

Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης

Τόμ. 20, Αρ. 1 (2002)

Αφιέρωμα: Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως πολιτικό σύστημα



Christos J. Paraskevopoulos, Interpreting convergence in the European Union. Patterns of collective action, social learning and Europeanization

Καλλιόπη Σπανού

doi: [10.12681/hpsa.14781](https://doi.org/10.12681/hpsa.14781)

Copyright © 2017, Καλλιόπη Σπανού



Άδεια χρήσης [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

Βιβλιογραφική αναφορά:

Σπανού Κ. (2017). Christos J. Paraskevopoulos, Interpreting convergence in the European Union. Patterns of collective action, social learning and Europeanization. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 20(1), 175–180.
<https://doi.org/10.12681/hpsa.14781>

CHRISTOS J. PARASKEVOPOULOS, *Interpreting convergence in the European Union. Patterns of collective action, social learning and Europeanization*, Palgrave 2001.

Το βιβλίο βασίζεται στη διδακτορική διατριβή που εκπόνησε ο συγγραφέας στο Government Department του London School of Economics and Political Science το 1999. Εντάσσεται σε μια σύγχρονη αναζήτηση των πιο «μαλακών» στοιχείων ερμηνείας των κοινωνικών και πολιτικών φαινομένων και, ειδικότερα, του ρόλου του «κοινωνικού κεφαλαίου» (δηλαδή των σχέσεων εμπιστοσύνης και συνεργασίας μεταξύ δρώντων υποκειμένων) στη διαμόρφωση των συλλογικών συμπεριφορών και προτιμήσεων και της αντίληψης του «συμφέροντος». Σε αντίθεση με τη σχολή της ορθολογικής επιλογής, που επικεντρώνεται στο ατομικό συμφέρον ως κινητήρια δύναμη και παράμετρο διαμόρφωσης των συμπεριφορών, η έμφαση στο κοινωνικό κεφάλαιο υποδηλώνει τη δυνατότητα ύπαρξης πιο κοινωνικών, λιγότερο ατομικιστικών αντιλήψεων του συμφέροντος και, κατά συνέπεια, τη δυνατότητα συλλογικής δράσης, στη βάση της συνεργασίας, της αμοιβαιότητας και της εμπιστοσύνης, αντί του ανταγωνισμού. Αξίζει να σημειωθεί ότι πρόκειται για τη σχετικά πρόσφατη ανανέωση μιας παλιάς προβληματικής, όπως φαίνεται όχι μόνο από το ρεύμα του κοινοτισμού (communitarianism) και την κοινοτιστική θεώρηση της κοινωνικής συνύπαρξης και δράσης αλλά και από τους προβληματισμούς εκτός αυτού του ρεύματος σχετικά με τον ρόλο της εμπιστοσύνης στη λειτουργία των πολιτικών θεσμών.¹ Ένα από τα ενδιαφέροντα στοιχεία αυτής της προβληματικής είναι μάλιστα η προσπάθεια περάσματος από το μικρο-επίπεδο, στο οποίο οι συμπεριφορές αυτές είναι πιο συγχνές και ευκολότερο να αναπτυχθούν,² στο μακρο-επίπεδο των ατόμων κοινωνιών και της λειτουργίας των πολιτικών θεσμών, που δεν μπορούν να λάβουν ως δεδομένες τις διαπροσωπικές σχέσεις εμπιστοσύνης και αμοιβαιότητας.

Η μελέτη ακολουθεί ειδικότερα την προβληματική που αναπτύ-

1. Βλ. για παράδειγμα, M.A. Warren (επιμ.), *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, 1999.

2. Άλλωστε το community development αποτελεί από καιρό θεωρητική προσέγγιση και εργαλείο δράσης και αλλαγής σε μικρο-επίπεδο κοινότητας, με ιδιαίτερη εμπειρική εφαρμογή στο πεδίο των υπηρεσιών πρόνοιας αλλά και στην αυτοδιόκιση.

χθηκε στο βιβλίο του Robert Putnam (σε συνεργασία με τους R. Leonardi και R. Nanetti), *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993, και ανέδειξε τη διασύνδεση μεταξύ δημοκρατικής πολιτικής κουλτούρας (civic culture) και λειτουργίας πολιτικο-διοικητικών θεσμών. Σε αυτό το πλαίσιο, ο Putnam ερμήνευσε τις διαφορές που παρατηρούνται στον τρόπο λειτουργίας των περιφερειών του ιταλικού Βορρά και του Νότου με βάση τη διαφορά κοινωνικού κεφαλαίου εντεύθεν και εκείθεν.

Με την εργασία του, ο Χ. Παρασκευόπουλος εγκαινιάζει την προσέγγιση αυτή στην Ελλάδα, αν και, ευρύτερα, ο ρόλος της κουλτούρας στη διαμόρφωση των κοινωνικών και πολιτικών συμπεριφορών έχει ήδη συζητηθεί στο πλαίσιο άλλων αναλύσεων (π.χ. Διαμαντούρος, Παντελίδου-Μαλούτα, Δεμερτζής, κλπ.). Η αδύναμη κοινωνία των πολιτών, οι πελατειακές σχέσεις και, γενικότερα, η κάθετη, ιεραρχική οργάνωση των κοινωνικών δικτύων και οι συνέπειές τους στις μορφές συλλογικής δράσης έχουν επίσης από μακρού τονιστεί στο πλαίσιο άλλων αναλύσεων της ελληνικής πραγματικότητας (Μουζέλης, Τσουκαλάς, Σωτηρόπουλος, κλπ.).

Η πρωτοτυπία της μελέτης συνίσταται στο ότι επιχειρεί να αναλύσει πιο συγκεκριμένα τη δομή των τοπικών θεσμικών δικτύων και το κοινωνικό κεφάλαιο χρησιμοποιείται ρητά ως η ανεξάρτητη μεταβλητή για την ερμηνεία του τρόπου με τον οποίο δύο ελληνικές περιφέρειες ανταποκρίνονται στις πιέσεις του εξευρωπαϊσμού (δηλαδή προσαρμόζονται στα νέα δεδομένα των ευρωπαϊκών πολιτικών αλλά και των μεταβολών που αυτές επιφέρουν στις δομές, διαδικασίες και τους πόρους που στηρίζουν την ανάπτυξή τους). Ο συγγραφέας διατυπώνει την υπόθεση ότι η διαδικασία εξευρωπαϊσμού εξαρτάται κυρίως από την ικανότητα προσαρμογής και «μάθησης» της τοπικής θεσμικής υποδομής η οποία έχει τον ρόλο να καθοδηγήσει τις αναγκαίες μεταβολές. Με άλλα λόγια, η ύπαρξη πυκνών δικτύων συνεργασίας μεταξύ τοπικών θεσμών, που μάλιστα ξεπερνούν τη διαχωριστική γραμμή δημοσίου-ιδιωτικού, διευκολύνει την από κοινού κινητοποίηση των πόρων που διαθέτουν οι επιμέρους φορείς και ευνοεί τη συλλογική ανταπόκριση. Στον βαθμό, μάλιστα, που οι σχέσεις συνεργασίας και εμπιστοσύνης μεταξύ δρώντων, διευκολύνουν την επικοινωνία, την ανταλλαγή πληροφορίας και την αμοιβαία στήριξη, το κοινωνικό κεφάλαιο αποτελεί κρίσιμη παράμετρο της διαδικασίας μάθησης και προσαρ-

μογής. Αντίθετα, σχέσεις βασισμένες στον ανταγωνισμό και στην ιεραρχία, δηλαδή στο ατομικό συμφέρον και στην υποταγή, δεν κινητοποιούν τη συλλογική δράση και τείνουν να παράγουν χαμηλότερα αποτελέσματα σε επίπεδο συνολικής προσαρμογής. Όπως είναι φανερό, η προβληματική εμπλέκεται στο κλασικό ερώτημα της σχέσης δομής και κουλτούρας και της ενδεχόμενης προτεραιότητάς της μιας έναντι της άλλης.

Κατ' αυτόν τον τρόπο, η μελέτη συνδυάζει την προσέγγιση των δικτύων πολιτικής με τη μεταβλητή του κοινωνικού κεφαλαίου. Επιχειρεί αφενός να καταδείξει την ανεπάρκεια του μεθοδολογικού ατομικισμού του ρεύματος της νεο-θεσμικής ανάλυσης που στηρίζεται στην ορθολογική επιλογή και, αφετέρου, να αντλήσει τα θετικά στοιχεία του ρεύματος της νεο-θεσμικής ανάλυσης που δίνει έμφαση στην ιστορική/κοινωνιολογική διάσταση και στην επίδρασή της σε μελλοντικές επιλογές εισάγοντας την παράμετρο του περιβάλλοντος των θεσμών. Όπως δηλώνει ο συγγραφέας, η εισαγωγή της έννοιας του κοινωνικού κεφαλαίου στοχεύει εν τέλει να γεφυρώσει τα δύο προαναφερθέντα ρεύματα της νεο-θεσμικής ανάλυσης. Καθένα όμως έχει τη δική του αντίληψη για τον θεσμό: πρόκειται απλώς για εργαλεία οργάνωσης σχέσεων ανταλλαγής ή συμπεριλαμβάνουν το κοινωνικό κεφάλαιο και έχουν κοινωνικοπολιτική λειτουργία και ικανότητα μάθησης; Τα θεσμικά δίκτυα με τα δεύτερα χαρακτηριστικά έχουν περισσότερα αποτελέσματα.

Με βάση αυτά τα θεωρητικά εργαλεία, ο συγγραφέας επιχειρεί να αναλύσει τον τρόπο εφαρμογής των πολιτικών συνοχής στο εσωτερικό της Ε.Ε. και, ειδικότερα, σε δύο ελληνικές νησιωτικές περιφέρειες, του βορείου και του νοτίου Αιγαίου. Τα θεωρητικά ερωτήματα εξειδικεύονται και αφορούν την αναμενόμενη αποτελεσματικότητα του τρόπου παρέμβασης των πολιτικών συνοχής, ως συνάρτηση όχι μόνο των πόρων που αφιερώνονται σε σειρά δράσεων και προγραμμάτων (που είναι άλλωστε αντίστοιχοι και στις δύο περιφέρειες) αλλά και άλλων παραμέτρων που οριοθετούνται δυσκολότερα και ακόμη δυσκολότερα μπορούν να επηρεασθούν, όπως οι προϋπάρχοντες τύποι κοινωνικών συμπεριφορών –που περιγράφονται με τον όρο κοινωνικό κεφάλαιο– και που καθορίζουν σε σημαντικό βαθμό τη δυνατότητα του αποδέκτη να αξιοποιήσει τους πόρους. Εξετάζεται, συνεπώς, η επίπτωση του εξευρωπαϊσμού στην ενδογενή ανάπτυξη όσον αφορά ειδικότερα τη διαμόρφωση συνθηκών ενδοπεριφερειακής συνεργασίας στη βάση λει-

τουργικών δικτύων που κινητοποιούνται ενόψει της εφαρμογής των περιφερειακών προγραμμάτων. Τα πρωτογενή στοιχεία προέρχονται, κατά κύριο λόγο, από την εμπειρία των ΜΟΠ και, σε μικρότερο βαθμό, των επιχειρησιακών προγραμμάτων του β' ΚΠΣ. Βασίζονται κυρίως σε συνολικά μεγέθη (απορρόφηση, ποσοστά υλοποίησης κλπ.) και σε συνολική διερεύνηση των δικτύων των δυνάμει εμπλεκομένων φορέων.

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα της έρευνας, τα θεσμικά δίκτυα στα νησιά του νοτίου Αιγαίου εμφανίζουν μεγαλύτερη πυκνότητα και συνοχή κυρίως στα Δωδεκάνησα και λιγότερο στις Κυκλάδες, που συνδέονται με υψηλότερο βαθμό εμπιστοσύνης μεταξύ δρώντων, καλύτερη επικοινωνία και διάλογο ενώ συμπεριλαμβάνουν τόσο δημόσιους όσο και ιδιωτικούς φορείς. Εμφανίζουν επίσης μάλλον οριζόντιο χαρακτήρα, που παραπέμπει σε μια πιο ισόρροπη κατανομή πόρων και εξουσίας και ευνοεί τη διαδικασία μάθησης. Αντίθετα, στα νησιά του βορείου Αιγαίου τα δίκτυα εμφανίζονται μάλλον κάθετα, συγκεντρωμένα γύρω από τη ΓΓ της περιφέρειας, με χαμηλότερη πυκνότητα και απουσία συμμετοχής ιδιωτικών φορέων. Με βάση αυτά τα ευρήματα, ο συγγραφέας ερμηνεύει τη διαφορετική αναπτυξιακή πορεία των δύο περιφερειών, εισάγοντας τη μεταβλητή του κοινωνικού κεφαλαίου που ερμηνεύει τη διαφορετική δομή των δικτύων σε κάθε περίπτωση. Παρατηρεί, μάλιστα, ότι η ανταπόκριση στις πιέσεις του εξευρωπαϊσμού ήταν ανάλογη με την προηγούμενη θεσμική τους ικανότητα. Έτσι, με βάση τη διάκριση των σταδίων εξευρωπαϊσμού,³ το νότιο Αιγαίο τοποθετείται στο 3ο στάδιο εξευρωπαϊσμού και το βόρειο Αιγαίο στο 2ο στάδιο, αν και έχει να παρουσιάσει σημαντικές βελτιώσεις.

Αν και η μελέτη αρχικά στόχευε στη σύγκριση περιφερειών, αναγκαστικά κατέληξε σε μικρότερη ενότητα ανάλυσης. Οι δυσκολίες που απορρέουν από τον τεχνητό χαρακτήρα της περιφερειακής διαίρεσης, που δεν περιλαμβάνει απαραίτητα πολιτισμικά και

3. Ο εξευρωπαϊσμός διακρίνεται σε τέσσερα στάδια:

α) απλή εφαρμογή οδηγιών και κανονισμών διαχείρισης και διάδοσης πληροφορίας·

β) πρόσβαση σε πόρους της Ε.Ε. για την τοπική οικονομική ανάπτυξη·

γ) δικτύωση με άλλες τοπικές οργανώσεις ιδιωτικού ή δημοσίου χαρακτήρα, και

δ) προενεργητική πολιτική προς την Ε.Ε. με συμμετοχή σε διεθνή δίκτυα και επαφές με την Επιτροπή για την επιρροή στη διαμόρφωση της πολιτικής.

ιστορικά ενιαίες περιοχές, από τον νησιωτικό χαρακτήρα σε συνάρτηση με το μέγεθος, κλπ. που οριοθετούν τις παραμέτρους ανάπτυξης των επιμέρους νησιών, ιδιαίτερα εν απουσία αναπτυξιακού προγραμματισμού, περιορίζουν τις δυνατότητες δια-περιφερειακής σύγκρισης. Έτσι, ο συγγραφέας δικαιολογημένα οδηγήθηκε να παρατηρήσει διαφοροποιήσεις στην περιφέρεια νοτίου Αιγαίου μεταξύ Δωδεκανήσου και Κυκλάδων και στο βόρειο Αιγαίο μεταξύ των τριών βασικών νησιών: Μυτιλήνης, Χίου και Σάμου. Ενδεχομένως, μάλιστα, να μπορούσαν να εντοπιστούν και περαιτέρω διαφοροποιήσεις, λόγω της ιδιαιτερότητας των νησιωτικών κοινωνιών και οικονομιών.

Το βιβλίο περιστρέφεται γύρω από μια πολύ σύγχρονη και ενδιαφέρουσα προβληματική. Συζητά διεξοδικά τις θεωρητικές της διαστάσεις και προσφέρει μια σφαιρική εμπειρική προσέγγιση που στηρίζει τις θεωρητικές υποθέσεις. Χαρακτηρίζεται από συνέπεια στη δομή και ανάπτυξη του. Μια γενική παρατήρηση που θα μπορούσε να διατυπωθεί αφορά το βάθος της εμπειρικής έρευνας. Ενώ η μεθοδολογία που ακολουθείται είναι σαφώς αποδεκτή, η εμπειρική διερεύνηση δεν ικανοποιεί απολύτως τις θεωρητικές φιλοδοξίες.

Ένα εύλογο ερώτημα που ανακύπτει είναι κατά πόσον οι διαφορές που παρατηρούνται είναι τόσο σημαντικές ώστε πραγματικά να θεμελιώνεται διαφορά κοινωνικού κεφαλαίου. Ο συγγραφέας είναι βέβαια προσεκτικός και σχετικοποιεί τη διατύπωση των συμπερασμάτων του: παρά τις δυσκολίες εντοπισμού σαφών διαφορών στο επίπεδο του κοινωνικού κεφαλαίου μεταξύ των περιφερειών, θεωρεί ότι υπάρχουν ενδείξεις διαφοροποίησης.

Περαιτέρω, ως βασική ποιοτική διαφορά στην οικονομική ανάπτυξη των δύο περιφερειών επισημαίνεται η γρήγορη προσαρμογή των νησιών του νοτίου Αιγαίου στην ανάπτυξη των υπηρεσιών του τριτογενούς τομέα (τουρισμός), σε αντίθεση με τη μάλλον παραδοσιακή δομή της οικονομίας των νησιών του βορείου Αιγαίου (γεωργία, ναυτιλία), η οποία θεωρείται ένδειξη ανικανότητας προσαρμογής. Όπως όμως παρατηρεί και ο ίδιος ο συγγραφέας, η ανάπτυξη του τουρισμού στα νησιά του νοτίου Αιγαίου είχε αρχίσει πολύ νωρίτερα, από τη δεκαετία του 1960, και επομένως δεν είναι άμεσο αποτέλεσμα του εξευρωπαϊσμού. Αντίθετα, τα νησιά του βορείου Αιγαίου που είχαν σχετική αυθυπαρξία λόγω της ανάπτυξης γεωργικών και ναυτιλιακών δραστηριοτήτων, δεν είχαν απαραίτητα λόγο να στραφούν στον τουρισμό. Επομένως, και αν ακό-

μη δεχθεί κανείς ότι η στροφή στον τουρισμό αποτελεί πλέον προτεραιότητα (ποιος όμως την καθορίζει όμως και γιατί;), είναι πλήρως αναμενόμενη η καθυστέρηση στην αναδιάρθρωση των οικονομικών δραστηριοτήτων (πόσω μάλλον που η ίδια η Ε.Ε. με τις επιδοτήσεις δημιουργεί αντικίνητρα). Η διαφορά που παρατηρείται στον τύπο ανάπτυξης δεν μπορεί, συνεπώς, να θεωρηθεί απαράιτητα ως κυρίως συνέπεια της τοπικής κινητοποίησης και του κοινωνικού κεφαλαίου. Ακόμη και το μέγεθος και η γεωγραφική θέση των νησιών σε συνάρτηση με τους διαφορετικούς πλουτοπαραγωγικούς τους πόρους διαμορφώνουν μια πολύπλοκη κατάσταση της οποίας η ερμηνεία αναπόφευκτα είναι πολυπαραγοντική.

Τέλος, ο μακρο-χαρακτήρας της ανάλυσης αφήνει αναπάντητα μια σειρά ερωτημάτων τα οποία θα μπορούσαν να αποτελέσουν μελλοντικά αντικείμενο case studies στο επίπεδο συγκεκριμένων τοπικών πολιτικών (ιδιαίτερα μετά τις πρόσφατες σημαντικές μεταβολές στην πολιτικο-διοικητική διάρθρωση της χώρας). Αυτό θα αναδείκνυε με μεγαλύτερη ακρίβεια τους παράγοντες που καθορίζουν την ανταπόκριση στις πιέσεις του εξευρωπαϊσμού και τον ρόλο των δικτύων και του κοινωνικού κεφαλαίου, όχι συνολικά, αλλά όπως αυτά εμφανίζονται με αφορμή συγκεκριμένες περιπτώσεις συλλογικής δράσης.

ΚΑΛΛΙΟΠΗ ΣΠΑΝΟΥ