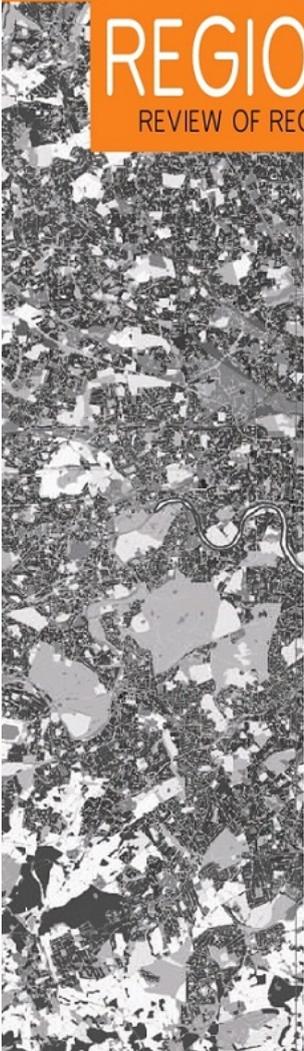


Perifereia | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Τόμ. 12, Αρ. 12 (2021)

Περιφέρεια | Region & Periphery



ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ
ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

REGION & PERIPHERY
REVIEW OF REGIONAL /PERIPHERAL ECONOMY AND POLICY

Φθινόπωρο 2021 | Τεύχος 12
Autumn Issue

ΠΡΟΛΟΓΟΣ Του Διευθυντή Σύνταξης,
Foreword *Ναπολέοντα Μαραβέγια*

ΕΙΣΑΓΩΓΗ των Γιώργου Ανδρέου & Γιάννη Ελ. Δούκα
Introduction

ΑΡΘΡΑ **Ε. Ανδρικοπούλου, Γρ. Καυκαλάς,**
Articles Η Ελλάδα στο μεταβαλλόμενο τοπίο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: οι χωρικές διαστάσεις μιας μακροχρόνιας συμβίωσης

Π. Σκάγιανης, Τα Μεγάλα Έργα Υποδομών στην Ελλάδα μετά την ένταξή της στην E.E. (1981-2021)

Α. Αβράμη, Η ανάπτυξη της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής υπό το πρίσμα των ευρωπαϊκών εξελίξεων 1981-2021: Μια χαμένη ευκαιρία;

Δημήτριος Κ. Ψαλτόπουλος, Η επίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη διακυβέρνηση του αγροτικού χώρου στην Ελλάδα (1981-2021)

ΚΕΙΜΕΝΟ ΓΝΩΜΗΣ Έλλη **Τσιφόρου,** Η ΚΑΠ και ο αγροτικός τομέας στην εποχή της Πράσινης Συμφωνίας: ο μονόδρομος της γνώσης και της καινοτομίας
Comment

ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΤΙΚΕΣ How Europe Underdeveloped Africa. (Π. **Πετιδης**), Το ευρωπαϊκό φαινόμενο: Ιστορία, θεσμοί, πολιτικές (Μ. **Ψυχάλης**). Παγκοσμιοποίηση, Κρίση, Μεταρρύθμιση (:). (Ν. **Μαραβέγιας**)
Book Reviews

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

REGION & PERIPHERY

REVIEW OF REGIONAL / PERIPHERAL ECONOMY AND POLICY

Φθινόπωρο
Autumn

2021

Τεύχος
Issue 12

ΠΡΟΛΟΓΟΣ
Foreword

Του Διευθυντή Σύνταξης,
Ναπολέοντα Μαραβέγια

ΕΙΣΑΓΩΓΗ
Introduction

των Γιώργου Ανδρέου & Γιάννη Ελ. Δούκα

ΑΡΘΡΑ
Articles

Ε. Ανδρικοπούλου, Γρ. Καυκαλάς,
Η Ελλάδα στο μεταβαλλόμενο τοπίο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: οι χωρικές διαστάσεις μιας μακροχρόνιας συμβίωσης

Π. Σκάγιαννης, Τα Μεγάλα Έργα Υποδομών στην Ελλάδα μετά την ένταξη της στην Ε.Ε. (1981-2021)

Λ. Αβράμη, Η ανάπτυξη της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής υπό το πρίσμα των ευρωπαϊκών εξελίξεων 1981-2021: Μια χαμένη ευκαιρία;

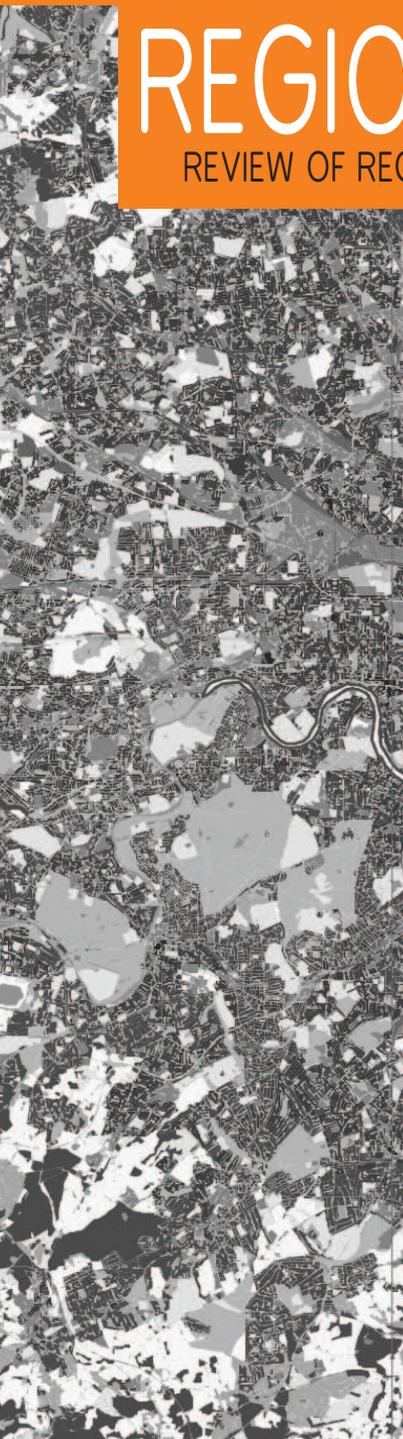
Δημήτριος Κ. Ψαλτόπουλος, Η επίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη διακυβέρνηση του αγροτικού χώρου στην Ελλάδα (1981-2021)

ΚΕΙΜΕΝΟ ΓΝΩΜΗΣ
Comment

Έλλη Τσιφόρου, Η ΚΑΠ και ο αγροτικός τομέας στην εποχή της Πράσινης Συμφωνίας: ο μονόδρομος της γνώσης και της καινοτομίας

ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΤΙΚΕΣ
Book Reviews

How Europe Underdeveloped Africa, (**Π. Πετιδης**), Το ευρωπαϊκό φαινόμενο: Ιστορία, θεσμοί, πολιτικές (**Μ. Ψυχάλης**), Παγκοσμιοποίηση, Κρίση, Μεταρρύθμιση (;) (**Ν. Μαραβέγιας**)



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

Διευθυντής Σύνταξης:

Ναπολέων Μαραβέγιας, *Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Συμβούλιο Σύνταξης:

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

Γεωργία Γιαννακούρου, *Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Ναπολέων Μαραβέγιας, *Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Γιώργος Ανδρέου, *Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης*

Δημήτρης Κατσίκας, *Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών*

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

Συντακτική Επιτροπή:

Μαρτίνος Λύκος, *Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης, *Εθνικό και Καποδιστριακό
Πανεπιστήμιο Αθηνών*

Παύλος Πετιδής, *Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο
Αθηνών*

Μάριος Ψυχάλης, *Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφου*

ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ

Ελένη Ανδρικοπούλου, *Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης*,
Κωνσταντίνος Αποστολόπουλος, *Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο*, **Λουδο-
βίκος Βασενχόφεν**, *Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο*, **Σπύρος Βλιάμος**,
Πανεπιστήμιο Αθηνών, **Κωνσταντίνος Γαλανόπουλος**, *Δημοκρίτειο
Πανεπιστήμιο Θράκης*, **Δημήτρης Γούσιος**, *Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας*,
Διονύσης Γράβαρης, *Πανεπιστήμιο Κρήτης*, **Εμμανουέλα Δούση**,
Πανεπιστήμιο Αθηνών, **Gérard-François Dumont**, *Πανεπιστήμιο της
Σορβόνης*, **Σταύρος Ζωγραφάκης**, *Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών*,
Γιάννης Καλογιρής, *Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο*, **Ελένη Καρα-
βέλη**, *Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών*, **Γρηγόρης Καυκαλάς**, *Αρι-
στοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης*, **Χάρης Κοκώσης**, *Πανεπιστήμιο
Θεσσαλίας*, **Άγγελος Κότσιος**, *Πανεπιστήμιο Πειραιά*, **Κωνσταντία Α-
κατερίνη Λαζαριδίη**, *Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο*, **Λόης Λαμπριανίδης**,
Πανεπιστήμιο Μακεδονίας, **Δίλα Λεοντίδου**, *Ελληνικό Ανοικτό Πανεπι-
στήμιο*, **Παναγιώτης Λιαρκόβας**, *Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου*, **Παύ-
λος Λουκάκης**, *Πάντειο Πανεπιστήμιο*, **Αντιγόνη Λυμπεράκη**, *Πά-
ντειο Πανεπιστήμιο*, **Αντώνης Μακρυδημήτρης**, *Πανεπιστήμιο Αθηνών*,
Θωμάς Μαλούτας, *Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο*, **Κωνσταντίνος Μά-
τας**, *Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης*, **Αχιλλέας Μητσός**, *Πα-
νεπιστήμιο Αιγαίου*, **Γιώργος Μιχαηλίδης**, *Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο
Θεσσαλονίκης*, **Ηλίας Μπριάτος**, *Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας*, **Δημήτρης
Οικονόμου**, *Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας*, **Αθανάσιος Παπαδασκαλό-
πουλος**, *Πάντειο Πανεπιστήμιο*, **Γιώργος Παπακωνσταντίνου**, *Πανε-
πιστήμιο Αθηνών*, **Γιώργος Πετράκος**, *Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας*, **Ηλίας
Πλασκοβίτης**, *Πάντειο Πανεπιστήμιο*, **Σεραφείμ Πολύζος**, *Πανεπιστή-
μιο Θεσσαλίας*, **Παντελής Σκάγιαννης**, *Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας*, **Δη-
μήτρης Σκούρας**, *Πανεπιστήμιο Πατρών*, **Καλλιόπη Σπανού**, *Πανε-
πιστήμιο Αθηνών*, **Ιωάννης Σπιλάνης**, *Πανεπιστήμιο Αιγαίου*, **Γιώργος
Σωτηρέλης**, *Πανεπιστήμιο Αθηνών*, **Ανδρέας Τρούμπης**, *Πανεπιστήμιο
Αιγαίου*, **Κωνσταντίνος Τσιμπουκάς**, *Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών*,
Ιωάννης Υφαντόπουλος, *Πανεπιστήμιο Αθηνών*, **Νικόλας Φαρα-
ντούρης**, *Πανεπιστήμιο Πειραιά*, **Γεώργιος Φωτόπουλος**, *Πανεπιστή-
μιο Πελοποννήσου*, **Κίμων Χατζημπίρος**, *Εθνικό Μετσόβιο Πολυτεχνείο*,
Δημήτρης Ψαλτόπουλος, *Πανεπιστήμιο Πατρών*, **Γιάννης Ψυχάρης**,
Πάντειο Πανεπιστήμιο.

Ετήσια συνδρομή έντυπης έκδοσης: 40€.

Τηλ. 210 3688909, E-mail: ekopda@pspa.uoa.gr

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

Editor-in-chief:

Napoleon Maravegias, *National and Kapodistrian
University of Athens*

Editorial Advisory Board:

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

Georgia Giannakourou, *National and Kapodistrian
University of Athens*

Napoleon Maravegias, *National and Kapodistrian
University of Athens*

George Andreou, *Aristotele University of Thessaloniki*

Dimitris Katsikas, *National and Kapodistrian
University of Athens*

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

Editorial Board:

Martin Lykos, *National and Kapodistrian
University of Athens*

Charalampos Chrysomallidis, *National and
Kapodistrian University of Athens*

Pavlos Petidis, *National and Kapodistrian University
of Athens*

Marios Psichalis, *Neapolis University of Pafos*

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*, **Gérard-François Dumont**,
Université de Sorbonne, **Stavros Zografakis**, *Agricultural
University of Athens*, **Yannis Caloghirou**, *National Technical
University of Athens*, **Eleni Karaveli**, *Athens University of Economics
and Business*, **Grigoris Kafkalas**, *Aristotle University of Thessaloniki*,
Charis Kokkosis, *University of Thessaly*, **Angelos Kotios**, *University
of Piraeus*, **Constantia Aikaterini Lazaridi**, *Harokopio University*,
Lois Labrianidis, *University of Macedonia*, **Lila Leontidou**, *Hellenic
Open University*, **Panagiotis Liargovas**, *University of Peloponnese*,
Pavlos Loukakias, *Panteion University*, **Antigoni Liberaki**, *Panteion
University*, **Antonis Makridimitris**, *University of Athens*, **Thomas
Maloutas**, *Harokopio University*, **Konstantinos Mattas**, *Aristotle
University of Thessaloniki*, **Ahilleas Mitsos**, *University of the Aegean*,
George Michailidis, *Aristotle University of Thessaloniki*, **Elias
Beriatos**, *University of Thessaly*, **Dimitris Economou**, *University
of Thessaly*, **Athanasios Papadaskalopoulos**, *Panteion University*,
George Papakonstantinou, *University of Athens*, **George Petrakos**,
University of Thessaly, **Ilias Plaskovitis**, *Panteion University*,
Serafeim Polyzos, *University of Thessaly*, **Pantelis Skayannis**,
University of Thessaly, **Dimitris Skuras**, *University of Patras*,
Calliope Spanou, *University of Athens*, **Ioannis Spilanis**, *University
of the Aegean*, **Georgios Sotirelis**, *University of Athens*, **Andreas
Troumbis**, *University of the Aegean*, **Konstantinos Tsimpoukas**,
Agricultural University of Athens, **Ioannis Yfantopoulos**, *University
of Athens*, **Nikolas Farantouris**, *University of Piraeus*, **Georgios
Fotopoulos**, *University of Peloponnese*, **Kimón Hadjibirois**, *National
Technical University of Athens*, **Dimitris Psaltopoulos**, *University of
Patras*, **Ioannis Psycharis**, *Panteion University*.

Annual subscription for the printed version: 40€.

Tel. 210 3688909, E-mail: ekopda@pspa.uoa.gr

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ

REGION & PERIPHERY

**Το παρόν τεύχος εκδίδεται με την ευγενική χορηγία της
Eurobank**

Περιφέρεια

Region & Periphery

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

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

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

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

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

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

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

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

ΠΡΟΛΟΓΟΣ Foreword	Του Διευθυντή Σύνταξης, <i>Ναπολέοντα Μαραβέγια</i>	5
ΕΙΣΑΓΩΓΗ Introduction	<i>των Γιώργου Ανδρέου & Γιάννη Ελ. Δούκα</i>	7-10
ΑΡΘΡΑ Articles	Ε. Ανδρικοπούλου, Γρ. Καυκαλάς, Η Ελλάδα στο μεταβαλλόμενο τοπίο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: οι χωρικές διαστάσεις μιας μακροχρόνιας συμβίωσης	11-39
	Π. Σκάγιαννης, Τα Μεγάλα Έργα Υποδομών στην Ελλάδα μετά την ένταξή της στην Ε.Ε. (1981-2021)	41-63
	Λ. Αβράμη, Η ανάπτυξη της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής υπό το πρίσμα των ευρωπαϊκών εξελίξεων 1981-2021: Μια χαμένη ευκαιρία;	65-98
	Δημήτριος Κ. Ψαλτόπουλος, Η επίδραση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη διακυβέρνηση του αγροτικού χώρου στην Ελλάδα (1981-2021)	99-122
ΚΕΙΜΕΝΟ ΓΝΩΜΗΣ Comment	Έλλη Τσιφόρου, Η ΚΑΠ και ο αγροτικός τομέας στην εποχή της Πράσινης Συμφωνίας: ο μονόδρομος της γνώσης και της καινοτομίας	123-125
ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΤΙΚΕΣ Book Reviews	How Europe Underdeveloped Africa, (Π. Πετιδης), Το ευρωπαϊκό φαινόμενο: Ιστορία, θεσμοί, πολιτικές (Μ. Ψυχάλης), Παγκοσμιοποίηση, Κρίση, Μεταρρύθμιση (:), (Ν. Μαραβέγιας)	127-133

Η έννοια του χώρου είναι πολυσήμαντη. Από τη μία πλευρά, ο χώρος αντιπροσωπεύει μία πολύπλευρη σύνθεση, καθώς ενσωματώνει όλα τα πολύτιμα στοιχεία του φυσικού και του ανθρωπογενούς περιβάλλοντος. Από την άλλη πλευρά, ο χώρος λειτουργεί ως υποδοχέας και αποδέκτης του συνόλου των ανθρώπινων δραστηριοτήτων. Αναπόφευκτα επομένως, η χωρική διάσταση της ανάπτυξης -πρέπει να- αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο του προγραμματισμού και της εφαρμογής των δημόσιων πολιτικών.

Το 2021 είναι ένα έτος ορόσημο σε ότι αφορά τη συμμετοχή της Ελλάδας στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, εφόσον συμπληρώνονται 60 έτη από την υπογραφή της Συνθήκης Σύνδεσης με την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, 40 έτη από την ένταξη στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα και 20 χρόνια από την ένταξη στην Ευρωζώνη. Αυτά τα τρία γεγονότα –ή σύνδεση, η ένταξη και η υιοθέτηση του Ευρώ– κωδικοποιούν και συνοψίζουν μια ιδιαίτερα σύνθετη και πολυκύμαντη διαδικασία, κατά τη διάρκεια της οποίας η Ελλάδα εντάχθηκε σταδιακά στην αναδυόμενη ευρωπαϊκή οικονομία.

Η συμμετοχή της Ελλάδας στην ΕΟΚ/ Ευρωπαϊκή Ένωση έχει λειτουργήσει ως καταλύτης για την ενσωμάτωση αρκετών από τις χωρικές διαστάσεις της ανάπτυξης στην εγχώρια δημόσια πολιτική. Πρώτον, αυτή καθαυτή η ένταξη στην Κοινή Αγορά έφερε στο προσκήνιο το ζήτημα των επιπτώσεων της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης στον ελληνικό χώρο και συνέβαλε στην ενεργοποίηση νέων, χωρικά εστιασμένων Ευρωπαϊκών στόχων και πολιτικών στο όνομα της «οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής». Δεύτερον, η εκπόνηση και η εφαρμογή αναπτυξιακών δράσεων στο όνομα τη συνοχής με τη συγχρηματοδότηση της Ε.Ε. σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο μεταμόρφωσε τη στοχοθεσία, τη λογική και το ύψος της δημόσιας πολιτικής στην Ελλάδα (αν και όχι πάντα στην προσδοκώμενη κατεύθυνση). Τρίτον, η υλοποίηση των πολιτικών συνοχής ενίσχυσε τη δυναμική της αποκέντρωσης του εγχώριου πολιτικού συστήματος και, ουσιαστικά, έθεσε τα πλαίσια του θεσμικού ρόλου της Περιφερειακής Αυτοδιοίκησης στη χώρα. Τέταρτον, η συμμετοχή της Ελλάδας στην υλοποίηση των κοινών Ευρωπαϊκών πολιτικών υποχρέωσε τους εγχώριους δρώντες να ενσωματώσουν σταδιακά –με μεγαλύτερη ή μικρότερη επιτυχία– τη χωρική διάσταση σε ένα ευρύτατο φάσμα δημόσιων δράσεων (λ.χ. στις πολιτικές για την γεωργία και την αγροτική ανάπτυξη, τις υποδομές, την επιχειρηματικότητα, το περιβάλλον, τον ανταγωνισμό, την έρευνα, την εκπαίδευση και κατάρτιση, την απασχόληση, την κοινωνική πολιτική κ.ά.). Τέλος, η είσοδος της Ελλάδας στην ΟΝΕ και την Ευρωζώνη έφερε τους εγχώριους πολι-

τικούς δρώντες αντιμετώπους με την πρόκληση της διαρθρωτικής προσαρμογής της ελληνικής οικονομίας σε μία ατελή οικονομική ένωση και σηματοδότηση τη συμμετοχή της χώρας σε ένα σταδιακά ενισχυόμενο σύστημα συντονισμού των εγχώριων και Ευρωπαϊκών δημόσιων πολιτικών.

Το παρόν αφιέρωμα επιχειρεί να αναδείξει και να διερευνήσει ορισμένες από τις πτυχές της χωρικής διάστασης της συμμετοχής της Ελλάδας στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Στο άρθρο με τίτλο «*Η Ελλάδα στο μεταβαλλόμενο τοπίο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: οι χωρικές διαστάσεις μια μακροχρόνιας συμβίωσης*», η Ελένη Ανδρικοπούλου και ο Γρηγόρης Καυκαλάς επιχειρούν μια εξελικτική ανάγνωση του διαρκώς μεταβαλλόμενου τοπίου της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της πορείας της Ελλάδας τα τελευταία 40 χρόνια, εστιάζοντας σε ορισμένες βασικές πτυχές των χωρικών διαστάσεων της ανάπτυξης. Η πρώτη ενότητα του άρθρου εξετάζει την περίοδο από την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα το 1981, έως τη μετάβαση στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 1993 και την Ευρωζώνη το 1999, με έμφαση στη διαμόρφωση της πολιτικής συνοχής και τη σταδιακή προσαρμογή της χώρας στο Κοινοτικό κεκτημένο. Η δεύτερη ενότητα αναφέρεται στη συζήτηση για τη γεωγραφία της ευρωπαϊκής ανάπτυξης και τις χωρικές επιπτώσεις των κοινοτικών πολιτικών, ζητήματα που επηρέασαν σημαντικά τις χωρικές πολιτικές στην Ελλάδα. Η τρίτη και τελευταία ενότητα στρέφει το ενδιαφέρον της στην εικοσαετία 2000-2020, εξετάζοντας τα ζητήματα της εδαφικής συνοχής, της εδαφικής συνεργασίας και της ανθεκτικότητας των περιφερειών στην κρίση.

Στο άρθρο με τίτλο «*τα Μεγάλα Έργα Υποδομών στην Ελλάδα μετά την ένταξη της στην Ε.Ε. (1981-2021)*», ο Παντολέων Σκάγιαννης αναδεικνύει τη σημασία της πολυπλοκότητας, της αβεβαιότητας και του ρίσκου στην περίπτωση των μεγάλων έργων στην Ελλάδα, καθώς και το ρόλο της Ε.Ε. στο σχεδιασμό και τη χρηματοδότησή τους στο ευρύτερο πλαίσιο της περιφερειακής αναπτυξιακής πολιτικής της. Προς τούτο, ο συγγραφέας προχωρεί αρχικά σε μια εννοιολογική και θεωρητική τοποθέτηση, αντλώντας από την εμπειρία των σημαντικότερων διεθνών ερευνών επί του θέματος. Οι επιπτώσεις των μεγάλων έργων είναι οικο-περιβαλλοντικές, οικονομικές, κοινωνικές και θεσμικές, πεδία στα οποία εντοπίζεται και η ανάγκη προσδιορισμού εκτίμησης της βιωσιμότητάς τους, έναντι της συμβατικής αντίληψης για την ανταπόκρισή τους στο σιδηρούν τρίγωνο των προδιαγραφών, χρονοδιαγραμμάτων και ορίων του προϋπολογισμού τους. Στο πλαίσιο αυτό, τονίζεται η ευαισθησία έναντι των ζητημάτων που εγείρονται για τον χώρο, διερευνάται το εάν έχουν επιτευχθεί οι στόχοι που είχαν τεθεί, ενώ εντοπίζονται ανασχετικοί παράγοντες που ανάγονται στην ανεπαρκή αντιμετώπιση της πολυπλοκότητας-αβεβαιότητας-ρίσκου από την αρχή του σχεδιασμού των έργων. Υπό το φως των ανωτέρω, εξετάζονται κυρίως τρία μεγάλα έργα στην Ελλάδα: η Αττική Οδός, η

Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου και το Βασικό Έργο του Αττικού Μετρό, ως χαρακτηριστικά παραδείγματα. Στην περίπτωση των έργων αυτών, εκτίθεται ο συγκεκριμένος προβληματισμός για την επιτυχία των στόχων τους και τις επιπτώσεις τους, αλλά και ο γενικότερος προβληματισμός για τη φύση, τη σημασία και την πραγματικότητα των μεγάλων έργων στην Ελλάδα.

Στο άρθρο υπό τον τίτλο *«Η ανάπτυξη της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής υπό το πρίσμα των ευρωπαϊκών εξελίξεων 1981-2021: Μια χαμένη ευκαιρία»*, η Λυδία Αβράμη μελετά τις εθνικές και ευρωπαϊκές εξελίξεις στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής και, παράλληλα, επιχειρεί να αποτιμήσει κριτικά τα αποτελέσματα της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής και να αναδείξει τους παράγοντες που συνέβαλαν σε αυτά. Σύμφωνα με την συγγραφέα, η Ελλάδα ανήκει παραδοσιακά στην ομάδα των κρατών που χαρακτηρίζονται ως βραδυπορούντες εξαιτίας των μέτρων επιδόσεων της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής και της μη ορθής εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας σε εγχώριο επίπεδο. Παραδοσιακά, τα ζητήματα της περιβαλλοντικής προστασίας δε βρίσκονταν υψηλά στην ατζέντα των ελληνικών κυβερνήσεων, ενώ το σύστημα περιβαλλοντικής διακυβέρνησης χαρακτηρίζεται από διαχρονικές αδυναμίες και παθογένειες. Αναμφίβολα, η εξέλιξη της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής συνδέεται άρρηκτα με την, έστω και καθυστερημένη, εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Σε αυτό το πλαίσιο, το άρθρο επιχειρεί να διερευνήσει: α) σε ποίο βαθμό η επιρροή της ευρωπαϊκής πολιτικής αποτυπώνεται και στις εθνικές επιδόσεις, και β) κατά πόσο οι ελληνικές κυβερνήσεις κατάφεραν να εκμεταλλευθούν τις ευκαιρίες που δημιουργήσε το ευρωπαϊκό πλαίσιο συνεργασίας για τη σταδιακή μετάβαση της χώρας προς τη βιώσιμη ανάπτυξη.

Στο άρθρο με τίτλο *«Η επίδραση της ΕΕ στη διακυβέρνηση του αγροτικού χώρου στην Ελλάδα»*, ο Δημήτρης Κ. Ψαλτόπουλος αναδεικνύει τον κρίσιμο ρόλο που ακόμη και σήμερα διαδραματίζει ο γεωργικός τομέας στη διαχείριση της γης και άλλων φυσικών πόρων, καθώς και στην επέκταση πολλών αγροτικών δραστηριοτήτων, αγαθών και υπηρεσιών που εξαρτώνται από αυτόν, συμβάλλοντας καθοριστικά στην ευημερία του αγροτικού χώρου. Ο συγγραφέας διαπιστώνει ότι η δημόσια στήριξη που έλαβε ο τομέας στο πλαίσιο της ΚΑΠ ήταν ανεπαρκής, ώστε αυτός να συμβάλλει στην κοινωνικο-οικονομική ανάπτυξη του αγροτικού χώρου, στη διατήρηση των κοινωνικών και περιβαλλοντικών του στοιχείων και στην μετάβαση των αγροτικών περιοχών της Ε.Ε. προς ένα μοντέλο βιώσιμης ανάπτυξης - διαπίστωση που ισχύει και για την Ελλάδα. Παράλληλα, επισημαίνει τον προβληματισμό που γεννάται για τη δυνατότητα των μηχανισμών διακυβέρνησης του αγροτικού χώρου να ανταποκριθούν αποτελεσματικά σε ένα νέο και εξαιρετικά σύνθετο πλαίσιο αναπτυξιακών αναγκών και παρεμβάσεων. Με βάση τα παραπάνω, μέσα από την εργασία του επιχειρεί να εξετάσει τα στοιχεία και τα χαρακτηριστι-

κά του μοντέλου διακυβέρνησης του αγροτικού χώρου στην Ελλάδα, το οποίο, σε κυρίαρχο βαθμό, διαμορφώθηκε ως απόκριση της συμμετοχής της χώρας μας στο ευρωπαϊκό κεκτημένο, και ελέγχει το βαθμό συνάφειας των χαρακτηριστικών και της λειτουργίας του ελληνικού παραδείγματος με αυτά ενός σύγχρονου και αποδοτικού μοντέλου διακυβέρνησης για τον αγροτικό χώρο.

Τέλος, σε ένα σύντομο *«Κείμενο Γνώμης»* η Έλλη Τσιφόρου αναδεικνύει τη μεγάλη σημασία της πρόσφατης μεταρρύθμισης της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής προς την κατεύθυνση της αειφορίας που συνάδει με την κλιματική κρίση και την πράσινη συμφωνία. Υποστηρίζει ότι αυτή η μεταρρύθμιση μπορεί να θεωρηθεί ως «αλλαγή παραδείγματος» της αγροτικής πολιτικής και συνοψίζεται στην επιλογή «παράγω περισσότερα με λιγότερα», πράγμα που μπορεί να γίνει μόνο με την ενσωμάτωση νέας γνώσης και καινοτομίας στην αγροτική παραγωγική διαδικασία με στόχο περισσότερη και καλύτερη παραγωγή και υψηλότερο εισόδημα, αλλά με λιγότερους πόρους (νερό, ενέργεια κ.λπ.)

*Γιώργος Ανδρέου, Επίκουρος καθηγητής ΑΠΘ,
Γιάννης Ελ. Δούκας, Επίκουρος καθηγητής ΕΚΠΑ*

Η Ελλάδα στο μεταβαλλόμενο τοπίο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: οι χωρικές διαστάσεις μιας μακροχρόνιας συμβίωσης

Ελένη Ανδρικοπούλου, *Ομότιμη Καθηγήτρια ΑΠΘ*

Γρηγόρης Καυκαλάς, *Ομότιμος Καθηγητής ΑΠΘ*

Περίληψη

Το παρόν άρθρο επιχειρεί μια εξελικτική ανάγνωση του διαρκώς μεταβαλλόμενου τοπίου της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της πορείας της Ελλάδας τα τελευταία 40 χρόνια, εστιάζοντας σε ορισμένες βασικές πτυχές των χωρικών διαστάσεων της ανάπτυξης. Η πρώτη ενότητα εξετάζει την περίοδο από την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα το 1981, έως τη μετάβαση στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 1993 και την Ευρωζώνη το 1999, με έμφαση στη διαμόρφωση της πολιτικής συνοχής και τη σταδιακή προσαρμογή της χώρας στο Κοινοτικό κεκτημένο. Η δεύτερη ενότητα αναφέρεται στη συζήτηση για τη γεωγραφία της ευρωπαϊκής ανάπτυξης και τις χωρικές επιπτώσεις των κοινοτικών πολιτικών, ζητήματα που επηρέασαν σημαντικά τις χωρικές πολιτικές στην Ελλάδα. Η τρίτη ενότητα στρέφει το ενδιαφέρον της στην εικοσαετία 2000-2020 εξετάζοντας τα ζητήματα της εδαφικής συνοχής, της εδαφικής συνεργασίας και της ανθεκτικότητας των περιφερειών στην κρίση.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Πολιτική συνοχής, χωρική ανάπτυξη, χωρικές επιπτώσεις, εδαφική συνοχή, εδαφική συνεργασία

Greece in the changing landscape of European integration: the spatial dimensions of a symbiotic relationship

Eleni Andrikopoulou, *Professor Emerita, Aristotle University of Thessaloniki*
Grigoris Kafkalas, *Professor Emeritus, Aristotle University of Thessaloniki*

Abstract

This article attempts an evolutionary reading of the ever-changing landscape of European integration and the course of Greece over the last 40 years, focusing on some key aspects of the spatial dimensions of development. The first section examines the period from Greece's accession to the European Economic Community in 1981 to the transition to the European Union in 1993 and the Eurozone in 1999, with an emphasis on the formulation of cohesion policy and the gradual adaptation of Greece to the Community acquis. The second section refers to the debate on the geography of European development and the spatial implications of Community policies, issues that have had a significant impact on spatial policies in Greece. The third section turns its attention to the 2000-2020 period by addressing the issues of territorial cohesion, territorial cooperation, and the resilience of regions to the crisis.τραπεζών.

KEY-WORDS: Cohesion policy, spatial development, spatial impact, territorial cohesion, territorial cooperation

1. Εισαγωγή

Η πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης εξελίσσεται δυναμικά μέσα από πολλές διακυμάνσεις που χαρακτηρίζονται από τις προσδοκίες και τις διαψεύσεις, τόσο των κοινών οραμάτων όσο και των επιμέρους τομεακών ή εθνικών επιδιώξεων. Αν μπορούσε κανείς να συνοψίσει την πηγή αυτής της δυναμικής, θα ήταν ίσως η διπλή προσπάθεια αφενός για την προώθηση της ανταγωνιστικότητας του ευρωπαϊκού χώρου στο σύνολο του, και αφετέρου για την επίτευξη της συνοχής ανάμεσα στα κράτη μέλη, με στόχο μια ειρηνική και ευημερούσα ένωση ισότιμων εταίρων. Αντίστοιχα, τα κράτη μέλη αναπαράγουν στο εσωτερικό τους αυτή τη διπλή προσπάθεια προώθησης της εθνικής ανταγωνιστικότητας και διατήρησης της εθνικής συνοχής. Η ταυτόχρονη επίτευξη όλων αυτών των επιδιώξεων σε όλα τα γεωγραφικά επίπεδα, περιφερειακό, εθνικό και ευρωπαϊκό, είναι ένα εξαιρετικά δύστροπο και ενδεχόμενα άλυτο πρόβλημα ιστορικής συμβίωσης.

Οι διαστάσεις αυτής της πολυεπίπεδης δυναμικής έχουν καταγραφεί και αναλυθεί, όχι μόνο ως το προγραμματικό πλαίσιο για την οικονομική, κοινωνική και πολιτική ολοκλήρωση της Ευρώπης, αλλά και ως ένα ιστορικό εγχείρημα χωρικού σχεδιασμού και χωρικής ολοκλήρωσης, στη διάρκεια του οποίου τόσο ο ευρωπαϊκός χώρος, όσο και οι επιμέρους εθνικοί χώροι διαφοροποιούνται και ανασυντάσσονται συνεχώς μέσα από συνεχείς αλληλεπιδράσεις (Faludi and Waterhout 2002, Καμχής 2007, Faludi 2010, Μαραβέγιας και Κατοίκας 2016). Η εξελικτική ανάγνωση αυτής της πορείας αναγνωρίζει ότι η δυναμική της λήψης αποφάσεων για την πορεία μιας κοινότητας επηρεάζεται από την εξάρτηση διαδρομής και την ισορροπία γνώσης και πολιτικής δύναμης. Αυτό σημαίνει ότι κάθε επόμενο βήμα εξαρτάται, χωρίς όμως να προκύπτει νομοτελειακά, από το προηγούμενο, καθώς οι δρώντες παίρνουν αποφάσεις στο πλαίσιο της διαθέσιμης γνώσης, των αντιλήψεων και των πολιτικών προτεραιοτήτων που επικρατούν. Το πραγματικό αποτέλεσμα είναι μια πολύπλοκη και απρόβλεπτη τροχιά η οποία ενσωματώνει επλεκτικά τις κοινές και τις αποκλίνουσες στρατηγικές επιδιώξεις και αναδράσεις ενός πλήθους δρώντων που εμπλέκονται στη διαδικασία προσαρμογής στις συνεχώς μεταβαλλόμενες συνθήκες (Boeschma and Martin 2010, Van Assche et al. 2014, 2015).

Μια τέτοια εξελικτική διαδικασία είναι η ευρωπαϊκή διαδικασία ολοκλήρωσης που περιλαμβάνει πολιτικές, θεσμούς και προγράμματα που θα μπορούσαν να εξεταστούν κάτω από το γενικό όρο «εξευρωπαϊσμός», μια έννοια που ως φαινόμενο που πρέπει να εξηγηθεί, μπορεί να συμπεριλάβει τη δυναμική της εξάρτησης διαδρομής και την ισορροπία γνώσης και πολιτικής δύναμης. Από αυτή την άποψη ο «εξευρωπαϊσμός» παραπέμπει σε μια δέσμη θεωρητικών και πρακτικών ζητημάτων και όχι σε κάποιο αυτονόητο όραμα ή σε έναν αντικειμενικό οδικό χάρτη διαδρομής και προορισμού. Είναι χαρακτηριστικό ότι τα μέσα και τα αποτελέσματα των διαδικασιών του «εξευρωπαϊσμού» κρίνονται άλλοτε ως εργαλεία επιβολής ή/και εξυπηρέτησης συγκεκριμένων συμφερόντων, άλλοτε ως ανίσχυρα να επιτελέσουν τον σκοπό τους και άλλοτε ως απολύτως απαραίτητα για την πρόοδο και την επίλυση κρίσιμων προβλημάτων, καλύπτοντας έτσι όλο το φάσμα των απόψεων μεταξύ φιλοευρωπαϊσμού και ευρωσκεπτικισμού (Radaelli 2004, Grunhut 2017, Faludi 2018a, Παπάζογλου 2010, Καζάκος 2017, Ιωακειμίδης 2018).

Το παρόν άρθρο παρακολουθεί την εξέλιξη του διαρκώς μεταβαλλόμενου τοπίου της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και της παράλληλης πορείας της Ελλάδας, τα 40 χρόνια από την ένταξή της το 1981, χωρίς να υιοθετεί κάποιο από τα αφηγήματα που καλύπτουν οι παραπάνω διαφορετικές τοποθετήσεις. Αντίθετα, παρατηρεί και περιγράφει τον τρόπο που ορισμένα χαρακτηριστικά φαινόμενα συνεξελίσσονται στη χάραξη της συγκεκριμένης ιστορικής διαδρομής, εστιάζοντας σε κάποιες βασικές πτυχές αυτής της διαδρομής που συνδέονται με τη σημασία των χωρικών διαστάσεων της ανάπτυξης. Η πρώτη ενότητα εξετάζει την περίοδο από την ένταξη

της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα το 1981 έως τη μετάβαση στην Ευρωπαϊκή Ένωση το 1993 και την Ευρωζώνη το 1999, με έμφαση στη διαμόρφωση της πολιτικής συνοχής και τη σταδιακή προσαρμογή της χώρας στο ευρωπαϊκό κεκτημένο. Η δεύτερη ενότητα αναφέρεται στη συζήτηση για τη γεωγραφία της ευρωπαϊκής ανάπτυξης και τις χωρικές επιπτώσεις των κοινοτικών πολιτικών, ζητήματα που επηρέασαν σημαντικά τις χωρικές πολιτικές στην Ελλάδα. Η τρίτη ενότητα στρέφει το ενδιαφέρον της στην εικοσαετία 2000-2020 εξετάζοντας τα ζητήματα της εδαφικής συνοχής, της εδαφικής συνεργασίας και της ανθεκτικότητας των περιφερειών απέναντι στην κρίση. Με τον τρόπο αυτό το άρθρο προτείνει έναν τρόπο ανάγνωσης και ανάδειξης της σημασίας του χώρου στην κοινή ευρωπαϊκή πορεία.

2. Η μετάβαση από την ΕΟΚ στην Ε.Ε. και την Ευρωζώνη: ευρωπαϊκό πλαίσιο και ελληνική εμπειρία, 1981-1999

2.1. Το ευρωπαϊκό πλαίσιο: η πολιτική οικονομικής και κοινωνικής συνοχής¹

Η εξέλιξη της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής και η παράλληλη πορεία της περιφερειακής πολιτικής μπορεί να θεωρηθεί ως το μεγαλύτερο σε έκταση και διάρκεια πρόγραμμα ολοκληρωμένης ανάπτυξης στον αναπτυσσόμενο κόσμο (McCann 2015:46). Σε κάθε περίπτωση, αντανάκλα την ισορροπία πολιτικών πιέσεων και θεωρητικών αντιλήψεων ως προς το κεντρικό δίλημμα που αντιμετωπίζει η πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Δηλαδή, από την μια πλευρά καλείται να εξασφαλίσει μέσω μιας αναδιανεμητικής λογικής ότι οι λιγότερο αναπτυσσόμενες περιφέρειες όχι μόνο δεν θα βρεθούν σε δυσμενέστερη θέση λόγω της διαδικασίας ενοποίησης, αλλά θα μπουν και σε μια τροχιά σύγκλισης και από την άλλη πλευρά κρίνεται από τον βαθμό που ενισχύει ή τουλάχιστον δεν υπονομεύει τις προοπτικές ανάπτυξης του ευρωπαϊκού χώρου στο σύνολό του (Manzella and Mendez 2009, Ανδρέου 2016). Η θεωρητική λογική των παρεμβάσεων της περιφερειακής πολιτικής συνδέθηκε αρχικά με τις αντιλήψεις περί σωρευτικής αιτιότητας ενάρσεων και φαύλων κύκλων ανάπτυξης και πόλων ανάπτυξης. Οι αντιλήψεις αυτές πρόσφεραν επιχειρήματα υπέρ της προσπάθειας προσέλκυσης επενδύσεων σε μια περιοχή, προκειμένου να ενισχυθούν οι τάσεις σύγκλισης έναντι των τάσεων απόκλισης ανάμεσα στα επίπεδα ανάπτυξης των περιφερειών (Γιώτη-Παπαδάκη 2010, Τσιπούρη 2015).

Η δυναμική διαδικασία ολοκλήρωσης της αγοράς στα πλαίσια του πυρήνα των έξι ιδρυτικών χωρών της ΕΟΚ (Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Βέλγιο, Ολλανδία, Λουξεμβούργο) που διατηρήθηκε αναλλοίωτος από το 1957 έως το 1972 αντανάκλαται γεωγραφικά στη διαμόρφωση ενός κεντρικού αναπτυξιακού άξονα. Η πρώτη διεύρυνση της ΕΟΚ, το 1972 με την ένταξη της Δανίας, της Ιρλανδίας και του Ηνωμέ-

νου Βασιλείου, συμπίπτει με την κρίση του μεταπολεμικού μοντέλου ανάπτυξης και την έναρξη μιας περιόδου οικονομικής αναδιάρθρωσης και αναζήτησης εναλλακτικών τρόπων ρύθμισης. Αν και κάθε εθνικό κράτος αντέδρασε διαφορετικά στην κρίση, υπήρξε μια κοινή κατεύθυνση που αντιστοιχούσε στη δημοσιονομική κρίση του κράτους και την υποχώρηση της κρατικής παρέμβασης με παράλληλη ενίσχυση της στροφής προς τον ιδιωτικό τομέα ως μηχανισμού προώθησης της ανάπτυξης. Το 1975 ιδρύεται το Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ), το οποίο σε πρώτη φάση καλείται να υποστηρίξει και να συμπληρώσει τις εθνικές προσπάθειες, συγχρηματοδοτώντας τα έργα που υλοποιούνται στα πλαίσια των εθνικών περιφερειακών πολιτικών. Το 1979, για πρώτη φορά, προσδιορίζεται ένα μικρό μέρος, το 5% του προϋπολογισμού του, το οποίο διατίθεται από την Επιτροπή σε ειδικές περιπτώσεις ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος εκτός των εθνικών προτεραιοτήτων, καταγράφοντας έτσι, λίγο πριν την ένταξη της Ελλάδας το 1981, μια ποιοτική στροφή προς μια συνολική ευρωπαϊκή προσέγγιση του περιφερειακού ζητήματος.

Η δεκαετία του 1980 χαρακτηρίζεται από τη σημαντική αλλαγή στο ύφος και το περιεχόμενο της περιφερειακής πολιτικής. Οι θεωρητικές αντιλήψεις και οι πολιτικές προτεραιότητες έχουν πλέον απομακρυνθεί από την παλαιότερη ιδέα των μεγάλων επενδύσεων σε υποδομές και τη δημιουργία πόλων ανάπτυξης και έχουν στραφεί στην προώθηση ενός μοντέλου που ενισχύει την ενδογενή ανάπτυξη ή την «ανάπτυξη εκ των κάτω». Πρόκειται για ανάπτυξη που στηρίζεται στις τοπικές πρωτοβουλίες και τις δυνατότητες σε φυσικούς και ανθρώπινους πόρους των ίδιων των περιφερειών. Η ανάπτυξη αυτής της μορφής θεωρείται ότι θα επιτρέψει στις περιφέρειες να αναπτυχθούν στο πλαίσιο των δυνατοτήτων τους και θα συγκρατήσει τοπικά το πλεόνασμα και το εργατικό δυναμικό. Παράλληλα, αυξάνεται η επιρροή της λεγόμενης «νέας οικονομικής γεωγραφίας» η οποία αποδίδει μεγαλύτερη σημασία στις τάσεις εξειδίκευσης και συγκέντρωσης που ενεργοποιεί η οικονομική ολοκλήρωση και στις κεντρόφυγες και κεντρομόλες δυνάμεις της συγκέντρωσης οικονομικών δραστηριοτήτων και ανθρώπινου δυναμικού (Krugman 1995, Fujita et al. 1999). Σταδιακά, η πολιτική συνοχής στρέφεται στη δημιουργία των προϋποθέσεων που θα περιόριζαν τη σχετική απομόνωση και διαιώνιση της υστέρησης κάποιων περιφερειών. Οι προϋποθέσεις που θα ενεργοποιήσουν την ενδογενή ανάπτυξη μιας περιφέρειας περιλαμβάνουν ένα ευρύ φάσμα παραμέτρων από τις βασικές υποδομές έως τα δίκτυα συνεργασίας, τις ροές πληροφορίας και την ικανότητα καινοτομίας (Κομνηνός 2005, Begg 2016).

Οι πολιτικές προτεραιότητες και ο προσανατολισμός της πολιτικής συνοχής και της περιφερειακής πολιτικής συνδέονται την ίδια περίοδο με τη διεύρυνση της ΕΟΚ από 9 σε 12 μέλη, αρχικά με την ένταξη της Ελλάδας το 1981 και στη συνέχεια της Πορτογαλίας και Ισπανίας το 1985. Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη το 1986 θέτει την προοπτική της ολοκλήρωσης της Ενιαίας Αγοράς και εισάγει μια σειρά

νών πολιτικών, μεταξύ των οποίων και την πολιτική οικονομικής και κοινωνικής συνοχής. Στο άρθρο 130Α της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, στην ενότητα για την οικονομική και κοινωνική συνοχή, αναφέρεται μεταξύ άλλων ότι: *«Η Κοινότητα αποσκοπεί ιδιαίτερα στη μείωση του χάσματος μεταξύ των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών»*. Ακολουθεί η μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων του 1988, η οποία ως αντιστάθμισμα των προβλημάτων που θα δημιουργούσε η Ενιαία Αγορά στις πιο αδύναμες οικονομίες, εντάσσει τα Ταμεία (ΕΤΠΑ, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Τμήμα Προσανατολισμού του Γεωργικού Ταμείου) σε μια ενιαία πολιτική συνοχής και εισάγει τις βασικές αρχές της συνεργασίας των κρατών μελών με την κοινότητα ως προϋπόθεση της χρηματοδότησης: συγκέντρωση των πόρων σε στόχους προτεραιότητας με έμφαση στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες, εταιρική σχέση μεταξύ των εμπλεκομένων φορέων, πολυετής προγραμματισμός αντί για μεμονωμένα έργα, προσθετικότητα και όχι υποκατάσταση εθνικών πόρων. Στο τέλος της δεκαετίας έχει πλέον διαμορφωθεί ουσιαστικά το πεδίο της πολιτικής συνοχής και ξεκινάνε τα πολυετή προγράμματα χρηματοδότησης των περιόδων 1989-93, 1994-99 και 2000-04, με τη μορφή των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης που είναι γνωστά και ως πακέτα Delors (Manzella and Mendez 2009, Hall 2014, McCann 2015).

Το 1992 η Συνθήκη του Μάαστριχτ έθεσε το στόχο της εμβάθυνσης και ολοκλήρωσης της Κοινότητας με τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ενός κοινού νομίσματος, στη βάση συγκεκριμένων κριτηρίων ονομαστικής σύγκλισης που διαμορφώθηκαν στο πλαίσιο μιας κοινά αποδεκτής περιοριστικής δημοσιονομικής πολιτικής. Η Συνθήκη του Μάαστριχτ σε συνέχεια της πορείας που είχε ξεκινήσει με τη μεταρρύθμιση του 1988, δημιουργεί το Ταμείο Συνοχής και την Επιτροπή Περιφερειών και εισάγει την αρχή της επικουρικότητας στον αναπτυξιακό προγραμματισμό, ενισχύοντας έτσι ανάλογα τον ρόλο των εταίρων σε όλα τα γεωγραφικά επίπεδα. Δημιουργείται επίσης το Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας και οι πόροι των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής διπλασιάζονται, αντιπροσωπεύοντας πλέον σχεδόν το ένα τρίτο του προϋπολογισμού της Ε.Ε. Παράλληλα, οι γεωπολιτικές εξελίξεις είναι καταλυτικές. Η αποσταθεροποίηση των πολιτικών συστημάτων του κεντρικού προγραμματισμού των χωρών της Ανατολικής Ευρώπης οδηγεί αρχικά στην de facto διεύρυνση της Ε.Ε. με την επανένωση Δυτικής και Ανατολικής Γερμανίας το 1990. Στη συνέχεια, η διάλυση της Σοβιετικής Ένωσης και της Γιουγκοσλαβίας το 1991 δημιουργήσε νέα δεδομένα και προοπτικές για την εμβέλεια και την πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Το 1995 εντάσσονται τρία ακόμα νέα μέλη, η Αυστρία, η Σουηδία και η Φινλανδία και η Ε.Ε. αποκτά πλέον 15 μέλη, γεγονός που αποτέλεσε λογική συνέπεια και τελευταίο βήμα στο σύνολο των στρατηγικών επιλογών και προτεραιοτήτων που διαμόρφωσαν το πλαίσιο της ευρωπαϊκής ανάπτυξης έως το τέλος της δεκαετίας του 1990.

2.2. Η ελληνική εμπειρία: η σταδιακή προσαρμογή στο ευρωπαϊκό κεκτημένο²

Το 1981, με την ενεργοποίηση της συμφωνίας σύνδεσης του 1961 και την υπογραφή της Συνθήκης Προσχώρησης στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες το 1979, η Ελλάδα γίνεται το 10ο πλήρες μέλος της ΕΟΚ, οπότε και αρχίζει η κοινή συμβιωτική τους διαδρομή. Έως τότε, τα αναπτυξιακά προγράμματα και η ελληνική περιφερειακή πολιτική χαρακτηρίζονταν από το ενδιαφέρον για την αξιοποίηση διαθέσιμων πόρων και τυχόν συγκριτικών πλεονεκτημάτων με πρωτεύοντα στόχο την αύξηση της συνολικής αποτελεσματικότητας της εθνικής οικονομίας (Ανδρικοπούλου 1983, 1984). Ακολούθησαν σημαντικές αλλαγές και ανακατατάξεις που συνδέονται με τις προϋποθέσεις της ευρωπαϊκής χρηματοδότησης, αλλά και τις ανησυχίες για την εκχώρηση εθνικής κυριαρχίας και τους φόβους ότι ο αυξανόμενος ανταγωνισμός από τις ισχυρότερες οικονομίες της ΕΟΚ θα έχει αρνητικές συνέπειες για τη διαρθρωτικά αδύναμη ελληνική οικονομία.

Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980, η ελληνική πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης πέρασε από έναν δραστικό αναπροσανατολισμό του θεσμικού πλαισίου που αφορά αφενός τον ρόλο των τοπικών και περιφερειακών αρχών και, αφετέρου, τη λειτουργία του συστήματος προγραμματισμού. Η αλλαγή αυτή χαρακτηρίστηκε από το αυξανόμενο ενδιαφέρον για το υπάρχον δυναμικό ενδογενούς τοπικής ανάπτυξης (Andrikorouli 1992). Στο βαθμό που η βασική αρχή αυτού του μοντέλου ήταν η «μη μεταφορά πλεονάσματος από περιφέρεια σε περιφέρεια», η προσπάθεια κινητοποίησης της ενδογενούς τοπικής ανάπτυξης «εκ των κάτω» αντικατέστησε την έμφαση στην υόρροπη περιφερειακή ανάπτυξη του προηγούμενου μοντέλου της ανάπτυξης «εκ των άνω». Με τον τρόπο αυτό, τα προβλήματα χωρικής κατανομής της ανάπτυξης δεν αποτελούσαν πλέον ένα συνολικό «περιφερειακό πρόβλημα», ούτε και στόχο μιας συνολικής εθνικής στρατηγικής. Στην πράξη, οι αποσπασματικές πολιτικές τοπικής ανάπτυξης δεν απέκτησαν ποτέ σημαντικό μέγεθος αν και οδήγησαν στην ίδρυση πολλών αναπτυξιακών εταιρειών τοπικού χαρακτήρα που είχαν κατά περίπτωση σημαντική δραστηριότητα και θετικά πολλαπλασιαστικά οφέλη για τις τοπικές οικονομίες (Kafkalas and Thoidou 1999).

Σταδιακά, μέσα στη δεκαετία του 1990, επανέρχεται το ενδιαφέρον για τις επιδόσεις της εθνικής οικονομίας, σύμφωνα με τα κριτήρια σύγκλισης που καθορίστηκαν στο Μάαστριχτ το 1992, ως προϋπόθεση για τη συμμετοχή της χώρας στη διαδικασία της Οικονομικής και Νομισματικής Ενοποίησης (ΟΝΕ), και η περιφερειακή πολιτική οικοδομείται στο πλαίσιο μιας συνολικής στρατηγικής για την προώθηση της ονομαστικής και πραγματικής σύγκλισης της εθνικής οικονομίας προς τους κοινώς καθορισμένους ευρωπαϊκούς στόχους. Οι αλλαγές αυτές, αν και αντιστοιχούν στην εξέλιξη εσωτερικών παραγόντων, προσδιορίζονται από το ευρύτερο πλαίσιο των εξελισσόμενων σχέσεων Ελλάδας-Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μια

πολύ σημαντική πτυχή της περιφερειακής πολιτικής σε σχέση με τη διαδικασία εξευρωπαϊσμού και τη σχετική παρουσία εθνικών και ευρωπαϊκών στοιχείων είναι ο θεσμικός μηχανισμός για την εφαρμογή της περιφερειακής πολιτικής που πραγματοποιείται μέσω των διαδικασιών εφαρμογής των κοινοτικών κανονισμών (Getimis and Paraskevoudou 2002). Βασικό ρόλο έπαιξε η αρχή της εταιρικής σχέσης που θεσπίστηκε το 1988 ως «στενή συνεργασία των αρμόδιων αρχών σε κοινοτικό, εθνικό, περιφερειακό, τοπικό ή άλλο επίπεδο» και επεκτάθηκε το 1993 προκειμένου να συμπεριλάβει στη χαμηλότερη βαθμίδα τη συμμετοχή των «κοινωνικών και οικονομικών εταίρων» και αργότερα το 1999, όλων των σχετικών ΜΚΟ.

Στο πλαίσιο αυτό, η προετοιμασία των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (ΚΠΣ) βάσει ολοκληρωμένων εθνικών και περιφερειακών αναπτυξιακών σχεδίων πολυετούς διάρκειας γίνεται ο κύριος μηχανισμός για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή των αναπτυξιακών προσαρτημάτων. Το γεγονός ότι, καθ' όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990, όλες οι περιφέρειες της χώρας είχαν ενταχθεί στον Στόχο 1 των Διαρθρωτικών Ταμείων επέτρεψε ένα μεγάλο μέρος των συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων των ΚΠΣ να είναι εθνικού επιπέδου. Το Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης ως εργαλείο σχεδιασμού αφορούσε τη συνολική αναπτυξιακή στρατηγική της εθνικής οικονομίας και η περιφερειακή πολιτική ενσωματώνεται ως μέρος της συνολικής αναπτυξιακής προσπάθειας, ενώ το θεσμικό πλαίσιο που θεσπίστηκε κατά την προηγούμενη περίοδο παρέμεινε μάλλον ανενεργό στο παρασκήνιο. Τα ανωτέρω σημαίνουν ότι, δεδομένης της περιορισμένης οικονομικής κατάστασης κατά τη δεκαετία του 1990, καμία αποτελεσματική περιφερειακή πολιτική δεν θα μπορούσε να είναι οικονομικά βιώσιμη εκτός του πλαισίου των ΚΠΣ. Οι χωρικές διαστάσεις του αναπτυξιακού προγραμματισμού και το ζήτημα της ολοκλήρωσης των πολιτικών, όχι μόνο τομεακά, αλλά και χωρικά είχαν εκ των πραγμάτων καθοριστική σημασία, χωρίς όμως να αποτελέσουν κεντρικό στόχο του σχεδιασμού των πολιτικών (Θωΐδου 2004). Στην πραγματικότητα, η συμβιωτική σχέση μεταξύ εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών καθόρισε τη μορφή και το περιεχόμενο της ελληνικής περιφερειακής πολιτικής καθ' όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του 1990 μέσω της εφαρμογής των διαδοχικών ΚΠΣ 1989-93, 1994-99 και της προετοιμασίας του ΚΠΣ 2000-04.

Συνοψίζοντας, υπό το πρίσμα της σταδιακής αλλαγής στις σχέσεις Ελλάδας-Ε.Ε., η χάραξη της περιφερειακής πολιτικής εντάσσεται στη συνολική διαδικασία εξευρωπαϊσμού με την έννοια της προσαρμογής στο κοινοτικό κεκτημένο. Η περιφερειακή πολιτική επηρεάζεται από το γενικό πλαίσιο, αλλά και με τη σειρά της επηρεάζει αυτό το πλαίσιο με τους προβληματισμούς και τις διεκδικήσεις της που κατά περίπτωση κινούνται σε ένα ευρύ φάσμα από μια παθητική αποδοχή έως μια ενεργητική συμμετοχή στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι (Mitsos 2000). Η γενικότερη συζήτηση σχετικά με το καθεστώς της περιφερειακής πολιτικής, συμπεριλαμβαν-

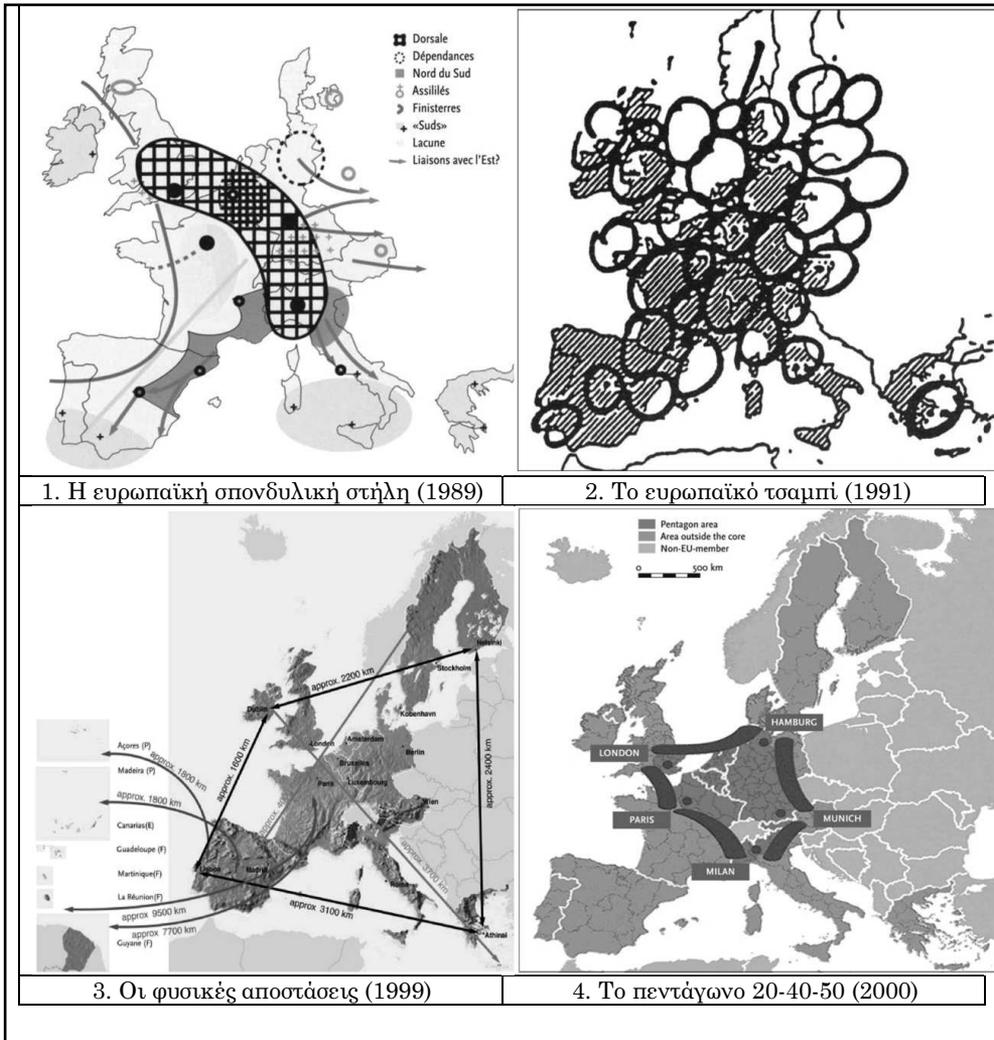
νομένων πτυχών όπως η επιλεξιμότητα των περιφερειών και των τομέων για δι-
αρθρωτική χρηματοδότηση ή η έννοια της επικουρικότητας όσον αφορά το κατάλ-
ληλο γεωγραφικό επίπεδο για τη χάραξη και εφαρμογή της πολιτικής, παραμένει
ζωτικής σημασίας τόσο για την πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, όσο και για
το περιεχόμενο της εθνικής περιφερειακής πολιτικής.

3. Η γεωγραφία της ευρωπαϊκής ανάπτυξης και οι χωρικές επιπτώσεις των κοινοτικών πολιτικών

3.1. Χωρική ανάπτυξη και χωροταξία: ΕΕ και Ελλάδα³

Οι δυνάμεις που διαμορφώνουν την οικονομική και κοινωνική δυναμική των
εδαφών και των περιοχών της σύγχρονης Ευρώπης είναι εξαιρετικά περίπλο-
κες. Δεν καθοδηγούνται μόνο από τη λογική του σχεδίου της ευρωπαϊκής οίκο-
νομικής ολοκλήρωσης ή τις διαδικασίες της οικονομικής παγκοσμιοποίησης. Δεν
υπάρχουν απλά σενάρια για την πρόβλεψη του μέλλοντος και δεν υπάρχουν έτοι-
μες ή γρήγορες λύσεις για τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν τα εδάφη και οι
περιφέρειες της Ευρώπης. Η κατανόηση αυτής της πραγματικότητας, δηλαδή της
πολυπλοκότητας και της ποικιλομορφίας, είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την
εξέταση της πολιτικής συνοχής σε αντιστοιχία με τη γεωγραφία της ευρωπαϊκής
ανάπτυξης η οποία αποτέλεσε αντικείμενο ιδιαίτερου ενδιαφέροντος τη δεκαετία
του 1990. Οι σχετικές πρωτοβουλίες και συζητήσεις είχαν ως βασική αναφορά τις
εκθέσεις «Ευρώπη 2000: οι προοπτικές ανάπτυξης του κοινοτικού εδάφους» (ΕΕΚ
1992) και «Ευρώπη 2000+: συνεργασία για τη χωροταξία στην Ευρώπη» (Ε.Ε.
1995), οι οποίες έθεσαν το ζήτημα του συντονισμού των ευρωπαϊκών πολιτικών
και επηρέασαν τις πολιτικές συνοχής τονίζοντας τη σημασία της χωρικής διάστα-
σης (Γιαννακούρου 2008). Το εύρος της συζήτησης συνοψίζεται σε τέσσερις από
τις πιο γνωστές αναπαραστάσεις του ευρωπαϊκού χώρου, οι οποίες κατά την περίο-
δο 1981-1999 αποτέλεσαν τη βάση της συζήτησης και των επιχειρημάτων τόσο για
την αναγκαιότητα της πολιτικής συνοχής, όσο και για τη σημασία της εδαφικής
συνοχής και την ανάγκη εδαφικής συνεργασίας (Σχήμα 1).

Σχήμα 1: Αναπαραστάσεις της οργάνωσης του ευρωπαϊκού χώρου της ΕΕ-15



Πηγή: Faludi & Waterhout 2002, Faludi 2010.

ΥΠΟΜΝΗΜΑ: 1. Η γνωστή και ως «μπλε μπανάνα» απεικόνιση της συγκέντρωσης πληθυσμού και δραστηριοτήτων σε άξονες ανάπτυξης (αρχική πηγή Brunet 1989). 2. Η εναλλακτική απεικόνιση της συγκέντρωσης της ανάπτυξης που ενέπνευσε το πολυκεντρικό μοντέλο οργάνωσης του χώρου (αρχική πηγή Kunzmann and Wegener 1991). 3. Η καταγραφή των μέγιστων φυσικών αποστάσεων απεικονίζει το μέγεθος της πρόκλησης που αντιμετωπίζει η ενιαία προσέγγιση της ανάπτυξης του ευρωπαϊκού χώρου στο ΣΑΚΧ (αρχική πηγή E.E. 1999). 4. Η απεικόνιση της ισχυρής συγκέντρωσης του 50% του ΑΕΠ, 40% του πληθυσμού στο 20% της έκτασης του ευρωπαϊκού χώρου όπως περιγράφεται στο ΣΑΚΧ 1999 (αρχική πηγή Schön 2000).

Η συζήτηση για την ευρωπαϊκή χωροταξία έφτασε σε ένα κρίσιμο σημείο καμπής με την έγκριση από τους Υπουργούς Χωροταξίας του Σχεδίου Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (ΣΑΚΧ) (Ε.Ε. 1999) που διαμόρφωσε ένα κοινό πλαίσιο για τον προσανατολισμό της χωρικής ανάπτυξης. Η χωροταξική προσέγγιση που προωθεί το ΣΑΚΧ στηρίζεται στο στόχο της αρμονικής ανάπτυξης του συνόλου της Ε.Ε. και θέτει το γενικό στόχο της βιώσιμης και συνεκτικής χωρικής ανάπτυξης με κατευθυντήριες γραμμές τρεις βασικούς στόχους: α) την ανάπτυξη ενός πολυκεντρικού και ισορροπημένου δικτύου αστικών κέντρων και την ενίσχυση της συνεργασίας μεταξύ αστικών και αγροτικών περιοχών, β) την ισότητα πρόσβασης στις υποδομές, την καινοτομία και τις γνώσεις, και γ) τη συνετή διαχείριση και προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος. Με τον τρόπο αυτό το ΣΑΚΧ επιχειρεί να προωθήσει την ανάπτυξη μιας κοινής προσέγγισης των χωρικών ρυθμίσεων μέσω κοινών εννοιών και στρατηγικών επιλογών και ενός κοινού τεχνικού και πληροφοριακού υπόβαθρου (δημιουργία βάσεων δεδομένων, χαρτογραφικών πληροφοριών και δεικτών), με σκοπό να υποστηρίξει τις προσπάθειες χωροταξικής πολιτικής των κρατών μελών και των περιφερειακών και τοπικών φορέων προκειμένου να αποκτήσουν ένα κοινό ευρωπαϊκό προσανατολισμό. Όπως εμφατικά επισήμανε ο Peter Hall στον πρόλογο του βιβλίου *The Making of the European Spatial Development Perspective* (Faludi and Waterhout 2002), το ΣΑΚΧ θα επηρεάσει αποφασιστικά τις εξελίξεις τόσο στις 15 χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά και σε όσες ενταχθούν στη συνέχεια μετά το 2000.

Η διεύρυνση της συζήτησης και η συμφωνία για τη χωροταξία σε ευρωπαϊκό επίπεδο, όπως εκφράστηκε στο ΣΑΚΧ, ενθάρρυνε την ανάληψη χωροταξικών πρωτοβουλιών με ευρωπαϊκό προσανατολισμό στα κράτη μέλη. Στην Ελλάδα προκάλεσε την αναβάθμιση της θέσης της χωροταξίας και οδήγησε στην ψήφιση του πρώτου ολοκληρωμένου νομοθετικού πλαισίου (Ν.2742/1999) για το «Χωροταξικό σχεδιασμό και την αιεφόρο ανάπτυξη» της χώρας και την ανάθεση της σύνταξης του γενικού πλαισίου για τον χωροταξικό σχεδιασμό και την αιεφόρο ανάπτυξη σε εθνικό επίπεδο, καθώς και δώδεκα χωροταξικών σχεδίων για τις περιφέρειες της χώρας, πλην Αττικής. Ενδεικτικό της επιρροής του ευρωπαϊκού προβληματισμού είναι η αφιέρωση μεγάλου μέρους της εισηγητικής έκθεσης του νόμου στις χωρικές επιρροές που δέχεται η Ελλάδα από την ένταξή της στην Ε.Ε. καθώς και αυτές που θα δεχθεί στο μέλλον με την αναμενόμενη διεύρυνση. Το χωρικό αποτύπωμα αυτών των εξελίξεων στην οργάνωση του εθνικού χώρου απεικονίζεται στους χάρτες που είχαν παρουσιαστεί σε σχετική ημερίδα παρουσίασης του Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Βιώσιμης Ανάπτυξης (Ζαμπέλης 2002) (Σχήμα 2).

ΑΕΠ της χώρας το 1999. Είναι χαρακτηριστικό της άνοξης συγκέντρωσης της οικονομικής δραστηριότητας ότι το 55% του ΑΕΠ συγκεντρώνεται στην Αττική και την Κεντρική Μακεδονία έναντι 42% του πληθυσμού και 17% της έκτασης, αναπαράγοντας το ευρωπαϊκό αναπτυξιακό πεντάγωνο που φαίνεται στο προηγούμενο Σχήμα 1 (χάρτης 4) όπου τα αντίστοιχα μεγέθη είναι 50-40-20.

3.2. Οι χωρικές επιπτώσεις των ευρωπαϊκών πολιτικών⁴

Το ζήτημα των χωρικών επιπτώσεων των ευρωπαϊκών πολιτικών τέθηκε σε ευρωπαϊκό επίπεδο στο πλαίσιο της συζήτησης για τη χωροταξία που ξεκίνησε στις αρχές της δεκαετίας του 1990 και ολοκληρώθηκε με το Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου το 1999. Το ΣΑΚΧ τονίζει τη σημασία που έχουν οι χωρικές επιπτώσεις όλων των ευρωπαϊκών πολιτικών για την ισορροπία και τη συνοχή του ευρωπαϊκού χώρου και επισημαίνει ότι όλες οι πολιτικές θα πρέπει να αποκτήσουν χωρική διάσταση, αν πρόκειται να συνεισφέρουν στην ισόρροπη χωρική ανάπτυξη. Η Ευρωπαϊκή Ένωση ασκεί ένα μεγάλο φάσμα πολιτικών με διαφορετικό όμως βαθμό αρμοδιότητας σε σχέση με τα κράτη μέλη. Για παράδειγμα, έχει αποκλειστική αρμοδιότητα σε πεδία όπως των κανόνων ανταγωνισμού που είναι αναγκαίοι για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, τη νομισματική πολιτική για τις χώρες της Ευρωζώνης και την κοινή εμπορική πολιτική. Συντρέχουσα αρμοδιότητα έχει σε πεδία όπως η συνοχή (οικονομική, κοινωνική και εδαφική), η γεωργία και αλιεία, το περιβάλλον, οι μεταφορές, η ενέργεια, η έρευνα και η τεχνολογική ανάπτυξη. Τέλος, έχει συντονιστική ή συμπληρωματική δράση σε τομείς όπως ο πολιτισμός, ο τουρισμός, η εκπαίδευση και η υγεία. Η διάρθρωση και εσωτερική δομή των παραπάνω πεδίων πολιτικής είναι σε συνεχή εξέλιξη (Ανδρέου 2019).

Όλα τα πεδία πολιτικής έχουν κατά περίπτωση χωρικές επιπτώσεις που επηρεάζουν την οργάνωση τόσο του ευρωπαϊκού χώρου, όσο και κάθε κράτους μέλους. Σημαντικές άμεσες χωρικές επιπτώσεις έχουν κυρίως οι πολιτικές που καλύπτουν μεγάλο μέρος του κοινοτικού προϋπολογισμού, όπως είναι η κοινή αγροτική πολιτική (ΚΑΠ) και η πολιτική συνοχής. Όμως και οι πολιτικές που προϋποθέτουν την υιοθέτηση κανονιστικών πλαισίων που προωθούν την ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, όπως η πολιτική ανταγωνισμού και κρατικών ενισχύσεων και η πολιτική της δημιουργίας διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών, ενέργειας και τηλεπικοινωνιών, έχουν κατά περίπτωση έμμεσες ή/και άμεσες χωρικές επιπτώσεις. Τέλος, οι πολιτικές που επιβάλλουν κοινούς κανόνες στο σύνολο της Ε.Ε., όπως για παράδειγμα η πολιτική περιβάλλοντος, μπορούν να έχουν διαφοροποιημένες χωρικές επιπτώσεις λόγω της ιδιαιτερότητας των επιμέρους χωρών και περιφερειών. Το κύριο ερώτημα που τίθεται στο ευρωπαϊκό επίπεδο είναι αν οι κοινοτικές πολιτικές συνεισφέρουν στη σύγκλιση ή αυξάνουν το χάσμα μεταξύ των περιφερειών της Ευρώπης, συγκεντρώνοντας την ανάπτυξη στις ήδη αναπτυγμένες περιοχές.

Για την Ελλάδα, το κρίσιμο ερώτημα είναι η συμπληρωματικότητα της εφαρμογής του ΚΠΣ και των λοιπών εθνικών και κοινοτικών πολιτικών και οι χωρικές επιπτώσεις ως προς την κατανομή των πόρων, τη χωροθέτηση των σημαντικότερων έργων και γενικότερα των ενεργειών που επηρεάζουν τη χωρική ανάπτυξη. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχουν οι αλληλεπιδράσεις αφενός μεταξύ της πολιτικής συνοχής και των λοιπών πολιτικών και, αφετέρου, μεταξύ ευρωπαϊκών και εθνικών πολιτικών. Οι χωρικές επιπτώσεις της πολιτικής συνοχής συναρτώνται με τις χωρικές επιπτώσεις των υπολοίπων πολιτικών, όπως είναι για παράδειγμα η ΚΑΠ και τα διευρωπαϊκά δίκτυα. Οι χωρικές επιπτώσεις των εθνικών πολιτικών περιλαμβάνουν αντίστοιχα και τις επιπτώσεις των ευρωπαϊκών, στο βαθμό που η σχετική νομοθεσία έχει ενσωματώσει την αντίστοιχη ευρωπαϊκή, όπως συμβαίνει με την πολιτική για το περιβάλλον και την πολιτική για τις κρατικές ενισχύσεις, τη βιομηχανία και τον τουρισμό.

Ένα παράδειγμα αυτών των αλληλεπιδράσεων δίνεται στη συνέχεια με την αποτίμηση των χωρικών επιπτώσεων των ευρωπαϊκών πολιτικών της περιόδου 1989-1999 σε σχέση με τους στόχους της πολιτικής συνοχής, όπως υλοποιείται μέσω των ΚΠΣ με βασική επιδίωξη την ισορροπία και χωρίς αποκλεισμούς βιώσιμη ανάπτυξη όλων των περιοχών (Ανδρικοπούλου και Καυκαλάς 2000). Στη σχέση πολιτικής συνοχής και Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ) εμφανίζονται συχνά αντικρουόμενες χωρικές επιπτώσεις. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο και σε σχέση με τους στόχους της συνοχής, την περίοδο 1989-1993, οι δείκτες δείχνουν ότι στις περισσότερο ωφελημένες χώρες συμπεριλαμβάνεται η Γαλλία, ενώ μία από τις χώρες συνοχής, η Πορτογαλία, συνεισφέρει στην ΚΑΠ περισσότερο από ότι εισπράττει. Σε εθνικό επίπεδο, οι εσωτερικές περιφερειακές διαφοροποιήσεις των χωρών οφείλονται σε μεγάλο βαθμό στη σχετική σημασία του πρωτογενή τομέα στις διάφορες περιοχές. Στην Ελλάδα, όλες οι περιφέρειες, με εξαίρεση την Αττική και το Νότιο Αιγαίο, ανήκουν σε αυτές που έχουν το υψηλότερο όφελος από την εφαρμογή της ΚΑΠ (Ζανιάς και Μαραβέγιας 1996).

Τα διευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών και ενέργειας, ο σχεδιασμός των οποίων ξεκινά την ίδια περίοδο, έχουν στόχο την ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου και την ολοκλήρωση της αγοράς ενέργειας. Η προσπάθεια ενοποίησης έχει χωρικές επιπτώσεις που επηρεάζουν τον εθνικό σχεδιασμό των δικτύων και το άνοιγμα της επικοινωνίας και των σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών. Οι χωρικές αυτές επιπτώσεις ενδέχεται να αντικρούουν κάποιους στόχους της πολιτικής συνοχής καθώς φαίνεται να ωφελούν τις ήδη αναπτυγμένες ανταγωνιστικές οικονομίες, αλλά και σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να τους ενισχύουν βελτιώνοντας την προσβασιμότητα στις αγορές. Στην Ελλάδα, τα έργα που εγκρίθηκαν περιλαμβάνουν δύο διευρωπαϊκούς οδικούς άξονες (ΠΑΘΕ και Εγνατία) και σε δεύτερη φάση το αεροδρόμιο των Σπάτων, καθώς και την ηλεκτρική διασύνδεση Ελλάδας-Ιταλίας και την εισαγωγή του φυσικού αερίου.

Διαφορετική είναι η περίπτωση των κρατικών ενισχύσεων που επιτρέπονται στα πλαίσια της πολιτικής ανταγωνισμού, και ιδίως των περιφερειακών ενισχύσεων στη βιομηχανία οι οποίες αφορούν τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές και τις περιοχές σε βιομηχανική παρακμή όλων των κρατών μελών. Επειδή τα κριτήρια επιλεξιμότητας των περιοχών της πολιτικής συνοχής ορίζονται σε σχέση με τη συγκριτική θέση μιας περιοχής ως προς το σύνολο της Κοινότητας, ενώ τα κριτήρια επιλεξιμότητας των περιοχών περιφερειακών κρατικών ενισχύσεων αναφέρονται στη συγκριτική θέση μιας περιοχής σε σχέση με το μέσο όρο της κάθε χώρας, αυτού του είδους οι κρατικές ενισχύσεις μπορεί να συγκρούονται με την κοινοτική πολιτική συνοχής που επιδιώκει τη σύγκλιση των περιφερειών σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Τα στοιχεία της περιόδου 1988-1992, δείχνουν σημαντικές διαφορές και συχνά αντικρουόμενες χωρικές επιπτώσεις μεταξύ των δύο αυτών πολιτικών.

Διαπιστώνεται γενικότερα ότι υπάρχουν περιπτώσεις όπου οι επιμέρους τομεακές πολιτικές συμπληρώνουν τους στόχους της πολιτικής συνοχής, αλλά και περιπτώσεις όπου οι στόχοι είναι ασύμβατοι ή και αλληλοαναιρούνται. Το ζήτημα αυτό μπορεί έως ένα βαθμό να είναι αναμενόμενο λόγω της διαφορετικής στόχευσης των τομεακών πολιτικών, αλλά δεν παύει να είναι κρίσιμο για τη συνοχή του ευρωπαϊκού χώρου. Η ολοκλήρωση των τομεακών πολιτικών σε γεωγραφικό επίπεδο θα μπορούσε να βελτιώσει σημαντικά τη συνέργεια και την αποτελεσματικότητα όλων των πολιτικών και, ειδικότερα, τη συμβολή της πολιτικής συνοχής. Στο βαθμό βέβαια που οι μορφές ολοκλήρωσης στον ευρωπαϊκό χώρο καθοδηγούνται από την οικονομική συνιστώσα της ενιαίας αγοράς είναι σχεδόν αναπόφευκτη η αντιπαράθεση με τις διεκδικήσεις των διαφόρων περιοχών.

4. Οι χωρικές διαστάσεις της ευρωπαϊκής πορείας την περίοδο 2000-2020

4.1. Εδαφική συνοχή και εδαφική συνεργασία⁵

Ο όρος εδαφική συνοχή εμφανίστηκε για πρώτη φορά στη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) σε σχέση με τη λειτουργία των υπηρεσιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος και εκφράζει το ενδιαφέρον της Κοινότητας και των κρατών μελών για την αποτελεσματική λειτουργία αυτών των υπηρεσιών (όπως είναι για παράδειγμα οι δημόσιες συγκοινωνίες, η κοινωνική ασφάλιση και η υγειονομική περίθαλψη), λόγω της σημασίας που έχουν για τις κοινές αξίες και τα πρότυπα της Ένωσης, καθώς και της συμβολής τους στην προώθηση της κοινωνικής και «εδαφικής» συνοχής. Προηγουμένως, ο στόχος είχε έμμεσα τεθεί στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1986) με όρους «αρμονικής ανάπτυξης» και με ιδιαίτερη έμφαση στη γεωγραφική διάσταση και «στη μείωση του χάσματος μεταξύ των διάφορων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών»

(Ανδρικοπούλου 2004). Ο Faludi (2006) υπογραμμίζει την απουσία επίσημου ορισμού για το νόημα της εδαφικής συνοχής. Εκείνο που συνήθως επαναλαμβάνεται είναι ότι συμπληρώνει την οικονομική και κοινωνική συνοχή με στόχο την ισορροπία και αρμονική ανάπτυξη της Ένωσης. Σημειώνει ότι η Γ.Δ. Περιφερειακής Πολιτικής της Επιτροπής τείνει να υιοθετεί την άποψη ότι η «εδαφική συνοχή» συνεχίζει παλιότερες πολιτικές δίνοντας περισσότερη έμφαση στη συνεργασία και τη δικτύωση των περιφερειών, αλλά και στην αποτελεσματικότητα και το συντονισμό των πολιτικών. Ουσιαστικά, πρόκειται για μια αντίληψη που υπογραμμίζει τη συμβολή της εδαφικής συνοχής στη Στρατηγική της Λισαβόνας που έχει στόχο την ανταγωνιστική και βιώσιμη ανάπτυξη της Ένωσης. Όπως αναφέρει ο Peyrony (2007), οι ευρωπαϊκές χώρες μοιράζονται μια εμπειρία όπου οι εδαφικές επικράτειες (κράτη, περιφέρειες, πόλεις) αποτελούν συντελεστές παραγωγής και αλληλεγγύης, προσφέροντας τη βάση για διαφορετικά επίπεδα πολιτικής συγκρότησης αλλά και εφαρμογής πολιτικών. Πρόκειται για την έννοια του «εδαφικού κεφαλαίου» που συνεισφέρει στην αποτελεσματικότητα, αξιοποιώντας τους τοπικούς πόρους, αλλά και στην πρόσβαση στα δίκτυα που παρέχουν οι δημόσιες υπηρεσίες. Από την άποψη αυτή η έννοια της εδαφικής συνοχής συνδυάζει την εδαφική ολοκλήρωση με την εδαφική δικαιοσύνη (Davoudi 2016).

Στη Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας (2007), η εδαφική συνοχή αποκτά κεντρική θέση και τοποθετείται ως τρίτη συνιστώσα της συνοχής σε όλα τα άρθρα στα οποία υπάρχει αναφορά στην οικονομική και κοινωνική συνοχή. Συγκεκριμένα, στους σκοπούς της Ένωσης αναφέρεται ότι «η Ένωση προάγει την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών», ενώ εντάσσει τον τομέα της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής στις συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης (Ανδρικοπούλου και Καυκαλάς 2008, Γιαννακούρου 2009). Πέρα όμως από τις προτεραιότητες και τη συγκυρία που διαμορφώνεται στο πλαίσιο της πορείας της Ευρωπαϊκής Ενοποίησης, το ζήτημα (και συνεπώς και η διαπραγμάτευση για το περιεχόμενο της έννοιας) της «εδαφικής συνοχής» τίθεται ως πρόβλημα που προκύπτει από την ίδια τη διαδικασία οικονομικής και πολιτικής ολοκλήρωσης (Andrikopoulou and Kafkalas 2016). Η έμφαση στην «εδαφική» σε αντίστιξη με τη «χωρική» διάσταση των φαινομένων της ολοκλήρωσης σηματοδοτεί το ενδιαφέρον να διερευνηθούν οι επιπτώσεις της ολοκλήρωσης από την ιδιαίτερη πλευρά συγκεκριμένων εδαφικών ενότητων, όπως οι χώρες, οι περιφέρειες και οι δήμοι.

Στην ανάδειξη της σημασίας και την προώθηση της εδαφικής συνοχής έχει ιδιαίτερη σημασία η εξέλιξη της κοινοτικής πρωτοβουλίας Interreg, η οποία ξεκίνησε το 1990 με αποκλειστικό πεδίο εφαρμογής τη διασυνοριακή συνεργασία, για να διευρυνθεί σταδιακά στη συνέχεια συμπεριλαμβάνοντας διακρατικές και διαπεριφερειακές συνιστώσες. Η αναζήτηση της ομοιογένειας των προβλημάτων

ανάλογα με τους τύπους χώρων οδήγησε το Interreg II (1994-1999) σε μια εδαφική προσέγγιση που ένωσε περιοχές με κοινά χωρικά προβλήματα. Με τον τρόπο αυτό κάλυψε, σε αντίθεση με τη διασυνοριακή συνεργασία που αποτελούσε στόχο του Interreg I (1990-1993), εκτεταμένες περιφέρειες για ζητήματα χωρικής ανάπτυξης, αν και στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης δεν υπάρχουν εύκολοι σταθεροποίησης του περιεχομένου και των ορίων των διαφόρων τύπων «περιφερειών» (Soderbaum and Shaw 2003). Σύμφωνα πάντως με τις κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, κάθε διακρατική περιοχή θα πρέπει να αναπτύξει ένα μακροπρόθεσμο χωροταξικό όραμα ή στρατηγική για τη μακροπρόθεσμη ανάπτυξη της (Nadin 2002). Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί το πρόγραμμα ESTIA το οποίο υλοποιήθηκε στο πλαίσιο του επιχειρησιακού προγράμματος Interreg II C – CADSES (Central, Adriatic, Danubian and Southeastern European Space) με πεδίο εφαρμογής θέματα χωροταξικής ανάπτυξης και σχεδιασμού. Το πρόγραμμα ESTIA επεδίωξε να προσδιοριστούν οι συνιστώσες και να δημιουργηθεί το υπόβαθρο για την ενίσχυση της χάραξης και του συντονισμού της πολιτικής χωροταξικής ανάπτυξης μεταξύ όλων των χωρών της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, λαμβάνοντας υπόψη τις προοπτικές για την ευρωπαϊκή ενοποίηση και διεύρυνση, όπως αντικατοπτρίζονται στα έγγραφα «Ατζέντα 2000» και «Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου» (Καυκαλάς 2000, Kafkalas 2007).

Οι νέες αυτές κατηγορίες χώρων υπερβαίνουν τα εθνικά σύνορα, αλλά και τις διοικητικές διαιρέσεις των εθνικών κρατών, και οριοθετούν μια προσπάθεια συγκρότησης κάποιων άτυπων μέσο-περιφερειών ευρωπαϊκής κλίμακας οι οποίες θα μπορούσαν μακροπρόθεσμα να αποτελέσουν τη γεωγραφική βάση της πολιτικής συνοχής. Πρέπει να αναφερθεί ότι στο πλαίσιο ενίσχυσης της εδαφικής συνεργασίας το Interreg δημιούργησε το European Spatial Planning Observation Network (ESPON), ως ερευνητικό θεσμό υποστήριξης της πολιτικής χωρικής ανάπτυξης στην Ευρώπη. Με δεδομένη την πολυμορφία των συστημάτων τεκμηρίωσης του χωρικού σχεδιασμού των κρατών μελών, ο ρόλος του ESPON στη δημιουργία κοινών ευρωπαϊκών βάσεων δεδομένων είναι καθοριστικός για την υποστήριξη της επάρκειας και αποτελεσματικότητας της χωρικής διακυβέρνησης (Faludi 2018b).

Μετά το 2000, το Interreg III ενσωματώνει τη γενικότερη επιδίωξη για την αρμονική και ισόρροπη ανάπτυξη του ευρωπαϊκού εδάφους, ενθαρρύνοντας τη διακρατική συνεργασία στον χωροταξικό σχεδιασμό. Το σύνολο της επικράτειας της Ένωσης καθώς και οι γειτονικές περιφέρειες στο πλαίσιο δέκα περιοχών διακρατικής συνεργασίας είναι επιλέξιμες για χρηματοδότηση. Την προγραμματική περίοδο 2007-2013 το Interreg IV ταυτίζεται με τον τρίτο στόχο της πολιτικής συνοχής που έχει τον τίτλο «Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία» αναγνωρίζοντας έτσι τη σημασία της χωρικής διάστασης της ανάπτυξης (Φουσεκίδου 2015). Η εδαφική συνεργασία παραμένει ψηλά στις προτεραιότητες και το 2014-2020, καθώς

το Interreg V περιλαμβάνει 11 επενδυτικές προτεραιότητες και αναδεικνύεται ως μία από τις κεντρικές επιδιώξεις της πολιτικής συνοχής, παράλληλα με την προώθηση των επενδύσεων για οικονομική μεγέθυνση και απασχόληση στο πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Διαφαίνεται, ωστόσο, και ο κίνδυνος να περιοριστεί στο μέλλον η ευελιξία των χαμηλότερων επιπέδων, περιφερειακών και τοπικών, λόγω του πολλαπλασιασμού των «εκ των άνω» ρυθμιστικών οδηγιών και κατευθύνσεων και των στόχων που αναφέρονται στο σύνολο του προϋπολογισμού της πολιτικής συνοχής μετά το 2020 (Ανδρέου 2019).

4.2. Οικονομική κρίση και ανθεκτικότητα των περιφερειών⁶

Μετά την εκδήλωση της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης το 2008, πολλές τοπικές οικονομίες αποδείχτηκαν εξαιρετικά ευάλωτες, ενώ ορισμένες κατάφεραν να ξεπεράσουν τις χειρότερες συνέπειες της κρίσης. Οι εκτιμήσεις για τα συστατικά αυτής της σχετικής «επιτυχίας» φαίνεται να συγκλίνουν στη σημασία στοιχείων και χαρακτηριστικών, όπως είναι η μικρότερη εξάρτηση των τοπικών οικονομιών από παγκοσμιοποιημένες δραστηριότητες, η μεγαλύτερη κλαδική διαφοροποίηση των τοπικών παραγωγικών συστημάτων, αλλά και η ικανότητα ανάληψης αποτελεσματικών πρωτοβουλιών για διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις (Bristow 2010, ESPON 2012). Η σχετική συζήτηση παραπέμπει στο περιεχόμενο και τις προοπτικές χωρικής ανάπτυξης μετά την κρίση, όπου η ανθεκτικότητα αναδεικνύεται ως κρίσιμη παράμετρος, απέναντι στη διάχυτη αντίληψη ότι η επιδίωξη της ανταγωνιστικότητας μέσω της καινοτομίας είναι η καλύτερη θεραπεία στα προβλήματα της αναπτυξιακής υστέρησης των περιφερειών. Η προστιθέμενη αξία της συζήτησης για την ανθεκτικότητα βρίσκεται στο γεγονός ότι επαναφέρει στην ημερήσια διάταξη την ιδιαιτερότητα και τη σημασία της παραγωγικής και κοινωνικής δομής, της ιστορίας και της γεωγραφίας κάθε τόπου. Η νέα οικονομική γεωγραφία είχε άλλωστε τονίσει πολύ πριν από την κρίση ότι οι ανισότητες ανάμεσα στις χώρες είναι αποτέλεσμα άνισων ανταλλαγών και αλληλοτροφοδοτούνται από τις εξωτερικές οικονομίες που οφείλονται στη συγκέντρωση της παραγωγής και των εισοδημάτων σε συγκεκριμένες περιφέρειες κάθε χώρας (Krugman 1995, Fujita et al. 1999).

Η παγκόσμια κρίση προκάλεσε μια διαδικασία ανασύναξης των περιφερειακών ανισοτήτων στον χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσα από διαδικασίες που συνδέουν τη λειτουργία και τις επιδόσεις της Ενιαίας Αγοράς με τις περιφερειακές διαφορές. Από την άλλη πλευρά, στον βαθμό που η Ευρωπαϊκή Ένωση εκτός από Ενιαία Αγορά αποτελεί μια διακυβερνητική επικράτεια, η έκταση και η μορφή αυτής της ανασύναξης επηρεάστηκε από τις επιδόσεις κάθε χώρας. Το πρόβλημα επιτείνεται από το γεγονός ότι η παγκοσμιοποίηση περιορίζει δραστικά την εμβέλεια των παρεμβάσεων σε εθνικό ή διαπεριφερειακό επίπεδο για αποκατάσταση της εδαφικής συνοχής (Hall 2014). Σύμφωνα με πρόσφατη ανάλυση οι ευρωπαϊκές

περιφέρειες ομαδοποιούνται σε διαφορετικά επίπεδα ανάπτυξης, με βάση το κατά κεφαλή ατομικό εισόδημα, από δυνάμεις οι οποίες καθορίζουν τη συνολική κλίμακα των δυνατοτήτων τους. Η περιφερειακή πολιτική καλείται να ανταποκριθεί σε αυτή την ομαδοποίηση προκειμένου να προωθήσει τη συνολική ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής οικονομίας και την αντιμετώπιση των προβλημάτων των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών, μέσα από την αξιοποίηση των δυνατοτήτων κάθε περιοχής, αποκτώντας έτσι έναν χωρικά στοχευμένο χαρακτήρα (Iammarino κ.ά. 2017). Είναι χαρακτηριστικό ότι τα νέα δεδομένα οδηγούν στον αναπροσανατολισμό της πολιτικής συνοχής. Έτσι, κατά την περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, αφενός δίνει έμφαση στην εδαφική συνεργασία και στη βιώσιμη αστική ανάπτυξη και, αφετέρου, περιλαμβάνει νέα στοιχεία σχετικά με τις επενδυτικές προτεραιότητες και τους κανόνες συγχρηματοδότησης, τα οποία περιορίζουν σημαντικά τον αναδιανεμητικό της χαρακτήρα, προκειμένου να αποτελέσει οργανικό μέρος της στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Αυτή η στροφή ενδέχεται να θέσει τις ασθενέστερες περιφέρειες κάτω από μεγαλύτερες πιέσεις, καθώς μπορεί να παραμείνουν αποκλεισμένες από μεγάλο μέρος των πόρων της συνοχής, λόγω των αυστηρών κανονισμών της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» που, παρά την ενθαρρυντική ρητορική, δεν διαθέτουν ευελιξία προσαρμογής στις περιφερειακές ιδιαιτερότητες.

Η συνολική ευρωπαϊκή στρατηγική για την δεύτερη δεκαετία του 21ου αιώνα, όπως εκφράζεται στο κείμενο «ΕΥΡΩΠΗ 2020: Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη» (Ε.Ε. 2010), συνοψίζεται στην επιδίωξη μιας ανάπτυξης με τρεις κεντρικές συνιστώσες: να βασίζεται στην καινοτομία και τη γνώση, να προωθεί την αποδοτική και πράσινη οικονομία και να διατηρεί ψηλά επίπεδα απασχόλησης εξασφαλίζοντας την κοινωνική και εδαφική συνοχή. Στο πλαίσιο αυτό, έχουν αναπτυχθεί διαφορετικά σενάρια για το μέλλον, ανάλογα με το αν επικρατούν οι αντιλήψεις μιας κλειστής και ανταγωνιστικής Ευρώπης ή αν δίνεται προτεραιότητα στην ευρύτερη δυνατή συνεργασία και την αλληλεγγύη (Καυκαλός 2011). Ειδικά μετά το ξέσπασμα της παγκόσμιας οικονομικής κρίσης και τη συνεχιζόμενη κρίση χρέους της Ευρωζώνης, οι ασθενέστερες περιφέρειες αντιμετωπίζουν πολλαπλές οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Σε κάθε περίπτωση, ο κεντρικός άξονας που έχει υιοθετηθεί για όλο το φάσμα των ευρωπαϊκών πολιτικών είναι η αξιοποίηση όσων δυνατοτήτων υπάρχουν, σε όλα τα γεωγραφικά και διοικητικά επίπεδα και η συνεκτίμηση της εδαφικής συνιστώσας σε όλες τις τομεακές πολιτικές. Ο προσανατολισμός αυτός υπογραμμίζει την ανάγκη για συντονισμό των πολιτικών και την ολοκληρωμένη χωρική ανάπτυξη μέσα από τη βελτίωση της απόδοσης των δημόσιων πολιτικών και της ανθεκτικότητας των τοπικών οικονομιών μέσα σε συνθήκες παγκοσμιοποίησης και συνεχών αναταράξεων.

Οι επιπτώσεις της κρίσης στην Ελλάδα έχουν ιδιαίτερα χαρακτηριστικά, καθώς συνδέθηκαν με την περίοδο της κρίσης χρέους και της μνημονιακής επιτήρησης και είχαν μεγάλη διάρκεια, βάθος και έκταση. Ειδικότερα, η χωροταξία βρέθηκε αντιμέτωπη με νέα και κρίσιμα ζητήματα. Προκειμένου να ανταποκριθούν στις νέες ανάγκες, τα περισσότερα συστήματα χωρικού σχεδιασμού αναδιατάσσονται ή και μεταλλάσσονται, με στροφή στην υποστήριξη της ανάπτυξης και των επενδύσεων στην ακίνητη περιουσία. Στην Ελλάδα, οι αλλαγές που προκλήθηκαν ως συνέπεια της κρίσης, είχαν ως ειδικότερο αποτέλεσμα την αμφισβήτηση του προτύπου χωρικής ανάπτυξης που κυριάρχησε με διάφορες μορφές από τη δεκαετία του 1950. Η υποστήριξη της διαδικασίας εξόδου από την κρίση και επιστροφής στην οικονομική ανάκαμψη οδήγησε σε σημαντικής έκτασης επανεξέταση της εμβέλειας και του προσανατολισμού των χωρικών πολιτικών στην κατεύθυνση της ευελιξίας που χρειάζεται η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της επιχειρηματικότητας στην πορεία προς την ανάκαμψη (Γιαννακούρου και Καυκαλάς 2014). Όλες οι μετρήσεις δείχνουν ότι η κρίση έχει επηρεάσει δραματικά τα εισοδήματα, τον παραγωγικό ιστό και τις δομές απασχόλησης οριζόντια σε όλη τη χώρα, αλλά και έχει αφήσει ιδιαίτερο αποτύπωμα σε κάθε περιφέρεια και τομέα δραστηριότητας. Τα πλέον ορατά σημάδια της κρίσης είναι οι μειώσεις μισθών, η υψηλή ανεργία, το κλείσιμο επιχειρήσεων και οι απολύσεις και η υποχώρηση του δημόσιου τομέα από μια σειρά κοινωνικών υπηρεσιών (Ψυχάρης 2011, Petrakos and Psycharis 2015). Έχει διαπιστωθεί ότι σε ευρωπαϊκό επίπεδο οι περιφερειακές ανισότητες εντείνονται σε όφελος των ήδη αναπτυγμένων μητροπολιτικών περιφερειών στο εσωτερικό κάθε χώρας. Οι επιπτώσεις της κρίσης στις περιφερειακές ανισότητες παραμένουν ένα ανοιχτό ζήτημα, καθώς υπάρχουν ισχυρές ενδείξεις ότι ενδέχεται οι πιο αναπτυγμένες περιοχές να υφίστανται εντονότερα τις συνέπειες (Artelaris 2021). Βασική υπόθεση εργασίας παραμένει ωστόσο, ότι οι επιπτώσεις της κρίσης σε περιφερειακό επίπεδο διαφοροποιούνται ανάλογα με την ιδιαιτερότητα των περιφερειακών χαρακτηριστικών, όπως είναι για παράδειγμα η παραγωγική δομή, η σύνθεση του εργατικού δυναμικού, οι υποδομές και οι διασυνδέσεις καθώς και η θεσμική πυκνότητα.

Το μοντέλο αντιμετώπισης των προηγούμενων κρίσεων βασιζόταν κυρίως σε προστατευτικές ρυθμίσεις του κράτους, οι οποίες δεν επεδίωκαν την αναδιάρθρωση, αλλά την υποστήριξη της υπάρχουσας περιφερειακής οικονομίας. Στο πλαίσιο της τελευταίας κρίσης ως βασική επιλογή αναδεικνύεται η θεσμική και παραγωγική αναδιάρθρωση, η οποία αναμένεται να δημιουργήσει ευκαιρίες και να ενθαρρύνει πρωτοβουλίες που θα αξιοποιήσουν τα πλεονεκτήματα της περιοχής. Η ανθεκτικότητα μιας περιφέρειας θα μπορούσε να διευκολυνθεί με την εφαρμογή επιλεκτικών πολιτικών, οι οποίες είτε προετοιμάζουν είτε προσαρμόζουν υφιστάμενες θεσμικές δομές στο να αναλάβουν ρόλους ενδυνάμωσης, ενισχύοντας την ικανότητα μάθησης, ανταπόκρισης σε εξωτερικά ερεθίσματα η/και προσαρμογής

των περιφερειακών θεσμικών δομών σε νέες συνθήκες. Αναδεικνύεται, επίσης, η συμβολή εξειδικευμένων και στοχευμένων πολιτικών προσαρμοσμένων στα χαρακτηριστικά και τις ιδιαιτερότητες της περιφέρειας και τον τρόπο διαμόρφωσης του παραγωγικού της συστήματος, σε αντίθεση με την απλουστευτική και ισοπεδωτική εφαρμογή γενικευμένων οριζόντιων πολιτικών εθνικού επιπέδου. Οι εκτιμήσεις για τις διαδρομές ανθεκτικότητας και τις προοπτικές χωρικής ανάπτυξης συνοψίζονται στο συμπέρασμα ότι αντανακλούν ουσιαστικά τη συνισταμένη των ενδογενών δυνατοτήτων κάθε συγκεκριμένης περιοχής, απέναντι στις αναπόφευκτες εξωγενείς πιέσεις και τις συστημικές ή/και συγκυριακές διακυμάνσεις του οικονομικού περιβάλλοντος (Ανδρικοπούλου κ.ά. 2015).

5. Αντί συμπεράσματος: σχόλιο για τις διακυμάνσεις μιας μακροχρόνιας συμβίωσης

Η πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης διαμορφώνεται μέσα από ένα συνεχώς μεταβαλλόμενο μείγμα διακυβερνητικής συνεργασίας και υπερεθνικών θεσμών που ενσωματώνει τις εσωτερικές και εξωτερικές πιέσεις και τις αλληλεπιδράσεις όλων των εμπλεκομένων. Η θέση και η κατεύθυνση αυτής της πορείας τοποθετούνται σε ένα ευρύ φάσμα που κινείται από την απλή τελωνειακή ένωση έως μια πλήρως αναπτυγμένη ομοσπονδία. Στη μακρά διάρκεια καταγράφονται παραδείγματα περιόδων αδρανοποίησης, οπισθοχώρησης και επιτάχυνσης προς διαφορετικές κατευθύνσεις που αντανακλούν την ισορροπία των επιδιωκόμενων κάθε φορά προτεραιοτήτων. Οι συνεχείς διευρύνσεις και η τελευταία κρίση χρέους που έφερε την Ελλάδα κοντά στην έξοδο από την Ευρωζώνη, αλλά και η αποχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου από την Ένωση, δείχνουν ότι η αβεβαιότητα είναι ίσως το μοναδικό σταθερό χαρακτηριστικό της διαδρομής και του προορισμού τόσο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και κάθε κράτους μέλους χωριστά. Θα πρέπει όμως να γίνει κατανοητό ότι αυτή η αβεβαιότητα δεν είναι μόνο πηγή προβλημάτων αλλά και πρωτοβουλιών επίλυσής τους, σε μια εξελικτική διαδικασία οργανωμένης πολυπλοκότητας, όπου όλα τα στοιχεία της αλληλοεπιδρούν και προσαρμόζονται. Οποιαδήποτε βίαιη διακοπή αυτή της δυναμικής προκειμένου να επιβληθεί μια μόνο εκδοχή του κοινού ευρωπαϊκού μέλλοντος ενέχει τον κίνδυνο να ξαναφέρει στο προσκήνιο τη σκοτεινή πλευρά της ευρωπαϊκής ιστορίας (Mazower 2001). Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να αποφευχθούν θεωρητικά και πολιτικά αδιέξοδα, όπως για παράδειγμα αυτά της αντιπαράθεσης φιλοευρωπαϊκών και ευρωσκεπτικιστικών ερμηνειών. Το ευρωπαϊκό εγχείρημα είναι εξαιρετικά ευαίσθητο στην ευρύτερη γεωπολιτική συγκυρία, καθώς τα συμμετέχοντα κράτη μέλη και οι κοινωνικοί εταίροι στα επιμέρους τομιακά πεδία και γεωγραφικά επίπεδα αντιδρούν διαφορετικά ανάλογα με τις ευκαιρίες και τους κινδύνους που αντιλαμβάνονται

και με τον τρόπο αυτό καταγράφουν την εξάρτηση διαδρομής τόσο της δικής τους όσο και της συλλογικής πορείας. Στη μακρά διάρκεια της κοινής συμβιωτικής πορείας η πολιτική δύναμη λήψης και νομιμοποίησης των αποφάσεων δεν έπαψε ποτέ να ανήκει στα εθνικά κράτη, ενώ παράλληλα, η ισορροπία των σχέσεων τόσο μεταξύ τους όσο και με τον υπερεθνικό χαρακτήρα της Ένωσης μεταβάλλεται διαρκώς. Η επιστημονική και ακαδημαϊκή συζήτηση για τα ζητήματα της πολιτικής και οικονομικής ενοποίησης και της γεωγραφίας της ανάπτυξης κινήθηκε παράλληλα σε διάλογο με τις γεωπολιτικές διακυμάνσεις και τις πολιτικές προτεραιότητες, επηρεάζοντας δραστικά αλλά και προσπαθώντας να περιγράψει, να κατανοήσει, να ερμηνεύσει και να προσανατολίσει τις αλλαγές κατεύθυνσης και περιεχομένου της κοινής ευρωπαϊκής πορείας. Στο τέλος της δεύτερης δεκαετίας του 21ου αιώνα η ανθεκτικότητα της ευρωπαϊκής ενοποίησης δοκιμάζεται έντονα από την παρατεταμένη υγειονομική κρίση που προκάλεσε η πανδημία COVID-19 και έχει ενεργοποιήσει δραστικές τομές και ανατροπές στην εξελικτική διαδρομή των ευρωπαϊκών και εθνικών πολιτικών, που καλούνται για μια ακόμη φορά να προσαρμοστούν στα νέα και ακόμα αχαρτογράφητα δεδομένα. Όποιες και αν είναι οι κατευθύνσεις αυτής της εξελικτικής διαδρομής, η κεντρική θέση του άρθρου είναι ότι ο χώρος έχει καθοριστική σημασία για τη διακυβέρνηση τόσο της εδαφικής επικράτειας των κρατών μελών και συνολικά της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όσο και των επικαλυπτόμενων και συμπληρωματικών εδαφικών ενοτήτων σε τοπικό, περιφερειακό και διεθνικό επίπεδο.

Σημειώσεις

1. Η ενότητα αντλεί υλικό από το βιβλίο *Οι Περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η εξέλιξη της περιφερειακής πολιτικής από τη Συνθήκη της Ρώμης έως το Maastricht* (Ανδρικοπούλου 1995).
2. Η επιχειρηματολογία της ενότητας έχει αναπτυχθεί αναλυτικά στο άρθρο «Greek Regional policy and the process of Europeanisation 1961-2000» (Andrikoulou and Kafkalas 2004).
3. Στην ενότητα αξιοποιείται υλικό από το βιβλίο *Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος: η διεύρυνση και η γεωγραφία της ευρωπαϊκής ανάπτυξης* (Ανδρικοπούλου και Καυκαλάς 2000), καθώς και από τη συμμετοχή του Γρηγόρη Καυκαλά στο πρόγραμμα SPESP και την επιτροπή προετοιμασίας του πρώτου Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΥΠΕΧΩΔΕ 2002).
4. Η ενότητα στηρίζεται στο βιβλίο *Χωρικές Επιπτώσεις των Ευρωπαϊκών Πολιτικών. Η ελληνική εμπειρία 1989-1999* (Καυκαλάς και Ανδρικοπούλου 2000) με ειδική συμβολή του Ναπολέοντα Μαραβέγια στο κεφάλαιο για

την Κοινή Αγροτική Πολιτική και του Αρτέμη Κουρτέση για την πολιτική ανταγωνισμού-κρατικές ενισχύσεις.

5. Η ενότητα βασίζεται για την εδαφική συνοχή στα άρθρα «Κατασκευάζοντας» το εννοιολογικό περιεχόμενο της εδαφικής συνοχής (Ανδρικοπούλου και Καυκαλάς 2008) και «Territorial cohesion and spatial planning in the context of European integration» (Andrikopoulou and Kafkalas 2016) και για την εδαφική συνεργασία στο πρόγραμμα ΕΣΤΙΑ (συντονιστής Γρηγόρης Καυκαλάς) και το σχετικό κεφάλαιο στο βιβλίο *Overcoming fragmentation in Southeast Europe* (Kafkalas 2007).
6. Τα βασικά επιχειρήματα αντλούνται από τη συμμετοχή των συγγραφέων στο πρόγραμμα του ESPON, ECR-2: Economic Crisis: Resilience of Regions, ESPON και το σχετικό άρθρο (Ανδρικοπούλου, Καυκαλάς, Κακδέρη και Τασοπούλου 2015).

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Ανδρέου, Γ. (2016), «Η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής», στο: Μαραβέγιας Ν. (επιμ.), *Ευρωπαϊκή Ένωση. Δημιουργία, Εξέλιξη, Προοπτικές*, Αθήνα: Κριτική, σ.σ. 333-362.
- Ανδρέου, Γ. (2019), «Η πολιτική συνοχής της Ε.Ε. μετά το 2020: Περισσότεροι στόχοι, λιγότεροι πόροι», *Περιφέρεια*, 8:49-76
- Ανδρικοπούλου, Ε. (1983), «Η θεωρία των πόλων ανάπτυξης και η εφαρμογή τους στο γαλλικό περιφερειακό προγραμματισμό», *Πόλη και Περιφέρεια*, 6:7-29.
- Ανδρικοπούλου, Ε. (1984), *Κρατική Παρέμβαση και Περιφέρειες. Η Ρύθμιση του Περιφερειακού Χώρου στην Ελλάδα*, Διδακτορική Διατριβή Θεσσαλονίκη: Τμήμα Αρχιτεκτόνων ΑΠΘ.
- Andrikopoulou, E. (1992), «Wither regional policy? Local development and the state in Greece», in: Dunford, M. and Kafkalas, G., (eds) *Cities and Regions in the New Europe*, London: Belhaven, p.p. 195-212.
- Ανδρικοπούλου, Ε. (1995), *Οι Περιφέρειες στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η εξέλιξη της περιφερειακής πολιτικής από τη Συνθήκη της Ρώμης έως το Maastricht*, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Ανδρικοπούλου, Ε. και Καυκαλάς, Γ. (επιμ.) (2000), *Ο Νέος Ευρωπαϊκός Χώρος: η διεύρυνση και η γεωγραφία της ευρωπαϊκής ανάπτυξης*, Αθήνα: Θεμέλιο.
- Ανδρικοπούλου, Ε. και Καυκαλάς, Γ. (2000), *Χωρικές Επιπτώσεις των Ευρωπαϊκών Πολιτικών: η ελληνική εμπειρία 1989-1999*, Θεσσαλονίκη: ΖΗΤΗ.

- Andrikopoulou, E. and Kafkalas, G. (2004), «Greek regional policy and the process of Europeanisation 1961-2000», in: Dimitrakopoulos, D. G. and Passas A.G., (eds) *Greece in the European Union*, London: Routledge, p.p. 35-48.
- Ανδρικοπούλου, Ε. (2004), «Εδαφική συνοχή και χωρική ανάπτυξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση», στο: Καυκαλάς Γ. (επιμ.) *Ζητήματα Χωρικής Ανάπτυξης: Θεωρητικές προσεγγίσεις και πολιτικές*, Αθήνα: Κριτική, σ.σ. 177-179.
- Ανδρικοπούλου, Ε. και Καυκαλάς, Γ. (2008), «Κατασκευάζοντας το εννοιολογικό περιεχόμενο της εδαφικής συνοχής», *Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, 10:218-234.
- Ανδρικοπούλου, Ε., Καυκαλάς Γ., Κακδέρη, Χ. και Τασοπούλου, Α. (2015), «Διαδρομές περιφερειακής ανθεκτικότητας: επιπτώσεις της κρίσης και προοπτικές χωρικής ανάπτυξης στην περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας», *ΑΕΙΧΩΡΟΣ*, 20:4-31.
- Andrikopoulou, E. and Kafkalas, G. (2016), «Territorial cohesion and spatial planning in the context of European integration», στο: Αρβανίτης, Α., Λαφαζάνη, Π. και Μπάσμπας Σ. (επιμ.) *Χαρτογραφίες Νου, Ψυχής και Γνώσης, αφιέρωμα στον ομότιμο καθηγητή Μύρωνα Μυρίδη*, Θεσσαλονίκη: ΖΗΤΗ, σ.σ. 55-66.
- Artelaris, P. (2021), «Regional economic growth and inequality in Greece», *Regional Science Policy and Practice*, 13:141–158.
- Begg, I. (2016), «The economic theory of cohesion policy», in: Piattoni S. and Polverari L. (eds) *Handbook on Cohesion Policy in the EU*, Cheltenham: Edward Elgar, p.p. 50-64.
- Boeschma R. & Martin R. (2010), *The Handbook of Evolutionary Economic Geography*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Bristow, G. (2010), «Resilient regions: Re(place)ing regional competitiveness», *Cambridge Journal of Regions Economy and Society*, 3(1): 153-167.
- Brunet, R. (1989), *Les Villes européennes*, Rapport pour la DATAR with the collaboration of Jean-Claude Boyer et al., Paris: Groupement d'Intérêt Public RECLUS, La Documentation Française.
- Γιαννακούρου, Γ. (2008), *Η Χωροταξία στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Εθνικές πολιτικές και ευρωπαϊκή διακυβέρνηση*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Γιαννακούρου, Γ. (2009), «Η ευρωπαϊκή διάσταση του χωροταξικού σχεδιασμού: από την ενιαία ευρωπαϊκή πράξη στη μεταρρυθμιστική συνθήκη», Νόμος+Φύση, Διαθέσιμο στο <http://nomosphysis.org.gr/11684/ieuropaiki-diastrasi-tou-xorotaksikou-sxediasμου-apo-tin-eniaia-europaiki-praksi-sti-metarruthmistiki-sunthiki-martios-2009/>

- Γιαννακούρου, Γ. και Καυκαλάς, Γ. (2014), «Επανεξετάζοντας τη χωροταξία σε περίοδο κρί-σης: αναγκαιότητα, περιεχόμενο και προϋποθέσεις της μεταρρύθμισης», στο: Μασουράκης Μ. και Γκόρτσος Χ. (επιμ.), *Ανταγωνιστικότητα για Ανάπτυξη: Προτάσεις Πολιτικής*, Αθήνα: Ελληνική Ένωση Τραπεζών, σ.σ. 511-522.
- Γιώτη-Παπαδάκη, Ο. (2010), *Ευρωπαϊκή Πολιτική Ολοκλήρωση και Πολιτικές Αλληλεγγύης*, Αθήνα: Κριτική.
- Davoudi, S. (2016), «Territorial cohesion, European social model and transnational cooperation», in: Knieling, J. and Othengrafen, F. (eds), *Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*, London and NY: Routledge. p.p. 269-279.
- ΕΕ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή) (1995), *Ευρώπη 2000+. Συνεργασία για τη χωροταξία στην Ευρώπη*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- ΕΕ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή) (1999), *Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου. Προς τη χωρικά ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- ΕΕ (Ευρωπαϊκή Επιτροπή) (2010), *Ευρώπη 2020: Στρατηγική για έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη*, Βρυξέλλες: 3.3.2010, *COM(2010) 2020 τελικό*
- ΕΕΚ (Επιτροπή Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων) (1992), *Ευρώπη 2000. Προοπτικές ανάπτυξης του κοινοτικού εδάφους*, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Επίσημων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.
- ESPON (2012), *ECR2: Economic crisis: Resilience of regions. Inception report, Applied Research 2013/124/2012*, Available at: http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/ECR2.html
- Faludi, A. (2006). «From European spatial development to territorial cohesion policy», *Regional Studies* 40:667-678.
- Faludi, A. (2010), *Cohesion, Coherence, Cooperation: European Spatial Planning Coming of Age?*, London: Routledge.
- Faludi, A. (2018a), *The Poverty of Territorialism: A Neo-Medieval View of Europe and European Planning*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Faludi, A. (2018b), «A historical institutionalist account of European spatial planning», *Planning Perspectives*, 33:4, 507-522

- Faludi, A. and Waterhout, B. (2002), *The Making of the European Spatial Development Perspective: No Masterplan*, London & New York: Routledge.
- Fujita, M., Krugman, P. and Venables, A. (1999), *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Getimis, P., Paraskevopoulos, C. (2002), «Europeanization of regional policy and institution-building in Greece: a neglected aspect of policy evaluation? », in: Proceedings of the Regional Studies Association Conference on Evaluation and EU Regional Policy: New Questions and New Challenges, France: Aix en Provence.
- Grunhut, Z. (2017), «Concepts, approaches, and methods on Europeanisation: a meta-analysis», *Eastern Journal of European Studies*, 8(1):157-176.
- Hall, P. (2005), «Fundamental questions for the ESPD», *Town and County Planning*, 74(11): 330-1.
- Hall, R. (2014), «The Development of Regional Policy in the Process of European Integration: An Overview», in: Bischof, G. (dir.), *Regional Economic Development Compared: EU-Europe and the American South*. Innsbruck: Innsbruck university press, Available: <http://books.openedition.org/iup/821>, p.p. 13-33.
- Ζανιάς Γ. και Μαραβέγιας, Ν. (1996), «The impact of the CAP on cohesion among E.U. member states», εισήγηση στο International conference on economic integration in transition, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών και York University, Αθήνα, 21-24 Αυγούστου 1996.
- Ζαμπέλης Χ. (2002), «Το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης», Πρακτικά Ημερίδας Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, Βόλος: ΥΠΕΧΩΔΕ και ΤΜΧΠΠΙΑ.
- Θωϊδου, Ε. (2004), «Χωρική ολοκλήρωση των πολιτικών και χωρική ανάπτυξη: ευρωπαϊκές προοπτικές και ελληνική εμπειρία», στο: Καυκαλάς, Γ. (επιμ.), *Ζητήματα Χωρικής Ανάπτυξης: Θεωρητικές προσεγγίσεις και πολιτικές*, Αθήνα: Κριτική, σ.σ. 213-138,
- Iammarino, S., Rodriguez-Pose, A., Storper, M. (2017), *Why Regional Development matters for Europe's Economic Future*, European Commission Working Papers, WP 07, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Ιωακειμίδης, Π. Κ. (2018), *Ελλάδα-Ευρωπαϊκή Ένωση: Τρία λάθη και πέντε μύθοι. Μια νέα ερμηνεία για την κρίση της Ελλάδας στην ΕΕ*, Αθήνα: Θεμέλιο.

- Καζάκος, (2017), «Ο «εξευρωπαϊσμός» της δημόσιας πολιτικής: Η εθνική περιβαλλοντική πολιτική ανάμεσα σε εσωτερικούς παράγοντες και υπερεθνικές δεσμεύσεις», *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης* 13:83-122.
- Καρχής, Μ. (2007), *Η ενοποίηση του Ευρωπαϊκού χώρου, 1986-2006: ένα σχεδιαστικό εγχείρημα μεγάλης κλίμακας*, Αθήνα: Κριτική.
- Καυκαλάς, Γ. (2000), «Ο νέος ευρωπαϊκός χώρος και η ΝΑ Ευρώπη», *Εξωτερικά Θέματα* 1:84-92.
- Kafkalas, G. (2007), «Overcoming the Fragmentation of Southeast Europe: An Introductory Overview of Main Themes», in: Getimis, P. and Kafkalas, G. (eds), *Overcoming fragmentation in Southeast Europe*, Aldershot: Ashgate, 3-34.
- Καυκαλάς, Γ. (2011), «Η Ελλάδα στα σενάρια και τους οραματισμούς για τη μελλοντική Ευρώπη, Χωρική Ανάπτυξη και Πολιτικές», στο: Πρακτικά Ημερίδας Χωρική Ανάπτυξη και Χωρικές Πολιτικές, ΕΜΠ, Σχολή Αρχιτεκτόνων, Τομέας Πολεοδομίας-Χωροταξίας, Αθήνα: Λάγιας-Σουβατζιδάκης. σ.σ.109-120.
- Καυκαλάς, Γ. (2013), «Σχολιάζοντας την αμηχανία των θεωριών χωρικής ανάπτυξης απέναντι στην κρίση», *Περιφέρεια* 3:121-133.
- Kafkalas, G. and Thoidou, E. (2000), «Cohesion Policy and the role of RDAs in the making of an intelligent region: Lessons from the Southern European periphery», in: Danson, M., Halkier, H. and Cameron, G. (eds), *Governance, Institutional Change and Regional Development*, London: Ashgate, p.p. 115-137.
- Κομνηνός, Ν. (2005), *Τεχνοπόλεις και Στρατηγικές Ανάπτυξης στην Ευρώπη*, Αθήνα: Gutenberg.
- Krugman, P. (1995), *Development, geography and economic theory*, Cambridge Mass.: MIT Press.
- Kunzmann, K. R. and Wegener, M. (1991), «The Pattern of Urbanisation in Western Europe 1960–1990», *Ekistics*, 58 (350-351):282-91.
- Manzella, GP., & Mendez, C. (2009), The turning points of EU cohesion policy, *Working Paper Report to Barca Report: An Agenda for a reformed Cohesion Policy*, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow.
- Μαραβέγιας, Ν. και Κατούκας, Δ. (2016), «Τα οικονομικά της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης», στο: Μαραβέγιας, Ν. (επιμ.), *Ευρωπαϊκή Ένωση: Δημιουργία, εξέλιξη, προοπτικές*, Αθήνα: Κριτική, σ.σ. 149-190.

- Mazower, M. (2001) *Σκοτεινή Ηπειρος. Ο ευρωπαϊκός εικοστός αιώνας*, Αθήνα: Αλεξάνδρεια.
- McCann, Ph. (2015) *The Regional and Urban Policy of the European Union: Cohesion, Results-Oriented and Smart Specialization*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Mitsos, A. (2000), «Maximizing contribution to the European integration process as a prerequisite for the maximization of gains», in: A. Mitsos and E. Mossialos (eds.) *Contemporary Greece and Europe*, Aldershot: Ashgate, p.p. 53-89.
- Nadin, V. (2002), «Visions and Visioning in European Spatial Planning», in: Faludi, A. (ed.) *European Spatial Planning*, Cambridge Mass.: Lincoln Institute of Land Policy, p.p. 121–38.
- Παπαδασκαλόπουλος, Α. και Χριστοφάκης, Μ. (2004), «Οι Περιφερειακές Ανισότητες στην Ελλάδα τη Δεκαετία του 1990», *Επιθεώρηση Οικονομικών Επιστημών*, 6:65-88.
- Παπάζογλου, Μ. Γ. (2010), Εξευρωπαϊσμός και δημοκρατικά ελλείμματα: Η έννοια της “κρίσης νομιμοποίησης”, Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής (ΕΛΙΑΜΕΠ), Κείμενο Εργασίας 9/2010.
- Πετράκος, Γ. και Ψυχάρης, Γ. (2016), *Περιφερειακή ανάπτυξη στην Ελλάδα*, Αθήνα: Κριτική.
- Petrakos, G. and Psycharis, Y. (2015), «The spatial aspects of economic crisis in Greece», *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 9(1):137-152.
- Peyrony, J. (2007), «Territorial cohesion and the European model of society: French perspectives», in: Faludi, A. (ed) *Territorial Cohesion and the European Model of Society*, Cambridge Mass.: Lincoln Institute of Land Policy.
- Radaelli, C. M. (2004), «Europeanisation: Solution or Problem? », European Integration online Papers (EIoP) 8/16. Available: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm>.
- Schön, K. P. (2000) ‘Einführung – das Europäische Raumentwicklungskonzept und die Raumordnung in Deutschland’, *Informationen zur Raumentwicklung* 3–4: I–VII.
- Soderbaum, F and Shaw, T. M. (eds), (2003) *Theories of New Regionalism*, Palgrave Macmillan UK.

- Τσιπούρη, Λ.Ι. (2015), *Ευρωπαϊκή Οικονομική Ενοποίηση: Μεταξύ Σφύρας και Άκμονος*, ΕΚΠΑ και ΕΚΤ: <http://ebooks.epublishing.ekt.gr/index.php/econ/catalog/book/57>
- Φυσεκίδου, Μ. (2015,) Η Ευρωπαϊκή Εδαφική Συνεργασία ως μορφή χωρικής διακυβέρνησης στην Ευρώπη και την Ελλάδα, *Διδακτορική Διατριβή*, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, ΕΚΠΑ.
- Ψυχάρης, Ι., (2011), *Μελέτη των Επιπτώσεων της Οικονομικής Κρίσης στην Οικονομία των Περιφερειών της Ελλάδας. Τελική Έκθεση*, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Ινστιτούτο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Αθήνα.
- Van Assche, K., Beunen, R. and Duineveld, M. (2014), *Evolutionary Governance Theory: An Introduction*, Heidelberg: Springer.
- Van Assche, K., Beunen, R., Duineveld, M. (2015), *Evolutionary Governance Theory: Theory and Applications*, Springer International Publishing.

Γιάννης Ελ. Δούκας, Ναπολέων Ν. Μαραβέγιας
**ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΑΓΡΟΤΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ
ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**
Μετασχηματισμοί και προκλήσεις προσαρμογής



Γιάννης Ελ. Δούκας
Ναπολέων Ν. Μαραβέγιας
Πρόλογος: Μαργαρίτης Σχοινάς

**ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΑΓΡΟΤΙΚΗ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ**
*Μετασχηματισμοί και προκλήσεις
προσαρμογής*

ISBN 978-960-586-3875-3

ΣΕΛΙΔΕΣ 168

ΔΙΑΣΤΑΣΗ 17 x 24

Η αγροτική οικονομία συμπλέκεται με τον αστικό και βιομηχανικό σύγχρονο κόσμο και είναι αναπόσπαστο στοιχείο της ευρωπαϊκής ιστορίας και τροφός του ευρωπαϊκού πολιτισμού. Κατά συνέπεια ήταν αναμενόμενο ότι θα αποτελούσε τον βασικό πυλώνα του οικοδομήματος της ευρωπαϊκής οικονομικής και πολιτικής ενοποίησης. Η Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ), όπως ονομάστηκε, αποτέλεσε για πολλές δεκαετίες την πιο συμπαγή κοινή πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ήταν εκφραστής του ευρωπαϊκού ενοποιητικού εγχειρήματος.

Ακόμη και σήμερα η ΚΑΠ είναι η μοναδική ευρωπαϊκή πολιτική που δεν διαμορφώνεται μόνο από κοινού στις Βρυξέλλες αλλά ασκείται άμεσα από τις Βρυξέλλες, διανέμοντας απευθείας χρηματικές ενισχύσεις σε όλους τους ευρωπαίους πολίτες-αγρότες κάθε χώρας-μέλους. Με αυτό τον τρόπο εμπεδώνονται τα ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ενισχύεται η ευρωπαϊκή συνείδηση όλων των πολιτών-αγροτών μέσα από τις κοινές διεκδικήσεις τους προς το ευρωπαϊκό κέντρο, και όχι προς τα εθνικά κέντρα πολιτικών αποφάσεων των χωρών-μελών.

Στο βιβλίο αναλύονται τα ζητήματα που αναφέρονται στο περιεχόμενο, στη λειτουργία και στους μετασχηματισμούς της ευρωπαϊκής αγροτικής οικονομίας και της ΚΑΠ, με ειδική αναφορά και στην Ελλάδα. Στόχος είναι να αποτελέσει χρήσιμο εργαλείο για φοιτητές, ερευνητές, διαμορφωτές και ασκούντες πολιτική και γενικότερα για όσους ενδιαφέρονται για το ευρύτερο επιστημονικό πεδίο της ευρωπαϊκής οικονομίας και πολιτικής.

Τα Μεγάλα Έργα Υποδομών στην Ελλάδα μετά την ένταξή της στην Ε.Ε. (1981-2021)

Παντολέον Σκάγιαννης, Καθηγητής Πολιτικής των Υποδομών, Τμήμα Χωροταξίας, Πολεοδομίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης, Πολυτεχνικής Σχολής Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

Περίληψη

Το κείμενο αποσκοπεί στην επισήμανση της σημασίας της πολυπλοκότητας, της αβεβαιότητας και του ρίσκου στην περίπτωση των μεγάλων έργων, με ειδική αναφορά στην Ελλάδα. Προς τούτο, γίνεται αρχικά μια εννοιολογική θεωρητική τοποθέτηση για τα μεγάλα έργα, αντλώντας από την εμπειρία των σημαντικότερων διεθνών ερευνών επί του θέματος.

Οι επιπτώσεις των μεγάλων έργων είναι οικο-περιβαλλοντικές, οικονομικές, κοινωνικές και θεσμικές, πεδία στα οποία εντοπίζεται και η ανάγκη προσδιορισμού εκτίμησης της βιωσιμότητάς τους έναντι της συμβατικής αντίληψης για την ανταπόκρισή τους στο σιδηρούν τρίγωνο των προδιαγραφών, χρονοδιαγραμμάτων, και ορίων του προϋπολογισμού τους. Στο πλαίσιο αυτό τονίζεται η ευαισθησία έναντι των ζητημάτων που εγείρονται για τον χώρο, διερευνάται το εάν έχουν επιτευχθεί οι στόχοι που είχαν τεθεί, ενώ εντοπίζονται ανασχετικοί παράγοντες που ανάγονται στην ανεπαρκή αντιμετώπιση της πολυπλοκότητας - αβεβαιότητας-ρίσκου από την αρχή του σχεδιασμού των έργων.

Υπό το φως των ανωτέρω, εξετάζονται κυρίως τρία μεγάλα έργα στην Ελλάδα: η Αττική Οδός, η Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου και το Βασικό Έργο του Αττικού Μετρό, ως χαρακτηριστικά παραδείγματα. Τα έργα αυτά έχουν σε καθοριστικό βαθμό χρηματοδοτηθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή και από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων κατά τη διάρκεια των σαράντα ετών της ένταξης της Ελλάδας στην ΕΟΚ/Ε.Ε. στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής περιφερειακής πολιτικής. Στην περίπτωση των έργων αυτών, εκτίθεται ο συγκεκριμένος προβληματισμός για την επιτυχία των στόχων τους και τις επιπτώσεις τους, αλλά και ο γενικότερος προβληματισμός για τη φύση, σημασία και πραγματικότητα των μεγάλων έργων στην Ελλάδα.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Μεγάλα Έργα, βιωσιμότητα, Αττική Οδός, Αττικό Μετρό, Γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου, πολυπλοκότητα, αβεβαιότητα, ρίσκο

Mega Infrastructure Projects in Greece after its accession to the EU (1981-2021)

Pantoleon Skayannis, *Professor of Infrastructure Policy, Department of Planning and Regional Development, School of Engineering, University of Thessaly, Greece*

Abstract

This paper aims to highlight the importance of complexity, uncertainty, and risk in the case of mega projects, with special reference to Greece. To this end, a conceptual theoretical position is made for mega projects, drawing on the experience of major international research on the subject.

The implications of megaprojects are eco-environmental, economic, social, and institutional, areas in which a need to assess their sustainability versus the conventional notion of responding to the iron triangle of specifications, timelines and project limits is identified. In this context, the sensitivity towards the issues that arise for space is emphasized, it is investigated whether the set goals have been achieved while restraining factors are identified that reduce the complexity - uncertainty - risk from the beginning of the project design.

In the light of the above, three major projects in Greece are examined: Attiki Odos, Rio-Antirrio Bridge and the Basic Project of the Attica Metro, as typical examples. These projects have been funded in a decisive way by the European Union or the European Investment Bank during the period of forty years since the Greece' accession to the EEC in the framework the European regional policy .In the case of these projects, the specific concerns about the success of their goals and their impacts are exposed as well as the general concerns about the nature, importance, and reality of mega projects in Greece.

KEY-WORDS: Mega Projects, sustainability, Attiki Odos, Attiko Metro, Rion-Antirrio Bridge, complexity, uncertainty, risk

1. Εισαγωγικές θεωρητικές παρατηρήσεις

Τα Μεγάλα Έργα (Mega Projects) υποδομών δεν είναι απλά έργα μεγαλύτερα από τα συνήθη. Το συνδηλούμενο με τον χαρακτηρισμό του μεγέθους είναι πιο πολύπλοκο και πιο μείζον από αυτό που θα μπορούσε να φανταστεί κανείς. Υπάρχουν δε λόγοι και διαστάσεις που θα επιχειρηθεί να αναλυθούν παρακάτω.

Τα Μεγάλα Έργα (ΜΕ), σύμφωνα με τη διεθνή βιβλιογραφία (ενδεικτικά Flyvbjerg, 2014· Dimitriou et al., 2014) ορίζονται ως έργα μεγάλης κλίμακας με προϋπολογισμό άνω του ενός δισεκ. δολ. (Flyvbjerg, 2017). Λόγω της κλίμακας τους, απαιτούν μακρές διαδικασίες λήψης αποφάσεων και μεγάλη διάρκεια μελέτης και κατασκευής. Αν αυτά από μόνα τους κάνουν τα εγχειρήματα πολύπλοκα, η πολυπλοκότητα αυξάνεται με τον ρόλο διαφόρων συμφεροντούχων που εμπλέκονται (π.χ. Τράπεζες, Τοπική Αυτοδιοίκηση).

Όπως ισχύει στις κατασκευαστικές υποδομές, κατά μείζονα λόγο στα ΜΕ, το φυσικό μέγεθός τους, δηλαδή η έκταση που καταλαμβάνουν, το οικονομικό τους μέγεθος και το «μακροχρόνιο» του κύκλου ζωής τους δεν συγχωρούν τη διάπραξη σημαντικών στρατηγικών λαθών και προβληματικών μειζόνων χωροθετικών αποφάσεων, υπογραμμίζοντας το «ανεπίστρεπτο» του χρόνου, καθώς δεσμεύουν επί μακρόν σημαντικούς οικονομικούς πόρους, σημαντικό ανθρώπινο κεφάλαιο, και επιφέρουν πολλές κοινωνικές και ενίοτε πολιτικές επιπτώσεις (βλ. σχετ. Skayannis, 1990· Σκάγιαννης, 1994). Το γεγονός αυτό, καθιστά τα εγχειρήματα αυτά στενά συνδεδεμένα με την κοινωνία ως σύνολο, και αναδεικνύει τις πλευρές τους που συνηγορούν στην κατεύθυνση της ανάπτυξης, που είναι προφανές ότι σήμερα δεν μπορεί παρά να είναι βιώσιμη. Το μέγεθος και η σημαντικότητα των έργων αυτών δεν τα καθιστούν επεμβάσεις στον χώρο, αλλά εγχειρήματα αναδιάρθρωσης του ίδιου του χώρου (Dimitriou and Field, 2019).

Το χωρικό αποτύπωμα των μεγάλων έργων εκτείνεται πέραν του φυσικού χώρου που αυτό καταλαμβάνει σε πολύ μεγαλύτερο βαθμό από ένα σύνηθες κατασκευαστικό έργο υποδομής που, ούτως ή άλλως, έχει ένα χωρικό αποτύπωμα. Με την έννοια αυτή, ένα ΜΕ και λόγω των συνεπειών του αποτελεί παράγοντα αλλαγής όχι μόνον χωρικής αλλά «κοινωνικής» (που ούτως ή άλλως έχει χωρικές διαστάσεις) (Dimitriou and Field, 2019). Για παράδειγμα, μεταβάλλονται οι αξίες και οι χρήσεις γης και μπορεί να οδηγήσει σε χωρική και παραγωγική αναδιάρθρωση. Το γεγονός αυτό συντελεί στην αναδιάρθρωση της γαιοπροσόδου, τόσο της απόλυτης όσο και της διαφορικής I (που εξαρτάται από το ευρύτερο περιβάλλον). Για παράδειγμα, γύρω από έναν σταθμό του μετρό, ιδιαιτέρως εάν υπάρξουν ενέργειες αστικής αναζωογόνησης, μπορούν να αυξηθούν οι αξίες γης, ενώ δίπλα από έναν κλειστό αυτοκινητόδρομο μπορεί να μειωθούν. Αυτό σημαίνει ότι το ΜΕ ως εξωτερικότητα μπορεί επηρεάσει την τιμή ενός ακινήτου (βλ. Lojkin, 1976· Σκάγιαννης, 1994). Όλα τα προηγούμενα έχουν αποτελέσματα που σχετίζονται επίσης με την αγορά εργασίας και, συνεπώς, αφορούν σε μεγάλα τμήματα της κοινωνίας. Τα αποτελέσματα αυτά γίνονται ακόμη πιο αισθητά στο περιβάλλον των πόλεων, καθώς η πολυπλοκότητα στις πόλεις είναι μεγαλύτερη από αυτή του μη αστικού ή υπαιθρου χώρου. Πολυπλοκότητα, τόσο ως προς τον δομημένο χώρο (και τις ιδιοκτησιακές σχέσεις) και των διακυμάνσεων των αξιών (και τιμών) γης, όσο και

ως προς την πολυπλοκότητα των χρήσεων και των σχέσεων, αλλά και ως προς τα εκάστοτε συνορευόμενα έργα και προηγούμενα στρώματα επενδύσεων με χωρικό ή όχι αποτύπωμα. Και καθώς η κάθε πόλη και το κάθε τμήμα πόλης είναι διαφορετικό, ενώ παράλληλα, κανένα μεγάλο έργο δεν είναι (ούτε ως εκ της φύσεώς του θα μπορούσε να είναι) όμοιο με κάποιο άλλο, δημιουργείται ένα πλαίσιο (context) μοναδικότητας για το κάθε έργο. Αυτό έχει να κάνει και με την ίδια την κατασκευή και μελέτη του έργου που δεν μπορεί να αντιγραφεί. Εξίσου σημαντικό είναι ότι το έργο ως φυσικό αντικείμενο δεν μπορεί να εισαχθεί, ούτε να μετακινηθεί. Η παραγωγή του είναι η κατασκευή και δεν μπορεί παρά να γίνεται επί τόπου (*in situ*), πράγμα που αναγκαστικά έχει επιπτώσεις στην αγορά εργασίας και στους άλλους συντελεστές της κατασκευής (παραγωγής) του. Πολύ σοβαρό (παρ)επόμενο είναι ότι λαμβάνει ως εκ τούτου μεγάλη σημασία η εκ των προτέρων εκτίμηση (το appraisal) των δεδομένων και δυσκολιών του έργου. Η εκτίμηση αυτή, προφανώς οφείλει να συνυπολογίζει τις σχέσεις πολυπλοκότητας, να εκτιμά σωστά τους παράγοντες και τις συντεταγμένες των αβεβαιοτήτων που αυτές συνεπάγονται και να λαμβάνει θέση έναντι του πιθανού ρίσκου.

Τα παραπάνω, όμως, γίνονται μέσα σε ένα πλαίσιο, που και αυτό με τη σειρά του επηρεάζει ένα ΜΕ από τη σύλληψή του μέχρι την ολοκλήρωση και λειτουργία του (όπως και μετά). Το πλαίσιο αυτό είναι τόσο διεθνές, όσο και εθνικό. Ένα ΜΕ συνήθως έχει προϋπολογισμό που δεν μπορεί εύκολα να καλυφθεί από έναν μη κρατικό φορέα. Στο πλαίσιο της παγκόσμιας νέο-φιλελεύθερης αγοράς, όπου καταβάλλεται προσπάθεια να περιοριστεί το κράτος και οι επενδύσεις να είναι κατά το δυνατόν ιδιωτικές, ακόμη και οι λίγοι ιδιωτικοί φορείς που θα είχαν τη δυνατότητα (έναντι ανταλλαγμάτων) να επενδύσουν δεν προτιμούν να το πράξουν μόνοι τους, αλλά σε συνεργασία και σύμπραξη με άλλους αντιστοιχούς, με τράπεζες κ.λπ., οντότητες που συνήθως είναι διεθνικές, αλλά και με κρατικούς φορείς στο πλαίσιο συμβάσεων παραχώρησης και συνεργασίας δημόσιου-ιδιωτικού τομέα. Είναι χαρακτηριστικό πως σε ορισμένους τομείς (όπως π.χ. στην ενέργεια) παρατηρείται ιστορικά ένα είδος «ταλάντωσης» μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου. Δηλαδή, ανάλογα με την τεχνολογία, το κόστος παραγωγής και λειτουργίας ο τομέας είτε διεκδικείται από τον ιδιωτικό τομέα, είτε επιστρέφει στον δημόσιο (βλ. Σκάγιαννης, 1994). Στο πλαίσιο μάλιστα της παγκοσμιοποίησης αυτό γίνεται σχετικά ευκολότερα από παλιά, δυνάμει του πλασματικού κεφάλαιου και της αγοραπωλησίας μετοχών. Με άλλα λόγια, στο πεδίο των ΜΕ φαίνεται να προβάλλονται σημαντικά διεθνή συμφέροντα. Το ενδιαφέρον του διεθνούς κεφάλαιου για τέτοια έργα εντείνεται και τα έργα επιδιώκονται ως επενδυτική διέξοδος (βλ. την κατά Harvey 1982 μετακίνηση επενδύσεων από το κύκλωμα Α στο κύκλωμα Β του κεφάλαιου), όσο η βιομηχανία εμφανίζει μικρότερη κερδοφορία, ιδιαίτερα λόγω του σκληρού ανταγωνισμού με χώρες χαμηλού κόστους και μαζικής παραγωγής. Καθώς η κερδο-

φορία φαίνεται ελκυστική όταν (και) η βιομηχανία αναδιαρθρώνεται, τα logistics (εφοδιαστική αλυσίδα) αποκτούν διεθνώς μεγαλύτερη σημασία (άρα και τα ΜΕ μεταφορικών υποδομών). Στον βαθμό αυτόν, η τεχνογνωσία και η πολυπλοκότητα των ΜΕ περιορίζει αυτούς που μπορούν να τα προσφέρουν, άρα οδηγεί σε περίπου ολιγοπωλιακές καταστάσεις (διεθνώς) μειώνοντας την έκταση του ανταγωνισμού και υποσχόμενη πιθανότητες μεγαλύτερης κερδοφορίας στην ολιγομελή μερίδα του παγκόσμιου κεφαλαίου που εξειδικεύεται στην κατασκευή τέτοιων έργων. Η αλληλεξάρτηση των μεταφορών με τα έργα υποδομής υπάρχει «από καταβολής κόσμου», αλλά σήμερα αποκτά πρωτόγνωρες διαστάσεις, όπως για παράδειγμα φαίνεται στα μεγέθη των πλοίων που μάλιστα ονομάζονται ανάλογα με τις διώρυγες από τις οποίες μπορούν να διέλθουν (Suezmax, Panamax, κ.λπ.).

Είναι η αλλαγή αυτή στην κατεύθυνση της βιώσιμης ανάπτυξης; Η πολυπλοκότητα που εμφανίζουν τα έργα αυτά, λόγω των προαναφερθέντων, εντείνεται εάν προσθέσει κανείς τον παράγοντα της βιωσιμότητας ως καίριου και αναπόδραστου ζητήματος στα σημερινά εγχειρήματα. Η βιωσιμότητα όμως, έχει τη δική της πολυπλοκότητα ως έχουσα τέσσερις αλληλεξαρτώμενες διαστάσεις: οικο-περιβαλλοντική, οικονομική, κοινωνική και θεσμική (Ward & Skayannis, 2019).

Η *οικο-περιβαλλοντική* βιωσιμότητα είναι η πλέον διαδεδομένη, πολλές φορές μονοπωλώντας την έννοια της βιωσιμότητας, και αναφέρεται στο φυσικό περιβάλλον, σήμερα στην κλιματική αλλαγή/κρίση (με όλα όσα σημαίνει και συμπαρασύρει αυτό).

Η *οικονομική* βιωσιμότητα αναφέρεται στην δυνατότητα μιας δομής να δημιουργεί όρους ώστε να εξασφαλίζει με την λειτουργία της τους πόρους για τη συνέχιση της λειτουργίας της, να δηλαδή «βγάζει τα λεφτά της».

Η *κοινωνική* βιωσιμότητα σημαίνει ότι το εξεταζόμενο έργο παρέχει σε όλες τις κατηγορίες πιθανών χρηστών ίσες ευκαιρίες χρήσης, ότι είναι προσυτό και στους φτωχότερους εξ' αυτών, ότι είναι φιλικό στη χρήση, ότι δεν διέπεται από κανόνες και κανονισμούς που υπονοούν διακρίσεις οιασδήποτε είδους, ότι πληροί προϋποθέσεις άνεσης, αισθητικής, μη προσβλητικής λειτουργίας (π.χ. καθαριότητα) για όλους τους πιθανούς χρήστες, κ.λπ. ισονομία, κοινωνική συναίνεση για το έργο, έτσι ώστε να τυγχάνει ευρείας αποδοχής (και να μη βάλλεται).

Η *θεσμική* βιωσιμότητα αναφέρεται στη θωράκιση του έργου με κατάλληλες θεσμικές δομές (λειτουργικές και αποτελεσματικές), π.χ. θεσμικό-νομικό πλαίσιο, που να επιτρέπουν για μεγάλο διάστημα τη λειτουργία του έργου, σύμφωνα με τις κοινωνικές και ηθικές αξίες του κάθε «τόπου» (π.χ. διασφάλιση διαφάνειας, χρηστής διοίκησης, αξιοκρατίας). Η επίτευξη τέτοιων στόχων συμβάλλει (από την πλευρά της) στη συνολική βιωσιμότητα του έργου.

Στον βαθμό που αναγνωρίζει και δέχεται κανείς τις τέσσερις πλευρές της βιωσιμότητας, και της αλληλεξάρτησής τους, μπορεί να κατανοήσει και τον υψηλό

βαθμό πολυπλοκότητας που διέπει τα ΜΕ, άρα και τα επακόλουθα των αβεβαιοτήτων και του ρίσκου.

Εάν λοιπόν τα ΜΠ οφείλουν να είναι βιώσιμα, είναι άραγε αυτό το κριτήριο της επιτυχίας τους; Είναι γεγονός ότι η μέχρι σήμερα επικρατούσα άποψη είναι ότι τα ΜΕ οφείλουν να κινούνται μέσα στα όρια του σιδηρού τριγώνου (Flyvbjerg et al., 2003), δηλαδή του χρονικού περιορισμού-ορίζοντα μέσα στον οποίο οφείλουν να ολοκληρωθούν, του οικονομικού τους προϋπολογισμού, και των τεχνικών και άλλων προδιαγραφών που έχουν απ'εξ'αρχής τεθεί. Αυτό όμως δεν είναι πάντα συμβατό με το αίτημα της βιωσιμότητας. Όπως τονίζει ο Flyvbjerg, στα ΜΕ υπάρχει τεχνολογία που αλλάζει (εν τη παρόδω του χρόνου) και συνεπώς υπάρχει μεγαλύτερη διακινδύνευση (ρίσκο), διαδικασίες με πολλαπλούς δρώντες και συγκρούσεις συμφερόντων, αλλαγές στον σχεδιασμό του ίδιου του ΜΕ, μη προβλεφθέντα και σχεδιασμένα γεγονότα, παραπληροφόρηση ή λάθος πληροφόρηση για το κόστος, τα οφέλη και τους κινδύνους – που οδηγεί σε υπερβάσεις κόστους, και ελλειμματικό όφελος (Flyvbjerg et al., 2003· Flyvbjerg, 2007· Flyvbjerg, 2014).

Το αίτημα του σιδηρού τριγώνου δεν είναι επίσης πάντοτε συμβατό με το κατά πόσον ένα ΜΕ μπορεί να χαρακτηριστεί επιτυχημένο ή όχι (βλ. Dimitriou, 2014). Ο Flyvbjerg et al. (2003) θέτει το καίριο ζήτημα που ονομάζει το «παράδοξο των ΜΕ» πώς δηλαδή είναι δυνατόν να δαπανώνται συστηματικά και διεθνώς δισεκατομμύρια για έργα που δεν έχουν επαρκή απόδοση. Το μεγάλο ερευνητικό πρόγραμμα του UCL ερευνώντας 30 ΜΕ σε 10 διαφορετικές χώρες¹ έδειξε πως κανένα σχεδόν έργο δεν ολοκληρώνεται εντός του πλαισίου του σιδηρού τριγώνου, ενώ στα περισσότερα έργα οι αρχικοί στόχοι υφίστανται μικρές ή μεγάλες αλλαγές και νέοι στόχοι αναδύονται (OMEGA, 2012· Dimitriou et al., 2013). Ομοίως, αργότερα, ο Locatelli et al. (2017) διαπιστώνει τη φτωχή απόδοση των ΜΕ και ερευνά την απόδοση 44 έργων εν σχέσει με τα χαρακτηριστικά τους και τον βαθμό εμπλοκής συμφεροντούχων και μερίδων της κοινωνίας των πολιτών, αλλά και του τρόπου της καλύτερης απόδοσης των Εταιρειών Ειδικού Σκοπού που τα διαχειρίζονται.

Παράλληλα, λόγω της αυξημένης πολυπλοκότητας², και του μακρού χρονικού ορίζοντα, τα ΜΕ εμφανίζουν και υψηλό βαθμό αβεβαιότητας. Έτσι, μπροστά σε πιθανολογούμενες και αβέβαιες εξελίξεις, οι αποφασίζοντες καλούνται να λάβουν αποφάσεις με ελλιπή και συχνά συγκρουόμενα δεδομένα, ή για ζητήματα που ακόμη και επιστημονικά δεν έχουν δυνατότητα βεβαιότητας (π.χ. σεισμοί).

Το γεγονός αυτό οδηγεί τις αποφάσεις σε διακινδύνευση (ρίσκο). Είναι σαφές πως όσο μεγαλύτερο είναι το έργο, τόσο περισσότεροι μπορεί να είναι οι τομείς και τα θέματα οι αποφάσεις των οποίων ενέχουν ρίσκο. Είναι επίσης φανερό, και έχει δειχθεί (OMEGA, 2012), ότι η έγκαιρη και διεξοδική αντιμετώπιση του συμπλέγματος πολυπλοκότητας-αβεβαιότητας-ρίσκου (RUC) στα ΜΕ μπορεί να βελτιώσει σημαντικά την απόδοση, την ανθεκτικότητα και τα αποτελέσματα των ΜΕ. Το

σύμπλεγμα RUC στα ΜΕ, όμως, δεν μπορεί να νοηθεί *in abstractum*, αλλά κάθε φορά μέσα σε ένα συγκεκριμένο πλαίσιο (context) καθοριζόμενο από την ιστορική συγκυρία η οποία είναι καταλυτική για τις καιρίες κομβικές αποφάσεις.

Είναι επίσης σαφές, ότι η μείωση των αβεβαιοτήτων συνεπάγεται και μείωση του ρίσκου (είτε το ρίσκο νοηθεί ως υποσύνολο της αβεβαιότητας, είτε ως αιτιακή συνέχεια). Αυτό έγκειται στη φάση-κλειδί στην οποία βρίσκεται ο χειρισμός της πολυπλοκότητας (είτε του συστήματος των πολυπλοκοτήτων), διότι η επιτυχής ανάλυση πλευρών της πολυπλοκότητας μειώνει τους βαθμούς αβεβαιότητας, άρα και ρίσκου. Έτσι, ο περιορισμός αυτής της σειράς αιτιότητας είναι καλό να προλαμβάνεται το νωρίτερο δυνατό κατά την διαδικασία σύλληψης της μελέτης, κ.λπ. ενός έργου. Η έγκαιρη έρευνα-μελέτη των πολύπλοκων διαστάσεων και φαινομένων σε ένα έργο μπορεί να παράσχει ορισμένες λύσεις (π.χ. τεχνικές), η εφαρμογή των οποίων να μειώσει την αβεβαιότητα ως προς κάποιες παραμέτρους, άρα και το συναρτώμενο ρίσκο.

Τα παραπάνω μπορούν να αναγνωρισθούν σε πάμπολλα ΜΕ διεθνώς (βλ. Flyvbjerg, et al., 2003· OMEGA, 2012· Dimitriou et al., 2014, και Locatelli et al., 2017). Στο παρόν άρθρο παρατίθενται πολύ βασικά στοιχεία για εννέα ΜΕ από τα 30 που ερευνήθηκαν στο ερευνητικό έργο OMEGA Project 2 (2012), και ακολούθως επικεντρώνονται στα τρία ελληνικά.

Όπως συνάγεται και από το σύνολο των 30 έργων που μελετήθηκαν, τα περισσότερα είχαν χρονικές και οικονομικές υπερβάσεις. Οι προδιαγραφές δεν συζητούνται, διότι σχεδόν σε όλα τα έργα έχουν σημειωθεί τεχνολογικές μεταβολές κατά την πορεία της υλοποίησής τους, ενώ πλείστα όσα είχαν και αλλαγές φυσικού αντικειμένου που εκ των πραγμάτων συνεπάγονται και τεχνικές-τεχνολογικές αλλαγές. Αμφότερα τα ζητήματα προκύπτουν από τις μακροχρόνιες διαδικασίες, την εμφάνιση νέων στόχων, την τεχνολογική πρόοδο, κ.λπ.

**ΠΡΟΥΠΟΛΟΓΙΜΟΣ, ΔΙΑΡΚΕΙΑ ΚΑΙ ΦΥΣΙΚΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΣΕ
ΕΠΙΛΕΓΜΕΝΑ ΜΕΓΑΛΑ ΕΡΓΑ**

Έργο	Προϋπολ.	Διάρκεια	Αλλαγές φυσικού αντικειμένου
Cross City Tunnel, Sydney, AUSTRALIA	+40%	-2 μήνες	ναι
TGV Méditerranée, Valence-Marseille, FRANCE	-3%	+12 μήνες	ναι
C2 Shinjuku Route (Yamate Tunnel), North Tokyo, JAPAN	-1%	+18 μήνες	ναι (τεχνολογ.)
Randstad rail, The Hague-Rotterdam, NETHERLANDS	+30%	+12 μήνες	ναι
Øresund Link, Copenhagen-Malmö, DENMARK-SWEDEN	+39%	έγκαιρα	ναι
Channel Tunnel Rail Link, London-Kent, UK	+57%	+48 μήνες	ναι
Attiko Metro (Athens Metro base project), Attiki, GREECE	+49%	+65 μήνες	ναι
Rion - Antirion Bridge (Harilaos Trikoupis Bridge), Gulf of Corinth, GREECE	-13%	-5μήνες	όχι
Attiki Odos (Athens Ring Motorway), Attiki-Athens, GREECE	+74%	+10 μήνες	ναι

Πηγή: Summary reports στην ιστοσελίδα του UCL/Bartlett OMEGA Centre: <http://www.omegacentre.bartlett.ucl.ac.uk/publications/omega-case-studies/#cc2e8c69db4f1a83a>

Αυτό που επιβεβαιώνεται είναι ότι το βασικό σύνολο των συμβατικών κριτηρίων επιτυχίας κατά τη λογική του σιδηρού τριγώνου σπάνια ικανοποιείται σύμφωνα με τη διεθνή εμπειρία, ενώ παραμένει το ερωτηματικό για τα κριτήρια της ουσιαστικής επιτυχίας των έργων αυτών που θα μπορούσε να είναι η βιωσιμότητα, η αποδεδειγμένη κοινωνική χρησιμότητα (έναντι άλλων λύσεων) και επιλογών εθνικής στρατηγικής, κ.λπ.

Στο επόμενο μέρος του άρθρου εξετάζονται συνοπτικά τρία ελληνικά ΜΕ που κατά μεγάλο μέρος τους έχουν χρηματοδοτηθεί από ευρωπαϊκούς θεσμούς.

2. Αττικό Μετρό (Βασικό Έργο)³

Το βασικό έργο του Αττικού Μετρό (Athens Metro Base Project) είναι μόνο το πρώτο τμήμα (και πρώτη σύμβαση) του μετρό που έχει σήμερα η Αθήνα, που περιελάμβανε τη γραμμή 2 (Σεπόλια-Δάφνη) και τη γραμμή 3 (Μοναστηράκι-Εθνική Άμυνα). Οι δύο γραμμές εξυπηρετούσαν 20 σταθμούς, άνοιξαν σε τρία στάδια το 2000 και το 2003 και κατασκευάστηκαν 100% με δημόσια δαπάνη (του ευρωπαϊκού και του ελληνικού δημοσίου, ανεξαρτήτως εάν ήταν απ' ευθείας ή μέσω δανεισμού). Ειδικότερα, η χρηματοδότηση έγινε κατά 53,9% από κονδύλια της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.), κατά 30,2% από δανεισμό από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕ), κατά 7,4% από επιπτώσεις φόρων και κατά 8,1% από τόκους δανείων. Έκτοτε το δίκτυο έχει επεκταθεί και υλοποιούνται και σχεδιάζονται παραπέρα επεκτάσεις (ολοκλήρωση των γραμμών 2,3, δημιουργία της γραμμής 4, κ.λπ.). Οφείλει κανείς εδώ να σημειώσει τον κομβικό ρόλο τόσο της Ε.Ε., όσο και της ΕΤΕ στη χρηματοδότηση του έργου (όχι μόνο της εξεταζόμενης εδώ φάσης του βασικού έργου, αλλά και των επεκτάσεών του) (Kararos, Skayannis and Pavleas, 2010).

Οι διατυπωθέντες στόχοι του έργου ήταν ο εκσυγχρονισμός του δικτύου μεταφορών στην Αθήνα, που σημαίνει μείωση συμφόρησης ή ρύπανσης και διάρκεια μετακινήσεων, με θετικές επιπτώσεις στην οικονομία και στην υγεία των κατοίκων, η αστική ανανέωση, η ανάπλαση περιοχών εγγύς των σταθμών και οι ευκαιρίες απασχόλησης, άμεσες και έμμεσες.

Όμως, αποτελεί ερωτηματικό κατά πόσον αυτοί οι στόχοι επιτεύχθηκαν στο επίπεδο που είχαν συλληφθεί (αν και η διατύπωση και κατανόηση της αρχικής σύλληψης ήταν αρκετά γενική και επιδέχεται πολλών ερμηνειών). Εξετάζοντας το θέμα σε γενικό επίπεδο όμως, θα μπορούσε να υποστηριχθεί κανείς, ότι ως προς τη ρύπανση και την κυκλοφοριακή συμφόρηση στην πόλη έχουν επέλθει σημαντικές βελτιώσεις και ότι το μετρό (και η Αττική Οδός βέβαια) καθώς και άλλα μικρότερα έργα έχουν παίξει ρόλο σε αυτό, όπως και η βελτίωση των στόλων των αυτοκινήτων (ΙΧΕΑ και δημοσίων). Δεν μπορεί όμως κανείς να αποδώσει το ακριβές μερίδιο κάθε εγχειρήματος στις παρατηρούμενες βελτιώσεις.

Η κατασκευή του μετρό σχεδόν σε όλες τις περιπτώσεις δεν συνδυάστηκε με αστικές παρεμβάσεις και αναπλάσεις (βλ. Skayannis, 2010) πέραν της διευθέτησης του χώρου όπου κατασκευάστηκε ο σταθμός, ιδιαίτερα στην κατεύθυνση μιας πολυκεντρικής πόλης. Εξαιρέση αποτελούν ορισμένες συνολικότερες παρεμβάσεις (που προέρχονται από άλλες πολιτικές όμως) όπως το «Γκάζι». Η όποια ανάπλαση στις ευρύτερες γειτονίες δεν επιδιώχθηκε με συγκεκριμένες πολιτικές που σχετίζονται άμεσα με το μετρό, ενώ η ελεύθερη αγορά, τα επιχειρηματικά συμφέροντα και οι τοπικές κοινωνίες δεν ήταν πάντα σε συμφωνία. Οι παρεμβάσεις τοπικότερης κλίμακας ήταν επίσης περιορισμένες. Θα μπορούσαν να δημιουργηθούν σημα-

ντικοί χώροι στάθμευσης, αλλά οι περισσότεροι σταθμοί είναι kiss and ride αντί να είναι park and ride. Οι δε συνδέσεις με το συγκοινωνιακό σύστημα της Αθήνας προχώρησαν επίσης πολύ αργά.

Στην περίπτωση του βασικού έργου, οι παράγοντες RUC που επηρέασαν την κατασκευή του ήταν η αναποφασιστικότητα και η έλλειψη εμπειρίας στα αρχικά στάδια της κατασκευής, κυρίως λόγω του «πρωτόγνωρου» και των διαφορετικών πολιτικών επιλογών των κυβερνήσεων διαχρονικά, τα αρχαιολογικά ευρήματα ως αποτέλεσμα των ερευνών που κόστισαν το 20% του συνολικού κόστους του έργου, και άλλαξαν τον σχεδιασμό ή άλλοι λόγοι (βλ. Κεραμεικός το 1997 που οδήγησε σε καθυστέρηση 2 χρόνων και σε πληρωμές υψηλών ρητρών, η μεταφορά της σήραγγας το 1999 από τη Μητροπόλεως στην Ερμού λόγω της αντίδρασης της Εκκλησίας να διέλθει κάτω από τη Μητρόπολη), οι επαναχωροθετήσεις ορισμένων σταθμών (Αγ. Παρασκευή το 2000 από την έλλειψη επαρκούς διαβούλευσης και την απρόσμενη αντίδραση της τοπικής κοινωνίας), η κατάρρευση των τούνελ (Μεταξουργείο το 1994, το περίπτερο στην Πανεπιστημίου το 1997) που σχετίζονται με τη μη επαρκώς λεπτομερειακή προεκτίμηση των εδαφικών συνθηκών, τις διαμάχες μεταξύ αναδόχων και πελάτη (1993) και την ασάφεια σε ορισμένα μέρη των συμβάσεων ανάμεσα στην Αττικό Μετρό που είναι κρατική εταιρεία και στην Ολυμπιακό Μετρό που ήταν κοινοπραξία 23 ελληνικών, γαλλικών και γερμανικών εταιρειών με βασικές τις Siemens και Alstom, γεγονότα που οδήγησαν σε επαναδιαπραγμάτευση το 1994.

Το αποτέλεσμα ήταν ο σχεδιασμός του έργου να διαρκέσει 92 μήνες (με θεωρούμενη ως έναρξη το Μάρτιο του 1985) η κατασκευή με θεωρούμενη ως έναρξη τον Νοέμβριο του 1992, μέχρι την παράδοση και του τελευταίου τμήματος του βασικού έργου να έχει διαρκέσει 125 μήνες (65 μήνες αργοπορία – Απρίλιος του 2003 το τελ.), το κόστος από 3,1 δις δολ. να φτάσει τα 4,61 δηλ. 49% πάνω από τον προϋπολογισμό, και αντιστοιχία 0,262 δις/χλμ. (δολάρια 2010).

3. Αττική Οδός⁴

Η Αττική Οδός μήκους 65 χιλιομέτρων (κλάδος Ελευσίνα-Σπάτα και κλάδος Υμηττού) συνιστά τη ραχοκοκαλιά του οδικού δικτύου της Αττικής συνδέοντας 30 δήμους και τις σημαντικότερες οδικές, αεροπορικές, λιμενικές και σιδηροδρομικές υποδομές. Κατασκευάστηκε με κατά τα 39% δημόσια δαπάνη και 61% ιδιωτική, με σύμβαση παραχώρησης στην «ΑΤΤΙΚΗ ΟΔΟΣ ΑΕ» (ΑΟ) του τύπου Design – Build – Finance – Operation – Maintenance. Συγκεκριμένα, η ΑΟ χρηματοδοτήθηκε ως προς το σύνολο του έργου (κυρίως έργο, πρόσθετα και παράλληλα έργα και απαλλοτριώσεις, αρχαιολογία κ.λπ.) κατά 20% από μακροπρόθεσμα δάνεια κυρίως από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων κατά 10% από ευρωπαϊκά

ϊκά κονδύλια, ενώ τα υπόλοιπα αντλήθηκαν από άλλες πηγές, όπως το ελληνικό δημόσιο, και ιδιωτικά κεφάλαια. Η (δημόσια) ευρωπαϊκή συμβολή εδώ είναι καθοριστική για την συγκρότηση του χρηματοοικονομικού σχήματος του έργου (Kararos and Skayannis, 2010).

Οι στόχοι του έργου ήταν πολύπλευροι και πολυσύνθετοι, επομένως και η κρίση για την επίτευξή τους σχετική με τον πήχyu που θα θέσει κανείς για τον ορισμό της επιτυχίας. Τεχνικά το έργο τελείωσε και παραδόθηκε. Με την εξέταση των αποτελεσμάτων των στόχων και της επίτευξής τους θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε τα παρακάτω:

Ο στόχος της ανάπτυξης του εσωτερικού δακτυλίου για την πόλη της Αθήνας και η ενσωμάτωση ενός οδικού δικτύου για γρήγορες και ασφαλείς μεταφορές σε ολόκληρη την περιοχή της Αττικής, γενικά επετεύχθη, όμως δεν δημιουργήθηκε ένα πλήρες συμπληρωματικό δίκτυο που να περιλαμβάνει άξονες, όπως η προγραμματισθείσα Λεωφόρος Κύμης ή μια γενναία αναβάθμιση της οδού Βάρης-Κορωπίου, ενώ η συνέχεια του κλάδου του Υμηττού προκαλεί ακόμη αμηχανία. Παράλληλα, ο σχεδιασμός κάποιων ανισόπεδων κόμβων απεδείχθη ανεπαρκής, καθώς παρατηρείται σοβαρή συμφόρηση (όπως π.χ. σε αυτούς της συμβολής με τον ΠΑΘΕ). Η δραστική μείωση της κυκλοφορίας εντός της πόλης επετεύχθη, αλλά δεν είναι βέβαια καθαρό το πόσο αυτή οφείλεται στην Αττική Οδό, καθότι στη μείωση έχουν προφανώς συμβάλει και άλλα έργα με προεξάρχον το μετρό, όπως και η αναδιάρθρωση των αστικών συγκοινωνιών και τα ήπια μέτρα ρυθμίσεων (π.χ. δακτύλιος).

Το ίδιο ισχύει και για τον στόχο της μείωσης της ατμοσφαιρικής ρύπανσης και της ηχορύπανσης, εφόσον οι ρυπαντές τουλάχιστον κατά τα πρώτα έτη μετά την κατασκευή είχαν μειωθεί ή σταθεροποιηθεί, αλλά επίσης και εδώ έχουν συμβάλει πολλοί παράγοντες, όπως η ίδια η μείωση της κυκλοφορίας που αναφέρθηκε προηγουμένως, αλλά και η αλλαγή της τεχνολογίας των στόλων των αυτοκινήτων, τα καθαρότερα καύσιμα, τα μέσα σταθερής τροχιάς κ.λπ. Ο ευρύτερος στόχος της κατασκευής της Αττικής Οδού ως ενός οιονεί κρίσιμου τμήματος του ΠΑΘΕ (Ευρωπαϊκός άξονας προτεραιότητας του TEN-T) δεν επετεύχθη πλήρως, καθώς την περίοδο της παράδοσης, και για αρκετά έτη μετά, δεν είχε υλοποιηθεί το τμήμα του ΠΑΘΕ Κόρινθος-Πάτρα. Βεβαίως, αυτό δεν αφορά την ίδια την ΑΟ, αλλά είναι ενδεικτικό για τη συνέργεια σχεδιασμού και υλοποίησης διαλελυτικών έργων στη χώρα συνολικά. Εξίσου έλλειψη ολοκλήρωσης υπάρχει και την περίπτωση της Αττικής Οδού με το αεροδρόμιο (Ελ. Βενιζέλος). Ενώ επετεύχθη (και για αυτό τον λόγο ήταν που επιταχύνθηκε η σύνδεση με το αεροδρόμιο, δεν πραγματοποιήθηκαν άλλα απαραίτητα έργα όπως η οδός Βάρης-Κορωπίου, κ.λπ., που θα συνέβαλαν θετικά. Η συμβολή της Αττικής Οδού σε ένα ολοκληρωμένο περιφερειακό/πολεοδομικό σχέδιο για την Αττική υπήρξε διακηρυγμένος στόχος που τυπικά επετεύχθη με την κατασκευή της, αλλά μετά την κατασκευή της

αποτυπώθηκε οριστικά στο Ρυθμιστικό Σχέδιο Αθηνών-Αττικής του 2021 (είχε εμφανιστεί και στις προτάσεις του Ν. 1955/1991, που έπαιξε καταλυτικό ρόλο με τη θέσπιση της προοπτικής του αεροδρομίου «των Σπάτων»). Η παροχή βάσης για την ισόρροπη ανάπτυξη της Αττικής, παρέχοντας πρόσβαση σε υποβαθμισμένες και απομονωμένες περιοχές (στοχεύοντας κυρίως στο Θριάσιο Πεδίο στα δυτικά και στα Μεσόγεια στα ανατολικά) επίσης τεχνικά επετεύχθη, αλλά δεν είναι ακόμη πλήρως μελετημένος ο ρόλος που έχει παίξει στις εξελίξεις για την επαναδιαμόρφωση των χρήσεων γης σε διάφορες περιοχές, όπως και στη μεγέθυνση του πληθυσμού στα Μεσόγεια.

Άλλοι δευτερεύοντες (αναδυόμενοι) στόχοι που αναφέρθηκαν από την κυβέρνηση το 2000 (δηλαδή μετά την έναρξη του έργου) υπήρξαν (ΥΠΕΧΩΔΕ, 2000): Η προσέγγιση της Αττικής Οδού στις νέες λιμενικές εγκαταστάσεις στην ανατολική ακτή της Αττικής για την ανακούφιση του Πειραιά (δηλ. στη Ραφήνα και στο Λαύριο). Παρά τις βελτιώσεις των σχετικών οδών, ο στόχος δεν πραγματοποιήθηκε σε επίπεδο αυτοκινητοδρόμου, ενώ μόλις πρόσφατα εξαγγέλθηκε (για μια ακόμη φορά) η επέκταση προς Ραφήνα. Στόχος ήταν επίσης η υποστήριξη του συστήματος πρόληψης πλημμυρών για ολόκληρη την Αττική με παρεμβάσεις στις τρεις κύριες υδρογραφικές λεκάνες της (Θριάσιο, Λεκανοπέδιο, Μεσόγεια). Συχνά ακούγεται και είναι πολύ κοντά στην αλήθεια ότι η Αττική Οδός ως αντιπλημμυρικό έργο είναι σχεδόν εξίσου σημαντικό με την Αττική Οδό ως συγκοινωνιακό έργο. Είναι αρνητικό όμως το ότι η αντιπλημμυρική διάστασή της δεν σχεδιάστηκε από την αρχή (αλλά μετά από τις φωτιές στην Πεντέλη) με όλες τις συνέπειες που είχε αυτό σε χρόνο και χρήμα, αλλά απέτυχε «αναδυόμενο στόχο». Επετεύχθη, επίσης, ο στόχος της παροχής μιας βάσης υποδομής για τις στρατηγικές αναδιαμορφώσεις των δικτύων ισχύος και επικοινωνιών της Αττικής, τόσο με τοπικές διευθετήσεις όσο και με στρατηγικές κινήσεις, όπως η κατασκευή αγωγών (Kararos and Skayannis, 2010a: 91-92).

Οι παράγοντες RUC που επηρέασαν την κατασκευή της Αττικής Οδού ήταν η μακρά περίοδος ωρίμασης, οι προσφυγές στο Συμβούλιο της Επικρατείας (βλ. σχετ. ΣτΕ 1035/1993, ΣτΕ 1038/1993, ΣτΕ 1040/1993) (1993) για περιβαλλοντικούς λόγους, συγκεκριμένα για την διεξαγωγή του διαγωνισμού χωρίς προηγούμενη έγκριση μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, αλλά και για απαλλοτριώσεις (βλ. Αμερικανικό Κολλέγιο Ελλάδας). Επόμενος επανασχεδιασμός έγινε για να αποφευχθούν απαλλοτριώσεις (1999) με αποτέλεσμα 2 χρόνια καθυστέρησης. Άλλα ζητήματα που προέκυψαν ήταν το αυξημένο κόστος, οι διαπραγματεύσεις με 33 δημοτικές, περιφερειακές, κ.ά. αρχές για χώρους, κ.λπ. Η διάρρηξη του αστικού ιστού που επέφερε η Αττική Οδός κινητοποίησε τους Δήμους να απαιτήσουν πρόσθετες συνδέσεις (του τύπου των «αντισταθμιστικών» οφελών) υπεράνω του κα-

ταστρώματος του δρόμου που να περιλαμβάνουν κοινόχρηστες λειτουργίες. Έτσι προέκυψαν λίγοι χώροι (πέραν των διασταυρώσεων των οδικών αξόνων) με χρήσεις όπως γήπεδα, στοιχειώδεις μορφές πράσινου, κ.λπ. Ένα άλλο ζήτημα που ήγειρε ερωτηματικά και τριβές ήταν τα προπαρασκευαστικά έργα που χρηματοδοτήθηκαν από το κράτος πριν από το χρηματοδοτικό κλείσιμο της σύμβασης. Σημαντικό επίσης υπήρξε το ατύχημα του θανάτου δύο εργατών και του τραυματισμού άλλων 9 σε γέφυρα του τμήματος Παιανία-Μαρκόπουλο με ευθύνη του συμβασιούχου και εργολάβων (Καραγός, 2010: 47).

Όπως προκύπτει από τα γεγονότα και από ένα νοητό διάγραμμα χρόνου (και από την υπό αναφορά έρευνα) η RUC δεν αντιμετωπίστηκε αποτελεσματικά και σε βάθος στις φάσεις Planning Appraisal & Evaluation, καθώς επαρκής διαχείριση έγινε κυρίως στους πλέον αξιολογούς κινδύνους κατά τον προγραμματισμό και την προ-αξιολόγηση. Έτσι, δεν υπήρξε εκτίμηση για τις ευρύτερες επιπτώσεις και τους κινδύνους από την εξάπλωση της πόλης, ενώ η προετοιμασία των αρχικών εγγράφων του διαγωνισμού, η ακαμψία της σύμβασης παραχώρησης για την αντιμετώπιση μελλοντικών κινδύνων και αβεβαιοτήτων ήταν ανεπαρκής. Η διαχείριση των RUC διεξήχθη κυρίως «κατασταλτικά» παρά προληπτικά, προκαλώντας μεγάλο κόστος. Συνολικά, η προβληματικότητα στη διαχείριση του RUC οφείλεται στην έλλειψη κατάλληλων/ικανών θεσμών για τη σωστή διαχείριση του RUC, στην σχετικά ειδικά γι'αυτό ανεπαρκή προετοιμασία σε επίπεδο προ-αξιολόγησης και ειδικών μελετών, στην έλλειψη εμπειρίας των κρατικών υπηρεσιών, επιπλέον του γεγονότος ότι ο τρόπος λειτουργίας δεν επέτρεπε εποικοδομητική εξωτερική ανατροφοδότηση. Παρ'αυτά, θα μπορούσε εύλογα κανείς να υποστηρίξει ότι μέσα σε ένα συνολικότερο πλαίσιο, η κατανομή του κινδύνου τουλάχιστον «εντός της σύμβασης παραχώρησης» φαίνεται να ήταν συνολικά ορθολογική και το RUC αντιμετωπίστηκε αρκετά καλά.

Το αποτέλεσμα της πορείας αυτής, με τα υπέρ και τα κατά της, ήταν ο σχεδιασμός του έργου να διαρκέσει 147 μήνες (με θεωρούμενη ως έναρξη τον Μάρτιο του 1985) και η κατασκευή με θεωρούμενη ως έναρξη τον Ιούνιο του 1997, μέχρι την έναρξη λειτουργίας τον Αύγουστο του 2004, να έχει διαρκέσει 86 μήνες (10 μήνες καθυστέρηση). Τα περισσότερα τμήματα του έργου παραδόθηκαν πριν από τις προθεσμίες, ενώ η Δυτική Περιφερειακή Λεωφόρος Υμηττού παραδόθηκε 6 μήνες αργότερα (στις 30/08/2003), και το τμήμα Αιγάλεω-Μεταμόρφωση δέκα μήνες αργότερα (στις 3/08/04). Το κόστος από 3,08 δις δολ. ανήλθε στα 5,37 δηλ. 74% υπέρβαση, και κόστισε 0,8 δις/χλμ. (δολάρια 2010).

4. Γέφυρα Ρίου Αντιρρίου⁵

Η γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου που εγκαινιάστηκε το 2004 είναι η μεγαλύτερη σε μήκος (2,86 χλμ.) καλωδιακή γέφυρα πολλών φατνωμάτων παγκοσμίως και κατασκευάστηκε με Σύμβαση Παραχώρησης 42 ετών. Χρηματοδοτήθηκε κατά 91,5% από δημόσιους πόρους (48% από ευρωπαϊκά κονδύλια και ενισχύσεις του ελληνικού δημοσίου, και 43,5% από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ενδύσεων) και κατά 8,5% από ιδιωτικά κεφάλαια του παραχωρησιούχου.⁶ (Kararos and Skayannis, 2010).

Οι στόχοι του έργου (βλ. αιτιολογική έκθεση του Ν. 2396/1995) είναι η γρήγορη και ασφαλής οδική σύνδεση για τη δραστική μείωση του χρόνου που απαιτείτο τότε με τα ferry boat (45 λεπτά) κατά περίπου 40 λεπτά, άρα και του συνολικού κόστους. Κατά συνέπεια, η μείωση της ρύπανσης και της συμφόρησης αυτοκινήτων και φορτηγών στα λιμάνια του Ρίου και του Αντιρρίου, η βελτίωση της άνεσης, αξιοπιστίας και ποιότητας των υπηρεσιών και η διασφάλιση της λειτουργίας της ανεξάρτητα από καιρικές συνθήκες.

Η γέφυρα, ως μέρος του Δυτικού Οδικού Άξονα της χώρας σχεδιάστηκε για να συνδέσει τον ΠΑΘΕ με την Εγνατία Οδό, που ήταν (τότε, αλλά και τώρα) οι δύο άξονες προτεραιότητας του Διευρωπαϊκού Δικτύου Μεταφορών (TEN-T) της Ε.Ε. εκείνη την εποχή ως τμήμα του ΡΑΤΗΕ TEN-T (άξονας προτεραιότητας 7), ενισχύοντας τη σύνδεση της χώρας με την Ιταλία και την υπόλοιπη Δυτική Ευρώπη μέσω των λιμένων της Πάτρας και της Ηγουμενίτσας.

Σε γενικό επίπεδο, η στοχοθεσία περιελάμβανε γενικότερους στόχους όπου η γέφυρα θα λειτουργούσε ως διευκολυντής («facilitator») για αυτούς, όπως για τη φιλοδοξία να δώσει μια νέα προοπτική για την ανάπτυξη των περιοχών της Πελοποννήσου, της Δυτικής Ελλάδας, και της Ηπείρου (των απομονωμένων μάλιστα περιοχών), αλλά και σε τοπικότερο επίπεδο να παράσχει μια βάση για οικιστική ανάπτυξη και παραγωγική αναδιάρθρωση της ευρύτερης περιοχής της. Στην κατεύθυνση αυτή, προεβλέπετο να εκπονηθούν και να εφαρμοστούν ειδικά σχέδια για τον Κορινθιακό κόλπο, τον δήμο Ρίου και τους νομούς Αχαΐας και Αιτωλοακαρνανίας, καθώς και εργασίες αποκατάστασης των βυζαντινών κάστρων του Ρίου και του Αντιρρίου. Επιπροσθέτως γενικός στόχος ήταν να ενισχύσει την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων και τη δημιουργία νέων σε απομονωμένες περιοχές των βορειοδυτικών τμημάτων της χώρας.

Εδώ θα πρέπει να σημειωθεί ότι η στοχοθεσία μπορεί να διαιρεθεί στη γενική και στην ειδική που αφορά στο έργο με την στενότερη έννοια. Στο γενικό επίπεδο, οι στόχοι δεν θα μπορούσαν να επιτευχθούν μόνο με την κατασκευή της γέφυρας, διότι η χωρική κλίμακα αναφοράς είναι μεγάλη, το αποτέλεσμα μακροπρόθεσμο (που σημαίνει και ότι μεσολαβούν επόμενα γεγονότα) και υπάρχουν συνέργειες με άλλες πολιτικές.

Το αποτέλεσμα της στοχοθεσίας, θα μπορούσε να νοηθεί ως εξής:

Στο ειδικό επίπεδο, η γέφυρα κατασκευάστηκε εντός χρονικών και οικονομικών ορίων (βλ. παρακάτω), και τεχνικά επετεύχθησαν οι συνδέσεις που προβλέποντο, άρα σαφώς σημειώθηκε επιτυχία, και μάλιστα μεγάλη, δεδομένης της φύσης του έργου.

Στο γενικότερο επίπεδο όμως τα πράγματα εγείρουν κάποιους προβληματισμούς: Ο διακηρυγμένος στόχος της γέφυρας ήταν να λειτουργήσει ως συνδυετικός κρίκος τριών αυτοκινητοδρόμων, ώστε να συμβάλει σε μια αναπτυξιακή προοπτική. Αυτό πήρε χρόνια να επιτευχθεί (ο ΠΑΘΕ και η Ιονία Οδός πρακτικά ολοκληρώθηκαν πολλά χρόνια αργότερα, ενώ ο αυτοκινητόδρομος Πατρών-Πύργου-Καλαμάτας δεν έχει κατασκευαστεί). Το αποτέλεσμα είναι ότι τα όποια οφέλη προβλέποντο από τις συνδέσεις αυτών να μην είναι ορατά· ούτε εξ'άλλου έχει μετρηθεί εάν υπάρχει και πόσο είναι το κόστος της καθυστέρησης. Στο ίδιο πλαίσιο, τα ειδικά σχέδια για τον Κορινθιακό κόλπο, τον δήμο Ρίου και τους νομούς Αχαΐας και Αιτωλοακαρνανίας που συνδέονταν με την ύπαρξη της γέφυρας δεν φαίνεται να έχουν υπάρξει, με αποτέλεσμα επίσης να μην είναι καθαρό το κόστος της υστέρησης αυτής, όπως επίσης δεν έχει μετρηθεί το οικονομικό όφελος που έχει επιφέρει η γέφυρα στην επιχειρηματική δραστηριότητα. Έχουν όμως εκπονηθεί σε πολλά πανεπιστήμια της χώρας πολλές αξιολογες μεταπτυχιακές διπλωματικές εργασίες και διδακτορικές διατριβές για το θέμα αυτό.

Ως παράγοντες πολυπλοκότητας-αβεβαιότητας και ρίσκου (RUC) που επηρέασαν θετικά ή αρνητικά την κατασκευή του έργου θα μπορούσαν να νοηθούν οι εξής: Το έργο σχεδιάστηκε και κατασκευάστηκε για να αντεπεξέλθει στις εξαιρετικά δύσκολες φυσικές συνθήκες στα στενά μεταξύ Ρίου και Αντιρρίου, συμπεριλαμβανομένων των βαθέων υδάτων, ισχυρών ανέμων, σεισμικής δραστηριότητας και αδύναμου εδάφους, δεδομένα που δίνουν μια πρώτη εικόνα της φυσικής πλευράς των πολυπλοκοτήτων που παράγουν αβεβαιότητες και ρίσκο ως προς τις τεχνικές αποφάσεις που έπρεπε να ληφθούν, πράγμα το οποίο έγινε με επιτυχημένο και καινοτόμο τρόπο. Από κοινωνική άποψη, ένα από τα προβλήματα ήταν και οι αντιδράσεις διαφόρων ομάδων συμφεροντούχων από τις δύο πλευρές της γέφυρας με τις αντιθέσεις τελικά να λύνονται. Το γεγονός ότι μια τέτοια σύμβαση για ένα τέτοιο έργο ήταν «πρωτόγνωρη» για τα δεδομένα της ελληνικής δημόσιας διοίκησης εγκυμονούσε παρόμοιους παράγοντες RUC, για τους οποίους έγινε διαχείριση –εντέλει– με επιτυχία, αφού όμως αντιμετωπίστηκαν διοικητικά-θεσμικά ζητήματα (μία μοναδική κοινοπραξία για την υποβολή προσφοράς - νομικές διαφορές, προσφυγές από ανταγωνιστές προσφυγές, κ.λπ.) που οδήγησαν σε καθυστερήσεις. Αξιοσημείωτο ήταν το γεγονός της πολύ καλής σχέσης που αναπτύχθηκε ανάμεσα στη «Γέφυρα» και στη Διοίκηση που συνέβαλε θετικά. Από την άλλη όμως, η πλευρά της λήψης των αποφάσεων δεν συμπεριελάμβανε σε αξιομνημόνευτο βαθμό μια

συμμετοχική διαδικασία σε εύρος και βάθος για όλους τους συμφεροντούχους, ούτε και αντιστοιχης κλίμακας δημόσια διαβούλευση.

Η μακρά περίοδος ωρίμανσης, παράλληλα, δεν κατόρθωσε να οδηγήσει σε ένα διαφορετικό σχεδιασμό που να περιλαμβάνει και σιδηροδρομική ζεύξη. Πέραν των «συμφερόντων» και πολυπλοκοτήτων που ενδεχόμενα υπεισέρχονται σε αυτό, εδώ αντανακλάται και η συνολική αντίληψη του ελληνικού κράτους και (εν πολλοίς) της κοινωνίας για το θέμα των σιδηροδρόμων έναντι αυτοκινητοδρόμων της χώρας (βλ. Σκάγιαννης, 1994), για το συνολικό μοντέλο των διαπεριφερειακών, αλλά και τοπικών μεταφορών προσώπων και αγαθών, πράγμα που υπογραμμίζει θεμελιώδη ζητήματα στρατηγικής σε εθνικό επίπεδο.

Σε συνοπτικούς αριθμητικούς όρους, το αποτέλεσμα ήταν ο σχεδιασμός του έργου να διαρκέσει 144 μήνες (με θεωρούμενη ως έναρξη το 1986), και η κατασκευή (με θεωρούμενη ως έναρξη το 1998) να έχει διαρκέσει 74 μήνες (παράδοση 5 μήνες νωρίτερα). Η λειτουργία της γέφυρας εκκίνησε τον Αύγουστο του 2004. Το κόστος από 1,5 δις δολ. μειώθηκε στα 1,31 διλ. 13% κάτω από τον προϋπολογισμό, και επετεύχθη αντιστοιχία 0,46 δις/χλμ. (δολάρια 2010), η δε κίνηση ήδη από τα πρώτα έτη απεδείχθη υψηλότερη από την προβλεπόμενη κατά 12-17%.

5. Συμπεράσματα

Από τη συνοπτική εξέταση των παραδειγμάτων των τριών αυτών μεγάλων έργων στην Ελλάδα, αλλά και από την διεθνή εμπειρία στο περιορισμένο ακόμη αυτό ερευνητικό αντικείμενο, επιβεβαιώνεται ότι το κάθε μεγάλο έργο είναι εντελώς ιδιαίτερο και επηρεάζει σε βάθος χρόνο μεγάλα τμήματα του πληθυσμού και του χώρου, πέραν της στενά εννοούμενης δικής του έκτασης, όπως και του κοινωνικού γίγνεσθαι.

Όμως, το γενικότερο ιστορικό πλαίσιο μέσα στο οποίο οργανώνονται και κατασκευάζονται τα έργα είναι κοινό. Σύμφωνα με τους Σκάγιαννης και Καπαρό (2013) τα έργα αυτά ανήκουν στο τρίτο κύμα ανάπτυξης των μεγάλων έργων υποδομής της χώρας⁷ (1987-2007). Η εποχή αυτή προσδιορίζεται ως η περίοδος των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (& ΕΣΠΑ) και των Ολυμπιακών Αγώνων, μέχρι τις απαρχές της κρίσης. Πέραν των δραματικών γεωπολιτικών εξελίξεων της εποχής, κεντρικά χαρακτηριστικά της πορείας ανάπτυξης της χώρας ήταν η συστηματική εισροή κοινοτικών κονδυλίων, η δημιουργία της Ε.Ε. (ως συνέχεια της ΕΟΚ) και της ΟΝΕ, η συστηματική προετοιμασία για τους Ολυμπιακούς Αγώνες του 2004 και η εισροή μεταναστών από τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης (σελ. 41-43). Εδώ μπορεί κανείς να διαγνώσει τον κομβικό ρόλο της Ε.Ε. στη διαμόρφωση της νέας φυσιογνωμίας της χώρας, στην οποία τα μεγάλα έργα (στα οποία ανήκουν επίσης ο ΠΑΘΕ, η Εγνατία, κ.λπ.) έπαιξαν σημαντικό ρόλο. Είναι σημαντικό πως

τα τρία εξεταζόμενα έργα ήταν ούτως ή άλλως προγραμματισμένα, και απλώς προσαρμόστηκαν στις χρονικές απαιτήσεις των Ολυμπιακών Αγώνων, ενώ όλα όπως δείχθηκε παραπάνω είχαν χρηματοδοτήσεις από ευρωπαϊκά κονδύλια και από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων. Το γεγονός αυτό δεν μείωσε τις πολυπλοκότητες, αλλά προσέθεσε τον παράγοντα της εκ των πραγμάτων αναγκαιότητας να προσαρμοστεί και να εκουγχρονιστεί η Δημόσια Διοίκηση σε επί πλέον απαιτήσεις, μειώνοντας όμως εν μέρει τις αβεβαιότητες και τη διακινδύνευση.

Επιχειρώντας μια αφαίρεση από τα επί μέρους χαρακτηριστικά, είναι προφανές ότι όλα τα έργα έχουν μεγάλο βαθμό πολυπλοκότητας. Ένα πρώτο επίπεδο πολυπλοκότητας ξεκινά από τα πολυάριθμα τεχνικά ζητήματα (από τη γνώση του εδάφους μέχρι τεχνικές λύσεις σε λεπτομέρειες (π.χ. τα παράθυρα του μετρό) και επεκτείνεται στους πολυάριθμους παράγοντες που παίζουν ρόλο «από τα πάνω»: τη νομοθεσία και τις αποφάσεις στην κεντρική πολιτική σκηνή, και τη Διοίκηση, τους χρηματοδότες, εγγυητές, δανειστές και όλους που εμπλέκονται στο οικονομικό πεδίο, τους συμβούλους, μελετητές και τις κατασκευαστικές εταιρείες που συμμετέχουν, αλλά και στους ανταγωνιστές όλων αυτών.

Ένα δεύτερο επίπεδο πολυπλοκότητας έχει να κάνει με την τοπική κοινωνία και τη σχέση όλων των παραπάνω με τα διάφορα τμήματά της. Εδώ μπαίνουν τα ζητήματα σχέσεων της κεντρικής πολιτικής σκηνής (πολιτικοί, κόμματα, κ.λπ.) με την τοπική κοινωνία (τοπική αυτοδιοίκηση, δήμαρχοι) με τις εκφράσεις της κοινωνίας των πολιτών (κινήματα, οικολογικές κ.ά. οργανώσεις, τοπικά μικροσυμφέροντα, κ.λπ.).

Ένα τρίτο επίπεδο πολυπλοκότητας σχετίζεται με τους μελλοντικούς άμεσους χρήστες των έργων (οδηγοί και επιβάτες διαφόρων κατηγοριών, επιχειρήσεις μεταφοράς προσώπων και αγαθών, αλλά και εκπροσώπων ειδικών ομάδων (π.χ. ΑΜΕΑ) ή ισχυρών θεματικών ενδιαφερόντων (π.χ. οδική ασφάλεια).

Το παραπάνω πολύπλοκο σύστημα εντείνεται, καθώς υπεισέρχεται η αναγκαιότητα να ικανοποιεί συγκεκριμένες συνθήκες που είναι πρωτίστως η βιωσιμότητα σε τέσσερα επίπεδα (οικο-περιβαλλοντική, κοινωνική, οικονομική και θεσμική) και συμπεριλαμβάνει άλλες σύγχρονες έννοιες «της μόδας» (αλλά με αξιοσημείωτο περιεχόμενο) όπως την ανθεκτικότητα. Αντιλαμβάνεται κανείς ότι αν την κάθε σχέση επηρεάσει με διαφοροποιημένο βαθμό το ενδιαφέρον για κάθε διάσταση της βιωσιμότητας, προκύπτει ένα σύνολο ερωτημάτων-ζητημάτων που θα πρέπει να αντιμετωπισθούν.

Η πολυπλοκότητα του παραπάνω συστήματος έγκειται τόσο στα μεγέθη και τη συνθετότητα των προβλημάτων, αλλά και στις σχέσεις όλων αυτών μεταξύ τους, που είναι πολυάριθμες και αλληλεπιδρώσες με διάφορους τρόπους, στις αβεβαιότητες που δεν έχουν πάντα σαφή προσδιορισμό της λύσης τους, η οποία συνήθως παρουσιάζει ρίσκο που έχει χαρακτηριστικά που δεν το καθιστούν μετρήσιμο.

Στο τεχνικό επίπεδο, η μοναδικότητα του κάθε έργου επιφυλάσσει και μοναδικές συχνά «καινοτόμες» λύσεις σε ζητήματα όπου πολλές φορές το αποτέλεσμα είναι αβέβαιο με διαφόρων επιπέδων ρίσκο (μερικής ή ολικής αποτυχίας και ασήμαντων η σημαντικών βλαβών). Για παράδειγμα, τέτοια υπήρξαν οι καταρρευσεις τούνελ (μετρό) και γέφυρας (Αττική Οδός). Η μη ενδελεχής αξιολόγηση εκ των προτέρων των πιθανών αρχαιολογικών ευρημάτων (ιδιαίτερα στο μετρό), δηλαδή μια αβεβαιότητα υπό το φως ενός περίπλοκου αρχαιολογικού πεδίου και μιας μη έγκαιρα συγκροτημένης σχέσης του εγχειρήματος του μετρό με το πεδίο αυτό, κατέληξε σε αρνητική έκβαση του ρίσκου του αρχικού σχεδιασμού με αποτέλεσμα την ανάγκη ανασχεδιασμού της γραμμής στον Κεραμεικό. Στο θεσμικό και διοικητικό επίπεδο, ειδικά στην Ελλάδα, επί πλέον της μοναδικότητας υπήρξε και το «πρωτόγνωρο». Ειδικά οι τρεις συμβάσεις παραχώρησης που εξετάστηκαν ήταν οι πρώτες του είδους, αν και η χρηματοδότηση από ευρωπαϊκούς θεσμούς ήταν κάτι που ήδη είχε δρομολογηθεί με τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης, κ.λπ. εργαλεία. Το πεδίο ήταν όμως πιο περίπλοκο. Τα κείμενα των συμβάσεων και οι διαδικασίες εκ των πραγμάτων είχαν βαθμούς αβεβαιότητας και η διακινδύνευση (ρίσκο συγκεκριμένων αποφάσεων) κατέληξε σε σημαντικές καθυστερήσεις (π.χ. Αττική Οδός) ή και σε νομικές εμπλοκές (π.χ. Ρίο Αντίρριο). Παράλληλα, η αβεβαιότητα της σχέσης μεταξύ δρώντων μπορεί να έχει και πολύ θετική διάσταση που να δίνει θετική έκβαση στο ρίσκο αυτό, όπως π.χ. στο Ρίο - Αντίρριο. Η έλλειψη όμως αποτελεσματικής διαβούλευσης με τις τοπικές κοινωνίες και ομάδες ειδικών ενδιαφερόντων μπορεί να οδηγήσει σε πολύ σημαντικές καθυστερήσεις και πρόσθετο κόστος. Για παράδειγμα, η Αττική Οδός στον Υμηττό με τη διαμάχη για τη διέλευσή της, το μετρό στη Μητροπόλεως που τελικά πέρασε από την Ερμού, το ζήτημα του σταθμού στην Αγ. Παρασκευή, το δούναι και λαβείν με την τοπική αυτοδιοίκηση για τη δημιουργία των συνδετικών επιφανειών στην Αττική Οδό, κ.λπ., αλλά και το θετικό των λύσεων για τα ΑΜΕΑ στο μετρό.

Σημαντικές αβεβαιότητες όμως, ιδιαίτερα ελλείπει ενδελεχών μελετών στο αρχικό στάδιο, είναι οι επιπτώσεις των έργων στον ευρύτερο χώρο. Οποσδήποτε, δεν είναι δυνατόν να μελετηθεί το θέμα με απόλυτη ακρίβεια, αλλά φυσικά υπάρχουν αξιόπιστες προσεγγίσεις, ενώ το «μακροχρόνιο» επιφυλάσσει ανατροπές. Η αβεβαιότητα των αποτελεσμάτων επιτείνεται από το γεγονός ότι πολλάκις τα έργα σχεδιάζονται εκ των υστέρων παρακάμπτοντας τον πολεοδομικό-χωροταξικό σχεδιασμό της πόλης, με αποτέλεσμα η ένταξή τους να μην είναι επαρκώς «οργανική» στον χώρο των μητροπολιτικών περιοχών ή στον ευρύτερο περιφερειακό χώρο. Αυτό σχετίζεται με την επαρκή και ουσιαστική διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους, καθώς με την έλλειψή της, όπου τα έργα αυτά παρ'ότι λύνουν τεράστια ζητήματα λειτουργικότητας, δεν καταφέρνουν να προσδώσουν στον χώρο τα οφέλη που προέβλεπε ο αρχικός σχεδιασμός τους.

Και τέλος, η ερώτηση της θεμελιακής αναγκαιότητας είναι πάντα επίκαιρη: ποιο είναι το κόστος ευκαιρίας των έργων; Δηλαδή τα δις δολάρια που δαπανήθηκαν για ένα κατασκευαστικό έργο (ή και για άλλους τομείς) μήπως θα ήταν καλύτερα να επενδυθούν σε άλλους τομείς, π.χ. κοινωνία γνώσης-παιδεία, υγεία, κ.λπ.; Το ερώτημα αυτό ιδιαίτερα για την Ελλάδα είναι κρίσιμο (βλ. Skayannis, 2005) και πρέπει πάντα να επιβεβαιώνεται τεκμηριωμένα το «ορθόν» της εκάστοτε απάντησης-απόφασης.

Όπως γίνεται φανερό, μη υπάρχουσας μαγικής λύσης, το μόνο που μπορεί να εγγυηθεί με κάποια επάρκεια την αντιμετώπιση πολυπλοκοτήτων για την μείωση των αβεβαιοτήτων, άρα και για το λιγότερο δυνατό ρίσκο, πράγμα που σημαίνει επωφελέστερα κοινωνικά έργα, είναι η εκ των προτέρων μελέτη έρευνα αξιολόγησης-εκτίμησης των παραμέτρων, η ουσιαστική ενσωμάτωση των κοινωνικών δι-αβουλεύσεων, δηλαδή η καλύτερη δυνατή εκ των προτέρων διαχείριση του RUC, όμως έτσι, ώστε οι εταίροι να ενσωματώνουν προηγούμενη εμπειρία και να υπάρξει θεσμική μάθηση (ιδιαίτερα το Δημόσιο στο οποίο υπάρχει ακαμψία και θεσμική δυσκολία ενσωμάτωσης γνώσης).

Notes

1. Η έρευνα (2006-2012) χρηματοδοτήθηκε από το κονδύλιο για Κέντρα Αριστείας του VREF (Volvo Research and Educational Foundations).
2. Η πολυπλοκότητα νοείται ως πολύπλοκο σύστημα που συμπεριφέρεται με «κακό» τρόπο και συνεπώς παράγει αντιστοιχα προβλήματα τα οποία δεν έχουν σαφή προσδιορισμό της λύσης τους (δηλαδή παρουσιάζουν αβεβαιότητα και «απειρία» λύσεων) και η όποια λύση τους επιλέγεται παρουσιάζει διακινδύνευση (ρίσκο), άλλες φορές μετρήσιμο και άλλες όχι. Σύμφωνα με τον Waldrop (1993: 86), «ένα σύστημα είναι πολύπλοκο, όταν πολλοί ανεξάρτητοι παράγοντες αλληλεπιδρούν με πολλούς τρόπους» (βλ. και Oades, 2008:12). Τα πολύπλοκα συστήματα παρουσιάζουν απρόβλεπτη συμπεριφορά, επιδέχονται ποιοτικούς μετασχηματισμούς, και «αυθόρμητες μεταβολές» (ως αποτέλεσμα του τρόπου δράσης των συνθετικών στοιχείων τους) (βλ. Durlauf, 2005· Oades, 2008), και συνεπώς επιφέρουν αβεβαιότητα. Επειδή οι προαναφερθείσες παράμετροι δεν είναι δυνατόν να καταγραφούν σε λεπτομέρεια ούτε να μετρηθούν, το ποιοτικό στοιχείο παίζει κρίσιμο ρόλο σε μια κρίση, άρα οι λεγόμενες ήπιες δεξιότητες είναι πολύ σημαντικές στη διαχείριση πολύπλοκων και αβέβαιων καταστάσεων, όπως αυτές που ενυπάρχουν σε ένα ΜΕ. Οι αβεβαιότητες κατά Courtney e tal. (1997) μπορεί να κυμαίνονται ανάμεσα σε α) σε ένα αρκετά καθαρό μέλλον, β) σε

- εναλλακτικά μέλλοντα, γ) σε μια γκάμα «μελλόντων» και δ) σε απολύτως αδύνατες προβλέψεις, οι δε αντιδράσεις-απαντήσεις στις αβεβαιότητες μπορούν να είναι τρεις διαφορετικές στάσεις απέναντι της και τρεις κινήσεις που μπορούν να γίνουν (σελ. 8 κ.ε.). Σύμφωνα με τον Oades (2008) «Η πολυπλοκότητα δημιουργεί αβεβαιότητες στο περιβάλλον των αποφάσεων που με τη σειρά τους ενέχουν νέο ρίσκο με τη μορφή του κινδύνου (ή της ευκαιρίας) αναφορικά με την επιτυχία των τεθέντων στόχων (σελ. 27).
3. Για το Αττικό Μετρό (Βασικό Έργο) βλ. αναλυτικότερα: Kararos, Skayannis, and Pavleas (2010 Apr.) ·Skayannis and Kararos (2010 Apr.) Kararos and Skayannis (2014)· Καπαρός και Σκάγιαννης (2015)· επίσης: http://www.omegacentre.bartlett.ucl.ac.uk/wp-content/uploads/2014/12/GREECE_ATHENSMETRO_SUMMARY.pdf
 4. Για την Αττική Οδό βλ. αναλυτικότερα: Kararos (2010 Feb.)· Kararos and Skayannis (2010Apr.)· Καπαρός και Σκάγιαννης (2015)·επίσης: http://www.omegacentre.bartlett.ucl.ac.uk/wp-content/uploads/2014/12/GREECE_ΑΤΤΙΚΙ_ΟΔΟΣ_SUMMARY.pdf
 5. Για τη γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου, βλ. αναλυτικότερα:Kararos and Kessoroulou (2010 Feb.)· Kararos and Skayannis (2010 Feb.)· επίσης: http://www.omegacentre.bartlett.ucl.ac.uk/wp-content/uploads/2014/12/GREECE_RIONANTIRION_SUMMARY.pdf
 6. Ορισμένες άλλες εκτιμήσεις εμφανίζονται ελαφρά διαφοροποιημένες διότι συμπεριλαμβάνουν στη χρηματοδότηση και ορισμένα οικονομικά κέρδη. Η τάξη μεγέθους όμως παραμένει η αυτή.
 7. Τα δυο προηγούμενα κύματα ήταν τα έργα Τρικούπη (1875-1895) και τα έργα της περιόδου της εντατικής ανοικοδόμησης μετά το δεύτερο παγκόσμιο πόλεμο (1949-1962) (βλ. Σκάγιαννης και Καπαρός, 2013).

Βιβλιογραφικές Αναφορές

- Courtney, H., Kirkland, J., Viguerie, P. (1997), “Strategy Under Uncertainty”. *Harvard Business Review*, November-December, pp. 2-15.
- Dimitriou, H.T. (2014), “What constitutes a ‘successful’ mega transport Project?” *Planning Theory & Practice*, Vol. 15, No. 3, pp. 389-430.
- Dimitriou, H.T. and Field, B.G. (2019), “Mega infrastructure projects as agents of change: new perspectives on ‘the global infrastructure gap’”. *Journal of Mega Infrastructure & Sustainable Development*, 1:2, pp. 116-150.

- Dimitriou, H.T., Ward, E.J., and Wright, P.H.G. (2013), "Mega transport projects-Beyond the 'iron triangle': Findings from the OMEGA research programme". *Progress in Planning*, 86, pp. 1-43.
- Durlauf, S. (2005), "Complexity and Empirical Economics". *The Economic Journal*, 115, June, pp. 225-243.
- Flyvbjerg, B. (2007), "Policy and planning for large-infrastructure projects: problems, causes, cures". *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol.34, pp. 578-597.
- Flyvbjerg, B. (2014), "What You Should Know about Megaprojects and Why: An Overview," *Project Management Journal*, vol. 45, no. 2, April-May, pp. 6-19.
- Flyvbjerg, B. (2017), *The Oxford Handbook of Megaproject Management*. Oxford: Oxford University Press.
- Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., and Rothenga, W. (2003), *Mega Projects & Risk: an anatomy of ambition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harvey, D. (1982), *The Limits to Capital*. Oxford: B.Blackwell.
- Kaparos, G. and Skayannis, P. (2010 Feb.), "Greece: Rion-Antirion Bridge Project. Hypothesis-Led Research Report". Report submitted to the OMEGA Centre for Mega Projects in Transport and Development, Bartlett School of Planning UCL.
- Kaparos, G. and Skayannis, P. (2010 Apr.), "Greece: Attiki Odos Project. Hypothesis-Led Research Report". Report submitted to the OMEGA Centre for Mega Projects in Transport and Development, Bartlett School of Planning UCL.
- Kaparos, G. (2010 Feb.), "Greece: Attiki Odos Project. Project Profile". Report submitted to the OMEGA Centre for Mega Projects in Transport and Development, Bartlett School of Planning UCL.
- Kaparos, G. and Kessopoulou S. (2010), "Greece: Rion-Antirion Bridge Project. Project Profile". Report submitted to the OMEGA Centre for Mega Projects in Transport and Development, Bartlett School of Planning UCL.
- Kaparos, G., Skayannis, P., and Pavleas, S. (2010), "Greece: Athens Metro Base Project. Project Profile". Report submitted to the OMEGA Centre for Mega Projects in Transport and Development, Bartlett School of Planning UCL.
- Locatelli, G., Mikic, M., Kovacevic, M., Brookes, N., and Ivanisevic, N. (2017), "The Successful Delivery of Megaprojects: A Novel Research Method". *Project Management Journal*, Vol. 48, No. 5, 78-94.

- Lojkine, J. (1976), "Contribution to a Marxist Theory of Capitalist Urbanization". In Pickvance, C. (ed.) *Urban Sociology: critical essays*. London: Tavistock.
- Oades, R.S. (2008), "The significance of Concepts of Uncertainty, Risk and Complexity in Decision-making and Planning". In Dimitriou, H.T. and Oades R.S., *Concept Clarification: Literature Review of Risk, Uncertainty and Complexity in Decision-making for Planning*, Working Paper No.1, OMEGA Project 1, OMEGA Centre, Bartlett School of Planning, University College, London, June.
- OMEGA (2012), "Mega Projects Executive Summary. Lessons for Decision-makers: An Analysis of Selected International Large-scale Transport Infrastructure Projects". London: OMEGA Centre Bartlett School of Planning, University College London. December.
- Skayannis, P. (1990), *The General Conditions of Production and Infrastructure: the case of post civil-war Greece*. D.Phil. Thesis University of Sussex.
- Skayannis, P. (2005), "Greece at a Turning Point: from the construction society to the knowledge society?" *AESOP 2005 Annual Congress*, Technische Universität Wien 12-17 July.
- Skayannis, P. (2010), "The Challenge of Sustainability in Mega Urban Transport Projects (MUTPS)". International Seminar Urban Regions as Engines for Development. Technische Universität Wien, 20-24 October.
- Skayannis, P.G. and Kaparos, G. (2010 Apr.). "Greece: Athens Metro Base Project. Hypothesis-Led Research Report". Report submitted to the OMEGA Centre for Mega Projects in Transport and Development, Bartlett School of Planning UCL.
- Waldrop, M.M. (1993), *Complexity: The-Emerging-Science at Edge of Order and Chaos*. New York: Touchstone.
- Ward J.E. and Skayannis, P. (2019), "Mega transport projects and sustainable development: lessons from a multi case study evaluation of international practice", *Journal of Mega Infrastructure & Sustainable Development*, 1:1, pp. 27-53.
- Καπαρός, Γ. και Σκάγιαννης, Π. (2015), «Τα Μεγάλα Έργα Υποδομών». Στο Μαλούτας, Θ., Σπυρέλλης, Σ. (επιμ.) *Κοινωνικός Άτλας της Αθήνας*. Ηλεκτρονική συλλογή κειμένων και εποπτικού υλικού. <https://www.athens-socialatlas.gr/άρθρο/μεγάλες-υποδομές>
- Σκάγιαννης, Π. (1994), *Πολιτική Προγραμματισμού των Υποδομών*. Σταμούλης: Αθήνα.

Σκάγιαννης, Π., και Καπαρός, Γ. (2013), «Τα Έργα Υποδομών στην Ελλάδα και η Παρουσία των Μεγάλων Έργων Μεταφορικών Υποδομών: μεταβαλλόμενα υποδείγματα και προτεραιότητες». *Αειχώρος*, том. 18, σελ. 13-65.

ΥΠΕΧΩΔΕ (2000), Επίσημο Δελτίο Τύπου στις 15/06/2000 για την «Σημασία και την Πρόοδο της Αττικής Οδού». Αθήνα.

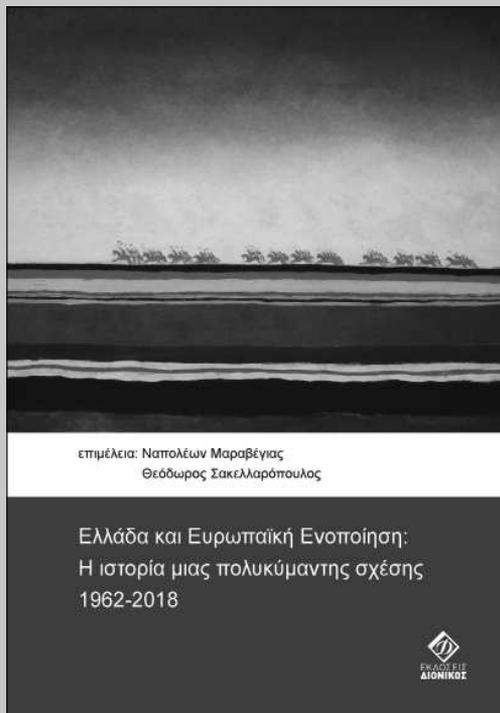
Ιστότοποι

<http://www.omegacentre.bartlett.ucl.ac.uk/publications/omega-case-studies/#cc2e8c69db4f1a83a>

http://www.omegacentre.bartlett.ucl.ac.uk/wp-content/uploads/2014/12/GREECE_RIONANTIRION_SUMMARY.pdf

http://www.omegacentre.bartlett.ucl.ac.uk/wp-content/uploads/2014/12/GREECE_ATHENSMETRO_SUMMARY.pdf

http://www.omegacentre.bartlett.ucl.ac.uk/wp-content/uploads/2014/12/GREECE_ATTIKI_ODOS_SUMMARY.pdf



**Ναπολέον Μαραβέγιας
Θεόδωρος Σακελλαρόπουλος
-επιμέλεια-**

**Ελλάδα και Ευρωπαϊκή
Ενοποίηση:**
*Η Ιστορία μιας Πολυκύμαντης Σχέσης
1962-2018*

ISBN 978-960-6619-82-3
ΣΕΛΙΔΕΣ 384
ΔΙΑΣΤΑΣΗ 17 x 24

Η υπερ-πεντηκονταετής περίοδος σχέσεων της χώρας μας με την ΕΟΚ/Ε.Ε, που εκτείνεται από τη σύνδεση και τη Συμφωνία των Αθηνών το 1962 έως την εκδήλωση της κρίσης, την υπογραφή μνημονίων προσαρμογής και την ολοκλήρωσή τους τον Αύγουστο του 2018, αναδεικνύει κρίσιμα ερευνητικά ερωτήματα: Τι είδους επίδραση άσκησε η Ε.Ε. σε θεσμούς και δημόσιες πολιτικές της χώρας; Με ποιους μηχανισμούς μεταφέρθηκαν οι επιδράσεις και πόσο και πώς ενσωματώθηκαν σε εθνικό επίπεδο; Ποιες ευρωπαϊκές πολιτικές επέδρασαν περισσότερο στη χώρα μας και για ποιους λόγους; Πόσο ουσιαστική ή/και επιφανειακή ήταν η προσαρμογή σε διάφορα πεδία πολιτικής αλλά και σε ζητήματα νοοτροπιών και συμπεριφορών; Ποιο ήταν το τελικό αποτέλεσμα, θετικό ή αρνητικό, των επιρροών από τη συμμετοχή της Ελλάδας στην Ε.Ε.; Δεκατέσσερις ειδικοί επιστήμονες σε επιμέρους τομείς, καθηγητές και ερευνητές, παλαιότεροι και νεότεροι, ένωσαν τις δυνάμεις τους για να απαντήσουν στα πιο πάνω ερωτήματα και να συμβάλουν στη διερεύνηση όσο το δυνατόν περισσότερων διαστάσεων των επιδράσεων που δέχτηκε η χώρα μας από τη συμμετοχή της στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση κατά την προαναφερόμενη περίοδο 1962-2018. Οι καταγραφές και οι αναλύσεις τους συνθέτουν την ιστορία της πολυκύμαντης σχέσης της χώρας μας με το ευρωπαϊκό μόρφωμα και συνεπώς ενδιαφέρουν, εκτός από τους φοιτητές, όλους όσους θέλουν να ασχοληθούν με τη μεταπολεμική ιστορία της Ελλάδας από τις αρχές της δεκαετίας του '60 μέχρι σήμερα.

Η ανάπτυξη της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής υπό το πρίσμα των ευρωπαϊκών εξελίξεων(1981-2021): Μια χαμένη ευκαιρία;

Δρ. Λυδία Αβράμη, *Ερευνήτρια-Επιστημονική Συνεργάτις, Εθνικό Κέντρο Κοινωνικών Ερευνών (ΕΚΚΕ) & Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών (ΕΚΠΑ)*

Περίληψη

Η Ελλάδα ανήκει παραδοσιακά στην ομάδα των κρατών που χαρακτηρίζονται ως βραδυπορούντες εξαιτίας των μέτριων επιδόσεων της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής και της μη ορθής εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας σε εγχώριο επίπεδο. Παραδοσιακά, τα ζητήματα της περιβαλλοντικής προστασίας δεν βρίσκονταν υψηλά στην ατζέντα των ελληνικών κυβερνήσεων, ενώ το σύστημα περιβαλλοντικής διακυβέρνησης χαρακτηρίζεται από διαχρονικές αδυναμίες και παθογένειες. Αναμφίβολα, η εξέλιξη της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής συνδέεται άρρηκτα με την έστω και καθυστερημένη εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Σε ποιο βαθμό, όμως, η επιρροή της ευρωπαϊκής πολιτικής αποτυπώνεται και στις εθνικές επιδόσεις; Κατά πόσο οι ελληνικές κυβερνήσεις κατάφεραν να εκμεταλλευθούν τις ευκαιρίες, που δημιούργησε το ευρωπαϊκό πλαίσιο συνεργασίας για τη σταδιακή μετάβαση της χώρας προς τη βιώσιμη ανάπτυξη; Στην παρούσα μελέτη επιχειρείται η παράλληλη διερεύνηση των εθνικών και ευρωπαϊκών εξελίξεων στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής, η κριτική αποτίμηση των αποτελεσμάτων της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής από την ένταξή της στην Ε.Ε., καθώς και η ανάδειξη των κύριων παραγόντων που συνέβαλαν σε αυτά.

ΛΕΞΕΙΣ-ΚΛΕΙΔΙΑ: Ελληνική περιβαλλοντική πολιτική, ευρωπαϊκή πολιτική, κλιματική αλλαγή, βιοποικιλότητα, διαχείριση αποβλήτων, προστασία των υδάτων

The evolution of Greek environmental policy in the light of European developments(1981-2021): A missed opportunity?

Dr. Lydia Avrami, *Research Fellow, National Centre for Social Research (EKKE) & National and Kapodistrian University of Athens (EKΠΑ)*

Abstract

Greece traditionally belongs to the group of countries that are characterized as laggards due to the moderate performance of the Greek environmental policy and the incorrect implementation of the European legislation. Traditionally, environmental protection issues have not been high on the Greek governments' agenda, while the system of environmental governance is characterized by timeless weakness and pathogens. Undoubtedly, the development of the Greek environmental policy is inextricably linked to the even delayed implementation of the European legislation. To what extent is the influence of the European policy reflected in the national performance? To what extent have the Greek governments managed to seize the opportunities created by the framework for European cooperation for the country's gradual transition to sustainable development? The present study attempts to investigate the national and European developments in the field of environmental policy, critically evaluate the outcomes of the Greek environmental policy since its accession to the EU, as well as underline the factors that contributed to them.

KEY-WORDS: Greek environmental policy, European policy, climate change, biodiversity, waste management, water protection

1. Εισαγωγή

Η Ελλάδα διακρίνεται για την πλούσια βιοποικιλότητά της, αλλά και για τη μακροχρόνια κυριαρχία του λιγνίτη στην παραγωγή και κατανάλωση ενέργειας. Αποτελεί μια από τις δέκα οικονομίες του ΟΟΣΑ με τη μεγαλύτερη ένταση άνθρακα και συνεχίζει να είναι ιδιαίτερα ευάλωτη στις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής. Ωστόσο, ανήκει παραδοσιακά στην ομάδα των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ε.Ε.) που χαρακτηρίζονται ως βραδυπορούντες εξαιτίας των μέτρων επιδόσεων της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής και της μη ορθής εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας σε εγχώριο επίπεδο. Παραδοσιακά, τα ζητήματα της περιβαλλοντικής προστασίας δεν βρίσκονταν υψηλά στην ατζέντα

των ελληνικών κυβερνήσεων, ενώ το σύστημα περιβαλλοντικής διακυβέρνησης χαρακτηρίζεται από διαχρονικές αδυναμίες και παθογένειες.

Η οικονομική κρίση μετέβαλε τις εθνικές προτεραιότητες, υποβαθμίζοντας ακόμη περισσότερο το πολιτικό ενδιαφέρον για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών ζητημάτων. Οι εκτεταμένες μεταρρυθμίσεις για την αντιμετώπιση της βαθιάς ύφεσης δεν άφησαν πολλά περιθώρια για την αντιμετώπιση των διαχρονικών αδυναμιών της περιβαλλοντικής πολιτικής. Παρ' όλα αυτά, από το 2008 και μετά, η Ελλάδα καταγράφει σημαντική πρόοδο σε ό,τι αφορά ιδίως τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και τη διείσδυση των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (ΑΠΕ) στην εγχώρια παραγωγή ενέργειας. Μάλιστα, από το 2019 επιχειρείται για πρώτη φορά η φιλόδοξη μετάβαση της χώρας στην κλιματική ουδετερότητα με τη θέσπιση φιλόδοξων στόχων για τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης, την αύξηση του μεριδίου των ΑΠΕ στην παραγωγή και την κατανάλωση ενέργειας, καθώς και τη σταδιακή απολιγνιτοποίηση της ελληνικής οικονομίας.

Αναμφίβολα, η εξέλιξη της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής συνδέεται άρρηκτα με την έστω και καθυστερημένη εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Ωστόσο, η διαμόρφωση θεσμικού και νομοθετικού πλαισίου δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκη την παραγωγή των επιθυμητών αποτελεσμάτων. Σε ποιο βαθμό, λοιπόν, η επιρροή της ευρωπαϊκής πολιτικής αποτυπώνεται στις επιδόσεις της ελληνικής πολιτικής; Κατά πόσο οι ελληνικές κυβερνήσεις κατάφεραν να εκμεταλλευθούν τις ευκαιρίες, που δημιούργησε το ευρωπαϊκό πλαίσιο συνεργασίας για τη σταδιακή μετάβαση της χώρας προς τη βιώσιμη ανάπτυξη; Σε αυτά τα ερωτήματα επιχειρεί να απαντήσει η παρούσα μελέτη, μέσω της παράλληλης διερεύνησης των εθνικών και ευρωπαϊκών εξελίξεων στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής, της κριτικής αποτίμησης των αποτελεσμάτων της εγχώριας πολιτικής, καθώς και της ανάδειξης των παραγόντων που συνέβαλαν σε αυτά.

2. Τα πρώτα βήματα για τη διαμόρφωση μιας εθνικής περιβαλλοντικής πολιτικής

Ηδη από τα τέλη της δεκαετίας του '60 διάφορες οικολογικές καταστροφές φέρνουν στο προσκήνιο τις αρνητικές συνέπειες των ανθρώπινων δραστηριοτήτων στο περιβάλλον.¹ Τα γεγονότα αυτά συμβάλουν στην αύξηση της ευαισθητοποίησης της κοινής γνώμης, αλλά και της επιστημονικής κοινότητας για τις περιβαλλοντικές συνέπειες της οικονομικής ανάπτυξης και κάνουν αντιληπτό το διασυνοριακό χαρακτήρα της μόλυνσης του περιβάλλοντος (Meadows, 1972; Liefferink, Lowe and Mol, 1993).

Το 1981 όταν η Ελλάδα προσχωρεί στην τότε Ευρωπαϊκή Κοινότητα (ΕΚ), έχουν ήδη τεθεί οι βάσεις για τη διαμόρφωση μιας ολοκληρωμένης ευρωπαϊκής πολιτικής για το περιβάλλον, παρά το γεγονός ότι ακόμη δεν έχει δοθεί επίσημη αρμοδιότητα στα ευρωπαϊκά όργανα να δρουν στον τομέα αυτό και προτεραιότητα της τότε ΕΚ ήταν η ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς και η εδραίωση της οικονομικής συνεργασίας. Πιο συγκεκριμένα, υιοθετείται το πρώτο και το δεύτερο πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον για τις περιόδους 1973-1976 και 1977-1981 αντίστοιχα. Στο πρώτο αιτιολογείται η ανάγκη διαμόρφωσης κοινοτικής πολιτικής περιβάλλοντος και ορίζονται για πρώτη φορά οι αρχές² για την άσκηση περιβαλλοντικής πολιτικής, ενώ στο δεύτερο προβλέπεται για πρώτη φορά η διαδικασία αξιολόγησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, βάσει της οποίας πρέπει να δίνεται έμφαση στην προληπτική δράση, ιδιαίτερα όσον αφορά τη ρύπανση, τη χρήση γης και την παραγωγή αποβλήτων. Κατά την περίοδο 1973-1982, η δυναμική ερμηνεία των άρθρων των ιδρυτικών συνθηκών επιτρέπει τη διεύρυνση του νομοθετικού πλαισίου, καλύπτοντας ένα ευρύ φάσμα των περιβαλλοντικών θεμάτων.³

Στην ΕΚ των 9 κρατών-μελών η ένταξη της Ελλάδας, καθώς και της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, ανατρέπουν την ισορροπία των οικονομικών και πολιτικών προτεραιοτήτων, στρέφοντας την προσοχή προς τις χώρες εκείνες, όπου η οικονομική ανάπτυξη είναι πρώτη προτεραιότητα και το ρυθμιστικό και θεσμικό πλαίσιο για το περιβάλλον ήταν αδύναμο. Σε απάντηση των νέων αυτών δεδομένων, εγκρίνονται χρηματοδοτικά προγράμματα για το περιβάλλον, που αποσκοπούν στην ενίσχυση των φτωχότερων κρατών και αρχίζει να υιοθετείται για πρώτη φορά η λογική των διαφοροποιημένων στόχων.

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987) ουσιαστικά νομιμοποιεί την πολιτική πρακτική που είχε αναπτυχθεί τα προηγούμενα χρόνια και προσθέτει έναν νέο τίτλο ειδικά για το περιβάλλον. Η ΕΚ αρχίζει να δραστηριοποιείται σε τομείς που μέχρι πρότινος ήταν αδύνατο, όπως η ελεύθερη πρόσβαση στην πληροφόρηση για τα περιβαλλοντικά θέματα και η προστασία των φυσικών οικοσυστημάτων (Knill and Liefferink, 2007:18). Η δυνατότητα λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία επιτρέπει την υιοθέτηση πιο καινοτόμων ρυθμίσεων που ξεπερνούν τον «χαμηλότερο κοινό παρανομαστή». Υπό το φως αυτών των εξελίξεων, το τέταρτο πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον (1987-1991) σηματοδοτεί τη σταδιακή αλλαγή της στρατηγικής της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής και διερευνά την ανάγκη χρήσης οικονομικών μηχανισμών, όπως φόρων, τελών, κρατικών ενισχύσεων, διαπραγματεύσιμων αδειών εκπομπών, προκειμένου να εφαρμοστεί αποτελεσματικά η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» (McCormick, 2001:58).

Πριν από την ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, η προστασία του περιβάλλοντος δεν συγκαταλέγεται στις προτεραιότητες των ελληνικών κυβερνήσεων. Με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 1975 γίνεται για πρώτη φορά

αναφορά στην ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος, ενώ το 1986 υιοθετείται νομοθετικό πλαίσιο, που αφορούσε όλες τις πτυχές της περιβαλλοντικής προστασίας (Δούση, 2002). Ωστόσο, δεν υιοθετούνται οι αντίστοιχες νομοθετικές πράξεις, που να επιτρέπουν πρακτικά την εφαρμογή τους.

Προτεραιότητα των ελληνικών κυβερνήσεων παραμένει η οικονομική σύγκλιση, η οποία όμως δεν συνοδεύεται από αντίστοιχες προσπάθειες για την επίτευξη «περιβαλλοντικής σύγκλισης» με την ευρωπαϊκή πολιτική. Βέβαια, παρά την καθυστερημένη και συχνά ελλιπή εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, διευρύνεται σταδιακά το εγχώριο νομοθετικό πλαίσιο για την περιβαλλοντική προστασία. Το 1984 υιοθετείται νομοθετικό πλαίσιο για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων και την πρόσβαση σε πόσιμο νερό, ενώ με τον ν. 1650/86 για πρώτη φορά επιχειρείται η διαμόρφωση ενός ολοκληρωμένου νομικού πλαισίου για την προστασία του περιβάλλοντος, που αποσκοπεί στη θέσπιση θεμελιωδών κανόνων. Με τον νόμο αυτό καθορίζονται οι γενικές διατάξεις για την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος, καθώς και οι διαδικασίες κήρυξης και διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών. Επιπλέον, προβλέπονται πέντε κατηγορίες των προστατευόμενων περιοχών (Περιοχή απόλυτης προστασίας της φύσης, Περιοχή προστασίας της φύσης, Εθνικό πάρκο, Προστατευόμενος φυσικός σχηματισμός και προστατευόμενο τοπίο, Περιοχή οικoανάπτυξης) (Μπεριάτος, 2003:69). Ωστόσο, το θεσμικό πλαίσιο και η απουσία κυρώσεων για τις περιπτώσεις παραβάσεων δεν επέτρεψαν την ικανοποιητική προστασία των περιοχών αυτών. Για παράδειγμα, ενώ το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ) ήταν αρμόδιο για τον σχεδιασμό και τη διαμόρφωση πολιτικής για το σύνολο των προστατευόμενων περιοχών, η εκτελεστική εξουσία αφέθηκε στις τοπικές Διευθύνσεις Δασών και, ως εκ τούτου, παρέμεινε στην αρμοδιότητα του Υπουργείου Γεωργίας.

Με τον ίδιο νόμο καθιερώνεται η διαδικασία εκπόνησης μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων για την αδειοδότηση ορισμένων μεγάλων έργων. Πρόκειται ίσως για μια από τις σημαντικότερες εξελίξεις αυτής της περιόδου, καθώς μέχρι και σήμερα αποτελεί ένα εργαλείο πολιτικής που ενσωματώνει τις περιβαλλοντικές διαστάσεις στην αναπτυξιακή διαδικασία. Παράλληλα, οι επενδύσεις για περιβαλλοντικές υποδομές βρίσκονται στο επίκεντρο της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής.

Φαίνεται ότι η εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με την ευρωπαϊκή πολιτική περιβάλλοντος έγινε αντιληπτή από τις ελληνικές κυβερνήσεις ως μια ευκαιρία για την άντληση σημαντικών πόρων από τα ευρωπαϊκά ταμεία και τη χρηματοδότηση περιβαλλοντικών έργων. Αξίζει να σημειωθεί ότι μετά τη μεταρρύθμιση των Διαρθρωτικών Ταμείων το 1993, η προαγωγή της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής συνδέθηκε στενότερα με το περιβάλλον, εισάγοντας, μεταξύ άλλων, την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ως προϋπόθεση για τη χρηματοδότηση προγραμμάτων. Το Ταμείο Συνοχής, που ιδρύθηκε το 1994, αφιέρωσε το 49,1% του

συνολικού προϋπολογισμού του για χρηματοδότηση περιβαλλοντικών έργων στα τέσσερα οικονομικά ασθενέστερα κράτη-μέλη -την Ελλάδα, την Πορτογαλία, την Ισπανία και την Ιρλανδία- προκειμένου να ανταπεξέλθουν στο κόστος διαμόρφωσης πιο αυστηρών περιβαλλοντικών ρυθμίσεων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 1999:22). Αξίζει να σημειωθεί ότι το 1999 οι δαπάνες για μείωση και έλεγχο της ρύπανσης άγγιξαν το 1% του ΑΕΠ, εστιάζοντας κυρίως σε επενδύσεις που αφορούσαν τη διαχείριση των υδάτων και των αποβλήτων και υποστηρίχθηκαν από τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής (OECD, 2000). Επιπλέον, ενσωματώθηκαν στο εγχώριο κανονιστικό πλαίσιο μια σειρά διατάξεις που δεν εντάσσονται στην λογική «επιβολής και ελέγχου», αλλά υπακούουν στους κανόνες της αγοράς. Βέβαια, η χρήση των οικονομικών εργαλείων πολιτικής περιορίστηκε στην παροχή κινήτρων για την απόσυρση και αντικατάσταση επιβατικών οχημάτων παλαιάς τεχνολογίας και την επιβολή προστίμων για τη θαλάσσια ρύπανση. Σταδιακά εμποδώνεται η συνεργασία των κρατικών και μη κρατικών δρώντων, ενώ οι διαδικασίες διαβούλευσης με τις εγχώριες ομάδες συμφερόντων αρχίζουν να αποτελούν μέρος της νομοθετικής διαδικασίας.

Σε θεσμικό επίπεδο, μέχρι το 1980, οπότε και συστάθηκε το Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος, τα περιβαλλοντικά ζητήματα διαχειριζόνταν επιτροπές των επιμέρους υπουργείων. Παρά το γεγονός ότι στο νεοσύστατο Υπουργείο απονέμονται οι αρμοδιότητες συντονισμού και εφαρμογής της περιβαλλοντικής πολιτικής, οι επιτροπές διατηρούν την αρμοδιότητά τους για περιβαλλοντικά ζητήματα που συνδέονται με το χαρτοφυλάκιο του εκάστοτε υπουργείου, γεγονός που καθιστά προβληματική την άσκηση μιας ομοιόμορφης και ολοκληρωμένης περιβαλλοντικής πολιτικής. Η συνένωση του Υπουργείου αυτού με το Υπουργείο Δημοσίων Έργων το 1985 οδηγεί στη σύσταση του ΥΠΕΧΩΔΕ, που αποτελεί το καθ' ύλην αρμόδιο θεσμικό όργανο για τη χάραξη και εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα μέχρι το 2009. Η οριζόντια κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ υπουργείων, που διαθέτουν μεγαλύτερη επιρροή από το νεοσύστατο ΥΠΕΧΩΔΕ και η αδυναμία συντονισμού δυσχεραίνουν την ικανότητα άσκησης αποτελεσματικής πολιτικής (Σπανου, 2000). Ενδεικτικά αναφέρεται ότι την περίοδο αυτή οι αρμοδιότητες για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων ανήκουν στο Υπουργείο Ανάπτυξης, ενώ οι αρμοδιότητες για την προστασία και τον έλεγχο της ποιότητας των υδάτων ανήκουν στο ΥΠΕΧΩΔΕ. Αντίστοιχα, το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης είναι αρμόδιο για τη διαχείριση των υδάτων από αρδευτικά έργα, ενώ το Υπουργείο Εσωτερικών για την παροχή πόσιμου νερού σε περιοχές εκτός της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης (OECD 2000). Με τον ν.1650/86 προβλέπεται η ίδρυση του Ενιαίου Φορέα Περιβάλλοντος (ΕΦΟΠ) με επιτελικές και συντονιστικές αρμοδιότητες στον τομέα του περιβάλλοντος, ο οποίος όμως τελικά αποτέλεσε έναν φιλόδοξο θεσμό χωρίς πρακτική εφαρμογή.

Η εξέλιξη της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής αναμφίβολα καθοδηγείται από την ευρωπαϊκή συνεργασία στον τομέα αυτό, αλλά οι αδύναμοι μηχανισμοί επιβολής και ελέγχου αποτελούν την αχίλλειο πτέρνα της εφαρμογής της περιβαλλοντικής πολιτικής, καθώς υπονομεύουν την αποτελεσματικότητά της (OECD, 2000). Στις κύριες περιβαλλοντικές προκλήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει η Ελλάδα συγκαταλέγονται: ο έλεγχος της ατμοσφαιρικής ρύπανσης και των εκπομπών αερίων ιδίως από τους τομείς των μεταφορών και των μεγάλων ενεργειακών και βιομηχανικών εγκαταστάσεων, η διαχείριση και ελαχιστοποίηση των αποβλήτων, η προστασία του θαλάσσιου οικοσυστήματος, η διατήρηση της βιοποικιλότητας και η βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων (OECD, 2000).

3. Ο δρόμος προς την περιβαλλοντική σύγκλιση (1993-2008)

Την προηγούμενη δεκαετία, εκτός από την παγκοσμιοποίηση της οικονομίας, έγινε εμφανής και ο διεθνής χαρακτήρας των περιβαλλοντικών προβλημάτων. Ιδίως μετά τη Συνδιάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη στο Ρίο το 1992, η Ε.Ε. εντείνει τη δράση της σε διεθνές επίπεδο για την αντιμετώπιση περιβαλλοντικών προβλημάτων με επιπτώσεις σε παγκόσμια κλίμακα. Τούτο διαφαίνεται και από τον τίτλο «Στόχος η Αειφορία» που φέρει το πέμπτο πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον (1993-2000). Το νέο πρόγραμμα απομακρύνεται από τη στενή έννοια της περιβαλλοντικής προστασίας, εστιάζοντας στην επίτευξη της «αειφόρου ανάπτυξης», η οποία αναδεικνύεται ως το μόνο βιώσιμο κοινωνικό-οικονομικό μοντέλο (Δούση, 2002; Σιούτη, 1995). Στο πλαίσιο αυτό, κάθε περιβαλλοντική απόφαση και δράση δεν γίνεται πλέον αντιληπτή μόνον ως συμπλήρωμα, αλλά ως αναπόσπαστο μέρος των αποφάσεων για τη λειτουργία της αγοράς.

Η βασική στρατηγική του πέμπτου προγράμματος δράσης αποσκοπούσε πρωτίτως στην πλήρη ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων σε άλλες πολιτικές, στη διεύρυνση των εργαλείων πολιτικής και στην ενθάρρυνση της συμμετοχής όλων των εμπλεκόμενων μερών. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην καλύτερη εφαρμογή και επιβολή των περιβαλλοντικών μέτρων, στην ευαισθητοποίηση των πολιτών μέσω της ενημέρωσης και εκπαίδευσης, καθώς και στην ισχυροποίηση του ρόλου που διαδραματίζει η Κοινότητα σε διεθνές επίπεδο για το περιβάλλον και τη βιώσιμη ανάπτυξη.

Για πρώτη φορά προβλέπεται η ανάπτυξη κοινοτικής στρατηγικής στον τομέα της κλιματικής αλλαγής, ενώ παράλληλα επιχειρείται η παροχή οικονομικών κινήτρων για τη μεταβολή της συμπεριφοράς των καταναλωτών και των επιχειρήσεων με τη χρήση των οικονομικών/αγορακεντρικών εργαλείων πολιτικής, όπως η καθιέρωση οικολογικού σήματος και η δημιουργία του συστήματος οικολογικής

διαχείρισης και ελέγχου (EMAS) (Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1992; European Commission, 1995). Παράλληλα, διευρύνεται το κανονιστικό οπλοστάσιο της ΕΚ για την αντιμετώπιση των αρκετών περιβαλλοντικών ζητημάτων. Την περίοδο αυτή υιοθετείται η Οδηγία 92/43/ΕΟΚ για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, με την οποία θεσπίζεται το οικολογικό ευρωπαϊκό δίκτυο προστατευόμενων περιοχών Natura 2000, η Οδηγία 98/83/ΕΚ, η οποία καθορίζει τα πρότυπα ποιότητας για το πόσιμο νερό, η Οδηγία-Πλαίσιο 2000/60/ΕΚ για τα ύδατα, η Οδηγία 96/61/ΕΚ για την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης και της πρόληψης από βιομηχανικές εγκαταστάσεις (IPPC), η Οδηγία-Πλαίσιο για τη Θαλάσσια Στρατηγική του 2008, καθώς και πλήθος οδηγιών για τη διαχείριση των αποβλήτων, τη λειτουργία των χώρων υγειονομικής ταφής και την αντιμετώπιση της ρύπανσης από τα αστικά λύματα και τη γεωργία.⁴

Σε εθνικό επίπεδο, αν και η αυξανόμενη οικονομική ανάπτυξη και οι συνακόλουθες επιπτώσεις της στο χερσαίο και θαλάσσιο οικοσύστημα σχεδόν επέβαλαν τις άμεσες και ουσιαστικές περιβαλλοντικές μεταρρυθμίσεις, η εξέλιξη της ευρωπαϊκής συνεργασίας στον τομέα του περιβάλλοντος διαμόρφωσε τελικά τις προοπτικές για την υιοθέτηση μιας πιο ολοκληρωμένης εθνικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας (OECD, 2000). Η αρχή της αιεφόρου ανάπτυξης ενσωματώνεται αρχικά στην ελληνική έννομη τάξη μέσω της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο είχε καθοριστική συμβολή όχι μόνον στην αναγνώριση της αρχής αυτής, αλλά και στην εξειδίκευσή της μέσω της σύνδεσής της με τις αρχές της ήπιας ανάπτυξης, της αρχής της διατήρησης της ικανότητας ανασύστασης ή αποκατάστασης του φυσικού κεφαλαίου και της αρχής του περιβαλλοντικού κεκτημένου.⁵ Με τον ν. 2742/99 για το χωροταξικό σχεδιασμό και την αιεφόρο ανάπτυξη θεσμοθετούνται οι διαδικασίες και τα μέσα άσκησης χωροταξικού σχεδιασμού που προωθούν την αιεφόρο και ισόρροπη ανάπτυξη, ενώ αργότερα με την αναθεώρηση του Συντάγματος, το 2001, κατοχυρώνεται συνταγματικά η αρχή της αιεφορίας.

Την περίοδο αυτή η διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων ιδιωτικών και δημόσιων έργων αναδεικνύεται πλέον ως αναπόσπαστο μέρος της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής, μέσω της ενσωμάτωσης των σχετικών ευρωπαϊκών οδηγιών.⁶ Επιπλέον, με την ενσωμάτωση των Οδηγιών 90/313/ΕΟΚ και 2003/4/ΕΚ κατοχυρώνεται η ελεύθερη περιβαλλοντική πληροφόρηση, με τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, όμως, να παραμένει ακόμη περιορισμένη.

Εξίσου σημαντική ήταν και η πίεση που ασκήθηκε από τα ευρωπαϊκά όργανα για τη διασφάλιση υψηλότερου επιπέδου προστασίας για τις περιοχές που εντάχθηκαν στο δίκτυο Natura 2000. Αν και δεν μπορεί να αμφισβητηθεί η συμβολή του ν. 1650/1986 στη νομική προστασία και κατοχύρωση των προστατευόμενων περιοχών, η ουσιαστική εφαρμογή του καθυστέρησε πάνω από 16 χρόνια. Ο ν.

2742/99 επιχείρησε να αντιμετωπίζει μερικές από τις αδυναμίες του νομοθετικού πλαισίου για τις προστατευόμενες περιοχές. Ειδικότερα, προσδιόρισε τις διαδικασίες σύστασης και διοίκησης των Φορέων Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών (ΦοΔΠΠ), καθώς και τις αρμοδιότητες, τους πόρους και τον διαχειριστικό τους έλεγχο (Τριάντης, κ.ά, 2017). Απόρροια αυτού ήταν η σύσταση του πρώτου ΦοΔΠΠ στην Ελλάδα, του Φορέα Διαχείρισης του Εθνικού Πάρκου Ζακύνθου το 2000, ενώ λίγο αργότερα συστήνεται και ο Φορέας Διαχείρισης του Εθνικού Πάρκου Σχινιά-Μαραθώνα. Την ίδια περίοδο, ιδρύεται η Επιτροπή «Φύση 2000»,⁷ η οποία έκτοτε αποτελεί το κεντρικό επιστημονικό γνωμοδοτικό όργανο της πολιτείας για τον συντονισμό, την παρακολούθηση και αξιολόγηση των πολιτικών και μέτρων προστασίας της ελληνικής βιοποικιλότητας. Βέβαια, το πλαίσιο διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών αρχίζει να εφαρμόζεται ουσιαστικά από το 2002 και μετά, οπότε και ιδρύθηκαν 25 ΦοΔΠΠ με τον ν. 3044/2002.

Έκτοτε, σημαντικό τμήμα της έκτασης της χώρας έχει ενταχθεί σε καθεστώς προστασίας, αλλά μόνο το 30% αυτών υπάγεται σε κάποιον από τους 28 ΦοΔΠΠ.⁸ Σημειώνεται δε ότι μέχρι και σήμερα λειτουργούν μόνον δύο εθνικά θαλάσσια πάρκα: το Εθνικό Θαλάσσιο Πάρκο Αλοννήσου και Βορείων Σποράδων και το Εθνικό Θαλάσσιο Πάρκο Ζακύνθου.⁹

Είναι προφανές ότι δεν αρκεί η οριοθέτηση μιας περιοχής ως προστατευόμενης για να επιτευχθεί η προστασία της. Ακόμα όμως και σε περιοχές που υπάγονταν σε ΦοΔΠΠ, η αδυναμία εύρυθμης λειτουργίας τους εξαιτίας κυρίως της έλλειψης πόρων, ανθρώπινου δυναμικού και υλικοτεχνικών υποδομών καθιστούσε δύσκολη -αν όχι αδύνατη- την αποτελεσματική προστασία τους (Επιτροπή «Φύση 2000», 2011). Αξίζει να σημειωθεί ότι τουλάχιστον μέχρι το 2018 η οικονομική βιωσιμότητα των ΦοΔΠΠ εξαρτάται σχεδόν αποκλειστικά από τη χρηματοδότηση που λαμβάνουν από το Εταιρικό Σύμφωνο για το Πλαίσιο Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ). Πρόκειται για μια πολιτική επιλογή, που κινείται στα όρια της νομιμότητας, δεδομένου ότι οι πόροι του ΕΣΠΑ δεν προορίζονται για την κάλυψη λειτουργικών αναγκών παρά μόνο για συγκεκριμένα έργα διαχείρισης και προστασίας (Τριάντης, κ.ά, 2017).

Στις θεσμικές αδυναμίες του συστήματος διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών έρχεται να προστεθεί η ασυνεχής λειτουργία της Επιτροπής «Φύση 2000»,¹⁰ καθώς και η λειτουργία των περισσότερων ΦοΔΠΠ χωρίς εγκεκριμένα σχέδια διαχείρισης από το Υπουργείο Περιβάλλοντος. Επιπλέον, δεν εφαρμόζεται κανένα σύστημα επιστημονικής παρακολούθησης για είδη στο 60% των ΦοΔΠΠ και για τύπους οικοτόπων στο 80% των ΦοΔΠΠ. Το 66% των ΦοΔΠΠ δεν ακολουθούν κάποιο πρωτόκολλο συστηματικής οργάνωσης των δεδομένων, 44% δεν τηρούν αρχείο χωρικών δεδομένων και 37% δεν τηρούν ούτε ηλεκτρονικό αρχείο δεδομένων (Επιτροπή «Φύση 2000», 2011).

Παράλληλα, η υπογραφή της Σύμβασης-Πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την κλιματική αλλαγή το 1992 από την Ε.Ε. και τα κράτη-μέλη της σηματοδοτεί την έναρξη της διαμόρφωσης της ευρωπαϊκής πολιτικής για την κλιματική αλλαγή και, κατ' επέκταση, της ανάπτυξης σχετικού νομοθετικού πλαισίου στην Ελλάδα. Οι υποχρεώσεις που ανέλαβε η Ελλάδα, αν και μη δεσμευτικές, έθεσαν τις βάσεις για περαιτέρω δράση στον τομέα αυτό. Μεταξύ άλλων δεσμεύθηκε για τη συλλογή και κοινή χρήση πληροφοριών για τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου, για παράδειγμα μέσω των Εθνικών Εκθέσεων Απολογισμού, καθώς και για τη διαμόρφωση εθνικής στρατηγικής για τη μείωση των εκπομπών και την προσαρμογή στις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής. Απόρροια αυτών των εξελίξεων ήταν η ούσταση της Επιτροπής για την Κλιματική Αλλαγή το 1996, με πρόεδρο εκπρόσωπο του ΥΠΕΧΩΔΕ και σκοπό τον συντονισμό όλων των εμπλεκόμενων υπουργείων. Ωστόσο, μέχρι το 2002, οπότε και επικυρώνεται το Πρωτόκολλο του Κιότο για την κλιματική αλλαγή από την Ε.Ε. και τα κράτη-μέλη της, η Ελλάδα δεν είχε θέσει εθνικούς στόχους για τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, ενώ -πολύ αργότερα- το 2008 κατάφερε να καταστήσει λειτουργικό το εθνικό σύστημα απογραφής των αερίων του θερμοκηπίου και να συμμορφωθεί με τις απαιτήσεις απογραφής και υποβολής εκθέσεων του Πρωτοκόλλου του Κιότο (ΟΟΣΑ, 2010). Στο πλαίσιο της συμφωνίας επιμερισμού των προσπαθειών για την επίτευξη της συλλογικής δέσμευσης που ανέλαβαν τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. για μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου κατά 8% την περίοδο 2008-2012, η Ελλάδα για πρώτη φορά υιοθετεί ποσοτικό στόχο περιορισμού της αύξησης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου. Πιο συγκεκριμένα, λαμβάνοντας υπόψη το σχετικά χαμηλό ΑΕΠ της χώρας και τις προοπτικές οικονομικής ανάπτυξης, προβλέφθηκε για την Ελλάδα η αύξηση των εκπομπών αερίων μέχρι 25% για την περίοδο 2008-2012 σε σχέση με τα επίπεδα του 1990.

Ως εκ τούτου, με στόχο την υλοποίηση των ευρωπαϊκών και διεθνών δεσμεύσεων, αρχίζει να διαμορφώνεται η εθνική στρατηγική για την κλιματική αλλαγή μετά το 2002. Οι βασικοί άξονες της καθορίζονται στο δεύτερο Εθνικό Πρόγραμμα για την Κλιματική Αλλαγή που υιοθετήθηκε το 2002 και τις μεταγενέστερες αναθεωρήσεις του, στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας και το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για την Ενεργειακή Απόδοση (ΥΠΕΧΩΔΕ, 2002; Ministry of Environment, Energy and Climate Change, 2010; Υπουργείο Ανάπτυξης, 2008; ΥΠΕΚΑ, 2011). Πιο συγκεκριμένα, προβλέπεται η εφαρμογή μιας δέσμης μέτρων που εστιάζουν κυρίως στη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης και στην αύξηση της κατανάλωσης και παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές. Η πλειονότητα των εθνικών μέτρων απαντά ή συνδέεται με τις απαιτήσεις και τους περιορισμούς, που θέτει η σχετική ευρωπαϊκή νομοθεσία αυτή την περίοδο. Επιπλέον, σημαντικό μέρος των οικονομικών κινήτρων, που παρέχονται για την παραγωγή ενέργειας

από ανανεώσιμες πηγές και τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης, προέρχονται από προγράμματα συγχρηματοδοτούμενα από τα ευρωπαϊκά ταμεία (Landis et al., 2012:83).

Το Γ^ο Κοινωνικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ) και ειδικότερα το επιχειρησιακό πρόγραμμα «Περιβάλλον» (ΕΠΠΕΡ) (2000-2006) με προϋπολογισμό 677,8 εκατ. € έδωσαν ιδιαίτερη έμφαση στη διαμόρφωση των απαραίτητων προϋποθέσεων για την εφαρμογή των αρχών της βιώσιμης ανάπτυξης, καθώς και στην αναγκαιότητα για την ολοκληρωμένη διαχείριση των προστατευόμενων περιοχών. Ωστόσο, οι θεσμικές αδυναμίες δεν επέτρεψαν την καλύτερη δυνατή αξιοποίηση των διαθέσιμων χρηματοδοτικών πόρων, με την απορροφητικότητα του ΕΠΠΕΡ (2000-2006) να μην ξεπερνά περίπου το 47% (Παπαδημητρίου, 2005). Σημειώνεται δε ότι το 2009 παρά τη σημαντική ευρωπαϊκή στήριξη, οι περιβαλλοντικές δαπάνες αντιστοιχούν σε λιγότερο από 1% του ΑΕΠ (ΟΟΣΑ, 2010:17).

Ο συντονισμός όλων των εμπλεκόμενων φορέων παρέμεινε μια από τις σημαντικότερες προκλήσεις του ελληνικού συστήματος περιβαλλοντικής διακυβέρνησης (Spanou, 2000: 161-181). Ταυτόχρονα, η συνύπαρξη των χαρτοφυλακίων του περιβάλλοντος και των δημοσίων έργων στο ίδιο υπουργείο μέχρι το 2009, ενώ θα μπορούσε να δηλώνει την πολιτική βούληση για ενσωμάτωση των αρχών της περιβαλλοντικής προστασίας στον εθνικό αναπτυξιακό σχεδιασμό, πρακτικά οδήγησε στην υποβάθμιση των περιβαλλοντικών ζητημάτων έναντι των αναπτυξιακών προτεραιοτήτων (Δούση, 2002). Σημειώνεται δε ότι μόλις το 2005 συστάθηκε η Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Προστασίας Περιβάλλοντος της Ελληνικής Βουλής, που έχει κυρίως συμβουλευτικό χαρακτήρα.

Παρά τις όποιες θεσμικές αδυναμίες, την καθυστερημένη και ενίοτε μη ορθή εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, μέχρι το τέλος του 2008 καταγράφεται σημαντική πρόοδος όσον αφορά τον περιορισμό της ατμοσφαιρικής ρύπανσης, η οποία οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στη βελτίωση της ποιότητας των καυσίμων και την αντικατάσταση μεγάλου μέρους του στόλου των οχημάτων με νεότερης τεχνολογίας λιγότερο ρυπογόνων. Από το 2002 η εθνική νομοθεσία εναρμονίζεται με την ευρωπαϊκή οδηγία 1999/94/ΕΚ για την ενεργειακή σήμανση των επιβατικών οχημάτων, ενώ σημαντικές επενδύσεις σε έργα υποδομών, που χρηματοδοτήθηκαν από το Γ^ο ΚΠΣ την περίοδο 2000-2006, αφορούσαν την επέκταση και αναμόρφωση των μέσων σταθερής τροχιάς, ιδίως του δικτύου μετρό στην Αθήνα και του προαστιακού σιδηρόδρομου, με στόχο την αύξηση της επιβατικής ζήτησης στα μέσα σταθερής τροχιάς (ΥΠΕΚΑ, 2011).

Επιπλέον, υπό την πίεση της συμμόρφωσης με τις ευρωπαϊκές οδηγίες, οι ελληνικές κυβερνήσεις προχώρησαν στο κλείσιμο πολλών παράνομων Χώρων Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων(ΧΥΤΑ) μέχρι το τέλος του 2008. Ωστόσο, οι αντιδράσεις των τοπικών κοινωνιών συνεχίζουν να εμποδίζουν σημαντικά την εγκατάσταση

και λειτουργία νόμιμων ΧΥΤΑ. Σημειώνεται βελτίωση όσον αφορά την επιτήρηση και την επιβολή της νομοθεσίας για τον περιορισμό της θαλάσσιας ρύπανσης, αλλά η έλλειψη της επιβολής κυρώσεων στον τομέα της περιβαλλοντικής προστασίας συνεχίζει να υπονομεύει την εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας.

Στις αρχές της οικονομικής κρίσης, η Ελλάδα συνεχίζει να αντιμετωπίζει σημαντικές προκλήσεις, όπως η βιώσιμη διαχείριση των υδάτων για γεωργική χρήση που αντιστοιχεί στο 85% της άντλησης των υδάτων. Μέχρι εκείνη την περίοδο, δεν είχε δοθεί η δέουσα προσοχή στις οικολογικές διαστάσεις της ποιότητας του νερού. Για παράδειγμα, η υπεράντληση υπόγειων υδάτων -σε πολλές περιπτώσεις παράνομα- συνέβαλε στη μείωση της στάθμης των υδάτων. Καταγράφεται σημαντική απώλεια των υδάτων από τα αστικά συστήματα ύδρευσης, ενώ η τιμολόγηση των υδάτων για γεωργική χρήση δεν αντιστοιχεί στο κόστος παροχής και δεν παρέχει ουσιαστικά κίνητρα για την εξοικονόμηση νερού. Η ενεργειακή ένταση της οικονομίας (πρωτογενής ενέργεια ανά μονάδα ΑΕΠ) μειώθηκε σημαντικά (13%) από το 2000, αλλά η χρήση λιγνίτη και άνθρακα συνεχίζουν να κυριαρχούν στην παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας (85%), με την κατανάλωση ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές να μην ξεπερνά το 7% (ΟΟΣΑ, 2010). Οι ενεργειακοί φόροι παραμένουν σε πολύ χαμηλά επίπεδα σε σύγκριση με τα υπόλοιπα ευρωπαϊκά κράτη, ενώ ο λιγνίτης συνεχίζει να «απολαμβάνει διακριτική μεταχείριση», καθώς εξαιρείται από την ενεργειακή φορολογία. Σε συνδυασμό με την κρατική επιδότηση για το πετρέλαιο θέρμανσης, τα κίνητρα για βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης και τη μείωση της κατανάλωσης ενέργειας είναι ιδιαίτερα περιορισμένα. Οι προστατευόμενες περιοχές που έχουν ενταχθεί στο Ευρωπαϊκό Οικολογικό Δίκτυο Περιοχών Natura 2000 αντιστοιχούν στο 21% της χερσαίας και στο 5,5% της θαλάσσιας έκτασης της χώρας. Ωστόσο, το 70% των περιοχών αυτών δεν ανήκει στην αρμοδιότητα κάποιου φορέα διαχείρισης και τουλάχιστον για τις μισές περιοχές δεν έχει διαμορφωθεί σχέδιο διαχείρισης που να προβλέπει την εφαρμογή συγκεκριμένων μέτρων προστασίας (Τριάντης, κ.ά., 2017). Η διαχείριση των προστατευόμενων περιοχών συνεχίζει να βασίζεται στη χρηματοδότηση από τα ευρωπαϊκά ταμεία και να αντιμετωπίζει σημαντικές ελλείψεις σε υλικοτεχνικές υποδομές και ανθρώπινο δυναμικό.

Με εμφανείς τις διαχρονικές πλέον αδυναμίες της εθνικής περιβαλλοντικής πολιτικής και χωρίς να διακρίνεται για τις επιδόσεις της, το 2008 η Ελλάδα συνέχισε να βρίσκεται αντιμέτωπη με σημαντικές προκλήσεις στον τομέα της περιβαλλοντικής πολιτικής, σε μια περίοδο που δεν ήταν η πλέον ευνοϊκή για ριζοσπαστικές μεταρρυθμίσεις υπέρ της προστασίας του περιβάλλοντος.

4. Διαμορφώνοντας εθνική πολιτική για την κλιματική αλλαγή σε καιρούς κρίσης

Το 2007, η Ελλάδα καταγράφει ιδιαίτερα μετριοπαθείς επιδόσεις στον τομέα της κλιματικής αλλαγής με τις εκπομπές των αερίων του θερμοκηπίου να έχουν αυξηθεί κατά 28,3% σε σχέση με το 1990, ξεπερνώντας κατά 3,3% τον στόχο για την περίοδο 2008-2012. Όπως αναφέρεται στην ετήσια έκθεση του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος το 2007, η Ελλάδα προβλεπόταν να υπερβεί τον στόχο περιορισμού των εκπομπών κατά 0,08%, με βάση τα μέτρα που είχαν τεθεί έως τότε σε εφαρμογή, τονίζοντας ότι απαιτείται η υιοθέτηση πρόσθετων μέτρων (European Environment Agency, 2007:30).

Το 2007 η Ε.Ε. δεσμεύεται μονομερώς για τη μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου τουλάχιστον κατά 20% έως το 2020, σε σχέση με το 1990, την αύξηση του μεριδίου των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στη συνολική ενεργειακή κατανάλωση σε 20%, και τον περιορισμό της χρήσης πρωτογενούς ενέργειας κατά 20% σε σύγκριση με τα προβλεπόμενα επίπεδα μέσω της βελτίωσης της ενεργειακής απόδοσης.¹¹ Η ανάληψη αυτών των φιλόδοξων στόχων ενέτεινε τη πίεση για την εφαρμογή αποτελεσματικών μέτρων και μεταρρυθμίσεων για την κλιματική αλλαγή σε εθνικό επίπεδο, ενώ παράλληλα η οικονομική κρίση σχεδόν επέβαλε τη μεταβολή των εθνικών προτεραιοτήτων, θέτοντας στο επίκεντρο της πολιτικής ατζέντας τα οικονομικά και δημοσιονομικά ζητήματα. Ωστόσο, το 2010 η Ελλάδα ενσωματώνει την ευρωπαϊκή οδηγία 2009/28/ΕΚ στην εθνική νομοθεσία με τον ν. 3851/2010 και δεσμεύεται για την αύξηση του μεριδίου κατανάλωσης ενέργειας από ΑΠΕ έως 20% μέχρι το 2020. Προς εκπλήξη πολλών, έθεσε πιο φιλόδοξο στόχο σε σχέση με αυτόν που προβλέπεται στην παραπάνω οδηγία (18%). Επιπλέον, στο δεύτερο εθνικό σχέδιο δράσης για την ενεργειακή απόδοση, που δημοσιεύθηκε τον Ιούνιο του 2008, καθορίζονται τα μέτρα και οι ενδιάμεσοι στόχοι για την επίτευξη της μείωσης της τελικής κατανάλωσης ενέργειας κατά 9% έως το 2016 σε σχέση με τον μέσο όρο της περιόδου 2001-2005, όπως ορίζεται στην οδηγία 2006/32/ΕΚ.

Παράλληλα, η σύσταση του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (ΥΠΕΚΑ) το 2009 και η μεταφορά του χαρτοφυλακίου των δημοσίων έργων σε άλλο Υπουργείο υποδηλώνει κατ' αρχάς την πολιτική βούληση για την ανάληψη πιο αποτελεσματικών δράσεων στον τομέα του περιβάλλοντος και της κλιματικής αλλαγής. Επιπρόσθετα, η ενσωμάτωση σε αυτό της Γενικής Διεύθυνσης Ενέργειας και Φυσικών Πόρων και της Γενικής Διεύθυνσης Δασικής Ανάπτυξης και Προστασίας και Φυσικών Πόρων, που κατά το παρελθόν υπάγονταν σε άλλα Υπουργεία, αποτελεί ένα σημαντικό βήμα για τον καλύτερο συντονισμό της περιβαλλοντικής πολιτικής (Αβράμη, 2018).

Παρά τους περιορισμούς που έθεσαν οι δημοσιονομικές μεταρρυθμίσεις, την περίοδο 2008-2012 υιοθετήθηκαν αρκετά οριζόντια μέτρα με στόχο την εξοικονόμηση ενέργειας και τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης, όπως η λειτουργία ενός πληροφοριακού συστήματος για την παρακολούθηση της ενεργειακής απόδοσης (2009-2012), η οικονομική ενίσχυση για επενδύσεις σε τεχνολογίες εξοικονόμησης ενέργειας, οι φορολογικές απαλλαγές για χρήση ενεργειακά αποδοτικών τεχνολογιών και ενεργειακή αναβάθμιση των κτιρίων με στόχο την εξοικονόμηση ενέργειας (ΥΠΕΚΑ, 2011), καθώς και η ίδρυση του Πράσινου Ταμείου το 2010 για τη χρηματοδότηση περιβαλλοντικών παρεμβάσεων.¹²

Όσον αφορά τους επιμέρους τομείς, ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στον τομέα των μεταφορών, ο οποίος συνεισφέρει με το μεγαλύτερο ποσοστό στην εγχώρια κατανάλωση ενέργειας και στη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης των κτιρίων με την υιοθέτηση διατομεακών μέτρων που καλύπτουν τον οικιακό, δημόσιο, βιομηχανικό και τριτογενή τομέα. Πιο συγκεκριμένα, ο ν. 3661/2008 για την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων, ο ν. 3851/2010 για την επιτάχυνση της αύξησης παραγωγής ενέργειας από ΑΠΕ και την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και ο ν. 3855/2010 για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης κατά την τελική χρήση θέτουν τις βάσεις για τη διαμόρφωση του εθνικού κανονιστικού πλαισίου για τη μετάβαση σε χαμηλής ενεργειακής κατανάλωσης κτίρια κατά την περίοδο 2008-2012 (ΥΠΕΚΑ, 2011:29).

Ειδικότερα, οι νόμοι 3661/2008 και 3818/2010 καθώς και τα Προεδρικά Διατάγματα 72/2010 και 100/2010 ενσωματώνουν την ευρωπαϊκή οδηγία 2002/91/ΕΚ στην εθνική νομοθεσία και καθορίζουν τις ελάχιστες απαιτήσεις ενεργειακής απόδοσης, όπως επίσης και τη μέθοδο υπολογισμού της. Επιπλέον, ορίζονται οι προϋποθέσεις για την έκδοση πιστοποιητικών ενεργειακής απόδοσης, καθιερώνονται οι ενεργειακές επιθεωρήσεις και, προς το σκοπό αυτό, θεσπίζεται ειδικό σώμα επιθεωρητών ενέργειας. Επιπρόσθετα, ο Κανονισμός Ενεργειακής Απόδοσης Κτιρίων (Απόφαση Δ6/Β/οικ.5825), που εγκρίθηκε το 2010 θέτει δύο βασικές υποχρεώσεις: την υποβολή μελέτης ενεργειακής απόδοσης κτιρίων για την έκδοση οικοδομικής άδειας και τη διενέργεια ενεργειακών επιθεωρήσεων κτιρίων, λεβήτων, εγκαταστάσεων θέρμανσης και κλιματισμού.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι συμπληρωματικά και υποστηρικτικά προς το κανονιστικό πλαίσιο λειτουργούν μια σειρά οικονομικών εργαλείων. Για παράδειγμα, ο παραπάνω κανονισμός ορίζει ως υποχρεωτική την κάλυψη μέρους των αναγκών για ζεστό νερό μέσω της χρήσης ηλιοθερμικής ενέργειας. Παράλληλα, όμως, από το 2012 προβλέπεται η παροχή επιχορηγήσεων ή/και δανείων, καθώς και η μείωση του ΦΠΑ για τη χρήση θερμικών ηλιακών συστημάτων σε υφιστάμενων κτίρια (ΥΠΕΚΑ, 2011:71-72). Επιπλέον, το πρόγραμμα «Χτίζοντας το Μέλλον», που εγκαινιάστηκε το 2011 με ορίζοντα το 2020 έχει ως στόχο την

παροχή σημαντικών εκπτώσεων προς τους πολίτες για την υλοποίηση παρεμβάσεων εξοικονόμησης ενέργειας κατά την παραγωγή ζεστού νερού, θέρμανσης και ψύξης χώρων. Το πρόγραμμα καλύπτει κτίρια του οικιακού και τριτογενή τομέα και οι εκπτώσεις διασφαλίζονται μέσω συμπράξεων του δημόσιου τομέα και των εμπλεκόμενων ιδιωτικών επιχειρήσεων. Άλλα προγράμματα που στοχεύουν στον οικιακό κτιριακό τομέα, παρέχουν επιδοτήσεις για την αντικατάσταση των συστημάτων κλιματισμού, καθώς και για τις παρεμβάσεις εξοικονόμησης ενέργειας σε κατοικίες, όπως το πρόγραμμα «Εξοικονόμηση κατ' Οίκον», που ξεκίνησε το 2012 (IEA, 2011:45-47).

Στις καινοτόμες πρωτοβουλίες, που αναλήφθηκαν την ίδια περίοδο συγκαταλέγεται το κανονιστικό πλαίσιο για τη δυνατότητα ενεργειακής αναβάθμισης των υφιστάμενων κτιρίων μέσω χρηματοδοτικών μηχανισμών που ενθαρρύνουν τις επενδύσεις κεφαλαίων σε έργα για την εξοικονόμηση ενέργειας, όπως οι Συμβάσεις Ενεργειακής Απόδοσης, οι Χρηματοδοτήσεις από Τρίτους και οι Συμπράξεις Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα. Στο πλαίσιο αυτό, υπεγράφη μνημόνιο συνεργασία μεταξύ της ΔΕΗ Α.Ε. και του Κέντρου Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (ΚΑΠΕ) με στόχο την παροχή ενεργειακών υπηρεσιών και παρεμβάσεων για την ενεργειακή αναβάθμιση των νοικοκυριών οι οποίες θα αποπληρώνονται μέσω των λογαριασμών της ΔΕΗ. Παράλληλα, αντίστοιχα πιλοτικά προγράμματα εγκαινιάστηκαν για τα κτίρια του δημόσιου τομέα (ΥΠΕΚΑ, 2011). Επιπρόσθετα, στο πλαίσιο της εφαρμογής της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, είναι υποχρεωτική η ενεργειακή σήμανση των οικιακών συσκευών, καθώς και των συσκευών που προμηθεύεται ο δημόσιος τομέας, ενώ στο ΠΔ32/2010 και στην ΚΥΑ Δ6/Β/17682 καθορίζονται οι απαιτήσεις οικολογικού σχεδιασμού, όσον αφορά τα προϊόντα που καταναλώνουν ενέργεια.

Όσον αφορά τον τομέα των μεταφορών, από το 2011 προβλέπεται η ανάπτυξη σχεδίων αστικής κινητικότητας με στόχο τη βελτίωση της κινητικότητας, την ασφάλεια της μετακίνησης και τον περιορισμό της μεμονωμένης χρήσης επιβατικών οχημάτων. Στο πλαίσιο αυτό, εφαρμόστηκε το 2011 πιλοτικά από το ΚΑΠΕ το μέτρο car-sharing, διαμορφώθηκε δίκτυο ποδηλατοδρόμων σε ορισμένες πόλεις της Ελλάδας και δόθηκε δυνατότητα πρόσβασης των ποδηλάτων σε ΤΡΑΜ και ΗΣΑΠ (IEA, 2011:44). Επιπλέον, από το 2012 καθίσταται υποχρεωτική η ποσόστωση για χρήση οχημάτων υψηλής ενεργειακής απόδοσης στον δημόσιο τομέα (ΥΠΕΚΑ, 2011:118). Κατά την περίοδο 2008-2012 παρέχονται φορολογικά κίνητρα για την αγορά επιβατικών οχημάτων εναλλακτικής τεχνολογίας, δηλαδή υβριδικών, ηλεκτρικών και υδρογόνου, καθώς από το 2009 τα τέλη κυκλοφορίας αναπροσαρμόζονται με βάση τον κυβισμό, αλλά και την περιβαλλοντική επιβάρυνση του κινητήρα των οχημάτων. Επιπλέον χρηματοδότηση προβλέπεται για την αγορά οχημάτων κινητήρα EURO4 και EURO 5, καθώς και επιδότηση για την απόσυρση οχημάτων παλαιάς τεχνολογίας (ν. 3831/2010). Από το 2009 όλα τα υβριδικά αυτοκίνητα

εξαιρούνται από τους περιορισμούς κυκλοφορίας οχημάτων στο κέντρο της Αθήνας (Κοινή Υπουργική Απόφαση 3019/στ/0967/Φ911/2011).

Περιορισμένος αριθμός μέτρων στοχεύουν στην εξοικονόμηση ενέργειας στον βιομηχανικό τομέα, καθώς οι υψηλής ενεργειακής έντασης επιχειρήσεις συμμετέχουν στο ευρωπαϊκό Σύστημα Εμπορίας Δικαιωμάτων Εκπομπών (ΣΕΔΕ). Ωστόσο, ήδη από το 2004 παρέχονται οικονομικά κίνητρα στον βιομηχανικό τομέα για επενδύσεις που αφορούν τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης και τη χρήση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας. Επιπλέον, την περίοδο 2010-2014 εφαρμόζεται το αναπτυξιακό πρόγραμμα για τη δημιουργία, μεταξύ άλλων, τριών πράσινων βιομηχανικών περιοχών υψηλής ενεργειακής απόδοσης και χαμηλής χρήσης άνθρακα, καθώς και 10 ολοκληρωμένων πράσινων επιχειρηματικών πάρκων σε νησιά (ΥΠΕΚΑ, 2011).

Αναπόσπαστο μέρος για την επίτευξη του στόχου μείωσης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου θεωρείται και η εγχώρια πολιτική όσον αφορά την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, η οποία διαμορφώθηκε σχεδόν εξ ολοκλήρου βασιζόμενη στην ευρωπαϊκή πολιτική. Την περίοδο 2004-2009, ο Εθνικός Αναπτυξιακός Νόμος (ν. 3299/2004) προβλέπει την παροχή επιδοτήσεων για επενδυτικά έργα που αφορούν την παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, καλύπτοντας το 20%-60% του συνολικού κόστους της επένδυσης ανάλογα με την περιοχή και το μέγεθος της επιχείρησης και προβλέποντας υψηλότερους συντελεστές επιδότησης για τις περιοχές με υψηλή ανεργία και χαμηλό κατά κεφαλήν εισόδημα (IEA, 2011:93). Επίσης, προβλέφθηκαν φορολογικές ελαφρύνσεις για την εγκατάσταση οικιακών ενεργειακών συστημάτων, όπως ηλιακά θερμικά συστήματα, φωτοβολταϊκά συστήματα (PV), μικρές ανεμογεννήτριες, συστήματα συμπαραγωγής ενέργειας, καθώς και για θερμική μόνωση και αντικατάσταση συστημάτων θέρμανσης πετρελαίου με φυσικό αέριο (ν. 3522/2006).

Σημειώνεται ότι το 2009, οι επιδοτήσεις για επενδύσεις σε ΑΠΕ άγγιζαν τα 500 εκατ.€ περίπου. Επιπλέον επιχορηγήσεις ύψους 190 εκατ.€ χορηγήθηκαν στο πλαίσιο του Επιχειρησιακού Προγράμματος Ανταγωνιστικότητας 2000-2006 (ΕΠΙΑΝ) ιδίως για τη στήριξη των περιφερειών με χαμηλό εισόδημα. Παρά το γεγονός ότι στο ΕΠΙΑΝ με χρονικό ορίζοντα το 2013 δεν υπήρχε κάποια πρόβλεψη για τέτοιου είδους επιδοτήσεις, ο επενδυτικός νόμος 3908/2011 που τέθηκε σε ισχύ τον Φεβρουάριο του 2011 παρείχε φορολογικά κίνητρα και επιχορηγήσεις για επενδύσεις στον τομέα των ΑΠΕ, πλην των φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων. Εκτός από τις επιδοτήσεις για επενδύσεις στον τομέα αυτό, έχουν καθιερωθεί και τιμολόγια τροφοδότησης (feed-in-tariffs) για την ηλεκτρική ενέργεια από ΑΠΕ (IEA, 2011:94-96).

Ο ν. 3851/2010, που ενσωματώνει την ευρωπαϊκή οδηγία 2009/28/ΕΚ για την αύξηση της κατανάλωσης ενέργειας από ΑΠΕ, απλοποιεί τις διαδικασίες αδειοδότησης, αναθεωρεί το σύστημα τιμολόγησης και φιλοδοξεί να αντιμετωπίσει τις

δυσκολίες που παρατηρήθηκαν σε τοπικό επίπεδο, όσον αφορά την ανάπτυξη έργων στον τομέα των ανανεώσιμων πηγών. Τα μέτρα που υιοθετήθηκαν από την ελληνική κυβέρνηση για την επίτευξη των στόχων που αφορούν την κατανάλωση και παραγωγή ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές μέχρι το 2020 καταγράφονται στο Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τις ΑΠΕ, που υιοθετήθηκε το 2010 (όπ.π.).

Η χωροθέτηση των εγκαταστάσεων ΑΠΕ σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο διέπεται από το Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις ΑΠΕ, που εγκρίθηκε το 2008. Βάσει αυτού ιεραρχούνται και προτείνονται συγκεκριμένες περιοχές προτεραιότητας για την ανάπτυξη των μονάδων παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές. Η αδειοδότηση για έργα ΑΠΕ στην Ελλάδα ήταν και παραμένει μια χρονοβόρα και πολύπλοκη διαδικασία. Θα πρέπει βεβαίως να σημειωθεί ότι ο ν. 3851/2010 απλοποιεί τις διαδικασίες αδειοδότησης, περιορίζοντας τις προθεσμίες έκδοσης, προβλέποντας την έκδοση άδειας από τη Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (ΡΑΕ), αντί του Υπουργείου Περιβάλλοντος, καθώς και συγχωνεύοντας σε μια ενιαία διαδικασία την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, την αξιολόγησή τους και την τελική απόφαση (ΙΕΑ, 2011:97).

Επιπλέον, με βάση το δεκαετές πρόγραμμα του εθνικού Ανεξάρτητου Διαχειριστή Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΑΔΜΗΕ), προβλέπεται η διασύνδεση του μη διασυνδεδεμένου συστήματος των νησιών με το ηπειρωτικό σύστημα ηλεκτρικής ενέργειας. Ωστόσο, τα έργα διασύνδεσης έχουν συναντήσει σημαντικά εμπόδια και καθυστερήσεις, κυρίως λόγω της έντονης αντίθεσης της κοινής γνώμης, αλλά και της αδυναμίας εύρεσης των αναγκαίων οικονομικών πόρων για την υλοποίησή τους. Προκειμένου να αμβλυθούν οι αντιδράσεις αυτές ο ν. 3851/2010 προβλέπει την επένδυση μέρους των εσόδων από τα έργα ΑΠΕ στις τοπικές κοινωνίες (όπ.π.).

Με τον ν. 4414/2016 τέθηκε σε ισχύ το νέο πλαίσιο στήριξης των μονάδων ΑΠΕ και Συμπαγωγής Ηλεκτρισμού-Θερμότητας Υψηλής Απόδοσης (ΣΗΘΥΑ), το οποίο αναμένεται να είναι το βασικότερο μέτρο πολιτικής για την ενίσχυση μονάδων ΑΠΕ μέχρι το έτος 2030. Πιο συγκεκριμένα, καθιερώνεται στήριξη στη βάση Λειτουργικής Ενίσχυσης με τη μορφή Διαφορικής Προσαύξησης (sliding Feed in Premium), η οποία υπολογίζεται από τη διαφορά της Ειδικής Τιμής Αγοράς της συγκεκριμένης τεχνολογίας ΑΠΕ από την τιμή αναφοράς. Προβλέπονται και επιπλέον ενισχύσεις κεφαλαίου στο πλαίσιο των Εθνικών Αναπτυξιακών Επενδυτικών Προγραμμάτων. Για τους μικρούς σταθμούς (αιολικοί σταθμοί ισχύος μέχρι 3 MW, λοιπές ΑΠΕ μέχρι 500 kW) θα παρέχεται λειτουργική ενίσχυση με σταθερή τιμή, διασφαλίζοντας την πιο ομαλή ανάπτυξή τους και αποφεύγοντας τα δυσανάλογα -για το μέγεθος λειτουργίας τους- κόστη (ΥΠΕΝ, 2019). Σύμφωνα με την πρόσφατη μελέτη του ΑΔΜΗΕ για την επάρκεια ισχύος, τον Οκτώβριο του 2019, λειτουργούσαν σταθμοί ΑΠΕ συνολικής εγκατεστημένης ισχύος 6062 MW. Επιπλέον, χορηγήθηκε μεγάλος αριθμός αδειών παραγωγής για έργα ΑΠΕ (30,3 GW)

σε όλη τη χώρα, κυρίως για αιολικά πάρκα και φωτοβολταϊκούς σταθμούς. Παράλληλα, χορηγήθηκαν οριστικές προσφορές σύνδεσης στο σύστημα σε επιπλέον 186 σταθμούς ΑΠΕ συνολικής εγκατεστημένης ισχύος 3188 MW (ΑΔΜΗΕ, 2019).

Κατά συνέπεια, είχαν τεθεί ήδη από το 2018 οι βάσεις για την επίτευξη της σημαντικής διείσδυσης των ΑΠΕ. Ωστόσο, η Ελλάδα συνεχίζει να φιλοξενεί ορισμένες από τις πλέον ρυπογόνες μονάδες παραγωγής ενέργειας στην Ε.Ε. Το 2018 το 51% της συνολικής εγκατεστημένης ισχύος αποτελείται από θερμικές μονάδες, οι οποίες περιλαμβάνουν λιγνιτικές μονάδες και μονάδες φυσικού αερίου, που καλύπτουν το μεγαλύτερο μέρος της ζήτησης ηλεκτρικής ενέργειας (56,4% για το 2018). Οι κύριοι λιγνιτικοί σταθμοί βρίσκονται στην περιοχή της Πτολεμαΐδας, στη βόρεια Ελλάδα και στη περιοχή της Μεγαλόπολης, στην Πελοπόννησο (ΑΔΜΗΕ, 2019). Αν και η ΔΕΗ Α.Ε. εφάρμοσε κατά το παρελθόν δράσεις για την αναβάθμιση και τον εκσυγχρονισμό των υφιστάμενων μονάδων της, οι περισσότεροι σταθμοί παραγωγής ενέργειας είναι απαρχαιωμένοι και, κατ' επέκταση, χαμηλής αποδοτικότητας (Τράπεζα της Ελλάδος, 2011:440).

Η μη αποτελεσματική λειτουργία του ΣΕΔΕ δε δημιούργησε ισχυρά κίνητρα για τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου από τις βιομηχανικές εγκαταστάσεις που υπάγονται σε αυτό. Η υπερπροσφορά δικαιωμάτων ρύπων και η σημαντική αύξηση αδιάθετων αδειών εξαιτίας της οικονομικής κρίσης την περίοδο 2008-2012 συνέβαλε στη ραγδαία πτώση της τιμής άνθρακα, η οποία το 2012 δεν ξεπερνά τα 7€/τόνο CO₂ (European Environment Agency, 2014:40). Οι εξελίξεις αυτές αναμφίβολα προκάλεσαν στρεβλώσεις, καθώς μειώθηκε σημαντικά το κόστος των εκπομπών για τους υψηλής ενεργειακής έντασης παραγωγικούς τομείς. Αν και το 2013, την τρίτη περίοδο λειτουργίας του ΣΕΔΕ, καταργείται η δωρεάν διανομή δικαιωμάτων εκπομπών CO₂ στην ηλεκτροπαραγωγή και ξεκινάει η πραγματική διαδικασία τιμολόγησης των εκπομπών, οι τιμές του άνθρακα παρέμειναν μέχρι το 2018 σε ιδιαίτερα χαμηλά επίπεδα (5,8€/τόνο CO₂). Με στόχο τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του ΣΕΔΕ, η Ε.Ε. μείωσε την προσφορά δικαιωμάτων εκπομπών και δεσμεύτηκε για ακόμα μεγαλύτερη μείωση την τέταρτη περίοδο λειτουργίας του ΣΕΔΕ (2021-2030) (Οδηγία ΕΕ/2018/410). Οι εξελίξεις αυτές συνέβαλαν στην άμεση αύξηση της τιμής των δικαιωμάτων εκπομπών CO₂, η οποία τριπλασιάστηκε το 2018, αγγίζοντας κατά μέσο όρο τα 15,7€/τόνο CO₂, για να αυξηθεί περαιτέρω σε 24,8€/τόνο CO₂ το 2019 (Μανιάτης, Μουστάκας και Βέττας, 2020:40).

Πλέον ήταν σαφές ότι η λειτουργία των λιγνιτικών μονάδων ήταν οικονομικά ασύμφορη επιλογή. Η ΔΕΗ είχε ήδη συσσωρεύσει καθαρές ζημιές ύψους 683 εκατ. € από τη λειτουργία των λιγνιτικών μονάδων την περίοδο 2016-2019 και εκτιμάται ότι οι ζημιές της λιγνιτικής βιομηχανίας θα ανέρχονταν σε 1,3 δις € εντός των επόμενων 3,5 ετών (The Green Tank, 2019). Κατά συνέπεια, η απόφαση της ελληνικής κυβέρνησης το 2019 για την ενεργειακή μετάβαση της ελληνικής οικο-

νομίας και τη σταδιακή απολιγνιτοποίηση έως το 2028 ήταν σχεδόν επιβεβλημένη και η αποκατάσταση της αποτελεσματικότητας του ΣΕΔΕ συνέβαλε καταλυτικά σε αυτή την εξέλιξη.

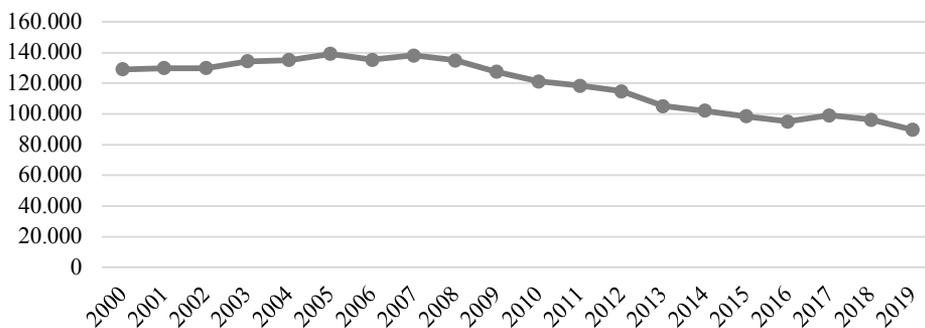
Η απόφαση αυτή ήταν αναπόσπαστο μέρος της εθνικής στρατηγικής για το κλίμα και την ενέργεια μέχρι το 2030, που αποτέλεσε απόρροια των δεσμεύσεων της Ε.Ε. και των κρατών-μελών της στο πλαίσιο της Διεθνούς Συμφωνίας των Παρισίων για την κλιματική αλλαγή (2016) και της συνακόλουθης φιλόδοξης στρατηγικής της Ε.Ε. για την ενέργεια και το κλίμα με ορίζοντα το 2050. Η στρατηγική αυτή αποσκοπεί στον μηδενισμό των καθαρών εκπομπών αερίων θερμοκηπίου στην Ε.Ε. μέχρι το 2050 και την επίτευξη κλιματικής ουδετερότητας. Προς το σκοπό αυτό, τίθενται οι ακόλουθοι ενδιάμεσοι στόχοι μέχρι το 2030: μείωση των εκπομπών κατά τουλάχιστον 40%, αύξηση του μεριδίου των ΑΠΕ τουλάχιστον στο 32% της τελικής κατανάλωσης ενέργειας και 32,5% βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας (European Commission, 2019). Προβλέπεται δε η υποχρέωση των κρατών-μελών της Ε.Ε. να καταθέσουν Εθνικά Σχέδια για την Ενέργεια και το Κλίμα (ΕΣΕΚ) για την περίοδο 2021-2030, καθώς και εθνικές μακροχρόνιες στρατηγικές για την επίτευξη της κλιματικής ουδετερότητας μέχρι το 2050.

Στο πλαίσιο αυτό, η Ελλάδα υιοθετεί το 2019 το Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα μέχρι το 2030 και το 2020 ανακοινώνει τη Μακροχρόνια Στρατηγική για το 2050 (ΥΠΕΝ, 2020), όπου τίθενται τα βασικά εργαλεία πολιτικής για την επίτευξη των ακόλουθων στόχων μέχρι το 2030: α) Μείωση των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου κατά τουλάχιστον 42% σε σύγκριση με το επίπεδο των εκπομπών το 1990 (και 56% έναντι του 2005), β) Αύξηση του μεριδίου των ΑΠΕ τουλάχιστον σε 35% της τελικής κατανάλωσης ενέργειας και 61%-64% στην ηλεκτροπαραγωγή, γ) Βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας κατά τουλάχιστον 38% σε σχέση με προβλέψεις του 2007 και δ) Μηδενικό μερίδιο του λιγνίτη στην ηλεκτροπαραγωγή έως το 2028. Ως εκ τούτου, η απολιγνιτοποίηση της ελληνικής οικονομίας ήταν μονόδρομος για τη μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα. Το χρονοδιάγραμμα¹³ απόσυρσης των παλαιών λιγνιτικών μονάδων συνοδεύει και ένα σχέδιο δικαίης μετάβασης για τις λιγνιτικές περιοχές (Μανιάτης, Μουστάκας και Βέττας, 2020). Βέβαια, απαραίτητη προϋπόθεση για την επιτυχή έκβαση αυτού του φιλόδοξου εγχειρήματος είναι η σταδιακή απολιγνιτοποίηση του συστήματος ηλεκτροπαραγωγής να συμβαδίζει χρονικά με την ένταξη νέας ισχύος και την ταχεία διείσδυση των ΑΠΕ, καθώς και τη σημαντική εξοικονόμηση ενέργειας (ΑΔΜΗΕ, 2019).

5. Επιδόσεις περιβαλλοντικής προστασίας: Μια χαμένη ευκαιρία;

Με ορατές πλέον τις επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης από το 2008 καταγράφεται η ραγδαία μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, απόρροια της πτώσης του ΑΕΠ και της ενεργειακής ζήτησης (Διάγραμμα 1). Το 2012, στο τέλος της πρώτης περιόδου δέσμευσης του Πρωτοκόλλου του Κιότο, η αύξηση των εκπομπών αερίων δεν ξεπερνάει το 14.1% κατά μέσο όρο σε σχέση με τα επίπεδα του 1990 (European Environment Agency, 2013).

Διάγραμμα 1. Εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου (2000-2019) (Kt CO₂ eq)



Πηγή: EEA greenhouse gases - data viewer.

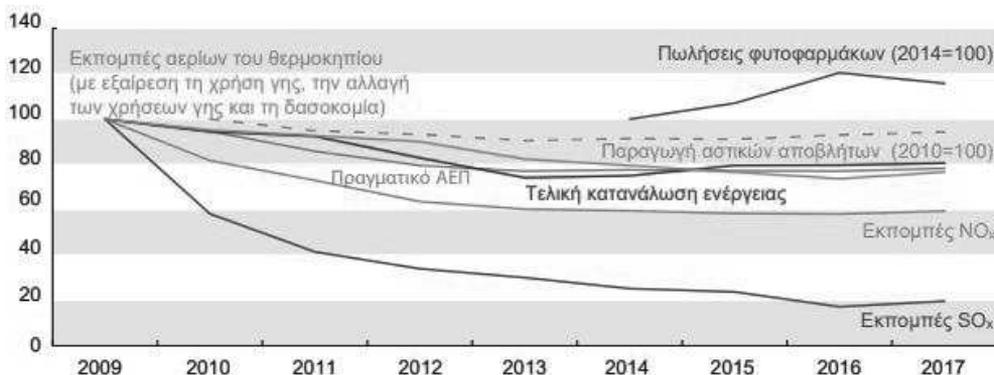
Αναμφίβολα, η υπερκάλυψη του στόχου περιορισμού της αύξησης των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου (+20%) την πρώτη περίοδο δέσμευσης του Πρωτοκόλλου του Κιότο (2008-2012) αποδίδεται πρωτίστως στον παράγοντα «οικονομική κρίση» και όχι στην αποσύνδεση της εξέλιξης των εκπομπών από την οικονομική ανάπτυξη και στη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης. Ενδεικτική είναι η αύξηση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου ανά μονάδα του ΑΕΠ κατά 5% που καταγράφεται την περίοδο 2010-2012 παρά τη βαθιά ύφεση της ελληνικής οικονομίας (EEA, 2020). Άλλωστε, η πλειονότητα των εθνικών μέτρων για τη μείωση των εκπομπών τέθηκε σε ισχύ κατά το τέλος της περιόδου 2008-2012 και, ως εκ τούτου, οι ιδιαίτερα καλές επιδόσεις της Ελλάδας δεν μπορούν να αποδοθούν στα αποτελέσματα της εγχώριας πολιτικής (IEA, 2011:35; ΥΠΕΚΑ, 2011:102).

Μέχρι το 2009, δηλαδή πριν αρχίσουν να γίνουν εμφανείς οι επιπτώσεις της οικονομικής ύφεσης, η μεγαλύτερη αύξηση των εκπομπών σε σχέση με τα επίπεδα

του 1990 σημειώνεται στον τομέα μεταφορών (63%), στον οικιακό τομέα (60%) και στις ενεργειακές βιομηχανίες (46%) (IEA,2011:29). Η σημαντική αύξηση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου στις οδικές μεταφορές, γεγονός που συνδέεται κυρίως με τη ραγδαία αύξηση των επιβατικών οχημάτων. Η σαφώς αυξημένη χρήση των μέσων μεταφοράς και η ανανέωση μεγάλου μέρους των επιβατικών αυτοκινήτων με οχήματα βελτιωμένης ενεργειακής απόδοσης δεν μπόρεσαν να αντισταθμίσουν την αύξηση των εκπομπών που προέρχονται από τα ιδιωτικά αυτοκίνητα, που παραμένει η κυρίαρχη μορφή των επιβατικών μεταφορών στην Ελλάδα (IEA, 2011:34). Όσον αφορά δε τη συνολική τελική κατανάλωση ενέργειας, καταγράφεται σημαντική αύξηση από το 1990 έως το 2008, απόρροια της ισχυρής οικονομικής ανάπτυξης, ενώ οι επιπτώσεις της οικονομικής ύφεσης αντικατοπτρίζονται στην πτωτική πορεία που έκτοτε παρατηρείται. Ως εκ τούτου, η επίτευξη του ενδιάμεσου στόχου εξοικονόμησης ενέργειας, που τέθηκε για το 2010 (5,1 TWh), δεν μπορεί να αποδοθεί στα μέτρα βελτίωσης ενεργειακής απόδοσης, αλλά κυρίως στην οικονομική ύφεση, η οποία συνέβαλε στη σημαντική μείωση της τελικής κατανάλωσης ενέργειας, ιδίως στον οικιακό και βιομηχανικό τομέα μέχρι το 2009 και στον τομέα μεταφορών από το 2010 και μετά (ΥΠΕΚΑ, 2011:10).

Επιπλέον, αν και οι ατμοσφαιρικοί ρύποι μειώθηκαν σημαντικά και με ταχύτερο ρυθμό από ό,τι το ΑΕΠ, η ατμοσφαιρική ρύπανση στις αστικές περιοχές υπερβαίνει τα ενδεδειγμένα όρια που τίθενται από την ευρωπαϊκή νομοθεσία, με σοβαρές επιπτώσεις για τη δημόσια υγεία. Από το 2013, η ενεργειακή κατανάλωση και η παραγωγή αστικών αποβλήτων αυξήθηκαν με ταχύτερο ρυθμό από ό,τι η οικονομική δραστηριότητα (Διάγραμμα 2). Αν και σημειώνεται σημαντική πρόοδος όσον αφορά την παύση λειτουργίας των παράνομων χωματερών, το 2018 περισσότεροι από 50 χώροι διάθεσης αποβλήτων δεν πληρούσαν τις ευρωπαϊκές προδιαγραφές, ενώ το σύστημα διαχείρισης επικίνδυνων αποβλήτων παραμένει ελλιπές. Το 80% των αστικών αποβλήτων συνεχίζει να καταλήγει σε χώρους υγειονομικής ταφής, μην επιτυγχάνοντας τον στόχο του 50% για την επαναχρησιμοποίηση/ανακύκλωση στην Ελλάδα έως το 2020. Οι δημόσιες επενδύσεις για την προστασία του περιβάλλοντος την περίοδο 2007-2013 ήταν ιδιαίτερα περιορισμένες, παρά τις σημαντικές πιστώσεις από την Ε.Ε. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι μόλις το 13% των πιστώσεων του Ταμείου Συνοχής δαπανήθηκε για το περιβάλλον. Οι χρηματοδοτήσεις αυξήθηκαν αισθητά κατά την περίοδο 2014-2020, ιδίως για τη διαχείριση των αποβλήτων, αλλά τα έργα έχουν καθυστερήσει λόγω ελλείψεως σχεδιασμού και περιορισμών ως προς την ικανότητα των φορέων (ΟΟΣΑ, 2020).

Διάγραμμα 2. Περιβαλλοντικές πιέσεις και οικονομική ανάπτυξη

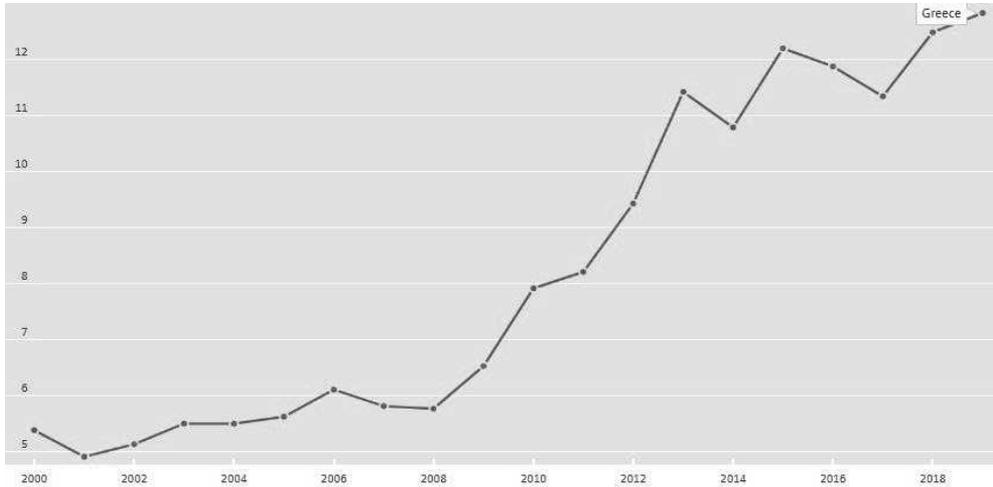


Πηγή:OECD, 2020.

Επιπλέον, δεν έχει αναπτυχθεί ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο αντιμετώπισης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του γεωργικού τομέα, ενώ παράλληλα δεν έχουν τεθεί εθνικοί ποσοτικοί στόχοι για τη βιολογική γεωργία. Παράλληλα, παραμένουν οι σημαντικές προκλήσεις για την προσαρμογή του κλάδου αυτού στις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής και τη μετάβαση στη βιώσιμη αγροτική ανάπτυξη. Πιο συγκεκριμένα, παρατηρείται αύξηση της χρήσης λιπασμάτων και φυτοφαρμάκων, καθώς και υπέρμετρη άντληση γλυκών υδάτων εξαιτίας της άρδευσης για γεωργική χρήση, η οποία αναμένεται να ενταθεί βάσει των προβλέψεων για εκτεταμένες περιόδους λειψυδρίας. Την περίοδο 2005-2018, η βιολογική γεωργία επεκτάθηκε σε μόλις 2% των αγροτικών εκτάσεων, παρά τη σημαντική οικονομική στήριξη της Ε.Ε.¹⁴ Αξίζει να σημειωθεί ότι η Ελλάδα δεν συμμορφώθηκε με την απόφαση του Δικαστηρίου της Ε.Ε. (ΔΕΕ) που εκδόθηκε το 2015 (υπόθεση C 149/14) όσον αφορά τη ρύπανση των υδάτων από νιτρικά ιόντα γεωργικής προέλευσης (νιτρορύπανση) με αποτέλεσμα να εκδοθεί εκ νέου καταδικαστική απόφαση του ΔΕΕ το 2020, που προβλέπει την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού 3,5 εκατ. € (υπόθεση C-298/19).

Η διεισδυση των ΑΠΕ στην παραγωγή ενέργειας και η επίτευξη του αντιστοιχού ευρωπαϊκού στόχου (για την Ελλάδα +18%) με ορίζοντα το 2020 συγκαταλέγονται στα ιδιαίτερα θετικά σημάδια για τη μετάβαση σε μια οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα. Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 3, από το 2000 έως το 2008 το μερίδιο της παραγωγής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές (κυρίως της αιολικής και της ηλιακής ενέργειας με χρήση φωτοβολταϊκών) κυμαίνεται στο 5,4-6,1% της συνολικής παραγωγής πρωτογενούς ενέργειας της Ελλάδας, ενώ έκτοτε καταγράφεται συνεχώς ανοδική πορεία, αγγίζοντας το 2018 το 13% της συνολικής παραγωγής πρωτογενούς ενέργειας και το 31% της ηλεκτροπαραγωγής και ξεπερνώντας τον μέσο όρο του ΟΟΣΑ (10% και 26% αντιστοίχα).

Διάγραμμα 3. Μεριδίο ΑΠΕ στην πρωτογενή παραγωγή ενέργειας (2000-2019)



Πηγή:OECD Statistics

Ωστόσο, η πορεία αυτή δεν ήταν καθόλου εύκολη ιδίως εξαιτίας των περιορισμών που έθεσε η δημοσιονομική προσαρμογή της χώρας από το 2010 και μετά. Πιο συγκεκριμένα, το 2010 τίθενται οι βάσεις για την αύξηση του μεριδίου των ΑΠΕ στη συνολική πρωτογενή παραγωγή ενέργειας της χώρας. Η δυνητική παραγωγή των εγκαταστάσεων ΑΠΕ αυξάνεται κατά 44%, απόρροια των γενναϊόδωρων τιμολογίων τροφοδότησης (ν. 3851/2010) (Eberle, κ.ά., 2014). Τα εγγυημένα τιμολόγια αφορούσαν ιδιαίτερα την επέκταση των φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων, οι οποίες υπερδιπλασιάστηκαν την περίοδο 2011-2012 (HELAPCO, 2013).

Παρά το γεγονός ότι το Εθνικό Σχέδιο Δράσης για τις ΑΠΕ το 2010 στόχευε, μεταξύ άλλων, στην περαιτέρω εκμετάλλευση των ανανεώσιμων πηγών για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, οι προθέσεις αυτές φαίνεται να προσέκρουσαν στη μη ευνοϊκή εγχώρια οικονομική συγκυρία και, συνακόλουθα, την αδυναμία παροχής οικονομικών κινήτρων. Ενδεικτική είναι η ανεπαρκής χρηματοδότηση των εγγυημένων τιμολογίων τροφοδότησης, που συνδέεται με το σημαντικό έλλειμμα ύψους περίπου 280 εκατ. € του ειδικού λογαριασμού για την προώθηση των ΑΠΕ. Ως εκ τούτου, στο πλαίσιο του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής, η ελληνική κυβέρνηση μείωσε το ύψος των εγγυημένων τιμολογίων τροφοδότησης και επέβαλε ειδικό τέλος μείωσης των εκπομπών αερίων ρύπων (ΕΤΜΕΑΡ) με τον ν. 4001/2011 προκειμένου να καλύψει το χρηματοδοτικό κενό (Eberle, κ.ά., 2014).

Όπως επισημαίνει η ΡΑΕ, το χρηματοδοτικό αυτό έλλειμμα και οι συνεχείς αναπροσαρμογές του ειδικού τέλους είναι απόρροια της ραγδαίας και απρογραμμάτιστης διεισδυσης των φωτοβολταϊκών συστημάτων στο ενεργειακό σύστημα της χώρας, τονίζοντας ότι θα έπρεπε να ληφθούν άμεσα συγκεκριμένα μέτρα, προκειμένου να μην χρειαστούν νέες αυξήσεις του τέλους και επιπλέον επιβάρυνση των καταναλωτών (Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, 2013). Ενδεικτικό αυτού είναι το γεγονός ότι με βάση την έκθεση του Λειτουργού Αγοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (ΛΑ-ΓΗΕ) το 2013 το έλλειμμα του χρηματοδοτικού μηχανισμού για την υποστήριξη των ΑΠΕ αυξήθηκε σε 576 εκατ. € σε αντίθεση με το εκτιμώμενο ποσό των 513 εκατ. € (Λειτουργός Αγοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας, 2013).

Ως εκ τούτου, την περίοδο 2010-2012, εν μέσω οικονομικής κρίσης η προτεραιότητα της ελληνικής πολιτικής ήταν η διασφάλιση της βιωσιμότητας του υφιστάμενου χρηματοδοτικού μηχανισμού των ΑΠΕ, με τους πολίτες να επωμίζονται το κόστος της ανάπτυξής τους (Eberle, κ.ά., 2014). Μέχρι το 2016, η ελληνική πολιτική για την εκμετάλλευση των ανανεώσιμων πηγών δεν είχε καταφέρει να διαμορφώσει ένα σταθερό περιβάλλον ανάπτυξης των ΑΠΕ με την αντίστοιχη προσέλκυση επενδύσεων. Έκτοτε αρχίζουν να τίθενται οι βάσεις για την ανάπτυξη των ΑΠΕ σε στέρεες βάσεις.

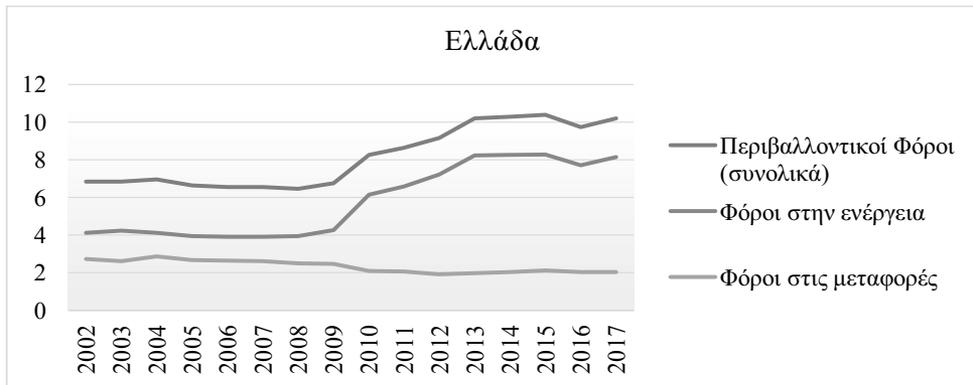
Οι ανταγωνιστικές διαδικασίες, που υλοποιεί η ΡΑΕ, από το 2016 μέσω μιας νέας ψηφιοποιημένης διαδικασίας αδειοδότησης συνέβαλαν καταλυτικά στην υπερκάλυψη του στόχου απονομής συνολικής χωρητικότητας ανανεώσιμης ενέργειας 2,6GW το 2018-2020, με αποτέλεσμα τη δραστική μείωση των τιμών προς όφελος των καταναλωτών και της εθνικής οικονομίας (Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας, 2021). Παράλληλα, το πρόγραμμα απολιγνιτοποίησης της ελληνικής οικονομίας παρείχε ισχυρά κίνητρα για την αύξηση του μεριδίου των ΑΠΕ στην κατανάλωση ενέργειας και δημιουργήσε επενδυτικές ευκαιρίες στον τομέα αυτό. Τούτο αποτυπώνεται και στις επιδόσεις των ΑΠΕ το πρώτο εξάμηνο του 2021, όπου η πράσινη ενέργεια κατάφερε να κυριαρχήσει στο μείγμα ηλεκτροπαραγωγής της χώρας με ποσοστό 49,13% (The Green Tank, 2021).

Αυτό το σταθερό πλέον επενδυτικό περιβάλλον έρχεται να κλονίσει το 2021 το νέο έλλειμμα χρηματοδότησης των ΑΠΕ και οι προτάσεις για μείωση των εγγυημένων τιμολογίων και επιβολή ειδικού τέλους (Λιάγγου, 2020). Αξίζει να επισημανθεί ότι η επιβολή του ειδικού τέλους για τις ΑΠΕ (ETMEAP), που επιβλήθηκε το 2011, συνοδεύτηκε από έντονες αντιδράσεις των καταναλωτών, δημιουργώντας στρεβλές εντυπώσεις περί υψηλού κόστους της παραγωγής ενέργειας από ΑΠΕ.

Από το 2008 και μετά τα έσοδα από περιβαλλοντικούς φόρους σχεδόν διπλασιάζονται, αγγίζοντας το 10,21% των συνολικών φορολογικών εσόδων. Αντίθετα, στην ΕΕ-28 το ποσοστό των φορολογικών εσόδων που προέρχεται από περιβαλλοντικούς φόρους, αν και βαίνει μειούμενο, κυμαίνεται κοντά στο 6,5%. Η αύξηση

αυτή συμπίπτει και με τη μετατόπιση της εθνικής φορολογίας από τις μεταφορές στην ενέργεια. Ειδικότερα, τα έσοδα από φόρους στον τομέα της ενέργειας σημειώνουν αύξηση 51% από το 2008 έως το 2016, με τα νοικοκυριά να επωμίζονται το μεγαλύτερο βάρος αυτών των αυξήσεων (44%), ενώ τα έσοδα από ενεργειακούς φόρους που προέρχεται από το τομέα των μεταφορών και τον τομέα της μεταποίησης δεν ξεπερνούν το 15% και το 11% αντίστοιχα.

Διάγραμμα 4: Μεριδίο (%) των περιβαλλοντικών φόρων στα συνολικά φορολογικά έσοδα στην Ελλάδα την περίοδο 2002-2017



Πηγή: Eurostat.

Εκ πρώτης όψεως, η αύξηση του μεριδίου των περιβαλλοντικών φόρων στα συνολικά φορολογικά έσοδα θα μπορούσε να ειπωθεί ως μια προσπάθεια δημιουργίας αντικινήτρων για την παραγωγή και κατανάλωση ρυπογόνων προϊόντων/υπηρεσιών. Ωστόσο, κατά την περίοδο της οικονομικής κρίσης, οι φορολογικοί συντελεστές δεν αυξήθηκαν με βάση το αντίκτυπο που έχουν τα επιμέρους ενεργειακά προϊόντα στο περιβάλλον, αλλά με πρωταρχικό μέλημα την αύξηση των δημοσίων εσόδων. Για παράδειγμα, ο φορολογικός συντελεστής για την αμόλυβδη βενζίνη είναι υψηλότερος από εκείνον που ορίζεται για τη βενζίνη με μόλυβδο, αν και η καύση της επιβαρύνει λιγότερο το περιβάλλον. Αντίστοιχα, οι φορολογικές ελαφρύνσεις για τα καύσιμα ντίζελ βιολογικής προέλευσης, που δεν επιβαρύνουν το περιβάλλον, μειώθηκαν σημαντικά από το 2008 και μετά, ενώ σήμερα προβλέπεται ο ίδιος φορολογικός συντελεστής με το πετρέλαιο εσωτερικής καύσης (DIESEL) (ν. 3899/2010 και ν. 3986/2011) (ΟΟΣΑ, 2010). Ενδεικτική των πολιτικών προτεραιοτήτων της προηγούμενης περιόδου είναι η εξαίρεση του λιγνίτη από τον Ειδικό Φόρο Κατανάλωσης (ΕΦΚ), αν και πρόκειται για την κύρια εγχώρια πηγή ενέργειας και μια από τις κυριότερες πηγές ρύπανσης, καθώς και η θέσπιση φόρου 3% επί των εσόδων από την ενέργεια που προέρχεται από ανανεώσιμες πηγές το 2006 (ΟΟΣΑ, 2010).

Από πρόσφατη μελέτη προκύπτει ότι το κόστος της αυξανόμενης περιβαλλοντικής φορολογίας επιβάρυνε δυσανάλογα ομάδες του πληθυσμού με ήδη υψηλή κοινωνική και περιβαλλοντική τρωτότητα, δηλαδή χαμηλό εισόδημα και υψηλή έκθεση στους περιβαλλοντικούς κινδύνους (Αβράμη, 2019). Το κοινωνικό και περιβαλλοντικό αντίκτυπο αυτής της πολιτικής αποτυπώνεται σαφώς στο φαινόμενο της ενεργειακής φτώχειας, που έκανε δυναμική εμφάνιση την περίοδο της οικονομικής κρίσης. Στην Ελλάδα, το ποσοστό του πληθυσμού που δηλώνει οικονομική αδυναμία να καλύψει της ενεργειακές του ανάγκες για θέρμανση αυξήθηκε κατά 10% την περίοδο 2008-2017, αγγίζοντας το 25,7% το 2017, όταν την ίδια χρονιά στην ΕΕ-28 δεν ξεπερνά το 8,2%. Σημειώνεται δε ότι κατά την περίοδο της οικονομικής ύφεσης, η μεγαλύτερη ένταση του φαινομένου εντοπίζεται την περίοδο 2013-2016, όπου το ποσοστό αυτό κυμαίνεται μεταξύ 29% και 32,9% (Eurostat, 2018).

Η καθυστερημένη και μη ορθή εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας παραμένει μια -αν όχι η σημαντικότερη- διαχρονική αδυναμία της ελληνικής περιβαλλοντικής πολιτικής. Τον Δεκέμβριο του 2020 η Ελλάδα συνεχίζει να καταλαμβάνει την 3η θέση στην κατάταξη των παραβατών της ευρωπαϊκής νομοθεσίας με 88 ανοιχτές υποθέσεις παράβασης, εκ των οποίων οι 33 αφορούν τους τομείς του περιβάλλοντος, της ενέργειας και της κλιματικής αλλαγής (European Commission, 2020). Οι περισσότερες αποφάσεις παραβίασης της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής νομοθεσίας αφορούν διαχρονικά τη διαχείριση των αποβλήτων, ενώ οι πιο πρόσφατες αποφάσεις αφορούν την προστασία της βιοποικιλότητας. Πιο συγκεκριμένα, το 2014 το ΔΕΕ επέβαλε χρηματική κύρωση για 70 ενεργούς και 223 μη αποκατεστημένους ΧΑΔΑ (υπόθεση C-378/13). Ωστόσο, το 2017 εξακολουθούσαν να λειτουργούν τουλάχιστον 20 ΧΑΔΑ, ενώ 46 κλειστοί ΧΑΔΑ δεν είχαν ακόμη αποκατασταθεί. Μέχρι τον Νοέμβριο του 2016 εκτιμάται ότι η Ελλάδα είχε πληρώσει 37,3 εκατ. € σε πρόστιμα για ΧΑΔΑ τα οποία δεν είχαν επιμεριστεί στους δήμους όπως προβλέπει ο νόμος 4042/2012 (WWF, 2017:169). Επιπλέον, το 2016 το ΔΕΕ επέβαλε πρόστιμο 10 εκατ. € και ημερήσια χρηματική ποινή 30 χιλ. €, καθώς η Ελλάδα δεν έλαβε όλα τα απαραίτητα μέτρα για τη συμμόρφωσή της με την προηγούμενη απόφασή του για τη διαχείριση των επικίνδυνων αποβλήτων (υπόθεση C-584/14).

Όσον αφορά την προστασία της βιοποικιλότητας, το 2016 εκδόθηκε η καταδικαστική απόφαση του ΔΕΕ που αφορά τη μη συμμόρφωση της Ελλάδας με την οδηγία για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων 92/43/ΕΟΚ, καθώς κρίθηκε ότι δεν προσφέρεται επαρκής προστασία στην απειλούμενη θαλάσσια χελώνα *Caretta caretta* στον κόλπο της Κυπαρισσίας (υπόθεση C-504/14). Την ίδια χρονιά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέστειλε αιτιολογημένη γνώμη και καλεί την Ελλάδα να εντείνει την προστασία των αυτοχθόνων ειδών και οικοτόπων, παρέχοντας ένα χρονικό περιθώριο έξι ετών για την υιοθέτηση όλων των απαραίτητων μέτρων, που θα διασφαλίζουν ικανοποιητικό επίπεδο προστασίας.

Πράγματι, η πίεση που άσκησε η Επιτροπή λειτούργησε καταλυτικά για την επέκταση του θαλάσσιου δικτύου Natura 2000 και της θέσπισης ενός ολοκληρωμένου πλαισίου διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών. Ο ν. 4519/2018 επεκτείνει τη χωρική αρμοδιότητα των 28 Φορέων Διαχείρισης και προβλέπει τη δημιουργία 8 νέων, καλύπτοντας το θεσμικό κενό, καθώς όλες οι προστατευόμενες περιοχές υπάγονται πλέον σε Φορέα Διαχείρισης. Το ελληνικό δίκτυο Natura 2000 πλέον περιλαμβάνει 446 περιοχές, με κάλυψη 27,3% της χερσαίας έκτασης, ενώ το θαλάσσιο τμήμα καταλαμβάνει 22.796 km². Αν και η Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής εκτιμά ότι το δίκτυο των θαλάσσιων περιοχών Natura 2000 παραμένει ανεπαρκές, καθώς καλύπτει μόλις το 30% των θαλάσσιων ειδών και ενδιαιτημάτων που χρήζουν προστασίας, ο ν. 4519/2018 δεν μπορεί παρά να θεωρηθεί η πρώτη προσπάθεια για τη διαμόρφωση ενός ολοκληρωμένου σχεδίου διαχείρισης των ΘΠΠ.

Ωστόσο, έντονο προβληματισμό προκαλεί ο πρόσφατος νόμος 4685/2020, με τον οποίο προβλέπεται η κατάργηση των νεοϊδρυθέντων ΦΔΠΠ, η υποκατάστασή τους από 24 μονάδες διαχείρισης και τοπικά τμήματα και η υπαγωγή της διαχείρισης των ΘΠΠ σε έναν οργανισμό εποπτευόμενο από το Υπουργείο Περιβάλλοντος, τον ΟΦΥΠΕΚΑ. Επιπλέον, προβλέπεται η αναθεώρηση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, αποσκοπώντας στην απλοποίηση και επιτάχυνση της διαδικασίας, που αποτελεί ανασταλτικό παράγοντα για την προώθηση των επενδύσεων. Ωστόσο, αντί να αντιμετωπίζεται ουσιαστικά η διαπιστωμένη αδυναμία της εκάστοτε αρμόδιας περιβαλλοντικής αρχής να εφαρμόσει εντός εύλογου χρόνου τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης, ακολουθείται η λογική της αφαίρεσης της αρμοδιότητάς της και της μεταβίβασής της σε άλλον φορέα, αφήνοντας πολλά περιθώρια για παράκαμψη των νόμιμων διαδικασιών και τήρηση των απαραίτητων περιβαλλοντικών προδιαγραφών.

Η αναθεώρηση του πλαισίου διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών εντός δύο ετών, χωρίς πρόβλεψη για μεταβατική περίοδο εφαρμογής, είναι ενδεικτική της ασυνέχειας που χαρακτηρίζει διαχρονικά τη χάραξη και εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα και μαρτυρά μια από τις παθογένειές της. Παράλληλα, μέχρι και σήμερα δεν έχουν ολοκληρωθεί οι Ειδικές Περιβαλλοντικές Μελέτες και τα Σχέδια Διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών, με αποτέλεσμα το 2020 η προστασία της βιοποικιλότητας να παραμένει ελλιπής και η Ελλάδα συνεχίζει να μην συμμορφώνεται πλήρως με την οδηγία 92/43/ΕΟΚ. Αναπόφευκτη εξέλιξη ήταν λοιπόν η πρόσφατη καταδικαστική απόφαση του ΔΕΕ τον Δεκέμβριο του 2020, που αφορά τη διαμόρφωση ειδικών ζωνών διατήρησης, την υποχρέωση καθορισμού στόχων διατήρησης και λήψης μέτρων διατήρησης (υπόθεση C-849/19) (European Commission, 2020).

6. Συμπεράσματα

Παρά το γεγονός ότι η περιβαλλοντική διακυβέρνηση στην Ελλάδα υποφέρει Παρόμοια και σήμερα από διαχρονικές αδυναμίες, η ευρωπαϊκή πολιτική παρέιχε σημαντικά κίνητρα για τη μεταβολή των εγχώριων δομών χάραξης πολιτικής, την υιοθέτηση πιο καινοτόμων κανονιστικών προτύπων και διαφανών διαδικασιών, που ενθαρρύνουν την πλουραλιστική συμμετοχή και την πολυεπίπεδη συνεργασία.

Σε μεγάλο βαθμό οι ελληνικές κυβερνήσεις «εκμεταλλεύθηκαν» την ευκαιρία για άντληση σημαντικών πόρων από τα ευρωπαϊκά ταμεία και τη χρηματοδότηση περιβαλλοντικών έργων και υποδομών, ενώ παράλληλα οι πιέσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και οι καταδικαστικές αποφάσεις του ΔΕΕ σχεδόν «επέβαλαν» την εναρμόνιση και συμμόρφωση της εθνικής νομοθεσίας με την ευρωπαϊκή πολιτική. Με άλλα λόγια, η εξέλιξη της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής καθοδήγησε τη διαμόρφωση της εγχώριας πολιτικής στον τομέα αυτό, παρέχοντας ταυτόχρονα τα μέσα πολιτικής και τους αναγκαίους πόρους. Βέβαια, οι ευρωπαϊκές πιέσεις για την ανάπτυξη του απαραίτητου νομοθετικού και θεσμικού πλαισίου δεν ήταν πάντα αποτελεσματικές. Το εγχώριο σύστημα αντιστάθηκε σθεναρά για πολλά χρόνια στην υιοθέτηση πολιτικών που θα επέτρεπαν μεν τη μετάβαση σε ένα μοντέλο βιώσιμης ανάπτυξης, αλλά θα μετέβαλαν τις εγχώριες κοινωνικοοικονομικές ισορροπίες.

Ως εκ τούτου, στις αρχές της οικονομικής κρίσης, η Ελλάδα είχε ήδη χάσει την ευκαιρία να αναπτύξει ένα ολοκληρωμένο εθνικό πλαίσιο περιβαλλοντικής προστασίας. Μια εξέλιξη που φάνηκε να μην έχει επιστροφή, καθώς οι οικονομικές συγκυρίες υποβάθμισαν το πολιτικό ενδιαφέρον για την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών ζητημάτων, ενώ οι επιπτώσεις της δημοσιονομικής προσαρμογής ήταν πολύπλευρες και παραμένουν δυστυχώς ορατές. Η μεταβολή των πολιτικών προτεραιοτήτων οδήγησε σε μεταφορά πόρων, που προορίζονταν για παρεμβάσεις και υποδομές που συνδέονται με την περιβαλλοντική προστασία, για τη χρηματοδότηση άλλων πολιτικών. Η ραγδαία αύξηση των φορολογικών συντελεστών για ενεργειακά προϊόντα με γνώμονα όχι το περιβαλλοντικό τους αποτύπωμα, αλλά την αύξηση των δημοσίων εσόδων, καθώς και η εξαίρεση του λιγνίτη από τον ΕΦΚ είναι ορισμένες από τις πρακτικές που επικράτησαν την περίοδο της οικονομικής κρίσης, με τεράστιες περιβαλλοντικές και κοινωνικές επιπτώσεις, όπως η ενεργειακή φτώχεια μεγάλου μέρους του ελληνικού πληθυσμού. Η επιβολή του ειδικού τέλους για την κάλυψη του χρηματοδοτικού κενού της ανάπτυξης των ΑΠΕ μετακύλησε το κόστος αυτό στα νοικοκυριά, εντείνοντας την ήδη επικρατούσα επιφυλακτική στάση της κοινής γνώμης απέναντι στην ανάπτυξη των αιολικών και φωτοβολταϊκών εγκαταστάσεων. Δυστυχώς, μέχρι σήμερα, ο σχεδιασμός της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα δεν λαμβάνει υπόψη τις κοινωνικές διαστάσεις των μέτρων που υιοθετούνται, επιδεινώνοντας τη θέση ορισμένων ήδη ευάλωτων ομάδων και δίνοντας συχνά λάθος «πράσινα» μηνύματα.

Η εξέλιξη του ΣΕΔΕ και οι ευρωπαϊκές δεσμεύσεις για την ενέργεια και το κλίμα με ορίζοντα το 2050 διαμόρφωσαν τις συνθήκες για την ανάληψη φιλόδοξων εθνικών στόχων με ορίζοντα το 2030, όπως η σταδιακή απολιγνιτοποίηση της ελληνικής οικονομίας. Οι ιδιαίτερα ικανοποιητικές επιδόσεις της Ελλάδας, όσον αφορά τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου από το 2008 και μετά, αν και αποδίδονται πρωτίστως στις επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης, μπορούν να αποτελέσουν ένα θετικό σημείο εκκίνησης για την νέα εθνική στρατηγική. Η εμπειρία του παρελθόντος μπορεί να αποτελέσει αρωγός και όχι εμπόδιο για την επίτευξη των νέων εθνικών στόχων. Αναμφίβολα, η αποτελεσματική χρήση των ενωσιακών κονδυλίων συνεχίζει να είναι καιρία για την ανάκτηση του χαμένου εδάφους όσον αφορά τις περιβαλλοντικές υποδομές.

Τα πρόσφατα μηνύματα της ελληνικής αγοράς ενέργειας είναι ιδιαίτερα θετικά, καθώς η πράσινη ενέργεια φαίνεται ότι δύναται να καλύψει το «κενό» του λιγνίτη μετά από 70 χρόνια κυριαρχίας του στην ελληνική παραγωγή ρεύματος. Πρόκειται για μια μοναδική ευκαιρία για τη μετάβαση της χώρας στην κλιματική ουδετερότητα που δεν πρέπει πάλι να χαθεί. Οι προκλήσεις βέβαια παραμένουν πολλές, ιδίως όσον αφορά τη διαχείριση των αποβλήτων, την αποτελεσματική προστασία της βιοποικιλότητας και τη δίκαιη μετάβαση των λιγνιτικών περιοχών.

Σημειώσεις

1. Πρόκειται, μεταξύ άλλων, για το ναυάγιο του πετρελαιοφόρου Torrey Canyon το 1967 στα ανοιχτά της Νοτιοανατολικής Αγγλίας, την πετρελαϊκή έκρηξη στα ανοιχτά των ακτών της Santa Barbara, στην Καλιφόρνια το 1969 και τη μόλυνση των ψαριών από υδράργυρο και άλλα χημικά στις θαλάσσιες ακτές της πόλης Μιναμάτα της Ιαπωνίας.
2. Αρχές της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής: α) πρόληψη της ρύπανσης και των οχλήσεων στην πηγή, β) διατήρηση των φυσικών πόρων, γ) προαγωγή της έρευνας, δ) ο ρυπαίνων πληρώνει, ε) αποφυγή και μείωση των αρνητικών επιπτώσεων προς τις αναπτυσσόμενες χώρες, στ) συντονισμός και εναρμόνιση των εθνικών προγραμμάτων, ζ) αντιμετώπιση των εξωτερικών επιδράσεων, η) ενεργός συμμετοχή σε διεθνείς οργανισμούς, θ) αρχή της επικουρικότητας. Βλ. Macrory R., Havercroft I. & Purdy R. (eds.) (2004) *Principles of European Environmental Law*, Groningen: Europa Law Publishing.
3. Οδηγία 79/409/ΕΟΚ για τα πτηνά, Οδηγία 75/440/ΕΟΚ για την ποιότητα των υδάτων επιφάνειας που προορίζονται για την παραγωγή ποσίμου νερού, Οδηγία 80/68/ΕΟΚ για την προστασία των υπογείων υδάτων από τη ρύπανση που προέρχεται από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες.

4. Οδηγία 91/271/ΕΟΚ για τη δευτερογενή (βιολογική) επεξεργασία των αστικών λυμάτων, Οδηγία 91/676/ΕΟΚ για την καταπολέμηση της νιτρορύπανσης των υδάτων από τη γεωργία, Οδηγία 94/62/ΕΚ για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας, Οδηγία 1999/31/ΕΚ με τις οποίες καθορίζονται αυστηρές λειτουργικές και τεχνικές απαιτήσεις για τους χώρους υγειονομικής ταφής, μέτρα, διαδικασίες και κατευθύνσεις για την πρόληψη ή μείωση των αρνητικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων και ιδίως της ρύπανσης των επιφανειακών και των υπογείων υδάτων, του εδάφους και της ατμόσφαιρας, Οδηγία 2000/53/ΕΚ για τα οχήματα στο τέλος του κύκλου ζωής τους, η οποία αποσκοπεί στην πρόληψη της δημιουργίας αποβλήτων από οχήματα και, επιπροσθέτως, στην επαναχρησιμοποίηση, ανακύκλωση και άλλες μορφές ανάκτησης οχημάτων στο τέλος του κύκλου ζωής τους και των κατασκευαστικών τους στοιχείων, Οδηγία 2000/76/ΕΚ για την πρόληψη και τον περιορισμό της ρύπανσης του περιβάλλοντος από την αποτέφρωση των αποβλήτων, Οδηγία 2002/95/ΕΚ σχετικά με τον περιορισμό της χρήσης ορισμένων επικίνδυνων ουσιών σε είδη ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού, Οδηγία 2008/98/ΕΚ, για τη μείωση των αρνητικών επιπτώσεων της παραγωγής και της διαχείρισης αποβλήτων.
5. Αποφάσεις ΣτΕ 10/1988, 5933/1996, 1643/1998, 1129/1999.
6. Οδηγίες 97/11/ΕΚ και 2001/42/ΕΚ σχετικά με την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων στο περιβάλλον.
7. Η Επιτροπή «Φύση 2000» ιδρύεται με την Κοινή Υπουργική Απόφαση 33318/3028/1998, (ΦΕΚ 1289 Β'/28-12-1998 - άρθρο 5) και σύμφωνα με τον άρθρο 17 του ν. 2742/1999 «ενεργεί και ως Εθνική Επιτροπή Προστατευόμενων Περιοχών».
8. Ο πιο πρόσφατος ΦοΔΠΠ είναι εκείνος τους Εθνικού Πάρκου Τζουμέρκων, Περιστερίου και χαράδρας Αράχθου, που συστάθηκε το 2009 (Π.Δ. 49Δ).
9. Το πρώτο αποτελεί μια από τις μεγαλύτερες σε έκταση ΘΠΠ της Μεσογείου και αποσκοπεί στην προστασία της μεσογειακής φώκιας (*Monachus Monachus*), η οποία αντιμετωπίζει υψηλό κίνδυνο εξαφάνισης. Το δεύτερο στοχεύει στην προστασία του προστατευόμενου είδους θαλάσσιας χελώνας *Caretta* και του φυτού *Posidonia Oceanica*. Βλ. ΠΔ 519/1992 (ΦΕΚ 519/Δ/28-5-1992) και ΠΔ 906/1999 (ΦΕΚ 906/Δ/22-12-1999).
10. Συγκροτήθηκε για πρώτη φορά το 2002 και λειτουργήσε για περίπου δύο χρόνια. Συγκροτήθηκε εκ νέου το 2010 και ολοκλήρωσε την τριετή θητεία της το 2013. Η επόμενη Επιτροπή «Φύση 2000» συγκροτήθηκε τον Φεβρουάριο 2014 και επανασυγκροτήθηκε το 2016 προκειμένου να ολοκληρώσει τη θητεία της. Βλ. Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (2020).

11. Επιπλέον, ενέκρινε συνολικό στόχο μείωσης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου κατά 30 % μέχρι το 2020, σε σχέση με το 1990, εφόσον και άλλες ανεπτυγμένες χώρες δεσμευθούν για ανάλογες μειώσεις εκπομπών. Βλ. Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 2007.
12. Με τον ν. 3889/2010 (ΦΕΚ 182Α, 14/10/2010) θεσμοθετείται το Πράσινο Ταμείο που έχει ως κύρια αρμοδιότητα τη διαχειριστική, οικονομική, τεχνική και χρηματοπιστωτική υποστήριξη περιβαλλοντικών και ενεργειακών προγραμμάτων και παρεμβάσεων.
13. Η πλήρη απόσυρση των παλαιών λιγνιτικών μονάδων συνολικής εγκατεστημένης ισχύος 3,35 GW έως το τέλος του 2023 και την αλλαγή καυσίμου εντός του 2028 της νέας λιγνιτικής μονάδας «Πτολεμαΐδα V», καθαρής ισχύος 610 MW, η οποία πρόκειται να ενταχθεί στο διασυνδεδεμένο ηλεκτρικό σύστημα το 2022. Βλ. Μανιάτης, Μουστάκας και Βέττας, 2020.
14. Το 2019, η Ελλάδα χρησιμοποιεί περίπου 387 εκατ. EUR των πόρων από το ΕΓΤΑΑ για την εκπλήρωση των γεωργοπεριβαλλοντικών δεσμεύσεων της, και 600 εκατ. EUR για τη στήριξη της βιολογικής γεωργίας. Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2019.

Βιβλιογραφικές αναφορές

- Eberle A., Donat L., Velten E. K. & Maroulis G. (2014). *Assessment of climate change policies in the context of the European Semester - Country Report: Greece*. Berlin: Ecologic Institute.
- European Commission (1995). *The Commission's Programme for 1996*. Brussels:COM (95) 512, 10/11/1995, Bulletin of the European Communities, Supplement 1/96.
- European Commission (2019). *Clean Energy for all Europeans*. Διαθέσιμο: https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans_en
- European Commission (2020). *Monitoring the Application of European Union Law, 2020 Annual Report – Greece*. Brussels: European Commission.
- European Environment Agency (2007). *Greenhouse gases trends and projections in Europe 2007*. EEA Report No 10/2007, Copenhagen: EEA.
- European Environment Agency (2013). *Climate and energy country profiles -Key facts and figures for EEA member countries*. Technical report No 17/2013, Copenhagen: EEA.
- European Environment Agency (2014). *Trends and projections in Europe 2013*, EEA Report No 10/2013. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- Eurostat (2018). *Inability to keep home adequately warm - EU-SILC survey*. Διαθέσιμο: https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=ilc_mdcs01
- HELAPCO-Hellenic Association of Photovoltaic Companies (2013). *Greek PV Market Statistics 2012*. Διαθέσιμο: http://www.helapco.gr/ims/file/market_statistics/pv-stats_greece_eng_2012.pdf
- IEA (2011). *Energy Policies of IEA Countries: Greece 2011*. Paris: IEA
- Knill C. & Liefferink D. (2007). *Environmental Politics in the European Union: Policy-making, Implementation and Patterns of Multilevel Governance*. Manchester: Manchester University Press.
- Landis F., Schenker O., Reaños M., Vonnahme Ch. & Zitzelsberger S. (2012). *An overview on current climate policies in the European Union and its member states*. Centre for European Economic Research, ZEW.
- Liefferink D., Lowe P. & Mol A. (1993). The environment and the European community: the analysis of political integration, στο Liefferink D., Lowe P. and Mol A. (επιμ.). *European Integration and Environmental Policy*. London: Belhaven Press.
- Macrory R., Havercroft I. & Purdy R. (eds.) (2004). *Principles of European Environmental Law*. Groningen: Europa Law Publishing.
- McCormick J. (2001). *Environmental policy in the European Union*. Basingstoke: Palgrave.
- Meadows D. (1972). *The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. 2nd edition, New York: Universe Books.
- Ministry of Environment, Energy and Climate Change (2010). *Energy and Climate Change National Renewable Energy Action Plan in the scope of directive 2009/28/EC*. Athens: MEECC.
- OECD (2000). *OECD Environmental Performance Reviews: Greece 2000*. Paris: OECD.
- OECD (2020). *OECD Environmental Performance Reviews: Greece 2020*. Paris: OECD.
- Spanou C. (2000). Greece, στο Kassim H., Peters G., & Wright V., (επιμ.) *The national coordination of EU policy. The domestic level*. Oxford: Oxford University Press.
- The Green Tank (2019). *Τα οικονομικά των ελληνικών λιγνιτικών μονάδων: Τέλος εποχής*. Διαθέσιμο: https://thegreentank.gr/wp-content/uploads/2019/09/The-economics-of-Greek-lignite-plants_EL.pdf

- The Green Tank (2021). *Πρώτη πηγή ενέργειας οι ΑΠΕ στην Ελλάδα*. Διαθέσιμο: https://thegreentank.gr/2021/04/29/res-first-energy-source_el/
- WWF (2017). *Νόμος και περιβάλλον στην Ελλάδα: Έκθεση 2017 για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας*. Διαθέσιμο: <https://www.content-archive.wwf.gr/images/pdfs/WWF-NOMOreport-2017-Final16Oct2017.pdf>
- Αβράμη, Λ. (2018). Ευρωπαϊκή Περιβαλλοντική Πολιτική και η Ελληνική Πραγματικότητα, στο Ν. Μαραβέγιας και Θ. Σακελλαρόπουλος (επιμ.) *Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση: Η ιστορία μιας πολυκύμαντης σχέσης 1962-2018*. Αθήνα: Διόνικος, σελ. 245-279.
- Αβράμη Λ. (2019). Κοινωνικές διαστάσεις της πολιτικής για την κλιματική αλλαγή στην Ελλάδα της κρίσης: Περιβαλλοντική Φορολογία και Ενεργειακή Φτώχεια. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 45, 111-147.
- ΑΔΜΗΕ (2019). *Μελέτη επάρκειας ισχύος για την περίοδο 2020-2030*. Διαθέσιμο: <https://www.admie.gr/sites/default/files/users/dssas/meleti-eparkeias-ishyos-2020-2030.pdf>
- Δούση Ε. (2002). «Η εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής περιβάλλοντος στην Ελλάδα», *Περιβάλλον & Αειφόρος Ανάπτυξη*, 8.
- Επιτροπή «Φύση 2000» (2011). *Ο Θεσμός των φορέων διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών (10 χρόνια)*. Διαθέσιμο: <http://www.ypeka.gr/LinkClick.aspx?fileticket=PckRvxTB9Yw%3d&tabid=764&language=el-GR>
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (1999). *Το περιβάλλον της Ευρώπης: Ποιες θα είναι οι μελλοντικές κατευθύνσεις*. Βρυξέλλες: COM(1999) 543, 24/11/1999.
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2019). *Επισκόπηση της εφαρμογής της περιβαλλοντικής πολιτικής 2019 – Ελλάδα*. Διαθέσιμο: https://ec.europa.eu/environment/eir/pdf/report_el_el.pdf
- Λειτουργός Αγοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας (2013). *Μηνιαίο Δελτίο Λογαριασμού ΑΠΕ και ΣΥΘΥΑ*. Αθήνα: ΛΑΓΗΕ.
- Λιάγγου Χ. (2020). *Η κόντρα για το έλλειμμα του λογαριασμού των ΑΠΕ*. Διαθέσιμο: <https://www.kathimerini.gr/economy/local/561120739/i-kontra-gia-to-elleimma-toy-logariasmoy-ton-ape/>
- Μανιάτης Γ., Μουσιάκας Α. & Βέττας Ν. (2020). *Απολιγνιτοποίηση της ηλεκτροπαραγωγής: Κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις και αντισταθμιστικές δράσεις*. ΔΕΗ-ΙΟΒΕ. Διαθέσιμο: <https://www.sdam.gr/sites/default/files/consultation>
- Μπεριάτος Η. (2003). Σχεδιασμός και διαχείριση προστατευόμενων περιοχών στην Ελλάδα: Θεσμικές εξελίξεις, προβλήματα και προοπτικές. *Αειχώρος*, 2 (1), σελ. 58-90.

- ΟΟΣΑ(2010). *Έκθεση Περιβαλλοντικών Επιδόσεων- Ελλάδα*. Παρίσι: ΟΟΣΑ.
- Παπαδημητρίου Γ. (2005). *Περιβάλλον και Γ' ΚΠΣ*, [www. nomosphysis.org.gr](http://www.nomosphysis.org.gr)
- Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (2013). *Νέες τιμές του Ειδικού Τέλους Μείωσης Εκπομπών Αερίων Ρύπων (ΕΤΜΕΑΡ)*. Διαθέσιμο: http://www.rae.gr/site/categories_new/about_rae/factsheets/2013/major/19072013.csp
- Ρυθμιστική Αρχή Ενέργειας (2021). *Μόνιμες Ανταγωνιστικές Διαδικασίες*. Διαθέσιμο: <https://www.rae.gr/>
- Σιούτη Γ. (1995). Βιώσιμη ανάπτυξη και προστασία του περιβάλλοντος» στο Σοφούλης Κ.& Σκούρτος Μ. (επιμ.) *Η περιβαλλοντική πολιτική στην Ελλάδα*. Αθήνα: Τυπωθήτω.
- Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (1992). Κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 880/92 του Συμβουλίου της 23ης Μαρτίου 1992 σχετικά με κοινοτικό σύστημα απονομής οικολογικού σήματος. *Επίσημη Εφημερίδα των ΕΚ* L 99, 11/4/1992.
- Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (2007). *Συμπεράσματα της Προεδρίας, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο των Βρυξελλών, 8-9 Μαρτίου 2007*. Βρυξέλλες: 7224/1/07 REV 1, 2/5/2007.
- Τράπεζα της Ελλάδος (2011). *Οι περιβαλλοντικές, οικονομικές και κοινωνικές επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής στην Ελλάδα*. Αθήνα: Τράπεζα της Ελλάδος.
- Τριάντης Κ., Γεωργίου Κ., Βαρελίδης Γ., Κακογιάννης Ν., Μακαντάση Φ., Σκόκου Ν. και Καραουλάνης Θ. (2017). *Περιοχές Natura 2000: Ένα Ολοκληρωμένο Σχέδιο για την Προστασία και τη Βιώσιμη Ανάπτυξή τους*. Διανέοσις Διαθέσιμο: <https://www.dianeosis.org/wp-content/uploads/2017/11/natura2000.pdf>
- ΥΠΕΚΑ (2011). *2ο Εθνικό Σχέδιο Δράσης Ενεργειακής Απόδοσης-ΣΔΕΑ*. Αθήνα: ΥΠΕΚΑ.
- ΥΠΕΝ (2019) *Εθνικό Σχέδιο για την Ενέργεια και το Κλίμα*. Διαθέσιμο: https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/documents/greece_draftnecp.pdf
- ΥΠΕΝ (2020). *Μακροχρόνια Στρατηγική για το 2050*. Διαθέσιμο: https://ypen.gov.gr/wp-content/uploads/2020/11/lts_gr_el.pdf
- ΥΠΕΧΩΔΕ (2002) *Εθνικό Πρόγραμμα για τον Περιορισμό των Εκπομπών Αερίων του Θερμοκηπίου στην Ελλάδα*, Αθήνα: ΥΠΕΧΩΔΕ.
- Υπουργείο Ανάπτυξης (2008). *Σχέδιο Δράσης Ενεργειακής Απόδοσης σύμφωνα με τις απαιτήσεις της Οδηγίας 2006/32/ΕΚ*. Αθήνα: Υπουργείο Ανάπτυξης.

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

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

Περίληψη

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

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

The influence of the European Union on rural governance in Greece

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

Abstract

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

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

1. Εισαγωγή

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Η Ελληνική εμπειρία διακυβέρνησης για τον αγροτικό χώρο¹

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.2. Ο ρόλος των κυριότερων κοινωνικών και οικονομικών εταιριών

Αναπτυξιακές Εταιρείες (Ομάδες Τοπικής Δράσης)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Φορείς του αγροδιατροφικού τομέα

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Επίλογος

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

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

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

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

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

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

Βιβλιογραφικές αναφορές

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

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

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

Η ΚΑΠ και ο αγροτικός τομέας στην εποχή της Πράσινης Συμφωνίας: ο μονόδρομος της γνώσης και της καινοτομίας

Έλλη Τσιφόρου, Γενική Διευθύντρια GAIΑ ΕΠΙΧΕΙΡΕΙΝ

Βρισκόμαστε αδιαμφισβήτητα σε μία ιδιαίτερα κρίσιμη στιγμή όσον αφορά το μέλλον της ευρωπαϊκής και εθνικής αγροτικής οικονομίας και πολιτικής. Αφενός απέχουμε μόλις μία ανάσα από την κατάθεση στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή των εθνικών στρατηγικών σχεδίων των 27 κρατών μελών της Ε.Ε. για την Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ) που θα εφαρμοστεί από το 2023 και έπειτα και, αφετέρου, διάγουμε μία εποχή κυριολεκτικά ριζοσπαστικών αλλαγών στο γίγνεσθαι του αγροτικού τομέα, οι οποίες μας επιτρέπουν να μιλάμε για μία «αλλαγή παραδείγματος». Η αλλαγή αυτή αποτυπώνεται, φυσικά, όχι μόνο στους πολιτικούς στόχους της Ε.Ε., αλλά και στον ίδιο τον τρόπο που διαμορφώνεται και ασκείται η αγροτική πολιτική.

Σε αυτή τη συγκυρία, είναι επιτακτικής σημασίας να γίνει αντιληπτό ποιες είναι οι διαρθρωτικές και άλλες ιδιαιτερότητες του αγροτικού τομέα, αλλά και οι προκλήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει σήμερα και στο μέλλον, γεγονός διόλου αυτονόητο, αν λάβουμε υπόψη το μεγάλο και συνεχώς διευρυνόμενο χάσμα επικοινωνίας και κατανόησης μεταξύ αγροτικού κόσμου και κοινωνίας-πολιτικών ιθυνόντων. Οι συνέπειες, άλλωστε, αυτού του χάσματος αντικατοπτρίζονται και στη νέα ισορροπία δυνάμεων μεταξύ των ομάδων συμφερόντων που δραστηριοποιούνται στο αγροδιατροφικό λόμπι της Ε.Ε., όπου οι ρόλοι έχουν αντιστραφεί τα τελευταία χρόνια, με τις φιλο-περιβαλλοντικές οργανώσεις να έχουν πλέον κυριαρχήσει στη δημόσια σφαίρα των Βρυξελλών, έναντι των πανίσχυρων κάποτε αγροτικών οργανώσεων.

Είναι συνεπώς αναγκαία όσο ποτέ άλλοτε η κατανόηση των φυσικών, διαρθρωτικών και τα οικονομικών χαρακτηριστικών του αγροτικού τομέα, τα οποία εξηγούν για ποιο λόγο ακόμα σήμερα, 60 χρόνια μετά τη θέσπιση της ΚΑΠ, το αγροτικό εισόδημα εξακολουθεί να υστερεί εκείνου των άλλων τομέων της οικονομίας, αν και η στήριξη του προβλέπεται στην ίδια τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

Η έμφαση στο αγροτικό εισόδημα αποκτά βαρύνουσα σημασία σε μία εποχή όπου τείνει να προτάσσεται η περιβαλλοντική και κλιματική διάσταση της γεωργίας και της αγροτικής πολιτικής έναντι της οικονομικής. Στις Βρυξέλλες, μάλιστα, αυτή την περίοδο τα πνεύματα έχουν εξαφθεί με αφορμή τη δημοσίευση έγκριτων μελετών που καταδεικνύουν τον ιδιαίτερα αρνητικό αντίκτυπο στην παραγωγικότητα και την ανταγωνιστικότητα του τομέα από την εφαρμογή της στρατηγικής «από το αγρόκτημα στο πιάτο» και της στρατηγικής για τη «βιοποικιλότητα», θέτο-

ντας σε κίνδυνο την επισιτιστική ασφάλεια στην Ε.Ε., αλλά και προκαλώντας μία «εκροή» εκπομπών ρύπων σε τρίτες χώρες, οι παραγωγοί των οποίων θα αποκτήσουν αυτόματα συγκριτικό πλεονέκτημα έναντι των ευρωπαϊών συναδέλφων τους.

Ανεξάρτητα όμως από αυτό, η μη ισορροπημένη αντιμετώπιση περιβάλλοντος και οικονομίας, επισκιάζει σημαντικά διαχρονικά προβλήματα οικονομικής φύσης που αντιμετωπίζει ο αγροτικός τομέας, όπως η αστάθεια και μεταβλητότητα των αγορών, η διαρθρωτική αδυναμία των αγροτών να καρπωθούν τα οφέλη της παραγωγικότητας, ή τα υψηλά κόστη παραγωγής που έχουν εκτιναχθεί – και αυτό όχι μόνο στην παρούσα συγκυρία.

Σύμφωνα με την τελευταία μεσοπρόθεση έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (EU Agricultural Outlook, December 2020), το κόστος των εισροών στη γεωργία της ΕΕ-27 αναμένεται την επόμενη δεκαετία (2020-2030) να αυξηθεί με ταχύτερο μέσο ετήσιο ρυθμό (+1,6%) από εκείνο της αξίας παραγωγής (+1,4%), ενώ πολύ μικρότερος προβλέπεται ο μέσος ετήσιος ρυθμός αύξησης του γεωργικού εισοδήματος (+1,1%) σε σύγκριση με την προηγούμενη δεκαετία (+1,9%). Αυτή η τάση παρατηρείται και στη χώρα μας στο διάστημα της τελευταίας δεκαετίας (2011-2020) με χαρακτηριστική περίπτωση την κτηνοτροφία, όπου η δαπάνη των ζωοτροφών έφτασε να καλύπτει το 2020 το 94% της αξίας της ζωικής παραγωγής.

Πέρα όμως από την κατανόηση των ιδιαιτεροτήτων του αγροτικού τομέα όσον αφορά τα λίγο έως πολύ διαχρονικά χαρακτηριστικά του, είναι εξίσου αναγκαίο να τοποθετηθούμε στη μεγάλη εικόνα των σημερινών και μελλοντικών προκλήσεων που αντιμετωπίζει, αλλά και να αναγνωρίσουμε ότι η γεωργία έχει πρωταγωνιστικό ρόλο στην επίτευξη των ευρύτερων στόχων της βιώσιμης ανάπτυξης, όχι μόνο λόγω της ισχυρής διασύνδεσής της με άλλους κλάδους της οικονομίας (κυρίως της βιομηχανίας), αλλά και λόγω ορισμένων ενδογενών χαρακτηριστικών της. Η συμβολή της στο ΑεγχΠ της Ε.Ε. (περίπου 2%) και στην απασχόληση (περίπου 4% - έμμεσα βέβαια αυτή η συμβολή διπλασιάζεται όταν λαμβάνεται υπόψη το σύνολο της αγροδιαιτροφής) είναι σίγουρα μικρή. Αντιπροσωπεύει όμως το 40% όσον αφορά τη χρήση της γης, καθώς οι γεωργικές εκτάσεις καλύπτουν περίπου το 40% της επικράτειας της Ε.Ε. (περίπου το 80% αν υπολογίσουμε και τα δάση) και το 100%+ όσον αφορά τα τρόφιμα, καθώς καλύπτει τις ανάγκες του 100% των πολιτών της Ε.Ε. (και όχι μόνο, εάν κανείς συνυπολογίσει το θετικό εμπορικό ισοζύγιο της Ε.Ε.).

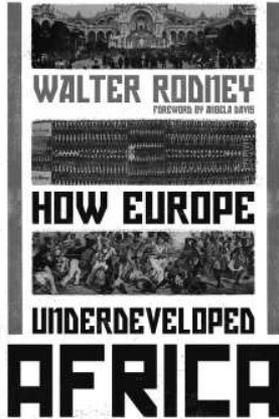
Η λέξη-κλειδί της νέας εποχής είναι, ασφαλώς, η βιωσιμότητα, στην οικονομική, περιβαλλοντική και κοινωνική της διάσταση, η οποία μεταφράζεται σε ένα σύνθετο πλέγμα προκλήσεων για τον αγροτικό τομέα και τον αγρότη, που συνοψίζεται στο γνωστό ολόγκαν *produce more (and better) with less/ «παραγάω περισσότερα (και καλύτερα) με λιγότερα»*, δηλ. είμαι παραγωγικός και ανταγωνιστικός με τρόπο που δεν επιβαρύνει τους φυσικούς πόρους και το κλίμα, συμβάλλω στη μείωση των ρύπων, στην αποθήκευση άνθρακα, στην ευζωία των ζώων, διασφαλίζω την επάρ-

κεια, ποιότητα και ασφάλεια των τροφίμων και διατηρώ στην απασχόληση και τη ζωή στην ύπαιθρο. Αυτό το πλέγμα προκλήσεων αποτυπώνεται σε συγκεκριμένους δεσμευτικούς για τους αγρότες στόχους, οι οποίοι λαμβάνουν ακόμα και ποσοτικό χαρακτήρα, στο πλαίσιο της νέας ΚΑΠ στην εποχή της Πράσινης Συμφωνίας.

Πώς θα πετύχουμε όμως τον φιλόδοξο και σύνθετο στόχο της βιωσιμότητας, πώς θα συνδυάσουμε οικονομία και περιβάλλον, χωρίς εκπαίδευση, χωρίς έρευνα, χωρίς τεχνολογία; Η γνώση, η καινοτομία, η ψηφιοποίηση αποτελούν εγκάρσιο στόχο της νέας ΚΑΠ, ακριβώς γιατί έχουν τη δυνατότητα «συμφιλίωσης», εξισορρόπησης των φαινομενικά αντικρουόμενων αυτών στόχων.

Η ευθύνη των κρατών-μελών στην επόμενη ΚΑΠ είναι αυξημένη με βάση το νέο μοντέλο λειτουργίας που μεταφέρει τον συνολικό σχεδιασμό και υλοποίηση της πολιτικής στις εθνικές διοικήσεις. Και το σημείο εκκίνησής μας σε ότι αφορά τον εγκάρσιο στόχο της γνώσης είναι ιδιαίτερα αρνητικό εάν λάβουμε υπόψη ότι οι Έλληνες αγρότες κατατάσσονται στις τελευταίες βαθμίδες στην Ε.Ε. όσον αφορά το επίπεδο κατάρτισής τους, ενώ 18 χρόνια έχουν παρέλθει από την απαίτηση της ΚΑΠ το 2003 για τη δημιουργία και λειτουργία εθνικού Συστήματος Παροχής Γεωργικών Συμβουλών και η Ελλάδα δεν έχει ακόμα θέσει στην υπηρεσία των παραγωγών το πολύτιμο αυτό εργαλείο.

Ωστόσο, τόσο τα καλά παραδείγματα χωρών που έχουν επενδύσει συστηματικά στην «ήπια δύναμη» της γνώσης και της καινοτομίας και έχουν δει τους αγροτικούς τους τομείς να προοδεύουν, όπως η Ολλανδία και η Δανία, όσο και η οριζόντια πλέον στόχευση της Ε.Ε., δείχνουν ότι η επένδυση αυτή αποτελεί μονόδρομο για τη διασφάλιση της οικονομικής, περιβαλλοντικής και κοινωνικής βιωσιμότητας του αγροτικού τομέα σε μία εποχή υψηλών απαιτήσεων, αλλά και ευκαιριών για όσους ανταποκρίνονται με επιτυχία σε αυτές.



Walter Rodney

How Europe Underdeveloped Africa

UK: Verso Books, 2018, σελ. 416

What does it mean to be developed, and what does it mean to be underdeveloped? Rodney feels forced to address this issue before proceeding with his aggressive analysis of Africa's ills. He emphasizes that progress should not be viewed solely as an economic phenomena but rather as an overarching social process that shapes and is shaped by the ideological structures of societies. The author emphasizes that «underdevelopment is not the lack of development.» If anything, it is a by-product, an (in)direct result of it. Without underdevelopment or the amassing of wealth and skill acquired from exploiting natural resources and human labor, there can be no development. In the context of colonialism, the latter signifies a relationship of exploitation, in which another exploits one country or another exploits one class in any event.

The two phenomena are not natural nor dependent on one people's or race's better ingenuity. Development and underdevelopment are politically determined, and exploitation is inextricably linked to both. Otherwise, it would be impossible to explain why some of the world's poorest countries in terms of natural resources are among the richest; their money comes from the violent seizure of other countries' wealth. Rodney can appreciate and evaluate the continuance of the colonial paradigm and its racist superstructure by replacing economic exploitation at the center of his research. «Under colonialism, complete control was reinforced by military dominance. Foreign ownership is still prevalent in many African countries today, even when foreign forces and flags have been removed.» In colonial thievery's ever-evolving and innovative business, foreign aid and loans were already replacing armed forces.

The structural dependency that came to characterize Africa's political and economic relationship with Europe can be traced back to a pivotal period in the African continent's modern history: enslavement. During the terrible days of the

slave trade, all of the foundations that still influence the contemporary situation of most African countries were laid out. The cultural and social traditions of almost a whole continent were extinguished at that time, and the populace was exposed to a mass displacement, the likes of which humanity had never seen before or since. Slavery was the engine of industrialization, and as a result, the very foundation of Western progress and global dominance. Without the stolen gold from Africa, Amsterdam would never have become Europe's financial metropolis at the time; therefore, it was no coincidence that the English christened their new coin «Guinea» in 1663. Liverpool, for example, «depended first and foremost on the prosperity of its port through slave trading,» according to the book.

The slave trade built an acrimonious split that came to define Europe's and Africa's historical prospects. The social and cultural gains that European civilizations have achieved are inextricably linked to the barbarism inflicted on African societies via slavery; it's an unsolvable contradiction that Europe continues to ignore. It is a fiction to credit to colonial powers a civilizing outcome, notwithstanding their ostensible faults. «The most striking evidence of the superficiality of the rhetoric about colonialism having 'modernized' Africa is the reality that the vast majority of Africans went into colonialism with a hoe and came out with a hoe.» While the consequences of the slave trade and colonialism cannot be quantified, Rodney argues that they have essentially denied Africa of any developmental potential, demoting it to a second-class status. On the altar of European expansionism and expensive economic prosperity, the continent and its resources had to be sacrificed. Political, cultural, and, most importantly, educational disparities arose as a result of material discrepancy.

Furthermore, although Western economists hypothesized the free market and its mythical benefits, capitalism in Africa bypassed democracy and proceeded directly to its monopolistic stage with no institutional barriers. While Europe developed its freedoms, human rights, and civilizations, its colonies suffered violence, exploitation, and misery. The unregulated brutality of colonial capitalism gave rise to massive monopolies: Unilever, Crédit Lyonnais, Cadbury, Barclays, Procter & Gamble, Lloyds, Société Générale, De Beers, and many others all had a piece of the African pie. The continent that barely escaped European conquest was devoid of cultural and political consciousness. «Colonialism established that Africans were no more inure history builders than insects — objects to be scrutinized under a microscope for peculiar characteristics.» Africans are not responsible for the «characteristics» that are still connected with them. For example, tribalism, which is generally thought to be an atavistic element of «primitive» civilizations, is a modern phenomenon, the strategic result of Europe's systematic application of divide and rule in all of its colonies.

«Colonial powers sometimes perceived the value of stoking internal tribal jealousies [...] in order to halt and reverse the march toward larger African national and class solidarity,» Rodney notes. Moreover, as Angela Davis points out in the volume's prologue, colonialism caused a shift in gender relations. As a result, the destroyed picture of Africa and its people, infants with a translucent rib cage, swollen stomach, and supplicant eyes, became the preferred emblem for the lucrative charity industry. Rodney presents an Oxfam billboard to illustrate how humanitarian business hid the roots of poverty to blackmail its backers emotionally. Charity signified its perpetuation through many means rather than providing a remedy to the poverty inflicted on Africa by colonialism.

Unsurprisingly, Africans, not kindly, guilt-stricken Europeans, provided the solution to Africa's dilemma. Sedition and subversion crept into the cracks of this brutal system, challenging colonial administrations and armies. «The educated played a far greater role in African liberation fights than their numbers imply because they took it upon themselves and were called upon to articulate the aspirations of all Africans.» Despite the West's continual denunciation of African barbarism, Amílcar Cabral's «weapon of theory» emerged as a vital asset in the anti-colonial battle. Despite being militarily victorious on most fronts, anti-colonialism could not break the more insidious economic bonds on which neocolonialism continues to thrive. Frantz Fanon warned that the dangers of national consciousness may have contributed to the many problems that newly independent countries faced, but it is worth noting that «in the 1940s and 1950s, it was prevalent to have strikes that were specifically linked with the struggle for independence.» Anti-colonialism was never purely a nationalist endeavor, to put it differently.

While postcolonial powers found it easier to avoid national independence, the class struggle remained a nightmare for them, and every African leader who brought it up on his agenda was promptly deposed – from Patrice Lumumba to Thomas Sankara. Even apartheid's demise in South Africa was predicated on a terrible agreement that did not nationalize gold and diamond mines as a compromise to the white governing class that controlled them. Failure to achieve social justice led to a deeply divided country with profound class and racial differences, except for a small black bourgeoisie. Rodney's critique is as relevant today as when it was first written, serving as a rallying cry for the class battle for racial equality.

Παύλος Πετιδης

Msc in International and European Economic Studies



Παναγιώτης Λιαργκόβας – Χρήστος Παπαγεωργίου

Το ευρωπαϊκό φαινόμενο:

Ιστορία, θεσμοί, πολιτικές

Αθήνα: Εκδόσεις Τζιόλα, 3η έκδοση, 2021,

σελ. 696

Το εν λόγω βιβλίο αναδεικνύει τη δυσκολία του ευρωπαϊκού ενοποιητικού εγχειρήματος περιγράφοντας με τον πλέον χαρακτηριστικό τρόπο τα όσα υπογράμμισε ο Robert Schuman το 1950, υποστηρίζοντας ότι «...η Ευρώπη δεν θα δημιουργηθεί ως διά μαγείας...». Το βιβλίο κινείται σε τέσσερα ακαδημαϊκά πεδία: Το πεδίο της πολιτικής επιστήμης, το πεδίο της ανάλυσης των θεσμών, το πεδίο της οικονομικής επιστήμης και το πεδίο της ιστορίας. Το βιβλίο παρέχει δομημένη και πλήρη πληροφόρηση για τη δημιουργία και λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με έκταση είκοσι ένα κεφαλαίων, αναπτύσσοντας τις ευρωπαϊκές ιστορικές καταβολές, τα σημαντικά βήματα για τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τις συνθήκες, τις πολιτικές και τα ιστορικά γεγονότα που χάραξαν την έως τώρα πορεία της. Απευθύνεται τόσο στον απλό όσο και στον περισσότερο εξειδικευμένο αναγνώστη που θα επιθυμούσε να έχει μία σχετικά ολοκληρωμένη εικόνα για την ενοποιητική διαδικασία και τη λειτουργία αυτού του *sui generis* οικοδομήματος της Ενωμένης Ευρώπης.

Μεταξύ των κεφαλαίων που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον είναι το ενδέκατο κεφάλαιο που πραγματεύεται την περίοδο από το δημοψήφισμα εξόδου της Βρετανίας από την Ε.Ε. μέχρι την πανδημία, το δέκατο τρίτο κεφάλαιο που αναπτύσσει τους θεσμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τις νομοθετικές διαδικασίες, το εικοστό κεφάλαιο που πραγματεύεται την περιβαλλοντική πολιτική της Ε.Ε., αλλά και το εικοστό πρώτο κεφάλαιο που αναδεικνύει την πολιτική μετανάστευσης και ασύλου. Σημειώνεται δε, ότι η τελευταία αναθεωρημένη έκδοση του βιβλίου περιέχει δύο νέα κεφάλαια αναλύοντας τόσο τα αποτελέσματα του Brexit από την Ε.Ε., όσο και την αντίδραση της Ε.Ε. στην πανδημική κρίση.

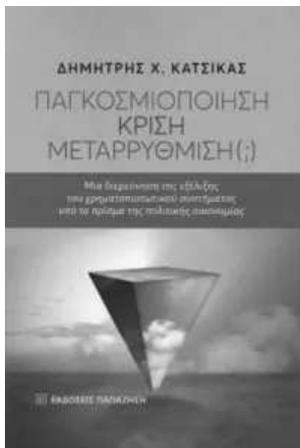
Οι συγγραφείς Παναγιώτης Λιαργκόβας και Χρήστος Παπαγεωργίου φωτίζουν σημαντικές πτυχές πορείας προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, ξεκινώντας από τα σχέδια για μία ενωμένη Ευρώπη κατά τον Μεσαίωνα με την στέψη του αποκαλού-

μενου και «βασιλιά – πατέρα της Ευρώπης» (rex – pater Europae) Καρλομάγνου ως «αυτοκράτορα των Ρωμαίων», συνεχίζοντας στην Ευρώπη των Νεωτερικών Χρόνων και την Γαλλική επανάσταση και καταλήγουν στις πλέον πρόσφατες μεταρρυθμίσεις που έχει υιοθετήσει η Ε.Ε. για την αντιμετώπιση της πανδημικής κρίσης, αλλά και τα αποτελέσματα της εξόδου της Μεγάλης Βρετανίας από την Ε.Ε.

Το βιβλίο αποτυπώνει όσα ενοποιητικά βήματα έχουν γίνει, δίνοντας προτάσεις για όσα πρέπει να γίνουν στο μέλλον της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αναδεικνύοντας ότι κατά την ενοποιητική διαδικασία συνεχώς προκύπτουν προβλήματα, που εν τέλει επιλύονται. Η συνεχιζόμενη αύξηση του αριθμού των κρατών που συμμετέχουν στη διαδικασία της ενοποίησης, η ανάπτυξη όλο και περισσότερο κοινών πολιτικών, η υιοθέτηση κοινών κανόνων και η καθιέρωση κοινού νομίσματος, αποδεικνύουν την επιτυχία του εγχειρήματος, το οποίο είχε τόσο ιστορική χρησιμότητα όσο και ιστορική αντοχή και διάρκεια. Το βιβλίο μπορεί, επίσης, να χρησιμοποιηθεί ως διδακτικό βοήθημα από φοιτητές που σπουδάζουν το αντικείμενο της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Μάριος Ψυχάλης

Λέκτορας Δημόσιων Οικονομικών, Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφου



Δημήτρης Χ. Κατσίκας,
Παγκοσμιοποίηση, Κρίση, Μεταρρύθμιση (;)
 Αθήνα: Εκδόσεις Παπαζήση, 2019, σελ. 232

Το βιβλίο του Επίκουρου Καθηγητή του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών (ΕΚΠΑ), Δημήτρη Κατσίκα, προσφέρει μια ανασκόπηση της εξέλιξης του παγκόσμιου χρηματοπιστωτικού συστήματος κατά τις τελευταίες δεκαετίες έως και την περίοδο πριν την εκδήλωση της πανδημίας. Ο χρηματοπιστωτικός τομέας παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς λειτούργησε ως προάγγελος, αλλά και προπύργιο

της παγκοσμιοποίησης, όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο συγγραφέας, οδηγώντας με αυτό τον τρόπο σε μια βαθιά αναδιάρθρωση της παγκόσμιας οικονομίας. Η αναδιάρθρωση αυτή, που συχνά συνοψίζεται με τον όρο «χρηματοπιστικοποίηση», έφερε την υπόσχεση μιας μεγαλύτερης και ευρύτερα διαχεόμενης ευημερίας, αλλά ταυτόχρονα εγκυμονεί σοβαρούς κινδύνους λόγω της αυξανόμενης αστάθειας και διασύνδεσης των χρηματοπιστωτικών αγορών.

Μέσα από το πρίσμα της πολιτικής οικονομίας, ο συγγραφέας επιχειρεί μια κριτική αποτίμηση των εξελίξεων που οδήγησαν στον νέο παγκοσμιοποιημένο, χρηματοπιστωτικό καπιταλισμό. Μετά από μια εισαγωγή στη λειτουργία και ρύθμιση του χρηματοπιστωτικού συστήματος, ο Κατόικας αναλύει την πορεία προς τη χρηματοπιστικοποίηση, ερευνώντας τις οικονομικές, πολιτικές και διαρθρωτικές μεταβολές που οδήγησαν στον μετασχηματισμό του παραδοσιακού τραπεζικού συστήματος, που συνέδεε αποταμιευτές και επενδυτές προς όφελος της πραγματικής οικονομίας, σε μια παγκοσμιοποιημένη χρηματοπιστωτική αγορά. Στο νέο αυτό σκηνικό, ο ανταγωνισμός και η καινοτομία οδηγούν σε μια αλματώδη αύξηση των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών παντός είδους, διευρύνοντας συνεχώς το μέγεθος της αγοράς. Οι ρυθμιστικές και εποπτικές αρχές αδυνατούν να παρακολουθήσουν τις εξελίξεις, παίζοντας «κυνηγητό» (regulatory catch-up) με τις αγορές. Στα ρυθμιστικά κενά που προκύπτουν ελλοχεύουν σημαντικοί κίνδυνοι για τη σταθερότητα του παγκόσμιου χρηματοπιστωτικού συστήματος.

Μια σειρά από τέτοια «τυφλά σημεία», και οι προκλήσεις που δημιούργησαν για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα, οδήγησαν σύμφωνα με τον συγγραφέα στην παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2007-08, την οποία παρουσιάζει αναλυτικά. Στη συνέχεια, ο Κατόικας παρουσιάζει τις μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν στον απόηχο της κρίσης προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα κενά αυτά. Παρουσιάζεται μια συνοπτική περιγραφή των μεταρρυθμίσεων τόσο στην Ευρώπη όσο και στις ΗΠΑ, ενώ επιχειρείται και η αποτίμησή τους. Σύμφωνα με τον συγγραφέα, οι μεταρρυθμίσεις έχουν δημιουργήσει ένα ασφαλέστερο χρηματοπιστωτικό σύστημα, κυρίως μέσω της θωράκισης των τραπεζικών ιδρυμάτων και της βελτιωμένης ρύθμισης και εποπτείας μιας σειράς δραστηριοτήτων. Ωστόσο, αρκετές μεταρρυθμίσεις δεν προχώρησαν, ή υλοποιήθηκαν ελλιπώς, καθώς υπήρξαν σημαντικές αντιστάσεις από τα θιγόμενα συμφέροντα. Η πολυπλοκότητα του εγχειρήματος και οι αντιστάσεις ομάδων συμφερόντων έχουν αφήσει ορισμένα ρυθμιστικά κενά, τα οποία πολλαπλασιάζονται λόγω των νέων προκλήσεων που δημιουργούνται από τις καινοτομίες των αγορών, κυρίως πλέον, μέσω των νέων τεχνολογιών.

Το αποτέλεσμα είναι ένα σύστημα περισσότερο θωρακισμένο από το παρελθόν, χωρίς όμως να είναι απαραίτητα περισσότερο ασφαλές. Για τον συγγραφέα αυτό δεν πρόκειται να αλλάξει εάν δεν υπάρξει μια πιο φιλόδοξη μεταρρύθμιση του συστήματος, η οποία ωστόσο προσκρούει στον μετασχηματισμό συμφερόντων που

έχει λάβει χώρα ως αποτέλεσμα των προαναφερθέντων μεταβολών των τελευταίων δεκαετιών. Οι μεταβολές αυτές άλλαξαν τους συσχετισμούς πολιτικής οικονομίας μεταξύ διαφορετικών παικτών στην αγορά, δημιουργώντας ισχυρές αντιστάσεις στις προσπάθειες ριζικών μεταρρυθμίσεων. Σε αυτό το πλαίσιο, οι προσδοκίες του συγγραφέα για μια σημαντική αλλαγή του συστήματος, συνολικά, είναι χαμηλές. Το γεγονός αυτό τον οδηγεί στο συμπέρασμα ότι το μέλλον του παγκόσμιου χρηματοπιστωτικού καπιταλισμού παραμένει εξαιρετικά αβέβαιο.

Ναπολέον Μαραβέγιας

Καθηγητής,

Εθνικό και Καποδιστριακό 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:

<https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/periphery/index>

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

Τα **προς κρίση-παρουσίαση βιβλία** αποστέλλονται επίσης στην ίδια ηλεκτρονική διεύθυνση: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/periphery/index>

Η **Περιφέρεια** κυκλοφορεί δύο φορές τον χρόνο: την άνοιξη και το φθινόπωρο. Εκτυπώνεται και διανέμεται από τις εκδόσεις Διονίκος, Γραβιάς 9-13, Αθήνα 10678, τηλ/φαξ. 210 3801777, e-mail: info@dionicos.gr. Για γενικές πληροφορίες, η ηλεκτρονική διεύθυνση επικοινωνίας είναι η ακόλουθη: ekopda@pspa.uoa.gr.

Η **Επιθεώρηση** είναι διαθέσιμη στο: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/periphery/index>.

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 online to the following address: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/periphery/index>.

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

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

Book reviews are also sent online to the following address:

<https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/periphery/index>

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

The scientific review is available at: <https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/periphery/index>



ISSN 2241-1380