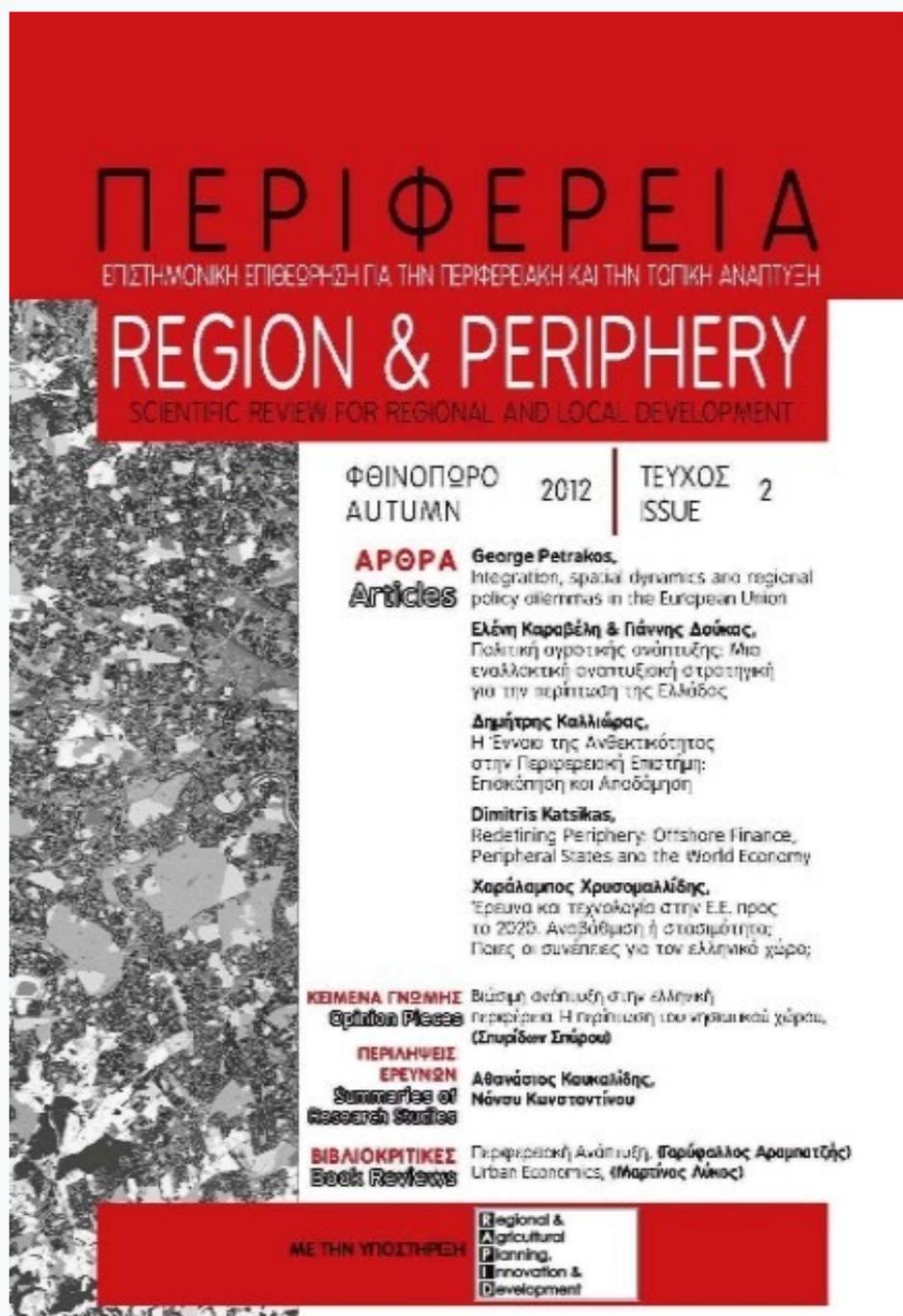


Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Τόμ. 2, Αρ. 2 (2012)

Περιφέρεια | Region & Periphery



ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ
ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΤΟΠΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

REGION & PERIPHERY
SCIENTIFIC REVIEW FOR REGIONAL AND LOCAL DEVELOPMENT

ΦΘΙΝΟΠΟΡΟ 2012 | ΤΕΥΧΟΣ 2
AUTUMN | ISSUE

ΑΡΘΡΑ
Articles

George Petrakos,
Integration, spatial dynamics and regional policy orientations in the European Union

Ελένη Καραβέλη & Πάνης Δούκας,
Πολιτική αγροτικής ανάπτυξης: Μια εναλλακτική αναπτυξιακή στρατηγική για την περίπτωση της Ελλάδας

Δημήτρης Καλλιώρας,
Η Έννοια της Ανθεκτικότητας στην Περιφερειακή Επιστήμη: Επισκόπηση και Αποδόμηση

Dimitris Katsikas,
Redefining Periphery: Offshore Finance, Peripheral States and the World Economy

Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης,
Έρευνα και τεχνολογία στην Ε.Ε. προς το 2020. Αναβύθμιση ή στασιμότητα; Ποιες οι συνέπειες για τον ελληνικό χώρο;

ΚΕΙΜΕΝΑ ΓΝΩΜΗΣ
Opinion Pieces

ΠΕΡΙΛΗΨΕΙΣ
ΕΡΕΥΝΩΝ
Summaries of
Research Studies

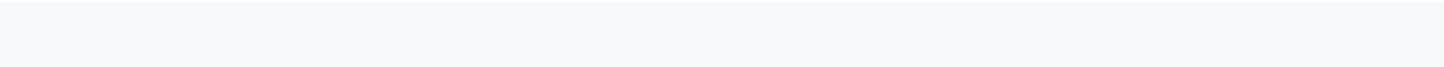
Αθανάσιος Κουκαλιδής,
Νόου Κινοσταπίου

ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΤΙΚΕΣ
Book Reviews

Περιφερειακή Ανάπτυξη, **Γαβριήλ Αραμπατζής**
Urban Economics, **(Μαρίνος Λίκος)**

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

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

Επιστημονική Επιτροπή

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

Συντακτική Επιτροπή

Μαρτίνος Λύκος, Πανεπιστήμιο Αθηνών
Γιάννης 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 Βασεχόφεν, 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, Ελένη Καραβέλη, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Γρηγόρης Καυκαλάς, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Χάρης Κοκώσης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Άγγελος Κότιος, Πανεπιστήμιο Πειραιά, Κωνσταντία Αικατερίνη Λαζαρίδη, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, Λόης Λαμπριανίδης, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, Λίλα Λεοντίδου, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, Παναγιώτης Λιαργκόβας, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Παύλος Λουκάκης, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Λεωνίδας Λουλουδής, Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, Αντώνης Λυμπεράκης, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Αντώνης Μακρυδημήτρης, Πανεπιστήμιο Αθηνών, Θωμάς Μαλούτας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο, Κωνσταντίνος Μάττας, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Αχιλλέας Μητσός, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Γιώργος Μιχαηλίδης, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Ηλίας Μπεριάτος, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Δημήτρης Οικονόμου, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Αθανάσιος Παπαδασκαλόπουλος, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Γιώργος Παπακωνσταντίνου, Πανεπιστήμιο Αθηνών, Γιώργος Πετράκος, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Ηλίας Πλασκοβίτης, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Σεραφείμ Πολύζος, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Παντελής Σκάγιαννης, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας, Δημήτρης Σκούρας, Πανεπιστήμιο Πατρών, Καλλιόπη Σπανού, Πανεπιστήμιο Αθηνών, Ιωάννης Σπιλάνης, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Γιώργος Σωτηρέλης, Πανεπιστήμιο Αθηνών, Ανδρέας Τρούμπης, Πανεπιστήμιο Αιγαίου, Νικόλαος Φαραντούρης, Πανεπιστήμιο Πειραιά, Γεώργιος Φωτόπουλος, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου, Κίμων Χατζημήτριος, Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο, Δημήτρης Ψαλτόπουλος, Πανεπιστήμιο Πατρών, Γιάννης Ψυχάρης, Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Πηγή χάρτη στο εξώφυλλο:
SIRS Urban Atlas 2010 - Λονδίνο (λεπτομέρεια)

Ετήσια συνδρομή: 200 € για νομικά,
40 € για φυσικά πρόσωπα και 25 € τιμή τεύχους.
Τηλ. 210 3603989, E-mail: periferεια.info@gmail.com

ISSN: 2241-1380

PUBLISHER

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

Editors-in-chief

Napoleon Maravegias, University of Athens
Nikolaos- Komninios 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 Chrysomalidis, 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, Eleni Karaveli, Athens University of Economics and Business, Grigoris Kafkalas, Aristotle University of Thessaloniki, Charis Kokkosis, University of Thessaly, Angelos Kotios, University of Piraeus, Constantia Aikaterini Lazaridi, Harokopio University, Lois Labrianidis, University of Macedonia, Lila Leontidou, Hellenic Open University, Panagiotis Liargovas, University of Peloponnese, Pavlos Loukakis, 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, Achilleas Mitsos, University of the Aegean, George Michailidis, Aristotle University of Thessaloniki, Elias Beriatos, University of Thessaly, Dimitris Economou, University of Thessaly, Athanasios Papadaskalopoulos, Panteion University, George Papakonstantinou, University of Athens, George Petrakos, University of Thessaly, Pias 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 Ηπειρο, την Αττική ή οποιαδήποτε άλλη χωρική μονάδα, μεμονωμένα και ανεξάρτητα. Κατά τη δεύτερη έννοια, αναφέρεται στην αντιδιαστολή της «περιφερειακής» Ηπείρου με την «κεντρική» Αττική, στην ανάπτυξη της Ελλάδας ως ευρωπαϊκής περιφέρειας σε σχέση με τον πυρήνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ή στην ανάπτυξη μιας χώρας του τρίτου κόσμου σε σχέση με τον ανεπτυγμένο κόσμο. Η θεώρηση αυτή είναι καθοριστική για την ταυτότητα του περιοδικού.

Η *Περιφέρεια* εκδίδεται ως διγλωσσο περιοδικό, δύο φορές το χρόνο, δημοσιεύοντας επιστημονικά άρθρα, τόσο στην ελληνική όσο και στην αγγλική γλώσσα, στοχεύοντας στην ευρύτερη δυνατή εξέταση των θεμάτων που σχετίζονται με την ανάπτυξη της περιφέρειας. Ταυτόχρονα, η *Περιφέρεια* δημοσιεύει πολιτικές παρεμβάσεις, περιλήψεις ερευνητικών εργασιών και βιβλιοκριτικές, ενώ προβλέπεται και η περιοδική έκδοση ειδικών τευχών με συγκεκριμένη θεματολογία και κατά το δυνατό εμπεριστατωμένη 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. Κατοίκα, 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 *periphēreia* 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 (ΕΜΕΠΟ), under the editing supervision of RAPID and the printing direction of Dionicos Publications.

ΚΕΙΜΕΝΑ ΓΝΩΜΗΣ Opinion Pieces	Βιώσιμη ανάπτυξη στην ελληνική περιφέρεια. Η περίπτωση του νησιωτικού χώρου, (Σπυρίδων Σπύρου)	5-6
ΑΡΘΡΑ Articles	George Petrakos, Integration, spatial dynamics and regional policy dilemmas in the European Union	7-20
	Ελένη Καραβέλη & Γιάννης Δούκας, Πολιτική αγροτικής ανάπτυξης: Μια εναλλακτική αναπτυξιακή στρατηγική για την περίπτωση της Ελλάδας	21-36
	Δημήτρης Καλλιώρας, Η Έννοια της Ανθεκτικότητας στην Περιφερειακή Επιστήμη: Επισκόπηση και Αποδόμηση	37-58
	Dimitris Katsikas, Redefining Periphery: Offshore Finance, Peripheral States and the World Economy	59-77
	Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης, Έρευνα και τεχνολογία στην Ε.Ε. προς το 2020. Αναβάθμιση ή στασιμότητα; Ποιες οι συνέπειες για τον ελληνικό χώρο;	79-98
ΠΕΡΙΛΗΨΕΙΣ ΕΡΕΥΝΩΝ Summaries of Research Studies	Αθανάσιος Καυκαλίδης, «Το ζήτημα της απορρόφησης του ΕΣΠΑ στην Ελλάδα και η συμβολή της Task Force στην απεμπλοκή και καλύτερη χρήση των κοινοτικών κονδυλίων». Η περίπτωση του ΕΠ «Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας 2007-2013», Νάνσυ Κωνσταντίνου, Δημοτικά Λιμενικά Ταμεία: Δύναμη ανάπτυξης για την Περιφέρεια	99-108
ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΤΙΚΕΣ Book Reviews	Περιφερειακή Ανάπτυξη, (Γαρυφαλλος Αραμπατζής), Urban Economics, (Μαρτίνος Λύκος)	109-115

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

Βιώσιμη ανάπτυξη στην ελληνική περιφέρεια. Η περίπτωση του νησιωτικού χώρου

Σπυρίδων Σπύρου, Περιφερειάρχης Ιονίων Νήσων

Ο νησιωτικός χώρος διακρίνεται για μια σειρά ιδιαίτερων χαρακτηριστικών, όπως η περιορισμένη έκταση, η γεωγραφική απομάκρυνση και η κοινωνική απομόνωση που επηρεάζουν την οικονομική του εξέλιξη. Το μικρό μέγεθος της τοπικής αγοράς και το υψηλό κόστος μεταφοράς δεν επιτρέπουν την ανάπτυξη οικονομικών κλίμακας στις επιχειρήσεις, διατηρώντας σε χαμηλά επίπεδα την αποδοτικότητα, την παραγωγικότητα και την επιχειρηματικότητα, ενώ έντονα προβλήματα παρατηρούνται και αναφορικά με το επίπεδο του υπάρχοντος ανθρώπινου δυναμικού εξαιτίας της υψηλής πρόωρης εγκατάλειψης του σχολείου, του χαμηλού επιπέδου διά βίου εκπαίδευσης και των ουσιαστικά ανύπαρκτων δράσεων κατάρτισης. Τα στοιχεία αυτά έχουν αρνητικές επιπτώσεις στη διεισδυση των νέων τεχνολογιών, καθώς και στην ανάπτυξη και ενσωμάτωση της καινοτομίας στη παραγωγική διαδικασία, γεγονός που οδηγεί στην συνεχή μείωση της ανταγωνιστικότητας των νησιωτικών οικονομιών.

Ο πιο θετικός και βιώσιμος τρόπος ανάπτυξης μιας οικονομίας είναι μέσω δράσεων μακρόπνοου χαρακτήρα που θα στοχεύουν στην ενίσχυση του ανθρώπινου κεφαλαίου, δηλαδή η επένδυση στον τομέα της εκπαίδευσης και της έρευνας. Παρότι η εκπαίδευση θα μπορούσε να αποτελέσει μοχλό ανάπτυξης, η πρόσβαση στη γνώση είναι κατά κανόνα περιορισμένη στις νησιωτικές περιοχές, καθώς η διασπορά του πληθυσμού των νησιών σε μικρές και πολύ μικρές οικιστικές ενότητες επαυξάνει τα προβλήματα πρόσβασης στη γνώση, ακόμα και αυτής που «απαράγεται» στα ίδια τα νησιά, ενώ η οργάνωση της παροχής εκπαιδευτικών υπηρεσιών και υπηρεσιών διά βίου μάθησης και κατάρτισης αντιμετωπίζει εμπόδια και υψηλά κόστη.

Στην Περιφέρεια Ιονίων Νήσων επιχειρήθηκε μόλις πρόσφατα η μεταφορά επισημονικής τεχνογνωσίας μέσω ιδρυμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στην τοπική κοινωνία, με αποτέλεσμα να παρατηρείται σημαντικό έλλειμμα γνώσης και ενημέρωσης των φορέων και του πληθυσμού τόσο σε βασικά θέματα θετικών και περιβαλλοντικών επιστημών, όσο και σε πιο εξειδικευμένα θέματα, που σχετίζονται άμεσα τόσο με τον τοπικό πληθυσμό, όσο και με το θαλάσσιο περιβάλλον των νησιών. Τα παραπάνω καταδεικνύουν ότι το Ιόνιο αποτελεί ίσως τη λιγότερο αναπτυγμένη περιοχή στην Ελλάδα από άποψη επιστημονικής τεχνογνωσίας και παροχής εκπαίδευσης.

Σε πείσμα αυτών, βασικός στόχος της Περιφέρειας Ιονίων Νήσων είναι η βιώσιμη ανάπτυξη της περιοχής του Ιονίου Πελάγους ακόμη και υπό τις τρέχουσες δυσχερείς οικονομικές συνθήκες. Κύριοι εκφραστές αυτής της προσπάθειας δεν μπορεί παρά να είναι τα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που έχουν την έδρα τους στο χώρο του Ιονίου Πελάγους, δηλαδή το Ιόνιο Πανεπιστήμιο και το Τεχνολογικό Εκπαιδευτικό Ίδρυμα Ιονίων Νήσων, με την αρωγή φυσικά της Περιφέρειας Ιονίου και των λοιπών τοπικών φορέων και παραγόντων. Τα ιδρύματα αυτά αποτελούν το σημαντικότερο πεδίο παραγωγής έρευνας και καινοτομίας και τον ισχυρότερο μοχλό ανάπτυξης κάθε προηγμένης κοινωνίας, καθώς αναπτύσσουν και αναβαθμίζουν το ανθρώπινο κεφάλαιο και κατ' επέκταση την αξιοποίηση των λοιπών οικονομικών, τεχνολογικών, πολιτιστικών, πολιτισμικών κι άλλων πόρων.

Έτσι, η Περιφέρεια Ιονίων Νήσων σκοπεύει να δώσει έμφαση στην ενίσχυση και αναβάθμιση των ιδρυμάτων αυτών που παραμένουν «περιουσιακά στοιχεία» έντασης γνώσης για την περιοχή, αφού τα περιφερειακά ΑΕΙ καλούνται να διαδραματίσουν σημαντικό αναπτυξιακό ρόλο στην περιοχή εγκατάστασής τους, καθώς επηρεάζουν καθοριστικά τα περιφερειακά μεγέθη, ωφελώντας πολλαπλασιαστικά τις νησιωτικές περιοχές που αντιμετωπίζουν αντικειμενικά προβλήματα γεωγραφικής απομόνωσης και παραγωγικής μονομέρειας.

Πιο συγκεκριμένα, ο προσανατολισμός της προσπάθειας αυτής πρέπει να στοχεύει στην ανάδειξη του χώρου του Ιονίου Πελάγους διεθνώς σε ένα τόπο έντασης πολιτισμού κι έρευνας, συνδυάζοντας τις δυο αυτές δραστηριότητες, αξιοποιώντας τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της περιοχής και του ανθρώπινου δυναμικού της. Με αυτό τον τρόπο είναι δυνατό να διευρυνθεί και να αναβαθμιστεί η οικονομική δραστηριότητα που είναι περιορισμένη κυρίως στον τομέα του τουρισμού, ενώ θα επιδιωχθεί η σύνδεση του τουριστικού προϊόντος με την ποιοτική αξιοποίηση του σημαντικού ιστορικού, πολιτιστικού, αλλά και περιβαλλοντικού πλούτου του Ιονίου. Αυτό θα δώσει την ευκαιρία στις τοπικές οικονομίες να διαφοροποιήσουν και να αναπτύξουν άλλες δραστηριότητες, όπως οι υπηρεσίες εκπαίδευσης και διά βίου εκπαίδευσης που θα απευθύνονται τόσο στην τοπική κοινωνία και τους φοιτητές της ευρύτερης περιοχής, όσο και πανελλαδικά, με έμφαση στον τομέα της μελέτης κι έρευνας στο χώρο των ανθρωπιστικών επιστημών και του πολιτισμού.

Η έρευνα στις Κοινωνικές και Ανθρωπιστικές Επιστήμες δεν οδηγεί μεν σε νέα καινοτόμα προϊόντα με δυνατότητα άμεσης οικονομικής εκμετάλλευσης, θα μπορούσε όμως να οδηγήσει σε υπηρεσίες κι εξελίξεις με θετικό οικονομικό αντίκτυπο, ιδίως στην περίπτωση της χώρας μας που αποτελεί σημείο αναφοράς λόγω του διαχρονικού παγκόσμιου συγκριτικού της πλεονεκτήματος σε επιστημονικούς χώρους, όπως η Ιστορία και η Αρχαιολογία. Τέλος, η ανάπτυξη των υπηρεσιών αυτών εκτός από την εκπαιδευτική διάσταση, θα έχει συνέπειες και στην προβολή του πολιτιστικού και φυσικού πλούτου των νησιών, καθώς και στην ανάπτυξη των συνεργασιών με τους τοπικούς επιχειρηματίες.

Μέσα από αυτό το σχεδιασμό θα επιτευχθεί ο απώτερος σκοπός που δεν είναι άλλος από τη βελτίωση της ζωής του κοινωνικού συνόλου που αποτελεί προτεραιότητα για κάθε σύγχρονο σχεδιασμό ανάπτυξης. Η ανάδειξη των προβλημάτων που έχουν δημιουργήσει τα μέχρι σήμερα μοντέλα ανάπτυξης και η έρευνα για εφαρμογή νέων μοντέλων βιώσιμης ανάπτυξης αποτελούν κοινωνική ευθύνη και υποχρέωσή μας.

Integration, spatial dynamics and regional policy dilemmas in the European Union¹

George Petrakos, *Professor, University of Thessaly*

Abstract

This paper presents a critical account of the process of integration and its implications for the future of European Union. It analyses the type, strength and direction of trade and factor flows among places and the emerging geography of development in Europe. It argues that integration is not a space neutral process, as its main drivers are characterized by spatial selectivity and diverging performances, generating an overall unfavorable environment for lagging-behind regions in the EU. The paper also discusses the current regional policy dilemmas in the EU, arguing that top-down uniformity in policy choices and a strict framework of policy directives should be avoided, as different places may have to choose a different mix of regional policy that will correspond better to their needs. The paper also examines why the persistently underperforming regions in Europe cannot learn and benefit from best-case examples and the success stories of other regions. Although factors affecting economic potential are usually different in advanced and less advanced regions, cohesion policies attempt to solve the underdevelopment problems of the lagging regions, only informed by the experience of the successful ones. The paper concludes that regional policy has to change in important ways. The new territorial approach requires policy to become more flexible and more adaptive to local and regional needs. This means that uniformity in policy priorities and mix should be avoided and the proposed 'pan-European approach' should leave enough room for bottom up and place based approaches, as the experience shows that no single path or an a priori mix of policy tools exists for every place.

KEYWORDS: Integration, cohesion, regional policy, EU

Οικονομική Ολοκλήρωση, δυναμική του χώρου και διλήμματα στην άσκηση περιφερειακή πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Γιώργος Πετράκος, *Καθηγητής, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας*

Περίληψη

Το άρθρο αυτό παρουσιάζει μια κριτική επισκόπηση της οικονομικής ολοκλήρωσης και των επιδράσεων που ασκεί στην πορεία και τις προοπτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εξετάζει τους τύπους, την ένταση και την κατεύθυνση των ροών εμπορίου, κεφαλαίου και εργασίας μεταξύ διαφορετικών περιοχών στη νέα γεωγρα-

φία της ανάπτυξης στην Ευρώπη και υποστηρίζει ότι η διαδικασία της ολοκλήρωσης δεν είναι χωρικά ουδέτερη, αλλά χαρακτηρίζεται από επιλεκτικότητα και οδηγεί σε αποκλίνουσες πορείες μεταξύ των επιμέρους περιοχών, δημιουργώντας ένα πιο δυσμενές περιβάλλον για τις λιγότερο ευνοημένες περιοχές. Το άρθρο επίσης εξετάζει τα σημερινά διλήμματα στην άσκηση της Πολιτικής Συνοχής επισημαίνοντας ότι άκαμπτες και 'από τα πάνω' πολιτικές θα πρέπει να περιοριστούν, καθώς διαφορετικές περιοχές χρειάζεται να ασκήσουν διαφορετικά μίγματα πολιτικής που να ανταποκρίνονται καλύτερα στις ανάγκες τους. Το άρθρο επίσης εξετάζει γιατί οι συστηματικά υστερούσες περιφέρειες της Ευρώπης δεν μπορούν να ωφεληθούν από την θετική εμπειρία των πιο ανεπτυγμένων περιοχών. Αν και οι παράγοντες που επηρεάζουν τις προοπτικές των ανεπτυγμένων και λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών διαφέρουν, η περιφερειακή πολιτική προσπαθεί να αντιμετωπίσει τα προβλήματα υστέρησης των λιγότερο ανεπτυγμένων περιοχών βασιζόμενη αποκλειστικά στην εμπειρία των ανεπτυγμένων περιοχών. Το άρθρο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η περιφερειακή πολιτική της ΕΕ χρειάζεται σημαντικές αλλαγές. Η νέα προσέγγιση της εδαφικής συνοχής απαιτεί πολιτικές οι οποίες είναι πιο ευέλικτες και περισσότερο προσαρμοσμένες στις τοπικές ανάγκες. Αυτό σημαίνει ότι η 'Πανευρωπαϊκή προσέγγιση' στον σχεδιασμό και την άσκηση της πολιτικής θα πρέπει να αφήνει σημαντικά περιθώρια για τοπικά προσδιορισμένες 'πολιτικές από τα κάτω', καθώς η εμπειρία υποδηλώνει πως δεν υπάρχει μια προδιαγεγραμμένη αναπτυξιακή διαδρομή, ούτε ένα προκαθορισμένο μίγμα πολιτικής για κάθε περιοχή.

ΛΕΞΕΙΣ- ΚΛΕΙΔΙΑ: Ολοκλήρωση, συνοχή, περιφερειακή πολιτική, ΕΕ.

1. Integrated Spatial Economies

The European Union is increasingly characterized by a changing economic environment associated with imbalances and discontinuities that will be challenging policy making in the next period. The process of integration, based on open market competition and unequal national and regional productivities has resulted to increasing trade deficits and public deficits in many parts of the periphery.

In this new environment, the space of flows (integration) affects to a large extent the space of places (development). The type, strength and direction of trade and factor flows among places determine to a large extent their prospects and limitations in the emerging geography of development in Europe.

Although there is a strong consensus that the market-based process of economic integration is a positive-sum game increasing aggregate efficiency (Heckscher, 1919/1991; Ohlin, 1933; Samuelson, 1949; Solow, 1956; Swan, 1956; Borjas, 1989; Greenwood et al., 1991), the allocation of overall welfare gains is a subject of debate (Amin et al., 1992; Gianneti, 2002; Guerrieri and Rossi, 2002; Melachroinos, 2002; Petrakos et al., 2005c). Higher levels of competition - especially imperfect competition - are deemed to result to an uneven distribution of the benefits of economic integration, increasing spatial imbalances (Lyons et al., 2001; Martin and Ottaviano, 2001; Ciccone, 2002; Brühlhart and Elliott, 2004).

The impact of economic integration on regional growth depends on the ability of regions to compete successfully in order to benefit from open markets. More advanced and competitive regions are expected to benefit more from economic integration, while less advanced regions may even experience a net loss (Petraokos, 2008; Kallioras and Petraokos, 2010).

A number of recent studies indicate that integration is not a space neutral process: it may lead to a serious redistribution of income, wealth and resources at the expense of the less attractive or less productive places (Camagni, 1992; Cuadrado-Roura and Parellada, 2002; Puga, 2002; Barrios and Strobl, 2005; Kallioras and Petraokos, 2010; Petraokos et al., 2011).

The current turbulence and instability triggered by the public debt of the weaker States has transformed a financial crisis to an economic crisis affecting the productive bases and income levels of the European economic space in a very unequal way.

2. Spatial selectivity in growth processes

The new European economic space is composed by forces and processes that decisively affect the prospects of regions for growth and development. The available evidence indicates that the main drivers of regional growth in Europe are agglomeration economies, geography, integration, structure and initial conditions with respect to development levels (Petraokos et al., 2011). Agglomeration economies favor growth in large urban concentrations, while geography favors regions with high levels of accessibility and connectivity within the European market. The process of integration seems to favor the more advanced regions, hosting a higher share of large, experienced and internationalized firms and as a result, being in a better place to compete in the new open European market. The economic structure of regions is expected to play an important role, as structural convergence at the EU level appears to be a precondition for regional convergence. Regions having higher levels of similarity with the dominant European economic structure tend to achieve higher rates of regional growth.

As a result, regional dynamics are characterized by spatial selectivity and an overall unfavorable environment for lagging-behind regions. Most drivers of regional growth tend to favor (conditionally or unconditionally) the larger, central, more advanced and with a better structure regions. A weaker growth performance is expected for peripheral, structurally diverging and lacking home-market and scale-effects regions. Moreover, many of these regions will experience a pressure in their productive base arising from the higher levels of integration and the higher levels of competition from the more advanced counterparts.

In the recent period, regional inequalities in Europe appear to be consistently high following a mixed core–periphery, east–west and north–south pattern. On average, core, western and northern regions are more advanced than peripheral, eastern and southern regions respectively. Although stories of success emerge in nearly all parts of Europe, their spatial frequency maintains this pattern intact over the last 20 years (Barrios and Strobl, 2005; Petraokos, 2008).

A large number of econometric studies have examined regional inequalities in Europe with a variety of results that mainly depend on the selection of methodology (Combes and Overman, 2004). However, an increasing number of papers (Button and Pentecost, 1995; Quah, 1996; Fingleton, 1997; Magrini, 1999; Rodriguez-Pose, 1999; Canova, 2004; Petrakos et al., 2005a; Petrakos et al., 2005b; Vojinović and Próchniak, 2009; Petrakos and Artelaris, 2009; Artelaris et al., 2010) and a simple examination of regional data show that inequalities are increasing. First, at the national level, regional inequalities have increased in most countries. The weighted coefficient of variation of regional GDP per capita has increased during the last decade in most EU countries when inequalities are measured at the NUTS II or the NUTS III level.

In most countries, the spatial patterns of growth have favored the metropolis, which has increased its dominance. The share of national GDP produced in the metropolis has increased in most EU countries in the same period. Besides the success of the metropolitan regions, the spread in regional performance increases also because of the weak performance of the lower end of the regional distribution. A significant part of regional inequalities is due to the inability of the least advanced regions to close the development gap and converge towards the national average.

In addition, regional variation in terms of income levels seems to be also increasing at the European scale. The European top-10 NUTS II regions have improved their relative position in terms of GDP per capita in the same period, while the European bottom-10 regions have experienced a relative decline. Although progress is made at both ends of the European scale, success is more obvious in the leading regions, rather than in the lagging ones.

Finally, inequalities in GDP per capita levels among EU Member States could have been higher and the (so much celebrated) national convergence in the EU significantly lower (or inversed) if most of the Southern and Eastern Member States had not been following a debt-driven growth path for a considerable part of the post euro era.

3. Rethinking Regional Policy in the EU

The discussion above indicates that serious spatial imbalances in development levels are very likely to be maintained (or even increase) at all geographical scales. This raises a number of issues related to the strength, mix and delivery mechanisms of regional policy that may need to be reconsidered (Petrakos, 2011a; Petrakos, 2011b).

3.1 The balance and mix of regional policy

First, the discussion about the balance and mix of regional policy in terms of: (a) endogenous or exogenous forces, (b) top-down or bottom-up approaches, (c) concentration in a few policy areas or greater diversity, (d) prioritizing infrastructure, human resources or entrepreneurship, (e) supporting people prosperity or places prosperity options, needs to take into consideration the

structural characteristics, the initial conditions and the local capabilities of each place. This means that different places may have to choose a different mix of regional policy that will correspond better to their needs. The great variability of the European economic space and the great variability in policy experiences indicate that top-down uniformity in policy choices and a strict framework of policy directives should be avoided. The EU policy framework should support and encourage each country or region to adopt a balanced, knowledgeable and creative synthesis of different policy options that will be more suitable to deal with the place-specific mix of development problems (Barca, 2009).

Second, it becomes evident that the current balance of market processes and policy responses generates an outcome that favors more the competitiveness than the cohesion pillar of the European policy (Petraikos et al., 2011). On the one hand, it should be clear that less advanced regions will continue to critically depend on EU regional policy in order to support their development efforts in a highly competitive economic environment. This means that the policy mix has to be reconsidered. In order to avoid further polarization of the European economic space, Structural Funds should increase their share in the EU budget and make their presence more visible in weak and crisis-hit regions. On the other hand, the EU should consider the adoption of a more progressive policy-led redistribution that may be needed in order to counterbalance and partially compensate for the effects of market led redistribution that takes place at the European scale in the post-SEM and especially the post-EMU era.

Finally, it is worth noting that theories and policies related to the spatial aspects of the development process follow over time a cyclical pattern that resembles some form of asymmetric long term waves (Petraikos, 2008). Following broader social and political processes, periods of more intensive and hands-on policy intervention are gradually or abruptly replaced by periods where a market-driven understanding of growth dominates and policy interventions are kept to a minimum. Typically, policy cycles are repeated over-time and are driven by (but also drive through a circular causation process) economic cycles and new developments in theory (and perhaps ideology).

A recent study on the determinants of economic dynamism (Arvanitidis et al., 2007) indicates that a number of perceived determinants and policies are effective only within a limited scope. In other words, a carefully designed mix of (allegedly) opposite policy doctrines may produce better growth effects than one-sided solutions. A moderate combination of market-driven and policy-led solutions, discretionary and persistent policies, or cohesion and efficiency, may generate in the long term better growth outcomes than 'pure' policy prescriptions and one-sided approaches.

This is perhaps the reason explaining why modern and more synthetic approaches in spatial development theory (endogenous growth and new economic geography) are increasingly preferred in the literature to older and more one-sided ones (neoclassical models). As the former allow for an optimum level of policy intervention, it gains ground the understanding that economic growth and cohesion cannot be secured, if market forces are not supported (or controlled) by a strong policy counterpart.

The point of the argument is that a modest policy mix that attempts a synthesis (that may change its emphasis over time) of policy options now may save the cost of revising policy mix too often. The dominant market-driven (and relatively costless) policy choices of this decade may cause the most difficult (and demanding in terms of resources) problems of the next decade.

3.2 Why regional policy has not reduced inequalities?

One of the most frequent critiques of regional policy is related to its apparent inability to reduce inequalities in a visible and systematic way (Hurst et al., 2000; Petrakos et al., 2005c; Petrakos, 2008). This issue is raised from two different perspectives. The first perspective is strategically supporting regional policy, but it raises the issue in order to help the Commission and the national or regional governments to improve its efficiency. The second perspective is in general skeptical with regional policy (and in general with the policy arm of the EU) and would favor a drastic reduction justified on budgetary grounds. Therefore, the question of increasing inequalities despite the progress made and the funds allocated for regional policy is an important one, affects the future policy mix of the EU and deserves some consideration.

One of the reasons behind the limited ability of regional policy to reduce the gap between the advanced and the less advanced regions is related to the fact that in the period of integration market processes (that tend to increase inequalities) in many cases are stronger than policy responses. As it has been discussed earlier, the opening of markets and the single currency has released competitive forces that typically favored the more advanced areas. Thus, regional policy was not able to reduce inequalities because the EU and its Member States were unable or unwilling to allocate a higher level of funding for its purposes. This does not imply that available resources were wasted or used with no apparent results. It is almost certain that in the absence of regional policy (in the way it is implemented today), inequalities would have been much higher. In addition, we should take into consideration that regional policy often has to counterbalance the spatial effects of other European and national policies (RTD, industrial, competition, education, etc) that tend to increase inequalities. For example, the R&D policies tend to allocate resources to places with high quality human resources that develop innovative research and successful business-research partnerships. This allocation, which might be absolutely rational on efficiency grounds, will most likely increase inequalities making the task of regional policy more difficult.

Other, more 'internal' than 'external' explanations are also available. A frequent criticism is that regional policy (both at the national and European level) has become overtime very bureaucratic and over-regulated and its delivery mechanisms move very slow compared to the urgency and severity of (under) development problems encountered in many parts of the EU. In many countries the delivery mechanism is often centralized and space-blind, limiting its ability to correctly respond to regional problems. This is one of the reasons (but not the only one) why regional policies are badly designed and implemented. Cases of policy failure, where the identification and prioritization of regional needs and

targets, the proposed policies and their implementation have been altogether inappropriate, are not too rare. Badly designed and implemented regional policies is a serious problem that is not related to the level of available resources but to the planning mechanisms and planning cultures that prevail in different places. This problem is more serious in systematically underperforming regions (see below) where typical policy prescriptions very often do not seem to work. Unfortunately, the experience indicates that regional policies are more difficult to implement in the regions that need them the most.

3.3 Defending the ‘convergence’ goal of regional policy

In recent EC reports and a number of supporting documents it has been argued that the ‘convergence’ goal that has been adopted in the previous programming periods should be abandoned (Barca, 2009; European Commission, 2010). The argument made is that the ‘convergence’ goal is either too vague to measure or too ambitious. Other goals like ‘combating inefficiency and exclusion’ were proposed to replace ‘convergence’.

The argument made in this short note is that the EC proposal is unjustified and reduces the focus and the territorial dimension of regional policy. The ‘convergence’ goal simply means that the weaker places receive more attention and resources than the more advanced ones. This principle is a necessary condition for the allocation of resources at the EU and the national level in order for the cohesion goal to materialize in practice.

In fact, a reconciliation of the ‘existing’ and the ‘new’ goal is possible. The two goals are actually complementary and should be applied together, although with a different priority and emphasis in the different geographical and administrative levels.

At the EU and the national level (where the top-down approach in policy making dominates) *convergence* must be maintained as a goal in order to ensure that the weaker receive more support. Otherwise, we are likely to experience increasing – and perhaps destabilizing – inequalities in the future.

On the other hand, at the regional and local level (where bottom-up policy approaches are more active) attention must be focused on reducing persistent inefficiency and social exclusion.

Therefore, one way to reconcile the two goals is to adopt both as equally important for the next programming period where regional challenges will be most likely more serious. In this setting, the goal of ‘convergence’ will take the lead when top-down policies are designed and implemented, while the goal of ‘combating inefficiency and exclusion’ will take the lead when bottom-up policies are in focus.

3.4 Regional policies for persistently underperforming regions

In many instances, a significant part of regional inequalities is due to the inability of the least advanced regions to close the development gap and converge towards the national average (Paci and Pigliaru, 1997; Vargas and Minguez, 2000; Paluzie, 2001; Petrakos, 2008; Petrakos et al., 2011). Indeed, it has been noticed that, despite some exceptions, there is a surprising stability at the low end of the

development scale, which includes the worst performing regions. Although the regional leaders club is more often in a state of flux, with significant entry and exit over time, the regions at the bottom of the performance scale are in many cases persistently the same (Mora, 2005). In other words, there is low mobility in the bottom of the national and perhaps European scale. The national laggards of the 1980s and 1990s tend very often to be the underperforming regions of today.

In light of this situation, the question that arises is why some regions fail persistently in terms of growth performance, while some others with similar characteristics are more successful? Why the persistently underperforming regions in Europe cannot learn and benefit from best-case examples and the success stories of other regions?

This is an important question, to which there is not a convincing answer, because theory and policy are rarely informed by the experience of these regions. Contemporary regional growth theories emphasize the role of human capital, knowledge, innovation and entrepreneurship for a successful growth performance. However, in most cases of underperforming regions, such factors are not only weak in the corresponding local bases but, to the extent that they can in fact be mobilized, they are still largely unable to allow these regions to break out from the underdevelopment trap. This may be due to a number of reasons, involving a combination of local (structural) and national (systemic) ones. An implication of this is that development strategies emanating from theoretical models built on the experience of dynamic regions may not only be misleading but also, in some cases, counterproductive for the persistently underperforming regional economies. On the one hand regional development theory practically ignores the lessons that can be derived from the experience of these regions and, on the other, its recommendations often fail to take into consideration the specific conditions of persistently lagging regions.

As one may suspect, this eventually becomes a policy problem. Although regional policies and disposable funds intend to solve the underdevelopment problems of the lagging regions, they are only informed by the experience of the successful ones. The argument is simple, but not necessarily correct: if a set of policies have contributed to the success of the advanced regions, then they should be capable to do the same in the less advanced ones.

This line of thought is based on two salient assumptions that are rarely made explicit: on the one hand, that less successful or less advanced regions are in the same trajectory (though in an earlier phase of development) with advanced ones; on the other, that success and failure are symmetric processes. This means that if the presence of a factor contributes to success in one place, its absence from another would explain failure. This should not necessarily be the case.

In fact, a diverse literature exists which suggests that factors affecting economic potential may be different in advanced and less advanced regions and countries (Arvanitidis et al., 2007). Recent research examining explicitly this issue, has shown that the top-ten factors which advance economic development differ between the two groups of regions. The implications of this are both obvious and profound, indicating that the same policy-frame is not appropriate to both advanced and less advanced regions. Seen from this perspective, it is indeed a heroic

assumption to expect that, for regions with structurally different endowments and characteristics, implanting a missing factor is a safe recipe for success.

To sum up, EU regional policy has not taken sufficiently into consideration the experience of persistently underperforming regions and as a result has limited relevance to their needs. In most cases it is 'informed' by best-case examples and therefore the information included in the unsuccessful cases is lost. Successful policies in advanced or fast growing regions are quickly tabbed as policies of success recommended to every region seeking similar results. However, such types of policies may not be always suitable for the weaker regions. The fact that after 30 years of regional policy in Europe the issue of economic and social cohesion is as salient as ever and that many of the initially lagging regions still remain poor is a clear indication of the need for a different policy approach for the persistently falling behind regions.

3.5 Place based policy approach: key characteristics

As the place-based approach of regional policy receives gradually more attention (Barca, 2009), the discussion about the required reforms of regional policy should be enriched with ideas that will make this new concept operational and relevant to existing development challenges.

The place-based regional policy approach mainly indicates that development policies are built primarily on existing comparative advantages in the local economy. The new approach takes into consideration the characteristics of the local economic base and attempts to design and implement a development strategy that is explicitly based on existing specializations and strong points.

The new approach is not a short sighted or an inwards looking one. It 'thinks globally and acts locally' in the sense that it mobilizes all available endogenous growth drivers or key actors making use of the available social capital and other intangible regional assets in order to better place local products and services in international markets and deal from a better position with exogenous forces.

At the same time, the new policy approach 'thinks locally and acts globally'. It is locally based, but at the same time outward looking and intensively networking in all scales and directions, in an effort to learn from best practices elsewhere, attract investors and resources and expand market potential for its products and services.

It is more responsible and active in designing and implementing bottom up policies and in negotiating with national/EU levels for the top down policies. At the same time, it is more responsive to local conditions (tailored made) than follow a specific 'successful' policy prescription (one-size-for-all) and more adaptive to changing local conditions than predetermined. Although, it has to respond to sectoral policies designed at the national or the EU level and structural changes that are related to sectoral shifts in demand or the technology of production, a place based approach has to maintain an integrated (and not a sectoral character) in order to deal successfully with the entire spectrum of interacting market forces and dynamics.

Last, but not least, a place based approach to regional policy has to be accountable. It has to make carefully weighted (and fully justified) choices of

development priorities from a broader national or European basket, it has to set measurable targets, select the appropriate for each place mix of policy tools and work for their implementation. Periodically, it has to evaluate the results of the applied mix of policies for each place on a cost-benefit basis and adjust when and where this is necessary.

3.6 The challenge ahead: reforming EU regional policy

The discussion above indicates that the European spatial economy is characterized by increasing imbalances and discontinuities that, irrespective of the form they take (serious GDP gaps, high unemployment rates, unsustainable trade or public deficits), threaten economic efficiency, social and political stability. Therefore, the first challenge for the EU regional policy is to obtain the required strength and increased resources in order to combat inefficiency, divergence, exclusion and the new forms of deprivation arising across the European regions.

In the process of reform of the EU regional policy it will be useful to keep in mind that the main drivers of growth tend to increase inequalities through a market led (re)distribution of resources, wealth and opportunities. Given that different regions have a very different access and control over these growth factors, it becomes clear that regional policy should maintain emphasis on the weaker places. In this context, it may have to review carefully its proposed core priorities, as some of them (migration, children, ageing) may transform cohesion policy to social policy, missing the territorial dimension.

Regional policy will also benefit from the improvement of its learning mechanisms. Although the experience of the successful regions will always be a valuable empirical basis for policy design, attention should also be given to the experience of the underperforming regions and the factors behind their inability to use successfully available policy options. 'Learning from failure' may be a necessary and complementary line of thinking for the Commission and the national and regional governments that will improve policy results for the weaker areas in the next programming period.

In addition, the new territorial approach requires regional policy to become more flexible and more adaptive to local and regional needs. This means that uniformity in policy priorities and mix should be avoided and the proposed 'pan-European approach' should leave enough room for bottom up and place based approaches. It also means that the EU regional policy should allow for (and encourage) variety, as the experience shows that no single path or an a priori mix of policy tools exists for every place.

In the same line, the Commission and the national governments have to drastically reduce the administrative burden at all levels and improve the delivery mechanisms and the speed in policy design and implementation.

Finally, the EC has to reconsider its position for macroeconomic conditionalities in the use of structural funds. The experience already shows that controlling public deficits is an exercise that depends on a number of internal and external strongly interacting factors. Although moving towards a balanced budget economic environment is currently a highly desirable policy

goal, we have to admit, that this goal is more difficult to achieve in economically and structurally weak Member States that mostly depend on cohesion policy and structural funds. This policy approach clearly contradicts with the very essence of cohesion policy and threatens its implementation, as it makes no sense to punish the weaker states and regions for not being able to deal with their structural problems and imbalances.

Notes

1. Report prepared for the Polish Presidency of the EU and presented in the Seminar “The Territorial dimension of development policies”, 18-19 July 2011, Ostróda, Poland. The Seminar was organized by the Polish Presidency in the framework of the discussions and debates for the reform of the Cohesion Policy in the EU. The speakers in the Seminar were the following: Sergey S. ARTOBOLEVSKIY, Russian Academy of Science, Russian Federation; Fabrizio BARCA, Special Adviser to the European Commission; Iain BEGG, London School of Economics, United Kingdom; Jiří BLAŽEK, Charles University in Prague, Czech Republic; Michał BONI, Board of Strategic Advisors to the Prime Ministers of Poland; Daniel BRAUN, Ministry of Regional Development, Czech Republic; Roberto CAMAGNI, Politecnico di Milano, Italy; Martin FERRY, European Policies Research Centre, United Kingdom; Jose Enrique GARCILAZO, OECD; Indermit GILL, Lead Economist, World Bank; Grzegorz GORZELAK, Euroreg, University of Warsaw, Poland; Wolf HUBER, Federal Chancellery, Austria; Marek KOZAK, Euroreg, University of Warsaw, Poland; Philip McCANN, Special Adviser to the European Commission; Jan OLBRYCHT, European Parliament; Joaquim OLIVEIRA MARTINS, OECD; George PETRAKOS, University of Thessaly, Greece; Andrés RODRÍGUEZ-POSE, London School of Economics, United Kingdom; Duarte RODRIGUES, NSRF Observatory, Portugal; Jacek SZLACHTA, Warsaw School of Economics, Poland; Peter WOSTNER, Government Office for Local Self-Government and Regional Policy, Slovenia

References

- Amin A., Charles D. and Howells J. (1992), Corporate Restructuring and Cohesion in the New Europe, *Regional Studies*, 26(3): 251-266.
- Artelaris P., Kallioras D. and Petrakos G. (2010), Regional Inequalities and Convergence Clubs in the European Union New Member-States, *Eastern Journal of European Studies*, 1(1): 113-133.
- Arvanitidis P., Petrakos G. and Pavleas S. (2007), Determinants of Economic Growth: The Experts' View, *University of Thessaly Discussion Paper Series*, 13(10): 245-276.
- Barca F. (2009), *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy: A Place-Based Approach to meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report.

- Barrios S. and Strobl E. (2005), The Dynamics of Regional Inequalities, *European Commission Economic Papers*, 229.
- Borjas G. (1989), Economic Theory and International Migration, *International Migration Review*, 23(3): 457-485.
- Brühlhart M., Crozet M. and Koenig-Soubeyran P. (2004), Enlargement and the EU Periphery: The Impact of Changing Market Potential, *The World Economy*, 27(6): 853-875.
- Button K. and Pentecost E. (1995), Testing for Convergence of the EU Regional Economies, *Economic Inquiry*, 33(4): 664-671.
- Canova F. (2004), Testing for Convergence Clubs in Income per Capita: A Predictive Density Approach, *International Economic Review*, 45(1): 49-77.
- Ciccone A. (2002), Agglomeration Effects in Europe, *European Economic Review*, 46: 213-227.
- Camagni R. (1992), Development Scenarios and Policy Guidelines for the Lagging Regions in the 1990s, *Regional Studies*, 26(4): 361-374.
- Combes P.-P. and Overman H. (2004), The Spatial Distribution of Economic Activities in the European Union, in V. Henderson and J.-F. Thisse (eds): *Handbook of Urban and Regional Economics*, Amsterdam: North Holland, 2845-2910.
- Cuadrado-Roura J. R. and Parellada M. (2002), Regional Disparities and Regional Convergence Problems in the EMU: Introduction, in Cuadrado-Roura J. R. and Parellada M. (eds), *Regional Convergence in the European Union: Facts, Prospects and Policies*, Springer, 1-20.
- European Commission (2010), *EUROPE 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*, Brussels: COM(2010) 2020,
- Fingleton B. (1997), Specification and Testing of Markov Chain Models: An Application to Convergence in the European Union, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 59(3): 385-403.
- Giannetti M. (2002), The Effects of Integration on Regional Disparities: Convergence, Divergence or Both? *European Economic Review*, 46: 539-567.
- Greenwood M. J., Hunt G. L., Rickman D. S. and Treyz G. I. (1991), Migration, Regional Equilibrium and the Estimation of Compensating Differentials, *American Economic Review*, 81(5): 1382-1390.
- Guerrieri P. and Rossi S. (2002), Real Competitive Advantages in the Single Currency Europe, in Cuadrado-Roura J. R. and Parellada M. (eds): *Regional Convergence in the European Union: Facts, Prospects and Policies*, Berlin: Springer, 165-181.
- Heckscher E. (1919 / 1991), The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income, in Flam H. and Flanders M. (eds): *Heckscher-Ohlin Trade Theory*, Cambridge Massachusetts: MIT Press, 43-69.

- Hurst C., Thisse J.-F. and Vanhoudt P. (2000), What Diagnosis for Europe's ailing Regions? *EIB Papers*, 5(1): 9-29.
- Kallioras D. and Petrakos G. (2010), Industrial Growth, Economic Integration and Structural Change: Evidence from the EU New Member-States Regions, *Annals of Regional Science*, 45: 667-680.
- Lyons B., Matraves C. A. and Moffatt P. (2001), Industrial Concentration and Market Integration in the European Union, *Economica*, 68: 1-26.
- Magrini S. (1999), The Evolution of Income Dispersion among the Regions of the European Union, *Regional Science and Urban Economics*, 29: 257-281.
- Martin P. and Ottaviano G. I. P. (2001), Growth and Agglomeration, *International Economic Review*, 42(4): 947-968.
- Melachroinos K. A. (2002), European Integration and the Spatial Dynamics of Manufacturing Employment Change, *Environment and Planning A*, 34(11): 2017-2036.
- Mora T. (2005), Elasticities of Ergodic Solutions in the Markov Chains Approach to Economic Growth Convergence, *Papers in Regional Science*, 84(1): 121-126.
- Ohlin B. (1933), *Interregional and International Trade*, Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.
- Paci R. and Pigliaru F. (1997), Structural Change and Convergence: An Italian Regional Perspective, *Structural Change and Economic Dynamics*, 8: 297-318.
- Paluzie E. (2001), Trade Policy and Regional Inequalities, *Papers in Regional Science*, 80(1): 67-85.
- Petrakos G. (2008), Regional Inequalities in Europe: Reflections on Evidence, Theory and Policy, *Town Planning Review*, 79(5): 7-13.
- Petrakos G. (2011a), Diverging Geographies: New Challenges for Theories and Policies of Cohesion and Development', Key-note speech in the 9th *Hellenic Regional Science Association Conference*, Athens, 6-7 May 2011 (*in Greek*).
- Petrakos G. (2011b), Integration, Spatial Dynamics and Regional Policy Dilemmas in the European Union, Presentation in the Polish Presidency International Seminar on the *Territorial Dimension of Development Policies*, 18-19 July 2011, Ostróda, Poland.
- Petrakos G. and Artelaris P. (2009), Regional Convergence Revisited: A WLS Approach, *Growth and Change*, 40(2): 319-331.
- Petrakos G., Kallioras D. and Anagnostou A. (2011), Regional Growth and Convergence in Europe: Understanding Patterns and Determinants, *European Urban and Regional Studies*, 18(4): 375-391.
- Petrakos G., Psycharis Y. and Kallioras D. (2005a), Regional Inequalities in the EU Accession Countries: Evolution and Challenges, in Bradley J., Petrakos G. and Traistaru I. (eds): *Integration, Growth and Cohesion in an Enlarged European Union*, New York: Springer, 45-64.

- Petrakos G., Rodriguez-Pose A. and Anagnostou A. (2005b), Regional Inequalities in the European Union, in Bradley J., Petrakos G. and Traistaru I. (eds): *Integration, Growth and Cohesion in an Enlarged European Union*, New York: Springer, 29-43.
- Petrakos G., Rodriguez-Pose A. and Rovolis A. (2005c), Growth, Integration and Regional Disparities in the European Union, *Environment and Planning A*, 37(10): 1837-1855.
- Puga D. (2002), European Regional Policy in the Light of Recent Location Theories, *Journal of Economic Geography*, 24(3): 373-406.
- Quah D. (1996), Regional Convergence Clusters across Europe, *European Economic Review*, 40: 951-958.
- Rodriguez-Pose A. (1999), Convergence or Divergence? Types of Regional Responses to Socio-Economic Change in Europe, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 90(4): 363-378.
- Samuelson P. (1949), International Factor-Price Equalization Once Again, *The Economic Journal*, 9: 181-197.
- Solow R. (1956), A Contribution to the Theory of Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, 70: 65-94.
- Swan T. (1956), Economic Growth and Capital Accumulation, *Economic Record*, 32: 334-361.
- Vojinović B. and Próchniak M. (2009), Divergence Period in the European Convergence Process, *Transition Studies Review*, 15: 685-700.

Πολιτική αγροτικής ανάπτυξης: Μια εναλλακτική αναπτυξιακή στρατηγική για την περίπτωση της Ελλάδας¹

Ελένη Καραβέλη, *Επίκουρος Καθηγήτρια, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών*
Γιάννης Δούκας, *Διδάκτορας, Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Περίληψη

Στην εργασία αυτή παρουσιάζεται η εφαρμογή της ευρωπαϊκής Πολιτικής Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ) στην Ελλάδα στην προγραμματική περίοδο (2007-13). Μετά την περιγραφή της εισαγωγής 'περιφερειακών' στοιχείων στην Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ) κατά την διαδικασία μεταρρύθμισής της, αναλύονται οι κατευθύνσεις, οι στόχοι και τα μέσα υλοποίησης της ΠΑΑ στην τρέχουσα περίοδο και παρουσιάζονται οι προτάσεις της Επιτροπής για τη νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020. Στη συνέχεια συνεκτιμάται η σημασία της ως εναλλακτικής αναπτυξιακής στρατηγικής για την ελληνική ύπαιθρο. Τέλος, εξάγονται συμπεράσματα ως προς τις δυνατότητες επιτυχίας της ΠΑΑ, με αναφορά στις αδυναμίες και τους περιορισμούς που χαρακτηρίζουν την ελληνική περίπτωση.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Ευρωπαϊκή Πολιτική Αγροτικής Ανάπτυξης, Προγράμματα Αγροτικής Ανάπτυξης στην Ελλάδα, Πολιτική Συνοχής, Κοινωνικά Πλαίσια Στήριξης, ΕΣΠΑ 2007-13.

Rural development policy: An alternative development strategy for the case of Greece

Karaveli Eleni, *Assistant Professor, Athens University of Economics and Business*
Yannis El. Doukas, *PhD, University of Athens*

Abstract

This paper presents the implementation of European Rural Development Policy (RDP) in Greece for the programming period 2007-13. First, the introduction of 'regional' elements in Common Agricultural Policy (CAP) in the course of its reforms is discussed. Second, the directions and means of RDP in the current period are examined and the Commission's proposals for the next programming period are presented. Third, the targets, measures and allocation of funds of RDP in Greece are analysed based on the experience of the previous period and given the chronic difficulties and obstacles that this policy approach faces in Greece.

KEYWORDS: EU Rural Development Policy; Rural Development Programs in Greece; Cohesion Policy; Community Support Frameworks; Greek National Strategic Framework Program 2007-13.

1. Εισαγωγή: Οι νέες λειτουργίες του αγροτικού χώρου της Ε.Ε. ως μοχλός των μεταβολών στην αγροτική πολιτική

Κατά τις τελευταίες δεκαετίες (ειδικότερα από τη δεκαετία του '80 και μετά) οι δι-αρθρωτικές μεταβολές στον Ευρωπαϊκό αγροτικό χώρο (ταχύτερες στις νότιες σε σχέση με τις βόρειες χώρες όπου κάποιες από τις μεταβολές αυτές είχαν συντελεστεί αρκετά νωρίτερα) υπογραμμίζονται από ένα συνδυασμό *εσωτερικών* και *εξωτερικών* (διεθνών) παραγόντων ή 'πιέσεων' (Μαραβέγιας & Μέρμηγκας 1999, Baldock et al. 2001, European Commission-Agriculture and Rural Development 2011). Οι *εσωτερικοί παράγοντες* συνίστανται κυρίως: (α) Στη σταδιακή μείωση της στήριξης των αγροτικών τιμών από την Κοινή Αγροτική Πολιτική της Ε.Ε. (ΚΑΠ) (β) Στη σοβαρή υποβάθμιση του περιβάλλοντος των αγροτικών περιοχών, τόσο από την εντατική καλλιέργεια στις παραγωγικές εκτάσεις (με επιπτώσεις στην ποιότητα των παραγόμενων τροφίμων), όσο και από την εγκατάλειψη και παρακμή των 'οριακών αγροτικών εκτάσεων' (marginal land), συνήθως σε Ορεινές & Μειονεκτικές Περιοχές (ΟΜΠ). (γ) Στις μεταβολές των προτιμήσεων των κατοίκων των αστικών κέντρων, αφενός ως προς την ποιότητα των τροφίμων που καταναλώνουν, και, αφετέρου, ως προς τις δραστηριότητές τους στους χώρους της υπαίθρου. Το αποτέλεσμα είναι η εμφάνιση νέων χρήσεων της αγροτικής γης, με αυξανόμενη έμφαση στη βελτίωση της ποιότητας των τροφίμων και την αναβάθμιση του 'αγροτικού τοπίου' (landscape).

Στις *εσωτερικές πιέσεις* πρέπει να συμπεριληφθούν και οι σημαντικές (και διευρυνόμενες) περιφερειακές ανισότητες, μεγάλο μέρος των οποίων αφορούν σε ανισότητες, αφενός, μεταξύ αγροτικών και μη-αγροτικών περιοχών, και, αφετέρου, μεταξύ «δυναμικών» και «μη-δυναμικών» αγροτικών περιοχών. Η διώγκωση αυτών των ανισορροπιών κατά τη διαδικασία της οικονομικής ολοκλήρωσης και εφαρμογής της ΚΑΠ οδήγησε: (α) στην επανεκτίμηση της συμβολής του αγροτικού τομέα και των περιοχών της υπαίθρου στην περιφερειακή ανάπτυξη και την οικονομική, κοινωνική και 'εδαφική' συνοχή, (β) στην ενίσχυση των ήδη υπάρχοντων ή ενσωμάτωσης νέων στοιχείων περιφερειακής πολιτικής στην ισχύουσα αγροτική πολιτική. Μια τέτοια εξέλιξη συνεπάγεται τη σταδιακή συγχώνευση της αγροτικής με την περιφερειακή πολιτική, με την τελευταία να αποκτά αυξανόμενη βαρύτητα σε σχέση με την πρώτη. Η συγκυρία της τρέχουσας οικονομικής κρίσης, με τη θεαματική αύξηση των ποσοστών ανεργίας στα μεγάλα αστικά κέντρα την οποία συνεπάγεται, καθιστά την παραπάνω τάση ιδιαίτερα σημαντική.

Οι *εξωτερικοί παράγοντες* συνίστανται στην ανάγκη μεγαλύτερης ενσωμάτωσης των τοπικών αγροτικών κοινοτήτων στην παγκόσμια οικονομία και στις πιέσεις του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ) για μεγαλύτερη απελευθέρωση του διεθνούς εμπορίου αγροτικών προϊόντων. Στο πλαίσιο αυτό απαιτείται ένα περισσότερο ανταγωνιστικό περιβάλλον στις περιοχές της υπαίθρου, έτσι ώστε τόσο ο αγροτικός τομέας, όσο και οι εν γένει δραστηριότητες των αγροτικών περιοχών, να μην εξαρτώνται από την εισροή 'εξωγενών' πόρων – κυρίως με τη μορφή επιδοτήσεων (European Commission-Agriculture and Rural Development, 2011).

Και οι δύο κατηγορίες παραγόντων έχουν ασκήσει 'πιέσεις' προς την υιοθέτηση ενός νέου 'Ευρωπαϊκού μοντέλου αγροτικής πολιτικής', στο οποίο η έμφαση με-

τατοποιείται από τη στήριξη της υπερπαραγωγής: (α) στην ενίσχυση του ρόλου της 'αγοράς' - ώστε η παραγωγή αγροτικών προϊόντων να ανταποκρίνεται στις καταναλωτικές ανάγκες, (β) στην ενίσχυση του ρόλου των γεωργών ως παραγωγών 'δημόσιων αγαθών'¹ όπως διατυπώνεται τελευταία, (γ) δια μέσου των παραπάνω στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των αγροτικών περιοχών. Η τελευταία θα προέλθει και από την ενδυνάμωση της περιφερειακής διάστασης της αγροτικής πολιτικής η οποία συνεπάγεται και την παράλληλη ανάπτυξη εναλλακτικών της γεωργικής δραστηριοτήτων.² Τα περιοριστικά μέτρα της ΚΑΠ από τις αρχές της δεκαετίας του '90 (και ειδικότερα οι περιορισμοί στις ποσότητες παραγωγής σε μια σειρά προϊόντων), στόχευαν ακριβώς στην παράλληλη επίτευξη «οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών στόχων» με ένα συνδυασμό μιας σειράς παλαιότερων με νεότερα εργαλεία (Μαραβέγγας & Μέρμηγκας 1999, European Commission, 2009).

Στην εργασία αυτή επιχειρείται η διερεύνηση της εφαρμογής του νέου μοντέλου αγροτικής πολιτικής στην Ελλάδα, μέσω των διαφόρων τύπων Προγραμμάτων Αγροτικής Ανάπτυξης' στην τρέχουσα προγραμματική περίοδο (2007-13). Στην επόμενη ενότητα εξετάζεται η σχέση μεταξύ περιφερειακής πολιτικής και πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης στην Ε.Ε.: Κατ' αρχήν περιγράφεται η σταδιακή εισαγωγή διαρθρωτικών και 'περιφερειακών' στοιχείων στην Ευρωπαϊκή αγροτική πολιτική μέσω των μεταρρυθμίσεων της και στη συνέχεια αναλύονται οι κατευθύνσεις και τα μέσα υλοποίησης της Πολιτικής Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ) της τρέχουσας, καθώς και της επερχόμενης προγραμματικής περιόδου. Στην ενότητα 3, παρουσιάζεται συνοπτικά η κατάσταση του αγροτικού τομέα και των αγροτικών περιοχών στην Ελλάδα, με έμφαση στις μειονεκτικές αγροτικές περιοχές και στην επίδραση της ΚΑΠ στην όξυνση των περιφερειακών ανισοτήτων. Στην ενότητα 4, αναλύεται η εφαρμογή της ΠΑΑ στην Ελλάδα. Μετά από μια συνοπτική παρουσίαση της εφαρμογής των Προγραμμάτων Αγροτικής Ανάπτυξης στις προηγούμενες προγραμματικές περιόδους - κυρίως της περιόδου 2000-06 - αναλύονται οι στόχοι, τα μέτρα και τα μέσα χρηματοδότησης της ΠΑΑ στην τρέχουσα περίοδο, ενώ γίνεται σύγκριση με την περίοδο 2000-06. Η σύντομη αναφορά στην ΠΑΑ της επερχόμενης προγραμματικής περιόδου 2014-20, στοχεύει στη συνεκτίμηση της σημασίας της για τις αναπτυξιακές προοπτικές των Ελληνικών αγροτικών περιοχών. Τέλος, στην ενότητα 5, εξάγονται συμπεράσματα ως προς τις δυνατότητες επιτυχίας της ΠΑΑ.

2. Συνάφεια μεταξύ Περιφερειακής Πολιτικής και Πολιτικής Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ)

2.1 Μια σύντομη ιστορική αναδρομή

Κάποια στοιχεία περιφερειακής πολιτικής περιλαμβάνονταν εξ' αρχής στο διαρθρωτικό σκέλος της ΚΑΠ, κυρίως με την υιοθέτηση της Οδηγίας του 1975 για την ενίσχυση μέσω ειδικών αποζημιώσεων των *Ορεινών και Μειονεκτικών Περιοχών*. Όμως μια σειρά από μεταρρυθμίσεις αυτού του σκέλους ενίσχυσαν καθοριστικά την περιφερειακή και 'εδαφική' διάσταση της πολιτικής αυτής. Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις της ΚΑΠ συνήθως ακολουθούσαν τις αναδιαρθρώσεις στο βασικό σκέλος της - το σκέλος των τιμών - που στόχευαν στη σταδιακή μείωση της στήριξης των αγροτικών εισοδημάτων μέσω επιδοτήσεων, την ενίσχυση του

‘ρόλου της αγοράς’ και την ‘περιβαλλοντική συμμόρφωση’ των παραγωγών. Αυτές οι μεταρρυθμίσεις συνέβαλαν συνεπώς έμμεσα, μέσω της τόνωσης της ανταγωνιστικότητας και της αναβάθμισης του περιβάλλοντος των αγροτικών περιοχών, στην ενίσχυση της περιφερειακής διάστασης της ΚΑΠ. Οι βασικές αναθεωρήσεις της ΚΑΠ που λειτούργησαν προς αυτή την κατεύθυνση ήταν: Η *αναθεώρηση* του 1992 (γνωστή ως αναθεώρηση του *MacSharry*), που εισήγαγε το μέτρο των *άμεσων εισοδηματικών ενισχύσεων*, την *αποσύνδεση* της παραγωγής από τις τιμές (γνωστή ως *decoupling*) και *περιβαλλοντικούς κανονισμούς*, (β) οι αναθεωρήσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων της Κοινότητας των ετών 1988 και 1993, που ενίσχυσαν τη γεωγραφική επικέντρωση των προγραμμάτων σε συγκεκριμένες περιφέρειες ή ‘εδαφικές ζώνες’, (γ) Οι μεταρρυθμίσεις του 1999 και του 2003, στις οποίες ενισχύθηκε το μέτρο των άμεσων εισοδηματικών ενισχύσεων, με απώτερο στόχο τη *μεγαλύτερη σύνδεση της παραγωγής με την αγορά και την αύξηση της ανταγωνιστικότητας του αγροτικού τομέα*, καθώς και η προστασία του περιβάλλοντος μέσω φιλικότερων προς το περιβάλλον παραγωγικών μεθόδων (Commission of the EC, 2001).

Η μεταρρύθμιση του 1999 (Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Βερολίνου) περιλάμβανε ένα πρόγραμμα *αγροτικής ανάπτυξης*, το οποίο θα συμπλήρωνε την πολιτική τιμών (του πρώτου πυλώνα της ΚΑΠ), με τη μορφή του *Κανονισμού Αγροτικής Ανάπτυξης (ΚΑΑ - Καν. 1257/99)*. Ο κανονισμός αποτέλεσε το ‘δεύτερο πυλώνα’ της ΚΑΠ (Caraveli, 2006) και αντιπροσώπευε τη μετάβαση από τις ‘τομεακές’ αγροτικές πολιτικές στα ‘ολοκληρωμένα προγράμματα’ αγροτικής ανάπτυξης και διαχείρισης. Η ενδυνάμωση και ολοκλήρωση της πολιτικής αγροτικής ανάπτυξης πραγματοποιήθηκε με τον *Κανονισμό Αγροτικής Ανάπτυξης - ΚΑΑ (1698/05)* που προτάθηκε από την Επιτροπή το 2005 για να αντικαταστήσει τον κανονισμό του ’99 στην προγραμματική περίοδο 2007-13. Οι ΚΑΑ εισήγαγαν τις έννοιες της *πολυλειτουργικότητας* και της *πολυτομεακής* και *ολοκληρωμένης* προσέγγισης στην αγροτική οικονομία,³ καθώς και της προσέγγισης «εκ των κάτω προς τα άνω» (γνωστής ως ‘bottom-up’) στη διαχείριση των προγραμμάτων (Commission of the EC, 2001).

2.2 Προγραμματική περίοδος 2007-13

Στην περίοδο 2007-13, η ΚΑΠ, με συνολικό προϋπολογισμό 413 δις (σε τρέχουσες τιμές) υλοποιείται μέσω δυο ξεχωριστών Ταμείων με συμπληρωματικές λειτουργίες και στόχους: (α) Το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Εγγυήσεων (ΕΓΓΕ), το οποίο εξακολουθεί να χρηματοδοτεί τη στήριξη των αγροτικών εισοδημάτων, τον πρώτο πυλώνα της αγροτικής πολιτικής, με έναν προϋπολογισμό 313 εκατ. ευρώ. Χρηματοδοτεί κυρίως άμεσες εισοδηματικές ενισχύσεις (οι οποίες αποσκοπούν στη διατήρηση της αγροτικής δραστηριότητας σε κάποιες περιοχές, ώστε οι γεωργοί να συνεχίσουν την παροχή ‘δημόσιων αγαθών’) και ένα μικρό αριθμό μέτρων διαχείρισης και προώθησης των προϊόντων. (β) Το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ), το οποίο χρηματοδοτεί το δεύτερο πυλώνα της ΚΑΠ, με έναν προϋπολογισμό 92 δις ευρώ (περίπου 23% του συνόλου), από τα οποία τα 31,2 δις (δηλαδή περίπου 34%) κατευθύνονται στις περιοχές της ‘Σύγκλισης’ (European Commission, 2011) και συγκεκριμένα, σε διαρθρωτικού τύπου επενδύσεις (που στην περίοδο 2007-09 αφορούσαν κυρίως στις πιο απομακρυσμένες περιοχές). Σύμφωνα με τους κανονισμούς του Ταμείου αυτού, οι δράσεις του πρέπει να είναι συμπληρωματικές όχι μόνο της πολιτικής τιμών, αλλά της Ευρωπαϊκής πολιτικής Συνοχής.

Η στρατηγική της περιόδου αυτής βασίζεται στον Κανονισμό 1698/2005, καθώς και στους Κανονισμούς των ετών 2006 και 2009 που έθεταν κανόνες λειτουργίας ή τροποποιούσαν σημεία του 1698/2005.

2.3 Προγραμματική περίοδος 2014-20

Οι προτάσεις για τις αγροτικές περιοχές των κρατών-μελών στην περίοδο αυτή, που προέκυψαν από εκτεταμένη δημόσια διαβούλευση, περιέχονται σε ένα προσχέδιο Κανονισμού Αγροτικής Ανάπτυξης (European Commission-Agriculture and Rural Development 2011, European Commission 2011a) καθώς και στο κείμενο με τις νομοθετικές προτάσεις της Επιτροπής (European Commission 2011b). Αυτές περιλαμβάνουν προγράμματα για την ανάπτυξη της έρευνας, της καινοτομίας και της επιχειρηματικότητας στον αγροτικό χώρο, καθώς και για την ενίσχυση στοχευόμενων πολιτικών στην ύπαιθρο με βάση τοπικά χαρακτηριστικά και ιδιαιτερότητες και με έμφαση στην αντιμετώπιση των αρνητικών επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής και στην προσφορά δημόσιων αγαθών. Παράλληλα, προτείνεται ένα πρόγραμμα επενδύσεων για τη στήριξη των νέων και των μικρών αγροτών, και για τη χρηματοδότηση ολοκληρωμένων προγραμμάτων κατά μήκος της διατροφικής αλυσίδας.

Η ΠΑΑ της περιόδου αυτής θα κινείται στο πνεύμα της στρατηγικής Ευρώπη 2020, η οποία συνοψίζεται σε 'έξυπνη, βιώσιμη και ολιστική' ανάπτυξη και στοχεύει σε περισσότερη διασύνδεση (ή ενοποίηση) των πολιτικών της ΕΕ, με στόχο τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και συνέργια τους σε όλο το θεσμικό πλαίσιο και τις περιοχές της. Διατυπώνεται έτσι ένα σύνολο Κανονισμών που ρυθμίζουν τη λειτουργία των Διαρθρωτικών Ταμείων (ΔΤ), οι οποίοι συγκροτούν το Ενιαίο Στρατηγικό Πλαίσιο (ΕΣΠ) – Common Strategic Framework (CSF) – όλων των ΔΤ (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΤΣ, ΕΤΑ, ΕΓΤΑΑ⁴). Ο ρόλος του ΕΣΠ θα είναι να συντονίζει όλα τα ΔΤ με τρόπο που το ένα να συμπληρώνει το άλλο, ώστε να διευκολυνθεί η υλοποίηση του προγράμματος Ευρώπη 2020.

Στο κείμενο των προτάσεων εμπεριέχονται συνεπώς τόσο το στοιχείο της συνεργασίας μεταξύ των Ταμείων (ΕΓΤΑΑ, ΕΤΠΑ, ΕΚΤ), με ιδιαίτερη έμφαση στην ευελιξία και τη στήριξη κοινών δράσεων (γεωργοπεριβαλλοντικά μέτρα, βιολογική γεωργία), όσο και η έννοια της Εταιρικής Σχέσης, σύμφωνα με την οποία τα κράτη-μέλη είναι υπεύθυνα για τη χάραξη και υλοποίηση της ΠΑΑ με βάση το ΕΣΠ. Η Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης περιλαμβάνει σαφείς και μετρήσιμους στόχους αποτελεσματικότητας, οι οποίοι θα περιγράφονται στο Κοινό (Ενιαίο) Σύστημα Παρακολούθησης και Αξιολόγησης ενώ τα κράτη-μέλη θα έχουν την υποχρέωση να υποβάλλουν δύο αναφορές προόδου, μια τον Ιούνιο του 2017 και μια δεύτερη τον Ιούνιο του 2019. Εν ολίγοις, τα κράτη-μέλη θα προετοιμάζουν και θα υποβάλλουν ένα συνολικό Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης στην Επιτροπή, το οποίο θα εστιάζει στους ίδιους τέσσερις βασικούς άξονες του ισχύοντος ΠΑΑ (βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής στις αγροτικές περιοχές, και τον οριζόντιο άξονα των προγραμμάτων Leader).

Λόγω της έμφασης του νέου προγράμματος στην προστασία του περιβάλλοντος, η οποία θεωρείται μια έμμεση παροχή δημόσιων αγαθών στην υπόλοιπη κοινωνία από τους αγρότες, προτείνεται, αφενός, η δέσμευση του 25% των πόρων της Αγροτικής Ανάπτυξης για τη χρηματοδότηση των σχετικών μέτρων (δηλαδή για δράσεις διαχείρισης του εδάφους και μετριασμού των επιπτώσεων της κλιματικής

αλλαγής), αφετέρου, η χορήγηση του 30% των άμεσων ενισχύσεων υπό τον όρο ότι τηρούνται κάποιοι περιβαλλοντικοί όροι, αυστηρότεροι της ισχύουσας μέχρι τώρα 'περιβαλλοντικής συμμόρφωσης'. Η ελάχιστη συμμετοχή του ΕΓΤΑΑ καθορίζεται στο 20%, με το 5% της συνολικής συμμετοχής του να δεσμεύεται για τα προγράμματα LEADER. Η στήριξη των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών της ΕΕ ενισχύεται στο νέο πρόγραμμα, αφού το Γεωργικό Ταμείο θα συμμετέχει κατά 85% στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες και κατά 50% στις υπόλοιπες περιφέρειες, ενώ η συμμετοχή του για ιδιαίτερα καινοτόμες δράσεις μπορεί να φθάνει μέχρι και 100%. Προβλέπεται τέλος ένα 'Αποθεματικό Επίδοσης' που θα δημιουργηθεί από την παρακράτηση του 5% των πόρων από το ΕΓΤΑΑ για μεγαλύτερη χρηματοδότηση των κρατών-μελών με τις καλύτερες επιδόσεις. Η κατανομή των πόρων ανάμεσα στα κράτη-μέλη προτείνεται να γίνει με βάση το βαθμό συνάφειας του προγράμματος αγροτικής ανάπτυξης που θα καταθέτει η κάθε χώρα με το ΕΣΠ.

Οι στόχοι των προτεινόμενων αλλαγών προστίθενται στους αρχικούς στόχους της ΚΑΠ και συνοψίζονται στην εξασφάλιση: (i) ενός δικαιότερου συστήματος στήριξης του αγροτικού τομέα, (ii) μιας 'ζωντανής τοπικής οικονομίας', με τη μεγαλύτερη προσαρμογή των μέτρων στις ιδιαίτερες ανάγκες μιας τοποθεσίας, καθώς και την υποστήριξη της εταιρικής σχέσης (partnership) και της πολυ-επίπεδης διακυβέρνησης (multi-level governance), και (iii) μεγαλύτερης διασύνδεσης της αγροτικής δραστηριότητας με τη διατήρηση του περιβάλλοντος και του αγροτικού τοπίου. Τέλος, η ενσωμάτωση του ΕΓΤΑΑ στο ΕΣΠ στοχεύει στην ενίσχυση της συμβολής του στην 'εδαφική συνοχή' της Ε.Ε.

3. Η περιφερειακή διάσταση του αγροτικού προβλήματος στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα, η μείωση της συμμετοχής του αγροτικού τομέα στην εθνική οικονομία (από περίπου 52% στη συνολική απασχόληση και 24% στο ΑΕΠ το 1961, σε περίπου 11% και 2,4%, αντίστοιχα, το 2010)⁵ αντανάκλα τη μείωση της εξάρτησης πολλών περιοχών από την αγροτική παραγωγή.⁶ Οι μεταρρυθμίσεις της πολιτικής τιμών της ΚΑΠ που συντελέστηκαν στην τελευταία δεκαετία συνέβαλαν καθοριστικά στη συνεχιζόμενη μείωση της σημασίας του αγροτικού τομέα ακόμα και στις 'παραγωγικές' περιοχές, αφού μια σειρά από 'δυναμικά' προϊόντα – τα οποία είχαν ενισχυθεί σημαντικά από τις κοινοτικές επιδοτήσεις – όπως ο καπνός, το βαμβάκι και τα ζαχαρότευτλα - δέχτηκαν ισχυρό κτύπημα από την αποσύνδεση των ενισχύσεων από την παραγωγή.

Ο αγροτικός τομέας στην Ελλάδα εμφανίζει σοβαρές διαρθρωτικές αδυναμίες στις οποίες συντελεί και η δυσμενής μορφολογία του εδάφους. Λόγω του ορεινού χαρακτήρα της χώρας, η χρησιμοποιούμενη αγροτική γη αντιστοιχεί μόνο στο 30% της συνολικής έκτασης της χώρας, ενώ περίπου 83% των αγροτικών περιοχών χαρακτηρίζονται ως 'ορεινές και μειονεκτικές' (ΟΜΠ), στις οποίες κατοικεί το 62% περίπου των απασχολούμενων στη γεωργία. Οι διαρθρωτικές αδυναμίες του τομέα αντανάκλωνται κυρίως στο μικρό μέσο μέγεθος εκμετάλλευσης και τον πολυτεμαχισμένο κλήρο, καθώς και στο χαμηλό ποσοστό εκμεταλλεύσεων στην κατηγορία άνω των 20 εκταρίων. Είναι χαρακτηριστικό ότι μόνο οριακές διαρθρωτικές μετα-

βολές συντελέστηκαν κατά τις τελευταίες δεκαετίες, σε αντίθεση με τις περισσότερες χώρες του κέντρου ή της περιφέρειας.⁷

Συνολικά, ο αγροτικός τομέας εμφανίζει χαμηλές οικονομικές αποδόσεις από το 1995 (εκφραζόμενες με τους αρνητικούς ρυθμούς αύξησης του Ακαθάριστου Αγροτικού Προϊόντος και της αγροτικής παραγωγικότητας). Όμως σημαντικές διαφοροποιήσεις παρατηρούνται μεταξύ των αγροτικών περιοχών της χώρας, καθώς η φθίνουσα συμμετοχή της γεωργίας στα συνολικά οικονομικά μεγέθη και οι διαρθρωτικές αδυναμίες που περιγράφηκαν, αφορούν κατά κύριο λόγο στις παρακμάζουσες ορεινές ή απομακρυσμένες νησιωτικές περιοχές. Οι τελευταίες εμφανίζουν αναποτελεσματική διάρθρωση εκμεταλλεύσεων (μικρό μέγεθος) και δυσμενή ηλικιακή διάρθρωση (μεγάλη ηλικία του αρχηγού), έλλειψη υποστηρικτικών υποδομών και οριακή τεχνική/οικονομική αποδοτικότητα, συνεπώς ελάχιστες ευκαιρίες ανάπτυξης βιώσιμων επιχειρηματικών αγροτικών μονάδων (Ευστράτογλου, 2006). Η διαδικασία μείωσης έως και πλήρους εξαφάνισης της γεωργικής δραστηριότητας στις εν λόγω περιοχές, αν και είχε ξεκινήσει από προηγούμενες δεκαετίες, εντάθηκε από τις αρχές της δεκαετίας του '90 (και ειδικότερα από το '92), λόγω, αφενός των περιοριστικών μέτρων της ΚΑΠ – που επηρέασαν διαφορετικά τις επιμέρους περιοχές, ανάλογα με την παραγωγική τους κατεύθυνση και την τοποθεσία τους, δεδομένου του διαφορετικού βαθμού στήριξης που η πολιτική αυτή παρείχε σε διαφορετικές κατηγορίες προϊόντων - αφετέρου της υπογραφής της Συνθήκης του Μάαστριχτ, που συνεπαγόταν την απώλεια του πλεονεκτήματος των ετήσιων αυξήσεων των αγροτικών τιμών σε εθνικό νόμισμα μέσω υποτιμήσεων και συνεπώς την απώλεια ενός σημαντικού μέσου αύξησης του αγροτικού εισοδήματος⁸ (Μαραβέγιας & Μέρμηγκας, 1999).

Από την άλλη πλευρά, οι 'μειονεκτικές' σε οικονομικο-κοινωνικούς όρους περιοχές αθροίζουν σε φυσικούς πόρους, βιοποικιλότητα και πολιτιστική κληρονομιά, συνεπώς αποτελούν τις πλέον κατάλληλες τοποθεσίες για την ανάπτυξη εναλλακτικών, αλλά συμπληρωματικών προς τη γεωργία-κτηνοτροφία, δραστηριοτήτων (για το ζήτημα αυτό βλέπε επίσης Λουλούδης & Μπεόπουλος, 1999).

4. Η σημασία της ΠΑΑ για την Περιφερειακή Ανάπτυξη και την εδαφική συνοχή της Ελλάδας

4.1 Οι τρεις πρώτες προγραμματικές περίοδοι

Η σταδιακή αλλαγή της Ευρωπαϊκής αγροτικής πολιτικής αντανακλάται στην προσαρμογή των Ελληνικών Προγραμμάτων Αγροτικής Ανάπτυξης ώστε να συμπεριλάβουν και άλλους, πέραν της γεωργίας, τομείς ως μοχλούς της αναπτυξιακής ώθησης στις αγροτικές περιοχές της χώρας. Στα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ) των περιόδων 1989-93 και 1994-99, τα μέτρα για την αγροτική ανάπτυξη (Α.Α.) συμπεριλαμβάνονταν αφενός στο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα (ΕΠ) «Γεωργία»⁹, αφετέρου στα Περιφερειακά ΕΠ (ΠΕΠ) - ένα για την κάθε μια από τις 13 περιφέρειες της χώρας, καθώς και στην Κοινοτική Πρωτοβουλία LEADER. Στην περίοδο 2000-06, η πολιτική αγροτικής ανάπτυξης υλοποιήθηκε με την εφαρμογή του *Kan. 1257/99* μέσω τριών προγραμμάτων (Caraveli, 2006): (α) του ΚΠΣ, που είχε τη μεγαλύτερη συμμετοχή στη συνολική δημόσια δαπάνη (70,7%), (β) του Έγ-

γράφου Προγραμματισμού Αγροτικής Ανάπτυξης' (ΕΠΑΑ)¹⁰, με συμμετοχή 25,5% στη Δ.Π. και (γ) του προγράμματος Leader, με συμμετοχή μόνο 3,7% στη Δ.Π.. Στο ΚΠΣ, το ΕΠ «Γεωργία» αντικαταστάθηκε από το ΕΠ «Αγροτική Ανάπτυξη-Αναδιάρθρωση του Αγροτικού Χώρου 2000-06» (με συμμετοχή στη Δ.Π. 28,6% και στο συνολικό προϋπολογισμό του ΚΠΣ 40,4%) δηλώνοντας τη μεγαλύτερη έμφαση στην 'αγροτική ανάπτυξη' που θα χαρακτήριζε στο εξής την προσέγγιση για τον αγροτικό χώρο. Στα πλαίσια του ΚΠΣ, η προώθηση της αγροτικής ανάπτυξης γινόταν κυρίως μέσω του άξονα 7 των ΠΕΠ («ολοκληρωμένα αναπτυξιακά προγράμματα για τον αγροτικό χώρο», με προϋπολογισμό που αντιστοιχούσε στο 19,3% του συνολικού κόστους του ΕΠ), που βασιζόνταν σε «ολοκληρωμένες δράσεις» και του ΕΠ 'Αλιεία' που στόχευε στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας με τη δημιουργία βιώσιμων μονάδων (Caraveli, 2006). Η άθροιση των δαπανών όλων των παρεμβάσεων που επηρέαζαν άμεσα την αγροτική ανάπτυξη, σε όλα τα προγράμματα, δείχνει ότι η συνολική δαπάνη για «αγροτική ανάπτυξη» υπερέβαινε κατά πολύ τη δαπάνη για «αγροτικές διαρθρώσεις».

4.2 Η προγραμματική περίοδος 2007-13

Τις προτεραιότητες για την αγροτική ανάπτυξη στην περίοδο αυτή καθορίζει το *Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΣΣΑΑ) 2007-13*, σύμφωνα με το άρθρο 11 του *Καν.1698/2005* για τη στήριξη της αγροτικής ανάπτυξης από το ΕΓΤΑΑ, στο οποίο ορίζεται ότι η εθνική στρατηγική αγροτικής ανάπτυξης θα εφαρμοστεί μέσω του Προγράμματος Αγροτικής Ανάπτυξης (ΠΑΑ) της ίδιας περιόδου. Το ΠΑΑ για την Ελλάδα εστιάζεται σε τρεις βασικούς άξονες, συνεπικουρούμενους από έναν τέταρτο άξονα LEADER, που υλοποιεί τις τοπικές στρατηγικές και συνεργασίες για την αντιμετώπιση τοπικών προβλημάτων και βασίζεται στην εμπειρία που αποκτήθηκε από τα αντίστοιχα προγράμματα των προηγούμενων περιόδων. Οι τρεις άξονες είναι:

- Βελτίωση της ανταγωνιστικότητας του τομέα της γεωργίας και της δασοκομίας.
- Βελτίωση του περιβάλλοντος και της υπαίθρου.
- Βελτίωση της ποιότητας ζωής στις αγροτικές περιοχές και διαφοροποίηση της αγροτικής οικονομίας.

Σημειώνεται ότι το ΠΑΑ όπως και το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αλιείας 2007-13 είναι τα μόνα συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα της τέταρτης Προγραμματικής Περιόδου (ΠΠ) τα οποία δεν εντάσσονται στο ΕΣΠΑ – Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, 2010).

Στον πίνακα που ακολουθεί δίνονται στοιχεία για τη διάρθρωση των δημόσιων δαπανών και την κοινοτική συμμετοχή στη δημόσια δαπάνη του ΠΑΑ. Εμφανίζεται επίσης η κατανομή των κονδυλίων η οποία εκφράζει τη βαρύτητα του κάθε άξονα σε όλες τις περιφέρειες γενικά (εντός και εκτός του στόχου της Σύγκλισης).

Είναι εμφανές ότι, συνολικά, ο άξονας 1, ανταγωνιστικότητα, έχει τη μεγαλύτερη χρηματοδοτική βαρύτητα (41,3%), αφού η «βελτίωση της ανταγωνιστικότητας του τομέα της γεωργίας και της δασοκομίας», ειδικά σε μια περίοδο αυξανόμενης απελευθέρωσης του παγκόσμιου εμπορίου, θεωρείται προϋπόθεση για τη διατήρηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής στις αγροτικές περιοχές. Οι παρεμβάσεις του πρώτου άξονα περιλαμβάνουν μέτρα για εκσυγχρονισμό των παραγωγικών

μονάδων, τη βελτίωση της ποιότητας των παραγόμενων προϊόντων, την εισαγωγή και διάχυση της γνώσης και της καινοτομίας μέσω επενδύσεων σε ανθρώπινο, ζωικό και φυτικό κεφάλαιο. Στο ΠΑΑ τονίζεται ότι η επιβάρυνση του περιβάλλοντος από την εντατική γεωργία αφορά μόνο σε ορισμένες πεδινές περιοχές με υψηλό ποσοστό αρδευόμενων εκτάσεων και όπου γίνεται μεγάλη και μη ορθολογική χρήση λιπασμάτων και φυτοφαρμάκων. Από την άλλη πλευρά, οι ορεινές περιοχές υποφέρουν από την εγκατάλειψη που οδηγεί σε υποβάθμιση του εδάφους και μείωση της βιοποικιλότητας. Έτσι, ο δεύτερος άξονας, 'περιβάλλον' (που απορροφά το 36,2% της Δ.Π.), περιλαμβάνει δράσεις: (α) για τη βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων, την προστασία της βιοποικιλότητας και του φυσικού τοπίου, (β) περιβαλλοντικά φιλικές γεωργικές πρακτικές, όπως η βιολογική γεωργία.

Τα μέτρα του άξονα 2 περιλαμβάνουν ενισχύσεις για φυσικά μειονεκτήματα σε γεωργούς ορεινών περιοχών, ενισχύσεις Natura 2000 και ενισχύσεις που συνδέονται με την Οδηγία για τα Νερά (Οδ. 2000/60/ΕΚ), γεωργο-περιβαλλοντικές ενισχύσεις, αποκατάσταση του δασοκομικού δυναμικού, κ.τ.λ.

Πίνακας 1: Κατανομή των δημοσίων κονδυλίων του ΠΑΑ ανά άξονα

ΑΞΟΝΑΣ	Δημόσια Δαπάνη	Ποσοστιαία κατανομή Δ.Π. (%)	Ποσοστό Κοινοτικής Συμμετοχής (%)	Κοινοτική Συμμετοχή (ΕΓΤΑΑ)	Ποσοστιαία κατανομή Κ.Σ. (%)
Άξονας 1	2.191.113.523	41,3	71,49	1.566.503.220	40,10
Άξονας 2	1.918.478.833	36,2	76,27	1.463.168.200	37,46
Άξονας 3	787.628.854	14,9	72,97	574.737.004	14,71
Άξονας 4	294.697.261	5,6	76,20	224.570.000	5,75
Τεχνική Βοήθεια	103.000.000	1,9	75,00	77.250.000	1,98
ΣΥΝΟΛΟ	5.294.918.471		73,77	3.906.228.424	

Πηγή: Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, *Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης 2007-13*

Οι άξονες 3 και 4, που θεωρούνται οι βασικοί άξονες της 'αγροτικής ανάπτυξης', μαζί απορροφούν το 20,2% της δημόσιας δαπάνης (14,6% και 5,6%, αντιστοίχα). Ο τρίτος άξονας στοχεύει στην οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική αναβάθμιση των ΟΜΠ, με παρεμβάσεις για την ενίσχυση της 'διαφοροποίησης' της αγροτικής οικονομίας προς μη γεωργικές δραστηριότητες (π.χ. αγροτο-τουρισμό), την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας μικρής κλίμακας και την αναστροφή των δυσμενών τάσεων της πληθυσμιακής συρρίκνωσης. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στη βελτίωση της προσβασιμότητας στα αστικά κέντρα και των υποδομών των περιοχών αυτών, ενώ οι παρεμβάσεις είναι αντιστοιχες με εκείνες του άξονα 7 του ΠΑΑ της προγραμματικής περιόδου 2000-06. Η υλοποίηση της στρατηγικής του άξονα LEADER πραγματοποιείται με την προσέγγιση 'εκ των κάτω προς τα άνω' (bottom-up) από τοπικά εταιρικά σχήματα δημοσίου-ιδιωτικού τομέα (Ομάδες Τοπικής Δράσης) που δραστηριοποιούνται σε κάθε περιοχή της οποίας γνωρίζουν τις δυνατότητες και δυσκολίες. Οι δράσεις στα πλαίσια του άξονα αυτού περιλαμβάνουν

νουν 'ολοκληρωμένα' και 'πολυ-τομεακά' μέτρα αγροτικής ανάπτυξης, τόσο στις ΟΜΠ όσο και στις πεδινές περιοχές που έχουν πληγεί από τις μεταρρυθμίσεις της ΚΑΠ ή είναι περιοχές προστατευόμενες από το δίκτυο NATURA 2000. Τα μέτρα επιδιώκουν τη στήριξη της καινοτομίας, με τη δημιουργία μικρών επιχειρήσεων, την ενθάρρυνση τουριστικών δραστηριοτήτων, την ανάδειξη της αγροτικής κληρονομιάς, την αναμόρφωση χωριών, τη δικτύωση, κ.τ.λ.

Το ποσοστό της κοινοτικής συμμετοχής από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) στη συνολική δημόσια δαπάνη είναι περίπου 74%, ενώ η κατανομή των κοινοτικών κονδυλίων ανά άξονα είναι αντιστοιχη με την κατανομή της συνολικής δημόσιας δαπάνης. Οι δημόσιες δαπάνες κινητοποιούν ιδιωτικούς πόρους και η συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στο σύνολο των δαπανών για κάθε άξονα φτάνει το: 38% στον τέταρτο άξονα (LEADER) και 35% στον τρίτο άξονα (διαφοροποίηση), 28% στον πρώτο άξονα (ανταγωνιστικότητα) και μόλις 1% στο δεύτερο άξονα (περιβάλλον).

Το μεγαλύτερο μέρος των δημόσιων πιστώσεων (περίπου 77%) κατευθύνεται στις περιοχές της 'Σύγκλισης', όπου το ποσοστό συμμετοχής του ΕΓΤΑΑ είναι περίπου 85% (μεγαλύτερο σε σχέση με τις περιοχές εκτός Σύγκλισης). Επιπλέον, στις περιοχές εκτός Σύγκλισης δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στην ανταγωνιστικότητα και ο άξονας 1 απορροφά το 50% των πόρων. Το ΠΑΑ της περιόδου αυτής διακρίνει τους ακόλουθους τρεις κύριους τύπους αγροτικών περιοχών (Πιουρούλου & Stratakis 2011: 235)¹¹: (α) Δυναμικές περιοχές, στις οποίες το ποσοστό αρδευόμενης γης είναι 65% (περίπου διπλάσιο από το μέσο όρο της χώρας) και τα περιβαλλοντικά προβλήματα προέρχονται από την εντατική καλλιέργεια, και οι οποίες έχουν πληγεί ιδιαίτερα από τις μεταρρυθμίσεις της ΚΑΠ. Στις περιοχές αυτές θεωρείται αναγκαία η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας. (β) ΟΜΠ οι οποίες δεν εξειδικεύονται σε κάποια καλλιέργεια, έχουν περιορισμένες δυνατότητες παραγωγής και προώθησης των προϊόντων τους λόγω τοπογραφίας και απόστασης από τις αγορές, ενώ η βιολογική γεωργία και ο αγροτικός τουρισμός αποτελούν εναλλακτική πηγή εισοδήματος σε όσες δεν έχουν πληγεί σημαντικά από την εγκατάλειψη και την παρακμή. Στις περιοχές αυτές προωθείται ιδιαίτερα η παραγωγή ποιοτικών προϊόντων με ονομασία προέλευσης και γεωγραφική ένδειξη. (γ) Νησιωτικές περιοχές, με χαμηλό βιοτικό επίπεδο, προβλήματα προσβασιμότητας λόγω υψηλού κόστους μετακίνησης, περιορισμένη αγροτική παραγωγή (που σε λίγες περιπτώσεις είναι 'υψηλής ποιότητας'), αλλά ανεπτυγμένη κτηνοτροφία και αλιεία και συχνά τουριστική δραστηριότητα. Η ολοκληρωμένη προσέγγιση του τέταρτου άξονα απευθύνεται ιδιαίτερα στις περιοχές αυτές.

Η αγροτική ανάπτυξη χρηματοδοτείται και από το ΕΣΠΑ με άλλα περίπου 7 δις ευρώ που κατευθύνονται στις αγροτικές περιοχές από τον «Προϋπολογισμό Ένταξης Συγχρηματοδοτούμενης Δημόσιας Δαπάνης» του προγράμματος αυτού. Τα κονδύλια αυτά προέρχονται από 8 τομεακά προγράμματα και από 5 περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα - ΕΠ. Τα τομεακά προγράμματα περιλαμβάνουν τους ακόλουθους τομείς: περιβάλλον και αειφόρο ανάπτυξη, ενίσχυση της προσπελασιμότητας με την κατασκευή οδικών αξόνων, ανταγωνιστικότητα και επιχειρηματικότητα, ψηφιακή σύγκλιση, ανάπτυξη ανθρώπινου δυναμικού, εκπαίδευση και δια βίου μάθηση, διοικητική μεταρρύθμιση και τεχνική υποστήριξη εφαρμογής κτλ. Τα ΠΕΠ κατευθύνονται σε 5 ομάδες περιφερειών: Μακεδονία-Θράκη, Δυτική Ελ-

λάδα-Πελοπόννησος - Ιόνιοι Νήσοι, Κρήτη – Νήσοι Αιγαίου, Θεσσαλία – Στερεά Ελλάδα – Ηπείρου, Αττική. Οι τομείς στους οποίους κατανέμονται είναι αειφόρος ανάπτυξη και υποδομές. Η προώθηση της ‘αγροτικής ανάπτυξης’ γίνεται και από τις δυο κατηγορίες προγραμμάτων και κυρίως από τους τομείς βελτίωσης του περιβάλλοντος και ενίσχυσης της προσπελασιμότητας στα τομεακά προγράμματα, και από τους τομείς της αειφόρου ανάπτυξης και των υποδομών στα πλαίσια των ΠΕΠ. Το νέο σχήμα έχει μικρότερο αριθμό ΕΠ σε σύγκριση με το ΚΠΣ της προγραμματικής περιόδου 2000-06 και θεωρείται ένα περισσότερο ευέλικτο σχήμα διαχείρισης. Ο βαθμός απορρόφησης¹² στο ΠΑΑ εκτιμάται στα 36% ενώ του ΕΣΠΑ μόλις στα 20%.

Τέλος άλλα 3,8 δισεκ. ευρώ είναι ο συνολικός προϋπολογισμός του Ευρωπαϊκού Ταμείου Αλιείας (ΕΤΑ) για την περίοδο 2007-13. Η πολιτική για την αλιεία επικεντρώνεται σε πέντε άξονες προτεραιότητας, που περιλαμβάνουν τις ακόλουθες κατηγορίες μέτρων: (α) μέτρα για αναπροσαρμογή του Κοινοτικού αλιευτικού στόλου, (β) υδατοκαλλιέργεια, αλιεία εσωτερικών υδάτων, μεταποίηση και εμπορία προϊόντων αλιείας και υδάτων, (γ) μέτρα κοινού ενδιαφέροντος, (δ) αειφόρο ανάπτυξη αλιευτικών περιοχών, (ε) τεχνική βοήθεια.

Κάθε κράτος-μέλος καταρτίζει ένα επιχειρησιακό πρόγραμμα (ΕΠ), στο οποίο περιγράφει και αιτιολογεί τους άξονες προτεραιότητας, ορίζοντας ταυτόχρονα συγκεκριμένους στόχους για κάθε άξονα. Τα ΕΠ εγκρίνονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και πρέπει να συνάδουν με το Εθνικό Στρατηγικό Σχέδιο του κράτους-μέλους.

Τα συνολικά κονδύλια για τις αγροτικές περιοχές (και μέσα από αυτά για την αγροτική ανάπτυξη) ανέρχονται συνεισφέροντας σε 14, 7 δις ευρώ (ποσό μεγαλύτερο από το αντίστοιχο της προηγούμενης περιόδου, 10,5 δις ευρώ) και κατανέμονται μεταξύ των προγραμμάτων όπως δείχνει ο ακόλουθος πίνακας.

Πίνακας 2: Κατανομή των κονδυλίων για τις αγροτικές περιοχές: 2007-2013

Προγράμματα	Συνολικό κόστος (δισ ευρώ, τρέχουσες τιμές)	Συμμετοχή του κάθε προγράμματος στο γενικό συνολικό κόστος (%)
I. ΠΑΑ	3,9	26,5
II. ΕΣΠΑ	7	47,6
IIα ΤΟΜΕΑΚΑ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΑ	5	
IIβ. ΠΕΠ	2	
III. ΕΤΑ	3,8	25,8
Γενικό Σύνολο	(I+II+III) 14,7	

Πηγή: 1. Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης, 2011. 2. Υπουργείο Ανταγωνιστικότητας, Ιδία επεξεργασία.

Το μεγαλύτερο ποσοστό χρηματοδότησης προέρχεται από το ΕΣΠΑ (όπως στην περίοδο 2000-06 προερχόταν από το ΚΠΣ), στο οποίο συμπεριλαμβάνονται τα τομεακά προγράμματα, και τα ΠΕΠ. Το ΠΑΑ και το Πρόγραμμα για την Αλιεία βρίσκονται τώρα εκτός ΕΣΠΑ (ΚΠΣ), αφού χρηματοδοτούνται από τα δικά τους Ταμεία. Τόσο τα δυο αυτά προγράμματα, όσο και τα ΠΕΠ του ΕΣΠΑ συμμετέχουν με αντίστοιχα (με την προηγούμενη περίοδο) ποσοστά στις συνολικές δημόσιες

δαπάνες (βλέπε τη σχετική ανάλυση για την περίοδο 2000-06 στο Caraveli, 2006).

Η αποτελεσματικότητα των προγραμμάτων περιορίζεται ως συνήθως από τη χαμηλή απορροφητικότητα, αλλά και την παραδοσιακή έλλειψη ουσιαστικής αποκέντρωσης στη διαχείριση, η οποία πιθανώς θα οξυνθεί με την τελευταία διοικητική μεταρρύθμιση. Από την άλλη πλευρά, στις παρεμβάσεις του ΠΑΑ αλλά και των άλλων δυο προγραμμάτων διαφαίνεται μια περισσότερο 'τοπική' προσέγγιση με την έννοια ότι η φιλοσοφία Leader για προσαρμογή στις τοπικές ιδιαιτερότητες και ανάδειξη των τοπικών συγκριτικών πλεονεκτημάτων υπογραμμίζει τις παρεμβάσεις όλων των προγραμμάτων.

4.4 Η προγραμματική περίοδος 2014-2020

Το νέο πλαίσιο πολιτικής που προτείνεται για την αγροτική ανάπτυξη στην περίοδο 2014-20, που αναπτύχθηκε στην ενότητα 2.3, μπορεί να έχει ιδιαίτερα θετικές επιπτώσεις στην περίπτωση της Ελλάδας, αφού είναι δυνατό να αποτελέσει κίνητρο για αποτελεσματικότερες και πιο στοχευμένες δράσεις. Ευνοϊκά στοιχεία του νέου πακέτου είναι: (α) η μεγαλύτερη ενίσχυση που προτείνεται για τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές, μέσω των υψηλότερων ποσοστών συγχρηματοδότηση, και (β) η διατήρηση του καθεστώτος για τα μικρά νησιά του Αιγαίου και τις Λιγότερο Αναπτυγμένες Περιοχές (στο 20% των πόρων του ΕΓΤΑΑ).

Βέβαια είναι σημαντικό να επισημανθεί ότι λόγω των ιδιαίτερων συνθηκών που απορρέουν από την τρέχουσα δημοσιονομική κρίση στην Ελλάδα, η περίοδος αναφοράς των ετών 2007-2009 για την κατανομή των πόρων παρουσιάζει παραπλανητική εικόνα για την αξιολόγηση των περιφερειών. Κρίνεται ότι θα ήταν πιο αντιπροσωπευτική η επιλογή των οικονομικών μεγεθών από μία πιο πρόσφατη περίοδο αναφοράς.

Επίσης, όσον αφορά στα θεματικά προγράμματα, θα μπορούσε να προβληθεί η συνολική «νησιωτικότητα» του ελλαδικού χώρου και να ενταχθούν δράσεις που να προσμετρούν αυτή την ιδιαιτερότητα.

Σε κάθε περίπτωση, προϋπόθεση αποτελεί η αξιοποίηση της ευελιξίας που παρέχεται σε κάθε κράτος-μέλος ως προς τις θεματικές τις οποίες μπορεί να επλέξει., έτσι ώστε να γίνει αποτελεσματικότερη χρήση των διατιθέμενων εθνικών και κοινοτικών κονδυλίων και να ενισχυθεί η αποδοτικότητα του όλου προγράμματος. Επιπρόσθετα, ο συντονισμός των διαρθρωτικών ταμείων που προκρίνεται μέσω του σχεδιασμού και της εφαρμογής του ΕΣΠ (Ενιαίου Στρατηγικού Πλαισίου) μπορεί να συμβάλει στη σταδιακή εξάλειψη αποσπασματικών και, σε κάποιες περιπτώσεις, αλληλεπικαλυπτόμενων δράσεων.

Θα πρέπει επίσης να επισημανθεί ότι η σύναψη της Εταιρικής Σχέσης, που περιλαμβάνει συγκεκριμένες διαδικασίες ελέγχου και αντίστοιχων ποινών, προϋποθέτει σημαντικές προσαρμογές από την πλευρά της ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Τέτοιες προσαρμογές συμπεριλαμβάνουν τόσο την αναδιοργάνωση της λειτουργίας των εμπλεκόμενων δημόσιων οργανισμών, όσο και την αλλαγή φιλοσοφίας στη λογική των μετρήσιμων στόχων και στην προσέγγιση κόστους-οφέλους. Χωρίς αυτές, η πιθανότητα απώλειας σημαντικών κονδυλίων θα θέσει σε κίνδυνο την εφαρμογή ολόκληρου του ΠΑΑ. Επομένως θα μπορούσε να διεκδικηθεί από την ελληνική μεριά μία περίοδος προσαρμογής αναφορικά με τους όρους που περιλαμβάνονται στη Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης, λαμβάνοντας υπόψη τις μεταρρυθ-

μίσεις που πρέπει να επιτελεστούν στη λειτουργία του κράτους, την εξαιρετικά αρνητική οικονομική συγκυρία, αλλά και την πρόσφατη εμπειρία στην αδυναμία της τήρησης των όρων του μνημονίου, ιδίως αυτών που περιλαμβάνουν αλλαγές διαρθρωτικού χαρακτήρα.

Σε μία περίοδο, λοιπόν, όπου έχουν ελαττωθεί σημαντικά οι δημόσιες επενδύσεις και παράλληλα έχουν μειωθεί αισθητά και οι ιδιωτικές επενδύσεις, είτε με τη μορφή χρηματοδοτήσεων για έρευνα και τεχνολογική ανάπτυξη είτε με τη μορφή ευνοϊκής δανειοδότησης από τον τραπεζικό τομέα, το νέο ΠΑΑ για την περίοδο 2014-2020 μπορεί να αποτελέσει μία σημαντική πηγή εισροής χρηματικών πόρων και επακόλουθα να συμβάλλει στην εκκίνηση μιας αναπτυξιακής διαδικασίας για την ελληνική οικονομία.

5. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Η Ευρωπαϊκή αγροτική πολιτική υιοθετεί σε αυξανόμενο βαθμό ένα νέο 'μοντέλο', στο επίκεντρο του οποίου βρίσκεται η 'αγροτική ανάπτυξη'. Ο όρος αναφέρεται στη μετατόπιση της έμφασης από τη στήριξη της υπερπαραγωγής στην αναβάθμιση του περιβάλλοντος της υπαίθρου και στην ανάπτυξη νέων εναλλακτικών (πέραν της γεωργίας) δραστηριοτήτων. Το νέο *Ευρωπαϊκό αγροτικό μοντέλο*, το οποίο εκφράζεται με τον Κανονισμό Αγροτικής Ανάπτυξης 1698/05, που συγκροτεί τον 'δεύτερο πυλώνα' της ΚΑΠ, ανταποκρίνεται στις αλλαγές που χαρακτηρίζουν τους αγροτικούς χώρους και τις καταναλωτικές προτιμήσεις και στο ρόλο που οι μικρές τοπικές κοινότητες καλούνται να παίζουν στην παγκόσμια οικονομία. Ανταποκρίνεται ακόμα και στην εμμονή των περιφερειακών εισοδηματικών ανισοτήτων, σε εθνικό και Ευρωπαϊκό επίπεδο. Η πολιτική αγροτικής ανάπτυξης χαρακτηρίζεται συνεπώς από ένα έντονα τοπικό/εδαφικό (territorial) στοιχείο, στοχεύοντας στην ανάδειξη των πλεονεκτημάτων των περιοχών σε υστέρηση (lagging regions), τις οποίες τα κράτη-μέλη έχουν ορίσει στα προγράμματά τους, με επενδύσεις σε διαρθρωτικά μέτρα για την αξιοποίηση του εγχώριου παραγωγικού δυναμικού τους με βάση την προσέγγιση 'bottom-up' της κοινοτικής πρωτοβουλίας LEADER.

Έτσι, ο δεύτερος πυλώνας της ΚΑΠ συμβάλλει σε μια χωρική και αναπτυξιακή ισορροπία, συνεπώς στην πολιτική συνοχής της Ε.Ε., σε αντίθεση με τον πρώτο πυλώνα της που ενίσχυσε τις περιφερειακές ανισορροπίες.

Οι εξελίξεις αυτές αναπόφευκτα προσδιορίζουν την εν γένει αναπτυξιακή πορεία του αγροτικού τομέα και των αγροτικών περιοχών στην Ελλάδα. Η στροφή προς την 'αγροτική ανάπτυξη' στα πλαίσια του νέου αγροτικού μοντέλου θα μπορούσε να αποτελέσει τη μεγάλη πρόκληση για την ανάπτυξη και τον εκσυγχρονισμό της υπαίθρου και του γεωργικού τομέα, εξουδετερώνοντας τις αρνητικές επιπτώσεις από τη μείωση της στήριξης στα πλαίσια της ΚΑΠ ιδιαίτερα στις ΟΜΠ. Αυτό είναι δυνατό να επιτευχθεί μέσω της προώθησης, αφενός, ενός καινοτόμου 'αγροτο-τουριστικού μοντέλου', αφετέρου, βιολογικών προϊόντων φυτικής και κτηνοτροφικής προέλευσης (όπως κρασί, ελαιόλαδο και τυριά 'ονομασίας προέλευσης'). Τα (α) και (β) βασίζονται εξ' ορισμού στην αναβάθμιση του περιβάλλοντος και της πολιτιστικής μας κληρονομιάς, ενώ η επίτευξή τους είναι ικανή να μετατρέψει τις φθίνουσες περιοχές σε δυναμικές, προσδίδοντας στην 'υπαίθρο', και όχι πλέον μόνο στη γεωργική παραγωγή, ένα ρόλο-κλειδί ως προς την 'απογείωση' της

εθνικής οικονομίας και τη σύνδεσή της με την παγκόσμια οικονομία.

Στην προγραμματική περίοδο 2000-06, η υλοποίηση όλων των προγραμμάτων μέσω 'ολοκληρωμένων δράσεων' σε επιλεγμένες τοπικές ζώνες αποτέλεσε το νέο στοιχείο που διαφοροποίησε ουσιαστικά την προσέγγιση της 'αγροτικής ανάπτυξης' από εκείνη των προηγούμενων περιόδων, δημιουργώντας προσδοκίες για αναστροφή των τάσεων παρακμής. Εντούτοις, τα αποτελέσματα ήταν γενικά πενιχρά και επικεντρωμένα σε ελάχιστες περιπτώσεις περιοχών και επενδυτών (Caraveli, 2006).

Οι στόχοι, τα μέτρα και τα μέσα χρηματοδότησης της περιόδου 2007-13 δημιουργούν μεγαλύτερες προσδοκίες για την επιτυχία των νέων προγραμμάτων λόγω της μεγαλύτερης έμφασης στην καινοτομία, τη βιώσιμη ανάπτυξη και την προσβασιμότητα των ΟΜΠ. Όμως, τα πενιχρά αποτελέσματα των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης της προηγούμενης περιόδου, τα συνεχιζόμενα προβλήματα της ανεπαρκούς χρηματοδότησης σε σχέση με τις ανάγκες των περιοχών, οι θεσμικοί και γραφειοκρατικοί περιορισμοί που ευθύνονται για τη χαμηλή απορροφητικότητα σε συνδυασμό με την τελευταία διοικητική μεταρρύθμιση και βέβαια η δυσμενής συγκυρία της οξείας οικονομικής κρίσης και των διεθνών εξελίξεων, αφήνουν λίγες ελπίδες για την επιτυχή έκβαση της ΠΑΑ στην τρέχουσα περίοδο. Παραμένει να δούμε, αν ο συντονισμός όλων των ΔΤ μέσω του Ενιαίου Στρατηγικού Πλαισίου (ΕΣΠ) με στόχο την υλοποίηση του προγράμματος 'Ευρώπη 2020' που προτείνονται για την περίοδο 2014-20 θα επιτύχουν να αναστρέψουν την παραπάνω διαπίστωση.

Notes

1. Δηλαδή 'αγαθών' που έχουν ευρύτερο κοινωνικό όφελος, όπως η διατήρηση του αγροτικού τοπίου και η αναβάθμιση του περιβάλλοντος στις περιοχές της υπαίθρου.
2. Θα πρέπει πάντως να επισημανθεί ότι στις προτάσεις για την αναμόρφωση της ΚΑΠ στην μετά το 2013 περίοδο υποστηρίζεται αντίθετα ότι τα 'περιφερειακά στοιχεία' δεν είναι αναγκαίο να συμπεριλαμβάνονται στην ΚΑΠ, αφού αυτά αποτελούν μέρος μιας ξεχωριστής πολιτικής, της περιφερειακής.
3. Οι οποίες δήλωναν ότι μέσω της διαφοροποίησης των δραστηριοτήτων θα δημιουργούνταν νέες πηγές εισοδήματος και απασχόλησης (που θα περιλάμβαναν την προστασία του περιβάλλοντος και της αγροτικής κληρονομιάς).
4. Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, Ευρωπαϊκό Ταμείο Αλιείας και Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης.
5. Τα ίδια μεγέθη για την Ε.Ε.-27 το 2010 ήταν περίπου 5,5% και 1,2%. (επεξεργασία στοιχείων Eurostat).
6. Αν και οι αγροτικές περιοχές καλύπτουν το 95% της επικράτειας και η γεωργία εξακολουθεί να παίζει σημαντικό ρόλο στην τοπική οικονομία πολλών κοινοτήτων, στις περισσότερες αγροτικές περιοχές, δηλαδή στην ελληνική υπαίθρο εν γένει, ο ενεργός πληθυσμός που ασχολείται με την αγροτική δραστηριότητα δεν ξεπερνά το 30%, ενώ ακόμη και πριν 20 χρόνια έφτανε μέχρι και το 60% (Μαραβέγιας, 2004).
7. Εντούτοις, ο Μωυσίδης επισημαίνει ότι η εξέλιξη της διάρθρωσης των αγροτικών εκμεταλλεύσεων από το 1961 επιβεβαιώνει την ύπαρξη 'συγκεντροποίησης'

- στις μεγάλες εκμεταλλεύσεις, οι οποίες έχουν πολλαπλασιάσει την έκταση που κατέχουν (Μωυσίδης, 2005: 77) .
8. Υπό αυτό το πρίσμα, η Συνθήκη για την Ε.Ε. (Maastricht) το 1992, με τις μηδαμινές αυξήσεις σε ECU τις οποίες θέσπιζε, έθεσε τις χώρες με ασθενές νόμισμα (Ελλάδα, Πορτογαλία, Ιταλία, Ισπανία, αλλά και Γαλλία) σε δυσμενή θέση έναντι χωρών με ισχυρά νομίσματα, όπως η Γερμανία και η Ολλανδία (Μαραβέγιας & Μέρμηγκας, 1999). Όπως είναι φυσικό, αυτή η εξέλιξη 'κτύπησε' περισσότερο τις ασθενέστερες, 'οριακές', περιοχές αυτών των χωρών.
 9. Ένα από μια σειρά ΕΠ, από τα οποία άλλα ήταν τομεακά και άλλα περιφερειακά και υλοποιούνταν μέσω των ΠΕΠ.
 10. Η χρηματοδότηση του ΕΠΑΑ γινόταν κατά ένα μέρος (37%) από το ΕΓΤΠΕ-Εγγυήσεων και κατά το υπόλοιπο (63%) από το Ελληνικό Δημόσιο). Αξίζει να αναφερθεί ότι οι πόροι από το ΕΓΤΠΕ-Εγγυήσεων που κατευθύνθηκαν στη χρηματοδότηση της 'αγροτικής ανάπτυξης' στην περίοδο 2000-06 αντιπροσώπευαν μόνο το 14% των πόρων οι οποίοι προορίζονταν για την υλοποίηση της πολιτικής των 'αγορών' στην Ελλάδα (Caraveli, 2006).
 11. Αντιστοιχίες διακρίσεις τύπων αγροτικών περιοχών συναντάμε σε διαφορετικές μελέτες, οι οποίες διαφέρουν ανάλογα με το σκοπό της μελέτης. Μια χαρακτηριστική διάκριση σε τρεις τύπους περιοχών είναι, για παράδειγμα, η ακόλουθη: (α) Αγροτικές περιοχές κυρίως πεδινές σχετικά απομακρυσμένες από την θάλασσα, ή και ορεινές, χωρίς ιδιαίτερο φυσικό κάλος ή πλούτο, όπου κυριαρχεί η αγροτική παραγωγή. (β) Περιστατικές περιοχές, κυρίως γύρω από μεγάλα ή μεσαία αστικά κέντρα όπου υπάρχει έντονη ανάπτυξη της δεύτερης κατοικίας, αλλά και βιοτεχνική /αγροτική παραγωγή. (γ) Παράκτιες, μικρονησιωτικές και ορεινές περιοχές με ιδιαίτερο φυσικό κάλος ή πλούτο, όπου παρατηρείται έντονη ανάπτυξη και της δεύτερης κατοικίας και του τουρισμού. Όπως ορθά επισημαίνεται, σε ορισμένες περιοχές μπορεί να συνυπάρχουν χαρακτηριστικά από όλες τις πιο πάνω κατηγορίες. Ωστόσο η κατηγοριοποίηση αυτή είναι χρήσιμη για την χάραξη και εφαρμογή μιας κατάλληλης αναπτυξιακής στρατηγικής (Μαραβέγιας, 2004).
 12. Σε σχέση με την υλοποίηση των επενδύσεων.

Βιβλιογραφικές αναφορές

Ελληνική

- Ευστράτογλου, Σ. «Δυναμικές Αγροτικής Ανάπτυξης και προβληματισμοί για τη χάραξη αναπτυξιακής στρατηγικής», παρουσίαση στην ημερίδα *Οι νέες διαστάσεις της Αγροτικής Ανάπτυξης*, Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών (30 Μαρτίου 2006).
- Λουλούδης, Α. & Ν. Μπεόπουλος (1999) Κριτικές Προσεγγίσεις της Ανάπτυξης και της Προστασίας του Περιβάλλοντος της Υπαίθρου', *Στοχαστής/Γ.Π.Α., Αθήνα*.
- Μαραβέγιας, Ν. και Μέρμηγκας (1999) *Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση της Ελληνικής Γεωργίας με Ορίζοντα το 2010*, στο Ν. Μαραβέγιας (Επιμ.) «Η Ελληνική Γεωργία προς το 2010», Παπαζήσης.

- Μαραβέγιας, Ν. (2004) *Στρατηγική για την Αγροτική Ανάπτυξη της Ελλάδας*. Εθνικό Ίδρυμα Αγροτικής Έρευνας, Παπαζήσης.
- Μωϋσίδης, Α. (2005). «Σύγχρονα Διαρθρωτικά και Κοινωνικά Χαρακτηριστικά του Αγροτικού Χώρου», στο *Από τον Αγροτικό Χώρο στην Ύπαιθρο Χώρα*, Θ. Ανθοπούλου & Α. Μωϋσίδης (Επιμ.), Gutenberg: 53-102.
- Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (2010). *Πρόγραμμα Αγροτικής Ανάπτυξης 2007-13*.
- Υπουργείο Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας & Ναυτιλίας (2012). *Αδημοσίευτα Στατιστικά Στοιχεία*.

Ξενόγλωσση

- Baldock, D., J. Dwyer, P. Lowe, J.E. Petersen and N. Ward (2001). *The Nature of Rural Development: Towards an Integrated Rural Policy in Europe*, Synthesis Report, A Ten-Nation Scoping Study for WWF and the GB Countryside Agencies, January.
- Caraveli, H. (2006). «Toward a new European rural development model? An assessment of the EU's Rural Development Regulation in Greece», *Economics and Rural Development*, Vol. 2, No.1.
- Commission of the European Communities (2001). *Rural Development Prorammes 2000-2006*.
- European Commission-Agriculture and Rural Development (2009). *Agricultural Policy Perspectives – Briefs*, Brief no.1, December.
- European Commission-Agriculture and Rural Development (2011). European Network for Rural Development, *A Short Guide to the European Commission's proposal for EU rural development after 2013*.
- European Commission (2011a.). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the Regions - A Budget for Europe 2020*, COM(2011) 500 final, Brussels 29/6.
- European Commission (2011b.). *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the council on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*, COM(2011) 627/3, Brussels, XXX
- Iliopoulou, P. and P. Stratakis (2011). «Agricultural Policies for Rural Development in Europe: The Case of Greece», στο *Agricultural Policies: New Developments*, Nova Science Publishers, Inc., 213-241.

Η Έννοια της Ανθεκτικότητας στην Περιφερειακή Επιστήμη: Επισκόπηση και Αποδόμηση

Δημήτρης Καλλιώρας, *Επίκουρος Καθηγητής (υπό αναμονή τοποθέτησης), Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας*

Περίληψη

Η έννοια της ανθεκτικότητας τείνει, σοχάτως, να καταστεί εξαιρετικά δημοφιλής στο πεδίο της περιφερειακής επιστήμης, αντανακλώντας, εν πολλοίς, το αίσθημα της ανασφάλειας και της αβεβαιότητας το οποίο κυριαρχεί στις περιφερειακές οικονομίες αρκετές εκ των οποίων έχουν καταστεί (εξαιρετικά) ευάλωτες στις επιπτώσεις της διεθνοποίησης και της ολοκλήρωσης. Το αίσθημα αυτό εδραιώνεται προϋούσης της οικονομικής – αλλά και της περιβαλλοντικής – κρίσης. Η ανθεκτικότητα είναι μια έννοια ελατή: εκλαμβάνεται με διαφορετικό τρόπο από διαφορετικούς ανθρώπους. Το παρόν άρθρο επιχειρεί την επισκόπηση και την αποδόμηση της έννοιας της ανθεκτικότητας όπως αυτή εκλαμβάνεται στο πεδίο της περιφερειακής επιστήμης.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Ανθεκτικότητα, περιφερειακή επιστήμη, ανταγωνιστικότητα, ευπάθεια, οικονομική κρίση

The Notion of Resilience in Regional Science: Review and Decomposition

Dimitris Kallioras, *Assistant Professor (under appointment), University of Thessaly*

Abstract

The concept of resilience tends, latterly, to become extremely popular in the field of regional science, reverberating, to a great extent, the feeling of insecurity and uncertainty that prevails in regional economies many of which have become (extremely) vulnerable to the effects of internationalization and integration. Such a feeling is consolidated in the light of the on-going economic – and environmental – crisis. Resilience is a malleable concept: it is perceived in a different way by different people. The present study attempts to review and decompose the notion of resilience as it is perceived in the field of regional science.

KEYWORDS: Resilience, regional science, competitiveness, vulnerability, economic crisis

1. Ο ρόλος των περιφερειών στα πλαίσια της διεθνοποίησης και της ολοκλήρωσης

Στα πλαίσια της διεθνοποίησης και – πολλώ δε μάλλον – της ολοκλήρωσης, οι οικονομίες υποχρεούνται να λειτουργούν σε συνθήκης αυξημένου (άκρατου) ανταγωνισμού, όπως αυτός εκφράζεται μέσω της ελεύθερης μετακίνησης των (κατόχων των) παραγωγικών συντελεστών και των εξ αυτών παραγόμενων προϊόντων. Ως αποτέλεσμα της απίσχανσης των οικονομικών συνόρων, ο ανταγωνισμός «μεταφέρεται» σε μικρότερα του κράτους χωρικά υποσύνολα, στις περιφέρειες, προκειμένου να αναδειχθούν, σε αυτό το χωρικό επίπεδο, οι «νικητές» και οι «ηττημένοι» (Amin & Tomaneu, 1995; Ohmae, 1995). Ως εκ τούτου, ο ρόλος των περιφερειών ως «πηγή κρίσιμων αναπτυξιακών πόρων» αναδεικνύεται εξόχως σημαντικός (Scott & Storper, 2003: 581).

Η ενδυνάμωση του ρόλου των περιφερειών στο διεθνές οικονομικό σύστημα ασφαλώς και δεν αναιρεί τη σημασία του εθνικού παράγοντα. Όπως επισημαίνει ο Viesti (2000:470), «αποτελεί επικίνδυνη ψευδαισθηση η πεποίθηση ότι η περιφερειακή ανάπτυξη δύναται να προέλθει αγνοώντας τις εθνικές και υπερεθνικές πολιτικές». Είναι, ωστόσο, κοινώς παραδεκτό ότι οι περιφέρειες έπαψαν να αποτελούν, απλώς, γεωγραφικά υποσύνολα των κρατών, τείνοντας να καταστούν αυτόνομες χωρικές οντότητες της παγκόσμιας οικονομίας (Castells & Hall, 1994; Κότιος και Τσέλιος, 2002) της οποίας μάλιστα, σε αρκετές περιπτώσεις, είναι οι κινητήριοι μοχλοί (Scott, 2001). Με παραμέτρους οι οποίες καθορίζονται εν πολλοίς από τις ηγέτιδες οικονομικές και κοινωνικές τοπικές ομάδες (ελίτ), ο διαπεριφερειακός ανταγωνισμός, ακόμα και στο πλαίσιο της ίδιας χώρας, εντείνεται διαρκώς (Malmberg et al., 1996) οδηγώντας τις περιφέρειες στην κατεύθυνση της κινητοποίησης και της αξιοποίησης του ενδογενούς τους δυναμικού (Budd, 1998; Wong, 1998) μέσω της χάραξης και της εφαρμογής αναπτυξιακών πολιτικών (Cheshire & Gordon, 1998; Cheshire, 1999).

Παρότι η έννοια της περιφερειακής ανταγωνιστικότητας δεν έχει οριστεί σαφώς (Kitson et al., 2004; Martin, 2004) – καθότι η έννοια της ανταγωνιστικότητας καθαυτή χάνει τη συνεκτικότητά της όταν αναφέρεται σε κοινωνικές συναθροίσεις στο χώρο (Lovering, 2001) – ο ορισμός ο οποίος δόθηκε από τον ΟΟΣΑ σκιαγραφεί τόσο το πνεύμα της όσο και το πνεύμα της περιφερειακής πολιτικής η οποία χαράσσεται και εφαρμόζεται από μέρους των υπερεθνικών, εθνικών και τοπικών φορέων. Σύμφωνα με τον ορισμό του ΟΟΣΑ (OECD, 1992: 237) η περιφερειακή ανταγωνιστικότητα προσδιορίζεται ως «βαθμός ικανότητας των περιφερειών να ικανοποιούν τις απαιτήσεις των διεθνών αγορών, υπό συνθήκες ελεύθερης αγοράς, εξασφαλίζοντας τη μακροχρόνια διατήρηση και διανομή υψηλών επιπέδων εισοδήματος και απασχόλησης στους πολίτες τους». Βεβαίως, όπως έχει κατ' επανάληψη επισημανθεί (Krugman, 1996; Rogerson, 1999; Wong, 2001; Camagni, 2002), ο ορισμός της περιφερειακής ανταγωνιστικότητας καθίσταται μια «φτωχή μεταφορά» του ορισμού της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων εφόσον σε αυτόν δεν ενσωματώνεται η σπουδαιότητα ποιοτικών παραμέτρων (περιβάλλον, πολιτισμός, αισθητική, ασφάλεια, δικαιοσύνη) οι οποίες ενδεχομένως να μην επιδρούν άμεσα στο εισόδημα. Σε κάθε περίπτωση, όπως αναγνωρίζει και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή (European Commission, 1996:13) «η έλλειψη ανταγωνιστικότητας δεν συνεπάγε-

ται μόνο χαμηλή ποιότητα ζωής αλλά και αδυναμία αξιοποίησης των υπαρχόντων πόρων και εκμετάλλευσης των οικονομικών ευκαιριών, με αρνητικές συνέπειες και για τις επιμέρους περιφέρειες και για την ΕΕ συνολικά».

Σε αυτή την κατεύθυνση, οι περιφέρειες επιδιώκουν να αυξήσουν το βαθμό «επενδυσιμότητάς» τους (Begg, 2002:187) ενισχύοντας την ελκυστικότητά τους αναφορικά με τις δυνητικές αγορές-στόχους και περιορίζοντας τα χαρακτηριστικά που δρουν αντίστροφα. Στα πλαίσια της διεθνοποίησης και της ολοκλήρωσης, «η ανταγωνιστικότητα έχει καταστεί στόχος για τις περιφέρειες και στόχος και προϋπόθεση για τις δυνητικές αγορές-στόχους» (Διάγραμμα 1) (Jutilla, 2001; Christiaans, 2002; Μεταξάς και Πετράκος, 2005: 214; Metaxas & Kallioras, 2007: 118). Οι περιφέρειες οι οποίες αποτυγχάνουν να εκπληρώσουν αυτό το στόχο περιέρχονται σε δυσχερή θέση, ιδιαίτερα αν οι επιπτώσεις της αποτυχίας αυξάνονται σωρευτικά (Begg, 2003).

Διάγραμμα 1: Η ανταγωνιστικότητα των περιφερειών ως στόχος και προϋπόθεση στα πλαίσια της διεθνοποίησης και της ολοκλήρωσης



Πηγή: Προσαρμογή από το Μεταξάς και Πετράκος (2005:214) και από το Metaxas & Kallioras (2007:118).

Έπειτα από αυτή την ανάλυση, και με το βλέμμα στην οικονομική – και περιβαλλοντική - κρίση η οποία εκτυλίσσεται, και η οποία περιλαμβάνει ένα μη ιδιαίτερα φιλικό μίγμα ευκαιριών και κινδύνων (Πετράκος, 2012), ανακύπτει, εύλογα, το ακόλουθο ερώτημα: Αρκεί σε μια περιφέρεια το να είναι ανταγωνιστική (με ό,τι η συγκεκριμένη έννοια συνεπάγεται) προκειμένου να αντιπαραέλθει τις επιπτώσεις / παρενέργειες της κρίσης; Καθότι η ανάπτυξη καθαυτή τίθεται, πλέον, εν αμφιβόλω (Μιχαηλίδης, 2009), η απάντηση στο προηγούμενο ερώτημα είναι κάθε άλλο παρά προφανής...

Εσχάτως, στο υφεσιακό πλαίσιο το οποίο έχει αρχίσει να διαμορφώνεται, η έννοια της ανθεκτικότητας είναι αυτή η οποία τείνει, συμπληρωτικά (;) με την έννοια της ανταγωνιστικότητας, να καταστεί εξαιρετικά δημοφιλής στο πεδίο της περιφερειακής επιστήμης. Το παρόν άρθρο επιχειρεί την επισκόπηση και την αποδόμηση της έννοιας της ανθεκτικότητας όπως αυτή εκλαμβάνεται στο πεδίο της περιφερειακής επιστήμης (βλ. Καλλιώρας (2011); Ψυχάρης κ.ά. (2011); Αθανασόπουλος (2012) για αντιστοιχίες απόπειρες στην ελληνόγλωσση βιβλιογραφία).

2. Η έννοια της ανθεκτικότητας

Η έννοια της ανθεκτικότητας προέρχεται από τις επιστήμες του περιβάλλοντος, της υγείας και της κοινωνίας και περιγράφει τη(ν) (βιολογική) ικανότητα της προσαρμογής και της ευδοκίμησης ενός (οικο)συστήματος ή ενός οργανισμού υπό

αντιξοες (περιβαλλοντικές) συνθήκες, έπειτα από μία διαταραχή (Holling, 1973; Holling & Gunderson, 2002; Walker et al., 2004). Μεταφερόμενη στο πεδίο της οικονομικής επιστήμης, η ανθεκτικότητα εκλαμβάνεται στη βάση της ικανότητας επιστροφής μιας οικονομίας σε συνθήκες ισορροπίας (Πίνακας 1) (βλ. Adger (2000); van Breda (2001); Janssen (2007); Swanstrom (2008); Maru (2010) για μια επισκόπηση της χρήσης της έννοιας της ανθεκτικότητας στα διάφορα επιστημονικά πεδία). Σε κάθε περίπτωση, και παρά τις όποιες διαφοροποιήσεις στα επιμέρους επιστημονικά πεδία, η έννοια της ανθεκτικότητας εμφανίζει θετική χροιά (είναι επιθυμητή) και διέπεται από μία αίσθηση κανονικότητας (εμμέσως πλην σαφώς υποδηλώνεται μια κατάσταση ισορροπίας στην οποία το σύστημα καλείται να παραμείνει ή να επιστρέψει) (Maru, 2010; Αθανασόπουλος, 2012).

Πίνακας 1: Ενδεικτικοί ορισμοί της έννοιας της ανθεκτικότητας σε διάφορα επιστημονικά πεδία

Επιστημονικό Πεδίο	Ορισμός
Ψυχολογία	Η επιτυχής προσαρμογή ενός ανθρώπου έπειτα από την έκθεσή του σε μια διαταραχή.
Κοινωνιολογία	Η δυνατότητα μιας κοινωνίας να αντέξει ή να προσαρμοστεί (ο) τις επιπτώσεις μιας διαταραχής ώστε να διατηρήσει ένα αποδεκτό πρότυπο δομής και λειτουργίας.
Οικολογία	Η δυνατότητα του φυσικού περιβάλλοντος (ενός οικοσυστήματος) να απορροφήσει τις επιπτώσεις μιας διαταραχής προκειμένου να μη μεταβληθεί η σχέση του με τον πληθυσμό.
Οικονομία	Η ικανότητα μιας οικονομίας να επαναφέρει τον πληθυσμό της, την οικονομική της δραστηριότητα και το δομημένο περιβάλλον της σε επίπεδα παρόμοια με αυτά που υπήρχαν πριν από μια διαταραχή.

Πηγή: Προσαρμογή από το Maru (2010: 37)

Ειδικότερα στο πεδίο της περιφερειακής επιστήμης, η έννοια της ανθεκτικότητας τείνει, εσχάτως, να καταστεί εξαιρετικά δημοφιλής (Reggiani et al., 2002; Martin, 2011), αντανακλώντας, εν πολλοίς, το αίσθημα της ανασφάλειας και της αβεβαιότητας το οποίο κυριαρχεί στις περιφερειακές οικονομίες αρκετές εκ των οποίων έχουν καταστεί (εξαιρετικά) ευάλωτες στις επιπτώσεις / παρενέργειες της διεθνοποίησης και της ολοκλήρωσης (Christopherson et al., 2010; Dawley et al., 2010). Προϊούσης της οικονομικής – αλλά και της περιβαλλοντικής – κρίσης, το αίσθημα αυτό εδραιώνεται καθιστώντας αδήριτη την ανάγκη ενίσχυσης της ανθεκτικότητας των επιμέρους περιφερειακών οικονομιών (Pastor et al., 2009; Καλλιώρας, 2011; Ψυχάρης κ.ά. 2011; Flynn & Burke, 2011; Foster, 2012^a; Hill et al., 2012).

3. Ανθεκτικότητα και ευπάθεια: Εννοιολογική αποσαφήνιση

Προτού η έννοια της ανθεκτικότητας αποδομηθεί κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί, προς αποφυγή σύγχυσης, η διαφοροποίησή της με την έννοια της ευπάθειας (βλ. Ahmad et al. (2001) για μια αναλυτική περιγραφή της έννοιας της ευπάθειας). Η ευπάθεια εκλαμβάνεται ως η ανικανότητα ενός συστήματος να αντιμετωπίσει μια διαταραχή (Briguglio et al., 2006; Kumar & Viswanathan, 2006; Briguglio et al., 2008). Καίτοι συγγενείς (Spratt & Bernini, 2010; Pendall et al., 2011), οι έννοιες της ανθεκτικότητας και της ευπάθειας είναι διακριτές: η ευπάθεια αναφέρεται στην εγγενή ανικανότητα ενός συστήματος πριν τη διαταραχή ενώ η ανθεκτικότητα στην επίκτητη ικανότητα ενός συστήματος μετά τη διαταραχή (Maru, 2010). Η διάκριση μεταξύ ευπάθειας και ανθεκτικότητας είναι σε θέση να αποκαλύψει την πιθανότητα ανάκυψης επίμονα δυσμενών επιπτώσεων σε μια περιφέρεια, έπειτα από μια διαταραχή, όπως αυτή προκύπτει βάσει των εγγενών (ευπάθεια) και των επίκτητων (ανθεκτικότητα) χαρακτηριστικών της (Πίνακας 2, Πίνακας 3). Η καλύτερη περίπτωση (μικρότερο ρίσκο) είναι αυτή κατά την οποία μια περιφέρεια αφενός δεν είναι ευπαθής και αφετέρου είναι ανθεκτική. Η χειρότερη περίπτωση (μεγαλύτερο ρίσκο) είναι αυτή κατά την οποία μια περιφέρεια και είναι ευπαθής και δεν είναι ανθεκτική. Στις ενδιάμεσες περιπτώσεις ρίσκου, μια περιφέρεια χαρακτηρίζεται είτε «αυτοδημιουργητή», όταν είναι ανθεκτική παρότι είναι ευπαθής, είτε «άσωτος υιός», όταν δεν είναι ανθεκτική παρότι δεν είναι ευπαθής. Έπειτα από αυτή την επισήμανση, η αποδόμηση της έννοιας της ανθεκτικότητας καθίσταται περισσότερο ευχερής.

Πίνακας 2: Η πιθανότητα ανάκυψης δυσμενών επιπτώσεων σε μια περιφέρεια έπειτα από μια διαταραχή

Ρίσκο	=	Ευπάθεια	-	Ανθεκτικότητα
<i>(πιθανότητα ανάκυψης επίμονα δυσμενών επιπτώσεων έπειτα από μια διαταραχή)</i>		<i>(βαθμός κατά τον οποίο μια περιφέρεια είναι ευάλωτη σε μια διαταραχή εξαιτίας των εγγενών της χαρακτηριστικών)</i>		<i>(βαθμός κατά τον οποίο μια περιφέρεια είναι σε θέση να αντιμετωπίσει ή να αποφύγει, με βάση τα επίκτητα χαρακτηριστικά της, τις αρνητικές επιπτώσεις μιας διαταραχής)</i>

Πηγή: Προσαρμογή από το Briguglio et al. (2006:31) και από το Briguglio et al. (2008:3)

Πίνακας 3: Τύποι περιφερειών με βάση την πιθανότητα ανάκυψης δυσμενών επιπτώσεων έπειτα από μια διαταραχή

↑ ευπάθεια ↓	χειρότερη περίπτωση	ενδιάμεση περίπτωση («αυτοδημιουργητή»)
	ενδιάμεση περίπτωση («άσωτος υιός»)	καλύτερη περίπτωση
← ανθεκτικότητα →		

Πηγή: Προσαρμογή από το Briguglio et al. (2006:31) και από το Briguglio et al. (2008:3)

4. Η έννοια της ανθεκτικότητας στο πεδίο της περιφερειακής επιστήμης: Ιδιότητες μιας ανθεκτικής περιφέρειας

Η ανθεκτικότητα είναι μια έννοια ελατή (εύπλαστη, σφυρηλατήσιμη): εκλαμβάνεται με διαφορετικό τρόπο από διαφορετικούς ανθρώπους (αυτός ίσως να είναι ένας επιπλέον λόγος ο οποίος συνηγορεί στη δημοφιλία της) (Christopherson et al., 2010; Martin, 2011). Σε κάθε περίπτωση, ωστόσο, η επισκόπηση της βιβλιογραφίας καταδεικνύει ότι η ανθεκτικότητα μιας περιφέρειας εδράζεται στην ικανότητά της να προβλέπει μια διαταραχή, να προετοιμάζεται για να την αντιμετωπίσει ή για να την αντιπαρέλθει, να την αντιμετωπίζει ή να την αντιπαρέχεται και να «αναρρώνει» (επανέρχεται) έπειτα από το πέρας της διαταραχής (Σχήμα 2). Συνεπώς, παρότι η ανθεκτικότητα μιας περιφέρειας αξιολογείται έπειτα από το πέρας της διαταραχής, η διαδικασία προκειμένου μια περιφέρεια να καταστεί ανθεκτική (πρέπει να) ξεκινά προτού η διαταραχή λάβει χώρα (Foster, 2007α).

Σχήμα 2: Το πλαίσιο ανάλυσης της έννοιας της ανθεκτικότητας στην περιφερειακή επιστήμη

→	Πρόβλεψη διαταραχής	→	Ετοιμότητα για την αντιμετώπιση ή την αποφυγή της διαταραχής	→	Αντιμετώπιση ή αποφυγή της διαταραχής	→	«Ανάρρωση» έπειτα από το πέρας της διαταραχής	→
			<i>Προετοιμασία προκειμένου η περιφέρεια να καταστεί ανθεκτική</i>					<i>Αξιολόγηση της ανθεκτικότητας της περιφέρειας</i>

Πηγή: Προσαρμογή από το Foster (2007α:14)

Το ανωτέρω πλαίσιο ανάλυσης αναδεικνύει τις ιδιότητες τις οποίες πρέπει να εμφανίζει μια περιφέρεια ούτως ώστε να θεωρείται ανθεκτική (Bruneau et al., 2003; Foster, 2007α; Martin & Sunley, 2007; Tierney & Bruneau, 2007; Bristow, 2010; Longstaff et al., 2010): (α) επινοητικότητα: η ικανότητα μιας περιφέρειας να προβλέπει την επερχόμενη διαταραχή, να θέτει προτεραιότητες και να κινητοποιεί το ενδογενές δυναμικό της, (β) επίδοση: η ικανότητα μιας περιφέρειας να αξιοποιεί τους πόρους (παραγωγικούς συντελεστές) της, (γ) πλεονασμός: τα υποκατάστατα (παραγωγικών συντελεστών) τα οποία πρέπει να έχει μια περιφέρεια προκειμένου να εξακολουθεί να λειτουργεί ομαλά σε περίπτωση εμφάνισης κάποιας διαταραχής, (δ) διαφοροποίηση: η ικανότητα που έχει μια περιφέρεια να διατηρεί μια διαφοροποιημένη παραγωγική βάση αποφεύγοντας την υπερεξειδίκευση, (ε) καινοτόμος μάθηση: η ικανότητα μιας περιφέρειας να διδάσκεται από τις παρελθούσες εμπειρίες προκειμένου να προσαρμόζεται, με τρόπο καινοτόμο, στις νέες συνθήκες, (στ) συνεκτικότητα (connectedness): η επικοινωνία η οποία πρέπει να υπάρχει μεταξύ των

(επιμέρους ομάδων) ατόμων μιας περιφέρειας ούτως ώστε να διευκολύνεται η ροή των πληροφοριών και η μάθηση και τα αντανακλαστικά της περιφέρειας να είναι σε εγρήγορση, (ζ) ευστάθεια: η αντοχή που εμφανίζει μια περιφέρεια προκειμένου να αντιμετωπίσει τη διαταραχή χωρίς να αναγκαστεί να υποβαθμίσει το βιοτικό της επίπεδο, και (η) ταχύτητα: η ικανότητα μιας περιφέρειας να επιτυγχάνει εγκαίρως τους στόχους της προκειμένου να είναι σε θέση να αποφύγει ή να περιορίσει τις (μελλοντικές) απώλειες σε περιόδους κατά τις οποίες μια διαταραχή λαμβάνει χώρα. Οι τέσσερις πρώτες ιδιότητες (επινοητικότητα, επίδοση, πλεονασμός και διαφοροποίηση) υποδηλώνουν το κατά πόσο μια περιφέρεια είναι σε θέση να καταστεί ανθεκτική ενώ οι τέσσερις τελευταίες (καινοτόμος μάθηση, συνεκτικότητα, ευστάθεια και ταχύτητα) φανερώνουν κατά πόσο μια περιφέρεια έχει καταστεί ανθεκτική.

5. Αποτίμηση του βαθμού περιφερειακής ανθεκτικότητας: Θεωρητική προσέγγιση

Η ελατότητα της ανθεκτικότητας ως έννοια καθιστά δύσκολη την αποτίμησή της. Η ανθεκτικότητα μιας περιφέρειας αποτιμάται στη βάση της αξιολόγησης της ικανότητάς της – και με τη βοήθεια διδαγμάτων του παρελθόντος, εφόσον κάτι τέτοιο είναι εφικτό – να διατηρήσει ένα επιτυχημένο μονοπάτι ανάπτυξης έπειτα από μια διαταραχή, ανεξαρτήτως του αν η επιτυχία εκλαμβάνεται σε όρους κάποιου παραδοσιακού δείκτη, όπως η μεγέθυνση ή η μεταβολή της απασχόλησης, ή σε όρους κάποιου σύνθετου δείκτη. Σύμφωνα με την προσέγγιση η οποία κυριαρχεί στη βιβλιογραφία (Blanchard & Katz, 1992; Rose & Liao, 2005; Briguglio et al., 2006; Christopherson et al., 2010), η διατήρηση ενός επιτυχημένου μονοπατιού ανάπτυξης δε συνιστά απαραίτητα την επιστροφή στο ίδιο μονοπάτι ανάπτυξης έπειτα από το πέρας μιας διαταραχής. Η εν λόγω προσέγγιση αναδεικνύει την έννοια της προσαρμογής μιας περιφέρειας στις νέες συνθήκες οι οποίες δημιουργούνται έπειτα από μια διαταραχή προκειμένου η περιφέρεια να αναζητήσει (ανακαλύψει) ένα (νέο) επιτυχημένο μονοπάτι ανάπτυξης. Η ανθεκτικότητα μιας περιφέρειας, συνεπώς, (πρέπει να) εκλαμβάνεται ως δυναμική έννοια και όχι ως μια απλή επιστροφή στο προηγούμενο μονοπάτι ανάπτυξης και να αποτιμάται είτε σε ένα πλαίσιο πολλαπλής ισορροπίας, το οποίο είναι σε θέση να παράσχει πολλαπλές αναπτυξιακές επιλογές, είτε, πολύ περισσότερο, σε ένα πλαίσιο σύνθετης προσαρμογής στο οποίο οι αναπτυξιακές επιλογές μεταβάλλονται διαρκώς (Dawley et al., 2010; Pendall et al., 2010; Martin, 2010, 2011; Simmie & Martin, 2010) (Πίνακας 4, Σχήμα 3). Καθίσταται σαφές ότι η ανθεκτικότητα κάθε άλλο παρά υποδηλώνει στατικότητα ή αδράνεια (Holm & Ostergaard, 2008).

Στο πλαίσιο της σύνθετης προσαρμογής, η προσπάθεια προσαρμογής μιας περιφέρειας στις συνθήκες του εξωτερικού περιβάλλοντός της (πρέπει να) είναι συνεχής (Holm & Ostergaard, 2008). Ωστόσο, οι δυνατότητες τις οποίες κάθε φορά εμφανίζει η περιφέρεια για την επίτευξη ανθεκτικότητας ποικίλουν ανάλογα με τη φάση στην οποία βρίσκεται, σε ένα νοητό κύκλο προσαρμογής (Holling & Gunderson, 2002; Pendall et al., 2010) (Σχήμα 4).

Στο σημείο αυτό, και προτού αναλυθούν οι φάσεις του κύκλου προσαρμογής, κρίνεται απαραίτητο να υπογραμμιστεί και να αποσαφηνιστεί ότι η ανθεκτικότητα μιας περιφέρειας αναλύεται, ως επί το πλείστον, στα πλαίσια της διεθνοποίησης

και της ολοκλήρωσης ως προσπάθεια αντιμετώπισης πιθανά αρνητικών επιπτώσεων προερχόμενων από την αλληλεπίδραση της περιφέρειας με (ή από την εξάρτησή της από) το εξωτερικό της περιβάλλον. Βεβαίως, εντοπίζεται και μικρή μερίδα της βιβλιογραφίας (Hill et al., 2008; Hudson, 2010) η οποία επιχειρεί να συνδέσει την προσπάθεια αυτή με μια προσπάθεια «κλεισίματος» των περιφερειακών οικονομιών.

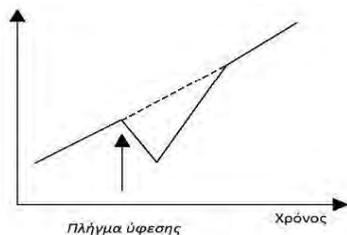
Πίνακας 4: Πλαίσια αποτίμησης της ανθεκτικότητας έπειτα από τη διαταραχή ή κατά τη διάρκεια αυτής

	Μοναδιαία Ισορροπία	Πολλαπλή Ισορροπία	Σύνθετη Προσαρμογή
Οξεία Διαταραχή	Επιστροφή στην κανονικότητα (π.χ. διατήρηση ρυθμών μεταβολής της απασχόλησης)	Εγκαθίδρυση νέας κανονικότητας (π.χ. μεταβολή απασχόλησης με διαφορετικούς ρυθμούς)	Συνεχής προσαρμογή (π.χ. αναδιάρθρωση της οικονομίας και μεταβολή απασχόλησης με ίδιους ή διαφορετικούς ρυθμούς)
Βαθμιαία Διαταραχή	Διατήρηση της κανονικότητας (π.χ. διατήρηση επιπέδων πλήρους απασχόλησης)	Βελτίωση της απόδοσης (π.χ. βαθμιαία αύξηση της απασχόλησης)	Συνεχής προσαρμογή (π.χ. ήπια προσαρμογή της οικονομίας και μεταβολή απασχόλησης με ίδιους ή διαφορετικούς ρυθμούς)

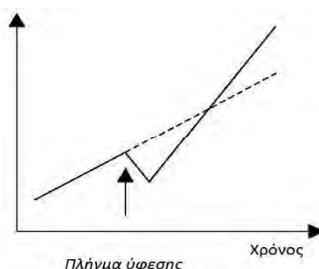
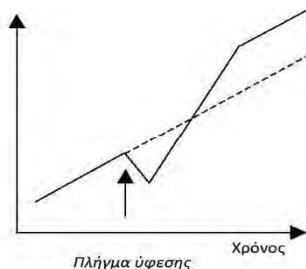
Πηγή: Προσαρμογή από το Pendall et al. (2010:81)

Σχήμα 3: Πιθανές επιπτώσεις της ύφεσης στο μονοπάτι της ανάπτυξης μιας περιφέρειας

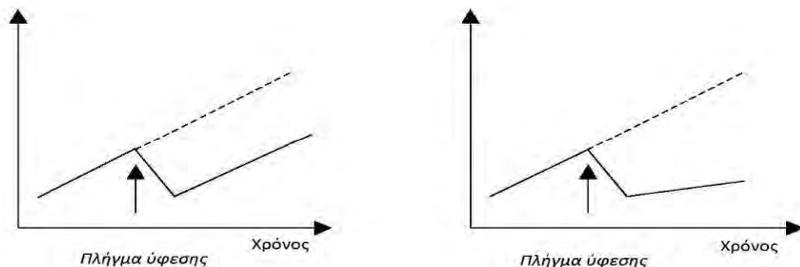
A: Η περιφέρεια επανέρχεται στο αρχικό μονοπάτι ανάπτυξης



B: Θετικές επιπτώσεις

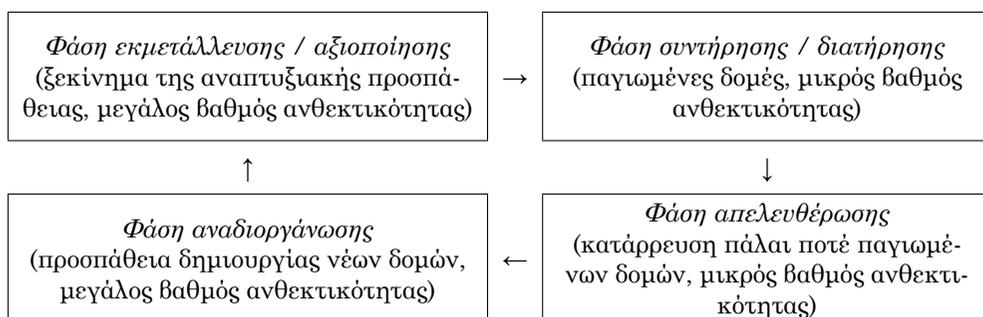


Γ: Αρνητικές επιπτώσεις



Πηγές: Προσαρμογή από Simmie & Martin (2010: 29) Martin (2011: 8, 12 & 13) Ψυχάρης κ.ά. (2011) Ψυχάρης (2012: 120)

Σχήμα 4: Ο κύκλος προσαρμογής μιας περιφέρειας



Πηγή: Προσαρμογή από το Pendall et al. (2010:76) και το Simmie & Martin (2010:33-34)

Στη φάση της εκμετάλλευσης / αξιοποίησης η περιφέρεια αντιμετωπίζεται ως μια οντότητα η οποία βρίσκεται στο ξεκίνημα της αναπτυξιακής της προσπάθειας, ανταγωνιζόμενη – αλλά και συνεργαζόμενη – με τις υπόλοιπες. Σε αυτή τη φάση, η περιφέρεια εμφανίζει σχετικά μεγάλο βαθμό ανθεκτικότητας ακριβώς επειδή βρίσκεται στο ξεκίνημα της προσπάθειάς της και οι δυνητικές απώλειες, έπειτα από μια διαταραχή, είναι μικρές. Προϊόντος του χρόνου, η περιφέρεια μεταβαίνει στη φάση της συντήρησης / διατήρησης κατά την οποία οι παραγωγικές της δομές έχουν εν πολλοίς παγωθεί, οι συνεργασίες με άλλες περιφέρειες έχουν δυναμώσει και ο ανταγωνισμός έχει πιθανά κορυφωθεί. Σε αυτή τη φάση, η περιφέρεια εμφανίζει σχετικά μικρό βαθμό ανθεκτικότητας καθότι οι δυνητικές απώλειες, έπειτα από μια διαταραχή, είναι μεγάλες, ακριβώς επειδή βρίσκεται σε ένα σχετικά προχωρημένο επίπεδο ανάπτυξης έχοντας καταστεί σε κάποιο βαθμό «αρτηριοσκληρωτική». Στη συνέχεια, η περιφέρεια μεταβαίνει στη φάση της απελευθέρωσης κατά την οποία, έπειτα από μια διαταραχή, οι (πάλαι ποτέ) παγωμένες δομές καταρρέουν και οι σχέσεις της με τις άλλες περιφέρειες επανακαθορίζονται, υπό συνθήκες αβεβαιότητας. Ακριβώς επειδή η περιφέρεια λειτουργεί υπό συνθήκες αβεβαιότητας, εμφανίζει σχετικά μικρό βαθμό ανθεκτικότητας. Τέλος, η περιφέρεια μεταβαίνει στη φάση της αναδιοργάνωσης κατά την οποία, και πάλι υπό συνθήκες αβεβαιότητας, προσπαθεί να δημιουργήσει καινούριες δομές - ως αποτέλεσμα στρατηγικής

επιλογής (επιθετική αναδιοργάνωση) και όχι ως αποτέλεσμα ενστικτώδους αντίδρασης (αμυντική αναδιοργάνωση) (Jackson & Petrakos, 2001; Rose, 2004; Kallioras & Petrakos, 2010) - λαμβάνοντας υπόψη της τα διδάγματα του παρελθόντος. Παρότι λειτουργεί υπό συνθήκες αβεβαιότητας, εμφανίζει σχετικά μεγάλο βαθμό ανθεκτικότητας καθότι η περίοδος των αρνητικών επιπτώσεων της διαταραχής έχει παρέλθει. Ο κύκλος της προσαρμογής κλείνει όταν η περιφέρεια μεταβεί και πάλι, προϊόντος του χρόνου, στη φάση της εκμετάλλευσης / αξιοποίησης προκειμένου να ξεκινήσει εκ νέου.

6. Έπειτα από το πέρας μιας διαταραχής: Διάκριση και αξιολόγηση των περιφερειών βάσει του βαθμού ανθεκτικότητάς τους

Ανεξαρτήτως της φάσης του κύκλου προσαρμογής στην οποία βρίσκεται η κάθε περιφέρεια, η βιβλιογραφία έχει αναδείξει τη σημασία ορισμένων πτυχών οι οποίες περιγράφουν τους τρόπους με τους οποίους ανταποκρίνονται οι περιφέρειες έπειτα από κάποια διαταραχή (Martin, 2011). Πρόκειται για: (α) την αντίσταση: το εύρος των αρνητικών επιπτώσεων που ανακύπτουν έπειτα από κάποια διαταραχή, (β) την ανάκτηση: την ταχύτητα «ανάρρωσης» έπειτα από κάποια διαταραχή, (γ) τον αναπροσανατολισμό: την έκταση της αναδιάρθρωσης των παραγωγικών δομών έπειτα από κάποια διαταραχή, και (δ) την ανανέωση ή την επανάληψη: την αλλαγή (ή μη) του μονοπατιού ανάπτυξης της περιφέρειας έπειτα από κάποια διαταραχή.

Οι διαστάσεις αυτές επηρεάζονται από την προ της διαταραχής κατάσταση και, επιπρόσθετα, είναι αλληλένδετες π.χ. μια περιφέρεια η οποία βρισκόταν σε σταθερή αναπτυξιακή πορεία πριν από κάποια διαταραχή ενδέχεται να επιδείξει μεγαλύτερο βαθμό αντίστασης ή / και μεγαλύτερο βαθμό ανάκτησης με αποτελέσματα την επίδειξη μικρότερου (μεγαλύτερου) βαθμού αναπροσανατολισμού και μικρότερου (μεγαλύτερου) βαθμού ανανέωσης.

Συγκεκριάζοντας, οι περιφέρειες, βάσει της ανθεκτικότητας την οποία επιδεικνύουν έπειτα από μια διαταραχή, διακρίνονται (Briguglio et al., 2006; Hill et al., 2008) στις: (α) οικονομικώς ανθεκτικές: πρόκειται για τις περιφέρειες οι οποίες είτε επανήλθαν στο ίδιο είτε μετέβησαν σε κάποιο άλλο μονοπάτι ανάπτυξης έπειτα από τη διαταραχή, (β) ανθεκτικές στη διαταραχή: πρόκειται για περιφέρειες οι οποίες παρέμειναν στο ίδιο μονοπάτι ανάπτυξης μη επηρεαζόμενες από τη διαταραχή, και (γ) μη ανθεκτικές: πρόκειται για περιφέρειες οι οποίες έπαψαν να βαδίζουν σε κάποιο μονοπάτι ανάπτυξης έπειτα από τη διαταραχή.

Σε κάθε περίπτωση, η ανθεκτικότητα μιας περιφέρειας αξιολογείται συγκρίνοντας είτε μια αρχική με μια τελική κατάσταση είτε τη μεταβολή μιας κατάστασης σε μια αρχική περίοδο με τη μεταβολή μιας κατάστασης σε μια τελική περίοδο (Chapple & Lester, 2010) (Πίνακας 5).

Πίνακας 5: Η αξιολόγηση μιας περιφέρειας με βάση την ανθεκτικότητά της

		Τελική κατάσταση/ Μεταβολή σε μια τελική περίοδο	
		Κάτω του μέσου	Άνω του μέσου
Αρχική κατάσταση/ Μεταβολή σε μια αρχική περίοδο	Κάτω του μέσου	στάσιμη	μετασχηματίζουσα
	Άνω του μέσου	παραπαιούσα	ακμάζουσα

Πηγή: Προσαρμογή από το Chapple & Lester (2010:89)

7. Τρόποι επίτευξης (ενδυνάμωσης) της ανθεκτικότητας

Το ερώτημα το οποίο εγείρεται αφορά στον τρόπο με τον οποίο μια περιφέρεια είναι σε θέση να καταστεί ανθεκτική ούτως ώστε η προσαρμογή της στις συνθήκες οι οποίες αναδύονται έπειτα από μια διαταραχή να είναι ευκολότερη (Foster, 2007b; Pike et al., 2010). Η απάντηση δύναται να αναζητηθεί στη διακυβέρνηση της περιφέρειας (Clark, 2009). Είναι σαφές ότι η αποτελεσματική διακυβέρνηση παρέχει σε μια περιφέρεια τη δυνατότητα της άμεσης προσαρμογής στις μεταβαλλόμενες συνθήκες του περιβάλλοντος στο οποίο λειτουργεί, ιδιαίτερα έπειτα από το πέρας κάποιας διαταραχής. Ωστόσο, ακριβώς επειδή η έννοια της ανθεκτικότητας είναι καινούρια και ελατή, η βιβλιογραφία δε βρίσκεται ακόμα σε θέση να αναγνωρίσει εκείνες τις δομές διακυβέρνησης και τις πολιτικές οι οποίες είναι σε θέση να διασφαλίσουν την ενίσχυση του βαθμού ανθεκτικότητας μιας περιφέρειας (Pendall et al., 2010; Simmie & Martin, 2010). Η ενίσχυση του βαθμού ανθεκτικότητας μιας περιφέρειας είναι απότοκη μιας διαδικασίας – η πολυπλοκότητα της οποίας αναδεικνύει τη δυσκολία εύρεσης των λόγων για τους οποίους κάποιες περιφέρειες ανταποκρίνονται καλύτερα από κάποιες άλλες σε μια διαταραχή (Hassink, 2010; Martin, 2011) – η οποία απαιτεί την ύπαρξη περιφερειακών ηγεσιών με εξυπνάδα, ευαισθησία, διορατικότητα και ετοιμότητα (Pike et al., 2010).

Η (θετική) αναπτυξιακή επίπτωση παραγόντων όπως το μακροοικονομικό περιβάλλον (Rebelo, 1991), η αποκεντρωμένη διακυβέρνηση (Swynghedouw, 2000), η δημοσιονομική αποκέντρωση (Oates, 1997), η καινοτομία (Clark et al., 2010), η μάθηση (Florida, 1995), οι υποδομές (Vickerman et al., 1999) και το ανθρώπινο κεφάλαιο (Lucas, 1988) έχει κατά κόρον απασχολήσει τη βιβλιογραφία της περιφερειακής επιστήμης, ωστόσο η οπουδαιότητα αυτών των παραγόντων είναι διαφορετική σε κάθε περιφέρεια και μεταβάλλεται στη διάρκεια του χρόνου (Christopherson et al., 2010; Hudson, 2010). Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνει ότι η απλή «μεταφορά» «καλών πρακτικών» δεν (πρέπει να) αποτελεί πανάκεια (Polese & Shearmur, 2006; Chapple & Lester, 2010), καθιστώντας ορθόθυμη τη διαπίστωση ότι κάθε περιφέρεια πρέπει να ενσκήψει στο ενδογενές της δυναμικό – σε «ό,τι δεν μπορεί να μεταφερθεί στο χώρο με μικρό κόστος» (Audretsch, 2002:174) – προκειμένου να αντιληφθεί τις διαδικασίες και τις δυναμικές που το διαμορφώνουν και

να είναι σε θέση να το κινητοποιήσει στην κατεύθυνση της έγκαιρης υλοποίησης πολιτικών οι οποίες χαράσσονται «από τα κάτω» (Bristow, 2010; Christopherson et al., 2010; Simmie & Martin, 2010; Wolfe, 2010).

Καθίσταται σαφές ότι, υπό αυτό το πρίσμα, η έννοια της ανθεκτικότητας δεν (πρέπει να) ταυτίζεται με αυτή της ανταγωνιστικότητας (Bristow, 2010; Wolfe, 2010) καθώς η τελευταία περιορίζεται στην επίτευξη οικονομικής μεγέθυνσης και (πρωτίστως) στην προσέλκυση άμεσων ξένων επενδύσεων παραμελώντας (υποβαθμίζοντας) έννοιες (πρακτικές) όπως η αειφορία και διασυνδέσεις όπως αυτή μεταξύ οικονομίας και περιβάλλοντος.

8. Αποτίμηση του βαθμού περιφερειακής ανθεκτικότητας: Προσπάθειες για την κατασκευή ενός σύνθετου δείκτη ανθεκτικότητας

Φυσικά, για τον εντοπισμό των προσδιοριστικών παραγόντων της ανθεκτικότητας, για τη διάκριση και την (συγκριτική, διαχρονικά και διαστρωματικά) αξιολόγηση των περιφερειών βάσει του βαθμού ανθεκτικότητάς τους και για την εξεύρεση τρόπων επίτευξης (ενδυνάμωσης) της ανθεκτικότητας, η αποτίμηση του βαθμού ανθεκτικότητας κρίνεται εκ των ων ουκ άνευ (Cutter et al., 2010). Η κατασκευή σύνθετων δεικτών, παρά τα όποια μειονεκτήματα τα οποία διέπουν τους σύνθετους δείκτες (βλ. Saisana & Tarantola (2002); Nardo et al. (2005); Saisana et al. (2005); Πιακοπούλου (2012) για μια ενδελεχή συζήτηση αναφορικά με την κατασκευή σύνθετων δεικτών), αποτελεί, σαφέστατα, μια ασφαλή επιλογή για την ποσοτική προσέγγιση της έννοιας της ανθεκτικότητας. Ωστόσο, η εν γένει δυσκολία του εγχειρήματος έχει περιορίσει, τουλάχιστον μέχρι τούδε, στο ελάχιστο τις όποιες ερευνητικές προσπάθειες.

Σημείο αναφοράς στην επιστημονική βιβλιογραφία αποτελεί η κατασκευή του Δείκτη Ικανότητας για Ανθεκτικότητα (Resilience Capacity Index – RCI) (Foster, 2011; Foster, 2012b). Ο RCI είναι ένας σύνθετος δείκτης ο οποίος ενσωματώνει πληροφορίες για 12 ισοβαρώς σταθμισμένες μεταβλητές οι οποίες εμπίπτουν σε 3 επιμέρους θεματικές κατηγορίες: οικονομικά, κοινωνικά-δημογραφικά, συνεκτικότητα. Ο RCI αποτιμά την ικανότητα των περιφερειών να ανταποκριθούν αποτελεσματικά σε κάποια μελλοντική διαταραχή, αποκαλύπτοντας δυνατότητες και αδυναμίες και επιτρέποντας τη διεξαγωγή συγκρίσεων. Προκειμένου η ενσωμάτωση των επιμέρους (ετερογενών) μεταβλητών στον RCI να καταστεί δυνατή, οι πραγματικές τιμές των μεταβλητών μετατράπηκαν σε z-τιμές: $z = \frac{X_i - \mu}{\sigma}$, όπου X_i η i παρατήρηση της μεταβλητής X , μ η μέση τιμή και σ η τυπική απόκλιση. Υπολογιζόμενος για τις 361 μητροπολιτικές περιοχές των ΗΠΑ, κατά το έτος 2011, ο RCI φανερώνει ότι η περισσότερο ανθεκτική περιοχή των ΗΠΑ είναι το Ρότσεστερ ενώ η λιγότερο ανθεκτική είναι η Κόλετζ Στέισιον Μπράιαν. Βεβαίως, στο σημείο αυτό πρέπει να επισημανθεί ότι η υψηλή (χαμηλή) ανθεκτικότητα υποδηλώνει αντίστοιχα υψηλές (χαμηλές) προσδοκίες για θετική ανταπόκριση μιας περιφέρειας σε κάποια ενδεχόμενη διαταραχή. Σε καμία περίπτωση, ωστόσο, δε διασφαλίζει ότι κάτι τέτοιο θα συμβεί όντως.

Ειδικά για την ελληνική περίπτωση, αναφοράς χρήζει η κατασκευή του Συνθετου Δείκτη Αποτίμησης των Επιπτώσεων της Κρίσης (ΣΔΑΕΚ) (Ψυχάρης κ.ά., 2011). Ο ΣΔΑΕΚ λαμβάνει υπόψη τις μεταβολές 10 μεταβλητών. Προκειμένου η ενσωμάτωση των επιμέρους (ετερογενών) μεταβλητών στον ΣΔΑΕΚ να καταστεί δυνατή, οι πραγματικές τιμές των μεταβλητών μετατράπηκαν σε τυποποιημένες τιμές: $SV = \frac{X_i - X_{\min}}{X_{\max} - X_{\min}}$, όπου X_i η i παρατήρηση της μεταβλητής X , X_{\min} η ελάχιστη παρατήρηση και X_{\max} η μέγιστη παρατήρηση. Υπολογιζόμενος για τις 13 περιφέρειες και για τους 51 νομούς της χώρας, για την περίοδο 2008-2010, ο ΣΔΑΕΚ φανερώνει ότι οι περιοχές οι οποίες οι διαμορφώνουν τον αναπτυξιακό άξονα της χώρας είναι αυτές οι οποίες κατεξοχήν πλήττονται από την κρίση.

9. Εμπειρικές μελέτες για την αποτίμηση της περιφερειακής ανθεκτικότητας

Η υπόλοιπη, πέραν των προσπαθειών για την κατασκευή κάποιου σύνθετου δείκτη ανθεκτικότητας, εμπειρική βιβλιογραφία είναι και αυτή περιορισμένη αν και εμφανίζει αυξητικές τάσεις. Οι ελάχιστες μελέτες οι οποίοι έχουν δει το φως της δημοσιότητας καταδεικνύουν ότι οι περιοχές οι οποίες είναι υπερβολικά εξειδικευμένες σε κάποια παραγωγική δραστηριότητα είναι αυτές οι οποίες αντιμετωπίζουν τα μεγαλύτερα προβλήματα, κατά της διάρκειας της τρέχουσας οικονομικής κρίσης.

Μελέτη για τις ΗΠΑ (Wilkerson, 2009) φανερώνει ότι πόλεις όπως το Σικάγο, το Κλίβελαντ, το Σαν Φρανσίσκο, η Ατλάντα, το Φοίνιξ και το Ντιτρόιτ εμφάνισαν μεγάλη αύξηση στα ποσοστά ανεργίας εξαιτίας της υπερβολικής έκθεσής τους σε τομείς όπως ο κατασκευαστικός και ο παροχής υπηρεσιών. Αντιθέτως, πόλεις με διαφοροποιημένο παραγωγικό σύστημα, όπως το Λος Άντζελες, η Σάρλοτ και Μαϊάμι, εμφανίστηκαν περισσότερο ανθεκτικές στη σφοδρότητα της κρίσης (Florida, 2009). Βεβαίως, υπάρχουν και πόλεις, όπως το Ντάλας και το Κάνσας, οι οποίες εμφανίζουν υπερβολική εξειδίκευση, κυρίως στον ενεργειακό τομέα, δίχως να έχουν πληγεί ιδιαίτερα από την κρίση (Wilkerson, 2009).

Μελέτη για την Ευρώπη (Kunzmann, 2010) φανερώνει ότι οι περιφέρειες που βρίσκονται έξω από μητροπολιτικές περιοχές, οι περιφέρειες με υψηλό βαθμό διαφοροποίησης, οι περιφέρειες που παρουσιάζουν καλή αναλογία τοπικών και διεθνών επιχειρήσεων, οι περιφέρειες που έχουν ένα σημαντικό μερίδιο προχωρημένων, σε όρους γνώσης, βιομηχανιών, οι αγροτικές περιφέρειες με ένα χαμηλό βαθμό ολοκλήρωσης στις διεθνείς αγορές και οι περιφέρειες με φυσικούς πόρους είναι αυτές οι οποίες έχουν πληγεί λιγότερο από την τρέχουσα κρίση.

Συγκριτική μελέτη για τις επιπτώσεις της κρίσης στην ανεργία (Marelli et al., 2012) υποστηρίζει ότι χώρες με «δύσκαμπτη» αγορά εργασίας όπως η Ιρλανδία και η Ισπανία υπέστησαν αύξηση στα ποσοστά ανεργίας. Αντίθετα χώρες με «ευέλικτη» αγορά εργασίας, όπως η Γερμανία και η Ολλανδία, περιόρισαν τις απώλειες θέσεων εργασίας. Μελέτες οι οποίες εστιάζουν στην Πολωνία (Gorzela, 2010) στη Ρουμανία (Amariei & Hritcu, 2009; Goschin et al., 2010) και στη Σλοβακία (Buček, 2010) επιβεβαιώνουν ότι περισσότερο ανθεκτικές, ως προς τα ποσοστά απασχόλησης, εμφανίζονται οι περιφέρειες οι οποίες διαθέτουν διαφοροποιημένη παραγωγική βάση.

Μελέτη (Pike et al., 2010) η οποία εξετάζει την αγορά άνθρακα υπογραμμίζει τη σημαντικότητα της ανάληψης κοινών, από μέρους όλων των ενδιαφερόμενων φορέων, δράσεων για την αναδιάρθρωση της αγοράς οι οποίες ελήφθησαν στις παλαιές βιομηχανικές περιοχές της Γερμανίας (σε αντιδιαστολή με την αντίστοιχη περίπτωση της Αγγλίας). Πέραν της αναδιάρθρωσης της αγοράς, σημαντικός αποδεικνύεται και ο ρόλος της μετάβασης σε νέες αγορές, υψηλότερης προστιθέμενης αξίας, με ενδεικτικές τις μελέτες για τη Σάαρλαντ και τη Στύρια (Trippel & Otto, 2009) και για την Τσοκάνη και τα Γουέστ Μίντλαντς (Bailey et al., 2010).

Ενδεικτική είναι και η αντιπαραβολή των περιπτώσεων των οικονομιών του Κέιμπριτζ και του Σουόνσι (Simmie & Martin, 2010). Η οικονομία του Κέιμπριτζ αναπτύχθηκε βασιζόμενη στην παραγωγή γνώσης μέσω της αξιοποίησης του ενδογενούς της δυναμικού. Η οικονομία του Σουόνσι, αντίθετα, βάσισε την ανάπτυξη της στην προσέλκυση άμεσων ξένων επενδύσεων, κυρίως από την Ιαπωνία. Ως εκ τούτου, η πιθανότητα εμφάνισης επίμονα δυσμενών επιπτώσεων έπεται από μια διαταραχή είναι μικρότερη στην οικονομία του Κέιμπριτζ καθότι αυτή είναι λιγότερο ευάλωτη και περισσότερο ανθεκτική βασιζόμενη περισσότερο στο ενδογενές της δυναμικό και εξαρτώμενη λιγότερο από το εξωτερικό της περιβάλλον.

Ενδεικτική, ωστόσο, είναι και η περίπτωση του Λονδίνου (McCann, 2010) το οποίο, παρά τις έντονες πιέσεις τις οποίες δέχθηκε, εμφάνισε υψηλά επίπεδα ανθεκτικότητας. Η ανθεκτικότητα του Λονδίνου αποδίδεται στις οικονομίες συγκέντρωσης και δη στη συγκέντρωση σειράς δικτύων, όπως αυτό του ανθρώπινου κεφαλαίου.

Ιδιαίτερης αναφοράς χρήζει και η μελέτη του Martin (2011) – ίσως η πληρέστερη μελέτη η οποία προσεγγίζει εμπειρικά την έννοια της ανθεκτικότητας – ο οποίος επιχειρήσε να αποτιμήσει την ανθεκτικότητα των περιφερειών της Μεγάλης Βρετανίας αποσκοπώντας στον εντοπισμό διαφοροποιήσεων ως προς την αντίσταση, την ανάκτηση και την ανανέωση τις οποίες αυτές επέδειξαν έπειτα από τις υφέσεις των περιόδων 1979-1982, 1990-1992 και 2008-2010. Στην εν λόγω μελέτη, η αντίσταση αντιπροσωπεύθηκε από το λόγο της ποσοστιαίας μείωσης της απασχόλησης στην περιφέρεια προς την αντίστοιχη ποσοστιαία μείωση στη χώρα (εφόσον ο λόγος υπερέβαινε τη μονάδα, η αντίσταση της περιφέρειας θεωρούνταν μικρή). Τα ευρήματα τα οποία προέκυψαν είναι ότι: (α) κάθε περιφέρεια επέδειξε διαφορετική αντίσταση ανά ύφεση, και (β) κάθε περιφέρεια επέδειξε διαφορετική αντίσταση από τις υπόλοιπες. Η ανάκτηση αντιπροσωπεύθηκε από την ποσοστιαία αύξηση της απασχόλησης η οποία καταγράφηκε μετά την κρίση. Τα ευρήματα τα οποία προέκυψαν είναι ότι: (α) η μικρότερη αντίσταση κατά την περίοδο 1979-1982 οδήγησε σε μικρότερη ανάκτηση κατά την περίοδο 1983-1990, και (β) η μικρότερη αντίσταση κατά την περίοδο 1990-1992 οδήγησε σε μεγαλύτερη ανάκτηση κατά την περίοδο 1993-2008. Η ανανέωση καθορίστηκε και από την αντίσταση και από την ανάκτηση τις οποίες επέδειξε κάθε περιφέρεια καθώς και από την κλαδική της εξειδίκευση (όπως αυτή προκύπτει από το συντελεστή συμμετοχής). Ειδικά με αφορμή τα συμβάντα κατά την περίοδο 2008-2010, γίνεται η πρόβλεψη ότι οι περιφέρειες της Μεγάλης Βρετανίας οι οποίες εξαρτώνται από το δημόσιο τομέα, θα είναι αυτές οι οποίες θα δυσκολευτούν να προσεγγίσουν το μονοπάτι ανάπτυξης στο οποίο βάδιζαν μέχρι πρόσφατα.

10. Κριτική η οποία έχει ασκηθεί στην έννοια της περιφερειακής ανθεκτικότητας

Σαφέστατα, το παρόν άρθρο θα ήταν ημιτελές αν δεν παρέθετε και την κριτική η οποία έχει ασκηθεί στην έννοια της περιφερειακής ανθεκτικότητας.

Η βασική κριτική η οποία έχει ασκηθεί αφορά την πολυπλοκότητα της έννοιας και την αδυναμία διατύπωσης ενός κοινά αποδεκτού ορισμού (Markusen, 1999). Δεδομένης της (σχετικής) αδυναμίας ταυτοποίησης της έννοιας, τίθεται ζήτημα αναφορικά με το εάν και κατά πόσο η ανθεκτικότητα μπορεί να γίνει αντιληπτή (Markusen, 1999), και, πολύ περισσότερο, να αποτιμηθεί. Η αδυναμία διατύπωσης ενός ορισμού ομόθυμα αποδεκτού οφείλεται στο ότι η ανθεκτικότητα έχει αντλήσει στοιχεία από διαφορετικά επιστημονικά πεδία. Η μεταφορά μιας έννοιας από την οικολογία (πρωτίστως) στην περιφερειακή επιστήμη, σαφέστατα, ενέχει δυσκολίες (Martin, 2011). Η ανθεκτικότητα ως έννοια της οικολογίας απέχει αρκετά από την ανθεκτικότητα ως έννοια της περιφερειακής επιστήμης (Hassink, 2009) καθότι αγνοεί: (α) το ρόλο των πολιτικών, (β) τη σημασία των κοινωνικών και πολιτισμικών χαρακτηριστικών και στερεοτύπων, και (γ) την εξελικτική προσέγγιση των περιφερειακών οικονομιών.

Η τελευταία παρατήρηση αποτελεί σημαντικό σημείο κριτικής στην έννοια της ανθεκτικότητας. Τα κοινωνικά-οικονομικά συστήματα είναι ετερογενείς οντότητες οι οποίες εξελίσσονται διαρκώς και δεν είναι δυνατό να ενταχθούν σε κάποιο σύστημα ισορροπίας (Simmie & Martin, 2010).

Επιπρόσθετα, παρότι οι περιφέρειες, ως κοινωνικά-οικονομικά συστήματα, βρίσκονται σε συνεχή αλληλεπίδραση, και σε καμία περίπτωση δε θα πρέπει να αντιμετωπίζονται ως «απομονωμένες νησίδες», (Lopez-Bazo et al., 1999; LeGallo & Ertur, 2003; Bräuningner & Niebuhr, 2005), η χωρική διάσταση της έννοιας της περιφερειακής ανθεκτικότητας εμφανίζεται ασθενής (Dawley et al., 2010; Αθανασόπουλος, 2012).

Η κριτική η οποία ασκείται στην έννοια της ανθεκτικότητας είναι, σαφέστατα, βάσιμη. Ωστόσο, δε θα πρέπει να παραγνωρίζεται το ότι η ανθεκτικότητα ως έννοια, έστω και υπό διαμόρφωση, έχει προσθέσει μια διαφορετική οπτική στον τρόπο προσέγγισης και ανάλυσης των ζητημάτων τα οποία εμπίπτουν στο πεδίο της περιφερειακής επιστήμης. Στο εγγύς μέλλον, αναμένεται η έννοια της περιφερειακής ανθεκτικότητας να αποσαφηνιστεί πλήρως και οι σχετικές εμπειρικές μελέτες να πολλαπλασιαστούν.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Αθανασόπουλος Δ. (2012), *Η Περιφερειακή Ανθεκτικότητα και οι Επιπτώσεις της Οικονομικής Κρίσης στις Περιφέρειες της Ελλάδας*, Μεταπτυχιακή Διατριβή, Τμήμα Οικονομικής και Περιφερειακής Ανάπτυξης Παντείου Πανεπιστημίου.
- Καλλιώρας Δ. (2011), “Η Έννοια της Ανθεκτικότητας στην Περιφερειακή Επιστήμη”, *Σειρά Ερευνητικών Εργασιών Πανεπιστημίου Θεσσαλίας* 17(4): 69-86.

- Κότιος Α. και Τσέλιος Β. (2002), “Παγκοσμιοποίηση, Νέα Οικονομία και Περιφερειακή Ανάπτυξη”, *Σειρά Ερευνητικών Εργασιών Πανεπιστημίου Θεσσαλίας* 8(4): 67-86.
- Μεταξάς Θ. και Πετράκος Γ. (2005), “Περιφερειακή Ανταγωνιστική και Ανταγωνισμός”, στο: Κοκκώσης Χ. και Ψυχάρης Γ. (επιμ.), *Περιφερειακή Ανάπτυξη στην Ελλάδα: Τάσεις και Προοπτικές*, 207-230, Βόλος: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας.
- Μιχαηλίδης Γ. (2009), “Κρίση, Χώρος και Ανάπτυξη: Ερωτήματα και Απαντήσεις;”, στο: ΤΜΧΠΠΑ (συλλογικός τόμος): *25 Κείμενα για το Σχεδιασμό και την Ανάπτυξη του Χώρου*, 395-421, Βόλος: Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας.
- Πετράκος Γ. (2012), “Γεωγραφίες Αποκλίσεων: Προκλήσεις για τις Θεωρίες και τις Πολιτικές Συνοχής και Ανάπτυξης”, *Περιφέρεια* 1(1): 9-11.
- Ψυχάρης Γ. (2012), “Χωρικές Διαστάσεις της Οικονομικής Κρίσης: Το Γεωγραφικό Αποτύπωμα της Οικονομικής Κρίσης στην Ελλάδα”, *Περιφέρεια* 1(1): 117-128.
- Ψυχάρης Γ., Καλλιώρας Δ., Αρτελάρης Π., Τοιάπα Μ. και Πανταζής Π. (2011), *Μελέτη των Επιπτώσεων της Οικονομικής Κρίσης στην Οικονομία των Περιφερειών της Ελλάδας*, Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας.
- Adger W. N. (2000), “Social and Ecological Resilience: Are they related?”, *Progress in Human Geography* 24: 347-364.
- Ahmad Q. K., Warrick R. A., Downing T. E., Nisioka S., Parikh K. S., Parmesan C., Schneider S. H., Toth F. and Yohe E. (2001), “Methods and Tools” στο McCarthy J. J., Canziani O. F., Leary N. A., Dokken D. J. and White K. S. (eds), *Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability*, 105-144, Cambridge: Cambridge University Press.
- Amariei R. & Hritcu M. (2009), The Map of Vulnerability to Crisis indicates ‘Red’ in 27 Counties, www.capital.ro/articol/capital-117887.html.
- Amin A. & Tomaney J. (1995), *Behind the Myth of European Union: Prospects for Cohesion*, London: Routledge.
- Audretsch D. B. (2002), “The Innovative Strategies of US Cities”, *European Planning Studies* 10: 165-176.
- Bailey D., Bellandi M., Caloffi A. and de Propise L. (2010), “Place-renewing Leadership: Trajectories of Change for Mature Manufacturing Regions in Europe”, *Policy Studies* 31(4): 457-474.
- Begg I. (2002), “Reshaping the EU budget: Yet another Missed Opportunity?”, *European Urban and Regional Studies* 3(3): 251-266.
- Begg I. (2003), “Complementing EMU: Rethinking Cohesion Policy”, *Oxford Review of Economic Policy* 19(1): 161-179.
- Blanchard O. & Katz L. F. (1992), “Regional Evolutions”, *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 1-75.

- Bräuninger M. & Niebuhr A. (2005), Agglomeration, Spatial Interaction and Convergence in the EU, *HWWA Discussion Paper* 322.
- Briguglio L., Cordina G., Bugejia S. and Farrugia N. (2006), "Conceptualizing and measuring Economic Resilience", *University of Malta Working Paper* 13.
- Briguglio L., Cordina G., Farrugia N. and Vella S. (2008), "Economic Vulnerability and Resilience: Concepts and Measurements", *WIDER Research Paper* 55.
- Bristow G. (2010), "Resilient Regions: Re-'place'ing Regional Competitiveness", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 3: 153-157.
- Bruneau M., Chang S. E., Eguchi R. T., Lee G. C., O' Rourke T. D., Reinhorn A. R., Shinozuka M., Tierney K., Wallace W. A. and von Winterfeldt D. (2003), "A Framework to quantitatively assess and enhance the Seismic Resilience of Communities", *Earthquake Spectra* 19(4): 737-738.
- Buček J. (2010) "The Financial and Economic Crisis in Slovakia – Its Spatial Aspects and Policy Responses", στο Gorzelak G. and Goh C. (eds), *Financial Crisis in Central and Eastern Europe: From Similarity to Diversity*, 190 – 209, Warsaw: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Budd L. (1998), "Territorial Competition and Globalization: Scylla and Charybdis of European Cities", *Urban Studies* 35(4): 663-685.
- Camagni R. (2002), "On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading?", *Urban Studies* 39(13): 2395-2411.
- Castells M. and Hall P. (1994), *Technopoles of the World: The Making of the 21st Century*, New York: Routledge.
- Chapple K. and Lester T. W. (2010), "The Resilient Regional Labor Market? The US Case", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 3: 85-104.
- Cheshire P. C. (1999), "Cities in Competition: Articulating the Gains from Integration", *Urban Studies* 36(5-6):843-864.
- Cheshire P. C. and Gordon R. I. (1998), "Territorial Competition: Some Lessons for Policy", *The Annals of Regional Science* 32: 321-346.
- Christiaans T. (2002), "Regional Competition for the Location of New Facilities", *The Annals of Regional Science* 45: 645-661.
- Christopherson S., Michie J. & Tyler P. (2010), "Regional Resilience: Theoretical and Empirical Perspectives", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 3: 3-10.
- Clark C. (2009), *Recession, Recovery and Reinvestment: The Role of Local Economic Leadership in a Global Crisis*, Paris: OECD Publications.
- Clark J., Huang H.-I and Walsh J. (2010), "A Typology of 'Innovation Districts': What it means for Regional Resilience", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 3: 121-137.

- Cutter S. L., Burton C. G. and Emrich C. T. (2010), Disaster Resilience Indicators for Benchmarking Baseline Conditions, *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 7(1-51).
- Dawley S., Pike A. and Tomaney J. (2010), "Towards the Resilient Region?", *Local Economy* 25(8): 650-667.
- European Commission, (1996), *First Report on Economic and Social Cohesion*, Luxemburg: European Communities.
- Florida R. (1995), "Toward the Learning Regions", *Futures* 27(5): 527-536.
- Florida R. (2009), "How the Crash will reshape America", *The Atlantic Magazine* March 2009.
- Flynn S. and Burke S. (2011), "Brittle Infrastructure, Community Resilience, and National Security", *TR News* 275: 4-11.
- Foster K. A. (2007a), "A Case Study Approach to understanding Regional Resilience", *IURD Working Paper* 8.
- Foster K. A. (2007b), "Snapping Back: What Makes Regions Resilient?", *National Civic Review* 96 (3): 27-29.
- Foster K. A. (2011), *Resilience Capacity Index: Data, Maps and Findings from Original Quantitative Research on the Resilience Capacity of 361 US Metropolitan Regions*, brr.berkeley.edu/rci.
- Foster K. A. (2012a), "Ready to be Resilient", *Crisis Response Journal* 7(4): 30-31.
- Foster K. A. (2012b), "In Search of Regional Resilience" στο Pindus N., Weir M., Wial H. and Wolman H. (eds), *Building Regional Resilience: Urban and Regional Policy and its Effects*, 24-59, Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Gorzela G (2010), "The Financial Crisis in Central and Eastern Europe", στο Gorzela G. and Goh C. (eds), *Financial Crisis in Central and Eastern Europe: From Similarity to Diversity*, 236 – 253, Warsaw: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Goschin Z., Constantin D. and Danciu A. (2010), "A Regional Perspective on the Impact of the Current Economic Crisis in Romania", *Romanian Economic Business Review*, 5(3): 204-225.
- 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.
- Hill E., St. Clair. T., Wial H., Wolman H., Atkins P., Blumenthal P., Ficenecc S. and Friedhoff A. (2012), "Economic Shocks and Regional Economic Resilience" στο Pindus N., Wial H. and Wolman H. (eds), *Urban and Regional Policy and its Effects: Building Resilient Regions (vol. 4)*, 193-274, Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Hill E., Wial H. and Wolman H. (2008), "Exploring Regional Economic Resilience", *IURD Working Paper* 4.

- Holling C. S. (1973), "Resilience and Stability of Ecological Systems", *Annual Review of Ecological Systems* 4: 1-23.
- Holling C. S. and Gunderson L. H. (2002), "Resilience and Adaptive Cycles", στο Gunderson L. H. and Holling C. S. (eds), *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems*, 27-33, Washington D. C.: Island Press.
- Holm J. R. and Ostergaard C. R. (2008), Sources of Regional Resilience in the Danish ICT Sector, *DRUID Working Paper* 10.
- 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.
- Iliakopoulou A. (2012), *Evaluation of Regional Inequalities in Terms of Composite Indicator: The Case of Greece*, Master Thesis, Department of Planning and Regional Development, University of Thessaly.
- Jackson M. and Petrakos G. (2001), "Industrial Performance under Transition: The Impact of Structure and Geography", στο Petrakos G. and Totev S. (eds), *The Development of the Balkan Region*, 141-174, Aldershot: Ashgate.
- Janssen M. A. (2007), "An Update on the Scholarly Network on Resilience, Vulnerability and Adaptation with the Human Dimension of the Global Environmental Change", *Ecology and Society* 12(2): 9.
- Jutila S. T. (2001), "Interregional Competition for Sources of Economic Growth", στο Roy J. and Schulz W. (eds), *Theories of Regional Competition*, 58-79, Baden-Baden: Nomos.
- Kallioras D. and Petrakos G. (2010), "Industrial Growth, Economic Integration and Structural Change: Evidence from the EU new Member-States Regions", *The Annals of Regional Science* 45: 667-680.
- Kitson M., Martin R. L. and Tyler P. (2004), "Regional Competitiveness: An Elusive yet Key Concept?", *Regional Studies* 38: 991-1000.
- Krugman P. R. (1996), "Making Sense of the Competitiveness Debate", *Oxford Review of Economic Policy* 12(3): 17-25.
- Kumar K. S. and Viswanathan B. (2006), "Vulnerability to Globalization in India: Relative Rankings of States using Fuzzy Models", *UN-WIDER Research Paper* 40.
- Kunzmann K. (2010), "After the Global Economic Crisis: Policy Implications for the Future of the European Territory", *Europäische Politik des Territorialen Zusammenhalts* **601-612**.
- LeGallo J. and Ertur C. (2003), Exploratory Spatial Data Analysis of the Distribution of Regional per Capita GDP in Europe, 1980-1995, *Papers in Regional Science* 82: 175-201.
- Longstaff P. H., Armstrong N. J., Perrin K. A., Parker W. M. and Hidek M. (2010), "Community Resilience: A Function of Resources and Adaptability", *INSCT White Paper*.

- Lopez-Bazo E., Vaya E., Mora A. J. and Surinach J. (1999), “Regional Economic Dynamics and Convergence in the European Union”, *Annals of Regional Science* 33: 343-370.
- Lovering J. (2001), “The Coming Regional Crisis (and How to avoid it)”, *Regional Studies* 35(4): 349-354.
- Lucas R. E. (1988), “On the Mechanics of Economic Development”, *Journal of Monetary Economics* 22: 3-42.
- Malmberg A. Solvell O. and Zander I. (1996), “Spatial Clustering, Local Accumulation of Knowledge and Firm Competitiveness”, *Geografiska Annaler* 78B(2): 85–97.
- Marelli E., Patuelli R. and Signorelli M. (2012), “Regional Unemployment in the EU before and after the Global Crisis”, *RCEA Working Paper* 11-39.
- Markusen A. (1999), “Fuzzy Concepts, Scanty Evidence, Policy Distance: The Case for Rigour and Policy Relevance in Critical Regional Studies”, *Regional Studies* 37: 701-717.
- Martin R. (2004), “Competitiveness, Productivity and Economic Growth across the European Regions”, *Regional Studies* 38: 1045-1067.
- Martin R. (2010), “Roepke Lecture in Economic Geography: Rethinking Regional Path Dependence: Beyond Lock-In to Evolution”, *Economic Geography* 86: 1-27.
- Martin R. (2011), “Regional Economic Resilience, Hysteresis and Recessionary Shocks”, *Regional Studies Association Annual International Conference*, Newcastle, 17-20/04/11.
- Martin R. and Sunley P. (2007), “Complexity Thinking and Evolutionary Economic Geography”, *Journal of Economic Geography* 7: 573-601.
- Maru Y. T. (2010), “Resilient Regions: Clarity of Concepts and Challenges to Systemic Measurement”, *CSIRO Working Paper Series* 4.
- McCann P. (2010), “The Global Financial Crisis and Some Regional Science Observations”, *RSAI Newsletter*, June 2010: 7-11.
- Metaxas T. and Kallioras D. (2007), “Cities’ Economic Development and Regional Competitiveness: The Case of Larissa-Volos Dipole in Thessaly Region”, *Review of Economic Studies* 12: 115-136.
- Nardo M., Saisana M., Saltelli A., Tarantola S., Hoffman A. and Giovannini E. (2005), “Handbook on Constructing Composite Indicators: Methodology and User Guide”, *OECD Statistics Working Paper* 3.
- Oates W. E. (1997), “On the Welfare Gains from Fiscal Decentralization”, *Journal of Public Finance and Public Choice* 2-3: 83-92.
- OECD, (1992), *The Technology–Economy Program: The Key Relationships*, Paris: OECD Publications.
- Ohmae K. (1995), *The End of the Nation-State: The Rise of Regional Economies*, New York: The Free Press.

- Pastor M., Lester T. W. and Scoggins J. (2009), "Why Regions? Why Now? Who Cares?", *Journal of Urban Affairs* 31(3): 269-296.
- 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.
- Pendall R., Theodos B. and Franks K. (2011), "Vulnerable People, Precarious Housing, and Regional Resilience: An Exploratory Analysis", *BRR Working Paper 2*.
- Pike A., Dawley S. and Tomaney J. (2010), "Resilience, Adaptation and Adaptability", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 3: 59-70.
- Polese M. and Shearmur R. (2006), "Why some Regions will decline: A Canadian Case-Study with Thoughts on Local Development Strategies", *Papers in Regional Studies* 85(1): 23-46.
- Rebelo S. (1991), "Long-Run Policy Analysis and Long-Run Growth", *The Journal of Political Economy* 99(3): 500-521.
- Reggiani A., De Graff T. and Nijkamp P. (2002), "Resilience: An Evolutionary Approach to Spatial Economic Systems", *Networks and Spatial Economics* 2: 211-229.
- Rogerson J. R. (1999), "Quality of Life and City Competitiveness", *Urban Studies* 36(5-6): 969-985.
- Rose A. (2004), "Defining and measuring Economic Resilience to Disasters", *Disaster Prevention and Management* 13(4): 307-314.
- Rose A. and Liao S.-Y. (2005), "Modeling Regional Economic Resilience to Disasters: A Computable General Equilibrium Analysis on Water Service Disruptions", *Journal of Regional Science* 45: 75-112.
- Saisana M., Saltelli A. and Tarantola S. (2005), "Uncertainty and Sensitivity Analysis Techniques as Tools for the Analysis and Validation of Composite Indicators", *Journal of the Royal Statistical Society A* 168(2): 307-323.
- Saisana M. and Tarantola S. (2002), "State-of-the-Art Report on Current Methodologies and Practices for Composite Indicator Development", *European Commission Joint Research Centre* 20408.
- Scott A. J. (2001), *Global City Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Scott A. J. and Storper M. (2003), "Regions, Globalization, Development", *Regional Studies* 37(6-7): 607-620.
- 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.
- Spratt S. and Bernini M. (2010), "Measuring Economic Resilience and Vulnerability: Towards an International Index", *NEF Working Paper*.

- Swanstrom T. (2008), “Regional Resilience: A Critical Examination of the Ecological Framework”, *IURD Working Paper Series* 7.
- Swyngedouw E. (2000), “Authoritarian Governance, Power and the Politics of Rescaling”, *Environment and Planning D: Society and Space* 18: 63-76.
- Tierney K. and Bruneau M. (2007), “Conceptualizing and measuring Resilience: A Key to Disaster Loss Reduction”, *TR News* 250: 14-15.
- Tripl M. and Otto A. (2009), How to turn the Fate of Old Industrial Areas: A Comparison of Cluster-Based Renewal Processes in Styria and the Saarland, *Environment and Planning A* 41(5): 1217 – 1233.
- van Breda A. D., (2001), *Resilience Theory: A Literature Review*, Pretoria: South African Military Health Service
- Vickerman R., Spiekermann K. and Wegener M. (1999), “Accessibility and Economic Development in Europe”, *Regional Studies* 33(1): 1-15.
- Viesti G. (2000), Economic Policies and Local Development: Some Reflections, *European Planning Studies* 32: 707-720.
- Walker B., Holling C. S., Carpenter S. R. and Kinzig A. (2004), “Resilience, Adaptability and Transformability in Social-Ecological Systems”, *Ecology and Society* 9(2): 5.
- Wilkerson C. R. (2009), “Recession and Recovery across the Nation: Lessons from History”, *Economic Review of Federal Reserve Bank of Kansas City* Q2: 5-24.
- Wolfe D. (2010), The Strategic Management of Core Cities: Path Dependency and Economic Adjustment in Resilient Regions, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 3: 139-152.
- Wong C. (1998), “Determining Factors for Local Economic Development: The Perception of Practitioners in the North, West and Eastern Regions of the UK”, *Regional Studies* 32(8): 707-720.
- Wong C. (2001), “The Relationship between Quality of Life and Local Economic Development: An Empirical Study of Local Authority Areas in England”, *Cities* 18: 25-32.

Redefining Periphery: Offshore Finance, Peripheral States and the World Economy

Dimitris Katsikas, *Lecturer of International and European Political Economy, University of Athens*

Abstract

This article seeks to examine the changing dynamics between the periphery and the core of the world economy. Small, peripheral states have assumed an increasingly important role in recent decades by offering financial services to an increasing and geographically expanding range of corporate entities and wealthy individuals. These Offshore Financial Centres (OFCs) or tax havens, offer a service, which often has negative consequences for non-OFC countries at the core of the global economy. Despite pressure from the latter, these small states at the periphery of the global state system are able to continue their operation unabated. This is possible because in a world of growing technological interconnectedness and capital mobility these states are able to employ the one resource they possess that has no limits: their legal sovereignty, that is, their right to write and enact law. By effectively commercializing their sovereignty small states are able to offer “juridical relocation”, a valuable service to wealthy individuals and companies around the world, which in turn employ them as a core piece in their intricate global wealth managing networks.

KEYWORDS: Offshore Financial Centres, Tax Havens, Periphery, Legal Sovereignty, Capital Mobility, Shadow Banking

Επαναπροσδιορίζοντας την Περιφέρεια: Εξωχώριες Χρηματοπιστωτικές Συναλλαγές και Κράτη της Περιφέρειας στην Παγκόσμια Οικονομία

Δημήτρης Κατσίκας, *Λέκτορας υ.δ., Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Πολιτικής Οικονομίας, Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Περίληψη

Το άρθρο αυτό επιχειρεί να εξετάσει την μεταβαλλόμενη δυναμική της σχέσης μεταξύ της περιφέρειας και του κέντρου της παγκόσμιας οικονομίας. Τις τελευταίες δεκαετίες, μικρά κράτη της περιφέρειας έχουν αναλάβει έναν ολοένα και πιο σημαντικό ρόλο στην παγκόσμια οικονομία, προσφέροντας μια σειρά χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών σε μια πληθώρα επιχειρήσεων και ευκατάστατων ιδιωτών ο αριθμός και η γεωγραφική ταυτότητα των οποίων συνεχώς επεκτείνονται. Αυτά τα Εξωχώρια Χρηματοπιστωτικά Κέντρα ή φορολογικοί παράδεισοι, προσφέρουν υπηρεσίες οι οποίες συχνά έχουν αρνητικές επιπτώσεις στις οικονομίες των χωρών του κέντρου. Ωστόσο, παρά την πίεση των τελευταίων, τα κράτη αυτά της περιφέρειας

ας συνεχίζουν να λειτουργούν χωρίς σοβαρά προβλήματα. Αυτό καθίσταται εφικτό γιατί σε ένα κόσμο υψηλής τεχνολογικής διασύνδεσης και ελευθερίας κινήσεων των κεφαλαίων αυτά τα κράτη μπορούν να χρησιμοποιήσουν αποτελεσματικά έναν πόρο που ξεπερνάει τους περιορισμούς του μεγέθους τους: την νομική εθνική κυριαρχία τους, δηλαδή το δικαίωμα τους να δημιουργούν και να εφαρμόζουν τους δικούς τους νόμους. Χρησιμοποιώντας ουσιαστικά την εθνική κυριαρχία τους ως εμπορικό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα, τα κράτη αυτά προσφέρουν την δυνατότητα μιας νομικής μετακίνησης της έδρας των επιχειρήσεων και των ιδιωτών, οι οποίοι εκμεταλλεύονται την δυνατότητα αυτή τοποθετώντας τα κράτη αυτά στο κέντρο των παγκόσμιων δικτύων που χρησιμοποιούν για την διαχείριση του πλούτου τους.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Εξωχώρια Χρηματοπιστωτικά Κέντρα, Φορολογικοί Παράδεισοι, Περιφέρεια, Νομική Εθνική Κυριαρχία, Ελευθερία Κινήσεως Κεφαλαίων, Σκώδες Τραπεζικό Σύστημα

1. Introduction

The financial crisis wreaked havoc to the global financial system and led to the most severe economic crisis since the interwar years. The prompt intervention of governments and central banks averted the collapse of the global financial system. However, the enormous cost of these interventions derailed fiscal policy and prepared the ground for the current debt crisis. The policy response, particularly in Europe, was the endorsement of an austerity policy programme, which however, has plunged Europe into recession for the second time in a period of three years, making the task of raising public (tax) revenues all the more difficult. In these circumstances, the search for alternative sources of public revenues in order to facilitate fiscal adjustment and avoid burdening further the large mass of middle-to-low income tax-payers, have catapulted the issues of tax evasion and tax avoidance to the forefront of public policy debate, particularly in countries that undergo strict fiscal consolidation programmes.¹ The so-called “Lagarde list” affair, which gripped public opinion in Greece during the autumn of 2012, is a case in point. The list contains the names of Greek taxpayers with deposit accounts at HSBC’s branch in Switzerland; its mishandling by the Ministry of Finance, which failed to make any meaningful use of the list, even for informal investigation purposes, led to accusations of a political cover-up, which provoked an intense political clash and has consequently led to parliamentary and judicial inquiries.² At the same time, the efforts in recent weeks by the British and French governments to reveal tax avoidance practices by major multinational companies (MNCs) such as Amazon, Google and Starbucks and oblige them to pay a corporate tax bill commensurate with the scope of economic activities these companies undertake in their jurisdictions, has been making headlines in international media.³

These incidents while demonstrating the heightened interest of national authorities in the issues of tax evasion and avoidance, they also testify to their difficulties in tackling these problems. In a sense, this is truly astonishing given that the bulk of activities related to tax evasion and tax avoidance, take place through small states, usually situated in distant, isolated locations or in the far reaches of

the periphery of big individual countries or continents. Given the substantial fiscal consequences for large developed, but also developing countries, it is truly puzzling how these financial centres continue to operate unabated. The puzzle becomes even more intriguing when one takes into account the substantial campaign against tax havens that major international organizations such as the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) or the Financial Stability Forum (FSF) and its successor the Financial Stability Board (FSB) have embarked on in recent years. What is more, the international pressure on tax havens increased further in the aftermath of the global financial crisis, with the G20 identifying the issue as a top priority for restoring transparency and stability in the global financial system.⁴

Although significant progress has been made, given the terms of the mandate and the policy options and tools employed by the international community and endorsed by the G20, many analysts adopt a pessimistic view when it comes to the outcomes of these multilateral initiatives (Palan et al., 2010; Rixen, 2012). This pessimism is corroborated by recent research, which shows that despite the onslaught of multilateral initiatives in recent years tax havens have been able to continue their operations and in some case expand both their activities and their client base (Sharman, 2012).

The answer to this empirical puzzle is that contrary to images of tax havens as small peripheral entities that operate outside the global economy, they are in fact a central part of the global financial system. The growing integration of world markets through technological innovation and crucially, capital mobility, have altered the ability of remote, small jurisdictions to participate in the world economy and most importantly in the global financial system. In this sense, traditional measures of the concept of peripheral states such as size, domestic material resources and geographical position are misleading. In a world of growing technological interconnectedness and capital mobility, small, peripheral states are able to employ the one resource they possess that has no limits: their sovereignty. By effectively commercializing their sovereignty small states are able to offer “juridical relocation”, a valuable service to wealthy individuals and companies around the world, which in turn employ them as a core piece in their intricate global wealth managing networks.

The article is organized as follows. In the first section, the concept of tax havens will be introduced and their increasing significance for the global financial system will be demonstrated. Next, a theoretical discussion will develop the argument about the changed conceptualization of periphery in a world of technological interconnectedness and capital mobility. Another section will provide some empirical evidence about the central position of offshore finance in the global financial system, through a brief examination of the role of offshore financial centers in the recent global financial crisis. A final section will summarize and conclude the article.

2. Offshore Financial Centres and the Global Financial System

Providing a definition for offshore finance is not easy. Preferential Tax Regimes (PTRs), tax havens and offshore financial centres are all labels that have been in use for many years and their differences are not always easy

to identify. Thus, for example, PTRs are found in many developed and large developing countries, their pronounced objective being to offer preferential tax and regulatory treatment in order to attract foreign business. In this sense, PTRs could be thought of as an instrument of industrial policy, which primarily aims to attract Foreign Direct Investment (FDI) in manufacturing and other “real economy” activities in order to raise national income and employment. However, often PTRs are used not to attract real business activities but rather to help non-resident companies and individuals lower their tax burden. As a result, it is often very difficult to distinguish in practice a PTR from a tax haven, the latter generally thought to be intentionally enacting legislation that aims to offer tax advantages and protection to non-resident corporate entities and individuals. Such a definition of tax havens however, makes it equally difficult to distinguish them from Offshore Financial Centres (OFCs). According to the International Monetary Fund (IMF), offshore finance is “the provision of financial services by banks and other agents to non-residents” (IMF 2000). Accordingly, an OFC could be thought of as “any financial centre where offshore activity takes place” (IMF, 2000). However, it is obvious that it is very difficult to distinguish between offshore financial centres, which use financial activities as an instrument to facilitate tax evasion and/or tax avoidance and those that offer a wide range of “legitimate” financial services, which may or may not offer tax and other regulatory advantages. What is more, financial services to non-residents are offered in many financial centres that would otherwise be considered “onshore”. Thus, for example, London and New York are considered major OFCs, since they offer a wide range of financial services to non-residents. More generally, in recent years the liberalization of capital mobility and the gradual abolition of regulatory obstacles in financial services have made the provision of financial services to non-residents possible in literally all financial jurisdictions.

Therefore, and in order to avoid the conceptual difficulties of distinguishing between OFCs and tax havens, this article will use the terms interchangeably as long as jurisdictions fulfil the following criteria (IMF, 2000):

- (a) Jurisdictions that have relatively large numbers of financial institutions engaged primarily in business with non-residents;
- (a) Financial systems with external assets and liabilities out of proportion to domestic financial intermediation designed to finance domestic economies; and
- (a) More popularly, centres which provide some or all of the following services: low or zero taxation; moderate or light financial regulation; banking secrecy and anonymity.

These criteria are designed to single out jurisdictions, which specialize in providing services to non-residents; that is the bulk of their activity is geared towards non-residents. This is a tell-tell sign of a tax haven since major international financial centres such as London, New York or Tokyo, are not solely or primarily geared towards servicing non-residents.⁵ A tax haven or OFC specialize exclusively in providing services to non-residents, this why the size of their financial system is generally substantially out of proportion with what the needs of the domestic economy would call for. This in turn means that a

large part of the financial transactions taking place through OFCs are virtual, in the sense that they do not represent actual, physical transactions taking place in these jurisdictions; these transactions are made elsewhere and they are only “booked” in OFCs, so that they can benefit from the tax and other regulatory advantages these jurisdictions offer. This brings us to the last and arguably, most important point, which is related to the kind of services these jurisdictions offer, which usually is very low or zero taxation and regulation, combined with very strong legal provisions for the protection of the identity of their clients.⁶ This combination is of course what enrages other countries and makes OFCs a target of multilateral initiatives for their regulation. Through OFCs and tax havens wealthy individuals from other countries, as well as corporate entities including MNCs, have the ability to reroute their transactions, hiding thus taxable income from their national taxation authorities and/or eschewing regulatory requirements requested by their domestic regulatory authorities.

Table 1 presents two lists that were compiled by the OECD and the FSF, listing jurisdictions characterized as tax havens and offshore financial centres respectively. Although the language regarding the characterization and cooperation with international authorities of some of these jurisdictions has changed over time, these lists are indicative of the type of jurisdictions that specialize in offshore financial activities.

Table 1. List of Tax Havens/ Offshore Financial Centres

	Jurisdiction	OECD*	FSF**
1	Andorra	•	•
2	Anguilla	•	•
3	Antigua & Barbuda	•	•
4	Aruba	•	•
5	Bahamas	•	•
6	Bahrain	•	•
7	Barbados	•	•
8	Belize	•	•
9	Bermuda	•	•
10	British Virgin Islands	•	•
11	Cayman Islands	•	•
12	Cook Islands	•	•
13	Costa Rica		•
14	Cyprus	•	•
15	Dominica	•	
16	Gibraltar	•	•
17	Grenada	•	
18	Guernsey, Sark & Alderney	•	•
19	Hong Kong		•
20	Ireland		•

21	Isle of Man	•	•
22	Jersey	•	•
23	Lebanon		•
24	Liberia	•	
25	Lichtenstein	•	•
26	Luxembourg		•
27	Macao		•
28	Malaysia		•
29	Maldives	•	
30	Malta	•	•
31	Marshall Islands	•	•
32	Mauritius	•	•
33	Monaco	•	•
34	Montserrat	•	
35	Nauru	•	•
36	Netherlands Antilles	•	•
37	Niue	•	•
38	Palau		
39	Panama	•	•
40	Saint Kitts & Nevis	•	•
41	Saint Lucia	•	•
42	Saint Vincent & the Grenadines	•	•
43	Samoa	•	•
44	San Marino	•	
45	Seychelles	•	•
46	Singapore		•
47	Switzerland		•
48	Tonga	•	
49	Turks & Caicos Islands	•	•
50	US Virgin Islands	•	
51	Vanuatu	•	•

Source: OECD 1998, 2000; FSF 2000.

** This original OECD list in 1998 identified 47 possible tax havens. OECD's 2000 report listed 35 tax havens; six were still acknowledged as tax havens (and are included here) but they were kept of the list because they had committed to cooperate with the OECD. Another six were excluded from the list because of a change in the definition of what constitutes a tax haven. The OECD has in the meantime decided that three jurisdictions (Barbados, Maldives and Tonga) should not be included anymore in the list. In its latest report (May 2012), the OECD reports that all jurisdictions have committed to implementing its tax standard, which effectively is a standard about transparency and information exchange.*

***The FSF list contains 42 jurisdictions characterized as offshore financial centres. The jurisdictions were grouped into three categories reflecting their perceived quality of supervision and perceived degree of co-operation with other national and international authorities.*

It probably comes as no surprise that most of the jurisdictions that satisfy these criteria are to be found in small, remote countries, which typically exist at the periphery of developed countries such as the United Kingdom (Jersey, Isle of Man, Guernsey) or the United States (Cayman Islands, Barbados, Bahamas, Dominica, Turks and Caicos Islands, Belize, etc.) and at the outer fringes of continents like Europe (Malta, Cyprus, Gibraltar), Asia (Hong Kong, Singapore, Macao), and Oceania (Vanuatu, Tonga, Nauru, Marshall Islands, Samoa). Even when these jurisdictions are centrally located (as is the case in Europe with Monaco, Luxembourg, Liechtenstein, Switzerland and San Marino), these are small countries and/or administrative regions which have traditionally existed at the periphery of the mainstream political developments and economic activity of their country and/or continent. These are typically very small states with very low population, extremely limited domestic economic and natural resources and virtually no geopolitical significance. For example, it is characteristic that of the forty-two jurisdictions identified by the FSF as OFCs, thirty-three have a population of less than a million. As it will be shown in the next section, in view of their handicap in the global economic competition game, these states have opted to use their one valuable asset, their ability to write law, as a tool to attract financial business.

Despite their limited size, population and natural resources, these states have been able to play an increasingly important role in the global economy, by becoming an integral part of the global financial system. Tables 2 and 3 display the total banking assets and liabilities of the top thirty reporting jurisdictions (by volume of assets and liabilities) respectively.

Table 2. External Positions of Banks in all Currencies vis-à-vis all Sectors in Individual Reporting Countries Assets (\$ billions, June 2012)

Country*	Assets
United Kingdom	5,640
Japan	3,165
United States	3,139
Germany	2,414
France	2,278
Cayman Islands	1,429
Netherlands	1,122
Hong Kong	953
Singapore	889
Luxembourg	732
Switzerland	718
Belgium	682
<i>Japanese Offshore Market (JOM)</i>	677
Italy	652
Spain	530

Ireland	501
Canada	458
Sweden	446
<i>United States International Banking Facilities (IBFs)</i>	433
Finland	430
Australia	378
Austria	377
Bahamas	336
Jersey	270
Chinese Taipei	225
Guernsey	190
Norway	175
Denmark	165
Bahrain	145
Greece	142

Source: Bank of International Settlements

* With bold are designated countries that are included in at least in one of the OECD/ FSF lists. With italics are offshore regimes explicitly designed as such within the jurisdictions of the United States and Japan.

Table 3. External Positions of Banks in all Currencies vis-à-vis all Sectors in Individual Reporting Countries Liabilities (\$ billions, June 2012)

Country*	Liabilities
United Kingdom	5814
United States	3576
France	2041
Germany	1866
Cayman Islands	1473
Netherlands	1387
Japan	1300
Singapore	949
Switzerland	815
Italy	796
Hong Kong	715
Australia	708
Sweden	634
Belgium	630
Spain	599
Finland	583

<i>United States International Banking Facilities (IBFs)</i>	556
Luxembourg	539
Ireland	422
Canada	360
Bahamas	331
<i>Japanese Offshore Market (JOM)</i>	288
Denmark	288
Austria	243
Norway	242
Jersey	232
South Korea	229
Bahrain	143
Brazil	142
Guernsey	136
Chinese Taipei	130

Source: Bank of International Settlements

* *With bold are designated countries that are included in at least in one of the OECD/ FSF lists. With italics are offshore regimes explicitly designed as such within the jurisdictions of the United States and Japan.*

According to the data presented above, ten of these small states are among the thirty largest financial centres in the world. Indeed, in terms of assets, the Cayman Islands seem to be the sixth largest financial centre globally. Of course, some of the OFCs in tables 2 and 3, are countries such as Switzerland, Hong Kong, Singapore and Ireland, which have a substantial domestic economy, they offer a wider array of financial services, with real value-added and should perhaps not be considered in the same category as other OFCs.⁷ Even if one excludes such states however, the results are still astonishing, as tiny islands like Jersey and Guernsey, with less than 100,000 inhabitants seem to be more important financial centres than economic powers such as Brazil, India, Mexico, South Africa, Norway, Denmark and South Korea.⁸ To take a different measure, according to BIS figures, bank deposits in offshore centres in June 2012 totalled \$3.9 trillion; by comparison the respective amount for the United States, Japan, Australia, Canada and New Zealand collectively was \$4.7 trillion and for the Euro-area \$5.8 trillion.⁹ In total, according to BIS data, offshore financial centres hold approximately 18% of global bank deposits. These astonishing figures notwithstanding, what is even more astonishing is the fact that these numbers underestimate the true significance of OFCs in today's global financial system. This is because not all OFCs report information on banking activities, and more importantly, an increasing number of financial transactions take place outside the traditional banking system, through private trusts, hedge funds and a host of other entities of the so-called shadow banking system. Thus, while the figures concerning the deposits mentioned above are impressive, they only refer to cash deposits and do not take into account other forms of wealth such as shares,

bonds, real estate, gold, etc. In their effort to estimate the total wealth that may be located or channelled through OFCs, Palan et al. (2010), review a number of studies and report figures that range from \$8 - \$12 trillion.

Even these figures however, do not provide the whole picture, as OFCs play also a central role in corporate tax strategies, particularly those of MNCs. It seems that approximately 30% of all FDI is invested or passes through OFCs (Palan et al. 2010), while OFCs also play an integral part in MNCs' transfer pricing strategies. While accurate global estimates are not available, data from individual countries show that intra-firm trade makes up an increasing share of global trade (Dunning and Lundan, 2008). Based on such evidence a recent OECD report estimates intra-firm trade at approximately 30% of global trade (OECD 2010). In this context, transfer pricing, that is, the manipulation of the trading prices between different affiliates of the same MNC in order to exploit differences in tax regimes across countries, has become an increasingly important phenomenon. According to a 2010 survey of Ernst & Young covering twenty-five markets and 643 MNCs, 30% of parent companies tax directors consider transfer pricing as the most important tax issue, while 74% considered it a crucial or very important consideration for the next two years (Ernst & Young 2010). Finally, it is also worth mentioning that the discussion above has focused on the manipulation of wealth and income transactions produced by legal economic activities. However, this is again only part of the picture, as these figures do not include illicit money transactions. According to a recent report by the United Nations Office on Drugs and Crime, the proceeds from crime are estimated in 2009 at 3.6% of global GDP or \$2.1 trillion, while amounts laundered are estimated at 2.7% of global GDP or \$1.6 trillion (UNODC, 2011). OFCs are a key component in the global money laundering mechanism of proceeds from criminal activities. Therefore, it is not surprising that in the International Narcotics Control Strategy Report (INCSR) of the United States Department of State for 2012, no less than eighteen OFCs are reported as major money laundering centres.

3. Redefining Periphery in the Global Financial System

From the previous section, it is clear that OFCs and/or tax havens are playing a significant part in the operation of the global economy. This development has significant negative repercussions for other countries; the operation of OFCs leads to the loss of considerable amounts of tax revenue for non-OFC jurisdictions,¹⁰ it facilitates the laundering of illicit money from criminal activities and very importantly (and not realized until the recent financial crisis) threatens the stability of the global financial system. The obvious empirical puzzle then, is how these small, peripheral states are able to continue these operations seemingly unabated.

Traditionally, the core-periphery dichotomy in the study of international relations has been characterized by an implicit categorization of states, where the core comprises powerful states, which dominate international affairs and impose their will on weak peripheral states. In this sense, the conceptualization of periphery has been tied up with the concept of state power in international

relations. State power in turn has been largely dominated by realism's conceptualization of power "as the ability of one state to use material resources to get another state to do what it otherwise would not do" (Barnett and Duvall, 2005:2). According to traditional realist approaches, these material resources typically comprise the size of its territory and population, its natural resources, its level of economic and technological development and most importantly, its military capabilities. The sum of such material resources determines state power, which in turn determines the position of the state in the hierarchy of the world state system (Waltz, 1979). It is worth noting, that this understanding of state power and the consequent segregation of states into a classification of power, has also played a key role in the analysis of the international political economy. Thus, for example, it was a key component in many of the different strands of dependency and neo-Marxist theories, which emerged in the aftermath of the dissolution of the great empires in the post-war period and which explicitly sought to analyse global political and economic affairs under the prism of a core-periphery dichotomy (Baran, 1957; Franck, 1967; Wallerstein, 1974). While developments in recent decades have undermined both the credence of dependency theories and the dominance of realism, the idea that material resources such as the size and sophistication of the domestic market provide a power advantage in the global economy is still a dominant one in current debates on global economic governance. Sophisticated realist-inspired approaches argue that such material resources offers substantial bargaining advantages in global economic governance negotiations (Gruber, 2000; Simmons, 2001; Drezner, 2007).

The validity of such arguments notwithstanding, the rise of OFCs has demonstrated that the constraints imposed on states by the scarcity of material resources can, to some degree, be overcome in an environment of technological interconnectedness and capital mobility. The ability to communicate and transact across borders instantly and at very low cost, combined with the increasing liberalization of capital movements in recent decades have transformed the global economy. The multinational company has risen to the position of the dominant economic entity, a development, which as we saw above has changed dramatically the nature of global trade. Global production and trade patterns create a complex web of economic transactions, in the midst of which lies an equally complex financial system. This flurry of transnational activity has meant that increasingly, several aspects of everyday life, particularly in the economic realm, are operating in the context of a functional geography, which often is at odds with the territorial geography of political authority (O'Brien 1991; Neuer 1998; Kobrin 2002). It is the exigencies of this functional geography, which give rise to a new power resource that is equally abundant and available in every nation-state, however small or peripheral: legal sovereignty, or the sovereign right to write and enact law. As companies and individuals transact increasingly across borders, they seek out jurisdictions that offer them advantages both in carrying out these transactions and in safeguarding the income they earn on them. In this context there is a risk that states will engage in competitive deregulation in order to attract foreign investment.

While there is still disagreement over the degree to which a “race to the bottom” is taking place in terms of regulatory standards in different economic sectors (Abbott and Snidal, 2009), there is no doubt that international tax competition is an increasingly significant phenomenon (OCED 1998). The proliferation and growth of tax havens and OFCs in recent decades provides the most definitive evidence of this development. Tax havens and OFCs differ from other types of competitive deregulation, in that their objective is not to attract business away from other jurisdictions; not real business anyway. The extremely small size, the dearth of natural, human and other economic resources and the geographical remoteness of many of these peripheral states means that in many cases it is not possible to attract typical FDI flows. In the case of small, peripheral tax havens real economic activity is not relocated; rather the “*principal attraction of tax havens* and the main cause for their spectacular success lie in their ability to provide protection from national regulation and taxation *without* the need to physically relocate to the host country” (Palan, 2000: 163).¹¹ What is relocated is the juridical residence of the transacting parties: companies and individuals relocate their legally acknowledged place of residence for some purposes in jurisdictions, which offer low or nil taxation, secrecy and light regulatory requirements, without however having to relocate physically their activities or business to these jurisdictions. This in turn is possible because of the denial of the legal unity of the subject (Palan, 2002). According to Palan, states have been able to manage the tension between the insulation of the state in law and the internationalization of capital, already evident since the 19th century, by allowing the (fictional) separation of the legal subject (Palan, 2002). This allows individuals and companies to be at the same time in different (legal) places, a peculiar situation which however offers them the great advantages of calculated ambiguity, such as enjoying “the advantages of ownership while divesting themselves of the liabilities, borrowing without taking on debt, simultaneously reporting high profits and none at all, and ‘round-tripping’ domestic capital as foreign investment (Sharman, 2010: 2). In this context, it is not surprising to discover that the majority of companies that reside in OFCs and tax havens are really “shell” companies, that is, companies with no real substance, economic activity or even employees; they exist only in name in a juridical plane in order to confer to their owners the advantages on offer by the OFCs.

This complex web of legal and economic interlinkages between the offshore world and onshore entities and individuals goes a long way towards explaining why small peripheral states such as Cayman Islands, Mauritius and Turks and Caicos islands can go on playing such a significant role in the global financial system, despite the negative consequences that this can have for their much larger and powerful neighbours. In the first instance, this transnational web has created powerful interest constituencies that strive for its survival. These constituencies comprise the corporate entities and wealthy individuals that reside physically on the shore, but which gain tremendously by the existence of the offshore. In a sense, the conflict between tax havens and other countries is really a domestic conflict between interest constituencies in the onshore countries

(Rixen, 2012). This is why as is obvious from tables 2 and 3, even major onshore financial centres such as New York and Tokyo have sought to capitalize on the demand for offshore services by instituting distinct offshore markets within their own jurisdictions. What is more, the situation is now further complicated by the rise of new emerging economic powers in the world scene. According to Sharman (2012), most tax havens have continued to thrive or at the very least have been able to resist the recent campaigns against them, by effectively capitalizing on a new great source of demand for their services, which is none other than the corporate entities and the “new rich” of emerging markets such as China, Brazil and India. In these circumstances, it should come as no surprise that recent multilateral initiatives against tax havens have not really led to any fundamental changes and that despite the increasing politicization of the issue by civil society movements, an abolition of tax havens in the foreseeable future is not forthcoming (Rixen, 2008).

4. Offshore Finance and the Global Financial System

From above, it is obvious that the offshore has become an integral part of the global economic system, altering the traditional dynamics of the core-periphery continuum. The two poles of the system are economically and legally interconnected and interpenetrated to such a degree that often this dichotomy is rendered meaningless. In finance, this is more evident than in any other area of economic activity. As we saw previously, in the aftermath of the crisis the onshore – offshore dichotomy has been raised to the forefront of policy debates. In the area of finance, the increased attention to this dichotomy is because the crisis revealed an entire section of the global financial system, which operated unregulated and unsupervised, the so-called shadow banking system. This system includes various institutions that perform the functions of traditional financial intermediaries (maturity, credit and liquidity transformation) but without being subject to the same regulatory requirements and supervision, or public protection privileges such as access to central bank liquidity or government guarantees (Pozsar et al., 2012). Moreover, while typically associated in some way with onshore financial institutions, in many cases these shadow banks operate out of offshore financial centres further eschewing regulatory control and supervision. In all cases, there are strong indications that the operation of the shadow banking system facilitates tax evasion and avoidance for individual and institutional residents of developed countries’ jurisdictions and reduces significantly the tax burden of a wide array of financial institutions at the expense of taxpayers in the onshore jurisdictions.

Although most analyses have looked at the practices of the shadow banking institutions and the financial instruments they produced and supplied to the global financial system (Acharya and Richardson, 2009; Adrian and Shin, 2009; Pozsar et al. 2012), recent work has also pointed to the crucial role played by the institutions that created the demand for the products of shadow banks (Acharya and Schnabl, 2010; Pozsar and Singh, 2011; Pozsar, 2011). For example, a major driver for the growth of the shadow banking system has been the emergence of

large institutional cash pools, that is “large, centrally managed, short-term cash balances of global non-financial corporations and institutional investors such as asset managers, securities lenders and pension funds” (Pozsar, 2011:4). These institutional cash pools display an ever increasing demand for safe, high-quality, liquid, short-term debt instruments which cannot be satisfied neither by partially insured deposits nor by government guaranteed short-term instruments. The gap has been filled by short-term debt instruments which combine liquidity, satisfactory yields and capital safety, as they are privately insured (for example repurchase agreements - repos, asset-backed commercial paper - ABCP - and money market tranches of asset-backed securities – ABS), (Pozsar, 2011). One of the most significant reasons for the creation of these large institutional cash pools is the high demand for the long-term securities in which asset managers routinely invest in. These assets are in demand as a source of collateral for broker-dealers and universal banks (security borrowers) in order to be re-used for other purposes and they are usually exchanged for cash (for example through the use of reverse repos), which then is invested in short-term debt instruments as described above (Pozsar and Singh, 2011).

In terms of the tax implications of the demand side of the shadow banking system, a major problem lies with the fact that the funds that form these institutional cash pools are often concentrated and centrally managed (by specialized asset management companies) in low-tax jurisdictions or tax havens, eschewing thus taxation in the countries where the initial funds came from (e.g. the country where the headquarters of a non-financial corporation is located, or the country of origin of a high net worth individual, whose family office is set up as an offshore legal entity). This problem is further complicated by the fact that as mentioned above, these institutional cash pools do not invest in traditional M2 measures of money such as certificates of deposit, savings and checking accounts, time deposits etc. Rather they invest their cash balances into privately secured short-term debt instruments, which are very hard to monitor accurately, as the related transactions span the global financial system, and the result is invested positions into instruments which are in effect cash-equivalent but do not appear in bank cash balances. Therefore, even in cases where international agreements could force offshore jurisdictions to report, or at least collect tax from bank balances of individuals and companies (even less likely), this type of wealth would probably neither be reported nor taxed.

On the supply side, shadow banks perform credit intermediation. However, credit intermediation in the shadow banking system is securitization-based and depends on the wholesale funding by money market funds and the institutional cash pools and asset managers referred to above. The main feature of securitized credit intermediation is that in contrast to traditional banking intermediation the process takes place in a number of steps typically performed by a number of different institutions (Pozsar et al., 2012). The result is long credit intermediation chains, which link banks, broker-dealers, insurers, limited purpose finance companies, money market funds, institutional cash pools and asset managers into a complex process of credit, liquidity, maturity and reverse maturity

transformation. It is evident that these intermediation chains straddle both the official and the shadow banking systems. A major link between the two systems is the establishment of a wide array of structured investment vehicles (SIVs), special purpose vehicles (SPVs) and funds that are typically off-balance sheet subsidiaries of universal banks and/ or major broker dealers, often incorporated in tax havens and offshore financial centres. It is obvious that this global network of off-balance sheet subsidiaries allows individuals and companies to hide earned income from their home jurisdictions, while also operating as a huge transfer pricing mechanism for the global financial system, reducing financial institutions' own tax bill. Monitoring is particularly difficult given the volume and geographical scope of these transactions, as well as the fact that a large part of the shadow banking system has been operating on an over-the-counter (OTC) basis, away from organized exchanges, with little information publicly available.

From the brief analysis of the demand and supply of the shadow banking system, it becomes obvious that it straddles both the onshore and offshore worlds by relocating funds and the institutional vehicles through which these are managed to OFCs, while the beneficiaries remain on the shore. These beneficiaries, which include some of the world's most prestigious financial institutions, non-finance corporations and businessmen, are hidden by long intermediation chains, which interconnect a wide array of diverse institutional vehicles, making it virtually impossible to trace, regulate and tax the flow of wealth through the global financial system. It is evident, that the emergence of the shadow banking system, is not only the result of the actions of some small, remote and secretive jurisdictions at the far reaches of the globe; the financial imbalances that led the global financial crisis, including the growth of a virtually unregulated parallel universe of financial activities, have been the result of regulatory forbearance, deliberate policy choices and ideological and normative rigidities in developed countries, without which the complex interpenetration between the onshore and the offshore worlds would not have been possible.

5. Conclusions

This article has sought to examine the changing dynamics between the periphery and the core of the world economy. Small, peripheral states have assumed an increasingly important role in recent decades by offering financial services to an increasing and geographically expanding range of corporate entities and wealthy individuals. Technological interconnectedness and capital mobility have made this possible, as these are in effect virtual financial services, between institutions related to the same beneficiaries but located in different jurisdictions. These activities have harmful consequences for non-OFC countries, which are typically much larger, wealthier and powerful than OFCs and tax havens. However, despite these consequences and the power asymmetry between OFCs in the periphery and countries at the core of the global economy, the former seem to defy the pressure of the latter. This is because, first, the OFCs take advantage of the principle of legal separation of the subject, which is deeply ingrained in the

structure of the modern state system, and whose negotiation could create serious practical, but also political and ethical challenges for the latter, particularly in an era of economic interdependence and interpenetration. Secondly, these economic circumstances have linked the offshore world in intricate and multi-layered ways with the onshore, making the regulation of the former impossible without a comparable regulatory reform of the latter. This is where the true difficulty in campaigns against OFCs lies; in effect, the regulation of both the onshore and the offshore are really an issue of balancing interest groups in the core countries. The distribution of resources between these groups do not leave much room for hope that OFCs' practices are coming soon to an end, despite the proclamations of statesmen in the core countries and international organizations to the contrary. Besides, the emergence of new economic powers, whose rising corporations and new rich seek to share in the benefits of offshore services, is likely to complicate things further by expanding the web of onshore-offshore interlinkages and adding another layer of clashing interests over the operation of the OFCs.

Notes

1. Both tax evasion and avoidance aim at reducing the tax burden of an individual or a company. The difference is that evasion takes place through illegal practices such as hiding income, while avoidance employs legal instruments and loopholes to achieve the same result without violating the letter of the law.
2. The list has been named after the former French Minister of Finance Christine Lagarde (currently Director of the International Monetary Fund – IMF), who gave the list to her Greek counterpart in 2010.
3. See for example “US groups grilled over low tax payments”, Financial Times, 12 November 2012 and “France considers broad tax clampdown on web companies”, Reuters, 14 November 2012.
4. G20 Declaration on Strengthening the Financial System, London, 2 April 2009.
5. London may be an exception, as it is the world's largest centre for non-resident financial activity. Still, to a large degree this is the result of its deep and liquid capital markets and its sophistication in terms of legal procedures and market infrastructure and not the result of a deliberate strategy to develop an OFC; it is what Palan calls a “spontaneous” offshore cite (Palan, 1998).
6. The model here is Switzerland, which was the first to develop very strong laws for the protection of banking secrecy.
7. Although such a distinction could be valid based on the size and sophistication of the domestic economies of these jurisdictions, their categorization as OFRCs or tax havens should not be in doubt, given that Hong Kong, Singapore and Switzerland have been listed as such in nine out of eleven major international studies, while Ireland has been included in eight studies. For a comprehensive overview, see Palan et al. 2010.
8. See full list for external positions of banks by nationality of reporting country available at: http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qa1212_anx2a.pdf.

9. Available from the BIS website at: http://www.bis.org/publ/qtrpdf/r_qa1212_anx7a.pdf.
10. While there are no reliable figures for global tax losses, evidence from individual countries suggests that it is substantial. For example, studies have estimated the tax gap (that is, the difference between declared profits and paid taxes and actual taxes paid) at 2% of GDP for the United States and 2-2.5% for the EU (Palan et al. 2010: 66).
- 11 Emphasis in the original.

References

- Abbott K.W. and Snidal D. (2009) "The Governance Triangle: Regulatory Standards Institutions and the Shadow of the State", in: Mattli W. and Woods N. (eds), *The Politics of Global Regulation*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Acharya, Viral V. and Richardson, Matthew (2009), "Causes of the Financial Crisis", *Critical Review*, 21:2, 195-210.
- Acharya, Viral V. and Schnabl Philipp (2010), "Do global banks spread global imbalances? The case of asset-backed commercial paper during the financial crisis of 2007-09", NBER Working Paper Series, Working Paper 16079.
- Adrian, Tobias and Shin, Hyun Song (2009), "The Shadow Banking System: Implications for financial Regulation", *Financial Stability Review*, No 13, Banque de France.
- Baran, P. A. (1957), *The Political Economy of Growth*, New York: Monthly Review Press.
- Barnett M. and Duvall R. (2005) "Power in Global Governance", in Barnett M. and Duvall R. (eds) *Power in Global Governance*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs (2012), *International Narcotics Control Strategy Report Volume II, Money Laundering and Financial Crimes*, United States Department of State, March.
- Drezner, D. W. (2007) *All Politics is Global*, Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Dunning J.H. and Lundan S.M., (2008), *Multinational Enterprises and the Global Economy*, (2nd ed.), Cheltenham and Northampton: Edward Elgar.
- Ernst & Young (2010), *2010 Global Transfer Pricing Survey*, available at: <http://www.ey.com/GL/en/Services/Tax/International-Tax/2010-Global-Transfer-Pricing-Survey>
- Financial Stability Forum (2000), Grouping of Offshore Financial Centres (OFCs) to Assist in Setting Priorities for Assessment, Press Release 26 May.

- Frank A. G. (1967), *Capitalism and Underdevelopment in Latin America: Historical Studies of Chile and Brazil*, New York: Monthly Review Press.
- Gruber L. (2000) *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton: Princeton University Press.
- International Monetary Fund (2000), “Offshore Financial Centres: IMF Background Paper”, Monetary and Exchange Affairs Department, June 23.
- Johns R.A. and Le Marchant C.M., (1993), *Finance Centres: British Isle Offshore Development since 1979*, London and New York: Pinter Publishers.
- Kobrin S. J. (2002), “Economic Governance in an Electronically Networked Global Economy”, in *The Emergence of Private Authority in Global Governance*, in Hall R. B. and Biersteker T. J. (eds), Cambridge: Cambridge University Press.
- Neuer J. (1998) “Binding Territoriality and Functionality? Globalization Meets the Law”, in *Emerging Legal Certainty: Empirical Studies on the Globalization of Law*, in: Gessner V. and Budak A. C., (eds), Brookfield, USA; Aldershot, UK: Ashgate.
- O’Brien R. (1991), *Global Financial Integration: The End of Geography*, London: Pinter Publishers.
- Organization of Economic Cooperation and Development (1998), *Harmful Tax Competition: An emerging Global Issue*, Paris.
- Palan R. (1998), “Trying to Have your Cake and Eating It: How and Why the State System Has Created Offshore”, *International Studies Quarterly* 42:625-644.
- Palan R. (2002), “Tax Havens and the Commercialization of State Sovereignty”, *International Organization* 51 (1): 151-176.
- Palan R., Murphy R. and Chavagneux C., (2010) *Tax Havens: How Globalization Really Works*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Pozsar, Zoltan (2011), “Institutional Cash Pools and the Triffin Dilemma of the U.S. Banking System”, IMF Working Paper, WP/11/90.
- Pozsar, Zoltan and Manmohan Singh (2011), “The Nonbank-Bank Nexus and the Shadow Banking System”, IMF Working Paper, WP/11/289.
- Pozsar, Zoltan, Adrian Tobias, Ashcraft, Adam and Hayley Boesky (2012), “Shadow Banking”, Federal Reserve Bank of New York Staff Reports, No 458.
- Rixen T. (2008), “Politicization and the Institutional (Non-) Change in International Taxation”, Discussion Paper SP IV 2008-306, Wissenschaftszentrum Berlin Für Sozialforschung.
- Rixen T. (2012), “Offshore Financial Centres, Shadow Banking and Jurisdictional Competition: Why Reregulation after the Crisis is Feeble”, Unpublished Manuscript.

- Sharman J. (2010), "Offshore and the New International Political Economy", *Review of International Political Economy* 17 (1): 1-19.
- Sharman J. (2012), "Canaries in the Coal Mine: Tax Havens, the Decline of the West and the Rise of the Rest", *New Political Economy* (14 (4): 493- 513.
- Simmons B. (2001) "The International Politics of Harmonization: The Case of Capital Market Regulation", *International Organization* 55 (3): 589-620.
- United Nations Office on Drugs and Crime (2011), *Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and Other Transnational Organized Crimes*, Vienna.
- Wallerstein I. (1974), *The Modern World-System: Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*, New York: Academic Press.

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 Κατσίκα*, 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
<http://emepo.pspa.uoa.gr>

© ΕΜΕΠΟ 2011

Έρευνα και τεχνολογία στην Ε.Ε. προς το 2020. Αναβάθμιση ή στασιμότητα; Ποιες οι συνέπειες για τον ελληνικό χώρο;

Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης, Υποψήφιος Διδάκτορας, Πανεπιστήμιο Αθηνών

Περίληψη

Στο άρθρο γίνεται παρουσίαση και ανάλυση της πολιτικής της Ε.Ε. στον τομέα της έρευνας, της τεχνολογίας και της καινοτομίας για τα επόμενα χρόνια στη βάση της απόφασης για τη Στρατηγική «Ευρώπη 2020» και των προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον κοινοτικό προϋπολογισμό της προγραμματικής περιόδου 2014-2020. Σκοπός είναι να απαντηθεί το ερώτημα αν οι εξελίξεις συνιστούν αναβάθμιση της σχετικής κοινοτικής δράσης σε σύγκριση με το πρόσφατο παρελθόν (δεκαετία '00), καθώς και η διερεύνηση των πιθανών συνεπειών για τον ελληνικό ερευνητικό χώρο και την εγχώρια πολιτική.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Δημόσια πολιτική, έρευνα, τεχνολογία, καινοτομία, Στρατηγική «Ευρώπη 2020», Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020», Ελλάδα

Research and technology in E.U. towards 2020. Upgrade or stagnation? What the impact on Greece?

Charalampos Chrysomallidis, *PhD Candidate, University of Athens*

Abstract

The article presents future E.U. policy in the area of research, technology and innovation towards 2020. The analysis is based on Strategy “Europe 2020” and European Commission’s proposal on EU budget for the period 2014-2020. The goal is to examine whether or not these decisions and proposals lead to public policy’s upgrade and to seek the impact that they have on Greece, on its research community and on domestic public policy.

KEYWORDS: Public policy, research, technology, research, “Europe 2020”, “Horizon 2020”, Greece

1. Εισαγωγή

Διεθνώς από τη δεκαετία του '90 έχει ενταθεί η συζήτηση για την ανάγκη έμφασης στον τομέα της έρευνας και της τεχνολογίας για αναπτυξιακούς και οικονομικούς λόγους. Διεθνείς οργανισμοί, όπως ο Ο.Ο.Σ.Α. και η Παγκόσμια Τράπεζα έδωσαν ιδιαίτερη βαρύτητα στη διαχείριση της τεχνολογίας και στη συνεργασία μεταξύ κυβέρνησης και επιχειρήσεων, με αποτέλεσμα τον σταδιακό σχηματισμό μιας συναίνεσης σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο. Η Ε.Ε. συμμετείχε με τα κείμενά της στην εξέλιξη αυτή (European Commission, 1985; European Commission, 2000; Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1993; Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2004), ενώ σε πρακτικό επίπεδο, αύξησε σημαντικά στις αρχές της δεκαετίας του '00 το ύψος της αντιστοιχίας κοινοτικής χρηματοδότησης.

Στην παρούσα οικονομική συγκυρία και με τον κίνδυνο της πραγματικής υποβάθμισης της πολιτικής έρευνας και τεχνολογίας τόσο χρηματοδοτικά, όσο και ποιοτικά στην πολιτική ημερήσια διάταξη των χωρών που αντιμετωπίζουν το μεγαλύτερο βάρος της δημοσιονομικής κρίσης, η Ε.Ε. εξακολουθεί να αποδίδει ιδιαίτερη σημασία σε αυτήν κι έτσι η ετήσια έκθεσή της για την ανάπτυξη κάνει αναφορά στα ζητήματα της εκπαίδευσης και της έρευνας στο τμήμα των μακροοικονομικών προϋποθέσεων για την ανάπτυξη. Σε αυτό το πλαίσιο, η Ε.Ε. συμβουλεύει τα κράτη μέλη -κυρίως εκείνα με υψηλό έλλειμμα- να περικλύουν τις δημόσιες δαπάνες, εκτός από τους τομείς, οι οποίοι αποδίδουν μακροπρόθεσμα θετικά και διατηρήσιμα αναπτυξιακά αποτελέσματα, όπως η έρευνα, η τεχνολογία και η καινοτομία (European Commission, 2011γ).

Ενόψει της νέας προγραμματικής περιόδου 2014-2020, η Ε.Ε. θα δραστηριοποιηθεί στον τομέα αυτό στη βάση δυο αξόνων: α) στο πλαίσιο της γενικότερης αναπτυξιακής στρατηγικής που έχει χαράξει για το άμεσο μέλλον και β) βάσει των αποφάσεων που θα ληφθούν για την κατανομή των πόρων του κοινοτικού προϋπολογισμού που αποτελούν και το βασικότερο μέσο δράσης της Ε.Ε. στο συγκεκριμένο τομέα δημόσιας πολιτικής. Ως προς το πρώτο σκέλος δράσης, η Στρατηγική «Ευρώπη 2020» παρουσιάστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το 2010, θέτοντας έτσι τις αναπτυξιακές κατευθύνσεις της Ευρώπης για τα επόμενα χρόνια σε ένα πλαίσιο που εμπλέκει το εθνικό και το υπερεθνικό επίπεδο. Η ισορροπία μεταξύ των δυο επιπέδων δημόσιας πολιτικής εντοπίζεται στον προσδιορισμό της κατεύθυνσης και της στρατηγικής -που γίνεται στο ευρωπαϊκό επίπεδο- και στην εφαρμογή της όποιας σχετικής δράσης -που αφορά το εθνικό επίπεδο- χωρίς άμεσα στοιχεία καταναγκασμού του ενός επιπέδου έναντι του άλλου. Όσον αφορά το δεύτερο σκέλος της δράσης, τον κοινοτικό προϋπολογισμό και την κατανομή των πόρων του ανά δράση για την περίοδο 2014-2020, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε τις σχετικές προτάσεις της το 2011 κι εκκρεμεί η διαπραγμάτευση στο πλαίσιο των κοινοτικών οργάνων, προκειμένου να ληφθούν οι οριστικές αποφάσεις που αναμένονται εντός του 2013.

Η διάρθρωση του άρθρου έχει ως εξής: αρχικά θα παρουσιαστούν τα βασικά στοιχεία του πρώτου εργαλείου δράσης της Ε.Ε., της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020», συγκεκριμένα για τον τομέα έρευνας και τεχνολογίας, γίνεται σύγκριση με την πρακτική που ακολούθηθηκε κατά τη Στρατηγική της Λισαβόνας και διερευνώνται οι πιθανές συνέπειες για την Ελλάδα. Στην επόμενη ενότητα η συζή-

τηση επικεντρώνεται στη χρηματοδοτική διάσταση της δράσης της Ε.Ε., στο μέχρι στιγμής προτεινόμενο περιεχόμενο του Προγράμματος «Ορίζοντας 2020» και στις συνέπειες που αναμένεται να έχουν οι προτάσεις της Επιτροπής για τον ελληνικό ερευνητικό χώρο για να ακολουθήσει η σύνοψη των συμπερασμάτων του άρθρου.

2. Στρατηγική «Ευρώπη 2020»

Στην ενότητα αυτή θα παρουσιαστεί το πρώτο βασικό πλαίσιο της δράσης της Ε.Ε. ως το 2020, η Στρατηγική «Ευρώπη 2020». Πιο συγκεκριμένα, θα γίνει αναφορά στα βασικά στοιχεία της, θα αναλυθεί -υπό μια κριτική σκοπιά- στη βάση της υπάρχουσας εμπειρίας στον τομέα έρευνας και τεχνολογίας και θα διερευνηθεί η πιθανή εξέλιξη της πορείας προς το 2020, μέσω των επιδράσεων στην ελληνική περίπτωση.

2.1 Βασικά στοιχεία της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020»

Στην αρχή της τρέχουσας δεκαετίας η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε μια σειρά από τομείς δράσης και μέτρα πολιτικής που πρέπει να αναληφθούν, προκειμένου να ενισχυθεί η αναπτυξιακή δυναμική της ευρωπαϊκής οικονομίας με χρονικό ορίζοντα το 2020. Τα μέτρα αφορούν μια ευρεία γκάμα τομέων δράσης υπό τους όρους «έξυπνη», «βιώσιμη» και «χωρίς αποκλεισμούς» ανάπτυξη (European Commission, 2010). Εδώ θα αναλυθεί η πρώτη από τις τρεις πτυχές της επιδιωκόμενης ανάπτυξης, αυτή δηλαδή που χαρακτηρίζεται ως «έξυπνη». Η νέα στρατηγική της Ε.Ε. εξακολουθεί να αφορά ένα μεγάλο εύρος δημόσιων πολιτικών και θεμάτων που δεν είναι αναγκαστικά αλληλένδετα μεταξύ τους, αλλά χαρακτηρίζονται ως εργαλεία για την επίτευξη του κοινού σκοπού, δηλαδή τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής παραγωγής και την αναπτυξιακή ώθηση της ευρωπαϊκής οικονομίας. Ως πρωτοβουλία εμφανίζεται θεματικά και οργανωτικά πιο συγκροτημένη από τη Στρατηγική της Λισαβόνας, η οποία εκτεινόταν σε ένα ευρύ πλέγμα πολιτικών, καθιστώντας την τελικά ένα ανεφάρμοστο πλαίσιο που περιελάμβανε σχεδόν τα πάντα, χωρίς ιδιαίτερο αποτέλεσμα.

Όσον αφορά τον τομέα της έρευνας και της τεχνολογίας, τίθεται ο ποσοτικός στόχος της αύξησης της εθνικής χρηματοδότησης στο 3% του ΑΕΠ ως το 2020. Ο δείκτης της εθνικής χρηματοδότησης για έρευνα και τεχνολογία, ως % του ΑΕΠ, είναι μεν εύλωτος και εύκολα συγκρίσιμος, όμως ταυτόχρονα είναι ανεπαρκής ως μοναδικός δείκτης, π.χ. για τη μέτρηση της καινοτομικής δραστηριότητας (Tilford and Whyte, 2010), καθιστώντας δικαιολογημένη την αναφορά του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για την ανάγκη επεξεργασίας κι άλλων σχετικών δεικτών από την πλευρά της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (European Council, 2010). Η Επιτροπή με τη σειρά της, αναγνωρίζοντας τις διαφορετικές συνθήκες και σημεία αφετηρίας σε κάθε κράτος μέλος, τα προτρέπει να εξειδικεύσουν περαιτέρω τους ποσοτικούς στόχους, ώστε να μην έχουν οριζόντιο χαρακτήρα στη λογική «ένα μέγεθος για όλους» (one size fits all) (European Commission, 2010).

Ως προς τη μεθοδολογία που θα ακολουθηθεί, προβλέπεται ένας σχετικά πιο δεσμευτικός -για τα κράτη μέλη- τύπος ανοιχτής μεθόδου συντονισμού, ο οποίος θα αποδείξει στην πράξη το βαθμό διαφοροποίησης ως προς την ισχύ της δεσμευ-

τικότητας από τη μέχρι τώρα ακολουθούμενη πρακτική. Καινοτομία ως προς την προβλεπόμενη διαδικασία, της οποίας η πραγματική προστιθέμενη αξία πρέπει να δοκιμαστεί στην πράξη, αποτελεί η παράλληλη καταγραφή κι αξιολόγηση των επιδόσεων των κρατών μελών για τους σκοπούς τόσο της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» (πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων που επιδιώκεται να πραγματοποιηθούν), όσο και του Συμφώνου Σταθερότητας (πρόγραμμα σταθεροποίησης και σύγκλισης), ώστε να είναι δυνατές οι αλληλοαναφορές μεταξύ των δυο. Φυσικά, παραμένει η αυτονομία των διαδικασιών που αφορούν το Σύμφωνο Σταθερότητας, προκειμένου να διατηρηθεί η προτεραιότητα και η αυστηρότητα όσων προκύπτουν από αυτό έναντι οποιουδήποτε άλλου στόχου (European Commission, 2010), όμως με την απόφαση αυτή επιχειρείται έμμεσα η ενίσχυση της στιβαρότητας της διαδικασίας της Στρατηγικής κατά τα πρότυπα του Συμφώνου, έστω και σε συμβολικό επίπεδο. Ενδεχομένως μάλιστα, μετά την εμπειρία της δημοσιονομικής κρίσης, ο έλεγχος των εξελίξεων στα κράτη μέλη ακόμη και για τους τομείς δράσης της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» -ιδίως για τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης- να γίνει πιο αυστηρός, ενώ ήδη προβλέπεται ότι αυτός θα γίνεται στο ανώτατο επίπεδο, δηλαδή το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που θα είναι σε θέση να λαμβάνει τις σχετικές αποφάσεις.

Πιο συγκεκριμένα, στη βάση των ετήσιων εκθέσεων των κρατών μελών για την πρόοδο στους τομείς δράσης της Στρατηγικής θα προκύπτουν προτάσεις μακροοικονομικού περιεχομένου, αλλά και προτάσεις σε επιμέρους θεματικές δημόσιες πολιτικές από την πλευρά της Ε.Ε. Κατόπιν αυτού, τα κράτη μέλη θα είναι υποχρεωμένα να αναλάβουν σχετική δράση μέσα σε συγκεκριμένο χρονικό διάστημα, ενώ σε περίπτωση που δεν συμβεί αυτό, προβλέπεται η έκδοση πολιτικής προειδοποίησης από την Επιτροπή (European Commission, 2010). Από μόνη της φυσικά η πρόνοια αυτή δεν συνεπάγεται κάποια ουσιαστική μεταβολή του προηγούμενου καθεστώτος, ως προς τη δεσμευτικότητα των αποφάσεων και των δράσεων στο κοινοτικό επίπεδο. Η όποια σχετική αλλαγή είναι πιθανότερο να συμβεί εξαιτίας της αλληλεξάρτησης των κρατών μελών στο πλαίσιο του ενιαίου νομίσματος, των σημερινών εξελίξεων (δημοσιονομική κρίση) και τελικά της ανάγκης να υπάρχει μεγαλύτερος έλεγχος στα τεκταινόμενα και την οικονομική κατάσταση των κρατών μελών, αυτή τη φορά προληπτικά. Έτσι οι εθνικές κυβερνήσεις, λαμβάνοντας υπόψη την αναποτελεσματικότητα της πρακτικής που ακολουθήθηκε στο πλαίσιο της Στρατηγικής της Λισαβόνας, δείχνουν μεγαλύτερη αποφασιστικότητα στην παρακολούθηση κι εφαρμογή των όσων συνομολογήθηκαν στο πλαίσιο της Στρατηγικής (European Council, 2010). Με άλλα λόγια θα μπορούσε να υποστηριχθεί, ότι οι κυβερνήσεις –ιδίως αν προέρχονται από την πλευρά των σημερινών δανειστών- καταβάλλουν προσπάθεια να προστατεύσουν καλύτερα και αποτελεσματικότερα τα εθνικά τους συμφέροντα, χρησιμοποιώντας μεν κοινοτικά μέσα, σε ένα διακυβερνητικό όμως πλαίσιο.

2.2 Κριτική στη Στρατηγική «Ευρώπη 2020» βάσει της εμπειρίας στον τομέα E&T

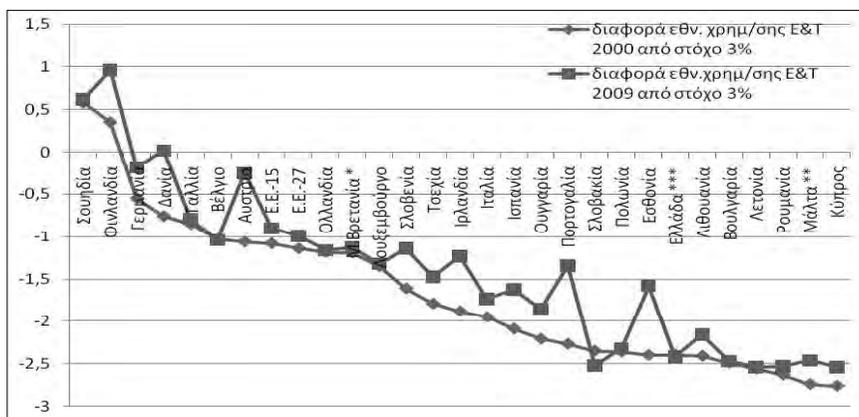
Το 2000 λήφθηκε η απόφαση από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τη θέσπιση της Στρατηγικής της Λισαβόνας και το 2002 στη Βαρκελώνη η απόφαση για την ποσοτικοποίηση των στόχων που αφορούν το εθνικό επίπεδο πολιτικής. Σύμφωνα με

αυτή, υπήρχε η πρόβλεψη, ότι η εθνική χρηματοδότηση πρέπει να αυξηθεί στο 3% του ΑΕΠ ως το 2010, από το οποίο τα 2/3 θα καλύπτονται από τον ιδιωτικό τομέα. Η πρόνοια για την αύξηση του ποσοστού της εθνικής χρηματοδότησης συνοδεύτηκε από προβλέψεις για τις αναπτυξιακές συνέπειες που θα είχε μια τέτοια εξέλιξη, σύμφωνα με το υπόδειγμα Nemesis (Brecard et al., 2003). Παρά τις σημαντικές αυτές αποφάσεις, τα αποτελέσματα δείχνουν, ότι οι εξελίξεις στον τομέα της έρευνας και της τεχνολογίας δεν κινήθηκαν τελικά προς αυτή την κατεύθυνση, τουλάχιστον στο εθνικό επίπεδο άσκησης πολιτικής.

Η απόφαση του Συμβουλίου της Βαρκελώνης ήταν η πρώτη φορά που ποσοτικοποιήθηκαν οι στόχοι για την πολιτική έρευνας και τεχνολογίας στο εθνικό επίπεδο. Στην πράξη, η συμφωνία αυτή είχε διακηρυκτικό χαρακτήρα, αφού οι προαναφερόμενοι στόχοι δεν ήταν δεσμευτικοί για τα κράτη μέλη, ακολουθώντας και σε αυτή την περίπτωση την ανοιχτή μεθόδου συντονισμού. Η επιλογή αυτή δικαιολογήθηκε από τις σημαντικές διαφοροποιήσεις που παρατηρούνταν μεταξύ των αντιστοιχών συστημάτων έρευνας των κρατών μελών, οδηγώντας στην επιλογή πιο «φιλικών» για τα κράτη μέλη εργαλείων πολιτικής (Bandelow, 2000). Η ανοιχτή μέθοδος συντονισμού καλύπτει αυτή την ανάγκη, κινούμενη σε ένα χώρο μεταξύ της διακυβερνητικής διαπραγμάτευσης και της αμοιβαίας προσαρμογής σε εθελοντική βάση, με αβέβαιη όμως αποτελεσματικότητα, η οποία εξαρτάται από την όποια «αίσθητη καθήκοντος» των κρατών μελών να τηρήσουν τα συμφωνηθέντα.

Ενδεικτική για την αποτελεσματικότητα της ακολουθούμενης πρακτικής είναι η επίδραση των αποφάσεων -της Λισαβόνας και κυρίως της Βαρκελώνης- στην εθνική δαπάνη των κρατών μελών για έρευνα και τεχνολογία. Με την υπόθεση, ότι η ταύτιση της έμφασης που αποδίδει κάθε κράτος μέλος στην έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία με ένα και μοναδικό στόχο είναι μεν ελλειμματική, αλλά γίνεται για λόγους απλοποίησης, η αποτυχία της Στρατηγικής της Λισαβόνας φαίνεται στο διάγραμμα 1, όπου παρουσιάζονται τόσο η αρχική διαφορά της συνολικής εθνικής χρηματοδότησης έρευνας και τεχνολογίας το 2000 από το στόχο του 3%, όσο και η τελική διαφορά στο τέλος της δεκαετίας από το στόχο που είχε τεθεί για το 2010. Το διάγραμμα αυτό αποτυπώνει –με στατικό, αλλά παραστατικό τρόπο- τη μετριότητα της αποτελεσματικότητας της ακολουθούμενης μεθόδου, αφού μεταξύ των κρατών μελών, υπάρχουν εταίροι, όπως η Ελλάδα και η Σλοβακία που μείωσαν, αντί να αυξήσουν τη δαπάνη για E&T, ενώ ορισμένα μόνο κράτη μέλη πέτυχαν σημαντική αύξηση των δαπανών (Πορτογαλία, Εσθονία, Δανία και Αυστρία). Ακόμη όμως κι από αυτά, η Αυστρία και η Δανία σημείωναν ήδη αύξηση της εθνικής χρηματοδότησης, άρα η ουσιαστική επίδραση της κοινοτικής πρωτοβουλίας ήταν πιο σημαντική για την Πορτογαλία και την Εσθονία, ενώ τα υπόλοιπα 21 κράτη μέλη διατήρησαν περίπου σταθερή την εξέλιξη της επένδυσής τους.

Διάγραμμα 1: Εξέλιξη των διαφορών της συνολικής εθνικής χρηματοδότησης για Ε&Τ το 2000 και το 2009 από το στόχο της Βαρκελώνης (3% του ΑΕΠ για Ε&Τ, το 2010)



* στοιχεία 1999, 2009

** στοιχεία 2002, 2009

*** στοιχεία 1999, 2007

Πηγή: επεξεργασμένα στοιχεία Eurostat.

Συνοψώς, η επιχειρηματολογία για την ανάληψη της πρωτοβουλίας για την «Ευρώπη 2020» δεν είναι καθόλου νέα, καθώς επαναλαμβάνει ουσιαστικά όσα είχαν επισημανθεί από τη δεκαετία του '90, τα οποία οδήγησαν στην απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για τη Στρατηγική της Λισαβόνας το 2000 και την απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Βαρκελώνης το 2002. Εντύπωση προκαλεί ο καθορισμός του ίδιου ποσοτικού στόχου με εκείνο του 2002, αφού ουσιαστικά έχουμε να κάνουμε με τη μετατόπισή του κατά μια δεκαετία. Η μόνη ποσοτική διαφορά προκύπτει από τη απαλοιφή της αναφοράς στην επένδυση του ιδιωτικού τομέα που θεωρήθηκε προβληματική, καθώς είχαν τεθεί διακηρυκτικοί στόχοι για τη δραστηριότητα μη δημόσιων φορέων που δεν συνοδεύονται από άλλα μέτρα ενίσχυσης της και η παραπάνω απεικόνιση παρέχει χρήσιμα διδάγματα για την τρέχουσα Στρατηγική που διατηρεί τον ίδιο στόχο, αναφορικά με την έρευνα και την τεχνολογία.

2.3 Αναμενόμενες συνέπειες των αποφάσεων για τα κράτη μέλη. Η Ελλάδα ως μελέτη περίπτωσης

Σε πρώτο επίπεδο, η Στρατηγική «Ευρώπη 2020» αποτελεί τη συνέχεια ή τη μετεξέλιξη της Στρατηγικής της Λισαβόνας, διατηρώντας τα διακηρυκτικά χαρακτηριστικά και εισάγοντας μια στενότερη παρακολούθηση από πλευράς των εταιρών. Κρίνοντας από την εμπειρία της Στρατηγικής της Λισαβόνας προκύπτει το συμπέρασμα, ότι οι ποσοτικοί στόχοι που θέτει κατά καιρούς η Επιτροπή σε τομείς που η ίδια διαθέτει συντρέχουσα ή συμπληρωματική αρμοδιότητα δεν επιτυγχάνονται, εξέλιξη με αρνητικές επιπτώσεις για τη συνέπεια και το κύρος της Επιτροπής και της ίδιας της Ε.Ε., δημιουργώντας παράλληλα ένα κενό λογοδοσίας κυρίως στις περιπτώσεις των κρατών μελών που δεν επιτυγχάνουν τους στόχους (Μητσός, 2007).

Όμως το στοιχείο της επίδρασης της δράσης ή της αδράνειας ενός κράτους μέλους στην οικονομική κατάσταση και τις συνθήκες της Ευρωζώνης, κι άρα στα υπόλοιπα κράτη μέλη, μπορεί να είναι το στοιχείο που θα διαφοροποιήσει ποιοτικά και στην πράξη τη Στρατηγική της Λισαβόνας από τη Στρατηγική «Ευρώπη 2020». Ο πιθανά στενότερος έλεγχος της Ε.Ε. επί των ποιοτικών και ποσοτικών δεδομένων σε εθνικό επίπεδο για την αποφυγή αστοχιών στο μέλλον μπορεί να συνεπάγεται και την πραγματική αναβάθμιση της πολιτικής για την έρευνα στο εθνικό επίπεδο, ακολουθώντας την ονομαστική αναβάθμιση που έχει επιτευχθεί από τα τέλη της δεκαετίας του '90. Μέχρι όμως αυτό να επαληθευθεί στην κοινοτική πράξη κι όσο δεν αλλάζει –παρά μόνο έμμεσα και δυνητικά- ο βαθμός δεσμευτικότητας των αποφάσεων κι ο τρόπος ανάληψης δράσης για την επίτευξη των ονομαστικών στόχων της Ε.Ε., δεν προβλέπεται η πραγματική σύγκλιση των πολιτικών και των συνθηκών στα κράτη μέλη.

Έτσι ακριβώς και για την Ελλάδα και την εθνική πολιτική έρευνας και τεχνολογίας, μπορούμε να υποθέσουμε, ότι η αύξηση της αλληλεπίδρασης μεταξύ των κρατών μελών στο δημοσιονομικό και αναπτυξιακό σκέλος της δημόσιας δράσης τους και η πρόθεση της Ε.Ε. για επέκταση της ισχύος και της εφαρμογής της συνθήκης της «αιρεσιμότητας» (conditionality) στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής της Ε.Ε.¹ είναι πιθανό να ασκήσουν μια σχετικά μεγαλύτερη πίεση στην εθνική πολιτική. Αλλά και πάλι, το μέγεθος της πίεσης και κυρίως τα αποτελέσματα που θα επιφέρει ή δεν θα επιφέρει στην εθνική δράση μένει να φανούν, όταν πλέον οι αντίστοιχες δραστηριότητες θα βρίσκονται σε πλήρη ανάπτυξη. Παρόλα αυτά, αν λάβουμε υπόψη την εμπειρία της περιόδου 2000-2009 και τα πρώτα δείγματα της σχετικής δραστηριότητας από το 2010 και μετά αναμένουμε, ότι οι νέες αποφάσεις δύσκολα θα επηρεάσουν την εθνική πολιτική στον τομέα έρευνας και τεχνολογίας. Ενδεικτικό για αυτή τη θέση είναι το φαινόμενο των διαρκώς αναθεωρούμενων εξαγγελιών της ελληνικής κυβέρνησης αναφορικά με το στόχο-ορόσημο για την εθνική χρηματοδότηση για την έρευνα και την τεχνολογία στο πλαίσιο της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020», όπως προκύπτει από την υποχρέωση των κρατών μελών. Η ελληνική πλευρά –κι αφού είχε εκδηλωθεί πλέον η δημοσιονομική κρίση- έθεσε το 2010 ως στόχο την αύξηση της εθνικής χρηματοδότησης για Ε&Τ στο 2% ως το 2020. Όμως, ο στόχος που υιοθετήθηκε από το Υπουργείο Παιδείας (Υ.Π.Δ.Β.Μ.Θ., 2010) αναθεωρήθηκε ένα χρόνο μετά, το 2011, στο 1,5%, επαναλαμβάνοντας τα φαινόμενα της περιόδου 2002-2005, ενόψει τότε του αντίστοιχου στόχου για το 2010. Με άλλα λόγια, το πλαίσιο πολιτικής διατηρεί και για την επόμενη περίοδο εκείνα τα χαρακτηριστικά που επιτρέπουν τον καθορισμό αυθαίρετων ποσοτικών στόχων, αλλά και τη μη υλοποίηση των διακηρύξεων, χωρίς καμία συνέπεια, ενώ διατηρείται και η έλλειψη λογοδοσίας στην πολιτική πρακτική και η αναξιοπιστία της πολιτικής ως προς τις δεσμεύσεις της.

3. Ο κοινοτικός προϋπολογισμός της προγραμματικής περιόδου 2014-2020

Το δεύτερο και πιο άμεσο σκέλος της δράσης της Ε.Ε. για την περίοδο 2014-2020 στον τομέα της έρευνας και της τεχνολογίας αφορά τα κοινοτικά κονδύλια και τις συναφείς ανταγωνιστικές ερευνητικές προκηρύξεις της Ε.Ε. Εδώ,

θα γίνει αναφορά στις προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα κονδύλια του κοινοτικού προϋπολογισμού για έρευνα και τεχνολογία, για το περιεχόμενο του Προγράμματος «Ορίζοντας 2020», θα γίνει σύγκριση της νέας πρότασης με τα όσα ισχύουν σήμερα και θα διερευνηθούν οι πιθανές συνέπειες που θα έχουν αυτές για την ελληνική ερευνητική κοινότητα. Σε αυτό το σημείο είναι σημαντικό να τονιστεί, ότι η ανάλυση που ακολουθεί έχει γίνει στη βάση των προτάσεων της Επιτροπής για την κατανομή των πόρων την περίοδο 2014-2020, αλλά και τον τρόπο διάθεσης των κονδυλίων, χωρίς να είναι δεδομένη η τελική απόφαση των κρατών μελών σε αυτά τα μείζονα ζητήματα, η οποία αναμένεται εντός του 2013.

3.1 Οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη χρηματοδότηση του τομέα έρευνας και τεχνολογίας

Το βασικό εργαλείο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και κατ' επέκταση της Ε.Ε. για τη χρηματοδότηση του τομέα έρευνας και τεχνολογίας εντός του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου (Π.Δ.Π.) είναι το Πρόγραμμα Πλαίσιο (Π.Π.). Από τη δεκαετία του '80 το Πρόγραμμα Πλαίσιο συμπεριλαμβάνει το σύνολο των ανταγωνιστικών κοινοτικών έργων (project funding). Την περίοδο 2007-2013 διανύεται η 7^η προγραμματική περίοδος με το 7^ο Πρόγραμμα Πλαίσιο (Π.Π.7), όμως στην επερχόμενη περίοδο 2014-2020 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει να μην υπάρχει κατ' όνομα το Π.Π.8, αλλά το Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020», περιλαμβάνοντας και τις δράσεις για την καινοτομία, πέρα εκείνων για την έρευνα και την τεχνολογία. Διαχρονικά τα ποσά που δεσμεύονταν για κάθε Π.Π. αυξάνονται μεταξύ διαφορετικών προγραμματικών περιόδων. Χαρακτηριστικά, το 1^ο Πρόγραμμα Πλαίσιο της περιόδου 1984-1987 ήταν ύψους 3,75 δισ. €, ενώ η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την περίοδο 2014-2020 φτάνει τα 80 δισ. €.

Για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 κι εντός του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου (Π.Δ.Π.) η Επιτροπή προτείνει να επενδυθούν συνολικά στον τομέα της έρευνας, της τεχνολογίας και της καινοτομίας 92 δισ. € (περίπου 8,5% του συνόλου του προϋπολογισμού), ενώ αν συνυπολογιστούν οι δραστηριότητες εκτός Π.Δ.Π. το συνολικό ποσό ξεπερνά τα 100 δισ. € (περίπου 9,5% επί του προϋπολογισμού). Το μεγαλύτερο μερίδιο της χρηματοδότησης εντός Π.Δ.Π. αφορά το πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία, ύψους 80 δισ. € (7,38% του συνόλου του προϋπολογισμού)². Χρηματοδοτικά, μεταξύ των παλαιότερων προγραμματικών περιόδων σημειώνονταν ενίοτε σημαντικές αυξήσεις στα κονδύλια που προβλέπονταν για τις δράσεις έρευνας και τεχνολογίας. Έτσι σε σταθερές τιμές 2011, το 6^ο Πρόγραμμα Πλαίσιο (Π.Π.6, 2002-2006) κυμάνθηκε στα 17 περίπου δισ. €, ενώ το 7^ο Πρόγραμμα Πλαίσιο (Π.Π.7, 2007-2013) θα προσεγγίσει τα 50 δισ. € και συνεπώς η πρόταση της Επιτροπής για τα 80 δισ. € του προγράμματος «Ορίζοντας 2020» διατηρεί τη σημαντική αυτή αυξητική τάση.

Για το σχεδιασμό του επόμενου προγράμματος εξετάστηκαν από πλευράς της Επιτροπής τρεις εναλλακτικές: α) να παραμείνει η διάρθρωση των προγραμμάτων για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία όπως και στο παρελθόν, διατηρώντας την αυτονομία τους, β) να ενοποιηθούν οι διάφορες δράσεις κάτω από ένα ενιαίο πρόγραμμα για το «τρίγωνο» Ε-Τ-Κ, ενσωματώνοντας το Π.Π., το πρόγραμμα για την Ανταγωνιστικότητα και την Καινοτομία και το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Καινοτομίας και Τεχνολογίας υπό ένα Κοινό Στρατηγικό Πλαίσιο για την Έρευνα

και την Καινοτομία, γ) να διατεθούν οι κοινοτικοί πόροι για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία αποκλειστικά για εθνικές δράσεις, προκειμένου να ελαχιστοποιηθεί η παρέμβαση της Ε.Ε., εξέλιξη που οδηγούσε σταδιακά στην επαθνητικοποίηση της κοινοτικής δράσης (European Commission, 2011β).

Η Επιτροπή επέλεξε τη δεύτερη εναλλακτική λύση ως την πιο αποτελεσματική για το κοινοτικό επίπεδο άσκησης της πολιτικής, καθώς επιδιώκεται η σύνδεση των προγραμμάτων με τους στόχους της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» και η ενίσχυση της παγκόσμιας ανταγωνιστικότητας της Ευρώπης (European Commission, 2011ε). Η σύνδεση της έρευνας και της τεχνολογίας με την καινοτομία που λαμβάνει χώρα στο κοινοτικό επίπεδο πλέον και σε όρους δομής και διάρθρωσης των χρηματοδοτικών προγραμμάτων εδράζεται στο «χάσμα καινοτομίας» που παρατηρείται στην Ευρώπη έναντι των κύριων ανταγωνιστών της. Το προσδοκώμενο αποτέλεσμα αυτής της εξέλιξης είναι η στενότερη σύνδεση των επικείμενων δράσεων με τους εκφρασμένους στόχους της πολιτικής³, ενώ επιδιώκεται και η απλοποίηση των διαδικασιών εφαρμογής των σχετικών μέτρων και δράσεων, μειώνοντας αντιστοιχα το διοικητικό κόστος για τους συμμετέχοντες-δικαιούχους στα κοινοτικά έργα (European Commission, 2011α).

Όσον αφορά το περιεχόμενο του Προγράμματος «Ορίζοντας 2020» οι βασικοί **πυλώνες** της πρότασης της Επιτροπής για την κοινοτική δράση επιδιώκουν να προάγουν:

- *Την επιστημονική αριστεία* μέσω της βελτίωσης των ικανοτήτων του επιστημονικού δυναμικού, προσελκύνοντας (νέους) επιστήμονες από όλο τον κόσμο, ιδίως σε τομείς που χαρακτηρίζονται ως πρωτοποριακοί για το μέλλον. Σε αυτή την κατηγορία περιλαμβάνονται οι δράσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας, το πρόγραμμα Marie Curie, οι δράσεις βελτίωσης των δικτύων και των ερευνητικών υποδομών,
- *Την αντιμετώπιση προκλήσεων της κοινωνίας* που αφορούν ζητήματα άμεσα συνδεδεμένα με τη Στρατηγική «Ευρώπη 2020». Οι δράσεις αυτές συνδέουν κυρίως το χώρο της έρευνας με την αγορά και την κοινωνία, ενώ σε αυτό το πλαίσιο περιλαμβάνονται οι δραστηριότητες του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Καινοτομίας και Τεχνολογίας,
- *Τη δημιουργία βιομηχανικής πρωτοπορίας* για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας που αφορά κυρίως δράσεις που συνδέονται με τις επιχειρήσεις, την ενίσχυση ανερχόμενων τομέων έντασης υψηλής τεχνολογίας και την προώθηση της συμμετοχής των ΜΜΕ, ενώ ιδιαίτερη αναφορά γίνεται και στην ανάγκη αύξησης της χρηματοδότησης επενδύσεων υψηλού κινδύνου για δράσεις έντασης υψηλής τεχνολογίας.

Κάνοντας αναγωγή με τα όσα ίσχυαν στα προηγούμενα Π.Π., οι πυλώνες αυτοί αποτελούν τα «Ειδικά Προγράμματα» που αντιστοιχούν σε κατηγορίες δράσεων. Στο ειδικό πρόγραμμα «Αντιμετώπιση των προκλήσεων της κοινωνίας» αποδίδεται το μεγαλύτερο μερίδιο των κοινοτικών πόρων από το Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» (περίπου 40%), διότι σύμφωνα με την Επιτροπή αποτελεί τον πιο άμεσο τρόπο απόδοσης αποτελεσμάτων για την ευρωπαϊκή κοινωνία, αυξάνοντας την ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία και συμβάλλοντας στην αντιμετώπιση ζητημάτων που αφορούν όλα τα κράτη μέλη, όπως και στην επίτευξη των στόχων της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Τα άλλα δύο ειδικά προγράμματα, δηλαδή η «Επιστημονική αρι-

στεια» και η «Βιομηχανική πρωτοπορία» αφορούν περισσότερο την πιο βασική και την πιο εφαρμοσμένη έρευνα, αντίστοιχα (European Commission, 2011η).

Πιο συγκεκριμένα, υπέρ της προώθησης της **άριστης επιστημονικής έρευνας** η Επιτροπή προτείνει να διατεθούν 24,5 δισ. €. Από αυτά, 13,2 δισ. € προορίζονται για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Έρευνας (6,7 δισ. € την περίοδο 2007-2013), 3,1 δισ. € για τις μελλοντικές και ανερχόμενες τεχνολογίες (αυτή η κατηγορία προκηρύξεων αποτελούσε μέρος του Ειδικού Προγράμματος «Συνεργασία» την περίοδο 2007-13), 2,4 δισ. € για την υποστήριξη της πρόσβασης και της δικτύωσης των βασικών ερευνητικών υποδομών (μέρος του Ειδικού Προγράμματος «Ικανότητες» το 2007-13, με προϋπολογισμό 1,6 δισ. €) και 5,75 δισ. € για τις δράσεις Marie Curie (το αντίστοιχο Ειδικό Πρόγραμμα «Άνθρωποι» ήταν ύψους 4,2 δισ. € την περίοδο 2007-2013) (European Commission, 2011ε). Συνεπώς για όλες τις εκφάνσεις αυτού του είδους των προκηρύξεων προτείνεται μια αύξηση των κονδυλίων, με πιο σημαντική αυτή που αφορά τις δράσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας, όπου παρατηρείται διπλασιασμός της χρηματοδότησης.

Για την προώθηση της **βιομηχανικής πρωτοπορίας** προτείνεται να διατεθούν 17,9 δισ. €, κυρίως για επλεγμένες τεχνολογίες (τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνίας, ναυτεχνολογία, βιοτεχνολογία, διάστημα - 13,7 δισ. €), για δράσεις ενίσχυσης της χρηματοδότησης επενδύσεων υψηλού κινδύνου (επενδύσεις τύπου venture capital - 3,5 δισ. €), ενώ προβλέπονται και δράσεις για την ενίσχυση της καινοτομίας στις ΜΜΕ ύψους 0,6 δισ. €. Η σύγκριση με τα αντίστοιχα κονδύλια του Π.Π.7 δεν είναι απλή, διότι οι προκηρύξεις για τη «βιομηχανική πρωτοπορία» αντιστοιχούν μεν στο Ειδικό Πρόγραμμα «Συνεργασία» του Π.Π.7, όμως μέρη του συγκεκριμένου ειδικού προγράμματος εντοπίζονται θεματικά τόσο στις προκηρύξεις για τις «Μελλοντικές και αναδυόμενες τεχνολογίες» του πυλώνα «Άριστη επιστήμη», όσο και σε δράσεις του πυλώνα «Αντιμετώπιση των προκλήσεων της κοινωνίας». Πάντως, ως προς τις θεματικές προτεραιότητες η Επιτροπή προτείνει μια ελαφρά αύξηση των προκαθορισμένων κονδυλίων για τις τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών, τη ναυτεχνολογία-προηγμένα υλικά και το διάστημα σε σχέση με το Π.Π.7, ενώ δεν υπήρχε μέχρι σήμερα πρόβλεψη για αυτόνομες δράσεις χρηματοδότησης κινδύνων και στήριξης της βιοτεχνολογίας.

Για την **αντιμετώπιση των προκλήσεων της κοινωνίας** προτείνεται να αφιερωθούν 31,7 δισ. € με την εισήγηση να περιληφθούν οι εξής γενικές θεματικές ενότητες:

- Υγεία, δημογραφικές αλλαγές και ευημερία (8 δισ. € έναντι 5,4 δισ. € στο Π.Π.7),
- Ασφάλεια τροφίμων, βιώσιμη γεωργία, θαλάσσια και ναυτική έρευνα, «βιοφιλική οικονομία» (4,7 δισ. € έναντι 1,8 δισ. € στο Π.Π.7)
- ασφαλής, καθαρή και αποδοτική ενέργεια (6,5 δισ. € έναντι 2,3 δισ. € στο Π.Π.7),
- Έξυπνες, φιλικές προς το περιβάλλον και ενοποιημένες μεταφορές (7,7 δισ. € έναντι 3,6 δισ. € στο Π.Π.7),
- Δράση για το κλίμα, αποδοτικότητα πόρων και πρώτες ύλες (3,6 δισ. € έναντι 1,8 δισ. € στο Π.Π.7),
- Ασφαλείς και καινοτομικές κοινωνίες χωρίς αποκλεισμούς (4,3 δισ. € έναντι περίπου 1,5 δισ. € στο Π.Π.7),

Συνολικά, ένα μέρος της στήριξης της βιομηχανικής πρωτοπορίας και της αντιμετώπισης των προκλήσεων της κοινωνίας ύψους, 6,8 δισ. € (περίπου 15% αυτών), προορίζεται για τη χρηματοδότηση των ΜΜΕ, ενώ πέρα από την ενθάρ-

ρυνση της συμμετοχής των ΜΜΕ προτείνεται η ύπαρξη συγκεκριμένων μέσων και έργων που θα αφορούν αποκλειστικά τις ΜΜΕ στην προσπάθεια ενίσχυσης της καινοτομικής τους δραστηριότητας και κυρίως της σύνδεσής τους με την αγορά για την καλύτερη εμπορική αξιοποίηση των καινοτομικών τους προϊόντων (European Commission, 2011ζ).

Ως προς το είδος των χρηματοδοτικών δράσεων που προτείνεται για το σύνολο των προκηρύξεων αυτές είναι: α) η κλασική χρηματοδότηση έργων μέσα από ανταγωνιστικές προκηρύξεις εκτός προκαθορισμένου πλαισίου, β) η χρηματοδότηση δράσεων κινητικότητας και εκπαίδευσης (κυρίως δράσεις Marie Curie), γ) η συγχρηματοδότηση προγραμμάτων από πλευράς της Ε.Ε. που αφορούν δράσεις δικτύωσης και συντονισμού ανάμεσα σε κράτη μέλη για ερευνητικά έργα με διεθνικό χαρακτήρα (π.χ. δράσεις ERAnet), δ) δράσεις συντονισμού και υποστήριξης για τη χρηματοδότηση συνοδευτικών μέτρων (διάχυση, επικοινωνία κ.λπ.), ε) χρηματοδότηση επενδύσεων υψηλού κινδύνου που αφορούν ουσιαστικά τη δράση «Πρόσβαση σε κεφάλαιο υψηλού κινδύνου», στ) βραβεία για παλαιότερες ενέργειες ή βραβεία παρακίνησης, ζ) συμβόλαια για δημόσιες προμήθειες (European Commission, 2011η).

Επιδίωξη των προτάσεων της Επιτροπής είναι επίσης η επίτευξη των μέγιστων δυνατών οικονομικών κλίμακας μέσα από τη λεγόμενη «εξωτερικευση των υπηρεσιών» (externalization). Αυτό θα επιτευχθεί: i) με την ενίσχυση των συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και των συνεργασιών μεταξύ δημόσιων εθνικών φορέων μέσω κοινοτικών έργων, όπου οι συνεργαζόμενοι φορείς έχουν την ευθύνη διαχείρισης, σε ένα ευρύτερο πλαίσιο υλοποίησης ερευνητικών έργων και ii) με τη διευρυμένη εφαρμογή της «ανάθεσης» διαδικασιών και λειτουργιών από την Επιτροπή σε εξωτερικούς οργανισμούς και υπηρεσίες για τη μείωση του λειτουργικού-διαχειριστικού κόστους του νέου Προγράμματος, αποκτώντας τη δυνατότητα προκήρυξης και παρακολούθησης των αντίστοιχων έργων. Η Επιτροπή αναφέρει, ότι με αυτό τον τρόπο θα είναι δυνατή η αύξηση του μεριδίου των δράσεων που υλοποιούνται «εξωτερικά» και η βελτίωση της αποδοτικότητας του προγράμματος (European Commission, 2011δ). Όπως φαίνεται, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποδίδει όλο και μεγαλύτερη σημασία στην «εξωτερικευση των υπηρεσιών», λόγω των υπαρχόντων περιορισμών στους προϋπολογισμούς, παρουσιάζοντας μια σειρά τέτοιων ενεργειών που εφαρμόζονται ήδη στο Π.Π.7, όπως είναι οι προκηρύξεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου Έρευνας, οι δράσεις Marie Curie και εκείνο το μέρος του Ειδικού Προγράμματος «Συνεργασία» που αφορούσε τις Κοινές Τεχνολογικές Πρωτοβουλίες και τις δράσεις ERAnet. Για το πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» η Επιτροπή προτείνει συνεργασίες μεταξύ δημόσιων φορέων, με τα ERAnets να αποτελούν την πιο βασική πρωτοβουλία, ενώ τα Κοινά Προγράμματα (Joint Programming) και συμπράξεις μεταξύ δημόσιου και ιδιωτικού τομέα με βασικό τρόπο εκδήλωσης τις Κοινές Τεχνολογικές Πρωτοβουλίες (Joint Technology Initiatives). Στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Τεχνολογίας και Καινοτομίας, οι Κοινότητες Γνώσης και Καινοτομίας (Knowledge and Innovation Communities) αποτελούν παρεμφερείς δράσεις, όπως και οι Ευρωπαϊκές Συνεργασίες Καινοτομίας (European Innovation Partnerships).

3.2 Σύγκριση με το παρελθόν

Μέσα στις τρέχουσες οικονομικές και δημοσιονομικές συνθήκες η πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την επόμενη προγραμματική περίοδο 2014-2020 βρίσκε-

ται σε συνάφεια με το προτεινόμενο πλαίσιο της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Σε σχέση με την προηγούμενη προγραμματική περίοδο, η δομική διαφορά, δηλαδή η συμπερίληψη των δράσεων ενίσχυσης της καινοτομίας εντός του νέου διευρυμένου Προγράμματος Πλαισίου, έχει επίπτωση στην ακριβή σύγκριση των χρηματοδοτικών μεγεθών. Κι αυτό διότι για την περίοδο 2007-2013 στα 50 δισ. € για την έρευνα και την τεχνολογία (45 δισ. € του ΠΠ7 + 5 δισ. € για ΕΥΡΑΤΟΜ, τρέχουσες τιμές) θα πρέπει να προστεθούν 3,6 δισ. € του Προγράμματος Πλαισίου για την Ανταγωνιστικότητα και την Καινοτομία (Competitiveness and Innovation Framework Programme – CIP) και 1,9 δισ. € για τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Καινοτομίας και Τεχνολογίας (European Institute of Innovation and Technology – EIT)⁴, προκειμένου να γίνει η σύγκριση με τις αντίστοιχες δράσεις που συμπεριλαμβάνονται στην πρόταση για το Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020». Η σύγκριση μεταξύ των δυο περιόδων αποτυπώνεται στον πίνακα 1, σε σταθερές τιμές 2011, με τις εξής παραδοχές: α) το σύνολο των άλλοτε ερευνητικών δαπανών της ΕΥΡΑΤΟΜ (χρηματοδότηση ITER και δράσεων για την πυρηνική ασφάλεια και τα απόβλητα) δεν καλύπτεται από το Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020», αλλά η Επιτροπή προτείνει ποσό ύψους 700 εκατ. € (0,1% του κοινοτικού προϋπολογισμού) για την Πυρηνική ασφάλεια και τα απόβλητα να χρηματοδοτηθεί την περίοδο 2014-2020 εκτός Προγράμματος «Ορίζοντας 2020», αλλά εντός Π.Δ.Π., ενώ το δεύτερο τμήμα που αφορά το ITER να χρηματοδοτηθεί εξ ολοκλήρου εκτός Π.Δ.Π.⁵, β) οι δαπάνες για το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Καινοτομίας και Τεχνολογίας (1,3 δισ. €, περίπου 0,2% του κοινοτικού προϋπολογισμού) αποτελούν πλέον μέρος του Προγράμματος «Ορίζοντας 2020», ενώ την περίοδο 2007-2013, η κάλυψη του σχετικού ποσού γινόταν εκτός Π.Δ.Π.

Πίνακας 1. Πόροι για έρευνα, τεχνολογία, καινοτομία 2007-2013 και 2014-2020 (σταθερές τιμές 2011, δισ. €)

	2007-2013	2014-2020
Π.Π.7	45,6	Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020»
ΕΥΡΑΤΟΜ*	4,5	
CIP	3,2	
EIT**	1,7	
Σύνολο Α	55	80
Σύνολο Β: Λοιπές δαπάνες Ε-Τ-Κ εντός Π.Δ.Π. και εκτός Συνοχής	3,1	11,7
Σύνολο Α+Β	58,1	91,7

* Σύμφωνα με την αρχική πρόταση της Επιτροπής, το Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» δεν συμπεριλαμβάνει: α) τις δαπάνες για την Πυρηνική ασφάλεια και τα απόβλητα, οι οποίες προτείνεται από την Επιτροπή να καλυφθούν εκτός Προγράμματος, αλλά εντός Π.Δ.Π. και β) τη χρηματοδότηση του ITER που προτείνεται να καλυφθεί εκτός Π.Δ.Π.

** Η χρηματοδότηση του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Καινοτομίας και Τεχνολογίας έγινε εκτός Π.Δ.Π. την περίοδο 2007-2013.

Πηγή: επεξεργασμένα στοιχεία από http://cordis.europa.eu/fp7/home_en.html και <http://ec.europa.eu/cip/> (ανάκτηση στις 20 Δεκεμβρίου 2011), European Commission (2011ε)

Στο σημείο αυτό πρέπει να τονισθεί, ότι η σύγκριση αυτή αφορά τις πραγματικές δαπάνες για έρευνα-τεχνολογία-καινοτομία της περιόδου 2007-2013 και της πρότασης της Επιτροπής κι όχι τις αντίστοιχες δαπάνες ή δεσμεύσεις για την προσεχή προγραμματική περίοδο. Ακόμη κι έτσι, η Επιτροπή προτείνει μια αύξηση της χρηματοδότησης μεταξύ των προγραμματικών περιόδων 2007-2013 και 2014-2020 σε σταθερές τιμές 2011 από τα 55 δισ. € στα 80 δισ. €, δηλαδή κατά 46% (European Commission 2011η). Αν ληφθούν υπόψη όλες οι λοιπές δράσεις που αφορούν την έρευνα και την τεχνολογία εντός του Π.Δ.Π. –πλην των ποσών που προέρχονται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία- την περίοδο 2007-2013 αυτές φτάνουν σε τρέχουσες τιμές τα 64,3 δισ. € (European Commission, 2011β) σε σχέση με τα περίπου 92 δισ. € της περιόδου 2014-2020 (σταθερές τιμές 2011).

Συμπερασματικά και πέρα από την προτεινόμενη αύξηση της χρηματοδότησης, αντίθετα με τα όσα αναφέρει η Επιτροπή περί επιλογής σεναρίου που δεν ακολουθεί την πρακτική του παρελθόντος (business-as-usual), η πρότασή της για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 δεν συνιστά μέχρι στιγμής -ως προς το περιεχόμενο και τα χρησιμοποιούμενα εργαλεία- ιδιαίτερη αλλαγή σε σχέση με το Π.Π.7 και τις πρακτικές του.

3.3 Αναμενόμενες συνέπειες για την Ελλάδα

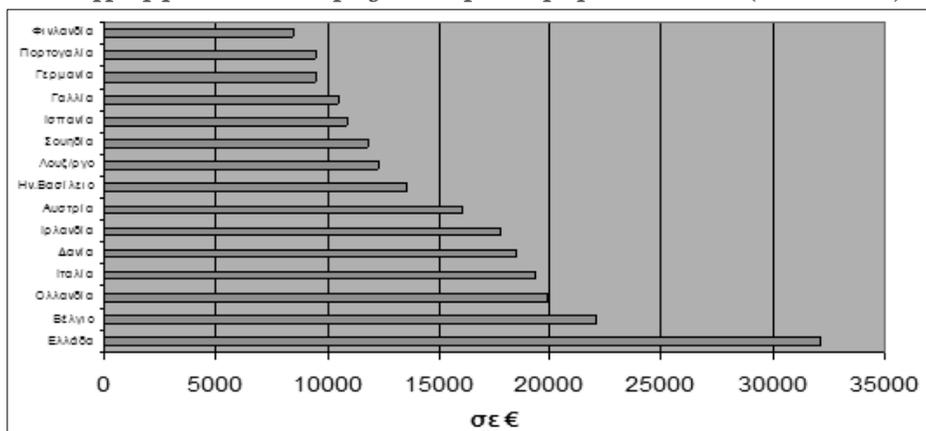
Οι κοινοτικές δράσεις στον τομέα της έρευνας και της τεχνολογίας έχουν επίδραση κυρίως στα κράτη μέλη που δεν διαθέτουν ιδιαίτερη ερευνητική παράδοση ή εδραιωμένη εθνική πολιτική. Με άλλα λόγια παρατηρείται αντιστροφή σχέση μεταξύ του βαθμού επιρροής που έχει η κοινοτική δράση σε ένα κράτος μέλος και του επιπέδου ανάπτυξης του ερευνητικού συστήματος σε αυτό. Κλασική περίπτωση κράτους μέλους, όπου η κοινοτική δράση ουσιαστικά καθορίζει κατά απόλυτο τρόπο τις εγχώριες ερευνητικές προτεραιότητες, ξεπερνώντας τα συνήθη πλαίσια της συζήτησης περί εξευρωπαϊσμού, αποτελεί η Ελλάδα. Κι αυτό διότι η ερευνητική δραστηριότητα στη χώρα προσαρμόζεται στις προκηρύξεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, χωρίς όμως να γίνεται περαιτέρω μεταφορά στοιχείων της κοινοτικής πολιτικής στο εθνικό επίπεδο (Μαραβέγιας και Χρυσομαλλίδης, 2011).

Εξάλλου, η ελληνική ερευνητική κοινότητα εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό από τις δράσεις έρευνας και τεχνολογίας της Ε.Ε., αφού δεν υπάρχει εγχώρια εναλλακτική χρηματοδότησης στο σκέλος της χρηματοδότησης έργων (project funding) για την ίδια. Αντίθετα, αυτού του είδους οι εθνικές δραστηριότητες χαρακτηρίζονται από χρονική ασυνέχεια και μη κανονικότητα. Κι όταν όμως υπάρχουν προκηρύξεις –βασικά στο πλαίσιο των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης- τα προβλήματα και οι καθυστερήσεις είναι σημαντικές, με αποτέλεσμα οι δυνητικοί δικαιούχοι ερευνητές να μην είναι δυνατό να στηριχθούν σε αυτές (Chrysomallidis, 2010). Συνεπώς, η αύξηση των πόρων του κοινοτικού προϋπολογισμού για δράσεις έρευνας και τεχνολογίας είναι σημαντική για την Ελλάδα και την επιστημονική και ερευνητική της κοινότητα.

Παρόλα αυτά, από το Π.Π.6 και μετά παρατηρείται κάμψη της δυναμικής της ελληνικής συμμετοχής στις ανταγωνιστικές προκηρύξεις των έργων της Επιτροπής, αφού σύμφωνα με δημοσιευτα στοιχεία της Γενικής Γραμματείας Έρευνας και Τεχνολογίας, οι πόροι που έλαβαν οι Έλληνες ερευνητές από το Π.Π.6 έφτασαν περίπου τα 480 εκατ. €, ενώ στο Π.Π.7 (που ολοκληρώνεται το 2013) το

αντίστοιχο ποσό φτάνει μέχρι στιγμής τα 350 εκατ. € περίπου. Κι αυτό, ιδίως αν ληφθεί υπόψη ότι με αποκρύψωμα την περίοδο 1998-2002 οι Έλληνες ερευνητές λάμβαναν κατά κεφαλή τα υψηλότερα κοινοτικά κονδύλια στο πλαίσιο του Π.Π.5 (διάγραμμα 2). Η συνέχιση αυτής της τάσης δεν μπορεί να αποκλεισθεί, λόγω του περιεχομένου και του είδους των προκηρύξεων του νέου Π.Π., αλλά και του εντονότερου πλέον ανταγωνισμού, εξαιτίας της διεύρυνσης της Ε.Ε. και της μείωσης που παρατηρείται στις αντίστοιχες δημόσιες δαπάνες των κρατών μελών.

Διάγραμμα 2: Απολαβές ανά ερευνητή από Π.Π.5 (1998-2002)

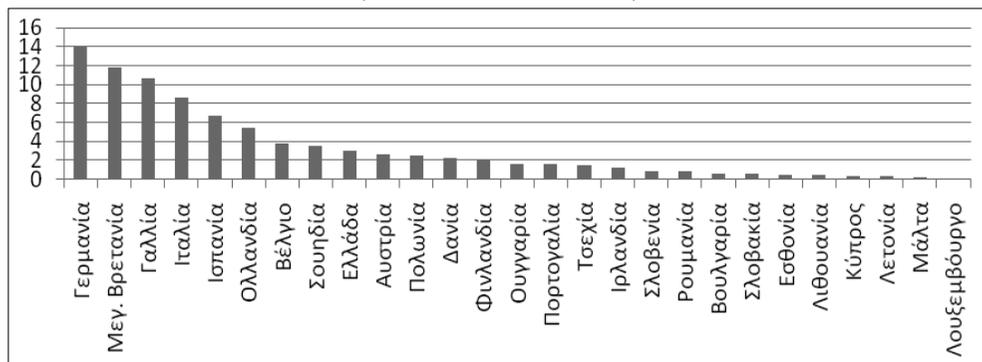


Πηγή: Μητούς (2007)

Η σταδιακή κάμψη της ελληνικής συμμετοχής τη δεκαετία του '00 είναι αποτέλεσμα της ευρύτερης τάσης που παρατηρείται μετά το Π.Π.5 σε όρους μεγέθους των προκηρύξεων της Ε.Ε. για τα ερευνητικά έργα. Έτσι, συγκρίνοντας τα έργα του Π.Π.5 και του Π.Π.6 φαίνεται, ότι από τη δεκαετία του '00 προτιμώνται τα μεγαλύτερα έργα από πλευράς συμμετεχόντων (ο μέσος αριθμός συνεργαζόμενων εταιρών ανά έργο διπλασιάστηκε, 12 εταιρείες στο Π.Π.6 έναντι 6 στο Π.Π.5) και προϋπολογισμών (2,7 εκατ. € ανά έργο στο Π.Π.6 έναντι 0,95 εκατ. € στο Π.Π.5). Στο Π.Π.6 υπήρξαν 390.000 αιτούντες (έναντι 327.000 στο Π.Π.5) σε 56.000 ερευνητικές προτάσεις (έναντι 60.000 στο Π.Π.5), ενώ οι 74.000 συμμετέχοντες (80.000 στο Π.Π.5) σύνταξαν 10.000 συμβόλαια (15.700 στο Π.Π.5) με συνολικό προϋπολογισμό 16,7 δισ. € (12,8 δισ. στο Π.Π.5). Η διαφοροποίηση στο μέγεθος των χρηματοδοτημένων έργων από την Επιτροπή αιτιολογείται από την ευρεία χρήση των Ολοκληρωμένων Έργων που αποτέλεσε το νέο εργαλείο στο Π.Π.6, καλύπτοντας το 40% του συνολικού προϋπολογισμού του Π.Π.6, αν και αφορούσε μόνο το 7% των συμβολαίων και το 24% των συμμετεχόντων στο Π.Π.6 (European Commission, 2008). Ενόψει της περιόδου 2014-2020 και βάσει της πρότασης της Επιτροπής, η προτίμηση υπέρ των μεγαλύτερων ερευνητικών έργων θα διατηρηθεί. Αυτή η εξέλιξη ενισχύει μεν την αποδοτικότητα της πολιτικής συνολικά, όμως λειτουργεί αρνητικά για εκείνα τα κράτη μέλη, των οποίων οι ερευνητικές κοινότητες εξαρτώνται σε σημαντικό βαθμό από τους κοινοτικούς πόρους, εξαιτίας της μικρότερης πρόσβασης τους στα κοινοτικά κονδύλια.

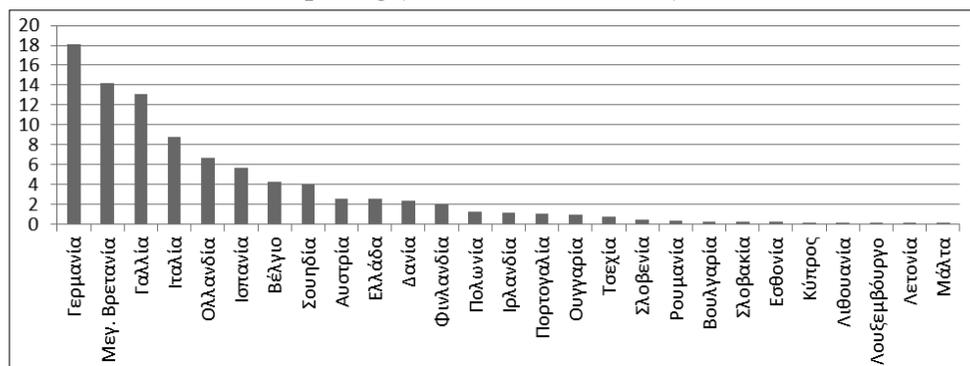
Ακόμη όμως και στην περίπτωση της σχετικά μειωμένης χρηματοδότησης των Ελλήνων ερευνητών και της περαιτέρω μείωσης της απόδοσης επιστροφής κονδυλίων της χώρας, αυτή θα εξακολουθήσει να είναι θετική⁶. Ο λόγος για αυτό είναι, ότι οι Έλληνες ερευνητές συμμετέχουν στο 4,4% του συνόλου των κοινοτικών έργων, επίδοση που είναι σημαντικά υψηλότερη από το αντίστοιχο μερίδιο του πληθυσμού στο συνολικό πληθυσμό της Ε.Ε.-27, αλλά και της ελληνικής ερευνητικής κοινότητας στο σύνολο των Ευρωπαϊών ερευνητών των κρατών μελών της Ε.Ε.-27. Η επίδοση αυτή κατατάσσει την Ελλάδα μέχρι στιγμής στο Π.Π.7 στην 9^η θέση ως προς τον αριθμό των συμμετεχόντων ερευνητών σε κοινοτικά έργα έρευνας και τεχνολογίας στο Π.Π.7 και στη 10^η αναφορικά με το μερίδιο που λαμβάνουν οι Έλληνες ερευνητές επί του προϋπολογισμού των κοινοτικών έργων (European Commission, 2011στ), ενώ οι αντίστοιχες επιδόσεις όσον αφορά το Π.Π.6 φαίνονται στα διαγράμματα 3 και 4.

Διάγραμμα 3: Ποσοστά συμμετοχής στο Π.Π.6 ανά κράτος μέλος (% επί του συνόλου)



Πηγή: European Commission (2008)

Διάγραμμα 4: Ποσοστά χρηματοδότησης από το Π.Π.6 ανά κράτος μέλος (% επί του συνόλου)



Πηγή: European Commission (2008)

Όσον αφορά τη διάσταση της συνοχής στο πλαίσιο της κοινοτικής δράσης έρευνας και τεχνολογίας, η Ελλάδα που βρίσκεται ερευνητικά (πλην της Αιτιτικής, της Κ. Μακεδονίας και της Κρήτης) στην περιφέρεια της Ε.Ε. ζημιώνεται από τη μειωμένη αναφορά της Επιτροπής στις πρωτοβουλίες για την κάλυψη του χάσματος μεταξύ των περιφερειών της Ε.Ε. στο πλαίσιο του νέου προγράμματος. Έτσι, καταρχάς δεν προτείνεται να υλοποιηθούν ιδιαίτερες δράσεις με στόχο τη στήριξη και των λιγότερο ανεπτυγμένων ευρωπαϊκών περιφερειών, οι οποίες εμφανίζουν όμως σημεία δυναμισμού και πιθανότητα ερευνητικής ανάπτυξης, παρά μόνο οι «έδρες ΕΧΕ (Ευρωπαϊκού Χώρου Έρευνας)», η σύνδεσή τους με τα υπάρχοντα κέντρα αριστείας και η διευκόλυνση της πρόσβασης σε υπάρχοντα άριστα επιστημονικά δίκτυα, στο πλαίσιο της «Άριστης επιστήμης». Αντίθετα, η Επιτροπή επιλέγει οι δράσεις αυτού του είδους και χαρακτήρα να αφορούν μόνο το πλαίσιο της πολιτικής για τη συνοχή (που δεν αναλύεται σε αυτό το άρθρο), διαχωρίζοντάς τις κατά απόλυτο τρόπο από την κοινοτική πολιτική για την έρευνα, την τεχνολογία και την καινοτομία.

Συνολικά, από τις προτάσεις της Επιτροπής διαβλέπουμε, ότι η κοινοτική δράση θα εξακολουθήσει να έχει και στην επόμενη προγραμματική περίοδο τα χαρακτηριστικά που είχε και τη δεκαετία του '00 και τα οποία οδήγησαν στην κάμψη της ελληνικής συμμετοχής, αφού τα είδη των προτεινόμενων εργαλείων χρηματοδότησης δεν εμφανίζουν ιδιαίτερες διαφορές σε σχέση με το παρελθόν και η ελληνική πλευρά θα πρέπει να επιτύχει την έγκαιρη κινητοποίηση της ερευνητικής κοινότητας για τις δράσεις που προϋποθέτουν τη συμμετοχή τους από την αρχή.

4. Συμπεράσματα

Σκοπός του άρθρου ήταν η παρουσίαση και η ανάλυση της πολιτικής της Ε.Ε. στον τομέα της έρευνας, της τεχνολογίας και της καινοτομίας ως το 2020, στη βάση της απόφασης για τη Στρατηγική «Ευρώπη 2020» και των προτάσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τον κοινοτικό προϋπολογισμό της προγραμματικής περιόδου 2014-2020. Παράλληλα επιχειρήσαμε να διερευνήσουμε τις πιθανές συνέπειες των σχετικών εξελίξεων για τον ελληνικό ερευνητικό χώρο και την πολιτική. Παρατηρούμε ότι και στην τρέχουσα δεκαετία συνεχίζεται ουσιαστικά η Στρατηγική της Λισαβόνας, αν και προγραμματικά ανακοινώθηκαν πιο αυστηροί κανόνες, ενώ η παρακολούθηση των συμφωνηθέντων συνδέεται πλέον με τη δημοσιονομική κατάσταση των κρατών μελών και τη μεταξύ τους αλληλεξάρτηση. Πρακτικά, εκκρεμεί ακόμα ο τρόπος εφαρμογής και οι συνέπειες που θα έχει η νέα μέθοδος, παρόλο που αναμένουμε η κατάσταση και η πρακτική της δεκαετίας '00 να παραμείνει σχετικά αμετάβλητη και στο διάστημα 2010-2020. Συνεπώς, εντός του ήδη διαμορφωμένου πλαισίου στο οποίο δίνεται έμφαση στην έρευνα και την τεχνολογία, καταλήγουμε σε μια στασιμότητα ως προς την ακολουθούμενη πολιτική.

Όσον αφορά τη χρηματοδότηση του τομέα έρευνας και τεχνολογίας με κοινοτικά μέσα, έχουμε περαιτέρω αναβάθμιση του συγκεκριμένου χώρου δημόσιας πολιτικής, ως προς το μερίδιο της πολιτικής στον κοινοτικό προϋπολογισμό και την εδραίωσή του ως τρίτης σημαντικότερης –χρηματοδοτικά– δράσης της Ε.Ε. Από την άλλη, η Επιτροπή προτείνει ορισμένες αλλαγές αναφορικά με το περιεχόμενο του νέου Προγράμματος, όμως αυτές δεν αποτελούν ιδιαίτερη τροποποίηση των

όσων ισχύουν μέχρι σήμερα, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι η Επιτροπή ακολουθεί πλήρως την πεπατημένη (business-as-usual). Συνεπώς στο χρηματοδοτικό σκέλος της πολιτικής παρατηρούμε μια περαιτέρω αναβάθμιση, έστω κι ως συνέχιση των όσων έχουν σημειωθεί και παλαιότερα, με την αύξηση των πόρων για έρευνα και τεχνολογία και τις σχετικά οριακές βελτιώσεις ή μεταβολές του επόμενου Προγράμματος Πλαισίου και των εργαλείων του.

Ός προς τις συνέπειες που θα έχουν αυτές οι εξελίξεις για την Ελλάδα, την ελληνική ερευνητική κοινότητα και την αντίστοιχη εγχώρια δημόσια πολιτική, αναμένουμε ότι η κατάσταση δεν θα μεταβληθεί, παρά μόνο αν ισχύσει η δεσμευτικότητα μέτρων, όπως η αιρεσιμότητα. Και πάλι όμως μένει να αποδειχθεί στην πράξη το μέγεθος της μεταβολής που θα φέρει μια τέτοια εξέλιξη. Τέλος, αναμένουμε, ότι χρηματοδοτικά θα διατηρηθεί η εικόνα της σχετικά μειωμένης ελληνικής συμμετοχής στα ανταγωνιστικά κοινοτικά ερευνητικά έργα και η κάμψη της εισροής πόρων που παρατηρήθηκε κατά τη δεκαετία του '00 σε σχέση με τη δεκαετία του '90, αν και αυτή εξακολουθεί να παραμένει σε ικανοποιητικά επίπεδα.

Σημειώσεις

1. Κατά την εφαρμογή της πολιτικής για τη συνοχή η Επιτροπή προτείνει μια σειρά κανόνων για την περίοδο 2014-2020. Μεταξύ άλλων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτείνει τη συμπερίληψη της αρχής της αιρεσιμότητας (conditionality) στη Σύμβαση Εταιρικής Σχέσης (το νέο ΕΣΠΑ) μεταξύ της Ε.Ε. και των κρατών μελών. Έτσι, η ελληνική πλευρά –όπως και κάθε άλλο κράτος μέλος- θα κληθεί να ικανοποιήσει κριτήρια που αφορούν στην περίπτωση της έρευνας και της τεχνολογίας: α) την «έξυπνη εξειδίκευση» (smart specialization), β) την υιοθέτηση ενός συγκεκριμένου εθνικού πλαισίου για τους διαθέσιμους πόρους για την έρευνα και την καινοτομία και γ) την υιοθέτηση ενός πολυετούς εθνικού σχεδίου για την προώθηση των έργων που αφορούν τις μεγάλες ερευνητικές ευρωπαϊκές υποδομές (ESFRI). Σε αυτό το πλαίσιο, η Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας έχει ξεκινήσει διερεύνηση για τον εντοπισμό συγκεκριμένων τομέων, συγκεντρώνοντας σχετικά στοιχεία και ζητώντας τη συνεργασία και των Περιφερειών για το γεωγραφικό καταμερισμό της έξυπνης εξειδίκευσης. Με αυτό τον τρόπο σημειώνεται –τυπικά, για την ώρα- επίδραση της κοινοτικής αναπτυξιακής στρατηγικής της Ε.Ε. για την περίοδο 2014-2020 στην εθνική πολιτική έρευνας και τεχνολογίας. Από την άλλη, η πιθανότητα σύνδεσης της απρόσκοπτης χρηματοδότησης ενός κράτους μέλους από τα Διαρθρωτικά Ταμεία με τον προγραμματισμό και την εφαρμογή μέτρων και πολιτικών, όπως η ύπαρξη ενός εθνικού πλαισίου για τους διαθέσιμους πόρους για Ε-Τ-Κ και ενός σχεδίου για την προώθηση των έργων που αφορούν τις μεγάλες ερευνητικές ευρωπαϊκές υποδομές θα εξαναγκάσει τα κράτη μέλη να προσαρμοστούν. Για την ελληνική πλευρά τα μέτρα που έχουν άμεσα οικονομικό-χρηματοδοτικό χαρακτήρα, χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής, λόγω των έκτακτων δημοσιονομικών συνθηκών και της ανάγκης περικοπής των δημόσιων δαπανών.
2. Εντός του Πολυετούς Δημοσιονομικού Πλαισίου (Π.Δ.Π.) και πέρα από το ποσό που προτείνεται για το Πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» για την περίοδο 2014-

2020 προστίθεται το κονδύλιο για την ανάπτυξη του παγκόσμιου συστήματος δορυφορικής πλοήγησης Galileo (7 δισ. €), η χρηματοδότηση των δράσεων για την Πυρηνική Ασφάλεια και τα Απόβλητα (700 εκατ. €) που παλαιότερα αποτελούσε μέρος του Προγράμματος Πλαισίου (τμήμα Ευρατομ), καθώς και το χρηματοδοτικό «Περιθώριο» για τον Τίτλο 1 «Εξυπνη και Χωρίς Αποκλεισμούς Ανάπτυξη» (4 δισ. €). Αρχικά προτάθηκε η χρηματοδότηση του Διεθνούς Πειραματικού Θερμοπυρηνικού Αντιδραστήρα (ITER) (2,7 δισ. €) και η χρηματοδότηση της ανάπτυξης του Συστήματος Παγκόσμιας Παρακολούθησης για το Περιβάλλον και την Ασφάλεια (GMES) (5,8 δισ. €) εκτός Π.Δ.Π., αλλά κατά τη διαπραγμάτευση σε επίπεδο Συμβουλίου αποφασίστηκε τελικά η συμπερίληψη των δυο δράσεων στο Π.Δ.Π. (Council of the European Union, 2012).

3. Μέσα από το συνδυασμό έρευνας-τεχνολογίας-καινοτομίας επιδιώκεται η αύξηση στις απασχόλησης, η ανάκαμψη στις οικονομικής ανάπτυξης, η ενίσχυση στις ανταγωνιστικότητας του ευρωπαϊκού παραγωγικού τομέα και η βελτίωση στις ευημερίας και στις ποιότητας στις ζωής.
4. 1,6 δισ. € για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ινστιτούτου Καινοτομίας και Τεχνολογίας (http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fwk0713/fwk0713_en.cfm) και 300 εκατ. € μέσω των Κοινοτήτων Γνώσης και Καινοτομίας (Knowledge and Innovation Communities – KIC) (<http://eit.europa.eu/about/budget.html>). Οι πληροφορίες ανακτήθηκαν στις 23 Νοεμβρίου 2011.
5. Η αρχική πρόταση της Επιτροπής προέβλεπε τη χρηματοδότηση του ITER εκτός Π.Δ.Π., όμως το Συμβούλιο αποφάσισε για το αντίθετο στις σχετικές διαπραγματεύσεις για την προγραμματική περίοδο 2014-2020 που βρίσκονται ακόμα σε εξέλιξη.
6. Σε όρους ισοζυγίου, εισροές στη χώρα από τον κοινοτικό προϋπολογισμό μείον συνεισφορά στον κοινοτικό προϋπολογισμό.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Bandelow, N. (2000), “Changing Patterns of European Governance”, *German Policy Studies*, 1/1, 2--7.
- Breard, D., and Fougeyrollas A., and Le Mouel P., and Lemiale L., and Zagame P. (2003), “Macro-economic Consequences of European Research Policy: Prospects of the Nemesis model in the Year 2030”, *Research Policy*, vol. 35, 910--924.
- Chrysomallidis, C. (2010), *The Application of the Knowledge-Based Model of Growth in Greece. The Case of Inefficient National Research Policy*. Saarbruecken: LAP LAMBERT Academic Publishing.
- Council of the European Union (2012), *Multiannual Financial Framework (2014-2020) - Negotiating Box*. 10753/12, Brussels: the Presidency.
- European Commission (1985), *Towards a European Technology Community*. COM (85)350 final. Brussels: E.C.
- European Commission (2000), *Towards a European Research Area*. COM (2000)6. Brussels: EC.

- European Commission (2008), *FP6 Final Review: Subscription, Implementation, Participation*, Brussels: European Commission, Research Directorate-General, Directorate A – Inter Institutional and Legal Matters – Framework Programme.
- European Commission (2010), *Europe 2020. A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. COM(2010) 2020 final, Brussels: EC.
- European Commission (2011a), *A Budget for Europe 2020*. COM(2011) 500 final Part I, Brussels: EC.
- European Commission (2011b), *A Budget for Europe 2020: the current system of funding, the challenges ahead, the results of stakeholders consultation and different options on the main horizontal and sectoral issues*. SEC(2011) 868 final, Brussels: EC.
- European Commission (2011γ), *Annual Growth Survey. Advancing the EU's Comprehensive Response to the Crisis*. COM(2011) 11 final, Brussels: EC.
- European Commission (2011δ), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Partnering in Research and Innovation*. COM(2011) 572 final, Brussels: EC.
- European Commission (2011ε), *Horizon 2020: Commission Proposes €80 billion Investment in Research and Innovation, To Boost Growth and Jobs*. MEMO/11/848, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/848&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (ανάκτηση 1/12/2011)
- European Commission (2011σ), *Horizon 2020: Greece. Country Profile and Featured Projects*, http://ec.europa.eu/research/horizon2020/pdf/country-profiles/greece/country_profile_and_featured_projects.pdf#view=fit&pagemode=none (ανάκτηση 28/11/2011)
- European Commission (2011ζ), *Horizon 2020: The Framework Programme for Research and Innovation*. COM(2011) 808 final, Brussels: EC.
- European Commission (2011η), *Impact Assessment Accompanying the Communication from the Commission 'Horizon 2020 - The Framework Programme for Research and Innovation'. Commission Staff Working Paper, SEC(2011) 1427 final, Brussels: EC*.
- European Council (2010), *Conclusions of the European Council 17 June 2010*. EUCO 13/10, Brussels: General Secretariat of the Council.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1993), *Λευκό Βιβλίο. Ανάπτυξη, Ανταγωνιστικότητα, Απασχόληση. Οι Προκλήσεις και η Αντιμετώπισή τους για τη Μετάβαση στον 21^ο Αιώνα*. Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2004), *Η Επιστήμη και η Τεχνολογία, Κλειδιά του Μέλλοντος της Ευρώπης – Κατευθυντήριες Γραμμές της Πολιτικής της Ένωσης υπέρ της Έρευνας*. COM (2004)353. Βρυξέλλες: E.E.

- Μαραβέγιας, Ν., και Χρυσομαλλίδης Χ. (2011), “Ένα βήμα πέρα από τον εξευρωπαϊσμό: η περίπτωση της πολιτικής έρευνας στην Ελλάδα”, σε Ν. Μαραβέγιας (επιμ.), *Εξευρωπαϊσμός στο Μεσογειακό Χώρο*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 327-345.
- Μητσός, Α. (2007), “Η Ερευνητική Πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης”, σε Ν. Μαραβέγιας, και Μ. Τσινιζέλης (επιμ.), *Νέα Ευρωπαϊκή Ένωση. Οργάνωση και Πολιτικές. 50 Χρόνια*. Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο, 699--754.
- Tilford, S., and P. Whyte (2010), “The Lisbon Scorecard X: The road to 2020”, *Centre for European Reform*.
- Υ.Π.Δ.Β.Μ.Θ. (2010), “Δελτίο Τύπου για το Συμβούλιο Ανταγωνιστικότητας, 26 Μαΐου, Βρυξέλλες”, *Γραφείο Υπουργού, 26/5/2010, Υπουργείο Παιδείας, Διά Βίου Μάθησης και Θρησκευμάτων*.

«Το ζήτημα της απορρόφησης του ΕΣΠΑ στην Ελλάδα και η συμβολή της Task Force στην απεμπλοκή και καλύτερη χρήση των κοινοτικών κονδυλίων». **Η περίπτωση του ΕΠ «Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας 2007-2013»**

Αθανάσιος Καυκαλίδης, Πολιτικός Επιστήμονας

Η παρούσα μελέτη επιδιώκει να εξετάσει τη συμβολή της Ομάδας Δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Ελλάδα (ή Task Force) στην απορρόφηση των κοινοτικών κονδυλίων του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς 2007-2013 (ΕΣΠΑ), του μόνου αναπτυξιακού προγράμματος που διαθέτει η χώρας μας τη δύσκολη αυτή περίοδο της οικονομικής κρίσης και της δημοσιονομικής προσαρμογής. Ο ρόλος της Ομάδας Δράσης θα διερευνηθεί στο επίπεδο της κεντρικής διαχείρισης του ΕΣΠΑ καθώς και στο επίπεδο του ΕΠ, μέσα από την εξέταση του ΕΠ «Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας», ενός εκ των προγραμμάτων του ΕΣΠΑ που αφορά τα μεγάλα έργα υποδομών στη χώρας μας (οδικά δίκτυα, λιμάνια, μεταφορές, αεροδρόμια).

Πριν να διερευνηθούν τα παραπάνω και για την καλύτερη κατανόηση του ρόλου της Ομάδας Δράσης, θα επιχειρηθεί μια γενικότερη παρουσίαση των σημαντικών ζητημάτων που αντιμετωπίζει το ΕΣΠΑ τα δύο τελευταία χρόνια καθώς και μια σκιαγράφηση των δράσεων που προωθήθηκαν ή βρίσκονται εν εξέλιξη το τελευταίο διάστημα από τις αρμόδιες εθνικές αρχές (Ειδική Γραμματεία ΕΣΠΑ) του Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας. Στο σημείο αυτό είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί το γεγονός ότι ορισμένα από τα προβλήματα που θα αναφερθούν έχουν χαρακτήρα διαχρονικό, καθώς μπορεί κανείς να τα εντοπίσει και σε προηγούμενες προγραμματικές περιόδους, ενώ άλλα είναι πιο συγκεκριμένα και σχετίζονται άμεσα με τις εξελίξεις στην οικονομία.

Επιπρόσθετα, η μελέτη εμπλουτίζεται με στοιχεία που προέκυψαν από τις προφορικές συνεντεύξεις με υψηλόβαθμα στελέχη των αρμόδιων εθνικών αρχών (εθνικοί δρώντες) καθώς και με ένα μέλος της Task Force (κοινοτικοί δρώντες).

Τέλος, οφείλουμε να αναγνωρίσουμε ότι η παρούσα μελέτη αποτελεί μια αρκετά φιλόδοξη προσπάθεια. Συνεπώς, θα είναι δύσκολο να διερευνηθούν και να αναλυθούν όλες οι πτυχές του ζητήματος μιας και εκτός των άλλων, ο ρόλος που καλείται να παίξει η Ομάδας Δράσης εξελίσσεται διαρκώς. Επίσης, σημαντικό είναι να υπενθυμίσουμε ότι στη μελέτη αυτή εξετάζεται μόνον ένας τομέας δραστηριότητας της Task Force, αυτός που αφορά στη συμβολή της στην εκταμίευση των πόρων του ΕΣΠΑ.

Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Κλείνοντας, θα πρέπει να είναι κανείς επιφυλακτικός ως προς τη διατύπωση γενικών συμπερασμάτων αναφορικά με τη συμβολή της Task Force και τα αποτελέσματα των προωθούμενων για την επιτάχυνση του ΕΣΠΑ ενεργειών. Η επιφυλακτικότητα αυτή έγκειται στο γεγονός ότι το εγχείρημα της Ομάδας Δράσης είναι νέο και διαρκώς εξελισσόμενο, στο ότι ο Επιχειρησιακός Σχεδιασμός Επιτά-

χυνσης της Ειδικής Γραμματείας ΕΣΠΑ βρίσκεται ακόμα εν εξελίξει και αναπτύσσεται μέσα σε ένα περιβάλλον πολιτικής ρευστότητας και τέλος στο ότι η μελέτη εξέτασε έναν μόνο τομέα δράσης της Task Force που αφορά την παροχή τεχνικής βοήθειας για την απεμπλοκή και καλύτερη χρήση των κοινοτικών κονδυλίων.

Παρ' όλ' αυτά όμως, και σύμφωνα με τα όσα συζητήθηκαν στην παρούσα εργασία, μπορούμε να πούμε ότι σε επίπεδο κεντρικής διαχείρισης του ΕΣΠΑ η Ομάδα Δράσης συμβάλει στην: 1) Επιτάχυνση διαδικασιών του αναπτυξιακού προγράμματος μέσω της παροχής συμβουλών και τεχνογνωσίας για συγκεκριμένα θέματα οριζόντιου χαρακτήρα (νομοθεσία απαλλοτριώσεων, δημοσίων συμβάσεων κ.λπ) καθώς και για ζητήματα σχετικά με την απλοποίηση του ΣΔΕ, 2) Στην υλοποίηση του Επιχειρησιακού Σχεδίου Επιτάχυνσης του ΕΣΠΑ που καταρτίστηκε από την Ειδική Γραμματεία ΕΣΠΑ, 3) Στην παρακολούθηση των 181 έργων προτεραιότητας, 4) Στην παροχή τεχνικής βοήθειας σε επίπεδο έργου, όπου και όποτε ζητηθεί, 5) Στην παροχή συμβουλών και τεχνογνωσίας μέσω τεχνικών συναντήσεων με τις κεντρικές αρχές του ΕΣΠΑ και τέλος 6) Στη διάχυση καλών πρακτικών μέσω διοργάνωσης ημερίδων και σεμιναρίων.

Στο επίπεδο του ΕΠ-ΕΠ, η συμβολή της Task Force εντοπίζεται κυρίως σε δύο σημεία: 1) Το πρώτο αφορά τη συμβολή της Ομάδας στις διαπραγματεύσεις που διεξήχθησαν με την Επιτροπή για την αλλαγή των ευρωπαϊκών κανονισμών που θα επιτρέψουν τη δημιουργία νέων μηχανισμών επιμερισμού κινδύνων (ΜΕΚ) και 2) το δεύτερο αφορά τη συμβολή της στην παρακολούθηση της λίστας με τα 181 έργα προτεραιότητας, στην οποία περιλαμβάνονται πολλά έργα του ΕΠ-ΕΠ.

Ένα άλλο συμπέρασμα που προκύπτει από την έρευνα είναι η δυσκολία διεξαγωγής ξεκάθαρων συμπερασμάτων αναφορικά με τις ενέργειες και τη συμβολή της Ομάδας Δράσης λόγω της επιφυλακτικής στάσης του εκπροσώπου της κατά τη διάρκεια της προφορικής συνέντευξης. Αυτή η δυσκολία έγκειται κυρίως στο γεγονός ότι η μόνιμη παρουσία της Task Force στη χώρα (αν και δεν διαθέτει θεσμικό ρόλο), για διάστημα το οποίο δεν έχει οριστικοποιηθεί ακόμα, καθιστά τη θέση της αρκετά ευάλωτη στις επικρίσεις «εγχώριων» παραγόντων. Ενδεικτικό παράδειγμα της στάσης αυτής αποτελεί ο ισχυρισμός, μετά από κάθε σχεδόν τοποθέτηση του μέλους της Ομάδας Δράσης, ότι ρόλος της τελευταίας είναι να δρα εφόσον της ζητηθεί από τις αρμόδιες ελληνικές αρχές (...).

Όσον αφορά τώρα την αντιμετώπιση της Ομάδας από τους εθνικούς δρώντες, αυτή είναι σε γενικές γραμμές θετική. Μόνο ένα από τα υψηλόβαθμα στελέχη κράτησε μια περισσότερο επιφυλακτική στάση ως προς την προστιθέμενη αξία της Ομάδας, υπογραμμίζοντας σε αρκετές περιπτώσεις ότι οι λύσεις για την επιτάχυνση του ΕΣΠΑ θα πρέπει να προέλθουν από την ελληνική πλευρά, η οποία διαθέτει και την κατάλληλη τεχνογνωσία και τα κατάλληλα εργαλεία για να το επιτύχει.

Εν κατακλείδι, αν και είναι ακόμα νωρίς για να μπορέσει κανείς να οδηγηθεί σε πολύ απτά συμπεράσματα αναφορικά με τη δράση της Task Force, θα λέγαμε ότι η υπόθεση εργασίας μας επαληθεύεται, καθώς δρομολογήθηκαν με τη συμβολή της Ομάδας ενέργειες (όχι πάντοτε εμφανείς), οι οποίες θα έχουν σημαντικό αντίκτυπο για τη μελλοντική εξέλιξη του ΕΣΠΑ καθώς και του επόμενου αναπτυξιακού προγράμματος.

Θεωρούμε επίσης ότι υπάρχει αδήριτη ανάγκη η χώρα να βγει από το τέλμα στο οποίο έχει περιέλθει, μέσα από τη χρηστή διακυβέρνηση του ΕΣΠΑ, και την καλύτερη χρήση των κονδυλίων που θα επέλθει με προσπάθεια τόσο των εθνικών

αρχών όσο και της Ομάδας Δράσης. Απομένει να δει κανείς πιο θα είναι το αποτέλεσμα αυτής της καθ'όλα ευρωπαϊκής συνεργασίας σε μερικά χρόνια, και εάν αυτή θα έχει επιτύχει την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των κοινοτικών πόρων.

Βιβλιογραφικές αναφορές

Ελληνόγλωσση

- Ανδρέου Γ. και Παπαδάκης Μ., (2012), «Η υλοποίηση της πολιτικής συνοχής της ΕΕ στην Ελλάδα, 2007-2013: Ένας ενδιάμεσος απολογισμός», *Περιφέρεια*, 2012, Τεύχος 1
- Γεωργιάδης Ν. και Χατζηδάκης Κ., (2005), *Χελώνες και Τίγρεις: Οι προκλήσεις της ανάπτυξης και το Δ'ΚΠΣ*, Εκδ. Knowsys
- Διακουλάκης Ν., (2010), «Στρατηγικές κατευθύνσεις και αποκλίσεις στην εφαρμογή των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης», *Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, , Τεύχος 18, Απρίλιος-Ιούνιος 2010, Εκδόσεις Παπαζήση, σελ.136-142
- ΕΔΑ Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου για το ΕΠ «Κρήτης και Νήσων Αιγαίου 2007-2013», *περιοδική έκδοση «Επικοινωνία»*, Ιούλιος-Οκτώβριος 2011
- Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης (ΕΥΔ) ΕΠ «Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας 2007-2013», *Ετήσια Έκθεση Παρακολούθησης Έτους 2007 του ΕΠ «Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας» 2007-2013*, Σεπτ.2007
- Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης (ΕΥΔ) ΕΠ «Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας 2007-2013», *Ετήσια Έκθεση Παρακολούθησης Έτους 2009 του ΕΠ «Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας» 2007-2013*, Ιούνιος 2010
- Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης (ΕΥΔ) ΕΠ «Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας 2007-2013», *Ετήσια Έκθεση Παρακολούθησης Έτους 2010 του ΕΠ «Ενίσχυση της Προσπελασιμότητας» 2007-2013*
- «Μνημόνιο οικονομικής και χρηματοπιστωτικής πολιτικής, Μνημόνιο Συνεννόησης», Αθήνα, 6 Αυγούστου 2010
- Μουσουρούλης, Νίκος., (2010), *Δημόσιες επιλογές, μια προσωπική αφήγηση: Κοινοτικοί πόροι: ευκαιρίες και προκλήσεις*, Αθήνα: Εκδόσεις Ι. Σιδέρης
- ΤΕΕ, *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»*, 2010
- Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας (ΥΠΑΑΝ), Ειδική Γραμματεία ΕΣΠΑ, *Επιχειρησιακός Σχεδιασμός Επιτάχυνσης ΕΣΠΑ*, 1/9/2011
- Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας (ΥΠΑΑΝ), Ειδική Γραμματεία ΕΣΠΑ, *ΕΣΠΑ 2007-2013, ΕΣΠΑ 2007-2013, Πρόσδος Υλοποίησης*, Δεκέμβριος 2011 53
- Υπουργείο Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας (ΥΠΟΙΑΝ), 31/1/2011, Απόφαση, Αρ.Πρωτ: 4014/ΔΙΟΕ 120

Υπουργείο Οικονομίας, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας (ΥΠΟΙΑΝ), «Οδηγός Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου Συγχρηματοδοτούμενων Πράξεων», Ιούνιος 2011

Ξενόγλωσση

Cace, C., Cace, S., Iova, C. and Nicolaescu, V., (2009), «Absorption capacity of the structural funds. Integrating perspectives», *Revista de cercetare si interventie sociala*, 2009, vol. 27, Lumen Publishing House

Herta Tödting-Schönhofer Pat Colgan, Haris Martinos and Begona Sanches, *A Study on the Efficiency of the Implementation Methods for Structural Funds. Final Report ÖIR in association with LRDP and IDOM*

Horvath, Z., (2005), *Handbook on the European Union*, HVG-ORAC Publishing House Ltd. Budapest, 2005

Marzinotto B., (2011), «A European Fund for Economic Revival in Crisis Countries», *Bruegel Policy Contribution*, Issue 2011/01, February 2011

Reszketo, P., (2008), «Transfer Absorption Problems as Government Failures. Application to the case of EU Structural Fund management», Central European University, Department of Political Science

Tomescu, C. and Stanescu, I., (2009), «The absorption capacity of European Union Funds for social inclusion. An analysis into the PHARE 2004-2005 grants beneficiaries», *Review of Research and Social Intervention*, Vol. 25/2009

Έγγραφα Ευρωπαϊκή Ένωσης

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012), «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, την Επιτροπή των Περιφερειών, και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων», Βρυξέλλες, 18.4.2012 COM(2012) 183 Final

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012), Υπόμνημα 12/184- ΕΝΗΜΕΡΩΤΙΚΟ ΣΗΜΕΙΩΜΑ: Ερωτήσεις και απαντήσεις για την Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα και τη δεύτερη τριμηνιαία έκθεση της Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012), *MEMO/12/255: Ανάπτυξη και απασχόληση για την Ελλάδα – Συχνές ερωτήσεις*

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2012), TFGR - ΟΜΑΔΑ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, Δεύτερη τριμηνιαία έκθεση, Μάρτιος 2012

Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2011), TFGR - ΟΜΑΔΑ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ, Πρώτη τριμηνιαία έκθεση, Νοέμβριος 2011

Αρθρογραφία

ΕυρωΖωή (online περιοδικό) (2012, Απρίλιος, 20). Αποφασίστηκε στο Ευρωκοινοβούλιο η «επανεκκίνηση των μεγάλων αναπτυξιακών έργων στην Ελλάδα». *ΕυρωΖωή* (eurozoi.gr/)

Κεχίμογλου, Α. (2011, Οκτώβρης, 11). Fast track απαλλοτριώσεις φέρνει νομοσχέδιο του υπουργείου Υποδομών. *ΤΟ ΒΗΜΑ*

Μεγάλα έργα: Εκπέμπουν SOS οι εργολάβοι. (2012, Απρίλιος 21-22). *Η ΑΞΙΑ*

- Μπενέκος, Η. (31/3-1/4, 2012). Συνέντευξη του Χόρστ Ράιχενμπαχ, επικεφαλής της Ομάδας Δράσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Ελλάδα, στον Μπενέκο, Η., *Ημερησία*
- Παπαδιόχος, Κ. (2011, Δεκέμβριος 11). Ο Παπαδήμος θα χρειαστεί και μετά. *Καθημερινή*
- Παλαιολόγος, Γ. (2012, Απρίλιος 1). Συνέντευξη Χόρστ Ράιχενμπαχ, επικεφαλής της Ομάδας Δράσης της ΕΕ για την Ελλάδα στον Παλαιολόγο, Γ., *Freesunday*
- Παπαστάθης, Α. (2012, Μάρτιος 1). «Ενεση» 16,6+6 δις.ευρώ στην οικονομία. *ΤΑ ΝΕΑ*
- Παπαστάθης, Α. (2011, Ιούλιος 01). Κομισιόν: Άμεση θετική αντίδραση στην επιστολή Παπανδρέου για το ΕΣΠΑ. *ΤΟ ΒΗΜΑ*
- Παπαστάθης, Α. (2011, Οκτώβριος 26). Ράιχενμπαχ: «Ούτε θα συνυπογράψω, ούτε θα σφραγίζω αποφάσεις». *ΤΟ ΒΗΜΑ*
- Πίου, Μ. (2010, Μάρτιος 5). Επιτάχυνση διαδικασιών απορρόφησης ΕΣΠΑ. *Ημερησία*

Νόμοι και εγκύκλιοι

- 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», ΦΕΚ Α' 6/5/2010 55
- Νόμος 3840/2010, «Αποκέντρωση, απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των διαδικασιών του Εθνικού Στρατηγικού Πλαισίου Αναφοράς (ΕΣΠΑ) 2007-2013 και άλλες διατάξεις»
- Νόμος 4070/2012 «Ρυθμίσεις Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών, Μεταφορών, Δημοσίων Έργων και άλλες διατάξεις», 10 Απριλίου 2012
- ΥΠΙΑΑΝ (2011), Εγκύκλιος με θέμα: «Οδηγίες για την επιτάχυνση της υλοποίησης των Επιχειρησιακών Προγραμμάτων 2007-2013»

Οπτικοακουστικές πηγές

- ΑΝΤ1: *Οικονομική ενίσχυση ΜΜΕ και ξεμπλοκάρισμα των μεγάλων έργων από τον Ιανουάριο*, Κεντρικό δελτίο ΑΝΤ1, 00:03:00, Μαρία Χούκλη, Δευτέρα 19 Δεκεμβρίου 2011, 8:34:00 PM CET

Ιστοσελίδες

- <http://www.espa.gr/el/Pages/Default.aspx>
<http://www.ypoian.gr/>
http://www.mou.gr/index.asp?a_id=76&chk02=32
<http://anaptyxi.gov.gr/>
<http://government.gov.gr>
<http://www.mindev.gov.gr/?p=6571>
<http://www.europarl.europa.eu>
<http://www.eurozoi.gr>
<http://www.yppo.gr/>
<http://www.ypeka.gr/>
<http://www.epperaa.gr>

ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΘΕΜΕΛΙΟ



ΝΑΠΟΛΕΩΝ ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ (ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ)

Εξοδος από την κρίση

Η συμβολή της Έρευνας & Τεχνολογίας



Μόλις κυκλοφόρησε από τις εκδόσεις ΘΕΜΕΛΙΟ ο συλλογικός τόμος *Εξοδος από την κρίση. Η συμβολή της Έρευνας & Τεχνολογίας*, με επιμέλεια του Ναπολέοντα Μαραβέγια.

Η συζήτηση για τη σημασία της παραγωγής νέας γνώσης στη βελτίωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας, της συμβολής, δηλαδή, της έρευνας στην επιτάχυνση της αναπτυξιακής διαδικασίας, έχει ήδη λάβει μια νέα διάσταση κατά την περίοδο της κρίσης που διανύουμε στο δυτικό, τουλάχιστον, κόσμο και ιδιαίτερα στην Ευρώπη. Η κρίση, παρά τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της σε κάθε χώρα, έχει ένα βασικό κοινό χαρακτηριστικό:

τη μείωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας των οικονομιών της Ευρώπης έναντι των αναδυόμενων οικονομιών του Κόσμου.

Ιδιαίτερα στην Ελλάδα, το ζήτημα αυτό τίθεται με μεγαλύτερη οξύτητα, εφόσον, εκτός από το σοβαρό δημοσιονομικό έλλειμμα, υπάρχει ένα εξίσου σημαντικό έλλειμμα διεθνούς ανταγωνιστικότητας, το οποίο εκφράζεται στο επίπεδο του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών. Η ανάπτυξη συνεπώς της έρευνας, δηλαδή της παραγωγής νέας γνώσης και της συνεπαγόμενης τεχνολογικής προόδου, θα μπορούσε να αποτελέσει σημαντικό παράγοντα εξόδου της χώρας μας από την κρίση μέσω της βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας. Η διερεύνηση των δυνατοτήτων να εφαρμοστεί μια συγχροτημένη πολιτικής έρευνας & τεχνολογίας στην Ελλάδα με βάση τη σχετική θεωρία και τη διεθνή εμπειρία, αποτελεί το βασικό κορμό αυτού του συλλογικού βιβλίου.

Στον τόμο αυτόν συνέβαλαν οι:

ΓΙΩΡΓΟΣ ΑΝΔΡΕΟΥ - ΓΙΑΝΝΗΣ ΕΛ. ΔΟΥΚΑΣ - ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΚΑΤΣΙΚΑΣ
ΜΑΡΙΝΟΣ ΛΥΚΟΣ - ΝΑΠΟΛΕΩΝ ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ
ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ ΧΡΥΣΟΜΑΛΛΙΔΗΣ

ISBN 978-960-310-363-9 ~ 208 σελ. ~ τιμή 16 ευρώ (με ΦΠΑ)



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΘΕΜΕΛΙΟ ΕΠΕ

ΣΟΛΩΝΟΣ 84, 106 80 ΑΘΗΝΑ ΤΗΛ. 210 3608180 - 210 3602646 FAX 210 3612092

e-mail: info@themelio-ekdoseis.gr http: [//www.themelio-ekdoseis.gr](http://www.themelio-ekdoseis.gr)

Δημοτικά Λιμενικά Ταμεία: Δύναμη ανάπτυξης για την Περιφέρεια

Νάνου Κωνσταντίνου, *απόφοιτος Εθνικής Σχολής
Δημόσιας Διοίκησης & Αυτοδιοίκησης*

Σκοπός της παρούσας έρευνας είναι η μελέτη και καταγραφή του θεσμικού πλαισίου που διέπει την οργάνωση και λειτουργία των Δημοτικών Λιμενικών Ταμείων, προκειμένου να εντοπιστούν ο ρόλος και οι αρμοδιότητές τους και να διερευνηθεί η συμβολή τους στην ανάπτυξη της περιφέρειας. Προς τούτο, αποσαφηνίζονται οι όροι «λιμένας» και «φορέας διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένα», και στη συνέχεια αναλύεται το θεσμικό πλαίσιο που καθορίζει τη διαδικασία σύστασης των Δημοτικών Λιμενικών Ταμείων και προσδιορίζει τις αρμοδιότητες αυτών.

Η Ελλάδα, λόγω των ιδιαίτερων γεωμορφολογικών χαρακτηριστικών της και ιδίως της εκτενούς ακτογραμμής της, διαθέτει πληθώρα λιμένων. Το συνολικό μήκος της ελληνικής ακτογραμμής ανέρχεται σε 16.000 χλμ., εκ των οποίων τα 7.500 χλμ. βρίσκονται στα νησιά. Αποτέλεσμα των χαρακτηριστικών αυτών, αποτελεί η ύπαρξη περισσότερων από 140 επιβατηγούς και εμπορικούς λιμένες, καθώς και πλήθους τουριστικών λιμένων σκαφών αναψυχής και αλιευτικών καταφυγίων σε όλη τη χώρα.

Οι Λιμένες αποτελούν ιδιάζοντα χώρο ιδιαίτερης σημασίας. Ως «Λιμένας», ορίζεται η ζώνη ξηράς και θάλασσας μαζί με έργα και εξοπλισμό, που επιτρέπουν κυρίως την υποδοχή κάθε είδους πλωτών μέσων και σκαφών αναψυχής, τη φορτοεκφόρτωση, αποθήκευση, παραλαβή και προώθηση των φορτίων τους, την εξυπηρέτηση επιβατών και οχημάτων και την ανάπτυξη επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, που συνδέονται άμεσα ή έμμεσα με τις θαλάσσιες μεταφορές (Ν.2971/2001).

Η διοίκηση και η εκμετάλλευση των ελληνικών λιμένων ασκείται από το ίδιο το Κράτος, και συγκεκριμένα, από το Υπουργείο Ναυτιλίας και Αιγαίου, μέσω των θεσμοθετημένων φορέων διοίκησης και εκμετάλλευσης Λιμένων. Ως «φορέας διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένα», νοείται κάθε δημόσιος φορέας ή φορέας της Αυτοδιοίκησης ή ιδιωτικός ή μικτός φορέας που έχει, κατά νόμο, την ευθύνη της διοίκησης και της εκμετάλλευσης λιμένα (Ν.2971/2001).

Τα Λιμενικά Ταμεία συστάθηκαν με το Β.Δ. 14/19-1-1939 σε συνέχεια της επιβολής λιμενικής φορολογίας, αλλά και για την εκτέλεση αναγκαίων λιμενικών έργων. Κάθε Λιμενικό Ταμείο αποτελεί ξεχωριστό νομικό πρόσωπο και διοικείται από την Λιμενική Επιτροπή. Με τον Ν.2738/1999 προβλέφθηκε η δυνατότητα μεταφοράς αρμοδιοτήτων των Λιμενικών Ταμείων σε Δήμους και Νομαρχιακές Αυτοδιοικήσεις, αλλά με τον Ν.3852/2010 «Πρόγραμμα Καλλικράτης», η δυνατότητα αυτή, παρέχεται πλέον μόνο στους Δήμους.

Οι αρμοδιότητες των Λιμενικών Ταμείων μπορούν να μεταφέρονται στους Δήμους με την έκδοση προεδρικού διατάγματος κατόπιν πρότασης των Υπουργών Εσωτερικών και Ναυτιλίας και Αιγαίου, και μετά από γνώμη του Δημοτικού Συμβουλίου. Για την άσκηση των μεταφερόμενων αρμοδιοτήτων, συνιστώνται με τα ανωτέρω προεδρικά διατάγματα στους αντίστοιχους Δήμους, δημοτικά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που ονομάζονται Δημοτικά Λιμενικά Ταμεία.

Επιπλέον, με τον Ν.2738/1999 προβλέφθηκε η δυνατότητα μεταφοράς ορισμένων μόνο αρμοδιοτήτων με τους αντίστοιχους πόρους Λιμενικών Ταμείων που δεν καταργούνται, σε συνιστώμενες, με προεδρικά διατάγματα, αυτοτελείς υπηρεσίες των Ο.Τ.Α., με την ονομασία «Λιμενικά Γραφεία», τα οποία, επίσης μετά από τον Ν.3852/2010 μπορούν να συσταθούν μόνο στους Δήμους.

Τα Δημοτικά Λιμενικά Ταμεία με τη σύστασή τους υπεισέρχονται σε όλα τα κινητά και ακίνητα περιουσιακά στοιχεία, πόρους, δικαιώματα εν γένει και υποχρεώσεις των Λιμενικών Ταμείων που καταργούνται ή και των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων που μεταφέρονται. Οι νέοι φορείς διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένων, αναλαμβάνουν τα αποκλειστικά δικαιώματα χρήσης και εκμετάλλευσης των χώρων της ζώνης λιμένα αρμοδιότητάς τους. Ως εκ τούτου, αποκτούν αρμοδιότητες για την εκτέλεση έργων και για την παραχώρηση χώρων εντός της ζώνης λιμένα.

Επισημαίνεται ότι οι αρμοδιότητες που αφορούν στα ζητήματα α) εθνικής ασφάλειας, στρατιωτικής χρησιμοποίησης των λιμανιών, β) χορήγησης αδειών που έχουν σχέση με την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα από τις διατάξεις του ν. 1650/1986 και τη λοιπή περί θαλάσσιου περιβάλλοντος νομοθεσία και γ) ασφαλούς κατάπλου και απόπλου των πλοίων, καθηκόντων της λιμενικής αστυνομίας και δικαστικής ανακριτικής δικαιοδοσίας των λιμενικών οργάνων, ασκούνται σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις και δεν θίγονται από τις διατάξεις του Ν.2738/1999.

Το προσωπικό που υπηρετεί κατά το χρόνο της κατάργησης του Λιμενικού Ταμείου μεταφέρεται στο Δημοτικό Λιμενικό Ταμείο και εντάσσεται σε αυτό με την ίδια σχέση με την οποία υπηρετούσε στο καταργούμενο Λιμενικό Ταμείο. Η ένταξη γίνεται με απόφαση του αρμόδιου υπηρεσιακού συμβουλίου προσωπικού του Δήμου σε ανάλογες και αντίστοιχες θέσεις που προβλέπονται υποχρεωτικά στον Οργανισμό εσωτερικής Υπηρεσίας του συνιστώμενου Δημοτικού Λιμενικού Ταμείου.

Συγκεκριμένα, σήμερα λειτουργούν 36 Δημοτικά Λιμενικά Ταμεία και 23 Λιμενικά Ταμεία, ενώ εκκρεμούν ακόμη 30 αιτήσεις μεταβίβασης Λιμενικών Ταμείων σε Δήμους. Με την πρόσφατη αποδοχή από το Υπουργείο Εσωτερικών των με αριθμ. 365/2005 και 155/2007 Γνωμοδοτήσεων του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους που εκκρεμούσαν από το 2005 και το 2007 αντίστοιχα, αποσαφηνίζεται ο ρόλος των Δημοτικών Λιμενικών Ταμείων και εξαλείφονται τα γραφειοκρατικά εμπόδια για τη σύσταση και νέων Δημοτικών Λιμενικών Ταμείων, καθώς διευκρινίζεται ότι με τη σύσταση των Δημοτικών Λιμενικών Ταμείων καταργούνται αυτοδίκαια τα παλαιά Λιμενικά Ταμεία χωρίς να είναι αναγκαία η κατάργηση αυτών με την έκδοση σχετικού προεδρικού διατάγματος.

Συμπερασματικά, σε συμφωνία και με την ευρωπαϊκή εμπειρία, όπου αποτελεί συνήθη πρακτική η διοίκηση και εκμετάλλευση των λιμένων να ανήκει στην Τοπική Αυτοδιοίκηση, με τη σύσταση και λειτουργία των Δημοτικών Λιμενικών Ταμείων επιτυγχάνεται η άμεση και αποτελεσματικότερη ικανοποίηση των αναγκών των λιμένων, εξασφαλίζονται επιπλέον έσοδα στους Δήμους και ενισχύεται ουσιαστικά η τοπική και περιφερειακή ανάπτυξη. Κατά συνέπεια, η σύσταση και λειτουργία Δημοτικών Λιμενικών Ταμείων, κρίνεται αναγκαία τόσο για την εύρυθμη λειτουργία των Δήμων με παραλιακό μέτωπο και την τουριστική ανάπτυξη των περιοχών αυτών, όσο και για την εύρυθμη και αποτελεσματική λειτουργία των λιμένων.

Βιβλιογραφικές αναφορές

Νομοθεσία

- Β.Δ. 14/1939 (ΦΕΚ 24/Α/19-1-1939) «Περί κωδικοποίησης των περί λιμενικών Ταμείων κειμένων διατάξεων».
- Ν.2738/1999 (ΦΕΚ 180/Α/9-9-1999) «Συλλογικές Διαπραγματεύσεις στην Δημόσια Διοίκηση, μονιμοποιήσεις συμβασιούχων αορίστου χρόνου και άλλες διατάξεις.»
- Ν.2839/2000 (ΦΕΚ 196/Α/12-9-2000) «Ρυθμίσεις για θέματα του Υπουργείου Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και άλλες διατάξεις.»
- Ν.2932/2001(ΦΕΚ 145/Α/27-6-2001) «Θαλάσσιες ενδομεταφορές -Γεν. Γρ/τεία Λιμένων κ.λ.π.»
- Ν.2971/2001 (ΦΕΚ 285/Α/ 19-12-2001) «Αιγιαλός, παραλία και άλλες διατάξεις»
- Ν.3463/2006 (ΦΕΚ 114/Α/8-6-2006) «Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων».
- Ν.3852/2010 (ΦΕΚ 87/Α/7-6-2010) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης – Πρόγραμμα Καλλικράτης»
- Ν.4071/2012 (ΦΕΚ 85 / Α/ 11-4-12) «Ρυθμίσεις για την τοπική ανάπτυξη, την αυτοδιοίκηση και την αποκεντρωμένη διοίκηση Ενσωμάτωση Οδηγίας 2009/50/ΕΚ.»
- Υπ'αριθμ. 51/28-12-2010 Εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης: Διοικητικά συμβούλια ιδρυμάτων, νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου και επιχειρήσεων δήμων και περιφερειών Υπ' αριθμ. 1/ 26-1-2012 Εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών
- Υπ'αριθμ. 21/17-2-11 Εγκύκλιος του Υπουργείου Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης: Διοικ. συμβούλια συνδέσμων, λιμενικών ταμείων ΟΤΑ & Φορέων Διαχείρισης Στερεών Αποβλήτων.
- Υπ' αριθμ. 8210/01/12/ 24-2-2012 Εγκύκλιος του Υπουργείου Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας

Συγγράμματα

- Οδηγός Διαδικασιών Ωρίμανσης Λιμενικών και Θαλάσσιων Έργων, Έκδ. 03 – ΜΟΔ Α.Ε.
- “European Port Governance - The ESPO Fact-Finding Report” - Revised And Enlarged in 2010

Ιστότοποι

- <http://www.yroian.gr/> (Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας)
- www.yen.gr (Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας)

<http://www.mou.gr> (Μονάδα Οργάνωσης της Διαχείρισης Αναπτυξιακών Προγραμμάτων)

www.espo.be/ (European Sea Ports Organisation)

<http://www.visitgreece.gr>

www.eot.gr (Ελληνικός Οργανισμός Τουρισμού)

<http://www.palmosev.gr>

<http://www.kefalonitikanea.gr/>

<http://www.localit.gr>

Σεραφείμ Πολύζος
Περιφερειακή Ανάπτυξη
Αθήνα, Εκδόσεις Κριτική, 2011, σελ.664



Σεραφείμ Πολύζος,
Επίκουρος Καθηγητής,
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Το βιβλίο «Περιφερειακή Ανάπτυξη» του Σεραφείμ Πολύζου, επιχειρεί να διερευνήσει όλα τα ζητήματα που απασχολούν τον ειδικό επιστήμονα που δραστηριοποιείται στο πεδίο της Περιφερειακής Επιστήμης. Είναι ένα σύγχρονο βιβλίο 664 σελίδων και 14 κεφαλαίων, τα οποία καλύπτουν ένα μεγάλο εύρος θεμάτων της περιφερειακής επιστήμης, χρήσιμο τόσο ως διδακτικό βοήθημα στα Πανεπιστήμια και ΤΕΙ, αλλά και στην επίλυση πρακτικών ζητημάτων και προβλημάτων σχετικών με τον περιφερειακό και χωρικό προγραμματισμό, το σχεδιασμό, τις υποδομές και την ανάπτυξη. Επίσης, είναι ένα βιβλίο με πλήθος στοιχείων, δεικτών, αναλύσεων και πολύ σύγχρονων βιβλιογραφικών αναφορών, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στην ποσοτική ανάλυση των περιφερειακών ζητημάτων.

Στο πρώτο κεφάλαιο αναλύονται οι έννοιες του χώρου και της ανάπτυξης και περιγράφονται οι βασικοί προβληματισμοί και το αντικείμενο της Περιφερειακής Επιστήμης. Επίσης παρουσιάζονται τα χαρακτηριστικά και η σημασία του περιφερειακού προβλήματος τόσο διεθνώς όσο και στην Ελλάδα, καθώς και τα αίτια και τα μέσα που εφαρμόζει η περιφερειακή πολιτική για τον περιορισμό του.

Στο δεύτερο κεφάλαιο αναλύονται οι βασικές έννοιες που χρησιμοποιούνται στην περιφερειακή επιστήμη και ειδικότερα στην ανάλυση των περιφερειακών προβλημάτων. Η κατανόηση αυτών των εννοιών, πολλές από τις οποίες υπάρχουν και σε βιβλία οικονομικής ανάλυσης βοηθά τους ειδικούς επιστήμονες να έχουν πληρέστερη γνώση των περιφερειακών προβλημάτων, βοηθώντας τους στην υιοθέτηση κάποιων λογικών και αναγκαίων παραδοχών.

Στο τρίτο κεφάλαιο δίνεται η ποσοτική διάσταση, ανάλυση και περιγραφή των περιφερειακών ανισοτήτων. Οι δείκτες και τα μέτρα που χρησιμοποιούνται συμβάλλουν στην ερμηνεία των διαπεριφερειακών ανισοτήτων και αποτυπώνουν την περιφερειακή πραγματικότητα των προβλημάτων και των δυνατοτήτων ανάπτυξης μιας περιφέρειας, ενώ είναι και ιδιαίτερα χρήσιμοι για την ποσοτική έκφραση της δομής των περιφερειακών οικονομιών.

Στο επόμενο κεφάλαιο, το οποίο περιγράφει εκτενώς τις περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα, παρουσιάζονται σε αναλυτικούς πίνακες ανά νομό και περιφέρεια πλήθος στοιχείων και δεικτών που αφορούν στην ανάπτυξη και ευημερία, τα δημογραφικά χαρακτηριστικά, το εκπαιδευτικό επίπεδο και τον παραγωγικό δυναμισμό. Διαπιστώνεται ότι οι περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα είναι ιδιαίτερα υψηλές, ειδικότερα μεταξύ Αττικής και άλλων νομών και για αυτό το λόγο απαιτείται ένας συνολικός ανασχεδιασμός της περιφερειακής πολιτικής που ασκείται στην Ελλάδα μεταπολεμικά.

Στο πέμπτο κεφάλαιο αναλύονται οι περιφερειακές ανισότητες στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ). Και σε αυτό το κεφάλαιο δίνονται πλήθος στοιχείων που αφορούν δημογραφικά χαρακτηριστικά των χωρών της Ευρώπης, το επίπεδο ευημερίας τους, το βιοτικό τους επίπεδο, οι ρυθμοί ανάπτυξης αυτών των χωρών καθώς και στοιχεία απασχόλησης και τεχνολογικής ανάπτυξης. Η ανάλυση αυτών των στοιχείων δείχνει ότι υπάρχει μια ποικιλία ανισοτήτων μεταξύ των χωρών της Ευρώπης. Παράλληλα, διαπιστώνεται ότι η ασκούμενη περιφερειακή πολιτική της ΕΕ επιδιώκει την επίτευξη οικονομικής αλληλεγγύης και την οικονομική ολοκλήρωση.

Στο επόμενο κεφάλαιο εξετάζονται εκτενώς οι θεωρίες περιφερειακής ανάπτυξης και παρατίθενται πλούσιες βιβλιογραφικές αναφορές. Παράλληλα επιχειρείται να απαντηθεί το ζήτημα της διάχυσης της ανάπτυξης μεταξύ των περιφερειών, και συζητείται η ύπαρξη μακροχρόνιας σύγκλισης ή απόκλισης στα επίπεδα ανάπτυξης των περιφερειών. Διαπιστώνεται ότι οι οικονομικές ανισότητες μεταξύ των περιφερειών πάντα υπήρχαν και θα συνεχίσουν να υπάρχουν.

Στο έβδομο κεφάλαιο εξετάζεται η επιλογή του τόπου εγκατάστασης των επιχειρήσεων και των οικονομικών δραστηριοτήτων γενικότερα. Παρουσιάζονται εκτενώς όλες οι σχετικές θεωρίες, οι παράγοντες χωροθέτησης των επιχειρήσεων και αναλύονται οι πολιτικές προσέλκυσης των επιχειρήσεων στους νομούς της Ελλάδας (αναπτυξιακοί νόμοι, Κοινωνικά Πλαίσια Στήριξης). Διαπιστώνεται ότι η μελέτη των προβλημάτων χωροθέτησης αποτελεί βασική συνιστώσα της συνολικής ανάλυσης των περιφερειακών ανισοτήτων και της χωρικής ασυμμετρίας.

Στο όγδοο κεφάλαιο αναλύεται ο τρόπος υπολογισμού των πολλαπλασιαστών και η χρήση τους στον οικονομικό και περιφερειακό προγραμματισμό. Παρατηρείται ότι η γνώση της έννοιας του πολλαπλασιαστή έχει ιδιαίτερη σημασία για την αξιολόγηση των αναπτυξιακών προγραμμάτων, τα οποία πολλές φορές δεν συνοδεύτηκαν από την αναμενόμενη επιτυχία, αλλά και για τη θεσμοθέτηση της κατάλληλης περιφερειακής πολιτικής και την επίτευξη της αναμενόμενης αποτελεσματικότητας στη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων.

Στο επόμενο κεφάλαιο εξετάζεται η διαπεριφερειακή αγορά εργασίας, οι συνέπειες που προκαλεί, καθώς και η κινητικότητα του κεφαλαίου. Επίσης, αναδεικνύεται η χρησιμότητα της κινητικότητας των εργαζομένων στην αύξηση του εθνικού προϊόντος, ο ρόλος της κινητικότητας των εργαζομένων στην απορρόφηση της περιφερειακής ανεργίας και τα οφέλη που αποκομίζουν οι περιφέρειες λόγω της κινητικότητας των συντελεστών παραγωγής. Διαπιστώνεται, ότι η ασκούμενη περιφερειακή πολιτική πρέπει να επιδιώκει τη διατήρηση της ισορροπίας μεταξύ των περιφερειών στα επίπεδα των μισθών και των επενδύσεων, ώστε να ελαχιστοποιεί τη διαπεριφερειακή κινητικότητα στην αγορά εργασίας.

Στο δέκατο κεφάλαιο αναλύεται ένα πολύ σύγχρονο και επίκαιρο θέμα για την Ελλάδα, αυτό της μετανάστευσης. Παρουσιάζονται οι θεωρητικές προσεγγίσεις της ερμηνείας του φαινομένου της μετανάστευσης (κοινωνιολογικές, οικονομικές, γεωγραφικές, ενοποιημένες), αναλύονται τα αίτια και οι προσδιοριστικοί παράγοντες των μεταναστευτικών ροών και δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην ελληνική περίπτωση. Διαπιστώνεται, ότι η μετανάστευση είναι αποτέλεσμα δράσης κυρίως οικονομικών παραγόντων, και η παρουσία των μεταναστών γενικά μπορεί να συμβάλλει θετικά στην ανάπτυξη μιας περιοχής.

Στο επόμενο κεφάλαιο συζητείται ο κρίσιμος ρόλος των υποδομών στην περιφερειακή ανάπτυξη. Ειδικότερα, ταξινομούνται οι επιδράσεις των υποδομών στην οικονομία, ο ρόλος τους στην ενδογενή ανάπτυξη και τη διάχυση της ανάπτυξης, η σχέση υποδομών, παραγωγικότητας και μισθών και ο ρόλος των τοπικών υποδομών στην κοινωνική ευημερία. Διαπιστώνεται ότι παρόλο που οι υποδομές κατέχουν ιδιαίτερη θέση στα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης, υπάρχει έλλειψη γνώσης του ρόλου τους στην προώθηση της ανάπτυξης και τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της περιφερειακής οικονομίας.

Στο δωδέκατο κεφάλαιο αναλύεται ο ρόλος των φυσικών πόρων στην οικονομική ανάπτυξη και δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στη χωρική κατανομή τους και την ταξινόμηση τους και στη συμβολή τους στην ανάπτυξη της Ελλάδας. Επίσης, εξετάζεται η σχέση των φυσικών πόρων με τον τουρισμό και την περιφερειακή ανάπτυξη. Οι αναλυτικοί πίνακες και οι δείκτες που παρατίθενται και η εμπειρική διερεύνηση της σχέσης των επιμέρους φυσικών πόρων (γεωργικών, δασικών, υδατικών κλπ) και ανάπτυξης στην Ελλάδα δίνουν στον αναγνώστη μια πλήρη εικόνα για τη συμβολή τους στην όξυνση ή την άμβλυση των περιφερειακών ανισοτήτων. Η ύπαρξη των φυσικών πόρων αποτελεί παράγοντα που επηρεάζει τη χωροθέτηση σχετικών επιχειρήσεων, αφού η διαθεσιμότητα πρώτων υλών δημιουργεί συγκριτικά πλεονεκτήματα για τις περιφέρειες και τις επιχειρήσεις τους.

Στο επόμενο κεφάλαιο καταρχήν αναλύονται οι δύο βασικές μορφές διαδικασιών οι οποίες είναι δυνατόν να οδηγήσουν στην ανάπτυξη των περιφερειών, δηλαδή η γενικευμένη διάχυση της ανάπτυξης μεταξύ των περιφερειών και η πολιτική ανάπτυξη. Επίσης συζητούνται εκτενώς ο ρόλος της τεχνολογίας, της καινοτομίας, της επιχειρηματικότητας και του ανθρώπινου κεφαλαίου στην ανάπτυξη των περιφερειών. Διαπιστώνεται ότι, η στήριξη και προώθηση της ενδογενούς ανάπτυξης προϋποθέτει το σχεδιασμό μέτρων και την εφαρμογή μιας πολιτικής, η οποία θα είναι προσαρμοσμένη στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά κάθε περιφέρειας και θα βελτιώνουν την αποδοτικότητα του τοπικού παραγωγικού συστήματος.

Στο τελευταίο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι μέθοδοι και τα εργαλεία ποσοτικής ανάλυσης των περιφερειακών προβλημάτων. Ειδικότερα, αναλύονται περιγραφικά υποδείγματα, ερμηνευτικά υποδείγματα, προγνωστικά υποδείγματα, η περιβάλλουσα ανάλυση δεδομένων, η ανάλυση εισροών-εκροών και η ανάλυση SWOT. Κοινό χαρακτηριστικό όλων αυτών των υποδειγμάτων είναι η προσπάθεια τους για την ερμηνεία των παραγόντων που συμβάλλουν και οδηγούν σε μεταβολές των περιφερειακών μεγεθών τα οποία συνδέονται με την ανάπτυξη. Η χρήση ποσοτικών μεθόδων ανάλυσης αποβλέπει στην επαλήθευση της εγκυρότητας των θεωριών περιφερειακής ανάπτυξης, τη διεύρυνση των γνώσεων μας σε θέματα περιφερειακής ανάπτυξης και αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο για τους σχεδιαστές πολιτικής και τους λήπτες αποφάσεων.

Συμπερασματικά, θα πρέπει να τονιστεί ότι υπάρχει σημαντική θεματική συνοχή στο βιβλίο, καθώς παρουσιάζονται όλα τα βασικά θέματα, θεωρητικού και εφαρμοσμένου ενδιαφέροντος που σχετίζονται με την περιφερειακή ανάπτυξη και ανάλυση. Σε κάθε κεφάλαιο το ζήτημα που διαπραγματεύεται εξετάζεται σε βάθος, με πρωτοτυπία και επάρκεια, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στην ποσοτική ανάλυση. Ο συγγραφέας παραθέτει σύγχρονη και πλούσια βιβλιογραφία, αναλυτικά στοιχεία, ενώ πολύ σημαντική θεωρείται η διαγραμματική παρουσίαση πολλών θεμάτων. Επίσης, πολύ σημαντικό στοιχείο είναι η παράθεση στο τέλος κάθε κεφαλαίου συμπερασμάτων και ερωτήσεων.

Η συμβολή του βιβλίου βρίσκεται στην πολυσυλλεκτικότητα, καθώς και το μεγάλο και επίκαιρο εύρος των θεμάτων που παρουσιάζονται και αναλύονται. Επίσης, θεωρώ πολύ σημαντική τη βαρύτητα που δίνει στην ποσοτική ανάλυση των περιφερειακών ζητημάτων που εξετάζονται κάνοντάς τα πιο εύληπτα από τον αναγνώστη-ειδικό επιστήμονα. Μια μικρή αδυναμία του βιβλίου είναι ότι το κεφάλαιο για τη συμβολή των φυσικών πόρων στην περιφερειακή ανάπτυξη δεν περιλαμβάνει παραδείγματα από το διεθνή χώρο, αλλά περιορίζεται μόνο στην Ελλάδα. Όμως, τελικά πρόκειται για ένα βιβλίο που θα αποτελέσει βασική αναφορά για θέματα περιφερειακής ανάπτυξης και ανάλυσης, στο οποίο αντιστακλάται το μεγάλο εύρος των σπουδών του συγγραφέα (Πολιτικός Μηχανικός, Οικονομολόγος) και η μακρόχρονη επαγγελματική και επιστημονική του εξειδίκευση.

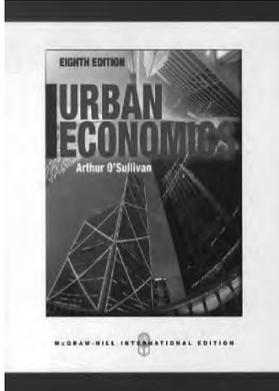
Γαρόφαλλος Αραμπατζής
Επίκουρος Καθηγητής,
Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Arthur O'Sullivan

Urban Economics

New York, McGraw-Hill/Irwin (8th edition), 2011, σελ. 528

[Σε ελληνική μετάφραση Αστική Οικονομική: Αθήνα, Κριτική, 2011 (7η έκδοση)]



Arthur O'Sullivan,
*Καθηγητής Οικονομικών,
Lewis & Clark College
(Portland – Oregon)*

Ένα βιβλίο γνωστό στο χώρο της οικονομικής γεωγραφίας, το *“Urban Economics”* του Arthur O'Sullivan, έφθασε πρόσφατα στην όγδοη έκδοσή του (2011). Το βιβλίο είναι πλέον προστό και στο ελληνικό κοινό έπειτα από την πρόσφατη μετάφραση της έβδομης έκδοσης (σε επιμέλεια Γιάννη Ψυχάρη και Αντώνη Ροβολή και μετάφραση Ελεάννας Αντωνόγλου, Εκδόσεις Κριτική 2011). Σύμφωνα με στοιχεία από το site του εκδότη, έχει μεταφραστεί ακόμη στα Κινεζικά, τα Κορεατικά και τα Ρωσικά. Η τόσο τετριμμένη τα τελευταία χρόνια έννοια της «παγκοσμιοποίησης» στην προκειμένη περίπτωση δικαιώνεται πανηγυρικά. Άλλωστε, τα προβλήματα αστικού σχεδιασμού στις ραγδαία αναπτυσσόμενες (και αστικοποιούμενες) χώρες είναι πολλά και έντονα. Όλα τα παραπάνω δίνουν μία καλή αφορμή για την παρουσίασή του εν έτει 2012.

Η πρώτη έκδοση του βιβλίου κυκλοφόρησε το όχι και τόσο μακρινό 1990. Μέσα σε δύο δεκαετίες ακολούθησαν επτά επανεκδόσεις (όχι απλές ανατυπώσεις). Τι μπορεί να σημαίνει αυτό; Πρώτα απ' όλα την εκδοτική επιτυχία του εγχειρήματος – το βιβλίο έχει αποδοχή. Επιπλέον αποδεικνύεται ότι η ανάγκη αναθεωρήσεων εξαρτάται άμεσα από το είδος του περιεχομένου. Πολλά συγγράμματα απαιτούν συχνές αναθεωρήσεις προκειμένου να αποφύγουν την απαξίωση με την πάροδο του χρόνου. Η πλειονότητα των αντίστοιχων βιβλίων, προκειμένου αυτά να αποτελούν ολοκληρωμένα συγγράμματα προς διανομή στα πανεπιστήμια, περιλαμβάνουν στοιχεία τα οποία αποτελούν ακτινογραφίες της στιγμής – δηλαδή της πρώτης έκδοσης. Για παράδειγμα, η αποτύπωση του επιπέδου ανάπτυξης, των δημογραφικών μεγεθών, της απασχόλησης κ.α. αλλάζει διαρκώς με κάθε έκδοση νέων στατιστικών στοιχείων, συχνά σε ετήσια βάση. Το ίδιο ισχύει, αν και σπανιότερα, για την περιγραφή διάφορων μέτρων πολιτικής, για τις αναφορές σε ισχύουσες διατάξεις νόμων κ.λπ. Κατά συνέπεια, όλη η σχετική τεκμηρίωση που συνοδεύει αυτά τα στοιχεία (πίνακες, χάρτες, διαγράμματα κ.λπ.) καθίσταται τα-

χύτατα ξεπερασμένη. Το εν λόγω βιβλίο με τις συχνές επανεκδόσεις του καταφέρει να παραμένει ενημερωμένο, όμως πάντοτε υπάρχει η αίσθηση ότι ένα τμήμα του αργά ή γρήγορα θα ξεπεραστεί και αυτό με τη σειρά του (η επαναγορά του σε κάθε νέα έκδοση προφανώς και δεν αποτελεί λογική λύση). Σημειώνεται επίσης ότι με τις επανεκδόσεις ο συγγραφέας έχει επιφέρει σταδιακά και «δομικές» αλλαγές στο βιβλίο (ως προς το περιεχόμενό του) – επαναπροσεγγίζοντας κάποια ζητήματα ή προσθέτοντας στη συλλογιστική.

Μία πρώτη επισήμανση σχετικά για το περιεχόμενο αφορά στην εξειδίκευση της ύλης μόνο για την *αστική* οικονομική. Ο συγγραφέας δεν ακολουθεί τη λογική της συνύπαρξης υλικού τόσο για την *αστική* όσο και για την *περιφερειακή* οικονομική, σε ένα ευρύτερο πλαίσιο *οικονομικής γεωγραφίας*. Φυσικά δεν είναι ο μόνος ή ο πρώτος που ακολουθεί αυτό το πρότυπο. Είναι δεδομένο ότι οι δύο κλάδοι θεωρούνται συγγενείς, με την έννοια ότι πρόκειται για ανάλυση των οικονομικών φαινομένων έπειτα από χωρικό εστιασμό κάποιου βαθμού. Η ίδια «συγγένεια» παρατηρείται συχνά και στον πανεπιστημιακό χώρο (αστικές και περιφερειακές σπουδές / ανάπτυξη / οικονομική) τόσο εντός Ελλάδας όσο και εκτός αυτής. Προφανώς έχουμε μία σχέση αιτίου – αιτιατού: η ύπαρξη των πανεπιστημιακών τμημάτων οδηγεί στη συγγραφή αντίστοιχων συγγραμμάτων που να καλύπτουν πλήρως τη διδασκόμενη ύλη. Όμως το ζητούμενο για ένα βιβλίο δεν είναι εάν επιτυγχάνεται η κάλυψη της *ύλης* αλλά του *αντικειμένου* με το οποίο καταπιάνεται. Εν προκειμένω, η ύλη αφορά μόνο στην αστική διάσταση της οικονομικής και η έκταση του βιβλίου είναι σημαντική – πώς όμως αυτό το γεγονός επηρεάζει το περιεχόμενο; Το βιβλίο ξεπερνά τη στενή οικονομική ανάλυση και εκτείνεται σε άλλους (όμορους;) τομείς όπως της χωροταξίας, του περιβάλλοντος, ακόμη και της κοινωνιολογίας. Προσεγγίζει έννοιες όπως το έγκλημα, η εκπαίδευση και η τοπική αυτοδιοίκηση. Προφανώς, ακόμη και αυτές οι παράμετροι αναλύονται με μία «οικονομική» διάθεση, η συμπερίληψή τους όμως δεν παύει να αποτελεί μία σχετική έκπληξη, δεδομένου του τίτλου.

Η δομή του βιβλίου, με σύνοψη και ερωτήσεις για τους αναγνώστες στο τέλος κάθε κεφαλαίου (προς έλεγχο της κατανόησης των όσων μελετήθηκαν) αποτελεί απόδειξη του προσανατολισμού του για ακροατήριο πανεπιστημίων και κολλεγίων (κυρίως αμερικανικών). Η εν λόγω επιλογή έχει φίλους και εχθρούς. Γενικά, ο αμερικανοκεντρικός τρόπος γραφής είναι εμφανής στο σύνολο του έργου. Κάποια ζητήματα συμβατότητας με την αμερικανική λογική προβληματίζουν ελάχιστα π.χ. οι διαφορές του μετρικού συστήματος. Άλλού τα προβλήματα είναι πιο ουσιώδη. Τα ζητήματα της γκετοποίησης ή των φυλλετικών διακρίσεων εντός των πόλεων (παρ' ότι τονίζονται ως προβλήματα ασυμβατότητας των παραδειγμάτων και από τους επιμελητές της ελληνικής έκδοσης) είναι λίγο ως πολύ παρόντα παντού στον κόσμο, άρα παραμένουν ενδιαφέροντα. Το κυριότερο πρόβλημα ως προς τη «χρησιμότητα» του βιβλίου εκτός ΗΠΑ βρίσκεται στην ανάλυση των διοικητικών πρακτικών οι οποίες στις ΗΠΑ είναι πολύ ιδιαίτερες – π.χ. η «δημοσιονομική» λειτουργία της τοπικής αυτοδιοίκησης και ο ρόλος της στην τοπική οικονομική ανάπτυξη. Ακόμη κι έτσι, αυτού του είδους οι ιδιαιτερότητες δεν μπορούν να θεωρηθούν μειονεκτήματα του τρόπου ανάλυσης ή γραφής. Το πόνημα είναι χωρίς αμφιβολία γραμμένο με τρόπο κατανοητό και δεν επιδιώκει τον τίτλο του «παγκό-

σμιου εγχειριδίου». Απλά, ενώ είναι γραμμένο για φοιτητική χρήση στις ΗΠΑ, για αναγνωστικό κοινό εκτός ΗΠΑ η ανάγνωση του απαιτεί υψηλότερου επιπέδου γνώσεις για φαινόμενα και καταστάσεις.

Επισημαίνονται πάντως και κάποια σημεία που μπορούν να προκαλέσουν σύγχυση. Υπάρχουν διαφορές από κεφάλαιο σε κεφάλαιο στα παρεχόμενα στοιχεία ιδίων χαρακτηριστικών (βλ. το πληθυσμιακό μέγεθος πόλεων), κάποια από τα οποία οδηγούν σε παραπλανητικούς υπολογισμούς (π.χ. στην πραγματικότητα στο Τόκιο κατοικεί το 28% του πληθυσμού της Ιαπωνίας και όχι το 16%). Επίσης η εμβάθυνση στην ανάλυση κάποιων φαινομένων δεν ικανοποιεί πάντα. Το βιβλίο, μεταξύ πολλών άλλων, περιγράφει εν τάχει το φαινόμενο της «πρωτοκαθεδρίας» της κύριας πόλης (δηλαδή του ποσοστού του πληθυσμού μίας χώρας που διαμένει στη μεγαλύτερη πόλη της) απλά επισημαίνοντας ότι ο βαθμός του φαινομένου διαφέρει σημαντικά από χώρα σε χώρα. Το φαινόμενο παρουσιάζεται αποσπασματικά με τη διαπίστωση ότι συναντάται κυρίως στον αναπτυσσόμενο κόσμο. Πράγματι, στη Νέα Υόρκη κατοικεί λιγότερο από το 6,5% του πληθυσμού των ΗΠΑ ενώ στο Μοντεβιδέο σχεδόν το 40% της Ουρουγουάης, όπως αναφέρεται. Όμως η σύγκριση χωρών τόσο διαφορετικών πληθυσμιακών μεγεθών είναι χωρίς περιεχόμενο: οι ΗΠΑ στην πραγματικότητα είναι ένα άθροισμα δεκάδων χωρών του μεγέθους της Ουρουγουάης – άλλωστε πρόκειται για μία *ομοσπονδία κρατών* και σε επίπεδο *πολιτειών* το φαινόμενο της υψηλής αναλογίας είναι υπαρκτό. Το φαινόμενο πρέπει να μελετάται όχι απαραίτητα μεταξύ «κρατών» αλλά μεταξύ χωρικών τμημάτων ανάλογου πληθυσμιακού μεγέθους – τότε έχει νόημα η αναζήτηση των αιτιών που διαφοροποιούν τα παραδείγματα (π.χ. δε θα ανέμενε κανείς η Κίνα του 1,3 δισ. πληθυσμού να αναπτύξει μία μητρόπολη μεγέθους εκατοντάδων εκατομμυρίων, ούτε προκαλεί έκπληξη ότι το 100% του πληθυσμού του Μονακό κατοικεί στην «πρωτεύουσα»).

Σε κάθε περίπτωση, πρόκειται για ένα βιβλίο η ύλη του οποίου θα καλύψει την πλειονότητα των αναγκών. Η πληθώρα διαγραμμάτων και η συχνή χρήση τυπολογίων υπενθυμίζει ανά πάσα στιγμή ότι πρόκειται για εγχειρίδιο *οικονομικών*. Προϋποθέτει την εξοικείωση με τις βασικές αρχές και μεθόδους της οικονομικής επιστήμης και συνεπώς δεν πρόκειται για ένα «ελαφρύ» ανάγνωσμα – γεγονός που εδώ αξιολογείται ως κάτι θετικό.

Το Πρώτο Μέρος του βιβλίου (*“Market Forces in the Development of Cities”*) περιγράφει βασικά ζητήματα όπως η ύπαρξη των πόλεων, το μέγεθος και η μεγέθυνσή τους. Το Δεύτερο Μέρος (*“Land Rent and Land-Use Patterns”*) εστιάζει στη χρήση της γης και τα συναφή με αυτή. Το Τρίτο (*“Urban Transportation”*) μελετά τον οικονομικό ρόλο του συστήματος μεταφορών. Το Τέταρτο Μέρος (*“Education and Crime in Cities”*) ποιοτικοποιεί την ανάλυση με τα αντίθετα άκρα που εμφανίζονται κατά κανόνα σε μία αστική δομή: αυξημένες δυνατότητες εκπαίδευσης αλλά και αυξημένα επίπεδα παραβατικότητας. Το Πέμπτο (*“Housing”*) πραγματεύεται την οικονομική διάσταση του οικιστικού περιβάλλοντος και την αγορά κατοικίας. Τέλος, το Έκτο Μέρος (*“Local Government”*) επικεντρώνεται στο ρόλο της τοπικής αυτοδιοίκησης στην τοπική οικονομία (με έμφαση σε ομοσπονδιακού τύπου παραδείγματα).

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 Διώνικος, Θεμιστοκλέους 42, Αθήνα 10678, τηλ/φαξ. 210 3801777, e-mail: dionicos@otenet.gr. Για γενικές πληροφορίες, η ηλεκτρονική διεύθυνση επικοινωνίας είναι η ακόλουθη: perifereia.info@gmail.com. Οι περιλήψεις των άρθρων είναι διαθέσιμες στο <http://emepo.pspa.uoa.gr>.

NOTES FOR CONTRIBUTORS

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

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

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

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

Region and Periphery is published twice a year (Spring/Autumn). The journal is published under the editing supervision of RAPID Research & Consulting Ltd., email: rapidecon@gmail.com. It is printed and distributed by Dionicos Publishers, 106 78, Athens, Themistocleous str 42, Greece, tel./fax: 0032103801777, e-mail: dionicos@otenet.gr.

For general information the e-mail address is as follows: perifereia.info@gmail.com. The abstracts are available at: <http://emepo.pspa.uoa.gr>.