντικό μέρος ενός ιδανικού που αναδύθηκε στη γερμανική συνταγματική θεωρία αλλά εξαπλώθηκε σε όλη την ευρωπαϊκή ήπειρο: το *Rechtsstaat*, ένα κράτος του οποίου οι ενέργειες πρέπει να συμμορφώνονται με νόμους που εκφράζουν θεμελιώδη δικαιώματα.

στοιχεία, αλλά και την επίμονη παρουσία εθνικών διαφορών.

Το δεύτερο κύριο θέμα είναι ότι η διακυβέρνηση στις χώρες της Ευρώπης δεν είναι τόσο εύκολη (ή τόσο εύκολη στην περιγραφή της) όσο παλαιότερα – αν ήταν εύκολη ποτέ. Το φάσμα αλλά ακόμα και το μέγεθος της εκτελεστικής εξουσίας, όπως και του εθνικού κράτους, αμφισβητείται από παντού. Η δύναμή της, ακόμα και εκεί όπου γίνεται δεκτή, είναι πιο συγκεχυμένη και διάσπαρτη. Φαίνεται ότι αυτό που παλαιότερα ονομάζαμε απλώς κυβέρνηση δίνει τη θέση του σε αυτό που τώρα ονομάζεται *διακυβέρνηση* (βλέπε Peters και Pierre, 2000). Ο πρώτος όρος δημιουργεί μια εικόνα θεσμών που διοικούνται από το κράτος ή για λογαριασμό του κράτους, και παρέχουν κατά περισσότερο ή λιγότερο «κατιόντα» (top-down) τρόπο τα δημόσια αγαθά τα οποία θεωρούνται ότι χρειάζονται οι πολίτες (και οι ομάδες τις οποίες εξετάζουμε στο Κεφάλαιο 8). Ο δεύτερος υποδηλώνει μια πιο πολύπλοκη διαδικασία με την οποία εκτελεστικοί θεσμοί – δημόσιοι και ιδιωτικοί, κεντρικοί και τοπικοί – συνδυάζονται περισσότερο ή λιγότερο ομαλά για να αντιμετωπίσουν τις ανάγκες ατόμων και συμφερόντων που τείνουν να εκφράζονται με όλο και μεγαλύτερη απαιτητικότητα. Με λίγα λόγια, «η κατιούσα χρήση της εξουσίας που χαρακτηρίζει την κυβέρνηση έχει δώσει τη θέση της στην πειθώ, στην παροχή κινήτρων και σε άλλες μορφές κινητοποίησης που χαρακτηρίζουν τα δίκτυα» (Page και Wright, 2006: 4). Αυτή η εξέλιξη, σε συνδυασμό με την αυξανόμενη επιρροή της ΕΕ, έχει κάνει τους πολιτικούς επιστήμονες να μιλούν για την εξαπλώση σε όλη την Ευρώπη της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης την οποία ορίσαμε στην Εισαγωγή – δηλαδή, τη διασπορά δύναμης, τον

πολλαπλασιασμό των πηγών εξουσίας και αρμοδιότητας για τη χάραξη πολιτικής, και ένα μείγμα συνεργασίας και αντιπαλότητας ανάμεσα σε επίπεδα της κυβέρνησης που προηγουμένως θα θεωρούνταν ξεχωριστά και ιεραρχικώς διατεταγμένα.

Στο παρόν κεφάλαιο, αρχίζουμε εξετάζοντας πώς και γιατί η εξουσία πέρασε σε κατώτερα επίπεδα ή στρώματα της κυβέρνησης – μια διαδικασία που ονομάζεται «αποκέντρωση» ή, πιο συγκεκριμένα, «εκχώρηση εξουσιών» (βλέπε Κεφάλαιο 2) ή «περιφερειοποίηση». Κατόπιν επανερχόμαστε στο ανώτατο επίπεδο – τον επονομαζόμενο **εκτελεστικό πυρήνα**. Εξετάζουμε κατά πόσο ο εκτελεστικός πυρήνας έχει συρρικνωθεί (και αν ναι, γιατί), ενώ ίσως ταυτόχρονα έχει αποκτήσει μεγαλύτερη δύναμη μέσα από μέτρα που βελτιώνουν το συντονισμό μέσα σε έναν γραφειοκρατικό μηχανισμό ο οποίος προηγουμένως ήταν πιο κατακερματισμένος. Μήπως οι πρόσφατες εξελίξεις, όπως η ίδρυση «αποστασιοποιημένων υπηρεσιών» («arm's length agencies») (που διοικούν για λογαριασμό της κυβέρνησης αλλά δεν διοικούνται από την κυβέρνηση), συντέλεσαν να εξασθενήσει το κράτος (Rhodes, 1997) σε βαθμό που να υπονομεύεται μία από τις

Ο **εκτελεστικός πυρήνας** είναι η ονομασία που δίνεται από μερικούς πολιτικούς επιστήμονες στην καρδιά της κυβέρνησης. Περιλαμβάνει τόσο το πολιτικό μέρος της εκτελεστικής εξουσίας – συνήθως το υπουργικό συμβούλιο και τον πρωθυπουργό – όσο και τη γραφειοκρατική του υποστήριξη, καθώς και υπουργεία, αρχηγούς μυστικών υπηρεσιών και βασικούς δημόσιους λειτουργούς από τις πιο σημαντικές διευθύνσεις. Ο εκτελεστικός πυρήνας συνήθως λειτουργεί στην πρωτεύουσα.

κύριες εξουσίες της κυβέρνησης; Ή απλώς της έδωσαν «περισσότερο έλεγχο πάνω σε λιγότερα»; Κατόπιν, δείχνουμε πώς η εκτελεστική εξουσία (και ίσως η νομοθετική) περιορίζεται τώρα από τον ακτιβισμό της δικαστικής εξουσίας σε τέτοιο βαθμό ώστε ίσως θα πρέπει να δούμε και την τελευταία επίσης ως μέρος της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που εμφανίζεται σε όλη την ήπειρο.

Εκχώρηση εξουσίας προς τα κάτω – Αποκέντρωση

Στο Κεφάλαιο 2, αναφερθήκαμε στην κλασική διάκριση ανάμεσα στα ενιαία και στα ομοσπονδιακά κράτη (βλέπε Elazar, 1997) και επισημάναμε ότι έχει αρχίσει να καταρρέει, καθώς μερικά πρώην ενιαία κράτη κινήθηκαν προς το φεντεραλισμό. Όμως, αυτή η κίνηση από μια κλασική κατηγορία σε μια άλλη πραγματοποιήθηκε από τις λίγες χώρες που συζητήσαμε στο Κεφάλαιο 2 – δηλαδή, το Βέλγιο, την Ισπανία, τη Βρετανία και (πιθανόν) την Ιταλία. Πέρα από τη Γερμανία, την Αυστρία και την Ελβετία, όλα τα άλλα κράτη παραμένουν ενιαία. Κανένα από τα κράτη της ΚΑΕ δεν επέλεξε να γίνει ή να παραμείνει ομοσπονδιακό. Όμως αυτή η δυαδική διάκριση ανάμεσα σε ενιαίο και ομοσπονδιακό ήταν πάντα περισσότερο θεωρητική παρά πραγματική. Στην «ενιαία» Σκανδιναβία (ιδιαίτερα στη Δανία) η τοπική αυτοδιοίκηση εισπράττει ένα μεγάλο ποσοστό των κρατικών εσόδων (σε σύγκριση με άλλα μη ομοσπονδιακά κράτη) (βλέπε Πίνακα 3.1). Επίσης δαπανά μεγάλα ποσά και παρέχει πολλές υπηρεσίες, και όλα αυτά επιτρέπουν περιθώρια για περιφερειακές διακυμάνσεις. Ακόμα και έξω από τη Σκανδιναβία, οι τοπικές αρχές στην Ευρώπη αναλαμβάνουν μια σειρά από δράσεις

ΒΑΣΙΚΗ ΕΠΙΣΗΜΑΝΣΗ

Μια σειρά από διαφορετικές μορφές πιέσεων –πρακτικών, οικονομικών και ιδεολογικών– είχαν ως αποτέλεσμα η εκχώρηση εξουσιών από το κέντρο προς την περιφέρεια ή την τοπική κυβέρνηση να μη γίνεται μόνο σε ομοσπονδιακές χώρες. Η ΕΕ έχει παίξει επίσης ένα ρόλο, αν και η επιρροή της –όπως και η ίδια η κατιούσα μεταβίβαση εξουσιών– δεν είναι τόσο μεγάλη όσο θεωρούν μερικοί.

που σε μερικές χώρες θα ανήκαν στον τομέα της κεντρικής κυβέρνησης (ή σε ιδιωτικές εταιρείες). Αυτές περιλαμβάνουν τη δημόσια στέγαση, τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, την κοινωνική πρόνοια και την υγεία. Έτσι, ακόμα και αν δεν συλλέγουν μεγάλο μέρος από τα έσοδα της χώρας τους (βλέπε Πίνακα 3.1), ευθύνονται για ένα μεγάλο ποσοστό της δαπάνης τους. Για παράδειγμα, το 1979 στην Ισπανία το 90% των δημόσιων δαπανών οφειλόταν στην κεντρική κυβέρνηση, ενώ το 10% στα δημοτικά συμβούλια. Το 2000, τα αντίστοιχα ποσοστά ήταν 50% και 14% αντίστοιχα, με τις όλο και πιο ισχυρές αυτόνομες κοινότητες (βλέπε Κεφάλαιο 2) να αντιπροσωπεύουν το 27%, ένα ποσοστό που προορίζεται να αυξηθεί ακόμα περισσότερο με τη μεταφορά σε αυτές των υπηρεσιών υγείας (Colomer, 2002: 196-7).

Η Ισπανία, όπως είδαμε στο Κεφάλαιο 2, δεν είναι μια «κανονική» ομοσπονδιακή χώρα, αλλά ακόμα και οι πιο συμβατικά ομοσπονδιακές Ελβετία και Γερμανία σαφώς δεν αποτελούν αντίγραφο του αμερικανικού φεντεραλισμού (βλέπε Πλαίσιο 3.2 και Church, 2004). Τα γερμανικά κρατίδια (περιφέρειες) έχουν μικρότερη δύναμη και αυτονομία από τα αμερικανικά αντίστοιχα (βλέπε Πλαίσιο 3.3), όμως έχουν σημα-

ντική επιρροή στην εθνική πολιτική διαμέσου της *Bundesrat* (άνω βουλή) και στις πολιτικές εξελίξεις γενικότερα γιατί (μαζί με την τοπική αυτοδιοίκηση και τα ασφαλιστικά ταμεία) ελέγχουν τα δύο τρίτα του προϋπολογισμού της Γερμανίας και απασχολούν πάνω από το μισό όλων των δημοσίων υπαλλήλων της χώρας. Στην Ελβετία, οι αρμοδιότητες της ομοσπονδιακής (δηλαδή κεντρικής) εξουσίας αυξάνονται. Οι ελβετικές περιφέρειες (που ονομάζονται καντόνια) αποτελούν ακόμη την κύρια πηγή ταυτότητας και την υπέρτατη εξουσία σε ό,τι αφορά την παραχώρηση περισσότερων εξουσιών στο κέντρο. Όμως, είναι πολύ κατακερματισμένα για να μπορούν να προσφέρουν όλες τις υπηρεσίες και λειτουργίες αποδοτικά και αποτελεσματικά.

Όμως, αν οι χώρες που κινούνται προς το φεντεραλισμό (πλήρη ή όχι) αποτελούν μειοψηφία, δεν είναι με κανέναν τρόπο μόνες στην επιδίωξη της αποκέντρωσης. Διάφορες πολιτικές, οικονομικές και θεσμικές πιέσεις έχουν ωθήσει –ή είναι πιθανό να ωθήσουν– προς αυτή την κατεύθυνση όλα τα ευρωπαϊκά κράτη εκτός από τα πιο μικρά. Από τη δεκαετία του 1970 τουλάχιστον και μετά, τα οικονομικά της κεντρικής κυβέρνησης σε πολλά ενιαία κράτη δέχονταν πιέσεις αφότου άρχισε να κάμπτεται το μεταπολεμικό μπουμ. Αυτό οδήγησε στην ιδέα ότι υποφέρουν από «υπερφόρτωση» – υπερβολικά μεγάλη ευθύνη για πάρα πολλές πλευρές και δραστηριότητες (βλέπε King, 1975). Οι αρμόδιοι χάραξης πολιτικής ήθελαν να μεταφέρουν ένα μέρος αυτής της υπερφόρτωσης (και ένα μέρος των επικρίσεων για περικοπές σε υπηρεσίες) σε κατώτερα στρώματα της κυβέρνησης. Όμως γνώριζαν ότι η αποδοτική και αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών και ο οικονομικός σχεδιασμός ήταν πολύ μεγά-

ΠΛΑΙΣΙΟ 3.2**Αλπικός εξεψιοναλισμός – Η ελβετική ομοσπονδία**

Το καθένα από τα είκοσι έξι καντόνια που απαρτίζουν την *Confoederatio Helvetica* (CH), ή Ελβετία, είναι γλωσσικά ομογενή. Περιλαμβάνουν γερμανόφωνους (που αντιπροσωπεύουν το 65% του πληθυσμού) ή γαλλόφωνους (18%) ή ιταλόφωνους (10%). Επίσης στο καθένα τείνουν να επικρατούν είτε προτεστάντες (που αποτελούν το 40% του πληθυσμού) είτε καθολικοί (που αποτελούν το 45%), αν και δεν είναι όλα τα γερμανόφωνα καντόνια προτεσταντικά ούτε όλα τα γαλλόφωνα καθολικά. Δεν είναι παράξενο, λοιπόν, που το κράτος το οποίο δημιουργήθηκε από αυτό το θρησκευτικό και γλωσσικό συνονθύλευμα είναι ομοσπονδιακό και όχι ενιαίο. Αποτελέσματα σφυγμομετρήσεων δείχνουν ότι, σε αντίθεση με τους Γερμανούς που δεν αισθάνονται μεγάλη συναισθηματική σύνδεση με το κρατίδιό τους, οι Ελβετοί στηρίζουν τόσο την πολιτισμική όσο και την πολιτική τους ταυτότητα στο καντόνι τους και όχι στη χώρα. Αλλιώς, θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς, γιατί να ανέχονται μια ομοσπονδιακή κυβέρνηση η οποία μονοπωλείται σχεδόν αποκλειστικά από μια χούφτα από τα μεγαλύτερα κόμματα της χώρας, σε μεγάλο βαθμό ανεξάρτητα από τα αποτελέσματα των εκλογών, με τους αρχαιότερους πολιτικούς να γίνονται σχεδόν αυτόματα με τη σειρά πρόεδροι; Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση μπορεί να ελέγχει περισσότερους τομείς της καθημερινής ζωής από όσο νομίζουν μερικοί. Όμως η διεύρυνση των αρμοδιοτήτων της περιορίζεται από έναν όρο του συντάγματος που προβλέπει ότι τυχόν νέες εξουσίες πρέπει να εγκριθούν από τα καντόνια, καθώς και από ένα δημοψήφισμα όλων των πολιτών, αφού η Ελβετία είναι ένας από τους μεγαλύτερους οπαδούς της *άμεσης δημοκρατίας* (Κεφάλαιο 6). Τα καντόνια σε μεγάλο βαθμό καθορίζουν τα ίδια τους φόρους που πληρώνουν. Επίσης, επηρεάζουν σημαντικά την ομοσπονδιακή νομοθεσία. Όχι μόνο έχουν μια «άνω βουλή» υπό τον έλεγχό τους (Συμβούλιο των Πολιτειών), αλλά επιπλέον αυτό το Σώμα γνωρίζει ότι το βέτο του δεν μπορεί να ανατραπεί από την κάτω βουλή, όσοι βουλευτές και αν το καταψηφίσουν.

λο έργο για το κατώτατο επίπεδο της τοπικής αυτοδιοίκησης (που συνήθως ονομάζεται «commune» ή διοικητικό διαμέρισμα στην Ευρώπη) – ένα επίπεδο το οποίο φημίζεται για τον κατακερματισμό του (για παράδειγμα, η Ιταλία και η Γαλλία έχουν πάνω από 8.000 και 36.000 διοικητικά διαμερίσματα, αντίστοιχα). Επίσης είχαν αρχίσει να συμφιλώνονται με το γεγονός ότι η αναπτυξιακή βοήθεια από την ΕΕ ήταν όλο και περισσότερο στοχευμένη στο επίπεδο

της περιφέρειας μάλλον παρά του κράτους (βλέπε Keating και Hooghe, 1996).

Αυτός ο συνδυασμός ιδεολογικής αλλαγής και θεσμικής πίεσης (εγχώριας και σε κάποιο βαθμό ευρωπαϊκής) παρήγαγε έναν εξορθολογισμό της κεντρικής κυβέρνησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Οδήγησε επίσης στη δημιουργία ή την ενίσχυση του λεγόμενου «μεσοεπιπέδου» ή της περιφερειακής κυβέρνησης που βρίσκεται ανάμεσα στην τοπική και στην κε-

ΠΛΑΙΣΙΟ 3.3**Τα κρατίδια της Γερμανίας – Όχι τόσο αυτόνομα όσο φαίνονται**

Σε αντίθεση με τα καντόνια της Ελβετίας, τα δεκαέξι κρατίδια (*Länder*) της Γερμανίας είναι ως επί το πλείστον τεχνητά δημιουργήματα, σχεδιασμένα όχι τόσο πολύ ώστε να αντικατοπτρίζουν παραδοσιακές περιφερειακές ταυτότητες αλλά να διανέμουν την εξουσία αποδοτικά σε μια χώρα που οι Σύμμαχοι του Β' Παγκόσμιου Πολέμου ήθελαν να παραμείνει ουδέτερη. Σύμφωνα με τον Βασικό Νόμο του 1949 (το σύνταγμα της Γερμανίας), κάθε κυβέρνηση κρατιδίου είναι υπόλογη σε ένα ξεχωριστό κοινοβούλιο που εκλέγεται με διαφορετικούς τρόπους και λειτουργεί σύμφωνα με το δικό του σύνταγμα. Ο διαμερισμός των ευθυνών έχει σε γενικές γραμμές ως εξής:

	Κρατίδιο (Land)	Ομοσπονδία (Bund)
Αποκλειστική ευθύνη	Τηλεόραση, ραδιόφωνο Μεταφορές Αστυνομία και δικαστήρια Εκπαίδευση (συμπεριλαμβανομένου του διδακτικού προγράμματος)	Άμυνα Εξωτερική και εμπορική πολιτική Εθνικός προϋπολογισμός
Κοινή ευθύνη	Περιβαλλοντική πολιτική, ρύθμιση των επιχειρήσεων και της αγοράς εργασίας	

Όμως, η ομοσπονδιακή κυβέρνηση έχει επίσης τον τελικό λόγο σε οτιδήποτε κρίνεται ότι απαιτεί ομοιομορφία σε όλη τη χώρα. Επίσης μεταβιβάζει ένα μεγάλο μέρος της εφαρμογής και διαχείρισης των τομέων πολιτικής που εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της. Είναι ενδιαφέρον το γεγονός ότι τα κρατίδια μπορούν να συνδιαλαχθούν απευθείας με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε θέματα για τα οποία έχουν την αρμοδιότητα και, μετά το διάλογο για την επικύρωση της Συνθήκης του Μάαστριχτ, έχουν συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα να εκφράζουν τη γνώμη τους για οποιαδήποτε μεταφορά κυριαρχίας μπορεί να τα επηρεάσει. Τους επιτρέπεται επίσης να προχωρούν σε δικές τους συμφωνίες με ξένα κράτη, αλλά μόνο με τη συγκατάθεση της ομοσπονδιακής κυβέρνησης.

Με λίγα λόγια, υπάρχει πολύ μεγαλύτερη λειτουργική αλληλοεπικάλυψη και αλληλεξάρτηση στον επονομαζόμενο «συνεργατικό φεντεραλισμό» που διακρίνει τη Γερμανία (και την Ελβετία) από τον «διττό» φεντεραλισμό που υπάρχει στις ΗΠΑ – και επομένως υπάρχει ακόμη άφθονο περιθώριο για δημιουργία έντασης. Ένα παράδειγμα είναι η *Finanzausgleich* – η συνταγματικά θεσπισμένη υποχρέωση των πιο πλούσιων κρατιδίων να επιδοτούν τα φτωχότερα (ιδιαίτερα εκείνα της πρώην Ανατολικής Γερμανίας). Οι διενέξεις τελικά κρίνονται από το Συνταγματικό Δικαστήριο (βλέπε Πίνακα 3.4). Ωστόσο, μεταρρυθμίσεις που ψηφίστηκαν το 2006 αποσκοπούν να μειώσουν τη σύγκρουση, εκχωρώντας στα κρατίδια μεγαλύτερη αυτονομία σε μερικούς τομείς, με αντάλλαγμα τη μείωση της ικανότητάς τους να καταψηφίζουν ομοσπονδιακά νομοσχέδια στην ισχυρή δεύτερη βουλή του γερμανικού κοινοβουλίου, την *Bundesrat* (βλέπε Κεφάλαιο 4).

Πίνακας 3.1 Κυβερνητικά επίπεδα – Τρία παραδείγματα

Βρετανία	Γαλλία	Πολωνία
Κυβέρνηση	gouvernement	rząd
Διορισμένα περιφερειακά γραφεία (Αγγλία) ή εκλεγμένα κοινοβούλια (Σκωτία και Βόρεια Ιρλανδία) ή εκλεγμένη συνέλευση (Ουαλία)	région	województwo
Συμβούλιο κομπετίας ή «ενιαία εξουσία»	département	powiat
Συμβούλιο πόλης, κομπόλης, δήμου, διοικητικού διαμερίσματος	commune, municipalité	gmina

Σημείωση: Η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση σημαίνει ότι όλα τα επίπεδα επικοινωνούν μεταξύ τους ταυτόχρονα μάλλον παρά με μια «εμφωλευμένη» διοικητική αλυσίδα ή ιεραρχικό καταμερισμό εργασίας.

ντρική (βλέπε Πίνακα 3.1). Επιπλέον, σε πολλές χώρες (αν και όχι σε όλες) τα στελέχη αυτού του επιπέδου δεν διορίζονται πλέον αλλά εκλέγονται (βλέπε Keating, 2000). Αυτή η αυξητική τάση προς τη «λειτουργική αποκέντρωση» (τη μεταβίβαση λειτουργιών και αρμοδιοτήτων που προηγουμένως είχε η κεντρική κυβέρνηση) επηρέασε πρώτα τη δυτική Ευρώπη, συμπεριλαμβανομένων μερικών από τα πιο συγκεντρωτικά διοικητικώς κράτη της. Η Γαλλία, για παράδειγμα, άρχισε διορίζοντας περιφερειακές αρχές για να συντονίσει τις οικονομικές επενδύσεις και το σχεδιασμό στη δεκαετία του 1970, ενώ το 1986 οι αρχές των είκοσι δύο περιφερειών της ηπειρωτικής Γαλλίας μεταβλήθηκαν σε εκλεγμένα σώματα ως μέρος μιας γενικής διαδικασίας αποκέντρωσης που επιδίωξαν οι κυβερνήσεις τόσο της αριστεράς όσο και της δεξιάς (βλέπε Πλαίσιο 3.6). Παρόμοια, η Ιταλία, που είχε ένα παρόμοιο «συγχωνευμένο» σύστημα στο οποίο οι επαρχίες επιτηρούνταν από επάρχους που αναφέρο-

νταν απευθείας στη Ρώμη, πέρασε σε ένα σύστημα είκοσι εκλεγμένων συμβουλίων που αντιπροσώπευαν τις ιστορικές περιφέρειές της. Η Ελλάδα θέσπισε πρόσφατα σύστημα εκλογής περιφερειακών διοικήσεων σε 13 περιφέρειες. Η κατάσταση στην Ολλανδία είναι μάλλον πιο πολύπλοκη (βλέπε Andreweg και Irwin, 2005). Η χώρα έχει ένα σύστημα δώδεκα επαρχιών, με εκλεγμένες κυβερνήσεις και νομοθετικά σώματα, που ασχολούνται κυρίως με τις μεταφορές και τα περιβαλλοντικά θέματα. Αυτές οι επαρχίες είναι πολύ μικρότερες από εκείνες των περισσότερων άλλων ευρωπαϊκών περιφερειών, εξού και μια όχι τελείως πειστική πρόσφατη προσπάθεια να τις ομαδοποιήσουν σε τέσσερα *landsdelen* ή «τμήματα χώρας» με πιο «ευρωπαϊκό» μέγεθος, η οποία, υποστήριξαν μερικοί, έγινε κυρίως επειδή από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 και μετά τα «διαρθρωτικά ταμεία» της ΕΕ δεν θα κατέβαλαν στα κράτη-μέλη τα ποσά που είχαν δαπανήσει για τις περιφέρειές τους, αλλά θα τα χορηγούσαν απευθείας στις ίδιες τις περιφέρειες.

Αυτές οι κινήσεις προς την περιφερειοποίηση θα φαίνονταν όντως εκ πρώτης όψεως ότι αποτελούν μία από τις πιο απτές ενδείξεις εξευρωπαϊσμού που διαθέτουμε. Στην ΚΑΕ επίσης, πολλά κράτη (εκτός από τα πολύ μικρά) φροντίζουν να χωριστούν σε περιφέρειες που μερικές φορές είναι εξαιρετικά τεχνητές (η Πολωνία έχει δεκαέξι, η Τσεχική Δημοκρατία οκτώ), ώστε να δικαιούνται τη χρηματοδότηση της ΕΕ που ξεπερνά τα 200 δισεκατομμύρια ευρώ για τις φτωχότερες περιφέρειες των κρατών-μελών (βλέπε Κεφάλαιο 1) – όπως έκανε ακριβώς και η Ελλάδα, για παράδειγμα, στη δεκαετία του 1980 και του 1990 (βλέπε Sotiropoulos, 2004: 417). Όμως, πρόσφατες έρευνες έχουν δη-

μιουργήσει αμφιβολίες για αυτή τη φαινομενικά εύλογη αιτιολογία, τονίζοντας τη σχετική σπουδαιότητα των εγχώριων πιέσεων, την επιμονή των εγχώριων πολιτικών και διοικητικών παραγόντων, καθώς και τη σημαντική ποικιλομορφία των εκβάσεων που είχαν τέτοιες προσπάθειες (Hughes κ.ά., 2004). Η περιφερειοποίηση μπορεί να πραγματοποιήθηκε σοβαρά στην Πολωνία, για παράδειγμα, αλλά σε πολλές άλλες χώρες που προσχώρησαν στην ΕΕ δεν προχώρησε περισσότερο από μια «επιφανειακή συμμόρφωση», ενώ σε μερικές «παρέμεινε τυπική, δυσλειτουργική και ως επί το πλείστον συμβολική» (Sturm και Dieringer, 2005: 289, 290). Μελέτες επίσης δείχνουν ότι η ανησυχία της ΕΕ για επαρκή οικονομικό έλεγχο έκανε την Επιτροπή να αλλάξει πορεία μετά το 2000 και να συστήνει στις υπό ένταξη χώρες να διαχειρίζονται τα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης και πολιτικής σε κεντρικό επίπεδο (Keating, 2006). Φαίνεται επίσης ότι, τόσο στη δυτική όσο και στην κεντρική και ανατολική Ευρώπη, οι κεντρικές κυβερνήσεις χρησιμοποιούν τα πλεονεκτήματα που τους δίνονται από τη μεγαλύτερη παρουσία και συμμετοχή τους στη λήψη αποφάσεων στις Βρυξέλλες για να διατηρήσουν ένα ρόλο «φύλακα» ανάμεσα στην ΕΕ και τις περιφέρειες – με ξεκάθαρους εξαιρέσεις στην περίπτωση του Βελγίου και της Γερμανίας (και της ομοσπονδιακής Αυστρίας, αν και με όχι παρόμοιο τρόπο, βλέπε Falkner, 2000a), όπου οι περιφέρειες διεκδίκησαν ανυποχώρητα το δικαίωμά τους για άμεση επαφή με την ΕΕ (βλέπε τις μελέτες για τις διάφορες χώρες στο Wessels κ.ά., 2003).

Θα πρέπει επίσης να μην υπερβάλλουμε τα πλεονεκτήματα της «περιφερειοποίησης», ανεξάρτητα από το αν αυτή

ωθείται από τον εξευρωπαϊσμό ή όχι. Κατά πρώτον, όπως φαίνεται καθαρά στον Πίνακα 3.2, τα χρήματα δεν ακολουθούν τη δομή με κάποιον απλό τρόπο. Οι κεντρικές κυβερνήσεις σε πολλές χώρες –ακόμα και χώρες όπως η Βρετανία ή η Ισπανία που υποτίθεται ότι έχουν εκχωρήσει εξουσίες στις περιφέρειες– συνεχίζουν να ελέγχουν αυστηρά τις πηγές εσόδων και, όπου είναι δυνατό, τις δαπάνες. Οι πολιτικοί στο εθνικό επίπεδο γνωρίζουν τον αντίκτυπο που θα υπάρξει για τη μακροοικονομία (και ίσως για τις πιθανότητες εκλογής τους), αν εκχωρήσουν τον έλεγχο της συγκέντρωσης εσόδων στην υποεθνική κυβέρνηση. Επιπλέον, πρέπει να προσέχουμε τον τρόπο με τον οποίο αντιμετωπίζουμε τις περιφέρειες ως συνεκτικές οντότητες, «όταν στην πραγματικότητα αποτελούνται από διάφορες ομάδες με πολλαπλά συμφέροντα» (Keating, 2006: 151). Παρόμοια, είναι δελεαστικό (και όχι εντελώς λανθασμένο) να θεωρούμε ότι η χρηματοδότηση της ΕΕ και οι προσπάθειες διάχυσης βέλτιστων πρακτικών δημιουργούν ένα δίκτυο από όλο και πιο διεκδικητικές περιφέρειες. Όμως, πρέπει να αναγνωρίσουμε ότι εκείνες οι περιφέρειες που είναι ικανοί και αποτελεσματικοί «παίκτες» στο επίπεδο της ΕΕ (όπως τα γερμανικά κρατίδια) είναι σε θέση να παίξουν αυτόν το ρόλο όχι απλώς λόγω της ΕΕ, αλλά και επειδή έχουν ήδη επιβάλει τις θέσεις τους και έχουν αναγνωριστεί στο εσωτερικό της χώρας (Keating, 2006: 152).

Πάντως, όπως φαίνεται επίσης στον Πίνακα 3.2, η αποκέντρωση δεν περιορίζεται στην περιφερειοποίηση. Κάτω από το επίπεδο της περιφέρειας έχουν παρατηρηθεί επίσης σημαντικές εξελίξεις στην τοπική αυτοδιοίκηση, της οποίας ο ρόλος στην παροχή υπηρεσιών εξακολουθεί να επισκιά-

Πίνακας 3.2 Κεντρική-περιφερειακή-τοπική κατανομή της φορολόγησης, 1995-2005

	Τοπική (%)			Περιφερειακή (%)			Κεντρική (%)		
	1995	2005	Κατά- ταξη	1995	2005	Κατά- ταξη	1995	2005	Κατά- ταξη
Βρετανία	3,6	4,7	20	0	0	–	93,5	94,4	2
Τσεχική Δημοκρατία	12,1	15,0	7	0	0	–	76,7	72,0	5
Ολλανδία	3,2	4,1	22	0	0	–	54,4	60,2	11
Σουηδία	29,3	31,7	2	0	0	–	60,2	56,6	13
Ιταλία	7,8	15,8	6	0	0	–	59,9	52,6	21
Πολωνία	12,5	12,1	9	0	0	–	57,4	48,2	22
Γαλλία	10,6	10,9	12	0	0	–	41,4	40,5	24
Ισπανία	8,7	8,5	15	4,7	22,1	2	49,8	36,4	25
Γερμανία	6,4	7,4	17	21,2	21,2	3	27,8	28,5	27

Σημείωση: Οι υπόλοιποι φόροι απορροφούνται από ταμεία κοινωνικής ασφάλισης· η κατάταξη αναφέρεται στη θέση του κράτους στην Ευρώπη των 27 – όσο μικρότερος ο αριθμός, τόσο πιο σημαντική είναι αυτή η μορφή φορολόγησης στην αντίστοιχη χώρα.

Πηγή: Στοιχεία από Eurostat, *Taxation Trends in the EU, 2007*.

ζει εκείνο των περιφερειών. Πιο αξιοσημείωτη από αυτή την άποψη είναι η διεύρυνση –με σκοπό τη βελτίωση τόσο της διαχείρισης όσο και της λογοδοσίας– του προσωποποιημένου πολιτικού ελέγχου (βλέπε Πλαίσιο 3.4). Επίσης, η «περιφερειοποίηση» κρύβει τη δυνατότητα συγκρούσεων ανάμεσα στις τοπικές και τις περιφερειακές αρχές: στην Ιταλία, για παράδειγμα, οι περιφέρειες ανέλαβαν ένα μέρος της επίβλεψης των τοπικών αρχών από τους επάρχους που διορίζονται από την κεντρική κυβέρνηση. Αυτό, και το γεγονός ότι οι περιφέρειες δεν εκχώρησαν μερικές από τις εξουσίες τους στο τοπικό επίπεδο, έχει προκαλέσει σημαντική ένταση. Πραγματικά, μερικές από τις μεγαλύτερες ευρωπαϊκές κωμοπόλεις και πόλεις (ιδιαίτερα στην Ιταλία) έχουν φτάσει στο σημείο να προσπαθήσουν να παρακάμψουν τις περιφέρειες σχηματίζοντας μια

πιο άμεση σχέση με την κεντρική κυβέρνηση. Επιπλέον, αυτές οι συγκρούσεις σπάνια είναι απλώς θεσμικές με την έννοια μιας αντικειμενικής, έστω και αμφισβητούμενης, αναζήτησης για τον πιο ορθολογικό ή δημοκρατικό τρόπο διοίκησης της χώρας. Οι περισσότερες αναδιοργανώσεις της τοπικής (και της περιφερειακής) αυτοδιοίκησης έχουν μια πολιτική χροιά (αν όχι και ένα πολιτικό κίνητρο): οι κεντρικές κυβερνήσεις που τις πραγματοποιούν απαρτίζονται από κομματικούς πολιτικούς που μπορεί κάλλιστα να επιδιώκουν να φέρουν τους αντιπάλους τους σε μειονεκτική θέση ή ακόμα και να απαλλαχτούν τελείως από αυτούς – όπως συνέβη όταν η Συντηρητική κυβέρνηση της Βρετανίας κατάρτησε την αυτοδιοίκηση του Λονδίνου στη δεκαετία του 1980, για να την αποκαταστήσει και πάλι η κυβέρνηση των Εργατικών όταν ανέλαβε την εξουσία το 1997.

Θα πρέπει να σημειώσουμε, όμως, ότι αυτό το είδος τοπικών-περιφερειακών (και κεντρικών) συγκρούσεων δεν είναι ενδημικό στην Ευρώπη. Είναι αλήθεια ότι στις χώρες που η πολιτική τους χαρακτηρίζεται από μεγαλύτερη αντιπαλότητα (όπως η Ισπανία, η Βρετανία, η Γαλλία και η Ιταλία) τα κόμματα της αντιπολίτευσης στο εθνικό επίπεδο χρησιμοποιούν τα τοπικά ή περιφερειακά αξιώματα που κατέχουν για να κερδίσουν τις εντυπώσεις σε βάρος της κυβέρνησης. Όμως, σε χώρες με πιο συναινετικό πολιτικό ύφος (π.χ. τη Γερμανία, την Ολλανδία και τις σκανδιναβικές χώρες) η συνεργασία συνήθως επικρατεί των συγκρούσεων. Στη Σουηδία, για παράδειγμα, η αποκέντρωση θεωρείται κάτι δεδομένο και λειτουργεί με σχετικά ομαλό τρόπο, αν και όχι χωρίς εντάσεις. Η καθεμία από τις είκοσι τέσσερις κομητείες έχει ένα εκλεγμένο συμβούλιο, αλλά και έναν κυβερνήτη που διορίζεται από το κέντρο. Αυτός είναι επικεφαλής μιας διοικητικής επιτροπής, η οποία όμως απαρτίζεται από μέλη επιλεγμένα από το συμβούλιο της κομητείας. Η διοικητική επιτροπή έχει ρόλο σχεδιασμού παράλληλο όχι μόνο προς εκείνον του συμβουλίου της κομητείας αλλά και των δημοτικών αρχών. Οι δήμοι φροντίζουν την παροχή των καθημερινών υπηρεσιών σύμφωνα με στόχους που ορίζονται από κυβερνητικές υπηρεσίες. Επιπλέον όμως συγκεντρώνουν ένα σχετικά μεγάλο μέρος των εσόδων τους (βλέπε Πίνακα 3.2) και έχουν αρκετά μεγάλη διακριτική ευχέρεια για το πώς ακριβώς θα δαπανήσουν τις επιχορηγήσεις που αποφασίζονται από το κέντρο (βλέπε Pierre, 1995: 153). Στο μεταξύ, στη Γερμανία, το γεγονός ότι τα κρατίδια και η ομοσπονδιακή κυβέρνηση, ανεξάρτητα από κομματικές διαφορές, είναι ουσιαστικά υποχρεωμένα να συνεργάζονται μέσω

της *Bundesrat* (της άνω βουλής του κοινοβουλίου) για να αποφεύγουν τα αδιέξοδα (βλέπε Κεφάλαιο 4) σημαίνει επίσης ότι οι συγκρούσεις που ξεσπούν τελικά δίνουν τη θέση τους στη συνεργασία. Αυτό δεν συμβαίνει πάντα στην Ισπανία (βλέπε Κεφάλαιο 2), όπου οι αυτόνομες κοινότητες παίζουν δευτερεύοντα ρόλο στην άνω βουλή, τη *Senado*.

«Περισσότερος έλεγχος πάνω σε λιγότερα» – Αναμόρφωση της κεντρικής κυβέρνησης

Το κεντρικό κράτος της Ευρώπης, αν και οι λειτουργίες του (και ένα μέρος τουλάχιστον της χρηματοδότησής του) έχουν εκχωρηθεί προς τα κάτω, σε περιφερειακές και τοπικές αρχές, δεν έχει με κανέναν τρόπο «μαραζώσει». Πολλοί αναλυτές, όμως, υποστηρίζουν ότι έχει αποδυναμωθεί (Rhodes, 1997). Σύμφωνα με αυτούς, η εξουσία έχει μετακινηθεί προς τα πάνω (προς την ΕΕ), προς τα έξω (διαμέσου των ιδιωτικοποιήσεων που θα δούμε στο Κεφάλαιο 9) και προς τα κάτω (για παράδειγμα, προς τις «αποστασιοποιημένες υπηρεσίες»). Ταυτόχρονα με την εκχώρηση ευθυνών (αν όχι πάντα και του ελέγχου), οι κεντρικές κυβερνήσεις της Ευρώπης αλλάζουν, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, τον τρόπο με τον οποίο διεκπεραιώνουν τις λειτουργίες που τους έχουν απομείνει (Πλαίσιο 3.4). Πολλοί, επηρεασμένοι εν μέρει από ιδέες της **νέας δημόσιας διοίκησης** (ΝΔΔ), προσπάθησαν να διαχωρίσουν τη διαμόρφωση και χάραξη πολιτικής (τη συμβουλευτική και εποπτική λειτουργία) από την εφαρμογή πολιτικής (τη διοικητική λειτουργία). Όμως, έκαναν επίσης βήματα για να αποτρέψουν τον πιθανό κατακερματισμό που μπορεί να συνοδεύει