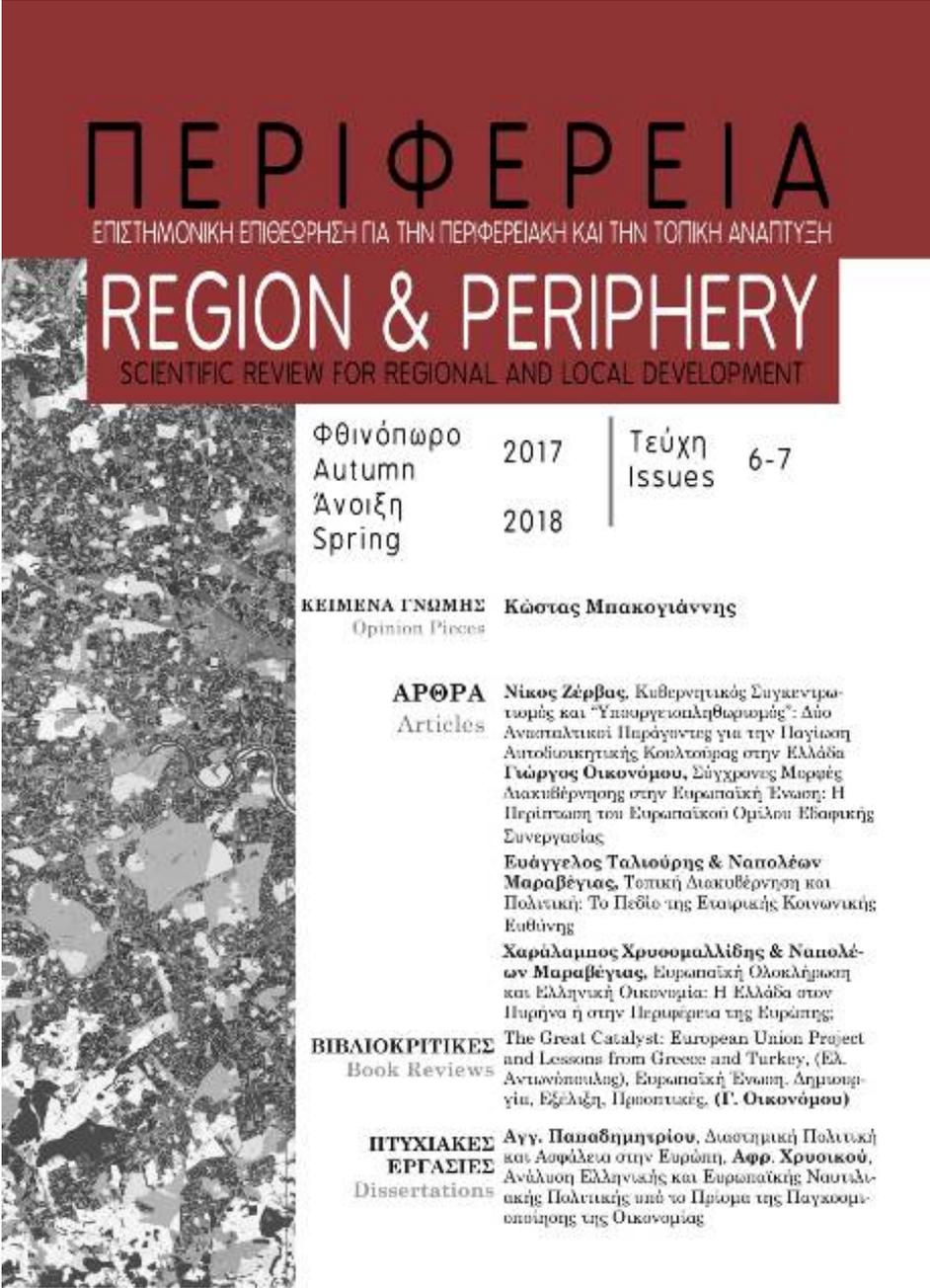


Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Αρ. 6-7 (2018)

Περιφέρεια | Region & Periphery



ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ
ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

REGION & PERIPHERY
SCIENTIFIC REVIEW FOR REGIONAL AND LOCAL DEVELOPMENT

Φθινόπωρο
Autumn
Άνοιξη
Spring

2017
2018

Τεύχη
Issues 6-7

ΚΕΙΜΕΝΑ ΓΝΩΜΗΣ
Opinion Pieces

Κώστας Μπακογιάννης

ΑΡΘΡΑ
Articles

Νίκος Ζέρβας, Κυβερνητικός Συναγερμο-
τομής και "Υπερμεγαλοληθισμός": Δύο
Αναπτυξιακοί Παράγοντες για την Παγίωση
Αυτοδιοικητικής Κουλτούρας στην Ελλάδα
Γιώργος Οικονόμου, Σύγχρονες Μερικές
Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Η
Περίπτωση του Ευρωπαϊκού Ομίλου Εδαφικής
Συνεργασίας
**Ευάγγελος Ταλιοόρης & Ναπολέων
Μαραβέγιας**, Τοπική Διακυβέρνηση και
Πολιτική: Το Πεδίο της Εταιρικής Κοινωνικής
Ευθύνης
**Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης & Ναπολέ-
ων Μαραβέγιας**, Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση
και Ελληνική Οικονομία: Η Ελλάδα στον
Ηρώνα ή στην Περιφέρεια της Ευρώπης;
The Great Catalyst: European Union Project
and Lessons from Greece and Turkey. (Ελ.
Αντωνόπουλος), Ευρωπαϊκή Ένωση, Δημοσι-
ογία, Εξέλιξη, Προοπτικές, (Γ. Οικονόμου)

ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΤΙΚΕΣ
Book Reviews

**ΠΤΥΧΙΑΚΕΣ
ΕΡΓΑΣΙΕΣ**
Dissertations

Αγγ. Παπαδημητρίου, Διοικητική Πολιτική
και Ασφάλεια στην Ευρώπη, **Αφρ. Χρυσικού**,
Ανάλυση Ελληνικής και Ευρωπαϊκής Ναυτιλι-
ακής Πολιτικής υπό το Πρίσμα της Παγκοσμιο-
ποίησης της Οικονομίας

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

REGION & PERIPHERY

SCIENTIFIC REVIEW FOR REGIONAL AND LOCAL DEVELOPMENT

Φθινόπωρο
Autumn
Άνοιξη
Spring

2017
2018

Τεύχη
Issues 6-7

ΚΕΙΜΕΝΑ ΓΝΩΜΗΣ
Opinion Pieces

Κώστας Μπακογιάννης

ΑΡΘΡΑ
Articles

Νίκος Ζέρβας, Κυβερνητικός Συγκεντρωτισμός και “Υπουργειοπληθωρισμός”: Δύο Ανασταλτικοί Παράγοντες για την Παγίωση Αυτοδιοικητικής Κουλτούρας στην Ελλάδα
Γιώργος Οικονόμου, Σύγχρονες Μορφές Διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Η Περίπτωση του Ευρωπαϊκού Ομίλου Εδαφικής Συνεργασίας

Ευάγγελος Ταλιούρης & Ναπολέον Μαραβέγιας, Τοπική Διακυβέρνηση και Πολιτική: Το Πεδίο της Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης

Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης & Ναπολέον Μαραβέγιας, Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Ελληνική Οικονομία: Η Ελλάδα στον Πυρήνα ή στην Περιφέρεια της Ευρώπης;

ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΤΙΚΕΣ
Book Reviews

The Great Catalyst: European Union Project and Lessons from Greece and Turkey, (Ελ. Αντωνόπουλος), Ευρωπαϊκή Ένωση. Δημιουργία, Εξέλιξη, Προοπτικές, (**Γ. Οικονόμου**)

ΠΤΥΧΙΑΚΕΣ ΕΡΓΑΣΙΕΣ
Dissertations

Αγγ. Παπαδημητρίου, Διαστημική Πολιτική και Ασφάλεια στην Ευρώπη, **Αφρ. Χρυσικού**, Ανάλυση Ελληνικής και Ευρωπαϊκής Ναυτικής Πολιτικής υπό το Πρίσμα της Παγκοσμιοποίησης της Οικονομίας

Εκδίδεται με την επιστημονική υποστήριξη του
Ερευνητικού Κέντρου Οικονομικής Πολιτικής,
Διακυβέρνησης και Ανάπτυξης του Τμήματος Πολιτικής
Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Εθνικού και
Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών

Διευθυντής Σύνταξης:

Ναπολέον Μαραβέγιας, *Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Συμβούλιο Σύνταξης:

Νικόλαος - Κομνηνός Χλέπας, *Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Γεωργία Γιαννακούρου, *Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Ναπολέον Μαραβέγιας, *Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Γιώργος Ανδρέου, *Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης*
Δημήτρης Κατσίκας, *Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Συντακτική Επιτροπή:

Μαρτίνος Λύκος, *Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Γιάννης Ελ. Δούκας, *Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης, *Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Γιώργος Οικονόμου, *Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών*

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Ελένη Ανδρικοπούλου, *Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονί-
κης*, **Κωνσταντίνος Αποστολόπουλος**, *Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο*,
Λουδοβίκος Βασενχόφεν, *Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο*, **Σπύρος**
Βλιάμος, *Πανεπιστήμιο Αθηνών*, **Κωνσταντίνος Γαλανόπουλος**,
Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, **Δημήτρης Γούσιος**, *Πανεπι-
στήμιο Θεσσαλίας*, **Διονύσης Γράβαρης**, *Πανεπιστήμιο Κρήτης*, **Εμ-
μανουέλα Δούση**, *Πανεπιστήμιο Αθηνών*, **Σταύρος Ζωγραφάκης**,
Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, **Γιάννης Καλογήρου**, *Εθνικό*
Μετσόβιο Πολυτεχνείο, **Ελένη Καραβέλι**, *Οικονομικό Πανεπιστήμιο*
Αθηνών, **Γρηγόρης Καυκαλάς**, *Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλο-
νίκης*, **Χάρης Κοκκόσης**, *Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας*, **Άγγελος Κότιος**,
Πανεπιστήμιο Πειραιά, **Κωνσταντία Αικατερίνη Λαζαρίδη**, *Χαρο-
κόπειο Πανεπιστήμιο*, **Λόης Λαμπριανίδης**, *Πανεπιστήμιο Μακεδονί-
ας*, **Λίλα Λεοντίδου**, *Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο*, **Παναγιώτης**
Λιαργκόβας, *Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου*, **Πάυλος Λουκάκης**, *Πά-
ντειο Πανεπιστήμιο*, **Αντιγόνη Λυμπεράκη**, *Πάντειο Πανεπιστήμιο*,
Αντώνης Μακροδημήτρης, *Πανεπιστήμιο Αθηνών*, **Θωμάς Μα-
λούτας**, *Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο*, **Κωνσταντίνος Μάττας**, *Αριστο-
τέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης*, **Αχιλλέας Μητσός**, *Πανεπιστήμιο*
Αιγαίου, **Γιώργος Μιχαηλίδης**, *Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσα-
λονίκης*, **Ηλίας Μπεριάτος**, *Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας*, **Δημήτρης**
Οικονόμου, *Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας*, **Αθανάσιος Παπαδασκαλό-
πουλος**, *Πάντειο Πανεπιστήμιο*, **Γιώργος Παπακωνσταντίνου**, *Πα-
νεπιστήμιο Αθηνών*, **Γιώργος Πετράκος**, *Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας*,
Ηλίας Πλασκοβίτης, *Πάντειο Πανεπιστήμιο*, **Σεραφείμ Πολύζος**,
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, **Παντελής Σκάγαννης**, *Πανεπιστήμιο*
Θεσσαλίας, **Δημήτρης Σκούρας**, *Πανεπιστήμιο Πατρών*, **Καλλιόπη**
Σπανού, *Πανεπιστήμιο Αθηνών*, **Ιωάννης Σπιλάνης**, *Πανεπιστή-
μιο Αιγαίου*, **Γιώργος Σωτηρέλης**, *Πανεπιστήμιο Αθηνών*, **Ανδρέας**
Τρούμπης, *Πανεπιστήμιο Αιγαίου*, **Κωνσταντίνος Τσιμπούκας**,
Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, **Ιωάννης Υφαντόπουλος**, *Πανεπι-
στήμιο Αθηνών*, **Νικόλαος Φαραντούρης**, *Πανεπιστήμιο Πειραιά*, **Γε-
ώργιος Φωτόπουλος**, *Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου*, **Κίμων Χατζη-
μπίρος**, *Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο*, **Δημήτρης Ψαλτόπουλος**,
Πανεπιστήμιο Πατρών, **Γιάννης Ψυχάρης**, *Πάντειο Πανεπιστήμιο*.

Πηγή χάρτη στο εξώφυλλο:

SIRS Urban Atlas 2010 - Λονδίνο (λεπτομέρεια)

Ετήσια συνδρομή έντυπης έκδοσης: **60€**.

Τηλ. 210 3603989, E-mail: periferεια.info@gmail.com

ISSN: 2241-1380

Published with the scientific support of the Research
Center of Economic Policy, Governance and
Development; Department of Political Science and
Public Administration; National and Kapodistrian
University of Athens

Editor- in-chief:

Napoleon Maravegias, *National and Kapodistrian
University of Athens*

Editorial Advisory Board:

Nikolaos- Komninos Hlepas, *National and
Kapodistrian University of Athens*

Georgia Giannakourou, *National and Kapodistrian
University of Athens*

Napoleon Maravegias, *National and Kapodistrian
University of Athens*

George Andreou, *Aristotele University of Thessaloniki*
Dimitris Katsikas, *National and Kapodistrian
University of Athens*

Editorial Board:

Martin Lykos, *National and Kapodistrian
University of Athens*

Yannis El. Doukas, *National and Kapodistrian
University of Athens*

Charalampos Chrysomallidis, *National and
Kapodistrian University of Athens*

Giorgio Oikonomou, *National and Kapodistrian
University of Athens*

SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Eleni Andrikopoulou, *Aristotle University of Thessaloniki*,
Konstantinos Apostolopoulos, *Harokopio University*, **Louis**
Wassenhoven, *National Technical University of Athens*, **Spyros**
Vliamos, *University of Athens*, **Konstantinos Galanopoulos**,
Democritus University of Thrace, **Dimitris Goussios**, *University of*
Thessaly, **Dionysis Gravaris**, *University of Crete*, **Emmanouella**
Dousis, *University of Athens*, **Stavros Zografakis**, *Agricultural*
University of Athens, **Yannis Caloghirou**, *National Technical*
University of Athens, **Eleni Karaveli**, *Athens University of*
Economics and Business, **Grigoris Kafkalas**, *Aristotle University*
of Thessaloniki, **Charis Kokkosis**, *University of Thessaly*, **Angelos**
Kotios, *University of Piraeus*, **Constantia Aikaterini Lazaridi**,
Harokopio University, **Lois Labrianidis**, *University of Macedonia*,
Lila Leontidou, *Hellenic Open University*, **Panagiotis Liargovas**,
University of Peloponnesse, **Pavlos Loukakis**, *Panteion University*,
Antigoni Liberaki, *Panteion University*, **Antonis Makridimitris**,
University of Athens, **Thomas Maloutas**, *Harokopio University*,
Konstantinos Mattas, *Aristotle University of Thessaloniki*,
Ahilleas Mitsos, *University of the Aegean*, **George Michailidis**,
Aristotle University of Thessaloniki, **Elias Beriatis**, *University*
of Thessaly, **Dimitris Economou**, *University of Thessaly*,
Athanasios Papadaskalopoulos, *Panteion University*, **George**
Papakonstantinou, *University of Athens*, **George Petrakos**,
University of Thessaly, **Ilias Plaskovitis**, *Panteion University*,
Serafeim Polyzos, *University of Thessaly*, **Pantelis Skayannis**,
University of Thessaly, **Dimitris Skuras**, *University of Patras*,
Calliope Spanou, *University of Athens*, **Ioannis Spilanis**,
University of the Aegean, **Georgios Sotirelis**, *University of Athens*,
Andreas Troumbis, *University of the Aegean*, **Konstantinos**
Tsimpoukas, *Agricultural University of Athens*, **Ioannis**
Yfantopoulos, *University of Athens*, **Nikolas Farantouris**,
University of Piraeus, **Georgios Fotopoulos**, *University of*
Peloponnese, **Kimon Hadjibibros**, *National Technical University*
of Athens, **Dimitris Psaltopoulos**, *University of Patras*, **Ioannis**
Psycharis, *Panteion University*.

Source of the cover map:

SIRS Urban Atlas 2010 - London (detail)

Annual subscription for the printed version: **60€**.

Tel. 210 3603989, E-mail: periferεια.info@gmail.com

ISSN: 2241-1380

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

REGION & PERIPHERY

**Το παρόν τεύχος εκδίδεται με την ευγενική χορηγία
της Τράπεζας της Ελλάδος**

Περιφέρεια

Region & Periphery

Η *Περιφέρεια* είναι ένα επιστημονικό περιοδικό το οποίο φιλοδοξεί να καθιερωθεί ως ένας χώρος ανταλλαγής επιστημονικών απόψεων αλλά και πολιτικών παρεμβάσεων, σε θέματα που σχετίζονται με την ανάπτυξη της «περιφέρειας» από ιστορική, νομική, θεσμική, πολιτική, κοινωνική, περιβαλλοντική, πολιτιστική, χωροταξική και οικονομική σκοπιά.

Στο περιοδικό μας, ο όρος «περιφέρεια» ενέχει διττή υπόσταση. Αφενός, ορίζεται ως μια συγκεκριμένη περιοχή, η οποία καθίσταται αντικείμενο μελέτης υπό το πρίσμα διαφορετικών προσεγγίσεων των κοινωνικών επιστημών (region). Αφετέρου, νοείται ως ένας χώρος ο οποίος προσδιορίζεται μέσα από την διαλεκτική του σχέση με ένα «κέντρο», ο οποίος μπορεί να βρίσκεται σε εθνικό, ευρωπαϊκό ή διεθνές επίπεδο (periphery).

Κατά την πρώτη έννοια, η ανάπτυξη της περιφέρειας αναφέρεται στην Ήπειρο, την Αττική ή οποιαδήποτε άλλη χωρική μονάδα, μεμονωμένα και ανεξάρτητα. Κατά τη δεύτερη έννοια, αναφέρεται στην αντιδιαστολή της «περιφερειακής» Ηπείρου με την «κεντρική» Αττική, στην ανάπτυξη της Ελλάδας ως ευρωπαϊκής περιφέρειας σε σχέση με τον πυρήνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ή στην ανάπτυξη μιας χώρας του τρίτου κόσμου σε σχέση με τον ανεπτυγμένο κόσμο. Η θεώρηση αυτή είναι καθοριστική για την ταυτότητα του περιοδικού.

Η *Περιφέρεια* εκδίδεται ως δίγλωσσο περιοδικό, δύο φορές το χρόνο, δημοσιεύοντας επιστημονικά άρθρα, τόσο στην ελληνική όσο και στην αγγλική γλώσσα, στοχεύοντας στην ευρύτερη δυνατή εξέταση των θεμάτων που σχετίζονται με την ανάπτυξη της περιφέρειας. Ταυτόχρονα, η *Περιφέρεια* δημοσιεύει πολιτικές παρεμβάσεις, περιλήψεις ερευνητικών εργασιών και βιβλιοκριτικές, ενώ προβλέπεται και η περιοδική έκδοση ειδικών τευχών με συγκεκριμένη θεματολογία και κατά το δυνατό εμπεριστατωμένη θεώρηση των σχετικών θεμάτων.

Region & Periphery is an interdisciplinary journal which aims to establish itself as a forum for the exchange of scientific views and political interventions on issues related to regional development from a historical, legal, institutional, political, social, environmental, cultural, spatial and economic point of view.

The English title of the journal comprises two related, but different terms, in order to convey the twofold meaning of the Greek word “*periphēreia*” (περιφέρεια). On the one hand, *periphēreia* refers to a specific geographical area, which becomes an object of social scientific analysis (region). On the other hand, it is conceptualized as a space defined by its dialectic relationship with a “centre”, which can be found at a national, European or international level (periphery).

Thus, under the first conceptualization, regional development refers to an individual and independent analysis of the regions of Calabria or Darmstadt, the federal state of Bavaria, the city of Shanghai or any other spatial unit. According to the second conceptualization, regional development refers to the juxtaposition of the “peripheral” region of Calabria to the “central” region of Darmstadt, the development of Greece as part of the European periphery in relation to the European “core”, or the development of a “third world” country in relation to the developed world. This twofold reading of the word *περιφέρεια* is central to the identity of the journal itself.

Region & Periphery is published bi-annually. It publishes scientific articles in the Greek and English languages, aiming for a wide-ranging coverage of issues related to regional development. At the same time, *Region & Periphery* publishes opinion pieces from policy makers, summaries of postgraduate dissertations and book reviews, as well as periodical special issues dedicated to specific topics of regional development.

| | | |
|--|---|---------|
| ΚΕΙΜΕΝΑ ΓΝΩΜΗΣ Opinion Pieces | Ο Σύγχρονος Ρόλος της Αυτοδιοίκησης, Κ. Μπακογιάννης | 5-7 |
| ΑΡΘΡΑ Articles | Ν. Ζέρβας, Κυβερνητικός Συγκεντρωτισμός και “Υπουργειοπληθωρισμός”: Δύο Ανασταλτικοί Παράγοντες για την Παγίωση Αυτοδιοικητικής Κουλτούρας στην Ελλάδα | 9-27 |
| | Γ. Οικονόμου, Σύγχρονες Μορφές Διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Η Περίπτωση του Ευρωπαϊκού Ομίλου Εδαφικής Συνεργασίας | 29-45 |
| | Ευάγ. Ταλιούρης & Ν. Μαραβέγιας, Τοπική Διακυβέρνηση και Πολιτική: Το Πεδίο της Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης | 49-70 |
| | Χ. Χρυσομαλλίδης & Ν. Μαραβέγιας, Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Ελληνική Οικονομία: Η Ελλάδα στον Πυρήνα ή στην Περιφέρεια της Ευρώπης; | 71-97 |
| ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΤΙΚΕΣ Book Reviews | The Great Catalyst: European Union Project and Lessons from Greece and Turkey, (Ελ. Αντωνόπουλος), Ευρωπαϊκή Ένωση. Δημιουργία, Εξέλιξη, Προοπτικές, (Γ. Οικονόμου) | 99-103 |
| ΠΤΥΧΙΑΚΕΣ ΕΡΓΑΣΙΕΣ Dissertations | Αγγ. Παπαδημητρίου, Διαστημική Πολιτική και Ασφάλεια στην Ευρώπη, Αφρ. Χρυσικού, Ανάλυση Ελληνικής και Ευρωπαϊκής Ναυτιλιακής Πολιτικής υπό το Πρίσμα της Παγκοσμιοποίησης της Οικονομίας | 105-110 |

Ο Σύγχρονος Ρόλος της Αυτοδιοίκησης

Κώστας Μπακογιάννης, Περιφερειάρχης Στερεάς Ελλάδας

Μια μέρα, ο TeddyKollek, ένας επιτυχημένος Δήμαρχος της Ιερουσαλήμ τις δεκαετίες του '80 και του '90, περικυκλωμένος από θρησκευτικούς ηγέτες, Εβραίους, Μουσουλμάνους και Χριστιανούς που έριζαν για την πρόσβαση στους Αγίους Τόπους, και έχοντας αγανακτήσει από τον αέναο καβγά τους, τους είπε το εξής: Κύριοι, αφήστε τα κηρύγματα και θα σας φτιάξω τις αποχετεύσεις!

Αυτό ακριβώς ονομάζεται αυτοδιοίκηση. Το να δίνουμε πραγματικές λύσεις σε πραγματικά προβλήματα. Να ξεπερνάμε αυτά που μας χωρίζουν και να ενώνουμε δυνάμεις για να κάνουμε καλύτερες τις ζωές των ανθρώπων. Να γνωρίζουμε από μέσα τα ζητήματα που ανακύπτουν, γιατί ζούμε και κινούμαστε στον ίδιο χώρο με αυτά.

Και είναι λογικό αν το σκεφτείτε.

Γιατί, η αυτοδιοίκηση είναι εξ ορισμού πρακτική. Έχεις ένα πρόβλημα μέσα στο σπίτι σου. Πρέπει να το λύσεις εδώ και τώρα, πετυχαίνοντας απτά και μετρήσιμα αποτελέσματα.

Γιατί, η αυτοδιοίκηση από τη φύση της, δημιουργεί πεδία συνεννόησης και συνεργασίας. Οι λακκούβες δεν έχουν χρώμα και τα σκουπίδια δεν έχουν ιδεολογία. Οι λακκούβες όμως πρέπει να κλείσουν και τα σκουπίδια να μαζευτούν. Κι αυτό χρειάζεται δουλειά, όχι πολιτικό αφήγημα.

Γιατί, η αυτοδιοίκηση, εκ των συνθηκών προσφέρει μία αξιοσημείωτη εγγύτητα. Οι δήμοι και οι περιφέρειες είναι άλλωστε ο πλησιέστερος θεσμός οργάνωσης στον πολίτη. Τον πρωθυπουργό θα τον δεις στην τηλεόραση. Τον Περιφερειάρχη όμως και τον Δήμαρχο θα τον δεις παντού. Θα φτάσεις μέχρι το γραφείο του, θα τον συναντήσεις στο δρόμο.

Δυστυχώς όμως, ακόμη και σήμερα επιμένουμε να εμπιστευόμαστε ένα αθηνοκεντρικό κράτος. Ένα υδροκέφαλο κράτος, με απαρχαιωμένες δομές του 19ου αιώνα, βασισμένες στα βαυαρικά πρότυπα μιας άλλης εποχής που ισοπεδώνουν κάθε μορφή τοπικής εξουσίας. Και παρά τα άπειρα παραδείγματα που αποδεικνύουν ότι η προσκόλληση στην πρωτεύουσα δεν εγγυάται την πρόοδο και παρά την ευρωπαϊκή πρακτική, η Ελλάδα επιμένει να θέλει μία τοπική αυτοδιοίκηση που δεν είναι ούτε τοπική, ούτε αυτοδιοίκηση.

Δεν είναι τοπική γιατί καλείται να διαχειριστεί υπερτοπικά ζητήματα. Η ανεργία, η φορολογία, η γραφειοκρατία, η άνιση ανάπτυξη, η φτώχεια μας χτυπάνε καθημερινά την πόρτα. Κι εμείς πρέπει όχι απλά να διαχειριστούμε αυτή την κατάσταση. Πρέπει να τη λύσουμε. Ακόμη και αν αυτό συνεπάγεται να υπερβούμε τις αρμοδιότητές μας.

Δεν είναι αυτοδιοίκηση γιατί στερείται ανεξαρτησίας και αυτονομίας. Εξαρτάστε οικονομικά από το κεντρικό κράτος το οποίο μας παίρνει και μας δίνει ότι θέλει και λειτουργούμε εντός ενός ασφυκτικού νομικού πλαισίου, προσπαθώντας να προχωρήσουμε μπροστά αλυσοδεμένοι.

Ακόμη όμως και σε αυτό το πλαίσιο, οι αυτοδιοικητικοί δεν είναι ανήμποροι. Η αυτοδιοίκηση έχει καταφέρει να ανταποκριθεί στο ρόλο της, πετυχαίνοντας, σε μικρότερο ή μεγαλύτερο βαθμό, αποτελέσματα. Ταυτόχρονα, εκ των συνθηκών, κατάφερε να καλύψει πολλά από τα κενά του κεντρικού κράτους, με δράσεις πέρα και πάνω από τις αρμοδιότητές της.

Στη Στερεά Ελλάδα, με περικοπές που αγγίζουν το 60% για τις λειτουργικές μας δαπάνες και το 80% για επενδύσεις και με μειωμένους στο 1/3 τους ευρωπαϊκούς πόρους -η βιομηχανική συγκέντρωση στο Σχηματάρι και τα Οινόφυτα δημιουργεί μία στατιστική στρέβλωση που κατατάσσει αδικώς τη Στερεά Ελλάδα στις «πλούσιες» ευρωπαϊκές περιφέρειες και την υποχρηματοδοτεί επί σειρά ετών- καταβάλλουμε συστηματικές προσπάθειες προκειμένου να χτίσουμε μια περιφέρεια «πρότυπο».

Από την αρχή της θητείας μας μέχρι και σήμερα έχουμε εντάξει στο Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων περισσότερα από 180 νέα έργα, με προϋπολογισμό που ξεπερνά τα 130 εκ ευρώ. Σκεφτείτε ότι μόνο μέσα στο 2017 έχουμε εντάξει 63 νέα έργα με προϋπολογισμό 61 εκ ευρώ. Έως αυτή την ώρα, στο Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (Νέο ΕΣΠΑ) 2014-2020 έχουμε εντάξει περισσότερα από 80 έργα που αντιστοιχούν στο 55% του προγράμματος μας. Και στο οποίο μεταξύ άλλων, περιλαμβάνονται μεγάλα έργα υποδομής (Νοσοκομείο Χαλκίδας, δίκτυο διανομής φυσικού αερίου) κοινωνικές δομές σε όλους του Δήμους, σχολικά κτίρια, αποχετεύσεις, αποκαταστάσεις μνημείων, τουριστική προβολή και δράσεις ενίσχυσης της επιχειρηματικότητας.

Ορισμένα από τα πιο μεγάλα και χαρακτηριστικά έργα που δουλεύουμε είναι η απορρύπανση και εξυγίανση της περιοχής του Ασωπού, η Ολοκληρωμένη Χωρική Επένδυση στην οποία προχωράμε και η δημιουργία του Επιχειρηματικού Πάρκου στη βιομηχανική αυτή περιοχή, το Νοσοκομείο Χαλκίδας που εξασφαλίσαμε με πολύ κόπο τη χρηματοδότηση για την ολοκλήρωσή του, αλλά και το δίκτυο διανομής φυσικού αερίου και στις 6 μεγάλες πόλεις της Στερεάς Ελλάδας. Ήδη στη Χαλκίδα και τη Λαμία ξεκίνησαν πιλοτικά συνδέσεις, ενώ μέχρι το 2019 κάνουμε τα αδύνατα δυνατά για να τροφοδοτηθούν όλες οι μεγάλες μας πόλεις.

Ταυτόχρονα, νοικοκυρέψαμε το σπίτι μας, μειώνοντας τα λειτουργικά κόστη των υπηρεσιών μας, με τελευταία δράση προς αυτή την κατεύθυνση την αντικατάσταση παλαιών οχημάτων μεγάλου κυβισμού με σύγχρονα αυτοκίνητα, φιλικά προς το περιβάλλον, με τη μέθοδο του Leasing. Ενώ δίνουμε και πραγματική μάχη ενάντια στη γραφειοκρατία, αξιοποιώντας την ψηφιακή τεχνολογία με αποτέλε-

ομα να μειώνουμε κατά πολύ τον χρόνο διεκπεραίωσης υποθέσεων των πολιτών, να εξοικονομούμε εργατοώρες και να μειώνουμε το κόστος λειτουργίας μας. Προς αυτή την κατεύθυνση κινείται και η Έξυπνη Περιφέρεια, μία σειρά ηλεκτρονικών εφαρμογών που παρέχουν αποτελεσματική Onlineεξυπηρέτηση στους συναλλασσόμενους με τις υπηρεσίες μας.

Αυτά τα χρόνια που είμαστε στην Περιφέρεια δουλεύουμε πολύ για την στήριξη της επιχειρηματικότητας, με αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, να λειτουργούμε πλέον τα Κέντρα Στήριξης Επιχειρηματικότητας στις πρωτεύουσες των νομών μας, όπου ο επιχειρηματίας, υφιστάμενος ή εν δυνάμει μπορεί να λάβει σημαντική βοήθεια και καθοδήγηση, την ίδια ώρα που με τη δική μας συνδρομή μπορεί να συμμετέχει σε όλες τις μεγάλες διεθνείς εκθέσεις που αποτελούν πεδίο εξωστρέφειας και ανάπτυξης συνεργασιών.

Είμαστε πολύ περήφανοι και για τη ΓΕΦΥΡΑ, μια πρότυπη δομή κοινωνικής παρέμβασης, μέσω της οποίας υλοποιούμε μία σειρά από κοινωνικές δράσεις, όπως δωρεάν γεύματα σε χιλιάδες μαθητές της Στερεάς και πολλά άλλα που έχουν να κάνουν με την έμπρακτη στήριξη των κοινωνικά ευπαθών ομάδων.

Είμαστε εξίσου περήφανοι και για το ολοκληρωμένο σχέδιο τουριστικής ανάπτυξης που υλοποιούμε, προσπαθώντας να αναδείξουμε όλους τους κρυμμένους θησαυρούς της Στερεάς Ελλάδας, η οποία και αποτελεί μία αναδυόμενη τουριστική δύναμη στη χώρα μας. Σήμερα, υλοποιούμε σε συνεργασία με το σωματείο ΔΙΑΖΩΜΑ ένα σπουδαίο αναπτυξιακό έργο, τις διαδρομές φύσης και πολιτισμού που ενοποιεί ουσιαστικά σημεία πολιτιστικού και φυσικού ενδιαφέροντος σε όλη την Περιφέρεια.

Και φυσικά δεν μένουμε μόνο εδώ. Κάθε μέρα για εμάς είναι ένα μεγάλο στοίχημα. Με πολλές προκλήσεις και πολλά προβλήματα προς επίλυση. Το σημαντικό είναι στο τέλος αυτής της ημέρας να έχεις πετύχει μια ακόμη νίκη, μέσα σε αυτό το εχθρικό για την τοπική αυτοδιοίκηση περιβάλλον.

Δεν μας αρκεί όμως το πρόσημο να είναι θετικό και να βελτιώνεται κατά τι η καθημερινότητα των ανθρώπων που μας εμπιστεύτηκαν. Θέλουμε να αλλάξουμε εκ θεμελίων τόσο τη ζωή των πολιτών, όσο και τη σχέση εμπιστοσύνης αυτών με την τοπική αυτοδιοίκηση. Θέλουμε να ξαναχτίσουμε σε ειλικρινείς βάσεις τους δεσμούς μας με την κοινωνία. Τότε και μόνο τότε θα μπορέσει η αυτοδιοίκηση να διεκδικήσει με σοβαρότητα το ρόλο που της αξίζει.

Κυβερνητικός Συγκεντρωτισμός και “Υπουργειοπληθωρισμός”: Δύο Ανασταλτικοί Παράγοντες για την Παγίωση Αυτοδιοικητικής Κουλτούρας στην Ελλάδα

Νίκος Σπ. Ζέρβας, *Υπ. Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Αθηνών*

Περίληψη

Η τοπική αυτοδιοίκηση προσφέρει τη δυνατότητα στους πολίτες να μετέχουν στη λήψη των αποφάσεων που αφορούν το κοινωνικό και οικονομικό περιβάλλον των τοπικών κοινωνιών. Επιπροσθέτως, συμβάλλει στην αποτελεσματική αντιμετώπιση και επίλυση δημόσιων προβλημάτων. Για τους λόγους αυτούς, η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο κάθε δημοκρατικής κοινωνίας και οργανωμένης πολιτείας. Ωστόσο, η αμιγώς συγκεντρωτική ελληνική διοίκηση δεν έχει επιτρέψει την παγίωση αυτοδιοικητικής κουλτούρας. Η εκάστοτε Κυβέρνηση θεωρεί τα αυτοδιοικητικά όργανα ως απλούς διεκπεραιωτές του έργου της, δίχως να τους εκχωρεί διαχρονικά αποφασιστικές αρμοδιότητες. Οι λόγοι του συγκεκριμένου φαινομένου αναλύονται στην παρούσα μελέτη.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Τοπική Αυτοδιοίκηση, Συγκεντρωτισμός, Κυβέρνηση, Υπουργεία

Governmental Centralization and Ministerial Inflation; Two Inhibiting Factors for the Consolidation of Local- Governing Culture in Greece

Nikos Sp. Zervas, *PhD Candidate, University of Athens*

Abstract

Local government provides the opportunity for citizens to influence those decisions that affect their immediate social and economic environment. In addition, it contributes to effectively addressing and overcoming public problems. For these reasons local government is a cornerstone of a democratic society and an organized and efficient state. However, the centralized Greek administration does not allow the consolidation of local-governing culture. The Government regards local authorities as the local arm of its work and don't assign them decisive powers. The reasons for this particular phenomenon are analyzed in this paper.

KEY-WORDS: Local Government, Centralism, Government, Ministerial Departments

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Θεμελιώδης αρχή για το πολίτευμα της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας είναι, μεταξύ άλλων, εκείνη της «επικουρικότητας». Βάσει της αρχής της επικουρικότητας η κρατική εξουσία οφείλει να είναι προσυτή προς τους πολίτες κάθε οργανωμένης πολιτείας (Χλέπας, 1999: 34). Ως εκ τούτου, οι κρατικές αποφάσεις για την εφαρμογή δημόσιων πολιτικών είναι αναγκαίο να λαμβάνονται στο πλησιέστερο προς τους πολίτες επίπεδο. Πάνω στα συγκεκριμένα θεμέλια, άλλωστε, στηρίζεται τόσο στην Ελλάδα, όσο και διεθνώς η εδραίωση των αυτοδιοικητικών θεσμών από τα μέσα του 19ου αιώνα, πολλώ δε μάλλον κατά τη διάρκεια του 20ού.

Η οργάνωση και η λειτουργία θεσμών τοπικής αυτοδιοίκησης αποτελούν τους πυλώνες της κουλτούρας αυτοδιαχείρισης των τοπικών υποθέσεων και απόκρουσης των συγκεντρωτικών τάσεων από πλευράς του στενού πυρήνα του κράτους. Για το λόγο αυτό, μαζί με την επικουρικότητα, και η ίδια η τοπική αυτοδιοίκηση συγκαταλέγεται στον κατάλογο των θεμελιωδών αρχών που διέπουν κάθε δημοκρατική πολιτεία (Häberle, 2010: 39). Η δυνατότητα συμμετοχής των πολιτών στην επίλυση δημόσιων προβλημάτων που προσφέρεται στις τοπικές κοινωνίες, συνδυασμένη με την αποτελεσματικότερη παροχή κοινωνικών αγαθών και υπηρεσιών, είναι αδιамφισηβήτητα τα εχέγγυα δημοκρατικότητας κρατών που ενθαρρύνουν την τοπική διακυβέρνηση (Τάτσος, 1999: 27). Γύ αυτό και στον ευρωπαϊκό χώρο, ήδη από τη λήξη του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου και έπειτα, δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στις διαδικασίες αποκέντρωσης, αυτοδιοίκησης και εν τέλει αυτοκυβέρνησης.

Τόσο μεμονωμένα εθνικά κράτη, όσο και κοινοτικά μέλη ύστερα από την ίδρυση της ευρωπαϊκής κοινότητας στα μέσα της δεκαετίας του 1950 εκχωρούν συστηματικά κατά την τελευταία 60ετία μέρος της δημόσιας εξουσίας τους σε αποκεντρωμένα και αυτοδιοικητικά όργανα. Βέβαια, ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στη συγκεκριμένη εκχώρηση διαδραμάτισε από τα τέλη της δεκαετίας του 1980 η καλλιέργεια στην τότε Ε.Ο.Κ. της έννοιας της «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης»-“*multi-level governance*”. Με γνώμονα ότι στη διαμόρφωση δημόσιων πολιτικών πλην των εθνικών κυβερνητικών οργάνων οφείλουν να συμμετέχουν και υπερεθνικοί, ιδιωτικοί, περιφερειακοί και τοπικοί φορείς (Marks, 1993: 392, 402-403), η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση τέθηκε στο επίκεντρο της ευρωπαϊκής κοινότητας και αποκρυσταλλώθηκε στην περιφερειακή της πολιτική. Τοιουτοτρόπως, στις τάξεις της ΕΕ οι εθνικές Κυβερνήσεις συνεχίζουν να διατηρούν την αρμοδιότητα λήψης δημόσιων αποφάσεων, όχι όμως και το μονοπώλιο της εξουσίας, αφού μέρος της μεταβιβάζεται σε έτερα υπερεθνικά ή αυτοδιοικητικά όργανα (Sutcliffe, 2000: 291). Μάλιστα, τη συγκεκριμένη υποχρέωση ως ισότιμο μέλος της ευρωπαϊκής κοινότητας φέρει και το ελληνικό κράτος. Ωστόσο, μια σειρά παραγόντων, η ανάδειξη των οποίων αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας μελέτης, δεν έχουν επτρέψει την εμπέδωση αυτοδιοικητικής κουλτούρας στην Ελλάδα.

Καίτοι η αρχή της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει κατοχυρωθεί ήδη από τα δύο (2) ελληνικά συνταγματικά κείμενα της δεκαετίας του 1920 (Συντ. 1925 και 1927), ουδέποτε επετράπη στους οργανισμούς της να διαδραματίσουν αποφασιστικό ρόλο στη διοίκηση της πολιτείας. Μόλη τη συνταγματικώς θεμελιωμένη διοικητική και οικονομική της αυτοτέλεια (Ράικος, 2011: 237), τα αυτοδιοικητικά όργανα δεν έπαψαν παρά να είναι δευτεραγωνιστές του ελληνικού διοικητικού γίγνεσθαι και πλήρως εξαρτημένοι από την εκάστοτε Κυβέρνηση θεσμοί. Σε αυτό καθοριστική ήταν η συμβολή αφ' ενός των αποκεντρωμένων οργάνων του στενού πυρήνα του κράτους, που ανέκαθεν συνόδευαν τους αυτοδιοικητικούς θεσμούς παρόλες τις κατά καιρούς μετεξελίξεις των τελευταίων, αφ' ετέρου του "υπουργειοπληθωρισμού", ήτοι των πολυάριθμων σε επίπεδο δομών και μελλών ελληνικών Κυβερνήσεων. Ως εκ τούτου, η αυτοδιοικητική κουλτούρα συνεχίζει να παραμένει σε νηπιακό στάδιο στην ελληνική πολιτεία, με τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων να παραβρίσκεται σε αμιγώς πολιτικά-κομματικά χέρια (Somerville, 2005: 120) ήδη από τη γένεση του σύγχρονου ελληνικού κράτους.

2. Η ιστορική εξέλιξη των Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα

Έτος σταθμό για την εγκαθίδρυση τόσο αυτοδιοικητικών, όσο όμως και αποκεντρωμένων θεσμών στην ανεξάρτητη Ελλάδα αποτέλεσε το 1833, ύστερα δηλαδή από την έλευση και την εγκατάσταση της δυναστείας των Βίτελσμπαχ στην ελληνική επικράτεια. Από τις πρώτες πολιτικές πράξεις των Αντιβασιλέων του Όθωνα ήταν ο χωρισμός του βασιλείου δια διατάγματος (ΦΕΚ 12/1833) σε ξεχωριστά τμήματα -κατά τα βαυαρικά και γαλλικά πρότυπα της εποχής- για την αποτελεσματικότερη διοίκησή του. Τοιουτοτρόπως, η χώρα διαφρέθηκε σε 10 Νομούς, 42 και μετέπειτα 47 Επαρχίες και λίαν συντόμως σε μερικές εκατοντάδες Δήμους τριών (3) τάξεων, αναλόγως του πληθυσμού καθενός εξ' αυτών (ΦΕΚ 3/1834). Επικεφαλής των νέων διοικητικών ενότητων της επικρατείας τοποθετήθηκαν νεοπαγή όργανα, εκ των οποίων για τον αυτοδιοικητικό θεσμό των δήμων ξεχώριζαν αναμφίβολα οι Δήμαρχοι.

Έχοντας απορριφθεί ήδη από τον Κυβερνήτη Ιωάννη Καποδίστρια κατά τα προηγούμενα έτη ο αυτοδιοικητικός θεσμός των προεπαναστατικών κοινοτήτων, οι δήμοι θα αποτελούσαν τους μοναδικούς αυτοδιοικητικούς οργανισμούς για μία τουλάχιστον 80ετία. Η έστω υποτυπώδης αυτοτέλειά τους αποκρυσταλλωνόταν στο γεγονός ότι τόσο τα δημοτικά τους συμβούλια, όσο και οι επικεφαλής τους θα αναδεικνύονταν από τους ίδιους τους πολίτες των τοπικών κοινωνιών. Για το λόγο αυτό, με νεότερη πρωτογενή κανονιστική ρύθμιση των Βαυαρών Αντιβασιλέων (ΦΕΚ 17/1834) καθορίστηκαν οι όροι και οι διαδικασίες της εκλογής δημοτικών αρχών. Βάσει αυτών, τα συμβούλια αναδεικνύονταν άμεσα από το ίδιο το εκλογικό σώμα, οι δε δήμαρχοι επιλέγονταν και διοριζόνταν από τον βασιλιά μεταξύ των

τριών (3) επικρατέστερων σε ψήφους υποψηφίων. Η συγκεκριμένη κατάσταση, βέβαια, διατηρήθηκε έως το 1864, οπότε η θέση σε εφαρμογή του νέου συνταγματικού χάρτη, η σύνταξη και η ψήφιση του οποίου επακολούθησαν την έξωση του Όθωνα, προσδιόρισε την απευθείας εκλογή και των δημάρχων από τους πολίτες κάθε δήμου (άρθρο 105 Συντ. 1864). Ωστόσο, ήδη από την ίδρυση του εν λόγω θεσμού είχαν προσδιοριστεί συγκεκριμένα πλαίσια, εντός των οποίων περιοριζονταν σημαντικά οι εξουσίες του.

Παρόλη τη σημαντικότητα της διοικητικής μεταρρύθμισης των Αντιβασιλέων του Όθωνα που έλαβε χώρα στα 1833-1834, οι αρμοδιότητες των νεοπαγών αυτοδιοικητικών οργανισμών ήταν ελάχιστες. Οι δήμοι ήταν υπεύθυνοι αποκλειστικά για τη διοίκηση της τοπικής και αγορανομικής αστυνόμευσης, την παροχή στέγης και περίθαλψης σε απόρους, την πραγματοποίηση κοινωφελών έργων και τη βελτίωση των υποτυπωδών υποδομών εντός της επικρατείας τους. Κοντολογίς, μολονότι είχε διενεργηθεί ένα σημαντικό εκσυγχρονιστικό βήμα διαμέσου της καθιέρωσης αυτοδιοικητικών οργανισμών, το ελληνικό κράτος παρέμενε υπέρμετρα συγκεντρωτικό, κάτι που αποτελούσε βασική επιδίωξη του τότε απολυταρχικού καθεστώτος (Οικονόμου, 1967: 8). Τούτο καταδεικνυόταν στη σχέση μεταξύ των αυτοδιοικητικών οργάνων με τους επικεφαλής των τότε «Γραμματειών της Επικρατείας», των αποκεντρωμένων θεσμών που θα εξετάσουμε αναλυτικά στη συνέχεια, αλλά και με τον ίδιο τον θρόνο· μία σχέση πλήρους εξαρτήσεως, εάν όχι και υποτέλειας των πρώτων προς τους διοικητικούς τους προϊσταμένους. Η συγκεκριμένη κατάσταση, μάλιστα, διατηρήθηκε και ύστερα από τη μετάβαση στο πολίτευμα της βασιλευόμενης δημοκρατίας το 1864, με την πρώτη απόπειρα μεταλλαγής της να λαμβάνει χώρα στα τέλη της δεκαετίας του 1880 από τον εκσυγχρονιστή πρωθυπουργό Χαρίλαο Τρικούπη.

Κατά τη διάρκεια της δεύτερης μεγάλης τρικουπικής κυβερνητικής περιόδου ψηφίστηκε και τέθηκε σε ισχύ ο Ν. ΑΦΝΣΤ' / 1887, ο οποίος προέβλεπε τη συγκρότηση ενός δεύτερου, σαφώς πιο ενισχυμένου σε εξουσία και αρμοδιότητες, αυτοδιοικητικού βαθμού, που θα δραστηριοποιείτο σε επίπεδο νομού. Με τη συγκεκριμένη ρύθμιση ως δευτεροβάθμιοι αυτοδιοικητικοί οργανισμοί ορίστηκαν αιρετά «Νομαρχιακά Συμβούλια», προς ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης στο σύνολο της ελληνικής επικρατείας και ιδίως της εισηρημότητας των φόρων (Μακρουδημήτρης κ. ά., 2000: 63). Εντούτοις, μολονότι η εν λόγω τρικουπική μεταρρύθμιση αποτελούσε ένα ιδιαίτερα σημαντικό βήμα για την παγίωση αυτοδιοικητικής κουλτούρας στην Ελλάδα, αυτοαναιρούνταν από μία συγκεκριμένη διάταξη του ιδρυτικού της νόμου. Σύμφωνα με το άρθρο 18 της σχετικής κανονιστικής ρύθμισης, εν αντιθέσει με τα Νομαρχιακά Συμβούλια που θα εκλέγονταν απευθείας από τους πολίτες, οι επικεφαλής τους, παρέμεναν διοριστέοι από την εκάστοτε Κυβέρνηση. Ως εκ τούτου, όντες οι Νομάρχες αμέσως εξαρτη-

μένοι και ελεγχόμενοι από τον κύριο φορέα της εκτελεστικής εξουσίας, εκείνο που επέτυχε ο Τρικούπης δεν ήταν παρά ένα σύστημα «περιορισμένης νομαρχιακής αυτοδιοίκησης» (Μακρουδημήτρης, 1995: 485), με την ελληνική πολιτεία να συνεχίζει να είναι υπέρμετρα συγκεντρωτική. Το συγκεκριμένο σύστημα, μάλιστα, σύντομα αποδείχθηκε θνησιγενές, η δε εναπομένουσα αυτοδιοικητική οργάνωση στο ελληνικό κράτος παρέμεινε ανέπαφη για έναν και πλέον αιώνα, έως δηλαδή και το 1994, όταν εγκαινιάστηκε επισήμως ο δεύτερος αυτοδιοικητικός θεσμός. Μοναδικό ενδιάμεσο σταθμό στην ιστορία των Ο.Τ.Α. στη χώρα αποτέλεσε, βέβαια, το 1912, οπότεν κατά τη διάρκεια της πρώτης σημαντικής βενιζελικής περιόδου αναβίωσαν οι καταργηθείσες από τον Καποδίστρια κοινότητες.

Με πρωτοβουλία του Χανιώτη κυβερνητικού αρχηγού ψηφίστηκε και τέθηκε σε ισχύ ο Ν. ΔΝΖ/1912, με τον οποίο επανιδρύθηκαν εκατοντάδες και μετέπειτα χιλιάδες κοινότητες σε ολόκληρη την ελληνική επικράτεια. Τοιουτοτρόπως, επλήγη φαινομενικά τουλάχιστον ο κρατικός συγκεντρωτισμός ολόκληρης της προηγούμενης 80ετίας, στη θέση του όμως διαπιστώθηκε λίαν συντόμως ο οργανωτικός κατακερματισμός του ελληνικού διοικητικού γίγνεσθαι. Με ελάχιστες αρμοδιότητες οι κοινοτικές αρχές ουδέποτε κατάφεραν να συνδράμουν στην εμπέδωση των αυτοδιοικητικών διαδικασιών στο ελληνικό κράτος, με συνέπεια η συγκεκριμένη βενιζελική μεταρρυθμιστική πρωτοβουλία εύλογα να χαρακτηρίζεται ως κίνηση «εκουγχρονιστικής αναπαλαίωσης» (Μακρουδημήτρης, 1995: 484). Άλλωστε, και η συγκεκριμένη αυτοαναίρεθθηκε από τον ίδιο της τον οραματιστή, καθότι σε σύντομο χρονικό διάστημα ο Βενιζέλος έθεσε σε εφαρμογή, όπως θα διαπιστώσουμε και στη συνέχεια της μελέτης μας, ένα νέο αποκεντρωμένο θεσμό, τις «Γενικές Διοικήσεις», επαναφέροντας τον αμιγώς συγκεντρωτικό χαρακτήρα του σύγχρονου ελληνικού κράτους.

Ο εν λόγω χαρακτήρας παρέμεινε ανέπαφος καθόλη την επόμενη 80ετία, έως δηλαδή και το 1994 όταν δημοσιεύθηκε ο Ν. 2218 περί της ιδρύσεως «Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως». Παρόλο που από τα Συντάγματα του 1925 και του 1927 και όλα εκείνα που ακολούθησαν γινόταν, λίγο έως πολύ, λόγος για δεύτερο αυτοδιοικητικό βαθμό, αυτός κατοχυρώθηκε μόλις στα μέσα της τελευταίας δεκαετίας του 20^{ου} αιώνα. Έως τότε οι προσπάθειες για δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση εγκαταλείπονταν εν τη γενέσει τους εξαιτίας των αντιδράσεων κεντρικών οργάνων και αιρετών εθνικών αντιπροσώπων υπό τον κίνδυνο αποδυνάμωσης των εξουσιών τους (Τριανταφυλλοπούλου - Κωστής, 2016: 167). Για τη θεμελίωσή του ιδιαίτερα καθοριστική κατέστη η προώθηση της περιφερειακής πολιτικής και της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης από τα όργανα της τότε Ε.Ο.Κ. και δη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, κάτι που, μεταξύ άλλων, αποκρυσταλλώθηκε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1993 (Sutcliffe, 2000: 290) και αποτέλεσε κοινοτική υποχρέωση για την ελληνική πολιτεία. Με την ίδρυση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων με αιρετά

από τους πολίτες όργανα πάντως, ενδυναμώθηκε σημαντικά η θέση των αυτοδιοικητικών θεσμών στο ελληνικό διοικητικό γίγνεσθαι, έστω προσωρινά, αφού σύντομα οι ενστάσεις της κεντρικής πολιτικής σκηνής οδήγησαν στην τροποποίηση του καταστατικού της νόμου και την περαιτέρω ενίσχυση αποκεντρωμένων θεσμών.

Εκτός όμως από τη δευτεροβάθμια αυτοδιοίκηση, στα τέλη του 20^{ου} αιώνα διενεργήθηκαν σημαντικές μεταβολές και στον πρώτο της βαθμό με κυριότερο σκοπό τον εκσυγχρονισμό του. Διαμέσου του προγράμματος «Καποδίστριας» (Ν. 2539/1997) επαναπροσδιορίστηκαν εκ θεμελίων οι δομές του, με αποτέλεσμα τον σχεδόν αφανισμό των κοινοτήτων, η πλειονότητα των οποίων απορροφήθηκε από υφιστάμενους και νεοπαγείς δήμους. Σε σύντομο χρονικό διάστημα πάντως, με το νέο αυτοδιοικητικό πρόγραμμα «Καλλικράτης» (Ν. 3852/2010) οι μεν κοινότητες καταργήθηκαν οριστικά, οι δε δήμοι συγχωνεύθηκαν, με τον αριθμό τους να περιορίζεται κατά 2/3 περίπου. Από την τελευταία καταστατική αυτοδιοικητική ρύθμιση, βέβαια, ριζική αναδιάρθρωση επήλθε και στο δεύτερο βαθμό τοπικής αυτοδιοίκησης, με τις έως τότε υφιστάμενες Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις να αντικαθίστανται από 13 Διοικητικές Περιφέρειες. Παρόλες πάντως τις σχετικές πρόσφατες μεταρρυθμίσεις, το αυτοδιοικητικό σύστημα συνεχίζει να παραμένει υποβαθμισμένο στο ελληνικό κράτος έναντι των κεντρικών και περιφερειακών του οργάνων. Η διαχρονική υπεροχή των τελευταίων, άλλωστε, καταδεικνύουν τα εκ γενετής συγκεντρωτικά χαρακτηριστικά της ελληνικής πολιτείας.

3. Η ιστορική εξέλιξη των αποκεντρωμένων θεσμών του ελληνικού κράτους

Ως διοικητικός όρος η αποκέντρωση προέρχεται από τον αντίστοιχο γαλλικό “décentralisation”, προβλέποντας τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από περιφερειακά κρατικά όργανα. Ως εκ τούτου, όταν πρωτοεμφανίστηκαν στο ελληνικό κράτος ανάλογοι θεσμοί κατά τις αρχές της δεκαετίας του 1830, είχαν υιοθετηθεί με τη μεσολάβηση του βαυαρικού καθεστώτος από την τότε γαλλική διοικητική οργάνωση. Ωστόσο, παρόλο που τόσο στη Γαλλία, όσο και σε έτερα ευρωπαϊκά κράτη άρχισαν στην πορεία του χρόνου να μεταβιβάζονται σημαντικές αποφασιστικές αρμοδιότητες από αποκεντρωμένα σε αυτοδιοικητικά όργανα, στην Ελλάδα το σύνολο σχεδόν των κρατικών πρωτοβουλιών παραμένει εντός του στενού πυρήνα της πολιτείας. Τούτο διότι ανέκαθεν την εξέλιξη των αυτοδιοικητικών θεσμών συνόδευε η ισχυροποίηση κεντρικών αλλά και αποκεντρωμένων της οργάνων.

Η κυριαρχία των αποκεντρωμένων έναντι των αυτοδιοικητικών οργάνων στην Ελλάδα γίνεται αισθητή ήδη από την έναρξη της σύγχρονης ιστορίας της. Όπως έχουμε προαναφέρει, στα 1833-1834 η χώρα δεν διαιρέθηκε μοναχά σε Δήμους, αλλά ταυτόχρονα και σε Επαρχίες και Νομούς. Εξαιτίας της συγκεντρωτικής διοικητικής διάστασης που επεδίωκε να προσδώσει η οθώνια Αντιβασιλεία στο νεοσύστατο κρά-

τος, διοικητικά κέντρα δεν αποτελούσαν οι δήμοι, αλλά οι νομοί, όπου συγκεντρώνονταν το σύνολο των κρατικών υπηρεσιών της κεντρικής διοίκησης (Χριστοφιλοπούλου, 1997: 39). Όπως αποτυπωνόταν και σε σχετική κανονιστική ρύθμιση της εποχής (Β.Δ., ΦΕΚ 17/1833), οι νομοί και δη οι επικεφαλής τους, οι Νομάρχες, διέθεταν ευρείες αρμοδιότητες που αφορούσαν κάθε τομέα δημόσιας πολιτικής, εν αντιθέσει με τους δήμους, το έργο των οποίων περιοριζόταν σε στοιχειώδεις, κοινωνικές ως επί το πλείστον λειτουργίες. Μάλιστα, τόσο οι Νομάρχες, όσο και οι έπαρχοι, όντες αμφότεροι αμέσως διοριζόμενοι από τον θρόνο δια του αρμοδίου επί των Εσωτερικών Γραμματέως της Επικρατείας, ασκούσαν έντονη διοικητική εποπτεία επί του έργου των αυτοδιοικητικών αρχών (Τριανταφυλλοπούλου - Κωστής, 2016: 93). Η εν λόγω εποπτεία, άλλωστε, υπερπολλαπλασιάστηκε όταν στα μέσα της δευτέρης δεκαετίας του 20^{ου} αιώνα έκανε την εμφάνισή του ένας νέος αποκεντρωμένος θεσμός, οι «Γενικές Διοικήσεις».

Μολονότι η τότε βενιζελική Κυβέρνηση, δια της αναβιώσεως των κοινοτήτων το 1912, φαινόταν ότι έδινε ιδιαίτερη έμφαση στην αυτοδιοίκηση των τοπικών κοινωνιών, με νομοθετική της πρωτοβουλία στα αμέσως επόμενα έτη (Ν. 524/1914) ενίσχυσε εκ νέου τον θεσμό της αποκέντρωσης. Με τη συγκρότηση δύο (2) αρχικά Γενικών Διοικήσεων -Μακεδονίας και Κρήτης-, η αποκέντρωση, εξαιρουμένης της εκάστοτε Κυβέρνησης, κατέστη κορυφαίος βαθμός της εν Ελλάδι διοικητικής οργάνωσης. Τούτο διασαφηνιζόταν αφ' ενός στο εύρος των πρωτίστως εποπτικών και ακολούθως αποφασιστικών εξουσιών των Γενικών Διοικήσεων, αφ' ετέρου στο γεγονός ότι οι πολιτικοί τους προϊστάμενοι έφεραν το βαθμό του υπουργού. Μάλιστα, μπορεί ο κυριότερος λόγος ίδρυσής τους να ήταν η επιδίωξη αποτελεσματικότερης διοίκησης των «Νέων Χωρών» που προσαρτήθηκαν στο ελληνικό κράτος ύστερα από τη λήξη των Βαλκανικών Πολέμων (Οικονόμου, 1967: 21) -για το συγκεκριμένο λόγο, άλλωστε, έπειτα από το πέρας του Α' Παγκοσμίου Πολέμου συστάθηκαν και οι Γενικές Διοικήσεις Θράκης και Ηπείρου-, ωστόσο αποτελούσαν απόδειξη των συγκεντρωτικών τάσεων της κεντρικής διοίκησης έναντι των αυτοδιοικητικών αρχών. Οι εν λόγω τάσεις, άλλωστε, αποτυπώθηκαν στη νέα μείζονα μεταρρύθμιση, στην οποία υπεβλήθη ο θεσμός της αποκέντρωσης στα μέσα της δεκαετίας του 1950.

Παρόλο που στα δύο (2) συνταγματικά κείμενα της δεκαετίας του 1920, όπως και σ' εκείνο του 1952 γίνονταν σαφείς αναφορές στους θεσμούς της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης (Ράικος, 2011: 214), στα 1955 υπερίσχυσε εκ νέου ο πρώτος έναντι του δεύτερου. Με τη θέση σε εφαρμογή του Ν. 3200/1955 καταργήθηκαν μεν οι Γενικές Διοικήσεις (άρθρο 22), ενεργοποιήθηκε όμως ένα πολύ πιο ισχυρό νομαρχιακό σύστημα. Σε αυτό οι διοριστέοι από την εκάστοτε Κυβέρνηση Νομάρχες κατείχαν αποφασιστικές αρμοδιότητες έναντι των Νομαρχιακών Συμβουλίων, που απαρτιζόνταν από δημόσιους λειτουργούς και ο ρόλος τους ήταν κυρίως γνωμοδοτικός (Μακρυδημήτρης, 1997: 73-74). Γενικότερα, το νομαρχιακό σύστημα

του 1955 αποτέλεσε ένα σημαντικό σταθμό στην εξελικτική πορεία του ελληνικού αποκεντρωτικού συστήματος (Χλέπας, 1999: 123), ο οποίος βέβαια ενίσχυσε έτι περαιτέρω τον κρατικό συγκεντρωτισμό. Τούτο διότι οι επικεφαλής των Νομαρχιών υπάγονταν άμεσα στους εκάστοτε αρμόδιους υπουργούς, οι οποίοι προΐσταντο εκ των πραγμάτων στη διοικητική ιεραρχία, ενώ ως εκπρόσωποι του κεντρικού κράτους οι Νομάρχες ασκούσαν έλεγχο όχι μόνο νομιμότητας, αλλά και σκοπιμότητας στις πράξεις των οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης (Ράικος, 2011: 242-243). Ο έλεγχος της σκοπιμότητας των πράξεων των αυτοδιοικητικών αρχών πάντως έπαυσε να ισχύει το 1994, κατόπιν της μείζονος σημασίας διοικητικής μεταρρύθμισης δια της ψήφισης του Ν. 2218 και της μετάβασης στο σύστημα της δευτεροβάθμιας τοπικής αυτοδιοίκησης. Έως τότε πάντως οι αποκεντρωμένες Νομαρχίες διατήρησαν τα βασικά τους χαρακτηριστικά για ένα χρονικό διάστημα μεγαλύτερο των 150 ετών, αποτελώντας έναν από τους σταθερότερους θεσμούς της ελληνικής διοίκησης (Μακρυδημήτρης, 1997: 66). Μαζί με αυτές, βέβαια, σε επίπεδο αποκέντρωσης ήδη από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1980 λειτούργησε και ένας έτερος θεσμός, αυτός των «Περιφερειών».

Για την περιφερειακή οργάνωση της ελληνικής πολιτείας, όπως έχουμε προεκθέσει, εξαιρετικά σημαντική ήταν η συνδρομή της τότε Ε.Ο.Κ. και δη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία κατά το ίδιο χρονικό διάστημα προωθούσε επιμελώς την αντιστοιχη οργάνωση σε διακοινοτικό επίπεδο (Benz, 2000: 27-28· Ανδρέου - Μαραβέγιας, 2007: 587). Θέτοντας ως πρόταγμα της η Commission την αποτελεσματικότερη διαχείριση των κοινοτικών πόρων από κάθε εθνικό κράτος-μέλος της Ε.Ο.Κ., έδωσε την κατεύθυνση για την υιοθέτηση ενός περιφερειακού συστήματος διακυβέρνησης. Από την πλευρά της η τότε ελληνική Κυβέρνηση, υπακούοντας αφ' ενός στο ισχύον μέχρι σήμερα Σύνταγμα, στο οποίο ορίζεται ότι «η διοίκηση του κράτους οργανώνεται με βάση το αποκεντρωτικό σύστημα» (άρθρο 101 Συντ.) και επιδιώκοντας αφ' ετέρου την άμεση απορρόφηση του μεριδίου της χώρας από τα «Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα» και πόσο μάλλον από το «Α' Κοινωνικό Πλαίσιο Στήριξης» που βρισκόταν ενόψει (Ανδρέου - Λύκος, 2011: 259), προέβη σε αντίστοιχες κανονιστικές πρωτοβουλίες. Τοιουτοτρόπως, με τη θέσπιση του Ν. 1622/1986 καθορίστηκε το πλαίσιο της περιφερειακής ανάπτυξης, με δευτερογενή κανονιστική ρύθμιση δε στο αμέσως επόμενο έτος (Π.Δ. 51/1987) ορίστηκαν οι 13 Περιφέρειες της χώρας, οι οποίες θα αποτελούσαν εφεξής τον σημαντικότερο ελληνικό αποκεντρωμένο θεσμό. Ο εν λόγω θεσμός, μάλιστα, κατέστη αποκλειστικός σε επίπεδο αποκέντρωσης το 1994, οπότε καταργήθηκαν οι Νομαρχίες και ταυτοχρόνως συστάθηκε για πρώτη φορά ο δεύτερος βαθμός τοπικής αυτοδιοίκησης στη χώρα. Οι εξουσίες του τελευταίου πάντως, μέσα σε διάστημα ελαχίστων μηνών από τη συγκρότησή του, περιορίστηκαν δραστικά προς όφελος του αποκεντρωμένου θεσμού των Περιφερειών.

Η αποδυνάμωση των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων έναντι των Αποκεντρωμένων Περιφερειών συντελέστηκε κατά τη διάρκεια του ίδιου έτους της ίδρυσης των πρώτων. Με νεότερη κανονιστική ρύθμιση (Ν. 2240/1994) το σύστημα δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης τροποποιήθηκε προς όφελος του στενού πυρήνα του ελληνικού κράτους. Τούτο διενεργήθηκε διαμέσου της συγκρότησης ενός νέου αποκεντρωμένου οργάνου, του «Περιφερειακού Διευθυντή», ο οποίος θεσμοθετήθηκε ως «αντίπαλον δέος» στους αιρετούς πια Νομάρχες (Χλέπας, 1999: 171). Όπως έχουμε προαναφέρει, υπό τον φόβο των εθνικών αντιπροσώπων του ελληνικού λαού περί ενδεχόμενης κυριάρχησης των Νομαρχών στον εκάστοτε νομό, μέσω της νέας ρύθμισης οριοθετήθηκαν οι αρμοδιότητες των δευτεροβάθμιων αυτοδιοικητικών οργάνων, επιτρέποντας την ενίσχυση του διαχρονικώς κυριαρχούντος κυβερνητικού συγκεντρωτισμού, όπως επίσης και του ελλείμματος αυτοδιοικητικής κουλτούρας στο ελληνικό κράτος. Μολονότι δε ο αποκεντρωμένος θεσμός του Περιφερειακού Διευθυντή έπαψε σχετικά γρήγορα να υφίσταται -καταργήθηκε το 1996- λόγω των διοικητικών προβλημάτων που προκαλούσε (Χλέπας, 1999: 346), οι εξουσίες του μεταβιβάστηκαν σε έτερα κεντρικά και περιφερειακά κρατικά όργανα, θέτοντας εκ νέου σε ρόλο δευτεραγωνιστή την τοπική αυτοδιοίκηση· κάτι που επιβεβαιώθηκε και στην τελευταία μεταρρύθμιση του αυτοδιοικητικού και αποκεντρωμένου συστήματος το 2010, οπότε οι 13 αποκεντρωμένες Περιφέρειες του 1987 αντικαταστάθηκαν από τις επτά (7) «Αποκεντρωμένες Διοικήσεις», με κύρια μέριμνα των τελευταίων τη συνεχή εποπτεία των Ο.Τ.Α. πρώτου και δεύτερου βαθμού.

Κοντολογίς, οι κατά καιρούς αποκεντρωμένοι θεσμοί που εντοπίζονται στην ελληνική διοικητική ιστορία έχουν συμβάλει τα μέγιστα στην οριοθέτηση των εξουσιών και των αρμοδιοτήτων των αυτοδιοικητικών αρχών. Παρότι η αρχή της επικουρικότητας ενθαρρύνει τη διάχυση της κρατικής εξουσίας στις τελευταίες, το κεντρικό κράτος ουδέποτε επέτρεψε να αμφισβητηθεί και να εκχωρηθεί αλλού το σύνολο σχεδόν των λειτουργιών του. Τούτο μάλιστα το επέτυχε διαμέσου τόσο των περιφερειακών του οργάνων, όσο όμως και κεντρικών θεσμών του πολιτικού συστήματος, με κορυφαίο εξ' αυτών την εκάστοτε Κυβέρνηση.

4. Κυβερνητικός συγκεντρωτισμός και αυτοδιοίκηση

Οι οργανισμοί τοπικής αυτοδιοίκησης διαδραματίζουν βαρυσήμαντο ρόλο σε κάθε δημοκρατικώς οργανωμένη πολιτεία. Πέραν του γεγονότος ότι προσφέρουν την αποτελεσματικότερη διοίκηση ενός κράτους διαμέσου της πρόληψης και της άμεσης επίλυσης τοπικών δημόσιων προβλημάτων, εγγυώνται δύο (2) καταστατικές αρχές των σύγχρονων δημοκρατιών, εκείνες της επικουρικότητας και της διάκρισης των εξουσιών. Μέσω των Ο.Τ.Α. επιτρέπεται η συμμετοχή ακόμα και των ίδιων των πολιτών στη λήψη αποφάσεων και την άσκηση δημόσιας εξουσίας σε

μια συγκεκριμένη γεωγραφική επικράτεια, ταυτόχρονα δε αποτρέπεται η παρουσία ενός και μοναδικού κέντρου συσσωρευμένης εξουσίας (Benz, 2000: 21), όπως επιτάσσει η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Βέβαια, διαμέσου της διάχυσης των κρατικών λειτουργιών σε αποκεντρωμένα και αυτοδιοικητικά όργανα, πάντοτε ενέχει ο κίνδυνος της μείωσης της νομιμότητας, κυρίως δε της ευθύνης από την οποία οφείλει να διακατέχεται η εκάστοτε Κυβέρνηση (Marinetto, 2003: 599). Ωστόσο, εξαιτίας όλων των άλλων καθοριστικών της συμβολών στην εγγύηση του δημοκρατικού πολιτεύματος, ουδόλως είναι τυχαίο πως τόσο ο κοινοτικός νομοθέτης εδώ και τρεις (3) δεκαετίες, όσο και ο Θεμελιώδης Νόμος της Ελλάδος θέτουν το τεκμήριο της αρμοδιότητας για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων στους Ο.Τ.Α. (άρθρο 102, παρ. 1 Συντ.). Μάλιστα, σε έτερο σημείο του ελληνικού Καταστατικού Χάρτη ορίζεται ρητώς η διοικητική και οικονομική τους αυτοτέλεια (άρθρο 102, παρ. 2 Συντ.). Ωστόσο, η γενικότερη αντιμετώπισή τους από έτερα όργανα του στενού πυρήνα της ελληνικής πολιτείας και ιδιαιτέρως από την εκάστοτε Κυβέρνηση θέτει εν αμφιβολώ και τις δύο (2) πτυχές της αυτοτελείάς τους, παρόλη τη σημαντικότητά τους.

Η αυτοτέλεια των αυτοδιοικητικών αρχών αποτελεί καθοριστικό στοιχείο για την αποτελεσματική τους λειτουργία. Τούτο διότι από αυτήν απορρέει η δυνατότητα ελέγχου μοναχά της νομιμότητας και όχι της σκοπιμότητας των πράξεών τους από έτερα, κεντρικά και περιφερειακά κρατικά όργανα (Ράικος, 2011: 238-239). Μάλιστα, ούσες αυτοτελείς οι αυτοδιοικητικές αρχές, είναι ταυτοχρόνως και ανεξάρτητες από τις βουλήσεις και τις επιδιώξεις της εκάστοτε κεντρικής διοίκησης, μεριμνώντας αποκλειστικά για την αντιμετώπιση των προβλημάτων και την πρόοδο των τοπικών κοινωνιών, εξασφαλίζοντας τη διοικητική αποτελεσματικότητα για την περιοχή τους. Σε ό,τι αφορά πάντως τους εν Ελλάδι Ο.Τ.Α., η αυτοτέλειά τους διαχρονικά πάσχει.

Κατ' αρχάς, οι ελληνικές αυτοδιοικητικές αρχές ουδέποτε ήταν οικονομικά αυτοτελείς και ανεξάρτητες. Τα έσοδά τους έως και σήμερα είναι πενιχρά, περιοριζόμενα ως επί το πλείστον στα τέλη που καλούνται να καταβάλουν φυσικά πρόσωπα και επιχειρήσεις. Για το λόγο αυτό, διαχρονικά ο προϋπολογισμός των Ο.Τ.Α., ειδικά του πρώτου βαθμού, είναι άρρηκτα εξαρτημένος από τον κρατικό προϋπολογισμό, ήτοι από τα κονδύλια που τους εκχωρούνται από τα συναρμόδια Υπουργεία Οικονομικών και Εσωτερικών. Ως εκ τούτου, οι Ο.Τ.Α. αντί να είναι κυρίαρχοι, βασιζόμενοι στα δικά τους έσοδα, διαδραματίζουν το ρόλο του «διαχειριστή» ή του «μεσάζοντα» του κεντρικού κράτους για την εκτέλεση ορισμένων λειτουργιών (Τάτσος, 1999: 29). Κατά συνέπεια, απολύουν έτι περαιτέρω τον αποφασιστικό τους χαρακτήρα, μολονότι η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ των τελευταίων ετών προσφέρει δυνατότητες αυτοχρηματοδότησής τους. Πέραν τούτου πάντως, και οι πόροι που τους προσφέρονται από την κεντρική διοίκηση είναι εξαιρετικά ελλιπείς, ιδιαιτέρως κατά τα τελευταία έτη που η χώρα βρίσκεται σε κατάσταση παρατεταμένης

δημοσιονομικής προσαρμογής. Οι σχέσεις εξάρτησης πάντως που αναπτύσσονται με την κεντρική διοίκηση εξαιτίας της χρηματοδότησής τους από αυτήν, είτε από αποκεντρωμένες της δομές στις οποίες προγραμματίζεται η ολοκληρωμένη διαχείριση των πόρων (Μαϊστρος, 2000: 103-104), πλήττουν αδιαμφισβήτητα και την έτερη πτυχή της αυτοτέλειάς τους, τη διοικητική.

Καίτοι τα όργανά τους εκλέγονται άμεσα από τους πολίτες, η απουσία διοικητικής αυτοτέλειας των Ο.Τ.Α. στην Ελλάδα έγκειται στις παντελώς οριοθετημένες αρμοδιότητες που κατέχουν. Ο συγκεντρωτικός έως και πατερναλιστικός χαρακτήρας της ελληνικής πολιτείας ουδέποτε έχει επιτρέψει τη διάχυση της εξουσίας σε έτερους φορείς, είτε ιδιωτικούς, είτε κρατικούς και περιφερειακούς. Μολονότι δε ο πατερναλισμός οδηγεί σε αποτυχημένες κοινωνίες σε θεσμικό, οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο (Χατζής, 2017: 53), το συγκεντρωτικό μοντέλο οργάνωσης και άσκησης της εξουσίας συνεχίζει να κυριαρχεί από τη γένεση του σύγχρονου ελληνικού κράτους. Ως εκ τούτου, διαμέσου συνεχών και συνήθως εκτάκτων κανονιστικών ρυθμίσεων, η κεντρική διοίκηση διαμορφώνει ασφυκτικά πλαίσια, εντός των οποίων εγκλωβίζονται οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί. Με γνώμονα, μάλιστα, πως από την πρώτη εξαρτάται ο βαθμός της διακριτικής ευχέρειας των αυτοδιοικητικών αρχών, ουδόλως είναι τυχαία η ανάπτυξη «πολιτικών», έως και κομματικών σχέσεων μεταξύ της εκάστοτε Κυβέρνησης και των συνδυασμών που πλειοψηφούν σε αυτές (Bentley et al., 2017: 200). Κατ' αυτόν τον τρόπο και σε συνδυασμό με την οικονομική εξάρτηση των Ο.Τ.Α. από τον κρατικό προϋπολογισμό διευκολύνονται οι κεντρικές παρεμβάσεις στο έργο τους, οι οποίες αδιαμφισβήτητα πλήττουν την ανεξαρτησία και την αυτοτέλειά τους (Jones - Stewart, 2012: 347). Προς την ίδια κατεύθυνση, βέβαια, κινείται και ο ασφυκτικός έλεγχος που διενεργούσαν, ιδίως κατά το παρελθόν, όργανα της ελληνικής πολιτείας προς τους Ο.Τ.Α., ο οποίος, όπως έχουμε προεκθέσει, δεν παρέμενε σε επίπεδο νομιμότητας, αλλά απεναντίας επεκτεινόταν και σ' εκείνο της σκοπιμότητας των πράξεών τους. Την αναγκαιότητα σιβαρών ελεγκτικών υπηρεσιών επί του έργου τους πάντως, επέτειναν και τα σοβαρά φαινόμενα κακοδιοίκησης και διαφθοράς που διέκριναν -εάν δεν συνεχίζουν ακόμα να διακρίνουν- ένα μεγάλο ποσοστό αυτοδιοικητικών αρχών.

Συμπερασματικά, η συγκεντρωτική κεντρική διοίκηση του ελληνικού κράτους είναι σχεδόν αποκλειστικά υπεύθυνη για την ελλιπή αυτοτέλεια των αυτοδιοικητικών θεσμών. Παρόλο που ο έντονος κυβερνητισμός αντιστρατεύεται ευθέως την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα του δημοκρατικού πολιτεύματος (Μακρυδημήτρης, 2013: 30), δεν έχει καταστεί εφικτή η αναχαίτιση των συγκεντρωτικών τάσεων της ελληνικής πολιτείας. Οι συγκεκριμένες τάσεις, άλλωστε, αποκρυσταλλώνονται και στο φαινόμενο του “υπουργειοπληθωρισμού”, της πληθωρικής, δηλαδή, οργάνωσης των ελληνικών Κυβερνήσεων σε επίπεδο δομών και μελών, η οποία από την πλευρά της αποτρέπει επίσης την εμπέδωση αυτοδιοικητικής κουλτούρας.

5. “Υπουργειοπληθωρισμός” και αυτοδιοικητική κουλτούρα

Η μεταβίβαση διοικητικής εξουσίας από φορείς της κεντρικής διοίκησης ενός κράτους προς τους Ο.Τ.Α. καθίσταται εξαιρετικά καθοριστική για την τήρηση της αρχής της επικουρικότητας, καθώς επίσης και για την παγίωση αυτοδιοικητικής κουλτούρας (Οικονόμου, 1967: 13-14). Πάνω σε αυτήν έχει στηριχθεί η μεταξέλιξη ενός σημαντικού αριθμού ευρωπαϊκών κρατών από τη λήξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου και πολλώ δε μάλλον έπειτα από τη θεομοθέτηση της περιφερειακής πολιτικής στις τάξεις της ευρωπαϊκής κοινότητας. Εντούτοις, το ελληνικό κράτος ακόμη και σήμερα ακολουθεί το μοντέλο που είχαν υιοθετήσει τα εθνικά κράτη καθόλη τη διάρκεια του 19ου και του πρώτου μισού του 20ου αιώνα. Αντί η ελληνική κεντρική διοίκηση να συντονίζει και να ελέγχει το έργο και τα πεπραγμένα αποκεντρωμένων και κυρίως αυτοδιοικητικών θεσμών, εμμένει στο υπέρμετρα συγκεντρωτικό πρότυπο ενάσκησης της εξουσίας, στο οποίο η εκάστοτε Κυβέρνηση επεμβαίνει και λαμβάνει αποφάσεις σε κάθε πεδίο δημόσιας πολιτικής. Χαρακτηριστικό στοιχείο, μάλιστα, του εν Ελλάδι κυβερνητικού συγκεντρωτισμού αποτελεί η πληθώρα των δομών και των μελών του ύψιστου φορέα της εκτελεστικής εξουσίας, η οποία διακρίνει κάθε προστατευτικό και παρεμβατικό κράτος (Jones - Stewart, 2012: 361-362). Κοντολογίς, μείζον εμπόδιο για τη μεταβίβαση μέρους της κρατικής εξουσίας και αρμοδιοτήτων σε αυτοδιοικητικές αρχές αποτελεί, μεταξύ άλλων, και ο ελληνικός “υπουργειοπληθωρισμός”, όπως αυτός έχει εξελιχθεί στη διοικητική ιστορία της σύγχρονης Ελλάδας.

Όπως αποτυπώνεται και στο σχετικό διάγραμμα, η εξελικτική πορεία της υπουργικής οργάνωσης του ελληνικού κράτους ήταν συνεχώς αυξανόμενη. Ενόσω από το 1833 και για μία περίπου 80ετία ο αριθμός των αρχικά «Γραμματειών της Επικρατείας» και εν συνεχεία υπουργείων παρέμενε σταθερός, από τη δεύτερη δεκαετία του 20ου αιώνα άρχισε να αυξάνεται. Μάλιστα, οι επτά (7) πρώτες Γραμματείες υποδήλωναν ένα κράτος, του οποίου οι λειτουργίες δεν επεκτείνονταν πέραν των στοιχειωδών τομέων δημόσιας πολιτικής. Βέβαια και τότε, όπως έχουμε επανειλημμένως επισημάνει, το πεδίο των αρμοδιοτήτων των αυτοδιοικητικών αρχών -δημάρχων και δημοτικών συμβουλίων- ήταν εξαιρετικά περιορισμένο, εάν όχι παντελώς ανύπαρκτο, καθότι η δράση τους επισκιαζόταν από την αντίστοιχη των αποκεντρωμένων οργάνων -επαρχών και νομαρχών-, πολλώ δε μάλλον από εκείνη των Γραμματέων της Επικρατείας και κυρίως του ίδιου του Ανωτάτου Άρχοντα. Η συγκεκριμένη κατάσταση, άλλωστε, συνεχίστηκε και στις πρώτες δεκαετίες της βασιλευόμενης δημοκρατίας, οπότεν παρόλη την απόπειρα συγκρότησης δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης, το σύνολο της δημόσιας εξουσίας βρισκόταν στα χαρτοφυλάκια των επικεφαλής των επτά (7) υπουργικών δομών και δη του προέδρου του εκάστοτε κυβερνητικού σχήματος, του πρωθυπουργού, ο οποίος συνήθιζε να προ-

σταται και τουλάχιστον ενός υπουργείου. Σε κάθε περίπτωση πάντως, οι αρμοδιότητες του πρώτου και μοναδικού έως το 1994 αυτοδιοικητικού βαθμού συνέχισαν να αποφυλώνονται και καθόλη τη διάρκεια του 20ου αιώνα εξαιτίας της ραγδαίας αύξησης του αριθμού των εν Ελλάδι υπουργείων.

Συγκεκριμένα, το 1914 ο αριθμός των υπουργικών δομών της ελληνικής Κυβέρνησης έφθασε τις εννιά (9). Σε αυτή τη μεταβολή σημαντικό ρόλο είχαν διαδραματίσει τόσο οι κοινωνικές ανάγκες που είχαν ανακύψει κατά τη διάρκεια και ύστερα από το τέλος των Βαλκανικών Πολέμων, όσο και ο νέος ρόλος που επιδίωκε να απονεμίσει στην ελληνική πολιτεία ο τότε πρωθυπουργός, Ελευθέριος Βενιζέλος· ο ρόλος, δηλαδή, ενός «κοινωνικού κράτους δικαίου», του οποίου οι λειτουργίες θα επεκτεινόταν σε περισσότερους τομείς δημόσιας πολιτικής. Οι νέες πάντως ανάγκες που προέκυψαν μετά το πέρας του Α΄ Παγκοσμίου Πολέμου, σε συνδυασμό με τα σοβαρά δημοσιονομικά προβλήματα με τα οποία ήρθε αντιμέτωπο το ελληνικό κράτος κατά τη διάρκεια της μικρασιατικής εκστρατείας (1921-1922), εκτόξευσαν τον αριθμό των υπουργείων στα 14, περιορίζοντας έτι περαιτέρω τα περιθώρια διοικητικής δράσης των δημοτικών και των κοινοτικών αρχών.

Κατά τον ίδιο τρόπο με την πρώτη παγκόσμια πολεμική σύρραξη πάντως, και ο Β΄ Παγκόσμιος Πόλεμος με τα σοβαρά δημόσια και κοινωνικά προβλήματα που προκάλεσε σε κάθε εθνικό κράτος, επέφεραν σημαντικές μεταβολές στην υπουργική οργάνωση. Με γνώμονα την αναγκαιότητα των επεμβάσεών τους στην οικονομία και σε άλλα, άγνωστα μέχρι τότε, πεδία δημόσιας πολιτικής, τα εθνικά κράτη άρχισαν μεταπολεμικά να μεγεθύνονται (Μπήτρος - Καραγιάννης, 2011: 79, 273), κάτι που αποκρυσταλλωνόταν στο σύνολο των υπουργικών τους δομών. Τοιούτοτρόπος, και στα ελληνικά κυβερνητικά σχήματα της εποχής ο αριθμός των υπουργείων ανήλθε στα 18 το 1945, για να διαμορφωθεί στα 16 το 1951, οπότεν θεσπίστηκε η πρώτη επίσημη κανονιστική ρύθμιση για το ελληνικό υπουργικό σύστημα (Ν. 1671/1951). Ωστόσο, με νεότερες νομοθετικές ρυθμίσεις στα πρώτα έτη της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας, ο αριθμός των εν Ελλάδι υπουργείων ανήλθε στα 19 το 1976 (Ν. 400/1976), στα 22 το 1982 (Ν. 1266/1982), για να επανέλθει στα 19 το 1985 (Ν. 1588/1985). Όταν μάλιστα ιδρύθηκαν οι Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις ως δεύτερος αυτοδιοικητικός βαθμός, ο αριθμός τους μειώθηκε ελάχιστα, φθάνοντας τα 18 και διατηρούμενος εκεί καθόλη την πρώτη δεκαετία του 21^{ου} αιώνα, με συνέπεια τη μη απελευθέρωση διοικητικού χώρου για την ανάληψη αυτοδιοικητικών πρωτοβουλιών. Η ίδια κατάσταση διακινείται μέχρι και τις μέρες μας, αφού ο αριθμός των υπουργικών μονάδων της ελληνικής Κυβέρνησης διατηρείται στα επίπεδα της προηγούμενης δεκαετίας, με μοναδικούς ενδιάμεσους σταθμούς τον Ιανουάριο του 2015, όταν οι δραστικές συγχωνεύσεις υπουργείων από τον νέο τότε πρωθυπουργό τον είχαν διαμορφώσει στα 10, και ένα σύντομο χρονικό διάστημα ύστερα από τις εθνικές εκλογές του Σεπτεμβρίου του 2015,

οπότεν με νεότερη πρωθυπουργική απόφαση έφθασαν τα 14. Σήμερα πάντως οι ελληνικές υπουργικές δομές έχουν επανέλθει στις 18 έπειτα από τον τελεσθέντα τον Νοέμβριο του 2016 ανασχηματισμό της κυβερνητικής σύνθεσης, καταδεικνύοντας τοιουτοτρόπως την υπεροχή του εκάστοτε πρωθυπουργού, μεταξύ άλλων, και σε ό,τι αφορά την οργάνωση και τη λειτουργία της Κυβέρνησης (Ζέρβας, 2014: 78-80).

Αποκλειστικό προνόμιο του εκάστοτε κυβερνητικού αρχηγού πάντως, δεν αποτελεί μοναχά η διαμόρφωση του αριθμού των δομών του σχήματος στο οποίο προΐσταται, αλλά και ο προσδιορισμός του αντιστοίχου των μελών του. Πράγματι, το σύνολο των κυβερνητικών μελών στην Ελλάδα μεταβάλλεται διαρκώς εξαιτίας σχετικών πρωθυπουργικών αποφάσεων, ενώ συνηθίζει να ξεπερνά κατά πολύ τον αριθμό των υπουργείων. Τούτο διότι την εκάστοτε Κυβέρνηση απαρτίζει ένας σεβαστός αριθμός έτερων, πέραν του πρωθυπουργού και των υπουργών, κυβερνητικών μελών, όπως είναι οι αναπληρωτές υπουργοί, οι υπουργοί επικρατείας και οι υφυπουργοί. Μάλιστα, όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός τους, τόσο περισσότερα είναι ενδεχομένως και τα προβλήματα που προκαλούνται στη λειτουργία ενός κυβερνητικού συνόλου, με συνηθέστερα εξ' αυτών τις επικαλύψεις και κατ' επέκταση τις συγκρούσεις αρμοδιοτήτων. Πέραν πάντως των κυβερνητικών δυσλειτουργιών, ο υψηλός αριθμός του συνόλου των κυβερνητικών μελών εγκλωβίζει επίσης από την πλευρά του τις αυτοδιοικητικές αρχές σε στοιχειώδεις και αναμφίβολα χαμηλής ποιότητας λειτουργίες. Αυτό συμβαίνει καθόλη τη διάρκεια της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας, κατά την οποία ο αριθμός του συνόλου των κυβερνητικών μελών έχει επίσης λάβει μία αυξητική πορεία, όπως απεικονίζεται στο ακόλουθο διάγραμμα.

Από τα 36 μέλη που διέθετε το 1974 η πρώτη αμέσως εκλεγμένη από τον ελληνικό λαό Κυβέρνηση, το 1977 ο αριθμός τους έφθασε τα 43. Έπειτα δε από τις εθνικές εκλογές του 1981 το σύνολό τους μειώθηκε κατά τρία (3) τον αριθμό, για να περιοριστεί δραστικά το 1985 στα μόλις 21. Έκτοτε, ο αριθμός των κυβερνητικών μελών ξεπερνούσε τα 40 τον αριθμό καθόλη τη διάρκεια των δύο (2) επόμενων δεκαετιών, αναρριχόμενος στα 48 τον Νοέμβριο του 2011, όταν σχηματίστηκε η τρικομματική Κυβέρνηση με επικεφαλής των εξωκοινοβουλευτικό πρωθυπουργό Λουκά Παπαδήμο για την εκτέλεση του δεύτερου προγράμματος δημοσιονομικής προσαρμογής που συμφωνήθηκε εκείνη την περίοδο. Πάντως, αμέσως μετά τις δεύτερες εθνικές εκλογές του Ιουνίου του 2012, μολονότι συγκροτήθηκε εκ νέου ένα τρικομματικό κυβερνητικό σχήμα, ο αριθμός των στελεχών του μειώθηκε σημαντικά, διαμορφωνόμενος στα 36. Στα ίδια περίπου επίπεδα κινήθηκε και η νέα Κυβέρνηση συνεργασίας που ανέκυψε ύστερα από τις βουλευτικές εκλογές του Ιανουαρίου του 2015. Έπειτα όμως από τη νέα εκλογική αναμέτρηση του Σεπτεμβρίου του ίδιου έτους το σύνολο των κυβερνητικών μελών έφθασε τα 45, για να διαμορφωθεί εν τέλει στα 49 κατά τη διάρκεια του 2017, κάτι που αποτελεί τον

υψηλότερο αριθμό τους σε όλη την τελευταία 40ετία. Ως εκ τούτου, μέχρι και τις μέρες μας τα πληθωρικά κυβερνητικά σχήματα δεν ευθύνονται μονάχα για την εν Ελλάδα ύπαρξη ενός υπερτροφικού και αναμφίβολα αναποτελεσματικού κρατικού μηχανισμού (Μακρυδημήτρης, 2009: 201), αλλά επιπροσθέτως και για το σοβαρό και, ως αποδεικνύεται, ανυπέρβλητο έλλειμμα αυτοδιοικητικής κουλτούρας της ελληνικής πολιτείας.

6. Το έλλειμμα αυτοδιοικητικής κουλτούρας

Η διοίκηση των τοπικών υποθέσεων από αυτοδιοικητικά όργανα και θεσμούς αποτελεί καταστατική προϋπόθεση, εάν όχι και υποχρέωση, κάθε οργανωμένης δημοκρατικής πολιτείας. Πέραν του γεγονότος ότι συμβάλλει στη λήψη αποφάσεων που ανταποκρίνονται αμεσότερα στις κοινωνικές ανάγκες, καθιστώντας τοιουτοτρόπως αποτελεσματικότερη και, αν μη τι άλλο, αντιπροσωπευτικότερη τη δράση του εκάστοτε πολιτικού συστήματος (Μακρυδημήτρης κ. ά., 2000: 29), η αυτοδιοικητική κουλτούρα διακρίνεται και από έτερα πλεονεκτήματα. Ενδεικτικά, μέσω της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, η οποία αποκρυσταλλώνεται σε αυτήν, οι δημόσιες πολιτικές εφαρμόζονται ποιοτικότερα, από καθ' ύλην και κατά τόπον αρμόδια όργανα, που έχουν εις γνώσιν τους τα προβλήματα των τοπικών κοινωνιών. Ταυτόχρονα, τα ίδια όργανα δύνανται να συνδράμουν στην αποδοτικότερη είσπραξη των φόρων των πολιτών, εφ' όσον ένα μέρος αυτών καταλήγει στα ταμεία των αυτοδιοικητικών αρχών, όπως και να εκμεταλλεύονται με τρόπο επωφελέστερο για την πολιτεία τις οικονομίες κλίμακας (Hooghe - Marks, 2003: 235). Μόλα ταύτα πάντως, εκείνο το στοιχείο που καθιστά απαραίτητους τους αυτοδιοικητικούς θεσμούς για κάθε δημοκρατική πολιτεία είναι ο καθοριστικός ρόλος που διαδραματίζουν στον περαιτέρω εκδημοκρατισμό του κράτους.

Αδιαμφισβήτητα η τοπική αυτοδιοίκηση αποτελεί συνώνυμο της «τοπικής δημοκρατίας»-“*local democracy*”, παρέχοντας στους πολίτες των τοπικών κοινωνιών τη δυνατότητα να εκφράζουν τις απόψεις τους και να επηρεάζουν τις δημόσιες αποφάσεις που αφορούν άμεσα το κοινωνικό και οικονομικό τους περιβάλλον. Για το λόγο αυτό, δικαίως η αυτοδιοικητική οργάνωση θεωρείται ως «ακρογωνιαίος λίθος» κάθε δημοκρατικής κοινωνίας (Pratchett, 2004: 361). Άλλωστε, ουδόλως είναι τυχαίο πως οι Θεμελιώδεις Νόμοι των σύγχρονων ευρωπαϊκών κρατών περιλαμβάνουν ρητές διατάξεις που απονέμουν το τεκμήριο της αρμοδιότητας υπέρ των περιφερειακών και αυτοδιοικητικών οργάνων, περιλαμβανομένου σε αυτούς και του Συντάγματος της Ελλάδος. Ωστόσο, παρά τις καταστατικές επιταγές από πλευράς της εθνικής έννομης τάξης, όπως έχουμε ήδη διαπιστώσει σε προηγούμενα χωρία της μελέτης μας, η αυτοδιοικητική κουλτούρα εκλείπει από το ελληνικό διοικητικό και πολιτικό γίγνεσθαι.

Αντί να είναι αποφασιστικά όργανα-“*decision making bodies*” (Somerville, 2005: 125), οι αυτοδιοικητικοί θεσμοί στην Ελλάδα είναι δευτεραγωνιστές, ή και κομπάρσοι των τεκταινομένων στη διοικητική σφαίρα. Ο υπέρ του δέοντος κρατικός συγκεντρωτισμός με διακριτικό του στοιχείο τον “υπουργειοπληθωρισμό” έχει δημιουργήσει διαχρονικά ένα ασφυκτικό πεδίο, εντός του οποίου καθίσταται παντελώς αδύνατη η ανάληψη αυτοδιοικητικών πρωτοβουλιών. Ως εκ τούτου, οι τοπικές αρχές καλούνται, ως επί το πλείστον, να εφαρμόζουν δημόσιες πολιτικές που δεν σχεδιάζονται από αυτές, αλλά από την κεντρική διοίκηση, αποτελώντας ουσιαστικά διεκπεραιωτικά όργανα του ανωτάτου φορέα της εκτελεστικής εξουσίας. Κατ’ αυτόν τον τρόπο, πλήττονται οι πρακτικές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που αποσκοπούν στην αποτελεσματικότερη επίλυση των δημόσιων προβλημάτων (Stephenson, 2013: 823), μολονότι αυτές προωθούνται εδώ και 35 περίπου έτη από τις τάξεις της ευρωπαϊκής κοινότητας. Βέβαια, στη συγκεκριμένη κατάσταση έχει συνδράμει και η ελαστική στάση της ίδιας της ΕΕ, καθότι παρά τις σημαντικές μεταφορές πόρων προς λιγότερο πλούσιες και αναπτυγμένες χώρες, οι περισσότερες πτυχές της δημόσιας πολιτικής παραμένουν στα χέρια των εθνικών Κυβερνήσεων (Τσοούκαλης, 2004: 43). Επομένως, αντί να συστέλλεται, το έλλειμμα αυτοδιοικητικής κουλτούρας διευρύνεται διαρκώς στο ελληνικό κράτος, με τις επιπτώσεις του να μην αφήνουν ανεπηρέαστη ακόμα και τη δημοκρατική και αντιπροσωπευτική του φύση.

7. Συμπεράσματα

Οι αρχές της αποκέντρωσης και της αυτοδιοίκησης διαδραματίζουν ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο στην οργάνωση και τη λειτουργία των εθνικών κρατών ήδη από την περίοδο της ανοικοδόμησης της Ευρώπης ύστερα από τη λήξη του Β΄ Παγκοσμίου Πολέμου και πολλώ δε μάλλον κατά την τελευταία 35ετία. Μόλα τα προβλήματα που πιθανώς να ανακύπτουν όταν τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων αναλαμβάνουν αυτοδιοικητικά όργανα, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα τις επικαλύψεις των αρμοδιοτήτων μεταξύ των διαφορετικών επιπέδων (Μακρυδημήτρης κ. ά, 2000: 287-288), είναι σαφώς περισσότερα τα πλεονεκτήματα που διακρίνουν την αυτοδιοικητική κουλτούρα. Πλεονεκτήματα, όπως η αποτελεσματικότερη εφαρμογή δημόσιων πολιτικών από καθ’ ύλην και κατά τόπον αρμόδια όργανα, η ταχύτερη λήψη των κατάλληλων αποφάσεων για την αντιμετώπιση δημόσιων προβλημάτων, καθώς επίσης και η συμμετοχή των ίδιων των πολιτών στις αντίστοιχες διαδικασίες αποτελούν εχέγγυα για την ποιοτική λειτουργία της κρατικής μηχανής. Στην τελευταία, μάλιστα, συνηγορούν και τα προβλήματα του κυβερνητικού συγκεντρωτισμού που προλαμβάνονται από την τοπική διακυβέρνηση, με σοβαρότερα εξ’ αυτών την στενά πολιτική και κυρίως κομματική αντίλη-

ψη του διοικείν, όπως και τα δίπολα εξουσίας και τις συγκρούσεις αρμοδιοτήτων που προκαλούνται μεταξύ κεντρικών κρατικών οργάνων (Bache - Flinders, 2004: 33-34), ευθυνόμενα αμφότερα για την κακοδιοίκηση. Η κακοδιοίκηση, άλλωστε, διακρίνει διαχρονικά το ελληνικό κράτος, αφού ουδέποτε στη σύγχρονη ιστορία του επετράπη η υπέρβαση της συγκεντρωτικής του κουλτούρας διαμέσου της εκχώρησης αποφασιστικών εξουσιών στις αυτοδιοικητικές αρχές.

Παρόλες τις εγγυήσεις και τις επιταγές για την εκχώρηση σημαντικών αρμοδιοτήτων στους Ο.Τ.Α., εκπορευόμενες τόσο από το Σύνταγμα της Ελλάδος, όσο και από την κοινοτική νομοθεσία, όπως έχουμε ήδη διαπιστώσει, ουδέποτε αυτή έλαβε χώρα. Το σύνολο της δημόσιας εξουσίας παρέμεινε υπό την σκέπη κυρίως κεντρικών και δευτερευόντως περιφερειακών κρατικών οργάνων, πλήττοντας τοιουτοτρόπως τη συνταγματικώς οριζόμενη διοικητική αυτοτέλεια των αυτοδιοικητικών θεσμών. Την ίδια τύχη, βέβαια, είχε και η οικονομική τους αυτοτέλεια, καθότι η αποκλειστική τους εξάρτηση από τον κρατικό προϋπολογισμό της κεντρικής διοίκησης επιτρέπει με τα βίαια την κάλυψη μόνο των λειτουργικών τους δαπανών και επ' ουδενί την ανάπτυξη ενός μακροπροθέμου προγραμματισμού των δραστηριοτήτων τους. Για το λόγο αυτό, για την αποκατάσταση των δύο (2) πτυχών της αυτοδιοικητικής αυτοτέλειας καθίσταται κατ' αρχάς εξαιρετικά αναγκαία η εκχώρηση στους Ο.Τ.Α. δικών τους ανεξαρτήτων εσόδων, διαμέσου μιας διαδικασίας φορολογικής αποκέντρωσης (Τάτσος, 1999: 30-31). Μάλιστα, οι εύλογες επιφυλάξεις μιας αντίστοιχης μεταρρύθμισης περί ενδεχόμενης κακοδιαχείρισης από αυτοδιοικητικής πλευράς, εύκολα θα μπορούσαν να αρθούν μέσω ενός εντατικότερου ελέγχου νομιμότητας, όχι όμως από τους θεσμούς του κεντρικού πυρήνα της εκτελεστικής εξουσίας, αλλά από δικαστικές και έτερες ανεξάρτητες αρχές.

Εκτός όμως από την ανεξαρτησία των πόρων, απαραίτητη επίσης καθίσταται και η διοικητική ανεξαρτησία των Ο.Τ.Α., δια της εκχώρησης σε αυτούς ενός σημαντικού μέρους της δημόσιας εξουσίας. Μόνον όταν οι εγχώριες αυτοδιοικητικές αρχές αποκτήσουν ένα σοβαρό πεδίο αρμοδιοτήτων για τη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων θα μπορέσει η ελληνική πολιτεία να προσαρμοστεί πλήρως στις αρχές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Τότε, μάλιστα, θα επέλθει και η επιζητούμενη «επανίδρυση» του ελληνικού κράτους, ήτοι ο εκσυγχρονισμός και η ανανέωσή του με κριτήρια την αξιοκρατία, την ικανότητα δομών, διαδικασιών και προσωπικού, και εν τέλει την αποσυγκέντρωση (Μακρυδημήτρης, 2009: 73). Μέχρι όμως εκείνη τη στιγμή, η χώρα θα συνεχίσει να βυθίζεται στον φαύλο κύκλο της αναποτελεσματικότητας, της χαμηλής ποιότητας των υπηρεσιών και των αποφάσεών τους, και ως εκ τούτου της κακοδιοίκησης λόγω ελλιπούς και υποτυπώδους αυτοδιοικητικής κουλτούρας.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Ανδρέου Γ. - Λύκος Μ. (2011), «Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής», στο Μαραβέγιας Ν., (επιμ.), *Εξευρωπαϊσμός στο μεσογειακό χώρο*, σ. 259-286, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Ανδρέου Γ. - Μαραβέγιας Ν. (2007), «Η διαρθρωτική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης», στο Μαραβέγιας Ν. - Τουνιτζέλης Μ., (επιμ.), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση. Οργάνωση και Πολιτικές. 50 χρόνια*, σ. 584-612, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Bache I. - Flinders M. (2004), "Multi-Level Governance and the Study of the British State", *Public Policy and Administration*, 19(1): 31-51.
- Bentley G., Pugalis L. and Shutt J. (2017), "Leadership and Systems of Governance: The Constraints on the Scope for Leadership of Place-Based Development in Sub-National Territories", *Regional Studies*, 51(2): 194-209.
- Benz Ar. (2000), "Two Types of Multi-Level Governance: Intergovernmental Relations in German and EU Regional Policy", *Regional & Federal Studies*, 10(3): 21-44.
- Ζέρβας Ν. (2014), *Πρωθυπουργοκεντρισμός. Η δεσποζουσα θέση του αρχηγού της Κυβέρνησης στο πολιτικό μας σύστημα*, Αθήνα: Μπατσιούλα.
- Häberle P. (2010), *Η τοπική αυτοδιοίκηση στον αστερισμό του ευρωπαϊκού συνταγματικού δικαίου*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Hooghe L. - Marks G. (2003), "Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance", *American Political Science Review*, 97(2): 233-243.
- Jones G. - Stewart J. (2012), "Local Government: The Past, the Present and the Future", *Public Policy and Administration*, 27(4): 346-367.
- Lawrence Pr. (2004), "Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'", *Political Studies*, 52: 358-375.
- Μαϊστρος Π. (2000), *Οι αναπτυξιακοί θεσμοί της αυτοδιοίκησης. Συμβολή στην ιστορική μνήμη*, Αθήνα: «Νέα Σύνορα»-Λιβάνη.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (2013), *Υφαιίνοντας τον ιστό της Πηνελόπης*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (2009), *Απρόρρητα. Πολιτικά, πολιτιστικά και άλλα*, Αθήνα: Το Πέρασμα.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (1997), «Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο Νομό. Από τη Νομαρχιακή Διοίκηση στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση», στο Σπανού Κ., Ρήγγος Αλ. και Σπουρδαλάκης Μ., (επιμ.), *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Προσδοκίες και Προοπτικές*, σ. 65-81, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Μακρυδημήτρης Αντ. (1995), «Διοίκηση και Αυτοδιοίκηση στο Νομό. Από τη Νομαρχιακή Διοίκηση στη Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση», *Επιθεώρησης Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου*, 156: 481-516.
- Μακρυδημήτρης Αντ., Χρυσανθάκης Χ., Χλέπας Ν.-Κ., επιμ. (2000), *Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση. Διαπιστώσεις - Προτάσεις*, Αθήνα: Ακαδημία Αθηνών.

- Marinetto M. (2003), "Governing Beyond the Centre: A Critique of the Anglo-Governance School", *Political Studies*, 51: 592-608.
- Marks G. (1993), "Structural Policy and Multi-Level Governance in the EC", in Rosenthal G., (eds), *The State of the European Community: The Maastricht Debate and Beyond*, pp. 391-411, Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Μπήτρος Γ. - Καραγιάννης Αν. (2011), *Δημιουργική κρίση σε δημοκρατία και οικονομία με παράδειγμα τη σύγχρονη Ελλάδα*, Αθήνα: Παπαζήση.
- Οικονόμου Δ. (1967), *Η οργάνωση της τοπικής αυτοδιοίκησης προς ανάπτυξιν διοικητικήν, οικονομικήν και πολιτικήν*, Αθήνα.
- Ράικος Αθ. (2011), *Συνταγματικό Δίκαιο. Οργανωτικό Μέρος II*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Somerville P. (2005), "Community Governance and Democracy", *Policy & Politics*, 33(1): 117-144.
- Stephenson P. (2013), "Twenty Years of Multi-Level Governance: 'Where does it Come From? What is it? Where is it Going?'" , *Journal of European Public Policy*, 20(6): 817-837.
- Sutcliffe J. (2000), "The 1999 Reform of the Structural Fund Regulations: Multi-Level Governance of Renationalization?", *Journal of European Public Policy*, 7(2): 290-309.
- Τάτσος Ν. (1999), *Δημοσιονομική Αποκέντρωση. Θεωρία και Πράξη*, Αθήνα: Τυπωθήτω.
- Τριανταφυλλοπούλου Αθ. - Κωστής Γ. (2016), *Ιστορία των κυβερνητικών και διοικητικών θεσμών στην Ελλάδα*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλα.
- Τσούκαλης Λ. (2004), *Ποια Ευρώπη;*, Αθήνα: Ποταμός.
- Χατζής Αρ. (2017), *Φιλελευθερισμός*, Αθήνα: Παπαδόπουλου.
- Χλέπας Ν.-Κ. (1999), *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Χριστοφιλοπούλου Π. (1997), «Η Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση στο ελληνικό πολιτικό-διοικητικό σύστημα», στο Σπανού Κ., Ρήγος Αλ. και Σπουρδαλάκης Μ., (επιμ.), *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση. Προσδοκίες και Προοπτικές*, σ. 37-63, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλα.

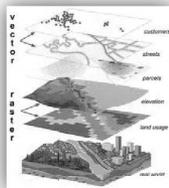
Μελέτες

Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη
Γεωργία και Ανάπτυξη της Υπαίθρου



Αξιολόγηση - Συμβουλευτική
Ευρωπαϊκά Προγράμματα
Επιχειρηματικά Σχέδια

Έρευνα Πεδίου
Χωρικές Επιπτώσεις
Οικονομικές Επιπτώσεις



Εφαρμογές G.I.S.

Δεξαμενή Προβληματισμού και Ανάπτυξης Ιδεών

Σύγχρονες Μορφές Διακυβέρνησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Η Περίπτωση του Ευρωπαϊκού Ομίλου Εδαφικής Συνεργασίας

Γιώργος Οικονόμου, Διδάσκων Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, Μεταδιδακτορικός ερευνητής, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Περίληψη

Η διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης ευνοεί την ανάπτυξη νέων μορφών διακυβέρνησης στον ευρωπαϊκό χώρο, επιτρέποντας ταυτόχρονα την ανάπτυξη υποεθνικής κινητοποίησης. Ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας (ΕΟΕΣ) συγκροτεί θεσμική μορφή διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας με απώτερο σκοπό την ενίσχυση της κοινωνικής, οικονομικής και εδαφικής συνοχής. Το παρόν άρθρο εστιάζει στους ΕΟΕΣ ως σύγχρονη μορφή πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Υποστηρίζεται ότι τα κίνητρα συμμετοχής σε ΕΟΕΣ λειτουργούν ως αναγκαία συνθήκη προσέλκυσης μελών, αλλά όχι και ικανή δεδομένης της ύπαρξης μεσολαβητικών παραγόντων που επηρεάζουν την υποεθνική κινητοποίηση.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, διακυβέρνηση, ΕΟΕΣ, εδαφική συνεργασία

New Modes of Governance in the European Union: The Case of the European Grouping of Territorial Co- operation

Giorgio Oikonomou,

*Adjunct Lecturer, Aristotle University of Thessaloniki - Postdoctoral Researcher,
National and Kapodistrian University of Athens*

Abstract

The process of European integration poses pressures for new modes of governance in the European space, allowing for the development of subnational mobilization. The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) constitute a formal type of cross-border, inter-state and inter-regional co-operation aiming at improving social, economic, and territorial cohesion. This article focuses on the EGTCs as a new mode of multi-level governance. It is argued that motivation for participation in an EGTC stands for an essential precondition for attracting new members, however, is not sufficient taking into account intervening variables which have an impact upon subnational mobilization.

KEY-WORDS: European integration, governance, EGTC, territorial cooperation.

1. Εισαγωγή

Η διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αποτελεί θεμελιώδη συνιστώσα που επιδρά σε θεσμικούς και επιμέρους πεδία πολιτικών των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ). Επιπλέον, η ολοκλήρωση μεταφράζεται και σε διαδικασίες προσαρμογών που υπερβαίνουν την παραδοσιακή και κυρίαρχη κατεύθυνση μελέτης στο χώρο των ευρωπαϊκών σπουδών (Flockhart, 2010: 789) η οποία έχει ως αφετηρία την ΕΕ και κατευθύνεται προς τα κράτη-μέλη (top-down approach). Έτσι, οι διαδικασίες δύνανται να λαμβάνουν χαρακτηριστικά οριζόντιας διάστασης (horizontal dimension) ή και «από τη βάση προς τα πάνω» (bottom-up) συνδεδεμένες με σύγχρονες όψεις διακυβέρνησης που αναπτύσσονται στον ευρωπαϊκό χώρο.

Από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) και έπειτα οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει η ΕΕ έχουν αυξηθεί σημαντικά. Συναφώς, έχουν μεταβληθεί λειτουργικές παράμετροι διαδικασιών πολιτικής, καθώς η ίδια η ΕΕ έχει ευνοήσει την ανάδυση σύγχρονων μορφών διακυβέρνησης αναζητώντας ενεργά την εμπλοκή νέων δρώντων από διαφορετικά επίπεδα εξουσίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2001). Εν προκειμένω, ευνοείται το μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Hooghe & Marks, 2001) όπου καλλιεργείται η διασύνδεση των πολιτικών αρένων, αίρεται το μονοπώλιο ισχύος των κρατικών αρχών σε πολιτικές διαδικασίες και προωθείται η διάχυση αρμοδιοτήτων σε περισσότερα του ενός επίπεδα εξουσίας, ήτοι μεταξύ υπερεθνικού, εθνικού και υποεθνικού επιπέδου. Υπό το πλαίσιο των παραδοχών της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης ευνοείται η υποεθνική κινητοποίηση (subnational mobilisation) τόσο στο εγχώριο όσο και στο υποεθνικό επίπεδο, με σκοπό είτε την αναζήτηση χρηματοδοτικών κεφαλαίων είτε την προσπάθεια άσκησης επιρροής σε θεσμικά όργανα της ΕΕ (Callanan & Tatham, 2014). Όπως έχει υποστηριχθεί, οι τοπικές αρχές είναι πιθανότερο να ωφεληθούν εάν δραστηριοποιηθούν στην ΕΕ σε συνεργασία με αντίστοιχες αρχές από άλλες χώρες (Goldsmith, 1993: 698). Συναφώς, εντοπίζεται περιορισμένος αριθμός ελληνικών τοπικών και περιφερειακών θεσμών διακυβέρνησης που κινητοποιείται στο υπερεθνικό επίπεδο εξουσίας, δεδομένων των χρηματοδοτικών –και όχι μόνον– ευκαιριών που προσφέρει η ΕΕ (Οικονομου, 2016).

Οι διαδικασίες πολιτικής που αναπτύσσονται και συνδέονται με το χώρο (territorial politics) παρουσιάζουν σημαντικό ενδιαφέρον και έχουν απασχολήσει εκτεταμένα τη βιβλιογραφία τα τελευταία σαράντα περίπου χρόνια (Keating, 2008). Οι λόγοι, εν πολλοίς, συνδέονται με τη διαπίστωση της ποικιλομορφίας ως προς το είδος των εμφανιζόμενων δρώντων, ως προς τα ειδικότερα συμφέροντά που επιδιώκουν και τις επιμέρους στρατηγικές κινητοποίησης που υιοθετούν. Το παρόν άρθρο εστιάζει σε σύγχρονες μορφές διακυβέρνησης που έχουν αναπτυχθεί στον ευρωπαϊκό χώρο, επιχειρώντας να παρουσιάσει νεότευκτα εργαλεία πολιτικής που έχουν αναδυθεί και συνδέονται με το πεδίο πολιτικής της κοινωνικής, οικονομικής και εδαφικής συνοχής στην ΕΕ. Ειδικότερα, παρουσιάζεται ο Ευρωπαϊκός Όμιλος Εδαφικής Συνεργασίας

(ΕΟΕΣ/ European Grouping of Territorial Cooperation - EGTC) ως υπερεθνικό «σχήμα» συνεργασίας που προωθεί πολυμερείς σχέσεις μεταξύ θεσμών από τουλάχιστον δυο ευρωπαϊκές χώρες και από διαφορετικά επίπεδα εξουσίας (εθνικό, υποεθνικό).

Με άξονα αναφοράς τη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης εξετάζεται ο ισχυρισμός ότι ο ΕΟΕΣ συνιστά σχήμα που διευκολύνει την υποεθνική κινητοποίηση στο εγχώριο και υπερεθνικό επίπεδο διακυβέρνησης και ως εκ τούτου προσδοκείται (υψηλή) συμμετοχή τοπικών και περιφερειακών θεσμών. Μεθοδολογικά, η ανάπτυξη και θεσμική ενδυνάμωση του ΕΟΕΣ εξαρτάται από την πορεία της διαδικασίας ολοκλήρωσης της ΕΕ. Συναφώς, διερευνώνται τα κίνητρα επιδίωξης συμμετοχής υποεθνικών δρώντων σε υπερεθνικά σχήματα όπως ο ΕΟΕΣ, ο βαθμός κινητοποίησης των ελληνικών τοπικών και περιφερειακών αρχών μέσω ΕΟΕΣ, καθώς και οι δυσκολίες της δραστηριοποίησης των φορέων. Το μοντέλο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης πλαισιώνει τη συζήτηση ενώ ενδείξεις κινητοποίησης αντλούνται από ΕΟΕΣ με καταστατική έδρα την Ελλάδα: επικουρικά χρησιμοποιείται υλικό από νομοθεσία της ΕΕ, αποφάσεις συλλογικών οργάνων των φορέων, καθώς και έγγραφα ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων.

Στο κείμενο που ακολουθεί η δομή έχει ως εξής: η επόμενη ενότητα παρέχει επισκόπηση της βιβλιογραφίας γύρω από μορφές συνεργασίας με εδαφικά χαρακτηριστικά. Στη συνέχεια αναλύονται οι θεσμικές διαστάσεις λειτουργίας των ΕΟΕΣ και στην τέταρτη ενότητα παρουσιάζεται περίπτωση ΕΟΕΣ με έδρα την Ελλάδα. Ακολουθεί το τμήμα της συζήτησης και κριτικής προσέγγισης των ευρημάτων. Το άρθρο ολοκληρώνεται με τα συμπεράσματα.

2. Επισκόπηση βιβλιογραφίας

Η ακαδημαϊκή βιβλιογραφία για τους ΕΟΕΣ δεν είναι ιδιαίτερα αναπτυγμένη, δεδομένου του νεοπαγούς χαρακτήρα του θεσμού. Η Lange (2011) αποτυπώνει τις πρώιμες προσπάθειες εδαφικής συνεργασίας στον ευρωπαϊκό χώρο από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, τόσο στο πλαίσιο της τότε ΕΟΚ όσο και του Συμβουλίου της Ευρώπης. Στην πράξη, ο πρώτος ΕΟΕΣ θεσπίστηκε τον Ιανουάριο του 2008¹, λίγο μετά την εισαγωγή του Κανονισμού 1082/2006 του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Οι πρώιμες έρευνες (Spinaci & Vara-Arribas, 2009) επισήμαναν ότι η σταθερή συνεργασία εντός των ΕΟΕΣ απαιτεί ισχυρή πολιτική δέσμευση και αναγνώριση του θεσμού από τα πολιτικο-διοικητικά επίπεδα (υπερεθνικό, εθνικό και υποεθνικό) που συμμετέχουν, πριν την προώθηση ειδικότερων προγραμμάτων και έργων (ibid.: 10). Στο τοπικό επίπεδο, η συνεργασία θα είναι ωφέλιμο να εδράζεται σε εταιρικές σχέσεις με λειτουργικά χαρακτηριστικά αντί σε συναντήσεις με αμιγώς θεσμικό χαρακτήρα, ενώ θα πρέπει να επιδιώκεται ενεργά η συμμετοχή εθνικών αρχών αλλά και δρώντων από τον οικονομικό και κοινωνικό τομέα (ibid.: 11).

Η Engl (2016) συγκρίνει το θεσμικό πλαίσιο της συνεργασίας δρώντων πριν και μετά την ίδρυση ενός ΕΟΕΣ ενώ αξιολογεί και τη συνεργασία που αναπτύσσεται εντός του Ομίλου. Το πλαίσιο ανάλυσης της αξιολόγησης βασίζεται στη συνεργασία πολιτικών, διοικητικών και κοινωνικών δρώντων, υπό δυο διακριτές διαστάσεις συνεργασίας: την τυπική συνιστώσα της συνεργασίας που αναπτύσσεται εντός των προβλεπόμενων οργάνων και τη λειτουργική που συνδέεται με διοικητικές διαδικασίες διαχείρισης προγραμμάτων. Στις μελέτες περίπτωσης που διερευνά η Engle παρέχει ενδείξεις σχετικά με τον περιορισμένο βαθμό ενδυνάμωσης των πολιτικών δρώντων και των θεσμών που εμπλέκονται αλλά και του χαμηλού αντίκτυπου των ΕΟΕΣ σε διαδικασίες διασυνοριακής, θεσμικής συνεργασίας. Κατά την ίδια, παρά το γεγονός ότι οι ΕΟΕΣ συνιστούν ένα πρακτικό, υπερεθνικό εργαλείο που υποστηρίζει διαδικασίες διασυνοριακής, θεσμικής ολοκλήρωσης (cross-border institutional integration), εν τούτοις δεν έχουν αξιοποιηθεί αρκετά.

Ο De Sousa (2013) ταξινομεί τις πρακτικές συνεργασίας των περιφερειών που συνορεύουν σε κατηγορίες που αφορούν: α) την καλλιέργεια συνείδησης (π.χ. επισκέψεις, αδελφοποιήσεις) β) ad hoc παροχή βοήθειας σε καταστάσεις κρίσης (π.χ. έκτακτα φυσικά φαινόμενα) γ) σταθερή λειτουργική συνεργασία (π.χ. προγράμματα διαρθρωτικών ταμείων) δ) διαχείριση δημόσιων πόρων (π.χ. κοινή στρατηγική αναδιοργάνωσης και εξορθολογισμού υπηρεσιών, παροχών). Ο ίδιος επισημαίνει ότι ο βαθμός της αποτελεσματικής διασυνοριακής συνεργασίας διαφοροποιείται μεταξύ των περιφερειών. Οι λόγοι συνδέονται με την ύπαρξη παραγόντων που ευνοούν ή δυσχεραίνουν τη συνεργασία όπως η οικονομία, η πολιτική ηγεσία, πολιτισμικά χαρακτηριστικά, η θεσμική συγκρότηση του κράτους, καθώς και γεωγραφικοί παράγοντες. Κατά τον ίδιο, η διασυνοριακή συνεργασία είναι μια διαδικασία μάθησης που αναμένεται να αποδώσει αποτελέσματα μεν, όχι όμως άμεσα. Επίσης, στέκεται κριτικά απέναντι στη (πλεονεκτική) θεσμική υπόσταση που διαθέτουν οι ΕΟΕΣ, υποστηρίζοντας ότι η εδαφική συνεργασία βασίζεται περισσότερο σε απτές ευκαιρίες, προσφερόμενα κίνητρα αλλά και παραγόμενα πολιτικά αποτελέσματα (De Souza, 2013: 685). Επίσης, υποστηρίζει ότι παρ' ότι η διαδικασία ολοκλήρωσης έχει ευνοήσει την καλλιέργεια των δεσμών στο υποεθνικό επίπεδο, εντοπίζει δυο προσδιοριστικούς παράγοντες που εμποδίζουν τη διασυνοριακή συνεργασία: α) τη θεσμική ποικιλομορφία που διαπιστώνεται στο περιφερειακό επίπεδο της ΕΕ, β) τον περιορισμένο βαθμό δημοσιονομικής αυτονομίας των υποεθνικών αρχών (ibid.: 684-685). Περαιτέρω, σύμφωνα με τον ίδιο, το επιχείρημα περί απομείωσης της ισχύος των κεντρικών αρχών μέσω της (ακόμη και πληθωριστικής) ανάδυσης περιφερειακών σχημάτων διασυνοριακής συνεργασίας δεν επαληθεύεται. Αντιθέτως, τα εν λόγω σχήματα συνιστούν υποεθνικές μονάδες ενός ευρύτερου επάλληλου και πολυκεντρικού συστήματος διακυβέρνησης στην ΕΕ που βρίσκεται σε συνεχή αναδιαμόρφωση, ευνοώντας τη συνεργασία μεταξύ γειτονικών περιφερειών

και αντιπροσωπεύοντας οριακά οικονομικά μεγέθη δίχως να απειλούν το ρόλο και τη θέση των εθνικών αρχών στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα (ibid.: 686).

Άλλοι ερευνητές βασίζονται στην εδαφική συνεργασία για να μετρήσουν το βαθμό της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Οι Svensson & Nordlund (2015) αναπτύσσουν ειδικότερα εργαλεία που επιχειρούν να αποτιμήσουν τη διασυνοριακή συνεργασία στο πλαίσιο των «ευρωπαϊκών περιφερειών» (euroregions), δηλαδή περιοχών κοντά στα σύνορα δυο ή περισσότερων κρατών στα οποία αναπτύσσεται η συνεργασία μεταξύ τοπικών και περιφερειακών αρχών σε τυπική μορφή, συμπεριλαμβάνοντας συχνά και κοινωνικούς φορείς. Οι ΕΟΕΣ συγκροτούν παρόμοια συνεργατικά σχήματα. Οι εμπειρικές ενδείξεις δείχνουν ότι η ενδυνάμωση της επικοινωνίας μεταξύ των πολιτών μιας ευρωπαϊκής περιφέρειας αλλά και η πολιτική συνεργασία των δρώντων αποτελούν παράγοντες προώθησης των εν λόγω σχημάτων.

Μια επόμενη διάσταση μελέτης της εδαφικής συνεργασίας συνδέεται με την ανάπτυξη νέων μορφών διακυβέρνησης σε υπερ-περιφερειακό επίπεδο και το ρόλο των ΕΟΕΣ ως εργαλεία προώθησής της. Η εν λόγω άποψη (βλ. σχετ.: Evrand, 2016) βασιζόμενη στο εννοιολογικό σχήμα των «διασυνοριακών» (interregional) και των «υπερπεριφερειακών» (supraregional) θεσμών, προκρίνει ότι οι ΕΟΕΣ μπορούν να αξιοποιήσουν τη θεσμοποίηση της διασυνοριακής συνεργασίας στο πλαίσιο των τελευταίων, καθώς οι υπερπεριφερειακοί θεσμοί εμφανίζουν λειτουργικά πλεονεκτήματα (αυτονομία, διαδικασία λήψης αποφάσεων, εκτέλεση δράσεων). Εν τούτοις, σε εμπειρικό επίπεδο οι ενδείξεις φανερώουν ότι η εστίαση των δρώντων συνδέεται περισσότερο με τον διοικητικό και εργαλειώδη ρόλο των ΕΟΕΣ παρά με τις δυνατότητές τους ως εργαλείο διακυβέρνησης. Μεταξύ των λόγων που, πιθανώς, ερμηνεύουν το κενό ανάμεσα στον δυνητικό και τον πραγματικό ρόλο των ΕΟΕΣ αναφέρονται η φύση των δράσεων ενός ΕΟΕΣ, η διαδικασία λήψης αποφάσεων εντός του Ομίλου και η «ορατότητά» του από το υπόλοιπο εξωτερικό περιβάλλον (από άλλους δρώντες).

Τέλος, με το θέμα της προώθησης μορφών διακυβέρνησης, ιδιαίτερα του πολυεπίπεδου τύπου της, στο πλαίσιο των ΕΟΕΣ ασχολείται και η Nadalutti (2013). Η ίδια υποστηρίζει ότι σε διασυνοριακές περιφέρειες που αναπτύσσεται συνεργασία αναδύονται όψεις πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Hooghe & Marks, 2001) που ενδυναμώνουν τους τοπικούς και περιφερειακούς θεσμούς, επιτρέποντας ακόμη και την παράκαμψη των εθνικών αρχών. Αντλώντας εμπειρικό υλικό από τις διαδικασίες πολιτικής για τη διαμόρφωση του Κανονισμού 1082/2006 περί ΕΟΕΣ, η Nadalutti καταδεικνύει την εμφάνιση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην πράξη, παρέχοντας ισχυρές ενδείξεις για την αποτελεσματική κινητοποίηση των υποεθνικών αρχών στην υπερεθνική αρένα μέσα από διαδικασίες πολιτικής που περιλαμβάνουν συνεργασίες και συμβιβασμούς δρώντων από διαφορετικά επίπεδα εξουσίας.

3. Θεσμικά χαρακτηριστικά των ΕΟΕΣ

Οι ΕΟΕΣ συγκροτούν τυπική, θεσμική μορφή υπερεθνικής δράσης υποεθνικών αρχών κατά κύριο λόγο. Θεσπίστηκαν το 2006 ως αποτέλεσμα των δυσχερειών των κρατών-μελών, ιδιαίτερα των τοπικών και περιφερειακών αρχών, κατά την εφαρμογή δράσεων εδαφικής συνεργασίας καθώς οι επιμέρους διαφορές των εθνικών νομικών πλαισίων καθιστούσαν προβληματική την διαχείριση κοινών δράσεων. Ο βασικός σκοπός των ΕΟΕΣ είναι η διευκόλυνση και η προαγωγή «ιδίως της εδαφικής συνεργασίας, συμπεριλαμβανομένων μίας ή περισσότερων συνιστωσών διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας, μεταξύ των μελών τους» αποβλέποντας στην «ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής της Ένωσης»².

Ως θεσμική υπόσταση, οι ΕΟΕΣ διαθέτουν νομική προσωπικότητα. Το εν λόγω χαρακτηριστικό πλεονεκτεί σημαντικά σε σχέση με άλλα εναλλακτικά υπερεθνικά σχήματα συνεργασίας³ καθώς παρέχει «ικανότητα δικαίου που αναγνωρίζεται στα νομικά πρόσωπα από την εθνική νομοθεσία του οικείου κράτους μέλους» καθιστώντας τον ΕΟΕΣ ικανό να διαθέτει δική του περιουσία, προσωπικό καθώς και να παρίσταται ενώπιον δικαστηρίου.

Τα μέλη των ΕΟΕΣ προέρχονται από τουλάχιστον δυο χώρες και μπορούν να είναι: α) κράτη-μέλη της ΕΕ ή αρχές σε εθνικό επίπεδο, β) περιφερειακές αρχές, γ) τοπικές αρχές, δ) δημόσιες επιχειρήσεις ή οργανισμοί δημοσίου δικαίου, ε) επιχειρήσεις παροχής υπηρεσιών γενικού οικονομικού συμφέροντος, στ) αρχές τρίτων χωρών⁴. Τα μέλη προσδιορίζουν και αναθέτουν καθήκοντα στον ΕΟΕΣ ο οποίος μεριμνά για την εκτέλεσή τους. Τα καθήκοντα αφορούν κυρίως την εφαρμογή προγραμμάτων συνεργασίας ή δράσεων που υποστηρίζονται χρηματοδοτικά από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ. Δεδομένης της δικαιοπρακτικής τους ικανότητας και προκειμένου να εξυπηρετηθούν επιμέρους στρατηγικές (π.χ. Στρατηγική 2020 και μακροπεριφερειακή στρατηγική) οι ΕΟΕΣ μπορούν να λειτουργήσουν και ως εργαλείο πολιτικής στο πλαίσιο υλοποίησης προγραμμάτων επιμέρους ενωσιακών πολιτικών, πέραν της πολιτικής συνοχής. Παραδείγματα συνιστούν το χρηματοδοτικό εργαλείο για το περιβάλλον (LIFE) ή το πρόγραμμα «Ευρώπη για τους Πολίτες» (2014-2020).

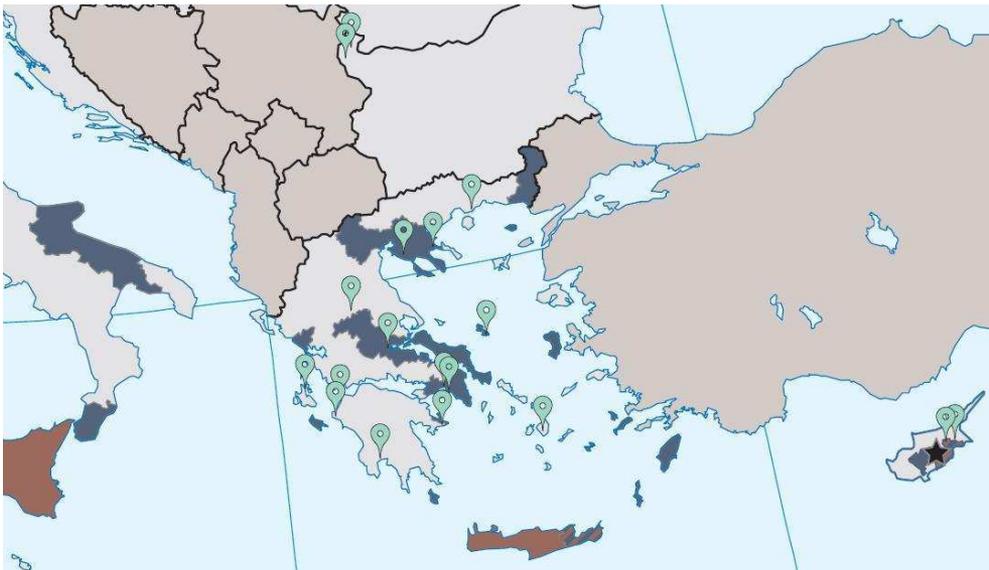
Τα βασικά όργανα διοίκησης του ΕΟΕΣ είναι η συνέλευση, που αποτελείται από εκπροσώπους των μελών του και ο διευθυντής, ο οποίος εκπροσωπεί τον ΕΟΕΣ και ενεργεί για λογαριασμό του, ενώ υπάρχει δυνατότητα θέσπισης πρόσθετων οργάνων⁵. Για το σκοπό της παρακολούθησης της δράσης των ΕΟΕΣ η Επιτροπή των Περιφερειών έχει αναπτύξει σχετική πλατφόρμα παρακολούθησης. Με βάση πρόσφατα στοιχεία έχουν συσταθεί και λειτουργούν τρεις ΕΟΕΣ με καταστατική έδρα την Ελλάδα⁶: η «Εύξεινη Πόλη», η «Αμφικτυονία» και ο «ΕΛΙΚΑΣ ΑΜΚΕ».

Ο τελευταίος συνιστά το πλέον πρόσφατο εγχείρημα ΕΟΕΣ. Κατωτέρω επιλέγεται και παρουσιάζεται ως αντιπροσωπευτική περίπτωση μελέτης ο ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» με κριτήριο την εκπροσώπηση δρώντων από διαφορετικά επίπεδα εξουσίας (τοπικό και περιφερειακό).

4. Εμπειρική διερεύνηση: η περίπτωση του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη»

Ο ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» συστάθηκε το 2012⁷. Αποτελεί μετεξέλιξη του «Δικτύου Ελληνικών Πόλεων» (Ελληνικό Δίκτυο Τοπικών Αυτοδιοικήσεων για την Κοινωνική, Πολιτιστική, Τουριστική, Περιβαλλοντική και Αγροτική Ανάπτυξη) που ιδρύθηκε το 1995. Λειτουργεί με τη νομική μορφή αστικής εταιρείας μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα. Έδρα είναι ο Δήμος Αχαρνών (Περιφέρεια Αττικής) και εφαρμόστεο δικαιο το ελληνικό σε συνδυασμό με την ενωσιακή νομοθεσία.

Χάρτης 1: Μέλη ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη»



 EGTC EFXINI POLI

Πηγή: EuroGeographics Association for the administrative boundaries – *REGIOgis*. Committee of the Regions (January 2015).

Στα τέλη του 2010 ως Δίκτυο Τοπικών Αυτοδιοικήσεων αριθμούσε 30 μέλη από δήμους σε 7 περιφέρειες της Ελλάδας. Μέχρι πρόσφατα, από την Ελλάδα συμμετείχαν⁸: 28 ΟΤΑ Α' βαθμού, ένας ΟΤΑ Β' βαθμού (Περιφέρεια Ν. Αιγαίου), το Ινστιτούτο Αστικού Περιβάλλοντος & Ανθρώπινου Δυναμικού (ΙΑΠΑΔ) του Παντείου Πανεπιστημίου, ο Αναπτυξιακός Σύνδεσμος Λαυρεωτικής και η Πανελλήνια Ένωση Γενικών Γραμματέων Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Από την Κύπρο συμμετέχουν δυο δήμοι (Ιδαίου, Λύσης) και από τη Βουλγαρία ένας δήμος (Churpene) και ένα αγροτο-επιχειρηματικό κέντρο (RABC Vidin). Ο πληθυσμός που τυπικά αντιπροσωπεύεται από τις δράσεις της «Εύξεινης Πόλης» ανέρχεται σε περίπου τέσσερα εκατομμύρια σε επιφάνεια 8.000 τετρ. χιλιομέτρων (χάρτης 2).

Μεταξύ των καταστατικών στόχων του ΕΟΕΣ περιλαμβάνονται⁹: η προαγωγή της διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας· η παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών σε θέματα αγροτικής ανάπτυξης, τουριστικής προβολής, διαχείρισης πολιτιστικής κληρονομιάς, νέων τεχνολογιών, περιβαλλοντικών δράσεων· η επιδίωξη συνεργασίας με επιστημονικά ιδρύματα και αυτοδιοικητικούς φορείς· η συμμετοχή σε διεθνή –συγχρηματοδοτούμενα από τα διαρθρωτικά ταμεία ή μη– προγράμματα της ΕΕ ή και εκτός αυτής αυτόνομα ή και σε συνεργασία με άλλους φορείς· η υποστήριξη της κοινωνικής οικονομίας και επιχειρηματικότητας· η ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών σε δράσεις κοινωνικής και οικονομικής εδαφικής συνοχής· η ανταλλαγή πληροφοριών, εμπειριών και επιτυχών πρακτικών μεταξύ των μελών του ΕΟΕΣ. Η πρόβλεψη για σύναψη προγραμματικών συμφωνιών με ευρωπαϊκούς φορείς για την επίτευξη των στόχων αποτελεί αναπόσπαστο εργαλείο δράσης της διοίκησης. Οι προγραμματικές συμφωνίες συμπεριλαμβάνουν τη μεταφορά τεχνογνωσίας μεταξύ των συμμετεχόντων.

Σε οργανωτικό επίπεδο, συλλογικά όργανα διοίκησης της «Εύξεινης Πόλης» είναι η γενική συνέλευση, το διοικητικό συμβούλιο και η ελεγκτική επιτροπή, ενώ μονομελή αποτελούν οι αντιπρόεδροι, ο γραμματέας και ο επόπτης οικονομικών. Στη διοικητική πυραμίδα του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» προβλέπονται θέσεις γενικού διευθυντή και διευθυντή. Το ανώτατο όργανο είναι η γενική συνέλευση των μελών της (Εύξεινη Πόλη, 2015). Τα μέλη της υποδεικνύουν εκπροσώπους οι οποίοι και συμμετέχουν στις εργασίες του ΕΟΕΣ, ενώ ο αριθμός των αντιπροσώπων συναρτάται με το πληθυσμιακό μέγεθος του μέλους. Η γενική συνέλευση συνέρχεται τακτικά μια φορά το χρόνο (και εκτάκτως), ενώ εκλέγει τα υπόλοιπα όργανα διοίκησης, ήτοι το διοικητικό συμβούλιο και την ελεγκτική επιτροπή. Επίσης, εγκρίνει τον οργανισμό εσωτερικής υπηρεσίας του ΕΟΕΣ, τους απολογισμούς (διοικητικό και οικονομικό), τον ετήσιο προϋπολογισμό, έχει αρμοδιότητα για θέματα μελών (είσοδο νέων, διαγραφή παλαιών) και καθορίζει τη γενική πολιτική του ΕΟΕΣ. Το διοικητικό συμβούλιο του ΕΟΕΣ εκλέγεται με μυστική ψηφοφορία (από τη γενική συνέλευση). Ορίζει τον γενικό διευθυντή και τον δι-

ευθυντή, παρακολουθεί την υλοποίηση των δράσεων της γενικής συνέλευσης και συνιστά επιτροπές εργασίας από τα μέλη του ή τα μέλη της γενικής συνέλευσης ή και τρίτους. Η ελεγκτική επιτροπή έχει αρμοδιότητα σε θέματα ελέγχου της διαχείρισης των οικονομικών του ΕΟΕΣ πριν την έγκριση κάθε νέου προϋπολογισμού. Επίσης, κάθε χώρα που συμμετέχει στον ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» (Βουλγαρία, Κύπρος) προβλέπεται να έχει έναν αντιπρόεδρο με αρμοδιότητα αναπλήρωσης του προέδρου και κάθε άλλη που τυχόν μεταβιβάζεται από αυτόν. Επίσημη γλώσσα της «Εύξεινης Πόλης» είναι όλες οι γλώσσες των μελών της, ενώ γλώσσες εργασίας έχουν οριστεί η ελληνική και η αγγλική.

Σε λειτουργικό επίπεδο, η «Εύξεινη Πόλη» απασχολεί προσωπικό με σχέση εργασίας ιδιωτικού δικαίου ενώ υπάρχει η δυνατότητα σύναψης προγραμματικών συμβάσεων με τις οποίες μπορεί να απασχοληθεί προσωπικό φορέων για την εκτέλεση προγραμμάτων εδαφικής συνεργασίας. Επιπλέον, η «Εύξεινη Πόλη» μπορεί να ιδρύει γραφεία σε χώρες εκτός Ελλάδας και να απασχολεί εκεί προσωπικό. Για την επίτευξη διαχειριστικής επάρκειας και αποτελεσματικότητας, η «Εύξεινη Πόλη» έχει καταρτίσει κανονισμό εσωτερικής λειτουργίας, κανονισμούς προσωπικού και προμηθειών, ενώ διαθέτει πρότυπο πιστοποίησης διαχειριστικής επάρκειας (ISO 9001:2008) για την υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων δράσεων στα κράτη-μέλη που δραστηριοποιείται. Επίσης, υπάρχει πρόβλεψη για «κατάλληλη οργάνωση στελεχιακού δυναμικού και υπηρεσιών» ώστε να είναι φορέας διαχείρισης πράξεων ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας ή διαχειριστική αρχή συγχρηματοδοτούμενου προγράμματος από τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ¹⁰. Η υποχρέωση λογοδοσίας των ΕΟΕΣ, όπως προκύπτει από την ευρωπαϊκή νομοθεσία, λαμβάνει τη μορφή δημοσίευσης του κανονισμού λειτουργίας, του καταστατικού και των αποφάσεων των οργάνων διοίκησης της «Εύξεινης Πόλης».

Στο οικονομικό σκέλος, πόροι του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» είναι¹¹: α) η ετήσια εισφορά των μελών του, β) επιχορηγήσεις από την Ελλάδα είτε από διεθνείς φορείς, γ) χρηματοδοτήσεις από την ΕΕ, ιδίως από τα διαρθρωτικά ταμεία, δ) δωρεές, χορηγίες και περιουσιακά στοιχεία που παραχωρούνται στον ΕΟΕΣ, ε) λοιποί πόροι προερχόμενοι από την αξιοποίηση της περιουσίας του ΕΟΕΣ. Το ύψος της συνδρομής εκκινεί από ένα ελάχιστο ποσό ενώ έχει προσδιοριστεί ανώτατο όριο¹². Κατά το έτος 2016 ο προϋπολογισμός του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» ανήλθε σε €200.000,00 συμπεριλαμβανομένων πόρων από συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα¹³.

Σε διαχειριστικό επίπεδο, ο ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» έχει υλοποιήσει προγράμματα σε τοπικό, περιφερειακό, πανελλαδικό και ευρωπαϊκό επίπεδο άλλοτε με την ιδιότητα του συντονιστή και άλλοτε ως εταιρός¹⁴. Οι δράσεις περιλαμβάνουν έργα σε εθνικό και διακρατικό επίπεδο, σε απευθείας επικοινωνία με ενωσιακά όργανα (Επιτροπή) ή (κυρίως) μέσω των διαρθρωτικών ταμείων. Ειδικότερα, η κινητοποίηση της «Εύξεινης Πόλης» αφορά αυτοχρηματοδοτούμενα προγράμματα κοι-

νωνικού χαρακτήρα· έργα εκτός ΕΕ, όπως π.χ. στο πλαίσιο του χρηματοδοτικού μηχανισμού του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου (ΕΟΧ)· έργα που εντάσσονται σε τομεακά και περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής· πρώην κοινοτικές πρωτοβουλίες (EQUAL, LEADER, INTERREG III B & C)· δράσεις που χρηματοδοτούνται απευθείας από την Επιτροπή, όπως π.χ. έργα εντασσόμενα στο πρόγραμμα «Ευρώπη για τους Πολίτες 2014-2020» και στο πρόγραμμα LIFE· υπηρεσίες κοινωνικού χαρακτήρα.

Όπως προκύπτει από την ανωτέρω δράση του ΕΟΕΣ, το περιεχόμενό τους καλύπτει ένα σημαντικό εύρος θεμάτων. Τα προγράμματα συνδέονται με επιμέρους πεδία δημόσιων πολιτικών που αφορούν τους τομείς: απασχόλησης, κοινωνικής προστασίας, καταπολέμησης του κοινωνικού αποκλεισμού· αγροτικής ανάπτυξης· ανταγωνιστικότητας και ενίσχυσης της επιχειρηματικότητας· εκπαίδευσης, πολιτισμού, αθλητισμού και νεολαίας ισοτιμίας· προστασίας περιβάλλοντος· προστασίας καταναλωτών· πρόληψης και αγωγής υγείας· ανθρωπίνων δικαιωμάτων· τοπικής, περιφερειακής και διαπεριφερειακής ανάπτυξης· τουρισμού, συνεργασίας και δικτύωσης στο πλαίσιο της κοινωνίας των πολιτών.

Στον κατωτέρω πίνακα συνοψίζονται τα βασικά χαρακτηριστικά του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» καθώς και ο τύπος της κινητοποίησης που αναπτύσσει. Όπως προκύπτει, ο Όμιλος εστιάζει περισσότερο στην χρηματοδοτικού χαρακτήρα κινητοποίηση (financial mobilization - Callanan & Tatham, 2014) δεδομένου ότι η δράση του συνδέεται με την υλοποίηση συγχρηματοδοτούμενων πράξεων της ΕΕ. Δυνητικά και υπό προϋποθέσεις (π.χ. συστηματικές επαφές) μπορεί να αποτελεί αντικείμενο και η ανταλλαγή και διάχυση γνώσης (policy diffusion) στα μέλη του. Χωρικά, οι δράσεις του ΕΟΕΣ επιμερίζονται σε εθνικές (εντός συνόρων) και υπερεθνικές (διακρατικά προγράμματα). Η λογική της συνεργασίας με σκοπό την προαγωγή συνεργειών συνδέεται με τις διαστάσεις λειτουργίας της «Εύξεινης Πόλης»¹⁵. Σε λειτουργικό επίπεδο η διοικητική ικανότητα του φορέα εμφανίζεται υψηλή δεδομένων των κανονισμών εσωτερικής οργάνωσης που έχει καταρτίσει και του πρότυπου διαχειριστικής λειτουργίας που ακολουθεί κατά την υλοποίηση προγραμμάτων.

Πίνακας 1: Βασικά γνωρίσματα ΕΟΕΣ και χαρακτηριστικά κινητοποίησης

| Διαστάσεις | ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» |
|-------------------------------|---|
| Οργανωτικό σχήμα | Αστική μη κερδοσκοπική εταιρεία με φορείς από: Ελλάδα, Βουλγαρία, Κύπρο |
| Τύπος κινητοποίησης | Χρηματοδοτικού και συνεργατικού χαρακτήρα |
| Μέσα | Εθνικά & διακρατικά προγράμματα, εντός και εκτός ΕΕ, απευθείας κινητοποίηση σε ΕΕ ή μέσω διαρθρωτικών ταμείων |
| Στρατηγική | Μέσο-μακροχρόνια δραστηριοποίηση |
| Κίνητρο κινητοποίησης | Προαγωγή διασυνοριακής, διαπεριφερειακής, διακρατικής συνεργασίας |
| Προϋπολογισμός ΕΟΕΣ | 200.000,00 ευρώ (2016) |
| Διοικητική ικανότητα/επάρκεια | Κανονισμοί υπηρεσίας, προσωπικού & προμηθειών, πρότυπο διαχειριστικής λειτουργίας (ISO 9001:2008) |
| Υπερεθνική συνεργασία | Καταστατικός στόχος |
| Ανθρώπινοι πόροι | Πρόνοια για απασχόληση εξειδικευμένου προσωπικού |

Πηγή: Ιδία επεξεργασία.

5. Συζήτηση – κριτική προσέγγιση

Οι ΕΟΕΣ συνιστούν θεσμικό εργαλείο μέσω των οποίων προωθείται ενεργά η διασυνοριακή, διαπεριφερειακή, διεθνική και πολυεπίπεδη συνεργασία στον ευρωπαϊκό χώρο. Η δράση τους, ως εξειδικευμένο εργαλείο πολιτικής, μπορεί να υποστηριχθεί τόσο μέσω χρηματοδοτικών ευκαιριών που προσφέρει η ΕΕ και τις οποίες μπορούν να αξιοποιήσουν, όσο και μέσω της Επιτροπής των Περιφερειών (ΕτΠ) η οποία είχε ιδιαίτερα ενεργό ρόλο στην θεσμοθέτησή τους (Committee of the Regions, 2007; De Sousa, 2013). Παράλληλα, η ΕτΠ παρακολουθεί και καταγράφει συστηματικά την πορεία τους μέσω σχετικής πλατφόρμας. Επιπρόσθετα, όπως έχει υποστηριχθεί, η δυνατότητα συμμετοχής επιμέρους δρώντων από διαφορετικά επίπεδα εξουσίας στον ΕΟΕΣ μπορεί –υπό προϋποθέσεις– να συμβάλλει στην ανάδυση του τύπου II πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (Nadalutti, 2013: 767; Hooghe & Marks, 2003) έχοντας ως κύρια χαρακτηριστικά την πολυκεντρικότητα και τη διάχυση συντρεχουσών αρμοδιοτήτων σε πολλαπλά επίπεδα εξουσίας.

Βασικό χαρακτηριστικό της λειτουργίας του ΕΟΕΣ είναι ότι συνιστά δίαυλο πρόσβασης στην υπερεθνική αρένα εξουσίας (Tatham, 2010) εξυπηρετώντας σκοπούς και δράσεις συνεργασιών και δικτύωσης. Ειδικότερα, η πρόσβαση ενός ΕΟΕΣ σε στίβους πολιτικής που υπερβαίνουν τα στενά γεωγραφικά όρια ενός κράτους λειτουργεί διττά. Αφ' ενός, διευκολύνει τις προσπάθειες αναζήτησης χρηματοδοτικών πηγών από τα μέλη του, ιδίως όσων αντιμετωπίζουν εγγενείς δυσκολίες και

προβλήματα διοικητικής επάρκειας (π.χ. στενότητα πόρων), καθώς η ανάπτυξη μεμονωμένης κινητοποίησης στην ευρωπαϊκή αρένα απαιτεί υψηλούς διαθέσιμους ανθρώπινους και οικονομικούς πόρους. Αφ' ετέρου, επιτρέπει την επικοινωνία και την καλλιέργεια τυπικών και άτυπων επαφών με θεσμικούς δρώντες ενθαρρύνοντας την προοπτική οικοδόμησης συνεργασιών. Με το εν λόγω χαρακτηριστικό τους γνώρισμα οι ΕΟΕΣ μπορούν να συμβάλλουν στην εμπέδωση κουλτούρας θεσμικής εξωστρέφειας των μελών τους μέσω της «εσωτερικοποίησης» υπερεθνικών συνεργασιών, δηλαδή της προοδευτικής αποδοχής και ενσωμάτωσης νορμών, κουλτούρας, ιδεών και πεποιθήσεων που συνδέονται με τον αντίκτυπο της συνεργασίας και των κοινών δράσεων με θεσμούς και δρώντες από άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

Οι παράγοντες που διευκολύνουν τη συμμετοχή τοπικών και περιφερειακών θεσμών σε ΕΟΕΣ αποτελούν επιμέρους συνιστώσα μελέτης της εδαφικής συνεργασίας. Ειδικότερα, στην περίπτωση του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη» οι παράγοντες αφορούν: α) την πολιτική επιλογή ενός φορέα να εκδηλώσει ενδιαφέρον αιτούμενος την ένταξή του, β) τη λειτουργική διαθεσιμότητα (ενός ελάχιστου) ανθρώπινου δυναμικού ως σημείο επαφής του υποψήφιου μέλους με τον ΕΟΕΣ και, γ) τη δυνατότητα σταθερής καταβολής πόρων με τη μορφή ετήσιας οικονομικής συνδρομής. Επιπρόσθετα, η πολιτική συναίνεση μεταξύ των δρώντων του ίδιου φορέα, ιδίως αιρετών πολιτικών δρώντων επιτρέπει την ομαλή και απρόσκοπτη συμμετοχή του δυνητικού μέλους στον ΕΟΕΣ. Τέλος, η χάραξη μεσο-μακροπρόθεσμης στρατηγικής σε ό,τι αφορά την επιδίωξη υπερεθνικής δραστηριοποίησης συμβάλλει στην προοπτική κινητοποίησης των τοπικών και περιφερειακών θεσμών διακυβέρνησης και άλλων θεσμών (πανεπιστήμια, ερευνητικά ιδρύματα) μέσω του ΕΟΕΣ.

Από την άλλη πλευρά, η δυνατότητα του ΕΟΕΣ να λειτουργεί ως κανάλι επικοινωνίας του υποεθνικού με το υπερεθνικό επίπεδο εξουσίας, παρ' ότι προσφέρεται, δεν αξιοποιείται πάντοτε. Για τους μεν θεσμούς που δεν συμμετέχουν σε κάποιο σχήμα ΕΟΕΣ η πιθανότερη ερμηνεία συνδέεται με τη απουσία κάποιου ή κάποιων από τους παράγοντες διευκόλυνσης. Για τους θεσμούς που ήδη είναι μέλη ΕΟΕΣ η περίπτωση της «Εύξεινης Πόλης» παρέχει ενδείξεις ασυνέχειας και διακοπής της συμμετοχής τους που σχετίζονται με¹⁶: α) προτιμήσεις των δρώντων, ιδίως έπειτα από αλλαγή πολιτικής ηγεσίας (π.χ. εκλογές) που συνοδεύεται από αλλαγή πολιτικών προτεραιοτήτων, β) μη θετική αξιολόγηση των δυνατοτήτων του ΕΟΕΣ να προσφέρει επιπλέον προστιθέμενη αξία στην υπερεθνική δράση του φορέα, γ) ύπαρξη άλλων ανταγωνιστικών ή παραπληρωματικών επιλογών (ή που εκλαμβάνονται ως τέτοιες) που καλύπτουν τις επιδιώξεις μελών για διεθνή παρουσία και συνεργασίες (π.χ. συμμετοχή σε άλλα δίκτυα), δ) οικονομικά και διαχειριστικά προβλήματα που αντιμετωπίζουν μέλη και, ε) επιλογή αποχώρησης και αυτοτελούς δραστηριοποίησης μελών π.χ. λόγω απόκτησης εμπειρίας κατά το χρονικό διάστημα συμμετοχής στον ΕΟΕΣ. Τέλος, επισημαίνεται και η βραχυπρό-

θεση προσέγγιση που ορισμένες φορές υιοθετείται, καθώς στο βαθμό που εκτιμάται ότι δεν προκύπτουν απτά και άμεσα οφέλη, ορατά στην τοπική κοινωνία, η προοπτική παραμονής στον ΕΟΕΣ εμφανίζεται λιγότερο ευοίωνη. Στον κατωτέρω πίνακα συνοψίζονται τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα και επιμέρους πτυχές λειτουργίας του ΕΟΕΣ όπως προέκυψαν από την ανωτέρω ανάλυση.

Πίνακας 2: Γνωρίσματα και πτυχές συμμετοχής σε ΕΟΕΣ.

| | Κίνητρα συμμετοχής | Προϋποθέσεις ένταξης | Παράγοντες ασυνέχειας |
|----------------------------|--|---|---|
| Λειτουργικές πτυχές | <ul style="list-style-type: none"> • Δίαυλος πρόσβασης στην υπερεθνική αρένα εξουσίας - Αναζήτηση χρηματοδοτικών πόρων - Καλλιέργεια θεσμικής εξωστρέφειας • Δράσεις δικτύωσης και συνεργασίες | <ul style="list-style-type: none"> • Πολιτική επιλογή ηγεσίας και ευρύτερη συναίνεση • Πόροι (κατ' ελάχιστο) • Μεσο-μακροπρόθεσμη στρατηγική | <ul style="list-style-type: none"> • Αλλαγή πολιτικών προτιμήσεων φορέα / βραχυπρόθεσμη οπτική • Μη θετική εκτίμηση δυνατοτήτων ΕΟΕΣ • Αλληλοεπικάλυψη δράσεων ΕΟΕΣ με άλλα σχήματα • Οικονομικά προβλήματα μελών • Αυτόνομη δράση μελών |

Πηγή: Επεξεργασία συγγραφέα.

Αξιίζει να σημειωθεί ότι η διακοπή της συμμετοχής και η έξοδος μελών από το σχήμα ενός ΕΟΕΣ συνεπάγεται επιπτώσεις και για τον ίδιο τον ΕΟΕΣ. Η σημαντικότερη συνδέεται με την οικονομική ευρωστία του καθώς προκαλούνται δυσχέρειες στην επιδίωξη συστηματικής παρακολούθησης των ευρωπαϊκών εξελίξεων και διεύρυνσης του «ακροατηρίου» του, ιδίως όταν πρόκειται για εκδηλώσεις (π.χ. ευρωπαϊκή εβδομάδα περιφερειών και πόλεων) όπου κρίνεται απαραίτητη η αυτοτελής παρουσία του ΕΟΕΣ. Επιπλέον, η πιθανή συρρίκνωση του αριθμού των μελών και το ενδεχόμενο αποχώρησης των περισσότερο ισχυρών –σε μέγεθος και πόρους– δρώντων λειτουργεί ανασταλτικά ως προς τη δυναμική του ΕΟΕΣ με όρους ευρύτητας εκπροσώπησης (αντιπροσωπευτικής βάσης).

6. Συμπεράσματα

Οι παραδοχές της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης περι διασύνδεσης των αρένων πολιτικής, άρσης του μονοπωλίου ισχύος των εθνικών αρχών σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων στην ΕΕ και διάχυσης αρμοδιοτήτων σε πολλαπλά επίπεδα εξουσίας ευνοούν σημαντικά την ανάπτυξη υποεθνικής κινητοποίησης στην ευρωπαϊκή αρένα. Στο παρόν άρθρο επιχειρήθηκε να καταδειχθεί ότι οι ΕΟΕΣ

συγκροτούν θεσμό πολυμερούς συνεργασίας σε εδαφικό επίπεδο και αποτελούν σημαντικό εργαλείο ανάπτυξης της υπερεθνικής δράσης υποεθνικών θεσμών διακυβέρνησης. Επιπλέον, ως κανάλι πρόσβασης σε διαδικασίες πολιτικής στην ΕΕ, οι ΕΟΕΣ παρέχουν ισχυρά κίνητρα προσέλκυσης μελών καθώς επιτρέπουν: α) την καλλιέργεια επαφών και δράσεων δικτύωσης, ιδίως για αδύναμους θεσμικούς δρώντες που επιθυμούν να αναπτύξουν εξωστρεφείς δράσεις και, β) την αναζήτηση χρηματοδοτικών πόρων προωθώντας σημαντικά έργα και προγράμματα τοπικής και περιφερειακής κλίμακας.

Σύμφωνα με τα ευρήματα που προέκυψαν από τη μελέτη του ΕΟΕΣ «Εύξεινη Πόλη», η κυριότερη δράση του συνδέεται με την επιδίωξη συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων της ΕΕ με εστίαση σε πόρους των διαρθρωτικών ταμείων που αφορούν σημαντικό αριθμό επιμέρους πεδίων πολιτικής. Η υψηλή διοικητική ικανότητα του ΕΟΕΣ υποστηρίζει τη δραστηριοποίηση και ανάληψη έργων είτε ως εταιρος είτε ως συντονιστής, λειτουργώντας παράλληλα και ως κίνητρο προσέλκυσης νέων μελών, ιδιαίτερα φορέων που αντιμετωπίζουν διοικητικές αδυναμίες και οι οποίες εμποδίζουν την αυτοτελή ανάπτυξη κινητοποίησης.

Παρά το γεγονός ότι ο ΕΟΕΣ προσφέρει πρόσβαση σε χρηματοδοτικούς πόρους και διευκολύνει τη διεθνή δραστηριοποίηση και εξωστρέφεια των τοπικών και περιφερειακών θεσμών διακυβέρνησης, ο βαθμός κινητοποίησης των ελληνικών αρχών δεν εμφανίζεται ιδιαίτερα εκτεταμένος ενώ εντοπίζονται και όψεις ασυνέχειας. Έτσι, επιβεβαιώνεται μεν ο αρχικός ισχυρισμός περί διευκόλυνσης της υποεθνικής κινητοποίησης στην υπερεθνική αρένα εξουσίας μέσω συμμετοχής σε ΕΟΕΣ αλλά όχι και της –προσοδοκώμενης– υψηλής συμμετοχής δρώντων. Η ύπαρξη μεσολαβητικών παραγόντων που δυσχεραίνουν ή/και αναστέλλουν τη συμμετοχή μελών, όπως η βραχυπρόθεσμη προσέγγιση του έργου του ΕΟΕΣ, η επιλογή αυτόνομης δραστηριοποίησης, η προτίμηση παραπληρωματικών διαύλων υπερεθνικής δράσης και οι περιορισμένοι πόροι των μελών συνιστούν παράγοντες ερμηνείας φαινομένων ασυνέχειας της κινητοποίησης επιμέρους θεσμικών δρώντων μέσω ΕΟΕΣ.

Η καλλιέργεια συνεργασιών μεταξύ των θεσμών (δια-οργανωσιακά, διαβαθμιδικά και ενδεχομένως και με τις εθνικές αρχές) συνιστά μέσο υποβοήθησης της υποεθνικής κινητοποίησης. Υπό αυτό το πλαίσιο, οι ΕΟΕΣ συμβάλλουν ιδιαίτερα ως σύγχρονη μορφή διακυβέρνησης στον ευρωπαϊκό χώρο προσφέροντας δυνατότητες συνεργατικών δράσεων σε υποεθνικές αλλά και εθνικές αρχές και προάγοντας δράσεις συνοχής. Παράλληλα, αποτελούν εργαλείο προώθησης της εδαφικής συνεργασίας. Δεδομένου ότι κατά τη διαδικασία εξέλιξης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης οι ΕΟΕΣ συνιστούν όχημα που καλλιεργεί συνέργειες με κοινωνικό, οικονομικό και εδαφικό αντίκτυπο, η περαιτέρω μελέτη τους, υπό συγκριτική θεώρηση, εκτιμάται ότι συγκροτεί πρόσφορο πεδίο μελλοντικής έρευνας.

Σημειώσεις

1. Στις 21.1.2008 εκκίνησε τη λειτουργία του ο ΕΟΕΣ «Eurometropole Lille-Kortrijk-Tournai».
2. Άρθρο 3 παρ. 1 Κανονισμού (ΕΕ) 1083.2006 όπως τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό (ΕΕ) 1302.2013, ΕΕ L 347. Με τον Κανονισμό του 2013 αναγνωρίστηκαν οι διαφορές που χαρακτήριζαν τα καθεστώτα των τοπικών και περιφερειακών φορέων μεταξύ των κρατών-μελών (ενιαίων, αποκεντρωμένων και ομοσπονδιακών κρατών-μελών).
3. Π.χ. σχήματα που αναπτύσσονται στα πλαίσια υλοποίησης επιχειρησιακών προγραμμάτων των διαρθρωτικών ταμείων της ΕΕ όπως το Interreg (στο πλαίσιο του στόχου της εδαφικής συνεργασίας κατά την προγραμματική περίοδο της πολιτικής συνοχής 2014-2020, πρώην κοινοτική πρωτοβουλία) ή διακρατικά προγράμματα συνεργασίας όπως οι μακροπεριφερειακές στρατηγικές (macro-regions). Για τις τελευταίες, η προστιθέμενη αξία μένει να αποδειχθεί δεδομένης της φύσης τους και των ειδικότερων προβλημάτων που αντιμετωπίζουν κατά την υλοποίηση δράσεων. Σχετ.: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με την προστιθέμενη αξία των μακροπεριφερειακών στρατηγικών», COM(2013) 468 τελικό, Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή.
4. Άρθρο 3 Κανονισμού (ΕΕ) 1083.2006 όπως τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό (ΕΕ) 1302.2013.
5. Άρθρο 10, όπ.π.
6. Επισημαίνεται και η λειτουργία του ΕΟΕΣ “Archimed” στον οποίο συμμετέχουν ελληνικές αρχές, εν τούτοις ο ΕΟΕΣ έχει την καταστατική έδρα του στην Ιταλία.
7. Ειδικότερα βλ.: Εύξεινη Πόλη (2015), Τροποποίηση-Κωδικοποίηση Καταστατικού και www.efxini.gr.
8. Ειδικότερα, συμμετείχαν οι Δήμοι: Αθηναίων, Αιγίνας, Αλμυρού, Αμπελοκήπων-Μενεμένης, Ανατολικής Μάνης, Αριστοτέλη, Ασπρούργου, Αχαρνών, Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης, Ζίτσας, Ιεράς Πόλεως Μεσολογγίου, Ιθάκης, Κρωπίας, Μεσσήνης, Μεταμόρφωσης, Νάξου και Μικρών Κυκλάδων, Νέας Προποντίδας, Νέστου, Οιχαλίας, Πηνειού, Πόρου, Πύδνας-Κολινδρού, Σητείας, Σκύρου Εύβοιας, Σπάρτης, Σπάτων-Αρτέμιδος, Φυλής, Χαϊδαρίου. Σχετ.: Committee of the Regions (2016: 81-82) και www.efxini.gr (πρόσβαση: 1.1.2017). Συναφώς, υπογραμμίζεται η δυνατότητα εισόδου και εξόδου μελών από τον ΕΟΕΣ που δύναται να μεταβάλλει τη σύνθεση.
9. Εύξεινη Πόλη (2015).
10. Με τον Κανονισμό (ΕΕ) 1299.2013 οι ΕΟΕΣ ορίζονται διαχειριστικές αρχές υλοποίησης έργων εδαφικής συνεργασίας διευρύνοντας το πεδίο δράσης τους.

11. Εύξεινη Πόλη (2015).
12. Το ύψος ορίζεται σε 0,12 ευρώ ανά κάτοικο ετησίως και κυμαίνεται μεταξύ €2.000 και €12.000. Ενδεικτικά, για την Περιφέρεια Αττικής το ύψος της ετήσιας συνδρομής το 2012 ανήλθε σε €12.000 (σχετ.: υπ' αριθμ. 58/2012 απόφαση Περιφ. Συμβουλίου Περιφέρειας Αττικής).
13. Committee of the Regions/METIS (2017: 58).
14. www.efxini.gr/el/erga (πρόσβαση: 1.11.2017).
15. Ενδεικτικά, στο πρόγραμμα εναλλακτικής διαχείρισης αποβλήτων “Zero waste Pro (2013-2015)” συμμετείχαν δέκα ευρωπαϊκοί εταίροι με συντονιστή εταίρο την «Εύξεινη Πόλη».
16. Ενδείξεις αντλούνται από: Δήμος Κύμης, απόφαση Δημ. Συμβουλίου 398/2011· Δήμος Ελευσίνας, απόφαση Δημ. Συμβουλίου 166/2011· Περιφέρεια Αττικής, αποφάσεις Περιφ. Συμβουλίου αριθμ. 58/2012 και 353/2016· Δήμος Αθηναίων, απόφαση Δημ. Συμβουλίου αριθμ. 874/2017· Δήμος Αγίων Αναργύρων-Καματερού, απόφαση Δημ. Συμβουλίου 93/2017.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Callanan, M., & Tatham, M. (2014). «Territorial Interest Representation in the European Union: Actors, Objectives and Strategies». *Journal of European Public Policy*, 21 (2): 188-210.
- Committee of the Regions. (2007). *The European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC*. CdR 117/2007. Brussels: Committee of the Regions.
- Committee of the Regions/METIS. (2017). *EGTC Monitoring Report 2016 and Impacts of Schengen Area Crisis on the Work of EGTCs*. Brussels: European Union.
- De Sousa, L. (2013). “Understanding European Cross-border Cooperation: A Framework for Analysis”. *Journal of European Integration*, 35 (6): 669-687.
- Engl, A. (2016). “Bridging Borders Through Institution-Building: The EGTC as a Facilitator of Institutional Integration in Cross-Border Regions”. *Regional & Federal Studies*, 26 (2): 143-169.
- Evrard, E. (2016). “The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): Towards a Supraregional Scale of Governance in the Greater Region SaarLorLux?”. *Geopolitics*, 21 (3): 513-537.
- Flockhart, T. (2010). “Europeanization or EU-ization? The Transfer of European Norms across Time and Space”. *Journal of Common Market Studies*, 48 (4): 787-810.
- Goldsmith, M. (1993). «The Europeanisation of Local Government». *Urban Studies*, 30 (4/5): 683-699.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). “Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance”. *American Political Science Review*, 97 (2): 233-243.

- Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Keating, M. (2008). "Thirty Years of Territorial Politics". *West European Politics*, 31 (1-2): 60-81.
- Lange, E. (2011). "EGTC – A 'Breath of fresh Air' for Practical Cross-Boarder Co-operation. Tracing the Legal Cross-B order Co-operation from the European Level to the Galicia-North of Portugal Cross-B order Region". *Regional Studies Association Annual International Conference*. University of Newcastle, 17-20 April.
- Nadalutti, E. (2013). "Does the 'European Grouping of Territorial Co-operation' Promote Multi-level Governance within the European Union?". *Journal of Common Market Studies*, 51 (4): 756-771.
- Oikonomou, G. (2016). "Bypassing a Centralised State: The Case of the Greek Subnational Mobilisation in the European Union". *Regional and Federal Studies*, 26 (1): 73-94.
- Spinaci, G., & Vara-Arribas, G. (2009). "The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): New Spaces and Contracts for European Integration?". *EIPASCOPE*, 2: 5-13.
- Svensson, S., & Nordlund, C. (2015). "The Building Blocks of a Euroregion: novel Metrics to Measure Cross-border Integration". *Journal of European Integration*, 37 (3): 371-389.
- Tatham, M. (2010). "With or without you"? Revisiting Territorial State-Bypassing in EU Interest Representation". *Journal of European Public Policy*, 17 (1): 76-99.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2001). *Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - Μια Λευκή Βίβλος*. Βρυξέλλες: Ευρωπαϊκή Επιτροπή - COM(2001) 428 τελικό, ΕΕ C 287.

Τοπική Διακυβέρνηση και Πολιτική: Το Πεδίο της Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης

Ευάγγελος Ταλιούρης, Διδάκτορας Πολιτικής Επιστήμης Πανεπιστημίου Κρήτης, Διδάσκων Δημόσιας Διοίκησης, Ανώτατο Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα Κρήτης

Ναπολέων Μαραβέγιας, Καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Περίληψη

Η Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη ως πεδίο πολιτικής στην Ευρώπη αναδεικνύει τον ρόλο και τη συμβολή των επιχειρήσεων στην αιεφόρο ανάπτυξη, μέσα από το πρίσμα της υπεύθυνης επιχειρηματικότητας για την κοινωνία, την αγορά και το περιβάλλον. Η έννοια της ΕΚΕ διαχρονικά πραγματεύεται, επίσης, με το αντικείμενο της διοίκησης λαμβάνοντας υπόψη την επιχειρηματική ηθική, τον εθελοντισμό και τη διαχείριση των ενδιαφερομένων μερών σε μια επιχείρηση. Η ανάγκη, ωστόσο, στην Ευρώπη για σχεδιασμό πολιτικής στο πεδίο της ΕΚΕ, ήδη από την δεκαετία του '90, προσδιορίζει το ρόλο του κράτους στο πεδίο πολιτικής αυτό και εξελίσσεται μέσα από τη διασύνδεση της έννοιας με τα πεδία της αιεφόρου ανάπτυξης, της ανταγωνιστικότητας και της κοινωνικής ευημερίας. Η ανάπτυξη και ο σχεδιασμός πολιτικής για την ΕΚΕ στην Ευρώπη και την Ελλάδα αποκτά τόσο άμεσα όσο και έμμεσα χαρακτηριστικά, ενώ ήδη από τις αρχές του 21ου αιώνα ασκείται σε ευρωπαϊκό, εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Το τελευταίο έχει ιδιαίτερη σημασία για την Ελλάδα και τον ρόλο του κράτους τοπικά, δεδομένου ότι φαίνεται να αποτελεί ένα ενδιαφέρον πεδίο περιφερειακής πολιτικής με στόχο την περιβαλλοντική αιεφορία, την τόνωση της απασχόλησης, της ενίσχυσης του κοινωνικού κεφαλαίου και της υπεύθυνης επιχειρηματικότητας.

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ: διακυβέρνηση, δημόσιες πολιτικές, εταιρική κοινωνική ευθύνη

Local Governance and Policy Making: The Field of Corporate Social Responsibility

Evangelos Taliouris, *PhD in Political Science, University of Crete, Adjunct Lecturer, Highest Technological Educational Institute of Crete.*

Napoleon Maravegias, *Professor, Department of Political Studies and Public Administration, National and Kapodistrian University of Athens*

Abstract

Corporate Social Responsibility is a policy making field that highlights the significance of business potential role and contribution to Europe's sustainable development, via the empowerment of responsible entrepreneurship initiatives towards society wellbeing, market competitiveness and environmental sustainability. Moreover, the concept of CSR is traditionally related with business ethics and administration fields, as well as corporations' stakeholder management. Furthermore, the policy evolution of CSR in Europe was mainly developed via its implicit and explicit characteristics at the beginning of the '90s. The CSR was accompanied with the perspectives about the state's role in a global society as well as the overall policy framework of EU in sustainable development, social welfare, competitiveness and other international initiatives. The policy making process of CSR became more explicit in EU at the beginning of 21st century, and since then is a significant policy field for European institutions, member states and regions. In Greece, the CSR is considered nowadays as a developing policy field both at national and local level, which seems to influence regional development policy and generate stakeholder synergies towards environmental sustainability, employment generation, social capital improvement and responsible entrepreneurship.

KEY-WORDS: governance, public policy, corporate social responsibility

1. Εισαγωγή

Το ζήτημα της περιφερειακής ανάπτυξης αποτελούσε και αποτελεί ένα διαχρονικό πεδίο ανάλυσης και επιστημονικής αναζήτησης για το πεδίο της πολιτικής επιστήμης, κυρίως λόγω της σημασίας που έχει για τις τοπικές κοινωνίες, την δομή της διακυβέρνησης και τον ρόλο του κράτους. Σημαντικό, επίσης, είναι

το γεγονός ότι οι προκλήσεις σήμερα γίνονται ολοένα και συνθετότερες σε τοπικό επίπεδο, τόσο εξαιτίας της κρίσης όσο και εξαιτίας της επικαιρότητας των πεδίων της αειφόρου ανάπτυξης. Η προσέγγιση τέτοιων πολιτικών ζητημάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) και την Ελλάδα είναι νευραλγική ειδικά μέσα από αποκεντρωμένες περιφερειακές και τοπικές δομές, οι οποίες θα πρέπει να χαρακτηρίζονται εκτός από ευέλικτες διοικητικές δομές και από καινοτόμες πολιτικές παρεμβάσεις. Ένα από τα πεδία πολιτικής που αναπτύσσεται ήδη από το 2001 στην Ευρωπαϊκή Ένωση κεντρικά, και φαίνεται να αποτελεί (έμμεσα) πεδίο και της περιφερειακής πολιτικής, είναι και αυτό της Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης (ΕΚΕ) (ως υποπεδίο πολλές φορές της συνολικής στρατηγικής για την αειφόρο ανάπτυξη). Πιο συγκεκριμένα, στην Ελλάδα (ειδικά μετά την εμφάνιση των αρνητικών επιπτώσεων της κρίσης στη κοινωνία και την οικονομία) το πεδίο της ΕΚΕ αναπτύσσεται στο δημόσιο διάλογο και μπορεί να αποτελέσει ένα ενδιαφέρον πεδίο άσκησης πολιτικής όχι μόνο για τον εκουγχρονισμό των επιχειρήσεων και την ανταγωνιστικότητά τους, αλλά και για την προστασία του περιβάλλοντος και ευρύτερα κοινωνικά ζητήματα (π.χ. ανεργία, κοινωνικός αποκλεισμός) από την Πολιτεία.

Η ΕΚΕ αποτελούσε παραδοσιακά ένα πεδίο που σχετιζόταν περισσότερο με τη λειτουργία των εταιρειών, την επιχειρηματική ηθική και τα ενδιαφερόμενα μέρη. Ήδη από τη δεκαετία του '60 σημαντικοί επιστήμονες έχουν ασχοληθεί με το ζήτημα και τη σχέση αποδοτικότητας των εταιρειών με την ΕΚΕ (Carroll, 2008, Wood, 2010). Αυτό, ωστόσο, που αποτελεί ενδιαφέρον πεδίο ανάλυσης και ακαδημαϊκής συζήτησης είναι και η πολιτική εξέλιξη της ΕΚΕ στην Ευρώπη και διεθνώς (π.χ. ΟΗΕ, ΟΕCD). Αυτή χαρακτηρίζεται στο περιεχόμενο της ως πολύ-παραγοντική, αφού στοχεύει τόσο στη συμβολή των επιχειρήσεων στην αειφόρο ανάπτυξη και την υπεύθυνη επιχειρηματικότητα, όσο και στον υποστηρικτικό ρόλο του κράτους. Πιο συγκεκριμένα στην ΕΕ, η άμεση διάσταση της ΕΚΕ στο πεδίο ειδικά του σχεδιασμού πολιτικής έγινε διακριτή μετά το 2001 με τον πρώτο ευρωπαϊκό ορισμό. Η πολιτική φύση της ΕΚΕ μέχρι τότε συνδεόταν εμμέσως με πολιτικές που σχετιζόνταν με την αειφόρο ανάπτυξη, τη κοινωνική πολιτική, τις πολιτικές απασχόλησης και γενικότερα την επιχειρηματικότητα (Commission, 2001a; 2002).

Η εξέλιξη της ΕΚΕ και η αλληλεπίδραση της με την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, τον προβληματισμό για την αειφόρο ανάπτυξη και το μέλλον για το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Μοντέλο (ΕΚΜ) συνέβαλε στην πολιτική εξέλιξη της στην Ευρώπη. Οι διαρκείς και συνεχόμενες επιπτώσεις της κρίσης στη κοινωνία και την οικονομία μετά το 2008 επηρέασαν την εξέλιξη της ΕΚΕ τόσο σε μακρο επίπεδο διακυβέρνησης (π.χ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή) όσο και τοπικά. Με αφορμή την Στρατηγική Ευρώπη 2020, το ζήτημα της ΕΚΕ φαίνεται να αποτελεί μεταξύ άλλων ένα ενδιαφέρον πολιτικό πεδίο για το μακρόπνοο πλάνο της ΕΕ και των κρατών μελών της (όπως η Ελλάδα) ειδικά στην αντιμετώπιση κρίσιμων περιβαλλοντικών και κοι-

νονικοοικονομικών ζητημάτων, αλλά και άλλων όπως η διαφάνεια (Commission, 2010; 2011; EC 2011; 2014).

Από μια άλλη οπτική γωνία, η παρατήρηση της πολιτικής εξέλιξης και ωρίμανσης της ΕΚΕ (ειδικά στην ΕΕ και τον γενικότερο προβληματισμό για την ευθύνη των εταιρειών σε μια κοινωνία) είναι γενικά ο επαναπροσδιορισμός της σχέσης πολιτικής, κοινωνίας και οικονομίας. Ο προβληματισμός αυτός στην Ευρώπη δεν είναι καινούργιος (Berman, 2014) και έως ένα βαθμό αντανakλάται στις διαφορετικές προσεγγίσεις διακυβέρνησης, καπιταλιστικών συστημάτων και ιδεολογιών που απαντούν σε αυτήν αναφορικά με τα πρωτεία της πολιτικής έναντι της οικονομίας. Η επιρροή φαίνεται να επηρεάζει ανά τόπο, χρόνο και ιδεολογική επιρροή το αντικείμενο της ΕΚΕ, την πολιτική της φυσιογνωμία (π.χ. εθελοντική, ή πιο κανονιστικό πλαίσιο) και τα πολιτικά εργαλεία (π.χ. οικονομικά εργαλεία, κανονιστικά) (Albareda et al., 2007; 2009; Matten and Moon, 2008; EC, 2011; Steurer, 2010). Η συζήτηση που έχει αναπτυχθεί διαχρονικά στην ΕΕ για την σχέση πολιτικής-οικονομίας εκτός από τις ιδεολογικές επιρροές, τις θεσμικές επιδράσεις και παραδόσεις στο θεωρητικό και πολιτικό πλαίσιο της ΕΚΕ, έχει επιπτώσεις και στις βαθμίδες διοίκησης όπου αυτή πραγματώνεται. Οι τελευταίες εξ αντικειμένου ποικίλλουν ανά βαθμίδα δημόσιας διοίκησης, δομή διακυβέρνησης και διοικητικής κουλτούρας.

2. Η πολιτική εξέλιξη της ΕΚΕ στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Ηδη από τη δεκαετία του '90 η πολιτική εξέλιξη της ΕΚΕ αποτελεί μέρος της γενικότερης Ευρωπαϊκής πολιτικής ολοκλήρωσης μέσα από πεδία όπως η αειφόρος ανάπτυξη, η ανταγωνιστικότητα και η κοινωνική σύγκλιση. Αυτό γίνεται πιο διακριτό το 1993 μετά το κάλεσμα του Προέδρου της Επιτροπής J. Delors για ανάδειξη της ευθύνης των επιχειρήσεων στη κοινωνική συνοχή και στην περιβαλλοντική αειφορία της Ευρώπης, παράλληλα με τις δραστηριότητές τους (Commission, 2001a). Στην Ευρώπη, επίσης, η πολιτική διάσταση της ΕΚΕ φαίνεται να συνδέεται αρχικά με την αειφόρο ανάπτυξη ως προς τον ρόλο των επιχειρήσεων στο περιβάλλον, τη κοινωνική συνοχή και την ανταγωνιστικότητα (Commission, 2002; 2001b). Την ίδια στιγμή η αλληλεπίδραση ΕΚΕ με την διακυβέρνηση και την εφαρμοσμένη διάσταση της αποτελεί ένα ενδιαφέρον πεδίο που πολλές φορές συνδυάζεται με τον προβληματισμό για το μέλλον της παγκοσμιοποίησης, ειδικά σε επίπεδο ενδιαφερομένων μερών, περιβάλλοντος και τοπικών κοινωνιών. Το γενικότερο αυτό κλίμα τη δεκαετία του '80 αλλά εντονότερα του '90 εμπλουτίζεται σημαντικά από την πολιτική εξέλιξη και ωρίμανση της Αειφόρου Ανάπτυξης τόσο από τον ορισμό (1987) όσο και από τη Συνδιάσκεψη στο Ρίο το 1992. Το 1987 η έννοια της Αειφόρου Ανάπτυξης μέσα από τη Brundtland report "Our Common

Future” του Παγκόσμιου Συμβουλίου για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη του ΟΗΕ ορίζεται ως “ the development that meets the need of the present without compromising the future generations ability to meet their own needs” (WCED, 1987; UNEP, 2002).

Σε διεθνές επίπεδο, η αειφόρος ανάπτυξη βασίζεται στη διαμόρφωση ενός πεδίου πολιτικής που προσδιορίζει την έννοια της ανάπτυξης σε σχέση με την οικονομία, την περιβαλλοντική αειφορία και την ανθρώπινη ανάπτυξη. Οι εξελίξεις αυτές ανέδειξαν την αειφόρο ανάπτυξη και την εφαρμοσμένη της πτυχή (π.χ. συστήματα περιβαλλοντικής διαχείρισης, κλιματική αλλαγή), τόσο παγκόσμια (π.χ. ΟΗΕ) όσο και περιφερειακά (π.χ. ΕΕ) (Commission, 2001a; 2001b). Η αειφόρος ανάπτυξη για την ΕΕ ειδικά από την αρχή του 21ου αιώνα αποτέλεσε κεντρική πολιτική επιλογή, δεδομένου ότι οι εφαρμοσμένες διαστάσεις της σε επίπεδο κεντρικό και σε επίπεδο κρατών μελών (π.χ. Σκανδιναβικές χώρες, Ολλανδία) ήταν αξιοσημειώτες (EC, 2007; 2011). Στην ΕΕ, ωστόσο, παράλληλα με το ρόλο των κρατών μελών στην εξέλιξη της αειφόρου ανάπτυξης, αναπτύχθηκε και ένας προβληματισμός αναφορικά με το ρόλο των επιχειρήσεων σε αυτή (Commission, 2002). Η διαπίστωση αυτή αποκτά μεγαλύτερο ενδιαφέρον εάν συνυπολογιστεί η αυξανόμενη απορρύθμιση ή ο επαναπροσδιορισμός του ΕΚΜ και των πολιτικών πρόνοιας ήδη από τη δεκαετία του '90. Ειδικά μετά την κρίση και συγκεκριμένα το 2008, ο προβληματισμός αυτός έγινε εντονότερος και η ΕΚΕ φάνηκε να αποτελεί ένα εργαλείο ενίσχυσης της εμπιστοσύνης και της διαφάνειας για το εμπόριο και γενικά για το επιχειρείν. Συγκεκριμένα, η ΕΚΕ μπορεί και εξειδικεύεται στο σχεδιασμό πολιτικής, στοχεύοντας σε διαφορετικά είδη επιχειρήσεων αναφορικά με το μέγεθος, τον κλάδο ή την αγορά (EC, 2007; 2011; 2014).

Η σημερινή εξέλιξη, ωστόσο, είναι το αποτέλεσμα ενός προβληματισμού που ξεκινά ήδη από τη δεκαετία του '70, και έχει οδηγήσει οργανισμούς όπως ο ΟΟΣΑ σε ανάληψη σχετικών πρωτοβουλιών (OECD, 2011; Ward, 2004). Οι μεγάλες πολυεθνικές εταιρείες, λόγω του σημαντικού κοινωνικού και περιβαλλοντικού τους αποτυπώματος αλλά και της σημαντικής επίδρασης τους στην οικονομία και τη διάσταση της παγκοσμιοποίησης (Sherer and Palazzo, 2008; Hopkins, 2003), αποτέλεσαν προνομιακό πεδίο άσκησης πολιτικών για την αειφόρο ανάπτυξη και την ΕΚΕ. Από την ανάδειξη, λοιπόν, ενός κοινού ορισμού για την αειφόρο ανάπτυξη τη δεκαετία του '80 (WCED, 1987), ο ιδιωτικός τομέας αρχίζει να αυτοπροσδιορίζεται και να αυτορυθμίζεται στο πλαίσιο αυτό έτσι ώστε να προσανατολιστεί η εταιρική ατζέντα και να συμπεριλάβει τις απαιτήσεις δυναμικών κοινωνικών μερών (π.χ μέτοχοι, πελάτες, τοπικές κοινωνίες). Αυτό συνέβαινε πολλές φορές και υπό την πίεση κοινωνιών και καταναλωτών (π.χ. διαδηλώσεις, boycotts) για ανήθικο εμπόριο (Hopkins, 2003; Beaver, 2005; Banerjee, 2008), ενώ πολλές φορές λειτουργούσε ως ένα μέσο αυτορρύθμισης στα πλαίσια της παγκοσμιοποίησης. Τέτοιες πρωτο-

βουλίες αποτελούν για παράδειγμα το “World Business Council for Sustainable Development” (WBCSD, 2002) και το “CSR Europe” στις αρχές της δεκαετίας του ‘90. Οι πρωτοβουλίες αυτές αναδεικνύουν τη σημασία της υπεύθυνης επιχειρηματικότητας αλλά και την τάση ως προς αυτήν από μερίδα του επιχειρηματικού κόσμου (WBCSD, 2002; Sherer et al., 2009). Στο παραπάνω πλαίσιο εξελίχθηκε και η έννοια της ΕΚΕ στην Ευρώπη, και η διασύνδεση της με την αειφόρο ανάπτυξη, τη περιβαλλοντική αειφορία και την ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής οικονομίας (Commission, 2001a; 2002; 2011) που αναφέρθηκε παραπάνω. Η ΕΚΕ φαίνεται να αποτέλεσε μάλιστα για κάποιες επιχειρήσεις το εργαλείο διαχείρισης κινδύνου και φήμης, δεδομένου ότι η επιχειρηματική διεργασία δεν αποτελεί μία απομονωμένη οικονομική δραστηριότητα από το συνολικό περιβάλλον (Commission, 2001a; 2002; Elkington, 2004). Η ιδιαίτερη έμφαση στην οικονομική διάσταση της ΕΚΕ τις παλαιότερες δεκαετίες (ειδικά μέσα από την σχέση της με την οικονομική αποδοτικότητα), συνδυάστηκε πιο άμεσα στις αρχές του 21ου αιώνα με την περιβαλλοντική αειφορία και την κοινωνική ευημερία. Αυτό πολιτικά εξελίσσεται μετά το 2008, μέσα από την ιδιαίτερη έμφαση που δίδεται στη κοινωνική διάσταση και τον ρόλο των εταιρειών σε ζητήματα όπως της δημιουργίας θέσεων εργασίας, της ιότητας, της περιβαλλοντικής αειφορίας, της διαφάνειας κ.ά.

3. Η εξέλιξη της ΕΚΕ και μια σύντομη ιστορική αναδρομή

Αυτό που έχει, ωστόσο, ενδιαφέρον στο σημείο αυτό είναι μία σύντομη εννοιολογική και ιστορική αναδρομή στην έννοια της ΕΚΕ και τους ορισμούς που έχει λάβει διαχρονικά. Αυτό θα βοηθήσει στην κατανόηση της πολιτικής της εξέλιξης ειδικά στην ΕΕ και τη διασύνδεση της με τις κοινοτικές πολιτικές για την περιφερειακή ανάπτυξη και τις ιδιαιτερότητες των τοπικών κοινωνιών. Η έννοια της κοινωνικής ευθύνης και ειδικά των επιχειρήσεων έχει παρουσιαστεί ήδη από τα τέλη του 19ου αιώνα στην Ευρώπη (π.χ. Ηνωμένο Βασίλειο) μέσα από κάποιες πεφωτισμένες επιχειρήσεις (enlightened corporations) όπως αναφέρει ο Carroll (2008). Οι επιχειρήσεις αυτές είτε λόγω της κοινωνικής πίεσης από το αναπτυσσόμενο εργατικό κίνημα, είτε λόγω φιλανθρωπίας είτε λόγω θρησκευτικής ηθικής ανέπτυξαν μία στρατηγική με στόχο τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των εργαζομένων τους (π.χ. στέγαση, οίτιση), αλλά και της παραγωγικότητάς τους (Carroll, 2008; Βαξεβανίδου, 2009). Αυτό, ωστόσο, που μπορεί να επισημανθεί στο σημείο αυτό είναι και η πιθανή διασύνδεση της διαφαινόμενης επιχειρηματικής ηθικής με τις αρχές και τη γενικότερη επιρροή του κοινοτισμού στην Ευρώπη και την άνοδο του εργατικού κινήματος (Berman, 2015).

Με την έλευση του 20ου αιώνα και το πέρας των δύο Παγκοσμίων Πολέμων ο ρόλος των επιχειρήσεων είχε αλλάξει σημαντικά στην Ευρώπη και τον κόσμο. Οι νεωτερισμοί στις δομές της αγοράς, της αναμόρφωσης των ρόλων των κρατών

στο παγκόσμιο περιβάλλον και εν γένει της παγκοσμιοποίησης διαμορφώνουν στη σχέση οικονομίας-πολιτικής ένα πεδίο διαφορετικό από εκείνο που ίσχυε προπολεμικά. Οι αλλαγές αυτές επηρέασαν σημαντικά τόσο την εξέλιξη της οικονομικής παγκοσμιοποίησης και αγοράς, όσο και την γενικότερη αντίληψη για το ρόλο των εταιρειών, της διοίκησής τους και των ευθυνών τους εκτός από τα στενά όρια των εθνικών αγορών. Η έννοια της ΕΚΕ μεταπολεμικά άρχισε να αναπτύσσεται τα σύγχρονα χαρακτηριστικά της και να εγκολπώνονται στο θεωρητικό της πλαίσιο εκτός από τις φιλανθρωπικές δράσεις και άλλα ευρύτερα ζητήματα επιχειρηματικής ηθικής, στρατηγικής διαχείρισης των ενδιαφερομένων μερών, των επιχειρηματικών κινδύνων και της καινοτομίας. Ο Howard Bowen, μάλιστα, ήδη από το 1953 αρχίζει να περιγράφει τον νέο ρόλο των επιχειρήσεων μέσα από το βιβλίο του “Social Responsibility of the Businessman” με αποτέλεσμα να αποκαλείται εύλογα από πολλούς και ως ο πατέρας της ΕΚΕ (Carroll, 2008; Mele, 2008).

Τα επόμενα χρόνια η έννοια της ΕΚΕ αναπτύσσεται και εντάσσεται στο περιεχόμενο της (εκτός από την φιλανθρωπία) τον διοικητικό εκσυγχρονισμό και το στρατηγικό σχεδιασμό εκείνο που εγκολπώνει την κοινωνική και την περιβαλλοντική ευθύνη. Αυτό συμπίπτει με τα σημαντικά διεθνή βήματα για τη προστασία του περιβάλλοντος (π.χ. Συνθήκης της Στοκχόλμης 1972, οικολογικό κίνημα) τη δεκαετία του '60 και του '70. Παράλληλα, αναπτύσσεται ένας γενικότερος προβληματισμός για την ανάπτυξη και αναφορικά με τα όρια του περιβάλλοντος και της χρήση των πόρων (Hardin, 1968). Το ζητούμενο, ωστόσο, είναι το πώς η ΕΚΕ εξελίσσεται στο περιβάλλον αυτό θεωρητικά, δεδομένου ότι αποτελεί ένα πεδίο αντιπαράθεσης και ταυτόχρονα σύνθεσης μεταξύ επιστημόνων αλλά και διαφορετικών προσεγγίσεων για τον ρόλο των επιχειρήσεων στην κοινωνία (Friedman, 1971; Carroll, 2008; Mele, 2008). Η αναφορά, ωστόσο, στη «Πυραμίδα της ΕΚΕ» (The Pyramid of Corporate Social Responsibility) το 1979 του Archie Carroll (1991; 2008) και των τεσσάρων διαστάσεων που υπογραμμίζει μεταγενέστερα το 1991 (economic, legal, ethical, discretionary-philanthropic) είναι σημαντική. Παράλληλα, έχει σημασία η αναφορά και σε άλλες προσεγγίσεις στην εξέλιξη της ΕΚΕ, όπως το Corporate Social Performance (Wood, 2010), το Triple Bottom Line (Elkington, 2004) κ.α. Το στοιχείο αυτό, επίσης, αναδεικνύει τον πλουραλισμό αναφορικά με το θεωρητικό πλαίσιο της ΕΚΕ κάτι που επιβεβαιώνεται μεταγενέστερα από το Dahlsrud (2008), ο οποίος αναφέρει συγκεκριμένα τριάντα επτά ορισμούς για την ΕΚΕ (με πολλά κοινά σημεία).

Η αμεσότερη διασύνδεση της ΕΚΕ με το γενικότερο πλαίσιο πολιτικής για την αειφόρο ανάπτυξη και τους αναπτυσσόμενους θεσμούς της, επηρέασαν αμφίδρομα την εξέλιξη των εννοιών τόσο στη θεωρία όσο και στη πράξη ειδικά σε επίπεδο διοίκησης επιχειρήσεων, εταιρικής διακυβέρνησης και πολιτικής (Moon, 2007; WCED, 1987; WBCSD, 2002; Commission, 2001b; 2005; 2009). Οι διαφορετικές, ωστόσο, προσεγγίσεις για την ΕΚΕ ουσιαστικά διαμόρφωσαν και διαφορετικά πε-

δια εξέλιξης είτε πλησιέστερα στις πραγματικές ανάγκες των επιχειρήσεων είτε σε επίπεδο διακυβέρνησης και αλληλεπίδρασης στο σχεδιασμό και άσκηση πολιτικής (Grayson and Hodges, 2004; Impact 2012; 2013). Το σημαντικό, ωστόσο, στοιχείο που φαίνεται να προκύπτει από τον διάλογο αυτό και τις διαφορετικές προσεγγίσεις ειδικά στην Ευρώπη, είναι οι αντιλήψεις και πολλές φορές οι θεσμικές επιδράσεις ως προς τι τελικά εκλαμβάνεται ως ΕΚΕ ανά τόπο και χρόνο.

Αυτό πολλές φορές διαφοροποιείται ανά φορέα, γεωγραφική τοποθεσία στην ΕΕ και το κόσμο (Albareda et al., 2007; 2009; Aaronson and Reeves, 2002; Matten and Moon, 2008; Gjolberg, 2009; Ταλιούρης, 2014; Fairbrass, 2011). Η αναφορά στην ΕΕ, ωστόσο, είναι χρήσιμη για τη κατανόηση της έννοιας πολιτικά, διότι η Ευρώπη και αρκετά κράτη μέλη της αποτελούν ένα δυναμικό πεδίο σχεδιασμού και άσκησης δημόσιας πολιτικής στην ΕΚΕ τόσο σε επίπεδο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό (π.χ. διεθνών οργανισμών). Όσον αφορά την ΕΕ ως πεδίο αναφοράς, αυτή κεντρικά έχει αναπτύξει το δικό της ορισμό (γίνεται αναφορά παρακάτω) και έχει συνδυάσει την ΕΚΕ με τη στρατηγική για την αειφόρο ανάπτυξη, τη διεθνή ανταγωνιστικότητα και τη κοινωνική συνοχή (Commission, 2001a; 2011). Η ευρωπαϊκή διάσταση της ΕΚΕ εμπεριέχει στοιχεία από τις θεσμικές επιδράσεις των κρατών μελών της και από τη γενικότερη θεσμική της παράδοση στο περιβαλλοντικό μοντερνισμό, το κράτος πρόνοιας, την επιχειρηματικότητα και τη θέση της στη κοινωνία (Matten and Moon, 2008; Impact, 2012; 2013; Commission, 2011; EC, 2011; 2014).

4. Η Ευρωπαϊκή Ένωση και η Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη

Το ζήτημα της κοινωνικής ευθύνης των εταιρειών και της ανάπτυξης συνεργιών με το κράτος και τα ενδιαφερόμενα μέρη τέθηκε από τη δεκαετία του '90 τόσο στην έμμεση (implicit CSR) όσο και στην άμεση διάσταση (explicit CSR) (Matten and Moon, 2008). Η έμμεση διάσταση της ΕΚΕ προϋπήρχε παράλληλα με πολιτικές κοινωνικής πρόνοιας, απασχόλησης, επιχειρηματικότητας ή περιβαλλοντικής αειφορίας. Η ΕΕ συμμετείχε στη διαμόρφωση διεθνών εργαλείων ΕΚΕ με πιο άμεσο τρόπο (explicit CSR) ειδικά στο τέλος του 20^ο αιώνα. Τόσο σε κεντρικό όσο και σε επίπεδο κρατών μελών, η ΕΕ υποστήριξε σημαντικές πρωτοβουλίες όπως αυτή του ΟΟΣΑ (2011; 2000) (Guidelines to multinational corporations, investments), το “Global Reporting Initiative” του ΟΗΕ, το “Global Compact” αλλά και αυτή της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (2006) “Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy”. Τα πολιτικά βήματα αυτά στο τέλος του 20^{ου} αιώνα και την αρχή του 21^{ου} ανέδειξαν την πολιτική εξέλιξη της ΕΚΕ στην Ευρώπη. Αυτή με άμεσο τρόπο διαπιστωνόταν μέχρι τότε σε κράτη μέλη με αγγλοσαξονικά χαρακτηριστικά όπως για παράδειγμα το Ηνωμένο Βασίλειο, το οποίο είχε ήδη προχωρήσει στην δημιουργία σχετικού Υπουργικού

χαρτοφυλακίου από την Κυβέρνηση των Εργατικών στο τέλος της δεκαετίας του '90. Το ζήτημα της ΕΚΕ προσεγγίζεται στην ΕΕ, στη Στρατηγική για την Αειφόρο Ανάπτυξη και την Πράσινη Βίβλο το 2001 (Commission, 2001a; 2001b).

Το 2001 μέσα από τη Πράσινη Βίβλο "Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility" προκύπτει η ευρωπαϊκή διάσταση της ΕΚΕ μέσα από τον πρώτο ορισμό της. Αυτό το βήμα στην πολιτική εξέλιξη της ΕΚΕ είναι ιδιαίτερος σημαντικό. Συγκεκριμένα, η ΕΚΕ ορίζεται από την ΕΕ το 2001 "... a concept whereby companies integrate social and environmental concerns in their business operations and in their interaction with their stakeholders on a voluntary basis" (Commission, 2001a: 6). Επιπρόσθετα η ΕΕ υπογραμμίζει ότι τα χαρακτηριστικά της ΕΚΕ είναι προσαρμοσμένα περισσότερο στη πραγματικότητα των μεγάλων επιχειρήσεων και λιγότερο στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ). Το τελευταίο πεδίο πολιτικής αποτελεί για την ΕΚΕ ένα σημαντικό κεφάλαιο μεταξύ άλλων (π.χ. δημόσιες συμβάσεις, ετήσιες αναφορές) που αργότερα περιγράφεται από την Επιτροπή (2003) ως "responsible entrepreneurship" αλλά και προσεγγίζεται ξεχωριστά σε περιοδικές εκθέσεις για τις εθνικές πολιτικές ΕΚΕ (EC, 2007; 2011; 2014). Η πρώτη αυτή διαμόρφωση για τα πολιτικά χαρακτηριστικά της ΕΚΕ σε Ευρωπαϊκό επίπεδο (παρά τις αδυναμίες ή τις διαφωνίες) αποτελεί ένα βήμα στην πολιτική διάσταση του όρου. Η προσπάθεια, επίσης, να αναδειχθεί μια Ευρωπαϊκή διάσταση για την ΕΚΕ έχει τη σημασία της, δεδομένης και της δυσκολίας, λόγω των διαφορετικών προσεγγίσεων από τα κράτη μέλη (Albareda et al., 2007; 2009; Aaronson and Reeves, 2002; Matten and Moon, 2008; Gjolberg, 2009; Ταλιούρης, 2014; Fairbrass, 2011).

Όσον αφορά τον πρώτο Ευρωπαϊκό ορισμό για την ΕΚΕ, η ΕΕ αναδεικνύει την εθελοντική φύση της ΕΚΕ, η οποία αποτελεί συνέχεια και όχι μέρος των νομικών υποχρεώσεων μιας επιχείρησης (Commission, 2001a). Η νομική ακολουθία, ωστόσο, αποτελεί την προϋπόθεση για τη συνέχεια της ΕΚΕ, κάτι που βλέπουμε και στην προσέγγιση του Carroll για τη πυραμίδα της ΕΚΕ και τη δεύτερη ευθύνη. Το στοιχείο αυτό για τον ευρωπαϊκό ορισμό είναι αξιοσημείωτο διότι βάση συζήτησης αποτελεί η εθελοντική φύση της ΕΚΕ, και όχι το εάν αποτελεί νομικό υποκατάστατο (π.χ. κοινωνικές και περιβαλλοντικές υποχρεώσεις). Ο προβληματισμός αυτός λαμβάνει χώρα εντονότερα τα επόμενα χρόνια (π.χ. Multistakeholders forums) ειδικά ως προς το ρόλο του κράτους και την άσκηση δημόσιας πολιτικής στην ΕΕ (EC, 2007a; 2011; 2014).

Η παράλληλη, επίσης, προσοχή της ΕΕ και πολλών κρατών (π.χ. Δανία) στον διεθνή εναρμονισμό και υποστήριξη πρωτοβουλιών όπως το Global Compact, έχει τη σημασία του για την ανάπτυξη των ευρωπαϊών εργαλείων και δημοσίων πολιτικών σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης (Commission, 2001a). Το 2002, η ΕΕ διασυνδέει αμεσότερα την ΕΚΕ με την αειφόρο ανάπτυξη "Corporate Social Responsibility: A

business contribution to sustainable development” (Commission, 2002). Το γεγονός, αυτό φαίνεται να συμβάλει στην ευρωπαϊκή προσέγγιση της ΕΚΕ και τη σχέση της τελευταίας με τη στρατηγική για την αειφορία (Commission, 2001b; 2005; 2009). Το σημαντικό, ωστόσο, σε αυτό το κείμενο είναι η διαπίστωση ότι η ΕΚΕ μέσα από τα έμμεσα χαρακτηριστικά της (implicit CSR) φαίνεται να προϋπήρχε. Το 2002 απλώς έγινε αμεσότερη αναφορά μέσα από το πρίσμα της υπεύθυνης επιχειρηματικότητας και την τριμερή διάσταση της ΕΚΕ που διαμόρφωσαν μια στενότερη σχέση με την αειφόρο ανάπτυξη (people, profit, planet) και τις ανάγκες των ΜΜΕ (Commission, 2002; Spence and Perini, 2010; EC, 2011). Αυτό είναι σημαντικό για την αποτελεσματικότητα της έννοιας πολιτικά, διότι όπως διαπιστώνεται (Tilley, 1999) οι ΜΜΕ “are not little big business” και αποτελούν ένα σημαντικό παίκτη στο ζήτημα της απασχόλησης και περιβαλλοντικής αειφορίας (Commission, 2007).

Η ΕΚΕ στην Ευρώπη φαίνεται να αποτελεί, λοιπόν, ένα σημαντικό πεδίο πολιτικής που διαφοροποιείται τόσο ανά μέγεθος επιχείρησης όσο και θεσμικά σε αυτό της διακυβέρνησης μεταξύ των κρατών μελών (EC, 2011; 2014; Ταλιούρης, 2014; Impact, 2012; 2013). Το 2005 η αμεσότερη διασύνδεση με την αειφόρο ανάπτυξη και το 2006 ο στόχος για το διεθνή πόλο αριστείας για την ΕΚΕ καθορίζουν το πεδίο ως σημαντικό στην ΕΕ. Ο στόχος αυτός βασιζόταν στη κοινωνική διάσταση των επιχειρήσεων αναφορικά με τη δημιουργία θέσεων εργασίας, την περιβαλλοντική ευθύνη και την οικονομική διάσταση μέσα από την παραγωγή πλούτου και οικονομικής μεγέθυνσης (Commission, 2006). Αυτό, ωστόσο, συνοδεύεται και από την ανάπτυξη συνεργιών και σημαντικών πρωτοβουλιών όπως το “Multistakeholders Forum” της ΕΚΕ και το “CSR Alliance”, τα οποία αποτέλεσαν σημαντικό πεδίο αλληλεπίδρασης των ενδιαφερομένων μερών.

Αυτό που γίνεται σαφές από τα παραπάνω είναι ότι σε επίπεδο Ένωσης, η ΕΚΕ δεν αποτελεί αντικείμενο δράσης και αναφοράς μονάχα στη λειτουργία της επιχείρησης, αλλά στη δομή της διακυβέρνησης (πολιτικής και εταιρικής) και στις σχέσεις της τελευταίας με το κράτος, το περιβάλλον και τη κοινωνία. Η πολιτική αυτή φύση της έννοιας γίνεται εντονότερη μέσα από τη προτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (2007) για την προώθηση τη συνεργασίας στο ζήτημα της ΕΚΕ στις ευρωπαϊκές πολυεθνικές εταιρείες που δραστηριοποιούνται εκτός ΕΕ. Το ΕΚ (2007) παράλληλα με αυτό ανέδειξε και άλλο ένα σημαντικό πεδίο πολιτικής δράσης που αφορά στις δημόσιες πολιτικές ρυθμιστικού περιεχομένου βασισμένες στις Οδηγίες για παραπλανητική διαφήμιση και αθέμιτου ανταγωνισμού, αλλά και αναπτυξιακών εργαλείων με την εμπλοκή της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων ή το συνυπολογισμό κριτηρίων ΕΚΕ στη σύνταξη των δημοσίων συμβάσεων (Commission, 2008).

Η ανανέωση της στρατηγικής για την ΕΚΕ στην ΕΕ που έλαβε χώρα το 2011, αποτελεί, τέλος, ένα ιδιαίτερο χρονικό σημείο για την πολιτική εξέλιξη της έννοιας. Η διεθνής οικονομική κρίση ήδη από το 2008 έπληξε ισχυρά κράτη-μέλη και

επηρέασε σημαντικά τη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ενοποίησης σε σειρά πολιτικών θεμάτων (π.χ. κοινωνική συνοχή, οικονομική ένωση). Η συνέχεια της κρίσης σε όλα τα επίπεδα (οικονομία, κοινωνία, θεσμοί) επηρέασε και επηρεάζει ακόμα την ισορροπία ισχύος της Ένωσης αλλά και την σταθερότητα της, αφού παραδοσιακά και νέα κράτη-μέλη έχουν να αντιμετωπίσουν σημαντικές προκλήσεις. Στο περιβάλλον αυτό, ο διάλογος για την ΕΚΕ ανέδειξε σημαντικές λειτουργικές δυσκολίες στο αντικείμενο της πολιτικής ενοποίησης και συνδυασμού των δημοσίων πολιτικών μεταξύ των κρατών-μελών. Η θεώρηση, επίσης, ότι η ΕΚΕ αποτελεί πολυτέλεια σε ένα τέτοιο διεθνές και ενδοευρωπαϊκό περιβάλλον μπορεί να αποκτά οπαδούς, που όμως δεν συμμερίζονται πολλές φορές τις πολιτικές προεκτάσεις της ΕΚΕ στο σύγχρονο περιβάλλον. Αυτές πολλές φορές ενδεχομένως να συνδέονται με τον διαχρονικό προβληματισμό στην Ευρώπη για τη σχέση πολιτικής-οικονομίας και της κοινωνικής ευθύνης των επιχειρήσεων.

Συγκεκριμένα, η αναθεώρηση της στρατηγικής για την ΕΚΕ το 2011 είχε ως στόχο τη διασύνδεση της με την αειφόρο ανάπτυξη και τη βιωσιμότητα του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου μέσα από την αρχιτεκτονική μιας λειτουργικής διακυβέρνησης για την αντιμετώπιση της οικονομικής και θεσμικής κρίσης της Ένωσης με ορίζοντα το 2020. Η πρωτοβουλία, ωστόσο, της Ένωσης το 2010 μέσα από το “*Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth*”, καταδεικνύει με πιο εμφανή τρόπο τη σημασία της, αφού η ΕΚΕ εκτιμάται ότι μπορεί να αποτελέσει ένα πολιτικό εργαλείο στην αντιμετώπιση της κρίσης (Commission, 2011). Η διασύνδεση, επίσης, με την αειφόρο ανάπτυξη και το ρόλο των επιχειρήσεων σε αυτή αναδεικνύει τα θεμελιώδη στοιχεία που διασυνδέονται με τη νέα στρατηγική (π.χ. διαφάνεια, εμπιστοσύνη). Η νέα, ωστόσο, αυτή στρατηγική εκτός του ότι προσδιόρισε τη σχέση της με την κρίση ανέδειξε και τον νέο ευρωπαϊκό ορισμό “the responsibility of enterprises for their impacts on society” (Commission, 2011: 6). Ο ορισμός αυτός εμπεριέχει στην επεξήγηση του τις βασικές προϋποθέσεις για την επιχειρηματική διεργασία όπως το να σέβονται οι επιχειρήσεις την νομοθεσία (οικονομικές υποχρεώσεις σε μετόχους, φόροι, εισφορές), το περιβάλλον, τις συλλογικές αποφάσεις αναφορικά με τα εργασιακά, τα ανθρώπινα δικαιώματα και τους καταναλωτές.

Μια ενδιαφέρουσα κριτική στη νέα στρατηγική για την ΕΚΕ, αφορά τη σχέση της ευθύνης με το μέγεθος ή το κλάδο της επιχείρησης. Το στοιχείο αυτό είναι ιδιαίτερος σημαντικό, αφού σε επίπεδο στόχων η ΕΚΕ στην ΕΕ θα έπρεπε να συνδεθεί καλύτερα με την πραγματικότητα των ΜΜΕ (Commission, 2011) έτσι ώστε το εύρος της να πολλαπλασιαστεί και να μην είναι περιορίζεται στις μεγάλες επιχειρήσεις. Η διαπίστωση μάλιστα αυτή εξηγεί και τη παραδοχή του ΕΚ (2007, 2013) και κυρίως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (European Economic and Social Committee, 2012) ότι οι πρακτικές ΕΚΕ εξακολουθούν να είναι περισσότερο λειτουργικές για τις μεγαλύτερες εταιρείες και λιγότερο για

τις μικρές. Αυτό επισημαίνεται σε διάφορα σημεία της έκθεσης, όπως αυτό της συμβατότητας των εργαλείων και των όρων που χρησιμοποιούνται πολλές φορές και στη νέα στρατηγική. Παρά τις διαπιστώσεις και υποδείξεις, η νέα στρατηγική αποτέλεσε μια σημαντική προσπάθεια που συνδέεται άμεσα σε επίπεδο εφαρμογής και αξιολόγησης με τη νομοθεσία, τους γενικούς κανόνες ανταγωνιστικότητας και την καταπολέμηση της διαφθοράς (Commission, 2011). Το τελευταίο διασυνδέει την ΕΚΕ με τον διάλογο για τη διακυβέρνηση και τη σχέση της επιχείρησης με το κράτος, την αγορά και τη κοινωνία.

Σημαντικό βήμα, ωστόσο, μετά τη Στρατηγική για την ΕΚΕ αποτελεί η απόφαση της νέας Οδηγίας από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τις ετήσιες μη οικονομικές αναφορές των επιχειρήσεων τον Απρίλιο του 2014 (Commission, 2014a; 2014b). Η απόφαση αυτή επιβεβαιώνει τη σημασία της ΕΚΕ στην Ευρώπη και εμπλουτίζει τη προσέγγιση “CSR made in Europe”, που από τον Σεπτέμβριο του ίδιου χρόνου τέθηκε σε ισχύ. Αυτό που ουσιαστικά λαμβάνει χώρα είναι η απόφαση για την εκπόνηση οδηγίας με τίτλο: *«Αναβαθμίζοντας την εταιρική διακυβέρνηση: Οι ευρωπαϊκές μεγάλες εταιρείες θα πρέπει να γίνουν περισσότερο διαφανείς στο τρόπο λειτουργίας τους»* (Commission, 2014a; 2014b). Πιο ειδικά, η απόφαση αυτή αφορά τις ετήσιες μη οικονομικές αναφορές, κάτι που σε επίπεδο πολιτικής ανάλυσης (λαμβάνοντας υπόψη τις ευρωπαϊκές ιδιαιτερότητες) συνοψίζει μία επίπονη πορεία με σημαντική διάρκεια ήδη από το 2001 (Howitt, 2014). Η εξέλιξη αυτή είναι πολύ σημαντική και εμπλουτίζει τις δημόσιες πολιτικές για την ΕΚΕ στην ΕΕ, ενώ εντάσσεται στο πεδίο εκείνο της έκδοσης ετήσιων μη οικονομικών αναφορών, όπου συμπεριλαμβάνονται αναφορές περιβαλλοντικού και κοινωνικού περιεχομένου. Η εξέλιξη, τέλος, αυτή όπως αναφέρει και ο ευρωβουλευτής R. Howitt (2014) στην εφημερίδα Guardian, καταδεικνύει ότι ήταν ένα πολύ σημαντικό βήμα για την εξέλιξη του πεδίου στην Ευρώπη. Σημαντικό, τέλος, είναι και το γεγονός ότι τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και διεθνώς το ζήτημα της αειφόρου ανάπτυξης και των πεδίων της επιχειρηματικότητας διαπιστώνεται και στην “Sustainable Development Agenda 2030” (UN, 2015; Commission 2016).

5. Η ΕΚΕ στην Ελλάδα, η πολιτική της εξέλιξη και η τοπική διακυβέρνηση

Τα κράτη μέλη στην ΕΕ ήδη από την ίδρυση της αποτελούν μαζί με τις κοινωνίες της το συστατικό της στοιχείο. Αυτό συντίθεται σε διάφορα επίπεδα παράλληλα με τις αμφίδρομες θεσμικές επιρροές στο Ευρωπαϊκό οικοδόμημα και διακυβέρνηση. Αυτές έχουν, επίσης, επιρροές και το πεδίο άσκησης της δημόσιας πολιτικής για την ΕΚΕ. Το ύψος της πολιτικής για την ΕΚΕ έχει σημασία, αφού όπως αναφέρθηκε παραπάνω, τα έμμεσα ή άμεσα χαρακτηριστικά είναι σημαντικά

στη κατανόηση (Matten and Moon, 2008). Η συγκριτική, επίσης, ανάλυση των ευρωπαϊκών πολιτικών συμπεριλαμβάνει τις δομές διακυβέρνησης, την ανάλυση των θεσμών και των ενδιαφερομένων μερών, όπως συμβαίνει σε διάφορα πεδία πολιτικής ανάλυσης (π.χ. κράτος πρόνοιας, απασχόληση).

Στο πεδίο της συγκριτικής πολιτικής ανάλυσης διαπιστώνονται ενδιαφέρουσες προσεγγίσεις αναφορικά με τις νόρμες, τη διακυβέρνηση και τις θεσμικές επιδράσεις που ασκούνται στο επίπεδο διαμόρφωσης των δημοσίων πολιτικών στο πεδίο της ΕΚΕ και της διακυβέρνησης (Kang and Moon, 2012; Aaronson and Reeves, 2002; Fairbrass, 2011; Boxenbaum, 2006; Fairbrass, 2011). Η ανάλυση, επίσης, των Albareda et al., (2007; 2009) συμβάλει σημαντικά στη σχέση διακυβέρνησης και θεσμών (π.χ. αγορά, κράτος πρόνοιας, περιβάλλον) που αφορούν την πολιτική εξέλιξη της ΕΚΕ στην ΕΕ, διότι καταλήγει στη διαμόρφωση μοντέλων δημόσιας πολιτικής για την ΕΚΕ. Αυτή όπως και άλλες αναλύσεις λαμβάνουν υπόψη προγενέστερες μελέτες όπως αυτή των Fox et al (2002) στη Παγκόσμια Τράπεζα, οι οποίες διασυνδέονται επίσης με τα κοινωνικά μοντέλα στην Ευρώπη, το πλαίσιο διακυβέρνησης και τα πολιτικά εργαλεία για την ΕΚΕ. Η επίδραση, επίσης, των κοινωνικών μοντέλων στην ΕΚΕ και τη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής χρησιμοποιούνται και βασίζονται στην τυπολογία Espring-Andersen του 1990 (Sapir, 2005). Τα μοντέλα διαχωρίζονται στο Βόρειο-Nordic (Σουηδία, Δανία, Φιλανδία, Κάτω Χώρες), στο Αγγλοσαξονικό-AngloSaxon (Ηνωμένο Βασίλειο, Δημοκρατία της Ιρλανδίας), στο Ηπειρωτικό-Continental (Αυστρία, την Γερμανία, την Γαλλία, το Βέλγιο, το Λουξεμβούργο) και στο Μεσογειακό-Mediterranean (Ιταλία, την Ισπανία, την Ελλάδα, Πορτογαλία) (Sapir, 2005). Αυτά περιγράφουν το πλαίσιο διακυβέρνησης σε επίπεδο κοινωνικού κράτους και κοινωνικής πολιτικής, με επιδράσεις που σχετίζονται και εμπλουτίζουν τη θεωρία για εκείνα της δημόσιας πολιτικής για την ΕΚΕ (Albareda et al., 2007; Fairbrass, 2011; Boxenbaum, 2006; Impact, 2012; 2013). Αυτά κατά τους Albareda et al (2007) διαχωρίζονται στα μοντέλα: “*Partnership model*” (Δανία, Φιλανδία, Σουηδία, Κάτω Χώρες), “*Business in the Community model*” (Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία), “*Sustainability and Citizenship Model*” (Βέλγιο, Αυστρία, Γερμανία, Γαλλία, Λουξεμβούργο) και το “*Agora Model*” (Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία, Ελλάδα).

Όσον αφορά την Ελλάδα σε επίπεδο πολιτικής και εναρμονισμού με την Ευρωπαϊκή πραγματικότητα, αποτελεί ένα από τα λιγότερο προχωρημένα κράτη σε ζητήματα δημόσιας πολιτικής για την ΕΚΕ. Στην Ελλάδα η πολιτική αυτή αναπτύσσεται διαχρονικά με έμμεσο τρόπο αποτελώντας μέρος άλλων, πιο παραδοσιακών πεδίων πολιτικής, όπως η κοινωνική πολιτική, η τόνωση της απασχόλησης, η αγροτική πολιτική, το περιβάλλον, η αειφόρος ανάπτυξη και η επιχειρηματικότητα. Σημαντικό, επίσης, είναι ότι παρατηρείται από πρόσφατες έρευνες ότι το πεδίο της ΕΚΕ εξελίσσεται σε επίπεδο επιχειρήσεων και διασυνδέεται με δράσεις ετήσιων αναφορών και εναρμονισμού με διεθνή πρότυπα (Chymis et al., 2011;

Metaxa and Tsavdaridou, 2012). Σε επίπεδο κοινωνίας το ζήτημα της ΕΚΕ, με αφορμή ίσως και τη κρίση, είναι αναπτυσσόμενο ενώ σε επίπεδο πρωτοβουλιών είναι αξιοσημείωτη η αναφορά σε κοινωνικά δίκτυα και δράσεις (π.χ. Δίκτυο για την Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη, Bravo, Great place to work).

Σε επίπεδο κεντρικής πολιτικής η ΕΚΕ εντοπίζεται με έμμεσο τρόπο διαχρονικά σε πολιτικές του Υπουργείου Εργασίας, του Περιβάλλοντος, της Οικονομίας, Ανάπτυξης και Εμπορίου. Η διασύνδεση, ωστόσο, της ΕΚΕ με την αειφόρο ανάπτυξη δεν έγινε ακριβώς όπως σε άλλες Ευρωπαϊκές μεσογειακές χώρες (π.χ. Ιταλία), ενώ ως πεδίο πολιτικής προωθήθηκε με έμμεσο τρόπο. Το Κοινωνικό Πλαίσιο Στήριξης 2007-2013 για παράδειγμα και τα προηγούμενα αποτέλεσαν επιταχυντές συμβάλλοντας έως ένα βαθμό στη διασύνδεση της επιχειρηματικότητας με την αειφόρο ανάπτυξη. Αυτό στο παρελθόν έλαβε χώρα και μέσα από προγράμματα όπως το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Αγροτικής Ανάπτυξης για την ύπαιθρο ή το ΕΣΠΑ (π.χ. φωτοβολταϊκά στις στέγες, τις πράσινες επιχειρήσεις) (ΕΚ, 2007; 2011). Οι πολιτικές, ωστόσο, αυτές είναι σημαντικές αλλά απαιτείται συνέχεια και ακολουθία με τις αντίστοιχες ευρωπαϊκές. Σημαντικές πολιτικές πρωτοβουλίες που μπορούν, επίσης, να αναφερθούν είναι το κανονιστικό πλαίσιο στο σύστημα των δημοσίων συμβάσεων που αναφέρεται σε διάφορα κριτήρια για την ΕΚΕ ή αειφόρου ανάπτυξης όπως όριζαν οι Νόμοι για την κοινωνική οικονομία Ν.4019/2011 (Δημόσιες Συμβάσεις Κοινωνικής Αναφοράς στο Άρθρο 16), και οι Πράσινες Δημόσιες Συμβάσεις στο Άρθρο 18 του Ν. 3855/2010. Το 2011 το Δίκτυο ΕΚΕ, σε συνέχεια ανάλογης πρωτοβουλίας του 2006, υπέγραψε με το Υπουργείο Εργασίας «Σύμφωνο Συνεργασίας» το οποίο βασιζόταν στη κοινωνική διάσταση της ΕΚΕ. Αυτό γιατί οι δύο βασικοί στόχοι του συμφώνου ήταν η καταπολέμηση της παιδικής φτώχειας και η προετοιμασία των νέων για την ομαλότερη ένταξη τους στην αγορά εργασίας (Metaxa and Tsavdaridou, 2012; Υπ.Εργασίας, 2011). Την ίδια περίοδο άλλο ένα σύμφωνο έλαβε χώρα με συμβαλλόμενους το Δίκτυο ΕΚΕ και τη Γενική Γραμματεία Ισότητας των Φύλων με στόχο την ισότητα στη παροχή ευκαιριών στο χώρο εργασίας, διότι διαπιστώνεται ότι η γυναίκα ως κοινωνική ομάδα δεν απολαμβάνει την ίδια θέση και ευκαιρίες στο χώρο εργασίας με τον ανδρικό πληθυσμό δεδομένου των μειωμένων ποσοτών απασχόλησης σε επίπεδα διευθυντικά κ.α. (Metaxa and Tsavdaridou, 2012).

Στην Ελλάδα, τέλος, αυτό που έχει σημασία είναι ότι ο διάλογος έχει ξεκινήσει και ότι το αποτέλεσμα αυτού είναι το σχέδιο διαβούλευσης για το Σχέδιο της Εθνικής Στρατηγικής της Ελλάδας για την ΕΚΕ το 2014, ενώ σήμερα είναι έχει σημασία η αναφορά στην Εθνική Στρατηγική για την ΕΚΕ το 2017. Το βήμα αυτό έχει μεγάλη σημασία διότι φαίνεται να ακολουθεί τις τελευταίες εξελίξεις και το βηματισμό της ΕΕ στην ΕΚΕ, όπως στην νέα Οδηγία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Commission, 2014a; 2014b). Η εξέλιξη αυτή είναι πολύ σημαντική, δεδομένου ότι παρέχει τη προσέγγιση εκείνη που λαμβάνει υπόψη της την ελληνική πραγματικότητα. Σημα-

ντικό είναι ότι λαμβάνει υπόψη τις διεθνείς συγκυρίες και περιγράφει την ελληνική πραγματικότητα τόσο στην έμμεση όσο και άμεση πολιτική διάσταση της ΕΚΕ. Αυτό, τέλος, που κρίνεται κρίσιμο είναι η αναφορά στον ευρύτερο δημόσιο τομέα και κράτος (π.χ. Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης) σε συνδυασμό με την επιχειρηματική κοινότητα και τις πρωτοβουλίες που καταγράφονται. Αυτό είναι πολύ σημαντικό από τη σκοπιά της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης στην Ελλάδα.

Τα παραπάνω είναι ιδιαίτερος σημαντικά διότι παρατηρείται ταυτόχρονα μια κινητικότητα αναφορικά με τον σχεδιασμό πολιτικής για την ΕΚΕ και τις σχετικές πρωτοβουλίες στις τοπικές κοινωνίες. Τα κοινωνικοοικονομικά ζητήματα όπως η αυξανόμενη φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός σε συνδυασμό με την υψηλή ανεργία (ειδικά σε κοινωνικές ομάδες όπως οι νέοι, οι γυναίκες, τα ΑμεΑ) και τα ευρύτερα περιβαλλοντικά ζητήματα, υπογραμμίζουν ότι το πρόβλημα αυτό είναι δομικό και δεν λύνεται μονάχα με εύστοχες πολιτικές παρεμβάσεις του κεντρικού κράτους. Σημαντικές κοινωνικές συμμαχίες και συνέργειες με τον ιδιωτικό τομέα έχουν αναπτυχθεί τα τελευταία χρόνια με αφορμή τη κρίση και σε τοπικό επίπεδο, όπως έγινε αναφορά παραπάνω. Υπό το πρίσμα αυτό και με βάση τις κεντρικές εθνικές πολιτικές το ζήτημα της ΕΚΕ ξεκινά να απασχολεί όχι μόνο το κεντρικό κράτος αλλά και την τοπική αυτοδιοίκηση. Η τελευταία στο πλαίσιο της αντιμετώπισης σημαντικών κοινωνικών ζητημάτων δίνει έμφαση σε πολιτικές ΕΚΕ που στοχεύουν για παράδειγμα στη κοινωνική διάσταση της έννοιας και την ενδυνάμωση της τοπικής οικονομίας και του κοινωνικού κεφαλαίου. Η ανεργία σε κοινωνικές ομάδες όπως οι νέοι και οι γυναίκες εκτός του ότι είναι υψηλή, δημιουργεί ασφυκτικές πιέσεις στις τοπικές κοινωνίες και ιδίως εκείνες που δεν έχουν τις ίδιες ευκαιρίες απασχόλησης με άλλες. Αυτό, ωστόσο, στην Ελλάδα της κρίσης φαίνεται να προβληματίζει, δεδομένου ότι διαπιστώνεται μια τάση φτωχοποίησης και κοινωνικού αποκλεισμού για κάποιες κοινωνικές ομάδες και σχεδόν όλες τις Περιφερειακές Ενότητες της Ελλάδας. Συγκεκριμένα (με βάση τα στοιχεία της Eurostat το 2016) διαπιστώνεται ότι ο κίνδυνος του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας στην Ελλάδα έχει αυξηθεί το 2016 (35,6%) σε σχέση με το 2011 (31%), κάτι που διαπιστώνεται σε περιφερειακό επίπεδο όπως την Αττική (2016-31,8% με 2011-29,1%), τη Βόρεια Ελλάδα (2016-35,9% με 2011-34,2%), την Κεντρική Ελλάδα (2016-40% με 2011-34,2%) και τα νησιά Αιγαίου με τη Κρήτη (2016-37,5% με 2011-21,3%). Η ενδεικτική αναφορά σε αυτούς τους δείκτες μαζί με άλλους όπως των “NEETS” (Young people neither in education, employment and training 15-24) στην Ελλάδα (17,2%) και την Ευρώπη (12%) το 2015, καταδεικνύει ότι η κατάσταση είναι ιδιαίτερος δύσκολη για κάποιες περιφέρειες ειδικά και γενικά για την χώρα.

Όσον αφορά την ΕΚΕ, διαπιστώνονται κάποιες πρωτοβουλίες ιδιαίτερος σημαντικές που σχετίζονται με αυτή (είτε άμεσα, είτε έμμεσα) και συνδέονται με τοπικές πρωτοβουλίες για το περιβάλλον, την τοπική οικονομία, την απασχόληση και τη

κοινωνική συνοχή. Στη Περιφέρεια Κρήτης για παράδειγμα διαπιστώνεται σχετική πρωτοβουλία για τη διασύνδεση της ΕΚΕ με πολιτικές κοινωνικής ένταξης (Μάρτιος 2016, Αρ. Πρωτ 51636). Αντίστοιχες παρεμβάσεις έχουν πραγματοποιηθεί στο παρελθόν σε Δήμους του νησιού κυρίως μέσα από συνέργειες δημοσίου ιδιωτικού τομέα με αναφορά στη κοινωνία των πολιτών και ταυτόχρονη αξιοποίηση των διαθέσιμων ταμείων από τα ΚΠΣ (π.χ. τοπικές λέσχες κοινωνικής ένταξης, το Ζεύξις, κοινωνική οικονομία). Το τελευταίο είναι σημαντικό και αναδεικνύει τις δυνατότητες ανάπτυξης σημαντικών δράσεων και συνεργιών της τοπικής αυτοδιοίκησης με τα ενδιαφερόμενα μέρη και τις επιχειρήσεις τοπικά (Μπεσίλα-Βήκα και Μακρίδης, 2009; Δαμουλιάνου, 2014). Σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης και διακυβέρνησης η ΕΚΕ αναπτύχθηκε παράλληλα και μέσα από διακρατικά προγράμματα (π.χ. Interreg) όπως για παράδειγμα το “DESUR” στη Δυτική Μακεδονία για την εταιρική υπευθυνότητα των ΜΜΕ. Αντίστοιχο πρόγραμμα στην Περιφέρεια Κρήτης κατά τη νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020 είναι το “Road of CSR” (Interreg Europe). Το έργο αυτό υλοποιείται με τη συμμετοχή και άλλων ευρωπαϊκών περιφερειών και στοχεύει στην ανταλλαγή καλών πρακτικών σε πολιτικές ΕΚΕ και υπεύθυνης επιχειρηματικότητας στις ΜμΕ αποκλειστικά. Σε επίπεδο Δήμων είναι σημαντικές οι πρωτοβουλίες που παρουσιάζονται όπως αυτή του Δήμου Μεταμόρφωσης το 2014 για το «Τοπικό Δίκτυο ΕΚΕ» (Δαμουλιάνου, 2014; Capital Link CSR in Greece, 2014). Η συγκεκριμένη πρωτοβουλία είχε ως στόχο την ενίσχυση του τοπικού κοινωνικού κεφαλαίου και την ανάπτυξη ευρύτερων συνεργειών που αφενός θα τόνωναν την επιχειρηματικότητα τοπικά και αφετέρου θα ενίσχυαν τις κοινωνικές δομές (π.χ. κοινωνικό παντοπωλείο) του Δήμου και άλλες πρωτοβουλίες κοινωνικής ένταξης (Capital Link CSR in Greece, 2014). Σημαντικές, επίσης, είναι οι πρωτοβουλίες και οι συνέργειες που καταγράφονται σε αρκετούς Δήμους (π.χ. Αθηναίων, Περιστερί, νησιά των Κυκλάδων και τα Δωδεκάνησα) με φορείς της τοπικής κοινωνίας στις δομές κοινωνικής πρόνοιας ή άλλες κοινωφελείς πρωτοβουλίες. Αυτές έχουν να κάνουν με συνέργειες υποστήριξης της κοινωνικής οικονομίας, της επιχειρηματικότητας, της κοινωνικής συνοχής και των υπηρεσιών πρόνοιας.

Τα παραδείγματα, τέλος, είναι αρκετά και γίνονται ακόμα περισσότερα εάν λάβουμε υπόψη μας μια βασική διαπίστωση. Σε κοινωνικό επίπεδο η ΕΚΕ, παρά τα κάποια φαινόμενα καχυποψίας ή αδυναμιών, χαρακτηρίζεται πολλές φορές τόσο από τη σιωπηλή ΕΚΕ (silent CSR) όσο και από δράσεις υπεύθυνης επιχειρηματικότητας που δεν χαρακτηρίζονται πάντοτε από μια δομημένη επιχειρησιακή στρατηγική ή προγραμματισμό (Ταλιούρης, 2014). Σε πολιτικό επίπεδο η Ελλάδα τόσο στο επίπεδο κεντρικής πολιτικής όσο και αυτό της τοπικής διακυβέρνησης χαρακτηρίζεται κυρίως από την έμμεση διάσταση της ΕΚΕ (implicit CSR). Αυτή λαμβάνει χώρα έμμεσα μέσα από πολιτικές για την επιχειρηματικότητα (καινοτόμα, αειφόρο, startups, κοινωνική), την απασχόληση, τη κοινωνική πολιτική και ένταξη (π.χ. περιφερειακές στρατηγικές κοινωνικής ένταξης, δομές κοινωνικής πρόνοιας και φροντίδας).

6. Επίλογος

Η μελέτη της επίδρασης και της τυπολογίας των δημόσιων πολιτικών ΕΚΕ στην Ευρώπη, την Ελλάδα και την τοπική διακυβέρνηση (κυρίως μέσα φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης) έχει τη δική της σημασία. Αυτό συμβαίνει διότι η ΕΚΕ πολιτικά αποκτά ενδιαφέρον στις Ευρωπαϊκές περιφέρειες, τόσο σε συνάρτηση με την αειφόρο ανάπτυξη και άλλες κλασσικές παραδοχές για την ανταγωνιστικότητα και τη περιβαλλοντική αειφορία, όσο και με την αντιμετώπιση της κρίσης και τον εναρμονισμό με τη στρατηγική Ευρώπη 2020. Η πολιτική εξέλιξη της ΕΚΕ στην Ευρώπη και η εμφάνιση της την Ελλάδα βασίζεται στη διαπίστωση και παρατήρηση ότι τελικά είναι χρήσιμες οι γενικές αρχές αλλά οι πολιτικές προσεγγίσεις “one size fits all” δεν είναι πάντοτε εφικτές τόσο μεταξύ των εταιρειών (ανά μέγεθος και κλάδο) όσο και στα κράτη. Τα παραδείγματα και οι πρακτικές που διαπιστώνονται σε ευρωπαϊκές αυτοδιοικητικές δομές σε χώρες της ΕΕ, χαρακτηρίζονται ως ενδιαφέρουσες στο ζήτημα της ΕΚΕ τόσο ως παράδειγμα όσο και ως σημείο αναφοράς. Το παράδειγμα της Ιταλίας και της Ισπανίας (που είναι αρκετά κοντινό για την Ελλάδα) είναι αξιοσημείωτο. Οι πρακτικές σε περιφέρειες όπως η Τοσκάνη (Fabrica Ettica), το “logo Conscieza” στην Ιταλία και άλλες πρωτοβουλίες στην Emilia Romagna, τη Ambruzzo, τη Σεβίλλη στην Ισπανία και την Ανδαλουσία είναι ενδιαφέρουσες (EC, 2011; Ταλιούρης, 2014). Αξιοσημείωτες, ωστόσο, είναι και άλλες πρωτοβουλίες που λαμβάνουν χώρα στην Δυτική, Βόρεια και Κεντρική Ευρώπη και αφορούν τις συνέργειες σε επίπεδο ΕΚΕ και την ανάπτυξη πολιτικών εργαλείων (Fox et al. 2002; Steurer, 2010) που είτε έχουν κανονιστικό χαρακτήρα (π.χ. δημόσιες συμβάσεις), είτε χαρακτήρα οικονομικών κινήτρων (π.χ. φόρος, δι-αρθρωτικά ταμεία), είτε επικοινωνιακό (π.χ. εκδηλώσεις).

Στο πεδίο των δημοσίων πολιτικών, τέλος, απαιτείται πολλές φορές η προσαρμογή στις τοπικές ανάγκες, ο σαφής προσδιορισμός της ανάγκης (π.χ. ωφελούμενου) και του πολιτικού στόχου. Αυτό συμβαίνει γιατί οι μεταβλητές ανάλυσης της ΕΚΕ διαφέρουν ανά δομή διακυβέρνησης στην Ευρώπη, ανά θεσμούς, ανά μέγεθος της επιχείρησης και το κοινωνικό κεφάλαιο. Πολλές φορές, επίσης, διαπιστώνονται διαφοροποιήσεις τόσο ως προς την ωριμότητα των δημοσίων πολιτικών όσο και ως προς τα είδη των πολιτικών εργαλείων ανά κράτος μέλος και κατά συνέπεια ανά φορέα τοπικής αυτοδιοίκησης. Στο Ηνωμένο Βασίλειο, την Ιταλία ή την Δανία για παράδειγμα οι δημόσιες πολιτικές και οι συνέργειες σε κεντρικό αλλά και τοπικό επίπεδο είναι αρκετά προχωρημένες σε σχέση με άλλα κράτη μέλη. Αυτό, ωστόσο, σε τοπικό επίπεδο επηρεάζεται και από το βαθμό διοικητικής αυτοτέλειας, δεδομένου ότι κάποιες ευρωπαϊκές περιφέρειες διακρίνονται για την διαπραγματευτική τους δύναμη και ικανότητα άντλησης πόρων σε επίπεδο περιφερειακής πολιτικής (Charron 2016). Η σημασία της ΕΚΕ σε τοπικές πολιτικές έγκειται, τέλος και στο ότι μπορεί υπό προϋποθέσεις να αποτελέσει ένα εργαλείο προσαρμογής και ακολου-

θίας της στρατηγικής Europe 2020 τοπικά. Αυτό γίνεται ακόμα πιο συγκεκριμένο στο πλαίσιο των διαθρωτικών ταμείων για τη νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020 και ειδικά μέσα από τους Θεματικούς Στόχους για τη κοινωνική ένταξη, την απασχόληση και την εκπαίδευση. Τα χρηματοδοτικά εργαλεία για τη Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα και την Ευρώπη δίνουν ιδιαίτερη έμφαση σε πολιτικά εργαλεία που χαρακτηρίζονται είτε άμεσα είτε έμμεσα από πολιτικές ΕΚΕ. Αυτό διαπιστώνεται σε πεδία αειφόρου ανάπτυξης και κοινωνικής πολιτικής, απασχόλησης, κοινωνικής οικονομίας και εκπαίδευσης (π.χ. εκπαίδευση ενηλίκων).

Η συμμετοχή, τέλος, των τοπικών κοινωνιών και των θεσμών τους στο σχεδιασμό πολιτικής αποτελεί ένα διαχρονικό ζήτημα, που εκτός από την πίεση που γεννά η κρίση για μακροχρόνιες συνέργειες σε επίπεδο τοπικών κοινωνιών, διαμορφώνει ένα νέο περιβάλλον κοινωνικής δράσης όχι μόνο για επιχειρήσεις ή λοιπούς κοινωνικούς φορείς, αλλά και τις τοπικές αρχές που είναι υπεύθυνες για το σχεδιασμό και την υλοποίηση σειράς πολιτικών. Σημαντικές, επίσης, είναι για παράδειγμα οι ευκαιρίες που ενδεχομένως να προκύψουν από το σωστό σχεδιασμό και εναρμονισμό της τοπικής πολιτικής με την τοπική επιχειρηματικότητα σε σχέση με την Οδηγία που αφορά τη δημοσιοποίηση μη χρηματοοικονομικών αναφορών το 2014. Εν κατακλείδι, η παγκοσμιοποίηση αποτελεί σήμερα τον κανόνα για όλες τις κοινωνίες, κάτι που θέτει ως ανάγκη όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη να ανταποκριθούν στις προκλήσεις και ευθύνες που εξελίσσονται σε επίπεδο τοπικής διακυβέρνησης και πολιτικής.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

- Aaronson A. S and Reeves G. (2002), “*The European Response to Public Demands for Global Corporate Responsibility*”. National Policy Association, Washington DC. USA. February 5 ,2002.
- Albareda L, Lozano M.J and Ysa T. (2007), “Public Policies on Corporate Social Responsibility: The Role of Governments in Europe”. *Journal of Business Ethics* (2007) 74:391–407.
- Albareda L, Lozano M.J, Tencati A, Perrini F and Midttun.A. (2009), “The Role of Government in Corporate Social Responsibility”. *Ethical Prospects* 2009, Part 2, 103-149.
- Banerjee B. S. (2008), “Corporate Social Responsibility: The Good, the Bad and the Ugly”. *Critical Sociology* 34(1) 51-79.
- Beaver W. (2005), “Battling Wal-Mart: How Communities Can Respond”. *Business and Society Review* 110:2 159–169.
- Berman S. (2014), «*Το πρωτείο της πολιτικής. Η σοσιαλδημοκρατίας και η Ευρώπη του 20^{ου} αιώνα*». Μετάφραση Ελένη Αστερίου. Α΄ έκδοση. Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Κρήτης.

- Boxenbaum E. (2006): "Corporate social responsibility as institutional hybrids". *Journal of Business Strategies*. Vol.23 Issue:1, p.45-63.
- Capital Link CSR in Greece (2014), «Συνέντευξη του Δημάρχου Μεταμόρφωσης, κυρίου Μιλτιάδη Καρπέτα, στην κυρία Όλγα Μπορνόζη, Πρόεδρο του "Capital Link CSR in Greece»». "Capital Link CSR in Greece" – Κέντρο Τεχνογνωσίας ΕΚΕ
- Carroll A. (1979), "A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance". *The Academy of Management Review*, Vol. 4, No. 4 (Oct., 1979), pp. 497-505.
- Carroll A. (1991), "The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders". *Business Horizons*, July-August 1991
- Carroll A. (2008), "A history of Corporate Social Responsibility: Concepts and Practices". *The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility*.
- Charron N. (2016), "Explaining the allocation of regional Structural Funds: The conditional effect of governance and self-rule". *European Union Politics* 0(0) 1–22.
- Chymis A, Skouloudis A and Evangelinos K. (2011). "Corporate Social Responsibility in Greece: a crisis' victim or a potential solution?". *Greek Economic Outlook 2011/15*. Center of Planning and Economic Research. Athens.
- Commission of the European Communities. (2001a), "*Green paper. Promoting a European framework for Corporate Social Responsibility*". Brussels.
- Commission of the European Communities. (2001b), "*A Sustainable Europe for a Better World. A European Union Strategy for Sustainable Development*". Communication from the Commission Brussels.
- Commission of the European Communities. (2002), "*Corporate Social Responsibility: A business contribution to Sustainable Development*". Brussels.
- Commission of the European Communities. (2005), "*On the review of the Sustainable Development Strategy. A platform for action*". Brussels.
- Commission of the European Communities. (2006), "*Implementing the partnership for growth and jobs: Making Europe a pole of excellence in Corporate Social Responsibility*". Communication from the Commission. Brussels
- Commission of the European Communities. (2007), "*Small, clean and competitive A programme to help small and medium-sized enterprises comply with environmental legislation*". Brussels.
- Commission of the European Communities. (2008), "Study on the incorporation of Social Considerations in Public Procurement in the EU Proposed Elements for taking account of the Social Considerations in Public Procurement". Brussels.

- Commissions of the European Communities. (2009), *“Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009 Review of the European Union Strategy for Sustainable Development”*. Brussels.
- Commission of the European Communities. (2010), *“Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth”*. Brussels
- Commission of the European Communities. (2011), *“A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility”*. Brussels.
- Commission of the European Communities. (2014a), *“Improving corporate governance: Europe’s largest companies will have to be more transparent about how they operate”*. Statement. Press release data base 9 April 2014”. Brussels.
- Commission of the European Communities. (2014b), *“Disclosure of non-financial information: Europe’s largest companies to be more transparent on social and environmental issues”*. Statement. Press release data base 29 September 2014”. Brussels.
- Commission of the European Communities. (2016). *“Next steps for a sustainable European future European action for sustainability”*. Brussels
- Dahlsrud A. (2008), *“How Corporate Social Responsibility is Defined: an Analysis of 37 Definitions”*. *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*. 15, 1–13
- Elkington J. (2004), *“Enter the Triple Bottom Line”*. *The triple bottom line: does it all add up? Assessing the sustainability of business and CSR*. Earthscan pub.
- European Commission, (2003). *“Responsible entrepreneurship: A collection of good practice cases among small and medium-sized enterprises across Europe”*. Enterprise publications. Directorate-General for Enterprise. Brussels.
- European Commission. (2007), *“Corporate Social Responsibility National Public Policies in the European Union”*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Luxembourg.
- European Commission. (2011), *“Corporate Social Responsibility National Public Policies in the European Union”*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Luxembourg.
- European Commission. (2014), *“Corporate Social Responsibility National Public Policies in the European Union-Compendium 2014”*. Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Luxembourg.
- European Economic and Social Committee. (2012), *“Opinion of the European Economic and Social Committee on the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A renewed EU strategy 2011-14 for Corporate Social Responsibility COM(2011) 681 final”*. Brussels, 24 May 2012

- European Union Parliament. (2007), "*Corporate social responsibility. European Parliament resolution of 13 March 2007 on corporate social responsibility: a new partnership (2006/2133(INI))*". Brussels
- European Union Parliament. (2013), "*Report on Corporate Social Responsibility: promoting society's interests and a route to sustainable and inclusive recovery*". A7-0023/2013. Brussels.
- Eurostat (2016), "*People at risk of poverty or social exclusion by NUTS 2 regions. Last update: 09-01-2018*". Regional poverty and social exclusion statistics.
- Eurostat (2015), "*Young people neither in employment nor in education and training by sex and NUTS 2 regions. Last update: 09-01-2018*". NEET rates statistics
- Fairbrass.J (2011): "Exploring Corporate Social Responsibility Policy in the European Union: A discursive Institutional Analysis". *JCMS 2011 Volume.49*. Number 5. pp. 949-970.
- Fox T, Ward H and Howard B. (2002), "*Public sector roles in strengthening Corporate Social Responsibility. A baseline study*". Corporate Social Responsibility Practice Private Sector Advisory Services Department. The World Bank. Washington.
- Friedman M. (1970), "*The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits*". The New York Times Magazine September 13, 1970.
- Gjolberg M. (2009), "The origin of Corporate Social Responsibility: global forces or national legacies?" *Socio Economic Review*. Vol. 7, 605-637.
- Grayson D and Hodges A. (2004), "*Corporate Social Opportunity. 7 Steps to make corporate social responsibility work for your business*". Greenleaf pub.
- Hardin, G, 1968. "The tragedy of the commons". *Science, New Series*, Vol. 162, No. 3859 (Dec. 13, 1968), 1243-1248.
- Hopkins M. (2003), "*The Planetary Bargain: Corporate Social Responsibility Matters*". Earthscan Publications. Ltd. London.
- Howwit R. (2014), "*The EU law on non-financial reporting - how we got there*". Guardian sustainable business. Guardian newspaper. United Kingdom.
- International Labor Organization. (2006), "*Tripartite Declaration of Principles concerning Multinational Enterprises and Social Policy*". Geneva
- Impact. (2013), "*Final Programme and Executive Summary. Headline findings, insights & recommendations for policy makers, business & stakeholders*". Seventh Framework Programme. European Commission.
- Impact. (2012), "*Analysis of national and EU Policies supporting CSR and Impact. IMPACT Working Paper No. 2*". Jeremy Moon and Rieneke Slager with Stephanos Anastasiadis, ICCSR University of Nottingham Christoph. Brunn, Oeko-Institut e.V. Peter Hardi, CEU Jette Steen Knudsen, CBS. Seventh Framework Programme. European Commission.

- Kang N and Moon J. (2012), "Institutional complementarity between corporate governance and Corporate Social Responsibility: a comparative institutional analysis of three capitalisms". *Socio-Economic Review* (2012) 10, 85–108.
- Matten D and Moon J. (2008), "Implicit and Explicit CSR: A conceptual Framework for a comparative understanding of corporate social responsibility". *Academy of Management Review* Vol. 33, No. 2
- Mele D. (2008), "*Corporate Social Responsibility Theories*". The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility.
- Metaxas T and Tsavdaridou M (2012). "Corporate social responsibility in Greece during the crisis period". *MPRA Paper No. 41518*, posted 24. September 2012 20:40 UTC.
- Moon J. (2007), "The Contribution of Corporate Social Responsibility to Sustainable Development". *Sustainable Development* 15, 296–306.
- OECD. (2011), "*OECD Guidelines for Multinational Enterprises*". OECD Ministerial Meeting 25 May 2011.
- OECD. (2000), "*The OECD declaration and decisions on international investments and multinational enterprises*". Paris
- Sapir A. (2005), "*Globalization & the reform of European Social Models*". Bruegel Policy Brief. Brussels.
- Sherer A.G and Palazzo G. (2008), "*Globalization & Corporate Social Responsibility*". The Oxford Handbook of Corporate Social Responsibility.
- Scherer A, Palazzo G and Matten D (2009). "The Business Firm as a Political Actor: A New Theory of the Firm for a Globalized World". *Business Society* 2009, 48, 577.
- Spence L and Perini F. (2010). "*Europe: Practice and Politics: Ethics and Social Responsibility in SMEs in the European Union*". Ethics in small and medium sized enterprises. A global commentary. ISBEE
- Steurer R. (2010), "The role of governments in corporate social responsibility: Characterising public policies on CSR in Europe". *Policy Sciences*, 43(1), 49-72.
- Tilley F. (1999), "The gap between the environmental attitudes and the environmental behavior of small firms". *Business Strategy and the Environment* 8, 238-248.
- UNEP (2002). "*Integrating Environment and Development 1972-2002*", Chapter 1. pp.1-27. Global environmental outlook 3. London; Earth scan pub.
- UNEP and UN Global Compact (2010), "*Principles for Responsible Investment. Report on Progress 2010. An analysis of signatory progress and guidance on implementation*". United Nations.
- United Nations. (2015). "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development". Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015. General Assembly.
- Ward. H. (2004) "*The OECD Guidelines for Multinational Enterprises and non adhering countries Opportunities and Challenges of engagement*". OECD

- Global Forum on International Investment: Investment for Development – Forging New Partnerships. International Institute for Environment and Development (IIED).
- Wood D. (2010), “Measuring Corporate Social Performance: A Review”. *International Journal of Management Reviews*. Blackwell Publishing Ltd and British Academy of Management
- World Business Council for Sustainable Development. (2002), “*The Business Case for Sustainable Development. Making a difference toward the Johannesburg Summit 2002 and beyond*”. Geneva
- World Commission on Environment and Development. (1987), “*Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*”. United Nations.
- Βαξεβανίδου Μ. (2009), “*Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη*” Εκδόσεις Σταμούλη.
- Γενική Γραμματεία Ισότητας. (2006). «*Μνημόνιο Συνεργασίας*». 22/02/2006. Αθήνα.
- Δαμουλιάνου Χ. (2014), «*Και οι δήμοι στις επάλξεις για την ΕΚΕ*». Καθημερινή. <http://www.kathimerini.gr/764406/article/oikonomia/epixeirhseis/kai-oi-dhmoi--stis-epal3eis-gia-thn-eke>
- Δήμος Ιεράπετρας «*Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη & το Κοινωνικό Παντοπωλείο του Δήμου Ιεράπετρας*»: <http://www.ierapetra.gov.gr/koinoniko-pantopoleio/mazi/etairiki-koinoniki-eythini/>
- Δήμος Αθηναίων «*Συνέντευξη τύπου δημάρχου Αθηναίων Γ. Καμίνη για τα θέματα πολιτικής κοινωνικής συνοχής του δήμου Αθηναίων*». <https://www.cityofathens.gr/node/25246>
- Ελληνική Δημοκρατία. (2010), «*N.3855/2010- Μέτρα για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης κατά την τελική χρήση, ενεργειακές υπηρεσίες και άλλες διατάξεις*». Τεύχος Πρώτο.Αρ. Φύλλου 95. 23 Ιουνίου 2010. Αθήνα.
- Ελληνική Δημοκρατία. (2011), «*N.4019/2011- Κοινωνική Οικονομία και Κοινωνική Επιχειρηματικότητα και λοιπές διατάξεις*». Τεύχος Πρώτο.Αρ. Φύλλου 216. 30 Σεπτεμβρίου 2011. Αθήνα.
- Ελληνική Δημοκρατία (2014). «*Κείμενο Εργασίας για το Σχέδιο της Εθνικής Στρατηγικής της Ελλάδας για την Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη. Εθνικό Σχέδιο ΕΚΕ-Προσχέδιο*». Αθήνα.
- Ελληνική Δημοκρατία (2017). «*Σχέδιο της Εθνικής Στρατηγικής της Ελλάδας για την Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη*». Αθήνα
- Ηγουμενίδη Τ. (2016), «*Το παράδειγμα της Αστυπάλαιας*». Ναυτεμπορική
- Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007 – 2013, 2011. «*Νέα Καινοτομική Επιχειρηματικότητα*». <http://www.espa.gr/el/Pages/Proclamationsfs.aspx?item=1592>
- Ελεύθερος Τύπος (2016), «*Η «Γειτονιά Αλληλεγγύης» της ΕΛΑΪΣ-Unilever Hellas βρήκε φιλοξενία στο Περιστέρη!*».
- Ελληνικό Δίκτυο για την ΕΚΕ: <http://www.csrhellas.gr/>

- EMEA Business Monitor, 2014. *Πριν το καλοκαίρι το τελικό σχέδιο εθνικής στρατηγικής για την ΕΚΕ*. 2014-03-27 17:57:04. <http://www.emea.gr/priv-to-καλοκαίρι-to-τελικό-σχέδιο-εθ/395036>
- Δήμος Περιστέριου. *Γειτονιά Αλληλεγγύης*: <http://www.peristeri.gr/index.php/leftmenu-185/leftmenu-191/2983-3-4-2016>
- Μπέουλα-Βήκα Ε και Μακρίδης Σ. (2009), «*Η συμβολή της εταιρικής κοινωνικής ευθύνης στην βιώσιμη ανάπτυξη και ο ρόλος των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*». 3ο Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων. Διοίκηση και Δημοκρατία: Ποιότητα, Αποτελεσματικότητα, Νομιμοποίηση. Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Περιφέρεια Κρήτης. (2016), «*Πρόσκληση εκδήλωσης ενδιαφέροντος. Για την υλοποίηση του Έργου με τίτλο: Το Σχέδιο Δράσης της Περιφέρειας Κρήτης για την αξιοποίηση της Εταιρικής Κοινωνικής Ευθύνης στο πεδίο της κοινωνικής ένταξης*». Αρ. Πρωτ.: 51636. Διεύθυνση Οικονομικών. Π. Κρήτης.
- Πρόγραμμα “*Developing Sustainable Regions through Responsible SME’s (DESUR)*”. Δυτική Μακεδονία: http://www.desur.eu/?page_id=202&lang=el
- Πρόγραμμα “*Road CSR Interreg Europe A Roadmap for Integrating Corporate Social Responsibility into EU Member States and Business Practises. The Region of Crete*”. 2017: <https://www.interregeurope.eu/road-csr/>
- Ταλιούρης Ε. (2014), «*Διακυβέρνηση, διοίκηση οργανισμών και επιχειρήσεων, και δημόσιες πολιτικές εταιρικής κοινωνικής ευθύνης*». Διδακτορική Διατριβή στο Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης του Πανεπιστημίου Κρήτης. Βιβλιοθήκη Πανεπιστημίου Κρήτης.
- Υπουργείο Εργασίας, 2011. «*Υπογραφή Συμφώνου Συνεργασίας του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικής Ασφάλισης με το Ελληνικό Δίκτυο για την Εταιρική Κοινωνική Ευθύνη*». Αθήνα.

Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Ελληνική Οικονομία: Η Ελλάδα στον Πυρήνα ή στην Περιφέρεια της Ευρώπης;

Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης, *Οικονομολόγος, Διδάκτωρ του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών*

Ναπολέων Μαραβέγιας, *Καθηγητής, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Περίληψη

Καθώς κλείνει μια δεκαετία από το ξέσπασμα της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης και την εκδήλωση της δημοσιονομικής κρίσης στην Ελλάδα, προκύπτει το ερώτημα εάν βρίσκεται η ελληνική οικονομία ακόμα σε συνθήκες κρίσης ή μήπως σε ένα νέο σημείο ισορροπίας. Για την ανάλυση του συγκεκριμένου ζητήματος λαμβάνεται υπόψη το ότι η χώρα συγκαταλεγόταν ιστορικά μεταξύ των περιφερειακών κρατών μελών της ΕΕ. Αυτό αποτελεί κρίσιμο στοιχείο για την πορεία της Ελλάδας εντός της Ευρωζώνης, καθώς η κρίση επιδείνωσε τη θέση της στην περιφέρεια της ΕΕ, βάσει των στρατηγικών επιλογών της, των εγγενών αδυναμιών της οικονομίας της και της υφιστάμενης αρχιτεκτονικής της Ευρωζώνης. Στο πλαίσιο αυτό εξετάζονται οι σημερινές προοπτικές της ελληνικής οικονομίας, συναρτήσει των κυοφορούμενων αλλαγών στην Ευρωζώνη.

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ: Ελληνική οικονομία, Ευρωζώνη, κρίση, Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, Ευρωπαϊκή περιφέρεια

European Integration and the Greek Economy: Greece at the Core or on the Periphery of Europe?"

Xaralampos Chrysomallidis, *Economist, National and Kapodistrian University of Athens*

Napoleon Maravegias, *Professor, Department of Political Studies and Public Administration, National and Kapodistrian University of Athens*

Abstract

A decade has passed since the outbreak of the global financial crisis and the deficit crisis in Greece. The question that arises is whether the Greek economy has been stabilized, reaching a new equilibrium, as the Greek economy

seems to have overcome severe crisis conditions; however, returning to high and sustainable growth remains under question. The analysis lays emphasis on the fact that the country historically belonged to the EU periphery, which is considered a critical parameter for the operation of the Greek economy within the Eurozone. For this analysis we take into account the structure of the Greek economy and the existing architecture of the Eurozone. The article examines also the economy's prospects, in relation to the European integration process.

KEY-WORDS: Greek economy, Eurozone, crisis, European integration, European periphery

1. Εισαγωγή

Καθώς έκλεισε μια δεκαετία από το ξέσπασμα της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης και οκτώ χρόνια από την εκδήλωση της δημοσιονομικής κρίσης στην Ελλάδα, προκύπτει το ερώτημα εάν βρίσκεται η ελληνική οικονομία ακόμη σε συνθήκες κρίσης ή μήπως σταθεροποιείται σε ένα νέο σημείο ισορροπίας που αντιστοιχεί στις δυνατότητες της, χαμηλότερο από την προ κρίσης εποχή, με την κρίση να αποτελεί τον καταλύτη για αυτό.

Το ερώτημα πηγάζει από το γεγονός, ότι ενώ η χώρα συγκαταλεγόταν μεταξύ των περιφερειακών κρατών μελών της ΕΕ, κυρίως στη βάση τόσο της χρηματοδότησής της από τα Διαρθρωτικά Ταμεία λόγω του χαμηλού κατά κεφαλήν ΑΕΠ, και των οικονομικών της επιδόσεων σε όρους παραγωγικότητας και παραγωγικής διάρθρωσης, κατά την περίοδο της ταχείας ανάπτυξης της ελληνικής οικονομίας, την περίοδο 1996-2007, και της «εθνικής ανάτασης» δημιουργήθηκε η εντύπωση ότι η χώρα άνηκε στον πυρήνα της ΕΕ· απόρροια του γεγονότος ότι η Ελλάδα συμμετείχε σε όλα τα μεγάλα εγχειρήματα της ΕΕ.

Η κρίση του 2008 που εκδηλώθηκε στη χώρα ως σοβαρή δημοσιονομική κρίση και τελικά κρίση χρέους την κατέστησε, *de facto*, χώρα της ευρωπαϊκής περιφέρειας, τόσο σε οικονομικούς, όσο και σε πολιτικούς όρους, έχοντας απωλέσει σαφώς μέρος της κυριαρχίας της στους κόλπους της ΕΕ.

Στο παρόν άρθρο, προκειμένου να απαντηθεί το αρχικό ερώτημα, αν η ελληνική οικονομία βρίσκεται σε κρίση ή σε ένα νέο σημείο ισορροπίας που αντιστοιχεί στις δυνατότητές της, θεωρούμε, ότι η κρίση ήταν αποτέλεσμα των πολιτικών επιλογών και των εγγενών αδυναμιών της ελληνικής οικονομίας, οι οποίες αποδείχθηκαν ασύμβατες με το δεδομένο πλαίσιο δομής και λειτουργίας του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και κυρίως της αρχιτεκτονικής της Ευρωζώνης.

Επιπλέον, εξετάζουμε υπό ποιες προϋποθέσεις, αντί να καθηλωθεί η χώρα μας στην περιφέρεια της ΕΕ, όπου βρίσκεται σήμερα, μπορεί να ξεπεράσει τις

διαρθρωτικές αδυναμίες της και, επικουρούμενη από τις κυοφορούμενες αλλαγές στην ΕΕ και την πιθανολογούμενη πρόοδο που θα σημειωθεί στην Ευρωζώνη και στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, να αναβαθμίσει τη θέση της εντός του ευρωπαϊκού οικοδομήματος.

2. Μεθοδολογικό πλαίσιο και θεωρητικό υπόβαθρο

Για την ανάλυσή μας θα βασιστούμε στα δεδομένα της λειτουργίας της Νομισματικής Ένωσης (ΝΕ) πριν την εκδήλωση της κρίσης και τις επιπτώσεις της ΝΕ για τα λιγότερο αναπτυγμένα κράτη-μέλη, λαμβάνοντας υπόψη και ορισμένα κρίσιμα στοιχεία που αφορούν στην έναρξη της δημοσιονομικής κρίσης στην Ελλάδα, πριν ακόμη από τη Συμφωνία για το 1ο Πρόγραμμα Διάσωσης. Ακολούθως θα επιχειρήσουμε να τεκμηριώσουμε τη θέση μας, ότι η ελληνική οικονομία βρίσκεται σήμερα στην περιφέρεια της ΕΕ υπό δυσμενείς όρους.

Η παρουσίαση περιπτώσεων άλλων χωρών-μελών, οι οποίες αντιμετώπισαν συνθήκες ύφεσης και κρίσης (είτε της παρούσας, είτε παλιότερης) θεωρούμε, ότι θα συμβάλλουν στην απάντηση του βασικού ερωτήματος του άρθρου δηλαδή εάν η ελληνική οικονομία βρίσκεται ακόμα σε κρίση ή, εάν εξαιτίας της κρίσης έχει οδηγηθεί στο σημείο ισορροπίας, που αντιστοιχεί στις δυνατότητες της, ως οικονομίας της ευρωπαϊκής περιφέρειας.

Θεωρητικό υπόβαθρο του άρθρου αποτελεί η κλασική οικονομική προσέγγιση περί οικονομικής ολοκλήρωσης και οικονομικών ενώσεων. Σύμφωνα με τη βασική επιχειρηματολογία της θεωρίας, η απελευθέρωση του εμπορίου, όπως και ο περιορισμός των εμποδίων στη κινητικότητα των συντελεστών παραγωγής αποτελούν κομβικά στοιχεία για την αύξηση της ευημερίας σε μια οικονομία. Οφέλη από τη δημιουργία μιας νομισματικής ένωσης θα προκύψουν από τη μείωση του κόστους συναλλαγών και την εξάλειψη της αβεβαιότητας που συνδέεται με τον συναλλαγματικό κίνδυνο. Επίσης, καθώς προχωρά η διαδικασία ολοκλήρωσης, αναμένεται να σημειωθεί μια τάση εξίσωσης των τιμών ομοειδών αγαθών και παραγωγικών συντελεστών.

Έτσι, μπορεί να υποστηριχθεί ότι δυνητικά επιτυγχάνεται η σύνθεση πολλών επιμέρους οικονομιών και η συγκρότηση μιας ενιαίας και μεγαλύτερης σε όρους μεγέθους, καθώς και ισχυρότερης, σε όρους διεθνούς ανταγωνιστικότητας αγοράς. Η κεντρική λογική για τα παραπάνω εδράζεται στην αριστοποίηση της κατανομής των πόρων, τη δυνατότητα σχετικής αναδιανομής του εισοδήματος, τη σταθεροποίηση της οικονομίας σε επίπεδο πλήρους απασχόλησης και την εν γένει προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης (Γεωργακόπουλος & Χρήστου, 1992).

Η συγκρότηση και η εξέλιξη της οικονομικής ένωσης ενέχει και δυναμικές επιδράσεις για τις εμπλεκόμενες οικονομίες που μπορεί να προκύπτουν από δι-

αρθρωτικές αναπροσαρμογές, συμβάλλοντας στην τόνωση της αναπτυξιακής διαδικασίας. Σε επίπεδο μικροοικονομικής ανάλυσης, το μεγάλο μέγεθος της ενιαίας πλέον αγοράς και οι συνεπαγόμενες οικονομίες κλίμακας (στοιχεία που συνδυάζονται με αυξανόμενες αποδόσεις κλίμακας, και μείωση κόστους παραγωγής), καθώς και η επικράτηση συνθηκών αυξημένου ανταγωνισμού προάγουν την οικονομική αποτελεσματικότητα, συμβάλλοντας περαιτέρω στην ανάπτυξη.

Η διαδικασία αυτή είναι ανατροφοδοτούμενη διά του ανταγωνισμού, καθώς η έντασή του στο πλαίσιο της μεγάλης αγοράς είναι τέτοια που οδηγεί τους πιο αδύναμους οικονομικούς δρώντες εκτός αγοράς, υποχρεώνοντας όσους παραμένουν στην παραγωγική διαδικασία σε προσπάθεια περαιτέρω μείωσης του κόστους, σε πιο επιθετική πολιτική για την κατάληψη μεριδίου από την αγορά, αλλά και σε εισαγωγή (τεχνολογικών) καινοτομιών. Υπό αυτές τις συνθήκες αναμένεται ότι ευνοούνται οι μεγάλοι μεγέθους επιχειρήσεις που δημιουργούνται-σχηματίζονται είτε μέσω της επέκτασης των υφιστάμενων, είτε μέσω εξαγορών και συγχωνεύσεων. Προκειμένου βέβαια να διασφαλιστεί ο ανταγωνισμός εντός της αγοράς και η αποφυγή ολιγοπωλιακών ή και μονοπωλιακών συνθηκών, κρίσιμη είναι η θέσπιση κανόνων που θα αφορούν μια πολιτική ανταγωνισμού (Κορρές κ.α., 2010).

Επιστρέφοντας την ανάλυση σε όρους μακροοικονομικούς, μια χώρα είναι πιθανό να αντιμετωπίζει όχι μόνο θετικές επιπτώσεις από τη συμμετοχή της στην ένωση, αλλά και αρνητικές, στη βάση κυρίως των στατικών επιδράσεων που αφορούν κατά κύριο λόγο το εμπόριο. Η κατανομή του κόστους και των ωφελειών διαφέρει λογικά μεταξύ χωρών, με συνέπεια ορισμένες να αποκομίζουν περισσότερα οφέλη σε σχέση με άλλες. Στην πραγματικότητα αναμένεται πως τα μεγαλύτερα οφέλη, απ' τη μεγάλη αγορά και τον εντεινόμενο ανταγωνισμό, θα αποκομίσουν οι χώρες με τις ισχυρότερες επιχειρήσεις, με τους πλέον αποτελεσματικούς παραγωγούς (Πουρναράκης, 1996).

Έτσι δεν αποκλείεται μεταξύ των αντισυμβαλλόμενων χωρών να υπάρχουν κάποιες, στις οποίες οι απώλειες εξαιτίας της ενοποίησης είναι μεγαλύτερες από τα οφέλη. Σε αυτή την περίπτωση δικαιολογείται ως αντιστάθμισμα η μεταφορά πόρων προς αυτές, από τις χώρες που αποκομίζουν τα περισσότερα οφέλη, ώστε να εξασφαλίζεται η συνοχή της ένωσης. Η αξιοποίηση των πόρων αυτών για παραγωγικούς και διαρθρωτικούς σκοπούς, όπως ο εκσυγχρονισμός των υποδομών, η βελτίωση του ανθρώπινου κεφαλαίου, η αναβάθμιση του τεχνολογικού επιπέδου κ.λπ. ενισχύει τις αναπτυξιακές προοπτικές της συγκεκριμένης χώρας-μέλους και την «αποζημιώνει» από τη συμμετοχή της στην Ένωση (Κορρές κ.α., 2010).

Η διαδικασία της ολοκλήρωσης ακολουθεί στάδια (ζώνη ελεύθερων συναλλαγών, τελωνειακή ένωση, κοινή αγορά, νομισματική ένωση), τα οποία καταλήγουν στην οικονομική ένωση. Έτσι μια επιπλέον συνέπεια της διαδικασίας ολοκλήρωσης είναι ότι ανάλογα με το βαθμό θεσμοποίησης και εξέλιξής της, η ένωση στερεί

βαθμούς ελευθερίας από την άσκηση ανεξάρτητης εθνικής εμπορικής ή/και νομισματικής ή/και οικονομικής πολιτικής, ενώ σε κάθε περίπτωση συνδυάζεται η φιλελευθεροποίηση του εμπορίου ανάμεσα στις χώρες που συγκροτούν την ένωση ή εμπλέκονται στη διαδικασία της ολοκλήρωσης με ένα είδος προστατευτισμού έναντι των υπόλοιπων χωρών (Γιαννακόπουλος, 1994· Θεοδωρόπουλος, 2001).

Από την άλλη πλευρά, υπάρχουν και αποτρεπτικά στοιχεία για την οικονομική ολοκλήρωση, όπως το υψηλό μεταφορικό κόστος -που εμποδίζει την εξίσωση των τιμών στις διάφορες εμπλεκόμενες χώρες- και ακραίες διαφορές ως προς παραμέτρους, όπως ο πολιτισμικός παράγοντας, το εισόδημα κ.λπ. (Jovanovic, 2002). Σύμφωνα με τη θεωρία, καθοριστικοί παράγοντες για να αναλυθεί εκ των προτέρων, εάν η συμμετοχή μιας χώρας σε μια Ένωση είναι επωφελής ή όχι είναι το μέγεθος του εμπορίου που έχει με τις εκτός Ένωσης χώρες (λόγω της εκτροπής του εμπορίου), το μέγεθος της χώρας που συμμετέχει σε αυτή (καθώς όσο μεγαλύτερη είναι μια χώρα, τόσο περισσότερες παραγωγικές δυνατότητες διαθέτει και άρα διαθέτει προνομιακή θέση για να καθορίσει τους όρους εμπορίου σε σχέση με μια μικρή χώρα), το επίπεδο ανάπτυξης της χώρας, (διαφορετικά επίπεδα οικονομικής ανάπτυξης προδιαθέτουν για την ανάγκη μεταφοράς πόρων από τις πλούσιες στις λιγότερο πλούσιες χώρες), καθώς και η ύπαρξη (ή μη) παρεμφερών δομικών και παραγωγικών χαρακτηριστικών μεταξύ της συγκεκριμένης χώρας και των άλλων εμπλεκόμενων χωρών, ώστε να ευνοείται (ή όχι) η ανάπτυξη ανταγωνισμού μεταξύ τους. Συνεπώς, δεν είναι όλες οι χώρες κατάλληλες για συμμετοχή σε οικονομικές ενώσεις με οποιεσδήποτε χώρες και θα ήταν ευκταίο να λαμβάνονται υπόψη τα παραπάνω, προκειμένου οι ενώσεις να είναι επιτυχείς και να αποφέρουν τα βέλτιστα αποτελέσματα στις συμμετέχουσες χώρες και τις οικονομίες τους (Γεωργακόπουλος & Χρήστου, 1992).

Για το ζήτημα αυτό, είχαν διατυπωθεί έγκαιρα αμφιβολίες για την αποτελεσματική λειτουργία της Νομισματικής Ένωσης (ΝΕ) στην ευρωπαϊκή περίπτωση, με τις βασικότερες αιτιάσεις να συνδέονται με την ανάλυση που βασίζεται στο λεγόμενο «επιχείρημα του Mundell». Πιο συγκεκριμένα, και σύμφωνα με τη συγκεκριμένη προσέγγιση -που αποδείχθηκε εκ του αποτελέσματος πιο ρεαλιστική για τις αδυναμίες της νομισματικής ένωσης της ΕΕ, όπως αυτές αναδείχθηκαν διά των ασύμμετρων διαταραχών που προέκυψαν μετά τη παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση- δεν στοιχειοθετείται η ύπαρξη μιας άριστης νομισματικής περιοχής, στη βάση του βαθμού ετερογένειας των εθνικών παραγωγικών δομών, του περιορισμένου βαθμού «ευελιξίας» της αγοράς εργασίας σε όρους κινητικότητας εργατικού δυναμικού και ευκαμψίας μισθών (De Grauwe, 2001).

Η θέση αυτή που είχε τεκμηριωθεί από την αρχή του εγχειρήματος εγκαθίδρυσης της νομισματικής ένωσης στην ΕΕ, προέβλεπε πως ορισμένες χώρες που συμμετέχουν σε αυτή θα μπορούσαν να υποστούν απώλεια ευημερίας (De Grauwe,

1994) ενώ στην ΟΝΕ δεν υπάρχει ο αναγκαίος βαθμός οικονομικής ολοκλήρωσης, ώστε τα οφέλη να είναι μεγαλύτερα από τα κόστη (Krugman & Obstfeld, 2003). Σε απάντηση αυτών, και παρά την ανάλυση της θεωρίας των άριστων νομισματικών περιοχών, επικράτησε η άποψη ότι η λειτουργία της ίδιας της ΝΕ θα ήταν σε θέση να μειώσει ή να κάμψει τις διαρθρωτικές διαφορές μεταξύ των χωρών που θα συμμετείχαν σε αυτή, οδηγώντας σταδιακά σε μια πραγματική σύγκλιση σε όρους παραγωγικότητας και ρυθμών μεγέθυνσης σε όλα τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης (Frankel & Rose, 1996).

3. Η λειτουργία της Ευρωζώνης και η ελληνική οικονομία

Σύμφωνα με την οικονομική θεωρία, ως πιθανές πηγές αποσταθεροποίησης της Ευρωζώνης θεωρούνται η ασυμμετρία στις διαταραχές της ζήτησης, οι συναφείς διαταραχές στο εμπόριο, η αδυναμία ύπαρξης μιας ουσιαστικής ευρωπαϊκής αγοράς εργασίας, και η έλλειψη επαρκούς προσφοράς χρήματος στις νέες συνθήκες που θα συνόδευαν τα παραπάνω. Πιο συγκεκριμένα, η ασυμμετρία μεταξύ διαφορετικών περιοχών-χωρών εντός της Νομισματικής Ένωσης (ΝΕ) είναι πιθανό να προκύψει από το διαφορετικό συνδυασμό προϊόντων που παράγουν, την ίδια ώρα που όσο πιο ασύμμετρα είναι τα «σοκ», τόσο χρησιμότερη καθίσταται η άσκηση εγχώριας ανεξάρτητης νομισματικής πολιτικής.

Καθώς όμως η ολοκλήρωση προχωρά, βαθαίνει η ποικιλία των παραγωγικών δομών στο εσωτερικό της ΕΕ, άρα μεγαλώνει και το ενδεχόμενο της διαφορετικής επίδρασης μιας ασύμμετρης διαταραχής μεταξύ των κρατών μελών, με τις χώρες της περιφέρειας να βρίσκονται σε μειονεκτική θέση. Τελικά, το κόστος της προσαρμογής θα εξαρτηθεί από την αποτελεσματικότητα των εναλλακτικών μηχανισμών «διόρθωσης». Στην περίπτωση που αυτοί δεν υπάρχουν (όπως στην ΝΕ της ΕΕ), το «χτυπημένο» από τη διαταραχή ζήτησης κράτος-μέλος θα αναγκαστεί να περιορίσει την εσωτερική κυκλοφορία του χρήματος, προκειμένου να περιοριστεί η ζήτηση, διά της μείωσης των αμοιβών, της αύξησης της ανεργίας και τελικά της ύφεσης (Πελαγίδης, 2012).

Εξάλλου δεν θα πρέπει να παραγνωρίζεται το γεγονός, ότι σε αυτές τις συνθήκες η Κεντρική Αρχή που καθορίζει την κατεύθυνση της νομισματικής πολιτικής δηλ. η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα στην περίπτωση της ΕΕ, δεν μπορεί να ικανοποιήσει ταυτόχρονα με τα εργαλεία που διαθέτει (προσφορά χρήματος, επιτόκιο) όλες τις αντικρουόμενες μεταξύ τους ανάγκες που προκύπτουν στα κράτη-μέλη. Πρακτικά αυτό μεταφράζεται σε αδυναμία της ΝΕ να αντιμετωπίσει τη συχνότητα και το μέγεθος των διαταραχών ζήτησης, με αποτέλεσμα να υπάρχει περίπτωση να «βλάψει» τα παραγωγικά συστήματα περιφερειών που υπό διαφορετικές συνθήκες θα είχαν θέσει υπό σχετικό έλεγχο ευκολότερα τα προβλήματα (Μαραβέγιας & Κατοίκας, 2017).

Όσον αφορά στην ελληνική οικονομία και πέρα από το πλαίσιο και τις συνθήκες που περιγράφηκαν ήδη, είναι χρήσιμο να αναφερθούν ορισμένα βασικά στοιχεία που φαίνεται να την κατατάσσουν μεταξύ των οικονομιών της ευρωπαϊκής περιφέρειας. Στη μεταποίηση, μετά την εξάλειψη κάθε είδους προστατευτικού μέτρου (επιδότηση, δασμολογικά και φορολογικά μέτρα) σημειώθηκε σημαντική κάμψη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990. Η προκληθείσα αυτή δυναμική στις αγορές οδήγησε το μερίδιο της Ακαθάριστης Προστιθέμενης Αξίας (ΑΠΑ) της μεταποίησης να μειωθεί από 16% το 1990 στο 10% σήμερα (έναντι μ.ο. 20% στην ΕΕ) και το αντίστοιχο μερίδιο της γεωργίας από 15% το 1990 στο 4%, σήμερα (Πίνακας 1). Ο τομέας των υπηρεσιών από την άλλη, αναδεικνύεται ως ο τομέας με το υψηλότερο μερίδιο στην ελληνική οικονομία, αφού το 1990 ξεκίνησε με μερίδιο 54 % της συνολικής ΑΠΑ της χώρας για να φτάσει σήμερα στο 80%.

Η μεγάλη συμμετοχή του τομέα των υπηρεσιών στα συνολικά μεγέθη της ελληνικής οικονομίας δεν αποτελεί απλώς ένα εξισορροπητικό αντιστάθμισμα της μείωσης των μεριδίων των άλλων δύο βασικών τομέων, αλλά προκλήθηκε και από την αγοραία αξιοποίηση στοιχείων ήδη συσσωρευμένου πλούτου από πλεονάσματα που δημιουργήθηκαν στο παρελθόν, κατεξοχήν στον υποτομέα της αξιοποίησης της ακίνητης περιουσίας (Βαϊτσός, 2011). Η εξέλιξη αυτή δείχνει ότι η ελληνική παραγωγή δεν άντεξε στον διεθνή ανταγωνισμό παρά τις ευρωπαϊκές επιδοτήσεις –ενισχύσεις (Γιαννίτσης, 2008· Μαραβέγιας, 2008).

Πίνακας 1: Ποσοστιαία ετήσια μερίδια κλάδων στη συνολική Ακαθάριστη Προστιθέμενη Αξία

| | Αγροτικός τομέας | Μεταποίηση | Υπηρεσίες |
|------|------------------|------------|-----------|
| 1970 | 18 | 19 | 51 |
| 1975 | 19 | 20 | 51 |
| 1980 | 18 | 20 | 51 |
| 1985 | 17 | 18 | 54 |
| 1990 | 15 | 16 | 57 |
| 1995 | 10 | 13 | 68 |
| 2000 | 7 | 11 | 72 |
| 2008 | 3 | 9 | 70 |
| 2011 | 3 | 9 | 81 |
| 2016 | 4 | 10 | 80 |

Πηγή: Επεξεργασμένα στοιχεία ΕΛΣΤΑΤ.

Εξάλλου, αυτό που παρατηρήθηκε στη χώρα ήταν κυρίως μια εσωστρεφής ανάπτυξη, η οποία στηρίχθηκε σε παραδοσιακούς κλάδους που χαρακτηρίζονται από χαμηλή ένταση γνώσης και χαμηλή εισοδηματική ελαστικότητα, ενώ καθώς οι εγχώριοι παραγωγοί δεν είναι ανταγωνιστικοί, εξειδικεύουν την παραγωγή τους κυρίως σε προϊόντα που δεν είναι διεθνώς εμπορεύσιμα, αποφεύγοντας έτσι τον διεθνή ανταγωνισμό. Μάλιστα, η κατάσταση επιδεινώθηκε περαιτέρω, αφού αυξήθηκε η πίεση από τις ανερχόμενες όμορες χώρες, στις οποίες οι μισθοί και οι φόροι είναι χαμηλότεροι. Με βάση τα παραπάνω, βάθυνε η αναντιστοιχία μεταξύ των συγκυριακών αναπτυξιακών επιδόσεων και των μακροχρόνιων αναπτυξιακών αναγκών της ελληνικής οικονομίας στο σύνολό της, επιβεβαιώνοντας το χαρακτηρισμό της ελληνικής οικονομίας ως περιφερειακής (Βαϊτσός & Μισσός, 2013).

Ως αποτέλεσμα των προαναφερόμενων δυσμενών εξελίξεων από τη δεκαετία του '90 και κυρίως στην δεκαετία του '00 επιδεινώθηκε και μια ήδη χρόνια αδυναμία της ελληνικής οικονομίας, δηλαδή το έλλειμμα στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών. Εκ των υστέρων, και λαμβάνοντας υπόψη την ανάλυση που προηγήθηκε, μπορεί κανείς να υποστηρίξει, ότι η συμμετοχή της χώρας στην ΕΟΚ/ΕΕ, πέρα από τα αναμφισβήτητα πολιτικά και γεωπολιτικά οφέλη, επιδείνωσε το παραγωγικό δυναμικό της, καθώς εντός της ενιαίας αγοράς, η διεθνής ανταγωνιστικότητα της ελληνικής παραγωγής μειώθηκε σημαντικά (Γιαννίτσης, 2008, Μαραβέγιας, 2008).

Χαρακτηριστικό δείγμα των αναμικτών παραγωγικών επιδόσεων της χώρας αποτελεί η σχεδόν καθολική απουσία εγχώριας παραγωγής κεφαλαιουχικών αγαθών, ενώ ακόμη και για αγροτικά προϊόντα, η χώρα εξαρτάται σχεδόν αποκλειστικά από τις εισαγωγές. Κατά συνέπεια, κάθε επέκταση της ελληνικής οικονομίας σε οποιονδήποτε σχεδόν παραγωγικό τομέα συμβάλλει στη διεύρυνση των ελλειμμάτων στο εμπορικό ισοζύγιο (Βαϊτσός, 2011).

Από την άλλη πλευρά, οι μεγάλες απευθείας μεταβιβάσεις κοινοτικών πόρων, στο πλαίσιο της πολιτικής της ΕΕ για τη συνοχή, αντί να συμβάλουν στον εκσυγχρονισμό των ελληνικών παραγωγικών δομών, λόγω της αδράνειας των οικονομικών δρώντων και της αβελτηρίας των δημόσιων Αρχών, κατέστησαν ουσιαστικά την ελληνική οικονομία «υποβοηθούμενη», καθώς συνήθισε να δέχεται «χρηματοδοτικές ενέσεις» από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ. Η χωρίς προσπάθεια εισροή πόρων έφτασε μέχρι και το 4-5% του ΑΕΠ, διογκώνοντας τη ζήτηση και τελικά τις εισαγωγές (Μαραβέγιας & Ανδρέου, 2008).

Όπως αναφέρθηκε χαρακτηριστικά ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του '90 «εξακολουθούμε να βλέπουμε τα πραγματικά πολύ σημαντικά ποσά πόρων που εισρέουν στη χώρα μας από τον κοινοτικό προϋπολογισμό, αλλά μας διαφεύγουν τα επίσης σημαντικά κόσθη τα οποία έχει η χώρα μας κυρίως από την απελευθέρωση των εισαγωγών της, που ασκούν τεράστιες αρνητικές επιπτώσεις στην εγχώρια παραγωγή και ιδιαίτερα στη βιομηχανία» (Γεωργακόπουλος & Χρήστου, 1992: 125).

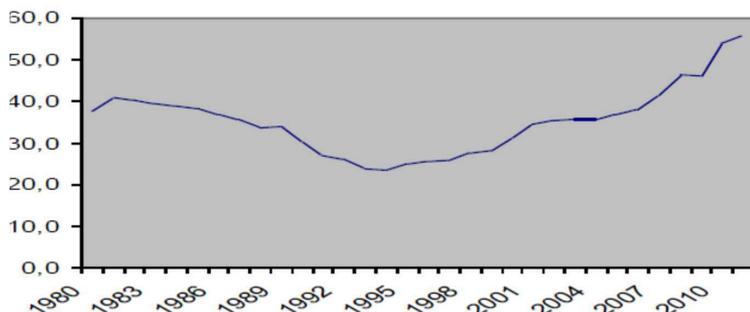
Έχει ενδιαφέρον, επίσης, ότι στο πλαίσιο της Ευρωζώνης η σταδιακή επίτευξη σύγκλισης στο κόστος του χρήματος σε χαμηλά επίπεδα σε όλες τις χώρες της Ευρωζώνης (χαμηλά επιτόκια εσωτερικού και εξωτερικού δανεισμού), αντί να ωθήσει στον εκουγχρονισμό των παραγωγικών δομών στις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες-μέλη, όπου μειώθηκε σημαντικά το κόστος του χρήματος, οδήγησε αντίθετα σε δημοσιονομική απειθαρχία και στην αύξηση του ιδιωτικού χρέους στις χώρες που βρίσκονται στην περιφέρεια της ΕΕ, παραμερίζοντας ταυτόχρονα την ανάγκη για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Την ίδια ώρα, οι χώρες του πυρήνα της Ευρωζώνης λάμβαναν μέτρα για την ενίσχυση και την βελτίωση της ανταγωνιστικότητάς τους, παρότι είχαν προχωρήσει ούτως ή άλλως σε αυτά, ανεξάρτητα από την υιοθέτηση του ενιαίου νομίσματος. Οι μεταξύ τους αντίθετες αυτές πρακτικές που ακολούθησαν τα κράτη μέλη οδήγησαν στην ανάπτυξη φυγόκεντρων, αντί κεντρομόλων δυνάμεων εντός της Ευρωζώνης, με αφορμή τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 (Petraakis et al., 2013).

4. Η οικονομική κρίση στην Ελλάδα

Συνοψίζοντας, η έκρηξη της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, με αφορμή τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 ήταν αποτέλεσμα: α) του «αμυντικού» παραγωγικού μετασχηματισμού της οικονομίας της χώρας και της συναφούς μείωσης της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της παραγωγής και β) της διόγκωσης της καταναλωτικής ζήτησης, η οποία τροφοδοτήθηκε, αφενός από τον ιδιωτικό εσωτερικό δανεισμό (Διάγραμμα 1 και 2) και αφετέρου από τη χαλαρή δημοσιονομική πολιτική (αύξηση δαπανών, μείωση φορών και εκτεταμένη φοροδιαφυγή), η οποία με τη σειρά της στηρίχθηκε στο δημόσιο εξωτερικό δανεισμό (Διάγραμμα 3) μετά την μεγάλη πτώση των επιτοκίων (ως θετική συνέπεια της ένταξης στην Ευρωζώνη).

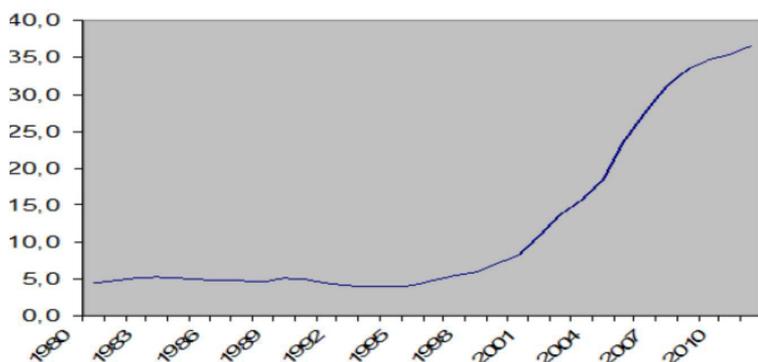
Επιχειρώντας μια διάκριση μεταξύ ενδογενών και εξωγενών αιτιών της υπερχρέωσης και της φθίνουσας ανταγωνιστικότητας που οδήγησαν στο δίδυμο έλλειμμα, τόσο στο δημοσιονομικό ισοζύγιο όσο και στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, οι Βαληνάκης κ.α. (2014) κάνουν λόγο αφενός, για την ύπαρξη βαθύτερων οικονομικών αιτιών, λαθών πολιτικής και προβλημάτων στο επίπεδο των θεσμών και αξιών, ενώ αφετέρου, επισημαίνουν την ελλατωματική αρχιτεκτονική της Ευρωζώνης.

Διάγραμμα 1: Δάνεια σε επιχειρήσεις στην Ελλάδα (% ΑΕΠ)



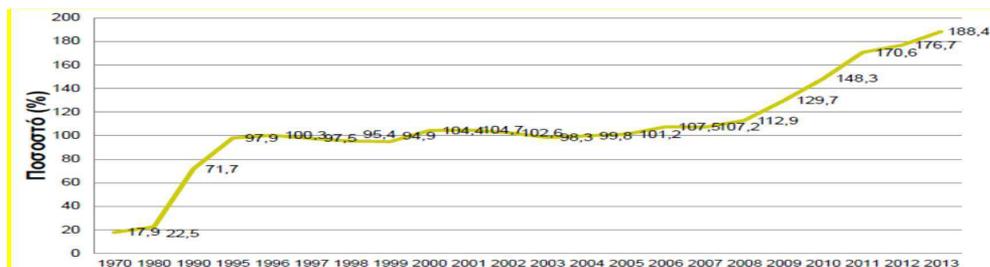
Πηγή: Κατσέλη και Ψαλιδόπουλος (2014).

Διάγραμμα 2: Δάνεια σε νοικοκυριά στην Ελλάδα (% ΑΕΠ)



Πηγή: Κατσέλη και Ψαλιδόπουλος (2014).

Διάγραμμα 3: Χρέος γενικής κυβέρνησης στην Ελλάδα (% ΑΕΠ)

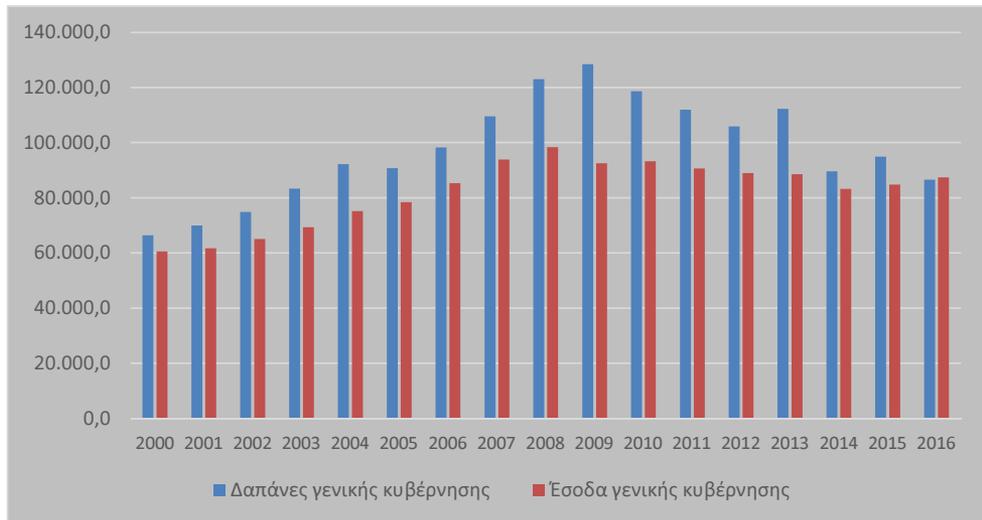


Πηγή: Κατσέλη & Ψαλιδόπουλος (2014).

Όσον αφορά στα δεδομένα μετά το ξέσπασμα της δημοσιονομικής κρίσης στην Ελλάδα και με βάση ορισμένες διερευνητικές τοποθετήσεις του ΔΝΤ, ενόψει και της συμφωνίας για το 1ο Πρόγραμμα Διάσωσης, έχει ενδιαφέρον, ότι σύμφωνα με τη διάγνωση της κατάστασης ήδη από τον Μάρτιο του 2010, το ΔΝΤ ουσιαστικά επιβεβαιώνει την υπόθεση της «περιφερειακότητας» της ελληνικής οικονομίας και παράλληλα την αποτυχημένη άσκηση εθνικής οικονομικής πολιτικής, αναγνωρίζοντας έμμεσα ότι η συμμετοχή στην Ευρωζώνη επιδείνωσε τη διάρθρωση της οικονομίας με βάση τα πραγματικά δεδομένα.

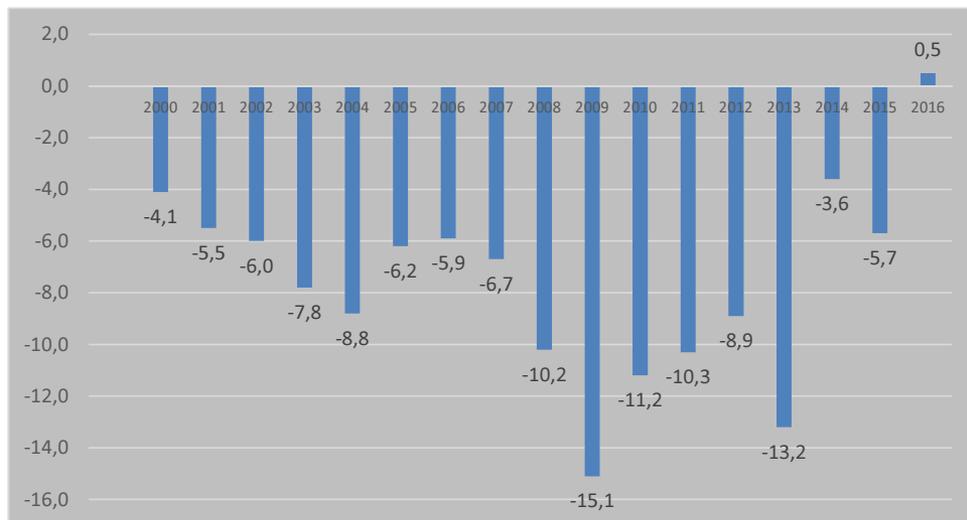
Συγκεκριμένα το ΔΝΤ σύμφωνα με τον Ιγνατίου (2015), αναφέρει σε έκθεση του, ότι η ελληνική οικονομία είναι σχετικά κλειστή, ότι σημειώθηκε πτώση της ανταγωνιστικότητάς της μετά την ένταξη στην ΝΕ (εκτιμήσεις για μείωση 25%) και ότι παρατηρήθηκε αύξηση του ήδη υψηλού ελλείμματος στο ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών. Επίσης, επισημαίνεται η αναποτελεσματικότητα της δημοσιονομικής πολιτικής καθώς υπήρξε σημαντική αύξηση των δαπανών και του δημοσιονομικού ελλείμματος ακριβώς πριν το ξέσπασμα της κρίσης στη χώρα (Διαγράμματα 4 και 5).

Διάγραμμα 4: Εξέλιξη εσόδων και δαπανών γενικής κυβέρνησης στην Ελλάδα (εκατ. €)



Πηγή: Eurostat.

Διάγραμμα 5: Έλλειμμα γενικής κυβέρνησης (% ΑΕΠ)



Πηγή: Eurostat.

Με αυτά τα δεδομένα, κρίθηκε από το ΔΝΤ αναγκαία η συρρίκνωση της ποσότητας χρήματος στην οικονομία και από τη στιγμή που δεν ήταν δυνατή η μεταβολή της συναλλαγματικής ισοτιμίας λόγω του κοινού νομίσματος, ο δρόμος για την εσωτερική υποτίμηση ήταν αναπόφευκτος. Μέσω της εσωτερικής υποτίμησης επιδιώχθηκε να μειωθεί η ζήτηση και να αυξηθεί η ανταγωνιστικότητα, ενώ ενδιαφέρον έχει ότι το ίδιο το ΔΝΤ είχε προβλέψει ως ένα βαθμό τις αρνητικές συνέπειες αυτής της πολιτικής για την ελληνική οικονομία, όμως σε εκείνη τη φάση δεν υπήρχαν εύκολες και ανώδυνες λύσεις σε τόσο δύσκολα προβλήματα.

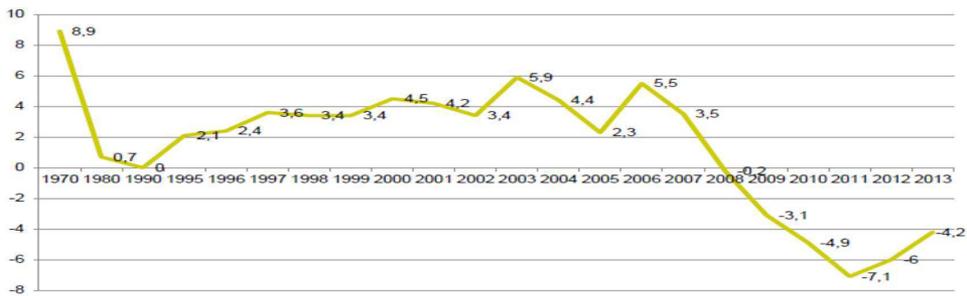
Έτσι, ήταν αναμενόμενο ότι θα υπάρξει ένα «σενάριο αποπληθωρισμού», βάσει του οποίου το ΑΕΠ της χώρας θα μειώνεται για κάποια χρόνια, όπως αναφέρεται στη συγκεκριμένη έκθεση του ΔΝΤ, ενώ προβλεπόταν ότι οι εγχώριες δαπάνες, άρα και τα φορολογικά έσοδα θα αποδυναμωθούν, με συνέπεια να δεχτούν ανοδικές πιέσεις το δημοσιονομικό έλλειμμα και κυρίως η αναλογία χρέους/ΑΕΠ.

Με άλλα λόγια, καθώς δεν ήταν δυνατόν να αυξηθούν τα επιτόκια στην Ελλάδα, λόγω Ευρωζώνης, το βάρος έπεσε στη δημοσιονομική προσαρμογή, η οποία σύμφωνα με το ΔΝΤ έπρεπε να είναι σχετικά ήπια. Παρόλα αυτά, η προσαρμογή επιλέχθηκε να είναι ριζική, πράγμα που οδήγησε στην απότομη συρρίκνωση της εγχώριας ζήτησης, γεγονός που συνοδεύτηκε από βαθιά ύφεση, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 6.

Στην έκθεση του ΔΝΤ γίνεται αναφορά και στο ελληνικό τραπεζικό σύστημα και τους κινδύνους που αυτό θα αντιμετώπιζε εξαιτίας της κατάστασης αυτής, ενώ

είχε αρχίσει ήδη η φυγή καταθέσεων, όπως και η αύξηση των μη εξυπηρετούμενων δανειών. Σε ένα τέτοιο ενδεχόμενο, η προσφυγή στην ΕΚΤ θα ήταν απαραίτητη. Αποτέλεσμα αυτής της αλληλουχίας θα ήταν η ανάγκη ανακεφαλαιοποίησης των τραπεζών, δεδομένο που θα επιβάρυνε επιπλέον τις χρηματοδοτικές ανάγκες της κυβέρνησης.

Διάγραμμα 6: Οικονομική μεγέθυνση στην Ελλάδα (% ΑΕΠ)



Πηγή: Κατοέλη & Ψαλιδόπουλος (2014).

Το γεγονός, ότι οι ανάγκες δανειοδότησης της χώρας ήταν εξαιρετικά υψηλές, συνέτεινε τελικά σε ένα Πρόγραμμα, το οποίο το ίδιο το ΔΝΤ χαρακτηρίζει ως «σκληρό, δύσκολο και επώδυνο» και το οποίο επικεντρώνεται στην αντιμετώπιση της χαμηλής ανταγωνιστικότητας, των μεγάλων ελλειμμάτων των δημόσιων οικονομικών και των πιέσεων που δέχεται ο χρηματοπιστωτικός τομέας.

Παρά τα σκληρά μέτρα δημοσιονομικών περικοπών, το ΔΝΤ προέβλεπε ότι η αναλογία χρέους/ΑΕΠ θα έφτανε το 150% ως το 2013, με έλλειμμα κάτω του 3% το 2014. Οι προβλέψεις βέβαια έκαναν λόγο για ύφεση το 2010 και το 2011, αλλά περιορισμένη μεγέθυνση το 2012, ενώ το ονομαστικό ΑΕΠ αναμενόταν να επανέλθει σε επίπεδα του 2009, μετά το 2014, προβλέψεις που αποδείχθηκαν εκτός πραγματικότητας. Τελικά κατά τη συζήτηση για την έγκριση του προγράμματος στο ΔΣ του ΔΝΤ εκτιμήθηκε ότι μεσοπρόθεσμα το χρέος είναι βιώσιμο, όμως η ύπαρξη σημαντικών αβεβαιοτήτων καθιστούσαν δύσκολο να δηλωθεί κατηγορηματικά κατά πόσο τελικά αυτό ίσχυε, ήδη από τότε (Ιγνατίου, 2015).

Το γεγονός, ότι το πρόγραμμα ήταν απόλυτα εμπροσθοβαρές, «σόκαρε» την ελληνική οικονομία. Επιπλέον υπήρξε καθυστέρηση στην υλοποίηση των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, ενώ η περίπτωση αναδιάρθρωσης του χρέους που πρότεινε διερευνητικά το ΔΝΤ, ώστε η προσαρμογή να είναι πιο ήπια, δεν εξετάστηκε ποτέ σοβαρά από την ελληνική κυβέρνηση, υπό την πίεση των εταιρών της στην ΕΕ, λόγω του βαθμού έκθεσης των τραπεζών τους στα ελληνικά ομόλογα (Ιγνατίου, 2015).

Με αυτά τα δεδομένα, αναφέρεται κατά καιρούς από οικονομολόγους και αναλυτές, ότι στην ελληνική περίπτωση, κατά την προσπάθεια αντιμετώπισης της δημοσιονομικής κρίσης ακολουθήθηκε με παρεμφερή ένταση -αν και για άλλους λόγους- η αρχική –και αποτυχημένη- πρακτική αντιμετώπισης της κρίσης του 1929 στις ΗΠΑ που ουσιαστικά συνίσταται σε μείωση των δημόσιων επενδύσεων, αύξηση των φόρων και περαιτέρω επιδείνωση του οικονομικού περιβάλλοντος (Χριστοδουλάκης 2012).

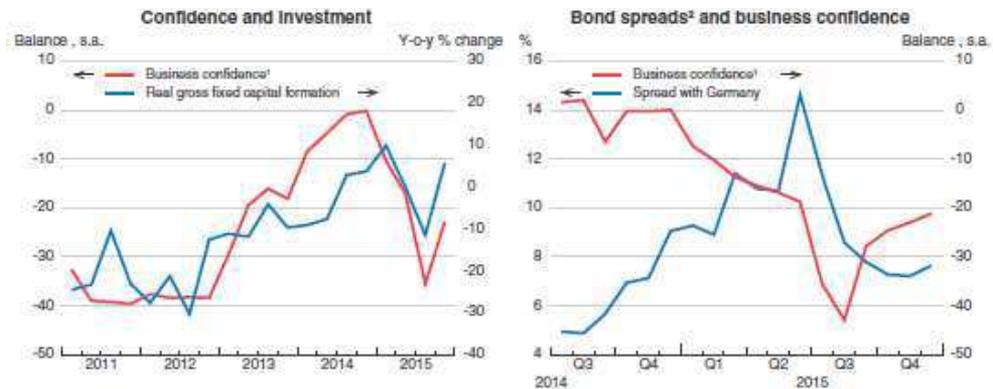
Τα αποτελέσματα της προσαρμογής και του μίγματος πολιτικής που ακολουθήθηκε τελικά στην Ελλάδα οδήγησαν σε κατάρρευση της συνολικής ζήτησης, απώλεια εμπιστοσύνης από την πλευρά των νοικοκυριών, διακράτηση τμήματος του διαθέσιμου εισοδήματος σε ρευστό, μείωση της κατανάλωσης, μείωση των καταθέσεων, συρρίκνωση της τραπεζικής ρευστότητας, ασφυξία στην οικονομία, και ανατροφοδότηση αυτών, με πολλαπλασιασμό των επιπτώσεων (Μαραβέγιας, 2015).

Τα παραπάνω ακολουθούνται από κάθε έναν ορθολογικά δρόντα ξεχωριστά, όμως τελικά επικρατεί αυτό που μπορεί να χαρακτηριστεί, ως συνάθροιση ιδιοτελών ορθολογιστών, με συνέπεια η συνολική ζήτηση να καταρρέει και η κρίση να βαθαίνει για όλους. Αποτέλεσμα είναι η οικονομία να καταλήγει σε μια νέα ισορροπία χαμηλότερων εισοδημάτων, ελεγχόμενης κατανάλωσης, μειωμένης αποταμίευσης, μειωμένης επένδυσης και τελικά μεγάλης πτώσης στο ΑΕΠ. Έτσι, το εγχείρημα της απότομης προσαρμογής οδήγησε σε κρίση ζήτησης εξαιρετικής έντασης, με συνέπεια να παρατηρείται ένας συνδυασμός *κρίσης απτίου* (από ένα πλήγμα στην οικονομία) και *κρίσης αποτελέσματος* (Χριστοδουλάκης, 2012).

Για την αντιμετώπιση της δυσχερούς κατάστασης χρειάζεται μαζική τόνωση της ζήτησης, αλλά στην ελληνική περίπτωση αυτό προφανώς δεν μπορεί να γίνει από την πλευρά του Κράτους, για να μην διαταραχθεί η δημοσιονομική ισορροπία. Συνεπώς, είναι αναγκαία η αντικατάσταση του ρόλου του Κράτους με ιδιωτικές επενδύσεις, οι οποίες λαμβάνοντας υπόψη το κενό αποεπένδυσης στην ελληνική οικονομία (INE ΓΣΕΕ, 2015) είναι απολύτως απαραίτητες.

Είναι αμφίβολο όμως σε ποιο βαθμό αυτό μπορεί να γίνει με τις εγχώριες επενδύσεις, το δυναμικό των οποίων έχει συρρικνωθεί στο πλαίσιο της κρίσης και της προβληματικής κατάστασης του ελληνικού τραπεζικού συστήματος. Το ζήτημα είναι κατά πόσο οι ξένοι επενδυτές των οποίων άμεσες επενδύσεις που αποτελούν μια οιονεί «τονωτική ένεση» για τη ρευστότητα της οικονομίας και τη στήριξη της παραγωγής είναι διατεθειμένες να προβούν σε τοποθετήσεις κεφαλαίων στη χώρα, λαμβάνοντας υπόψη παραμέτρους, όπως το υψηλό δημόσιο χρέος, την σχετική αβεβαιότητα, τις αμφίβολες αποδόσεις κ.λπ. (Διάγραμμα 7).

Διάγραμμα 7: Επιχειρηματική εμπιστοσύνη έναντι της ελληνικής οικονομίας σε όρους επενδύσεων και spreads ομολόγων



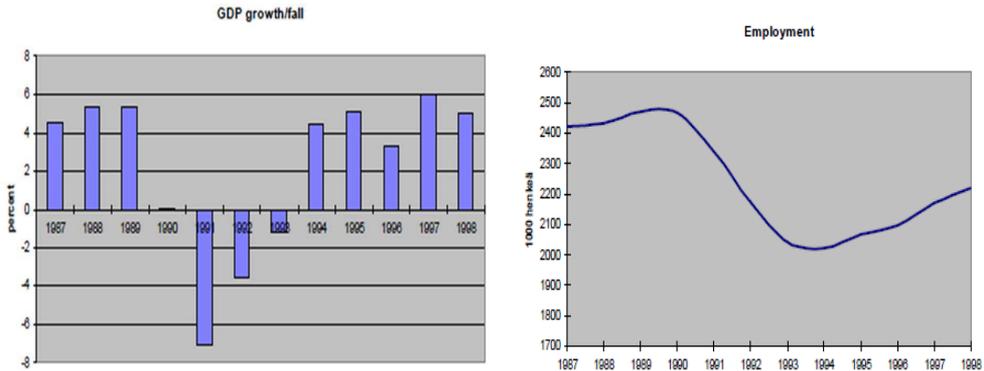
Πηγή: OECD (2016).

5. Συνοπτική συγκριτική παρουσίαση των κρίσεων στην Ελλάδα και σε άλλες χώρες

Στην ενότητα αυτή θα εξετάσουμε περιπτώσεις άλλων ευρωπαϊκών χωρών που είτε βρέθηκαν κατά το παρελθόν σε καταστάσεις σοβαρής μείωσης της οικονομικής δραστηριότητας, είτε επιλήγησαν σημαντικά από την παγκόσμια χρηματοοικονομική κρίση του 2008. Στόχος της ανάλυσης αυτής είναι να αξιοποιήσει τα δεδομένα που προκύπτουν στην προσπάθεια να επιχειρηματολογήσουμε, ότι στην ελληνική περίπτωση μια δεκαετία σχεδόν μετά από την εκδήλωση της οικονομικής κρίσης, αυτό που παρατηρείται δεν είναι μια συνέχεια της κρίσης, αλλά μια εξισορρόπηση της οικονομίας σε ένα νέο χαμηλότερο σημείο ισορροπίας αντίστοιχο με τις δυνατότητές της.

Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 8, στις αρχές της δεκαετίας του '90, η Φινλανδία βίωσε μια εξόχως σοβαρή –για σκανδιναβική χώρα– οικονομική κρίση, εξαιτίας της απορρύθμισης της χρηματοπιστωτικής αγοράς, της αύξησης του ιδιωτικού δανεισμού, της υπερθέρμανσης της οικονομίας λόγω και της αθρόας εισροής επενδύσεων από το εξωτερικό, αλλά και εξαιτίας των επιπτώσεων της κατάρρευσης της ΕΣΣΔ (Kiander & Vartia, 1996). Η κρίση αυτή χαρακτηρίστηκε ως εν μέρει δομική, και παρά τις σοβαρές επιπτώσεις της, είχε σαφώς μικρότερη ένταση και διάρκεια σε σχέση με την αντίστοιχη ελληνική.

Διάγραμμα 8: Εξέλιξη βασικών δεικτών της φινλανδικής οικονομίας



Πηγή: Kiander (2009).

Με βάση μια απλή παρατήρηση της εξέλιξης του ΑΕΠ εξεταζόμενων ευρωπαϊκών χωρών λίγο πριν, κατά τη διάρκεια και μετά την κρίση, (όπως φαίνεται στον Πίνακα 2), προκύπτει ότι η Ιρλανδία, η Πορτογαλία, η Ισπανία, η Λετονία, η Ουγγαρία και η Ισλανδία υπέστησαν τις συνέπειες της χρηματοοικονομικής κρίσης του 2008, για διαφορετικούς προφανώς λόγους και με διαφορετικούς τρόπους εκδήλωσης σε κάθε μια.

Έτσι, ως προς την Ιρλανδία, το 2009 μπορεί να χαρακτηριστεί ως το χειρότερο έτος σε όρους μείωσης του ΑΕΠ, αύξησης της ανεργίας, αύξησης του χρέους κ.λπ. Παρόλα αυτά η ανάκαμψη επετεύχθη σχετικά άμεσα, ενώ ήδη από το 2014 η οικονομική μεγέθυνση εμφανίζει τη δυναμική που παρουσίαζε κατά τα τέλη της δεκαετίας του '90 και στις αρχές της δεκαετίας του '00. Σε αυτή τη δυναμική οι άμεσες ξένες επενδύσεις (ΑΞΕ) παίζουν βασικό ρόλο, ενώ αναγνωρίζεται ευρέως ότι για την αύξηση των ΑΞΕ στην ιρλανδική οικονομία συνέβαλαν η οικονομική και βιομηχανική πολιτική των προηγούμενων δεκαετιών και ο εν γένει εξωστρεφής προσανατολισμός της ιρλανδικής οικονομίας.

Αντίστοιχα, για την Πορτογαλία, μετά την ύφεση των ετών 2012-2013, σημειώνεται μια σταδιακή σταθεροποίηση, ενώ μετά το 2014-2015 φαίνεται να επιτυγχάνεται μεγέθυνση, η οποία επιτρέπει στη χώρα να κινείται πλέον κοντά στις προ-κρίσης επιδόσεις, τουλάχιστον σε όρους ΑΕΠ.

Και στην Ισπανία η κρίση είχε μικρή διάρκεια, σε όρους ΑΕΠ, μεταξύ 2009 και 2012, όμως έκτοτε έχει επιτευχθεί μια σταδιακή σταθεροποίηση, η οποία έχει μετατραπεί πλέον σε δυναμική ανάπτυξης.

Η Κύπρος βίωσε τις σοβαρές συνέπειες της κρίσης και μάλιστα με επιπτώσεις πολύ αρνητικές για μερίδα του πληθυσμού εξαιτίας του «κουρέματος» των καταθέσεων. Η κάμψη ήταν απότομη το 2012-2014 και μάλιστα παρεμφερής σε ένταση με την ελληνική, όμως τελικά η κρίση ήταν πιο σύντομη. Πλέον η κυπριακή οικονομία έχει σταδιακά σταθεροποιηθεί και το ΑΕΠ της κυμαίνεται στα επίπεδα περίπου του 2006.

Από την άλλη πλευρά, η Λετονία βίωσε μια βίαιη κάμψη του ΑΕΠ της μεταξύ 2008 και 2010, η οποία μάλιστα ήταν πιο έντονη και από την ελληνική κρίση, όμως ανάκαμψη επιτεύχθηκε από το 2011 και πλέον η χώρα έχει επιτύχει μια σχετική δυναμική ανάπτυξης.

Και στην Ουγγαρία παρατηρήθηκε το 2009 μια σημαντική μείωση του ΑΕΠ της, όμως, από τότε έχει ξεπεράσει τις επιδόσεις που είχε πριν την κρίση, παρά τα προβλήματα που εξακολουθούν να υπάρχουν.

Τέλος, για μια χώρα όπως η Ισλανδία με ιστορικό χρηστής διοίκησης και υγιών δημοσιονομικών, η τραπεζική κρίση που εκδηλώθηκε ως απόρροια της χρηματοπιστωτικής κρίσης οδήγησε σε μια σχετικά απότομη κάμψη του ΑΕΠ, η οποία όμως αντιμετωπίστηκε με μια σταδιακή πορεία σταθεροποίησης, ενώ πλέον από το 2012 και μετά παρατηρείται αξιοσημείωτη μεγέθυνση.

Πίνακας 2: Εξέλιξη του ΑΕΠ στην Ευρώπη (2005=100)

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---------------|------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Αυστρία | 91,8 | 93,1 | 94,6 | 95,3 | 97,9 | 100,0 | 103,4 | 107,1 | 108,8 | 104,6 | 106,6 | 109,6 | 110,4 | 110,6 | 111,3 | 112,4 | 114,0 |
| Βέλγιο | 91,4 | 92,1 | 93,8 | 94,5 | 97,9 | 100,0 | 102,5 | 106,0 | 106,8 | 104,3 | 107,1 | 109,1 | 109,2 | 109,1 | 111,0 | 112,6 | 114,0 |
| Βουλγαρία | 75,9 | 78,7 | 83,4 | 87,7 | 93,4 | 100,0 | 106,9 | 114,7 | 121,6 | 117,3 | 118,8 | 121,1 | 121,1 | 122,2 | 123,8 | 128,3 | 132,7 |
| Γαλλία | 92,1 | 93,9 | 95,0 | 95,7 | 98,4 | 100,0 | 102,4 | 104,8 | 105,0 | 101,9 | 103,9 | 106,1 | 106,3 | 106,9 | 107,6 | 108,9 | 110,2 |
| Γερμανία | 97,2 | 98,9 | 98,9 | 98,1 | 99,3 | 100,0 | 103,7 | 107,1 | 108,2 | 102,2 | 106,3 | 110,2 | 110,8 | 111,3 | 113,1 | 115,0 | 117,2 |
| Δανία | 93,6 | 94,4 | 94,8 | 95,2 | 97,7 | 100,0 | 103,9 | 104,9 | 104,3 | 99,2 | 101,1 | 102,4 | 102,6 | 103,6 | 105,3 | 107,0 | 108,2 |
| Ελλάδα | 82,6 | 86,1 | 89,4 | 94,6 | 99,4 | 100,0 | 105,7 | 109,1 | 108,7 | 104,1 | 98,4 | 89,4 | 82,9 | 80,2 | 80,5 | 80,3 | 80,3 |
| Εσθονία | 71,0 | 75,5 | 80,1 | 86,0 | 91,4 | 100,0 | 110,3 | 118,8 | 112,4 | 95,8 | 98,0 | 105,4 | 110,0 | 111,5 | 114,7 | 116,3 | 118,2 |
| Ηνωμ.Βασίλειο | 87,0 | 89,4 | 91,5 | 94,7 | 97,1 | 100,0 | 102,5 | 105,1 | 104,5 | 99,9 | 101,9 | 103,4 | 104,8 | 106,8 | 110,0 | 112,4 | 114,5 |
| Ιρλανδία | 76,3 | 80,9 | 85,5 | 88,6 | 94,5 | 100,0 | 105,9 | 109,9 | 105,1 | 100,3 | 102,3 | 102,3 | 101,2 | 102,3 | 110,9 | 140,1 | |
| Ισλανδία | 81,2 | 84,4 | 84,6 | 86,7 | 93,7 | 100,0 | 105,0 | 114,8 | 116,6 | 108,5 | 104,6 | 106,7 | 108,0 | 112,7 | 114,9 | 119,7 | |
| Ισπανία | 84,6 | 88,0 | 90,6 | 93,5 | 96,4 | 100,0 | 104,2 | 108,1 | 109,3 | 105,4 | 105,4 | 104,4 | 101,3 | 99,6 | 100,9 | 104,2 | 107,6 |
| Ιταλία | 95,4 | 97,1 | 97,4 | 97,5 | 99,1 | 100,0 | 102,0 | 103,5 | 102,4 | 96,8 | 98,4 | 99,0 | 96,2 | 94,6 | 94,7 | 95,4 | 96,2 |
| Κροατία | 80,3 | 83,0 | 87,4 | 92,2 | 96,0 | 100,0 | 104,8 | 110,2 | 112,4 | 104,1 | 102,4 | 102,1 | 99,8 | 98,8 | 98,3 | 99,9 | 102,8 |
| Κύπρος | 84,0 | 87,0 | 90,0 | 92,2 | 96,4 | 100,0 | 104,5 | 109,5 | 113,8 | 111,8 | 113,2 | 113,6 | 110,0 | 103,5 | 101,9 | 103,6 | 106,5 |
| Λετονία | 67,4 | 71,8 | 76,9 | 83,4 | 90,3 | 100,0 | 111,9 | 123,0 | 118,6 | 101,6 | 97,7 | 104,0 | 108,1 | 111,0 | 113,3 | 116,4 | 118,7 |
| Λιθουανία | 69,3 | 73,8 | 78,8 | 87,1 | 92,8 | 100,0 | 107,4 | 119,3 | 122,5 | 104,3 | 106,0 | 112,4 | 116,7 | 120,8 | 125,1 | 127,3 | 130,2 |
| Λουξεμβούργο | | 88,3 | 91,5 | 92,8 | 96,9 | 100,0 | 105,1 | 113,9 | 113,0 | 106,9 | 113,1 | 115,3 | 115,4 | 120,2 | 125,9 | 130,3 | |
| Μάλτα | 90,3 | 90,8 | 93,5 | 95,9 | 96,4 | 100,0 | 101,8 | 105,9 | 109,4 | 106,7 | 110,5 | 112,1 | 115,0 | 120,1 | 130,1 | 139,8 | 146,8 |
| Ολλανδία | 93,6 | 95,6 | 95,7 | 95,9 | 97,9 | 100,0 | 103,5 | 107,3 | 109,2 | 105,1 | 106,5 | 108,3 | 107,2 | 107,0 | 108,5 | 110,6 | 113,0 |
| Ουγγαρία | 81,0 | 84,1 | 87,9 | 91,2 | 95,8 | 100,0 | 103,9 | 104,3 | 105,2 | 98,3 | 99,0 | 100,7 | 99,1 | 101,2 | 105,3 | 108,6 | 110,7 |
| Πολωνία | 85,9 | 87,0 | 88,7 | 91,9 | 96,6 | 100,0 | 106,2 | 113,6 | 118,5 | 121,8 | 126,2 | 132,5 | 134,7 | 136,5 | 141,0 | 146,6 | 150,7 |
| Πορτογαλία | 95,8 | 97,6 | 98,4 | 97,5 | 99,2 | 100,0 | 101,6 | 104,1 | 104,3 | 101,2 | 103,1 | 101,2 | 97,1 | 96,0 | 96,9 | 98,5 | 99,9 |
| Ρουμανία | 75,6 | 79,8 | 84,0 | 88,6 | 96,0 | 100,0 | 108,1 | 115,5 | 125,2 | 116,4 | 115,5 | 116,7 | 117,4 | 121,6 | 125,3 | 130,2 | 136,5 |
| Σλοβακία | 78,2 | 80,8 | 84,4 | 89,0 | 93,7 | 100,0 | 108,5 | 120,2 | 126,9 | 120,0 | 126,1 | 129,7 | 131,8 | 133,8 | 137,2 | 142,5 | 147,1 |
| Σλοβενία | 83,8 | 86,3 | 89,6 | 92,1 | 96,2 | 100,0 | 105,7 | 113,0 | 116,7 | 107,6 | 109,0 | 109,7 | 106,7 | 105,5 | 108,8 | 111,3 | 114,1 |
| Σουηδία | 87,8 | 89,2 | 91,1 | 93,2 | 97,3 | 100,0 | 104,7 | 108,3 | 107,6 | 102,1 | 108,2 | 111,1 | 110,7 | 112,1 | 115,0 | 119,7 | 123,7 |
| Τουρκία | 79,2 | 74,4 | 79,2 | 83,7 | 91,7 | 100,0 | 107,1 | 112,5 | 113,4 | 108,1 | 117,3 | 130,3 | 136,6 | 148,2 | 155,8 | 165,3 | |
| Τσεχία | 82,5 | 85,0 | 86,4 | 89,5 | 93,9 | 100,0 | 106,9 | 112,8 | 115,8 | 110,2 | 112,8 | 115,0 | 114,1 | 113,6 | 116,6 | 121,9 | 124,9 |
| Φινλανδία | 88,0 | 90,3 | 91,8 | 93,6 | 97,3 | 100,0 | 104,1 | 109,5 | 110,2 | 101,1 | 104,1 | 106,8 | 105,3 | 104,5 | 103,8 | 104,1 | |

Σημείωση:



αύξηση δείκτη ΑΕΠ έως 3 μονάδες

αύξηση δείκτη ΑΕΠ άνω των 3 μονάδων



μείωση δείκτη ΑΕΠ έως 3 μονάδες

μείωση δείκτη ΑΕΠ άνω των 3 μονάδων

Πηγή: Eurostat, επεξεργασμένα στοιχεία.

Έντονα επισημασμένη τιμή: Διακυμάνσεις (αυξήσεις ή μειώσεις) άνω των 5 μονάδων.

Στην παραπάνω ανάλυση που στηρίζεται στον Πίνακα 2 είναι αναγκαίο να γίνουν ορισμένες παραδοχές. Η ανάλυση στη βάση της εξέλιξης του ΑΕΠ είναι προφανώς σχηματική, δίνει όμως μια συνολική ένδειξη της πορείας των οικονομιών των ευρωπαϊκών χωρών, τόσο εκείνων που επλήγησαν περισσότερο από την κρίση, όσο και των υπόλοιπων, (έχει ενδιαφέρον, π.χ., ότι η Πολωνία είναι η μοναδική χώρα, στην οποία δεν σημειώθηκε ύφεση σε αυτή την περίοδο). Στις προαναφερθείσες χώρες η ανάλυση της εξέλιξης μόνο του ΑΕΠ δεν αποδίδει την πλήρη εικόνα, καθώς, παρότι εμφανίζουν οικονομική μεγέθυνση, είναι πολύ πιθανό να αντιμετωπίζουν άλλα προβλήματα, ως απόρροια της οικονομικής κρίσης, περισσότερο ή λιγότερο δομικά.

Ενδεικτικά αναφέρεται, ότι η κοινωνική προσαρμογή υπήρξε σε πολλές περιπτώσεις βίαιη, ακόμη και σε χώρες που έχουν ανακάμψει πλήρως, με το κόστος να παραμένει σημαντικό για τους πολίτες. Σε αυτό το πλαίσιο είναι επίσης κρίσιμο να τονισθεί, ότι για τις περισσότερες από τις χώρες αυτές, η ανάκαμψη δεν έχει αποτυπωθεί ή αργεί να αποτυπωθεί σε όρους απασχόλησης κι ανάκαμψης μισθών, στοιχείο που μπορεί να φανεί και από τη σταθερή μείωση του μεριδίου των μισθών στο συνολικό εισόδημα (Roche et al., 2016). Ακόμα όμως και αν για μέρος του πληθυσμού οι συνθήκες είναι δυσμενέστερες σε σχέση με τις αντίστοιχες πριν την κρίση, τουλάχιστον παρατηρείται ανάκαμψη της εθνικής παραγωγής των χωρών αυτών.

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω, γίνεται σαφές, ότι η οικονομική κρίση στην ελληνική περίπτωση ήταν συνολικά η πλέον έντονη, διαρκής, και με τις σοβαρότερες επιπτώσεις. Συνοπτικά στην Ελλάδα, σε όρους εισοδήματος και κατανάλωσης παρατηρήθηκε μια σοβαρή συνεχής μείωση μεγάλης διάρκειας (Διάγραμμα 9), με τη σταθεροποίηση να επιτυγχάνεται μετά από αρκετά χρόνια, το 2016, αλλά όχι στα προ κρίσης επίπεδα, όπως έγινε σχεδόν σε όλες τις άλλες ευρωπαϊκές χώρες (Πίνακας 2), αλλά στα επίπεδα του τέλους της δεκαετίας του '90.

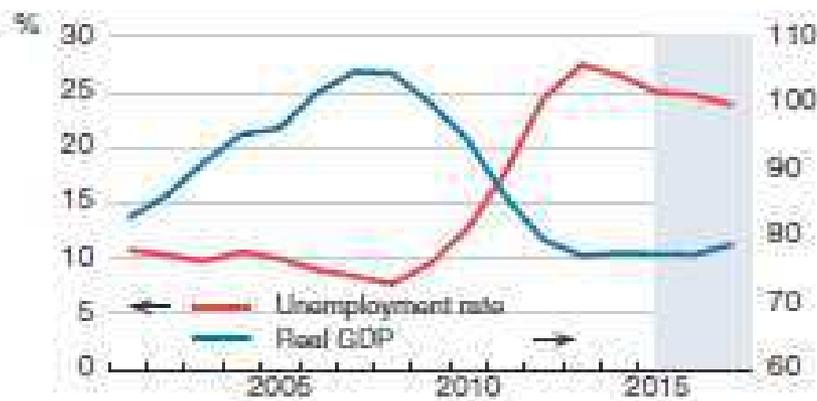
Αντίστοιχα, στο ύψος των επενδύσεων σημειώνεται μία επίσης σοβαρή ετήσια μείωση, η οποία σύμφωνα με τα στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδος κυμάνθηκε από -23,4% το 2012 μέχρι -4,4% το 2014. Σταθεροποίηση επιτεύχθηκε το 2016, και μια ελαφρά αύξηση της τάξης του 1,5%, (ΤτΕ, 2015· 2017) με αποτέλεσμα να είναι απολύτως απαραίτητες οι ξένες άμεσες επενδύσεις για να καλύψουν το τεράστιο «επενδυτικό κενό» ή «επενδυτικό» έλλειμμα στη χώρα (PWC, 2017).

Όσον αφορά τις καταθέσεις, η σταθεροποίησή τους έχει επιτευχθεί πλέον σε πολύ χαμηλότερα επίπεδα σε σχέση με αυτά προ κρίσης, ως συνέπεια της αβεβαιότητας που έχει δημιουργηθεί, της έλλειψης εμπιστοσύνης στο τραπεζικό σύστημα, αλλά και της χρησιμοποίησης των καταθέσεων για να διατηρηθεί κατά το δυνατόν το προ κρίσης επίπεδο κατανάλωσης. Είναι ενδεικτικό, ότι η πρώτη σοβαρή μείωση καταθέσεων παρατηρήθηκε μεταξύ 2009 και 2010, όπου σημειώθηκε μεταβολή της τάξης του -12,5%, ενώ η μείωση συνέχισε και τα επόμενα έτη (17% το 2011, 7% το

2012) για να επέλθει παροδικά μια σχετική σταθεροποίηση το 2013 και το 2014 (ΤτΕ, 2014), αλλά και μια ραγδαία επιδείνωση το 2015 της τάξης του 25,5% λόγω της πολιτικής αβεβαιότητας. Η σταθεροποίηση έρχεται το 2016-17 αλλά σε επίπεδα πολύ χαμηλότερα από αυτά που υπήρχαν προ της κρίσης (ΤτΕ, 2017).

Ως προς την ανεργία, η αύξηση είναι δραματική (Διάγραμμα 9), με το ποσοστό των ανέργων να σταθεροποιείται σε επίπεδο άνω του 20% το 2016 έναντι 7-8% επί του ενεργού πληθυσμού στην προ κρίση περίοδο, ξεπερνώντας ακόμη και αυτό της Ισπανίας.

Διάγραμμα 9: Εξέλιξη του ΑΕΠ (2009=100) και του ποσοστού ανεργίας στην Ελλάδα



Πηγή: OECD (2016).

Μετά από όλα αυτά, ποιες μπορεί να είναι οι προοπτικές για την ελληνική οικονομία; Υπάρχουν στοιχεία που επιτρέπουν –έστω συγκρατημένη– αισιοδοξία; Παρά την ύπαρξη πλήθους προτάσεων για την έξοδο από την κρίση και την ύφεση, π.χ. επενδύοντας στην έρευνα και την τεχνολογία (Μαραβέγιας, 2012β), ή ακόμη και με πιο ολιστικές προσεγγίσεις και προτάσεις στη βάση είτε της εξασφάλισης εσωτερικών προϋποθέσεων για μια βιώσιμη ανάπτυξη, είτε των επενδυτικών μέτρων άμεσης απόδοσης και του προσδιορισμού προτεραιοτήτων για την εθνική παραγωγή κ.λπ. (Βαληνάκης κ.α., 2014), μαγικές λύσεις δεν υπάρχουν.

Έτσι, λαμβάνοντας υπόψη την υφιστάμενη κατάσταση, η απάντηση είναι αμφίβολη, καθώς όσο διατηρείται το έλλειμμα εμπιστοσύνης στις μακροχρόνιες προοπτικές της ελληνικής οικονομίας, θα επιτείνεται και η διπλή έλλειψη επενδύσεων, δηλαδή τόσο από τους εγχώριους, όσο και από τους ξένους επενδυτές (Μαραβέγιας, 2012α, 2015).

Είναι προφανές ότι με αυτό τον τρόπο η ελληνική οικονομία θα αποκλίνει αντί να συγκλίνει με τους μέσους όρους της ΕΕ28. Συναγωνίζεται τις όμορες βαλ-

κανικές χώρες, στο επίπεδο των χαμηλών μισθών, οι οποίοι παρά τη μείωσή τους δεν φαίνεται να βοηθούν, όσο θα αναμενόταν, στην αύξηση της ανταγωνιστικότητας και συνεπώς των εξαγωγών, καθώς μειώνεται η παραγωγικότητα της εργασίας, όπως προκύπτει από το Διάγραμμα 10. Μήπως έτσι η χώρα μας μοιάζει καταδικασμένη να παραμείνει σε ρόλο μιας σχετικά αδύναμης μετρίου μεγέθους περιφερειακής ευρωπαϊκής οικονομίας;

Διάγραμμα 10: Εξαγωγικές επιδόσεις και σχετικό εργατικό κόστος, Ελλάδα (2001=100), 2016



Πηγή: OECD (2016).

6. Οι προοπτικές της ελληνικής οικονομίας στο Ευρωπαϊκό πλαίσιο

Από τα παραπάνω, φαίνεται ότι στην Ελλάδα, ούτε οι οικονομικές συνθήκες, υπό την έννοια της παραγωγικότητας και των αμοιβών, ούτε το πολιτικό σύστημα, μέσω της συγκράτησης της μεγέθυνσης του Δημοσίου και της προώθησης των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, επέτρεψαν την αξιοποίηση των δυνατικών ωφελειών από την συμμετοχή τους στην Ευρωζώνη.

Τελικά, όλες σχεδόν οι χώρες της ευρωπαϊκής περιφέρειας εντός Ευρωζώνης, που διακρίνονται από κοινά χαρακτηριστικά, όπως σχετικά ασθενείς παραγωγικές δυνατότητες, πολιτικά συστήματα που λειτουργούν με πελατειακού τύπου πρακτικές, σχετικά αναποτελεσματικές δημόσιες διοικήσεις και δημόσιο τομέα που καλύπτει σχετικά μεγάλο μέρος της εθνικής οικονομικής δραστηριότητας δεν μπόρεσαν να επωφεληθούν μέχρι σήμερα από τις δυνατότητες που προσφέρει η Ευρωζώνη και περιέπεσαν σε κρίση μεγαλύτερης ή μικρότερης έντασης (Μαραβέγιας & Κατσιώκας, 2017).

Λαμβάνοντας υπόψη την ανάλυση που προηγήθηκε, κι αν θεωρήσουμε ως δεδομένο τον χαρακτήρα της ελληνικής οικονομίας, ως μιας περιφερειακής οικονομίας, χωρίς να έχει επιλύσει τα διαθρωτικά της προβλήματα, υπάρχει το ενδεχόμενο σε μια μελλοντική δυσμενή οικονομική συγκυρία να υποστεί εκ νέου μια ασύμμετρη κρίση με συνέπεια δοκιμαστούν και πάλι οι αντοχές της εντός του υφιστάμενου πλαισίου της Ευρωζώνης.

Συνεπώς, εκτός από την προσπάθεια προσαρμογής της χώρας μας στις υποχρεώσεις που συνεπάγεται η συμμετοχή στην Ευρωζώνη, προχωρώντας στις αλλαγές που έχουν επισημανθεί από διάφορους αναλυτές (βλ. ενδεικτικά Βαληνάκης κ.α., 2014), είναι απαραίτητο να σημειωθεί πρόοδος στην εξέλιξη της ΝΕ, τέτοια που να την καταστήσει μια πραγματική ΟΝΕ. Έτσι, το ευρωπαϊκό οικοδόμημα θα αποκτήσει τα απαραίτητα χαρακτηριστικά μιας δημοσιονομικής ένωσης -πιθανώς των πρόθυμων προς μια τέτοια κατεύθυνση- κρατών-μελών, υλοποιώντας ουσιαστικά μια βασική αρχή της διαφοροποιημένης ολοκλήρωσης.

Τόσο θεωρητικά, όσο και πρακτικά, και στο πλαίσιο της προσπάθειας αντιμετώπισης των ανισορροπιών της ευρωπαϊκής ΝΕ έχουν διατυπωθεί συγκεκριμένες προτάσεις, οι οποίες χαρακτηρίζονται ως δύσκολα εφαρμόσιμες, τουλάχιστον στην παρούσα συγκυρία, λαμβάνοντας υπόψη την ισορροπία μεταξύ εθνικού και υπερεθνικού επιπέδου. Έχει ενδιαφέρον ότι τα μέτρα που προτάσσονται «θεραπεύουν» σε σημαντικό βαθμό ένα κομβικό σημείο κριτικής της ΟΝΕ, που δεν είναι άλλο από το ότι απέχει ακόμα σημαντικά από το να καταστεί μια δημοσιονομική ένωση. Οι προτάσεις αυτές εξυπηρετούν κυρίως το στόχο της προώθησης της πραγματικής οικονομικής ένωσης στο πλαίσιο της Ευρωζώνης (Gros, 2017; Sawyer, 2017).

Ένας από τους συχνότερα αναφερόμενους τρόπους για να γίνει αυτό είναι να εφαρμοσθεί το σύστημα που ισχύει σε ομοσπονδιακές χώρες και αφορά την ύπαρξη εισοδηματικής ανακατανομής μεταξύ περιφερειών και περιοχών με άμεσο τρόπο, κατά τα πρότυπα π.χ. της Γερμανίας (Finanzausgleich). Φυσικά κάτι τέτοιο θα συνεπαγόταν μια άνευ προηγουμένου αύξηση του κοινοτικού προϋπολογισμού και μεταφοράς πόρων από το εθνικό στο υπερεθνικό επίπεδο ή/και την εγκαθίδρυση ενός είδους Ευρωπαϊκής Δημοσιονομικής Αρχής και ως εκ τούτου κρίνεται ως μη ρεαλιστικό.

Προτάσεις που κατά καιρούς προβάλλονται, πάντα όμως με τον αντίστοιχο βαθμό ρεαλισμού, αφορούν: α) στην ενοποίηση της αγοράς ομολόγων για τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, β) την εξάλειψη του μεταξύ τους ανταγωνισμού στη βάση της διαφοροποίησης της φορολογίας και άρα την προώθηση ενός είδους φορολογικής ένωσης και εναρμόνισης μεταξύ των κρατών μελών, γ) την απορρόφηση διαταραχών μέσω της ύπαρξης μιας πραγματικής ευρωπαϊκής αγοράς εργασίας, και βέβαια δ) την προώθηση της διαδικασίας ενοποίησης σε κεντρικό πολιτικό επίπεδο, με την απόδοση βασικών πολιτικών αρμοδιοτήτων από το εθνικό επίπεδο στο υπερεθνικό (Πελαγίδης, 2012· Μαραβέγιας, 2015).

Μια προοπτική που εμφανίζει ένα ορισμένο περιθώριο υλοποίησης, αν και ο βαθμός εφαρμογής της διαφέρει σημαντικά μεταξύ θεωρίας και πράξης, αφορά την ενοποίηση του τραπεζικού τομέα. Μια ουσιαστική τέτοια ευρωπαϊκή παρέμβαση φαίνεται ότι θα μπορούσε να απαλείψει ή τουλάχιστον να περιορίσει τους τριγμούς που υφίσταται κατά καιρούς η Ευρωζώνη λόγω της λειτουργίας των εθνικών τραπεζικών συστημάτων.

Ως πυροσβεστικού χαρακτήρα μπορεί να θεωρηθεί και η προοπτική μετατροπής του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ESM) σε ένα Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ταμείο και της εξόδου της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ) από τα προγράμματα διάσωσης της Ευρωζώνης, περίπτωση όμως που αφενός δεν είναι σίγουρο ότι θα αποφασιστεί/υλοποιηθεί και αφετέρου υπηρετεί οριακά την προοπτική της οικονομικής ένωσης. Η προοπτική αυτή παραμένει η πιο φιλική λύση για τα μεγάλα και οικονομικά ισχυρά κράτη μέλη που φέρουν το μεγαλύτερο βάρος των διασώσεων αλλά και των εισφορών στον κοινοτικό προϋπολογισμό.

Σε κάθε περίπτωση, η ανάγκη μετεξέλιξης της ΝΕ είναι πρωταρχικής σημασίας για την Ελλάδα. Η πρακτική των μέτρων διάσωσης της ελληνικής οικονομίας που ελήφθησαν την περίοδο 2010-2016 επιβλήθηκαν στη βάση του μόνου μηχανισμού προσαρμογής που ήταν δυνατός με την υπάρχουσα δομή της Ευρωζώνης και ο οποίος βασίζεται στη λειτουργία της αγοράς.¹ Για το λόγο αυτό είναι απαραίτητος ο εμπλουτισμός της αρχιτεκτονικής και λειτουργίας της Ευρωζώνης με άλλα, περισσότερο θεσμικά-πολιτικά στοιχεία.

Εξάλλου, η υπάρχουσα δομή της Ευρωζώνης αδυνατεί να οδηγήσει σε σύγκλιση τις «ανθίσεις» ή τις «καταρρεύσεις» των επί μέρους οικονομιών (booms-and-busts), με αποτέλεσμα να μπορεί να τις μεταφέρει από το εθνικό επίπεδο στο ευρωπαϊκό, ενώ ακόμα χειρότερα, υπάρχουσα ΝΕ ορισμού μπορεί να προκαλέσει ή να επιτείνει την πρόκληση φαινομένων αποσταθεροποίησης στις χώρες-μέλη.

Την ίδια ώρα, το σταθεροποιητικό στοιχείο μιας οικονομίας σε επερχόμενη κρίση, ο δανειστής τελευταίας προσφυγής, έπαψε να υφίσταται για τα κράτη μέλη της ΝΕ, καθώς η ΕΚΤ δεν παίζει ένα τέτοιο ρόλο. Έτσι, ενισχύθηκε και η ισχύς των χρηματοπιστωτικών αγορών που είναι σε θέση να καθορίζουν την οικονομική πολιτική των κρατών-μελών και να «εκμεταλλεύονται» τις χρηματοδοτικές τους ανάγκες σε περίοδο κρίσης.

Για να βελτιωθούν συνεπώς οι προοπτικές της ελληνικής οικονομίας εντός της Ευρωζώνης είναι απαραίτητη η ρεαλιστική αναθεώρηση της αρχιτεκτονικής της Ευρωζώνης, όπως αυτή που έχει προτείνει ο De Grauwe (2013), με τη μεταβολή του ρόλου της ΕΚΤ, ώστε να είναι πιο κοντά στο παλιό και γνωστό πρότυπο των εθνικών κεντρικών τραπεζών και κυρίως με την καθιέρωση άσκησης συμμετρικών δημοσιονομικών πολιτικών, πράγμα που συνεπάγεται την ένταξη δημοσιονομικών στοιχείων στη λειτουργία της Ευρωζώνης.

Έτσι, ένας βαθμός κοινοτικοποίησης της δημοσιονομικής πολιτικής θα επιτρέψει τη συνολικότερη ανάλυση των δεδομένων σε κάθε κράτος-μέλος και άρα την άσκηση πολιτικής με τρόπο που θα συνδυάζει τα απαιτούμενα μέτρα στον ευρωπαϊκό βορρά (πυρήνας της Ευρωζώνης) με τα απαιτούμενα μέτρα στον νότο (περιφέρεια της Ευρωζώνης), τα οποία θα είναι συμπληρωματικά μεταξύ τους, σε μια προοπτική να μετεξελιχθεί η Ευρωζώνη σε μια δημοσιονομική και τραπεζική ένωση.

7. Συμπεράσματα

Η ανάλυση που προηγήθηκε είχε ως σκοπό να αναλύσει ορισμένα από τα δεδομένα της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα, και να θέσει δυο κεντρικά ερωτήματα.

Πρώτο, κατά πόσο η χώρα εξακολουθεί να βρίσκεται σε οικονομική κρίση, ως απόρροια του δημοσιονομικού εκτροχιασμού και των δομικών αδυναμιών της οικονομίας της ή έχει περιέλθει σε μια νέα κατάσταση ισορροπίας. Η νέα αυτή κατάσταση, η οποία την καθλώνει στην περιφέρεια της ΕΕ, χαρακτηρίζεται από χαμηλότερα επίπεδα εισοδήματος, κατανάλωσης, επενδύσεων κι ανεπαρκή οικονομική μεγέθυνση, που αντιστοιχεί στις δυνατότητές της και στις δεσμεύσεις που απαιτεί το σημερινό πλαίσιο δομής και λειτουργίας της Ευρωζώνης.

Δεύτερο, κατά πόσο η χώρα θα μπορούσε να έχει μεγαλύτερες δυνατότητες και καλύτερες προοπτικές στο πλαίσιο μιας αναμορφωμένης Ευρωζώνης, αν δηλ. η νομισματική ένωση συμπληρωνόταν και από στοιχεία δημοσιονομικής ένωσης, εφόσον βεβαίως η χώρα μας πραγματοποιούσε τις απαραίτητες αλλαγές στο σύστημα πολιτικής και οικονομικής διακυβέρνησής της.

Προσπαθώντας να απαντήσουμε στο πρώτο ερώτημα, προχωρήσαμε στην εξέταση των δεδομένων και δείξαμε ότι πολλές άλλες ευρωπαϊκές χώρες ανέκτησαν πλήρως το ΑΕΠ τους εντός 2-3 ετών, ξεπερνώντας σε σημαντικό βαθμό την κρίση, ενώ η ελληνική οικονομία χρειάστηκε 6-7 χρόνια για να σταθεροποιηθεί στο 80% του προ κρίσης ΑΕΠ της. Αυτό συνηγορεί στο ότι η ελληνική οικονομία φαίνεται να βρίσκεται σε ένα νέο σημείο ισορροπίας με σχετικά χαμηλούς ρυθμούς ανάπτυξης, οι οποίοι σε καμία περίπτωση δεν θα επαναφέρουν τη χώρα στην προ κρίσης «απατηλή» ευημερία της, τουλάχιστον πριν περάσουν πολλά χρόνια (Τζανάτος, 2016).

Έτσι, λαμβάνοντας υπόψη ότι η οικονομία της Ελλάδας ανήκει *de facto* στην ευρωπαϊκή περιφέρεια, υποστηρίζουμε ότι με την υιοθέτηση του ευρώ, η χώρα απέτυχε να κάνει το άλμα προς την πραγματική σύγκλιση, προοπτική που θα ήταν εφικτή, αν είχε ακολουθήσει ένα διαφορετικό παραγωγικό και αναπτυξιακό πρότυπο και αν είχε προσαρμόσει την οικονομική της πολιτική στην πραγματικότητα της Ευρωζώνης.

Ως προς το δεύτερο ερώτημα, η ύπαρξη δημοσιονομικών αντισταθμίσεων, στο πλαίσιο μιας δημοσιονομικής ένωσης, ώστε να συγκροτηθεί μια πραγματική ΟΝΕ, (η οποία θα προβλέπει την άσκηση διαφοροποιημένων δημοσιονομικών πολιτικών στα κράτη μέλη, επιβάλλοντας ταυτόχρονα τη συμμετρία και τη συμπληρωματικότητα μεταξύ τους), θα μπορούσε να συμβάλλει στην αναπτυξιακή προοπτική της Ελλάδας. Κάτι τέτοιο, πάντως, αν και αναγκαίο, δεν είναι βέβαιο ότι θα συμφωνηθεί, καθώς οι «λύσεις» για την Ευρωζώνη υπόκεινται στην ισορροπία μεταξύ των οικονομικά συνετών και των πολιτικά αποδεκτών λύσεων (Pisani-Ferry, 2013).

Σημείωση

1. Σύμφωνα με τους Patterson και Amati (1998), οι μηχανισμοί προσαρμογής σε μια ΝΕ μπορεί να προέρχονται είτε από τη λειτουργία της αγοράς, είτε από θεσμικούς μηχανισμούς. Στην πρώτη περίπτωση η προσαρμογή απαιτεί την ευελιξία σε μισθούς και τιμές, τη κινητικότητα της εργασίας, της κινητικότητας του κεφαλαίου, καθώς και την ευελιξία στην αγορά εργασίας σε συνδυασμό με τον ρόλο των νέων τεχνολογιών. Από την άλλη πλευρά, οι θεσμικοί μηχανισμοί σχετίζονται –όπως έχει αναφερθεί ήδη– με αυτόματες μεταφορές πόρων στο πλαίσιο του δημοσιονομικού ομοσπονδισμού (fiscal federalism), ή / και τις επιλεκτικές μεταφορές πόρων μεταξύ διαφορετικών περιοχών, κρατών μελών κ.ο.κ.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Βαΐτσος Κ. (2011), 'Ελληνική και παγκόσμια οικονομική κρίση: Αναπτυξιακές διαστάσεις σε ένα διεθνές πλαίσιο αλληλεξάρτησης', στο Βλάχου Α., Θεοχαράκης Ν. και Μυλωνάκης Δ. (επιμ.), *Οικονομική κρίση και Ελλάδα*. Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg.
- Βαΐτσος Κ. και Μισσός Β. (2013), *Η Νέα Οικονομική Γεωγραφία της Πελοποννήσου. Πραγματική Οικονομία και Ανάπτυξη*. Αθήνα: Gutenberg.
- Βαληνάκης Γ., Καζάκας Π. και Μαραβέγιας Ν. (2014), *Η έξοδος από την κρίση. Εφαρμόσιμες εναλλακτικές προτάσεις*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Γεωργακόπουλος Θ. και Χρήστου Γ. (1992), *Μαθήματα θεωρίας της οικονομικής ενοποίησης*. Αθήνα: Εκδόσεις Σταμούλη.
- Γιαννίτσης Τ. (2008), 'Τα επιτυχημένα αναπτυξιακά μοντέλα: Οι κρίσιμες διαφορές με την ελληνική αναπτυξιακή πολιτική', στο Γιαννίτσης Τ. (επιμ.), *Σε αναζήτηση ελληνικού μοντέλου ανάπτυξης*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Γιαννακόπουλος Ν. (1994), *Μαθήματα καθαρής θεωρίας του διεθνούς εμπορίου*. Αθήνα: Εκδόσεις Σταμούλη
- De Grauwe P. (1994), *The Economics of Monetary Integration*. Oxford: Oxford University Press.

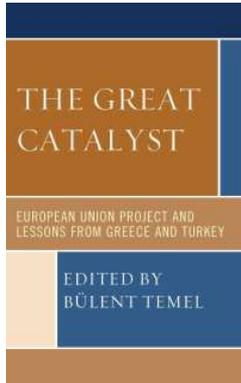
- De Grauwe P. (edit.) (2001), *The political economy of monetary union*. The international library of critical writings in economics series. Cheltenham: Edward Elgar.
- De Grauwe P. (2013), Design failures in the Eurozone: Can they be fixed?, *LSE 'Europe in Question' Discussion Paper Series*, LEQS Paper No. 57/2013.
- Frankel J. and Rose A. (1996), 'The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria', *NBER Working Paper* No. 5700.
- Gros D. (2017), 'The Commission's views on strengthening the Euro area: Barking up the wrong tree?', *CEPS Commentary*, διαθέσιμο στο <https://www.ceps.eu/publications/commissions-views-strengthening-euro-area-barking-wrong-tree>
- Θεοδωρόπουλος Σ. (2001), *Εξελιξείς και προοπτικές της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης*. Αθήνα: Εκδόσεις Σταμούλη.
- Ιγνατιού Μ. (2015), *Τρόικα. Ο δρόμος προς την καταστροφή*. Αθήνα: Εκδοτικός Οίκος Α.Α. Λιβάνη.
- ΙΝΕ ΓΣΕΕ, (2015), *Η ελληνική οικονομία και η απασχόληση*. Αθήνα: Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ.
- Jovanovic M. (2002), *International economic integration. Limits and prospects*. Abingdon: Routledge.
- Κατοέλη Α. και Ψαλιδόπουλος Μ. (2014), 'Εισαγωγή στη μακροοικονομική ανάλυση', διαθέσιμο στο <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/ECON316/%CE%94%CE%99%CE%91%CE%9B%CE%95%CE%9E%CE%95%CE%99%CE%A3/%CE%9C%CE%91%CE%9A%CE%A1%CE%9F%20%CE%95NOTHTA%20No%201%2012-10-2014.pdf>
- Kiander J. (2009), 'The great depression of Finland 1990-1993: causes and consequences'. *Presentation at the European Parliament*, 16 December 2009.
- Kiander J. and Vartia P. (1996), 'The great depression of the 1990s in Finland', *Finnish Economic Papers*, 9(1): 72-88.
- Κορρές Γ., Κότιος Α. και Λιαργκόβας Π. (2010), *Οικονομική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*, Αθήνα: Εκδόσεις Σταμούλης.
- Krugman P. and Obstfeld M. (2003), *International economics: Theory and policy*. Boston: Pearson Education, Inc.
- Μαραβέγιας Ν. (2008), 'Οι εξελίξεις στην ύπαιθρο και η ανάγκη μιας νέας αναπτυξιακής στρατηγικής', στο Γιαννίτσης Τ. (επιμ.), *Σε αναζήτηση ελληνικού μοντέλου ανάπτυξης*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Μαραβέγιας Ν. (2012α), *Εκατό κομμάτια της κρίσης. Στην Ελλάδα, στην Ευρώπη, στον κόσμο*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- Μαραβέγιας Ν. (επιμ.) (2012β), *Έξοδος από την κρίση. Η συμβολή της έρευνας και τεχνολογίας*. Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο.
- Μαραβέγιας Ν. (2015), *Η υπόσχεση... της ανάπτυξης. 100 κείμενα προβληματισμού*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.

- Μαραβέγιας Ν. και Ανδρέου Γ. (2006), 'Η ελληνική οικονομία στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης', στο Μαραβέγιας Ν. και Σακελλαρόπουλος Θ. (επιμ.), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση και Ελλάδα. Οικονομία, Κοινωνία, Πολιτικές*, Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος.
- Μαραβέγιας Ν. και Κατοίκας Δ. (2017), 'Η Κρίση στον Ευρωπαϊκό Νότο και οι Ατέλειες της Ευρωζώνης: Η Περίπτωση της Ελλάδας', στο Κόντης Α. και Βέρνυ Σ. (επιμ.), *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση* Τμηματικός Τόμος Π. Ιωακειμίδη, Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση.
- OECD, (2016), *OECD Economic Surveys: Greece 2016*. Paris: OECD Publishing.
- Πελαγίδης Θ. (2012), 'Ευρωπαϊκή οικονομική και νομοσυστασιακή ολοκλήρωση σε συνθήκες παγκοσμιοποίησης', στο Μαραβέγιας Ν. και Τσινιτσιζέλης Μ. (επιμ.), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση. Οργάνωση και πολιτικές: 50 χρόνια*. Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο.
- Patterson B. and Amati S. (1998), 'Adjustment to asymmetric shocks', *European Parliament, Economic Affairs Series, Directorate-General for Research Working Paper*, ECON 104, 09-98.
- Petrakis P., Kostis P. and Valsamis D. (2013), *European economics and politics in the midst of the crisis. From the outbreak of the crisis to the fragmented European Federation*. London: Springer.
- Pisani-Ferry J. (2013), 'The politics of moral hazard', Brugel blog post, <http://bruegel.org/2013/03/the-politics-of-moral-hazard/>
- PWC (2017), 'Από την ύφεση στην αναιμική ανάπτυξη', <https://www.pwc.com/gr/en/publications/greek-thought-leadership/investments-greece.pdf>
- Πουρναράκης Ε. (1996), *Διεθνής οικονομική. Μια εισαγωγική προσέγγιση*. Αθήνα: Πουρναράκης Ευθύμιος.
- Roche W., O'Connell P. and Prothero A. (eds.) (2016), *Austerity and recovery in Ireland. Europe's poster child and the great recession*. Oxford: Oxford University Press.
- Sawyer M. (2017), *Can the Euro be saved?* Cambridge: Polity.
- Τζανάτος Ζ. (2016), *Η Ελλάδα των Μνημονίων. Οι αριθμοί, το πρόγραμμα και η διεθνής εμπειρία από το 1980*. Αθήνα: Εκδόσεις Gutenberg.
- ΤτΕ (2014), 'Στατιστικό Δελτίο Οικονομικής Συγκυρίας', Τράπεζας της Ελλάδος, Νοέμβριος-Δεκέμβριος 2014, Τεύχος 159.
- ΤτΕ (2015), 'Στατιστικό Δελτίο Οικονομικής Συγκυρίας', Τράπεζας της Ελλάδος, Νοέμβριος-Δεκέμβριος 2015, Τεύχος 165.
- ΤτΕ (2017), 'Στατιστικό Δελτίο Οικονομικής Συγκυρίας', Τράπεζας της Ελλάδος, Νοέμβριος-Δεκέμβριος 2017, Τεύχος 177.
- Χριστοδουλάκης Ν. (2012), *Οικονομικές θεωρίες και κρίσεις. Ο ιστορικός κύκλος ορθολογισμού και απεριοσκεψίας*. Αθήνα: Εκδόσεις Κριτική.

B. Temel (ed.)

The Great Catalyst: European Union project and lessons from Greece and Turkey,

Lanham: Lexington Books, 2014, xiv+420pp.



Bülent Temel,
*Associate professor &
co-director at Cambridge
Institute for Dialectical
Studies*

Αυτός ο συλλογικός τόμος αποτελεί πολύτιμη συμβολή στη βιβλιογραφία σχετικά με την αλληλεπίδραση μεταξύ της Τουρκίας ως υποψήφιας χώρας και της Ελλάδας ως κράτους μέλους, με την ΕΕ. Έντεκα Τούρκοι και οκτώ Έλληνες μελετητές παρέχουν ενημερωτικά και επίκαιρα δοκίμια για την εμπειρία των δύο κρατών όσον αφορά διαφορετικές πτυχές της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Οι επιμέρους συνεισφορές δείχνουν πώς οι τουρκικές ελίτ προσπάθησαν να εργαλειοποιήσουν τις σχέσεις ΕΕ-Τουρκίας για να μεταρρυθμίσουν το εγχώριο σύστημα διακυβέρνησης (σ.169). Οι συνεισφορές προοικονομούν ως ένα βαθμό τις μεταγενέστερες εξάρσεις αυταρχισμού στην Τουρκία. Από την άλλη πλευρά, παίρνοντας ένα στιγμιότυπο της ελληνικής οικονομίας εν μέσω της ύφεσης, το βιβλίο υιοθετεί μια πιο ζοφερή προοπτική για τις προοπτικές της Ελλάδας στην ΟΝΕ. Ως εκ τούτου, με βάση πρόσφατες επιδόσεις, οι μακροοικονομικές αιρεσιμότητες της ευρωζώνης φαίνεται να αντιμετωπίζονται ως επιβάρυνση από την οποία θα πρέπει να απαλλαγεί η Ελλάδα, αν πρόκειται να ανταποκριθεί στην αυξανόμενη ευημερία της Τουρκίας.

Το βιβλίο στοχεύει στο να εντοπίσει «τις εμπειρίες σχετικά με την ΕΕ στην Ελλάδα και την Τουρκία [...] σε μια προσπάθεια να παρουσιαστούν κάποια διδάγματα για την Ευρωπαϊκή Ένωση για τα σημερινά και τα μελλοντικά κράτη μέλη» (σελ.1). Είναι χωρισμένο σε δύο μέρη, με το πρώτο να είναι σχεδόν αποκλειστικά αφιερωμένο στα πρόσφατα γεγονότα στις σχέσεις της Ελλάδας με την ευρωζώνη. Εξάιρεση αποτελούν δύο μελέτες, μια σχετικά με την αναποτελεσματική αντίδραση της ΕΕ στις πιέσεις της μετανάστευσης στην Ελλάδα και μια την ελληνική πολιτική. Το δεύτερο μέρος, το οποίο αναμφισβήτητα αντιπροσωπεύει τη

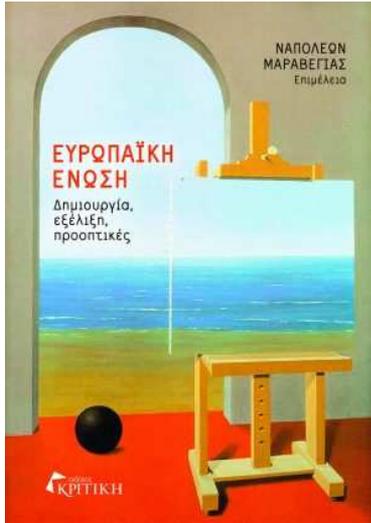
σημαντική προστιθέμενη αξία του βιβλίου, περιέχει ένα φάσμα εμπειρογνομένων συμβολών στις σχέσεις ΕΕ-Τουρκίας από τα οικονομικά, την πολιτική επιστήμη, την κοινωνιολογία και την πολιτική ψυχολογία. Η ανάλυση εμπειρογνομένων για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες και τους τίτλους αποτελεί βασική συμβολή στους εν λόγω τομείς προενταξιακών διαπραγματεύσεων (Κεφάλαιο 9 των Ege και Pal). Άλλα αξιοσημείωτα δοκίμια περιλαμβάνουν μια διαχρονική αξιολόγηση των σχέσεων ΕΕ-Τουρκίας πριν και μετά την αναγνώριση του καθεστώτος υποψήφιας χώρας (Κεφάλαιο 11), μια συζήτηση σχετικά με τις προοπτικές επίλυσης της κούρδικης σύγκρουσης (Κεφάλαιο 12) και μια παρουσίαση γνωσιακών και συναισθηματικών πτυχών των αντιλήψεων για την ΕΕ στην Τουρκία (Κεφάλαιο 14).

Παρά τα σχετικά πλεονεκτήματα της ανάλυσης για την Τουρκία, ο τόμος θα μπορούσε να έχει αποκτήσει μεγαλύτερη αξία μέσω μιας σαφέστερης εισαγωγικής διατύπωσης των ερευνητικών ερωτημάτων. Καθώς ο τόμος δεν περιλαμβάνει τελική συγκριτική αξιολόγηση και απευθείας συγκριτικές εθνικές μελέτες περίπτωσης, πολλά αφήνονται στην κρίση του αναγνώστη όσον αφορά τα διδάγματα που αντλήθηκαν από τα μέλη της ΕΕ από την Ελλάδα και την Τουρκία. Εξάλλου, υπάρχει ένα ευρύ ανεξερεύνητο πεδίο για την ανάλυση των τουρκοελληνικών οικονομικών σχέσεων υπό το φως της ολοκλήρωσης της ΕΕ πέρα από την προοπτική των δύο γειτονικών «σφαιρών μπιλιάρδου» που αλληλεπιδρούν με τις Βρυξέλλες. Αν και δεν είναι σαφώς ένας στόχος του βιβλίου, θα μπορούσε να έχει υιοθετηθεί μια οπτική συγκριτικής πολιτικής οικονομίας με προσφυγή σε ερευνητικά σχέδια εξευρωπαϊσμού και ποικιλιών καπιταλισμού.

*Ελευθέριος Αντωνόπουλος,
Πανεπιστήμιο Strathclyde*

Ναπολέον Μαραβέγιας (επιμ.)

Ευρωπαϊκή Ένωση. Δημιουργία, εξέλιξη, προοπτικές,
Αθήνα: Κριτική, 2016, σελ. 544



Ναπολέον Μαραβέγιας.
*Καθηγητής Μακροοικονομικής
Ανάλυσης και Ευρωπαϊκής
Οικονομικής Ολοκλήρωσης,
Τμήμα Πολιτικής Επιστή-
μης και Δημόσιας Διοίκησης,
Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) αποτελεί το μεγαλύτερο και διαρκέστερο ενοποιητικό εγχείρημα παγκοσμίως, με βάση το χαρακτηριστικό της οικειοθελούς προσχώρησης κρατών με ταυτόχρονη παραίτηση από το μονοπώλιο ισχύος τους σε κρίσιμα πεδία εξουσίας. Το βιβλίο που επιμελείται ο καθηγητής του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών Ναπολέον Μαραβέγιας υπηρετεί στον πυρήνα του τον εξής διττό στόχο: α) αφ' ενός να αποτυπώσει με συνθετικό τρόπο τη δημιουργία και εξέλιξη της ΕΕ, β) αφ' ετέρου να εμβαθύνει σε ειδικότερα ζητήματα πολιτειολογικής φύσης και επιμέρους πεδίων ευρωπαϊκών δημόσιων πολιτικών και διαδικασιών πολιτικής.

Ο συλλογικός τόμος στον οποίο συγγράφουν εικοσιπέντε καταξιωμένοι καθηγητές και επιστήμονες, αρχικά προσεγγίζει τη μελέτη του ενοποιητικού εγχειρήματος από εξελικτική και θεωρητική σκοπιά. Στα πρώτα τρία κεφάλαια αποτυπώνεται η προσπάθεια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης κατά την πρώτη της δεκαετία με αναφορά στις πρώτες προσπάθειες ενοποίησης της Ευρώπης αμέσως μετά τον Β' παγκόσμιο πόλεμο, στο σχέδιο Σουμάν και τη δημιουργία της ΕΚΑΧ (Χ. Τσαρδανίδης). Στα επόμενα δυο κεφάλαια παρουσιάζονται οι διαδοχικές διευρύνσεις της ΕΕ με νέα μέλη (από τα αρχικά έξι σε είκοσι οκτώ το 2016), η αιτιολογική βάση της επιλογής των κρατών για ένταξη στην ΕΕ αλλά και η ακολουθητέα διαδικασία (Σ. Σακελλαρόπουλος) και αναλύονται οι πολιτειολογικές διαστάσεις του εγχειρήματος με άξονα συ-

ναφείς θεωρητικές προσεγγίσεις (Μ. Τσινιτσιζέλης και Δ. Χρυσόχου). Στη συνέχεια περιγράφονται η θεσμική συγκρότηση και η διαδικασία νομοθέτησης στην ΕΕ, ειδικότερα: οι αρμοδιότητες που η ίδια έχει, τα βασικά ενωσιακά θεσμικά όργανα και τα συμβουλευτικά σώματα με βάση τους τομείς ευθύνης τους καθώς και οι νομοθετικές διαδικασίες όπως η προνομοθετική φάση, η συνήθης νομοθετική διαδικασία αλλά και οι ειδικές (Α. Πασσάς). Έπειτα, αναλύεται η εξέλιξη της αρχιτεκτονικής της ΕΕ και των προτύπων διακυβέρνησης όπως αυτά έχουν εμπλουτιστεί τα τελευταία χρόνια, ήτοι η κοινοτική μέθοδος, η κεντρική ρύθμιση, η διακυβερνητική συνεργασία και ο διακυβερνητικός συντονισμός (Μ. Μενδρινού).

Περαιτέρω, το βιβλίο εξειδικεύει σε επιμέρους πεδία πολιτικών περιλαμβάνοντας τομείς όπου η ΕΕ παρεμβαίνει ρυθμιστικά. Ειδικότερα, αναλύονται οι θεμελιώδεις ελευθερίες και η ποιοτική ιδιαιτερότητα της έννομης τάξης στην ΕΕ (Α. Μεταξάς) και παρουσιάζεται η οικονομική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης από την περίοδο της τελωνειακής ένωσης και της ενιαίας αγοράς έως την ΟΝΕ, την οικονομική κρίση και τη τραπεζική ένωση (Ν. Μαραβέγιας και Δ. Κατσίκας). Η τραπεζική ένωση και οι θεσμικές και κανονιστικές ρυθμίσεις της πριν και ιδίως μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης για την Λειτουργία της ΕΕ αποτελούν ειδικότερο αντικείμενο διερεύνησης, με εξέταση θεμάτων όπως η μικροπροληπτική εποπτεία και εξυγίανση πιστωτικών ιδρυμάτων, η εγγύηση τραπεζικών καταθέσεων και λοιπές δράσεις για την ολοκλήρωση του εν λόγω πεδίου (Χ. Γκόρτσος). Ταυτόχρονα, διερευνώνται διαστάσεις του ελλείμματος δημοκρατικής αντιπροσώπευσης στην ΕΕ με θεσμικό και κανονιστικό χαρακτήρα, συμπεριλαμβανομένης της κρίσης που αντιμετώπισαν οι χώρες-μέλη της Ευρωζώνης (Χ. Φραγκονικολόπουλος).

Στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας (ΚΕΠΑΑ) εξετάζονται οι λόγοι ανάπτυξης της, η μετεξέλιξή της, η θεσμική δομή με τα αρμόδια όργανα, ενώ αναλύονται και οι διαδικασίες πολιτικής που λαμβάνουν χώρα εντός του πεδίου με έμφαση στον τρόπο λήψης αποφάσεων (Χ. Τσαρδανίδης). Συναφώς, παρουσιάζεται η πορεία της ενωσιακής πολιτικής άμυνας με χρήση εμπειρικών ευρημάτων από επιχειρησιακή συμμετοχή της ΕΕ (Π. Σιούσουρας, Δ. Δαλακλής) και περιγράφεται η ευρωπαϊκή πολιτική γειτονίας και οι προοπτικές διεύρυνσης της ΕΕ προς τα δυτικά Βαλκάνια και την Τουρκία (Δ. Μπούρης, Ν. Τζιφάκης).

Έπειτα, το βιβλίο εστιάζει σε παραδοσιακά πεδία ρύθμισης. Εν προκειμένω, διερευνάται η κοινή εμπορική πολιτική ως μέσο οικονομικής ανάπτυξης (Α. Πλιάκος), η εξελικτική πορεία της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής, οι αναθεωρήσεις της και η συμβολή της στο στόχο της ανάπτυξης (Γ. Ανδρέου), η ευρωπαϊκή πολιτική περιβάλλοντος και η μέριμνα της ΕΕ για την προστασία του εντός και εκτός γεωγραφικών ορίων (Ε. Δούση) και η κοινή αγροτική πολιτική με τους στόχους και τις βασικές αρχές που τη διέπουν, τις διαδοχικές αναθεωρήσεις της και τις νεότερες εξελίξεις του κλάδου (Ν. Μπαλάς).

Περαιτέρω, συζητιούνται η ενεργειακή πολιτική της ΕΕ (Ν. Φαραντούρης), το περιεχόμενο της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής και η χρήση νέων υβριδικών εργαλείων διακυβέρνησης (Θ. Σακελλαρόπουλος και Μ. Αγγελάκη), ειδικότερες ρυθμίσεις της πολιτικής ανταγωνισμού (Γ. Καρύδης), οι πολιτικές μετανάστευσης και ασύλου με αναφορά στην κανονιστική και στην επιχειρησιακή διάστασή τους (Η. Νικολακοπούλου-Στεφάνου) και οι πολιτικές γνώσης της ΕΕ με έμφαση σε εκπαίδευση, κατάρτιση, έρευνα και καινοτομία (Φ. Ασοδεράκη). Το βιβλίο ολοκληρώνεται με μια προσπάθεια αξιολόγησης του ευρωπαϊκού εγχειρήματος τόσο συνολικά όσο και από την πλευρά των κρατών-μελών (Κ. Στεφάνου). Προς διευκόλυνση του αναγνώστη, επισημαίνεται η συμπερίληψη χρονολογίου της εξέλιξης της ΕΕ.

Προεκτείνοντας την ανάλυση στις προοπτικές του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, ο συλλογικός τόμος ενδεχομένως θα μπορούσε να συμπεριλάβει δυο επιμέρους ειδικότερα ζητήματα: α) τον προϋπολογισμό της ΕΕ ως αντανάκλαση των πολιτικών προτεραιοτήτων των κρατών-μελών και χαρακτηριστικό πεδίο –περιοδικών πλέον– διαφωνιών μεταξύ υπερεθνικών και διακυβερνητικών οργάνων, β) να αντιστρέψει την οπτική γωνία θέασης της εξέλιξης του ενοποιητικού εγχειρήματος, όπου διακυβερνητισμός και (νεο)λειτουργισμός κυριαρχούν, υιοθετώντας την οπτική «από τη βάση προς την κορυφή» ώστε να καταδειχθεί ο ρόλος των τοπικών και περιφερειακών θεσμών διακυβέρνησης, με όρους αφ' ενός περιορισμού του ελλείμματος δημοκρατικής αντιπροσώπευσης (input legitimacy) και αφ' ετέρου ενίσχυσης της νομιμοποίησης της ΕΕ σε καθημερινά πεδία δράσης (output legitimacy). Ίσως οι ανωτέρω πτυχές μπορούν να αποτελέσουν πεδία συζήτησης σε μια επόμενη έκδοσή του.

Συνολικά, ο συλλογικός τόμος θέτει κρίσιμα ερωτήματα γύρω από την πολύπλευρη και περίπλοκη φύση της ΕΕ, επιχειρώντας την αντιστοιχισή τους με εύληπτες και περιεκτικές απαντήσεις. Το δε αιτούμενο της ανταπόκρισης του ενωσιακού οικοδομήματος «στις προσδοκίες της πλειονότητας των πολιτών» παραμένει, λαμβάνοντας υπ' όψιν και το βαθμό που η τεχνοκρατία προτάσσεται έναντι της πολιτικής, όπως ο επιμελητής του τόμου καθηγητής Ναπολέον Μαραβέγιας επισημαίνει χαρακτηριστικά.

Γιώργος Οικονόμου,
Διδάσκων ΑΠΘ, Μεταδιδακτορικός ερευνητής,
Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Διαστημική Πολιτική και Ασφάλεια στην Ευρώπη

*Αγγελική Παπαδημητρίου,
Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Τμήμα
Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης*

Το διάστημα βρέθηκε στο επίκεντρο του ενδιαφέροντος δύο υπερδυνάμεων, κατά την περίοδο του Ψυχρού Πολέμου, κι έκτοτε αποτέλεσε αντικείμενο διεθνούς ανταγωνισμού με τη Μόσχα και την Ουάσιγκτον να ενδιαφέρονται για την κατάκτησή του. Τα αίτια του ανταγωνισμού ήταν περισσότερο στρατιωτικά παρά επιστημονικά, καθώς τόσο η Αμερική όσο και η Σοβιετική Ένωση αντιλαμβάνονταν την κυριαρχία στο διάστημα ως ένα μέσο που θα επέτρεπε να κυριαρχήσει η μία υπερδύναμη στην άλλη.

Σήμερα, χωρίς να είναι ευρέως γνωστό, το διάστημα αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της καθημερινότητας των ανθρώπων καθώς χρησιμοποιείται, μεταξύ άλλων, για τις τηλεπικοινωνίες, τη μετεωρολογία, την πλοήγηση, τη δορυφορική τηλεόραση. Ωστόσο, οι διαστημικές δραστηριότητες είναι εγγενώς διπλής χρήσης -πολιτικής και στρατιωτικής. Πέραν δηλαδή της καθημερινής διάστασης του, το διάστημα αποτελεί τομέα κρίσιμης σημασίας που επηρεάζει ζητήματα εθνικής ασφάλειας και άμυνας.

Οι δορυφόροι σήμερα αποτελούν βασικά εργαλεία του στρατού παγκοσμίως. Μέσω αυτών γίνεται δυνατή η λήψη πληροφοριών που αφορούν άλλες χώρες, χωρίς να παραβιάζεται η εθνική κυριαρχία τους. Οι στρατιωτικές δυνατότητες που προσφέρει το διάστημα αφορούν, μεταξύ άλλων, την παρακολούθηση της γης, των ωκεανών και των συνόρων, την υποκλοπή σημάτων, την πλοήγηση, τον εντοπισμό πυρηνικών εκρήξεων, τις δορυφορικές επικοινωνίες. Επιπλέον, το διάστημα διευκολύνει τις πυρηνικές και συμβατικές στρατιωτικές επιθέσεις, μέσω της εκτόξευσης των διηπειρωτικών βαλλιστικών πυραύλων (ICBM), οι οποίοι ξεπερνάνε κάθε απόσταση, και θεωρούνται το «απόλυτο όπλο» απέναντι στο οποίο δεν μπορεί να υπάρξει άμυνα. Τέλος, στη στρατιωτική τέχνη, η εκμετάλλευση του «υψηλότερου σημείου» παραδοσιακά εξασφάλιζε ένα καθοριστικό στρατηγικό πλεονέκτημα. Το διάστημα αποτελεί, πλέον, αυτό το υψηλότερο σημείο, που επιτρέπει την: α) αποδέσμευση από γεωγραφικούς περιορισμούς, β) ελεύθερη μετακίνηση, γ) πλανητική κάλυψη, δ) μονιμότητα των αποστολών και ε) αποδέσμευση από ζητήματα εθνικής κυριαρχίας (σε αντίθεση με τον εναέριο χώρο ενός κράτους που αποτελεί μέρος της επικράτειας του).

Τα παραπάνω στοιχεία συνθέτουν τη στρατηγική σημασία του διαστήματος και ερμηνεύουν το γεγονός πως ο ανταγωνισμός για την κυριαρχία στο διάστημα μεταξύ δύο υπερδυνάμεων πριν από περίπου πενήντα χρόνια, έχει σήμερα εξελιχθεί σε μια πληθώρα πρωταγωνιστών που φτάνει σχεδόν τα πενήντα κράτη.

Για τη διαστημική ασφάλεια που παραδοσιακά οριζόταν με όρους στρατιωτικούς και συνδεόταν με τη στρατηγική ισορροπία μεταξύ των Ηνωμένων Πολιτειών και της Σοβιετικής Ένωσης, έχει πλέον σταδιακά αναπτυχθεί μια προσέγγιση που βασίζεται στις δύο σύγχρονες διαστάσεις της διαστημικής ασφάλειας:

- Ασφάλεια από το διάστημα (Security from space) ή η συμβολή των διαστημικών συστημάτων στην επίτευξη στόχων ασφάλειας και άμυνας. Αυτός ο όρος χρησιμοποιείται επίσης για να υποδηλώσει την προστασία της ανθρώπινης ζωής και του περιβάλλοντος στη γη από φυσικές απειλές προερχόμενες από το διάστημα.
- Ασφάλεια στο διάστημα (Security in space) που υποδηλώνει την προστασία των διαστημικών συστημάτων εντός του διαστημικού περιβάλλοντος από φυσικές και ανθρώπινες απειλές και την καθιέρωση της βιωσιμότητας και αειφορίας των διαστημικών δραστηριοτήτων.

Αυτή η διδιάστατη οπτική της διαστημικής ασφάλειας έχει κατά κύριο λόγο υιοθετηθεί και σε ευρωπαϊκό επίπεδο και αντανακλάται, ρητά ή σιωπηρά, στις διαστημικές πολιτικές του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Διαστήματος (ΕΟΔ), της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) και των αντίστοιχων Κρατών-Μελών τους.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας, με την έναρξη ισχύος της το 2009, άνοιξε το δρόμο για την ενίσχυση της θέσης της ΕΕ στο τομέα του διαστήματος. Σήμερα, η πλειοψηφία των κρατών μελών έχει ήδη υιοθετήσει μια διαστημική πολιτική. Η διαστημική ασφάλεια, συμπεριλαμβανομένης της «ασφάλειας στο διάστημα» και της «ασφάλειας από το διάστημα», αποτελεί σταθερά προτεραιότητα στις πολιτικές αυτές. Έπειτα, ορισμένα κράτη, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, έχουν ήδη θέσει σε εφαρμογή μια ειδική πολιτική διαστημικής ασφάλειας. Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Διαστήματος έχει επίσης αναπτύξει μια πολιτική «ασφάλειας και διαστήματος». Η διαστημική ασφάλεια αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της ευρωπαϊκής διαστημικής πολιτικής ενώ έχει και κρίσιμο ρόλο στη διαστημική στρατηγική για την Ευρώπη.

Οι στρατηγικές αυτές, σε εθνικό, διακυβερνητικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, καθορίζουν τις προτεραιότητες και θέτουν το πλαίσιο για την ανάπτυξη συγκεκριμένων διαστημικών προγραμμάτων και δραστηριοτήτων. Ως επακόλουθο, οι ευρωπαϊκές δραστηριότητες που σχετίζονται με τη διαστημική ασφάλεια μπορούν να χωριστούν σε τέσσερις βασικές κατηγορίες: α) εθνικά προγράμματα, β) προγράμματα ΕΟΔ, γ) προγράμματα ΕΕ, δ) πολυμερή προγράμματα. Ωστόσο, τα τρέχοντα ευρωπαϊκά προγράμματα και πολιτικές, δεν είναι ακόμα σε θέση να εξασφαλίσουν την αυτονομία της Ευρώπης σε θέματα διαστήματος (European non-dependence

in space) από την οποία εξαρτάται η ασφάλεια και η άμυνα. Για να επιτευχθεί αυτή, καθοριστικό συμβολή θα είχε η ευρωπαϊκή ενοποίηση στο τομέα του διαστήματος και όχι μόνο, καθώς θα έφερνε κοντά τις διαφορετικές δυνατότητες και προγράμματα που έχουν αναπτύξει οι διάφοροι φορείς ξεχωριστά.

Η ενοποίηση στο τομέα του διαστήματος στην Ευρώπη για διαστημικές δραστηριότητες πολιτικής φύσης έχει μακρά ιστορία και έχει επιδείξει απτές επιτυχίες στο πλαίσιο του ΕΟΔ και πρόσφατα της ΕΕ. Παραδοσιακά, μόνο οι μη-στρατιωτικές διαστημικές δραστηριότητες, όπως για παράδειγμα οι τηλεπικοινωνίες, η ανθρωπινή πτήση στο διάστημα, η τεχνολογική ανάπτυξη, αποτέλεσαν αντικείμενο έργων συνεργασίας σε διακυβερνητικό και υπερεθνικό επίπεδο. Αντίθετα με τις διαστημικές δραστηριότητες πολιτικής φύσεως, τα διαστημικά προγράμματα που σχετίζονται με την ασφάλεια ή την άμυνα διατηρούνταν κυρίως σε εθνικό επίπεδο λόγω της στενής διασύνδεσης τους με την εθνική κυριαρχία των κρατών-μελών.

Ωστόσο, με τις πρωτοφανείς, σε αριθμό και σοβαρότητα, κρίσεις που αντιμετωπίζει η Ευρώπη την τελευταία δεκαετία, όπως τη κρίση της ευρωζώνης, το μεταναστευτικό, τις τρομοκρατικές επιθέσεις, την άνοδο του ευρωσκεπτικισμού και το Brexit, έγινε απαραίτητη η ανάγκη μιας ενιαίας ευρωπαϊκής απάντησης στις προκλήσεις αυτές μέσω της ενίσχυσης της ασφάλειας και της άμυνας.

Η ΕΕ, έτσι, παίρνει μια πιο ενεργή στάση στον τομέα των εξωτερικών υποθέσεων και της ασφάλειας και της άμυνας. Επιπλέον, τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν ολοένα και περισσότερο την ανάγκη κοινής και εντατικής δράσης μεταξύ άλλων στον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας για την αντιμετώπιση των κοινωνικών προκλήσεων. Το διάστημα, ως μέσο που επιτρέπει τη στήριξη πολλών τομέων πολιτικής, συμβάλει σε εθνικούς και υπερεθνικούς στόχους ασφάλειας. Κατ'επέκταση, συνεισφέρει καθοριστικά στην αντιμετώπιση όλων αυτών των κρίσεων που αντιμετωπίζει η Ευρώπη, κι έτσι προσελκύει όλο και περισσότερο το ενδιαφέρον των αρμόδιων φορέων. Από το γεγονός αυτό εξηγείται η στενή σχέση και αλληλεξάρτηση μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης και της ανάπτυξης τόσο διαστημικών όσο και αμυντικών δραστηριοτήτων.

Ανάλυση ελληνικής και ευρωπαϊκής ναυτιλιακής πολιτικής υπό το πρίσμα της παγκοσμιοποίησης της οικονομίας

*Αφροδίτη Χρυσικού,
Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών,
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης*

Η ναυτιλία αποτελεί αδιαμφισβήτητη έναν από τους πιο δυναμικούς και εξωστρεφείς κλάδους της οικονομίας. Σε παγκόσμιο επίπεδο, η ναυτιλία και οι θαλάσσιες μεταφορές διαδραματίζουν ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο και είναι άρρηκτα συνδεδεμένες με την παγκοσμιοποιημένη αγορά, καθώς το εμπόριο διεξάγεται στο πλαίσιο των κανόνων που η ίδια η παγκοσμιοποίηση διαμορφώνει, στο πλαίσιο της ελεύθερης και ενιαίας αγοράς και του ανόθευτου ανταγωνισμού. Επιπλέον, οι θαλάσσιες μεταφορές είναι ο πλέον αποτελεσματικός, συμφέρων και ασφαλής τρόπος για τη μεταφορά μεγάλων ποσοτήτων πρώτων υλών, αγαθών και προϊόντων, συμβάλλουν σημαντικά στην οικονομική και κοινωνική ευημερία μιας χώρας και αποτελούν αναπόσπαστο κομμάτι της παραγωγικής διαδικασίας και του εμπορίου.

Η παγκόσμια ναυτιλιακή οικονομία μέχρι το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου αναπτύχθηκε κάτω από συνθήκες που ευνοούσαν τον φιλελευθερισμό και απέτρεπαν τη λήψη προστατευτικών μέτρων. Οι οικονομικές εξελίξεις, ωστόσο, οδήγησαν την παγκόσμια ναυτιλία σε μια νέα φάση, κατά την οποία βασικό παράγοντα για το μέλλον των ναυτιλιακών αγορών αποτελεί το ισοζύγιο προσφοράς και ζήτησης. Η προσφορά και η ζήτηση επηρεάζονται από διάφορους παράγοντες καθιστώντας την αγορά των θαλάσσιων μεταφορών μια αγορά που αγγίζει τον «τέλειο ανταγωνισμό» και υπακούει στους κανόνες του παγκόσμιου συστήματος. Οι θαλάσσιες μεταφορές διαδραματίζουν οπουδαιό ρόλο στη διεξαγωγή του παγκόσμιου εμπορίου, καθώς διακινούν περισσότερο από το 80% του όγκου του διεθνούς εμπορίου, χτίζοντας γέφυρες επικοινωνίας μεταξύ των διαφορετικών εθνικών οικονομιών του ανεπτυγμένου και αναπτυσσόμενου κόσμου.

Ο τομέας της ναυτιλίας και των θαλάσσιων μεταφορών απέκτησε ιδιαίτερο ενδιαφέρον ήδη από το 1974 και για την ΕΕ, ως αποτέλεσμα μιας δικαστικής απόφασης του Δικαστηρίου Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, το οποίο επιβεβαίωσε ότι οι θαλάσσιες μεταφορές περιέχονταν στις βασικές διατάξεις της Συνθήκης της Ρώμης και κατ' επέκταση η Ευρωπαϊκή Κοινότητα διέθετε εξουσίες για την ανάπτυξη σχετικών πολιτικών. Αφειρητία για την συστηματικότερη συμμετοχή της Κοινότητας σε ζητήματα ναυτιλιακής πολιτικής αποτέλεσαν τέσσερις Κανονισμοί γνωστοί ως «Brussels Package» (1986), οι οποίοι παρείχαν τα αναγκαία μέσα για το συντονισμό των πολιτικών των κρατών μελών έναντι των

εκτός Κοινότητας κρατών. Η ΕΕ αποκομίζει σημαντικά οικονομικά οφέλη από τις ναυτιλιακές και παραναυτιλιακές δραστηριότητες των μελών της αυξάνοντας το Α.Ε.Π. της ίδιας της Ένωσης, ενισχύοντας την στρατηγική της θέση στο διεθνές περιβάλλον και βελτιώνοντας σημαντικά την διαπραγματευτική της ισχύ στους διεθνείς διακρατικούς οργανισμούς που συμμετέχει και οι οποίοι έχουν συσταθεί για να λαμβάνουν καθοριστικές αποφάσεις και να διαμορφώνουν πολιτικές σε παγκόσμιο επίπεδο. Εξάλλου, η ΕΕ αποτελεί μία από τις σημαντικότερες εμπορικές περιοχές του κόσμου διαθέτοντας τον μεγαλύτερο αριθμό εμπορικών λιμένων και καλύπτοντας πάνω από το 1/3 των παγκόσμιων εισαγωγών. Αν και έχουν γίνει σημαντικές προσπάθειες για μια Κοινή Ναυτιλιακή Πολιτική, με σκοπό την αύξηση της ανταγωνιστικότητας του ευρωπαϊκού εμπορικού στόλου στην παγκόσμια οικονομία και την περαιτέρω βελτίωση του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών, υπάρχουν προβλήματα που δυσχεραίνουν την υλοποίησή της. Ορισμένα εξ' αυτών εντοπίζονται στις διαφορετικές ανάγκες κάθε χώρας, στην διαφορετική εθνική πολιτική που εφαρμόζεται και στο μέγεθος της εκάστοτε οικονομίας. Για να μπορέσει λοιπόν μια κοινή πολιτική στον τομέα της ναυτιλίας να λειτουργήσει αποτελεσματικά είναι απαραίτητο να επέλθουν θεσμικές αλλαγές και να ληφθούν μέτρα που θα αναδείξουν την σημασία της, ώστε να «γεφυρωθούν» οι όποιες διαφορές παρουσιάζονται. Άλλωστε είναι γεγονός, ότι μέσω του εμπορίου ενισχύεται όχι μόνο ο ρόλος της Ένωσης στο διεθνές περιβάλλον, αλλά εξασφαλίζεται και η κοινωνική συνοχή και η ευημερία στο εσωτερικό της και δημιουργούνται θέσεις εργασίας για τους πολίτες της.

Εξίσου σημαντική είναι και η ελληνική ναυτιλία, η οποία ξεκινά ήδη από την αρχαϊκή εποχή. Η μορφολογία του ελληνικού χώρου, το μέγεθος της ελληνικής ακτογραμμής σε συνδυασμό με τον νησιωτικό χαρακτήρα της Ελλάδας αποτελούν τις βασικές εκείνες ιδιαιτερότητες που καθιστούν τον κλάδο της ναυτιλίας τόσο σημαντικό για την ελληνική οικονομία συλλήβδην. Η ελληνική ναυτιλία συμβάλλει στην αύξηση του Α.Ε.Π., τόσο ως ιδιωτικός τομέας μέσω των εισοδημάτων των εργαζόμενων ναυτικών και επιχειρηματικών προσόδων όσο και ως δημόσιος τομέας μέσω των κάθε είδους εσόδων που απορρέουν από τις δραστηριότητες που αναπτύσσει προς όφελος της εθνικής οικονομίας. Εξίσου σημαντική είναι η συνεισφορά της στην αύξηση της απασχόλησης, προσφέροντας θέσεις εργασίας τόσο στη θάλασσα όσο και στη στεριά, αλλά και σε άλλα συναφή παραναυτιλιακά επαγγέλματα. Τέλος, αξιοσημείωτη είναι και η συμβολή τόσο στη βελτίωση του ισοζυγίου υπηρεσιών, του εμπορικού ισοζυγίου και του ισοζυγίου πληρωμών της χώρας συνολικά, όσο και στον δημοσιονομικό τομέα. Σε ότι αφορά στο ισοζύγιο, οι εξαγωγές και τα κεφαλαία που εισρέουν από τη ναυτιλιακή δραστηριότητα της Ελλάδας υπερβαίνουν τις εκροές, συμβάλλοντας θετικά στην ισοσκελίση του ισοζυγίου πληρωμών. Και στο δημοσιονομικό τομέα είναι

σημαντική η συμβολή στην εθνική οικονομία μέσω των φόρων που επιβάλλονται στις ναυτιλιακές επιχειρήσεις και τους εργαζομένους στον ναυτιλιακό κλάδο, αν και αξίζει να σημειωθεί ότι η φορολόγηση στην οποία υπόκεινται παραδοσιακά οι Έλληνες εφοπλιστές είναι ιδιαίτερα χαμηλή και ελαστική, παρότι τα τελευταία χρόνια παρατηρείται αυξητική τάση από το Υπουργείο Οικονομικών σε ότι αφορά στους επιβαλλόμενους φόρους. Συνολικά, στην Ελλάδα ο ναυτιλιακός κλάδος έχει παρουσιάσει σημαντικές διακυμάνσεις, ιδιαίτερα τα τελευταία χρόνια, ως απόρροια της εκδήλωσης της κρίσης του 2008, εμφανίζοντας σημαντικές μειώσεις. Το 2016 υπήρξε εξαιρετικά δύσκολη χρονιά για τα οικονομικά στοιχεία και δεδομένα της ελληνικής οικονομίας και της ελληνικής ναυτιλίας. Οι περιορισμοί στη διακίνηση κεφαλαίων είχαν αρνητικές συνέπειες για το ισοζύγιο πληρωμών και ιδιαίτερα για τα έσοδα σε ξένο συνάλλαγμα από τη ναυτιλία, με αποτέλεσμα μεγάλο μέρος των εσόδων των πλοίων να μεταφερθούν στο εξωτερικό, ώστε να είναι σε θέση οι ναυτιλιακές επιχειρήσεις να εκπληρώσουν τις υποχρεώσεις τους στις διεθνείς αγορές και κατ' επέκταση, να μειωθούν συνολικά οι εισροές για την ελληνική οικονομία.

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 επηρέασε συνολικά τον ναυτιλιακό κλάδο και τις θαλάσσιες μεταφορές. Το 2009 ο κλάδος σημείωσε τη χειρότερη απόδοσή του από το 2004, σύμφωνα με έρευνα της PwC (PricewaterhouseCoopers) που διεξήχθη το 2010. Ωστόσο, ήδη από το 2013 δύο από τις μεγαλύτερες τράπεζες παγκοσμίως στην ναυτιλιακή χρηματοδότηση, η Nordea Bank AB και η DNB ASA επισήμαναν ότι σταδιακά η ναυτιλία περνά στο στάδιο ανάκαμψης, ωστόσο θα χρειαστούν αρκετά χρόνια για να ξαναβρεθεί στα προ κρίσης δεδομένα.

Συμπερασματικά, παρά την έντονη οικονομική αστάθεια του ναυτιλιακού κλάδου και τις διακυμάνσεις της παγκόσμιας οικονομίας είναι ξεκάθαρο ότι, εξ' αρχής η ναυτιλία λόγω του εξωστρεφούς χαρακτήρα της φάνηκε ικανή και προετοιμασμένη να ανταπεξέλθει στις επιταγές και τους κανόνες της παγκοσμιοποίησης. Άλλωστε, σύμφωνα με τους Kumar και Hoffman (2002), οι θαλάσσιες μεταφορές αποτελούν έναν από τους τέσσερις πυλώνες της παγκοσμιοποίησης, μέσω των οποίων αυτή μπόρεσε να εξαπλωθεί και να κυριαρχήσει. Επομένως, διαφαίνονται οι θετικές επιδράσεις της στον ναυτιλιακό κλάδο, με τις θαλάσσιες μεταφορές να ενώνουν διαφορετικές οικονομίες με το «κέντρο» του συστήματος, το οποίο ορίζει τους κανόνες διεξαγωγής του παγκόσμιου εμπορίου.

ΟΔΗΓΙΕΣ ΠΡΟΣ ΤΟΥΣ ΣΥΓΓΡΑΦΕΙΣ

Τα κείμενα υποβάλλονται στα ελληνικά ή στα αγγλικά. Οι συγγραφείς δεσμεύονται ότι δεν έχουν δημοσιεύσει ή υποβάλει προς κρίση τα άρθρα τους σε άλλο έντυπο. Σε περίπτωση δημοσίευσης παρόμοιου άρθρου, αυτό δηλώνεται από τον συγγραφέα. Τα κείμενα υποβάλλονται σε ηλεκτρονική μορφή στην ακόλουθη διεύθυνση*:

perifereia.edit@gmail.com

Τα άρθρα αξιολογούνται από δύο τουλάχιστον ανώνυμους κριτές. Το όνομα και τα άλλα στοιχεία του συγγραφέα, καθώς και ο τίτλος του άρθρου πρέπει να υποβάλλονται σε ξεχωριστή σελίδα από το κυρίως σώμα (τίτλο, κείμενο, βιβλιογραφικές αναφορές). Τα υποβαλλόμενα άρθρα πρέπει να συνοδεύονται από δύο περιλήψεις, όχι μεγαλύτερες των 100 λέξεων, και 5 λέξεις-κλειδιά στα ελληνικά και τα αγγλικά. Η έκταση των άρθρων πρέπει να κυμαίνεται μεταξύ 6-8.000 λέξεων συμπεριλαμβανομένων των περιλήψεων και αναφορών. Για τις αναφορές χρησιμοποιείται το σύστημα Harvard. Οι αναφορές στο κείμενο περιλαμβάνουν το επώνυμο του συγγραφέα και το έτος έκδοσης της δημοσίευσης, π.χ. (Esping-Andersen, 1990; Kleinman and Piachaud, 1993). Οι άμεσες αναφορές πρέπει να δίνουν και τον αριθμό της σελίδας ή των σελίδων, π.χ. (Ferrera et al., 2002: 230). Σε περίπτωση περισσότερων αναφορών του ίδιου συγγραφέα για το ίδιο έτος, πρέπει να χρησιμοποιείται η διάκριση με α, β, γ κ.λπ. για το έτος. Οι βιβλιογραφικές αναφορές (όχι βιβλιογραφία) καταχωρούνται αλφαβητικά στο τέλος του κειμένου. Παρακαλούνται οι συγγραφείς να επιμελούνται την ακριβή αντιστοίχιση των αναφορών του κειμένου με τον αλφαβητικό κατάλογο των βιβλιογραφικών αναφορών στο τέλος του κειμένου και το αντίστροφο. Η αναφορά σε βιβλία πρέπει να δίνει το όνομα του συγγραφέα, το έτος έκδοσης, τον τίτλο του βιβλίου, τον τόπο έκδοσης και την επωνυμία του εκδοτικού οίκου. Π.χ. Scharpf F. (1999), *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press. Η αναφορά άρθρων σε περιοδικά πρέπει να δίνει τόμο, τεύχος, σελίδες καθώς και τον τίτλο του άρθρου σε απλά εισαγωγικά. Για παράδειγμα: Atkinson A.B., Marlier E. and Nolan B., (2004), "Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union", *Journal of Common Market Studies* 42:47-75. Αναφορές σε κεφάλαια συλλογικών τόμων καταχωρούνται με τον τίτλο του κεφαλαίου σε απλά εισαγωγικά, ακολουθούμενο από τον συγγραφέα και τον τίτλο του συλλογικού τόμου. Π.χ. Leibfried, S. and Pierson P., (1995) "Semisovereign Welfare States: Social Policy in a multitiered Europe", in: Leibfried S. and Pierson P., (eds), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, p.p. 43-77, Washington D.C.: The Brookings Institution. Οι τίτλοι των βιβλίων και περιοδικών γράφονται με πλάγια γράμματα. Συνιστάται οι επεξηγηματικές σημειώσεις να είναι οι ελάχιστες δυνατές. Εάν κρίνονται απαραίτητες, τότε πρέπει να αριθμούνται στο κείμενο και να παρατίθενται στο τέλος τους άρθρου. Επίσης, στο τέλος παρατίθενται και οι τυχόν ευχαριστίες. Άρθρα που δεν συμβιβάζονται με τις παραπάνω οδηγίες επιστρέφονται στον συγγραφέα για την ανάλογη προσαρμογή. Για την απεικόνιση μαθηματικών τύπων, διαγραμμάτων και πινάκων να χρησιμοποιείται αντίστοιχη τυποποιημένη εφαρμογή. Η γλωσσική επιμέλεια των κειμένων (στα ελληνικά ή στα αγγλικά) είναι αποκλειστική ευθύνη του συγγραφέα.

Τα **προς κρίση-παρουσίαση βιβλία** αποστέλλονται επίσης στην ίδια ηλεκτρονική διεύθυνση: perifereia.edit@gmail.com

Η **Περιφέρεια** κυκλοφορεί δύο φορές τον χρόνο: την άνοιξη και το φθινόπωρο. Εκτυπώνεται και διανέμεται από τις εκδόσεις Διώνικος, Γραβιάς 9-13, Αθήνα 10678, τηλ/φαξ. 210 3801777, e-mail: info@dionicos.gr.

Για γενικές πληροφορίες, η ηλεκτρονική διεύθυνση επικοινωνίας είναι η ακόλουθη: perifereia.info@gmail.com. Οι **περιλήψεις των άρθρων** είναι διαθέσιμες στο <http://emero.pspa.uoa.gr>.

* Μέχρι να ξεκινήσει η δυνατότητα υποβολής τους στην πλατφόρμα του Εθνικού Κέντρου Τεκμηρίωσης όπου και θα υποβάλλονται (<https://ejournals.epublishing.ekt.gr/>).

NOTES FOR CONTRIBUTORS

Papers should be written in Greek or English. It is assumed that submitted articles have not been published elsewhere and that they are not under consideration for publication by other journals. The authors should state whether they are publishing related articles elsewhere. Authors must submit their papers to the following e-mail address*: perifereia.edit@gmail.com

Papers accepted for review are evaluated anonymously by at least two referees. Therefore, along with the full paper (title, text, references) author's name and address as well as the paper's title should be submitted separately on a covering page. Papers should include an abstract of not more than 100 words and five key words, both in Greek and English. Articles should be between 6000 and 8000 words in length including abstracts and references. Manuscripts will not be returned to the author if rejected.

References to publications should be given according to the Harvard system which in the text cites authors and year of publication, e.g. (Esping-Andersen, 1990; Kleinman and Piachaud, 1993). Page number(s) should be given for all direct quotations, e.g. (Ferrera et al., 2002: 230). If there is more than one reference to the same author and year, they should be distinguished by the use of a, b, c etc., added to the year. References should also be listed alphabetically at the end of the paper in a List of References (not Bibliography). Authors are particularly requested to ensure that each text reference appears in the list, and vice versa. References to books should always give the city of publication and publisher as well as author and title details. For example: Scharpf, F. (1999) *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press. Reference to journal articles should give volume, issue and page numbers, and the name of the article enclosed in single quotation marks. For example: Atkinson, A.B., Marlier, E. and Nolan, B. (2004) 'Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union', *Journal of Common Market Studies* 42:47-75. References to chapters within multi-authored publications should be listed with the chapter title in single quotation marks followed by the author and title of the publication. For example: Leibfried, S. and Pierson P., (1995) 'Semisovereign Welfare States: Social Policy in a multitiered Europe', in: Leibfried S. and Pierson P., (eds), *European Social Policy: Between Fragmentation and Integration*, p.p. 43-77, Washington D.C.: The Brookings Institution. Book and journal titles should be in italics. Explanatory notes should be kept to a minimum. If it is necessary to use them, they must be numbered consecutively in the text and listed at the end of the paper. Any acknowledgements should appear at the end of the text. Papers that do not conform to the aforementioned style will be returned to the authors for revision. To display mathematical formulas, charts and tables, should be used corresponding standardized application. The language editing of texts (either in Greek or in English) is the sole responsibility of the author.

Book reviews are also sent to the following e-mail address: perifereia.edit@gmail.com

Region and Periphery is published twice a year (Spring/Autumn). It is printed and distributed by Dionicos Publishers, 106 78, Athens, Gravias str. 9-13, Greece, tel./fax: +302103801777, e-mail: info@dionicos.gr.

For general information the e-mail address is as follows: perifereia.info@gmail.com.

The abstracts are available at: <http://emepo.pspa.uoa.gr>.

* Until the link of the journal found on the platform of the National Documentation Centre will be fully functional (<https://ejournals.epublishing.ekt.gr/>).