



## Η Στρατηγική Έξυπνης Εξειδίκευσης στο ΕΣΠΑ 2014-2020

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ & ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

**Πέρη ΜΠΑΖΩΤΗ**

*Υποψήφια Διδάκτωρ, Εθνικό & Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών*



# Η Στρατηγική Έξυπνης Εξειδίκευσης στο ΕΣΠΑ 2014-2020

Copyright © 2024 | All Rights Reserved

ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ & ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΕΛΙΑΜΕΠ)

Βασιλίσσης Σοφίας 49, 10676, Αθήνα

Τηλ.: 210 7257 110 | Fax: 210 7257 114 | [www.eliamep.gr](http://www.eliamep.gr) | [eliamep@eliamep.gr](mailto:eliamep@eliamep.gr)

Το ΕΛΙΑΜΕΠ ενθαρρύνει τον ανοιχτό, πλουραλιστικό διάλογο στη βάση επιχειρημάτων και δεδομένων. Οι απόψεις που διατυπώνονται από τους συνεργάτες του ΕΛΙΑΜΕΠ εκφράζουν αποκλειστικά τους συγγραφείς τους και δεν δεσμεύουν το Ίδρυμα.

**Φωτογραφία εξωφύλλου:** Sigmund, Unsplash

Το παρόν κείμενο γράφτηκε στο πλαίσιο του έργου CoEurope.

Το CoEurope (<https://www.amna.gr/coeuropa>) έχει λάβει χρηματοδότηση από το πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τίτλο «Support for information measures relating to the EU Cohesion Policy for 2022 – (IMRE-2022-INFOME)».

## Πέρη ΜΠΑΖΩΤΗ

Υποψήφια Διδάκτωρ, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

### Περίληψη

- Βασικός στόχος της στρατηγικής έξυπνης εξειδίκευσης είναι η κινητοποίηση έρευνας και καινοτομίας σε περιφερειακό επίπεδο με έμφαση στις υφιστάμενες δυνατότητες ενισχύοντας την οικονομική διαφοροποίηση και τη δημιουργία συγκριτικού πλεονεκτήματος.
- Εφαρμόστηκε σε ευρωπαϊκό επίπεδο για πρώτη φορά κατά την προγραμματική περίοδο 2014-2020 με κεντρικό σημείο την κινητοποίηση και ενεργό συμμετοχή των κρατών και των περιφερειακών αρχών στην κατάρτιση και εφαρμογή της στρατηγικής.
- Το περιβάλλον έρευνας και ανάπτυξης στην Ελλάδα ήταν ήδη μη ευνοϊκό αφενός λόγω δομικών αδυναμιών αλλά και αφετέρου λόγω της βαθιάς οικονομικής κρίσης.
- Το θεσμικό πλαίσιο της χώρας τόσο στη διαχείριση των ΕΣΠΑ γενικότερα όσο και στη διαχείριση της στρατηγικής έξυπνης εξειδίκευσης ειδικότερα ήταν η κύρια αδυναμία που εμπόδισε την αποτελεσματική υλοποίηση της στρατηγικής με καθυστερήσεις και έλλειψη συντονισμού μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων.
- Παρά τις δυσκολίες η Ελλάδα κατάφερε να βελτιώσει τις επιδόσεις της στους ευρωπαϊκούς δείκτες καινοτομίας χωρίς ωστόσο να καταφέρει να φτάσει τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.

## Εισαγωγή

Η Στρατηγική Έξυπνης Εξειδίκευσης (S3) αποτελεί μια από τις βασικές πρωτοβουλίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ενίσχυση της καινοτομίας, της ανταγωνιστικότητας και οικονομικής ανάπτυξης στις περιφέρειες των κρατών-μελών αλλά και της Ένωσης σαν σύνολο. Εισήχθη πρώτη φορά κατά την προγραμματική περίοδο 2014-2020 υπό την ομπρέλα της πολιτικής συνοχής σηματοδοτώντας έτσι και μια σημαντική στροφή της πολιτικής αυτής προς ευρύτερους τομεακούς και οριζόντιους στόχους. Για την Ελλάδα, η S3 ήταν πρωτίστως μια ευκαιρία για την επανεκκίνηση της εγχώριας οικονομίας και την ανασυγκρότηση του παραγωγικού μοντέλου εν μέσω μιας βαθιάς οικονομικής κρίσης. Σε δεύτερο πλάνο όμως, ήταν μια ευκαιρία ώστε να αναπτυχθούν δομές και συνέργειες μεταξύ εθνικού και περιφερειακού επιπέδου αφενός και μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα αφετέρου. Στόχος του κειμένου εργασίας είναι να εξετάσει αφενός την έννοια της έξυπνης εξειδίκευσης και τη μεταφορά της στο ευρωπαϊκό πεδίο και αφετέρου την εφαρμογή της στην Ελλάδα στα πλαίσια του ΕΣΠΑ 2014-2020. Τελικός στόχος είναι να γίνει μια προσπάθεια γενικότερης αποτίμησης του οριζόντιου στόχου της έξυπνης εξειδίκευσης.

Ο ρόλος του στοιχείου της τοπικότητας (*locality*) ή περιφερειακότητας (*regionality*) αναδεικνύεται ως κρίσιμος και κεντρικός παράγοντας που διαφοροποιεί μια περιοχή/περιφέρεια από άλλες και την ωθεί να αναπτύξει ένα τοπικό σύστημα παραγωγής γνώσης και καινοτομίας, αυξάνοντας την ανταγωνιστικότητά της.

## Τι είναι η έξυπνη εξειδίκευση;

Η έννοια της έξυπνης εξειδίκευσης επικεντρώνεται στην αξιοποίηση των ήδη υπαρχόντων δυνατοτήτων κάθε περιοχής. Συγκεκριμένα, κάθε περιοχή/περιφέρεια θα πρέπει να δώσει έμφαση στην ανάπτυξη των τομέων εκείνων στους οποίους έχει καλές επιδόσεις και να εξειδικευτεί σε αυτούς. Έτσι θα αποκτήσει ένα σημαντικό συγκριτικό πλεονέκτημα που θα της επιτρέψει να διατηρήσει διαχρονικά δυναμικούς ρυθμούς παραγωγής και οικονομικής μεγέθυνσης. Δεν επιδιώκεται δηλαδή η ανάπτυξη δεξιοτήτων από το μηδέν ούτε η αυτούσια μεταφορά καλών πρακτικών και τυπολογιών από άλλες περιοχές/περιφέρειες. Αντίθετα, τονίζεται ο ρόλος του γενικότερου και ήδη υπάρχοντος γεωγραφικού, βιομηχανικού αλλά και θεσμικού πλαισίου της κάθε περιφερειακής οικονομίας ως βάσης για την έξυπνη εξειδίκευση (McCann και Ortega-Argilés 2011; Boschma 2013). Συνεπώς ο ρόλος του στοιχείου της «τοπικότητας» (*locality*) ή «περιφερειακότητας» (*regionality*) αναδεικνύεται ως κρίσιμος και κεντρικός παράγοντας που διαφοροποιεί μια περιοχή/περιφέρεια από άλλες και την ωθεί να αναπτύξει ένα τοπικό σύστημα παραγωγής γνώσης και καινοτομίας, αυξάνοντας την ανταγωνιστικότητά της (Asheim κ.ά. 2017, Capello 2017). Παράλληλα θέτει και τα όρια μέσα στα οποία μπορεί να αναπτυχθεί μια στρατηγική έξυπνης εξειδίκευσης, αφού οι περιφέρειες θα πρέπει να επεκταθούν μόνο στους τομείς που ήδη λειτουργούν αποδοτικά.

Είναι σημαντικό να τονιστεί πως μια στρατηγική έξυπνης εξειδίκευσης δεν θα πρέπει να νοείται ως μια απλή στρατηγική εξειδίκευσης σε κάποιο βιομηχανικό τομέα μιας περιοχής/περιφέρειας - όπως για παράδειγμα ο τουρισμός. Αντίθετα, εκείνο που επιδιώκεται είναι η ανάπτυξη έρευνας και τεχνολογικής καινοτομίας που συνδέονται με τις ήδη υπάρχουσες βιομηχανίες της κάθε περιοχής. Επιχειρείται έτσι να συνδεθεί η έρευνα και ανάπτυξη (E&A) με τις τομεακές δομές της τοπικής οικονομίας κατά τρόπο ώστε να επιτυγχάνεται η διαφοροποίηση τους ως πηγή συγκριτικού πλεονεκτήματος. Επιτυγχάνεται λοιπόν αυτό που είναι γνωστό ως «διαφοροποιημένη εξειδίκευση» (*“diversified specialization”*) μέσω της δημιουργίας δια-τομεακών φαινομένων διάχυσης (*spillovers*) (Farhauer και Kröll 2012). Συνεπώς η έξυπνη εξειδίκευση εδράζεται τόσο στο στοιχείο της οικονομικής διαφοροποίησης όσο και στο στοιχείο της εξειδίκευσης και προσαρμόζεται στις επιμέρους ανάγκες και δυνατότητες κάθε περιοχής (Foray κ.ά. 2011, Boschma 2013, Asheim κ.ά. 2017).

Η διαδικασία αυτή συνοδεύεται - ή, κατά περιπτώσεις, θα έπρεπε να συνοδεύεται - από την ανάπτυξη των κατάλληλων μηχανισμών διακυβέρνησης, με σκοπό όχι μόνο τη διαχείριση, αλλά και τον καθορισμό στρατηγικών στόχων και προτεραιοτήτων ανάλογων των δυνατοτήτων και αναγκών της κάθε περιοχής.

Κάτι ακόμα που υπογραμμίζει τη σημασία της S3 για την Ε.Ε. είναι το γεγονός πως η ανάπτυξη στρατηγικής για την έρευνα και καινοτομία σε περιφερειακό επίπεδο ήταν μια εκ των προτέρων αιρεσιμότητα (*ex-ante conditionality*) της πολιτικής συνοχής προκειμένου να χρηματοδοτηθούν αντίστοιχες δράσεις από το ΕΤΠΑ για την προγραμματική περίοδο 2014-2020.

Γίνεται λοιπόν κατανοητό πως η έξυπνη εξειδίκευση αποτελεί μια τοπο-κεντρική αναπτυξιακή στρατηγική (*place-based development strategy*) η οποία στόχο έχει όχι τόσο να εισάγει νέους τύπους εξειδίκευσης στις οικονομικές δομές των περιφερειών όσο να εκμεταλλευτεί τις ήδη υπάρχουσες δυνατότητες και ευκαιρίες ώστε να αναδιαμορφώσει παραδοσιακούς τομείς για τη δημιουργία συγκριτικού πλεονεκτήματος και προστιθέμενης αξίας (Balland κ.ά. 2019, Di Cataldo κ.ά. 2022). Η διαδικασία αυτή συνοδεύεται - ή, κατά περιπτώσεις, θα έπρεπε να συνοδεύεται - από την ανάπτυξη των κατάλληλων μηχανισμών διακυβέρνησης, με σκοπό όχι μόνο τη διαχείριση, αλλά και τον καθορισμό στρατηγικών στόχων και προτεραιοτήτων ανάλογων των δυνατοτήτων και αναγκών της κάθε περιοχής (Midtkandal και Sönrnik 2012).

Η S3 είναι δυνατόν να ειδικωθεί ως ένα αμιγώς ευρωπαϊκό εγχείρημα, καθώς πρόκειται για τη μεγαλύτερη υπερεθνική προσπάθεια εφαρμογής αναπτυξιακής στρατηγικής μέσω διαφοροποίησης (*diversification*). Αναπτύχθηκε από μια ομάδα ειδικών<sup>1</sup> που συστάθηκε αρχικά το 2005 από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή προκειμένου να παράσχει συμβουλευτική καθοδήγηση σχετικά με τη δυνατότητα δημιουργίας ενός Ευρωπαϊκού συστήματος έρευνας και καινοτομίας (European Commission 2009, Morgan 2015). Έκτοτε έχει ενταχθεί στο ευρύτερο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής, αποτελεί πλέον- πάγια προτεραιότητα της ΕΕ και εκφράζεται μέσω των στόχων των προγραμμάτων ΕΣΠΑ και της χρηματοδότησης από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ). Σε αυτό συνέβαλε σημαντικά η μεταρρύθμιση της πολιτικής συνοχής για την περίοδο 2014-2020 και ιδιαίτερα η πρόσδεσή της στην στρατηγική «Ευρώπη 2020»<sup>2</sup> που στόχευε στην «έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη» (Ανδρέου 2022, 121). Κατ' αυτό τον τρόπο, το βάρος της πολιτικής συνοχής μετατοπίστηκε προς ευρύτερους θεματικούς στόχους που αποσκοπούσαν πλέον και στη βελτίωση της συνολικής ανταγωνιστικότητας της Ε.Ε. καθιστώντας έτσι την εν λόγω πολιτική μια αναπτυξιακή πολιτική για το σύνολο της Ε.Ε. (Μητσός 2020, Ανδρέου 2022).

Στην προγραμματική περίοδο υπό εξέταση (2014-2020), σύμφωνα με τον Κανονισμό Κοινών Διατάξεων των ΕΔΕΤ (Κανονισμός (ΕΕ) 1303/2013), η S3 εντάσσεται στον πρώτο εκ των έντεκα Θεματικών Στόχων (ΘΣ) της πολιτικής συνοχής, δηλαδή της ενίσχυσης της έρευνας, της τεχνολογικής ανάπτυξης και της καινοτομίας.

Κάτι ακόμα που υπογραμμίζει τη σημασία της S3 για την Ε.Ε. είναι το γεγονός πως η ανάπτυξη στρατηγικής για την έρευνα και καινοτομία σε περιφερειακό επίπεδο ήταν μια εκ των προτέρων αιρεσιμότητα (*ex-ante conditionality*) της πολιτικής συνοχής προκειμένου να χρηματοδοτηθούν αντίστοιχες δράσεις από το ΕΤΠΑ για την προγραμματική περίοδο 2014-2020. Πρακτικά αυτό σημαίνει πως η κάθε περιφέρεια θα έπρεπε να έχει αναπτύξει μια δική της S3 προκειμένου να θεωρηθεί ως επιλέξιμη για χρηματοδότηση. Προς τον σκοπό αυτό αναπτύχθηκε και η ευρωπαϊκή Πλατφόρμα Έξυπνης Εξειδίκευσης (S3P) προκειμένου να υποστηρίξει τα κράτη μέλη στην κατάρτιση των επιμέρους σχεδίων και στρατηγικών καινοτομίας. Σκοπός των σχεδίων αυτών ήταν να εντοπιστούν οι τομείς εκείνοι οι οποίοι μπορούν να αποτελέσουν τη βάση για την εφαρμογή της S3 στις περιφερειακές οικονομίες. Αυτό γίνεται μέσω της διαδικασίας που ονομάζεται «επιχειρηματική ανακάλυψη» (*entrepreneurial discovery*). Συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη θα πρέπει να αναγνωρίσουν-δηλαδή να «ανακαλύψουν» - ποιοι τομείς της εκάστοτε περιφερειακής οικονομίας έχουν ή δύνανται να αποκτήσουν συγκριτικό πλεονέκτημα μέσω της εξειδίκευσης - διαφοροποίησής τους από άλλες περιφέρειες, μέσω της παραγωγής γνώσης, έρευνας και καινοτομίας (Forey κ.ά. 2011, Asheim κ.ά. 2017).

<sup>1</sup> Πρόκειται για το Knowledge for Growth Expert Group που συστάθηκε από τον Επίτροπο Janez Potocnik.

<sup>2</sup> Μια εκ των προτεραιοτήτων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» είναι η «έξυπνη ανάπτυξη» δηλαδή οικονομική ανάπτυξη βασισμένη στην παραγωγή γνώσης και καινοτομίας.



Παρά την ονομασία της, η επιχειρηματική ανακάλυψη δεν αφορά μόνο τις επιχειρήσεις και το ρόλο που μπορούν να έχουν. Αντίθετα, αποτελεί μια διαδικασία ευρείας συνεργασίας μεταξύ πολλών και διαφορετικών φορέων, συμπεριλαμβανομένων των επιχειρήσεων και επιχειρηματιών, που ακολουθεί μια προσέγγιση από «κάτω προς τα πάνω» (bottom-up).

Παράλληλα, το εξαιρετικά πολύπλοκο και γραφειοκρατικό πλαίσιο διαχείρισης των ΕΣΠΑ λειτουργούσε ως τροχοπέδη τόσο για την αύξηση της αποτελεσματικότητας των σχετικών δράσεων όσο και για την παρακολούθηση και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων τους.

Παρά την ονομασία της, η επιχειρηματική ανακάλυψη δεν αφορά μόνο τις επιχειρήσεις και το ρόλο που μπορούν να έχουν. Αντίθετα, αποτελεί μια διαδικασία ευρείας συνεργασίας μεταξύ πολλών και διαφορετικών φορέων, συμπεριλαμβανομένων των επιχειρήσεων και επιχειρηματιών, που ακολουθεί μια προσέγγιση από «κάτω προς τα πάνω» (bottom-up). Έτσι τα κράτη, οι περιφερειακές αρχές και τοπικοί φορείς κλήθηκαν για πρώτη φορά κατά την προηγούμενη προγραμματική περίοδο να εφαρμόσουν ένα θεωρητικό πλαίσιο στην πράξη διαμόρφωσης πολιτικής (policy making) μέσω μιας διαδικασίας αυτό-αξιολόγησης και αλληλεπίδρασης προκειμένου να προσδιορίσουν τις δυνατότητες της τοπικής οικονομίας (Morgan 2015, Foray 2015, Di Cataldo 2022).

Επιπλέον, χαρακτηρίζεται ως μια δυναμική διαδικασία όπου οι δράσεις και η κατεύθυνση δεν προαποφασίζονται αλλά καθορίζονται στην πορεία (Foray 2019). Έτσι, για την περίοδο 2014-2020, η διαδικασία «επιχειρηματικής ανακάλυψης» ήταν μεν μια εκ των προϋποθέσεων για την επιλογή των αρχικών Επενδυτικών Προτεραιοτήτων του Θεματικού Στόχου 1 (Perianez-Forte και Wilson 2021), εφαρμόστηκε δε συστηματικά καθ' όλη τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου.

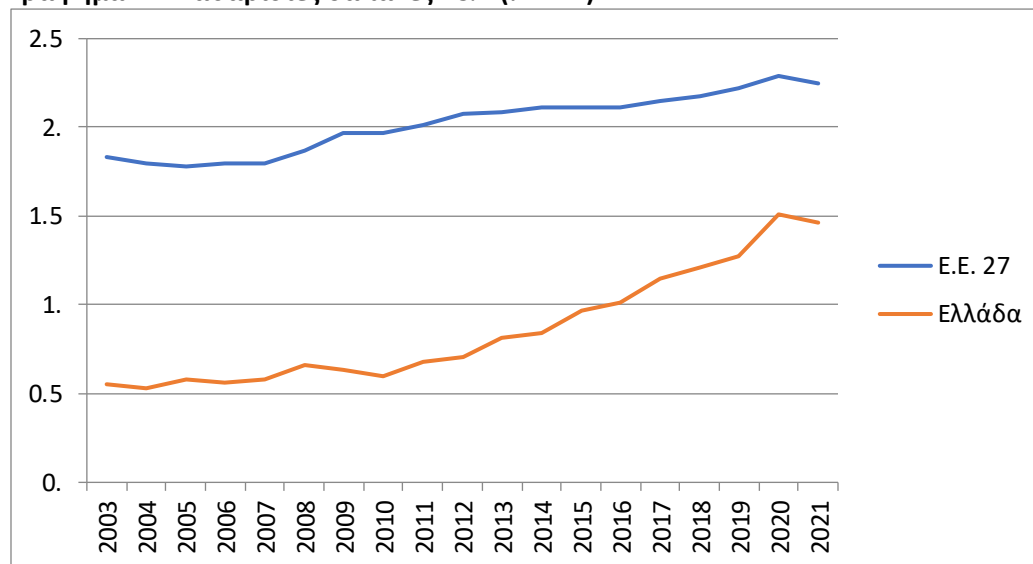
Συμμετέχοντες φορείς στην επιχειρηματική ανακάλυψη μπορεί να είναι πανεπιστήμια, ερευνητικά κέντρα και εθνικοί φορείς μεταξύ άλλων. Σε κάθε περίπτωση, πρόκειται για δρώντες που έχουν τη δυνατότητα μέσω των πόρων που διαθέτουν (για παράδειγμα, ανθρώπινο κεφάλαιο ή συνέργιες με τον ακαδημαϊκό χώρο) να χαρτογραφήσουν τις δυνατότητες των τοπικών οικονομιών και αγορών και να προσδιορίσουν τους τομείς που είναι κατάλληλοι να στηρίξουν την εξειδίκευση. Το εθνικό ή/και περιφερειακό οικοσύστημα καινοτομίας δρα επομένως καταλυτικά μέσω της αλληλεπίδρασης ιδιωτικού και δημόσιου τομέα προκειμένου να τεθούν οι στόχοι και οι προτεραιότητες της στρατηγικής αυτής για τις επιχειρήσεις και τους παραγωγικούς φορείς γενικότερα, αλλά και προκειμένου να ενθαρρυνθεί ο ευρύτερος μετασχηματισμός της οικονομίας. Γίνεται λοιπόν αντιληπτό πως στη διαδικασία επιχειρηματικής ανακάλυψης δίνεται πρωτεύοντας και ενεργός ρόλος στις περιφερειακές αρχές και στους τοπικούς παράγοντες - οι οποίοι ουσιαστικά καλούνται να συν-διαμορφώσουν τη στρατηγική έξυπνης εξειδίκευσης.

## Έρευνα και Καινοτομία στην Ελλάδα

Το πεδίο έρευνας, ανάπτυξης και καινοτομίας στην Ελλάδα πριν το ΕΣΠΑ 2014-2020 παρουσίαζε μια ασθενή εικόνα τόσο λόγω χρόνιων διαρθρωτικών αδυναμιών όσο και λόγω της οικονομικής κρίσης. Παράλληλα είχε να επιδείξει και σημαντικές δυνατότητες που όμως έμεναν αναξιοποίητες. Γενικότερα, διαπιστώθηκαν φαινόμενα όπως η έλλειψη συντονισμού μεταξύ των αρμόδιων φορέων σε κεντρικό και περιφερειακό επίπεδο και η έλλειψη σαφούς και μακροχρόνιου προσανατολισμού προς στρατηγικές αναπτυξιακών πολιτικών που θα συμβαδίζουν με τις ανάγκες της κοινωνίας, θα γεφυρώνουν το χάσμα μεταξύ παραγωγικών δομών και Ε&Α και θα συμβάλλουν στην εδραίωση ενός νέου παραγωγικού μοντέλου (ΓΓΕΤ 2015). Παράλληλα, το εξαιρετικά πολύπλοκο και γραφειοκρατικό πλαίσιο διαχείρισης των ΕΣΠΑ λειτουργούσε ως τροχοπέδη τόσο για την αύξηση της αποτελεσματικότητας των σχετικών δράσεων όσο και για την παρακολούθηση και αξιολόγηση των αποτελεσμάτων τους.

Κατά τη δεκαετία που προηγήθηκε της προγραμματικής περιόδου, οι επενδύσεις σε Ε&Α ανέρχονταν σε ποσοστό 0.58% του ΑΕΠ, πολύ χαμηλότερα από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (Γράφημα 1). Παράλληλα, ως αποτέλεσμα του 2<sup>ου</sup> Προγράμματος Οικονομικής Προσαρμογής, ο εθνικός στόχος για τις δαπάνες Ε&Α ως ποσοστό του ΑΕΠ αναθεωρήθηκε προς τα κάτω –από το 2% στο 0,67%, .

Γράφημα 1. Ακαθάριστες δαπάνες Ε&amp;Α (% ΑΕΠ)



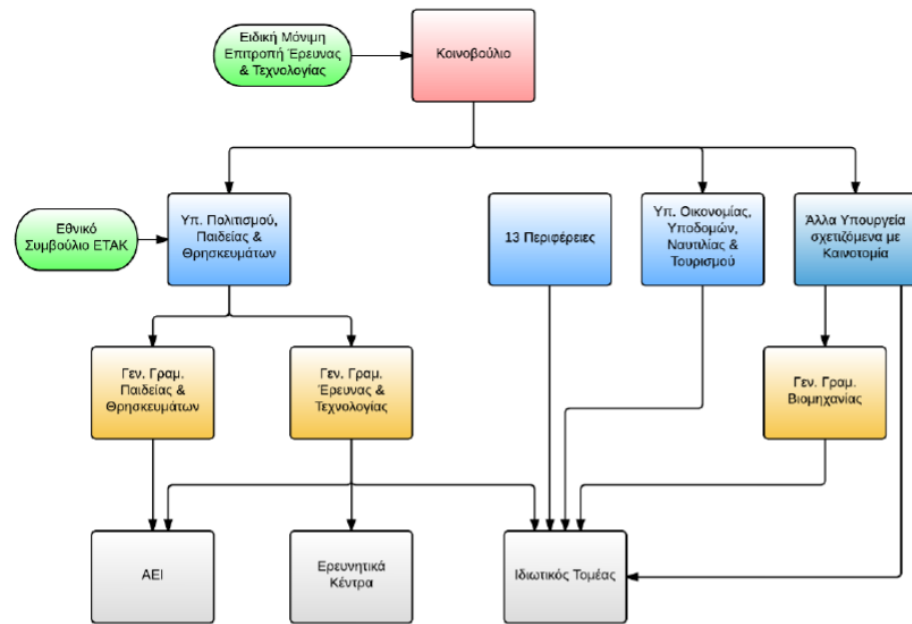
Eurostat 2024

Σε περιφερειακό επίπεδο, το 2014 και οι 13 περιφέρειες της χώρας κατέγραψαν χαμηλές επιδόσεις στον τομέα της καινοτομίας σε σχέση με τον ευρωπαϊκό μέσο.

Το 2013 η Ελλάδα δαπανούσε μόνο το 0,80% του ΑΕΠ της στον τομέα Ε&Α ενώ ο αντίστοιχος ευρωπαϊκός μέσος όρος ήταν 2,02% (Χρυσομαλλίδης και Μουρδουκούτας 2024). Ωστόσο το ποσοστό αυτό ήταν αυξημένο σε σύγκριση με το 0,57% που είχε καταγραφεί το 2003, αν και η αύξηση αυτή οφειλόταν περισσότερο στην πτώση του ΑΕΠ που μεσολάβησε παρά στην αύξηση της χρηματοδότησης. Επιπλέον, το 2013 οι βασικοί τομείς εκτέλεσης των δαπανών Ε&Α ήταν η τριτοβάθμια εκπαίδευση (34,42%), οι επιχειρήσεις (33,33%), ο κρατικός τομέας (27,98%) και τα ιδιωτικά μη κερδοσκοπικά ιδρύματα (1,25%) (Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης 2015). (European Commission 2014). Μάλιστα, το 2016 η εικόνα καινοτομίας στις περιφέρειες επιδεινώθηκε, καθώς τέσσερις περιφέρειες της χώρας (Ηπειρος, Ιόνια νησιά, Ανατολική Μακεδονία-Θράκη και Βόρειο Αιγαίο) υποβαθμίστηκαν στην χαμηλότερη κλίμακα (Modest Innovator) (European Commission 2016).

Σε επίπεδο διακυβέρνησης, το Ελληνικό Σύστημα Έρευνας, Τεχνολογικής Ανάπτυξης και Καινοτομίας (ΕΤΑΚ) (Εικόνα 1), που είχε και την ευθύνη κατάρτισης και υλοποίησης της εθνικής S3 ήταν ένα κεντρικά σχεδιασμένο και πολυδαίδαλο σύστημα που εκκινούσε από την Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Έρευνας και Τεχνολογίας του Κοινοβουλίου. Επιπλέον παρατηρούμε την ύπαρξη παράλληλων με την Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας (ΓΕΕΤ) μηχανισμών διαχείρισης για την εθνική S3, που υπάγονται όμως σε διαφορετικά υπουργεία.

Εικόνα 1. Δομή του Ελληνικού Συστήματος ΕΤΑΚ



Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας, 2015, 21

Επιπλέον ο κεντρικός σχεδιασμός και διαχείριση που ξεκινάει από πάνω προς τα κάτω (*top-down*) έρχεται σε αντίθεση με την *bottom-up* προσέγγιση που προωθεί η Σ3 και στηρίζεται στην κινητοποίηση και ενεργό συμμετοχή σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο.

Το πολύπλοκο και πολύ-επίπεδο γραφειοκρατικό πλαίσιο, σε συνδυασμό με την περιορισμένη διοικητική ικανότητα του δημόσιου τομέα, δημιουργούν ασάφεια στο διαχειριστικό κομμάτι, επικαλύψεις μεταξύ αρμοδιοτήτων και Υπουργείων και έλλειψη συντονισμού μεταξύ των εμπλεκόμενων φορέων, δυσχεραίνοντας την αποτελεσματική κατάρτιση και υλοποίηση της στρατηγικής έξυπνης εξειδίκευσης και περιορίζοντας τις δυνατότητες για μία ενιαία, συνεκτική προσέγγιση. Επιπλέον ο κεντρικός σχεδιασμός και διαχείριση που ξεκινάει από πάνω προς τα κάτω (*top-down*) έρχεται σε αντίθεση με την *bottom-up* προσέγγιση που προωθεί η Σ3 και στηρίζεται στην κινητοποίηση και ενεργό συμμετοχή σε τοπικό και περιφερειακό επίπεδο. Αυτή η διαδικασία γίνεται ακόμα πιο περίπλοκη αν λάβει κανείς υπ' όψη πως η στρατηγική θα έπρεπε επιπλέον να παρακολουθείται, να αναπροσαρμόζεται και να επικαιροποιείται καθ' όλη τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου και ανάλογα με τα ενδιάμεσα αποτελέσματα (ΓΓΕΚ χ.χ.). Κατά συνέπεια, η δομή του ελληνικού συστήματος ΕΤΑΚ ήταν ακόμα μια από τις αδυναμίες του εγχώριου τομέα Ε&Α.

Συνολικά, η Ελλάδα εμφάνιζε από χαμηλές έως μέτριες επιδόσεις στους ευρωπαϊκούς δείκτες καινοτομίας, κάτι που την κατάτασσε κάτω του μέσου όρου της ΕΕ (*moderate innovator*) και αναδείκνυε το χάσμα μεταξύ Ελλάδας και άλλων Ευρωπαϊκών χωρών (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2014). Οι τομείς με τη χαμηλότερη απόδοση ήταν οι επιχειρήσεις, οι επενδύσεις επιχειρηματικού κεφαλαίου, οι αιτήσεις για διπλώματα ευρεσιτεχνίας, τα κοινοτικά σχέδια και υποδείγματα και οι υποψήφιοι διδάκτορες από χώρες εκτός Ε.Ε. (ΓΓΕΤ 2015). Χαρακτηριστικό είναι το γεγονός πως μέσα στην κατακερματισμένη ελληνική αγορά όπου κυριαρχούν οι πολύ μικρές και μικρομεσαίες επιχειρήσεις, μόλις το 18% των επιχειρήσεων δραστηριοποιούνται στην παραγωγή βιομηχανικών προϊόντων υψηλής τεχνολογίας και στην παροχή εξειδικευμένων υπηρεσιών έντασης γνώσης (*knowledge-intensive services*) την στιγμή που ο μέσος όρος της ΕΕ υπερέβαινε το 30%. (European Commission 2013). Σε ένα τέτοιο επιχειρηματικό περιβάλλον, είναι αναμενόμενο να υπάρχει δυσκολία ανάπτυξης καινοτομίας και η παραγωγή να εστιάζεται κυρίως σε προϊόντα και υπηρεσίες χαμηλής προστιθέμενης αξίας. Επιπλέον η αλληλεπίδραση ζήτησης και προσφοράς Ε&Α ανάμεσα στον ερευνητικό κλάδο και τις επιχειρήσεις ήταν ασθενής, με τις

Επιπλέον η αλληλεπίδραση ζήτησης και προσφοράς Ε&Α ανάμεσα στον ερευνητικό κλάδο και τις επιχειρήσεις ήταν ασθενής, με τις τελευταίες να επενδύουν ελάχιστα στον τομέα της καινοτομίας και να διαθέτουν περιορισμένες ικανότητες αξιοποίησης της οποίας παραγόμενης γνώσης.

τελευταίες να επενδύουν ελάχιστα στον τομέα της καινοτομίας και να διαθέτουν περιορισμένες ικανότητες αξιοποίησης της οποίας παραγόμενης γνώσης. Αναπόφευκτα, επομένως, οι επιχειρήσεις μέσης/χαμηλής τεχνολογίας στηρίζονταν περισσότερο στην υιοθέτηση της ήδη ώριμης τεχνολογίας και καινοτομίας από το εξωτερικό και όχι στην παραγωγή Ε&Α (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2014).

Από την άλλη πλευρά, το πεδίο έρευνας και καινοτομίας στην Ελλάδα διέθετε ήδη αρκετά ισχυρά σημεία, τα οποία όμως δεν αξιοποιούνταν με αποτελεσματικό τρόπο. Ενδεικτικά, η χώρα διέθετε υψηλού επιπέδου ερευνητικό ανθρώπινο δυναμικό και δομές έρευνας και καινοτομίας, μια ισχυρή ερευνητική κοινότητα στο εξωτερικό, καθώς και ισχυρή παρουσία-άνω του ευρωπαϊκού μέσου- στο χώρο των επιστημονικών δημοσιεύσεων (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2014). Επιπλέον, οι ερευνητικοί φορείς εμφάνιζαν πολύ καλές επιδόσεις ως προς τη συμμετοχή τους στα προγράμματα - πλαίσιο της Ε.Ε. σε συνάρτηση με το μέγεθος της χώρας<sup>3</sup>. Ως εκ τούτου τα πλεονεκτήματα της έρευνας και καινοτομίας δεν ήταν δυνατόν να αξιοποιηθούν (εφόσον παρέμεναν αποσυνδεδεμένα από τον παραγωγικό ιστό και τους αντίστοιχους φορείς), ενώ ο προσανατολισμός της έρευνας στρεφόταν συνήθως σε πεδία που προσέφεραν ευκαιρίες χρηματοδότησης και όχι σε πεδία που ήταν συναφή με τις ανάγκες της οικονομίας.

## Η στρατηγική έξυπνης εξειδίκευσης στην Ελλάδα, 2014-2020

Καταρχάς, προείχε να εντοπιστούν οι κρίσιμοι τομείς και δραστηριότητες στις οποίες θα έπρεπε να εστιάσουν οι ερευνητικές και τεχνολογικές επενδύσεις και προσπάθειες ως κομμάτι μιας ευρύτερης προσπάθειας μετάβασης της χώρας σε ένα νέο παραγωγικό μοντέλο στη βάση της καινοτομίας.

Υπό αυτές τις συνθήκες η Ελλάδα κλήθηκε να αναπτύξει επειγόντως μια εθνική στρατηγική S3 της οποίας στόχος ήταν να κινητοποιήσει τη δημιουργία επιμέρους περιφερειακών στρατηγικών έξυπνης εξειδίκευσης (RIS3) . Καταρχάς, προείχε να εντοπιστούν οι κρίσιμοι τομείς και δραστηριότητες στις οποίες θα έπρεπε να εστιάσουν οι ερευνητικές και τεχνολογικές επενδύσεις και προσπάθειες ως κομμάτι μιας ευρύτερης προσπάθειας μετάβασης της χώρας σε ένα νέο παραγωγικό μοντέλο στη βάση της καινοτομίας. Ως αποτέλεσμα η Ελλάδα εκπόνησε την Εθνική Στρατηγική Έρευνας και Καινοτομίας για την Έξυπνη Εξειδίκευση στο πλαίσιο του τομεακού Επιχειρησιακού Προγράμματος «Ανταγωνιστικότητα, Επιχειρηματικότητα, Καινοτομία» (ΕΠΑνεΚ). Παράλληλα εκπονήθηκαν και 13 επιμέρους στρατηγικές, μια για κάθε περιφέρεια στα πλαίσια των Περιφερειακών Επιχειρησιακών Προγραμμάτων.

Στόχος της Εθνικής Στρατηγικής ήταν «η εστιασμένη παραγωγική ανασυγκρότηση της χώρας με βασικό πυλώνα την έρευνα, την τεχνολογική ανάπτυξη και την καινοτομία για την άμβλυση των περιφερειακών ανισοτήτων και τη δημιουργία βιώσιμης απασχόλησης με σεβασμό στον άνθρωπο, την κοινωνία, στο περιβάλλον και τον πολιτισμό.» (ΓΓΕΤ 2015, 72). Γίνεται αντιληπτό πως πρόκειται για μια ιδιαίτερα φιλόδοξη και πολυδιάστατη προσπάθεια, ειδικά δε σε ένα περιβάλλον που δεν ήταν καθόλου ευνοϊκό.

Η κατάρτιση της εθνικής S3 έγινε από τη (ΓΓΕΤ) που υπαγόταν στο Υπουργείο Πολιτισμού, Παιδείας και Θρησκευμάτων<sup>4</sup> ενώ συντονιστικό ρόλο μεταξύ εθνικού και περιφερειακού επιπέδου είχε η Ειδική Υπηρεσία Στρατηγικής, Σχεδιασμού και Αξιολόγησης (ΕΥΣΣΑ). Παράλληλα υπήρξε συνεργασία και με άλλα Υπουργεία για δράσεις καινοτομίας που ενέπυταν στην αρμοδιότητά τους.

Η εθνική S3 αποτέλεσε μια ολοκληρωμένη ατζέντα οικονομικού μετασχηματισμού - η οποία βασίστηκε στις ήδη υπάρχουσες δυνατότητες και τα συγκριτικά πλεονεκτήματα της χώρας

<sup>3</sup> Το τελευταίο ωστόσο είναι ενδεικτικό της έλλειψης αμιγώς εθνικών επενδύσεων και πόρων και της μεγάλης εξάρτησης του ελληνικού συστήματος έρευνας και καινοτομίας από την Ε.Ε. τις χρηματοδοτήσεις της.

<sup>4</sup> Σήμερα η Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας (Καινοτομίας) υπάγεται στο Υπουργείο Ανάπτυξης.



Αντ' αυτού, τα πανεπιστήμια και οι ερευνητικοί οργανισμοί ήταν οι φορείς που πρωτοστάτησαν κυρίως μέσω του ευρωπαϊκού προγράμματος Horizon 2020, οι στόχοι των οποίου μεταξύ άλλων ευθυγραμμίζονται με εκείνους της IS3, αναδεικνύοντας ξανά την εξάρτηση από την ευρωπαϊκή χρηματοδότηση.

και της κάθε επιμέρους περιφέρειας - που αποσκοπούσε στο να προωθήσει επενδύσεις στη βάση της τεχνολογικής ανάπτυξης και καινοτομίας. Σημαντικό στοιχείο της ήταν η επιδίωξη να διασφαλίσει τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων εταίρων και φορέων έρευνας και καινοτομίας. Αναβαθμισμένος ρόλος επίσης δόθηκε στον ιδιωτικό τομέα. Συγκεκριμένα, στους αρχικούς σχεδιασμούς για την περίοδο 2014-2020 υπήρχε η πρόβλεψη η χρηματοδότηση μέσω επιχειρήσεων να φτάσει στο 33%, το υψηλότερο ποσοστό ανάμεσα στις πηγές χρηματοδότησης της στρατηγικής (ΓΓΕΤ 2015). Ωστόσο η πρόβλεψη αυτή δεν επιβεβαιώθηκε, καθώς ήδη από την αρχική αξιολόγηση για την περίοδο 2014-2017 και μέχρι το τέλος της προγραμματικής περιόδου διαπιστώθηκε ότι η συμμετοχή των επιχειρήσεων ως πηγή χρηματοδότησης δράσεων έρευνας και καινοτομίας ήταν σημαντικά περιορισμένη (PLANET 2019, 2020, ΓΓΕΚ 2021). Από την άλλη πλευρά, ο δείκτης παραγωγικών επενδύσεων ανά τον αριθμό επιχειρήσεων που λαμβάνουν στήριξη (CO01) παρουσίασε σημαντική αύξηση, αυξανόμενος από 2% το 2017 σε 150% το 2019 και 286% το 2020 (PLANET 2019, 2020, ΓΓΕΚ 2021). Αντ' αυτού, τα πανεπιστήμια και οι ερευνητικοί οργανισμοί ήταν οι φορείς που πρωτοστάτησαν κυρίως μέσω του ευρωπαϊκού προγράμματος Horizon 2020, οι στόχοι των οποίου μεταξύ άλλων ευθυγραμμίζονται με εκείνους της IS3, αναδεικνύοντας ξανά την εξάρτηση από την ευρωπαϊκή χρηματοδότηση.

Βασικό ρόλο στην κατάρτιση της εθνικής στρατηγικής είχε η διαδικασία επιχειρηματικής ανακάλυψης, η οποία ακολούθησε τρεις φάσεις.

Κατά την πρώτη – διερευνητική - φάση, στόχος ήταν να καταγραφούν τα οριζόντια χαρακτηριστικά του εθνικού συστήματος έρευνας και καινοτομίας, να εξεταστεί ο ρόλος των περιφερειών στο σύστημα αυτό και να προσδιοριστούν οικονομικοί τομείς που θα έπρεπε να διερευνηθούν περαιτέρω ως πιθανά πεδία εφαρμογής της στρατηγικής. Στη διαβούλευση αυτή συμμετείχαν φορείς της επιχειρηματικής και ερευνητικής κοινότητας όπως ερευνητικά κέντρα, ο ΣΕΒ, μεμονωμένες επιχειρήσεις, το Εθνικό Συμβούλιο Έρευνας και Τεχνολογίας, Υπουργεία και Περιφέρειες και ο Σύνδεσμος Νεοφυών Επιχειρήσεων. Αποτέλεσμα της διαβούλευσης αυτής ήταν να προσδιοριστούν οκτώ ευρείες τομείς που αντικατοπτρίζουν την τομεακή διάσταση της S3 και θα έπρεπε να εξεταστούν περαιτέρω ως προς τις δυνατότητες τους για καινοτομία (Πίνακας 1).

Αποτέλεσμα της διαβούλευσης αυτής ήταν να προσδιοριστούν οκτώ ευρείες τομείς που αντικατοπτρίζουν την τομεακή διάσταση της S3 και θα έπρεπε να εξεταστούν περαιτέρω ως προς τις δυνατότητες τους για καινοτομία.

**Πίνακας 1. Τομείς Έρευνας και Καινοτομίας**

1. Αγρο-διατροφή	2. Βιοεπιστήμες, Υγεία, Φάρμακα
3. Τεχνολογίες πληροφορικής και επικοινωνιών	4. Ενέργεια
5. Περιβάλλον και βιώσιμη ανάπτυξη	6. Μεταφορές και εφοδιαστική αλυσίδα
7. Υλικά/κατασκευές	8. Πολιτισμός, τουρισμός, πολιτιστικές/δημιουργικές βιομηχανίες

Επιπλέον κριτήρια που λήφθηκαν υπ' όψη ήταν η επίδραση των τομέων αυτών στην οικονομία, η βιωσιμότητα και εξαγωγική τους δύναμη, αλλά και η υφιστάμενη επιστημονική εξειδίκευση του επιστημονικού ανθρώπινου δυναμικού της χώρας (PLANET 2019).

Κατά τη δεύτερη φάση, οι τομείς αυτοί εξειδικεύτηκαν περαιτέρω από την ΓΕΕΤ. Στη διαδικασία αυτή, στόχος της οποίας ήταν να αναδειχθούν οι δραστηριότητες εκείνες οι οποίες, μέσω E&A και καινοτομίας, θα μπορούσαν να προκαλέσουν διαρθρωτικές αλλαγές στους επιλεχθέντες τομείς, συμμετείχαν επίσης επιχειρήσεις, ερευνητικοί φορείς, περιφέρειες και Υπουργεία. Σημαντικό είναι πως λήφθηκαν υπ' όψιν και οι επιμέρους στρατηγικές που είχαν διαμορφωθεί από τις 13 περιφέρειες. Οι προτεραιότητες ανά τομέα

*Σε επίπεδο διακυβέρνησης, αξίζει να σημειωθεί πως η Ελλάδα κλήθηκε να εμπλακεί τόσο στο σχεδιασμό όσο και στην εφαρμογή και υλοποίηση της S3 χωρίς πρότερη εμπειρία, χωρίς την ύπαρξη εμπειρικών δεδομένων πάνω στην στρατηγική έξυπνης εξειδίκευσης και μέσα σε ένα δυσμενές οικονομικό περιβάλλον με ήδη σημαντικά μειωμένες δαπάνες στο πεδίο της Ε&Α καινοτομίας λόγω της κρίσης χρέους.*

*Έτσι η αρχική διαπίστωσή μας παρέμεινε αμετάβλητη: το ελληνικό ερευνητικό ενδιαφέρον καθοδηγείται κυρίως από τις ευκαιρίες χρηματοδότησης και όχι από τη συνεισφορά που μπορεί να έχει στην ελληνική οικονομία, με αποτέλεσμα το εγχώριο ερευνητικό δυναμικό να παραμένει στάσιμο και αναξιοποίητο.*

προέκυψαν μετά από δύο γύρους διαβουλεύσεων και στη βάση κριτηρίων όπως η αναμενόμενη οικονομική επίπτωση τους, η ύπαρξη διεθνούς αγοράς, η διαθεσιμότητα αντίστοιχου ερευνητικού δυναμικού και η δυνατότητα δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας. Το τρίτο βήμα περιελάμβανε το διάλογο μεταξύ της ΓΓΕΤ με τα αντίστοιχα Υπουργεία και τις Περιφέρειες με στόχο αφενός να αναβαθμιστεί ο ρόλος των Περιφερειών και των τοπικών κοινωνιών στη διαμόρφωση της S3 και δράσεων έρευνας και καινοτομίας και αφετέρου να επικαιροποιηθούν και να ολοκληρωθούν οι 13 περιφερειακές στρατηγικές. Έτσι οι περιφερειακές αρχές και δρώντες κλήθηκαν να αναγνωρίσουν να ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα των περιοχών τους, να τα αξιοποιήσουν κατάλληλα και να επενδύσουν στην καινοτομία ώστε να υποκινήσουν τον μετασχηματισμό της τοπικής οικονομίας.

Μέσα από την ευρύτερη αυτή διαδικασία εμπεδώθηκε η ανάγκη για συνεργασία και διαμορφώθηκαν σχέσεις εμπιστοσύνης μεταξύ του κεντρικού επιπέδου και των περιφερειών, τουλάχιστον στα πλαίσια της S3. Προς το σκοπό αυτό θεσπίστηκε ένας μηχανισμός εφαρμογής της διαδικασίας σε σταθερή περιοδική βάση που απαιτούσε ευρύτερη κινητοποίηση και οργάνωση, υπογραμμίζοντας ωστόσο τη δέσμευση των αρχών στην ορθή και αποτελεσματική εφαρμογή της στρατηγικής (PLANET 2019).

Σε επίπεδο διακυβέρνησης, αξίζει να σημειωθεί πως η Ελλάδα κλήθηκε να εμπλακεί τόσο στο σχεδιασμό όσο και στην εφαρμογή και υλοποίηση της S3 χωρίς πρότερη εμπειρία, χωρίς την ύπαρξη εμπειρικών δεδομένων πάνω στην στρατηγική έξυπνης εξειδίκευσης και μέσα σε ένα δυσμενές οικονομικό περιβάλλον με ήδη σημαντικά μειωμένες δαπάνες στο πεδίο της Ε&Α καινοτομίας λόγω της κρίσης χρέους (ΓΓΕΤ 2015, Χρυσομαλλίδης και Μουρδουκούτας 2024). Με δεδομένες μάλιστα τις αδυναμίες του εγχώριου συστήματος έρευνας και ενός μη ευέλικτου θεσμικού πλαισίου, μια τέτοια προσέγγιση θα ήταν πιθανόν να καταλήξει σε μη ορθή και αποδοτική κατανομή πόρων και εν τέλει να στρεβλώσει την εφαρμογή και την πιθανή αποτελεσματικότητα της στρατηγικής (Rodríguez-Pose και Di Di Cataldo 2015, Incaltarau κ.ά. 2020). Ωστόσο τα αριθμητικά στοιχεία είναι ενθαρρυντικά, καθώς, σύμφωνα με τον ευρωπαϊκό δείκτη καινοτομίας, για την περίοδο 2012-2019 η Ελλάδα κατατάσσεται στην πέμπτη θέση ανάμεσα στα 27 κράτη-μέλη ως προς την ανάπτυξη καινοτομίας, γεγονός που καταδεικνύει τη σημαντική πρόοδο της χώρας και τις βελτιωμένες επιδόσεις της στον τομέα της καινοτομίας (European Commission 2020). Συγκεκριμένα, από το 2014 έως το 2018, οι δαπάνες για καινοτομικές δραστηριότητες επιχειρήσεων αυξήθηκαν κατά 0,55%, ενώ η ένταση δαπανών Ε&Α κατά 0,37% (ΓΓΕΚ 2021). Ωστόσο, η Ελλάδα παραμένει χαμηλά στην ευρωπαϊκή κατάταξη καινοτομίας και μέχρι και σήμερα οι επιδόσεις της - αν και σημαντικά βελτιωμένες - είναι χαμηλότερες του ευρωπαϊκού μέσου όρου με αποτέλεσμα να χαρακτηρίζεται ως χώρα μέτριας καινοτομίας.

Καθ' όλη τη διάρκεια εφαρμογής και παρακολούθησης της S3, η σύνδεση του ελληνικού οικοσυστήματος έρευνας με τον τομέα της βιομηχανίας παρέμεινε μειωμένη, κάτι που υποδηλώνει το περιορισμένο ενδιαφέρον των επιχειρήσεων για καινοτόμα προϊόντα και υπηρεσίες υψηλής προστιθέμενης αξίας και για την αξιοποίηση νέας γνώσης. Έτσι η αρχική διαπίστωσή μας παρέμεινε αμετάβλητη: το ελληνικό ερευνητικό ενδιαφέρον καθοδηγείται κυρίως από τις ευκαιρίες χρηματοδότησης και όχι από τη συνεισφορά που μπορεί να έχει στην ελληνική οικονομία, με αποτέλεσμα το εγχώριο ερευνητικό δυναμικό να παραμένει στάσιμο και αναξιοποίητο.

Κατά τη διάρκεια της προγραμματικής περιόδου εντοπίστηκαν βασικά ζητήματα-προκλήσεις που επηρέασαν σημαντικά την αποτελεσματικότητα των δράσεων της στρατηγικής. Τα ζητήματα αυτά εντοπίστηκαν κυρίως στο κομμάτι της διαχείρισης καθώς και στο κομμάτι του ποιοτικού σχεδιασμού και υλοποίησης των δράσεων αναδεικνύοντας το θεσμικό πλαίσιο ως τη μεγαλύτερη αδυναμία. Αξιοσημείωτο είναι το γεγονός πως τα ζητήματα αυτά επαναδιατυπώνονται στις εκθέσεις παρακολούθησης της προόδου της στρατηγικής με

ανάλογες συστάσεις καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου, χωρίς όμως να καταγράφονται σημαντικές βελτιώσεις. Πιο συγκεκριμένα, σημειώθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις, καθώς η επιχειρησιακή ικανότητα των ενδιάμεσων φορέων διαχείρισης (ΓΓΕΤ/ΓΓΕΚ και ΕΥΔΕ ΕΤΑΚ<sup>5</sup>) δεν ήταν επαρκής λόγω ανεπαρκούς στελέχωσης σε σχέση με τον φόρτο των διαφορετικών δράσεων και του μεγάλου αριθμού των επιχειρήσεων-δικαιούχων (ΓΓΕΚ 2021). Σημαντικό είναι το γεγονός πως η υπό-στελέχωση αυτή δεν αφορούσε μόνο τον αριθμό των ατόμων αλλά και τις ειδικές γνώσεις που θα έπρεπε να έχουν για τη διαχείριση διαδικασιών όπως η επιχειρηματική ανακάλυψη. Τέλος, το πολύπλοκο διαχειριστικό περιβάλλον και η έλλειψη συντονισμού μεταξύ των διαχειριστικών αρχών σε κεντρικό και σε περιφερειακό επίπεδο επηρέασαν αρνητικά την πορεία της S3 ήδη από την αρχή της περιόδου εφαρμογής της.

Έτσι στην περίπτωση της Ελλάδας η bottom-up προσέγγιση που προωθεί η S3 «συγκρούεται» με την top-down προσέγγιση της διαχείρισης προγραμμάτων ΕΣΠΑ εμποδίζοντας την αποτελεσματική και πλήρη εφαρμογή της στρατηγικής αυτής.

## Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Η προηγηθείσα ανάλυση της στρατηγικής έξυπνης εξειδίκευσης στη Ελλάδα αφήνει περιθώρια για αρκετές διαπιστώσεις. Αφενός σε ένα ραγδαία μεταβαλλόμενο διεθνές περιβάλλον όπου οι τεχνολογικές εξελίξεις είναι ταχύτατες, μια στρατηγική έξυπνης εξειδίκευσης αποκτά αυξημένη σημασία για την ανταγωνιστικότητα τόσο της χώρας όσο και της ΕΕ συνολικά. Αφετέρου ωστόσο οποιαδήποτε προσπάθεια αποτίμησης και αξιολόγησης θα πρέπει να λάβει υπ' όψη αφενός τον καινοτόμο χαρακτήρα της S3 (τα πλήρη αποτελέσματα της δεν έχουν ακόμα εκδηλωθεί), και αφετέρου τις ιδιαιτερότητες της Ελλάδας γενικότερα και της χρονικής συγκυρίας ειδικότερα. Βασιζόμενη σε ένα ασθενές εγχώριο ερευνητικό οικοσύστημα και ένα ακόμα πιο ασθενές και αναποτελεσματικό θεσμικό πλαίσιο διαχείρισης του ΕΣΠΑ, η χώρα πέτυχε να αναπτύξει μια εθνική στρατηγική έξυπνης εξειδίκευσης και να επιδείξει σημαντικά βελτιωμένες επιδόσεις στον τομέα της καινοτομίας, επιδεικνύοντας μάλιστα υπερκάλυψη των στόχων σε πολλούς από τους δείκτες παρακολούθησης.

Ωστόσο η πρόοδος αυτή και οι καλές επιδόσεις της χώρας φάνηκε πως οριοθετούνται και περιορίζονται σημαντικά από εγγενής θεσμικές δυσκολίες τόσο στο ελληνικό σύστημα Ε&Α όσο και στο ευρύτερο σύστημα διαχείρισης των ΕΣΠΑ. Οι περιφέρειες και οι τοπικοί παράγοντες που αποτελούν κρίσιμο σημείο της S3 δεν κατάφεραν να κινητοποιηθούν επαρκώς. Έτσι στην περίπτωση της Ελλάδας η bottom-up προσέγγιση που προωθεί η S3 «συγκρούεται» με την top-down προσέγγιση της διαχείρισης προγραμμάτων ΕΣΠΑ εμποδίζοντας την αποτελεσματική και πλήρη εφαρμογή της στρατηγικής αυτής. Επιπλέον το γεγονός ότι η παρακολούθηση και αξιολόγηση της διαδικασίας επαφίεται στους ίδιους τους εμπλεκόμενους περιορίζει επίσης την αποτελεσματικότητα της στρατηγικής ειδικότερα δε σε ένα οικοσύστημα όπου οι φορείς δεν έχουν «εκπαιδευτεί» επαρκώς στη λογική της αυτό-αξιολόγησης και αποτίμησης.

<sup>5</sup> Πρόκειται για την Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης και Εφαρμογής Δράσεων στους τομείς Έρευνας και Καινοτομίας.

## Βιβλιογραφικές αναφορές

- Boschma, R. (2013) 'Constructing Regional Advantage and Smart Specialization: Comparison of Two European Policy Concepts', *Papers in Evolutionary Economic Geography (PEEG)* 1322, Utrecht University, Department of Human Geography and Spatial Planning, Group Economic Geography.
- Di Cataldo, M., Monastiriotes, V. και Rodríguez-Pose, A. (2022) 'How 'Smart' Are Smart Specialization Strategies?', *Journal of Common Market Studies*, 60(5), σελ. 1272-1298.
- McCann, P. και Ortega-Argilés, R. (2011) 'Smart specialisation, regional growth and applications to EU cohesion policy', *Working Papers 2011/14*, Institut d'Economia de Barcelona (IEB).
- Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2014) 'Ανταγωνιστικότητα Επιχειρηματικότητα και Καινοτομία', Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Βάσει του Στόχου «Επενδύσεις για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση».
- Asheim, B., Grillitsch, M. και Trippel, M. (2017) 'Smart Specialisation as an Innovation-driven Strategy for Economic Diversification'. Στο Radosevic, S., Curaj, A., Gheorghiu, R., Andreescu, L. και Wade, I. (επιμ.), *Advances in the Theory and Practice of Smart Specialisation*. Elsevier Science Publishers, σελ. 74–97.
- Rodríguez-Pose, A. και Di Cataldo, M. (2015) 'Quality of government and innovative performance in the regions of Europe', *Journal of Economic Geography*, 15(4), σελ. 673-706.
- Incaltraru, C., Pascariu, G.C. και Surubar, N.C. (2019) 'Evaluating the Determinants of EU Funds Absorption across Old and New Member States – the Role of Administrative Capacity and Political Governance', *Journal of Common Market Studies*, 58(4), σελ. 941-961.
- Capello, R. (2017) 'Theories of innovation in space: path-breaking achievements in regional science'. Στο Capello, R. και Nijkamp, P. (επιμ.), *Handbook of Regional Growth and Development Theories*. Edward Elgar Publishing, σελ. 240-256.
- Farhauer, O. και Kröll, A. (2012) 'Diversified specialization- going one step beyond regional economics' specialization-diversification concept', *Jahrb Reg wiss*, 32, σελ. 63–84.
- Balland, P.A., Boschma, R., Crespo, J. και Rigby, D.L. (2019) 'Smart Specialization policy in the European Union: relatedness, knowledge complexity and regional diversification', *Regional Studies*, 53(9) σελ. 1252-1268.
- European Commission (2009) *Knowledge for Growth: Prospects for science, technology and innovation*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2013) *Regional Innovation Scoreboard 2013*. European Union.
- European Commission (2014) *Regional Innovation Scoreboard 2014*. European Union.
- European Commission (2016) *Regional Innovation Scoreboard 2016*. European Union.
- European Commission (2020) *Regional Innovation Scoreboard 2020*. European Union.
- Eurostat (2024) Gross domestic expenditure on R&D by sector. Διαθέσιμο: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tsc00001/default/table?lang=en>
- Foray, D. (2015) *Smart Specialisation: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*. Routledge.
- Foray, D. (2019) 'In response to 'Six critical questions about smart specialisation'', *European Planning Studies*, 27(10), σελ. 2066-2078.
- Foray, D., David, P.A. και Hall, B.H. (2011) 'Smart Specialization: From Academic Idea to Political Instrument, the Surprising Career of a Concept and the Difficulties Involved in Its Implementation'. MTEI Working Paper- 2011-001.
- Midtkandal, I. και Sörvik, J. (2012) 'What is Smart Specialization?', *Nordregio News*, (5), σελ. 3–6.
- Morgan, K. (2015) 'Smart Specialization: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy', *Regional Studies*, 49(3), σελ. 480-482.



Perianez Forte, I. και Wilson, J., (2021) *Assessing Smart Specialisation: The Entrepreneurial Discovery Process*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

PLANET (2019) 1<sup>η</sup> Έκθεση Προόδου της Εθνικής Στρατηγικής Έξυπνης Εξειδίκευσης-Περίοδος 2014-2017. Διαθέσιμο: <https://gsri.gov.gr/ethniki-stratigiki-exygnis-exeidikefsis-2014-2020/>

PLANET (2020) 3<sup>η</sup> Έκθεση Προόδου της Εθνικής Στρατηγικής Έξυπνης Εξειδίκευσης-Έτος 2019. Διαθέσιμο: <https://gsri.gov.gr/ethniki-stratigiki-exygnis-exeidikefsis-2014-2020/>

Ανδρέου, Γ. (2022) «Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής» στο Γ. Ελ. Δούκας, Ν. Μαραβέγιας και Γ. Ανδρέου (επιμ.) Η χωρική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: σύγκλιση ή απόκλιση; Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος, σελ. 113-137.

ΓΕΕΚ (2021) Εθνική Έκθεση Παρακολούθησης Στρατηγικής Έξυπνης Εξειδίκευσης Έτους 2020. Διαθέσιμο: <https://gsri.gov.gr/ethniki-stratigiki-exygnis-exeidikefsis-2014-2020/>

Γενική Γραμματεία Έρευνας και Καινοτομίας (χ.χ.) *Εθνική στρατηγική έξυπνης εξειδίκευσης 2014-2020*. Διαθέσιμο: <https://gsri.gov.gr/ethniki-stratigiki-exygnis-exeidikefsis-2014-2020/>

Γενική Γραμματεία Έρευνας και Τεχνολογίας (ΓΓΕΤ) (2015) *Εθνική Στρατηγική Έρευνας και Καινοτομίας για την Έξυπνη Εξειδίκευση 2014-2020*. Διαθέσιμο: <https://gsri.gov.gr/ethniki-stratigiki-exygnis-exeidikefsis-2014-2020/>

Εθνικό Κέντρο Τεκμηρίωσης (ΕΚΤ) (2015) *Δείκτες Έρευνας & Ανάπτυξης για δαπάνες και προσωπικό το 2013 στην Ελλάδα*. Διαθέσιμο: <https://metrics.ekt.gr/publications/79>

Μητσός, Α. (2020) «Πολιτική Συνοχής: Σκεπτικό, κίνητρα, αρχές και στόχοι», ELIAMEP Policy Paper #32/2020.

Χρυσομαλλίδης, Χ. και Μουρδουκούτας, Χ. (2024) «Αποτίμηση της Διαχείρισης της Στρατηγικής Έξυπνης Εξειδίκευσης 2014-2020 στην Ελλάδα: Συγκριτική Ανάλυση μεταξύ δύο Περιφερειών», *Περιφέρεια: Regional Integration*, 17(1), σελ. 33-63.