



## Οι περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα και ο ρόλος της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΙ ΘΕΣΜΟΙ & ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ

**Πέρη ΜΠΑΖΩΤΗ**

*Υποψήφια Διδάκτωρ, Εθνικό & Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών*



# Οι περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα και ο ρόλος της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής

Copyright © 2024 | All Rights Reserved  
ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ & ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΕΛΙΑΜΕΠ)  
Βασιλίσσης Σοφίας 49, 10676, Αθήνα  
Τηλ.: 210 7257 110 | Fax: 210 7257 114 | [www.eliamep.gr](http://www.eliamep.gr) | [eliamep@eliamep.gr](mailto:eliamep@eliamep.gr)

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

**Φωτογραφία εξωφύλλου:** European Social Fund Plus, European Commission

Το παρόν κείμενο γράφτηκε στο πλαίσιο του έργου CoEurope.

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

## Πέρη ΜΠΑΖΩΤΗ

Υποψήφια Διδάκτωρ, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών

### Περίληψη

- Οι χωρικές ανισότητες είναι σύμφυτες με την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση γεγονός που ώθησε την ΕΟΚ/ΕΕ να αναπτύξει σχετικές πολιτικές και δράσεις, με σημαντικότερη την πολιτική συνοχής.
- Οι ισχυρές τάσεις παγκοσμιοποίησης, η ραγδαία τεχνολογική ανάπτυξη αλλά και η κλιματική αλλαγή ασκούν ασφυκτικές πιέσεις στις περιφερειακές οικονομίες με αποτέλεσμα όσες περιφέρειες αδυνατούν να προσαρμοστούν να έχουν εγκλωβιστεί σε αναπτυξιακή στασιμότητα.
- Η ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής περιλαμβάνει την έννοια της οικονομικής, κοινωνικής αλλά και εδαφικής συνοχής, με εμφανή έμφαση όμως στην οικονομική συνοχή. Παράλληλα, δίνεται έμφαση περισσότερο στην εξάλειψη των περιφερειακών αποκλίσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο παρά σε εθνικό.
- Στον ευρωπαϊκό χώρο παρατηρείται ένα διαχρονικό μοτίβο, βάσει του οποίου οι περιφέρειες των χωρών του βορρά παρουσιάζουν μεγάλο βαθμό οικονομικής σύγκλισης ενώ οι περιφέρειες χωρών του νότου, μεταξύ των οποίων και οι ελληνικές, τείνουν να αποκλίνουν από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο.
- Η Ελλάδα είναι μια χώρα που διαχρονικά λαμβάνει μεγάλες χρηματοδοτήσεις μέσω των ταμείων της πολιτικής Συνοχής, ενώ, παράλληλα, η περιφερειακή της πολιτική βασίζεται στις ευρωπαϊκές πολιτικές και στις χρηματοδοτήσεις που τις συνοδεύουν.

## Εισαγωγή

Η έννοια της συνοχής αποτελεί θεμελιώδες κομμάτι της ευρωπαϊκής ενότητας που ενσωματώνει τη δέσμευση της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) προς τη δημιουργία ενός δίκαιου και συμπεριληπτικού ευρωπαϊκού χώρου τόσο οικονομικά όσο και κοινωνικά και εδαφικά.

Στο κέντρο αυτής της δέσμευσης βρίσκεται η εμβληματική πλέον πολιτική συνοχής, ένα πολυεπίπεδο πλαίσιο πολιτικών και δράσεων που καταλαμβάνει σχεδόν το 1/3 του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού και κύριο σκοπό έχει να μειώσει τις ανισότητες μεταξύ των ευρωπαϊκών περιφερειών και χωρών. Από τη δεκαετία του 1980 οπότε και εδραιώθηκε, η πολιτική συνοχής έχει γίνει αναπόσπαστο κομμάτι του ευρωπαϊκού τρόπου ζωής τόσο σε οικονομικό όσο και σε κοινωνικό επίπεδο, ενώ λειτουργεί και ως εργαλείο οικονομικής στήριξης σε συνθήκες κρίσης - όπως η κρίση του Covid-19. Η πολιτική συνοχής και τα χρηματοδοτικά της εργαλεία αποκτούν ακόμα μεγαλύτερη σημασία για χώρες οι οποίες διαχρονικά δεν έχουν καταφέρει να επιδείξουν υψηλά επίπεδα ανάπτυξης, παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητας, όπως η Ελλάδα. Συγκεκριμένα, οι ελληνικές περιφέρειες είναι ανάμεσα σε εκείνες που έχουν λάβει σημαντικούς χρηματοδοτικούς πόρους από την πολιτική συνοχής προκειμένου να μπορέσουν να «φτάσουν» στα επίπεδα των άλλων κρατών μελών. Ωστόσο ποικίλοι παράγοντες τόσο συγκυριακής όσο και θεσμικής φύσης έχουν εμποδίσει τη μακρόχρονη αυτή διαδικασία από το να αποδώσει τα επιθυμητά αποτελέσματα, δηλαδή ικανοποιητικούς ρυθμούς ανάπτυξης των ελληνικών περιφερειών.

Στόχος του παρόντος κειμένου εργασίας είναι να αναδείξει το φαινόμενο των περιφερειακών ανισοτήτων και των διαστάσεων του ιδιαίτερα στον ελληνικό χώρο καταγράφοντας τα βασικά συστατικά στοιχεία που οριοθετούν το γενικότερο πλαίσιο. Επιπλέον να εστιάσει στην πολιτική συνοχής και τις διάφορες εκφάνσεις της ως βασικό εργαλείο πολιτικής (policy) και οικονομικής παρέμβασης.

## Γιατί μας ενδιαφέρουν οι περιφερειακές ανισότητες;

Η μελέτη του φαινομένου των περιφερειακών ανισοτήτων είναι ένα ζήτημα που διαχρονικά συγκεντρώνει τόσο ακαδημαϊκό όσο και πολιτικό ενδιαφέρον, ειδικότερα μετά από γεγονότα όπως η χρηματοπιστωτική κρίση του 2007-08 αλλά και η πανδημία του Covid-19. Παράλληλα η αύξηση των διαθέσιμων αξιόπιστων ποσοτικών στοιχείων και βάσεων δεδομένων άνοιξαν το δρόμο για εμπειρικές έρευνες και σταδιακά αποκάλυψαν το μέγεθος του φαινομένου.

Ειδικότερα, το φαινόμενο των οικονομικών ανισοτήτων ανάμεσα στις περιφέρειες<sup>1</sup> της ΕΕ έχει λάβει αυξανόμενες διαστάσεις τις τελευταίες δεκαετίες απειλώντας σημαντικά τόσο την οικονομική ανάπτυξη όσο και το ευρωπαϊκό αφήγημα της συνοχής αλλά και την πολιτική σταθερότητα. Η χωρική διάσταση των οικονομικών ανισοτήτων απασχόλησε από νωρίς την ΕΕ- όταν βρισκόταν ακόμα στο στάδιο της ΕΟΚ και τα κράτη μέλη ήταν οι έξι ιδρυτικές χώρες- Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Γαλλία, Δυτική Γερμανία, Ιταλία (Λύκος 2018). Το γεγονός πως ακόμα και ανάμεσα σε αυτές τις - οικονομικά ομοιογενείς - χώρες παρατηρήθηκαν περιφερειακές ανισότητες ανάγκασε την τότε Κοινότητα να αναλάβει δράση με την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης το 1975. Η περαιτέρω εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (με κύριους σταθμούς τη θέσπιση του προγράμματος της εσωτερικής αγοράς το 1986 και την υιοθέτηση του σχεδίου της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης το 1993) αλλά και οι διαδοχικές διευρύνσεις της ΕΕ ανέδειξαν ακόμα περισσότερο το ζήτημα των εδαφικών ανισοτήτων. Χαρακτηριστικά, ήταν φανερό από την

*...η εμβληματική πλέον πολιτική συνοχής, ένα πολυεπίπεδο πλαίσιο πολιτικών και δράσεων που καταλαμβάνει σχεδόν το 1/3 του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού και κύριο σκοπό έχει να μειώσει τις ανισότητες μεταξύ των ευρωπαϊκών περιφερειών και χωρών.*

*Η χωρική διάσταση των οικονομικών ανισοτήτων απασχόλησε από νωρίς την ΕΕ- όταν βρισκόταν ακόμα στο στάδιο της ΕΟΚ και τα κράτη μέλη ήταν οι έξι ιδρυτικές χώρες- Βέλγιο, Λουξεμβούργο, Ολλανδία, Γαλλία, Δυτική Γερμανία, Ιταλία.*

<sup>1</sup> Το επίπεδο NUTS 2 έχει χρησιμοποιηθεί ως το επίπεδο αναφοράς σε ολόκληρο το κείμενο.

αρχή πως η ευρωζώνη δεν πληρούσε τα κριτήρια μιας Άριστης Νομισματικής Περιοχής, όπως αυτά ορίζονται από τη σχετική θεωρία<sup>2</sup>. Υπήρχε ωστόσο η προσδοκία πως σταδιακά οι οικονομίες των κρατών μελών θα συνέκλιναν και αυτό θα οδηγούσε σε ενδογενή ανάπτυξη. Εν τούτοις αυτό δεν επιβεβαιώθηκε με αποτέλεσμα να δημιουργηθούν μεγάλες διαφορές στους ρυθμούς ανάπτυξης των κρατών μελών, κάτι που μπορεί να φθείρει σημαντικά την οικονομική και κοινωνική συνοχή, αλλά και την εμπιστοσύνη των πολιτών στους εθνικούς και ευρωπαϊκούς θεσμούς.

Έτσι δημιουργείται μια νέα «γεωγραφία της εργασίας» με μια εικόνα διχοτόμησης, όπου από τη μια πλευρά υπάρχει ένας αριθμός περιφερειών που έχουν εγκλωβιστεί σε μακρόχρονη αναπτυξιακή στασιμότητα και από την άλλη περιφέρειες που συγκεντρώνουν το μεγαλύτερο μέρος του εργατικού δυναμικού και γνωρίζουν οικονομική άνθηση.

Η διαπίστωση πως η ύπαρξη υψηλών επιπέδων ανισότητας επιβραδύνει σημαντικά την οικονομική ανάπτυξη έχει επιβεβαιωθεί από την εμπειρική έρευνα (βλ. μεταξύ άλλων Alesina και Rodrik 1994, Birdshall 2005, Herzer και Vollmer 2012, Castells-Quintana και Roiguela 2017, Stillwell 2019). Ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1970 οι ισχυρές τάσεις παγκοσμιοποίησης αλλά και η ραγδαία τεχνολογική ανάπτυξη άσκησαν ασφυκτικές πιέσεις στις περιφερειακές οικονομίες και στις τοπικές αγορές εργασίας, οι οποίες έπρεπε να προσαρμοστούν προκειμένου να επιβιώσουν. Αρκετές περιφέρειες που στήριζαν την παραγωγή τους αποκλειστικά στον κατασκευαστικό τομέα και σε διαδικασίες παραγωγής ρουτίνας δεν μπόρεσαν να διατηρήσουν τους ίδιους ρυθμούς παραγωγής και τα επίπεδα ανταγωνιστικότητας που είχαν. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα να χάσουν και μεγάλο μέρος του εργατικού τους δυναμικού το οποίο μετακινήθηκε προς περιφέρειες και περιοχές- κυρίως μητροπόλεις ή πρωτεύουσες- που προσφέρουν περισσότερες ευκαιρίες εργασίας. Συνέπεια αυτής της δυναμικής ήταν η εμφάνιση των λεγόμενων οικονομιών συγκέντρωσης (*agglomeration economies*), οι οποίες βασίζουν την ανάπτυξη τους κυρίως στην παραγωγή υπηρεσιών αλλά και προϊόντων με βασικό στοιχείο την υψηλή εξειδίκευση και την ενσωμάτωση υψηλής τεχνολογίας και καινοτομίας (Rodríguez-Pose 2017, Iammarino, Rodríguez-Pose και Storper 2019). Έτσι δημιουργείται μια νέα «γεωγραφία της εργασίας» με μια εικόνα διχοτόμησης, όπου από τη μια πλευρά υπάρχει ένας αριθμός περιφερειών που έχουν εγκλωβιστεί σε μακρόχρονη αναπτυξιακή στασιμότητα και από την άλλη περιφέρειες που συγκεντρώνουν το μεγαλύτερο μέρος του εργατικού δυναμικού και γνωρίζουν οικονομική άνθηση (Moretti 2012). Όπως σημειώνουν οι Iammarino, Rodríguez-Pose και Storper (2019), οι περιοχές αυτές δεν έχουν αλλάξει ριζικά τις παραγωγικές τους δομές, αλλά έχουν επίσης αναπτύξει έναν δυναμικό τομέα υπηρεσιών που λειτουργεί συμπληρωματικά, με αποτέλεσμα τη διαφοροποίηση και επέκταση της παραγωγής και τη δημιουργία νέων περιθωρίων για περαιτέρω οικονομική ανάπτυξη.

Παράλληλα, συνθήκες όπως η κλιματική αλλαγή αλλά και η ευρωπαϊκή πολιτική της πράσινης μετάβασης δύνανται να επηρεάσουν σημαντικά την εικόνα των περιφερειακών ανισοτήτων. Συγκεκριμένα, η οικονομική επίδοση πολλών ευρωπαϊκών περιφερειών βασίζεται σε δραστηριότητες που επηρεάζονται από παράγοντες όπως το κλίμα, οι καιρικές συνθήκες ή η ποιότητα του εδάφους. Ωστόσο όπως αναφέρουν οι Κουντούρη, Δελλής και Πλατανιώτης (2023), η κλιματική αλλαγή επηρεάζει ανομοιόμορφα τον ευρωπαϊκό γεωγραφικό χώρο, καθώς κάποιες περιφέρειες είναι πιο ευάλωτες απ' ότι άλλες. Για παράδειγμα, περιφέρειες που στηρίζονται οικονομικά στον αγροτικό τομέα είναι πιο ευάλωτες στα ακραία καιρικά φαινόμενα, ενώ νησιωτικές περιφέρειες πιθανώς απειλούνται περισσότερο από τη σταδιακή άνοδο της θαλάσσιας στάθμης. Επιπροσθέτως εκείνες οι περιφέρειες που αναγκάζονται να αλλάξουν τις δομές παραγωγής τους προς πιο αποδοτικές ως προς τη χρήση των πόρων αλλά και περιβαλλοντικά φιλικές δραστηριότητες διατρέχουν μεγαλύτερο κίνδυνο να επιβραδυνθεί σημαντικά ο ρυθμός ανάπτυξής τους λόγω του υψηλού κόστους μετάβασης και εν τέλει να «μείνουν πίσω».

Τέλος δεν θα πρέπει να παραλείπεται ο ιδιαίτερος ρόλος του εκάστοτε θεσμικού πλαισίου το οποίο όχι μόνο επηρεάζει άμεσα το εάν και πώς θα αναπτυχθούν παράλληλες και πιο

<sup>2</sup> Βλ. Mundell, R. (1961). "A Theory of Optimum Currency Areas", *American Economic Review*, 51, 657-665.

Ένα ανεπαρκές ή δυσλειτουργικό θεσμικό πλαίσιο μπορεί να «μπλοκάρει» τους παράγοντες που σχετίζονται με την οικονομική ανάπτυξη όπως την καινοτομία και την επιχειρηματικότητα αλλά και να μειώσει σημαντικά την αποτελεσματικότητα της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής

Στην πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, οι περιφερειακές ανισότητες διευρύνθηκαν περαιτέρω, καθώς οι σταδιακές διευρύνσεις περιελάμβαναν χώρες των οποίων οι ρυθμοί ανάπτυξης δεν συμβάδιζαν με αυτούς των παλαιών κρατών-μελών.

ανταγωνιστικές παραγωγικές δομές, αλλά επίσης και τον τρόπο με τον οποίο θα αξιοποιηθούν τα κονδύλια που οι περιφέρειες λαμβάνουν μέσω των χρηματοδοτικών εργαλείων της ΕΕ και της πολιτικής συνοχής. Η εμπειρική έρευνα έχει επιβεβαιώσει το επιχείρημα πως κακής ποιότητας θεσμοί, καθώς και ελλιπής ή μη ικανή διακυβέρνηση, αποτελούν σοβαρό εμπόδιο στην οικονομική ανάπτυξη (Rodríguez-Pose, 2012; Lipps και Schraff, 2021). Ένα ανεπαρκές ή δυσλειτουργικό θεσμικό πλαίσιο μπορεί να «μπλοκάρει» τους παράγοντες που σχετίζονται με την οικονομική ανάπτυξη όπως την καινοτομία και την επιχειρηματικότητα αλλά και να μειώσει σημαντικά την αποτελεσματικότητα της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής (Annoni και Dijkstra 2013, Rodríguez-Pose και Di Cataldo 2015, Rodríguez-Pose και Garcilazo 2015). Επιπλέον σε περιπτώσεις που οι τοπικές και περιφερειακές αρχές λειτουργούν παραδοσιακά με όρους ψηφοθηρίας, υπό καθεστώς διαφθοράς ή με μειωμένη ευθύνη λογοδοσίας τα δημόσια έργα, όπως για παράδειγμα έργα υποδομών, τείνουν να έχουν αμφίβολες οικονομικές ή κοινωνικές αποδόσεις και να μη γίνεται αποτελεσματική χρήση των διαθέσιμων χρηματικών πόρων (Rodríguez-Pose και Garcilazo 2015, Crescenzi, Di Cataldo και Rodríguez-Pose 2016).

## Η κεντρική αποστολή της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής

Το πρώτο χρηματοδοτικό εργαλείο στήριξης της περιφερειακής ανάπτυξης που θεσπίστηκε σε ευρωπαϊκό επίπεδο ήταν το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ΕΤΠΑ) (1975). Καθοριστικό ρόλο για την ίδρυση του ΕΤΠΑ διαδραμάτισε η πρώτη διεύρυνση της ΕΟΚ (1973) η οποία περιελάμβανε τη Δανία, το Ηνωμένο Βασίλειο και την Ιρλανδία, μια χώρα που υπολείπονταν σημαντικά σε αναπτυξιακούς όρους. Στην πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, οι περιφερειακές ανισότητες διευρύνθηκαν περαιτέρω, καθώς οι σταδιακές διευρύνσεις περιελάμβαναν χώρες των οποίων οι ρυθμοί ανάπτυξης δεν συμβάδιζαν με αυτούς των παλαιών κρατών-μελών. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η Ελλάδα (η οποία έγινε μέλος της ΕΟΚ το 1981), η Πορτογαλία (1986) αλλά και οι χώρες της Ανατολικής και Κεντρικής Ευρώπης που εντάχθηκαν στην Ένωση με την μεγάλη διεύρυνση του 2004. Κατά συνέπεια, ο στόχος της περιφερειακής ανάπτυξης και συνοχής έγινε πάγια επιδίωξη της ΕΕ και ενσωματώθηκε στα επίσημα κείμενα της. Συγκεκριμένα, το άρθρο 174 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της ΕΕ (ΣΛΕΕ) αναφέρει ότι:

«Η Ένωση, προκειμένου να προαχθεί η αρμονική ανάπτυξη του συνόλου της, αναπτύσσει και εξακολουθεί τη δράση της με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής της συνοχής».

Επίσης αναφέρεται ότι:

«Η Ένωση αποσκοπεί, ιδιαίτερα, στη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών».

Γίνεται λοιπόν εμφανές πως η επίτευξη συνοχής και ανάπτυξης σε όλη την Ευρωπαϊκή επικράτεια είναι διαχρονικά δηλωμένος στόχος της ΕΕ, ενώ στα επόμενα άρθρα (175-178) προσδιορίζονται και τα σχετικά χρηματοδοτικά εργαλεία— τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία (ΕΔΕΤ)<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Για την περίοδο 2021-2027, στα ΕΔΕΤ περιλαμβάνονται το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο αλλά και το νεοσυσταθέν Just Transition Fund, το οποίο αποσκοπεί στην υποστήριξη των περιφερειών που αναμένεται να πληγούν περισσότερο από τη μετάβαση προς μια κλιματικά ουδέτερη ευρωπαϊκή οικονομία. Σε αντιδιαστολή με τα υπόλοιπα ταμεία που χρηματοδοτούν περιφέρειες, το Ταμείο Συνοχής χρηματοδοτεί χώρες.

*Συνεπώς φαίνεται πως η έννοια της συνοχής, τουλάχιστον από οικονομική άποψη, έχει διαπεριφερειακή εστίαση, δηλαδή αφορά πρωτίστως την άμβλυνση των ανισοτήτων των περιφερειών σε ευρωπαϊκό επίπεδο.*

Με αρχή λοιπόν τα τέλη της δεκαετίας του 1980, η πολιτική συνοχής άρχισε να διαμορφώνεται πάνω στη βάση του δηλωμένου αυτού στόχου, αλλά και στη βάση των πόρων που η ΕΕ είχε να διαθέσει μέσω των ΕΔΕΤ (Ανδρέου 2022).

Ο όρος «συνοχή» καθώς και οι τρεις διαστάσεις του - οικονομική, κοινωνική, εδαφική - δεν εξειδικεύονται ούτε νοηματοδοτούνται περαιτέρω σε κάποιο άλλο επίσημο κείμενο της ΕΕ, αλλά εμφανίζονται όμως ως όροι αλληλο-συμπληρωματικοί ως προς έναν ευρύτερο στόχο αρμονικής ανάπτυξης του ευρωπαϊκού συνόλου. Συγκεκριμένα, δίνεται έμφαση στην αναπτυξιακή σύγκλιση και συνεπώς στην οικονομική συνοχή, ενώ η έννοια της εδαφικής συνοχής νοείται ότι υπογραμμίζει τη συνεργασία μεταξύ των περιφερειών αλλά και το συντονισμό των σχετικών πολιτικών (Ανδρικοπούλου και Καυκαλάς 2022). Η έμφαση που δίνεται στο οικονομικό σκέλος της σύγκλισης γίνεται αντιληπτή και από τον τρόπο με τον οποίο εκτιμούνται ποσοτικά οι περιφερειακές ανισότητες στην ΕΕ. Ως μέτρο τη σύγκρισης του επιπέδου ανάπτυξης μεταξύ των περιφερειών της ΕΕ χρησιμοποιείται το κατά κεφαλήν Ακαθάριστο Εγχώριο Προϊόν (ΑΕγχΠ) υπολογισμένο ανά περιφέρεια και σε όρους αγοραστικής δύναμης. Συνεπώς φαίνεται πως η έννοια της συνοχής, τουλάχιστον από οικονομική άποψη, έχει διαπεριφερειακή εστίαση, δηλαδή αφορά πρωτίστως την άμβλυνση των ανισοτήτων των περιφερειών σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ωστόσο, όπως παρατηρεί ο Μητσός (2020), καθ' όλη τη διάρκεια ζωής της, η στόχευση της πολιτικής συνοχής, έχει μετατοπίσει το κέντρο βάρους της από την ανάπτυξη και σύγκλιση των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών και στην ανάπτυξη της ΕΕ ως σύνολο, αφήνοντας έτσι σε δεύτερο πλάνο τη γεωγραφική συνοχή.

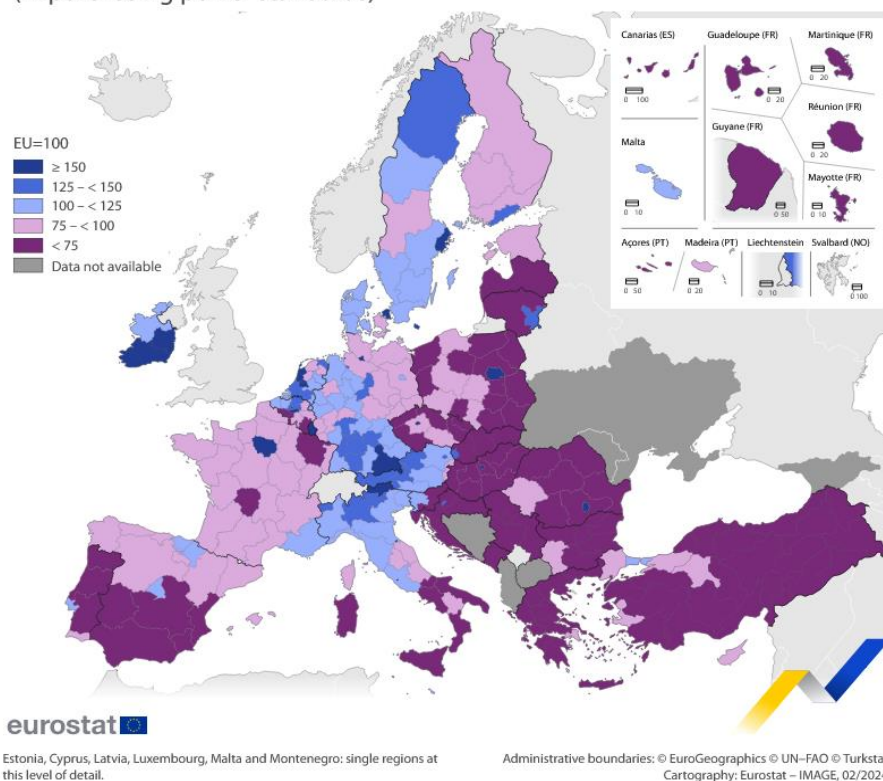
Ο Χάρτης 1 δίνει μια εικόνα των ανισοτήτων μεταξύ των ευρωπαϊκών περιφερειών επιπέδου NUTS 2 καθώς παρουσιάζει το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ σε όρους αγοραστικής δύναμης σταθμισμένο ως προς τον ευρωπαϊκό μέσο για το 2022. Παρατηρεί κανείς πως είναι λίγες οι περιφέρειες εκείνες που επιδεικνύουν υψηλές επιδόσεις - άνω του 150% του ευρωπαϊκού μέσου - ενώ είναι αρκετές οι περιφέρειες -κυρίως σε χώρες τη Νότια και της Ανατολικής Ευρώπης - που δεν υπερβαίνουν το 75% του ευρωπαϊκού μέσου, δημιουργώντας μια εικόνα μεγάλων αποκλίσεων.

Είναι αξιοσημείωτο ότι οι περιφέρειες που καταλαμβάνουν τις πέντε πρώτες θέσεις της αναπτυξιακής κλίμακας βρίσκονται στην κεντρική και βόρεια Ευρώπη ενώ οι τέσσερις από τις πέντε περιλαμβάνουν την πρωτεύουσα της αντίστοιχης χώρας, κάτι που αναδεικνύει την αναπτυξιακή βαρύτητα των μητροπολιτικών περιοχών. Στον αντίποδα<sup>4</sup>, οι περιφέρειες που απέχουν περισσότερο βάσει του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ από τον ευρωπαϊκό μέσο για το 2022 εντοπίζονται κυρίως στη Νότια Ευρώπη. Παρατηρούμε λοιπόν μια εικόνα μεγάλων αποκλίσεων αλλά και διχοτόμησης μεταξύ ευρωπαϊκού Βορρά και Νότου ακόμα και σε περιφερειακό επίπεδο.

<sup>4</sup> Ανάμεσα στις περιφέρειες με τη μικρότερη σύγκλιση συγκαταλέγονται και οι υπερπόντιες περιφέρειες Mayotte (30%) και Γαλλική Γουιάνα (40%) της Γαλλίας.

### Χάρτης 1. Κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ, περιφέρειες NUTS 2, 2022

GDP per capita by NUTS 2 regions, 2022  
(in purchasing power standards)



Πηγή: Eurostat 2024

Ποια είναι η εικόνα ως προς την εξέλιξη των περιφερειακών ανισοτήτων στην Ευρώπη; Όπως προκύπτει από τη σύγκριση των δεδομένων του Χάρτη 1 και του Πίνακα 1, η «μεγάλη εικόνα» δεν μεταβλήθηκε καθόλου κατά τη διάρκεια των πέντε τελευταίων ετών για τα οποία υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία (2017-2022).

### Πίνακας 1. Κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ, περιφέρειες NUTS 2, 2017 (PPS, ΕΕ28=100)

The highest:			The lowest:		
1	Inner London - West (UK)*	626	1	North-West (BG)	31
2	Luxembourg (LU)*	253	2	North-Central (BG)	34
3	Southern (IE)	220	-	Mayotte (FR)	34
4	Hamburg (DE)	202	4	South-Central (BG)	35
5	Brussels Region (BE)*	196	5	North-East (BG)	39
6	Eastern & Midland (IE)*	189	-	North-East (RO)	39
7	Prague (CZ)*	187	7	South-East (BG)	43
8	Bratislava (SK)*	179	-	North Great Plain (HU)	43
9	Upper Bavaria (DE)	177	9	South Transdanubia (HU)	45
-	Île-de-France (FR)*	177	-	South-West Oltenia (RO)	45
11	Inner London - East (UK)*	168	11	East Macedonia, Thrace (EL)	46
12	North Holland (NL)*	167	-	North Hungary (HU)	46
13	Capital (region) (DK)*	166	13	Epirus (EL)	48
-	Stockholm (SE)*	166	-	North Aegean (EL)	48
15	Stuttgart (DE)	159	-	South Great Plain (HU)	48
16	Darmstadt (DE)	157	-	Lubelskie (PL)	48
17	Bremen (DE)	155	17	Western Greece (EL)	49
-	Utrecht (NL)	155	-	French Guiana (FR)	49
19	Warsaw-Capital (PL)*	152	-	Warmińsko-Mazurskie (PL)	49
20	Vienna (AT)*	151	-	Podkarpackie (PL)	49
-	Salzburg (AT)	151	-		

\* Capital region

Πηγή: Eurostat 2019

## Η θεσμική διάσταση της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής

Η μη περαιτέρω εξειδίκευση της συνοχής αφήνει χώρο για διαφορετικές ερμηνείες του όρου, τις επιδιώξεις της πολιτικής αυτής αλλά και για μεγαλύτερη ευελιξία ως προς την προσαρμογή της πολιτικής συνοχής προκειμένου να αντιμετωπίσει ποικίλες οικονομικές και κοινωνικές προκλήσεις αλλά και να ικανοποιήσει τα διανεμητικά αιτήματα εκείνων των κρατών που αντιμετωπίζουν μεγαλύτερα προβλήματα προσαρμογής στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση (Μητσός 2020, Ανδρέου 2022). Κατά συνέπεια, αν και η βασική στόχευση της πολιτικής συνοχής παραμένει αμετάβλητη, από το 2007 και μετά έχει δοθεί μεγαλύτερη έμφαση σε θεματικούς / τομεακούς στόχους, όπως η ψηφιακή μετάβαση και η πράσινη μετάβαση, οι οποίοι εξυπηρετούν περισσότερο την αναμόρφωση της ευρωπαϊκής οικονομίας συνολικά και λιγότερο την υποστήριξη επιμέρους περιφερειακών οικονομιών. Σε αυτό το πλαίσιο, οι επιμέρους δράσεις της πολιτικής συνοχής αποσκοπούν στην επίτευξη ενός πλήθους θεματικών στόχων όπως η δημιουργία θέσεων εργασίας, η προώθηση της καινοτομίας και της ανταγωνιστικότητας, η βιωσιμότητα αλλά και η γενικότερη βελτίωση της ποιότητας ζωής των πολιτών. Συγκεκριμένα, για την τρέχουσα χρηματοδοτική περίοδο (2021-2027) οι δράσεις της πολιτικής συνοχής καθοδηγούνται από πέντε γενικούς στόχους:

*Ο στόχος της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής εντάσσεται στις συντρέχουσες αρμοδιότητες της ΕΕ. Πρακτικά, αυτό σημαίνει πως η ΕΕ έχει από κοινού αρμοδιότητα με τα κράτη για την επίτευξη του στόχου αυτού.*

- Τη δημιουργία μιας εξυπνότερης Ευρώπης, μέσω της καινοτομίας και του οικονομικού μετασχηματισμού
- Τη δημιουργία μιας πιο πράσινης Ευρώπης, με έμφαση στην εφαρμογή της Συνθήκης του Παρισιού και επενδύσεις στην ενεργειακή μετάβαση και την πράσινη μετάβαση
- Τη δημιουργία μιας πιο συνδεδεμένης Ευρώπης, με έμφαση στα δίκτυα μεταφορών αλλά και στα ψηφιακά δίκτυα
- Τη δημιουργία μιας πιο κοινωνικής Ευρώπης που στηρίζει τα ίσα δικαιώματα, την κοινωνική ένταξη και την ίση πρόσβαση στην απασχόληση, την εκπαίδευση και την υγειονομική περίθαλψη, και
- Τη δημιουργία μιας Ευρώπης που βρίσκεται πιο κοντά στους πολίτες μέσω ανάπτυξης στρατηγικών που καταρτίζονται σε τοπικό επίπεδο (ΕΣΠΑ 2014-2020, 2024).

Ο στόχος της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής εντάσσεται στις συντρέχουσες αρμοδιότητες της ΕΕ. Πρακτικά, αυτό σημαίνει πως η ΕΕ έχει από κοινού αρμοδιότητα με τα κράτη για την επίτευξη του στόχου αυτού. Η Ένωση θεσπίζει και αναθεωρεί το νομοθετικό πλαίσιο το οποίο ορίζει τους πόρους που θα διαθέσει στο όνομα της συνοχής, παρέχουν τις γενικές κατευθύνσεις ως προς τους τομείς στους οποίους οι πόροι αυτοί θα πρέπει να επενδυθούν, αλλά και τα χρονικά περιθώρια μέσα στα οποία πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί οι επενδύσεις αυτές. Οι πόροι των ΕΔΕΤ δεν κατευθύνονται σε προ-αποφασισμένα, μεμονωμένα έργα σε κάθε περιφέρεια- ο προσδιορισμός των επιμέρους έργων γίνεται σε εθνικό επίπεδο-, αλλά εντάσσεται σε πολυετή Επιχειρησιακά Προγράμματα που εξυπηρετούν τις γενικότερες ευρωπαϊκές στοχεύσεις. Σε αυτή τη διαδικασία η Ευρωπαϊκή Επιτροπή λειτουργεί επικουρικά έχοντας αρμοδιότητα για τη γενική εποπτεία των προγραμμάτων και την αποδέσμευση των εγκεκριμένων κονδυλίων. Αντίθετα, η διαχείριση των Προγραμμάτων,, είναι ευθύνη των κρατών μελών και των περιφερειών τους. Κατά συνέπεια, τα κράτη και οι περιφέρειες διαθέτουν ευρεία περιθώρια επιλογών ως προς τη διαμόρφωση της δικής τους αναπτυξιακής στρατηγικής και, συνακόλουθα, ως προς την κατανομή των ευρωπαϊκών κονδυλίων της συνοχής. Γίνεται λοιπόν αντιληπτό πως, εφόσον κάθε κράτος μέλος διαθέτει το δικό του θεσμικό πλαίσιο και τη δική του γραφειοκρατία διαχείρισης αυτής της διαδικασίας, οι επενδύσεις της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής θα έχουν διαφορετικό αντίκτυπο σε κάθε χώρα (ή/ και σε κάθε περιφέρεια).



## Η Ελλάδα και οι περιφερειακές ανισότητες

*Η Ελλάδα είναι ένα από τα κράτη μέλη της ΕΕ που διαχρονικά λαμβάνει γενναία χρηματοδότηση από τα ΕΔΕΤ για όλες τις περιφέρειές της.*

Η Ελλάδα είναι ένα από τα κράτη μέλη της ΕΕ που διαχρονικά λαμβάνει γενναία χρηματοδότηση από τα ΕΔΕΤ για όλες τις περιφέρειές της (Χάρτης 2) καθώς ανήκει στις χώρες που διαχρονικά υστερούν σε οικονομική ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα. Κατά τη χρηματοδοτική περίοδο 2014-2020, η Ελλάδα βρισκόταν ανάμεσα στις 10 χώρες με τη μεγαλύτερη χρηματοδότηση λαμβάνοντας συνολικά το ποσό των €22 480 069 564 με το μεγαλύτερο μερίδιο εξ' αυτών (€13 548 328 739) να προέρχεται από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2024). Αξιοσημείωτο επίσης είναι το γεγονός πως για συγκεκριμένη περίοδο σημείωσε έναν από τους υψηλότερους ρυθμούς υλοποίησης (implementation rate) (94,2%) (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2024). Για την τρέχουσα χρηματοδοτική περίοδο (2021-2027) η χώρα θα λάβει συνολικά το ποσό των €25 734 325 564 προκειμένου να υλοποιήσει δράσεις προς την επίτευξη των πέντε στόχων της πολιτικής συνοχής.

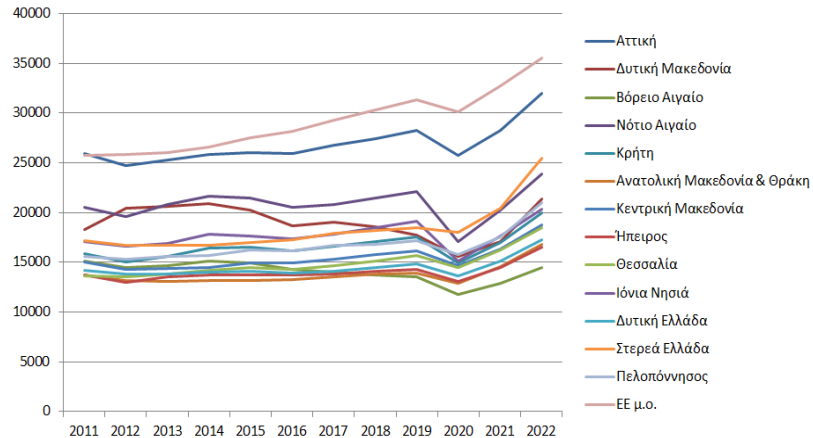
**Χάρτης 2: Κατηγοριοποίηση NUTS 2 των ελληνικών περιφερειών**



Πηγή: Eurostat-GISCO 2020

Η Ελλάδα από το 2021 και μετά το οικονομικό σοκ της πανδημίας, έχει επιστρέψει στους θετικούς ρυθμούς οικονομικής ανάπτυξης (Γράφημα 1) κάτι που υποδηλώνει και έντονη οικονομική δραστηριότητα.

Γράφημα 1. Ετήσιο Κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ (PPS)



Ίδια επεξεργασία. Πηγή δεδομένων: Eurostat 2024B

...το σύνολο των περιφερειών της Ελλάδας, εκτός της Περιφέρειας Αττικής, κατατάσσονται στις περιοχές των οποίων το ΑΕγχΠ είναι μικρότερο του 75% του ευρωπαϊκού μέσου, υποδεικνύοντας χαμηλά επίπεδα εισοδήματος παρά την αύξηση στο ΑΕΠ.

Ενθαρρυντικό επίσης είναι το γεγονός πως, βάσει των στοιχείων του 2022, και οι 13 περιφέρειες της στο επίπεδο NUTS 2 παρουσίασαν αύξηση του ΑΕγχΠ τους (Πίνακας 2), ενώ αυξητική τάση υπήρχε και τα προηγούμενα έτη σε μικρότερο βαθμό (με την εξαίρεση του 2020). Το μεγαλύτερο ποσοστό αύξησης καταγράφηκε στην περιφέρεια Ιονίων Νήσων (7,8%) και το μικρότερο στην περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας (0,1%).

Πίνακας 2. Αύξηση ΑΕγχΠ στις ελληνικές περιφέρειες, 2022

Αττική:·6,1% $\uparrow$	Θεσσαλία:·5,7% $\uparrow$
Στερεά·Ελλάδα:·0,1% $\uparrow$	Ήπειρος:·4,6% $\uparrow$
Δυτική·Ελλάδα:·1,5% $\uparrow$	Πελοπόννησος:·3,2% $\uparrow$
Ανατολική·Μακεδονία,·Θράκη:·3,6% $\uparrow$	Βόρειο·Αιγαίο:·4,2% $\uparrow$
Κεντρική·Μακεδονία:·6,5% $\uparrow$	Νότιο·Αιγαίο:·7,7% $\uparrow$
Δυτική·Μακεδονία:·1,5% $\uparrow$	Κρήτη:·7,6% $\uparrow$
Ιόνια·νησιά:·7,8% $\uparrow$	$\uparrow$

Πηγή: Eurostat 2024B

Ωστόσο τα στοιχεία αυτά δεν αποκαλύπτουν πολλά για το επίπεδο περιφερειακών ανισοτήτων αλλά και την κατανομή της οικονομικής δραστηριότητας.

Όπως φαίνεται στον Χάρτη 1 το σύνολο των περιφερειών της Ελλάδας, εκτός της Περιφέρειας Αττικής, κατατάσσονται στις περιοχές των οποίων το ΑΕγχΠ είναι μικρότερο του 75% του ευρωπαϊκού μέσου, υποδεικνύοντας χαμηλά επίπεδα εισοδήματος παρά την αύξηση στο ΑΕΠ. Επίσης για το έτος 2022, η περιφέρεια Βορείου Αιγαίου αν και παρουσίασε αύξηση 4.2% στο ΑΕγχΠ κατατάσσεται ανάμεσα σε εκείνες με το χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ.

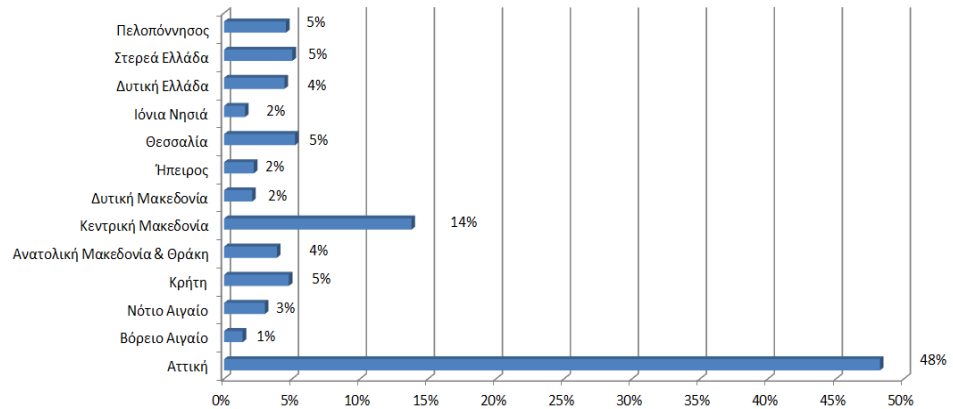
Προκειμένου να αποτυπώσουμε μια πιο αντιπροσωπευτική εικόνα της ανισότητας ανάμεσα στις ελληνικές περιφέρειες θα εστιάσουμε σε τρεις οικονομικές έννοιες, το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ, την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση ανά περιφέρεια.

Κοιτώντας ξανά το Γράφημα 1 όπου παρουσιάζεται το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ των 13 ελληνικών περιφερειών καθώς και ο ευρωπαϊκός μέσος όρος ΑΕΠ, σε όρους αγοραστικής

Παρατηρούμε πως η Περιφέρεια Αττικής συνεισφέρει σχεδόν το 50% του ΑΕΠ της Ελλάδας ενώ ακολουθεί σε πολύ μικρότερο βαθμό η Κεντρική Μακεδονία, η περιφέρεια δηλαδή με το δεύτερο μεγαλύτερο αστικό κέντρο της χώρας, τη Θεσσαλονίκη. Η συνεισφορά των υπόλοιπων περιφερειών περιορίζεται από 1% έως 5% του ΑΕΠ και, ενώ τα στοιχεία δεν παρουσιάζουν μεγάλη διαφοροποίηση σε σχέση με προηγούμενα έτη.

δύναμης, βλέπουμε αρχικά πως η μόνη ελληνική περιφέρεια που πλησιάζει τον ευρωπαϊκό μέσο είναι η περιφέρεια Αττικής. Το σύνολο των υπόλοιπων 12 περιφερειών απέχει αρκετά, ενώ οι 10 από αυτές ακολουθούν παρόμοια πορεία (με εξαίρεση την περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου και Δυτικής Μακεδονίας). Επιπλέον, το Γράφημα 2 παρουσιάζει την ποσοστιαία συνεισφορά στο εθνικό ΑΕΠ κάθε περιφέρειας για το 2020.

**Γράφημα 2. % Συνεισφορά των Περιφερειών στο ΑΕΠ της Ελλάδας, 2020**



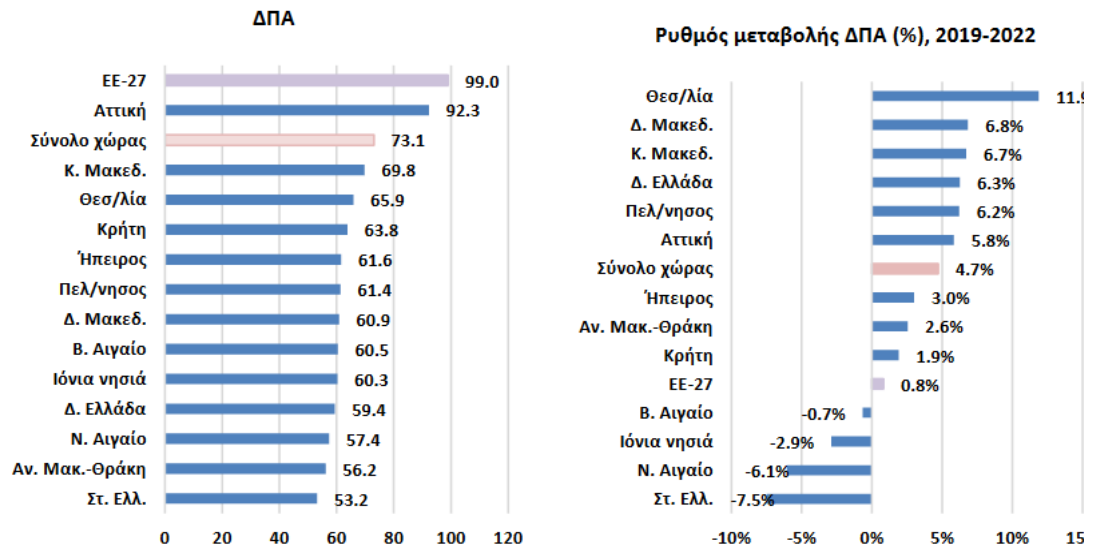
Ίδια επεξεργασία. Πηγή δεδομένων: Eurostat 2024b

Παρατηρούμε πως η Περιφέρεια Αττικής συνεισφέρει σχεδόν το 50% του ΑΕΠ της Ελλάδας ενώ ακολουθεί σε πολύ μικρότερο βαθμό η Κεντρική Μακεδονία, η περιφέρεια δηλαδή με το δεύτερο μεγαλύτερο αστικό κέντρο της χώρας, τη Θεσσαλονίκη. Η συνεισφορά των υπόλοιπων περιφερειών περιορίζεται από 1% έως 5% του ΑΕΠ και, ενώ τα στοιχεία δεν παρουσιάζουν μεγάλη διαφοροποίηση σε σχέση με προηγούμενα έτη. Αξιοσημείωτο είναι επίσης πως η περιφέρεια Αττικής καλύπτει επίσης πάνω από το 1/3 των συνολικών εγχώριων επενδύσεων, αλλά και πάνω από το μισό των συνολικών εγχώριων εξαγωγών (IOBE 2024).

Η χαμηλή οικονομική δραστηριότητα που εμφανίζει η συντριπτική πλειονότητα των ελληνικών περιφερειών αντανακλά το έλλειμμα ανταγωνιστικότητας από το οποίο αυτές υποφέρουν. Ως αποτέλεσμα σύνθεσης οικονομικών εννοιών, η ανταγωνιστικότητα είναι ένα σημαντικό μέτρο όχι μόνο της οικονομικής ανάπτυξης αλλά και του σταθερού ρυθμού παραγωγής που τη στηρίζει. Δίνει έτσι μια δυναμική εικόνα της οικονομίας η οποία δεν περιορίζεται σε απόλυτους αριθμούς αλλά αφορά και τις δυνητικές δυνατότητες ανάπτυξης μιας περιφέρειας ή χώρας.

Στην Ελλάδα οι 12 από τις 13 περιφέρειες βρίσκονται στα χαμηλότερα επίπεδα ανταγωνιστικότητας (δηλαδή μακριά απ' τον ευρωπαϊκό μέσο όρο) με βάση τον ευρωπαϊκό δείκτη περιφερειακής ανταγωνιστικότητας για το 2022 (Regional Competitiveness Index 2.0) με εξαίρεση την Αττική (Γράφημα 3). Σημαντικό εδώ ωστόσο είναι να εξετάσουμε και τη μεταβολή στο δείκτη αυτό από το 2019 στο 2022. Όπως φαίνεται στο Γράφημα 3, οι ελληνικές περιφέρειες με τα χαμηλότερα επίπεδα ανταγωνιστικότητας είναι και εκείνες που κατέγραψαν αρνητικούς ρυθμούς μεταβολής, κάτι που υποδηλώνει πως δεν μπόρεσαν να καλύψουν το έδαφος σε σχέση και με τις υπόλοιπες περιφέρειες στο διάστημα 2019-2022.

**Γράφημα 3. Ευρωπαϊκός Δείκτης Περιφερειακής Ανταγωνιστικότητας (ΔΠΑ) ανά Περιφέρεια (%)**

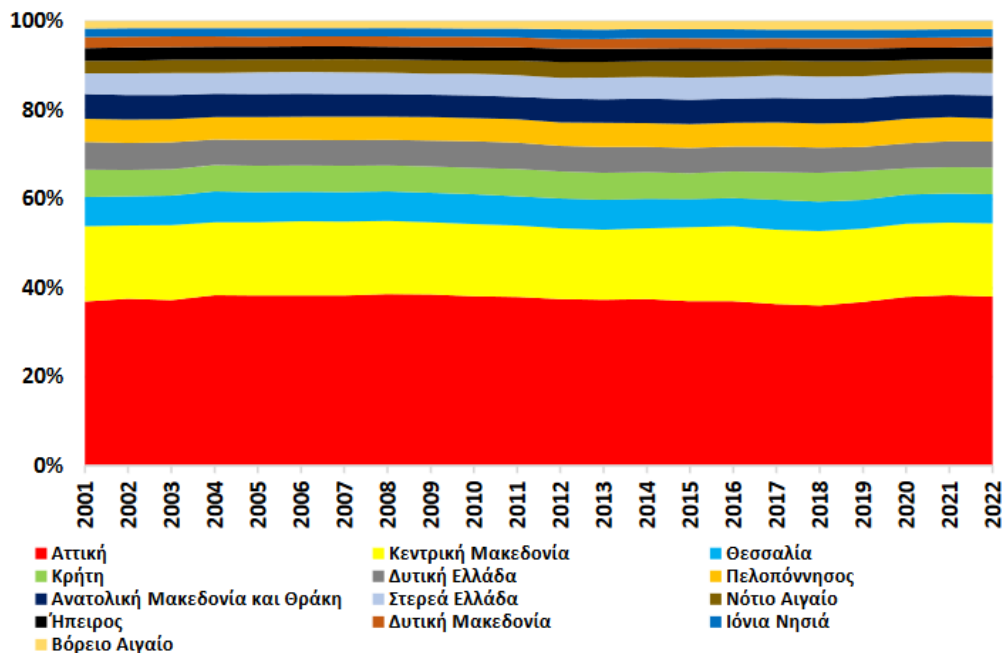


Η μεγαλύτερη άνοδος στο μερίδιο των περιφερειών στην απασχόληση για την περίοδο αναφοράς ανήκει και πάλι στην Αττική και ακολουθούν η περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας, η περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου, η περιφέρεια Βορείου Αιγαίου και η περιφέρεια Πελοποννήσου.

Πηγή: IOBE 2024

Τέλος, το Γράφημα 4 παρουσιάζει το μερίδιο απασχόλησης κάθε περιφέρειας επί του συνολικού πληθυσμού της Ελλάδας αλλά και πως αυτό εξελίχθηκε την περίοδο 2001-2022.

**Γράφημα 4. Εξέλιξη μεριδίου περιφερειών στην απασχόληση, 2001-2022**



Πηγή: IOBE 2024

Όπως είναι αναμενόμενο η περιφέρεια Αττικής καταλαμβάνει το μεγαλύτερο μερίδιο και συγκεντρώνει 4 στους 10 απασχολούμενους ενώ ακολουθεί με μεγάλη διαφορά η περιφέρεια Κεντρικής Μακεδονίας, (IOBE 2024). Η μεγαλύτερη άνοδος στο μερίδιο των περιφερειών στην απασχόληση για την περίοδο αναφοράς ανήκει και πάλι στην Αττική και ακολουθούν η περιφέρεια Στερεάς Ελλάδας, η περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου, η περιφέρεια Βορείου Αιγαίου και η περιφέρεια Πελοποννήσου (IOBE 2024). Το μερίδιο στην απασχόληση

**Οι περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα και ο ρόλος της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής**

μειώθηκε για τις υπόλοιπες περιφέρειες. Αξιοσημείωτο είναι επίσης το γεγονός πως για το 2022 το υψηλότερο ποσοστό ανεργίας καταγράφηκε στην Περιφέρεια Δυτικής Μακεδονίας (17,7%) μια περιφέρεια που διαχρονικά παρουσιάζει υψηλά ποσοστά ανεργίας ενώ παράλληλα η διαδικασία απολιγνιτοποίησης έχει δημιουργήσει αρκετές προκλήσεις.

Εν κατακλείδι, η εικόνα που μας δίνεται από τα ποσοτικά δεδομένα καταδεικνύει πως οι διαπεριφερειακές ανισότητες αντιπροσωπεύουν μια σημαντική πρόκληση για την εγχώρια δημόσια πολιτική.

Η εικόνα αυτή εύλογα μας οδηγεί να αναρωτηθούμε για τους παράγοντες που συμβάλλουν στη διαμόρφωσή της, ειδικότερα για μια χώρα σαν την Ελλάδα που διαχρονικά έχει λάβει σημαντικά ποσά μέσω της πολιτικής συνοχής ήδη από τα πρώτα χρόνια ένταξής της στην ΕΟΚ/ΕΕ (Πίνακας 2).

**Πίνακας 2. Συνολική χρηματοδότηση της Ελλάδας από την πολιτική συνοχής, 1989-2020 (τρέχουσες τιμές/έτος)**

Προγραμματική Περίοδος	Ταμείο	Συνολικές πληρωμές
1989-1993: Α' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (EAFRD) <sup>5</sup>	€144 726 225
1989-1993: Α' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ERDF)	€4 167 834 062
1994-1999: Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (EAFRD)	€2 004 800 082
1994-1999: Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ERDF)	€9 636 922 366
1994-1999: Β' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης	Ταμείο Συνοχής (CF)	€3 401 308 574
2000-2006: Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (EAFRD)	€2 661 433 773
2000-2006: Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ERDF)	€15 073 145 656
2000-2006: Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης	Ταμείο Συνοχής (CF)	€2 400 929 359
2000-2006: Γ' Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ESF)	€4 872 430 547
2007-2013: Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ)	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (EAFRD)	€3 421 934 42
2007-2013: Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς (ΕΣΠΑ)	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ERDF)	€12 149 300 067

<sup>5</sup> Το συγκεκριμένο ταμείο παρότι τυπικά δεν περιλαμβάνεται στα ΕΔΕΤ, οργανωτικά ανήκει στο κομμάτι των ΕΣΠΑ και η λειτουργία του διέπεται από τους κοινούς κανόνες για τα διαρθρωτικά ταμεία.

**Οι περιφερειακές ανισότητες στην Ελλάδα και ο ρόλος της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής**

2007-2013: Στρατηγικό Αναφοράς (ΕΣΠΑ)	Εθνικό Πλαίσιο	Ταμείο Συνοχής (CF)	€3 697 160 914
2007-2013: Στρατηγικό Αναφοράς (ΕΣΠΑ)	Εθνικό Πλαίσιο	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ESF)	€4 238 111 402
2014-2020: Σύμφωνο για το Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ)	Εταιρικό Πλαίσιο	Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (EAFRD)	€3 955 426 365
2014-2020: Σύμφωνο για το Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ)	Εταιρικό Πλαίσιο	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης (ERDF)	€9 163 087 254
2014-2020: Σύμφωνο για το Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ)	Εταιρικό Πλαίσιο	Ταμείο Συνοχής (CF)	€1 576 113 764
2014-2020: Σύμφωνο για το Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ)	Εταιρικό Πλαίσιο	Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ESF)	€3 304 646 893
2014-2020: Σύμφωνο για το Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ)	Εταιρικό Πλαίσιο	Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (EMFF)	€190 707 758
2014-2020: Σύμφωνο για το Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ)	Εταιρικό Πλαίσιο	Ταμείο Ευρωπαϊκής Βοήθειας προς τους Απόρους (FEAD)	€201 120 609
2014-2020: Σύμφωνο για το Ανάπτυξης (ΕΣΠΑ)	Εταιρικό Πλαίσιο	Πρωτοβουλία για την Απασχόληση των Νέων (YEI)	€214 826 728

Πηγή δεδομένων: European Commission 2024

Παρά τη σημαντική ενίσχυση που έχει λάβει από τα ΕΔΕΤ, η Ελλάδα δεν διαθέτει μια ολοκληρωμένη εθνική στρατηγική περιφερειακής ανάπτυξης που θα λαμβάνει υπ' όψιν τις διαφορετικές δυνατότητες και ανάγκες των ελληνικών περιφερειών και θα μπορεί να ιεραρχήσει επιμέρους πολιτικές και στόχους.

Παρά τη σημαντική ενίσχυση που έχει λάβει από τα ΕΔΕΤ, η Ελλάδα δεν διαθέτει μια ολοκληρωμένη εθνική στρατηγική περιφερειακής ανάπτυξης που θα λαμβάνει υπ' όψιν τις διαφορετικές δυνατότητες και ανάγκες των ελληνικών περιφερειών και θα μπορεί να ιεραρχήσει επιμέρους πολιτικές και στόχους. Συνεπώς η περιφερειακή ανάπτυξη της χώρας στηρίζεται εν πολλοίς στον ευρύτερο ευρωπαϊκό σχεδιασμό και στις χρηματοδοτήσεις που τον συνοδεύουν, ενώ ο σχεδιασμός και η υλοποίηση των συναφών πολιτικών διέπονται από έντονο πολιτικό και διοικητικό συγκεντρωτισμό. Έτσι τόσο οι περιφέρειες όσο και οι αρχές τοπικής αυτοδιοίκησης στερούνται σημαντικής δημοσιονομικής αυτονομίας, ενώ δεν υπάρχει ξεκάθαρο πλαίσιο ανάθεσης και διαφοροποίησης ευθυνών σε τοπικό επίπεδο. Γίνεται λοιπόν φανερό πως η Ελλάδα έχει υιοθετήσει μια συγκεντρωτική αναπτυξιακή στρατηγική οποία επικεντρώνεται στην προώθηση της ανάπτυξης στο σύνολο της επικράτειάς της (Ανδρέου και Παπαδάκης 2012, Andreou 2016, OECD 2020).

## Συμπερασματικά

Τα στοιχεία και οι πολιτικές που παρουσιάστηκαν δημιούργησαν ένα ενδιαφέρον μωσαϊκό πληροφοριών. Οι περιφερειακές ανισότητες δεν είναι ένα νέο φαινόμενο, ούτε είναι απαραίτητα το αποτέλεσμα οικονομικών κρίσεων και κακής διαχείρισης, αλλά αποτελούν εγγενές στοιχείο μιας ένωσης κρατών μοναδικής στο είδος της όπως η ΕΕ.. Ωστόσο, όταν αυτές οι ανισότητες σκαρφλώσουν σε επίπεδα που εμποδίζουν την οικονομική ανάπτυξη, μειώνουν το βιοτικό επίπεδο και αλλάζουν βίαια τη γεωγραφία περιοχών και πόλεων, απαιτούνται οι κατάλληλες δράσεις σε ευρωπαϊκό, εθνικό και περιφερειακό επίπεδο. Σε

αυτή τη βάση η έννοια της συνοχής απέκτησε εξέχουσα θέση ανάμεσα στις ευρωπαϊκές πολιτικές και ήδη μετράει σχεδόν τέσσερις δεκαετίες ζωής. Μέσα σε αυτό το διάστημα, και πάντα με γνώμονα τον ασαφή στόχο της οικονομικής, κοινωνικής και εδαφικής συνοχής, η πολιτική αυτή διαμορφώθηκε κι εξελίχθηκε σε μια προσπάθεια να ανταποκριθεί σε ποικίλες εξωτερικές και εσωτερικές πιέσεις και συγκυρίες.

Στον αντίποδα δεν μπορεί κανείς να παραβλέψει πως χώρες όπως η Ελλάδα εξακολουθούν να παρουσιάζουν σημαντικά υψηλά ποσοστά περιφερειακών ανισοτήτων στο εσωτερικό τους παρά τις υψηλές χρηματοδοτήσεις που λαμβάνουν και τους ικανοποιητικούς ρυθμούς υλοποίησης. Το εύρος των παρεμβάσεων της πολιτικής συνοχής στη χώρα είναι εντυπωσιακό σε χρηματικούς όρους, ωστόσο οι επιπτώσεις της με δεν είναι πάντοτε σαφείς /και μετρήσιμες. Στα επόμενα κείμενα που θα δημοσιευτούν στο πλαίσιο του έργου θα έχουμε την ευκαιρία να εξετάσουμε σε μεγαλύτερο βάθος αρκετούς από τους παράγοντες που επηρεάζουν τη διαμόρφωση, την υλοποίηση και την αποτελεσματικότητα της πολιτικής συνοχής στην Ελλάδα, και, κατ' επέκταση, να προχωρήσουμε σε μια τεκμηριωμένη αποτίμηση της συμβολής της στην ανάπτυξη των ελληνικών περιφερειών.

## Βιβλιογραφία

- Alesina, A. και Rodrik, D. (1994) 'Distributive Politics and Economic Growth', *Quarterly Journal of Economics*, 109(2), σελ. 465-490.
- Andreou, G. (2016) The governance effects of EU cohesion policy in Greece; The horizontal dimension, στο: Liargovas, P., Petropoulos, S., Tzifakis, N. και Huliaras, A. (επιμ.) *Beyond "Absorption": The Impact of EU Structural Funds on Greece*. Konrad-Adenauer-Stiftung Greece.
- Annoni, P. και Dijkstra, L. (2013) *EU Regional Competitiveness Index (RCI 2013)*. Luxembourg: Publications Office.
- Birdsall, N. (2005) *The World is Not Flat: Inequality and Justice in our Global Economy*, WIDER Lecture 9, United Nations University-WIDER, Helsinki.
- Castells-Quintana D. και Royuela V. (2017) 'Tracking positive and negative effects of inequality on long-run growth', *Empirical Economics*, 53(2017), σελ. 1349-1378.
- Crescenzi, R., Di Cataldo, M., Rodríguez-Pose, A. (2016) 'Government quality and the economic returns of transport infrastructure investment in European regions', *Journal of Regional Science*, 56(4), σελ. 555-582.
- European Commission (2024) "Revealed: the historic pattern of EU investments in your region", Διαθέσιμο: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/Historic-EU-payments-by-region-1988-2022/47md-x4nq/> (Ημ. πρόσβασης: 19 Απριλίου 2024).
- Eurostat (2019) "Regional GDP per capita ranged from 31% to 626% of the EU average in 2017", Διαθέσιμο: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9618249/1-26022019-AP-EN.pdf/f765d183-c3d2-4e2f-9256-cc6665909c80> (Ημ. πρόσβασης: 28 Απριλίου 2024).
- Eurostat (2024) "Most EU regions record an increase in real GDP in 2022", Διαθέσιμο: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20240220-2> (Ημ. πρόσβασης: 16 April 2024).
- Eurostat (2024β) "Regional gross domestic product (PPS per inhabitant) by NUTS 2 regions", Διαθέσιμο: <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tgs00005/default/table> (Ημ. πρόσβασης: 18 April 2024).
- Herzer, D. και Vollmer, S. (2012) 'Inequality and growth: evidence from panel cointegration', *The Journal of Economic Inequality*, 10(4), σελ. 489-503.
- Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A. και Storper, M. (2019) 'Regional inequality in Europe: evidence, theory and policy implications', *Journal of Economic Geography*, 19 (2019), σελ. 273-298.
- Lipps, J. και Schraff, D. (2021) 'Regional inequality and institutional trust in Europe', *European Journal of Political Research*, 60(4), σελ. 892-913.
- Moretti, E. (2012) *The new geography of jobs*. Boston, New York: Harper Business.
- OECD (2020) *Regional Policy for Greece Post-2020*, OECD Territorial Reviews, OECD Publishing, Paris.
- Rodríguez-Pose, A. (2013) 'Do institutions matter for regional development?', *Regional Studies*, 47(7), σελ. 1034-1047.
- Rodríguez-Pose, A. και Di Cataldo, M. (2015) 'Quality of government and innovative performance in the regions of Europe', *Journal of Economic Geography*, 15(4), σελ. 673-706.
- Rodríguez-Pose, A. και Garcilazo, E. (2015) *Quality of government and the returns of investment: examining the impact of cohesion expenditure in European regions*. OECD Regional Development Working Papers 2013/12.
- Stilwell, F. (2019) *The Political Economy of Inequality*. Cambridge: Polity.
- Ανδρέου, Γ. και Παπαδάκης, Μ. (2012) «Η υλοποίηση της πολιτικής συνοχής της ΕΕ στην Ελλάδα, 2007-2013: Ένας ενδιάμεσος απολογισμός», *Περιφέρεια* 2012(1), σελ. 93-116.
- Ανδρέου, Γ. (2022) «Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνοχής» στο Γ. Ελ. Δούκας, Ν. Μαραβέγιας και Γ. Ανδρέου (επιμ.) *Η χωρική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: σύγκλιση ή απόκλιση*; Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος.



Ανδρικοπούλου, Ε. και Καυκαλάς, Γ. (2022) «Η Ελλάδα στο μεταβαλλόμενο τοπίο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: οι χωρικές διαστάσεις μιας μακροχρόνιας συμβίωσης» στο Γ. Ελ. Δούκας, Ν. Μαραβέγιας και Γ. Ανδρέου (επιμ.) *Η χωρική διάσταση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης: σύγκλιση ή απόκλιση*; Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος.

IOBE (2024) «Έκθεση κοινωνικών και οικονομικών τάσεων στις ελληνικές περιφέρειες», Τεύχος 1/Μάρτιος 2024.

Κουντούρη, Φ., Δελλής, Κ. και Πλατανιώτης Α. (2023) «Ο πράσινος μετασχηματισμός της Ευρώπης: προκλήσεις, ευκαιρίες και η πορεία προς τα εμπρός» ΕΛΙΑΜΕΠ | Policy Briefs Ευρωπαϊκής Οικονομίας #1/2023.

Λύκος Μ. (2018) «Η ανάπτυξη των ελληνικών περιφερειών στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης» στο Ν. Μαραβέγιας και Θ. Σακελλαρόπουλος (επιμ.) *Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ενοποίηση: Η ιστορία μιας πολυκύμαντης σχέσης 1962-2018*. Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος.