



**ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΔΥΤΙΚΗΣ ΑΤΤΙΚΗΣ**  
**ΣΧΟΛΗ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ**  
**ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΜΗΧΑΝΙΚΩΝ**  
**ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ**  
**ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ**

**Μεταπτυχιακή Διπλωματική Εργασία**

**Η πολιτική οικονομία της Κοινής Αλιευτικής Πολιτικής στην  
Ελλάδα.**

**Συγγραφέας**

**Ιωάννης Φυτιλάκος**

**ΑΜ: 219**

**Επιβλέπων:**

**Νεκτάριος Αλεξόπουλος**

**Αθήνα, Φεβρουάριος 2022**





**UNIVERSITY OF WEST ATTICA**  
**SCHOOL OF ENGINEERING**  
**DEPARTMENT OF CIVIL ENGINEERING**  
**APPLIED POLICIES AND TECHNOLOGIES FOR ENVIRONMENTAL**  
**PROTECTION**

**Diploma Thesis**

**The political economy of the Common Fisheries Policy in  
Greece.**

**Student name**

**Ioannis Fytilakos**

**Registration Number: 219**

**Supervisor name:**

**Alexopoulos Nektarios (Aris)**

**Athens, February 2022**

Η πολιτική οικονομία της Κοινής Αλιευτικής Πολιτικής στην Ελλάδα.

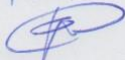
Μεταπτυχιακό Πρόγραμμα Εφαρμοσμένες Πολιτικές και Τεχνικές Προστασίας Περιβάλλοντος

## ΔΗΛΩΣΗ ΣΥΓΓΡΑΦΕΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Ο κάτωθι υπογεγραμμένος **Ιωάννης Φυτιλάκος** του **Ηλία**, με αριθμό μητρώου 219 φοιτητής του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών «Εφαρμοσμένες Πολιτικές και Τεχνικές Προστασίας Περιβάλλοντος» του Τμήματος Πολιτικών Μηχανικών της Σχολής Μηχανικών του Πανεπιστημίου Δυτικής Αττικής, δηλώνω ότι:

«Είμαι συγγραφέας αυτής της μεταπτυχιακής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στην εργασία. Επίσης, οι όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε ακριβώς είτε παραφρασμένες, αναφέρονται στο σύνολό τους, με πλήρη αναφορά στους συγγραφείς, τον εκδοτικό οίκο ή το περιοδικό, συμπεριλαμβανομένων και των πηγών που ενδεχομένως χρησιμοποιήθηκαν από το διαδίκτυο. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η εργασία έχει συγγραφεί από μένα αποκλειστικά και αποτελεί προϊόν πνευματικής ιδιοκτησίας τόσο δικής μου, όσο και του Ιδρύματος.

Παράβαση της ανωτέρω ακαδημαϊκής μου ευθύνης αποτελεί ουσιώδη λόγο για την ανάκληση του πτυχίου μου».

Ο Δηλών  
Ιωάννης Φυτιλάκος  


Η πολιτική οικονομία της Κοινής Αλιευτικής Πολιτικής στην Ελλάδα.

ΤΙΤΛΟΣ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ:

## **Η πολιτική οικονομία της Κοινής Αλιευτικής Πολιτικής στην Ελλάδα.**

Επιβλέπων καθηγητής: ΑΛΕΞΟΠΟΥΛΟΣ ΑΡΗΣ  
Συνεπιβλέπων Καθηγητής:

Η Τριμελής Επιτροπή

Γεώργιος Βαρελίδης,

Δημήτριος Αλεξάκης,

Αλεξόπουλος Άρης





## Πίνακας περιεχομένων

Ακρωνύμια .....	13
Εισαγωγή – Αντικείμενο της Μελέτης .....	15
Μεθοδολογία Έρευνας στο ευρύτερο αντικείμενο της οικονομικής του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων .....	21
Διερεύνηση – Καταγραφή των Επιστημονικών Δεδομένων για το Μελετώμενο Θέμα .....	25
Κυβέρνηση.....	25
Κοινοβουλευτικές επιτροπές .....	28
Δημόσια Διοίκηση (ΥΠΟΙΚ, ΥΠΑΝΕΠ, ΥΠΑΑΤ, ΥΝΑΝΠ).....	31
Υπουργείο Οικονομίας / Υπουργείο Ανάπτυξης & Επενδύσεων .....	31
Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων .....	35
Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής.....	39
Δικαιοσύνη .....	44
Συμβούλιο της Επικρατείας .....	44
Θέσεις κομμάτων Ελληνικού κοινοβουλίου.....	45
Νέα Δημοκρατία .....	46
Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα / ΚΙΝΑΛ.....	46
Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς .....	46
Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας.....	46
Ελληνική Λύση .....	47
Μέτωπο Ευρωπαϊκής Ρεαλιστικής Ανυπακοής.....	47
Ομάδες συμφερόντων .....	47
Αλιείς - Σύλλογοι αλιέων .....	47
Επιστήμονες.....	50
Μη κυβερνητικές οργανώσεις .....	52
Επίτροπος Θαλασσιών Υποθέσεων και Αλιείας .....	54
Στατιστικά στοιχεία Ελληνικής αλιείας και υδατοκαλλιέργειας .....	58
Αλιευτικές δυνατότητες: συνολικά επιτρεπόμενα αλιεύματα (ΤΑC) και ποσοτώσεις.....	60
Καταγραφή – Αποτύπωση των Δεδομένων της Υπάρχουσας Κατάστασης.....	63
Κριτική Ανάλυση – Επεξεργασία των Πρωτογενών Στοιχείων της Έρευνας .....	74
Συνολική Αποτίμηση – Συμπεράσματα – Προτάσεις .....	93
Συνολική Αποτίμηση .....	93
Η πολιτική οικονομία των μεταρρυθμίσεων στην αλιευτική πολιτική .....	118
Συμπερασματικά σχόλια.....	121

Σύνοψη .....	123
Γλωσσάρι.....	124
Βιβλιογραφικές Παραπομπές .....	125
Ιστότοποι .....	130
Παράρτημα Ι .....	132
Παράρτημα ΙΙ .....	135

## Κατάλογος Πινάκων

Πίνακας 1 Αριθμός εδρών και ποσοστό ψήφων του κυβερνώντος κόμματος από το 1990 μέχρι σήμερα.....	26
Πίνακας 2 Ποσοστό συνοχής κυβερνώντος κόμματος κατά την ψήφιση από την ολομέλεια της Βουλής νομοσχεδίων σχετικών με την αλιεία και την υδατοκαλλιέργεια. Στις ψηφοφορίες όπου οι ψήφοι δεν ήταν ονομαστικοί δεν έγινε υπολογισμός του ποσοστού συνοχής. ....	27
Πίνακας 3 Αριθμός συνεδριάσεων ανά κοινοβουλευτική επιτροπή που συνεδρίασε για θέματα σχετικά με την αλιευτική πολιτική. ....	28
Πίνακας 4 Διοικητικές αλλαγές της Γενική Γραμματεία Έρευνας και Καινοτομίας (ΓΓΕΚ) από το 1985 μέχρι σήμερα.....	32
Πίνακας 5 Η απορρόφηση των Ευρωπαϊκών προγραμμάτων Αλιείας από το 1994 μέχρι σήμερα. Πηγή δεδομένων alieia.gr, τελικές εκθέσεις ΚΠΣ, ετήσιες εκθέσεις ΕΠΑΛΘ.....	35
Πίνακας 6 Διοικητικές αλλαγές της Γενικής Διεύθυνσης Αλιείας από το 1974 μέχρι σήμερα. ....	37
Πίνακας 7 Η υλοποίηση του ΕΠΣΑΔ από το 2001 μέχρι σήμερα.....	38
Πίνακας 8 Διοικητικές αλλαγές Λιμενικού – Ελληνικής Ακτοφυλακής κατά την περίοδο 1974 – σήμερα.....	39
Πίνακας 9 Κατηγορίες αλιείας στις οποίες έχουν καταγραφεί οι υψηλότερες ποινές προστίμων (σε ευρώ) για τις πιο συχνές παραβάσεις από το 2010 μέχρι το 2020. Πηγή δεδομένων hcg.gr .....	41
Πίνακας 10 Εκτίμηση του ποσοστού ελέγχου του λιμενικού από τον αριθμό αλιευτικών επιθεωρήσεων και τον αριθμό ελέγχων για υπομεγέθη αλιεύματα στις ιχθυόσκαλες προς το σύνολο των εξορμήσεων για αλιεία*. Πηγή δεδομένων hcg.gr .....	42
Πίνακας 11 Αριθμός αποφάσεων του ΣΤΕ σχετικών με την αλιεία που έγιναν δεκτές και αφορούσαν πράξεις της δημόσιας διοίκησης. Πηγή δεδομένων adjustice.gr .....	45
Πίνακας 12 Απόψεις των εκπροσώπων των αλιέων ανά κατηγορία αλιείας όπως εκφράστηκαν στις κοινοβουλευτικές επιτροπές και στις διαβουλεύσεις νομοσχεδίων.....	50
Πίνακας 13 Απόψεις των εκπροσώπων της επιστημονικής κοινότητας όπως εκφράστηκαν στις κοινοβουλευτικές επιτροπές και σε συνάντηση στο ΥΠΕΚΑ. ....	51
Πίνακας 14 Απόψεις των εκπροσώπων των ΜΚΟ όπως εκφράστηκαν στις κοινοβουλευτικές επιτροπές, στις επίσημες ιστοσελίδες τους και σε διαβουλεύσεις. ....	53
Πίνακας 15 Απόψεις της Επιτρόπου Θαλασσίων Υποθέσεων και Αλιείας όπως εκφράστηκαν στις κοινοβουλευτικές επιτροπές. ....	56
Πίνακας 16 Κατάλογος παραβάσεων της Ελλάδας για θέματα αλιευτικής πολιτικής και θαλασσίων υποθέσεων και ανάκληση αυτών. Πηγή δεδομένων ec.europa.eu .....	57
Πίνακας 17 Μέτρηση ελλείμματος εφαρμογής των νόμων για την αλιεία από την έναρξη ισχύος τους μέχρι το 2021. ....	64

Πίνακας 18 Αποτελέσματα της προσπάθειας των κυβερνήσεων να μεταρρυθμίσουν τον τομέα της αλιευτικής πολιτικής. ....	71
--	----

## Κατάλογος Γραφημάτων

Γράφημα 1 Αριθμός και είδος νομοθετημάτων ανά κυβερνητική θητεία από τη μεταπολίτευση μέχρι σήμερα. Πηγή δεδομένων e-nomothesia.gr.....	27
Γράφημα 2 Ποσοστό των δαπανών για τα ΥΠΑΑΤ και ΥΝΑΝΠ προς το ΑΕγχΠ. Πηγή δεδομένων: Κρατικοί προϋπολογισμοί για τα έτη 2004 – 2019, Υπουργείο Οικονομικών. ....	32
Γράφημα 3 Αριθμός πράξεων του ΕΠΑΛΘ που ολοκληρώθηκαν με βάση την ετήσια έκθεση του 2020.....	34
Γράφημα 4 Προϋπολογισμός των οικονομικών για τα έτη 2009 – 2020 για το ΕΛΚΕΘΕ. ....	38
Γράφημα 5 Αριθμός αποφάσεων και σύνολο προστίμων για όλες τις κατηγορίες παραβάσεων από το 1980 μέχρι σήμερα. Πηγή δεδομένων hcg.gr.....	40
Γράφημα 6 Παραβάσεις για χρήση εκρηκτικών / τοξικών ουσιών στην αλιεία από το 1998 μέχρι σήμερα. Πηγή δεδομένων hcg.gr.....	40
Γράφημα 7 Στατιστικά στοιχεία αρμοδιοτήτων του Λιμενικού – ΕΛ.ΑΚΤ. εκτός από την αλιεία. ....	43
Γράφημα 8 Χρηματοδοτικός πίνακας με ετήσια κατανομή πόρων του ΕΠΑΛΘ . Πηγή δεδομένων Ετήσιες Εκθέσεις ΕΠΑΛΘ 2007 – 2020. ....	57
Γράφημα 9 Αριθμός απασχολούμενων στην αλιεία στην Ελληνική επικράτεια για τα έτη 2002 – 2020. Πηγή δεδομένων statistics.gr.....	59
Γράφημα 10 Αριθμός και ιπποδύναμη Ελληνικών αλιευτικών σκαφών για τα έτη 2002 – 2019. Πηγή δεδομένων statistics.gr.....	59
Γράφημα 11 Ποσότητα (σε μετρικούς τόνους) των αλιευμάτων για τα έτη 1988 – 2020. Πηγή δεδομένων statistics.gr.....	60
Γράφημα 12 Η συνολική παραγωγή και η αξία των εκτρεφόμενων – καλλιεργούμενων ειδών υδατοκαλλιέργειας της Ελλάδας για τα έτη 2004 – 2019. Πηγή δεδομένων statistics.gr.....	60
Γράφημα 13 Εκτίμηση της αξίας των ανταλλαγών σε αλιεύματα της Ελλάδας με άλλα κράτη μέλη. Για την εκτίμηση της αξίας έγινε χρήση της διαμέσου των τιμών για τα έτη 2013 – 2014 από τις ιχθυόσκαλες (okaa.gr).....	61
Γράφημα 14 Εκτίμηση συλλήψεων για τα είδη τόνος Βορείου Ατλαντικού ( <i>Thunnus thynnus</i> ) και ξιφίας ( <i>Xiphias gladius</i> ) εκφρασμένη σε ποσοστό (%) που αντιστοιχεί στην Ελλάδα σε σχέση με τις Μεσογειακές χώρες. Πηγή δεδομένων ICCAT (2019). ....	62
Γράφημα 15 Εκδοθέντες Ευρωπαϊκοί Κανονισμοί που περιέχουν τον όρο «αλιεία» κατά την περίοδο 1970 – 2021. Πηγή δεδομένων eur-lex.europa.eu, Αναζήτηση στα Αγγλικά. ....	64



## Ακρωνύμια

α = Άρθρο

ΑΟΖ = Αποκλειστική Οικονομική Ζώνη

ΓΔΑ = Γενική Διεύθυνση Αλιείας

ΕΕ = Ευρωπαϊκή Ένωση

ΕΠΑΛΘ = Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αλιείας και Θάλασσας

ΕΤΘΑ = Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας

ΚΑΛΠ = Κοινή Αλιευτική Πολιτική

ΚΜ = κράτη μέλη

Ν = Νόμος

ΠΔ = Προεδρικό Διάταγμα

ΠΛΑ αλιεία = Παράνομη, Λαθραία και Άναρχη αλιεία

Σ = Σύνταγμα

ΣΤΕ = Συμβούλιο της Επικρατείας

ΥΑ = Υπουργική Απόφαση

**Επιθυμητή αναφορά:** Φυτιλάκος, Ι. (2022) Η πολιτική οικονομία της Κοινής Αλιευτικής Πολιτικής στην Ελλάδα. Μεταπτυχιακή εργασία. Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής.

Η πολιτική οικονομία της Κοινής Αλιευτικής Πολιτικής στην Ελλάδα.

## Εισαγωγή – Αντικείμενο της Μελέτης

### Εισαγωγή

Η κοινή αλιευτική πολιτική είναι ένα σύνολο νομικών κανόνων και ορθολογικών εργαλείων που αφορούν την προστασία των θαλάσσιων βιολογικών πόρων των υδάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τη ρύθμιση των συγκρούσεων μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ και των χωρών που αυτή συνορεύει, τη θέσπιση περιορισμών και απαγορεύσεων για τους αλιείς, την υιοθέτηση ενός βιώσιμου τρόπου αλιείας, την αντιμετώπιση των παράνομων αλιευτικών δραστηριοτήτων και τη συλλογή δεδομένων για μια επιστημονική γνωμοδότηση από τα όργανα της ΕΕ. Είναι ιδιαίτερως σύνθετη πολιτική καθότι καλείται να ρυθμίσει τις συγκρούσεις μεταξύ κρατών με διαφορετική παράδοση στην αλιεία, αλιέων με διαφορετική ιδιότητα (επαγγελματίες, ερασιτέχνες, υδατοκαλλιεργητές), διαφορετικών αλιευτικών εργαλείων (συρόμενα, στατικά, ελκυόμενα, αγκιστρωτά κ.ά.), σκαφών (τράτες, γρίπτοι, γρι-γρι κ.ά.) και να προστατεύσει βιολογικούς πόρους που έχουν διαφορετικό βιολογικό κύκλο, διάρκεια ζωής και διαβιούν σε διαφορετικά ενδιαιτήματα. Είναι μια πολιτική που θέτει περιορισμούς, που προστατεύει, ρυθμίζει, απαγορεύει και ταυτόχρονα προτείνει την υιοθέτηση νέων εξελιγμένων μεθόδων αλιείας, χρηματοδοτεί δράσεις και επιλύει συγκρούσεις. Βασίζεται στις αρχές της αποτελεσματικότητας, της αναλογικότητας, της επικουρικότητας, της επιμερισμένης διαχείρισης μεταξύ των κρατών μελών και της Ένωσης και της χρηστής χρηματοοικονομικής διαχείρισης.

Το θέμα της κοινής αλιευτικής πολιτικής έχει απασχολήσει αρκετές φορές τους μελετητές της πολιτικής οικονομίας και τους πολιτικούς. Κατ' αρχήν το ίδιο το πολιτικό σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και τα εθνικά πολιτικά συστήματα των κρατών μελών αποτελούν θέμα συζήτησης για τους πολιτικούς επιστήμονες. Η ανάλυση της διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) είναι ένας κλάδος που αναπτύσσεται συνεχώς (Bulmer, 1998). Για τον Simon Hix (Hix, 2005), η ευρωπαϊκή ενσωμάτωση έχει δημιουργήσει ένα νέο και σύνθετο πολιτικό σύστημα το οποίο σχετίζεται και με τον επαναπροσδιορισμό του ρόλου του κράτους στην Ευρώπη. Διάφορα θεωρητικά πλαίσια έχουν αναπτυχθεί προκειμένου να ερμηνευθούν οι διαφορετικές πτυχές της διακυβέρνησης σε επίπεδο ΕΕ (Bulmer, 1998). Οι κυρίαρχες θεωρίες είναι αυτές του φιλελεύθερου διακυβερνητισμού, της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης, η ανάλυση των δικτύων πολιτικής, ο νεοθεσμισμός με τις διαφορετικές εκδοχές του και η υπόθεση της ώσμωσης κατά την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση (Bulmer, 1998). Επειδή όλες οι παραπάνω προσεγγίσεις βρίσκουν εφαρμογή κατά την ανάλυση της κοινής αλιευτικής πολιτικής, η τελευταία έχει προσελκύσει το ενδιαφέρον των πολιτικών επιστημόνων αρκετές φορές.

Η πολιτική οικονομία είναι ένα διεπιστημονικό πεδίο το οποίο συνδυάζει τη νομική, την οικονομική και την πολιτική επιστήμη ώστε να μελετήσει κυρίως ποσοτικά τις οικονομικές ενέργειες που αποβλέπουν στην εξυπηρέτηση των αναγκών των ανθρώπων που συμβιώνουν σε μια πολιτεία. Ενδεικτική βιβλιογραφία που αφορά το θέμα της αλιείας στην πολιτική οικονομία αποτελούν οι εργασίες των Gordon (1954), Munro (1981) και (1982), Hannesson (1993), Cunningham, Dunn & Whitmarsh (1985), Ostrom (1990),

Perman, Ma, McGilvray & Common (2003), Campling, Havice & McCall Howard (2012) και Tietenberg & Lewis (2018).

Η κοινή αλιευτική πολιτική αφορά μια πολυεπίπεδη διακυβέρνηση. Η τρέχουσα ΚΑΛΠ βασίζεται σε τέσσερις κύριους πυλώνες: στη διαχείριση της αλιείας, στη διεθνή πολιτική, στην πολιτική της αγοράς και την εμπορική πολιτική και τέλος στη χρηματοδότηση της πολιτικής (Πηγή eur-lex.europa.eu). Η θεσμοθέτηση και η υλοποίηση της ΚΑΛΠ αφορά το επίπεδο των περιφερειών, των κυβερνήσεων, των οργάνων της ΕΕ, το τοπικό επίπεδο, το εθνικό αλλά και το ευρωπαϊκό επίπεδο.

Οι πολίτες οργανώνονται σε ομάδες προσπαθώντας να επηρεάσουν τις πολιτικές άλλοτε επιδιώκοντας την εξουσία καθεαυτή και άλλοτε χωρίς να την επιδιώκουν. Υπάρχουν θεσμοθετημένες ομάδες συμφερόντων για την αλιεία στο ευρωπαϊκό δίκαιο και ομάδες πίεσης οι οποίες προσπαθούν συνεχώς να προωθήσουν ή να εμποδίσουν μια πολιτική που σχετίζεται με την αλιεία ή που αφορά γενικότερα το θέμα της προστασίας του περιβάλλοντος.

Στην αλιευτική πολιτική εντοπίζεται μεγάλος αριθμός θεσμικών παικτών αρνησικυρίας αν και λίγοι είναι οι παίκτες που έχουν σημαντική επίδραση στη διαμόρφωση της πολιτικής. Οι αλιείς οργανώνονται σε ομάδες τοπικού ή συντεχνιακού ενδιαφέροντος σε υποεθνικό ή υπερεθνικό επίπεδο, τα κόμματα υποστηρίζουν ποικίλες θέσεις για την αλιευτική πολιτική, η δικαιοσύνη, η δημόσια διοίκηση, οι κοινοβουλευτικές επιτροπές, οι επιστήμονες, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, όλοι αυτοί έχουν λόγο και επηρεάζουν συνεχώς την εφαρμογή της ΚΑΛΠ μέσω της λήψης περισσότερων ή λιγότερων μέτρων. Με βάση τη νεοθεσμική θεωρία βέβαια, λίγοι είναι οι ισχυροί παίκτες που πραγματικά διαμορφώνουν την πολιτική.

Είναι μια σύνθετη πολιτική διότι καλείται να ρυθμίσει τον τρόπο με τον οποίο θα γίνει η διαχείριση ενός κοινού πόρου με τις διαφορετικές παραδόσεις και τεχνικές αλιείας ανάμεσα στα κράτη μέλη, με έναν τρόπο ώστε να συμμορφώνονται όλα τα κράτη με τους ίδιους ή ελαφρώς παραλλαγμένους κανόνες ώστε τελικά να επιτευχθεί ο στόχος που έχει τεθεί από την ΕΕ. Επίσης καλείται να ρυθμίσει τις σχέσεις της ΕΕ με τις τρίτες χώρες που συνορεύει και που εκμεταλλεύονται τα ίδια αποθέματα ιχθύων και ρυθμίζει ένα σύνολο άλλων θεμάτων που προκύπτουν από την αλιευτική δραστηριότητα όπως είναι η προστασία του θαλασσιού περιβάλλοντος, η προστασία των απειλούμενων ειδών, θέματα που αφορούν την κοινή αγορά και τη διακίνηση προϊόντων αλιείας αλλά και έναν ξεχωριστό κλάδο την υδατοκαλλιέργεια.

Στην ιστορία της ευρωπαϊκής αλιευτικής πολιτικής, κράτη με μεγάλη συνεισφορά σε αλιεύματα που συνορεύουν με την ΕΕ έχουν ενσωματωθεί σε αυτή αλλά και αποχωρήσει από αυτή (για παράδειγμα το Ηνωμένο Βασίλειο). Αυτές οι ιστορικά μεγάλες αλλαγές, έχουν βάλει το στίγμα τους στην πολιτική επιστήμη και έχουν δείξει ότι η κοινή αλιευτική πολιτική πολλές φορές δεν αφορά την ίδια την αλιεία αλλά τις αποκλειστικές οικονομικές ζώνες (ΑΟΖ) των κρατών και μέσω αυτών των διαπραγματεύσεων ή και προστριβών η ΚΑΛΠ αναδεικνύεται σε σημαντική πολιτική.

Συγκεκριμένα στο παρελθόν κατά τις διαπραγματεύσεις για την προσχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου, της Ιρλανδίας και της Δανίας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) το 1972, η αλιεία διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο. Διαπιστώθηκε τότε μια



απομάκρυνση από την θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης πρόσβασης. Τα εθνικά αποκλειστικά δικαιώματα παράκτιας αλιείας στα χωρικά ύδατα, που προσδιορίζονται ως ευρισκόμενα εντός των 12 ναυτικών μιλίων από την ακτή, επεκτάθηκαν, προκειμένου να συμπεριληφθούν οι ΑΟΖ, έως 200 ναυτικά μίλια από την ακτή. Τα κράτη μέλη συμφώνησαν να εναποθέσουν τη διαχείριση των αλιευτικών τους πόρων στα χέρια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Όμως όταν η Ισλανδία αποφάσισε να επεκτείνει την ΑΟΖ στα 200 ναυτικά μίλια από την ακτή της το 1976 (Cochrane & Garcia, 2009), τότε άρχισαν διαμάχες μεταξύ των Ισλανδών και των Βρετανών αλιέων γνωστές και ως ο τρίτος πόλεμος του βαλακάου (1975–1976). Το 1979 για πρώτη φορά η απόφαση για τη λήψη μέτρων διατήρησης των αλιευμάτων περνά από τις μεμονωμένες χώρες της ΕΕ στην Ευρωπαϊκή κοινότητα.

Τα κράτη μέλη διαπραγματεύονται συνεχώς για την κοινή αλιευτική πολιτική με σημαντική προθεσμία το 1982, το έτος που καταρτίζεται ο πρώτος ευρωπαϊκός κανονισμός (ΕΚ 170/83). Η σημασία των διαπραγματεύσεων για την κοινή αλιευτική πολιτική γίνεται αντιληπτή από τους πολιτικούς ως ένας αγώνας για τη διεκδίκηση όσο το δυνατόν περισσότερων προνομίων από το κράτος τους και έχει μεγάλη σημασία για την ΑΟΖ. Ενδεικτική είναι η δήλωση της Μάργκαρετ Θάτσερ στις 26 Απριλίου του 1979 στο Αμπερντίν (Thatcher Archive, CCOPR GE725/79):

*Πρέπει να θέσουμε την αλιεία ως πρώτη προτεραιότητα στις διαπραγματεύσεις μας για την ΕΟΚ... να προτείνουμε στους Ευρωπαίους εταίρους μας το ότι η μετάβαση στο όριο των 200 μιλίων από τότε που ενταχθήκαμε στην Κοινότητα άλλαξε τόσο τη διεθνή κατάσταση όσο και τις δικές μας συνθήκες... ότι τα νερά μας περιέχουν περισσότερα ψάρια από την υπόλοιπη Κοινότητα μαζί...*

*Επιπλέον, οι διαπραγματευτικοί μας στόχοι θα είναι: - 1. μια επαρκής αποκλειστική ζώνη. 2. μια σημαντική περιοχή προνομιακής πρόσβασης. 3. ένα σύστημα ελέγχου που μας επιτρέπει να αστυνομεύουμε τα ύδατά μας. 4. Η Βρετανία πρέπει να έχει ένα πολύ σημαντικό μερίδιο των συνολικών επιτρεπόμενων αλιευμάτων, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι συνεισφέρουμε το μεγαλύτερο μέρος των υδάτων και το μεγαλύτερο μέρος των ψαριών.*

Από το 1976 μέχρι σήμερα καταγράφονται σποραδικά μικρότερα επεισόδια μεταξύ των αλιέων για τα αποθέματα. Η «διαμάχη» συνεχίζεται κυρίως σε επίπεδο διαπραγματεύσεων στο ευρωκοινοβούλιο με τα τελευταία δημοφιλή θέματα να είναι οι διαπραγματεύσεις για τα αλιευτικά δικαιώματα κυρίως μεταξύ Γαλλίας και Ηνωμένου Βασιλείου ύστερα από την έξοδο του τελευταίου από την ΕΕ και το θέμα της αλιείας από σκάφη της ΕΕ στη θάλασσα Μπάρεντς, στην οποία η Νορβηγία διεκδικεί αποκλειστικά δικαιώματα. Ενώ αυτά τα θέματα αφορούν πρωτίστως τις ΑΟΖ και δευτερευόντως την αλιεία, άλλα θέματα αναδύονται στο προσκήνιο που σχετίζονται περισσότερο με την αλιεία. Για παράδειγμα η αλιεία μικρής κλίμακας (small scale fisheries) διαδραματίζει κρίσιμο ρόλο στην ΕΕ, αντιπροσωπεύει περίπου το 80% του αλιευτικού στόλου της ΕΕ και το ήμισυ της συνολικής προσπάθειας του στόλου της ΕΕ (Πηγή ec.europa.eu). Η αλιεία

μικρής κλίμακας στην Ελλάδα είναι εξαιρετικά περιορισμένη ως δραστηριότητα, τόσο λόγω της αρχαιότητας των σκαφών, όσο και λόγω των ανοικτών θαλασσών που περιβρέχουν τα νησιά. Αυτό δεν επιτρέπει στους αλιείς να έχουν επαρκές εισόδημα για να προβούν σε ενέργειες εκσυγχρονισμού των σκαφών τους (Ανακοίνωση της Επιτροπής Έτος 1996, έγγραφο 51996DC0102).

Το σχέδιο δράσης υπέρ της μικρής παράκτιας αλιείας στην Ελλάδα αφορά δύο είδη παρεμβάσεων:

– τον εκσυγχρονισμό των σκαφών (με την αντικατάσταση των κινητήρων από νέους κινητήρες που έχουν την ίδια δύναμη, τον εφοδιασμό με κιβώτια που εξασφαλίζουν τη διατήρηση και την ποιότητα των ιχθύων, τον εφοδιασμό των εξοπλισμών που αποβλέπουν στην ασφάλεια επί του σκάφους) και

– με την κατάρτιση των αλιέων μέσα από σεμινάρια στις περιοχές του Αιγαίου και του Ιονίου (για θέματα διαχείρισης των παράκτιων πόρων, ευαισθητοποίησης για την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος, ποιότητας των προϊόντων, κανόνων υγιεινής, κανόνων ασφάλειας επί του σκάφους και ναυσιπλοΐας) (Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο «Παράκτια αλιεία μικρής κλίμακας». Βρυξέλλες, έγγραφο 51996DC0102).

### **Αντικείμενο της μελέτης**

Στην παρούσα εργασία επιχειρήθηκε μια πολιτική ανάλυση για την κατάσταση της αλιείας στην Ελλάδα μέσα από την ερμηνεία νομοθετικών, οικονομικών και άλλων δεδομένων υπό το γενικότερο θεωρητικό πλαίσιο του νεοθεσμισμού, δηλαδή μέσα από την επικέντρωση στις προτιμήσεις των μεμονωμένων ατόμων (ή των ομάδων) και στους θεσμούς. Επιλέχθηκε η θεωρία των παικτών αρνησικυρίας του Τσεμπελή (Tsebelis, 2002), προκειμένου η ανάλυση να επικεντρωθεί στους βασικούς παίκτες που επηρεάζουν την πολιτική στο χώρο της αλιείας. Επίσης από τις θεωρίες κατάρτισης κυβερνητικής ατζέντας επιλέχθηκε η θεωρία των τριών ρευμάτων του Kingdon (Kingdon, 2014) ώστε να ερμηνευθεί η μεταρρυθμιστική πολιτική μέσα από τα παράθυρα ευκαιρίας που πιθανόν δημιουργήθηκαν κατά την περίοδο μελέτης. Η χρονική περίοδος η οποία αναλύεται στην παρούσα εργασία αφορά κυρίως τα έτη από το 2010 μέχρι σήμερα αν και σε μερικές περιπτώσεις συζητώνται δεδομένα από μεγαλύτερες χρονικές περιόδους.

Συγκεκριμένα παρουσιάστηκαν οι θέσεις των κομμάτων κατά την πορεία της συζήτησης και της ψήφισης των μεταρρυθμίσεων στο Ελληνικό κοινοβούλιο και το τελικό αποτέλεσμα της διαδικασίας. Συζητήθηκε ο ρόλος της αντιπολίτευσης στην εφαρμογή της μεταρρύθμισης, η συνοχή της κυβέρνησης, οι θέσεις της αντιπολίτευσης, η δύναμη σε βουλευτικές έδρες των κομμάτων, ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης και οι θέσεις των ομάδων πίεσης γύρω από το θέμα της κοινής αλιευτικής πολιτικής ξεχωριστά για κάθε κοινοβουλευτική περίοδο με στόχο να διερευνηθεί ποσοτικά η υλοποίηση της Ευρωπαϊκής πολιτικής, η μεταρρυθμιστική ικανότητα του Ελληνικού πολιτικού συστήματος και ο εξευρωπαϊσμός της Ελληνικής αλιευτικής πολιτικής. Εν τέλει απαντήθηκε το ερώτημα εάν διατηρήθηκε το status quo στην Ελληνική αλιεία ή εάν οι μεταρρυθμιστικές πολιτικές έφεραν το επιθυμητό αποτέλεσμα. Έγινε μια συνολική αποτίμηση από την αλληλεπίδραση του Ευρωπαϊκού δικαίου με την Ελληνική πολιτική. Επίσης απαντήθηκε το ερώτημα εάν

είναι επαρκής και κατάλληλη η θεσμική δομή επιτήρησης της αλιείας ή εάν χρειάζονται περισσότερες και αποδοτικότερες διοικητικές δομές αναλογικά με τις ιδιαιτερότητες της Ελληνικής αλιείας. Σχετικά με την κατάσταση των αποθεμάτων μας είναι επαρκείς οι γνώσεις που διαθέτουμε; Πόσο αποτελεσματικά είναι τα μέτρα που λαμβάνουμε για τη μείωση της υπεραλίευσης; Είναι απαραίτητοι όλοι αυτοί οι κανόνες; Υπάρχουν αδυναμίες στην εποπτεία της αλιείας στην Ελληνική ΑΟΖ; Τέλος συζητήθηκε ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και συγκεκριμένα της Ελληνίδας επιτρόπου στην ενίσχυση της κατεύθυνσης των μεταρρυθμίσεων στην Ελληνική αλιευτική πολιτική.

### **Σύντομη ιστορική διαδρομή της κοινής αλιευτικής πολιτικής**

Η έννοια της κοινής αλιευτικής πολιτικής (ΚΑΛΠ) διατυπώθηκε αρχικά στη Συνθήκη της Ρώμης το 1957. Επίσης με τη Συνθήκη της Λισαβόνας (2007) η Ευρωπαϊκή Ένωση αποκτά αποκλειστική αρμοδιότητα στη διατήρηση των βιολογικών πόρων της θάλασσας στο πλαίσιο της κοινής αλιευτικής πολιτικής (άρθρο 2B) και συντρέχουσα αρμοδιότητα στην αλιεία (άρθρο 2Γ). Από το 1957 μέχρι σήμερα, διάφοροι κανονισμοί έχουν υιοθετηθεί για να ρυθμίσουν επιμέρους θέματα της αλιείας, οι οποίοι στη συνέχεια καταργήθηκαν (ΕΚ 170/83, ΕΚ 3760/92, ΕΚ 2371/2002, ΕΚ 2369/2002 και ΕΚ 2370/2002). Σήμερα ισχύουν δύο βασικοί κανονισμοί για την ΚΑΛΠ, ο ΕΚ 1224/2009 και ο ΕΚ 1380/2013 (ο τελευταίος καταργεί μερικώς τον ΕΚ 1224/2009).

Όσον αφορά τους δύο βασικούς κανονισμούς, ο ΕΚ 1224/2009 ρυθμίζει θέματα αλιευτικών δεδομένων, την πρόσβαση σε ύδατα και πόρους, τον έλεγχο της τήρησης των κανόνων αλλά και της εμπορίας, την επιτήρηση, την επιθεώρηση, την επιβολή, την αξιολόγηση από την Επιτροπή, προτείνει χρηματοδοτικά μέτρα, μέτρα απαγόρευσης και μέτρα εφαρμογής. Ο ΕΚ 1380/2013 (νέα ΚΑΛΠ) αποτελεί την αναθεώρηση του ΕΚ 1224/2009, εισάγει νέες έννοιες όπως αυτή της διατήρησης, των πολυετών σχεδίων, την έννοια της περιφερειοποίησης αλλά και επιλύει θέματα μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών για τη διαχείριση των αποθεμάτων κοινού ενδιαφέροντος (συμφωνίες σύμπραξης βιώσιμης αλιείας) και τη συμμετοχή της ΕΕ σε διεθνείς οργανώσεις.

Εκτός από τους δύο ισχύοντες κανονισμούς ένα σύνολο άλλων κανονισμών ρυθμίζουν, εξειδικεύουν και διευρύνουν το αντικείμενο της ΚΑΛΠ. Αυτοί είναι ο Εκτελεστικός Κανονισμός 404/2011 για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων σχετικά με την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1224/2009 περί της θέσπισης κοινοτικού συστήματος ελέγχου για την εξασφάλιση της τήρησης των κανόνων της ΚΑΛΠ, ο ΕΚ 1379/2013 για την κοινή οργάνωση των αγορών των προϊόντων αλιείας και υδατοκαλλιέργειας, ο ΕΚ 508/2014 για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (που αποτελεί το χρηματοδοτικό εργαλείο για την υλοποίηση της ΚΑΛΠ), ο ΕΚ 1005/2008 περί δημιουργίας κοινοτικού συστήματος πρόληψης, αποτροπής και εξάλειψης της παράνομης, λαθραίας και άναρχης αλιείας και ο ΕΚ 1010/2009 για θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1005/2008.

Δύο εξ' ίσου σημαντικοί κανονισμοί για την ΚΑΛΠ είναι ο ΕΚ 1967/2006 που αφορά τα μέτρα διαχείρισης για τη βιώσιμη εκμετάλλευση των αλιευτικών πόρων στη Μεσόγειο Θάλασσα ο οποίος θέτει ελάχιστα μεγέθη για την αλιεία θαλάσσιων οργανισμών,

απαγορεύσεις και περιορισμούς στα αλιευτικά εργαλεία και ο ΕΚ 199/2008 για τη θέσπιση κοινοτικού πλαισίου για τη συλλογή, διαχείριση και χρήση δεδομένων στον τομέα της αλιείας και τη στήριξη όσον αφορά τις επιστημονικές γνωμοδοτήσεις για την ΚΑΛΠ. Ο τελευταίος κανονισμός είναι η βάση για την επιστημονική διαχείριση της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας. Τέλος άλλοι κανονισμοί ρυθμίζουν την αλιεία συγκεκριμένων απειλούμενων ειδών (τόνος, ξιφίας κ.ά.), εργαλείων (βιντζότρατα, τράτα κ.ά.) και την αλιεία σε περιοχές που εκμεταλλεύονται από πολλά κράτη ταυτόχρονα. Στα πλαίσια της παρούσας εργασίας η μελέτη εστιάζει μόνο στους οκτώ κανονισμούς που αναφέρθηκαν σε αυτή και στις προηγούμενες παραγράφους και όχι σε κανονισμούς που αφορούν λεπτομέρειες και εξειδικεύσεις της ΚΑΛΠ.

Η αλιευτική πολιτική έχει ορισμένες ιδιαιτερότητες αλλά και μοναδικότητες σε σύγκριση με τις υπόλοιπες πολιτικές του περιβάλλοντος. Η διαχείριση των αλιευμάτων περιλαμβάνει ένα δίκτυο πολύπλοκων κανόνων οι οποίοι αφορούν διαφορετικά αλιευτικά εργαλεία, είδη και περιοχές. Με τον ΕΚ 199/2008 (και παλιότερα με τον κατηγορημένο ΕΚ 1543/2000) εισάγεται η προσέγγιση για τη διαχείριση της αλιείας με βάση το στόλο, η ανάγκη ανάπτυξης μιας προσέγγισης με βάση το οικοσύστημα, η ανάγκη για τη βελτίωση της ποιότητας, της πληρότητας και της ευρύτερης πρόσβασης στα αλιευτικά δεδομένα, η αποτελεσματικότερη στήριξη για την παροχή επιστημονικών γνωμοδοτήσεων και η προώθηση της συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών (προοίμιο 6 ΕΚ 199/2008).

Στην σύγχρονη Ελλάδα οι πολιτικές για την αλιεία αρχίζουν ήδη από το 1947 με το Βασιλικό Διάταγμα της 28-12-1946 (δημοσίευση 8-3-1947) και τίτλο «Περί κανονισμού της διά ανεμοτρατών και μηχανοτρατών αλιείας». Το βασικό νομοθέτημα που περιέχει πλήρη σειρά κανόνων για την αλιεία, που βρίσκεται μέχρι σήμερα σε ισχύ, τροποποιείται διαρκώς και εμπλουτίζεται με νέους κανόνες είναι το νομοθετικό διάταγμα 420/1970 με τον τίτλο «Αλιευτικός Κώδικας». Από τότε μέχρι σήμερα οι κανόνες συνεχώς προστίθενται λιγότερο με νόμους και περισσότερο με υπουργικές αποφάσεις και προεδρικά διατάγματα αλλά και με τη μορφή των Ευρωπαϊκών κανονισμών από την είσοδο της Ελλάδας στην ΕΕ και έπειτα. Εν τέλει το σύνολο των κανόνων δικαίου που αποτελούν την αλιευτική πολιτική για τα ύδατα της Ελλάδας είναι αρκετά περίπλοκο και συχνά μπερδεύει τους πολιτικούς, τους αλιείς, τους λιμενικούς και τους διοικητικούς υπαλλήλους καθότι γίνονται τροποποιήσεις των αρχικών νομοθετημάτων οι οποίες τροποποιούνται ξανά κ.ο.κ. Σε γενικές γραμμές η Ελλάδα ως μέλος της ΕΕ καλείται να εφαρμόσει τους Ευρωπαϊκούς κανονισμούς και το πετυχαίνει σε ένα βαθμό όμως οι πολιτικές διεργασίες δε βοηθούν στην πλήρη υιοθέτηση αυτών των κανόνων.

## Μεθοδολογία Έρευνας στο ευρύτερο αντικείμενο της οικονομικής του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων

Η παρούσα εργασία αποτελεί μια βιβλιογραφική έρευνα που συλλέγει δεδομένα από διάφορες επίσημες πηγές της εθνικής και της ενωσιακής πολιτικής. Για το σκοπό αυτό έγινε συλλογή δεδομένων από το αρχείο των πρακτικών της Ελληνικής Βουλής. Συγκεκριμένα έγινε αναζήτηση, αποδελτίωση και ανάλυση ως προς το περιεχόμενό τους, των ακροάσεων των εισηγητών στις κοινοβουλευτικές επιτροπές από το 2011 και μετά. Αρχικά οι ομιλίες των παρευρισκομένων βουλευτών στις συναντήσεις των κοινοβουλευτικών επιτροπών καταγράφηκαν ξεχωριστά για κάθε βουλευτή. Επειδή η κάθε συνάντηση έχει ένα κυρίως θέμα που αφορά την ΚΑΛΠ και στη συνέχεια κάθε βουλευτής μπορεί να τοποθετηθεί επί του θέματος ή να αναπτύξει τις δικές του προτάσεις σχετικά με τα προβλήματα ή τις λύσεις που προτείνει για την αλιεία έγινε καταγραφή και των υπόλοιπων θέσεων των βουλευτών ανά κόμμα. Στη συνέχεια, εφ' όσον αυτές οι προτάσεις μπορούσαν να περιγραφούν από μια ευρύτερη κατηγορία (για παράδειγμα ένας βουλευτής μπορεί να προτείνει την ενίσχυση των αλιέων μέσω επιδοτήσεων για τις ζημίες που αντιμετωπίζουν στον αλιευτικό εξοπλισμό ενώ ένας άλλος βουλευτής να προτείνει την ενίσχυση των αλιέων για έξοδο από το επάγγελμα) τότε αυτές τοποθετήθηκαν στην ίδια κατηγορία με τον ίδιο τίτλο (στο προηγούμενο παράδειγμα τοποθετήθηκαν υπό το γενικότερο τίτλο των ενισχύσεων προς τους αλιείς). Αυτή η κατάταξη των προτάσεων των βουλευτών σε ευρύτερες θεματικές κατηγορίες ανάλογα με το περιεχόμενο της κάθε πρότασης δεν αφορά ούτε επηρεάζει τις πολιτικές αναλύσεις της παρούσας εργασίας αλλά έγινε μόνο για την βελτίωση της παρουσίασης του συνόλου των θεμάτων.

Η εκτίμηση της συνοχής των κυβερνήσεων έγινε από το ποσοστό των βουλευτών του κυβερνώντος κόμματος (ή των κυβερνώντων κομμάτων) που ψήφισαν υπέρ του υπό συζήτηση νομοσχεδίου προς τη συνολική δύναμη των βουλευτών του κυβερνώντος κόμματος (ή των κυβερνώντων κομμάτων). Σε όσες περιπτώσεις αυτό δεν ήταν εφικτό καταγράφηκε μόνο το τελικό αποτέλεσμα (δεκτό ή απορριπτό).

Μερικά από τα θέματα που αναδείχθηκαν από τους βουλευτές διέφεραν από εκλογική περίοδο σε εκλογική περίοδο. Παρ' όλα αυτά παρουσιάστηκαν στον ίδιο πίνακα στην παρούσα εργασία. Αυτά σχετίζονται με την αλιεία και αφορούσαν την πολιτική βούληση, τις πολιτικές σκοπιμότητες, τους κλάδους της αλιείας που πλήττονται περισσότερο από την ΚΑΛΠ, τους εξωτερικούς παράγοντες που συμβάλλουν στην υπεραλίευση, τις προτεινόμενες ενισχύσεις προς τους αλιείς, τις προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις στην ΚΑΛΠ, τους προτεινόμενους περιορισμούς στην εφαρμογή της ΚΑΛΠ και τέλος άλλες προτάσεις που δεν μπορούν να καταταχθούν εύκολα σε μια από τις προηγούμενες κατηγορίες.

Αναζητήθηκαν οικονομικά δεδομένα για την απορρόφηση ευρωπαϊκών κονδυλίων σχετικών με την αλιεία, παραβάσεων από καταγραφές του λιμενικού – ΕΛ.ΑΚΤ., κρατικών δαπανών για την επιτήρηση και τη διοικητική υποστήριξη της αλιευτικής νομοθεσίας και της απασχόλησης στον κλάδο της αλιείας. Επίσης αναζητήθηκαν δεδομένα που αφορούν

τις όποιες διοικητικές αλλαγές των αρμόδιων υπηρεσιών αλιείας, ποιοτικά στοιχεία των παραβάσεων από καταγραφές του λιμενικού – ΕΛ.ΑΚΤ. και στοιχεία του Ελληνικού αλιευτικού στόλου. Έγινε συλλογή νόμων, υπουργικών αποφάσεων, προεδρικών διαταγμάτων, εγκυκλίων και κανονιστικών πράξεων με σκοπό να υπολογιστεί το ποσοστό υλοποίησης των Ευρωπαϊκών κανονισμών. Οι κύριες πηγές αυτών των πληροφοριών αποτέλεσαν οι επίσημες κρατικές ιστοσελίδες [diavgeia.gov.gr](http://diavgeia.gov.gr), [hellenicparliament.gr](http://hellenicparliament.gr), [statistics.gr](http://statistics.gr), [et.gr](http://et.gr), [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu), [alieia.gr](http://alieia.gr), [minagric.gr](http://minagric.gr), [hcg.gr](http://hcg.gr), [alieia.minagric.gr](http://alieia.minagric.gr) και [alieia.hcg.gr](http://alieia.hcg.gr). Επιπλέον για την αναζήτηση παλαιότερων νόμων χρησιμοποιήθηκαν βοηθητικά και για λόγους επαλήθευσης οι ιστοσελίδες [e-nomothesia.gr](http://e-nomothesia.gr) και [kodiko.gr](http://kodiko.gr).

Οι θέσεις των πολιτικών κομμάτων αναζητήθηκαν στις επίσημες ιστοσελίδες τους και συμπληρωματικά στον τύπο με στόχο την ανάλυση των θέσεων που αφορούν την αλιευτική πολιτική. Οι θέσεις των επιστημόνων, των αλιέων και των ΜΚΟ έγινε ύστερα από την αποδελτίωση των θέσεων τους μέσα από τις κοινοβουλευτικές επιτροπές, τις επίσημες σελίδες των ΜΚΟ και τις ηλεκτρονικές διαβουλεύσεις του ΥΠΑΑΤ. Επίσης έγινε διερεύνηση του ρόλου της Ελληνίδας Επιτρόπου στον εξευρωπαϊσμό της Ελληνικής αλιευτικής πολιτικής. Η ανάλυση των παραπάνω θέσεων έγινε με την ίδια μέθοδο που πραγματοποιήθηκε η αποδελτίωση των θέσεων των βουλευτών στις κοινοβουλευτικές επιτροπές.

Το βασικό θεωρητικό πλαίσιο που έχει χρησιμοποιηθεί προκειμένου να ερμηνευτούν οι αλλαγές στην ΚΑΛΠ είναι αυτό του νεοθεσμισμού. Για το νεοθεσμισμό κατά τη διαμόρφωση μιας πολιτικής οι προτιμήσεις των πολιτών, των κομμάτων και των ομάδων συμφερόντων συναντούν τους θεσμούς δηλαδή την κυβέρνηση, το κοινοβούλιο, τη δημόσια διοίκηση και τη δικαιοσύνη οι οποίοι θα κατασκευάσουν τα κατάλληλα εργαλεία δημόσιας πολιτικής και μέσα από ένα σύστημα συνεχούς ανατροφοδότησης θα παραχθεί ένα αποτέλεσμα. Με άλλα λόγια η πολιτική αναλύεται ως μια διαδραστική σχέση προτιμήσεων και στρατηγικών των εμπλεκόμενων παικτών από την πλευρά της ζήτησης δημοσίων πολιτικών και των θεσμικών παραγόντων από την πλευρά της προσφοράς δημοσίων πολιτικών (Πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Σημειώσεις μαθήματος, Αλεξόπουλος 2006).

Η νεοθεσμική ανάλυση έχει εφαρμοστεί αρχικά στην οικονομική επιστήμη. Για τα αγαθά που διέπονται από καθεστώς ελεύθερης πρόσβασης, όπως είναι για παράδειγμα η αλιεία, οι υδροφόροι ορίζοντες, τα αποθέματα πετρελαίου και η ατμόσφαιρα, και γενικότερα για τα προβλήματα που αφορούν την οριοθέτηση, την κατανομή και την εφαρμογή των δικαιωμάτων ιδιοκτησίας προσφέρει μια ξεχωριστή προσέγγισή (Ménar & Shirley, 2005). Αυτοί οι πόροι απαιτούν κάποιου είδους ρύθμιση της ιδιωτικής πρόσβασης και χρήσης για την αποφυγή άσκοπης και υπερβολικής εκμετάλλευσής τους από την απουσία περιορισμών στους χρήστες.

Οι βασικές παραδοχές της νεοθεσμικής ανάλυσης στην οικονομική επιστήμη αφορούν τα κόστη συναλλαγής, τα ιδιοκτησιακά δικαιώματα και την ανάλυση εντολέα – εντολοδόχου (ή αλλιώς τη θεωρία συμβολαίων) (Obińska-Wajda, 2016). Η οπτική του κόστους συναλλαγής εισήχθη στην οικονομική επιστήμη από τον Ronald Coase (Coase, 1937, 1960, 1988) όταν αρχίζουν οι πρώτες πολιτικές προστασίας του ανταγωνισμού. Πρόκειται για το κόστος της διαπραγμάτευσης των συμβάσεων και της παρακολούθησης

της απόδοσης των εταίρων κατά την υλοποίηση μιας συμφωνίας (Obińska-Wajda, 2016). Είναι το κόστος που απαιτείται για να λειτουργήσει το οικονομικό σύστημα ή το κόστος που αφορά τον προσδιορισμό των τιμών της αγοράς και το κόστος κατάρτισης και εκτέλεσης των συμβάσεων (Obińska-Wajda, 2016). Για την αλιεία το κόστος συναλλαγής αφορά το διοικητικό κόστος για την εποπτεία της παράνομης αλιείας, το κόστος παραγωγής, εφαρμογής και ανατροφοδότησης των επιμέρους δράσεων που προβλέπουν οι ευρωπαϊκοί και εθνικοί κανονισμοί κ.ά.

Όσον αφορά τα δικαιώματα ιδιοκτησίας αυτά αφορούν το προνόμιο που έχει κάποιος να ωφελείται από την εκμετάλλευση ενός αγαθού και ταυτόχρονα να εμποδίζονται άλλοι από την πρόσβαση σε αυτό (Obińska-Wajda, 2016). Τα δικαιώματα ιδιοκτησίας έχουν την ιδιότητα να είναι καθολικά, αποκλειστικά, να μεταβιβάζονται και δεν μπορούν να κατασχεθούν (Obińska-Wajda, 2016). Μπορούν να κατέχονται από μεμονωμένα άτομα, από ομάδες ατόμων ή από το κράτος. Τα δικαιώματα ιδιοκτησίας έχουν επίσης στενή σχέση με τις εξωτερικότητες (Obińska-Wajda, 2016). Μέσω της μεταβίβασης δικαιωμάτων ιδιοκτησίας μπορεί να πετύχει κανείς εσωτερικοποίηση των εξωτερικοτήτων και αυτό αποδεικνύεται αρκετά αποτελεσματικό όταν το κόστος συναλλαγής είναι αρκετά υψηλό λόγω νομικών και εμπορικών εμποδίων (Obińska-Wajda, 2016). Όταν για παράδειγμα δίνονται άδειες για 246 μηχανότρατες και για 239 γρι-γρι στην Ελλάδα το έτος 2019 αυτό σημαίνει ότι οι έχοντες αυτές τις άδειες μπορούν να αλιεύουν όση ποσότητα αλιευμάτων μπορούν ενώ δεν μπορεί κάποιος άλλος πολίτης να αλιεύσει με αυτά τα εργαλεία πέραν αυτών στην Ελλάδα. Ταυτόχρονα οι παραπάνω αλιείς υπακούουν σε ένα σύνολο κανόνων για την αλιεία και υπόκεινται σε φορολογία και ειδικά τέλη, δικαιούνται τυχόν ενισχύσεις, προστασία από την πολιτεία από τον εξωτερικό ανταγωνισμό ενώ χρηματικά πρόστιμα μπορούν να τους αποδοθούν σε περίπτωση που δεν υπακούν τους κανονισμούς. Με αυτό τον τρόπο μια εξωτερικότητα όπως για παράδειγμα είναι η αλιεία του γόνου των ιχθύων η οποία επηρεάζει το απόθεμα μπορεί να μετατραπεί σε εσωτερικότητα δηλαδή να επιβληθεί ένα πρόστιμο στον αλιέα που συλλέγει υπομεγέθη αλιεύματα.

Τέλος με τη θεωρία των συμβολαίων εξετάζεται η επίπτωση της ασύμμετρης πληροφόρησης στα προβλήματα εντολέα – εντολοδόχου. Εάν ο εντολέας και ο εντολοδόχος έχουν ως στόχο να μεγιστοποιήσουν τη χρησιμότητα από τις υπηρεσίες που αναμένουν / παρέχουν, τότε μπορεί να αναπτυχθεί η υπόθεση ότι ο εντολοδόχος δεν θα ενεργεί πάντα προς το συμφέρον του εντολέα (Obińska-Wajda, 2016). Να σημειωθεί ότι για τον Coase η σημασία των θεσμών στις οικονομικές συναλλαγές είναι ιδιαίτερη καθώς οι θεσμικές ρυθμίσεις καθορίζουν σε μεγάλο βαθμό το τι παράγεται (Coase, 1993). Εάν θεωρήσουμε για παράδειγμα ως εντολέα τον υπουργό, ως συμβόλαιο μια υπουργική απόφαση και ως εντολοδόχο τη δημόσια διοίκηση που καλείται να εφαρμόσει αυτή την απόφαση, τότε η μη υλοποίηση της εντολής από τον εντολοδόχο μπορεί να έχει σαν αποτέλεσμα την απόκλιση από την αρχική στόχευση της πολιτικής ή την πλήρη αποτυχία στην υλοποίησή της.

Προκειμένου να προστατευτεί ένας κοινός πόρος όπως είναι τα αλιεύματα, μπορούν να χρησιμοποιηθούν οικονομικά μέσα πολιτικής (φόροι, επιδοτήσεις, διαπραγματεύσεις, διαμοιρασμός αποκλειστικών δικαιωμάτων κ.ά.) αλλά και μη οικονομικά

μέσα (χρονικοί, χωρικοί, τεχνικοί περιορισμοί κ.ά.). Όλα αυτά τα εργαλεία πολιτικής παρέχονται μέσα από την ΚΑΛΠ ως δυνατότητες ή υποχρεώσεις για τα κράτη μέλη. Ένα κράτος μέλος μπορεί να είναι υποχρεωμένο να εφαρμόσει έναν ευρωπαϊκό κανονισμό ή να έχει τη δυνατότητα να επιλέξει το μίγμα μέτρων που θα εφαρμόσει ώστε να επιτύχει έναν συγκεκριμένο στόχο (πχ την προστασία ενός απειλούμενου είδους). Τα αποτελέσματα της πολιτικής καταγράφονται κάθε φορά μέσα από δείκτες και στατιστικά δεδομένα και γίνεται μια ετήσια αναφορά στους θεσμούς της ΕΕ στα πλαίσια μιας διαδικασίας ανατροφοδότησης των αποτελεσμάτων της πολιτικής. Κατά πόσο όμως η ΚΑΛΠ φέρνει ικανοποιητικά αποτελέσματα με βάση τους στόχους της; Σε τι βαθμό εφαρμόζονται όλοι αυτοί οι κανονισμοί; Η ανατροφοδότηση ως μηχανισμός ρύθμισης των πολιτικών που εφαρμόζονται στην Ελλάδα λειτουργεί σε επίπεδο ΕΕ;

Όταν ένας κανονισμός ψηφιστεί από το ευρωπαϊκό κοινοβούλιο τότε αυτός γίνεται υποχρεωτικός στην εφαρμογή του από τα κράτη μέλη. Στις περισσότερες περιπτώσεις οι ευρωπαϊκοί κανονισμοί προβλέπουν μέσα στις διατάξεις τους γενικές ρυθμίσεις οι οποίες θα πρέπει να εξειδικευτούν από τα κράτη μέλη παρέχοντάς τους μια σχετική ελευθερία σε αυτό. Η μη υλοποίηση αυτών των μεταρρυθμίσεων από ένα κράτος μέλος αντανάκλα το βαθμό αποτυχίας εφαρμογής μιας πολιτικής. Για το σκοπό αυτό έγινε εκτίμηση του ποσοστού υλοποίησης των διατάξεων που υπαγορεύουν οι βασικοί ευρωπαϊκοί κανονισμοί της ΚΑΛΠ από το Ελληνικό κοινοβούλιο. Στη συνέχεια έγινε μια προσπάθεια να ερμηνευθεί ποιοι παράγοντες συνετέλεσαν στο βαθμό υλοποίησης αυτών των μεταρρυθμίσεων με βάση τη θεωρία των αρνησίκυρων δρώντων.

Η θεωρία των παικτών αρνησικυρίας του Τσεμπελή (Tsebelis, 2002), χρησιμοποιείται στην παρούσα εργασία προκειμένου η ανάλυση να επικεντρωθεί στους βασικούς παίκτες που επηρεάζουν την πολιτική στο χώρο της αλιείας. Τέλος η θεωρία των τριών ρευμάτων του Kingdon (Kingdon, 2014), χρησιμοποιήθηκε προκειμένου να επιχειρηθεί μια πολιτική ανάλυση στον τομέα της αλιευτικής πολιτικής στην Ελλάδα κυρίως κατά την τελευταία δεκαετία με σκοπό να ερμηνευθούν τα προβλήματα και οι λύσεις που επιλέχθηκαν από τις κυβερνήσεις μέσα από παράθυρα ευκαιρίας που πιθανόν προέκυψαν από ξαφνικά συμβάντα.



## Διερεύνηση – Καταγραφή των Επιστημονικών Δεδομένων για το Μελετώμενο Θέμα

### Οι Εμπλεκόμενοι Παίκτες στην αλιεία

Με βάση τον ορισμό που δίνει ο Tsebelis (1995) οι αρνησικυροί δρώντες είναι μεμονωμένοι ή συλλογικοί παράγοντες των οποίων η σύμφωνη γνώμη (κατά κανόνα της πλειοψηφίας για τους συλλογικούς παράγοντες) απαιτείται για αλλαγή της παρούσας κατάστασης. Για την Ελληνική περίπτωση, ως πιθανοί παίκτες στο στάδιο λήψης της απόφασης μπορούν να θεωρηθούν η κυβέρνηση, οι ομάδες συμφερόντων και η δικαιοσύνη (Αλεξόπουλος, 2004). Με βάση την ανάλυση του Tsebelis (2014), στην Ελλάδα υπάρχει μόνο ένας παίκτης αρνησικυρίας και συγκεκριμένα η κυβέρνηση μέχρι το 2012, και αργότερα με τις δικομματικές και τρικομματικές κυβερνήσεις που σχηματίστηκαν, ο αριθμός των παικτών αρνησικυρίας αυξήθηκε ανάλογα.

Κατά την περίοδο που εξετάζεται στην παρούσα μελέτη, δηλαδή από το 2010 μέχρι σήμερα, αναλύθηκε ο ρόλος των βασικότερων παικτών αρνησικυρίας στη διαμόρφωση της αλιευτικής πολιτικής. Συγκεκριμένα αναλύθηκε ο ρόλος της κυβέρνησης, των κομμάτων που κυβέρνησαν στο Ελληνικό κοινοβούλιο για την ίδια περίοδο, των ομάδων συμφερόντων (σύλλογοι αλιέων, επιστημονική κοινότητα, ΜΚΟ) και ο ρόλος της δικαιοσύνης. Οι γραφειοκράτες μπορούν να θεωρηθούν και αυτοί ως μια ομάδα που μπορεί να ασκήσει πίεση στη φάση της μεταρρύθμισης και αναφέρονται στη συζήτηση που γίνεται στο τέλος της εργασίας. Ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης είναι πολύ σημαντικός κατά τη φάση υλοποίησης (Αλεξόπουλος, 2005), η κυβέρνηση όμως είναι ο ισχυρότερος παίκτης για την ελληνική αλιευτική πολιτική. Ακολουθεί η παρουσίαση των δεδομένων για την ελληνική αλιευτική πολιτική.

### Κυβέρνηση

Οι κυβερνήσεις στην Ελλάδα σε γενικές γραμμές από τη μεταπολίτευση μέχρι σήμερα υπήρξαν μονοκομματικές με μεγάλες πλειοψηφίες ([Πίνακας 1](#)). Τα τελευταία έτη σχηματίστηκαν δικομματικές και τρικομματικές κυβερνήσεις. Η συνοχή τους όσον αφορά την ψήφιση νομοσχεδίων σχετικών με την αλιεία υπήρξε υψηλή (τουλάχιστον όσον αφορά τις φανερές ψηφοφορίες) ([Πίνακας 2](#)). Από το σύνολο των νομοσχεδίων που περιείχαν τουλάχιστον μια διάταξη σχετική με την αλιεία δύο νομοσχέδια ψηφίστηκαν σε θερινό τμήμα της Βουλής (ο Ν4179/2013 και ο Ν4282/2014), ενώ όλα τα υπόλοιπα ψηφίστηκαν στην ολομέλεια. Τις περισσότερες φορές η ψηφοφορία ήταν ηλεκτρονική και στα πρακτικά δεν καταγράφονταν οι ονομαστικές ψήφοι αλλά μόνο το τελικό αποτέλεσμα σε αυτές τις περιπτώσεις καταγράφηκε το τελικό αποτέλεσμα και όχι το ποσοστό συνοχής. Η πλειονότητα των νομοθετημάτων ήταν με τη μορφή προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων και λιγότερο με τη μορφή νόμων ([Γράφημα 1](#)). Παρατηρήθηκε η

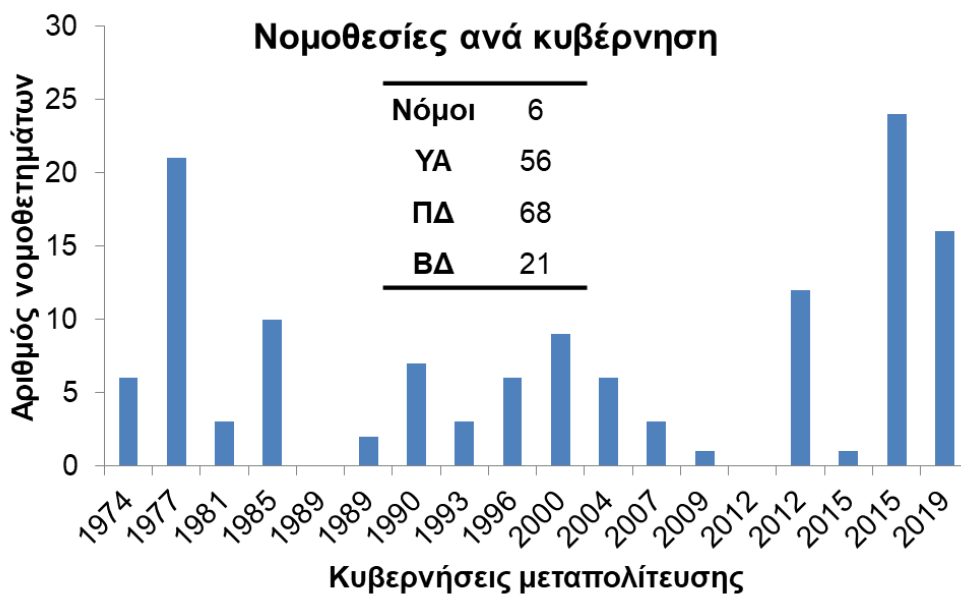
παραγωγή νομοθετικού έργου κυρίως σε συγκεκριμένες περιόδους δηλαδή κατά τα έτη 1974 – 1985, 1989 – 2009 και 2012 μέχρι σήμερα ([Γράφημα 1](#)). Βέβαια θα πρέπει να συνυπολογίσουμε ένα πλήθος από μεμονωμένες διάσπαρτες διατάξεις για την αλιεία που εντοπίζονται μέσα σε νόμους για τη βιομηχανία, για τη φορολογία ή ακόμα και για επενδύσεις (πχ εντός του Ν4072/2012). Αυτές οι διάσπαρτες διατάξεις δεν έχουν συνυπολογιστεί στο [Γράφημα 1](#).

Πίνακας 1 Αριθμός εδρών και ποσοστό ψήφων του κυβερνώντος κόμματος από το 1990 μέχρι σήμερα.

Κυβέρνηση	Κόμμα	Έδρες	Ποσοστό (%)	Συγκυβέρνηση
8/4/1990 έως 11/9/1993	ΝΔ	150	46,89	
10/10/1993 έως 24/8/1996	ΠΑΣΟΚ	170	46,88	
22/9/1996 έως 14/3/2000	ΠΑΣΟΚ	162	41,4	
9/4/2000 έως 11/2/2004	ΠΑΣΟΚ	158	43,8	
7/3/2004 έως 18/8/2007	ΝΔ	165	45,36	
16/9/2007 έως 7/9/2009	ΝΔ	152	41,84	
4/10/2009 έως 11/4/2012	ΠΑΣΟΚ	160	43,94	ΠΑΣΟΚ ΝΔ ΛΑΟΣ (Νοέμβριος 2011 - Μάιος 2012)
6/5/2012 έως 19/05/2012	ΝΔ	108	18,85	Υπηρεσιακή κυβέρνηση
17/06/2012 έως 31/12/2014	ΝΔ	129	29,66	ΝΔ ΠΑΣΟΚ ΔΗΜΑΡ (2012 - 2013), ΝΔ ΠΑΣΟΚ (2013 - 2014)
25/1/2015 έως 28/08/2015	ΣΥΡΙΖΑ	149	36,34	ΣΥΡΙΖΑ ΑΝΕΛ (Ιανουάριος 2015)
20/09/2015 έως 11/06/2019	ΣΥΡΙΖΑ	145	35,46	ΣΥΡΙΖΑ - ΑΝΕΛ - Οικολόγοι - ΔΗΜΑΡ - κ.ά (Σεπτέμβριος 2015)
7/7/2019 - σήμερα	ΝΔ	158	39,85	

Πίνακας 2 Ποσοστό συνοχής κυβερνώντος κόμματος κατά την ψήφιση από την ολομέλεια της Βουλής νομοσχεδίων σχετικών με την αλιεία και την υδατοκαλλιέργεια. Στις ψηφοφορίες όπου οι ψήφοι δεν ήταν ονομαστικοί δεν έγινε υπολογισμός του ποσοστού συνοχής.

Νόμοι σχετικοί με την αλιεία και τις υδατοκαλλιέργειες	Ψήφοι του Κυβερνώντος κόμματος (ή των κυβερνώντων κομμάτων)		
	Όχι / Παρών / Λευκό	Ναι	Ποσοστό συνοχής (%)
Νόμος 3937/2011 - ΦΕΚ 60/A/31-3-2011	9	151	94,38%
Νόμος 4072/2012 - ΦΕΚ Α 86/11.04.2012	66	90	57,69%
Νόμος 4179/2013 - ΦΕΚ Α 175/08.08.2013	0	52	100,00%
Νόμος 4262/2014 - ΦΕΚ Α 114/10.05.2014		Δεκτό κατά πλειοψηφία	
Νόμος 4282/2014 - ΦΕΚ 182/A/29-8-2014		Δεκτό κατά πλειοψηφία	
Νόμος 4389/2016 - ΦΕΚ Α 94/27.05.2016			94,77%
Νόμος 4492/2017 - ΦΕΚ Α 156/18.10.2017		Δεκτό κατά πλειοψηφία	
Νόμος 4475/2017 - ΦΕΚ Α 83/12.06.2017	9	153	94,44%
Νόμος 4582/2018 - ΦΕΚ 208/A/11-12-2018		Δεκτό κατά πλειοψηφία	
Νόμος 4597/2019 - ΦΕΚ Α 35/28.02.2019			89,51%
Νόμος 4647/2019 - ΦΕΚ 204/A/16-12-2019		Δεκτό κατά πλειοψηφία	
Νόμος 4691/2020 - ΦΕΚ Α 108/09.06.2020		Δεκτό κατά πλειοψηφία	
Νόμος 4770/2021 - ΦΕΚ 15/A/29-1-2021		Δεκτό κατά πλειοψηφία	



Γράφημα 1 Αριθμός και είδος νομοθετημάτων ανά κυβερνητική θητεία από τη μεταπολίτευση μέχρι σήμερα. Πηγή δεδομένων e-nomothesia.gr

## Κοινοβουλευτικές Επιτροπές

Ένα ειδικό θέμα όπως η αλιεία δε θα μπορούσε παρά να συζητηθεί στα πλαίσια των κοινοβουλευτικών επιτροπών. Συνολικά πέντε διαφορετικές επιτροπές συνεδρίασαν κατά την περίοδο 2010 – 2021 για θέματα σχετικά με την αλιευτική πολιτική ([Πίνακας 3](#)). Το θέμα αυτό συζητήθηκε κυρίως στη Διαρκή Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου (12 φορές) ενώ συνολικά έγιναν 22 συνεδριάσεις μέσα σε μια δεκαετία (το 2010 είναι το έτος αφητηρία για το ηλεκτρονικό αρχείο της Βουλής). Τις περισσότερες φορές το θέμα της αλιείας συζητήθηκε στα πλαίσια πολυθεματικών νομοσχεδίων ενώ έξι φορές συζητήθηκε σε αποκλειστικότητα.

Η αποδελτίωση των κοινοβουλευτικών επιτροπών οργανώθηκε σε οκτώ θεματικές κατηγορίες ανάλογα με τα θέματα που αναδείχθηκαν κάθε φορά ([Παράρτημα I](#)). Συνολικά συζητήθηκαν 42 διαφορετικά θέματα για την αλιεία και την υδατοκαλλιέργεια. Ο μεγαλύτερος αριθμός ομιλητών προέρχονταν κάθε φορά από το κυβερνών κόμμα. Αυτό δείχνει τη δυνατότητα που έχει το κυβερνών κόμμα να καθορίζει σε μεγάλο βαθμό την ατζέντα των θεμάτων που θα συζητηθούν κάθε φορά, δεδομένου του περιορισμένου χρόνου που υπάρχει σε κάθε συνεδρίαση.

Πίνακας 3 Αριθμός συνεδριάσεων ανά κοινοβουλευτική επιτροπή που συνεδρίασε για θέματα σχετικά με την αλιευτική πολιτική.

Κοινοβουλευτικές επιτροπές που συνεδρίασαν για το θέμα της κοινής αλιευτικής πολιτικής	Αριθμός συνεδριάσεων
Διαρκής Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου	12
Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων	3
Διαρκής Επιτροπή Οικονομικών Υποθέσεων	3
Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Περιφερειών	3
Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Προστασίας Περιβάλλοντος	1
<b>Σύνολο</b>	<b>22</b>

Κάθε κόμμα ανέλυσε ξεχωριστή ατζέντα θεμάτων σε κάθε κυβερνητική θητεία. Επίσης υπήρξαν τροποποιήσεις στην ατζέντα θεμάτων το ίδιο κόμματος από θητεία σε θητεία. Την περίοδο 2009 – 2011 επί κυβέρνησης ΠΑΣΟΚ, βουλευτές από πέντε εκλεγμένα κόμματα συνεδρίασαν στις επιτροπές. Οι βουλευτές του ΠΑΣΟΚ εισηγήθηκαν μια ευρεία θεματολογία για την αλιεία. Αναφέρθηκαν σε προβλήματα που σχετίζονται με την πολιτική βούληση του παρελθόντος, σε πολιτικές σκοπιμότητες, σε εξωτερικούς παράγοντες που συμβάλλουν στην υπεραλίευση, σε στήριξη των αλιέων, σε μεταρρυθμίσεις της ΚΑΛΠ και σε περιορισμούς που πρέπει να τεθούν ([Παράρτημα I](#)). Η ΝΔ ανέπτυξε και αυτή ευρεία θεματολογία για την αλιεία. Διαφοροποιήθηκε ως προς το ΠΑΣΟΚ στο ότι θα πρέπει να αυξηθεί η απορρόφηση των Ευρωπαϊκών κονδυλίων, ως προς τις προτεινόμενες επιδοτήσεις και τις προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις στην ΚΑΛΠ ([Παράρτημα I](#)). Οι παρατάξεις με μικρότερη πλειοψηφία διαφοροποιήθηκαν από τις δύο μεγάλες παρατάξεις στη θεματολογία που εισηγήθηκαν. Το ΚΚΕ έδωσε μεγάλη βαρύτητα

στο ότι η ΚΑΛΠ πλήττει όλους τους κλάδους των αλιέων (παράκτια και μέση αλιεία) και πρότεινε να εμπλουτιστούν με γόνο οι θάλασσες ως μέτρο αντιμετώπισης της μείωσης των αποθεμάτων. Ο ΛΑΟΣ έδωσε βαρύτητα στην αντιμετώπιση των εξωτερικών παραγόντων που συμβάλλουν στην υπεραλίευση (θεσμοθέτηση ΑΟΖ, αντιμετώπιση των παράνομων ξένων αλιέων μέσω επιτήρησης με το λιμενικό και μέσω των θεσμικών οργάνων της ΕΕ). Τέλος ο Συνασπισμός αναφέρθηκε στη μη υλοποίηση των ερευνητικών προγραμμάτων, στην καλύτερη εποπτεία των θαλασσών, στην κλιματική αλλαγή, στην επιδότηση των αλιέων, στον περιορισμό της υδατοκαλλιέργειας και στην αντιμετώπιση της παράνομης αλιείας.

Την περίοδο 2011 – 2012 σχηματίστηκε κυβέρνηση συνεργασίας από το ΠΑΣΟΚ, τη ΝΔ και το ΛΑΟΣ μετά από την παραίτηση του πρωθυπουργού. Βουλευτές από πέντε εκλεγμένα κόμματα συνεδρίασαν στις επιτροπές (αυτά που είχαν εκλεγεί το 2009) ([Παράρτημα Ι](#)). Επειδή κατά τη συγκεκριμένη χρονική περίοδο έγινε μόνο μια συνεδρίαση των κοινοβουλευτικών επιτροπών στην οποία συμμετείχε μικρός αριθμός βουλευτών (συγκεκριμένα μίλησαν 3 βουλευτές του ΠΑΣΟΚ, 2 της ΝΔ, 1 του ΚΚΕ και 1 του ΛΑΟΣ), η θεματολογία που αναπτύχθηκε ήταν περιορισμένη. Αυτή η περίοδος θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως λιγότερο «παραγωγική» από την πλευρά της αλιείας. Τα κόμματα εμφανίζονται επηρεασμένα από τις συζητήσεις που έχουν σε άλλες συνεδριάσεις σχετικά με τις μνημονιακές συμβάσεις του 2010 αλλά και γι αυτές που πρόκειται να ακολουθήσουν το Μάρτιο του 2012. Πολλοί βουλευτές απουσιάζουν από την αίθουσα συνεδριάσεων της Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου (στην οποία συζητούνται τα θέματα της αλιείας) και παρευρίσκονται σε άλλες επιτροπές. Παρ' όλα αυτά οι θέσεις των κομμάτων εμφανίζονται ίδιες με αυτές της προηγούμενης περιόδου. Συγκεκριμένα οι βουλευτές από τρία κόμματα αναφέρθηκαν στη μη υλοποίηση ερευνητικών προγραμμάτων (ΠΑΣΟΚ, ΝΔ, Συνασπισμός). Το ΠΑΣΟΚ αναφέρθηκε στην καλύτερη εποπτεία των θαλασσών και σε εναλλακτικές δράσεις για την ενίσχυση του επαγγέλματος των αλιέων (αλιευτικός τουρισμός κ.ά.), η ΝΔ στη χωροθέτηση των υδατοκαλλιεργειών και σε εναλλακτικές δράσεις, ο ΛΑΟΣ στις διοικητικές μετακινήσεις των υπηρεσιών αλιείας που δε βοηθούν στην εποπτεία και ο Συνασπισμός στη φορολόγηση των εισαγόμενων προϊόντων αλιείας ως μέτρου για τον περιορισμό του ανταγωνισμού με τα εγχώρια προϊόντα.

Την περίοδο 2012 – 2015 κατά την συγκυβέρνηση ΝΔ – ΠΑΣΟΚ – ΔΗΜΑΡ η θεματολογία που αναπτύσσουν τα κόμματα αλλάζει. Οι βουλευτές της ΝΔ εισηγήθηκαν μια ευρεία θεματολογία για την αλιεία ([Παράρτημα Ι](#)). Από τα οκτώ θέματα που αναπτύσσει η ΝΔ κατά τις συνεδριάσεις της περιόδου 2009 – 2011 μόνο τρία θέματα είναι κοινά με την περίοδο 2012 – 2015. Όσον αφορά το ΠΑΣΟΚ αυτό έχει χάσει μεγάλο μέρος των βουλευτών του και δεν αναπτύσσει κανένα θέμα. Το ΚΚΕ επικεντρώνεται και στις δύο περιόδους στο ότι η ΚΑΛΠ πλήττει τους αλιείς, εννοώντας ότι είναι μια πολιτική που πρέπει να αλλάξει και δεν αναπτύσσει ιδέες σχετικά με την εφαρμογή συγκεκριμένων διατάξεων της ΚΑΛΠ. Επίσης αναφέρθηκε στο ότι πρέπει να σταματήσει το σπάσιμο των σκαφών, να εμπλουτιστούν με γόνο οι θάλασσες ως μέτρο αντιμετώπισης της μείωσης των αποθεμάτων και ότι πρέπει να περιοριστεί η υδατοκαλλιέργεια. Δύο νέα κόμματα που δεν υπήρχαν τις προηγούμενες κοινοβουλευτικές περιόδους, αυτά της ΧΑ και της ΔΗΜΑΡ

σχετικά με την αλιεία. Η ΧΑ υποστήριξε ότι πρέπει να γίνει καλύτερη εποπτεία από το λιμενικό, ότι η θέσπιση ΑΟΖ θα δώσει λύση στα προβλήματα του κλάδου και ότι θα πρέπει να σταματήσει η επιδότηση των αλιέων για έξοδο από το επάγγελμα. Η ΔΗΜΑΡ αναφέρθηκε στη μη υλοποίηση των ερευνητικών προγραμμάτων, στη στήριξη των αλιέων που πλήττονται από ζημιές και στην υποστήριξη του τομέα των υδατοκαλλιεργειών. Οι βουλευτές των ΑΝΕΛ δεν αναφέρθηκαν σε κάποιο θέμα για την αλιεία. Τρία κόμματα συμφώνησαν στο ότι πρέπει να σταματήσει η επιδότηση των αλιέων για έξοδο από το επάγγελμα (ΝΔ, ΧΑ, ΚΚΕ) και στο ότι η ΚΑΛΠ πλήττει κυρίως την παράκτια αλιεία (ΝΔ, Συνασπισμός, ΚΚΕ).

Τέλος την περίοδο 2015 (Σεπτέμβριος) – 2019 κατά τη συγκυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ – ΑΝΕΛ [ενώ για ένα διάστημα κυβέρνησαν και τα κόμματα ΔΗΜΑΡ (η οποία στις εκλογές του Σεπτεμβρίου του 2015 συμμετείχε στο συνασπισμό Δημοκρατική Συμπράταξη), Οικολόγοι κ.ά.], ο ΣΥΡΙΖΑ ανέπτυξε 32 διαφορετικά θέματα για την κατάσταση στην ελληνική αλιεία δηλαδή αρκετά περισσότερα σε σχέση με τις προηγούμενες περιόδους (13 θέματα την περίοδο 2012 – 2015 και 7 θέματα την περίοδο 2009 – 2011). Πολλά από τα θέματα που ανέπτυξε ήταν κοινά με αυτά της ΝΔ για την ίδια περίοδο αλλά και με αυτά που είχαν αναπτυχθεί από τη ΝΔ και το ΠΑΣΟΚ κατά τις προηγούμενες κοινοβουλευτικές περιόδους και δεν είχαν αναφερθεί οι βουλευτές του Συνασπισμού. Ο ΣΥΡΙΖΑ εμφανίζεται αρκετά διαφοροποιημένος από τις θέσεις του Συνασπισμού της περιόδου 2009 – 2012. Συγκεκριμένα την περίοδο 2009 – 2012 εμφανίζεται αρκετά εναντιωμένος με την ΚΑΛΠ, την ΕΕ και τις επενδύσεις στις υδατοκαλλιέργειες. Την περίοδο 2015 – 2019 εμφανίζεται πιο φιλικός στην υιοθέτηση των πολιτικών της ΚΑΛΠ και στη στήριξη του κλάδου των υδατοκαλλιεργειών με πιο λεπτομερή νομοθέτηση αλλά όχι με επενδυτική στήριξη ενώ αναπτύχθηκαν περισσότεροι λόγοι για τους οποίους ο κλάδος συναντά προβλήματα (πολιτική βούληση, πολιτικές σκοπιμότητες). Σε σύγκριση με τις συνεδριάσεις των προηγούμενων ετών οι βουλευτές του ανέπτυξαν επιπρόσθετα εναλλακτικές προτάσεις για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που αντιμετωπίζει ο κλάδος της αλιείας και επιπλέον τάχθηκαν υπέρ των περισσότερων περιορισμών στους αλιείς. Οι ΑΝΕΛ αναφέρθηκαν στην καλύτερη εποπτεία και στην αντιμετώπιση της παράνομης αλιείας. Η ΝΔ αναπτύσσει και αυτή ευρύτερη θεματολογία με 22 θέματα (αρκετά περισσότερα σε σχέση με τα 10 θέματα της περιόδου 2012 – 2015). Διαφοροποιείται από τον ΣΥΡΙΖΑ κυρίως στο θέμα των υδατοκαλλιεργειών στο οποίο υποστηρίζει τη στήριξή τους επενδυτικά, στο θέμα της βιντζότρατας και αποδίδει ευθύνες τόσο στα ξένα κράτη όσο και στους αλιείς. Την ίδια περίοδο έχει υπάρξει έντονος διάλογος στον τύπο για το θέμα της βιντζότρατας και για την αλιεία από ξένα σκάφη σε ύδατα που συνορεύουν με τα ύδατα της Ελλάδας. Σε σύγκριση με τις συνεδριάσεις των προηγούμενων ετών αναφέρθηκε σε παράγοντες που συνετέλεσαν στην μείωση των αποθεμάτων εκτός από την υπεραλίευση όπως η υποβάθμιση του περιβάλλοντος, τα ξενικά είδη, η κλιματική αλλαγή κ.ά. Η ΧΑ και το ΚΚΕ παραμένουν στις ίδιες θέσεις με αυτές που ανέπτυξαν κατά τις προηγούμενες κοινοβουλευτικές περιόδους. Οι βουλευτές της ΔΗ.ΣΥ. (ΠΑΣΟΚ, ΔΗΜΑΡ) αναφέρθηκαν σε λιγότερα θέματα σε σύγκριση με τα προηγούμενα έτη. Συγκεκριμένα αναφέρθηκαν στην καλύτερη εποπτεία, στην επίδραση των ξένων κρατών στην εγχώρια αλιεία και στην

αντιμετώπιση της παράνομης αλιείας. Τέλος οι βουλευτές της Ένωσης Κεντρώων δεν αναφέρθηκαν σε κάποιο θέμα για την αλιεία.

Τα πέντε κόμματα της περιόδου 2015 – 2019 είχαν κοινά σημεία στη θεματολογία που ανέπτυξαν. Συγκεκριμένα τρία από τα πέντε κόμματα συμφώνησαν ότι η ΚΑΛΠ πλήττει τις βιντζότρατες, ότι έχουν συμβεί πολλές διοικητικές μετακινήσεις των υπηρεσιών αλιείας και αυτό δε διευκολύνει τη διοικητική εποπτεία της αλιείας και ότι πρέπει να γίνει καλύτερη εποπτεία και εφαρμογή κανόνων μέσω της ενίσχυσης του λιμενικού, των συστημάτων VMS κλπ. Τέλος τέσσερα στα πέντε κόμματα συμφώνησαν ότι η μη υλοποίηση των ερευνητικών προγραμμάτων (ιδιαίτερα κατά την περίοδο 2008 – 2012) δεν βοηθά στη λήψη διαχειριστικών μέτρων / σχεδίων. Τα κόμματα που ήταν παρόντα στις επιτροπές σε όλες τις κοινοβουλευτικές περιόδους ήταν η ΝΔ, ο ΣΥΡΙΖΑ, το ΠΑΣΟΚ και το ΚΚΕ. Από αυτά τα κόμματα, το ΚΚΕ φαίνεται πιο σταθερό στις απόψεις που ανέπτυξε εντός των επιτροπών ενώ τα υπόλοιπα κόμματα διαφοροποίησαν τη θεματολογία τους ανάλογα με την επικαιρότητα.

## Δημόσια Διοίκηση (ΥΠΟΙΚ, ΥΠΑΝΕΠ, ΥΠΑΑΤ, ΥΝΑΝΠ)

### Υπουργείο Οικονομίας / Υπουργείο Ανάπτυξης & Επενδύσεων

Η εφαρμογή της αλιευτικής πολιτικής απαιτεί συνεχή διοικητική υποστήριξη και δαπάνες. Τα δύο βασικά υπουργεία που επιτηρούν την αλιεία είναι το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και το Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής. Οι συνολικές δαπάνες για αυτά τα δύο υπουργεία ελαττώθηκαν σημαντικά μετά το 2010 όπως καταγράφεται στους προϋπολογισμούς του κράτους ([Γράφημα 2](#)). Αναλυτικός κατάλογος με τα έξοδα μόνο για την αλιεία δυστυχώς δεν υπάρχει. Αντίστοιχα ο προϋπολογισμός του κράτους αναφέρει τα έσοδα από την αλιεία μαζί με τα έσοδα από τα δάση. Κατά συνέπεια δεν είναι εύκολο να γίνει μια ανάλυση κόστους – οφέλους για την αλιεία. Είναι πιθανόν οι μειώσεις των συνολικών δαπανών των υπουργείων μετά το 2010 να αφορούσαν και την επιτήρηση της αλιείας αλλά αυτό δεν είναι εύκολο να εκτιμηθεί λόγω έλλειψης τέτοιων δεδομένων. Αυτό επιβεβαιώθηκε ύστερα από επικοινωνία με τις αντίστοιχες υπηρεσίες.

Αναζητήθηκαν οικονομικά δεδομένα για τον προϋπολογισμό του προγράμματος Δημοσίων Επενδύσεων (ΠΔΕ). Το ΠΔΕ είναι το βασικό αναπτυξιακό εργαλείο για τη στήριξη της οικονομίας και της αναπτυξιακής πολιτικής. Για τα έτη 2004 – 2008 οι προϋπολογισμοί του κράτους ανέφεραν ότι οι δαπάνες του ΠΔΕ για την κατηγορία «Δάση και Αλιεία» κυμαίνονταν από 43 έως 62 εκ. ευρώ. Για τα έτη 2009 – 2013 οι προϋπολογισμοί του κράτους ανέφεραν ότι οι δαπάνες του ΠΔΕ για την κατηγορία «Αλιεία» κυμαίνονταν από 0 έως 40 εκ. ευρώ. Από το 2013 και μετά η χρηματοδότηση της

αναπτυξιακής πολιτικής στην αλιεία γίνεται μέσω των προγραμμάτων ΕΣΠΑ και ΕΠΑΛΘ, τα οποία θα συζητηθούν στην επόμενη ενότητα.



Γράφημα 2 Ποσοστό των δαπανών για τα ΥΠΑΑΤ και ΥΝΑΝΠ προς το ΑΕγχΠ. Πηγή δεδομένων: Κρατικοί προϋπολογισμοί για τα έτη 2004 – 2019, Υπουργείο Οικονομικών.

Βασική διοικητική δομή για τη συλλογή, διαχείριση και χρήση δεδομένων στον τομέα της αλιείας με βάση τον ΕΚ 199/2008 αποτελούν τα ερευνητικά κέντρα. Η διοικητική εποπτεία των ερευνητικών κέντρων γίνεται από τη Γενική Γραμματεία Έρευνας και Καινοτομίας (ΓΓΕΚ) και από τον ΕΛΓΟ Δήμητρα. Από το 2010 μέχρι σήμερα έχουν συμβεί έξι διοικητικές μεταβολές της ΓΓΕΚ ([Πίνακας 4](#)) ενώ ο ΕΛΓΟ Δήμητρα αντιμετώπισε καθυστερήσεις με τη θεσμοθέτηση του κανονισμού λειτουργίας του.

Πίνακας 4 Διοικητικές αλλαγές της Γενική Γραμματεία Έρευνας και Καινοτομίας (ΓΓΕΚ) από το 1985 μέχρι σήμερα.

---

<b>Διοικητικές αλλαγές της Γενικής Γραμματείας Έρευνας και Καινοτομίας</b>
Υπουργείο Βιομηχανικής Ενέργειας και Φυσικών Πόρων 1985-1996
Υπουργείο Ανάπτυξης 1996-2009
Υπουργείο Παιδείας, Έρευνας και Θρησκευμάτων 2009-2012
Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων 2012 (για 2 μήνες)
Υπουργείο Παιδείας και Θρησκευμάτων, Πολιτισμού και Αθλητισμού 2012-2019
Υπουργείο Ανάπτυξης & Επενδύσεων 2019
μετονομάζεται σε Γενική Γραμματεία Έρευνας και Καινοτομίας 01/2021

---

## Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αλιείας και Θάλασσας

Η χρηματοδότηση του κλάδου της αλιείας γίνεται μέσα από το Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αλιείας και Θάλασσας (ΕΠΑΛΘ). Το διαχειρίζεται μια ξεχωριστή υπηρεσία (Νόμος 4314/2014 - ΦΕΚ 265/Α/23-12-2014) η οποία αντλεί πόρους από το Ευρωπαϊκό ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ). Το ΕΠΑΛΘ χρηματοδοτεί δράσεις όπως η διάλυση

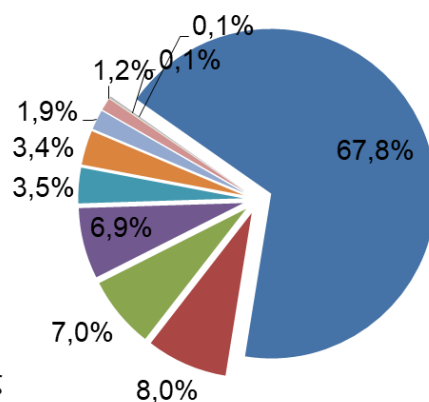


σκαφών, η βελτίωση της ενεργειακής τους απόδοσης, η ενίσχυση της μεταποίησης, της επιτήρησης κ.ά. η πλειοψηφία των δράσεων αφορά τη διάλυση σκαφών ενώ οι εναλλακτικές δράσεις χρηματοδοτήθηκαν σε μικρότερο βαθμό ([Γράφημα 3](#)). Το 2020 χρηματοδοτήθηκαν επιπρόσθετα δράσεις στήριξης των αλιέων που οι δραστηριότητές τους παύθηκαν λόγω της πανδημίας ([Γράφημα 3](#)).

Κατά το σχεδιασμό των δράσεων του ΕΠΑΛΘ γίνεται δημόσια διαβούλευση στην οποία συμμετέχουν εκπρόσωποι υπουργείων, περιφερειών, τοπικοί αναπτυξιακοί φορείς, κοινωνικοί, οικονομικοί και περιβαλλοντικοί φορείς και πανεπιστήμια. Όλοι αυτοί οι φορείς καλούνται να καταθέσουν τις προτάσεις τους και συγκροτούν μια επιτροπή παρακολούθησης του προγράμματος και αποτελούν τις θεσμικές ομάδες πίεσης της αλιείας.

Ο πρόδρομος των Επιχειρησιακών προγραμμάτων Αλιείας ήταν τα κοινοτικά πλαίσια στήριξης (ΚΠΣ). Η υλοποίηση όλων των Ευρωπαϊκών προγραμμάτων (ΕΠΑΛΘ και ΚΠΣ) διαχρονικά παρουσιάζει μια καθυστέρηση στην έναρξη υλοποίησης αλλά και αργότερα η υλοποίηση τους δεν είναι πλήρης ([Πίνακας 5](#)). Η καθυστέρηση στην έναρξη οφείλεται σε διοικητικές ενέργειες (Ετήσια έκθεση υλοποίησης του ΕΤΘΑ 2015). Από τα ποσά των πληρωμών που αναφέρονται στον [Πίνακα 5](#) για το ΕΠΑΛΘ 2014 – 2020 το 53% αφορά την αλιεία, το 17% την υδατοκαλλιέργεια, το 16% την εφαρμογή της ΚΑΛΠ, το 7% την εμπορία και τη μεταποίηση, το 4% την ανάπτυξη των τοπικών κοινωνιών και το υπόλοιπο ποσό άλλες δράσεις (Σύνδεσμος Ελληνικών Θαλασσοκαλλιεργειών, 2020).

- Αριθμός δράσεων**
- αποσύρσεις σκαφών
  - προσωρινή παύση αλιευτικών δραστηριοτήτων λόγω Covid-19
  - βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης και μετριασμός της κλιματικής αλλαγής
  - υγεία και ασφάλεια
  - παραγωγικές επενδύσεις στην υδατοκαλλιέργεια
  - ομάδες τοπικής δράσης
  - προστιθέμενη αξία, ποιότητα των προϊόντων και χρήση των ανεπιθύμητων αλιευμάτων
  - εκσυγχρονισμός και επέκταση μονάδων μεταποίησης
  - αγορά ελεγκτικών μέσων
  - εγκατάσταση ηλεκτρονικών συσκευών διαβίβασης δεδομένων VMS-ERS-AIS



Γράφημα 3 Αριθμός πράξεων του ΕΠΑΛΘ που ολοκληρώθηκαν με βάση την ετήσια έκθεση του 2020.

Πίνακας 5 Η απορρόφηση των Ευρωπαϊκών προγραμμάτων Αλιείας από το 1994 μέχρι σήμερα. Πηγή δεδομένων alieia.gr, τελικές εκθέσεις ΚΠΣ, ετήσιες εκθέσεις ΕΠΑΛΘ.

<b>Ποσοστό απορρόφησης Ευρωπαϊκών προγραμμάτων Αλιείας (πληρωμές)</b>	
<b>Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ) 1994 - 1999</b>	
1994	0,00%
1995	5,35%
1996	10,57%
1997	21,36%
1998	36,88%
1999	61,03%
2000	79,71%
<b>Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης (ΚΠΣ) 2000 - 2006</b>	
2000	0,00%
2001	6,43%
2002	6,44%
2003	23,05%
2004	34,27%
2005	44,32%
2006	46,18%
<b>Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αλιείας 2007 - 2013</b>	
2007	-
2008	-
2009	-
2010	-
2011	-
2012	-
2013	46,23%
2014	56,22%
<b>Επιχειρησιακό Πρόγραμμα Αλιείας και Θάλασσας 2014 - 2020</b>	
2014	-
2015	-
2016	-
2017	0,19%
2018	11,50%
2019	17,85%
2020	25,25%

## **Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων**

Η διοικητική εποπτεία της συλλεκτικής αλιείας, της υδατοκαλλιέργειας και της εμπορίας – μεταποίησης των προϊόντων αλιείας γίνεται από τη Γενική Διεύθυνση Αλιείας (ΓΔΑ) του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων. Η Γενική Διεύθυνση Αλιείας εφαρμόζει την εθνική και ενωσιακή νομοθεσία και επιπλέον εξειδικεύει το περιεχόμενο των Ευρωπαϊκών Κανονισμών και των Εκτελεστικών Κανονισμών, αποφασίζει τη

χρηματοδότηση του κλάδου μέσω προσκλήσεων, αδειοδοτεί τους αλιείς, εποπτεύει την υλοποίηση των ερευνητικών προγραμμάτων αλιείας, εκδικάζει τις αλιευτικές προσφυγές που έχουν υποβληθεί από παραβάσεις, επιβλέπει τους κρατικούς ιχθυογεννητικούς σταθμούς κ.ά. Από το 2010 μέχρι σήμερα έχουν συμβεί έξι διοικητικές μεταβολές αυτής της υπηρεσίας ([Πίνακας 6](#)). Η προσπάθειά της αφορά τη βελτίωση της διαχείρισης των αλιευτικών πόρων ιδίως μέσα από επιστημονικά δεδομένα, την αντιμετώπιση της παράνομης, λαθραίας και άναρχης (ΠΛΑ) Αλιείας, την εφαρμογή κανόνων διακίνησης και εμπορίας των προϊόντων αλιείας και υδατοκαλλιέργειας, την αύξηση της προστιθέμενης αξίας των προϊόντων του τομέα, την εφαρμογή του ελέγχου στις αλιευτικές δραστηριότητες και στα προϊόντα του τομέα αλιείας, την ανάπτυξη συνεργασιών με συναρμόδιες υπηρεσίες και φορείς και την προώθηση θεμάτων στο πλαίσιο της Ε.Ε. και των Διεθνών Οργανισμών (άρθρο 8, ΠΔ 97, Α' 2017).

Η εποπτεία της αλιείας δεν είναι ένα εύκολο έργο. Απαιτούνται πόροι για τη συνεχή παρακολούθηση των παράνομων και όχι μόνο δραστηριοτήτων. Η σύνθετη φύση του κλάδου της αλιείας απαιτεί την επιτήρησή του μέσω διαφορετικών διοικητικών, εποπτικών, διαχειριστικών και επιστημονικών υπηρεσιών. Το ΥΠΑΑΤ δεν έχει τη δυνατότητα να αναλάβει από μόνο του όλο αυτό το έργο. Γι αυτό το λόγο το Λιμενικό – Ελληνική Ακτοφυλακή έχει αναλάβει την επιτήρηση της παράνομης αλιείας και την επιβολή προστίμων. Η ερευνητική δραστηριότητα έχει ανατεθεί σε ερευνητικά κέντρα λόγω του εξειδικευμένου αντικειμένου και του ανάλογου εξοπλισμού που απαιτείται για την καταγραφή των αλιευμάτων. Οι πληρωμές των αλιέων, η διαχείριση, ο έλεγχος και η υλοποίηση του ΕΠΑΛΘ γίνονται επίσης μέσω του ΟΠΕΚΕΠΕ και συγκεκριμένα μέσω του ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος του ΥΠΑΑΤ. Επίσης έχει δημιουργηθεί Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης του ΕΠΑΛΘ από το 2000 (ΚΥΑ 263857 ΦΕΚ Β 1639 21/12/2000) η οποία αξιολογεί και διαχειρίζεται το ΕΠΑΛΘ.

Πίνακας 6 Διοικητικές αλλαγές της Γενικής Διεύθυνσης Αλιείας από το 1974 μέχρι σήμερα.

Υπουργείο	Προεδρικό Διάταγμα
Υπουργείο Γεωργίας 1974-2004	—
Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων 2004-2010	(Μετονομασία)
Υπουργείο Θαλάσσιων Υποθέσεων, Νήσων και Αλιείας 2010-2011	[ΠΔ 127/2010 - ΦΕΚ 214/Α/20-12-2010]
Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας 2011-2012	[ΠΔ 65/2011]
Υπουργείο Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων 2012	[ΠΔ 85/2012 ΦΕΚ Α΄ 141/21.06.2012]
Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων 2012-2015	[ΠΔ 107/2014: Οργανισμός Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, (ΦΕΚ 178/Α/2014), 28-08-2014]
Υπουργείο Παραγωγικής Ανασυγκρότησης, Περιβάλλοντος και Ενέργειας 2015 (για 7 μήνες)	[ΠΔ 24/2015 ΦΕΚ Α΄ 20/27.01.2015]
Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων 2015-2021	[ΠΔ 70/2015 - ΦΕΚ 114/Α/22-9-2015] και [ΠΔ ΥΠ΄ ΑΡΙΘΜ. 97 ΦΕΚ Α΄ 138/15.09.2017]

### Εθνικό Πρόγραμμα Συλλογής Αλιευτικών Δεδομένων

Τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να καταρτίζουν και να εφαρμόζουν προγράμματα παρακολούθησης στη θάλασσα εμπορικών και ερασιτεχνικών αλιευτικών δραστηριοτήτων. Για το σκοπό αυτό συλλέγουν πρωτογενή βιολογικά, τεχνικά, περιβαλλοντικά και κοινωνικο-οικονομικά δεδομένα στο πλαίσιο πολυετούς εθνικού προγράμματος (ΕΚ 199/2008). Επίσης αποθηκεύουν δεδομένα, ελέγχουν την ποιότητα και την πληρότητα τους και ελέγχονται από την Επιτροπή.

Το Εθνικό Πρόγραμμα Συλλογής Αλιευτικών Δεδομένων (ΕΠΣΑΔ) χρηματοδοτείται από το έτος 2001 από τον κοινοτικό και εθνικό προϋπολογισμό, ενώ από το έτος 2003 η Ελλάδα, μέσω της Γενικής Δ/σης Αλιείας του ΥΠΑΑΤ, υλοποιεί το πρόγραμμα μέσω του ΕΛΓΟ ΔΗΜΗΤΡΑ (Συντονιστής Φορέας) και του ΕΛΚΕΘΕ (Πηγή [inale.gr](http://inale.gr)). Οι πόροι για την χρηματοδότηση του προέρχονται μέσα από τα Επιχειρησιακά Προγράμματα Αλιείας αλλά και από το ΥΠΑΑΤ. Το ΥΠΑΑΤ αναλαμβάνει να προκαταβάλει στην αρχή κάθε έτους τις προβλεπόμενες από το πρόγραμμα συνολικές δαπάνες (α205 παρ.3 του Νόμου 4072/2012 - ΦΕΚ 86/Α/11-4-2012) κάτι το οποίο δε γίνεται για όλα τα χρόνια με αποτέλεσμα τη μη υλοποίηση του ΕΠΣΑΔ και τις ελλιπείς χρονοσειρές δεδομένων ([Πίνακας 7](#)). Ιδιαίτερα τα έτη 2007 – 2011 το ΕΠΣΑΔ δεν υλοποιήθηκε ή έγιναν σποραδικά κάποιες δράσεις του. Αυτό οφείλεται σε διοικητικούς και οικονομικούς λόγους (ΥΠΑΑΤ,

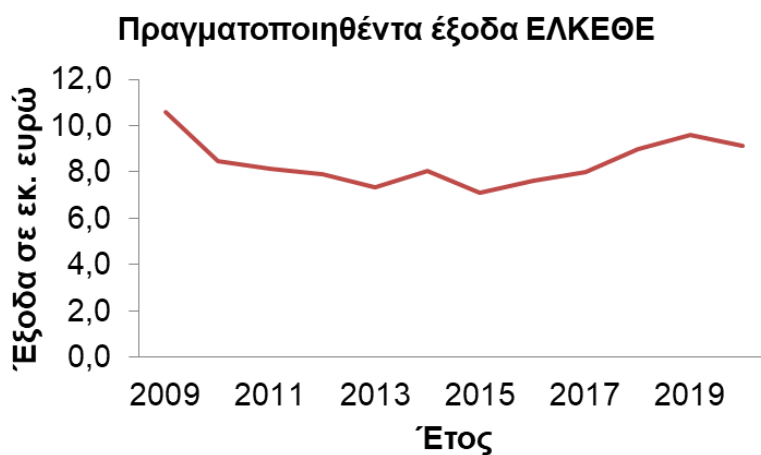
2013). Οι δαπάνες για τη λειτουργία του ΕΛΚΕΘΕ κυμαίνονται από 7.1 μέχρι 10.6 εκ. ευρώ ετησίως ([Γράφημα 4](#)).

Πίνακας 7 Η υλοποίηση του ΕΠΣΑΔ από το 2001 μέχρι σήμερα.

[\* Όπου υπάρχει αστερίσκος σημαίνει ότι αυτό δεν είναι το ακριβές ποσοστό υλοποίησης αλλά μια προσέγγιση αυτού καθότι αυτό δεν είναι εύκολο να υπολογιστεί με ακρίβεια.]

Πηγή δεδομένων: Ετήσιες Εκθέσεις ΕΠΣΑΔ, inale.gr

Έτος	Υλοποίηση ΕΠΣΑΔ (* = κατά προσέγγιση)
2001	0%
2002	0%
2003	100%
2004	100%
2005	100%
2006	100%
2007	0%
2008	50%
2009	0%
2010	0%
2011	0%
2012	25%*
2013	25%*
2014	100%
2015	25%*
2016	100%
2017	25%*
2018	100%
2019	100%
2020	100%
2021	100%
<b>Σύνολο</b>	<b>54.8%</b>



Γράφημα 4 Προϋπολογισμός των οικονομικών για τα έτη 2009 – 2020 για το ΕΛΚΕΘΕ.

## Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής

Το Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής εποπτεύει το Λιμενικό – Ελληνική Ακτοφυλακή. Από το 2007 μέχρι σήμερα έχουν συμβεί τέσσερις διοικητικές μεταβολές αυτής της υπηρεσίας ([Πίνακας 8](#)). Το Λιμενικό – Ελληνική Ακτοφυλακή έχει αναλάβει την επιτήρηση της παράνομης αλιείας, την επιβολή προστίμων, τον έλεγχο εφαρμογής της αλιευτικής νομοθεσίας, καθώς και τη λειτουργία του Κέντρου Παρακολούθησης Αλιείας (Νόμος 3922/2011 - ΦΕΚ 35/Α/4-3-2011). Από το 1980 μέχρι το 2012 και ιδιαίτερα από το 2006 μέχρι το 2012, καταγράφηκε μια αύξηση της επιβολής προστίμων σε αριθμό αποφάσεων και σε χρηματικά πρόστιμα ([Γράφημα 5](#)). Από το 2012 μέχρι σήμερα καταγράφηκε μια μείωση της επιβολής προστίμων. Όσον αφορά τις παραβάσεις για χρήση εκρηκτικών / τοξικών ουσιών στην αλιεία έχει καταγραφεί σε γενικές γραμμές μια τάση μείωσης από το 1998 μέχρι σήμερα ([Γράφημα 6](#)). Οι παραβάσεις για χρήση εκρηκτικών εμφανίζονται αυξημένες κατά τις περιόδους 2000, 2002 – 2003 και 2007.

Για να εκτιμηθεί το έργο του λιμενικού θα πρέπει να αναγνωριστούν τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Ελλάδας. Η Ελλάδα έχει σύμφωνα με εκτιμήσεις 20.817,8 χλμ ακτογραμμή, 6.907 νησιά άνω των 100τμ (Πηγή δεδομένων: Γεωγραφική Υπηρεσία Στρατού, Έκδοση 1η, Φεβρουάριος 2020) και 252 λιμάνια εκφόρτωσης αλιευμάτων (έγγραφο με αρ. πρωτ. 1387/75309, 17/03/2021 της Γεν. Δνσης Αλιείας). Στα τελευταία λιμάνια εκφορτώνονται τα προϊόντα αλιείας από μηχανότρατες βυθού, πελαγικές μηχανότρατες, γρι-γρι, παραγάδια επιφανείας, δράγες σκάφους και υδραυλικές δράγες βάσει του άρθρου 22 του ΕΚ 1967/2006.

Πίνακας 8 Διοικητικές αλλαγές Λιμενικού – Ελληνικής Ακτοφυλακής κατά την περίοδο 1974 – σήμερα.

---

### **Διοικητικές αλλαγές Λιμενικού - Ελληνικής Ακτοφυλακής**

Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας 1974-2007

Υπουργείο Εμπορικής Ναυτιλίας, Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής 2007-2009

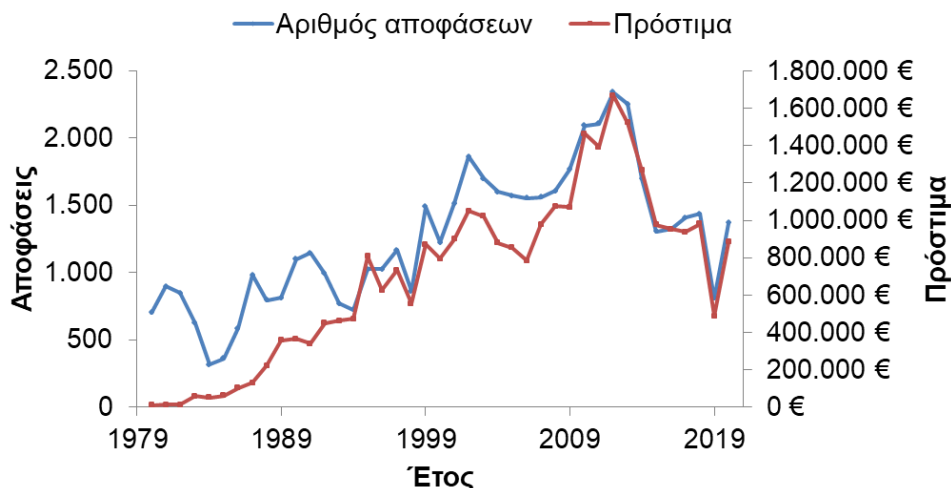
Υπουργείο Προστασίας του Πολίτη 2009-2012

Υπουργείο Ναυτιλίας και Αιγαίου 2012-2015

Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής 2015-σήμερα

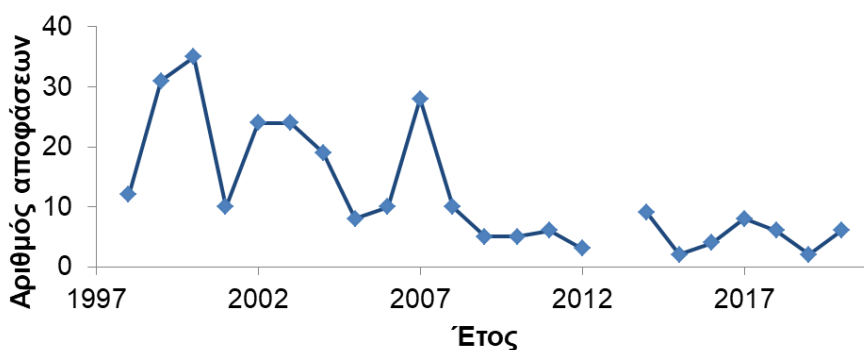
---

### Αποφάσεις επιβολής προστίμων από το λιμενικό



Γράφημα 5 Αριθμός αποφάσεων και σύνολο προστίμων για όλες τις κατηγορίες παραβάσεων από το 1980 μέχρι σήμερα. Πηγή δεδομένων hcg.gr

### Παραβάσεις για αλιεία με χρήση εκρηκτικών / τοξικών ουσιών



Γράφημα 6 Παραβάσεις για χρήση εκρηκτικών / τοξικών ουσιών στην αλιεία από το 1998 μέχρι σήμερα. Πηγή δεδομένων hcg.gr

Όσον αφορά τα περισσότερα πρόστιμα που έχουν καταγραφεί σε κάθε κατηγορία αλιείας αυτά αφορούν κυρίως πέντε γενικές κατηγορίες παραβάσεων ([Πίνακας 9](#)). Για το αλιευτικό εργαλείο τράτα τα περισσότερα χρηματικά πρόστιμα έχουν επιβληθεί για παραβάσεις σχετικά με το δορυφορικό σύστημα παρακολούθησης (vessel monitoring system). Για το αλιευτικό εργαλείο γρι - γρι τα περισσότερα χρηματικά πρόστιμα έχουν επιβληθεί για παραβάσεις σχετικά με αλιεία σε μη επιτρεπόμενη ζώνη / περίοδο από το 2010 μέχρι το 2013 και για παραβάσεις σχετικά με το δορυφορικό σύστημα παρακολούθησης από το 2014 μέχρι το 2020. Για το αλιευτικό εργαλείο βιντζότρατα τα περισσότερα χρηματικά πρόστιμα έχουν επιβληθεί για παραβάσεις σχετικά με αλιεία σε μη επιτρεπόμενη ζώνη / περίοδο αλλά και άλλα είδη παραβάσεων. Για τα υπόλοιπα επαγγελματικά σκάφη τα περισσότερα χρηματικά πρόστιμα έχουν επιβληθεί για



παραβάσεις σχετικά με χρησιμοποίηση απαγορευμένων αλιευτικών μεθόδων όπως επίσης έχουν επιβληθεί πρόστιμα και για άλλα είδη παραβάσεων. Τέλος στους ερασιτέχνες έχουν κυρίως επιβληθεί χρηματικά πρόστιμα για παραβάσεις σχετικά με χρησιμοποίηση απαγορευμένων αλιευτικών μεθόδων.

Πίνακας 9 Κατηγορίες αλιείας στις οποίες έχουν καταγραφεί οι υψηλότερες ποινές προστίμων (σε ευρώ) για τις πιο συχνές παραβάσεις από το 2010 μέχρι το 2020. Πηγή δεδομένων [hcg.gr](http://hcg.gr)

Είδος παράβασης	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Χρησιμοποίηση απαγορευμένων αλιευτικών μεθόδων	B, YE, E	E	B, E	YE, E	Γ, YE, E	YE, E	E	YE, E	YE, E	B, YE, E	E
Παραβάσεις σχετικά με το δορυφορικό σύστημα παρακολούθησης (vessel monitoring system)	T	T	T	T	T	T, Γ, B	T, Γ	T, Γ	T, Γ	T, Γ	T, Γ, B
Μη επιτρεπόμενη αλιεία σε καθορισμένη ζώνη / περίοδο	Γ	Γ, B	Γ	Γ, B	B		B	B	B		
Κανόνες που διέπουν τα ελάχιστα μεγέθη / βάρη		YE	YE								
Αποθήκευση, διάθεση προς πώληση αλιευτικών προϊόντων που δεν τηρούν τις ισχύουσες προδιαγραφές εμπορίας – μη συμπλήρωση αλιευτικών δεδομένων							YE				YE
<b>Είδος εργαλείου</b>											
Τράτα = T											
Γρι γρι = Γ											
Βιντζότρατα B											
Υπόλοιπα Επαγγελματικά = YE											
Ερασιτέχνες = E											

Έγινε εκτίμηση του ποσοστού των ελέγχων του λιμενικού με σκοπό να αποκτηθεί μια εικόνα για την εποπτεία της αλιείας. Το ποσοστό ελέγχων υπολογίστηκε ως το πηλίκο της διαίρεσης του αριθμού των συνολικών ελέγχων προς τον αριθμό των αλιευτικών εξορμήσεων ανά έτος ([Πίνακας 10](#)). Ο αριθμός των συνολικών ελέγχων υπολογίστηκε από το άθροισμα των αλιευτικών επιθεωρήσεων και των ελέγχων για υπομεγέθη αλιεύματα στις ιχθυόσκαλες (Πηγή δεδομένων: [hcg.gr](http://hcg.gr)). Ο αριθμός των αλιευτικών εξορμήσεων για αλιεία (επαγγελματιών και ερασιτεχνών) ανά έτος εκτιμήθηκε με προσέγγιση από το μέσο όρο του αριθμού των σκαφών επί το σύνολο των εξορμήσεων που δύναται να κάνει ο αλιείας σε ένα έτος κατά προσέγγιση. Για τον αριθμό των σκαφών χρησιμοποιήθηκε ο μέσος όρος των ετών 2011-2019 για τις τράτες και τα γρι-γρι, των ετών 2016-2019 για τους παράκτιους και των ετών 2010-2013 για τους ερασιτέχνες (δεδομένα ΕΛΣΤΑΤ). Αυτό επιλέχθηκε διότι τα δεδομένα δεν ήταν συνεχή και συγκεκριμένα πριν από το 2016 δεν υπολογίζονταν τα μικρά σκάφη στις στατιστικές και διότι μετά το 2014 καταργήθηκε η ερασιτεχνική άδεια αλιείας και υπάρχει έλλειψη δεδομένων. Επίσης κατά τον υπολογισμό του συνόλου των ημερών αλιείας για όλα τα σκάφη δεν έχουν συνεκτιμηθεί διάφοροι λόγοι που δεν επιτρέπουν την αλιεία (πχ αργίες / κακοκαιρία / αφαίρεση άδειας / τοπικές απαγορεύσεις κ.ά.) αλλά μόνο οι καθολικές χρονικές απαγορεύσεις. Συγκεκριμένα, για τον

υπολογισμό των συνολικών ημερών εξόρμησης επιλέχθηκε ότι σε ένα ημερολογιακό έτος οι τράτες αλιεύουν 210 ημέρες, τα γρι-γρι 305 ημέρες, οι παράκτιοι 330 ημέρες, οι βιντζότρατες 180 ημέρες και οι ερασιτέχνες 30 ημέρες. Κατά συνέπεια το ποσοστό ελέγχου στον [Πίνακα 10](#) θα πρέπει να θεωρείται υποεκτιμημένο. Εν τέλει το ποσοστό αυτό κυμαίνεται από 0.19 μέχρι 0.51% ([Πίνακας 10](#)).

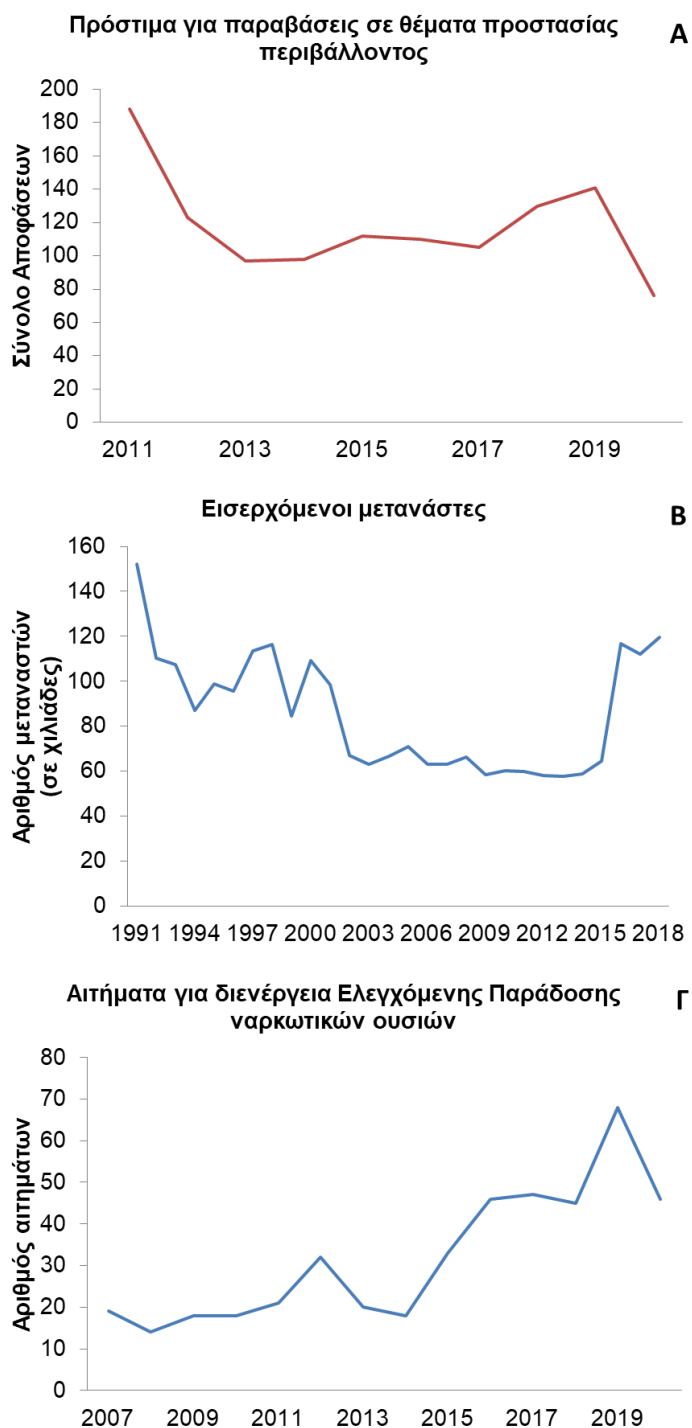
Το ποσοστό συμμόρφωσης, δηλαδή ο αριθμός των παραβάσεων που εντοπίστηκαν προς το συνολικό αριθμό ελέγχων, υπολογίστηκε από τις αλιευτικές επιθεωρήσεις και τους ελέγχους για υπομεγέθη αλιεύματα στις ιχθυόσκαλες και κυμαίνεται για όλα τα έτη κοντά στο 99%. Όσον αφορά τους υπόλοιπους ελέγχους δεν είναι δυνατόν να υπολογιστεί διότι δεν υπάρχουν δημοσιευμένα δεδομένα του αριθμού επιθεωρήσεων από το κέντρο παρακολούθησης αλιείας (λειτουργεί όλο το 24ωρο). Το κέντρο παρακολούθησης αλιείας έχει αναλάβει μεγάλο βάρος της επιτήρησης διότι ο αριθμός προστίμων που επιβάλλει είναι υψηλότερος από τα πρόστιμα των επιτόπιων ελέγχων. Προκύπτει ότι παρά το χαμηλό ποσοστό επιτήρησης επί το σύνολο των αλιευτικών εξορμήσεων, η συμμόρφωση των αλιέων βρίσκεται σε υψηλό ποσοστό. Ο αριθμός επιθεωρήσεων και ελέγχων για υπομεγέθη αλιεύματα διαρκώς μειώνεται από το 2015 και μετά (αντίστοιχα μειώνεται και το ποσοστό ελέγχου).

Πίνακας 10 Εκτίμηση του ποσοστού ελέγχου του λιμενικού από τον αριθμό αλιευτικών επιθεωρήσεων και τον αριθμό ελέγχων για υπομεγέθη αλιεύματα στις ιχθυόσκαλες προς το σύνολο των εξορμήσεων για αλιεία\*. Πηγή δεδομένων hcg.gr

Έτος	Αριθμός αλιευτικών επιθεωρήσεων και αριθμός ελέγχων για υπομεγέθη αλιεύματα στις ιχθυόσκαλες.	Ποσοστό ελέγχου %
2010	16.134	0,19%
2011	22.100	0,26%
2012	35.290	0,42%
2013	42.777	0,51%
2014	40.287	0,48%
2015	33.240	0,40%
2016	21.555	0,26%
2017	24.344	0,29%
2018	23.443	0,28%
2019	19.567	0,23%
2020	16.768	0,20%

Σύνολο εξορμήσεων από όλα τα σκάφη = 8.367.741 εξορμήσεις ανά έτος\*

Το Λιμενικό – ΕΛ.ΑΚΤ. εκτός από την επιτήρηση της αλιείας έχει αναλάβει και ένα σύνολο από άλλες αρμοδιότητες όπως τον έλεγχο των παραβάσεων για θέματα προστασίας θαλασσίου περιβάλλοντος, την είσοδο παράνομων μεταναστών και τον έλεγχο για ναρκωτικά. Από το 2014 και μετά καταγράφηκε μικρή αύξηση των επιβληθέντων προστίμων για θέματα προστασίας θαλασσίου περιβάλλοντος, σημαντική εισροή μεταναστών και αύξηση των αιτημάτων για ελεγχόμενη παράδοση ναρκωτικών ([Γράφημα 7](#)). Από τα δεδομένα αυτά προκύπτει το συμπέρασμα ότι το διοικητικό βάρος για το λιμενικό αυξήθηκε ιδιαίτερα κατά τα έτη 2017 – 2019.



Γράφημα 7 Στατιστικά στοιχεία αρμοδιοτήτων του Λιμενικού – ΕΛ.ΑΚΤ. εκτός από την αλιεία. Α) Αριθμός επιβληθέντων προστίμων σε πλοία, εγκαταστάσεις και άλλες πηγές, για παραβάσεις σε θέματα προστασίας θαλασσιού περιβάλλοντος για τα έτη 2011 – 2020 Β) Αριθμός εισερχόμενων μεταναστών για τα έτη 1991 – 2018 και Γ) Αριθμός αιτημάτων για διενέργεια ελεγχόμενης παράδοσης ναρκωτικών ουσιών για τα έτη 2007 – 2020. Πηγή δεδομένων hcg.gr

## Δικαιοσύνη

### Συμβούλιο της Επικρατείας

Όταν οι αλιείς παραβαίνουν τη αλιευτική νομοθεσία τότε επιβάλλονται σε αυτούς ποινικές κυρώσεις (συνήθως χρηματικές ποινές και σπάνια έως ποτέ φυλάκιση). Αναζητήθηκαν οι προσφυγές που έχουν υποβληθεί από τους αλιείς για τυχόν παραβάσεις στα Διοικητικά δικαστήρια. Η αναζήτηση δεν έφερε κάποια αποτελέσματα. Αυτό δείχνει ότι οι αλιείς σε γενικές γραμμές επιλέγουν να πληρώσουν τα πρόστιμα. Όσοι αλιείς δεν καταφέρνουν να αποπληρώσουν τα πρόστιμα ή έχουν ενστάσεις σχετικά με τις παραβάσεις και το ύψος των προστίμων, τότε προσφεύγουν στο Συμβούλιο Εκδίκασης Αλιευτικών Προσφυγών του ΥΠΑΑΤ. Το τελευταίο με τη σειρά του έχει τη δυνατότητα να επανεξετάσει το πρόστιμο και να προβεί σε μείωσή του εφ' όσον κρίνει ότι είναι υπερβολικό, βάσει κάποιων ανώτατων ορίων. Τα δύο τελευταία στοιχεία δείχνουν ότι το βάρος του δικαστικού ελέγχου στην αλιεία έχει μετατοπιστεί σχεδόν εξ' ολοκλήρου στη δημόσια διοίκηση (λιμενικό και ΥΠΑΑΤ).

Η επιχείρηση (δηλαδή ο ιδιοκτήτης του σκάφους) ή ο συνεταιρισμός αλιέων, εφ' όσον κρίνουν ότι η απόφαση του συμβουλίου αλιείας του ΥΠΑΑΤ δεν είναι δίκαιη μπορεί να προχωρήσουν σε αίτηση ακύρωσης ή αίτηση αναίρεσης σε κάποιο αρμόδιο δικαστήριο. Συνήθως οι αιτήσεις αναίρεσεως / ακυρώσεως γίνονται στα κατά τόπους πρωτοδικεία αλλά ορισμένος αριθμός αποφάσεων μπορεί να οδηγηθεί στο ΣΤΕ είτε απ' ευθείας είτε μετά από αίτηση αναίρεσης κατά της απόφασης ενός πρωτοδικείου. Στη περίπτωση αυτή το ΣΤΕ ελέγχει αν ερμηνεύθηκε και εφαρμόστηκε σωστά ο νόμος με βάση τα δεδομένα πραγματικά περιστατικά, όπως τα έχει δεχθεί το κατώτερο δικαστήριο και τα οποία δεν μπορεί να αμφισβητήσει.

Ο αριθμός των αποφάσεων του ΣΤΕ αναζητήθηκε στην επίσημη σελίδα [adjustice.gr](http://adjustice.gr) για όλη τη χρονική περίοδο του αρχείου του. Συνολικά αναζητήθηκαν 191 αποφάσεις από το 1991 μέχρι το 2021 σχετικές με θέματα αλιείας και περιβάλλοντος. Από αυτές μόνο οι 69 αποφάσεις αφορούσαν την αλιεία και την υδατοκαλλιέργεια. Οι αποφάσεις αυτές ήταν σχετικές με θέματα παράνομης αλιείας, χωροταξίας υδατοκαλλιεργειών, μη αδειοδότησης των αλιέων για αλιεία με παραδοσιακά εργαλεία, απαγόρευση αλιείας σε περιοχές όπου οι αλιείς αλίευαν σε αυτές κανονικά σε συγκεκριμένες περιόδους του έτους αλλά με διαφορετικά εργαλεία κ.ά. Συνολικά το 28.4% των αποφάσεων του ΣΤΕ έγιναν δεκτές, ο μεγαλύτερος αριθμός αποφάσεων καταγράφηκε κατά τις κοινοβουλευτικές περιόδους 2004 – 2007 και 2007 – 2009 ενώ κατά τις ίδιες περιόδους το 50% και το 12.5% αυτών των αποφάσεων αντίστοιχα, έγιναν δεκτές από το ΣΤΕ ([Πίνακας 11](#)). Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι εφ' όσον αυτές οι αποφάσεις αφορούσαν την αναίρεση των αποφάσεων της δημόσιας διοίκησης, η τελευταία είτε όριζε υπερβολικά πρόστιμα στους αλιείς (για παράνομη αλιεία με εκρηκτικές ύλες), είτε προχωρούσε σε κλείσιμο περιοχών χωρίς να εξειδικεύει την απόφαση για συγκεκριμένα αλιευτικά εργαλεία που εξαιρούνταν με άλλο νόμο, είτε αποφάσιζε να μην αδειοδοτηθεί μια υδατοκαλλιεργητική μονάδα χωρίς αυτό να είναι

νόμιμο. Τέλος 15 αποφάσεις παραπέμφθηκαν είτε σε κάποιο πρωτοδικείο καθότι το ΣΤΕ δεν ήταν αρμόδιο να αποφασίσει είτε οι αποφάσεις αυτές ήταν πολύ σημαντικές και παραπέμφθηκαν σε επταμελή σύνθεση του ΣΤΕ για να εξεταστούν ξανά.

Πίνακας 11 Αριθμός αποφάσεων του ΣΤΕ σχετικών με την αλιεία που έγιναν δεκτές και αφορούσαν πράξεις της δημόσιας διοίκησης. Πηγή δεδομένων adjjustice.gr

Κοινοβουλευτική θητεία	Αποφάσεις	Αριθμός Αποφάσεων ΣΤΕ		
		Παραπέμφθηκαν σε άλλο δικαστήριο	Δεκτές (*κάποιες έγιναν δεκτές εν μέρει)	Δεκτές (%)
22/9/1996 έως 14/3/2000	7	2	1	20,0%
9/4/2000 έως 11/2/2004	3	0	2	66,7%
7/3/2004 έως 18/8/2007	25	8	8,5	50,0%
16/9/2007 έως 7/9/2009	16	4	1,5	12,5%
4/10/2009 έως 11/4/2012	3	0	0,5	16,7%
17/06/2012 έως 31/12/2014	6	1	1	20,0%
20/09/2015 έως 11/06/2019	2	0	0	0,0%
7/7/2019 - σήμερα	4	0	0	0,0%
<b>Σύνολο</b>	<b>66</b>	<b>15</b>	<b>14,5</b>	<b>28,4%</b>

## Θέσεις κομμάτων Ελληνικού κοινοβουλίου

Τα κόμματα είναι βασικοί παίκτες σύμφωνα με το νεοθεσμικό μοντέλο του πολιτικού συστήματος. Για το σκοπό της πολιτικής ανάλυσης οι θέσεις έξι κομμάτων που εκλέχθηκαν στο Ελληνικό κοινοβούλιο στις εκλογές τις 7/7/2019 αντλήθηκαν από τις επίσημες ιστοσελίδες τους. Ταυτόχρονα έγινε συλλογή δελτίων τύπου από τον ηλεκτρονικό τύπο με σκοπό να γίνει πιο πλήρης αποτύπωση των θέσεων τους. Τα κόμματα εκδήλωσαν τόσο κοινές θέσεις για την αλιεία όσο και διαφορετικές ([Παράρτημα II](#)). Συγκεκριμένα τέσσερα έως πέντε κόμματα συμφώνησαν στο ότι πρέπει να γίνει αύξηση της απορρόφησης του ΕΠΑΛΘ, καλύτερη εποπτεία / εφαρμογή κανόνων, ότι πρέπει μέσω των θεσμών της ΕΕ να περιοριστούν οι παράνομοι αλιείς γειτονικών κρατών, ότι η υποβάθμιση του περιβάλλοντος, τα ξενικά είδη, η κλιματική αλλαγή κ.ά. και όχι η υπεραλίευση δημιούργησε το πρόβλημα των αποθεμάτων, ότι οι αλιείς θα πρέπει να ενισχυθούν είτε μέσα από αποζημιώσεις για φθορές εργαλείων / φυσικές καταστροφές είτε μέσα από ενίσχυση των υποδομών (ιχθυοσκαλες, αλιευτικά καταφύγια κ.ά.) και στο ότι θα πρέπει να αντιμετωπιστεί η παράνομη αλιεία.

## **Νέα Δημοκρατία**

Η αποδελτίωση των θέσεων της Νέας Δημοκρατίας από την επίσημη ιστοσελίδα της για τον κλάδο της αλιείας (έναρξη αρχείου από 2015 μέχρι σήμερα) έδειξε ότι η θεματολογία της εντοπίζεται κυρίως σε τρεις τομείς, αυτούς της πολιτικής βούλησης, των εξωτερικών παραγόντων που συμβάλλουν στην υπεραλίευση και των επιδοτήσεων / ενισχύσεων για τους αλιείς. Η ΝΔ θεωρεί ότι πρέπει να αυξηθεί η απορρόφηση του ΕΠΑΛΘ, να μη διακόπτεται η ροή των ερευνητικών προγραμμάτων συλλογής δεδομένων, να γίνει καλύτερη εποπτεία από το λιμενικό κ.ά. Ταυτόχρονα θεωρεί ότι πρέπει να γίνει καλύτερη νομοθέτηση για τις υδατοκαλλιέργειες, ότι η κλιματική αλλαγή έχει επηρεάσει την αλιεία, ότι οι αλιείς θα πρέπει να αποζημιώνονται μετά από καταστροφές, να υπάρξουν φοροελαφρύνσεις αλιέων και να αντιμετωπιστεί η παράνομη αλιεία.

## **Πανελλήνιο Σοσιαλιστικό Κίνημα / ΚΙΝΑΛ**

Κατά την αποδελτίωση των θέσεων του ΚΙΝΑΛ από την επίσημη ιστοσελίδα του φαίνεται να συμφωνεί σε πολλές από τις θέσεις του με τις θέσεις που έχει διατυπώσει η ΝΔ. Διαφοροποιήθηκε ως προς τη ΝΔ στο ότι δεν έχουν υλοποιηθεί τα διαχειριστικά σχέδια, στο ότι πρέπει να περιοριστούν οι παράνομοι αλιείς γειτονικών κρατών μέσω του λιμενικού (και όχι μέσω των θεσμών της ΕΕ που υποστήριξε η ΝΔ) και στην προώθηση εναλλακτικών δραστηριοτήτων για τους αλιείς (αλιευτικός τουρισμός κ.ά.).

## **Συνασπισμός Ριζοσπαστικής Αριστεράς**

Ο Συνασπισμός έχει διατυπώσει τη μεγαλύτερη ποικιλία απόψεων για τον κλάδο της αλιείας σε σύγκριση με τα υπόλοιπα κόμματα (κατά την αποδελτίωση των θέσεων του από την επίσημη ιστοσελίδα του). Ιδιαίτερα όσον αφορά τις προτάσεις του για τον κλάδο έχει υποστηρίξει πέντε δικές του εναλλακτικές προτάσεις (επιμόρφωση αλιέων, συνδικαλισμός αλιέων, αύξηση επιστημονικού προσωπικού, στήριξη των ερευνητικών κέντρων, εργατικά θέματα αλιέων). Επιπλέον έχει υποστηρίξει τον περιορισμό όλων σχεδόν των κατηγοριών αλιείας αλλά και την αύξηση των κλειστών περιοχών για την αλιεία (προστατευόμενων περιοχών).

## **Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας**

Το Κομμουνιστικό Κόμμα Ελλάδας έχει πιο εντοπισμένη θεματολογία για τον κλάδο της αλιείας (κατά την αποδελτίωση των θέσεων του από την επίσημη ιστοσελίδα του). Συγκεκριμένα υποστηρίζει ότι η ΚΑΛΠ πλήττει όλους τους κλάδους της αλιείας, ότι οι αλιείς θα πρέπει να ενισχυθούν μέσω αποζημιώσεων αλλά και να αποκτήσουν καλύτερες

παροχές στην ασφάλιση. Τέλος υποστηρίζει ότι θα πρέπει να προστεθούν περιορισμοί στις υδατοκαλλιέργειες.

## Ελληνική Λύση

Οι επίσημες θέσεις της Ελληνικής Λύσης αφορούν την αύξηση της απορρόφησης του ΕΠΑΛΘ, την καλύτερη εποπτεία / εφαρμογή κανόνων, την αντιμετώπιση των ξένων κρατών στην εγχώρια αλιεία, την επιδότηση των αλιέων που πλήττονται από ζημιές και την υποστήριξη του τομέα των υδατοκαλλιεργειών. Επιπλέον υποστηρίζει την προστασία των εγχώριων αλιευμάτων από τα εισαγόμενα, τον εκσυγχρονισμό του αλιευτικού στόλου και τη μείωση των περιορισμών στο 1νμ για την τράτα (Πηγή: επίσημη ιστοσελίδα Ελληνική Λύση).

## Μέτωπο Ευρωπαϊκής Ρεαλιστικής Ανυπακοής

Το Μέτωπο Ευρωπαϊκής Ρεαλιστικής Ανυπακοής εστιάζει τη θεματολογία του κυρίως γύρω από τις οικονομικές ενισχύσεις προς τους αλιείς, είναι υπέρ των περιορισμών σε ορισμένες κατηγορίες αλιείας (βιντζότρατα, ερασιτέχνες και υδατοκαλλιέργεια) και υπέρ της αύξησης των προστατευόμενων περιοχών. Επιπλέον υποστηρίζει την καλύτερη εποπτεία των αλιέων και δημιουργία ερευνητικών κέντρων για τον τομέα της υδατοκαλλιέργειας και την προώθηση νέας τεχνολογίας (Πηγή: επίσημη ιστοσελίδα Μέρα25).

## Ομάδες συμφερόντων

### Αλιείς - Σύλλογοι αλιέων

Οι αλιείς οργανώνονται σε συλλόγους αυτοβούλως και εθελοντικά προκειμένου να υποστηρίξουν τα συμφέροντά τους. Επειδή υπάρχουν πολλές διαφορετικές κατηγορίες αλιείας (παράκτια, μέση, υπερπόντια αλιεία, υδατοκαλλιέργεια, ερασιτέχνες) οι αλιείς τόσο κατά την παρουσία τους σε συλλόγους, όσο και κατά την εκπροσώπησή τους στις κοινοβουλευτικές επιτροπές ή στις συναντήσεις τους με τους αρμόδιους υπουργούς εμφανίζονται διαιρεμένοι. Ενδεικτικά μπορεί να αναφερθεί ότι με μια αναζήτηση στο διαδίκτυο, κάθε τοπική νησιωτική κοινωνία μπορεί να εκπροσωπείται από έναν ή ακόμα και περισσότερους συλλόγους. Η πλειοψηφία των επαγγελματιών αλιέων στην Ελλάδα είναι παράκτιοι αλιείς (13.279 σκάφη) και λιγότερα είναι τα σκάφη μέσης αλιείας (245 τράτες και 239 γι-γρι) (στοιχεία ΕΛΣΤΑΤ 2020). Όσον αφορά την ερασιτεχνική αλιεία, και

σύμφωνα με τις τελευταίες εκτιμήσεις πριν την κατάργηση της ατομικής ερασιτεχνικής άδειας αλιείας το 2014 (Νόμος 4256/2014 - ΦΕΚ 92/Α/14-4-2014), ο αριθμός των ερασιτεχνικών αλιευτικών αδειών ήταν 122.949 (μέσος όρος για τα έτη 2010 – 2013) ενώ η εκτίμηση για τα εγγεγραμμένα ερασιτεχνικά σκάφη στο Αιγαίο ήταν στα 349.508 σκάφη (εκτίμηση από Κεραμιδάς 2017). Θεωρητικά η εκπροσώπηση θα μπορούσε να γίνει από έναν σύλλογο για κάθε κατηγορία αλιείας, παρ' όλα αυτά άλλοι λόγοι (π.χ. ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της κάθε νησιωτικής περιοχής) οδηγούν τους αλιείς να οργανώνονται σποραδικά. Ιδιαίτερα οι παράκτιοι και οι ερασιτέχνες αλιείς είναι πολυπληθείς ομάδες με μεγάλη ετερογένεια, χαμηλή συνοχή και χαμηλή αντιπροσώπευση σε σύγκριση με τους επαγγελματίες της μέσης αλιείας.

Μέχρι το 2016 δεν υπήρχε ξεχωριστή θεσμική πρόβλεψη για την οργάνωση των αλιέων σε συλλόγους και αυτοί μπορούσαν να συστήσουν σύλλογο με τη νομοθεσία περί σύστασης σωματείου. Δύο νόμοι, ο Νόμος 4384/2016 - ΦΕΚ 78/Α/26-4-2016 Αγροτικοί Συνεταιρισμοί, μορφές συλλογικής οργάνωσης του αγροτικού χώρου και άλλες διατάξεις και ο Νόμος 4673/2020 - ΦΕΚ 52/Α/11-3-2020 Αγροτικοί Συνεταιρισμοί και άλλες διατάξεις προέβλεψαν τη σύσταση σωματείων από αλιείς.

Οι αλιείς εκπροσωπήθηκαν συνολικά δύο φορές σε επίπεδο κοινοβουλευτικών επιτροπών από το 2010 μέχρι σήμερα (το 2016 και το 2018). Η εκπροσώπηση των αλιέων στις κοινοβουλευτικές επιτροπές ([Πίνακας 12](#)) έγινε στις 13/04/2016 στα πλαίσια της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Περιφερειών με θέμα «Ζητήματα Αλιευτικής Πολιτικής» και στις 17/01/2018 στα πλαίσια της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Προστασίας Περιβάλλοντος με θέμα «Διαχείριση ιχθυαποθεμάτων: Η κατάσταση σήμερα, προβλήματα και προοπτικές στο πλαίσιο της βιώσιμης αλιείας». Ομιλητές από συλλόγους των Κυκλάδων, των Δωδεκανήσων και εκπρόσωποι συλλόγων μέσης, παράκτιας και ερασιτεχνικής αλιείας παρουσίασαν τις απόψεις τους για τα προβλήματα του κλάδου. Επιπλέον η άτυπη διαβούλευση για το νομοσχέδιο με τίτλο «Ερασιτεχνική και Αθλητική Αλιεία» το 2021 έδωσε τη δυνατότητα σε πολλούς αλιείς να εκφράσουν τις απόψεις τους για την ερασιτεχνική αλιεία. Τέλος ομάδες αλιέων μπορούν να επικοινωνήσουν απευθείας με τον Υπουργό ώστε να καταθέσουν τα αιτήματά τους.

Οι εκπρόσωποι των τριών κατηγοριών αλιείας συμφώνησαν στο ότι πρέπει να παρθούν μέτρα για την καταπολέμηση της παράνομης εμπορίας αλιευμάτων σε καταστήματα εστίασης μέσω του μέτρου της ιχνηλασιμότητας ώστε να είναι ενημερωμένος ο καταναλωτής αλλά και οι ελεγκτικοί μηχανισμοί για την πορεία του αλιεύματος από το σημείο εκφόρτωσης μέχρι τον τελικό χρήστη. Οι δύο πολυπληθείς ομάδες δηλαδή οι παράκτιοι και οι ερασιτέχνες φαίνεται να συμφωνούν στην ενίσχυση των εποπτικών μηχανισμών του λιμενικού. Οι εκπρόσωποι της μέσης και της παράκτιας αλιείας, δηλαδή οι επαγγελματίες του κλάδου, συμφώνησαν στο ότι η διαμόρφωση των πολιτικών γίνεται χωρίς να εισακουστεί η γνώμη των αλιέων ή των επιστημονικών δεδομένων, στο ότι ο συνδικαλισμός των αλιέων θα ενισχύσει τη θέση τους και στο ότι θα πρέπει να τεθούν περιορισμοί στους ερασιτέχνες αλιείς. Σε όλες τις υπόλοιπες απόψεις που ακούστηκαν δεν υπήρχε κοινό σημείο και κάθε ομάδα φαίνεται να έχει ξεχωριστά συμφέροντα στον κλάδο. Η διαφοροποίηση των ομάδων οφείλεται κυρίως στην εναντίωση της μιας ομάδας με την άλλη και επιπλέον η κάθε ομάδα αποδίδει τα προβλήματα που αντιμετωπίζει σε



διαφορετικές αιτίες. Για παράδειγμα οι επαγγελματίες της μέσης αλιείας θεωρούν υπερβολική την επιτήρηση από το λιμενικό, ότι το νομοθετικό πλαίσιο είναι απαρχαιωμένο, ότι η ΚΑΛΠ δημιουργεί ανεργία στους αλιείς, ότι οι κανονισμοί είναι αυστηροί και ότι δε θα πρέπει να υπάρξουν επιπλέον απαγορεύσεις. Η παράκτιοι αλιείς θεωρούν ότι για τα προβλήματα του κλάδου ευθύνεται η κλιματική αλλαγή αλλά και οι ίδιοι οι αλιείς και ότι οι αλιείς που πλήττονται από καταστροφές των εργαλείων τους θα πρέπει να αποζημιώνονται. Επίσης προτείνουν την επιδότηση εναλλακτικών δράσεων (π.χ. αλιευτικός τουρισμός), την επιμόρφωση των αλιέων, τη σύσταση ενός εθνικού συμβουλίου αλιείας και τη στήριξη των αλιέων σε εργατικά θέματα αλιέων (π.χ. ασφάλιση). Τέλος οι ερασιτέχνες υποστηρίζουν ότι δεν υπάρχουν επαρκή επιστημονικά δεδομένα για τη λήψη μέτρων και ότι πρέπει να αντιμετωπιστεί η παράνομη αλιεία. Ενδιαφέρον είχε και η διαφορετική αντιμετώπιση για το θέμα της επιλεκτικότητας των εργαλείων με τους επαγγελματίες της μέσης αλιείας να υποστηρίζουν ότι η επιλεκτικότητα ευθύνεται για την πίεση που δέχονται συγκεκριμένα είδη ενώ οι ερασιτέχνες θεωρούν ότι η μη επιλεκτικότητα των συρόμενων εργαλείων είναι αυτή που προκαλεί την καταστροφή.

Πίνακας 12 Απόψεις των εκπροσώπων των αλιέων ανά κατηγορία αλιείας όπως εκφράστηκαν στις κοινοβουλευτικές επιτροπές και στις διαβουλεύσεις νομοσχεδίων.

Απόψεις αλιέων	Μέσης αλιείας	Εκπρόσωποι	
		Παράκτιας αλιείας	Ερασιτεχνικής αλιείας
Μη υλοποίηση ερευνητικών προγραμμάτων (έλλειψη δεδομένων, κακή πληροφόρηση)			✓
Καλύτερη εποπτεία / Εφαρμογή κανόνων (ενίσχυση λιμενικού, συστημάτων VMS κλπ)		✓	✓
Απαρχαιωμένο νομικό πλαίσιο / Παρωχημένοι νόμοι	✓		
Η αστυνόμευση είναι αυστηρή	✓		
Αποκέντρωση αποφάσεων / υπηρεσιών / Περιφερειοποίηση	✓		
Η ΚΑΛΠ πλήττει την παράκτια αλιεία	✓	✓	
Η ΚΑΛΠ πλήττει τη μέση αλιεία	✓		
Η ΚΑΛΠ πλήττει την ερασιτεχνική αλιεία			✓
Η ΚΑΛΠ πλήττει τις βιντζότρατες		✓	
Η ΚΑΛΠ δημιουργεί ανεργία στους αλιείς	✓		
Η θεσμοθέτηση της ΑΟΖ θα βοηθήσει στην αντιμετώπιση της υπεραλίευσης		Κατά	
Η υποβάθμιση του περιβάλλοντος, ξενικά είδη, κλιματική αλλαγή κ.ά. και όχι η υπεραλίευση δημιούργησε το πρόβλημα των αποθεμάτων		✓	
Επιδότηση αλιέων που πλήττονται από ζημιές		✓	
Εναλλακτικές δράσεις (αλιευτικός τουρισμός, συλλογή πλαστικών, επιλεκτικά εργαλεία, μεταποίηση κ.ά.)		✓	
Επιδότηση για διάλυση σκαφών Υπέρ / Κατά	Κατά		
Δε λαμβάνεται υπ' όψιν η γνώμη των αλιέων ή τα επιστημονικά δεδομένα για τις διαπραγματεύσεις στην Επιτροπή	✓	✓	
Αυστηροί Κανονισμοί	✓		
Καλύτερες προδιαγραφές αλιευτικών προϊόντων / υπηρεσιών - εμπορικά σήματα / ιχνηλασιμότητα	✓	✓	✓
Ενημέρωση / επιμόρφωση αλιέων		✓	
Ευθύνες στους αλιείς (δεν κάνουν αιτήσεις για προγράμματα, μη συμμόρφωση κ.ά.)		✓	
Συνεταιρισμός / Συνδικαλισμός των αλιέων	✓	✓	
Να δημιουργηθεί Εθνικό Συμβούλιο Αλιείας		✓	
Εργατικά θέματα αλιέων (ασφάλιση κ.ά.)		✓	
Μητρώο ερασιτεχνών / Επαναφορά άδειας ερασιτεχνών	✓		✓
Να προστεθούν περιορισμοί στις βιντζότρατες			✓
Να προστεθούν περιορισμοί στους ερασιτέχνες	✓	✓	
Να προστεθούν περιορισμοί στις τράτες			✓
Να προστεθούν περιορισμοί στους παράκτιους	✓		✓
Να προστεθούν περιορισμοί στα γρι-γρι			✓
Μείωση της αλιευτικής προσπάθειας (μείωση επιδοτήσεων, νέων αδειών, νέων εργαλείων κ.ά.)	Κατά		
Αύξηση προστατευόμενων περιοχών / προστασία της Ποσειδωνίας / χρονικοί περιορισμοί κ.ά.	Κατά		
Αντιμετώπιση της παράνομης αλιείας			✓
Η επιλεκτικότητα των εργαλείων συντελεί στην υπεραλίευση	Υπέρ		Κατά
Απαγόρευση των ζωντανών δολωμάτων		Κατά	

## Επιστήμονες

Ο επιστημονικός κλάδος της αλιείας στην Ελλάδα αποτελείται από καθηγητές πανεπιστημίων και από ερευνητές (βιολόγους, ιχθυολόγους και άλλοι συναφείς κλάδοι). Η επιστημονική κοινότητα εκπροσωπήθηκε στις 19/10/2014 σε ημερίδα στο ΥΠΕΚΑ και στις 17/01/2018 στα πλαίσια της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Προστασίας Περιβάλλοντος με θέμα «Διαχείριση ιχθυαποθεμάτων: Η κατάσταση σήμερα, προβλήματα και προοπτικές

στο πλαίσιο της βιώσιμης αλιείας». Συνολικά συλλέχθηκαν οι απόψεις επτά επιστημόνων από τις δύο αυτές συναντήσεις ενώ υπάρχουν και άλλα μέλη της κοινότητας των οποίων η άποψη δεν έχει εισακουστεί.

Οι επιστήμονες παρουσίασαν διαφορετικές απόψεις για τον κλάδο. Συνολικά τάχθηκαν υπέρ της αύξησης των περιορισμών σε όλους τους κλάδους αλιείας, της καλύτερης εποπτείας και εφαρμογής των κανόνων και της υλοποίησης των ερευνητικών προγραμμάτων. Επίσης εξέφρασαν απόψεις για τη βελτίωση της διοίκησης και την καλύτερη νομοθέτηση. Το σύνολο των απόψεων τους εμφανίζεται στον [Πίνακα 13](#).

Πίνακας 13 Απόψεις των εκπροσώπων της επιστημονικής κοινότητας όπως εκφράστηκαν στις κοινοβουλευτικές επιτροπές και σε συνάντηση στο ΥΠΕΚΑ.

<b>Απόψεις επιστημόνων</b>	
Μη υλοποίηση των διαχειριστικών σχεδίων/ μη εξειδίκευση Ευρ. Κανονισμών	✓
Μη υλοποίηση ερευνητικών προγραμμάτων (έλλειψη δεδομένων, κακή πληροφόρηση)	✓
Διάσπαση υπηρεσιών - κακή διοίκηση από Ελληνική πλευρά - ελλιπής επιτήρηση - επικαλύψεις διοικητικών υπηρεσιών	✓
Καλύτερη εποπτεία / Εφαρμογή κανόνων (ενίσχυση λιμενικού, συστημάτων VMS κλπ)	✓
Απαρχαιωμένο νομικό πλαίσιο / Παρωχημένοι νόμοι	✓
Στοχευμένη και λεπτομερής νομοθέτηση (Χωροθέτηση υδατοκαλλιεργειών, ασφάλεια σκάφους, επάγγελμα αλιέων, αλιευτικός τουρισμός κ.ά.)	✓
Επιδότηση αλιέων που πλήττονται από ζημιές	✓
Εναλλακτικές δράσεις (αλιευτικός τουρισμός, συλλογή πλαστικών, επιλεκτικά εργαλεία, μεταποίηση κ.ά.)	✓
Επιδότηση για διάλυση σκαφών Υπέρ / Κατά	Κατά
Ενημέρωση / επιμόρφωση αλιέων	✓
Ευθύνες στους αλιείς (δεν κάνουν αιτήσεις για προγράμματα, μη συμμόρφωση κ.ά.)	✓
Να δημιουργηθεί Εθνικό Συμβούλιο Αλιείας	✓
Μητρώο ερασιτεχνών / Επαναφορά άδειας ερασιτεχνών	✓
Να προστεθούν περιορισμοί στις βιντζότρατες	✓
Να προστεθούν περιορισμοί στις τράτες	✓
Να προστεθούν περιορισμοί στα γρι-γρι	✓
Μείωση της αλιευτικής προσπάθειας (μείωση επιδοτήσεων, νέων αδειών, νέων εργαλείων κ.ά.)	✓
Αύξηση προστατευόμενων περιοχών / προστασία της Ποσειδωνίας / χρονικοί περιορισμοί κ.ά.	✓
Αντιμετώπιση της παράνομης αλιείας	✓
Η επιλεκτικότητα των εργαλείων συντελεί στην υπεραλίευση	Κατά

## Μη κυβερνητικές οργανώσεις

Οι απόψεις από τις μη κυβερνητικές οργανώσεις συλλέχθηκαν από τη συνεδρίαση στις 17/01/2018 της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Προστασίας Περιβάλλοντος με θέμα «Διαχείριση ιχθυαποθεμάτων: Η κατάσταση σήμερα, προβλήματα και προοπτικές στο πλαίσιο της βιώσιμης αλιείας», από τις επίσημες ιστοσελίδες τους και από τη συμμετοχή τους στην άτυπη διαβούλευση για το νομοσχέδιο με τίτλο «Ερασιτεχνική και Αθλητική Αλιεία» το 2021.

Οι εκπρόσωποι των ΜΚΟ συμφώνησαν με πολλές από τις απόψεις των επιστημόνων. Συγκεκριμένα υποστήριξαν την αύξηση των περιορισμών σε όλους τους κλάδους αλιείας, την καλύτερη εποπτεία και εφαρμογή των κανόνων και την υλοποίηση των ερευνητικών προγραμμάτων. Επιπλέον υποστήριξαν την επέκταση των θαλάσσιων προστατευόμενων περιοχών, τη θέσπιση πιο αυστηρών ποινών στους παραβάτες της νομοθεσίας, τη θέσπιση ελάχιστων μεγεθών αλίευσης για είδη που δεν έχουν θεσπιστεί ακόμα, τη ρύθμιση των θεμάτων που προκύπτουν από την ερασιτεχνική αλιεία εντός θαλάσσιων προστατευόμενων περιοχών, την καλύτερη προστασία των προστατευόμενων ειδών και τη χαρτογράφηση των προστατευόμενων οικοτόπων. Το σύνολο των απόψεων τους εμφανίζεται στον [Πίνακα 14](#).

Πίνακας 14 Απόψεις των εκπροσώπων των ΜΚΟ όπως εκφράστηκαν στις κοινοβουλευτικές επιτροπές, στις επίσημες ιστοσελίδες τους και σε διαβουλεύσεις.

<b>Απόψεις ΜΚΟ</b>	
Μη υλοποίηση των διαχειριστικών σχεδίων/ μη εξειδίκευση Ευρ. Κανονισμών	✓
Αύξηση της απορρόφησης του ΕΠΑΛΘ	✓
Μη υλοποίηση ερευνητικών προγραμμάτων (έλλειψη δεδομένων, κακή πληροφόρηση)	✓
Καλύτερη εποπτεία / Εφαρμογή κανόνων (ενίσχυση λιμενικού, συστημάτων VMS κλπ)	✓
Επίδραση ξένων κρατών στην εγχώρια αλιεία (επίλυση μέσω λιμενικού)	✓
Εναλλακτικές δράσεις (αλιευτικός τουρισμός, συλλογή πλαστικών, επιλεκτικά εργαλεία, μεταποίηση κ.ά.)	✓
Επιδότηση για διάλυση σκαφών Υπέρ / Κατά	Κατά
Δε λαμβάνεται υπ' όψιν η γνώμη των αλιέων ή τα επιστημονικά δεδομένα για τις διαπραγματεύσεις στην Επιτροπή	✓
Ενημέρωση / επιμόρφωση αλιέων	✓
Μητρώο ερασιτεχνών / Επαναφορά άδειας ερασιτεχνών	✓
Να προστεθούν περιορισμοί στις βιντζότρες	✓
Να προστεθούν περιορισμοί στις υδατοκαλλιέργειες	✓
Να προστεθούν περιορισμοί στους ερασιτέχνες	✓
Να προστεθούν περιορισμοί στις τράτες	✓
Να προστεθούν περιορισμοί στα γρι-γρι	✓
Αύξηση προστατευόμενων περιοχών / προστασία της Ποσειδωνίας / χρονικοί περιορισμοί κ.ά.	✓
Αντιμετώπιση της παράνομης αλιείας	✓
Καταγραφή των αλιευμάτων της ερασιτεχνικής αλιείας	✓
Ιχνηλασιμότητα αλιευτικών προϊόντων	✓
Περισσότερο αυστηρές ποινές	✓
Ελάχιστα μεγέθη αλίευσης για είδη που δεν έχουν θεσπιστεί ακόμα	✓
Ρύθμιση της ερασιτεχνικής αλιείας εντός Θαλάσσιων Προστατευόμενων Περιοχών	✓
Προστασία των προστατευόμενων ειδών	✓
Χαρτογράφηση προστατευόμενων οικοτόπων	✓

## Επίτροπος Θαλασσίων Υποθέσεων και Αλιείας

Η Μαρία Δαμανάκη διετέλεσε Επίτροπος Θαλασσίων Υποθέσεων και Αλιείας την περίοδο 2009 – 2014. Συμμετείχε στις 6/5/2011 στη συνεδρίαση δύο επιτροπών της Διαρκούς Επιτροπής Παραγωγής και Εμπορίου και της Ειδικής Διαρκούς επιτροπής Ευρωπαϊκών Υποθέσεων για να ενημερώσει τις επιτροπές σχετικά με την μεταρρύθμιση της ΚΑΛΠ. Επίσης συμμετείχε στις 18/02/2013 στην Ειδική Διαρκή Επιτροπή Ευρωπαϊκών Υποθέσεων για να ενημερώσει την επιτροπή για θέματα θαλάσσιας πολιτικής και αλιείας.

Κατά τις εισηγήσεις της απέδωσε την κατάσταση στην Ελληνική αλιεία σε απραξία των πολιτικών διαχρονικά, στη μη υλοποίηση των διαχειριστικών σχεδίων και των ερευνητικών προγραμμάτων και στην επίδραση των ξένων κρατών ([Πίνακας 15](#)). Τόνισε ότι ενώ υπάρχει η δυνατότητα απορρόφησης των κονδυλίων σε πολλές εναλλακτικές κατευθύνσεις, οι εθνικές πολιτικές στόχευσαν κυρίως στη διάλυση σκαφών ενώ αυτό δεν ήταν η μοναδική επιλογή. Οι Ελληνικές κυβερνήσεις θα μπορούσαν να διεκδικήσουν εξαιρέσεις (π.χ. για τη βιντζότρατα όπως έκαναν άλλες χώρες) και ειδικές ρυθμίσεις λόγω της διαφορετικότητας των συνθηκών στην Ελλάδα αλλά κάτι τέτοιο δεν έγινε. Επίσης έδωσε κάποιες κατευθύνσεις που θα μπορούσαν να βελτιώσουν την κατάσταση όπως για παράδειγμα να τεθούν κάποιοι περιορισμοί στους ερασιτέχνες και να επεκταθούν οι προστατευόμενες περιοχές.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει τη δυνατότητα, ύστερα από έρευνες ή καταγγελίες να αποστέλλει επίσημη επιστολή ζητώντας περισσότερες πληροφορίες από ένα κράτος μέλος για το οποίο έχουν εντοπιστεί πιθανές παραβιάσεις. Αν το κράτος μέλος εξακολουθεί να μην συμμορφώνεται, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή μπορεί να αποφασίσει να παραπέμψει την υπόθεση στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο (Πηγή: ec.europa.eu). Συνολικά η Ελλάδα έχει δεχθεί 14 προειδοποιητικές επιστολές ([Πίνακας 16](#)), από τις οποίες οι πέντε ήταν επί θητείας της Επιτρόπου Δαμανάκη.

Μερικά έργα που έγιναν κατά τη διάρκεια της θητείας της μεταξύ άλλων ήταν τα παρακάτω:

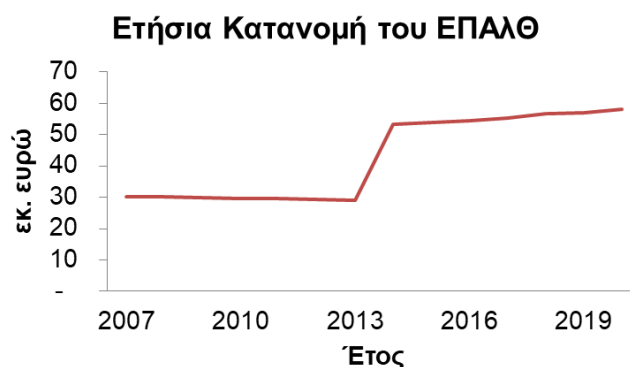
- Με τον ΕΚ 508/2014 για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (ΕΤΘΑ), ορίστηκαν τα χρηματοδοτικά μέτρα της Ένωσης για την εφαρμογή της κοινής αλιευτικής πολιτικής και με την εκτελεστική απόφαση 2014/372/ΕΕ της Επιτροπής καθορίστηκε η ετήσια κατανομή, ανά κράτος μέλος, του συνόλου των πόρων του ΕΤΘΑ. Συγκεκριμένα έγινε πρόβλεψη για 388.777.914 ευρώ για την Ελλάδα για την περίοδο 2014 – 2020 (6.76% επί του συνόλου των ΚΜ) δηλαδή αρκετά αυξημένη σε σύγκριση με τα 207.832.237 ευρώ που είχαν προβλεφθεί για την περίοδο 2007 – 2013 (5.4% επί του συνόλου των ΚΜ). Στην Ελλάδα οι πόροι αυτοί κυμαίνονταν από 29 εκ. μέχρι 58 εκ. ευρώ ανά έτος ([Γράφημα 8](#)). Από τους πόρους του ΕΤΘΑ το 19.4% επενδύεται στην εφαρμογή της ΚΑΛΠ (συλλογή δεδομένων, έλεγχος και επιβολή κανονισμών) (Πηγή δεδομένων: ec.europa.eu).

- Προχώρησε στη μεταρρύθμιση της Κοινής Αλιευτικής Πολιτικής (ΚΑΛΠ) μια πρωτοβουλία της Επιτροπής από το 2009 (Πράσινη βίβλος Μεταρρύθμιση της Κοινής Αλιευτικής Πολιτικής, έγγραφο COM\_2009\_224).
- Έλαβε συνολικά 33 εκτελεστικές αποφάσεις, 24 αποφάσεις, πρότεινε 6 εκτελεστικούς κανονισμούς, 3 αναφορές, 2 κανονισμούς κ.ά. (Πηγή: eur-lex.europa.eu) ενώ κατά τη θητεία της ψηφίστηκαν δεκάδες κανονισμοί όπως ο ΕΚ 1380/2013 σχετικά με την Κοινή Αλιευτική Πολιτική.
- Το 2010 η Επιτροπή ενέκρινε τη στρατηγική «Γνώσεις για τη θάλασσα 2020» (COM(2010)0461). Τέλος, μετά από διαβουλεύσεις για την Πράσινη Βίβλο (COM(2012)0473), η Επιτροπή δημοσίευσε το 2014 τον χάρτη πορείας της για τη στρατηγική «Γνώσεις για τη θάλασσα 2020» (SWD(2014)0149) (Πηγή: europa1.europa.eu).
- Προειδοποίησε χώρες που δεν κάνουν κάτι για να πατάξουν την παράνομη αλιεία ότι θα απαγορεύσει τις εισαγωγές αλιευμάτων από αυτές (Πηγή: Ναυτεμπορική 27 Νοεμβρίου 2013).
- Εκδηλώσεις στα πλαίσια της πανευρωπαϊκής εκστρατείας για τη νέα Κοινή Ευρωπαϊκή Αλιευτική Πολιτική.

Πίνακας 15 Απόψεις της Επιτροπής Θαλασσίων Υποθέσεων και Αλιείας όπως εκφράστηκαν στις κοινοβουλευτικές επιτροπές.

<b>Επίτροπος Θαλασσίων Υποθέσεων και Αλιείας Δαμανάκη</b>	
Απραξία Ελλάδας / ευθύνες διαχρονικά	✓
Διάσπαση υπηρεσιών - κακή διοίκηση από Ελληνική πλευρά - ελλειπής επιτήρηση - επικαλύψεις διοικητικών υπηρεσιών	✓
Μη υλοποίηση των διαχειριστικών σχεδίων/ μη εξειδίκευση Ευρ. Κανονισμών	✓
Αντιμετώπιση της παράνομης αλιείας	✓
Αύξηση της απορρόφησης του ΕΠΑΛΘ	✓
Μη υλοποίηση ερευνητικών προγραμμάτων (έλλειψη δεδομένων, κακή πληροφόρηση)	✓
Καλύτερη εποπτεία / Εφαρμογή κανόνων (ενίσχυση λιμενικού, συστημάτων VMS κλπ)	✓
Στοχευμένη και λεπτομερής νομοθέτηση (Χωροθέτηση υδατοκαλλιέργειών, ασφάλεια σκάφους, επάγγελμα αλιέων, αλιευτικός τουρισμός κ.ά.)	✓
Αποκέντρωση αποφάσεων / υπηρεσιών	✓
Επίδραση ξένων κρατών στην εγχώρια αλιεία (επίλυση μέσω θεσμών ΕΕ)	✓
Επίδραση ξένων κρατών στην εγχώρια αλιεία (επίλυση μέσω συνεργασίας - κοινών επιτροπών)	✓
Επιδότηση αλιέων που πλήττονται από ζημιές	✓
Υποστήριξη τομέα υδατοκαλλιέργειών (διοικητικά, επενδυτικά)	✓
Εναλλακτικές δράσεις (αλιευτικός τουρισμός, συλλογή πλαστικών, επιλεκτικά εργαλεία, μεταποίηση κ.ά.)	✓
Ο ΕΚ1380/2013 δεν προβλέπει όλα τα θέματα	✓
Καλύτερη εποπτεία ΕΕ / Εφαρμογή κανόνων	✓
Ειδικές ρυθμίσεις για την Ελλάδα (λόγω πολυειδικής αλιείας, μεγάλη ακτογραμμή Ελλάδας, πολυάριθμα μικρά σκάφη, τα μικρά σκάφη δε μπορούν να βάλουν VMS κ.ά.)	✓
Να προστεθούν περιορισμοί στους ερασιτέχνες	✓
Να αυξηθούν οι προστατευόμενες περιοχές ή προστασία της Ποσειδωνίας	✓





Γράφημα 8 Χρηματοδοτικός πίνακας με ετήσια κατανομή πόρων του ΕΠΑΛΘ .  
Πηγή δεδομένων Ετήσιες Εκθέσεις ΕΠΑΛΘ 2007 – 2020.

Πίνακας 16 Κατάλογος παραβάσεων της Ελλάδας για θέματα αλιευτικής πολιτικής και θαλασσιών υποθέσεων και ανάκληση αυτών. Πηγή δεδομένων ec.europa.eu

Αριθμός παράβασης	Ημερομηνία απόφασης	Τύπος Απόφασης	Θέμα Απόφασης
INFR(2000)2049	2000-07-05	Προειδοποιητική επιστολή άρθρο 258 ΣΛΕΕ	Σχετικά με το σύστημα VMS
INFR(2000)2049	2001-01-24	Αιτιολογημένη γνώμη άρθρο 258 ΣΛΕΕ	Σχετικά με το σύστημα VMS
INFR(2000)2049	2003-07-09	Προσφυγή στο Δικαστήριο άρθρο 258 ΣΛΕΕ	Σχετικά με το σύστημα VMS
INFR(2000)2049	2006-10-12	Προειδοποιητική επιστολή άρθρο 260 ΣΛΕΕ	Σχετικά με το σύστημα VMS
INFR(2007)2288	2007-09-25	Προειδοποιητική επιστολή άρθρο 258 ΣΛΕΕ + Δελτίο Τύπου	Σχετικά με τον τόνο
INFR(2000)2049	2009-05-14	Κλείσιμο της υπόθεσης	Σχετικά με το σύστημα VMS
INFR(2007)2288	2011-01-27	Κλείσιμο της υπόθεσης	Σχετικά με τον τόνο
INFR(2013)2036	2013-03-21	Προειδοποιητική επιστολή άρθρο 258 ΣΛΕΕ	Σχετικά με το πρόγραμμα Συλλογής Αλιευτικών Δεδομένων
INFR(2013)2036	2013-10-17	Κλείσιμο της υπόθεσης	Σχετικά με το πρόγραμμα Συλλογής Αλιευτικών Δεδομένων
INFR(2013)2148	2013-11-20	Προειδοποιητική επιστολή άρθρο 258 ΣΛΕΕ	Σχετικά με ανταλλαγή πληροφοριών με άλλα ΚΜ
INFR(2013)2071	2013-11-20	Προειδοποιητική επιστολή άρθρο 258 ΣΛΕΕ	Σχετικά με το α19 του ΕΚ 1967/2006
INFR(2013)2148	2014-07-10	Αιτιολογημένη γνώμη άρθρο 258 ΣΛΕΕ	Σχετικά με ανταλλαγή πληροφοριών με άλλα ΚΜ
INFR(2013)2071	2014-07-10	Συμπληρωματική προειδοποιητική επιστολή άρθρο 258 ΣΛΕΕ	Σχετικά με το α19 του ΕΚ 1967/2006
INFR(2013)2148	2015-03-26	Κλείσιμο της υπόθεσης	Σχετικά με ανταλλαγή πληροφοριών με άλλα ΚΜ
INFR(2013)2071	2015-06-18	Αιτιολογημένη γνώμη άρθρο 258 ΣΛΕΕ	Σχετικά με το α19 του ΕΚ 1967/2006
INFR(2016)0735	2016-11-24	Προειδοποιητική επιστολή άρθρο 258 ΣΛΕΕ	Σχετικά με το Θαλ. Χωροταξικό Σχεδιασμό
INFR(2013)2071	2017-04-27	Κλείσιμο της υπόθεσης	Σχετικά με το α19 του ΕΚ 1967/2006
INFR(2016)0735	2017-07-13	Αιτιολογημένη γνώμη άρθρο 258 ΣΛΕΕ	Σχετικά με το Θαλ. Χωροταξικό Σχεδιασμό
INFR(2016)0735	2017-12-07	Προσφυγή στο Δικαστήριο άρθρο 258 ΣΛΕΕ - 260(3)	Σχετικά με το Θαλ. Χωροταξικό Σχεδιασμό
INFR(2016)0735	2018-07-19	Απόσυρση	Σχετικά με το Θαλ. Χωροταξικό Σχεδιασμό

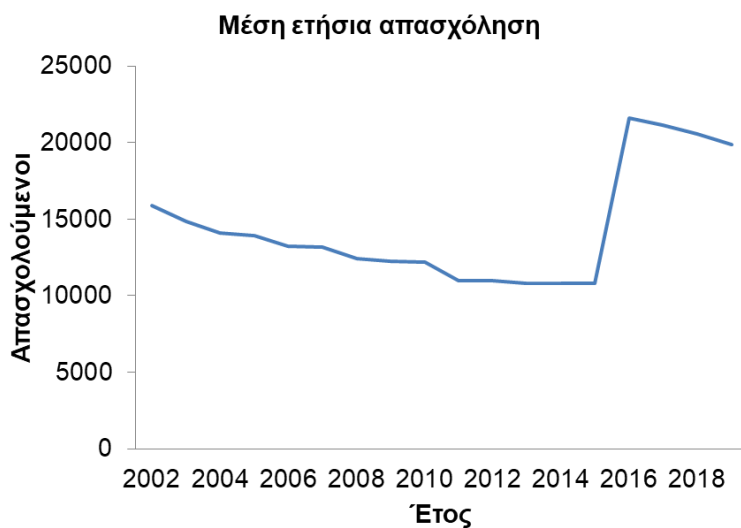
## Στατιστικά στοιχεία Ελληνικής αλιείας και υδατοκαλλιέργειας

Η Ελλάδα είναι η πρώτη χώρα στην ΕΕ σε αλιευτικό στόλο (14.690 σκάφη, Δεδομένα Μαρτίου 2021, Πηγή: europa1.europa.eu). Ο στόλος αυτός αποτελείται κυρίως από μικρά σκάφη. Η μέση ετήσια απασχόληση στη μέση και στην παράκτια αλιεία ανήλθε σε 18.535 απασχολούμενους το 2020 (Έρευνα θαλάσσιας αλιείας με μηχανοκίνητα σκάφη, 2020, ΕΛΣΤΑΤ) ενώ ο αριθμός αυτός μειώνεται τα τελευταία έτη ([Γράφημα 9](#)). Από το 2016 και μετά καταγράφονται στις έρευνες της ΕΛΣΤΑΤ και τα μικρά σκάφη με ιπποδύναμη μικρότερη των 20 ίππων (Εικόνες 9 [και](#) 10). Αυτό είναι πιθανόν να συνέβη λόγω του άρθρου 15 της ΥΑ Φακ: 040/2014 - 3212/Β/28-11-2014 σχετικά με την «ίδρυση γραφείου αλιείας και μικρών σκαφών», για την εύρυθμη λειτουργία γενικά του Λιμενικού. Επίσης στο άρθρο 3 του ΕΚ 508/2014 ορίζεται ως «παράκτια αλιεία μικρής κλίμακας η αλιεία που διεξάγεται από αλιευτικά σκάφη ολικού μήκους μικρότερου των 12 μέτρων». Τέλος δεν υπάρχουν στοιχεία για την ερασιτεχνική αλιεία από το 2014 και μετά.

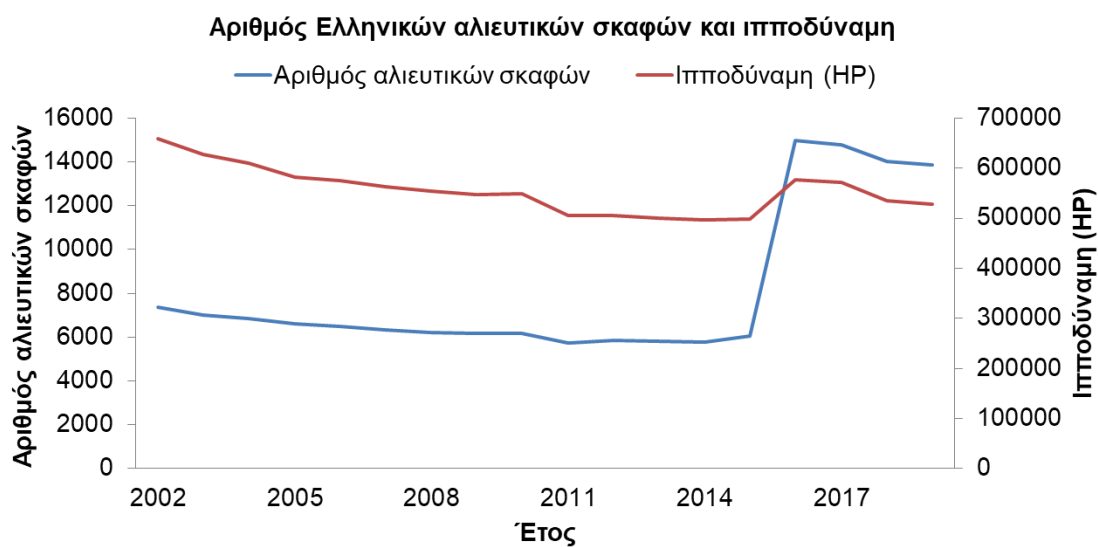
Οι συνολικές εκφορτώσεις αλιευμάτων στην Ελλάδα φθίνουν από το 1994 μέχρι σήμερα ([Γράφημα 11](#))(FAO, 2020). Από τις χώρες που ανταγωνίζονται για τα ίδια αποθέματα στην ανατολική Μεσόγειο η Ελλάδα καταλαμβάνει τη δεύτερη θέση όσον αφορά τα συνολικά ετήσια έσοδα από την αλιεία (474.734.737 ευρώ) (FAO, 2020). Προηγείται η Ιταλία με διπλάσια έσοδα (950.604.512 ευρώ) και ακολουθεί η Τουρκία (305.311.555 ευρώ) (FAO, 2020). Το 54% των εσόδων της Ελλάδας προέρχεται από την αλιεία μικρής κλίμακας και το υπόλοιπο από τη μέση αλιεία και σε αυτό το χαρακτηριστικό μοιάζει με τη Γαλλία ενώ τα υπόλοιπα κράτη που αλιεύουν στη Μεσόγειο έχουν τα αντίθετα χαρακτηριστικά, δηλαδή τα έσοδα τους προέρχονται κυρίως από τα σκάφη μέσης αλιείας (FAO, 2020).

Την περίοδο 2012 – 2018, ο αριθμός των σκαφών και ο συνολικός αριθμός απασχολούμενων ακολουθούν πτωτική πορεία (Πηγή δεδομένων: ΥΠΑΑΤ, 2020).

Η συνολική παραγωγή και η αξία των εκτρεφόμενων – καλλιεργούμενων ειδών υδατοκαλλιέργειας της Ελλάδας για τα έτη 2004 – 2019 παρουσιάζει συνεχώς αυξητική τάση ([Γράφημα 12](#)). Ο κλάδος αυτός απασχολούσε 4.260 άτομα μόνιμο και έκτακτο προσωπικό το 2018 και αν συνυπολογιστούν οι έμμεσες θέσεις εργασίας εκτιμάται ότι απασχολούσε 12.000 εργαζόμενους διαφόρων ειδικοτήτων (επιστημονικό, τεχνικό και εργατικό προσωπικό) (Σύνδεσμος Ελληνικών Θαλασσοκαλλιεργειών, 2020). Τα δεδομένα για την αλιεία που προέρχονται από την ΕΛΣΤΑΤ θα πρέπει να εξετάζονται με προσοχή διότι ενδέχεται να υπάρχουν στατιστικές αποκλίσεις. Λεπτομέρειες σχετικά με τις αποκλίσεις για τα δεδομένα της ΕΛΣΤΑΤ υπάρχουν στην εργασία των Moutopoulos and Koutsikopoulos (2014).



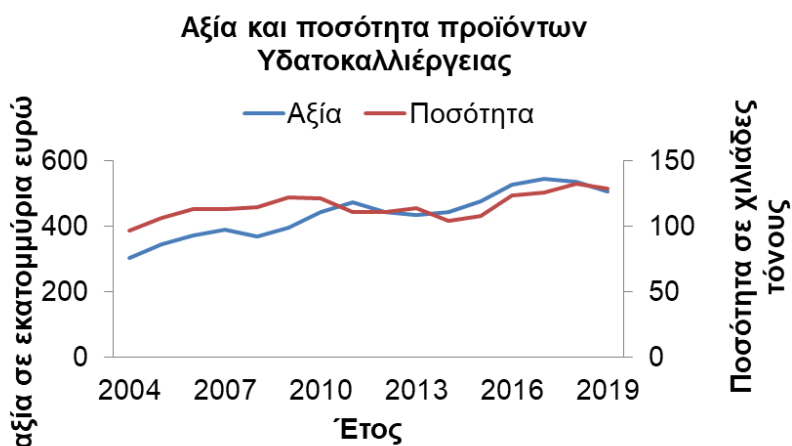
Γράφημα 9 Αριθμός απασχολούμενων στην αλιεία στην Ελληνική επικράτεια για τα έτη 2002 – 2020. Πηγή δεδομένων statistics.gr



Γράφημα 10 Αριθμός και ιπποδύναμη Ελληνικών αλιευτικών σκαφών για τα έτη 2002 – 2019. Πηγή δεδομένων statistics.gr



Γράφημα 11 Ποσότητα (σε μετρικούς τόνους) των αλιευμάτων για τα έτη 1988 – 2020. Πηγή δεδομένων statistics.gr

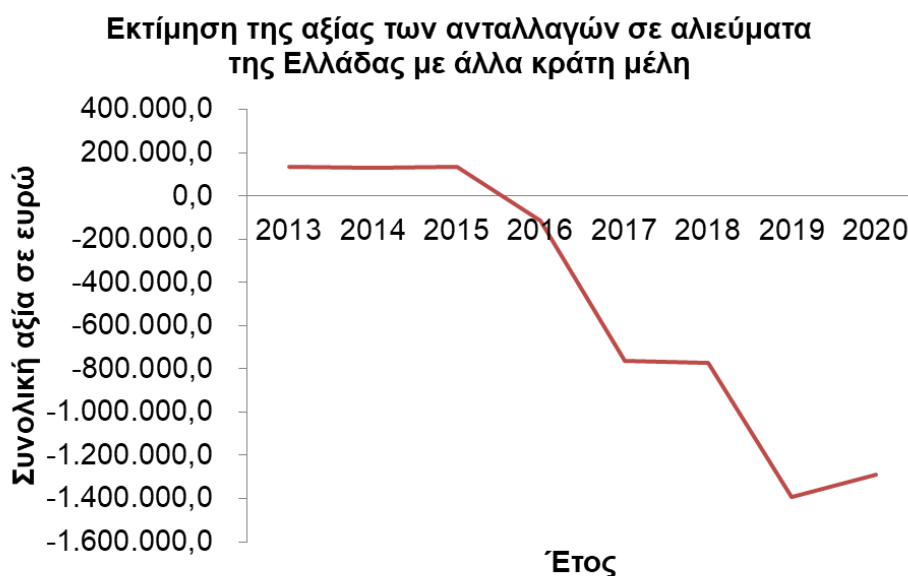


Γράφημα 12 Η συνολική παραγωγή και η αξία των εκτρεφόμενων – καλλιεργούμενων ειδών υδατοκαλλιέργειας της Ελλάδας για τα έτη 2004 – 2019. Πηγή δεδομένων statistics.gr

## Αλιευτικές δυνατότητες: συνολικά επιτρεπόμενα αλιεύματα (ΤΑC) και ποσοστώσεις

Σύμφωνα με την παρ.8 του άρθρου 16 του ΕΚ1380/2013, τα κράτη μέλη δύνανται, έπειτα από προηγούμενη ενημέρωση της Επιτροπής, να ανταλλάσσουν το σύνολο ή μέρος των αλιευτικών δυνατοτήτων που τους έχουν κατανεμηθεί. Για το σκοπό αυτό έγινε εκτίμηση της αξίας των ανταλλαγών σε αλιεύματα της Ελλάδας με άλλα κράτη μέλη μέσω του συστήματος των ποσοστώσεων ([Γράφημα 13](#)). Έγινε χρήση της διαμέσου των τιμών για τα έτη 2013 και 2014 για την ιχθυόσκαλα Πειραιά ή την ιχθυόσκαλα Πάτρας (για είδη που δεν εκφορτώθηκαν ή που είχαν λίγες εκφορτώσεις στον Πειραιά) (Πηγή τιμών:

okaa.gr). Η εκτίμηση έγινε για τα είδη που αντάλλαξε η Ελλάδα με άλλα κράτη, δηλαδή συνολικά για τέσσερα είδη (τόνος, ξιφίας, γάδος και καρκινοειδή Μαυριτανίας) (Δεδομένα ποσοστώσεων από ec.europa.eu). Η Ελλάδα μέσω του συστήματος των ανταλλαγών έχει από το 2016 μέχρι σήμερα αρνητικό ισοζύγιο συναλλαγών (-3.927.080 ευρώ) (Δεδομένα ανταλλαγών από circabc.europa.eu). Έχει ανταλλάξει αλιεύματα συνολικά με έξι Ευρωπαϊκές χώρες (Κύπρος, Εσθονία, Βασίλειο, Ισπανία, Κροατία και Πορτογαλία).

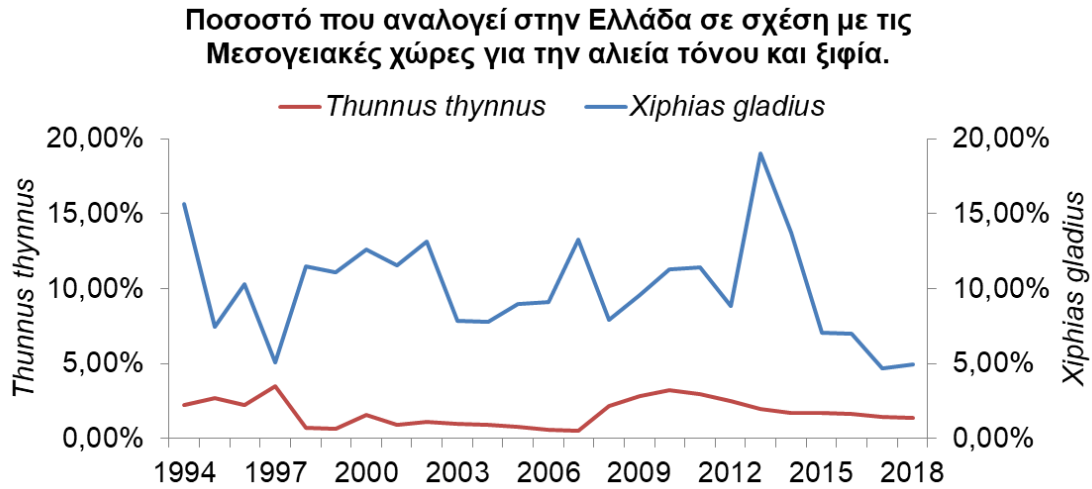


Είδος	Τιμή από ΟΚΑΑ*
Ερυθρός τόνος	4.5
Ξιφίας	8.5
Καρκινοειδή Μαυριτανίας	5.7
Γάδος	4.5

Γράφημα 13 Εκτίμηση της αξίας των ανταλλαγών σε αλιεύματα της Ελλάδας με άλλα κράτη μέλη. Για την εκτίμηση της αξίας έγινε χρήση της διαμέσου των τιμών για τα έτη 2013 – 2014 από τις ιχθυόσκαλες (okaa.gr).

Οι αλιευτικές δυνατότητες της Ελλάδας υπολείπονται για τον τόνο σε σχέση με άλλα μεταναστευτικά είδη όπως ο ξιφίας αλλά και σε σύγκριση με άλλες μεσογειακές χώρες. Σύμφωνα με το άρθρο 17 του ΕΚ1380/2013 «κατά την κατανομή αλιευτικών δυνατοτήτων, τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν διαφανή και αντικειμενικά κριτήρια, μεταξύ άλλων, περιβαλλοντικού, κοινωνικού και οικονομικού χαρακτήρα. Τα χρησιμοποιούμενα κριτήρια δύναται να αφορούν, μεταξύ άλλων, τις επιπτώσεις της αλιείας στο περιβάλλον, το ιστορικό συμμόρφωσης, τη συμβολή στην τοπική οικονομία και τα ιστορικά επίπεδα αλιευμάτων». Είναι πιθανόν επειδή τα ιστορικά επίπεδα αλιείας τόνου που δήλωνε η Ελλάδα, ύστερα από τις δηλώσεις των αλιέων, ήταν χαμηλά από το 1998 και μετά, αυτό να

επηρέασε τις πολιτικές των επόμενων ετών και αυτά παρέμειναν χαμηλά μέχρι και σήμερα ([Γράφημα 14](#)). Κάτι αντίστοιχο δε φαίνεται να συμβαίνει σε άλλα είδη όπως ο ξιφίας.



Γράφημα 14 Εκτίμηση συλλήψεων για τα είδη τόνος Βορείου Ατλαντικού (*Thunnus thynnus*) και ξιφίας (*Xiphias gladius*) εκφρασμένη σε ποσοστό (%) που αντιστοιχεί στην Ελλάδα σε σχέση με τις Μεσογειακές χώρες. Πηγή δεδομένων ICCAT (2019).

## Καταγραφή – Αποτύπωση των Δεδομένων της Υπάρχουσας Κατάστασης

Στην Ελληνική νομοθεσία, αν εξαιρέσουμε την περίοδο 1974 – 1985 όπου αρχικά η Ελλάδα δεν ήταν ακόμα μέλος της ΕΕ –αλλά και αργότερα ως νέο μέλος, οι διαδικασίες ενσωμάτωσης των Ευρωπαϊκών Κανονισμών στην εθνική νομοθεσία δεν είχαν αρχίσει να υλοποιούνται– η παραγωγή νομοθετικού έργου κορυφώθηκε κυρίως κατά τα έτη 1989 – 2009 και επίσης από το 2012 μέχρι σήμερα. Όσον αφορά την κορύφωση της πρώτης περιόδου 1989 – 2009, είναι πιθανόν αυτή να ήταν άμεση συνέπεια της αύξησης της ποσότητας των Ευρωπαϊκών Κανονισμών κατά την ίδια χρονική περίοδο ([Γράφημα 15](#)). Κατά τη δεύτερη περίοδο, δηλαδή από το 2012 μέχρι σήμερα καταγράφηκε επίσης κορύφωση της έκδοσης νομοθετημάτων με εξαίρεση τις σύντομες κυβερνητικές θητείες του 2012 και του 2015.

Οι βασικοί Ευρωπαϊκοί Κανονισμοί της ΚΑΛΠ προβλέπουν την έκδοση αποφάσεων από το κάθε ΚΜ προκειμένου να ρυθμιστούν ειδικά ζητήματα της εφαρμογής τους. Το ποσοστό έκδοσης εξουσιοδοτικών διατάξεων αντανακλά το έλλειμμα εφαρμογής αυτών των ΕΚ και σε γενικές γραμμές είναι χαμηλό ([Πίνακας 17](#)). Ιδιαίτερα οι παλαιότεροι Κανονισμοί όπως ο ΕΚ 1967/2006, άργησαν αρκετά να ενσωματωθούν λόγω των επτά κυβερνητικών περιόδων από το 2007 μέχρι σήμερα αλλά και των διαφορετικών επιλογών και ιεράρχησης στην κυβερνητική ατζέντα.

Πολλά από τα νομοσχέδια που αφορούν την αλιεία και την υδατοκαλλιέργεια ψηφίστηκαν από υψηλό ποσοστό βουλευτών του κυβερνώντος κόμματος με ορισμένες εξαιρέσεις που αφορούσαν την περίοδο 2011 – 2012. Αυτή την περίοδο τα νομοσχέδια περιείχαν εκτός από διατάξεις συναφείς με την αλιεία και την υδατοκαλλιέργεια και άλλες διατάξεις που αφορούσαν μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής. Ορισμένοι βουλευτές του κυβερνώντος κόμματος φαίνεται να ψήφισαν αρνητικά το σύνολο του νομοσχεδίου ως διαμαρτυρία για τα μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι ήταν αρνητικοί με τις μεταρρυθμίσεις στην αλιεία.



Γράφημα 15 Εκδοθέντες Ευρωπαϊκοί Κανονισμοί που περιέχουν τον όρο «αλιεία» κατά την περίοδο 1970 – 2021. Πηγή δεδομένων eur-lex.europa.eu, Αναζήτηση στα Αγγλικά.

Πίνακας 17 Μέτρηση ελλείμματος εφαρμογής των νόμων για την αλιεία από την έναρξη ισχύος τους μέχρι το 2021.

\*όσον αφορά τον ΕΚ 199/2008 ενώ έχουν εκδοθεί όλες οι διατάξεις που προβλέπει, η χρηματοδότηση των ερευνητικών προγραμμάτων για τη συλλογή δεδομένων είναι ασυνεχής και κατά συνέπεια η εφαρμογή του είναι χαμηλότερη (περίπου 52.4%).

Ευρωπαϊκός Κανονισμός	Προβλεπόμενες εξουσιοδοτικές διατάξεις	Εκδοθείσες διατάξεις	Ποσοστό έκδοσης
ΕΚ 1967/2006	23	10	43,5%
ΕΚ 1224/2009	113	40	35,4%
ΕΚ 1380/2013	38	20	52,6%
ΕΚ 199/2008	15	15	100,0%*
ΕΚ 404/2011	163	63	38,7%
ΕΚ 508/2014	116	64	55,2%
ΕΚ 1379/2013	35	12	34,3%

Το κάθε κόμμα βλέπει υπό διαφορετική οπτική γωνία το θέμα της αλιείας. Αυτό αποτυπώνεται στις κοινοβουλευτικές επιτροπές που συνεδριάζουν για την αλιεία. Από το είδος των επιτροπών που συνεδριάζουν φαίνεται ότι η αλιεία έχει κυρίως οικονομικό και εμπορικό ενδιαφέρον όπως επίσης και ευρωπαϊκό, περιφερειακό και περιβαλλοντικό ενδιαφέρον. Από το είδος των επιτροπών που συνεδρίασαν φαίνεται ότι το ενδιαφέρον είναι περισσότερο οικονομικό εμπορικό ευρωπαϊκό και περιφερειακό για τη ΝΔ και το ΠΑΣΟΚ σε αντίθεση με το ΣΥΡΙΖΑ για τον οποίο το ενδιαφέρον είναι οικονομικό, περιφερειακό και περιβαλλοντικό.

Όσον αφορά τις θέσεις των κομμάτων στις κοινοβουλευτικές επιτροπές είναι πιθανόν να μπορούσε να υπάρξει συμφωνία στο θέμα της μη υλοποίησης των ερευνητικών προγραμμάτων τα οποία είχαν διακοπεί την περίοδο 2008 – 2012 καθώς σε αυτό συμφωνούσαν η ΝΔ, το ΠΑΣΟΚ, το ΚΚΕ και ο Συνασπισμός. Η κατάσταση έγινε ομαλή αργότερα, από το 2018 και μετά όπου τα προγράμματα χρηματοδοτήθηκαν



κανονικά και οι κυβερνήσεις είχαν σημαντική συνοχή και πλειοψηφία. Στο θέμα της βιντζότρατας αρχικά κατά την περίοδο 2009 – 2011 τα κόμματα υιοθετούσαν θετική στάση στις οικονομικές ενισχύσεις για απομάκρυνση των αλιέων από το επάγγελμα (με διάλυση των σκαφών). Αργότερα όμως από το 2012 και μετά φαίνεται να υιοθετούν αρνητική στάση σε αυτό το μέτρο. Είναι πιθανόν η συνεχής μείωση που καταγράφηκε στο Ελληνικό στόλο από το 2002 και μετά (στις βιντζότρατας αλλά και στα σκάφη της μέσης αλιείας) και ταυτόχρονα η αποτυχία της υλοποίησης των εναλλακτικών μέτρων του ΕΠΑΛΘ, να οδήγησε τις κυβερνήσεις να επιλέξουν το μέτρο της διάλυσης των σκαφών στην πρώτη θέση στην ατζέντα με σκοπό την ταχύτερη απορρόφηση των κονδυλίων και να έβαλαν σε δεύτερη θέση τις εναλλακτικές (αλιευτικός τουρισμός, επιλεκτικότητα εργαλείων, συλλογή πλαστικών από τους αλιείς κ.ά.).

Κατά την περίοδο 2009 – 2011 τρία κόμματα, το ΠΑΣΟΚ, η ΝΔ και το ΚΚΕ συμφώνησαν στην άποψη ότι η ΚΑΛΠ πλήττει τις βιντζότρατες. Οι συχνές αναφορές στο θέμα της βιντζότρατας κατά τις συνεδριάσεις στις κοινοβουλευτικές επιτροπές οφείλεται πιθανόν στη λήξη της προθεσμίας του άρθρου 19 του ΕΚ 1967/2006 για τη μη εφαρμογή σχεδίων διαχείρισης για ορισμένα εργαλεία και στις επικείμενες κυρώσεις από την Επιτροπή. Εν τέλει η Επιτροπή έστειλε προειδοποιητικές επιστολές σχετικά με τη μη εφαρμογή του άρθρου 19 του ΕΚ 1967/2006 τα έτη 2013 και 2014, η Ελλάδα ξεκίνησε τη συλλογή επιστημονικών δεδομένων για το θέμα το 2013 και το 2016, στη συνέχεια θέσπισε σχέδιο διαχείρισης με την ΥΑ 6719/146097/2016 - ΦΕΚ 4348/Β/30-12-2016 και η υπόθεση έκλεισε για την Επιτροπή στις 27/04/2017. Η υπόθεση συνεχίστηκε με την ΚΥΑ 4065/330700/2019 - ΦΕΚ 6/Β/9-1-2020 με την οποία δόθηκε παράταση μέχρι την 31/03/2020, της χρήσης του αλιευτικού εργαλείου της βιντζότρατας οπότε και σταμάτησε τη χρήση του εργαλείου στην Ελληνική επικράτεια. Η δημόσια διοίκηση δεν μπόρεσε εν τέλει να εφαρμόσει και να διατηρήσει ένα σχέδιο διαχείρισης όπου θα συνεχιζόταν η λειτουργία του εργαλείου έστω για ένα περιορισμένο αριθμό αλιέων. Η ίδια η ευρωπαϊκή νομοθεσία προβλέπει εξαιρέσεις για τα παραδοσιακά εργαλεία όταν λειτουργούν με σχέδιο διαχείρισης ή προβλέπονται παρεκκλίσεις για αυτά όταν συντρέχουν ιδιαίτεροι κοινωνικο-οικονομικοί λόγοι.

Κατά την περίοδο 2009 – 2011 τρία κόμματα, το ΠΑΣΟΚ, η ΝΔ και το ΛΑΟΣ συμφώνησαν στην άποψη ότι οι πολλές διοικητικές μετακινήσεις των αρμόδιων υπηρεσιών δημιουργούν δυσκολίες στην επίλυση των προβλημάτων του κλάδου. Όπως ανέφεραν οι βουλευτές, ακόμα και οι ίδιοι δε γνώριζαν πολλές φορές σε ποιο υπουργείο ανήκει η αλιεία. Από το 2015 η Γενική Δ/νση αλιείας έχει σταθεροποιηθεί στο Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων. Φαίνεται ότι για τον πρωθυπουργό η αλιεία ήταν ένα θέμα ενίσχυσης της ατζέντας ορισμένων υπουργών της προτίμησής του (η σύσταση των υπουργείων γίνεται με έκδοση ΠΔ κατόπιν πρότασης του Πρωθυπουργού) ή αυτή η πρακτική διευκόλυνε τον καταμερισμό της ατζέντας στις πολυκομματικές κυβερνήσεις του 2011 και του 2015. Για παράδειγμα η ΓΔΑ το 2012 περιήλθε στο «υπερυπουργείο» Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας, Υποδομών, Μεταφορών και Δικτύων και το 2015 στο «υπερυπουργείο» Παραγωγικής Ανασυγκρότησης, Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Είναι

πιθανόν ένας υπουργός που έχει αναλάβει μεγάλη ποικιλία θεμάτων στην ατζέντα του να δώσει λιγότερη σημασία στο ειδικό θέμα της αλιείας.

Κατά την περίοδο 2009 – 2011 τρία κόμματα, η ΝΔ, ο ΛΑΟΣ και ο Συνασπισμός συμφώνησαν στην άποψη ότι θα πρέπει να γίνει καλύτερη εποπτεία και εφαρμογή κανόνων της αλιευτικής νομοθεσίας. Από το 2012 και μετά ο αριθμός των αποφάσεων του λιμενικού και το σύνολο των προστίμων παρουσιάζει μια φθίνουσα τάση. Το 2020 εκδόθηκαν 2.9 φορές λιγότερες αποφάσεις (811 αποφάσεις και 488.118€ σε πρόστιμα) σε σύγκριση με το 2012 (2341 αποφάσεις και 1.668.033€ σε πρόστιμα). Αυτή η μείωση στην επιβολή προστίμων θα μπορούσε να αποδοθεί εν μέρει στη μείωση του αριθμού των αλιευτικών σκαφών (547 σκάφη μέσης αλιείας το 2012 και 485 σκάφη μέσης αλιείας το 2019), εν μέρει σε συμμόρφωση των αλιέων με τους κανονισμούς και εν μέρει σε αδυναμία επιτήρησης από το λιμενικό. Η τελευταία περίπτωση μπορεί να αποδοθεί σε μείωση των προϋπολογισμών των υπουργείων μετά το 2011 και στην αύξηση των καθηκόντων των λιμενικών αρχών (πχ αύξηση της επιτήρησης κατά τις μεταναστευτικές ροές του 2016 και του 2017 – 112.247 εισροές το 2017, 116.867 εισροές το 2016 και 64.446 εισροές το 2015 – στοιχεία ΕΛΣΤΑΤ). Η δημόσια διοίκηση απαιτεί πόρους για να επιτελέσει το έργο της και εξωτερικοί παράγοντες δύναται να μετατοπίσουν το βάρος της διοίκησης σε άλλους τομείς και να επηρεάσουν την εφαρμογή της αλιευτικής νομοθεσίας.

Οι θέσεις των κομμάτων στον τύπο είχαν μεγάλες ομοιότητες με τις θέσεις που διατυπώθηκαν εντός των κοινοβουλευτικών επιτροπών. Η διαφορά ήταν ότι στον τύπο τέσσερα κόμματα, η ΝΔ, το ΠΑΣΟΚ, ο ΣΥΡΙΖΑ και η Ελληνική Λύση, συμφώνησαν επιπλέον των θεμάτων που διατυπώθηκαν στις επιτροπές ότι η εγχώρια αλιεία πλήττεται από την επίδραση των ξένων κρατών (και ότι αυτό το θέμα θα πρέπει να επιλυθεί μέσω των θεσμών της ΕΕ). Έξι κόμματα συμφώνησαν ότι οι αλιείς θα πρέπει να επιδοτούνται όταν πλήττονται από ζημιές (η ΝΔ, το ΚΙΝΑΛ, ο ΣΥΡΙΖΑ, το ΚΚΕ, το ΜΕΡΑ 25 και η Ελληνική Λύση). Τέλος πέντε κόμματα συμφώνησαν ότι θα πρέπει να βελτιωθούν οι υποδομές για τους αλιείς (πχ αναβάθμιση ιχθυοσκαλών, αλιευτικών καταφυγίων κλπ) (η ΝΔ, ο ΣΥΡΙΖΑ, το ΚΚΕ, το ΜΕΡΑ 25 και η Ελληνική Λύση).

Όλα τα θέματα που αναφέρθηκαν προηγουμένως ήταν πρώτα στην κυβερνητική ατζέντα προβλημάτων. Η κυβέρνηση είχε την πρωτοβουλία να φέρει πολλά από αυτά στην ολομέλεια της βουλής όπως τις διοικητικές μεταρρυθμίσεις οργανισμών, το θέμα της συλλογής δεδομένων, το θέμα της ερασιτεχνικής αλιείας, των αλιευτικών συνεταιρισμών, του αλιευτικού τουρισμού και του θαλάσσιου χωροταξικού σχεδιασμού. Αντιθέτως τα θέματα των διαχειριστικών σχεδίων για την τράτα, το γρι – γρι και τη βιντζότρατα, το θέμα των θαλάσσιων προστατευόμενων περιοχών, των επιχορηγήσεων στους αλιείς και της χορήγησης νέων αδειών αλιείας σε επαγγελματικά σκάφη προχώρησαν με υπουργικές αποφάσεις ενώ το θέμα του επαγγέλματος των αλιέων προχώρησε με προεδρικό διάταγμα. Όλο και περισσότερη νομοθετική δραστηριότητα εξειδικεύεται μέσα από την έκδοση υπουργικών αποφάσεων και προεδρικών διαταγμάτων (Αλεξόπουλος, 2015). Έτσι, εμφανίζεται εμφανώς ενισχυμένος ο ρόλος της διοίκησης αλλά και της δικαιοσύνης στην παραγωγή πλήθους αποφάσεων εξειδίκευσης του τρόπου υλοποίησης των γενικών νομοθετημάτων (Αλεξόπουλος, 2015).

Συγκεκριμένα στις 26/01/2012 κατατέθηκε νομοσχέδιο με τίτλο «Οργάνωση και λειτουργία του ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΓΕΩΡΓΙΚΟΥ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ - ΔΗΜΗΤΡΑ, ολοκληρωμένη υποστήριξη του αγροτικού κόσμου στους τομείς της εφαρμοσμένης αγροτικής έρευνας, της αγροτικής επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης και του ελέγχου και της πιστοποίησης αγροτικών προϊόντων» στην ολομέλεια της βουλής. Η κυβέρνηση τότε αποτελούνταν από τρία κόμματα, το ΠΑΣΟΚ, τη ΝΔ και το ΛΑΟΣ και έδειξε χαμηλή εσωτερική συνοχή. Για το νομοσχέδιο ψήφισε υπέρ μόνο το ΠΑΣΟΚ από την κυβέρνηση και ορισμένοι βουλευτές της ΔΗΜΑΡ (ήταν ανεξάρτητοι μέχρι τότε) και καταψήφισε η αντιπολίτευση και τα υπόλοιπα κόμματα της κυβέρνησης με αποτέλεσμα να μην προχωρήσει η μεταρρύθμιση. Από τότε έχει εκδοθεί ΥΑ για τη λειτουργία του ΕΛΓΟ «Δήμητρα» για να μην λειτουργεί παράτυπα. Αργότερα έγινε δημόσια διαβούλευση τον Οκτώβρη – Νοέμβρη του 2014 για το νομοσχέδιο «Οργάνωση και λειτουργία του Ελληνικού Γεωργικού Οργανισμού – Δήμητρα (ΕΛΓΟ – ΔΗΜΗΤΡΑ)». Ακολούθησαν δύο διαδοχικές εκλογές το 2015 και το νομοσχέδιο δεν ήρθε στην ολομέλεια για ψήφιση. Το Μάρτιο του 2018 έγινε δημόσια διαβούλευση για το ίδιο θέμα. Εν τέλει το άρθρο 6 για τον ΕΛΓΟ – ΔΗΜΗΤΡΑ του νόμου 4711/2020 - ΦΕΚ 145/Α/29-7-2020 ρυθμίζει ορισμένες βασικές λειτουργίες του οργανισμού. Το νομοσχέδιο έγινε δεκτό κατά πλειοψηφία επί της αρχής και περιελάμβανε και άλλα θέματα όπως η λειτουργία μονάδων υδατοκαλλιέργειας (α1) και η αλιεία με κυκλικά δίκτυα ημέρας (α18). «Υπέρ» ψήφισε η ΝΔ, ενώ καταψήφισαν ΣΥΡΙΖΑ, ΚΚΕ και ΜέΡΑ25. Επίσης «Παρών» δήλωσαν Κίνημα Αλλαγής και Ελληνική Λύση.

Επίσης στις 22/03/2012 κατατέθηκε νομοσχέδιο με τίτλο «Βελτίωση επιχειρηματικού περιβάλλοντος – Νέα εταιρική μορφή – Σήματα – Μεσίτες Ακινήτων – Ρύθμιση θεμάτων ναυτιλίας, λιμένων και αλιείας και άλλες διατάξεις» στην ολομέλεια της βουλής. Η κυβέρνηση τότε αποτελούνταν από τρία κόμματα, το ΠΑΣΟΚ, τη ΝΔ και το ΛΑΟΣ. Τελικά το νομοσχέδιο ψηφίστηκε με ψήφους από το ΠΑΣΟΚ και τη ΝΔ δηλαδή την πλειοψηφία της κυβέρνησης ενώ η αντιπολίτευση ψήφισε κατά (ΣΥΡΙΖΑ, ΚΚΕ) και εκδόθηκε ο Νόμος 4072/2012 - ΦΕΚ 86/Α/11-4-2012. Το νομοσχέδιο περιελάμβανε συνολικά 330 άρθρα εκ των οποίων τρία αφορούσαν τη συλλογή αλιευτικών δεδομένων (α205), τη σύσταση υπηρεσιών ελέγχου (α206) και τη συγχώνευση των ανωνύμων εταιρειών Ο.Κ.Α.Α. Α.Ε. με την ΕΤ.ΑΝ.ΑΛ. Α.Ε. (α237).

Την 12/03/2014 κατατέθηκε νομοσχέδιο με τίτλο «Τουριστικά πλοία και άλλες διατάξεις» στην ολομέλεια της βουλής. Η κυβέρνηση τότε αποτελούνταν από δύο κόμματα, τη ΝΔ και το ΠΑΣΟΚ. Το άρθρο 14 αφορούσε την κατάργηση της ατομικής άδειας ερασιτεχνικής αλιείας. Το άρθρο και το σύνολο του νομοσχεδίου έγιναν δεκτά κατά πλειοψηφία και εκδόθηκε ο νόμος 4256/2014 - ΦΕΚ 92/Α/14-4-2014. Με την κατάργηση της ατομικής άδειας αλιείας δε σημαίνει ότι παύει ο έλεγχος για παραβάσεις από το λιμενικό. Αυτό που άλλαξε ήταν κυρίως η αφαίρεση αυτών των εσόδων για το κράτος που προέκυπταν από την έκδοση αδειών αλλά και η απουσία της γνώσης περί του αριθμού των ερασιτεχνών αλιέων και κατά συνέπεια της πίεσης που ασκεί στο απόθεμα αυτή η ομάδα για τα επόμενα έτη. Πιθανόν να υπήρχαν και εναλλακτικές λύσεις όπως για παράδειγμα η κατασκευή ενός ηλεκτρονικού συστήματος έκδοσης αδειών αλλά αυτό δεν

εξετάστηκε από την κυβέρνηση. Η καταγραφή των ερασιτεχνών αποτελεί και μια ένδειξη της αλιευτικής έντασης που παράγει αυτός ο κλάδος. Επίσης σύμφωνα με τους παρακάτω κανονισμούς η καταγραφή των ερασιτεχνών είναι σημαντική για την αλιευτική πολιτική:

Προοίμιο 3 του ΕΚ 1380/2013

«Η ερασιτεχνική αλιεία μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις στους αλιευτικούς πόρους και, συνεπώς, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εξασφαλίσουν ότι διεξάγεται κατά τρόπο συμβατό προς τους στόχους της ΚΑΠ.»

Άρθρο 17 του ΕΚ 1967/2006

«Τα κράτη μέλη λαμβάνουν μέτρα τόσο για την καταγραφή όσο και για τη διασφάλιση της χωριστής συλλογής δεδομένων για αλιεύματα που αλιεύονται στο πλαίσιο της ερασιτεχνικής αλιείας όσον αφορά άκρως μεταναστευτικά είδη τα οποία περιλαμβάνονται στο παράρτημα Ι του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 973/20011 και τα οποία απαντούν στη Μεσόγειο.»

Άρθρο 11 του ΕΚ 199/2008

«Όπου απαιτείται για τους σκοπούς της συλλογής δεδομένων στο πλαίσιο των εθνικών προγραμμάτων, τα κράτη μέλη καταρτίζουν και εφαρμόζουν προγράμματα παρακολούθησης στη θάλασσα εμπορικών και ερασιτεχνικών αλιευτικών δραστηριοτήτων»

Σύμφωνα με την επιστημονική επιτροπή της Βουλής «δημιουργείται προβληματισμός κατά πόσον η κατάργηση των ερασιτεχνικών αδειών αλιείας (ατομικής και σκάφους), μέσω των οποίων καθίσταται δυνατή η καταγραφή και, ως εκ τούτου, η παρακολούθηση και ο έλεγχος της ερασιτεχνικής αλιευτικής δραστηριότητας, θα μπορούσε να οδηγήσει σε ανεξέλεγκτη αλιευτική δραστηριότητα, με δυσμενή αποτελέσματα όσον αφορά τη διατήρηση και βιώσιμη εκμετάλλευση των αλιευτικών πόρων. Ένα τέτοιο ενδεχόμενο θα ερχόταν και σε αντίθεση προς το ανωτέρω κανονιστικό πλαίσιο». Από την άλλη πλευρά, με την αφαίρεση αυτής της αρμοδιότητας από το λιμενικό (της καταγραφής και του ελέγχου των αδειών), θα μπορεί να δοθεί βάρος σε άλλες δραστηριότητες που χρειάζονται επιτήρηση.

Το θέμα της ερασιτεχνικής αλιείας συνεχίστηκε το 2016. Η κυβέρνηση τότε αποτελούνταν από δύο κόμματα, το ΣΥΡΙΖΑ και τους ΑΝΕΛ. Στις 06/04/2016 κατατέθηκε το νομοσχέδιο με τίτλο «Αγροτικοί Συνεταιρισμοί, μορφές συλλογικής οργάνωσης του αγροτικού χώρου και άλλες διατάξεις» στην ολομέλεια. Στο άρθρο 43 η κυβέρνηση προσπάθησε να επαναφέρει την ατομική ερασιτεχνική άδεια αλιείας. Τελικά οι ΑΝΕΛ καταψήφισαν το συγκεκριμένο άρθρο και η κυβέρνηση έδειξε χαμηλή εσωτερική συνοχή. Η πλειοψηφία των υπόλοιπων άρθρων υπερψηφίστηκε από την κυβέρνηση και καταψηφίστηκε από την αντιπολίτευση. Τελικά εκδόθηκε ο Νόμος 4384/2016 - ΦΕΚ 78/Α/26-4-2016 χωρίς το συγκεκριμένο άρθρο. Η μεταρρύθμιση για την ερασιτεχνική αλιεία

δεν προχώρησε με το βέτο των ANEL. Στις 4/6/2021 η κυβέρνηση (ΝΔ) έβαλε σε δημόσια διαβούλευση το νομοσχέδιο με τίτλο «Ερασιτεχνική και Αθλητική Αλιεία». Το νομοσχέδιο, αφού γίνει επεξεργασία με βάση τη διατύπωση της κοινής γνώμης, θα εκδοθεί μέσω προεδρικού διατάγματος και δε θα περάσει στην ολομέλεια. Η διοίκηση θα έχει πάλι αυξημένο ρόλο διότι θα κληθεί να το εξειδικεύσει και να το εφαρμόσει.

Στο ίδιο νομοσχέδιο του 2016 η κυβέρνηση ΣΥΡΙΖΑ – ANEL επιχείρησε για πρώτη φορά να εισάγει τη σύσταση αλιευτικών αγροτικών συλλόγων. Η κυβέρνηση πιστεύει ότι με τη σύσταση συλλόγων θα μπορούν οι αλιείς να διεκδικούν τα δικαιώματά τους καλύτερα. Ακόμα θα μπορούν να συστήσουν δευτεροβάθμιο συνδικαλιστικό όργανο εφ' όσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις. Για την πολυπληθή ομάδα των παράκτιων αλιέων αυτό θα μπορούσε να συμβεί, όμως δε θα μπορούσε να γίνει για τις ομάδες των επαγγελματιών μέσης αλιείας οι οποίοι αποτελούνται από μικρό αριθμό ατόμων. Η κυβέρνηση είχε ταχθεί πολλές φορές με το μέρος των παράκτιων αλιέων όσο ήταν στην αντιπολίτευση, είτε ξεκάθαρα είτε με έμμεσο τρόπο (όπως για παράδειγμα με την εναντίωσή της στη μέση αλιεία και στην υδατοκαλλιέργεια). Με τη σύσταση των αλιευτικών συλλόγων η κυβέρνηση πιστεύει ότι θα βοηθήσει την αλιευτική πολιτική αν και αυτό το θέμα δε φαίνεται να είναι συναφές με τους ευρωπαϊκούς κανονισμούς. Ταυτόχρονα όμως οι ομάδες της μέσης αλιείας δε θα μπορέσουν να εξυπηρετήσουν τα συμφέροντά τους σε επίπεδο ομοσπονδιών και έμμεσα ενισχύονται οι παράκτιοι αλιείς. Εν τέλει το νομοσχέδιο προχώρησε στην έκδοση του Νόμου 4384/2016 - ΦΕΚ 78/A/26-4-2016 με ψήφους της κυβέρνησης (ΣΥΡΙΖΑ – ANEL) ενώ καταψήφισαν τα υπόλοιπα κόμματα. Στις 17/02/2020 η κυβέρνηση έφερε το νομοσχέδιο «Αγροτικοί Συνεταιρισμοί και άλλες διατάξεις» στην ολομέλεια. Υπέρ ψήφισε η κυβέρνηση (ΝΔ) και κατά η αντιπολίτευση και εκδόθηκε ο Νόμος 4673/2020 - ΦΕΚ 52/A/11-3-2020. Ο τελευταίος νόμος καταργεί μερικώς τον Νόμο 4384/2016 και εξειδικεύει ορισμένα άρθρα χωρίς συνολικά να αλλάζει την ουσία του Νόμου 4384/2016.

Η κυβερνητική ατζέντα εναλλακτικών δεν είχε μεγάλη ποικιλία θεμάτων. Ο αλιευτικός τουρισμός, ένα από τα θέματα αυτής της ατζέντας, είναι μια καλή εναλλακτική που παρέχει κάποιο εισόδημα στους αλιείς, χωρίς αυτοί να εγκαταλείψουν το επάγγελμά τους όπως συμβαίνει όταν επιδοτείται η διάλυση των σκαφών, και προωθήθηκε σε διάφορες περιόδους. Στις 20/5/2011 η κυβέρνηση προχώρησε σε δημόσια ηλεκτρονική διαβούλευση για το νομοσχέδιο «Θαλάσσιος και Αλιευτικός Τουρισμός και άλλες διατάξεις». Ο αλιευτικός τουρισμός περιγράφεται σε ένα άρθρο, το άρθρο 20, και σε αυτό δίνονται κάποιοι ορισμοί για τον αλιευτικό τουρισμό και διευκρινίζονται ορισμένες γενικές παράμετροι για τη υλοποίησή του. Η κυβέρνηση τότε ήταν μονοκομματική από τις εκλογές του 2009 και αποτελούνταν από το ΠΑΣΟΚ. Το Νοέμβριο του 2011 σχηματίστηκε τρικομματική κυβέρνηση από το ΠΑΣΟΚ, τη ΝΔ και το ΛΑΟΣ, στις 10/2/2012 αποχώρησε από την κυβέρνηση το ΛΑΟΣ και στις 22/03/2012 κατατέθηκε (από τη διοικητική κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ και ΝΔ) στην ολομέλεια το νομοσχέδιο με τίτλο «Ρυθμίσεις Ηλεκτρονικών Επικοινωνιών, Μεταφορών, Δημοσίων Έργων και άλλες διατάξεις». Το αρχικό νομοσχέδιο του 2011 με το ένα άρθρο, όταν συζητήθηκε στην ολομέλεια το 2012 είχε τελικά δέκα άρθρα (α174 – α184), δηλαδή ήταν πιο πλήρες από το αρχικό. Τα άρθρα

υπερψηφίστηκαν από το ΠΑΣΟΚ και τη ΝΔ, η κυβέρνηση έδειξε συνοχή και τελικά η μεταρρύθμιση πέρασε με την έκδοση του Νόμου 4070/2012 - ΦΕΚ 82 Α/10-4-2012 λίγες μέρες πριν γίνουν οι επόμενες εκλογές (6/5/2012 και 17/6/2012).

Στις 27/06/2013 η κυβέρνηση κατέθεσε το νομοσχέδιο «Απλούστευση διαδικασιών για την ενίσχυση της επιχειρηματικότητας στον τουρισμό, αναδιάρθρωση του Ελληνικού Οργανισμού Τουρισμού και λοιπές διατάξεις». Ο αλιευτικός τουρισμός αφορούσε μόνο το άρθρο 40 το οποίο τροποποιούσε τους ορισμούς του Νόμου 4070/2012. Η κυβέρνηση μόλις είχε γίνει δικομματική με την αποχώρηση της ΔΗΜΑΡ τον Ιούνιο του 2013 και αποτελούνταν από τη ΝΔ και το ΠΑΣΟΚ. Τελικά το άρθρο 40 υπερψηφίστηκε από το σύνολο των κομμάτων και εκδόθηκε ο Νόμος 4179/2013 - ΦΕΚ 175/Α/09-8-2013. Εν τέλει λεπτομερή θέματα που αφορούν τον αλιευτικό τουρισμό ορίστηκαν με την έκδοση της ΚΥΑ 414/2354/2015 - ΦΕΚ 97/Β/20-1-2015 καθώς και εγκυκλίων.

Ο θαλάσσιος χωροταξικός σχεδιασμός περιγράφεται στην Οδηγία 2014/89/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 2014, «περί θεσπίσεως πλαισίου για τον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό». Ο ΘΧΣ είναι μια απαραίτητη ρύθμιση που πρέπει να γίνει γιατί αυξάνεται συνεχώς η ζήτηση για θαλάσσιο χώρο για διάφορους σκοπούς για παράδειγμα για τις περιοχές υδατοκαλλιέργειας, τις περιοχές αλιείας, τον τουρισμό κ.ά. Τα ΚΜ θα πρέπει να θεσπίσουν τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν με την οδηγία έως τις 18 Σεπτεμβρίου 2016. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έστειλε προειδοποιητική επιστολή στις 24/11/2016 προς την Ελλάδα για τη μη θέσπιση ΘΧΣ. Τελικά η κυβέρνηση κατέθεσε στις 18/05/2018 στην ολομέλεια το νομοσχέδιο για την «Ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία της Οδηγίας 2014/89/ΕΕ «περί θεσπίσεως πλαισίου για το θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό» και άλλες διατάξεις». Είχε προηγηθεί αντιπαράθεση σχετικά με την εγκατάσταση υδατοκαλλιεργειών στη χώρα. Ιδιαίτερα ο ΣΥΡΙΖΑ ήταν αντίθετος στις κοινοβουλευτικές επιτροπές και στον τύπο για αυτό το θέμα μέχρι το 2015. Εν τέλει το νομοσχέδιο υπερψηφίστηκε από την κυβέρνηση (ΣΥΡΙΖΑ, ΑΝΕΛ) αλλά και από μέρος της αντιπολίτευσης (ΝΔ, ΔΗΣΥ, Ποτάμι) και εκδόθηκε ο Νόμος 4546/2018 - ΦΕΚ 101/Α/12-6-2018. Κατά ψήφισαν η ΧΑ και το ΚΚΕ. Στις 25/11/2020 η κυβέρνηση έφερε στην ολομέλεια ξανά το θέμα του ΘΧΣ. Το νομοσχέδιο προχώρησε στην έκδοση του Νόμου 4759/2020 - ΦΕΚ 245/Α/9-12-2020 με ψήφους της κυβέρνησης ενώ καταψήφισαν τα υπόλοιπα κόμματα.

Πίνακας 18 Αποτελέσματα της προσπάθειας των κυβερνήσεων να μεταρρυθμίσουν τον τομέα της αλιευτικής πολιτικής.

Περιεχόμενο νομοσχεδίου	Πολιτική διεργασία	Ημ. Κατάθεσης	Ημ. ψήφισης	Αποτέλεσμα μεταρρύθμισης
Αποκέντρωση, απλοποίηση και ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του ΕΣΠΑ	δεκτό κατά πλειοψηφία	15/3/2010	24/3/2010	Επιτυχής
ΕΛΓΟ Δήμητρα	χαμηλή εσωτερική συνοχή	26/1/2012	-	Ανεπιτυχής
Συλλογή αλιευτικών δεδομένων	δεκτό κατά πλειοψηφία	22/3/2012	10/4/2012	Επιτυχής
Αλιευτικός τουρισμός	δεκτό κατά πλειοψηφία	22/3/2012	6/4/2012	Επιτυχής
Αλιευτικός τουρισμός	υπερψηφίστηκε από το σύνολο των κομμάτων	27/6/2013	1/8/2013	Επιτυχής
Κατάργηση της ατομικής άδειας ερασιτεχνικής αλιείας	δεκτό κατά πλειοψηφία	12/3/2014	8/4/2014	Επιτυχής
Ανάπτυξη Υδατοκαλλιεργειών	δεκτό κατά πλειοψηφία	27/5/2014	28/8/2014	Επιτυχής
Ερασιτεχνική αλιεία	χαμηλή εσωτερική συνοχή	6/4/2016	-	Ανεπιτυχής
Αλιευτικοί αγροτικοί σύλλογοι	αρνητική αντιπολίτευση	6/4/2016	21/4/2016	Επιτυχής
Διεθνής συμφωνία με την Αίγυπτο	αρνητική αντιπολίτευση	6/9/2016	20/9/2016	Επιτυχής
Διεθνής συμφωνία με τη Γενική Επιτροπή Αλιείας για τη Μεσόγειο	αρνητική αντιπολίτευση	29/5/2017	9/6/2017	Επιτυχής
Θαλάσσιος Χωροταξικός Σχεδιασμός	αρνητική αντιπολίτευση	18/5/2018	5/6/2018	Επιτυχής
Αλιευτικός τουρισμός	αρνητικό μέρος της αντιπολίτευσης	23/11/2018	6/12/2018	Επιτυχής
Αγροτικοί Συνεταιρισμοί	αρνητική αντιπολίτευση	17/2/2020	4/3/2020	Επιτυχής
Ρυθμίσεις θεμάτων αλιείας και υδατοκαλλιεργειών	δεκτό κατά πλειοψηφία	22/5/2020	3/6/2020	Επιτυχής
ΕΛΓΟ – ΔΗΜΗΤΡΑ, λειτουργία μονάδων υδατοκαλλιέργειας, αλιεία με κυκλικά δίχτυα ημέρας	αρνητική αντιπολίτευση	15/7/2020	24/7/2020	Επιτυχής
Θαλάσσιος Χωροταξικός Σχεδιασμός Αναβάθμιση Λ.Σ.-ΕΛ.ΑΚΤ.	αρνητική αντιπολίτευση δεκτό κατά πλειοψηφία	25/11/2020 19/1/2021	4/12/2020 27/1/2021	Επιτυχής Επιτυχής

Σύμφωνα με το άρθρο 68 του Συντάγματος οι διαρκείς κοινοβουλευτικές επιτροπές εξετάζουν και επεξεργάζονται τα νομοσχέδια και τις προτάσεις νόμων. Επίσης σύμφωνα με το άρθρο 91 του κανονισμού της Βουλής, οι διαρκείς επιτροπές έχουν τη δυνατότητα να προτείνουν, να απορρίψουν, να δεχθούν ή να τροποποιήσουν μέρος ή το σύνολο του νομοσχεδίου προς συζήτηση και συντάσσουν έκθεση η οποία υποβάλλεται στους βουλευτές πριν τη συζήτηση του τελικού διαμορφωμένου νομοσχεδίου στην ολομέλεια. Επειδή οι επιτροπές συγκροτούνται από βουλευτές ανάλογα με τη δύναμη των κοινοβουλευτικών ομάδων και των ανεξάρτητων βουλευτών (α68 Σ) αυτό σημαίνει ότι επηρεάζουν σε μεγάλο βαθμό την κοινοβουλευτική και τη νομοθετική διαδικασία. Εκτός από τις διαρκείς επιτροπές υπάρχουν και οι μόνιμες επιτροπές οι οποίες έχουν διαφορετική εξειδίκευση. Για παράδειγμα η ειδική μόνιμη επιτροπή περιβάλλοντος έχει διαφοροποιημένο ρόλο από τις προηγούμενες επιτροπές και εστιάζει στη διατήρηση της βιοποικιλότητας, την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος από ανθρωπογενείς καταστροφές και την ενθάρρυνση πολιτικών βιώσιμης ανάπτυξης εκτός των άλλων αρμοδιοτήτων.

Το θέμα της αλιείας συζητήθηκε κατά κύριο λόγο στη διαρκή επιτροπή παραγωγής και εμπορίου αλλά και σε άλλες επιτροπές όπως η ειδική μόνιμη επιτροπή περιβάλλοντος. Από το σύνολο των συνεδριάσεων για την περίοδο 2010 – 2020 μόνο τέσσερις φορές συζητήθηκε νομοσχέδιο σχετικό με την αλιεία και αυτό συνέβη στη διαρκή επιτροπή παραγωγής και εμπορίου. Όλες τις υπόλοιπες φορές οι επιτροπές συνεδρίασαν για το θέμα της αλιείας με σκοπό την ενημέρωση των μελών τους για την ΚΑΛΠ και όχι για συζήτηση επί κάποιου νομοσχεδίου. Αυτό υποδηλώνει τον αποδυναμωμένο ρόλο των επιτροπών σε σύγκριση με τον ενισχυμένο ρόλο της διοίκησης και της δικαιοσύνης.

Στις συναντήσεις στις κοινοβουλευτικές επιτροπές οι αλιείς από διαφορετικούς κλάδους, οι επιστήμονες, οι ΜΚΟ και οι εκπρόσωποι των περιφερειών εξέφρασαν τις απόψεις τους για τα προβλήματα που αντιμετωπίζει ο κλάδος. Κατά τη διάρκεια αυτών των επιτροπών δε συζητήθηκε κάποιο νομοσχέδιο αλλά οι επιτροπές είχε κυρίως ενημερωτικό χαρακτήρα για την ΚΑΛΠ. Οι ομάδες πίεσης ανέφεραν τα κυριότερα προβλήματα που συναντά ο κλάδος, προσπάθησαν να ερμηνεύσουν την πηγή των προβλημάτων και να διατυπώσουν προτάσεις και προβληματισμούς σχετικά με την ΚΑΛΠ. Δεν έγινε από αυτές τις ομάδες κάποια αναφορά στο ρόλο των κυβερνήσεων στην μεταρρύθμιση της αλιευτικής πολιτικής αλλά η συζήτηση επικεντρώθηκε στην ΚΑΛΠ.

Το ΣτΕ έχει σημαντικό ρόλο ως παράγοντας βέτο στη φάση της παραγωγής δευτερογενούς δικαίου κατά την υλοποίηση της δημόσιας πολιτικής. Συγκεκριμένα κατά τις περιόδους 2004 – 2007 και 2007 – 2009 καταγράφηκε ο μεγαλύτερος αριθμός αποφάσεων του ΣτΕ. Αύξηση παρουσίασε επίσης η χρήση εκρηκτικών υλών για παράνομη αλιεία κατά την ίδια χρονική περίοδο και ο αριθμός των προστίμων από το λιμενικό (1.599 αποφάσεις προστίμων το 2004 και 2.341 αποφάσεις προστίμων το 2012). Είναι πιθανόν η παρατήρηση ότι η παράνομη αλιεία κορυφώνεται να οδήγησαν την κυβέρνηση στη λήψη δραστικών μέτρων και στην αύξηση των ελέγχων. Η δημόσια διοίκηση υπό τις εντολές της εκτελεστικής εξουσίας εξέδωσε μεγάλο αριθμό αποφάσεων ορισμένες από τις οποίες δεν ήταν νόμιμες. Αυτό μπορεί να οφείλεται στην ύπαρξη πολύπλοκου νομικού συστήματος ή στην αυτονόμηση της δημόσιας διοίκησης σε κάποιο βαθμό από την εκτελεστική εξουσία. Για παράδειγμα μια ΥΑ μπορεί να απαγορεύει την αλιεία σε μια περιοχή για ένα εργαλείο αλλά αυτή να έρχεται σε αντίθεση με το καθεστώς που ισχύει για ένα άλλο αλιευτικό εργαλείο. Ως συνέπεια, αλιείς ιδιοκτήτες δύο σκαφών ενώ μπορούσαν να αλιεύουν με το ένα αλιευτικό εργαλείο αδικήθηκαν διότι η διοίκηση δεν εξειδίκευσε την απόφασή της για τα δύο διαφορετικά εργαλεία. Επίσης κάποιοι αλιείς μπορεί να προέβησαν σε πολλές παρανομίες ταυτόχρονα (χωρικές, χρονικές και χρήση εκρηκτικών) και η διοίκηση να τους επέβαλε χρηματικό πρόστιμο άνω του μέγιστου επιτρεπόμενου ορίου. Το ΣτΕ σε αυτές τις περιπτώσεις είχε το ρόλο σημαντικού παίκτη αρνησικυρίας καθότι έκρινε τις αποφάσεις τη διοίκησης. Η συμπεριφορά του ΣτΕ και της διοίκησης μπορεί να ερμηνευθεί είτε ως συμμαχία των δύο εξουσιών στη φάση της υλοποίησης απέναντι στην πανίσχυρη κυβέρνηση (165 έδρες) είτε ως αδιαφορία της κυβέρνησης για την αντιμετώπιση του προβλήματος της παράνομης αλιείας με πιο συγκεκριμένες αποφάσεις (Αλεξόπουλος, 2004). Παράλληλα είναι πιθανόν εκείνες τις περιόδους (2004 – 2009) η δημόσια διοίκηση να αυτονομήθηκε σε ένα βαθμό είτε λόγω αδιαφορίας της κυβέρνησης να ελέγξει το αποτέλεσμα της πολιτικής της είτε λόγω του



υψηλού κόστους ελέγχου της διοίκησης ή μιας νέας νομοθέτησης. Η ύπαρξη πολλές φορές συγκρουόμενων στόχων στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος, πχ προστασία περιβάλλοντος και τοπική καταπολέμηση της ανεργίας, τόσο μεγαλύτερη είναι η δυνατότητα των άλλων θεσμικών παικτών, της Διοίκησης και της Δικαιοσύνης, όταν εμπλακούν να δράσουν υποκειμενικά και σε απόκλιση από τη βούληση της πολιτικής εξουσίας (Αλεξόπουλος, 2005).

## Κριτική Ανάλυση – Επεξεργασία των Πρωτογενών Στοιχείων της Έρευνας

Όλα τα παραπάνω δεδομένα είναι πολύ σημαντικά για την περιγραφή των χαρακτηριστικών της Ελληνικής αλιείας. Χωρίς όμως το κατάλληλο θεωρητικό πλαίσιο δεν είναι εύκολο να οδηγηθεί κανείς σε συμπεράσματα σχετικά με τη μεταρρυθμιστική πολιτική, με το ρόλο του κάθε παίκτη ξεχωριστά στις διάφορες φάσεις της πολιτικής (υλοποίηση, νομοθέτηση, ανατροφοδότηση κλπ). Το βασικό ερώτημα είναι εάν την τελευταία δεκαετία διατηρήθηκε το *status quo* στην Ελληνική αλιεία ή εάν οι μεταρρυθμιστικές πολιτικές κατάφεραν να φέρουν το επιθυμητό αποτέλεσμα. Αρχικά θα γίνει μια προσπάθεια να περιγραφεί η αλληλεπίδραση της ΚΑΛΠ με την Ελληνική πολιτική. Κατά πόσο το Ελληνικό πολιτικό σύστημα μπορεί να επιτρέψει μεταρρυθμίσεις που προέρχονται από την Ευρωπαϊκή πολιτική; Σε τι βαθμό υλοποιείται η ευρωπαϊκή αλιευτική πολιτική στην Ελλάδα; Στη συνέχεια θα περιγραφούν τα τρία ρεύματα που επηρεάζουν τη διαμόρφωση της ατζέντας δηλαδή τα προβλήματα, οι εναλλακτικές ιδέες και η πολιτική αντιπαράθεση. Δημιουργήθηκε κάποιο παράθυρο ευκαιρίας από τη σύγκλιση των τριών ρευμάτων κατά το χρονικό διάστημα που εξετάζει η παρούσα μελέτη; Ποιος είναι ο ρόλος των κομμάτων, των ομάδων συμφερόντων, της δικαιοσύνης και της δημόσιας διοίκησης στη διαμόρφωση του τελικού αποτελέσματος; Η θεσμική δομή επιτήρησης της αλιείας είναι επαρκής και κατάλληλη ή μήπως χρειάζονται περισσότερες και αποδοτικότερες διοικητικές δομές αναλογικά με τις ιδιαιτερότητες της Ελληνικής αλιείας; Τέλος γίνεται μια προσπάθεια να απαντηθεί μια σειρά άλλων σχετικών ερωτημάτων όπως για παράδειγμα εάν η Ελλάδα διαθέτει επαρκείς γνώσεις σχετικά με την κατάσταση των ιχθυοαποθεμάτων της, εάν είναι απαραίτητοι όλοι αυτοί οι κανόνες δικαίου, εάν υπάρχουν αδυναμίες στην εποπτεία της αλιείας στην Ελληνική ΑΟΖ και ποιος ήταν ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και συγκεκριμένα της Ελληνίδας επιτρόπου στην ενίσχυση της κατεύθυνσης των μεταρρυθμίσεων στην Ελληνική αλιευτική πολιτική.

Η Ευρωπαϊκή πολιτική μπορεί να γίνει κατανοητή ως μια διαδικασία που δύναται να αξιοποιηθεί από τους εγχώριους παίκτες ώστε να βελτιώσουν τις σχετικές θέσεις τους στις εσωτερικές πολιτικές συγκρούσεις και να μην αξιοποιηθούν από άλλους εγχώριους παίκτες (Héritier & Knill, 2001). Αυτό μπορεί να οδηγήσει στη μεταμόρφωση των πολιτικών ευκαιριών στην εσωτερική τομεακή πολιτική (Héritier & Knill, 2001). Η διαδικασία που προέρχεται από τις Ευρωπαϊκές αποφάσεις και επηρεάζει τις πολιτικές των κρατών μελών καθώς και τις πολιτικές και διοικητικές δομές τους ονομάζεται εξευρωπαϊσμός κατά τους Héritier et al. (2001).

Όλες οι χώρες της ΕΕ, παρά το γεγονός ότι μπορεί να έχουν τις ίδιες εσωτερικές και εξωτερικές συνθήκες (π.χ. δημοσιονομική πίεση, διεθνοποίηση των αγορών), δεν έχουν την ίδια απόκριση σε παρόμοιες απαιτήσεις της Ευρωπαϊκής πολιτικής (Héritier & Knill, 2001). Οι παράγοντες με τους οποίους μπορούν να ερμηνευτούν οι διαφορές στην παραγωγή μεταρρυθμιστικής πολιτικής και στις διαρθρωτικές προσαρμογές είναι τρεις: η κατάσταση των ιδιωτικοποιήσεων, το κυρίαρχο σύστημα πεποιθήσεων ή η προσέγγιση

επίλυσης προβλημάτων και η μεταρρυθμιστική ικανότητα της χώρας (Héritier & Knill, 2001).

Όσον αφορά την κατάσταση ιδιωτικοποιήσεων θα μπορούσαμε να πούμε ότι η Ελλάδα βρίσκεται στο στάδιο της προ-φιλελευθεροποίησης (pre-liberalization) διότι η κυρίαρχη κατάσταση είναι ο κρατικός παρεμβατισμός σε αρκετές πτυχές της πολιτικής. Με βάση αυτό το στάδιο είναι αναμενόμενο, όσον αφορά τη μεταρρύθμιση της πολιτικής (policy transformation), η Ελλάδα να συμμορφωθεί με τις προσδοκίες της Ευρωπαϊκής πολιτικής και να ισχυροποιηθούν οι εγχώριοι παράγοντες που υποστηρίζουν τις μεταρρυθμίσεις. Αντιθέτως αν το κράτος βρισκόταν σε φάση φιλελευθεροποίησης τότε θα χρειαζόντουσαν λιγότερες μεταρρυθμίσεις (Héritier & Knill, 2001). Με άλλα λόγια η κατάσταση ιδιωτικοποιήσεων αντανάκλα το βαθμό συνάφειας των απαιτήσεων της ΕΕ, το ταίριασμα ή μη ταίριασμα των πολιτικών (the policy match or mismatch).

Η μεταρρυθμιστική ικανότητα καθορίζεται από τον αριθμό των θεσμικών (formal) και των πραγματικών (factual) θέσεων veto (veto positions). Μπορούμε να διακρίνουμε τα κράτη-μέλη σε αυτά που έχουν πολλούς παίκτες αρνησικυρίας και σε κράτη-μέλη με λίγους επίσημους και πραγματικούς (factual) παίκτες αρνησικυρίας (Héritier & Knill, 2001). Στην Ελλάδα από το 2009 και μετά ο αριθμός των παικτών αρνησικυρίας έχει αλλάξει πολλές φορές. Έχουν υπάρξει πολυκομματικές κυβερνήσεις αλλά και μονοκομματικές, κυρίως όμως οι κυβερνήσεις ήταν πολυκομματικές. Οι λήψεις των αποφάσεων στον τομέα της αλιείας γίνονται κυρίως από τον υπουργό Αγροτικής Ανάπτυξης αλλά και από τον υπουργό Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, παρόλο που μπορεί να ληφθούν υπ' όψιν οι γνώμες των διαφόρων συντεχνιών – συλλόγων κατά τη διάρκεια διαβουλεύσεων επί νομοσχεδίων. Υπάρχει σχετική αυτονομία όσον αφορά τη διοίκηση των Υπουργείων και επίσης υπάρχουν ανεξάρτητα δικαστήρια και ανεξάρτητη κεντρική τράπεζα. Τέλος έχουν δημιουργηθεί νέες διοικητικές υπηρεσίες στο λιμενικό, υπάρχουν τουλάχιστον δύο φορείς συλλογής ερευνητικών δεδομένων και οι αντίστοιχες διοικητικές δομές που τους επιβλέπουν και δύο υπηρεσίες που υλοποιούν τα ευρωπαϊκά χρηματοδοτικά προγράμματα αλιείας. Κατά συνέπεια μπορούμε να πούμε ότι υπάρχει μεγάλος αριθμός παικτών αρνησικυρίας.

Η μεταρρυθμιστική ικανότητα καθορίζεται επίσης από την ενοποιημένη πολιτική ηγεσία που μπορεί να συγκεντρωθεί (politically integrated leadership which can be mustered) (Héritier & Knill, 2001). Στην περίπτωση της Ελλάδας μπορούμε να πούμε ότι σε ένα μεγάλο βαθμό έχουμε ενοποιημένη πολιτική ηγεσία διότι σχηματίζονται μακροχρόνιες κυβερνήσεις που συγκεντρώνουν την πλειοψηφία και λαμβάνουν αποφάσεις με τη συμμετοχή πολλών κομμάτων που ενσωματώνουν διαφορετικά συμφέροντα. Εξαίρεση αποτελούν οι σύντομες κυβερνητικές θητείες του 2012 και του 2015 κατά τις οποίες δεν έγινε κάποια μεταρρύθμιση στην αλιεία. Όμως κατά την περίοδο που εξετάζει η παρούσα μελέτη σχηματίστηκαν εκτός από μονοκομματικές κυβερνήσεις και άλλες κυβερνήσεις δικομματικές και τρικομματικές. Επίσης η διοικητική εποπτεία της αλιείας μοιράζεται σε δύο διαφορετικά υπουργεία στο ΥΠΑΑΤ και στο ΥΝΑΝΠ. Το υπουργείο οικονομικών έχει και αυτό σημαντικό ρόλο στην υλοποίηση της ευρωπαϊκής πολιτικής καθότι όλες οι πληρωμές εγκρίνονται από αυτό. Άρα η διαχείριση της αλιείας και η

υλοποίηση της ΚΑΛΠ βασίζεται σε συναρμοδιότητες διαφορετικών υπουργείων και μάλλον ο βαθμός της ενοποιημένης πολιτικής ηγεσίας είναι χαμηλός. Παρά την ύπαρξη μεγάλου αριθμού παικτών αρνησικυρίας υπάρχει μια σχετική συναίνεση της πολιτικής ηγεσίας και είναι αναμενόμενο να υπάρξει μέτρια προς υψηλή μεταρρυθμιστική ικανότητα.

Το κυρίαρχο σύστημα πεποιθήσεων του κράτους – μέλους καθορίζει την κατεύθυνση υλοποίησης της μεταρρυθμιστικής ικανότητας (Héritier & Knill, 2001). Ενώ η Ευρωπαϊκή πολιτική πιέζει κυρίως προς τη φιλελευθεροποίηση, το κυρίαρχο σύστημα πεποιθήσεων της Ελλάδας θα καθορίσει την δυνατότητα και την κατεύθυνση της αλλαγής. Μπορούμε να πάρουμε μια ιδέα για το κυρίαρχο σύστημα πεποιθήσεων εάν παρατηρήσουμε τις αξίες που κυριαρχούν στις οδικές και σιδηροδρομικές μεταφορές. Η Ελλάδα έχει ιδιωτικοποιήσει τους δύο αυτούς τομείς όπως συμβαίνει με τις περισσότερες χώρες της ΕΕ (ή οδηγούνται προς αυτή την κατεύθυνση), αλλά αυτό το έπραξε με αργούς ρυθμούς. Στον τομέα της αλιείας η πολιτική προωθείται μέσω του διαμοιρασμού αδειών σε ιδιώτες, μέσω χρονικών και ποσοτικών περιορισμών σε αλιεύματα αλλά και μέσω της φορολογίας και των επιδοτήσεων. Δηλαδή η κυρίαρχη ιδεολογία είναι ο παρεμβατισμός αλλά συνδυάζεται και η φιλελεύθερη ιδεολογία. Κατά συνέπεια μπορεί να υποθέσει κανείς ότι υπάρχει δυνατότητα για μικρό βαθμό αλλαγής.

Η απελευθέρωση των ενδομεταφορών δημιούργησε ανταγωνισμό στις εσωτερικές αγορές. Για παράδειγμα προϊόντα αλιείας από χώρες της ΕΕ που αλιεύουν στον Ατλαντικό ή που έχουν δική τους παραγωγή υδατοκαλλιέργειας μπορούν να μεταφέρουν τα προϊόντα τους εντός της Ελλάδας. Αυτό δημιούργησε στρατηγικές ευκαιρίες και περιορισμούς για τους εγχώριους παίκτες και αμφισβήτησε καθιερωμένες κανονιστικές ρυθμίσεις. Οι ενδομεταφορές σε συνδυασμό με το ότι όλα τα προϊόντα που προέρχονται από τον ευρωπαϊκό οικονομικό χώρο (εκτός από ορισμένα ψάρια και γεωργικά προϊόντα και σύμφωνα με τους κανόνες καταγωγής) μπορούν να διατίθενται στο εμπόριο χωρίς δασμούς εντός του ευρωπαϊκού οικονομικού χώρου, αύξησαν τον ανταγωνισμό στα εγχώρια αλιεύματα. Ταυτόχρονα, σύμφωνα με την πρώτη παράγραφο του προοιμίου του ΕΚ 2020/1706:

«ο εφοδιασμός της Ένωσης με ορισμένα προϊόντα αλιείας εξαρτάται σήμερα από εισαγωγές προέλευσης τρίτων χωρών. Τις τελευταίες δεκαετίες η Ένωση έχει αποκτήσει μεγαλύτερη εξάρτηση από τις εισαγωγές για να ανταποκριθεί στη ζήτησή της για προϊόντα αλιείας. Για να διασφαλιστεί ότι δεν τίθεται σε κίνδυνο η παραγωγή προϊόντων αλιείας της Ένωσης και ότι υπάρχει επαρκής εφοδιασμός του οικείου κλάδου μεταποίησης με προϊόντα αλιείας, θα πρέπει να ανασταλούν ή να μειωθούν οι εισαγωγικοί δασμοί για ορισμένα προϊόντα αλιείας εντός δασμολογικών ποσοστώσεων εύλογης ποσότητας».

Βέβαια οι δασμοί δεν αναστέλλονται για όλα τα προϊόντα αλλά η ΕΕ έχει τη δυνατότητα να εφαρμόζει μέτρα διασφάλισης, όπως δασμούς κατά του αθέμιτου

ανταγωνισμού και αντισταθμιστικά μέτρα, για τα προϊόντα αλιείας. Η Ελλάδα εξαρτάται και αυτή, όπως και η ΕΕ, σε μεγάλο ποσοστό από τις εισαγωγές αλιευμάτων. Συμπερασματικά η πολιτική της ΕΕ σχετικά με το εμπόριο των προϊόντων αλιείας από τρίτες χώρες αλλά και από χώρες της ΕΕ είναι σύνθετη όμως ο ανταγωνισμός που επιβάλλουν τα εισαγόμενα αλιεύματα στα εγχώρια αλιεύματα δεν είναι αμελητέος. Παρ' όλα αυτά στον τομέα της αλιείας η Ευρωπαϊκή πολιτική επιτρέπει σε ένα κράτος μέλος να ευνοήσει τους αλιείς ή τους πωλητές προϊόντων αλιείας της χώρας του. Όμως η Ελλάδα εισάγει 79.741 τόνους αλιευμάτων (από συλλεκτική αλιεία και υδατοκαλλιέργεια) και εξάγει 11.306 τόνους (European Union, 2018). Κατά συνέπεια δεν έχει μεγάλες δυνατότητες να αναστρέψει αυτό τον ανταγωνισμό στα εγχώρια αλιεύματα καθότι βασίζεται στις εισαγωγές.

### **Θεωρητικά αναλυτικά εργαλεία**

Η θεωρία των παικτών αρνησικυρίας του Τσεμπελή (Tsebelis, 2002), χρησιμοποιείται στην παρούσα εργασία προκειμένου η ανάλυση να επικεντρωθεί στους βασικούς παίκτες που επηρεάζουν την πολιτική στο χώρο της αλιείας. Με βάση τον ορισμό που δίνει ο Tsebelis (1995) οι αρνησίκυροι δρώντες είναι μεμονωμένοι ή συλλογικοί παράγοντες των οποίων η σύμφωνη γνώμη (κατά κανόνα της πλειοψηφίας για τους συλλογικούς παράγοντες) απαιτείται για αλλαγή της παρούσας κατάστασης. Όταν αυξάνεται ο αριθμός των παικτών αρνησικυρίας, όταν μειώνεται η ιδεολογική απόσταση μεταξύ τους (σύγκλιση απόψεων) και όταν αυξάνεται η συνοχή τους τότε αυξάνεται η σταθερότητα του πολιτικού συστήματος (Tsebelis, 2002). Το θεωρητικό πλαίσιο αυτής της θεωρίας αναμένεται να διευκολύνει την κατανόηση της υιοθέτησης ή μη υιοθέτησης των κανόνων της ευρωπαϊκής πολιτικής από τους εγχώριους παίκτες. Επίσης μπορεί να βοηθήσει στην απάντηση ερωτημάτων όπως ποιος είναι ο κύριος παίκτης που ελέγχει την ατζέντα στην Ελληνική αλιευτική πολιτική, ποιος είναι ο ρόλος των γραφειοκρατών, των δικαστών, της κυβερνητικής σταθερότητας στο Ελληνικό πολιτικό σύστημα κατά την εφαρμογή της ΚΑΛΠ κ.ά. Για το σκοπό αυτό έγινε μια προσπάθεια να εκτιμηθεί ο αριθμός των θεσμικών παικτών αρνησικυρίας στην Ελληνική αλιεία, η ιδεολογική τους απόσταση και ο βαθμός συνοχής του κύριου παίκτη δηλαδή της κυβέρνησης. Σε κάθε εκλογική περίοδο ο αριθμός των κύριων θεσμικών παικτών ενδέχεται να διαφέρει καθώς μπορεί να σχηματιστούν δικομματικές, τρικομματικές κλπ κυβερνήσεις. Μπορούμε να έχουμε μια εκτίμηση για την ιδεολογική απόσταση των βασικών θεσμικών παικτών από τα ποσοστά των εκλογών και τις αναλογίες των κομμάτων εντός του κοινοβουλίου. Τέλος ο βαθμός συνοχής της κυβέρνησης εκτιμήθηκε μέσα από το ποσοστό των βουλευτών της κυβέρνησης που ψήφισαν υπέρ ενός νομοσχεδίου κατά τις ψηφοφορίες της ολομέλειας στο Ελληνικό κοινοβούλιο.

## **Παίκτες αρνησικυρίας και διατήρηση του status quo**

Δικομματικές κυβερνήσεις των οποίων οι εταίροι παρουσίασαν διαφορές απόψεων εμφάνισαν αδυναμία υλοποίησης της μεταρρύθμισης. Αυτό συνέβη κατά την ψήφιση του νομοσχεδίου για τον ΕΛΓΟ Δήμητρα το 2012 και κατά την ψήφιση του νομοσχεδίου για την ερασιτεχνική αλιεία το 2016 ([Πίνακας 18](#)). Σε αυτές τις περιπτώσεις η κυβέρνηση εμφανίστηκε διχασμένη, η σύγκλιση των παικτών αρνησικυρίας μειώθηκε και κατά συνέπεια ενισχύθηκε η σταθερότητα του πολιτικού συστήματος (Tsebelis, 2002).

Η κυβέρνηση πολλές φορές εγκατέλειψε το μεταρρυθμιστικό έργο των προηγούμενων κυβερνήσεων, πιθανώς προσβλέποντας στην εύνοια των αλιέων που είχαν κάνει παραβάσεις. Για παράδειγμα σύμφωνα με την υπ' αριθ. 2549/134944/07-06-2019 (Β' 2451) ΥΑ, η κυβέρνηση, λίγες ημέρες πριν τις εκλογές, παρείχε τη δυνατότητα ρύθμισης προσφυγών οι οποίες δεν έχουν εκδικαστεί μέχρι την έναρξη ισχύος του ν. 4597/2019 (δηλαδή μέχρι την 28<sup>η</sup> Φεβρουαρίου 2019) κατά αποφάσεων επιβολής κυρώσεων για παραβάσεις της αλιευτικής νομοθεσίας, επιβληθείσες βάση του άρθρου 11 του ν.δ. 420/1970 (Α' 27). Μεταξύ άλλων, αυτές αφορούν τη διαγραφή των κυρώσεων που είχαν επιβληθεί από την 01/01/2015 μέχρι 28/02/2019. Όταν ο χρόνος υλοποίησης μια μεταρρύθμισης ξεπερνά τον πολιτικό κύκλο και η αντιπολίτευση διαφωνεί με το περιεχόμενο της μεταρρύθμισης τότε το αποτέλεσμα είναι να έχουμε διατήρηση του status quo (Αλεξόπουλος, 2005).

## **Ανάλυση σύμφωνα με το υπόδειγμα του Kingdon**

Από τις θεωρίες κατάρτισης κυβερνητικής ατζέντας, επιλέχθηκε η θεωρία των τριών ρευμάτων του Kingdon (Kingdon, 2014), προκειμένου να επιχειρηθεί μια πολιτική ανάλυση στον τομέα της αλιευτικής πολιτικής στην Ελλάδα κυρίως κατά την τελευταία δεκαετία με σκοπό να ερμηνευθούν τα προβλήματα και οι λύσεις που επιλέχθηκαν από τις κυβερνήσεις. Το υπόδειγμα του Kingdon έχει χρησιμοποιηθεί στο παρελθόν προκειμένου να ερμηνευθούν οι λόγοι για τους οποίους κάποιες πολιτικές περιβάλλοντος καθιερώθηκαν ενώ κάποιες άλλες δεν ευνοήθηκαν (Knecht, Cicin-Sai & Archer, 1988), για να μελετηθεί η αλληλεπίδραση των ενδιαφερόμενων μερών και των πολιτικών στην διαμόρφωση της πολιτικής (Orach & Schlüter, 2021), ο ρόλος των απρόβλεπτων γεγονότων στη διαμόρφωση της πολιτικής (Birkmann et al., 2010), ο ρόλος της δημιουργίας συνασπισμών στη διαμόρφωση της ΚΑΛΠ (Orach, Schlüter & Österblom, 2017), η κατεύθυνση της ΚΑΛΠ προς το στόχο της μέγιστης βιώσιμης απόδοσης (Fuchs, 2017) και αλλού.

Γιατί ορισμένα θέματα προσελκύουν το ενδιαφέρον μιας κυβέρνησης και άλλα θέματα μένουν πίσω στην πολιτική ατζέντα; Γιατί οι κυβερνήσεις προωθούν συγκεκριμένες εναλλακτικές και δεν επιλέγουν άλλες λύσεις στα κοινωνικά προβλήματα; Σύμφωνα με την ανάλυση του Kingdon στο βιβλίο του Ατζέντα, Εναλλακτικές λύσεις και Δημόσιες πολιτικές (Kingdon, 2014), τρία ρεύματα διαδικασιών· τα προβλήματα, οι εναλλακτικές ιδέες και η πολιτική αντιπαράθεση είναι κυρίως αυτά που επηρεάζουν τη διαμόρφωση της ατζέντας σε ένα δημοκρατικό σύστημα διακυβέρνησης. Τα προβλήματα προέρχονται από τους ανθρώπους οι οποίοι τα αντιμετωπίζουν σε επίπεδο κοινωνίας, εργασίας και αλλού και προσπαθούν να τα επιλύσουν. Για την επίλυσή τους προτείνουν ιδέες και λύσεις προκειμένου να αλλάξει μια δημόσια πολιτική. Παράλληλα με τα προβλήματα διάφορα

αναπάντεχα γεγονότα, λόγω χάρη μια περιβαλλοντική καταστροφή, μπορούν και αυτά να συνεισφέρουν στη διαμόρφωση προτάσεων στην ατζέντα. Ένας οποιοσδήποτε πολίτης μπορεί να εμπλακεί στη διαπίστωση των προβλημάτων, στο σχηματισμό προτάσεων και στην πολιτική. Όσον αφορά τις πολιτικές όμως, οι κοινότητες των ειδικών (ερευνητές, όσοι εμπλέκονται στο σχεδιασμό της πολιτικής, πανεπιστημιακοί, διάφοροι ενδιαφερόμενοι) μπορούν να προτείνουν διάφορες εναλλακτικές λύσεις στα προβλήματα διότι έχουν κατά κάποιο τρόπο εξειδικευτεί σε αυτά. Για τον Kingdon, η επιλογή των εναλλακτικών που θα προωθηθούν σε μια κυβερνητική ατζέντα μοιάζει με τη διαδικασία της εξέλιξης στη βιολογία (Kingdon, 2014), δηλαδή κάποιες λύσεις ευνοούνται σε σχέση με άλλες. Η πολιτική αντιπαράθεση γίνεται όχι μόνο μεταξύ των κομμάτων αλλά και μεταξύ του κοινού το οποίου αναλόγως με τη διάθεσή του διαμορφώνει ιδέες και απόψεις, και των ομάδων πίεσης οι οποίες οργανώνουν εκστρατείες. Επίσης τα εκλογικά αποτελέσματα και η δημόσια διοίκηση διαμορφώνουν την πολιτική αντιπαράθεση. Μέσα από την πολιτική αντιπαράθεση διαμορφώνεται ένα κυρίαρχο πολιτικό ρεύμα κάθε χρονική περίοδο. Τελικά τα προβλήματα, οι εναλλακτικές ιδέες και η πολιτική αντιπαράθεση διαμορφώνουν την πολιτική ατζέντα.

Η κυβερνητική ατζέντα είναι ο κατάλογος των θεμάτων στα οποία οι άνθρωποι μέσα και γύρω από την κυβέρνηση δίνουν σοβαρή προσοχή ανά πάσα στιγμή (Kingdon, 2014). Μέσα σε αυτή την κυβερνητική ατζέντα, υπάρχει και μια ατζέντα αποφάσεων η οποία είναι ένα μικρότερο σύνολο θεμάτων που αποφασίζεται κάθε φορά ανάλογα με τις συνθήκες. Αφού γίνει κάποια συζήτηση και επιλεγούν ορισμένες προτάσεις έναντι άλλων, στη συνέχεια οι προτάσεις που επιλέχθηκαν μεταφέρονται είτε στο κοινοβούλιο είτε στον αρμόδιο υπουργό για νομοθετική θέσπιση.

Όταν ένα θέμα βρίσκεται σε αυτήν την ατζέντα αποφάσεων, αυτό δεν εξασφαλίζει τη θεσμοθέτησή του, αλλά αυτό είναι σε πιο ενεργό καθεστώς από το να βρίσκεται στην κυβερνητική ατζέντα (Kingdon, 2014). Για τον Kingdon αυτή η φάση είναι σαν ένα παράθυρο ευκαιρίας. Τα παράθυρα ευκαιρίας στην πολιτική ανοίγουν σπάνια και δεν παραμένουν ανοιχτά για πολύ (Kingdon, 2014). Εάν οι συμμετέχοντες επιθυμούν να πάρει άλλη τροπή η κατάσταση, όταν για παράδειγμα δουν ότι δεν υπάρχει αυτό το παράθυρο ευκαιρίας για να προωθηθούν οι προτάσεις τους, τότε αυτοί χαλαρώνουν, δεν επενδύουν χρόνο, πολιτικό κεφάλαιο, ενέργεια και άλλους πόρους σε μια προσπάθεια που είναι απίθανο να αποφέρει καρπούς. Ένα παράθυρο ευκαιρίας ανοίγει για παράδειγμα λόγω μιας αλλαγής στην πολιτική ροή (π.χ. σε μια αλλαγή της διοίκησης, σε μια αλλαγή των εδρών στο κοινοβούλιο ή μια αλλαγή της εθνικής διάθεσης). Επίσης μπορεί ένα νέο πρόβλημα (πχ μια οικολογική καταστροφή ή μια εξάντληση των ιχθυοαποθεμάτων μιας περιοχής) να προσελκύσει την προσοχή της κυβέρνησης. Το παράθυρο ευκαιρίας θα κλείσει για διάφορους λόγους. Οι συμμετέχοντες μπορεί να αισθάνονται ότι έχουν αντιμετωπίσει το πρόβλημα μέσω μιας απόφασης ή ενός νομοθετήματος ή οι συμμετέχοντες μπορεί να μην μπορέσουν να αναλάβουν δράση (Kingdon, 2014).

Σύμφωνα με το υπόδειγμα του Kingdon, τα προβλήματα, οι εναλλακτικές ιδέες και η πολιτική αντιπαράθεση είναι κυρίως αυτά που επηρεάζουν τη διαμόρφωση της ατζέντας

σε ένα δημοκρατικό σύστημα διακυβέρνησης (Αλεξόπουλος, 2020). Τα σημαντικότερα προβλήματα στην Ελληνική αλιεία με βάση τα δεδομένα που εστίασε η παρούσα εργασία φαίνεται να είναι οι πολιτικές διεργασίες που καθυστέρησαν τις μεταρρυθμίσεις, το πολύπλοκο σύστημα κανόνων δικαίου (τόσο το εθνικό όσο και το ευρωπαϊκό), οι συχνές διοικητικές αλλαγές χωρίς ουσιαστικό όφελος για τους πολίτες, η μη υλοποίηση των ευρωπαϊκών προγραμμάτων (χαμηλή απορρόφηση και άρα μη υλοποίηση της αναπτυξιακής πορείας), η παράνομη αλιεία όπως αυτή αποτυπώνεται στην επιβολή προστίμων τα τελευταία 30 έτη και στις προειδοποιητικές επιστολές από την επιτροπή, η μείωση της ποσότητας και τις αξίας των αλιευμάτων αλλά και το μεγάλο ποσοστό εισαγωγών, η μείωση της απασχόλησης, η χαμηλή και αργή ενσωμάτωση των εξουσιοδοτικών διατάξεων των ευρωπαϊκών κανονισμών, οι χαμηλές ποσοστώσεις αλιευμάτων (πχ για τον ξιφία) συγκριτικά με αυτές που αντιστοιχούν σε γειτονικές χώρες όπως η Ιταλία, ενδεχομένως οι παραβάσεις στα θέματα προστασίας περιβάλλοντος και οι αυξημένες αρμοδιότητες του λιμενικού χωρίς την υιοθέτηση κατάλληλων επιλογών για βελτίωση της επίβλεψης. Αν και δεν είναι δυνατόν να έχουμε σαφή εικόνα για τον ακριβή προσδιορισμό των προβλημάτων που ήταν ενταγμένα στην ατζέντα της κάθε κυβέρνησης μπορούμε να έχουμε μια εικόνα από αυτά παρατηρώντας τις λύσεις που επιλέχθηκαν τελικά προς υλοποίηση.

Μέσα στις κοινοβουλευτικές επιτροπές αλλά και στις επίσημες θέσεις των κομμάτων και των ομάδων πίεσης διατυπώθηκαν διάφορες εναλλακτικές προτάσεις για την επίλυση ορισμένων από τα προβλήματα. Οι ελληνικές κυβερνήσεις δεν είχαν πάντα διαθέσιμες εναλλακτικές λύσεις σε γνωστά προβλήματα της αλιείας ενώ νέα προβλήματα προέκυψαν στην πορεία κατά το στάδιο υλοποίησης και αναγκάστηκαν να υιοθετήσουν εναλλακτικές λύσεις για αυτά. Η ίδια η Ευρωπαϊκή πολιτική περιλαμβάνει λύσεις μέσα από τη χρηματοδότηση δράσεων ή από την υλοποίηση διαχειριστικών σχεδίων. Για παράδειγμα η θέσπιση της επιτελικής δομής του ΕΣΠΑ και του ΕΠΑΛΘ δημιούργησαν νέες γραφειοκρατικές δομές για την χρηματοδότηση της αλιείας. Οι νέες διοικήσεις όμως δημιούργησαν περισσότερη γραφειοκρατία με αποτέλεσμα την καθυστέρηση της προκήρυξης και την έγκρισης των προγραμμάτων –τα οποία είχαν ήδη καθυστερήσει λόγω των αλλαγών στις κυβερνήσεις, μέχρι αυτές να διορίσουν τους νέους πολιτικούς προϊσταμένους– το οποίο δημιούργησε προβλήματα στις κυβερνήσεις. Οι τελευταίες προκειμένου να αντιμετωπίσουν τη γραφειοκρατία οδηγήθηκαν σε συχνές τροποποιήσεις των κανόνων χρηματοδότησης αλλά και στην προώθηση της χρηματοδότησης των αλιέων για έξοδο από το επάγγελμα (για ταχύτερη απορρόφηση των κονδυλίων που κινδύνευαν να χαθούν). Μόλις τα τελευταία έτη και σε πολύ μικρό βαθμό προωθήθηκαν εναλλακτικές όπως ο αλιευτικός τουρισμός ώστε να ενισχυθεί το εισόδημα των αλιέων χωρίς αυτοί να διαλύσουν τα σκάφη τους.

Η παράνομη αλιεία αντιμετωπίστηκε με την αύξηση της επιβολής προστίμων κατά περιόδους. Οι αυξημένες αρμοδιότητες του λιμενικού και η ταυτόχρονη επιτήρηση μεγάλης ακτογραμμής είχαν ως αποτέλεσμα (μεταξύ άλλων) τη μείωση της επιβολής προστίμων κατά τα τελευταία έτη. Η κυβερνητική ατζέντα δεν περιείχε εναλλακτικές λύσεις για την αποτελεσματική από οικονομοτεχνικής πλευράς αντιμετώπιση της παράνομης αλιείας (πιθανόν διότι κάτι τέτοιο απαιτεί καλό σχεδιασμό και πόρους). Όσον αφορά τα



επιστημονικά δεδομένα, αυτά δεν είναι συνεχή για την ακριβέστερη εκτίμηση της μέγιστης βιώσιμης απόδοσης και σε περίπτωση που αυτή βελτιωθεί στο μέλλον, αυτό θα οφείλεται κυρίως στην έξοδο αλιείων από το επάγγελμα και λιγότερο στην προώθηση εναλλακτικών όπως η επιλεκτικότητα των αλιευτικών εργαλείων αφού αυτές οι δράσεις δεν έχουν προωθηθεί στο ΕΠΑΛΘ. Οι εναλλακτικές δράσεις όπως η επιλεκτικότητα των αλιευτικών εργαλείων ή η χρήση νέων τεχνολογιών για την υιοθέτηση φιλικής προς το περιβάλλον τεχνολογίας απαιτούν πολύ μεγάλες δαπάνες. Τέλος δε φαίνεται να προωθήθηκαν εναλλακτικές λύσεις για την ανεργία που δημιουργήθηκε στον κλάδο, για τις υψηλές εισαγωγές προϊόντων αλιείας (ενδεχομένως λόγω των περιορισμών για την ελεύθερη διακίνηση προϊόντων εντός της ΕΕ) ή για το πολύπλοκο νομικό καθεστώς και για τις συχνές διοικητικές αλλαγές της αλιείας.

Η πολιτική αντιπαράθεση στην ελληνική αλιεία έγινε τόσο μέσα στις κοινοβουλευτικές επιτροπές όσο και στον τύπο. Τα θέματα που αποτέλεσαν πεδίο σύγκρουσης για τα κόμματα αφορούσαν κυρίως τα συρόμενα αλιευτικά εργαλεία. Ειδικότερα το παραδοσιακό εργαλείο γρίπος (βιντζότρατα) υποστηρίχθηκε από πολλές παρατάξεις με μεγάλη πλειοψηφία από το 2011 μέχρι το 2017 εντός των επιτροπών, ώστε να διατηρηθεί. Η αντιπαράθεση εστιάστηκε στις ενέργειες που δεν έγιναν έγκαιρα από τα κυβερνώντα κόμματα ώστε να ακολουθηθούν επιλογές διατήρησης του εργαλείου (είτε μέσω διαπραγματεύσεων με την επιτροπή είτε μέσω της τροποποίησης αυτών των σκαφών ώστε να μην καταργηθεί το αλιευτικό εργαλείο). Άλλα κόμματα και ομάδες πίεσης προώθησαν τον περιορισμό των συρόμενων αλιευτικών εργαλείων. Ο απαγόρευση της τράτας μέχρι το ένα ναυτικό μίλι (και όχι μέχρι το 1.5 νμ όπως αναφέρεται στους ΕΚ) αποτέλεσε επίσης πεδίο αντιπαράθεσης για τα κόμματα. Το θέμα αναδείχθηκε στον τύπο, στις επιτροπές και ύστερα από ερωτήσεις βουλευτών προς τον αρμόδιο υπουργό στο κοινοβούλιο. Η ευρωπαϊκή επιτροπή έστειλε δύο προειδοποιητικές επιστολές στην Ελλάδα για το θέμα των διαχειριστικών σχεδίων (μεταξύ των οποίων και για την τράτα). Τελικά η κυβέρνηση υπό τον φόβο της προώθησης του θέματος στο ευρωπαϊκό δικαστήριο και της επιβολής προστίμων προχώρησε σε σχέδιο διαχείρισης της τράτας και σε διόρθωση του νόμου για την απόσταση από την ακτή. Τα υπόλοιπα θέματα που συζητήθηκαν στο κοινοβούλιο προωθήθηκαν ξεχωριστά από κάθε κόμμα χωρίς να αποτελέσουν σημείο αντιπαράθεσης μεταξύ τους. Ένα άλλο θέμα για το οποίο συγκρούστηκαν τα κόμματα στο κοινοβούλιο ήταν η διαχρονική απραξία των πολιτικών για την αλιεία και για τη μη υλοποίηση των ευρωπαϊκών προγραμμάτων συλλογής δεδομένων. Όσον αφορά το τελευταίο θέμα, τα προγράμματα υλοποιήθηκαν με καθυστερήσεις ύστερα από προειδοποιητικές επιστολές που έστειλε η επιτροπή στην Ελλάδα, οπότε η κυβέρνηση πάλι υπό τον φόβο της προώθησης του θέματος στο ευρωπαϊκό δικαστήριο προχώρησε στην υλοποίηση των προγραμμάτων αλλά με κενά για τα έτη 2015 και 2017.

Τα τρία διαφορετικά ρεύματα (τα προβλήματα, οι εναλλακτικές ιδέες και η πολιτική αντιπαράθεση) αποτελούν αντικείμενο συζήτησης, αναθεώρησης και ξανά συζήτησης, έρχονται κοντά και αναλόγως με το μίγμα που θα σχηματιστεί και τον τρόπο που θα συνδεθούν τότε προκύπτει μια αλλαγή πολιτικής (Kingdon, 2014). Στην περίπτωση της αλιείας φαίνεται ότι η πολιτική αντιπαράθεση δε βοήθησε την αντιμετώπιση των

προβλημάτων της αλιείας. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι τις περισσότερες φορές το κάθε κόμμα προωθούσε τις δικές του απόψεις γύρω από το θέμα της αλιείας χωρίς να γίνει κάποια αντιπαράθεση. Όταν τα κόμματα συγκρούστηκαν για το ίδιο θέμα στη βουλή η επίλυση των προβλημάτων προχώρησε, αλλά αυτό πιθανόν συνέβη υπό το φόβο του ευρωπαϊκού δικαστηρίου, χωρίς το οποίο οι κυβερνήσεις θα έμεναν άπρακτες – όπως συνέβη με παλαιότερες κυβερνήσεις που διέθεταν ισχυρές πλειοψηφίες στη βουλή. Αντίθετα με το ρεύμα της πολιτικής αντιπαράθεσης, τα άλλα δύο ρεύματα που προωθούν την αλλαγή πολιτικής, δηλαδή τα προβλήματα και οι εναλλακτικές ιδέες, ήταν ορατά κάθε φορά. Για παράδειγμα η εκάστοτε κυβέρνηση διέθετε αρκετές έτοιμες επιλογές για να επιλέξει προς χρηματοδότηση κάθε φορά (αυτές περιγράφονται στα μέτρα δράσης του ΕΠΑΛΘ). Κάποιες από αυτές ενδεχομένως να αποτελούσαν μέρος από την ατζέντα της κυβέρνησης, οπότε αυτή θα έπρεπε απλά να τις ενεργοποιήσει, και άλλες πιθανόν να μην αποτελούσαν προτεραιότητα οπότε η κυβέρνηση μπορούσε απλά να τις αγνοήσει.

Οι αλλαγές στη διοίκηση αποτελούν ένα νέο πολιτικό ρεύμα το οποίο μπορεί να αποτελέσει ένα παράθυρο ευκαιρίας για την αλλαγή στην αλιευτική πολιτική. Τέτοιες αλλαγές στη διοικητική δομή της αλιείας συνέβησαν με τη θεσμοθέτηση της επιτελικής δομής του ΕΣΠΑ και του ΕΠΑΛΘ και με τη δημιουργία γραφείου αλιείας και μικρών σκαφών στο λιμενικό (προσαυξητισμός). Οι νέες διοικήσεις έχουν τη δυνατότητα να προωθήσουν δικές τους προτάσεις ή θέσεις που δεν μπόρεσαν να προωθήσουν σε προηγούμενες διοικήσεις. Για παράδειγμα η διευκόλυνση της υλοποίησης μιας κατεύθυνσης δράσεων με λιγότερη γραφειοκρατία θα μπορούσε να είναι μια από τις προτάσεις της διοίκησης, όταν η γραφειοκρατία αυξάνεται. Μέσω τέτοιων προτάσεων μπορούν να προωθηθούν πιο εύκολα δράσεις που είναι κοντά στις προτάσεις τη διοίκησης. Κάτι τέτοιο είναι πιθανόν να συνέβη κατά τις αλλαγές στους κανόνες επιλεξιμότητας δαπανών του ΕΣΠΑ και του ΕΠΑΛΘ.

Νέα προβλήματα όπως η μαζική εισροή μεταναστών το 2017 κυρίως μέσω της θάλασσας, η πετρελαιοκηλίδα στο Σαρωνικό το 2017 και η πανδημία του 2019, προσέλκυσαν το ενδιαφέρον της κυβέρνησης. Αυτά τα γεγονότα δεν υπήρχαν στην ατζέντα της κυβέρνησης διότι δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθούν και αποτελούν επίσης παράθυρα ευκαιρίας κατά τον Kingdon. Στην πορεία, αυτά τα προβλήματα μπορεί να γίνουν πειστικά για τη κυβέρνηση οπότε οι λύσεις που θα προταθούν από τους ειδικούς, και εφ' όσον είναι κατάλληλες, μπορεί να επιλεγούν από την κυβέρνηση και να ενταχθούν στην ατζέντα. Η αύξηση της επιτήρησης στη θάλασσα ή στη χέρσο δεν είναι μια λύση που μπορεί να υλοποιηθεί εύκολα και άμεσα για την περίπτωση των ξαφνικών γεγονότων, καθότι απαιτεί πόρους, οργάνωση και γραφειοκρατία (προκήρυξη διαγωνισμών για προμήθειες ή για προσωπικό). Εναλλακτικές λύσεις μπορεί να προωθήθηκαν για το θέμα της μετανάστευσης, όμως όσον αφορά την αλιεία είναι πιθανόν οι ειδικοί να μην κατάφεραν να εμπλακούν στην ανάληψη δράσης. Το θέμα της οικονομικής κρίσης από το 2012 και μετά αλλά και της μετανάστευσης είναι πιθανόν να επισκίασαν το θέμα της παράνομης αλιείας και αυτή η κατάσταση να συνεχίστηκε κατά τα επόμενα χρόνια. Όσον αφορά τις αποζημιώσεις των αλιέων για προσωρινές παύσεις των δραστηριοτήτων τους από την κυβέρνηση λόγω της πετρελαιοκηλίδας και λόγω της πανδημίας, αυτές οι δράσεις ενεργοποιήθηκαν στο ΕΠΑΛΘ. Όπως φαίνεται από τις ετήσιες εκθέσεις του ΕΠΑΛΘ, δε

χρηματοδοτήθηκε καμιά δράση για προσωρινή παύση δραστηριοτήτων κατά τα έτη 2017 – 2019, σε αντίθεση με το 2020 όπου διατέθηκε στους αλιείς το 86,76% των κονδυλίων (19.087.904 ευρώ, Πηγή δεδομένων Ετήσια Έκθεση ΕΠΑΛΘ 2020). Η κυβέρνηση το 2017 είχε ανακοινώσει ότι θα προσπαθήσει να εντάξει δράσεις χρηματοδότησης για την προσωρινή παύση δραστηριοτήτων και η επιλογή αυτή είναι πιθανόν να προωθήθηκε στην ατζέντα. Οι συμμετέχοντες όμως μπορεί να αισθάνθηκαν ότι αντιμετώπισαν το πρόβλημα μέσω της ενεργοποίησης της αποζημίωσης των αλιέων στο ΕΠΑΛΘ, αλλά στη συνέχεια δεν εγκρίθηκε κάποια δράση (πιθανόν να μην υπήρξαν αιτήσεις από τους αλιείς) και το παράθυρο ευκαιρίας για την προώθηση κάποιας εναλλακτικής έκλεισε. Κάτι παρόμοιο συνέβη και με την παύση δραστηριοτήτων λόγω πανδημίας όπου ενώ ενεργοποιήθηκαν αντίστοιχες δράσεις στο ΕΠΑΛΘ, οι ειδικοί δεν πρότειναν κάποια άλλη εναλλακτική διότι θεώρησαν ότι το πρόβλημα αντιμετωπίστηκε με αυτό το μέτρο.

Κατά την περίοδο 2012 – 2020 οι συσχετισμοί άλλαξαν πολλές φορές στο κοινοβούλιο. Οι κυβερνήσεις προχώρησαν στη θεσμοθέτηση και τη χρηματοδότηση του προγράμματος συλλογής δεδομένων το οποίο είχε διακοπεί για τα έτη 2008 – 2012, του αλιευτικού τουρισμού, της ανάπτυξης των υδατοκαλλιεργειών, του θαλάσσιου χωροταξικού σχεδιασμού, των σχεδίων διαχείρισης συρόμενων αλιευτικών εργαλείων, του ΕΛΓΟ Δήμητρα και του Λιμενικού. Μέσα σε μια οκταετία προωθήθηκαν αλλαγές οι οποίες δεν έγιναν κατά τις περιόδους 1996 – 2000, 2004 – 2007, 2007 – 2009 και 2009 – 2012 στις οποίες οι κυβερνήσεις διέθεταν ισχυρές πλειοψηφίες αλλά φάνηκαν ανενεργές στην αλιευτική πολιτική. Βέβαια πολλές από αυτές τις αλλαγές αφορούν ευρωπαϊκούς κανονισμούς από το 2007 και μετά, οπότε η υλοποίησή τους ήταν επιτακτική. Όμως η προώθηση εναλλακτικών όπως ο αλιευτικός τουρισμός αντί της διάλυσης των σκαφών και η διευκόλυνση της ανάπτυξης του κερδοφόρου κλάδου των υδατοκαλλιεργειών με την κατάρτιση κάποιου εθνικού σχεδίου θα μπορούσαν να δώσουν λύσεις στο πρόβλημα της ανεργίας και τις υπεραλίευσης έστω σε τοπικό επίπεδο όλα τα προηγούμενα χρόνια. Επίσης η θεσμοθέτηση του ΕΠΣΑΔ αλλά και η εφαρμογή του ΕΚ1967/2006 στο σύνολο των διατάξεων που αυτός προβλέπει είναι νομοθετήματα που θα μπορούσαν να εφαρμοστούν σε προηγούμενες κυβερνήσεις χωρίς να κινδυνεύει η Ελλάδα από την απειλή του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Κατά την περίοδο 2012 – 2020 υπήρξαν επίσης πολλές μετατοπίσεις στο αξιακό/ερμηνευτικό σύστημα σε εθνικό επίπεδο. Οι αξίες αυτές αφορούσαν την αναπτυξιακή κατεύθυνση, την κοινωνική, την εθνική και σπάνια έως καθόλου την περιβαλλοντική, με διαφορετικό μείγμα κάθε φορά. Όταν αυτές οι αλλαγές είναι αρκετά συχνές, τότε δε βοηθάνε στη μεταρρύθμιση ενός σύνθετου θέματος όπως είναι η αλιευτική πολιτική καθότι χρειάζεται χρόνος ώστε να υλοποιηθεί μια μεταρρύθμιση ο οποίος πολλές φορές είναι μεγαλύτερος από τον εκλογικό κύκλο.

Οι παραπάνω εξελίξεις – αλλαγές στη διοίκηση, προβλήματα που εμφανίστηκαν ξαφνικά και αλλαγές στο αξιακό/ερμηνευτικό σύστημα – δεν καθορίζουν πάντα με ακρίβεια το τι πρόκειται να ακολουθηθεί από την κυβέρνηση, μπορεί όμως να αποτελέσουν μια γενική θεματολογία που μπορεί να συμπληρωθεί με συγκεκριμένες προτάσεις από αυτήν (Kingdon, 2014). Άλλα προβλήματα τα οποία έγιναν πειστικά για τις κυβερνήσεις, όπως για παράδειγμα αυτά για τα οποία η Ελλάδα έλαβε προειδοποιητικές επιστολές από την

επιτροπή, μπορούσαν εν δυνάμει να αποτελέσουν ένα παράθυρο ευκαιρίας για κάποιους ειδικούς ώστε αυτοί να προτείνουν δικές τους λύσεις την κατάλληλη χρονική στιγμή. Οι διάφορες επιλογές που έχει διαθέσιμες μια κυβέρνηση αιωρούνται συνεχώς στις συζητήσεις εντός ή κοντά των μελών της (Kingdon, 2014). Η κυβέρνηση αναζητά τα προβλήματα με τα οποία θα ασχοληθεί ή προσπαθεί να εντοπίσει αυτά που έχουν μεγάλες πιθανότητες να υιοθετηθούν (Kingdon, 2014). Όλες αυτές οι προτάσεις βρίσκονται συνεχώς στο πολιτικό ρεύμα και ξαφνικά μπορεί να μετατοπιστούν στην κυβερνητική ατζέντα είτε διότι αποτελούν λύση για την κυβέρνηση είτε διότι κάποιος πολιτικός βλέπει την προοπτική κάποιας χορηγίας σε αυτές (Kingdon, 2014). Σε γενικές γραμμές φαίνεται λοιπόν ότι τα παράθυρα ευκαιρίας που προέκυψαν δεν αξιοποιήθηκαν από τους ειδικούς για την προώθηση εναλλακτικών θεμάτων στην ατζέντα.

### **Συστηματικά αρνητική αντιπολίτευση/χαμηλή μεταρρυθμιστική συναίνεση**

Από τα αποτελέσματα της προσπάθειας των κυβερνήσεων να μεταρρυθμίσουν τον τομέα της αλιευτικής πολιτικής ([Πίνακας 18](#)) φάνηκε ότι η αντιπολίτευση ήταν αρκετές φορές αρνητική στις μεταρρυθμίσεις. Τα κόμματα της αντιπολίτευσης ως ομάδα πίεσης επιχειρούν περισσότερο να μπλοκάρουν ή να τροποποιούν λύσεις παρά να προωθούν μια δική τους (Αλεξόπουλος, 2020). Αυτή η χαμηλή μεταρρυθμιστική συναίνεση της αντιπολίτευσης δεν εμπόδισε την κυβέρνηση να υλοποιήσει τους στόχους της. Τις περισσότερες φορές η κυβέρνηση διέθετε την πλειοψηφία στο κοινοβούλιο και λειτούργησε ως παντοδύναμος παίκτης, δηλαδή μπόρεσε να μεταρρυθμίσει την υπάρχουσα κατάσταση με σχετική ευκολία. Παρ' όλα αυτά όταν η αντιπολίτευση έγινε κυβέρνηση εγκατέλειψε τις μεταρρυθμίσεις ή μέρος των μεταρρυθμίσεων. Για παράδειγμα αυτό συνέβη με το θέμα των αλιευτικών συλλόγων όπου ο Νόμος 4673/2020 - ΦΕΚ 52/A/11-3-2020 κατήργησε μερικώς τον Νόμο 4384/2016 - ΦΕΚ 78/A/26-4-2016. Επίσης συνέβη με τον Νόμο 4691/2020 - ΦΕΚ 108/A/9-6-2020 περί εξέτασης προσφυγών στο συμβούλιο αλιευτικών προσφυγών και διαγραφή αυτών ο οποίος κατήργησε άρθρο του Νόμου 4597/2019 - ΦΕΚ 35/A/28-2-2019, ο οποίος αντικατέστησε άρθρο του Νόμου 4235/2014 - ΦΕΚ 32/A/11-2-2014. Ένα τελευταίο παράδειγμα είναι ο Νόμος 4759/2020 - ΦΕΚ 245/A/9-12-2020 ο οποίος τροποποίησε τον Νόμο 4546/2018 - ΦΕΚ 101/A/12-6-2018 σχετικά με τον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό.

### **Πρόβλημα προσήλωσης**

Ισχυρές νομοθετικά κυβερνήσεις εμφάνισαν χαμηλή προσήλωση στην υλοποίηση της μεταρρύθμισης και συγκεκριμένα άλλαξαν τις προτιμήσεις τους. Για παράδειγμα το Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ) είναι ένα κομβικό εργαλείο για την αναπτυξιακή μεταρρύθμιση της αλιείας διότι μέσω αυτού χρηματοδοτούνται πολλά προγράμματα που αφορούν τους αλιείς, τους επενδυτές, τους ερευνητές και άλλους ενδιαφερόμενους. Συνολικά έχουν γίνει τέσσερις τροποποιήσεις των αποφάσεων που αφορούν τον έλεγχο νομιμότητας και την επιλεξιμότητα των δαπανών για τα προγράμματα του ΕΣΠΑ 2014-2020 (η ΥΑ 75365/2021 (ΦΕΚ Β' 3051/09-07-2021) τροποποιεί την ΥΑ 137675/ΕΥΘΥ/ 1016/19.12.2018, η οποία αντικαθιστά την ΥΑ 110427/1020/ 20.10.2016 (Β' 3521), η οποία τροποποιεί και αντικαθιστά την ΥΑ 81986/ΕΥΘΥ712/31.7.2015

(B'1822)). Ενώ η αναπτυξιακή κατεύθυνση αποτελεί στόχο πολλών κυβερνήσεων διότι συντελεί στην αύξηση της απασχόλησης, η κυβέρνηση φαίνεται να αλλάζει τις προτιμήσεις της όταν η υλοποίηση των πολιτικών καθυστερεί. Ο έλεγχος των δαπανών στα χρηματοδοτούμενα προγράμματα είναι μια χρονοβόρα διαδικασία τόσο για τους διοικητικούς υπαλλήλους που ασχολούνται με τον έλεγχο όσο και για τους ενδιαφερόμενους που συμμετέχουν στη χρηματοδότηση. Βέβαια η διαδικασία αυτή αποτελεί μια απόδειξη ότι οι συναλλαγές γίνονται με διαφανή τρόπο. Από την άλλη πλευρά αυξάνεται ο κίνδυνος για να συμβεί γραφειοκρατική διολίσθηση. Ο όρος γραφειοκρατική διολίσθηση αναφέρεται σε μια θεωρία που επιδιώκει να εξηγήσει την τάση των γραφειοκρατικών μηχανισμών να δημιουργούν πολιτική που αποκλίνει από την αρχική εντολή. Όταν η εκτελεστική εξουσία παρατηρήσει αυτό το φαινόμενο μπορεί να επανέλθει με νέα νομοθετική δραστηριότητα και να διορθώσει τις όποιες αποκλίσεις. Όταν η κυβέρνηση θέλησε να επιταχύνει τις γραφειοκρατικές διαδικασίες για τα προγράμματα ΕΣΠΑ τότε άλλαξε το όριο ελέγχου για διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων έργων, προμηθειών ή υπηρεσιών πριν τη δημοσίευση της προκήρυξης του διαγωνισμού. Επίσης μείωσε τη γραφειοκρατία για ορισμένες περιπτώσεις έργων που αφορούν την ενίσχυση της έρευνας και προσέθεσε εξαιρέσεις για την τεκμηρίωση δαπανών με τιμολόγια (πχ για αυτών που αφορούν την εκπλήρωση των προϋποθέσεων που σχετίζονται με την επίτευξη προόδου στην υλοποίηση ή στην επίτευξη των στόχων των προγραμμάτων ή τις αμοιβές προσωπικού – συγκεκριμένα παραδείγματα εξαιρέσεων αναφέρονται εντός των παραπάνω υπουργικών αποφάσεων).

Η απορρόφηση των Ευρωπαϊκών προγραμμάτων αλιείας ήταν χαμηλή, ιδιαίτερα κατά τα πρώτα έτη υλοποίησής τους. Αυτό το στοιχείο σε συνδυασμό με την αλλαγή των κανόνων επιλεξιμότητας των δαπανών, συγκλίνουν στο γεγονός ότι η υλοποίηση των προγραμμάτων καθυστερεί, αλλά και στην περίπτωση που αυτά υλοποιούνται υπάρχει απόκλιση ανάλογα με τη στόχευση της κάθε κυβέρνησης. Η παραγωγή της πολιτικής έχει μεσο-μακροπρόθεσμη διάρκεια, συχνά πέρα από τον εκλογικό κύκλο (Αλεξόπουλος, 2020). Αυτό έχει ως συνέπεια όταν η αντιπολίτευση γίνει κυβέρνηση να προχωρήσει σε μεταρρύθμιση της μεταρρύθμισης (Αλεξόπουλος, 2005). Τα τελευταία χρόνια βέβαια υπάρχει μια συνεχής εφαρμογή των κανονισμών (υλοποίηση προγραμμάτων συλλογής αλιευτικών δεδομένων, θεσμοθέτηση θαλάσσιου χωροταξικού σχεδιασμού κ.ά.) και από το 2018 μέχρι σήμερα δεν υπάρχει κάποια προειδοποιητική επιστολή από την Επιτροπή κατά της Ελλάδας. Η δικαιοσύνη σε αυτές τις περιπτώσεις λειτούργησε ως ομάδα πίεσης για την υλοποίηση των Ευρωπαϊκών Κανονισμών καθότι υπήρχε κίνδυνος να μην υλοποιηθούν με τις αντίστοιχες επιπτώσεις που θα υπήρχαν στα αποθέματα και στο θαλάσσιο περιβάλλον.

Οι διοικητικές αλλαγές επηρέασαν αρνητικά την υλοποίηση του ΕΠΑΛ 2007-2013. Οι ενταγμένες πράξεις έπρεπε να ολοκληρωθούν και να πληρωθούν πριν ξεκινήσει το ΕΠΑΛΘ 2014-2020 το οποίο κατά τα δύο πρώτα έτη υπέβαλλε μηδενική έκθεση. Επιπρόσθετα σε αυτές τις διοικητικές καθυστερήσεις στην υλοποίηση του ΕΠΑΛΘ, άλλαξε η αρχή διαχείρισης του ΕΠΑΛΘ το 2016, έγιναν προσαρμογές στο Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα και αλλαγές στις διαδικασίες χρηματοδότησης των πράξεων. Αντίστοιχα καθυστέρησε η υλοποίηση του ΕΠΑΛ 2007 – 2013 λόγω της συνεχούς αλλαγής

του διοικητικού φορέα του έργου (Πηγή δεδομένων: 6<sup>η</sup> Συνεδρίαση Επιτροπής Παρακολούθησης ΕΠΑΛ 2007-2013). Καθυστερήσεις στην υλοποίηση υπήρχαν και στα πρώτα προγράμματα αλιείας (τα κοινοτικά πλαίσια στήριξης – ΚΠΣ) αλλά όχι σε τόσο μεγάλο βαθμό.

Τα προγράμματα του ΕΠΑΛΘ, όταν αυτό υλοποιήθηκε, αφορούσαν κατά μεγάλο μέρος τη διάλυση σκαφών. Η διαχειριστική αρχή αλλά και η πολιτική ηγεσία προκειμένου να επιταχύνει τις διαδικασίες και να παρουσιάσει υψηλή απορρόφηση των προγραμμάτων αλιείας προώθησε κυρίως αυτή τη δράση με υψηλά ποσοστά επιδότησης, η οποία οδηγεί σε ανεπίστρεπτη έξοδο των αλιέων από το επάγγελμα και σε συρρίκνωση του κλάδου. Αντιθέτως οι εναλλακτικές δράσεις που προτείνει η Ευρωπαϊκή πολιτική ατζέντα (οι οποίες είχαν γίνει γνωστές στους αρμόδιους υπουργούς κατά την ενημέρωση σχετικά με τη νέα ΚΑΛΠ στις ομιλίες της Ελληνίδας Επιτρόπου), υιοθετήθηκαν σε μικρότερο βαθμό. Οι τελευταίες απαιτούν καλύτερη και ταχύτερη διοικητική οργάνωση και εποπτεία και απορροφούν μικρότερα κονδύλια σε σύγκριση με τη διάλυση σκαφών. Κατά συνέπεια η κυβέρνηση σε περίπτωση που αποφασίσει να τις υιοθετήσει, τότε θα παρουσιάσει χαμηλότερους δείκτες επιδόσεων. Επίσης η εμπλοκή της διοίκησης στην φάση της υλοποίησης της αφήνει ελάχιστο χρόνο για να σκεφτεί νέες ιδέες (Αλεξόπουλος, 2005). Τα επιτελικά στελέχη εμφανίζονται ως συντηρητικά στο να δεχθούν κριτική για το πρόγραμμα που εφαρμόζουν γιατί φοβούνται δραστικές αλλαγές που μπορεί να οδηγήσουν σε απώλεια της θέσης τους (Αλεξόπουλος, 2005). Στο ερώτημα εάν η δημόσια διοίκηση έχει μερίδιο της ευθύνης για τη μη υλοποίηση των προγραμμάτων θα μπορούσαμε να πούμε ότι οι κυβερνήσεις είναι αυτές που παρουσιάζονται αδύναμες στην υλοποίηση των αλλαγών. Ενώ όσο είναι στην αντιπολίτευση και μέσα από το έργο των κοινοβουλευτικών επιτροπών εμφανίζονταν με μεγάλη ατζέντα θεμάτων έτοιμων για υλοποίηση, όταν αυτές έγιναν κυβέρνηση εμφανίστηκαν αδύναμες μεταρρυθμιστικά. Η εφαρμογή της νομοθεσίας απαιτεί και τις ανάλογες διοικητικές μεταρρυθμίσεις ώστε να δίνονται λύσεις στην αύξηση της γραφειοκρατίας. Η χρονική καθυστέρηση της κυβέρνησης να ορίσει την αρχή διαχείρισης του ΕΠΑΛΘ και τα στελέχη που θα διοικήσουν τους κομβικούς τομείς της αλιείας αλλά και η απουσία αντίστοιχης διοικητικής μεταρρύθμισης στον τρόπο λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης προκαλούν καθυστερήσεις στην υλοποίηση της πολιτικής. Η γραφειοκρατική διολίσθηση της διοίκησης στο πεδίο της εφαρμογής μεταρρυθμίσεων, μπορεί να αποδοθεί στο ότι οι μεταπολιτευτικές κυβερνήσεις και η αξιωματική αντιπολίτευση παρουσίασαν αδυναμίες στην συστηματική προώθηση μεταρρυθμίσεων (Αλεξόπουλος, 2005).

### **Μη σαφή μεταρρύθμιση**

Η κυβέρνηση εμφάνισε ένα πρόβλημα προσήλωσης ως προς το αυτό που θέλει να μεταρρυθμίσει. Το περιεχόμενο της μεταρρύθμισης δεν ήταν πάντα ουσιαστικό. Κατά τη διαβούλευση για το νομοσχέδιο «Θαλάσσιος και Αλιευτικός Τουρισμός και άλλες διατάξεις» στις 20/5/2011 αυτό περιελάμβανε μόνο ένα άρθρο με ορισμούς και κάποιες γενικές παραμέτρους. Αντί να κατατεθεί ένα ολοκληρωμένο νομοσχέδιο που να προβλέπει και να ρυθμίζει όλες τις παραμέτρους για τον αλιευτικό τουρισμό έγιναν διάσπαρτες προσθήκες και τροποποιήσεις σε αυτό μέχρι την ΚΥΑ 414/2354/2015 όπου εκεί υπάρχει

ένα πιο ολοκληρωμένο κείμενο. Αυτό δείχνει ότι οι κυβερνήσεις δεν δίνουν την απαραίτητη σημασία στο θέμα του αλιευτικού τουρισμού ο οποίος αποτελεί μια πολύ καλή εναλλακτική λύση στο θέμα της υπεραλίευσης. Κάτι παρόμοιο έγινε και με το θέμα της κατάργησης της ερασιτεχνικής άδειας αλιείας η οποία είχε ως αποτέλεσμα τη μη καταγραφή των ερασιτεχνών και την απώλεια εσόδων από το Ελληνικό δημόσιο.

Σωρευτικά με όλα τα προηγούμενα, η δημοσιονομική προσαρμογή από το 2010 και μετά είχε σαν αποτέλεσμα τη συρρίκνωση των προϋπολογισμών των δύο βασικών υπουργείων που εποπτεύουν διοικητικά την αλιεία, του ΥΠΑΑΤ και του ΥΝΑΝΠ. Αυτή η συρρίκνωση είχε επίπτωση στον τρόπο λειτουργίας των υπηρεσιών οι οποίες λειτουργούσαν πλέον με λιγότερο προσωπικό. Αυτό σε συνδυασμό με τις πολλές διοικητικές μετακινήσεις των υπηρεσιών αλιείας είναι πιθανόν να δημιούργησε πρόβλημα στην υλοποίηση των κανονισμών.

### **Ομάδες πίεσης**

Με βάση τον Coxall (2014), «οι ομάδες πίεσης μοιάζουν με τα πολιτικά κόμματα καθώς στοχεύουν να επηρεάσουν τη λήψη και την εφαρμογή των πολιτικών αποφάσεων. Ωστόσο, οι ομάδες πίεσης δεν επιδιώκουν να το κάνουν με τις εκλογές και το σχηματισμό κυβέρνησης όπως κάνουν τα κόμματα, αλλά με την άσκηση πίεσης στους υπεύθυνους λήψης αποφάσεων, επιδιώκοντας να τους επηρεάσουν άμεσα ή έμμεσα προς μια συγκεκριμένη κατεύθυνση».

Οι ομάδες πίεσης στην αλιεία περιλαμβάνουν τον κλάδο των επιχειρήσεων (ιδιοκτήτες σκαφών, καταστημάτων εμπορίας, εστίασης, μεταποίησης, ιδιοκτήτες υδατοκαλλιεργειών κ.ά.), τους επαγγελματίες του κλάδου, τους εργάτες, τα διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη, τους κυβερνητικούς αξιωματούχους που σχετίζονται με την αλιεία και τις ομάδες που εκπροσωπούν συμφέροντα (lobbies) όπως για παράδειγμα τις ομάδες καταναλωτών και τις περιβαλλοντικές ΜΚΟ. Εκτός από τις προηγούμενες θεσμοθετημένες ομάδες υπάρχουν και συμμετέχοντες οι οποίοι δεν είναι θεσμοθετημένοι αλλά διαμορφώνουν γνώμη όπως για παράδειγμα είναι οι ακαδημαϊκοί, οι σύμβουλοι, τα ΜΜΕ, οι ερευνητές κ.ά. Όλες αυτές οι ομάδες προσπαθούν συνεχώς να επηρεάσουν την κυβέρνηση. Οι εκπρόσωποι των ΟΤΑ μπορούν επίσης να λειτουργήσουν ως ομάδα πίεσης και προσπαθούν να επηρεάσουν την κυβέρνηση. Για παράδειγμα κατά τις συναντήσεις στις κοινοβουλευτικές επιτροπές, εκπρόσωποι των περιφερειών συναντήθηκαν με τον υπουργό Αγροτικής Ανάπτυξης και τους αλιείς και εξέφρασαν τις απόψεις τους για την αλιεία. Όταν οι εκπρόσωποι των περιφερειών παρατήρησαν ότι υπάρχουν διαθέσιμα κονδύλια για τη διαχείριση της αλιείας, όπως το ΕΠΑΛΘ, και οι διαδικασίες αργούν, πρότειναν η διαχείριση των κονδυλίων να γίνεται από τις περιφέρειες ή ακόμα και να περάσει στην αρμοδιότητα των περιφερειών η συνολική διαχείριση του ΕΠΑΛΘ.

Κάποιες από τις ομάδες πίεσης έχουν τη δυνατότητα να επηρεάζουν την ατζέντα ενώ άλλες καταφέρνουν να επηρεάσουν τις εναλλακτικές. Επίσης κάποιες ομάδες πίεσης έχουν θετικό αντίκτυπο στη διαμόρφωση της πολιτικής καθώς προτείνουν νέους τρόπους δράσης της κυβέρνησης ενώ άλλες έχουν αρνητικό αντίκτυπο καθώς επιχειρούν να

εμποδίσουν τις μεταρρυθμίσεις (Kingdon, 2014). Η δράση των ομάδων πίεσης εστιάζει κυρίως στην παρεμπόδιση των μεταρρυθμίσεων παρά στην προώθηση νέων ιδεών στην κυβερνητική ατζέντα (Kingdon, 2014). Μπορούμε να έχουμε μια εικόνα για τη δράση των ομάδων πίεσης στην Ελλάδα σε άλλους τομείς όπως είναι η ενέργεια, οι μεταφορές και οι τηλεπικοινωνίες όπου αυτές προσπαθούν να υπερασπιστούν τα συμφέροντά τους και να παρεμποδίσουν τις μεταρρυθμίσεις χωρίς να προτείνουν νέες ιδέες. Κάτι αντίστοιχο συμβαίνει και στην αλιεία όπου οι ομάδες αλιέων ανέφεραν ότι υπάρχουν πολλοί περιορισμοί και δε θα επιθυμούσαν περισσότερους περιορισμούς από τους ήδη υπάρχοντες. Μερικές από τις προτάσεις των μεμονωμένων ομάδων αλιέων αφορούσαν τον περιορισμό των υπολοίπων ομάδων αλιέων. Αυτό έδειξε ότι υπάρχει μια αντιπαλότητα μεταξύ τους και αυτή ήταν η κυριότερη δράση τους. Οι επιστήμονες τάχθηκαν υπέρ των περιορισμών σε όλες τις κατηγορίες αλιείας ενώ οι ΜΚΟ αναφέρθηκαν σε περιορισμούς που πρέπει να θεσμοθετηθούν για την προστασία των υδάτινων οικοσυστημάτων κυρίως από τα συρόμενα εργαλεία. Τα θέματα βέβαια εισέρχονται στην κυβερνητική ατζέντα υπό την επίδραση πολλών παραγόντων που εξετάζει η κυβέρνηση και όχι μόνο από τη δράση των ομάδων πίεσης. Το ότι το θέμα των συρόμενων εργαλείων ή το θέμα της παράνομης αλιείας υποστηρίχθηκε από διαφορετικές ομάδες πίεσης δε σημαίνει ότι η κυβέρνηση εστίασε την προσοχή της σε αυτά. Οι ομάδες που εκπροσωπούν συμφέροντα προσπαθούν περισσότερο να υπερασπιστούν τα συμφέροντά τους κατά τη διαδικασία επεξεργασίας ενός νόμου δηλαδή να διαμορφώσουν τις εναλλακτικές, παρά προωθούν νέους νόμους ή νέες ιδέες στην κυβερνητική ατζέντα.

Οι ομάδες πίεσης στην αλιεία δεν έχουν καλή συνοχή. Οι ίδιοι οι εκπρόσωποι των αλιέων εμφανίστηκαν διαιρεμένοι στις κοινοβουλευτικές επιτροπές ενώ οι επιστήμονες και οι ΜΚΟ διαχώρισαν τη θέση τους από τους πρώτους. Η χαμηλή συνοχή των ομάδων πίεσης μειώνει την ικανότητα επηρεασμού της κυβερνητικής ατζέντας (Kingdon, 2014). Επίσης η ικανότητα των αλιέων να επηρεάσουν την οικονομία της χώρας είναι μικρή καθώς το προϊόν που παράγουν έχει συγκεκριμένα χαρακτηριστικά και δεν μπορούν να προχωρήσουν σε απεργίες όπως κάνουν οι εργαζόμενοι σε άλλους τομείς. Η ίδια η οικονομία της αλιείας είναι μικρή και έχει πολλές φορές τοπικό χαρακτήρα και άρα έχει μηδενική έως χαμηλή επίδραση στην κοινωνία. Αντιθέτως άλλες ομάδες εργαζομένων όπως για παράδειγμα αυτοί στις μεταφορές ή στις τηλεπικοινωνίες επηρεάζουν πολλούς τομείς της οικονομίας με τις απεργίες τους. Κατά συνέπεια οι ομάδες πίεσης στην αλιεία δεν έχουν τη δυνατότητα να ασκήσουν μεγάλη πίεση στην κυβέρνηση. Η περιορισμένη συμμετοχή των αλιέων σε οργανώσεις, που είναι απαραίτητες για την προώθηση του κλάδου είναι μια από τις αδυναμίες επίτευξης του στόχου για την περιβαλλοντικά βιώσιμη αλιεία, με βάση την ετήσια έκθεση του ΕΠΑΛΘ 2014.

Η επιστημική κοινότητα «αποτελείται από το σύνολο των φορέων της εξειδικευμένης γνώσης είτε αυτοί δραστηριοποιούνται στα όρια της ακαδημαϊκής κοινότητας είτε στο χώρο των ειδικών στελεχών της δημόσιας διοίκησης είτε στο χώρο των ιδιωτικών συμβούλων είτε στο πεδίο της μάχιμης πολιτικής. Παράλληλα με τη γνώση που έχουν διαχειρίζονται πηγές δύναμης, υλικούς πόρους που τους δίνει την ικανότητα κινητοποίησης κρίσιμου-ικανού αριθμού μελών της κοινότητας πολιτικής για τον έμμεσο καθορισμό της επιλογής-απόφασης από τους θεσμικά εξουσιοδοτημένους λήπτες



απόφασης» (Αλεξόπουλος, 2007). Οι ακαδημαϊκοί, οι ερευνητές και οι σύμβουλοι μπορούν να επηρεάσουν την ατζέντα μέσα από τις ιδέες τους ή τη βιβλιογραφία και να εισακουστούν από ανώτερα γραφειοκρατικά στελέχη ή από τα λόμπυ. Οι επιστήμονες της αλιείας εισακούστηκαν στις κοινοβουλευτικές επιτροπές αλλά αυτό συνέβη μια φορά και κατά τη συνάντησή τους ο χρόνος τους περιορίστηκε και από την ομιλία άλλων ομάδων πίεσης. Ενώ ως ομάδα πίεσης οι επιστήμονες διαθέτουν αρκετές εναλλακτικές προτάσεις λόγω της πρόσβασης που έχουν στη βιβλιογραφία, ο χρόνος που τους δόθηκε ήταν περιορισμένος και κατά συνέπεια η επίδραση τους στην ατζέντα είναι μικρή. Μπορεί να αναλογιστεί κανείς την επίδραση στην ατζέντα των ειδικών σε άλλους τομείς όπως για παράδειγμα είναι η υγεία, όταν οι γιατροί είχαν τον πρώτο λόγο κατά την αντιμετώπιση της πανδημίας και μπορούσαν να επηρεάζουν βραχυπρόθεσμα την ατζέντα, αλλά κάτι τέτοιο δεν ισχύει για την αλιεία. Μάλιστα η υλοποίησή μιας τέτοιας δυνατότητας για τους επιστήμονες απέχει μακράν από τη φιλοσοφία των υπουργών αλιείας. Αυτό που θα μπορούσε να γίνει είναι να θεσμοθετηθεί μιας ολιγομελούς επιτροπή ειδικών αλιευτικής διαχείρισης η οποία να εισηγείται το κλείσιμο της αλιείας σε συγκεκριμένες περιόδους ή περιοχές όταν αυτό υποδειχθεί από τα επιστημονικά δεδομένα. Βέβαια ενώ κάτι τέτοιο θα αποτελούσε μια κατάλληλη επιλογή από πλευράς διαχείρισης, αυτό θα αύξανε τη γραφειοκρατία και τον αριθμό των παικτών αρνησικυρίας. Με άλλα λόγια, είναι πιθανόν να δημιουργούσε προβλήματα στην υλοποίηση των μελλοντικών μεταρρυθμίσεων αφού η επιτροπή αυτή θα μπορούσε να ασκεί βέτο όταν κρίνει ότι δε θα πρέπει να εφαρμοστεί κάποιος περιορισμός. Η απόφαση μιας τέτοιας επιτροπής ενδέχεται να επηρεάζεται από διάφορες πολιτικές, κοινωνικές κ.ά. εξελίξεις ή ακόμα και από την προσωπική πεποίθηση των μελών της. Ένα άλλο παράδειγμα στο οποίο διαφαίνεται η επιρροή της επιστημικής κοινότητας στην ατζέντα σε άλλους τομείς εκτός της αλιείας είναι η επίδραση των προτάσεων της επιτροπής Πισσαρίδη. Η επιτροπή αυτή εισηγήθηκε τις προτάσεις της για την παιδεία και για πολλούς άλλους κλάδους (αλλά όχι για την αλιεία) στην κυβέρνηση. Το τελευταίο θα μπορούσε να ερμηνευθεί ως εξής: η αλιεία αφορά μικρό μέρος του ΑΕΠ και δεν είναι ένας κομβικός κλάδος της οικονομίας. Βέβαια τα μέλη της ερευνητικής και ακαδημαϊκής κοινότητας μπορεί να υποβάλλουν προτάσεις για προγράμματα σχετικά με τη βελτίωση της αλιευτικής τεχνολογίας, της αλιευτικής διαχείρισης, της βιολογίας ενός εμπορικού είδους ή της διατροφής ενός εκτρεφόμενου είδους και εφ' όσον τα συμπεράσματά τους ενδιαφέρουν την κυβέρνηση, τότε αυτή μπορεί να τα υιοθετήσει. Για παράδειγμα το ερευνητικό πρόγραμμα με τίτλο «Διαχείριση της Συμιακής γαρίδας» χρηματοδοτήθηκε από το ΕΠΑλ, οδήγησε σε ορισμένα χρήσιμα συμπεράσματα σχετικά με τη διαχείριση του είδους, στη συνέχεια η Διεύθυνση Αλιείας και Διαχείρισης Αλιευτικών Πόρων έλαβε υπ' όψιν την πρόταση της Περιφέρειας Δωδεκανήσου για τη λήψη μέτρων βάσει των αποτελεσμάτων του παραπάνω προγράμματος και τελικά προχώρησε στην έκδοση υπουργικής απόφασης. Σε αυτή την περίπτωση φαίνεται ότι οι επιστήμονες είχαν ενεργό ρόλο στη διαμόρφωση μιας αλιευτικής πολιτικής καθότι συνέλεξαν και ερμήνευσαν τα δεδομένα ως ειδικοί και η περιφέρεια έλαβε υπ' όψιν τη γνώμη τους και άρα επηρέασαν την ατζέντα μακροπρόθεσμα. Τέτοιες περιπτώσεις όπου οι ειδικοί επηρεάζουν μακροπρόθεσμα την ατζέντα της αλιευτικής πολιτικής στην Ελλάδα είναι μάλλον σπάνιες.

Αντίστοιχα σε ευρωπαϊκό επίπεδο η γνώμη των επιστημόνων λαμβάνεται υπ' όψιν σε θεσμοθετημένες επιτροπές (STECF, ICES) και αυτοί μπορούν μέσω των εναλλακτικών που προτείνουν μπορούν να επηρεάσουν την ατζέντα μακροπρόθεσμα. Τέλος ειδικοί σύμβουλοι των υπουργών έχουν τη δυνατότητα να επηρεάσουν την ατζέντα αλλά αυτό σχετίζεται με τη θέληση του υπουργού να δώσει λύσεις στα προβλήματα ή με το πόσο είναι δεκτικός σε νέες προτάσεις ή με την ικανότητα αυτών των συμβούλων να έχουν άποψη για την επικαιρότητα και να μπορούν να προτείνουν αποτελεσματικές λύσεις.

Τα ΜΜΕ θεωρείται γενικά ότι έχουν πολύ σημαντική δύναμη στη διαμόρφωση της ατζέντας καθότι επηρεάζουν την κοινή γνώμη. Στην περίπτωση της αλιείας η επίδραση των ΜΜΕ στην ατζέντα φαίνεται κυρίως σε μεμονωμένα συμβάντα και σε θέματα που αφορούν ξένους αλιείς. Για παράδειγμα όταν συνέβη το περιβαλλοντικό ατύχημα στο Σαρωνικό κόλπο η αλιεία διεκόπη για ένα χρονικό διάστημα. Τα ΜΜΕ εστίασαν το ενδιαφέρον του κόσμου στην πετρελαιοκηλίδα αλλά όχι στις συνέπειες στην αλιεία. Η επίδραση των ξένων αλιέων στην ελληνική αλιεία είναι ένα θέμα για το οποίο αρθρογραφούν αρκετά ΜΜΕ. Τα ΜΜΕ δεν εστιάζουν στις επιπτώσεις της παράνομης αλιείας στο απόθεμα αλλά στην παρουσία των ξένων αλιέων εντός της ΑΟΖ. Από αυτά τα δύο μπορεί να συμπεράνει κανείς ότι τα ΜΜΕ δεν εστιάζουν στο θέμα της αλιείας, δηλαδή στη διαχείριση των αποθεμάτων, αλλά ασχολούνται είτε γενικότερα με τα περιβαλλοντικά θέματα είτε με άλλα θέματα που έλκουν το ενδιαφέρον του κοινού και όχι την αλιεία καθαυτή. Βέβαια με την ανάδειξη ενός γεγονότος που σχετίζεται με τις ΑΟΖ από τα ΜΜΕ, αναδεικνύεται γενικότερα και η αλιευτική πολιτική καθότι αυτή συνδέεται με τις ΑΟΖ. Σπανιότερα θα ασχοληθούν με εξειδικευμένα θέματα της αλιείας ενημερωτικού χαρακτήρα, όπως για παράδειγμα να ενημερώσουν το κοινό για το περιεχόμενο ενός νομοσχεδίου ή μιας απόφασης. Από τα παραπάνω φαίνεται ότι είναι μάλλον δύσκολο να επηρεάσουν την ατζέντα διότι το θέμα της αλιείας είναι εξειδικευμένο και τα ΜΜΕ εστιάζουν σε γενικότερες πτυχές της περιβαλλοντικής προστασίας. Εστιάζοντας όμως στο θέμα ενός περιβαλλοντικού ατυχήματος μπορεί να επηρεάσουν έμμεσα την ατζέντα της αλιείας όπως για παράδειγμα μπορούν να τονίσουν τη στήριξη που θα πρέπει να δοθεί στους πληγέντες με τη μορφή επιδοτήσεων και άρα το θέμα της στήριξης να μπει στην ατζέντα. Επίσης όταν εστιάζουν στην επίδραση των ξένων αλιέων, στην πραγματικότητα ασκούν πίεση για καλύτερη επίβλεψη από το λιμενικό και άρα προωθούν έμμεσα το θέμα της ενίσχυσης του λιμενικού. Ενώ τα δύο αυτά παραδείγματα αποτελούν όντως στήριξη του κλάδου της αλιείας, οι διαθέσιμες επιλογές που έχει ένας ειδικός που ασχολείται με τη διαχείριση της αλιείας είναι περισσότερες και πιο κατάλληλες για την προστασία των αποθεμάτων, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι η επιβολή των κανόνων είναι λιγότερο σημαντική. Εάν όμως προωθηθεί το θέμα της επιτήρησης της παράνομης αλιείας στην ατζέντα υπό την επίδραση των ΜΜΕ, τότε κάποιο άλλο εξ' ίσου σημαντικό θέμα που θα επέλεγε ένας ειδικός είναι πιθανόν να μείνει έξω από την ατζέντα όπως για παράδειγμα η προώθηση της τεχνολογικής προόδου στα αλιευτικά εργαλεία.

Συνολικά μπορούμε να πούμε ότι οι ομάδες πίεσης επηρεάζουν την ατζέντα κυρίως βάζοντας εμπόδια στις μεταρρυθμίσεις της κυβέρνησης ή προτείνουν εναλλακτικές αφότου έχουν καθοριστεί τα θέματα της ατζέντας. Δύσκολα μπορούν να ασκήσουν πίεση μέσα

από εμπόδια στην οικονομία, μπορούν όμως σε μερικές περιπτώσεις να επηρεάσουν μακροπρόθεσμα την ατζέντα μέσω της γνώμης των ειδικών.

Η εθνική διάθεση μπορεί να επηρεάζει με τη σειρά της την κυβερνητική ατζέντα (Kingdon, 2014). Είναι δύσκολο να περιγράψει κανείς την κατεύθυνση της εθνικής διάθεσης. Αυτή αποτυπώνεται κυρίως στα αποτελέσματα των εκλογών και μπορεί να αλλάζει στο μεσοδιάστημα μεταξύ των εκλογικών περιόδων. Μια κυβέρνηση μπορεί να έχει περισσότερο συντηρητική κατεύθυνση ή περισσότερο σοσιαλιστική, φιλελεύθερη κτλ. Οι άνθρωποι γύρω από την κυβέρνηση έχουν αναπτύξει μια αίσθηση για τα εθνικά θέματα και μπορούν να αντιληφθούν τις αλλαγές στην εθνική διάθεση, οπότε να σκεφτούν εάν θα προωθήσουν διαφορετικές εναλλακτικές στην ατζέντα. Στην περίπτωση της αλιείας όπως συζητήθηκε προηγουμένως για την περίπτωση της επίδρασης των ΜΜΕ στην ατζέντα, οι αλλαγές στα εθνικά θέματα μπορεί να επηρεάσουν έμμεσα την ατζέντα. Για παράδειγμα μια κυβέρνηση μπορεί να προωθήσει την επιτήρηση μέσω του λιμενικού τη στιγμή που παρατηρεί ότι υπάρχει μια ανάλογη εθνική διάθεση. Σε αυτή την περίπτωση ενώ το θέμα της επιτήρησης της παράνομης αλιείας θα βρεθεί στην ατζέντα, μια εναλλακτική λύση μπορεί να μείνει εκτός και να αγνοηθεί όπως για παράδειγμα η στήριξη της επιστημονικής γνωμοδότησης ή η ενίσχυση των διεθνών συμφωνιών και η επιλογή του ευρωπαϊκού δικαστηρίου για την άσκηση πίεσης σε τρίτες χώρες. Σε τέτοιες περιπτώσεις ο ρόλος του υπουργείου εξωτερικών ως παίκτη μπορεί να αποκτήσει κάποια βαρύτητα για την αλιεία.

### **Η γνώμη των αλιέων**

Οι Έλληνες αλιείς όταν συμμετείχαν στις συζητήσεις στις επιτροπές διατύπωσαν ότι η γνώμη τους δε λαμβάνεται υπ' όψιν στη διαμόρφωση των πολιτικών. Η συλλογή επιστημονικών δεδομένων είναι η πιο καθιερωμένη μέθοδος για την ορθολογική διαχείριση της αλιείας στα ανεπτυγμένα κράτη. Παρ' όλα αυτά τα δεδομένα δεν είναι επαρκή σε πολλές τροπικές περιοχές αλλά και αλλού. Η συλλογή της γνώμης των αλιέων θα μπορούσε να βοηθήσει ειδικά σε περιπτώσεις αλιείας μικρής κλίμακας συμπληρωματικά με τα επιστημονικά δεδομένα (Cochrane & Garcia, 2009). Διάφοροι ποιοτικοί δείκτες αλλά και η γνώση που έχει συσσωρευτεί παραδοσιακά στους αλιείς θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν στην εκτίμηση της κατάστασης του αποθέματος αλλά και στο μελλοντικό σχεδιασμό (Johannes, 1998 όπως αναφέρεται στους Cochrane & Garcia, 2009). Οι αλιείς έχουν πολύ καλή γνώση της περιοχής που ψαρεύουν, μπορούν να μεγιστοποιήσουν την διαθέσιμη πληροφορία για τη βιώσιμη διαχείριση και είναι μια πηγή πληροφόρησης σε περιοχές όπου δεν υπάρχουν δειγματοληψίες. Επίσης όταν όλοι οι εμπλεκόμενοι συμμετέχουν κατά το σχεδιασμό μιας πολιτικής τότε ενισχύεται η βελτίωση της αλιείας της περιοχής διότι επιτυγχάνεται συμφωνία ή συναίνεση και μειώνεται το ρίσκο (Cochrane & Garcia, 2009). Παρ' όλα αυτά όταν συλλέγεται η γνώμη των αλιέων θα πρέπει να γνωρίζουμε ότι αυτή συνδέεται με τις πεποιθήσεις τους και ενδέχεται να έρθει σε σύγκρουση με τα επιστημονικά δεδομένα (Cochrane & Garcia, 2009). Η γνώση που έχουν οι αλιείς μπορεί εύκολα να συλληχθεί αλλά σχετίζεται με πνευματικά δικαιώματα, δεν τη διαθέτουν όλοι οι αλιείς αλλά ορισμένοι από αυτούς και αυτό δημιουργεί θέματα στο σχεδιασμό της δειγματοληψίας και τέλος η γνώση αυτή δε σχετίζεται πάντα με τη

διαχείριση της αλιείας (Cochrane & Garcia, 2009). Οι θεσμικοί φορείς σε συναντήσεις με τους αλιείς θα μπορούσαν να δημιουργήσουν νέα γνώση (Cochrane & Garcia, 2009).

### **Ο ρόλος της Ελληνίδας Επιτρόπου**

Κατά τη θητεία της Ελληνίδας Επιτρόπου Θαλασσίων Υποθέσεων και Αλιείας έγινε η αναθεώρηση της ΚΑΛΠ. Μπορεί να συνοψίσει κανείς τη συμβολή της στον εξευρωπαϊσμό της Ελληνικής αλιευτικής πολιτικής κυρίως σε δύο παραμέτρους. Το πρώτο σημείο που είναι σημαντικό να αναφερθεί είναι η αυξημένη ποσότητα διαθέσιμων κονδυλίων για την Ελλάδα σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο αναλογικά με τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές χώρες. Το 2014 ήταν γνωστό ότι η Ελλάδα έχει υποστεί πολλές περικοπές λόγω των μνημονιακών συμβάσεων και άρα μια αυξημένη δυνατότητα για χρηματοδότηση ήταν αναγκαία προκειμένου να διευκολυνθεί η αναπτυξιακή πορεία της χώρας στην αλιεία και την υδατοκαλλιέργεια. Βέβαια αυτό από μόνο του δεν είναι αρκετό για να επιφέρει ουσιαστικές αλλαγές στους δύο κλάδους αν δεν πραγματοποιηθούν αντίστοιχες διοικητικές προσαρμογές που θα διευκολύνουν τις χρηματοδοτήσεις προς τους ενδιαφερόμενους αλιείς, επενδυτές, ερευνητές κ.ά. και οι οποίες δε θα δημιουργούν γραφειοκρατικές αγκυλώσεις. Το δεύτερο σημείο που μπορεί να αναφερθεί κανείς είναι οι ομιλίες της Επιτρόπου εντός του Ελληνικού κοινοβουλίου. Σε αυτές τις ομιλίες η Επίτροπος τόνισε τα προβλήματα του κλάδου και το τι θα πρέπει να γίνει από τις Ελληνικές κυβερνήσεις ώστε να αυξηθεί η απορρόφηση του ΕΠΑΛΘ. Επίσης ανέδειξε το σύνολο των δράσεων που προβλέπονται για χρηματοδότηση από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και τόνισε ότι η χρηματοδότηση για δράσεις όπως είναι η διάλυση των σκαφών δεν θα πρέπει να αποτελούν τη μοναδική επιλογή από τις κυβερνήσεις αλλά θα πρέπει να διευκολυνθεί η προώθηση του συνόλου των εναλλακτικών δράσεων ώστε οι αλιείς να παραμείνουν τελικά στο επάγγελμά τους και να στηριχθούν ουσιαστικά.

## Συνολική Αποτίμηση – Συμπεράσματα – Προτάσεις

### Συνολική Αποτίμηση

Οι περισσότερες μεταρρυθμίσεις που ψηφίστηκαν στο κοινοβούλιο προχώρησαν στην έκδοση κάποιου νόμου ([Πίνακας 18](#)). Οι υπόλοιπες μεταρρυθμίσεις προχώρησαν με τη μορφή της υπουργικής απόφασης και του προεδρικού διατάγματος. Αυτό δείχνει ότι οι μονοκομματικές κυβερνήσεις με δυνατή πλειοψηφία αλλά και οι δικομματικές κυβερνήσεις στην Ελλάδα, εκτός από λίγες εξαιρέσεις που η κυβέρνηση έδειξε χαμηλή εσωτερική συνοχή, έχουν τη δυνατότητα να μεταρρυθμίσουν την αλιευτική πολιτική.

Ο εσωτερικός αντίκτυπος των ευρωπαϊκών πολιτικών θα μπορούσαμε να πούμε ότι είναι θετικός και αρνητικός. Από τη μια πλευρά ενισχύει τη στρατηγική θέση των εγχώριων συμμαχιών που προωθούν τις εσωτερικές μεταρρυθμίσεις σύμφωνα με τους στόχους της ευρωπαϊκής πολιτικής. Αυτό φαίνεται στην προώθηση θεμάτων για τα οποία η Ελλάδα δεν είχε προχωρήσει σε κάποια υλοποίηση για πολλά χρόνια (πριν την είσοδο στην ΕΕ ήταν σχεδόν αδρανής στην αλιευτική πολιτική αλλά και γενικότερα στην περιβαλλοντική πολιτική), αλλά θεσπίστηκαν κατόπιν εφαρμογής ευρωπαϊκών κανόνων και συνετέλεσαν στην καλύτερη οργάνωση των υδατοκαλλιεργειών, του θαλάσσιου χωροταξικού σχεδιασμού και της δημιουργίας εναλλακτικών προς τους αλιείς όπως ο αλιευτικός τουρισμός. Από την άλλη πλευρά ενισχύει τη στρατηγική θέση των εγχώριων συνεργατών που αντιτίθενται στους στόχους της ευρωπαϊκής πολιτικής και προωθούν μια διακριτή εσωτερική προσέγγιση. Αυτό φαίνεται ιδιαίτερα στην αποτελεσματικότητα του ΕΣΠΑ ως γραφειοκρατικού μηχανισμού χρηματοδότησης (αργή απορρόφηση των κονδυλίων – ενίσχυση γραφειοκρατών), στην αλλαγή των πολιτικών υπευθύνων του ΕΣΠΑ και του ΕΠΑΛΘ (μέχρι να αλλάξουν οι ηγεσίες οι γραφειοκράτες έβρισκαν ευκαιρία για μη υλοποίηση των έργων σκεπτόμενοι ότι οι κανόνες θα αλλάξουν με την έλευση της νέας κυβέρνησης), στην καθυστέρηση της υιοθέτησης των προγραμμάτων συλλογής δεδομένων (ενίσχυση της συσπείρωσης των ωφελουμένων από αυτά τα προγράμματα ως ομάδα πίεσης αφού είχαν κοινό συμφέρον την ενεργοποίηση των αδρανών προγραμμάτων), στην οργάνωση των αλιέων σε συλλόγους σε μια προσπάθεια δημιουργίας ισχυρών συνδικάτων, στη δημιουργία ξεχωριστού γραφείου ελέγχου μικρών σκαφών στο λιμενικό (επιπλέον γραφειοκρατία) και στην κατάργηση της ερασιτεχνικής άδειας αλιείας (απουσία ελέγχου / καταγραφής και άρα προστασίας των αποθεμάτων). Εάν τα άτομα που δημιουργούν και τροποποιούν κανόνες δεν καταλαβαίνουν πώς συγκεκριμένοι συνδυασμοί κανόνων επηρεάζουν ενέργειες και αποτελέσματα σε ένα συγκεκριμένο οικολογικό και πολιτιστικό περιβάλλον, οι αλλαγές κανόνων μπορεί να παράγουν απροσδόκητα και, μερικές φορές, καταστροφικά αποτελέσματα (Ostrom, 2005).

Η ίδια η διοίκηση επηρεάζει σε μεγάλο βαθμό την εφαρμογή των κανονισμών. Η δημόσια διοίκηση όταν χρειάστηκε να λάβει πολλές αποφάσεις για την αντιμετώπιση της ΠΛΑ προέβη σε μερικές αδικίες. Τα μεγάλα θεσμικά όργανα φαίνεται να έχουν προβλήματα στην ομαλή προσαρμογή τους στις αλλαγές (Cochrane & Garcia, 2009). Οι

υπεύθυνοι και το προσωπικό μπορεί να προσπαθήσουν να ικανοποιήσουν τα προσωπικά ή ομαδικά τους συμφέροντα (Cochrane & Garcia, 2009). Ως αποτέλεσμα, ενδέχεται να χάσουν εντελώς την αντιπροσωπευτικότητα και τη χρησιμότητά τους χωρίς ωστόσο να εγκαταλείψουν το κοινωνικοπολιτικό πεδίο, λειτουργώντας μόνο με βάση το νομικό τους καθεστώς και την ικανότητά τους να επηρεάζουν αποφάσεις (Cochrane & Garcia, 2009). Επίσης όσο πιο γρήγορα αλλάζουν οι βασικές μεταβλητές του προβλήματος (η τεχνολογία, οι πληθυσμοί των ανθρώπων και των ζώων ή η διαθεσιμότητα ενός συντελεστή) και όσο περισσότερες μεταβλητές αλλάζουν ταυτόχρονα, τόσο πιο απαιτητικό είναι το πρόβλημα της προσαρμογής των θεσμικών οργάνων στις νέες συνθήκες (Ostrom, 2005). Οι ελληνικές κυβερνήσεις μπορούσαν να διορθώσουν τις όποιες παρεκκλίσεις στη δημόσια διοίκηση με νέες νομοθετήσεις. Αυτό δε φαίνεται να συνέβη διότι άλλοτε οι κυβερνήσεις παρουσίασαν αδυναμίες στην συστηματική προώθηση μεταρρυθμίσεων (χαμηλή συνοχή, συστηματικά αντίθετη αντιπολίτευση) και σε άλλες περιπτώσεις ο αριθμός των παικτών αρνησικυρίας αυξήθηκε. Η γραφειοκρατική διολίσθηση στη φάση της εφαρμογής μιας νέας πολιτικής μένει ατιμώρητη εάν δεν έχει ορατό και άμεσο εκλογικό κόστος για την κυβέρνηση σε συνδυασμό με την ύπαρξη ικανού κόστους επαναανομοθέτησης (Αλεξόπουλος, 2005).

Βέβαια η ΚΑΛΠ πολλές φορές προβλέπει λεπτομερείς κανόνες για την εγχώρια συμμόρφωση, οπότε ανεξάρτητα από τις διαφορές στις εθνικές μεταρρυθμιστικές ικανότητες έχουμε ομοιότητα των εγχώριων αντιδράσεων στα διάφορα ΚΜ. Για παράδειγμα η συλλογή αλιευτικών δεδομένων ως εφαρμογή του αντίστοιχου κανονισμού φέρνει τα ίδια αποτελέσματα σε όλες τις χώρες καθότι τα δεδομένα συλλέγονται με τα ίδια πρωτόκολλα. Επίσης η θέσπιση διαχειριστικών σχεδίων βελτιώνει τον έλεγχο των αποθεμάτων και αποτρέπει την υπεραλίευση όταν τα επιστημονικά δεδομένα συγκλίνουν σε κάτι τέτοιο. Όμως πολλές φορές τα διαχειριστικά σχέδια καθυστερούν να υλοποιηθούν και όταν υλοποιηθούν δεν εφαρμόζονται απόλυτα καθώς υπάρχει και η παράνομη αλιεία. Η ύπαρξη παράνομης αλιείας και η αδυναμία ελέγχου από το κράτος-μέλος δημιουργεί αποκλίσεις κατά την υλοποίηση της ΚΑΛΠ. Η υπεραλίευση πολλές φορές δεν οφείλεται στην άγνοια αλλά στον ανταγωνισμό μεταξύ των αλιέων ειδικά όταν δεν υπάρχει ή δεν εφαρμόζεται κάποιος έλεγχος (Perman, Ma, McGilvray & Common, 2003).

Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ βρίσκονται σε αλληλεπίδραση με ομάδες οργανώσεων που εκπροσωπούν συγκεκριμένα συμφέροντα και επιδίδονται σε δραστηριότητες εκπροσώπησης συμφερόντων. Στον τομέα της αλιείας η Eurorêche εκπροσωπεί τα συμφέροντα των αλιέων και μέλος της στο παρελθόν έχει υπάρξει η Πανελλήνια Ένωση Πλοιοκτητών Μέσης Αλιείας (Π.Ε.Π.Μ.Α.). Η Eurorêche ενημερώνει όλες τις ομάδες ενδιαφερομένων για τις εξελίξεις στα θεσμικά όργανα της ΕΕ στον κλάδο της αλιείας και προωθεί την πολιτική των επιχειρήσεων του αλιευτικού κλάδου σε αυτά. Οι ομάδες συμφερόντων προσπαθούν μέσα από τη λήψη νομικών μέτρων στα εθνικά δικαστήρια και στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο να επηρεάσουν την εφαρμογή των Ευρωπαϊκών κανονισμών (Hix, 2005). Συνολικά εμφανίζονται 77 διαφορετικοί οργανισμοί / σύλλογοι που σχετίζονται με την αλιεία και έχουν πρόσβαση στο Ευρωκοινοβούλιο χωρίς να συνυπολογιστούν οι ενώσεις καταναλωτών. Αυτοί οι οργανισμοί είναι κυρίως εμπορικές / επιχειρηματικές /

επαγγελματικές ενώσεις (συνολικά 29), ΜΚΟ (συνολικά 27) και οργανισμοί που εκπροσωπούν τοπικές, περιφερειακές και δημοτικές αρχές (συνολικά 11) (Πηγή δεδομένων: Μητρώο διαφάνειας της ΕΕ). Αν θεωρήσουμε ότι οι πρώτες έχουν ως κύριο σκοπό τους τη μεγιστοποίηση του κέρδους και οι δεύτερες τη βελτίωση της προστασίας των αλιευμάτων ή του θαλασσιού περιβάλλοντος γενικότερα, τότε θα μπορούσαμε να πούμε ότι υπάρχει μια ισορροπία στην εκπροσώπηση αυτών των δύο αντίθετων δυνάμεων προαγωγής πολιτικής στο Ευρωπαϊκό lobbying της αλιείας.

Δύο βασικοί μηχανισμοί παραγωγής της πολιτικής στην ΕΕ είναι η υιοθέτηση των πολιτικών σε υπερεθνικό και σε διακυβερνητικό επίπεδο (Hix, 2005). Επίσης υπάρχει «ανατροφοδότηση» μεταξύ των αποτελεσμάτων πολιτικής από το σύστημα της ΕΕ και των νέων απαιτήσεων των πολιτών για το σύστημα. Ωστόσο, ο κύκλος ανατροφοδότησης είναι σχετικά αδύναμος στην ΕΕ σε σύγκριση με άλλα πολιτικά συστήματα (Hix, 2005). Αυτή η ασθενής ανατροφοδότηση δε βοηθά την παραγωγή αλιευτικής πολιτικής και σε συνδυασμό με το μικρό χρονικό διάστημα που μεσολαβεί μεταξύ των δύο βασικών κανονισμών (ΕΚ 1224/2009 και ΕΚ 1380/2013) καθιστά δύσκολο τον έλεγχο των αποτελεσμάτων της πολιτικής. Η δικαιοσύνη ως μηχανισμός βοηθά και αυτή στην εφαρμογή των ευρωπαϊκών κανονισμών. Για παράδειγμα στην Ελλάδα έχουν σταλεί τέσσερις προειδοποιητικές επιστολές την τελευταία δεκαετία από την Επιτροπή και οριακά έφτασε στο Ευρωπαϊκό δικαστήριο. Τα θέματα αφορούσαν τη συλλογή αλιευτικών δεδομένων, τη θέσπιση διαχειριστικών σχεδίων, τη μη θέσπιση θαλάσσιου χωροταξικού σχεδιασμού και τη μη ανταλλαγή δεδομένων με άλλα ΚΜ όπως οφείλει να κάνει. Όλα τα θέματα για τα οποία η Ελλάδα έλαβε προειδοποιητική επιστολή από την επιτροπή προχώρησαν σε θεσμοθέτηση. Με την ύπαρξη του Ευρωπαϊκού δικαστηρίου διασφαλίζεται ότι οι κανονισμοί είναι δεσμευτικοί προς όλους διότι το ΚΜ που δεν εφαρμόζει την ΚΑΛΠ θα αποπεμφθεί στο δικαστήριο και άρα τα ΚΜ αποκτούν κίνητρο να συνεργαστούν και η πολιτική να έχει το επιθυμητό αποτέλεσμα (Hix, 2005).

### **Θεσμική πολυπλοκότητα**

Το διοικητικό σύστημα επίβλεψης της αλιείας στην Ελλάδα είναι περίπλοκο. Αποτελείται κυρίως από δύο κεντρικές υπηρεσίες, αυτή της Γενικής Διεύθυνσης αλιείας (ΓΔΑ) και αυτή του Λιμενικού. Το ΥΠΑΑΤ εκτός από τη ΓΔΑ δίνει τη δυνατότητα και σε άλλες διοικητικές δομές να λειτουργήσουν βοηθητικά για τη διαχείριση των αποθεμάτων. Για παράδειγμα έχει θεσμοθετηθεί ξεχωριστή διοικητική δομή για τα προγράμματα ΕΣΠΑ και ΕΠΑΛΘ τα οποία εποπτεύονται από μικτές επιτροπές, για την παραγωγή επιστημονικών δεδομένων διαθέτει το ΙΝΑΛΕ το οποίο εποπτεύεται από τον ΕΛΓΟ Δήμητρα και διαθέτει τον ΟΠΕΚΕΠΕ για τις πληρωμές των αλιέων. Η συλλογή των δεδομένων γίνεται επίσης και από το ΕΛΚΕΘΕ το οποίο εποπτεύεται από διαφορετική διοικητική δομή, τη Γενική Γραμματεία Έρευνας και Καινοτομίας. Το ΥΝΑΝΠ διαθέτει ως διοικητική δομή το λιμενικό, το οποίο διαρθρώνεται από πολλές αρμόδιες υπηρεσίες όπως τη Διεύθυνση Ελέγχου Αλιείας στην οποία υπάγεται το Κέντρο Παρακολούθησης Αλιείας, αλλά και πολλά κατά τόπους λιμεναρχεία. Οι ίδιες οι διοικητικές δομές έχουν σύνθετα και περίπλοκα οργανογράμματα και αυτό επηρεάζει την απόδοσή τους.

Το θεσμικό σύστημα της αλιείας εξαρτάται από την ιστορικότητα και την διοικητική παράδοση του κάθε κράτους (Cochrane & Garcia, 2009). Είναι ένα εξελισσόμενο σύστημα που διαμορφώνεται από τη συνέργια μεταξύ των κοινωνικών ομάδων του τομέα και τον τρόπο των παρεμβάσεων της κάθε δημόσιας αρχής (Cochrane & Garcia, 2009). Αυτό έχει ως αποτέλεσμα το θεσμικό περιβάλλον στην αλιεία να είναι συχνά ασταθές (Cochrane & Garcia, 2009). Για να κατανοήσει κανείς τα θεσμικά όργανα θα πρέπει να γνωρίζει τι είναι, πώς και γιατί δημιουργούνται και διατηρούνται και ποιες συνέπειες δημιουργούν σε ποικίλα περιβάλλοντα (Ostrom, 2005). Ο αριθμός των διαφορετικών θεσμικών οργάνων τείνει να αυξάνεται με την πάροδο του χρόνου ενώ οι επιδόσεις τους να ελαττώνονται (Cochrane & Garcia, 2009). Λόγω των πολλαπλών κρίσεων και της κινητικότητας που χαρακτηρίζει τον τομέα, τα θεσμικά όργανα αναδιαμορφώνουν συνεχώς τον εαυτό τους πολλαπλασιάζοντας τα εξειδικευμένα όργανα που είναι επιφορτισμένα με την επίλυση των δυσκολιών και τη λήψη αποφάσεων (Easton, 1965 όπως αναφέρεται στους Cochrane & Garcia, 2009). Τα προβλήματα εμφανίζονται σε κάθε θεσμική διευθέτηση όταν το σύστημα είναι «χαοτικό» και οι κανόνες αλλάζουν συχνά ως απάντηση στην πολιτική πίεση προτού οι αλιείς προσαρμοστούν ή οι πολιτικοί καταλάβουν εάν οι κανόνες λειτουργούν (Imperial & Yandle, 2005).

Τα κράτη έχουν δημιουργήσει πολυάριθμα εξειδικευμένα θεσμικά όργανα που είναι υπεύθυνα για τη ρύθμιση, την ενημέρωση ή τον έλεγχο, για παράδειγμα επιστημονικά ινστιτούτα, γραφεία, επιτροπές αλιείας, επιμελητήρια, και φορείς διαχείρισης (Cochrane & Garcia, 2009). Είναι πιθανόν αυτή η πρακτική της σταδιακής ενσωμάτωσης των υπηρεσιών (προσαυξητισμός) να περιορίζει το ρίσκο της εσφαλμένης πρόβλεψης της κοινωνικής συμπεριφοράς και ταυτόχρονα να πετυχαίνει κάθε φορά να υλοποιεί ένα μέρος της πολιτικής (Lindblom, 1959). Η βιομηχανία έχει επίσης δημιουργήσει πολυάριθμες δομές για την εκπροσώπηση και τη διαχείριση, για παράδειγμα κοινοπραξίες, επαγγελματικά σωματεία, συνεταιρισμούς και επαγγελματικές ή εξειδικευμένες ενώσεις (Cochrane & Garcia, 2009). Έχουν επίσης συσταθεί ομάδες πίεσης από χρήστες χώρων και φυσικών πόρων που αξιοποιούνται από την αλιεία, για παράδειγμα ενώσεις για τη διατήρηση του περιβάλλοντος ή ορισμένων ειδών που βρίσκονται σε κίνδυνο, καθώς και ομάδες ερασιτεχνικής αλιείας (Cochrane & Garcia, 2009). Τις περισσότερες φορές όμως, αυτά τα ιδρύματα συσσωρεύονται καθώς τα απαρχαιωμένα ιδρύματα σπάνια διαλύονται, με αποτέλεσμα ένα θεσμικό σύστημα να είναι όλο και πιο δύσκολο να κατανοηθεί, να ελεγχθεί ή να προβλεφθεί (Cochrane & Garcia, 2009).

Η απόδοση της υλοποίησης μιας πολιτικής όπως είναι η ΚΑΛΠ, συνδέεται άμεσα με την «αντιστοιχισή» ή την «αναντιστοιχία» μεταξύ των απαιτήσεων της ευρωπαϊκής πολιτικής και της υφιστάμενης διοικητικής διάρθρωσης στο εθνικό επίπεδο (Knill & Lenschow, 1998). Εάν ο αριθμός των θεσμικών προσαρμογών που απαιτούνται σε εθνικό επίπεδο είναι μεγάλος τότε η αποτελεσματικότητα εφαρμογής των πολιτικών της ΕΕ αναμένεται να είναι χαμηλή (Knill & Lenschow, 1998). Η θεσμική οργάνωση της αλιείας είναι γενικά πολύπλοκη, ετερογενής, γραφειοκρατική, συγκεντρωτική και μερικές φορές υπερβολικά ανεπτυγμένη (Féral, 2002, όπως αναφέρεται στους Cochrane & Garcia,



2009). Παρ 'όλα αυτά, εξελίσσεται συνεχώς, αλλάζει τις μεθόδους ελέγχου, τα μέσα παρέμβασης, τις διαδικασίες και τις δομές (Cochrane & Garcia, 2009).

Βέβαια η απόδοση των θεσμών ως προς τη λειτουργία τους και τη θεσμική οργάνωση τους δεν σχετίζεται απαραίτητα με τα αποτελέσματα μιας πολιτικής (Imperial & Yandle, 2005). Μπορεί η θεσμική διάρθρωση να έχει μια κακή απόδοση όταν εξετάζεται ως προς το κόστος συναλλαγής, την αποτελεσματικότητα, τα κεφάλαια που διαθέτει, την ευθύνη, την προσαρμοστικότητα ή κάποιο άλλο κριτήριο (Imperial & Yandle, 2005). Ωστόσο, θα μπορούσε να είναι αρκετά αποτελεσματική στη διατήρηση των αποθεμάτων στα επιθυμητά επίπεδα επειδή οι υποκείμενοι κανόνες που διέπουν τη συμπεριφορά των αλιέων είναι επαρκείς για τη διατήρηση βιώσιμων αποθεμάτων ιχθύων (Imperial & Yandle, 2005). Το ιδανικό θα ήταν να υπάρχει μια αποδοτική διοικητική δομή αλιείας για το επίπεδο όπου οι υποκείμενοι κανόνες είναι επαρκείς για τη διατήρηση των αποθεμάτων (Imperial & Yandle, 2005). Τα αποτελέσματα των πολιτικών επηρεάζονται κατά το στάδιο της εφαρμογής τους από την απόδοση της διοίκησης αλλά δεν προέρχονται από αυτή (Imperial & Yandle, 2005).

### **Χρειάζονται τόσοι κανόνες και τόση επιτήρηση;**

Η ΚΑΛΠ έχει ένα πολύπλοκο σύστημα κανόνων για την αντιμετώπιση της υπεραλίευσης. Περιλαμβάνει μέτρα ποσοστώσεων, διαχειριστικά σχέδια, αντιμετώπιση της παράνομης αλιείας, τεχνικά μέτρα, μέτρα για την αλιεία μικρής κλίμακας, για την αλιεία βαθέων υδάτων, για τις απορρίψεις, για τις δυνατότητες του αλιευτικού στόλου αλλά και μέτρα για την επιβολή των κανόνων. Το θέμα της εφαρμογής αυτών των κανόνων είναι επίσης πολύπλοκο. Τίθεται εύλογα το ερώτημα εάν χρειάζονται όλοι αυτοί οι κανόνες.

Η παράνομη, λαθραία και άναρχη αλιεία (ΠΛΑ) καλύπτει ένα πολύπλοκο φάσμα παράνομων ενεργειών και οντοτήτων και αποτελεί αναμφίβολα μια αυξανόμενη παγκόσμια ανησυχία για τους διαχειριστές αλιείας, τους παραγωγούς, τους εμπόρους, τους καταναλωτές και τους ίδιους τους αλιείς (Cochrane & Garcia, 2009) και έχει ως στόχο το κέρδος. Ωστόσο, ένα ισχυρό και ευέλικτο εθνικό σύστημα παρακολούθησης, ελέγχου και επιτήρησης που συνδέεται με την ισχυρή περιφερειακή και διεθνή συνεργασία είναι ουσιαστικό στοιχείο για τη διακοπή της ΠΛΑ (Cochrane & Garcia, 2009). Είναι πιθανόν η ΠΛΑ να θέσει σε κίνδυνο την εφαρμογή σχεδίων διαχείρισης και, σε ακραίες περιπτώσεις, να υπονομεύσει την ορθολογική εκμετάλλευση του πόρου (Cochrane & Garcia, 2009). Το ίδιο το σύστημα των ποσοστώσεων ενώ περιορίζει κάπως τις παρανομίες, δεν μειώνει τα κίνητρα για εξαπάτηση (Imperial & Yandle, 2005). Στις παρανομίες αυτές περιλαμβάνεται η ψευδής αναφορά αλιευμάτων, η απόρριψη των παρεμπιπτόντων αλιευμάτων και εκφόρτωση των αλιευμάτων σε λιμένες που δεν έχουν καθοριστεί από το σύστημα παρακολούθησης (Copes, 1996 όπως αναφέρεται στους Imperial & Yandle, 2005). Πολλά κράτη μπορούν να βοηθήσουν τα αποθέματά τους να ανακάμψουν ενώ παράλληλα μπορούν να αποφύγουν τις βραχυπρόθεσμες μειώσεις στην αλιευτική προσπάθεια και στα κέρδη αντιμετωπίζοντας δραστικά την ΠΛΑ (Cabral et al., 2018).

Αναπόφευκτα θα υπάρξει κάποια αντιστάθμιση μεταξύ διαφορετικών συνδυασμών λύσεων κατά την επιλογή της πολιτικής ελέγχου και επιτήρησης, όπως για παράδειγμα οι

επιλογές μεταξύ κρυφής ή φανεράς επιτήρησης, της επιμόρφωσης των ομάδων συμφερόντων ή της παραδοσιακής επιβολής, της πλήρους παρακολούθησης ή της δειγματοληπτικής επιλογής της παρακολούθησης (Cochrane & Garcia, 2009). Εάν τεθεί ως στόχος η πλήρης επιτήρηση τότε κάτι τέτοιο θα ήταν αρκετά κοστοβόρο, σε σχέση με την επίτευξη χαμηλότερου στόχου επιτήρησης, αλλά και μη ρεαλιστικό (Cochrane & Garcia, 2009).

Μελέτες παραβατικότητας στο πλαίσιο της θεωρίας των παιγνίων έδειξαν ότι η αύξηση ήδη αυστηρών ποινών, όχι μόνο δε μεταβάλλει το επίπεδο παραβατικότητας αλλά αναμένεται να μειώσει την ένταση της αστυνόμευσης των ελεγκτικών μηχανισμών κάνοντάς τους λιγότερο αποτελεσματικούς (Tsebelis, 1990, όπως αναφέρεται στον Αλεξόπουλος, 2005). Η απενεργοποίηση της δορυφορικής συσκευής VMS από τα σκάφη μέσης αλιείας είναι η πιο συχνή παράβαση που καταγράφηκε από το λιμενικό. Ο υποψήφιος παραβάτης ανιχνεύει τη στάση χαλάρωσης των ελεγκτών, σκέπτεται ότι έχει λιγότερες πιθανότητες να συλληφθεί και καταφεύγει ευκολότερα στην παρανομία (Αλεξόπουλος, 2005). Οι μηχανισμοί ελέγχου θα ήταν ενδεχομένως πιο αποδοτικοί όταν συνδεθούν με μέτρα που αυξάνουν το ίδιο όφελος των ελεγκτών μέσα από τον έλεγχο και όχι με μέτρα – ποινές που μειώνουν την ευημερία των υποψήφιων παραβατών (Αλεξόπουλος, 2005).

### **Δημόσιο ή ιδιωτικό αγαθό;**

Τα αλιευτικά αποθέματα μπορούν να εκμεταλλευτούν από τον άνθρωπο υπό καθεστώς κρατικής, ιδιωτικής, κοινής (*res communis*) και ανοικτής πρόσβασης (*res nullius*) (Seijo, Defeo & Salas, 1998). Στην πρώτη περίπτωση ένας θεσμικός φορέας αποφασίζει για τους κανόνες εκμετάλλευσης που θα επιβληθούν και ο ίδιος φορέας έχει τα δικαιώματα εκμετάλλευσης. Το καθεστώς εκμετάλλευσης είναι ιδιωτικό όταν αποφασίζουν οι αλιείς για τους κανόνες εκμετάλλευσης βάσει κοινών κανόνων. Όταν η πολιτεία διανέμει δικαιώματα εκμετάλλευσης σε συγκεκριμένους αλιείς οι οποίοι σέβονται κανόνες που έχουν θεσπιστεί, τότε υπάρχει καθεστώς κοινής εκμετάλλευσης. Τέλος όταν δεν υπάρχει κάποιος συγκεκριμένος ιδιοκτήτης (πολιτεία ή άτομα), κάθε άτομο μπορεί να συλλέξει αλιεύματα και έχουμε καθεστώς ανοικτής πρόσβασης. Από το ιδιοκτησιακό καθεστώς προκύπτουν δύο θέματα: πρώτον, η χωρίς περιορισμούς πρόσβαση στον φυσικό πόρο και δεύτερον, η παραγωγή εξωτερικοτήτων μεταξύ των διαφόρων χρηστών (Seijo, Defeo & Salas, 1998).

Σε ένα σύστημα όπου η εκμετάλλευση των κοινών πόρων θα ήταν ελεύθερη υπάρχει δυσκολία ελέγχου των εξωτερικοτήτων. Αντίθετα σε ένα σύστημα όπου τα δικαιώματα αλιείας είναι συγκεκριμένα, οι εξωτερικότητες είναι πιο εύκολο να προσδιοριστούν και να υπολογιστούν αλλά είναι δύσκολο να εφαρμοστούν οι κανόνες στον αποκλεισμό όλων αυτών που δε θα έχουν αποκλειστικό δικαίωμα στην αλιεία (Perman, Ma, McGilvray & Common, 2003). Κατά συνέπεια η επιβολή κανόνων και ο έλεγχος είναι αρκετά κοστοβόρα. Είναι πιθανόν ένα οποιοδήποτε απόθεμα να γίνει αντικείμενο υπερεκμετάλλευσης μέχρι την εξάντλησή του όταν αυτό βρίσκεται σε καθεστώς ελεύθερης πρόσβασης λόγω απουσίας ορθολογικής διαχείρισης (Perman, Ma, McGilvray & Common, 2003). Ακόμα και για προφανείς λύσεις, χρειάζεται ένας θεσμικός μηχανισμός

ο οποίος να αποφασίζει για τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν όσον αφορά την ορθολογική διαχείριση της αλιείας.

Μεταξύ των δύο καθεστώτων, της ελεύθερης πρόσβασης στα αποθέματα (δηλαδή η θεώρηση ότι τα ψάρια είναι ένα κοινό αγαθό) και του διαμοιρασμού αποκλειστικών δικαιωμάτων σε ιδιώτες, και δεδομένων ίδιων των υπόλοιπων συνθηκών, η αλιευτική ένταση είναι υψηλότερη στην περίπτωση της ελεύθερης πρόσβασης (Perman, Ma, McGilvray & Common, 2003). Αυτό συμβαίνει διότι όταν ολοκληρωθεί επιτυχώς μια συναλλαγή, ο πωλητής (αλιέας) θα προχωρήσει και στην επόμενη συμφωνία πώλησης και θα αφαιρέσει περισσότερα ψάρια από το απόθεμα. Ταυτόχρονα άλλοι πωλητές θα εισέλθουν στον κλάδο μέχρις ότου ανέβει το οριακό κόστος. Τα αλιεύματα σε καθεστώς ελεύθερης πρόσβασης (όπως για παράδειγμα είναι αυτά που αλιεύονται στα διεθνή ύδατα) έχουν την ιδιότητα της μη αποκλειστικότητας του δημόσιου αγαθού (δηλαδή το κόστος αποκλεισμού άλλων ατόμων από τη χρήση του αγαθού είναι πολύ μεγάλο). Οι χρήστες αυτού του αγαθού έχουν το κίνητρο να μην πληρώνουν (πρόβλημα του δωρεάν χρήστη – free rider problem) και κατά συνέπεια η αγορά μπορεί να αποτύχει να παράσχει την αποτελεσματική ποσότητα δημόσιου αγαθού (Perman, Ma, McGilvray & Common, 2003). Η τραγωδία των κοινών (Hardin, 1968), το δίλημμα του φυλακισμένου (Grofman & Pool, 1975) και η λογική της συλλογικής δράσης (Olson, 1971, 1989) είναι παραπλήσιες ιδέες των θεωριών που προσπαθούν να ερμηνεύσουν την προβληματική που αντιμετωπίζουν τα μεμονωμένα άτομα όταν προσπαθούν να επιτύχουν το κοινό όφελος (Ostrom, 1990) και βασίζονται στο πρόβλημα του δωρεάν χρήστη.

Η πιθανότητα να εξαντληθεί ένας φυσικός πληθυσμός αυξάνεται όταν αυτός αλιεύεται χωρίς περιορισμούς, όσο η τιμή του ανεβαίνει, όσο μειώνεται το κόστος εκμετάλλευσης, όταν ο φυσικός ρυθμός αύξησης είναι αργός (Perman, Ma, McGilvray & Common, 2003, Tietenberg & Lewis, 2018). Ακόμα και σε καθεστώς αποκλειστικών δικαιωμάτων ένα απόθεμα μπορεί να εξαντληθεί. Αυτό θα συμβεί όταν η συλλογή είναι εύκολη ακόμα και όταν το απόθεμα φτάνει οριακά να εξαντληθεί ή όταν αυτό έχει υψηλή τιμή ή όταν υπάρχει έλλειψη επιστημονικών δεδομένων και αβεβαιότητα ή όταν υπάρξει θεσμική αποτυχία (Perman, Ma, McGilvray & Common, 2003). Στην πραγματικότητα η αλιεία χαρακτηρίζεται από μεγάλο καθεστώς ιδιωτικοποίησης (Perman, Ma, McGilvray & Common, 2003). Αυτό συμβαίνει διότι υπάρχει μεγάλος αριθμός ιδιωτικών σκαφών αλιείας (ερασιτεχνικών και επαγγελματικών) και κατόχων υδατοκαλλιεργειών, μεγάλος ανταγωνισμός στην αγορά, κίνητρο για μεγιστοποίηση των κερδών και ονομαστικές άδειες αλιείας.

### **Τι επιλογές έχει διαθέσιμες η πολιτεία; Ποιες είναι οι παράμετροι που πρέπει να λάβει υπ' όψιν;**

Αρχικά η αλιεία για την Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα (ΕΟΚ) βασίζονταν στη θεμελιώδη αρχή της ελεύθερης πρόσβασης. Το 1972, κατά τις διαπραγματεύσεις για την προσχώρηση του Ηνωμένου Βασιλείου, της Ιρλανδίας και της Δανίας στην ΕΟΚ, η αλιεία διαδραμάτισε σημαντικό ρόλο. Τα εθνικά αποκλειστικά δικαιώματα παράκτιας αλιείας στα χωρικά ύδατα, που προσδιορίζονται ως ευρισκόμενα εντός των 12 ναυτικών μιλίων από

την ακτή, επεκτάθηκαν, προκειμένου να συμπεριληφθούν οι ΑΟΖ, έως 200 ναυτικά μίλια από την ακτή (UNCLOS, 1982). Τα κράτη μέλη συμφώνησαν να εναποθέσουν τη διαχείριση των αλιευτικών τους πόρων στα χέρια της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Με την πάροδο των ετών έγινε υπερεκμετάλλευση σε πολλά αποθέματα ψαριών και έπρεπε να βρεθεί ένας τρόπος να αντιμετωπιστεί η υπεραλίευση. Το μοίρασμα αδειών από την ΕΕ, όπου τα ΚΜ μπορούν να συλλέγουν συγκεκριμένη ποσότητα αλιευμάτων ήταν μια λύση ελέγχου της αλιείας αλλά και μια προσέγγιση στο δίλημμα ελεύθερη πρόσβαση ή καθεστώς ιδιοκτησίας στους φυσικούς πόρους. Τα συνολικά επιτρεπόμενα αλιεύματα είναι ένα όριο αλιευμάτων εκφρασμένο σε τόνους που μπορεί να συλλέξει η ΕΕ για τα περισσότερα εμπορικά είδη ψαριών. Το όριο αυτό καθορίζεται ετήσια με την έκδοση ευρωπαϊκού κανονισμού. Για τον υπολογισμό του γίνεται γνωμοδότηση από το επιστημονικό συμβούλιο «Διεθνές Συμβούλιο για την Εξερεύνηση της Θάλασσας» (ICES) και από την «επιστημονική, τεχνική και οικονομική επιτροπή αλιείας» της ΕΕ (STECF). Παράλληλα γίνονται συμφωνίες με τρίτα κράτη για τα κοινά αποθέματα κατά τη διαμόρφωση των συνολικών επιτρεπόμενων αλιευμάτων. Τελικά τα συνολικά επιτρεπόμενα αλιεύματα κατανέμονται με το σύστημα των ποσοστώσεων μεταξύ των ΚΜ. Τα ΚΜ μπορούν να συμφωνήσουν την ανταλλαγή ποσοστώσεων με διαφανή κριτήρια. Όταν συλληχθεί η συγκεκριμένη ποσότητα τότε το ΚΜ σταματάει την αλιεία του συγκεκριμένου είδους. Με αυτό τον τρόπο η κατανομή των ποσοστώσεων γίνεται με επιστημονικά κριτήρια αλλά και με ιστορικά δεδομένα εκφορτώσεων και τα ΚΜ στη συνέχεια μπορούν να αποφασίσουν μόνα τους εάν θα δώσουν λίγες άδειες αλιείας (λίγα ιδιωτικά δικαιώματα) ή αν θα δώσουν πολλές και συνεπώς το ποσό που έχει τεθεί ως στόχος θα εξαντληθεί γρηγορότερα και άρα η αλιεία για ένα εμπορικό είδος ψαριού θα κλείσει νωρίτερα μέσα στο έτος.

Τελικά τα κοινά αποθέματα είναι όντως καταδικασμένα να εξαντληθούν όπως είχε διατυπώσει ο Garrett Hardin το 1968; Η θεωρία του Hardin έχει αμφισβητηθεί από νεότερους μελετητές όπως η Elinor Ostrom. Η τελευταία στο βιβλίο της *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (Ostrom, 1990) αναλύει παραδείγματα επιτυχίας και αποτυχίας στη διακυβέρνηση των κοινών. Μέσα σε αυτά τα παραδείγματα συζητείται ότι μικρές τοπικές κοινωνίες μπορούν να κάνουν συνετή διαχείριση των κοινών χωρίς ιδιαίτερη κρατική παρέμβαση.

Το κόστος επιτήρησης της αλιείας είναι αρκετά υψηλό. Για παράδειγμα ένας αλιέας δεν έχει γνώση για την κατάσταση του αποθέματος και προκειμένου να μεγιστοποιήσει το όφελός του είναι πιθανόν να αναμένει να συλλέξει περισσότερα αλιεύματα στο παρόν παρά να το αναβάλλει για το μέλλον με κίνδυνο αυτό το όφελος να το αποκομίσει ένας άλλος αλιέας. Εάν πάλι σκεφτεί προνοητικά και ελαττώσει την προσπάθειά του τότε από μόνος του δε θα μπορέσει να βελτιώσει την κατάσταση του αποθέματος. Για να συμβεί κάποια βελτίωση στο απόθεμα θα πρέπει όλοι οι αλιείς ταυτόχρονα να συμφωνήσουν να απέχουν αναλογικά. Για να εφαρμοστεί ο ταυτόχρονος περιορισμός των αλιέων για μια χρονική περίοδο ή για μια περιοχή, αυτό δημιουργεί υψηλό κόστος «αποκλεισμού» (Seijo, Defeo & Salas, 1998).

Χωρίς κάποια συμφωνία περιορισμού της ποσότητας των αλιευμάτων, η απόφαση του αλιέα να ελαττώσει την προσπάθειά του, θα προκαλέσει ελάττωση του κόστους των

υπόλοιπων αλιέων χωρίς απαραίτητα να αυξηθεί το όφελός του. Το κίνητρο του αλιέα βραχυπρόθεσμα δεν είναι συμβατό με τα αποτελέσματα που αναμένει αυτός ή και άλλοι αλιείς μακροπρόθεσμα και αυτό μπορεί να οδηγήσει στην κοινωνική παγίδα (Schelling, 1978 όπως αναφέρεται στους Seijo, Defeo & Salas, 1998). Το μέγεθος της ομάδας των αλιέων μπορεί να επηρεάσει την αποφυγή αυτού του φαινομένου της κοινωνικής παγίδας. Σε πολύ μεγάλες ομάδες αλιέων είναι εύκολο για κάποιον να γίνει ακούσια δωρεάν χρήστης (free rider) όσο δεν είναι σίγουρος για τη συμπεριφορά των υπόλοιπων αλιέων ή όσο δε γνωρίζει την κατάσταση του αποθέματος. Αντιθέτως σε μικρές ομάδες αλιέων είναι πιο εύκολος ο εντοπισμός των χρηστών που δεν συνεισφέρουν στην μακροπρόθεσμη προσπάθεια για ανάκαμψη του αποθέματος και συνεπώς να περιοριστεί ο αριθμός των δωρεάν χρηστών (Seijo, Defeo & Salas, 1998).

Για να υπάρξει δίκαιη κατανομή των φυσικών πόρων σε μια οικονομία θα πρέπει να καθοριστούν διακριτά ιδιοκτησιακά δικαιώματα (Seijo, Defeo & Salas, 1998). Αυτά τα δικαιώματα θα πρέπει να είναι μεταβίβασιμα, να εφαρμόζονται αποτελεσματικά (μέσω κάποιου συστήματος ελέγχου), να είναι αποκλειστικά και πλήρως καθορισμένα (Randall, 1981 και Schmid, 1978 όπως αναφέρεται στους Seijo, Defeo & Salas, 1998). Όλες αυτές οι παραδοχές ανήκουν στο νεοκλασικό μοντέλο της αγοράς και δεν ισχύουν πλήρως στην περίπτωση της αλιείας (Seijo, Defeo & Salas, 1998). Γι' αυτό το λόγο πολλά αποθέματα παγκοσμίως έχουν αποτελέσει αντικείμενο υπερεκμετάλλευσης. Ο θεσμός του διαμοιρασμού αλιευτικών δικαιωμάτων μέσω των συνολικών επιτρεπόμενων αλιευμάτων αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο στην ΚΑΛΠ, προτάθηκε αρχικά το 1976 και θεσπίστηκε νομικά με το α3 του ΕΚ 170/83 (Karagiannakos, 1996). Σε αυτό τον τομέα η ΕΕ είναι πρωτοπόρος.

Για να υπάρχει αποτελεσματική κατανομή των αλιευτικών πόρων από έτος σε έτος πρέπει να υπάρχει καλή και συνεχής επιτήρηση και συστηματική συλλογή επιστημονικών πληροφοριών (Seijo, Defeo & Salas, 1998). Η επιτήρηση απαιτεί πόρους καθώς το λιμενικό έχει λειτουργικά έξοδα, ενεργεί σε μεγάλη ακτογραμμή και τρίτες χώρες έχουν τη δυνατότητα να αλιεύουν στα διεθνή ύδατα χωρίς να μπορεί να ασκηθεί κάποιος έλεγχος σε αυτές. Η συλλογή δεδομένων απαιτεί επίσης πόρους καθότι βιολογικά, κοινωνικά, οικονομικά και στατιστικά δεδομένα συλλέγονται για το σκοπό της εκτίμησης των αποθεμάτων. Όταν αυτά τα προγράμματα διακόπτονται τότε η πληροφορία που συλλέγεται είναι ασυνεχής, αυτό δε βοηθά στη δημιουργία χρονοσειρών και η ανατροφοδότηση της ευρωπαϊκής πολιτικής είναι διακοπτόμενη ή μηδαμινή. Επίσης οι αλιευτικές δραστηριότητες είναι πολλών ειδών (επαγγελματικές, ερασιτεχνικές) και πολλές φορές δε συλλέγονται δεδομένα από όλες τις κατηγορίες αλιέων παρά το γεγονός ότι ο αριθμός τους είναι μεγάλος. Η προώθηση διαχειριστικών σχεδίων ή ο διαμοιρασμός ποσοστώσεων σε κράτη που συνδιαχειρίζονται κοινά αποθέματα έχει επίσης διοικητικό, επιστημονικό κόστος και κόστος ελέγχου.

Η παρέμβαση από την πολιτεία κατά το σχεδιασμό της αλιευτικής πολιτικής περιέχει τα κριτήρια της διατήρησης, της οικονομίας, της ίσης πρόσβασης στον φυσικό πόρο (Seijo, Defeo & Salas, 1998). Ο στόχος της διατήρησης γίνεται με βάση χρονοσειρές δεδομένων

στις οποίες αποτυπώνεται η διακύμανση της παραγωγής. Η προσέγγιση της αλιείας από οικονομική σκοπιά ερμηνεύει τις διακυμάνσεις της παραγωγής, του κόστους και τις αποδοτικότητα. Όταν μια αλιευτική περιοχή βρίσκεται σε ανάπτυξη τότε τα κόστη μειώνονται λόγω υψηλής αποδοτικότητας και αλιευτικής έντασης. Αυτά όμως έχουν ως συνέπεια την μείωση της αφθονίας ενός αποθέματος, την αύξηση του κόστους συλλογής των αλιευμάτων και τον περιορισμό του κέρδους. Οι περιοχές που είναι κοντά στο λιμάνι εκφόρτωσης εξαντλούνται πρώτες και στη συνέχεια οι αλιείς αναγκάζονται να κάνουν πιο μακρινές εξορμήσεις. Τελικά το βιοοικονομικό ισοζύγιο εντοπίζεται στο σημείο όπου ένα απόθεμα υπερεκμεταλλεύεται και τα περιθώρια κέρδους αποτρέπουν την είσοδο νέων αλιέων στο επάγγελμα (Seijo, Defeo & Salas, 1998). Βέβαια και η επίδραση των περιβαλλοντικών παραμέτρων μπορεί να επηρεάσει το απόθεμα και γι αυτό οι αναλύσεις υπό την έννοια του βιοοικονομικού ισοζυγίου δεν είναι πάντα απλές. Η τιμή των αλιευμάτων μπορεί να καθορίσει την αλιευτική πίεση που θα ασκηθεί στο απόθεμά του. Για παράδειγμα η υψηλή τιμή ενός αλιεύματος μπορεί να οδηγήσει στην αλίευσή του όταν αυτό βρίσκεται σε χαμηλά επίπεδα αφθονίας (Seijo, Defeo & Salas, 1998).

Μια άλλη παράμετρος που θα πρέπει να ληφθεί υπ' όψιν κατά το σχεδιασμό της πολιτικής είναι ότι σε καθεστώς ελεύθερης πρόσβασης ορισμένοι αλιείς έχουν πλεονέκτημα έναντι άλλων. Ο εξοπλισμός τους δίνει τη δυνατότητα να εκμεταλλευτούν το απόθεμα σε μεγαλύτερες αποστάσεις και υπό χειρότερες καιρικές συνθήκες σε σύγκριση με τους αλιείς που έχουν μικρά σκάφη και δεν μπορούν να απομακρυνθούν πολύ από την ακτή. Συνεπώς κάποιοι αλιείς θα αισθάνονται αδικημένοι και αυτό θα δημιουργήσει διαμάχες μεταξύ τους. Αυτή η παράμετρος θα πρέπει να συμπεριλαμβάνεται κατά το σχεδιασμό της πολιτικής. Ο τελικός στόχος της αλιευτικής πολιτικής είναι η μεγιστοποίηση του κοινωνικού οφέλους (Hannesson, 1978 όπως αναφέρεται στους Seijo, Defeo & Salas, 1998). Μια στρατηγική διαχείρισης της αλιευτικής πολιτικής είναι βέλτιστη κατά Pareto εάν η βελτίωση της θέσης ενός αλιέα δε γίνεται σε βάρος κάποιου άλλου ή άλλων αλιέων (Seijo, Defeo & Salas, 1998).

Στην περίπτωση της υδατοκαλλιέργειας τα πράγματα είναι πιο απλά όσον αφορά το καθεστώς ιδιοκτησίας. Η υδατοκαλλιέργεια χαρακτηρίζεται κυρίως από ιδιωτικό καθεστώς αλλά υπόκειται σε ρυθμίσεις από το κράτος. Αυτό που πρέπει να κάνει η πολιτεία είναι να ρυθμίζει το μέρος, την έκταση και τον τρόπο λειτουργίας της υδατοκαλλιεργητικής δραστηριότητας ώστε να περιοριστούν οι συγκρούσεις από την ταυτόχρονη χρήση του χώρου και να μειωθούν οι επιπτώσεις στο περιβάλλον. Για την περίπτωση της συλλεκτικής αλιείας όμως υπάρχουν διάφορα καθεστώτα ιδιοκτησίας.

Για παράδειγμα στην ΕΕ η διαχείριση της αλιείας γίνεται με συνολικά επιτρεπόμενα αλιεύματα και με ποσοστώσεις. Αυτή είναι μια ιδιωτικοποίηση των κοινών αγαθών μέσα από τη λογική της αγοράς. Στις αναπτυσσόμενες χώρες δεν εφαρμόζεται κάτι αντίστοιχο όμως υπάρχουν ρυθμίσεις στην αλιεία από τις κυβερνήσεις (Cochrane & Garcia, 2009). Από την άλλη πλευρά η ολοκληρωτική ιδιοκτησία της αλιείας από το κράτος είναι μια σπάνια περίπτωση (Cochrane & Garcia, 2009). Στο καθεστώς κοινόχρηστης ιδιοκτησίας η κυβέρνηση αναγνωρίζει ιδιοκτησιακά δικαιώματα και πολλά επίπεδα ατομικών και κοινοτικών ιδιοκτησίας και ελεγκτικών αρχών και ταυτόχρονα υπάρχει και η επίδραση της

αγοράς (Cochrane & Garcia, 2009). Υποθετικά μιλώντας τα τέσσερα ιδιοκτησιακά καθεστώτα μπορούν να συνυπάρξουν και να αλληλεπικαλύπτονται στην ίδια περιοχή. Για παράδειγμα μπορεί να υπάρχει μια υδατοκαλλιέργεια με ιδιωτικό ιδιοκτησιακό καθεστώς, μια παράκτια αλιεία μικρής κλίμακας η οποία ελέγχεται από κάποια τοπική κοινότητα κατοίκων, μια παράκτια ζώνη μέχρι την έκταση της ΑΟΖ όπου τον κύριο λόγο έχει το κράτος και τα διεθνή ύδατα πέρα από την ΑΟΖ στα οποία υπάρχει καθεστώς ελεύθερης πρόσβασης (Cochrane & Garcia, 2009). Στην περίπτωση της Ελλάδας υπάρχει ο συνδυασμός του ιδιωτικού καθεστώτος (ρύθμιση με ποσοστώσεις) και του κρατικού ελέγχου εντός των ΑΟΖ. Το καθεστώς της ελεύθερης αγοράς για τους Έλληνες αλιείς που αλιεύουν στα διεθνή ύδατα αφορά 374 άδειες αλίευσης σε διεθνή ύδατα της Μεσογείου, ετήσιας διάρκειας για το 2019 (ΥΠΑΑΤ, 2020) αλλά ο αριθμός των αλιέων στα διεθνή ύδατα μπορεί να αυξηθεί λόγω της ΠΛΑ από πολλά σκάφη που αλιεύουν χωρίς την αντίστοιχη άδεια.

Τα ιδιοκτησιακά καθεστώτα από μόνα τους δεν οδηγούν σε εξάντληση των αποθεμάτων. Η έννοια του δημόσιου αγαθού δεν είναι ταυτόσημη με το καθεστώς ελεύθερης πρόσβασης (οι δύο έννοιες συγχέονται στο έργο του Hardin, 1968 «η τραγωδία των κοινών») (Cochrane & Garcia, 2009). Ο Hardin (1968) αγνοεί την ύπαρξη κοινωνικών σχέσεων μέσα σε μια κοινότητα και θεωρεί δεδομένο ότι οι χρήστες ενός κοινού πόρου θα έχουν ελεύθερη πρόσβαση σε αυτόν (Cochrane & Garcia, 2009). Οι αλιείς για την κοινωνική επιστήμη δεν έχουν πάντα ως σκοπό την επίτευξη του κέρδους αλλά έχουν την ικανότητα μάθησης και βελτίωσης, σχηματίζουν δίκτυα, συμμετέχουν σε οργανώσεις αλλά και οι πολίτες που δεν έχουν ως επάγγελμα της αλιείας, στελεχώνουν τα θεσμικά όργανα και διαμορφώνουν μια πολιτική (Cochrane & Garcia, 2009).

### **Εξωτερικότητες στην αλιεία**

Ο όρος εξωτερικότητα χρησιμοποιείται στην οικονομική επιστήμη για να περιγράψει τις πράξεις ενός συμμετέχοντος στην αγορά, που επηρεάζουν έναν άλλον συμμετέχοντα με δυσμενή ή με επωφελή τρόπο χωρίς όμως να λαμβάνει χώρα κάποια οικονομική αποζημίωση. Η διανομή αποκλειστικών δικαιωμάτων σε ιδιώτες δημιουργεί πολλά προβλήματα σε τρίτους. Ενώ ο ιδιώτης έχει ως κύριο σκοπό τη μεγιστοποίηση του ατομικού του κέρδους, από την άλλη πλευρά η κοινωνία αναπτύσσει άλλες προτεραιότητες. Για παράδειγμα μπορεί να ενδιαφέρεται για την προστασία κάποιων ειδών, για τις συνέπειες της υπεραλίευσης, για τη ρύπανση, για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας ή για τα απορριπτόμενα είδη. Αυτό μπορεί να σημαίνει ότι οι κάτοχοι των αδειών αλιείας δεν μπορούν να προβλέψουν πλήρως τις συνέπειες της αλιείας στην κοινωνία και οι εξωτερικότητες που παράγουν να μην μετατραπούν σε εσωτερικότητες (Perman, Ma, McGilvray & Common, 2003). Οι συνέπειες της αλιείας και οι εξωτερικότητες που παράγει είναι πολλές. Τα συρόμενα εργαλεία καταστρέφουν και άλλα είδη (εκτός από τα εμπορικά που αποτελούν στόχο και είναι όφελος για την κοινωνία) και άρα αυξάνεται η εξωτερικότητα προς την κοινωνία, όταν ένα σκάφος αλιεύει τότε αυτό παράγει εξωτερικότητες προς τους υπόλοιπους αλιείς κλπ. Η ρύθμιση του αριθμού των σκαφών ώστε να μη συσσωρεύονται πολλοί αλιείς σε μια περιοχή και η επιβολή περιορισμών στην

ποσότητα των απορριπτόμενων ειδών ή η αναβάθμιση της επιλεκτικότητας του αλιευτικού εξοπλισμού (αρχικά μέσω επιδοτούμενων προγραμμάτων και στη συνέχεια από τους ίδιους τους αλιείς) είναι διάφοροι τρόποι με τους οποίους μπορούν να εσωτερικοποιηθούν οι εξωτερικότητες και να περιοριστούν οι διάφορες αντιοικονομίες που ανεβάζουν το κόστος για τους αλιείς.

Οι Έλληνες αλιείς ανέφεραν τη μείωση των εισοδημάτων τους, τις συνεχείς φθορές στον εξοπλισμό τους από ζημιές και την επίδραση των ξένων αλιέων στην εγχώρια οικονομία. Αυτά σε συνδυασμό με τη μεγάλη μέση ηλικία των σκαφών (ανέρχεται σε 32 έτη), την αρνητική απόδοση της επένδυσης –με βάση το δείκτη απόδοσης επένδυσης έναντι καλύτερης εναλλακτικής δυνατότητας– για τα σκάφη παράκτιας αλιείας και τα μικρά περιθώρια καθαρού κέρδους (όπως αναφέρονται στην Έκθεση Έτους 2019 για τον Ελληνικό Αλιευτικό Στόλο της Γενικής Διεύθυνσης Αλιείας), δείχνουν ότι η αλιεία είναι ένας κερδοφόρος κλάδος μεν, αλλά με χαμηλές αποδόσεις. Όταν η χρήση των φυσικών πόρων δεν είναι αποδοτική τότε πιθανόν υπάρχει όφελος για την κοινωνία να κινηθεί προς την κατεύθυνση της μεγιστοποίησης της αποδοτικότητας. Αυτό σημαίνει ότι η πολιτική μπορεί να κατευθυνθεί προς την αφαίρεση των εξωτερικοτήτων, τη βελτίωση της γνώσης για τα αποθέματα των ψαριών, το μοίρασμα δικαιωμάτων ιδιοκτησίας, τη μείωση των μονοπωλίων, την επιβολή μέτρων ή φορολογικών κινήτρων για τον περιορισμό της αλιείας ή τη συνδρομή της κυβέρνησης στην εγκαθίδρυση νέων αγορών (πχ στον τομέα της μεταποίησης) (Perman, Ma, McGilvray & Common, 2003). Ένα παράδειγμα φορολογικών κινήτρων για τον περιορισμό της αλιείας είναι το άρθρο 57 του νόμου 4646/2019 - ΦΕΚ 201/Α/12-12-2019 με το οποίο επιβάλλεται τέλος υπέρ του Δημοσίου σε όλα τα υπό ελληνική σημαία αλιευτικά πλοία με βάση το ολικό μήκος αυτών. Οι περιορισμοί στα αλιευτικά εργαλεία, στην αλιευτική προσπάθεια και οι χωρικοί περιορισμοί πετυχαίνουν τους αντικειμενικούς στόχους της ΚΑΛΠ με το κόστος της μικρότερης απόδοσης συλλογής αλιευμάτων (Perman, Ma, McGilvray & Common, 2003). Σε αυτές τις περιπτώσεις το κόστος μεταβιβάζεται στον ιδιοκτήτη του σκάφους και στη βιομηχανία της αλιείας. Αντιθέτως το μέτρο του περιορισμού του αριθμού των αλιευτικών σκαφών δε μεταβιβάζει το κόστος στους αλιείς αλλά ελαττώνει το κόστος λειτουργίας (λιγότεροι αλιείς για το ίδιο απόθεμα) και αυτή η λύση έχει επιλεγεί από πολλές κυβερνήσεις (Perman, Ma, McGilvray & Common, 2003).

Οι εξωτερικότητες που μπορεί να προκύψουν είναι πολλών ειδών. Στην περίπτωση της αλιείας έχουν περιγραφεί τρία είδη εξωτερικοτήτων, αυτές που σχετίζονται με το απόθεμα, αυτές που σχετίζονται με το συνωστισμό και αυτές που σχετίζονται με τον αλιευτικό εξοπλισμό (Seijo, Defeo & Salas, 1998). Οι εξωτερικότητες που σχετίζονται με το απόθεμα προκύπτουν όταν εισέρχονται νέα σκάφη για την εκμετάλλευση του ίδιου αποθέματος διότι ανεβαίνει το κόστος εκμετάλλευσης για τους υπόλοιπους αλιείς. Οι εξωτερικότητες που σχετίζονται με το συνωστισμό αλιευτικών σκαφών στην ίδια περιοχή ανεβάζουν το οριακό κόστος (δεν μπορεί να γίνει μια ιδανική κατανομή για όλα τα σκάφη για όλες τις περιοχές και όλο το έτος). Τέλος ο αλιευτικός εξοπλισμός αλλάζει τη δυναμική των πληθυσμών για τα είδη που αποτελούν στόχο αλλά και των απορριπτόμενων ειδών και παράγει εξωτερικότητες σε άλλους αλιείς και στο οικοσύστημα. Οι τελευταίες



εξωτερικότητες αφορούν τόσο τον ανταγωνισμό μεταξύ ερασιτεχνικών, παράκτιων και επαγγελματικών εργαλείων (η αλιευτική πίεση που ασκεί η μια ομάδα στο ίδιο απόθεμα παράγει εξωτερικότητες στις υπόλοιπες ομάδες) όσο και στην πίεση που ασκούν τα μη επιλεκτικά εργαλεία (τα μη επιλεκτικά αλιευτικά εργαλεία συλλέγουν πολλά παρεμπόπτοντα αλιεύματα). Οι εξωτερικότητες που αφορούν τα παρεμπόπτοντα είδη αντιμετωπίζονται και αυτές ξεχωριστά και ενδέχεται να έχουν οικονομική ή κοινωνική σημασία (Wachsman, 2003).

Ένα άλλο είδος εξωτερικότητας παράγεται όταν δύο ανταγωνιστικά είδη ψαριών αποτελούν στόχο διαφορετικών αλιευτικών εργαλείων. Όταν αυτά τα αλιευτικά εργαλεία ασκούν διαφορετική πίεση στα δύο είδη, τότε μπορεί να επηρεάσουν την αφθονία τους και να έχουμε οικολογικές εξωτερικότητες, δηλαδή διαταραχές της ισορροπίας του οικοσυστήματος. Η αλιευτική δραστηριότητα έχει παρατηρηθεί ότι επηρεάζει τις αλληλεπιδράσεις μεταξύ των ειδών του θαλάσσιου οικοσυστήματος, τη σχέση θηρευτή – θηράματος (Myers et al., 2007) και την αναπαραγωγή (Rijnsdorp, 1993). Άλλωστε το ίδιο το περιβάλλον των ψαριών επηρεάζεται από την αλιεία (National Research Council, 2002). Αυτές οι εξωτερικότητες αφορούν τον τεχνολογικό εξοπλισμό που χρησιμοποιείται στη συλλεκτική αλιεία. Τα παρεμπόπτοντα είδη και τα θαλάσσια πτηνά που τρέφονται από αυτά ενδέχεται να επηρεαστούν από τις αλιευτικές δραστηριότητες οπότε σε αυτή την περίπτωση έχουμε εξωτερικότητες που επηρεάζουν τη βιοποικιλότητα (Martinet & Blanchard, 2009). Επίσης η δυνατότητα της αγοράς να επηρεάζει τη συμπεριφορά των αλιέων μέσω του εισοδήματός τους (χαμηλά εισοδήματα μπορεί να οδηγήσουν σε υψηλότερη εκμετάλλευση του αποθέματος) είναι και αυτή μια εξωτερικότητα (Wachsman, 2003). Η επίλυση του υπολογισμού των εξωτερικοτήτων γίνεται δύσκολη εκτός των προαναφερθέντων και διότι η κατανομή πολλών αποθεμάτων ενδέχεται να αλλάξει με την πάροδο του χρόνου, διότι τα ψάρια μετακινούνται ή μεταναστεύουν (πχ ο τόνος) και αυτό μπορεί να συμβεί μεταξύ εθνικών και διεθνών υδάτων (Wachsman, 2003).

Ειδικότερα για τα διεθνή ύδατα που συνορεύουν με την Ελλάδα, πολλά σκάφη τρίτων χωρών ασκούν αλιεία με παράνομα εργαλεία χωρίς να μπορεί να γίνει επίβλεψη από κάποια ευρωπαϊκή χώρα της Μεσογείου. Συνεπώς τα σκάφη από τρίτες χώρες παράγουν εξωτερικότητες προς την Ελλάδα είτε διότι αλιεύουν με εργαλεία τα οποία επιτρέπονται στη χώρα τους (και απαγορεύονται στην ΕΕ) και αφαιρούν από το απόθεμα υπομεγέθη άτομα επηρεάζοντας την μελλοντική παραγωγή, είτε διότι εισέρχονται στην Ελληνική ΑΟΖ σε σημεία που δεν είναι εύκολη και έγκαιρη η πρόσβαση από το λιμενικό.

### **Η θέσπιση ΑΟΖ – Υπεραλίευση – ΠΛΑ**

Με τη δημιουργία της ΑΟΖ στο Διεθνές Δίκαιο της Θάλασσας (UNCLOS, 1982) εισάγεται η έννοια της δικαιοδοσίας σε αυτή τη ζώνη. Η υιοθέτηση της ΑΟΖ το 1982 είχε κυρίως δύο στόχους: την προστασία των θαλάσσιων βιολογικών πόρων με το καθορισμό δικαιωμάτων ιδιοκτησίας και τη διαχείριση των θεμάτων της αλιείας στην ΑΟΖ από το παράκτιο κράτος ειδικότερα για τα αναπτυσσόμενα κράτη που δεν έχουν άλλες πηγές εισοδήματος (Wachsman, 2003). Όταν τα δικαιώματα ιδιοκτησίας δεν είναι σαφή τότε οι αλιείς υπερεκμεταλλεύονται τα αποθέματα διότι δεν αναλαμβάνουν τις εξωτερικότητες που

προκύπτουν από τη δραστηριότητά τους. Γι αυτό το λόγο η θέσπιση των ΑΟΖ δε έλυσε το θέμα της διαχείρισης των μεταναστευτικών ειδών. Τα αλληλοεπικαλυπτόμενα αποθέματα και τα άκρως μεταναστευτικά είδη ψαριών μπορεί να φτάνουν το ένα πέμπτο των συλλήψεων σε ψάρια παγκοσμίως ενώ αν συνυπολογίσουμε τα κοινά αποθέματα το ποσό αυτό μπορεί να φτάσει το ένα τρίτο παγκοσμίως (Munro, Van Houtte & Willmann, 2004). Όσα είδη ψαριών βρίσκονται στα διεθνή ύδατα περιμένουν το αποτέλεσμα μιας διαδικασίας διεθνών διαπραγματεύσεων προκειμένου να προστατευτούν (Tietenberg & Lewis, 2018).

Από την άλλη πλευρά η εφαρμογή των μέτρων που έχουν να κάνουν με ποσοστώσεις απαιτεί την παρακολούθηση των σκαφών με σύγχρονα δορυφορικά εργαλεία και την εκφόρτωση των αλιευμάτων σε καθορισμένες λιμένες. Η Ελλάδα διαθέτει καθορισμένους λιμένες εκφόρτωσης όμως η παρακολούθηση μέσω δορυφόρου δεν είναι πάντα εφικτή λόγω του κόστους εγκατάστασης (το οποίο επιδοτείται πολλές φορές) και λόγω πολλών παραβάσεων σε αυτόν τον τομέα (απενεργοποίηση της δορυφορικής συσκευής). Ειδικά για την αλιεία στα διεθνή ύδατα όπου δεν υπάρχουν αποκλειστικά δικαιώματα, ο έλεγχος και η επιβολή είναι αδύνατη. Όπου δεν υπάρχουν καλά καθορισμένα δικαιώματα ιδιοκτησίας, τότε πολλά άτομα έχουν το κίνητρο να επενδύσουν σε μεγαλύτερο σκάφος, σε πιο σύγχρονο εξοπλισμό και να διεκδικήσουν μεγαλύτερο μερίδιο της αγοράς από τους άλλους (Perman, Ma, McGilvray & Common, 2003). Η Ελλάδα ανήκε στις 30 χώρες με την πιο αλιευμένη ΑΟΖ το 2013, ως προς τις συνολικές ώρες αλιείας που πραγματοποιήθηκαν από ξένους στόλους απομακρυσμένων χωρών μέσα στα νερά της, και μετακινήθηκε στη θέση 37 το 2016 (Cabral et al., 2018). Η επέκταση της ΑΟΖ στα 200 ναυτικά μίλια δεν εξασφαλίζει ότι δε θα υπάρξει καθεστώς ελεύθερης πρόσβασης από τα αλιευτικά του ίδιου του κράτους (Perman, Ma, McGilvray & Common, 2003). Εκτός αυτού, το κόστος επίβλεψης θα είναι ασύμφορο σε σχέση με τα έσοδα από την αλιεία.

Τα αποθέματα μπορεί να ρυθμίζονται αποτελεσματικά σε καθεστώς ελεύθερης πρόσβασης όταν το κράτος δεν μπορεί να επιβλέπει επαρκώς την ΑΟΖ, όπως συμβαίνει στα αναπτυσσόμενα κράτη (Cochrane & Garcia, 2009). Οι διεθνείς συμφωνίες όπως αυτή της Γενικής Επιτροπής Αλιείας της Μεσογείου (Νόμος 3024/2002 - ΦΕΚ 147/Α/25-6-2002 και Νόμος 4475/2017 - ΦΕΚ 83/Α/12-6-2017) και ο ΕΚ 1967/2006 αλλά και ο έλεγχος κατά την εκφόρτωση από όλα τα κράτη που συμμετέχουν σε αυτές τις συμφωνίες διασφαλίζουν την οικονομικότερη επίβλεψη της παράνομης αλιείας. Παρ' όλο που αυτές οι συμφωνίες δεν περιλαμβάνουν κυρώσεις προς τρίτες χώρες που εξασκούν την ΠΛΑ, η ΕΕ έχει τη δυνατότητα να ασκήσει πίεση σε αυτές μέσω κυρώσεων όπως η απαγόρευση εξαγωγής των αλιευτικών προϊόντων τους στην αγορά της ΕΕ. Η ΕΕ έχει μεγάλη αγοραστική δύναμη καθότι είναι ο μεγαλύτερος εισαγωγέας αλιευτικών προϊόντων παγκοσμίως (Πηγή δεδομένων: ec.europa.eu).

Τέλος με τον ΕΚ 1005/2008 περί δημιουργίας κοινοτικού συστήματος πρόληψης, αποτροπής και εξάλειψης της παράνομης, λαθραίας και άναρχης αλιείας, η Ελλάδα διαθέτει άμεσα μέτρα επιβολής και κυρώσεις για σοβαρές παραβάσεις (α43 και α44 αντίστοιχα) όπως για παράδειγμα η κατάσχεση, η προσωρινή ακινητοποίηση του εμπλεκόμενου αλιευτικού σκάφους, οι ποινικές κυρώσεις και άλλα.

Σύμφωνα με τον παλαιό ποινικό κώδικα (1951) το άρθρο 400 αναφέρει ότι «Αν ο υπαίτιος ασκεί παράνομη αλιεία κατ' επάγγελμα ή κατά συνήθεια τιμωρείται με φυλάκιση μέχρι δύο ετών». Στο άρθρο 401 του ίδιου κώδικα αναφέρεται ότι «Αλλοδαπός που φαρεύει χωρίς δικαίωμα στην αιγιαλίτιδα ζώνη του ελληνικού κράτους τιμωρείται με χρηματική ποινή ή με φυλάκιση μέχρι έξι μηνών». Το 2019 με το νόμο 4619/2019 - ΦΕΚ 95/Α/11-6-2019 τα άρθρα 400 και 401 καταργούνται. Το σχέδιο νόμου του υπουργείου δικαιοσύνης (Σεπτέμβριος – Οκτώβριος 2021) με τίτλο «Τροποποιήσεις του Ποινικού Κώδικα και του Κώδικα Ποινικής Δικονομίας» επαναφέρει στο νέο άρθρο 92 το παλιό άρθρο 401. Η ανάλυση των συνεπειών ρύθμισης του νομοσχεδίου αναφέρει ότι «με την προτεινόμενη ρύθμιση σκοπείται η προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος από την αλόγιστη και μη ελεγχόμενη αλιεία και ως εκ τούτου η προώθηση μέτρων αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής, η οποία επιδρά και στον τομέα της αλιείας. Επιπλέον σκοπείται η τιμώρηση της παράνομης αλιείας».

### **Οι ιδιαιτερότητες / μοναδικότητες της Ελλάδας**

Τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Ελλάδας, η μεγάλη ελληνική ακτογραμμή, οι πολλοί λιμένες εκφόρτωσης, ο μεγάλος αλιευτικός στόλος με μικρά σκάφη, η είσοδος μεταναστών και η μεταφορά παράνομων εμπορευμάτων είναι παράγοντες που ανεβάζουν το κόστος της επιτήρησης. Αυτό έχει ως συνέπεια την αδυναμία ελέγχου της αλιείας ή όταν αυτή εφαρμόζεται να έχουμε την επιβολή ποινών μονομερώς προς τους Έλληνες αλιείς με αποτέλεσμα το απόθεμα να εκμεταλλεύεται περισσότερο από τρίτες χώρες και οι εξωτερικότητες να μεταβιβάζονται προς στην Ελλάδα. Τα ίδια τα χαρακτηριστικά του Ελληνικού αλιευτικού στόλου δεν έχουν ομοιότητες με τα χαρακτηριστικά των βόρειων κρατών τα οποία διαθέτουν λιγότερα αλλά μεγαλύτερης ιπποδύναμης σκάφη. Ο Ελληνικός αλιευτικός στόλος έχει μεγάλο μέσο όρο ηλικίας και αυτό σε συνδυασμό με τη χαμηλή ενεργειακή αποδοτικότητα του αλιευτικού στόλου οδηγεί σε υψηλό κόστος λειτουργίας. Αυτά τα σημεία θα πρέπει να υποστηριχθούν από τους Έλληνες πολιτικούς στο Ευρωκοινοβούλιο και να αποτελούν αφετηρία για καλύτερες διαπραγματεύσεις στην ΕΕ κατά την επεξεργασία μια μελλοντικής αναθεώρησης της ΚΑΛΠ. Οι πολιτικοί έχουν την τάση να εστιάζουν την προσοχή τους σε ένα περιορισμένο αριθμό δεδομένων και να αγνοούν άλλα (Princen, Siderius & Villasante, 2021). Για παράδειγμα αυτό θα μπορούσε να σημαίνει ότι ο μεγάλος αριθμός σκαφών μιας χώρας αποτελεί πρόβλημα προς επίλυση, αλλά ταυτόχρονα τα ποιοτικά χαρακτηριστικά του αλιευτικού στόλου να μη ληφθούν υπ' όψιν. Μόνο όταν τα δεδομένα που αγνοήθηκαν αποκτήσουν σημασία, τότε οι πολιτικοί θα τα λάβουν υπ' όψιν (Princen, Siderius & Villasante, 2021).

Ένα μέρος της ΚΑΛΠ αφορά την πολιτική διατήρησης των κοινών πόρων. Αυτό το επιτυγχάνει κυρίως μέσω της επιβολής συνολικών ετήσιων επιτρεπόμενων αλιευμάτων σε διάφορα εμπορικά είδη ψαριών. Από την άλλη πλευρά υπάρχουν σημεία που δεν έχει εστιάσει η ευρωπαϊκή πολιτική. Για παράδειγμα η Ελλάδα όσον αφορά τις ποσοστώσεις του τόνου είναι αρκετά αδικημένη. Αυτό κατά μεγάλο μέρος οφείλεται στα χαμηλά ποσά αλιευμάτων που δήλωναν οι Έλληνες αλιείς, τα οποία εμφανίζονται ως ιστορικά χαμηλά στην επιτροπή ICAAT. Από αυτά τα δεδομένα προκύπτει η χαμηλή ποσόστωση που

αντιστοιχεί στην Ελλάδα αναλογικά με την ποσόστωση των γειτονικών χωρών όπως η Ιταλία που δικαιούνται να αλιεύουν περισσότερο τόνο. Οι Ελληνικές κυβερνήσεις θα μπορούσαν να ενημερώνουν ολοκληρωμένα τους αλιείς για τη λογική της ιστορικότητας των ποσοστώσεων και θα μπορούσαν να στοχεύσουν στη βελτίωση των επιπέδων αλίευσης τόνου για τους Έλληνες αλιείς. Η διαχείριση της αλιείας είναι στην ουσία διαχείριση των ανθρώπων αν και οι περισσότερες συμβατικές προσεγγίσεις αφορούν την αλιευτική – βιολογική και την οικονομική προσέγγιση (Cochrane & Garcia, 2009).

Η λογική της μέγιστης βιώσιμης απόδοσης μπορεί να περιλαμβάνει περιορισμούς βραχυπρόθεσμα, στην περίπτωση όμως που ανακάμψουν τα αποθέματα, τότε ο αλιευτικός στόλος, το σύνολο των θέσεων εργασίας στην αλιεία και τους παρεμφερείς κλάδους και το ΑΕΠ αναμένονται να αυξηθούν. Η Ελλάδα βασίζεται κυρίως στα μικρά πελαγικά είδη γαύρος και σαρδέλα (35,2% επί του συνόλου των ειδών για τη συλλεκτική αλιεία για το 2019 – Πηγή δεδομένων Έρευνα Θαλάσσιας Αλιείας με Μηχανοκίνητα Σκάφη, 2019). Η εκτίμηση από τη ΜΚΟ oceana (oceana.org) αναφέρει ότι εφ' όσον τα αποθέματα ανακάμψουν μελλοντικά από την υπεραλίευση, τότε το εισόδημα του ελληνικού ΑΕΠ από την αλιεία θα αυξηθεί μέχρι και 64% περισσότερο από αυτό που καταγράφηκε το 2014. Το κόστος από τις θέσεις εργασίας θα αυξηθεί επίσης κατά 17% αλλά αυτό θα καλύπτεται από τα επιπλέον έσοδα.

Τέλος μια από τις αδυναμίες για την επίτευξη του στόχου για τη βιώσιμη διαχείριση της αλιείας στην Ελλάδα είναι και η δυσκολία της διαχείρισης των αλιευτικών αποθεμάτων λόγω της μεγάλης ποικιλομορφίας των αλιευμάτων και των μεθόδων/εργαλείων αλιείας (Ετήσια Έκθεση ΕΠΑΛΘ, 2014).

### **Αποτυχία της αγοράς στην αλιεία**

Η διαχείριση της αλιείας θα μπορούσε να θεωρηθεί ως η ρύθμιση στις αγορές που προσπαθεί να επιβάλει η πολιτική. Προκειμένου να επιτευχθεί ο πολιτικός στόχος η διαχείριση μέσω των πολιτικών δημιουργεί ή διορθώνει τις αποτυχίες της αγοράς (Cochrane & Garcia, 2009).

Οι αποτυχίες στη αγορά όσον αφορά την αλιεία έχουν κυρίως δύο αιτίες. Πρώτον υπάρχει μια απόκλιση μεταξύ της πραγματικής αξίας των αλιευμάτων (που σχετίζεται με τη σχετική σπανιότητα) και της μηδενικής πληρωμής από τους χρήστες πόρων (στην περίπτωση της ελεύθερης πρόσβασης στον πόρο).

Δεύτερον η μακροπρόθεσμη αλληλεπίδραση μεταξύ των δύο βασικών συντελεστών εισροής της παραγωγής, δηλαδή της αλιευτικής προσπάθειας και της βιομάζας των αποθεμάτων δημιουργεί αποτυχίες στην αγορά.

Εάν οι πολιτικές μπορούσαν να ρυθμίσουν αποτελεσματικά τις δύο προηγούμενες παραμέτρους τότε θα είχαμε μια αποτελεσματική κατά Pareto αγορά αλιείας. Με βάση την κλασική οικονομική θεωρία όσο αυξάνεται η αλιευτική προσπάθεια αυξάνεται και το κόστος. Επειδή βραχυπρόθεσμα η βιομάζα των αποθεμάτων δεν μπορεί να αλλάξει και μακροπρόθεσμα η βιομάζα επηρεάζεται από τις προηγούμενες αλιευτικές προσπάθειες και από το ρυθμό αύξησης δεν μπορεί να συμβεί υποκατάσταση με την κλασική έννοια του όρου, δηλαδή ο καταναλωτής να αντικαταστήσει το προϊόν αυτό με κάτι παρόμοιο (Cochrane & Garcia, 2009). Αυτό που θα συμβεί είναι ότι η βιομάζα των αποθεμάτων, η

οποία είναι δωρεάν, θα οδηγήσει στην αύξηση της αλιευτικής προσπάθειας (Cochrane & Garcia, 2009). Οι ευρωπαϊκές πολιτικές έχουν καταφέρει να ελέγξουν αυτή την αύξηση. Στην Ελλάδα τα τελευταία έτη τόσο ο αριθμός των σκαφών όσο και η ιπποδύναμη συνεχώς μειώνονται. Υπό αυτή την έννοια μπορούμε να πούμε ότι η αλιευτική πολιτική έχει επιτύχει να ρυθμίσει την αγορά.

Εκτός όμως από τον αριθμό των σκαφών, θα πρέπει να ληφθούν και άλλα δεδομένα υπ' όψιν για την κατάσταση στην αγορά. Για παράδειγμα η Ελλάδα εισάγει περίπου επτά φορές περισσότερη ποσότητα αλιευμάτων (συλλεκτική αλιεία και υδατοκαλλιέργεια) από αυτά που εξάγει (Πηγή δεδομένων: European Union, 2019). Επίσης η συνολική αξία της ΠΛΑ αλιείας εκτιμάται σε τουλάχιστον 10-20 δισ. ευρώ ετησίως σε παγκόσμιο επίπεδο. Κάθε χρόνο αλιεύονται παράνομα μεταξύ 11 και 26 εκατ. τόνοι ψαριών, ποσότητα που αντιστοιχεί τουλάχιστον στο 15% των παγκόσμιων αλιευμάτων (Πηγή δεδομένων: ec.europa.eu). Αυτό σημαίνει ότι θεωρητικά μιλώνοντας, εάν αυτό το ποσοστό της ΠΛΑ αντιστοιχούσε και στην περίπτωση της Ελλάδας, τότε αυτή η αλιευτική προσπάθεια από τα σκάφη που ασκούν την ΠΛΑ αλιεία δεν συνεκτιμάται και η βιομάζα του αποθέματος ελαττώνεται για τους εγχώριους αλιείς. Οι τελευταίοι είναι πιο πιθανό να δεχθούν περισσότερη φορολογία και τεχνικά μέτρα για τη ρύθμιση της αγοράς, να αυξήσουν την αλιευτική προσπάθεια για να ενισχύσουν το εισόδημά τους, οι ήδη υψηλές εισαγωγές αλιευμάτων να αυξηθούν για να καλυφθούν οι εγχώριες ανάγκες ή οι εγχώριοι αλιείς να οδηγηθούν και αυτοί στην πρακτική της ΠΛΑ αλιείας αφού βλέπουν ότι οι ξένοι αλιείς αφαιρούν μέρος από τη βιομάζα του αποθέματος χωρίς να υπόκεινται σε αντίστοιχους περιορισμούς. Η αποτελεσματική ρύθμιση της υπεραλίευσης και η επίτευξη του στόχου της μέγιστης βιώσιμης απόδοσης φαίνεται να είναι προς το συμφέρον της Ελλάδας. Εκτιμήσεις από τη ΜΚΟ oceana δείχνουν ότι η Ελλάδα αναμένεται να αυξήσει τις συνολικές εκφορτώσεις ιχθύων κατά 134% εάν αντιμετωπίσει την υπεραλίευση (oceana.org).

### **Ετερογένεια αλιευτικού στόλου και οικονομία τοπικών κοινωνιών**

Τα σκάφη με στατικά εργαλεία αντιπροσωπεύουν το μεγαλύτερο ποσοστό του ελληνικού αλιευτικού στόλου (96,52%) (ΥΠΑΑΤ, 2020). Το υπόλοιπο ποσοστό αντιστοιχεί σε σκάφη με συρόμενα εργαλεία (τράτα, γρι-γρι) και άλλα σκάφη. Τα μικρά σκάφη που αλιεύουν παράκτια και σε μικρές αποστάσεις από την ακτή είναι τόσο διαδεδομένα διότι έχουν μικρότερο κόστος συντήρησης και λειτουργίας, χρειάζονται λιγότερο προσωπικό και μπορούν να εξυπηρετήσουν τις ανάγκες των μικρών παράκτιων κοινωνιών της Ελλάδας οι οποίες δεν διαθέτουν πολλές επιλογές για απασχόληση. Οι αλιευτικοί στόλοι συνήθως έχουν μεγάλη ποικιλία από σκάφη. Με βάση τη θεωρία της γενικής ισορροπίας, ο τύπος σκάφους που είναι πιο αποδοτικός ως προς το κόστος θα κυριαρχήσει μακροπρόθεσμα (Cochrane & Garcia, 2009). Κατά συνέπεια η ποικιλία στον αλιευτικό στόλο αντανάκλα μια ορθολογική οικονομική απόκριση στις διακυμάνσεις των αποθεμάτων, τις αλλαγές στη ζήτηση για τα αλιευτικά προϊόντα και τις μεταβολές του κόστους στους συντελεστές εισροών στην παραγωγή (Cochrane & Garcia, 2009).

Πολλοί άνθρωποι δεν έχουν δυνατότητα να αναζητήσουν εργασία και η αλιεία είναι η τελευταία λύση γι αυτούς (Cochrane & Garcia, 2009). Σε αυτές τις περιπτώσεις η ελεύθερη πρόσβαση στους πόρους είναι σημαντική για την επιβίωσή τους. Επίσης δεδομένου ότι υπάρχουν ορισμένες βασικές υποδομές γι αυτούς, η αλιεία μπορεί να αναπτύξει κάποια μικρή αγορά σε μια τοπική κοινωνία (πχ η δημιουργία αλιευτικών καταφυγίων). Αντίστοιχα η απουσία πρόσβασης στις αγορές λόγω έλλειψης βασικών υποδομών αποτελεί ένα εμπόδιο για την οικονομική ανάπτυξη (Cochrane & Garcia, 2009). Ένα σημαντικό μέρος των εκφορτώσεων από την αλιεία μικρής κλίμακας προορίζονται για την τοπική αγορά, τα ξενοδοχεία και τα εστιατόρια (Tzanatos et al., 2006 όπως αναφέρεται στους Moutopoulos & Stergiou, 2012) και δεν οδηγούνται στην χονδρική αγορά. Είναι πολύ πιθανόν οι εκφορτώσεις από την αλιεία μικρής κλίμακας στις επίσημες καταγραφές να είναι υποεκτιμημένες ενώ η ΠΛΑ αλιεία σε αυτό τον κλάδο αλιείας να είναι υψηλή και γι αυτό θα πρέπει να δοθεί η ανάλογη προσοχή σε αυτά τα στοιχεία (Moutopoulos & Stergiou, 2012).

### **Πώς αλληλεπιδρά η πολιτική με την οικονομία**

Πολλές φορές η κυβερνητική ατζέντα περιέχει πολλά αντικρουόμενα θέματα. Για παράδειγμα μπορεί να προωθεί τη διασφάλιση της εργασίας των αλιέων μαζί με την προστασία των αποθεμάτων και με την προώθηση οικονομικών κινήτρων στους αλιείς (Cochrane & Garcia, 2009). Ως συνέπεια υπάρχει μεγάλος κίνδυνος να υπάρχουν αντικρουόμενες πολιτικές οι οποίες να μην κατορθώσουν να επιλύσουν όλα τα ζητήματα ταυτόχρονα (Cochrane & Garcia, 2009). Η αλιευτική διαχείριση είναι καλό να βασίζεται στην πολιτική βούληση όπως αυτή έχει αποτυπωθεί στο κοινοβούλιο. Αυτό όμως δεν είναι πάντα εφικτό καθώς πολλά θέματα προωθούνται από πολιτικές που εκφράζονται στο ευρωκοινοβούλιο ή μέσω της πρωτοβουλίας που διαθέτει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Στην ΕΕ υπάρχουν πολλοί στόχοι όσον αφορά την αλιευτική πολιτική. Αφ' ενός υπάρχει ο στόχος της μέγιστης βιώσιμης απόδοσης όπου η κοινωνία προσπαθεί να συλλέξει ένα μέρος του αποθέματος χωρίς να επηρεάζεται το μελλοντικό απόθεμα. Αφ' ετέρου υπάρχουν οι στόχοι της διατήρησης και διαχείρισης των θαλάσσιων πόρων, του δικαίου της θάλασσας, της αντιμετώπισης της παράνομης αλιείας, της διατήρησης της ναυτικής κληρονομιάς, της διατήρησης και βελτίωσης της βιοποικιλότητας και των υπηρεσιών οικοσυστήματος. Επίσης θέτονται στόχοι για τη συνολική, ολοκληρωμένη και κοινή προσέγγιση από τα κράτη μέλη, για τη συνεργασία και το συντονισμό μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής, για τη σχέση κόστους – αποτελεσματικότητας, για τη χρήση αποτελεσματικών τεχνολογιών ελέγχου για τη διαθεσιμότητα και ποιότητα των αλιευτικών δεδομένων, για το ενωσιακό πλαίσιο ελέγχου, για την επιθεώρηση και επιβολή, για μια στρατηγική βασιζόμενη στην εκτίμηση των κινδύνων με άξονα συστηματικούς και αυτοματοποιημένους διασταυρούμενους ελέγχους όλων των διαθέσιμων δεδομένων και για την ανάπτυξη νοοτροπίας συμμόρφωσης και συνεργασίας μεταξύ όλων των επιχειρήσεων και των αλιέων. Για την επίτευξη κάθε στόχου επιλέγονται κάθε φορά οι διαθέσιμες πρακτικές και γίνεται μια προσπάθεια καταγραφής των αποτελεσμάτων (οικονομικοί δείκτες, στατιστικά και επιστημονικά δεδομένα). Παρ' όλα αυτά κατά τον

υπολογισμό των δεικτών τα δεδομένα δεν είναι πάντα επαρκή (πχ κατά τον υπολογισμό της μέγιστης βιώσιμης απόδοσης) και δεν μπορούν να εκτιμηθούν με ακριβή τρόπο τα αποτελέσματα των πολιτικών. Αυτό θα μπορούσε να είναι μια αδυναμία του συστήματος παρακολούθησης τόσο σε επιστημονικό επίπεδο όσο και σε επίπεδο επιτήρησης.

### **Τεχνικά μέτρα**

Μέσω των τεχνικών μέτρων η ΚΑΛΠ προσπαθεί να προστατεύσει το απόθεμα. Από οικονομικής πλευράς η υιοθέτηση πιο επιλεκτικών αλιευτικών εργαλείων κάνει την αλιεία λιγότερο αποδοτική και ανεβάζει το κόστος για τον ιδιοκτήτη. Το αποτέλεσμα που αναμένεται είναι να μη συλλέγονται τα υπομεγέθη αλιεύματα ή να περιοριστούν οι απορρίψεις. Το κίνητρο για τον αλιέα είναι ότι μειώνοντας τις απορρίψεις θα μειωθεί το κόστος διαλογής των απορριπτόμενων αλιευμάτων για τον ιδιοκτήτη. Το κόστος αντικατάστασης των παλιών εργαλείων αφορά τον ιδιοκτήτη όμως μερικές φορές μπορεί να επιδοτείται από το ΕΠΑΛΘ. Υπό αυτή την έννοια τα τεχνικά μέτρα είναι ένα αποτελεσματικό εργαλείο άσκησης της πολιτικής (Cochrane & Garcia, 2009). Όμως εάν εφαρμοστούν μόνα τους δεν μπορούν να είναι αποτελεσματικά για να επιτευχθούν οι στόχοι της αλιευτικής διαχείρισης διότι δεν γίνεται ανάκτηση των ενοικίων των φυσικών πόρων παρ' όλο που μπορεί να αυξάνει την παραγωγή των κατασκευαστών αλιευτικού εξοπλισμού (Cochrane & Garcia, 2009).

Όταν ο στόχος είναι η ελάττωση της αλιευτικής προσπάθειας τότε το μέτρο του ελέγχου του αριθμού των αλιέων μπορεί να είναι αποτελεσματικό. Με τον έλεγχο αυτό η κυβέρνηση μοιράζει ένα συγκεκριμένο αριθμό αδειών και ταυτόχρονα αποτρέπει την είσοδο σε άλλους να εισέλθουν στον κλάδο. Βέβαια ο περιορισμός της εισόδου πολλών αλιέων στον κλάδο ενδέχεται να αφήσει περιθώρια κέρδους στους υπόλοιπους και αυτοί να επενδύσουν σε καλύτερο και μεγαλύτερο αλιευτικό εξοπλισμό (Cochrane & Garcia, 2009). Αυτό με τη σειρά του θα έχει ως συνέπεια να αυξηθεί η πραγματική αλιευτική προσπάθεια αλλά και το μοναδιαίο κόστος μέσω των επενδύσεων (Cochrane & Garcia, 2009). Επίσης θα μειωθεί το ενοίκιο του φυσικού πόρου αφού θα υπάρχουν λιγότεροι χρήστες του φυσικού πόρου και θα αυξηθεί η αλιευτική πίεση.

Το σύστημα των ποσοστώσεων αφορά τον έλεγχο των εισροών και προκύπτει μέσα από τη συλλογή βιολογικών δεδομένων. Είναι σχετικά εύκολο για τον διαχειριστή αλιείας αφού ορίζει τα συνολικά επιτρεπόμενα αλιεύματα να μετρήσει τις εκροές και να διακόψει την αλιεία όταν αυτές συλλεχθούν. Ο καθορισμός των ποσοστώσεων μπορεί να είναι προβληματικός όταν οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων αντιμετωπίζουν επιστημονική αβεβαιότητα (Imperial & Yandle, 2005). Όταν για ένα είδος ορίζονται ένα επιτρεπόμενο όριο αλιείας και το κράτος δίνει συγκεκριμένο αριθμό αδειών τότε γίνεται προσπάθεια από τους αλιείς να συλλέξουν όσο το δυνατόν περισσότερο αλιεύματα από κάποιο είδος μέχρι να συμπληρωθεί η επιτρεπόμενη ποσότητα. Με αυτό τον τρόπο οι αλιείς αυξάνουν την ιπποδύναμη ώστε τα σκάφη να μετακινούνται γρηγορότερα στο αλιευτικό πεδίο και άρα αυξάνεται το κόστος της αλιευτικής προσπάθειας, η τιμή του αλιεύματος θα μειωθεί για κάποιους αλιείς λόγω του ανταγωνισμού και θα υπάρχει απώλεια του ενοικίου του φυσικού πόρου (Cochrane & Garcia, 2009). Τέλος η μη συμμόρφωση των αλιέων με τα συνολικά

επιτρεπόμενα αλιεύματα μειώνει την αποτελεσματικότητα αυτού του συστήματος (Karagiannakos, 1996).

Η νομιμότητα του θεσμού των συνολικών επιτρεπόμενων αλιευμάτων εξαρτάται από τον τρόπο διαμοιρασμού των δικαιωμάτων αλιείας κατά τα παλαιότερα έτη (Cochrane & Garcia, 2009). Ένα κράτος – μέλος με χαμηλά ιστορικά επίπεδα εκφορτώσεων αναμένεται να έχει κατ' αναλογία μικρή ποσόστωση στο συγκεκριμένο είδος. Ο καθορισμός και η κατανομή των συνολικών επιτρεπόμενων αλιευμάτων είναι μια πολιτική διαδικασία και συνεπώς υπόκειται στη δέσμευση των αντιπροσωπευόμενων μέρων και στη συμπεριφορά της προσοδοθηρίας (Imperial & Yandle, 2005). Γενικά είναι πιο αποδεκτό το σύστημα των συνολικών επιτρεπόμενων αλιευμάτων διότι βασίζεται σε βιολογικά δεδομένα παρά το σύστημα των ποσοστώσεων το οποίο βασίζεται σε κοινωνικές και οικονομικές (πολιτικές) συγκρούσεις (Cochrane & Garcia, 2009).

Η αγορά των ποσοστώσεων στην ΕΕ βασίζεται σε γενικές γραμμές σε διαφανή κριτήρια. Τα ΚΜ μπορούν να ανταλλάσσουν μεταξύ τους ποσοστώσεις η αξία των οποίων σε τιμές αγοράς, δείχνει το βαθμό επιτυχίας της αλιευτικής διαχείρισης (Cochrane & Garcia, 2009). Αυτό όμως δε λειτουργεί στον ίδιο βαθμό σε όλα τα κράτη. Η Ελλάδα εμφανίζει αρνητικό ισοζύγιο όσον αφορά την αγορά ποσοστώσεων με τα υπόλοιπα ΚΜ. Οι δυνατότητες ανταλλαγής είναι πολλές φορές περιορισμένες και η αγορά των ποσοστώσεων ρυθμίζει με διαφορετικό τρόπο τις διαφορές μεταξύ των ΚΜ όσον αφορά την αλιευτική διαχείριση. Για παράδειγμα ο γάδος (*Gadus morhua*) εντοπίζεται κυρίως στον Ατλαντικό και τον Αρκτικό ωκεανό (Πηγή δεδομένων: fishbase.se). Αυτό το είδος δεν αλιεύεται από τους Έλληνες αλιείς αλλά δίνεται ως ποσόστωση στην Ισπανία, την Κύπρο, την Εσθονία και το Ην. Βασίλειο, δηλαδή χώρες που μπορούν να τον αλιεύσουν. Πιθανόν να ήταν καλύτερη επιλογή για την Ελλάδα να ανταλλάσει αλιεύματα με χώρες οι οποίες διαθέτουν ίδια είδη με αυτά που διαβιούν στα Ελληνικά ύδατα ώστε να μπορεί μετά την ανταλλαγή της ποσόστωσης να τα αλιεύσει. Όταν επιλέγει να δίνει ποσοστώσεις σε κράτη με διαφορετικά αποθέματα τότε είναι δύσκολο να κάνει ωφέλιμες ανταλλαγές και είναι πιθανόν να οδηγηθεί σε αρνητικό ισοζύγιο στην αγορά ποσοστώσεων.

Οι τιμές των αλιευμάτων που ανταλλάσσονται με τα βόρεια κράτη ενδέχεται να διαφέρουν σε σχέση με την Ελλάδα και η εκτίμηση της πραγματικής αξίας της ανταλλαγής γίνεται περίπλοκη. Ένα κράτος που έχει κάνει καλή διαχείριση (έχει αποδοτικό αλιευτικό στόλο) τείνει να αυξήσει την ποσόστωσή του. Η αξία των ποσοστώσεων αντιπροσωπεύει το κόστος ευκαιρίας για τον κάτοχο της ποσόστωσης το οποίο είναι ίσο με την καλύτερη εναλλακτική χρήση της ποσόστωσης (πχ την αξία που λαμβάνει εάν ανταλλαγή στην αγορά των ποσοστώσεων).

### **Διοικητικό κόστος**

Ο ακριβής υπολογισμός του διοικητικού κόστους επιτήρησης της αλιείας δεν είναι εύκολος. Η ΓΔΑ διαθέτει ξεχωριστό προϋπολογισμό όπως και οι υπόλοιπες διοικητικές υπηρεσίες όμως πολλά από τα κόστη λειτουργίας αυτών των υπηρεσιών δεν καταγράφονται ξεχωριστά για την αλιεία. Πολλές υπηρεσίες έχουν αναλάβει σύνθετο ρόλο και οι αρμοδιότητες τους αφορούν και άλλους τομείς εκτός της αλιείας. Επίσης οι συχνές



διοικητικές μεταβολές των ανωτέρω υπηρεσιών αποτελούν ένα επιπλέον κόστος διότι καταρτίστηκαν νέα οργανογράμματα, πολλά υπουργεία άλλαξαν το όνομά τους αρκετές φορές και επιπλέον το κόστος ενημέρωσης των ενδιαφερόμενων για τις αλλαγές που έγιναν κάθε φορά δεν υπολογίζεται εύκολα. Τέλος στον προϋπολογισμό του κράτους η αλιεία αναφέρεται ως «αλιεία και δάση» το οποίο δείχνει την αντιμετώπιση του κλάδου ως δευτερεύουσας σημασίας από το κράτος. Ο έλεγχος της αλιευτικής δραστηριότητας των σκαφών μικρής παράκτιας αλιείας παρουσιάζει αυξημένες απαιτήσεις και υψηλό διοικητικό κόστος, λόγω της εκτεταμένης διασποράς τους στην παράκτια και νησιωτική περιοχή της χώρας (Ετήσια Έκθεση ΕΠΑΛΘ, 2014). Η συνεχώς αυξανόμενη ανάγκη περιπολιών, ελέγχων και επιθεωρήσεων στη θάλασσα για δραστηριότητες εκτός επαγγελματικής αλιείας (ερασιτεχνική αλιεία, λαθρομετανάστευση) οδηγεί στον περιορισμό των διαθέσιμων ανθρώπινων και οικονομικών πόρων (Ετήσια Έκθεση ΕΠΑΛΘ, 2014).

Η παροχή υπηρεσιών ενός δημόσιου φορέα περιλαμβάνει το κόστος μετασχηματισμού (*transformation cost*) και το κόστος συναλλαγής (*transaction cost*). Το κόστος μετασχηματισμού αφορά την παροχή υπηρεσιών προς τους πολίτες, το κόστος εποπτείας των παραγωγών, το κόστος ρύθμισης της συμπεριφοράς των καταναλωτών και το κόστος συμμόρφωσης στη φορολογία και άλλα μέτρα που απαιτούν την κινητοποίηση διαθέσιμων πόρων (Ostrom, Schroeder & Wynne, 1993). Τα ίδια τα χαρακτηριστικά των προϊόντων αλιείας (π.χ. η σύντομη αλλοίωση στο χρόνο), η χρησιμοποίηση τεχνολογιών από τη διοίκηση, η ρύθμιση των πληρωμών και της παραγωγής και η επιβολή της συμμόρφωσης επηρεάζουν το κόστος μετασχηματισμού (Ostrom, Schroeder & Wynne, 1993). Το κόστος συναλλαγής σχετίζεται με τη διευθέτηση (*coordination*), τη συλλογή πληροφοριών και τη στρατηγική συμπεριφορά (Ostrom, Schroeder & Wynne, 1993). Το κόστος διευθέτησης είναι το άθροισμα του χρόνου, του κεφαλαίου και του προσωπικού που χρειάζεται για την εποπτεία, τη διαπραγμάτευση και την επιβολή συμφωνιών (Ostrom, Schroeder & Wynne, 1993). Το κόστος πληροφόρησης αφορά τη συλλογή και διαχείριση πληροφοριών αλλά και το κόστος που προκύπτει από σφάλματα εκτιμήσεων από την απουσία πληροφόρησης (Ostrom, Schroeder & Wynne, 1993). Τέλος το στρατηγικό κόστος παράγεται όταν τα μεμονωμένα άτομα στη διοίκηση χρησιμοποιούν την ανομοιόμορφη κατανομή της πληροφορίας, την εξουσία τους και άλλες πηγές προκειμένου να προσκομίσουν οφέλη εις βάρος άλλων ατόμων. Αυτό το κόστος αφορά πολύ συχνά την ελεύθερη χρήση των πόρων, την προσοδοθηρία και τη διαφθορά (Ostrom, Schroeder & Wynne, 1993).

Το κόστος επιτήρησης της αλιείας είναι πολύ χρήσιμο να εκτιμάται μαζί με την παρακολούθηση της συμμόρφωσης από την πλευρά των αλιέων. Η επιβολή ρυθμίσεων που βασίζονται στην αγορά (με ποσοστώσεις) έχει επίσης υψηλό κόστος πληροφόρησης επειδή απαιτεί να γίνονται ακριβείς εκτιμήσεις αποθεμάτων (Mace, 1993 όπως αναφέρεται στους Imperial & Yandle, 2005). Το επιθυμητό επίπεδο συμμόρφωσης θα καθορίσει σε μεγάλο βαθμό το κόστος και αντιστρόφως (Bergh & Davies, 2002). Το κόστος σχετίζεται με τον τύπο της αλιείας (παράκτια, μέση, ερασιτεχνική κλπ), την κατάσταση του αποθέματος, την συνολική αξία της αλιείας και τη γεωγραφία της χώρας (π.χ. αριθμός λιμένων

εκφόρτωσης, συνθήκες θάλασσας, κ.λπ.) (Bergh & Davies, 2002). Οι πιο οικονομικές λύσεις θα πρέπει να συνεκτιμώνται στον επιχειρησιακό σχεδιασμό. Για παράδειγμα η μίσθωση σκάφους για το λιμενικό ή η χρήση παρατηρητών μπορεί να είναι μια πιο λογική λύση εάν το μέλλον της αλιείας είναι αβέβαιο σε σύγκριση με την αγορά νέου σκάφους (Bergh & Davies, 2002).

Όταν εκτιμάται το κόστος της επιτήρησης ανά επιτηρητή στη χέρσο και στη θάλασσα, τότε μπορεί να γίνει μια σύγκριση του κόστους ανά κλάδο αλιείας και αυτό να βοηθήσει στην επιλογή διαφορετικών μηχανισμών επιτήρησης για κάθε αλιευτικό κλάδο ξεχωριστά. Για παράδειγμα ο έλεγχος της αλιευτικής δραστηριότητας των σκαφών μικρής παράκτιας αλιείας παρουσιάζει αυξημένες απαιτήσεις και υψηλό διοικητικό κόστος λόγω της εκτεταμένης διασποράς τους στην παράκτια και νησιωτική περιοχή της χώρας μας (ΥΠΑΑΤ, 2020).

Η Ελλάδα από μόνη της δεν μπορεί να είναι αποτελεσματική στην επίβλεψη της ΠΛΑ. Οι διμερείς, ενδοπεριφερειακές και διαπεριφερειακές συνεργασίες για την καλύτερη παρακολούθηση, εποπτεία και επιτήρηση της αλιείας μπορεί να οδηγήσουν στην ανταλλαγή δεδομένων για σκοπούς διαχείρισης της αλιείας. Κατά τη δημιουργία ενός περιφερειακού συστήματος παρακολούθησης μεταξύ των κρατών είναι απαραίτητη η εναρμόνιση των νομοθεσιών, καθώς αυτό θα είχε ως αποτέλεσμα την εξοικονόμηση κόστους και την αύξηση της διαπραγματευτικής δύναμης, ιδίως στην εφαρμογή των συμφωνιών ελέγχου που αφορούν τα κράτη σημαίας και των μέτρων που έχουν ληφθεί για την αντιμετώπιση της ΠΛΑ (Yleaña & Velasco, 2012).

Όταν οι οικονομικές δυνατότητες μιας χώρας δεν είναι ιδιαίτερα υψηλές για την αγορά και τη συντήρηση λιμενικού εξοπλισμού, τότε υπάρχουν εναέρια συστήματα που υποβοηθούν την επιτήρηση της ΠΛΑ με λογικό κόστος (Anderson & Gaston, 2013). Η χρησιμοποίηση αυτόματων δορυφορικών συστημάτων εντοπισμού σε πραγματικό χρόνο έχει φέρει αποτελέσματα όσον αφορά την παρακολούθηση της ΠΛΑ σε ιδιαίτερα απομακρυσμένες περιοχές με τεράστια έκταση και μεγάλη σημασία στη βιοποικιλότητα (Dunn et al., 2018).

Το εποπτικό σύστημα της αλιείας είναι μια πολύ καλή πηγή δεδομένων για τη χώρα. Για να λειτουργήσει επαρκώς χρειάζεται πρώτα από όλα να έχει καλύτερη γνώση της νομοθεσίας που εφαρμόζει. Επίσης είναι χρήσιμο να γνωρίζει τις αρχές και τους στόχους μιας πολιτικής ώστε να είναι σε θέση να την εφαρμόσει καλύτερα όπως επίσης να λαμβάνει απαντήσεις στα προβλήματα που προκύπτουν κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας (Cochrane & Garcia, 2009). Η συλλογή δεδομένων σχετικά με την εφαρμογή της πολιτικής και τα προβλήματα στην υλοποίηση θα ήταν πολύ χρήσιμη ώστε συνολικά να βρεθούν λύσεις για τη βελτίωση της εποπτείας της αλιείας με πιο αποδοτικούς μηχανισμούς από πλευράς κόστους. Θα πρέπει να επιτευχθεί μια στρατηγική ισορροπία μεταξύ της αποτροπής (ή της επιβολής) και της εκούσιας συμμόρφωσης για κάθε αλιεία (Cochrane & Garcia, 2009). Αν μπορούσε κανείς να εκτιμήσει με ακρίβεια και το κόστος του σφάλματος από την απουσία δεδομένων και το κόστος συλλογής δεδομένων, θα ήταν δυνατό να γίνει μια βέλτιστη επένδυση στην αναζήτηση πληροφοριών (Ostrom, Schroeder & Wynne, 1993). Σε γενικές γραμμές θα πρέπει να λαμβάνονται αντισταθμιστικά μέτρα για την κάλυψη όλου του κόστους επιτήρησης.

Το κόστος συναλλαγής θα πρέπει να εκτιμάται από τις κυβερνήσεις όπως επίσης και η ποικιλία από θεσμικές διευθετήσεις που μπορούν να γίνουν για την καλύτερη εποπτεία της αλιείας αλλιώς φαινόμενα όπως η διαφθορά, η υπερβολικές επενδύσεις σε μεγάλα σχέδια ή η ελλιπής επένδυση σε σχέδια μικρότερης κλίμακας θα συνεχίσουν να υπάρχουν (Ostrom, Schroeder & Wynne, 1993).

Η γενικότερη προσέγγιση της ΚΑΛΠ στο θέμα της διατήρησης των αποθεμάτων δεν εστιάζει στο θέμα της περιβαλλοντικής διάστασης. Η έμφαση στην προσέγγιση της αλιείας ως εμπορικό αγαθό υποεκτιμά την περιβαλλοντική διάσταση η οποία γίνεται για το σκοπό της προσαρμοστικότητας του οικοσυστήματος. Το οικοσύστημα ύστερα από μια περιβαλλοντική διατάραξη όπως η αλιευτική δραστηριότητα χρειάζεται κάποιο χρόνο για να ανακάμψει πλήρως. Η σύγχρονη προσέγγιση της μέγιστης βιώσιμης απόδοσης δεν το λαμβάνει αυτό υπ' όψιν (Cochrane & Garcia, 2009).

### **Αβεβαιότητα στις εκτιμήσεις**

Στη διαχείριση του κλάδου της αλιείας υπάρχει μεγάλη αβεβαιότητα όσον αφορά τα αποτελέσματα των πολιτικών. Ένας τρόπος να αποφευχθεί αυτό είναι να ποσοτικοποιηθούν οι παράμετροι (περιβαλλοντικοί, βιολογικοί κ.ά.) που προκαλούν αυτή την αβεβαιότητα και να χρησιμοποιηθούν σε μοντέλα πρόβλεψης της αφθονίας των αποθεμάτων (Berkes, 2001). Ένας άλλος τρόπος να αντιμετωπιστεί αυτή η αβεβαιότητα είναι να γίνει η παραδοχή ότι δεν μπορούμε να την εκτιμήσουμε και να υιοθετήσουμε εξ αρχής την προληπτική προσέγγιση με μεγάλα περιθώρια σφάλματος (Berkes, 2001). Στην πραγματικότητα τα ανεπτυγμένα κράτη υιοθετούν επιστημονικές μεθόδους με μοντέλα πρόβλεψης της εκτίμησης της αφθονίας για τα εμπορικά είδη ψαριών ενώ όταν τα δεδομένα απουσιάζουν ή δεν είναι επαρκή τότε βασίζονται στα δεδομένα των εκφορτώσεων τα οποία δεν είναι πλήρη και έχουν και αυτά μεγάλη αβεβαιότητα. Για παράδειγμα το 2017 οι εκτιμήσεις για το γαύρο και τη σαρδέλα από το STECF είχαν μεγάλη αβεβαιότητα ώστε να εξαχθούν ασφαλή συμπεράσματα για την κατάσταση του αποθέματος. Η εκμετάλλευση για τη σαρδέλα στο Αιγαίο πέλαγος ήταν πάνω από το σημείο αναφοράς της μέγιστης βιώσιμης απόδοσης (STECF, 2017). Αυτό οφειλόταν σε κενά στις χρονοσειρές δεδομένων κατά τα έτη 2007, 2009 – 2012 και 2015 (STECF, 2017). Λόγω της υστέρησης στην υλοποίηση κατά τα παρελθόντα έτη του Προγράμματος Συλλογής Αλιευτικών Δεδομένων γίνονται εκτιμήσεις για τη διαχείριση του αλιευτικού στόλου, καθώς δεν υπάρχουν οι απαιτούμενες χρονοσειρές για πλήρη επιστημονική τεκμηρίωση (ΥΠΑΑΤ, 2020). Η καθυστέρηση στην έναρξη του νέου προγράμματος συλλογής αλιευτικών δεδομένων προσθέτει μια επιπλέον αβεβαιότητα στις εκτιμήσεις και δεν επιτρέπει τον υπολογισμό της μέγιστης βιώσιμης απόδοσης (MSY) των κυριότερων εμπορικών αποθεμάτων και επομένως την εκτίμηση της βιωσιμότητας των κύριων κατηγοριών του στόλου (Ετήσια Έκθεση ΕΠΑΛΘ, 2014). Κατά τις εκτιμήσεις των αποθεμάτων στη Μεσόγειο θάλασσα από την επιτροπή STECF, τα δεδομένα για το Αιγαίο Πέλαγος δεν συμπεριλήφθηκαν διότι ήταν διαθέσιμα μόνο σε γραφική μορφή και δεν δόθηκαν με τη μορφή πινάκων ή/και βάσης δεδομένων (STECF, 2020).

## Σχέδια διαχείρισης της αλιείας

Η Ελλάδα έχει θεσπίσει σχέδια διαχείρισης της αλιείας για τρεις τύπους αλιευτικών εργαλείων για την τράτα το 2014, το γρι-γρι το 2012 και για το γρίπτο το 2016. Επίσης έχει θεσπίσει σχέδια διαχείρισης για τη μείωση των απορρίψεων για τα μικρά πελαγικά και για τα βενθικά είδη. Σύμφωνα με τον ΕΚ 1967/2006 τα ΚΜ θεσπίζουν σχέδια διαχείρισης για την αλιεία που διεξάγεται με δίχτυα τράτας, γρίπτους που σύρονται από σκάφη, πεζότρατες, κυκλωτικά δίχτυα και δράγες εντός των χωρικών τους υδάτων μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 2007. Αυτό πρακτικά σημαίνει ότι υπήρξε μια χρονική καθυστέρηση τουλάχιστον πέντε ετών μέχρι τη θέσπιση των πρώτων σχεδίων. Κατά τη διάρκεια αυτών των πέντε ετών υπήρξε έντονο το ενδιαφέρον των κομμάτων στις επιτροπές κυρίως για τη βιντζότρατα αλλά και για την τράτα. Η αντιπολίτευση εμφανιζόταν συστηματικά αντίθετη με την αδειοδότηση αυτών των αλιευτικών εργαλείων ενώ η κυβέρνηση είχε σε δεύτερη θέση στην ατζέντα το θέμα των διαχειριστικών σχεδίων για τα αλιευτικά εργαλεία. Πολλές περιβαλλοντικές οργανώσεις ή μεμονωμένοι άτομα που ενδιαφέρονταν για το περιβάλλον άσκησαν πίεση με ανακοινώσεις στον τύπο. Η διαδικασία ανάπτυξης σχεδίων διαχείρισης της αλιείας πολιτικοποιείται εύκολα και έλκει το ενδιαφέρον των αλιέων, της βιομηχανίας ή ακόμη και των ομάδων προστασίας των αποθεμάτων (Smith et al., 2003 όπως αναφέρεται στους Imperial & Yandle, 2005). Οι συγκρούσεις μεταξύ ανταγωνιστικών ενδιαφερόμενων μερών μπορούν να κάνουν την μεταρρύθμιση της πολιτικής δαπανηρή, χρονοβόρα και να με αυξημένο κόστος πληροφόρησης (Imperial & Yandle, 2005). Κατά συνέπεια, η ικανότητα του συστήματος για γρήγορη προσαρμογή στις διακυμάνσεις των αποθεμάτων, τις τεχνολογικές εξελίξεις ή τις μεταβαλλόμενες κοινωνικές, πολιτικές και οικονομικές συνθήκες μπορεί να μειωθεί (Imperial & Yandle, 2005).

## Υδατοκαλλιέργεια

Η εποπτεία της υδατοκαλλιέργειας είναι πιο εύκολη συγκριτικά με τη συλλεκτική αλιεία. Οι υδατοκαλλιέργειες εντοπίζονται συνήθως κοντά στη χέρσο, σε καθορισμένα σημεία και η συνολική παραγωγή, τα κόστη και τα οικονομικά στοιχεία είναι πιο εύκολο να καταγραφούν. Οι εξωτερικότητες που παράγει ο κλάδος διαφέρουν από αυτές τις συλλεκτικές αλιείας όμως μπορούν να ποσοτικοποιηθούν και να συνεκτιμηθούν.

Ο βασικός νόμος για τις υδατοκαλλιέργειες είναι ο 4282/2014 - ΦΕΚ 182/Α/29-8-2014 «Ανάπτυξη Υδατοκαλλιεργειών και άλλες διατάξεις» όπου «καθορίζεται το θεσμικό πλαίσιο ανάπτυξης του τομέα των υδατοκαλλιεργειών, στο πλαίσιο της αειφόρου λειτουργίας του, ως προς την παραχώρηση χρήσης θαλάσσιας και λιμναίας υδάτινης έκτασης για εγκατάσταση μονάδας υδατοκαλλιέργειας, εντατικής ή ημιεντατικής μορφής, καθώς και τη διαδικασία χορήγησης άδειας ίδρυσης και λειτουργίας σε μονάδα υδατοκαλλιέργειας ίδιας μορφής, η οποία μπορεί να εγκαθίσταται σε υδάτινη ή σε χερσαία έκταση».

Τα κυρίως προβλήματα για την περαιτέρω ανάπτυξη του κλάδου ήταν η μη θεσμοθέτηση του θαλάσσιου χωροταξικού σχεδιασμού από το 2014 και το χρονοβόρο και πολύπλοκο σύστημα αδειοδοτήσεων. Σύμφωνα με την παράγραφο 1 του προοιμίου της Οδηγίας 2014/89/ΕΕ, «η υψηλή και ταχέως αυξανόμενη ζήτηση για θαλάσσιο χώρο για

διάφορους σκοπούς, (μεταξύ άλλων και η υδατοκαλλιέργεια), καθώς και οι πολλαπλές πιέσεις επί των παράκτιων πόρων, απαιτούν μια ολοκληρωμένη προσέγγιση προγραμματισμού και διαχείρισης». Η επίλυση αυτών των συγκρούσεων από τη χρήση του χώρου έγινε με το Νόμο 4546/2018 - ΦΕΚ 101/Α/12-6-2018 με τον οποίο η προηγούμενη Οδηγία ενσωματώθηκε στην εθνική νομοθεσία και με το Νόμο 4759/2020 - ΦΕΚ 245/Α/9-12-2020, έγιναν τροποποιήσεις σχετικά με το πεδίο εφαρμογής, τους στόχους, την εθνική χωρική στρατηγική κ.ά.

Η κυβέρνηση όσο ήταν αντιπολίτευση, την περίοδο 2011 – 2015 ήταν αντίθετη με τον κλάδο των υδατοκαλλιεργειών και υποστήριζε τον περιορισμό του κλάδου ή τον αυστηρό έλεγχό του κατά την παρουσία της στις κοινοβουλευτικές επιτροπές. Όταν έγινε κυβέρνηση, αναγνώρισε τη σημασία του κλάδου στην Ελληνική οικονομία, προχώρησε στη μεταρρύθμιση και θέσπισε το πλαίσιο για το θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό. Είναι πιθανόν ο σύνδεσμος των Ελληνικών Υδατοκαλλιεργειών και η δικαιοσύνη (επιστολή από την Ευρωπαϊκή επιτροπή το 2016 για τη μη θέσπιση ΘΧΣ) να λειτούργησαν αποτελεσματικά ως ομάδες πίεσης για τη θέσπιση του ΘΧΣ.

Παρ' όλο που ο τομέας της υδατοκαλλιέργειας στην Ελλάδα παρουσιάζει κέρδη τα οποία αυξάνονται για σειρά ετών, ο ανταγωνισμός στις αγορές είναι υψηλός. Οι βασικοί ανταγωνιστές στον τομέα αυτό όσον αφορά το λαβράκι και την τσιπούρα είναι η Ισπανία, η Ιταλία και η Γαλλία από την ΕΕ και η Τουρκία από τις μη ευρωπαϊκές χώρες. Τα τουρκικά προϊόντα υδατοκαλλιέργειας δεν έχουν τις ίδιες προδιαγραφές με τα ευρωπαϊκά (υγειονομικούς ελέγχους, περιβαλλοντική προστασία κ.ά.). Από το 2012 η Ισπανία επιλέγει να εισάγει περισσότερα προϊόντα υδατοκαλλιέργειας από την Τουρκία παρά από την Ελλάδα (Aranda et al., 2019). Για την Ελλάδα, η Ιταλία αποτελεί τη μεγαλύτερη αγορά ιχθυοκαλλιέργειας καθώς αντιπροσωπεύει σχεδόν το 41% των εξαγωγών Ελληνικής τσιπούρας και λαβρακίου (Σύνδεσμος Ελληνικών Θαλασσοκαλλιεργειών, 2020). Το 2011, το 23,8% της τουρκικής παραγωγής λαβρακιού επιδοτήθηκε (Bjørndal, Guillen & Rad, 2019). Η Τουρκία είναι ελεύθερη να χορηγεί τέτοιες επιδοτήσεις εφόσον αυτές δεν καταλήγουν σε αθέμιτο ανταγωνισμό σε αντίθεση με τις ευρωπαϊκές χώρες οι οποίες δεν έχουν τη δυνατότητα ανάλογων επιδοτήσεων λόγω των κανόνων της κοινής αγοράς. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δε θεωρεί ότι πλήττονται οι τιμές των ευρωπαϊκών προϊόντων αλιείας από τα τουρκικά προϊόντα (απάντηση της Επιτροπής στην ερώτηση E-1540/2010). Πάντως στην Ετήσια Έκθεση του ΕΠΑΛΘ για το έτος 2014 μια από τις αδυναμίες της επίτευξης του στόχου της βιώσιμης διαχείρισης της αλιείας για την Ελλάδα είναι και ο αθέμιτος ανταγωνισμός με τρίτες χώρες.

## Η πολιτική οικονομία των μεταρρυθμίσεων στην αλιευτική πολιτική

Μέσα στην οκταετία 2012 – 2020 προωθήθηκαν πολλές μεταρρυθμίσεις στην αλιευτική πολιτική τις οποίες παλαιότερες κυβερνήσεις με ισχυρές πλειοψηφίες δεν κατάφεραν να θεσμοθετήσουν. Κατά την ίδια περίοδο εμφανίστηκαν πολλά παράθυρα ευκαιρίας για μεταρρυθμίσεις κυρίως λόγω απρόβλεπτων γεγονότων αλλά και λόγω την έντονης πολιτικής αντιπαράθεσης (συχνές αλλαγές στους συσχετισμούς των κομμάτων).

Από τις συζητήσεις στις κοινοβουλευτικές επιτροπές φάνηκε ότι το κυβερνών κόμμα καθορίζει σε μεγάλο βαθμό την ατζέντα των θεμάτων που θα συζητηθούν κάθε φορά, δεδομένου του περιορισμένου χρόνου που υπάρχει σε κάθε συνεδρίαση. Βάζοντας πολλά θέματα στην ατζέντα, το κυβερνών κόμμα δείχνει ότι έχει μεγάλο ενδιαφέρον για την επίλυση των προβλημάτων του κλάδου της αλιείας, αλλά αυτό δε σημαίνει ότι θα δώσει λύσεις σε όλα αυτά τα προβλήματα.

Με βάση την εργασία του Αλεξόπουλου (2004) «Επιτυχής είναι η μεταρρύθμιση όχι όταν θεσπίζεται ένα πρωτογενές πλέγμα σχετιζόμενων νόμων, αλλά όταν ολοκληρώνονται όλα τα δευτερογενή διοικητικά μέτρα και τίθενται σε λειτουργία όλα τα νέα εργαλεία πολιτικής». Υπό αυτή την έννοια οι μεταρρυθμίσεις στην ελληνική αλιευτική πολιτική δεν είναι αποτελεσματικές και καθυστέρησαν αρκετά στην υλοποίησή τους. Διάφοροι λόγοι οδήγησαν στην καθυστέρηση της υλοποίησης των ευρωπαϊκών πολιτικών στην Ελλάδα για την περίοδο που ασχολείται η παρούσα μελέτη.

Ο ρόλος της δικαιοσύνης εμφανίστηκε αυξημένος ορισμένες περιόδους. Είναι πιθανόν εκείνες τις περιόδους η δημόσια διοίκηση να αυτονομήθηκε σε ένα βαθμό είτε λόγω αδιαφορίας της κυβέρνησης να ελέγξει το αποτέλεσμα της πολιτικής της είτε λόγω του υψηλού κόστους. Δεν αποκλείεται η δικαιοσύνη και η διοίκηση να σχημάτισαν κάποιου είδους συμμαχία απέναντι στον πανίσχυρο παίκτη, την κυβέρνηση.

Η μείωση των δαπανών της δημόσιας διοίκησης την τελευταία δεκαετία και η αυξημένες ανάγκες εποπτείας της αλιείας συνηγορούν ότι θα πρέπει να βρεθούν σύγχρονες, αποτελεσματικές και οικονομικές λύσεις επιτήρησης της παράνομης αλιείας. Η ανάγκη αυτή είναι επιτακτική ιδιαίτερα κατά την αντιμετώπιση απρόβλεπτων γεγονότων.

Η καθυστέρηση στην έναρξη των ευρωπαϊκών προγραμμάτων και η χαμηλή απορρόφηση τους οφείλεται σε διοικητικές ενέργειες. Θα πρέπει να λυθεί αυτό το θέμα. Οι διοικητικές δομές θα πρέπει να μεταρρυθμιστούν παράλληλα με την προώθηση των μεταρρυθμίσεων στην αλιεία ώστε να μπορέσουν να εξυπηρετήσουν τα συμφέροντα του κλάδου αποτελεσματικότερα και με το μικρότερο δυνατό κόστος. Ο ρόλος των γραφειοκρατών στην υλοποίηση είναι σημαντικός. Διάφορες γραφειοκρατικές αγκυλώσεις κατά την υλοποίηση του ΕΣΠΑ και του ΕΠΑΛΘ δημιούργησαν καθυστερήσεις στην απορρόφηση κονδυλίων (καθυστερήσεις στην αξιολόγηση, στην ένταξη, στις ενστάσεις, στους τελικούς πίνακες, στην επαλήθευση, στην πληρωμή των πράξεων, στον καθορισμό των διαδικασιών, στην ολοκλήρωση της εφαρμογής (πλατφόρμας) του Πληροφοριακού Συστήματος Κρατικών Ενισχύσεων, στην έγκριση του ΕΠΑΛΘ, κατά τις διοικητικές πράξεις που απαιτούνται για την ενεργοποίηση των σχετικών μέτρων, στη θεσμοθέτηση των Περιοχών Οργανωμένης Ανάπτυξης Υδατοκαλλιεργειών (ΠΟΑΥ), στην αξιολόγηση των φακέλων, στη διαδικασία των διεθνών διαγωνισμών, στην αναδιάρθρωση της ΕΥΔ του

ΕΠΑΛΘ, στην έγκριση του Συστήματος Διαχείρισης και Ελέγχου καθώς και στον ορισμό των αρχών. Πηγή: Ετήσιες Εκθέσεις ΕΠΑΛΘ, 2013, 2015 – 2019). Σε ορισμένες από αυτές τις περιπτώσεις η κυβέρνηση επανήλθε με νέα νομοθετική ρύθμιση αλλά αυτό συνέβη μετά από ορισμένο χρονικό διάστημα.

Ακόμα και σε περιόδους όπου υπήρχαν λίγοι αρνησίκυροι δρώντες η μεταρρύθμιση δεν επιτεύχθηκε. Πολλά από τα νομοσχέδια που συζητήθηκαν στην ολομέλεια (Πίνακας 18) και αφορούσαν σημαντικά νομοθετήματα για τον κλάδο της αλιείας και της υδατοκαλλιέργειας (πχ κανονισμός λειτουργίας ΕΛΓΟ Δήμητρα, χωροθέτηση υδατοκαλλιεργειών, επιτελική δομή ΕΣΠΑ, ερασιτεχνική αλιεία) θα μπορούσαν να είχαν υλοποιηθεί από τις κυβερνήσεις των προηγούμενων περιόδων. Διάφοροι λόγοι όπως η χαμηλή μεταρρυθμιστική συναίνεση της αντιπολίτευσης (Πίνακας 18), η χαμηλή εσωτερική συνοχή της κυβέρνησης (Πίνακας 2), η χαμηλή προσήλωση της κυβέρνησης στην υλοποίηση της μεταρρύθμισης και οι μη σαφείς μεταρρυθμίσεις (πχ αλλαγές στους κανόνες επιλεξιμότητας δαπανών του ΕΣΠΑ και του ΕΠΑΛΘ) συνετέλεσαν στη χαμηλή αποτελεσματικότητα των μεταρρυθμίσεων (χαμηλή απορρόφηση προγραμμάτων κ.ά.).

Οι συχνές διοικητικές μεταβολές των αρμόδιων υπηρεσιών οδήγησαν στην καθυστέρηση της υλοποίησης. Επίσης έδειξαν ότι η αλιεία είναι ένα δευτερεύον θέμα στην κυβερνητική ατζέντα και χρησιμοποιήθηκε κάθε φορά προκειμένου να ενισχύσει το χαρτοφυλάκιο συγκεκριμένων υπουργών. Η ανατροφοδότηση της πολιτικής υπήρξε πολλές φορές προβληματική με ότι συνεπάγεται αυτό για τη μακρο ή μικρο ρύθμιση που προβλέπεται μέσα στους ευρωπαϊκούς κανονισμούς.

Η ΚΑΛΠ λαμβάνει υπ' όψιν πολλές παραμέτρους κατά το σχεδιασμό της και δίνει πολλές επιλογές στα ΚΜ όπως βελτιωμένα τεχνικά μέτρα, επιστημονικά εργαλεία κ.ά. Στην ελληνική περίπτωση όπου η κυρίαρχη κατάσταση είναι ο κρατικός παρεμβατισμός σε αρκετές πτυχές της πολιτικής, η μεταρρυθμιστική ικανότητα είναι χαμηλή, οι κυβερνήσεις είναι αδύναμες μεταρρυθμιστικά, με εμφανές έλλειμμα προσήλωσης, η αντιπολίτευση είναι συστηματικά αρνητική και εμφανίζονται πολλοί παίκτες κατά τα τελευταία έτη, η πιθανότητα διατήρησης του status quo είναι υψηλή. Η κυβέρνηση ενώ πριν το 2012 διέθετε την απαραίτητη πλειοψηφία ώστε να προχωρήσει στις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις, έθεσε σε δεύτερη θέση στην ατζέντα το θέμα τις αλιείας.

Η εφαρμογή του κανονισμού για τη συλλογή επιστημονικών δεδομένων είναι η πιο δεσμευτική και δίνει ελάχιστες δυνατότητες για παρεκκλίσεις. Δεν προσφέρει εναλλακτικές και ταυτόχρονα αποτελεί ένα αντικειμενικό κριτήριο εκτίμησης της κατάστασης των ιχθυοαποθεμάτων. Μέσα από τα επιστημονικά δεδομένα αλλά και μέσω της πολιτικής διεργασίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο καταρτίζονται οι ποσοτώσεις ανά είδος και εκτιμάται η μέγιστη βιώσιμη απόδοση, ένας όρος που είναι κυρίως οικονομικός αλλά και προστατευτικός για το απόθεμα. Η Ελλάδα δεν υλοποίησε τη συλλογή δεδομένων για πολλά συνεχή έτη με αποτέλεσμα οι εκτιμήσεις για την κατάσταση των αποθεμάτων να είναι αδύναμες και με μεγάλη αβεβαιότητα. Τα χαρακτηριστικά του ελληνικού αλιευτικού στόλου οδήγησαν και οδηγούν στη λήψη δραστικών μέτρων για τον περιορισμό των σκαφών. Αυτό επιτεύχθηκε σε ένα βαθμό αλλά υπάρχει ακόμα αβεβαιότητα για τα

αποτελέσματα της πολιτικής στα αποθέματα. Αβεβαιότητα υπάρχει επίσης και στην εκτίμηση της παράνομης αλιείας αλλά και στην καταγραφή του συνόλου των αλιέων και όχι μόνο των επαγγελματιών. Τα κενά στις χρονοσειρές επιστημονικών δεδομένων σε συνδυασμό με αντίστοιχες ελλείψεις δεδομένων για την ΠΛΑ και οι πολλές διοικητικές μετακινήσεις υπηρεσιών δημιούργησαν αδυναμίες στην επιτήρηση.

Η θέσπιση σχεδίων διαχείρισης είναι επίσης δεσμευτική και απαιτεί την παρακολούθηση των επιπτώσεων των διαφόρων αλιευτικών εργαλείων στο απόθεμα. Η Ελλάδα τελικά θέσπισε τρία σχέδια διαχείρισης με σημαντική καθυστέρηση κυρίως κάτω από την πίεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της δικαιοσύνης και λιγότερο υπό την επίδραση των ομάδων συμφερόντων και της πολιτικής αντιπαράθεσης.

Η προώθηση των εναλλακτικών έμεινε πίσω στην ατζέντα και τελικά αυτές έγιναν διστακτικά και μετά από πολλά χρόνια. Η υλοποίησή τους ήταν αποσπασματική χωρίς να υπάρχει ένας ολοκληρωμένος σχεδιασμός. Και αυτό το δεδομένο υποδηλώνει ότι η αλιεία είναι δευτερεύων θέμα στην ατζέντα της κυβέρνησης.

Τέλος, η δημοσιονομική προσαρμογή σε συνδυασμό με το αυξημένο διοικητικό βάρος που φέρει το λιμενικό είναι πιθανόν να δημιούργησαν αδυναμία στην επιτήρηση της ΠΛΑ κατά περιόδους, με τις ανάλογες συνέπειες για τα αποθέματα.



## Συμπερασματικά σχόλια

Η αλιεία είναι ένα δευτερεύων θέμα στην ατζέντα της κυβέρνησης. Είναι ένας κερδοφόρος κλάδος, όμως εισάγουμε περισσότερα αλιεύματα από όσα παράγουμε και αυτό θα πρέπει να συνυπολογιστεί σε μια ανάλυση κόστους – οφέλους. Μπορεί ο αριθμός των σκαφών να περιοριστεί και να βελτιωθεί η μέγιστη βιώσιμη απόδοση αλλά τελικά οι επιπτώσεις στο απόθεμα από την αλιεία να συνεχίζουν λόγω της επίδρασης των ξένων κρατών, της ΠΛΑ και των εξωτερικοτήτων από τους Έλληνες αλιείς. Μια ανάλυση κόστους – οφέλους χρειάζεται τον ακριβή υπολογισμό του κόστους και του οφέλους. Αυτό σημαίνει ότι οι προϋπολογισμοί των αρμόδιων υπηρεσιών θα πρέπει να καταγράφονται αναλυτικά και ξεχωριστά. Ο προϋπολογισμός του κράτους θα πρέπει να καταγράφει ξεχωριστά τον κλάδο της αλιείας και να μην τον συγχωνεύει με άλλους παραγωγικούς τομείς.

Μπορεί να εξεταστεί η λύση της παρακολούθησης διά αέρος ή / και δορυφόρου και να γίνει κοστολόγηση και επιλογή οικονομικότερων διαδικασιών επιτήρησης ανά κατηγορία αλιείας. Η επιτήρηση από τη χέρσο με παρατηρητές ή η ιχνηλάτηση των αλιευτικών προϊόντων μέχρι τον καταναλωτή είναι επίσης δύο προτάσεις που έχουν διατυπωθεί μέσα στις κοινοβουλευτικές επιτροπές.

Επειδή η Ελλάδα έχει μεγάλη ακτογραμμή και η εποπτεία είναι δύσκολη για τα διεθνή ύδατα, είναι προς το συμφέρον της Ελλάδας να ενισχυθεί η εφαρμογή των διεθνών συμφωνιών και οι συντονισμένες ενέργειες με τα υπόλοιπα κράτη για την αντιμετώπιση της ΠΛΑ. Τα κράτη μέλη της ΕΕ θα πρέπει να δουν το θέμα της εποπτείας στα διεθνή ύδατα πιο ειδικά με τη συλλογή δεδομένων και με την υιοθέτηση νέων μεθόδων επιτήρησης πέραν των ισχυόντων.

Παράλληλα με τις μεταρρυθμίσεις στην αλιευτική πολιτική θα πρέπει να γίνουν μεταρρυθμίσεις στη λειτουργία της δημόσιας διοίκησης. Οι ελεγκτικοί μηχανισμοί θα ήταν πιο αποδοτικοί εάν αύξαναν το όφελος των ελεγκτών μέσα από τον έλεγχο και όχι με μέτρα – ποινές που μειώνουν την ευημερία των υποψήφιων παραβατών (Αλεξόπουλος, 2005).

Ένα εθνικό στρατηγικό σχέδιο αλιείας όπου η Ελλάδα θα θέτει στόχους για το κλάδο της αλιείας, της υδατοκαλλιέργειας και θα περιέχει πολλές εναλλακτικές όπως η μεταποίηση, ο αλιευτικός τουρισμός και η ενίσχυση του εισοδήματος των αλιέων με παράλληλες δράσεις θα βοηθούσε στο μελλοντικό σχεδιασμό του κλάδου. Αυτό το σχέδιο θα πρέπει να βασίζεται στα ήδη υπάρχοντα δεδομένα που συλλέγονται από τις διάφορες υπηρεσίες και να λειτουργεί παράλληλα με τα σχέδια διαχείρισης ώστε να λειτουργεί προνοητικά για τους αλιείς ώστε να αντιμετωπίζεται η ανεργία του κλάδου. Ειδικότερα ο κλάδος της μεταποίησης είναι σε πρώιμο στάδιο και θα πρέπει να ενισχυθεί μέσω σχεδιασμού για το μέλλον.

Η λειτουργία των ερευνητικών ινστιτούτων θα πρέπει να εκσυγχρονιστεί ώστε να παράγουν ποιοτικό επιστημονικό έργο προσαρμοσμένο στη σύγχρονη ζωή των αλιέων με λιγότερη διοικητική εργασία και περισσότερο επιστημονική, κοινωνική και εφαρμοσμένη γνώση αλλά και διοικητική ανεξαρτησία.

Η επιμόρφωση των λιμενικών, των αλιέων και όλων των εμπλεκόμενων φορέων θα πρέπει να θεσπιστεί σε ετήσια βάση ώστε οι κανόνες να είναι γνωστοί προς όλες τις κατευθύνσεις. Παράλληλα θα πρέπει να γίνει αναθεώρηση του αλιευτικού κώδικα με όλες τις τροποποιήσεις που έχει υποστεί από το 1970 μέχρι σήμερα ώστε να καταρτιστεί ένα ενιαίο και απλοποιημένο κείμενο για το σημερινό νομικό καθεστώς που διέπει τον κλάδο.

Η συλλογή δεδομένων από το λιμενικό είναι πολύ σημαντική και θα πρέπει να συνεχιστεί. Μπορεί επιπλέον να προστεθεί η συλλογή δεδομένων με επιτόπιες παρατηρήσεις στο δευτερογενή και τριτογενή τομέα και η καταγραφή των προβλημάτων από αναφορές των ενδιαφερόμενων μερών σχετικών με την υλοποίηση των ευρωπαϊκών κανονισμών. Αυτό θα βοηθήσει στην ανατροφοδότηση των αποτελεσμάτων της πολιτικής ώστε στη συνέχεια να γίνουν απαραίτητες ρυθμίσεις.

## Σύνοψη

Στην παρούσα εργασία έγινε συλλογή δεδομένων για τις θέσεις των βασικών παικτών αρνησικυρίας στην Ελληνική αλιευτική πολιτική. Συγκεκριμένα συλλέχθηκαν δεδομένα από τις ομιλίες των βουλευτών στις κοινοβουλευτικές επιτροπές, αποτελέσματα από τις ψηφοφορίες στην ολομέλεια, από τη δικαιοσύνη, τις ομάδες συμφερόντων, την ΕΛΣΤΑΤ και οικονομικά στοιχεία από διάφορους διοικητικούς φορείς της Ελληνικής δημόσιας διοίκησης. Τα παραπάνω στοιχεία αναλύθηκαν και συζητήθηκαν υπό το θεωρητικό πρίσμα του νεοθεσμισμού προκειμένου να διερευνηθεί κατά πόσο οι μεταρρυθμίσεις που προτείνει η κοινή αλιευτική πολιτική αξιοποιούνται από την πλευρά της Ελλάδας προς την κατεύθυνση της παραγωγής μεταρρυθμιστικής πολιτικής και των διαρθρωτικών προσαρμογών. Την τελευταία δεκαετία έχουν θεσπιστεί πολλές μεταρρυθμίσεις που σχετίζονται άμεσα με την αλιευτική πολιτική και την υδατοκαλλιέργεια. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές καθυστέρησαν λόγω διαφόρων πολιτικών διεργασιών (μη σαφή μεταρρύθμιση, συστηματικά αρνητική αντιπολίτευση και άλλοι λόγοι). Άλλες ήταν σαφείς διήρκησαν στο χρόνο και άλλες τροποποιήθηκαν με νέες μεταρρυθμίσεις. Είναι πιθανόν να μπορούσαν να υλοποιηθούν περισσότερες μεταρρυθμίσεις τις χρονικές στιγμές που απρόβλεπτα γεγονότα δημιούργησαν παράθυρα ευκαιρίας αλλά αυτές δε φαίνεται να συνέβησαν. Τα δικαστήρια διόρθωσαν τις αποκλίσεις της διοίκησης και ο ρόλος τους φάνηκε αυξημένος ορισμένες χρονικές περιόδους. Οι ομάδες πίεσης στην Ελληνική αλιεία δεν φάνηκε να υποστηρίζουν επαρκώς το ρόλο τους. Η παρουσία τους είχε κυρίως ενημερωτικό χαρακτήρα και εμφανίστηκαν διαιρεμένες κατά την παρουσία τους στις κοινοβουλευτικές επιτροπές. Τα θεωρητικά αναλυτικά πλαίσια των παικτών αρνησικυρίας του Τσεμπελή και των τριών ρευμάτων του Kingdon βοήθησαν στην ερμηνεία των πολιτικών διεργασιών που συνέβησαν την τελευταία δεκαετία στην Ελλάδα. Όταν αυξήθηκε ο αριθμός των παικτών αρνησικυρίας ή όταν μειώθηκε η εσωτερική συνοχή τους παρατηρήθηκε διατήρηση του status quo και οι μεταρρυθμίσεις δεν προχώρησαν. Η πολιτική αντιπαράθεση δε φαίνεται να βοήθησε στην αντιμετώπιση των προβλημάτων της αλιείας. Μόλις τα τελευταία έτη και σε πολύ μικρό βαθμό προωθήθηκαν εναλλακτικές όπως είναι ο αλιευτικός τουρισμός ώστε να ενισχυθεί το εισόδημα των αλιέων χωρίς αυτοί να διαλύσουν τα σκάφη τους. Οι Ελληνικές κυβερνήσεις δεν είχαν πάντα διαθέσιμες εναλλακτικές λύσεις σε γνωστά προβλήματα της αλιείας ενώ νέα προβλήματα προέκυψαν στην πορεία κατά το στάδιο υλοποίησης και αναγκάστηκαν να υιοθετήσουν εναλλακτικές λύσεις για να τα αντιμετωπίσουν. Νέα προβλήματα που προέκυψαν από ξαφνικά συμβάντα (εισροές μεταναστών, περιβαλλοντικές καταστροφές, παύση εργασιών λόγω πανδημίας) έγιναν πιεστικά για τη κυβέρνηση οπότε είναι πιθανόν να συμπεριλήφθηκαν στην ατζέντα χωρίς να είχαν προβλεφθεί. Οι λύσεις που προτάθηκαν από τους ειδικούς, επιλέχθηκαν σε ορισμένες περιπτώσεις από την κυβέρνηση και εντάχθηκαν στην ατζέντα και σε άλλες περιπτώσεις υλοποιήθηκαν από την κυβέρνηση.

## Γλωσσάρι

«**Αλιευτική δραστηριότητα**» νοείται κάθε δραστηριότητα που συνδέεται με την αναζήτηση αλιευμάτων, τη ρίψη, την πόντιση, τη σύρση και την ανάσυρση αλιευτικών εργαλείων και αλιευμάτων επί του σκάφους, τη μεταφόρτωση, τη διατήρηση και τη μεταποίηση επί τους σκάφους, τη μεταβίβαση, τον εγκλωβισμό, την πάχυνση και την εκφόρτωση ιχθύων και αλιευτικών προϊόντων

«**Αλιευτική δυνατότητα**» νοείται το ποσοτικοποιημένο νόμιμο δικαίωμα αλίευσης, εκπεφρασμένο ως αλιεύματα και/ή αλιευτική προσπάθεια

«**Επιβολή των κανόνων**» νοούνται τα μέτρα που λαμβάνονται για την εξασφάλιση της τήρησης των κανόνων της κοινής αλιευτικής πολιτικής

«**Ερασιτεχνική αλιεία**» αλιευτικές δραστηριότητες στο πλαίσιο των οποίων αλιεύονται έμβιοι υδρόβιοι πόροι για αναψυχή ή για άθληση

«**Μέγιστη βιώσιμη απόδοση**» η μέγιστη θεωρητική απόδοση σε ισορροπία που μπορεί να λαμβάνεται διαρκώς κατά μέσο όρο από ένα απόθεμα υπό τις υπάρχουσες κανονικές περιβαλλοντικές συνθήκες χωρίς να επηρεάζεται σημαντικά η διαδικασία αναπαραγωγής

«**Παράκτιο κράτος**» νοείται το κράτος στα ύδατα της επικράτειας ή της δικαιοδοσίας ή των λιμένων του οποίου πραγματοποιείται αλιευτική δραστηριότητα

«**Παρεμπύπτον αλίευμα**» ανεπιθύμητοι ιχθύες και θαλάσσια είδη που αλιεύονται ακούσια

«**Πολυετή σχέδια**» νοούνται τα σχέδια αποκατάστασης του άρθρου 5 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2371/2002, τα σχέδια διαχείρισης του άρθρου 6 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2371/2002 καθώς και άλλες κοινοτικές διατάξεις οι οποίες έχουν εγκριθεί βάσει του άρθρου 37 της συνθήκης ΕΚ και προβλέπουν ειδικά μέτρα διαχείρισης για συγκεκριμένα ιχθυαποθέματα διάρκειας πολλών ετών

«**Ποσόστωση**» η αναλογία των συνολικών επιτρεπόμενων αλιευμάτων που κατανέμεται στην ΕΕ, σε χώρα της ΕΕ ή σε τρίτη χώρα

«**Προληπτική προσέγγιση της διαχείρισης της αλιείας**» όπως αναφέρεται στο άρθρο 6 της συμφωνίας του ΟΗΕ για τα αποθέματα ιχθύων: «προσέγγιση σύμφωνα με την οποία η έλλειψη κατάλληλων επιστημονικών πληροφοριών δεν θα πρέπει να χρησιμοποιείται ως λόγος για την αναβολή ή την παράλειψη λήψης διαχειριστικών μέτρων για τη διατήρηση ειδών-στόχων, συναφών ή εξαρτώμενων ειδών ή ειδών που δεν αποτελούν στόχο της αλιείας, καθώς και του περιβάλλοντός τους»

«**Συνολικό επιτρεπόμενο αλίευμα (ΤΑC)**» η ποσότητα κάθε είδους ιχθύος που μπορεί να αλιευθεί σε χρονικό διάστημα ενός έτους

## Βιβλιογραφικές Παραπομπές

### Ξενόγλωσσες

Anderson, K. & Gaston, K. J. (2013) Lightweight unmanned aerial vehicles will revolutionize spatial ecology. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 11 (3), 138-146.

Aranda, M., Ulrich, C., Le Gallic, B., Borges, L., Metz, S., Prellezo, R., Santurtún, M. (2019) Research for PECH Committee — EU fisheries policy – latest developments and future challenges, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.

Bergh, P. E., & Davies, S. (2009) Fishery monitoring, control and surveillance. In: Cochrane, K. L. & Garcia, S. M. (eds.) *A fishery manager's guidebook*. Second edition. United Kingdom, The Food and Agriculture Organization of the United Nations and Wiley-Blackwell. pp. 373-403.

Berkes, F. (2001) *Managing small-scale fisheries: alternative directions and methods*. Ottawa, ON, Canada, International Development Research Centre.

Birkmann, J., Buckle, P., Jaeger, J., Pelling, M., Setiadi, N., Garschagen, M., Fernando, N. & Kropp, J. (2010) Extreme events and disasters: a window of opportunity for change? Analysis of organizational, institutional and political changes, formal and informal responses after mega-disasters. *Natural hazards*, 55 (3), 637-655.

Bjørndal, T., Guillen, J. & Rad, F. (2019) Are farmed European seabass (*Dicentrarchus labrax*) prices in European Union markets affected by Turkish exports of farmed European seabass? *Aquaculture Economics & Management*, 23 (3), 341-357.

Bulmer, S. J. (1998) New institutionalism and the governance of the Single European Market. *Journal of European Public Policy*, 5 (3), 365-386.

Cabral, R. B., Mayorga, J., Clemence, M., Lynham, J., Koeshendrajana, S., Muawanah, U., Nugroho, D., Anna, Z., Ghofar, A., Zulfainarni, N. and Gaines, S. D. (2018) Rapid and lasting gains from solving illegal fishing. *Nature Ecology & Evolution*, 2 (4), 650-658.

Campling, L., Havice, E., & McCall Howard, P. (2012) The political economy and ecology of capture fisheries: market dynamics, resource access and relations of exploitation and resistance. *Journal of agrarian change*, 12 (2-3), 177-203.

Coase, R. H. (1937) The Nature of The Firm. *Economica*, 386-495.

Coase, R. H. (1960). The problem of social cost. *The journal of Law and Economics*, 3 (Oct 1960), 1-44.

Coase, R. H. (1987) *The Firm, the Market and the Law*. Chicago, IL, USA, The University of Chicago Press.

Coase, R. H. (1993) *The nature of the firm: origins, evolution, and development*. New York, Oxford University Press.

- Cochrane, K. L. & Garcia, S. M. (eds.) (2009) *A fishery manager's guidebook*. Second edition. United Kingdom, The Food and Agriculture Organization of the United Nations and Wiley-Blackwell.
- Coxall, B. (2014) *Pressure groups in British politics*. London: Routledge.
- Cunningham, S., Dunn, M. R., & Whitmarsh, D. (1985) Fishing as recreation. In: Cunningham, S. (ed), *Fisheries economics: An introduction*. London, St. Martin's Press Inc., pp. 263-307.
- Dunn, D. C., Jablonicky, C., Crespo, G. O., McCauley, D. J., Kroodsma, D. A., Boerder, K., Gjerde, K. M. & Halpin, P. N. (2018) Empowering high seas governance with satellite vessel tracking data. *Fish and Fisheries*, 19 (4), 729-739.
- European Commission, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries (2019) *Facts and figures on the common fisheries policy: basic statistical data: 2018 edition*. Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2771/060211>
- FAO (2020) *The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries 2020*. General Fisheries Commission for the Mediterranean. Rome. <https://doi.org/10.4060/cb2429en> Last updated 10/03/2021.
- Fuchs, D. (2017) Windows of opportunity for whom? Commissioners, access, and the balance of interest in European environmental governance. *Social Sciences*, 6 (73), 1-14.
- Gordon, H. S. (1954) The economic theory of a common-property resource: the fishery. *The Journal of Political Economy*. 62 (2), 124-142.
- Grofman, B. & Pool, J. (1975) Bayesian models for iterated prisoner's dilemma games. *General systems*. 20, 185-194.
- Hannesson, R. (1993) Fishing capacity and harvest rules. *Marine Resource Economics*. 8 (2), 133-143.
- Hardin, G. (1968) The tragedy of the commons. *Science*. 162 (1968), 1243-1248.
- Héritier, A. & Knill, C. (2001) Differential responses to European policies: A comparison. In: Héritier, A., Kerwer, D., Knill, C., Lehmkuhl, D., Teutsch, M., & Douillet, A. C. (eds.) *Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking*. Maryland, Maryland, USA, Rowman & Littlefield Publishers, pp. 257-294.
- Héritier, A., Kerwer, D., Knill, C., Lehmkuhl, D., Teutsch, M. and Douillet, A. C. (2001) Differential Europe: New Opportunities and Restrictions for Policy Making in Member States. In: Adrienne Héritier et al. (eds.) *Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking*. Maryland, USA, Rowman & Littlefield Publishers, pp. 1-22.
- Hix, S. (2005) *The political system of the European Union*. Second Edition. London, Palgrave Macmillan.
- ICCAT (International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas) (2019) *Report of the Standing Committee on Research and Statistics (SCRS)*. Madrid, Spain.

- Imperial, M. T. & Yandle, T. (2005) Taking institutions seriously: using the IAD framework to analyze fisheries policy. *Society and Natural Resources*, 18 (6), 493-509.
- Karagiannakos, A. (1996) Total Allowable Catch (TAC) and quota management system in the European Union. *Marine Policy*, 20 (3), 235-248.
- Kingdon, J. W. (2014) *Agendas, alternatives, and public policies*. Second Edition. Essex, UK. Pearson Education Limited.
- Knecht, R. W., Cicin-Sain, B. & Archer, J. H. (1988) National ocean policy: a window of opportunity. *Ocean Development & International Law*, 19 (2), 113-142.
- Knill, C. & Lenschow, A. (1998) Coping with Europe: the impact of British and German administrations on the implementation of EU environmental policy. *Journal of European Public Policy*, 5 (4), 595-614.
- Lindblom, C. E. (1959) The science of "muddling through". *Public administration review*, 19 (2), 79-88.
- Martinet, V. & Blanchard, F. (2009) Fishery externalities and biodiversity: trade-offs between the viability of shrimp trawling and the conservation of Frigatebirds in French Guiana. *Ecological Economics*, 68 (12), 2960-2968.
- Moutopoulos, D. K. & Koutsikopoulos, C. (2014) Fishing strange data in national fisheries statistics of Greece. *Marine Policy*, 48 (2014), 114-122.
- Moutopoulos, D. K. & Stergiou, K. I. (2012) Spatial disentangling of Greek commercial fisheries landings by gear between 1928–2007. *Journal of Biological Research*, 18, 265-279.
- Munro, G. R. (1981) The economics of fishing: an introduction. In: Butlin, J. A. (ed.) *The Economics of Environmental and Natural Resources Policy*. New York, Routledge, pp. 129-140.
- Munro, G. R. (1982) Fisheries, extended jurisdiction and the economics of common property resources. *Canadian Journal of Economics*, 15(3), 405-425.
- Munro, G. R., Van Houtte, A. & Willmann, R. (2004) *The conservation and management of shared fish stocks: legal and economic aspects*. Fisheries Technical Paper. Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations. Report number: 465.
- Myers, R. A., Baum, J. K., Shepherd, T. D., Powers, S. P. & Peterson, C. H. (2007) Cascading effects of the loss of apex predatory sharks from a coastal ocean. *Science*, 315 (5820), 1846-1850.
- National Research Council (2002) *Effects of Trawling and Dredging on Seafloor Habitat*. Washington, DC: The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/10323>.
- Obińska-Wajda, E. (2016) The new institutional economics-main theories. *e-Finanse: Financial Internet Quarterly*, 12 (1), 78-85.
- Olson, M. (1971) *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Massachusetts, London, England, Harvard University Press.

- Olson, M. (1989) Collective action. In: Eatwell, J., Milgate, M., Newman, P. (eds) *The invisible hand*. London, Palgrave Macmillan, pp. 61-69.
- Orach, K. & Schlüter, M. (2021) Understanding the dynamics of fish politics: The role of diverse actor interactions in transformations towards co-management. *Environmental Science & Policy*, 124, (2021) 195-205.
- Orach, K., Schlüter, M. & Österblom, H. (2017) Tracing a pathway to success: How competing interest groups influenced the 2013 EU Common Fisheries Policy reform. *Environmental Science & Policy*, 76, 90-102.
- Ostrom, E. (1990) *Governing the commons. The evolution of institutions for collective action*. Cambridge, United Kingdom, Cambridge university press.
- Ostrom, E. (2005) Understanding the Diversity of Structured Human Interactions. In: Ostrom, E. (ed) *Understanding Institutional Diversity*, New Jersey, United States, Princeton University Press, pp. 3-31.
- Ostrom, E., Schroeder, L. & Wynne, S. (1993) Analyzing the performance of alternative institutional arrangements for sustaining rural infrastructure in developing countries. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3 (1), 11-45.
- Perman, R., Ma, Y., McGilvray, J. & Common, M. (2003) *Natural resource and environmental economics*. Third Edition, Essex, UK. Pearson Education Limited.
- Princen, S., Siderius, K. & Villasante, S. (2021) Information processing in the European Union's Common Fisheries Policy. *Journal of Public Policy*, 41 (3), 532-552.
- Rijnsdorp, A. D. (1993) Fisheries as a large-scale experiment on life-history evolution: disentangling phenotypic and genetic effects in changes in maturation and reproduction of North Sea plaice, *Pleuronectes platessa* L. *Oecologia*, 96 (3), 391-401.
- Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF) – Mediterranean Stock Assessments 2017 part I (STECF-17-15). Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2017.
- Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF) – Monitoring the performance of the Common Fisheries Policy (STECF-Adhoc-20-01). Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020.
- Seijo, J. C., Defeo, O., Salas, S. (1998) *Fisheries bioeconomics. Theory, modelling and management*. Fisheries Technical Paper. Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations. Report number: 368.
- Tietenberg, T. & Lewis, L. (2018) *Environmental and natural resource economics*. Ninth Edition. Upper Saddle River, New Jersey Routledge. Pearson Education, Inc.
- Tsebelis, G. (1990) Are sanctions effective? A game-theoretic analysis. *Journal of Conflict Resolution*, 34 (1), 3-28.



Tsebelis, G. (1995) Decision making in political systems: Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism and multipartyism. *British journal of political science*, 25 (3), 289-325.

Tsebelis, G. (2002) *Veto Players: How Political Institutions Work*, US: Princeton Univ. Press

Tsebelis, G. (2014) The Greek constitution from a political science point of view. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 42 (2014), 145-172.

United Nations (1982) Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), Montego Bay

Wachsman, Y. (2003) *Externalities and management regimes in fisheries exploitation*. University of Hawaii-NOAA, Joint Institute for Marine and Atmospheric Research.

Yleaña, J. S. & Velasco, P. E. L. (2012) Monitoring, Control and Surveillance (MCS) in Southeast Asia: Review of the Establishment of Regional MCS Network. *Fish for the People*, 10 (1), 7-12.

### **Στα Ελληνικά**

Αλεξόπουλος, Α. (2004) "Veto Players" στο Ελληνικό Πολιτικό Σύστημα. Στο: Κοντογιώργης, Λάβδας, Μενδρινού, Χρυσόχου (επ.), *Τριάντα Χρόνια Δημοκρατία: Το Πολιτικό Σύστημα της Τρίτης Ελληνικής Δημοκρατίας, 1974-2004*, Αθήνα, Εκδόσεις Κριτική, σ. 188-202.

Αλεξόπουλος, Α. (2005) Η μεταρρύθμιση των πολιτικών του κράτους και ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης. Στο: *1<sup>ο</sup> Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων*, Αθήνα, Εκδόσεις Σάκκουλα, σ. 597-612.

Αλεξόπουλος, Α. (2006) Σημειώσεις μαθήματος, Πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Πανεπιστήμιο Κρήτης

Αλεξόπουλος, Α. (2007) Επιστημική κοινότητα και συλλογική δράση: Η περίπτωση του ινστιτούτου εργασίας της ΓΣΕΕ. Στο: *Εργασία και πολιτική. Συνδικαλισμός και οργάνωση συμφερόντων στην Ελλάδα. 1974-2004*. Αθήνα, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, σ. 482-497.

Αλεξόπουλος, Α. (2015) Η κρίση διακυβέρνησης, ο ρόλος της Διοίκησης και το μεταρρυθμιστικό διακύβευμα στην Ελλάδα των μνημονίων. Στο: *6<sup>ο</sup> Συνέδριο Διοικητικών Επιστημόνων*. Καλαμάτα. Εκδόσεις Σάκκουλα.

Αλεξόπουλος, Α. (2020) Σημειώσεις μαθήματος Βιώσιμη Παραγωγή και Κατανάλωση – Ανάλυση Δημόσιας Πολιτικής, Πανεπιστήμιο Δυτικής Αττικής.

Γενική Διεύθυνση Αλιείας (2019) Ελληνικός Αλιευτικός Στόλος, Έκθεση Έτους 2019.

Γεωγραφική Υπηρεσία Στρατού (2020) Γεωγραφικά Στοιχεία Ελλάδας. Έκδοση 1η, Φεβρουάριος 2020.

Ετήσια Έκθεση Υδατοκαλλιέργειας 2020. Σύνδεσμος Ελληνικών Θαλασσοκαλλιεργειών.

Ετήσιες Εκθέσεις ΕΠΑΛΘ, 2013, 2014 – 2015, 2020.

Κεραμιδάς Ι. (2017) Καταγραφή του ελληνικού ερασιτεχνικού αλιευτικού στόλου με δορυφορικές μεθόδους. Μεταπτυχιακή Εργασία, ΑΠΘ.

Μητρώο διαφάνειας της ΕΕ: [https:// ec.europa.eu /transparencyregister /public /consultation /search.do?locale=el&reset=](https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/search.do?locale=el&reset=)

Σύνδεσμος Ελληνικών Θαλασσοκαλλιεργείων (2020) Ελληνική Υδατοκαλλιέργεια. Ετήσια Έκθεση 2020.

ΥΠΑΑΤ (2013) Ετήσια Έκθεση. Υλοποίηση Εθνικού Προγράμματος Συλλογής Αλιευτικών Δεδομένων Έτους (ΕΠΣΑΔ) 2012.

ΥΠΑΑΤ (2014) Πρακτικό από την 6<sup>η</sup> Συνεδρίαση Επιτροπής Παρακολούθησης ΕΠΑΛ 2007-2013

ΥΠΑΑΤ (2020) Έκθεση Έτους 2019. Γενική Διεύθυνση Αλιείας

## Ιστοτόποι

alieia.gr Ειδική Υπηρεσία Διαχείρισης του ΕΠΑΛΘ

alieia.hcg.gr Διεύθυνσης Ελέγχου Αλιείας Λιμενικού Σώματος ΕΛ.ΑΚΤ.

alieia.minagric.gr Γενική Διεύθυνση Αλιεία

circabc.europa.eu Ανοικτή πηγή δεδομένων της ΕΕ

curia.europa.eu/ Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

diangeia.gov.gr Αποφάσεις της δημόσιας διοίκησης

e-nomothesia.gr Ψηφιακή Πλατφόρμα Ελληνικής Νομοθεσίας

et.gr Εθνικό Τυπογραφείο

eur-lex.europa.eu Επίσημος ιστότοπος του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

hcg.gr Λιμενικό Σώμα ΕΛ.ΑΚΤ.

hellenicparliament.gr Συνεδριάσεις, Πρακτικά και Νομοθετικό έργο από τη Βουλή των Ελλήνων

kodiko.gr Μηχανή αναζήτησης ελληνικής νομοθεσίας

minagric.gr Ιστοσελίδα ΥΠΑΑΤ

perma-net.gr Ιστοσελίδα συλλόγου πλοιοκτητών μέσης αλιείας

statistics.gr Ελληνική Στατιστική Αρχή

ypen.gov.gr ΥΠΕΝ



## Παράρτημα Ι

Καταγραφή των απόψεων των κομμάτων που συμμετείχαν στις κοινοβουλευτικές επιτροπές ανά κυβερνητική περίοδο.

### Περίοδος 2009 – 2011

Απόψεις κομμάτων	Κυβέρνηση ΠΑΣΟΚ 160/300 έδρες (έτος 2009 - 2011)				
	ΠΑΣΟΚ	ΝΔ	ΚΚΕ	ΛΑΟΣ	Συνασπισμός
<b>Πολιτική βούληση</b>					
Απραξία - αδιαφορία πολιτικών / διαχρονικές ευθύνες	✓	✓			
Μη υλοποίηση των διαχειριστικών σχεδίων/ μη εξειδίκευση Ευρ. Κανονισμών		✓			
Αύξηση της απορρόφησης του ΕΠΑΛΘ		✓		✓	
Μη υλοποίηση ερευνητικών προγραμμάτων (έλλειψη δεδομένων, κακή πληροφόρηση)	✓	✓	✓		✓
Καλύτερη εποπτεία / Εφαρμογή κανόνων (ενίσχυση λιμενικού, συστημάτων VMS κλπ)		✓		✓	✓
<b>Πολιτικές σκοπιμότητες</b>					
Πολλές διοικητικές μετακινήσεις των υπηρεσιών αλιείας (Δνση αλιείας, Λιμενικό κ.ά.)	✓	✓		✓	
Στοχευμένη και λεπτομερής νομοθέτηση (Χωροθέτηση υδατοκαλλιέργειών, ασφάλεια σκάφους, επάγγελμα αλιέων, αλιευτικός τουρισμός κ.ά.)	✓	✓			
<b>Κλάδος που πλήττεται από την ΚΑΛΠ</b>					
Η ΚΑΛΠ πλήττει την παράκτια αλιεία			✓		
Η ΚΑΛΠ πλήττει τη μέση αλιεία			✓		
Η ΚΑΛΠ πλήττει τις βιντζότρατες	✓	✓	✓		
Η ΚΑΛΠ δημιουργεί ανεργία στους αλιείς			✓	✓	
Η ΚΑΛΠ μειώνει τις ημέρες αλιεύσης			✓		
<b>Προτεινόμενοι εξωτερικοί παράγοντες που συμβάλλουν στην υπεραλίευση</b>					
Επίδραση ξένων κρατών στην εγχώρια αλιεία (επίλυση μέσω λιμενικού)				✓	
Επίδραση ξένων κρατών στην εγχώρια αλιεία (επίλυση μέσω θεσμών ΕΕ)	✓			✓	
Η θεσμοθέτηση της ΑΟΖ θα βοηθήσει στην αντιμετώπιση της υπεραλίευσης				✓	
Η Ελληνίδα επιτροπός ασχολήθηκε όσο έπρεπε Ναι / Όχι	Ναι	Όχι			
Η υποβάθμιση του περιβάλλοντος, ξενικά είδη, κλιματική αλλαγή κ.ά. και όχι η υπεραλίευση δημιούργησε το πρόβλημα των αποθεμάτων					✓
<b>Προτεινόμενες επιδοτήσεις / ενισχύσεις / δαπάνες</b>					
Επιδότηση αλιέων που πλήττονται από ζημιές					✓
Υποστήριξη τομέα υδατοκαλλιέργειών (διοικητικά, επενδυτικά)	✓	✓			
Εναλλακτικές δράσεις (αλιευτικός τουρισμός, συλλογή πλαστικών, επιλεκτικά εργαλεία, μεταποίηση κ.ά.)	✓				
Αδειοδοτήσεις για νέους αλιείς		✓			
Επιδότηση για διάλυση σκαφών Υπερ / Κατά	Υπερ	Υπερ			
<b>Προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις στην ΚΑΛΠ</b>					
Ο ΕΚ1380/2013 δεν προβλέπει όλα τα θέματα	✓				
Να τροποποιηθεί η ΚΑΛΠ για την βιντζότρατα (για πολιτιστικούς, κοινωνικούς, οικονομικούς λόγους)		✓			
Ειδικές ρυθμίσεις για την Ελλάδα (λόγω πολυειδικής αλιείας, μεγάλη ακτογραμμή Ελλάδας, πολυάριθμα μικρά σκάφη, τα μικρά σκάφη δε μπορούν να βάλουν VMS κ.ά.)	✓	✓			
Δε λαμβάνεται υπ' όψιν η γνώμη των αλιέων ή τα επιστημονικά δεδομένα για τις διαπραγματεύσεις στην Επιτροπή		✓			
<b>Άλλες προτάσεις</b>					
Ενημέρωση / επιμόρφωση αλιέων					✓
Να εμπλουτιστούν με γόνο οι θάλασσες (ιχθυογεννητικοί σταθμοί κ.ά.)			✓		
<b>Προτεινόμενοι περιορισμοί</b>					
Να προστεθούν περιορισμοί στις υδατοκαλλιέργειες					✓
Να προστεθούν περιορισμοί στους ερασιτέχνες	✓				
Να προστεθούν περιορισμοί στις τράτες	✓				
Αντιμετώπιση της παράνομης αλιείας					✓
<b>Αριθμός εισηγητών</b>	<b>9</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>

## Περίοδος 2011 – 2012 (σχηματισμός κυβέρνησης συνεργασίας)

Απόψεις κομμάτων Πολιτική βούληση	ΠΑΣΟΚ ΝΔ ΛΑΟΣ (2011-2012)				
	ΠΑΣΟΚ	ΝΔ	ΚΚΕ	ΛΑΟΣ	Συνασπισμός
Μη υλοποίηση ερευνητικών προγραμμάτων (έλλειψη δεδομένων, κακή πληροφόρηση)	✓	✓			✓
Καλύτερη εποπτεία / Εφαρμογή κανόνων (ενίσχυση λιμενικού, συστημάτων VMS κλπ)	✓				
<b>Πολιτικές σκοπιμότητες</b>					
Πολλές διοικητικές μετακινήσεις των υπηρεσιών αλιείας (Δνση αλιείας, Λιμενικό κ.ά.)				✓	
Στοχευμένη και λεπτομερής νομοθέτηση (Χωροθέτηση υδατοκαλλιέργειών, ασφάλεια σκάφους, επάγγελμα αλιέων, αλιευτικός τουρισμός κ.ά.)		✓			
<b>Προτεινόμενες επιδοτήσεις / ενισχύσεις / δαπάνες</b>					
Εναλλακτικές δράσεις (αλιευτικός τουρισμός, συλλογή πλαστικών, επιλεκτικά εργαλεία, μεταποίηση κ.ά.)	✓	✓			
Είσπραξη φόρων από εισαγωγείς					✓
<b>Αριθμός εισηγητών</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

## Περίοδος 2012 – 2014

Απόψεις κομμάτων Πολιτική βούληση	ΝΔ ΠΑΣΟΚ ΔΗΜΑΡ (2012)						
	ΝΔ	ΣΥΡΙΖΑ	ΠΑΣΟΚ	ΑΝΕΛ	ΧΑ	ΔΗΜΑΡ	ΚΚΕ
Μη υλοποίηση των διαχειριστικών σχεδίων/ μη εξειδίκευση Ευρ. Κανονισμών		✓					
Αύξηση της απορρόφησης του ΕΠΑΛΘ	✓						
Μη υλοποίηση ερευνητικών προγραμμάτων (έλλειψη δεδομένων, κακή πληροφόρηση)		✓					✓
Καλύτερη εποπτεία / Εφαρμογή κανόνων (ενίσχυση λιμενικού, συστημάτων VMS κλπ)	✓				✓		
<b>Πολιτικές σκοπιμότητες</b>							
Αποκέντρωση αποφάσεων / υπηρεσιών / Περιφερειοποίηση		✓					
Στοχευμένη και λεπτομερής νομοθέτηση (Χωροθέτηση υδατοκαλλιέργειών, ασφάλεια σκάφους, επάγγελμα αλιέων, αλιευτικός τουρισμός κ.ά.)	✓	✓					
<b>Κλάδος που πλήττεται από την ΚΑΛΠ</b>							
Η ΚΑΛΠ πλήττει την παράκτια αλιεία	✓	✓					✓
Η ΚΑΛΠ πλήττει τις βιντζότρατες							✓
Η ΚΑΛΠ δημιουργεί ανεργία στους αλιείς		✓					✓
<b>Προτεινόμενοι εξωτερικοί παράγοντες που συμβάλλουν στην υπεραλίευση</b>							
Η θεσμοθέτηση της ΑΟΖ θα βοηθήσει στην αντιμετώπιση της υπεραλίευσης	✓				✓		
<b>Προτεινόμενες επιδοτήσεις / ενισχύσεις / δαπάνες</b>							
Επιδότηση αλιέων που πλήττονται από ζημιές		✓					✓
Υποστήριξη τομέα υδατοκαλλιέργειών (διοικητικά, επενδυτικά)							✓
Εναλλακτικές δράσεις (αλιευτικός τουρισμός, συλλογή πλαστικών, επιλεκτικά εργαλεία, μεταποίηση κ.ά.)	✓						
Επιδότηση για διάλυση σκαφών Υπέρ / Κατά	Κατά				Κατά		Κατά
<b>Προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις στην ΚΑΛΠ</b>							
Ειδικές ρυθμίσεις για την Ελλάδα (λόγω πολυειδικής αλιείας, μεγάλη ακτογραμμή)	✓	✓					
Ελλάδας, πολυάριθμα μικρά σκάφη, τα μικρά σκάφη δε μπορούν να βάλουν VMS κ.ά.)							
Δε λαμβάνεται υπ' όψιν η γνώμη των αλιέων ή τα επιστημονικά δεδομένα για τις διαπραγματεύσεις στην Επιτροπή	✓	✓					
<b>Άλλες προτάσεις</b>							
Να εμπλουτιστούν με γόνιμοι οι θάλασσες (ιχθυογεννητικοί σταθμοί κ.ά.)							✓
Ευθύνες στους αλιείς (δεν κάνουν αιτήσεις για προγράμματα, μη συμμόρφωση κ.ά.)	✓						
<b>Προτεινόμενοι περιορισμοί</b>							
Να προστεθούν περιορισμοί στις υδατοκαλλιέργειες		✓					✓
Να προστεθούν περιορισμοί στις τράτες		✓					
Αύξηση προστατευόμενων περιοχών / προστασία της Ποσειδωνίας / χρονικοί περιορισμοί κ.ά.		✓					
Αντιμετώπιση της παράνομης αλιείας		✓					
<b>Αριθμός εισηγητών</b>	<b>8</b>	<b>8</b>		<b>2</b>	<b>2</b>		<b>1</b>

## Περίοδος 2015 – 2019

Απόψεις κομμάτων	ΣΥΡΙΖΑ - ΑΝΕΛ - Οικολόγοι - ΔΗΜΑΡ - κ.ά. (Σεπτέμβριος 2015)							
	ΣΥΡΙΖΑ	ΝΔ	ΧΑ	ΠΑΣΟΚ- ΔΗΜΑΡ	ΚΚΕ	Ποτάμι	ΑΝΕΛ	Ένωση Κεντρώων
<b>Πολιτική βούληση</b>								
Απραξία - αδιαφορία πολιτικών / διαχρονικές ευθύνες	✓		✓					
Μη υλοποίηση των διαχειριστικών σχεδίων/ μη εξειδίκευση Ευρ. Κανονισμών	✓		✓					
Αύξηση της απορρόφησης του ΕΠΑΛΘ	✓		✓					
Μη υλοποίηση ερευνητικών προγραμμάτων (έλλειψη δεδομένων, κακή πληροφόρηση)	✓							
Διάσπαση υπηρεσιών - κακή διοίκηση από Ελληνική πλευρά - ελλιπής επιτήρηση - επικαλύψεις διοικητικών υπηρεσιών	✓							
Καλύτερη εποπτεία / Εφαρμογή κανόνων (ενίσχυση λιμενικού, συστημάτων VMS κλπ)	✓			✓			✓	
<b>Πολιτικές σκοπιμότητες</b>								
Πολλές διοικητικές μετακινήσεις των υπηρεσιών αλιείας (Δνση αλιείας, Λιμενικό κ.ά.)	✓							
Αποκέντρωση αποφάσεων / υπηρεσιών / Περιφερειοποίηση	✓							
Στοχευμένη και λεπτομερής νομοθέτηση (Χωροθέτηση υδατοκαλλιεργειών, ασφάλεια σκάφους, επάγγελμα αλιέων, αλιευτικός τουρισμός κ.ά.)	✓							
<b>Κλάδος που πλήττεται από την ΚΑΛΠ</b>								
Η ΚΑΛΠ πλήττει την παράκτια αλιεία	✓					✓		
Η ΚΑΛΠ πλήττει τη μέση αλιεία						✓		
Η ΚΑΛΠ πλήττει τις βιντζότρες						✓		
Η ΚΑΛΠ δημιουργεί ανεργία στους αλιείς						✓		
<b>Προτεινόμενοι εξωτερικοί παράγοντες που συμβάλλουν στην υπεραλίευση</b>								
Επίδραση ξένων κρατών στην εγχώρια αλιεία (επίλυση μέσω λιμενικού)			✓					
Επίδραση ξένων κρατών στην εγχώρια αλιεία (επίλυση μέσω θεσμών ΕΕ)		✓	✓	✓				
Η θεσμοθέτηση της ΑΟΖ θα βοηθήσει στην αντιμετώπιση της υπεραλίευσης	✓		✓					
Η υποβάθμιση του περιβάλλοντος, ξενικά είδη, κλιματική αλλαγή κ.ά. και όχι η υπεραλίευση δημιούργησε το πρόβλημα των αποθεμάτων	✓	✓						
<b>Προτεινόμενες επιδοτήσεις / ενισχύσεις / δαπάνες</b>								
Επιδότηση αλιέων που πλήττονται από ζημιές	✓							
Αναβάθμιση ιχθυοσκαλών και υποδομών για τους αλιείς	✓							
Εναλλακτικές δράσεις (αλιευτικός τουρισμός, συλλογή πλαστικών, επιλεκτικά εργαλεία, μεταποίηση κ.ά.)	✓							
Αδειοδοτήσεις για νέους αλιείς	✓							
Επιδότηση για διάλυση σκαφών Υπέρ / Κατά	Κατά						Κατά	
<b>Προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις στην ΚΑΛΠ</b>								
Ειδικές ρυθμίσεις για την Ελλάδα (λόγω πολυειδικής αλιείας, μεγάλη ακτογραμμή Ελλάδας, πολυάριθμα μικρά σκάφη, τα μικρά σκάφη δε μπορούν να βάλουν VMS κ.ά.)			✓					
<b>Άλλες προτάσεις</b>								
Καλύτερες προδιαγραφές αλιευτικών προϊόντων / υπηρεσιών	✓							
Ενημέρωση / επιμόρφωση αλιέων	✓							
Να εμπλουτιστούν με γόνιμοι οι θάλασσες (ιχθυογεννητικοί σταθμοί κ.ά.)	✓					✓		
Συνεταιρισμός / Συνδικαλισμός των αλιέων	✓							
Να δημιουργηθεί Εθνικό Συμβούλιο Αλιείας	✓							
<b>Προτεινόμενοι περιορισμοί</b>								
Να προστεθούν περιορισμοί στις υδατοκαλλιέργειες						✓		
Να προστεθούν περιορισμοί στους ερασιτέχνες	✓							
Να προστεθούν περιορισμοί στις τράτες	✓							
Να προστεθούν περιορισμοί στα γρι-γρι	✓							
Αύξηση προστατευόμενων περιοχών / προστασία της Ποσειδωνίας / χρονικοί περιορισμοί κ.ά.	✓							
Αντιμετώπιση της παράνομης αλιείας	✓			✓			✓	
<b>Αριθμός εισηγητών</b>	<b>16</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

## Παράρτημα II

### Καταγραφή των απόψεων των κομμάτων από τις επίσημες ιστοσελίδες τους και από τον τύπο.

Απόψεις κομμάτων από τον τύπο	ΝΔ	ΣΥΡΙΖΑ	ΚΙΝΑΛ - ΠΑΣΟΚ	ΚΚΕ	Ελληνική Λύση	Μέρα25
<b>Πολιτική βούληση</b>						
Απραξία - αδιαφορία πολιτικών / διαχρονικές ευθύνες		✓				
Μη υλοποίηση των διαχειριστικών σχεδίων/ μη εξειδίκευση Ευρ. Κανονισμών		✓	✓			
Αύξηση της απορρόφησης του ΕΠΑΛΘ		✓	✓		✓	
Μη υλοποίηση ερευνητικών προγραμμάτων (έλλειψη δεδομένων, κακή πληροφόρηση)	✓	✓	✓			
Διάσπαση υπηρεσιών - κακή διοίκηση από Ελληνική πλευρά - ελλιπής επιτήρηση - επικαλύψεις διοικητικών υπηρεσιών	✓					
Καλύτερη εποπτεία / Εφαρμογή κανόνων (ενίσχυση λιμενικού, συστημάτων VMS κλπ)		✓	✓		✓	✓
Καλύτερες διαπραγματεύσεις με ΕΕ	✓					
Απαρχαιωμένο νομικό πλαίσιο	✓	✓				
Στελέχωση υπηρεσιών με τεχνوکράτες	✓					
Στελέχωση υπηρεσιών με περισσότερο προσωπικό		✓				
<b>Πολιτικές σκοπιμότητες</b>						
Στοχευμένη και λεπτομερής νομοθέτηση (Χωροθέτηση υδατοκαλλιεργειών, ασφάλεια σκάφους, επάγγελμα αλιέων, αλιευτικός τουρισμός κ.ά.)	✓		✓			✓
<b>Κλάδος που πλήττεται από την ΚΑΛΠ</b>						
Η ΚΑΛΠ πλήττει την παράκτια αλιεία		✓		✓		
Η ΚΑΛΠ πλήττει τη μέση αλιεία				✓		
Η ΚΑΛΠ πλήττει τις βιντζότρες		✓		✓		
Η ΚΑΛΠ δημιουργεί ανεργία στους αλιείς				✓		
Η ΚΑΛΠ μειώνει τις ημέρες αλίευσης				✓		
<b>Προτεινόμενοι εξωτερικοί παράγοντες που συμβάλλουν στην υπεραλίευση</b>						
Επίδραση ξένων κρατών στην εγχώρια αλιεία (επίλυση μέσω λιμενικού)			✓			
Επίδραση ξένων κρατών στην εγχώρια αλιεία (επίλυση μέσω θεσμών ΕΕ)	✓	✓	✓		✓	
Επίδραση ξένων κρατών στην εγχώρια αλιεία (επίλυση μέσω συνεργασίας - κοινών επιτροπών)	✓	✓				
Η θεσμοθέτηση της ΑΟΖ θα βοηθήσει στην αντιμετώπιση της υπεραλίευσης	✓				✓	
Η υποβάθμιση του περιβάλλοντος, ξενικά είδη, κλιματική αλλαγή κ.ά. και όχι η υπεραλίευση δημιούργησε το πρόβλημα των αποθεμάτων	✓	✓	✓		✓	
<b>Προτεινόμενες επιδοτήσεις / ενισχύσεις / δαπάνες</b>						
Επιδότηση αλιέων που πλήττονται από ζημιές	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Αναβάθμιση ιχθυοσκαλών και υποδομών για τους αλιείς	✓	✓		✓	✓	✓
Υποστήριξη τομέα υδατοκαλλιεργειών (διοικητικά, επενδυτικά)		✓			✓	
Εναλλακτικές δράσεις (αλιευτικός τουρισμός, συλλογή πλαστικών, επιλεκτικά εργαλεία, μεταποίηση κ.ά.)		✓	✓			✓
Φοροελαφρύνσεις αλιέων	✓	✓	✓			
Αδειοδοτήσεις για νέους αλιείς		✓				✓
<b>Προτεινόμενες μεταρρυθμίσεις στην ΚΑΛΠ</b>						
Να τροποποιηθεί η ΚΑΛΠ για την βιντζότρες (για πολιτιστικούς, κοινωνικούς, οικονομικούς λόγους)		✓				
Ειδικές ρυθμίσεις για την Ελλάδα (λόγω πολυειδικής αλιείας, μεγάλη ακτογραμμή Ελλάδας, πολυάριθμα μικρά σκάφη, τα μικρά σκάφη δε μπορούν να βάλουν VMS κ.ά.)		✓				
Δε λαμβάνεται υπ' όψιν η γνώμη των αλιέων ή τα επιστημονικά δεδομένα για τις διαπραγματεύσεις στην Επιτροπή		✓				
<b>Άλλες προτάσεις</b>						
Καλύτερες προδιαγραφές αλιευτικών προϊόντων / υπηρεσιών - εμπορικά σήματα			✓			✓
Ενημέρωση / επιμόρφωση αλιέων		✓	✓			✓
Να εμπλουτιστούν με γόνιμοι οι θάλασσες (ιχθυογεννητικοί σταθμοί κ.ά.)						✓
Συνεταιρισμός / Συνδικαλισμός των αλιέων		✓				
Εργατικά θέματα αλιέων (ασφάλιση κ.ά.)		✓		✓		✓
Στήριξη ΑΕΙ/ΤΕΙ για περισσότερο επιστημονικό προσωπικό στις υδατοκαλλιέργειες / αλιεία		✓	✓			
Στήριξη Ερευνητικών κέντρων		✓				✓
Αναπτυξιακή κατεύθυνση προγραμμάτων / εφαρμοσμένη έρευνα / προγράμματα με κίνητρα για τους αλιείς			✓			
Παρέμβαση στην αγορά για ενίσχυση / ελληνοποιήσεις αλιευμάτων και εμπόριο ξένων / παράνομων αλιευμάτων					✓	
Εκσυγχρονισμός αλιευτικού στόλου (αύξηση της παραγωγής / απόδοσης)					✓	✓
<b>Προτεινόμενοι περιορισμοί</b>						
Να προστεθούν περιορισμοί στις βιντζότρες		✓				✓
Να προστεθούν περιορισμοί στις υδατοκαλλιέργειες				✓		✓
Να προστεθούν περιορισμοί στους ερασιτέχνες		✓				✓
Να προστεθούν περιορισμοί στις τράτες		✓				
Να προστεθούν περιορισμοί στα γρι-γρι		✓				
Αύξηση προστατευόμενων περιοχών / προστασία της Ποσειδωνίας / χρονικοί περιορισμοί κ.ά.		✓	✓		✓	✓
Αντιμετώπιση της παράνομης αλιείας	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Μείωση περιορισμών στο 1μ για την τράτα / Αλλαγή των χρονικών περιορισμών					✓	