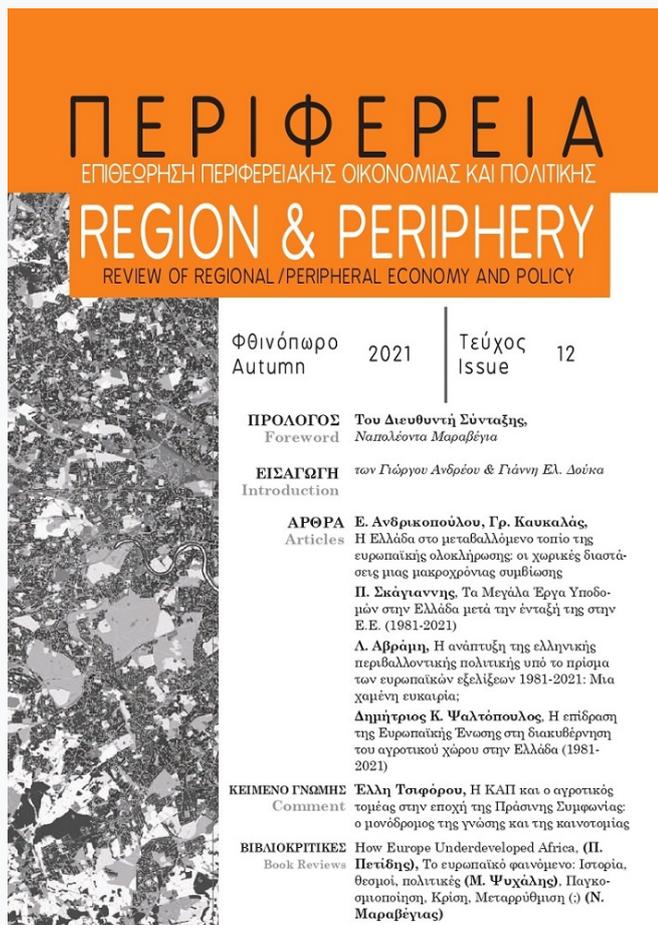


## Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Τόμ. 12, Αρ. 12 (2021)

Περιφέρεια | Region & Periphery



### Η επίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη διακυβέρνηση του αγροτικού χώρου στην Ελλάδα (1981-2021)

Δημήτριος Κ. Ψαλτόπουλος

doi: [10.12681/rp.28889](https://doi.org/10.12681/rp.28889)

Copyright © 2021, Δημήτριος Κ. Ψαλτόπουλος



Άδεια χρήσης [Creative Commons Αναφορά-Μη Εμπορική Χρήση 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

#### Βιβλιογραφική αναφορά:

Ψαλτόπουλος Δ. Κ. (2021). Η επίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη διακυβέρνηση του αγροτικού χώρου στην Ελλάδα (1981-2021). *Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance*, 12(12), 99-122. <https://doi.org/10.12681/rp.28889>

## Η επίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη διακυβέρνηση του αγροτικού χώρου στην Ελλάδα (1981-2021)

Δημήτριος Κ. Ψαλτόπουλος, Καθηγητής, Τμήμα Οικονομικών Επιστημών,  
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

### Περίληψη

Οι αγροτικές περιοχές της Ε.Ε. εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν μια σειρά σύνθετων οικονομικών, περιβαλλοντικών και κοινωνικών προκλήσεων. Παράλληλα, οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής αντιμετωπίζουν έναν εξαιρετικά ετερογενή αγροτικό χώρο με διαφορετικά χαρακτηριστικά, πλεονεκτήματα και ανάγκες. Οι μεταρρυθμίσεις της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής και η διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης διαφοροποίησαν το παραδοσιακό μίγμα δημόσιας παρέμβασης και πλέον στοχεύουν σε μια αναπτυξιακή προσέγγιση με βάση τον χώρο, η οποία έχει τη δυνατότητα να προωθήσει τον απαραίτητο διαρθρωτικό μετασχηματισμό στις αγροτικές περιοχές. Όμως, η εφαρμογή της νέας αυτής προσέγγισης απαιτεί νέους μηχανισμούς διακυβέρνησης του αγροτικού χώρου που διέπονται από τις αρχές του συντονισμού, της πολυτομεακής στόχευσης και της αποτελεσματικής εταιρικής σχέσης. Παρά τους σημαντικούς πόρους που κατέστησαν διαθέσιμοι από την αγροτική και τη διαρθρωτική πολιτική, το μοντέλο διακυβέρνησης του αγροτικού χώρου στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από σημαντικές υστερήσεις και δεν αντιστοιχεί σε μια σύγχρονη προσέγγιση διακυβέρνησης. Τα προβλήματα αυτά είναι πολυδιάστατα και αφορούν τόσο τον αναπτυξιακό σχεδιασμό και την υλοποίηση, όσο και τη λειτουργική και οργανωτική ικανότητα των αρμοδίων κρατικών και ιδιωτικών φορέων. Υπάρχουν καλές πρακτικές, όμως ο αντίκτυπός τους είναι μάλλον οριακός, ενώ η ανάλυση που παρουσιάζεται στην εργασία αυτή αναδεικνύει την ανάγκη εκσυγχρονισμού και εξορθολογισμού του συστήματος διακυβέρνησης του αγροτικού χώρου στην Ελλάδα.

**ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ:** Αγροτικός χώρος, διακυβέρνηση του αγροτικού χώρου, αγροτική ανάπτυξη, Ευρωπαϊκή Ένωση

---

## The influence of the European Union on rural governance in Greece

Demetrios K. Psaltopoulos, *Professor, School of Economics, Aristotle University of Thessaloniki*

### Abstract

EU rural areas still face several complex economic, environmental and social challenges. At the same time, policy makers face an extremely heterogeneous context with different characteristics, advantages and needs. The reforms of the Common Agricultural Policy and the process of European integration have diversified the traditional mix of public intervention and currently aim at a rural space development approach, which has the potential to promote the necessary structural transformation in EU rural areas. However, the implementation of this new approach requires new rural governance mechanisms governed by the principles of coordination, multidisciplinary targeting, and effective partnerships. Despite the significant resources made available by agricultural and structural policy, the model of rural governance in Greece is characterized by significant deficiencies and does not correspond to a modern approach to governance. These problems are multidimensional and concern development planning and implementation, as well as the operational and organizational capacity of the competent public and private bodies. There are good practices, but their impact is rather marginal, while the analysis presented in this paper highlights the need to modernize and streamline the system of rural governance in Greece.

**KEY-WORDS:** Rural areas; rural governance; rural development, European Union

---

### 1. Εισαγωγή

Από τη δεκαετία του 1960, η γεωργία και, ως εκ τούτου, οι αγροτικές περιοχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) θεωρήθηκαν ως ιδιαίτερος στόχος δημόσιας παρέμβασης. Συνεπώς, διλήμματα σχετικά με τον ρόλο του κράτους στην ανάπτυξη της γεωργίας και των αγροτικών περιοχών, καθώς και τους κατάλληλους θεσμούς διακυβέρνησης για την εκπλήρωση αυτού του ρόλου έχουν συζητηθεί στην οικονομική βιβλιογραφία εδώ και πολύ καιρό. Πλέον, στις ανεπτυγμένες χώρες, όπως τα μέλη της Ε.Ε., η αγροτική ανάπτυξη δεν είναι πλέον συνώνυμη με την αγροτική ανάπτυξη αφού η γεωργία, γενικά, δεν είναι ο κύριος τομέας στις αγροτικές τους οικονομίες

(OECD, 2006). Ωστόσο, ο γεωργικός τομέας εξακολουθεί να παίζει κρίσιμο ρόλο στη διαχείριση της γης και άλλων φυσικών πόρων, καθώς και στην επέκταση πολλών αγροτικών δραστηριοτήτων, αγαθών και υπηρεσιών που εξαρτώνται από αυτόν, και επομένως παραμένει ζωτικής σημασίας για την ευημερία του αγροτικού χώρου.

Ιστορικά, το κύριο μέσο δημόσιας παρέμβασης στις αγροτικές περιοχές της Ε.Ε. είναι η Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ). Η αρχική έμφαση της ΚΑΠ αφορούσε στην αντιμετώπιση των διαρθρωτικών προβλημάτων της γεωργίας και στήριζε τη βελτίωση της παραγωγικότητας (Platteau et al., 2008). Η διαρθρωτική πολιτική για τον γεωργικό τομέα επικεντρώθηκε στη διεύρυνση και τον εξορθολογισμό των εκμεταλλεύσεων (Wilson, 2001; Wilson et al., 2007). Ο αγροτικός τομέας θεωρήθηκε ότι ήταν η κινητήρια δύναμη της ανάπτυξης του αγροτικού χώρου και κατά συνέπεια, ο γεωργία και η αγροτική ανάπτυξη θεωρήθηκαν συνώνυμα ζητήματα. Εικαζόταν ότι οι αναπτυξιακοί στόχοι για τη γεωργία και τον αγροτικό χώρο θα μπορούσαν να επιδιωχθούν μέσα από ένα ενιαίο σύνολο πολιτικών της Ε.Ε. που έχουν σχεδιαστεί για τη βελτίωση της οικονομικής απόδοσης της πρωτογενούς παραγωγής (Shucksmith, 2010; Ward και Brown, 2009). Η προσέγγιση αυτή εφαρμόστηκε από «πάνω προς τα κάτω» (top-down) μέσω ενός συγκεντρωτικού σχεδιασμού.

Ο εκουγχρονισμός της γεωργίας συνετέλεσε στην υπερεπάρκεια τροφίμων και στην «επαγγελματοποίηση» του τομέα. Παράλληλα όμως, προκάλεσε αρνητικές επιπτώσεις στην οικονομία, το περιβάλλον και τις κοινότητες του αγροτικού χώρου (Galdeano-Gomezetal., 2011; Knickel, 1990; Van Huylenbroeck and Durand, 2003). Υπήρξαν κριτικές ότι η πολιτική αυτή στην ουσία διαχώριζε την γεωργία από την αγροτική ανάπτυξη και ότι η εντατικοποίηση της παραγωγής περιόριζε το ρόλο της γεωργίας σε αυτόν του παραγωγού τροφίμων, ενίσχυε τις μεγάλες εκμεταλλεύσεις στις εύφορες περιοχές, ενώ παράλληλα, περιθωριοποιούσε τις μικρές εκμεταλλεύσεις στις μειονεκτικές περιοχές και οδηγούσε στην εγκατάλειψη της γης και στη μείωση της σημασίας του γεωργικού εργατικού δυναμικού στην οικονομία του αγροτικού χώρου (Kristensen et al., 2014). Σαν αποτέλεσμα η εν λόγω δημόσια στήριξη δεν συνετέλεσε στην κοινωνικο-οικονομική ανάπτυξη του αγροτικού χώρου και στη διατήρηση των κοινωνικών και περιβαλλοντικών του στοιχείων. Με άλλα λόγια, δεν προώθησε τη μετάβαση των αγροτικών περιοχών της Ε.Ε. προς ένα μοντέλο βιώσιμης ανάπτυξης.

Με αφορμή τις διαπιστώσεις αυτές, αλλά και τις διεθνείς τάσεις για ζητήματα όπως η απελευθέρωση των αγορών και ο ρόλος της οικονομίας, της κοινωνίας και του περιβάλλοντος στον αγροτικό χώρο, οι υπεύθυνοι για τη χάραξη πολιτικής αντιλήφθηκαν ότι μια διακριτή πολιτική για την αγροτική ανάπτυξη χρειάζεται για τουλάχιστον τρεις λόγους (Marsden and Sonnino, 2008; OECD, 2006). Πρώτο, οι αγροτικές περιοχές αντιμετωπίζουν σημαντικές προκλήσεις που υπονομεύουν την εδαφική συνοχή εντός των χωρών. Δεύτερο, διαθέτουν συχνά σε μεγάλο βαθμό,

αχρησιμοποίητο οικονομικό δυναμικό που θα μπορούσε να αξιοποιηθεί καλύτερα και, επομένως, να συμβάλει στην ευημερία των πολιτών της υπαίθρου και στη συνολική εθνική ανάπτυξη. Τρίτο, ούτε η τομεακή πολιτική ούτε οι δυνάμεις της αγοράς είναι σε θέση να αποτυπώσουν πλήρως την ετερογένεια των προκλήσεων και των δυνατοτήτων των αγροτικών περιοχών και να αντιμετωπίσουν θετικές και αρνητικές εξωτερικότητες.

Σαν αποτέλεσμα, οι αγροτικές περιοχές στην Ε.Ε. εξακολουθούν σήμερα να αντιμετωπίζουν σημαντικές προκλήσεις. Τα προβλήματα πηγάζουν, γενικά, από τη μείωση και τη γήρανση του πληθυσμού και από την απόσταση από τις αγορές. Αυτά τα χαρακτηριστικά έχουν αντίκτυπο στον δυναμισμό των επιχειρήσεων και στη δημιουργία θέσεων εργασίας, στην προσβασιμότητα και ποιότητα των πόρων εκπαίδευσης και άλλων δημόσιων υπηρεσιών, στην ποιότητα και την πυκνότητα των υποδομών κ.λπ. Η δυσκολία αναπαραγωγής των επιπέδων υπηρεσιών και πρόσβασης που συναντώνται στις αστικές περιοχές, τόσο για τους πολίτες όσο και για τις επιχειρήσεις, υπήρξε βασικός παράγοντας στην εξήγηση των μετακινήσεων του πληθυσμού και της οικονομικής δραστηριότητας από τις αγροτικές περιοχές τις τελευταίες δεκαετίες. Παράλληλα, τα προβλήματα είναι ιδιαίτερα εμφανή όσον αφορά τις ευκαιρίες απασχόλησης σε τομείς που κάποτε αποτελούσαν κρίσιμες συνιστώσες των αγροτικών οικονομιών, δηλαδή τη γεωργία και τον δημόσιο τομέα (OECD, 2006). Η σημαντική βελτίωση της γεωργικής παραγωγικότητας τις τελευταίες δεκαετίες σημαίνει πλέον ότι η σύγχρονη αλυσίδα εφοδιασμού για την παραγωγή τροφίμων περιλαμβάνει σχετικά λίγους παραγωγούς γεωργικών προϊόντων και ότι υπάρχει αυξανόμενη συγκέντρωση της παραγωγής σε σχετικά λίγες αγροτικές περιοχές. Η μείωση της απασχόλησης στη γεωργία συμπληρώθηκε τις τελευταίες δεκαετίες από τη μείωση της απασχόλησης στον δημόσιο τομέα, η οποία ήταν σε πολλές περιπτώσεις η κύρια πηγή αύξησης της απασχόλησης στις αγροτικές περιοχές.

Παράλληλα, ετερογένεια των χαρακτηριστικών και διαρθρώσεων των αγροτικών περιοχών της Ε.Ε. συνιστούσε (και συνιστά) μια επιπλέον πρόκληση. Οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής στην Ε.Ε. αντιμετώπισαν ένα πολύ ετερογενή αγροτικό χώρο, με διαφορετικά στοιχεία ανάπτυξης σε διαφορετικές αγροτικές περιοχές. Ορισμένες αγροτικές περιοχές έχουν καλύτερες επιδόσεις από άλλες, ενώ οι μεταφορικές υποδομές ή η εγγύτητα σε ένα μεγάλο αστικό κέντρο συχνά ξεχώριζαν ως τα βασικά πλεονεκτήματα ορισμένων αγροτικών περιοχών έναντι άλλων. Ωστόσο, η προσβασιμότητα δεν είναι σαφώς ο μόνος καθοριστικός παράγοντας για την αγροτική ανάπτυξη, ούτε φαίνεται να συνιστά επαρκή προϋπόθεση για αυτήν. Κατέστη λοιπόν σαφής η ανάγκη μετασχηματισμού του πλαισίου πολιτικής για τις αγροτικές περιοχές, που έδινε έμφαση στις τομεακές προσεγγίσεις, σε πολιτικές και προγράμματα προσαρμοσμένα σε διαφορετικές τροχιές οικονομικής ανάπτυξης.

Η ΚΑΠ συνετέλεσε σημαντικά στον μετασχηματισμό αυτό. Από το 1992 και μετά, έλαβαν χώρα διαδοχικοί γύροι μεταρρυθμίσεων της ΚΑΠ που είχαν σαν αποτέλεσμα τη μετατόπιση από την εστίαση στην παραγωγή, σε μια πολλαπλή εστίαση που περιλαμβάνει την ανταγωνιστικότητα, τη βιωσιμότητα και την αγροτική ανάπτυξη (Messely, 2014). Μετά την εισαγωγή αγροπεριβαλλοντικών μέτρων από τη μεταρρύθμιση MacSharry το 1992, η Διακήρυξη του Κορκ του 1996 αναγνώρισε τον φθίνοντα οικονομικό ρόλο της συμβατικής γεωργίας στις περιθωριακές αγροτικές περιοχές και την ανάγκη εξεύρεσης άλλων αιτίων για δημόσια παρέμβαση. Καθορίστηκε λοιπόν μια ατζέντα που βασίζεται στην ανάπτυξη «με βάση τον τόπο» (place-based), που διαμόρφωσε τη βάση για τη δημιουργία του δεύτερου πυλώνα της ΚΑΠ, ο οποίος ενθάρρυνε τις τοπικές αναπτυξιακές πρωτοβουλίες και στήριξε τους αγρότες, έτσι ώστε να διαφοροποιήσουν την οικονομική τους δραστηριότητα, να βελτιώσουν την εμπορία των προϊόντων τους και να αναδιαρθρώσουν τις επιχειρήσεις τους.

Παράλληλα, η τάση διαφοροποίησης και ενίσχυσης της δημόσιας παρέμβασης στις αγροτικές περιοχές της Ε.Ε. ενισχύθηκε σημαντικά από τις διαδοχικές μεταρρυθμίσεις των διαρθρωτικών ταμείων της Ε.Ε. (αρχής γενομένης από αυτήν του 1988). Οι δράσεις που υλοποιήθηκαν από τα Κοινωνικά Πλαίσια Στήριξης αφορούσαν σε σημαντικό βαθμό τον αγροτικό χώρο, ο οποίος αποτέλεσε κύριο στόχο της πολιτικής για τη συνοχή, ενώ παράλληλα, η ενίσχυση των περιβαλλοντικών πολιτικών και η σταδιακή υιοθέτηση της αρχής της βιωσιμότητας ανήγαγε τη προστασία του περιβάλλοντος ως βασική συνιστώσα της οικονομικής και γενικά κάθε τομεακής και χωρικής πολιτικής στον αγροτικό χώρο (Μπεριάτος και Ψαλτόπουλος, 2003).

Οι παραπάνω εξελίξεις ήταν άρρηκτα συνδεδεμένες με τη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και μεταξύ άλλων, πυροδότησαν σημαντικό προβληματισμό για την δυνατότητα των μηχανισμών διακυβέρνησης του αγροτικού χώρου να ανταποκριθούν αποτελεσματικά σε ένα νέο και εξαιρετικά σύνθετο πλαίσιο αναπτυξιακών αναγκών και παρεμβάσεων. Αναγκαίες προσαρμογές που τόνιζαν την σημασία όρων και αρχών όπως «κάθετος και οριζόντιος συντονισμός», «πολυτομεακή και χωρική προσέγγιση», «εταιρική σχέση», «διακυβέρνηση πολλαπλών παραγόντων» κυριάρχησαν στη σχετική διεθνή βιβλιογραφία (OECD, 2006; Andersson and Ostrom, 2008; Hooghe and Marks, 2003; Knüppe and Pahl-Wostl, 2012; Koormans et al., 2018). Παράλληλα με τα ερωτήματα σχετικά με τις απαραίτητες προϋποθέσεις για τη δημιουργία και τις ιδιότητες μιας σύγχρονης προσέγγισης στη διακυβέρνηση του αγροτικού χώρου, διατυπώθηκε σημαντικός προβληματισμός σχετικά με την ικανότητα του νέας προσέγγισης διακυβέρνησης να ανταποκριθεί στην ανάγκη μετάβασης προς ένα νέο μοντέλο ανάπτυξης του αγροτικού χώρου (Koormans et al., 2018).

Από την ένταξη της στην Ε.Ε. μέχρι και σήμερα, η Ελλάδα έχει καταστεί αποδέκτης σημαντικών πόρων τόσο από τη πολιτική συνοχής όσο και από την ΚΑΠ. Η στόχευση της εθνικής περιφερειακής πολιτικής κινήθηκε μεταξύ της ανάγκης αξιοποίησης των διαθέσιμων πόρων με κύριο στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της οικονομίας και της προώθησης της ονομαστικής και πραγματικής σύγκλισης (Μαραβέγιας, 2008; Ανδρικοπούλου και Καυκαλάς, 2021). Η αγροτική πολιτική στόχευσε κυρίως στην ενίσχυση των αγροτικών εισοδημάτων, ενώ από το 2000 και μετά, εμπλουτίστηκε από μια αξιοσημείωτη (αλλά όχι κυρίαρχη) διαρθρωτική συνιστώσα. Και οι δύο αυτές μείζονες πολιτικές για τον αγροτικό χώρο συνοδεύτηκαν από έναν αναπροσανατολισμό του θεσμικού πλαισίου διακυβέρνησης που «...αφορά αφενός τον ρόλο των τοπικών και περιφερειακών αρχών και αφετέρου, τη λειτουργία του συστήματος προγραμματισμού» (Ανδρικοπούλου και Καυκαλάς, 2021), και σημαντικοί χρηματοδοτικοί και ανθρώπινοι πόροι δραστηριοποιήθηκαν στην εν λόγω αναμόρφωση. Παράλληλα, ένα σημαντικό εύρος κοινωνικών και οικονομικών εταίρων ενεπλάκη στην προσπάθεια για την ανάπτυξη του αγροτικού χώρου.

Με βάση τις παραπάνω διαπιστώσεις, στόχος του άρθρου είναι να εξετάσει τα στοιχεία και χαρακτηριστικά του μοντέλου διακυβέρνησης του αγροτικού χώρου στην Ελλάδα, το οποίο σε κυρίαρχο βαθμό, διαμορφώθηκε ως απόκριση της συμμετοχής της χώρας μας στο ευρωπαϊκό κεκτημένο. Στο πλαίσιο αυτό εξετάζονται αν τα χαρακτηριστικά και η λειτουργία του ελληνικού παραδείγματος συνάδουν με αυτά ενός σύγχρονου και αποδοτικού μοντέλου διακυβέρνησης για τον αγροτικό χώρο, σε ότι αφορά τόσο τη δημόσια διοίκηση, όσο και ορισμένους σημαντικούς εταίρους. Οι υπόλοιπες ενότητες του άρθρου έχουν ως εξής: η ενότητα 2 αναφέρεται στον ρόλο της γεωργίας στον αγροτικό χώρο και στην ανάγκη αναπροσανατολισμού της δημόσιας παρέμβασης για την γεωργία, η οποία εξακολουθεί να είναι κυρίαρχη στην ευρωπαϊκή ύπαιθρο. Η ενότητα 3 παρουσιάζει τις αρχές που πρέπει να διέπουν ένα σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο για τη διακυβέρνηση του αγροτικού χώρου, ενώ η ενότητα 4 αναφέρεται στην ελληνική εμπειρία τόσο σε επίπεδο δημόσιας διοίκησης, όσο και σε αυτό ορισμένων σημαντικών κοινωνικοοικονομικών εταίρων του αγροτικού χώρου. Η τελευταία ενότητα συνοψίζει τα κύρια ευρήματα και προβαίνει σε συμπεράσματα.

## 2. Ο ρόλος της γεωργίας στον αγροτικό χώρο και η αναγκαία αλλαγή στις πολιτικές

**Ε**νώ η γεωργία διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση των αγροτικών τοπιών σε πολλές χώρες της Ε.Ε., ο ρόλος της στις αγροτικές οικονομίες είναι συχνά χαμηλός και φθίνον. Η βελτίωση της παραγωγικότητας στη γεωργία έχει οδηγήσει τη δραματική μείωση της απασχόλησης στο τομέα στην Ε.Ε., τόσο σε απόλυτους όσο και σε σχετικούς όρους. Το 2019, μόνο το 4.4% του εργατικού δυναμικού της Ε.Ε. απασχολείται στη γεωργία (10,3% το 1995), ενώ το μερίδιο της γεωργίας στην ακαθάριστη προστιθέμενη αξία ανερχόταν σε 1,6% (2,9% το 1995).

Παρά τη μείωση της ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας της, η γεωργία εξακολουθεί να έχει σημαντική επιρροή στην αγροτική οικονομία, συμπληρωματική προς κάποιες δραστηριότητες και ανταγωνιστική σε σχέση με άλλες. Ιδιαίτερα η παραγωγική γεωργία, μπορεί να είναι σημαντικός αγοραστής τοπικών εισροών, που σχετίζονται τόσο με τις γεωργικές όσο και με τις επιχειρηματικές υπηρεσίες. Μπορεί επίσης να παρέχει προϊόντα για τη τοπική μεταποίηση ή τη βιομηχανία (π.χ. αγροδιατροφικές επιχειρήσεις) και να συμβάλει στην παροχή ορισμένων δημόσιων ή ημιδημόσιων αγαθών. Παράλληλα, οι εκμεταλλεύσεις και τα νοικοκυριά που απασχολούνται στη γεωργία είναι καταναλωτές και συμβάλλουν στην τοπική ζήτηση. Επίσης, η αυξανόμενη εξάρτηση των γεωργικών οικογενειών από το εισόδημα που προέρχεται από εξωγεωργικές δραστηριότητες σημαίνει ότι τα νοικοκυριά αυτά ενδιαφέρονται επίσης για τη διαφοροποίηση της αγροτικής οικονομίας σε νέους τομείς.

Στο πλαίσιο αυτό, έχει υπάρξει έντονος προβληματισμός για την αποτελεσματικότητα της αγροτικής πολιτικής και ειδικότερα των επιδοτήσεων ως το κυρίαρχο στοιχείο της δημόσιας πολιτικής για τις αγροτικές περιοχές. Παρά τη μεταφορά μεγάλων πόρων στις αγροτικές περιοχές, οι γεωργικές επιδοτήσεις δε φαίνεται να μπορούν να ενεργοποιήσουν άμεσα την αγροτική ανάπτυξη. Ο κύριος λόγος για αυτό είναι ότι αυτού του είδους η προσέγγιση πολιτικής επικεντρώνεται σε ένα μικρό τμήμα του αγροτικού πληθυσμού (αγρότες και άλλοι που συμμετέχουν σε γεωργικές επιχειρήσεις) και όχι σε τόπους. Αναλύσεις για την Ε.Ε. δηλώνουν ότι οι επιδοτήσεις βοηθούν στην ανάσχεση της φτώχειας, όμως δε φαίνεται να είναι αποτελεσματικές για την αντιμετώπιση ορισμένων από τις πιο πιεστικές κοινωνικοοικονομικές προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι αγροτικές κοινότητες και έχουν άνισες επιπτώσεις σε ολόκληρη την αγροτική επικράτεια (World Bank, 2018).

Τις τελευταίες δεκαετίες, οι εξελίξεις τόσο εντός όσο και εκτός Ε.Ε., έχουν αλλάξει τις προτεραιότητες για τις αγροτικές περιοχές, απαιτώντας νέες προσεγγίσεις. Τρεις ιδίως παράγοντες επηρεάζουν τη χάραξη αγροτικής πολιτικής (OECD, 2006).

1) Αυξημένη εστίαση στις ανέσεις. Η κοινωνία (αστική και αγροτική) δίνει πλέον ιδιαίτερη σημασία στις φυσικές και πολιτισμικές ανέσεις. Ενδεικτικά, επειδή πάνω από το 75% της γης στις χώρες του ΟΟΣΑ βρίσκεται σε αγροτικές περιοχές, οι πολιτικές για τον αγροτικό χώρο διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στη διαχείριση της γης και πρέπει να ενσωματώνουν μια σειρά από περιβαλλοντικά και οικονομικά ζητήματα ανάπτυξης. Η αγροτική διαχείριση των φυσικών πόρων απασχολεί όλους, δεδομένης της πιθανότητας εκτεταμένης βλάβης που μπορεί να προκληθεί μέσω της αποτυχίας κατάλληλης διαχείρισης των φυσικών συστημάτων που σχετίζονται με τη γη, το νερό, τον αέρα και άλλους φυσικούς πόρους. Πολλοί αγροτικοί τόποι είναι επίσης θεματοφύλακες ορισμένων από τις πιο σημαντικές ιστορικές τοποθεσίες και άλλες ψυχαγωγικές ανέσεις οι οποίες διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο για την αγροτική οικονομική ανάπτυξη. Προχωρώντας πέρα από τη στενή εστίαση στην πολυλειτουργικότητα της γεωργίας, οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής τονίζουν όλο και περισσότερο την ανάγκη εντοπισμού και αξιοποίησης του ευρέος φάσματος πόρων των αγροτικών περιοχών και της συνεκτίμησης των θετικών και αρνητικών εξωτερικοτήτων που συνδέονται με διάφορες δραστηριότητες στις αγροτικές περιοχές. Η διαχείριση των πολλαπλών χαρακτηριστικών των αγροτικών τόπων έχει πλέον καταστεί βασικός πυλώνας των πολιτικών αγροτικής ανάπτυξης που βασίζονται στον τόπο.

2) Πιέσεις για μεταρρύθμιση της αγροτικής πολιτικής. Εκτός από τις εκτιμήσεις που συνδέονται με τα όρια της αγροτικής πολιτικής και τις πιθανές αρνητικές χωρικές επιπτώσεις της, οι πιέσεις που οδήγησαν στη μεταρρύθμιση της «παραδοσιακής» προσέγγισης της αγροτικής ανάπτυξης με βάση τη γεωργία στην Ε.Ε. έχουν τουλάχιστον δύο αφετηρίες. Η πρώτη έχει να κάνει με τα εμπόδια που θέτουν ορισμένες γεωργικές πολιτικές στο διεθνές εμπόριο. Με κύριο παράδειγμα τη δραστική αναμόρφωση της ΚΑΠ τη περίοδο 2003-2005 και τη μετάβαση από συνδεδεμένες σε αποσυνδεδεμένες ενισχύσεις, είναι γεγονός ότι τα μέσα στήριξης των αγροτών επηρεάστηκαν από την εκ μέρους του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου αμφισβήτηση, σχετικά με τη στρεβλωτική φύση των επιδοτήσεων της αγροτικής πολιτικής. Αυτή η διεθνής πίεση συνδυάζεται με εσωτερικές δημοσιονομικές πιέσεις. Σε αρκετές χώρες της Ε.Ε. οι γεωργικές επιδοτήσεις αμφισβητούνται όλο και περισσότερο λόγω του αντίκτυπού τους στα δημόσια οικονομικά, τροφοδοτώντας έτσι τις συζητήσεις για εναλλακτικές χρήσεις δημόσιων πόρων που στοχεύουν στις αγροτικές περιοχές. Παράλληλα, οι ισχυρές δημοσιονομικές πιέσεις λόγω της διαδικασίας της διεύρυνσης της Ε.Ε., έχουν ιστορικά συντελέσει σε αναμορφώσεις της ΚΑΠ.

3) Αποκέντρωση και τάσεις στην περιφερειακή πολιτική. Η θεωρία και η πρακτική της περιφερειακής πολιτικής έχουν αναγνωρίσει ότι για να αντιμετωπιστούν τα χαρακτηριστικά των διαφόρων περιοχών και να βοηθηθούν αυτές να αναπτυχθούν, δεν αρκεί η ανακατανομή των πόρων. Αυτό οδήγησε στη σταδιακή

υιοθέτηση πολιτικών και προγραμμάτων που έχουν στόχο να αναπτύξουν τους αγροτικούς τόπους και να τους καταστήσουν πιο ανταγωνιστικούς, μέσω της κινητοποίησης τοπικών πλεονεκτημάτων. Από τη δεκαετία του 1980, η περιφερειακή πολιτική αναδιανομής γίνεται λιγότερο σημαντική στην πολιτική ατζέντα, ενώ οι πολιτικές που στοχεύουν στον εντοπισμό και τη στόχευση των τοπικών οικονομικών ευκαιριών αποκτούν μεγαλύτερη σημασία. Επομένως, η περιφερειακή πολιτική ξεκίνησε μια αλλαγή παραδείγματος από μια στρατηγική από πάνω προς τα κάτω, βασισμένη σε επιδοτήσεις για τη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων σε μια πολύ ευρύτερη γκάμα πολιτικών, που αποσκοπούν στη βελτίωση της περιφερειακής ανταγωνιστικότητας. Αυτές οι νέες προσεγγίσεις χαρακτηρίζονται από διάφορους παράγοντες. Πρώτον, υπάρχει μια στρατηγική ανάπτυξης που καλύπτει ένα ευρύ φάσμα άμεσων και έμμεσων παραγόντων που επηρεάζουν την απόδοση των τοπικών επιχειρήσεων. Δεύτερον, υπάρχει μεγαλύτερη εστίαση σε ενδογενή (τοπικά) περιουσιακά στοιχεία και γνώσεις και λιγότερη εστίαση σε εξωγενείς επενδύσεις και μεταφορές πόρων. Τέλος, υπάρχει μια προσέγγιση συλλογικής/διαπραγματευόμενης διακυβέρνησης σε τέτοια θέματα, στην οποία εμπλέκονται οι εθνικές, περιφερειακές και τοπικές αρχές καθώς και άλλοι ενδιαφερόμενοι φορείς, με την κεντρική κυβέρνηση να αναλαμβάνει λιγότερο (σε σχέση με το παρελθόν) κυρίαρχο ρόλο. Συνεπώς, αυτή η νέα προσέγγιση χαρακτηρίζεται από τις αρχές της εστίασης στο χώρο (και όχι στους κλάδους) και της εστίασης στις επενδύσεις αντί των επιδοτήσεων (OECD, 2006).

### **3. Το σύγχρονο θεσμικό πλαίσιο για τη διακυβέρνηση του αγροτικού χώρου**

Στις ημέρες μας είναι σχεδόν καθολικά αποδεκτό ότι η ποικιλομορφία των αγροτικών περιοχών και οι πολλαπλές προκλήσεις και εξελίξεις που αυτές αντιμετωπίζουν δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν αποκλειστικά από την αγροτική πολιτική. Συνεπώς, το σημαντικότερο ζήτημα είναι πως μπορούν να αναπτυχθούν ευρύτερες θετικές αλληλεπιδράσεις και συνέργειες μεταξύ διαφορετικών τομεακών πολιτικών που αντιστοιχούν σε διάφορες σφαίρες όπως η οικονομία, το περιβάλλον και τα κοινωνικά ζητήματα. Άρα, μια πολυτομεακή προσέγγιση που περιλαμβάνει τη χωρική διάσταση είναι κρίσιμος παράγοντας απόκρισης στις αναπτυξιακές προκλήσεις του αγροτικού χώρου.

Τις τελευταίες δυο δεκαετίες έχει υπάρξει εκτενής συζήτηση και προβληματισμός για το κατάλληλο επίπεδο λήψης αποφάσεων σχετικών με την αγροτική ανάπτυξη. Η ετερογένεια μεταξύ αγροτικών τόπων καθιστά ιδιαίτερα δύσκολη και ανεπαρκή μια προσέγγιση σχεδιασμού των πολιτικών αυτών σε κεντρικό επίπεδο (Ε.Ε. ή εθνικό) με τρόπο που να μπορεί να λαμβάνει υπόψη τόσο τις τοπικές αναπτυξιακές ανάγκες όσο και την εθνική (και Ευρωπαϊκή) ανάγκη για

γεωγραφικά ισορροπη οικονομική ανάπτυξη. Η νέα πραγματικότητα απαιτεί σημαντικές αλλαγές στον τρόπο σύλληψης και εφαρμογής των πολιτικών, η οποία περιλαμβάνει μια οριζόντια και πολυεπίπεδη προσέγγιση διακυβέρνησης. Ο σχεδιασμός της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης για διαφορετικές κοινότητες ή περιοχές απαιτεί τη συγκέντρωση γνώσεων που κατέχουν μια ευρεία ποικιλία δημόσιων και ιδιωτικών παραγόντων. Οι παραδοσιακές ιεραρχικές διοικητικές δομές είναι πιθανό να φαίνονται ανεπαρκείς για την αποτελεσματική διαχείριση αυτών των πολιτικών και, συνεπώς, χρειάζονται προσαρμογές σε βασικές διαστάσεις διακυβέρνησης: οριζόντια τόσο στο κεντρικό όσο και στο τοπικό επίπεδο και κάθετα σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης.

Οι κεντρικές κυβερνήσεις συχνά δυσκολεύονται να ξεπεράσουν τη τομεακή τους προσέγγιση υπέρ μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης πολιτικής για την αγροτική ανάπτυξη. Απαιτείται συντονισμός για την ενθάρρυνση της συνεργασίας των διαφόρων θεσμικών και διαχειριστικών συστημάτων που διαμορφώνουν και εφαρμόζουν την αγροτική πολιτική. Απαιτείται επίσης συνέπεια για να διασφαλιστεί ότι οι επιμέρους πολιτικές δεν είναι αντιφατικές και ότι συγκλίνουν σε μια συνεκτική στρατηγική (OECD, 2006). Αυτή η διαδικασία απαιτεί πολιτική δέσμευση για την υπέρβαση τομεακών τάσεων και μια συνολική αποσαφήνιση των ρόλων και των αρμοδιοτήτων των διαφόρων υπουργείων ή φορέων στον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης. Διάφορες επιλογές για τον οριζόντιο συντονισμό της διακυβέρνησης περιλαμβάνουν ειδικές μονάδες υψηλού επιπέδου, συνεκτικά υπουργεία, διασφάλιση του προσανατολισμού των πολιτικών και διυπουργικό συντονισμό μέσω ομάδων εργασίας και επίσημων προγραμματικών συμφωνιών.

Απαιτείται επίσης συντονισμός σε τοπικό επίπεδο για την ενοποίηση τομεακών προσεγγίσεων, τη συμμετοχή ιδιωτικών εταιρών και την επίτευξη της κατάλληλης γεωγραφικής κλίμακας. Τα διοικητικά όρια σε περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο δεν ανταποκρίνονται πάντα στις αναπτυξιακές ανάγκες. Επομένως, οι αναπτυξιακές οντότητες συχνά συντονίζονται χρησιμοποιώντας μια σειρά νομικών και οικονομικών διαδικασιών, με διάκριση για τις ειδικές ανάγκες των αγροτικών περιοχών. Νομικά, οι τύποι συνεργασίας εκτείνονται από «περιοχές συνεργασίας», ενώσεις δήμων ή ακόμη και διαδημοτικούς συνεταιριστικούς φορείς. Όσον αφορά την οικονομική συνεργασία, συχνά δήμοι παρέχουν μια συγκεκριμένη δημόσια υπηρεσία από κοινού ή αγοράζουν υπηρεσίες από μια άλλη θεσμική οντότητα. Ο συντονισμός μπορεί επίσης να είναι περισσότερο στρατηγικός με στόχο την κάλυψη μιας σειράς θεμάτων οικονομικής ανάπτυξης, οπότε είναι πιο πιθανό να εμπλέκεται ο ιδιωτικός τομέας, συχνά σε συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα.

Ένας τρίτος βασικός άξονας συντονισμού είναι ο κάθετος, δηλαδή αυτός μεταξύ της κεντρικής κυβέρνησης και των περιφερειακών/τοπικών παραγόντων (Shucksmith and Rønningen, 2011; Koopmans et al., 2018). Η ανάπτυξη μιας

αποδοτικής εταιρικής σχέσης με τις περιφερειακές/τοπικές αρχές συνεπάγεται συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων και στην εφαρμογή των πολιτικών αγροτικής ανάπτυξης για τις οποίες η περιφερειακή/τοπική κυβέρνηση βοηθά στο σχεδιασμό. Αυτές οι ρυθμίσεις απαιτούν υψηλό επίπεδο δέσμευσης, αποτελεσματική ανταλλαγή γνώσεων και ικανότητα από την πλευρά των τοπικών εκπροσώπων. Ένα από τα βασικά προβλήματα είναι πώς να διασφαλιστεί ότι παρέχονται τα κατάλληλα κίνητρα ώστε οι αγροτικές κοινότητες να ενεργούν με τρόπο που να είναι ταυτόχρονα δυναμικός και να ανταμείβει την πρωτοβουλία και την καινοτομία, αλλά που επίσης προάγει τη συνέπεια στη δημόσια πολιτική σε όλους τους τομείς και τις περιφέρειες. Εδώ, ο ρόλος της κεντρικής κυβέρνησης είναι να επενδύει στη δημιουργία ικανοτήτων και στην ενδογενή αγροτική ανάπτυξη.

Ένα κοινό χαρακτηριστικό των νέων αυτών στρατηγικών είναι ότι συμβάλλουν σε σημαντικές αλλαγές κουλτούρας σε σχέση με την αγροτική πολιτική. Πρώτον, η προσέγγιση που βασίζεται στον τόπο, βοηθά σε τοπικό επίπεδο στην ενίσχυση των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και στην ενσωμάτωση νέων ενδιαφερομένων και πόρων στη διαδικασία ανάπτυξης. Δεύτερον, αυτές οι πρωτοβουλίες αναπτύσσουν μια κουλτούρα διατομεακής συνεργασίας εντός των κεντρικών και τοπικών κυβερνήσεων και συνεπώς πιο συνεκτικές πολιτικές πρωτοβουλίες. Τρίτον, αναγνωρίζεται ότι μια προσέγγιση που βασίζεται στον τόπο απαιτεί περισσότερες πρωτοβουλίες από κάτω προς τα πάνω (bottom-up) σε αντίθεση με τις πρωτοβουλίες από πάνω προς τα κάτω (top-down). Αυτό παράγει νέους τρόπους κάθετου συντονισμού μεταξύ των επιπέδων διακυβέρνησης και καλύτερη χρήση της τοπικής γνώσης. Στο πλαίσιο αυτής της προσέγγισης, η κυβέρνηση καθίσταται ικανή να διευκολύνει διαδικασίες στις οποίες οι εταιρικές σχέσεις βοηθούν στην ανάπτυξη και την επιβλεψη των στρατηγικών κατευθύνσεων της πολιτικής (Shucksmith, 2010). Αυτή η πρακτική συνιστά στην ουσία μια στροφή από τη «κυβέρνηση» στη «διακυβέρνηση» (Curry, 2001). Δηλαδή, προωθεί την διακυβέρνηση ως διάσταση από κοινού καθορισμένων κανόνων που έχουν σχεδιαστεί για να ρυθμίζουν την ατομική και ομαδική συμπεριφορά. Πιο συγκεκριμένα, η διακυβέρνηση είναι «ένα σύνολο δραστηριοτήτων συντονισμού και παρακολούθησης» που επιτρέπει την επιβίωση της συνεργατικής εταιρικής σχέσης ή θεσμού (Bryson et al., 2006). Χαρακτηρίζεται από το πλήθος των εμπλεκόμενων παραγόντων, συμπεριλαμβανομένων (κάθετα) διεθνών, εθνικών και τοπικών παραγόντων και (οριζόντια) ΜΚΟ, επιχειρήσεων, πολιτών, και άλλων κυβερνητικών φορέων. Βέβαια, η επίτευξη της διακυβέρνησης έχει σημαντικές δυσκολίες, όπως έλλειψη ικανότητας και δικαιοδοσίας για τη λειτουργία της, το δυνητικά υψηλό κόστος που συνεπάγεται και ο κίνδυνος να καταλήξουμε σε κατακερματισμένες και ασυνεπείς πολιτικές (McGinnis, 2005; Meynen και Doornbos, 2004).

## 4. Η Ελληνική εμπειρία διακυβέρνησης για τον αγροτικό χώρο<sup>1</sup>

### 4.1. Μέσα αναπτυξιακής πολιτικής για τον αγροτικό χώρο – ο ρόλος των κρατικών φορέων

Στην Ελλάδα μάλλον λείπει μια συνολική πολιτική και στρατηγική ανάπτυξης του αγροτικού χώρου και οι τρέχουσες πρακτικές μάλλον εξακολουθούν να στερούνται σαφούς εδαφικού χωρικού προσανατολισμού (World Bank, 2021). Οι όποιες παρεμβάσεις αφορούν την εφαρμογή της Πολιτικής Συνοχής της Ε.Ε., με τη μορφή Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (ΠΕΠ), καθώς και υιοθέτησης στοιχείων χωροταξικού σχεδιασμού σε τομεακά προγράμματα, όπως το Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ). Συνεπώς, η πολιτική ανάπτυξης του αγροτικού χώρου εξυπηρετείται κυρίως μέσω των περιφερειακών προγραμμάτων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ) και του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ). Όμως, οι δεσμοί μεταξύ του ΠΑΑ και των ΠΕΠ ή άλλων τομεακών/περιφερειακών πολιτικών είναι μάλλον τυπικοί, τόσο στο επίπεδο του σχεδιασμού όσο και σε αυτό της υλοποίησης, και δεν φαίνεται να προκύπτουν σημαντικές συνέργειες μεταξύ των διαρθρωτικών παρεμβάσεων των πολιτικών συνοχής και αγροτικής ανάπτυξης. Παράλληλα, δεν προκύπτει συνέργεια μεταξύ διαρθρωτικών παρεμβάσεων και παρεμβάσεων του Πυλώνα 1, οι οποίες αντιπροσωπεύουν και την υψηλότερη χρηματοδότηση στον αγροτικό χώρο. Επίσης, τα εν λόγω Προγράμματα έχουν επιδείξει σχετικά μικρή διαφοροποίηση όσον αφορά τις στοχευόμενες περιφερειακές τυπολογίες, καθώς και τις απαντήσεις της τοπικής πολιτικής προσαρμοσμένες στην πολυπλοκότητα των αγροτικών περιοχών.

Ομοίως, η πολιτική συνοχής της Ε.Ε. έχει προξενήσει σειρά μεταρρυθμίσεων αποκέντρωσης τις τελευταίες δεκαετίες, με τον εξορθολογισμό του διοικητικού τοπίου και τη σταδιακή ανάθεση εξουσιών σε υπο-εθνικές αρχές. Ωστόσο, η εμπειρική έρευνα υποδηλώνει ότι η αποκέντρωση εξουσιών υπήρξε μάλλον ατελής και περιορίστηκε κυρίως σε διοικητικές λειτουργίες (Ioannidis, 2015), ενώ παρεμποδίστηκε από την ανεπάρκεια των πόρων που διατέθηκαν και τις ελλείψεις ικανοτήτων που δημιουργήθηκαν σε υπο-εθνικό επίπεδα. Ως αποτέλεσμα, το διοικητικό σύστημα της χώρας εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από μια ισχυρή συγκεντρωτική κυβέρνηση και μια ισχυρή συγκεντρωτική γραφειοκρατία. Ο ΟΟΣΑ κατατάσσει την Ελλάδα μεταξύ των πιο συγκεντρωτικών χωρών, χαρακτηρίζοντάς την ως «εξαιρετικό χαρακτηριστικό ενός ενιαίου κράτους που πάντα κατέπνιγε κάθε ευκαιρία για συμμετοχή από κάτω προς τα πάνω των περιφερειακών και τοπικών αρχών».

1 Η ενότητα αυτή αντλεί σε σημαντικό βαθμό υλικό από World Bank (2021).

Ο σχεδιασμός και η εφαρμογή των εθνικών Προγραμμάτων Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ) τεκμηρίωσε σταδιακά τη στροφή της ελληνικής αγροτικής πολιτικής προς τους στόχους αγροτικής ανάπτυξης του δεύτερου πυλώνα της ΚΑΠ, συμπεριλαμβάνοντας εδαφικά στοχευμένα στοιχεία υλοποίησης και υποστήριξης μη-γεωργικών δραστηριοτήτων, σύμφωνα με τους κανονισμούς της Ε.Ε. Η υιοθέτηση «Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων Αγροτικής Ανάπτυξης» κατά την προγραμματική περίοδο 2000-2006, που περιλάμβαναν μέτρα για τη διαφοροποίηση της αγροτικής απασχόλησης προς τον αγροτικό τουρισμό και τη μεταποίηση, αλλά και σημαντικές δράσεις βελτίωσης των υποδομών σε αρκετές οριακές αγροτικές περιοχές, ήταν ένα παράδειγμα επίδειξης αυτής της σταδιακής μετατόπισης.

Η σύλληψη των ΠΑΑ συνέχισε, ωστόσο, να καθοδηγείται σε μεγάλο βαθμό από μια τομεακή προσέγγιση, κατευθύνοντας την πλειονότητα των κονδυλίων οριζόντια στον γεωργικό τομέα, προς την ενίσχυση της βιωσιμότητας και της ανταγωνιστικότητας των γεωργικών εκμεταλλεύσεων, αντί να στοχεύει παρεμβάσεις βάσει χωρικών αρχών, πέρα από αυτές που παρέχονται από τις διαρθρωτικές πολιτικές. Η έννοια της εδαφικά εστιασμένης, πολυλειτουργικής και ολοκληρωμένης τοπικής ανάπτυξης των αγροτικών περιοχών υπηρετήθηκε κατά κύριο λόγο από την εφαρμογή τοπικών στρατηγικών στο πλαίσιο του προγράμματος LEADER που σε όλες τις προγραμματικές περιόδους του ΠΑΑ διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση της ατζέντας αγροτικής ανάπτυξης πέρα από την τομεακή προσέγγιση των γεωργικών πολιτικών. Το LEADER συνέβαλε στους στόχους της περιφερειακής και αγροτικής ανάπτυξης, αναζωογονώντας ορεινές και μειονεκτικές αγροτικές περιοχές, υποστηρίζοντας νέες μορφές επιχειρηματικότητας μικρής κλίμακας, προώθησε την δημιουργία τοπικών βιολογικών και ποιοτικών προϊόντων με γεωγραφική σήμανση και συνέβαλλε στην αναβάθμιση της ποιότητας ζωής και της κοινωνικής ένταξης.

Ωστόσο, ο σχεδιασμός των τοπικών στρατηγικών LEADER δεν παρείχε ένα ολοκληρωμένο υπόβαθρο σχεδιασμού ανάπτυξης που θα επέτρεπε στις πολλές μικρές και διάσπαρτες αγροτικές επιχειρήσεις να διατηρήσουν οικονομική βιωσιμότητα, να ενισχύσουν τα περιφερειακά συγκριτικά τους πλεονεκτήματα, να δικτυωθούν, να αποκτήσουν πρόσβαση στις κεφαλαιαγορές και τελικά να συμβάλουν στη δημιουργία ευρύτερων αναπτυξιακών επιπτώσεων για τις περιφερειακές αγροτικές οικονομίες.

Επιπλέον, η αρχή της εταιρικής σχέσης από τη βάση προς την κορυφή (bottom-up) της προσέγγισης LEADER έχει συνδεθεί με αυξανόμενα επίπεδα συμμετοχής των τοπικών ενδιαφερομένων στο σχεδιασμό και την υλοποίηση στρατηγικών τοπικής ανάπτυξης, στη λήψη αποφάσεων και στην κατανομή πόρων για τον αναπτυξιακό σχεδιασμό των αγροτικών περιοχών, και την ενοποίηση συστημάτων πολύ-επίπεδης διακυβέρνησης. Ειδικότερα, το LEADER θεωρήθηκε καθοριστικός

παράγοντας για την κινητοποίηση μιας σειράς περιφερειακών/τοπικών παραγόντων να συμμετάσχουν στο σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών περιφερειακής και αγροτικής ανάπτυξης. Επιπλέον, τα στοιχεία δείχνουν ότι έχει πυροδοτήσει μια σταδιακή διαδικασία μάθησης για τη βελτίωση των συνθηκών και της θεσμικής ικανότητας της περιφερειακής και τοπικής διακυβέρνησης στην Ελλάδα.

Ωστόσο, ο αντίκτυπος του προγράμματος στην χωρική ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών στην Ελλάδα θεωρείται (European Court of Auditors, 2010; ELARD, 2019) σχετικά περιορισμένος, κυρίως λόγω του μικρού του μεριδίου στη συνολική χρηματοδότηση του ΠΑΑ (7,7 % της συνολικής δημόσιας δαπάνης στην τρέχουσα προγραμματική περίοδο). Τα αποτελέσματα τείνουν να ποικίλλουν ανάλογα με κάθε περιοχή και τα χαρακτηριστικά της, αλλά είναι συνολικά λιγότερο επιδραστικά στις αγροτικές οικονομίες που εξακολουθούν να παρουσιάζουν χαμηλή απόδοση στη δημιουργία νέων επιχειρηματικών ευκαιριών και ευκαιριών απασχόλησης, την καινοτομία, καθώς και την πρόσβαση στη μεταφορά γνώσης και τις ψηφιακές υποδομές.

Παράλληλα, ο σχεδιασμός των Στρατηγικών Τοπικής Ανάπτυξης (ΣΤΑ) που σχεδιάζονται και υλοποιούνται από τις Τοπικές Ομάδες Δράσης (ΟΤΔ) δεν διαφέρει ουσιαστικά ανά τύπο αγροτικής περιοχής και οι τοπικές στρατηγικές στοχεύουν κατά κύριο λόγο, στις δημοφιλείς επενδύσεις (σε παραδοσιακές μεταποιητικές και τουριστικές δραστηριότητες). Παρέχονται λίγα κίνητρα για τις ΟΤΔ να συντονίζουν αποτελεσματικά στη φάση σχεδιασμού των ΣΤΑ με άλλες τομεακές πολιτικές και να δημιουργούν οριζόντιες ή κάθετες συνέργειες. Επιπλέον, η εφαρμογή της προσέγγισης LEADER και της εταιρικής σχέσης αντιμετώπισε πολλές δυσκολίες, κυρίως ως αποτέλεσμα της ατελούς διαδικασίας ανάθεσης εξουσιών σε περιφερειακό/τοπικό επίπεδο και της επίμονης διατήρησης κάθετων γραμμών διασύνδεσης μεταξύ του κεντρικού κράτους και τοπικών/περιφερειακών διοικήσεων.

Τα μέσα υλοποίησης της περιφερειακής πολιτικής στην Ελλάδα συμπληρώνονται από τις Στρατηγικές Έρευνας και Καινοτομίας για Έξυπνη Εξειδίκευση (RIS3) που έχει εκπονήσει κάθε Περιφέρεια στην Ελλάδα. Αυτές οι στρατηγικές συνδέονται εν μέρει με το ΠΑΑ και προσδιορίζουν συγκεκριμένους τομείς που σχετίζονται με τη γεωργία, στους οποίους η έρευνα και η καινοτομία θα μπορούσαν να συμβάλουν στην ανάπτυξη ενός ανταγωνιστικού πλεονεκτημάτων. Σε περιφερειακό επίπεδο, οι προτεραιότητες στρατηγικής RIS3 μπορεί να διαφέρουν, αλλά είναι γενικά ευθυγραμμισμένες με την εθνική στρατηγική RIS3. Φαίνεται όμως ότι ο σχεδιασμός αυτών των περιφερειακών στρατηγικών απέτυχε να έχει επιτύχει επαρκές επίπεδο ποικιλομορφίας και μάλλον έχει αναπαράγει ένα ενιαίο πρότυπο που επικεντρώνεται σε παρόμοιους τομείς, όπως η γεωργία, η παραγωγή τοπικών τροφίμων, η παραγωγή και υπηρεσίες ΤΠΕ, οι ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και ο τουρισμός (Chrysomallidis and Tsakanikas, 2017).

Η μέχρι τώρα εμπειρία στην Ελλάδα αποδεικνύει ότι η εφαρμογή του RIS/S3 υπήρξε μια σημαντική πρόκληση σχεδιασμού για τις περισσότερες ελληνικές περιφέρειες και ότι ενώ σημειώθηκε πρόοδος στην προσαρμογή του πλαισίου διακυβέρνησης, εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικά κενά στην οργάνωση και τις δεξιότητες διαχείρισης (Metaxas, 2019).

Τέλος, κάθε Περιφέρεια αναλύει τη χωρική της δομή και παρέχει κατευθυντήριες γραμμές για τον χωροταξικό σχεδιασμό μέσω των Περιφερειακών Χωρικών Σχεδίων (ΠΧΣ). Αυτά τα Σχέδια ενημερώνονται με σενάρια πληθυσμού και σχεδιασμού και τα χωρικά οράματα και θα πρέπει να είναι συμπληρωματικά προς τους αναπτυξιακούς στόχους των Περιφερειών. Αυτό το πλαίσιο σχεδιασμού υλοποιείται από το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Όμως, ο βαθμός ενσωμάτωσης των ΠΧΣ στο σχεδιασμό των αναπτυξιακών προγραμμάτων δεν φαίνεται να έχει ανταποκριθεί στις περιστάσεις.

#### *4.2. Ο ρόλος των κυριότερων κοινωνικών και οικονομικών εταιριών*

##### Αναπτυξιακές Εταιρείες (Ομάδες Τοπικής Δράσης)

Η πλειονότητα των Αναπτυξιακών Εταιριών (Τοπικής Αυτοδιοίκησης) στην Ελλάδα ιδρύθηκε στα τέλη της δεκαετίας του 1980 και στις αρχές της δεκαετίας του 1990 με πρωτοβουλία των τοπικών αρχών, κυρίως με γνώμονα την απαίτηση δημιουργίας Ομάδων Τοπικής Δράσης (ΟΤΔ) που είναι υπεύθυνες για την υλοποίηση της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας LEADER. Σε αυτούς τους Αναπτυξιακούς Φορείς έχει ανατεθεί ο σχεδιασμός τοπικών στρατηγικών και καινοτόμων δράσεων για την αγροτική ανάπτυξη. Οι θεσμοθετημένοι στόχοι τους περιλαμβάνουν συνήθως ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων, από την τεχνική υποστήριξη που παρέχεται σε τοπικές αρχές, φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης, συνεταιρισμούς και ΜΜΕ, έως δραστηριότητες σχεδιασμού, έρευνας και κατάρτισης, και τελικά τον συντονισμό και την υλοποίηση προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται τόσο από εθνικά όσο και από κοινοτικά κονδύλια.

Σύμφωνα με τον Ν. 3463/2006, ως «Αναπτυξιακές Εταιρείες ΟΤΑ» ορίζονται «ανώνυμες εταιρείες ειδικού σκοπού» που λειτουργούν από κοινού με την τοπική αυτοδιοίκηση για την εφαρμογή αναπτυξιακής πολιτικής εντός της γεωγραφικής περιοχής ευθύνης τους, με ειδικό στόχο την παροχή «επιστημονικής και τεχνικής υποστήριξης στις τοπικές αρχές και την προώθηση της οικονομικής και βιώσιμης ανάπτυξης των δήμων και των περιφερειών». Η μετοχική ιδιοκτησία περιορίζεται σε «οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης και τις ενώσεις τους» και στις δύο βαθμίδες τοπικής διοίκησης (δημοτικές και περιφερειακές), αν και μπορεί επίσης να περιλαμβάνει άλλους δημόσιους φορείς, επιμελητήρια, επιχειρηματικές ενώσεις, συνεταιρισμούς, μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς, πανεπιστήμια, τράπεζες και πιστωτικά ιδρύματα, εφόσον οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης κατέχουν

την πλειοψηφία του μετοχικού κεφαλαίου. Οι ιδιωτικοί φορείς έχουν αποκλειστεί ρητά ως μέτοχοι. Στις ημέρες μας λειτουργούν περίπου 70 ΟΤΑ στη χώρα, με τις περισσότερες από αυτές να συνιστούν τον κύριο μηχανισμό υλοποίησης τοπικών στρατηγικών LEADER/CLLD (World Bank, 2021).

Οι Αναπτυξιακές Εταιρείες θεωρείται ότι συνέβαλαν στην αναπτυξιακή προσπάθεια των αγροτικών, απομακρυσμένων (ορεινών και νησιωτικών) και λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών, ενισχύοντας την τοπική τους ταυτότητα και εισάγοντας μια δομή τοπικής συμμετοχικής διακυβέρνησης. Συγκέντρωσαν πολλούς διαφορετικούς κοινωνικούς και οικονομικούς εταίρους σε κάθε επίπεδο και μεταξύ διαφόρων επιπέδων λήψης αποφάσεων και σε ευρύτερες γεωγραφικές περιοχές που εκτείνονται πολύ πέρα από έναν μεμονωμένο δήμο (Arabatzis et al., 2010).

Παρά το θετικό τους ρόλο, οι Αναπτυξιακές Εταιρείες αντιμετωπίζουν προβλήματα αποδοτικότητας. Η συντριπτική τους πλειονότητα παρέχει περιορισμένο φάσμα των θεσμοθετημένων υπηρεσιών τους, ενώ η λειτουργία τους αφορά κυρίως την υλοποίηση προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την Ε.Ε., κυρίως των Πρωτοβουλιών LEADER και σε μικρότερο βαθμό INTERREG, HORIZON, EQUAL, LIFE και άλλες. Η λειτουργία πολλών από τις μικρότερες Αναπτυξιακές Εταιρείες έχει σχεδόν εξ ολοκλήρου εξαρτηθεί από τους κύκλους προγραμμάτων των διαφόρων Πρωτοβουλιών LEADER, για τις οποίες ενεργούν ως ΟΤΑ για τον σχεδιασμό της κύριας στρατηγικής, την υποβολή προτάσεων και τη διαχείριση και εφαρμογή του τοπικού προγράμματος.

Ένα επιπλέον κοινό χαρακτηριστικό των Ελληνικών Αναπτυξιακών Εταιρειών - ΟΤΑ είναι η γενικά περιορισμένη διοικητική και επιχειρησιακή τους ικανότητα, κυρίως από την άποψη της διαθεσιμότητας επαρκών ανθρώπινων και διαχειριστικών πόρων. Επίσης, οι δραστηριότητες των ΟΤΑ επικεντρώνονται υπερβολικά στη διαχείριση των οικονομικών και ρυθμιστικών λειτουργιών, αντί στην επιδίωξη της συνέπειας των επενδύσεων με τους στόχους της τοπικής στρατηγικής αγροτικής ανάπτυξης. Σαν αποτέλεσμα (European Court of Auditors, 2010; ELARD, 2019), οι ΟΤΑ συχνά θεωρείται ότι παραμελούν την ανάγκη δημιουργίας νέων αναπτυξιακών προτύπων για τις αγροτικές περιοχές και προώθησης καινοτόμων μορφών επενδύσεων και αντ' αυτού να διαιωνίζουν έναν προσανατολισμό που βασίζεται κυρίως στη ζήτηση, όπου το LEADER χρησιμοποιείται κυρίως για τη χρηματοδότηση συμβατικών επενδύσεων που δημιουργούν μικρή προστιθέμενη αξία και ευκαιρίες ανάπτυξης για τις αγροτικές οικονομίες.

Επιπλέον, οι Αναπτυξιακές Εταιρείες διαθέτουν μια μάλλον περιορισμένη κλίμακας μετοχική δομή, που αποτελείται κυρίως από φορείς τοπικής αυτοδιοίκησης (δήμους), πιθανώς εξαιρώντας άλλες τοπικές ομάδες ενδιαφερομένων που θα μπορούσαν να προσφέρουν μια πρόσθετη συμβολή στη συνεργασία. Έτσι, η λειτουργία και ο αναπτυξιακός προσανατολισμός διαχείρισης των Αναπτυξιακών Εταιρειών

ών - ΟΤΔ επηρεάζεται σημαντικά από τους τοπικούς φορείς του δημόσιου τομέα, με την απαίτηση συμμετοχής των ενδιαφερόμενων μερών του ιδιωτικού τομέα στο επίπεδο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων LEADER να αποκαθίσταται εν μέρει από τη σύνθεση των διοικητικών συμβουλίων του προγράμματος που προβλέπουν τη συμμετοχή και άλλων ομάδων ενδιαφερομένων, όπως επιμελητήρια, αγροτικές οργανώσεις και συνεταιρισμοί, κοινωνικούς φορείς και ερευνητικά ιδρύματα.

Ως απόκριση στα προβλήματα που αναφέρθηκαν παραπάνω, η ελληνική κυβέρνηση νομοθέτησε μια ριζική αλλαγή το 2020, εισάγοντας την εταιρική μορφή των «Οργανισμών Ανάπτυξης Τοπικής Αυτοδιοίκησης» που μπορούν να συσταθούν από περισσότερους του ενός οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης ή/και Περιφερειακές Ενώσεις Δήμων. Με τον νέο αυτό θεσμό, επιδιώκεται η δημιουργία οικονομιών κλίμακας μέσω της σύστασης ενός περιορισμένου αριθμού πολυμετοχικών αναπτυξιακών φορέων, με επαρκή τεχνική ικανότητα που θα τους επιτρέπει να υποστηρίζουν μια ολοκληρωμένη εδαφική ανάπτυξη. Οι νέοι αυτοί φορείς προβλέπεται να παρέχουν επιστημονική, συμβουλευτική και τεχνική υποστήριξη στις αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης και τις ενώσεις τους, σε ένα ευρύ φάσμα αρμοδιοτήτων τους που περιλαμβάνουν «σχεδιασμό και εφαρμογή δημοτικών και περιφερειακών αναπτυξιακών πολιτικών, ωρίμανση έργων υποδομής, δράσεις κοινωνικής συνοχής, ψηφιακή διακυβέρνηση και πολιτικές βιώσιμης ανάπτυξης». Με αυτόν τον τρόπο παρέχεται στους Αναπτυξιακούς Οργανισμούς ένα ευρύτερο, σε σύγκριση με τις Αναπτυξιακές Εταιρείες, φάσμα υπηρεσιών υποστήριξης που μπορούν να παρέχουν στις τοπικές αρχές. Παράλληλα, η νομοθετική ρύθμιση διευρύνει σημαντικά την γκάμα των μετόχων στους οποίους, εκτός από περιφερειακούς φορείς και ενώσεις δήμων, μπορούν να μετέχουν φορείς όπως ακαδημαϊκά ιδρύματα, επιμελητήρια, φορείς συλλογικού, κοινωνικού, περιβαλλοντικού, πολιτιστικού και επιχειρηματικού ενδιαφέροντος, συνεταιρισμοί και σωματεία.

### Φορείς του αγροδιατροφικού τομέα

Στην ενότητα αυτή παρουσιάζονται τα κύρια χαρακτηριστικά και ο ρόλος σημαντικών φορέων του αγροδιατροφικού τομέα. Οι εν λόγω φορείς αντιμετωπίζουν σημαντικά διαρθρωτικά και λειτουργικά προβλήματα που λειτουργούν ανασχετικά στην προοπτική τους να συμβάλουν αποτελεσματικά στη διακυβέρνηση του αγροτικού χώρου.

Οι αγροτικοί συνεταιρισμοί στην Ελλάδα χαρακτηρίζονται από μεγάλο αριθμό οργανισμών μικρής κλίμακας. Υπολογίζεται ότι συνολικά 6.000 συνεταιρισμοί έχουν ιδρυθεί σε όλη τη χώρα με περισσότερα από 700.000 μέλη. Ωστόσο, η συντριπτική πλειοψηφία των συνεταιρισμών θεωρείται ανενεργή. Μόνο περίπου 600 είναι οι ενεργοί αγροτικοί συνεταιρισμοί, με μόνο 60-100 να θεωρούνται ευμεγέθης και οικονομικά βιώσιμοι (Σκυλακάκη κ.ά., 2019).

Στην πράξη, πολλοί από τους υπάρχοντες συνεταιρισμούς εκτελούν μόνο βασικές, κυρίως διοικητικές, λειτουργίες, όπως η διανομή των επιδοτήσεων της ΚΑΠ στους αγρότες. Ομοίως, η πλειοψηφία των αγροτών δεν αναλαμβάνει καμία εμπορική συναλλαγή μέσω του συνεταιρισμού τους.

Έρευνα που διεξήχθη για τη λειτουργία των αγροτικών συνεταιρισμών στην Ελλάδα (Σκυλακάκη κ.ά., 2019) εντοπίζει μια σειρά από ελλείψεις και αδυναμίες που τους εμποδίζουν να εξελιχθούν ως κρίσιμος παράγοντας της εγχώριας γεωργίας καθώς και ως δυναμική πηγή πρωτοβουλιών πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης. Η συνήθεις αδυναμίες πολλών συνεταιρισμών είναι η ανεπάρκεια διοικητικών, οργανωτικών και επιχειρηματικών δεξιοτήτων σε διοικητικό επίπεδο, καθώς και η έλλειψη επαρκών επαγγελματικών δεξιοτήτων σε επίπεδο προσωπικού. Τα διοικητικά συμβούλια και τα διοικητικά όργανα αποτελούνται συχνά από τα ίδια τα μέλη των συνεταιρισμών, αντί από επαγγελματίες μάντζερ. Επιπλέον, υπάρχει έλλειψη κατάλληλης ηγετικής ικανότητας, που είναι κρίσιμος παράγοντας για τη διαχείριση των συγκρούσεων, την υπευθυνότητα της ανάληψης κινδύνου και την τόνωση της ενεργού συμμετοχής των μελών στη λειτουργία των συνεταιρισμών. Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια, αρκετοί συνεταιρισμοί ανασχεδίασαν την οργανωτική τους δομή και τις επιχειρηματικές τους στρατηγικές, διαφοροποιώντας το φάσμα των προϊόντων τους και εισάγοντας δικά τους εμπορικά σήματα, δημιουργώντας κανάλια διανομής ενισχύοντας τα μερίδια εξαγωγών τους. Παράλληλα, αρκετοί συνεταιρισμοί συμμετέχουν σε συνεταιριστικά δίκτυα όπως αυτό της ΓΑΙΑ Επιχειρείν, μια ευρεία συμμαχία μεταξύ αγροτών και αγροτικών συνεταιρισμών που συνεργάζεται με εταίρους από τον ιδιωτικό και τον τραπεζικό τομέα και προσφέρει στα μέλη του ένα ευρύ φάσμα συμβουλευτικών και υποστηρικτικών υπηρεσιών.

Τέλος, υπάρχουν παραδείγματα όπου οι αγροτικοί συνεταιρισμοί συνέβαλαν σε στόχους αγροτικής ανάπτυξης, όπως η διευκόλυνση ευρύτερων επιχειρηματικών ευκαιριών, η ενδυνάμωση των γυναικών της υπαίθρου και η παροχή κοινωνικών υπηρεσιών στις τοπικές κοινωνίες. Συμμετέχουν επίσης σε διαβουλεύσεις για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή της πολιτικής γεωργικής και αγροτικής ανάπτυξης, κυρίως μέσω των Ενώσεων τους. Ωστόσο, η εστίασή τους είναι μάλλον τομεακή και τα προβλήματά τους (που περιγράφονται παραπάνω) έχουν περιορίσει την ικανότητά τους να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο τόσο στον σχεδιασμό όσο και στην εφαρμογή της αγροτικής πολιτικής.

Στις ημέρες μας υπάρχουν 620 Οργανώσεις Παραγωγών και Ομάδες Παραγωγών (ΟΠ) στην Ελλάδα. Οι φορείς αυτοί μπορούν να αποτελέσουν σημαντικό παράγοντα στη διαδικασία γεωργικής και αγροτικής ανάπτυξης, ενισχύοντας την ανάπτυξη κοινών θέσεων των αγροτών, ενισχύοντας τη συμμετοχή τους στον διάλογο αναπτυξιακής πολιτικής και για την πρόωθηση της κοινωνικής συνοχής στις αγροτικές περιοχές. Επιπλέον, η συνεργασία μεταξύ των αγροτών και η βελ-

τίωση της ενσωμάτωσής τους στην αγροδιατροφική αλυσίδα προωθεί τον ενεργό τους ρόλο στην ανάπτυξη κοινών στρατηγικών για τη χρήση των τοπικών πόρων και των οικονομικών ευκαιριών, σύμφωνα με μια χωρική προσέγγιση καθώς και στην ενίσχυση των δεσμών και της συνεργασίας με άλλους τοπικούς παράγοντες για την εφαρμογή στρατηγικών που εστιάζουν στα δυνατά σημεία μιας περιοχής και στην τοπική της παραγωγή. Έτσι, τα λειτουργικά δίκτυα αγροτών μπορούν να συμβάλουν στη δημιουργία αποτελεσματικών θεσμικών δομών στην αγροτική οικονομία και να υποστηρίξουν τις διαρθρωτικές αλλαγές που απαιτούνται για τον χωρίς αποκλεισμούς βιώσιμο μετασχηματισμό των αγροτικών οικονομιών. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό για την Ελλάδα, λαμβάνοντας υπόψη τη χαμηλή ένταση του κοινωνικού κεφαλαίου, την επικρατούσα τυπική, αλλά όχι ουσιαστική συνεργασία μεταξύ των αγροτών και την έλλειψη αποτελεσματικών θεσμικών δομών σε περιφερειακό επίπεδο.

Ωστόσο, οι φορείς αυτοί στην Ελλάδα δεν έχουν ακόμα καταφέρει να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην προώθηση των διαδικασιών μετασχηματισμού και καινοτομίας στη γεωργία και τις αγροτικές περιοχές. Δεν συμμετέχουν ενεργά στην παροχή αγροτικών συμβουλευτικών υπηρεσιών, ούτε συνδέουν αποτελεσματικά τα μέλη τους με αγροτικές επιχειρήσεις, ερευνητικούς οργανισμούς, κυβερνητικές αρχές ή άλλους παρόχους αγροτικών συμβουλευτικών υπηρεσιών. Ούτε υπήρξαν αξιοσημείωτες προσπάθειες δημιουργίας δικτύων, με εξαίρεση λίγες μόνο πρωτοβουλίες για τη δημιουργία πλατφορμών πληροφόρησης και ανταλλαγής γνώσεων. Ωστόσο, υπάρχουν ορισμένες επιτυχημένες περιπτώσεις που προσφέρουν στους αγρότες έναν νέο τρόπο για να εμπλακούν στην αλυσίδα εφοδιασμού για να εξισορροπήσουν εκ νέου τη διαπραγματευτική δύναμη και να αναπτύξουν καλύτερες και αμοιβαία επωφελείς σχέσεις μεταξύ όλων των παραγόντων που συμμετέχουν στην εκάστοτε αλυσίδα εφοδιασμού.

Στην Ελλάδα υπάρχουν 210 ομάδες της Ευρωπαϊκής Συνεργασίας Καινοτομίας για την Αγροτική Παραγωγικότητα και Αειφορία (EIP-AGRI). Οι ομάδες αυτές συμμετέχουν στη κινητοποίηση παραγόντων (όπως αγρότες και εταίροι της αγροδιατροφικής αλυσίδας, ερευνητές, άλλες επιχειρήσεις) που εμπλέκονται στην κάθετη ολοκλήρωση της αλυσίδας εφοδιασμού τροφίμων και παρέχουν ευκαιρίες για τη διατήρηση καλύτερου ελέγχου του διακριτικού (τοπικού) χαρακτήρα των προϊόντων. Επιπλέον, μπορούν να συμβάλουν στη βελτίωση της βάσης γνώσεων και στην αύξηση της προστιθέμενης αξίας στα τοπικά γεωργικά συστήματα και τις διατροφικές αλυσίδες των αγροτικών περιοχών. Κατ' αυτό το τρόπο έχουν τη δυνατότητα να συμβάλουν στην ανάπτυξη επιχειρηματικών μοντέλων βάσει τόπου. Ωστόσο, φαίνεται ότι οι εταίροι των εγκεκριμένων ομάδων EIP-AGRI έχουν συγκεντρωθεί με βάση υφιστάμενα δίκτυα και συνεργασίες, αλλά οι προτάσεις έργων ξεκινούν κυρίως από μια προσέγγιση από πάνω προς τα κάτω, από ερευνητικά

ιδρύματα και παρόχους τεχνολογίας/υπηρεσιών. Αυτή η πρακτική δύσκολα εξυπηρετεί τους στόχους της τοπικής αγροτικής ανάπτυξης.

Στην Ελλάδα οκτώ Διεπαγγελματικές Οργανώσεις έχουν μέχρι σήμερα αναγνωριστεί από τις αρμόδιες εθνικές αρχές στον αγροδιατροφικό τομέα. Ωστόσο, δεν είναι όλες ενεργές. Οι ΔΟ μπορούν να διαδραματίσουν έμμεσο ρόλο στη διαμόρφωση της αγροτικής ανάπτυξης, μέσα από την υποστήριξη της ενσωμάτωσης των τοπικών προϊόντων ΠΟΠ/ΠΓΕ στη διατροφική αλυσίδα και την προώθηση της περιφερειακής τους ταυτότητας. Ωστόσο, η λειτουργία των ΔΟ στην Ελλάδα μέχρι σήμερα δεν έχει επιφέρει σημαντικά οφέλη για την ανάπτυξη του αγροδιατροφικού τομέα. Όπως σημειώνουν οι Σκυλακάκη κ.ά. (2019), οι ΔΟ χαρακτηρίζονται ως «βραχυδομημένες», και αφορούν κυρίως μόνο δυο ομάδες παραγόντων στην εφοδιαστική αλυσίδα (π.χ. πρωτογενή παραγωγή και πρώτη μεταποίηση), ενώ γενικά απουσιάζουν οι φορείς διανομής και λιανικής. Η βελτίωση της ποιότητας των προϊόντων αποτελεί προτεραιότητα, αλλά η παροχή πληροφοριών και η διεξαγωγή έρευνας για την καινοτομία, τον εξορθολογισμό, τη βελτίωση και την προσαρμογή της παραγωγής και, κατά περίπτωση, την επεξεργασία και την εμπορία φαίνεται να θεωρούνται πολύ λιγότερο σημαντικές. Παράλληλα, η αποτελεσματική λειτουργία των ελληνικών ΔΟ συχνά απενεργοποιείται από εσωτερικές συγκρούσεις, που προκαλούνται από διαφορετικά εταιρικά, πολιτικά ή και προσωπικά συμφέροντα των μελών τους, καθώς και από τον κατακερματισμό των προσεγγίσεων για την επίλυση προβλημάτων που συχνά αγνοεί τα αμοιβαία οφέλη που μπορούν να επιτευχθούν.

Τέλος, οι Περιφερειακές Αγροδιατροφικές Συμπράξεις (ΠΑΣ) συνιστούν ενδιαφέροντα σχήματα. Οι ΠΑΣ αποτελούν κοινή πρωτοβουλία των περιφερειακών διοικήσεων και των τοπικών ενδιαφερόμενων μερών της αλυσίδας αξίας των αγροδιατροφικών προϊόντων. Εκτός από την διοικητική αρχή κάθε Περιφέρειας, μπορούν να συμμετέχουν δήμοι, αγροτικοί συνεταιρισμοί, ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και ερευνητικά κέντρα, καθώς και νομικά και φυσικά πρόσωπα που δραστηριοποιούνται στον περιφερειακό αγροδιατροφικό τομέα. Το φάσμα των δραστηριοτήτων περιλαμβάνει πρωτογενή παραγωγή, μεταποίηση, εμπορία, υπηρεσίες εστίασης, καθώς και συνέργειες μεταξύ του αγροδιατροφικού τομέα και του τουρισμού/πολιτισμού. Οι ΠΑΣ προσφέρουν μια σειρά από υποστηρικτικές και συμβουλευτικές υπηρεσίες στις περιφερειακές επιχειρήσεις αγροδιατροφής σε ολόκληρη την αλυσίδα αξίας. Έμφαση δίνεται στις δραστηριότητες κατάρτισης και προώθησης, στην πιστοποίηση προϊόντων και στην οικοδόμηση συνεργειών μεταξύ του αγροδιατροφικού τομέα και της τοπικής τουριστικής βιομηχανίας.

## 5. Επίλογος

Οι αγροτικές περιοχές της Ε.Ε. εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν μια σειρά σύνθετων οικονομικών, περιβαλλοντικών και κοινωνικών προκλήσεων. Παράλληλα, οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής αντιμετωπίζουν έναν εξαιρετικά ετερογενή αγροτικό χώρο με διαφορετικά χαρακτηριστικά, πλεονεκτήματα και ανάγκες. Οι μεταρρυθμίσεις της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής και η διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης διαφοροποίησαν το παραδοσιακό μίγμα δημόσιας παρέμβασης και πλέον στοχεύουν σε μια αναπτυξιακή προσέγγιση με βάση τον χώρο, η οποία έχει τη δυνατότητα να προωθήσει τον απαραίτητο διαρθρωτικό μετασχηματισμό στις αγροτικές περιοχές. Όμως, η εφαρμογή της νέας αυτής προσέγγισης απαιτεί νέους μηχανισμούς διακυβέρνησης του αγροτικού χώρου που διέπονται από τις αρχές του συντονισμού, της πολυτομεακής στόχευσης και της αποτελεσματικής εταιρικής σχέσης.

Παρά τους σημαντικούς πόρους που κατέστησαν διαθέσιμοι από την αγροτική και τη διαρθρωτική πολιτική, το μοντέλο διακυβέρνησης του αγροτικού χώρου στην Ελλάδα χαρακτηρίζεται από σημαντικές υστερήσεις και δεν αντιστοιχεί σε μια σύγχρονη προσέγγιση διακυβέρνησης. Τα προβλήματα αυτά είναι πολυδιάστατα και αφορούν τόσο τον αναπτυξιακό σχεδιασμό και την υλοποίηση, όσο και τη λειτουργική και οργανωτική ικανότητα των αρμοδίων κρατικών και ιδιωτικών φορέων. Υπάρχουν καλές πρακτικές, όμως ο αντίκτυπός τους είναι μάλλον οριακός, ενώ η ανάλυση που παρουσιάστηκε στην εργασία αυτή, αναδεικνύει την ανάγκη εκσυγχρονισμού και εξορθολογισμού του συστήματος διακυβέρνησης του αγροτικού χώρου στην Ελλάδα.

Ειδικότερα, οι αρμόδιοι κρατικοί φορείς θα πρέπει να ενισχύσουν τους δεσμούς τους τόσο στο επίπεδο του σχεδιασμού, όσο και σε αυτό της υλοποίησης και τις συνέργειες μεταξύ των παρεμβάσεων, ορίζοντας ξεκάθαρα τις σχετικές διαδικασίες και τους εκάστοτε αρμόδιους για την υλοποίησή τους. Παράλληλα, θα πρέπει να ενισχυθούν οι ικανότητες και δεξιότητες των στελεχών του κρατικού μηχανισμού, κυρίως αυτών που δραστηριοποιούνται σε περιφερειακό επίπεδο. Προσεγγίσεις όπως η LEADER πρέπει να ενσωματωθούν περαιτέρω στο πλαίσιο σχεδιασμού και υλοποίησης, υπό τη προϋπόθεση όμως της βελτίωσης της λειτουργικής και επιχειρησιακής ικανότητας των περιφερειακών και τοπικών φορέων. Το ίδιο ισχύει και για τη διαδικασία της αποκέντρωσης των εξουσιών και αρμοδιοτήτων.

Επίσης, σημαντική προσπάθεια χρειάζεται για την άρση των αδυναμιών και δυσλειτουργιών των κοινωνικοοικονομικών εταίρων που (άμεσα ή έμμεσα) δραστηριοποιούνται στην διακυβέρνηση της υπαίθρου στη χώρα. Οι φορείς αυτοί θα πρέπει να απεμπλακούν από πρακτικές του παρελθόντος που αναστέλλουν την αναπτυξιακή προσπάθεια και να συνδυάσουν με συστηματικό τρόπο, τομεακές και

χωρικές προσεγγίσεις. Η κεντρική διοίκηση θα πρέπει να προωθήσει ένα θεσμικό πλαίσιο που θα καταπολεμήσει τον κατακερματισμό τους και, παράλληλα, θα παρέχει ξεκάθαρους ρόλους σε όλους τους εμπλεκόμενους και θα ορίζει με σαφήνεια τις σχετικές διαδικασίες. Στο πλαίσιο αυτό, ο νέος νόμος που θεσμοθετεί «Οργανισμούς Ανάπτυξης Τοπικής Αυτοδιοίκησης» και αποσκοπεί στη δημιουργία ικανών (σε μέγεθος, αρμοδιότητες και δεξιότητες) και σύγχρονων φορέων, συνιστά βήμα προς την ορθή κατεύθυνση.

Τέλος, οι φορείς του αγροδιατροφικού τομέα (συνεταιρισμοί, ομάδες και οργανώσεις παραγωγών, διεπαγγελματικές οργανώσεις, κ.λπ.) οφείλουν να εκσυγχρονιστούν και να επιδώσουν την αποτελεσματική επιτέλεση του ρόλου της και την ενίσχυση των δεσμών τους με τους υπόλοιπους κεντρικούς, περιφερειακούς και τοπικούς φορείς που εμπλέκονται στην αναπτυξιακή διαδικασία.

## Βιβλιογραφικές αναφορές

- Andersson, K.P. and Ostrom, E. (2008) ‘Analyzing Decentralized Resource Regimes from a Polycentric Perspective’, *Policy Sciences* 41: 71-93.
- Arabatzis, G., Aggelopoulos, S. and Tsiantikoudis, S. (2010) ‘Rural Development and LEADER+ in Greece: Evaluation of Local Action Groups’, *Journal of Food, Agriculture & Environment* 8: 302-307.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C. and Stone, M.M. (2006) ‘The Design and Implementation of Cross-Sector Collaboration: Propositions from the Literature’, *Public Administration Review* 66: 44-45.
- Chrysomallidis, C. and Tsakanikas, A. (2017) ‘The Implementation of Smart Specialization Strategy in Greece: Re-balancing Governance between the Central State and the Regions’, *Regional Science Policy & Practice* 9: 183-199.
- Curry, N. (2001) ‘Community Participation and Rural Policy: Representativeness in the Development of Millennium Greens’, *Journal of Environmental Planning and Management* 44: 561-576.
- ELARD (2019) A LEADER Journey through Rural Europe – National LAG Network Revealing the Diversity of LEADER Implementation, Athens: ELARD.
- European Court of Auditors (2010) *Implementation of the LEADER Approach for Rural Development*, Special Report No 5, Luxembourg: ECA.
- Galdeano-Gomez, E., Aznar-Sanchez, J.A. and Perez-Mesa, J.C. (2011) ‘The Complexity of Theories on Rural Development in Europe: an Analysis of the Paradigmatic Case of Almería (South-East Spain)’, *Sociologia Ruralis* 51: 54-78.

- Hooghe, L. and Marks, G. (2003) 'Unraveling the Central State, but how?', *American Political Science Review* 97: 233-243.
- Ioannidis, P. (2015) *Decentralization, Local Government Reforms and Perceptions of Local Actors: The Greek Case*, Munich: MPRA Paper No. 66420.
- Knickel, K. (1990) 'Agricultural Structural Change: Impact on the Rural Environment', *Journal of Rural Studies* 6: 383-393.
- Knüppe, K. and Pahl-Wostl, C. (2012). 'Requirements for Adaptive Governance of Groundwater Ecosystem Services: Insights from Sandveld (South Africa), UpperGuadiana (Spain) and Spree (Germany)', *Regional Environmental Change* 13: 53-66.
- Koopmans, M.E., Rogge, E., Metterpenningen, E., Knickel, K. and Sumane, S. (2018) 'The Role of Multi-actor Governance in Aligning Farm Modernization and Sustainable Rural Development', *Journal of Rural Studies* 59: 252-262.
- Kristensen, L., Plieninger, T., Primdahl, J. and Andersen, E. (2014) 'Well-functioning Landscapes: on Re-coupling Agricultural and Rural Development', in: *IFSA Conference: Farming Systems Facing Global Challenges: Capacities and Strategies*, Berlin.
- Marsden, T. and Sonnino, R. (2008) 'Rural Development and the Regional State: Denying Multifunctional Agriculture in the UK', *Journal of Rural Studies* 24: 422-431.
- McGinnis, M.D. (2005) *Costs and Challenges of Polycentric Governance: Analyzing Problems of Polycentric Governance in the Growing EU*, Berlin: Humboldt University.
- Messely, L. (2014) *On Regions and Their Actors. An Analysis of the Role of Actors and Policy in Region-specific Rural Development Processes in Flanders*, Phd Thesis, Ghent: Ghent University.
- Metaxas, M. (2019) *Summary Report on RIS3 Implementation Status in Greece*, EC Joint Research Centre Report, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Meynen, W. and Doornbos, M. (2004) 'Decentralising Natural Resource Management: a Recipe for Sustainability and Equity', *European Journal of Development Research* 16: 235-254.
- OECD (2006) *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, Paris: OECD Publishing.

- Platteau, J., Van Bogaert, T., Van Gijsegheem, D. (2008) *Landbouw rapport 2008*, Brussels: Departement Landbouwen Visserij.
- Shucksmith, M. (2010) 'Disintegrated Rural Development? Neo-endogenous Rural Development, Planning and Place-Shaping in Diffused Power Contexts', *Sociologia Ruralis* 50: 1-14.
- Shucksmith, M. and Ronningen, K. (2011) 'The Uplands after Neoliberalism?: The role of the Small Farm in Rural Sustainability', *Journal of Rural Studies* 27: 275-287.
- Van Huylenbroeck, G. and Durand, G. (2003) *Multifunctional Agriculture. A New Paradigm for European Agriculture and Rural Development*, Aldershot: Ashgate.
- Ward, N. and Brown, D. (2009) 'Placing the Rural in Regional Development', *Regional Studies* 43: 1237-1244.
- Wilson, G.A. (2001) 'From Productivism to Post-Productivism ... and Back Again? Exploring the (Un)changed Natural and Mental Landscapes of European Agriculture', *Trans. Inst. Br. Geogr.* 26: 77-102.
- Wilson, J., Yan, L., Wilson, C. (2007) 'The Precursors of Governance in the Maine Lobster Fishery', *Proc. Natl. Acad. Sci. U.S.A.* 104: 15212-15217.
- World Bank (2018) *Thinking CAP: Supporting Agricultural Jobs and Incomes in the EU*, EU Regular Economic Report 4, Washington DC: World Bank.
- World Bank (2021) *Benchmarking of Greek Agriculture: Diagnostic Analysis*, SPARTA RAS, Agriculture and Food Global Practice, Washington DC: World Bank.
- Ανδρικοπούλου, Ε. και Καυκαλάς, Γ. (2021) 'Η Ελλάδα στο Μεταβαλλόμενο Τοπίο της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης: οι Χωρικές Διαστάσεις μια Μακροχρόνιας Συμβίωσης', υπό δημοσίευση στην επιστημονική επιθεώρηση ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ.
- Μαραβέγιας, Ν. (επιμ.) (2018) *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Παρελθόν, Παρόν, Μέλλον*, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Μπεριάτος, Η. και Ψαλτόπουλος, Δ. (2003) 'Ο Ρόλος της Περιβαλλοντικής Πολιτικής και Σχεδιασμού στην Ανάπτυξη της Υπαιθρου: Η Ελληνική Εμπειρία', στο: Μπεριάτος, Η. και Ψαλτόπουλος, Δ., (επιμ.), *Περιβάλλον και Ανάπτυξη της Υπαιθρου: Οικονομικές, Γεωγραφικές και Περιβαλλοντικές Πτυχές*, σελ. 203-224, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Σκυλακάκη, Μ., Κανταρτζής, Θ., Μπένος, Θ. και Σκυλακάκης, Θ. (2019) *Ένα Νέο Μοντέλο Συνεργατικότητας για τον Πρωτογενή Τομέα στην Ελλάδα*, Αθήνα: Διανέοσις.