

Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Τόμ. 1, Αρ. 1 (2012)

Περιφέρεια | Region & Periphery

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ
ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΧΗ

REGION & PERIPHERY
SCIENTIFIC REVIEW FOR REGIONAL AND LOCAL DEVELOPMENT

ΑΝΟΙΞΗ 2012 | ΤΕΥΧΟΣ 1
SPRING | ISSUE

ΑΡΘΡΑ
Articles

Martin Lykos, Economic Potential and the Greek Regions: Measuring Peripherality

Napoleon Maravegias & Yannis El. Doukas, A strategy for rural development in Greece: The case of island areas

Χαράλαμπος Κουταλάκης, Ο «Καλλικράτης» και η διαχείριση των στερεών αποβλήτων

Saleh Ahmed, Transformative governance through freedom of choices in a south asian megacity: A critical review

Γιώργος Ανδρέου & Μαρίνος Παπαδόκης, Η υλοποίηση της πολιτικής συνοχής της ΕΕ στην Ελλάδα, 2007-2013: Ένας ενδιάμεσος απολογισμός

ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ
Research Note

Γάνης Ψυχάρης, Χωρικές διαστάσεις της οικονομικής κρίσης - το γεωγραφικό σπατάωμα της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα

ΚΡΙΤΙΚΑ ΓΝΩΜΙΑ
Opinion Pieces

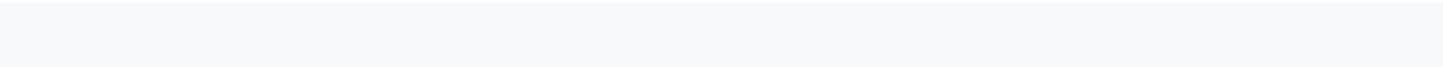
Σωτήρης Κουρής, Γιώργος Πετράκος, Κωστής Μουσουρούλης

ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΤΙΚΕΣ
Book Reviews

Cohesion Policy and Multi-level Governance in South East Europe, (Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης), European Spatial Planning and Territories, Cooperation, (Μαρία Φουσεκίδου), The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade (Μαρίνος Λύκος)

ΜΕ ΤΗΝ ΥΠΟΣΤΗΡΙΞΗ

Regional & Agricultural Planning, Innovation & Development



ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

REGION & PERIPHERY

ΕΚΔΟΤΗΣ ΣΥΜΦΩΝΑ ΜΕ ΤΟ ΝΟΜΟ

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

Διευθυντές Σύνταξης

Ναπολέων Μαραβέγιας, Πανεπιστήμιο Αθηνών
Νικόλαος - Κομνηνός Χλέπας, Πανεπιστήμιο Αθηνών
Γεωργία Γιαννακούρου, Πανεπιστήμιο Αθηνών

Επιστημονική Επιτροπή

Χαράλαμπος Κουταλάκης, Πανεπιστήμιο Αθηνών
Γιώργος Ανδρέου, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο
Θεσσαλονίκης
Δημήτρης Κατσίκας, Πανεπιστήμιο Αθηνών

Συντακτική Επιτροπή

Μαρτίνος Λύκος, Πανεπιστήμιο Αθηνών
Γάννης Ελ. Δούκας, Πανεπιστήμιο Αθηνών
Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης, Πανεπιστήμιο Αθηνών
Μαρία Φυσεκίδου, 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 Καλογήρου**, Εθνικό Μετσόβιο
Πολυτεχνείο, **Γρηγόρης Καυκαλάς**, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο
Θεσσαλονίκης, **Χάρης Κοκάσης**, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας,
Άγγελος Κότιος, Πανεπιστήμιο Πειραιά, **Κωνσταντία**
Αικατερίνη Λαζαρίδη, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, **Λόης**
Λαμπριανίδης, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, **Λίλα Λεοντίδου**,
Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, **Παναγιώτης Λιαργκόβας**,
Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, **Πάυλος Λουκάκης**, Πάντειο
Πανεπιστήμιο, **Λεωνίδας Λουλούδης**, Γεωπονικό Πανεπιστήμιο
Αθηνών, **Αντιγόνη 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, **Σεραφεΐμ Πολύζος**, Πανεπιστήμιο
Θεσσαλίας, **Παντελής Σκάγιαννης**, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας,
Δημήτρης Σκούρας, Πανεπιστήμιο Πατρών, **Καλλιόπη Σπανού**,
Πανεπιστήμιο Αθηνών, **Ιωάννης Σπιλάνης**, Πανεπιστήμιο Αιγαίου,
Γιώργος Σωτηρέλης, Πανεπιστήμιο Αθηνών, **Ανδρέας Τρουμπής**,
Πανεπιστήμιο Αιγαίου, **Νικόλας Φαραντούρης**, Πανεπιστήμιο
Πειραιά, **Γεώργιος Φωτόπουλος**, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου,
Κίμων Χατζημήριος, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο, **Δημήτρης**
Φαλιόπουλος, Πανεπιστήμιο Πατρών, **Γάννης 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.

Editors-in-chief

Napoleon Maravegias, University of Athens
Nikolaos- Komninos Hlepas, University of Athens
Georgia Giannakourou, University of Athens

Scientific Committee

Charalampos Koutalakis, University of Athens
George Andreou, Aristotele University
of Thessaloniki
Dimitris Katsikas, University of Athens

Editorial Board

Martin Lykos, University of Athens
Yannis El. Doukas, University of Athens
Charalampos Chrysomallidis, University of Athens
Maria Fisekidou, 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, **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, **Leonidas Louloudis**, Agricultural University
of Athens, **Antigoni Liberaki**, Panteion University,
Antonis Makridimitris, University of Athens, **Thomas**
Maloutas, Harokopio University, **Konstantinos Mattas**,
Aristotle University of Thessaloniki, **Ahilleas Mitsos**,
University of the Aegean, **George Michailidis**, Aristotle
University of Thessaloniki, **Elias Beriatis**, University of
Thessaly, **Dimitris Economou**, University of Thessaly,
Athanasios Papadaskalopoulos, Panteion University,
George Papakonstantinou, University of Athens, **George**
Petrakos, University of Thessaly, **Ilias Plaskovitis**,
Panteion University, **Serafeim Polyzos**, University of
Thessaly, **Pantelis Skayannis**, University of Thessaly,
Dimitris Skuras, University of Patras, **Calliope Spanou**,
University of Athens, **Ioannis Spilanis**, University of the
Aegean, **Georgios Sotirelis**, University of Athens, **Andreas**
Troumbis, University of the Aegean, **Nikolas Farantouris**,
University of Piraeus, **Georgios Fotopoulos**, University
of Peloponnese, **Kimon 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

Περιφέρεια

Region & Periphery

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

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

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

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

Η Περιφέρεια αποτελεί εγχείρημα τριών Καθηγητών του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών, του Ν. Μαραβέγια, της Γ. Γιαννακούρου και του Ν. Χλέπα, με την συνδρομή της Επιστημονικής Επιτροπής, αποτελούμενης από τους Χ. Κουταλάκη, Γ. Ανδρέου, Δ. Κατσίκια, της Συντακτικής Επιτροπής, αποτελούμενης από τους Μ. Λύκο, Γ. Δούκα, Χ. Χρυσομαλλίδη, Μ. Φυσεκίδου και την στήριξη της Ερευνητικής Μονάδας για την Ευρωπαϊκή Πολιτική και Οικονομία «ΕΜΕΠΟ», με την εκδοτική ευθύνη της εταιρείας RAPID και την τυπογραφική επιμέλεια του εκδοτικού οίκου «Διώνικος».

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.

Region & Periphery is an initiative undertaken by N. Maravegias, G. Giannakourou and N. Hlepas, Professors of the Department of Political Science and Public Administration at the University of Athens. C. Koutalakis, G. Andreou and D. Katsikas make up the Scientific Committee of the Journal, while M. Lykos, Y. Doukas, C. Chrisomallidis and M. Fisekidou are the members of the Editorial Committee. The Journal is published with the scientific support of the Research Unit for European Politics and Economics (EMEPO), under the editing supervision of RAPID and the printing direction of Dionicos Publications.

ΚΕΙΜΕΝΑ ΓΝΩΜΗΣ Opinion Pieces	Επιστημονική συνεργασία & Περιφερειακή ανάπτυξη. Ο σύγχρονος ρόλος των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων, (Σωτήρης Κουρής) , Γεωγραφίες Αποκλίσεων: Προκλήσεις για τις θεωρίες και τις πολιτικές συνοχής και ανάπτυξης, (Γιώργος Πετράκος) , Οι πολιτικές της Ε.Ε. για την περίοδο 2014-2020: Εξελίξεις. Το νέο τοπίο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνοχής, (Κωστής Μουσουρούλης)	5-17
ΑΡΘΡΑ Articles	Martin Lykos , Economic Potential and the Greek Regions: Measuring Peripherality	19-36
	Napoleon Maravegias & Yannis El. Doukas , A strategy for rural development in Greece: The case of island areas	37-56
	Χαράλαμπος Κουταλάκης , Ο «Καλλικράτης» και η διαχείριση των στερεών αποβλήτων	57-70
	Saleh Ahmed , Transformative governance through freedom of choices in a south asian megacity: A critical review	71-91
	Γιώργος Ανδρέου & Μαρίνος Παπαδάκης , Η υλοποίηση της πολιτικής συνοχής της Ε.Ε. στην Ελλάδα, 2007-2013: Ένας ενδιάμεσος απολογισμός	93-116
ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ Research Note	Γιάννης Ψυχάρης , Χωρικές διαστάσεις της οικονομικής κρίσης - το 'γεωγραφικό αποτύπωμα' της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα	117-128
ΠΕΡΙΛΗΨΕΙΣ ΕΡΕΥΝΩΝ Summaries of Research Studies	Ο δημοσιονομικός έλεγχος των δαπανών των ΟΤΑ από το ελεγκτικό συνέδριο, (Αλκιβιάδης Ρασούλης, Θάνος Χαντζάρας)	129-133
ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΤΙΚΕΣ Book Reviews	Cohesion Policy and Multi-level Governance in South East Europe, (Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης) , European Spatial Planning and Territorial Cooperation, (Μαρία Φυσεκίδου) , The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade (Μαρτίνος Λύκος)	135-139

Επιστημονική συνεργασία & Περιφερειακή ανάπτυξη. Ο σύγχρονος ρόλος των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων

Σωτήρης Κουρής, Αντιπεριφερειάρχης Κεφαλονιάς και Ιθάκης

Για πολλά χρόνια κυριαρχούσε η ιδέα και σωστά ότι η εκπαίδευση αποτελεί υπόθεση του Κράτους, σε όλες τις εκφάνσεις και τις δραστηριότητές της. Δεν υπήρχε ομφάλιος λώρος που να συνδέει τα ιδρύματα με τις τοπικές κοινωνίες, η όποια σχέση του Πανεπιστημίου είχε επιφανειακό χαρακτήρα, περιοριζόταν στους φοιτητές και τη συμβολή τους στην ανάπτυξη της τοπικής οικονομίας. Σε αυτή την αντίληψη συνέβαλλαν και οι πολιτικές όλων ανεξαιρέτως των κυβερνήσεων που κατέληγαν στο γνωστό δόγμα: Κάθε νομός και εκπαιδευτικό ίδρυμα, κάθε πόλη και σχολή. Μια αντίληψη όχι αρνητική καθεαυτή αλλά στο γεγονός ότι τελικά μετατρεπόταν κυρίως ή και αποκλειστικά σε μία πελατειακή και ρουσφετολογική αντιμετώπιση και λιγότερο στον ορθολογισμό και σε επιλογές με σημείο αναφοράς το μέλλον.

Είναι σαφές ότι οφείλει να υπάρξει μια νέα αντίληψη για τη σχέση του Πανεπιστημίου με την Τοπική Κοινωνία και Οικονομία. Μία αντίληψη που να υπερβαίνει τα επιφανειακά στερεότυπα του παρελθόντος και να θέσει τις βάσεις για ένα νέο πλαίσιο συνεργασίας και συνύπαρξης. Πίστευα και πιστεύω ότι το Πανεπιστήμιο είναι ισότιμος και πολύτιμος εταίρος στην αναπτυξιακή μας προσπάθεια. Υπάρχουν οι δυνατότητες δημιουργίας ενός πλαισίου συνεργασίας ανάμεσα στο Πανεπιστήμιο, την Αυτοδιοίκηση, τους φορείς και την τοπική κοινωνία. Εμείς με την σειρά μας ως αυτοδιοίκηση αποκτάμε νέες αρμοδιότητες, διεκδικούμε αυξημένο ρόλο. Οφείλουμε να λειτουργήσουμε διαφορετικά, συνθετικά κατά βάση. Να κινητοποιήσουμε όλες τις δημιουργικές δυνάμεις που υπάρχουν σε κάθε τόπο, τα συγκριτικά του πλεονεκτήματα. Σε αυτά αναμφίβολα συμπεριλαμβάνεται το Τ.Ε.Ι. Ιονίων Νήσων. Μπροστά μας έχουμε σημαντικές προκλήσεις. Πρέπει να τις αντιμετωπίσουμε με ένα ενιαίο και διευρυμένο μέτωπο, να επιλέξουμε τον ορθότερο τρόπο αντιμετώπισης. Ο σχεδιασμός της συνύπαρξης Τοπικής Αυτοδιοίκησης και επιστημονικών ιδρυμάτων αποτελεί ολιστική πρόταση για τη ζωή των πολιτών, των Πόλεων και των Ιδρυμάτων καθ'αυτών. Πυρήνας αυτού του σχεδιασμού είναι η αλλαγή της αντίληψης για την κοινωνία και το πέρασμα στην έννοια της κοινωνίας της γνώσης. Η έμφαση δηλαδή στην ανάγκη να χρησιμοποιεί η κοινωνία τη γνώση και την τεχνολογία, που παράγει μέσα από την Έρευνα και την Εκπαίδευση, για τη συνεχή ποιοτική βελτίωση της οργάνωσης, της δομής και της συνοχής της.

Οι πόλεις υφίστανται κοινωνικές, πολιτισμικές, πολιτικές και οικονομικές αλλαγές που προκαλούν καινούργιες ανάγκες και νέες ευκαιρίες. Η ταχύτητα των αλλαγών που δεν είχαν προβλεφθεί, προκαλεί από αμηχανία έως καταστροφικές πρακτικές. Η ποιοτική και ασφαλής ζωή στην πόλη εξαρτάται από τη διαχείριση της αβεβαιότητας και του «βίαιου» χαρακτήρα αυτών των αλλαγών. Εδώ η συνεργασία της Τοπικής Αυτοδιοίκησης με το Εκπαιδευτικό Ίδρυμα της νήσου μας, των πόλεων μας, για έναν ευέλικτο και προσαρμόσιμο σχεδιασμό, καθίσταται εξαρχής κρίσιμη. Η άμεση σύνδεση των Εκπαιδευτικών Ιδρυμάτων και της Τοπικής Αυτοδιοίκησης εμπλουτίζει τη ζωή των πόλεων με τη

μεθοδολογία του σχεδιασμού, δημιουργεί νοημοσύνη στην οργανωτική δομή των δικτύων επικοινωνίας και συγκοινωνίας, εισάγει την έννοια της βιωσιμότητας στην οικονομική ζωή, εμπλέκει εξαρχής τη διάσταση της αειφορίας στην ανάπτυξη, στη σχέση με το φυσικό και το ιστορικό περιβάλλον. Με την ένταξη της Έρευνας και της Εκπαίδευσης στον πυρήνα του σχεδιασμού της, ο τόπος μας αποκτά τον αυτοματισμό να προωθεί μέσω των πολιτικών τις πληροφορίες κατανοητές στους πολίτες της, να ενισχύει τη συμμετοχή τους, την αρμονική συνύπαρξη μεταξύ των πολιτών καθώς και τη συνειδησή τους ως πολίτες, την υγεία, τη πολιτισμική διάσταση στην καθημερινότητα. Αυτές είναι πολιτικές που σιγά σιγά μετατρέπουν την πόλη σε καλύτερο τόπο για τους πολίτες της, πιο δημοκρατικό, με μεγαλύτερη κοινωνική ενσωμάτωση και με μεγαλύτερο πνεύμα αλληλεγγύης. Το εκπαιδευτικό ίδρυμα, συμμετέχοντας στην τοπική κοινωνία, γίνεται ένας ευέλικτος οργανισμός εκπαίδευσης και έρευνας εγγράφοντας το διεθνές πνευματικό του αποτύπωμα στην ταυτότητα της πόλης.

Τα Τ.Ε.Ι. εμφανίζουν συγκεκριμένα χαρακτηριστικά που μπορούν και θα πρέπει να αξιοποιούν οι τοπικές κοινωνίες. Πιο συγκεκριμένα:

- Αποτελούν μεγάλες και ολοκληρωμένες μονάδες έρευνας.
- Έχουν σχετική ανεξαρτησία από την άμεση οικονομική ωφελιμότητα και επομένως μπορούν να παράγουν δουλειά υψηλότερων προδιαγραφών.
- Διαθέτουν δυναμικό, ικανό και φιλόδοξο να παράγει λύσεις σε σύνθετα προβλήματα.

Τα παραπάνω χαρακτηριστικά πολύ συχνά μετασχηματίζονται σε ισχυρές σχέσεις μεταξύ Τ.Ε.Ι. και Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με αποτέλεσμα η τελευταία να βρίσκει έναν ισχυρό σύμμαχο στην επίλυση των σύγχρονων προβλημάτων που αντιμετωπίζει.

Το κριτήριο της συμβολής στην τοπική ανάπτυξη προφανώς δεν σχετίζεται με γκαρσονιέρες και καφέδες. Αντίθετα, αφορά στο βαθμό συσχετισμού των Τμημάτων με την τοπική οικονομία με όρους καινοτομίας και πρόσδοσης ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος. Τα Τ.Ε.Ι. από την πρώτη μέρα της λειτουργίας τους στο νησί μας δεν κατάφεραν αρχικά, να σφυρηλατήσουν μία στενή σχέση με τους φορείς και την τοπική κοινωνία. Η ευθύνη, είναι μοιρασμένη στις αγκυλώσεις του Κράτους, αλλά και της έλλειψης οράματος των αιρετών εκπροσώπων της αυτοδιοίκησης. Τα Τ.Ε.Ι. δεν είναι γραφειοκρατικός μηχανισμός, δεν καθορίζονται από την οικονομική συμβολή των φοιτητών στην τοπική οικονομία. Πρέπει να θεωρούνται και να αντιμετωπισθούν ως ένας δυναμικός εταίρος που συμπληρώνει και υποστηρίζει την αναπτυξιακή μας στόχευση. Ο στόχος μας θα πρέπει να είναι να «διαχύσουμε» την παρουσία και τον ρόλο τους και σε άλλα πεδία, σε όλους τους τομείς της οικονομικής και κοινωνικής δραστηριότητας. Τα οφέλη και οι προοπτικές αυτής της συνεργασίας, θα πρέπει να μετακυλήσουν στους πολίτες. Να συντελούν στην βιώσιμη και αειφόρο ανάπτυξη. Θα πρέπει ει δυνατό να συν-διαμορφώνουν οι τοπικοί φορείς με τους πανεπιστημιακούς φορείς το γνωστικό αντικείμενο, αναφορικά με τομείς και πεδία που συνδέονται ή εκφράζονται στην τοπική μας κοινωνία. Οι πρακτικές, οι ασκήσεις, η επιμόρφωση ή και τα ίδια τα προγράμματα σπουδών να μπορούν να συναντώνται ή βρίσκονται σε αντιστοιχία με τις ανάγκες της τοπικής κοινωνίας, τις ιδιαιτερότητες που υπάρχουν. Με τον τρόπο αυτό το Τ.Ε.Ι. θα εντάσσεται στα συγκριτικά πλεονεκτήματα κάθε πόλης και όχι μόνο.

Σε αρκετές Ευρωπαϊκές πόλεις τα Πανεπιστήμια πραγματοποιούν κοινωνικοπολιτικές και οικονομοτεχνικές μελέτες για λογαριασμό της αυτοδιοίκησης και των τοπικών κοινωνιών. Συμμετέχουν σε προγράμματα, αναλαμβάνουν τη διαχείριση και εκτέλεση

έργων. Τα Κοινοτικά Προγράμματα Διακρατικής Συνεργασίας με τη συμμετοχή επιστημονικών φορέων και της αυτοδιοίκησης αποτελούν ένα χρήσιμο εργαλείο προς αυτή τη κατεύθυνση. Μαζί με το Δήμο, τους φορείς, τις επιχειρήσεις και την τοπική κοινωνία συμμετέχουν σε μία πολυδιάστατη αναπτυξιακή διαδικασία. Το μοντέλο αυτό, το πρότυπο αυτό συνεργασίας, μπορούμε να το προσαρμόσουμε στα δικά μας δεδομένα. Αυτή την στιγμή λειτουργούν στον Νομό μας 4 τμήματα Τ.Ε.Ι. Τα δύο δυστυχώς ενετάχθησαν στην θλιβερή διαδικασία κατάργησής τους. Κι όμως τμήματα Τ.Ε.Ι., όπως αυτό της Βιολογικής Γεωργίας, θα μπορούσαν να συνεισφέρουν ουσιαστικά στην δυναμική της τοπικής μας παραγωγής σε έναν τομέα όπως αυτός της βιολογικής γεωργίας, αναπτυσσόμενο, με προοπτικές και αξιώσεις για τον τόπο μας, με ένα ρόλο συμβουλευτικό αλλά και ερευνητικό, μέσω μιας προσπάθειας ουσιαστικής προσέγγισης που θα εδραίωνε την παρουσία του τμήματος στα νησιά μας, θα καλλιεργούσε την αποδοχή και τον σεβασμό στο επιστημονικό του δυναμικό και θα εντασσόταν στους αναπτυξιακούς μοχλούς της περιοχής μας, με την ανάλογη προώθηση και προβολή, μέσω των τοπικών αυτοδιοικητικών θεσμών. Ανάλογη συμμετοχική παρουσία μέσω ευέλικτων χειρισμών προσέγγισης του γίνεσθαι των τοπικών ΜΜΕ αλλά και δημοσιογραφική παρουσία αναφορικά με τα θέματα που άπτονται της τοπικής κοινωνίας, θα μπορούσε κάλλιστα να είχε διεκδικήσει επιτυχώς και το τμήμα των ΜΜΕ.

Οδεύοντας ωστόσο, πάντα με γνώμονα τα τωρινά δεδομένα, σκοπό μας αποτελεί και οφείλουμε να προσπαθήσουμε όλοι από κοινού για αυτό- η διατήρηση των «διασωθέντων» τμημάτων και η γόνιμη και λειτουργική ένταξή τους στα τοπικά δρώμενα με στόχο την αμοιβαία ανάπτυξη του τόπου και των εναπομεινάντων ιδρυμάτων. Χαριτολογώντας θα μπορούσαμε εύκολα να υποστηρίξουμε την άποψη ότι το τμήμα των Δημοσίων Σχέσεων του Νομού μας, μπορεί και συνιστά μια ενδιαφέρουσα πρόκληση να αναλάβει τις «δημόσιες Σχέσεις» του Νομού μας, με ότι αυτό συνεπάγεται, σε όποιους τομείς και διαδικασίες αυτό είναι εφικτό. Ιδέες υπάρχουν, διδάσκοντες και διδασκόμενοι με προσόντα και διάθεση υπάρχουν, δεκτικότητα και πνεύμα συνεργασίας, τουλάχιστον από εμάς ως Περιφερειακή Ενότητα υπάρχει και μάλιστα την έχουμε ανάγκη την προσδοκούμε, προσβλέπουμε σε αυτή. Μένει ένα βήμα παραπέρα μια εξοικείωση με τον τόπο μας, μια διεύρυνση της εκπαιδευτικής διαδικασίας και μια προσπάθεια πρακτικής εφαρμογής της γνώσης στην κοινωνία μας. Οι διαδικασίες είναι ποικίλες. Το τμήμα μουσικών οργάνων θα μπορούσε να διοργανώσει συναυλίες, προγράμματα / σεμινάρια εκμάθησης κατασκευής μουσικών οργάνων, παρουσιάσεις ανοικτές στο ευρύ κοινό, συνεργασίες με τους τοπικούς φορείς και θεσμούς που συσχετίζονται με τα μουσικά δρώμενα της περιοχής μας, πχ τις φιλαρμονικές συμβάλλοντας στην ανάδειξη της μουσικής μας παράδοσης στην προώθηση της πολιτισμικής μας εικόνας αλλά και στην ενεργό και δημιουργική του παρουσία ως ίδρυμα γεγονός που θα συνέτεινε στην εδραίωση της φήμης του. Η στήριξη και η ενίσχυση αυτών των τμημάτων του Τ.Ε.Ι. είναι κομβικής σημασίας. Το επιστημονικό δυναμικό που θα την απαρτίζει, οι υποδομές της και το ανθρώπινο δυναμικό σε φοιτητές, θα βοηθήσουν τον τόπο μας, θα μας βοηθήσουν να παραμείνουμε ανταγωνιστικοί και πρωτοπόροι. Θα συμβάλλουν στην ανάπτυξη και παροχή νέων υπηρεσιών και διεξόδων ανάπτυξης. Η λειτουργία των τμημάτων στο νησί μας αποτελεί τη σταθερή και διαχρονική διεκδίκησή μας και παραμένουμε ανοικτοί σε όλες τις προσπάθειες επικοινωνίας, συνεργασίας και προσέγγισης της κοινωνίας μας.

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 και τον *Χαράλαμπο Χρυσομαλλίδη*, Υποψήφιο Διδάκτορα Ευρωπαϊκής Πολιτικής για την Έρευνα, την Τεχνολογία και την Καινοτομία.

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 δημοσιεύσεις, 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
Τ: 210 3688909
F: 210 3688950
emepo.uoa.gr@gmail.com

© ΕΜΕΠΟ 2011

Γεωγραφίες Αποκλίσεων: Προκλήσεις για τις θεωρίες και τις πολιτικές συνοχής και ανάπτυξης

Γιώργος Πετράκος, Γενικός Γραμματέας Επενδύσεων και Ανάπτυξης, Υπουργείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας, Καθηγητής Τμήματος Μηχανικών Χωροταξίας Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Το νέο οικονομικό περιβάλλον που διαμορφώνεται σήμερα στην Ευρωπαϊκή οικονομία διακρίνεται από έντονες ασυνέχειες και ανατροπές, δημιουργώντας νέες προκλήσεις για τις θεωρίες του χώρου και τις πολιτικές συνοχής και ανάπτυξης. Περιλαμβάνει ένα μίγμα ευκαιριών και κινδύνων το οποίο δεν είναι ιδιαίτερα φιλικό προς τις αναπτυξιακά αδύναμες περιοχές. Η διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η οποία βασίζεται στην αύξηση του ανταγωνισμού σε όλες τις γεωγραφικές κλίμακες, την μεγάλη κινητικότητα του κεφαλαίου, τις ραγδαίες αλλαγές στα τεχνολογικά και παραγωγικά πρότυπα, αλλά και μια σειρά από διαρθρωτικές πολιτικές, τείνει να αυξάνει την απόσταση ανάμεσα στις ευκαιρίες και τους κινδύνους που αντιμετωπίζουν περιοχές με διαφορετικά επίπεδα και δυνατότητες ανάπτυξης. Αν και έχουν περάσει 20 χρόνια από την καθιέρωση της Ενιαίας Αγοράς και πάνω από 10 χρόνια μετά την ίδρυση της Νομισματικής Ένωσης, το αρχικό πρότυπο ανάπτυξης Βορρά–Νότου και Δύσης–Ανατολής, φαίνεται να διατηρείται βασικά αμετάβλητο. Το κυρίαρχο πλαίσιο λειτουργίας της Ευρωπαϊκής οικονομίας μέχρι στιγμής δεν αντιμετωπίζει αλλά μάλλον αναπαράγει ή και οξύνει τις υφιστάμενες χωρικές αντιθέσεις.

Η επικράτηση του ελεύθερου ανταγωνισμού ως του κυρίαρχου κώδικα λειτουργίας των οικονομιών χωρίς την ύπαρξη στοιχειωδών δημοσιονομικών αντισταθμίσεων στην Ευρωπαϊκή κλίμακα έχει οξύνει τις χωρικές ανισοροπίες είτε με τη μορφή αύξησης των ανισοτήτων στα επίπεδα ανάπτυξης, είτε με τη μορφή διεύρυνσης των εμπορικών και δημοσιονομικών ελλειμμάτων της Ευρωπαϊκής περιφέρειας.

Ταυτόχρονα, η περίοδος που διανύουμε χαρακτηρίζεται από μια νέα ισορροπία ανάμεσα στις αγορές και τις πολιτικές, η οποία αντανάκλα ένα διευρυμένο έλλειμμα πολιτικής στο Ευρωπαϊκό επίπεδο. Η οικονομική κρίση που βρίσκεται σε εξέλιξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση υποδηλώνει ότι η χωρική διάσταση και οι χωρικές διασυνδέσεις της Ευρωπαϊκής οικονομίας είναι αρκετά πιο σύνθετες από ότι συνήθως υποθέτουμε, αφήνοντας σημαντικά περιθώρια για την ανάδειξη νέων θεωριών σχημάτων ή νέων ερμηνευτικών πλαισίων, τα οποία με τη σειρά τους θα αποτελέσουν ένα πιθανά πιο γόνιμο έδαφος για την επανεξέταση του μείγματος των οικονομικών, διαρθρωτικών, και αναπτυξιακών πολιτικών.

Το Νέο Οικονομικό περιβάλλον, η Ενιαία Αγορά, ο ανταγωνισμός και το ευρώ δημιούργησαν ευκαιρίες για επέκταση των οικονομικών σχέσεων μεταξύ των χωρών της ΕΕ-27, αλλά ταυτόχρονα ανέδειξαν τις ασυμμετρίες οι οποίες υπάρχουν (και εντάθηκαν την τελευταία περίοδο) στα δημοσιονομικά και στα εμπορικά ελλείμματα των κρατών μελών. Χώρες με ισχυρή παραγωγική βάση αντιμετώπισαν περισσότερες ευκαιρίες

και λιγότερους κινδύνους και βελτίωσαν σημαντικά τη θέση τους στη νέα αγορά των 500εκ. Αντίθετα, ασθενέστερες οικονομίες βρίσκουν συχνά δυσκολίες να διατηρήσουν την παραγωγική τους βάση απέναντι στον εντεινόμενο ανταγωνισμό και να ενισχύσουν τη θέση τους στη νέα αγορά.

Μια ομάδα 9 χωρών κυρίως της Δυτικής και Βόρειας Ευρώπης παρουσιάζει θετικό και σε ορισμένες περιπτώσεις υψηλό εμπορικό ισοζύγιο. Αντίθετα, μια άλλη, μεγαλύτερη ομάδα 18 χωρών κυρίως της Κεντρικής, Ανατολικής και Νότιας Ευρώπης, παρουσιάζει αρνητικό εμπορικό ισοζύγιο. Επίσης, 10 χώρες παρουσιάζουν σοβαρό έλλειμμα που ξεπερνά το 10% του ΑΕΠ. Είναι προφανές ότι η Ελλάδα δεν είναι η μόνη χώρα που αντιμετωπίζει σημαντικά ελλείμματα ανταγωνιστικότητας στην Ευρώπη.

Σε αρκετές περιπτώσεις η Ενιαία Αγορά, ο ανταγωνισμός και το ευρώ συνέβαλλαν στη διεύρυνση της απόστασης ανάμεσα στις χώρες που έχουν σημαντικά πλεονάσματα και σε αυτές που έχουν σημαντικά ελλείμματα.

Συνοπτικά και σχηματικά, θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς με βάση τα διαθέσιμα στοιχεία, ότι, οι χώρες με τα μεγαλύτερα εμπορικά ελλείμματα είναι αυτές οι οποίες αντιμετωπίζουν επίσης τα μεγαλύτερα δημοσιονομικά ελλείμματα. Αυτό σημαίνει ότι η διαδικασία της οικονομικής ολοκλήρωσης που βασίζεται κυρίως στην ελεύθερη αγορά, τον ανταγωνισμό και τη νομισματική ολοκλήρωση, όταν δεν συνοδεύεται από μια ισχυρή αντισταθμιστική πολιτική συνοχής σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, είναι δυνατόν να οδηγήσει σε πιέσεις που απειλούν την οικονομική και δημοσιονομική σταθερότητα των χωρών.

Οι εξελίξεις των τελευταίων δύο δεκαετιών στον οικονομικό χώρο της Ε.Ε. φαίνεται να αυξάνουν τις περιφερειακές ανισότητες στα επίπεδα ανάπτυξης. Για παράδειγμα, οι 20 πιο ανεπτυγμένες περιφέρειες της ΕΕ σε επίπεδο NUTS II έχουν βελτιώσει τη σχετική τους θέση σε όρους κατά κεφαλή ΑΕΠ στην περίοδο 1995-2005 από το 171% στο 176% του μέσου όρου της ΕΕ-27. Αντίθετα, οι 20 λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες της ΕΕ έχουν υποστεί μια υποχώρηση του σχετικού επιπέδου ανάπτυξης τους από το 34,8% στο 33,9% του μέσου όρου της ΕΕ-27 στην ίδια περίοδο. Γενικά, οι περιφερειακές ανισότητες στην ΕΕ-27 τείνουν να αυξάνουν. Ακολουθούν ένα μικτό πρότυπο κέντρου - περιφέρειας, Δύσης – Ανατολής και Βορά – Νότου, όπου οι Κεντρικές, Δυτικές και Βόρειες περιφέρειες είναι πιο ανεπτυγμένες από τις Περιμετρικές, Ανατολικές και Νότιες αντίστοιχα, διατηρώντας το συγκεκριμένο πρότυπο ανάπτυξης στην Ευρώπη αμετάβλητο τα τελευταία 20 χρόνια.

Στο εθνικό επίπεδο οι περιφερειακές ανισότητες έχουν αυξηθεί στις περισσότερες χώρες. Το χωρικό πρότυπο ανάπτυξης έχει ευνοήσει τις μητροπολιτικές περιοχές, οι οποίες έχουν ενισχύσει την κυριαρχία τους. Οι μητροπολιτικές περιφέρειες στις περισσότερες χώρες της ΕΕ έχουν κατά κεφαλή ΑΕΠ το οποίο είναι σημαντικά υψηλότερο από τον εθνικό και τον Ευρωπαϊκό μέσο όρο. Πιο συγκεκριμένα, το ποσοστό του ΑΕΠ που παράγεται στις μητροπόλεις έχει αυξηθεί στις 19 από τις 23 χώρες της ΕΕ στην περίοδο 1995-2005. Πέρα από την επιτυχία των μητροπολιτικών περιοχών, η αύξηση των περιφερειακών ανισοτήτων οφείλεται επίσης στην αδυναμία των λιγότερο ευνοημένων περιοχών να κλείσουν το αναπτυξιακό χάσμα και να συγκλίνουν προς το μέσο όρο της χώρας.

Συεπώς, η οικονομική κρίση αφορά κυρίως στην περιφέρεια της ΕΕ, ενώ στο εσωτερικό της περιφέρειας πλήττει κυρίως τους συγκροτημένους πόλους και άξονες ανάπτυξης που είναι πιο εκτεθειμένοι στον ανταγωνισμό.

Οι ενδείξεις από την διαχρονική οικονομική επίδοση των χωρών και των περιφερειών δικαιολογούν τον ισχυρισμό ότι επαναφέρονται τα οικονομικά της συσσώρευσης (και από-

συσσώρευσης). Αναλυτικότερα, στην ανοδική πορεία του οικονομικού κύκλου οι ανισότητες αυξάνονται (απόκλιση), καθώς η ανάπτυξη ξεκινά από υφιστάμενα κέντρα και άξονες. Στην καθοδική πορεία του οικονομικού κύκλου οι ανισότητες μειώνονται (σύγκλιση προ τα κάτω), καθώς η κρίση επηρεάζει κυρίως τα υφιστάμενα και πιο εκτεθειμένα στον ανταγωνισμό κέντρα ανάπτυξης. Μπορεί να ισχυριστεί κανείς λοιπόν ότι είναι χρήσιμη μια επανατοποθέτηση της θεωρητικής συζήτησης για την περιφερειακή σύγκλιση ή απόκλιση.

Συνολικά, είναι προφανές ότι 30 χρόνια άσκησης περιφερειακής πολιτικής δεν απέτρεψαν την αύξηση των χωρικών ανισοτήτων. Η λειτουργία των αγορών και η επιλογή των πολιτικών αποτελούν παράγοντες σύγκλισης και απόκλισης του επιπέδου ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών. Οι πολιτικές και οι κατανομές των πόρων προκύπτουν με άλλα κριτήρια (πιέσεις, ισορροπίες, σκοπιμότητες, ζήτηση αγοράς) και δεν έχουν συγκεκριμένη αναπτυξιακή στόχευση. Η ενίσχυση των χωρικών ανισοτήτων βγάζει στην επιφάνεια σημαντικά προβλήματα νοοτροπίας, σχεδιασμού και υλοποίησης των δράσεων πολιτικής, ενώ το μίγμα των πολιτικών που υιοθετείται χαρακτηρίζεται από συγκεντρωτισμό, κατακερματισμό και νομοθετική ή κανονιστική υπερ-ρύθμιση.

Σύμφωνα και με την παραπάνω ανάλυση, τα τελευταία 30 χρόνια η Ελληνική οικονομία χαρακτηρίζεται από υψηλές και αύξουσες περιφερειακές ανισότητες στην κατανομή των πόρων, των ευκαιριών ανάπτυξης, των θέσεων απασχόλησης και των εισοδημάτων. Ταυτόχρονα, και παρά τις επιμέρους προσπάθειες ή και επιτυχίες, γίνεται φανερό ότι συνολικά το υφιστάμενο πλαίσιο άσκησης αναπτυξιακής πολιτικής στο κεντρικό και στο περιφερειακό επίπεδο δεν μπόρεσε να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά αυτές τις ανισότητες. Συχνά, οι πολιτικές που προτείνονται ή επιβάλλονται ως 'επιτυχημένες' δεν φαίνεται να έχουν αποτελέσματα στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες. Ο επανασχεδιασμός της συνολικής αναπτυξιακής πολιτικής στην χώρα κρίνεται ολοένα πιο επιτακτικός, λαμβάνοντας όμως υπόψη τις συνθήκες οικονομικής κρίσης. Σημαντικό ρόλο θα παίξουν στοιχεία, όπως η δύναμη της αδράνειας και της συνήθειας και η δύναμη της αντίστασης, που έχουν διαποτίσει τη δημόσια διοίκηση τις τελευταίες δεκαετίες. Οι δυναμικές μεταρρυθμίσεις οφείλουν να έχουν προτεραιότητα έναντι σε εύκολες επιλογές διαχείρισης της κρίσης. Αξίζει όμως να τονιστεί, ότι η κρίση (εκτός από απειλή) αποτελεί ευκαιρία αλλαγών σε ένα γερασμένο, συγκεντρωτικό και αναποτελεσματικό σύστημα άσκησης αναπτυξιακής πολιτικής.

Στο ίδιο πλαίσιο, η κρίση αποτελεί μια ευκαιρία για την αλλαγή των υφιστάμενων ισορροπιών και σε Ευρωπαϊκό επίπεδο. Κρίνεται χρήσιμη η αλλαγή των (προτεσταντικής ηθικής) αντιλήψεων για την οικονομία και η κατανόηση της λειτουργίας, των ροών και των αλληλεξαρτήσεων της οικονομίας των 27 ΚΜ αλλά και των συστημικών αδυναμιών της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Βάσει των μέχρι τώρα ανεπαρκών επιδόσεων, είναι απαραίτητη μια αλλαγή του μίγματος πολιτικής που βασίζεται στην περιστολή δημόσιων δαπανών και προγράμματα άμεσης προσαρμογής (shock therapies), και ταυτόχρονα να δοθεί έμφαση στις τρέχουσες προκλήσεις, όπως είναι οι Δημοσιονομικές Προοπτικές, η Πολιτική Συνοχής και η επόμενη προγραμματική περίοδος 2014-20. Οι κατέχοντες τα ηνία της χάραξης της Ευρωπαϊκής πολιτικής, πρέπει να αποφασίζουν έχοντας πρώτα μάθει τα όρια των 'πετυχημένων' πολιτικών, δίνοντας την δέουσα σημασία στα μέχρι τώρα πραγματικά αναπτυξιακά αποτελέσματα. Οι επιλογές που κάνουμε καθορίζουν αν είμαστε μέρος του προβλήματος ή της λύσης.

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

Οι πολιτικές της Ε.Ε. για την περίοδο 2014-2020: Εξελίξεις

Το νέο τοπίο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνοχής

Κωστής Μουσουρούλης, Βουλευτής Νέας Δημοκρατίας

Η νέα Περιφερειακή Πολιτική στην Ε.Ε. μετά το 2014 αναμένεται να στηριχθεί στη στρατηγική «Ευρώπη 2020» την οποία παρουσίασε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με στόχο την έξοδο από την κρίση και την προετοιμασία της οικονομίας της Ένωσης για την επόμενη δεκαετία.

Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» καθορίζει ένα όραμα για μια κοινωνική οικονομία της αγοράς στην Ευρώπη κατά την επόμενη δεκαετία και βασίζεται σε τρεις τομείς προτεραιότητας:

- έξυπνη ανάπτυξη, με τη θεμελίωση της οικονομίας στη γνώση και την καινοτομία·
- βιώσιμη ανάπτυξη, με την προώθηση μιας ανταγωνιστικής οικονομίας χαμηλών εκπομπών άνθρακα που θα αξιοποιεί αποτελεσματικά τους πόρους που διαθέτει και
- ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς, η οποία θα προάγει μια οικονομία υψηλής απασχόλησης και θα οδηγήσει σε κοινωνική και γεωγραφική συνοχή.

Προκειμένου να επιτευχθούν οι παραπάνω στόχοι, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει σειρά πρωτοβουλιών για τη καινοτομία, τη νεολαία, τη ψηφιακή σύγκλιση, την παραγωγή χαμηλών εκπομπών άνθρακα, τη βιομηχανική πολιτική για πράσινη ανάπτυξη, τις νέες δεξιότητες και θέσεις εργασίας και την καταπολέμηση της φτώχειας (λεπτομέρειες στις ιστοσελίδες http://ec.europa.eu/ellada/news/hot_topics/europe_2020/index_el.htm).

Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» αναμένεται να επηρεάσει την νέα Ευρωπαϊκή Περιφερειακή Πολιτική με την ενίσχυση των θεματικών τομέων οι οποίοι εμπίπτουν στη στρατηγική αυτή.

Πρώτες ιδέες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το μέλλον της πολιτικής συνοχής (η διαβούλευση ολοκληρώθηκε στις 31.12.2011)

1. Σύνδεση της πολιτικής συνοχής και των αντίστοιχων πόρων με τους στόχους «Ευρώπη 2020»: Αύξηση της απασχόλησης, καταπολέμηση φτώχειας, βελτίωση πρόσβασης στην εκπαίδευση, επένδυση στην έρευνα, τεχνολογία και καινοτομία, αποτελεσματική χρήση της ενέργειας, προώθηση καθαρών τεχνολογιών για μείωση εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα.
2. Πρόσκληση προς τα Κράτη - Μέλη να υπογράψουν συμβάσεις σύμπραξης (partnership contracts). Αυτές οι συμβάσεις θα ανταποκρίνονται στα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων στο πλαίσιο των πολιτικών «Ευρώπη 2020».
3. Επικέντρωση/συγκέντρωση των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων και των εθνικών προϋπολογισμών σε μικρό αριθμό προτεραιοτήτων που να ανταποκρίνονται

στην στρατηγική «Ευρώπη 2020». Ειδικότερα, όσες χώρες λάβουν σχετικά μικρό μέρος από τα διαρθρωτικά ταμεία θα τους ζητηθεί να επικεντρώσουν σε 2 - 3 προτεραιότητες.

4. Η πραγματοποίηση των πληρωμών θα εξαρτηθεί από ειδικές προϋποθέσεις /όρους για κάθε Κράτος - Μέλος, που θα μπορούσαν να σχετίζονται με μεταρρυθμίσεις στην εθνική νομοθεσία. Οι τελικές πληρωμές θα πραγματοποιούνται με την ικανοποίηση αυτών των προϋποθέσεων.
5. Δημιουργία ενός «αποθεματικού επίδοσης» (performance reserve), ίσως της τάξης του 3% του προϋπολογισμού συνοχής, που θα χρησιμοποιείται ως επιβράβευση (bonus) σε χώρες ή περιφέρειες που υπερκαλύπτουν τους συμφωνημένους στόχους.
6. Βελτίωση των συστημάτων παρακολούθησης και αξιολόγησης. Βασικό κριτήριο ο προσανατολισμός στην αποτελεσματικότητα. Θα δημιουργηθούν σαφείς και μετρήσιμοι στόχοι και δείκτες, συμφωνημένοι εκ των προτέρων βάσει των οποίων θα αξιολογούνται τα αποτελέσματα των προγραμμάτων στο κάθε Κράτος - Μέλος.
7. Συνδυασμό επιδοτήσεων και δανείων. Εκτιμάται ότι η παροχή δανείων θα μεγιστοποιήσει την απόδοση του δημοσίου χρήματος και θα ενθαρρύνει οικονομικά βιώσιμες επενδύσεις. Αξιοποίηση της υφιστάμενης εμπειρίας των «μέσων χρηματοοικονομικής τεχνικής» της περιόδου 2007-2013.
8. Ενίσχυση της εδαφικής συνοχής, όπως προβλέπει και η Συνθήκη της Λισαβόνας. Επιδίωξη ισορροπημένης ανάπτυξης σε όλες τις περιοχές, αστικές, αγροτικές, νησιωτικές και απομακρυσμένες. Η Επιτροπή προτίθεται να δώσει μεγαλύτερη προσοχή στις αστικές περιοχές.
9. Ενίσχυση συνεργασιών. Η Επιτροπή θέλει να αυξήσει τη συμμετοχή των τοπικών και περιφερειακών φορέων, των κοινωνικών εταίρων και των κοινωνικών αστικών οργανώσεων στην εφαρμογή των προγραμμάτων. Επιθυμεί επίσης να ενθαρρύνει τη διάδοση των τοπικών προσεγγίσεων ανάπτυξης που βασίζονται σε συνεργασίες. Οι ιδέες που υποβάλλονται από την Επιτροπή παρέχουν τη βάση για δημόσιες διαβουλεύσεις και έναν συνεχιζόμενο διάλογο με τις εθνικές, περιφερειακές και τοπικές κυβερνήσεις, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, την Επιτροπή Περιφερειών, και άλλους φορείς και εταίρους.

Θέματα /προβλήματα που έχουν τεθεί σχετικά με την πολιτική συνοχής 2014-2020

Προϋπολογισμός

Τα ποσά που θα διατεθούν για την πολιτική συνοχής θα εξαρτηθούν από το συνολικό προϋπολογισμό της Ε.Ε. για την περίοδο 2014 - 2020. Ο αρμόδιος επίτροπος J. Hahn δήλωσε ότι η αποτυχία να απορροφηθούν τα χρήματα της τρέχουσας περιόδου, θα τον δυσκολέψει να σταματήσει το Συμβούλιο από την μείωση του προϋπολογισμού για την περιφερειακή πολιτική. Το μέλλον των κεφαλαίων συνοχής θα αποφασιστεί αργότερα εντός του 2011, όταν οι ευρωπαίοι ηγέτες θα ξεκινήσουν την επίσημη συζήτηση. Ορισμένες από τις σχετικά πλούσιες χώρες που είναι καθαροί συνεισφέροντες στον προϋπολογισμό της Ε.Ε. έχουν ζητήσει, εδώ και αρκετά χρόνια, να περιοριστεί ο προϋπολογισμός όχι πάνω από το 1% του συνδυασμένου εισοδήματος (Combined Income

- GNI) της Ε.Ε. 27. Αυτό θα σημάνει σημαντική μείωση του προϋπολογισμού καθώς σήμερα ανέρχεται στο 1,13% του GNI της Ε.Ε. των 27.

Στις 18 Δεκεμβρίου 2010 οι ηγέτες των Γαλλίας, Γερμανίας, Φιλανδίας, Ολλανδίας και Ηνωμένου Βασιλείου, απέστειλαν επιστολή στον Πρόεδρο της Επιτροπής κ. J.M. Barroso με την οποία ζητούσαν η αύξηση του προϋπολογισμού της Ε.Ε. να μην είναι μεγαλύτερη από το μέσο όρο του πληθωρισμού της Ε.Ε. Η Αυστρία και η Σουηδία κατά το παρελθόν είχαν υποστηρίξει να τεθεί όριο στην αύξηση του προϋπολογισμού.

Προϋποθέσεις (conditionality)

Η ιδέα να ενθαρρύνονται τα Κ - Μ να εφαρμόζουν μεταρρυθμίσεις που τα ίδια θεωρούν απαραίτητες και θα έχουν θέσει ως στόχο, φαίνεται να έχει ευρεία στήριξη. Ως παράδειγμα αναφέρεται η περιβαλλοντική νομοθεσία και η επίτευξη των στόχων για τη συμμετοχή των ΑΠΕ στο ενεργειακό μίγμα. Αμφιλεγόμενη θεωρείται η πρόταση της Επιτροπής για αναστολή ή ακύρωση πληρωμών προς Κράτη - Μέλη που δεν μπορούν να τηρήσουν τους κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και έχει δημιουργήσει αντιδράσεις στις περιφερειακές διοικήσεις, οι οποίες υποστηρίζουν ότι δεν είναι ορθό να τιμωρούνται για αποφάσεις των εθνικών κυβερνήσεων στις οποίες δεν συμμετέχουν. Κριτική έχει επίσης δεχθεί και η ιδέα του «αποθεματικού επίδοσης» με αιχμή την δυσκολία κατανομής των συγκεκριμένων πόρων και την προτίμηση που υπάρχει να είναι εκ των προτέρων γνωστό το ύψος της χρηματοδότησης κάθε περιφέρειας.

Επιλεξιμότητα

Κατά την περίοδο 2007 -2013 πάνω από το 80% του προϋπολογισμού για τη συνοχή έχει κατευθυνθεί στις 100 φτωχότερες περιφέρειες της Ευρώπης. Με χρήση των σημειωμένων κριτηρίων λιγότερες από 70 περιφέρειες της Ε.Ε. θα χαρακτηριζόταν Περιφέρειες «σύγκλισης» (κατά κεφαλήν ΑΕΠ < 75% του κοινοτικού μ.ο.). Στις περιφέρειες αυτές ζουν 120 εκ. πολίτες, δηλαδή λιγότερο από το % του πληθυσμού της Ε.Ε. Έχει προταθεί η θέσπιση νέας κατηγορίας περιφερειών «μετάβασης», με κατά κεφαλήν ΑΕΠ στο 75 - 90 % του κοινοτικού μ.ο. Στην περίπτωση αυτή θα ήταν επιλέξιμες για χρηματοδότηση από τα διαρθρωτικά ταμεία, με μικρότερους πόρους από τις περιφέρειες «σύγκλισης». Από Κράτη - Μέλη έχει τεθεί ο προβληματισμός αν έχει νόημα η διάθεση κονδυλίων στο σύνολο των περιφερειών της Ε.Ε. 27 (271) σε περίπτωση που μειωθεί ο προϋπολογισμός της πολιτικής συνοχής και αν θα έπρεπε να αποκλειστούν οι πλουσιότερες περιφέρειες της Ένωσης ώστε να διατηρηθούν οι πληρωμές προς τις φτωχότερες.

Θέσεις θεσμικών οργάνων Ε.Ε. Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΕΚ).

Υποστηρίζει μια ισχυρή και καλά χρηματοδοτούμενη περιφερειακή πολιτική, ως απαραίτητο στοιχείο της κοινωνικής, οικονομικής και εδαφικής συνοχής της Ε.Ε., που αποτελεί έναν τους κύριους στόχους της Ε.Ε.. Οι Ευρωβουλευτές ζήτησαν διατήρηση του προϋπολογισμού συνοχής και μετά το 2013 και να απορριφθεί κάθε προσπάθεια επανεθνικοποίησής του.

Το ΕΚ πιστεύει στη διατήρηση του ισχύοντος πλαισίου της πολιτικής συνοχής (σύγκλιση, περιφερειακή ανταγωνιστικότητα και απασχόληση, εδαφική συνοχή) και ζητά το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο να παραμείνει τμήμα της. Ζήτησε επίσης αποτελεσματικότερη παρακολούθηση και εποπτεία της διάθεσης των πόρων των διαρθρωτικών ταμείων. Τέλος εξέφρασε επιθυμία ισχυροποίησης του ρόλου για το περιφερειακό και το τοπικό επίπεδο.

Επιτροπή των Περιφερειών

Θεωρεί την πολιτική συνοχής ως αλληλεξαρτώμενη με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020» αλλά επιμένει στο να παραμείνει μια διακριτή πολιτική. Επίσης θεωρεί ότι η στρατηγική «Ευρώπη 2020» δεν πρέπει να δημιουργήσει προβλήματα στις περιφέρειες για παράδειγμα, με την εισαγωγή νέων υποχρεώσεων υποβολής εκθέσεων (reporting obligation). Υποστηρίζει το ισχύον πλαίσιο των διαρθρωτικών ταμείων και απορρίπτει μία πιο εξειδικευμένη - τομεακή προσέγγιση.

Συνέλευση των Ευρωπαϊκών Περιφερειών (AER)

Επιμένει ότι το επίπεδο υποστήριξης προς τις φτωχότερες περιφέρειες πρέπει να διατηρηθεί και την επόμενη περίοδο. Θεωρεί τη σύγκλιση ως «σύμβολο της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης» η οποία πρέπει να προστατεύεται από τυχόν περικοπές του προϋπολογισμού. Διαμαρτύρεται που η Ε.Ε. αδυνατεί να συμπεριλάβει τις περιφέρειες ως ισότιμους εταίρους της, όπως τα Κράτη - Μέλη. Έχει επίσης εκφράσει έντονη διαφωνία με την πρόθεση να εξαρτάται η πληρωμή προς τις περιφέρειες από την εφαρμογή διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, που δεν σχετίζονται με τη συνοχή και για τις οποίες υπεύθυνες είναι οι εθνικές κυβερνήσεις. Τέλος, ζητά εξορθολογισμό των κανόνων λειτουργίας των ταμείων και αλλαγές στις διαδικασίες για την προετοιμασία της «εδαφικής συνοχής»

Συμβούλιο Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών (CEMR)

Συμφωνεί με ισχυρή πολιτική συνοχής για όλες τις περιφέρειες της Ε.Ε., με έμφαση σε αυτές που υστερούν. Επιθυμεί αποκέντρωση της πολιτικής συνοχής για να ενισχυθεί η τοπική διάσταση, ενώ θεωρεί ότι αυτό αποτελεί και μέσο αντιμετώπισης των αναγκών των αστικών και αγροτικών περιοχών. Διαφωνεί με τη σύνδεση των πληρωμών από την τήρηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Επιμένει ότι οι περιφερειακές διοικήσεις πρέπει να συμμετέχουν πλήρως στους μηχανισμούς διακυβέρνησης που προτείνει η 5η έκθεση για τη συνοχή, όπως είναι οι συμβάσεις σύμπραξης (partnership contacts), όπου καθορίζονται οι προς επίτευξη στόχοι.

Συμβούλιο Παράκτιων Περιφερειακών Περιοχών της Ευρώπης (CPMR)

Ζητά τη συνέχιση της πολιτικής συνοχής για όλες τις περιφέρειες της Ε.Ε. Επιμένει στη συμμετοχή των περιφερειακών διοικήσεων στους μηχανισμούς διακυβέρνησης όπως προτείνει η 5η έκθεση για τη συνοχή. Συμφωνεί με την επικέντρωση στα αποτελέσματα

της πολιτικής για τη συνοχή και απορρίπτει την ιδέα σύνδεσης των διαρθρωτικών ταμείων με τους κανόνες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Eurocities - το δίκτυο των μεγάλων ευρωπαϊκών πόλεων

Υποστηρίζει τις προτάσεις για μεγαλύτερη έμφαση της πολιτικής συνοχής στις αστικές περιοχές και ζητά υποχρεωτική διάθεση πόρων σε αυτές. Θεωρεί ότι οι περιφερειακές και τοπικές διοικήσεις μπορούν να διαχειριστούν και να συντονίσουν καλύτερα την εφαρμογή πολιτικών στις αστικές περιοχές. Θεωρεί επίσης ότι τα Κράτη - Μέλη πρέπει να υποχρεωθούν σε συνεργασία με τις πόλεις και να διευρύνουν τη συμμετοχή τους στη λήψη των αποφάσεων για τις προτεραιότητες και την υλοποίηση των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από τα διαρθρωτικά ταμεία. Διαφωνεί με την ιδέα σύνδεσης των διαρθρωτικών ταμείων με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και έχει επιφυλάξεις για την πρόταση περί «αποθεματικού επιδόσεων».

Αποδελτίωση απόψεων ορισμένων Κρατών - Μελών

Γαλλία

Υποστηρίζει την πρόταση για τη δημιουργία μιας νέας κατηγορίας περιφερειών «μετάβασης» για τις περιφέρειες εκείνες που δεν είναι αρκετά φτωχές ώστε να θεωρηθούν ως «περιφέρειες σύγκλισης», αλλά που έχουν κατά κεφαλή ΑΕΠ σημαντικά μικρότερο από το μ.ο. της Ε.Ε. Υποστηρίζει τη σύνδεση της πολιτικής συνοχής με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020» και την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών των διαρθρωτικών ταμείων.

Γερμανία

Υποστηρίζει σθεναρά τη θέσπιση προγραμμάτων δανείων («ανακυκλώσιμα κονδύλια») καθώς αυτά μπορούν να μεγιστοποιήσουν τα αποτελέσματα των δημοσίων επενδύσεων και να εξασφαλίσουν βιώσιμα, μέσο- και μακρο-πρόθεσμα, σχέδια. Υποστηρίζει την επικέντρωση σε περιορισμένο αριθμό προτεραιοτήτων, με δυνατότητα επιλογής αυτών από την κάθε περιφέρεια. Συμφωνεί με την έννοια των περιοχών «μετάβασης» (επιθυμούν τη συνέχιση της χρηματοδότησης στις περιφέρειες της πρώην ανατολικής Γερμανίας). Υποστηρίζει την απλοποίηση των διαδικασιών εφαρμογής και τη μείωση του διοικητικού φόρτου των δικαιούχων και των διαχειριστικών αρχών.

Τσεχία - Ουγγαρία - Πολωνία - Σλοβακία (Visegrad Four - V4)

Συνεργάζονται για να έχουν κοινή θέση για την πολιτική συνοχής. Συμφωνούν με την διατήρηση του ύψους του προϋπολογισμού για την πολιτική συνοχής και την επικέντρωση των πόρων προς τις φτωχότερες περιφέρειες («σύγκλισης»). Επισημαίνουν την ανάγκη ευελιξίας στην επιλογή από κάθε χώρα των δικών της προτεραιοτήτων για την επένδυση των ευρωπαϊκών πόρων. Είναι επιφυλακτικοί στη δημιουργία «αποθεματικού επιδόσης».

Economic Potential and the Greek Regions: Measuring Peripherality

Martin Lykos, *PhD, University Of Athens*

ABSTRACT

This paper investigates spatial development in Greece in respect to the economic potential of its regions. Several statistical tools are used such as measurement of economic potential / peripherality scores of all Greek NUTS 3 regions. The economic centre of Attica / Athens determines economic potential all over the country, as proved by the output of the analysis. Lower peripherality rates are observed in Attica and its neighbouring prefectures, while higher in prefectures that combine remote position and limited local economic activity.

KEYWORDS: Economic potential, development, regions, peripherality

Οικονομική Δυναμική και Ελληνικές Περιφέρειες: Μέτρηση της Περιφερειακότητας

Μαρτίνος Λύκος, *Διδάκτορας, Πανεπιστήμιο Αθηνών*

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η παρούσα μελέτη εξετάζει τη χωρική ανάπτυξη στην Ελλάδα σε συνάρτηση με την οικονομική δυναμική των περιφερειών της. Για αυτό το σκοπό χρησιμοποιούνται στατιστικά εργαλεία όπως η οικονομική δυναμική / περιφερειακότητα των ελληνικών περιφερειών επιπέδου NUTS 3. Το οικονομικό κέντρο της Αττικής / καθορίζει την οικονομική δυναμική στο υπόλοιπο της χώρας, όπως δείχνει η ανάλυση. Οι χαμηλότεροι δείκτες περιφερειακότητας εμφανίζονται στην Αττική και στους όμορους της νομούς ενώ οι υψηλότεροι σε νομούς που συνδυάζουν ιδιαίτερα απόκεντρη θέση και χαμηλή εντόπια οικονομική δραστηριότητα.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Οικονομική δυναμική, ανάπτυξη, περιφέρειες, περιφερειακότητα

1. Introduction

Territorial cohesion in economic terms can be seen as a problem of spatial imbalance of economic activities. In Greece, the discussion about inequalities over space has been popular and controversial – especially among non experts. The fact is that regional inequalities form a structural characteristic of the Greek economy. No doubt this kind of problem is well known worldwide. Geographic constraints and production unevenness can describe the picture but cannot explain it. Regarding the balance between centripetal and centrifugal forces, the former tending to promote concentration and the latter to oppose it (Fujita et al, 1999: 9), in Greece there was always a clear tendency towards the former.

Both public and private sectors can be blamed for promoting the phenomenon of unequal territorial development – the question is whether or not such criticism is justifiable. For decades now there were significant inequalities in the flows of public investment across the Greek prefectures, without a clear pattern for the regional dispersion of it (Psycharis, 2008: 39). Private investment chooses locations that offer agglomeration economies, despite established counter-motives not to do so. Unbalanced growth seems to be fostered by a variety of reasons, and the results are depicted on official statistics.

Since Greece joined the EEC (now EU) in 1981, most attempts for balanced economic growth in the country have been connected to European regional / cohesion policy. Article 2 of the Treaty stated as goals of the European Union, "...to promote throughout the Community a harmonious, balanced and sustainable development of economic activities, a high level of employment and of social protection, equality between men and women, sustainable and non-inflationary growth, a high degree of competitiveness and convergence of economic performance, a high level of protection and improvement of the quality of the environment, the raising of the standard of living and quality of life, and economic and social cohesion and solidarity among Member States". This "commitment" has led European policy-making to the creation of regional policy dominated by a remedial approach to conventional peripherality through investment in physical infrastructure. (Copus, 2001: 547). Greece has been a classic example of regional policy implementation of this form.

Greece is traditionally considered as one of the most centralised countries in the European Union, unwilling to distribute power from its political centre to its periphery (Rodriguez – Pose 1998: 67). At the same time, Greece is one of the most remote countries of the Union, being a part of the European periphery. Since its accession to the EEC (1981) and for a period of twenty six years of full membership, Greece did not even have land borders with other member – states. This situation changed after EU's "expansion" in 2007. Even now, high peripherality continues to be a handicap. According to Copus (2000: 16), "...three developments are particularly relevant to defining concepts of peripherality:

- (a) Improvements in transport and communications infrastructure, both through ongoing technological change and through publicly funded improvements in infrastructure.

- (b) Structural changes, notably the continued expansion of the service sector and light manufacturing together with the decline of heavy manufacturing and primary production.
- (c) The recent rapid technological change in the field of information society technology (IST) and the rapid growth of E-Commerce...".

European Union's economic targets clearly focus on cohesion. Infrastructure improvement has always been one of EU's major instruments towards this direction. According to the sixth progress report on economic and social cohesion of the European Commission (2009: 10), "...The goal of territorial cohesion is to encourage the harmonious and sustainable development of all territories by building on their territorial characteristics and resources.

The three basic elements proposed to achieve this goal were broadly supported:

- Concentration (achieving critical mass while addressing negative externalities),
- Connection (reinforcing the importance of efficient connections of lagging areas with growth centres through infrastructure and access to services), and
- Cooperation (working together across administrative boundaries to achieve synergies)..."

Two of these elements, proposed to achieve territorial cohesion, concentration, or how to achieve substantial economic mass, and connection, a factor highly related with networks, when combined, form what is called economic potential. Economic potential values represent a given location's access to economic activity after the cost of covering the distance to that activity has been accounted for (Keeble et al., 1982). Increasing regional product and decreasing the negative effects of distance are the obvious policy targets.

Infrastructure networks diminish distances but it is debated whether transport infrastructure contributes to regional polarisation or decentralisation. Suppose that a new motorway connects a peripheral and a central region. Now, it is possible for the producers in the peripheral region to expand their market limits in the metropolitan area. At the same time, the peripheral region is now exposed to the competition of more advanced products from the centre (Schürmann et al., 2002: 4). When targeting economic cohesion, decreasing distances is not necessarily a remedy – but the role of space is crucial anyway, being the basic constrain regarding human and commodity mobility.

Although "development" and "under-development" are notions depended on several variables, apart from economic ones like product / income / expenditure (see for example United Nation's Human Development Reports), the parameters used as evaluation tools for cohesion policy are always strictly economic (mostly GDP). Meanwhile, cohesion policy is very expensive and its effectiveness highly disputed. Territorial cohesion can be examined not only in European but also in national level by using the same statistical tools. This study examines the case of Greece.

2. Methodology

The analysis is based on the territorial structure created by the European Union official statistic authority (Eurostat). Eurostat has developed a multi-level regional structure known as NUTS (acronym for Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques – Nomenclature of Territorial Units for Statistics). According to the NUTS structure, the Union is divided into 97 regions of a first spatial level (NUTS level 1), these regions into 271 smaller ones (NUTS 2), and consequently into 1.303 even smaller (NUTS 3). The “fragmentation” of the European space continues to the local level: NUTS 3 regions consist of 8.398 Local Authority Units (LAU level 1) and, finally, into 121.601 LAU 2 (structure valid in 2007) (Eurostat 2007: 14-15). As stated in Eurostat’s official working papers, “...the NUTS nomenclature serves as a reference: a) for the collection, development and harmonisation of Community regional statistics: b) for socio-economic analyses of the regions and c) for the framing of Community regional policies (Eurostat 2007: 10-11)”.

Following the previously described method, Greece is divided into 4 NUTS 1 regions, and consequently, into 13 and 51 regions of the next levels. In Greece, NUTS 1 level does not have administrative equivalent and is being used only for statistical reasons (named very generally “Groups of administrative regions”). NUTS 2 units form the Greek regional level (“Periferies”). NUTS 3 match the prefecture / sub-regional level (“Nomoi”). The territorial nomenclature continues to the local authority units: municipalities (or “Dimoi” – LAU level 1) and local authority departments (LAU 2). Note that Attica (or Attiki, according to the nomenclature), forms alone a NUTS 3, 2 and 1 spatial unit because of its demographic size (despite the fact that its area size is typical of a NUTS 3 unit).

This territorial nomenclature has been used extensively, if not exclusively, not only by the EU but also by the majority of independent researchers. Spieckermann and Neubauer (2002: 13) summarise the attempts for accessibility models (Table 1).

In the same manner, this study examines the Greek example and uses a widely accepted methodological framework, as follows:

- Territorial level: NUTS 3 (“Nομοί”). In administrative terms, ‘Prefecture local authorities’ since 31/12/2010. Most of them ‘sub-regional departments’ from 01/01/2011. Statistically speaking, this level offers a satisfying number of spatial units (51), significantly larger than NUTS 2 level (13), given that the case study (Greece) is a medium – small sized EU member. Even more important is that by using level 3 regions instead of 2, substantial intra-regional inequalities arise that otherwise remain invisible.

Table 1: Dimensions of European Accessibility Models

Authors	Generic Indicator Type	Origins	Destinations	Impedance	Type of Transport	Modes	Spatial Scope
Keeble et al (1982, 1988)	NUTS 2 centroids	Potential	GDP in NUTS 2 regions and in non-EU countries	Road Distance	-	Road	EU 9 EU 12
Lutter et al (1992, 1993)	NUTS 3 centroids	Travel cost Daily	194 centres next 3 agl. airports etc	Travel Time	Personal	Road Rail Air inter-modal	EU12
Spieckermann and Wegener (1994, 1996)	10 km raster cells	Daily potential	Population in 10 km raster cells	Travel Time	Personal	Rail	pan-Europe
Chatelus and Ulled (1995)	NUTS 2 centroids	Travel cost Daily	Population in NUTS 2 regions	Travel Cost	Personal freight	Road Rail Air inter-modal	EU 15 Norway Switzerland
Gutierrez and Urbano (1995, 1996)	4.000 nodes	Travel cost	94 agglomerations	Travel Time	Personal	Road Rail	EU 12
Copus (1997, 1999)	NUTS 2 / NUTS 3 centroids	Potential	GDP, population, workforce in NUTS 2 / NUTS 3 regions	Travel Time	Personal	Road	EU 15 candidate countries Norway Switzerland
Wegener et al (2000, 2002)	NUTS 3 centroids	Potential	Population and GDP in 10 km raster cells	Travel Time	Personal	Road Rail Air	EU 15
Schürmann and Talaat (2000)	NUTS 3 centroids	Potential	GDP, population, workforce in NUTS 3 regions	Travel Time	Personal freight	Road	EU 15 candidate countries
Spieckermann et al (2002)	NUTS 3 centroids	Potential	Population in 10 km raster cells	Travel Time	Personal	Multi-modal (Road Rail, Air logsum)	EU 15

Source: Spieckermann and Neubauer (2002: 13)

- Economic criterion: Gross Domestic (Regional) Product, per capita, in Purchase Parity Standard (per capita GDP in PPS). GDP is by far the widest acceptable measure of economic activity. Spatial distribution of product is presented on all territorial levels (NUTS 1, 2 and 3) and examined in level 3.
- Spatial criterion: the distance between functional centroids (larger cities) of NUTS 3 regions. Concerning this criterion, it has been frequently argued in bibliography that transport cost is preferred to distance. Calculating transport costs always involves a variety of arbitrary assumptions with regard to cost measures, different types of transport and types of goods (Cieslik et al., 2004: 20). This is why here distance measurement means simply the distance between functional centroids, not “as the crow flies” but by road trip and / or ferry crossings (expressed in kilometers). “As the crow flies” approach is better to be used when traveling by plane is practically the only choice (e.g. for distances between capitals in the EU, state centroids in the US or internationally). In the Greek example, given the small territory under study and the fact that the majority of distances between prefecture centroids is well below 1.000 km (less than 1,5% of the cases exceed marginally the thousand km limit), this choice is obvious. Various software applications, like Google™ Earth, offer tools for estimating such data.

Potential models came to social sciences from physics. Estimation of economic potential, as the criterion for examining economic centrality or peripherality is based on an widely accepted typology in accessibility studies (between others Keeble et al.: 1981, 1988). Economic potential measures the accessibility to economic activity for a given point / region and, according to this method, the level of opportunity (accessibility), between a node i and a destination node j is positively related to the mass of the destination and inversely proportional to the distance between the two nodes (Gutiérrez 2001: 232). It is calculated by the following equation:

$$(1) \quad P_i = \sum_{j=1}^n \frac{M_j}{D_{ij}^a}$$

where P_i is the potential value for location i

M is an economic “mass” variable in location j

D_{ij} is the distance between locations i and j

a is a parameter (usually between 1 and 2) reflecting the rate of increase of the friction of distance (distance decay) (in most potential studies $a = 1$, and so does in this case).

Relevant approaches use travel time, or even travel cost, instead of distance. All methods have advantages and disadvantages. The classic method of distance is preferred here, despite its drawbacks, mainly the underestimation of island peripherality (travelling a given distance by boat takes more time than by car).

In the present example, inclusion of self-potential (one’s region potential to the region itself) is necessary. Correct calculation of self-potential is critical because it is able to

over- or under-estimate the total value, depending on assumptions (Frost and Spence, 1995). Exclusion of self-potential produces underestimation of the total value, especially in metropolitan areas where economic mass is greatly concentrated. In these cases, small regions located close to large ones tend to give larger potential scores. The use of formula (1) for this purpose is impossible because when $i=j$, then $D_{ij}=0$, leading to an invalid divide by zero. Literature offers some possible solutions to this problem like adding a constant to all distances to avoid $D_{ii}=0$ or using an arbitrary fixed value to represent the average distance over which intrazonal contacts occur.

A more preferable method (applied here) is the following (Stewart, 1947: 477): D_{ii} for a region itself can be estimated by using the radius of a circle that has the same area as region i . Various approaches use either the full value of such a radius, half of it, or one third ($1 \times$, $0,5 \times$ or $0,333 \times$ the radius of an equivalent area circle for each region). Here, half the value ($0,5 \times r$) is preferred (see also Stewart, 1947, Rich: 1980 amongst others). If the full radius was used ($1 \times r$), some cases would be misleading: the distance from one functional centroid to another would be very close to, or even smaller than, intra-region values. For example, the distance between Trikala and Karditsa centroids is about 29,1 km whilst Trikala prefecture's equivalent circle radius equals 32,8 km (given that its area = 3.384 km²). At the same time, one third of the radius ($0,333 \times r$) is a value too small, especially when estimating self-potential of large NUTS 3 regions – in Attica, for instance, the already excessive self-potential value tends to represent almost 100% of the total.

Some necessary information, related to methodology:

- 13 of the 51 functional centroids in Greece are located on island territories. Two of them (Chalkida and Lefkada) are connected to the mainland by road (bridges). The rest of them are connected by ferries. In all cases, there are more than one possible sea routes to the islands, from different ports all over the country. The port of Piraeus (in conjunction with other Attica ports, such as Rafina, Lavrio etc) offers the largest variety of sea lines by far, especially during winter. Limited availability of the peripheral ports increases the time needed for reaching an island (e.g. if there is no everyday connection). This is why the ports of Attica are generally preferred, despite the fact that additional road trip may be needed. In this study, the ports of Attica are used only in the examples of the surrounding prefectures – for the rest parts of Greece the local ports are preferred, despite the limited availability. In general, this study clearly focuses on distance and not on time.
- All Gross Domestic Product data refer to the year 2008.
- All infrastructures (road networks etc) are as available at the time of writing.
- Functional centroid is the larger city of a region and not necessarily its administrative capital. In the vast majority of Greek "Nomoi" these two features co-exist but in five cases do not. These cases are: Voiotia (where functional centroid is Thiva, instead of prefecture capital Livadia), Aitoloakarnania (Agrinio instead of Messologgi), Pella (Giannitsa instead of Edessa), Lasithi (Ierapetra instead of Agios Nikolaos), Argolida (Argos instead of Nafplio).

- Total number of distances between centroids is 1.326 (51 + 50 + ... + 1), including 51 intra-regional distance values used for self-potential estimates.
- Economic potential scores individually calculated for all cases are in total 2.601 (51 tables containing 51 values each). [All relevant data, impossible to present here for practical reasons, is available upon request].

Regarding the statistical analysis, the covariant coefficient formula used is the following:

$$(2) \quad \rho_{x,y} = \frac{\text{Cov}(X, Y)}{\sigma_x \cdot \sigma_y}$$

where:

$$(3) \quad \text{Cov}(X, Y) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_i - \mu_x)(y_i - \mu_y)$$

The coefficient varies between:

$$-1 \leq \rho_{x,y} \leq 1$$

where -1 value stands for total negative, 0 for non-existent and +1 for total positive covariance between values x and y.

3. Measuring of Economic Potential

Eurostat offers a very extensive database with regard to Gross Domestic Product, in all its forms (in total or per capita, in absolute values or in purchase parity standard etc). Table 2 shows most recent data for Gross Domestic Product in current market prices for all levels of the territorial structure in Greece. On this table data are presented in millions of euro. The most recent year available is 2008 and has been used as reference in the analysis that follows.

According to these data, Greece's Gross Domestic Product in current market prices is recorded at 236.917 million euros (Note: Hellenic Statistical Authority recently re-estimated this figure at 232.920 million euros, without regional analysis). Attica's GDP, 103.334 million euros, represents 43,6% of the national production, proving heavy concentration of economic production in an area that counts for only 2,9 % of the total national space. The rest of the country produced 133.583 million euros or 56,4% of the total. At NUTS 1 regional level (Groups of Development Regions), apart from Attiki, one fourth of the national GDP is being produced in Voreia Ellada (Northern Greece, including Thessaly). Kentriki Ellada (excluding Attica) produces one fifth of the total while the rest is the product of the Aegean Islands, including Crete (Nisia Aigaiou – Kriti). At NUTS level 2, Kentriki Macedonia represents more than half of Voreia Ellada, while the rest of the country seems equally distributed with many examples around 12.000 million euros. At the low end there are two very small regions, having size more adequate for level 3 units, Voreio Aigaiou and Ionia Nisia. At NUTS level 3,

the prefectures that contain large urban areas stand at top, especially Thessaloniki (with 23,1 billions of euro GDP) being well above Iraklio and Achaia (that follow with 6,7 billions each). At the lower end we find small island or mountainous prefectures with limited demographic base and, as a consequence, small GDP.

Following the methodology presented in part 2, a series of 51 tables was created, one table for each NUTS 3 unit. Economic potential score for every one in separate was calculated by using formula (1). The final values are presented in Table 2.

Lowest peripherality in Greece (expressed as high economic potential) is found in Attiki. Attiki has an index value almost three times higher than the second one (Voiotia) thanks to its impressive proportion of self-potential (that exceeds 92% of the total value). The neighbouring Voiotia, Evvoia and Korinthia follow from a big distance, along with Thessaloniki (found at 3rd place overall). High peripherality values (expressed as low economic potential) are found in NUTS 3 regions that combine two features: big distance from Attica and small local economic activity (eg. Evros, Rodopi, Lasithi, Lesvos, Samos, Florina).

Attica is the dominant component for 40 of the 51 prefectures. Many times its influence is excessive – that makes sense, taking into account that most Greek prefectures are small local economies, highly depended on Athens' market. There are eleven examples where Attica, although important, is not the dominant part that affects the potential values. Thessaloniki is the most influential component for seven NUTS 3 units. These cases (Serres, Pieria, Imathia, Pella, Chalkidiki, Kilkis and Thessaloniki itself) totally match with the seven prefectures that form the region of Kentriki Makedonia (Central Macedonia). In these cases, direct proximity to the second most important economic centre of the country is more important than the big difference of economic mass between Attiki and Thessaloniki (the former being 4,5 times bigger than the latter – see Table 1). The four remaining examples are Iraklio, Kerkyra, Dodekanisos and Kavala where self-potential is higher than the contribution of any other prefecture.

The proportion of self-potential in Attiki, as already stated, is an impressive 92%. High self-potential is a frequent phenomenon in metropolitan centres (Gutiérrez, 2001: 234), although not to this extent. Even in case that the full radius of Attica's area was used, self potential proportion would be estimated 86% – in case of 1/3 the radius the proportion is close to 95%. This is explicable by the simple fact that the metropolitan region produces a vast proportion of Greece's GDP. High self-potential proportion is also found at the largest the Greek "Nomoi", but values fall as GDP falls, i.e Thessaloniki: 66%, Iraklio: 45% and Achaia: 32%. In Thessaloniki, local economy is by far the largest in its neighbourhood and the distance from Athens is rather big. Iraklio's self-potential is also high because of its significant economic size plus its remoteness – the remaining prefectures do not add much potential to the local economy. Achaia's relatively small proportion can be explained basically by its proximity to Athens – in Achaia, Attica's potential is marginally bigger than self-potential or, in other words, Athens' influence exceeds the self-influence of Patras. Dodekanisos' (44%) and Kerkyra's (37%) proportion is also high because of their remoteness and relatively high local activity. Low values of self-potential are found mainly between low income prefectures and at those close to Attica.

Table 2: GDP at current market prices – millions of euro – GR NUTS 0, 1, 2, 3 – 1999 to 2008

	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000	1999
GREECE	236917	227074	211300	194819	185266	172431	156615	146428	137929	131936
VOREIA ELLADA	62981	61323	57377	53968	51547	47445	42837	40785	38925	40652
Anat. Makedonia, Thraki	9054	8801	8033	7863	7412	6987	6293	6220	5716	5790
Evros	2370	2434	2115	2096	1956	1925	1653	1608	1598	1549
Xanthi	1583	1561	1442	1362	1301	1213	1040	1097	984	975
Rodopi	1514	1502	1363	1295	1251	1194	1165	1194	912	903
Drama	1442	1324	1254	1258	1233	1102	990	954	905	846
Kavala	2145	1980	1859	1852	1672	1553	1446	1367	1316	1516
Kentriki Makedonia	35458	34475	32372	30244	28874	26283	23700	22660	21884	23032
Imathia	2401	2157	2184	2032	1974	1829	1664	1717	1801	1494
Thessaloniki	23139	22812	21011	19635	18774	16884	15171	14417	13833	15122
Kilkis	1549	1415	1396	1297	1188	1206	1023	999	950	964
Pella	2302	2235	2098	1948	1836	1736	1615	1465	1379	1397
Pieria	1915	1809	1707	1692	1624	1510	1358	1341	1233	1124
Serres	2349	2283	2299	2072	2026	1831	1715	1611	1614	1632
Chalkidiki	1803	1765	1677	1568	1452	1287	1153	1111	1073	1298
Dytiki Makedonia	5564	5637	5268	4828	4378	4154	3905	3488	3371	3718
Grevena	519	599	570	491	375	353	341	322	289	388
Kastoria	1147	1117	1139	955	848	777	736	641	581	593
Kozani	3008	3074	2741	2602	2437	2338	2218	1963	1948	2141
Florina	890	846	817	780	718	685	611	563	553	596
Thessalia	12905	12410	11704	11034	10883	10021	8938	8416	7954	8112
Karditsa	1587	1498	1498	1426	1344	1252	1172	1040	977	1181
Larisa	5221	5092	4722	4443	4499	4204	3627	3549	3351	3269
Magnisia	4047	3876	3646	3407	3308	3104	2782	2637	2479	2352
Trikala	2050	1944	1838	1758	1732	1461	1358	1190	1148	1311
KENTRIKI ELLADA	46354	44832	41658	38940	36862	34541	31590	30220	29232	28752
Ipeiros	5827	5748	5379	4949	4836	4433	3945	3772	3594	3277
Arta	901	903	840	833	756	776	684	665	613	602
Thesprotia	722	660	659	640	621	595	522	523	466	387
Ioannina	3263	3278	3010	2676	2638	2296	2015	1889	1830	1730
Preveza	940	907	870	800	822	766	724	695	685	557

Ionia Nisia	4646	4461	4147	3870	3590	3374	3016	2777	2562	2287
Zakynthos	1031	1028	896	859	804	703	661	613	555	354
Kerkyra	2458	2315	2240	2072	1890	1802	1577	1413	1348	1260
Kefallinia	743	720	650	589	566	575	516	499	433	399
Lefkada	414	398	361	350	330	294	261	252	225	274
Dytiki Ellada	12122	11705	10788	9908	9609	9018	8087	7608	7145	6785
Aitolokarnania	3214	3249	3027	2707	2610	2297	2157	2145	2035	2016
Achaia	6668	6330	5767	5339	5076	4874	4363	3990	3674	3355
Ileia	2240	2125	1993	1863	1923	1846	1567	1472	1436	1414
Sterea Ellada	12530	11958	10958	10708	9897	9370	8817	8608	8485	9435
Voiotia	3929	3774	3398	3519	3326	3337	3330	3378	3323	3785
Evvoia	4185	3801	3806	3567	3323	3062	2692	2455	2375	2548
Evrytania	266	279	253	235	228	206	205	202	196	277
Fthiotida	3476	3465	2874	2809	2486	2281	2148	2159	2159	2285
Fokida	674	638	627	578	535	484	442	415	431	540
Peloponnisos	11230	10961	10386	9505	8929	8346	7725	7455	7447	6967
Argolida	1946	1923	1737	1638	1503	1413	1313	1175	1167	1120
Arkadia	1981	1937	1802	1642	1522	1428	1356	1296	1263	1210
Korinthia	3279	3178	3126	2903	2595	2485	2402	2533	2669	2322
Lakonia	1339	1296	1262	1156	1172	1040	997	945	824	869
Messinia	2684	2627	2459	2166	2137	1980	1657	1507	1523	1445
ATTIKI	103334	97670	90492	82265	78432	72861	66107	60442	55676	48895
NISIA AGAIUO, KRITI	24248	23249	21773	19646	18424	17584	16082	14981	14097	13636
Voreio Aigaio	3579	3493	3307	2925	2850	2831	2436	2432	2093	2296
Lesvos	1832	1797	1705	1526	1462	1445	1239	1232	1052	1343
Samos	746	712	662	601	547	541	512	501	431	441
Chios	1000	985	939	798	841	846	686	699	609	512
Notio Aigaio	7816	7499	7021	6190	5844	5585	5093	4754	4585	4237
Dodekanisos	4794	4668	4246	3670	3361	3350	3088	2901	2855	2842
Kyklades	3022	2831	2775	2519	2483	2235	2005	1853	1730	1395
Kriti	12854	12257	11446	10531	9730	9168	8552	7795	7419	7103
Irakleio	6692	6254	6038	5428	5057	4755	4429	3959	3753	3310
Lasithi	1657	1575	1422	1335	1150	1105	1051	1008	948	1043
Rethymni	1541	1489	1333	1398	1234	1159	1094	1009	1024	955
Chania	2965	2940	2653	2370	2289	2149	1978	1818	1694	1796

Note: Hellenic Statistical Authority recently re-estimated Greek national gdp data, without regional analysis, as follows: 2008: 232.920, 2007: 222.771, 2006: 208.893, 2005: 193.050

Source: Eurostat Database (data retrieved on 28/02/2011)

Table 3: Economic Potential Score (accessibility to GDP by road/ferry)– Greece, NUTS 3 (2008)

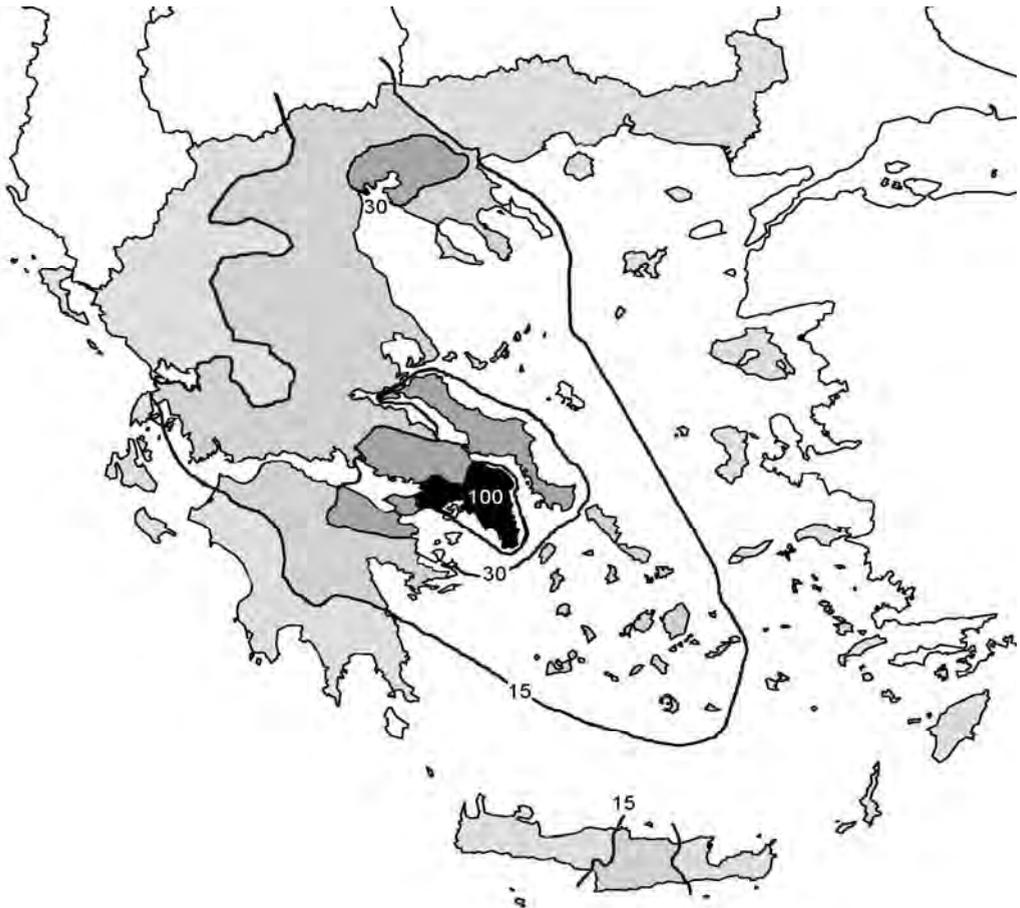
#	NUTS 3 Region	Functional Centroid	Mass GDP (mil €)	Distance	Score	Score as % of max value
1.	Attiki	Athens	103.333,8	[51 values]	6.438	100,00
2.	Voiotia	Thiva	3.928,9	[51 values]	2.219	34,47
3.	Thessaloniki	Thessaloniki	23.138,9	[51 values]	2.044	31,74
4.	Evvoia	Chalkida	4.185,0	[51 values]	2.032	31,56
5.	Korinthia	Korinthos	3.278,8	[51 values]	1.965	30,53
6.	Argolida	Argos	1.946,2	[51 values]	1.435	22,29
7.	Achaia	Patra	6.668,0	[51 values]	1.284	19,95
8.	Pella	Giannitsa	2.302,5	[51 values]	1.213	18,84
9.	Kyklades	Ermoupoli	3.021,9	[51 values]	1.212	18,83
10.	Arkadia	Tripoli	1.981,4	[51 values]	1.202	18,67
11.	Fthiotida	Lamia	3.475,6	[51 values]	1.183	18,38
12.	Pieria	Katerini	1.915,3	[51 values]	1.180	18,33
13.	Imathia	Veroia	2.400,8	[51 values]	1.172	18,21
14.	Larisa	Larisa	5.221,0	[51 values]	1.167	18,12
15.	Kilkis	Kilkis	1.548,8	[51 values]	1.145	17,79
16.	Magnisia	Volos	4.047,1	[51 values]	1.138	17,67
17.	Karditsa	Karditsa	1.586,9	[51 values]	1.116	17,33
18.	Fokida	Amfissa	674,2	[51 values]	1.094	17,00
19.	Trikala	Trikala	2.050,3	[51 values]	1.057	16,42
20.	Irakleio	Iraklio	6.691,6	[51 values]	1.024	15,91
21.	Kozani	Kozani	3.008,4	[51 values]	1.022	15,87
22.	Chalkidiki	Polygyros	1.803,5	[51 values]	1.019	15,83
23.	Aitoloakarnania	Agrinio	3.214,1	[51 values]	1.005	15,61
24.	Lakonia	Sparti	1.339,1	[51 values]	958	14,88
25.	Messinia	Kalamata	2.684,2	[51 values]	952	14,78
26.	Kerkyra	Kerkyra	2.458,3	[51 values]	941	14,62
27.	Serres	Serres	2.348,6	[51 values]	939	14,59
28.	Ileia	Pyrgos	2.239,8	[51 values]	931	14,46
29.	Grevena	Grevena	518,8	[51 values]	913	14,18
30.	Evrytania	Karpenisi	266,2	[51 values]	906	14,07
31.	Zakynthos	Zakynthos	1.031,1	[51 values]	891	13,84

32.	Ioannina	Ioannina	3.263,3	[51 values]	884	13,73
33.	Arta	Arta	901,1	[51 values]	881	13,69
34.	Preveza	Preveza	939,8	[51 values]	879	13,64
35.	Lefkada	Lefkada	413,8	[51 values]	840	13,05
36.	Kavala	Kavala	2.145,2	[51 values]	825	12,81
37.	Chania	Chania	2.964,8	[51 values]	824	12,80
38.	Rethymni	Rethymno	1.540,8	[51 values]	818	12,70
39.	Chios	Chios	1.000,5	[51 values]	808	12,55
40.	Kefallinia	Argostoli	742,6	[51 values]	798	12,40
41.	Thesprotia	Igoumenitsa	722,5	[51 values]	781	12,14
42.	Drama	Drama	1.442,1	[51 values]	762	11,84
43.	Kastoria	Kastoria	1.146,6	[51 values]	759	11,79
44.	Dodekanisos	Rodos	4.793,8	[51 values]	738	11,47
45.	Xanthi	Xanthi	1.582,5	[51 values]	711	11,04
46.	Florina	Florina	890,0	[51 values]	699	10,86
47.	Samos	Vathy	746,1	[51 values]	693	10,77
48.	Lesvos	Mytilini	1.832,1	[51 values]	686	10,66
49.	Lasithi	Ierapetra	1.656,7	[51 values]	644	10,01
50.	Rodopi	Komotini	1.514,4	[51 values]	636	9,88
51.	Evros	Alexandroupoli	2.369,5	[51 values]	571	8,86

Note: highest potential = less peripheral, lowest potential = most peripheral

Source: own estimation

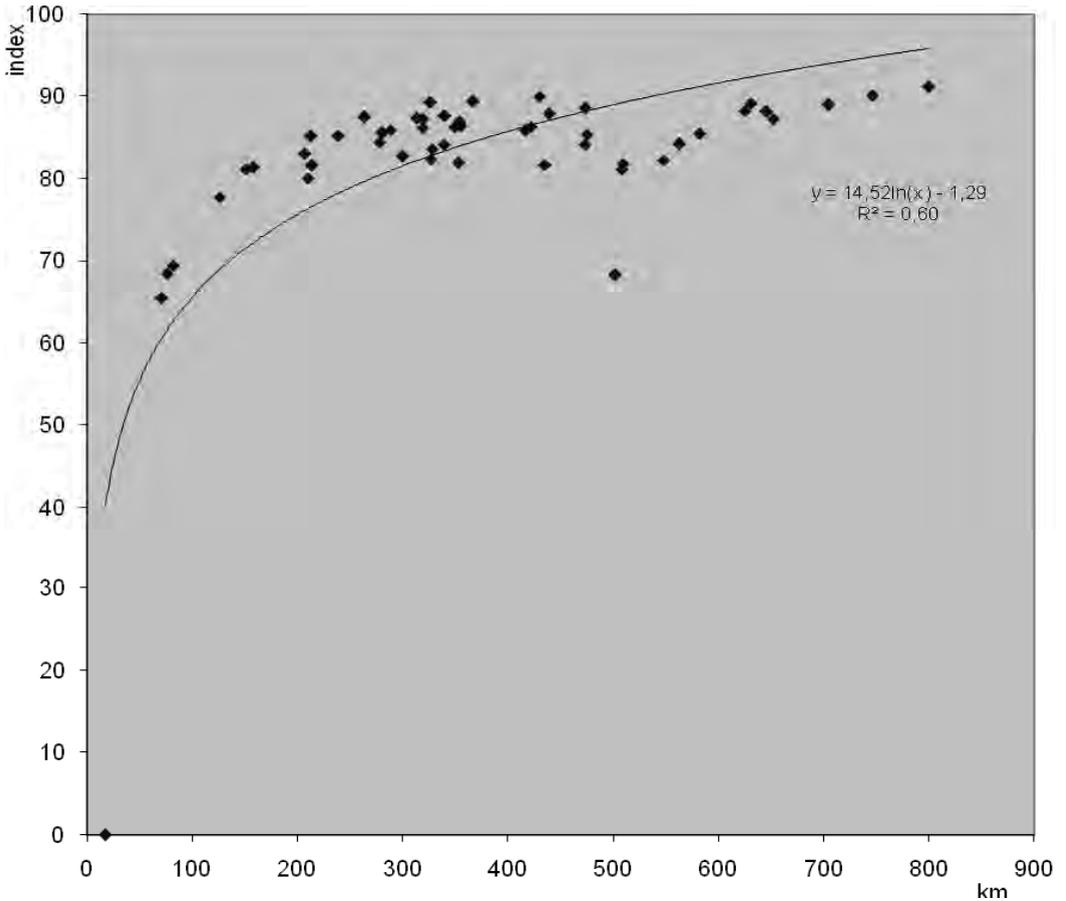
Map 1: Economic Potential surfaces (accessibility to GDP by road/ferry) - Greece (2008)



Note: normalised, range min = 0, max = 100

Source: own processed (map base: Eurostat – GISCO, 03/1999)

Chart 1: Peripherality and distance from Athens – Greece, NUTS 3 (2008)



Note: graph includes Attiki at 17,4 : 0 (see methodology)

Source: own estimation

Map 1 – based on table 2 – illustrates equal value surfaces of economic potential in Greece, as a percentage of Attica’s value (that is the maximum, = 100). Attica’s surrounding prefectures form a high potential ring around it – Evvoia, Korinthia, and, especially, Voiotia – thanks to their proximity to Athens. At the rest of the country, relatively high values are found along an axis almost identical to P.A.T.H.E. highway (Patras, Athens, Thessaloniki, Evzoni), with a local peak at Thessaloniki. Another local peak, lower than the previous, is found at Iraklio.

Chart 1 presents the distribution of Greek peripherality index (y-axis) in relation to distance from Athens (x-axis) (methodology after Copus 1999: 24 – EU peripherality index by distance from Paris). Peripherality in this case is considered the exact opposite of potential (in numerical form: peripherality = 1 – potential, after normalising to a 0 – 100 scale). The correlation value is a moderate positive 0,48. The logarithmic trend-line of the previous correlation is: $y = 14,52\ln(x) - 1,29$ ($R^2 = 0,60$).

4. Conclusions

This paper presented territorial dispersion of product in Greece, examined cohesion problems over space and estimated economic potential of the Greek regions. Some concluding remarks:

- Economic activity in Greece is heavily concentrated. Attiki occupies only 2,9% of the country's area but produces 43,6% of Greece's GDP (2008). In comparison, the NUTS 3 spatial units that follow at the second and third place produce 9,8% and 2,8% of the national GDP respectively.
- Attica's economic performance is significantly higher when compared to the majority of the country's NUTS structure (being the metropolitan region, this phenomenon is well known worldwide). Greece's GDP per inhabitant in purchase power standard (PPS) equals 94% of the EU 27 average. Attiki is recorded at 113% of EU 27 average. Without Attiki, the rest of the country equals approximately 83% of EU's average.
- The previous conditions result in an economic potential value for Attiki much higher than the ones found away from it. The gap ranges from 3X the value of the second example (Viotia) to 11X the value of the last one (Evros) on the relevant list.
- Excluding Attica, relatively high economic potential is found in its three neighbouring prefectures, Viotia, Evia and Korinthia, thanks to their proximity to the metropolitan centre. At the rest of the country, in a relatively better position are areas around P.A.T.H.E. axis and especially Thessaloniki that scores higher among them (3rd place overall). Another local peak is found at Iraklio, Crete.
- In contrast, low economic potential is the characteristic of NUTS 3 regions that combine large distance from Athens / Attica and limited local economic activity: in Thrace (Evros, Rodopi, Xanthi), Western Macedonia (Florina, Kastoria), and some island territories (Lasithi, Lesvos, Samos, Dodekanisos).

Attica's economic domination clearly determines potential / peripherality values all over the Greek space because of its vast contribution to the national GDP. Under these circumstances, local analysis of potential around regional centres can be proved equally useful.

References

- Commission of the European Communities (2009), *Sixth progress report on economic and Social Cohesion*, Brussels.
- Cieslik A. and Ryan M. (2004), "Explaining Japanese direct investment flows into an enlarged Europe: A comparison of gravity and economic potential approaches", *Journal of the Japanese and International Economies* 18 (2004) pp. 12-37.
- Copus A.K. (1999), "A New Peripherality Index for the NUTS III Regions of the European Union", ERDF/FEDER Study 98/00/27/130, *A Report for the European Commission*, Directorate General XVI.A.4 (Regional Policy and Cohesion), Rural Policy Group, Management Division, SAC Aberdeen.
- Copus A. K. (2000), "Peripherality Concepts and Indicators for Evaluation", *Evaluation for Quality Conference*, Edinburgh Sept 18th – 19th 2000.
- Copus A.K. (2001), "From Core-periphery to Polycentric Development: Concepts of Spatial and Aspatial Peripherality", *European Planning Studies*, vol. 9, no. 4, 1 June 2001, pp. 539-552 (14), London: Routledge.
- Eurostat (2007), *Methodologies and working papers: Regions in the European Union – Nomenclature of territorial units for statistics, NUTS 2006 / EU-27, 2007 edition*, Luxembourg.
- Fujita M., Krugman P. & Venables A.J. (1999), *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*, Cambridge (Massachusetts): The MIT Press.
- Gutiérrez J. (2001), "Location, Economic Potential and Daily Accessibility: an Analysis of the Accessibility Impact of the Hi-Speed Line Madrid - Barcelona - French Border", *Journal of Transport Geography* 9 (2001) 229-242.
- Keeble D., Owens P.L. & Thompson C. (1981), *The Influence of Peripheral and Central Locations on the Relative Development of Regions*, Department of Geography, Cambridge University.
- Keeble D., Owens P.L. and Thompson C. (1982), "Regional Accessibility and Economic Potential in the European Community", *Regional Studies*, vol. 16, Issue 6, December 1982, pp. 419-432, London: Routledge.
- Keeble D., Offord J. and Walker S. (1988), *Peripheral Regions in a Community of Twelve Member States*, Commission of the European Community, Luxembourg.
- Psycharis I. (2008), "Public Spending Patterns: the Regional Allocation of Public Investment in Greece by Political Period", *GreeSE Paper No 14*, Hellenic Observatory, *Papers on Greece and Southeast Europe*, LSE: May 2008.
- Rodriguez-Pose A. (1998), *Dynamics of Regional Growth in Europe: Social and Political Factors*, Oxford Geographical and Environmental Studies, Oxford: Clarendon Press.
- Rich D. (1980), "Potential Models in Human Geography", *Geo Abstracts* 26, Norwich: University of East Anglia.

- Schürmann C. and Talaat A. (2002), "The European Peripherality Index", *Paper* presented at the 42nd Congress of the European Regional Science Association (ERSA), Dortmund: University of Dortmund.
- Spiekermann K. and Neubauer J. (2002), "European Accessibility and Peripherality: Concepts, Models and Indicators, Nordregio – the Nordic Centre for Spatial Development", *Working Paper 2002:9*, Stockholm.
- Stewart J.Q. (1947), "Empirical Mathematical Rules Concerning the Distribution and Equilibrium of Population", *Geographical Review*, vol. 37, no. 3, July 1947, pp. 461-485.
- Frost M.E. and Spence N.A. (1995), "The Rediscovery of Accessibility and Economic Potential: the Critical Issue of Self-potential", *Environment and Planning A*, 27, pp. 1833-1848.
- Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>, (Statistics Database – Data Navigation Tree – Database by Themes – General and Regional statistics – Regional Statistics – Regional economic accounts – ESA95 (reg_eco) – Gross domestic product indicators – ESA95 (reg_ecogdp) – Gross domestic product (GDP) at current market prices at NUTS level 3 (nama_r_e3gdp). Data retrieved on various dates – see text for full details.
- Eurostat – GISCO (Geographic Information System of the European Commission) *Map Database*.
- Google™ Earth, ver. 5.2.1.1588.

A strategy for rural development in Greece: The case of island areas

Napoleon Maravegias, *Professor, University of Athens*
Yannis El. Doukas, *PhD, University of Athens*

ABSTRACT

The idea that Rural Areas are identified with Agricultural Sector is outdated as it cannot correspond towards the current framework of the european agrarian sector. The present paper attempts to examine the Rural Areas from a new angle in an effort to seek out data that will lead to a different and far more effective strategy of rural development. A special focus will be given on the greek island Rural Areas as an example of how the issue of multifunctionality and the directions of the Common Agricultural Policy (CAP) could be implemented. Additionally, the paper will also attempt to note the importance of the place-based rather than the sectoral approach, giving priority to investments rather than subsidies. Lastly, special mention is made of the need for improvement horizontally cutting across funding policies for the implementation of a rural policy.

KEYWORDS: Rural Areas, multifunctionality, place-based / sectoral approach, horizontal coordination

Μια στρατηγική για την ανάπτυξη της υπαίθρου στην Ελλάδα: Η περίπτωση των νησιωτικών περιοχών

Ναπολέων Μαραβέγιας, *Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Αθηνών*
Γιάννης Ελ. Δούκας, *Διδάκτορας, Πανεπιστήμιο Αθηνών*

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η αντίληψη ότι η Ύπαιθρος ταυτίζεται με τον Αγροτικό Τομέα θεωρείται πλέον ξεπερασμένη καθώς αδυνατεί να ανταποκριθεί στις νέες προκλήσεις που διαμορφώνονται στον ευρωπαϊκό αγροτικό χώρο. Στο παρόν άρθρο θα επιχειρήσουμε να δείξουμε ότι είναι αναγκαία η διαμόρφωση μίας αγροτικής πολιτικής ικανής να διαχειριστεί τα νέα δεδομένα της ευρωπαϊκής Ύπαιθρου. Στο πλαίσιο αυτό θα εξετασθεί ειδικότερα η περίπτωση της ελληνικής νησιωτικής Ύπαιθρου στο βαθμό που θα μπορέσει να εκμεταλλευθεί το στοιχείο της πολυλειτουργικότητας και των κατευθύνσεων της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ). Όπως θα δείξουμε είναι σημαντικό να προκριθεί η χωρική έναντι της τομεακής διάστασης, και οι επενδύσεις έναντι των επιδοτήσεων. Επιπρόσθετα, θα επισημανθεί η ανάγκη βελτίωσης της οριζόντιας διασύνδεσης μεταξύ των διαφορετικών χρηματοδοτικών εργαλείων άσκησης πολιτικής που αφορούν στην Ύπαιθρο.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Ύπαιθρος, πολυλειτουργικότητα, χωρική/ τομεακή διάσταση, οριζόντια διασύνδεση

1. Introduction

The Rural Areas of the European Union are no longer geographical areas with an inexhaustible “reservoir” of abundant human and natural resources; nor are the European Union Rural Regions areas inhabited by “yokels” who have no particular needs and raise no particular claims. The perception that a national economy could tap the rural regions at will, depending on the needs stemming from the country’s economic adversities is now obsolete.

Today’s Rural Areas are places of invaluable natural resources in need of stewardship. They are inhabited by citizens with specific needs and claims. The “yokels” of the past have been replaced by farmers and salaried employees working in the private as well as the public sector, by entrepreneurs and artists, and a wide range of other categories of country residents.

For most of the Rural Areas’ inhabitants, life in the countryside is a matter of voluntary choice and not of sheer necessity. Farming aside, there is a variety of activities that exist or co-exist such as tourism-related construction, industries and cottage or crafts industries as well as contemporary services.

In other words, the face of today’s countryside has changed and so have its functions. As a result, the way we think of the countryside and of its growth should change. What should also change is policymaking designed to combat the problems ensuing from the co-existence of activities in Rural Areas and from the conflict arising from the friction between the Rural Areas and the urban centers: In brief, the Rural Areas should be given more leeway that will lead to growth of initiative.

Additionally, since 2007 EU rural development policy has been separated from Cohesion policy, as a part of the CAP. Therefore, many believe that a greater potential for coordination between Rural Development policy and the other Structural Funds should be implemented during the next programming period (2014-2020).

The present paper will attempt to examine the Rural Areas from a new angle in an effort to seek out data that will lead to a different and far more effective strategy of rural development. To this purpose, an account will be initially given of the traditional image of the countryside as well as of the rural development strategy carried out at present. A special focus will be given on the Greek island agriculture as an example of how the issue of multifunctionality and the new directions of the Common Agricultural Policy (CAP) could be implemented. Moreover, the paper will also attempt to formulate certain basic directions towards working out a different strategy targeting rural growth.¹

2. The Rural Areas: Traditional image and development strategy

Regardless of the manner in which it is defined, the countryside fosters within the average citizens who reside and work in the urban centers, mixed feelings and images.² On the one hand, they view the Rural Areas as a sprawling geographical expanse whose farming activities and natural resources are there to be tapped by

the urban areas which thus secure the foodstuffs, water, and minerals necessary for them to function and grow. On the other hand, the Rural Areas are conceived by urban dwellers as an area which preserves their cultural heritage, promotes close community relations among its residents, and offers a life of quality that is tranquil as well as free of stress and pollution.

Both these images evoke a uniform reality and do contain some elements of truth. Yet, when all is said and done, the seemingly uniform Rural Areas are uniform no longer. The images may have held true in the past, but today things have changed irrevocably. As it will become perfectly clear further on, these depictions of the Rural Areas are difficult to uproot even among those who are experts on rural issues: The rural regions are still associated with farming and, all too often, this association becomes oversimplified to the point where 'Rural Areas' becomes a mere synonym for 'Agricultural Sector' (Maravegias, 2004).

It is precisely from this mistaken identity that the existing growth strategy ensues, a strategy which envisages rural growth as being necessarily that of the Agricultural Sector. The result is a sectoral/branch policy which acts as a substitute for a horizontally comprehensive regional policy that should have been the actual Rural Areas growth policy all along. Even when this substitute is a policy dubbed "Rural Development", as was the case with the Greek 3rd Community Support Framework "Rural Development" Operational Plan, nothing changes in essence. Over 90% of the Plan comprises agricultural policy measures and not rural growth measures.³

Modernization of exploitations (plans for the improvement of agricultural exploitations), early retirement plans, equal compensation measures and so on are measures going towards the improvement of the agricultural sector's structures or towards the income support of farmers in mountain regions. Only the reinforcement of agro-tourism and of industrial plants processing agricultural products may be viewed as measures of a broader nature, measures that do not exclusively relate to primary agricultural activities (Maravegias & Kioukias, 1999).

It goes without saying, that this view of equating agricultural activity with the Rural Areas themselves does have a serious premise: With few exceptions, up until the 80's, agricultural activity was predominant throughout the Greek Rural Region (Anthopoulou, 2000), and the degree of homogeneity within the Greek countryside was quite extensive. With the exception of a handful of intensively tourism-oriented areas and a small number of periurban agricultural zones, the remaining areas of the Greek Rural Region – regardless of whether their terrain was mountainous, semi-mountainous, or composed of flatlands- were dominated by farming (Gousios, 2000).

Moreover, when we examine the issue at the European Union level, no distinction between the Agricultural Sector and Rural Areas development actually existed at the time either. In the late 1980's, the significance of the Community Agricultural Policy (CAP) was of such a catalytic nature that it left no margin for the development of another policy targeting the growth of the Rural Areas (Louloudis, 1991).

Still, as early as that time, a number of EU countries had already developed vital national policies regarding the development of their individual rural regions. These policies were quite discrete from their Agricultural Sector policies (DATAR, 2002). As it is discussed further in the present paper, no such differentiation has come to pass in Greece to date despite the striking changes in the image and profile of the Greek Rural Areas in the last 15 years (Efstratoglou, 1998).

2.1 The Rural Areas: Their new profile

Since the 1980s and early 1990s, the profile of the Rural Areas throughout the European Union has undergone significant changes despite the diversity of the manner in which these changes have been manifested.

Needless to say, in the northernmost EU countries the changes that we will trace began a great deal earlier. Still, similar changes have been recorded in the southernmost EU countries and areas as well, including Greece, despite the fact that these changes were somewhat delayed due to pressure exerted by factors that were mostly external in nature. To begin with, it is a fact that as of the early 1990s (1992-3 in particular) the Common Agricultural Policy underwent significant changes. The generosity of the Community Agricultural Framework ceased to exist and restrictions appeared as to the quantities and number of products that could be produced under a guaranteed price (Maravegias & Mermingas, 1999).

Moreover, the signing of the 1992 Maastricht Treaty over EU issues placed EU countries with weaker currencies (Greece, Portugal, Italy, Spain, and France) under a new predicament. Before the signing of the Maastricht Treaty, most of these countries -and Greece in particular- were given the ability to devalue their currencies in relation to the stronger currencies of such countries as Germany and Holland. Unfailingly, these devaluations would generate for each country enormous annual increases in the prices of agricultural products, despite the fact that, in ECU, the prices remained almost stable. After the Maastricht Treaty, the countries which had been able before the treaty to devalue their currencies did not have this ability anymore. As a consequence, agricultural prices quoted in the national currency increased little or not at all, since the ECU negligible increases had taken effect in those countries as well (Maraveyas & Mermingas 1999).

From this development alone, farmers lost the edge that the annual increases in agricultural prices had been giving them. As a consequence, they also partially lost the opportunity to see their income to increase. What is more, it is apparent that the developments led a number of farmers who operated on marginal cost (in terms of their farm's size and the leading farmer's age) to abandon agricultural activity altogether. And this is precisely how it came about that, in those countries, the next 15 years saw the percentage of those involved in agricultural activities plunge.

Greece is a particularly interesting case in point since the population percentage that had been active in agriculture went from a 20% in 1991 to its present meager 10-12% nationwide. At present, the percentage of the population active in agriculture in the Greek Rural Region amounts to no more than 30%, when one compares it to the 60% engaging in the same activities 20 years ago.⁴

Needless to say, this development cannot be attributed solely to the loss of the ability of weak currency countries to devalue their national currency. Nor can it be solely attributed to the CAP restrictions that went into effect after its 1992 reform. It was also the result of the new restrictions imposed on agricultural prices after 2000, following the Uruguay Round Agreement for the World Trade Organization negotiation (Maravegias et al., 1998). It is evident that the decrease in protection resulted in a decrease in domestic agricultural prices due to the fierce competition of Third

World countries. Another reason behind the decrease in the rural population is the advanced average age of farmers in Greece and a number of other EU countries in the Mediterranean Basin where pensions, disability, or the demise of the agricultural exploitation's leader means that in two out of three cases the exploitation is abandoned due to lack of successors (Moysidis, 1995).

The decrease in the active rural population in Rural Areas did not come about in the same manner for all regions. The decrease is evidently linked to the potential for employment alternatives or lack thereof. In some other instances, however, the decrease was owed to the region's customary tendency of the young towards emigration. It also varied according to the intensity of the impact of the CAP restrictions on each area depending on each area's products. What is also known is that the CAP did not weigh the same in each area since the product support and protection it offered was not the same for all products and each area had a different production orientation (Maravegias, 1992). Consequently, certain areas felt the pressures exerted by the CAP changes more than others.

Whatever the case may be, the decrease in the number of individuals employed in the agricultural sector is real. It is a decrease that has led to the changes in the Rural Regions profile. What is more, each rural area witnessed a different degree of decrease. This has created a new situation that the rural regions, the Greek ones included, can no longer ignore. Granted, there are still rural areas in Greece where agriculture still reigns supreme but that does not necessarily mean that Greece has not fallen prey to the "de-ruralization" issue (Gousios, 1999).

Nevertheless, the de-ruralization issue is not the only development. It exists in tandem with other, equally significant developments such as:

- (a) The galloping increase in the number of new residences in the rural regions inhabited permanently or seasonally by urban dwellers. The extent of the restoration of older residences but mostly of the construction of new ones is proportionate to that recorded in other European countries (DATAR, 2003). Admittedly, this development acquired a more intense character in specific areas, especially in those which are in close proximity to urban centers. It is the result of the urban social strata wishing to improve their way of life by residing in the Rural Areas for a few months every year, on weekends alone, or throughout the year whenever possible. The pace of this development has picked up due to the improvement in the status of the urban middle-class strata but also due to the need for an outlet from the urban lifestyle. What is more, the development itself is "facilitated" in Greece due to the total lack of a land-use framework and has resulted in entire rural areas being littered with newly built residences inhabited by urban dwellers who occupy them permanently or seasonally (Maravegias, 2004).
- (b) The rapid increase in the number of tourists visiting the Greek Rural Areas which, in turn, has resulted in an increase in the number of tourism-related accommodations (small inns or larger hotels, rooms for rent, etc). The visiting tourists are "consumers" of the rural vistas and culture that the Rural Areas have to offer. They come from around the world but mostly from Great Britain, Germany, France, and Italy. Quite often, the same tourists return the following year while some even proceed to buying country homes that provide them with the opportunity for more permanent residence. It is also apparent that whether

they are situated on the Greek islands, on the coastline, or even on the Greek mountain areas, these rural regions that attract the interest of tourists are all characterized by a wealth of natural or cultural features (Iakovidou et al., 2000).

- (c) The increasing and imperative need for stewardship of natural resources: The Greek Rural Areas have been endowed with many areas whose natural resources (forests, wetlands, lakes, rivers, etc) are unrivalled. In recent years, these areas have been placed under protection. As a result, a new situation has arisen in which the co-existence of agricultural land use and of the need for natural resources stewardship often leads to friction. Furthermore, these areas have become poles of local development (Louloudis & Beopoulos, 1999).

Apart from being without precedent, all of the changes described above have been taking place "at the expense" of agricultural activity. There have been even cases where traditional industrial/crafts activities, whose presence ensures that inhabitants of the Rural Areas are given employment opportunities, are viewed as a source of "irritating" disturbances disrupting the countryside "nirvana" of urban dwellers who have sought refuge in the countryside, the area's tourism-related activities, and the stewardship of natural resources in areas endowed with exceptional natural beauty.

One of the most prevalent and striking features of the Greek Rural Areas is that the countryside or "secondary" residences, the industrial/crafts activities, and agricultural production exist simultaneously in almost all of the lowlands along the coastline zones of mainland Greece and of the Greek islands. Inevitably, such co-existence leads to mutual friction which is often expressed in the form of conflict between and among activities in those areas. The total absence of a broader, national regulatory framework that the public authorities (state, prefectural, or municipal ones) could employ only serves in exacerbating the problems that have arisen. Thus, on the basis of the observations noted above, the Rural Areas operate simultaneously as:

- a country residential area for the urban social strata;
- an area of activities related to recreation, tourism, and culture;
- an area of natural resources; and
- an area of traditional production activities (agriculture and industries/cottage industries);

The significance of the first three roles/functions of the Rural Areas listed above is on the rise in Greece at the "expense" of the fourth role, that of traditional production (agriculture and industry), which had once held sway over the country (Maravegias, 2004). These developments seem to continue unabated in Greece. They are particularly alarming because the role of the Greek Rural Regions as an area of traditional production, i.e., primarily agriculture and secondarily industry/crafts industries, is weathering critical times. This is due to the traditional production areas inherent weakness in producing internationally competitive products (Maravegias & Mermingas, 1999).

Nevertheless, the issue necessitating further investigation is contained within the following question: How and to what extent can the other rapidly developing roles of the Rural Areas provide an outlet towards employment growth and local growth overall? It is obvious that the solution to this issue depends on the intensity of the growth that these activities are experiencing. In turn, growth intensity depends on each rural region's terrain, its geographical location, its proximity or inaccessibility to urban centers, and the particular features of each individual Greek rural region.

2.2 Elements for a new strategy for the development of the Rural Areas

Until recently, the prevailing belief had been that Rural Areas and the Agricultural Sector are one and the same thing: Both the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and the European Union (EU) had subscribed to that belief which had led them to the adoption of strategies encouraging growth that was sectoral / field-oriented in character and that targeted the development of Agriculture. Also, the World Development Report (World Bank, 2008) focuses on ways to generate rural jobs by diversifying into labour-intensive, high-value agriculture linked to a dynamic rural, nonfarm sector. That kind of rural policy targeting agricultural performance improvements and the well-being of farmers may not have been the only policy but was certainly the basic one when it came to confronting the growth issues of Rural Areas. Moreover, policies aiming at improving the living conditions of the rural population had been likely to view all rural inhabitants as farmers more often than not.

The last 10-15 years have seen the emergence of a significant volume of literature which has treated agriculture as only one component (prevalent or not) of Rural Regions. The view echoing throughout this specific literature is that a policy regarding agriculture alone does not suffice for the resolution of rural growth issues since the Rural Areas have undergone significant changes (OECD, 2006). The trend in this literature is to showcase the "new rural paradigm" which lays emphasis on the place-based rather than the sectoral approach, giving priority to investments rather than subsidies. Also, according to Barca Report the place based- approach could be suitable "for the Union to allocate a large share of its budget to the provision of European public goods through a place-based development strategy aimed at both core economic and social objectives; cohesion policy provides the appropriate basis for implementing this strategy, but a comprehensive reform is needed if present challenges are to be met" (Barca et al., 2009)

What is more, in OECD's Working Paper V3 regarding farm subsidies in Greece, special mention is made of the need for horizontal improvement that cuts across funding policies and links the tools for the implementation of a rural policy. Nevertheless, as it is discussed later, this need may be an indispensable though not necessarily an efficient requisite.

Many believe that certain practices common throughout the Greek as well as the European Rural Areas such as construction and ownership of a secondary (countryside) residence, engagement in tourism activities, and stewardship of rural resources in areas endowed with natural resources, have proved so significant as to overturn earlier data that had been considered valid. In traditionally agricultural countries such as Greece the pace of "de-ruralization" has been so rapid that farming can no longer be looked upon as a dominant feature of the rural landscape (Thompson and Psaltopoulos, 2004).

Consequently, as the OECD Working Paper correctly points out, a new policy, or rather a set of new policy measures, are called for: a new strategy for rural growth that will correspond to the emergence of the new data already mentioned. Clearly, such a strategy will have to be adapted to the specificities of each rural area especially in the case of countries such as Greece whose rural diversity is exceptionally high.

In fact, certain elements delineating this type of strategy have already made their appearance in earlier OECD papers (OECD, 2007). At the same time, efforts are also being exerted by the European Union to turn the Common Agricultural Policy (CAP) into a policy of rural development that will be based on agri-environmental protection measures (European Council, 2006).

Be that as it may, the point is to “make a clean break” from the belief that by broadening policy measures beyond the sphere of primary agricultural production or that by bolstering such a policy by measures targeting the management of natural resources, we will be automatically arriving at a new policy for rural development. It would be far more preferable to see to starting anew with the development of a strategy whose character would be place-based and/or will depend on geographic location, disengaged from the sectoral features of a policy purely agricultural in nature: Such a strategy would treat Rural Regions as a realm fostering the growth of a range of activities such as residential development and tourism infrastructures, tourism-related activities, management of natural resources, and/or industrial and crafts industry activities (van der Ploeg et al., 2000)

Diversification of objectives in rural regions would give rise to new employment opportunities; set the stage for the creation of new occupations; and encourage the emergence of middle social strata which would help in sustaining the pace of development in spite of the decline in traditional agricultural activities. Needless to say, these new sources of income would be complemented by revenues generated by Greek and foreign retirees deciding to settle in rural regions and by the seasonal and/or occasional residence of urban dwellers who do not, however, work in rural regions.⁵

At the same time, the influx of capital originating in urban centers or abroad and intended for construction of residential and tourism infrastructures; the influx of funding in the form of EU farm subsidies (somewhat reduced and uneven in terms of geographical allocation); and, last but not least, infrastructure works implemented within the Community Support Frameworks contribute to the growth of many Greek rural areas (Psaltopoulos et al., 2006). The rate of development in each Greek rural area depends on the pace of development of the new activities in that area as there are three categories of Greek Rural Areas, each with its own distinct features:

In the “agricultural regions” (flatlands and mountain areas without any particular claim to natural wealth or beauty) new types of activities enjoy a relatively slow pace of growth while the decline in farming activities has resulted in grave problems.

In the “peri-urban regions” it is construction and maintenance of secondary (countryside) residences as well as the peripheral activities that are more prevalent while farming benefits from those areas’ proximity to the urban centers.

In the “coastal regions”, smaller islands, and mountainous areas of rare natural beauty or ample natural resources, tourism-related activities and construction of secondary residences and tourism infrastructures are growing at a brisk pace while farming is often seen as less profitable and is subsequently abandoned in favor of the new activities.

It should be obvious that certain areas may fit in all of the categories listed above. Still, having them classified is useful in designing and implementing an appropriate growth strategy.

3. Island Agriculture

From a historical point of view, agriculture has always been not only a significant economic activity but also the foundation of island cultures. It is also an undisputed fact that island populations are in possession of a wealth of knowledge and experience on agricultural matters. Life on the islands was once anchored on agriculture which exerted a decisive influence on those islands' cultural traits (Salvo, 2006). This realization holds valid for the majority of Greek islands as well despite the differences between and among these islands in terms of terrain, size, population, and economic as well as social features. As Greece is essentially an island nation, it should be noteworthy to describe certain traits of Greek island agriculture and probe into their potential over time.

3.1 Greek island agriculture: Main features

The distinct climate features of the islands (e.g., high humidity rate) together with the features of the islands' terrain (e.g., extensive mountain areas; few large lowland expanses) are the ones to define the basic categories of agricultural land use on the islands. As it is depicted on Map 1, according to ESYE'S 2002 sectoral-regional data, three (Ionian Islands, North Aegean Islands, and Crete) out of the four island regions show a partial homogeneity in what they cultivate. In all three, tree cultivations are extensive, with the cultivation of olive trees being the main one. Vineyard and raisin vine cultivations come second and annual cultivations are last. This island cultivation distribution varies from the nationwide distribution of cultivations, where the most prevalent cultivations are the annual ones (arable or large-scale crops and cereals). Peloponnese is the exception to this rule as the region follows the cultivation distribution of the three island regions mentioned above.

Despite the fact that participation of the rural or primary sector in the islands' economic activity has been gradually reduced in accordance with the nationwide trend, the primary sector itself is still a definitive one. On the basis of the Eurostat data for 2005, the regional percentage by which agriculture (GVA_{ag}) participates, in terms of market prices, in the Gross Domestic Product (GDP) appears to be higher than the national average (3.92%) in three out of the four island regions. More specifically, the region of Crete records the highest percentage at 9.08%, with the Ionian Islands following at 5.18% and the North Aegean Islands recording a 4.95%. The fourth island region, the South Aegean islands, is below the national average, at 1.75%, due to the limited nature of agricultural activity in the Cyclades prefecture.

Employment is another significant factor which can reliably reflect the participation of individual sectors in the total sum of the economy on a local, regional, and national level.

Map 3 depicts the participation of agriculture in regional employment on the basis of Eurostat processed data for the first semester of 2007. As it appears, the primary sector employs a significant percentage of the island regions' human resources, thus contributing to the economic growth as well as social cohesion of the island regions. In the regions of Crete, the North Aegean, and the Ionian Islands the primary sector shows a contribution of 18%, 16.2%, and 13.7%, respectively. These are higher percentage levels than the corresponding percentage recorded for the country's mainland regions

(11.1%). Only the Southern Aegean Islands region records a lower percentage (6.9%). Nonetheless, this low percentage is still higher than the European Union average of 5.6% in 27 member states (EU 27). This particular piece of data goes towards pointing out the significance that agriculture and the rural regions carry overall as factors and areas of multifunctional growth in the island regions as well as nationwide.

At this point, it is worth mentioning that as Karanikolas and Martinos (1999), indicate: “the increasing potential that tourism (with construction playing a secondary role) shows for complementary employment or for non-agricultural employment opportunities is the basic reason why the prevalence of the part-time employment trend in the regional agricultural markets in the islands records higher levels than the national average does. It is also the reason behind the steady value of the pluriactivity indicator”.⁶ After almost one decade, this conclusion is also confirmed by current data. According to ESYE data on the number of individuals employed in the sum total of exploitations in 2005, individuals whose main employment is in agriculture nationwide comprise 74.4% of the total sum of employed individuals. For the four island regions the corresponding percentage is lower and amounts to 66.8%.

After having examined agricultural land use categories; contribution to regional GDP; and employment contribution, the three basic figures which, to a certain extent, give a fair picture of the agricultural sector, we can conclude the following. With regard to agricultural land use, tree cultivations exceed annual cultivations and appear to be in reverse proportion to land use distribution in the country’s remaining regions (with the exception of the Peloponnese). Regional contribution to the GDP follows the national trend although it shows to be greater in three out of the four regions when compared to the national average. Furthermore, regional employment contribution in the same three out of four regions is greater than the national average which is already exceptionally high (when compared to the EU 27 average). At the same time, those three regions also record a higher pluriactivity average.

3.2 Greek island agriculture and the CAP

In January 1981, when Greece joined as the European Economic Community (EEC), Greece’s farming and its agricultural sector in general was incorporated within the monitoring and shaping framework of the Common Agricultural Policy (CAP). Even as early as the time that the negotiations over Greece’s candidacy were still in progress, most of the pressures by the Greek side were exerted on the issue of product subsidies while little attention was paid to the policy’s structural axis and the long-term development plans.

Even today, almost three decades after having joined the EU, Greece shows to be CAP-dependent to a great extent both in terms of agricultural incomes (40% of all agricultural income derives from the CAP) and in terms of the state budgetary input (state budgetary input deriving from the CAP input reaches 2.5-3% of the GDP annually).

According to a study on “Competitive Agriculture and Rural Development” published by the “Committee for the Examination of the Long-Term Economic Policy” (National Bank of Greece, Athens 1998), over the years, the largest support offered by the CAP mechanisms have been given to the country’s more fertile rural areas in

Thessaly, Central Macedonia, Eastern Macedonia, and Thrace which specialize in annual cultivations (e.g. cereals and cotton). The Peloponnese region and the island regions of the Ionian, North Aegean, and South Aegean Islands have been less favored. In the meantime, the island region of Crete has succeeded in offsetting its comparatively lower subsidy level with a more effective commercial management and promotion of its products. The same study which had already taken into consideration CAP subsidies and non-agricultural incomes, put the island regions in the rural Greece of 'exclusion', while a small percentage was included in the rural Greece of 'opportunities' mostly due to that smaller percentage's tourism growth.

Since 2003, the policy changed radically mostly due to two events: The signing of the CAP's Mid-term Review and the recent "CAP Health Check" agreement of EU's Agriculture Ministers on 20.11.2008 which discussed further policy reform. As K. Pahaki points out in her paper on Greek agriculture (Pahaki, 2006) this radical change is due to the pressures exerted on the CAP by its commercial partners and the developing countries wishing to see less stringent protection mechanisms applied to the CAP; the push by consumer movements for safer and more wholesome foodstuffs, a push which became even more forceful after the food scandals of the 1990's; and the narrow budgetary confines following the accession of twelve new members in May 2004 and January 2007.

The change in the policy's profile does not refer only to the redefinition of its objectives but also to the means for accomplishing these objectives. Subsidies are gradually being decoupled from the product and the volume of production and new, direct income support is being introduced. Additionally, the organic integration of the structural and environmental parameters into the CAP is also being promoted (Karanikolas, 2006).

It could be said that Greek island farming, positioned as it is within the new landscape of multifunctional agriculture,⁷ could well take advantage of the new European agricultural sector policies. As illustrated on the following chart, multifunctional agriculture can provide many opportunities for effective and sustainable rural development, especially in areas where the traditional patterns of agricultural production cannot correspond to the rapidly changing globalized environment.

Within the framework of the Rural Development Policy, European Commission Regulation (EC) No 1257/1999 (as amended by 2223/2004), Point 53, Articles 18, 19, and 20, all island regions of Greece are characterized as "Less-Favored Areas". During 2000-2006, EU funding of "Less-Favored Areas" corresponded to 18% (€8 billion) of the total Rural Development budget. During 2007-2013, the current funding period, funding has increased to €13.3 billion, an amount corresponding to 32% of the funds slated for the improvement of the rural environment by means of sustainable land-use management (Rural Development Policy, 2nd thematic axis). Moreover, on 21.04.09, the European Commission adopted Communication IP/09/609 "paving the way for a new classification of agricultural areas with natural handicaps. With the help of scientific experts, the Commission has identified eight soil and climate criteria as a basis for objectively and clearly classifying such areas".

Another regulation of crucial importance is the Commission's EC Regulation No 318/2009 of April 17, 2009, amending Regulation (EC) No 1914/2006, which laid down

detailed rules for applying Council Regulation (EC) No 1405/2006 relating to specific measures for agriculture in favor of the smaller Aegean islands.⁸ The 2006 regulation was an amendment of the 1993 Regulation (EEC) 2019/93, which stipulated that “the specific conditions of agriculture on the Aegean islands require special attention; whereas measures are necessary both for stock farming and animal products and for crop products”. The regulation distinguished these measures into two categories: (a) specific supply arrangements for the transportation of raw materials from mainland Greece to the smaller islands, and (b) measures in support of the smaller islands’ local agricultural products and export of traditional ones. The new 2006 and 2009 amendments include stipulations for best-use of funds available, which are allocated subject to the needs submitted by each Member-State. Best-use of funds is based on strengthening a program designed by the Member-States themselves, and taking into account the specifics of the needs of each small island. The regulation also focuses on the preservation of the historical traditions and cultural heritage of the smaller islands, and the preservation and maintenance of the unique, island-specific environment. Finally, it also stresses the need to avert a potential desolation of the islands, to forestall dependence of the local economic activity on tourism alone, and to encourage financially family-owned crafts industries, as well as the production of safe quality products.

Lastly, as of the early 2000’s, the formulation of an olive cultivation register has been a positive development within the framework of the Common Fisheries Policy (CFP) and has led to an increase in the number of ventures specializing in olive cultivation (Karanikolas, 2006). As a result, a fundamental feature of Greek agriculture has been considerably bolstered (Karanikolas, 2006). The impact of this regulation on island culture has been viewed as particularly positive since olive cultivation throughout Crete, the Dodecanese Prefecture, the Lesvos Prefecture, and the Prefectures of Corfu and Lefkada constitutes a strategic branch of agriculture.⁹

3.3 The future of Greek island agriculture

Globalization, even in the sector of agriculture, “as expressed with pressure for the opening of markets and liberalization in the international trade of agricultural products as well as the decrease of public intervention... cause serious problems in all agricultures of the Mediterranean countries” (Maravegias, 2008: 8). The Greek agriculture is part of the Mediterranean one and, consequently, is subjected to corresponding pressures.

The new intensely competitive international environment can be of course a field of forming and delimitating new targets and objectives. As we demonstrated, the new operational framework of the Common Agricultural Policy (CAP) can help in the re-orientation of agriculture to a more comprehensive utilization and management of the countryside resources, away from the traditional agricultural process of producing and trading agricultural products.

The productive use of natural beauty and the historic and cultural characteristics abundant in hitherto insular regions can be factors for the development of the countryside. As Labrianidis (2005) mentions “local products and agro-tourism can

contribute to the development of some regions of the countryside" and the islands can, in general, be included in this category. And he continues: "the product's geographical association is a quality characteristic ("authentic", "healthy", "traditional"). The label "local product" can bring financial benefits, enjoying higher prices. In practice, we have seen such efforts that are considered widely successful, as in the case of Chios mastic and Cretan olive oil.

In conclusion, we can say that the future of the Greek island agriculture should be evaluated according to its ability to exploit the opportunities presented in the new international dynamic environment. This means integrated and viable management of all the opportunities offered by agriculture, with effective use of the new CAP mechanisms and orientation to the international markets with quality agricultural foodstuffs that the consumers are willing to buy at higher prices.

4. Final remarks

Finally, it should be noted that each of the three categories of the Greek Rural Areas mentioned above does not possess homogeneity of features. In other words, quite often, within a specific category, one comes upon zones whose characteristics resemble those of another rural region category: As a case in point, the greater area of the Thessaly plain where one encounters smaller zones, such as the Lake Plastira with its brisk tourism development. This polymorphy of rural regions is not exclusive to Greece. Rather, it is more frequent in Greece due to the geo-morphology of the country's geographical position and local climate conditions.

In view of the new developments described above, and given the diversity and the constant shifts in the data of the rural development process, traditional development policies of a general, horizontal character that are implemented on a national level can make no substantive contribution. Collaboration among the various competent Ministries striving to coordinate their Rural Areas policies no longer suffices. What is actually needed is a greater degree of decentralization when designing and implementing comprehensive sustainable development plans rather than merely implementing individual development measures (Pezzini, 2006).

A few years ago, an early attempt to coordinate the various Ministries' Rural Region policies by establishing an "Inter-ministerial Committee for the Development of the Rural Regions" was shelved (Maravegias, 2004).

One such Committee could have evolved into a Rural Areas General Secretariat centrally supervised by the Greek Prime Minister in order to facilitate regional authorities to design and implement rural development plans for each region. The project would rely on a database disseminating data on the Greek Rural Areas. As no such database exists, the plan remained on the drawing board. Evidently, in the case of Greece, rural diversification beyond the backbone activities of farming and agricultural production "complicates matters" and calls for the participation of a great number of Ministries in the attempt at rural development. What is more, it gives rise to new concerns over the justified claims laid by rural inhabitants –who are not solely engaged in farming- and over the conflict of interest between and among developing

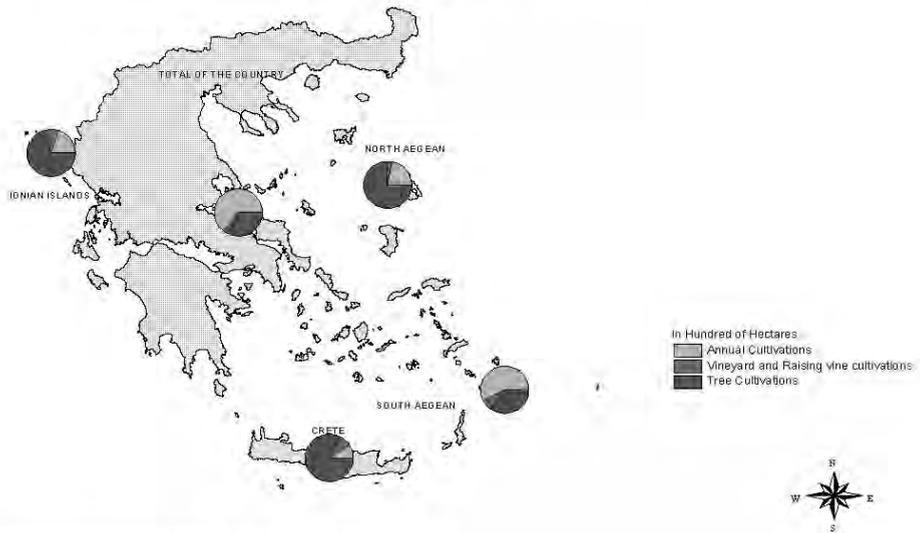
rural activities. It thus becomes all too clear that the interests of those engaged in farming are not necessarily the interests of rural inhabitants occupied otherwise (Marsden, 1998).

One of the most significant rural issues crying out for attention is regulating individual rural activities and imposing rules over land-use. As of 1976, efforts to have a national, spatial planning framework established are being exerted, but to no avail as they are being thwarted by those with vested interests in the Rural Areas (mostly land owners). Other issues of crucial importance entail the stewardship of such natural resources as water, grasslands, and rare wetlands, and the pursuit of a way that would lead to the protection of these natural resources without clashing with their sustainable development. Staffing rural schools, healthcare units, and public sector departments with qualified personnel is another chronic problem whose proportions are so alarming as to actually dwarf the problems involved in the actual creation of these social infrastructures. Providing counseling support and encouraging local entrepreneurial initiatives (personal or cooperative ones) is yet another issue that needs to be addressed. Furthermore, the need for construction of rural communications and telecommunications networks so as to ensure that even the remotest of rural areas and smaller islands become accessible has become a pressing one.

This brief preview of crucial issues in need of regulation, design, and implementation indicate that the manner in which rural policy is conceived and exercised must change and escape the confines of today's traditional agricultural policy governing rural development. Furthermore, agricultural policy itself must acquire a new substantive content that will be adjusted to allow for the new traits of the Rural Regions. Its design and implementation should focus on decentralization so that it may correspond to the specificities and traits of each rural area. Strengthening the power of local authorities is yet another urgent, albeit inadequate, requisite for the success of any rural development plan. Yet, it is necessary that all requisites delineated above be backed at both the central government and local authorities' levels, by adequate financial and human resources that will turn Rural Areas throughout the country into poles of economic activity, attracting people interested in a better quality of life. To that purpose, the examples set by other European countries may prove a source of inspiration (Hervieu, 2006; Arzeni et al., 2002).

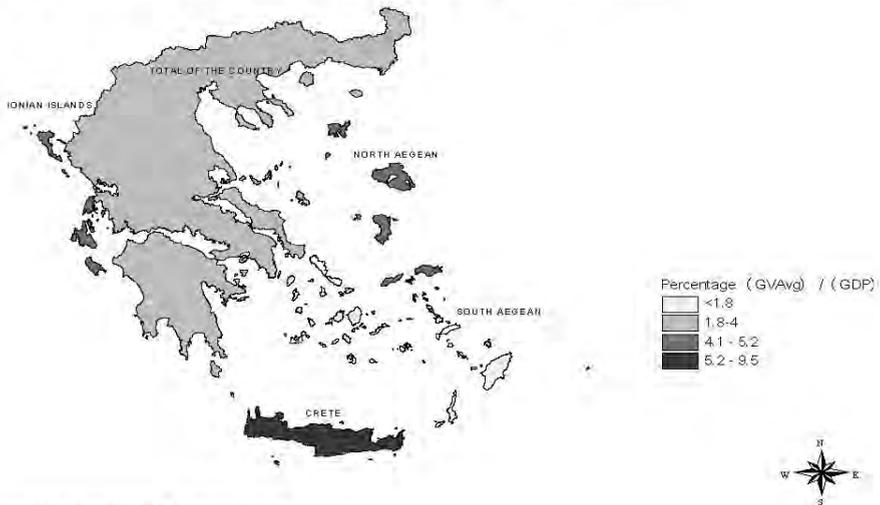
APPENDIX - MAPS

MAP 1:
CULTIVATION DISTRIBUTION IN BASIC CATEGORIES OF AGRICULTURAL LAND USE
- ISLAND REGIONS



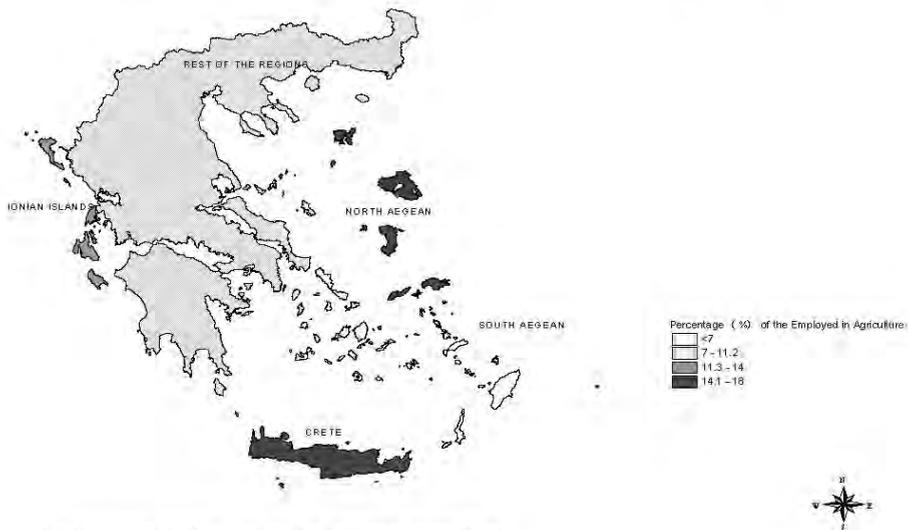
OWN PROCESSED BASED UPON THE DATA OF ESYE, FARM STRUCTURES, 2005

MAP 2:
AGRICULTURE'S PARTICIPATION (GVAvg) IN TERMS OF MARKET PRICES,
IN THE GROSS DOMESTIC PRODUCT (GDP) OF THE REGIONS



OWN PROCESSED UPON THE DATA OF THE EUROSTAT, FOR 2007

MAP 3:
PARTICIPATION OF AGRICULTURE IN THE EMPLOYMENT OF THE ISLAND REGIONS



Map process: Sophia Ioannides (MSc in Geographical Information Systems)

Notes

1. The recording of developments in the Greek Rural Region cannot be substantiated empirically since there is a lack of statistical data on regional level in Greece. Admittedly, some data on prefectural level does exist but it is non-applicable since it includes prefectural capitals which are urban centers.
2. According to OECD, the criterion by which a geographical area is classified as a Rural Region is the low density of its population (150 inhabitants/ km²)
3. The Leader Community Initiative may be viewed as being beyond the limits of agricultural policy and entails the reinforcement of development measures of the Rural Regions. Still, the initiative's funds are limited (Ray, 2000).
4. According to this writer's assessment and on the basis of the 1991 and 2001 census as well as of the annual human resources studies. The percentages of the active rural population nationwide are a great deal lower than the corresponding percentages for the Rural Region. This is due to the fact that the nationwide percentages include all of the Greek cities and towns where the active rural population percentages are lower.
5. Clearly, target-specific, on-site investigations are called for in order to analyze the growth potential of the various Greek Rural Regions.

6. The study was based on ESYE data for the years 1987 and 1993.
7. The term "multifunctional" refers to the type of agricultural activity which yields financial, social, place-specific, and environmental functions simultaneously (Beopoulos, N., 2005, p.176: From the collective volume by Karanikolas P. and N. Martinos)
8. The term "smaller islands" refers to those Aegean islands whose population does not exceed 100,000 inhabitants [Regulation (EEC) 2019/93]
9. According to data available by the National Statistical Service of Greece (ESYE) on "olive cultivation per prefecture: 2006", total olive cultivation ventures per prefecture listed earn the highest classification for the sum total of the Greek region ($\geq 121,000$ stremmata [12,100 hectares]).

References

- Agriculture in the european union (2007), Statistical and economic information 2007.
Available at :http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2007/table_en/3115s1.pdf
- Agriculture in the european union (2008), Statistical and economic information 2007.
Available at: http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2008/table_en/3115s1.pdf
- Barca F. (2009), An agenda for a reformed cohesion policy- A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations, Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.
Available at:http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/pdf/report_barca_v0306.pdf
- Ανθοπούλου Θ. (2000), Από τα Γεωργικά Συστήματα στις Νέες Λειτουργίες του Αγροτικού Χώρου. Τάσεις και Σύγχρονες Προσεγγίσεις της Αγροτικής Γεωγραφίας, στην Ημερίδα «Διαστάσεις της Σύγχρονης Γεωγραφίας», Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Μυτιλήνη. [Anthopoulou Th. (2000), From the Agricultural Systems to the New Operations of the Rural Area – Trends and Modern Approaches of Agricultural Geography, "Dimensions of Contemporary Geography", Meeting, University of the Aegean, Mytilene].
- Arzeni A., Esposti R. & Sotte F. (eds), (2002), *European Policy Experiences with Rural Development*, Kiel: Vauk.
- Γούσιος Δ. (1999), "Υπαιθρος, Αγροτικός Χώρος και Μικρή Πόλη: Από τη Γεωργοποίηση στην Τοπική Ανάπτυξη", στο: Δ. Οικονόμου, Γ. Πετράκος (επιμ.) *Η Ανάπτυξη των Ελληνικών Πόλεων: Διεπιστημονικές Προσεγγίσεις στην Αστική και Πολιτική*, Gutenberg. [Gousios D. (1999), "Countryside, Rural Area and Town: From the Agriculturalization to the Local Development", in D. Oikonomou, G. Petrakos (eds), *The Development of Greek Cities: Interdisciplinary Approaches to Urban Analyses and Policy*, Gutenberg].
- Γούσιος Δ. (2000), Χωρική Προσέγγιση της Οργάνωσης και Ανάπτυξης της Υπαίθρου. Χωρικά Συστήματα Μικρών Πόλεων, στην Ημερίδα «Από τον Αγροτικό Χώρο στην Ύπαιθρο Χώρα. Μετασχηματισμοί και Σύγχρονα Δεδομένα του Αγροτικού

Κόσμος στην Ελλάδα», Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αθήνα. [Gousios D. (2000), *Spatial Approach to the Organization and Development of the Countryside – Spatial Systems of Small Towns, “From the Rural Area to the Countryside – Transformations and Modern Data of the Agricultural World in Greece”, Meeting, Panteion University, Athens*].

DATAR (2002), *‘Une Nouvelle Politique de Développement des Territoires pour la France’*. Paris.

DATAR (2003), *‘Quelle France Rurale pour 2020 ? Contribution a une Nouvelle Politique de Développement Rural Durable’*. Paris.

Επιτροπή για την εξέταση της μακροπρόθεσμης οικονομικής πολιτικής. 1998. *Ανταγωνιστική γεωργία και αγροτική ανάπτυξη- καίρια διαρθρωτικά προβλήματα και η αντιμετώπισή τους*, Εθνική Τράπεζα της Ελλάδος. [Committee for the examination of the long-term economic policy, 1998, *Competitive agriculture and rural development - critical structural problems and their treatment*, National Bank of Greece].

ΕΣΥΕ (2009) Στατιστικά στοιχεία πρωτογενούς τομέα 2005-Οι χάρτες της ΕΣΥΕ 2006. Διαθέσιμα στο: <http://www.statistics.gr>. [Hellenic Statistical Authority (ESYE) (2009) Statistical data of the primary sector 2005 – The Hellenic Statistical Authority maps 2006. Available at: <http://www.statistics.gr>].

Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (2006). *‘Απόφαση για τις Κοινοτικές Στρατηγικές Κατευθυντήριες Γραμμές για την Αγροτική Ανάπτυξη’*. L055, 25/2/2006. [European Council (2006). “Decision on the Community Strategic Guidelines for Rural Development”, L055, 25/2/2006]

Ευστράτογλου Σ. (1998), *‘Μελέτη – Έρευνα για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη του Αγροτικού Χώρου’*. Τελική Έκθεση, Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Περιβάλλον, ΥΠΕΧΩΔΕ. [Efstratoglou S. (1998). ‘Study – Research on the Viable Development of the Rural Area’, *Final Report*, Operational Programme “Environment”, Ministry for the Environment, Energy and Climate Change (former ΥΠΕΧΟΔΕ)]

Eurostat (2009), *Regional Statistics 2007a*. Available at: <http://www.ec.europa.eu/eurostat>

Hervieu B. (2006), *‘Quelle Stratégie Nationale de Développement Rural Pour un Pays de l’ Union Européenne’*, Options Mediterraneennes No54.

Ιακωβίδου Ο., Εμμανουηλίδου Μ., Σταύρακας Θ., Συμεωνίδου Π. και Χρυσοστομίδης Δ. (2000), *Χαρακτηριστικά Ζήτησης των εν Δυνάμει Περιηγητών Αγροτουριστικών Προορισμών, στο Διεθνές Επιστημονικό Συνέδριο «Τουρισμός σε Νησιωτικές Περιοχές και Ειδικούς Προορισμούς»*, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Χίος. [Iakovidou O., Emmanouilidou M., Stavrakas Th., Symeonidou P. and Chrysostomides D. (2000), *Characteristics of Demand of the Potential Travellers of Agro-touristic Destinations, International Scientific Conference “Tourism in Insular Regions and Special Destinations”, University of the Aegean, Chios*]

Καρανικόλας Π. (2006), *«Η ανταγωνιστικότητα της ελληνικής γεωργίας στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ενοποίησης»*, στο: Ν. Μαραβέγιας και Θ. Σακελαρόπουλος (επιμ.), *Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και Ελλάδα-οικονομία, κοινωνία, πολιτικές*. Διόνικος.

- [Karanikolas P. (2006), "The competitiveness of Greek agriculture in the framework of European integration", in N. Maravegias and Th. Sakelaropoulos (eds) *The European integration and Greece - economy, society, policies*, Dionikos].
- Καρανικόλας Π. & Μαρτίνος Ν. (1999), «Χωρική διαφοροποίηση της ελληνικής γεωργίας με ορίζοντα το 2010», στο: Ν. Μαραβέγιας (επιμ.), *Η ελληνική γεωργία προς το 2010*, Παπαζήσης. [P. Karanikolas and N. Martinos, (1999) "Spatial differentiation of the Greek agriculture up to the 2010 horizon", in N. Maraveyas (eds) *The Greek Agriculture towards 2010*, Papazissis Publications].
- Λαμπριανίδης Λ. (2005), «Συμπεράσματα: οδεύοντας προς μία σύνθεση», στο: Λ. Λαμπριανίδης (επιμ.), *Η επιχειρηματικότητα στην ευρωπαϊκή ύπαιθρο- Η περίπτωση της Ελλάδας*, Πατάκης. [Labrianidis L. (2005), "Conclusions: going towards a synthesis", in L. Labrianidis (eds) *Entrepreneurship in the European countryside - The case of Greece*, Patakis].
- Λουλούδης Λ. (1991), «Η Κ.Α.Π. 'Ανακαλύπτει' την Ύπαιθρο. Ερμηνεία και Συμπεράσματα για την Ελληνική Γεωργία», *Επιθεώρηση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, 10-11, σελ. 51-73. [Louloudis L. (1991), "CAP 'Discovers' the Countryside - Interpretation and Conclusions for the Greek Agriculture", *Official Journal of the European Communities*, 10-11, p.p. 51-73].
- Λουλούδης Λ. & Μπεόπουλος Ν. (1999), *Κριτικές Προσεγγίσεις της Ανάπτυξης και της Προστασίας του Περιβάλλοντος της Υπαιθρου*, Στοχαστής / Γ.Π.Α., Αθήνα. [Louloudis L. & N. Beopoulos (1999), *Critical Approaches to the Development and Protection of the Countryside Environment*, Stochastis / Agricultural University of Athens, Athens].
- Μαραβέγιας Ν. (1992), *Η Διαδικασία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης και η Ελληνική Γεωργία στη Δεκαετία του '90*. Ε.Κ.Ε.Μ., Παπαζήσης. [Maravegias N. (1992), *The Process of European Integration and the Greek Agriculture in the '90s*, Hellenic Center for European Studies (EKEM), Papazissis].
- Μαραβέγιας Ν. (επιμ.), (2004), *Στρατηγική για την Αγροτική Ανάπτυξη της Ελλάδας*. Εθνικό Ίδρυμα Αγροτικής Έρευνας, Παπαζήσης. [Maravegias N. (eds), (2004), *Strategy for the Rural Development of Greece*, National Agricultural Research Foundation, Athens: Papazissis Publications].
- Μαραβέγιας Ν., Μουτσάτσος Δ. & Ντυκέν Μ., (1998), *Η Συμφωνία της GATT και οι Επιπτώσεις της στην Ελληνική Γεωργία*. Ε.Κ.Ε.Μ., Σάκκουλας. [Maravegias N., Moutsatsos D. & Dyken M. (1998), *The GATT Agreement and its Consequences in the Greek Agriculture*, Hellenic Center for European Studies (EKEM), Sakkoulas].
- Μαραβέγιας Ν. & Κιούκias Δ. (1999), «Ολοκληρωμένη Ανάπτυξη του Αγροτικού Χώρου», Έκθεση για την Προετοιμασία Γνώμης, Ο.Κ.Ε., Αθήνα. [Maravegias N., D. Kioukias (1999). 'Integrated Development of the Rural Area', *Report for Opinion Preparation*, Economic and Social Committee, Athens].
- Μαραβέγιας Ν. & Μέρμηγκας Γ. (1999), «Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση της Ελληνικής Γεωργίας με Ορίζοντα το 2010», στο Ν. Μαραβέγιας (επιμ.) *Η Ελληνική Γεωργία προς το 2010*, Παπαζήσης. [Maravegias N. & Mermigas G. (1999), *European Integration of Greek Agriculture towards the 2010 Horizon*", in N. Maravegias (eds) *The Greek Agriculture towards 2010*, Papazissis].

- Μαραβέγιας Ν. (επιμ.) (2008), *Η μεσογειακή γεωργία στη δίνη της παγκοσμιοποίησης. Παπαζήσης*. [Maravegias N. (eds) (2008), *Mediterranean agriculture in the vortex of globalization*, Papazissis].
- Marsden T. (1998), "New Rural Territories: Regulating the Differentiated Rural Spaces." *Journal of Rural Studies*, 14, p.p. 107-117.
- Μπεόπουλος Ν. (2005), «Πολυλειτουργικότητα. Από μία αμφίσημη έννοια, σε μία αμφίσημη πολιτική», στο Π. Καρανικόλας, Ν. Μαρτίνος (επιμ.), *Διεθνές εμπόριο γεωργικών προϊόντων και πολυλειτουργική γεωργία- πλαίσιο πολιτικής και οικονομικές λειτουργίες*. Μαΐστρος. [Beoroulos N., (2005), "Multi-functionality - From an equivocal meaning to an equivocal policy", in P. Karanikolas, N. Martinos (eds) *International trade of agricultural products and multi-functional agriculture – policy framework and financial operations*, Maistros]
- Μωυσίδης Α. (1995), «Μορφολογία της Απασχόλησης και της Πολυαπασχόλησης στον Αγροτικό Τομέα» *Τετράδια του ΙΝΕ*, τεύχ. 3. [Moysidis, A. (1995), "Morphology of Employment and multiple employment in the Agricultural Sector" *Notebooks of INE*, no. 3].
- OECD (2006), "OECD Rural Policy Reviews: The New Rural Paradigm: Policies and Governance." *Paris*.
- OECD (2007), "Reinventing Rural Policy." *OECD Observer*, *Paris*.
- OECD (2009), *Working Paper regarding farm subsidies in Greece* (W.P. V3), *Paris*.
- Pezzini M. (2006), "Le Développement Rural Dans Les Pays de l'OECD", *Options Méditerranéennes*.
- Psaltopoulos D., Balamou E. and Thomson K. (2006), "Rural – Urban Impacts of CAP Measures in Greece : An Inter-regional SAM Approach." *Journal of Agricultural Economics*, vol. 57, no. 3, p.p. 441-458.
- Ray C., (2000), "The EU Leader Programme: Rural Development Laboratory", *Sociologia Ruralis*, 40 (2), σελ. 163-171.
- Thompson K. and Psaltopoulos D., (2004), "Integrated Rural Development Policy in the EU: A Term too Far?" *Eurochoices*, vol. 3, p.p. 40-45.
- Salvo A. (2006), *Sustainable island farming-A case study of organic farming in Cyprus*. UNDP, USAID.
- Van der Ploeg D., Renting H., Brunori G., Knickel M., Mannion J., Marsden T., de Roest K., Seville-Guzman E. and Ventura F. (2000), "Rural Development: From Practices and Policies Toward Theory." *Sociologia Ruralis*, 40, p.p. 391-408.
- World Bank (2008), "World Development Report-Agriculture for Development", Washington, DC.

Ο «Καλλικράτης» και η διαχείριση των στερεών αποβλήτων

Χαράλαμπος Κουταλάκης, Λέκτορας, Πανεπιστήμιο Αθηνών

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η μελέτη αποσκοπεί στη συγκριτική αξιολόγηση της ποιότητας εφαρμογής της εθνικής πολιτικής για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων, υπό το πρίσμα των πρόσφατων διοικητικών αλλαγών που επέφερε το πρόγραμμα Καλλικράτης. Βάσει εμπειρικών πρωτογενών δεδομένων αναλύονται οι βασικοί θεσμικοί και διαχειριστικοί παράμετροι υλοποίησης του εθνικού σχεδίου άμεσης συμμόρφωσης με την Ευρωπαϊκή νομοθεσία από τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης. Συγκεκριμένα, εξετάζεται η ποιότητα του ρυθμιστικού σχεδιασμού και τα μέσα εφαρμογής του προγράμματος αποκατάστασης των χώρων ανεξέλεγκτης διάθεσης αποβλήτων (ΧΑΔΑ) και ολοκληρωμένης διαχείρισης απορριμμάτων, με στόχο την ανάδειξη των παραγόντων που διευκολύνουν ή δυσχεραίνουν την προσαρμογή της ελληνικής διοίκησης στις διαδικαστικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις αποτελεσματικής εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Εξευρωπαϊσμός, περιβαλλοντική ρύθμιση συμμόρφωση, τοπική διακυβέρνηση, βιώσιμη ανάπτυξη

The “Kallikrates” reform and solid waste management

Charalambos Koutalakis, Lecturer, University of Athens

ABSTRACT

Recent local government reform in Greece focused on strengthening administrative capacity of local government and the achievement of economies of scale on service provision. Solid waste management and waste disposal policy was identified as a key policy area where novel structures and patterns of policy making could be applied in order to ameliorate the state of the environment and improve domestic compliance performance with EU law. The paper seeks to assess the effectiveness and efficiency of the national strategic plan for the immediate closure and rehabilitation of illegal landfills in order to identify the institutional factors that enable or hinder compliance with EU directives.

KEYWORDS: Europeanisation, environmental regulation compliance, local government, sustainable development

1. Εισαγωγή

Το πρόγραμμα Καλλικράτης διαμορφώνει ένα νέο πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας της πρωτοβάθμιας και δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης. Εκτός από τις σημαντικές δομικές μεταβολές που επιφέρει με την αναδιάταξη των δήμων σε ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες, τη συγκρότηση της δευτεροβάθμιας αυτοδιοίκησης σε επίπεδο περιφέρειας και τη νέα θεσμική αρχιτεκτονική του συστήματος διακυβέρνησης των νέων ΟΤΑ, σημαντικές μεταβολές επέρχονται και στο επίπεδο της διαμόρφωσης και υλοποίησης των πολιτικών σε κείριους τομείς όπως η οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη, οι υποδομές και μεταφορές, η δημόσια υγεία, η παιδεία, η διαχείριση των φυσικών πόρων και η περιβαλλοντική πολιτική. Στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής οι νέες ρυθμίσεις που εισάγει ο νόμος 3852/2010 επιφέρουν πολύ σημαντικές μεταβολές¹. Στους Δήμους μεταφέρονται νέες αρμοδιότητες που ασκούσαν από τις νομαρχιακές αυτοδιοικήσεις όπως η έκδοση οικοδομικών αδειών, οι επιτόπιες πολεοδομικές εφαρμογές, οι αστικές αναπλάσεις και η διαχείριση των στερεών αποβλήτων μέσω της αναδιάταξης των αντίστοιχων φορέων. Με τη ρύθμιση του άρθρου 104 παρ. 4 του Ν 3852/2010 αναδιοργανώνονται οι φορείς διαχείρισης στερεών αποβλήτων που λειτουργούν σε διαδημοτικό επίπεδο. Πιο συγκεκριμένα, το εν λόγω άρθρο προβλέπει την υποχρεωτική λύση και εκκαθάριση όλων των συνδέσμων και οι ανώνυμων εταιρειών που έχουν συσταθεί από Δήμους ως φορείς διαχείρισης στερεών αποβλήτων (Φο.Δι.Σ.Α.) και την αντικατάστασή τους από έναν ενιαίο σύνδεσμο σε κάθε περιφέρεια στον οποίο συμμετέχουν υποχρεωτικά οι δήμοι όλων των διαχειριστικών ενοτήτων. Στις Περιφέρειες μεταφέρονται μια σειρά από σημαντικές αρμοδιότητες οι οποίες ασκούσαν από την Κρατική Περιφέρεια με γνώμονα τη σύνδεση τους με τον περιφερειακό αναπτυξιακό προγραμματισμό. Μεταξύ των αρμοδιοτήτων αυτών σημαντικότερη κρίνεται η μεταφορά από 1ης Ιουλίου 2011 της αρμοδιότητας κατάρτισης και έγκρισης του περιφερειακού σχεδιασμού διαχείρισης των στερεών αποβλήτων (ΠΕΣΔΑ), στο πλαίσιο του αντίστοιχου εθνικού σχεδιασμού, ο οποίος αποσκοπεί στη μελέτη και τον καθορισμό των μεθόδων διαχείρισης, και στη χρωθέτηση των σχετικών εγκαταστάσεων.

Η λειτουργική ενίσχυση των δήμων και των περιφερειών με νέες πρόσθετες αρμοδιότητες έρχεται σε μια πολύ κρίσιμη καμπή για τις πολιτικές διαχείρισης των στερεών αποβλήτων στη χώρα μας. Η πρωτόγνωρη οικονομική κρίση που αντιμετωπίζει η χώρα μας μεταβάλλει δραστικά βασικές οικονομικές και διαχειριστικές παραμέτρους που καθορίζουν την πορεία επίτευξης των στόχων της νομοθεσίας της ΕΕ. Οι οικονομικές παράμετροι συνδέονται άμεσα με τη συρρίκνωση των επενδυτικών δυνατοτήτων υποστήριξης των αναγκαίων παρεμβάσεων κυρίως ως προς δαπάνες λειτουργίας των αναγκαίων υποδομών και των φορέων διαχείρισης που ως γνωστόν δεν μπορούν να υποστηριχθούν από πόρους της ΕΕ. Ως προς το διαχειριστικό σκέλος, κεντρική θέση έχουν οι πρόσφατες εξελίξεις στην νομοθεσία για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων και την ανακύκλωση. Ο νέος νόμος πλαίσιο για τα απόβλητα ο οποίος έχει κατατεθεί και σύντομα θα ψηφισθεί από τη Βουλή ενσωματώνει τη σχετική κοινοτική οδηγία (2008/1998) η οποία ενισχύει την επαναχρησιμοποίηση, πρόληψη, ανακύκλωση και άλλες μορφές ανάκτησης αποβλήτων, όπως η ενεργειακή αξιοποίηση. Βάσει των προβλέψεων της οδηγίας η υγειονομική ταφή υπολειμμάτων καθίσταται πλέον η λιγότερο αποδεκτή πρακτική η οποία περιορίζεται σε υλικά για τα οποία δεν υπάρχει δυνατότητα επεξεργασίας και επα-

νεισοχής στον οικονομικό κύκλο. Η Ελλάδα αναλαμβάνει την υποχρέωση, έως το 2013, να αναπτύξει εθνικό πρόγραμμα πρόληψης παραγωγής αποβλήτων². Παράλληλα με άλλες οδηγίες, θεσπίζονται νέοι δεσμευτικοί στόχοι ανακύκλωσης για τα κράτη μέλη μέχρι το 2020, που ανέρχονται σε ποσοστά ανακύκλωσης 50% για τα οικιακά και παρόμοια απόβλητα και 70% για τα απόβλητα κατασκευών και κατεδαφίσεων. Όπως είναι γνωστό η χώρα μας πρέπει να καλύψει έως την 31/12/2011 με αξιοποίηση ή αποτέφρωση με ανάκτηση ενέργειας τουλάχιστον 60% κατά βάρος των απορριμμάτων συσκευασίας³. Η προώθηση του νέου θεσμικού πλαισίου για τα απόβλητα συνδυάζεται άμεσα με την κατεπείγουσα ανάγκη ανάληψης όλων των αναγκαίων μέτρων για τη συμμόρφωση με την καταδικαστική απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) για την άμεση παύση λειτουργίας και την αποκατάσταση των χώρων ανεξέλεγκτης διάθεσης απορριμμάτων (ΧΑΔΑ) που λειτουργούν στη χώρα μας.

Οι όροι αυτοί διαμορφώνουν ένα εξαιρετικά σύνθετο και πιεστικό πλαίσιο οργάνωσης και λειτουργίας των νέων αυτοδιοικητικών αρχών στον κρίσιμο αυτό τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής. Η παρούσα μελέτη αποσκοπεί στην ανάλυση των βασικών θεσμικών και διαχειριστικών παραμέτρων που συνδέονται με την άμεση υλοποίηση του εθνικού σχεδίου άμεσης συμμόρφωσης με την ενωσιακή νομοθεσία στον τομέα της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων. Η βιβλιογραφία και ο δημόσιος διάλογος υπερτονίζουν, όπως είναι φυσικό, τις περιπτώσεις όπου η μη συμμόρφωση οφείλεται στην έλλειψη πολιτικής βούλησης από τις κυβερνήσεις και τους εμπλεκόμενους φορείς της αυτοδιοίκησης για την αντιμετώπιση του πολιτικού κόστους που επιφέρει η εφαρμογή της νομοθεσίας ιδίως στο στάδιο της χωροθέτησης των ΧΥΤΑ/ΧΥΤΥ όπου συνήθως εκδηλώνονται έντονες κοινωνικές αντιδράσεις. Χωρίς να παραγνωρίζονται οι παραπάνω παράγοντες οι οποίοι συμβάλλουν στην συστηματική εμφάνιση εκούσιων παραβατικών συμπεριφορών, η παρούσα μελέτη επιχειρεί να αναδείξει μια σειρά παραγόντων που διευκολύνουν ή δυσχεραίνουν την προσαρμογή της ελληνικής διοίκησης στις διαδικαστικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις αποτελεσματικής εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας. Οι παράγοντες αυτοί δεν επηρεάζουν τη βούληση αλλά την ικανότητα συμμόρφωσης συμβάλλοντας στην εμφάνιση ακούσιων παραβατικών συμπεριφορών.

2. Το σχέδιο για την άμεση παύση λειτουργίας και την αποκατάσταση των ΧΑΔΑ

Στη χώρα μας μέχρι πρόσφατα λειτουργούσαν περίπου 3500 παράνομοι ΧΑΔΑ. Οι χώροι αυτοί συνιστούν σοβαρό κίνδυνο για την υγεία και το περιβάλλον. Η διατήρησή τους επιφέρει δε σημαντικό οικονομικό κόστος το οποίο βάσει εκτιμήσεων ανέρχεται σε περίπου €85-120 εκατομμύρια το χρόνο. Στο κόστος αυτό συνυπολογίζονται όλα τα εξωτερικά κόστη (externalities) της ανεξέλεγκτης διάθεσης που προκύπτουν για το περιβάλλον και την υγεία των πολιτών από τις αυξημένες εκπομπές αερίων που συμβάλλουν στο φαινόμενο του θερμοκηπίου, της ρύπανσης των υδροφόρων υδάτων, της μείωσης της αξίας των τιμών της γης και του άμεσου κόστους μελλοντικής τους αποκατάστασης (Λαδάς κ.ά. 2007). Σημαντικά πρόσθετα κόστη που είναι όμως δύσκολο να εκτιμηθούν προκύπτουν και από την υποβάθμιση του δασικού πλούτου από τις συχνές πυρκαγιές που εκδηλώνονται στα όρια ή περιμετρικά τους καθώς και από την αισθητι-

κή υποβάθμιση, ιδιαίτερα στις τουριστικές περιοχές της χώρας. Ένα επιπλέον κόστος προκύπτει από την απώλεια πολύτιμων ανακυκλώσιμων υλικών συσκευασίας τα οποία οδηγούνται σε ΧΑΔΑ και θα μπορούσαν να είναι αξιοποιήσιμα μετά από κατάλληλη επεξεργασία. Βάσει των σχετικών εκτιμήσεων η συνολική ποσότητα των απορριμμάτων που οδηγούνται σε ΧΑΔΑ ξεπερνάει το 1.029.485 τόνους ετησίως, χωρίς όμως να είναι δυνατόν να εκτιμηθεί με ακρίβεια η ποιότητα και ποσότητα των ανακυκλώσιμων υλικών (Lazaridi, 2009). Ο συνυπολογισμός του κόστους των αρνητικών εξωτερικοτήτων που προκύπτει από την λειτουργία των ΧΑΔΑ θέτει υπό σοβαρή αμφισβήτηση τον βασικό λόγο που συνήθως προβάλλουν οι αυτοδιοικητικές αρχές ότι η λειτουργία των ΧΑΔΑ αποτελεί οικονομική λύση δεδομένης της στενότητας πόρων που αντιμετωπίζουν.

Όπως είναι γνωστό, η συμβολή της ΕΕ στην ανάδειξη του προβλήματος ήταν καθοριστική. Με την καταδικαστική απόφαση του ΔΕΕ στην υπόθεση C 45/1991, γνωστή και ως «υπόθεση Κουρουπητού», η Επιτροπή ζήτησε να αναγνωρισθεί ότι η χώρα μας μη λαμβάνοντας τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσει ότι τα επικίνδυνα και τοξικά απόβλητα διατίθενται χωρίς να θέτουν σε κίνδυνο την ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον παραβιάζει την κοινοτική νομοθεσία⁴. Η εν λόγω καταδικαστική απόφαση προκλήθηκε ύστερα από καταγγελίες προς την Επιτροπή ότι δήμοι και κοινότητες του βόρειου τμήματος του Νομού Χανίων απορρίπτουν ανεξέλεγκτα διάφορα απόβλητα στις εκβολές του χειμάρρου Κουρουπητού της τότε Κοινότητας Μουζουρά Ακρωτηρίου. Η εν λόγω υπόθεση απασχόλησε τις κοινοτικές αρχές για αρκετά χρόνια καθώς, παρά τις προσπάθειες της διοίκησης, η διαμόρφωση κατάλληλου χώρου υγειονομική ταφής απορριμμάτων στην εν λόγω περιοχή στάθηκε αδύνατη λόγω των αντιδράσεων των τοπικών κοινωνιών και της αδυναμίας εξεύρεσης κοινά αποδεκτής λύσης. Το αποτέλεσμα ήταν ότι το 1997 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προσέφυγε εκ νέου στο ΔΕΕ κατά της Ελλάδας με αίτημα την επιβολή χρηματικών κυρώσεων για παράλειψη εκτέλεσης της αρχικής καταδικαστικής απόφασης⁵.

Το 2001 ύστερα από καταγγελίες περιβαλλοντικών οργανώσεων και πολιτών η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε εκ νέου στην αναφορά της χώρας μας στο ΔΕΕ, αυτή τη φορά για το σύνολο των εν ενεργεία ΧΑΔΑ. Από τα στοιχεία της Επιτροπής προέκυψε ότι εκείνη την περίοδο στο σύνολο της επικράτειας λειτουργούσαν περίπου 1.125 ΧΑΔΑ στους οποίους οι δήμοι και οι κοινότητες δεν συμμορφώνονταν με τις οδηγίες που αφορούν στη διαχείριση στερεών αποβλήτων. Τρία χρόνια αργότερα, το 2003, το ΔΕΕ εξέδωσε καταδικαστική απόφαση με την οποία αποφάνθηκε εκ νέου ότι η Ελλάδα δεν έχει συμμορφωθεί με τις σχετικές διατάξεις της οδηγίας για τα στερεά απόβλητα (C-502/03). Η συμμόρφωση της Ελλάδας με την απόφαση αυτή συνεπάγεται την άμεση παύση λειτουργίας και την αποκατάσταση των παράνομων ή ανεξέλεγκτων ΧΑΔΑ που είχαν μέχρι τότε δηλωθεί επίσημα στην Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος της Επιτροπής. Η καταδικαστική αυτή απόφαση οδήγησε στη διαμόρφωση εθνικού σχεδίου για τη διαχείριση των αποβλήτων το οποίο έθεσε ως χρονικό όριο υλοποίησης το τέλος του 2008⁶. Το εν λόγω σχέδιο προέβλεπε την άμεση υποχρέωση οριστικής παύσης και αποκατάστασης των ΧΑΔΑ μέσα σε 18 μήνες βάσει εγκεκριμένων περιβαλλοντικών όρων που χορηγούνται από τις πρώην κρατικές Περιφέρειες. Προέβλεπε επίσης αστικές, ποινικές και διοικητικές κυρώσεις για τους ΦοΔιΣΑ που δεν συμμορφώνονται με την απόφαση αυτή⁷.

Από την εφαρμογή του σχεδίου αυτού τα τελευταία χρόνια προκύπτει ότι έχει σημειωθεί σημαντική πρόοδος, καθώς από τους 1.125 ΧΑΔΑ που είχαν απομείνει εν λειτουργία μέχρι το τελευταίο τρίμηνο του 2010, 873 έκλεισαν οριστικά μέχρι το Δεκέμβριο

του ίδιου έτους⁸. Το πρόγραμμα οδήγησε σε μια ραγδαία αύξηση των χρηματοδοτήσεων των σχετικών ενεργειών κυρίως από τα περιφερειακά επιχειρησιακά προγράμματα καθώς και από το επιχειρησιακό πρόγραμμα Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη και το ταμείο Συνοχής που προσεγγίζουν τα €300 εκατομμύρια⁹. Το ποσό αυτό αντιστοιχεί όχι μόνο στις άμεσες ενέργειες αποκατάστασης των ΧΑΔΑ αλλά στην χρηματοδότηση όλων των απαιτούμενων υποδομών για την υλοποίηση των ΠΕΣΔΑ, καθώς οι ελλείψεις σε βασικές υποδομές όπως οι ΧΥΤΑ/ΧΥΤΥ, οι υποδομές επεξεργασίας, μεταφόρτωσης, μεταφοράς και διάθεσης των απορριμμάτων είναι ακόμα πολύ σημαντικές.

Παρά τις σημαντικές αυτές προσπάθειες η οριστική παύση λειτουργίας όλων των ΧΑΔΑ της χώρας μέσα στις χρονικές προθεσμίες που είχαν συμφωνηθεί με την Επιτροπή (τέλος 2008) δεν στάθηκε εφικτή. Παρά τις συνεχείς και εντατικές πιέσεις που έχουν ασκήσει όλο αυτό το διάστημα από τα δύο συναρμόδια υπουργεία προς τους κατά τόπο αρμόδιους φορείς (Δήμους, ΦοΔιΣα) για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων, οι εναπομείναντες 252 εν λειτουργία ΧΑΔΑ στο σύνολο της Επικράτειας δεν έχουν ακόμα παύσει οριστικά τη λειτουργία τους¹⁰. Κατόπιν τούτου, η Επιτροπή με σχετικές προειδοποιητικές της επιστολές στις 15 Απριλίου 2009 και στις 28 Οκτωβρίου 2010 αποφάσισε να κινήσει τη διαδικασία αναφοράς της Ελλάδας στο ΔΕΕ για παράβαση του άρθρου 228 της Συνθήκης, αναφορικά με τη μη συμμόρφωση με την αρχική καταδικαστική απόφαση. Βάσει των υπολογισμών οι χρηματικές κυρώσεις, δηλαδή η σωρευτική επιβολή εφάπαξ προστίμου καθώς και προστίμου με αναδρομική ισχύ για κάθε ημέρα λειτουργίας των μη αποκαταστημένων ΧΑΔΑ μπορεί να ανέρχεται στο ποσό των €34.000 ημερησίως που αντιστοιχεί σε συνολική επιβάρυνση του δημόσιου προϋπολογισμού κατά €70 εκατομμύρια.

Οι ελληνικές αρχές, εν προκειμένω τα υπουργεία Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής και Εσωτερικών που είναι συναρμόδια για την εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας ξεκίνησαν ένα νέο γύρο διαπραγματεύσεων με την Επιτροπή με στόχο την ενεργοποίηση όλων των αναγκαίων μέτρων σχετικά με την εφαρμογή των απαιτούμενων μέτρων για την εκτέλεση της απόφασης. Οι εν λόγω διαπραγματεύσεις οδήγησαν στην από κοινού συμφωνία με μια νέα οριστική προθεσμία για την άμεση παύση λειτουργίας των 252 ΧΑΔΑ στις 30 Ιουνίου 2011 και την αποκατάσταση τους μέχρι 31/07/2012.

3. Η συμμόρφωση ως πρόβλημα διοικητικής ικανότητας

Στη βιβλιογραφία διακρίνονται δύο βασικές προσεγγίσεις του φαινομένου της παραβατικής συμπεριφοράς των κρατών μελών έναντι των διεθνών και υπερεθνικών δεσμεύσεων που αναλαμβάνουν. Η πρώτη έχει σαν αφετηρία τη θεωρία της ορθολογικής επιλογής που προσεγγίζει την παραβατική συμπεριφορά ως στρατηγική επιλογή των κρατών με σκοπό την αποφυγή ανάληψης του οικονομικού, πολιτικού και διοικητικού κόστους εφαρμογής των διεθνών περιβαλλοντικών ρυθμίσεων (Duina, 1999; Knill and Leschow, 2000; Boerzel, 2003). Η δεύτερη έχει σαν αφετηρία κοινωνιολογικές προσεγγίσεις των θεσμών οι οποίες, όπως και οι θεωρίες της ορθολογικής επιλογής, τονίζουν τον εκούσιο χαρακτήρα της παραβατικής συμπεριφοράς των κρατών μελών. Ωστόσο, δίνουν έμφαση στο ρόλο των αξιών, πεποιθήσεων και προτύπων ενδεδειγμένης δράσης ως παραγόντων που επηρεάζουν τη συμπεριφορά των κρατών σε διεθνές επίπεδο

και συνεπώς την απόφαση τους για συμμόρφωση ή μη με τους διεθνείς κανόνες. Οι δύο παραπάνω εκδοχές πηγάζουν από διαφορετικές θεωρητικές παραδοχές ως προς το κίνητρο των κρατών μελών για την παράβαση των δεσμεύσεων που αναλαμβάνουν και προτάσσουν διαφορετικές αντιλήψεις τόσο ως προς το ρόλο των διεθνών θεσμών, εν προκειμένω της ΕΕ, ως παραγόντων προώθησης της συνεργασίας των κρατών για την αποτελεσματική επίλυση προβλημάτων, όσο και ως προς την υιοθέτηση συγκεκριμένων πρακτικών και μέσων επηρεασμού της συμπεριφοράς των κρατών με στόχο την εξασφάλιση της συμμόρφωσής τους με τις δεσμεύσεις που αναλαμβάνουν σε διεθνές επίπεδο (Sunstein, 2000).

Οι δύο παραπάνω προσεγγίσεις, ορθολογική και κοινωνιολογική, επιδιώκουν την κατανόηση των προτρεπτικών και αποτρεπτικών κινήτρων που αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη ως προς τη συμμόρφωση τους με διεθνείς δεσμεύσεις και κανόνες. Τα κίνητρα αυτά είτε είναι ωφελμιστικά είτε δεοντολογικής φύσης εξηγούν τη συμμόρφωση ή την παραβατική συμπεριφορά ως εκούσια απόφαση των κρατών μελών. Τι συμβαίνει όμως σε περιπτώσεις όπου τα κράτη μέλη ενώ αποδέχονται τους κανόνες είτε λόγω του χαμηλού κόστους που εμπεριέχουν, είτε λόγω της εν γένει νομιμοποίησης τους ως ενδεδειγμένες μορφές δράσης, τελικώς δεν συμμορφώνονται με τις διεθνείς δεσμεύσεις που αναλαμβάνουν; Η βιβλιογραφία διακρίνει δύο παράγοντες που οδηγούν στην εκδήλωση ακούσιων παραβατικών συμπεριφορών. Ο πρώτος παράγοντας σχετίζεται με την αδυναμία των εθνικών διοικήσεων να ανταποκριθούν στις διαδικαστικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις που τίθεται από τις διεθνείς αυτές δεσμεύσεις λόγω έλλειψης των αναγκαίων διοικητικών πόρων. Ο δεύτερος παράγοντας σχετίζεται με την αδυναμία των εθνικών διοικήσεων να συμμορφωθούν με τους κανόνες λόγω ασάφειάς τους ή διχογνωμιών ως προς το περιεχόμενο των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτούς. Αυτό διότι οι ενωσιακοί κανόνες εκτός από την διατύπωση εξειδικευμένων στόχων, δεσμευτικών ή μη, ως προς τη μείωση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων στην ατμόσφαιρα, τα ύδατα και το έδαφος, προβλέπουν συγκεκριμένες διαδικαστικές προϋποθέσεις για την εκπλήρωσή τους. Τα κράτη μέλη μπορεί να είναι πρόθυμα να συμμορφωθούν με τις δεσμεύσεις αυτές αναγνωρίζοντας τη σπουδαιότητα του προβλήματος, αλλά να μην διαθέτουν επαρκή διοικητική ικανότητα για την εκπλήρωση όλων των ουσιαστικών και διαδικαστικών προϋποθέσεων που απαιτούνται. Στις περιπτώσεις αυτές η παραβατική συμπεριφορά έχει ακούσιο χαρακτήρα στο μέτρο που τα κράτη μέλη αναγνωρίζουν τη σκοπιμότητα ανάληψης δράσης, δεν αμφισβητούν τη νομιμοποιητική βάση των δεσμεύσεων στις οποίες καλούνται να συμμορφωθούν, αλλά δεν διαθέτουν τους απαιτούμενους υλικούς πόρους και την τεχνογνωσία που απαιτείται για την εφαρμογή τους (Putnam, 1988; Chayes et al., 1998; Zürn, 1997).

Η αδυναμία ανταπόκρισης των εθνικών διοικήσεων σε σύνθετες τεχνοκρατικής φύσης περιβαλλοντικές προκλήσεις που χαρακτηρίζονται από υψηλό βαθμό αβεβαιότητας αποτελεί το βασικότερο παράγοντα που οδηγεί τα κράτη μέλη στην πλημμελή εκπλήρωση των υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν σε διεθνές επίπεδο. Στις περιπτώσεις αυτές οι διεθνείς θεσμοί, εν προκειμένω η ΕΕ, διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στην μείωση του ενδεχομένου εκδήλωσης τέτοιας μορφής ακούσιων παραβατικών συμπεριφορών. Η λογική του επηρεασμού της συμπεριφοράς των κρατών μελών από τους διεθνείς θεσμούς και οργανισμούς διαφέρει όμως ουσιαστικά ως προς τις προηγούμενες δύο μορφές παρέμβασής τους. Αντί να παρέχουν προτρεπτικά ή αποτρεπτικά κίνητρα, μέσω μηχανι-

σμών παρακολούθησης και επιβολής κυρώσεων με στόχο τον επηρεασμό της εκτίμησης κόστους /ωφέλειας ως προς τη συμμόρφωση των κρατών μελών, οι διεθνείς θεσμοί και οργανισμοί επιδιώκουν τη διαχείριση των προβλημάτων που συντελούν στην εμφάνιση παραβατικών συμπεριφορών. Μέσω της αναπτυξιακής βοήθειας, της μεταφοράς και διάχυσης βέλτιστων πρακτικών συμμόρφωσης και τεχνογνωσίας, της αποσαφήνισης αόριστων εννοιών συμβάλλουν αποφασιστικά στην ενδυνάμωση της ικανότητας των εθνικών διοικήσεων μειώνοντας το διοικητικό κόστος της συμμόρφωσής τους με διεθνείς ρυθμίσεις. Ενδεικτικό είναι το παράδειγμα της ΕΕ η οποία κατευθύνει πολλούς από τους διαθέσιμους πόρους των διαθρωτικών της ταμείων στην ενδυνάμωση της προσαρμοστικής ικανότητας των εθνικών διοικήσεων και του ιδιωτικού τομέα για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

Τα δεδομένα που αναπτύχθηκαν στην προηγούμενη ενότητα θέτουν ένα εξαιρετικά ενδιαφέρον πλαίσιο επαναπροσέγγισης του ζητήματος της παραβατικής συμπεριφοράς της χώρα μας με το ενωσιακό δίκαιο του περιβάλλοντος στον κρίσιμο τομέα της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων. Η διαπίστωση αυτή πηγάζει από το γεγονός ότι παρά τις σοβαρές και επίμονες προσπάθειες των τελευταίων ετών και τη σημαντική πρόοδο που έχει σημειωθεί ως προς τη δραστική μείωση του αριθμού των εν λειτουργία ΧΑΔΑ, η χώρα μας αδυνατεί ακόμα να συμμορφωθεί πλήρως με την καταδικαστική απόφαση του ΔΕΕ που επιτάσσει την πλήρη εφαρμογή των κοινοτικών οδηγιών για την διαχείριση των στερεών αποβλήτων. Η βιβλιογραφία και ο δημόσιος διάλογος υπερτονίζουν, όπως είναι φυσικό, τις περιπτώσεις όπου η μη συμμόρφωση οφείλεται στην έλλειψη πολιτικής βούλησης από τις κυβερνήσεις και τους εμπλεκόμενους φορείς της αυτοδιοίκησης για την αντιμετώπιση του πολιτικού κόστους που επιφέρει η εφαρμογή της νομοθεσία ιδίως στο στάδιο της χωροθέτησης των ΧΥΤΑ/ΧΥΤΥ όπου συνήθως εκδηλώνονται έντονες κοινωνικές αντιδράσεις. Τα τελευταία χρόνια τέτοιες περιπτώσεις, έχουν προσελκύσει τη δημοσιότητα, ιδίως αυτές της χωροθέτησης ΧΥΤΑ/ΧΥΤΥ στις νοτιοανατολική Αττική και στην περιοχή Λευκίμμης της Κέρκυρας όπου οι αντιδράσεις των κατοίκων έχουν οδηγήσει στην αναστολή, για μεγάλο χρονικό διάστημα, των έργων υλοποίησης των ΠΕΣΔΑ. Η προσέγγιση αυτή υπερτονίζει βασικές παθογένειες του θεσμικού συστήματος διαμόρφωσης και υλοποίησης των περιβαλλοντικών πολιτικών στη χώρα μας και ιδίως την αδυναμία των θεσμών συμμετοχικής διαβούλευσης μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων και των τοπικών κοινωνιών να συμβάλλουν στην άμβλυση των αντιθέσεων και στην επεξεργασία συναινετικών λύσεων στον κάρριο τομέα της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων (Γιαννακούρου κ.ά., 2004; Κουταλάκης, 2009).

Χωρίς να παραγνωρίζονται οι παραπάνω παράγοντες οι οποίοι συμβάλλουν στην συστηματική εμφάνιση εκούσιων παραβατικών συμπεριφορών, η παρούσα μελέτη επιχειρεί να αναδείξει μια σειρά παραγόντων που διευκολύνουν ή δυσχεραίνουν την προσαρμογή της ελληνικής διοίκησης στις διαδικαστικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις αποτελεσματικής εφαρμογής της ενωσιακής νομοθεσίας. Οι παράγοντες αυτοί δεν επηρεάζουν τη βούληση αλλά την ικανότητα συμμόρφωσης συμβάλλοντας στην εμφάνιση ακούσιων παραβατικών συμπεριφορών. Συγκεκριμένα, εξετάζονται οι επιπτώσεις της αναδιοργάνωσης των Δήμων από το πρόγραμμα Καλλικράτης καθώς και η υιοθέτηση μιας σειράς από συνοδευτικές δράσεις και μέτρα με στόχο, από τη μια, την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας των εμπλεκόμενων φορέων εφαρμογής της νομοθεσίας και, από την άλλη, της διαμόρφωση ενός ισχυρού πλέγματος αποτρεπτικών κινήτρων που αυξάνουν το κόστος μη συμμόρφωσης των υπόχρεων προς αυτήν.

4. Οι επιπτώσεις του Καλλικράτη

Ένας εκ των βασικών παραγόντων που διευκόλυναν τη δραστική μείωση των εν ενεργεία ΧΑΔΑ είναι οι ρυθμίσεις του Καλλικράτη. Η σύσταση νέων δήμων σε ευρύτερες γεωγραφικές ενότητες συνέβαλε αποφασιστικά στην σημαντική μείωση των εν ενεργεία ΧΑΔΑ. Η μείωση του αριθμού των δήμων από 1033 σε μόλις 325, μετέβαλε και την κατανομή των εναπομεινάντων ΧΑΔΑ στα γεωγραφικά τους όρια. Αυτό διότι πάνω από 100 Καλλικρατικοί Δήμοι βρέθηκαν με παραπάνω από έναν εν ενεργεία ΧΑΔΑ. Με τον τρόπο αυτό διευκολύνθηκε η διαδικασία άμεσης παύσης της λειτουργίας μεγάλου αριθμού ΧΑΔΑ που λειτουργούν στα όρια τους, κρατώντας ανοικτούς ένα περιορισμένο αριθμό για τη μεταβατική και μόνο περίοδο που απαιτείται για την κατασκευή των απαιτούμενων μονίμων εγκαταστάσεων για την επεξεργασία και διάθεσης των στερεών αποβλήτων ή την προσωρινή αποθήκευση τους κατά τη φάση της μεταφοράς σε ΧΥΤΑ/ ΧΥΤΥ. Ο πίνακας που ακολουθεί παρουσιάζει την εξέλιξη των εν ενεργεία ΧΑΔΑ μετά την έναρξη ισχύος του προγράμματος Καλλικράτης τον Ιανουάριο του 2011.

Πίνακας 1.

Κατανομή ΧΑΔΑ ανά δήμο – έναρξη προγράμματος Καλλικράτης¹¹

Περιφέρεια	Δήμοι-Καποδιστριας	Δήμοι-Καλλικράτης	ΧΑΔΑ	Σχέση ΧΑΔΑ- νέων δήμων
Ανατολική Μακεδονία - Θράκη	30	14	33	1,1 / 2,3
Αττική	26	16	27	1,03 / 1,6
Βόρειο Αιγαίο	26	8	36	1,3 / 4,5
Δυτική Ελλάδα	41	15	42	1,02 / 2,8
Ήπειρος	33	14	40	1,2 / 2,8
Θεσσαλία	58	17	58	1/3,4
Ιόνια Νησιά	19	4	25	1,3 / 6,2
Κεντρική Μακεδονία	83	27	137	1,6 / 5
Κρήτη	12	7	12	1/ 1,7
Νότιο Αιγαίο	45	26	64	1,4 / 2,4
Πελοπόννησος	83	19	149	1,7 / 7,8
Στερεά Ελλάδα	56	18	74	1,3 / 4,1
Σύνολα / μ.ο	512	173	697	1,24 / 3,71
Διαφοροποίηση		- 339		+ 2,47

Η εξέλιξη αυτή μείωσε δραστικά τον αριθμό των εν λειτουργία ΧΑΔΑ από 252 σε μόλις ενενήντα εννέα (99). Ο Πίνακας που ακολουθεί παρουσιάζει την πρόοδο του προγράμματος άμεσης παύσης λειτουργίας και αποκατάστασης των ΧΑΔΑ του τελευταίου μήνες.

Πίνακας 2. Εξέλιξη προγράμματος κλεισίματος ΧΑΔΑ

	1/10/2010	31/12/2010	31/1/2011	10/3/2011	Εξέλιξη
Ενεργοί ΧΑΔΑ	255	155	138	99	- 156
Αποκατεστημένοι ΧΑΔΑ	2343	2343	2357	2358	+ 15
Αποκατάσταση σε εξέλιξη	444	538	541	579	+ 135
Εναπομείναντες σε λειτουργία	697	693	679	678	- 19

Όπως είναι πλέον προφανές έχει παραμείνει εν λειτουργία ένας περιορισμένος αριθμός ΧΑΔΑ οι οποίοι συνθέτουν ένα σκληρό πυρήνα της συγκεκριμένης κατηγορίας, καθώς η λειτουργία τους θεωρείται απαραίτητη από τους τοπικούς φορείς για την ομαλή διάθεση των απορριμμάτων στις αντίστοιχες δημοτικές και περιφερειακές τους ενότητες. Το κλείσιμο και η αποκατάσταση τους, δίχως την προηγούμενη ολοκλήρωση και επέκταση των προβλεπόμενων ΧΥΤΑ/ΧΥΤΥ, συναντά τοπικές κοινωνικές αντιδράσεις και θεωρούνται ως ιδιαίτερα επισφαλή. Οι δράσεις και τα έργα μείωσης του όγκου και ανακύκλωσης των απορριμμάτων που ενσωματώθηκαν στο πρόγραμμα, αποσκοπούν στην άμβλυνση και διαχείριση των προβλημάτων αυτών για τη μεταβατική περίοδο μέχρι την ολοκλήρωση των μόνιμων λύσεων, ΧΥΤΑ/ΧΥΤΥ και περιφερειακών μονάδων ολοκληρωμένης επεξεργασίας και ανακύκλωσης. Το πρόβλημα είναι εντονότερο στην περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, στην περιφέρεια Πελοποννήσου και στην Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου στις οποίες η υλοποίηση του ΠΕΣΔΑ έχει σημειώσει σημαντικές καθυστερήσεις και στην ουσία είναι ανέφικτη για το αμέσως επόμενο διάστημα.

5. Η ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας συμμόρφωσης

Μέτρα και δράσεις που σχετίζονται με την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας συμμόρφωσης των εμπλεκόμενων φορέων διακρίνονται σε δύο κατηγορίες. Η πρώτη κατηγορία σχετίζεται με την βελτίωση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας του συντονισμού μεγάλου αριθμού δράσεων που απαιτούνται. Από τη δεύτερη προειδοποιητική επιστολή που απέστειλε η Επιτροπή στην Ελληνική κυβέρνηση τον Οκτώβριο του 2010 και αφού ήταν πλέον προφανές ότι η αναφορά της υπόθεσης στο ΔΕΕ και το ενδεχόμενο επιβολής βαρύτερων χρηματικών προστίμων στη χώρα μας ήταν πλέον δεδομένα, η κυβέρνηση με παρέμβαση του πρωθυπουργού υιοθέτησε ένα διοικητικό σχήμα κεντρικού συντονισμού όλων των σχετικών δράσεων. Χωρίς να υποκαθίσταται η διοικητική αυτοτέλεια των εμπλεκόμενων ΟΤΑ, επιδιώχθηκε η συστηματική εμπλοκή των συναρμόδιων υπουργείων με στόχο την διευκόλυνση και επιτάχυνση των σχετικών διαδικασιών. Συγκεκριμένα, συγκροτήθηκε Διυπουργική Επιτροπή για την Παρακολούθηση Εφαρμογής του Εθνικού και Περιφερειακού Σχεδιασμού Διαχείρισης Αποβλήτων (ΦΕΚ Β' 63) με τη συμμετοχή των υπουργείων Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης Αποκέντρωσης

και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, Περιφερειακής Ανάπτυξης και Ανταγωνιστικότητας και Υποδομών Μεταφορών και Δικτύων. Ο σκοπός της επιτροπής είναι η δημιουργία ενός ολοκληρωμένου προγράμματος ώστε να διασφαλιστεί η παύση λειτουργίας των ΧΑΔΑ, η νόμιμη διάθεση των στερεών αποβλήτων και η προκήρυξη των έργων διαχείρισης στερεών αποβλήτων σε κάθε Περιφέρεια έως τον Ιούνιο του 2011. Στο πλαίσιο αυτό συγκροτήθηκε με κοινή υπουργική απόφαση ομάδα διοίκησης έργου με τη συμμετοχή εκπροσώπων των υπουργείων Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής με στόχο την επεξεργασία εναλλακτικών σεναρίων, την επίσπευση των ενεργειών που σχετίζονται με την εξεύρεση συναινετικών λύσεων με τους δήμους και τις περιφέρειες και την επίσπευση της υλοποίησης των απαραίτητων έργων σε κάθε διαχειριστική ενότητα. Ως γενικός συντονιστής της παραπάνω ομάδας ορίστηκε ο Υφυπουργός Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης¹². Η παρακολούθηση της πορείας επίτευξης του στόχου ανατέθηκε στον Αντιπρόεδρο της Κυβέρνησης ο οποίος συντάσσει προς τούτο τριμηνιαίες εκθέσεις. Η λειτουργία της ΟΔΕ αποδείχθηκε εξαιρετικά χρήσιμη καθώς όχι μόνο διευκόλυνε τον κεντρικό συντονισμό των εμπλεκόμενων φορέων αλλά και συνέβαλε, με τη βοήθεια τεχνικών συμβούλων, στην ταχεία διαπραγμάτευση με τους εμπλεκόμενους δήμους εναλλακτικών σεναρίων και προσεγγίσεων ως προς την άμεση παύση της λειτουργίας των ΧΑΔΑ και τη διαχείριση του όγκου των απορριμμάτων που προκύπτουν.

Ως προς τις λοιπές συνοδευτικές δράσεις αυτές διακρίνονται σε δύο μεγάλες κατηγορίες. Στην πρώτη κατηγορία εντάσσεται ο προγραμματισμός και η ενεργοποίηση χρηματοδοτικών εργαλείων που εξασφαλίζουν τη βιωσιμότητα του εγχειρήματος. Στην δεύτερη κατηγορία εντάσσονται θεσμικές παρεμβάσεις που διευκολύνουν τη συμμόρφωση των υπόχρεων. Η παύση λειτουργίας των ΧΑΔΑ απαιτεί σημαντικές επενδύσεις οι οποίες πολλές φορές έχουν προσωρινό χαρακτήρα μέχρι να υλοποιηθούν πλήρως οι επιλογές των ΠΕΣΔΑ. Οι επενδύσεις αυτές αφορούν τα απαραίτητα συνοδευτικά έργα και προμήθειες που απαιτούνται όπως δεματοποιητές, σταθμοί μεταφόρτωσης, συμπιεστές, δράσεις ανακύκλωσης και επεκτάσεις των υπαρχόντων ΧΥΤΑ/ΧΥΤΥ ώστε να υποδεχθούν τους επιπλέον όγκους που προκύπτουν. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η διεύρυνση των γεωγραφικών ενοτήτων αναφοράς της πρωτοβάθμιας αυτοδιοίκησης διευκολύνει πολλαπλώς την επίτευξη των απαραίτητων οικονομικών κλίμακας που καθιστούν τις παραπάνω προμήθειες και έργα οικονομικά βιώσιμα. Για το λόγο αυτό οι σχετικές δαπάνες, εκτός από τα οικεία Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα, χρηματοδοτήθηκαν και κεντρικά μέσω του Επιχειρησιακού Προγράμματος Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη με το συνολικό ποσό των €150.00.000. Η χρηματοδότηση αυτή περιλαμβάνει το σύνολο των απαραίτητων δαπανών των έργων κλεισίματος και αποκατάστασης ΧΑΔΑ, την εκπόνηση των απαραίτητων τεχνικών και περιβαλλοντικών μελετών, τις υπηρεσίες τεχνικών συμβούλων, την προμήθεια εξοπλισμού μεταφόρτωσης, μεταφοράς, προσωρινής αποθήκευσης και επεξεργασίας απορριμμάτων καθώς και την επέκταση, αναβάθμιση ΧΥΤΑ/ΧΥΤΥ για την προσωρινή διαχείριση των αποβλήτων που προκύπτουν μετά την παύση λειτουργίας των ΧΑΔΑ¹³.

Ως προς τις θεσμικές παρεμβάσεις οι σημαντικότερες σχετίζονται με τη θέσπιση μέτρων που διευκολύνουν την προσωρινή διαχείριση των αποβλήτων μέχρι την οριστική εφαρμογή των ΠΕΣΔΑ καθώς και τη δημιουργία ενός αποτρεπτικού κλίματος όπου το πολιτικό και οικονομικό κόστος διατήρησης των ΧΑΔΑ από τους Δήμους και τους ΦοΔιΣΑ καθίσταται πλέον απαγορευτικό. Στην πρώτη κατηγορία εντάσσεται η ρύθμιση

για τις θαλάσσιες μεταφορές των αποβλήτων από νησιά τα οποία δεν διαθέτουν δικούς τους ΧΥΤΑ/ΧΥΤΥ¹⁴. Ο νόμος προβλέπει ότι με Προεδρικό Διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και Θαλάσσιων Υποθέσεων, Νήσων και Αλιείας και Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων καθορίζονται οι διαχειριστικές ενότητες, για τις οποίες επιτρέπεται η θαλάσσια μεταφορά των στερεών αποβλήτων, καθώς και οι όροι και οι προϋποθέσεις της θαλάσσιας μεταφοράς όπως είναι οι αρμόδιοι φορείς ανάθεσης, η διαδικασία αδειοδότησης, η χάραξη χερσαίων και ναυτιλιακών γραμμών και δρομολογίων, η διαμόρφωση των απαιτούμενων χώρων φορτοεκφόρτωσης στα σημεία υποδοχής, οι τεχνικές προδιαγραφές των μέσων αποθήκευσης και μεταφοράς, η τιμολόγηση και η διακομιδή εντός ή εκτός μιας διαχειριστικής ενότητας.

Στη δεύτερη κατηγορία εντάσσονται οι ρυθμίσεις για τη μετακύλιση των χρηματικών προστίμων που επιβάλλονται από το ΔΕΕ για την διατήρηση εν λειτουργία ΧΑΔΑ στους ίδιους τους δήμους και όχι στην κεντρική κυβέρνηση. Η εν λόγω διάταξη έχει προταθεί από τα συναρμόδια υπουργεία και προβλέπει εν πολλοίς ότι εάν η χρήση από Δήμους ΧΑΔΑ ή η μη αποκατάσταση τους, κατά παράβαση της Οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου περί των στερεών αποβλήτων, συνεπάγεται την επιβολή χρηματικού προστίμου από την Ε.Ε. σε βάρος του Ελληνικού Κράτους, κατά την κατανομή των κεντρικών αυτοτελών πόρων, παρακρατείται από αυτούς, το αντίστοιχο ποσό. Το ύψος του παρακρατούμενου ποσού από τους ανωτέρω πόρους είναι ανάλογο του επιβληθέντος προστίμου και επιμερίζεται στους παραπάνω Δήμους. Κατά τον υπολογισμό του ποσού, που αναλογεί σε κάθε Δήμο, συνεκτιμάται ο πληθυσμός του και ο αριθμός των ΧΑΔΑ που κατά το χρόνο καταλογισμού δεν έχουν παύσει να λειτουργούν ή αποκατασταθεί. Η προτεινόμενη διάταξη επιδιώκει την διαμόρφωση ενός πλήρως αποτρεπτικού πλέγματος αντικινήτρων για τη διατήρηση εν λειτουργία ΧΑΔΑ ακόμα και σε περιπτώσεις που οι εναλλακτικές επιλογές (μεταφόρτωση, μεταφορά) κρίνονται εξίσου αποτρεπτικές.

6. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Η παρούσα μελέτη αποσκοπεί στην ανάδειξη των βασικών παραγόντων που διευκολύνουν ή δυσχεραίνουν την προσαρμογή του ελληνικού διοικητικού συστήματος στις απαιτήσεις της νομοθεσίας της ΕΕ για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων. Ο τομέας αυτός περιβαλλοντικής ρύθμισης έχει αποδειχθεί ως ένας από τους πιο προβληματικούς με χρονίζουσες υποθέσεις αναφορών από την Επιτροπή στο ΔΕΕ για σωρεία παραβάσεων της νομοθεσίας, ιδίως όσον αφορά στη διατήρηση ΧΑΔΑ εν λειτουργία. Η αδυναμία προσαρμογής της χώρας μας στο ουσιαστικό και διαδικαστικό περιεχόμενο της νομοθεσίας αποδίδεται στις ισχυρές κοινωνικές αντιδράσεις που εκδηλώνονται σε τοπικό επίπεδο, ιδίως κατά το στάδιο της χωροθέτησης των ΧΥΤΑ/ΧΥΤΥ. Χωρίς να παραγνωρίζεται η επεξηγηματική ισχύς του παράγοντα αυτού, η ανάλυση αποσκοπεί στην ανάδειξη μιας σειράς παραγόντων που οφείλονται όχι τόσο στην έλλειψη πολιτικής βούλησης αλλά διοικητικής ικανότητας συμμόρφωσης από τους εμπλεκόμενους φορείς. Από την παράθεση των εμπειρικών δεδομένων προκύπτει ότι η εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας από την ελληνική διοίκηση προϋποθέτει την ανάληψη πολύπλευρων πρωτοβουλιών, ιδίως στον τομέα της ενδυνάμωσης της διοικητικής ικανό-

τητας σε όλα τα επίπεδα. Στην υπό εξέταση περίπτωση η αντίθετη λογική επιδίωξης της συμμόρφωσης μέσω καταναγκαστικών πιέσεων, κυρώσεων και χρηματικών προστίμων έχει προφανώς περιορισμένα αποτελέσματα καθώς δεν έχει οδηγήσει για δύο και πλέον δεκαετίες στην προσαρμογή της χώρας μας στις απαιτήσεις της νομοθεσίας. Οι πρωτοβουλίες που αποσκοπούν στην ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας εφαρμογής της νομοθεσίας σχετίζονται τόσο με την ενεργοποίηση των αναγκαίων χρηματοδοτικών μέσων για την εφαρμογή των ΠΕΣΔΑ όσο και μιας σειράς συνοδευτικών δράσεων με στόχο τη βελτίωση του συντονισμού των συναρμόδιων φορέων και την άμεση επίλυση προβλημάτων που δυσχεραίνουν την αποτελεσματική εφαρμογή και καλλιεργούν κλίμα δυσπιστίας και απάθειας μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων.

Σημειώσεις

1. Ν 3852/2010 «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης», ΦΕΚ Α' 87/2010.
2. Οδηγία 2008/1998 «για τα απόβλητα και την κατάργηση ορισμένων οδηγιών». Το κείμενο του νομοσχεδίου έχει αναρτηθεί για δημόσια ηλεκτρονική διαβούλευση στο δικτυακό τόπο www.opengov.gr/minenv/?p=1710 (τελευταία επίσκεψη 30/6/2011).
3. Ο στόχος αυτός εξειδικεύεται σε επιμέρους στόχους κατά ρεύμα ανακύκλωσης όπως ανακύκλωση μεταξύ 55 % τουλάχιστον και 80 % το πολύ, κατά βάρος, των απορριμμάτων συσκευασίας και ταυτόχρονα, επίτευξη των ακόλουθων ελάχιστων στόχων ανακύκλωσης για υλικά που περιέχονται σε απορρίμματα συσκευασίας, 60 %, κατά βάρος, για το γυαλί, 60 %, κατά βάρος, για το χαρτί και χαρτόνι, 50 %, κατά βάρος, για τα μέταλλα, 22,5 %, κατά βάρος, για τα πλαστικά, λαμβάνοντας αποκλειστικά υπόψη υλικά που ανακυκλώνονται εκ νέου σε πλαστικά, 15 %, κατά βάρος, για το ξύλο (βλ. οδηγία 12/2004 της 11ης Φεβρουαρίου 2004 που τροποποιεί την οδηγία 62/1994 για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας).
4. Η εν λόγω απόφαση αναφέρεται στις κοινοτικές οδηγίες 442/1975 της 15ης Ιουλίου 1975 περί των στερεών αποβλήτων και 319/1978 της 20ης Μαρτίου 1978 περί των τοξικών και επικίνδυνων αποβλήτων. Για την αναλυτική τεκμηρίωση της εν λόγω απόφασης βλ. Λυμούρης 2003.
5. Υπόθεση C-387/1997. Με την καταδικαστική αυτή απόφαση η Ελλάδα υποχρεώθηκε να καταβάλλει χρηματική ποινή 20.000€ ημερησίως για κάθε μέρα καθυστέρησης της εκτέλεσης των απαραίτητων μέτρων συμμόρφωσης προς την εν λόγω απόφαση από την ημερομηνία δημοσίευσής της μέχρι την ημέρα εκτέλεσης της. Μετά την καταδικαστική αυτή απόφαση το ΥΠΕΧΩΔΕ κατέθεσε, το 2000, στη Βουλή σχέδιο Νόμου για την «Κύρωση της από 30 Ιουνίου 2000 Πράξης Νομοθετικού Περιεχομένου για τη Δημιουργία Μονάδας Μηχανικής Διαλογής, Κομποστοποίησης και Χώρου Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων και Μονάδας Συμπύεσης Δεματοποίησης και προσωρινής Αποθήκευσης Απορριμμάτων στο Δήμο Ακρωτηρίου Νομού Χανίων (ΦΕΚ 152Α' της 30ης Ιουνίου 2000). Παράλληλα απέστειλε στην Επιτροπή επικαιροποιημένο πρόγραμμα διαχείρισης των αποβλήτων των Χανίων το οποίο οδήγησε στην οριστική παύση λειτουργίας του ΧΑΔΑ Κουρουπητού το 2001.

6. Βλ. άρθρα 9 και 10 ΚΥΑ 50910/2727/2003 (ΦΕΚ Β 1909/22.12.2003) «Μέτρα και Όροι για τη Διαχείριση Στερεών Αποβλήτων. Εθνικός και Περιφερειακός Σχεδιασμός Διαχείρισης».
7. Για τις διοικητικές, αστικές και ποινικές κυρώσεις το άρθρο 15 της ανωτέρω ΚΥΑ παραπέμπει στα άρθρα 28,29,30 του Ν 1650/1986.
8. Στις απαντήσεις της στις ερωτήσεις ευρωβουλευτών υπ' αριθ. Ε-216/08 και Ε-1900/08, η Επιτροπή θεωρεί ότι προχωρεί πολύ ικανοποιητικά η υλοποίηση έργων που αφορούν την αποκατάσταση των παράνομων χωματερών (βλ. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2009-4316&language=EL#def3>).
9. Βλ. www.epperaa.gr (τελευταία επίσκεψη 30/6/2011).
10. Ενδεικτικά αναφέρονται διαδοχικές κοινές επιστολές των υπουργείων Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής, προς τους Γενικούς Γραμματείς των Περιφερειών της χώρας με αίτημα την ανάληψη των προβλεπόμενων εκ του νόμου ενεργειών για την άμεση παύση λειτουργίας και την αποκατάσταση των ενεργών και ανενεργών ΧΑΔΑ αρχικά έως την 31η Μαρτίου 2010 και εν συνεχεία μέχρι την 16η Ιουλίου 2010 σε συνδυασμό με την κατασκευή έργων υποδομής σε όλες τις Περιφέρειες της χώρας.
11. Θα ήθελα να ευχαριστήσω τον κ. Σίφη Πλυμάκη, συνεργάτη της πρώην υφυπουργού Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για την πολύτιμη βοήθεια στην επεξεργασία των στατιστικών στοιχείων που παρατίθενται στους πίνακες 1,2.
12. Βλ. ΚΥΑ 24055/2011 Υπουργών Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και Περιβάλλοντος Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και Συγκρότηση «ορισμός μελών Ομάδας Διοίκησης Έργου για την παρακολούθηση και το συντονισμό των μέτρων που απαιτούνται για την άμεση παύση λειτουργίας και την αποκατάσταση των Χώρων Ανεξέλεγκτης Διάθεσης Απορριμμάτων (Χ.Α.Δ.Α.)».
13. Βλ. www.epperaa.gr
14. Η σχετική ρύθμιση εντάχθηκε στο νομοσχέδιο του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης για την ηλεκτρονική διακυβέρνηση. Βλ. άρθρο 41 Ν 3979/2011, ΦΕΚ Α' 138 της 16ης Ιουνίου 2011.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Boerzel T. (2003), *Environmental Leaders and Laggards in Europe: Why there is (not) a "Southern Problem"*, Ashgate: Aldershot.
- Chayes A., Handler Chayes A. and Mitchel R. (1998), "Managing Compliance: a Comparative Perspective", στο Weiss E. και Jacobsen H (eds), *Engaging Countries: Strengthening Compliance with International Environmental Accords*, Cambridge MA: MIT Press, pp. 39-62.
- Γιαννακούρου. Γ., Χλέπας Ν. (2004), *Διαχείριση Απορριμμάτων*, Αθήνα: Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Duina F. (1999), *Harmonizing Europe: Nation-States within the Common Market*, Albany: University of New York Press.

- Knill C. and Lenschow A. (1998), "Coping with Europe: The Impact of British and German Administrations on the Implementation of EU Environmental Policy", *Journal of European Public Policy*, 5:4 pp. 595-614.
- Κουταλάκης Χ. (2009). "Θα τα πούμε στα δικαστήρια": Δημοκρατική λογοδοσία και έλεγχος των περιβαλλοντικών πολιτικών στην Ελλάδα, *Εφημερίδα Διοικητικού Δικαίου*, τ. 5, 689-699.
- Lazaridi K. (2009), 'Implementing the Landfill Directive in Greece: problems, perspectives and lessons to be learned', *The Geographical Journal*, vol. 175 (4), pp. 261-273.
- Λαδάς Δ., Γεωργοπούλου Ε., Γιδάρáκος Ε., Γκέκας Ρ., Λαζαρίδη Α., Μαυρόπουλος Α, Μοιρασγεντής Σ., Σελλάς Ν. (2007), *Εκτίμηση των Γενικευμένων Επιπτώσεων και Κόστους Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων*, Αθήνα: Ινστιτούτο Τοπικής Αυτοδιοίκησης.
- Λυμούρης Ν. (επιμ.) (2003), *Η συμμόρφωση των κρατών μελών της ΕΕ στις αποφάσεις του ΔΕΚ: «Η υπόθεση του Κουρουπητού»*, Αθήνα: εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα
- Putnam R. (1998), "Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of two-level Games", *International Organization*, 42:2 pp. 427-460.
- Sunstein, C. (2000), *Behavioral Law and Economics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Züern M. (1997), "Positives Regieren jenseits des Nationalstaates", *Zeitschrift fuer Internationale Beziehungen*, 4:1 pp. 41-68.

Transformative governance through freedom of choices in a south asian megacity: A critical review

Saleh Ahmed, PhD Candidate and Research Fellow "Sociotrends", "Sapienza" University of Rome

ABSTRACT

Countries in the developing regions or transitional economies are now experiencing an unprecedented pace of urbanization. This phenomenal event involves far more complex system dynamics of human security and livelihoods than any times before. This paper is aimed to highlight these issues from human dimensions where peoples' choices and values are properly addressed and can value in sociopolitical arena. The philosophical inputs have been taken from the remarkable works of Nobel Laureate Economist Amartya Sen. This paper explores how Sen's ideas on freedom of choice and capability approach can improve the urban governance in cities like Dhaka, which is an example of hyper urbanization in low income developing regions and experiencing severe poverty and exclusion.

KEYWORDS: Capability approach, Dhaka, political participation, transformative governance, urban resiliency

Μεταρρυθμιστική διακυβέρνηση μέσω ελευθερίας επιλογών σε μια μεγαλούπολη της νότιας Ασίας: Κριτική επισκόπηση

Saleh Ahmed, Υποψήφιος Διδάκτορας και Επιστημονικός συνεργάτης "Sociotrends", "Sapienza" Πανεπιστήμιο Ρώμης

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Οι αναπτυσσόμενες χώρες και οι οικονομίες σε μετάβαση βιώνουν πρωτοφανείς ρυθμούς αστικοποίησης. Αυτό το εντυπωσιακό γεγονός περιλαμβάνει μία ανεπανάληπτη δυναμική συστημάτων ανθρώπινης ασφάλειας και μέσων διαβίωσης. Η παρούσα εργασία μέσω της ανθρωποκεντρικής προσέγγισης επιχειρεί να αναδείξει αυτά τα ζητήματα. Έτσι, οι επιλογές και οι αξίες των ατόμων μπορούν να ερμηνευθούν πιο αποτελεσματικά καθώς και να εκτιμηθούν εντός του κοινωνικοπολιτικού πλαισίου τους. Η φιλοσοφική προσέγγιση βασίζεται στο έργο του Νομπελίστα Οικονομολόγου Amartya Sen. Η εργασία διερευνά το βαθμό στον οποίο οι ιδέες του Sen, όσον αφορά στην ελευθερία επιλογών και την προσέγγιση των δυνατοτήτων, μπορούν να βελτιώσουν την αστική διακυβέρνηση σε πόλεις όπως η Ντάκα, η οποία αποτελεί παράδειγμα υπεραστικοποίησης – με αναπτυσσόμενες περιοχές χαμηλού εισοδήματος που βιώνουν σοβαρά φαινόμενα φτώχειας και αποκλεισμού.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Προσέγγιση ικανοτήτων, Ντάκα, πολιτική συμμετοχή, μεταρρυθμιστική διακυβέρνηση, αστική ανεκτικότητα

1. Introduction

Urbanization, undoubtedly an irreversible phenomenon in course of human history, confronts man with numerous unpredictable challenges. How is he to master its growth, regulate its organization and norms, and successfully accomplish its animation for the good of all? Sometimes new proletariats are born as the result of unprecedented growth. They install themselves in the heart of the cities, often abandoned by the rich. They dwell on the outskirts-which become a belt of misery besieging in a still silent protest the luxury which blatantly cries out from centers of consumption and waste. Instead of favoring fraternal encounter and mutual aid, frequently the city fosters discrimination and also indifference. It lends itself to new forms of exploitation and of domination whereby some people in speculating on the needs of others derive inadmissible profits. Behind the facades much misery is hidden, unsuspected even by the closest neighbors; other forms of misery spread where human dignity founders: delinquency, criminality, abuse of drugs and eroticism (idea connection, 2010a).

Cities are extremely complex networks of human activities. Running a city can often be as complicated as running an entire country. Now more than half of the world's population is living in large cities. In success or failure of cities to serve their populations can have a critical impact on billions of people worldwide. Catastrophic recent episodes in different parts of the world, both natural and man-made, have brought the terms urban shocks or urban vulnerabilities to the front of public attentions as well as public policy. In most of the cases, these shocks take place in or near to urban areas, which have frequently a range of socioeconomic, political and environmental consequences.

However, the analysis of such urban phenomenon through the philosophical inputs on capability approach and freedom of choices by Nobel Laureate Economist Amartya Sen can be instrumental of developing the conceptual frameworks for the study of urban resiliency and sustainability in context of low income developing countries. Recently many parts of the world are experiencing different types of innovative 'governance' mechanisms and also being adopted as potentially significant terrains for fostering inclusive development process and planning. It is now widely accepted that in context of low income countries, 'development' is something similar to increase the state's capacity in response to different types of risks or vulnerabilities. It is quite practical to presume that Sen's thoughts on urban issues, where the citizens should be the agents of change, could be new policy instruments in public policy domain considering human freedoms to choose their future.

This paper will first describe different types of vulnerabilities that Dhaka is now facing or might face in near future followed by exploring the present scenario of political participation. The second part will address the issue of transformative governance and how Sen's capability approach could be instrumental in achieving those political participation in pursuits of an inclusive society. The final section will presents some synergistic relationships among capability approach, political participation and urban resiliency.

2. World Urbanization and Dhaka City

The world is now experiencing an unprecedented rate of urbanization, which is even faster than originally predicted by the Club of Rome in its Malthusian 1972 report *Limits to Growth* (Davis, 2006a). In 1950 there were 86 cities in the world with a population of more than one million, today there are 400 and it is now being predicted that by 2015, the number will rise up to 500 (UNDESA, 2002). Cities have absorbed almost two-thirds of the global population explosion since 1950, and last some years growing by one million babies and migrants each week (Population Information Program, 2002). However, the scale and velocity of urbanization in low income developing countries and in the countries of transitional economies completely dwarfs that of Victorian Europe.

Table 1: World Megacities¹

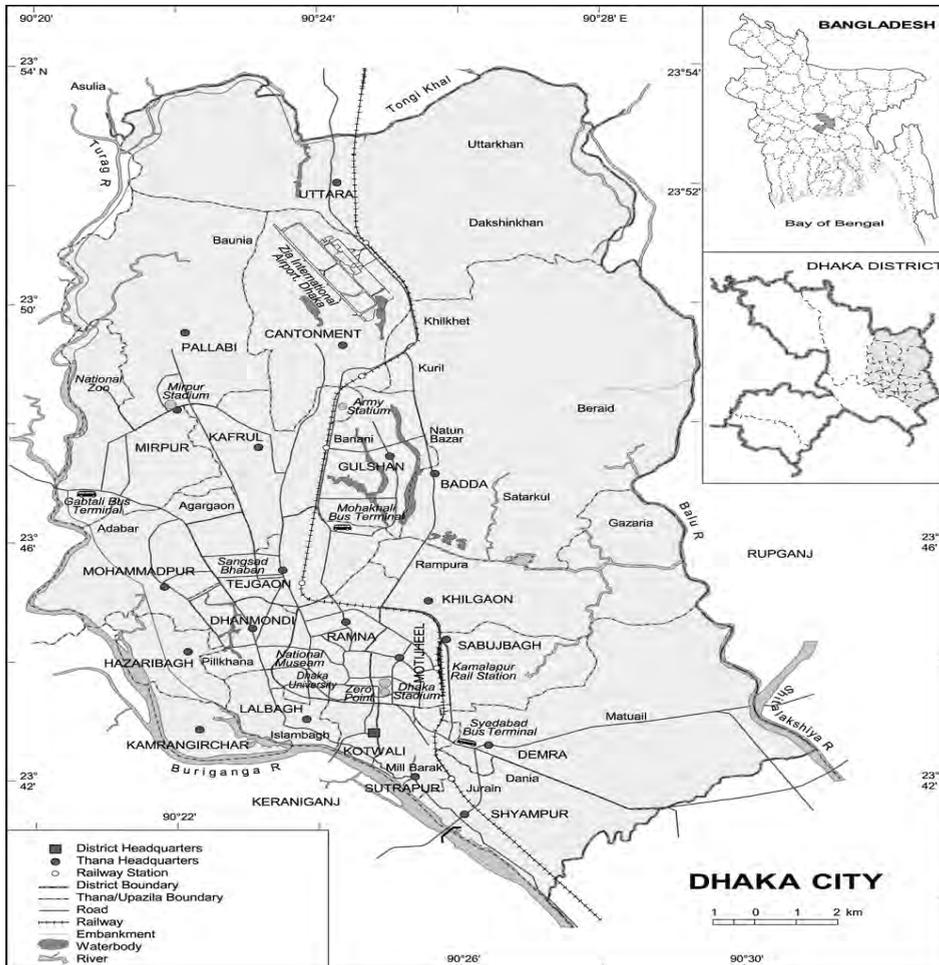
Urban agglomeration	Population (in millions)			Average annual rate of change (percentage) 1975-2007
	1975	2007	2025	
1. Tokyo, Japan	26.6	35.7	36.4	0.9
2. New York-Newark, USA	15.9	19.0	20.6	0.5
3. Mexico City, Mexico	10.7	19.0	21.0	1.8
4. Mumbai, India	7.1	19.0	26.4	3.1
5. Sao Paulo, Brazil	9.6	18.8	21.4	2.1
6. New Delhi, India	4.4	15.9	22.5	4.0
7. Shanghai, China	7.3	15.0	19.4	2.2
8. Kolkata, India	7.9	14.8	20.6	1.9
9. Dhaka, Bangladesh	2.2	13.5	22.0	5.6
10. Buenos Aires, Argentina	8.7	12.8	13.8	1.2
11. Los Angeles-Long Beach-Santa Ana, USA	8.9	12.5	13.7	1.1
12. Karachi, Pakistan	4.0	12.1	19.1	3.5
13. Cairo, Egypt	6.4	11.9	15.6	1.9
14. Rio de Janeiro, Brazil	7.6	11.7	13.4	1.4
15. Osaka-Kobe, Japan	9.8	11.3	11.4	0.
16. Beijing, China	6.0	11.1	14.5	1.9
17. Manila, Philippines	5.0	11.1	14.8	2.5
18. Moscow, Russian Federation	7.6	10.5	10.5	1.0
19. Istanbul, Turkey	3.6	10.1	12.1	3.2

Source: United Nations Department of Economic and Social Affairs /Population Division *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision*.

London in 1910 was seven times larger than it had been in 1800. On the contrary, cities like Dhaka, Kinshasa or Lagos are today approximately forty times larger than they were 1950s (Davis, 2006b). It is now apparently evident that in many parts of the developing world, urban populations are growing even faster than the capacities of the cities to support their citizens.

At the recent decade, Dhaka has emerged as one of the fastest growing megacities. It had a manageable population of 2.2 million in 1975 and that became 12.3 million in 2000. The growth rate of this urbanizing population during 1974-2000 was 6.9% (UN, 1998). There are very few other cities in the world, which has ever the experiences of having such a high growth rate in population during this period. Apparently the growth rate of urbanizing people in Dhaka City will also continue to remain high even in the coming years. At 2000-2015 the expected growth rate is 3.6% and will reach a total population of 21.1 million in 2015 (UN, 1999).

Map 1: Dhaka City



Source: Bangledia (2010)

Recent population report of the United Nations also highlights the same issue by mentioning Dhaka as one of the top ten cities of the world in terms of population (World Urban Population, 2010). There might be very few cities in the world history which have experienced the phenomenal increase of this order of magnitude. Dhaka has led to a degree of urbanization, which relatively to the level of development was excessive and unprecedented in laissez faire style and many citizens who have experienced this in the first hand use to mention this as 'Hyperurbanization' or 'Overurbanization'. Right now Dhaka is the home of 13 million people and everyday approximately 2600 people come to Dhaka to reside permanently (Ittefaq, 2010).

Consequences of Hyper Urbanization

3. Consequences of Hyper Urbanization

By the year 2000, over half of the world's populations have crowded into 3% of the earth's land area. But this trend towards urbanization is dispersed unequally with 17 out of the 20 largest cities in the world being located in low income developing countries or in the countries of transitional economies (idea connection, 2010b).

At the same time, it is also true that the continued expansion of large urban agglomerations creates risks of physical, economic and social breakdowns with the most serious political consequences. Over the decades in both developing and developed countries, urban growth has been accompanied by severe social and economic problems, some of which appear likely to worsen as overall population growth is accompanied by the trend toward greater urban growth (idea connection, 2010c).

In developed countries, problems of environmental deterioration (especially air and water pollution), traffic congestion, and other disamenities are experienced in response to hyperurbanization. But in the developing countries, very often it is almost an impossible task to provide the minimum social services in the rapidly growing urban areas, or to absorb an ever expanding labor force into struggling urban economies. Most cities in the low income countries or in the countries of transitional economy are built organically with least regularized planning interventions in a laissez faire character, which confuses the identity of city communities, creates chaos in the pattern of land uses, travel behavior, wastes resources and prohibits coherent patterns of any kind (idea connection, 2010d).

One of the striking reasons for problems in the megacities of the developing countries is due to the fact that they have materialized ahead of any systematic-regularized movements towards modernization. Many of these cities formed transmission points from which raw materials and food were sent to the metropolises of Europe or North America, and to which manufactured goods returned (idea connection, 2010e). In addition to these, there was tremendous shortage or absence of human and technical resources to deal with the full range of urban development needs. In the 90s, rapid population growth in many Asian and African cities has increased the tendency to outgrow the resources of the economies they are supposed to nourish and support.

Scenario is not very different in Dhaka. Human activities without proper institutional and infrastructural supports are impacting drastically on the quality of

land, air and water. By virtue of its geography, governance, population and urban form, Dhaka suffers extensively urban shocks or vulnerabilities traumas that threaten lives, damage buildings and infrastructures. So megacity Dhaka in one sense is the sign and symbol of a development process that could break down completely in anytime in near future.

Therefore, a clear understanding on different types of urban shocks or vulnerabilities should to be addressed in different phases of planning and implementation, if we need to plan and manage the urban resiliency and sustainability process. For Dhaka, the perceived vulnerabilities are as follows:

- (a) Unplanned urbanization: Unplanned urbanization puts tremendous pressure on infrastructure and the performance of basic services delivery to the citizens. Water logging, spread of diseases, depleting or contaminated ground water are some of the public health risks in Dhaka due to laissez faire urban development with little or no planning interventions.

**Table 2:
The Area and Population Growth
of Megacity Dhaka (1951-2001)**

Year	Area in Sq Km	Population
1951	85.45	411, 279
1961	124.45	718, 766
1974	335.79	2,068, 353
1981	509.62	3,440, 147
1991	1352.87	6, 487, 459
2001	1530	9, 912, 908

Source: Bangladesh Bureau of Statistics Population Census (2001)

During the last 50 years Dhaka has not experienced the same level of planned neighborhoods in comparison to its' increasing population.

Map 2: Clusters of planned neighborhoods in the evolutionary stages of Dhaka city



Source: Khan and Nilufar (2009)

Therefore the pressure was huge on city governance and infrastructures and overall quality of life. The Livability Index 2010, published by The Economist Intelligence Unit (EIU), recently highlights the abject situation of urban living in Dhaka, which has ultimately impacts on workforce performance, economy and social sustainability.

(b) Rural-urban migrations: Rural-urban migration is a regular phenomenon for most of the big cities in Global South. In Bangladesh, government has virtually failed to promote country-wide decentralized development. Since Dhaka was the provincial capital of Pakistan (1947-1971), it was the center of all political, economical and social attention. But it experienced a massive level of human in-migration right after its birth as the capital of a sovereign country in December 1971. It was

the popular destination for the low income people, migrated mostly from rural areas and small-medium sized towns. Very few of them could manage basic employments in informal or formal sectors and in most cases, their perceived opportunities and developments remained mostly unattained.

- (c) Political Chaos: Dhaka was always the center of politics and most of the political chaos. The totally unstable and unpredictable nature of national politics put always Dhaka to the front of rigorous political demonstrations breakdowns, which impact through huge economic and social loss. According to the Kaufmann et al. (2008), political stability in Bangladesh is worse than in several other South Asian countries.

Table 3: Political Stability in South Asia

Country	Percentile Rank	Governance Score	Standard Error
	(0-100)	(-2.5 to +2.5)	
Afghanistan	1	-2.64	0.27
Bangladesh	9.6	-1.54	0.21
Bhutan	77.5	0.89	0.3
India	16.7	-0.99	0.2
Maldives	39.2	-0.1	0.3
Nepal	7.7	-1.69	0.24
Pakistan	1.4	-2.61	0.21
Sri Lanka	2.9	-2.04	0.21

Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2009)

It is quite apparent that Dhaka is home of huge political unrestness and chaos. Therefore, even though the city is the home of millions of poor and low income families, all these unstabilities and unrestness push the people to more intense urban uncertainty, e.g., loss of employment, social unrestness, severe food or health insecurity.

- (d) Natural disasters and impacts through extreme climate events: Dhaka or many other cities in the developing world are exposed to two different types of natural disasters: i) disasters with forecasting, when minimal preparedness can avail and ii) disasters without forecasting, when there is almost no chance of getting minimal preparedness. However during urban floods which are almost a yearly phenomenon for Dhaka, people can have some forecasting and preparedness. Nevertheless urban floods make negative impacts on urban lives and economy. Apart from all perceived economic losses, people experience a tremendous impact on human lives combining social, environmental and political stresses. On the other side, where people get no forecasting, the chances for damage are more than perceivable limit. At the recent times, several scientific findings highlights that

geologically Dhaka is located in an earthquake prone location. The Great Bengal Earthquake attacked almost a hundred years ago. At the recent time, seismologists could identify several indications for upcoming earthquakes. If earthquake hits Dhaka, the amount of damage would be simply huge due to unplanned development and lack of preparedness. The recent earthquake of Haiti and Chile could be an evidence of showing perceived human damage and economic loss. In addition to these, Dhaka is also very much prone to different climatic impacts; preliminarily in two different ways: firstly, by increasing the floods and by heat stress. Water-logging and drainage congestion due to river floods and excessive rainfall during the monsoon costs huge urban economic and public health damage. In addition to this, at the recent years urban heat shocks during the mid-summer are becoming a regular phenomena, which have also and this has also negative impacts on public health and urban livelihoods (Alam and Rabbani, 2007).

- (e) Commodity price increase and inflation: Increasing commodity price is one of the regular phenomena in Dhaka. It has drastic impacts on urban livelihoods and food security particularly among the low-income and poor families. Hyper inflation could be an integral part of this entire phenomenon. In the 90s, the world had experienced the structural shocks by massive inflation in Buenos Aires and afterwards massive social turmoil as consequence.

In addition to all these urban shocks and vulnerabilities, the social costs of concentration in over-populated metropolises huge, particularly in the areas of transport, labor, workspace, public security and social services, with the indirect costs including travel to work time, pollution, crime and social congestion (idea connection, 2010e).

4. Scenario of Post Colonial Urban Governance in Dhaka

Governance issue in Dhaka is quite complex and interdependent with different socioeconomic and political factors and histories. Primarily present patterns of urban governance are heavily influenced by colonial heritage.

The purpose of colonial administration was its own preservation, and the preservation of its status of distinctness and aloofness from the people they ruled. In usual cases, the functions of the colonial administration were to maintain law and order, and to ensure a minimum level of infrastructure services in urban areas (where their functionaries usually located)-e.g. water, electricity, railways to connect urban centers. These functions were to be maintained so that the objective of surplus extraction would continue smoothly without any obstacles (Mehrotra, 2008a).

The post colonial state was superimposed on the structure of the colonial state (Mehrotra, 2008b). The colonial bureaucrats had relatively little reason to be a rent seeker at the personal level. Their primary objective was to facilitate surplus extraction for their Kingdom. But very soon after the independence, comparisons were being made among the post-colonial citizenry between the morally uprightness of the colonial

administrators and their post colonial successors. The colonial administrators could afford to be morally upright at an individual level, even in the absence of democracy, let alone deep democratic decentralization and accountability to the people (Mehrotra, 2008c).

Decades between 60s and 80s, 'development' mostly initiated by the state within a regulative planning framework and within this framework, the concept of governance was embedded in strengthening the public administration for the implementation of state initiated development (Fukuda Parr, 2002). Afterwards in developing countries multilateral development organizations like World Bank and United Nations Development Programme became more visible with their policy agenda on economic liberalization. In a consequence 'governance' concept became one of the core concepts of international development manifestations. In the 90s, developing countries experienced another transition towards 'good governance' agenda in pursuits of creating efficient local institutions, which was again advocated by the World Bank and the United Nations Development Programme (Kala, 2007a).

However, presently (urban) local governance in Bangladesh shows mostly all the vices and shortcomings of national politics and its weaknesses is rooted mainly in institutional weakness and national political culture (Siddiqui, 2000; Rahman and Rahman, 2005a; World Bank, 2007a; Osman, 2009a).

Dhaka City Corporation (DCC) is the most visible local authority in Dhaka city. It is headed by a democratically elected mayor. DCC is comprised with 10 zones and 90 wards and each headed by a democratically elected ward commissioner. Wards constitute the most localized level of urban municipal governance. As the closest representatives to urban residents, ward commissioners play a critical and role in urban governance. Unfortunately due to the absence of defined-jurisdictional framework of duties and responsibilities ward commissioners are left to perform their responsibilities just by their own initiatives and commitments to their people (Banks, 2008a). Significant variations in efficiency responding to the needs of mass population end up with poor quality of living.

Although ward commissioners are responsible for managing the development works and day-to-day running of the wards, ward commissioners are provided with little in the way of resources and power and have only three staff members: a security guard, a secretary and an errand boy (Banks, 2008b). The ward commissioners themselves select their ward's development priorities, mainly service and infrastructural developments such as roads, sewage and drainage maintenance, and improvements in electricity and then submit proposals to the relevant authority/ies, such as DCC or Dhaka Water and Sewage Authority (DWASA). However, financial budgets are controlled and channeled through DCC. DCC itself struggles to get the necessary funds from its tax base revenue and central government transfer and therefore that impact on ward level development financing. In addition to these, 10-20% development funds are lost due to corruption in different levels of public administration (Banks, 2008c).

In addition to these, the World Bank points also the overlapping responsibilities and legal authorities of different line ministries and government's agencies to provide urban services to the poor (World Bank, 2007b). This polarization of power and responsibilities between center and periphery is a typical trait of postcolonial states. At the end, there is corruption, what is pervasive and involves public officials' unaccountability both to their superiors and to the public scrutiny (Ullah, 2005a).

5. Present Capacity of Political participation in Dhaka

Political participation is about taking part in politics for shaping the dimensions of public policy domains. The general level of participation in a society is the extent to which the people as a whole are active in politics, e.g., the number of active people multiplied by the amount of their actions, to put it arithmetically.

In Bangladesh except the voting citizens have little power to exert political pressure to ruling class and local decision-makers (Rahman and Rahman, 2005b). A formal democratic order is not enough to produce a democratic system where citizens control public policies and force the leadership to take responsibility for their actions, i.e. accountable governance. Effective accountability depends majorly on having systems and processes in place that are understood, accepted and respected by everyone concerned, with effective sanctions applied when transgressions occur (Kamal, 2000a). Present status of urban governance in Dhaka seems to lack these requirements. The main reasons for people’s lack to influence and participate in decision-making are related to dysfunctional institutions, misconduct of the administrative personnel, lack of information, articulation of local bodies and politics of patronage (Kamal, 2000b).

Table 4: Governance Indicators in Bangladesh

Governance Indicator (2008)	Percentile Rank	Governance Score	Standard Error
	(0-100)	(-2.5 to +2.5)	
Voice and Accountability	30.8	-0.61	0.12
Government Effectiveness	22.7	-0.77	0.16

Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2009)

In addition to this, the Economists Intelligence Unit (EIU) also provided Democracy Index for different countries. Indicators particularly concerning on ‘Participation’ are sub categorized under the Index Political Participation (i.e. to the degree of participation in political life), Electoral Process and Pluralism (i.e. to the effective share of pluralism in the different electoral processes) and Political Culture (i.e. to the political culture of citizens). Each of the sub-categories is expressed along a scale ranging from 0 to 10 (0 is the lowest score and 10 is the highest score). For each of these indexes, the following formula was applied:

$$\text{Index} = \text{Country Score} / 10$$

Table 5: Participation Index

Political Participation	4.44
Index	.444
Electoral Process and Pluralism	7.00
Index	.700
Political Culture	3.75
Index	.375

Source: Economic Intelligence Unit (2008)

In Bangladesh, although democratic elections have increased representation and participation at the recent years, questions might arise on the depth and effectiveness of this participation. Frequently there occurs external pressures as 'vote buying', as the practice of payments in exchange for votes or payments to facilitate presence at protests or demonstrations indicates monetary obligations can become the major facilitators behind this political participation, thus undermining independent political representation (Banks, 2008d).

Inclusive development or the planning for urban resiliency largely depends on the quality and extent of political participation. Bangladeshis are experienced in mobilizing through either conventional forms of political participation (in the last election voter turnout was approximately 80%) or unconventional ones (strikes, protests in the streets, etc.). However, these elements provide a bias picture of reality without a contextualization. In truth, the quality of political participation seems not so positive considering scholars' claims that describes Bangladesh's political regime as unconsolidated or illiberal democracy, and essentially based on patronage and neo-patrimonialism system (Kamal, 2000b; Islam, 2006b; Khan, 2007a; Rahaman, 2007a; Quadir, 2007). Political phenomena are often described with two concepts: criminalization of politics and politicization of crime² (Khan, 2007b).

To analyze political participation in Bangladesh, it is important to consider the "gatekeeper" role of political parties between citizens and the state. After independence declaration's, Bangladesh has expressed a polarized pluralist party system (nowadays there are over one hundred parties), dominated by two parties: the Awami League (AL) and Bangladesh National Party (BNP). These two parties collect the majority of voters' preference and have been at the top of government alliance since 1991. Political competition between the major parties is extremely confrontational and violent (Devine 2008). Regardless of the ruling coalition, the opposition and the government accuse each other of not respecting the democratic rules (Islam, 2006; Rahaman, 2007b).

Although, the two major parties by their political discourse tend to differ from each other, fragmentation and political conflict in Bangladesh is not rooted in social cleavages. Political parties in Bangladesh do not fulfill either classical functions or educating citizens to democracy. Parties are more like instruments of power based on patronage relation and on a neo-patrimonial system (Islam, 2006; Rahaman, 2007c).

The leadership of parties is not selected by a democratic process where members indicate who should lead them but follows dynastical lines (Rahaman, 2007d).

Therefore this is clearly evident that in Bangladesh political freedoms are not fully effective rights. Political participation is biased by inequalities in socio-economic status and is strongly constrained by the party system and dysfunctional political culture. The biggest cost is paid by unprivileged social classes and citizens, who can exert limited powers in setting the political agenda.

World is experiencing at the recent year an increasing public and policy attention for greater democratization of decision-making processes. UNDP (2002) perceives democratic governance as a set of principles and core values that allow poor people to gain power through participation while protecting them from arbitrary, unaccountable actions in their lives by governments, multinational corporations and other forces. In fact, the need for democratic governance lies in the conviction that the issue of development is strictly linked to the extent of political participation and implementation of a substantial democracy. There is a need, therefore, to expand the range of solutions to the problem of human sufferings and to search afresh for ways to achieve a situation where continuous improvements to the goals of human development and the resiliencies to the vulnerabilities can become policy for the urban settlements (Berwari and Mutter, 2005c).

6. Capability Approach in expanding Human Choices

Capability Approach suggests the overriding objective of development, which is the expansion of human capabilities rather than mono-centric economic growth. Growth is necessary for development, but it is not always sufficient (Clark, 2005b). Frediani (2007a) also highlights the core characteristic of the capability approach, which is to de-emphasize an exclusive preoccupation with the income-led evaluation methods, and to focus more generally on the ability, people have to achieve the things they value. Therefore it is possible to interpret that Sen believes the well-being can be measured by assessing the levels of peoples' freedoms and choices rather than calculating their income or consumption.

However, Sen's approach for assessing the well-being consists two specific aspects: a) capabilities and b) functionings. As it has been already mentioned that 'Capabilities' are the freedoms people have to achieve the kinds of lives they reason to value. Simultaneously those states of doing or being which people value Sen termed as 'Funditioning' (Frediani, 2007b). Defining these issues, Sen was actually inspired by the Aristotelian norms, when 'development' was conceptualized as the process of expansion of peoples' freedom to be and do what they might value (Sen, 1996).

Therefore in that context for many low income countries poverty alleviation policies and action plans should be implemented in expanding peoples' opportunities to pursue the goals they value. Poor income in that sense just one aspect of poverty and according to Sen that is neither the sole content not the leading cause of it. It is quite possible to synergize this aspect with the urban development challenges in relatively poor regions, particularly in the low income developing countries like Bangladesh.

Sen's ideology on 'development' offers an opportunity for the policy makers to break with the dualistic tradition by moving towards a more integrated understanding of the relationship between different interrelated issues. However, Sen does not propose an operational guideline to measure capabilities, rather he emphasizes the needs for democratic processes to identify the list of valued capabilities, which are context and culturally sensitive (Robeyns, 2003). Sen believes, in his words, "the people have to be seen, in this (development as freedom) perspective, as being actively involved-given the opportunity-in shaping their own destiny, and not just as passive recipients of the fruits of cunning development programs" (Sen, 1999: 53). Sen presents three arguments in supporting his positions: (a) the direct importance of democratic political freedoms and civil rights for basic capabilities, including that of political and social participation; (b) their instrumental role in enhancing the hearing the people get, including their claim to economic needs; and (c) and their constructive role for conceptualizing needs (Mehrotra, 2008d).

7. Public Policy Transitions towards Transformative Governance

Urban agglomerations have seen always as the benchmarks of the greatness of human civilizations. The settlement planning and governance of Mohenjodaro, Babylon, Alexandria, Rome, Pompeii and Naples are some of the mentionable demonstration of human innovation and engineering works. Some of these great historical cities were completely destroyed due to different natural and man-made disasters, while many others survived from catastrophes. The resilience of cities in the modern ages has been demonstrated time and again, as cities as engines of economic growth have bounced back to life, but often at huge costs and miseries. This could be avoided if the cities are better planned to mitigate the hazards of nature and the vulnerabilities of socioeconomic and environmental conditions that confront them (IDMC 2, 2009). Therefore planning for shock resilient cities is at the center of contemporary urban development initiative and public policy domain.

The systematic analysis of resilient cities is relatively new in public policy domain. A resilient city is capable of withstanding severe shocks without either immediate chaos or permanent deformations or ruptures. Designed in advance to anticipate and recover from the impacts of shocks, resilient cities are based on principles derived from past experience with disasters in urban areas. While they may bend from hazard forces, they do not break. Composed of networked social communities, lifeline systems and the capacities of local institutions, resilient cities are able to adapt and rebound to new levels of sustainability (Godschalk, 2003). A city without resiliency planning could be extremely vulnerable to different types of disasters or shocks, particularly when we are experiencing the increasing concentration of people, infrastructure and human activities in the urban spatial boundary.

What do all types of urban shocks, disasters, vulnerabilities or political instability have in common? They all reflect threats and challenges, which have impacts on

human security. Therefore the need to establish the transformative practices is at the core of human survivability and sustainable planning practice. Different types of transformative practices are needed to cope with the continuing and unabated pace of change driven by the (structural) developments challenges. So a shift is needed from a more regulative, bureaucratic approach towards a more strategic, synergistic, peoples' centered, implementation and development-led approach for tackling the urban challenge in developing world. People around the world seem to have lost confidence in the effectiveness of their governments-and often seem to be losing faith in democracy (UNDP, 2002)³.

Almost all dimensions of urban development challenges are closely interlinked with the status and quality of governance. While good governance contributes to human development and prosperity, poor governance can shatter the lives of those who are most vulnerable and need it most; the urban poor.

Good governance is an effective public policy instrument in bringing government closer to the people and building trust, transparency and accountability. The same study concludes from a 12 country survey that there is weak evidence that decentralization automatically empowers more people, reduces poverty or mitigates spatial inequality, but rather decentralization works and empowers people only when structures are open to participatory practices (UNDP, 2001a). Sen perceived the need for re-evaluating the framework of development governance to encompass a much wider concept that centers on development and freedom of choices rather than a scientific debate on poverty versus prosperity (Removing Freedoms, 2007).

The urban transformation is characterized by a growth in scale and complexity of the economic, social and political networks in which actors take place (Dijst and Schenkel, 2002). At the recent years in several low income and transitional developing countries transformative nature of Governance has appeared to be a rational choice for dealing the urbanization challenges. Sen's theory on capability approach is at the center of this change dynamics. This newly developed governance framework can offer the state and its people more openness, participation, legitimacy, accountability, effectiveness, equity, coherence and efficiency through the capability development in different levels of public policy domain. In addition to this, Transformative Governance involving capability approach and freedoms of choices philosophy can play an instrumental role for integrating economic, social and political considerations with equal importance. Sen (1999a) perceives the Transformative Governance, which is the core of popularly researched 'deliberate democracy', as the people have to be seen as being actively involved-given the opportunity-in shaping their own destiny, and not just as passive recipients of the fruits of cunning development programs. Sen also argues that humanistic dimensions of development should be measured in terms of increasing capabilities within five broad areas, which he mentions as five freedoms: political freedoms, economic facilities, social opportunities, transparency (guarantees of openness and rights to information) and protective security (Bamberger, 2006a). Sen views development not only based on the standard economic framework, but also focusing on poverty, inequality and human development. Since his Tanner Lecture on "Equality of What" at the Stanford University in 1979, he has refined and defended the framework, which directly concerned with human capability and freedom (Clark, 2005a).

8. Transformative Urban Governance in Global South

Urban planning and development is often reviewed from the perspectives of different philosophical, ideological and methodological approaches by planners, architects and social scientists (Levent and Nijkamp, 2009). Conventionally the policy experts decide how to promote and plan for development. This entails a limited set of values and ethics, which are selected and prescribed by powerful nations or international development agencies. In case of urban planning, this actually reflects a tradition of classic urban development models, either of planned cities (e.g 19th century Paris) or the garden cities developed by chocolate manufacturers and steel barons (Bamberger, 2006b). However, both of the approaches ignore the spontaneous and unplanned “middle city” of Global South, which is the home of millions of people, restricting the ability of its inhabitants to lead the lives they value for their lives and living. Despite the huge investments in urban development, the number of people has grown dramatically in urban region. Now it is almost a fatalistic acceptance that cities and their problems will continue to grow in the coming years.

Urbanization is no longer just a response to employment creations for the people; it is also driven by other factors like empowerment, entitlement and sense of belongingness. Policy makers will continue to make the mistakes if the primary focus continues to be economic issues, employment creation or physical improvement of the city (Bamberger, 2006c). A 30 year panel study in the Favelas (hillside slums) of Rio de Janeiro shows that even though physical conditions have improved significantly, Favelas continue to suffer from social poverty as residents still fight for communication space in the media and violence continues to be a major determinant of deprivations (Perlman, 2002). A successful urban development strategy must consider the process of ensuring increasing freedoms and capabilities for individuals and communities (Bamberger, 2006d).

During the cold war era, there were always debates between the competing socialist and capitalist models of development for the control and use of the factors of production. However, none of them paid proper attention to the role of the individual as agent rather than patient. The nature of the debate has now changed, because of the discrediting of the socialist model and the growing importance of nongovernmental organizations, media and civil societies. Policy objectives have widened, and social investment is now a crucial component of development (Bamberger, 2006e).

Latin America experienced always creative transformation of the urban governance models developed in the North (Irazabal, 2004). Several researchers and development practitioners mentioned this process. A resilient urban development planning requires a greater understanding by giving priority to inductive, community defined priorities and approaches and development evaluations must place greater reliance on individual and household level indicators and use more participatory, community led approaches with less emphasis on top down data collection and analysis (Bamberger, 2006f).

This is now widely accepted that the key to urban development policy making is the involvement of the political representation of the people and communities at the local level-primarily through local government, municipal and service authorities (Berwari and Mutter, 2005a).

9. Concluding Remarks

Sen perceives individual freedoms as the main trigger of meaningful and sustaining development. Capabilities Approach shows us, the development and resilience of a society has not to be intended as the level of income per capita and GDP growth. They rather are to be considered a process of expanding substantive freedoms (capabilities), that empowers individuals' ability to choose what to be or what to do following their values, attitudes and sensibilities in pursuits of resiliency (Sen, 1999b: 78). Economic and social security depends strictly on political freedoms and democracy. It happens because the political freedoms produce the political incentives that encourage good governance. In democratic regimes, governments in order to maintain consensus and power have to meet social needs and to work for the people. In other words, deep democratic decentralizations endow citizens the weapons of protest, voice and loyalty, what can be instrumental of punishing or rewarding governments.

In many countries, innovative attempts to implement reforms have been doomed because the failures of cities to develop their civic capacities-the capacity to build and maintain a broad social and political multisectoral coalition in pursuit of common goals. In Dhaka context, if the government needs to develop a framework for shock resilient urban management, there is almost no ways without developing an inclusive and capability approach oriented development strategies, where people can enjoy their belongingness and freedom of choice in different phases of planning, development and management. Actually where the functional performances of democracy and freedoms of choices are good, information spreads more quickly and public criticisms come more easily, making a quick response by the government to the extreme events essentials and therefore resiliency becomes not any longer a theoretical or paper concept, it works rather in reality.

Sen believes "Development" is a participatory and pleasant working process and people can make it even more pleasant and inclusive by allowing everyone to take active part by sharing their voices and arguments. The key is to let people make decisions about their own lives so they can choose the kind of life they value. If we observe the present increasing trend of urban exclusion or poverty, we can also realize the importance of freedoms of choices and capability development of the people and their political participation, where deep democratic decentralization will play the pivotal role. In a megacity like Dhaka and having a population more than 15 millions, if it is not possible to introduce Transformative Governance ensuring freedom of choice, probably Dhaka will be no other choices without being entrapped with poverty as well as tyranny, poor economic opportunities along with systematic social deprivation, neglect of public facilities as well as intolerance or over-activity of repressive states and virtually all urban vulnerabilities and shocks will turn into disasters costing impassable human loss.

Notes:

1. Urban agglomerations are ordered according to their population size in 2007.
2. Criminalization of the politics happens when a political force accuses its political rivals of being criminal; instead, politicalization of crime occurs pursuing political ends by illegal means.
3. UNDP (2002) reports that in a global survey when 500000 people in 60 countries were asked "Would you say that your country is governed by the will of the people". Nearly 70% said "no". The same survey also asked, "Does the government respond to the will of the people?". Only 10% said "yes".

References

- Alam M. and Rabbani M.D.G. (2007), "Vulnerabilities and responses to climate change for Dhaka", *Environment and Urbanization* 19: 81-97.
- Bamberger M. (2006) "Book Review: Removing Unfreedoms: Citizens as Agents of Change in Urban Development", *American Journal of Evaluation* 27: 498-502.
- Bangladesh Bureau of Statistics (2002) *Population Census 2001*, Dhaka: Bangladesh Bureau of Statistics Press.
- Banks N. (2006), "A tale of two wards: political participation and urban poor in Dhaka", *Environment and Urbanization* 20: 361-376.
- Banglapedia (2010) Dhaka City. Available under the URL: <http://www.banglapedia.org/httpdocs/HT/D_0145.HTM>.
- Berwari N and Mutter M. (2005), "Development and Urbanization", in Samuels J. (eds), *Removing Unfreedoms-Citizens as Agents of Change in Urban Development*, p.p. 1-26, Wawickshire: ITDG.
- Clark D.A. (2005), *The Capability Approach: Its Development, Critics and Recent Advances*, Global Poverty Research Group. Available under the URL: <<http://www.gprg.org/pubs/workingpapers/pdfs/gprg-wps-032.pdf>>.
- Davis M (2006), *Planet of Slum*,. London: Verso.
- Devine J. (2008), *Well-being and the rotten foundations of a development success*. London: ESRC Research group on wellbeing in developing countries. Available under the URL: <<http://www.welldev.org.uk/research/briefings.htm>>.
- Dijst M. and Schenkel W. (2002), "Urban Governance and Infrastructure: Coping with Diversity, Complexity and Uncertainty", in Dijst M., Schenkel W. and Thomas I. (eds.), *Urban and Regional Planning and Development Series*, p.p. 289-301. Surrey: Ashgate.
- Frediani A.A. (2007), "Amartya Sen, the World Bank, and the Redress of Urban Poverty: A Brazilian Case Study", *Journal of Human Development* 8-1(133-152).

- Fukuda-Parr S. (2002), Millennium Declaration 2002. Draft paper for Fourth Global Forum: Dialogue and Partnerships for the Promotion of Democracy and Development. Available under the URL: <http://www.undp.org/oslocentre/PAR_Bergen_2002/gov-past-present-future.pdf>
- Godschalk D.R. (2003), "Urban Hazard Mitigation: Creating Resilient Cities", *Natural Hazards Review* 4: 136-143.
- Government of Bangladesh 2003, *Population Census 2001*, Dhaka: Bureau of Statistics, Ministry of Planning Publication.
- Idea Connection (2010) Uncontrolled Urban development Online Publication. Available under the URL: <<http://www.ideaconnection.com/solutions/7185-Uncontrolled-urban-development.html>>
- National Institute of Disaster Management (2009). Emerging Issues and Concerns: Urban Risk Management. New Delhi: Second India Disaster Management Congress 2009. Available under the URL: <<http://nidm.gov.in/idmc2/PDF/Concept/Urban.pdf>>.
- Irazábal C. (2004), *Models of Urban Governance and planning in Latin America and the United States: Associationism, Regime Theory, and Communicative Action*, Barcelona: International Planning History Society.
- Islam S.A. (2006), "The predicament of democratic consolidation in Bangladesh", Bangladesh e-journal of sociology. Available under the URL: <www.bangladeshsociology.org/BEJS%203.2%20Sardar.pdf>.
- Kala M. (2007), *Democratizing Policy Making in India: Role of Participatory and Deliberative Governance in Advancing Human Capabilities and Freedoms* New York: Conference of the Human Development and Capability Association: "Ideas Changing History". Available under the URL: <<http://www.capabilityapproach.com/pubs/Kala07.pdf>>.
- Kamal A. (2000), *Accountable Governance and Poverty Alleviation*, Kathmandu: Democracy Forum 2000 on Democracy and Poverty: A Missing Link?.
- Kaufmann D., Kraay A. and Mastruzzi M. (2009), *Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2008* Washington, D. C.: World Bank Policy Research Working Paper.
- Khan N. and Nilufar F. (2009), "Spatial Logic of Morphological Transformation", in Koch D., Marcus L. and Steen J., (eds), *Proceedings of the 7th International Space Syntax Symposium*, p.p. ref. 52 (1-14). Stockholm: The Royal Institute of Technology.
- Khan H.A. (2007), *Democracy in Bangladesh: From Crisis to Sustainability*, Maryland: Democracy Forum.
- Lavent T.B and Nijkamp P. (2009), 7 FAQs in Urban Planning. Available under the URL: <<http://dare.uvu.vu.nl/bitstream/1871/15306/4/rm%202009-30.pdf>>.
- Meherotra S. (2008), "Democracy, decentralization and access to basic services: an elaboration an Sen's capability approach", in Komim F., Qizilbash M. and Alkire S. (eds) *The Capability Approach: Concepts, Measures and Applications*, p.p. 385-420, Cambridge: Cambridge University Press.

- Osman F.A. (2009), "Public Health, Urban Governance and the Poor in Bangladesh: Policy and Practice", *Asia-Pacific Development Journal* 16: 27-58.
- Perlman J. (2002), The metamorphosis of marginality: Rio's favelas 1969-2002. Dublin: Trinity College World Bank Conference 2002. Available under the URL: <<http://www.kas.de/upload/dokumente/megacities/janiceperlman.pdf>>.
- Population Information Program (2002), *Meeting the Urban Challenge*, Baltimore: Center for Communication Program, Johns Hopkins Bloomberg School of Public Health.
- Quadir F. (2007), Bangladesh: Country Report. Washington D.C.: Freedom House. Available under the URL: <<http://www.freedomhouse.org/uploads/ccr/country-7132-8.pdf>>.
- Rahman M.S. and Rahman M.M. (2005), "Local Government In Bangladesh: Major Issues and Challenges", in Jabes J. (eds) *The Role of Public Administration in Alleviating Poverty and Improving Governance*, p.p. 141-157. Manila: Asian Development Bank Press.
- Rahaman M.M. (2007), "Origins and Pitfalls of Confrontational Politics in Bangladesh", *South Asian Survey* 14: 101-115.
- Removing Unfreedoms Design Associates (2007), Amartya Sen: Project Design and Policy Frameworks for Urban Design. Available under the URL: <<http://www.removingunfreedoms.org/#goals>>.
- Robeyns I. (2003), *The Capability Approach: An Interdisciplinary Introduction*. Available under the URL: <<http://www.ingridrobeyns.nl/>>.
- Sen K.A. (1996), "On the foundation of welfare economics: utility, capability and practical reason", in Farina F., Hahn F. and Vanucci S. (eds), *Ethics, Rationality and Economic Behavior*, p.p. 50-87. Oxford: Clarendon Press.
- Sen K.A. (1999), *Development as Freedom*, Oxford: Oxford University Press.
- Sen K.A. (1999), "Democracy as universal value", *Journal of Democracy* 10: 3-17.
- Siddiqui K. (2000), *Local Government in Bangladesh*. Dhaka: The University Press Ltd.
- The Daily Ittefaq (2010) Congestion increases on Thursday. Available under the URL: <<http://ittefaq.com.bd/content/2010/04/09/print0250.htm>>.
- The Economists Intelligence Unit (2010), *The Liveability Index 2010*, London: The Economist.
- Ullah A.K.M.A. (2005), "Poverty Reduction in Bangladesh: Does Good Governance Matter?" in Jabes J. (ed.) *The Role of Public Administration in Alleviating Poverty and Improving Governance*, p.p. 423-436. Manila: Asian Development Bank Press.
- United Nations (1998), *World Urbanization Prospects: The 1996 Revision* New York: United Nations. Available under the URL: <<http://www.un.org/esa/population/pubsarchive/urbanization/urbanization>>.
- United Nations (1999), *World Urbanization Prospects: The 1999 Revision* New York: United Nations. Available under the URL: <<http://www.un.org/esa/population/pubsarchive/urbanization/urbanization.pdf>>.

- United Nations Development Programme (2001), *Indonesia Human Development Report 2001: Towards a New Consensus: Democracy and Human Development*. Jakarta: UNDP. Available under the URL: <http://hdr.undp.org/en/reports/nationalreports/asiathepacific/indonesia/indonesia_2001_en.pdf>.
- United Nations Development Programme (2002), *The Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*, New York: Oxford University Press.
- United Nations (2002), *World Urbanization Prospects, the 2001 revision*, New York: Department of Economic and Social Affairs.
- United Nations (2008), *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision (Executive Summary)*. New York: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. Available under the URL: <http://www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007WUP_ExecSum_web.pdf>.
- United Nations Development Programme (2002), *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*, New York and Oxford: Oxford University Press.
- United Nations Development Programme (2008), *Human Development Report 2008*, New York and Oxford: Oxford University Press.
- United Nations Development Programme (2009), *Human Development Report 2009*, New York and Oxford: Oxford University Press.
- United Nations (2010), *World Population Report*, United Nation: Geneva.
- World Bank (2007), *Bangladesh: Strategy for Sustained Growth*, Dhaka: World Bank Bangladesh Publication.

Η υλοποίηση της πολιτικής συνοχής της ΕΕ στην Ελλάδα, 2007-2013: Ένας ενδιάμεσος απολογισμός

Γιώργος Ανδρέου, Λέκτορας, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης
Μαρίνος Παπαδάκης, MSc, Πανεπιστήμιο Αθηνών

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Το παρόν άρθρο επιχειρεί να εντοπίσει τους παράγοντες που επηρέασαν την υλοποίηση των Προγραμμάτων που εντάσσονται στο Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) της Ελλάδας και, ακολούθως, να ερμηνεύσει και να αποτιμήσει τις πρόσφατες αναθεωρητικές απόπειρες. Η σχετική ανάλυση εμπνέεται από την προσέγγιση του ιστορικού θεσμισμού και θεμελιώνεται σε ένα ερμηνευτικό σχήμα το οποίο βασίζεται στη διπλή διάκριση ανάμεσα σε συγκυριακούς και σε συστημικούς παράγοντες αφενός και ανάμεσα σε εξωγενείς και εγχώριους παράγοντες αφετέρου.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Πολιτική συνοχής, Ελλάδα, διαχείριση ΕΣΠΑ, αναθεώρηση ΕΣΠΑ

The implementation of EU cohesion policy in Greece, 2007-2013: A mid-term assessment

George Andreou, Lecturer, Aristotle University of Thessaloniki
Marinos Papadakis, MSc, University of Athens

ABSTRACT

The aim of this article is to identify the factors that have affected the implementation of the Programmes falling under Greece's National Strategic Reference Framework (NSRF). The relevant analysis is inspired by historical institutionalism and relies on an explanatory framework based on the double distinction between conjectural and structural factors on the one hand and external and domestic factors on the other hand.

KEYWORDS: EU cohesion policy, Greece, Greek NSRF, NSRF review

1. Εισαγωγή

Η Ελλάδα διαθέτει μακρά εμπειρία στο σχεδιασμό και την υλοποίηση πολυετών αναπτυξιακών δράσεων που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Τα Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΕΠ) υπό το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) που υλοποιούνται σήμερα αντιστοιχούν στον πέμπτο κατά σειρά από τους κύκλους προγραμματισμού από την είσοδο της χώρας στην ΕΕ. Επιπροσθέτως, από τα τέλη της δεκαετίας του 1990 η χώρα έχει οικοδομήσει ένα αυτόνομο σύστημα διαχείρισης, παρακολούθησης, ελέγχου και αξιολόγησης των ΕΠ με στόχο τη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας. Παρ' όλα αυτά, το Μάρτιο του 2010, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποκάλυψε ότι η Ελλάδα βρισκόταν στην τελευταία θέση ανάμεσα στα 27 μέλη της όσον αφορά το ύψος του προϋπολογισμού των έργων που είχαν επιλεγεί προς χρηματοδότηση από τα Προγράμματα του ΕΣΠΑ: το κόστος των ενταγμένων έργων ως ποσοστό των δεσμεύσεων για την περίοδο 2007-2013 βρισκόταν μόλις στο 11,9%, ενώ ο μέσος όρος της ΕΕ ήταν 27% (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010: 8). Ένα μήνα αργότερα, άλλη έκθεση ανεξάρτητου ερευνητικού κέντρου, η οποία συνέκρινε τα ποσοστά απορρόφησης των κοινοτικών πόρων για τη συνοχή (δηλαδή των πληρωμών των Διαρθρωτικών Ταμείων προς τα κράτη μέλη) έως τον Απρίλιο του 2010, εμφάνιζε την Ελλάδα στην 25η θέση με ποσοστό γύρω στο 12% (μόνο η Ρουμανία και η Βουλγαρία είχαν χειρότερες επιδόσεις) (Kah, 2010: 3).

Πως είναι δυνατόν να ερμηνευτεί αυτή η υστέρηση; Οι αρμόδιες αρχές επικαλέστηκαν κατ' αρχήν ένα συνδυασμό εξωγενών συγκυριακών παραγόντων όπως η καθυστερημένη έναρξη της υλοποίησης, η οικονομική κρίση, η αλλαγή κυβέρνησης και οι αλλαγές προτεραιοτήτων που επέφερε η υιοθέτηση του Μνημονίου (Υπουργείο Οικονομίας, 2009). Ωστόσο, όπως αποδεικνύεται από τα γεγονότα, οι ίδιες αρχές αναγνωρίζουν ότι οι αιτίες του προβλήματος είναι πολύ πιο σύνθετες. Η πεποίθηση αυτή αντανακλάται σαφώς στο πλήθος των "διορθωτικών" δράσεων και πρωτοβουλιών που έχουν λάβει χώρα κατά τη διάρκεια των τελευταίων δύο ετών και περιλαμβάνουν μέτρα όπως η ψήφιση του Νόμου 3840/2010 για την "αποκέντρωση, απλοποίηση & ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών του ΕΣΠΑ 2007-2013" και η πρόσφατη ενεργοποίηση από το Υπουργείο Ανάπτυξης σχεδίου δράσης με στόχο την επιτάχυνση της υλοποίησης του ΕΣΠΑ και τον περιορισμό της γραφειοκρατίας. Είναι επομένως προφανές ότι απαιτείται μια πιο σύνθετη ερμηνεία.

Στόχος του παρόντος κειμένου είναι να εντοπίσει τους παράγοντες που επηρεάζουν την επιτυχή υλοποίηση των Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ και, στη συνέχεια, να ερμηνεύσει και να αποτιμήσει τις πρόσφατες αναθεωρητικές απόπειρες. Τα κριτήρια που υιοθετούμε προκειμένου να αξιολογήσουμε την πορεία υλοποίησης του ΕΣΠΑ είναι το ποσοστό απορροφητικότητας, ο βαθμός αποτελεσματικότητας (ο βαθμός κατά τον οποίο επιτυγχάνονται οι βασικοί στόχοι του ΕΣΠΑ), ο βαθμός αποδοτικότητας (το κατά πόσο επιτυγχάνεται ορθή και χρηστή δημοσιονομική διαχείριση) και τέλος, τα επίπεδα προστιθέμενης αξίας (η έκταση και η ένταση διαδικασιών 'θεσμικής μάθησης', κινητοποίησης υποεθνικών, κοινωνικών και άλλων εταίρων, διάχυσης καλών πρακτικών σε άλλες δημόσιες πολιτικές¹). Η σχετική ανάλυση² εμπνέεται από την ιστορική θεσμική προσέγγιση και θεμελιώνεται σε ένα ερμηνευτικό σχήμα που παρουσιάζεται στην ενότητα 1. Ακολουθούν η εξέταση της διαμόρφωσης, της υλοποίησης και της αναθεώρησης του ΕΣΠΑ (ενότητες 2, 3 και 4 αντίστοιχα), Στην τελευταία ενότητα συνοψίζουμε τα πορίσματά μας και διατυπώνουμε ορισμένες προβλέψεις για το μέλλον.

2. Το ερμηνευτικό πλαίσιο

Το ερμηνευτικό σχήμα που υιοθετούμε εμπνέεται από τη θεωρία του ιστορικού θεσμισμού (historical institutionalism) και βασίζεται στη διπλή διάκριση ανάμεσα σε συγκυριακούς και σε συστημικούς παράγοντες αφενός και ανάμεσα σε εξωγινείς και εγχώριους παράγοντες αφετέρου (βλ. Σχήμα 1). Η διάκριση ανάμεσα σε συστημικούς και συγκυριακούς παράγοντες θεμελιώνεται στην αντίληψη του ιστορικού θεσμισμού για την επίδραση που ασκούν οι θεσμοί – με την ευρύτερη έννοια³ - στη συμπεριφορά των δρώντων. Κατ' αρχήν, οι θεσμοί χαρακτηρίζονται από ασυμμετρίες ως προς την ισχύ των δρώντων και την πρόσβασή τους στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Επιπλέον, η επίδραση που ασκεί το θεσμικό περιβάλλον αναπτύσσεται, καθώς, με την πάροδο του χρόνου οι ορθολογικοί δρώντες ενσωματώνονται σε αυτό, με αποτέλεσμα οι στρατηγικές τους επιλογές να περιορίζονται όλο και περισσότερο και να οριοθετούνται όλο και σαφέστερα από συστημικούς παράγοντες (Checkel, 1999: 547). Επομένως, οι θεσμοί είναι δυνατόν να αποτελούν τόσο παρεμβαλλόμενη όσο και ανεξάρτητη μεταβλητή. Τέλος, ιδιαίτερη προσοχή δίδεται στην 'εξάρτηση από το ιστορικό μονοπάτι' (path dependency), καθώς τα παγιωμένα θεσμικά χαρακτηριστικά καθοδηγούν την εξέλιξη πάνω σε συγκεκριμένες 'τροχιές', οι οποίες περιλαμβάνουν τόσο εμπρόθετες όσο και ακούσιες συνέπειες και αναποτελεσματικότητες. Ωστόσο, η συνέχεια αυτών των ιστορικών τροχιών τέμνεται από 'κρίσιμες καμπές' (critical junctures), κατά τις οποίες πραγματοποιούνται σημαντικές αλλαγές και η ιστορία αλλάζει πορεία (Hey and Wincott, 1998).

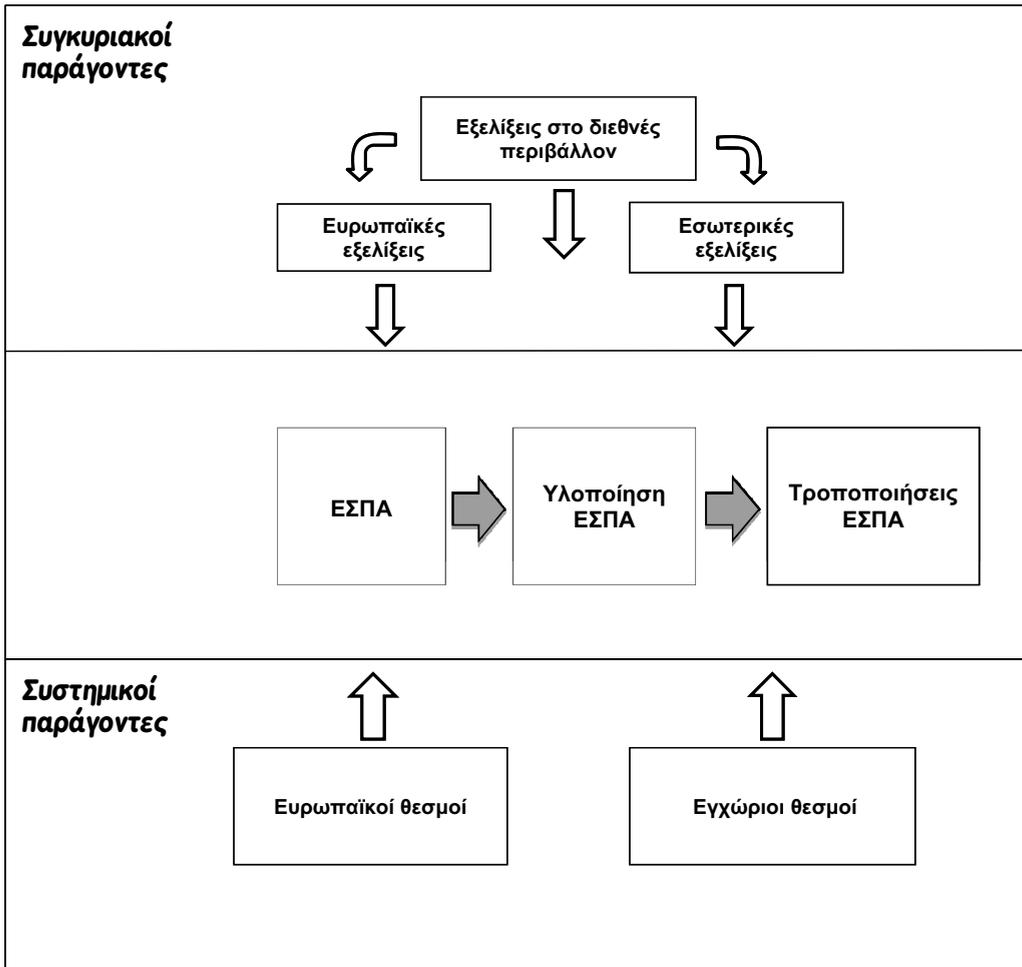
Η πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης οργανώνεται με βάση πολυετείς περιόδους προγραμματισμού (1989-1993, 1994-1999, 2000-2006 και 2007-2013) και αναθεωρείται σε κάθε προγραμματική περίοδο. Κατά συνέπεια, οποιαδήποτε απόπειρα αποτίμησης των επιπτώσεων της θα πρέπει να εξετάζει τρεις αλληλοσυνδεδεμένες αλλά διακριτές διαδικασίες:

1. Μια μακροχρόνια εγχώρια διαδικασία - δηλαδή τη δομή και την εξέλιξη του εθνικού πλαισίου πολιτικής.
2. Μια Ευρωπαϊκή διαδικασία – δηλαδή τη δομή και την εξέλιξη του Ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου (των Κανονισμών των Διαρθρωτικών Ταμείων).
3. Μια διαδικασία που είναι απόρροια τόσο ευρωπαϊκών όσο και εσωτερικών παραγόντων - την υιοθέτηση και υλοποίηση των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (1989-2006) και του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (2007-2013) (Ανδρέου και Λύκος, 2010: 261-262).

Εστιάζοντας στην περίοδο 2007-2013, η ανάλυσή μας αντιμετωπίζει την υιοθέτηση, την υλοποίηση και την αναθεώρηση του ΕΣΠΑ ως διακριτές αλλά στενά συνδεδεμένες διαδικασίες, οι οποίες ακολουθούν μια συγκεκριμένη χρονική αλληλουχία, και οι οποίες οριοθετούνται και 'χειραγωγούνται' από εθνικούς και Ευρωπαϊκούς συστημικούς παράγοντες. Ταυτόχρονα, ωστόσο, οι διαδικασίες αυτές (και ιδιαίτερα η υλοποίηση του ΕΣΠΑ, η οποία περιλαμβάνει ένα τεράστιο εύρος δράσεων που διατρέχουν το σύνολο του εγχώριου διοικητικού και πολιτικού συστήματος και που επηρεάζουν πλήθος οικονομικών δραστηριοτήτων) είναι ευάλωτες σε συγκυριακούς παράγοντες. Κατά συνέπεια, η τελική έκβαση αυτών των διαδικασιών εξαρτάται τόσο από την προϋπάρχουσα «θεσμική τροχιά» όσο και από τη φύση, την έκταση και τη μορφή των επιπτώσεων των συγκυριακών παραγόντων. Υπό αυτή την οπτική γωνία, ένα βασικό ζήτημα προς διερεύνηση είναι

το εάν η τρέχουσα οικονομική κρίση που αντιμετωπίζει η χώρα (και οι διεθνείς υποχρεώσεις που ανέλαβε η ελληνική κυβέρνηση προκειμένου να την αντιμετωπίσει) αποτελεί μια 'κρίσιμη καμπή' η οποία πρόκειται να δρομολογήσει συστημικές αλλαγές.

Σχήμα 1: Το ερμηνευτικό πλαίσιο



3. Η διαμόρφωση του ΕΣΠΑ

3.1 Συστημικοί παράγοντες - η 'κληρονομιά του παρελθόντος'

Το Ευρωπαϊκό πλαίσιο πολιτικής, 1989-2006

Από το 1989, τα Διαρθρωτικά Ταμεία - τα δημοσιονομικά εργαλεία της ΕΕ που υπηρετούν το στόχο της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής - λειτουργούν μέσα σε ένα ενιαίο πλαίσιο που στηρίζεται στις αρχές της συγκέντρωσης, του προγραμματισμού, της προσθετικότητας, της εταιρικής σχέσης και, από το 1999, της χρηστής διαχείρισης και συγχρηματοδοτούν ένα μεγάλο φάσμα έργων τα οποία εντάσσονται σε πολυετή (περιφερειακά ή εθνικά) αναπτυξιακά προγράμματα

Η στρατηγική αυτή συνδυάζει τρία διαφορετικά στοιχεία:

1. Την «οριζόντια προσέγγιση», η οποία συνίσταται στην σύνθεση των επιμέρους οικονομικών και θεσμικών στοιχείων ενός προβλήματος ή ενός οικονομικού στόχου σε περιοχικούς και όχι σε τομεακούς όρους,
2. Τις αρχές του πολυετούς προγραμματισμού και του συντονισμού μεταξύ των κοινοτικών και εθνικών εργαλείων ώστε να μεγιστοποιηθεί η οικονομική αποτελεσματικότητα των σχετικών παρεμβάσεων και
3. Το θεωρητικό υπόδειγμα της ενδογενούς ανάπτυξης, το οποίο αποδίδει έμφαση στην ενεργοποίηση και την αξιοποίηση των τοπικών δεξιοτήτων και δυνατοτήτων.

Κεντρικός φορέας συντονισμού και διαχείρισης της πολιτικής συνοχής είναι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (και ιδιαίτερα οι Γενικές Διευθύνσεις Περιφερειακής Πολιτικής, Κοινωνικής Πολιτικής και, έως το 2006, Γεωργίας). Κατά την περίοδο 1989-2006, ο προγραμματισμός της πολιτικής συνοχής περιελάμβανε τα ακόλουθα στάδια.

- Σε πρώτη φάση, οι εθνικές κυβερνήσεις εκπονούσαν εθνικά ή περιφερειακά αναπτυξιακά σχέδια και τα υπέβαλαν στην Επιτροπή.
- Στη συνέχεια, η Επιτροπή και η κάθε μεμονωμένη εθνική κυβέρνηση, έχοντας ως βάση συζήτησης τα σχέδια αυτά, προχωρούσαν στη σύναψη ενός «δημοσιονομικού συμβολαίου», το οποίο προσδιορίζει τις πολυετείς δέσμες δράσεων που τα δύο μέρη θα αναλάβουν να χρηματοδοτήσουν από κοινού. Πρόκειται για τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ), καθώς και για τις επιμέρους επιχειρησιακές παρεμβάσεις, οι οποίες λαμβάνουν συνήθως την μορφή Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.
- Τέλος, τα ΚΠΣ υλοποιούνταν υπό την επίβλεψη και τον έλεγχο των εθνικών και των κοινοτικών οργάνων.

Το εθνικό πλαίσιο πολιτικής, 1989-2006

Η πολιτική συνοχής στην Ελλάδα υλοποιείται από έναν κυβερνητικό και κρατικό μηχανισμό, η λειτουργία του οποίου οριοθετείται από ένα παράδοξο διακυβέρνησης. Σε τυπικό επίπεδο, οι κυβερνήσεις είναι ισχυρές, καθόσον που αντιμετωπίζουν λίγα τυπικά σημεία αρνησικυρίας (veto points). Ωστόσο, σε θεσμικό επίπεδο, οι κυβερνήσεις είναι εξαιρετικά αδύναμες διότι βασίζονται σε μια εκτεταμένη, χαμηλής κατάρτισης και κακά συντονισμένη δημόσια διοίκηση. Η ικανότητα διακυβέρνησης 'εκ των άνω' υπονομεύ-

εται περαιτέρω από εσωτερικές – ενδοκυβερνητικές - έριδες. Οι πολιτικές αντιπαράθεσεις είναι συγκρουσιακές και υπαγορεύονται από μια λαϊκιστική λογική. Οι σχέσεις κράτους – κοινωνίας διαποτίζονται από μια βαθιά ριζωμένη κουλτούρα πελατειακών σχέσεων, συναλλαγής και αμοιβαίων εκδουλεύσεων. Σε αυτό το πλαίσιο, οι κρατικοί πόροι υπάρχουν για να χρησιμοποιούνται από τα κυρίαρχα συμφέροντα σε κεντρικό αλλά και σε τοπικό επίπεδο, με αποτέλεσμα να επικρατεί μια κουλτούρα διαφθοράς (μικρής ή μεγάλης κατά περίπτωση). Τα συντεχνιακά συμφέροντα είναι επομένως σε θέση να υπερασπίζονται τα προνόμιά τους ενάντια στο ευρύτερο κοινωνικό συμφέρον. Υπό αυτές τις συνθήκες, οι κυβερνήσεις διαθέτουν χαμηλή ικανότητα διαμόρφωσης και - κυρίως - υλοποίησης πολιτικής, αλλά με διακυμάνσεις ανά περίοδο και ανά τομέα (Featherstone και Παπαδημητρίου, 2010: 275-281).

Ο συντονισμός της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα υπήρξε ανέκαθεν έργο της κεντρικής κυβέρνησης και διοίκησης. Από το 1989, το Υπουργείο Οικονομίας κατευθύνει και ελέγχει - σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό - όλες τις φάσεις της υλοποίησης της πολιτικής συνοχής. Τα ελληνικά ΚΠΣ αλλά και το ΕΣΠΑ αποτελούνται από τομεακά προγράμματα – υπό την ευθύνη μεμονωμένων υπουργείων - και Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα (ΠΕΠ) – υπό την ευθύνη των περιφερειών της χώρας. Παρά τη θεσμοθέτηση των δεκατριών περιφερειών το 1987, τα αντίστοιχα ΠΕΠ δεν αποτελούν απλώς αναπόσπαστο τμήμα της εθνικής αναπτυξιακής στρατηγικής αλλά εντάσσονται σε ένα συγκεντρωτικό και ιεραρχικό σύστημα προγραμματισμού και υλοποίησης το οποίο ελέγχονται από την κεντρική διοίκηση και πρωτίστως το Υπουργείο Οικονομίας. Η πολιτική συνοχής στην Ελλάδα είναι επομένως μία εθνική αναπτυξιακή πολιτική (Andreou, 2006).

Σε ό,τι αφορά τον προγραμματισμό, η πρώτη και η τελευταία λέξη ανήκουν στο Υπουργείο Οικονομίας, ενώ, παρά τη σταδιακή αναβάθμιση της συμμετοχής των κοινωνικών και υποεθνικών εταίρων στις σχετικές διαδικασίες, η πραγματική επιρροή τους παραμένει εξαιρετικά περιορισμένη.

Κατά το πρώτο ΚΠΣ, η διαχείριση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων γινόταν από τις Γενικές Γραμματείες των Υπουργείων (για τα τομεακά προγράμματα) και τις Γραμματείες των νεοσύστατων -τότε- Περιφερειών (για τα ΠΕΠ). Τα πράγματα άρχισαν να αλλάζουν κατά τη διάρκεια του 2ου ΚΠΣ, όταν με πρωτοβουλία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η ελληνική κυβέρνηση συναίνεσε στη δημιουργία εξειδικευμένων υποστηρικτικών θεσμών οι οποίοι θα αντιμετώπιζαν τις πασίδηλες θεσμικές ανεπάρκειες του συστήματος.⁴ Επιπλέον, δημιουργήθηκε μια σειρά ημι-αυτόνομων εταιρειών, οι οποίες κλήθηκαν να διαχειριστούν την κατασκευή και τη συντήρηση μεγάλων έργων υποδομών, σύμφωνα με το μοντέλο των Συμπράξεων Δημοσίου - Ιδιωτικού Τομέα (ΣΔΙΤ). Για την περίοδο 2000-2006, οι κανονισμοί των Διαρθρωτικών Ταμείων προέβλεπαν αποκέντρωση της διαχείρισης (δηλαδή κατ' ουσία μεταφορά της ευθύνης στα κράτη μέλη), καθώς και αυστηρότερες διαδικασίες διαχείρισης, ελέγχου και αξιολόγησης. Στο θεσμικό επίπεδο, ο γενικός κανονισμός προέβλεπε τη σύσταση διαχειριστικών αρχών, αρχής ελέγχου και αρχής πληρωμών. Η ελληνική κυβέρνηση «εσωτερικέυσε» αυτές τις απαιτήσεις εγκαθιδρύοντας διαχειριστικές υπό τη μορφή «ειδικών υπηρεσιών» οι οποίες υπήχθησαν στο αρμόδιο υπουργείο ή περιφέρεια. Οι αρχές αυτές στελεχώθηκαν με προσωπικό που επελέγη με ομοιόμορφες και διαφανείς διαδικασίες και ανέλαβαν τη διαχείριση όλων των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων υπό την εποπτεία και το συντονισμό του Υπουργείου Οικονομίας. Επιπλέον, η γενική γραμματεία του ΚΠΣ μετονομάστηκε σε Διαχειριστική Αρχή του ΚΠΣ, ενώ η νέες αρχές ελέγχου, πληρωμών και αξιολόγησης τέθηκαν υπό τον έλεγχο του

Υπουργείου Οικονομίας. Ως συνέπεια των παραπάνω, η ιεραρχική φύση του συστήματος ενδυναμώθηκε περαιτέρω, με το Υπουργείο Οικονομίας να έχει τη συνολική ευθύνη της «χρηστής διαχείρισης» απέναντι στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Andreou, 2006: 251-53).

Τέλος, σε ό,τι αφορά την παρακολούθηση, παρά την τυπική υιοθέτηση της εταιρικής σχέσης, η οποία προβλέπει την ενεργό συμμετοχή των περιφερειακών και τοπικών εταιρών, η συμμετοχή των τελευταίων στις αρμόδιες Επιτροπές Παρακολούθησης παραμένει συμβολική και περιθωριακή (με ελάχιστες εξαιρέσεις).

Ανακεφαλαιώνοντας, το σύστημα προγραμματισμού, διαχείρισης, παρακολούθησης και ελέγχου της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα είναι συγκεντρωτικό, ιεραρχικό και, από το 2000, παρουσιάζει δύο πολύ ενδιαφέροντα χαρακτηριστικά: πρώτον, διοικείται και στελεχώνεται από τεχνοκράτες οι οποίοι δρουν έξω από τα όρια της κλασσικής δημόσιας διοίκησης· δεύτερον, παραμένει εξαρτημένο από τις παραδοσιακές κρατικές δομές (Υπουργεία και Περιφέρειες) και συνεπώς εξακολουθεί να είναι ευάλωτο σε πολιτικές παρεμβάσεις (αν και σε πολύ μικρότερο βαθμό απ' ό,τι στο παρελθόν) (Ανδρέου και Λύκος, 2011).

3.2 Συγκυριακοί παράγοντες

Ευρωπαϊκοί παράγοντες

Οι κανονισμοί της πολιτικής συνοχής για την προγραμματική περίοδο 2007-2013 δημιούργησαν νέα δεδομένα στα οποία κλήθηκε να προσαρμοστεί ο ελληνικός προγραμματισμός. Πιο συγκεκριμένα:

- Η οργάνωση του προγραμματισμού και της διαχείρισης παύει να εστιάζεται στο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης -το οποίο και καταργήθηκε- και μεταφέρεται στα επίμμερους Επιχειρησιακά Προγράμματα. Τη θέση του ΚΠΣ ως εγγράφου αναφοράς για τον προγραμματισμό σε εθνικό επίπεδο καταλαμβάνει πλέον το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς, το οποίο όμως δεν είναι μέσο διαχείρισης, (όπως ήταν το ΚΠΣ), αλλά έχει ευρύτερη εστίαση και λογική.
- Όλες οι ελληνικές περιφέρειες δεν είναι πλέον επιλέξιμες για το Στόχο 'Σύγκλιση' (πρώην Στόχο 1). Πρώτον, οκτώ περιφέρειες (Ανατολική Μακεδονία - Θράκη, Θεσσαλία, Ήπειρος, Δυτική Ελλάδα, Πελοπόννησος, Ιόνια Νησιά, Βόρειο Αιγαίο, Κρήτη) παραμένουν στο Στόχο Σύγκλισης. Δεύτερον, τρεις περιφέρειες (Αττική, Κεντρική Μακεδονία και Δυτική Μακεδονία, οι οποίες συγκεντρώνουν το 55% του πληθυσμού τη χώρας) παύουν να είναι επιλέξιμες για το Στόχο Σύγκλιση λόγω του στατιστικού φαινομένου της διεύρυνσης του 2004 και λαμβάνουν φθίνουσα μεταβατική ενίσχυση ως "περιφέρειες στατιστικής σύγκλισης ή σταδιακής εξόδου (phase out). Τέλος, δύο περιφέρειες (Στερεά Ελλάδα και Νότιο Αιγαίο) παύουν να είναι επιλέξιμες για το Στόχο Σύγκλιση λόγω των ρυθμών μεγέθυνσης που παρουσίασαν και λαμβάνουν φθίνουσα μεταβατική ενίσχυση ως περιφέρειες φυσικής σύγκλισης ή σταδιακής ένταξης (phase in). Πρακτικά, η εξέλιξη αυτή σημαίνει ότι το ύψος, το περιεχόμενο και η κατανομή των χρηματοδοτήσεων διαφοροποιούνται ανά κατηγορία περιφερειών, γεγονός που επιβάλλει τη διαμόρφωση τριών διαφορετικών "προγραμματικών προφίλ".
- Κάθε νέο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα χρηματοδοτείται πλέον από ένα μόνο Διαρθρωτικό Ταμείο.

Εθνικοί παράγοντες

Η ελληνική κυβέρνηση απάντησε στα νέα δεδομένα που προέκυψαν από την αναθεώρηση της πολιτικής συνοχής προκλήσεις υιοθετώντας ένα πολύπλοκο διαχειριστικό σχήμα, τα βασικά χαρακτηριστικά του οποίου είναι τα ακόλουθα:

- Η Διαχειριστική Αρχή του ΚΠΣ μετονομάζεται σε Εθνική Αρχή Συντονισμού και αναλαμβάνει το γενικό συντονισμό μεταξύ των προγραμμάτων.
- Τα Εθνικά Επιχειρησιακά Προγράμματα μειώνονται από δώδεκα σε οκτώ.
- Τα ΠΕΠ μειώνονται από 13 σε 5. Με την εξαίρεση της Αττικής, κάθε νέο ΠΕΠ περιλαμβάνει τρεις ελληνικές περιφέρειες.
- Στο εξής, η Εθνική Αρχή Συντονισμού λειτουργεί ως Διαχειριστική Αρχή για όλα τα ΠΕΠ.
- Οι δεκατρείς Διαχειριστικές Αρχές των ΠΕΠ 2000-2006 μετονομάζονται 'Ενδιάμεσες Διαχειριστικές Αρχές' και αναλαμβάνουν τη διαχείριση των δράσεων των νέων ΠΕΠ στην οικεία περιφέρεια.
- Οι Διαχειριστικές Αρχές των υπουργείων που 'χάνουν' προγράμματα μετονομάζονται Ενδιάμεσοι Φορείς Διαχείρισης και αναλαμβάνουν τη διαχείριση συγκεκριμένων δράσεων των νέων Επιχειρησιακών Προγραμμάτων

Οι παραπάνω αλλαγές δεν μεταβάλλουν ριζικά την θεσμική αρχιτεκτονική της περιόδου 2000-2006. Αντιθέτως, θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι βασική μέριμνα του εμπνευστή τους (δηλαδή του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών) ήταν ακριβώς να διατηρήσει την προϋπάρχουσα κατανομή αρμοδιοτήτων, και πρωτίστως να διασφαλίσει την ηγετική θέση του Υπουργείου Οικονομίας. Ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά το περιφερειακό επίπεδο, το νέο διαχειριστικό καθεστώς επέφερε ακόμα μεγαλύτερη μείωση της αυτονομίας των Διαχειριστικών Αρχών των ΠΕΠ και ενίσχυσε περαιτέρω το συγκεντρωτισμό στη χάραξη και την υλοποίηση της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα.

3.3 Η προγραμματική και θεσμική αρχιτεκτονική του ΕΣΠΑ

Η Ελλάδα μείωσε τα τομεακά προγράμματα από έντεκα σε οκτώ, εξακολουθεί όμως να διατηρεί τα περισσότερα τομεακά προγράμματα συγκριτικά με τις χώρες του Ευρωπαϊκού Νότου. Επιπλέον, ενώ οι χώρες της νότιας Ευρώπης διατήρησαν τον αριθμό των ΠΕΠ τους και ενίσχυσαν τον ρόλο των περιφερειακών διαχειριστικών αρχών τους (Bachtler et al., 2009: 30-32), στην Ελλάδα τα ΠΕΠ μειώθηκαν από δεκατρία σε πέντε. Η μείωση αυτή δεν βασίστηκε σε μια ολοκληρωμένη στρατηγική προσέγγιση, αλλά αποσκοπούσε στη μείωση του αριθμού των περιφερειών που θα εντάσσονταν στο καθεστώς μεταβατικής στήριξης (κάτι που τελικά δεν κατέστη εφικτό).

Με εξαίρεση το ΠΕΠ της Αττικής, τα ΠΕΠ αποτελούν στη πραγματικότητα τρία χωριστά προγράμματα στη μορφή του ενός, χωρίς ενιαία προσέγγιση (Andreou, 2010). Η ενοποίηση των περιφερειών έχει προκαλέσει ερωτηματικά για πώς είναι δυνατόν να υλοποιούν ενιαίο πρόγραμμα περιφέρειας που εντάσσεται στο νέο Στόχο 'Σύγκλιση' μαζί με τις περιφέρειες του Στόχου 'Περιφερειακή Ανταγωνιστικότητα και Απασχόληση', όταν μεταξύ τους υπάρχει σημαντική διαφορά και στους άξονες και στη στρατηγική (Βουλή των Ελλήνων, 2007α: 14).

Όπως προαναφέρθηκε, οι διαχειριστικές αρχές των ΠΕΠ του Γ ΚΠΣ ανέλαβαν καθήκοντα ενδιάμεσων διαχειριστικών αρχών υπό την καθοδήγηση της Εθνικής Αρχής Συντονισμού, η οποία εκχωρεί πόρους και αρμοδιότητες στις ενδιάμεσες διαχειριστικές αρχές των ΠΕΠ καθώς και στις διαχειριστικές αρχές των τομεακών ΕΠ για δράσεις του ΕΤΠΑ. Η διαχείριση των ΠΕΠ, εκτός από τη συγκεντρωτική διάστασή της, δημιούργησε και ένα αρκετά πολύπλοκο σύστημα βασισμένο στις εκχωρήσεις αρμοδιοτήτων, το οποίο και διαφοροποιείται ανάλογα με το αν πρόκειται για δράσεις εθνικής εμβέλειας, για δράσεις περιφερειακού χαρακτήρα, ή για δράσεις ενισχύσεων (Μουρουσουήλης, 2006).

Με το υφιστάμενο σύστημα προτιμήθηκε η συγκέντρωση των εξουσιών κυρίως στο Υπουργείο Οικονομίας αλλά και γενικότερα στη κεντρική διοίκηση. Το γεγονός αυτό οδήγησε στον έλεγχο του συνόλου των πράξεων των ΠΕΠ από τα αρμόδια Υπουργεία, αφού οι ΕΥΔ των Υπουργείων ασκούν καθήκοντα ενδιάμεσου φορέα διαχείρισης σε Προγράμματα των περιφερειών που λαμβάνουν μεταβατική στήριξη. Συνέπεια όλων αυτών είναι η αύξηση του γραφειοκρατικού κόστους (Andreou, 2010) και κατ' επέκταση οι καθυστερήσεις στην πρόοδο των έργων.

4. Η υλοποίηση του ΕΣΠΑ

4.1 Συγκυριακοί παράγοντες

Οι παράγοντες που ευθύνονται για τη μεγάλη καθυστέρηση της υλοποίησης των προγραμμάτων του ΕΣΠΑ πρέπει να αναζητηθούν σε διεθνές, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο. Από τα συμπεράσματα της στρατηγικής έκθεσης του 2010 προκύπτει ότι υπάρχουν τόσο συγκυριακοί όσο και συστημικοί παράγοντες, κοινοί στα κράτη μέλη, οι οποίοι προκαλούν εμπόδια στην ταχεία υλοποίηση των προγραμμάτων της τέταρτης προγραμματικής περιόδου.

Σε διεθνές επίπεδο, οι επιπτώσεις της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης επιβάρυναν ιδιαίτερα την υλοποίηση των ΕΠ, αφού οι αρμόδιες αρχές βρέθηκαν αντιμέτωπες με τη μείωση των δημόσιων δαπανών των κρατών και την αλλαγή των προτεραιοτήτων των δημόσιων πολιτικών (Mendez and Kah, 2009: 63)

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, παράγοντες όπως η αργοπορημένη έγκριση των πολυάριθμων ΕΠ -455 στο σύνολο της ΕΕ- από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή λόγω αυξημένου φόρτου εργασίας και του στρατηγικού προσανατολισμού των ΕΠ (ώστε αυτά να ανταποκρίνονται στη στρατηγική της Λισαβόνας), η πολυπλοκότητα της διαχείρισης των επικαλυπτόμενων περιόδων προγραμματισμού στο πλαίσιο του κανόνα $n+2$, η αυστηρότητα των Κανονισμών της περιόδου 2007-2013⁵ (και κυρίως η έμφασή τους στη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση) και οι αλλαγές στους κανόνες του χρηματοοικονομικού ελέγχου επισημαίνονται σχεδόν στο σύνολο των εκθέσεων των κρατών μελών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010). Κατά συνέπεια, δεν αποτελεί έκπληξη ότι στην ανακοίνωση των αποτελεσμάτων- συμπερασμάτων της συνάντησης Εργασίας της Βαρσοβίας (2010)⁶ διαπιστώθηκε ότι το σύστημα των χρηματοδοτήσεων παρουσιάζει χαμηλό βαθμό απόδοσης καθώς υπόκειται σε υπερβολικό όγκο ρυθμίσεων και ελέγχων (overregulated), και διατυπώθηκε η πρόταση σύμφωνα με την οποία η έμφαση του συστήματος θα πρέπει να μετατεθεί από τον έλεγχο (audit-oriented) στην αποτελεσματικότητα (efficiency-oriented) (ΥΠΑΑΝ, 2009: 190-192).

Από τα παραπάνω καθίσταται σαφές ότι οι καθυστερήσεις στην υλοποίηση των προγραμμάτων του ΕΣΠΑ δεν αποτελούν αποκλειστικό γνώρισμα του ελληνικού διοικητικού και πολιτικού συστήματος. Ωστόσο, η μεγάλη απόκλιση που παρατηρήθηκε μεταξύ του Ευρωπαϊκού μέσου όρου και της Ελλάδας⁷ καθιστά επιτακτική την ανάγκη διερεύνησης του ρόλου εγχώριων μεταβλητών.

Η επίδραση των συγκυριακών παραγόντων είναι εμφανής και στο εθνικό επίπεδο. Η αλλαγή κυβέρνησης το 2009 επέφερε σημαντική ανακατανομή αρμοδιοτήτων σε κεντρικό επίπεδο που οδήγησε, μεταξύ άλλων, στη δημιουργία το νέου Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας (ΥΠΑΑΝ) που ανέλαβε το συντονισμό των ΕΠ του ΕΣΠΑ. Επιπλέον, η αλλαγή προτεραιοτήτων πολιτικής, η συνεπακόλουθη καθυστέρηση στο διορισμό Γενικών και Ειδικών Γραμματέων, καθώς και η αλλαγή της πολιτικής ηγεσίας του ΥΠΑΑΝ (2010) συνέβαλαν αναμφίβολα στην αύξηση των καθυστερήσεων. Περαιτέρω, η υλοποίηση του σχεδίου 'Καλλικράτης' επέβαλε τη μεταφορά σημαντικών αρμοδιοτήτων στις νέες περιφερειακές αυτοδιοικήσεις, μια διαδικασία που άρχισε μόλις τον Ιούλιο του 2011 και βρίσκεται ακόμα σε εξέλιξη. Η σημαντικότερη όμως συγκυριακή επίπτωση προήλθε από την ελληνική κρίση χρέους, με τα συνεπακόλουθα της. Η επιτήρηση της ελληνικής οικονομίας από την 'τρόικα' ΔΝΤ - ΕΚΤ - ΕΕ, οι περικοπές των δημόσιων δαπανών και ιδιαίτερα του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων, η έντονη αντίδραση στις προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις, η μεγάλη ύφεση της ελληνικής οικονομίας, η αβεβαιότητα που έχει προκληθεί λόγω των συνεχόμενων διαπραγματεύσεων της ελληνικής κυβέρνησης με εκπροσώπους της 'τρόικας', συνιστούν παράγοντες ιδιαίτερα αρνητικούς για την υλοποίηση των ΕΠ του ΕΣΠΑ (Tsirouri, 2010: 5,10).

Βέβαια, μέσω της επιτήρησης της ελληνικής οικονομίας, η απορρόφηση των κοινωνικών κονδυλίων μέσα σε συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα (εξαμηνιαίοι στόχοι για τις αιτήσεις πληρωμών) καθίσταται πλέον δεσμευτική απαίτηση. Συγκεκριμένα, υιοθετήθηκε ένα σύστημα «γρήγορης παραγωγής έργων», σύμφωνα με το οποίο προβλέπονται συγκεκριμένες προθεσμίες για κάθε στάδιο της έγκρισης και εφαρμογής των έργων (Ελληνική Δημοκρατία, 2010β).

4.2 Επιπτώσεις της νέας αρχιτεκτονικής του ΕΣΠΑ

Οι συγκυριακοί παράγοντες, αν και ιδιαίτερα σημαντικοί, δεν επαρκούν για να εξηγήσουν την υστέρηση που παρουσιάζει η Ελλάδα. Σύμφωνα με την στρατηγική έκθεση του ΕΣΠΑ, ένας βασικός παράγοντας της υφιστάμενης καθυστέρησης είναι ότι τόσο η αρχιτεκτονική του ΕΣΠΑ όσο και το νέο Σύστημα Διαχείρισης και Ελέγχου (εφεξής ΣΔΕ) διαφέρουν από τα αντίστοιχα του Γ' ΚΠΣ, με αποτέλεσμα την καθυστέρηση της ενσωμάτωσής τους στις προϋπάρχουσες δομές (ΥΠΑΑΝ, 2010: 206). Το νέο σύστημα υλοποίησης των προγραμμάτων είναι περισσότερο συγκεντρωτικό, με μεγαλύτερη διάχυση των ευθυνών και πιο πολύπλοκες διαδικασίες λήψης αποφάσεων (Andreou, 2010: 13–27).

Κύριο χαρακτηριστικό της πολυπλοκότητας του νέου συστήματος είναι η αύξηση των φορέων διαχείρισης και συντονισμού. Η αύξηση των δομών και αρχών διαχείρισης των ΕΠ της τέταρτης προγραμματικής περιόδου προκύπτει από τη σύγκριση του Γ ΚΠΣ με το ΕΣΠΑ. Ενώ το Γ' ΚΠΣ - το μοντέλο διαχείρισης του οποίου μάλιστα είχε θεωρηθεί υπερβολικά πολύπλοκο - υλοποιήθηκε από 33 φορείς διαχείρισης με 1192 στελέχη, στο ΕΣΠΑ δημιουργήθηκαν 106 δομές διαχείρισης με 3.763 στελέχη (ΥΠΑΑΝ, 2011α). Με τις

νέες δομές δημιουργούνται αλληπάλληλα επίπεδα συντονισμού, εγκρίσεων και ελέγχων που αλληλεπικαλύπτονται με αποτέλεσμα να μην υπάρχει η απαιτούμενη συγκεκριμενοποίηση της ευθύνης, αλλά διάχυσή της παντού και το τελικό αποτέλεσμα είναι η μεγάλη καθυστέρηση (Βουλή των Ελλήνων, 2007α: 8-9). Επιπλέον, η σύσταση των νέων δομών δημιουργεί καθυστερήσεις και αυξάνει το κόστος διαχείρισης (ΤΕΕ, 2007).

4.3 Συστημικοί παράγοντες

Όπως προκύπτει από την εμπειρία των προηγούμενων προγραμματικών περιόδων, τα σοβαρότερα προβλήματα δεν εντοπίζονται στη διαχείριση, αλλά στην υλοποίηση (EPRC, 2009). Πρόκειται για τα προβλήματα που συνδέονται με το μεγάλο πλήθος, το βαθμό διοικητικής ικανότητας και επάρκειας των δικαιούχων (των δημόσιων ή ιδιωτικών οργανισμών φορέων ή επιχειρήσεων που είναι αρμόδιοι για την έναρξη ή την έναρξη και υλοποίηση πράξεων), και ιδιαίτερα των φορέων της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ωστόσο, την κατάσταση αυτή επιδεινώνουν η πολυπλοκότητα, η γραφειοκρατία και ο συγκεντρωτισμός του ίδιου το συστήματος υλοποίησης, αλλά και οι παθογένειες της δημόσιας διοίκησης συνολικά. Όπως επισημάνθηκε στη στρατηγική έκθεση του ΕΣΠΑ, για την υστέρηση ως προς την υλοποίηση είναι υπεύθυνοι παράγοντες όπως η μη ύπαρξη υποχρεωτικών προθεσμιών για την ολοκλήρωση των απαιτούμενων διαδικασιών, ο νέος θεσμός πιστοποίησης της διαχειριστικής επάρκειας των δικαιούχων,⁸ οι διαδικασίες ωρίμανσης των έργων υποδομής (EPRC, 2009), οι μεγάλες καθυστερήσεις στην προετοιμασία των μελετών ωρίμανσης των έργων, των αδειοδοτήσεων, των προεγκρίσεων χωροθέτησης και των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, το κόστος και οι καθυστερήσεις που προκύπτουν από τις απαλοτριώσεις, το πολύπλοκο και χρονοβόρο σύστημα για την έκδοση άδειας λειτουργίας επιχειρήσεων, καθώς και ο νόμος ανάθεσης μελετών του δημόσιου τομέα (Ν.3316/2005) (ΥΠΑΑΝ, 2010: 205-207).

Συμπεραίνουμε, επομένως, ότι η αναποτελεσματική υλοποίηση του ΕΣΠΑ συνδέεται άμεσα με τα διαχρονικά προβλήματα του πολιτικο-διοικητικού συστήματος.

Σε ό,τι αφορά την πολιτική ηγεσία, ορατές είναι οι δυσμενείς επιπτώσεις της έλλειψης σαφούς μεταρρυθμιστικής βούλησης, της ασυνέχειας των πολιτικών επιλογών και της κακής δημοσιονομικής διαχείρισης, της έλλειψης συντονισμού, των συναρμοδιοτήτων, των επικαλύψεων αρμοδιοτήτων σε οριζόντιο επίπεδο (μεταξύ υπουργείων), και κάθετο επίπεδο (μεταξύ υπηρεσιών του ίδιου υπουργείου). Επίσης, προβλήματα δημιουργούνται και από το υφιστάμενο καθεστώς «δυσαρχίας», δηλαδή από την συνύπαρξη Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου με τον Ειδικό Γραμματέα της ΕΥΔ που εντάσσεται στον τομέα πολιτικής του Υπουργείου.

Από την άλλη πλευρά, σε ό,τι αφορά το επίπεδο της διαχείρισης, του ελέγχου και της αξιολόγησης, παρατηρείται το φαινόμενο του δύισμού ανάμεσα στο «εξευρωπαϊσμένο» σύστημα διαχείρισης και στην ευρύτερη δημόσια διοίκηση, η οποία συμμετέχει ποικιλοτρόπως στην υλοποίηση των ΕΠ (Andreou, 2010). Πιο συγκεκριμένα, το ευρύτερο διοικητικό πλαίσιο του συστήματος υλοποίησης χαρακτηρίζεται ως γραφειοκρατικό, συγκεντρωτικό, πολύπλοκο και κατακερματισμένο. Έχουν ήδη επισημανθεί:

- Το γραφειοκρατικό, περίπλοκο, αναποτελεσματικό θεσμικό πλαίσιο που ρυθμίζει συνολικά τις εσωτερικές (ενδοϋπηρεσιακές) και εξωτερικές (σχέσεις με πολίτες, επιχειρήσεις), το οποίο δίνει έμφαση στον τύπο και όχι στην αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα,

- Η αποσπασματικότητα των εκάστοτε οργανωτικών αλλαγών,
- Η περιορισμένη ανεξαρτησία της διοικητικής ιεραρχίας έναντι της πολιτικής ηγεσίας, σε συνδυασμό με το περιορισμένο εύρος δικαιοδοσιών της για ουσιαστικά ζητήματα,
- Η απουσία περιγραφής θέσεων εργασίας και καθηκόντων (job profile και job description), τα οποία καθιστούν εξαιρετικά δύσκολο τον καθορισμό στόχων,
- Η απουσία μέτρησης αποτελεσμάτων και αξιολόγησης και
- Η έλλειψη κινήτρων και μηχανισμών υποκίνησης και το χαμηλό επίπεδο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης (Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης, 2007: 10-13).

5. Οι αναθεωρήσεις του ΕΣΠΑ

Όπως αναφέρθηκε στην προηγούμενη ενότητα, το προγραμματικό και θεσμικό πλαίσιο της τέταρτης προγραμματικής περιόδου, αντί να διευκολύνει και να επιταχύνει την υλοποίηση των ΕΠ του ΕΣΠΑ, λειτούργησε προς την αντίθετη κατεύθυνση. Το γεγονός αυτό έγινε αντιληπτό από την ελληνική κυβέρνηση, η οποία, από τις αρχές του 2010, προχώρησε σε μία σειρά διορθωτικών κινήσεων, οι οποίες εκδηλώθηκαν σε δύο φάσεις.

Σε πρώτη φάση, η κυβέρνηση προχώρησε αφενός στην τροποποίηση του ν. 3614/2007 «Διαχείριση, έλεγχος και εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007-2013» με τον ν. 3840/2010 «Αποκέντρωση, Απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών του ΕΣΠΑ 2007-2013 και άλλες διατάξεις» και, αφετέρου, στην τροποποίηση της υπ' αριθ. 14053/ΕΥΣ 1749/27.3.2008 Υπουργικής Απόφασης για το Σύστημα Διαχείρισης του ΕΣΠΑ, γνωστής ως ΥΠΑΣΥΔ, με την υπ' αριθ. 28020/ΕΥΘΥ1212/30-6-2010 Απόφαση του Υφυπουργού Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας. Σε δεύτερη φάση, τον Ιούλιο του 2011, η ελληνική κυβέρνηση και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, με πρωτοβουλία της πρώτης, διαμόρφωσαν από κοινού και έθεσαν σε εφαρμογή σχέδιο δράσης για την αναθεώρηση και την επιτάχυνση του ΕΣΠΑ, το οποίο προβλέπεται να ολοκληρωθεί μέσα στο 2012.

5.1 Ο Νόμος 3840/2010 και η τροποποίηση της ΥΠΑΣΥΔ

Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του ν. 3840/2010, η αναγκαιότητα τροποποίησης του θεσμικού πλαισίου της εφαρμογής των ΕΠ τεκμηριώνεται από το χαμηλό ποσοστό απορρόφησης των κοινοτικών κονδυλίων, καθώς και από τις καθυστερήσεις και δυσλειτουργίες της υλοποίησης των ΕΠ και κατ' επέκταση της υλοποίησης των στόχων του ΕΣΠΑ. Μέσω της τροποποίησης επιχειρείται να «θεραπευτούν» η πολυπλοκότητα του συστήματος υλοποίησης και οι συγκεντρωτικές διαδικασίες εφαρμογής, οι οποίες, όπως αναγνωρίζεται, οδήγησαν σε σοβαρές δυσλειτουργίες και καθυστερήσεις στην υλοποίηση των στόχων των ΕΠ και στην απορρόφηση των πόρων (ΥΠΑΑΝ, 2010).

Συνοψίζοντας τα βασικά σημεία του νόμου, προκύπτει ότι έχουν επέλθει δέκα αλλαγές στο σύστημα διαχείρισης και εφαρμογής του ΕΣΠΑ, οι οποίες υπακούουν σε τρεις προτεραιότητες⁹: αποκέντρωση, απλοποίηση και αποτελεσματικότητα.

Όσον αφορά τον στόχο της αποκέντρωσης, η σημαντικότερη καινοτομία είναι η θέσπιση των Επιχειρησιακών Συμφωνιών Υλοποίησης (ΕΣΥ¹⁰). Οι ΕΣΥ ουσιαστικά αποτελούν εκχωρήσεις πόρων και αρμοδιοτήτων διαχείρισης στις ενδιάμεσες Διαχειριστικές Αρχές των ΠΕΠ. Η προστιθέμενη αξία των ΕΣΥ σε όρους αποτελεσματικότητας, απλοποίησης και επιτάχυνσης προκύπτει από την κατάργηση των διαδοχικών αποφάσεων εκχώρησης που είχαν δημιουργήσει υπερβολική γραφειοκρατία και κατακερματισμό του αναπτυξιακού προγραμματισμού. Επιπλέον, μέσω των ΕΣΥ επιδιώκεται ο περιορισμός της εμπλοκής κεντρικών φορέων με επικαλυπτόμενες αρμοδιότητες που προκαλούσαν αρκετές εμπλοκές στην εφαρμογή των προγραμμάτων.

Ο στόχος της απλοποίησης υπηρετείται μέσω τροποποιήσεων και καταργήσεων διατάξεων του ν.3614/2007 οι οποίες επιβάρυναν το σύστημα διαχείρισης συγχρηματοδοτούμενων έργων χωρίς να 'παράγουν' ιδιαίτερη προστιθέμενη αξία. Ενδεικτικά παραδείγματα αυτών των αλλαγών είναι η απλοποίηση της διαδικασίας ένταξης πράξεων, η απλοποίηση της μεθοδολογίας επιλογής πράξεων, η κατάργηση των Αναπτυξιακών Οργανισμών Περιφέρειας, της ανώνυμης εταιρείας «ΝΟΜΟΣ Α.Ε.», της Επιτροπής Εμπειρογνομόνων, της «ΔΗΜΟΣ Α.Ε. και δύο ειδικών υπηρεσιών, καθώς και της υποχρεωτικής επιβεβαίωσης της διαχειριστικής επάρκειας των δικαιούχων.

Τέλος, η ενίσχυση της αποτελεσματικότητας προωθείται με μέτρα που αποσκοπούν στην άμεση επιτάχυνση των διαδικασιών. Ενδεικτικά παραδείγματα είναι η πρόβλεψη της διάθεσης των πόρων του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων κατά προτεραιότητα στα συγχρηματοδοτούμενα έργα, η κατάργηση του ελάχιστου προβλεπόμενου προϋπολογισμού των προς ένταξη πράξεων, η πρόβλεψη για αποκλειστικές προθεσμίες (20 ημερών) για τον προληπτικό έλεγχο δημοσίων συμβάσεων από τις ΕΥΔ, η κατάργηση του προληπτικού ελέγχου κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων που δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των κοινοτικών οδηγιών περί δημοσίων συμβάσεων, η κατάργηση της ετήσιας έγκρισης προγραμμάτων τεχνικής υποστήριξης της εφαρμογής, καθώς και η δυνατότητα εκπόνησης μελετών δημοσίων έργων και από τις αναθέτουσες αρχές.

Η τροποποίηση του ν. 3614/2007 αλλά και η υπογραφή του μνημονίου συνεργασίας της Ελλάδας με το ΔΝΤ και την ΕΕ κατέστησαν αναγκαία την τροποποίηση της Υπουργικής Απόφασης Συστήματος Διαχείρισης. Ειδικότερα, στην ΥΠΑΣΥΔ προστέθηκε ένα κεφάλαιο (ΣΤ) στο οποίο καθορίζονται δεσμευτικές προθεσμίες για τους φορείς που διαχειρίζονται τα έργα, τους δικαιούχους και τις αρχές που είναι υπεύθυνες για εκτέλεση των πληρωμών. Επιπλέον, θεσπίζεται και σύστημα παρακολούθησης για την τήρηση αυτών των προθεσμιών. Αξίζει, όμως, να τονισθεί ότι δεν προβλέπονται κυρώσεις στην περίπτωση μη τήρησης αυτών των προθεσμιών από τις ειδικές υπηρεσίες διαχείρισης τις αρμόδιες αρχές. Αντίθετα, η μη τήρηση των προθεσμιών δύναται να επισύρει κυρώσεις για τους τελικούς δικαιούχους. Σε κάθε περίπτωση, η τροποποίηση αυτή καθεαυτή επιβεβαιώνει πλήρως τη διάγνωση ότι η καθυστέρηση της υλοποίησης του ΕΣΠΑ οφείλεται σε προβλήματα τόσο από την πλευρά της προσφοράς (φορείς διαχείρισης και υπεύθυνες αρχές για την έγκριση της χρηματοδότησης και την εκτέλεση πληρωμών) όσο και από την πλευρά της ζήτησης (δικαιούχοι).

Στον πίνακα που ακολουθεί επιχειρείται η συσχέτιση των κυριότερων προσδιοριστικών παραγόντων της υλοποίησης του ΕΣΠΑ με τις τροποποιήσεις του θεσμικού πλαισίου.

Πίνακας 1

Συσχέτιση προβλημάτων υφιστάμενης κατάστασης με τις τροποποιήσεις του Θεσμικού πλαισίου				
Προβλήματα	Ν.3840/2010 και ΥΠΑΣΥΔ	Επίπτωση	Ένταση	Παρατηρήσεις
Συγκεντρωτικό σύστημα Αποσπασματικές εκχωρήσεις,	ΕΣΥ	+ *	Σημαντική	Με την προϋπόθεση ότι θα εφαρμοστεί πλήρως η ουσία του νόμου
Πολυπλοκότητα λόγω ύπαρξης μεγάλου αριθμού υπηρεσιών (ΕΦΔ, υπηρεσίες συντονισμού)	Κατάργηση: Νόμος ΑΕ, ΑΟΠ ΑΕ, Δήμος ΑΕ	0	Μηδενική	Δεν απλοποιείται το σύστημα
Πολυπλοκότητα λόγω άσκησης πολλών αρμοδιοτήτων από υπηρεσίες. (πχ διαχειριστικές αρχές, με αρμοδιότητες ΕΦΔ, υπηρεσίες με αρμοδιότητες στρατηγικού σχεδιασμού και συντονισμού καθώς και ΕΦΔ)	1.Κατάργηση καθηκόντων στρατηγικού σχεδιασμού σε 4 υπηρεσίες 2. Η άσκηση καθηκόντων ΕΦΔ σε περιφέρειες μεταβατικής στήριξης γίνεται δυνατή μετά από γνώμη Γ.Γ. της Περιφέρειας 3. Δυνατότητα κατάργησης ΕΦΔ	+	Περιορισμένη	Δεν ελήφθησαν ουσιαστικά μέτρα απλοποίησης
Γραφειοκρατικό σύστημα: πολλά βήματα για την ολοκλήρωση των διαδικασιών	1. κατάργηση προληπτικού προσυμβατικού έλεγχου για συμβάσεις που δεν εμπίπτουν στα όρια της κοινοτικής Οδηγίας 2. Κατάργηση διαδικασίας συντονισμού πριν την απόφαση ένταξης	+	Περιορισμένη	Ός προς το πρώτο σκέλος περιορισμένη, ο έλεγχος παραμένει αλλά κατασταλτικά. Ός προς το δεύτερο σημαντική θετική επίδραση

Καθυστερήσεις στη διαχείριση και υλοποίηση	1. Ανώτατα όρια προθεσμιών στις ΕΥΔ και στους δικαιούχους 2. Σύστημα παρακολούθησης	+	Σημαντική	Αναμένεται σημαντική επιτάχυνση της απορρόφησης από αυτές τις ρυθμίσεις
Έλλειψη διοικητικής ικανότητας στο επίπεδο των δικαιούχων	-	- **	Σημαντική	Η μη λήψη μέτρων ενδέχεται να έχει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις
Προβλήματα στην μικροοικονομική ικανότητα απορρόφησης των πόρων	1.Κατάργηση κατώτατων ορίων ένταξης έργων 2. Προτεραιότητα στα συγχρηματοδοτούμενα έργα του ΠΔΕ	+/- ***	Σημαντική	1.Θετική επίδραση ως προς την επιτάχυνση. 2. Αρνητική ως προς την αναπτυξιακή προοπτική του ΕΣΠΑ

Προβαίνοντας σε μια σύνθεση των ισχυρών και αδύνατων σημείων του ν. 3840/2010 και της ΥΠΑΣΥΔ, παρατηρούμε ότι ορισμένα από τα εντοπιζόμενα προβλήματα της αναποτελεσματικής υλοποίησης των ΕΠ του ΕΣΠΑ φαίνεται να επιλύονται, αν και όχι στον επιθυμητό βαθμό.

- Οι δεσμευτικές προθεσμίες που τίθενται από τον νόμο και εξειδικεύονται με την ΥΠΑΣΥΔ και το σύστημα παρακολούθησης της τήρησής τους αντιμετωπίζουν τις καθυστερήσεις στον τομέα της διαχείρισης, του έλεγχου και της υλοποίησης και οδηγούν σε επιτάχυνση της απορρόφησης. Η κατάργηση της διαδικασίας συντονισμού πριν την ένταξη των έργων αποτελεί επίσης βήμα απλοποίησης, ενώ προς την ίδια κατεύθυνση συντείνουν και άλλες διατάξεις του ν.3840/2010 που αποσκοπούν στην μείωση της πολυπλοκότητας που δημιουργείται από την άσκηση παράλληλων αρμοδιοτήτων από τις αρμόδιες υπηρεσίες. Ωστόσο, η βασική δομή και λειτουργία του συστήματος παραμένουν ως έχουν, γεγονός που αναπόφευκτα περιορίζει αισθητά τα περιθώρια επίτευξης ουσιαστικής απλοποίησης.
- Μέσω των ΕΣΥ ενδεχομένως να αντιμετωπιστεί το έντονα συγκεντρωτικό σύστημα εφαρμογής των προγραμμάτων και τα προβλήματα συντονισμού και επικαλύψεων που δημιουργούσαν οι αποσπασματικές εκχωρήσεις. Επιπλέον, η κατάργηση των κατώτατων ορίων ένταξης έργων και η προτεραιότητα στα συγχρηματοδοτούμενα έργα του ΠΔΕ συμβάλλει σημαντικά στην αντιμετώπιση των προβλημάτων όσον αφορά την ικανότητα απορρόφησης των κοινοτικών πόρων.

Από την άλλη πλευρά, οι αλλαγές αυτές επιδέχονται σοβαρής κριτικής, η οποία εκφράστηκε από το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος (ΤΕΕ, 2010) και την αντιπολίτευση (Βουλή των Ελλήνων, 2010α, 2010β) και επικεντρώνεται σε τέσσερα σημεία:

Πρώτον, η συμβολή των ΕΣΥ στην αποκέντρωση, την απλοποίηση και την αποτελεσματικότητα αμφισβητείται.¹¹ Επιπλέον, ακόμα και εάν όντως αποκεντρωθεί το σύ-

στημα διαχείρισης, διατυπώνονται σοβαρές επικυλάξεις σχετικά με τη δυνατότητα των περιφερειακών δρώντων να λειτουργήσουν με αποτελεσματικό και αποδοτικό τρόπο. Η ενδυνάμωσή τους μέσω της διοικητικής μεταρρύθμισης, του προγράμματος «Καλλικράτης» ενδεχομένως να συμβάλει προς αυτή τη κατεύθυνση. Όμως οι νέες δομές χρειάζονται χρόνο ώστε να είναι σε θέση να λειτουργούν αποτελεσματικά και αποδοτικά.

Δεύτερον, υποστηρίζεται ότι οι τροποποιήσεις του ΕΣΠΑ δε συμβάλλουν πραγματικά στην απλοποίηση. Η επίδραση της κατάργησης των ΑΟΠ Α.Ε., Νομος Α.Ε. και Δήμος Α.Ε. είναι μηδαμινή αφού αυτοί οι φορείς δεν είχαν ενεργοποιηθεί. Αντίθετα, μπορεί να υποστηριχθεί ότι διευρύνεται ο αριθμός των πιθανών ενδιάμεσων φορέων διαχείρισης.

Τρίτον, ο νόμος δεν επιχειρεί να θεραπεύσει ένα από τα σημαντικότερα ελλείμματα της υλοποίησης του ΕΣΠΑ, δηλαδή τη χαμηλή διοικητική ικανότητα από τη πλευρά της ζήτησης (δικαιούχοι). Όπως υποστηρίζει το ΤΕΕ, οι πραγματοποιούμενες αλλαγές αφορούν την κορυφή του συστήματος και όχι τη βάση. Όμως, ένα σύστημα που θέτει όλο το βάρος στη διαχείριση και στο έλεγχο των πράξεων, μη έχοντας παράλληλα μεριμνήσει για την εξυγίανση των στρεβλώσεων στα σημεία βάσης του συστήματος, οδηγείται αναπόφευκτα σε ανεπαρκή απορρόφηση (ΤΕΕ, 2010: 6).¹²

Τέταρτον, η κατάργηση του ελάχιστου προϋπολογισμού των υπό ένταξη έργων θα οδηγήσει σε κατακερματισμό των ΕΠ σε πολλά μικρά έργα. Η εξέλιξη αυτή είναι προφανώς αντίθετη με τη φιλοσοφία του ΕΣΠΑ, που είναι η δημιουργία προστιθέμενης πολλαπλασιαστικής αξίας στα παραγόμενα έργα και όχι η απλή απορρόφηση κονδυλίων.

5.2 Το σχέδιο δράσης του 2011

Χρειάστηκε να μεσολαβήσει λιγότερο από ένα έτος από την τροποποίηση του θεσμικού πλαισίου του ΕΣΠΑ ώστε να καταστεί σαφές ότι οι πραγματοποιηθείσες αλλαγές δεν απέδωσαν τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα.¹³ Επιπλέον, όπως διαπίστωσαν οι ελληνικές αρχές, η συνέχιση των αποκλίσεων από τους στόχους του Μνημονίου και από τον κανόνα $n+3$ θα έθετε εν αμφιβόλω την εκταμίευση του συνόλου των διαρθρωτικών πόρων της χώρας από το 2012 και μετά (ΥΠΑΑΝ, 2011β).

Στις 30 Ιουνίου του 2011 ο Έλληνας πρωθυπουργός απέστειλε επιστολή προς τον πρόεδρο της Επιτροπής με την οποία αφενός τον ενημέρωσε για την πρόθεση της ελληνικής κυβέρνησης να καταθέσει σχέδιο άμεσης επιτάχυνσης της απορρόφησης των πόρων σε συνδυασμό με πρόταση αναθεώρησης και των προγραμμάτων και των έργων, και αφετέρου έθεσε μια σειρά αιτημάτων που αφορούσαν α) την αύξηση της συμμετοχής της Ένωσης στην χρηματοδότηση β) τη διεύρυνση των κανόνων επιλεξιμότητας και γ) την παροχή τεχνικής βοήθειας από την Επιτροπή αλλά και άλλα κράτη μέλη της ΕΕ. Η απόφαση της ελληνικής κυβέρνησης να συνδυάσει την αναθεώρηση του ΕΣΠΑ με αύξηση των ποσοστών κοινοτικής χρηματοδότησης, χαλάρωση των κανόνων επιλεξιμότητας και την παροχή τεχνογνωσίας από πλευράς ΕΕ εντάσσονταν σε μία στρατηγική μεγιστοποίησης των συνεργειών ανάμεσα στο πρόγραμμα δανεισμού της Ελλάδας, την πολιτική συνοχής και στις ευρύτερες ανάγκες στήριξης της Ελληνικής οικονομίας (Γραφείο Τύπου Πρωθυπουργού, 2011).

Ος συνέχεια αυτής της επιστολής, οι ελληνικές αρχές και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέλαβαν μια σειρά από πρωτοβουλίες με στόχο την επιτάχυνση της υλοποίησης των ΕΠ του ΕΣΠΑ. Σε πρώτη φάση, το Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας παρουσίασε ένα σχέδιο δράσης 10 σημείων για την αντιμετώπιση των εντοπιζόμενων

προβλημάτων.¹⁴ Το σχέδιο αυτό εξειδικεύτηκε περαιτέρω με τη συμμετοχή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,¹⁵ με αποτέλεσμα τον από κοινού προσδιορισμό τεσσάρων τομέων προτεραιότητας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2011).

- Πρώτον, έμφαση δίδεται πλέον σε σημαντικά έργα μεγάλου οικονομικού και κοινωνικού αντίκτυπου στην ανάπτυξη, απασχόληση και στην ανταγωνιστικότητα. Πρόκειται για 100 συνολικά έργα, συνολικού προϋπολογισμού 9 δις (40% του ΕΣΠΑ), η συγκεκριμενοποίηση των οποίων θα πρέπει να έχει ολοκληρωθεί έως τα τέλη Νοεμβρίου του 2011. Εκτιμάται ότι η πρόοδος στην υλοποίηση των μεγάλων έργων (λ.χ. αυτοκινητόδρομων, διαχείρισης στερεών αποβλήτων και το πρόγραμμα Helios) θα οδηγήσει στη ταχύτερη και εμφανή βελτίωση της απορρόφησης των κοινοτικών κονδυλίων. Επιπλέον, αναζητούνται καινοτόμοι τρόποι που θα μπορούσαν να στηρίξουν τη δανειοδότηση των ΜΜΕ μέσω των προγραμμάτων πολιτικής συνοχής έτσι ώστε να ενισχυθεί η ρευστότητα και να διατηρηθεί η πιστωτική ροή των ΜΜΕ.
- Δεύτερον, τέθηκε ως άμεσος στόχος η τακτοποίηση των εκκρεμοτήτων της προηγούμενης προγραμματικής περιόδου 2000-2006 αφού είναι άμεσα ορατός ο κίνδυνος της επιστροφής των κονδυλίων στην ΕΕ.
- Τρίτον, πρόκειται να ενεργοποιηθεί η διαδικασία αναθεώρησης των ΕΠ της Ελλάδας. Έμφαση θα δοθεί στην βελτίωση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, στον εξορθολογισμό της προετοιμασίας και υλοποίησης των έργων και στην επickέντρωση των προσπαθειών σε μικρότερο αριθμό έργων. Η διαδικασία αυτή εξελίσσεται σε δύο φάσεις. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2011). Το πρώτο στάδιο, το οποίο ήδη ολοκληρώθηκε, αφορούσε την αύξηση του ποσοστού της κοινοτικής συνδρομής στα Ε.Π. από 78% σε 85% κατά μέσο όρο, προκειμένου να αυξηθεί η απορρόφηση και να εξοικονομηθούν εθνικοί πόροι. Επιπλέον, η Επιτροπή έχει προτείνει την προσωρινή αύξηση του ποσοστού της κοινοτικής συνδρομής στο 95%, πρόταση που εξετάζεται προς το παρόν από τον Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Οι εθνικοί πόροι που θα εξοικονομηθούν (1,9 εκ ευρώ) θα κατευθυνθούν κατά προτεραιότητα στην κάλυψη συναφών δαπανών ανάπτυξης που δεν είναι επιλέξιμες σύμφωνα με τους Κανονισμούς της Ε.Ε. Το δεύτερο στάδιο αποσκοπεί σε μια πιο ουσιαστική αναθεώρηση που θα απαντά και στα προβλήματα δομής και περιεχομένου σε όλα τα Ε.Π. του ΕΣΠΑ. Από τη μία πλευρά, έμφαση θα δοθεί στη στήριξη α) της παραγωγικής επιχειρηματικότητας (μέσω του νέου αναπτυξιακού νόμου και του Ταμείου Επιχειρηματικότητας), β) των εξαγωγών των ελληνικών επιχειρήσεων και γ) της καινοτομίας και της έρευνας και τεχνολογίας. Από την άλλη πλευρά θα επιχειρηθεί α) να αντιμετωπιστούν οι επιπτώσεις από τη διογκούμενη ανεργία, β) να καλυφθούν οι υπερδεσμεύσεις που έχουν προκύψει στα προγράμματα, γ) να αυξηθεί η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στις δράσεις και στα έργα του ΕΣΠΑ και δ) να μεγιστοποιηθεί η ωφέλεια σε όρους κοινοτικής συνδρομής από τις δηλωθείσες και προβλεπόμενες δαπάνες (ΥΠΑΑΝ, 2011β).
- Τέταρτον, διαπιστώνεται για ακόμα μια φορά ότι το τόσο το υφιστάμενο σύστημα διαχείρισης και ελέγχου όσο και το θεσμικό και διοικητικό του περιβάλλον εξακολουθούν να αποτελούν τροχοπέδη για την υλοποίηση του ΕΣΠΑ.¹⁶ Για την αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος προβλέπεται για πρώτη φορά η παροχή τεχνικής βοήθειας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και από άλλα κράτη μέλη της ΕΕ μέσω της διαμόρφωσης Συμφώνων Μεταφοράς Τεχνογνωσίας (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2011).

5.3 Κριτική

Τη στιγμή που γράφονται αυτές οι γραμμές η δεύτερη απόπειρα αναθεώρησης του ΕΣΠΑ βρίσκεται ακόμα υπό εξέλιξη, γεγονός που δεν επιτρέπει τη διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης άποψης και άρα τη διατύπωση οριστικών συμπερασμάτων ως προς την αποτελεσματικότητά της. Σε κάθε περίπτωση, ωστόσο, η σύγκριση ανάμεσα στις τροποποιήσεις του 2010 και στην τρέχουσα αναθεώρηση οδηγεί σε ορισμένες ενδιαφέρουσες διαπιστώσεις.

Πρώτον, οι δύο αναθεωρητικές απόπειρες διαπνέονται από μια διαφορετική λογική και βασίζονται σε διαφορετικά εργαλεία πολιτικής. Από τη μια πλευρά, η αναθεώρηση του 2010 διαπνέεται από μία παραδοσιακή λογική, καθώς αποσκοπεί αποκλειστικά στη βελτίωση της λειτουργίας των υφιστάμενων τυπικών θεσμών και επικεντρώνεται στην τροποποίησή τους με την άμεση χρήση νομοθετικών εργαλείων (νόμου και υπουργικής απόφασης). Από την άλλη πλευρά, το σχέδιο δράσης του 2011 είναι πιο φιλόδοξο (καθώς προβλέπει μια μεγάλη ποικιλία νομοθετικών, δημοσιονομικών και ρυθμιστικών παρεμβάσεων), εξελίσσεται σε βάθος χρόνου και, σε πρώτη φάση, εστιάζεται στη βελτίωση των «εκρωών» του συστήματος θέτοντας συγκεκριμένες προτεραιότητες πολιτικής, οι οποίες και ποσοτικοποιούνται.

Δεύτερον - και σημαντικότερο -, η αναθεώρηση του 2010 προγραμματίστηκε και υλοποιήθηκε από την ελληνική κυβέρνηση χωρίς καμία άμεση εμπλοκή της ΕΕ (αν και η τροποποίηση της ΥΠΑΣΥΔ αποτελεί σε μεγάλο βαθμό «απάντηση» στις απαιτήσεις που τέθηκαν από το Μνημόνιο). Αντιθέτως, το σχέδιο δράσης του 2011 είναι προϊόν στενής συνεργασίας ανάμεσα στην ελληνική κυβέρνηση και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και εξελίσσεται σε δύο επίπεδα: το εγχώριο και το Ευρωπαϊκό. Είναι αξιοσημείωτο ότι, αντιμετωπίζοντας το φάσμα της απώλειας πόρων του ΕΣΠΑ αλλά και τις πιέσεις του Μνημονίου υπό συνθήκες δημοσιονομικής κρίσης, η ελληνική κυβέρνηση επέλεξε τελικά να απολέσει το μονοπώλιο της ευθύνης όσον αφορά την υλοποίηση του ΕΣΠΑ και να παραχωρήσει σημαντικές αρμοδιότητες στην Επιτροπή με αντάλλαγμα την παροχή δημοσιονομικών ελαφρύνσεων και διευκολύνσεων. Εξίσου σημαντική είναι όμως και η προσφυγή των ελληνικών αρχών στην Ευρωπαϊκή τεχνική βοήθεια, επιλογή που αφενός ισοδυναμεί με αποδοχή της αποτυχίας του εγχώριου συστήματος υλοποίησης και αφετέρου εντάσσεται στο σχέδιο μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης στο πλαίσιο του Μνημονίου. Ωστόσο η ενεργοποίηση της Ευρωπαϊκής τεχνικής βοήθειας δεν προαναγγέλλει αναγκαστικά την εισαγωγή ουσιαστικών καινοτομιών κατά τη διάρκεια της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου. Αντιθέτως, το πιθανότερο είναι ότι η πίεση χρόνου και η ανάγκη μεγιστοποίησης της απορροφητικότητας θα επιβάλουν τη θέσπιση μόνο παραμετρικών αλλαγών.

6. Συμπεράσματα

Το παρόν άρθρο επεχείρησε έναν μεσοπρόθεσμο απολογισμό της υλοποίησης του ελληνικού ΕΣΠΑ. Για το σκοπό αυτό επελέγη ένα ερμηνευτικό σχήμα που εμπνέεται από τη θεωρία του ιστορικού θεμισμού και εκλαμβάνει τη θέσπιση, την υλοποίηση και την αναθεώρηση του ΕΣΠΑ ως διακριτές διαδικασίες που υπακούουν σε μια συγκεκριμένη

χρονική ακολουθία. Στην προσπάθειά μας να εντοπίσουμε τους αιτιακούς παράγοντες που διαμόρφωσαν ή/και διαμορφώνουν τη φύση και την πορεία της κάθε διαδικασίας καταφύγαμε στη διπλή διάκριση ανάμεσα σε συγκυριακούς και σε συστημικούς παράγοντες αφενός και ανάμεσα σε εξωγενείς και εγχώριους παράγοντες αφετέρου.

Η προγραμματική και θεσμική αρχιτεκτονική του ΕΣΠΑ διαμορφώθηκαν από το συγκερασμό της θεσμικής «κληρονομιάς του παρελθόντος», των προτιμήσεων των κυρίαρχων δρώντων του πολιτικο-διοικητικού συστήματος και των νέων απαιτήσεων των Κανονισμών των Διαρθρωτικών Ταμείων. Το τελικό αποτέλεσμα ήταν η διαμόρφωση ενός συγκεντρωτικού, πολυδαίδαλου και γραφειοκρατικού συστήματος που συμμορφώνεται με τον τύπο της κοινοτικής νομοθεσίας αλλά στην ουσία διασφαλίζει τη διαιώνιση παγιωμένων συσχετισμών και πρακτικών με σημαντικό κόστος σε όρους απορροφητικότητας, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας. Σε αυτό το πλαίσιο, το σύστημα υλοποίησης της τρέχουσας προγραμματικής περιόδου όχι μόνο αδυνατεί να λειτουργήσει ως φορέας μεγιστοποίησης της προστιθέμενης αξίας του ΕΣΠΑ, αλλά καθίσταται και αυτό μέρος της γενικότερης προβληματικής εικόνας της ελληνικής δημόσιας διοίκησης.

Όστόσο, η προβληματική υλοποίηση του ΕΣΠΑ δεν θα πρέπει να αποδοθεί αποκλειστικά στις δυσλειτουργίες του συστήματος υλοποίησης και στις ενδημικές ανεπάρκειες του ευρύτερου θεσμικού περιβάλλοντος. Ο ρόλος των εγχώριων και διεθνών συγκυριακών παραγόντων είναι επίσης σημαντικός. Ανάμεσα στο πλήθος των συγκυριακών παραγόντων προεξάρχουσα θέση κατέχει σαφώς η οικονομική κρίση, η οποία περιόρισε ασφυκτικά τα δημοσιονομικά περιθώρια αξιοποίησης του ΕΣΠΑ¹⁷ τη στιγμή ακριβώς όπου αυτή κατέστη ζωτικής σημασίας για την οικονομική ανάκαμψη της χώρας.

Η πρώτη διορθωτική κίνηση της ελληνικής κυβέρνησης εκδηλώθηκε στις αρχές του 2010 και δεν βελτίωσε σημαντικά την κατάσταση. Από την άλλη πλευρά, η συνεχιζόμενη επιδείνωση της δημοσιονομικής και διαπραγματευτικής θέσης της Ελλάδας και η θέσπιση του Μνημονίου εξάντλησαν ουσιαστικά τα περιθώρια μονομερών διορθωτικών κινήσεων εκ μέρους των ελληνικών αρχών. Με αυτά τα δεδομένα, οι όροι του σχεδίου αναθεώρησης του 2011 και η συνακόλουθη εμπλοκή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην υλοποίηση του ΕΣΠΑ αποτελούν μάλλον φυσιολογικές εξελίξεις.

Εκτιμούμε ότι η κρίση είναι πιθανόν να αποδειχθεί μια 'κρίσιμη καμπή' για το παρόν και το μέλλον της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα. Όπως προαναφέρθηκε, δεν υπάρχουν ιδιαίτερα περιθώρια για συστημικές αλλαγές στο ΕΣΠΑ κατά την τρέχουσα προγραμματική περίοδο. Όμως, η επόμενη προγραμματική περίοδος (2014-2020) αντιπροσωπεύει ένα «παράθυρο ευκαιρίας» για ριζικές μεταρρυθμίσεις¹⁸ που θα θίγουν τόσο το στενότερο σύστημα υλοποίησης όσο και τον ευρύτερο δημόσιο τομέα, συμπεριλαμβανόμενης της τοπικής και περιφερειακής αυτοδιοίκησης.¹⁹ Μένει βέβαια να αποδειχθεί το εάν οι εθνικοί και Ευρωπαϊκοί δρώντες θα είναι σε θέση να εκμεταλλευτούν αυτή την ευκαιρία.

Σημειώσεις

1. Για μια ανάλυση της έννοιας της προστιθέμενης αξίας της πολιτικής συνοχής, βλ. Bachtler and Taylor (2003).
2. Μεγάλο μέρος της ανάλυσης βασίζεται στην εργασία «Το ζήτημα της απορρόφησης των κοινοτικών κονδυλίων: η πορεία υλοποίησης, τα προβλήματα και η τρο-

ποποίηση του ΕΣΠΑ» που εκπονήθηκε από τον Μ. Παπαδάκη στο τμήμα Γενικής Διοίκησης της Κ' εκπαιδευτικής σειράς της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης (Αθήνα, Μάιος 2010).

3. Στους θεσμούς περιλαμβάνονται τυπικοί ή επίσημοι θεσμοί (όπως κυβέρνηση και δημόσιες υπηρεσίες, η τοπική αυτοδιοίκηση οι επιχειρήσεις, τα συνδικάτα), κοινωνικές κατασκευές (όπως το δικαιοσύνη, το πολιτικό σύστημα, αλλά και η γλώσσα και το χρήμα) και άτυποι θεσμοί (όπως συμβατικοί, ηθικοί και εθιμικοί κανόνες, κοινωνικές και πολιτισμικές αξίες, αλλά και συνήθειες).
4. Αυτές ήταν η Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης του ΚΠΣ (ΜΟΔ) - η ίδρυση της οποίας προβλεπόταν από το ίδιο το ΚΠΣ -, ο Ειδικός Λογαριασμός Κονδυλίων Έρευνας (ΕΛΚΕ), η Μικτή Επιτροπή Καθοδήγησης για τα δημόσια έργα (ΜΕΚ), ο Ειδικός Σύμβουλος Ποιοτικού Ελέγχου (ΕΣΠΕΛ), το Ελληνικό Κέντρο Επενδύσεων (ΕΛΚΕ) και το Εθνικό Κέντρο Πιστοποίησης Συνεχιζόμενης Επαγγελματικής Κατάρτισης (ΕΚΕΠΙΣ).
5. Για τις αλλαγές μεταξύ τρίτης και τέταρτης προγραμματικής περιόδου στο κοινοτικό επίπεδο βλ. Λιαργκόβας και Ανδρέου (2007).
6. Τα συμπεράσματα αυτά αναφέρονται στις αλλαγές που πρέπει να πραγματοποιηθούν στην επόμενη προγραμματική περίοδο. Για την Πέμπτη προγραμματική περίοδο (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010).
7. Ακόμα και τα νέα κράτη-μέλη της Ένωσης, τα οποία έχουν να αντιμετωπίσουν εκτός από τους συστημικούς παράγοντες και άλλους παράγοντες - όπως την ασαφή κατανομή των καθηκόντων σε εθνικό επίπεδο, την ανεπαρκή εμπειρία, την έλλειψη διοικητικής ικανότητας τόσο σε επίπεδο διαχειριστικών αρχών όσο και σε επίπεδο δικαιούχων και τις εσωτερικές διαδικασίες αναδιοργάνωσης των δημόσιων διοικήσεων - είχαν προχωρήσει στην ένταξη των έργων του ΕΣΠΑ με ταχύτερους ρυθμούς από την Ελλάδα.
8. Οφείλουμε πάντως να επισημάνουμε ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως σε αυτή της πιστοποίησης των φορέων υλοποίησης, ανακύπτει ζήτημα «ανταλλαγής» (trade-off) ανάμεσα στην ταχύτητα και στην ποιότητα της υλοποίησης.
9. Ο διαχωρισμός των βασικών σημείων του νόμου 3840/2010 στις τρεις υποενότητες γίνεται αποκλειστικά για λόγους συστηματικής παρουσίασης και όχι ουσιαστικής διάκρισης μεταξύ τους. Είναι σαφές ότι δημιουργούνται αλληλένδετες σχέσεις μεταξύ αυτών των εννοιών. Για παράδειγμα μια διάταξη που αφορά την απλοποίηση δύναται να είναι ταυτόχρονα και πράξη υπέρ της αποτελεσματικότητας. Αντίστοιχα μια τροποποίηση υπέρ της αποκέντρωσης δύναται να είναι ταυτόχρονα και στοιχείο υπέρ της απλοποίησης και της αποτελεσματικότητας.
10. Οι ΕΣΥ συνάπτονται μεταξύ του Υπουργού ΟΙΑΝ, του Γενικού Γραμματέα της εκάστοτε περιφέρειας και του αρμόδιου Υπουργού ανά τομέα
11. Συγκεκριμένα, υποστηρίζεται ότι η υπογραφή των ΕΣΥ δεν θα επιταχύνει οι διαδικασίες εφαρμογής του ΕΣΠΑ, αλλά θα δημιουργήσει νέα ασαφή σχήματα, τα οποία θα προκαλέσουν επιπρόσθετες καθυστερήσεις, αύξηση του γραφειοκρατικού κόστους και ενίσχυση του συγκεντρωτισμού (ΤΕΕ, 2010).
12. Προκύπτει δηλαδή ότι ενισχύεται το φαινόμενο των υπηρεσιών «δυσταχυτήτων». Στην ίδια κριτική υπόκειται επίσης η ρύθμιση για την κατάργηση της υποχρεωτικής επιβεβαίωσης της διαχειριστικής επάρκειας των δικαιούχων.

13. Είναι χαρακτηριστικό ότι το πρώτο εξάμηνο του 2011 οι πληρωμές ανήλθαν στα 626 εκ ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί μόλις στο 56,6% του στόχου που είχε τεθεί από το Μνημόνιο για το συγκεκριμένο εξάμηνο
14. Οι σημαντικότερες αλλαγές του σχεδίου είναι οι ακόλουθες: η κατάργηση της δυνατότητας δημιουργίας Ενδιάμεσων Φορέων Διαχείρισης χωρίς την έγκριση του ΥΠΑΑΝ, η απλοποίηση του συστήματος εκχωρήσεων πόρων, η αναδιοργάνωση των Αρχών Διαχείρισης, ο επαναπρογραμματισμός με έμφαση σε ώριμα και σκόπιμα έργα, η αξιολόγηση των ανενεργών έργων με σκοπό την άμεση υλοποίηση ή την απένταξή τους, η υποστήριξη των τελικών δικαιούχων και η αποκέντρωση στη λήψη αποφάσεων στις Περιφέρειες.
15. Η επιτάχυνση των έργων της πολιτικής συνοχής αποτελεί έναν από τους τρεις άξονες της τεχνικής βοήθειας που παρέχει η ομάδα δράσης της Επιτροπής για την Ελλάδα, η οποία ξεκίνησε τις εργασίες της την 1/9/2011.
16. Όπως αναγνωρίζεται ρητά, τα συστήματα πληροφόρησης και ελέγχου, η νομοθεσία δημοσίων έργων, οι απαλοτρώσεις, οι περιβαλλοντικές αδειοδοτήσεις, και οι διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων αποτελούν τομείς υστέρησης του ελληνικού συστήματος που προκαλούν καθυστερήσεις και μπλοκάρουν την απορρόφηση των κοινοτικών κονδυλίων.
17. Ιδιαίτερα σημαντικές είναι οι δευτερογενείς επιπτώσεις της κρίσης, οι οποίες εκδηλώνονται ως σημαντικά προβλήματα ρευστότητας των δικαιούχων (κυρίως των αναδόχων μεγάλων έργων και των επιχειρήσεων).
18. Σύμφωνα με τον Kingdon (1984: 188), ένα 'παράθυρο ευκαιρίας' για την υιοθέτηση μιας νέας πολιτικής πρότασης ανοίγει στην περίπτωση που ισχύουν οι ακόλουθες προϋποθέσεις: α) το θέμα συζήτησης στο οποίο αυτή εντάσσεται εκλαμβάνεται ως πρόβλημα, β) οι λύσεις που προτείνονται είναι εφικτές και εφαρμόσιμες και γ) οι γενικότερες πολιτικές συνθήκες είναι ευνοϊκές.
19. Η αξιοποίηση του ρόλου της νεοσύστατης περιφερειακής αυτοδιοίκησης αντιπροσωπεύει μία επιπλέον ευκαιρία και πρόκληση για το ελληνικό κράτος.

Βιβλιογραφία

Ελληνική

- Ανδρέου Γ. και Λύκος Μ. (2011), «Ο εξευρωπαϊσμός της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής» στο Ν. Μαραβέγιας (επιμ.), *Εξευρωπαϊσμός στο Μεσογειακό Χώρο*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, σελ. 259-286.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2010), «Πολιτική για τη συνοχή: Στρατηγική έκθεση 2010 σχετικά με την υλοποίηση των προγραμμάτων 2007-2011», Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών', COM(2010)110 τελικό, Βρυξέλλες.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011), TFGR, Ομάδα δράσης για την Ελλάδα, 1η τριμηνιαία έκθεση. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/speeches-statements/pdf/20111117_1_el.pdf

- Featherstone K. και Παπαδημητρίου Δ. (2010), *Τα Όρια του Εξευρωπαϊσμού. Δημόσια Πολιτική και Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Οκτώ, Αθήνα.
- Λιαργκόβας Π. και Ανδρέου Γ. (2007), *Η νέα πολιτική συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ελλάδα*, εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.
- Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας Γενική Γραμματεία Επενδύσεων και Ανάπτυξης (2009), «Στρατηγική Έκθεση Παρακολούθησης ΕΣΠΑ 2007-2013», Αθήνα, Δεκέμβριος.
- Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, (2007), *Επιχειρησιακό Πρόγραμμα «Διοικητική Μεταρρύθμιση 2007-2013»*.

Ξενόγλωσση

- Andreou G. (2006), 'EU Cohesion Policy in Greece: Patterns of Governance and Europeanization', *South European Society and Politics*, vol. 11, no. 2, pp. 241-259.
- (2010), 'The domestic effects of EU cohesion policy in Greece: islands of Europeanization in a sea of traditional practices', *Southeast European and Black Sea Studies* vol. 10, no. 1, pp. 13-27.
- Bachtler J. and S. Taylor (2003), 'The added value of the structural funds: a regional perspective', *European Policies Research studies, IQ-NET report on the reform of the Structural Funds*, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow. http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQnet_Reports%28Public%29/IQ_Net_Added_Value.pdf
- Bachtler J., M. Ferry, C. Mendez and I. McMaster (2007), 'The 2007-2013 operational Programs: A preliminary assessment', *IQ-NET thematic paper no. 19 (2)*, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow. http://www.eprc.strath.ac.uk/eprc/publications_C_published_reports.cfm
- Checkel J.T. (1999), 'Social Construction and Integration', *Journal of European Public Policy*, vol. 6, no. 4, pp. 545-560.
- European Policies Research Centre (2009), 'Ex post evaluation of cohesion policy programs 2000-2006 co-financed by the ERDF (objective 1 and 2) work package 11: management and implementation systems for cohesion policy', final report to the European Commission (DG Regio), task 3, case study report Greece. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/expost2006/wp11_en.htm
- Hey C. and D. Wincott (1998), 'Structure, Agency and Historical Institutionalism', *Political Studies*, vol. 46, no. 5, pp. 951-957.
- Kah S. (2010), 'On track again after the crisis? Review of programme implementation winter 2009- spring 2010', *IQ-Net review Paper No. 26 (1)*, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow. [http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQNet_Reports\(Public\)/ReviewPaper26\(1\)final.pdf](http://www.eprc.strath.ac.uk/iqnet/downloads/IQNet_Reports(Public)/ReviewPaper26(1)final.pdf)
- Kingdon J. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown, Boston (Mas).

- Mendez C. and S. Kah (2009), 'Programme implementation in times of economic crisis, review of programme implementation winter 2008-summer 2009', IQ-net review paper N0. 24(1), European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow. <http://www.eriknetwork.net/erikaction/docs/OPS-crisis-IQ-Net.pdf>
- Tsipouri L. (2010), 'Expert evaluation network delivering policy analysis on the performance of cohesion policy 2007-2013, task 2: Country Report on achievements of cohesion policy; Greece', final version.

Νομοθεσία

- Ελληνική Δημοκρατία (2000), Νόμος 2860/2000 'Διαχείριση, Παρακολούθηση και Έλεγχος του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης και άλλες διατάξεις' http://www.espa.gr/elibrary/N2860_141100_fek251.pdf
- Ελληνική Δημοκρατία (2007), Νόμος 3614/2007 'Διαχείριση, έλεγχος και εφαρμογή αναπτυξιακών παρεμβάσεων για την προγραμματική περίοδο 2007-2013' <http://www.parliament.gr/ergasies/nomosmedia/ValidNomosxedio/555/D-EFANAPT-PAP.pdf>
- Ελληνική Δημοκρατία (2010α), Νόμος 3840/2010 'Αποκέντρωση, Απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2013 και άλλες διατάξεις' http://www.mou.gr/media/documents/hlektroniki_vivliothiki/ethniko/nomoi/n3840_10_tropop3614.pdf
- Ελληνική Δημοκρατία (2010β), Νόμος 3845/2010 'Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της Ελληνικής Οικονομίας από τα κράτη - μέλη της ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο', Παράρτημα IV 'Ελλάδα: Μνημόνιο συνεννόησης στις συγκεκριμένες προϋποθέσεις οικονομικής πολιτικής'.
- Ελληνική Δημοκρατία (2010γ), υπ' αριθ. 28020/ΕΥΘΥ1212/30-6-2010 (ΦΕΚ 1088 / Β' /19-7-2010) 'Απόφαση του Υφυπουργού Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας σχετικά με την τροποποίηση της υπ' αριθ. 14053/ΕΥΣ 1749/27.3.2008 Υπουργικής Απόφασης Συστήματος Διαχείρισης (ΦΕΚ 540/Β' /27.3.2008)'.

Άλλες πηγές

- Βουλή των Ελλήνων (2007α), Πρακτικά Η' Αναθεωρητικής Βουλής, Συνεδρίαση Λ', 14 Νοεμβρίου 2007. <http://www.parliament.gr/ergasies/praktika/pdf/es14112007.pdf>
- Βουλή των Ελλήνων (2007β), Πρακτικά της Η' Αναθεωρητικής Βουλής, Συνεδρίαση ΚΘ', 13.Νοεμβρίου 2007. <http://www.parliament.gr/ergasies/praktika/pdf/es13112007.pdf>
- Βουλή των Ελλήνων (2010α), Πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, Περίοδος ΙΓ', Σύνοδος Α', Συνεδρίαση Α', 23 Μαρτίου 2010. <http://www.parliament.gr/ergasies/praktika/pdf/es20100323.pdf>

- Βουλή των Ελλήνων (2010β), Πρακτικά Ολομέλειας Βουλής, Περίοδος ΙΓ', Σύνοδος Α', Συνεδρίαση Β', 24 Μαρτίου 2010, <http://www.parliament.gr/ergasies/praktika/pdf/ES20100324.pdf>
- Βουλή των Ελλήνων (2010δ), Αιτιολογική έκθεση του νομοσχεδίου «Αποκέντρωση, Απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2013 και άλλες διατάξεις» <http://www.parliament.gr/ergasies/nomosxedia/EisigisiEpitropon/1394/A-ESPA-EIS.qxp.pdf>
- Γραφείο Τύπου Πρωθυπουργού (2011), Επιστολή Πρωθυπουργού Γεώργιου Α. Παπανδρέου προς τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Jose Manuel Barroso.
- Μουσουσούλης Κ. (2006), 'Σύστημα διαχείρισης και ελέγχου τέταρτης προγραμματικής περιόδου', Παρουσίαση στο 4 αναπτυξιακό συνέδριο. <http://www.espa.gr/el/Pages/staticNationalDevelopmentPlanning.aspx>
- Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (2010), 'Θέσεις του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας επί του σχεδίου νόμου «Αποκέντρωση, Απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2013 και άλλες διατάξεις', Δελτίο Τύπου. http://portal.tee.gr/portal/page/portal/INFO_TEE/INFO_2010/2010_03/15-3-2010/deltio_tyrou_tee20100315.pdf
- Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας (2007), Θέσεις ΤΕΕ για το ν. 3614/07.
- Υπουργείο Ανάπτυξης Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, (2010), Πρακτικά δεύτερης συνεδρίασης της Διάσκεψης των Προέδρων των Επιτροπών Παρακολούθησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ, του ΠΑΑ και του ΕΠ αλιείας. <http://www.espa.gr/el/Pages/NewsFS.aspx?item=195>
- Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας (2011α), Ενημερωτικό σημείωμα με θέμα 'Δέκα μέτρα για την επίταχυνση του ΕΣΠΑ'.
- Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας (Ειδική Γραμματεία ΕΣΠΑ) (2011β), Εγκύκλιος με θέμα 'Αναθεώρηση των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων του ΕΣΠΑ'.

Χωρικές διαστάσεις της οικονομικής κρίσης - το «γεωγραφικό αποτύπωμα» της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα

Γιάννης Ψυχάρης, Αναπληρωτής Καθηγητής, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σκοπός αυτού του άρθρου είναι, με βάση εμπειρικά ευρήματα πρόσφατων μελετών, να κάνει μια επισκόπηση των χωρικών επιδράσεων της οικονομικής κρίσης στην Ελλάδα καθώς και των πολιτικών για την αντιμετώπισή της. Σύμφωνα με τα πρώτα ευρήματα των μελετών οι περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα έχουν προ-κυκλικό χαρακτήρα. Το συμπέρασμα αυτό είναι σε συμφωνία με μεγάλο μέρος της επιστημονικής βιβλιογραφίας που εξετάζει τις περιφερειακές ανισότητες σε σχέση με τον οικονομικό κύκλο. Παράλληλα, η δημοσιονομική κρίση έχει οδηγήσει σε υποχώρηση της πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης καθώς μειώνονται οι δαπάνες δημοσίων επενδύσεων σε όλους σχεδόν τους νομούς και τις περιφέρειες της χώρας. Το άρθρο καταλήγει με προτάσεις πολιτικής στο επίκεντρο των οποίων βρίσκεται η ανάπτυξη 'περιφερειακού κεϋνσιανισμού' με τη συνδρομή της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Οικονομική κρίση, οικονομικοί κύκλοι, περιφερειακή ανθεκτικότητα, περιφερειακή πολιτική, Ελλάδα

The spatial dimension of economic crisis - the 'geographical footprint' of economic crisis in Greece

Ioannis Psicharis, Associate Professor, Panteion University of Social and
Political Science

ABSTRACT

Amid the most severe economic and fiscal crisis that most countries are facing today, the emerging need for economic stabilisation of national economies has outweighed regional development policy issues. However, economic recession and fiscal austerity have a critical 'geographical footprint' and it behoves regional scientists to carry on their responsibility of shedding light on these issues. This paper aims at contributing to this debate by providing evidence regarding the regional dimension of economic crisis for Greece. According to the results of the empirical analysis regional inequalities are pro-cyclical to crisis. On parallel, fiscal crisis offsets increases in current expenditures and interest payments by cutting-back public investment. Following Myrdal's (1939) assertion regarding fiscal policy in the business cycle the paper concludes with some policy proposals and calls for more active 'regional Keynesianism' in order to boost the economic recovery of regions and the national economy as a whole.

KEYWORDS: Economic crisis, resilient regions, regional business cycles, regional policy, Greece

1. Εισαγωγή

Η οικονομική κρίση και η οικονομική πολιτική για την ανάκαμψη της παγκόσμιας οικονομίας απασχολούν κυβερνήσεις, διεθνείς οργανισμούς και πολίτες σε όλο τον κόσμο. Εν μέσω της μεγάλης αστάθειας που χαρακτηρίζει το παγκόσμιο οικονομικό σύστημα, τα προβλήματα της άνισης ανάπτυξης στο χώρο φαίνεται να υποβαθμίζονται στη λίστα των προτεραιοτήτων της οικονομικής πολιτικής, τόσο των επιμέρους κρατών όσο και των διεθνών οργανισμών.

Ωστόσο, η οικονομική και δημοσιονομική κρίση, είναι βέβαιο ότι θα έχουν ένα ειδικό 'γεωγραφικό αποτύπωμα' και η ευθύνη των επιστημόνων που ασχολούνται με τις γεωγραφικές διαστάσεις της ανάπτυξης είναι να αναδείξουν το ζήτημα αυτό. Ιδιαίτερα για την Ελλάδα το ζήτημα της περιφερειακής διάστασης της οικονομικής κρίσης αποτελεί μια κρίσιμη παράμετρο της κατανόησης της οικονομικής κρίσης και της στρατηγικής εξόδου από αυτήν. Οι επιδράσεις της οικονομικής κρίσης στην οικονομία των περιφερειών της χώρας, η ανθεκτικότητα των περιφερειών και η επαναφορά τους σε τροχιά ανάπτυξης πρέπει να αποτελέσουν ζητήματα συστηματικής επιστημονικής διερεύνησης.

Στο πλαίσιο της τρέχουσας διεθνούς οικονομικής κρίσης, η περίπτωση της Ελλάδας παρουσιάζει μια ιδιαιτερότητα που πηγάζει από την παράλληλη δημοσιονομική κρίση (και κρίση χρέους) της χώρας. Δυσμενής συνέπεια αυτής της ιδιαιτερότητας είναι η αδυναμία εφαρμογής πολιτικών για την τόνωση της πραγματικής οικονομίας, με άμεσο κίνδυνο την επιδείνωση των συνεπειών της κρίσης. Η μείωση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων για παράδειγμα, το οποίο πρέπει να σημειωθεί ότι είχε σημαντική περιφερειακή διάσταση, θα μειώσει τις δυνατότητες ανάπτυξης ιδιαίτερα στις «προβληματικές» περιφέρειες.

Για τους παραπάνω λόγους η εξέταση του ζητήματος της χωρικής κατανομής των επιπτώσεων της κρίσης στις περιφέρειες της Ελλάδας αφενός καθίσταται απαραίτητη, ώστε από τη μια να αναδείξει τα στοιχεία της κρίσης και από την άλλη να διαμορφώσει τις κατάλληλες πολιτικές για την αντιμετώπισή της.

2. Το θεωρητικό πλαίσιο

Η θεωρητική συζήτηση σχετικά με τις χωρικές επιδράσεις της οικονομικής κρίσης παραπέμπει στη βιβλιογραφία που διερευνά τη σχέση μεταξύ περιφερειακών ανισοτήτων (regional inequalities) και οικονομικών κύκλων (economic cycles). Τα τελευταία χρόνια έχει αναπτυχθεί στη βιβλιογραφία μια ακόμη συζήτηση στο επίκεντρο της οποίας βρίσκεται η έννοια της 'ανθεκτικής' περιφέρειας (resilient region).

Αναφορικά με την πρώτη συζήτηση, μια ενδιαφέρουσα οπτική στο ζήτημα των χωρικών επιπτώσεων μιας ύφεσης δίνεται από τον Berry (1988), ο οποίος συνδέει τις περιφερειακές ανισότητες με τους οικονομικούς κύκλους. Σύμφωνα με τον Berry (1988), οι περιφερειακές ανισότητες μειώνονται σε περιόδους ύφεσης και αυξάνονται σε περιόδους ανάπτυξης. Πιο συγκεκριμένα, τα κύματα της οικονομικής μεγέθυνσης ή άνθησης είναι πιθανόν να οδηγήσουν σε αύξηση της περιφερειακής ανισότητας ενώ τα κύματα της οικονομικής ύφεσης μπορεί να οδηγήσουν σε μείωση της περιφερειακής ανισότη-

τας. Η θέση αυτή είναι συνεπής με τη θεωρία της σωρευτικής αιτιότητας του Myrdal (1957), όπως επίσης και με τη συζήτηση για την επίπτωση των οικονομιών συγκέντρωσης στην περιφερειακή κατανομή των πόρων (Henderson, 1999; Krugman, 1991; Thisse, 2000). Η υπόθεση της προκυκλικότητας των περιφερειακών ανισοτήτων σε σχέση με τον οικονομικό κύκλο έχει επιβεβαιωθεί σε μια σειρά εργασιών που έχουν γίνει για διάφορες χώρες. Η Terrasi (1999) μελετώντας την περίπτωση των ιταλικών περιφερειών κατά τη διάρκεια της περιόδου 1953-1993 κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η περιφερειακή ανισότητα μειώνεται κατά τη διάρκεια της ύφεσης και αυξάνεται σε περιόδους μεγέθυνσης της εθνικής οικονομίας. Οι Petrakos and Saratsis (2000) επίσης, διερευνώντας την περίπτωση των νομών της Ελλάδας την περίοδο 1970-1995, βρήκαν μια θετική σχέση μεταξύ της περιφερειακής ανισότητας και του ρυθμού αύξησης του εθνικού προϊόντος, παρέχοντας εμπειρική υποστήριξη στην υπόθεση ότι οι περίοδοι οικονομικής επέκτασης έχουν συνοδευτεί από μια σημαντική αύξηση των περιφερειακών ανισοτήτων. Ο Azzoni (2001), ομοίως, κατέληξε στα ίδια συμπεράσματα για την περίπτωση των περιφερειών της Βραζιλίας την περίοδο 1939-1995, συμπεραίνοντας επίσης ότι όσο μεγαλύτερη είναι η ταχύτητα της εθνικής μεγέθυνσης τόσο υψηλότερη είναι η περιφερειακή απόκλιση και αντίστροφα. Σε παρόμοια συμπεράσματα κατέληξαν οι Chatterji and Dewhurst (1996) εξετάζοντας τις περιφέρειες και τις κομητείες (counties) της Μεγάλης Βρετανίας την περίοδο 1977-1991. Συγκεκριμένα, η ανάλυσή τους έδειξε ότι οι δυνάμεις της σύγκλισης ήταν πιο δυνατές κατά τη διάρκεια των υφέσεων και πιο ασθενείς κατά τη διάρκεια των περιόδων οικονομικής άνθησης.

Ωστόσο, άλλες ερευνητικές εργασίες (βλ. π.χ. Dunford, 1993; Amin and Tomaney, 1995; Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1999) κατέληξαν στην ύπαρξη αντίθετων προτύπων. Τα πρότυπα αυτά ενισχύουν την αντίθετη επιχειρηματολογία (αντικυκλικότητα) η οποία υποστηρίζει ότι σε περιόδους άνθησης της οικονομίας οι δυνάμεις της σύγκλισης είναι αυτές που επικρατούν είτε εξαιτίας φαινομένων διάχυσης (spread effects) ή/και οικονομικών κλίμακας (diseconomies of scale), είτε εξαιτίας της αυξημένης δυνατότητας (λόγω διαθεσιμότητας χρηματικών κονδυλίων) άσκησης χωρικών πολιτικών.

Παράλληλα με τη συζήτηση περί κυκλικότητας και ανισοτήτων αναπτύσσεται τα τελευταία χρόνια μια άλλη συζήτηση που αφορά στην έννοια της 'ανθεκτικής' περιφέρειας (Reggiani et al., 2002; Martin, 2011). Η έννοια της ανθεκτικότητας (resilience) προέρχεται από τις επιστήμες του περιβάλλοντος, της ψυχολογίας και του σχεδιασμού και περιγράφει τη(ν) (βιολογική) ικανότητα της προσαρμογής και της ευδοκίμησης ενός (οικο)συστήματος ή ενός οργανισμού υπό αντίξοες (περιβαλλοντικές) συνθήκες, έπειτα από μία διαταραχή (disturbance / shock). Μεταφερόμενη στο πεδίο της οικονομικής επιστήμης, η ανθεκτικότητα εκλαμβάνεται στη βάση της ικανότητας επιστροφής μιας οικονομίας σε συνθήκες ισορροπίας.

Σχήμα Ι: Πιθανές επιπτώσεις της ύφεσης στο μονοπάτι της ανάπτυξης μιας Περιφέρειας

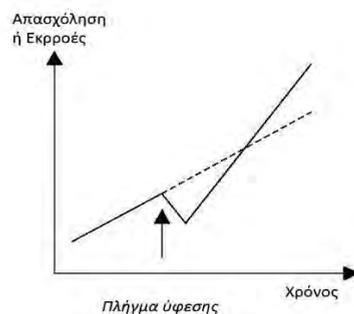
A: Η περιφέρεια επανέρχεται στο αρχικό μονοπάτι ανάπτυξης



B: Θετικές επιπτώσεις



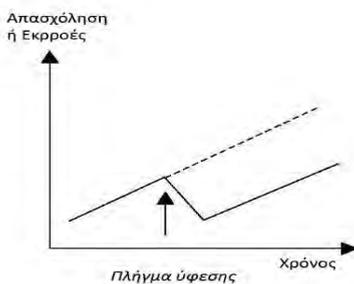
(a)



(b)

- (a) Ανάκαμψη σε υψηλότερο επίπεδο, με ρυθμό ανάπτυξης αντίστοιχο με τον αρχικό
 (b) Ανάκαμψη σε υψηλότερο επίπεδο, με ρυθμό ανάπτυξης μεγαλύτερο από τον αρχικό

Γ: Αρνητικές επιπτώσεις



(a)



(b)

- (a) Ανάκαμψη σε χαμηλότερο επίπεδο, με ρυθμό ανάπτυξης αντίστοιχο με τον αρχικό
 (b) Ανάκαμψη σε χαμηλότερο επίπεδο, με ρυθμό ανάπτυξης μικρότερο από τον αρχικό

Πηγή: Ψυχάρης κ.α. (2011), Προσαρμογή από Martin (2011: 8, 12 & 13)

Σύμφωνα με τις σύγχρονες θεωρίες αυτές υπάρχει μια σειρά παραγόντων οι οποίοι καθορίζουν την «προσαρμογή» μιας περιφέρειας στις συνθήκες της οικονομικής κρίσης. Ένας τέτοιος παράγοντας είναι η «ανθεκτικότητα» της περιφέρειας στις κρίσεις, δηλαδή η ικανότητά της οικονομίας της περιφέρειας να προβλέπει μια διαταραχή, να προετοιμάζεται για να την αντιμετωπίσει, να την αντιπαρέρχεται και να επανέρχεται μετά το τέλος της κρίσης. Στους παράγοντες που διαφοροποιούν την συμπεριφορά των περιφερειών στην διάρκεια μιας κρίσης είναι το μέγεθος της εσωτερικής τους αγοράς, η δυνατότητα εξαγωγών (μέσα στην χώρα ή/και σε άλλες χώρες), η τομεακή – κλαδική διάρθρωση της περιφέρειας, όπως επίσης, και το επίπεδο των φυσικών πόρων, του ανθρώπινου και φυσικού κεφαλαίου αλλά και του κεφαλαίου γνώσης που διαθέτουν.

Η προσέγγιση αυτή έχει συγκεντρώσει μια σημαντική βιβλιογραφία (Dawley et al., 2010; Pendall et al., 2010; Martin, 2011; Simmie and Martin, 2010; Maru, 2010) στο εσωτερικό της οποίας δεν λείπουν οι σοβαρές επιφυλάξεις και οι αντιπαραθέσεις (Hassink, 2010; Hudson, 2010; Pike et al., 2010).

3. Οικονομική κρίση και περιφέρειες

Από τη σχετικά περιορισμένη πρόσφατη επιστημονική βιβλιογραφία (βλέπε χαρακτηριστικά Davies et al., 2010; Monastiriotes, 2011; Groot et al., 2011; Kunzmann, 2010; Bachtler and Davies, 2010; Hadjimichalis, 2011) φαίνεται να προκύπτει το συμπέρασμα ότι η παγκόσμια οικονομική κρίση έχει διαφορετικές επιπτώσεις σε διαφορετικά χωρικά επίπεδα. Δηλαδή υπάρχουν σημαντικές διαφορές πως η κρίση αυτή έχει «εκφραστεί» στα μεγάλα οικονομικά σύνολα, για παράδειγμα μεταξύ των Ηνωμένων Πολιτειών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μεταξύ κρατών, για παράδειγμα μεταξύ των Ευρωπαϊκών χωρών, αλλά και μεταξύ των μικρότερων χωρικών μονάδων, όπως για παράδειγμα σε επίπεδο NUTS II, δηλαδή περιφερειών (αλλά και μεταξύ NUTS III, δηλαδή «νομών»). Παράλληλα, πρέπει να σημειωθεί ότι η κρίση επηρεάζει ασύμμετρα τους διάφορους οικονομικούς κλάδους και κοινωνικές ομάδες.

Σε πρόσφατη μελέτη (Ψυχάρης κ.ά., 2011) έγινε μια πρώτη προσπάθεια χαρτογράφησης των επιδράσεων της οικονομικής κρίσης στις ελληνικές περιφέρειες. Τα ερωτήματα που τέθηκαν προς διερεύνηση είναι πως η οικονομική κρίση έχει επηρεάσει την μεταβολή μιας σειράς μεταβλητών σε περιφερειακό επίπεδο. Οι μεταβλητές που εξετάστηκαν είναι η ανεργία, το δηλωθέν εισόδημα, οι αποταμιευτικές καταθέσεις, η κατασκευαστική δραστηριότητα, ο τουρισμός, οι εξαγωγές, η κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας για βιομηχανική και οικιακή χρήση, οι πωλήσεις ΙΧΕ αυτοκινήτων και η έναρξη και παύση εμπορικών επιχειρήσεων. Από τη μελέτη ατή έχουν προκύψει ορισμένα ενδιαφέροντα συμπεράσματα.

Συνοπτικά, τα συμπεράσματα της ανάλυσης είναι τα εξής:

- > Όλες οι περιφέρειες έχουν δεχθεί αρνητικές επιδράσεις από την οικονομική κρίση.
- > Υπάρχει μια γενικότερη τάση εξίσωσης των οικονομικών και κοινωνικών μεταβλητών προς τα κάτω.
- > Οι πιο αναπτυγμένες και περισσότερο εκτεθειμένες στον διεθνή ανταγωνισμό περιφέρειες (με την Αττική να προηγείται) δείχνουν σημάδια εντονότερης επιβάρυνσης.
- > Επειδή οι λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες έχουν επίσης χειροτερέψει τη θέση τους, η ιεραρχία παραμένει η ίδια.

> Οι πιο προηγμένοι οικονομικοί κλάδοι είναι περισσότερο εκτεθειμένοι στην κρίση και δέχονται εντονότερες πιέσεις προς τα κάτω.

> Οι πιο παραδοσιακοί κλάδοι όπως Γεωργία και Τουρισμός αποτελούν καταφύγιο αλλά δεν είναι βέβαιο ότι μπορούν να αντισταθμίσουν τις απώλειες που προέρχονται από την γενικότερη την οικονομική κρίση.

Όσον αφορά στην αποτίμηση των επιπτώσεων στους επιμέρους τομείς της οικονομίας, μπορούμε να πούμε τα εξής:

- Η ανεργία παρουσίασε σημαντικότερη αύξηση σε όλες ανεξαιρέτως τις περιφέρειες. Μεγαλύτερη αύξηση σημειώθηκε στην Αττική, την Κρήτη και το Βόρειο Αιγαίο, ενώ πιο ήπια στο δυτικό (και λιγότερο ανεπτυγμένο) τμήμα της χώρας.
- Η αξία των εξαγωγών μειώθηκε σε όλες σχεδόν τις περιφέρειες, με εξαίρεση το Βόρειο Αιγαίο, τη Θεσσαλία και τη Δυτική Ελλάδα. Μεγαλύτερες απώλειες καταγράφηκαν σε νησιωτικές τουριστικές περιοχές, την Αττική και τη Στερεά Ελλάδα (όπου εντάσσεται η εξαρτημένη από την Αττική βιομηχανική περιοχή της Βοιωτίας).
- Η κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας μειώθηκε στο σύνολό της (με ελάχιστες εξαιρέσεις). Η μεγαλύτερη μείωση αφορά στη μη οικιακή κατανάλωση, φανερώνοντας συρρίκνωση του βιομηχανικού τομέα, και καταγράφεται σε όλες τις περιφέρειες με την εξαίρεση του Βορείου Αιγαίου. Στην Αττική, τη Στερεά Ελλάδα τις περιφέρειες της Μακεδονίας και τα νησιά του Ιονίου σημειώθηκαν οι μεγαλύτερες απώλειες.
- Η οικιακή κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας παρουσίασε μονοψήφιες, μη ειδικές αυξομειώσεις στις επιμέρους περιφέρειες.
- Οι διανυκτερεύσεις των αλλοδαπών παρουσίασαν μείωση σε όλες τις περιφέρειες, με εξαίρεση τις λιγότερο παραδοσιακά τουριστικές περιφέρειες της Θεσσαλίας και της Πελοποννήσου. Σημαντική μείωση καταγράφηκε και στην Αττική, αντανακλώντας το κλίμα που έχει καλλιεργηθεί πρόσφατα σχετικά με την κατάσταση στην Αθήνα. Αντιθέτως, οι διανυκτερεύσεις των ημεδαπών σημείωσαν αύξηση σε όλες τις περιφέρειες (με εξαίρεση τη Δυτική Μακεδονία), δείχνοντας μια στροφή των Ελλήνων προς τον εσωτερικό τουρισμό.
- Οι τραπεζικές καταθέσεις εμφανίζουν αξιοσημείωτη μείωση σε όλες τις περιφέρειες με τη μεγαλύτερη (μακράν) μείωση να καταγράφεται στην Αττική. Ακολουθούν η Κρήτη, τα νησιά του Ιονίου, η Στερεά Ελλάδα και η Κεντρική Μακεδονία, δείχνοντας ξανά ότι το δρόμο των απωλειών οδηγούν οι πιο ανεπτυγμένες περιφέρειες. Ως εξαίρεση η Θεσσαλία καταγράφει τις μικρότερες απώλειες, τόσο μεταξύ των ανεπτυγμένων περιφερειών όσο και πανελλαδικά.
- Οι κλάδοι που κατέγραψαν τις μεγαλύτερες απώλειες είναι η οικοδομική δραστηριότητα και οι πωλήσεις ΙΧΕ αυτοκινήτων. Η μείωση της οικονομικής δραστηριότητας είναι άνω του 35% σε όλες τις περιφέρειες, με την Αττική, τη Δυτική Μακεδονία και το Βόρειο Αιγαίο να εμφανίζουν τις μεγαλύτερες μειώσεις (άνω του 50%).

Λόγω έλλειψης στατιστικών στοιχείων στην ανάλυση που προηγήθηκε δεν έχει περιληφθεί η μεταβολή του ΑΕΠ στις περιφέρειες της χώρας. Ωστόσο, από τα προσωρινά στοιχεία που αναζητήθηκαν και αφορούν στα έτη 2008-2009 επιβεβαιώνονται τα συμπεράσματα που προηγήθηκαν, δηλαδή ότι μεγάλες απώλειες στο ΑΕΠ παρατηρούνται στην περιφέρεια Αττικής ενώ πιο ανθεκτική είναι η περιφέρεια Θεσσαλίας.

Συνοπτικά, τα αποτελέσματα του σύνθετου δείκτη αποτίμησης επιπτώσεων κρίσης για το χωρικό επίπεδο των νομών επιβεβαιώνουν το αναπτυξιακό πρότυπο της προκυκλικότητας, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά το κάτω σκέλος της κατανομής καθώς ο νομός Αττικής εμφανίζεται να υφίσταται τις περισσότερες αρνητικές επιπτώσεις εξαιτίας της οικονομικής κρίσης. Επιπρόσθετα, από τους υπόλοιπους νομούς οι οποίοι διαμορφώνουν τον άξονα ανάπτυξης της χώρας (αναπτυξιακό S), οι Νομοί Θεσσαλονίκης, Βοιωτίας, Φθιώτιδας και Ημαθίας περιλαμβάνονται στους 15 νομούς που έχουν υποστεί τις περισσότερες αρνητικές επιπτώσεις. Σε αντιδιαστολή, οι Νομοί Μαγνησίας και Λάρισας, οι οποίοι φιλοδοξούν να ανταγωνιστούν, ως δίπολο, τα μητροπολιτικά κέντρα ανάπτυξης της χώρας, περιλαμβάνονται στους 15 νομούς που έχουν υποστεί τις λιγότερες αρνητικές επιπτώσεις. Τα ευρήματα αυτά βρίσκονται σε συμφωνία, εν μέρει τουλάχιστον, με αυτά προηγούμενων μελετών (Petraikos and Saratsis, 2000) αναφορικά με τη σχέση ανάπτυξης/ύφεσης και περιφερειακών ανισοτήτων στην Ελλάδα.

4. Δημοσιονομική κρίση και περιφέρειες

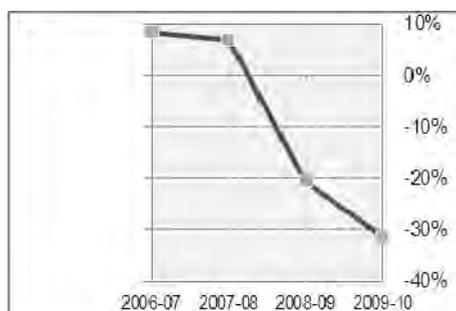
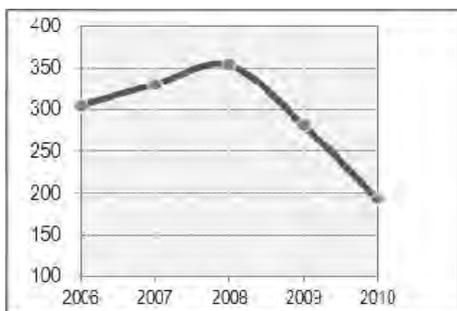
Πέρα, όμως, από τα δεδομένα της οικονομικής κρίσης η ελληνική οικονομία βρίσκεται αντιμέτωπη με μια πρωτοφανούς μεγέθους δημοσιονομική κρίση. Ένας βασικός μηχανισμός μέσω του οποίου χρηματοδοτείται η περιφερειακή ανάπτυξη είναι το Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων και το ΕΣΠΑ. Σε περιόδους οικονομικής κρίσης, σύμφωνα με μια κοινά αποδεκτή άποψη ακολουθείται αντικυκλική δημοσιονομική πολιτική. Στις παρούσες συνθήκες συμβαίνει το αντίθετο καθώς παρατηρείται τόσο η μείωση της δημοσίων επενδυτικών δαπανών ως ποσοστού των συνολικών δημοσίων δαπανών, όσο και η ραγδαία πραγματική μείωση των δημοσίων επενδυτικών δαπανών. Η χωρική έκφραση αυτής της τάσης δημιουργεί έντονο σκεπτικισμό σχετικά με την δυνατότητα άσκησης πολιτικής που θα αναχαιτίζει την κρίση και θα δημιουργεί προϋποθέσεις ανάκαμψης.

Στο Διάγραμμα 1 που ακολουθεί απεικονίζεται η εξέλιξη της αναλογίας των δαπανών του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων επί του συνόλου των Δημοσίων Δαπανών (Τ.Π. και Π.Δ.Ε.). Είναι προφανές ότι η τάση είναι σταθερά αρνητική. Ειδικότερα κατά το διάστημα 1981-1997 η συμμετοχή των δημοσίων επενδύσεων στον κρατικό προϋπολογισμό μειώνεται από το ανώτερο 17% το 1984 στο 9% το 1995. Η αύξηση που παρατηρείται το 1998 και 1999 οφείλεται σε λογιστικούς λόγους, λόγω της μεταφοράς των πόρων του ΕΚΤ από τον Τακτικό στον Προϋπολογισμό Δημοσίων Επενδύσεων. Έκτοτε η αναλογία των δημοσίων επενδύσεων ως προς τις δαπάνες του τακτικού προϋπολογισμού μειώνεται σταθερά με αποτέλεσμα το 2010 οι δημόσιες επενδύσεις να αντιπροσωπεύουν το 11% των δαπανών του Κρατικού Προϋπολογισμού. Η δαπάνη αυτή καλύπτεται κατά περίπου 40% από την Ευρωπαϊκή Ένωση. Άρα, οι δαπάνες του ελληνικού κράτους για επενδύσεις αφορούν στο περίπου 6% του συνόλου των δαπανών του Κρατικού Προϋπολογισμού, αν υποθεθεί ότι ο Προϋπολογισμός Δημοσίων Επενδύσεων είναι απαλλαγμένος από 'κρυφές' δαπάνες που δεν αφορούν σε τρέχουσες δαπάνες και όχι σε επενδύσεις.

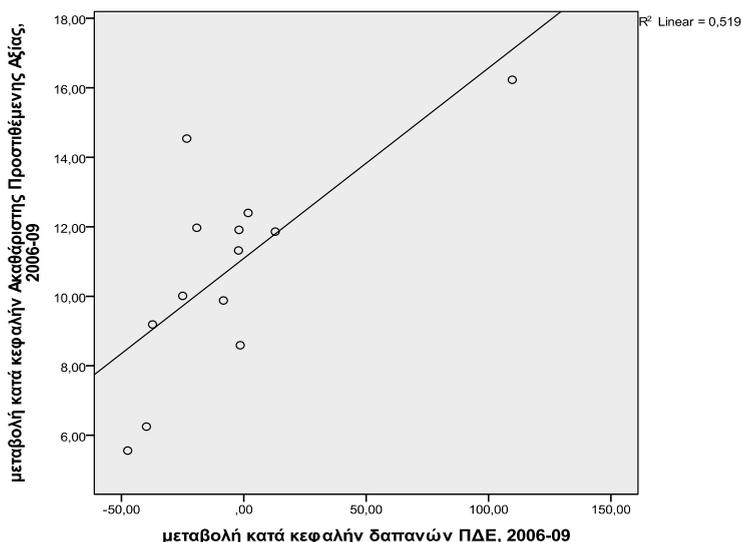


Η μείωση των δημοσίων επενδύσεων σε υποδομές αποτυπώνεται πολύ παραστατικά στο Σχήμα ΙΙ. Σύμφωνα με τη διαχρονική εξέλιξη των κατά κεφαλήν δαπανών του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων κατά την περίοδο 2006-2010, αυτή παρουσιάζει μία φθίνουσα αυξητική πορεία έως το 2008 (της τάξεως κάτω του 10%), η οποία στη συνέχεια μετατρέπεται σε επιταχυνόμενη πτωτική (επίπεδα τα οποία φτάνουν έως και -30%). Ουσιαστικά η σοβαρή συρρίκνωση που υπέστη το μέγεθος των κατά κεφαλήν δημοσίων δαπανών ταυτίζεται με τη χρονική περίοδο της οικονομικής κρίσης και αναπτυξιακής ύφεσης (2008-2010).

Σχήμα ΙΙα: Διαχρονική εξέλιξη και ετήσια μεταβολή, των κατά κεφαλήν δαπανών του προγράμματος δημοσίων επενδύσεων (σταθερές τιμές 2000), έτη 2006-2010



Σχήμα ΙΙβ: Συσχέτιση της μεταβολής των κατά κεφαλήν δαπανών του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (2006-2009) με τη μεταβολή της κατά κεφαλήν Ακαθάριστη Προστιθέμενης Αξίας (2006-2009) στις περιφέρειες



Πηγή: Ψυχάρης κ.ά. (2011)

Όσον αφορά τη μεταβολή των κατά κεφαλήν δαπανών του ΠΔΕ κατά την περίοδο 2008-2010, μεγαλύτερες μειώσεις παρατηρούνται στους νομούς Ιωαννίνων, Καστοριάς, Φλώρινας, Πέλλας, Καβάλας και Ξάνθης. Σε επίπεδο περιφερειών μεγαλύτερες μειώσεις παρατηρούνται στις περιφέρειες Ανατολικής Μακεδονίας-Θράκης, Δυτικής Μακεδονίας, Ηπείρου και Θεσσαλίας.

Εκείνο που ενισχύει τον προβληματισμό σχετικά με τις επιδράσεις των δημοσίων επενδύσεων είναι ότι η μείωσή τους σχετίζεται με την συρρίκνωση της ακαθάριστης προστιθέμενης αξίας παραγωγής. Επομένως η μείωση των δημοσίων επενδύσεων 'βυθίζει' τις περιφέρειες σε ακόμη μεγαλύτερη ύφεση (Σχήμα ΙΙβ). Για να ενισχυθεί η περιφερειακή ανάπτυξη πρέπει να αναζητηθούν τρόποι ώστε να αντιστραφεί αυτή η τάση. Αυτός ο φαύλος κύκλος που τροφοδοτεί τη συρρίκνωση της παραγωγικής βάσης, που συνεπάγεται συρρίκνωση των εσόδων του κράτους και περαιτέρω μείωση των δημοσίων επενδύσεων δεν μπορεί να συνεχιστεί.

5. Οικονομική κρίση, δημοσιονομική κρίση και περιφερειακή πολιτική

Από την ανάλυση προκύπτουν κάποιες βασικές προτάσεις πολιτικής για την αντιμετώπιση της κρίσης στις ελληνικές περιφέρειες. Η Περιφερειακή πολιτική αποτελεί ικανή και αναγκαία συνθήκη ώστε να συνδυαστούν τόσο οι τομεακές οριζόντιες πολιτικές, όσο και οι χωρικά εστιασμένες πολιτικές και μέτρα.

Θα πρέπει κατ' αρχήν να υπάρξει ενίσχυση του Προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων. Η μείωση των δημοσίων δαπανών για την εξυγίανση των δημοσίων οικονομικών θα πρέπει να περιλάβει κυρίως τις τρέχουσες δαπάνες. Αντίθετα, οι δημόσιες επενδύσεις πρέπει να ενισχυθούν και σε αυτό υπάρχουν περιθώρια αξιοποίησης και των κοινοτικών πόρων αλλά και των ευνοϊκών ρυθμίσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα συγχρηματοδοτούμενα έργα. Οι μεγάλες απώλειες κονδυλίων που παρατηρήθηκαν σε περιφέρειες και νομούς με αναπτυξιακή υστέρηση πρέπει να ανακοπεί. Η τάση αυτή πρέπει να αντιστραφεί ώστε να δοθεί η δυνατότητα επαναφοράς της οικονομίας των περιφερειών σε τροχιά ανάπτυξης.

Ένα άλλο ζήτημα που προκύπτει είναι ότι δεν αρκεί μία απλή μεταφοράν πόρων προς τις περιφέρειες, αλλά θα πρέπει ο σχεδιασμός της περιφερειακής πολιτικής να είναι τέτοιος που θα ενισχύει συγκεκριμένους οικονομικούς τομείς – κλάδους ανάλογα με το οικονομικό προφίλ της περιφέρειας. Ειδικότερα η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης πρέπει να ενισχύσει τους κλάδους στους οποίους η χώρα έχει συγκριτικά πλεονεκτήματα. Πρόκειται για κλάδους όπως ο τουρισμός, η κατασκευαστική δραστηριότητα και ο αγροτικός τομέας. Οι κλάδοι αυτοί εμφανίζουν έντονη χωρική διασπορά, επομένως η ανάπτυξή τους ευνοεί και την περιφερειακή ανάπτυξη. Στους κλάδους αυτούς θα πρέπει να δοθούν κίνητρα που θα βοηθήσουν την ανταγωνιστικότητα και εξωστρέφεια με αύξηση των εξαγωγών.

Παράλληλα, πρέπει να υπάρξουν εστιασμένα προγράμματα τοπικής μέσω των δημοσίων επενδύσεων και του ΕΣΠΑ. Τα προγράμματα αυτά πρέπει να ενισχύσουν σε προτεραιότητα τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες της χώρας. Παρεμβάσεις χρειάζονται να γίνουν και στις περιφέρειες εκείνες που είναι πιο αναπτυγμένες αλλά και πιο εκτεθειμένες στις επιδράσεις της κρίσης. Στις περιφέρειες αυτές πρέπει να εφαρμοστεί πολιτική επενδυτικών κινήτρων και άλλες πολιτικές που θα μειώνουν την ένταση των κοινωνικών προβλημάτων εξαιτίας της κρίσης και της ανεργίας και θα βελτιώνουν το παραγωγικό περιβάλλον.

Τέλος, η Ευρωπαϊκή Ένωση φαίνεται να βρίσκεται σε ένα κρίσιμο σταυροδρόμι. Η κρίση έχει οδηγήσει τις χώρες σε εσωστρέφεια και η πολιτική αλληλεγγύης έχει υποχωρήσει. Το ευρωπαϊκό σχέδιο για την αντιμετώπιση της κρίσης αποτέλεσε μια πρώτη ήπια αντίδραση της Ε.Ε. στην οικονομική κρίση (European Commission, 2008). Επιπλέον, το σχέδιο αυτό δεν είχε δώσει ιδιαίτερη σημασία στην περιφερειακή ανάπτυξη. Αυτό που μάλλον χρειάζεται είναι να υπάρξει μεγαλύτερος ευρωπαϊκός κεϋνσιανισμός, με αύξηση των πόρων και της αναδιανομής σε ευρωπαϊκό επίπεδο, και αυτό δεν θα ευνοήσει μόνο την περιφερειακή συνοχή αλλά και την σταθερότητα του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και την έξοδο από την οικονομική κρίση.

Βιβλιογραφία

- Amin A. and Tomaneý J. (1995β), "The Regional Dilemma in a Neo-liberal Europe", *European Urban and Regional Studies*, 2(2): 171-88.
- Azzoni C. (2001), "Economic Growth and Regional Income Inequality in Brazil", *The Annals of Regional Science*, 35(1): 133-152.
- Bachtler J. and Davies S. (2010), "The geography of the crisis in Western Europe: National and regional impacts and policy responses" in Gorzelal G. and Goh Ch. (eds) *Financial Crisis in Central and Eastern Europe - from Similarity to Diversity*, SCHOLAR, Warsaw.
- Berry B. (1988), "Migration Reversals in Perspective: The Long-Wave Evidence", *International Regional Science Review*, 11(3): 245-251.
- Chatterji M. and Dewhurst H. (1996), "Convergence Clubs and Relative Economic Performance in Great Britain: 1977-1991", *Regional Studies*, 30:31-40.
- Davies S., Kah S. and Woods C. (2010), "Regional Dimensions of the Financial and Economic Crisis", *EPRC Paper*, 70.
- Dawley S., Pike A. and Tomaneý J. (2010), "Towards the Resilient Region?", *Local Economy*, 25(8): 650-667.
- Dunford M. (1993), "Regional Disparities in the European Community: Evidence from the REGIO Databank", *Regional Studies*, 27(8):727-743.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1999), "Η 6η Περιοδική Έκθεση για την Κοινωνικο-Οικονομική Κατάσταση και την Ανάπτυξη των Περιφερειών της Ευρωπαϊκής Ένωσης", Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- European Commission (2008), "The European Economic Recovery Plan", Brussels: Commission of the European Communities.
- Groot S., Möhlmann J., Garretsen H. and De Groot H. (2011), "The Crisis Sensitivity of European Countries and Regions: Stylized Facts and Spatial Heterogeneity", *Tinbergen Institute Discussion Paper Series*, 071/3.
- Hadjimichalis C. (2011), "Uneven geographical development and socio-spatial justice and solidarity: European regions after the 2009 financial crisis", *European Urban and Regional Studies*, 18: 254-274.
- Hassink R. (2010), "Regional Resilience: A promising Concept to explain Differences in Regional Economic Adaptability?", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3: 45-58.
- Henderson V. (1999), "How Urban Concentration affects Economic Growth?", *World Bank Policy Research Working Paper*, 2326.
- Hudson R. (2010), "Resilient Regions in an Uncertain World: Wishful Thinking or a Practical Reality?", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3: 11-25.
- Krugman P. (1991), "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy*, 99:183-199.

- Kunzmann K. (2010), "After the Global Economic Crisis: Policy Implications for the Future of the European Territory", *Europäische Politik des Territorialen Zusammenhalts*, 601-612.
- Martin R. (2011), "Regional Economic Resilience, Hysteresis and Recessionary Shocks", *Regional Studies Association Annual International Conference*, Newcastle, 17-20 /04 /11.
- Maru Y.T. (2010), "Resilient Regions: Clarity of Concepts and Challenges to Systemic Measurement", *CSIRO Working Paper Series*, 4.
- Monastiriotes V. (2011), "Making geographical sense of the Greek austerity measures: compositional effects and long-run implications", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 1-15.
- Myrdal G. (1939), "Fiscal Policy in the Business Cycle", *The American Economic Review*, vol. 29, no. 1, Supplement, Papers and Proceedings of the Fifty-first Annual Meeting of the American Economic Association (Mar., 1939), pp. 183-193.
- Myrdal G. (1957), *Economic Theory and underdeveloped Regions*, London: Duckworth.
- Pendall R., Foster K.A. and Cowell M. (2010), "Resilience and Regions: Building Understanding of the Metaphor", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3: 71-84.
- Petrakos G. and Saratsis Y. (2000), "Regional Inequalities in Greece", *Papers in Regional Science*, 79: 57-74.
- Pike A., Dawley S. and Tomaney J. (2010), "Resilience, Adaptation and Adaptability", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3: 59-70.
- Reggiani A., De Graff T. and Nijkamp P. (2002), "Resilience: An Evolutionary Approach to Spatial Economic Systems", *Networks and Spatial Economics*, 2: 211-229.
- Simmie J. and Martin R. (2010), "The Economic Resilience of Regions: Towards an Evolutionary Approach", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3: 27-43.
- Terrasi M. (1999), "Convergence and Divergence across Italian Regions", *The Annals of Regional Science*, 33(4): 491-510.
- Thisse J.-F. (2000), "Agglomeration and Regional Imbalance: Why and is it bad?", *EIB Papers*, 5(2): 47-67.
- Ψυχάρης Γ., Καλλιώρας Δ., Αρτελάρης Π., Τσιάπα Μ., Πανταζής Π. (2011), *Μελέτη των Επιπτώσεων της Οικονομικής Κρίσης στην Οικονομία των Περιφερειών της Ελλάδας*, Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας.

Ο δημοσιονομικός έλεγχος των δαπανών των ΟΤΑ από το ελεγκτικό συνέδριο

Αλκιβιάδης Ρασούλης, Δικηγόρος

Θάνος Χαντζάρας, Διοικητικός Επιστήμονας

Ο δημοσιονομικός έλεγχος των δαπανών των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) είναι άρρηκτα συνδεδεμένος με την έννοια της διοικητικής και οικονομικής αυτοτέλειας που απολαμβάνουν οι ΟΤΑ, όπως προκύπτει και από τα άρθρα 98 και 102 του Συντάγματος, αλλά και από τον Ευρωπαϊκό Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας (ΕΧΤΑ). Οι ΟΤΑ, λοιπόν, ως διαχειριστές δημόσιας εξουσίας και δημόσιου χρήματος υπόκεινται στην αρχή της οικονομικής διαφάνειας (αρ. 98 και 102 παρ. 5 Σ.), και στο δημοσιονομικό έλεγχο των δαπανών τους. Αυτός ο έλεγχος μπορεί να διακριθεί σε διοικητικό και δικαστικό, ο πρώτος εκ των οποίων ασκείται από την εκτελεστική εξουσία και τα αρμόδια διοικητικά όργανα, ενώ ο δεύτερος ασκείται από το Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕΣ). Το δεύτερο αυτό είδος ελέγχου διακρίνεται με τη σειρά του σε προληπτικό έλεγχο, που πραγματοποιείται πριν την εκταμίευση του δημοσίου χρήματος και κατασταλτικό, που πραγματοποιείται μετά την εκτέλεση των χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής και την είσπραξη των εσόδων.

Στο δημοσιονομικό έλεγχο των ΟΤΑ κεντρική είναι η έννοια της «δημόσιας δαπάνης». Ως δημόσια δαπάνη νοείται η γενόμενη χρησιμοποίηση πιστώσεως για την εκπλήρωση των λειτουργικών δραστηριοτήτων ή σκοπών του Δημοσίου. Η διαδικασία διενέργειας μιας δημόσιας δαπάνης αποτελεί σύνθετη διοικητική ενέργεια και περιλαμβάνει τα εξής στάδια:

- 1) Ανάλυση και αναγνώριση της δαπάνης.
- 2) Έλεγχο της δαπάνης από τις αρμόδιες Υπηρεσίες Δημοσιονομικού Ελέγχου (ΥΔΕ).
- 3) Εκκαθάριση της δαπάνης, από τις ΥΔΕ.
- 4) Εντολή πληρωμής της δαπάνης.
- 5) Πληρωμή της δαπάνης.

Προληπτικός έλεγχος των δαπανών των ΟΤΑ από το ΕΣ

Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το ΕΣ προβλέπεται ρητά στο α. 98 παρ. 1 περ. α και β του Σ., σύμφωνα με το οποίο στις αρμοδιότητες του ΕΣ ανήκει μεταξύ άλλων και ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών των ΟΤΑ ή άλλων νομικών προσώπων που υπάγονται με ειδική διάταξη νόμου στο καθεστώς αυτό. Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών, σε ό,τι αφορά τους ΟΤΑ εισήχθη για πρώτη φορά με το ν. ΑΥΟΖ/1887, κατά το βελγικό πρότυπο ελέγχου, και έχει διατηρηθεί από τότε μέχρι και σήμερα, με εξαίρεση το διάστημα 1984 – 1989, περίοδο κατά την οποία η αρμοδιότητα είχε μεταφερθεί στις ΥΔΕ του Υπουργείου Οικονομικών.

Η υποχρεωτική ένταξη των ΟΤΑ α' βαθμού στον προληπτικό έλεγχο του ΕΣ ξεκίνησε με το π.δ. 172/1997, από τους τρεις μεγαλύτερους δήμους της χώρας, δηλαδή Αθηναίων, Πειραιώς και Θεσσαλονίκης, και κατόπιν επεκτάθηκε στους δήμους Ηλιούπολης και Περιστερίου με το π.δ. 133/2001. Η πορεία διεύρυνσης του ελέγχου συνεχίστηκε με το ν. 3202/2003, σύμφωνα με τον οποίο ο προληπτικός έλεγχος του ΕΣ περιλαμβάνει όλους τους Δήμους με πληθυσμό άνω των 5.000, ρύθμιση η οποία επιβεβαιώθηκε και στον ν. 3463/2006. Επίσης,

προβλεπόταν η δυνατότητα άσκησης προληπτικού ελέγχου και για τους ΟΤΑ κάτω των 5.000 κατοίκων μετά από αίτησή τους, καθώς και των δημοτικών ή κοινοτικών ιδρυμάτων και νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου στην εποπτεία των οποίων υπαγόntonσαν.

Σε ό,τι αφορά τον προληπτικό έλεγχο των δαπανών των ΟΤΑ β' βαθμού, δημιουργήθηκαν εξαρχής μια σειρά προβληματισμών, οι οποίοι ενισχύθηκαν από το καθεστώς πολυνομίας αλλά και τη βιασύνη που χαρακτήριζε τα νομοθετήματα που σχετίζονται με τη δεύτερη βαθμίδα της Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΤΑ). Με το ν. 2218/1994, όπως ίσχυσε με τη σχετική τροποποίηση του ν. 2362/1995 προβλέπεται ότι η εκκαθάριση, ο έλεγχος νομιμότητας και η εντολή πληρωμής των εξόδων των Νομαρχιακών Αυτοδιοικήσεων (ΝΑ) ενεργείται από τις Υπηρεσίες Εντελλομένων Εξόδων οι οποίες υπάγονται στο Υπουργείο Οικονομικών. Ταυτόχρονα, όλες οι δαπάνες των ΝΑ υπόκεινται στον κατασταλακτικό έλεγχο του ΕΣ. Ο αποκλεισμός της δεύτερης βαθμίδας της ΤΑ από τον προληπτικό έλεγχο συνιστούσε περιορισμό του άρθρου 98 παρ. 1 περ. α' του Σ, το οποίο επαληθεύτηκε και από τις κρίσεις του ΕΣ, οι οποίες έκαναν λόγο για αντισυνταγματικότητα της διάταξης με την οποία οι ΝΑ εξαιρούνται από τον προληπτικό δικαστικό έλεγχο, καθότι οι δαπάνες των ΝΑ θεωρούνται λειτουργικά κρατικές προεχόντως δαπάνες, και κατά συνέπεια πρέπει να υπόκεινται υποχρεωτικά στον έλεγχο του ΕΣ, χωρίς μάλιστα να απαιτείται η θέσπιση ειδικού νομοθετήματος.

Οι διαδοχικές αυτές διαδικασίες διεύρυνσης του πεδίου του προληπτικού ελέγχου είχαν ως σκοπό την εξάλειψη φαινομένων κακοδιαχείρισης και κακοδιοίκησης των δήμων, εξυγιάνοντας την οικονομική τους διαχείριση, με την παράλληλη διασφάλιση της διαφάνειας και της αποτελεσματικότητας αυτής. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι ο προληπτικός έλεγχος των ΟΤΑ πρώτου βαθμού δεν αντίκειται στο Σύνταγμα, αφού η διαχείριση των τοπικών υποθέσεων του άρθρου 102 τελεί υπό τον περιορισμό του άρθρου 98 παρ. 1 του Συντάγματος και του σχετικού με τις δαπάνες ελέγχου του ΕΣ. Επομένως, ο πυρήνας της αυτοδιοίκησης των ΟΤΑ πρέπει να ερμηνεύεται με γνώμονα αυτή τη συνύπαρξη, επιβεβαιώνοντας τον κεντρικό ρόλο του ΕΣ στον δημοσιονομικό έλεγχο της Διοίκησης, απορρίπτοντας κάθε άποψη που υποστήριζε ότι το ΕΣ, μέσω του προληπτικού ελέγχου, λειτουργεί ως κεντρική δημοσιολογιστική υπηρεσία.

Τελικά, ο ν. 3852/2010 στο άρθρο 275 προβλέπει ρητά ότι πλέον οι δαπάνες όλων των δήμων των περιφερειών, των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου καθώς και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων ύδρευσης, αποχέτευσης και των δημοτικών ανωνύμων εταιρειών του άρθρου 266 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, ανεξαρτήτως πληθυσμού, υπάγονται στον προληπτικό έλεγχο του ΕΣ. Επισημαίνεται, βεβαίως, η παρ. 17 του άρθρου 282 του εν λόγω νόμου, σύμφωνα με την οποία οι δαπάνες των νέων περιφερειών και των νομικών τους προσώπων δεν υπόκεινται στον προληπτικό έλεγχο του ΕΣ για όλο το διάστημα της εφαρμογής των μέτρων σταθεροποίησης και ανάπτυξης της οικονομίας.

Το άρθρο 277 του ν. 3852/2010 εισάγει τον προληπτικό έλεγχο είσπραξης εσόδων. Περαιτέρω, το άρθρο 27 του ν. 3871/2010, συμπεριέλαβε πέρα όλων των δαπανών και τα έσοδα του Δημοσίου και των ΟΤΑ και των λοιπών τους νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου σε έλεγχο από το ΕΣ, σύμφωνα με τις διατάξεις που το διέπουν και τα διεθνή ελεγκτικά πρότυπα, μη διακρίνοντας ανάμεσα σε προληπτικό και κατασταλακτικό έλεγχο. Ο ασκούμενος από το ΕΣ προληπτικός έλεγχος διενεργείται σε δαπάνες, το κατώτατο ύψος των οποίων προσδιορίζεται με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Οικονομικών και Δικαιοσύνης, ύστερα από τη σύμφωνη γνώμη της Ολομέλειας του ΕΣ.

Κατασταλτικός έλεγχος των δαπανών των ΟΤΑ

Στις αρμοδιότητες του ΕΣ ανήκει και ο κατασταλτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών των ΟΤΑ, καθώς και των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου που ανήκουν σε αυτούς και συνίσταται σε έλεγχο των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, για την υπαγωγή των οποίων στον κατασταλτικό έλεγχο δεν απαιτείται ειδική νομοθετική πρόβλεψη.

Σε ό,τι αφορά τους ΟΤΑ α' βαθμού, ο ασκούμενος έλεγχος μέχρι το ν. 2539/1997, ήταν καταρχήν συγκεντρωτικός (ο έλεγχος γινόταν στην κεντρική υπηρεσία), καθολικός (όλα τα εντάλματα έπρεπε να ελεγχθούν από τα αρμόδια όργανα του ΕΣ), τακτικός (οι υπόλογοι υπέβαλαν ανά έτος τους λογαριασμούς τους), και αποκλειστικώς κατασταλτικός, αφού ασκείτο μόνο κατόπιν της λήξης του οικείου οικονομικού έτους. Ωστόσο, με τις διατάξεις του νόμου αυτού ο ασκούμενος έλεγχος είναι «κυρίως δειγματοληπτικός, εκτός αν ειδικοί λόγοι επιβάλλουν τη γενίκευσή του, τακτικός ή έκτακτος, ειδικός ή θεματικός, οπότε μπορεί να αφορά περισσότερους Ο.Τ.Α., μπορεί να καλύπτει περισσότερα του ενός οικονομικά έτη, ενεργείται δε κατά κανόνα επί τόπου». Ταυτόχρονα, διευρύνθηκε το αντικείμενο του ελέγχου, ο οποίος δεν επικεντρώνεται πλέον μόνο στα έξοδα του ελεγχόμενου οργανισμού, αλλά περιλαμβάνει και τα έσοδα, τη λήψη των δανείων και την παροχή των εγγυήσεων, τη νομότυπη διαχείριση της κινητής και ακίνητης περιουσίας του, την έγκαιρη και κανονική απόδοση στους οικείους δικαιούχους, των υπέρ τρίτων εισπραττομένων μέσω της ελεγχόμενης διαχείρισεως νόμιμων δικαιωμάτων κ.ά. Με το ν. 3202/2003, ορίστηκε ότι ο κατασταλτικός έλεγχος είναι δειγματοληπτικός, τακτικός (ετήσιος) και επιτόπιος, ενώ ασκείται από Υπηρεσία Επιτρόπου του ΕΣ, ρυθμίσεις που διατήρησε και ο ν. 3463/2006.

Η άσκηση του κατασταλτικού ελέγχου των δαπανών για τους ΟΤΑ β' βαθμού διεπόταν από το ν. 2362/1995, κατά το οποίο «όλες οι δαπάνες των ΝΑ υπόκεινται στον κατασταλτικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις», και ρύθμιζε για τις ΝΑ ως και για τους πρωτοβάθμιους ΟΤΑ.

Ρυθμίσεις «Καλλικράτη»

Με την παρ. 1 του άρθρου 276 του ν. 3852/2010 ορίστηκε ότι από το ΕΣ διεξάγεται υποχρεωτικά κατασταλτικός έλεγχος των λογαριασμών των δήμων, των περιφερειών και των νομικών τους προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και των κοινωφελών επιχειρήσεων, των επιχειρήσεων ύδρευσης αποχέτευσης και των δημοτικών ανωνύμων εταιρειών του άρθρου 266 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων. Ο έλεγχος είναι ετήσιος, τακτικός και δειγματοληπτικός, εκτός εάν από το δειγματοληπτικό έλεγχο προέκυψαν λόγοι που επιβάλλουν τη γενίκευση του κατασταλτικού ελέγχου και διενεργείται μετά το τέλος κάθε οικονομικής χρήσης ή είναι έκτακτος γενικός ή ειδικός ή θεματικός και συνίσταται στον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας της διαχείρισης.

Τελικά συμπεράσματα επί των προσφάτων εξελίξεων

Συγκρίνοντας τα δύο είδη ελέγχου παρατηρούμε ορισμένα χαρακτηριστικά που τους διαφοροποιούν. Έτσι, ο προληπτικός έλεγχος είναι επίκαιρος, διότι προλαμβάνεται η εκταμίευση του δημοσίου χρήματος, ενώ κατοχυρώνεται και η ασφάλεια των συναλλαγών με τη βεβαίωση της νομιμότητας της δαπάνης. Ο κατασταλτικός, αντίθετα, ασκείται μετά την παρέλευση μεγάλου χρονικού διαστήματος από την πραγματοποίηση

της δαπάνης κατά τρόπο όπου ελάχιστη απήχηση έχουν οι όποιες κυρωτικές συνέπειές του στην πρόληψη της παράνομης δημοσιονομικής διαχείρισης. Επίσης, ο προληπτικός έλεγχος είναι αποτελεσματικός, γιατί καθιστά ανενεργό το χρηματικό ένταλμα και αποτρέπεται η δαπάνη, ενώ στον κατασταλτικό έλεγχο μόνο σε ελάχιστες περιπτώσεις μπορεί να αποκατασταθούν τα ελλείμματα. Τέλος, είτε με την περίπτωση της συγγνωστής πλάνης του διατάκτη, είτε με την άσκηση αγωγής περί αδικαιολογήτου πλουτισμού σε βάρος του Δημοσίου είτε με την πολιτική απόφαση του Υπουργού που κυρώνεται από τη Βουλή, μπορεί να πραγματοποιηθεί η δαπάνη στα πλαίσια του προληπτικού ελέγχου, ενώ στον κατασταλτικό, σε περίπτωση θανάτου του υπολόγου καταλογίζονται οι κληρονόμοι του (Γέροντας, 2005:205-6&217; Σαββαΐδου, 2009:332-3). Ως εκ τούτου αναδεικνύεται η πρωταρχικότητα της σημασίας της άσκησης προληπτικού ελέγχου.

Με τις νέες ρυθμίσεις του ν. 3852/2010, ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών των ΟΤΑ όχι μόνο απαγκιστρώθηκε από το πληθυσμιακό κριτήριο, αλλά πλέον καλύπτει και τους ΟΤΑ β' βαθμού. Πρόκειται για μια επιλογή προς κατεύθυνση της ενίσχυσης της οικονομικής διαφάνειας των ΟΤΑ, με τη διεύρυνση των ελέγχων που αυτοί υφίστανται, και μάλιστα έλεγχο από ένα μηχανισμό που φέρει τα εχέγυα της δικαστικής λειτουργίας. Επιπλέον, η επέκταση του προληπτικού, αλλά και του κατασταλτικού ελέγχου προς όλα τα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου και τις επιχειρήσεις που ανήκουν στους ΟΤΑ, σαφώς συμβάλλει σε μια καλύτερη και πιο διαφανή διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Το άρθρο 98 του Σ. έδινε σχετική δυνατότητα στο νομοθέτη, ο οποίος όμως δεν την είχε εκμεταλλευτεί έως τώρα. Σημαντική νέα ρύθμιση αποτελεί, επίσης, η πρόβλεψη προληπτικού ελέγχου και των εσόδων, πέρα από τις δαπάνες, από τον αρμόδιο για τον προληπτικό έλεγχο Επίτροπο, αναφορικά με την είσπραξη των νομίμως βεβαιωθέντων χρεών, οφειλών ή προστίμων σε βάρος τρίτων. Πρόκειται για μια ρύθμιση που στοχεύει στην εξασφάλιση δημοσιονομικής διαφάνειας και χρηστής οικονομικής διαχείρισης, ενώ δίνει τη δυνατότητα άσκησης πίεσης στα αρμόδια όργανα προς συμμόρφωση, καθώς και παραπομπής αυτών στην περίπτωση που δε συμμορφωθούν, καθιστώντας τον σχετικό έλεγχο επίκαιρο και αποτελεσματικό κατά τα προηγούμενα.

Ωστόσο, η εισαγωγή του προληπτικού ελέγχου δαπανών είχε δημιουργήσει σοβαρά προβλήματα στους δήμους, λόγω των καθυστερήσεων στις πληρωμές, με τη μη θεώρηση των ενταλμάτων από το ΕΣ. Τα προβλήματα που προέκυπταν συνδέονταν με την ελλιπή ενημέρωση των Επιτρόπων για το νομοθετικό πλαίσιο των ΟΤΑ, τη διαφορετική αντιμετώπιση ομοειδών περιπτώσεων από διαφορετικές Υπηρεσίες Επιτρόπων, τη χρονοβόρο διαδικασία, που οφείλεται στην έλλειψη προσωπικού στα γραφεία των Επιτρόπων, τις πολυήμερες μετακινήσεις των δημοτικών υπαλλήλων στις έδρες των Επιτρόπων, ιδιαίτερα στις νησιωτικές περιοχές, την άρνηση έγκρισης επόμενων χεπ μέχρι την περάτωση του ελέγχου των προηγούμενων που έχουν τυχόν κώλυμα (ΙΤΑ, 2006).

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι, με τη σχετική διεύρυνση των ελεγχόμενων φορέων, τα παραπάνω προβλήματα θα αναμένονταν να επιταθούν, πέρα φυσικά από τα εγγενή οργανωτικά προβλήματα που έχουν οι δικαιοδοτικοί θεσμοί στην Ελλάδα. Ωστόσο, η μείωση του αριθμού των νομικών προσώπων με τη συγχώνευση των δήμων και τη δημιουργία Περιφερειακών Αυτοδιοικήσεων, και με τον περιορισμό του αριθμού των επιχειρήσεων που μπορεί να ανήκουν στους ΟΤΑ, ο παραπάνω κίνδυνος αμβλύνεται. Επίσης, ο ν. 3871/2010 δίδει τη δυνατότητα με προεδρικό διάταγμα να οριστεί κατώτατο όριο για τις δαπάνες που υπόκεινται σε προληπτικό έλεγχο, και ως εκ τούτου να περιοριστεί ο αριθμός αυτών που ελέγχονται, εξορθολογίζοντας σχετικά τις διαδικασίες.

Ωστόσο, η μη θέσπιση νομοθετικά αποκλειστικών προθεσμιών άσκησης του προληπτικού ελέγχου, θα συνεχίζει να επιτρέπει υπέρμετρες καθυστερήσεις. Η ανάγκης ενίσχυσης των Υπηρεσιών Επιτρόπων τόσο σε επίπεδο ανθρωπίνου δυναμικού, όσο και σε επίπεδο επιμόρφωσης και εξειδίκευσης στα θέματα των ΟΤΑ φαίνεται επιτακτική. Επίσης, η διαδικτύωση των υπηρεσιών θα επέτρεπε την επιτάχυνση του ελέγχου, και η δημιουργία μιας βάσης ανοιχτής βάσης νομολογίας, θα ελαχιστοποιούσε διαφορετικούς χειρισμούς για όμοια θέματα.

Βιβλιογραφία

- Γέροντας, Α.Χ. (2005), *Δημοσιονομικό Δίκαιο*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν. Σάκκουλα.
- Θεοχαρόπουλος Λ. (2000), *Η Δημοσιονομική Αυτοτέλεια της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα: ΕΔΔΔΔ.
- ΙΤΑ. (2006), *Οι έλεγχοι στους ΟΤΑ: Προτάσεις για τον εξορθολογισμό και την αποτελεσματικότητα του συστήματος*.
- Κουρτής Γ. (1998), *Το Σύνταγμα και η έννοια της τοπικής υπόθεσης δευτέρου βαθμού*, Αθήνα: Το Σύνταγμα.
- Μακρυδημήτρης Α. (2008), *Δημόσια Διοίκηση. Στοιχεία διοικητικής οργάνωσης* (Γ' εκδ.). Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν. Σάκκουλα.
- Μηλιώνης Ν. (2002), *Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν. Σάκκουλας.
- Μπαλτά Ε.Γ. (2009), *Ο προληπτικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών από το Ελεγκτικό Συνέδριο*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Αντ.Ν. Σάκκουλα.
- Σαββαΐδου Κ. (2009), *Οικονομική Διοίκηση και Διαχείριση των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Σαρμάς Ι.Δ. (2006), *Καλύτερο κράτος: η σπατάλη, η διαφθορά και ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος*, Αθήνα: Αντ.Ν. Σάκκουλα.
- Σκανδάμης Ν. (1994), *Ευρωπαϊκό δίκαιο και στοιχεία ελληνικού δικαίου προσαρμογής*, Αθήνα: Αντ.Ν. Σάκκουλα.
- Σωτηρέλης Γ.Χ. (2006), *Η μεταρρύθμιση της τοπικής αυτοδιοίκησης*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Τράκας Κ.Χ. (2011, Ιανουάριος 4). Η δημοσιονομική νομιμότητα του Συντάγματος θεμελιώδης αρχή της διαφάνειας στη διαχείριση του δημοσίου χρήματος. Ανάκτηση Απρίλιος 3, 2011, από [express.gr: http://www.express.gr/news/finance/401120oz_20110104401120.php3](http://www.express.gr/news/finance/401120oz_20110104401120.php3)
- Χλέπας Ν.Κ. (1994), *Η πολυβάθμια αυτοδιοίκηση. Θεωρητικές αναζητήσεις και θεσμικές μεταμορφώσεις*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν. Σάκκουλα.
- Χλέπας Ν.Κ. (1999), *Η τοπική διοίκηση στην Ελλάδα. Ο διαλεκτικός ανταγωνισμός της αποκέντρωσης με την αυτοδιοίκηση*, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ.Ν. Σάκκουλα.
- Χρυσανθάκης Χ. (επιμ.) (2010), *Καλλικράτης: Ο νέος νόμος για την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.

Bache, I. & Andreou, G. (eds)

Cohesion Policy and Multi-level Governance in South East Europe

New York: Routledge, 2011, σελ. 124



Bache I., Καθηγητής Πολιτικής Επιστήμης,
Πανεπιστήμιο Sheffield

Andreou G., Λέκτορας Πολιτικής Επιστήμης,
Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης

Το βιβλίο αποτελεί συλλογικό έργο, με επιμελητές τους I. Bache και Γ. Ανδρέου, ακαδημαϊκούς με ερευνητική δραστηριότητα στα ζητήματα της πολιτικής συνοχής και του εξευρωπαϊσμού και εξετάζει την επίδραση που έχει η πολιτική συνοχής της Ε.Ε. σε χώρες της Ν.Α. Ευρώπης που είτε είναι ήδη κράτη μέλη της Ε.Ε. (Ελλάδα, Σλοβενία, Ρουμανία, Βουλγαρία), είτε βρίσκονται στον «προθάλαμό» της (Κροατία, Τουρκία και π.Γ.Δ.Μ.). Ευρεία αναφορά γίνεται στο φαινόμενο της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης που προκαλείται από την πλήρη ή επικείμενη συμμετοχή στην Ε.Ε., η οποία επηρεάζει την άσκηση της πολιτικής στο εθνικό επίπεδο, επιδρώντας σε αυτή σε όρους εξευρωπαϊσμού.

Ός προς τη διάρθρωση του συλλογικού τόμου, ο I. Bache συνεργάζεται με συναδέλφους από την π.Γ.Δ.Μ. και την Κροατία για την παρουσίαση των περιπτώσεων των αντίστοιχων χωρών, υπογράφει το εισαγωγικό και το συμπερασματικό κεφάλαιο, ενώ έχει συγγράψει μαζί με τον συνεπιμελητή της έκδοσης, Γ. Ανδρέου, το τμήμα που αναφέρεται στη Σλοβενία. Ο Γ. Ανδρέου παρουσιάζει την ελληνική περίπτωση, ενώ ερευνητές από τη Βουλγαρία, τη Ρουμανία και την Τουρκία παρουσιάζουν τις σχετικές εξελίξεις στις αντίστοιχες χώρες.

Η προς έλεγχο υπόθεση που διαπνέει το βιβλίο είναι ότι η κοινοτική δράση μεταβάλλει τη διαμόρφωση πολιτικής σε πιο σύνθετες μορφές, δηλαδή σε δομές πιο περιφερειοποιημένες, εγκαταλείποντας το πρότυπο της μονοδιάστατης διακυβέρνησης, όπου κυριαρχούν στατικά στοιχεία, ενώ παράλληλα, ελέγχεται η επίδραση που έχει ο εξευρωπαϊσμός στη δομή των υπό εξέταση κρατών, χρησιμοποιώντας προσεγγίσεις θεσμικής προέλευσης.

Τα συμπεράσματα του βιβλίου συντείνουν στο ότι πράγματι η κοινοτική πολιτική ώθησε τις εξεταζόμενες χώρες στο να αποκτήσουν σχετικά πιο σύνθετες δομές σε σχέση με το παρελθόν, αφού παρατηρείται προώθηση εξειδικευμένων οργάνων διακυβέρνησης σε ορισμένους τομείς, αν και η πολυεπίπεδη διακυβέρνηση σε όλο το εύρος του συστήματος παραμένει ασθενής και ο ρόλος των κεντρικών κυβερνήσεων κεντρικός.

Πιο αναλυτικά, στο θεσμικό πλαίσιο της συζήτησης, αν και έχουν εμφανιστεί νέοι φορείς στο περιφερειακό επίπεδο στις εξεταζόμενες χώρες, αυτοί παραμένουν με περιορισμένο αντικείμενο και δεν έχουν αναπτύξει οργανισμούς πολλαπλών σκοπών. Έτσι, η πιο σημαντική επίδραση της κοινοτικής πολιτικής και πρακτικής εντοπίζεται

στην κάθετη διάσταση της αρχιτεκτονικής της διακυβέρνησης. Και πάλι όμως, παρατηρούνται σημαντικές διαφοροποιήσεις μεταξύ των χωρών: τόσο στο βαθμό αποκέντρωσης, εξαιτίας των πολιτικών και διοικητικών παραδόσεων, του διαφορετικού μεγέθους των χωρών κ.λπ., όσο και ως προς τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων και τη συνεργασία μεταξύ της κυβέρνησης κι άλλων δρώντων (επιχειρήσεις, κοινωνία πολιτών, αναπτυξιακοί φορείς) στη διαμόρφωση και παρακολούθηση της αναληφθείσας περιφερειακής πολιτικής.

Ός προς το χρηματοδοτικό σκέλος, η επίδραση της κοινοτικής πολιτικής είναι σημαντική, καθώς η υποχρέωση συγχρηματοδότησης των έργων-προγραμμάτων συστηματοποιεί την εγχώρια πολιτική δράση σε περιφερειακό επίπεδο. Τέλος, στο ευρύτερο πλαίσιο της συζήτησης περί εξευρωπαϊσμού, ο βαθμός που η κοινοτική δράση επηρεάζει την εθνική πρακτική, μεθοδολογία και πολιτική προσδιορίζεται από το κατά πόσο κρίνεται αναγκαία η κάλυψη υπαρχόντων κενών ή η διόρθωση ατελειών της ισχύουσας εθνικής πρακτικής.

Από το βιβλίο προκύπτουν ενδιαφέροντα στοιχεία και νέες προσεγγίσεις που συμβάλλουν στη συζήτηση γύρω από την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και τον εξευρωπαϊσμό. Η εν λόγω συζήτηση αναμένεται να ενταθεί στο μέλλον, διότι οι θεσμικές αλλαγές συμβαίνουν σταδιακά αλλά με αυξανόμενο ρυθμό στις χώρες που δεν έχουν αποκτήσει ακόμη εξοικείωση με το κοινοτικό πλαίσιο, ενώ μακροπρόθεσμα οι εγχώριες προτιμήσεις και δομές αναμένεται ότι θα μεταβληθούν και θα αναδιαμορφωθούν περαιτέρω από την συνεχή επαφή των χωρών αυτών με την κοινοτική πρακτική.

Το συμπέρασμα αυτό οδηγεί σε ένα στοιχείο που προβληματίζει για τη στόχευση του βιβλίου: τη συμπερίληψη της Ελλάδας και δευτερευόντως της Σλοβενίας στις εξεταζόμενες χώρες. Αν η Βουλγαρία και η Ρουμανία δικαιολογούν την συμπερίληψη τους μαζί με τις προς ένταξη χώρες στην ύλη του συλλογικού τόμου, εφόσον είναι τα πιο νέα κράτη μέλη της Ε.Ε., οι περιπτώσεις χωρών με τριακονταετή (Ελλάδα) και σχεδόν δεκαετή (Σλοβενία) εμπειρία στους κοινοτικούς κανόνες δεν είναι καταρχήν συγκρίσιμες. Όμως, από την ανάλυση που γίνεται στο βιβλίο φαίνεται τελικά ότι η ευθύνη δεν βρίσκεται σε αστοχία των συγγραφέων, αφού αποδεικνύουν τον ατυχή και αναποτελεσματικό τρόπο, με τον οποίο λειτούργησε η Ελλάδα –κυρίως- αναφορικά με την κοινοτική περιφερειακή πολιτική και την αξιοποίησή της.

Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης

Οικονομολόγος, MSc Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών
και Υποψήφιος Διδάκτορας του Πανεπιστημίου Αθηνών,
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης

Stefanie Dühr, Claire Colomb, Vincent Nadin European Spatial Planning and Territorial Cooperation

New York: Routledge, 2010, σελ. 460



Stefanie Dühr, Av. Καθηγήτρια, Radboud University Nijmegen
Claire Colomb, Λέκτορας, University College London
Vincent Nadin, Καθηγητής, Delft University of Technology

Το συλλογικό αυτό έργο με τίτλο «European Spatial Planning and Territorial Cooperation» των S. Dühr, C. Colomb, V. Nadin, έρχεται να προστεθεί σε έναν συνεχώς εμπλουτιζόμενο κατάλογο επιστημονικών εκδόσεων των τελευταίων ετών, οι οποίες αποπειρώνται να προσεγγίσουν το ζήτημα του ευρωπαϊκού χώρου και της χωρικής ανάπτυξης από μία πιο συνεκτική και σφαιρική σκοπιά, συγκεράσσοντας συνιστώσες όπως η διακυβέρνηση, η παραγωγή δημοσίων πολιτικών, η θεσμική ολοκλήρωση της Ε.Ε., κ.ά. Οι συγγραφείς του βιβλίου, θεωρητικοί με πολλές και σημαντικές σχετικές δημοσιεύσεις και ερευνητικά ενδιαφέροντα που επικεντρώνονται σε ζητήματα κυρίως χωροταξίας, αστικής διακυβέρνησης, αστικών πολιτικών, συγκριτικών συστημάτων χωρικού σχεδιασμού, κ.ά., (η S. Dühr ήδη γνωστή στο ευρύτερο ακαδημαϊκό κοινό από το βιβλίο της «The Visual Language of Spatial Planning»¹) επιδιώκουν με αυτή την συλλογική προσπάθεια να ρίξουν φως στην ιστορία και την εξέλιξη της χωροταξίας σε ευρωπαϊκό και διακρατικό επίπεδο.

Το έργο αυτό επιδιώκει να αναδείξει μία σημαντική πτυχή της χωροταξίας, την διεθνή και διακρατική διάστασή της, με τον ευρωπαϊκό χώρο να μετατρέπεται σύμφωνα με τους συγγραφείς σε ένα εξαιρετικά σημαντικό πεδίο για σχετική εφαρμογή και έρευνα. Έχοντας ως εφιαλτήριο την διαπίστωση ότι η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης διαφαίνεται να έχει έντονη επίδραση στην χωρική ανάπτυξη των κρατών μελών και των περιφερειών, οι συγγραφείς τεκμηριώνουν με σαφήνεια ότι οι ευρωπαϊκές πολιτικές σε τομείς όπως το περιβάλλον, οι μεταφορές, η γεωργία, η περιφερειακή πολιτική, κ.ά. έχουν βαθύ αντίκτυπο στη διασύνδεση, την ανάπτυξη και τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων κατά μήκος των εθνικών και περιφερειακών συνόρων και τελικά στα μοντέλα χωρικής ανάπτυξης και τον εξευρωπαϊσμό των διαδικασιών χωροταξίας καθώς και του ρόλου των χωροτακτών.

Το βιβλίο, χωρισμένο σε έξι μέρη, αναπτύσσει στα επιμέρους κεφάλαια που το απαρτίζουν τις ευρύτερες τάσεις χωρικής ανάπτυξης και τις επιπτώσεις τους στην χωροταξία, αναλύει την φύση, τους θεσμούς και τους κύριους δρώντες του ευρωπαϊκού οικοδομήματος όσον αφορά τον σχεδιασμό, προβάλλει τα εργαλεία, τις προοπτικές, τα οράματα και τα προγράμματα που συνοδεύουν την ευρωπαϊκή συνεργασία σε θέματα χωρικού σχεδιασμού και διερευνά τις χωρικές επιπτώσεις των ευρωπαϊκών τομεακών πολιτικών και τα πρακτικά αποτελέσματά τους για την ευρωπαϊκή αντζέντα της χωροταξίας.

Παρά το γεγονός ότι η συλλογική αυτή έκδοση αναδιπλώνεται σε πολλαπλά επίπεδα όσον αφορά το πεδίο της ευρωπαϊκής χωροταξίας περιλαμβάνοντας από θεωρητικές αφηγήσεις έως θεσμικά ζητήματα και μοντέλα χωροταξίας, επιτυγχάνει τελικώς να συγκεράσει την θεωρητική συζήτηση και την εμπειρική και θεσμική τεκμηρίωση των ζητημάτων που πραγματεύεται, σε μία πλήρη και τεκμηριωμένη έκδοση αλλά και να δώσει βαθύτερο έναυσμα για μία κριτική ματιά της ευρωπαϊκής χωροταξίας ως πρακτική αλλά και ως τομέα έρευνας. Ως εκ τούτου απευθύνεται πράγματι σε ένα ευρύ κοινό, φοιτητές, ακαδημαϊκούς, θεωρητικούς του χώρου ή ερευνητές συναφών επιστημών, και αποτελεί ένα χρήσιμο, αν όχι απαραίτητο, πόνημα για όσους επιδιώκουν να εμβαθύνουν στην ευρωπαϊκή και διακρατική διάσταση του χωρικού σχεδιασμού και των επιμέρους ζητημάτων της χωρικής ανάπτυξης.

Notes

1. Dühr, S. (2007). *The visual language of spatial planning: exploring cartographic representations for spatial planning in Europe*. RTPI library series. London, New York: Routledge.

Μαρία Φυσεκίδου

Πολιτικός Επιστήμονας, MSc Πανεπιστημίου Αθηνών, Υποψήφια Διδάκτορας του Πανεπιστημίου Αθηνών (Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης – Υπότροφος ΙΚΥ) και απόφοιτος Σχολής Δημόσιας Διοίκησης

Masahisa Fujita, Paul Krugman και Anthony J. Venables *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade* Cambridge – Massachusetts: The MIT Press, 1999, σελ. 381



Masahisa Fujita, Καθηγητής Οικονομικών στο Institute of Economic Research, Kyoto University
Paul Krugman, Καθηγητής Οικονομικών και Διεθνών Σχέσεων στο Woodrow Wilson School, Princeton University
Anthony J. Venables, Καθηγητής Διεθνών Οικονομικών στο London School of Economics and Political Science

Το εν λόγω βιβλίο των Fujita, Krugman και Venables δεν αποτελεί καινούργια έκδοση, αφού μετρά ήδη πάνω από μία δεκαετία στην αγορά. Πράγμα που σημαίνει ότι κατά την πρώτη κυκλοφορία του η λεγόμενη «νέα οικονομική γεωγραφία» είχε ήδη διανύσει μία δεκαετία έντονης παρουσίας στους ακαδημαϊκούς κύκλους. Οι τρεις συγγραφείς είναι από τους πρωτεργάτες του συγκεκριμένου θεωρητικού ρεύματος και έχουν ξανα-

συνεργαστεί πολλές φορές στο παρελθόν. Επίσης, είναι υπεύθυνοι για ένα σημαντικό μέρος της «μοντελοποίησης» της οικονομικής γεωγραφίας, όπως αυτή παρουσιάζεται στη βιβλιογραφία τα τελευταία χρόνια. Συνολικά, πρόκειται για έργο με ισχυρή επίδραση και πολλούς υποστηρικτές, το οποίο οδήγησε τον Krugman στην κορυφαία διάκριση του 2008, καθιστώντας την παρουσίαση του συγκεκριμένου βιβλίου αρκετά επίκαιρη. Αλλά και το ίδιο το πόνημα δε στερείται διακρίσεων αφού τιμήθηκε με το 43ο Βραβείο Nikkei (for Excellent Books in Economic Science).

Το βιβλίο ασχολείται με όλα τα βασικά πεδία της οικονομικής γεωγραφίας, κάτι που διαφαίνεται από τον υπότιτλό του: περιφερειακή οικονομική, μοντέλα αστικών συστημάτων και μοντέλα διεθνούς εμπορίου. Η περιφερειακή οικονομική αναφέρεται κυρίως στη σύγχρονη αντίληψη του δίπολου πυρήνα – περιφέρειας και την αντιπαλότητα κεντρομόλων και φυγόκεντρων δυνάμεων ως προς τη χωροθέτηση της οικονομικής δραστηριότητας. Η αστική μοντελοποίηση αφορά σε αυτό που ο Krugman περιγράφει ως “...from New York to Little Rock...” τονίζοντας τη σημασία της συγκέντρωσης. Τα μοντέλα του διεθνούς εμπορίου εστιάζουν, μεταξύ άλλων, στις βιομηχανικές συγκεντρώσεις και τη σχέση τους με τις εξωτερικές οικονομίες μέσω του εμπορίου. Για όλα τα παραπάνω πεδία προβληματισμού το βιβλίο προσφέρει άφθονη τεκμηρίωση, κυρίως ποσοτική, γεγονός διόλου τυχαίο εάν αναλογιστούμε την επιστημονική κατατομή των συγγραφέων και τις ολοένα αυξανόμενες δυνατότητες υπολογιστικής ανάλυσης (βλ. χρήση ηλεκτρονικών υπολογιστών οι οποίοι, ιδίως κατά τη δεκαετία του '90, έκαναν τη διαφορά σε σύγκριση με το πρόσφατο παρελθόν).

Οι συγγραφείς κάνουν εκτεταμένη χρήση τεχνικών μοντελοποίησης για τις σημαντικότερες παραμέτρους της οικονομικής του χώρου. Οι ίδιοι το τονίζουν στην εισαγωγή τους, μέσω μίας αναφοράς στα τέσσερα πράγματα που αποτελούν τη βάση του εγχειρήματός τους: “Dixit-Stiglitz, Icebergs, Evolution and the Computer”. Το πρώτο αφορά στη σημασία που δίνουν στο μοντέλο του μονοπωλιακού ανταγωνισμού. Το δεύτερο στο μοντέλο περί κόστους μεταφορών του Paul Samuelson (κόστος το οποίο «λιώνει» κατά τη μεταφορά των προϊόντων). Το τρίτο για το πώς η οικονομία «επιλέγει» το γεωγραφικό χώρο και το πώς μεταβάλλεται μέσα από την ιστορική εξέλιξη αλλά και την τυχαιότητα. Το τέταρτο για την επίδραση της τεχνολογίας και το πώς η δυνατότητα όλο και περισσότερων / ευκολότερων υπολογισμών διευκολύνει την ποσοτική ανάλυση. Η επιρροή των τριών πρώτων παραμέτρων εμφανίζεται σε διάφορα μέρη του κειμένου. Η επιρροή του τέταρτου διαπνέει το σύνολό του.

Ός προς τη δομή, το βιβλίο χωρίζεται σε τέσσερα μέρη. Το πρώτο μέρος, υπό τον τίτλο “Some Intellectual Background”, περιλαμβάνει τη θεωρητική επισκόπηση με έμφαση στις έννοιες της αστικής οικονομικής και της περιφερειακής επιστήμης. Τα επόμενα τρία αντιστοιχούν στις τρεις βασικές ενότητες που παρουσιάστηκαν προηγουμένως. Το δεύτερο μέρος “Labor Mobility and Regional Development” αναλύει το μοντέλο μονοπωλιακού ανταγωνισμού των Dixit-Stiglitz, το μοντέλο πυρήνα-περιφέρειας, αλλά και παραδοσιακότερες έννοιες όπως το κόστος μεταφοράς αγροτικών προϊόντων. Το τρίτο μέρος “The Urban System” εστιάζει μεταξύ άλλων στην αστική ιεραρχία, στο μοντέλο του von Thünen κ.ά. Στο τέταρτο μέρος “International Trade” σειρά έχουν η διεθνής εξειδίκευση της παραγωγής, η βιομηχανική εξειδίκευση κ.ά.

Μαρτίνος Λύκος

Διδάκτορας, Πανεπιστήμιο Αθηνών

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. 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 Διόνικος, Θεμιστοκλέους 42, Αθήνα 10678, τηλ /φασ. 210 3801777, e-mail: dionicos@otenet.gr.

Για γενικές πληροφορίες, η ηλεκτρονική διεύθυνση επικοινωνίας είναι η ακόλουθη: perifereia.info@gmail.com

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. 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