

## Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Τόμ. 17, Αρ. 1 (2024)

Περιφέρεια | Regional Integration: Politics, Economics, Governance

Spring | Άνοιξη 2024

Issue | Τεύχος 17

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ  
REGIONAL  
INTEGRATION

politics economics governance

RESEARCH ARTICLES  
ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΑΡΘΡΑ**Αναστάσιος Χάρδας** Οικονομικός εθνικισμός και εκβιομη-  
χάνιση**Χρήστος Μουρδουκούτας & Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης**  
Αποτίμηση της διαχείρισης της στρατηγικής έξυπνης εξει-  
δίκευσης 2014-2020 στην Ελλάδα: Συγκριτική ανάλυση δύο  
περιφερειών**Γιώργος Μαρής & Φωτεινή Κουλούρη** Εξευρωπαϊσμός και  
κράτος πρόνοιας στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση  
την εποχή της πανδημίας Covid-19: Η περίπτωση του Εθνι-  
κού Συστήματος Υγείας**Antonios Karvounis** Narratives of Europeanisation and City  
Diplomacy: The city networking experience of the Greek  
municipalitiesPOLICY PAPER  
ΚΕΙΜΕΝΟ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ**Γεώργιος Κουκάκης** Η Στρατηγική Θαλάσσιας Ασφάλειας  
της ΕΕ και η συμβολή της στην περιφερειακή ολοκλήρωση  
των κρατών της Ανατολικής ΜεσογείουBOOK REVIEW  
ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΤΙΚΗ

Συγκριτική Πολιτική Οικονομία (Πέρη Μπαζώτη)

Επιστημονική επιθεώρηση για την περιφερειακή  
ολοκλήρωση-πολιτική, οικονομία & διακυβέρνηση

# ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ REGIONAL INTEGRATION

politics economics governance

RESEARCH ARTICLES  
ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΑΡΘΡΑ

**Αναστάσιος Χάρδας** Οικονομικός εθνικισμός και εκβιομηχάνιση

**Χρήστος Μουρδουκούτας & Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης** Αποτίμηση της διαχείρισης της στρατηγικής έξυπνης εξειδίκευσης 2014-2020 στην Ελλάδα: Συγκριτική ανάλυση δύο περιφερειών

**Γιώργος Μαρής & Φωτεινή Κουλούρη** Εξευρωπαϊσμός και κράτος πρόνοιας στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση την εποχή της πανδημίας Covid-19: Η περίπτωση του Εθνικού Συστήματος Υγείας

**Antonios Karvounis** Narratives of Europeanisation and City Diplomacy: The city networking experience of the Greek municipalities

POLICY PAPER  
ΚΕΙΜΕΝΟ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ

**Γεώργιος Κουκάκης** Η Στρατηγική Θαλάσσιας Ασφάλειας της ΕΕ και η συμβολή της στην περιφερειακή ολοκλήρωση των κρατών της Ανατολικής Μεσογείου

BOOK REVIEW  
ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΤΙΚΗ

Συγκριτική Πολιτική Οικονομία (Πέρη Μπαζώτη)

Επιστημονική επιθεώρηση για την περιφερειακή ολοκλήρωση-πολιτική, οικονομία & διακυβέρνηση

Η Επιστημονική Επιθεώρηση **Regional Integration: Politics, Economics and Governance** (Περιφέρεια) εκδίδεται στο πλαίσιο λειτουργίας του Μεταπτυχιακού Προγράμματος Σπουδών: «Διεθνής και Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση και Πολιτική» του Τμήματος Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης (ΠΕΔΔ) του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών (ΕΚΠΑ).

Η ευθύνη υλοποίησης της έκδοσης ανήκει στο Ερευνητικό Κέντρο Οικονομικής Πολιτικής, Διακυβέρνησης και Ανάπτυξης (ΕΚΟΠΑΔ) του ΠΕΔΔ/ΕΚΠΑ.

Η Επιθεώρηση εκδίδεται υπό την επιστημονική επίμελεια της Ελληνικής Επιστημονικής Εταιρείας Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Πολιτικής Οικονομίας:

### **Ιδρυτής και Επίτιμος Σύμβουλος Σύνταξης**

Ναπολέων Μαραβέγιας, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

### **Διευθυντής Σύνταξης Editor-in-Chief**

Κατσίκας Δημήτρης, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

### **Αναπληρωτές Διευθυντές Σύνταξης**

Ανδρέου Γιώργος, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης  
Μανώλη Παναγιώτα, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου  
Μαρίης Γιώργος, Πανεπιστήμιο Αιγαίου

Χάρδας Τάσος, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

### **Συμβούλιο Σύνταξης**

Δούκας Γιάννης Ε., Εθνικό και

Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Λαδή Στέλλα, Πάντειο Πανεπιστήμιο, Queen

Mary University of London

Μποζίνης Άκης, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

Ρουκανάς Σπύρος, Πανεπιστήμιο Πειραιώς

Τσίγουρ Ελένη, Copenhagen Business School

Φλουρός Άκης, Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφος

Χαζάκης Κωνσταντίνος, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

Χρυσομαλλίδης Χαράλαμπος,

Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης

Ribeiro Hoffmann Andrea, Pontifical

Catholic University of Rio de Janeiro (PUC-Rio)

### **Συμβουλευτικό Επιστημονικό Συμβούλιο**

Αντωνιάδης Ανδρέας, University of Sussex

Βλιάμος Σπύρος, Εθνικό και

Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Γαλανόπουλος Κωνσταντίνος, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο

Θράκης

Δούσης Εμμανουέλα, Εθνικό και

Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Ζωγραφάκης Σταύρος, Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Θεοφάνους Ανδρέας, Πανεπιστήμιο Λευκωσίας

Καραβέλη Ελένη, Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Κόντης Αντώνης, Εθνικό και Καποδιστριακό

Πανεπιστήμιο Αθηνών

Κότιος Άγγελος, Πανεπιστήμιο Πειραιά

Λαβρινιάδης Λός, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

Λιαργκόβας Παναγιώτης, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Λυμπεράκη Αντιγόνη, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Μητσός Αχιλλέας, Πανεπιστήμιο Αιγαίου

Νικολαΐδη Καλυψώ, University of Oxford

Παπαδασκαλόπουλος Αθανάσιος, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Παπαστάμου Ανδρέας, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Πετράκος Γιώργος, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

Πλασκοβίτης Ιλίας, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Σκλιάς Παντελής, Πανεπιστήμιο Νεάπολις Πάφος

Σπανού Καλλιόπη, Εθνικό και

Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Τσαρδανίδης Χαράλαμπος, Πανεπιστήμιο Αιγαίου

Υφαντόπουλος Ιωάννης, Εθνικό και

Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

Φωτόπουλος Γεώργιος, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Χουλιάρας Αστέρας, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

Ψαλτόπουλος Δημήτρης, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο

Θεσσαλονίκης

Ψυχάρης Ιωάννης, Πάντειο Πανεπιστήμιο

Bianculli Andrea C., Institut Barcelona Estudis Internacionals

(IBEI)

Del Tedesco Lins Maria Antonieta, University of Sao Paulo

Fritz Barbara, Free University of Berlin

### **Honorary Editor-in-chief**

Napoleon Maravegias, National and Kapodistrian University Of Athens

### **Editor-in-Chief**

Katsikas Dimitris, National and

Kapodistrian University Of Athens

### **Associate Editors-in-Chief**

Andreou George, Aristotle University of Thessaloniki

Manoli Panagiota, University of the Peloponnese

Maris George, University of the Aegean

Chardas Tasos, Democritus University of Thrace

### **Editorial Board**

Doukas Yannis E., National and

Kapodistrian University Of Athens

Ladi Stella, Panteion University, Queen

Mary University of London

Bozinis Akis, University of Macedonia

Roukanas Spyros, University of Piraeus

Tsingou Eleni, Copenhagen Business School

Flouros Akis, Neapolis University Pafos

Hazakis Konstantinos, Democritus University of Thrace

Chrysomallidis Charalampos,

Greek National Documentation Center

Ribeiro Hoffmann Andrea, Pontifical

Catholic University of Rio de Janeiro (PUC- Rio)

### **Scientific Advisory Board**

Antoniades Andreas, University of Sussex

Vliamos Spyros, National and

Kapodistrian University Of Athens

Galanopoulos Konstantinos, Democritus University of

Thrace

Doussis Emmanouela, National and

Kapodistrian University Of Athens

Zografakis Stavros, Agricultural University of Athens

Theophanous Andreas, University of Nicosia

Caraveli Eleni, Athens University of Economics and Business

Kontis Antonis, National and

Kapodistrian University Of Athens

Kotios Angelos, University of Piraeus

Labrinidiadis Lois, University of Macedonia

Liargovas Panagiotis, University of the Peloponnese

Lymberaki Antigoni, Panteion University

Mitsos Achilleas, University of the Aegean

Nicolaidis Kalypto, University of Oxford

Papadaskalopoulos Athanasios, Panteion University

Papastamou Andreas, Panteion University

Petrakos George, University of Thessaly

Plaskovitis Ilias, Panteion University

Sklias Pantelis, Neapolis University Pafos

Spanou Calliope, National and

Kapodistrian University Of Athens

Tsardanidis Charalambos, University of the Aegean

Yfantopouylos John, National and

Kapodistrian University Of Athens

Fotopoulos Goergios, University of the Peloponnese

Huliaras Asteris, University of the Peloponnese

Psaltopoulos Dimitris, Aristotle University of

Thessaloniki

Psycharis Ioannis, Panteion University

Bianculli Andrea C., Institut Barcelona Estudis Internacionals

(IBEI)

Del Tedesco Lins Maria Antonieta, University of Sao Paulo

Fritz Barbara, Free University of Berlin

**ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑ**  
**REGIONAL**  
**INTEGRATION**

politics economics governance

The scientific journal *Regional Integration: Politics, Economics & Governance* (Περιφέρεια) aspires to establish itself as a forum for scientific research on issues related to regional integration at the international level. The term regional integration signifies both the institutionalized cooperation between states aiming at gradual economic integration and/or convergence in different policy fields (regionalism), as is the case for example, with the European Union (EU), the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN) or the Southern Common Market (MERCOSUR), as well as spontaneous, «bottom-up», mainly economic, cooperation between state and non-state actors from the same region (reginalization).

In this context, the journal hosts scientific articles exploring the economic, political, and institutional aspects of current regional integrations, as well as their relations with the rest of the world, including other regional integration initiatives (inter-regionalism). The journal also hosts scientific studies that examine the dynamics and characteristics of -mainly but not exclusively- economic integration as marked by enhanced economic relations and transactions of all kinds (commercial, financial, monetary, investment) among economic agents in various regions of the world. Finally, the journal hosts articles exploring the interaction of globalization trends and processes with those of regional integration. The journal publishes articles relating to all these themes that are both of theoretical and empirical orientation.

The journal publishes original research articles, brief research notes, policy papers as well as book reviews. It uses the «double blind review» process, thus ensuring the transparency and impartiality of reviews. The journal has adopted a Platinum Open-Access Policy allowing immediate access to its content without the requirement of a paid subscription, fee or license. Authors are not charged with fees for submitting, editing and publishing their texts.

Η επιστημονική επιθεώρηση *Regional Integration: Politics, Economics & Governance (Περιφέρεια)*, φιλοδοξεί να καθιερωθεί ως ένας χώρος παρουσίασης επιστημονικής έρευνας σε θέματα που σχετίζονται με την περιφερειακή ολοκλήρωση σε διεθνές επίπεδο. Με τον όρο περιφερειακή ολοκλήρωση εννοείται τόσο η θεσμοθετημένη συνεργασία μεταξύ κρατών με στόχο τη σταδιακή οικονομική ολοκλήρωση ή/και σύγκλιση σε διαφορετικά πεδία πολιτικής (περιφερεισμός/ regionalism), όπως συμβαίνει ενδεικτικά, με την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), τον Σύνδεσμο Χωρών Νοτιοανατολικής Ασίας (ASEAN) ή την Κοινή Αγορά του Νότου (MERCOSUR), όσο και η αυθόρμητη, «από τα κάτω» περιφερειακή ολοκλήρωση (regionalization), σε οικονομικό, κυρίως, επίπεδο, μεταξύ κρατών που ανήκουν στην ίδια περιοχή του πλανήτη.

Στο πλαίσιο αυτό η επιθεώρηση φιλοξενεί επιστημονικά άρθρα που εξερευνούν τις οικονομικές, πολιτικές και θεσμικές διαστάσεις των εν λειτουργία περιφερειακών ολοκληρώσεων διεθνώς, καθώς και των σχέσεων τους με τον υπόλοιπο κόσμο, συμπεριλαμβανομένων και άλλων περιφερειακών ολοκληρώσεων (inter-regionalism). Η επιθεώρηση φιλοξενεί επίσης επιστημονικές μελέτες που εξετάζουν τη δυναμική και τα χαρακτηριστικά της οικονομικής -κυρίως, αλλά όχι αποκλειστικά- ολοκλήρωσης μεταξύ οικονομικών δρώντων σε διαφορετικές περιοχές του πλανήτη, όπως αυτή καταγράφεται από ενισχυμένες οικονομικές σχέσεις και συναλλαγές κάθε είδους (εμπορικές, χρηματοπιστωτικές, νομισματικές, επενδυτικές). Τέλος, η επιθεώρηση φιλοξενεί άρθρα που εξερευνούν την αλληλεπίδραση των τάσεων και διαδικασιών της παγκοσμιοποίησης με εκείνες της περιφερειακής ολοκλήρωσης. Για τη διερεύνηση όλων των παραπάνω θεματικών, η επιθεώρηση δημοσιεύει άρθρα τόσο θεωρητικού όσο και εμπειρικού προσανατολισμού.

Η επιθεώρηση δημοσιεύει πρωτότυπα ερευνητικά άρθρα, πιο σύντομα ερευνητικά σημειώματα, κείμενα πολιτικής καθώς και βιβλιοκρισίες. Χρησιμοποιείται η διαδικασία της «διπλά τυφλής αξιολόγησης» (double blind review) για την κρίση των άρθρων, διασφαλίζοντας έτσι τη διαφάνεια και την αμεροληψία των κρίσεων. Η επιθεώρηση έχει υιοθετήσει την πολιτική **Platinum Open-Access Policy** θέτοντας το περιεχόμενο της σε ελεύθερη πρόσβαση για τους αναγνώστες χωρίς την υποχρέωση επί πληρωμή συνδρομής. Οι συγγραφείς δεν επιβαρύνονται με χρεώσεις υποβολής, επεξεργασίας και δημοσίευσης των κειμένων τους.



---

RESEARCH ARTICLES ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΑ ΑΡΘΡΑ	<b>Αναστάσιος Χάρδας</b> Οικονομικός εθνικισμός και εκβιομηχάνιση 7
	<b>Χρήστος Μουρδουκούτας &amp; Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης</b> Αποτίμηση της διαχείρισης της στρατηγικής έξυπνης εξειδίκευσης 2014-2020 στην Ελλάδα: Συγκριτική ανάλυση δύο περιφερειών 33
	<b>Γιώργος Μαρής &amp; Φωτεινή Κουλούρη</b> Εξευρωπαϊσμός και κράτος πρόνοιας στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση την εποχή της πανδημίας Covid-19: Η περίπτωση του Εθνικού Συστήματος Υγείας 65
	<b>Antonios Karvounis</b> Narratives of Europeanisation and City Diplomacy: The city networking experience of the Greek municipalities 95
POLICY PAPER ΚΕΙΜΕΝΟ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ	<b>Γεώργιος Κουκάκης</b> Η Στρατηγική Θαλάσσιας Ασφάλειας της ΕΕ και η συμβολή της στην περιφερειακή ολοκλήρωση των κρατών της Ανατολικής Μεσογείου 117
BOOK REVIEW ΒΙΒΛΙΟΚΡΙΤΙΚΗ	Συγκριτική Πολιτική Οικονομία ( <b>Πέπη Μπαζώτη</b> ) 129

---

Επιστημονική επιθεώρηση για την περιφερειακή ολοκλήρωση-πολιτική, οικονομία & διακυβέρνηση



## Οικονομικός εθνικισμός και εκβιομηχάνιση

Αναστάσιος Χάρδας, Επίκουρος Καθηγητής,  
Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης, Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης

### Περίληψη

Οι εξελίξεις των τελευταίων 10 ετών στην παγκόσμια πολιτική οικονομία έχουν συμβάλλει στην εκ νέου προσέγγιση του οικονομικού ρόλου του κράτους. Ο οικονομικός εθνικισμός αποτέλεσε την πρώτη έννοια που διατύπωσε συστηματικές θεωρητικές και αναλυτικές συνεισφορές αναφορικά με τους ρόλους που μπορεί να διαδραματίσει ένα κράτος στην υποβοήθηση της εγχώριας εκβιομηχάνισης. Οι ρόλοι αυτοί αφορούν το εγχώριο και το διεθνές επίπεδο κρατικών πολιτικών. Στο άρθρο αναλύονται οι κυριότερες περιπτώσεις χωρών που θεωρείται ότι ανέπτυξαν ισχυρή και εξαγωγική βιομηχανική βάση ακολουθώντας πολιτικές οικονομικού εθνικισμού. Σε αυτές εντάσσονται περιπτώσεις τόσο από το παρελθόν όσο και από το παρόν.

**Λέξεις κλειδιά:** Οικονομικός εθνικισμός, εκβιομηχάνιση, List, βιομηχανικές πολιτικές, διεθνές εμπόριο

## Economic nationalism and industrialisation

Anastassios Chardas, Assistant Professor,  
Department of Political Science, Democritus University of Thrace, [achardas@gmail.com](mailto:achardas@gmail.com)

### Abstract

Developments in the global political economy over the last 10 years have called for a reinterpretation of the state's economic role. Economic nationalism was the first notion that formulated systematic theoretical and analytical contributions regarding the roles that a state can play in assisting domestic industrialisation. These roles are about the domestic and international levels of state policies. This article analyses the main cases of countries that are considered to have developed a strong and export-oriented industrial base through the adoption of policies of economic nationalism. These include cases from both the past and the present.

**Keywords:** Economic nationalism, industrialisation, List, industrial policies, global trade

## 1. Εισαγωγή

Οικονομικός ρόλος του κράτους αποτέλεσε αντικείμενο μελέτης στο πλαίσιο της κλασσικής πολιτικής οικονομίας αλλά και από μετέπειτα προσεγγίσεις όπως η Ιστορική Σχολή των Οικονομικών. Επίσης έως τα μέσα της δεκαετίας του 1970 ο ρόλος που διαδραμάτιζε το κράτος στην οικονομία ήταν κεντρικό πεδίο έρευνας στο πλαίσιο των Κεϋνσιανών οικονομικών. Στο πλαίσιο εφαρμογής των Κεϋνσιανών οικονομικών πολιτικών το κράτος διαδραμάτιζε σημαντικούς και πολυδιάστατους οικονομικούς και νομισματικούς ρόλους. Αυτές οι πολιτικές είχαν σημαντικές επιπτώσεις στην βιομηχανική παραγωγή των χωρών που τις εφαρμόζαν. Εκτός όμως από αυτές τις έμμεσες επιπτώσεις, η οικονομική ανοικτοδότηση σε χώρες όπως η Γερμανία και η Γαλλία μετά τον Β΄ ΠΠ βασίστηκε σε ισχυρές βιομηχανικές και εμπορικές πολιτικές, στις οποίες το κράτος διαδραμάτιζε συντονιστικό αλλά και χρηματοδοτικό ρόλο.

Από την δεκαετία του 1980 έως την έλευση της οικονομικής κρίσης το 2007/08, ο παρεμβατικός ρόλος του κράτους στην οικονομία είχε αμφισβητηθεί. Η επικρατούσα αντίληψη που διαμορφώθηκε έκτοτε ήταν ότι το κράτος δεν θα έπρεπε να παρεμβαίνει στην αγορά, διότι δημιουργούσε στρεβλώσεις και καταστράτηγηση των αρχών του ελεύθερου ανταγωνισμού. Τα επιχειρήματα που εξηγούσαν αυτή την κριτική στάση έναντι του ρόλου που θα μπορούσε να διαδραματίσει το κράτος σε μια φιλελεύθερη οικονομία της αγοράς αφορούσαν τόσο τις υπερεθνικές όσο εγχώριες οικονομικές πολιτικές. Αναφορικά με το υπερεθνικό επίπεδο, η συναίνεση που διαμορφώθηκε ήταν ότι οι τελωνειακοί δασμοί αλλά και κάθε είδους φραγμοί στο διεθνές εμπόριο αποτελούσαν προσχώματα για την αποδοτική λειτουργία του διεθνούς εμπορίου. Τα κράτη που διατηρούσαν αυτά τα εμπόδια ακολουθούσαν προστατευτικές εμπορικές πολιτικές, οι οποίες έκαναν τα εγχωρίως παραγόμενα προϊόντα πιο ανταγωνιστικά από τα εισαγόμενα.

Αναφορικά με το εθνικό επίπεδο, η αρνητική αποτύπωση του οικονομικού ρόλου του κράτους ήταν ακόμη πιο έντονη αφού η κρατική παρεμβατικότητα στην οικονομία θεωρήθηκε υπεύθυνη- ταυτόχρονα με άλλες παραμέτρους- για τις οικονομικές κρίσεις που βίωσαν οι Δυτικές οικονομίες εκείνη την εποχή. Οι οικονομικές λειτουργίες του κράτους θεωρήθηκε ότι συνέβαλλαν στο λεγόμενο 'crowding-out effect'. Τα αυξημένα επίπεδα φορολόγησης που ήταν απαραίτητα για να προβεί το εκάστοτε κράτος σε παραγωγικές επενδύσεις, μείωναν τα αντίστοιχα διαθέσιμα από τον ιδιωτικό τομέα. Επίσης, οι επενδύσεις του κράτους σε συγκεκριμένους τομείς με τη χρηματοδοτική υποστήριξη των δημόσιων δαπανών, περιόριζαν τις προοπτικές ιδιωτών επιχειρηματιών να επενδύσουν στους ίδιους τομείς αφού για αυτούς το επιχειρηματικό ρίσκο ήταν υψηλότερο.

Ασφαλώς, ενώ στο ιδεολογικό, ρητορικό και πολιτικό επίπεδο ο οικονομικός ρόλος του κράτους αμφισβητήθηκε, στο επίπεδο των δημόσιων πολιτικών που εφαρμόζονταν η κατάσταση ήταν διαφορετική. Στις ΗΠΑ, το κράτος συνέχισε να τονώνει την εγχώρια βιομηχανία μέσα από επενδύσεις στο λεγόμενο στρατιωτικό-βιομηχανικό σύμπλεγμα. Οι λειτουργίες αυτές έχουν αποτυπωθεί εννοιολογικά με τον όρο 'κρυφό αναπτυξιακό κράτος' (Bloch, 2008, Mazzucato, 2015). Παράλληλα, μεγάλες Ευρωπαϊκές χώρες όπως η Γερμανία και η Γαλλία συ-

νέχισαν να ασκούν διαφορετικού τύπου βιομηχανικές πολιτικές ακόμη και μετά την υιοθέτηση της Κοινής Αγοράς της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ), η οποία θεωρητικά απαγορεύει τις άμεσες κρατικές χρηματοδοτικές ενισχύσεις σε εγχώριες επιχειρήσεις. Εξάλλου, στο επίπεδο της ΕΕ μπορεί να υποστηριχθεί ότι η 'Στρατηγική της Λισσαβόνας' και η 'Στρατηγική Ευρώπη 2020' εμπεριείχαν σαφή στοιχεία βιομηχανικής στρατηγικής αν και δεν υποστηρίχθηκαν από εξειδικευμένους χρηματοδοτικούς πόρους.

Παρόλα αυτά, σε επίπεδο πολιτικής ρητορικής, ιδεολογίας αλλά και πολιτικών θέσεων σε υπερεθνικούς εμπορικούς περιφερειακούς οργανισμούς (Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου από το 1995), η στάση ειδικά των ΗΠΑ παρέμεινε σταθερά προσηλωμένη στην προώθηση της φιλελευθεροποίησης του διεθνούς εμπορίου και της κατάρτησης κάθε εγχώριας πολιτικής ενίσχυσης της βιομηχανίας. Αυτός ήταν εξάλλου και ο λόγος που το 'αναπτυξιακό κράτος' στις ΗΠΑ παρέμεινε κρυφό όπως αναφέραμε. Από την άλλη, η αναλυτική απαξίωση των κρατικών οικονομικών παρεμβάσεων για την τόνωση της εγχώριας βιομηχανίας, δεν αντικατοπτρίζει την έρευνα που αφορά περιοχές εκτός των ΗΠΑ και της Κεντρικής Ευρώπης. Το εννοιολογικό πλαίσιο του οικονομικού εθνικισμού, που είχε πρώτα αναπτυχθεί από τον Friedrich List τον 19ο αιώνα, επανήλθε στο προσκήνιο προκειμένου να αποτυπώσει τις πολύπλοκες, γεωγραφικά και ιστορικά προσδιορισμένες σχέσεις κράτους-αγοράς στις χώρες που εκβιομηχανίστηκαν μετά τον Β΄ ΠΠ.

Στόχος του παρόντος άρθρου είναι να αποτυπώσει τα βασικά σημεία των μελετών περί οικονομικού εθνικισμού όπως καταγράφονται από την πολιτική οικονομία της εκβιομηχάνισης και την οικονομική ιστορία. Μέσα από την ανάλυση της κρατικά υποβοηθούμενης εκβιομηχάνισης στις πιο εμβληματικές περιπτώσεις χωρών κατά την διάρκεια διαφορετικών ιστορικών περιόδων, επιχειρούμε να εξηγήσουμε τις ομοιότητες αλλά και τις διαφορές στις μορφές οικονομικού εθνικισμού.

Αυτό κρίνεται αναγκαίο δεδομένων των ευρύτερων πραγματολογικών πολιτικών και οικονομικών μετασχηματισμών που λαμβάνουν χώρα τα τελευταία 15 έτη και έχουν επαναφέρει τον οικονομικό ρόλο του κράτους στο επίκεντρο της έρευνας της πολιτικής οικονομίας (Garrard, 2022). Η εκπληκτική οικονομική άνοδος της Κίνας και ο αδιαμφισβήτητος ρόλος που διαδραμάτισε το Κινεζικό κράτος σε αυτήν (Karagiannis κ.ά., 2021), η ανάδυση νέων περιφερειακών δυνάμεων από τον Παγκόσμιο Νότο (Πετρόπουλος, 2023), ο εμπορικός πόλεμος που διεξάγεται ανάμεσα στις ΗΠΑ και την Κίνα από το 2018 (Hua, 2022), οι απανωτές κρίσεις που βιώνει ο παγκόσμιος καπιταλισμός (Tooze, 2021), η επισιτιστική και ενεργειακή κρίση που επέφερε ο πόλεμος στην Ουκρανία και ασφαλώς η πανδημία, έχουν μεταβάλλει εντελώς το τοπίο στην διεθνή πολιτική και οικονομία.

Το πλήρως φιλελευθεροποιημένο διεθνές εμπόριο αμφισβητείται, οι πληθωριστικές πιέσεις στην παραγωγή πρώτων υλών και ενέργειας επαναφέρουν στο προσκήνιο ζητήματα εθνικής παραγωγικής αυτονομίας. Ταυτόχρονα, οι εξελίξεις στην έρευνα και την τεχνολογία, η πρωτοπορία που φαίνεται να απολαμβάνει στις παγκόσμιες αγορές η Κίνα στην τεχνολογική αλλά και ευρύτερα στην βιομηχανική παραγωγή, οι διεθνείς νομισματικοί μετασχηματισμοί αλλά και οι προκλήσεις που αφορούν την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, ανα-

δεικνύουν τη σημασία των δημόσιων επενδύσεων στην αντιμετώπιση αυτών των ζητημάτων. Ακόμη και στην ΕΕ και τις ΗΠΑ, οι οποίες προωθούσαν το φιλελευθεροποιημένο διεθνές εμπόριο ως μοναδική λύση για την παγκόσμια ευημερία, αναλύσεις που αφορούν την από-παγκοσμιοποίηση (García-Herrero και Tan, 2020) ή την ανάγκη διαμόρφωσης 'ανοιχτής στρατηγικής αυτονομίας' (DiCarlo και Schmitz, 2023), έχουν επαναφέρει στο προσκήνιο τον οικονομικό ρόλο του κράτους στις διεθνείς οικονομικές σχέσεις αλλά και με τη μορφή βιομηχανικών πολιτικών. Θεωρούμε ότι η αποτύπωση των ιστορικά και γεωγραφικά προσδιορισμένων σχέσεων κράτους-αγοράς στην υποβοήθηση της εκβιομηχάνισης, μπορεί να συμβάλλει στην πληρέστερη κατανόηση αυτών των αλληλοεπιδράσεων και για την σημερινή συγκυρία. Συχνά, οι σύγχρονοι μετασχηματισμοί σε αυτά τα πλαίσια παρουσιάζονται ως προάγγελοι διαλυτικών επιδράσεων στον φιλελεύθερο καπιταλισμό. Μέσα από την ανάλυση που παρέχουμε στο άρθρο, αποσαφηνίζουμε ότι παρότι υπήρξαν περίοδοι κατά τις οποίες ο οικονομικός εθνικισμός όντως συνέβαλλε σε αρνητικές οικονομικές και πολιτικές εξελίξεις, η πλαισίωση της εκβιομηχάνισης από εγχώριες και υπερεθνικές οικονομικές πολιτικές από μόνη της δεν αποτελεί παράγοντα που να προαναγγέλλει τέτοιου τύπου μετασχηματισμούς. Ουσιαστικά, δεν έχει υπάρξει περίπτωση εκβιομηχανισμένης χώρας η οποία να μην εφάρμοσε κάποια παραλλαγή οικονομικού εθνικισμού, συνεπώς οι ανησυχίες που εκφράζονται σχετικά με την ρητορική αλλά και εμπειρική επιστροφή αυτών των δημόσιων πολιτικών είναι παραπλανητική.

Από την άλλη, οφείλουμε να επισημάνουμε ότι οι σχέσεις κράτους-αγοράς στο πλαίσιο του σύγχρονου καπιταλισμού δεν είχαν ούτε έχουν τα ίδια χαρακτηριστικά για όλες τις χώρες. Στην ενότητα που αφορούν τις χώρες που εκβιομηχανίστηκαν μετά τη Μεγάλη Βρετανία (ΜΒ) στα τέλη του 19ου αιώνα, οι εμπορικές και βιομηχανικές πολιτικές είχαν αρκετά κοινά στοιχεία. Στο πλαίσιο του σύγχρονου παγκοσμιοποιημένου και χρηματιστικοποιημένου καπιταλισμού όμως, οι μορφές που λαμβάνουν αυτές οι σχέσεις καθορίζονται τόσο από τις ευρύτερες θεσμικές συνθήκες των υπό εξέταση χωρών αλλά κυρίως από τις εκάστοτε αναπτυξιακές και γεωπολιτικές προκλήσεις που αντιμετωπίζουν. Στην ΕΕ και στις ΗΠΑ για παράδειγμα, τα σημαντικότερα ζητήματα που καλούνται να αντιμετωπίσουν οι εγχώριες κυβερνήσεις αφορούν την μετάβαση σε 'πράσινες' μορφές ενέργειας και την ανάγκη ψηφιακού μετασχηματισμού των οικονομιών τους. Εξάλλου, ο νομισματικός εθνικισμός που ακολούθησαν τόσο η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) όσο και η Federal Reserve (Fed) για την αντιμετώπιση της χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2007/08, σηματοδότησε σύγχρονους τρόπους -έμμεσος- κρατικής παρέμβασης στην εγχώρια βιομηχανία. Ενώ η μετάβαση στην ψηφιακή οικονομία αποτελεί κομβικό στόχο και για το Κινεζικό κράτος, οι ευρύτεροι θεσμικοί τρόποι λειτουργίας αλλά κυρίως η καθυστερημένη εκβιομηχάνιση της χώρας, έχουν επιβάλλει την ανάγκη υιοθέτησης διαφοροποιημένων μορφών κρατικής υποβοήθησης της εγχώριας βιομηχανίας. Συνεπώς, παρότι είναι σημαντικό να αποτυπώσουμε τις λειτουργίες του οικονομικού εθνικισμού

σε μακρο-ιστορικό πλαίσιο, είναι επίσης σημαντικό να αποτυπώσουμε και τις διαφορές ανάμεσα στις σύγχρονες πραγματολογικές συνθήκες εντός των οποίων παρατηρείται αυτή η επιστροφή συγκριτικά με το παρελθόν.

Το παρόν άρθρο διαφέρει από συμβατικά επιστημονικά άρθρα από την άποψη ότι δεν εξετάζει κατά πόσο κάποια ερευνητική υπόθεση επαληθεύεται. Παραμένει σε ευρύ επίπεδο ανάλυσης, βασίζεται σε δευτερεύουσα βιβλιογραφία από διαφορετικά αλλά συγγενή ακαδημαϊκά πεδία και καταλήγει σε επιστημολογικά αλλά και εμπειρικά συμπεράσματα. Το υπόλοιπο του άρθρου κατανέμεται ως εξής: Η επόμενη ενότητα αποτυπώνει τις θεωρητικές και αναλυτικές παραδοχές στις οποίες βασίζεται ο οικονομικός εθνικισμός, εστιάζοντας στις υπερεθνικές και τις εγχώριες διαστάσεις του. Η τρίτη ενότητα εστιάζει αναλυτικά στους τρόπους με τους οποίους ο οικονομικός εθνικισμός πλαισίωσε εθνικές βιομηχανικές μεταστροφές για τις χώρες που εκβιομηχανίστηκαν με το πρώτο κύμα εκβιομηχάνισης. Η τέταρτη ενότητα επιδιώκει το ίδιο, αυτή τη φορά αναφορικά με τις χώρες που εκβιομηχανίστηκαν μετά τον Β΄ ΠΠ. Η πέμπτη ενότητα αφορά τους τρόπους εφαρμογής του οικονομικού εθνικισμού κατά τα τελευταία 25 έτη και εστιάζει στην περίπτωση της πλέον σύγχρονης και μεγαλύτερης χώρας της οποίας η εκβιομηχάνιση έχει πλαισιωθεί από τον οικονομικό εθνικισμό, την Κίνα. Η τελευταία ενότητα συνοψίζει τα κύρια σημεία του άρθρου και επισημαίνει τις επιπτώσεις της ανάλυσης που επιχειρείται στο άρθρο για την μελλοντική έρευνα της πολιτικής οικονομίας αλλά και σε επίπεδο διεθνών και εγχώριων οικονομικών πολιτικών.

## 2. Οικονομικός εθνικισμός- Θεωρητικές αναλύσεις

Οι θεωρητικές ρίζες του οικονομικού εθνικισμού εντοπίζονται στην περίοδο της ευρωπαϊκής απολυταρχίας (16ος-18ος αιώνας) και στην υιοθέτηση του μερκαντιλισμού από τις μεγάλες αποικιοκρατικές δυνάμεις της εποχής (Helleiner, 2021b, Berrend, 2022). Ο μερκαντιλισμός ήταν ένα ρεύμα εμπειρικής οικονομικής πρακτικής και δεν απέκτησε κάποια συστηματική αναλυτική και θεωρητική βάση. Το βασικό του χαρακτηριστικό ήταν οι εκτεταμένες κρατικές παρεμβάσεις στην οικονομία, τόσο στο διεθνές όσο και στο επίπεδο εθνικού κράτους (Vaggi και Groenewegen, 2014). Πρωταρχικής σημασίας για τον μερκαντιλισμό ήταν η συνεχής μεγιστοποίηση της οικονομικής βάσης του εκάστοτε κράτους, που θα έδινε την δυνατότητα να διεξάγουν επιτυχημένους πολέμους με τα υπόλοιπα κράτη (Bourguine, 2022).

Με την σταδιακή έλευση της Βιομηχανικής Επανάστασης, ο μερκαντιλισμός έχασε την δυναμική του ως πλαίσιο οικονομικής πολιτικής (Vaggi και Groenewegen, 2014). Η πρώτη βιομηχανική καπιταλιστική οικονομία σταδιακά άρχισε να αίρει τους προστατευτικούς δασμούς και να μειώνει τον κρατικό παρεμβατισμό στην εθνική της οικονομία. Αυτή ήταν μια αρκετά μακρά διαδικασία, η οποία ολοκληρώθηκε με την κατάργηση του Νόμου περί Σιτηρών το 1841. Ασφαλώς, το πέρασμα σε πολιτικές φιλελεύθερου εμπορίου και ειδικότερα οι

προσπάθειες επιβολής τους σε όλα τα κράτη με τα οποία εμπορεύονταν, εξυπηρετούσε τα εθνικά συμφέροντα της MB, δεδομένης της ανεπτυγμένης βιομηχανικής της παραγωγής (Helleiner, 2021b). Σε θεωρητικό επίπεδο, οι Adam Smith και David Ricardo ήταν οι πρώτοι που αποτύπωσαν τις αρνητικές συνέπειες του μερκαντιλισμού και προώθησαν το επιχείρημα ότι το φιλελευθεροποιημένο διεθνές εμπόριο αποτελούσε παράγοντα αύξησης του παγκόσμιου πλούτου (Magliulo, 2022).

Ως αντιστάθμισμα στο επιχείρημα ότι όλα τα κράτη όφειλαν να φιλελευθεροποιήσουν το διεθνές τους εμπόριο, αναδύθηκε το αναλυτικό ρεύμα του οικονομικού εθνικισμού (Berend, 2022). Οι χώρες από τις οποίες αναδύθηκε η συγκεκριμένη προσέγγιση δεν ήταν τυχαίες. Η Γερμανία (ακόμη Γερμανική Ένωση) και οι ΗΠΑ διέθεταν τα παραγωγικά και γεωγραφικά χαρακτηριστικά που τους επέτρεπε να ενισχύσουν την εθνική οικονομική τους ανάπτυξη και να τονώσουν την γεωπολιτική τους ισχύ. Παρόλα αυτά, η βιομηχανική ανάπτυξη και των δύο αυτών περιοχών ήταν ισχνή και η ενίσχυση της αποτέλεσε σημείο μελέτης από πολιτικούς οικονομολόγους που προέρχονταν από αυτές τις περιοχές.

Ο πολιτικός οικονομολόγος του οποίου το έργο θεωρείται ότι ανέπτυξε περισσότερο συστηματικά και αποτύπωσε εμπειρικά τον οικονομικό εθνικισμό ήταν ο Friedrich List (1856). Επηρεασμένος από τις πολιτικές που εφάρμοσε ο πρώτος Υπουργός Οικονομικών των ΗΠΑ, Alexander Hamilton, ο List προώθησε το επιχείρημα ότι η εκβιομηχάνιση που είχε επιτύχει η MB ήταν αποτέλεσμα των μερκαντιλιστικών πολιτικών που ακολουθούσε κατά την περίοδο της ευρωπαϊκής απολυταρχίας. Ως εκ τούτου, θεωρούσε ότι μοναδικός τρόπος για να μεταβεί και η Γερμανική Ένωση σε βιομηχανικό παραγωγικό στάδιο ήταν η επιβολή υψηλών δασμών στα βιομηχανικά προϊόντα και ταυτόχρονος οικονομικός κρατικός παρεμβατισμός στο εσωτερικό της.

Το ίδιο είχε υποστηρίξει και ο Hamilton για τις ΗΠΑ, οι οποίες είχαν το επιπλέον χαρακτηριστικό ότι έως την ανεξαρτητοποίησή τους αποτελούσαν αποικία της MB, συνεπώς υφίσταντο την εκμεταλλευτική μεταχείριση που επεφύλασσαν οι Βρετανοί για τις αποικίες τους. Προκειμένου να υπερκεράσουν αυτή την μειονεκτική θέση, οι ΗΠΑ όφειλαν να εγείρουν υψηλούς δασμολογικούς περιορισμούς στο εμπόριο τους, ειδικά σε βιομηχανικά αγαθά (Cohen και DeLong, 2016). Επίσης, η βιομηχανική παραγωγή έπρεπε να ενισχύεται συστηματικά από κρατικές παρεμβάσεις σε διάφορους τομείς, από την παροχή μεταφορικών υπηρεσιών έως την άμεση χρηματοδοτική ενίσχυση.

Ο οικονομικός εθνικισμός του List ήταν πιο επεξεργασμένος θεωρητικά από τις εμπειρικά προσανατολισμένες πολιτικές που πρότεινε ο Hamilton, αν και ο List αναγνώριζε τις επιρροές του από τον Hamilton (ο.π.). Ο List δεν αντιμετώπιζε εχθρικά το φιλελευθεροποιημένο διεθνές εμπόριο όπως συχνά αποτυπώνεται από σύγχρονες επιφανειακές αναλύσεις περί οικονομικού εθνικισμού, οι οποίες ταυτίζουν αυτές τις πρακτικές με τον οικονομικό προστατευτισμό και την παραγωγική επιστροφή των κρατών στα εθνικά τους σύνορα. Σίγουρα, υπάρχουν σημεία στο έργο του 'The National System of Political Economy' (1856), στα οποία

ασκεί δριμεία κριτική στο φιλελεύθερο εμπόριο, φθάνοντας στο σημείο να το συνδέσει με την αναπαραγωγή άνισων σχέσεων εξάρτησης ανάμεσα στα κράτη με ελλειμματικά και αυτά με πλεονασματικά εμπορικά ισοζύγια. Παρόλα αυτά, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι ο List ήταν πολιτικά φιλελεύθερος, αλλά και οικονομικά θεωρούσε ότι μακροπρόθεσμα, η ενσωμάτωση των κρατών στις διεθνείς εμπορικές ροές ήταν απαραίτητη προϋπόθεση για την αναπαραγωγή της βιομηχανικής τους ισχύος (Wendler, 2023).

Το ζήτημα όμως στο οποίο έδινε ιδιαίτερη σημασία ο List ήταν ότι η μετάβαση από το αγροτικό-φεουδαλιστικό σύστημα παραγωγής στο βιομηχανικό, δεν μπορούσε να επιτευχθεί με 'φυσικό' τρόπο. Οι Βρετανοί φιλελεύθεροι κλασικοί πολιτικοί οικονομολόγοι των πρώτων μισών του 19ου αιώνα θεωρούσαν ότι αν σε μια εθνική οικονομία αποσύρονταν το κράτος από οικονομικές παρεμβάσεις, η βιομηχανική ανάπτυξη θα έρχονταν ως αποτέλεσμα της ατομικής οικονομικής δραστηριοποίησης επιχειρηματιών που θα αναζητούσαν κέρδη. Σε ανάλογα πλαίσια κινήθηκε μετέπειτα και ο Karl Polanyi (1944), ο οποίος αποτύπωσε τις απαρχές του φιλελευθέρου καπιταλιστικού συστήματος σε μια σειρά από κρατικές παρεμβάσεις όπως οι Νόμοι για τις Περιφράξεις (enclosure laws). Όπως ο List, και ο Polanyi εννοιολόγησε την ανάπτυξη του φιλελεύθερου καπιταλισμού στην Αγγλία μέσα από την παράλληλη και συμπληρωματική δράση κράτους και αγοράς.

Επίσης, ο List θεωρούσε ότι η φιλελεύθερη οικονομία της αγοράς δεν ενσωμάτωνε τους κατάλληλους μηχανισμούς για να πραγματοποιηθεί αυτή η παραγωγική μεταστροφή. Έδινε δηλαδή ιδιαίτερη σημασία στην ιστορικότητα της μετάβασης από ένα παραγωγικό σύστημα στο επόμενο αλλά και στην συγκριτική οικονομική θέση του κάθε κράτους. Η βασική αναλυτική έννοια με την οποία έχει ταυτιστεί στην πολιτική οικονομία της εκβιομηχάνισης ο List, είναι το επιχείρημα περί νηπιακής βιομηχανίας (infant-industry argument) (Ha-Joon Chang, 2002). Βάσει αυτής της έννοιας, τα κράτη με ισχνή βιομηχανική παραγωγή, οφείλουν να υιοθετήσουν εμπορικές πολιτικές που θέτουν υψηλούς εισαγωγικούς δασμούς. Με αυτό τον τρόπο καθίστανται ακριβότερες οι εισαγωγές και ενισχύεται η εγχώρια βιομηχανική παραγωγή. Ταυτόχρονα, στο εγχώριο επίπεδο μετουσιώνουν τα έσοδα που προκύπτουν από τους δασμούς σε κρατικές επιδοτήσεις, οι οποίες ενισχύουν τις αναδυόμενες βιομηχανίες. Με αυτό τον τρόπο ενισχύεται περαιτέρω η εγχώρια βιομηχανική παραγωγή στους τομείς στους οποίους επιβάλλονται οι τελωνειακοί δασμοί.

Το συνδυαστικό αποτέλεσμα των δύο αυτών πολιτικών είναι η διαμόρφωση μιας 'νηπιακής' εθνικής βιομηχανικής βάσης, η οποία μακροπρόθεσμα είναι σε θέση να ανταγωνιστεί τις βιομηχανίες των ήδη εκβιομηχανισμένων κρατών. Όταν όμως οι υποστηριζόμενες βιομηχανίες πέρασαν τα πρώτα στάδια ανάπτυξης, έπρεπε να αφήνονται να ανταγωνιστούν στις διεθνείς αγορές. Συνεπώς, ο List δεν προωθούσε την θέση ότι το κράτος όφειλε να προστατεύει και να ενισχύει χρηματοδοτικά εθνικές επιχειρήσεις χωρίς όρους και προϋποθέσεις. Θεωρούσε ότι η κρατική υποστήριξη ήταν απαραίτητη στα πρώτα στάδια λειτουργίας μιας

επιχείρησης, αλλά το κράτος όφειλε να αποσύρεται εφόσον μια βιομηχανία καθίσταντο βιώσιμη και ανταγωνιστική στις διεθνείς αγορές.

Τα τελευταία έτη έχουν δημοσιευτεί ενδιαφέρουσες και εμβριθείς αναλύσεις του οικονομικού εθνικισμού ως ρεύμα οικονομικής σκέψης και πρακτικής, τόσο ιστορικά όσο και σε σχέση με τις επιμέρους αναλυτικές διαστάσεις που έλαβε σε διαφορετικά γεωγραφικά σημεία (Suese, 2023, Heillener, 2022, Pickel, 2022). Συνεπώς, δεν κρίνουμε απαραίτητο να επεκταθούμε περαιτέρω αναφορικά με τον οικονομικό εθνικισμό. Αυτό που αξίζει να επισημανθεί όμως είναι ότι ο οικονομικός εθνικισμός αποτέλεσε πεδίο μελέτης και στο πλαίσιο της μεταγενέστερης Γερμανικής Ιστορικής Σχολής των Οικονομικών, της οποίας ο List θεωρείται προπομπός (Cardoso και Psalidopoulos, 2016). Επίσης, στις ΗΠΑ το έργο του List αναπτύχθηκε από μελετητές του δεύτερου μισού του 19ου αιώνα, όπως ο Henry Carrey (Helleiner, 2021b). Τέλος, είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι ως έννοια ο οικονομικός εθνικισμός έχει χρησιμοποιηθεί για να πλαισιώσει ευρύτατη γκάμα αναπτυξιακών, οικονομικών, βιομηχανικών, κοινωνικών, τεχνολογικών και εμπορικών πολιτικών και δεν έχει κάποιο συνεκτικό αναλυτικό περιεχόμενο (Pickel, 2022). Ο οικονομικός εθνικισμός ως έννοια παραμένει ρευστός και δεν έχει από ιδεολογικό περιεχόμενο ή συγκεκριμένες προτάσεις δημόσιων πολιτικών. Στο παρόν άρθρο αντιλαμβανόμαστε τον οικονομικό εθνικισμό στις δύο διαστάσεις του, την υπερεθνική (δασμολογικές πολιτικές) και την εγχώρια (βιομηχανικές, αναπτυξιακές, τεχνολογικές πολιτικές στήριξης της εγχώριας βιομηχανικής παραγωγής).

### **3. Εμπειρικές αποτυπώσεις του οικονομικού εθνικισμού κατά το πρώτο κύμα εκβιομηχάνισης**

**Η** οικονομική ιστορία δείχνει ότι πολιτικές κρατικά υποστηριζόμενης εκβιομηχάνισης ακολούθησαν όλα τα κράτη που εκβιομηχανίστηκαν κατά το λεγόμενο πρώτο στάδιο της εκβιομηχάνισης (Trebilcock, 1991, Bairoch, 1993). Η πρώτη βιομηχανική καπιταλιστική οικονομία ήταν όπως είδαμε η ΜΒ, η οποία πέρασε στο στάδιο της εκβιομηχάνισης το ίδιο περίπου διάστημα με το τέλος του μερκαντισμού. Ακολούθησαν το Βέλγιο, οι ΗΠΑ, η Γερμανία, η Γαλλία και η Ιαπωνία. Οι ΗΠΑ και η Γερμανία ακολούθησαν πολιτικές οικονομικού εθνικισμού ειδικά κατά το δεύτερο μισό του 19ου αιώνα. Αυτός είναι και ο λόγος που όπως αναφέραμε στην προηγούμενη ενότητα, στις δύο αυτές χώρες έγινε συστηματικότερη επεξεργασία του οικονομικού εθνικισμού.

Οι στρατηγικές που υιοθετήθηκαν σε αυτές τις χώρες βασιζόνταν σε ένα συνδυασμό κρατικών επενδύσεων στους τομείς των μεταφορών και της εκπαίδευσης, την δημιουργία ενιαίων αγορών στο εσωτερικό των κρατών μέσω της κατάργησης των τελωνειακών δασμών, αλλά και τη διατήρηση υψηλών επιπέδων δασμολογικής προστασίας στο εξωτερικό τους εμπόριο. Στις ΗΠΑ καταργήθηκαν όλοι οι τελωνειακοί δασμοί ανάμεσα στις πολιτείες, ενώ και στη Γερμανία, η ενοποίηση της Γερμανικής Ένωσης και της Πρωσίας σε ενιαίο κράτος το 1871 έδωσε την δυνατότητα κατάργησης όλων των εμπορικών εμποδίων ανάμεσα στα

επιμέρους κρατίδια της χώρας. Ήδη όμως είχε διαμορφωθεί η πρώτη τελωνειακή ένωση ανάμεσα στα Γερμανικά κρατίδια και την Πρωσία στο πρώτο μισό του 19ου αιώνα (Zollverein), η οποία περιλάμβανε και κοινό εξωτερικό δασμολόγιο με τα υπόλοιπα κράτη με τα οποία εμπορεύονταν. Η παρατεταμένη οικονομική κρίση, που διήρκεσε κατά την περίοδο 1873-1896, συνέβαλλε στην εκθετική αύξηση των δασμών στις διεθνείς εμπορικές σχέσεις της Γερμανίας (Berrend, 2022).

Στις ΗΠΑ, οι υψηλοί δασμοί απέκτησαν και πολιτικό περιεχόμενο κατά τα πρώτα στάδια της εκβιομηχάνισης για δύο λόγους. Ο πρώτος είχε να κάνει με την απώθηση του κεφαλαίου της MB και τις προσπάθειες για διαμόρφωση εθνικής οικονομικής ταυτότητας. Ο δεύτερος αφορούσε την ανάγκη ενσωμάτωσης των οικονομικών στρωμάτων με εξαγωγικό προσανατολισμό, τα οποία διεκδικούσαν δασμολογική προστασία έναντι των εισαγωγών σε ομοειδή προϊόντα (Wraight, 2022). Το πρώτο στάδιο εκβιομηχάνισης στις ΗΠΑ έλαβε χώρα μετά τον πόλεμο της Ανεξαρτησίας, αλλά ήταν κατά το δεύτερο μισό του 19ου αιώνα όταν οι ΗΠΑ απογειώθηκαν βιομηχανικά, ξεπερνώντας σε όρους τεχνολογικής καινοτομίας τη MB. Αυτό επετεύχθη μέσα από ένα συνδυασμό πολύ υψηλών δασμών και στοχευμένων αναπτυξιακών πολιτικών με σαφή προσανατολισμό την αναβάθμιση της τεχνολογικής και βιομηχανικής βάσης της χώρας (Cohen και DeLong, 2016).

Αναφορικά με τις άλλες τρεις χώρες που εκβιομηχάνιστηκαν στο δεύτερο μισό του 19ου αιώνα, τόσο οι ΗΠΑ όσο και οι Γερμανία, Γαλλία στήριξαν την εκβιομηχάνιση τους σε ένα πλέγμα σύνθετων αλληλεπιδράσεων ανάμεσα σε κρατικές ή κρατικά υποστηριζόμενες ιδιωτικές τράπεζες, το αναδυόμενο βιομηχανικό επιχειρηματικό κεφάλαιο της εποχής και τα επαγγελματικά στρώματα που το περιέβαλλαν (δικηγόροι, χρηματιστές μεταξύ άλλων). Οι παραγωγικοί δρώντες που συμμετείχαν σε αυτά τα δίκτυα υποστηρίχθηκαν από μια σειρά από εργαλεία, τα οποία είχαν ως στόχο την ενεργή παρέμβαση στις οικονομικές διεργασίες με στόχο την υποβοήθηση της εγχώριας βιομηχανίας. Τα εργαλεία αυτά ήταν πολλά και δεν ήταν σε όλες περιπτώσεις τα ίδια. Για παράδειγμα, οι κυβερνήσεις στην Γερμανία προώθησαν την εσκεμμένη δημιουργία καρτέλ ανάμεσα σε ομοειδείς επιχειρήσεις, στις οποίες ουσιαστικά παρείχαν τη δυνατότητα να συμφωνούν το ύψος των τιμών τους προκειμένου να ενισχύεται η εθνική βιομηχανική παραγωγή (Holm, 2018). Ο βασικότερος όμως χώρος δημόσιας πολιτικής που διαφοροποιεί τις Ηπειρωτικές χώρες από τις ΗΠΑ αφορά τον ρόλο που διαδραμάτισε η τραπεζική πίστη στην υποβοήθηση της βιομηχανικής ανάπτυξης.

Συγκεκριμένα, κατά το δεύτερο μισό του 19ου αιώνα διαμορφώθηκαν οι βάσεις για το αποκαλούμενο στην σχετική βιβλιογραφία 'υπομονετικό κεφάλαιο' στη Γερμανία (patient capital) (Deeg κ.ά., 2016). Αυτός ο όρος αφορά τρόπους τραπεζικής λειτουργίας που δεν εστιάζουν στη βραχυχρόνια απόδοση των τραπεζικών δανείων. Επιδίωξη είναι η ανάπτυξη στενών σχέσεων ανάμεσα στους τραπεζικούς δρώντες και πιθανούς επενδυτές, η αλληλεπίδραση τους κατά την χάραξη και εφαρμογή επενδυτικών πολιτικών και η από κοινού αποτύπωση επενδυτικών δυνατοτήτων που θα συμβάλλουν στην εκβιομηχάνιση της χώρας. Με την χρηματοδοτική υποστήριξη από τις εγχώριες Κεντρικές Τράπεζες, το ιδιωτικό τραπε-

ζικό σύστημα χρηματοδοτούσε επενδύσεις με σημαντικά ρίσκα και περιορισμένες εγγυήσεις για την αποπληρωμή των δανείων που προσέφεραν. Οι τράπεζες δεν εμπλέκονταν μόνο στα αρχικά στάδια των βιομηχανικών επενδύσεων, εκπρόσωποι τους συμμετείχαν και στα Διοικητικά Συμβούλια των χρηματοδοτούμενων βιομηχανιών προκειμένου να συμμετέχουν ενεργά στη διοίκηση της επιχείρησης.

Αυτός ο ρόλος των τραπεζών θεωρείται κομβικής σημασίας στην εκβιομηχάνιση των χωρών που η Συγκριτική Πολιτική Οικονομία αποτυπώνει ως Συντονισμένες Οικονομίες της Αγοράς (ΣΟΑ) (Clift, 2021). Σε αυτές, ο καπιταλισμός είναι εμπεδωμένος σε ένα πυκνό πλέγμα θεσμικών ρυθμίσεων που αφήνουν ευρύτερα περιθώρια για την ανάληψη επενδυτικών ρίσκων συγκριτικά με τις Φιλελεύθερες Οικονομίες της Αγοράς (ΦΟΑ), όπου το τραπεζικό και ευρύτερα χρηματοπιστωτικό σύστημα είναι αποκλειστικά προσανατολισμένο στην παροχή πιστώσεων με πολύ περιορισμένο ορίζοντα (Clift, 2007). Με άλλα λόγια, στις ΦΟΑ ο ρόλος των τραπεζών είναι να προσφέρουν πιστώσεις με χαμηλά επίπεδα ρίσκου, υψηλές εγγυήσεις για την αποπληρωμή τους και συνεπώς μεγαλύτερες πιθανότητες να επιφέρουν βραχυχρόνια χρηματοδοτικά οφέλη στους μεγάλους επενδυτές και μετόχους. Αντίθετα, στις ΣΟΑ ο στόχος είναι η ανάπτυξη μακροχρόνιων επενδυτικών πλάνων που θα ενισχύσουν την εγχώρια βιομηχανία της χώρας και δεν θα επιφέρουν απαραίτητα πολύ υψηλές αποδόσεις, τουλάχιστον βραχυχρόνια. Ασφαλώς, αυτά τα διαφοροποιημένα χαρακτηριστικά της λειτουργίας των τραπεζικών και χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων έχουν απωλέσει σημαντικό μέρος της δυναμικής τους στο πλαίσιο του χρηματιστικοποιημένου καπιταλισμού που έχει διαμορφωθεί τα τελευταία 20 έτη και στις ΣΟΑ (Deeg κ.ά., 2016). Παρόλα αυτά, ο ρόλος των τραπεζών στην παροχή 'υπομονετικού κεφαλαίου' στα στάδια κατά τα οποία η εκβιομηχάνιση 'απογειώθηκε' (take off stage) στη Γερμανία και στη Γαλλία κατά το δεύτερο μισό του 19ου αιώνα αλλά και μετέπειτα δεν αμφισβητείται (Zysman, 1983).

Αντιθέτως στις ΗΠΑ, η οποία αποτελεί την πιο χαρακτηριστική περίπτωση ΦΟΑ, δεν αναπτύχθηκε τέτοιου είδους τραπεζική λειτουργία. Το τραπεζικό σύστημα που διαμορφώθηκε ήταν -και παραμένει- κατακερματισμένο στις διαφορετικές πολιτείες, με αποτέλεσμα να χάνεται η δυνατότητα υιοθέτησης κοινών τραπεζικών πρακτικών (Menz, 2017). Ο κατακερματισμός αυτός ήταν αντίθετος στα αρχικά πλάνα του Hamilton για την κρατικά υποβοηθούμενη εκβιομηχάνιση των ΗΠΑ. Ο Hamilton θεωρούσε κομβικής σημασίας την ίδρυση μιας Εθνικής Κεντρικής Τράπεζας που θα είχε την επίβλεψη και τον συντονισμό της κατανομής των πιστώσεων από τις ιδιωτικές τράπεζες. Κάτι τέτοιο όμως θεωρήθηκε απαραίτητη συγκέντρωση εξουσιών σε ομοσπονδιακές δομές από τους πρώτους κυβερνήτες των ΗΠΑ και δεν τελεσφόρησε (Wright, 2022). Ασφαλώς, χρειάζεται να επισημάνουμε ότι ο κατακερματισμός στην λειτουργία της τραπεζικής πίστης στις ΗΠΑ περιόρισε και περιορίζει τη δυναμική της εθνικής οικονομίας, κάτι όμως που εν μέρει τουλάχιστον αντισταθμίζεται από τις ιδιαίτερα ανεπτυγμένες αγορές χρήματος (χρηματιστήρια, αγορές ομολόγων) που είναι πολύ πιο ανεπτυγμένες συγκριτικά με τις ευρωπαϊκές.

Αναφορικά με τις εγχώριες πολιτικές κρατικής υποβοήθησης του βιομη-

χανικού κεφαλαίου, στις τρεις χώρες που εκβιομηχανίστηκαν μετά τη ΜΒ, λειτούργησαν θεσμικές δομές με κοινό χαρακτηριστικό τον έντονο κρατικό παρεμβασμό και σε μη αμιγώς οικονομικές επενδύσεις. Ενώ δηλαδή το κράτος αξιοποιούσε όλα τα χρηματοδοτικά εργαλεία που είχε στην διάθεση του για την ενίσχυση της εθνικής οικονομικής βάσης (επιδοτήσεις, επενδυτικά κίνητρα, κάλυψη εργοδοτικών εισφορών), χρηματοδοτήθηκαν και παρεμβάσεις με εκπαιδευτικό προσανατολισμό αλλά και πολύ μεγάλα έργα υποδομών που ανέπτυξαν τις εθνικές μεταφορές. Αυτά ασφαλώς διαμορφώθηκαν και με βάση τις εθνικές κρατικές και γραφειοκρατικές διευθετήσεις που είχαν διαμορφωθεί. Στις ΗΠΑ, οι παρεμβάσεις αυτές είχαν αποκεντρωμένο χαρακτήρα και διαφοροποιούνταν ανά πολιτεία. Στη Γαλλία αντίθετα, η συγκέντρωση των γραφειοκρατικών δραστηριοτήτων που είχε συντελεστεί από τα χρόνια του Ναπολέοντα, συνέβαλλε σε περισσότερο ενεργό ρόλο από την κεντρική γραφειοκρατία. Τα αποτελέσματα πάντως αυτών των πρωτοβουλιών ήταν εντυπωσιακά και σε μεγάλο βαθμό διαμόρφωσαν τις συνθήκες για την οικονομική ανάπτυξη αυτών των χωρών στον 20ο αιώνα. Για παράδειγμα, τα προγράμματα τεχνικής μαθητείας τα οποία ακόμη λειτουργούν στην Γερμανία, έχουν τις βάσεις τους σε εκείνη την εποχή. Τέλος, οι φυσικές υποδομές που κατασκεύασε το γαλλικό κράτος βοήθησαν σημαντικά στην μεταγενέστερη οικονομική μεγέθυνση της χώρας.

Στις ΗΠΑ, στο δεύτερο μισό του 19ου αιώνα εντοπίζεται για πρώτη φορά η χρήση της έννοιας 'αναπτυξιακό κράτος' (Wraight, 2022). Η έννοια αυτή εστιάζει στο επίπεδο εθνικού κράτους και στις στενές, πολύπλοκες και συχνά πειραματικές και συνεπώς με μεγάλο ρίσκο σχέσεις που αναπτύσσονται ανάμεσα σε μια οικονομική γραφειοκρατία και το βιομηχανικό κεφάλαιο που υποστηρίζει με διάφορα μέσα, με στόχο την τεχνολογική αναβάθμιση της εγχώριας βιομηχανίας. Οι αναπτυξιακοί στόχοι είναι πολύ πιο φιλόδοξοι από αυτούς που προωθήθηκαν με το πρώτο κύμα εκβιομηχάνισης. Ο ευρύτερος στόχος είναι η αναβάθμιση της τεχνολογικής καινοτομίας της χώρας σε συγκεκριμένους στρατηγικούς τομείς. Αυτό σημαίνει ότι η βιομηχανική παραγωγή χρειάζεται να προσανατολιστεί σε μη υπαρκτά ή σε ελλιπώς ανεπτυγμένα προϊόντα, προκειμένου να ενισχύσει την εθνική οικονομία. Σε αυτά τα πλαίσια, η οικονομική γραφειοκρατία είναι επιφορτισμένη με την κατανομή ευνοϊκών πιστώσεων (επιχορηγήσεις ή δάνεια με ευμενείς όρους για τις επιχειρήσεις) σε τεχνολογικά προσανατολισμένες επιχειρήσεις που έχουν τις ευνοϊκότερες προοπτικές από αυτή την άποψη. Ο Bloch χρησιμοποιεί τον όρο 'hidden developmental state' ('κρυφό αναπτυξιακό κράτος') για τις ΗΠΑ και εντοπίζει τις ρίζες του στα τέλη του 19ου και αρχές του 20ου αιώνα.

Ο όρος αναπτυξιακό κράτος όμως ως πιο εξελιγμένη μορφή οικονομικού εθνικισμού έχει χρησιμοποιηθεί κατά βάση για να αποτυπώσει τα ειδικά χαρακτηριστικά της Ιαπωνίας μετά τον Β΄ ΠΠ. Η Ιαπωνία ήταν το πρώτο Ασιατικό κράτος που υιοθέτησε μορφές βιομηχανικής παραγωγής ήδη από τα τέλη του 19ου αιώνα. Σε αυτή την περίπτωση υπήρξε ταυτόχρονη ανάπτυξη οικονομικού και πολιτικού εθνικισμού, στο πλαίσιο της παλινόρθωσης της Αυτοκρατορίας των Meiji (Jhonston, 1982). Αυτή η πολιτική και θεσμική εξέλιξη συνέβαλλε στη

μετάβαση της Ιαπωνίας στην γεωπολιτική δύναμη που της επέτρεψε να επιδοθεί σε ιμπεριαλιστικές επεκτάσεις μέχρι και τον Β΄ ΠΠ. Η γεωπολιτική ισχύς της Ιαπωνίας βασίστηκε στην εκβιομηχάνιση που πέτυχε κυρίως μεταξύ 1860-1910 ειδικά στις βιομηχανίες σιδήρου και χάλυβα. Για να επιτευχθεί η εκβιομηχάνιση, το κράτος προέβη σε μαζικές δημόσιες δαπάνες στους τομείς των μεταφορών και των επικοινωνιών, στη δημιουργία βιομηχανικών ζωνών και γενικά ευρύτατες παρεμβάσεις με στόχο τον συντονισμό των οικονομικών δρώντων που θα προωθούσαν την εκβιομηχάνιση.

#### **4. Εμπειρικές αποτυπώσεις του οικονομικού εθνικισμού κατά το δεύτερο κύμα εκβιομηχάνισης**

Έως τις αρχές του 20ού αιώνα, οι πολιτικές οικονομικού εθνικισμού που είχαν εφαρμόσει ειδικά οι ΗΠΑ και η Γερμανία συνέβαλλαν στο να υπερκεράσουν τη ΜΒ σε όρους βιομηχανικής παραγωγής (Trebilcock, 1981). Η βιομηχανική αυτή ισχύς συνέβαλε στην ενίσχυση της γεωπολιτικής τους θέσης. Όπως δηλαδή ο εθνικός πλούτος ενός κράτους αντικατόπτριζε και την διεθνή του δύναμη, η βιομηχανική ανάπτυξη συνεπάγονταν γεωπολιτική ισχύ. Μετά τον Α΄ ΠΠ όμως, η ανάπτυξη καθεστώτων αυταρχικού πολιτικού εθνικισμού σε ευρωπαϊκές χώρες και η εργαλειοποίηση ακραίων μορφών κρατικού οικονομικού παρεμβατισμού για να νομιμοποιηθούν τα αυταρχικά καθεστώτα, συνέβαλλαν στο να μεταβληθεί εντελώς το νόημα και ο προσανατολισμός του οικονομικού εθνικισμού (Berrend, 2022). Το διεθνές εμπόριο μειώθηκε κατακόρυφα αφού τα περισσότερα κράτη επεδίωκαν την οικονομική αυτάρκεια. Επίσης, αναπτύχθηκε ταύτιση του οικονομικού με τον πολιτικό εθνικισμό, με τον πρώτο να χρησιμοποιείται ως εργαλείο για την αναζωπύρωση και ενίσχυση του δεύτερου. Η διασύνδεση ανάμεσα στον οικονομικό και τον πολιτικό εθνικισμό ειδικά αναφορικά με την πρόθεση για ιμπεριαλιστικές επεκτάσεις, έχει αποτυπωθεί και από σύγχρονη έρευνα (Ince, 2016). Ως αποτέλεσμα, ο όρος απέκτησε αρνητικές συνδηλώσεις και άρχισε να ταυτίζεται με τον ακραίο οικονομικό και πολιτικό προστατευτισμό και τον πολιτικό αυταρχισμό.

Σε γενικές γραμμές, η πλαisiώση του οικονομικού εθνικισμού με αυτούς τους αρνητικούς όρους, συνέχισε στις αποκαλούμενες Δυτικές δημοκρατίες και μετά τον Β΄ ΠΠ. Το φιλελευθεροποιημένο διεθνές εμπόριο θεσμοθετήθηκε μέσα από τις ρυθμίσεις που ενσωματώθηκαν στην Γενική Συμφωνία Δασμών και Εμπορίου (ΓΣΔΕ) το 1944. Παρότι η ΓΣΔΕ δεν απέκτησε ποτέ ουσιαστικά υπερεθνικά χαρακτηριστικά, η διακυβερνητική της λειτουργία επέτρεψε την διαμόρφωση ενός διεθνούς εμπορικού συστήματος με πολύ χαμηλότερα δασμολογικά και άλλα εμπόδια. Ειδικά όμως μετά την δεκαετία του 1970, όπως αναφέραμε στην Εισαγωγή, ο οικονομικός ρόλος του κράτους σταδιακά απαξιώθηκε παρότι συνέχισε να επηρεάζει τους εθνικούς καπιταλισμούς αλλά με διαφορετικούς τρόπους από ότι στις περιπτώσεις αναπτυξιακών κρατών.

Ασφαλώς, το άνοιγμα χωρών και περιφερειακών οργανισμών στο διεθνές εμπόριο συνέχιζε να είναι διαφοροποιημένο. Η πιο εξελιγμένη μορφή περιφερειακής οικονομικής ολοκλήρωσης επιτεύχθηκε στην ΕΕ μετά την καθιέρωση της Κοινής Αγοράς το 1992, οπότε καθιερώθηκε η ελευθερία κινήσεων στις λεγόμενες τέσσερις ελευθερίες (εμπορευμάτων, κεφαλαίων, υπηρεσιών, προσώπων). Στο πλαίσιο της Κοινής Αγοράς της ΕΕ διαμορφώθηκε και η μοναδική ουσιαστικά υπερεθνικοποιημένη εξωτερική πολιτική της ΕΕ, η εμπορική πολιτική, η οποία λειτουργεί στην βάση του κοινού δασμολογίου για ολόκληρη την ΕΕ. Είναι σημαντικό να αποτυπωθεί ότι η μορφή που έλαβε η ΕΕ ως εμπορική ένωση μετά το 1992 έχει πολλά κοινά με τα ρυθμιστικά και πολιτικά χαρακτηριστικά που όπως είδαμε είχε προτείνει ο List. Το τοπίο ως προς τον οικονομικό ρόλο του κράτους στη Δύση μεταβλήθηκε σημαντικά μετά την οικονομική κρίση του 2007/08 και ακόμη περισσότερο τα τελευταία έτη. Τις αναλυτικές και εμπειρικές επιπτώσεις που επήλθαν ως αποτέλεσμα αυτών των μεταβολών θα εξετάσουμε στην επόμενη ενότητα.

Παρότι όμως ο αναπτυξιακός και στρατηγικός οικονομικός ρόλος του κράτους στην υποβοήθηση της βιομηχανικής παραγωγής αμφισβητήθηκε στη Δύση μετά τον Β΄ ΠΠ, δεν ίσχυσε το ίδιο για την Ανατολική Ασία. Η περίοδος μετά τον Β΄ ΠΠ είναι η περίοδος της καθυστερημένης εκβιομηχάνισης (*late industrialisation*) μιας σειράς μη Δυτικών κρατών. Οι λεγόμενες Ασιατικές τίγρεις (Νότια Κορέα, Χονγκ Κονγκ, Ταϊβάν, Σιγκαπούρη), πέτυχαν εκπληκτικές βιομηχανικές επιδόσεις ειδικά μετά την δεκαετία του 1960. Σε αυτές εντάσσεται από την σχετική βιβλιογραφία και η Ιαπωνία, της οποίας η βιομηχανική ανάπτυξη εκτοξεύθηκε από την δεκαετία του 1950.

Συγκεκριμένα, η Ιαπωνία μετά την ταχύτατη εκβιομηχάνιση της που αναλύσαμε στην προηγούμενη ενότητα, υπέστη σχεδόν ολοκληρωτική καταστροφή κατά την διάρκεια και ειδικά στα τέλη του Β΄ ΠΠ. Μετά όμως τον Β΄ ΠΠ επέστρεψε σε τροχιές εκτεταμένης οικονομικής ανάπτυξης βασισμένη στην ταχύτατη εκβιομηχάνιση. Μέχρι το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, η Ιαπωνία είχε γίνει η τρίτη ισχυρότερη οικονομία του κόσμου ενώ σήμερα είναι στην πέμπτη θέση. Ασφαλώς, σημαντικός παράγοντας που συνέβαλλε σε αυτή την βιομηχανική επέκταση ήταν η οικονομική στήριξη που έλαβε από τις ΗΠΑ ως κράτος-δορυφόρος στο πλαίσιο του πολέμου της Κορέας.

Παρόλα αυτά, λίγοι πλέον αμφισβητούν τον στρατηγικό και συντονιστικό ρόλο που διαδραμάτισε το κράτος στην κατανομή και διαχείριση αυτών και άλλων εγχώριων πηγών χρηματοδότησης στη χώρα σε αυτή την περίοδο. Το έργο του Johnson (1982) αποτύπωσε τα πολύ συγκεκριμένα χαρακτηριστικά που έλαβε το Ιαπωνικό αναπτυξιακό κράτος. Συγκεκριμένα, ο Johnson υποστήριξε ότι κομβικό ρόλο στην ταχύτατη εκβιομηχάνιση της Ιαπωνίας, διαδραμάτισε η αυτόνομη οικονομική γραφειοκρατία που δημιούργησε το Ιαπωνικό κράτος. Το Υπουργείο Διεθνούς Εμπορίου και Βιομηχανίας (Ministry of International Trade and Industry-MITI) ιδρύθηκε το 1949 και επιφορτίστηκε με τον ρόλο να επαναφέρει την Ιαπωνία στα προπολεμικά επίπεδα βιομηχανικής παραγωγής. Η λει-

τουργία του MITI σηματοδοτεί εντελώς νέες μορφές πολιτικής και διοικητικής πλαισίωσης των εγχώριων βιομηχανικών πολιτικών και των διεθνών εμπορικών σχέσεων. Η κυβέρνηση της Ιαπωνίας παραχώρησε πλήρη πολιτική και διοικητική αυτονομία σε αυτό τον οργανισμό, για όλα τα θέματα που αφορούσαν βιομηχανικές επενδύσεις και διεθνείς εμπορικές σχέσεις.

Ως προς τις βιομηχανικές επενδύσεις, το MITI ήταν επιφορτισμένο με τον συντονισμό δυνητικών επενδυτών και την στρατηγική, στοχευμένη και επιλεκτική οικονομική στήριξη τους αλλά και την παροχή τεχνολογικών πληροφοριών σε τομείς που ενίσχυαν την καινοτομία των εγχώριων βιομηχανιών. Όμως τα οικονομικά εργαλεία που χρησιμοποιούσε το MITI δεν ήταν αντίστοιχα με αυτά που χρησιμοποιούνταν εκείνη την περίοδο σε καθεστώς κεντρικού οικονομικού προγραμματισμού. Η εκβιομηχάνιση που υποβλήθηκε ήταν εξαγωγικά προσανατολισμένη ενώ και οι εμπορικές πολιτικές που ήταν στην αρμοδιότητα του δεν ήταν αποκλειστικά προστατευτικές. Το βιομηχανικό επενδυτικό κεφάλαιο από το εξωτερικό ήταν ευπρόσδεκτο, εφόσον όμως συμμορφώνονταν με τις οικονομικές κατευθύνσεις που παρείχε το MITI. Αυτές ήταν προσανατολισμένες στο να προσφέρουν τα εκέγγυα ώστε το πολυεθνικό κεφάλαιο να ενσωματωνόταν στα εθνικά παραγωγικά συστήματα και να λειτουργούσε όχι με γνώμονα την βραχυχρόνια απόσπαση κερδών, αλλά την κερδοφορία του και την βελτίωση των παραγωγικών ικανοτήτων της χώρας στην οποία εγκαθίσταντο. Σε γενικές γραμμές, τα εργαλεία που χρησιμοποιούσε η οικονομική γραφειοκρατία για να υποβοηθή και ρυθμίσει τις βιομηχανικές πολιτικές ήταν πολυδιάστατα. Έλεγχος των τιμών, στενή συνεργασία με τεράστιες επιχειρηματικές ομάδες που δραστηριοποιούνταν σε διαφορετικές επιχειρηματικές δραστηριότητες (keiretsu) αλλά και με το εγχώριο τραπεζικό σύστημα, αυστηρά κριτήρια για την παροχή και κυρίως την συνέχιση χρηματοδότησης των βιομηχανικών επιχειρήσεων, πρόστιμα σε περιπτώσεις επιχειρήσεων που είχαν λάβει κρατική χρηματοδότηση αλλά δεν ακολουθούσαν τις κατάλληλες επιχειρηματικές στρατηγικές σχετικά με την οικονομική αποδοτικότητα τους ήταν κάποια από αυτά. Οι ομαδοποιήσεις που αποκαλούνται keiretsu ήταν οικογενειακά μονοπώλια, τα οποία είχαν μετοχές και επιχειρηματική δράση σε κάθετες και οριζόντιες παραγωγικές αλυσίδες, η οποία τους επέτρεπε να χειραγωγούν τις τιμές για την παραγωγή αλλά και την προσφορά των βιομηχανικών προϊόντων. Επίσης, συνέβαλλαν στην διατήρηση των επιχειρηματικών κερδών από την βιομηχανική παραγωγή στην Ιαπωνική εθνική οικονομία, μέσα από την στενότητα συνεργασία και τεράστια παρουσία που είχαν στο εγχώριο χρηματοπιστωτικό σύστημα. Τέλος, είχαν την δυνατότητα να συγκρατούν τα εργασιακά αιτήματα και να καθορίζουν τις αμοιβές, δεδομένου ασφαλώς ότι παρείχαν εφόρου ζωής απασχόληση και γενναία ασφαλιστικά προνόμια.

Από τα παραπάνω συνάγεται ότι το αναπτυξιακό κράτος που αναπτύχθηκε στην Ιαπωνία μετά τον Β΄ ΠΠ είχε εντελώς διαφορετικά χαρακτηριστικά από τις βιομηχανικές πολιτικές που είχαν υποστηριχθεί από τα κράτη που εκβιομηχάνιστηκαν πριν από τον Α΄ ΠΠ. Αντίθετα από την επικρατούσα αντίληψη στην Δυτική πολιτική οικονομία, η κρατική υποβοήθηση της βιομηχανικής παραγωγής δεν

αποσκοπούσε στην άνευ όρων και προϋποθέσεων διάσωση (bailing-out) μη ανταγωνιστικών εθνικών βιομηχανιών. Η αυτόνομη οικονομική γραφειοκρατία κατένειμε στις ιδιωτικές επιχειρήσεις πιστώσεις και άλλους τύπους ενισχύσεων και επιχειρηματικών συμβουλών με πολύ αυστηρούς χρηματοοικονομικούς όρους. Όμως, η βασικότερη ειδοποιός διαφορά ήταν οι πολύ συγκεκριμένες μορφές που λάμβαναν οι σχέσεις του κράτους και ειδικά του ΜΙΤΙ με το εγχώριο βιομηχανικό κεφάλαιο. Τόσο η νεοκλασική όσο και κριτικές προσεγγίσεις για τις σχέσεις κράτους- επιχειρηματικού κεφαλαίου στην Δύση, αντιμετωπίζουν αυτού του τύπου τις συνέργειες επιφυλακτικά έως εχθρικά. Στην πρώτη περίπτωση θεωρείται ότι αντί οι ιδιώτες επιχειρηματίες να εστιάζουν στις επιχειρηματικές τους στρατηγικές στο πλαίσιο της φιλελεύθερης οικονομίας, επιδιώκουν την επίτευξη προσοδοθηρίας (rent-seeking) από τις κυβερνήσεις. Με τις πιστώσεις και επιχορηγήσεις που δίνει το κράτος σε ιδιώτες επιχειρηματίες, αλλιώνει την φύση της ιδιωτικής αγοράς κατευθύνοντας τις επενδύσεις σε μη καινοτόμες επιχειρηματικές πρωτοβουλίες. Από την άλλη, οι πιο κριτικές προσεγγίσεις, θεωρούν δεδομένο ότι το βιομηχανικό κεφάλαιο εργαλειοποιεί το κράτος για να προωθήσει τα καπιταλιστικά του συμφέροντα. Μέσα από την λεγόμενη 'κρατική σύλληψη' ('state capture'), ιδιώτες επιχειρηματίες επιτυγχάνουν την απόσπαση δημοσίων δαπανών αλλά και ευνοϊκές για τους ίδιους ρυθμιστικές παρεμβάσεις των κυβερνήσεων. Όμως, βλέπουμε ότι οι τρόποι λειτουργίας και οργάνωσης του ΜΙΤΙ και οι σχέσεις του με τους οικονομικούς και κοινωνικούς δρώντες που το περιέβαλαν έπρεπε να αποτυπωθούν από νέα αναλυτικά εργαλεία.

Η έννοια 'εμπεδωμένη αυτονομία' ('embedded autonomy') που πρότεινε ο Evans (1995) για να αποτυπώσει αυτές τις σχέσεις για την περίπτωση της ταχύτατης εκβιομηχάνισης της Νότιας Κορέας που ακολούθησε τις δεκαετίες του 1970 και 1980 επιτυγχάνει ακριβώς αυτό. Ο Evans ενίσχυσε τις εννοιολογικές αποτυπώσεις της Κορεάτικης κρατικά υποβοηθούμενης εκβιομηχάνισης που είχαν προηγηθεί από τους Amsden (1989) και Wade (1990). Αυτές και άλλες μελέτες που κινούνταν σε ανάλογες κατευθύνσεις για τη Νότια Κορέα αλλά και τις υπόλοιπες Ασιατικές τίγρεις, αποτύπωναν τον ιδιότυπο συνδυασμό πολιτικών και εργαλείων που είχαν υιοθετήσει τα αναπτυξιακά κράτη σε αυτές τις χώρες. Ο φιλελεύθερος χαρακτήρας της οικονομικής δραστηριότητας δεν αμφισβητήθηκε ποτέ σε αυτές τις χώρες. Αφορούσε τόσο το εθνικό επίπεδο, όπου ο ιδιωτικός τομέας αποτελούσε την βασική πηγή διαμόρφωσης βιομηχανικής παραγωγής αλλά και το διεθνές. Όπως και στην περίπτωση της Ιαπωνίας, οι βιομηχανίες που δημιουργήθηκαν είχαν εξωστρεφή εμπορικό προσανατολισμό και επεδίωκαν την αύξηση της διεθνούς κερδοφορίας τους. Οι επιχειρηματικές στρατηγικές που ακολουθούσαν στο εξωτερικό ήταν ιδιαίτερα επιθετικές και αποσκοπούσαν στην ενίσχυση των βιομηχανικών εξαγωγών τους.

Όμως, ήταν το εθνικό επίπεδο στο οποίο οι βιομηχανικές πολιτικές αυτών των κρατών ανέπτυξαν τις ιδιότυπες σχέσεις που αποτυπώνει η έννοια 'εμπεδωμένη αυτονομία' που αναφέραμε προηγουμένα. Η κλασική αποτύπωση του ρόλου της γραφειοκρατίας από τον Max Weber τονίζει τη σημασία της πολιτικής και

Θεσμικής αυτονομίας που επιτρέπει ένα κράτος στο διοικητικό του βραχίονα, ως βασική παράμετρο που καθορίζει την επιτυχία των δημόσιων πολιτικών. Η οικονομική γραφειοκρατία που διαδραμάτισε τον ρόλο του MITI στην Νότια Κορέα (Economic Planning Board-EPB- Συμβούλιο Οικονομικού Προγραμματισμού) απολάμβανε όντως τα επίπεδα αυτονομίας που ήταν απαραίτητα για την επιτυχή εφαρμογή προγραμμάτων βιομηχανικής πολιτικής. Ταυτόχρονα όμως, ο Evans επισήμανε ότι το EPB είχε αναπτύξει και τις κατάλληλες διασυνδέσεις με τους κοινωνικούς και κυρίως παραγωγικούς δρώντες που την περιέβαλαν και θεώρησε ότι η ποιότητα αυτών των διασυνδέσεων ήταν η καθοριστική παράμετρος για τις επιτυχημένες βιομηχανικές πολιτικές. Οι διασυνδέσεις αυτές δεν είχαν πελατειακά ή αντίστοιχα χαρακτηριστικά, με τα chaebols να διαδραματίζουν αντίστοιχους ρόλους με τα Ιαπωνικά keiretsu. Η παροχή πιστώσεων στα chaebols γινόταν με τρόπους που συνέβαλαν στη μείωση του επενδυτικού ρίσκου αλλά ταυτόχρονα εμπεριείχαν όρους που μείωναν την πιθανότητα ανάπτυξης διαφθοράς.

Αναφορικά με το αποτέλεσμα της κρατικά υποβοηθούμενης εκβιομηχάνισης, η Νότια Κορέα εξειδικεύτηκε σε προϊόντα υψηλής τεχνολογίας. Οι βιομηχανικές πολιτικές που ακολούθησαν συνολικά οι Ασιατικές τίγρεις και η Ιαπωνία βασίστηκαν αρχικά στη μίμηση τεχνολογικών προϊόντων από τη Δύση. Η τεχνολογική ανάπτυξη που είχε επιτευχθεί από τις Δυτικές οικονομίες διαμόρφωσε ένα συνεκτικό πλαίσιο καινοτομίας, το οποίο οι Ασιατικές οικονομίες μπορούσαν να επεκτείνουν. Ασφαλώς, με την πάροδο των ετών, οι τεχνολογικές καινοτομίες των Ασιατικών κρατών συνέβαλαν στον τεχνολογικό μετασχηματισμό των οικονομικών τους επιτευγμάτων και τη μετάβαση σε προϊόντα ανώτερης τεχνολογίας. Παρόλα αυτά, είναι σημαντικό να επιστημονούμε ότι οι τεχνολογικές καινοτομίες που επιτεύχθηκαν από τα Ασιατικά αναπτυξιακά κράτη επωφελήθηκαν από τις ήδη υπάρχουσες τεχνολογικές καινοτομίες.

Συνολικά, το αναπτυξιακό κράτος στις Ασιατικές τίγρεις και στην Ιαπωνία θεωρείται ότι άγγιξε τα όρια του ως πλαίσιο άσκησης βιομηχανικών πολιτικών κατά τη δεκαετία του 1990 (Woo-Cumings, 1999). Η Ασιατική κρίση το 1999 επηρέασε αυτές τις χώρες σε σημαντικό βαθμό. Παρόλα αυτά, είχαν ήδη φτάσει σε ένα παγκόσμια ανταγωνιστικό επίπεδο και τα τεχνολογικά τους προϊόντα ανταγωνίζονταν επάξια στις διεθνείς αγορές τα προϊόντα των χωρών που είχαν εκβιομηχανιστεί πρώτες. Η αποβιομηχάνιση των ΗΠΑ και της ΜΒ τη δεκαετία του 1980 και η μεταστροφή αυτών των οικονομιών προς καινοτομίες στον τομέα των υπηρεσιών σίγουρα συνέβαλε σε αυτή την εξέλιξη. Σε κάθε περίπτωση η υπερεθνικής ισχύς των χωρών της Ανατολικής Ασίας σε οικονομικό αλλά και πολιτικό επίπεδο βασίζεται στην εξαγωγικά προσανατολισμένη βιομηχανική τους βάση.

## **5. Εμπειρικές αποτυπώσεις του οικονομικού εθνικισμού τα τελευταία 25 έτη**

**Τ**α τελευταία 25 περίπου έτη, μια σειρά από χώρες χαμηλού ή μεσαίου εισοδήματος έχουν εφαρμόσει βιομηχανικές πολιτικές στα πρότυπα του

αναπτυξιακού κράτους. Ινδία, Ταϊλάνδη, Βιετνάμ, Μαλαισία, Βραζιλία και κυρίως λόγω πληθυσμιακού μεγέθους η Ινδονησία έχουν επιτύχει χαμηλότερα ή υψηλότερα επίπεδα βιομηχανικής παραγωγής και είτε εντάσσονται στις μεσαίου εισοδήματος χώρες ή στις αναδυόμενες οικονομίες. Για λόγους χώρου προφανώς δεν μπορούμε να αναλύσουμε τα επιμέρους χαρακτηριστικά που έλαβαν οι βιομηχανικές πολιτικές σε όλα αυτά τα κράτη. Εστιάζουμε στο πιο σημαντικό Ασιατικό κράτος του οποίου η οικονομία αναπτύχθηκε σε βιομηχανικές βάσεις με εκπληκτικούς ρυθμούς από την δεκαετία του 1980 έως σήμερα, την Κίνα.

Η Κίνα εισήλθε στη δεκαετία του 1980 ως μια χώρα μεσαίου βεληνεκούς και σήμερα είναι η δεύτερη μεγαλύτερη οικονομία στον κόσμο, ενώ σύμφωνα με οικονομικές μετρήσεις μπορεί να θεωρηθεί και η πρώτη (σε όρους αγοραστικής δύναμης του πληθυσμού της). Θεωρούμε ότι δεν είναι αναγκαία η αποτύπωση της εκπληκτικής οικονομικής ανάπτυξης της Κίνας μέσα από συγκεκριμένους δείκτες, οι οποίοι είναι εξάλλου ευρύτερα διαθέσιμοι. Θα επισημάνουμε ότι οι οικονομικοί αυτοί δείκτες είναι εντυπωσιακοί αλλά έχει εκφραστεί δυσπιστία σχετικά με την εγκυρότητα τους και επίσης δεν αποτυπώνουν την συνολική εικόνα αναφορικά με τις αρνητικές επιπτώσεις που επέφερε η τόσο εκρηκτική βιομηχανική και κεφαλαιστική ανάπτυξη. Οι χωρικές ανισότητες ανάμεσα στις παραλιακές περιοχές της χώρας και αυτές της ενδοχώρας ήταν πολύ υψηλές ειδικά έως το 2010 (Rolf, 2021). Επίσης η χώρα έχει δεχθεί επικρίσεις αναφορικά με περιβαλλοντικά ζητήματα, με αρκετούς ειδικούς να θεωρούν ότι δεν έχει κάποια συνεκτική πολιτική για το ζήτημα. Τέλος, το δημογραφικό αποτελεί σημαντικό πρόβλημα, το οποίο οδήγησε στην κατάργηση της 'πολιτικής του ενός παιδιού' το 2015. Ασφαλώς, αυτού του τύπου οι αρνητικές επιπτώσεις είναι κοινές σε όλα τα κράτη που εκβιομηχανίστηκαν με γρήγορους ρυθμούς αλλά και στα ήδη εκβιομηχανισμένα κράτη.

Στο παρόν άρθρο εστιάζουμε στον ρόλο του κράτους στην υποβοήθηση της βιομηχανικής ανάπτυξης. Από αυτή την άποψη οι περισσότεροι μελετητές που προέρχονται από την πολιτική οικονομία υιοθετούν την άποψη ότι στην Κίνα το κράτος διαδραμάτισε πολύ σημαντικό ρόλο στην υποβοήθηση της εκβιομηχάνισης από την δεκαετία του 1980 και έπειτα. Κρατικός και κεφαλαιστικός, αυταρχικός και σοσιαλιστικός, Σοσιαλιστική οικονομία της αγοράς, τεχνολογικός εθνικισμός είναι ορισμένοι μόνο από τους όρους που έχουν προταθεί για να αποτυπώσουν τον ιδιότυπο οικονομικό εθνικισμό που ακολουθούν οι Κινεζικές κυβερνήσεις. Η πληθώρα από αναλυτικά πλαίσια που αφορούν τις σχέσεις κράτους-αγοράς και επιδιώκουν να εξηγήσουν την Κινεζική οικονομική ανάπτυξη γενικά και τους τεχνολογικούς μετασχηματισμούς που έχει επιτύχει τα τελευταία 10 έτη η χώρα, εξηγείται από το ότι δεν υπάρχει τομέας οικονομικής πολιτικής στον οποίο το Κινεζικό κράτος να μην έχει παρουσία. Από τους πιο εμφανείς, δηλαδή την κρατική ιδιοκτησία επιχειρήσεων, την άσκηση εθνικά προσανατολισμένων νομισματικών και συναλλαγματικών πολιτικών, την δανειοδότηση επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, τον έλεγχο της αγροτικής παραγωγής, τις ενεργειακές πολιτικές, έως τις πιο εξειδικευμένες όπως επενδύσεις σε έρευνα και τεχνολογία, το Κινεζικό κράτος διαδραματίζει κάποιον ρόλο. Το ενδιαφέρον στην περίπτωση της Κίνας είναι

ότι ο οικονομικός εθνικισμός είναι προσανατολισμένος στην ενίσχυση της εγχώριας παραγωγής όχι μόνο μέσα από εθνικά προσανατολισμένες βιομηχανικές πολιτικές. Οι εξωτερικές επενδυτικές πολιτικές που εφαρμόζει η Κίνα τα τελευταία χρόνια στην Αφρική (Xinying, 2023) και την Λατινική Αμερική (Kaplan, 2021), έχουν συγκεντρώσει σημαντικό κομμάτι της έρευνας. Σε αυτές προστίθενται και οι μελέτες που αφορούν το τεράστιο επενδυτικό έργο που έχει τον ευρύ τίτλο 'Belt and Road Initiative'. Οι εξωτερικές επενδυτικές, εμπορικές και αναπτυξιακές πρωτοβουλίες που αναλαμβάνει το Κινεζικό κράτος, αποσκοπούν στην ενίσχυση της γεωπολιτικής ισχύος του αλλά και στην ενίσχυση της εθνικής Κινεζικής οικονομίας.

Οι μελέτες που αφορούν τον διεθνή οικονομικό ρόλο της Κίνας καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι αυτός έχει αρκετές διαφορές συγκριτικά με τους τρόπους με τους οποίους αλληλοεπιδρούσαν οι Δυτικές αποικιοκρατικές δυνάμεις με τις χώρες που αποίκιζαν, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι η Κίνα αποτελεί έναν διεθνή φιλανθρωπικό δρώντα. Εκτός από το φυσικό περιεχόμενο των επενδύσεων, οι οποίες συνδυάζουν-ως ένα βαθμό- τα Κινεζικά οικονομικά συμφέροντα με τις αναπτυξιακές ανάγκες των χωρών όπου γίνονται οι επενδύσεις, οι όροι και τα μέσα με τα οποία το Κινεζικό κράτος επιλέγει να εμπλακεί με χώρες χαμηλότερου εισοδήματος διαφοροποιούν την διεθνή Κινεζική παρουσία.

Συγκεκριμένα, μία από τις μελέτες που αναφέραμε για τον διεθνή οικονομικό ρόλο της Κίνας χρησιμοποιεί τον όρο 'υπομονετικό κεφάλαιο' που είδαμε και προηγούμενα για τις Συντονισμένες Οικονομίες της Αγοράς, προκειμένου να εννοιολογήσει τους όρους με τους οποίους παρέχει πιστώσεις σε χώρες της Λατινικής Αμερικής η Κίνα. Σε αυτή την περίπτωση, η έννοια αυτή αφορά ευνοϊκότερους όρους δανεισμού, απουσία σκληρών και άκαμπτων αιρεσιμοτήτων (conditionalities) και μεγαλύτερη ανοχή στο επενδυτικό ρίσκο (Kaplan, 2021).

Το υπομονετικό κεφάλαιο που αποτυπώνει τους τρόπους αλληλεπίδρασης κράτους-αγοράς στις εξωτερικές επενδύσεις της Κίνας αποτελεί χαρακτηριστικό του ιδιότυπου αναπτυξιακού κράτους που λειτουργεί και στο εσωτερικό της χώρας. Σύμφωνα με τους Karagiannis κ.ά. (2021), το Κινεζικό αναπτυξιακό κράτος δανείστηκε πολλά χαρακτηριστικά από τα αντίστοιχα που λειτούργησαν στις Ασιατικές χώρες που εξετάσαμε στην προηγούμενη ενότητα. Ο εξαιρετικά επιλεκτικός και στρατηγικός τρόπος αποτύπωσης των εθνικών βιομηχανιών στις οποίες επιλέγει να επενδύσει το Κινεζικό κράτος είναι ένα από αυτά. Λειτουργώντας στην βάση πολύ δεσμευτικών πενταετών αναπτυξιακών προγραμμάτων, μέρος της τεράστιας Κινεζικής γραφειοκρατίας, η οποία λειτουργούσε στην Κινεζική αυτοκρατορία πολύ νωρίτερα από τις ευρωπαϊκές, επιλέγει συγκεκριμένους τομείς βιομηχανικής δραστηριότητας στους οποίους επενδύει, με στόχο την δημιουργία συγκριτικού πλεονεκτήματος. Το πρόβλημα της αυτονομίας της γραφειοκρατίας από μη αναπτυξιακά προσανατολισμένα οικονομικά συμφέροντα επιλύεται στην Κίνα ευκολότερα από τις υπόλοιπες Ασιατικές χώρες λόγω του αυταρχικού συστήματος διακυβέρνησης. Η μεγάλη πλειοψηφία του 'ιδιωτικού' βιομηχανικού κεφαλαίου είναι και μέλη του Κομμουνιστικού Κόμματος της Κίνας (ΚΚΚ) ή έχουν πολύ στενές σχέσεις με αυτό. Ως εκ τούτου, επιλύονται τα προβλήματα συνεννόησης

και προσπάθειας εύρεσης κοινών λύσεων ανάμεσα σε κρατικούς και ιδιωτικούς δρώντες. Με ανάλογους τρόπους επιλύονται και τα εργατικά αιτήματα αφού το ΚΚΚ συνεχίζει να θεωρεί ότι εκπροσωπεί τα εργατικά στρώματα.

Ένα ιδιότυπο χαρακτηριστικό του Κινεζικού αναπτυξιακού κράτους αποτελεί η αποκεντρωμένη φύση του. Χωρίς να υπάρχει κάποια επίσημη ομοσπονδιακή κρατική δομή, το τεράστιο έδαφος της χώρας έχει επιβάλλει την ισχυρή αποκέντρωση των γραφειοκρατικών διαδικασιών (Knight, 2014). Με αυτό τον τρόπο ενισχύεται η αίσθηση συμμετοχής από τα περιφερειακά και τοπικά πληθυσμιακά στρώματα. Αυτού του τύπου η αποκέντρωση εφαρμόστηκε για πρώτη φορά στην αγροτική παραγωγή την δεκαετία του 1990 και αποδείχθηκε ιδιαίτερα επιτυχημένη από την άποψη της ευρείας συμμετοχής τοπικών αγροτικών παραγωγών στα κρατικά επενδυτικά προγράμματα (ο.π.). Η γραφειοκρατική αποκέντρωση δεν έχει πάντα τα χαρακτηριστικά με τα οποία την συνδέουμε στην Δύση. Για παράδειγμα, δεν υπάρχει συστηματική δημοσιονομική αποκέντρωση, ούτε οι περιφερειακές και τοπικές αυτοδιοικήσεις είναι γραφειοκρατικά αυτόνομες από το κεντρικό κράτος. Παρόλα αυτά, το κεντρικό κράτος έχει διαμορφώσει ένα αποδοτικό αποκεντρωμένο σύστημα οικονομικής οργάνωσης μέσα από τον ορισμό δημοτικών διοικητικών δρώντων, οι οποίοι επιβλέπουν και εφαρμόζουν αναπτυξιακά προγράμματα για την περιοχή ελέγχου τους. Ταυτόχρονα, ένα σύστημα ιδιότυπων τοπικών πελατειακών σχέσεων βάσει του οποίου γίνονται οι προσλήψεις των περιφερειακών αρχών, στη βάση όμως καταγεγραμμένων κριτηρίων αξιολόγησης ανάλογα με τα επίπεδα επίτευξης των αναπτυξιακών στόχων που θέτει το κεντρικό κράτος, λειτουργεί ως επιπλέον μηχανισμός παροχής κινήτρων (ο.π.).

Παράλληλα, το Κινεζικό κράτος έχει προβεί σε μαζικές δημόσιες επενδύσεις όχι μόνο σε βιομηχανικούς τομείς αλλά και σε δημόσιες υποδομές, οι οποίες διευκολύνουν τις επενδύσεις. Ειδικά τα χρόνια που ακολούθησαν την οικονομική κρίση του 2007/08, η Κίνα εφάρμοσε αντικυκλικές οικονομικές πολιτικές βασισμένες στις δημόσιες επενδύσεις κυρίως στις μεγάλες υποδομές. Οι επενδύσεις αυτές -παράλληλα με τις υπόλοιπες κρατικές δαπάνες- συνέβαλλαν στο να προστατέψουν την Κινεζική οικονομία από τις επιπτώσεις της κρίσης. Ασφαλώς αυτό ήταν εφικτό λόγω του ότι το χρηματοπιστωτικό σύστημα ελέγχεται πλήρως από το Κινεζικό κράτος, συνεπώς μπορεί να χρηματοδοτεί επεκτατικά δημοσιονομικά προγράμματα.

Τα περιορισμένα αρνητικά αποτελέσματα που είχε η κρίση του 2007/08 στην Κίνα ήταν επίσης αποτέλεσμα του τεχνολογικού εθνικισμού που υιοθέτησε το κράτος ως μέρος του αναπτυξιακού κράτους. Περνώντας από το στάδιο της τεχνολογικής μίμησης μέχρι τις αρχές της προηγούμενης δεκαετίας, στο στάδιο της παγκόσμια ανταγωνιστικής τεχνολογίας, το Κινεζικό αναπτυξιακό κράτος χρηματοδοτεί έκτοτε όλο και περισσότερα προγράμματα στον τομέα της έρευνας και της τεχνολογίας (Wen Lei, 2023). Παρόμοια με τα Ιαπωνικά βιομηχανικά προϊόντα που στα πρώτα χρόνια της εκβιομηχάνισης της χώρας τα οποία δεν απολάμβαναν το ίδιο κύρος με τα Δυτικά, κατάσταση που άλλαξε ριζικά από την δεκαετία του 1990, τα Κινεζικά τεχνολογικά προϊόντα ανταγωνίζονται πλέον τα αντίστοιχα των ΗΠΑ.

Η οικονομική ανάπτυξη της Κίνας και ο μετασχηματισμός της τεχνολογικής της παραγωγής σε βιομηχανικά προϊόντα υψηλής τεχνολογίας έχουν συμβάλει στην εμπορική αντιπαράθεση που μαίνεται ανάμεσα στην χώρα και στις ΗΠΑ. Οι ΗΠΑ θεώρησαν ότι η Κίνα χρησιμοποιεί αθέμιτες εμπορικές πρακτικές προκειμένου να ενισχύσει την εγχώρια παραγωγή της και να αποθαρρύνει τις εισαγωγές. Από το 2018 ξεκίνησε ένας εμπορικός πόλεμος ανάμεσα στις δύο υπερδυνάμεις με αμοιβαία επιβολή δασμών. Οι μεταστροφές στις εμπορικές πολιτικές των ΗΠΑ είναι προς την κατεύθυνση του να μεταβληθούν οι ιδεολογικές και ρητορικές συνθήκες που αναπαράγονταν τα προηγούμενα χρόνια σχετικά με την ανάγκη πλήρους φιλελευθεροποίησης του διεθνούς εμπορίου. Όπως αναφέραμε παραπάνω, οι ΗΠΑ δεν σταμάτησαν ποτέ να χρηματοδοτούν αφειδώς την εγχώρια βιομηχανική παραγωγή από την οποία μάλιστα προέκυψαν και όλες σχεδόν οι τεχνολογικές καινοτομίες που μετέπειτα αναπτύχθηκαν εμπορικά από τους τεχνολογικούς κολοσούς (Mazzucato, 2015).

Προς την κατεύθυνση μεταστροφής του ευρύτερου ιδεολογικού κλίματος αναφορικά με την αναγκαιότητα των κρατικών παρεμβάσεων στην εγχώρια βιομηχανία είναι και το πρώτο πρόγραμμα κρατικών ενισχύσεων στην εγχώρια βιομηχανία εκτός του 'κρυφού' αναπτυξιακού κράτους. Το πρόγραμμα Inflation Reduction Act (IRA) αποτελεί το πρώτο πρόγραμμα ευρύτατης κρατικής χρηματοδότησης των Αμερικανικών επιχειρήσεων που εκπονήθηκε μετά την δεκαετία του 1980. Ενισχύει Αμερικανικές επενδύσεις προς την κατεύθυνση αντιμετώπισης της κλιματικής κρίσης και μετασχηματισμού της ενεργειακής παραγωγής. Αφορά άμεσες επιχορηγήσεις (grants) και δάνεια (loans) που ενδέχεται να φτάσουν τα 700 δισεκατομμύρια δολάρια. Είναι αξιοσημείωτο πάντως ότι παρότι πρόκειται για ένα ξεκάθαρο πρόγραμμα ενίσχυσης της εγχώριας βιομηχανικής παραγωγής στους δύο τομείς που αναφέραμε, η ονομασία που του δόθηκε αλλά και η πολιτική επιχειρηματολογία που το συνόδεψε είναι τουλάχιστον παραπλανητικά. Δίνεται η εντύπωση ότι πρόκειται για ένα πρόγραμμα μείωσης του πληθωρισμού των ΗΠΑ ενώ στην πραγματικότητα αποτελεί ξεκάθαρη βιομηχανική πολιτική, η οποία βάσει της μονεταριστικής ιδεολογίας που έχει επικρατήσει στις ΗΠΑ ενδέχεται να συμβάλει στην αύξηση και όχι την μείωση των ποσοστών πληθωρισμού. Από αυτή την άποψη παρατηρούμε ότι η έννοια 'κρυφό αναπτυξιακό κράτος' συνεχίζει να αποτελεί την πιο κατάλληλη για να πλαισιώσει τις βιομηχανικές και εμπορικές πολιτικές των ΗΠΑ. Παρόλα αυτά δεν υπάρχει αμφιβολία ότι τόσο οι συνεχείς αυξήσεις στους εμπορικούς δασμούς των ΗΠΑ στις εισαγωγές από την Κίνα όσο και το IRA αποτελούν αποκρίσεις δημόσιας πολιτικής της κυβέρνησης των ΗΠΑ προκειμένου να περιορίσουν την αναπτυξιακή δυναμική της Κίνας.

Αντίστοιχα αλλά όχι παρόμοια χαρακτηριστικά έχει ο διάλογος αλλά και οι πολιτικές αποφάσεις αναφορικά με την εγχώρια και εμπορική προστασία της βιομηχανικής παραγωγής και στην ΕΕ. Όπως αναφέραμε, από το 1992 και το άνοιγμα της Κοινής Αγοράς, η ΕΕ αποτέλεσε σημαντικό διεθνικό δρώντα προώθησης του απόλυτα φιλελευθεροποιημένου εμπορίου τόσο ανάμεσα στα κράτη μέλη, όσο και ανάμεσα στην ΕΕ και τον υπόλοιπο κόσμο. Ως προς το τελευταίο, είναι χαρακτηρι-

στικό ότι η εμπορική πολιτική αποτελεί ουσιαστικά την μοναδική πολιτική με χαρακτηριστικά εξωτερικής πολιτικής που διαθέτει ομοσπονδιακά χαρακτηριστικά στην ΕΕ. Κατά τα άλλα, οι εθνικές βιομηχανικές πολιτικές ουσιαστικά κατέστησαν έκνομες μέσα από την κατάργηση των κρατικών ενισχύσεων ενώ οι εξελίξεις που αφορούν την πολιτική ενοποίηση στην ΕΕ δεν έφτασαν ποτέ σε σημείο που να δικαιολογείται κάποια αισιοδοξία σχετικά με μια χρηματοδοτημένη από πόρους της ΕΕ βιομηχανική πολιτική. Το κλίμα αυτό μεταβλήθηκε από την έλευση της πανδημίας, οπότε φάνηκε ότι η ΕΕ υιοθέτησε διαφορετικές πολιτικές αποκρίσεις στην οικονομική κρίση που επήλθε συγκριτικά με την προηγούμενη κρίση του 2007/08. Η υιοθέτηση ακραίων περιοριστικών δημοσιονομικών και νομισματικών πολιτικών που πλαισίωναν τις οικονομικές αποκρίσεις της ΕΕ στην κρίση του 2007/08 φαίνεται να έδωσαν τη θέση τους σε ένα πλέγμα δημόσιων πολιτικών που άφηναν πολύ μεγαλύτερο περιθώριο για δημοσιονομική επέκταση. Το Temporary State Aid Framework, η ενεργοποίηση της ρήτρας διαφυγής από τα περιοριστικά μέτρα του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και ασφαλώς η υιοθέτηση του Ταμείου Ανάκαμψης σηματοδότησαν ευρύτερες αλλαγές προς την υιοθέτηση αντικυκλικών μέτρων από την ΕΕ. Ο πόλεμος στην Ουκρανία επέκτεινε την περίοδο κατά την οποία λειτούργησαν τα δύο πρώτα έκτακτα μέτρα αλλά από το 2024 η ΕΕ έχει επιστρέψει ουσιαστικά στο περιοριστικό δημοσιονομικό και νομισματικό προσανατολισμό που χαρακτήριζε την οικονομική της διακυβέρνηση. Οι συζητήσεις αυτές ασφαλώς δεν ήταν προς την κατεύθυνση της προώθησης της αναγκαιότητας εκπόνησης κάποιας συνεκτικής βιομηχανικής πολιτικής. Παρόλα αυτά μετά ειδικά από τον πόλεμο στην Ουκρανία και τις τεράστιες επιπτώσεις που αυτός επέφερε στην ενεργειακή αυτονομία της ΕΕ, η σημασία ανάπτυξης μέτρων ενίσχυσης της ευρωπαϊκής βιομηχανικής παραγωγής προς την κατεύθυνση της ενεργειακής απεξάρτησης από τη Ρωσία εντάθηκαν. Στην Έκθεση Letta για την Κοινή Αγορά που δημοσιοποιήθηκε τον Απρίλιο του 2024 γίνεται μεταξύ άλλων αναφορά στην αναγκαιότητα κοινής χρηματοδότησης κάποιου τύπου βιομηχανικής πολιτικής από την ΕΕ. Παράλληλα, η αύξηση των χρηματοδοτήσεων της αμυντικής βιομηχανίας της ΕΕ μέσα από την ενίσχυση της European Defence Agency ίσως αποτελεί κάποιο δείγμα πολιτικής βούλησης έμμεσης χρηματοδότησης της ευρωπαϊκής καινοτομίας και τεχνολογίας στα πρότυπα του 'κρυφού' αναπτυξιακού κράτους των ΗΠΑ. Σε κάθε περίπτωση, οι ρητορικές μεταστροφές και τα μέτρα δημόσιων πολιτικών που αναλήφθηκαν μετά το 2020 σηματοδοτούν μια διάθεση για ενίσχυση της βιομηχανίας της ΕΕ. Από την άλλη, οι αντιφάσεις που προκύπτουν από την παράλληλη λειτουργία υπερεθνικών και διακυβερνητικών πολιτικών αποφάσεων στην ΕΕ, έχει ήδη αφήσει σημαντικό αποτύπωμα και σε αυτές τις εξελίξεις. Τόσο στην Γερμανία όσο και στη Γαλλία, έχουν ήδη αναληφθεί εκτεταμένες βιομηχανικές πολιτικές που επιδιώκουν την ενίσχυση των εγχώριων βιομηχανιών τους. Αυτές έχουν μόνο χρηματοδοτικό προσανατολισμό καθότι η επιβολή εμπορικών δασμών ουσιαστικά απαγορεύεται από την Κοινή Αγορά.

## 6. Συμπεράσματα

Μετά από μια μακρά περίοδο επικράτησης του φιλελευθερισμού στο ρητορικό επίπεδο, το ερευνητικό ενδιαφέρον για τον οικονομικό ρόλο του κράτους έχει επανέλθει. Είδαμε στο άρθρο ότι οι ρόλοι που μπορεί να διαδραματίσει το κράτος στην υποβοήθηση της εκβιομηχάνισης μιας χώρας αποτέλεσαν κεντρικό σημείο μελέτης στην κλασική πολιτική οικονομία μέσα από τις συζητήσεις περί οικονομικού εθνικισμού. Εμπειρικά, είδαμε ότι όλες οι χώρες που εκβιομηχανίστηκαν τόσο με το πρώτο όσο και με το δεύτερο κύμα εκβιομηχάνισης, το πέτυχαν μέσα από ένα ιδιότυπο συνδυασμό δασμολογικών πολιτικών και ενίσχυσης της εγχώριας βιομηχανίας. Το κράτος αποδείχθηκε ιδιαίτερα προσαρμοστικό στις παραγωγικές και ευρύτερες οικονομικές μεταστροφές. Σε όλη την διάρκεια του 20ου αιώνα συνέχισε να διαδραματίζει σημαντικούς ρόλους στα κράτη που πέτυχαν εξαγωγικά προσανατολισμένη βιομηχανική ανάπτυξη.

Το αναπτυξιακό κράτος της Κίνας όμως είναι το περισσότερο πολύπλοκο από τα προηγούμενα και αυτό που παρουσιάζει τις μεγαλύτερες προκλήσεις στην μελέτη του. Αυτό συμβαίνει διότι υπάρχουν σημαντικές διαφορές στους τρόπους με τους οποίους εννοιολογούνται κομβικές έννοιες στην πολιτική οικονομία στην Δύση και στην Ασία, και ειδικότερα στην Κίνα. Η έλλειψη πολιτικής δημοκρατίας στην Κίνα αδιαμφισβήτητα αποτελεί ένα ζήτημα που δικαιολογημένα συγκεντρώνει επικρίσεις από την Δύση. Παρόλα αυτά, η οικονομική ισχύς της Κίνας συνεχίζει να ενισχύεται και τα τελευταία έτη έχει λάβει τεχνολογικές διαστάσεις που καθιστούν την Κινέζικη παραγωγή παγκόσμια ανταγωνιστική σε ποιοτικούς όρους και όχι μόνο λόγω χαμηλού κόστους. Παράλληλα, είδαμε εν συντομία ότι οι ΗΠΑ έχουν ήδη αναπτύξει συνεκτικές δασμολογικές πολιτικές έναντι των εισαγωγών από την Κίνα. Αυτές συνοδεύονται από ένα τεράστιο πακέτο άμεσης ή έμμεσης ενίσχυσης της Αμερικανικής βιομηχανίας. Στην ΕΕ είδαμε επίσης εν συντομία ότι οι συζητήσεις για την ανάγκη ενίσχυσης της εγχώριας βιομηχανικής παραγωγής έχουν επιστρέψει ενώ οι αποκρίσεις δημόσιων πολιτικών στην πανδημία είχαν επεκτατικό χαρακτήρα αντίθετα από τις περιοριστικές πολιτικές που υιοθετήθηκαν στην κρίση της Ευρωζώνης. Συνεπώς, τα τρία μεγαλύτερα οικονομικά μπλοκς του πλανήτη έχουν ήδη μετασχηματίσει τις εγχώριες και εμπορικές τους πολιτικές προς διαφοροποιημένες μορφές οικονομικού εθνικισμού. Οι γεωπολιτικές αποτυπώσεις που έχουν αυτές οι εξελίξεις είναι προφανώς πολύ σημαντικές. Από αυτή την άποψη, η έρευνα που θα εξελίξει τις εμπειρικές αποτυπώσεις του οικονομικού εθνικισμού στο σύγχρονο ασταθές οικονομικό και πολιτικό περιβάλλον αναμένεται να αποφέρει επιπλέον γνώση.

## Βιβλιογραφικές αναφορές

- Amsden A. (1989) *Asia's next giant: South Korea and late industrialisation*. Oxford: Oxford University Press
- Bairoch, P. (1993) *Economics and World History. Myths and paradoxes*. Chicago: The University of Chicago Press
- Berrend, I. (2022) Economic Nationalism in historical perspective. Στο: Pickel, A. (επιμ.) *Handbook of Economic Nationalism*. Cheltenham: Edward Elgar
- Bloch, J. (2008) Swimming against the current: the rise of a hidden 'developmental state' in the United States. *Politics and Society* 36, 3: 169-206
- Bourgine, H. (2022) The Mercantilists and Physiocrats. Στο: Bourguine and Rochon, L.P. (επιμ.) *A brief history of economic thought*. Cheltenham: Edward Elgar
- Cardoso, J. και Psalidopoulos, M. (επιμ.) (2016) *The German Historical School and European Economic thought*. London: Routledge.
- Clift, Ben. (2007) French Corporate Governance in the New Global Economy: Mechanisms of Change and Hybridisation within Models of Capitalism. *Political Studies* 55, no.3: 546-67
- Clift, B. (2021) *Comparative Political Economy. States, Markets and Global Capitalism*. London: Red Globe
- Cohen, S.S. και DeLong, J. (2016) *Concrete economics: the Hamilton approach to economic growth and policy*. Harvard Business Review Press
- Deeg, R., Hardie, I. και Maxfield, S. (2016) What is Patient Capital, and Where does it Exist? *Socioeconomic Review*, 14, 4:615-625
- Di Carlo, D. και Schmitz, L. (2023) Europe first? The rise of EU industrial policy promoting and protecting the Single Market. *Journal of European Public Policy*, 30, 10: 2063-2096
- Garcia, H. και Tan, J. (2020) *Deglobalisation in the context of United States-China decoupling*. Bruegel: Policy Contributions 4047
- Garrard, G. (2022) *The return of the state. And why it is essential for our health, wellbeing and happiness*. Yale: Yale University Press
- Ha-Joon Chang (2002) *Kicking away the ladder. Development strategy in historical perspective*. London: Anthem Press.
- Helleiner, E. (2021a) The diversity of economic nationalism. *New Political Economy*, 26, 2:229-238.
- Helleiner, R. (2021b) *The neo-mercantilists. A Global intellectual history*. Ithaca: Cornell University Press

- Holm A. (2018) *The Development of Cartel Theory between 1883 and the 1930s – from International Diversity to Convergence*. Hildesheim: Universitätsverlag
- Hua, L. (επιμ.) (2022) *The political logic of the US-China trade war*. London: Lexington
- Ince, O. (2016) Friedrich List and the Imperial origins of the national economy. *New Political Economy*, 21, 4: 380-400.
- Johnson, Ch. (1982) *MITI and the Japanese economic miracle: the growth of industrial policy, 1925-1975*. Stanford: Stanford University Press
- Kaplan, S. (2021) *Patient capital. The political economy of Chinese finance in the Americas*. Cambridge: Cambridge University Press
- Karagiannis, N.κ.ά.. (2021) Growth and development of China: a developmental state with Chinese characteristics. *Forum for Social Economics*, 50, 3: 257-275
- Lei, Ya-Wen (2023) *The Gilded Cage: Technology, Development, and State Capitalism in China*. Princeton: Princeton University Press
- List, Friedrich (1856) *National System of Political Economy*, Vols I-IV. Memphis, TN: Lippincott
- Magliulo, A. (2022) *A History of European economic thought*. London: Routledge.
- Mazzucato M. (2015) *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. London: Anthem Press
- Menz, G. (2017) *Comparative Political Economy. The contours of a subfield*. Oxford: Oxford University Press
- Πετρόπουλος, Η. (2023) Παγκόσμιες αλλαγές, αναδυόμενες δυνάμεις και η δυναμική της περιφερειακής ολοκλήρωσης στον Παγκόσμιο Νότο. *Περιφέρεια*, 16(6): 33-53
- Pickel, A. (επιμ.) (2022) *Handbook of Economic Nationalism*. Cheltenham and Camberley: Edward Elgar
- Polanyi K. (1944) *The Great Transformation. The origins of our times*. New York: Farrar & Rinehart
- Rolf, S. (2021) *China's uneven and combined development*. London: Palgrave
- Roncaglia, A. (2005) *The Wealth of ideas. A history of economic thought*. Cambridge: Cambridge University Press
- Suesse, M. (2023) *The Nationalist dilemma. A Global History of Economic Nationalism 1776-present*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Tooze, A. (2021) *Crashed: How a Decade of Financial Crises Changed the World*. London: Penguin
- Trebilcock, C (1981) *The industrialization of the Continental Powers, 1780–1914*. New York: Longman.
- Xinying, W. (2023) *China's aid, trade and investment to Africa*. London: Routledge
- Vaggi, G. και Groenewegen, P. (2014) *A concise history of economic thought. From mercantilism to monetarism*. London: Palgrave Macmillan.
- Wade, R. (1990) *Governing the market: Economic theory and the role of Government in East Asian industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Wendler, E. (2023) *The political economy of Friedrich List*. Berlin: Springer
- Woo- Cumings, M. (επμ.) (1999) *The developmental state*. Ithaca: Cornell University Press
- Wraight, T. (2022) Making America Great (the first time): US economic nationalism in historical perspective. *Nations and Nationalism* 88: 66-81
- Zysman, J. (1983) *Government, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*. Ithaca: Cornell University Press.



# Αποτίμηση της Διαχείρισης της Στρατηγικής Έξυπνης Εξειδίκευσης 2014-2020 στην Ελλάδα: Συγκριτική Ανάλυση δύο Περιφερειών\*

Χρήστος Μουρδουκούτας, Υποψήφιος Διδάκτωρ,  
Τμήμα Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών, Πανεπιστήμιο Πειραιώς  
Χαράλαμπος Χρυσομαλλίδης, Επίκουρος Καθηγητής,  
Τμήμα Διοίκησης Επιχειρήσεων και Οργανισμών, Πανεπιστήμιο Πελοποννήσου

## Περίληψη

Το παρόν άρθρο εξετάζει την εφαρμογή της Στρατηγικής Έξυπνης Εξειδίκευσης στην Ελλάδα. Βασιζόμενο στην απόφαση της Ελλάδας να αναπτύξει στρατηγικές έξυπνης εξειδίκευσης τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, το άρθρο ερευνά το πώς η νέα αυτή πολιτική εφαρμόστηκε από τις/στις Περιφέρειες της χώρας και τις διαφορές που αναδεικνύονται μεταξύ τους. Χρησιμοποιώντας ως ερμηνευτικό πλαίσιο τη θεωρία των περιφερειακών συστημάτων καινοτομίας και προχωρώντας σε μία συγκριτική ανάλυση των Στρατηγικών Έξυπνης Εξειδίκευσης των Περιφερειών Πελοποννήσου και Δυτικής Ελλάδας, η παρούσα έρευνα προχωρά σε μία αποτίμηση της ανάπτυξης, της διαχείρισης, της εφαρμογής και των αποτελεσμάτων των Στρατηγικών. Η ανάλυση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι περιφερειακές Στρατηγικές Έξυπνης Εξειδίκευσης, αν και παρουσίασαν αδυναμίες στην ανάπτυξη και υλοποίησή τους, συνέβαλαν στην αλληλεπίδραση της επιχειρηματικής και ερευνητικής κοινότητας. Επίσης, μέσω της χρηματοδότησης στοχευμένων δράσεων διαφαίνεται ότι συνέβαλαν και στη βελτίωση των επιδόσεων καινοτομίας των Περιφερειών, ο οποίος όμως δεν είναι δυνατόν να εντοπιστεί επακριβώς με βάση τα έως τώρα διαθέσιμα δεδομένα.

**Λέξεις Κλειδιά:** Έρευνα, Τεχνολογική Ανάπτυξη, Καινοτομία, Στρατηγική Έξυπνης Εξειδίκευσης (RIS3), Περιφέρειες

## Assessing management and implementation of Smart Specialization Strategy 2014-2020 in Greece: Comparative Analysis of two Regions

Christos Mourdoukoutas, PhD candidate,

Department of International and European Studies, University of Piraeus,  
[mourdoukoutas.christos@gmail.com](mailto:mourdoukoutas.christos@gmail.com)

Charalampos Chrysomallidis, Assistant Professor

Department of Business and Organization Administration, University of the Peloponnese.

## Abstract

This article examines the implementation of the Smart Specialisation Strategy in Greece. Based on the decision of Greece to develop Smart Specialisation

Strategies both at national and regional level, the paper investigates how these Strategies were implemented by Greek Regions, highlighting the main differences between them. The research is adopting the theory of regional innovation systems and through a comparative analysis of the Smart Specialisation Strategy of Peloponnese and Western Greece is examining the way the Strategies were developed, managed and implemented. One of the main points of the article is that despite various limitations, Strategies enhanced interaction between the local entrepreneurial and research community, financing targeted research and innovation actions. Although, available data are not suitable for evaluating the exact impact of RIS3 on regional innovation performance, it seems that Strategies and directly related measures did contribute to the improvement of the regional innovative landscape.

**Keywords:** Research, Technological Development, Innovation, Smart Specialisation Strategy (RIS3), Regions

---

## 1. Εισαγωγή

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έθεσε ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 2010 -και κεντρική προτεραιότητα της για την προγραμματική περίοδο 2014-2020- ως κεντρική προτεραιότητα της αναπτυξιακής της Στρατηγικής «Ευρώπη 2020» την έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη (Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2010).

Σύντομα, η έννοια της έξυπνης εξειδίκευσης και η αντίστοιχη Στρατηγική RIS3 ως πλαίσιο για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή εκείνου του τμήματος της πολιτικής συνοχής που στόχευε στην προώθηση της καινοτομίας, αποτέλεσαν κεντρικές έννοιες σε αυτό το εγχείρημα, και το 2013 η RIS3 ορίστηκε ως μία από τις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες (*ex-ante conditionality*) για τη χρηματοδότηση δράσεων έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και καινοτομίας από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) στην προγραμματική περίοδο 2014-2020 (Κανονισμός 1303/2013).

Σε αυτό το πλαίσιο αναπτύχθηκε η Εθνική και οι 13 Περιφερειακές Στρατηγικές Έξυπνης Εξειδίκευσης στην Ελλάδα. Η ανάπτυξη των στρατηγικών πραγματοποιήθηκε σε μία περίοδο κατά την οποία η ελληνική οικονομία μαστιζόταν από την κρίση δημόσιου χρέους, η οποία επηρέαζε αρνητικά τις ήδη χαμηλές δαπάνες για έρευνα, ανάπτυξη και καινοτομία. Είναι χαρακτηριστικό ότι η Ελλάδα, το 2013, δαπανούσε μόλις το 0,80% του ΑΕΠ της για δράσεις έρευνας και ανάπτυξης έναντι ευρωπαϊκού μέσου όρου 2,02% και στο σχετικό δείκτη κατατάσσόταν στην 24η θέση μεταξύ των 28 κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης, 2015). Σε αυτό το σημείο αξίζει να σημειωθεί ότι η συνολική δαπάνη για Ε&Α στην Ελλάδα κατανεμόταν στα μέσα της δεκαετίας του 2010 μεταξύ του τομέα της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης σε ποσοστό περίπου 38%, του τομέα των επιχειρήσεων (~35%), του κρατικού τομέα (~26%) και του τομέα των ιδιωτικών μη κερδοσκοπικών ιδρυμάτων (~1%).<sup>1</sup>

## 2. Θεωρητικό Πλαίσιο και Μεθοδολογία

Η έννοια της έξυπνης εξειδίκευσης, η οποία υιοθετήθηκε τάχιιστα από την Ευρωπαϊκή Ένωση, είχε αρχίσει να αναπτύσσεται μερικά χρόνια νωρίτερα ως μία εναλλακτική προσέγγιση για την αντιμετώπιση τόσο του φαινομένου που παρουσιαζόταν σε κράτη και περιφέρειες της Ευρώπης, να προσπαθούν να μιμηθούν- χωρίς τα επιθυμητά όμως αποτελέσματα- τις ανεπτυγμένες και τεχνολογικά προηγμένες περιοχές (Foray and Van Ark, 2007), όσο της έλλειψης προτεραιοποίησης στην πολιτική που διέχεε τα επενδυτικά κεφάλαια σε πολλαπλούς ερευνητικούς τομείς, με αποτέλεσμα η επίδραση της χρηματοδότησης να είναι περιορισμένη (Foray et al., 2009). Η έξυπνη εξειδίκευση βασίζεται στην παραδοχή ότι τα κράτη ή οι περιφέρειες αδυνατούν να αναπτύξουν αποτελεσματικά όλους τους τομείς έρευνας, τεχνολογίας και καινοτομίας. Αντιθέτως, πρέπει να εστιάζουν στους τομείς που έχουν τη δυνατότητα να διαφοροποιηθούν σημαντικά από τον υπάρχοντα ανταγωνισμό (Foray et al., 2011). Η εστίαση σε συγκεκριμένους τομείς δύναται να δημιουργήσει οικονομίες κλίμακας και διαχύσεις στην παραγωγή και στη χρήση γνώσης, στοιχεία σημαντικά για την ενίσχυση της παραγωγικότητας στον τομέα της έρευνας και ανάπτυξης και της καινοτομίας, και επίσης να αποτελέσει τη βάση για την ανάπτυξη διακριτών και πρωτότυπων τομέων εξειδίκευσης στο μέλλον (Foray et al., 2011). Σταδιακά πάντως η εφαρμογή της στρατηγικής θεωρήθηκε βασικό τμήμα της σύγχρονης βιομηχανικής πολιτικής που προωθεί την καινοτομία, η οποία στοχεύει σαφώς στη χωρική διάσταση, επιδιώκοντας να συμβάλει στην τεχνολογική εξέλιξη, τη συμμετοχή στις παγκόσμιες αλυσίδες αξίας και την (οικονομική) μεγέθυνση που βασίζεται στην καινοτομία (Radosevic 2017). Αυτή η εξέλιξη συνέβαλε σημαντικά στη στήριξη των δαπανών έρευνας και ανάπτυξης, αλλά και της καινοτομικής δραστηριότητας με κοινοτικούς πόρους, ιδίως σε μια περίοδο που τα δημόσια οικονομικά αρκετών κρατών μελών βρίσκονται υπό πίεση, λόγω της οικονομικής κρίσης της προηγούμενης δεκαετίας (Izsak and Radosevic, 2017).

Πρακτικά, και παρά την κριτική που ασκείται στη στρατηγική ως προς την υλοποίηση και την εφαρμογή της τελικά (Radosevic et al. 2017), η επιλογή των τομέων προτεραιότητας δεν γίνεται «από τα πάνω», βάσει ενός μεγαλόπνοου σχεδίου, αλλά πρέπει να αναπτύσσεται μέσα από μία διαδικασία επιχειρηματικής ανακάλυψης (Foray et al., 2009). Η επιχειρηματική ανακάλυψη αποτελεί μία συνεργατική διαδικασία, στην οποία οι φορείς της επιχειρηματικότητας σε μία περιοχή καλούνται να «ανακαλύψουν» ευκαιρίες σε υφιστάμενους ή νέους τομείς. Ως φορείς της επιχειρηματικότητας ορίζονται όχι μόνο οι επιχειρήσεις, αλλά και τα ακαδημαϊκά και ερευνητικά ιδρύματα, οι ανεξάρτητοι εφευρέτες και οι φορείς καινοτομίας. Σε αυτούς δεν μπορεί παρά να προστεθούν επίσης οι αρμόδιοι για την άσκηση της ερευνητικής πολιτικής στο κεντρικό επίπεδο του κράτους, οι οποίοι κινητοποίησαν τη σχετική διαδικασία, αλλά και τη διαβούλευση που έγινε, στην οποία ενεπλάκησαν προφανώς και οι περιφερειακές αρχές. Αποτέλεσμα είναι η άμεση συνεργασία δημόσιων διοικητικών υπηρεσιών σε εθνικό και υπο-εθνικό, δηλαδή περιφερειακό, επίπεδο (Chrysomallidis and Tsakanikas,

2017). Όλοι αυτοί, συνδυαστικά, αποτελούν αναπόσπαστα τμήματα της διαδικασίας επιχειρηματικής ανακάλυψης, καθώς έχουν τη δυνατότητα να συνδυάσουν τη γνώση που διαθέτουν για τις δυνατότητες ανάπτυξης της αγοράς, τους πιθανούς ανταγωνιστές ή ακόμα και τις προϋποθέσεις έναρξης μίας νέας επιχειρηματικής δραστηριότητας με την υπάρχουσα γνώση για την επιστήμη και την τεχνολογία (Foray et al., 2012). Η σύνθεση και η ενσωμάτωση αυτής της κατά τα άλλα διάσπαρτης και κατακερματισμένης γνώσης θα συμβάλλει ιδανικά στη δημιουργία ενός πλαισίου για ευκαιρίες προς εκμετάλλευση σε υφιστάμενους ή και νέους τομείς (Foray et al., 2012).

Στην ευρωπαϊκή περίπτωση η προσέγγιση της έξυπνης εξειδίκευσης, αποσκοπώντας στην περιφερειακή ανάπτυξη, χρησιμοποιεί τους ευρωπαϊκούς πόρους ως μέσο πίεσης για την ανάπτυξη δικτύων παραγωγής και διάχυσης γνώσης σε τομείς που παρουσιάζουν ανταγωνιστικό πλεονέκτημα στις περιφερειακές οικονομίες. Η δημόσια διοίκηση καλείται να παίξει έναν υποστηρικτικό ρόλο στην ανάπτυξη των δικτύων αυτών και να διευκολύνει την αλληλεπίδραση μεταξύ των βασικών φορέων της επιχειρηματικότητας και της έρευνας.

Σε αυτό το πλαίσιο, το παρόν άρθρο επιχειρεί να αναδείξει τον τρόπο υλοποίησης της στρατηγικής έξυπνης εξειδίκευσης από τις Περιφέρειες Πελοποννήσου και Δυτικής Ελλάδας, καθώς και τις διαφορές που σημειώθηκαν μεταξύ των δύο Περιφερειών σε αυτή τη διαδικασία. Η έρευνα αυτή μπορεί να αποτελέσει ένα χρήσιμο εργαλείο ενημέρωσης και προβληματισμού της δημόσιας διοίκησης, των περιφερειακών αρχών, της ερευνητικής κοινότητας και του επιχειρηματικού κόσμου, ώστε η νέα περίοδος εφαρμογής και υλοποίησης στρατηγικών έξυπνης εξειδίκευσης να καταστεί αποτελεσματικότερη και αποδοτικότερη.

Το θεωρητικό πλαίσιο της ανάλυσης εδράζεται στη θεωρία των περιφερειακών συστημάτων καινοτομίας, η οποία αναπτύχθηκε τη δεκαετία του 1990 και αποτελεί εξέλιξη των εθνικών συστημάτων καινοτομίας. Ο Freeman (1987, όπως παρατίθεται στο Cooke et al., 1998: 1570) ορίζει τα εθνικά συστήματα καινοτομίας ως «το δίκτυο των θεσμών του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα των οποίων οι δραστηριότητες και οι αλληλεπιδράσεις αναπτύσσουν, εισάγουν, τροποποιούν και διαχέουν νέες τεχνολογίες».

Η ανάλυση των περιφερειακών συστημάτων καινοτομίας, μετατοπίζει την εστίαση από το εθνικό στο περιφερειακό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό, ως Περιφέρεια λογίζεται ένα μέσο πολιτικό επίπεδο, το οποίο βρίσκεται μεταξύ εθνικού και τοπικού επιπέδου και ενδεχομένως να διαθέτει κάποια πολιτιστική ή ιστορική ομοιογένεια, αλλά σίγουρα κατέχει ένα βαθμό εξουσίας για να παρεμβαίνει και να υποστηρίζει την οικονομική ανάπτυξη και ιδιαίτερα την καινοτομία (Cooke, 2001). Όσον αφορά την έννοια της καινοτομίας, αυτή προσεγγίζεται με όρους της νέο-σουμπτεριανής σχολής ως η εμπορευματοποίηση της νέας γνώσης που αφορά προϊόντα, διαδικασίες και την οργάνωση (Cooke, 2001). Τέλος, το σύστημα γίνεται κατανοητό ως ένα κοινωνικό σύστημα, του οποίου βασική επιδίωξη είναι η παραγωγή και διάχυση νέας γνώσης (Cooke et al., 1998).

Σύμφωνα με τους Cooke et al. (1998: 1581) περισσότερες πιθανότητες να χαρακτηριστούν ως περιφερειακά συστήματα καινοτομίας έχουν οι Περιφέρει-

ες στις οποίες «επιχειρήσεις και άλλοι οργανισμοί δεσμεύονται συστηματικά σε μία διαδικασία διαδραστικής μάθησης μέσω ενός θεσμικού περιβάλλοντος που χαρακτηρίζεται από ενσωμάτωση». Η εν λόγω προσέγγιση υποστηρίζει ότι η καινοτομία δεν μπορεί να αναπτυχθεί σε απομόνωση και να βασιστεί στους πόρους μίας μόνο επιχείρησης (Doloreux, 2002). Αντιθέτως, κινητήριος μοχλός της είναι η δημιουργία δικτύων και η ανάδραση (feedback) μεταξύ επιχειρήσεων και οργανισμών που επιτρέπει τη διάχυση γνώσεων, πληροφοριών ακόμα και επενδύσεων (Doloreux, 2002).

Επομένως, η υπόθεση εργασίας της έρευνάς μας διαμορφώνεται ως εξής: Ο καθορισμός των στρατηγικών έξυπνης εξειδίκευσης ως μίας από τις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες οδήγησε τις Περιφέρειες να δημιουργήσουν δίκτυα αλληλεπίδρασης των φορέων της επιχειρηματικότητας και της έρευνας, να διοχετεύσουν ενωσιακούς πόρους στην παραγωγή και ενσωμάτωση γνώσης σε συγκεκριμένους τομείς των τοπικών οικονομιών και κατ' επέκταση να ενισχύσουν την περιφερειακή καινοτομία.

Στο πλαίσιο του παρόντος άρθρου και για την εξέταση της υλοποίησης της RIS3 στο υπο-εθνικό (sub-national) επίπεδο, στην Ελλάδα έχει επιλεγεί η συγκριτική ανάλυση των αντίστοιχων στρατηγικών δύο περιπτώσιολογικών μελετών, της Περιφέρειας Πελοποννήσου και της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας. Οι δύο Περιφέρειες επελέγησαν γιατί, αν και παρουσίαζαν κοινά στοιχεία στην παραγωγική τους βάση, εντούτοις υπήρχε διαφοροποίηση ως προς τη δυναμική των ερευνητικών κοινοτήτων. Η συγκριτική ανάλυση των δύο περιπτώσιολογικών μελετών βασίζεται στη βιβλιογραφική έρευνα, καθώς και στην ανάλυση ποιοτικών και ποσοτικών δεδομένων που αφορούν το είδος της πολιτικής και των παρεμβάσεων που εφαρμόστηκε στις δυο Περιφέρειες στο πλαίσιο της RIS3 από τα αντίστοιχα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα.

Στις ενότητες που ακολουθούν γίνεται ανάλυση του σχεδιασμού και της υλοποίησης των στρατηγικών έξυπνης εξειδίκευσης των δύο Περιφερειών καθώς και αποτίμησή τους, ακολουθεί σύγκρισή των δύο στρατηγικών και των αποτελεσμάτων τους και τέλος εξάγονται κάποια βασικά συμπεράσματα.

### **3. Η Στρατηγική Έξυπνης Εξειδίκευσης στην Περιφέρεια Πελοποννήσου**

#### **3.1 Έρευνα και καινοτομία στην Περιφέρεια Πελοποννήσου. Εισαγωγική πραγματολογική ανάλυση**

Η Στρατηγική Έξυπνης Εξειδίκευσης της Περιφέρειας Πελοποννήσου δημοσιεύθηκε τον Ιούλιο του 2014, σε ένα σύστημα έρευνας και ανάπτυξης που υπολείπεται σημαντικά του εθνικού. Χαρακτηριστικά, η Περιφέρεια υστερούσε σημαντικά του εθνικού μέσου όρου στις δαπάνες για Ε&Α, με το χάσμα να διευρύνεται συνεχώς μέχρι το 2015 (πίνακας 1).

**Πίνακας 1. Δαπάνες Ε&Α ως ποσοστό (%) του ΑΕΠ & σε απόλυτο μέγεθος**

	2011	2013	2015
Πελοπόννησος (%)	0,27%	0,39%	0,39%
Πελοπόννησος (απόλυτο ποσό- €)	23.751.900	31.235.100	31.090.800
Ελλάδα (%)	0,68%	0,82%	0,97%
Ελλάδα (απόλυτο ποσό- €)	1.382.494.400	1.475.048.800	1.710.779.300

Πηγή: Ίδια επεξεργασία δεδομένων (<https://metrics.ekt.gr/datatables/289>, Ανακτήθηκε 13 Σεπτεμβρίου 2023; Ελληνική Στατιστική Αρχή, 2023).

Αρνητική ήταν και η εικόνα των δαπανών έρευνας και ανάπτυξης που πραγματοποιούνταν από τις επιχειρήσεις της Περιφέρειας Πελοποννήσου. Αντίθετα, η κρατική δαπάνη, ως ποσοστό του ΑΕΠ, ήταν σχετικά παρεμφερής σε σχέση με το εθνικό επίπεδο (Πίνακας 2).

**Πίνακας 2. Δαπάνες Ε&Α επιχειρήσεων και κρατικού τομέα ως ποσοστό (%) του ΑΕΠ**

	2011	2013	2015
Πελοπόννησος- Επιχειρήσεις	0,08%	0,09%	0,04%
Ελλάδα- Επιχειρήσεις	0,24%	0,27%	0,32%
Πελοπόννησος- Κρατικό τομέας	0,11%	0,16%	0,22%
Ελλάδα- Κρατικός τομέας	0,16%	0,23%	0,27%

Πηγή: <https://metrics.ekt.gr/datatables/290> & <https://metrics.ekt.gr/datatables/291>, Ανακτήθηκαν 13 Σεπτεμβρίου 2023.

Επίσης, μεγάλη ήταν και η διαφορά μεταξύ εθνικού και περιφερειακού επιπέδου όσον αφορά τις δαπάνες των επιχειρήσεων για καινοτομικές δραστηριότητες, με την εικόνα να είναι σχετικά πιο ισορροπημένη στις σχετικές δαπάνες των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (Πίνακας 3).

**Πίνακας 3. Δαπάνες επιχειρήσεων για καινοτομικές δραστηριότητες ως ποσοστό (%) του ΑΕΠ (σύνολο επιχειρήσεων & ΜμΕ).**

	2012	2014
Πελοπόννησος- Σύνολο Επιχειρήσεων	0,21%	0,20%
Ελλάδα-Σύνολο Επιχειρήσεων	1,01%	0,91%
Πελοπόννησος-ΜμΕ	0,12%	0,12%
Ελλάδα-ΜμΕ	0,47%	0,38%

Πηγή: <https://metrics.ekt.gr/datatables/292>, Ανακτήθηκε 13 Σεπτεμβρίου 2023.

Στο πλαίσιο της καινοτομίας, ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχουν και τα στοιχεία που αφορούν το ποσοστό των μικρομεσαίων επιχειρήσεων που ανέπτυξαν καινοτομίες είτε εντός της επιχείρησης, είτε σε συνεργασία. Στην Περιφέρεια Πελοποννήσου, μόνο ένα πολύ μικρό ποσοστό των μικρομεσαίων επιχειρήσεων ανέπτυξε καινοτομίες σε συνεργασία με τρίτους μέχρι και το 2014 (Πίνακας 4).

**Πίνακας 4. ΜμΕ που καινοτομούν εσωτερικά ή σε συνεργασία με τρίτους ως ποσοστό (%) των ΜμΕ**

	2010-2012	2012-2014
Πελοπόννησος- Ανάπτυξη καινοτομίας εντός των επιχειρήσεων	22,28%	29,85%
Ελλάδα-Ανάπτυξη καινοτομίας εντός των επιχειρήσεων	26,02%	31,40%
Πελοπόννησος-Ανάπτυξη καινοτομίας σε συνεργασία με τρίτους	6,90%	8,16%
Ελλάδα-Ανάπτυξη καινοτομίας σε συνεργασία με τρίτους	12,43%	14,76%

Πηγή: <https://metrics.ekt.gr/datatables/295> & <https://metrics.ekt.gr/datatables/296>, Ανακτήθηκαν 13 Σεπτεμβρίου 2023.

### 3.2 Προετοιμασία και υλοποίηση της RIS3 στην Περιφέρεια Πελοποννήσου

Σε αυτό το σύστημα έρευνας και καινοτομίας, η Περιφέρεια Πελοποννήσου άρχισε να αναπτύσσει τη Στρατηγική της τον Οκτώβριο του 2012. Τον Δεκέμβριο του 2012 ολοκληρώθηκε η μελέτη των εμπειρογνομώνων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τις συνθήκες και τις δυνατότητες έξυπνης εξειδίκευσης στην Περιφέρεια. Οι εμπειρογνώμονες πρότειναν να συνδυαστούν στοχευμένα προγράμματα ανάπτυξης συνεργατικών σχηματισμών (clusters) στους τομείς της αγρο-

διατροφής, του τουρισμού και της μεταποίησης με οριζόντιες πρωτοβουλίες ανάπτυξης του τεχνολογικού υποβάθρου των τοπικών επιχειρήσεων (Reid et al., 2012a). Οι εμπειρογνώμονες τόνισαν, επίσης, τον κίνδυνο η στρατηγική της Πελοποννήσου να εστιάσει σε τομείς που θα ταίριαζαν περισσότερο σε γειτονικές Περιφέρειες με πιο ανεπτυγμένο ερευνητικό και τεχνολογικό υπόβαθρο (Περιφέρειες Αττικής και Δυτικής Ελλάδας) και προέκριναν επενδύσεις σε παρόχους τεχνολογικών υπηρεσιών και σε εξειδικευμένα εργαστήρια (Reid et al., 2012a).

Η διαδικασία της επιχειρηματικής ανακάλυψης συνεχίστηκε από την άνοιξη του 2013 μέχρι και τον Ιούνιο του 2014. Σε αυτό το χρονικό διάστημα διοργανώθηκαν τρεις προπαρασκευαστικές ημερίδες στο Ναύπλιο, στην Καλαμάτα και στην Τρίπολη (ΠΕΠ Πελοποννήσου, χ.χ.), ενώ πραγματοποιήθηκαν και έξι συναντήσεις εργασίας, οι οποίες ήταν εστιασμένες σε συγκεκριμένους κλάδους της τοπικής παραγωγής. Αναλυτικότερα, διοργανώθηκαν συναντήσεις, στις οποίες συμμετείχαν οικονομικοί φορείς των κλάδων της οινοποιίας, του ελαιολάδου, των εσπεριδοειδών, των θερμοκηπιακών καλλιεργειών, της κτηνοτροφίας και του τουρισμού (ΛΚΝ ΑΝΑΛΥΣΙΣ, 2014). Στόχος των συναντήσεων ήταν οι οικονομικοί φορείς της Περιφέρειας να συμβάλουν στη διαδικασία επιχειρηματικής ανακάλυψης παρουσιάζοντας την υφιστάμενη κατάσταση καθώς και την άποψή τους για τη δυναμική και τις προοπτικές των κλάδων και τις απαιτούμενες παρεμβάσεις για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητάς τους (Περιφέρεια Πελοποννήσου, 2014α; 2014β; 2014γ; 2014δ; 2014ε).

Ακόμα, επιχειρήθηκε η συλλογή πληροφοριών σχετικά με τα χαρακτηριστικά και τις ανάγκες των παραγωγικών φορέων της Περιφέρειας μέσω της αποστολής δομημένων ερωτηματολογίων σε 1000 επιχειρήσεις και της διενέργειας συνεντεύξεων με 20 επιχειρήσεις και συλλογικούς φορείς. Ωστόσο, η αποστολή απαντήσεων στο ερωτηματολόγιο ήταν εξαιρετικά περιορισμένη, καθώς μόλις 27 επιχειρήσεις απάντησαν, ενώ καμία εξ αυτών δεν δραστηριοποιείτο στον πρωτογενή τομέα (ΛΚΝ ΑΝΑΛΥΣΙΣ, 2014).<sup>2</sup> Το στοιχείο αυτό καταδεικνύει το περιορισμένο ενδιαφέρον (άρα και τη μικρή ζήτηση για έρευνα και καινοτομία) και την αδυναμία κινητοποίησης βασικών συστατικών μερών του περιφερειακού συστήματος καινοτομίας, τουλάχιστον στην αρχή του εγχειρήματος.

Η συμμετοχή των φορέων της επιχειρηματικότητας αποτέλεσε ένα μάλλον ευρύτερο πρόβλημα στη διαδικασία της επιχειρηματικής ανακάλυψης της Περιφέρειας Πελοποννήσου. Όπως τονίζεται στο κείμενο της Περιφερειακής Στρατηγικής Έξυπνης Εξειδίκευσης, η έλλειψη εμπιστοσύνης των τοπικών επιχειρήσεων σε αναπτυξιακές πρωτοβουλίες του Δημοσίου, το μικρό τους μέγεθος και η έλλειψη κουλτούρας και εμπειρίας συνεργασιών καθώς και η απροθυμία των συλλογικών φορέων (Επιμελητήρια και αγροτικοί συνεταιρισμοί) να συμμετάσχουν στη διαδικασία επιχειρηματικής ανακάλυψης κατέστησαν δύσκολη την κατάρτιση της Στρατηγικής. Επίσης, περιορισμένη ήταν και η συμμετοχή των ακαδημαϊκών φορέων, καθώς ουσιαστική ανάμειξη στην περιφερειακή επιχειρηματική ανακάλυψη είχαν μόνο η Σχολή Τεχνολογίας Γεωπονίας και Τεχνολογίας Τροφίμων του ΤΕΙ Πελοποννήσου και το Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών, το οποίο δεν έχει την έδρα του στην Περιφέρεια Πελοποννήσου (ΛΚΝ ΑΝΑΛΥΣΙΣ, 2014).

Η Στρατηγική Έξυπνης Εξειδίκευσης της Περιφέρειας Πελοποννήσου, βάσει των αποτελεσμάτων της διαδικασίας επιχειρηματικής ανακάλυψης, προτεραιοποίησε τρεις τομείς, αυτούς της αγροδιατροφής, του τουρισμού- πολιτισμού και της μεταποίησης. Στο σημείο αυτό, βέβαια, μπορεί να σημειωθεί ως ένα είδος κριτικής της συγκεκριμένης περιφερειακής στρατηγικής και των τομέων που προτεραιοποίησε, ότι από τη στιγμή που η μεταποίηση δεν αφορά μόνο τα προϊόντα του πρωτογενούς τομέα, η εν λόγω επιλογή μπορεί να εκτιμηθεί όχι μόνο ως εξαιρετικά ευρεία, υποσκάπτοντας έτσι την έννοια της εξειδίκευσης, αλλά και αναντίστοιχη προς την παραγωγική βάση της Περιφέρειας.

Ακόμα, η Στρατηγική περιελάμβανε μία σειρά οριζόντιων υποστηρικτικών τομέων, τις τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών, την ενέργεια, το περιβάλλον, τις μεταφορές και την εφοδιαστική αλυσίδα. Πιο συγκεκριμένα, για τους τρεις τομείς προτεραιότητας, η Στρατηγική επεδίωκε την ανανέωση των παραδοσιακών κλάδων με την εισαγωγή δραστηριοτήτων υψηλότερης προστιθέμενης αξίας, τον εκσυγχρονισμό τους με την ενσωμάτωση νέων τεχνολογιών και τη διαφοροποίησή τους με την ανάπτυξη νέων παραγωγικών δραστηριοτήτων (ΛΚΝ ΑΝΑΛΥΣΙΣ, 2014).

Στο Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Πελοποννήσου 2014-2020, δράσεις που σχετίζονταν με την RIS3 χρηματοδοτήθηκαν τόσο από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο όσο και από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης. Αναλυτικότερα, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο χρηματοδότησε δράσεις ενίσχυσης των δεξιοτήτων του ανθρώπινου δυναμικού στους τομείς προτεραιότητας της RIS3 της Περιφέρειας Πελοποννήσου. Στον Πίνακα 5 αποτυπώνονται τρεις προσκλήσεις του ΠΕΠ Πελοποννήσου, οι οποίες χρηματοδοτήθηκαν από το ΕΚΤ και ο συνολικός προϋπολογισμός τους ανήλθε σε 7.774.600€.

**Πίνακας 5. Προσκλήσεις ΠΕΠ Πελοποννήσου σχετιζόμενες με την Περιφερειακή RIS3 και χρηματοδοτούμενες από το ΕΚΤ**

Τίτλος Πρόσκλησης	Έτος	Διαρθρωτικό Ταμείο	Προϋπολογισμός
Ανάπτυξη Δεξιοτήτων εργαζομένων στον τουρισμό και την μεταποίηση	2017	ΕΚΤ	3.174.600€
Συμβουλευτική υποστήριξη και κατάρτιση ανέργων σε επιχειρηματικές δεξιότητες οικονομικών δραστηριοτήτων της RIS3 στην Περιφέρεια Πελοποννήσου	2020	ΕΚΤ	800.000€
Ενίσχυση και ανάπτυξη νέων δεξιοτήτων για εργαζόμενους επιχειρήσεων σε δυναμικούς ή υπό αναδιάρθρωση κλάδους της Περιφέρειας Πελοποννήσου	2022	ΕΚΤ	3.800.000€

Πηγή: <https://www.eydpelop.gr/2014-2020/e-p-peloponnisos-2014-2020/energopiisi-programmatos/prosklisis/>, Ανακτήθηκε 18 Σεπτεμβρίου 2023.

Περισσότερες ήταν οι προσκλήσεις που αφορούσαν την Περιφερειακή Στρατηγική Έξυπνης Εξειδίκευσης και χρηματοδοτήθηκαν από το ΕΤΠΑ. Οι 12 προσκλήσεις, με συνολικό προϋπολογισμό 30.065.000€, εστιάζουν σε μία σειρά τομέων ενίσχυσης, όπως η αναβάθμιση της καινοτομίας των τοπικών επιχειρήσεων, η χρήση τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών καθώς και η δημιουργία δομών που να υποστηρίζουν την ανάπτυξη καινοτόμων επιχειρήσεων (Πίνακας 6). Σε αυτό το σημείο αξίζει να αναφερθεί ότι αν και όλες οι παρακάτω προσκλήσεις αναφέρουν ως στόχο τους την ενίσχυση προτεραιοτήτων της περιφερειακής RIS3, εντούτοις ορισμένες εξ αυτών χρηματοδοτούν και δαπάνες που δεν συνδέονται άμεσα με την έρευνα και την καινοτομία, όπως η δημιουργία ιστοσελίδων και ηλεκτρονικών καταστημάτων.

**Πίνακας 6. Προσκλήσεις ΠΕΠ Πελοποννήσου σχετιζόμενες με την Περιφερειακή RIS3 και χρηματοδοτούμενες από το ΕΤΠΑ**

Τίτλος Πρόσκλησης	Έτος	Διαρθρωτικό Ταμείο	Προϋπολογισμός
Μηχανισμός διαχείρισης, παρακολούθησης και εφαρμογής Στρατηγικής Έξυπνης Εξειδίκευσης της Περιφέρειας Πελοποννήσου	2017	ΕΤΠΑ	500.000€
Ενίσχυση πρωτοβουλιών ΜΜΕ για ανάπτυξη Έρευνας και Καινοτομίας (κουπόνια καινοτομίας) στην Περιφέρεια Πελοποννήσου	2018	ΕΤΠΑ	500.000€
Δημιουργία / αναβάθμιση εργαστηρίων ποιοτικού ελέγχου και καινοτομίας στην Περιφέρεια Πελοποννήσου	2018	ΕΤΠΑ	2.000.000€
Ενίσχυση της αναβάθμισης, συμπλήρωσης ή/και επέκτασης ή και δημιουργίας ερευνητικών υποδομών στην Πελοπόννησο, κυρίως για την εξυπηρέτηση των αναπτυξιακών στόχων της Περιφέρειας	2020	ΕΤΠΑ	1.875.000€
Ενίσχυση πολύ μικρών και μικρών επιχειρήσεων της Περιφέρειας Πελοποννήσου για τον εκσυγχρονισμό τους μέσω της χρήσης Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνίας (ΤΠΕ) καθώς και συστημάτων αυτοματισμού	2020	ΕΤΠΑ	3.750.000€
Δημιουργία δομών υποστήριξης της καινοτομίας και της επιχειρηματικότητας έντασης γνώσης στην Περιφέρεια Πελοποννήσου	2020	ΕΤΠΑ	3.000.000€

Δημιουργία Θερμοκοιτίδων Νέων Επιχειρήσεων στην Περιφέρεια Πελοποννήσου	2020	ΕΤΠΑ	3.000.000€
Ενίσχυση της ίδρυσης / εκσυγχρονισμού ΜΜΕ επιχειρήσεων στην Περιφέρεια Πελοποννήσου με έμφαση στην καινοτομία και την ανάπτυξη νέων προϊόντων και υπηρεσιών	2020	ΕΤΠΑ	9.500.000€
Ενίσχυση του εκσυγχρονισμού επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στην παροχή τουριστικών υπηρεσιών ή στην παραγωγή και διάθεση μεταποιητικών προϊόντων	2021	ΕΤΠΑ	2.500.000€
Ενίσχυση της ίδρυσης/ εκσυγχρονισμού ΜΜΕ επιχειρήσεων στον τομέα του τουρισμού εντός της περιοχής παρέμβασης της ΟΧΕ (Ολοκληρωμένη Χωρική Επένδυση) Μάνης	2021	ΕΤΠΑ	1.000.000€
Ενίσχυση της ίδρυσης / εκσυγχρονισμού μικρών και πολύ μικρών επιχειρήσεων στους τομείς του τουρισμού, της αγροδιατροφής και της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή εντός της ΒΑΑ (Βιώσιμης Αστικής Ανάπτυξης) Καλαμάτας	2021	ΕΤΠΑ	940.000€
Εκσυγχρονισμός / αναβάθμιση ερευνητικών υποδομών δημόσιων ερευνητικών κέντρων και πανεπιστημιακών εργαστηρίων έρευνας	2023	ΕΤΠΑ	1.500.000€

Πηγή: <https://www.eydpep.gr/2014-2020/e-p-peloponnisos-2014-2020/energopiisi-programmatos/prosklisis/>, Ανακτήθηκε 18 Σεπτεμβρίου 2023.

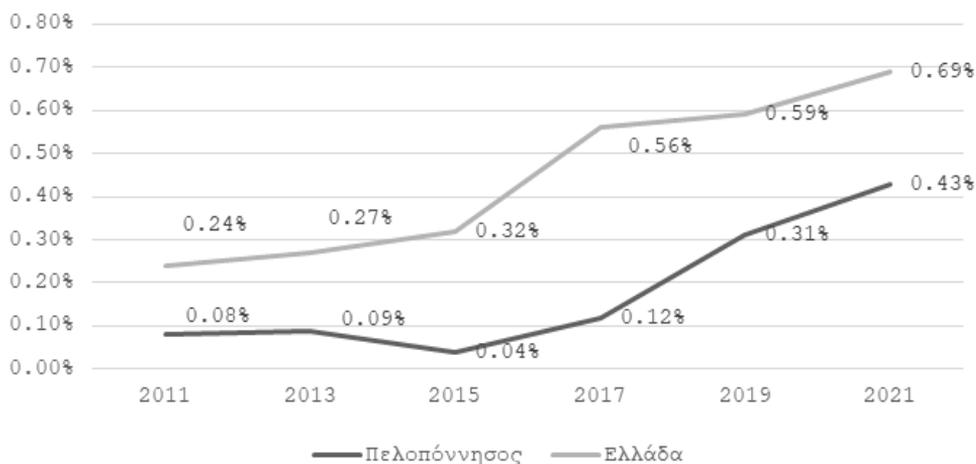
Συνοψίζοντας, η Στρατηγική Έξυπνης Εξειδίκευσης της Περιφέρειας Πελοποννήσου δεν φαίνεται να διαμορφώθηκε «από τα κάτω», μέσω ενεργούς συμμετοχής των τοπικών φορέων της επιχειρηματικότητας. Όμως, η Στρατηγική μοιάζει να οδήγησε σε πιο στοχευμένες προσκλήσεις χρηματοδότησης δραστηριοτήτων Ε&Α. Πιο συγκεκριμένα, 15 προσκλήσεις του ΠΕΠ Πελοποννήσου 2014-2020 στόχευαν στην προώθηση των προτεραιοτήτων της περιφερειακής RIS3 και είχαν συνολικό προϋπολογισμό κοντά στα 38.000.000€.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την ανάδειξη του αντίκτυπου της RIS3 στην προτεραιοποίηση των δράσεων ενίσχυσης της έρευνας και της καινοτομίας έχει η σύγκριση των παραπάνω με την πρακτική που ακολουθήθηκε στην αμέσως προηγούμενη προγραμματική περίοδο. Έτσι, κατά την περίοδο 2007-2013, το ΠΕΠ Δυτικής

Ελλάδας, Πελοποννήσου και Ιονίων Νήσων περιελάμβανε μόλις δύο προσκλήσεις που αποσκοπούσαν στη χρηματοδότηση δράσεων έρευνας και καινοτομίας στην Περιφέρεια Πελοποννήσου (ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας- Πελοποννήσου- Ιονίων Νήσων, κ.κ.). Ο συνολικός προϋπολογισμός των δύο προσκλήσεων ανήλθε στα 38.298.936€, ήταν δηλαδή υψηλότερος κατά περίπου 300.000€ από τον προϋπολογισμό των αντίστοιχων προσκλήσεων της περιόδου 2014-2020. Όμως, αξίζει να αναφερθεί ότι καμία από τις δύο προσκλήσεις της περιόδου 2007-2013 δεν συνέβαλε στην ενίσχυση της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας σε στοχευμένους κλάδους της περιφερειακής οικονομίας. Χαρακτηριστικά, ένα πολύ μεγάλο μέρος του συνολικού προϋπολογισμού (15.798.936€) δαπανήθηκε για την προμήθεια εξοπλισμού και την τεχνολογική ενίσχυση ερευνητικών κέντρων της Περιφέρειας (ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας- Πελοποννήσου- Ιονίων Νήσων, κ.κ.), ενώ το υπόλοιπο ποσό (22.500.000€) κάλυπτε επενδύσεις προσανατολισμένες στην καινοτομία, το περιβάλλον και τις ΤΠΕ, οι οποίες θα πραγματοποιούνταν από ΜμΕ που δραστηριοποιούνταν στο σύνολο του δευτερογενούς και του τριτογενούς τομέα της περιφερειακής οικονομίας (ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας- Πελοποννήσου- Ιονίων Νήσων, κ.κ.).

Ο καθορισμός συγκεκριμένων τομέων προτεραιότητας για την Ε&Α και η χρηματοδότησή τους από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία μοιάζει να είχε θετικό αντίκτυπο στις αποδόσεις της Περιφέρειας σε ζητήματα έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και καινοτομίας. Ενδεικτικά, οι δαπάνες για Ε&Α αυξήθηκαν από 0,27% του Περιφερειακού ΑΕΠ το 2011 σε 0,72% το 2021 (Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης, κ.κ.). Μεγαλύτερο ενδιαφέρον, ωστόσο, παρουσιάζει η αύξηση των δαπανών για Ε&Α των επιχειρήσεων της Περιφέρειας, οι οποίες το 2021 ανήλθαν στο 0,43% του ΑΕΠ της Πελοποννήσου από μόλις 0,08% το 2011 (Γράφημα 1).

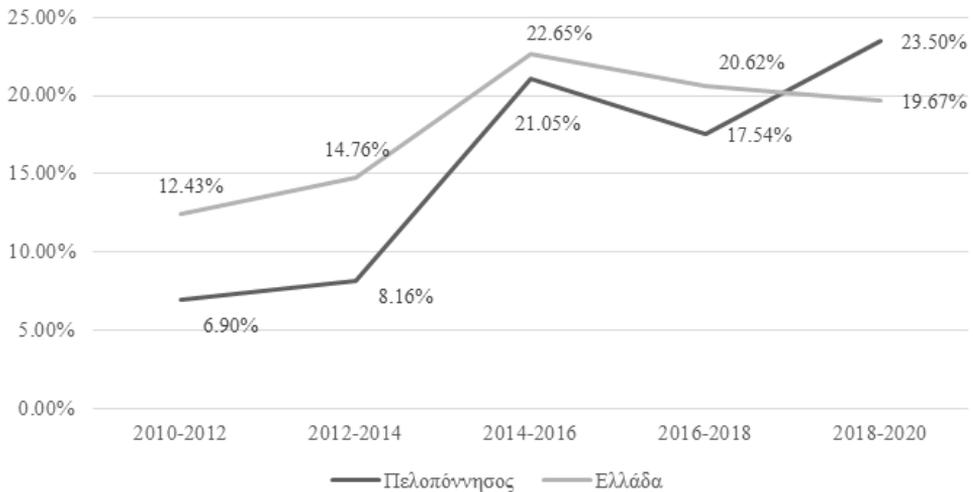
### Γράφημα 1. Δαπάνες Ε&Α του τομέα των επιχειρήσεων ως ποσοστό του ΑΕΠ (2011-2021)



Πηγή: <https://metrics.ekt.gr/datatables/290>, Ανακτήθηκε 13 Σεπτεμβρίου 2023.

Ιδιαίτερα σημαντική είναι και η αύξηση που καταγράφηκε μεταξύ 2010 και 2020 στο ποσοστό των επιχειρήσεων της Περιφέρειας που ανέπτυξαν καινοτομίες σε συνεργασία με τρίτους. Ενώ την περίοδο 2010-2012 το ποσοστό των επιχειρήσεων που συνεργαζόταν με τρίτους για την ανάπτυξη καινοτομιών σε εθνικό επίπεδο ήταν διπλάσιο του περιφερειακού, την περίοδο 2018-2020 η επίδοση της Περιφέρειας Πελοποννήσου στο σχετικό δείκτη ξεπέρασε την εθνική (Γράφημα 2). Η επίδοση αυτή δείχνει ότι υπήρξε μεγαλύτερη δικτύωση μεταξύ επιχειρήσεων και άλλων ερευνητικών ομάδων. Στη βελτίωση του εν λόγω δείκτη εκτιμάται ότι συνέβαλαν οι όροι των προαναφερθεισών προσκλήσεων του ΠΕΠ Πελοποννήσου, μεγάλος αριθμός των οποίων στόχευε στην ενίσχυση των συνεργειών μεταξύ επιχειρήσεων και ερευνητικών φορέων. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η πρόσκληση για τα «κουπόνια καινοτομίας», στην οποία καλύπτονταν οι δαπάνες «για την αγορά – λήψη υπηρεσίας, από Φορέα Καινοτομίας, για την εκπόνηση Σχεδίου Μεταφοράς Τεχνογνωσίας» (Περιφέρεια Πελοποννήσου, 2018, σελ. 17).

### Γράφημα 2. Ποσοστό (%) του συνόλου των ΜμΕ που αναπτύσσουν καινοτομίες σε συνεργασία με τρίτους



Πηγή: <https://metrics.ekt.gr/datatables/296>, Ανακτήθηκε 13 Σεπτεμβρίου 2023

Προφανώς οι θετικές αυτές εξελίξεις δεν μπορούν να αποδοθούν πλήρως στην υλοποίηση της Στρατηγικής Έξυπνης Εξειδίκευσης, ούτε να θεωρηθεί ότι αυτά τα αποτελέσματα μπορούν να ιδωθούν ως ο ουσιαστικός αντίκτυπος της στο περιφερειακό σύστημα καινοτομίας. Με δεδομένο, συνεπώς, ότι τα διαθέσιμα στοιχεία δεν μπορούν να αποτυπώσουν την ακριβή συμβολή της Στρατηγικής, εντούτοις εκτιμάται ότι η εστίαση της χρηματοδότησης σε συγκεκριμένους τομείς προτεραιότητας συνέβαλε τουλάχιστον στη δημιουργία δικτύων ανάπτυξης καινοτομίας, αλλά και στη βελτίωση των περιφερειακών επιδόσεων Ε&Α, μέσα από την αναβάθμιση του συγκεκριμένου τομέα στην πολιτική ημερήσια διάταξη της Περιφέρειας.

## 4. Η Στρατηγική Έξυπνης Εξειδίκευσης στην Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας

### 4.1 Έρευνα και καινοτομία στην Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας. Εισαγωγική πραγματολογική ανάλυση

Η Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας ανέπτυξε τη Στρατηγική Έξυπνης Εξειδίκευσης της τον Φεβρουάριο του 2015 σε ένα σύστημα έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και καινοτομίας που κατέγραφε σαφώς καλύτερες επιδόσεις από αυτές της Περιφέρειας Πελοποννήσου.

Πριν την προγραμματική περίοδο 2014-2020 -άρα και την ανάπτυξη της Στρατηγικής Έξυπνης Εξειδίκευσης της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας- η τοπική έρευνα, τεχνολογική ανάπτυξη και καινοτομία κατέγραφε επιδόσεις παραπλήσιες των εθνικών. Μάλιστα, η Περιφέρεια δαπανούσε μεγαλύτερο ποσοστό του ΑΕΠ της για έρευνα και ανάπτυξη σε σύγκριση με το εθνικό επίπεδο (Πίνακας 7).

**Πίνακας 7. Δαπάνες Ε&Α ως ποσοστό (%) του ΑΕΠ και σε απόλυτο μέγεθος.**

	2011	2013	2015
Δυτική Ελλάδα (%)	0,86%	0,97%	1,33%
Δυτική Ελλάδα (απόλυτο ποσό- €)	80.556.200	79.850.400	106.852.200
Ελλάδα (%)	0,68%	0,82%	0,97%
Ελλάδα (απόλυτο ποσό- €)	1.382.494.400	1.475.048.800	1.710.779.300

Πηγή: Ίδια επεξεργασία δεδομένων (<https://metrics.ekt.gr/datatables/289>, Ανακτήθηκε 13 Σεπτεμβρίου 2023; Ελληνική Στατιστική Αρχή, 2023).

Ωστόσο, όσον αφορά τις δαπάνες Ε&Α των επιχειρήσεων της Περιφέρειας, η εικόνα διαφοροποιείται. Οι δαπάνες αυτές, ως ποσοστό του ΑΕΠ, υστερούσαν σε περιφερειακό επίπεδο σε σύγκριση με το εθνικό, ενώ παρεμφερείς ήταν οι σχετικές δαπάνες του κρατικού τομέα (Πίνακας 8).

**Πίνακας 8. Δαπάνες Ε&Α επιχειρήσεων και κρατικού τομέα ως ποσοστό (%) του ΑΕΠ.**

	2011	2013	2015
Δυτική Ελλάδα- Επιχειρήσεις	0,13%	0,15%	0,19%
Ελλάδα- Επιχειρήσεις	0,24%	0,27%	0,32%
Δυτική Ελλάδα - Κρατικό τομέας	0,13%	0,20%	0,37%
Ελλάδα- Κρατικός τομέας	0,16%	0,23%	0,27%

Πηγή: <https://metrics.ekt.gr/datatables/290> & <https://metrics.ekt.gr/datatables/291>,  
Ανακτήθηκαν 13 Σεπτεμβρίου 2023.

Υστέρηση σε σύγκριση με το εθνικό επίπεδο παρατηρείται και στο ποσοστό του ΑΕΠ που δαπανόταν από τις επιχειρήσεις της Περιφέρειας για καινοτομικές δραστηριότητες. Αναλυτικότερα, το 2012 το σύνολο των επιχειρήσεων της Δυτικής Ελλάδας δαπανούσε μόλις το 0,26% του περιφερειακού ΑΕΠ για καινοτομικές δραστηριότητες, ενώ σε εθνικό επίπεδο το αντίστοιχο ποσοστό διαμορφωνόταν σε 1,01% (Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης, κ.κ.β.). Το στοιχείο που παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον στην περίπτωση της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας, είναι ότι το ποσοστό που αφορούσε τις δαπάνες του συνόλου των τοπικών επιχειρήσεων για καινοτομικές δραστηριότητες ταυτιζόταν με αυτό τον μικρομεσαίων επιχειρήσεων (Πίνακας 9).

**Πίνακας 9. Δαπάνες επιχειρήσεων για καινοτομικές δραστηριότητες ως ποσοστό (%) του ΑΕΠ (σύνολο επιχειρήσεων & ΜμΕ).**

	2012	2014
Δυτική Ελλάδα- Σύνολο Επιχειρήσεων	0,26%	0,28%
Ελλάδα-Σύνολο Επιχειρήσεων	1,01%	0,91%
Δυτική Ελλάδα-ΜμΕ	0,26%	0,28%
Ελλάδα-ΜμΕ	0,47%	0,38%

Πηγή: <https://metrics.ekt.gr/datatables/292>, Ανακτήθηκε 13 Σεπτεμβρίου 2023.

Ακόμα, όσον αφορά το ποσοστό των μικρομεσαίων επιχειρήσεων που ανέπτυξαν καινοτομίες είτε εσωτερικά είτε σε συνεργασία με τρίτους, οι επιδόσεις σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο ήταν παρεμφερείς, ενώ την περίοδο 2012-2014 το ποσοστό των επιχειρήσεων που ανέπτυξαν καινοτομίες εσωτερικά στην Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας υπερέβη το αντίστοιχο εθνικό ποσοστό (Πίνακας 10).

**Πίνακας 10. ΜμΕ που καινοτομούν εσωτερικά ή σε συνεργασία με τρίτους ως ποσοστό (%) των ΜμΕ.**

	2010-2012	2012-2014
Δυτική Ελλάδα-Ανάπτυξη καινοτομίας εντός των επιχειρήσεων	17,58%	37,47%
Ελλάδα-Ανάπτυξη καινοτομίας εντός των επιχειρήσεων	26,02%	31,40%
Δυτική Ελλάδα-Ανάπτυξη καινοτομίας σε συνεργασία με τρίτους	11,64%	12,64%
Ελλάδα-Ανάπτυξη καινοτομίας σε συνεργασία με τρίτους	12,43%	14,76%

Πηγή: <https://metrics.ekt.gr/datatables/295> & <https://metrics.ekt.gr/datatables/296>, Ανακτήθηκαν 13 Σεπτεμβρίου 2023.

Η Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας διέθετε επίσης μία ιδιαίτερα ανεπτυγμένη υποδομή Ε&Α. Στην Περιφέρεια εδρεύει το Πανεπιστήμιο Πατρών, το οποίο στην υπό εξέταση περίοδο διέθετε 24 τμήματα (Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας, 2015). Οι σχολές και τα τμήματα του Πανεπιστημίου Πατρών κάλυπταν ένα ευρύ φάσμα επιστημονικών πεδίων και αντικειμένων, ενώ παράλληλα διέθετε και μία σειρά εργαστηρίων, τα ερευνητικά ενδιαφέροντα των οποίων εστιάζονταν στους τομείς των ΤΠΕ, της βιοϊατρικής και των μεταφορών (Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας, 2015).

Ακόμη, στην Πάτρα έχει την έδρα του και το Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, το οποίο την περίοδο εκείνη διέθετε 4 σχολές (Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας, 2015). Στην Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας έδρευε και το ΑΤΕΙ Δυτικής Ελλάδας<sup>3</sup>, το οποίο περιλάμβανε δεκατρία τμήματα (Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας, 2015). Επίσης, στην Περιφέρεια υπήρχαν τρία ερευνητικά ινστιτούτα, τα οποία δραστηριοποιούνταν στις νέες τεχνολογίες στα πεδία των ΤΠΕ, της χημικής μηχανικής και στη βιομηχανία (Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας, 2015).

#### **4.2 Προετοιμασία και υλοποίηση της RIS3 στην Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας**

Σε αυτό το πλαίσιο, η Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας ξεκίνησε να προετοιμάζει τη Στρατηγική της τον Αύγουστο του 2012, όταν πραγματοποιήθηκε συνάντηση εργασίας στην οποία συμμετείχαν εμπειρογνώμονες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκπρόσωποι ακαδημαϊκών και ερευνητικών ιδρυμάτων και εκπρόσωποι των Επιμελητηρίων της Περιφέρειας (Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας, 2015).

Δύο μήνες αργότερα, τον Οκτώβριο του 2012, συγκροτήθηκε Ομάδα Εργασίας για την RIS3, ενώ τον Νοέμβριο του ίδιου έτους στάλθηκαν ερωτηματολόγια και ενημερωτικό υλικό σε φορείς της Περιφέρειας, ώστε να συμβάλουν στη διαμόρφωση των βασικών αξόνων της Στρατηγικής (Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας,

2015). Τον Δεκέμβριο του 2012, διοργανώθηκε ημερίδα στην Πάτρα για την Περιφερειακή Στρατηγική Έξυπνης Εξειδίκευσης, στην οποία συμμετείχαν πάνω από ενενήντα εκπρόσωποι των τοπικών επιχειρήσεων, του δημόσιου τομέα καθώς και των ερευνητικών και ακαδημαϊκών ιδρυμάτων (Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας, 2015). Στην ημερίδα αυτή εντοπίστηκαν οι ακόλουθοι πέντε τομείς, οι οποίοι παρουσίαζαν ενδιαφέρον για την Περιφέρεια: α) Περιβάλλον και βιώσιμη ανάπτυξη, β) Αγροδιατροφή και τρόφιμα, γ) Υλικά και νέες ενεργειακές τεχνολογίες, δ) Τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών και ε) Νέα οικονομία- καινοτόμος επιχειρηματικότητα (Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας, 2015).

Τον ίδιο μήνα ολοκληρώθηκε και η μελέτη των εμπειρογνομώνων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τις συνθήκες και τις δυνατότητες έξυπνης εξειδίκευσης στην Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας. Η μελέτη πρότεινε (Reid et al., 2012β):

- Η Στρατηγική Έξυπνης Εξειδίκευσης να εστιάσει στον τομέα της βιοοικονομίας, λόγω της υφιστάμενης δομής της τοπικής οικονομίας και της ερευνητικής εξειδίκευσης στην Περιφέρεια.
- Να δημιουργηθούν θεματικές ομάδες εργασίας με εκπροσώπους του δημόσιου τομέα, των ακαδημαϊκών φορέων και των επιχειρήσεων, ώστε να εξειδικεύσουν τις ανάγκες και τους στόχους έξυπνης εξειδίκευσης για τους τομείς προτεραιότητας.
- Να αναζητηθούν τρόποι για την απορρόφηση αποφοίτων των τοπικών ακαδημαϊκών ιδρυμάτων από τις επιχειρήσεις της Περιφέρειας.
- Να επιχειρηθεί, μέσω της RIS3, να ενισχυθεί η συνεργασία μεταξύ των φορέων καινοτομίας και να διασφαλιστεί η μακροχρόνια βιωσιμότητα της πολιτικής καινοτομίας.
- Να παρασχεθούν κίνητρα για την ενσωμάτωση νέων τεχνολογιών στην παραγωγική διαδικασία.

Μέχρι τον Φεβρουάριο του 2014, η Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας ολοκλήρωσε την πρώτη φάση της διαδικασίας επιχειρηματικής ανακάλυψης διοργανώνοντας δύο θεματικές συναντήσεις για τους πέντε τομείς περιφερειακού ενδιαφέροντος που αναφέρθηκαν παραπάνω, αλλά και μία ακόμα συνάντηση εργασίας για την Περιφερειακή Στρατηγική Έξυπνης Εξειδίκευσης (Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας, 2015). Στις δύο θεματικές συναντήσεις η συμμετοχή των φορέων της επιχειρηματικότητας της Περιφέρειας ήταν σημαντική. Αναλυτικότερα, στην πρώτη συνάντηση συμμετείχαν 14 ερευνητικοί και ακαδημαϊκοί φορείς, 8 επιμελητήρια, 3 εταιρείες, 6 φορείς του Δημοσίου και 2 αγρότες, ενώ στη δεύτερη έλαβαν μέρος 20 ακαδημαϊκοί και ερευνητικοί φορείς, 3 επιμελητήρια, 4 εταιρείες, 2 φορείς του Δημοσίου και 2 αγρότες (Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας, 2015).

Η δεύτερη φάση της επιχειρηματικής ανακάλυψης της Περιφέρειας στόχευε στην εξειδίκευση των δράσεων. Πιο συγκεκριμένα, μεταξύ του Δεκεμβρίου 2015 και Σεπτεμβρίου 2017 πραγματοποιήθηκε μία σειρά από ημερίδες για την εξειδίκευση δράσεων στους τομείς προτεραιότητας της Περιφερειακής Στρατηγικής Εξειδίκευσης. Στις ημερίδες αυτές συμμετείχαν ενεργά πολλοί φορείς της τοπικής επιχειρηματικότητας αλλά και του δημόσιου τομέα, γεγονός που είχε ως αποτέλεσμα την ανάπτυξη πολλαπλών προτάσεων για δράσεις στους

τομείς προτεραιότητας της περιφερειακής RIS3 (Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας, x.x.a.; x.x.β.; x.x.γ.; x.x.δ.; x.x.ε.).

Η διαδικασία επιχειρηματικής ανακάλυψης στην Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας οδήγησε στην εξειδίκευση των ακόλουθων τομέων προτεραιότητας: α) Αγροτική Παραγωγή- Υδατοκαλλιέργειες και τρόφιμα, β) Τουρισμός- Πολιτισμός, γ) Υλικά- Μικροηλεκτρονική. Ακόμα, ως οριζόντιες προτεραιότητες αναγνωρίστηκαν οι τομείς των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών και των ενεργειακών εφαρμογών (Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας, 2015).

Στο Περιφερειακό Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Δυτικής Ελλάδας 2014-2020, η υλοποίηση της Στρατηγικής Έξυπνης Εξειδίκευσης έτυχε χρηματοδότησης κυρίως από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης. Η Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας προχώρησε στη δημοσίευση τεσσάρων προσκλήσεων που στόχευαν στην ενίσχυση της έρευνας και της καινοτομίας σε συγκεκριμένους τομείς προτεραιότητας της Στρατηγικής (Πίνακας 11). Ο συνολικός προϋπολογισμός των προσκλήσεων αυτών ανήλθε σε 11.755.527,6€.

### Πίνακας 11. Προσκλήσεις ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας για την χρηματοδότηση έρευνας, ανάπτυξης και καινοτομίας στους τομείς προτεραιότητας της RIS3

Τίτλος Πρόσκλησης	Έτος	Διαρθρωτικό Ταμείο	Προϋπολογισμός
Ενίσχυση Σχεδίων Έρευνας Ανάπτυξης & Καινοτομίας στους Τομείς Προτεραιότητας της RIS3 «Μικροηλεκτρονική» και «Προηγμένα Υλικά»	2016	ΕΤΠΑ	2.000.000€
Ενίσχυση Σχεδίων Έρευνας Ανάπτυξης & Καινοτομίας στον Τομέα Προτεραιότητας της RIS3 «Τεχνολογίες Πληροφορικής και Επικοινωνιών»	2018	ΕΤΠΑ	3.385.003,36€
Ενίσχυση Σχεδίων Έρευνας Ανάπτυξης & Καινοτομίας στον Τομέα Προτεραιότητας της RIS3 «Αγροδιατροφή»	2018	ΕΤΠΑ	4.370.524,25€
Ενίσχυση Σχεδίων Έρευνας Ανάπτυξης & Καινοτομίας στον Τομέα Προτεραιότητας της RIS3 «Ενεργειακές Εφαρμογές»	2018	ΕΤΠΑ	2.000.000€

Πηγή: <https://dytikiellada.gr/%cf%80%cf%81%ce%bf%cf%83%ce%ba%ce%bb%ce%ae%cf%83%ce%b5%ce%b9%cf%82-%cf%80%cf%81%ce%bf%ce%ba%ce%b7%cf%81%cf%8d%ce%be%ce%b5%ce%b9%cf%82/>, Ανακτήθηκε 23 Σεπτεμβρίου 2023.

Επίσης, στο πλαίσιο του ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας 2014-2020, δημοσιεύτηκαν ακόμα 9 προσκλήσεις με συνολικό προϋπολογισμό 53.777.449€, οι οποίες στόχευαν να ενισχύσουν την έρευνα, την καινοτομία και την επιχειρηματικότητα στην Περιφέρεια και σχετίζονταν με την περιφερειακή RIS3 (Πίνακας 12). Όπως και στην περίπτωση της Πελοποννήσου, αξίζει να σημειωθεί ότι οι παρακάτω προσκλήσεις, αν και στοχεύουν στην ενίσχυση της επιχειρηματικής δραστηριότητας στους τομείς προτεραιότητας της περιφερειακής RIS3, ορισμένες εξ αυτών χρηματοδοτούσαν και δαπάνες που δεν συνδέονται άμεσα με δραστηριότητες ΕΤΑΚ.

**Πίνακας 12. Προσκλήσεις ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας σχετιζόμενες με την Περιφερειακή RIS3**

Τίτλος Πρόσκλησης	Έτος	Διαρθρωτικό Ταμείο	Προϋπολογισμός
Ενίσχυση Σχεδίων Έρευνας Ανάπτυξης & Καινοτομίας για την «Πρώθηση Διεθνικών Ερευνητικών Έργων για Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις»	2017	ΕΤΠΑ	1.500.000€
Ενίσχυση Σχεδίων Έρευνας Ανάπτυξης & Καινοτομίας για την «Πρώθηση Διεθνικών Ερευνητικών Έργων για Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις- Έτους 2018»	2018	ΕΤΠΑ	800.000€
Εξωστρέφεια – Διεθνοποίηση των Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας	2018	ΕΤΠΑ	4.000.000€
Ενίσχυση Σχεδίων Έρευνας Ανάπτυξης & Καινοτομίας για την «Πρώθηση Διεθνικών Ερευνητικών Έργων για Μικρομεσαίες Επιχειρήσεις- Έτους 2019»	2019	ΕΤΠΑ	500.000€
Εξωστρέφεια – Διεθνοποίηση των Μικρομεσαίων Επιχειρήσεων της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας- Έτους 2019	2019	ΕΤΠΑ	4.000.000€
Ενίσχυση των δημιουργικών επιχειρήσεων της Δυτικής Ελλάδας	2019	ΕΤΠΑ- ΕΚΤ	7.800.000€
Επιχειρηματική Εκκίνηση, Ενίσχυση νέων και υπό σύσταση, πολύ Μικρών και μικρών Επιχειρήσεων της Δυτικής Ελλάδας	2019	ΕΚΤ- ΕΤΠΑ	25.000.000€
Ενίσχυση των Επιχειρήσεων ΤΠΕ της Δυτικής Ελλάδας	2020	ΕΤΠΑ	3.877.449€
Μηχανισμός Στήριξης Επιχειρηματικότητας Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας	2020	ΕΤΠΑ	6.300.000€

Πηγή: <https://dytikiellada.gr/> %cf%80%cf%81%ce%bf%cf%83%ce%ba%ce%bb%ce%ae%cf%83%ce%b5%ce%b9%cf%82-%cf%80%cf%81%ce%bf%ce%ba%ce%b7%cf%81%cf%8d%ce%be%ce%b5%ce%b9%cf%82/, Ανακτήθηκε 23 Σεπτεμβρίου 2023.

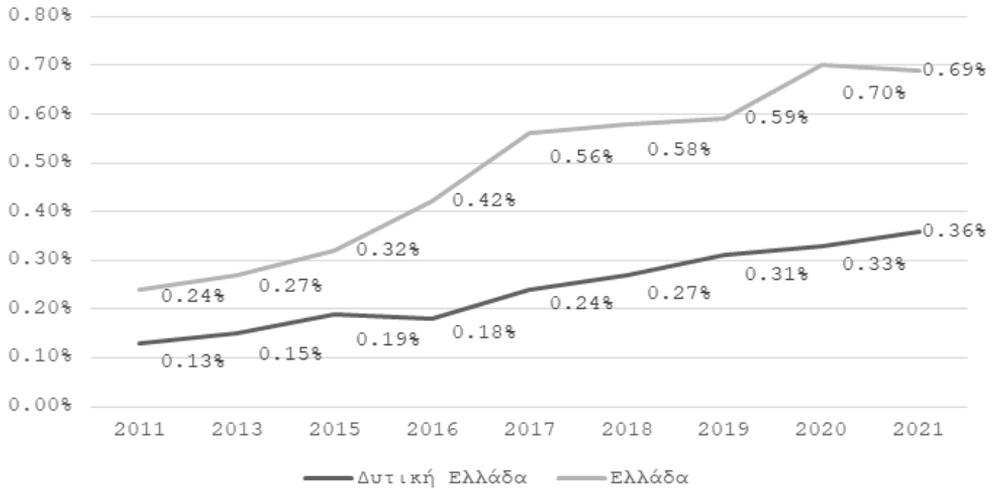
Συνομίζοντας, η Στρατηγική Έξυπνης Εξειδίκευσης της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας υλοποιήθηκε εντός ενός συστήματος έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και καινοτομίας που χαρακτηριζόταν από μία αρκετά ισχυρή ακαδημαϊκή κοινότητα, αλλά και μία λιγότερο ανεπτυγμένη ερευνητική βάση εντός των επιχειρήσεων. Η διαδικασία επιχειρηματικής ανακάλυψης στην Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας ξεκίνησε σχετικά νωρίς, το 2012, και χαρακτηρίστηκε από την ενεργή συμμετοχή της τοπικής επιχειρηματικότητας και ερευνητικής κοινότητας, γεγονός που συνέβαλε στην από τα κάτω διαμόρφωση των τομέων προτεραιότητας.

Οι τομείς προτεραιότητας της περιφερειακής RIS3 έτυχαν σημαντικής χρηματοδότησης από το ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει η έκδοση τεσσάρων προσκλήσεων από την Περιφέρεια, οι οποίες στόχευαν στην άμεση χρηματοδότηση δράσεων έρευνας και καινοτομίας στους τομείς προτεραιότητας της αγροδιατροφής, της μικροηλεκτρονικής και των προηγμένων υλικών, των ΤΠΕ και των ενεργειακών εφαρμογών. Συνολικά, οι 13 προσκλήσεις που εκδόθηκαν από την Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας και σχετίζονταν με την RIS3 είχαν προϋπολογισμό ύψους 65.532.976,6€.

Επιχειρώντας μια σύγκριση με ό,τι είχε προηγηθεί κατά την προγραμματική περίοδο 2007-2013, αναδεικνύεται ότι οι προσκλήσεις του ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας, Πελοποννήσου και Ιονίων Νήσων που αποσκοπούσαν στη χρηματοδότηση δράσεων έρευνας και καινοτομίας στην Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας ανήλθε σε 65.766.323,2€. Ωστόσο, οι προσκλήσεις δεν εστίαζαν στη χρηματοδότηση δράσεων Ε&Α σε στοχευμένους τομείς, ενώ ένα ιδιαίτερα μεγάλο ποσό (άνω των 30.000.000€) παρασχέθηκε για την κάλυψη δαπανών σχετικών με τις υποδομές της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης (ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας- Πελοποννήσου- Ιονίων Νήσων, κ.κ.). Εξαιρεση αποτελεί η πρόσκληση «Διεθνικές Συνεργασίες Επιχειρήσεων Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας», η οποία χρηματοδοτούσε συνεργατικά έργα σε συγκεκριμένους τομείς, αλλά είχε προϋπολογισμό ύψους μόλις 1.500.000€ (ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας- Πελοποννήσου- Ιονίων Νήσων, κ.κ.).

Την περίοδο της υιοθέτησης της Στρατηγικής Έξυπνης Εξειδίκευσης και της χρηματοδότησης στοχευμένων δράσεων παρατηρήθηκε βελτίωση των επιδόσεων της Περιφέρειας σε ζητήματα έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και καινοτομίας. Ενδεικτικά, οι δαπάνες για Ε&Α αυξήθηκαν από 0,86% του Περιφερειακού ΑΕΠ το 2011 σε 1,48% το 2021 (Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης, κ.κ.). Την ίδια πορεία ακολούθησαν και οι δαπάνες για έρευνα και ανάπτυξη των επιχειρήσεων της Περιφέρειας, οι οποίες από 0,13% το 2011 ανήλθαν στο 0,36% του ΑΕΠ της Δυτικής Ελλάδας το 2021 (Γράφημα 3).

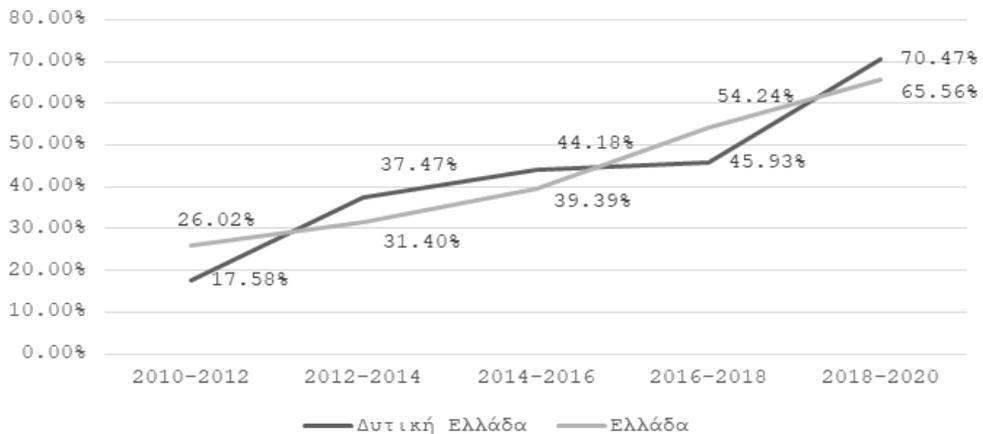
**Γράφημα 3. Δαπάνες Ε&Α του τομέα των επιχειρήσεων ως ποσοστό του ΑΕΠ (2011-2021).**



Πηγή: <https://metrics.ekt.gr/datatables/290>, Ανακτήθηκε 13 Σεπτεμβρίου 2023

Ιδιαίτερα σημαντική ήταν και η αύξηση που καταγράφηκε μεταξύ 2010 και 2020 στο ποσοστό των μικρομεσαίων επιχειρήσεων της Περιφέρειας που ανέπτυξαν καινοτομίες. Η αύξηση αυτή είναι ιδιαίτερα θεαματική στο ποσοστό των ΜμΕ που ανέπτυξαν καινοτομία εσωτερικά (Γράφημα 4). Πιο περιορισμένη ήταν η αύξηση του ποσοστού των ΜμΕ που ανέπτυξαν καινοτομίες σε συνεργασία με τρίτους, καθώς από 11,64% την περίοδο 2010-2012 ανέβηκε στο 23,5% την περίοδο 2018-2020, υπερβαίνοντας, όμως, το εθνικό ποσοστό που ήταν 19,67% (Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης, x.x.y).

**Γράφημα 4. Ποσοστό (%) του συνόλου των ΜμΕ που αναπτύσσουν καινοτομίες εσωτερικά.**



Πηγή: <https://metrics.ekt.gr/datatables/295>, Ανακτήθηκε 13 Σεπτεμβρίου 2023.

Όπως σημειώθηκε και για την περίπτωση της Περιφέρειας Πελοποννήσου, με τα διαθέσιμα δεδομένα δεν γίνεται να εντοπιστεί η ακριβής επίδραση της Στρατηγικής Έξυπνης Εξειδίκευσης στο σύστημα Ε&Α της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας. Εντούτοις, η ενεργή συμμετοχή των φορέων του επιχειρηματικού κόσμου στη διαμόρφωση της περιφερειακής RIS3 και η σημαντική χρηματοδότηση δράσεων στους τομείς προτεραιότητας μέσω του ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας 2014-2020, σε αντίθεση με την έλλειψη στόχευσης της σχετικής χρηματοδότησης κατά την προηγούμενη προγραμματική περίοδο, επιτρέπει την υπόθεση ότι η Στρατηγική οδήγησε στην αναβάθμιση του τομέα έρευνας και καινοτομίας στην πολιτική ημερήσια διάταξη της Περιφέρειας, άρα και στην αύξηση της χρηματοδότησης, συμβάλλοντας έτσι, σε ένα βαθμό, στην περαιτέρω ανάπτυξη του συστήματος Ε&Α στην Περιφέρεια και στη δημιουργία δικτύων ανάπτυξης καινοτομιών.

## 5. Συγκριτική Ανάλυση

Έχοντας εξετάσει στις δύο προηγούμενες ενότητες τον τρόπο με τον οποίο αναπτύχθηκαν και εφαρμόστηκαν οι Στρατηγικές Έξυπνης Εξειδίκευσης στις Περιφέρειες Πελοποννήσου και Δυτικής Ελλάδας, στις σελίδες που ακολουθούν επιχειρείται μία συγκριτική ανάλυση των διαδικασιών επιχειρηματικής ανακάλυψης, των τομέων προτεραιότητας και της εφαρμογής των δύο Στρατηγικών.

Όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, στο πλαίσιο της έξυπνης εξειδίκευσης, η διαδικασία της επιχειρηματικής ανακάλυψης κρίνεται ιδιαίτερα σημαντική, καθώς μέσα από την ενεργή συμμετοχή και αλληλεπίδραση εκπροσώπων της

επιχειρηματικότητας και της ακαδημαϊκής και ερευνητικής κοινότητας επιδιώκεται να διαμορφωθεί ένα όραμα για την έξυπνη ανάπτυξη τομέων της τοπικής οικονομίας που εμφανίζουν συγκριτικά πλεονεκτήματα. Στις δύο Περιφέρειες, ακολουθήθηκε μία σχετικά παρόμοια διαδικασία ως προς αυτό, η οποία βασίστηκε σε μία σειρά συναντήσεων εργασίας, στην αποστολή ερωτηματολογίων και στην πραγματοποίηση ημερίδων εστιασμένων σε συγκεκριμένους τομείς.

Όμως, βασικό σημείο διαφοροποίησης των διαδικασιών επιχειρηματικής ανακάλυψης των δύο Περιφερειών αποτελεί ο βαθμός συμμετοχής επιχειρήσεων και παραγωγικών φορέων της Περιφέρειας. Στην Περιφέρεια Πελοποννήσου, η συμμετοχή εκπροσώπων της επιχειρηματικότητας και της ερευνητικής κοινότητας στην επιχειρηματική ανακάλυψη ήταν περιορισμένη. Χαρακτηριστικά, μόλις το 2,7% των επιχειρήσεων που έλαβαν ερωτηματολόγια<sup>4</sup> απέστειλε απάντηση, ενώ από την ερευνητική κοινότητα ενεργά στη διαδικασία επιχειρηματικής ανακάλυψης συμμετείχε μόνο η Σχολή Τεχνολογίας Γεωπονίας και Τεχνολογίας Τροφίμων του ΤΕΙ Πελοποννήσου και το Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών. Το πρόβλημα της χαμηλής συμμετοχής στις διαδικασίες επιχειρηματικής ανακάλυψης έχει εντοπιστεί και στη βιβλιογραφία, στην οποία τονίζεται ότι περιοχές που υστερούν σε επιχειρηματικό και ερευνητικό κεφάλαιο αναμένεται να δυσκολευτούν να ακολουθήσουν το μοντέλο της έξυπνης εξειδίκευσης και να εντοπίσουν νέους δρόμους καινοτομίας (Capello & Kroll, 2016). Αντίθετα, στην Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας, η οποία διέθετε ένα ανεπτυγμένο ακαδημαϊκό ερευνητικό σύστημα, η διαδικασία της επιχειρηματικής ανακάλυψης χαρακτηρίστηκε από την ενεργή συμμετοχή φορέων της επιχειρηματικότητας και της ερευνητικής και ακαδημαϊκής κοινότητας.

Ο διαφορετικός βαθμός συμμετοχής των ενδιαφερόμενων φορέων στις διαδικασίες επιχειρηματικής ανακάλυψης, ενδεχομένως, οφείλεται και στις δυνατότητες των δύο Περιφερειακών αρχών να τους κινητοποιήσουν. Στη βιβλιογραφία εντοπίζεται μία σειρά περιορισμών και χαρακτηριστικών της Διοίκησης που δύνανται να επηρεάσουν τα αποτελέσματα της έξυπνης εξειδίκευσης. Ενδεικτικά, τέτοια στοιχεία αποτελούν η προθυμία της Διοίκησης να υποστηρίξει διαδικασίες «από τα κάτω» ή η ικανότητά της να υποστηρίξει τη διαμόρφωση αναπτυξιακών στρατηγικών (Capello & Kroll, 2016). Στην περίπτωση της Πελοποννήσου, στο κείμενο της Στρατηγικής γίνεται άμεση αναφορά στην έλλειψη εμπιστοσύνης των τοπικών επιχειρήσεων σε αναπτυξιακές πρωτοβουλίες του Δημοσίου, αλλά και στην αποτυχία παρελθόντων έργων να υποστηρίξουν την καινοτομία στην περιοχή (ΛΚΝ ΑΝΑΛΥΣΙΣ, 2014: 100-101).

Όσον αφορά τους τομείς προτεραιότητας των δύο Στρατηγικών, αυτοί εμφανίζουν σημαντική σύγκλιση. Αμφότερες οι Στρατηγικές καθορίζουν τρεις τομείς προτεραιότητας, εκ των οποίων οι δύο είναι κοινοί. Πιο συγκεκριμένα, τόσο η Περιφέρεια Πελοποννήσου όσο και αυτή της Δυτικής Ελλάδας αναγνωρίζουν ως τομείς προτεραιότητας αυτούς της αγροδιατροφής και του τουρισμού-πολιτισμού. Διαφοροποίηση μεταξύ των δύο Περιφερειών εντοπίζεται στον τρίτο τομέα προτεραιότητας, καθώς η Δυτική Ελλάδα επέλεξε έναν αρκετά πιο συγκε-

κριμένο κλάδο (υλικά και μικροηλεκτρονική), από τον τομέα της μεταποίησης που επελέγη στην Πελοπόννησο. Ακόμα, οι δύο Περιφέρειες συμπεριέλαβαν στις Στρατηγικές τους και οριζόντιους, υποστηρικτικούς τομείς. Οι τομείς των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών και της ενέργειας εντοπίζονται και στις δύο RIS3, ενώ η Περιφέρεια Πελοποννήσου συμπεριέλαβε και τις μεταφορές στους οριζόντιους τομείς προτεραιότητας.

Για την υλοποίηση των Στρατηγικών Έξυπνης Εξειδίκευσης, οι δύο Περιφέρειες προχώρησαν στην έκδοση ενός σημαντικού αριθμού σχετικών προσκλήσεων στα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματά τους. Αναλυτικότερα, η Περιφέρεια Πελοποννήσου εξέδωσε δεκαπέντε προσκλήσεις, οι οποίες στόχευαν στη χρηματοδότηση των τομέων προτεραιότητας της RIS3, με συνολικό προϋπολογισμό κοντά στα 38.000.000€. Μάλιστα, στην περίπτωση της Πελοποννήσου, τρεις εκ των δεκαπέντε προσκλήσεων στόχευαν στην ενίσχυση των δεξιοτήτων των εργαζομένων στους τομείς προτεραιότητας. Ωστόσο, παρατηρείται ότι ένας μεγάλος αριθμός προσκλήσεων της Περιφέρειας είχαν ένα ευρύ αντικείμενο και παρότι θεωρητικά στόχευαν στην ενίσχυση προτεραιοτήτων της περιφερειακής RIS3, εντούτοις χρηματοδοτούσαν και επενδύσεις που δεν συνδέονταν άμεσα με την έρευνα και την καινοτομία, όπως η δημιουργία ιστοσελίδων και ηλεκτρονικών καταστημάτων.<sup>5</sup>

Η Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας εξέδωσε 13 προσκλήσεις με αντικείμενο σχετικό με την περιφερειακή RIS3, οι οποίες είχαν συνολικό προϋπολογισμό άνω των 65.500.000€. Οι προσκλήσεις της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας ήταν πιο στοχευμένες σε σύγκριση με τις προσκλήσεις της Περιφέρειας Πελοποννήσου. Αναλυτικότερα, στην Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας μεταξύ 2016 και 2018 εκδόθηκαν τέσσερις προσκλήσεις, οι οποίες είχαν συνολικό προϋπολογισμό 11.755.527,6€ και ως αντικείμενο την ενίσχυση σχεδίων ΕΤΑΚ σε τομείς προτεραιότητας και οριζόντιους τομείς της περιφερειακής RIS3. Ακόμα, τρεις προσκλήσεις μεταξύ 2017 και 2018 στόχευαν στην «προώθηση διεθνικών ερευνητικών έργων για μικρομεσαίες επιχειρήσεις» με συνολικό προϋπολογισμό 2.800.000€, ενώ ακόμα δύο προσκλήσεις με συνολικό προϋπολογισμό 8.000.000€ επιδίωκαν την ενίσχυση της εξωστρέφειας των τοπικών επιχειρήσεων. Γενικότερο ήταν το αντικείμενο της πρόσκλησης «Επιχειρηματική Εκκίνηση, Ενίσχυση νέων και υπό σύσταση, πολύ Μικρών και μικρών Επιχειρήσεων της Δυτικής Ελλάδας» (ΑΔΑ: Ω2ΛΤ7Λ6-5ΛΘ), η οποία είχε προϋπολογισμό 25.000.000€ και έθετε στα κριτήρια αξιολόγησης των προτάσεων τη συνάφεια του κλάδου δραστηριότητας της επιχείρησης με τους τομείς της RIS3, αλλά χρηματοδοτούσε μία σειρά δαπανών που δεν σχετίζονται άμεσα με την έξυπνη εξειδίκευση (π.χ. διαφημιστικές καταχωρίσεις και ιστοσελίδες).

Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθεί ότι και στις δύο Περιφέρειες, κατά την περίοδο 2014-2020, οι συνολικοί προϋπολογισμοί των προσκλήσεων που σχετίζονταν με τους τομείς προτεραιότητας RIS3 και την Ε&Α ήταν κατά τι χαμηλότεροι από τους προϋπολογισμούς αντίστοιχων προσκλήσεων του ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας, Πελοποννήσου και Ιονίων Νήσων 2007-2013. Ωστόσο, η καίρια διαφο-

ρά μεταξύ των προσκλήσεων των δύο Προγραμματικών Περιόδων έγκειται στη στόχευσή τους. Κατά την περίοδο 2014-2020, οι δημοσιευμένες προσκλήσεις εστιάζουν στη χρηματοδότηση δράσεων Ε&Α σε συγκεκριμένους τομείς προτεραιότητας, ενώ κατά την προηγούμενη περίοδο μεγάλο μέρος της χρηματοδότησης κατευθυνόταν για την κάλυψη δαπανών προμηθειών και υποδομών της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και ερευνητικών κέντρων. Επίσης, κατά την περίοδο 2014-2020, μεγαλύτερο μέρος των σχετικών πόρων κατευθύνθηκε προς την υλοποίηση δράσεων Ε&Α από τον ιδιωτικό τομέα αντί για την κάλυψη αναγκών δημόσιων φορέων.

Δεδομένης της επικέντρωσης των ευρωπαϊκών πόρων σε συγκεκριμένους τομείς προτεραιότητας και στην υλοποίηση δράσεων από τον ιδιωτικό τομέα, εκτιμάται ότι οι Στρατηγικές Έξυπνης Εξειδίκευσης συνέβαλαν σε έναν βαθμό στη βελτίωση των επιδόσεων των περιφερειακών συστημάτων έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και καινοτομίας. Αν και αμφότερες οι Περιφέρειες καταγράφουν βελτίωση των επιδόσεων τους σε μεγάλο εύρος δεικτών, η ανάπτυξη των περιφερειακών συστημάτων Ε&Α δεν είναι ομοιόμορφη. Ενδεικτικά, στην Περιφέρεια Πελοποννήσου εντοπίζεται σημαντικότερη αύξηση στο ποσοστό του ΑΕΠ που δαπανόταν από τις τοπικές επιχειρήσεις για δραστηριότητες Ε&Α, αλλά και στο ποσοστό των ΜμΕ που αναπτύσσουν καινοτομίες σε συνεργασία με τρίτους σε σύγκριση με τους αντίστοιχους δείκτες της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας. Αντίθετα, στην Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας είναι σημαντικότερη η αύξηση του ποσοστού των ΜμΕ που αναπτύσσουν καινοτομίες στο εσωτερικό τους. Πάντως, πρέπει να σημειωθεί ότι με τα διαθέσιμα στοιχεία και στο πλαίσιο αυτής της ανάλυσης δεν μπορεί να εντοπιστεί με ακρίβεια ο βαθμός επίδρασης των Στρατηγικών σε αυτή την εξέλιξη και τη βελτίωση των σχετικών δεικτών.

## 6. Συμπεράσματα

Στην προσπάθεια της Ευρωπαϊκής Ένωσης να καταστεί παγκοσμίως η πιο ανταγωνιστική οικονομία που να βασίζεται στη γνώση, όπως όριζε η Στρατηγική της Λισαβόνας, η πολιτική συνοχής της Ένωσης έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στην υιοθέτηση στρατηγικών έξυπνης εξειδίκευσης από τα κράτη μέλη, οι οποίες μάλιστα αποτέλεσαν μία από τις εκ των προτέρων αιρεσιμότητες για την προγραμματική περίοδο 2014-2020. Η Ελλάδα επέλεξε να αναπτύξει στρατηγικές έξυπνης εξειδίκευσης τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο.

Σε αυτό το πλαίσιο, η παρούσα ανάλυση στηρίχτηκε στη θεωρία των περιφερειακών συστημάτων καινοτομίας για να εξετάσει το πως εφαρμόστηκε η ενωσιακή αιρεσιμότητα από τις Περιφέρειες της Ελλάδας και να αναδείξει τις μεταξύ τους διαφορές. Η υπόθεση εργασίας, στην οποία βασίστηκε η ανάλυση, υποστήριζε ότι η ενωσιακή απαίτηση οδήγησε τις Περιφέρειες να δημιουργήσουν δίκτυα αλληλεπίδρασης των φορέων της επιχειρηματικότητας και της έρευνας, να διοχετεύσουν ενωσιακούς πόρους στην παραγωγή και ενσωμάτωση γνώσης σε συγκεκριμένους τομείς των τοπικών οικονομιών και κατ' επέκταση να ενισχύσουν την περιφερειακή καινοτομία. Για τον έλεγχο της υπόθεσης εργασί-

ας επελέγη η συγκριτική ανάλυση των Στρατηγικών Έξυπνης Εξειδίκευσης των Περιφερειών Πελοποννήσου και Δυτικής Ελλάδας.

Από την ανάλυση που προηγήθηκε προκύπτει ότι η υπόθεση εργασίας επιβεβαιώνεται. Αμφότερες οι Περιφέρειες αναγκάστηκαν να δημιουργήσουν σε πρώτη φάση δίκτυα αλληλεπίδρασης της επιχειρηματικής και ακαδημαϊκής-ερευνητικής κοινότητας, ώστε να εντοπιστούν οι τομείς προτεραιότητας των στρατηγικών τους μέσω της διαδικασίας επιχειρηματικής ανακάλυψης. Ωστόσο, η αρχική αυτή προσπάθεια δικτύωσης των φορέων της επιχειρηματικότητας και της έρευνας δεν έτυχε αντίστοιχης επιτυχίας και στις δύο Περιφέρειες.

Οι δύο Περιφέρειες διοχέτευσαν μέσω των ΠΕΠ σημαντικούς πόρους για την ενίσχυση της έρευνας και της καινοτομίας. Αν και η χρηματοδότηση για δραστηριότητες Ε&Α κατά την Προγραμματική Περίοδο 2014-2020 μοιάζει να ήταν κατά τι χαμηλότερη από τον αντίστοιχο προϋπολογισμό της προηγούμενης περιόδου, η σημαντικότερη αλλαγή που επήλθε στις προσκλήσεις των ΠΕΠ είναι η εστίασή τους στους τομείς προτεραιότητας που είχαν τεθεί στις RIS3. Επίσης, σημαντική διαφοροποίηση μεταξύ των δύο περιόδων προκύπτει και ως προς τα ποσά που διατέθηκαν για την ενίσχυση της αλληλεπίδρασης του επιχειρηματικού και του ερευνητικού τομέα. Πιο συγκεκριμένα, τα Περιφερειακά Επιχειρησιακά Προγράμματα της περιόδου 2014-2020 διέθεσαν μεγαλύτερα ποσά για την πραγματοποίηση δραστηριοτήτων έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και καινοτομίας από τον ιδιωτικό τομέα, σε αντίθεση με την πρακτική των προηγούμενων ετών να χρηματοδοτούνται κυρίως έργα υποδομών στα δημόσια ακαδημαϊκά και ερευνητικά κέντρα.

Επομένως, εκτιμάται ότι η ανάπτυξη περιφερειακών στρατηγικών έξυπνης εξειδίκευσης ενίσχυσε τους δεσμούς μεταξύ των επιχειρήσεων και της ερευνητικής κοινότητας και συνέβαλε σε κάποιον βαθμό στην βελτίωση των επιδόσεων των δύο Περιφερειών σε δείκτες καινοτομίας. Όμως, με τα διαθέσιμα δεδομένα, δεν είναι δυνατόν να καθοριστεί ο βαθμός που οι περιφερειακές RIS3 συνέβαλαν στη βελτίωση αυτή, καθώς υπήρξε και η παράλληλη υποστήριξη δραστηριοτήτων Ε&Α από τομεακά προγράμματα στο πλαίσιο της Εθνικής Στρατηγικής Έξυπνης Εξειδίκευσης.

Κλείνοντας, αξίζει να αναφερθεί ότι η πραγματοποίηση περαιτέρω έρευνας και σε άλλες Περιφέρειες της χώρας καθώς και η χρήση οικονομετρικών αναλύσεων είναι βέβαιο ότι θα προσφέρει μία πιο ξεκάθαρη εικόνα της επίδρασης των περιφερειακών στρατηγικών έξυπνης εξειδίκευσης στα συστήματα έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και καινοτομίας των Περιφερειών. Επίσης, ενδιαφέρον θα παρουσίαζε και η συλλογή πρωτογενών δεδομένων σχετικά με τις απόψεις της Διοίκησης, καθώς και της επιχειρηματικής και ερευνητικής κοινότητας για την αποτελεσματικότητα των στρατηγικών έξυπνης εξειδίκευσης στην ενίσχυση της έρευνας και της καινοτομίας, κατά περίπτωση. Τέλος, έμφαση θα μπορούσε να δοθεί από μελλοντικούς ερευνητές και στην απορρόφηση των διαθέσιμων πόρων και στις δαπάνες που πραγματοποιήθηκαν για τα έργα που ολοκληρώθηκαν και σχετίζονται με την έξυπνη εξειδίκευση.

## Σημειώσεις

\* Θα θέλαμε να ευχαριστήσουμε τους αξιολογητές του άρθρου για τα χρήσιμα και εποικοδομητικά τους σχόλια, παρατηρήσεις, και προτάσεις.

1. Τα ποσοστά κατανομής της δαπάνης Ε&Α, σε βάθος χρόνου, το 2021 μεταβλήθηκαν ως εξής: τομέας επιχειρήσεων (47%), τομέας τριτοβάθμιας εκπαίδευσης 30%, κρατικός τομέας (22%) και τομέας ιδιωτικών μη κερδοσκοπικών ιδρυμάτων (0,5%).

2. Στο Παράρτημα της Στρατηγικής γίνεται αναφορά σε 22 απαντήσεις.

3. Το ΑΤΕΙ Δυτικής Ελλάδας ενσωματώθηκε στα Πανεπιστήμια Πατρών και Πελοποννήσου.

4. Στο πλαίσιο της επιχειρηματικής ανακάλυψης της Περιφέρειας Πελοποννήσου απεστάλησαν 1000 δομημένα ερωτηματολόγια με στόχο τη συλλογή πληροφοριών σχετικά με τα χαρακτηριστικά και τις ανάγκες των παραγωγικών φορέων της Περιφέρειας.

5. Χαρακτηριστικές τέτοιες περιπτώσεις αποτελούν οι παρακάτω προσκλήσεις:

- «Ενίσχυση πολύ μικρών και μικρών επιχειρήσεων της Περιφέρειας Πελοποννήσου για τον εκσυγχρονισμό τους μέσω της χρήσης Τεχνολογιών Πληροφορικής και Επικοινωνίας (ΤΠΕ) καθώς και συστημάτων αυτοματισμού» (ΑΔΑ: 9ΚΚΗ7Λ1-7ΣΔ), με προϋπολογισμό 3.750.000€.

- «Ενίσχυση του εκσυγχρονισμού επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στην παροχή τουριστικών υπηρεσιών ή στην παραγωγή και διάθεση μεταποιητικών προϊόντων» (ΑΔΑ: 644946ΜΩΑ0-2ΧΠ), με προϋπολογισμό 2.500.000€.

- «Ενίσχυση της ίδρυσης/ εκσυγχρονισμού ΜΜΕ επιχειρήσεων στον τομέα του τουρισμού εντός της περιοχής παρέμβασης της ΟΧΕ Μάνης» (ΑΔΑ: ΡΤΝ67Λ1-Φ5Η), με συνολικό προϋπολογισμό 1.000.000€.

- «Ενίσχυση της ίδρυσης / εκσυγχρονισμού μικρών και πολύ μικρών επιχειρήσεων στους τομείς του τουρισμού, της αγροδιατροφής και της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή εντός της ΒΑΑ Καλαμάτας» (ΑΔΑ: ΩΑ2Ε7Λ1-4ΕΜ), με προϋπολογισμό 940.000€.

## Βιβλιογραφία

### Ξενόγλωσσον

Capello, R., & Kroll, H. (2016). From theory to practice in smart specialization strategy: emerging limits and possible future trajectories. *European Planning Studies*, 24(8), 1393–1406. <https://doi.org/10.1080/09654313.2016.1156058>

Chrysomallidis, C., & Tsakanikas, A. (2017). Implementing smart specialization in Greece. A chance to boost knowledge economy?, *Regional Science Policy & Practice*, 9(3), 183–199.

Cooke, P. (2001). Regional innovation systems, clusters, and the knowledge economy. *Industrial and Corporate Change*, 10(4), 945–974. <https://doi.org/10.1093/icc/10.4.945>

- Cooke, P., Uranga, M. G., & Etxebarria, G. (1998). Regional Systems of Innovation: An Evolutionary Perspective. *Environment and Planning A*, 30(9), 1563–1584. <https://doi.org/10.1068/a301563>
- Doloreux, D. (2002). What we should know about regional systems of innovation. *Technology in Society*, 24(3), 243–263. [https://doi.org/10.1016/s0160-791x\(02\)00007-6](https://doi.org/10.1016/s0160-791x(02)00007-6)
- Foray, D. & Van Ark, B. (2007, October). *Smart specialisation in a truly integrated research area is the key to attracting more R&D to Europe* (Knowledge Economists Policy Brief No. 1). [https://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download\\_en/policy\\_brief1.pdf](https://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/policy_brief1.pdf).
- Foray, D., David, P. A. & Hall, Bronwyn H. H. (2009, June). *Smart Specialisation- The Concept* (Knowledge Economists Policy Brief No. 9). [https://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download\\_en/kfg\\_policy\\_brief\\_no9.pdf](https://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/kfg_policy_brief_no9.pdf).
- Foray, D., David, P. A. & Hall, Bronwyn H. H. (2011, November). *From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation* (MTEI-Working Paper No. 2011-001). [https://eml.berkeley.edu/~bhhall/papers/ForayDavidHall11\\_smart\\_specialisation\\_MTEI-WP-2011-001.pdf](https://eml.berkeley.edu/~bhhall/papers/ForayDavidHall11_smart_specialisation_MTEI-WP-2011-001.pdf).
- Foray, D., Goddard, J., Beldarrain, X. G., Landabaso, M., McCann, P., Morgan, K., Nauwelaers, C. & Ortega-Argilés, R. (2012, May). *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS3)*. European Commission Smart Specialisation Platform. <https://s3platform.jrc.ec.europa.eu/en/wf/guide-on-research-and-innovation-strategies-for-smart-specialisation-ris3-guide->
- Izsak, K., & Radosevic, S. (2017). EU research and innovation policies as factors of convergence or divergence after the crisis, *Science and Public Policy*, 44(2), 274-283.
- Radosevic, S. (2017). Assessing EU Smart Specialization Policy in a Comparative Perspective, in: S. Radosevic, A. Curaj, R. Gheorghiu, L. Andreescu, I. Wade (eds.) *Advances in the Theory and Practice of Smart Specialization*, pp. 1-36. London: Elsevier.
- Radosevic, S., Curaj, A., Gheorghiu, R., Andreescu, L., & Wade, I. (eds.) (2017). *Advances in the Theory and Practice of Smart Specialization*. London: Elsevier.
- Reid, A., Komninos, N., Sanchez-P., J.-A. & Panayiotis Tsanakas (2012a). *RIS3 Regional Assessment: Peloponnese* (Report to the European Commission, Directorate General for Regional Policy, Unit I3- Greece & Cyprus). <https://>

[www.eydpelop.gr/2014-2020/wp-content/uploads/2017/10/RIS3-review-report-Peloponnese-final-edited-2012.pdf](http://www.eydpelop.gr/2014-2020/wp-content/uploads/2017/10/RIS3-review-report-Peloponnese-final-edited-2012.pdf)

Reid, A., Komninos, N., Sanchez-P., J.-A. & Panayiotis Tsanakas (2012β). *RIS3 Regional Assessment: Western Greece* (Report to the European Commission, Directorate General for Regional Policy, Unit I3- Greece & Cyprus).

### **Ελληνόγλωσσον**

Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης (x.x.α). Ένταση Δαπανών Έρευνας & Ανάπτυξης- Δαπάνες Ε&Α ως ποσοστό (%) του ΑΕΠ, σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Ανακτήθηκε 13 Σεπτεμβρίου 2023 από <https://metrics.ekt.gr/datatables/289>

Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης (x.x.β). Δαπάνες των επιχειρήσεων για καινοτομικές δραστηριότητες, ως ποσοστό (%) του ΑΕΠ. Ανακτήθηκε 13 Σεπτεμβρίου 2023 από <https://metrics.ekt.gr/datatables/292>

Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης (x.x.γ). Καινοτόμες ΜμΕ που συνεργάζονται με άλλες, ως ποσοστό (%) των ΜμΕ. Ανακτήθηκε 13 Σεπτεμβρίου 2023 από <https://metrics.ekt.gr/datatables/296>

Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης. (2015). Βασικοί Δείκτες Έρευνας και Ανάπτυξης για δαπάνες και προσωπικό το 2013 στην Ελλάδα. <https://metrics.ekt.gr/publications/63>

Ελληνική Στατιστική Αρχή (2023). Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν κατά Περιφέρεια και Νομό. Ανακτήθηκε 14 Σεπτεμβρίου από <https://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SEL48/->

Ευρωπαϊκή Επιτροπή. (2010). ΕΥΡΩΠΗ 2020: Στρατηγική για την έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη (COM (2010) 2020 τελικό). <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EL:PDF>.

Κανονισμός 1303/2013. ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 17ης Δεκεμβρίου 2013 περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/el/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1301>

ΛΚΝ ΑΝΑΛΥΣΙΣ (2014). Έξυπνη Εξειδίκευση Έρευνας, Τεχνολογίας και Καινοτομίας στις επιχειρήσεις και τον αγροτικό τομέα της Περιφέρειας

Πελοποννήσου, για την περίοδο 2014-2020. [https://www.eydvelop.gr/2014-2020/wp-content/uploads/2017/10/RIS3\\_%CE%A0%CE%95%CE%9B%CE%9F%CE%A0%CE%9F%CE%9D%CE%9D%CE%97%CE%A3%CE%9F%CE%A3\\_%CE%95%CE%9D%CE%99%CE%91%CE%99%CE%9F-%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%91%CE%94-%CE%9F%CE%A4%CE%95%CE%9F.pdf](https://www.eydvelop.gr/2014-2020/wp-content/uploads/2017/10/RIS3_%CE%A0%CE%95%CE%9B%CE%9F%CE%A0%CE%9F%CE%9D%CE%9D%CE%97%CE%A3%CE%9F%CE%A3_%CE%95%CE%9D%CE%99%CE%91%CE%99%CE%9F-%CE%A0%CE%91%CE%A1%CE%91%CE%94-%CE%9F%CE%A4%CE%95%CE%9F.pdf)

ΠΕΠ Δυτικής Ελλάδας- Πελοποννήσου- Ιονίων Νήσων (x.x.). Προσκλήσεις- Προκηρύξεις. Ανακτήθηκε 29 Σεπτεμβρίου 2023 από <http://www.dytikiellada-peloponnisos-onio.gr/el/Pages/Proclamations.aspx>

ΠΕΠ Πελοποννήσου (x.x.). Περιφερειακή Στρατηγική Έξυπνης Εξειδίκευσης (RIS 3) Πελοποννήσου. Ανακτήθηκε 18 Σεπτεμβρίου 2023 από <https://www.eydvelop.gr/2014-2020/e-p-peloponnisos-2014-2020/periferiakes-stratigikes/exyrni-exidikefsi-ris-3/>

Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας (2015). Στρατηγική Έξυπνης Εξειδίκευσης για την Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας. [https://dytikiellada.gr/wp-content/uploads/2016/01/RIS3\\_%CE%94%CE%95\\_2-2015.pdf](https://dytikiellada.gr/wp-content/uploads/2016/01/RIS3_%CE%94%CE%95_2-2015.pdf)

Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας (x.x.a.). Ημερίδα «Επιχειρηματική Ανακάλυψη» στον Κλάδο της Οινοποιίας με Θέμα την Διερεύνηση και Αξιοποίηση του Οικικού Δυναμικού της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδος. <https://dytikiellada.gr/wp-content/uploads/2016/01/%CE%B7%CE%BC%CE%B5%CF%81%CE%AF%CE%B4%CE%B1%CF%82-%CE%9F%CE%99%CE%9D%CE%9F%CE%A3.pdf>

Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας (x.x.β.). Ημερίδα «Επιχειρηματικής Ανακάλυψης για την Εξειδίκευση Δράσεων που Αφορούν σε Καινοτόμες Εφαρμογές και Τεχνολογίες ΤΠΕ στον Τομέα του Τουρισμού-Πολιτισμού της Περιφέρειας Δυτικής Ελλάδας (1η Φάση). <https://dytikiellada.gr/wp-content/uploads/2016/01/%CE%97%CE%9C%CE%95%CE%A1%CE%99%CE%94%CE%91%CE%A3-%CE%95%CE%A1%CE%93%CE%91%CE%A3%CE%99%CE%91%CE%A3-%CE%A4%CE%9F%CE%A5%CE%A1%CE%99-%CE%A3%CE%9C%CE%9F%CE%A5-%CE%94%CE%95%CE%9A%CE%95%CE%9C%CE%92%CE%A1%CE%99%CE%9F%CE%A3-2015.pdf>

Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας (x.x.γ.). Συνάντηση Εργασίας «Επιχειρηματικής Ανακάλυψης» (1η Φάση) στους Τομείς της «Μικροηλεκτρονικής και Καινοτόμων Εφαρμογών» και των «Προηγμένων Υλικών». <https://dytikiellada.gr/wp-content/uploads/2016/01/%CE%97%CE%9C%CE%95%CE%A1%CE%99%CE%94%CE%91%CE%A3-%CE%A6%CE%95%CE%92%CE%A1%CE%9F%CE%A5%CE%91%CE%A1%CE%99%CE%9F%CE%A3-2015.pdf>

Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας (x.x.δ.). Συνάντηση Εργασίας «Επιχειρηματικής Ανακάλυψης» (2η Φάση) στους Τομείς της Μικροηλεκτρονικής της

Καινοτομίας και των «Προηγμένων Υλικών». <https://dytikiellada.gr/wp-content/uploads/2016/01/%CE%97%CE%9C%CE%95%CE%A1%CE%99%CE%94%CE%91%CE%A3-%CE%95%CE%A1%CE%93%CE%91%CE%A3%CE%99%CE%91%CE%A3-%CE%91%CE%A0%CE%A1%CE%99%CE%9B%CE%99%CE%9F%CE%A3-2015-V2.pdf>

Περιφέρεια Δυτικής Ελλάδας (χ.κ.ε.). Αποτίμηση Συνάντησης Εργασίας «Επιχειρηματικής Ανακάλυψης» στον Τομέα των «Ενεργειακών Εφαρμογών». <https://dytikiellada.gr/wp-content/uploads/2016/04/%CE%97%CE%9C%CE%95%CE%A1%CE%99%CE%94%CE%91%CE%A3-%CE%91%CE%A0%CE%A1%CE%99%CE%9B%CE%99%CE%9F%CE%A3-2016.pdf>

Περιφέρεια Πελοποννήσου (2014α). Πρόσκληση σε συνάντηση εργασίας για τη διαμόρφωση Περιφερειακής Στρατηγικής για την Έξυπνη Εξειδίκευση της Περιφέρειας Πελοποννήσου για τη νέα προγραμματική περίοδο 2014 – 2020 (Α.Π. 716/2014). <https://www.eydpelop.gr/2014-2020/wp-content/uploads/2017/10/RIS-3-PEL-OLIVE-OIL-Teliko-1.pdf>

Περιφέρεια Πελοποννήσου (2014β). Πρόσκληση σε συνάντηση εργασίας για τη διαμόρφωση Περιφερειακής Στρατηγικής για την Έξυπνη Εξειδίκευση της Περιφέρειας Πελοποννήσου για τη νέα προγραμματική περίοδο 2014 – 2020 (Α.Π. 816/2014). [https://www.eydpelop.gr/2014-2020/wp-content/uploads/2017/10/RIS-3-21022014-TOYRISMOU\\_teliko.pdf](https://www.eydpelop.gr/2014-2020/wp-content/uploads/2017/10/RIS-3-21022014-TOYRISMOU_teliko.pdf)

Περιφέρεια Πελοποννήσου (2014γ). Πρόσκληση σε συνάντηση εργασίας για τη διαμόρφωση Περιφερειακής Στρατηγικής για την Έξυπνη Εξειδίκευση της Περιφέρειας Πελοποννήσου για τη νέα προγραμματική περίοδο 2014 – 2020 (Α.Π. 828/2014).

Περιφέρεια Πελοποννήσου (2014δ). Πρόσκληση σε συνάντηση εργασίας για τη διαμόρφωση Περιφερειακής Στρατηγικής για την Έξυπνη Εξειδίκευση της Περιφέρειας Πελοποννήσου για τη νέα προγραμματική περίοδο 2014 – 2020. [www.eydpelop.gr/2014-2020/wp-content/uploads/2017/10/Oinos.zip](http://www.eydpelop.gr/2014-2020/wp-content/uploads/2017/10/Oinos.zip)

Περιφέρεια Πελοποννήσου (2014ε). Πρόσκληση σε συνάντηση εργασίας για τη διαμόρφωση Περιφερειακής Στρατηγικής για την Έξυπνη Εξειδίκευση της Περιφέρειας Πελοποννήσου για τη νέα προγραμματική περίοδο 2014 – 2020 (Α.Π. 2883/2014). <https://www.eydpelop.gr/2014-2020/wp-content/uploads/2017/10/RIS-3-17052014-LIVESTOCKPRODUCTS-teliko.pdf>

Περιφέρεια Πελοποννήσου (2018). ΑΝΑΛΥΤΙΚΗ ΠΡΟΣΚΛΗΣΗ ΔΡΑΣΗΣ 1.β.2.1.α: «Ενίσχυση πρωτοβουλιών ΜΜΕ για ανάπτυξη Έρευνας και Καινοτομίας (Κουπόνια Καινοτομίας) στην Περιφέρεια Πελοποννήσου». <https://diavgeia.gov.gr/doc/7%CE%A4%CE%9D%CE%9D465%CE%A7%CE%998-0%CE%93%CE%94?inline=true>.



# Εξευρωπαϊσμός και Κράτος Πρόνοιας στην Ελλάδα και την Ευρωπαϊκή Ένωση την Εποχή της Πανδημίας Covid-19. Η Περίπτωση του Εθνικού Συστήματος Υγείας

Φωτεινή Κουλούρη, Μεταδιδάκτορας Ερευνήτρια,  
Τμήμα Μεσογειακών Σπουδών, Πανεπιστήμιο Αιγαίου

Γεώργιος Μαρής, Αναπληρωτής Καθηγητής,  
Τμήμα Μεσογειακών Σπουδών, Πανεπιστήμιο Αιγαίου

## Περίληψη

Κύριος σκοπός αυτής της εργασίας είναι να μελετηθούν και να αξιολογηθούν οι προσπάθειες αντιμετώπισης της πανδημίας Covid-19 στην ΕΕ και την Ελλάδα έτσι ώστε να κατανοήσουμε την ικανότητα του ελληνικού συστήματος υγείας να αντιμετωπίζει τέτοιου είδους κρίσεις. Τα κύρια ερωτήματα που καλούμαστε να απαντήσουμε είναι τα εξής: Ποιες πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19 αναπτύχθηκαν στο επίπεδο της ΕΕ; Επηρέασαν αυτές οι πρωτοβουλίες το ελληνικό σύστημα υγείας; Κατάφερε το ελληνικό σύστημα υγείας να αντιμετωπίσει της προκλήσεις της πανδημίας Covid-19; Όπως υποστηρίζεται σε αυτή την εργασία τόσο το ευρωπαϊκό όσο και το ελληνικό σύστημα κατάφεραν με επιτυχία να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της πανδημίας Covid-19. Στην επιτυχία αυτή συνεισέφεραν αρκετοί παράγοντες όπως είναι για παράδειγμα η αναγκαιότητα αντιμετώπισης της πανδημίας, τα αυστηρά μέτρα περιορισμών αλλά και η ενίσχυση του συντονισμού και της συνεργασίας τόσο στο ευρωπαϊκό όσο και το ελληνικό επίπεδο. Αυτή η επιτυχία δεν συνεπάγεται σε καμία περίπτωση ότι θα πρέπει να υπάρχει εφησυχασμός. Το αντίθετο μάλλον. Τα χρόνια προβλήματα που υπάρχουν κατά κύριο λόγο στο ελληνικό σύστημα υγείας θα πρέπει να αντιμετωπισθούν με επιτυχία. Για αυτό το λόγο τίθεται και η αναγκαιότητα από την μια πλευρά σε εθνικό επίπεδο του εκσυγχρονισμού του ελληνικού συστήματος υγείας και από την άλλη σε ευρωπαϊκό της προώθησης και ολοκλήρωσης σημαντικών και καινοτόμων στρατηγικών όπως για παράδειγμα είναι η Ευρωπαϊκή Υγειονομική Ένωση.

**Λέξεις κλειδιά:** Εξευρωπαϊσμός, κράτος πρόνοιας, υγεία, Covid-19, κρίση

# Europeanization and the Welfare State in Greece and the European Union during the Covid-19 Pandemic. The Case of the National Health System

Foteini Koulouri, Postdoctoral Researcher,  
Department of Mediterranean Studies, University of the Aegean

George Maris, Associate Professor,  
Department of Mediterranean Studies, University of the Aegean, *gmaris@aegean.gr*

## Abstract

The main purpose of this paper is to study and evaluate the efforts to deal with the Covid-19 pandemic in the EU and Greece so as to understand the ability of the Greek health system to deal with such crises. The main questions are: What initiatives have been developed at EU level to deal with the Covid-19 pandemic? Did these initiatives affect the Greek health system? Did the Greek health system manage to face the challenges of the Covid-19 pandemic? As it is argued, both the European and Greek systems have successfully managed to respond to the demands of the Covid-19 pandemic. Several factors contributed to this success, such as, for example, the necessity of dealing with the pandemic, the strict restrictive measures, but also the strengthening of coordination and cooperation at both the European and Greek level. This success in no way implies that there should be complacency. Rather the opposite. The chronic problems that exist primarily in the Greek health system should be successfully addressed in the future. For this reason, there is the necessity, on the one hand at the national level, of the modernization of the Greek health system, and on the other at the European level, the promotion and integration of important and innovative strategies such as the European Health Union.

**Keywords:** Europeanization, welfare state, health, Covid-19, crisis

---

## 1. Εισαγωγή

Η υγεία είναι προϋπόθεση, δείκτης και αποτέλεσμα μιας ευημερούσης και βιώσιμης κοινωνίας. Η υγεία είναι πανανθρώπινο δικαίωμα και αγαθό. Το περιβάλλον και η δημόσια υγεία είναι άρρηκτα συνδεδεμένα. Τα τελευταία χρόνια και οι δύο αυτοί πολύ σημαντικοί τομείς δημόσιας πολιτικής έχουν να αντιμετωπίσουν και να διαχειριστούν συνεχείς απειλές και ακραίες καταστάσεις. Η επιβάρυνση του περιβάλλοντος είναι συνυφασμένη με την υγεία και ευεξία των ανθρώπων (Prüss-Ustün et al. 2008). Παράλληλα, η εμφάνιση των οικονομικών

κρίσεων επιβάρυνε την δημόσια υγεία ακόμα περισσότερο (Falagas et al. 2009; Mucci et al., 2016; Ruhm 2016). Ενώ σε κάθε περίπτωση οι κρίσεις παρουσιάζονται ως κύριες ευκαιρίες για μεταρρυθμίσεις και αλλαγή της δημόσιας πολιτικής, δεν είναι δεδομένο πως αυτές οι αλλαγές θα πραγματοποιηθούν (Boin & 't Hart 2000). Είναι εξάλλου φανερό ότι κατά τη διάρκεια τέτοιων κρίσεων μια σειρά από μη ορθές συμπεριφορές και προκαταλήψεις βρίσκουν πρόσφορο έδαφος να επηρεάσουν την δημόσια πολιτική και τη λήψη αποφάσεων γενικότερα (Oana & Bojar 2023; Wang 2023).

Στην περίπτωση της Ελλάδας, η ίδια η χώρα την τελευταία δεκαετία βρέθηκε αντιμέτωπη με μια σειρά από κρίσεις οι οποίες εν τέλει άφησαν και συνεχίζουν να αφήνουν το αποτύπωμα τους στην ελληνική κοινωνία. Για παράδειγμα, η οικονομική κρίση που ξεκίνησε το 2009 είχε επίπτωση στην υγεία των Ελλήνων (Simou & Koutsogeorgou 2014) και σχετίστηκε με αυξημένες περιπτώσεις αυτοκτονιών (Triantafyllou & Angeletopoulou 2011) αλλά και θανάτων στην χώρα (Vlachadis et al. 2014). Λίγα χρόνια αργότερα, την ήδη κατακερματισμένη ελληνική κοινωνία ήρθε να επηρεάσει η εμφάνιση της πανδημίας Covid-19. Η πανδημία Covid-19 έκανε την εμφάνιση της την περίοδο που η χώρα προσπαθούσε να βγει από τις επιπτώσεις των προγραμμάτων δημοσιονομικής προσαρμογής (Kotios & Roukanas 2022· Hazakis 2022· Maris, Sklias & Maravegias 2022) και ως γεγονός επηρέασε σε μεγάλο βαθμό την οικονομική, πολιτική και κοινωνική ζωή.

Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, εξαιτίας των επιδράσεων που είχαν τα lock-down, των επιπτώσεων στον τουρισμό, αλλά και κυρίως την ποιότητα των δομών διακυβέρνησης κάθε χώρας, η πανδημία επηρέασε κάθε χώρα με διαφορετικό τρόπο (Sapir 2020). Σε πολύ μεγάλο βαθμό, επηρεάστηκαν τα εθνικά συστήματα υγείας τα οποία σήκωσαν το βάρος την καταπολέμησης των καταστρεπτικών συνεπειών της πανδημίας. Σε αντίθεση όμως με τις προηγούμενες κρίσεις, αυτή τη φορά φαίνεται πως υπήρξε μια καλύτερα συντονισμένη προσπάθεια για την αντιμετώπιση της πανδημίας (Quaglia & Verdun 2023). Αδιαμφισβήτητα, αυτή η συντονισμένη προσπάθεια των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) οδήγησε και σε καλύτερα αποτελέσματα αναφορικά με την διαχείριση της κρίσης. Σε αυτό το πλαίσιο, κύριος σκοπός αυτής της εργασίας είναι να μελετηθούν και να αξιολογηθούν οι προσπάθειες αντιμετώπισης της πανδημίας Covid-19 στην ΕΕ και την Ελλάδα έτσι ώστε να κατανοήσουμε την ικανότητα του ελληνικού συστήματος υγείας να αντιμετωπίζει τέτοιου είδους κρίσεις. Τα κύρια ερωτήματα που καλούμαστε να απαντήσουμε είναι τα εξής: Ποιες πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19 αναπτύχθηκαν στο επίπεδο της ΕΕ; Επηρεάσαν αυτές οι πρωτοβουλίες το ελληνικό σύστημα υγείας; Κατάφερε το ελληνικό σύστημα υγείας να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις της πανδημίας Covid-19; Μεθοδολογικά, για να απαντηθούν τα ερωτήματα το άρθρο αυτό θα χρησιμοποιήσει τους θεωρητικούς φακούς του εξευρωπαϊσμού, έτσι ώστε να γίνει εμφανής η αλληλεπίδραση των σχέσεων ανάμεσα στις ευρωπαϊκές και τις εθνικές πολιτικές για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19.

Όπως υποστηρίζεται σε αυτή την εργασία τόσο το ευρωπαϊκό όσο και το ελληνικό σύστημα κατάφεραν να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις της πανδημίας Covid-19. Στο αποτέλεσμα αυτό συνέβαλαν μια σειρά από παράγοντες που σχετίζονται με τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων στην δημόσια πολιτική υγείας όπως για παράδειγμα η αναγκαιότητα αντιμετώπισης της πανδημίας, τα μέτρα περιορισμών αλλά και η ενίσχυση του συντονισμού και της συνεργασίας τόσο στο ευρωπαϊκό και στο ελληνικό επίπεδο. Οι παράγοντες αυτοί ασφαλώς και επηρέασαν την αποτελεσματικότητα των αποφάσεων αναφορικά με την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19 αλλά δεν είναι οι μόνοι οι οποίοι μπορούν να επηρεάσουν το τελικό αποτέλεσμα. Σε εθνικό επίπεδο, το εθνικό σύστημα υγείας εξαιτίας των χρόνιων προβλημάτων που υπάρχουν, θα πρέπει στη βάση της ενίσχυσης του συντονισμού και των διαδικασιών με τις διαμορφωθείσες σε ευρωπαϊκό επίπεδο πολιτικές, να εκσυγχρονιστεί. Σε ευρωπαϊκό επίπεδο, η προώθηση ολοκλήρωσης σημαντικών και καινοτόμων στρατηγικών όπως για παράδειγμα η Ευρωπαϊκή Υγειονομική Ένωση (European Health Union) καθίσταται αναγκαία. Η Ελλάδα θα πρέπει να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στη διεξαγωγή των συνομιλιών για τη διαμόρφωση της νέας ευρωπαϊκής στρατηγικής για την υγεία.

Το κείμενο χωρίζεται ως ακολούθως: Στο επόμενο κεφάλαιο θα συζητήσουμε την σχέση του εξευρωπαϊσμού με τις πολιτικές υγείας αξιολογώντας τις κύριες θεωρητικές προσπάθειες που έχουν αναπτυχθεί τα τελευταία χρόνια. Ακολούθως, θα μελετηθούν οι κύριοι παράγοντες εξέλιξης του κράτους πρόνοιας στην Ευρώπη. Μετέπειτα, θα μελετήσουμε τις ευρωπαϊκές πολιτικές για την υγεία που αναπτύχθηκαν την περίοδο του Covid-19 και στο τέλος θα εξετάσουμε και θα αξιολογήσουμε τις ελληνικές προσπάθειες για την αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19 και τις προκλήσεις που αντιμετώπισε το ελληνικό σύστημα δημόσιας υγείας.

## 2. Εξευρωπαϊσμος και Πολιτικές Υγείας: Το Θεωρητικό Πλαίσιο

Ασφαλώς οι πολιτικές υγείας όπως και η τελευταία κρίση της πανδημίας του Covid-19 μπορούν να αναλυθούν και να αξιολογηθούν μέσα από διάφορα θεωρητικά πλαίσια. Στην προκειμένη περίπτωση, η αντιμετώπιση της πανδημίας Covid-19 έχει ήδη μελετηθεί μεταξύ άλλων μέσα από τις θεωρητικές προσεγγίσεις του νεολειτουργισμού (Brooks et al. 2023), του ιστορικού θεσμισμού (Ladi & Tsarouhas 2020· Schmidt 2020), της πολυθεσμικής προσέγγισης (Kassim 2023), του νέου διακυβερνητισμού (Teschke 2022), του δημοσιονομικού φεντεραλισμού (Alexander-Shaw et al. 2023), του μεταλειτουργισμού (Genschel & Jachtenfuchs 2021), των θεωριών του πολιτικού λόγου (Fabbrini, 2023), καθώς και των θεωριών διαχείρισης κρίσεων (Boin & Rhinard 2023).

Στην προκειμένη περίπτωση, μέσω του εξευρωπαϊσμού μπορούμε να μελετήσουμε την σχέση αλληλεπίδρασης των ευρωπαϊκών και των εθνικών δρώντων (Featherstone & Radaelli 2003· Radaelli 2004), προσφέροντας το κατάλληλο πλαίσιο για την αξιολόγηση των εθνικών συστημάτων υγείας και στο πως

αυτά επηρεάστηκαν από την πανδημία (Martinsen 2012). Αδιαμφισβήτητα, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση έχει επηρεάσει το χαρακτήρα του ίδιου του κράτους πρόνοιας παρέχοντας παράλληλα νέες ευκαιρίες συμμετοχής για τους πολίτες (Ferrera 2005). Στο ευρωπαϊκό επίπεδο, η πολιτική υγείας αναγνωρίζεται ως μια συντρέχουσα αρμοδιότητα (shared competence) όπου η ΕΕ έρχεται να υποστηρίξει την στρατηγική της πολιτικής υγείας των κρατών μελών. Αυτό το γεγονός είναι αποφασιστικής σημασίας αναφορικά με το ρόλο και τα όρια του ρόλου της ΕΕ. Όπως περιγράφεται και στο άρθρο 168 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης :

«Η δράση της Ένωσης, η οποία συμπληρώνει τις εθνικές πολιτικές, αποβλέπει στη βελτίωση της δημόσιας υγείας, καθώς και στην πρόληψη της ανθρώπινης ασθένειας σε όλες τις μορφές της και στην αποτροπή των πηγών κινδύνου για την σωματική και ψυχική υγεία. Η δράση αυτή καλύπτει την καταπολέμηση των μεγάλων πληγών της ανθρωπότητας στον τομέα της υγείας, ευνοώντας τη διερεύνηση των αιτιών τους, της μετάδοσης και της πρόληψής τους, καθώς και την ενημέρωση και τη διαπαιδαγώγηση στον τομέα της υγείας καθώς και την επαγρύπνηση για τις σοβαρές διασυνοριακές απειλές κατά της υγείας»

Ο εξευρωπαϊσμός είναι μια προσέγγιση η οποία μπορεί να μελετά παράλληλα τόσο το πως τα κράτη μέλη μπορούν να επηρεάζουν το αποτέλεσμα των ευρωπαϊκών πολιτικών όσο και την ικανότητα τους να προσαρμόζονται σε αυτές (Börzel 2002). Στη βάση αυτής της προσέγγισης μπορούμε να αξιολογήσουμε τη σχέση αλληλεπίδρασης ανάμεσα στο εθνικό και το ευρωπαϊκό επίπεδο. Σε πολλές περιπτώσεις βέβαια, σε όλους τους τομείς της πολιτικής, ο εξευρωπαϊσμός μπορεί να αντιμετωπίζει δυσκολίες στη διαδικασία αλλαγής λόγω προβλημάτων στην εφαρμογή αλλά και τη συμμόρφωση με τις ευρωπαϊκές κατευθύνσεις (Börzel & Risse 2003· Radaelli 2018). Σε τέτοιες περιπτώσεις εξάλλου δημιουργούνται πιέσεις έτσι ώστε να ενταθούν οι προσπάθειες εφαρμογής και συμβατότητας με τους κανόνες της ΕΕ (Mastenbroek & Kaeding 2006· Zahariadis, 2005). Υπό αυτή την έννοια υπάρχουν πάρα πολλοί παράγοντες οι οποίοι μπορεί να επηρεάζουν θετικά ή αρνητικά την διαδικασία εξευρωπαϊσμού. Για παράδειγμα, οι Knill & Lehmkuhl (2002) υποστήριξαν ότι η επίδραση που έχει η διαδικασία εξευρωπαϊσμού στο ευρωπαϊκό επίπεδο σχετίζεται μάλλον με τους μηχανισμούς της θεσμικής συμμόρφωσης (institutional compliance), αλλαγής των δομών εγχώριων ευκαιριών (changing domestic opportunity structure) και της διαμόρφωσης των εγχώριων πεποιθήσεων και προσδοκιών (framing domestic beliefs and expectations) οι οποίοι μάλλον απαιτούν μια ξεχωριστή προσέγγιση προκειμένου να εξηγηθεί ο εσωτερικός αντίκτυπος του εξευρωπαϊσμού.

Όλη η παραπάνω συζήτηση αναφορικά με τους περιορισμούς και τα όρια της διαδικασίας εξευρωπαϊσμού έχει νόημα όταν υπάρχει μια κανονικότητα αναφορικά με την πολιτικοοικονομική λειτουργία των θεσμών. Σε συνθήκες κρίσεως, όπως για παράδειγμα η εμφάνιση μιας οικονομικής, μεταναστευτικής ή υγειονομικής κρίσης όπως αυτές που πραγματοποιήθηκαν τα προηγούμενα χρόνια, η εφαρμογή και συμμόρφωση με τους ευρωπαϊκούς κανόνες μπορεί να συνιστά μια αναγκαιότητα για το ίδιο το κράτος. Σε ειδικές λοιπόν συνθήκες ο εξευρω-

παϊσμός μπορεί να επιβάλλεται είτε από εξωτερικούς δρώντες, είτε από τους ευρωπαϊκούς, ή ακόμη από τους ίδιους τους φορείς διαμόρφωσης των εθνικών πολιτικών, αυτών δηλαδή που υπό κανονικές συνθήκες μπορεί να ήταν τελείως αντίθετοι με την εφαρμογή τους. Για παράδειγμα, κατά την διάρκεια της ελληνικής οικονομικής κρίσης, τα μνημονιακά μέτρα επιβλήθηκαν στην Ελλάδα όχι μόνο από τους ευρωπαϊκούς θεσμούς και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ) αλλά και μέσα από την αποδοχή των εθνικών φορέων (Maris & Manoli 2022). Σήμερα, όπως παρατηρούν οι Leontitsis & Ladi (2018) υπάρχει μια τάση προς τον πιο καταναγκαστικό εξευρωπαϊσμό η οποία μπορεί να προέρχεται είτε από το δυναμικό ρόλο των ευρωπαϊκών θεσμών είτε από φαινόμενα από-ολοκλήρωσης.

Σε αυτή την περίπτωση, η ενσωμάτωση και εφαρμογή ευρωπαϊκών κανόνων κατά τη διάρκεια μιας πανδημίας όπως αυτή του Covid-19 φαίνεται πως αλλάζει τον εξαναγκαστικό χαρακτήρα των πολιτικών σε υποχρεωτικό. Όπως παρατηρεί ο Cachia (2021) η ΕΕ έστω και εάν δεν ήταν έτοιμη να ανταποκριθεί πλήρως στις προκλήσεις της πανδημίας έκανε ότι καλύτερο μπορούσε για να βοηθήσει τα κράτη μέλη τόσο στον τομέα της υγείας όσο και οικονομικά. Η πανδημία εξάλλου βοήθησε να αναδυθεί ένας νέος τρόπος συντονιστικού εξευρωπαϊσμού όπου τα κράτη μέλη εμπλέκονται ενεργά στη διαδικασία της πολιτικής νωρίς, προκειμένου να διασφαλιστεί το υψηλότερο επίπεδο εφαρμογής των πολιτικών υγείας (Ladi & Wolff 2021). Οι ευρωπαϊκοί θεσμοί αλλά και τα κράτη μέλη αναζήτησαν τη λύση για την αντιμετώπιση της πανδημίας μέσα από μια πιο ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή προσέγγιση (Brooks et al. 2023).

Στην βάση αυτής της ανάλυσης αναδεικνύεται η σπουδαιότητα του θεωρητικού πλαισίου του εξευρωπαϊσμού στην κατανόηση των προσπαθειών που έχουν ήδη πραγματοποιηθεί από τους ευρωπαϊκούς και τους ελληνικούς θεσμούς για την αντιμετώπιση της πανδημίας. Το ίδιο το θεωρητικό πλαίσιο αποτελεί ένα πλαίσιο μείζονος σημασίας για την ερμηνεία και την αξιολόγηση της αλληλεπίδρασης στα δύο αυτά επίπεδα.

### 3. Παράγοντες εξέλιξης του κράτους πρόνοιας στην Ευρώπη

Η ανάπτυξη του κράτους πρόνοιας συνδέθηκε με τις μεταπολεμικές προσπάθειες για την ανοικοδόμηση της Ευρώπης μέσα από το πλαίσιο του εμπεδωμένου φιλελευθερισμού (Ruggie, 1982). Έτσι, με το πέρας του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, σύσσωμες σχεδόν οι χώρες της Γηραιάς Ηπείρου βρέθηκαν αντιμέτωπες με το πολύ σημαντικό για την εποχή κρίσιμο σταυροδρόμι, το οποίο θα έπρεπε να επιλέξουν και το οποίο κατά κύριο λόγο αφορούσε την απόφαση του εκάστοτε ευρωπαϊκού κράτους για την ανάπτυξη της κοινωνικής πολιτικής, αλλά και της πολιτικής πρόνοιας. Υπό την ίδια οπτική, δηλαδή του πολέμου και των τραγικών συνεπειών και αποτελεσμάτων που επέφερε στις ευρωπαϊκές κυρίως κοινωνίες, ο ίδιος θα μπορούσε να λογιστεί και ως παράθυρο ευκαιρίας για την εισαγωγή πιο επεμβατικών δημόσιων πολιτικών στον τομέα της φροντίδας και της πρόνοιας, κάτι που πράγματι σημειώθηκε για το μετανεωτερικό κράτος.

Το φαινόμενο της υγείας ερμηνεύτηκε στην Ευρώπη μέσα από το πρίσμα της κοινωνικής πολιτικής και έτσι αναδύθηκαν πολλές θεωρίες για τη μετεξέλιξη του και την τελική του αποκρυστάλλωση. Εξάλλου η ΕΕ αποτελεί ένα ιδιαίτερο πολιτικό μόρφωμα καθώς δεν αποτελεί ούτε ξεκάθαρη μορφή ομοσπονδίας αλλά ούτε και συνομοσπονδίας. Η αποτυχία της θέσπισης του ευρωπαϊκού συντάγματος, οδήγησε στην εναρμόνιση του δικαίου των κρατών μελών αλλά και σε μια νέα σύλληψη της συλλογικότητας στην ίδια την ΕΕ (Χρυσοχόου 2020). Μέσα σε όλα αυτά βέβαια σημαντικό είναι και το θέμα των αρμοδιοτήτων κυριαρχίας αλλά και της ασυμμετρίας ισχύος κατά τη λήψη των αποφάσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο (Maris 2020· Maris & Sklias 2020).

Η συνεχής μετεξέλιξη της ΕΕ στο πέρασ των χρόνων μέσα από αλληπάλληλες συνθήκες έφερε στο προσκήνιο και τη διακρατική συνεργασία για την επίτευξη υψηλού επιπέδου υγείας των πολιτών, ήδη από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1993 (Υφαντόπουλος 2018). Με τη Συνθήκη της Λισσαβόνας η ΕΕ έθεσε στο επίκεντρο την ανάπτυξη του Ευρωπαϊκού Υγειονομικού Μοντέλου. Αυτό θα βασιζόταν σε τρεις αρχές, οι οποίες θα έπρεπε να διέπουν τα συστήματα υγείας των χωρών της ΕΕ. Αυτές οι αρχές αφορούν κυρίως την ισότιμη πρόσβαση των πολιτών στις υπηρεσίες υγείας, την παροχή ποιοτικών υπηρεσιών και αγαθών υγείας με στόχο την αύξηση της ποιότητας της ζωής των ασθενών, και, τέλος, την αποδοτικότητα του συστήματος υγείας με απώτερο στόχο την οικονομική βιωσιμότητα του συστήματος (Υφαντόπουλος 2018). Με βάση τις ανωτέρω αρχές έγινε μια προσπάθεια οικοδόμησης ενός ευρωπαϊκού υγειονομικού συστήματος, το οποίο θα είχε στο επίκεντρο την προστασία των δικαιωμάτων των πολιτών απέναντι στο θεμελιώδες δικαίωμα της υγείας.

Ειδικότερα για την περίπτωση του εθνικού συστήματος υγείας στην Ελλάδα, είναι φανερό ότι αυτό έχει μια σειρά από προκλήσεις να αντιμετωπίσει. Οι κύριες αλλαγές που έχουν πραγματοποιηθεί έχουν επικεντρωθεί στην ενίσχυση της κατακερματισμένης δομής του συστήματος υγειονομικής περίθαλψης, στην ενίσχυση της ποιότητας των δημοσίων υπηρεσιών πρωτοβάθμιας φροντίδας υγείας, στον εκσυγχρονισμό της διοίκησης της νοσοκομειακής περίθαλψης και στον έλεγχο των φαρμακευτικών δαπανών (Economou & Giorno 2009). Θα πρέπει να τονισθεί ότι η δημιουργία του ίδιου του εθνικού συστήματος υγείας το 1983 ήταν ένα μέσο για να αντιμετωπιστούν αυτές οι μακροχρόνιες προκλήσεις, ένα μέσο όμως που δυστυχώς δεν ανταποκρίθηκε όσο ικανοποιητικά θα αναμέναμε στην διάρκεια του χρόνου (Tountas et al. 1995). Αυτό το γεγονός έγινε άμεσα κατανοητό από τα στελέχη της εθνικής πολιτικής υγείας και για αυτό το λόγο ήδη από το 2000 πραγματοποιήθηκε η πρώτη ριζική αναθεώρηση του αποσκοπώντας στην αποκέντρωση του εθνικού συστήματος υγείας, και στην δημιουργία νέων δομών διακυβέρνησης και νοσοκομειακής περίθαλψης (Tountas et al. 2000).

Σε συνθήκες κρίσεως όμως, όπως για παράδειγμα της πανδημίας Covid-19, το ίδιο το κράτος πρόνοιας φαίνεται να απειλείται. Η πανδημία ανέδειξε τα θέματα της ευαλωτότητας και της ισότητας της πρόσβασης των πολιτών σε υπηρεσίες υγείας, όπως αυτά αναδεικνύονται μέσα από τις συζητήσεις για την

αποτελεσματικότητα του κράτους πρόνοιας. Σε αυτό ακριβώς το σημείο, ο εξευρωπαϊσμός των πολιτικών υγείας, μπορεί να παίξει καθοριστικό ρόλο στην άμβλυση των ανισοτήτων και στην αύξηση της αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας του συστήματος.

#### **4. Ευρωπαϊκές πολιτικές για τη Δημόσια υγεία κατά τη διάρκεια της Πανδημίας Covid-19**

Ήδη από το 2013, η ΕΕ είχε δημιουργήσει ένα πλαίσιο για την αντιμετώπιση των σοβαρών διασυννοριακών απειλών κατά της υγείας το οποίο περιελάμβανε ανάμεσα σε όλα τα άλλα τη δημιουργία ενός Συστήματος Έγκαιρης Προειδοποίησης και αντίδρασης (Early Warning and Response System-EWRS) αλλά και την Επιτροπή της Ασφάλειας Υγείας (Health Security Committee - HSC)! Έτσι, εξαιτίας της άμεσης διάδοσης της πανδημίας, στις 9 Ιανουαρίου 2020 ενεργοποιήθηκε το Σύστημα Έγκαιρης Προειδοποίησης και Αντίδρασης της ΕΕ και προς τα τέλη Ιανουαρίου 2020 ο Μηχανισμός Ολοκληρωμένης Πολιτικής Αντιμετώπισης Κρίσεων (Integrated Political Crisis Response - IPCR) έτσι ώστε να επέλθει συντονισμός των πολιτικών υγείας για την αντιμετώπιση της πανδημίας στο ανώτατο επίπεδο. Παρόλη την αρχική κινητοποίηση, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, οι ηγέτες άρχισαν να κατανοούν την σοβαρότητα της κατάστασης και να λαμβάνουν δράσεις από τον Μάρτιο του 2020 (Boin & Rhinard 2023). Από τον Μάρτιο ως το τέλος Μαΐου 2020 είχαν υιοθετηθεί τα περισσότερα μέτρα για την αντιμετώπιση της πανδημίας.

Ουσιαστικά, τα πρώτα 3 κρούσματα της πανδημίας στην ΕΕ παρατηρήθηκαν στις 24 Ιανουαρίου 2020 στη Γαλλία. Η κορύφωση όμως της πανδημίας πραγματοποιήθηκε στις 21 Φεβρουαρίου από την Ιταλία και διαδόθηκε με πάρα πολύ γρήγορους ρυθμούς σε ολόκληρη την ΕΕ δημιουργώντας έντονη ανησυχία. Εξαιτίας της παγκοσμιοποίησης και της γρήγορης και εύκολης μετακίνησης των ανθρώπων αλλά και των προϊόντων στην συγκεκριμένη περίπτωση, ο ιός του κορονοϊού εξαπλώθηκε σε πάρα πολύ μικρό χρονικό διάστημα. Ήδη, μέσα σχεδόν σε ένα τρίμηνο από την εμφάνιση του ιού στην πόλη της Γιουκάν, παρατηρήθηκαν κρούσματα σχεδόν σε ολόκληρο τον πλανήτη. Εξαιτίας της γρήγορης μετάδοσης του ιού, της αβεβαιότητας που υπήρχε σχετικά με τη βιολογική σύστασή του και τους τρόπους επομένως αντιμετώπισής του, η διεθνής αλλά και η ευρωπαϊκή κοινότητα βρέθηκαν αντιμέτωπες με ένα πολύ φλέγον ζήτημα, το οποίο αφορούσε την αντιμετώπιση ενός άγνωστου ιού, ο οποίος μεταδίδονταν πολύ γρήγορα και παρουσίαζε υψηλό δείκτη μεταδοτικότητας, ενώ ταυτόχρονα ήταν εξαιρετικά επικίνδυνος για τον ανθρώπινο οργανισμό. Σύμφωνα με τις πιο αξιόπιστες έρευνες ο ιός είχε 5.1 ημέρες επώασης στον άνθρωπο και η διάρκεια της καραντίνας ή η ενεργή παρακολούθηση των ατόμων που ενδέχεται να είχαν εκτεθεί στον ιό ήταν περίπου 14 ημέρες (Laurer et al. 2020· Lei et al. 2020). Ήταν ξεκάθαρο δηλαδή ότι αυτού του είδους η υγειονομική κρίση δημιουργούσε μια ασφυκτική κατάσταση για τα εθνικά συστήματα υγείας. Σε αυτό το πλαίσιο, όπως ακριβώς συμβαίνει και με την εμφάνιση των οικονομικών κρίσεων, οι χώρες αρχικά υιοθέτησαν διαφορετικά μέτρα για την αντιμετώπιση του Covid-19 (Fouda et al. 2020· Shrestha et al. 2020).

Κάτω από αυτές τις συνθήκες, σε ευρωπαϊκό επίπεδο, στις 10 Μαρτίου πραγματοποιήθηκε μια τηλεδιάσκεψη με τον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για να αποφασιστούν μια σειρά από μέτρα πολιτικής τα οποία στόχευαν στον περιορισμό της εξάπλωσης της πανδημίας, στην εξασφάλιση παροχής ιατρικού εξοπλισμού, στην προώθηση της έρευνας, συμπεριλαμβανομένου του εμβολίου και στην αντιμετώπιση των κοινωνικοοικονομικών συνεπειών. Για την προώθηση των ερευνών στην εξεύρεση εμβολίου αποφασίστηκε η χρηματοδότηση 17 έργων συνολικής αξίας 140 εκ. ευρώ ενώ παράλληλα αποφασίστηκε η ευελιξία στην εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων στην ίδια την ΕΕ (European Council 2020a). Επιπρόσθετα, στα μέσα του ίδιου μήνα εγκρίθηκαν δύο νομοθετικές ρυθμίσεις για τη δημιουργία από τη μια πλευρά της Επενδυτικής Πρωτοβουλίας για την Αντιμετώπιση του Κορονοϊού (Coronavirus Response Investment Initiative) και από την άλλη της επέκτασης του σκοπού του Ταμείου Αλληλεγγύης της ΕΕ. Οι ρυθμίσεις αυτές υιοθετήθηκαν επίσημα στις 30 Μαρτίου 2020 (European Council, 2020b). Στόχος και των δυο αυτών πρωτοβουλιών ήταν η εξεύρεση χρηματοδοτήσεων από το προϋπολογισμό της ΕΕ για την αντιμετώπιση της πανδημίας. Με την ίδια λογική αποφασίσθηκε να υπάρχει μεγαλύτερη ευελιξία εφαρμογής του δημοσιονομικού πλαισίου καθώς και η χρησιμοποίηση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας.

**Πίνακας 1. Χρονοδιάγραμμα των δράσεων της ΕΕ για την υγεία κατά της πανδημίας Covid-19 (Ιανουάριος-Μάρτιος 2020)**

	Θεσμικό Επίπεδο	Θεσμικός Μηχανισμός	Πολιτική Υγείας	Κοινωνικό-οικονομικές Πολιτικές	Πολιτική Μεταφορών	Εκπαιδευτική Πολιτική	Εξωτερική Πολιτική	Πολιτική Έρευνας
28 Ιαν	Προεδρία Ευρωπαϊκού Συμβουλίου	Ενεργοποίηση IPCR						
13 Φεβ	Συμβούλιο Υπουργών	Επιτροπή Υγειονομικής Ασφάλειας		Ενεργοποίηση Υπάρχοντος Μηχανισμού Χρηματοδότησης	Ταξιδιωτικές Συμβουλές			
27 Φεβ	Ευρωπαϊκή Επιτροπή	Συντονισμός		Επιπτώσεις στον Κλάδο της Βιομηχανίας της ΕΕ				
2 Μαρ	Προεδρία Ευρωπαϊκού Συμβουλίου	Πλήρης Λειτουργία IPCR						
6 Μαρ	Συμβούλιο Υπουργών	Συντονισμός	Προστασία/ Ιατρικός εξοπλισμός/φάρμακα		Μέτρα Περιορισμού/Ταξιδιωτικές Συμβουλές			
10 Μαρ	Ευρωπαϊκό Συμβούλιο	Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης	Εξάπλωση του ιού - Ιατρικός εξοπλισμός	Επιχειρήσεις	Μέτρα Περιορισμού/Ταξιδιωτικές Συμβουλές			Έρευνα/ Εμβόλιο
12 Μαρ	Συμβούλιο Υπουργών	Συντονισμός				Εκπαιδευτικές Συμβουλές		
16 Μαρ	Ευρωομάδα	Συντονισμός		Οικονομική Πολιτική				

17 Μαρ	Ευρωπαϊκό Συμβούλιο	Συντονισμός	Προστασία/ Ιατρικός εξοπλισμός/φάρμακα	Αντιμετώπιση κοινωνικοοικονομικών συνεπειών	Συντονισμένος περιορισμός ταξιδιών στην ΕΕ (30 ημέρες)				Έρευνα/ Εμβόλιο
18 Μαρ	Συμβούλιο Υπουργών	Συντονισμός			Προτεραιότητα Κυκλοφορίας Μετακίνηση/ Ελαχιστοποίηση των Διαταραχών Κυκλοφορίας				
18 Μαρ	Συμβούλιο Υπουργών	Προϋπολογισμός ΕΕ		ΜμΕ/Επενδύσεις					
20 Μαρ	Συμβούλιο Υπουργών	Συντονισμός			Αναστολή απαιτήσεων υποδοχής				
23 Μαρ	Συμβούλιο Υπουργών	Συντονισμός						Επαναπο- τρισμός ταξιδιω- τών της ΕΕ	
23 Μαρ	Συμβούλιο Υπουργών	Σύμφωνο Σ τα- θερότητας και Ανάπτυξης		Χαλάρωση δημοσιονομικών κανόνων					
25 Μαρ	Συμβούλιο Υπουργών	Συντονισμός		Μέτρα Γεωργίας και Αλιείας					
30 Μαρ	ΕΕ	Πολιτική Συνο- χής		Αποδέσμευση 37 δισεκατομμυ- ρίων ευρώ για την Επενδυτική Πρωτοβουλία Αντιμετώπισης του Κορωνοϊού.					

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2024)

Τον επόμενο μήνα, καθώς η πανδημία δημιούργησε όλο και μεγαλύτερη ανησυχία, μέσω της αναθεώρησης του προϋπολογισμού της ΕΕ, προωθήθηκε από το Eurogroup ένα πακέτο βοήθειας ύψους 500 δις ευρώ για να καλυφθούν οι μεγάλες ανάγκες των κρατών μελών καθώς και να δημιουργηθεί ένα πακέτο ανάκαμψης (Eurogroup 2020). Στο ίδιο πλαίσιο, στις 14 Απριλίου 2020, εγκρίθηκαν 3.5 δις ευρώ από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την υποστήριξη των συστημάτων υγείας των κρατών μελών της ΕΕ μέσω της τροποποίησης του προϋπολογισμού της ΕΕ. Το πακέτο αυτό βοήθειας περιλάμβανε 3.1 δις ευρώ για την αντιμετώπιση της πανδημίας εκ των οποίων τα 2.7 δις θα προωθούνταν μέσω του Emergency Support Instrument για τις δαπάνες υλικού προστασίας, μεταφοράς αλλά και την ανάπτυξη του εμβολίου, ενώ άλλα 415 εκ. ευρώ θα προωθούνταν μέσω της EU Civil Protection Mechanism για τη χρηματοδότηση των προμηθειών αναφορικά με τη νοσοκομειακή περίθαλψη, την υποστήριξη των κρατών και τη χρηματοδότηση του επαναπαρισμού των πολιτών.

Από τον Μάιο έως και το τέλος του 2020, η ΕΕ πήρε μια σειρά από πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση της πανδημίας. Στις 17 Ιουνίου 2020 υιοθετήθηκε η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για τα Εμβόλια η οποία στόχευε στη διασφάλιση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των εμβολίων τα οποία άρχισαν ουσιαστικά να διανέμονται στην ΕΕ στο τέλος του έτους. Αυτή η στρατηγική ήταν αρκετά πετυχημένη καθώς η ΕΕ κατάφερε να διασφαλίσει 4.2 δις δόσεις και έως το τέλος του Αυγούστου του 2023 το 84.8% των ενηλίκων είχαν εμβολιαστεί τουλάχιστον μια φορά για τον ιό.<sup>2</sup> Τον Αύγουστο του 2020 η ΕΕ για να ενδυναμώσει τις προσπάθειες για το συντονισμό των ενεργειών κατά της πανδημίας έγινε μέλος του Vaccine Global Access Facility (COVAX). Ως το τέλος του 2020, η ΕΕ είχε υιοθετήσει ένα σύστημα ψηφιακής καταγραφής και ιχνηλάτισης των κρουσμάτων της πανδημίας και ενέκρινε το πρώτο εμβόλιο κατά του ιού αρχίζοντας του εμβολιασμούς στις 27 Δεκεμβρίου του 2020 ενώ σε θεσμικό επίπεδο, μια από τις σημαντικότερες εξελίξεις σχετίζονταν με την υιοθέτηση της Ένωσης για την Ευρωπαϊκή Υγεία η οποία ξεκίνησε ουσιαστικά στις 11 Νοεμβρίου 2020.

Μέσα στο 2021, η ΕΕ προώθησε μια σειρά από ευρωπαϊκές στρατηγικές που έπαιξαν και θα παίξουν καθοριστικό ρόλο στο μέλλον των ευρωπαϊκών πολιτικών για την υγεία. Στις 6 Μαΐου 2021, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθέτησε την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Θεραπεία του Covid-19 ενώ λίγες ημέρες μετά, στις 21 Μαΐου η ΕΕ προώθησε ένα πρόγραμμα αξίας 1 τρις ευρώ για την πρόσβαση στα εμβόλια κατά του κορονοϊού στην Αφρική. Θα πρέπει εδώ να τονιστεί πως ως το τέλος του 2021 άνω του 1 δις εμβόλια είχαν προωθηθεί σε πάνω από 150 χώρες διεθνώς. Παράλληλα τον Ιούλιο τέθηκε σε εφαρμογή το ψηφιακό πιστοποιητικό για τον Covid-19. Όλες οι παραπάνω πολιτικές είχαν σαν αποτέλεσμα ως το τέλος του καλοκαιριού του 2021 το 70% των ευρωπαίων πολιτών να έχουν πλήρως εμβολιαστεί κατά του ιού.

Το 2022 άρχισε με την υιοθέτηση ενός σχεδίου 1.3 δις ευρώ από την Αρχή Ετοιμότητας και Αντιμετώπισης Καταστάσεων Έκτακτης Υγειονομικής Ανάγκης (Health Emergency Preparedness and Response Authority - HERA), η οποία είχε

υιοθετηθεί στις 17 Φεβρουαρίου 2021) και στη 1 Μαρτίου λειτούργησε η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Φαρμάκων για την ενίσχυση της προστασίας από την πανδημία. Τον Νοέμβριο του 2022, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθέτησε την Παγκόσμια Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Υγεία ενώ στο τέλος Δεκεμβρίου 2022 μπήκε σε λειτουργία το Νέο Πλαίσιο για την Ασφάλεια της Υγείας το οποίο στόχευε στο να αποκτήσει το European Centre for Disease Prevention and Control ένα ισχυρότερο ρόλο. Στο ίδιο επίπεδο της ενίσχυσης των στρατηγικών υγείας εντάσσεται και η υιοθέτηση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή της Φαρμακευτικής Στρατηγικής για την Ευρώπη στις 26 Απριλίου 2023 καθώς και η συνεργασία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τον Παγκόσμιο Οργανισμό Υγείας στις 5 Ιουνίου 2023 για την Συνεργασία Ψηφιακής Υγείας. Σύμφωνα με την ανακοίνωση του Παγκόσμιου Οργανισμού Υγείας η πανδημία Covid-19 σταμάτησε να θεωρείται άκρως επικίνδυνη στις 5 Μαΐου του 2023 (World Health Organization 2023).

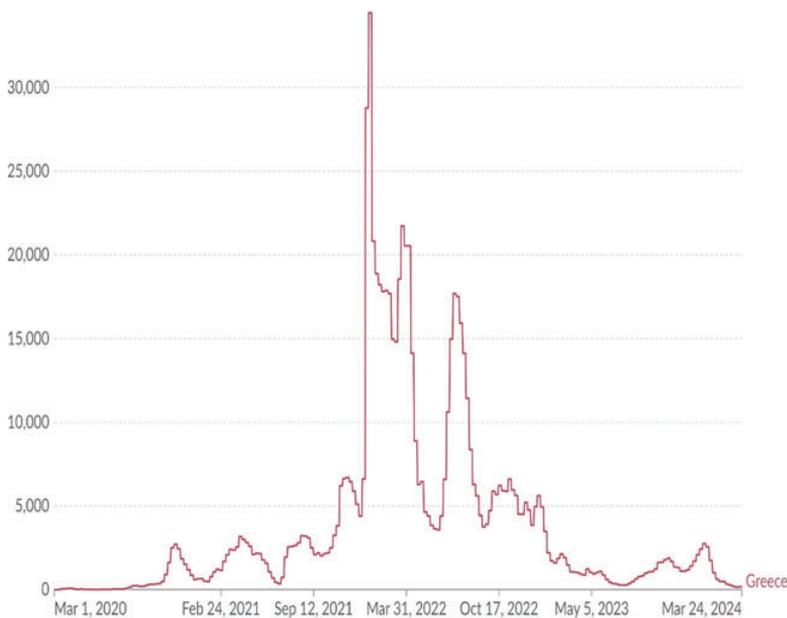
Στο θεσμικό επίπεδο, πολλοί είναι αυτοί οι ερευνητές οι οποίοι υποστήριξαν ότι εν τέλει η ΕΕ θα έπρεπε να λάβει περισσότερο συντονισμένες και αποτελεσματικές δράσεις για την αντιμετώπιση της πανδημίας (Renda & Castro 2020). Το γεγονός αυτό είναι δεδομένο ιδίως την πρώτη περίοδο εμφάνισης του κορονοϊού όπου πολλές ευρωπαϊκές χώρες κατέληξαν να επιλέξουν τον δικό τους τρόπο για την αντιμετώπιση αυτής της κρίσιμης κατάστασης. Αρκετοί άλλοι όμως υποστήριξαν ότι η ΕΕ παρόλα τα αντίθετα επιχειρήματα κατάφερε να ανταπεξέλθει στην αντιμετώπιση της πανδημίας με επιτυχία κυρίως μέσα από την συνεργασία των κρατικών και των ευρωπαϊκών δρώντων (Alexander-Shaw et al. 2023· Ferrera et al. 2024). Όπως φαίνεται από την ανάλυση μας η ΕΕ από τους πρώτους μήνες της κρίσης άρχισε να υιοθετεί μια σειρά από σημαντικές πρωτοβουλίες οι οποίες βασίζονταν στην ενίσχυση του συντονισμού των διαδικασιών και στην αύξηση των δαπανών για την χρηματοδότηση μιας σειράς μέτρων για τον περιορισμό της διάδοσης της πανδημίας. Μάλιστα, με την πάροδο ενός σημαντικού χρονικού διαστήματος και αφού η επιστημονική κοινότητα ξεκίνησε να ξεπερνά την αβεβαιότητα που επικρατούσε μετά το ξέσπασμα των πανδημικών κυμάτων σε όλη σχεδόν την υφήλιο, η ΕΕ επανέφερε στο προσκήνιο ακόμη πιο δραστήρια και δυναμικά το Ευρωπαϊκό Υγειονομικό Μοντέλο και σεβόμενη το θεμελιώδες δικαίωμα της υγείας των πολιτών έλαβε σημαντικές αποφάσεις (πολιτικές, οικονομικές, κοινωνικές, υγειονομικές) για την αντιμετώπιση του ιού, πολλές από τις οποίες κρίθηκαν μάλιστα πολύ αυστηρές. Σε αυτό το πλαίσιο εντάσσονται και οι προτάσεις για τη δημιουργία και ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Υγειονομικής Ένωσης. Έστω και εάν ακόμα και σήμερα υπάρχουν επιπλέον αμφιβολίες για την εφαρμογή της απόφασης για τις σοβαρές διασυνοριακές απειλές για την υγεία (van Kolfshootten 2019), ένα θέμα το οποίο συνδέεται με τη συζήτηση περί της δημιουργίας υπερεθνικών μηχανισμών για την αντιμετώπιση σοβαρών απειλών για την υγεία στην ίδια την ΕΕ,<sup>3</sup> φάνηκε πως η κρίση της πανδημίας του κορονοϊού στάθηκε η αιτία για να ενισχυθούν οι θεσμοί συντονισμού και διακυβέρνησης των πολιτικών υγείας σε όλη την ΕΕ. Παράλληλα, δεν θα πρέπει να παραλειφθεί ότι η ΕΕ στάθηκε όλα αυτά τα χρόνια αρωγός στην προσπάθεια των κρατών μελών να αντιμετωπίσουν την παν-

δημία χρηματοδοτώντας ουσιαστικά πολύ σημαντικές πρωτοβουλίες από την ανάπτυξη του εμβολίου κατά του κορονοϊού ως και την ενίσχυση της αγοράς διαπανών νοσοκομειακού υλικού.

## 5. Η διάδοση της Πανδημίας Covid-19 στην Ελλάδα

Η διάδοση της πανδημίας στην Ελλάδα πραγματοποιήθηκε σταδιακά από τις αρχές του 2020 και ουσιαστικά κορυφώθηκε μέσα στο 2022. Από την Εικόνα 1 φαίνεται ξεκάθαρα ότι ουσιαστικά η πανδημία ακολουθούσε κύκλους ως προς την διάδοσή της οι οποίοι ασφαλώς επηρεάζονταν από τις περιβαλλοντικές συνθήκες με μεγάλες υφέσεις τους καλοκαιρινούς μήνες του 2021 και του 2022. Από την αρχή η ελληνική κυβέρνηση προσπάθησε να ανταποκριθεί με επιτυχία στα μέτρα καταπολέμησης της διάδοσης της πανδημίας και αργότερα στα μέτρα καταπολέμησης του ίδιου του κορονοϊού με δύο κύριους στόχους. Ο πρώτος στόχος ήταν η ενίσχυση της υγείας των Ελλήνων πολιτών και ο δεύτερος η προστασία του εθνικού συστήματος υγείας από μια ενδεχόμενη κατάρρευση. Δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι το ελληνικό σύστημα υγείας είχε ήδη επηρεαστεί από την οικονομική κρίση της προηγούμενης δεκαετίας σε σημαντικό βαθμό. Η κρίση αυτή ανέδειξε τόσο τις ευπάθειες όσο και την αναγκαιότητα ριζικού μετασχηματισμού του (Economou et al. 2015).

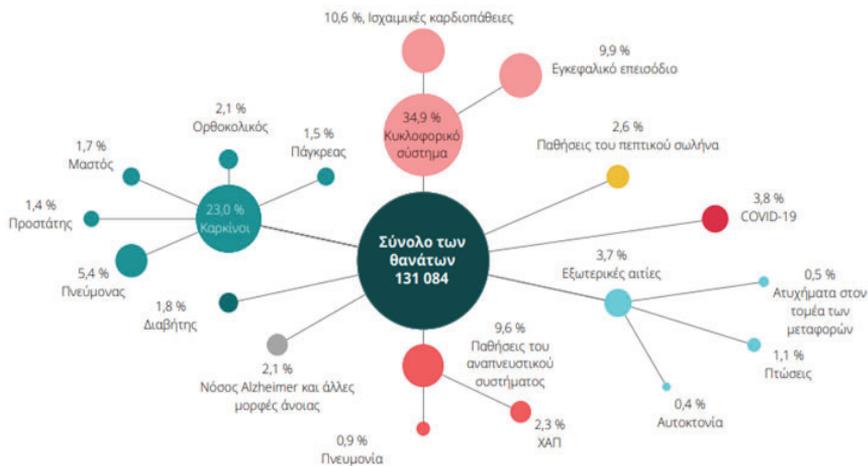
**Γράφημα 1. Καθημερινά επιβεβαιωμένα κρούσματα της πανδημίας Covid-19 στην Ελλάδα**



Πηγή. Our world in Data (2024)

Το πρώτο κρούσμα της πανδημίας παρουσιάστηκε στην Ελλάδα στις 26 Φεβρουαρίου και έως το τέλος Μαρτίου 2020 τα συνολικά κρούσματα ήταν πάνω από 1.000. Στην Ελλάδα υπολογίζεται ότι περίπου 39.171 άνθρωποι χάθηκαν κατά τη διάρκεια της πανδημίας Covid-19. Όπως φαίνεται και από το Γράφημα 2, η νόσος του Covid-19 προκάλεσε το 3,8% των θανάτων στην χώρα. Όπως υποστήριξαν οι Fouda et al. (2020) οι οποίοι περιέγραψαν τους αριθμούς νοσηλείων για την Ελλάδα ανά ηλικιακή ομάδα, τα περισσότερα κρούσματα που χρειάστηκαν εισαγωγή σε νοσοκομειακή μονάδα προέρχονταν κυρίως από τις ηλικιακές ομάδες 18-34 και 35-64. Πάλι σύμφωνα με τους παραπάνω ερευνητές το ποσοστό θνησιμότητας όσον αφορά τα επιβεβαιωμένα κρούσματα ήταν περίπου 5% για την Ελλάδα και η ηλικιακή ομάδα με τον μεγαλύτερο κίνδυνο μη-επιβίωσης ήταν αυτή των 65+.

## Γράφημα 2. Οι αιτίες θανάτων στην Ελλάδα το 2020



Πηγή. Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Στη βάση αυτών των υγειονομικών συνθηκών, οι κυριότερες δυσκολίες που κλήθηκαν να αντιμετωπίσουν τα συστήματα υγείας τόσο της Ευρώπης, όσο και του υπόλοιπου δυτικού κόσμου μπορούν να περιγραφούν μέσα από τα δεδομένα των θανάτων που προκλήθηκαν εξαιτίας του ιού. Η μολυσματικότητα  $R_0$  ( $R_0$ -naught) του Covid-19 έχει υπολογιστεί γύρω στο 2.5 (Li et al. 2022), που σημαίνει ότι ένα μολυσμένο άτομο θα μεταδώσει, κατά μέσο όρο, τον ιό σε 2.5 μη μολυσμένα άτομα, ενώ άλλες μελέτες υποστηρίζουν ότι ο δείκτης αυτός μπορεί να φτάσει έως και 7.7 (Salvador-Carulla et al. 2020). Εξαιτίας αυτού του υψηλού δείκτη μολυσματικότητας και της γρήγορης μετάδοσης, τα συστήματα υγείας αλλά και πρόνοιας δέχθηκαν πολύ ισχυρή πίεση, αφού συνεχώς περισσότεροι ασθενείς θετικοί στον Covid-19 αντιμετώπιζαν σοβαρές επιπλοκές που έρχονταν άμεσα νοσηλείας σε νοσοκομείο, είτε ακόμη και αυξημένης φροντίδας σε κλινικές μονάδες εντατικής θεραπείας.

Για αυτό το λόγο, κατά την διάρκεια της πανδημίας, η Ελλάδα συνέχισε να αυξάνει τις δαπάνες για την υγεία. Για την αποτελεσματικότερη διάδοση της πανδημίας έπρεπε να δαπανηθούν πολύ περισσότερα χρήματα τόσο για την ανάπτυξη νέων τεχνολογιών πρόληψης, ιχνηλάτησης και αντιμετώπισης του κορονοϊού όσο και για την ενίσχυση του εθνικού συστήματος υγείας. Όπως φαίνεται και από το Γράφημα 3, οι δημόσιες δαπάνες στην Ελλάδα το 2020, έτος εμφάνισης του κορονοϊού, αυξήθηκαν σε ρυθμό, πάνω από τον ετήσιο ρυθμό αύξησης του ΑΕΠ.

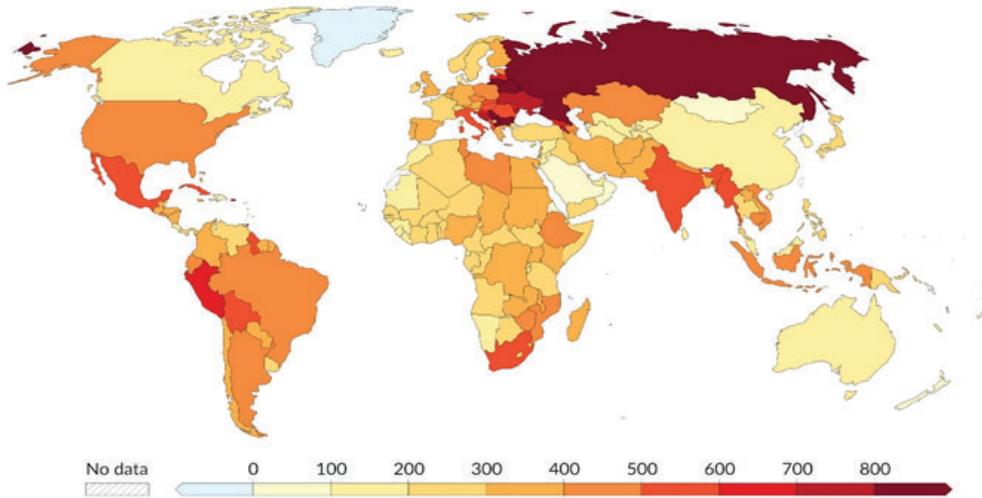
**Γράφημα 3. Οι δημόσιες δαπάνες για την υγεία στην Ελλάδα (2010-2020)**



Πηγή. Ευρωπαϊκή Επιτροπή

Στη βάση των πολιτικών αντιμετώπισης του κορονοϊού, οι οποίες θα αναλυθούν στο επόμενο κεφάλαιο, όπως φαίνεται και από το Γράφημα 4, η Ελλάδα βρέθηκε στην τέταρτη από τις δέκα κατηγορίες διαβάθμισης των απωλειών εξαιτίας της πανδημίας. Αυτό το γεγονός σημαίνει ότι σε επίπεδο πολιτικής και διαχείρισης της υγειονομικής κρίσης, η Ελλάδα φαίνεται να είναι μια από τις πιο πετυχημένες χώρες διεθνώς.

Γράφημα 4. Επιβεβαιωμένοι Θάνατοι της πανδημίας Covid-19 ανά 100.000 κατοίκων (27 Ιανουαρίου 2024)



Πηγή. Our world in Data

## 6. Η αντιμετώπιση της Πανδημίας στην Ελλάδα

### 6.1 Οι νομοθετικές ρυθμίσεις

Η Ελλάδα αν και απροετοίμαστη για τη διαχείριση της πανδημικής κρίσης κατόρθωσε να τη διαχειριστεί εν μέρει υιοθετώντας σκληρά μέτρα για τον περιορισμό της νόσου και την αντοχή του συστήματος υγείας. Κατά τη διάρκεια της πανδημίας και κυρίως σε περιόδους κορύφωσής της στη χώρα μας, εκδόθηκαν νομοθετικές και κανονιστικές ρυθμίσεις για τον περιορισμό της διάδοσης, την ενίσχυση των απαραίτητων μέτρων για την πρόληψη αλλά και την υγειονομική παρακολούθηση των νοσούντων. Η πρώτη σημαντική απόφαση ήταν η συγκρότηση της Επιτροπής Εμπειρογνομώνων Δημόσιας Υγείας (ΕΕΔΥ) για την αντιμετώπιση της Πανδημίας που συστάθηκε αμέσως και έπαιξε σημαντικό ρόλο στον περιορισμό της διάδοσης του κορονοϊού. Η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου που εκδόθηκε στις 25 Φεβρουαρίου 2020 επικεντρωνόταν σε μια σειρά από μέτρα όπως ήταν η υποχρεωτικότητα του κλινικού και εργαστηριακού ελέγχου, της υγειονομικής παρακολούθησης και του εμβολιασμού αλλά και της φαρμακευτικής αγωγής και νοσηλείας των πολιτών. Επιπλέον, η Πράξη Νο-

μοθετικού Περιεχομένου της 25ης Φεβρουαρίου περιελάμβανε την εισαγωγή προληπτικών μέτρων παρακολούθησης σε όλες τις εισόδους και εξόδους της Ελλάδας, με όλα τα μέσα (αεροπορικά, θαλάσσια, σιδηροδρομικά και οδικά), αλλά και το μέτρο του προσωρινού περιορισμού και της απομόνωσης (καραντίνια) σε κατάλληλους χώρους όπως για παράδειγμα τα νοσοκομεία, τα θεραπευτικά ιδρύματα αλλά και τα ιδιωτικά καταλύματα (Ξενοδοχεία) ή και τον κατ' οίκον περιορισμό. Παράλληλα, με την ίδια πράξη νομοθετικού περιεχομένου θεσπίστηκε η απαγόρευση της λειτουργίας όλων των εκπαιδευτικών μονάδων όλων των κατηγοριών εκπαίδευσης (δημοσίου και ιδιωτικού χαρακτήρα), καθώς και η απαγόρευση της μετακίνησης του εκπαιδευτικού προσωπικού αλλά και των μαθητών και των φοιτητών για όλους τους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς και τα ιδρύματα. Μέσα σε αυτά απαγορεύτηκε και η λειτουργία των θεάτρων, των κινηματογράφων, των χώρων άθλησης, των χώρων πολιτισμού (αρχαιολογικοί χώροι, μουσεία), των καταστημάτων υγειονομικού ενδιαφέροντος, ιδιωτικών και δημόσιων υπηρεσιών και οργανισμών και όλων των χώρων συνάθροισης του κοινού. Όλα αυτά τα μέτρα μαζί με το μέτρο του προσωρινού περιορισμού της κυκλοφορίας δημιουργήθηκαν ασφαλώς για να περιορισθεί όσο το δυνατόν περισσότερο και πιο αποτελεσματικά η πανδημία. Ανάμεσα σε άλλα η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου της 25ης Φεβρουαρίου περιελάμβανε την αναγκαστική χρησιμοποίηση από το δημόσιο ιδιωτικών μονάδων από τα θεραπευτήρια, τα ξενοδοχεία, τους ιδιωτικούς χώρους παροχής υπηρεσιών στέγασης καθώς και μια σειρά ακινήτων για την κάλυψη των έκτακτων αναγκών της δημόσιας υγείας και την προσπάθεια αντιμετώπισης της πανδημίας.

Σημαντική για την εξέλιξη της πανδημίας ήταν επίσης η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου της 20ης και της 30ής Μαρτίου 2020 οι οποίες περιλάμβαναν τη δυνατότητα δημιουργίας δικτύων παροχής υπηρεσιών υγείας και νοσηλευτικής περίθαλψης καθώς και της λήψης δειγμάτων βιολογικού υλικού από τους πολίτες οι οποίοι είχαν πιθανώς νοσήσει. Δημιουργήθηκαν επίσης οι Κινητές Ομάδες Υγείας (Κ.ΟΜ.Υ.) έτσι ώστε να μπορούν να παράσχουν κατ' οίκον υπηρεσίες νοσηλευτικής περίθαλψης και λήψεως δειγμάτων. Παράλληλα, με απόφαση του Υπουργού Υγείας συστάθηκε το Εθνικό Μητρώο Ασθενών από τον κορονοϊό Covid-19 το οποίο θα βοηθούσε στην άμεση και ταχεία καταγραφή των κρουσμάτων του κορονοϊού Covid-19 και στην άμεση καταγραφή και ιατρική παρακολούθηση της εξέλιξης των κρουσμάτων που εντοπίζονται ή και παρακολουθούνται από τις Κ.ΟΜ.Υ. Σε αυτό το πλαίσιο θα ενισχύονταν οι διαδικασίες αυτοματοποίησης της διαδικασίας έκδοσης παραπεμπτικών για την εξέταση του κορονοϊού Covid-19 και διαμόρφωσης επαρκών επιδημιολογικών δεδομένων.

## Πίνακας 2. Νομοθετικά Μέτρα για τη Καταπολέμηση του Covid-19 στην Ελλάδα

Ημερομηνία	Αριθμός	Περιεχόμενο
10.02.2020	A28	Κατεπείγουσες ρυθμίσεις επίταξης ακινήτων για την αποφυγή διακινδύνευσης της δημόσιας τάξης και υγείας
25.02.2020	A42	Κατεπείγοντα μέτρα αποφυγής και περιορισμού της διάδοσης κορονοϊού
11.03.2020	A55	Κατεπείγοντα μέτρα αντιμετώπισης των αρνητικών συνεπειών της εμφάνισης του κορονοϊού Covid-19 και της ανάγκης περιορισμού της διάδοσής του
14.03.2020	A64	Κατεπείγοντα μέτρα αντιμετώπισης της ανάγκης περιορισμού της διασποράς του κορονοϊού Covid-19
20.03.2020	A68	Κατεπείγοντα μέτρα για την αντιμετώπιση των συνεπειών του κινδύνου διασποράς του κορονοϊού Covid-19, τη στήριξη της κοινωνίας και της επιχειρηματικότητας και τη διασφάλιση της ομαλής λειτουργίας της αγοράς και της δημόσιας διοίκησης
30.03.2020	A75	Μέτρα αντιμετώπισης της πανδημίας του κορονοϊού Covid-19
13.04.2020	A84	Μέτρα για την αντιμετώπιση των συνεχιζόμενων συνεπειών της πανδημίας του κορονοϊού Covid-19 και άλλες κατεπείγουσες διατάξεις
01.05.2020	A90	Περαιτέρω μέτρα για την αντιμετώπιση των συνεχιζόμενων συνεπειών της πανδημίας του κορονοϊού Covid-19 και την επάνοδο στην κοινωνική και οικονομική κανονικότητα.
28.06.2020	ΠΥΣ23/A125	Σύσταση, συγκρότηση και λειτουργία της Κυβερνητικής Επιτροπής Συντονισμού και Παρακολούθησης της Κυβερνητικής Πολιτικής για την αντιμετώπιση της πανδημίας του κορονοϊού Covid-19
22.10.2020	A204	Επείγουσες ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση του κινδύνου διασποράς του κορονοϊού Covid-19
23.12.2020	A256	Ρυθμίσεις για την προστασία της δημόσιας υγείας από τις συνέπειες της πανδημίας του κορονοϊού Covid-19, την ενίσχυση των μέσων μαζικής μεταφοράς, την επιτάχυνση της απονομής των συντάξεων, τη ρύθμιση οφειλών προς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες κατεπείγουσες διατάξεις

28.12.2020	ΠΥΣ50	Συστήνεται Κυβερνητική Επιτροπή Συντονισμού και Διαχείρισης Εμβολιασμού για τον κορονοϊό Covid-19
31.03.2021	N4790/A48	Κατεπείγουσες ρυθμίσεις για την προστασία της δημόσιας υγείας από τις συνεχιζόμενες συνέπειες της πανδημίας του κορονοϊού Covid-19, την ανάπτυξη, την κοινωνική προστασία και την επαναλειτουργία των δικαστηρίων
30.05.2021	A87	Θέσπιση, περιεχόμενο και διαδικασία έκδοσης Ψηφιακού Πιστοποιητικού Covid-19.
30.06.2021	A110	Έκτακτες ρυθμίσεις κορονοϊού Covid-19
23.07.2021	A130	Επείγουσες ρυθμίσεις για την αντιμετώπιση του κορονοϊού Covid-19
18.09.2021	A169	Διευκόλυνση με ηλεκτρονικά μέσα της εφαρμογής των μέτρων κατά της διασποράς του κορονοϊού Covid-19 στις εκπαιδευτικές δομές
02.10.2021	A181	Επείγουσες διατάξεις για την αντιμετώπιση της πανδημίας του κορονοϊού Covid-19
12.11.2021	A2αA15	Υπηρεσία ενημέρωσης για την πρόληψη από τον κορονοϊό Covid-19
4.12.2021	A238	Υποχρεωτικότητα εμβολιασμού

Πηγή. Υπουργείο Υγείας Διεύθυνση Δημόσιας Υγείας και Υγιεινής Περιβάλλοντος

Μέσα στο 2021, πραγματοποιήθηκαν μια σειρά από σημαντικές πρωτοβουλίες που είχαν ως στόχο την αντιμετώπιση της πανδημίας. Με το Ν. 4790 της 31ης Μαρτίου 2021 προωθήθηκαν σε όλη την ελληνική επικράτεια η διάθεση της αυτοδιαγνωστικής δοκιμασίας ελέγχου νόσησης από τον κορονοϊό και ιδρύθηκαν εμβολιαστικά κέντρα υψηλής δυναμικότητας. Με τον ίδιο νόμο έγινε επιπρόσθετα υποχρέωση των δημόσιων και ιδιωτικών υπαλλήλων ο έλεγχος για τον κορονοϊό. Δύο μήνες αργότερα, στις 30 Μαΐου 2021, το ελληνικό σύστημα για την διάγνωση του κορονοϊού ενισχύθηκε με την θέσπιση και τη διαδικασία έκδοσης του ψηφιακού πιστοποιητικού νόσησης, ενώ στις 30 Ιουνίου του ίδιου έτους προωθήθηκαν ο κατ' οίκον εμβολιασμός, η διενέργεια διαγνωστικών ελέγχων νόσησης και η προμήθεια των εμβολίων για την αντιμετώπιση της πανδημίας του έτους 2022. Στις 23 Ιουλίου του 2021 επίσης προωθήθηκε η υποχρεωτική επίδειξη στον προϊστάμενο ή τον εργοδότη τους του ψηφιακού πιστοποιητικού για τον

κορονοϊό σε όλους του εργαζόμενους του δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και έγινε υποχρεωτικός ο εμβολιασμός για την πανδημία. Τον Σεπτέμβριο επίσης προωθήθηκαν μέτρα για την αντιμετώπιση της πανδημίας σε όλες τις εκπαιδευτικές δομές της χώρας και μέσα στον Οκτώβριο του 2021 πραγματοποιήθηκε ο εμβολιασμός των ευάλωτων κοινωνικών ομάδων και παρατάθηκε η εθνική εκστρατεία κατά του κορονοϊού. Παράλληλα με την ίδια Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου της 2ας Οκτωβρίου του 2021 προωθήθηκε η πρώτη πρόσβαση («παρηγορητική χρήση») σε μονοκλωνικά αντισώματα ή λοιπά φάρμακα για την αντιμετώπιση του κορονοϊού Covid-19 στην Ελλάδα τα οποία προορίζονταν για την πρόληψη της βαριάς νόσησης σε επιβεβαιωμένους Covid-19 ασθενείς. Ως το τέλος του Δεκεμβρίου είχαν ήδη συσταθεί η υπηρεσία ενημέρωσης για την πρόληψη από το κορονοϊό, το μητρώο για τους εμβολιασμένους κατοίκους εξωτερικού ενώ έγινε υποχρεωτικός ο εμβολιασμός σε όλη την ελληνική επικράτεια.

## 6.2 Η αποτίμηση της διαχείρισης της πανδημίας

Έστω και εάν η πανδημία δεν ήταν ικανή από μόνη της να αλλάξει το υπόδειγμα διακυβέρνησης μέσα από το οποίο λαμβάνονται οι αποφάσεις αναφορικά με το εθνικό σύστημα υγείας (Exadaktykos & Chatzoroulou 2023), οι ενέργειες της ελληνικής κυβέρνησης φαίνεται πως έπαιξαν καθοριστικό ρόλο στην επιβράδυνση της διάδοσης της πανδημίας. Από τη στιγμή εμφάνισης του πρώτου κρούσματος στην Ελλάδα, το Υπουργείο Υγείας σε συνεργασία με το Υπουργείο Οικονομικών δημιούργησαν μια σειρά από μέτρα πολιτικής ως απάντηση στη μεγάλη αυτή πρόκληση. Σε αυτή την πρώτη φάση της πανδημίας το ελληνικό Υπουργείο Υγείας προχώρησε σε άμεσες απαγορεύσεις, σε κλείσιμο των σχολείων και σε περιορισμούς των ταξιδιών και των μετακινήσεων σε ολόκληρη την χώρα. Απώτερος στόχος αυτών ήταν ο περιορισμός της διασποράς του ιικού φορτίου και η θωράκιση των χωρών από περαιτέρω μεταλλάξεις του. Επιπλέον, περιορίστηκε η κοινωνική δραστηριότητα με την επιβολή εντόπιων ή και εγχώριων μορφών καραντίνας (lockdowns). Εξαιτίας της άμεσης και συντονισμένης αντίδρασης των περισσότερων κρατικών αλλά και ειδικότερα των υγειονομικών συστημάτων των ευρωπαϊκών κρατών δημιουργήθηκαν άμεσα υγειονομικά πρωτόκολλα αποφυγής του ιού και υποστήριξης της ατομικής ευθύνης και προστασίας. Επίσης προβλέφθηκαν στρατηγικές μαζικών τεστ για την άμεση εύρεση των ενεργών κρουσμάτων, ώστε να γίνει η διεξοδική ιχνηλάτηση των επαφών και να ακολουθήσει ο περιορισμός των ατόμων αυτών, ενώ ταυτόχρονα με τον τρόπο αυτό δινόταν η δυνατότητα να εντοπιστούν και ασθενείς, οι οποίοι ήταν ασυμπτωματικοί. Η ιχνηλάτηση απαιτήσε πολύ ανθρώπινο δυναμικό και στην αρχή είχε τεράστιες καθυστερήσεις καθώς η ελληνική κοινωνία δεν ήταν ώριμη να αποδεχτεί ηλεκτρονικά μέσα ιχνηλάτησης. Οι παραπάνω πρακτικές έδιναν προβάδισμα στο σύστημα υγείας, καθώς με αυτόν τον τρόπο γινόταν πιο ξεκάθαρη η εικόνα της μολυσματικότητας του ιού. Τέλος, επιβλήθηκε η υποχρεωτική χρήση προστατευτικής μάσκας σε εσωτερικούς και εξωτερικούς χώρους σε πολλές ευρωπαϊκές χώρες.

Παράλληλα, ένας από τους σημαντικότερους προβληματισμούς που έπρεπε να αντιμετωπίσουν οι πολιτικές ηγεσίες και αφορούσε άμεσα τα συστήματα υγείας ήταν εκείνος της άμεσης προμήθειας αρχικά υλικού ατομικής προστασίας για το ιατρικό και νοσηλευτικό προσωπικό. Η οικονομική κρίση που είχε προηγηθεί και οι συνέπειες της οποίας συνέχιζαν να υφίστανται σε αρκετές ευρωπαϊκές χώρες ακόμη είχε οδηγήσει στη μείωση των πόρων που κατευθύνονταν στα συστήματα υγείας. Τα συστήματα υγείας σε όλη την ΕΕ αντιμετώπιζαν σοβαρά προβλήματα υποστελέχωσης, ενώ ταυτόχρονα οι νοσοκομειακές και πρωτοβάθμιες μονάδες υγειονομικής υποστήριξης αντιμετώπιζαν λειτουργικά προβλήματα, αλλά και προβλήματα που αφορούσαν τις νοσοκομειακές κλίνες, τις μονάδες εντατικής θεραπείας καθώς και ζητήματα απαραίτητου υλικοτεχνικού εξοπλισμού για την υποστήριξη του έργου των ιατρών και των νοσηλευτών. Για όλα αυτά τα θέματα, όπως αναλύθηκε και στα προηγούμενα κεφάλαια η ΕΕ μαζί με τα κράτη μέλη έπαιξαν καθοριστικό ρόλο για την άμεση όσο το δυνατόν αντιμετώπιση τους.

Τα ανωτέρω οδήγησαν τις πολιτικές ηγεσίες σε άμεσες προσλήψεις επικουρικού προσωπικού ιατρών και νοσηλευτών, οικονομικής υποστήριξης των νοσοκομείων, ενώ ταυτόχρονα έγινε μια αρχική διαλογή των περιστατικών σε ασθενείς με Covid-19 και ασθενείς που έχρηζαν άμεσης νοσοκομειακής υποστήριξης, έως ότου δημιουργηθούν επιπλέον κλίνες. Ακόμη, ξεκίνησε μια έντονη δραστηριότητα καταγραφής των καθημερινών κρουσμάτων, η οποία βασιζόταν σε πολλαπλούς δειγματοληπτικούς ελέγχους σε όλη την επικράτεια, με απώτερο σκοπό τη διαβάθμιση του κινδύνου (με βάση το υικό φορτίο) κάθε περιοχής.

Όσον αφορά την προστασία των πολιτών υιοθετήθηκε ένα μεικτό σύστημα πολιτικής παρέμβασης (κυρίως) και ατομικής ευθύνης. Αρχικά με την επιβολή των lockdowns, τον περιορισμό των μετακινήσεων και το κλείσιμο της ευρείας οικονομικής δραστηριότητας, αλλά και τη μείωση του αριθμού των ατόμων που θα βρίσκονταν στο χώρο εργασίας (τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα) έγινε μια πρώτη προσπάθεια μετριασμού της διασποράς του ιού. Το κράτος κλήθηκε να υποστηρίξει εκείνη τη στιγμή και τον κοινωνικό του χαρακτήρα. Έτσι παρουσιάστηκαν αλλαγές στις εργασιακές σχέσεις, με επίκεντρο τη συμμετοχή των εργαζομένων μέσω του εργαλείου της τηλεργασίας, ενώ στον χώρο της εκπαίδευσης προωθήθηκε η τηλεεκπαίδευση. Επιπλέον προωθήθηκαν επιδοματικές πολιτικές για άτομα στα οποία επλήγη ο εργασιακός τους βίος, ενώ ταυτόχρονα ανανεώθηκαν τα επιδόματα που αφορούσαν τους μακροχρόνια άνεργους πολίτες.

Είναι φανερό πως μέσα σε αυτά τα δύο χρόνια έγιναν πολύ σημαντικές προσπάθειες για τον περιορισμό της διάδοσης της πανδημίας. Οι επιτροπές εμπειρογνομόνων βοήθησαν πραγματικά στη δημιουργία δικτύων επικοινωνίας ανάμεσα στους φορείς λήψης των αποφάσεων και ειδικότερα το Υπουργείο Υγείας με τους πολίτες προσφέροντας όχι μόνο την επιστημονική τους γνώμη κατά τη λήψη αποφάσεων αλλά παράλληλα εξηγώντας τους λόγους λήψης αναγκαίων μέτρων για την αντιμετώπιση της πανδημίας. Παράλληλα, η ίδια η Ελλάδα βρέθηκε στη στρατηγική θέση να προωθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο πολιτικές αντιμετώπισης κρίσεων όπως για παράδειγμα η δημιουργία του PLF (Passenger Locator Form) που βάση αλγορίθμου προσδιοριζόταν το δείγμα ταξιδιωτών που εισέρ-

χονταν στις πύλες εισόδου και υποβάλλονταν σε τεστ καθώς και του Ψηφιακού Πιστοποιητικού Εμβολιασμού.

## 7. Συμπεράσματα

**Α**διαμφισβήτητα, η πανδημία Covid-19 είχε πολύ σημαντικές επιπτώσεις στη λειτουργία των εθνικών συστημάτων υγείας σε όλο τον κόσμο. Όπως υποστηρίχθηκε σε αυτή την εργασία έστω και εάν η πολιτική υγείας δεν ήταν η αποκλειστική αρμοδιότητα της, η ΕΕ με συντονισμένες δράσεις χρηματοδότησε με υψηλά ποσά τις φαρμακοβιομηχανίες για την έρευνα και την επιτάχυνση των διαδικασιών, ώστε να βρεθεί ένα ασφαλές, αποδοτικό και αποτελεσματικό εμβόλιο για την αντιμετώπιση του ιού, τη δημιουργία τείχους ανοσίας και εν τέλει την εξάλειψή του. Με τη δημιουργία των εμβολίων η ΕΕ έθεσε ως στόχο την ισότιμη και οικονομικά προσιτή πρόσβαση όλων των πολιτών όλων των κρατών μελών ενώ ταυτόχρονα υποστήριξε την άμεση δράση των πολιτικών ηγεσιών ώστε να υπάρξει άμεσος εμβολιασμός. Δεν έμεινε όμως μόνο εκεί αφού στήριξε σε σημαντικά υψηλό βαθμό και τις προσπάθειες των κρατών μελών καθώς και των τρίτων χωρών ειδικά των χωρών της Αφρικής έτσι ώστε και εκείνες να αποκτήσουν πρόσβαση στο εμβόλιο. Από την μεριά τους, οι ευρωπαϊκοί θεσμοί, παρόλη την αρχική δυσκολία στην εξεύρεση λύσεων, λειτούργησαν αποδοτικά και προσπάθησαν να ενισχύσουν τον συντονισμό μεταξύ τους αναφορικά με το σχεδιασμό και τη λήψη αποφάσεων για τον περιορισμό και τη διάδοση της πανδημίας. Αδιαμφισβήτητα η κρίση της πανδημίας του κορονοϊού επηρέασε σε σημαντικό βαθμό την ίδια τη διαδικασία ολοκλήρωσης (Renda et al. 2023). Τα τελευταία χρόνια προωθήθηκε σε σημαντικό βαθμό η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση στο επίπεδο της υγείας με την Ευρωπαϊκή Υγειονομική Ένωση να έχει τεθεί πλέον σε ύψιστη προτεραιότητα. Ασφαλώς και υπήρξαν προβλήματα στην προσπάθεια της ΕΕ να αντιμετωπίσει την πανδημία όμως σε αυτή την κρίση είναι πολλοί αυτοί που πιστεύουν ότι η ίδια η ΕΕ έχει βγει νικήτρια (Ferrera et al. 2024).

Όσον αφορά την Ελλάδα, από την παραπάνω ανάλυση προκύπτει ότι το εθνικό σύστημα υγείας στην Ελλάδα φαίνεται πως ανταποκρίθηκε αρκετά ικανοποιητικά κατά τη διάρκεια της πανδημίας Covid-19. Τα εμπειρικά δεδομένα καταδεικνύουν ότι διεθνώς η Ελλάδα κατάφερε να περιορίσει σε σημαντικό βαθμό την πορεία της πανδημίας και παράλληλα να περιορίσει τους θανάτους οι οποίοι προέκυψαν κατά την διάρκεια αυτής της περιόδου. Από την άποψη των δαπανών, η Ελλάδα με τη χρηματοδότηση και της ΕΕ αύξησε τις δημόσιες δαπάνες για την υγεία και προώθησε σε πολλές περιπτώσεις ως πρωτοπόρα καινοτόμες ιδέες. Τα παραδείγματα του PLF και του Ψηφιακού Πιστοποιητικού Εμβολιασμού είναι ενδεικτικά. Τα γεγονότα αυτά καταδεικνύουν ότι όχι μόνο προωθήθηκαν ιδέες και καινοτόμες λύσεις από το εθνικό ευρωπαϊκό προς το εθνικό επίπεδο, αλλά και το ότι κράτη μέλη που άλλοτε τηρούσαν στάσεις ουδετερότητας όπως η Ελλάδα, έκαναν σημαντικά βήματα στην ενίσχυση τόσο των συστημάτων υγείας στο εθνικό όσο και στο ευρωπαϊκό επίπεδο.

Γίνεται λοιπόν φανερό από την παραπάνω ανάλυση ότι αναφορικά με την αντιμετώπιση της υγειονομικής κρίσης υπήρξε μια συντονισμένη προσπάθεια ανάμεσα στα κράτη μέλη, όπως για παράδειγμα η Ελλάδα, και την ΕΕ. Από την πλευρά της η Ελλάδα βρέθηκε να είναι πρωτοπόρα στην λήψη αποφάσεων για την αντιμετώπιση του κορονοϊού, αποφάσεις οι οποίες αργότερα υιοθετήθηκαν και στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Από την άλλη, η ΕΕ χρησιμοποίησε σημαντικά δημοσιονομικά εργαλεία για τη δημιουργία των κατάλληλων πολιτικών και μηχανισμών για την αντιμετώπιση της κρίσεως. Οι μηχανισμοί αυτοί αργότερα υιοθετήθηκαν από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ γεγονός το οποίο δημιούργησε τις κατάλληλες προϋποθέσεις για την αντιμετώπιση της πανδημίας.

Έγιναν πολλά βήματα προς την σωστή κατεύθυνση και έχει αναπτυχθεί μια θετική δυναμική για καινοτομία και αλλαγή. Το σύστημα υγείας χρειάζεται και πρέπει να ενισχυθεί περαιτέρω. Ένας σημαντικός τομέας είναι και ο ψηφιακός μετασχηματισμός των υπηρεσιών υγείας ο οποίος προωθήθηκε σε σημαντικό βαθμό την περίοδο της πανδημίας και θα πρέπει να ολοκληρωθεί μέσα στα επόμενα χρόνια. Το εθνικά σχέδια και οι στρατηγικές προτεραιότητες για τη βελτίωση του εθνικού συστήματος υγείας θα πρέπει να προωθηθούν παράλληλα με την ενίσχυση της χρηματοδότησης και της αναβάθμισης των υποδομών. Ιδιαίτερη έμφαση πρέπει να δοθεί στην ενίσχυση των λειτουργιών της δημόσιας υγείας όπως η παρακολούθηση της υγείας του πληθυσμού, η προαγωγή υγείας, η πρόληψη, η προστασία και η ικανότητα αποτελεσματικής διαχείρισης κρίσεων. Είναι πολύ αισιόδοξο το γεγονός πως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή βάζει προτεραιότητα τη δημιουργία μιας ισχυρής Ευρωπαϊκής Ένωσης Υγείας με δράσεις που θα περιλαμβάνουν την ενίσχυση της υγειονομικής ασφάλειας για τους πολίτες της ΕΕ, τη βελτίωση της ασφάλειας, διαθεσιμότητας και πρόσβασης σε φάρμακα, ιατροτεχνολογικές συσκευές και ουσίες ανθρώπινης προέλευσης, την ενίσχυση της ανθεκτικότητας των συστημάτων υγείας και την επείγουσα ανάγκη για μια πιο συντονισμένη ενωσιακή προσέγγιση στην παγκόσμια υγεία και ισχυρότερη παγκόσμια συνεργασία ενόψει των διασυνδεδεμένων υγειονομικών απειλών (βλ. ανακοίνωση Ευρωπαϊκής Επιτροπής 22.5.2024 - «The European Health Union: acting together for people's health»).

## Σημειώσεις

1. Απόφαση αριθ. 1082/2013/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Οκτωβρίου 2013 σχετικά με σοβαρές διασυννοριακές απειλές κατά της υγείας και για την κατάργηση της απόφασης αριθ. 2119/98/ΕΚ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1082>
2. Μπορείτε να δείτε τις σχετικές πληροφορίες από τον επίσημο ιστότοπο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, εδώ, [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans\\_el](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans_el)
3. Δείτε, special report no 28/2016: Dealing with serious cross-border threats to health in the EU: important steps taken but more needs to be done, <https://www.eca.europa.eu/en/publications?did=40126>

## Βιβλιογραφία

### Ελληνόγλωσση

Υφαντόπουλος Γ. (2018). *Τα οικονομικά της υγείας. Θεωρία και πρακτικές*. Αθήνα: Τυπωθήτω-Γ. Δαρδανός; 2018.

Χρυσοχούου Δ. (2020). *Πολιτειολογία των Ενώσεων*. Αθήνα: Σιδέρη.

### Ξενόγλωσση

Alexander-Shaw, K., Ganderson, J., & Schelkle, W. (2023). The strength of a weak centre: Pandemic politics in the European Union and the United States. *Comparative European Politics*, 21(4), 448-469.

Boin, A., & Rhinard, M. (2023). Crisis management performance and the European Union: the case of COVID-19. *Journal of European Public Policy*, 30(4), 655-675.

Börzel, T. A. (2002). Member state responses to Europeanization. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(2), 193-214.

Börzel, T. A., & Risse, T. (2003). Conceptualizing the domestic impact of Europe. *The politics of Europeanization*, 57(80), 1-24.

Brooks, E., de Ruijter, A., Greer, S. L., & Rozenblum, S. (2023). EU health policy in the aftermath of COVID-19: neofunctionalism and crisis-driven integration. *Journal of European Public Policy*, 30(4), 721-739.

Cachia, J. C. (2021). The europeanization of the Covid-19 pandemic response and the EU's solidarity with Italy. *Contemporary Italian Politics*, 13(1), 81-104.

Dimitrakopoulos, D. G., & Lalis, G. (2022). The EU's initial response to the COVID-19 pandemic: disintegration or 'failing forward'?. *Journal of European Public Policy*, 29(9), 1395-1413.

Economou, C. & Giorno, C. (2009). Improving the Performance of the Public Health Care System in Greece. OECD Economics Department Working Papers, No. 722, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/221250170007>.

Economou, C., Kaitelidou, D., Kentikelenis, A., Maresso, A., & Sissouras, A. (2015). The impact of the crisis on the health system and health in Greece. In *Economic crisis, health systems and health in Europe: Country experience* [Internet]. European Observatory on Health Systems and Policies.

European Council (2020a). Conclusions by the President of the European Council following the video conference on COVID-19. Press Release, 10 March.

European Council (2020b). COVID-19 - Council adopts measures for immediate release of funds. Press Release, 30 March.

- Eurogroup, (2020). Report on the comprehensive economic policy response to the COVID-19 pandemic. Press Release, 9 April.
- Exadaktylos, T. & Chatzopoulou, S. (2023). Greece. Command and Control Combined with Expert-Driven Responses?. In Lynggard, K., Jensen, M. D & Kluth, M eds. *Governments' Responses to the Covid-19 Pandemic in Europe. Navigating the Perfect Storm*. Cham: Palgrave Macmillan (53-64).
- Fabbrini, S. (2023). Going beyond the pandemic: 'next generation eu' and the politics of sub-regional coalitions. *Comparative European Politics*, 21(1), 64-81.
- Falagas, M. E., Vouloumanou, E. K., Mavros, M. N., & Karageorgopoulos, D. E. (2009). Economic crises and mortality: a review of the literature. *International journal of clinical practice*, 63(8), 1128-1135.
- Featherstone, K., & Radaelli, C. M. (Eds.). (2003). *The politics of Europeanization*. OUP Oxford.
- Ferrera, M. (2005). *The boundaries of welfare: European integration and the new spatial politics of social protection*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferrera, M., Kriesi, H., & Schelkle, W. (2024). Maintaining the EU's compound polity during the long crisis decade. *Journal of European Public Policy*, 31(3), 706-728.
- Forman, R., & Mossialos, E. (2021). The EU response to COVID-19: from reactive policies to strategic Decision-Making. *Journal of Common Market Studies*, 59(Suppl 1), 56.
- Fouda, A., Mahmoudi, N., Moy, N., & Paolucci, F. (2020). The COVID-19 pandemic in Greece, Iceland, New Zealand, and Singapore: Health policies and lessons learned. *Health policy and technology*, 9(4), 510-524.
- Genschel, P., & Jachtenfuchs, M. (2021). Postfunctionalism reversed: solidarity and rebordering during the COVID-19 pandemic. *Journal of European Public Policy*, 28(3), 350-369.
- Hazakis, K. J. (2022). Is there a way out of the crisis? Macroeconomic challenges for Greece after the Covid-19 pandemic. *European Politics and Society*, 23(4), 490-504.
- Kassim, H. (2023). The European Commission and the COVID-19 pandemic: a pluri-institutional approach. *Journal of European Public Policy*, 30(4), 612-634.
- Knill, C., & Lehmkuhl, D. (2002). The national impact of European Union regulatory policy: Three Europeanization mechanisms. *European Journal of Political Research*, 41(2), 255-280.
- Kousoulis, A. A., Angelopoulou, K. E., & Lionis, C. (2013). Exploring health care reform in a changing Europe: lessons from Greece. *The European journal of general practice*, 19(3), 194-199.

- Kotios, A., & Roukanas, S. (2022). The political economy of the Greek health sector and the implications of the economic crisis. *European Politics and Society*, 23(4), 532-547.
- Ladi, S., & Tsarouhas, D. (2020). EU economic governance and Covid-19: policy learning and windows of opportunity. *Journal of European Integration*, 42(8), 1041-1056.
- Ladi, S., & Wolff, S. (2021). The EU institutional architecture in the Covid-19 response: coordinative Europeanization in times of permanent emergency. *Journal of Common Market Studies*, 59(Suppl 1), 32.
- Lauer, S. A., Grantz, K. H., Bi, Q., Jones, F. K., Zheng, Q., Meredith, H. R., ... & Lessler, J. (2020). The incubation period of coronavirus disease 2019 (COVID-19) from publicly reported confirmed cases: estimation and application. *Annals of internal medicine*, 172(9), 577-582.
- Lei, S., Jiang, F., Su, W., Chen, C., Chen, J., Mei, W., ... & Xia, Z. (2020). Clinical characteristics and outcomes of patients undergoing surgeries during the incubation period of COVID-19 infection. *EClinicalMedicine*, 21.
- Li, Q., Guan, X., Wu, P., Wang, X., Zhou, L., Tong, Y., ... & Feng, Z. (2020). Early transmission dynamics in Wuhan, China, of novel coronavirus-infected pneumonia. *New England journal of medicine*, 382(13), 1199-1207.
- Maris, G. (2020). National sovereignty, European integration and domination in the eurozone. *European Review*, 28(2), 225-237.
- Maris, G., & Manoli, P. (2022). Greece, Germany and the Eurozone crisis: Preferences, strategies and power asymmetry. *German Politics*, 31(2), 281-301.
- Maris, G., & Sklias, P. (2020). European integration and asymmetric power: Dynamics and change in the EMU. *European Politics and Society*, 21(5), 634-649.
- Maris, G., Sklias, P., & Maravegias, N. (2022). The political economy of the Greek economic crisis in 2020. *European Politics and Society*, 23(4), 447-467.
- Martinsen, D. S. (2012). The Europeanization of Health Care: Processes and Factors. In Exadaktylos, T., & Radaelli, C. M., eds. *Research design in European studies: Establishing causality in Europeanization* (pp. 141-159). Palgrave Macmillan UK.
- Mastenbroek, E., & Kaeding, M. (2006). Europeanization beyond the goodness of fit: Domestic politics in the forefront. *Comparative European Politics*, 4, 331-354.
- Mucci, N., Giorgi, G., Roncaioli, M., FizPerez, J., & Arcangeli, G. (2016). The correlation between stress and economic crisis: a systematic review. *Neuropsychiatric disease and treatment*, 983-993.

- Oana, I. E., & Bojar, A. (2023). Populist attitudes, anti-technocratic attitudes, and Covid-related conspiracy beliefs across Europe. *Comparative European Politics*, 21(4), 515-534.
- Prüss-Üstün, A., Bonjour, S., & Corvalán, C. (2008). The impact of the environment on health by country: a meta-synthesis. *Environmental Health*, 7, 1-10.
- Quaglia, L., & Verdun, A. (2023). The COVID-19 pandemic and the European Union: politics, policies and institutions. *Journal of European Public Policy*, 30(4), 599-611.
- Radaelli, C. M. (2004). Europeanisation: Solution or problem?. *European integration online papers (EIoP)*, 8(16).
- Radaelli, C. M. (2018). EU policies and the Europeanization of domestic policymaking. In *Handbook of European policies* (pp. 55-71). Edward Elgar Publishing.
- Renda, A., & Castro, R. (2020). Towards stronger EU governance of health threats after the COVID-19 pandemic. *European Journal of Risk Regulation*, 11(2), 273-282.
- Renda, A., Rosa, A., Laurer, M., Roess, A., Sipiczki, A., & Warnke, P. (2023). *Alternative Futures of EU Integration after the Covid-19 pandemic*. CEPS.
- Ruggie, J. G. (1982). International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. *International organization*, 36(2), 379-415.
- Ruhm, C. J. (2016). Health effects of economic crises. *Health Economics*, 25, 6-24.
- Salvador-Carulla, L., Rosenberg, S., Mendoza, J., Tabatabaei-Jafari, H., & Network, P. M. H. I. (2020). Rapid response to crisis: Health system lessons from the active period of COVID-19. *Health Policy and Technology*, 9(4), 578-586.
- Sapir, A. (2020). *Why has COVID-19 hit different European Union economies so differently?* (Vol. 18). Brussels: Bruegel.
- Schmidt, V. A. (2020). Theorizing institutional change and governance in European responses to the Covid-19 pandemic. *Journal of European Integration*, 42(8), 1177-1193.
- Shrestha, N., Shad, M. Y., Ulvi, O., Khan, M. H., Karamehic-Muratovic, A., Nguyen, U. S. D., ... & Haque, U. (2020). The impact of COVID-19 on globalization. *One Health*, 11, 100180.
- Simou, E., & Koutsogeorgou, E. (2014). Effects of the economic crisis on health and healthcare in Greece in the literature from 2009 to 2013: a systematic review. *Health policy*, 115(2-3), 111-119.

- Tesche, T. (2022). Pandemic politics: The European Union in times of the coronavirus emergency. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 60(2), 480-496.
- Tountas, Y., Karnaki, P., & Pavi, E. (2002). Reforming the reform: the Greek national health system in transition. *Health Policy*, 62(1), 15-29.
- Tountas, Y., Stefannson, H., & Frissiras, S. (1995). Health reform in Greece: planning and implementation of a national health system. *The International Journal of Health Planning and Management*, 10(4), 283-304.
- Triantafyllou, K., & Angeletopoulou, C. (2011). Increased suicidality amid economic crisis in Greece. *Lancet Correspondence*, 378(9801), 1459-60.
- van Kolfschooten, H. (2019). EU coordination of serious cross-border threats to health: the implications for protection of informed consent in national pandemic policies. *European Journal of Risk Regulation*, 10(4), 635-651.
- Vlachadis, N., Vrachnis, N., Ktenas, E., Vlachadi, M., & Kornarou, E. (2014). Mortality and the economic crisis in Greece. *Lancet*, 383(9918), 691.
- Wang, C., Bojar, A., Oana, I. E., & Truchlewski, Z. (2023). Emergency politics, mass sentiment and the EU during Covid. *Comparative European Politics*, 21(4), 491-514.
- World Health Organization, (2023). Statement on the fifteenth meeting of the IHR (2005) Emergency Committee on the COVID-19 pandemic. Statement, 5 May. [https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-\(Covid-19\)-pandemic](https://www.who.int/news/item/05-05-2023-statement-on-the-fifteenth-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-coronavirus-disease-(Covid-19)-pandemic)
- Zahariadis, N. (2005). Adaptation without pressure? European legislation and British merger policy. *Policy Studies Journal*, 33(4), 657-674.



# Narratives of Europeanisation and City Diplomacy: The City Networking Experience of the Greek Municipalities

**Antonios Karvounis,**

Member of the Academic Staff of the Hellenic Open University and Head of the Independent Department of International and European Relations of the Ministry of the Interior, karvounis.antonios@ac.eap.gr

## Abstract

The present article is part of the broader academic dialogue regarding the Europeanisation of local government. Specifically, the relationship between the EU and local government has evolved into a mutual process with many dimensions. Most academic research on the Europeanisation of local government has focused on specific national contexts or particular aspects of it. Within this study, while not disregarding the national context, the participation of Greek municipalities in European city networks during the programming periods of 2007-2013 and 2014-2020 is examined, with a particular emphasis on their local impact within the various narratives of Europeanisation.

**Keywords:** City diplomacy, Europeanisation, City networks, Local impact, Greece

## Αφηγήσεις Εξευρωπαϊσμού και Διπλωματία Πόλεων: Η Εμπειρία της Δικτύωσης Πόλεων των Ελληνικών Δήμων

**Αντώνιος Καρβούνης,**

Μέλος Εκπαιδευτικού Προσωπικού, Ελληνικό Ανοικτό Πανεπιστήμιο, Προϊστάμενος του Αυτοτελούς Τμήματος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σχέσεων, Υπουργείο Εσωτερικών

## Περίληψη

Το παρόν άρθρο αποτελεί μέρος του ευρύτερου ακαδημαϊκού διαλόγου σχετικά με τον εξευρωπαϊσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης. Ειδικότερα, η σχέση μεταξύ της ΕΕ και της τοπικής αυτοδιοίκησης εξελίχθηκε σε μια αμοιβαία διαδικασία με πολλές διαστάσεις. Η πλειονότητα της ακαδημαϊκής έρευνας για τον εξευρωπαϊσμό της τοπικής αυτοδιοίκησης έχει επικεντρωθεί σε συγκεκριμένα εθνικά πλαίσια ή σε συγκεκριμένες πτυχές του. Στο πλαίσιο της εν λόγω μελέτης, χωρίς να παραγνωρίζεται το εθνικό περιβάλλον, εξετάζεται η συμμετοχή ελληνικών δήμων σε ευρωπαϊκά δίκτυα πόλεων κατά τις προγραμματικές περιόδους 2007-2013 και 2014-2020, με ειδικότερη αναφορά στον τοπικό τους αντίκτυπο, στο πλαίσιο των διαφορετικών αφηγήσεων του εξευρωπαϊσμού.

**Λέξεις κλειδιά:** Διπλωματία Πόλεων, Εξευρωπαϊσμός, Δίκτυα Πόλεων, Τοπικός Αντίκτυπος, Ελλάδα

## 1. Introduction

According to the recent “Our Common Agenda” by UN Secretary-General António Guterres, the involvement of cities is an integral part of the desired “more inclusive multilateralism.” In line with this aspiration are the many initiatives that global and regional international organizations have devoted to cities, ranging from platforms to foster their exchange of best practices and joint planning (such as the UNESCO Creative Cities Network, UNICEF’s Child Friendly Cities Initiative), to capacity-building activities for mayors (Asia Pacific Mayors Academy of the United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific and UN-Habitat), and official gatherings to enable them to develop joint advocacy (Forum of Mayors of the United Nations Economic Commission for Europe) (Grandi, 2022). As Ivo H. Daalder, former U.S. ambassador to NATO (2009-13), puts it, cities are playing a significant role in “addressing the many global challenges that our nations and others must confront - from climate change and cybersecurity to terrorism and pandemics...” (Amiri and Dossani, 2019). Therefore, it is no coincidence that globally, there might be more than 120 formalized city networks, covering all sorts of thematic foci from climate to health and security, and this number seems destined to grow (Acuto and Leffel, 2021, p.1758).

Following this, it is well understood that the international city networks, as a form of city diplomacy, obviously refer to another model of governance in the context of a “localization of foreign policy” (Hocking, 1993, p.56), in which subnational authorities defend their interests at the international level, challenging traditional foreign policy-making and planning processes. Despite the significant advances in the literature of “paradiplomacy” (Salomon, 2011, p.47), or its subset, “city diplomacy” (Acuto et al. 2021, p. 138; Marchetti, 2021; Leffel, 2018; Acuto et al., 2017; Balbim, 2016; Hocking et al., 2012; Van der Pluijm and Melissen, 2007), city networks deserve special mention among the many diverse forms of city-to-city cooperation. Even though their number has grown since 1985, what is missing from the literature is a full account of their impact on public policy-making at the local level. “Impact” here means changes in local policies, politics and polities as a result of the participation of local authorities in transnational city networks. Most of the theoretical efforts to conceptualize city networks’ impact depart from the functions and roles of these partnerships (Bansard et al., 2016, p.232). Yet, these approaches and categorizations do not contribute to the understanding of the networks since, as it is suggested, there appears to be little work on the tangible impact of city networking (Kosovac et al., 2020; Acuto et al., 2016).

This article explores the local impact of the participation of 162 networked Greek municipalities in 242 European city networks during the programming periods 2007-2013 and 2014-2020, in the framework of the various narratives of Europeanisation. A short theoretical overview of city networking impact and Europeanisation will precede the research strategy, the discussion of the results and the conclusions.

## **2. Theory on City networking impact and the narratives of Europeanisation**

### **(a) The concept of the city networks**

Several definitions of city networks have been proposed in recent years. City networks have been widely understood in the literature as formal or less formal collaborative initiatives to share information and disseminate experiences in urban policy, management and sustainable development (Busch, 2015, p.214; Bouteligier, 2013). Today's global landscape of city networks constitutes a complex ecosystem of a great variety of public-public, public-private and other multi-stakeholder arrangements (Abdullah and Garcia-Chueca, 2020, p.45; Acuto et al., 2017, p.17). We could, in general, argue that city networks have gone beyond mere bilateral agreements or town-twinning in terms of scope, goals and composition. They include municipal and non-municipal actors (regions, think tanks, universities, private sector, etc.) and provide the necessary infrastructure for cities to operate at the international level, addressing a large list of policy issues, either on a temporary or permanent basis.

In this respect, we can suggest that an international network of cities is a voluntary, multilateral, multi-stakeholder, transnational cooperation between local authorities and other non-municipal actors, more or less organizationally structured, oriented towards one (single-issue or mono-actoral city networks) or more issues (multi-purpose networks) of common interest, and aims to improve the operational dynamics of all participating parties through exchange of actions, influence and targeted projects, in the short or long term.

### **(b) The classification of the European city networks**

The broad interpretation and conceptualization of city networks created the conditions for a series of typologies developed in the relevant literature (Fernández de Losada, 2019, p.23; Bouteligier, 2013; Kern and Bulkeley, 2009; Camagni and Salone, 1993). These typologies serve as both frameworks for analysis and tools for evaluation. Adopting a typology enables the development of quantitative and comparative research, where unambiguous concepts are required to be able to measure and address the various phenomena. It also allows for the clarification and definition of new concepts from a qualitative perspective (Lara, 2020, p.194).

For the research purposes of the current article, the following classification of European city networks is proposed, depending on the authority/organization that took the initiative for their establishment: traditional city networks (e.g., Eurocities); project-bound city networks (e.g., URBACT city networks); internationally-led city networks (e.g., WHO's Healthy Cities); and EU-led city networks (e.g., ELISAN), which are EU initiatives to support cities to exchange know-how and participate in policy-making and are distinguished by their organizational autonomy and

functioning. Adding to that several other initiatives of the EU institutions exist as well, the so-called “EU-led Campaigns” (Espiñeira-Guirao, 2020, p.223), which operate exclusively as platforms, such as the Covenant of Mayors. These city networks feature varied levels of commitment and coordination among their members and uneven organizational and membership status.

### **( c )The Concept of Europeanisation**

Since the early 1990s, when the implementation of regional policies led to an increase in city partnerships at the European level, researchers have tried to describe the changes brought about in state structures and institutions by their participation in the European integration process, resulting in the systematic use of the term “Europeanisation”. An ever-increasing number of theoretical and empirical studies have focused their interest on the influence of membership in the European Union and the effect of Community Regulations on the functioning of national institutions and the implementation of public policies (Börzel and Panke, 2022; Featherstone 2003, pp. 5-6).

In general, the term is used to indicate the influence of European institutions and processes in some areas or even in the whole of the national political system. According to Featherstone (2003, p.5), research interest in the concept of Europeanisation focuses on the following:

- Adaptation of the member states to the integration process regarding the behaviours and interests of the agencies in the context of the changes in the internal negotiation structures.
- Understanding of Europeanisation as a historical phenomenon, highlighting the issues of belonging and identity.
- Process of diffusion of transnational cultural norms (e.g., in relation to human rights).
- Adaptation of policies and policy production processes.

Hansen (1999, p. 82) identifies two versions of “Europeanisation”. The first describes the significant increase in the scope and frequency of contacts between the national and supranational levels (participation of civil servants in working groups and councils in Brussels, implementation of the same decisions, etc.). The hypothesis of socialisation is accompanied by another hypothesis: that of optimisation, according to which individual countries will tend to adopt successful institutional forms of other countries. Optimisation could lead, therefore, to the second version of Europeanisation, which is understood as the convergence of the individual administrative systems towards a common institutional standard or as the convergence of these systems.

However, according to Hansen (1999, p. 84), there does not seem to be a connection between the two versions of Europeanisation. Therefore, it is necessary to distinguish the effects of Europeanisation in different policy areas, in different regions, according to the depth and breadth of their penetration into the national environment and according to the “timing and pace” associated

with them (Radaelli 2003, p. 48). In this sense, Europeanisation refers, on the one hand, to the relationship between European imperatives and participation in the EU and, on the other hand, to the respective internal peculiarities. Cowles et al. (2001) use historical institutionalism to interpret changes in informal rules, procedures and practices at different spatial levels. In their argument, the authors focus on a “top-down approach” to Europeanisation (“impact of Europeanisation at the national level”), although they admit that their model exhibits a circular flow (Cowles et al. 2001, p.4). Ladrech (2010) underlines the importance of the intermediate effects of pre-existing internal structures in the process of Europeanisation. Each member state reacts differently in administrative terms towards their participation in the EU system. In other words, the common challenges do not necessarily lead to similar institutional changes both at the level of the content and at the rate of development of the changes. The same European stimulus often produces different national results.

Radaelli (2003, pp. 27-56) proposed the most elaborate conceptualization of Europeanisation, which refers to processes of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalisation of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, practices, shared beliefs, and norms that are first defined and consolidated during EU policy-making and then incorporated into the logic of internal “discourses”, identities, political structures and public policies. From this definition, three special characteristics of Europeanisation emerge. First, Europeanisation can be the result of different stages and types of policy, from the stage of formulation to the stages of its implementation, institutionalisation and diffusion. Second, it concerns not only formal forms of policy practice (e.g. Regulations), but also informal ones, such as values, ideas and beliefs. Third, it concerns the influence of EU policy in the member states as a process that includes two stages: the stage of policy formulation at the EU level and the stage of its integration at the national level (Bulmer and Radaelli 2004, p.3).

We thus argue that Europeanisation is not a means, nor a theoretical explanatory concept, but dynamic, continuous, multi-faceted and interactive processes of interdependence between the EU and local governments, reflecting the variation of (1) asymmetrical effects at local level; (2) cities’ reactions to adaptational pressures from their European engagements; (3) the national filters of institutional frameworks and local resource-related constraints (i.e. availability of human resources, organisational capacities, dialogue with civil society).

#### **(d) The Intermediate Factors of Europeanisation**

As seen above, most approaches to Europeanisation share a common emphasis on understanding it as an interactive process (Börzel and Panke, 2022, pp.112-123). Therefore, it is important to analyse the national field that actively interacts in this process with the EU level. Heritier and Knill (2001, p.288) refer to “domestic coordinates”, which are based on three factors: the specific stage of liberalisation at which a country is confronted with corresponding European policies; the

sectoral potential for regulatory reforms; and the dominant belief system, which affects the direction of potential reforms at home. As highlighted in the literature, the intervening variables that influence the achievement of reform alignment within a country vary across systems and actors. The same European challenges often produce different national results. Additionally, Cowles et al. (2001) and Heritier et al. (2001) emphasise that the “goodness of fit” is important, which means that policy change depends on the degree of correspondence between European and national policies. In other words, when a member state manages to influence European policy design, using its national model, it is much easier to introduce the corresponding European Regulations within it. However, other studies show that what happens at the national level is more complicated and the dynamic presence in decision-making at the EU level is not enough to implement Regulations within the member states (Boerzel 2003). Adaptation trends emerging from the European level are deflected by specific intermediary factors (e.g., formal institutions, political and organisational cultures), leading to diversity rather than convergence of intergovernmental systems. Others argue that a mismatch is necessary but not a sufficient condition for change (Börzel and Risse 2003). Additionally, Radaelli (2003, p.46) has explained the nature and range of intervening variables, such as the institutional capacity to produce change, the synchronisation of European policies, and the structure of the practiced policy and advocacy alliances. Schmidt (2002, p.899) proposed a typology of mediating factors that is particularly useful for the present empirical research. One of these factors is “economic vulnerability” and refers to the presence or absence of an economic crisis, as well as the state’s competitiveness in international markets. It is argued that states are more open to change when they face an economic crisis and when their position in the international political-economic environment is weak. In the present study, as it will become clear, during the years of crisis (2009–2018), the economic factor proved to be an incentive for Greek municipalities to continue the “journey” of Europeanisation as members of European city networks or to make the policies designed and implemented with their European partners sustainable. New institutionalism uses both the rational, self-interested, interpretation of human behaviour and the sociological interpretation, but almost always emphasises the influence of pre-existing contexts and expectations of actors on future outcomes. The neo-institutional approach owes its existence precisely to the answer to the basic question of whether institutions matter in the production of politics (Aspinwall and Schneider 2000, p.3). The emphasis it places on the set of informal and formal structural functions and characteristics contained in an institution is proportional to the emphasis placed on the informal process characteristics (beliefs, codes of conduct, particular culture of each institution), which also significantly influence the operation of an institution (March and Olsen 1989, p.26). For this reason, neo-institutionalism is ideal to interpret the changing geometry of Europeanised cities and serves the purposes of this study. The national institutional framework, local political-administrative

structures, and political culture are some factors with a significant influence on the Europeanisation of European networked Greek municipalities.

### **(e) The Narratives of Europeanisation**

Most of the theoretical efforts to conceptualize city networks' impact depart from the functions and roles of these partnerships (Bansard et al., 2016, p.234). Several other contributions to the literature appear highly descriptive in their attempt to identify and categorize the actions of the networks (Benington and Harvey, 1993; Ercole et al. 1997). "Impact" here means changes in policies, politics and polities at the international, national and local levels as a result of the participation of local authorities in transnational city networks. So, determining the precise impact of those international networks on local urban policies has been truly challenging. Most of the literature limits its focus to the interaction between networks and members and ignores the impacts of membership on internal local public policy processes (Busch et al. 2018, p.225). This is a literature gap that widens remarkably when we refer to the Greek scholarship, where only some minimal attempts were made to map European municipal networking (Karvounis, 2011) and its importance for Greek cities, mainly in the context of territorial cooperation programmes for the exchange of experience and know-how in the early 1990s (Beriatos, 1999). While there is no shortage of research on city diplomacy, most of it has focused on the obvious cases of global or capital towns. The majority of Greek cities stands on the other side of the spectrum with limited resources but remarkably active in international partnerships during the last decade – a side of things less researched with minor exceptions. From this point of view, the present study is called to cover scholarly gaps concerning the added value of European city networking through the lens of the various narratives of Europeanisation of the engaged municipalities.

In this sense, we introduce six narratives of the Europeanisation of networked cities that function as, sometimes, step-by-step discrete phases of a strategic plan and, more often, as overlapping processes.

i. Sustainable Europeanisation of cities is synonymous with changes in urban governance in five discrete ways. First, the municipalities organizationally create the conditions for successful participation in European city networks and instill the international "networking culture" across the entire local administration. Second, in the framework of a strategy plan, European city networking goes beyond merely quantitative terms of the number of city networks a local authority takes part in or the opportunistic logics of the narrow short-term partnerships of project-bound European city networks, or even the passive attitude of rule-takers in various ad hoc, temporary or permanent networks. In this sense, the partner cities of a European city network are seen as an extra resource for officers or elected representatives in the daily management of local affairs. Therefore, the related city network is not seen as a one-off public relations exercise but as an

important component in the life cycle of policy making at the local level. Third, the member cities of a project-bound city network may exploit their dynamics beyond the time-frame and the specific deliverables of a particular project, as well as the relevant facilitating knowledge or practice sharing activities, and subsequently engender the conditions for setting up a long-term partnership, either with the same or other partners within the particular or other policy domain of this collaboration. Fourth, the sustainability of the results of well-built European partnerships is ensured when the corresponding local communities are coherently woven into the member cities' international strategies. It is highly recommended that educating society to recognize the added value of city networking is a precondition to make the changes significant and permanent (Marchetti, 2021). Fifth, sustainable Europeanisation rests on the coordination of a local authority with national government, being in permanent contact with the official diplomacy and complementing national European agenda. Furthermore, sustainability also depends on the collaboration with other levels of government, which secures that there is no institutional competition and overlapping (Van der Pluijm and Melissen, 2007).

ii. In the framework of Funding Europeanisation, city networking constitutes a potential means of accessing EU funding and an opportunity for local authorities to plan their projects without the intermediation of the national authority.

iii. Cognitive Europeanisation is the result of city networks' initiatives to codify and institutionalize forums for cities to exchange knowledge and make plans together (e.g., Knowledge Society Forum of Eurocities). Networks can provide cities with technical expertise, shared resources, and technology they would not be able to access on their own (Bulkeley, 2006, p.1029).

iv. Administrative Europeanisation refers to the capitalization of the exchange of experiences, innovative approaches and capacity building and their subsequent translation into changes in the way policymakers at the local level address needs and challenges.

v. Political Europeanisation is not limited "to influence decision-making at the supranational level". The close relationship between city diplomacy and place branding has also been confirmed (Anholt, 2002, p.231). Cities all over the world take specific actions to elaborate their image and perceptions, both in the eyes of the inhabitants and those of potential tourists, investors, users and consumers.

vi. Idealistic Europeanisation concerns raising awareness of the richness of the cultural and linguistic environment in Europe and the promotion of mutual understanding and tolerance, thereby contributing to the development of a respectful, dynamic and multi-narrative European identity.

### 3. Hypotheses

Therefore, it is of particular interest, in the context of this study, to capture the concrete narratives of the Europeanisation of the 162 European networked Greek municipalities during the programming periods 2007-2013 and 2014-2020, to

“map” and “measure” the impact of the European city networking initiatives of local authorities, taking into account the intermediate factors. In particular, studying the selected networked municipalities will show to what extent theoretical assumptions on Europeanisation and city networks hold in local governance. Thus, the hypotheses of the study can be formulated as follows:

- The process of Europeanisation has a multidimensional, dynamic character and occurs in five narratives of Europeanisation, as a result of the European city networking of the Greek municipalities.
- The character of each narrative of Europeanisation is conditioned by intermediate factors at the local level.

#### 4. Methodology

The choice of methodology (purposive sampling) should help to connect theory with reality. This research is exploratory because the theoretical framework of Europeanisation has not yet been significantly applied to the field of local governance. Although the chosen cases of European city networked local authorities can support theoretical claims, it is less probable that they will offer the essential information and results to support or refute a theory. Additionally, exploratory research does not offer definitive conclusions; rather, it generates insights that must be contextualized as well as new hypotheses (Singh, 2007). These restrictions are not seen as a concern because the theories on city diplomacy and the Europeanisation of local governance are still in the theory-building and concept-development stages. This article's contribution is not to verify a theory but to confirm or deny our hypotheses on the relationship between city diplomacy and Europeanisation.

A wide range of sources is required due to the exploratory nature of this study and the intricacy of the instances. It is feasible to gather a considerable amount of information, secure a double-check accuracy, and aim for comprehensiveness when using a variety of sources. Primary and secondary literature, information available through IT, interviews, and direct observation were the four main sources from which data were gathered. The information required to study the effects of the municipalities' membership of city networks in the form of the various narratives of Europeanisation was primarily gathered using IT (websites of the networks, the European programmes, and the municipalities), and interviewees were asked very specific, factual questions to avoid discrepancies and gaps.

In particular, three stages made up the construction of the empirical research. Greek municipalities' membership of European city networks during the programming periods 2007–2013 and 2014–2020 was first mapped by receiving questionnaires circulated by e-mail to the total number of Greek municipalities (332). One hundred and sixty-two questionnaires (162) were completed and returned, so the rate of response was 49%. The questionnaires were focused on the following key issues:

- Details about the municipality's membership of European city networks.

- Basic benefits from the European city networking for the involved municipality.
- Specific results (impact) from the European city networking in terms of capacity building, exchange of best practices, adoption of innovative policies, restructuring of the municipality's organization etc.
- Frequency of the municipality's participation in the network's initiatives.
- Adequacy of the supporting structure and personnel within the municipality for its international city networking.

For cross-checking purposes, in order to confirm that actually these were the European city networked local authorities of Greece during the examined programming periods, we also conducted a relevant research in the Hellenic Republic Ministry of the Interior's database of all the approved international partnerships of the Greek local government.

In a second stage, interviews were absolutely necessary for gaining understanding of the effects of the local authorities' participation in multilateral partnerships in addition to providing more factual information. In total 182 hour long interviews were conducted from June to November 2022 with respective members of the representative body (i.e. deputy mayors), political advisers and officers of the competent directorates or units of those 162 municipalities which responded constructively to the circulated questionnaires. Theoretical premises merely provide a rudimentary and abstract reflection. Discovering the potential and boundaries of reforming was made possible through conversations with persons in charge of overseeing municipal membership of city networks. All of the interviews were semi-structured, which means that the primary questions were pre-planned (mainly focused on the questionnaires' key topics), but the follow-up questions were spontaneous and developed as a result of the information provided. The benefit of semi-structured interviews is that the topics of conversation chosen by the interviewer frame the conversation, but the conversation's dynamic can introduce fresh ideas and different viewpoints. Additionally, this kind of interview offers insider insight, depth in the empirical data, and the ability to evaluate theoretical claims (Corbin and Strauss, 2008). In general, participants were eager to contribute their knowledge, and significant challenges were rare. All of the interviews took place over the phone, apart from those with the officers from the municipality of Athens. Constraints related to time, geography, COVID-19 pandemic, and money were the main causes. The relevant transcriptions of the phone interviews were further cross-checked for validation with the operating programmes of the city networked municipalities that either were submitted to the Ministry of the Interior or hosted by the local authority's website.

In a third, stage we conducted a content analysis of the relevant material (interviews' transcriptions, local authorities' operational programmes, information from cities' and Ministries' webpages). The content analysis method was used to search for appropriate information. In more specific terms, 'exchanges of best practices' were associated with 'Cognitive Europeanisation'; 'long-lasting part-

nerships', 'strategies' and 'collaboration with peers' were linked to 'Sustainable Europeanisation'; 'access to EU funding' was related to 'Funding Europeanisation'; 'innovative policies' and 'capacity building' were attributed to 'Administrative Europeanisation'; 'influence-making' and 'place branding' mainly concerned 'Political Europeanisation'; and, finally, 'raising awareness' of European identity and values were connected to 'Idealistic Europeanisation'.

## 5. Discussion-Results

The case of the Greek local authorities confirms a particular section of scholars who argues about Europeanisation as a multi-narrative concept. Most of the Greek municipalities favoured more than one narratives of Europeanisation, engaging in various European city networks. The latter conditioned the particular narrative of Europeanisation, whereas the intermediate national and local factors functioned as an additional filter for the ensuing local impact of the European city networking. Statistical analysis revealed the diverse types of European city networking of the Greek municipalities as well as the various narratives of Europeanisation. Cognitive and administrative Europeanisation seemed to be the direct impact of city networking. At the same time, it is no coincidence that project-bound city networks appeared to be the most popular form of multilateral partnerships at the European level for most local authorities. This type of European city network leads to tangible results at local level in terms of best practice exchange and innovative policies.

### (i) Types of European city networks as catalysts for reform

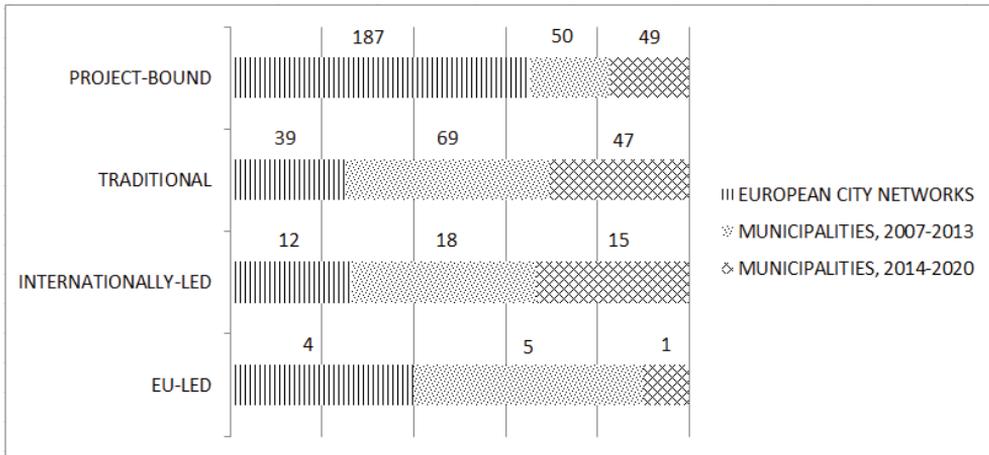
Within this methodological framework, we examined the cases of 162 networked Greek municipalities engaged with 242 European city networks, which were classified into four major categories: 187 project-bound, 39 traditional, 12 internationally-led and 4 EU-led (see Figure 1). According to the relevant final reports of the EU-funded projects and the discussions with the project managers of the involved local authorities, the design and implementation of innovative policies at the local level resulted mainly from the membership of project-bound city networks. Statistically these are the most popular European city networks for Greek municipalities for the examined programming periods, under which specific obligations were prescribed for local authorities at the operational level. It is characteristic that, out of the 285 examined cases of Europeanisation, 80 were linked to the membership of project-bound city networks (mainly URBACT networks), which explicitly required their members to draw up a local action plan and set up a local support group, that would undertake the drafting of this plan. The nature of these "engagement mechanisms" inevitably helped local authorities to define strategies and actions that would not otherwise have taken place. This is less true for traditional, internationally-led and EU-led networks, which mainly were related to the creation of working groups (such as EUROCITIES), offering a plat-

form for the exchange of good practices and know-how, along with opportunities for funding and influence-making at EU level. In this sense, belonging to a particular European city network meant specific narratives of Europeanisation.

### **(ii) The Multi-narrative Europeanisation of the city networked Greek municipalities**

In fact, the majority of city networking engagements of the Greek municipalities was not related to a single narrative of Europeanisation; in several cases, a single European engagement was accompanied by more than one narrative of Europeanisation. True, the resulting narratives of funding, political, administrative, idealistic, cognitive and sustainable Europeanisation confirm that section of the literature which has argued for the multi-dimensional nature of the Europeanisation of local authorities (John, 2001; Goldsmith and Klausen, 1997, p.243). As shown in Figure 2 that follows, the European city networking engagement for Greek local authorities: (1) was not accompanied by a long-term partnership strategy and accordingly internal restructuring reforms (very low sustainable Europeanisation); (2) was thus basically restricted to exchange of best practices (very high cognitive Europeanisation); (3) was mainly preoccupied by the delivery of concrete projects (high administrative Europeanisation); (4) was moderately influenced by political strategies and place-branding (political Europeanisation); (5) was slightly preoccupied by funding considerations (except for the programming period 2014-2020); and (6) was poorly saturated by the European ideals and values.

### **Figure 1: The European City Networking of the Greek Municipalities, 2007-2020**



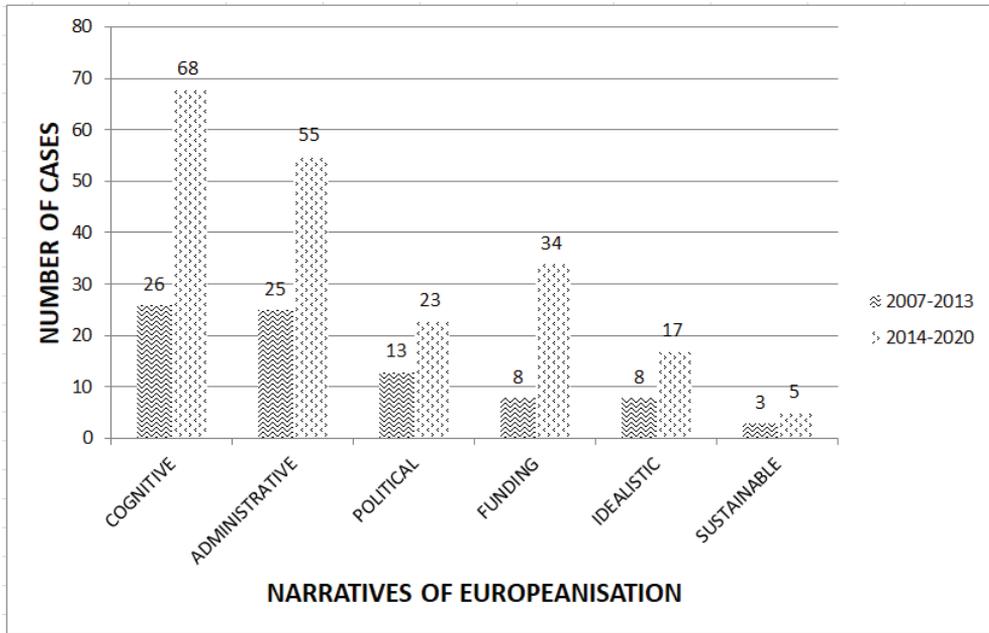
For instance, the officers of the Department of Planning, Information Technology and Transparency of the municipality of Karditsa argued that the main benefits arising from the participation of the local authority in the traditional network of Cities with Lakes concerned the exchange of opinions, ideas and knowledge, information and experiences for the management of water resources (Cognitive Europeanisation), the exploitation of investment opportunities, and the implementation of joint programmes (Funding Europeanisation)<sup>1</sup>. Kozani chose to participate in the project-bound SYMBI network to acquire the necessary experience and knowledge, taking into account good practices of similar European local authorities (Cognitive Europeanisation) “for the creation of the action plan for the circular economy of the municipality” (Administrative Europeanisation)<sup>2</sup>. Trikala successfully participated in the project-bound “Cities for you, cities for Europe (CT4EU)” project as part of its membership of the project-bound city network Strasbourg Club, which was the lead partner of this initiative. According to the company’s CEO, the municipality’s main benefit from participating in international networks of cities was, among others, the acquisition of know-how (Cognitive Europeanisation), the transfer of digital know-how to its structures (Administrative Europeanisation), the exchange of good practices, the possibility of participating in consortia of European programmes (Funding Europeanisation), as well as in European decision-making bodies for the application of funded projects in various areas of public policy (Political Europeanisation)<sup>3</sup>. Furthermore, in the framework of the project-bound city network titled ANDROMEDA, the mayor of Ag. Paraskevi, Mr. Vasilis Giannakopoulos, noted that “in the era of the globalised economic, spiritual and urban cosmopolitanism, local societies should come together to share and exchange experiences, opinions and values, to learn lessons from history in

order to create for the future" (Cognitive & Idealistic Europeanisation) (Karvounis 2017, p.75). Last, but not least, Amaroussion proceeded to introduce innovative administrative tools internally in its organisation prior to its European city networking engagements (Sustainable Europeanisation). Indeed, the idea for the creation of the traditional "Q-cities" (Cities with Quality) in 2007 was initiated by the Quality Office of the municipality in 2004, after the first implementation of the Common Assessment Framework (CAF), creating the right environment to exploit the results from its participation in this network. Indeed, the municipality of Amaroussion was then the only municipality in Greece that introduced and implemented a quality system based on the ISO 9001:2000 quality system, the EMAS environmental management system and the CAF. In 2009, the municipality proceeded with the third implementation of the CAF, applied in the Offices of Implementation of Internal Procedures and Quality Assurance, of International Relations and Partnerships and that of the Utilisation of National and European Resources. Those three offices constituted the basic functional, programmatic and financial units of the municipality for engaging in European city networking. According to the General Secretary of the municipality, Mr. Christakis, the electronic service of the citizen, the improvement of municipal transport that serves 12.500 passengers per day and the launch of the citizen's line were some of the positive results of the municipality's participation in Q-Cities (Administrative Europeanisation). "We considered a European Quality Cities Network to be the most dynamic answer to the need for better and more sustainable patterns of European governance. Our vision was to create responsive and efficient public services based on quality in favour of the European citizens", Mr. Christakis added.

### **(iii) The intermediate factors of the multi-narrative Europeanisation of the city networked Greek municipalities**

At the same time, our analysis does not overlook the internal resistances that, in some cases, mitigated or even cancelled the potential of the above narratives of Europeanisation. The municipal officers of the Planning and European Programmes Directorates of the city networked local authorities were given the space to express themselves to highlight the particular conditions that either encouraged or prevented the long-lasting effects of these results and that, to a large extent, determined the character of Europeanisation at the local level and the reforming potential of these networks and their members. In fact, the main intermediate factors identified in our research were related to the political choices, the internal motives for city networking, the inability of the involved organizational units of the municipalities to express a technocratic discourse, the organizational deficits at the level of structures and personnel, the limitations of the bureaucracy, and, in general, a cultural context that did not tolerate changes.

**Figure 2: The Multi-narrative Europeanisation of the Greek Municipalities, 2007-2020**



For instance, although the “international specialization of the city of Heraklion” was sought through multilateral collaborations, problems of “insufficient staffing of the European programmes office” were pointed out, while the “lack of culture in matters of inter-municipal cooperation” also hindered the international strategic goals of the local authority (Municipality of Heraklion, 2013). Likewise, another example of a negative intermediate factor was Thessaloniki’s decision on the non-necessity of the existence of a support structure for the participation of the municipality (since 2013) in the European Alliance of Cities against Racism (ECCAR). Along the same lines, the municipality of Xanthi met insurmountable difficulties in the dissemination of knowledge and information among its officers; in understanding the advantages of introducing and exercising a new management model aimed at optimizing the efficiency and productivity of the organization’s services; in adapting its personnel to the implementation of modern management and operation systems; in the low cooperation between the involved Departments and Directorates of the municipality; in the gradual obsolescence of the available know-how, due to the non-systematic implementation of the appropriate continuing training and capacity building programmes; and in the low adaptation to the new IT Technologies and Communications (Municipality of Xanthi, 2014). Moreover, the municipality of Egaleo confronted the “lack of

an organized unit” for fruitful participation in trans-European networks, although the need for the “creation of networks and development of partnerships at the European level” was still considered important in the field of social policy (Municipality of Egaleo, 2012). For some municipalities, the acknowledged lack of internal structural support meant that any European engagement was deemed worthless (Municipality of Tirnavos, 2015). Furthermore, the dismal condition of local government finances due to the Greek debt crisis led some municipalities to stop paying their membership subscriptions to their city networks. Moreover, in some major municipalities, there has been a fragmentation of responsibility and competence for monitoring their membership of city networks. For instance, in 2014, the monitoring of Athens’ membership of European city networks had been assigned to 6 municipal organizational units and legal entities, with apparent gaps of coordination. Finally, the administrative discontinuity that characterizes the Greek public administration also has an impact on the international collaborations of municipalities, so that political changes at the level of the elected personnel often entail a change of priorities in terms of participation in specific multilateral collaborations (Karvounis, 2016, p.234). These were mainly problems of “systemic” nature, structural deficiencies and cultural norms that inhibited or mitigated any reform possibilities that existed at the local level. The Greek literature on this process of Europeanisation makes explicit reference to the peculiarities of the Greek political-administrative system, which led to the slow response of public administration to European challenge (Spanou, 2001), and the “responsive” and “intentional” Europeanisation, reviving old divisions between modernity and tradition (Ioakimidis, 1998). In this sense, the degree of the various narratives of Europeanisation was also dependent on these conditions prevailing at the domestic local and national levels.

## 6. Conclusions

The previous analysis affirmed our main hypotheses that the Europeanisation exhibited by the Greek municipalities in their city networking initiatives during the programming periods 2007-2013 & 2014-2020 was multi-narrative and conditional upon the domestic peculiarities. Both the concept of Europeanisation (independent variable) and the study of the municipalities’ membership of European city networks (dependent variable) highlighted a potentially appropriate behaviour of Greek municipalities in the EU for the implementation of innovative policies and the proper utilisation of human and administrative resources. The study of the two variables was added to our choice to examine the impact of the municipalities’ European city networking in the form of the various narratives of Europeanisation. The choice of European city networks is one of the most appropriate research fields for assessing the Europeanisation of the country’s municipal authorities. Through this process, for the sake of scientific research, the issue of investigating the concrete narratives of Europeanisation as a tangible impact of city networking, as well as the “intermediate variables” that determine the content of Europeanisation, could not

be ignored. Attitudes, mindsets, motives, permanent administrative practices, and political choices became the filter of the reforming dynamics of the European city networking of the Greek municipal authorities.

Finally, at the research level, we can safely assert that there are still plenty of open research questions one can delve into regarding Europeanisation and international city networking. First, as Europeanisation emerged as a multi-narrative phenomenon/impact of the Greek municipalities' city networking, there is a need for future research to conduct multidisciplinary studies linking researchers from various disciplines (administrative science, sociology, political science, management) to make use of and potentially amplify the above analytical levels of the concept. Second, this study superficially stressed the importance of power relations within international city networks (the so-called "networks of pioneers for pioneers"). Further research on the internal life of the various international city networks could contribute further to the conditions for the production of the outcome of their initiatives. Third, future research can be conducted at the local level on the issue of Europeanisation in South East European countries to draw more secure conclusions, similarities and dissimilarities with the Greek case. With this research we were not able to unpack the complex reality of city networking in the Mediterranean Basin as a whole. However, our findings would be useful for those interested in studying city diplomacy, and city networking in particular, in Mediterranean countries in which the main obstacles are associated with their historical centralization, limited autonomy of municipalities in terms of financial planning and financial resources, which are almost always inadequate in view of the magnitude of the challenges faced.

## Notes

1. Interview with Ms. G. Giannoulaki, officer of the Directorate of Planning, IT and Transparency of the municipality of Karditsa (23/11/2022).
2. Interview with Mr D. Kakoulidis, member of the Mayor's Independent Office of the municipality of Kozani (9/8/2022).
3. Interview with Mr. O. Raptis, CEO of e-Trikala (21/6/2022).

## References

- Abdullah, H. and Garcia-Chueca, E. (2020) "Cacophony or Complementarity? The Expanding Ecosystem of City Networks Under Scrutiny". In S. Amiri and E. Sevin (eds.) *City Diplomacy. Current Trends and Future Prospects*, (pp.37-58). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Acuto, M., Hartley, K. and Kosovac, A. (2021) "City Diplomacy: Another Generational Shift?", *Diplomatica* 3 (1), pp.137-146.
- Acuto, M. and Leffel, B. (2021) "Understanding the global ecosystem of city networks", *Urban Studies*, 58 (9), pp. 1758–1774.

- Acuto, M., Morissette, M., Tsouros, A. (2017) "City Diplomacy: Towards More Strategic Networking? Learning with WHO Healthy Cities", *Global Policy*, 8 (1), pp.14-21.
- Acuto, M. and Rayner, S. (2016) "City Networks: Breaking Gridlocks or Forging (new) Lock-ins?", *International Affairs*, 92 (5), pp.1147-1166.
- Amiri, S. and Dossani, R. (2019) "City Diplomacy Has Been on the Rise. Policies Are Finally Catching Up", The Rand Blog, November 22, <https://www.rand.org/blog/2019/11/city-diplomacy-has-been-on-the-rise-policies-arefinally.html>.
- Anholt, S. (2002). "Foreword", *Journal of Brand Management*, 9 (4-5), pp. 229-239.
- Aspinwall, M.D. and Schneider, G. (2000) "Same Menu, Separate Tables: The Institutional turn in Political Science and the study of European Integration", *European Journal of Political Research*, 38 (1), 1-36.
- Balbin, R. (2016) "City Diplomacy: Global Agendas, Local Agreements". In R. Balbin (ed.) *The Geopolitics of Cities. Old Challenges, New Issues*, (pp.123-170). Brasilia: IPEA.
- Bansard, J.S., Pattberg, P.H., Widerberg, O. (2016) "Cities to the rescue? Assessing the performance of transnational municipal networks in global climate governance", *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 17, pp.229-246.
- Benington, J., & Harvey, J. (1994) "Spheres or tiers? The significance of transnational local authority networks", *Local Government Policy Making*, 20 (5), pp.21-30.
- Beriatos, I. (1999) "The importance of cooperation networks in the development of European and Greek Cities". In D. Oikonomou and G. Petrakos (eds.) *The development of Greek Cities: Interdisciplinary Approaches of Urban Analysis and Politics*, (pp.529-551). Athens-Volos: Gutenberg (in Greek).
- Boerzel, T. (2003) *Environmental Leaders and Laggards in Europe*, Aldershot: Ashgate.
- Bontenbal, M. (2009) *Cities As Partners*, Postbus: Eburon Delft.
- Börzel, T.A. and Risse, Th. (2003) "Conceptualizing the Domestic Impact of Europe". In K. Featherstone and C. Radaelli (Eds.) *The Politics of Europeanisation* (pp.57-80). Oxford: OUP
- Börzel, T.A. and Panke, D. (2022) "Europeanization". In M. Cini and N. P.-S. Borragán (eds.) *European Union Politics*, Oxford: Oxford University Press.
- Bouteligier, S. (2013) *Cities, Networks, and Global Environmental Governance. Spaces of Innovation, Places of Leadership*, New York and London: Routledge.

- Bulkeley, H. (2006) "Urban Sustainability: Learning from Best Practices?," *Environment and Planning*, 38 (6), pp.1026-1044.
- Bulmer, S. and Radaelli, C. (2004) "The Europeanisation of National Policy?," *Queen's Papers on Europeanisation*, 1/2004
- Busch, H., Bendlin, L., Fenton, P. (2018) "Shaping Local Response – The Influence of Transnational Municipal Climate Networks on Urban Climate Governance," *Urban Climate*, 24, pp.221-230.
- Busch, H. (2015) "Linked for action? An analysis of transnational municipal climate networks in Germany," *International Journal of Urban Sustainable Development*, 7 (2), pp.213-231.
- Camagni, R. and Salone C. (1993) "Network Urban Structures in Northern Italy: Elements for a Theoretical Framework," *Urban Studies*, 30(6), pp.1053-1064.
- Corbin J, Strauss A. (2008) *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Cowles G. M., Carporaso, J. and Risse, T. (2001) "Europeanisation and Domestic Change: Introduction". In M.Green Cowles, J.Carporaso and T. Risse (eds.) *Transforming Europe: Europeanisation and Domestic Change*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Ercole, E., Walters, M., & Goldsmith, M. J. F. (1997) "Cities, networks, Euregions, European offices". In M. J. F. Goldsmith & K. K. Klausen (eds.) *European Integration and Local Government*, (pp.219-236). Cheltenham & Brookfield: Edward Elgar.
- Featherstone, K. (2003) "In the Name of Europe". In K. Featherstone and C. Radaelli (eds.) *The Politics of Europeanisation* (pp.3-26). Oxford: OUP.
- Fernández de Losada, A. (2019) "Towards a Cooperative Ecosystem of City Networks". In A. Fernández de Losada and H. Abdullah (eds.) *Rethinking the Ecosystem of International City Networks*, (pp.19-29). Barcelona: Cidob Edicions.
- Giest, S. and Howlett, M. (2013) "Comparative Climate Change Governance: Lessons from European Transnational Municipal Network Management Efforts", *Environmental Policy and Governance* 23 (6), pp.341-353.
- Goldsmith, M.J.F. and Klausen, K.K. (1997) "Conclusion: Local Government and the European Union". In Goldsmith, M.J.F. and Klausen, K.K. (eds.) *European Integration and Local Government*, (pp.237-254). Cheltenham: Edward Elgar.
- Grandi, L.K. (2022) "City Diplomacy: An Emerging Tool to Enhance Well-being in

MENA Cities”, Dossier: Social Policies and the Challenges to Improve Well-being in the Mediterranean Area, <https://www.iemed.org/publication/city-diplomacy-an-emerging-tool-to-enhance-wellbeing-in-mena-cities/>.

- Hamsen, R. (1999) “The Europeanisation of National Administrations. A Comparative Study of France and the Netherlands”, *Governance*, 12 (1), 81-114.
- Heritier, A. and Knill, C. (2001) “Differential Responses to European Policies: A Comparison”. In A. Heritier, D. Kerwer, C. Knill, A.-C. Douillet, D. Lehmkuhl, M. Teutsch. (eds.) *Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking*. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Hocking, B., Melissen, J., Riordan, S., and Sharp, P. (2012) *Futures for Diplomacy: Integrative Diplomacy in the 21st Century*, Den Haag: Clingendael Netherlands Institute of International Relations.
- Hocking, B. (1993) *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, New York: St.Martin’s Press.
- Ioakimidis, P., (1998) *European Union and Greek State. The Effects from the Participation in the Integration Process*, Athens: Themelio (in Greek).
- John, P. (2001) *Local Governance in Western Europe*, London: Sage.
- Karvounis, A. (2017) *CITY DIPLOMACY IV. The Cultural Diplomacy of the International City Networks*, Athens: Hellenic Republic Ministry of the Interior (in Greek).
- Karvounis, A., (2016) “The Cooperative Creativity of Cities: Types, Motives and Discontinuities of the European Networking of Greek Municipalities”. In, eds. V. Avdikos and Th. Kalogerisis (eds.) *Texts for Creative Economy. Markets, Employment, Policies*, (pp.229-253). Athens: Epikentro (in Greek).
- Karvounis, A. (2011) “The Europeanization of the Local Government in the EU Multilevel Governance System: The City Networking Paradigm and the Greek Case.” In E. Van Bever, H. Reynaert, and K. Steyvers, (eds.) *The Road to Europe: Main Street or Backward Alley for Local Governments in Europe?* (pp.211-231). Brugge: Vanden Broele.
- Kern, K., & Bulkeley, H. (2009) “Cities, Europeanisation and multilevel governance: governing climate change through transnational municipal networks”, *Journal of Common Market Studies* 47 (2), pp.309-332.
- Kosovac, A., Hartley, K., Acuto, M., and Gunning, D., (2020) *Conducting City Diplomacy. A Survey of International Engagement in 47 Cities* (Chicago-Parkville: The Chicago Council on Global Affairs & Connected Cities Lab.

- Ladrech, R. (2010) "Europeanization and National Politics", *Journal of Common Market Studies*, 49(3), 683-696.
- Lara, R. (2020) "How are Cities Inserting themselves in the International System?". In S. Amiri and E. Sevin (eds.) *City Diplomacy. Current Trends and Future Prospects*, (pp.189-214). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Leffel, B. (2018) "Animus of the Underling: Theorizing City Diplomacy in a World Society", *The Hague Journal of Diplomacy* 13 (4), pp.502-522.
- March, J. and Olsen, J. (1989) *Rediscovering Institutions*, New York: The Free Press.
- Marchetti, R. (2021) *City Diplomacy. From City-States to Global Cities*, Ann Arbor: University Michigan Press.
- Municipality of Egaleo (2012) *Operational Programme 2012-2014*, Egaleo: Municipality of Egaleo.
- Municipality of Heraklion (2013) *Updated Operational Programme 2011-2014*, Heraklion: Municipality of Heraklion.
- Municipality of Tirnavos (2015) *Operational Programme 2015-2019*, Tirnavos: Municipality of Tirnavos.
- Municipality of Xanthi (2014) *Strategic Plan 2015-2019*, Xanthi: Municipality of Xanthi.
- Radaelli, C. (2003) "The Europeanisation of Public Policy". In K. Featherstone and C. Radaelli (eds.) *The Politics of Europeanisation*, (pp.27-56), Oxford: OUP.
- Salomon, M. (2011) "Paradiplomacy in the Developing World: The Case of Brazil". In M. Amen, N.J.Toly, P. L. McCartney, K. Segbers (eds.) *Cities and Global Governance: New Sites for International Relations*, (pp.45-68). Burlington: Ashgate.
- Schmidt, V. (2002) "Europeanisation and the Mechanics of Economic Policy Adjustment", *Journal of European Public Policy*, 9 (6), 894-912.
- Singh, K. (2007) *Quantitative Social Research Method*, New Delhi: Sage Publications.
- Spanou, K. (2001) *Greek Administration and European Integration* (Athens: Papazisis, 2001) (in Greek).
- Van der Pluijm, R. and Melissen, J. (2007) *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*, Clingendael: Netherlands Institute of International Relations.



## Η Στρατηγική Θαλάσσιας Ασφάλειας της ΕΕ και η συμβολή της στην περιφερειακή ολοκλήρωση των κρατών της Ανατολικής Μεσογείου

**Γεώργιος Κουκάκης**, Κύριος Ερευνητής του Κέντρου Διεθνών Στρατηγικών Αναλύσεων (ΚΕΔΙΣΑ), Ερευνητικός Συνεργάτης του “HERMES” Institute for International Affairs, Security and Geoeconomy, Εκπαιδευτής του Κέντρου Επιμόρφωσης και Δια Βίου Μάθησης (Κ.Ε.ΔΙ.ΒΙ.Μ.) του Πανεπιστημίου Αιγαίου, Μέλος του Ελληνικού Ινστιτούτου Στρατηγικών Μελετών (ΕΛ.Ι.Σ.ΜΕ.) και της Mercury Negotiation Academy (MNA)

### Περίληψη

Το παρόν κείμενο πολιτικής αξιολογεί κριτικά τη Στρατηγική Θαλάσσιας Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης που δημοσιεύτηκε τον Μάρτιο του 2023, η οποία αποτελεί αναθεώρηση του αντίστοιχου στρατηγικού εγγράφου που είχε δημοσιευθεί το 2014. Υποστηρίζεται δε ότι η εν λόγω στρατηγική συμβάλλει σημαντικά στην περιφερειακή ολοκλήρωση των κρατών της Ανατολικής Μεσογείου, καθώς παρέχει το απαραίτητο θεσμικό πλαίσιο συνεργασίας σε πολιτικό και οικονομικό επίπεδο μέσω του οποίου οι κρατικοί και μη δρώντες μπορούν να αναπτύξουν τη δράση τους σε μία πληθώρα τομέων πολιτικής, εκμεταλλευόμενοι παράλληλα την ασφάλεια που απορρέει από τη στρατηγική, η οποία αποτελεί προϋπόθεση της ανάπτυξης.

**Λέξεις κλειδιά:** Στρατηγική Θαλάσσιας Ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Στρατηγική Πυξίδα, Ανατολική Μεσόγειος, Πολυμερείς Σχέσεις, Περιφερειακή Ολοκλήρωση

---

## The EU Maritime Security Strategy and its contribution to the regional integration of the Eastern Mediterranean states

**Georgios Koukakis**, Senior Researcher of the Centre for International Strategic Analyses (KEDISA), Research Associate of “HERMES” Institute for International Affairs, Security and Geoeconomy, Instructor at the Continuing Education and Lifelong Learning Center (CE-LLC) of the University of the Aegean, Member of the Hellenic Institute for Strategic Studies (HEL.I.S.S.), and of the Mercury Negotiation Academy (MNA), [g\\_k\\_koukakis@yahoo.gr](mailto:g_k_koukakis@yahoo.gr)

### Abstract

This policy paper critically assesses the European Union Maritime Security Strategy published by the European Commission in March 2023 and endorsed by the Council of the European Union in October 2023. It is argued that this strategic document makes an important contribution to the regional integration of the Eastern Mediterranean states by providing the necessary institutional framework for cooperation at political and economic level through which state

and non-state actors can develop their action in a variety of policy fields, taking advantage of the fact that security is a precondition for development.

**Keywords:** European Union Maritime Security Strategy, Strategic Compass, Eastern Mediterranean, Multilateral Relations, Regional Integration.

---

## 1. Η Στρατηγική Θαλάσσιας Ασφάλειας της ΕΕ

Η εισβολή της Ρωσίας στην Ουκρανία τον Φεβρουάριο του 2022 και η ανάγκη αντιμετώπισης νέων και αναδυόμενων απειλών και κινδύνων, οδήγησε την ΕΕ τον Μάρτιο του 2022 στη δημοσίευση της Στρατηγικής Πυξίδας (Council of the EU 2022a), της τρίτης Στρατηγικής Ασφάλειας της ΕΕ<sup>1</sup>, στην οποία τονιζόταν ότι:

*“Η Θαλάσσια ασφάλεια [...] είναι σημαντική για την ασφάλεια της ΕΕ, την οικονομική μας ανάπτυξη, το ελεύθερο εμπόριο, τις μεταφορές και την ενεργειακή ασφάλεια [...]” (Council of the EU 2022a: 22).*

Στο πλαίσιο αντιμετώπισης των υφιστάμενων και αναδυόμενων απειλών της Θαλάσσιας ασφάλειας –όπως τα μη εκραγέντα πυρομαχικά/μηχανισμοί, τα συμβατικά και χημικά όπλα και οι υβριδικές απειλές– και σύμφωνα με τις προβλέψεις της Στρατηγικής Πυξίδας, τον Μάρτιο του 2023 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προχώρησε στην αναθεώρηση της Στρατηγικής Θαλάσσιας Ασφάλειας (European Union Maritime Security Strategy, EUMSS) του 2014 (Council of the EU 2014) δημοσιεύοντας τη δεύτερη κατά σειρά EUMSS (European Commission 2023c) η οποία εγκρίθηκε από το Συμβούλιο της ΕΕ τον Οκτώβριο του ίδιου έτους (Council of the EU 2023).

Η νέα EUMSS επεσήμαινε τις βασικές αρχές που διέπουν το εν λόγω στρατηγικό έγγραφο όπως η διατομεακή προσέγγιση, η λειτουργική ακεραιότητα, ο σεβασμός προς τους διεθνείς κανόνες –αποσαφηνίζοντας ότι αυτοί περιλαμβάνουν το διεθνές δίκαιο, τα ανθρώπινα δικαιώματα, τη δημοκρατία και τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας (United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS)– και τον θαλάσσιο πολυμερισμό (Council of the EU 2023: 5), τόνιζε τη σημασία των θαλάσσιων και υποθαλάσσιων λεκανών και το ρόλο της ΕΕ ως παγκόσμιο θαλάσσιο πάροχο ασφάλειας (Council of the EU 2023: 6) και ανέλυε τις αναδυόμενες απειλές της Θαλάσσιας ασφάλειας<sup>2</sup>.

Επιπλέον καθόριζε 12 ευρωπαϊκά συμφέροντα Θαλάσσιας ασφάλειας (Council of the EU 2023: 10-11) και έθετε τους ακόλουθους 6 στρατηγικούς στόχους: “Αύξηση των θαλάσσιων δραστηριοτήτων, Συνεργασία με εταίρους, Ενίσχυση της επίγνωσης κατάστασης του θαλάσσιου πεδίου, Διαχείριση των κινδύνων και των απειλών, Ενίσχυση των ικανοτήτων, και Εκπαίδευση και επιμόρφωση” (Council of the EU 2023: 13).

## 2. Υφιστάμενες προσπάθειες περιφερειακής ολοκλήρωσης

Τα κράτη της Ανατολικής Μεσογείου έχουν επιδείξει τα τελευταία χρόνια μία αξιοσημείωτη τάση συνεργασίας, κυρίως μέσω της σύναψης συμφωνιών για τη δημιουργία πολυμερών συνεργατικών σχημάτων εθνικού και υπερεθνικού χαρακτήρα. Όσον αφορά τη δεύτερη περίπτωση, ένας από τους σημαντικότερους περιφερειακούς οργανισμούς των κρατών της Ανατολικής Μεσογείου είναι η Ένωση για τη Μεσόγειο (Union for the Mediterranean, UfM), η οποία ιδρύθηκε το 2008 (Union for the Mediterranean n.d.a) προκειμένου να συμβάλλει στην ενίσχυση της περιφερειακής συνεργασίας, του διαλόγου και των έργων και πρωτοβουλιών των μελών του<sup>3</sup>, επιδιώκοντας την εδραίωση της σταθερότητας, την ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς και την ολοκλήρωση (Union for the Mediterranean n.d.c).

Μία ακόμα σημαντική προσπάθεια συνεργασίας – η οποία ωστόσο εξειδικεύεται στον τομέα της ενέργειας – είναι το Φόρουμ Φυσικού Αερίου Ανατολικής Μεσογείου (East Mediterranean Gas Forum, EMGF), το οποίο ιδρύθηκε το 2019, αριθμεί σήμερα 8 κράτη-μέλη<sup>4</sup>, ενώ επιδιώξή του είναι: i) η καθιέρωση κοινών στρατηγικών βασισμένες σε ένα κοινό όραμα, ii) η δημιουργία μίας ανταγωνιστικής περιφερειακής αγοράς φυσικού αερίου, iii) η ασφάλεια εφοδιασμού και ζήτησης, και iv) ο συντονισμός των προσπαθειών για τη βέλτιστη ανάπτυξη των πόρων (East Mediterranean Gas Forum n.d.).

Στην Ανατολική Μεσόγειο έχουν αναπτυχθεί επίσης αρκετές ολιγομερείς εταιρικές σχέσεις μεταξύ των κρατών, με σημαντικότερες από αυτές τις τριμερείς συνεργασίες Ελλάδα-Κύπρος-Αίγυπτος και Ελλάδα-Κύπρος-Ισραήλ. Η δε σημασία των προαναφερθέντων τριμερών σχημάτων έγκειται στο γεγονός ότι –εκτός από την πληθώρα συμφωνιών που έχουν υπογραφεί μεταξύ των εμπλεκόμενων μερών μέχρι σήμερα σε διάφορους τομείς πολιτικής– προβλέπουν την υλοποίηση συγκεκριμένων ενεργειακών και εμπορικών/οικονομικών έργων στρατηγικής σημασίας. Όσον αφορά την τριμερή συνεργασία Ελλάδα-Κύπρος-Αίγυπτος, εγκαινιάστηκε σε επίπεδο αρχηγών κρατών με τη Σύνοδο Κορυφής που έλαβε χώρα στο Κάιρο το 2014 (Shama 2019: 100), ενώ στο πλαίσιο αυτής έχει εξαγγελθεί η κατασκευή του υποθαλάσσιου καλωδίου ηλεκτρικής ενέργειας EuroAfrica Interconnector (Eminel Sülün 2023: 3).

Η δε τριμερής συνεργασία Ελλάδα-Κύπρος-Ισραήλ εγκαινιάστηκε με τη Σύνοδο Κορυφής που έλαβε χώρα στη Λευκωσία το 2016 (Koukakis 2023c: 9), προβλέπει την κατασκευή του υποθαλάσσιου αγωγού φυσικού αερίου East Mediterranean gas pipeline (Koukakis 2022a: 5) και του υποθαλάσσιου καλωδίου μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας EuroAsia Interconnector (Eminel Sülün 2023: 2), ενώ σχετικά πρόσφατα ανακοινώθηκε η πρόθεση ένταξης της Ινδίας ως τέταρτο μέλος και δημιουργίας του εμπορικού-οικονομικού διαδρόμου India-Middle East-Europe Economic Corridor (IMEC) (Koukakis 2023c: 19) που θα ενώνει την Ινδία με την Ευρώπη διερχόμενος από τη Μέση Ανατολή. Αξίζει τέλος να σημειωθεί ότι η εν λόγω τριμερής συνεργασία έχει την επίσημη υποστήριξη των ΗΠΑ, αποκαλούμενη συχνά και ως Σχήμα 3+1 (U.S. Department of State 2022).

### 3. Προκλήσεις για την περιφερειακή ολοκλήρωση

Η σημαντικότερη ίσως πρόκληση που αντιμετωπίζουν τα κράτη της Ανατολικής Μεσογείου όσον αφορά τις προσπάθειες περιφερειακής ολοκλήρωσης είναι η ένταση που επικρατεί τόσο στο εσωτερικό αρκετών κρατών –όπως η Λιβύη, η Συρία και ο Λίβανος– όσο και στις σχέσεις τους με γειτονικά κράτη, όπως αυτές του Ισραήλ με την Παλαιστίνη, τον Λίβανο και την Αίγυπτο. Αξίζει μάλιστα να σημειωθεί ότι μετά την εισβολή της Χαμάς στο Ισραήλ στις 7 Οκτωβρίου 2023 και την επακόλουθη πολεμική σύγκρουση που μαίνεται ακόμα στη Λωρίδα της Γάζας, οι σχέσεις του Ισραήλ με τα εν λόγω κράτη επιδεινώθηκαν, λόγω της ανθρωπιστικής κρίσης που δημιούργησε αλλά και του γεγονότος ότι αρκετά μουσουλμανικά κράτη είναι φίλια προσκείμενα στη Χαμάς.

Σημαντική επίσης πρόκληση για την περιφερειακή ολοκλήρωση αποτελεί η επιθετική εξωτερική πολιτική που ακολουθεί η Τουρκία στην Ανατολική Μεσόγειο τα τελευταία χρόνια. Η συνεχιζόμενη κατοχή του Βόρειου τμήματος της Κυπριακής Δημοκρατίας από το 1974 και το *casus belli* εναντίον της Ελλάδας που βρίσκεται σε ισχύ από το 1995 (Ελληνική Δημοκρατία/Υπουργείο Εξωτερικών χ.η.), η ανάπτυξη του Δόγματος της Γαλάζιας Πατρίδας (Χατζηάστρου 2021), η παρενόχληση των εργασιών εξόρυξης στην κυπριακή ΑΟΖ και η παράνομη διεξαγωγή ερευνών υδρογονανθράκων στο Αιγαίο (Πολίτης 2019) καθώς και η υπογραφή του παράνομου Μνημονίου οριοθέτησης θαλάσσιων ζωνών με τη Λιβύη (Κουκάκης 2022b: 5) καταδεικνύουν την έλλειψη σεβασμού της Τουρκίας απέναντι στο διεθνές δίκαιο (Σταμπολής 2020), γεγονός που συνιστά τροχοπέδη σε κάθε προσπάθεια ένταξης της Τουρκίας στα προαναφερθέντα συνεργατικά σχήματα. Αξίζει δε να σημειωθεί ότι η εν λόγω στάση της Τουρκίας έχει αποδοκιμαστεί αρκετές φορές σε επίσημα κείμενα της ΕΕ, οδηγώντας μάλιστα στην παύση της ενταξιακής της διαδικασίας (Κουκάκης 2023: 12).

Παρ' όλα αυτά θα πρέπει να τονιστεί ότι η Τουρκία έχει επιδοθεί προσφάτως σε μία προσπάθεια εξομάλυνσης των σχέσεών της τόσο με την Αίγυπτο –οι σχέσεις με την οποία είχαν εξασθενήσει μετά την απομάκρυνση της οργάνωσης των Αδελφών Μουσουλμάνων από την εξουσία– όσο και με την Ελλάδα, μέσα από μία σειρά διμερών επαφών και την ανταλλαγή επισκέψεων (Κουκάκης 2024b). Η εν λόγω μεταστροφή της Τουρκικής εξωτερικής πολιτικής ωστόσο αντιμετωπίζεται από αρκετούς με καχυποψία, θεωρώντας ότι αποτελεί μία πρόσκαιρη αλλαγή τακτικής για την εξυπηρέτηση των συμφερόντων της, αφενός λόγω παρόμοιων τακτικών που εφάρμοσε στο παρελθόν και αφετέρου λόγω των αντιφατικών ενεργειών της, καθώς η ηγεσία της εξακολουθεί σε ορισμένες περιπτώσεις να προβαίνει σε εριστικές ενέργειες και δηλώσεις (Kostidis 2024).

Τέλος, μία ακόμα πρόκληση για την περιφερειακή ολοκλήρωση αποτελούν και οι απειλές του σύγχρονου περιβάλλοντος ασφάλειας, οι οποίες έχουν οδηγήσει στον χαρακτηρισμό της εποχής μας ως μία εποχή πολυκρίσεων (*polycrises*) και αεικρίσεων (*permacrises*), λόγω της ολοένα αυξανόμενης ταυτόχρονης εμφάνισης ποικίλων κρίσεων (οικονομική, ενεργειακή, υγειονομική, επισιτιστική,

κ.λπ.) μεγάλης διάρκειας (Koukakis 2023a). Ως αποτέλεσμα τα κράτη αναγκάζονται να προσαρμόζουν συνεχώς τις πολιτικές που εφαρμόζουν σε διάφορους τομείς προκειμένου να αντιμετωπίσουν τις υπόψιν κρίσεις, παραβλέποντας συχνά αρκετούς από τους τεθέντες στόχους γεγονός που επιδρά αρνητικά στην περιφερειακή ολοκλήρωση.

Η διαφανόμενη αυτή νέα «κανονικότητα» παρουσιάζει όμως ταυτόχρονα και ευκαιρίες περιφερειακής ολοκλήρωσης, καθώς οι πλειοψηφία των δρώντων έχει συνειδητοποιήσει ότι μέσα από τη συνεργασία τους επιτυγχάνεται αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση των προαναφερθέντων απειλών. Κυρίαρχο δε στόχο της συνεργατικής αυτής προσπάθειας αποτελεί η ανάπτυξη της ανθεκτικότητας (resilience) σε όλους τους τομείς πολιτικής, καθώς μέσω αυτής δεν επιτυγχάνεται μόνο η αποτελεσματική διαχείριση των κρίσεων αλλά και η ανάκαμψη των δρώντων στους συγκεκριμένους τομείς (Koukakis 2023b).

#### 4. Η συμβολή της EUMSS στην περιφερειακή ολοκλήρωση

Λαμβάνοντας υπόψιν τις προαναφερθείσες συνεργατικές προσπάθειες των Κρατών της Ανατολικής Μεσογείου σε συνδυασμό με τις υπάρχουσες και αναδυόμενες προκλήσεις, εκτιμάται ότι η EUMSS μπορεί να συμβάλλει σημαντικά στην περιφερειακή ολοκλήρωση μέσω των 6 στρατηγικών στόχων που καθορίζει, όπως παρακάτω:

Η αύξηση των θαλάσσιων δραστηριοτήτων (1ος στρατηγικός στόχος) αναμένεται να συμβάλλει –μέσω της διεξαγωγής ναυτικών ασκήσεων και πρόσθετων αποστολών Κοινής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας (ΚΠΑΑ) της ΕΕ, της ανάπτυξης μέσων του Λιμενικού Σώματος και της διεύρυνσης της Συντονισμένης Θαλάσσιας Παρουσίας (Coordinated Maritime Presence, CMP)– στη εμβάθυνση της συνεργασίας στον τομέα της ασφάλειας και άμυνας, μετριάζοντας παράλληλα την επιθετική εξωτερική πολιτική της Τουρκίας και τον αντίκτυπο των απειλών θαλάσσιας ασφάλειας.

Η συνεργασία με εταίρους (2ος στρατηγικός στόχος) αναμένεται να συμβάλλει –μέσω της ενίσχυσης της συνεργασίας της ΕΕ με περιφερειακούς και διεθνείς οργανισμούς, την ανάπτυξη αξιωματικών συνδέσμων σε τρίτα μέρη, καθώς και την προώθηση του διαλόγου και των καλών πρακτικών– στην εμβάθυνση της συνεργασίας στον πολιτικό τομέα, η οποία με τη σειρά της θα συμβάλλει στην εμβάθυνση της συνεργασίας και σε άλλους τομείς.

Η ενίσχυση της επίγνωσης της κατάστασης του θαλάσσιου πεδίου (3ος στρατηγικός στόχος) αναμένεται να συμβάλλει –μέσω της ενδυνάμωσης των συστημάτων διαμοιρασμού πληροφοριών Common Information Sharing Environment (CISE) και επιτήρησης (Maritime Surveillance Project, MARSUR)– στην εμβάθυνση της συνεργασίας στον τομέα της πληροφοριών, της ναυτιλίας, αλλά και της έγκαιρης προειδοποίησης.

Η διαχείριση των κινδύνων και των απειλών (4ος στρατηγικός στόχος) αναμένεται να συμβάλλει –μέσω της διεξαγωγής κοινών ασκήσεων με πολιτικούς και στρατιωτικούς δρώντες, την παρακολούθηση και την προστασία των κρί-

σιμων παραθαλάσσιων υποδομών και πλωτών μέσων από φυσικές απειλές και κυβερνοαπειλές, την εξουδετέρωση μη εκραγέντων πυρομαχικών/μηχανισμών και ναρκών στη θάλασσα, και την αντιμετώπιση απειλών που σχετίζονται με την κλιματική αλλαγή και την περιβαλλοντολογική υποβάθμιση- στην εμβάθυνση της συνεργασίας στον τομέα της ασφάλειας και άμυνας, του περιβάλλοντος, της κλιματικής αλλαγής και κατά συνέπεια του εμπορίου και της οικονομίας.

Η ενίσχυση των ικανοτήτων (5ος στρατηγικός στόχος) αναμένεται να συμβάλλει -μέσω της ανάπτυξης αμυντικών έργων (projects), ικανοτήτων και κοινών προτύπων για τη θαλάσσια αμυντική τεχνολογία- στην εμβάθυνση της συνεργασίας στον τομέα της ασφάλειας και άμυνας, της αμυντικής βιομηχανίας, της τεχνολογίας και της καινοτομίας, και κατά συνέπεια της οικονομίας.

Τέλος, η εκπαίδευση και επιμόρφωση (6ος στρατηγικός στόχος), αναμένεται να συμβάλλει -μέσω της ενίσχυσης των πιστοποιήσεων ασφάλειας έναντι υβριδικών απειλών και κυβερνοαπειλών και της διεξαγωγής κοινών ασκήσεων με τρίτα μέρη- στην εμβάθυνση της συνεργασίας στον τομέα της κυβερνοασφάλειας και της εκπαίδευσης, αλλά και -σε συνδυασμό με τις προαναφερθείσες δράσεις στους λοιπούς στρατηγικούς τομείς- τη δημιουργία κουλτούρας στον τομέα της θαλάσσιας ασφάλειας και δεσμών αλληλεγγύης μεταξύ των συνεργαζόμενων κρατών.

## **5. Η επίδραση της EUMSS σε περιφερειακά έργα και προγράμματα**

**Ε**πιπρόσθετα, η υλοποίηση των προαναφερθέντων στρατηγικών στόχων αναμένεται να επηρεάσει θετικά μία πληθώρα αναπτυξιακών εθνικών και περιφερειακών έργων και προγραμμάτων -τα οποία είτε βρίσκονται σε εξέλιξη είτε έχει εξαγγελθεί η υλοποίησή τους από διάφορους δρώντες- στην Ανατολική Μεσόγειο.

Όσον αφορά τον τομέα της ενέργειας, τα σημαντικότερα από αυτά είναι τα προαναφερθέντα έργα East Mediterranean gas pipeline, EuroAsia Interconnector και EuroAfrica Interconnector, τα οποία -ως υποθαλάσσια ενεργειακά έργα- θα επωφεληθούν σημαντικά από την EUMSS, καθώς η ενίσχυση της θαλάσσιας ασφάλειας θα συμβάλλει στην προσέλκυση ξένων επενδύσεων μέσα από την εδραίωση της σταθερότητας στην περιοχή. Συν τοις άλλοις, θα διευκολυνθεί η διεξαγωγή ερευνών για τον εντοπισμό υδρογονανθράκων και σε άλλες περιοχές της Ανατολικής Μεσογείου, όπου μέχρι και σήμερα ήταν εξαιρετικά δυσχερές για λόγους ασφάλειας (πειρατεία, παρεμπόδιση από Τουρκία, κ.λπ.).

Όσον αφορά τον τομέα της οικονομίας και του εμπορίου, η EUMSS αναμένεται να συμβάλλει καθοριστικά στην υλοποίηση του εξαγγελθέντος έργου του διαδρόμου IMEC, καθώς η διέλευσή του (τελευταίο σκέλος) από την Ανατολική Μεσόγειο καθιστά τη θαλάσσια ασφάλεια παράγοντα ζωτικής σημασίας. Θετική επίδραση αναμένεται να έχει επίσης στον τομέα της οικονομίας, του εμπορίου και της ενέργειας η προώθηση της UNCLOS, καθώς λειτουργεί υποστηρικτικά παρέχοντας το απαραίτητο θεσμικό πλαίσιο στις προσπάθειες οριοθέτησης

ΑΟΖ και υφαλοκρηπίδας της Ελλάδας με την Τουρκία (Κουκάκης 2022α: 28-32), οι οποίες –εφόσον ευοδωθούν– αναμένεται να οδηγήσουν στην αξιοποίηση ανεκμετάλλευστων υποθαλάσσιων ενεργειακών κοιτασμάτων έχοντας ως αποτέλεσμα την δημιουργία νέων θέσεων εργασίας, την αύξηση των εσόδων από ενδεχόμενες εξαγωγές και την ενεργειακή απεξάρτηση από τρίτες χώρες.

Επιπλέον, η ΕUMSS αναμένεται να συμβάλλει σημαντικά στην επιδίωξη των στόχων του πρόσφατου Σχεδίου Δράσης της ΕΕ για τη Μεταναστευτική Οδό της Ανατολικής Μεσογείου που δημοσιεύτηκε τον Οκτώβριο του 2023 (European Commission 2023a), καθώς η αύξηση των θαλάσσιων δραστηριοτήτων αναμένεται να λειτουργήσει αποτρεπτικά και κατασταλτικά όσον αφορά την παράτυπη μετανάστευση. Ανάλογη επίδραση αναμένεται να έχει και όσον αφορά τους στόχους που καθορίστηκαν στην Κοινή Διακήρυξη ΕΕ-Αφρικανικής Ένωσης (Council of the EU 2022b) και την Κοινή Διακήρυξη για τη Στρατηγική και Ολοκληρωμένη Συνεργασία μεταξύ ΕΕ και Αιγύπτου (European Commission 2024)<sup>5</sup>, αλλά και τις προτεραιότητες της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας (European Union External Action 2021)<sup>6</sup>.

Όσον αφορά τέλος τον τομέα της ασφάλειας και της άμυνας –και ιδιαιτέρως αυτόν της αμυντικής βιομηχανίας– η συνεργασία με εταίρους και η ενίσχυση των ικανοτήτων που προβλέπει η ΕUMSS παρέχει το απαραίτητο πλαίσιο συνεργασίας όσον αφορά την ανάπτυξη της θαλάσσιας αμυντικής βιομηχανίας, συμβάλλοντας με τον τρόπο αυτό στην ανάπτυξη μίας ανταγωνιστικής Ευρωπαϊκής Αμυντικής Τεχνολογικής και Βιομηχανικής Βάσης η οποία αποτελεί βασική επιδίωξη της Στρατηγικής Πυξίδας (Κουκάκης 2022β: 6) και της Ευρωπαϊκής Αμυντικής Βιομηχανικής Στρατηγικής (Koukakis 2024a: 4-7).

## 6. Συμπερασματικά σχόλια

Ολοκληρώνοντας, αξίζει να επισημανθεί ότι η θάλασσα διαδραματίζει εξαιρετικά σημαντικό ρόλο όσον αφορά την οικονομική ανάπτυξη, καθώς συμβάλλει σε ιδιαίτερα μεγάλο ποσοστό στη διεξαγωγή του εμπορίου (80%), στην εξόρυξη και μεταφορά πετρελαίου και φυσικού αερίου (66%) και στην υποθαλάσσια μεταφορά δεδομένων (99%) σε παγκόσμιο επίπεδο (European Commission 2023b: 1). Το γεγονός επίσης ότι κράτη όπως το Ηνωμένο Βασίλειο (HM Government 2022) και η Ισπανία (Sitio oficial del Departamento de Seguridad Nacional 2024) έχουν προχωρήσει στην εκπόνηση της εθνικής τους Στρατηγικής Θαλάσσιας Ασφάλειας, καταδεικνύει ότι έχουν συνειδητοποιήσει τη σημασία της ύπαρξης εθνικής στρατηγικής όσον αφορά τον συντονισμό των ενεργειών τόσο των κρατικών φορέων μεταξύ τους όσο και τη συνεργασία τους με τρίτα κράτη.

Τέλος, καταδεικνύεται το γεγονός ότι η ασφάλεια αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την ανάπτυξη, συμπέρασμα που επισημαίνεται και από τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (Organisation for Economic Co-operation and Development n.d.), ο οποίος αναφέρει στην ιστοσελίδα του ότι:

“Η ασφάλεια είναι θεμελιώδης για τα μέσα διαβίωσης των ανθρώπων, τη μείωση της φτώχειας και την επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων της χιλιετίας. [...] Εάν τα κράτη θέλουν να δημιουργήσουν τις συνθήκες εκείνες που θα τους επιτρέψουν να ξεφύγουν από ένα καθοδικό σπιράλ όπου η ανασφάλεια, η εγκληματικότητα και η υπανάπτυξη αλληλοενισχύονται, οι κοινωνικοοικονομικές διαστάσεις, η διακυβέρνηση και η ασφάλεια πρέπει να αντιμετωπιστούν από κοινού με μια ολοκληρωμένη προσέγγιση”.

## Σημειώσεις

1. Η πρώτη Στρατηγική Ασφάλειας της ΕΕ ήταν η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Ασφάλειας (European Security Strategy, ESS) που δημοσιεύτηκε το 2003 (Council of the EU 2009) και η δεύτερη η Παγκόσμια Στρατηγική (European Union Global Strategy, EUGS) που δημοσιεύτηκε το 2016 (European Union External Action 2019).
2. Ως κυριότερες απειλές της θαλάσσιας ασφάλειας καθορίζονται η κλιματική αλλαγή, η θαλάσσια μόλυνση, οι δολιοφθορές, οι κυβερνοεπιθέσεις, η πειρατεία, η παράνομη διακίνηση ατόμων/υλικών, η τρομοκρατία, η παράνομη αλιεία και η παράνομη εξερεύνηση της Αποκλειστικής Οικονομικής Ζώνης (ΑΟΖ) ή/και υφαλοκρηπίδας (Council of the EU 2023: 7-10).
3. Ο εν λόγω οργανισμός αποτελείται σήμερα από τα 27 κράτη-μέλη της ΕΕ και 16 “τρίτα” κράτη της Μεσογείου που δεν ανήκουν στην ΕΕ (Union for the Mediterranean n.d.b).
4. Αυτά είναι η Κύπρος, η Αίγυπτος, η Γαλλία, η Ελλάδα, το Ισραήλ, η Ιταλία, η Ιορδανία και η Παλαιστίνη.
5. Οι εν λόγω στόχοι αφορούν κυρίως τους τομείς της οικονομίας, του εμπορίου, της μετανάστευσης, του περιβάλλοντος και της ασφάλειας.
6. Σε αυτές το 2015 προστέθηκαν: (1) η οικονομική ανάπτυξη για σταθερότητα, (2) η ασφάλεια και (3) η μετανάστευση και κινητικότητα.

## Βιβλιογραφικές Αναφορές

- Council of the EU. (2009). *European Security Strategy - A secure Europe in a better world* [Official Document]. <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>
- Council of the EU. (2014, June 24). *11205/14 - European Union Maritime Security Strategy* [Official Document]. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST%2011205%202014%20INIT/EN/pdf>
- Council of the EU. (2022a, March 21). *7371/22 - A Strategic Compass for Security and Defence - For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security* [Official

- Document]. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>
- Council of the EU. (2022b, February 18). *Sixth European Union - African Union Summit: A Joint Vision for 2030*. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/02/18/sixth-european-union-african-union-summit-a-joint-vision-for-2030/>
- Council of the EU. (2023, October 24). *14280/23 - Council conclusions on the Revised EU Maritime Security Strategy (EUMSS) and its Action Plan* [Official Document]. <https://www.consilium.europa.eu/media/67499/st14280-en23.pdf>
- Ελληνική Δημοκρατία/Υπουργείο Εξωτερικών. (x.n.). *Ζητήματα Ελληνοτουρκικών Σχέσεων*. <https://www.mfa.gr/zitimata-ellinotourkikon-sheseon/>
- East Mediterranean Gas Forum. (n.d.). *Overview*. <https://emgf.org/>
- Eminel Sülün, E. (2023). *Exploring the Political Dynamics of the EuroAsia, EuroAfrica, and Türkiye-North Cyprus Interconnector Projects: Implications for Cyprus*, Occasional Paper Series. PRIO Cyprus Centre/ Friedrich-Ebert-Stiftung. <https://www.prio.org/publications/13648>
- European Commission. (2023a, October 18). *EU Action Plan for Eastern Mediterranean migration*. [https://home-affairs.ec.europa.eu/news/eu-action-plan-eastern-mediterranean-migration-2023-10-18\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/news/eu-action-plan-eastern-mediterranean-migration-2023-10-18_en)
- European Commission. (2023b, March 10). *Factsheet: EU Maritime Security Strategy* [Infographic]. [https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/document/download/1d19fdb0-0325-4836-ae8c-7ede53c968ff\\_en?filename=2023-eu-maritime-security-strategy-factsheet\\_en\\_0.pdf](https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/document/download/1d19fdb0-0325-4836-ae8c-7ede53c968ff_en?filename=2023-eu-maritime-security-strategy-factsheet_en_0.pdf)
- European Commission. (2023c, March 10). *JOIN/2023/8 final - JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL on the update of the EU Maritime Security Strategy and its Action Plan «An enhanced EU Maritime Security Strategy for evolving maritime threats»* [Official Document]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023JC0008>
- European Commission. (2024, March 17). *Joint Declaration on the Strategic and Comprehensive Partnership between The Arab Republic Of Egypt and the European Union*. [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/joint-declaration-strategic-and-comprehensive-partnership-between-arab-republic-egypt-and-european-2024-03-17\\_en](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/joint-declaration-strategic-and-comprehensive-partnership-between-arab-republic-egypt-and-european-2024-03-17_en)

- European Union External Action. (2019, December 15). *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy* [Official Document]. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/global-strategy-european-unions-foreign-and-security-policy_en)
- European Union External Action. (2021, July 29). *European Neighbourhood Policy*. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-neighbourhood-policy\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-neighbourhood-policy_en)
- HM Government. (2022). *National Strategy for Maritime Security*. <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/630880c5e90e0729d9ab15fc/national-strategy-for-maritime-security-web-version.pdf>
- Κουκάκης, Γ. (2022α). Αποκλειστική Οικονομική Ζώνη: Οι προσπάθειες οριοθέτησής της από τα κράτη της Ανατολικής Μεσογείου, *Ερευνητική Εργασία* no 77. Κέντρο Διεθνών Στρατηγικών Αναλύσεων. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.31789.36324>
- Κουκάκης, Γ. (2022β). *Προς τα που δείχνει η Στρατηγική Πυξίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, *Ερευνητική Εργασία* no 78. Κέντρο Διεθνών Στρατηγικών Αναλύσεων. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.11656.70406>
- Κουκάκης, Γ. (2023). Η πορεία ένταξης της Τουρκίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (1999-2022), *Ερευνητική Εργασία* no 91. Κέντρο Διεθνών Στρατηγικών Αναλύσεων. <https://www.doi.org/10.13140/RG.2.2.29705.72806>
- Kostidis, M. (2024, March 18). *Erdogan: All Cyprus could have been ours*. *eKathimerini*. <https://www.ekathimerini.com/news/1234350/erdogan-all-cyprus-could-have-been-ours/>
- Koukakis, G. (2022a). *The trilateral partnership between Greece, Cyprus & Israel: Background, recent developments and future considerations regarding the security environment in the Eastern Mediterranean*. Hellenic Institute for Strategic Studies. <https://www.doi.org/10.13140/RG.2.2.24533.29927>
- Koukakis, G. (2022b). The 2020 EEZ delimitation agreement between Greece & Egypt, Short Comments. "HERMES" Institute for Foreign Affairs, Security & Geoeconomy. <https://www.doi.org/10.13140/RG.2.2.24965.42725/1>
- Koukakis, G. (2023a). Permacrises and Polycrises: Outlining the Contemporary Security Environment through References to Strategic Documents of Regional and International Actors. *HAPSc Policy Briefs Series*, 4(2), 55–64. <https://doi.org/10.12681/hapscpbs.36661>
- Koukakis, G. (2023b). Resilience: Highlighting its Importance for Security and Development through References to (National) Security Strategic Documents of International Actors. *HAPSc Policy Briefs Series*, 4(1), 77–87. <https://doi.org/10.12681/hapscpbs.35186>

- Koukakis, G. (2023c). The 9th Trilateral Summit of Cyprus, Greece and Israel: Türkiye's struggle for power in the Eastern Mediterranean, the Competition between India and China in the Middle East, and the New Era of "Economic Peace", Occasional Paper 1/2023. "HERMES" Institute of International Affairs, Security & Geoeconomy. <https://www.doi.org/10.13140/RG.2.2.18271.84645>
- Koukakis, G. (2024a). The First Ever 2024 European Defence Industrial Strategy: Background, Challenges and Future Considerations Regarding the European Security and Defense, Occasional Paper 2/2024. "HERMES" Institute for Foreign Affairs, Security & Geoeconomy. <https://www.doi.org/10.13140/RG.2.2.27247.44961>
- Koukakis, G. (2024b). The future status of Greek bilateral relations with Türkiye and Egypt in light of the December 7th, 2023 Athens Declaration between Greece and Türkiye and visit of the Turkish President to Egypt on February 14th, 2024, Short Comments. "HERMES" Institute for Foreign Affairs, Security & Geoeconomy. <https://www.doi.org/10.13140/RG.2.2.20138.39361>
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (n.d.). *Security and Development*. <https://www.oecd.org/countries/burundi/securityanddevelopment.htm>
- Πολίτης, Β. (2019, Μάρτιος 01). *Ελλάς και Θάλασσα: Ο ρόλος και η σημασία της θαλάσσιας ισχύος στην ενεργειακή γεωπολιτική της Αν. Μεσογείου*. *Foreign Affairs The Hellenic Edition*. <https://foreignaffairs.gr/articles/72182/basilis-politis/ellas-kai-thalassa?page=show>
- Σταμπολής, Κ. (2020, Οκτώβριος 08). *Πορεία χωρίς χάρτες στην Ανατολική Μεσόγειο: Η Ελλάδα ολιγωρεί στην παρουσίαση των κυριαρχικών της δικαιωμάτων προς την διεθνή κοινότητα*. *Foreign Affairs The Hellenic Edition*. <https://www.foreignaffairs.gr/articles/72936/konstantinos-n-stampolis/poreia-xoris-xartes-stin-anatoliki-mesogeio?page=show>
- Shama, N. (2019). Between Alliance and Entente: The Egyptian-Greek-Cypriot Partnership. In Z. Tziarras (Ed.), *The New Geopolitics of the Eastern Mediterranean: Trilateral Partnerships and Regional Security*. Re-imagining the Eastern Mediterranean Series: PCC Report (pp. 95-110). PRIO Cyprus Centre. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/zypern/15662.pdf>
- Sitio oficial del Departamento de Seguridad Nacional. (2024). *Estrategia Nacional de Seguridad Marítima 2024*. <https://www.dsn.gob.es/es/documento/estrategia-nacional-seguridad-mar%C3%ADtima-2024>
- Union for the Mediterranean. (n.d.a). *History*. <https://ufmsecretariat.org/who-we-are/history/>

- Union for the Mediterranean. (n.d.b). *Member States*. <https://ufmsecretariat.org/who-we-are/member-states/>
- Union for the Mediterranean. (n.d.c). *The UfM: an action-driven organisation with a common ambition*. <https://ufmsecretariat.org/who-we-are/>
- U.S. Department of State. (2022, May 09). Joint Statement on the 3+1 (Republic of Cyprus, Greece, Israel + United States) *Foreign Ministerial* . <https://www.state.gov/joint-statement-on-the-31-republic-of-cyprus-greece-israel-united-states-foreign-ministerial/>
- Χατζηνάστρου, Μ. (2021, Οκτώβριος 05). Το τουρκικό δόγμα της Γαλάζιας Πατρίδας... και οι προκλήσεις της ελληνικής στρατηγικής. *Foreign Affairs The Hellenic Edition*. <https://www.foreignaffairs.gr/articles/73415/mixail-xatziastroy/to-toyrkiko-dogma-tis-galazias-patridas%E2%80%A6?page=show>

## Συγκριτική Πολιτική Οικονομία του Georg Menz

Εκδόσεις Τζιόλα, 2021 και Oxford University Press, 2017

**Α**ν και η ήδη υπάρχουσα βιβλιογραφία για την Πολιτική Οικονομία τόσο στην Αεγχώρια όσο και στη διεθνή διάστασή της είναι πλούσια, η Συγκριτική Πολιτική Οικονομία (ΣΠΟ) παραμένει ένα πεδίο του οποίου η ακαδημαϊκή μελέτη με συστηματικό και ολοκληρωμένο τρόπο υπολείπεται. Ενώ το ακαδημαϊκό ενδιαφέρον για αυτό το θεωρητικό υπό-πεδίο είναι συνεχές και δείχνει να αυξάνεται με το χρόνο, δεν υπήρχε στη σχετική βιβλιογραφία ένα έργο που να εξετάζει με αναλυτικό αλλά και κριτικό τρόπο τις ρίζες της ΣΠΟ αλλά και τη θεωρητική εξέλιξη της μέχρι σήμερα μέσω των διάφορων θεωρητικών προσεγγίσεων.

Αυτό το κενό έρχεται να καλύψει το βιβλίο του Georg Menz με τον τίτλο Συγκριτική Πολιτική Οικονομία (Comparative Political Economy: Contours of a Subfield). Το βιβλίο κυκλοφόρησε το 2017 ενώ το 2021 κυκλοφόρησε και στην ελληνική γλώσσα από τις εκδόσεις Τζιόλα σε μετάφραση και επιστημονική επίμελεια του Αναστάσιου Χάρδα, Επίκουρου Καθηγητή στο Δημοκρίτειο Πανεπιστήμιο Θράκης.

Το βιβλίο υιοθετεί μια χρονολογική προσέγγιση στην ανάλυση της γενεαλογίας της ΣΠΟ. Ξεκινώντας απ' την εποχή της κλασικής πολιτικής οικονομίας ο Menz εξετάζει τις συνεισφορές των κλασικών όπως του Adam Smith, του David Ricardo αλλά και του Karl Marx. Εκεί τέθηκαν οι πρώτες βάσεις για τη ΣΠΟ, μέσω της μελέτης του ρόλου του κράτους, ως ξεχωριστό αντικείμενο και υπό-πεδίο της πολιτικής οικονομίας. Ο συγγραφέας εξετάζει και αναλύει τους θεμέλιους θεωρητικούς λίθους του υπό-πεδίου αυτού έτσι ώστε να γίνει πλήρως κατανοητή στον αναγνώστη η σχέση πολιτικής και οικονομίας αλλά και τα αποτελέσματά της. Ο συγγραφέας συνεχίζει την περιγραφή της θεωρητικής εξέλιξης του πεδίου με αναφορά σε σημαντικούς μελετητές του 20ου αιώνα όπως ο Max Weber, ο Kenneth Galbraith, και ο Karl Polanyi εισάγοντας παράλληλα τον αναγνώστη σε σημαντικές θεωρητικές έννοιες. Έτσι διατρέχει διαδοχικά τις διαφορετικές ιστορικές φάσεις εντοπίζοντας κάθε φορά τη συνεισφορά του κάθε μελετητή. Επιπλέον, υιοθετώντας μια συγκριτική ματιά μεταξύ των διαφόρων θεωρητικών προσεγγίσεων αλλά και μεταξύ διαφορετικών χωρών με διαφορετικούς θεσμούς και ιστορικά και πολιτικό-οικονομικά υπόβαθρα, καταφέρνει να παρακινήσει τον αναγνώστη να δει εναλλακτικές ερμηνείες για το ρόλο των θεσμών, του κράτους αλλά και τη σχέση μεταξύ πολιτικής και οικονομίας.

Κατ' αυτό τον τρόπο ο Menz φτάνει στη ανάδυση του Συγκριτικού Καπιταλισμού ως διακριτού πεδίου επιστημονικής μελέτης. Με αφετηρία τα σημαντικά έργα των Andrew Shonfield, Gosta Espring Andersen και Peter Hall ο συγγραφέας εξετάζει το πως η θεωρία εξελίχθηκε από την κλασική πολιτική οικονομία σε ένα διακριτό επιστημονικό πεδίο από το δεύτερο μισό του 20ου

αιώνα και έπειτα. Με αυτό τον τρόπο εδραιώνεται πλέον η ανάγκη να μελετηθούν οι διακριτές πορείες διαφόρων τύπων καπιταλισμού σε εθνικό επίπεδο υπό μια συγκριτική προσέγγιση καθώς η σταδιακή θεσμική σύγκλιση που αναμενόταν μεταξύ των αναπτυγμένων χωρών δεν επήλθε. Συνεπώς, ο συγγραφέας φτάνει στο ίσως πιο σημαντικό έργο της βιβλιογραφίας της ΣΠΟ, αυτό των Ποικιλιών Καπιταλισμού των Hall και Soskice, το οποίο ακόμα και σήμερα συνεχίζει να αποτελεί τη βάση για πολλές μελέτες στο πεδίο αυτό.

Βασική αδυναμία του επιστημονικού παραδείγματος των Ποικιλιών Καπιταλισμού όπως εντοπίζεται από τον Menz είναι ο σχεδόν αποκλειστικός προσανατολισμός του στην ανάλυση και στον τρόπο συντονισμού των εταιρειών παραβλέποντας έτσι τον παράγοντα κράτος και το θεσμικό του ρόλο. Ο ρόλος του κράτους στη μελέτη της ΣΠΟ είναι ένα ζήτημα στο οποίο ο συγγραφέας επανέρχεται τακτικά διαπιστώνοντας πως παρά το γεγονός πως η ΣΠΟ έχει ίσως παραμελήσει τον παράγοντα αυτό χάριν μιας πιο νεοφιλελεύθερης προσέγγισης, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη ως κεντρικός παράγοντας διακυβέρνησης που μπορεί να έχει αναδιαρθρωθεί αλλά συνεχίζει να θέτει το ευρύτερο εθνικό θεσμικό πλαίσιο, δίνοντας έτσι και μια σαφή κατεύθυνση για μελλοντική έρευνα. Επιπλέον ο Menz διαπιστώνει πως, παρά τη μεθοδολογική της αξία, η δυαδική απεικόνιση χωρών βάσει των θεσμών που συντονίζουν τους εθνικούς καπιταλισμούς είναι στατική και δεν αφήνει χώρο για πιθανότητα θεσμικής ή πολιτικής αλλαγής που μπορεί να οδηγήσει και μεταστροφή από το ένα μοντέλο στο άλλο. Χώρες όπως η Ελλάδα που ξεφεύγουν από τα πρότυπα των δύο μοντέλων χαρακτηρίζονται απλά ως «υβριδικές». Συνεπώς και αναγνωρίζοντας την αξία της προσέγγισης των Ποικιλιών Καπιταλισμού ο συγγραφέας καταλήγει πως στερείται αναλυτικού βάθους ενώ παραβλέπει και τον ρόλο του πολιτισμού και της κουλτούρας, κάτι που θα μπορούσε να δώσει νέα διάσταση στη μελέτη διαμόρφωσης των θεσμών.

Στο υπόλοιπο του βιβλίου παρουσιάζονται από μια λιγότερο θεωρητική και περισσότερο εμπειρική ματιά τα βασικά εκείνα στοιχεία που ορίζουν την πολιτική οικονομία της κάθε χώρας: οι αγορές εργασίας και ο τρόπος ρύθμισής τους, η χρηματοδότηση των ιδιωτικών επιχειρήσεων και η διακυβέρνησή τους και τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας. Εξετάζεται επίσης το ζήτημα των επιπέδων χρέους που έχει απασχολήσει ιδιαίτερα τις τελευταίες δεκαετίες επιμέρους χώρες της ΕΕ αλλά και το ζήτημα του ρόλου του κράτους, γυρίζοντας ξανά στις ρίζες της ΣΠΟ.

Βασικό σημείο το βιβλίου είναι ότι υιοθετεί μια διεπιστημονική προσέγγιση εξετάζοντας το ζήτημα της ΣΠΟ από οικονομική, πολιτική, κοινωνιολογική όσο και από ιστορική πλευρά. Έτσι για παράδειγμα ο συγγραφέας κάνει ιδιαίτερη αναφορά στο ρόλο της θρησκείας, των ιδεών και του πολιτισμού ως παράγοντες που δύνανται να επηρεάσουν την πορεία οικονομικής ανάπτυξης της εκάστοτε χώρας αλλά και ως θεματικές που πρέπει μελλοντικά να ερευνηθούν περαιτέρω στα πλαίσια της ΣΠΟ.

Εκτός των ερευνητών του πεδίου, το βιβλίο είναι προσβάσιμο και στον

κοινό, μη ειδικό, αλλά ενημερωμένο αναγνώστη, καθώς ο Αναστάσιος Χάρδας έχοντας βαθιά γνώση του αντικειμένου καταφέρνει να μεταφέρει αυτούσιο το υλικό του βιβλίου τόσο μέσω της εύστοχης απόδοσης του στην ελληνική γλώσσα όσο και μέσω της άρτιας επιστημονικής του επιμέλειας. Δίνεται έτσι η ευκαιρία στον Έλληνα αναγνώστη να αποκτήσει πρόσβαση σε ένα σημαντικό και ολοκληρωμένο έργο πάνω στη Συγκριτική Πολιτική Οικονομία στην ελληνική γλώσσα.

**Πέρον Μπαζώτη**

Υπ. Διδάκτωρ, 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 κείμενα που υποβάλλονται προς κρίση και δημοσίευση πρέπει να εμπίπτουν σε μια από τις παρακάτω κατηγορίες: Ερευνητικά Άρθρα, **Ερευνητικά Σημειώματα**, **Βιβλιοκριτικές**, **Σημείωμα Επιμελητή και Κείμενα Πολιτικής**.

Τα Ερευνητικά Άρθρα και τα Ερευνητικά Σημειώματα αξιολογούνται από δύο τουλάχιστον ανώνυμους κριτές. Το όνομα και τα άλλα στοιχεία του συγγραφέα (ιδιότητα, ίδρυμα/οργανισμός, στοιχεία επικοινωνίας) καθώς και ο τίτλος του άρθρου με την περίληψη πρέπει να υποβάλλονται σε ξεχωριστή σελίδα (σελίδα τίτλου) από το κυρίως σώμα (τίτλος, 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.

Ως προς τις βιβλιογραφικές αναφορές, το Περιοδικό ακολουθεί την εξής προσέγγιση: Για τις **ενδοκειμενικές παραπομπές**: Αναφέρονται με συντομία βασικές πληροφορίες των χρησιμοποιούμενων πηγών βάσει του συστήματος αναφορών Harvard. Ενδεικτικά: για έναν ή δύο συγγραφείς: (π.χ. Hall and Soskice 2001), για περισσότερους από δύο συγγραφείς: (π.χ. Meghir et al. 2017), για απευθείας απόδοση κειμένου πρέπει να αναφέρεται το κείμενο σε εισαγωγικά (quotes) καθώς και η αντίστοιχη σελίδα στην παραπομπή: (π.χ. Hall and Soskice 2001:65).

**Για τη βιβλιογραφική λίστα**: Για τη βιβλιογραφία το Περιοδικό υιοθετεί πολιτική ελεύθερης επιλογής του συστήματος κατάρτισης της βιβλιογραφικής λίστας. Οι συγγραφείς μπορούν να χρησιμοποιήσουν οποιοδήποτε από τα διεθνή καθιερωμένα συστήματα αναφορών όπως APA, Harvard, Chicago κ.ά. Οι αναφορές στη βιβλιογραφία θα πρέπει να εμφανίζονται με αλφαβητική σειρά. 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.

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, τυχόν Ευχαριστίες, Δήλωση Σύγκρουσης Συμφερόντων ή Δήλωση Χρηματοδότησης της Έρευνας καθώς και η Γνωστοποίηση Χρήσης Τεχνητής Νοημοσύνης παρατίθενται στη σελίδα τίτλου. Η γλωσσική επιμέλεια των κειμένων (στα ελληνικά ή στα αγγλικά) είναι αποκλειστική ευθύνη του συγγραφέα. Για την απεικόνιση μαθηματικών τύπων, διαγραμμάτων και πινάκων να χρησιμοποιείται αντίστοιχη τυποποιημένη εφαρμογή. Πριν την υποβολή του άρθρου οι συγγραφείς πρέπει να έχουν διαβάσει τις **Πολιτικές Έκδοσης του Περιοδικού** καθώς και τις αναλυτικές Οδηγίες για τους Συγγραφείς που είναι διαθέσιμες στην ηλεκτρονική έκδοση (<https://ejournals.epublishing.ekt.gr/index.php/periphery/index>). Άρθρα που δεν συμβιβάζονται με τις παραπάνω οδηγίες επιστρέφονται στον συγγραφέα για την ανάλογη προσαρμογή.

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 Διόνικος, Γραβιάς 9-13, Αθήνα 10678, τηλ/φαξ. 210 3801777, e-mail: [info@dionicos.gr](mailto:info@dionicos.gr).

Για γενικές πληροφορίες, η ηλεκτρονική διεύθυνση επικοινωνίας είναι η ακόλουθη: [ekorpa@pspa.uoa.gr](mailto:ekorpa@pspa.uoa.gr).

Τα άρθρα είναι διαθέσιμα 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](mailto:info@dionicos.gr). For general information the e-mail address is as follows: [ekopda@pspa.uoa.gr](mailto:ekopda@pspa.uoa.gr).

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

REGIONAL INTEGRATION  
ΕΠΙΘΕΣΗ  
S-A-2024 1-T-7