

Perifereia | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

No 5 (2016)

Perifereia | Region & Periphery

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ
ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

REGION & PERIPHERY
SCIENTIFIC REVIEW FOR REGIONAL AND LOCAL DEVELOPMENT

ΑΝΟΙΞΗ 2016 | ΤΕΥΧΟΣ 5
SPRING | ISSUE

ΚΕΙΜΕΝΑ ΓΝΩΜΗΣ
Opinion Pieces

ΑΡΘΡΑ
Articles

ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ
Research Note

Περί ΕΣΠΑ... **Κ. Αγοραστός**

Π. Διαργκόβας & Α. Χουλιάρης Η Ελληνική Εμπειρία των Διαρθρωτικών Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Οι αγνοημένες επιπτώσεις

H. Caraveli & A. Churdas, Rural development policy and local governance: Implementing the Leader axis in South-eastern Peloponnese-Greece

Σ. Πετρόπουλος, Προς μια αναμόρφωση των διαδικασιών αξιολόγησης των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων: μαθήματα από την ελληνική περίπτωση

Π. Διαργκόβας & Ν. Αποστολόπουλος, Η χρηματοδότηση του ενεργειακού τομέα της Ελλάδας από ευρωπαϊκούς πόρους. Μια κριτική προσέγγιση.

I. Vikas, K. Apostolopoulos, Factors influencing the collaboration between universities and companies from Greek industrial estates, as a mean of regional development

ΜΕ ΤΗΝ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ

Regional & Agricultural Planning, Innovation & Development

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

REGION & PERIPHERY

SCIENTIFIC REVIEW FOR REGIONAL AND LOCAL DEVELOPMENT

ΑΝΟΙΞΗ
SPRING

2016

ΤΕΥΧΟΣ
ISSUE 5

ΚΕΙΜΕΝΑ ΓΝΩΜΗΣ *Opinion Pieces* **Περί ΕΣΠΑ..., Κ. Αγοραστός,**

ΑΡΘΡΑ
Articles

Π. Λιαργκόβας & Α. Χουλιάρης Η Ελληνική Εμπειρία των Διαρθρωτικών Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Οι αγνοημένες επιπτώσεις

H. Caraveli & A. Chardas, Rural development policy and local governance: Implementing the Leader axis in South-eastern Peloponnese-Greece

Σ. Πετρόπουλος, Προς μια αναμόρφωση των διαδικασιών αξιολόγησης των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων: μαθήματα από την ελληνική περίπτωση

**ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟ
ΣΗΜΕΙΩΜΑ**
Research Note

Π. Λιαργκόβας & Ν. Αποστολόπουλος, Η χρηματοδότηση του ενεργειακού τομέα της Ελλάδας από ευρωπαϊκούς πόρους. Μια κριτική προσέγγιση.

I. Vikas, K. Apostolopoulos, Factors influencing the collaboration between universities and companies from Greek industrial estates, as a mean of regional development

ΜΕ ΤΗΝ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ

Regional &
Agricultural
Planning,
Innovation &
Development

ΕΚΔΟΤΗΣ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟ ΝΟΜΟ

R.A.P.I.D. Μελετητική – Συμβουλευτική Ε.Π.Ε.

Λευθουντής Σύνταξης:

Ναπολέων Μαραβέγιας, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Συμβούλιο Σύνταξης:

Νικόλαος - Κομνηνός Χλέπας, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Γεωργία Γιαννακούρου, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Ναπολέων Μαραβέγιας, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Χαράλαμπος Κουταλάκης, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Γιώργος Ανδρέου, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Δημήτρης Κατσικας, 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

Γραμματεία Σύνταξης:

Σοφία Ιωαννίδου, R.A.P.I.D. Ε.Π.Ε.

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Ελένη Ανδρικοπούλου, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, **Κωνσταντίνος Αποστολόπουλος**, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, **Λουδοβίκος Βασενχόφεν**, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο, **Σπύρος Βλιάμος**, Πανεπιστήμιο Αθηνών, **Κωνσταντίνος Γαλανόπουλος**, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης, **Δημήτρης Γούσιος**, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, **Διονύσης Γράβαρης**, Πανεπιστήμιο Κρήτης, **Εμμανουέλα Δούση**, Πανεπιστήμιο Αθηνών, **Γιάννης Καλογιάννης**, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο, **Ελένη Καραβέλη**, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, **Γρηγόρης Καυκαλάς**, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, **Χάρης Κοκκόςης**, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, **Άγγελος Κότιος**, Πανεπιστήμιο Πειραιά, **Κωνσταντία Αικατερίνη Λαζαρίδη**, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, **Λόης Λαμπριανίδης**, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, **Λίλα Λεοντίδου**, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, **Παναγιώτης Διαργκόβας**, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, **Παύλος Λουκάκης**, Πάντειο Πανεπιστήμιο, **Ανταγόνη Λυμπεράκη**, Πάντειο Πανεπιστήμιο, **Αντώνης Μακρυδημήτρης**, Πανεπιστήμιο Αθηνών, **Θωμάς Μαλούτας**, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, **Κωνσταντίνος Μάττας**, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, **Αχιλλέας Μητσός**, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, **Γιώργος Μιχαηλίδης**, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, **Ηλίας Μπεριάτος**, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, **Δημήτρης Οικονόμου**, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, **Αθανάσιος Παπαδασκαλόπουλος**, Πάντειο Πανεπιστήμιο, **Γιώργος Παπακωνσταντίνου**, Πανεπιστήμιο Αθηνών, **Γιώργος Πετράκος**, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, **Ηλίας Πλασκοβίτης**, Πάντειο Πανεπιστήμιο, **Σεραφείμ Πολύζος**, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, **Παντελής Σκάγιαννης**, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, **Δημήτρης Σκούρας**, Πανεπιστήμιο Πατρών, **Καλλιόπη Σπανού**, Πανεπιστήμιο Αθηνών, **Ιωάννης Σπλιάνης**, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, **Γιώργος Σωτηρέλης**, Πανεπιστήμιο Αθηνών, **Ανδρέας Τρούμπης**, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, **Ιωάννης Υφαντόπουλος**, Πανεπιστήμιο Αθηνών, **Νικόλας Φαραντούρης**, Πανεπιστήμιο Πειραιά, **Γεώργιος Φωτόπουλος**, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, **Κίμων Χατζημπίρος**, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο, **Δημήτρης Ψαλτόπουλος**, Πανεπιστήμιο Πατρών, **Γιάννης Ψυχάρης**, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Πηγή χάρτη στο εξώφυλλο:

SIRS Urban Atlas 2010 - Λονδίνο (λεπτομέρεια)

Ετήσια συνδρομή: 200€ για νομικά,

40€ για φυσικά πρόσωπα και 25€ τιμή τεύχους.

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

ISSN: 2241-1380

PUBLISHER

R.A.P.I.D. Research & Consulting Ltd.

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

Charalampos Koutalakis, 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

Editorial Secretariat:

Sophia Ioannides, R.A.P.I.D. Ltd.

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, **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 Peloponnese, **Pavlos Loukakakis**, Panteion University, **Antigoni Liberaki**, Panteion University, **Antonis Makridimitris**, University of Athens, **Thomas Maloutas**, Harokopio University, **Konstantinos Mattas**, Aristotle University of Thessaloniki, **Achilleas 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, **Ioannis Yfantopoulos**, University of Athens, **Nikolas Farantouris**, University of Piraeus, **Georgios Fotopoulos**, University of Peloponnese, **Kimón Hadjibiros**, 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: 200€ for institutions,

40€ for individuals and 25€ issue price.

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

ISSN: 2241-1380

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

REGION & PERIPHERY

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 διγλωσσο 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 εμπειριστατωμένη 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	Περί ΕΣΠΑ..., Κ. Αγοραστός ,	5-7
ΑΡΘΡΑ Articles	Π. Λιαργκόβας & Α. Χουλιάρης Η Ελληνική Εμπειρία των Διαρθρωτικών Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Οι αγνοημένες επιπτώσεις	9-19
	H. Caraveli & A. Chardas , Rural development policy and local governance: Implementing the Leader axis in South-eastern Peloponnese-Greece	21-46
	Σ. Πετρόπουλος , Προς μια αναμόρφωση των διαδικασιών αξιολόγησης των Ευρωπαϊκών Δια- ρθρωτικών Ταμείων: μαθήματα από την ελληνική περίπτωση	47-69
ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ Research Note	Π. Λιαργκόβας & Ν. Αποστολόπουλος , Η χρη- ματοδότηση του ενεργειακού τομέα της Ελλάδας από ευρωπαϊκούς πόρους. Μια κριτική προσέγγιση.	71-87
	I. Vikas, K. Apostolopoulos , Factors influencing the collaboration between universities and companies from Greek industrial estates, as a mean of regional development	89-100

Περί ΕΣΠΑ...

Κώστα Αγοραστός, Πρόεδρος Ένωσης Περιφερειών Ελλάδος & Περιφερειάρχης Θεσσαλίας, Αναπληρωτής Καθηγητής Πανεπιστημίου Μακεδονίας

Βρισκόμαστε σε ένα ιδιαίτερα κρίσιμο σημείο σε σχέση με τα Προγράμματα του ΕΣΠΑ:

- 1) το ΕΣΠΑ 2007-2013 έληξε «τυπικά». Τώρα πρέπει να διαχειριστούμε ταχύτατα και ορθά την αποπεράτωση των επιμέρους έργων του και των Προγραμμάτων του, ώστε να έχουμε 100% επιτυχία απορρόφησης με τη μικρότερη δυνατή όμως επιβάρυνση των εθνικών πόρων. Είναι δύσκολο το εγχείρημα, δεδομένων αφενός ότι μετά την αύξηση της κοινοτικής συμμετοχής στο 100% του ΕΣΠΑ το 2015, απομειώθηκε ουσιαστικά ο συνολικός προϋπολογισμός του «αφήνοντας» υπερδέσμευση που πρέπει να αντιμετωπιστεί από τον εθνικό προϋπολογισμό, αφετέρου δε ότι οι «κανόνες» του ΕΣΠΑ 2014-2020 δεν επιτρέπουν πάντοτε την ένταξη έργων προερχόμενων από το 2007-2013 σε αυτό.
- 2) τα Προγράμματα του ΕΣΠΑ 2014-2020, που εγκρίθηκαν τον Δεκέμβριο 2014, θα έπρεπε σήμερα να είναι σε πλήρη ενεργοποίηση, έχοντας τακτοποιήσει θέματα διαχειριστικά και συντονιστικά, προκειμένου να υπάρχει «συνέχεια» και να προσδώσουν άμεσα οφέλη τους στον τόπο μας. Ωστόσο, η μέχρι σήμερα πορεία τους δεν είναι η προβλεπόμενη, και αυτό πρέπει να αναταχθεί άμεσα. Αλληλένδετα μεταξύ τους, υπαγόμενα σε πολλαπλές απαιτήσεις, σε αλλαγές σχεδιασμού σε κάποιους τομείς, σε μη ολοκλήρωση σχεδιασμού σε άλλους, σε ανάγκη ολοκλήρωσης νομοθετικών ρυθμίσεων και διαχειριστικών απαιτήσεων ιδιαίτερας χρονοβόρων.

Και όλα αυτά, με τις συνθήκες στο οικονομικό και κοινωνικό γίγνεσθαι της χώρας να καταγράφονται ιδιαίτερος δυσμενείς.

Το ΕΣΠΑ 2014-2020 είναι το μεγάλο στοίχημα για τη χώρα μας.

Ελλείψει ικανών εθνικών πόρων σήμερα για χρηματοδότηση έργων ή και δράσεων, το Ε.Σ.Π.Α. αποτελεί σχεδόν τη μοναδική πηγή χρηματοδότησης, για τη στηρίζει της τοπικής και εθνικής οικονομίας και την ανάπτυξη της χώρας και των περιοχών της. Και για το λόγο αυτό πρέπει να «τρέξουν» άμεσα.

Οι απαιτήσεις σχεδιασμού του από τα κανονιστικά κείμενα της ευρωπαϊκής επιτροπής, οι προϋποθέσεις ενεργοποίησής του, οι δικλείδες ελέγχου που τίθενται και με συγκεκριμένα για κάθε ζήτημα χρονοδιαγράμματα, αποτελούν βαρύ φορτίο για μια χώρα σαν την Ελλάδα που υπολείπεται σε ανάπτυξη, ηλεκτρονικά συστήματα λειτουργίας/παρακολούθησης/μετρήσεων, «βαρύ» και περίπλοκο νομοθετικό πλαίσιο, αλληλεμπλεκόμενες αρμοδιότητες φορέων, δυσχερές οικονομικό περιβάλλον, αυξημένες καθημερινές ανάγκες για τη λειτουργία του κράτους και την εξα-

σφάλιση προδιαγραφών ασφάλειας, ποιότητας ζωής και εργασίας των πολιτών της χωρίς επαρκείς πόρους γι' αυτά, έναντι πολλών άλλων ευρωπαϊκών χωρών που έχοντας επιλύσει τα ζητήματα αυτά, στρέφονται πλέον στο 2014-2020 και τους στόχους της «Ευρώπης 2020».

Η Ευρωπαϊκή Ένωση στοχεύει στην επιτυχία της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Η ικανότητα των κρατών μελών της παίζει καθοριστικό ρόλο στην επίτευξη του στόχου.

Το ΕΣΠΑ 2014-2020 είναι η ευκαιρία της χώρας μας. Να εφαρμόσει μεταρρυθμίσεις σε εθνικό επίπεδο, σε όλο τον κρατικό μηχανισμό, να πάρει μέτρα για την πραγματική στήριξη της εργασίας και της ανάπτυξης. Να συνεργαστεί σε εθνικό επίπεδο – όλα τα μέρη, όλοι οι φορείς-, να εισάγει τεχνογνωσία σε όποιους τομείς υστερεί και να προχωρήσει τάχιστα σε εφαρμογή. Μέσα από την εκπόνηση Στρατηγικών σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο, ερευνάται, στοιχειοθετείται και στοχεύεται κάθε βασική παράμετρος: επιχειρηματικότητα, αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού, διαχείριση απορριμμάτων, διαχείριση υδάτων και κλιματικής αλλαγής, αγορά εργασίας και δυνατότητες απασχόλησης κ.α.

«Εξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη». Αυτός είναι ο στόχος που πρέπει να πετύχουμε. Και πρέπει να το πετύχουμε και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, να αντιμετωπίσουμε την υστέρηση κάθε περιοχής και να επενδύσουμε στα δυνατά της σημεία. Δράσεις έρευνας και καινοτομίας, ψηφιακές τεχνολογίες, επιχειρηματικότητα, περιφερειακές και αστικές στρατηγικές χαμηλών επιπέδων άνθρακα, καλύτερη ενεργειακή απόδοση, δράσεις για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, διαχείριση λυμάτων και απορριμμάτων, εξασφάλιση πόσιμου ύδατος, διασύνδεση πολιτισμού με τουρισμό και ανάπτυξη, προστασία ευαίσθητων περιοχών, ενίσχυση της προσπελασιμότητας, ολοκληρωμένα τοπικά προγράμματα, στήριξη και ανάπτυξη του αγροτικού τομέα, δημιουργία θέσεων εργασίας, αντιμετώπιση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού με στήριξη των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων πληθυσμού. Όλα σημαντικά, σε συνεργασία μεταξύ τους, μπορούν και πρέπει να αποφέρουν τα μέγιστα οφέλη για τη χώρα, για κάθε περιφέρεια και υποπεριοχή της ξεχωριστά και εν τέλει για τους πολίτες της. Η συμμετοχή όλων των Διαρθρωτικών Ταμείων στο ΕΣΠΑ και τα Προγράμματά του, αποτελεί όντως το καλύτερο εχέγγυο για βέλτιστα αποτελέσματα.

Απαιτείται κινητοποίηση όλων των δυνάμεων, της επιχειρηματικής κοινότητας, της ακαδημαϊκής, ερευνητικής και επιστημονικής κοινότητας, των δημοσίων και τοπικών αρχών, όλων των οργανώσεων και της κοινωνίας των πολιτών. Έτσι δουλέψαμε, σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Και έτσι πρέπει να συνεχίσουμε, με ενεργοποίηση όλων των υγιών δυνάμεων στη χώρα.

Η ύπαρξη ανεξάρτητων Περιφερειακών Προγραμμάτων, πολυταμειακών και πολυτομειακών, με δική τους υπηρεσία διαχείρισης, ήταν εξ αρχής βούληση των αι-

ρετών περιφερειών και κερδήθηκε. Η εκχώρηση πόρων του Ταμείου Συνοχής και του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης στις Περιφέρειες για αποκεντρωμένη διαχείριση, ήταν επίσης μια επιτυχία για τις περιφέρειες, που είμαστε σίγουροι θα αποδώσει μετρήσιμα αποτελέσματα. Ανατρέπεται έτσι το σύστημα της συνάθροισης περιφερειών σε Περιφερειακά Προγράμματα του 2007-2013 και μάλιστα με κεντρική διαχείριση, που έφερε στρεβλώσεις αλλά κυρίως καθυστερήσεις. Οι Περιφέρειες μπορούν να φέρουν ταχύτητα, μείωση χρόνων, όπως επιζητούν οι πολίτες και οι επενδυτές.

Ο προϋπολογισμός του ΕΣΠΑ 2014-2020, που υπολογίστηκε με βάση το Α.Ε.Π. ως μέσος όρος των ετών 2007, 2008 και 2009, όπως και για κάθε χώρα-μέλος και ανά Περιφέρεια, είναι προφανώς απομειωμένος από τον πραγματικά δικαιούμενο. Και αυτό, γιατί τα μετέπειτα έτη έφεραν στην Ελλάδα απομειωμένα ποσοστά. Δικαιούμε λοιπόν δυναμικά, μέσα από τον επανυπολογισμό των μεγεθών και όπως προβλέπεται, την αύξηση του προϋπολογισμού. Και στόχος βέβαια είναι αυτοί οι πρόσθετοι πόροι να κατευθυνθούν στους τομείς που «πάσχουν».

Ο σχεδιασμός περιέλαβε ένα «μίγμα» κατάλληλων έργων, επενδύσεων και δράσεων, με συνεργασία των επιμέρους Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ 2014-2020, για την απόδοση του βέλτιστου αποτελέσματος. Μένει πλέον η υλοποίησή του. Και ο προβληματισμός που τίθεται είναι εάν οι πόροι του ΕΣΠΑ επαρκούν. Όχι, δεν επαρκούν. Υπολείπαστε σε πόρους για όλους τους τομείς. Γι'αυτό πρέπει να βάλουμε προτεραιότητες, στόχευση, ενίσχυση της μόχλευσης των πόρων, επιλογή έργων με τη μεγαλύτερη συνεισφορά στα αποτελέσματα του εκάστοτε τομέα, εκμετάλλευση κάθε άλλης πηγής χρηματοδότησης. Χρηματοδοτικά εργαλεία, πακέτο Γιούνκερ, άλλα ευρωπαϊκά προγράμματα. Απαιτείται θέληση, σωστός σχεδιασμός, συνεργασία.

Παράλληλα, απαιτείται να γίνουν αλλαγές. Ως Αιρετές Περιφέρειες, θέσαμε εξ αρχής ότι έπρεπε να γίνουν αλλαγές, Λειτουργικές, Θεσμικές, Διαρθρωτικές. Αλλαγές που καθυστερούν. Νομοθεσία δημοσίων έργων, εξορθολογισμός τιμολογίων, κόστος και χρόνος απαλλοτριώσεων, εξασφάλιση ρευστότητας επενδυτών και αναδόχων έργων, στήριξη της επιχειρηματικότητας, ενίσχυση υπηρεσιών δημόσιας διοίκησης που δρουν επιτελικά, εγκαθίδρυση ψηφιακής λειτουργίας σε όλους τους τομείς, αλλά κυρίως απλοποίηση, μείωση γραφειοκρατίας και διατήρηση των ελάχιστα απαιτούμενων διαδικασιών που θα εξασφαλίζουν την ασφάλεια, διαφάνεια, ορθότητα χρήσης των πόρων, με μετρήσιμα αποτελέσματα και ταχύτητα.

Αυτό απαιτεί βούληση, οκληρή και στοχευμένη εργασία, συνεργασία και εμπιστοσύνη των μερών. Μόνο έτσι μπορούμε να πούμε ότι το ΕΣΠΑ 2014-2020 δεν είναι μόνο στα χαρτιά, αλλά αποφέρει στην κοινωνία.

Η Ελληνική Εμπειρία των Διαρθρωτικών Ταμείων της Ευρωπαϊκής Ένωσης: Οι αγνοημένες επιπτώσεις¹

Παναγιώτης Λιαργκόβας, Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου
Αστέρης Χουλιάρας, Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Περίληψη

Διάφορες μελέτες και έρευνες έχουν εκτιμήσει τις επιπτώσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων της ΕΕ στην ελληνική οικονομία. Κάποιες από αυτές (κοινωνικές κατά κύριο λόγο) εξετάζουν τις μικροοικονομικές επιπτώσεις συγκεκριμένων προγραμμάτων, ενώ άλλες (ακαδημαϊκές) επικεντρώνονται στις μακροοικονομικές επιπτώσεις - συνήθως στο εισόδημα και την απασχόληση. Κοινό χαρακτηριστικό και των δύο προσεγγίσεων είναι άποψη ότι τα Διαρθρωτικά Ταμεία αποτελούν μια καθαρά οικονομική παρέμβαση και επομένως επιφέρουν οικονομικές επιπτώσεις. Στο άρθρο αυτό υποστηρίζουμε ότι η ολοκληρωμένη διερεύνηση των επιπτώσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων πρέπει να γίνεται από την πλευρά της πολιτικής οικονομίας.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Διαρθρωτικά Ταμεία, Ελλάδα, Αναπτυξιακή Βοήθεια, Ευρωπαϊκή Ένωση

Greece's experience from the EU Structural Funds: The neglected consequences

Panagiotis Liargovas, Professor, University of Peloponnese
Asteris Huliaras, Professor, University of Peloponnese

Abstract

A large number of ex ante, ex itinere and ex post evaluation studies have assessed the direct impact of the EU Structural Funds on the Greek economy. Some of them, mainly EU-commissioned studies, have assessed the microeconomic impact of funds. Others, more academic, have focused on the impact of funds on economic and social indicators (GDP, employment, productivity) at regional or country level. A common characteristic of both approaches is that Structural Funds represent an economic policy tool and therefore their impact on Greece is mostly economic. In this article, we support the view that the assessment of EU structural funding should be based on a wider approach that takes into account the role of economic policies, the capacity of institutions and the quality of governance.

KEY-WORDS: Structural Funds, Greece, Developmental aid, European Union

1. Εισαγωγή

Την 1η Ιανουαρίου 2011 η Ελλάδα γιόρτασε τα 30 χρόνια από την ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ήταν μια πικρή γιορτή. Πολλά χρόνια ανεξέλεγκτων δαπανών, φθηνού δανεισμού και μη εφαρμογής δημοσιονομικών και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων άφησαν τη χώρα εκτεθειμένη όταν η παγκόσμια οικονομική κρίση έφτασε στην Ευρώπη, το 2009. Η κυβέρνηση, μη μπορώντας να στηριχθεί στις διεθνείς αγορές για εξωτερικό δανεισμό, υιοθέτησε ένα σκληρό πρόγραμμα λιτότητας με αντάλλαγμα νέων δανείων € 110 δισεκατομμυρίων από την ΕΕ και το ΔΝΤ.

Για την Ελλάδα, το 2009 ήταν το τέλος μιας μακράς περιόδου αισιοδοξίας. Ήταν επίσης μια ευκαιρία να κοιτάξει προς τα πίσω και να επανεξετάσει τα τριάντα χρόνια εμπειρίας της στην ΕΕ, να κατανοήσει τις αποτυχίες της και να μάθει πώς να αποφεύγει παρόμοια λάθη.

Από το 1981 η Ελλάδα ήταν από τους βασικούς δικαιούχους των κονδυλίων της ΕΕ (Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, Ταμείο Συνοχής και Γεωργικό Ταμείο). Τα τελευταία 30 χρόνια, ο μέσος ετήσιος όρος μεταφοράς κεφαλαίων της ΕΕ κυμάνθηκε από 2,4 έως 3,3% του συνολικού ΑΕΠ της χώρας. Διαρθρωτικές ενισχύσεις της ΕΕ - περίπου 22 δις ευρώ για την προγραμματική περίοδο 2007-13 – χρηματοδότησαν πλήθος έργων σε όλη τη χώρα σχεδόν σε κάθε τομέα της οικονομίας - από την κατασκευή αυτοκινητοδρόμων μέχρι την αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού.

Οι Βρυξέλλες έχουν εκπονήσει ένα μεγάλο αριθμό *ex ante*, *ex itinere* και *ex post* μελετών, που αξιολογούν την άμεση επίδραση των Διαρθρωτικών Ταμείων. Η συνήθης μέθοδος είναι η μέτρηση των αποτελεσμάτων με βάση κάποιους δείκτες: πόσα περισσότερα χιλιόμετρα οδών κατασκευάστηκαν, πόσες περισσότερες νέες επιχειρήσεις στηρίχθηκαν, πόσοι περισσότεροι άνθρωποι εκπαιδεύτηκαν ή πόσες νέες θέσεις εργασίας δημιουργήθηκαν. Έτσι, η αξιολόγηση επικεντρώνεται σε έργα ή ενέργειες που γίνονται με την υποστήριξη της Κοινότητας, τα οποία διαφορετικά δεν θα είχαν γίνει.

Σε γενικότερο επίπεδο, οι μελέτες που εκπορεύονται από την ΕΕ επικεντρώνονται στην αξιολόγηση των κεφαλαιακών ροών στους οικονομικούς και κοινωνικούς δείκτες (ΑΕΠ, απασχόληση, παραγωγικότητα) σε περιφερειακό επίπεδο ή επίπεδο χώρας. Δεδομένου ότι θεμελιώδης στόχος των Διαρθρωτικών Ταμείων είναι η στήριξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής εντός και μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης, οι μελέτες επικεντρώνονται στον λεγόμενο στόχο της «σύγκλισης». Τα αποτελέσματα των εκτιμήσεων είναι θετικά. Για παράδειγμα, έχει υπολογιστεί ότι την περίοδο 1994-1999, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής συνέβαλαν στη δημιουργία 390.000 θέσεων εργασίας στην Ελ-

λάδα (Beutel, 2002). Οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων κατευθύνθηκαν σε πολλούς τομείς: βελτίωση της πρόσβασης σε απομακρυσμένες περιοχές με την κατασκευή καλύτερων δρόμων, αναβάθμιση του ανθρώπινου κεφαλαίου μέσω της κατάρτισης και προστασία του περιβάλλοντος. Επιπλέον, οι μελέτες αυτές υπογράμμισαν την έμμεση προστιθέμενη αξία, αναφέροντας - μεταξύ άλλων - τη βελτίωση των διαδικασιών σχεδιασμού, την ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων, τη διεύρυνση των φορέων υλοποίησης μέσω ανοικτών διαγωνισμών, την ανάπτυξη μιας νοοτροπίας αξιολόγησης, και ούτω καθεξής. Ωστόσο, δεδομένου ότι αυτές οι θετικές εξωτερικότητες ήταν συνήθως δύσκολο να ποσοτικοποιηθούν, τα στοιχεία που παρουσιάζονται στις εκθέσεις παρέμειναν σε μεγάλο βαθμό ανεπιβεβαιώτα. Η αξιολόγηση έτσι περιορίστηκε σε μετρήσιμα μόνον αποτελέσματα.

Υπάρχει, ωστόσο, και η κριτική. Αρκετές εκθέσεις αξιολόγησης όχι μόνο εντόπισαν τους παράγοντες που συμβάλλουν σημαντικά στη μείωση το ποσοστού απορρόφησης των κονδυλίων της ΕΕ αλλά προσδιόρισαν και εκείνους τους παράγοντες που υπονόμισαν σοβαρά την αποτελεσματικότητα των δράσεων. Μια σημαντική ομάδα προβλημάτων που αναφέρονται τακτικά στις μελέτες είναι αυτή που σχετίζεται με τους αδύναμους θεσμούς: περιορισμένη ικανότητα σχεδιασμού, δυσκίνητες γραφειοκρατικές διαδικασίες και έλλειψη έμπειρου προσωπικού συχνά αναφέρονται ως παράγοντες που καθυστερούν τις αποφάσεις και εμποδίζουν την επίτευξη θετικών αποτελεσμάτων.

Η διαφθορά έκανε τα πράγματα χειρότερα. Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την καταπολέμηση της απάτης, OLAF, έχει αποκαλύψει αρκετές περιπτώσεις διαφθοράς. Επίσης, το Ελεγκτικό Συνέδριο της ΕΕ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ένα σημαντικό ποσοστό των συνολικών πληρωμών δεν έπρεπε να είχε γίνει -αν και αυτό δεν σημαίνει κατ' ανάγκη απάτη. Είναι πλέον κοινή γνώση ότι ένα μεγάλο μέρος της χρηματοδότησης της ΕΕ έχει σπαταληθεί σε περιορισμένης χρησιμότητας σεμινάρια, αδικαιολόγητα υψηλές αμοιβές συμβούλων και κατασκευαστικά έργα που δεν ολοκληρώθηκαν ποτέ. Εν ολίγοις, δίπλα στο συντριπτικά στοιχεία των επιτυχιών, υπάρχει επίσης μια σειρά από απογοητευτικές αποτυχίες.

Σε αντίθεση με τις μελέτες αξιολόγησης της ΕΕ, η χρονική διάρκεια των οποίων συνήθως περιορίζεται σε περίοδο πέντε ετών (όσο δηλαδή διαρκούν οι προγραμματικές περιόδους των Ταμείων), αρκετοί μελετητές έχουν διερευνήσει την μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη επίδραση των μεταβιβάσεων της ΕΕ στην οικονομική μεγέθυνση. Οι περισσότεροι βρήκαν μια ισχυρή θετική συσχέτιση μεταξύ των μεταβιβάσεων κεφαλαίων της ΕΕ και των οικονομικών επιδόσεων (βλ. Funck and Pizzati, 2003; Fagerberg and Verspagen, 1996; Pereira, 1997; Cappelletti et al. 2003; Puigcerver-Peñalver, 2004). Ασφαλώς οι οικονομικές επιδόσεις διαφέρουν σημαντικά από χώρα σε χώρα ή από περιφέρεια σε περιφέρεια, αλλά οι μελέτες προσπάθησαν να απομονώσουν την επίδραση των Διαρθρωτικών

Ταμείων από άλλους παράγοντες που επηρεάζουν τη μεγέθυνση. Αυτό συνήθως γίνεται με τη βοήθεια οικονομετρικών μοντέλων. Για παράδειγμα, προσομοιώσεις του μοντέλου HERMIN για την περίοδο 2000-2006 κατέδειξαν ότι η επιπτώση των Ταμείων στο πραγματικό ΑΕΠ στην Ελλάδα έφθασε το 6% (Funcck and Pizzati, 2003: 250). Το συμπέρασμα των εν λόγω ακαδημαϊκών ερευνών είναι ότι τα διαρθρωτικά ταμεία έχουν διαδραματίσει σημαντικό ρόλο, ενισχύοντας τις φτωχότερες περιφέρειες προκειμένου να φτάσουν τα «ευρωπαϊκά πρότυπα». Ιδιαίτερα θετικές θεωρούνται οι οικονομικές επιπτώσεις στην εθνική και περιφερειακή ανάπτυξη σε όλες τις τέσσερις «χώρες συνοχής» (Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία και Ισπανία). Οι προτάσεις πολιτικής των μελετών αυτών είναι συνήθως «στο ίδιο μήκος κύματος»: για να επιτευχθεί «πραγματική σύγκλιση» υπάρχει «σαφής ανάγκη» μιας «σταθερής εισροής» κοινοτικών κονδυλίων.

Ωστόσο, κάποιες ακαδημαϊκές μελέτες ξεχώρισαν γιατί κατέληξαν σε ένα εκ διαμέτρου αντίθετο συμπέρασμα. Ισχυρίστηκαν ότι η ευρωπαϊκή στήριξη δεν έχει βελτιώσει τις οικονομικές επιδόσεις των δικαιούχων χωρών. Στην πραγματικότητα, υποστήριξαν, η πραγματική επίδραση των διαρθρωτικών πόρων στην οικονομική ανάπτυξη ήταν πολύ περιορισμένη. Μια μελέτη μάλιστα, υποστήριξε ότι τα Διαρθρωτικά Ταμεία δεν ενισχύουν καθόλου την ανάπτυξη! (Ederveen et al., 2006). Η μόνη περίπτωση όπου διαπιστώθηκε κάποια θετική συσχέτιση ήταν όταν οι δικαιούχες περιοχές είχαν το «κατάλληλο» θεσμικό πλαίσιο και ακολουθούσαν τις «σωστές πολιτικές»: «σφιχτή» δημοσιονομική διαχείριση που εξασφαλίζει τη μακροοικονομική σταθερότητα, μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας και διαδικασίες διαπραγμάτευσης των μισθών που λαμβάνουν υπόψη τις αλλαγές στην παραγωγικότητα της εργασίας. Καμία ελληνική περιφέρεια δεν συμπεριλήφθηκε ωστόσο στον κατάλογο των επιτυχημένων δράσεων.

Η άποψη που δίνει έμφαση στη «θεσμική υποδομή» του δικαιούχου κράτους είναι σύμφωνη με τεκμηριωμένες εμπειρικές έρευνες σχετικά με την αποτελεσματικότητα της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας προς τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες. Σύμφωνα με τους Acemoglu et al. (2004), οι επωφελούμενοι θεσμοί και πολιτικές της αποδέκτης χώρας (recipient) επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής βοήθειας που λαμβάνει από τους διεθνείς δωρητές (donors). Στην πιθανώς πιο συστηματική μελέτη που έχει γίνει μέχρι σήμερα, η Παγκόσμια Τράπεζα (1998) έχει εκτιμήσει ότι μια αύξηση της αναπτυξιακής βοήθειας κατά 10 δισεκατομμύρια δολάρια είναι ικανή να «βγάλει» περίπου 25 εκατομμύρια ανθρώπους το χρόνο από τη φτώχεια με την προϋπόθεση ότι υπάρχει υγιής οικονομική διαχείριση στη αποδέκτη χώρα. Διαφορετικά, αν δηλαδή η ποιότητα διαχείρισης και διακυβέρνησης είναι χαμηλή, ο αριθμός μειώνεται σε μόλις 7 εκατ. άνθρωποι το χρόνο (The World Bank, 1998).

Ωστόσο, στο πλαίσιο της ΕΕ, τέτοιου είδους επιχειρήματα, όπως τα παραπάνω είναι πολύ σπάνια. Η πολιτική επιστήμη εξηγεί πιθανώς αυτή η σιωπή. Οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων συχνά εκλαμβάνονται ως «αποζημίωση» που δίνεται στα φτωχότερα κράτη μέλη της Ένωσης ως αντιστάθμισμα για την εξάλειψη των δασμών και το άνοιγμα των αγορών τους στα προϊόντα των πλουσιότερων κρατών μελών. Με βάση αυτήν την άποψη, η αποτελεσματικότητα των διαρθρωτικών ταμείων είναι ένα δευτερεύον ζήτημα. Αλλά ακόμα και στην ακαδημαϊκή βιβλιογραφία σχετικά με την αποτελεσματικότητα των Διαρθρωτικών Ταμείων, πολύ λίγες μελέτες επωφελούνται ή έστω αναφέρουν τα πορίσματα συσσωρευμένων ερευνών πάνω στις επιπτώσεις της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας, που είναι γνωστές εδώ και σχεδόν πέντε δεκαετίες.

Κατά μία έννοια, αυτή είναι μια λογική παράλειψη. Με πρώτη ματιά, τα Διαρθρωτικά Ταμεία της ΕΕ και η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια είναι δύο διαφορετικά πράγματα. Οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων δεν θεωρούνται «Κρατική Αναπτυξιακή Βοήθεια» (Official Development Assistance [ODA] - ο επίσημος όρος για τη «διεθνή βοήθεια»). Ποτέ δεν περιλήφθηκαν στις οικείες στατιστικές του ΟΟΣΑ, αλλά ούτε και στους λεγόμενους «πίνακες της γενναιοδωρίας» (generosity leagues) δηλαδή στην κατάταξη των δωρητών ανάλογα με τους πόρους που αφιερώνουν για τη διεθνή ανάπτυξη. Τα κονδύλια της ΕΕ για «συνοχή» θεωρούνται μια «εσωτερική» ανακατανομή κεφαλαίων στο εσωτερικό της ΕΕ, εντελώς διαφορετική από τις μεταφορές πόρων από το Βορρά στο Νότο. Υπάρχει ένα ισχυρό επιχείρημα για αυτή την επιλογή: υπάρχουν τεράστιες διαφορές μεταξύ ενός μεσογειακού κράτους μέλους της ΕΕ και, ας πούμε, μιας αναπτυσσόμενης χώρας που είναι δικαιούχος αναπτυξιακής βοήθειας. Η Ελλάδα έχει ένα κατά κεφαλήν ΑΕΠ γύρω στα 29.700 δολάρια. Η Τυνησία έχει 8.000 και η Ρουάντα 1.000 δολάρια. Η Ελλάδα έχει ένα μορφωμένο εργατικό δυναμικό, ένα πολύπλοκο θεσμικό οικοδόμημα και ένα εξελιγμένο τραπεζικό σύστημα. Η οικονομία της, παρά τα προβλήματα των τελευταίων ετών, είναι σε μεγάλο βαθμό ομογενοποιημένη και δεν επιδεικνύει τον συγκρουσιακό δυϊσμό (αγροτικός έναντι αστικού ή βιομηχανικού τομέα, παραδοσιακή έναντι σύγχρονης οικονομίας), που είναι ο κανόνας σε πολλές λιγότερο αναπτυγμένες χώρες. Έτσι είναι προφανές ότι για τους διεθνείς οργανισμούς, η Ελλάδα έχει τεράστιες διαφορές σε σύγκριση με χώρες του Τρίτου Κόσμου που λαμβάνουν αναπτυξιακή βοήθεια. Τα Διαρθρωτικά Ταμεία δεν ταυτίζονται συνεπώς με την αναπτυξιακή βοήθεια.

Η βασική μας υπόθεση είναι ότι αυτή η άποψη είναι, τουλάχιστον εν μέρει, λανθασμένη. Υποστηρίζουμε ότι διδάγματα που αντλήθηκαν εδώ και πάνω από πενήντα χρόνια από τη μελέτη της αναπτυξιακής βοήθειας προς τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες του κόσμου, μπορεί να είναι ιδιαίτερα χρήσιμα για την καλύτερη κατανόηση των επιπτώσεων των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων στην Ελλάδα.

2. Διδάγματα από τη διεθνή αναπτυξιακή βοήθεια

Αυτοί που ασχολούνται με τα οικονομικά της ανάπτυξης έχουν φτάσει στο συμπέρασμα ότι η αναπτυξιακή βοήθεια δεν λειτουργεί πάντα, αλλά ούτε και αποτυγχάνει πάντα. Η ανάπτυξη δεν αποτελεί μια απλή διαδικασία, και οι σχετικές γενικεύσεις δεν έχουν κάποιο αντίκρισμα. Η βιβλιογραφία υποδεικνύει μια θετική συσχέτιση μεταξύ του όγκου της βοήθειας, της ανάπτυξης και της μείωσης της φτώχειας, αλλά ο βαθμός της έντασης αυτής της σχέσης αμφισβητείται. Παρ' όλα αυτά, οι περισσότεροι οικονομολόγοι της ανάπτυξης τείνουν να πιστεύουν ότι υπάρχει ένα χάσμα μεταξύ των δυνητικών και πραγματικών επιτευγμάτων της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας, παρόλο που διαφωνούν για το πόσο ευρύ είναι το χάσμα αυτό. Ωστόσο, έχει επιτευχθεί μια σχετική συναίνεση αναφορικά με τα προβλήματα που εξηγούν αυτό το χάσμα.

Το πρώτο πρόβλημα είναι η απόκλιση ανάμεσα στα κίνητρα και τους στόχους των φορέων που παρέχουν βοήθεια, και τους στόχους των δικαιούχων των εν λόγω ενισχύσεων. Οι διμερείς ή πολυμερείς φορείς ενίσχυσης μπορεί να έχουν τις δικές τους προτεραιότητες, οι οποίες δεν συμπίπτουν αναγκαστικά με αυτές των δικαιούχων. Για παράδειγμα, στο βαθμό που το μέγεθος της βοήθειας χρησιμοποιείται ως μέτρο της επιτυχίας ενός οργανισμού, ο οργανισμός αυτός μπορεί να επικεντρωθεί στην προσπάθεια διανομής όσο το δυνατόν μεγαλύτερης βοήθειας και όχι στο πόσο αποτελεσματική είναι η βοήθεια αυτή (Easterly, 2003). Το πρόβλημα αυτό, γνωστό και ως πρόβλημα «λειτουργικών σχέσεων» ή πρόβλημα «εντολέα-εντολοδόχου» (principal-agent problem), προκύπτει όταν τα κίνητρα των φορέων που ενεργούν για λογαριασμό άλλων φορέων τείνουν να διαφέρουν σημαντικά από εκείνα των φορέων για λογαριασμό των οποίων αυτοί ενεργούν. Οι λειτουργικές σχέσεις συνήθως διαμορφώνονται από την κατεύθυνση της ροής των πόρων. Συγκεκριμένα, προκειμένου να διατηρηθεί κάποιος έλεγχος στην παροχή βοήθειας, ο δωρητής συνάπτει συμβάσεις με άλλους φορείς. Οι συμβάσεις αυτές περιλαμβάνουν τη μεταβίβαση της εξουσίας για την υλοποίηση προγραμμάτων και έργων από τον δωρητή στον λήπτη ή σε κάποιο μεσάζοντα. Αυτό μπορεί να συμβαίνει επειδή ο δωρητής δεν είναι τόσο εξουκειωμένος με το κοινωνικοπολιτισμικό πλαίσιο εντός του οποίου παρέχεται η βοήθεια ή επειδή δεν έχει όλες τις πληροφορίες που ο δικαιούχος ή ο μεσάζων μπορεί να έχουν. Άλλωστε, σε αντίθεση με τα εθνικά προγράμματα μεταφοράς πόρων, στην περίπτωση της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας δεν υπάρχει άμεση ανατροφοδότηση πληροφοριών μεταξύ αυτών που πληρώνουν γι' αυτό (φορολογούμενοι) και εκείνων που λαμβάνουν τις παροχές (χώρα αποδέκτης). Αυτή η έλλειψη άμεσης ανατροφοδότησης πληροφοριών καθιστά τα προγράμματα βοήθειας, ιδιαίτερα ευάλωτα στη χειραγώγηση της πληροφορίας. Αυτή η ασυμμετρία πληροφόρησης συχνά αφήνει τον αρχικό δωρητή ευάλωτο στην εκμετάλλευση από την καλύτερη πληροφόρηση

του μεσάζοντα ή του αποδέκτη, που οδηγεί σε ένα κλασικό πρόβλημα εντολής: ο γραφειοκράτης (αποδέκτης ή μεσάζοντας) υποτίθεται ότι ενεργεί για λογαριασμό του εντολέα (δωρητή), αλλά στην πραγματικότητα αναπτύσσει τη δική του ατζέντα και ενεργεί ανάλογα.

Σε αυτά τα βασικά προβλήματα, η βιβλιογραφία της οικονομικής ανάπτυξης έχει αναπτύξει μια τρίτη, περισσότερο πολιτική παρά οικονομική διάσταση που διευρύνει σημαντικά τα πιθανά εμπόδια για την αποτελεσματικότητα της βοήθειας. Πρώτον, έχει διατυπωθεί ο ισχυρισμός ότι τα κεφάλαια των ενισχύσεων είναι ανταλλάξιμα (fungible) και οι δωρητές δεν χρηματοδοτούν τις δραστηριότητες που προορίζονται για χρηματοδότηση: οι εγχώριοι πόροι που απελευθερώνονται μέσω της βοήθειας χρησιμοποιούνται για άλλους σκοπούς (για παράδειγμα, έργα βιτρίνας ή στρατιωτικές δαπάνες) από τις κυβερνήσεις των δικαιούχων (Abuzeid, 2009: 19). Αν και αυτή η πρακτική δεν είναι απαραίτητα επιβλαβής, ειδικά εάν οι επιπλέον πόροι ανακατανέμονται σε παραγωγικές χρήσεις μέσα στην οικονομία, η ανταλλαξιμότητα είναι προβληματική στο βαθμό που αυξάνει το εύρος της προσοδοθηρίας και των πελατειακών σχέσεων. Για παράδειγμα, μπορεί να είναι ευκολότερο για πολιτικούς που λειτουργούν με ψηφοθηρικά κριτήρια να ανακατανείμουν και να «κρύψουν» μερικά από τα «πλεονασματικά κεφάλαια» προκειμένου να τα προωθήσουν στη χρηματοδότηση «έργων βιτρίνας» ή «άχρηστων» δαπανών ή να κάνουν προμήθειες που αφήνουν περιθώρια για ατομικό όφελος, καθώς στο τέλος της ημέρας οι αρχικοί στόχοι θα έχουν επιτευχθεί.

Δεύτερον, οι μεγάλης κλίμακας ροές πόρων από το εξωτερικό μπορεί να οδηγήσουν σ' ένα φαινόμενο που έχει χαρακτηριστεί ως «κατάρα των πόρων» (resource curse) (Abuzeid, 2009: 20). Η σχετική βιβλιογραφία έχει δείξει ότι οι ενισχύσεις αυτές οδηγούν σε αύξηση του μεγέθους του δημόσιου τομέα και αποτελούν ένα εύχρηστο εργαλείο για ηγέτες που σκέφτονται βραχυπρόθεσμα προκειμένου να υιοθετήσουν πολιτικές που μπορεί να αποφέρουν γρήγορα αποτελέσματα, αλλά τελικά δεν είναι προς το συμφέρον της ανάπτυξης. Μια τέτοια φιλολαϊκή πολιτική είναι η αύξηση του μεγέθους του δημόσιου τομέα, προκειμένου να μειωθούν τα ποσοστά ανεργίας και έτσι οι ενισχύσεις να σπαταληθούν άσκοπα χωρίς κανένα αναπτυξιακό αποτέλεσμα. Επιπλέον, οι ηγέτες έχουν κίνητρα να πάρουν επικίνδυνες ή απερισκεπτες αποφάσεις που θα μπορούσαν να αποφέρουν βραχυπρόθεσμα μεγάλα οφέλη, αλλά δεν μπορούν να παραγάγουν μακροπρόθεσμα θετικά αποτελέσματα. Η βοήθεια μπορεί να ενισχύσει πελατειακά δίκτυα, οδηγώντας σε πολιτικοποίηση της οικονομικής ζωής και αύξηση των μη παραγωγικών κερδοσκοπικών δραστηριοτήτων και των ομάδων πίεσης. Η αναπτυξιακή βοήθεια μπορεί να ενισχύσει διεφθαρμένες ελίτ και να διευρύνει τις ανισότητες. Σε τελευταία ανάλυση, τα χρήματα της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας δεν κατανέμονται ομοιόμορφα στον πληθυσμό της αποδέκτριας χώρας.

Αντίθετα, πηγαινούν σε συγκεκριμένες ελίτ που είναι ήδη στην εξουσία ή έχουν στενούς δεσμούς με όσους βρίσκονται στην εξουσία.

Τέλος, η αναπτυξιακή βοήθεια μπορεί να δημιουργήσει ένα πρόβλημα «ηθικού κινδύνου» στην αποδέκτρια χώρα καλλιεργώντας μια δημοσιονομική χαλαρότητα (Abuzeid, 2009: 19). Η συνεχής εισροή πόρων από το εξωτερικό δημιουργεί την εντύπωση ότι η αποδέκτρια χώρα πάντα θα διασώζεται όταν τα πράγματα πηγαινούν στραβά. Εφόσον οι κυβερνώντες δεν δέχονται καμία πίεση από τους φορολογούμενους, παρά μόνον υπόκεινται σ' έναν σχετικά χαλαρό μηχανισμό λογοδοσίας από τους χορηγούς τους, δεν έχουν ισχυρά κίνητρα διατήρησης της δημοσιονομικής πειθαρχίας και προώθησης της κοινωνικής δικαιοσύνης. Ουσιαστικά, οι ενισχύσεις λειτουργούν ως «μηχανισμός προστασίας» για ανίκανους ηγέτες από τις επιπτώσεις των ενεργειών τους, αποδυναμώνοντας το κίνητρό τους να αναζητήσουν εναλλακτικές πηγές εσόδων μέσω ορθολογικών πολιτικών που ενθαρρύνουν τις επενδύσεις και τη διατηρήσιμη ανάπτυξη. Η οικονομική βοήθεια μετατρέπεται σε εθισμό, μειώνει τα κίνητρα για μεταρρυθμίσεις, καταστρατηγεί το κοινωνικό συμβόλαιο μεταξύ των δημόσιων αρχών και των πολιτών και υπονομεύει τη δημοσιονομική πειθαρχία (Knack, 2004; Svensson, 2000).

Στη βάση των παραπάνω επιχειρημάτων, διάφορες έρευνες έχουν καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια δεν θα πρέπει πλέον να αντιμετωπίζεται και να αξιολογείται απλώς ως ένας μηχανισμός μεταφοράς πόρων. Αντίθετα, θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως ένα μέσο το οποίο επηρεάζει έναν μεγάλο αριθμό τομέων και έχει ένα δυνητικά μεγάλο αριθμό αρνητικών συνεπειών. Την ίδια στιγμή η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια έχει πολύ σημαντικές θετικές επιδράσεις και μπορεί επίσης να εκληφθεί ως ιμάντας μετάδοσης ιδεών, ως ένας μηχανισμός διαμόρφωσης μελλοντικών ηγετών, ως ένα εργαλείο εκσυγχρονισμού του κράτους και ως μια πλατφόρμα για τη διαμόρφωση της πολιτικής που βασίζεται στις καλές πρακτικές. Εν κατακλείδι, αντί να αποδεχθούμε απλοϊκές προσεγγίσεις - ότι η αναπτυξιακή βοήθεια είναι καλή ή κακή - υπάρχει συνεχής ανάγκη να εξετάζουμε τα εμπειρικά δεδομένα. Σε αντίθεση με τους αισιόδοξους ή απαισιόδοξους της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας, οι οποίοι χρησιμοποιούν επλεκτικά στοιχεία είτε για να υποστηρίξουν ή να απορρίψουν τις ενισχύσεις, είναι σαφές ότι οι επιπτώσεις της μεταφοράς πόρων είναι περίπλοκες και με κανένα τρόπο δεν είναι μετρήσιμες μόνο με χιλιόμετρα αυτοκινητοδρόμων ή/και με αριθμούς ατόμων που εκπαιδεύθηκαν σε κέντρα επαγγελματικής κατάρτισης ή από το συσχετισμό τους με την οικονομική μεγέθυνση και τα επίπεδα της απασχόλησης. Υπάρχει ανάγκη για ποιοτικές μελέτες που αξιολογούν την μακροπρόθεσμη επίδραση της ενίσχυσης στους θεσμούς και στη διακυβέρνηση. Εν τέλει, η αναπτυξιακή βοήθεια σχετίζεται περισσότερο με έμμεσες παρά άμεσες επιπτώσεις (αυτό που έχει ονομαστεί «η κεντρικότητα των παρενεργειών- the centrality of side effects», Hirschman, 1967/1995).

Αυτή η προσέγγιση τονίζει έμφαση στη γενική εικόνα και όχι μόνο στις μικροοικονομικές επιπτώσεις, στην ποιοτική και όχι μόνο ποσοτική πτυχή, και στις μακροπρόθεσμες και όχι μόνο στις βραχυπρόθεσμες επιπτώσεις. Είναι πάνω απ' όλα σημαντικό να προσδιορισθούν οι πολιτικές επιπτώσεις, να κατανοηθούν οι «παρενέργειες», να διερευνηθεί κατά πόσον η οικονομική βοήθεια από μόνη της μπορεί να βελτιωθεί και να εξεταστεί η σημασία της σε σχέση με άλλες πολιτικές και παράγοντες που επηρεάζουν την ανάπτυξη.

3. Συμπεράσματα

Οι χρηματοδοτούμενες από την ΕΕ μελέτες σχετικά με τις επιπτώσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων συχνά αξιολογούν συγκεκριμένα επενδυτικά σχέδια ή προγράμματα, ενώ οι ακαδημαϊκές έρευνες εστιάζουν στις μακροπρόθεσμες συνέπειες, συνήθως με τη μέτρηση των επιπτώσεων τους στην οικονομική μεγέθυνση. Με μια πρώτη ματιά δεν υπάρχει μεγάλη συμπληρωματικότητα: η ΕΕ αξιολογεί τις βραχυπρόθεσμες μικροοικονομικές επιπτώσεις και η ακαδημαϊκή κοινότητα αξιολογεί τις μακροπρόθεσμες μακροοικονομικές επιπτώσεις. Ωστόσο, στο τέλος πολλά ακόμη μένουν ανεξερεύνητα.

Και στις τις δύο περιπτώσεις, οι επιπτώσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων θεωρούνται σε ένα μεγάλο βαθμό οικονομικό ζήτημα. Μάλιστα οι όροι που χρησιμοποιούνται στις σχετικές μελέτες είναι η αποτελεσματικότητα, το εισόδημα, η σύγκλιση και η μεγέθυνση. Οι πολιτικο-οικονομικές επιπτώσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων παραμένουν σε μεγάλο βαθμό ανεξερεύνητες.

Αναμφισβήτητα, σε σχετικά καλά τεκμηριωμένες αναλύσεις των επιπτώσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων στη μεγέθυνση, ο αντίκτυπος είναι πολύ θετικός στο κοινωνικό και θεσμικό κεφάλαιο: μέσω του προγραμματισμού, της εταιρικής σχέσης, της παρακολούθησης, της αξιολόγησης, του ελέγχου και των απαιτήσεων ή μέσω ειδικών προγραμμάτων, τα Διαρθρωτικά Ταμεία συντελούν στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Ωστόσο, υπάρχουν ανεξερεύνητες αρνητικές εξωτερικότητες. Η προσέγγιση της πολιτικής οικονομίας σχετικά με τον αντίκτυπο της βοήθειας δείχνει ότι οι εξωτερικοί πόροι μπορεί να οδηγήσουν σε υπερβολική ευφορία, δημιουργώντας μια νοοτροπία «νεοπλουτισμού» (get-rich-quick) μεταξύ των ιδιωτών και μια «ψηφοθηρική» (boom-and-bust) ψυχολογία μεταξύ των πολιτικών υπευθύνων. Επιπλέον, τα κεφάλαια αυτά μπορεί να ενισχύσουν την επιρροή μη κρατικών παραγόντων και οργανωμένων συμφερόντων που πιέζουν ενάντια στις πολιτικές μεταρρυθμίσεων. Τέλος, αυτές οι εξωτερικές πρόσοδοι μπορεί να απελευθερώσουν την κυβέρνηση ή τις περιφερειακές και τοπικές αρχές από την ανάγκη να επιβάλουν εθνικούς φόρους και να γίνουν έτσι λιγότερο υπεύθυνοι απέναντι στις κοινωνίες για το γενικό συμφέρον των οποίων υποτίθεται ότι κυβερνούν.

Από μία άποψη, τα Διαρθρωτικά Ταμεία, όπως η διεθνής βοήθεια, μπορεί να θεωρηθούν ως «εύκολο χρήμα» - είναι εξωτερικές προσόδοι και όχι το καθαρό αποτέλεσμα της παραγωγικής δραστηριότητας στο εσωτερικό της χώρας. Μια συνεχής ροή «εύκολου χρήματος» είναι συχνά ένας τέλειος τρόπος για να διατηρηθεί αναποτελεσματική ή απλώς κακή η δομή της διακυβέρνησης. Οι περιφερειακές αρχές βασιζόμενες σχεδόν αποκλειστικά σε αυτές τις εξωτερικές προσόδους για έργα υποδομής, δεν έχουν κίνητρα να αναζητήσουν καλύτερους τρόπους για την αύξηση της χρηματοδότησης αναπτυξιακών έργων. Ως αναπτυξιακή βοήθεια, τα Διαρθρωτικά Ταμεία μπορεί να καταλήξουν να υποστηρίζουν τη διόγκωση της γραφειοκρατίας, να διευρύνουν πατερναλιστικές δομές και να ενισχύουν πελατειακά δίκτυα. Τέλος, τα Διαρθρωτικά Ταμεία έχουν σοβαρές επιπτώσεις στα κίνητρα των εργαζομένων. Στις 27 Μαρτίου 2003, ο Economist, επικαλέστηκε έναν «άνωτερο Έλληνα αξιωματούχο στις Βρυξέλλες», που υποστήριζε ότι «όποιος εργάζεται σκληρά σε οποιαδήποτε δουλειά [στην Ελλάδα] θεωρείται ηλίθιος, δεδομένου ότι είναι πολύ πιο εύκολο να διαμορφώσει κανείς ένα ευρωπαϊκό πρόγραμμα και να απολαμβάνει τις αντίστοιχες ευρωπαϊκές επιδοτήσεις».

Σχεδόν εβδομήντα χρόνια πριν, το πρώτο μεγάλο αναπτυξιακό έργο της σύγχρονης ιστορίας, το Σχέδιο Μάρσαλ ήταν καθοριστικό για την υποστήριξη της μεταπολεμικής ανασυγκρότησης της Ελλάδας. Αλλά οι παρεμβάσεις του Σχεδίου Μάρσαλ ήταν σύντομες, απότομες και πεπερασμένες, σε αντίθεση με τις συνεχείς και ανοιχτές μεταφορές πόρων της ΕΕ. Δεν είναι τυχαίο ότι τα κεφάλαια της ΕΕ έχουν αντιμετωπιστεί από κάποιους Έλληνες κυβερνητικούς αξιωματούχους με μια αίσθηση «δικαιώματος» (entitlement) και όχι ως βοήθεια για τη στήριξη εγχώριων προσπαθειών.

Αναφορές

- Abuzeid, Farah, (2009), “Foreign Aid and the ‘Big Push’ Theory: Lessons from Sub-Saharan Africa”, *Stanford Journal of International Relations*, 16-23 (https://web.stanford.edu/group/sjir/pdf/Aid_11.1.pdf)
- Acemoglu, D., S. Johnson, and Robinson J. (2004) “200 Cause of Long-Run Growth” NBER Working Paper 10481. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research.
- Barry, F., J. Bradley and A. Hannan, (2001), “The Single Market, the Structural Funds and Ireland’s Recent Economic Growth”, *The Journal of Common Market Studies* 39: 537-552.
- Beutel, J. (2002), “The economic impact of Objective 1 interventions for the period 2000-2006”, Final report to the Regional Policy Directorate-General, European Commission”, Konstanz, Germany.

- Cappelen, A., F. Castellacci, J. Fagerberg and B. Verspagen, (2003), “The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union”, *The Journal of Common Market Studies* 41(4):621-644.
- Easterly, W. (2003), “Can Foreign Aid Buy Growth?” *Journal of Economic Perspectives* 17:34–41.
- Ederveen, S., de Groot, H. and Nahuis, R., (2006), “Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy”, *Kyklos* 59(1):17-42.
- Fagerberg, J. and Verspagen, B.,(1996), “Heading for Divergence? Regional Growth in Europe Reconsidered”, *Journal of Common Market Studies* 3:431–48.
- Funck, B. and Pizzati L. (2003), *European Integration, Regional Policy and Growth*, Washington DC: The World Bank.
- Hirschman, A. O. (1967) *Development Projects Observed*, Washington, DC: Brookings Institution.
- Knack, S., (2004), “Does Foreign Aid Promote Democracy?,” *International Studies Quarterly* 48:251-266.
- Martens, B. (2002), “The role of evaluation in foreign aid programmes”, in B. Martens, U. Mummert, P. Murrell and P. Seabright, (eds), *The Institutional Economics of Foreign Aid*, p.p. 154-176, Cambridge: Cambridge University Press,.
- Mehlum, H., K. Moene, R. and Torvik,(2006), “Institutions and the Resource Curse”, *The Economic Journal* 116:1-20.
- Pereira, Alfredo M., (1997), “Development Policies in the EU: An International Comparison”, *Review of Development Economics* 1(2):219-235.
- Ross, M. L.,(1999), “The Political Economy of the Resource Curse”, *World Politics* 51:297-322.
- Sjef, E., H. L. F. de Groot, R. Nahuis, (2006), “Fertile Soil for Social Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy”, *Kyklos* 59(1):17-42.
- Svensson, J., (2000), “Foreign Aid and Rent Seeking,” *Journal of International Economics* 51:437-461.
- World Bank (1998), *Assessing Aid: What works, what doesn't, and why*, Oxford: Oxford University Press.

Σημειώσεις

- 1 Το παρόν κείμενο αποτελεί μέρος του ερευνητικού προγράμματος REPIS-FOG (**R**econsidering the **P**olitical **I**mpact of **S**tructural **F**unds in **G**reece) που χρηματοδοτείται από εθνικούς και ευρωπαϊκούς πόρους στο πλαίσιο του ερευνητικού προγράμματος ΑΡΙΣΤΕΙΑ.

Μελέτες

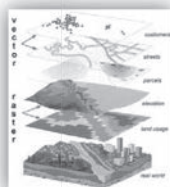
Τοπική και Περιφερειακή Ανάπτυξη
Γεωργία και Ανάπτυξη της Υπαίθρου



Αξιολόγηση - Συμβουλευτική
Ευρωπαϊκά Προγράμματα
Επιχειρηματικά Σχέδια

Έρευνα Πεδίου

Χωρικές Επιπτώσεις
Οικονομικές Επιπτώσεις



Εφαρμογές G.I.S.

Δεξαμενή Προβληματισμού και Ανάπτυξης Ιδεών

Rural development policy and local governance: Implementing the Leader axis in South-eastern Peloponnese-Greece

Helen Caraveli, *Assistant professor, Athens University of Economics & Business (AUEB)*

Anastassios Chardas: *Independent researcher, PhD (Sussex University)*

Abstract

The new model of agricultural policy in Europe, applied through the Rural Development Programmes (RDPs), has been considered most appropriate for the case of Greece, given the structural problems of this country's farm sector (including the high proportion of mountainous, less favoured areas in its territory) and the need for mild forms of local development, which will ensure maximum use of endogenous resources. An integral part of the rural development policy of the CAP is a decentralized type of governance, based on a 'bottom-up' approach and implemented through the LEADER programs. Within this context, regional and local actors, state, private or representing civil society organizations are assigned a substantial role in designing and implementing RDPs in their localities through the creation of horizontal or vertical synergies. Though the LEADER philosophy can be instrumental in the successful application of RDPs in Greek rural regions, it has been rather little researched and investigated. This paper aims at filling this gap in the literature by examining the possibilities of introducing the bottom up approach in the governance of rural regions in Greece, where the old-type 'sectoral' (vs. the holistic development) approach continues to dominate agricultural policy and where local decisions have traditionally (and certainly in the last 30 years or so) been controlled and directed by the central state. A crucial question is can the LEADER type of governance help in the regeneration of the country-side promoting internal cohesion in Greece? The issues discussed in the paper assume further significance in view of the current financial and economic crisis, and the wave of return migration to rural areas it has led to, which assigns rural regions a substantial role in the overall development process.

KEYWORDS: Rural Development Programs, Leader, Bottom-up approach, Regional/local Governance, Greece.

Πολιτική αγροτικής ανάπτυξης και τοπική διακυβέρνηση: Η εφαρμογή του άξονα “Leader” στη Νοτιοανατολική Πελοπόννησο

Ελένη Καραβέλη, *Επίκουρος Καθηγήτρια, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών (ΑΣΟΕΕ)*
Αναστάσιος Χάρδας, *Ερευνητής, Διδάκτορας, Πανεπιστήμιο Σάσσεξ*

Περίληψη

Το νέο μοντέλο αγροτικής πολιτικής στην Ευρώπη (γνωστό και ως ‘νέο ευρωπαϊκό αγροτικό μοντέλο’) το οποίο εφαρμόζεται μέσω των Προγραμμάτων Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ), θεωρείται το πλέον κατάλληλο για την περίπτωση της Ελλάδας, δοθέντων των διαρθρωτικών προβλημάτων του αγροτικού τομέα της (μικρός και πολυτεμαχισμένος κλήρος, μεγάλο ποσοστό ορεινών και μειονεκτικών περιοχών, κτλ.) και της αναγκαιότητας ήπιων μορφών τοπικής ανάπτυξης που θα εξασφαλίσουν την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των ενδογενών πόρων σε διάφορες περιοχές της χώρας. Αναπόσπαστο κομμάτι της Πολιτικής Αγροτικής Ανάπτυξης της ΚΑΠ είναι το αποκεντρωμένο σύστημα διακυβέρνησης, που βασίζεται σε μια προσέγγιση ‘bottom-up’ (από τη βάση προς την κορυφή) υλοποιούμενη μέσω του προγράμματος LEADER. Στο πλαίσιο αυτό, οι περιφερειακοί και τοπικοί φορείς, κρατικοί ή ιδιωτικοί, αναλαμβάνουν έναν ουσιαστικό ρόλο στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των ΠΑΑ στην περιοχή τους, μέσω της δημιουργίας οριζόντιων ή κάθετων συνεργειών. Η εργασία αυτή διερευνά τις πιθανότητες εισαγωγής και διάδοσης της προσέγγισης ‘bottom up’ στη διακυβέρνηση των αγροτικών περιοχών της χώρας. Ως περίπτωση-μελέτης επιλέγεται η εφαρμογή του LEADER στην νοτιοανατολική Πελοπόννησο στις περιόδους 2000-06 και 2007-13. Μέσω αυτής της διερεύνησης η εργασία επιδιώκει ακόμη να απαντήσει στο ερώτημα αν η προσέγγιση του LEADER μπορεί να συμβάλλει στην αναζωογόνηση της υπαίθρου και στην εσωτερική συνοχή. Το ερώτημα είναι κρίσιμο και λόγω του ρόλου που ο αγροτικός τομέας καλείται να παίξει στην αναπτυξιακή διαδικασία στο πλαίσιο της τρέχουσας δημοσιονομικής κρίσης.

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ: Προγράμματα Αγροτικής Ανάπτυξης Rural, Leader, ‘Bottom-up’ προσέγγιση (από τη βάση στην κορυφή), περιφερειακή/τοπική διακυβέρνηση (Regional/local Governance), Ελλάδα.

1. Introduction

The changing functions of the countryside during the past decades, increasingly characterized by a shift from farm production towards non-farm activities, like agri-tourism and related activities, has dictated new methods of

approaching the 'rural space' both within academic research and among policy makers (Maravegias and Doukas, 2012; Caraveli and Doukas, 2012). The countryside is no longer identified with purely agricultural activities and the EU's Common Agricultural Policy (CAP), traditionally providing income support through guaranteed prices, is being gradually replaced by a more integrated approach towards rural areas, characterized by 'multisectoral' actions and environmental measures. In this context, farmers are considered producers of public goods, safeguarding the environment and the landscape through their activities.

In financial terms, however, the 'income support' part of the CAP, its first Pillar, as it is termed after the reform of the CAP in 2000, remains strong. It is estimated to represent about 30% of the total EU budget in 2013, although it is increasingly implemented through direct income subsidies to farmers, a transitional tool which is to be abolished in the future. On the other hand, rural development policy, the CAP's second Pillar, which in the past ten years has been substituting its structural policy, will still be absorbing only about 10% of the EU budget and around 23% of the CAP budget in 2013¹ (Dwyer et al., 2007; Burrell, 2009; European Commission, 2009).

The need for rural areas to become competitive and less dependent on outside (i.e. state) financial support – through the shift in the direction of their activities, as described above - has been dictated by a number of factors, both internal to the EU and external to it, representing international conditions and pressures (European Commission, 2011). The former correspond mainly to budgetary problems and the need to adopt a restraint fiscal framework to tackle them, in combination with environmental pressures. The latter involve pressures from the World Trade Organization (WTO) for further liberalization of the international trade for farm products, which point to the need for greater integration of local agricultural communities into the world economy (Caraveli and Doukas, 2012; Caraveli 2013). To the above we must add the adverse impact of the current financial and economic crisis, which has in most cases hit urban areas, leading to some type of return migration (of a limited extend so far) to rural areas. These factors lead to a re-assessment of the farm sector's and the rural areas' role in regional development, and, therefore, in economic, social and territorial cohesion.

Developments at the agricultural policy level are of particular interest to Greece, a country of the southern European periphery with adverse geomorphologic and structural characteristics (i.e. high proportion of mountainous, less favoured, areas – LFAs - and small & fragmented farms), severely hit by the on-going financial and economic crisis whose impact at the regional level has been uneven affecting mainly urban areas and former industrialized regions.

The revival of a number of rural areas through the application of RDPs and the rise of local competitiveness can be the answer to the country's developmental stalemate as well as to its internal cohesion problems, given rising regional disparities (Caraveli & Tsionas, 2012).

An integral part of the rural development policy of the CAP is a decentralized type of governance, based on a 'bottom-up' approach and implemented through the LEADER programs. This is because the policy has to be defined in a specific location and therefore it has a strong spatial component (Karanikolas and Hatzipanteli, 2010, p. 213). Within this context, regional and local actors, state or private, are assigned a substantial role in designing and implementing RDPs in their localities through the creation of horizontal or vertical synergies (Ray, 2000). The LEADER institutional and policy architecture can then prove instrumental to the successful application of RDPs in Greek rural regions through its impact on local decision-making or governance. However, the application of this programme has been little researched and investigated. This paper aims at filling this gap in the literature by examining the possibilities of introducing the bottom up approach in the governance of rural regions in Greece, where the old-type 'sectoral' (vs. the holistic development) approach continues to dominate agricultural policy and where local decisions have traditionally (and certainly in the last 30 years or so) been controlled and directed by the central state, while most subnational actors do not have the opportunity to participate in RDPs in their localities. A crucial question is to what extent the LEADER approach has contributed to enabling regional and local actors around Greece to participate in RDPs on equal terms. The topic presents further interest in the light of discussions for 'place-based' development currently taking place in the Commission, which are expected to strengthen the existing policies of promoting endogenous forces in rural and other peripheral areas (Barca, 2009).

The paper is structured as follows. The second section analyses the philosophy of the CAP's second Pillar, with reference to its application in Greece, focusing on the RDPs' fourth axis, i.e. the LEADER programme. The third section presents the conditions of regional and local governance in Greece in relation to rural development. The fourth section refers generally to the success of the LEADER programmes' application in Greece - in particular to their contribution in strengthening local actors' participation in the implementation of RDPs and, through it, in boosting socio-economic development in the relevant localities. The information provided draws on published reports and opinions of experts and representatives of authority at the national – Ministry of Rural Development and Food (MRDF) - level. The fifth section presents the study's empirical part, focusing on the region of southeastern Peloponnese – the southern peninsula of Greece –

to examine the efficiency and success of the LEADER programmes there. This examination is based on quantitative as well as qualitative information provided in published reports of the Regional Development Company of PARNONAS, the area's Local Action Group, as well as on interviews with the company's experts. The last section concludes, by emphasizing the importance of the LEADER approach for the European Rural Development Policy and summarizing the results of the LEADER application in the case-study region. Reference is made to the implications of the continued financial and economic crisis for RDP and decentralization of decision-making in Greece.

2. Rural Development Policy and the LEADER programme – relevance for Greece

Due to its strong territorial character, the LEADER programme, which implements local strategies and synergies in order to promote local initiatives, is of substantial importance to the successful implementation of RD Policy, the CAP's second Pillar, though it still constitutes a small proportion of this policy's total budget. The reasoning, philosophy and principles of the second Pillar are the same as those underlying the operation of the Structural Funds, namely multi-annual programming, partnership, co-financing from national resources and concentration of funds in specific priority actions (Dwyer et al., 2007). Indeed, the regulatory characteristics of CAP's RD Policy can hardly be distinguished from those guiding the operation of the Structural Funds (Papadopoulos and Liarikos, 2007, p. 296). These elements clearly highlight the developmental role of the second pillar, based on stirring endogenous resources and production actions related to the farm sector.

According to article 11 of the *Rural Development Regulation (RDR) 1698/2005* – on promoting and supporting rural development from the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) – RD Policy for the period 2007-13, is applied through the *Rural Development Programme (RDP) 2007-13*². LEADER represents the fourth axis of the RDP, supporting the other three, namely: promotion of the agricultural and forestry sectors' competitiveness, improvement of the state of the environment and the countryside, improvement of the quality of life and economic differentiation in rural areas (for an analytic presentation of the RDP of the current period, see Caraveli & Doukas, 2012).

The implementation of the LEADER axis is realized through an integrated, 'bottom-up', approach from local partnership schemes among public and private agents (represented by Local Action Groups - LAGs) and actions involving 'integrated' and 'multi-sectoral' rural development measures, concerning mainly Less Favoured Areas (LFAs) in previous periods, but all areas in the current

period. In Greece, the former type of areas: have no particular production specialization; they face limited production and product promotion possibilities due to topography and distance from the markets; and are places where organic agriculture, as well as 'quality' products with geographic designation, and rural tourism present an attractive alternative to farming source of income – assuming the areas have not been particularly hit by abandonment and decay (Caraveli, 2006 and 2007). The LEADER approach concerns also island regions with low standards of living and accessibility problems, due to high transport costs, limited farm production (which only in a few cases is of 'high quality'), but relatively developed livestock and fisheries, and, quite often, tourist activity. Yet, as mentioned, the fourth axis in the current period is also applied to plain areas, particularly hit by price reductions, from CAP reforms, or areas protected by the NATURA 2000 network (Iliopoulou & Stratakis, 2011). According to experts from a local Development Company (that of Mount Parnonas), the purpose of integrating plain areas into the programme was also to enhance its efficiency on mountainous and LFAs at the national level³.

LEADER measures target the support of innovation, through the creation of small & medium enterprises, the encouragement of tourist activities, the promotion of rural heritage, the reform of villages, assistance in networking, etc. The fourth axis is therefore of crucial importance for rural development, yet it absorbs only 5.6% of total public expenditure on RD. Its interventions are similar to those of axis 3, which targets economic, social and cultural upgrading of a number of rural areas, including LFAs, with actions for the promotion of 'differentiation' of the rural economy⁴ (e.g. towards rural tourism and small-scale entrepreneurship). Through their combined impact, axes 3 and 4 aim at promoting the endogenous development of the area in which they are implemented and create sufficient developmental spillovers to the whole region. Therefore, the two axes' importance for regional development is more than significant. Together they absorb 20.2% of public expenditure (national and EU) for rural development.

Axes 3 and 4 then form the basic axes of rural development policy, as they contribute to the reversal of trends towards population shrinkage (Metis et al., 2010; Ministry of Rural Development and Food, 2010 and 2013). Accordingly, the indexes proposed and used for estimating the efficiency of interventions of these two axes (e.g. the creation of new employment positions and the increase in income and value of gross production) are basically the same. There are however major elements in the LEADER approach, which differentiate it from that of Axis 3, namely, partnership, networking and local governance. The latter is of crucial importance and depends on: the quality of partnership relationships; the local population's participation in the designing-programming-implementation

of the programme and the mobilization of local endogenous potential; the consolidation of ‘multilevel-governance’. Such terms are difficult to assess quantitatively, while they very much depend on the administrative system and the level of development of local economies. Therefore, quality characteristics count more than quantitative ones for assessing LEADER interventions (Metis et al., 2010). In the Greek case, these differences are manifested in the fact that Axis 3 is managed directly by the MRDF (except actions related to the informing and sensitization of rural population), whereas the LEADER Axis by local actors⁵.

3. The framework of sub-national governance in Greece: implications for RD policy

It has been suggested that rural Development Policy can have an impact on a national or local level, only if the institutional framework, the strategies and the tools of the sub-national actors are modified in a way that public policies and the decision making process are adjusted accordingly (Papadopoulos and Liarikos, 2007; Bocker, 2008). In this framework, it is important to investigate the factors which inhibit the abandonment of the ‘sectoral’ approach in rural space and the shift towards ‘holistic’ and integrated development strategies for the countryside (Papadopoulos and Liarikos, 2007, p. 298; Louloudis & Maraveyas, 2007).

In Greece, such factors amount to the centralised manner in which the public administration operates (Karanikolas and Hatzipanteli, 2010), the bureaucratic structure of the governance process and the prevalence of strong vested interests of a clientelistic type in the farm sector (Papadopoulos and Liarikos, 2007), aiming at the maintenance of the sector’s support through subsidies. This implies that the bottom up demands for more active participation on behalf of sub-national authorities have never materialised in the country (Chardas, 2012). Instead, the sub-national authorities have always developed vertical, particularistic and clientelistic relationships with the central state rather than horizontal ones based on some form of mutual coordination amongst the sub-national actors. Not surprisingly, a number of OECD studies have described the centralised Greek state as an extraordinary feature of a unitary state that has always stifled any opportunities for bottom up participation of regional and local authorities, a prerequisite for the so-called ‘sub-national mobilisation’ (Allain-Dupré, 2011; Charbit, 2011). To many analysts and commentators the consolidation of this state of things has been responsible for the country’s near bankruptcy and the maintenance of this model cannot lead to its way out of the crisis (see Mandravelis, 2013).

A quantitative illustration of the limited autonomy enjoyed by the sub-national authorities in Greece is provided in a study commissioned by the Assembly of European Regions, examining the database on decentralisation.

Two indexes, one concerning political and the other fiscal decentralisation were prepared using both qualitative and quantitative techniques. The results from the country comparison place Greece in the third from the last rank, above Estonia and Bulgaria, substantiating the particularly low levels of autonomy enjoyed by the country's regional authorities. Particularly poor for Greece were the results on administrative decentralisation as well as on the capacities of the sub-national authorities to collect and spend financial resources. Similar results have been recorded for the Greek case by the most authoritative so far study on the measurement of regional authority (Hooghe et al., 2010).

Successive reforms of the public sector in the direction of assigning more responsibilities to the sub-national authorities have been taking place during the last 25 years. These have been motivated by both external factors – primarily the adoption of the EU Cohesion Policy after the early 1990s - and internal considerations. The Structural Funds have offered the Greek state significant stimuli for decentralisation. Nevertheless, the relative empirical research has revealed their low impact on regional and local development in broader institutional terms (Chardas, 2012), concerning mainly their impact on sub-national administrative functions (Andreou, 2010). In particular, the partnership principle which entails many elements of the regulatory and political framework of the LEADER programme has faced serious implementation difficulties in Greece (Chardas, 2013). As a result, the effects of the partnership principle in the operations of the sub-national or local administrative actors have been particularly poor. Internal difficulties relate with demands from sub-national actors that fitted well with the rhetoric of the Socialist governments which governed the country in all but three years from 1981 until 2004 (Andrikopoulou and Kafkalas, 2004). Yet, according to Karanikolas and Hatzipandeli, in practice, the decentralization process (mainly through institutional reforms taking place since 1994, following the establishment of the 13 administrative regions in 1986) “has turned out to be ineffective”, because of insufficient resources⁶, but also the fact that it was implemented on the basis of “Greek public administration lines: centralization, party polarization, authoritarianism, formalism, bureaucracy, administrative backwardness and irrationalism”... It also reveals the “central administrations’ inability in developmental planning, relegating local programmes to a list of works which lack cohesion and long-term strategic choices” (Karanikolas and Hatzipandeli, 2010, p. 414).

Thus, most authors conclude that territorial reforms have gradually lost their intended meaning. This means that, either the decentralised governance structures have been devoid of any significant responsibilities or tax revenue capacities, or, that they have gradually become riddled with clientelism, and pa-

tronage (see for example, Papadopoulos & Liarikos, 2007; Andreou, 2010; Karanikolas and Hatzipandeli, 2010). Moreover, the prevalence of politicised parochial interests, which have been developed between the regional and local populations and party political patrons, have made the sub-national authorities even more dependent –politically and operationally- on the central state (Papadopoulos & Liarikos, 2007, p. 295).

Finally, the latest round of territorial reforms (the so-called *Kallicratis* scheme) introduced in January 2011, which has redrawn the institutional map regarding regional and local governance in the country⁷, created hopes for a more efficient decentralized administration. Yet, contrary to intentions, the seven decentralised units introduced (see footnote 6) are governed directly by the central state and do not have any bottom up democratic legitimacy. Simultaneously, the National Strategic Reference Framework (NSRF) 2007-13, established five Regional Operational Programmes (ROPs). However, this move was not accompanied by any institutional alterations, with the 13 regional Managing Authorities (MAs) and the relevant Monitoring Committees (MCs) still operating as Intermediary Managing Authorities (IMAs), depending on the central government.

Concerning Rural Development, before accession to the EU Greece had no experience in planning and implementation of integrated programmes for local (endogenous) development in rural areas with the active participation of sub-national actors (Papadopoulos and Larikos, 2007). RD policy had always been synonymous with agricultural policy and price support of specific products. The adoption of the Structural Funds' mechanisms in the early 1990s only implied that, in the first two programming periods, any elements of RD policy became incorporated in the so-called "Operational Programs (OPs) for Agriculture". It is only after the introduction of an official RD policy in the CAP since the early 2000s, that these programmes became gradually aligned with the requirements of the CAP's second pillar. This implied the replacement of OPs by the programme "Rural Development-Reconstruction of the Countryside" in the third Community Support Framework (CSF) – period 2000-06 – and the programme "Rural Development" in the current period (2007-13). Yet, according to many researchers, though changes in the titles of OPs substantiate the shift in Greek agricultural policy towards rural development, they mainly reflect the fact that the Greek government internalized the EU requirements in order to receive the relevant funding (see for example, Papadopoulos and Liarikos, 2007, p. 297). What is important is that these changes have only been stylistic and do not reflect alterations in the disbursement of funding which remained heavily focused on agricultural support at the expense of any measures for the diversification

of rural production processes (Papadopoulos and Liarikos, 2007; Iliopoulou and Stratakis, 2011). Also, the lack of an overall state strategy for the farm sector which would integrate such price supports in a holistic plan of restructuring local production has exacerbated the situation in rural areas. These conditions explain the non-efficient implementation of RDPs and the lack of flexibility and resilience of rural economies in the changing conditions of global markets.

Having presented the general framework in which LEADER programmes are implemented in Greece, the crucial question is what has been their efficiency and success in reversing some of the above embedded characteristics in governance, stimulating at the same time local development. The current economic crisis and its impacts on the implementation of structural programmes is a new factor that has to be taken into account in evaluating the success of these programmes.

4. The experience from LEADER programmes

Information regarding the general success of past LEADER programmes is drawn from personal communication with experts, responsible for the implementation of the programme at the national (MRDF) level, as well as an ex-post evaluation on EU countries.

Generally, experts and representatives of the programme's MAs consider its implementation in the various programming periods successful, as far as its contribution to a more decentralized administration - through the increased participation of LAGs in the design of programmes - is concerned⁸. This success is manifested in: (a) the drawing of private investors, mainly in manufacturing; (b) the promotion of small public works, e.g. rehabilitation of squares, land reclamation, etc.; (c) actions for the support of natural, cultural and architectural inheritance. The above had substantial multiplier effects, contributing to enhancing employment opportunities and thus maintaining the population in the areas concerned. The LEADERS' relatively limited overall impact, on the other hand, is attributed to its small participation in the total RDP's budget⁹.

Greek MAs overall share the views expressed in evaluation reports on a number of EU countries, concerning the efficiency of LEADER programmes. LEADER+, in particular, is believed to have "addressed a large number of needs of rural areas, serving as an important complement to mainstream policies and agencies and contributing to economic diversification, quality of life and preservation and enhancement of the natural & built environment". It has done so, by "promoting sensitivity to local needs and small scale, potentials considered unreachable by larger and more traditionally run organizations". This is what has "distinguished LEADER from other governmental structures...". Furthermore, "the implementation of the LEADER method promoted multi-sectoral and

integrated development and contributed to strengthening the local economy and the social capital in rural areas. Mobilization of entrepreneurs was a key success factor...” (Metis et al., 2010, p. 15).

In mountainous rural areas of Greece – the principal areas of intervention so far - economic diversification meant the shift of activities towards tourism, which in turn implied that “the majority of financial resources were used for the development of the relevant infrastructure - i.e. accommodation, dining and recreation facilities” (ibid, p. 267). The expansion of LEADER to low-land areas in the current period (2007-13) makes harder the measurement of results on a national scale.

Finally, the failure of the various administrative reforms (including the latest one, the Kallikrates) in promoting administrative decentralization did not affect, according to the same sources, LEADER’s outcome – at least as far as private investments are concerned – since this programme is applied at the level of local communities and settlements.

Of course, the negative impact of the current economic crisis on the course of implementation of the RDP’s LEADER approach is already felt primarily in private investments: the number of investments taking place is particularly low (reaching approximately 38% of planned investments by the end of June 2013), despite the many informative demonstrations and invitations by all LAGs. At the same time, many investors, whose plans have been approved, do not proceed to the signing of the contract, due to lack of liquidity and uncertainty about the future. There is, as a result, danger of reduced absorption and loss of available funds, which is likely to affect negatively the budget available for local administration needs - that cannot exceed 20% of each local programme’s budget¹⁰.

5. Case-study: Implementing the LEADER in southeastern Peloponnese

5.1 Socio-economic characteristics of the areas of intervention and policy strategies

We have focused our investigation on the last two LEADER’s implementation in south-eastern Peloponnese, due to the area’s particular characteristics, which point to the need for intervention: a combination of lagged development with abundant natural resources, to which we must add the wealth in architectural-cultural-historical elements¹¹. These characteristics offer possibilities for developing a contemporary and export-oriented agricultural production, together with mild forms of tourist activities (both coastal and mountainous), with an emphasis in alternative, rural or ‘eco’ tourism which would not upset the

natural environment (Caraveli, 2006 & 2007; Regional Development Company PARNONAS, 2010 & 2009-15). The area's low development level is reflected in population shrinkage over the last decades (mainly in its many mountainous/LFAs¹²), low population density (approaching 16 people/km² in some mountainous localities), aging problems - with people over 65 exceeding those under 14 - and very low literacy level. There is furthermore a poor internal and external transportation network, thus poor access to large urban centres (despite the area's proximity to the capital area in terms of klms) and an inefficient water supply system. The geomorphologic characteristics of Parnonas Mountain in particular, the epicentre of the previous LEADER's area of intervention, imply the existence of double residence (i.e. mountain villages in the summer period and plain villages during the winter) not only for stock breeders but for the wider population. Such factors have led to the region's socioeconomic marginalization. The area of intervention of both LEADER programmes is generally agricultural (with variations among compartments), characterized by poor irrigation network, inadequate livestock infrastructure, as well as small and fragmented farm size and an aging population of farm heads. In services, the second largest and rising sector of the local economy, tourist activities prevail, characterized, however, by small size of units and inexperienced personnel, which, added to the poor transportation infrastructure, lead to overall poor services for tourists. The smallest sector, manufacturing, is also characterized by small size of units and high transport cost of both raw materials and final products, rendering its functioning inefficient.

Large parts of the area have significant ecological value and are classified as 'environmentally protected areas' (largely manifested by the establishment of the 'Ecological Park of Parnonas-Moustos'¹³). 11 localities, covering 16,41 % of the current LEADER's surface, belong to the NATURA 2000 Network. The natural environment is therefore the area's most important comparative advantage and its non-exploitation becomes in itself a major weakness and obstacle in the developmental effort. This is why *eco-development* was the prime target of LEADER+.

While LEADER + (2000-06) limited its intervention to mountainous and LF areas -extending from the county of Arcadia in the north to the county of Lakonia in the south - LEADER (2007-13) has expanded its intervention to plain areas, including the county of Argolida in the north, a low-land area¹⁴. The current LEADER's area of intervention is shown in Map 1 (marked with red colour)¹⁵, along with that of Axis 3 (marked with yellow colour).

The LEADER area constitutes 13.88% of the total area of the Peloponnese and 13% of its population. The greatest part of its 106 local compartments (about 61%) consist of mountainous (33%) and LF areas (26,42%), which cover 68,58% of the total area of intervention. 41% of these localities consist of plain areas, where the majority of the population lives (63,63%). The area has still relatively low population density (38,6 inhabitants/km² vs. 83,1 inh./km² for the country total and 41,2 inh./km² for the whole Peloponnese), while the size of the average farm is relatively higher (38.1 hectares) than that of the previous programme's area. Structural changes in the past 20 years or so have moreover led to a marginal increase in farm size, which is slightly above the average for the Peloponnese as a whole (37 ha).

The inclusion of low-land, more productive, areas in the current programme, also implies a shift in the emphasis of the main strategic targets of the previous LEADER, shown in Table 1. Thus, while the essence of the strategy remains the same, greater emphasis is given to the rise in productivity through innovative methods (clearly reflected in the programme's title), which would permit the area's socio-economic upgrading and its contribution to the reduction of intra and interregional disparities and cohesion on a country level (Regional Development Company PARNONAS, 2009-15).

TABLE 1
STRATEGIC TARGETS OF LEADER + IN PARNONAS: 2000-6

Strategic targets	Special targets
Integrated (holistic) development with diversification of the productive base, support and protection of natural resources	Diversification of the productive base through the support of services
	Promotion of entrepreneurship of women and young people
	Support of competitiveness of firms through the improvement of their functioning and the quality of their products
	Support of partnership relationships and networking of firms
	Promotion and protection of natural and cultural resources
Support of the identity, cohesion, attractiveness and extraversion of the area through the development of prerequisites for the economic and social convergence	Support of networking and collaborations as well as cooperation on a regional, national and global level
	Creation – strengthening of collective schemes for a local development policy
	Introduction of new technologies in production and developmental planning

Source: Regional Development Company PARNONAS (2010).

5.2 Local representation in the implementation of LEADER programmes – the bottom-up approach

The Regional Development Company PARNONAS, which was our prime source of information in the area under investigation through its published reports and the in-depth discussions with its experts, represents both Local Authorities and the general public (i.e. prospective investors), thus local actors in general. It is an “Organization of Local Administration”¹⁶ defined as a “Local Agreement of the region’s actors on the strategy and content for integrated development, through a live partnership relationship” (Regional Development Company PARNONAS 2009-15, p. 19). The Company is therefore a LAG whose Board of Directors consists of representatives from the public and private sector¹⁷. The choice of actors involved in the decision-making is the result of an extended public discussion on all matters concerning the intervention area’s development and the planning of the local LEADER, in which all socio-economic partners participated, including LAs. It was decided that actors representing the private sector’s interests or other social groups would participate by at least 50% in decision making, whereas actors representing the public sector’s interests, by at least 30%. In this way, the representation of all production sectors (primary, secondary and tertiary) would be ensured (ibid). It should be further noted, that a proportion of LEADER’s measure 41 in the current period corresponds to public works, which means that the Company chooses along with public actors (representatives of LAs) the type and number of works which will be implemented by the Programme¹⁸.

An underlying assumption of this paper is that this form of representation in a local community’s decision making process corresponds to a true democratic participation, which is able to generate the best possible developmental spillovers. We now turn to the actual results of the LEADER’s implementation in the area.

5.3 Socio-economic results of the LEADER programmes’ implementation

Tables 2 and 3 below show the implementation of local Leader + in detail. Table 2 shows the cost distribution by Axis and Action. The relative importance of Axis 1 in the programme is clear as it absorbs 95.3% of the total budget. Within Axis 1, the support of rural tourism (Action 1.2.1) absorbs the highest proportion of its budget (around 32%), followed by technical support (Action 1.1) and the support of small agricultural and other firms (Action 1.2.2), absorbing 27.4% and 21.3%, respectively. Within Axis 2, intra-regional cooperation in Greece is clearly more important than inter-country cooperation in terms of funding. Although there has not yet been an ex-post evaluation of the local Leader +, its overall performance has been considered quite successful, judged by the fact that the 5.4 million euros initially approved by the MRDF rose to 6.4 million

euros (see ‘the total cost of the programme’ in Table 2), following the higher than expected participation of private investors¹⁹.

TABLE 2
TOTAL FINANCIAL AND ECONOMIC ELEMENTS OF THE LOCAL LEADER+ PROGRAMME: 2000-06

Title of sub-work	Initial budget	Final budget	Initial public expenses	Final public expenses
AXIS 1				
Action 1.1 Technical Support	1,103,469.00	1,691,929.32	1,091,469.00	1,679,396.87
Action 1.2.1 Interventions of rural tourism through an integrated approach	3,293,013.05	3,234,947.44	1,934,933.06	1,940,968.47
Action 1.2.2 Small firms of agricultural and other economic sectors	2,467,563.93	2,360,705.00	1,348,225.24	1,308,788.89
Action 1.2.3 Firms boosting collective, sectoral and intersectoral activities using modern technology, know-how and new techniques	352,217.94	307,877.56	263,562.98	230,364.16
Action 1.3.2 Rendering consulting services	45,212.00	27,600.00	45,212.00	27,600.00
Action 1.3.3 Activities promoting publicity	51,917.71	108,738.27	47,632.00	94,715.45
Action 1.4.1 Protection and promotion of natural and cultural heritage	412,196.28	345,854.03	412,196.28	345,854.03
Action 1.4.2 Protection and promotion of architectural and cultural heritage	438,449.60	330,288.32	370,451.06	330,288.32

Action 1.4.3 Actions for the support of cultural exhibitions	266,600.00	243,075.54	199,950.00	182,306.66
TOTAL OF AXIS 1	8,430,639.51	8,651,015.48	5,713,631.61	6,140,282.85
AXIS 2				
Action 2.1 Cooperation between regions of Greece: Cross-local – regional cooperation	161,764.78	324,476.73	129,411.82	259,581.38
Action 2.2 Cooperation between two or more regions out of Greece: Inter- country cooperation	54,648.98	54,061.11	45,672.98	45,202.70
TOTAL OF AXIS 2	216,413.76	378,537.84	175,084.81	304,784.08
TOTAL COST OF THE PROGRAMME	8,647,053.27	9,029,553.32	5,888,716.42	6,445,066.93

Source: Regional Development Company PARNONAS (2010).

Table 3 presents the programme's monitoring and assessment of the rate of success in each area, measured by expenses realized as a proportion of planned expenses. This proportion appears to be very high, ranging between 97 % and over 100 % in most cases. The same table also shows the source of financing of each Axis, revealing the high proportion of EU participation in total funding (nearly 78%) through the EAGGF.

TABLE 3
FINANCIAL MONITORING OF THE LOCAL LEADER +
BY ACTION: 2000-06

AXES	Source of Funding	Concentrated data of the programme (total period, 000 euros)		
		Planned expenses	Expenses realized	Expenses realized (%)
AXIS 1: Integrated and of pilot character strategies of rural development	Total	6,300	6,140	97%
	Participation of European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)	4,934	4,793	97%
	National Public Expenses	1,366	1,347	99%
	Private Sector Participation	2,572	2,511	98%
AXIS 2: Support of cooperation between rural regions	Total	306	305	100%
	Participation of European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF)	228	227	100%
	National Public Expenses	78	78	100%
	Private Sector Participation	74	74	100%
Total	Total	6,606	6,445	98%
	Participation of EAGGF	5,162	5,020	97%
	National Public Expenses	1,444	1,425	99%
	Private Sector Participation	2,646	2,585	98%

Source: Regional Development Company PARNONAS (2010).

The degree of success of interventions within the framework of the local Leader+ was quantified with the use of indicators which compared the initial or the intermediate target set in each measure (within Actions and Axes) – i.e. the number of investment plans in *measures 1.2.1, 1.2.2, 1.2.3* etc., within *Action 1.2*, and *measures 2.1, 2.2* within *Action 2, Axis 2*, with the actual number of invest-

ments or other actions taking place. A very high 'rate of achievement' is observed, which in some cases approaches or even exceeds 100% (Regional Development Company PARNONAS, 2010). The number of clusters created among units was another target that should be estimated. In all measures special indicators assessed: (a) the number of exhibits aimed at informing the local population on investment opportunities, the number of areas where these took place and the number of people participating; (b) the number of employment positions created.

Overall, both Community Initiatives LEADER II and LEADER+ are believed to have given significant boosting in manufacturing in their areas of intervention, by supporting firms to diversify their productive system and increase, as a consequence, the value added of their products. Within the framework of LEADER II, support was provided for the activities of small & medium enterprises, through the creation of new units or the modernization of new ones. The majority of the 34 investment plans implemented, of a total budget of 2,633,555.87 euros, concerned units of food standardization (mainly olives), while some of these plans concerned wood processing units, smithies and olive factories. Similarly, within the framework of LEADER+, all 17 investment plans implemented in the area of intervention, of a total cost 2,511,000 euro (see Table 3), concerned again food standardization units, as well as laboratories of olive and wine analysis, but also folk art workshops (Regional Development Company PARNONAS, 2009-15).

Although the current LEADER is still in process, an indication of its progress and potential success is given in Tables 4 and 5 below. Given that the programme's total cost (public and private) is 14,383,519.39 euros, with the public sector's participation reaching 48%, Table 4 shows the allocation of public expenses by measure.

TABLE 4
Brief presentation of the local LEADER: 2007-13. Public expenses approved and accomplished (000 euros)

	Total	Measure 41 Strategies for local development (Competitiveness and quality of life/ differentiation)	Measure 431 (Bottom- up)	Measure 421 Inter- local and inter-state cooperation
Public expenses approved by the MRDF	6,400	5,210	1,042	148.5
Actual public expenses	6,907	5,633	1,125.5	148.5
Absorption	1,010	412.6	579.4	18.7
Absorption rate		8 (%)	55.6 (%)	12.6 (%)

Source: Regional Development Company PARNONAS (2009-2015). Own calculations.

Just like in Leader +, the funds initially approved by the MRDF, 6,400,000 euros, increased to 6,907,000 euros²⁰, denoting the high turn-out of investors. Measure 41, through which private and public investments take place, is by far the most important in financial terms and actions involved. Though the absorption rate is lowest in this measure, more investors are expected to be attracted by the end of the programme. The highest absorption rate is observed in measure 431, whose implementation started in July 2009. This is the typical ‘bottom-up’ measure, since it involves actions for the “information and sensitization of the local population” (including entries in electronic means), as well as the undertaking of studies and special reports, seminars for the LAG’s (PARNONAS Company) executives and so on. The results of this measure are shown in measure 41, the typical ‘investment measure’, through the number of investors that the bottom-up approach has attracted. According to the Company’s experts, more investors were attracted in Axis 4 than in Axis 3, owing to the more personal, direct, relationship among the local population and LAG that the bottom-up approach of LEADER entails –as opposed to the indirect relationship of potential investors with the MRDF in the 3rd Axis. Measure 421 on the other hand concerns the promotion of the area’s local characteristics which are not related to the bottom up philosophy²¹.

Measure 41 comprises sub-measures: 411 (competitiveness), absorbing 29% of total expenses and 33,8% of public expenses; 413 (quality of life improvement/diversification), absorbing 70,9% of total expenses and 66,2% of public expenses. Sub-measure 411 consists of actions “towards raising the value of agricultural and forestry products”, through the creation of processing units; sub-measure 413 consists of the “creation, expansion or modernizing of processing or handicraft units, or firms providing services”. It also includes public works, which in most cases are covered 100% by public expenses. Investors were mostly attracted in food processing firms and firms adding value after the first processing, i.e. pastry shops etc.- more or less like in previous LEADER programmes. The relative significance of each sub-measure and action and the costs involved (including public sector’s participation) are shown in table 5.

TABLE 5
Number of investors and total cost (private and public)
by measure in the local LEADER: 2007-13

	Number of investments	Total cost (000 euros)	Public expenditure (000 euros)	Percentage (%)
Measure 41: Strategies of local development		13,110	5,633	43
Measure 411: Competitiveness		3,810	1,905	50
411a: Increase in the value of agricultural and forestry products	9	3,810	1,905	50
Measure 413: Quality of life/ diversification		9,300	3,728	40
413a: Diversification towards non-agricultural activities		627	314	50
413b: Creation and expansion of restaurants etc.	9	1080	540	50
413c: Creation, expansion and modernizing of firms providing services	9	1,238	619	50
413d: Creation, expansion and modernizing of food processing firms (2 nd stage)	2	287.3	143.6	50
413e: Promotion of tourist activities	3 municipalities	1,647	860	52.2
413f: Basic services for local population*	7 municipalities	1,526	763	50
413g: public works* for the promotion of natural environment and cultural heritage	10	1,138	978.4	85.9
Measure 421: Inter-local and inter-state cooperation		148.5	148.5	100

Source: Regional Development Company of PARNONAS S.A. (2009-2015). Involves own calculations.

* Includes small-scale infrastructural works (e.g. land improvement), support of cultural exhibits and exhibits for the maintenance of local/rural inheritance, etc.

6. Conclusions and further considerations

This paper emphasizes the shift in emphasis from the ‘sectoral’ approach to ‘integrated actions’ in rural areas, within the framework of the CAP’s second Pillar and the RDPs. The latter fund programmes which directly or indirectly promote development based on endogenous (territorial) natural and human resources and the devolving of governance to actors at local level. This implies increased significance, both politically and financially, in the years to come for the decentralized type of governance promoted through the LEADER programme.

The LEADER’s chances of success in promoting localized endogenous development and bottom-up approaches is examined in a case-study conducted in southeastern Peloponnese (the southern peninsula of Greece), based on published documents and personal communication with local actors, represented by the Regional Development Company of Parnonas Mountain. It is generally recognized that the economic model applied to the area, an integral part of the national model, has failed in generating growth, through mild forms of socio-economic development which make best use of the area’s comparative advantages – the core of the European RD model and the LEADER’s philosophy. Yet, the investigation shows that there has been some progress in the desired direction through the implementation of LEADER+ (2000-06), while the course of the current LEADER (2007-2013) gives positive signs regarding development generation. These findings provide indications for a reversal of the persisting centralized and clientelist type of governance in Greece and the ‘sectoral’ approach and philosophy concerning the farm sector. Opposite signs are however given by the deserted villages in the area of intervention, whose exclusion from the development process leads to the conclusion that the programme’s success was limited to certain localities, without a spread-effect to the wider area. One explanation is of course the small proportion that LEADER occupies in the total funding of the RDP.

The current economic and financial crisis, which has hit mainly urban centers and industrialized areas, due to their higher degree of integration in the global economy, has mobilized people towards new alternative forms of employment, leading them in slow paces to peripheral/rural areas, often coinciding with their places of origin. This could provide a unique opportunity for reversing abandonment trends in many LF rural areas, through mobilizing endogenous resources. On the other hand, the crisis has contributed to the weakening of possibilities for a bottom-up type of governance and endogenous development, due to the reductions in public investments in infrastructure that it has brought about and the stagnancy in the implementation of regional programmes. Such factors contribute to a further strengthening of the centralized model of governance.

References

- Allain-Dupré, D. (2011), Multi-level Governance of public investment: lessons from the crisis, *OECD Regional Development Working Papers* 2011/05.
- Andreou, G. (2010), The domestic effects of EU Cohesion policy in Greece: islands of Europeanisation in a sea of traditional practices, *Southeast European and Black Sea Studies* 10:1, 13-27.
- Andrikopoulou, E. and Kafkalas, G. (2004), Greek regional policy and the process of Europeanization, 1961-2000. In: Dimitrakopoulos, D. and Passas, A. (eds.) *Greece in the European Union*, London: Routledge.
- Assembly of European Regions in cooperation with BAK Basel Economics (2009) *From subsidiarity to success: the impact of decentralization on economic growth*, Brussels.
- Barca, F (2009), *An Agenda for a reformed Cohesion Policy: A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Brussels: European Commission.
- Bocker, M. (2008), Regional governance and rural development in Germany: the implementation of LEADER+, *Sociologia Ruralis* 28:4, 372-388.
- Burrell, A. (2009), The CAP: Looking back, looking ahead, *Journal of European Integration*, 31:3, 271-289.
- Caraveli, H. (2006), "Endogenous rural development prospects in mountainous areas: The case of mount Parnonas in Greece". In Zbigniew Florianczyk and Konrad Czapiewski (eds), *Endogenous factors stimulating rural development, EUROPEAN RURAL DEVELOPMENT NETWORK, Rural areas and development 4*, Institute of Agricultural and Food Economics-National Research Institute & Institute of Geography and Spatial Organization-Polish Academy of Sciences, Warsaw 2006.
- Caraveli, H. (2007), Local governance as an engine for rural development in mountainous areas: the case of Greece. Paper presented at the 47th Congress of the European Regional Science Association (ERSA) on "Local Governance and Sustainable Development", Paris/Cergy-Pontoise, France, 29/8/07-2/9/07.
- Caraveli, H. and J. Doukas (2012a), Rural Development Policy: an alternative development strategy for the case of Greece (in Greek), *Region and Periphery* 2:21-36. (In Greek)
- Caraveli, H. and E. Tsionas (2012b), Economic restructuring, crises and the regions: the political economy of regional inequalities in Greece, GreeSE Paper no. 61 *Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe*, August 2012.
- Caraveli, H. (2013), The Regional dimension of agricultural policy: The case of Greece, in *Value Chains for Sustainable Development – Cases from across the world*, C.S. Sundaresan (editor), Regal Publications, New Delhi, India 2013.

- Chardas, A. (2012), State capacity and ‘embeddedness’ in the context of the EU’s Regional Policy: the case of Greece and the third Community Support Framework (CSF), *Southeast European and Black Sea Studies* 12:2, 221-242.
- Chardas, A. (2014), The interplay between austerity, domestic territorial reform and the European Union Cohesion Policy: Multi-level governance and the application of the partnership principle in Greece. *European Urban and Regional Studies* 21(4):432-444.
- Charbit, C. (2011), Governance of public policies in decentralised contexts: the multi-level approach, *OECD Regional Development Working Papers* 2011/04.
- Dwyer, J., Ward, N., Love, P. and Baldock, D. (2007), European rural development under the Common Agricultural Policy’s ‘second pillar’: institutional conservatism and innovation, *Regional Studies*, 41:7, 873-888.
- European Commission-Agriculture and Rural Development (2009), *Agricultural Policy Perspectives – Briefs*, Brief no.1, December.
- European Commission-Agriculture and Rural Development (2011), European Network for Rural Development, *A Short Guide to the European Commission’s proposal for EU rural development after 2013*.
- Hooghe, L. Marks, G. and Shakel, A. (2010), *The rise of regional authority: a comparative study of 42 democracies*, London: Routledge.
- Iliopoulou, P. and P. Stratakis (2011), Agricultural Policies for Rural Development in Europe: the Case of Greece, in *Agricultural Policies: New Developments*, Nova Science Publishers, Inc., pp.213-241.
- Karanikolas, P. and Hatzipanteli, S. (2010), The decentralization process of rural development policy in Greece, *European Planning Studies*, 18:3, 411-434.
- Louloudis, L. and N. Maraveyas (2007), Farmers, state and power in Greece 1981-1996, in Kassimis, H. and L. Louloudis (edts), *Country Land: the Greek Rural Society at the end of the 20th Century*, National Centre of Social Research, Plethron, 217-236. (In Greek)
- Mandravelis, P. (2013), Think different, *Kathimerini* newspaper (in Greek), 21/7.
- Maravegias, N. and J. Doukas (2012), A strategy for rural development in Greece: the case of island areas (in Greek), *Region and Periphery* 1:37-56.
- Metis GnbH and subcontractors AEIDL and CEU (2010), Ex-post evaluation of Leader +, European Commission.
- Ministry of Rural Development and Food (2003), *Report on the intermediate evaluation of the Leader + programme*. Administrative sector for the management of the Operational Programme Community Initiative Leader +, October. (In Greek)
- Ministry of Rural Development and Food (2010), *Revised Report of Intermediate Evaluation of the Rural Development Programme of Greece 2007-13*.

Administrative sector of EU funds and infrastructure – Special Unit for the management of the programme “Rural Development of Greece 2007-13”, October.

Ministry of Rural Development and Food (2013), *Report from experts on the parallel evaluation of the Rural Development Programme measures which contribute to the improvement of the quality of life in rural areas and the Leader measures.*

Administrative sector of EU funds and infrastructure – Special Unit for the management of the *Rural Development Programme of Greece 2007-13*, March. (In Greek)

Papadopoulos, A. and C. Liarikos (2007), Dissecting changing rural development networks, *Environment and Planning C: Government and Policy* 25:291-313.

Ray, C. (2000), The EU Leader programme: rural development laboratory, *Sociologia Ruralis* 40: 2, 163-171.

Regional Development Company of PARNONAS S.A. (2010), *Local Programme of Community Initiative LEADER + 2000-2006: Eco-development of south-eastern Peloponnese*, Astros Kynourias. (In Greek)

Regional Development Company of PARNONAS S.A. (2009-2015), *Local Programme LEADER Approach – Axis 4 of RDP 2007-2013: Eastern Peloponnese – From eco-development to innovation* (programme in progress), Leonidion, Kynourias. (In Greek)

Endnotes

1. It should be noted that the cost of financing the CAP was reduced from 75% to 44% of the EU budget in the last 20 years, while it is estimated that it will be less than 40% of the budget in 2013 (European Commission, 2011).
2. In Greece, the RDP does not form part of the *National Strategic Plan of Rural Development* (NSPRD), which is part of the *National Strategic Reference Framework* (NSRF) 2007-13, although it follows the strategies inscribed in it. NSRF (ESPA in Greek) represents the Community Support Framework for the current period (2007-13).
3. Personal communication with experts from the Regional Development Company PARNONAS, 27/7/2013.
4. Within the frame of axis 3, greater emphasis is given to the improvement of accessibility of rural areas to urban centers, as well as to the infrastructure of these areas. In the case of Greece, the interventions of this axis are similar to those of axis 7 of the RDP of the programming period 2000-06 (see Caraveli & Doukas, 2012).
5. Personal communication with experts from the Regional Development Company PARNONAS, 27/7/2013.

6. Karanikolas and Hatzipanteli note that local authorities (e.g. local municipalities) are in charge of 10.5% of public expenditures in Greece, which is small compared to other EU countries, ranging from 14.8% in Luxemburg to 54.8% in Denmark (Karanikolas and Hatzipanteli, 2010, p. 414).
7. This scheme contains 13 regions, 325 municipalities and seven decentralised administrative units. The biggest change that it involved was the scrapping of the prefecture level and the introduction of regional and local elections for the 13 regions and the new municipalities.
8. Personal communication with the director of the Leader Division at the Ministry of Rural Development and Food (3/7/2013).
9. It is worth noting that LEADER's absorption rate is around 4-5%.
10. Yet, expenses for the functioning of 'Organizations of Local Administration' - OTA in Greek – exceed this limit, reaching 57,8% of planned expenses, whereas those for public works do not exceed 5% of the target (Information drawn from discussions with experts responsible for the application of Leader + at the MRDF, 10/7/2013).
11. These characteristics apply to the whole of the Peloponnese region, for which five LEADER programmes have been approved, namely those for: Northern Peloponnese, Eastern Peloponnese, Messinia (in southern Peloponnese), Olympia and Achaia (in western Peloponnese).
12. LFAs reached approximately 90% in the area of LEADER + intervention, as compared to a country average of about 85%.
13. This is one of the 25 'priority areas for environmental protection' selected on a national level.
14. It has however left out many mountainous areas of the previous LEADER.
15. It consists of municipalities of the previous administrative division, the so-called Kapodistrias one.
16. OTA in Greek.
17. In the current LEADER, these representatives are: two municipalities – those of northern Kynouria & Leonidio; the Local Union of municipalities of Argolida; the Regional Development Company of Lakonia; the Chamber of Lakonia; the Local Agreement on Quality; the Union of Agricultural Cooperatives of Lakonia; one cultural actor; and the Women's Union of the village of Stefania (Regional Development Company PARNONAS 2009-15, p. 19).
18. Personal communication with experts from the Regional Development Company PARNONAS (29/7, 31/7 and 2/8/2013).
19. Information drawn from discussions with experts from the Parnonas Development Company (29/7, 31/7 and 2/8/2013).
20. Personal communication with experts from the Regional Development Company PARNONAS (29/7, 31/7 and 2/8/2013).
21. Personal communication with experts from the Information drawn from discussions with experts from the Regional Development Company PARNONAS (29/7, 31/7 and 2/8/2013).

Προς μια αναμόρφωση των διαδικασιών αξιολόγησης των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων: μαθήματα από την ελληνική περίπτωση

Σωτήρης Πετρόπουλος, *Μεταδιδάκτορας ερευνητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου*

Περίληψη

Οι διαδικασίες και τα θεωρητικά υποδείγματα επί των αξιολογήσεων των επιπτώσεων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων στα κράτη-μέλη αποτελούν έναν διαρκώς μεταβαλλόμενο και βελτιούμενο τομέα. Βάσει των αποτελεσμάτων της κάθε προγραμματικής περιόδου, έχουν αναπτυχθεί μια τεράστια βιβλιογραφία και πολυάριθμοι οδηγοί που στόχο έχουν την καλύτερη καταγραφή των σχετικών επιπτώσεων. Η μελέτη της ελληνικής περίπτωσης, μέσα από τη διενέργεια ενδελεχούς βιβλιογραφικής έρευνας και κυρίως έρευνας πεδίου, έρχεται να αναδείξει ότι παρ' όλες τις σχετικές βελτιώσεις πολλές, έμμεσες κυρίως, επιπτώσεις δεν καταγράφονται και ως εκ τούτου δεν προκύπτουν βελτιώσεις οι οποίες θα έκαναν συνολικά το σύστημα διαχείρισης και αξιολόγησης των ΕΔΤ πιο αποτελεσματικό. Το άρθρο καταλήγει σε μια σειρά από προτάσεις πολιτικής για τη βελτίωση των σχετικών διαδικασιών με άμεση συμβολή στην καλύτερη διαχείριση των ευρωπαϊκών πόρων.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Διαρθρωτικά Ταμεία, Ελλάδα, Ευρωπαϊκή Ένωση, Αξιολόγηση

Towards a reform of the evaluation procedures of the Structural Funds: Lessons from the Greek case

Sotirios Petropoulos, *Postdoctoral Researcher, University of Peloponnese*

Abstract

The processes and theoretical models for the evaluation of the impact of European Structural Funds in the Member States are an ever changing and enhancing sector. Based on the results of each programming period, a vast literature and many directives have been developed aimed at better recording these effects. The study of the Greek case, through a thorough literature research and especially a robust field study, indicates that despite all the improvements many, mainly indirect in nature, effects are not recorded and therefore no policy proposals covering such deficiencies and rendering the management and evaluation system of the ESF more effective are being formulated. The article concludes on a series of

policy proposals for the improvement of procedures with a direct impact towards the amelioration of the management system of European funds.

KEY-WORDS: Structural Funds, Greece, European Union, Evaluation

1. Το ευρωπαϊκό περιβάλλον αξιολογήσεων

Τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία (ΕΔΤ) αποτελούν τον πιο οργανωμένο μηχανισμό διανομής πόρων σε σχήματα περιφερειακής συνεργασίας. Ο μηχανισμός αυτός, ο οποίος είναι απαραίτητος για να εξομαλύνει τις αρνητικές συνέπειες της οικονομικής ενσωμάτωσης διαφορετικών οικονομιών σε μια περιφερειακή ένωση (Hass, 1976; Venables, 1998), άρχισε να αναβαθμίζεται μετά την είσοδο της Ισπανίας και της Πορτογαλίας στην τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) και τη δημιουργία των Ολοκληρωμένων Μεσογειακών Προγραμμάτων (1985-1989). Άλλωστε η ίδια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφέρει ότι «η Περιφερειακή Πολιτική στοχεύει στη μείωση των σημαντικών οικονομικών, κοινωνικών και εδαφικών δυσαναλογιών που ακόμα υπάρχουν μεταξύ των περιφερειών της Ευρώπης. Η μη θεραπεία αυτών των δυσαναλογιών θα υπέσκαπτε κάποια από τα θεμέλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης της μεγάλης ενιαίας αγοράς και του νομίσματος της, του ευρώ». Έτσι, το 1975 δημιουργήθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης ενώ το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο κατά τα έτη 1988, 1992, 1999, 2005 και 2011 καθώς και οι Συνθήκες του Μάαστριχτ, του Άμστερνταμ και της Νίκαιας υπογράμμισαν τη σημασία της Πολιτικής Συνοχής ενώ η ίδια η δημιουργία του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου εντοπίζεται το 1958. Η σημασία, δε, αυτού του μηχανισμού επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία αποτελούν τη δεύτερη σημαντικότερη κατηγορία κόστους στον προϋπολογισμό της Ένωσης, αντιπροσωπεύοντας 30% αυτού – 33% κατά τη νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020 (MMF, 2014-2020).

Για τη διαχείριση και τον έλεγχο της χρήσης των πόρων οι οποίοι διοχετεύονται μέσω των ΕΔΤ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σταδιακά δημιούργησε ένα πλαίσιο ρυθμίσεων και κανόνων. Πέραν, δε, των βασικών στοχεύσεων που πρέπει να έχουν τα προγράμματα και τα έργα που χρηματοδοτούνται από τα ΕΔΤ, έχει αναπτυχθεί ένα αρκετά συνεκτικό πλαίσιο αξιολόγησης της χρήσης των πόρων αυτών.

Το Ευρωπαϊκό πλαίσιο αξιολόγησης περιλαμβάνει τρεις τύπους αξιολόγησης: Ex-ante (πριν την υλοποίηση), Interim (κατά τη διάρκεια της υλοποίησης) και Ex-post (απολογιστικά της υλοποίησης). Υπεύθυνη για τον πρώτο τύπο είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενώ τα κράτη-μέλη αναλαμβάνουν (συχνά υπό την καθοδήγηση της Επιτροπής) να διενεργήσουν αξιολογήσεις κατά τη διάρκεια και

κατά τη λήξη υλοποίησης προγραμμάτων και έργων χρηματοδοτούμενων από τα ΕΔΤ. Ταυτόχρονα, δε, η Επιτροπή παρέχει τεχνογνωσία, πρότυπα, μεθοδολογίες και οδηγούς ώστε να ενισχύσει τις διαδικασίες αξιολογήσεων από τα κράτη-μέλη.

Ένα ενδιαφέρον στοιχείο της σταδιακής αύξησης της σημασίας των διαδικασιών αξιολόγησης των ΕΔΤ προκύπτει από τον αριθμό των εγγράφων που η ίδια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παράγει στην αρχή κάθε προγραμματικής περιόδου. Έτσι, κατά την περίοδο 1988-1993 δεν είχε παραχθεί κανένα κείμενο-οδηγός ενώ την περίοδο 1994-1999 συντάχθηκαν τέσσερα σχετικά κείμενα. Η αύξηση της σημασίας των ΕΔΤ – που συνέπεσε με τον διπλασιασμό των σχετικών πόρων από την Επιτροπή Ντελόρ – κατά την περίοδο 2000-2006 επιβεβαιώνεται και από την παραγωγή κειμένων-οδηγίων για τις διαδικασίες αξιολογήσεων καθώς εκδόθηκαν 18 σχετικά κείμενα. Για τα έτη 2007-2013 δημιουργήθηκαν ακόμα 15 κείμενα-οδηγοί ενώ για την τρέχουσα προγραμματική περίοδο έχουν εκδοθεί 12 ακόμα κείμενα.

Η αύξηση του ενδιαφέροντος για την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων των ΕΔΤ σχετίζεται τόσο με μια σταδιακή ενίσχυση μιας κουλτούρας αξιολόγησης σε ολόκληρη την Ένωση, και ειδικά εντός της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αλλά και φυσικά τη ραγδαία αύξηση των συγκεκριμένων πόρων: 64 δις ECU κατά την περίοδο 1988-1993, 168 δις ECU την περίοδο 1994-1999, 235 δις ευρώ κατά την περίοδο 2000-2006 και 347 δις ευρώ κατά την τελευταία ολοκληρωμένη προγραμματική περίοδο 2007-2013.

Η εξέλιξη των τεχνικών αξιολόγησης επηρεάστηκε και από εσωτερικές εξελίξεις εντός της Ένωσης. Για παράδειγμα την περίοδο του 1980-1990 ένα κύμα αναμόρφωσης της διαχείρισης δημόσιων πολιτικών οάρωσε πολλές ευρωπαϊκές χώρες προωθώντας μια επιμονή στην αποτελεσματικότητα (Summa and Toulemonde, 2002). Παράλληλα, η είσοδος των κρατών της Σκανδιναβίας (Σουηδία και Φιλανδία) ενδυνάμωσαν περαιτέρω την τάση προς πιο δομημένες διαδικασίες αξιολόγησης της χρήσης κοινοτικών πόρων, γεγονός το οποίο συνδυάστηκε με την ενίσχυση των VfM (Value for Money) διαδικασιών εντός της Μεγάλης Βρετανίας και της Ολλανδίας (Toulemonde, 1995).

Σημαντική ώθηση στις σχετικές διαδικασίες είχαν και τα σκάνδαλα της Επιτροπής Σαντέρ και το μετέπειτα πρόγραμμα SEM (Sound and Efficient Management – SEM, 2000). Αν και το εν λόγω πρόγραμμα αφορούσε την ίδια την λειτουργία της Επιτροπής, δημιούργησε πίεση για την υιοθέτηση περισσότερων κανόνων σε όλες τις διαστάσεις χρήσης κοινοτικών πόρων. Έτσι, στον Οδηγό Αξιολόγησης Ευρωπαϊκά Χρηματοδοτούμενων Προγραμμάτων του 1997 αναφέρεται ότι: «...η αξιολόγηση αποτελεί ένα κεντρικό συστατικό της σύγχρονης πρακτικής διαχείρισης δημόσιων πολιτικών. Είναι γι' αυτό το λόγο που η συστηματική αξιολόγηση των προγραμμάτων δαπανών της ΕΕ αποτελεί ένα στοιχείο κλειδί της πρωτοβουλίας SEM».

Ενδιαφέρον, τέλος, παρουσιάζει το γεγονός ότι σταδιακά αυξήθηκαν οι αριθμοί αξιολογήσεων. Από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 οι όροι *ex-ante* και *interim* εμφανίστηκαν στο κοινοτικό λεξιλόγιο. Ενώ οι *ex-post* αξιολογήσεις είχαν ως αντικείμενο τον ουσιαστικό έλεγχο της χρήσης των ευρωπαϊκών πόρων, οι *ex-ante* και *interim* στόχευαν στις ίδιες τις στοχεύσεις των ΕΔΤ. Βάσει των σχετικών οδηγιών (ΕΕ 1998) οι *ex-ante* αξιολογήσεις πρέπει να παρουσιάζουν κατ' ελάχιστο «κάποια μεσοπρόθεσμα οικονομικά και κοινωνικά θετικά αποτελέσματα κατ' αναλογία των πόρων που χρησιμοποιούνται». Η νέα αυτή μορφή αξιολογήσεων εισήχθη πλήρως κατά την προγραμματική περίοδο 2000-2006 προωθώντας μια λογική περισσότερο λεπτομερούς και ακριβούς ποσοτικοποίησης των στόχων των παρεμβάσεων, αν και κατά τις πρώτες περιόδους πολύ συχνά οι σχετικές αξιολογήσεις ήταν υπερβολικά περιγραφικές για να προσφέρουν σημαντική προστιθέμενη αξία (Bachtler and Michie, 2007).

Οι *interim* αξιολογήσεις από την άλλη πλευρά ενδυναμώθηκαν σημαντικά κατά την ίδια προγραμματική περίοδο (2000-2006) καθώς από προαιρετικές έγιναν υποχρεωτικές και μάλιστα τα αποτελέσματά τους συνδέθηκαν με τη διανομή ενός ποσοστού των ΕΔΤ το οποίο είχε παρακρατηθεί γι' αυτόν τον σκοπό. Πιο συγκεκριμένα, ο Κανονισμός του Συμβουλίου Νο 1260/99 της 21^{ης} Ιουνίου 1999 εισήγαγε τη λογική ενός «αποθεματικού επίδοσης» (*performance reserve*): «...4% των σχετικών ποσών που έχουν κατανεμηθεί στο κάθε κράτος-μέλος για την περίοδο 2000-2006 τοποθετούνται σε ένα αποθεματικό έως το 2003, για το μίρασμα του στα προγράμματα με τις καλύτερες επιδόσεις έως την 31 Μαρτίου 2004...». Ουσιαστικά επρόκειτο για μια διαδικασία πριμοδότησης των καλύτερων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων κατά την περίοδο 2004-2006 με συνολικά 8,3 δις ευρώ. Αξίζει να σημειωθεί ότι η σχετικά καινοτομία δεν ακολουθήθηκε κατά την επόμενη προγραμματική περίοδο (2007-2013) κυρίως λόγω αντιδράσεων από πολλά κράτη μέλη που βρήκαν δυσκολίες να «τρέξουν» τις σχετικές διαδικασίες ή αναγκάστηκαν να πριμοδοτήσουν και τα υπόλοιπα Επιχειρησιακά τους Προγράμματα μέσα από εθνικούς πόρους – όπως για παράδειγμα εν πολλοίς έπραξε η Ελλάδα.

Βέβαια, το συνεχιζόμενο αυξανόμενο ενδιαφέρον για την καταμέτρηση των αποτελεσμάτων και του αντίκτυπου των ΕΔΤ έφερε νέες αλλαγές στις σχετικές διαδικασίες. Έτσι, βάσει του Κανονισμού του Συμβουλίου 1083/2006 της 11^{ης} Ιουλίου 2006 τα Διαρθρωτικά Ταμεία συμπεριλήφθηκαν σε μια πιο στρατηγική προσέγγιση εντός των γενικότερων στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ οι δαπάνες οφείλουν να είναι ακόμα περισσότερο συνδεδεμένες με συγκεκριμένα αποτελέσματα και επιδόσεις. Μάλιστα, έγινε προσπάθεια η νέα προγραμματική περίοδος να συμβαδίζει και να ενισχύει την αναθεωρημένη Στρατηγική της Λισσαβόνας. Παρ' όλα αυτά, οι ίδιες οι οδηγίες για το τι οφείλουν κατ' ελάχιστο να καταγράφουν οι αξιολογήσεις συμπεριελάμβαναν για άλλη μια φορά τον

αριθμό χιλιομέτρων δρόμων και σιδηροδρόμων που κατασκευάστηκαν, εταιρειών που ενισχύθηκαν και νέων θέσεων εργασίας που δημιουργήθηκαν, δίνοντας τον τόνο στα σχετικά γραφεία/συμβούλους που ως επί το πλείστον αναλαμβάνουν τις σχετικές εργασίες.

Τέλος, για την τρέχουσα προγραμματική περίοδο 2014-2020 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, κάνοντας χρήση των αποτελεσμάτων των interim και ex-ante αξιολογήσεων της περιόδου 2000-2006, προχώρησαν σε μια εκτεταμένη συζήτηση γύρω από τις διαδικασίες αξιολόγησης του αντίκτυπου της χρήσης των ΕΔΤ. Η έμφαση, λοιπόν, κατά την τρέχουσα περίοδο δίνεται στη λογική παρέμβασης, στην έξυπνη εξειδίκευση (smart specialization) καθώς και σε μακροοικονομικές ρήτρες, αλλάζοντας έτσι, σε θεωρητικό τουλάχιστον επίπεδο, σημαντικά το περιβάλλον τόσο της χρήσης των ευρωπαϊκών πόρων όσο και των αξιολογήσεων αυτής (EE, 2011). Στα θετικά, δε, καταγράφεται το γεγονός ότι ενσωματώθηκε στις σχετικές οδηγίες η προτροπή συμπερίληψης στις αξιολογήσεις και των απρόβλεπτων συνεπειών των παρεμβάσεων των ΕΔΤ.

Από θεωρητικής σκοπιάς η αξιολόγηση των ΕΔΤ βασίζεται σε δύο κυρίαρχα μοντέλα: τη βασιζόμενη στη θεωρία προσέγγιση (theory-based approach) και στην προσέγγιση του αντιπαραδειγματισμού (counterfactual approach). Φυσικά το εν λόγω πεδίο είναι σχετικό νέο – μια έρευνα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής το 1992 είχε αποκαλύψει ότι ήταν η ζήτηση για αξιολογήσεις λόγω των ΕΔΤ που σταδιακά δημιούργησε μια σχετική αγορά ειδικών και εξ' αυτού άρχισε να αναπτύσσεται ο συγκεκριμένος κλάδος. Μάλιστα, ειδικά κατά τις πρώτες προγραμματικές περιόδους αλλά και εν μέρει ακόμα και σήμερα αυτοί οι οποίοι αναλαμβάνουν να υλοποιήσουν αξιολογήσεις δεν αποτελούν απόλυτα εξειδικευμένοι μελετητές αλλά διαθέτουν αρκετή γνώση και πλέον εμπειρία γύρω από ζητήματα αξιολογήσεων (Toulemonde, 1995). Βέβαια, η κατάσταση αυτή βαίνει διαρκώς βελτιούμενη καθώς η ζήτηση για ανθρώπους με εξειδικευμένες γνώσεις επί διαδικασιών αξιολόγησης αυξάνεται (Bachtler and Michie, 2007).

Οι περισσότερες αξιολογήσεις φυσικά δίνουν έμφαση στην ανάλυση οικονομικών δεδομένων και μετρήσιμων παραδοτέων εν πολλοίς αγνοώντας τον αντίκτυπο των ΕΔΤ σε πολιτικό ή θεσμικό επίπεδο (Begg, 1997). Στην πραγματικότητα οι ερωτήσεις οι οποίες τίθενται σε ex-ante επίπεδο σχετίζονται με το «τι θες να αλλάξεις» και «πως θα ξέρεις αν το έχεις αλλάξεις». Βάσει των απαντήσεων σε αυτά τα ερωτήματα σχεδιάζονται τελικά οι ex-post αξιολογήσεις που έρχονται να επιβεβαιώσουν (ή όχι) την επιτυχία ενός προγράμματος.

Η βασιζόμενη στη θεωρία προσέγγιση, που ουσιαστικά βασίζεται στα θεωρητικά μοντέλα αλλαγής (change theory) εστιάζει στα «γιατί», «πως» και «σε ποιο πλαίσιο» για κάθε έργο, δράση ή πρόγραμμα και δίνει μεγάλη σημασία στους μηχανισμούς που οδηγούν σε αλλαγή βασιζόμενη, όμως, κυρίως σε ποσοτικά δεδομένα (Stame,

2004). Από την άλλη πλευρά, η προσέγγιση βάσει του αντιπαραδειγματισμού (counterfactual approach) εστιάζει στο «πόσο» σχετικά με την καταγεγραμμένη αλλαγή λόγω ενός έργου, δράσης ή προγράμματος. Η προσέγγιση αυτή στηρίζεται σε συγκρίσεις, π.χ. μεταξύ των επιπτώσεων διαφορετικών πρωτοβουλιών. Φυσικά, οι δύο αυτές προσεγγίσεις είναι αλληλοσυμπληρούμενες και γι' αυτό πολύ συχνά χρησιμοποιούνται στοιχεία και από τις δύο: από τη μια επιτυγχάνεται μια κατανόηση του πλαισίου μιας παρέμβασης, ενώ από την άλλη καταγράφεται μια ποσοτική εκτίμηση των πραγματικών επιπτώσεων αυτής.

Στην πραγματικότητα, η σταδιακή ωρίμανση των διαδικασιών αξιολόγησης των επιπτώσεων των ΕΔΤ και το θεωρητικό υπόβαθρο αυτών έχει αδιαμφισβήτητα οδηγήσει σε μια αναβάθμιση της προστιθέμενης αξίας που αυτές παράγουν. Παρ' όλα αυτά, όπως η παρακάτω ανάλυση της σχετικής ελληνικής εμπειρίας αποδεικνύει, πολύ συχνά δεν καταφέρνουν να καταγράψουν άλλες πτυχές των παρεμβάσεων των ΕΔΤ, ειδικά σε πολιτικό και θεσμικό επίπεδο.

2. Η ελληνική εμπειρία

Η Ελλάδα τα τελευταία 30 χρόνια έχει αποτελέσει λήπτης σημαντικών κονδυλίων από τα διάφορα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία των οποίων οι επιπτώσεις δεν έχουν αναλυθεί σε βάθος. Πιο συγκεκριμένα, η Ελλάδα τα τελευταία 30 χρόνια έχει ετήσιες εισροές πόρων που ισοδυναμούν με το 2.4-3.3% του ετήσιου της ΑΕΠ, τους οποίους πόρους τους έχει διαθέσει για την ολοκλήρωση χιλιάδων έργων (από την κατασκευή έργων υποδομής μέχρι την εκπαίδευση εργαζομένων) ανά την ελληνική επικράτεια. Ήδη από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 η ελληνική οικονομία ευεργετήθηκε από την εισροή σημαντικών κονδυλίων από τα διάφορα Ευρωπαϊκά Ταμεία. Αναντίρρητα, ο πρώτος σχετικός και θεσμοθετημένα μακροχρόνιος μηχανισμός υπήρξαν τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ) κατά την περίοδο 1986-1989, τα οποία διοχέτευσαν στην Ελλάδα περίπου 2.6 δις ECU. Έκτοτε, η Αθήνα εισήλθε σε μια μακρά περίοδο σημαντικών και σταθερών εισροών πόρων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Κατά το 1^ο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ) (1989-1993) η Ελλάδα έγινε αποδέκτης 5.8 δις ECU, μέγεθος το οποίο υπερδιπλασιάστηκε κατά το 2^ο ΚΠΣ (1994-1999) προσεγγίζοντας τα 14 δις ECU. Στο πλαίσιο των αλλαγών του πλαισίου των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων καθώς και των σχετικών διαδικασιών από το 2000 και ύστερα, €22.7 δις δεσμεύτηκαν για την Ελλάδα κατά το 3^ο ΚΠΣ (2000-2006) ενώ ακολούθησε ένα ποσό €20.4 δις υπό το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) (2007-2013). Τέλος, η Ελλάδα αναμένεται να δεχτεί, κατ' ελάχιστο, €20.84 δις κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο (2014-2020).

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, στο πλαίσιο του ελέγχου και της ανάλυσης των επιπτώσεων της μεταφοράς πόρων προς τα περισσότερα κράτη-μέλη, έχει θεσμοθετήσει τη

διενέργεια διαφόρων εκθέσεων όπου συνηθέστερα καταμετρούνται οι εκροές των προγραμμάτων που ολοκληρώθηκαν, όπως για παράδειγμα ο αριθμός των οδικών χιλιομέτρων που κατασκευάστηκαν ή των ανθρώπων που εκπαιδεύτηκαν. Παράλληλα, πιο ενδελεχείς έρευνες έχουν πραγματοποιηθεί – συνηθέστερα με χρηματοδότηση της ΕΕ – όπου λαμβάνει χώρα μια μεγαλύτερη ανάλυση των οικονομικών επιπτώσεων της μεταφοράς αυτής πόρων.

Αυτό που φαίνεται ότι εν πολλοίς αγνοούν οι σχετικές μελέτες και αξιολογήσεις είναι οι μακροχρόνιες επιπτώσεις των ΕΔΤ στην Ελλάδα μέσω της χρήσης των ερευνητικών ευρημάτων της μελέτης της αναπτυξιακής βοήθειας οι οποίες προσφέρουν σημαντική προστιθέμενη αξία στην ανάδειξη των παραμελημένων πτυχών της πολιτικής οικονομίας των ευρωπαϊκών πόρων, ενώ δύνανται να αποτελέσουν οδηγό σύνταξης προτάσεων πολιτικής προς τα Ευρωπαϊκά Όργανα, την Ελλάδα και τις άλλες χώρες δέκτες Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Κονδυλίων προς βελτίωση της τρέχουσας και μελλοντικής διαχείρισης των ευρωπαϊκών πόρων.

Η έρευνα που πραγματοποιήθηκε βασίστηκε στη μελέτη και ανάλυση ολοκληρωμένων εκθέσεων/μελετών/αναλύσεων των επιπτώσεων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων, καθώς και στην ενδελεχή μελέτη 8 περιπτώσεων / έργων στην Ελλάδα των οποίων η υλοποίηση ξεκίνησε τις δεκαετίες του 1980 και 1990. Η εις βάθος μελέτη των κυριότερων στοιχείων και γεγονότων που επηρέασαν την υλοποίηση των έργων αυτών προέκυψαν μέσω της διενέργειας διαδραστικών συνεντεύξεων με πλήθος stakeholders όπως: πρώην Επίτροποι και Κοινοτικοί Αξιωματούχοι, πρώην Έλληνες Υπουργοί, Γενικοί Γραμματείς, Δήμαρχοι, Περιφερειάρχες, Δικαιούχοι, ΜΚΟ, κτλ. Στην επόμενη ενότητα **παρουσιάζονται τα σημαντικότερα ευρήματα της έρευνας αυτής και κυρίως οι βασικές προτάσεις πολιτικής για μια σειρά ζητημάτων τα οποία φαίνεται να καθορίζουν τον τρόπο διαχείρισης και αξιοποίησης των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Πόρων. Κυρίαρχη άποψη είναι ότι με μικρές αλλαγές τόσο στον τρόπο διαχείρισης των σχετικών πόρων όσο και στον τρόπο αξιολόγησης των αποτελεσμάτων και του αντίκτυπου της κάθε προγραμματικής περιόδου, τόσο σε μικρο όσο και σε μακρο επίπεδο, δύναται να προκύψουν σημαντικά οφέλη για τα κράτη μέλη.**

2.1 Το ζήτημα της Απορρόφησης

Η εξέταση του τρόπου με τον οποίο οι ελληνικές κυβερνήσεις διαχειρίζονται τους πόρους από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία αποκαλύπτει ότι ο κρισιμότερος παράγοντας προσδιορισμού των πράξεων του συνόλου της ελληνικής διοίκησης είναι η λογική «να μην χαθούν πόροι». Ήδη από το 1^ο ΚΠΣ το ζήτημα της απορρόφησης των κοινοτικών πόρων έχει αποτελέσει το βασικότερο δείκτη της επιτυχημένης διαχείρισης της εισροής αυτής προς την Ελλάδα. Χαρακτηριστικότερο, δε, παράδειγμα της νοστροπίας αυτής μπορεί να εντοπιστεί χρονικά περί το 2010,

όταν και μια από τις βασικότερες προτεραιότητες της νεοεκλεγείσας κυβέρνησης ήταν «να μην χαθεί ούτε ένα ευρώ» από το ΕΣΠΑ (2007-2013). Για το λόγο αυτό – καθώς και για λόγους προβολής του κυβερνητικού έργου – η νέα κυβέρνηση δημιούργησε μια ιστοσελίδα όπου ο κάθε πολίτης μπορούσε να παρακολουθεί σε αληθινό χρόνο τους δείκτες απορρόφησης του κάθε Επιχειρησιακού Προγράμματος (<http://www.anaptyxi.gov.gr/>).

Φυσικά η επιμονή στο ζήτημα της απορρόφησης δεν αποτελεί αρνητικό ζήτησιμο από μόνο του. Είναι οι άμεσες και (πιθανά σε μεγαλύτερο βαθμό) οι έμμεσες συνέπειες της ισχυρής προσήλωσης σε αυτόν τον δείκτη που δημιουργούν ένα πλήθος προβλημάτων στη διαχείριση των πόρων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων.

Πιο συγκεκριμένα η ανάλυση των τρόπων διαχείρισης των ευρωπαϊκών κονδυλίων στην Ελλάδα ανέδειξε ότι η αυξημένη σημασία στο ζήτημα της απορρόφησης των πόρων οδηγεί σε:

A. Σημαντικές υπερβάσεις προϋπολογισμών (overbooking) στα διάφορα προγράμματα και μέτρα, ειδικά από τα μέσα της κάθε προγραμματικής περιόδου και ύστερα.

Ένα από τα συχνότερα φαινόμενα στη διαχείριση των πόρων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων αποτελεί η υπερ-δέσμευση πόρων (overbooking). Στο πλαίσιο των διαφόρων προσκλήσεων για χρηματοδότηση (και ειδικά όσο χρονικά πλησιάζουμε στη λήξη της κάθε προγραμματικής περιόδου), οι διάφορες διαχειριστικές αρχές έχουν την τάση να κάνουν αποδεκτές και να εντάσσουν για χρηματοδότηση περισσότερες προτάσεις από αυτές που ο αρχικός προϋπολογισμός επιτρέπει. Η λογική που οδηγεί σε αυτήν την επιλογή είναι ότι, μη μπορώντας να γνωρίζουν εξ' αρχής πόσα από τα έργα τα οποία εντάσσουν θα μπορέσουν να ολοκληρωθούν τελικά με επιτυχία (και εντός των σχετικών χρονοδιαγραμμάτων), προτιμάται η ένταξη περισσότερων έργων ώστε να είναι δεδομένο ότι θα καλυφθεί το σύνολο της διαθέσιμης ευρωπαϊκής δαπάνης. Σε αυτήν την κατεύθυνση φαίνεται να ωθεί και το ιδιαίτερα γραφειοκρατικό και χρονοβόρο υφιστάμενο νομοθετικό πλαίσιο βάσει του οποίου η έγκυρη ολοκλήρωση ενός έργου δεν είναι ποτέ εγγυημένη, ειδικά όταν εμπεριέχει και κατασκευαστικές εργασίες, λόγω ζητημάτων απαλλοτριώσεων, ενστάσεων, αργοπορίας εξαγωγής δικαστικών αποφάσεων, κτλ.

Στο ερώτημα τι συνέβαινε στην περίπτωση όπου περισσότερα έργα τελικά ολοκληρώνονταν με επιτυχία ή το τι γινόταν με τους πόρους που είχαν δοθεί σε έργα που τελικά απεντάσσονταν, υπάρχουν δύο απαντήσεις:

- (α) έως και το 3^ο ΚΠΣ η διαφορά που προέκυπτε καλυπτόταν συνηθέστερα από το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ) – από εθνικούς πόρους δηλαδή. Έτσι, γινόταν χρήση εθνικών πόρων για να καλυφθούν οι αστοχίες του όλου συστήματος διαχείρισης των ευρωπαϊκών πόρων. Αυτή η πρακτική

φυσικά και δεν θα ήταν ιδιαίτερος αρνητική αν ο όλος σχεδιασμός των δράσεων/μέτρων προς χρηματοδότηση δεν περιείχε σημαντικά προβλήματα όπως θα περιγράψουμε σε επόμενη ενότητα.

Έτσι, οι επιλογές κατά τη διάρκεια μιας προγραμματικής περιόδου οδηγούσαν μοιραία σε αύξηση των εκροών του ΠΔΕ προς δράσεις και έργα για τα οποία δεν υπήρχε αρχικός προγραμματισμός ή με δέσμευση πόρων από τις επόμενες ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις.

- (β) στην περίπτωση του ΕΣΠΑ, ελλείπει ουσιαστικών ανεξάρτητων πόρων στο ΠΔΕ, ξεκίνησε μια τεράστια προσπάθεια εξορθολογισμού των σχετικών οικονομικών δεσμεύσεων, μέσα κυρίως από μονόπλευρες μειώσεις προϋπολογισμών ήδη ενταγμένων έργων, με τα αναμενόμενα ουσιαστικά αποτελέσματα στην ποιότητα αυτών, καθώς και μέσα από την μεταφορά των έργων αυτών στην επόμενη προγραμματική περίοδο (το τελευταίο ίσχυε για αρκετά έργα και κατά τις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους).

Β. Ελαστικοποίηση στόχων και όρων χρήσης των ευρωπαϊκών πόρων

Η προσήλωση στον στόχο να μην χαθούν ευρωπαϊκά κονδύλια οδηγούσε, επίσης, σε μια σχετική ελαστικοποίηση των στόχων και των όρων μέτρων και δράσεων. Αυτή η ελαστικοποίηση δεν αφορούσε φυσικά τις διαδικασίες έγκρισης νέων έργων καθ' ότι ο ελεγκτικός μηχανισμός επί της χρήσης των ευρωπαϊκών κονδυλίων είναι σημαντικά αυστηρός, αλλά κυρίως την ουσία των ίδιων των δράσεων. Έτσι, για παράδειγμα η χρηματοδότηση πράξεων αναβάθμισης των υπηρεσιών μικρομεσαίων επιχειρήσεων (με μια λογική εξωστρέφειας και καινοτομίας) πολύ συχνά οδηγούσε επί παραδειγματι σε ένα πλήθος κομμωτηρίων να έχει εξοπλιστεί με νέα σεσουάρ και ψαλίδια, ενώ χαρακτηριστική είναι και η σταδιακή «χαλάρωση» των προϋποθέσεων επιλεξιμότητας έργων προς ένταξη στο πρόγραμμα JESSICA υπό το φόβο ότι τα σχετικά κονδύλια θα έμεναν αδιάθετα.

Γ. Εγκατάλειψη αρχικών σχεδιασμών και προγραμματισμού

Το άγχος για πλήρη χρησιμοποίηση των διαθέσιμων ευρωπαϊκών πόρων συχνά οδηγούσε σε αλλαγές των αρχικών σχεδιασμών και του όλου προγραμματισμού. Έτσι, ενώ τα εγκεκριμένα Επιχειρησιακά Προγράμματα θεωρητικά υποστηρίζουν μια ολιστική αναπτυξιακή προσέγγιση για ολόκληρη την χώρα με συγκεκριμένους στόχους και ολοκληρωμένες παρεμβάσεις (εμπεριέχοντας μάλιστα πλήθος καινοτόμων στοιχείων), η τελική εφαρμογή τους φαίνεται να είναι τελείως διαφορετική.

Καθ' όλη τη διάρκεια των τελευταίων προγραμματικών περιόδων υπήρχε σχεδιασμός για δράσεις σχετιζόμενες με την καινοτομία και την εξωστρέφεια της ελληνικής οικονομίας. Όμως, καθώς οι εν λόγω δράσεις δεν κατάφεραν, παρά μερικώς, να προσελκύσουν το ενδιαφέρον δυνητικών τελικών δικαιούχων

(η προσφορά πόρων ήταν μεγαλύτερη της ζήτησης ή καλύτερα της ικανότητας απορρόφησης) ή η εφαρμογή τους συναντούσε πολλά προβλήματα, συχνό ήταν το φαινόμενο να γίνεται εκτροπή των διαθέσιμων πόρων προς άλλες δράσεις οι οποίες είχαν εγγυημένη (ή έστω πιο πιθανή) απορρόφηση.

Η συγκεκριμένη επιλογή, πιστή στη λογική του «να μην χαθεί ούτε ένα ευρώ», μπορεί τελικά να οδηγούσε σε ένα καλύτερο ποσοστό απορρόφησης των διαθέσιμων πόρων, στερούσε όμως από τη χώρα πόρους που απευθύνονταν σε πιο «δύσκολους» αλλά ταυτόχρονα πιο χρήσιμους για την οικονομική ανάπτυξη τομείς. Παράλληλα, δε, καταργούσαν εν τω πράγματι τον ολιστικό χαρακτήρα των παρεμβάσεων των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων και, συνεπώς, μείωναν τα πολλαπλασιαστικά οφέλη που στη θεωρία αυτές οι παρεμβάσεις θα επέφεραν στην ελληνική οικονομία.

Δ. Αύξηση της πίεσης ομάδων συμφερόντων για συγκεκριμένες στοχεύσεις

Σε συνέχεια του ανωτέρω δημιουργείται ένα ακόμα ζήτημα: συνολικά το σύστημα διαχείρισης των ευρωπαϊκών πόρων είναι ευάλωτο σε πολιτικής φύσεως επιρροές. Ένα βασικό στοιχείο είναι ότι παρατηρείται μια ταύτιση μεταξύ των δράσεων που υπόσχονται αυξημένα ποσοστά απορρόφησης και αυτών που έχουν τα μεγαλύτερα «ψηφοθηρικά» οφέλη. Πιο συγκεκριμένα, η μεταφορά πόρων από δράσεις που σχετίζονται με την εξωστρέφεια και την καινοτομία σε δράσεις που σχετίζονται με κλασσικές επιχειρηματικές δραστηριότητες και δραστηριότητες που αφορούν το εσωτερικό της οικονομίας – ειδικά σε μια οικονομία εσωστρεφή και στηριζόμενη στην ιδιωτική κατανάλωση όπως η ελληνική – οδηγεί αναντίρρητα σε περισσότερους ωφελούμενους και πιθανά σε πιο ευχαριστημένους μελλοντικούς ψηφοφόρους. Έτσι, ειδικά σε πολλά Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα, ήταν συχνό το φαινόμενο να προτιμούνται δράσεις λιγότερο καινοτομικού χαρακτήρα με μεγαλύτερο αριθμό δυνητικά ωφελούμενων. Χαρακτηριστικό, δε, είναι το γεγονός ότι σε ένα μεγάλο αριθμό συνεντεύξεων υπήρξε η υπόνοια ότι οι χρονικές καθυστερήσεις σε δράσεις καινοτόμου/εξωστρεφούς χαρακτήρα μπορεί να αποτελούσαν πολιτική επιλογή έτσι ώστε, υπό την πίεση των χρονικών προθεσμιών κάθε προγραμματικής περιόδου, να γινόταν ευκολότερα αποδεκτή (και με τη σύμφωνη γνώμη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής) η μεταφορά πόρων από μια δράση σε μια άλλη.

Πέρα, όμως, από τις όποιες σχετικές «σκιές», είναι αναντίρρητο το γεγονός ότι η ευκολία μετακίνησης πόρων προς πιο «εύκολες» δράσεις ήταν άμεσα συνυφασμένη με την ύπαρξη σημαντικής ζήτησης για πόρους από μια μερίδα τομέων της ελληνικής οικονομίας. Όμως, η πολιτική αυτή λειτουργούσε ως ένας φαύλος κύκλος: η μη επιμονή σε δράσεις καινοτομίας (υπό το φόβο να χαθούν κοινοτικοί πόροι) δεν οδηγούσε ποτέ στην ωρίμανση των σχετικών τομέων στην Ελλάδα και, συνεπώς, δεν ευνοούσε την αύξηση της ζήτησης για σχετικούς πόρους

(και τη σχετική ικανότητα απορρόφησής τους) ενώ αντίθετα η ευκολία μεταφοράς πόρων σε άλλες δράσεις γιγάντωνε τη ζήτηση σε αυτούς τους τομείς. Έτσι, και στην επόμενη προγραμματική περίοδο οι διαχειριστικές αρχές, παρά τους όποιους σχετικούς σχεδιασμούς, βρισκόντουσαν μπροστά στο ίδιο αδιέξοδο και στην οσάν φυσική επιλογή διοχέτευσης περισσότερων πόρων στους «κλασσικούς» τομείς και προγράμματα υψηλής απορροφητικότητας.

Αξιοσημείωτο αποτελεί, δε, το γεγονός ότι παρ' όλες τις ιδιαίτερα εμφανείς συνέπειες της αυστηρής προσήλωσης στο ζήτημα της απορρόφησης το μεγαλύτερο ποσοστό των συνεντευξιαζόμενων την χαρακτηρίζαν τελικά ως αναγκαίο κακό και λογική επιλογή. Συνεπώς, δεν διαφαίνεται μια εύκολη αλλαγή στο ανωτέρω πρόβλημα από πιθανές αλλαγές προσώπων καθώς η εν λόγω πολιτική εμφανίζεται να έχει διαχυθεί στο σύνολο του συστήματος διαχείρισης των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων.

Ταυτόχρονα, δεν θα πρέπει να αγνοήσει κανείς την στάση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η οποία, συχνά στηριζόμενη στο γεγονός ότι τον πρώτο λόγο στο σχεδιασμό και στους τρόπους χρήσης των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων (εφόσον πάντα βρίσκονται σε συμφωνία με τους ευρωπαϊκούς κανονισμούς) έχουν τα κράτη μέλη, εγκρίνει ή αποδέχεται ή δεν διατυπώνει αντίθετη γνώμη επί των συγκεκριμένων «εκτροπών». Και στο ευρωπαϊκό επίπεδο, δε, φαίνεται ότι το ζήτημα της απορρόφησης των διαθέσιμων πόρων είναι αρκετά σημαντικό – φανταστείτε πόσο πετυχημένη θα θεωρούταν η DG REGIO αν στο τέλος μιας προγραμματικής περιόδου τεράστια ποσά επιστρέφονταν λόγω μη απορρόφησής αυτών ενώ η ίδια είχε στην αρχή της εγκρίνει το σχεδιασμό βάσει του οποίου θα διοχετεύονταν οι πόροι αυτοί. Αν και αναντίρρητα η ευθύνη βαραινεί το κάθε κράτος μέλος, ένα ποσοστό ευθύνης θα επιρριπιόταν και στην Επιτροπή.

Από τα ανωτέρω γίνεται κατανοητό ότι για την αντιμετώπιση του φαινομένου θα πρέπει να υπάρξουν αλλαγές στον τρόπο διαχείρισης των ευρωπαϊκών πόρων τόσο στο εθνικό, όσο και (αναπόδραστα) στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Τούτο γιατί αλλαγές μόνο στο εθνικό επίπεδο θα συναντούσαν ισχυρή πολιτική πίεση λόγω της γενικά αποδεκτής προσήλωσης στο «να μην χαθεί ούτε ένα ευρώ».

Για τον περιορισμό του προβλήματος της προσήλωσης στην απορρόφηση θα πρέπει να καταργηθεί ο χρονικός περιορισμός χρήσης των διαθέσιμων ευρωπαϊκών πόρων. Φυσικά κάτι τέτοιο βρίσκεται εκτός του γενικότερου θεσμικού πλαισίου λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Επιτροπής. Όμως, πρέπει να γίνει κατανοητό ότι η δέσμευση (earmark) συγκεκριμένων πόρων για κάθε κράτος μέλος σε κάθε προγραμματική περίοδο γίνεται βάσει των ιδιαίτερων αναγκών αυτού καθώς και των διαθέσιμων πόρων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Έτσι, η ολοκλήρωση μιας προγραμματικής περιόδου δεν μπορεί να σημαίνει αυτόματα την απώλεια όσον χρημάτων δεν απορροφήθηκαν. Στο σημείο αυτό δημιουργούνται βέβαια δύο ζητούμενα:

- (α) η μη σπατάλη πόρων σε μη αποτελεσματικά συστήματα διαχείρισης. Με άλλα λόγια, είναι λογικό να μην γίνεται αποδεκτή η δέσμευση πόρων σε κράτη τα οποία δεν μπορούν να τα αξιοποιήσουν.
- (β) η ύπαρξη ήδη μιας διαδικασίας διαπραγματεύσεων μεταξύ κρατών μελών και Επιτροπής ώστε κάποια έργα να «περάσουν» στην επόμενη προγραμματική περίοδο.

Όσον αφορά στο δεύτερο αξίζει να σημειωθεί ότι καθ' ότι δεν είναι εγγυημένη η αποδοχή εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της «μετακίνησης» έργων στην επόμενη προγραμματική περίοδο το ζήτημα της προσήλωσης στο ζήτημα της απορρόφησης δεν επιλύεται.

Για την θεραπεία του (α) προτείνεται η εξειδίκευση των πόρων εκείνων οι οποίοι δύναται να παραμένουν διαθέσιμοι προς το κάθε κράτος μέλος μετά τη λήξη της κάθε προγραμματικής περιόδου. Πιο συγκεκριμένα, προτείνεται στην αρχή κάθε περιόδου το κάθε κράτος μέλος να ορίζει, σε διαβούλευση με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, έναν αριθμό προγραμμάτων/δράσεων για τα οποία, αναγνωρίζοντας ότι εμπεριέχουν σημαντικές δυσχέρειες, δύναται ο χρόνος υλοποίησής τους να παρατείνεται και μετά τη λήξη της κάθε προγραμματικής περιόδου.

Για τα προγράμματα αυτά θα πρέπει, δε, να δημιουργηθούν επιπρόσθετοι τωv σημερινών δείκτες αξιολόγησης που θα εστιάζουν όχι μόνο στο αποτέλεσμα, αλλά και στην πορεία/πρόοδο υλοποίησης αυτών.

Παράλληλα, η αλλαγή αυτή θα απαιτήσει από τα κράτη μέλη να εντατικοποιήσουν τις σχετικές διαδικασίες προσδιορισμού και αξιολόγησης (ex ante) των αναγκών και προγραμμάτων των μελλοντικών προγραμματικών περιόδων. Κρίσιμο στοιχείο αυτής της διαδικασίας αποτελεί ο προσδιορισμός εκείνων των προγραμμάτων τα οποία θα εντάσσονται στην ανωτέρω διαδικασία διευρυμένων χρονικών περιθωρίων υλοποίησης, ενώ ως τέτοια θα πρέπει να τυγχάνουν ευρείας αποδοχής και να αποτελούν προϊόν σημαντικής διαβούλευσης και ανάλυσης, ώστε πράγματι να στοχοποιούνται οι τομείς εκείνοι οι οποίοι είναι μεν πιο «δύσκολοι» αλλά ταυτόχρονα και οι μελλοντικά πιο πολλά υποσχόμενοι και αναγκαίοι για την ουσιαστική προώθηση της ανάπτυξης (και τελικά της σύγκλισης με τον ευρωπαϊκό μέσο όρο) στο κάθε κράτος μέλος.

2.2 Το ζήτημα του Σχεδιασμού

Η στρατηγική που εφαρμόζει το κάθε κράτος μέλος σε κάθε προγραμματική περίοδο και η οποία αποτυπώνεται στα διάφορα Επιχειρησιακά Προγράμματα και τα αναμενόμενα έργα τα οποία θα υλοποιηθούν κατά τη διάρκεια των επόμενων χρόνων αποτελεί, θεωρητικά τουλάχιστον, προϊόν ενδεδειγμένης έρευνας και σχεδιασμού. Βάσει των γενικών κατευθύνσεων που δίνονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το κάθε κράτος μέλος καλείται να σχεδιάσει, σεβόμενο και έχοντας ως τελικό στόχο τις γενικότερες πολιτικές σε ευρωπαϊκό επίπεδο, το πλαίσιο και τους άξονες

στους οποίους θα διοχετευτούν οι ευρωπαϊκοί πόροι της επόμενης προγραμματικής περιόδου, μιας περιόδου δηλαδή περίπου 7 ετών.

Είναι φυσικό ο σχεδιασμός της κάθε νέας προγραμματικής περιόδου να μην ξεκινάει από το μηδέν αλλά να βασίζεται σε σημαντικό βαθμό στο σχεδιασμό της προηγούμενης περιόδου. Άλλωστε, θα ανέμενε κανείς ότι κάθε κράτος μέλος προβαίνει σε ακόμα πιο μακροχρόνιους (από την 7ετία της κάθε προγραμματικής περιόδου) σχεδιασμούς.

Στην Ελλάδα, από ένα σημαντικό μέρος των συνεντεύξεων αλλά και μια απλή συγκριτική ανάλυση του στρατηγικού σχεδιασμού των τελευταίων προγραμματικών περιόδων (2000-2006 & 2007-2013), προκύπτει το συμπέρασμα ότι υπάρχει ένας γενικότερος «προγραμματικός κορμός» ο οποίος επαναλαμβάνεται σε κάθε προγραμματική περίοδο με μικρές ίσως αλλαγές. Εξ' αυτού προκύπτουν μερικά πρώτα ερωτήματα:

- A. Ήταν τόσο ανεπιτυχείς οι παρεμβάσεις της πρώτης προγραμματικής περιόδου ώστε να χρειάζεται να τεθούν εκ νέου οι ίδιοι στρατηγικοί στόχοι στην επόμενη;
- B. Ήταν τόσο ευρείς οι στόχοι της πρώτης περιόδου ώστε να παραμένουν αναγκαίοι και κατά τη δεύτερη;
- Γ. Είναι ανεπηρεάστοι οι στόχοι της πρώτης περιόδου από το γενικότερο περιβάλλον ώστε να επαναλαμβάνονται, σχεδόν αυτούσιοι, και στην επόμενη προγραμματική, δηλαδή να διατηρούνται σε έναν χρονικό ορίζοντα έως και δεκατέσσερα έτη;
- Δ. Και τελικά, είναι τόσο γενικόλογος και ίσως λίγο αόριστος ο στρατηγικός σχεδιασμός της πρώτης περιόδου ώστε να «χωράει» παντού;

Η απάντηση βρίσκεται κάπου στη μέση. Αναντίρρητα, όπως όλα τα στρατηγικής φύσεως σχέδια, έτσι και το ελληνικό μπορεί να χαρακτηριστεί ως «κάπως γενικό». Αυτό, όμως, προσδίδει ευελιξία. Περαιτέρω, το γεγονός ότι πολλοί από τους στόχους επαναλαμβάνονται δεν σχετίζεται τόσο με το γεγονός ότι δεν είναι πετυχημένες οι σχετικές παρεμβάσεις (συμβαίνει φυσικά και αυτό) αλλά με το ότι όπως πολύ παραστατικά περιγράφηκε σε μια συνέντευξη είναι «σαν στην αρχή κάθε προγραμματικής περιόδου ολόκληρος ο σχεδιασμός να μπαίνει σε ένα συρτάρι και να ξεχνιέται από όλους» (καταργώντας επί της ουσίας το αποτέλεσμα του πολύμηνου κόπου των αρμόδιων αρχών).

Γιατί συμβαίνει, όμως, αυτό; Μια πρώτη απάντηση έρχεται από το ήδη αναλυμένο ζήτημα της απορρόφησης. Οι στόχοι που θέτει ο αρχικός σχεδιασμός δεν προσφέρονται για εγγυημένη απορρόφηση όλων των κονδυλίων. Όταν για παράδειγμα γίνεται αναφορά σε προώθηση της καινοτομιάς ή στην πιο εξειδικευμένη «διασύνδεση επιχειρήσεων με πανεπιστημιακά ιδρύματα», θεωρείται δεδομένο ότι δεν θα καταστεί εφικτή η πλήρης απορρόφηση των όποιων δεσμευμένων κονδυλίων.

Έτσι, ο εγκεκριμένος από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχεδιασμός αποτελεί μάλλον έναν (πολύ) γενικό οδικό χάρτη στον οποίο οι παρακάμψεις είναι δεδομένες και εν πολλοίς (για να απορροφηθούν όλα τα κονδύλια) αναγκαίες. Οι αλλαγές αυτές εν ολίγοις, προκύπτουν από ένα «reality check» στη βάση, όμως, συζητήσιμων κριτηρίων, όπως αυτό της απορρόφησης.

Πέρα από τη συχνή παράκαμψη του στρατηγικού σχεδιασμού, εντοπίζονται σημαντικά προβλήματα σε όλο το φάσμα του προγραμματισμού και κυρίως της εξειδίκευσης των μέτρων και δράσεων προς υλοποίηση. Ένας πρώτος λόγος είναι το γεγονός ότι (και πάλι με αναφορά και στο ζητούμενο της πλήρους απορρόφησης των πόρων) ο σχεδιασμός επηρεάζεται σημαντικά από την υφιστάμενη ζήτηση για ευρωπαϊκά κονδύλια από τους διάφορους τομείς. Τούτο συμβαίνει σε δύο στάδια: (α) κατά το στάδιο του αρχικού σχεδιασμού οι αρμόδιες αρχές στηρίζονται σε εισηγήσεις τομέων οι οποίοι έχουν σημαντική θέση στο σύστημα υλοποίησης συγχρηματοδοτούμενων έργων από προηγούμενες προγραμματικές περιόδους και (β) κατά τη φάση της επικαιροποίησης των διαφόρων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων (συνήθως κοντά στη λήξη της προγραμματικής περιόδου). Κλασικά, ίσως, παραδείγματα αποτελούν οι κατασκευαστικές και τεχνικές εταιρείες καθώς και τα Κέντρα Επαγγελματικής Κατάρτισης (Κ.Ε.Κ.), δύο από τους φορείς που έχουν γίνει αποδέκτες σημαντικού ποσοστού των Ευρωπαϊκών κονδυλίων προς την Ελλάδα. Έτσι, πολύ συχνά προτάσεις από τέτοιους τομείς ενσωματώνονται με ευκολία στις σχεδιαζόμενες δράσεις καθώς (α) καλύπτουν τη συχνή ανεπάρκεια ουσιαστικής έρευνας και σχεδιασμού για δράσεις/προγράμματα των σχετικών αρχών και (β) εγγυώνται την ουσιαστική απορρόφηση των σχετικών κονδυλίων. Αυτή η πρακτική, λοιπόν, οδηγεί σε μια κατάληξη επωφελή για όλους – πλην ίσως για το ευρύτερο δημόσιο συμφέρον, καθώς δεν εξετάζονται ή προσπερνιούνται συχνά άλλες εναλλακτικές επιλογές. Το ίδιο αποτέλεσμα, δε, έχει και η πολιτική ένταξης πολλών έργων (πέραν του πραγματικά διαθέσιμου προϋπολογισμού) (overbooking) το οποίο αναπόδραστα οδηγεί σε μια πραγματικότητα όπου η νέα προγραμματική περίοδος ξεκινά με «φορτία» από την προηγούμενη.

Βέβαια, οι όποιες εξειδικεύσεις των διαφόρων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων επηρεάζονται άμεσα και από μια επιπρόσθετη ιδιαιτερότητα. Ενώ η κάθε προγραμματική περίοδος έχει επταετή διάρκεια οι θητείες των πολιτικών προϊσταμένων των μηχανισμών που καλούνται να δαπανήσουν τους σχετικούς πόρους είναι στην καλύτερη των περιπτώσεων πενταετείς (π.χ. περιφερειάρχες και δήμαρχοι). Έτσι, δεν είναι σπάνιο το φαινόμενο ένα πολιτικό πρόσωπο να προϊσταται της διαδικασίας αρχικού σχεδιασμού ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος και ένα άλλο (ή άλλα) να προϊστανται της υλοποίησής του. Και επειδή όπως γλαφυρά περιέγραψε ένας από τους συνεντευξιαζόμενους «ο χρόνος των πολιτικών είναι πιο βραχύβιος», ενεργοποιούνται διαδικασίες επανασχεδιασμού

των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων και υπό τη λογική να υπάρξουν σημαντικά αποτελέσματα εντός της θητείας του νέου επικεφαλής.

Σημαντικό πάντως είναι το γεγονός ότι σε επίπεδο διαδικασιών οι σχετικές διαδικασίες σχεδιασμού έργων/παρεμβάσεων έχουν βελτιωθεί σε πολύ σημαντικό βαθμό. Για παράδειγμα, η εισαγωγή της υποχρέωσης σύνταξης Τεχνικού Δελτίου και η προτυποποίηση εγγράφων σχετιζόμενων με την εξειδίκευση μέτρων έχουν κάνει πιο γραφειοκρατικές τις σχετικές διαδικασίες, αλλά από την άλλη έχουν «επιβάλλει» έναν καλύτερο σχεδιασμό. Έτσι, περιπτώσεις όπου παρεμβάσεις/έργα εγκρίνονταν μόνο με την ύπαρξη ενός τίτλου και ενός προϋπολογισμού ή όπου το ίδιο το έργο προσδιοριζόταν μετά την ολοκλήρωσή του (έτσι ώστε ότι υλοποιήθηκε να αποτελεί το αντικείμενο της χρηματοδότησης!) έχουν εκλείψει.

Αξίζει να σημειωθεί στο σημείο αυτό ότι η διαδικασία διαβούλευσης δράσεων και εξειδικεύσεων με τους εταίρους, πρακτική η οποία προωθήθηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στην Ελλάδα έχει εν πολλοίς αποτύχει να δώσει βήμα στο σύνολο των φορέων οι οποίοι σχετίζονται με ένα ζήτημα. Είτε επειδή δεν έχουν όλοι οι φορείς τις σχετικές ικανότητες να προβούν σε οργανωμένες εισηγήσεις/παρεμβάσεις στη διαβούλευση είτε γιατί η τελευταία γίνεται «για τα μάτια του κόσμου» και με συνοπτικές διαδικασίες, η εν λόγω πρακτική δεν φαίνεται να έχει οδηγήσει σε μια καλύτερη σύνθεση των απόψεων όλων των φορέων που σχετίζονται με ένα ζήτημα, με δεδομένες τις αρνητικές συνέπειες ως προς την ποιότητα της τελικώς εξειδικευμένης δράσης.

Τέλος, σημαντικός λόγος για τη σχετική αδυναμία ουσιαστικού σχεδιασμού αποτελεί το γεγονός ότι η αργή κάθε φορά υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων έργων δεν αφήνει περιθώρια ολοκλήρωσης των όποιων αξιολογήσεων στην ώρα τους. Έτσι, ο σχεδιασμός για τη νέα προγραμματική περίοδο στερείται των ιδιαίτερα χρήσιμων συμπερασμάτων για το τι υλοποιήθηκε καλώς, που υπήρξαν αστοχίες και εμπόδια και τι θα μπορούσε να γίνει διορθωτικά που θεωρητικά τουλάχιστον συμπεριλαμβάνουν οι interim και ex post αξιολογήσεις έργων, δράσεων και προγραμμάτων.

Για την υπέρβαση των ανωτέρω προβλημάτων και τελικά την ισχυροποίηση των στρατηγικών σχεδιασμών που εγκρίνονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνονται δύο παρεμβάσεις:

- (α) η θεσμοθέτηση σε ευρωπαϊκό επίπεδο δείκτη αξιολόγησης της πιστότητας τήρησης του εγκεκριμένου στρατηγικού σχεδιασμού με ποινή μείωσης των κονδυλίων της επόμενης προγραμματικής περιόδου. Προϋπόθεση αποτελεί η καλύτερη εξειδίκευση του πλάνου το οποίο εγκρίνεται καθώς και η σαφής περιγραφή των καταστάσεων κατά τις οποίες θα επιτρέπονται σημαντικές αλλαγές στον αρχικό σχεδιασμό – στο πλαίσιο της ανάγκης ύπαρξης σχετικής ευελιξίας.

- (β) η ενίσχυση του κεντρικού και των περιφερειακών μηχανισμών σχεδιασμού σε εθνικό επίπεδο ώστε να μπορεί γρηγορότερα και με μεγαλύτερη ουσιαστική διασύνδεση με τις πραγματικές ανάγκες να προετοιμάζεται το στρατηγικό πλάνο της κάθε νέας προγραμματικής περιόδου. Προτείνεται, δε, η θεσμική ισχυροποίηση των μηχανισμών αυτών ώστε να περιορίζονται οι πολιτικές και άλλες παρεμβάσεις.

2.3 Το ζήτημα της Διαχειριστικής Επάρκειας και της Τεχνικής Βοήθειας

Υπάρχουν πολλές αναφορές ότι, όταν η Επιτροπή Ντελόρ αποφάσιζε το διπλασιασμό των πόρων των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων, γνώριζε ότι τα πιο αδύναμα κράτη μέλη – ουσιαστικά οι κύριοι δηλαδή αποδέκτες των αυξημένων αυτών πόρων – δεν είχαν τις δυνατότητες να τα διαχειριστούν με ευκολία. Η λογική πίσω από την απόφαση αυτή, πέραν των όποιων πολιτικών σκοπιμοτήτων, ήταν ότι σταδιακά οι αναγκαίες ικανότητες και δεξιότητες θα μπορούσαν να «χτιστούν», γι' αυτό άλλωστε όλα τα προγράμματα ακολουθούνται και από το σκέλος της Τεχνικής Βοήθειας.

Στην Ελλάδα, η εισροή των ευρωπαϊκών πόρων και η χρήση των κονδυλίων για Τεχνική Βοήθεια οδήγησαν σε έναν ιδιόμορφο δυϊσμό: από τη μια πλευρά αναπτύχθηκε ένα ικανό προσωπικό το οποίο μπορεί και διαχειρίζεται με επάρκεια τα σχετικά κονδύλια και από την άλλη αναδύθηκε ένας τεράστιος αριθμός συμβουλευτικών εταιρειών και συμβούλων οι οποίοι καλύπτουν ανάγκες διαχείρισης, σχεδιασμού και επίβλεψης συγχρηματοδοτούμενων παρεμβάσεων. Το κύριο πρόβλημα έγκειται στο ότι εντοπίζεται μια γεωγραφική συγκέντρωση του εξειδικευμένου προσωπικού σε κεντρικές υπηρεσίες και οργανισμούς ενώ στην περιφέρεια παρατηρείται μια μεγαλύτερη συχνότητα εμφάνισης συμβούλων με κυρίαρχους ρόλους. Φυσικά, τούτο δεν σημαίνει ότι τόσο στις κεντρικές υπηρεσίες δεν απασχολούνται πολλοί σύμβουλοι όσο και ότι στην περιφέρεια δεν υπάρχει προσωπικό με σημαντικές ικανότητες ως προς τη διαχείριση των ευρωπαϊκών πόρων, αλλά, αναντίρρητα, ο ρόλος των συμβούλων στη δεύτερη περίπτωση εμφανίζεται ως πιο ισχυρός απ' ότι στην πρώτη. Έτσι, χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το φαινόμενο να παρίσταται συνεχώς σε συναντήσεις/συνεντεύξεις με δημάρχους περιφερειάρχες και προϊσταμένους ενδιάμεσων διαχειριστικών αρχών ο εκάστοτε σύμβουλος παρατηρήθηκε μόνο στην περιφέρεια και σε ορισμένες εξειδικευμένους κεντρικούς οργανισμούς.

Αναντίρρητα, έχουν επιτελεστεί πολλά βήματα από τα πρώτα ΚΠΣ όταν και οι δυνατότητες της διοίκησης σε ανθρώπινο δυναμικό ήταν περιορισμένες. Η εισροή νέων ανθρώπων με επαρκείς τεχνικές και άλλες γνώσεις, κάτι το οποίο επισπεύτηκε από την ίδρυση της ΜΟΔ Α.Ε., δημιούργησε το κατάλληλο περιβάλλον ώστε ο σχεδιασμός, η διαχείριση και η παρακολούθηση της πορείας του κάθε Επιχειρησιακού Προγράμματος να γίνεται από στελέχη της Διοίκησης.

Παρ' όλα αυτά, σε ένα γενικό επίπεδο δεν δημιουργήθηκαν οι βάσεις για αυτόνομη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Χαρακτηριστικότερο, ίσως, παράδειγμα αποτελούν οι Τεχνικές Υπηρεσίες των δήμων οι οποίες, αν και έχουν πρωτεύοντα ρόλο στην απορρόφηση ευρωπαϊκών κονδυλίων, δεν ανέπτυξαν σε πολλές περιπτώσεις τις κατάλληλες ικανότητες και ως σήμερα εξαρτώνται από τη συνδρομή συμβουλευτικών/τεχνικών εταιρειών. Έτσι, το παράδειγμα του «Αττικό Μετρό» στο πλαίσιο του οποίο έγινε σημαντική (και εν πολλοίς πετυχημένη προσπάθεια) μεταφοράς τεχνογνωσίας από μια ξένη στην ημεδαπή εταιρεία φαίνεται ότι δεν ακολουθήθηκε παντού.

Αξίζει να σημειωθεί ότι αυτή η εξάρτηση δεν θα ήταν κατ' ανάγκη τόσο αρνητική αν δεν εντοπιζόνταν ζητήματα επηρεασμού των δράσεων/προγραμμάτων είτε από τον σύμβουλό είτε, συχνότερα, από τον πολιτικό προϊστάμενο της όποιας αρχής. Πιο συγκεκριμένα, καθώς ο σύμβουλος προσλαμβάνεται στο πλαίσιο της θητείας, για παράδειγμα, ενός περιφερειάρχη ή ενός δημάρχου και επειδή οι τελευταίοι αποτελούν πολιτικά πρόσωπα, γίνεται ευκολότερη η προσήλωση σε έργα και δράσεις οι οποίες έχουν άμεσα οφέλη και μπορούν να λειτουργήσουν ως μέσο διαφήμισης αυτών (και, γιατί όχι, προσέλκυσης ψηφοφόρων). Υπό το πρίσμα αυτό, μακροχρόνιες (αλλά και ταυτόχρονα επωφελέστερες) παρεμβάσεις μπορεί να τεθούν στο περιθώριο.

Ένα δεύτερο ζήτημα όσον αφορά στη διαχειριστική επάρκεια, αυτή τη φορά των τελικών δικαιούχων, είναι ότι δεν έχει καταστεί δυνατό να δημιουργηθεί ένας σημαντικός όγκος φορέων οι οποίοι μπορούν με απόλυτη ευχέρεια να διαχειριστούν ευρωπαϊκούς πόρους. Σε αυτό, εκτός των άλλων, συντελεί και η σχετική γραφειοκρατική επιβάρυνση της διαχείρισης συγχρηματοδοτούμενων έργων, απόρροια τόσο των δαιδαλωδών εθνικών και κοινοτικών κανόνων, καθώς και της αυστηρής συχνά στάσης των ελληνικών αρμόδιων ελεγκτικών αρχών υπό το φόβο μη έγκρισης από τις σχετικές ευρωπαϊκές αρχές της επιλεξιμότητας ήδη εκταμιευμένων κονδυλίων. Παρ' όλα αυτά, υπάρχει σημαντικό έλλειμμα επάρκειας χρηστής διαχείρισης ευρωπαϊκών πόρων από τελικούς δικαιούχους, συχνά πέρα από τυχόν κακοπροαίρετες πράξεις των τελευταίων.

Το παραπάνω έχει ιδιαίτερη σημασία γιατί επηρεάζει σημαντικά την ομαλότητα καθώς και την ταχύτητα υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων έργων. Εμπλοκές σε ενδιάμεσες πληρωμές, για παράδειγμα, μπορούν να οδηγήσουν σε τεράστιες καθυστερήσεις, οδηγώντας ακόμα και στην μη ολοκλήρωση έργων. Και αυτό όπως έχει ήδη αναλυθεί επηρεάζει σημαντικά το σχεδιασμό κάθε Επιχειρησιακού Προγράμματος, ειδικά υπό το πρίσμα της προσήλωσης στο «να μην χαθεί ούτε ένα ευρώ». Η αδυναμία πρόβλεψης του πόσα έργα θα υλοποιηθούν επιτυχώς και ειδικά του πόσα θα απενταχθούν λόγω παρατυπιών ενθαρρύνει, δε, την πρακτική του overbooking με τις συνακόλουθες συνέπειες όπως αυτές αναλύθηκαν σε προηγούμενη ενότητα.

Σε μια προσπάθεια να μειωθεί η σχετική αβεβαιότητα δημιουργήθηκε πρόσφατα ένα πλαίσιο πιστοποίησης τελικών δικαιούχων ως διαχειριστικά επαρκείς. Ύστερα από σχετική πρόσκληση, υποψήφιοι δυνητικοί τελικοί δικαιούχοι ευρωπαϊκών πόρων κατέθεταν έναν φάκελο ώστε να λάβουν πιστοποίηση διαχειριστικής επάρκειας. Όμως, οι αντιδράσεις σε πολιτικό επίπεδο επί του γεγονότος ότι μια μεγάλη μερίδα δικαιούχων (από ιδιωτικούς φορείς έως δήμους και από δημόσιους οργανισμούς έως πανεπιστημιακά ιδρύματα) δεν θα κατάφερναν να πιστοποιηθούν οδήγησε σε χαλάρωση των σχετικών προϋποθέσεων με τελικό αποτέλεσμα η διαδικασία να γίνει περισσότερο τυπική. Παρ' όλα αυτά στα θετικά καταγράφεται ότι πολλοί φορείς «εκπαιδεύτηκαν» σε βασικές διαδικασίες και ικανότητες που θα πρέπει να έχουν για να μπορούν με επάρκεια να διαχειρίζονται ευρωπαϊκούς πόρους ως τελικοί δικαιούχοι.

Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι αν και τα νέα πρότυπα έγκρισης της ένταξης ενός έργου περιλαμβάνουν το ερώτημα κατά πόσο ο τελικός δικαιούχος διαθέτει διαχειριστική επάρκεια, στις περισσότερες συνεντεύξεις επιβεβαιώθηκε ότι σε όλες παρά ελάχιστες περιπτώσεις οι αρμόδιοι δίνουν καταφατική απάντηση. Η πρακτική αυτή φαίνεται ότι γίνεται γιατί οι πιθανές απεντάξεις λόγω αδυναμίας επαρκούς διαχείρισης των πόρων καλύπτονται – όσον αφορά το ζήτημα της απορρόφησης – από τη μέθοδο του overbooking. Όσον αφορά, δε, τις ήδη πιστωμένες δαπάνες σε ορισμένες περιπτώσεις (και σίγουρα όχι όταν πρόκειται για δημόσιους φορείς) ξεκινάει μια διαδικασία επανάκτησης με αμφίβολα πολλές φορές αποτελέσματα.

Για την υπέρβαση των ανωτέρω προβλημάτων προτείνονται οι ακόλουθες παρεμβάσεις:

- (α) σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Επιτροπής, θα πρέπει να οριστεί ένα πλαφόν στη χρήση των πόρων της Τεχνικής Βοήθειας από τους ίδιους φορείς έτσι ώστε σταδιακά αυτοί να «απογαλακτίζονται» από την διαρκή ανάγκη πρόσληψης συμβούλων για γενικά ζητήματα (η δυνατότητα θα παραμένει για ειδικά ζητήματα). Παράλληλα, θα πρέπει οι αξιολογήσεις που αναθέτει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εστιάζουν και στο ζητούμενο της ανάπτυξης των ικανοτήτων διαχείρισης από την πλευρά των κρατών μελών. Τα αποτελέσματα αυτών των αξιολογήσεων θα πρέπει να χρησιμοποιούνται ώστε να προμηδοτούνται με περισσότερους πόρους εκείνα τα κράτη μέλη τα οποία χρησιμοποίησαν την Τεχνική Βοήθεια πιο αποτελεσματικά.
- (β) Κάθε κράτος μέλος θα πρέπει να αναπτύξει – με τη συνδρομή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής – ένα σύστημα ελέγχων της ποιότητας των αξιολογήσεων της διαχειριστικής επάρκειας τελικών δικαιούχων όπως αυτή γίνεται από τους αρμόδιους φορείς. Στην ουσία θα πρέπει να υπάρχουν καταλογισμοί σε περιπτώσεις όπου ένα μεγάλο ποσοστό των αξιολογημένων

ως «διαχειριστικά επαρκείς» δικαιούχων δεν καταφέρνει να διαχειριστεί αποτελεσματικά τους ευρωπαϊκούς πόρους τους οποίους έλαβε οδηγώντας στην απένταξη των εν λόγω έργων. Μια τέτοια πρακτική θα ασκούσε πίεση για περιορισμό της διαδικαστικής αξιολόγησης των δυνατοτήτων των τελικών δικαιούχων διαχείρισης ευρωπαϊκών χρημάτων με θετικές, επίσης, συνέπειες στην πρακτική του overbooking. Σημειώνεται ότι από μια τέτοια παρέμβαση δεν αναμένεται να υπάρξει ουσιαστική επιβάρυνση των ρυθμών υλοποίησης των προγραμμάτων των νέων προγραμματικών περιόδων, καθώς η πίεση από την προσήλωση στην απορρόφηση δεν θα αφήσει σχετικά περιθώρια.

2.4 Το ζήτημα του Συντονισμού

Αναντίρρητα, ένα από τα κρισιμότερα στοιχεία για τη μεγιστοποίηση της ωφέλειας από τους πόρους των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων αποτελεί ο κατάλληλος συντονισμός μεταξύ των διαφόρων φορέων διαχείρισης, των δράσεων των διαφόρων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων, καθώς και των υπόλοιπων δραστηριοτήτων της δημόσιας διοίκησης (εθνικές πολιτικές και πράξεις). Ο συντονισμός όλων αυτών των παραμέτρων άσκησης δημόσιας πολιτικής δύναται να οδηγήσει όχι μόνο στην επιτυχή ολοκλήρωση των προγραμμάτων και έργων που εντοπίζονται στον στρατηγικό σχεδιασμό κάθε προγραμματικής περιόδου, αλλά και να επιφέρει πλήθος πολλαπλασιαστικών ωφελειών τόσο σε οικονομικό, όσο και σε κοινωνικό επίπεδο.

Σύμφωνα με τα αποτελέσματα του ερευνητικού έργου ο εν λόγω αναγκαίος συντονισμός είναι ιδιαίτερα ελλιπής στην περίπτωση της Ελλάδας, μειώνοντας έτσι τον θετικό αντίκτυπο της εισροής τόσο μεγάλων πόρων από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία.

Η αρχή γίνεται από την περιθωριοποίηση του αρχικώς εγκεκριμένου στρατηγικού σχεδιασμού, ο οποίος, λόγω των σχετικών διαδικασιών και κριτηρίων έγκρισής του, εμπεριέχει σημαντικά στοιχεία συντονισμού δράσεων ανάμεσα στα διάφορα Περιφερειακά και (κυρίως) Τομεακά Επιχειρησιακά Προγράμματα. Στο πλαίσιο μιας ολοκληρωμένης προσέγγισης των στόχων της κάθε προγραμματικής περιόδου, ο στρατηγικός σχεδιασμός εσωκλείει (σε θεωρητικό τουλάχιστον επίπεδο) κάθετες και οριζόντιες συνέργειες οι οποίες οδηγούν σε πολλαπλασιαστικά οφέλη. Όπως περιγράφηκε και σε προηγούμενες ενότητες το ζήτημα της απορρόφησης, οι επιλογές των πολιτικών προϊσταμένων, οι διάφορες ομάδες συμφερόντων, κτλ, δημιουργούν ένα περιβάλλον το οποίο ενισχύει την τάση για ανεξαρτητοποίηση της υλοποίησης του κάθε Επιχειρησιακού Προγράμματος από τον αρχικό στρατηγικό σχεδιασμό. Αυτό με τη σειρά του αυξάνει την αυτόνομη υλοποίηση του κάθε προγράμματος μειώνοντας έτσι τις συνέργειες μεταξύ τους.

Μια ακόμα παράμετρος η οποία φαίνεται να επηρεάζει το επίπεδο συντονισμού της διαχείρισης των ευρωπαϊκών πόρων αποτελεί η συχνή εναλλαγή πολιτικών

προϊσταμένων στους εκάστοτε φορείς. Έτσι, παρατηρείται το φαινόμενο οι μεν γενικές κατευθύνσεις ενός Επιχειρησιακού Προγράμματος να παραμένουν ίδιες καθ' όλη τη διάρκεια μιας προγραμματικής περιόδου αλλά η ουσιαστική υλοποίησή του (οι εξειδικεύσεις δηλαδή σε μέτρα και δράσεις) να διαφοροποιείται σημαντικά έναντι τόσο του αρχικού σχεδιασμού όσο και διαφορετικών περιόδων εντός της ίδιας προγραμματικής περιόδου αν εντός αυτής έχει υπάρξει αλλαγή πολιτικού προϊσταμένου. Μάλιστα, έχει ενδιαφέρον το γεγονός ότι υπάρχουν ενδείξεις ότι ο συντονισμός μεταξύ των διαφόρων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων αποσταθεροποιείται ακόμα και όταν έχουμε αλλαγές προσώπων χωρίς αλλαγή κυβερνητικού κόμματος (πρόκειται δηλαδή για νέα πολιτικά πρόσωπα του ίδιου κόμματος). Φυσικά, οι πιθανές αστοχίες συντονισμού όταν αφορά σε συνεργασίες φορέων με πολιτικούς προϊσταμένους διαφορετικών κομμάτων (περιπτώσεις περιφερειών, περιφερειών/δήμων και κεντρικής διοίκησης, κτλ) αυξάνονται. Τούτο συμβαίνει κατά κύριο λόγο γιατί στην Ελλάδα εμφανίζεται ιδιαίτερα έντονο το φαινόμενο τα πρόσωπα να έχουν αυξημένες δυνατότητες επηρεασμού της πορείας διαχείρισης και υλοποίησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων. Οφείλουμε πάντως να τονίσουμε ότι οι πρόσφατες αλλαγές με την ενοποίηση της ευθύνης επίβλεψης των περισσότερων προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία σε ένα υπουργείο κινείται προς τη θετική κατεύθυνση.

Από την άλλη πλευρά, η επίτευξη συντονισμού μεταξύ των διαφόρων φορέων και μεταξύ των διαφόρων προγραμμάτων απαιτεί την ύπαρξη ενός γενικότερου ολοκληρωμένου σχεδίου δράσης. Και αν και σε γενικό επίπεδο αυτό προσφέρεται από το στρατηγικό πλαίσιο/σχεδιασμό κατά την έγκριση των προγραμμάτων στην αρχή της κάθε προγραμματικής περιόδου, οι ορθώς συντονισμένες εξειδικεύσεις δράσεων προϋποθέτουν την ύπαρξη σχετικών μελετών και προεργασίας. Κάτι τέτοιο τις περισσότερες φορές απουσιάζει ή είναι αρκετά γενικό ώστε να μην δύναται να οδηγεί αναπόδραστα σε συγκεκριμένες συνέργιες μεταξύ των διαφόρων προγραμμάτων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το πρόγραμμα JESSICA το οποίο στόχευε στην χρηματοδότηση πολλών μικρών έργων σε αστικές περιοχές με πολλαπλασιαστικά οφέλη για τις τοπικές κοινωνίες. Ο βασικός σχεδιασμός του προγράμματος βασιζόταν στην ύπαρξη των λεγόμενων Ολοκληρωμένων Σχεδίων Αστικής Ανάπλασης τα οποία έπρεπε να ήταν διαθέσιμα πολύ πριν την έναρξη του JESSICA. Όμως, η απουσία αυτών των σχεδίων (όπου υπήρχαν) ή ο γενικόλογος χαρακτήρας του οδηγούσε σε αδυναμία προσδιορισμού των έργων εκείνων των οποίων η υλοποίηση θα οδηγούσε σε σημαντική προστιθέμενη αξία για την τοπική κοινωνία λόγω των σχετικών συνεργιών και πολλαπλασιαστικών ωφελειών. Τέτοια παραδείγματα, δυστυχώς, βρίθουν στον ελληνικό χώρο.

Πέραν του συντονισμού μεταξύ των διαφόρων συγχρηματοδοτούμενων δράσεων στο πλαίσιο μιας προγραμματικής περιόδου, προβλήματα συντονισμού εντοπίζονται

και ανάμεσα σε αυτές και τις διάφορες εθνικές πολιτικές. Πιο συγκεκριμένα, παρατηρείται αρκετά συχνά ένα σημαντικό κενό μεταξύ των αποτελεσμάτων της χρηματοδότησης των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων και της μετέπειτα αξιοποίησής τους. Έτσι, υπάρχουν αρκετά παραδείγματα με επεκτάσεις νοσοκομείων ή άλλων κτηριακών εγκαταστάσεων τα οποία δημιουργήθηκαν με ευρωπαϊκούς πόρους και μένουν (ή έμειναν) για πολύ καιρό ανενεργά λόγω μη πρόβλεψης στελέχωσής τους, μη ανάληψης του κόστους λειτουργίας και συντήρησης από τις αρμόδιες υπηρεσίες κτλ. Αν και σε ορισμένες περιπτώσεις το χρονικό κενό λειτουργίας σχετίζεται με την αργοπορία των σχετικών διαδικασιών, σε αρκετές οι αρμόδιες υπηρεσίες φαίνεται ότι τις ξεκινούν πολύ αργότερα από την ολοκλήρωση του (κατασκευαστικού) έργου. Με άλλα λόγια, πριν την απόφαση ένταξης ενός έργου δεν έχει γίνει καμία συζήτηση για τη μελλοντική διαχείριση του παραγόμενου αποτελέσματος.

Για την υπέρβαση των ανωτέρω προβλημάτων η βασική παρέμβαση σχετίζεται με την αλλαγή νοοτροπίας επί του τρόπου διαχείρισης των ευρωπαϊκών πόρων. Ειδικά υπό το τρέχον περιβάλλον απουσίας ουσιαστικού εθνικού αναπτυξιακού προγράμματος, τα διάφορα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα αποτελούν το μοναδικό κορμό αναπτυξιακών πολιτικών στην Ελλάδα και ως εκ τούτου η διαχείριση των πόρων αυτών θα πρέπει να στοχεύει στη μεγιστοποίηση των προσδοκώμενων ωφελειών για το σύνολο της χώρας. Ουσιαστικά αυτό που πρέπει να εφαρμόζεται είναι η επιμονή σε έναν πολύ καλό στρατηγικό σχεδιασμό κατά την έναρξη της κάθε προγραμματικής περιόδου ο οποίος θα στηρίζεται και στην ύπαρξη σχετικών μελετών παρεμβάσεων. Στο πλαίσιο αυτό η *ex ante* αξιολόγηση από την πλευρά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής πρέπει να είναι αυστηρότερη και να οδηγεί στην παραγωγή ενός συνεκτικού προγραμματισμού ο οποίος θα συμπεριλαμβάνει (ενδεικτικές έστω) εξειδικεύσεις δράσεων – οι οποίες φυσικά θα μπορούν να τροποποιούνται κατά τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου. Παράλληλα, οφείλει ο εθνικός σχεδιασμός να γίνεται κτήμα του συνόλου της δημόσιας διοίκησης έτσι ώστε ο βαθμός επιρροής των πολιτικών προσώπων να μην αφορά στην ουσία των προγραμμάτων αλλά σε επιμέρους στοιχεία αυτών ενώ παράλληλα να ενισχυθεί περαιτέρω η συνένωση των συντονιστικών αρμοδιοτήτων σε μια υπηρεσία – ιδανικά ανεξάρτητη από την εκάστοτε πολιτική ηγεσία.

3. Συμπεράσματα

Η τριακονταετής ελληνική εμπειρία με τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία, με τις όποιες υπερβολές που το ελληνικό σύστημα πιθανά εμπεριέχει, καταδεικνύει ότι το σύστημα διαχείρισης και αξιολόγησης των επιπτώσεων των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων είναι αρκετά μονομερές και ελλιπές ώστε

σημαντικές επιπτώσεις σε πολιτικό και θεσμικό επίπεδο να αγνοούνται. Όμως, αυτές οι επιπτώσεις τελικά επηρεάζουν συνολικά το σύστημα δημιουργώντας στρεβλώσεις και μειώνοντας την πραγματική προστιθέμενη αξία που θα μπορούσε να έχει η χρήση των πόρων αυτών για μια οικονομία όπως η ελληνική. Παρ' ότι η μακρά περίοδος συγκεκριμένου τρόπου διαχείρισης των ευρωπαϊκών πόρων, με την «ανοχή» ενός ελλειμματικού συστήματος αξιολογήσεων, φαίνεται να έχει δημιουργήσει συγκεκριμένες παραδοξότητες εντός του ελληνικού συστήματος διαχείρισης των ΕΔΤ η έρευνα έχει καταδείξει σημεία παρέμβασης που θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε μικρές, σταδιακά μεγεθυνόμενες, προσαρμογές του συστήματος προς όφελος της ελληνικής κοινωνίας και οικονομίας. Δεδομένου ότι στο μεγαλύτερο ποσοστό το σύστημα διαχείρισης των ΕΔΤ «επιβάλλεται» στην αρχή κάθε προγραμματικής από το ευρωπαϊκό περιβάλλον, είναι ακόμα πιο εφικτή μια ταυτόχρονη, γρήγορη εφαρμογή μικρών αλλαγών με σημαντικές θετικές συνέπειες.

Αναφορές

- Bachtler, J. and Michie, R. (2007), “A New Era in EU Regional Policy Evaluation? The Appraisal of the Structural Funds”, *Regional Studies* 29(8):745-751.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2000b), Implementation of the performance reserve.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2006a), Working Document No 1: Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Ex-Ante Evaluation.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2013), Guidance document on ex-ante evaluation.
- Haas, E. (1976), “Turbulent fields and the theory of regional integration”, *International Organization* 30(2):173-212.
- MMF 2014-2020, http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm
- Stame, N. (2004), “Theory-based Evaluation and Types of Complexity”, *Evaluation* 10(1):58-76.
- Summa, H. and Toulemonde, J. (2002), “Evaluation in the European Union: Addressing Complexity and Ambiguity”, in J.E. Furubo et al (eds) *International Atlas of Evaluation*, New Jersey: Transaction Publishers.
- Toulemonde, J. (1995), “The Emergence of an Evaluation Profession in European Countries: The Case of Structural Policies”, *Knowledge and Policy: The International Journal of Knowledge and Utilization* 8(3):43-54.
- Venables, A. (1998), “Regional Integration Agreements: A Force of Convergence or Divergence? “, *World Bank Policy Research Working Paper* 2260.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011), Cohesion Policy 2014-2020: Investing in Growth and Jobs.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2013), EVALSED: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development, September.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014), Guidance Document on Monitoring & Evaluation, March.

Κανονισμός Συμβουλίου Νο 1260/99 of 21 June 1999.

Κανονισμός Συμβουλίου 1083/2006 of 11 July 2006.

Έρευνα για Ελλάδα

ΕΕΟ Group (2003), “Ex-Post Evaluation of the Objective 1 1994-1999”, National Report Greece, Μάρτιος.

Evalion (1995), “Ex-Post Evaluation of the CSF 1989-1993 for Greece”.

Remaco and Eurotec (2003), “Mid-term Evaluation of the Community Support Framework 2000-2006”, Greece, Νοέμβριος.

Remaco and Eurotec (2005), “Evaluation Report of CSF III (2000 – 2006)”, Greece, Δεκέμβριος.

Συνεντεύξεις

Αγουριδης Δέξιππος, πρώην Γενικός Διευθυντής ΜΟΔ Α.Ε. 11 Μαΐου 2015.

Γιαννούσης Γεώργιος, Γενικός Γραμματέας ΕΣΠΑ, 05 Μαρτίου 2014.

Δήμαρχος Α, δήμαρχος από Βόρεια Ελλάδα, 13 Μαΐου 2014.

Δήμαρχος Α, πρώην δήμαρχος στη Νότια Ελλάδα, 23 Μαρτίου 2015.

Δήμαρχος Β, πρώην δήμαρχος στην Κρήτη, 15 Σεπτεμβρίου 2014.

Δήμαρχος Γ, δήμαρχος από την περιφέρεια Πελοποννήσου, 15 Οκτωβρίου 2012.

Μουσουρούλης Κωστής, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 11 Μαΐου 2015.

Πρώην Σύμβουλος, Περιφέρεια στην ηπειρωτική Ελλάδα, 10 Φεβρουαρίου 2015.

Πρώην Σύμβουλος, Περιφέρεια στην ηπειρωτική Ελλάδα, 22 Μαΐου 2015.

Σκούρας Αναστάσιος, Προϊστάμενος Ενδιάμεσης Διαχειριστικής Αρχής, ΠΕΠ Πελοποννήσου, 29 Ιανουαρίου 2014.

Στέλεχος Διαχειριστικής Αρχής ΕΔΤ, 13 Φεβρουαρίου 2015.

Στέλεχος Ενδιάμεσης Διαχειριστικής Αρχής ΕΠ, 13 Οκτωβρίου 2014.

Στέλεχος Ενδιάμεσης Διαχειριστικής Αρχής ΠΕΠ (Βόρεια Ελλάδα), 20 Μαρτίου 2015.

Στέλεχος Ενδιάμεσης Διαχειριστικής Αρχής ΠΕΠ (Νότια Ελλάδα), 20 Μαρτίου 2015.

Στέλεχος Ενδιάμεσης Διαχειριστικής Αρχής ΠΕΠ Αττικής, 12 Νοεμβρίου 2012.

Φίρμπας Ιωάννης, Γενικός Διευθυντής, Εθνική Αρχή Συντονισμού ΕΣΠΑ, Υπουργείο Οικονομίας, Ανάπτυξης & Τουρισμού, 17 Δεκεμβρίου 2013.

Χατζιδάκης Κωστής, Βουλευτής, Πρώην Υπουργός Ανάπτυξης, 22 Μαΐου 2015.

Η ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΗ ΜΟΝΑΔΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ (ΕΜΕΠΟ) είναι μια άτυπη ερευνητική ομάδα με συντονιστή τον Καθηγητή Ευρωπαϊκής Οικονομικής Ολοκλήρωσης στο ΕΚΠΑ *Ναπολέοντα Μαραβέγια* και μέλη τον *Γιώργο Ανδρέου*, Λέκτορα Ευρωπαϊκών Πολιτικών στο ΑΠΘ, τον *Δημήτρη Κατσίκια*, Λέκτορα Διεθνούς Ευρωπαϊκής Πολιτικής Οικονομίας στο ΕΚΠΑ, τον *Μαρτίνο Λύκο*, Διδάκτορα Ευρωπαϊκής Περιφερειακής Ανάπτυξης και Πολιτικής, τον *Γιάννη Ελ. Δούκα*, Διδάκτορα Ευρωπαϊκής Αγροτικής Ανάπτυξης και Πολιτικής, τον *Χαράλαμφο Χρυσομαλλίδη*, Διδάκτορα Ευρωπαϊκής Πολιτικής για την Έρευνα, την Τεχνολογία και την Καινοτομία και τον *Γιώργο Οικονόμου Υποψήφιο Διδάκτορα ΕΚΠΑ*.

Τ Ο ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟ ΠΕΔΙΟ της ΕΜΕΠΟ καλύπτει θέματα της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης, όπως:

- Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση
- Ευρωπαϊκές πολιτικές
- Οικονομικές σχέσεις της Ελλάδας με την Ευρωπαϊκή Ένωση
- Οικονομικές σχέσεις της Ελλάδας με όμορες ευρωπαϊκές χώρες

- Ευρωπαϊκή και διεθνής οικονομική κρίση και αντιμετώπισή της

Η ΕΜΕΠΟ έχει αναλάβει και ολοκληρώσει ερευνητικά προγράμματα και τα μέλη της έχουν δημοσιεύσει, μονογραφίες και επιστημονικά άρθρα σε ελληνικά και διεθνή περιοδικά.



Η ΒΑΣΙΚΗ ΟΜΑΔΑ συνεργάζεται με άλλα μέλη ΔΕΠ ελληνικών και ξένων Πανεπιστημίων για την υλοποίηση ερευνητικών προγραμμάτων και την πραγματοποίηση επιστημονικών δημοσιεύσεων.

Επικοινωνία

Θεμιστοκλέους 6, 10678 Αθήνα

T: 210 3688909

F: 210 3688950

emepo.uoa.gr@gmail.com

<http://emepo.pspa.uoa.gr>

© ΕΜΕΠΟ 2011

Η χρηματοδότηση του ενεργειακού τομέα της Ελλάδας από ευρωπαϊκούς πόρους. Μια κριτική προσέγγιση.

Παναγιώτης Λιαργκόβας, *Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου*
Νικόλαος Αποστολόπουλος, *Μεταδιδακτορικός ερευνητής, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου*

Περίληψη

Στο παρόν άρθρο γίνεται προσπάθεια προσέγγισης, ανάλυσης, ερμηνείας, αξιολόγησης και εξαγωγής συμπερασμάτων για τα έργα και τις δράσεις του ενεργειακού τομέα των προηγούμενων προγραμματικών περιόδων, που χρηματοδοτήθηκαν με ευρωπαϊκούς πόρους, ώστε να φωτιστούν τα προβλήματα που προέκυψαν στο σχεδιασμό και στην υλοποίησή τους. Να αποτυπωθούν τα θετικά σημεία, οι αδυναμίες, τα συγκριτικά πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα, οι παρουσιαζόμενες ευκαιρίες και οι δυσκολίες-απειλές που διαμορφώνει το ανταγωνιστικό περιβάλλον. Στόχος μέσα από το άρθρο να κατατεθούν συγκεκριμένες προτάσεις που θα βοηθήσουν στην ομαλή, ασφαλή, απρόσκοπτη και αδιάλειπτη αξιοποίηση των πόρων που η Ελλάδα αποκτά τη νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020.

ΛΕΞΕΙΣ ΚΛΕΙΔΙΑ: ενέργεια, διαρθρωτικά ταμεία, ευρωπαϊκοί πόροι, ανανεώσιμες πηγές

Funding of Greek energy sector from European resources. A critical approach.

Panagiotis Liargovas, *Professor, University of Peloponnese*
Nikolaos Apostolopoulos, *Post-doc research fellow, University of Peloponnese*

Abstract

In the present article, an effort is made to approach, analyze, evaluate and make inferences about the actions and initiatives of the energy sector of the previous funding periods which were funded by European resources, so as to shed light on the problems that occurred during their planning and realization. It is also attempted to highlight the positive aspects, the weaknesses, the comparative advantages and disadvantages, the occurring opportunities and the difficulties that are formed by a competitive environment. The aim of this article is to submit concrete proposals that will assist to achieve a smooth, safe, relent-

less and unfailing exploitation of the resources that Greece possesses in the new funding period 2014-2020.

KEYWORDS: energy, structural funds, European resources, renewable energy

1. Εισαγωγή

Βασικός χρηματοδοτικός μοχλός για έργα και δράσεις που αφορούν την ενεργειακή πολιτική, στην Ελλάδα, αποτέλεσαν κυρίαρχα οι ευρωπαϊκές χρηματοδοτήσεις.

Την περίοδο 1989-1993 οι πόροι κατευθύνθηκαν, επί το πλείστον, στην εκπόνηση περιβαλλοντικών μελετών, προμήθειας εξοπλισμού περιβαλλοντικών παραμέτρων που σχετιζόνταν με την ατμοσφαιρική ρύπανση και τους υδάτινους πόρους και πολύ λιγότερα για τον καθαυτού τομέα της ενέργειας και της ενεργειακής πολιτικής.

Την περίοδο 1994-1999 ενισχύθηκαν ιδιωτικές επενδύσεις στην ενέργεια, στη βιομηχανία και στη γεωργία με στόχο να βελτιωθούν οι ενεργειακές και περιβαλλοντικές επιδόσεις της Ελλάδας που είναι φιλικές στο περιβάλλον.

Την περίοδο 2000-2006 στηρίχτηκαν δράσεις για εξασφάλιση του ενεργειακού εφοδιασμού στη λογική της μη εξάρτησης της ενεργειακής κατάστασης της Ελλάδας από εισαγόμενες μορφές πρωτογενούς ενέργειας, μέσω της διαφοροποίησης των ενεργειακών πηγών τροφοδοσίας. Συγκεκριμένα τα θέματα της ενεργειακής πολιτικής στηρίχτηκαν στον άξονα προτεραιότητας «Ασφάλεια Ενεργειακού Εφοδιασμού και Προώθηση της Αγοράς Ενέργειας» και στον άξονα προτεραιότητας «Ενέργεια και Αειφόρος Ανάπτυξη».

Ο πρώτος άξονας προτεραιότητας στόχευε στον ενεργειακό ανεφοδιασμό της Ελλάδας και τη συμβολή της στην ασφάλεια του ενεργειακού εφοδιασμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) καθώς και στην προώθηση της απελευθέρωσης της αγοράς ενέργειας. Οι στόχοι αυτοί επιδιωκόταν να υλοποιηθούν μέσα από την πρόσβαση στις πηγές τροφοδοσίας φυσικού αερίου, την ενίσχυση συγκεκριμένων ειδικών ενεργειών για τις νησιωτικές περιοχές, τη διείσδυση στις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΑΠΕ), τη συμπαραγωγή ηλεκτρισμού και θερμότητας, την ενεργειακή απελευθέρωση της Ελλάδας και τις πολιτικές εξοικονόμησης ενέργειας.

Ο δεύτερος προαναφερόμενος άξονας προτεραιότητας μεταξύ των άλλων στόχευε στη στήριξη παραγωγής, διακίνησης και χρήσης της ενέργειας της Ελλάδας με όρους αειφόρου ανάπτυξης. Η Ελλάδα συγκρότησε τον Ιούλιο του 2000 τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ). Στόχος της ΡΑΕ είναι ο έλεγχος της αγοράς ενέργειας σε όλους τους τομείς, η θέσπιση κανόνων δικαίου στην ενέργεια, η παρακολούθηση και ο έλεγχος των αδειοδοτήσεων, η έγκριση της τιμολογιακής πολι-

τικής στην ηλεκτρική ενέργεια, η επιβολή κυρώσεων στους παραβάτες, η επίλυση διαφορών στους εμπλεκόμενους στην αγορά ενέργειας και η συνεχής ενημέρωση της ΕΕ για την πορεία της ελευθέρωσης της αγοράς ηλεκτρικής ενέργειας (Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, 2005). Έτσι, η ΡΑΕ στο πλαίσιο του Γ' Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (ΚΠΣ) για την περίοδο 2005-2008 χρηματοδοτήθηκε για τις υποδομές και τη στήριξη του έργου της, για την υποστήριξη του μακροχρόνιου ενεργειακού προγραμματισμού, για μελέτες λειτουργίας συστήματος πετρελαίου, φυσικού αερίου και ηλεκτρικής ενέργειας και τέλος για την υποστήριξη των επενδυτών σε ενεργειακά θέματα. Με πόρους των Διαρθρωτικών Ευρωπαϊκών Ταμείων στηρίχτηκε στο σύνολο της ελληνικής επικράτειας η επιχειρηματική δράση σε ενεργειακά θέματα, πάντα στη βάση της αειφόρου ανάπτυξης. Συγκεκριμένα στηρίχτηκαν επενδυτικά σχέδια που αφορούσαν τις παρακάτω ώριμες τεχνολογικά κατηγορίες (Υπουργείο Ανάπτυξης, 2002): Φωτοβολταϊκά πάρκα, μικρά υδροηλεκτρικά έργα ισχύος μέχρι 10 MW σε υδατορεύματα, αξιοποίηση βιομάζας (τηλεθέρμανση, τηλεψύξη, συμπαραγωγή ηλεκτρισμού και θερμότητας, παραγωγή θερμότητας ή ψύξης σε μεμονωμένη κεντρική εγκατάσταση και διανομή στον ευρύτερο χώρο όπως βιομηχανία και κατοικίες), αιολικά συστήματα για παραγωγή ηλεκτρικού ρεύματος (ανεμογεννήτριες), κεντρικά ενεργητικά ηλιακά συστήματα (παραγωγή ζεστού νερού για τη βιομηχανία ή την οικιακή χρήση από επίπεδους ή ηλιακούς συλλέκτες), γεωθερμικές εφαρμογές (παραγωγή θερμότητας για την αγροτική παραγωγή, αφαλάτωση νερού, συμπαραγωγή ηλεκτρισμού και θερμότητας, τηλεθέρμανση, τηλεψύξη), και πλήθος άλλων δράσεων τόνωσης των επενδύσεων στον τομέα της ενέργειας. Δικαίωμα συμμετοχής στα παραπάνω επενδυτικά σχέδια είχαν τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου και το ύψος της ίδιας συμμετοχής στο επενδυτικό σχέδιο ανερχόταν τουλάχιστον στο 30% του προϋπολογισμού του. Στο άρθρο αυτό επιχειρείται η αξιολόγηση των ενεργειακών ζητημάτων που προωθούνταν στο 4^ο ΚΠΣ (ενότητα 2), ενώ γίνεται ανάλυση της στόχευσης του 5^{ου} ΚΠΣ σε ενεργειακά θέματα (ενότητα 3). Οι αναλύσεις αυτές είναι χρήσιμες προκειμένου να οδηγηθούμε σε συμπεράσματα και προτάσεις πολιτικής στην τελευταία ενότητα 4.

2. Αξιολόγηση και συμπεράσματα από το 4^ο ΚΠΣ των ενεργειακών θεμάτων

Την περίοδο 2007-2013 η χρηματοδότηση των δράσεων κινήθηκε στη λογική της σύγκλισης με το περιβαλλοντικό «κεκτημένο» της Ευρώπης. Χρησιμοποιήθηκαν σημαντικοί πόροι για το διπλασιασμό συμμετοχής ΑΠΕ, για τη μείωση του λιγνίτη στην παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας και υποκατάσταση του από φυσικό αέριο, για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης των μέσων μεταφοράς κ.ά. Στο επιχειρησιακό πρόγραμμα «ανταγωνιστικότητα και επιχειρηματικότητα» μεταξύ

των άλλων προτεραιοτήτων τέθηκε και η ολοκλήρωση του ενεργειακού συστήματος της Ελλάδας και η ενίσχυση της αειφορίας. Ενισχύθηκαν ιδιωτικές μικρομεσαίες επιχειρήσεις για ανάπτυξη ενεργειακών δράσεων, ενσωμάτωση φιλικών προς το περιβάλλον τεχνολογιών, ανάπτυξη και πιστοποίηση συστημάτων περιβαλλοντικής διαχείρισης καθώς και συστημάτων πιστοποίησης προϊόντων.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι στο επιχειρησιακό πρόγραμμα 2007-2013 δόθηκε έμφαση στο να μπορέσει η Ελλάδα να εξασφαλίσει τον ενεργειακό της εφοδιασμό μειώνοντας σταθερά την εξάρτησή της από το πετρέλαιο με την ανάπτυξη των ΑΠΕ και την προώθηση στις επιχειρήσεις και στα νοικοκυριά του φυσικού αερίου, στην απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας, στην ένταξη της στα διεθνή δίκτυα μεταφοράς ηλεκτρισμού και φυσικού αερίου, στην ορθή διαχείριση των φυσικών πόρων, στη βελτίωση της ασφάλειας των ενεργειακών δικτύων και βέβαια στην προσαρμογή της στην ευρωπαϊκή οδηγία 2009/28/ΕΚ που αφορά την ενέργεια και την κλιματική αλλαγή (Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Ανταγωνιστικότητα και Επιχειρηματικότητα 2007-2013, 2013). Οι τομείς δράσεις του συγκεκριμένου Επιχειρησιακού Προγράμματος στόχευαν: να προωθηθεί η χρήση του φυσικού αερίου στον οικιακό και στον τριτογενή τομέα ανάπτυξης, δημιουργώντας ταυτόχρονα νέες υποδομές ή προέκταση των παλιών, να εκσυγχρονιστεί το ηλεκτρικό δίκτυο με τη διασύνδεση των νησιών με το κεντρικό δίκτυο ενέργειας και τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και να κατασκευαστούν νέες γραμμές διασύνδεσης και κέντρα υψηλής τάσης, να εφαρμοστούν συστήματα τηλεμέτρησης και να προχωρήσει η απελευθέρωση της αγοράς ενέργειας, να ενισχυθεί η διείσδυση των ΑΠΕ και να εξοικονομηθεί ενέργεια με παρεμβάσεις στα δημόσια κτίρια και τέλος να υποστηριχθούν δράσεις που αφορούν τον τομέα υδρογονανθράκων, ορυκτών υλών και να αποτιμηθεί το γεωθερμικό δυναμικό (Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, 2007). Οι ωφελούμενοι του άξονα προτεραιότητας «Ολοκλήρωση του ενεργειακού συστήματος της Χώρας και ενίσχυση της αειφορίας» ήταν: οι επιχειρήσεις ανεξαρτήτου μεγέθους και νομικής μορφής και τα νοικοκυριά στις περιοχές που επεκτάθηκε το δίκτυο φυσικού αερίου, οι επιχειρήσεις που επένδυσαν πάνω στην εξοικονόμηση ενέργειας και στη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης, οι Δήμοι και οι Κοινότητες, οι κρατικές επιχειρήσεις, οι επιχειρήσεις παραγωγής ενέργειας καθώς και οι νησιωτικές περιοχές. (Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, 2007).

Η όλη φιλοσοφία των έργων ενεργειακής αποδοτικότητας, βιοκλιματικού σχεδιασμού και αξιοποίησης ΑΠΕ του 4^{ου} ΚΠΣ ήταν τα έργα να μην κριθούν αποκλειστικά από το ύψος της εγκατεστημένης ισχύος τους αλλά και από το συνδυασμό της καινοτομίας και της συμβολής τους στην περιφερειακή ανάπτυξη. Ο προσανατολισμός στόχευε στην ένταξη και υλοποίηση έργων που θα αξιοποιούσαν το τοπικό ενεργειακό δυναμικό ώστε να εξασφαλίζεται εξοικονόμηση ενέργειας στον οικιστικό τομέα και στην ύπαιθρο, στη συμπαραγωγή ενέργειας με την ενίσχυση

των σχεδίων αξιοποίησης των ΑΠΕ από διάφορους επενδυτές, στη βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας σε δημόσια κτίρια, στη βιοκλιματική αναβάθμιση κοινόχρηστων δημόσιων χώρων σε αστικές περιοχές και γενικά στην αξιοποίηση των ΑΠΕ και στη βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας που θα εξυπηρετούσε τις τοπικές ανάγκες της κοινωνίας.

Προχωρώντας σε μια πρώτη αξιολόγηση των ενταγμένων έργων που αφορούν την αιολική ενέργεια, την ηλιακή ενέργεια, τη βιομάζα, την υδροηλεκτρική και γεωθερμική ενέργεια, την ενεργειακή απόδοση, συμπαραγωγή, διαχείριση ενέργειας, την ποιότητα του αέρα και την παραγωγή «καθαρών» αστικών μεταφορών σε σχέση με τους ειδικούς στόχους εξοικονόμησης ενέργειας στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα, ενθάρρυνση και διάδοση ΑΠΕ, προώθηση της βιώσιμης περιφερειακής ανάπτυξης με την αξιοποίηση του τοπικού ενεργειακού δυναμικού, μείωση της έντασης της ενεργειακής κατανάλωσης, στήριξη της αυτονομίας και της ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού με τη χρήση ΑΠΕ, ενίσχυση των «καθαρών» συστημάτων αστικών μεταφορών, στήριξη επενδυτικών σχεδίων αξιοποίησης ΑΠΕ και συμπαραγωγής ενέργειας διαπιστώνεται ότι οι ειδικοί στόχοι παρουσιάζουν υψηλή συνάφεια με τις θεματικές προτεραιότητες. Τη μικρότερη συνάφεια παρουσιάζει ο στόχος που αναφέρεται στη μείωση της έντασης της ενεργειακής κατανάλωσης. Αντίστοιχη εικόνα αποτυπώνεται και στο ποσοστό των εντάξεων των έργων που συμβάλλουν στην επίτευξη των ειδικών στόχων. Με ποσοστό, 88,6 %, που είναι το μεγαλύτερο, συμβάλλει η εξοικονόμηση ενέργειας στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα και με μικρότερο ποσοστό, 11,4%, συμβάλλει η ενίσχυση των «καθαρών» συστημάτων αστικών μεταφορών.¹ Όλα τα προαναφερόμενα απεικονίζονται στον πίνακα 1 (Υπουργείο Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, 2013).

Πίνακας 1: Συνάφεια Θεματικών Προτεραιοτήτων και Ειδικών Στόχων – Άξονας 1

ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΠΡΟΤΕΡΑΙΟΤΗΤΑ	Αρ. Ενταγμ. Έργων	Π/Υ Ενταγμένων Έργων (ΔΔ)	ΑΠ 1: Προστασία Ατμοσφαιρικού Περιβάλλοντος & Αστικές Μεταφορές – Αντιμετώπιση Κλιματικής Αλλαγής – Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας										Αρ. ΕΣ σε συνάφεια με ΚΘΠ	
			ΕΣ 1.1	ΕΣ 1.2	ΕΣ 1.3	ΕΣ 1.4	ΕΣ 1.5	ΕΣ 1.6	ΕΣ 1.7	ΕΣ 1.8	ΕΣ 1.9			
			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓			
Ανανεώσιμη ενέργεια: αιολική ενέργεια	23	154.421.122	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7/9
Ανανεώσιμη ενέργεια: ηλιακή ενέργεια	219	182.942.510	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7/9
Ανανεώσιμη ενέργεια: βιομάζα	2	1.731.625	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7/9
Ανανεώσιμη ενέργεια: υδροηλεκτρική, γεωθερμική και άλλες μορφές ενέργειας	8	13.630.288	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	7/9
Ενεργειακή απόδοση, συμπαρογωγή, διαχείριση ενέργειας	122	260.468.938	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	5/9
Ποιότητα του αέρα	7	24.999.952	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	3/9
Παραγωγή καθαρών αστικών μεταφορών	2	81.929.454	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	4/9
ΣΥΝΟΛΟ	383	720.123.888												
Αριθμός ΚΘΠ που συμβάλουν στον ΕΣ			6/7	4/7	4/7	2/7	4/7	4/7	1/7	5/7	7/7	7/7	7/7	
<i>Ποσοστό π/υ εντάσεων που συμβάλλει στον ΕΣ(%)</i>			88.6	49.0	49.0	47.5	49.0	49.0	11.4	85.2	100.0	100.0	100.0	

ΕΣ 1.1: Εξοικονόμηση ενέργειας στο δημόσιο και ευρύτερο δημόσιο τομέα, ΕΣ 1.2: Ενθάρρυνση και διάδοση της χρήσης ΑΠΕ, ΕΣ 1.3: Προώθηση της βιώσιμης περιφερειακής ανάπτυξης με την αξιοποίηση τοπικού ενεργειακού δυναμικού, ΕΣ 1.4: Μείωση της έντασης της ενεργειακής κατανάλωσης, ΕΣ 1.5: Στήριξη της αυτονομίας και της ασφάλειας ενεργειακού εφοδιασμού με την χρήση των ΑΠΕ, ΕΣ 1.6: Ενίσχυση των «καθρών» συστημάτων αστικών μεταφορών, ΕΣ 1.7: Στήριξη επενδυτικών σχεδίων αξιοποίησης ΑΠΕ και συμπαρογωγής ενέργειας, ΕΣ 1.8: Μείωση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, ΕΣ 1.9: Μείωση των εκπομπών των αερίων που προκαλούν την κλιματική αλλαγή

Πηγή: Υπουργείο Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, 2013).

Για την επίτευξη του ειδικού στόχου ασφάλειας του ενεργειακού εφοδιασμού που θα μείωνε την πετρελαϊκή εξάρτηση της Ελλάδας και θα προωθούσε τις ΑΠΕ και τα δίκτυα του φυσικού αερίου στο ενεργειακό ισοζύγιο ενισχύθηκαν δράσεις όπως η προώθηση του φυσικού αερίου στον οικιστικό και τριτογενή τομέα, η ολοκλήρωση του εκουγχρονισμού του ηλεκτρικού δικτύου, η διείσδυση των ΑΠΕ, η εξοικονόμηση ενέργειας και η ορθολογική διαχείριση των φυσικών πόρων (Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, 2012; Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, 2007).

Με βάση το στόχο που θέλει τη συμμετοχή των ΑΠΕ στο ενεργειακό ισοζύγιο της Ελλάδας κατά 20% φαίνεται σύγκλιση του στόχου μέσα από την ένταξη 232 έργων κρατικών ενισχύσεων που εντάχθηκαν με βάση τον αναπτυξιακό νόμο 3299/2004, 15 έργων προώθησης της ηλιακής ενέργειας και 53 έργων αξιοποίησης ΑΠΕ στα σχολικά κτίρια (Υπουργείο Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, 2013).

Εξάλλου, τα τελευταία χρόνια ο τομέας των ΑΠΕ γνώρισε πρωτοφανή ανάπτυξη με αποτέλεσμα η Ελλάδα σε όλες τις εκθέσεις και δείκτες κατάταξης να βρίσκεται σε κορυφαίες θέσεις σε διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο. Καθοριστικής σημασίας ήταν η συμβολή της παραγωγής ηλιακής ενέργειας προς στην κατεύθυνση της εξάπλωσης των ΑΠΕ και της αύξησης του μεριδίου των ΑΠΕ στη συνολική παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, βελτιώνοντας το ενεργειακό μίγμα. Η Ελλάδα στο σύνολο των ΑΠΕ κατείχε την 33^η θέση παγκοσμίως στο δείκτη κατάταξης Renewable energy country attractiveness index (RECAI) το Σεπτέμβριο του 2014 (Ernst and Young, 2014).

Η σημαντική θέση της Ελλάδας σε ό,τι αφορά την παραγωγή ηλιακής ενέργειας αποτυπώνεται στο φωτοβολταϊκό βαρόμετρο του Eurobserv'ER (2011) το οποίο κατατάσσει την Ελλάδα, για το έτος 2010, στην 8^η θέση σε ό,τι αφορά την παραγωγή ενέργειας από φωτοβολταϊκά στην Ευρώπη. Το ίδιο βαρόμετρο για το 2014 (236.8 Wp/inhab) κατατάσσει την Ελλάδα αρκετά υψηλότερα στην 4^η θέση ανάμεσα στις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες (Eurobserv'ER, 2015). Την τετραετία 2010-2014 σύμφωνα με τα παραπάνω και παρόλο που η χώρα διανύει πρωτοφανή οικονομική κρίση μέσα σε συνθήκες ύφεσης ενεργοποιούνται σημαντικά έργα στον τομέα αυτό που είχαν αρχίσει τα τελευταία χρόνια της δεκαετίας του 2000 αλλά και έργα που ξεκίνησαν μετά το 2010.

Με βάση τον στόχο της μείωσης της κατανάλωσης ενέργειας κατά 15% ως τα προβλεπόμενα επίπεδα για το 2020 μέσω βελτιώσεων στην ενεργειακή αποδοτικότητα φαίνεται να συγκλίνει στην επίτευξη του στόχου μέσα από την ένταξη 4 έργων τηλεθέρμανσης, 109 έργων εξοικονόμησης ενέργειας σε νοσοκομεία και άλλα δημόσια κτίρια, 6 έργων βιοκλιματικής αναβάθμισης, 5 έργων σε δημόσια νοσοκομεία εγκατάσταση συμπαραγωγής ηλεκτρισμού-θερμότητας καθώς και έργων

ενταγμένων στο πρόγραμμα «εξοικονομώ κατ' οίκον» και στο Ταμείο Χαρτοφυλακίου Jessica (Υπουργείο Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, 2013).

Αξιολογώντας συνολικά με τα μέχρι στιγμής οικονομικά στοιχεία και δεδομένα που αφορούν την ενέργεια διαπιστώνουμε από τα ενταγμένα έργα, τη συνάφεια αυτών με τους γενικούς και ειδικούς στόχους καθώς και με την απορρόφηση των κονδυλίων ότι το 4^ο ΚΠΣ ολοκληρώνεται φυσιολογικά. Αυτό δε σημαίνει ότι δε θα υπάρξουν δράσεις και έργα που δε θα προφτάσουν να υλοποιηθούν και αναγκαστικά θα απενταχτούν ή δε θα υπάρξουν αδρανή έργα. Το μέγεθος αυτών των στοιχείων θα αποτιμηθεί με το οριστικό κλείσιμο του 4^{ου} ΚΠΣ.

Σε ελάχιστους μήνες, και συγκεκριμένα στις 31-12-2015, αν δε δοθεί κάποια παράταση, κλείνει, οριστικά, ένα ακόμη ΚΠΣ και για την Ελλάδα, ενώ ταυτόχρονα έχει ανοίξει μια καινούργια ευκαιρία, μέσω του 5^{ου} κατά σειρά ΚΠΣ για την περίοδο 2014-2020. Η Ελλάδα οφείλει η ίδια να αξιολογήσει αντικειμενικά το βαθμό επίτευξης των στόχων του 4^{ου} ΚΠΣ ώστε με βεβαιότητα, ασφάλεια και αξιοπιστία να πιάσει το νήμα της νέας ευκαιρίας που παρουσιάζεται μπροστά της.

3. Η στόχευση του 5^{ου} ΚΠΣ στα ενεργειακά θέματα

Οι σημαντικότερες επενδυτικές προτεραιότητες σε θέματα ενέργειας την προγραμματική περίοδο 2014-2020 κινούνται στη βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας κτιρίων και επιχειρήσεων μέσα από το σύστημα επιχορηγήσεων, δανείων και εγγυήσεων, στην επιχορήγηση ενεργειακών υποδομών όπως ενίσχυση των δικτύων μεταφοράς και διανομής ηλεκτρικού και φυσικού αερίου, στην εγκατάσταση ευφυών συστημάτων μέτρησης ενέργειας, στην προώθηση ΑΠΕ και στη συμπαραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας και θερμότητας υψηλής απόδοσης (Υπουργείο Παραγωγικής Ανασυγκρότησης Περιβάλλοντος και Ενέργειας, 2015, Υπουργείο Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, 2012, Ευρωπαϊκή Ένωση, 2011).

Ιδιαίτερα για τις ΑΠΕ το Εθνικό Σχέδιο Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας 2010-2020 έθεσε ως πρωταρχικής σημασίας στόχους να αυξηθεί το ποσοστό συμμετοχής σε ΑΠΕ από το 13% το 2010 στο 28% το 2020 που αυτό σημαίνει ότι η εγκατεστημένη ισχύς θα αυξηθεί σημαντικά από 4,11GW σε 9,33GW. Σε ό,τι αφορά την ηλιακή ενέργεια θα αυξηθεί από 0,18GW το 2010 σε 0,7GW το 2020. Δημιουργήσε επίσης σενάρια όπου σύμφωνα με το «επιταχυνόμενο σενάριο» η παραγωγή θα μπορούσε κάτω από εξαιρετικές συνθήκες πλήθους επενδυτικών πρωτοβουλιών και έργων υποδομής να αυξηθεί από 0,18GW το 2010 σε 2,98GW το 2020.

Οι διαθέσιμοι πόροι του 5^{ου} ΚΠΣ ανά τομέα παρέμβασης αποτυπώνονται στον παρακάτω πίνακα:

Πίνακας 2: Πίνακας διαθέσιμων πόρων ανά τομέα παρέμβασης

ΤΟΜΕΑΣ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ	ΣΥΝΟΛΟ ΠΟΡΩΝ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗΣ
Ηλεκτρισμός (υποδομές δικτύων μεταφοράς και διανομής)	164.999.999,00
Φυσικό αέριο (υποδομές δικτύων μεταφοράς και διανομής)	120.135.696,83
Ανανεώσιμη ενέργεια (βιομάζα)	47.399.998,00
Άλλες μορφές ανανεώσιμης ενέργειας (υδροηλεκτρική, γεωθερμική, θάλασσα)	46.136.500,00
Ανακαίνιση των δημοσίων υποδομών με σκοπό την ενεργειακή απόδοση, έργα επίδειξης και μέτρα στήριξης	194.875.828,50
Ανακαίνιση των κατοικιών με σκοπό την ενεργειακή απόδοση, έργα επίδειξης και μέτρα στήριξης	227.437.460,00
Έξυπνα συστήματα διανομής ενέργειας μεσαίας και χαμηλής τάσης	46.310.456,00
Συμπαγωγή υψηλής απόδοσης και τηλεθέρμανση	30.888.145,00
Έργα ενεργειακής απόδοσης και επίδειξης σε ΜΜΕ και μέτρα στήριξης	39.449.234,00
ΣΥΝΟΛΟ	917.633.317,33

Πηγή: Υπουργείο Παραγωγικής Ανασυγκρότησης Περιβάλλοντος και Ενέργειας, 2015, Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, 2014.

4. Προβλήματα στην υλοποίηση-συμπεράσματα-προτάσεις πολιτικής

Η πολύχρονη ύφεση που μαστίζει την Ελλάδα σε συνδυασμό με την κρίση του τραπεζικού συστήματος έχουν δημιουργήσει ένα ασφυκτικό οικονομικό περιβάλλον με σημαντικές επιπτώσεις στη ρευστότητα των επιχειρήσεων καθώς και στη χρηματοδότηση των δημοσίων υποδομών. Αυτό το γεγονός σε συνάρτηση με τη μονομερή κυβερνητική απόφαση να μεταβάλλει αφαιρετικά την τιμολογιακή πολιτική της παραγωγής των ΑΠΕ οδήγησε τους ιδιώτες επενδυτές που δραστηριοποιούνται στον τομέα αυτό σε οικονομική ασφυξία. Το πρόβλημα έλαβε μεγαλύτερες διαστάσεις όταν πολλές επιχειρήσεις που στήριζαν με συμπληρωματικές δράσεις συντήρησης και ανταλλακτικών τις ΑΠΕ σταμάτησαν τη λειτουργία τους και οι επενδύσεις ενέργειας, κυρίως φωτοβολταϊκών, έμειναν χωρίς την αναγκαία στήριξη για τη βιωσιμότητά τους.

Το ασαφές νομικό και θεσμικό πλαίσιο της Ελλάδας σε συνδυασμό με τις χρονοβόρες διαδικασίες προκηρύξεων και αναθέσεων έργων οδήγησαν σημαντικά ενεργειακά έργα σε δικαστικές εμπλοκές δημιουργώντας καθυστερήσεις ή και θέ-

τοντας σε κίνδυνο έργα και δράσεις του ΚΠΣ. Η Ελλάδα είναι τέταρτη κατά σειρά χώρα, μεταξύ των 47 χωρών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης, που παραβιάζει κατ' εξακολούθηση τον εύλογο χρόνο απονομής δικαιουσύννης (ΣΕΒ, 2014). Τα παραπάνω προβλήματα λάμβαναν μεγαλύτερη ένταση και διευρύνονταν από το γεγονός της καθυστέρησης εναρμόνισης του νομικού πλαισίου της Ελλάδας στις απαιτήσεις της ΕΕ καθώς και από το γεγονός ότι πολλά έργα και δράσεις που αφορούσαν τον τομέα του περιβάλλοντος προγραμματιζόνταν μεταχρονολογημένα.

Η αδυναμία των δικαιούχων να σχεδιάσουν επαρκώς και εντός των οριζόμενων κάθε φορά χρονικών ορίων δράσεις και έργα καθώς και η αδυναμία των ιδιωτών να συμμετάσχουν με ιδιωτική συμμετοχή επηρέασαν την απρόσκοπτη πορεία των έργων καθώς και την απορρόφηση των ευρωπαϊκών κονδυλίων άμεσα, έγκαιρα και συνολικά. Η ιδιωτική συμμετοχή γινόταν όλο και πιο δύσκολη με την πάροδο του χρόνου αφού δυσκόλεψε η άντληση κεφαλαίων λόγω της κρίσης του τραπεζικού συστήματος. Εξάλλου η απορρόφηση ευρωπαϊκών κονδυλίων έχει προστιθέμενη αξία όταν συνδυάζεται με έργα και δράσεις που δημιουργούν αναπτυξιακή αξία για τον τόπο και το κοινωνικό σύνολο.

Τα δομικά προβλήματα της δημόσιας διοίκησης, της αυτοδιοίκησης και των εμπλεκόμενων στο ΚΠΣ φορέων καθώς και η μεταφορά προγραμματισμού και διαχείρισης μεγάλου μέρους των πόρων του ΕΣΠΑ, στο μέσο σχεδόν της προγραμματικής περιόδου, στις αιρετές περιφερειακές αυτοδιοικήσεις, που πραγματοποιούσαν τα πρώτα τους βήματα με ελλείψεις τεχνικής και διοικητικής επάρκειας σε συνδυασμό με φαινόμενα μη πολιτικής βούλησης και με φαινόμενα τοπικών αντιπαραθέσεων στην εγκατάσταση και λειτουργία μονάδων παραγωγής ενέργειας, όπως ανεμογεννητριών και βιαερίου, δημιούργησαν καθυστερήσεις και άλλα εμπόδια στην ομαλή πορεία του 4^{ου} ΚΠΣ.

Όπως και στα προηγούμενα ΚΠΣ έτσι και σε αυτό χάθηκε πολύτιμος χρόνος με ατέρμονες συζητήσεις και γραφειοκρατικές διαδικασίες ώσπου να ξεκινήσει η ενεργοποίησή του με αποτέλεσμα να απαιτηθούν εντονότεροι ρυθμοί για την ολοκλήρωση των προγραμματισμένων έργων και δράσεων στο τέλος της προγραμματικής περιόδου. Το συνολικό αποτέλεσμα αυτής της καθυστέρησης θα φανεί στις 31-12-2015 όταν το «ταμείο» που θα πραγματοποιηθεί θα δείξει πόσα και ποια έργα δεν θα έχουν ολοκληρωθεί και αναγκαστικά θα απενταχθούν και θα αναζητηθεί λύση υλοποίησής τους μέσα από το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων. Κάτι τέτοιο, δυστυχώς, συνέβη και στα προηγούμενα ΚΠΣ και χρειάστηκαν να βαπτιστούν πολλά μη ολοκληρωμένα έργα ως «έργα γέφυρες» για να ολοκληρωθούν με το επόμενο ΚΠΣ αφού και τότε, όπως και τώρα, το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων ήταν και είναι περιορισμένο και συμπεσομένο. Επειδή, ανάλογα προβλήματα, παρατηρήθηκαν και σε άλλα κράτη μέλη η ΕΕ στην πολιτική συνοχής 2014-2020 (Ευρωπαϊκή Ένωση, 2011) αποφασίστηκε τα κράτη μέλη να είναι υποχρεωμένα να θέσουν

επιδόσεις και όρους πριν από την εκταμίευση κεφαλαίων από τα διαρθρωτικά ταμεία και η εκταμίευση κεφαλαίων να εξαρτάται από την πορεία υλοποίησης των τεθέντων επιδόσεων και όρων ώστε να εξασφαλίζεται η αποτελεσματικότητα των επενδύσεων. Επίσης, το 5% της εθνικής χρηματοδότησης να μπαίνει σε έναν κουμπαρά και να δίνεται στη διάρκεια της ενδιάμεσης επανεξέτασης στα κράτη που θα έχουν συνέπεια απέναντι στις επιδόσεις και στους όρους που έχουν θέσει. Όταν ένα κράτος μέλος αδυνατεί να λάβει μέτρα προκειμένου να υλοποιήσει επιδόσεις και όρους η Επιτροπή κρατά το δικαίωμα να αναστέλλει το μέρος ή το σύνολο των πληρωμών και των δεσμεύσεων.

Για την περίοδο 2014-2020 μια αναδιοργάνωση των δικαιούχων και ιδιαίτερα της αυτοδιοίκησης που θα αφαιρεί εμπόδια γραφειοκρατικά, διοικητικά, τεχνικά και σκοπιμότητων θα έδινε την απαραίτητη και αναγκαία δυναμική για απρόσκοπτη υλοποίηση έργων και δράσεων σε όφελος του τόπου και του κοινωνικού συνόλου. Όσο πιο αποκεντρωμένο και κοντά στον πολίτη βρίσκεται το σύστημα τόσο πιο πολύ διασφαλίζεται η υλοποίηση έργων με αναπτυξιακά κριτήρια. Εξάλλου σημαντική παράμετρος για να καταγραφεί με θετικό πρόσημο η αξιοποίηση από τα διαρθρωτικά ταμεία και να διευρυνθεί ο αντίκτυπος σύμφωνα με έρευνα του Bahr (2008) είναι ο βαθμός αποκέντρωσης, όπου όσο μεγαλύτερη είναι η αποκέντρωση τόσο μεγαλύτερος είναι και ο αντίκτυπος. Με το παραπάνω συμπέρασμα ευθυγραμμίζεται η Stegarescu (2004) που συνδέει τον υψηλό βαθμό αποκέντρωσης με την επίδραση των διαρθρωτικών ταμείων. Επιπλέον για να επιτευχθούν οι στόχοι της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», όπου η ενέργεια βρίσκεται σε πρωταρχικής σημασίας προτεραιότητα, πρέπει να ενισχυθεί ο ρόλος των περιφερειακών κυβερνήσεων ενώ παράλληλα να οριστεί παρακολούθηση στοχοθεσίας σε περιφερειακό επίπεδο (Liargovas and Apostolopoulos, 2014a). Τον σημαντικό ρόλο των περιφερειακών και τοπικών παραγόντων στη μετάβαση προς τη βιώσιμη ανάπτυξη, καθώς μπορούν να λειτουργήσουν ως πυλώνες και πηγές πράσινης ανάπτυξης, αναδεικνύει και ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (OECD, 2012). Οι προσπάθειες επίλυσης των ζητημάτων της βιώσιμης ανάπτυξης μέσα από διακρατικά φόρουμ ή συμφωνίες δεν έχουν αποφέρει τα αναμενόμενα οφέλη οπότε οι περιφέρειες προσελκύουν τώρα το ενδιαφέρον για την επίλυση αυτών των ζητημάτων (Nijkamp, 2011). Η αξιοποίηση των φυσικών πόρων ή και ενεργειακών πόρων καθώς και η λήψη των αποφάσεων για την παραγωγή πολιτικής πρέπει να εμφανίζει τοπικά ή περιφερειακά χαρακτηριστικά. Αυτό αναδεικνύεται ιδιαίτερα για τους ενεργειακούς πόρους καθώς οι περιφέρειες έχουν τους δικούς τους πόρους και τα δικά τους συστήματα παραγωγής (Feder, 2004). Περιφερειακοί παράγοντες και παράμετροι όπως καθορίζουν την ανάπτυξη της επιχειρηματικότητας στον τομέα των ΑΠΕ και επηρεάζουν το ανταγωνιστικό πλεονέκτημα ενός κράτους (Liargovas and Apostolopoulos, 2014b). Τέλος, σημαντικό στοιχείο της επιστημονικής βιβλιογραφίας

είναι η περιφερειακή διακυβέρνηση και ο ρόλος της στην επίτευξη ταυτόχρονης οικονομικής προόδου και υψηλών περιβαλλοντικών επιδόσεων. Η περιφερειακή διακυβέρνηση η οποία θέτει ως πρωταρχική της στόχευση τη βιώσιμη ανάπτυξη δύναται να λειτουργήσει θετικά στην πολύπλοκη σχέση μεταξύ οικολογικών και οικονομικών παραγόντων και διαδικασιών (Quaas et al., 2007; Salvati & Zitti, 2008). Ο Eckert (2003) εμβαθύνοντας σε θέματα ταυτόχρονης αύξησης ρυθμών περιφερειακής ανάπτυξης και υψηλών περιβαλλοντικών επιδόσεων, αναφέρει ότι οι διαπραγματεύσεις για περιβαλλοντικά ζητήματα πρέπει να πραγματοποιούνται σε περιφερειακό επίπεδο μεταξύ περιφερειακών κυβερνήσεων. Το υποστηρικτικό έγγραφο του «Ευρώπη 2020» με τίτλο «Περιφέρειες 2020» (Commission of European Communities, 2008) αναπτύσσει τέσσερις απειλές-προκλήσεις για τις ευρωπαϊκές περιφέρειες: το δημογραφικό, την παγκοσμιοποίηση, την κλιματική αλλαγή και την ενεργειακή ασφάλεια και αυτονομία. Παρόλο που τα ζητήματα των περιφερειών προσδιορίζονται επακριβώς, ο καθορισμός συγκεκριμένων στόχων προς υλοποίηση καθορίζεται σε εθνικό επίπεδο παραμερίζοντας τον πυρήνα των ζητημάτων. Ως εκ τούτου δεν υπάρχει εξατομικευμένη στοχοθεσία σε περιφερειακό επίπεδο υπολογίζοντας τις ιδιαιτερότητες των περιφερειών αλλά και τις δυνατότητές τους. Επίσης, δεν προάγεται οποιασδήποτε μορφής ανταγωνισμός ώστε να ενισχύσει την προσέλκυση επενδύσεων, την ανάπτυξη πράσινης επιχειρηματικότητας, τη βελτίωση των κοινωνικών υποδομών και την προώθηση της καινοτομίας. Προσθετικά πρέπει να αναφερθεί η θέση των Galarraga et al (2011) όπου επισημαίνουν ότι παρόλο που η συζήτηση για ζητήματα για τη βιώσιμη ανάπτυξη πραγματοποιείται επί το πλείστον σε υπερεθνικό επίπεδο, ο αντίκτυπος της κλιματικής αλλαγής είναι κυρίως περιφερειακός ή τοπικός.

Για την περίοδο 2014-2020 μια ουσιαστική και σε βάθος επανεξέταση του νομικού πλαισίου που διέπει τις αναθέσεις μελετών, υπηρεσιών, έργων και άσκησης ένδικων μέσων θα ελαχιστοποιούσε δικαστικές εμπλοκές και θα διευκόλυνε διαδικασίες ολοκλήρωσης διαγωνισμών και υλοποίησης έργων και δράσεων. Αν αυτό συνδυαστεί και με καλύτερη προετοιμασία έργων τόσο στο στάδιο της ωρίμανσης όσο και στα στάδια της προκήρυξης, αξιολόγησης προσφορών και απαιτήσεων τότε θα εξαλείφονταν φαινόμενα απένταξης έργων και η υλοποίηση θα πραγματοποιούνταν απρόσκοπτα και σύμφωνα με τα χρονοδιαγράμματα και φυσικά χωρίς απώλειες πόρων. Τα παραπάνω απαιτούν απλοποίηση διοικητικών δομών, ρεαλιστικούς στόχους, εφαρμογή δικλείδων ασφαλείας, συστήματα διαφάνειας και λογοδοσίας, ενίσχυση αποτελεσματικότητας, έγκαιρες πολιτικές αποφάσεις για αποδέσμευση πόρων από μη ώριμα έργα.

Ιδιαίτερα για τις ΑΠΕ παρόλο το ανταγωνιστικό πλεονέκτημα που παρουσιάζει η Ελλάδα στον τομέα αυτό εκμεταλλευόμενη κυρίως τις ευνοϊκές συνθήκες για εγκατάσταση φωτοβολταϊκών πάρκων αλλά και ανεμογεννητριών υποκρύπτονται

σοβαρά ζητήματα όπου κάνουν τις προβλέψεις των διεθνών οργανισμών δυσσιώ-νες τα επόμενα χρόνια. Δύο ζητήματα εγείρονται και δημιουργούν εμπόδια. Το πρώτο σχετίζεται με το νομοθετικό και φορολογικό πλαίσιο που διέπει τις ΑΠΕ. Το δεύτερο με τη δυσκολία εύρεσης χρηματοδότησης τόσο για επενδύσεις όσο και για τα απαραίτητα έργα υποδομών στο δίκτυο που θα δώσουν τη δυνατότητα μέγιστης αξιοποίησης των ΑΠΕ. Στην περίπτωση αυτή, η αξιοποίηση των ευρωπαϊκών χρηματοδοτικών ευκαιριών, που προσφέρουν τα διαρθρωτικά ταμεία, είναι ουσιαστικής προτεραιότητας ώστε να ξεπεραστούν οι δυσκολίες και η Ελλάδα να χρησιμοποιήσει τις ΑΠΕ ως μοχλό ανάπτυξης και εξόδου από την κρίση. Άλλωστε σύμφωνα με τους (Creutzig et al, 2014) οι ΑΠΕ θα μπορούσαν να συνεισφέρουν θετικά στο ΑΕΠ 0,5%, γεγονός που αποτυπώνει τον θετικό αναπτυξιακό αντίκτυπο των επενδύσεων αυτών. Οι ευνοϊκές συνθήκες της Ελλάδας, από πλευράς ηλιοφάνειας, έχουν προκαλέσει επενδυτικό ενδιαφέρον (Ernst and Young, 2012). Όπως αναφέρεται στο 26^ο Ευρωπαϊκό Συνέδριο Έκθεσης Φωτοβολταϊκών Ηλιακής Ενέργειας (Greek Ministry of Environment, Energy and Climate Change, 2011), όπου η ελληνική κυβέρνηση παρουσίασε το ελληνικό σχέδιο ΗΛΙΟΣ (Helios) για παραγωγή ηλιακής ενέργειας με ταυτόχρονη πώλησή της στις χώρες της βόρειας και κεντρικής Ευρώπης, «*Η Ελλάδα απολαμβάνει 300 ημέρες ηλιοφάνειας και περισσότερη από 50% ηλιακή ακτινοβολία από την Γερμανία που είναι ηγέτης παγκοσμίως στην εγκατάσταση φωτοβολταϊκών*». Το πρόγραμμα Helios ήταν, δυστυχώς, μία χαμένη ευκαιρία για την Ελλάδα αφού παρόλο που ξεκίνησε να υλοποιείται, ναυάγησε, από έλλειψη κονδυλίων και υποδομών τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό. Η υλοποίηση ενός τέτοιου προγράμματος θα έδινε τη δυνατότητα στην Ελλάδα να καταστεί ο μεγαλύτερος εξαγωγέας ηλιακής ενέργειας με σημαντικά οικονομικά οφέλη. Την επόμενη περίοδο 2014-2020 πρέπει η Ελλάδα να εκμεταλλευτεί τους πόρους των διαρθρωτικών ταμείων προς την κατεύθυνση εκσυγχρονισμού των ενεργειακών υποδομών ενώ παράλληλα να ενθαρρύνει την ιδιωτική πρωτοβουλία ώστε να πραγματοποιηθούν επενδύσεις ειδικά στον τομέα της ηλιακής ενέργειας ώστε να διατηρήσει την ηγετική της θέση στην ΕΕ και διεθνώς. Οι επενδύσεις στην αναβάθμιση του δικτύου και στην αύξηση της ικανότητας να απορροφήσει επενδύσεις ΑΠΕ θα αποδώσουν προστιθέμενη οικονομική αξία στις περιφέρειες (Allan, McGregor and Swales, 2011). Για να διευρυνθεί σε ένταση το επενδυτικό ενδιαφέρον πρέπει παράλληλα με την αποτελεσματική χρήση των διαρθρωτικών ταμείων, να εκσυγχρονιστεί το νομοθετικό πλαίσιο για τις ΑΠΕ, να δημιουργηθεί σταθερό και φιλικό επενδυτικό κλίμα ενώ παράλληλα να διασφαλιστεί οικονομική βιωσιμότητα καθώς το σύστημα των σταθερών υψηλών τιμών (feed-in-tariffs) δημιούργησε από τη μία πλευρά επενδυτική ευφορία αλλά από την άλλη αδυναμία πληρωμής των υποσχόμενων. Τα παραπάνω πρέπει να υλοποιηθούν μέσα από μία φιλοσοφία συνεργειών και ταυτόχρονων δομικών αλλαγών ώστε να μεγιστοποιη-

θούν τα οφέλη από τα διαρθρωτικά ταμεία που αποτελεί τη μοναδική πηγή χρηματοδότησης για τη μετάβαση από συμβατικές μορφές παραγωγής ενέργειας σε ανανεώσιμες. Τέλος, πρέπει να ενισχυθεί ο περιφερειακός σχεδιασμός ώστε δήμοι και περιφέρειες να εκμεταλλευτούν στο μέγιστο δυνατό τις δικές τους ΑΠΕ.

Ένα ακόμη βασικό θέμα για την αποτελεσματική αξιοποίηση των πόρων της περιόδου 2014-2020 είναι η Ελλάδα να εξετάσει σοβαρά και το θέμα των δόλιων και μη δόλιων παρατυπιών. Η μη ορθή χρήση των χρημάτων των κονδυλίων της ΕΕ στην Ελλάδα αλλά και σε όλη την ΕΕ με χιλιάδες κοινοποιήσεις δόλιων και μη δόλιων παρατυπιών στην Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Καταπολέμησης Απάτης (OLAF), που συστήθηκε το 1999, έχει απασχολήσει και την ΕΕ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2013) και την Ελληνική Δημοκρατία (Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, 2014) στο παρελθόν και οφείλει η Ελλάδα τη νέα προγραμματική περίοδο να λάβει τα κατάλληλα μέτρα ώστε να εξαλειφθεί το φαινόμενο αυτό. Η συνεχής αύξηση της απάτης οδήγησε, το 2013, την ΕΕ να ζητήσει τη σύσταση ευρωπαϊκής εισαγγελίας για να αντιμετωπίσει το φαινόμενο (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2013). Οι περιπτώσεις απάτης στα διαρθρωτικά ταμεία στην Ελλάδα συνήθως αφορούν περιπτώσεις εικονικών παροχών υπηρεσιών, υποκατάσταση προϊόντων, δόλιες επιστροφές εξόδων, διόγκωση κόστους εργασιών, μεγάλες αμοιβές συμβούλων και νόθευση διαγωνισμών, φαινόμενα που εκθέτουν ανεπανόρθωτα και την εικόνα της Ελλάδας στο εξωτερικό. Το 2013 κοινοποιήθηκαν στην OLAF από τις χώρες της ΕΕ 15.779 δόλιες και μη δόλιες υποθέσεις παρατυπιών που αφορούσαν ένα ποσό της τάξεως των 2,14 δις. ευρώ. Μεταξύ των κρατών που εντόπισαν μεγάλο αριθμό δόλιων υποθέσεων την προηγούμενη προγραμματική περίοδο 2007-2013 ήταν και η Ελλάδα (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2014).

Επίσης, για την καλύτερη αξιοποίηση των ευρωπαϊκών κονδυλίων της περιόδου 2014-2020 οφείλει η Ελλάδα να επανεξετάσει την αποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης και να προβεί στις αναγκαίες μεταρρυθμίσεις. Τα προβλήματα της δημόσιας διοίκησης και η πολυπλοκότητα του νομικού πλαισίου της Ελλάδας που προαναφέραμε, οδηγούν, συχνά, τους δημοσίου υπαλλήλους αντί να εφαρμόζουν τους νόμους να τους ερμηνεύουν με υποκειμενικά κριτήρια και στη βάση της ερμηνείας τους να λαμβάνουν τις αποφάσεις, με αποτέλεσμα η δημόσια διοίκηση να γίνεται αναποτελεσματική και να αδυνατεί να απορροφήσει, έγκαιρα και αποτελεσματικά, τους πόρους των διαρθρωτικών ταμείων που απευθύνονται στην Ελλάδα. Η «παράλληλη δημόσια διοίκηση» που δημιουργήθηκε με υπηρεσίες όπως η ΜΟΔ και οι Διαχειριστικές Αρχές που στελεχώθηκαν με ικανότατους υπαλλήλους του ιδιωτικού και δημόσιου τομέα σύντομα ενσωματώθηκαν, σε σημαντικό βαθμό, στην αναποτελεσματικότητα της δημόσιας διοίκησης με αποτέλεσμα το σύστημα διαχείρισης και ελέγχου των δαπανών να αντιμετωπίζει προβλήματα. Πολλές αστοχίες στα θέματα ενέργειας συνδέεται και με τη μη χρηστή διοίκηση.

Τέλος, τη νέα προγραμματική περίοδο πρέπει να δει η Ελλάδα και το θέμα των κοινωνικών αντιδράσεων αφού στην πλειοψηφία των έργων που αφορούσαν εγκαταστάσεις αιολικών πάρκων και βιοαερίου οι αντιδράσεις και της αυτοδιοίκησης και των τοπικών κοινωνιών ήταν έντονες την προηγούμενη προγραμματική περίοδο. Διαμορφώθηκε η αντίληψη στις τοπικές κοινωνίες ότι τα έργα αυτά δημιουργούν περιβαλλοντικά προβλήματα που έχουν επιπτώσεις και στο περιβάλλον και στους ανθρώπους. Αυτές οι αντιδράσεις και οι κινητοποιήσεις μπορούν και πρέπει να περιοριστούν αν όχι να εξαλειφθούν μέσα από ενημέρωση, διαφανείς διαδικασίες και διάλογο με τις τοπικές κοινωνίες και τους εκπροσώπους τους.

Σημειώσεις

1. Τα στοιχεία αφορούν τον Άξονα Προτεραιότητας 1

Αναφορές

- Allan, G.P., McGregor P. and Swales K., (2011), “The Importance of Revenue Sharing for the Local Economic Impacts of a Renewable Energy Project: A Social Accounting Matrix Approach”, *Regional Studies* 45(9):1171-1186.
- Bahr C. (2008), “How does Sub-National Autonomy Affect the Effectiveness of Structural Funds?”, *Kyklos* 61(1):3–18
- Commission of European Communities. (2008), *Regions 2020: An assessment of future challenges for EU regions*. Brussels: CEC.
- Creutzig, F., Goldschmidt J.C., Lehmann P., Schmid E., von Blücher F., Breyer C., Fernandez B., Jakob M., Knopf B., Lohrey S., Susca T. and Wiegandt K., (2014), “Catching two European birds with one renewable stone: Mitigating climate change and Eurozone crisis by an energy transition”, *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 38:1015-1028.
- Eckert H. (2003), “Negotiating environmental agreements: Regional or federal authority?” *Journal of Environmental Economics and Management* 46(1): 1–24.
- Ernst and Young. (2012), *Renewable energy country attractiveness indices*. February 2012. Issue 32: EYGM limited.
- Feder D. (2004). “A regionally based energy end-use strategy: Case studies from centre county Pennsylvania”, *The Professional Geographer* 56:185–200.
- Galarraga, I., Gonzalez-eguino A. and Markandya, M., (2011), The role of regional governments in climate change policy, *Environmental Policy and Governance* 21:164–182.
- Greek Ministry of Environment, Energy and Climate Change, (2011a), *Project Helios: The Greek Solar Energy Project. Paper presented at the 26th European Photovoltaic solar energy conference and exhibition, Hamburg, 5th September 2011.*

- Liargovas, P. and Apostolopoulos N., (2014a), “A new Europe 2020 strategy adopting an enhanced regional approach”, *Planning Theory and Practice* 15(4):603-605.
- Liargovas, P. and Apostolopoulos N., (2014b), “Regional development and renewable energy enterprises. A Porter’s diamond analysis”, *Theoretical and Practical Research in Economic Fields* 1(9).
- Nijkamp P. (2011), “The role of evaluation in supporting a human sustainable development: A cosmomic perspective”. *Regional Science Inquiry Journal* 3:13–22.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), (2012). *Inclusive Green Growth: For the future we want*. OECD.
- Quaas, M. F., Baumgartner S., Becker C., Frank K. and Muller, B., (2007). “Uncertainty and sustainability in the management of rangelands”, *Ecological Economics* 62:251–266.
- Salvati, L. and Zitti, M., (2008), “Regional convergence of environmental variables: Empirical evidences from land degradation”, *Ecological Economics* 68:162–168.
- Stegarescu, D. (2004), “Public Sector Decentralization. Measurement Concepts and Recent International Trends” *ZEW Discussion Paper* 04-74.
- Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Ανταγωνιστικότητας και Επιχειρηματικότητας 2007-2013, (2013), *Προγραμματική Περίοδος 2007-2013*, Αθήνα, Επίσημη υποβολή της Ε.Ε.
- Ευρωπαϊκή Ένωση, (2011), *Πολιτική Συνοχής 2014-2020: Επενδύσεις στην Ανάπτυξη και στην Απασχόληση*, Βρυξέλλες, Υπηρεσία εκδόσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2013), *Κανονισμός του Συμβουλίου σχετικά με τη σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας*, Βρυξέλλες, COM (2013) 534.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2014), *Προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ένωσης-Καταπολέμηση της Απάτης*, Ετήσια Έκθεση για το 2013, Βρυξέλλες, COM (2014) 474.
- Σ.Ε.Β., (2014), *Η ταχεία απονομή της δικαιοσύνης, κρίσιμη προϋπόθεση για τις επενδύσεις και την ανάπτυξη*, Παρατηρητήριο Επιχειρηματικού Περιβάλλοντος, ημερίδα διαβούλευσης, 25 Σεπτεμβρίου 2014, Αθήνα.
- Υπουργείο Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, 2014, *Σύμφωνο Εταιρικής Σχέσης 2014-2020*, Γενική Γραμματεία Δημοσίων Επενδύσεων-ΕΣΠΑ, Αθήνα, έκδοση του Υπουργείου Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας.
- Υπουργείο Οικονομίας και Οικονομικών, (2007), *Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς 2007-2013*, Αθήνα, έκδοση της Γενικής Γραμματείας Επενδύσεων και Ανάπτυξης του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών.
- Υπουργείο Παραγωγικής Ανασυγκρότησης Περιβάλλοντος και Ενέργειας, 2015, *Ο τομέας της Ενέργειας στην Προγραμματική Περίοδο 2014-2020*, εισήγηση της Προϊσταμένης Μονάδας Α Γιάννας Νίκου στην ενημερωτική ημερίδα του

Υπουργείου για τη νέα Προγραμματική Περίοδο 2014-2020, στις 12 Μαΐου 2015, στην Ξάνθη.

Υπουργείο Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (2013), *Έκθεση αξιολόγησης του Επιχειρησιακού Προγράμματος Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξης 2007-2013 από την Ένωση Εταιριών Remaco AE-Adens AE*, Αθήνα, έκδοση του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής.

Υπουργείο Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (2012), *Αναπτυξιακός Προγραμματισμός Τομέα Ενέργειας 2014-2020*, Αθήνα, έκδοση του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής.

Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, (2007), *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη 2007-2013*, Αθήνα, έκδοση του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων.

Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, (2007), *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη 2007-2013*, Αθήνα, έκδοση του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων.

Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων, (2012), *Στρατηγική έκθεση Παρακολούθησης του ΕΣΠΑ 2012*, Αθήνα, έκδοση του Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων.

Factors influencing the collaboration between universities and companies from Greek industrial estates, as a mean of regional development

Ioannis Vikas, *Phd, Harokopio University*

Konstantinos Apostolopoulos, *Emeritus Professor, Harokopio University*

Abstract

The industrial estates of Greece and their companies create poles of regional development and local innovation centers. The development of collaboration between universities and local business centers can benefit the local economy and society. The current research, spreads in 100 companies from 19 industrial estates of Greece. It aims to indicate important factors that influence the collaboration between universities and companies from greek industrial estates. The data were collected during 2013, through a structured questionnaire. Selected variables from the questionnaire were used in order to build a logistic regression model.

The results indicate that the degree of collaboration between universities and companies is positively influenced by the number of employees in the company and by the degree of collaboration between the company and the local administration institutions. On the other hand, it is negatively influenced by the size of the industrial estate that the company operates and by the lack of company's information knowledge.

KEYWORDS: Industrial Estates, Universities, Synergies, Clusters, Regional Development

Παράγοντες ενίσχυσης της συνεργασίας μεταξύ των πανεπιστημίων και των επιχειρήσεων των Βιομηχανικών Περιοχών της Ελλάδας, ως μέσο προώθησης της περιφερειακής ανάπτυξης

Ιωάννης Βήκας, *Διδάκτορας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο*
Κωνσταντίνος Αποστολόπουλος, *Ομότιμος Καθηγητής, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο*

Περίληψη

Οι Βιομηχανικές Περιοχές της Ελλάδας και οι επιχειρήσεις που τις αποτελούν δημιουργούν πόλους περιφερειακής ανάπτυξης και τοπικά κέντρα καινοτομίας. Η ανάπτυξη της συνεργασίας μεταξύ των πανεπιστημίων και των τοπικών επιχειρηματικών κέντρων μπορεί να ωφελήσει σημαντικά την τοπική οικονομία

και κοινωνία. Η παρούσα πρωτογενής έρευνα, επεκτείνεται σε 100 επιχειρήσεις από συνολικά 19 Βιομηχανικές Περιοχές της χώρας και αναδεικνύει ορισμένους σημαντικούς παράγοντες ενίσχυσης της συνεργασίας των πανεπιστημίων και των επιχειρήσεων. Η έρευνα διενεργήθηκε το 2013 μέσω δομημένου ερωτηματολογίου και αντλήθηκαν συγκεκριμένες μεταβλητές για τη δημιουργία ενός μοντέλου πολλαπλής γραμμικής παλινδρόμησης.

Από τα αποτελέσματα φαίνεται ότι ο βαθμός ανάπτυξης συνεργασίας μεταξύ επιχείρησης και πανεπιστημίου επηρεάζεται θετικά από τον αριθμό των εργαζομένων της επιχείρησης και τον βαθμό ανάπτυξης συνεργασίας μεταξύ της επιχείρησης και οργανισμών της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αντιθέτως επηρεάζεται αρνητικά από την έλλειψη πληροφόρησης και από το μέγεθος της Βιομηχανικής Περιοχής στην οποία είναι εγκατεστημένη η επιχείρηση.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Βιομηχανικές Περιοχές, Πανεπιστήμια, Συνέργειες, Clusters, Περιφερειακή Ανάπτυξη

1. Introduction

Universities have a very important contribution to the economical and social situation of a country. The collaboration between education and business leads in the flow of knowledge and can create the ideal conditions for the promotion of new technology and innovation (Bektas & Tayauova, 2014). The promotion of new knowledge in companies is a factor that enhances their competitiveness and productivity. There is a positive relationship between the flow of knowledge and the economic development.

Universities may be a part of a wider cluster and can develop their collaboration relationship with local businesses and local industry (Ostergaard, 2009). This way they contribute to the local regional development and create local innovation centers. The collaboration between universities and companies leads to the flow of knowledge and creates positive conditions for the promotion of innovation (D'Este & Patel, 2007). The relationship that is made helps the company develop its Research and Development department and benefit from the technical support and the expertise knowledge (Grossman et al., 2001). Despite this it can't be taken for granted for every case that this collaboration will increase innovation and make a profit for the business (Guan et al., 2005).

Research has as a goal the creation and transfer of knowledge. The universities offer to society through research and training. The goal of universities should expand in the transfer of knowledge towards the business world and the society in general. The use of the created knowledge and its adaptation in order to be beneficial, may start in its initial face at the local community where the

university operates. The research activity of the universities should therefore be in accordance with the needs, the conditions and the characteristics of the local economy (Lester, 2005).

2. The need for collaboration between universities and business

The universities offer new technical knowledge which is necessary for the creation of new innovative activities, which focus on the development of new technologies and market products. These innovative activities may have sometimes uncertain results and low demand from the companies. That leads only businesses from particular sectors to develop the transfer of know-how with research institutions (Jensen et al., 2003). Those companies that consider the promotion of innovation as an important part of their business strategy are more likely to develop the collaboration with universities (Veugelers & Cassiman, 2005).

The promotion of knowledge through empirical learning, namely through the every-day operations of the business, may inhibit the collaboration between universities and companies since the benefits of such a collaboration could be considered as minor (Nowotny et al., 2001). The limits between the academic and the business community should be minimized, so that the empirical learning will be connected with the academic learning (Shinn & Lamy, 2006). The universities act as a mean that brings companies in contact with the international academic community (Bramwell & Wolfe, 2008).

There is a widespread concept that universities offer mostly theoretical and general knowledge without focusing on the practical use that will be applied on a business. This has as a result the need of extra training, when an employee firstly enters the market. The new employees tend to have difficulty in team work, low degree of leadership, low degree of self-esteem and a general problem of adapting quickly to a new working environment. On the other hand, their strong theoretical knowledge background gives them the ability to be versatile, innovative and deal with different issues (Alfonso et al., 2012).

There are also qualitative and quantitative differences between universities and employers. The quantitative differences concern the mismatch of the total number of students and the total number of available working positions in certain sectors. The qualitative differences concern the mismatch between the characteristics that the degrees offer to a student and the demands of the labour market. This is observed even at the PhD level, since a PhD focus more often to the academic research than to the market demands. An important issue for the companies is for example the time-limits and the actual profit, but a PhD has a different overall perspective (Mora Valentin, 2000).

The collaboration between universities and companies expands mostly to the participation of private business professionals in university teaching and to the students' internships in companies (Alfonso et al., 2012). The teaching of private business professionals in universities enhances the practical knowledge and delivers experiences from the real working-life to the students. The internships enhance also the education of a student and makes them more competitive in the business world. It represents a great first step in the entrance of the students to the market and it gives the companies an opportunity to make contact with young educated people that can become a valuable part of the company (Gertler & Vinodrai, 2005).

3. Industrial Estates, Clusters and the promotion of innovaton

An industrial estate is a geographical area designed to host a number of businesses and is characterized by the common infrastructures and the proximity of the businesses (UNEP, 2001). Within an industrial estate there are favorable conditions for the development of innovation, because of the concentrated high skilled human resources, the intense conditions of competition and collaboration between the companies and the flow of knowledge (Muscio, 2006). This is the reason why industrial estates are also considered as local innovation centers (Coro & Micelli, 2007). The collaboration between an industrial estate and a university may bring important benefits to both partners (Muscio et al., 2012).

The industrial estates contribute significantly to the economic and industrial development. They increase the industrialization rate of the country, they attract private investment, they increase the employment at regional and national level and they promote the development of small and medium enterprises (UNEP, 2001). The industrial estates encourage the more efficient usage of the national resources, through the development of high scale industrial clusters and they achieve economies of scale in the public infrastructure.

They also promote the urban and regional development by preventing one-sided development of particular urban centers, by regulating the flow of industry location, by enhancing the economic base of small and medium towns and by maximizing the efficiency of the utilized land (Maggana-Kakaounaki, 1990:36-40). The industrial estates represent the core of the economic development in the area that they operate and benefit the local society through the increase of the employment and the business activity.

The companies of an industrial estate benefit from the cooperation and the interaction with the neighboring companies. Industrial estates create therefore

the ideal conditions for the creation of clusters. A business cluster is formed by a group of companies that operate in a specific area and interact with each other (Porter, 2003). Universities, research institutions and regional local authorities can also be part of a cluster.

The clusters represent an important factor in the economic development of a region and give the opportunity to small and medium enterprises to be competitive at a local and at an international level. They also contribute in the creation of wider business networks. The study of their function helps the comprehension of the regional development, since it focuses on a group of enterprises (Cortright, 2006).

For the creation of a cluster there are certain requirements like the geographic proximity of the firms, the existence of common interests and the right communication between the partners. The geographical proximity helps the building of lasting relationships and synergies between the companies. Even though the geographic proximity creates some disadvantages like the quick copy of new technologies and new innovative products by other companies, the intense competitive environment and the possible leaving of qualified employees to other companies (Gordon & McCann, 2000), the advantages of the geographic firm proximity are very important for the involved partners and for the creation of a cluster.

Another important element is the creation of new knowledge, since the cluster becomes a knowledge development center (Tallman et al., 2004). The competition between the neighboring companies leads to the evolvement of innovation, in order to remain competitive. The flow of knowledge and information within a cluster and the open approach to new ideas, new technologies and new business relationships and partnerships can lead to improved business efficiency. The main reason for the increase of innovation within a cluster is the quick flow of information and knowledge within it (Dahl & Pedersen, 2004). The external environment plays also an important role for the competitiveness of a cluster. The more stable the economic and business environment the higher will be the effectiveness of the business cluster (Eisingerich et al., 2010).

The most important benefits from the participation of a company at a cluster are the easier access to new technology and new markets, the direct and timely information flow, the improved bargaining ability, the participation in joint funding programs, the easier access to qualified personnel, the development of innovation and increase of the competitiveness. The clusters contribute to the enhanced entrepreneurship and can provide a competitive advantage (Morosini, 2004), in particular to the new businesses that start their operation within it (Gilbert et al., 2008). There is also a positive impact to the local society and local economy with the increase of employment and development.

The success of a cluster can't be taken for granted, because factors like the lack of trust among its members, the difficulty in reaching common targets, the negative approach in the attempted networking and the lack of the required resources may lead to the failure of the cluster. It has also been observed that companies with a low-cost business strategy had a lower success rate within a cluster, than companies that had a differentiation strategy (Canina et al., 2005). The companies that differentiate from each other within a cluster have higher success than those who do not differentiate (Baum & Haveman 1997). New companies that have recently started their operation receive also greater benefits (McCann & Volta, 2011). There are thus various important factors that must be taken into account by companies before they start to operate in a cluster, in order to derive greater benefits from their participation in it.

4. Empirical Research

The research focuses on all companies that are located in the industrial estates of Greece, apart from the firms that are purely commercial or service oriented. The data was collected during 2013, through a structured questionnaire that was addressed to all the relevant companies and the sample includes 100 enterprises from 19 industrial estates of Greece (Thessaloniki, Iraklion, Volos, Patra, Ioannina, Komotini, Tripoli, Larisa, Kavala, Lamia, Drama, Preveza, Alexandroupoli, Edessa, Kefalonia, Kilkis, Xanthi, Serres and Florina and the industrial region of Inofita, Viotia).

The research therefore covered all of the industrial estates of Greece and included companies from different sectors, the majority of which were from the foods and beverages sector (22%) and the metal products sector (21%). Ninety percent (90%) of the firms from the sample are small and medium enterprises. The small and medium enterprises represent the vast majority of firms in the Greek industrial and the food & beverage and metal products sector are the two predominant sectors in the Greek industrial estates (ETVA VIPE, 2012). The number of companies in the sample surpasses the 10% of the total examined population.

In the tables above there are presented the percentages of companies in relation with the number of employees and annual revenues.

Number of Employees	Company Percentage from the Sample
0 - 9	48 %
10 - 49	33 %
50 - 250	14 %
250 and above	5 %

Annual Revenues	Company Percentage from the Sample
until 2 million €	59 %
2 until 10 million €	22 %
10 until 50 million €	9 %
50 million and above €	10 %

5. Research Methodology

The main objective of the research is to identify some of the common factors that enhance the cooperation between the companies from the Greek industrial estates and the universities.

Selected variables from the questionnaire were used in order to build a linear regression model. The dependent variable is the degree of collaboration between the companies and the universities, which is a quantitative variable that is measured in a 7-level Likert scale. Although different variables appeared to have a correlation with this dependent variable, the final model included four variables. The effect of other variables to the dependent variable was lowered due to the intercorrelation among the variables of the model.

Four different variables are used as independent variables: the number of employees, the lack of company's information knowledge, the size of the industrial estate where the company operates and the degree of collaboration between the company and public administration institutions. The model will therefore be:

Degree of Collaboration with Universities $y_i = b_0 + b_1$ number of employees $+ b_2$ lack of information $+ b_3$ industrial estate's size $+ b_4$ degree of collaboration with public administration institutions

It is considered that the degree of collaboration between the companies and the universities is affected by the number of employees of the company, by the lack of information by the company, by the size of the industrial estate where the company operates and by the degree of collaboration between the company and public administration institutions. The first independent variable is the number of employees and is a quantitative variable. The second independent variable is the lack of information by the company. This variable expresses the degree of company's lack of information in relation with development actions, namely if the lack of knowledge and information represents an obstacle for the development actions of the company. It is a quantitative variable measured in a 7-level Likert scale. The third independent variable is the size of the industrial estate. It is a qualitative dichotomous variable, that separates the industrial estates of the sample into large and small, in accordance with the number of the companies that operate in them. For the needs of the current research the

industrial estates that have more than 80 companies are considered as large. Those are the industrial estates of Thessaloniki, Iraklion, Volos, Patra, Ioannina, Komotini and Tripoli. The rest industrial estates of Larisa, Kavala, Lamia, Drama, Preveza, Alexandroupoli, Edessa, Kefalonia, Kilkis, Xanthi and Serres are considered as small. Some of the industrial estates that are considered as large for the standards of Greece, would be regarded as small for the international standards. The fourth independent variable is the degree of collaboration with public administration institutions. This variable expresses the degree in which the company collaborates with the public administration institutions. It is a quantitative variable and is measured in a 7-level Likert scale.

6. Results

As it can be implied from the next table there is a statistical significance for all 4 of the independent variables used in the model. The b coefficient and the statistical significance are presented.

	Model
Constant	2,246
Number of Emploeyess	,716 ***
Lack of Information	-,322 ***
Industrial Estate Size	-,882 **
Collaboration with public administration institutions	,342 ***
R ²	,404

Note: * $p < 0.10$; ** $p < 0.05$; *** $p < 0.01$

The number of employees has been found to be statistically significant at the level of 1% ($p=0,003$). The coefficient b is positive and shows that companies that have a higher number of employees collaborate more with universities.

The lack of information has been found statistically significant at the level of 1%

($p=0,002$). The coefficient b is negative and shows that companies that lack information and knowledge, collaborate less with universities.

The industrial estate size has been found statistically significant at the level of 5%

($p= 0,031$). The coefficient b is negative and shows that companies that operate in larger industrial estates, collaborate less with universities.

The collaboration with public administration institutions has been found to be statistically significant at the level of 1% ($p=0,003$). The coefficient b is positive and shows that companies which collaborate more with public administration institutions, collaborate more also with the universities.

7. Discussion

The model presented above highlights some significant factors that affect the collaboration between companies from industrial estates and universities. This research depicts a quantifiable relation that best describes the degree of collaboration between companies and universities and the specific factors, rather than conclusively indicating that these are the only possible factors affecting. Other factors may play also an important role, but their effect is lowered due to their correlation with other variables of the model.

The number of employees in the company is a factor that is related with the company size and is positively affecting the degree of collaboration with universities. This comes to an agreement with similar studies that highlight the positive relationship between the size of a company and the level of collaboration with universities (Laursen & Salter, 2004). Obviously, when a enterprise has sufficient and numerous employees, it can provide more human resources and time in the development of such a collaboration.

The companies that have a lack of information and knowledge in relation to their development activities have a lower degree of collaboration with universities. This comes to an agreement with similar studies which showed that companies that lacked knowledge in relation to the innovation process had a lower degree of collaboration with universities (Veugelers & Cassiman, 2005). Companies that do not have sufficient information and knowledge about such issues, have a lower degree of collaboration with universities. Therefore, they do not appear to have an open business culture and to emphasize on issues as innovation, development and progress.

The size of the industrial estate affects negatively the degree of collaboration with universities. This means that firms in smaller industrial areas exhibit a greater degree of cooperation with universities and vice versa. The small number of companies makes easier the communication, coordination and cooperation between them and seems to have a positive effect in their collaboration with universities. Smaller industrial estates are mainly located near smaller urban centers and have a greater need for collaboration with universities and other institutions in the nearby region.

The collaboration with local administration authorities affects positively the cooperation with universities. Many cluster synergies involve companies, universities, research institutes, local authorities and other agencies who work together to create networks in models of clusters (Cortright, 2006). There are also many funding programs that require the creation of partnerships between companies, universities, public administration authorities and other agencies.

8. Conclusions

The collaboration between universities and businesses can benefit significantly the local community and economy. The industrial estates and the academic institutions promote the regional development and their cooperation can provide significant advantages for the whole region, where they operate. Larger companies and companies that have developed collaboration with other bodies such as local administration authorities, exhibit a greater degree of collaboration with universities. Smaller industrial areas also exhibit a greater degree of collaboration with universities.

The development of cooperation with universities, appears more in companies with the aforementioned characteristics and universities are likely to have more chances in developing collaboration if they target large enterprises, that are located in smaller industrial areas, which have already developed partnerships with other agencies and exhibit the corresponding open corporate culture.

The fact that the Greek State considered the development of new universities and new industrial estates as a mean of regional development had as a consequence the large number of universities and industrial estates that spread all around the country. This incident needs to be exploited both by universities and industrial estates since they represent two main development factors for the region where they operate and their geographic proximity must be capitalized by creating strong bonds of collaboration with each other.

9. References

- Afonso, A., Ramirez, J. and Diaz-Puente, J., (2012), "University- industry cooperation in the education domain to foster competitiveness and employment", *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 46:3947 – 3953.
- Baum, J.A.C. and Haveman, H.A. (1997), "Love thy neighbor? Differentiation and agglomeration in the Manhattan Hotel Industry, 1898–1990", *Administrative Science Quarterly* 42(2):304–338.
- Bektas, C. and Tayauova, G. (2014), "A Model Suggestion for Improving the Efficiency of Higher Education: University–Industry Cooperation", *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, pp.2270 – 2274.
- Bramwell, A. and Wolfe, D. A. (2008), "Universities and regional economic development: The entrepreneurial University of Waterloo", *Research Policy* 37(8):1175–1187.
- Canina, L., Enz, C.A. and Harrison, J.S. (2005), "Agglomeration effects and strategic orientations: evidence from the U.S. lodging industry", *Academy of Management Journal* 48:565–581.

- Corò, G. and Micelli, S. (2007), "The Industrial Districts as local innovation systems: Leader firms and new competitive advantages in Italian industry", *Review of Economic Conditions in Italy* 1:41–67.
- Cortright, J. (2006), "Making Sense of Clusters: Regional Competitiveness and Economic Development", The Brookings Institution.
- Dahl, M. S., & Pedersen, C.Ø. R. (2004), "Knowledge flows through informal contacts in industrial clusters: Myth or reality?", *Research Policy* 33:1673–1686.
- D'Este, P. and Patel, P. (2007), "University–industry linkages in the UK: What are the factors underlying the variety of interactions with industry?", *Research Policy* 36:1295–1313.
- Eisingerich, A., Bell, S. and Tracy, P. (2010), "How can clusters sustain performance? The role of network strength, network openness, and environmental uncertainty", *Research Policy* 39:239–253.
- ETVA VIPE data, (2012)
- Gertler, M. S. and Vinodrai, T. (2005), Anchors of creativity: How do public universities create competitive and cohesive communities? In: F. Iacobucci, & C. Tuohy (Eds.), *Taking Public Universities Seriously* (pp.293–315). Toronto: University of Toronto Press.
- Gilbert, B., McDougal, P. and Audretsch, D. (2008), "Clusters, knowledge spillovers and new venture performance: An empirical examination", *Journal of Business Venturing* 23:405–422.
- Gordon, I., and McCann, P., (2000), "Industrial clusters: complexes, agglomeration and/or social networks?", *Urban Studies* 37(3):513–532.
- Grossman, J. H., Reid, P. P., and Morgan R. P. (2001), "Contributions of academic research to industrial performance in five industry sectors", *The Journal of Technology Transfer* 26(1–2):143–152.
- Guan, J., Yam, R. and Mok, C. (2005), "Collaboration between industry and research institutes/universities on industrial innovation in Beijing, China". *Technology Analysis & Strategic Management* 17(3):339–353.
- Jensen, R., Thursby, J. and Thursby, M. (2003), "Disclosure and licensing of university inventions: the best we can do with the s**t we get to work with". *International Journal of Industrial Organization* 21(9):1271 – 1300.
- Laursen, K. and Salter, A. (2004), "Searching high and low: What types of firms use universities as a source of innovation?", *Research Policy* 33:1201–1215.
- Lester, R. (2005), "Universities, Innovation, and the Competitiveness of Local Economies: summary report from the local innovation project phase I", Industrial Performance Center, Massachusetts Institute of Technology, *IPC Working Paper Series*.
- Maggana-Kakaounaki, S., (1990), "The localization of industrial areas in Greece and that of manufacturing units the within", ("Η χωροθέτηση των βιομηχανικών περιοχών στην Ελλάδα και των μεταποιητικών μονάδων μέσα σε αυτές"), PhD thesis, Panteion University.

- McCann, B. and Folta, T. (2011), “Performance differentials within geographic clusters”, *Journal of Business Venturing* 26:04–123.
- Morosini, P. (2004), “Industrial Clusters, Knowledge Integration and Performance”, *World Development* 32(2):305–326.
- Muscio, A. (2006), “From regional innovation systems to local innovation systems: Evidence from Italian industrial districts”. *European Planning Studies* 14(6):773–789.
- Muscio, A. (2006), “Patterns of innovation in industrial districts: An empirical analysis”, *Industry and Innovation* 13(3):291–312.
- Muscio, A., Quaglione, D. and Scarpinato, M. (2012), “The effects of universities’ proximity to industrial districts on university–industry collaboration”, *China Economic Review* 23:639–650.
- Nowotny, H., Scott, H.P. and Gibbons, M., (2001), *Re-Thinking Science: Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*, Oxford: Polity Press.
- Ostergaard, C. (2009), “Knowledge flows through social networks in a cluster: Comparing university and industry links”, *Structural Change and Economic Dynamics* 20:196-210.
- Porter, M.E. (2003), “The Economic Performance of Regions”, *Regional Studies* 37(6&7):549–578.
- Shinn, T. and Lamy, E. (2006), “Paths of commercial knowledge: Forms and consequences of university–enterprise synergy in scientist-sponsored firms”, *Research Policy* 35:1465-1476.
- Tallman, S., Jenkins, M., Henry, N., & Pinch, S. (2004), “Knowledge, clusters, and competitive advantage”. *Academy of Management Review* 29:258.
- United Nations Environmental Programme (2001), *Environmental Management for Industrial Estates, Information and Training Resources*.
- Valentin, M. (2000), “University- Industry cooperation: a framework of benefits and obstacles”, *Industry and Higher Education* 14(3):165-172.
- Veugelers, R. and Cassiman, B. (2005), “R & D cooperation between firms and universities. Some empirical evidence from Belgian manufacturing”, *International Journal of Industrial Organization* 23:355-379.

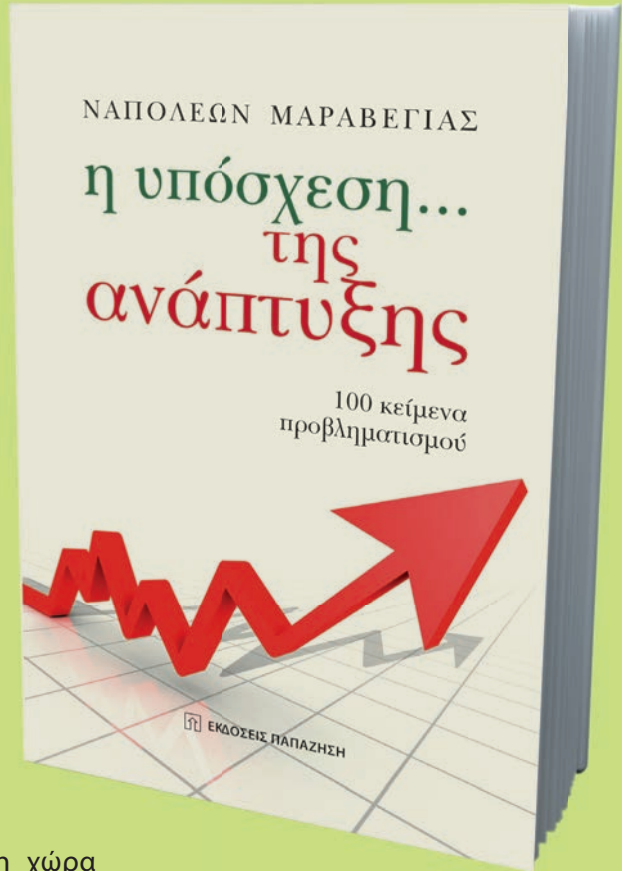


ΕΚΔΟΣΕΙΣ | ΠΑΠΑΖΗΣΗ

από το 1929

Το βιβλίο αυτό επιχειρεί να διατυπώσει απαντήσεις στα πολλά και κρίσιμα ερωτήματα των ελλήνων πολιτών κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, όπως: ποιος «φταίει» για την κρίση, τι πρέπει να κάνουμε για να έρθει επιτέλους η ανάπτυξη, ποιες είναι οι δυνατότητες και οι περιορισμοί της χώρας μέσα στο ευρωπαϊκό πλαίσιο, μήπως υπάρχει λύση εκτός ευρώ, πόσο μεγάλη σημασία έχει η εκπαίδευση για την ανάπτυξη της χώρας, γιατί είναι δύσκολη η μείωση της φοροδιαφυγής, γιατί δεν προχωρούν οι μεταρρυθμίσεις, πόσο μεγάλη είναι η φτώχεια στη χώρα

μας, γιατί έχει μεγάλη σημασία για την Ελλάδα η αλλαγή της ευρωπαϊκής οικονομικής πολιτικής, ποιο είναι το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πώς μπορούμε να επιχειρήσουμε ένα νέο ξεκίνημα σε σταθερές βάσεις, πώς μπορούμε να κάνουμε ένα άλμα προς τα εμπρός, σε ποιους τομείς πρέπει να στηριχθούμε για να ξεπεράσουμε τις αδυναμίες μας, πόσο πρέπει να βελτιώσουμε τους θεσμούς και τις συμπεριφορές μας, τι πρέπει να αλλάξουμε στο πολιτικό μας σύστημα και στη διοίκηση για να αποκτήσουμε σύγχρονο κράτος, πώς θα περιορίσουμε τη διαφθορά, πώς πρέπει να βελτιώσουμε την παιδεία μας για να αποκτήσουμε καινοτόμο νοοτροπία.



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 αντιστοιχη 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. Εκδίδεται με την υποστήριξη της RAPID Μελετητική-Συμβουλευτική ΕΠΕ, email: rapidecon@gmail.com. Εκτυπώνεται και διανέμεται από τις εκδόσεις Διονίκος, Θεμιστοκλέους 42, Αθήνα 10678, τηλ/φαξ. 210 3801777, e-mail: dionicos@otenet.gr. Για γενικές πληροφορίες, η ηλεκτρονική διεύθυνση επικοινωνίας είναι η ακόλουθη: perifereia.info@gmail.com. **Οι περιλήψεις των άρθρων** είναι διαθέσιμες στο <http://emepo.pspa.uoa.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). The journal is published under the editing supervision of RAPID Research & Consulting Ltd., email: rapidecon@gmail.com. It is printed and distributed by Dionicos Publishers, 106 78, Athens, Themistocleous str 42, Greece, tel./fax: 0032103801777, e-mail: dionicos@otenet.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>.

