



Ευρωπαϊκή
Επιτροπή

Ένατη έκθεση για
την οικονομική,
κοινωνική και
εδαφική συνοχή

Ένατη έκθεση για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή



Περιφερειακή
Πολιτική και Αστική
Ανάπτυξη

Πρόλογος



Ο Ζακ Ντελόρ είχε πει ότι οποιαδήποτε διεύρυνση ή εμβάθυνση της Ευρώπης οφείλει να συνοδεύεται από ενισχυμένη συνοχή. Αυτή είναι η στέρεη βάση πάνω στην οποία έχει οικοδομηθεί η ευρωπαϊκή κοινωνική οικονομία της αγοράς.

Το 2023 γιορτάσαμε τα 30 χρόνια της ενιαίας αγοράς, και φέτος γιορτάζουμε τα 20 χρόνια από τη διεύρυνση του 2004. Οι χώρες που προσχώρησαν στην ΕΕ τότε είδαν το κατά κεφαλήν ΑΕΠ τους να αυξάνεται από 52 % του μέσου όρου της ΕΕ το 2004 σε σχεδόν 80 % το 2023. Και τα δύο αυτά γεγονότα αποτελούν ορόσημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης· και τα δύο στηρίχτηκαν στην πολιτική συνοχής, η οποία βοήθησε κάθε περιφέρεια να αξιοποιήσει στο έπακρο την ένταξή της στην ΕΕ.

Η παρούσα 9^η έκθεση συνοχής παρουσιάζει άφθονα στοιχεία και αναλύσεις για τις περιφέρειες της Ευρώπης, μεταξύ άλλων και μια αποτύπωση της παρούσας κατάστασής τους, μια ανάλυση των αλλαγών των τελευταίων δεκαετιών, καθώς και τις τάσεις του μέλλοντος. Αποδεικνύει ότι η πολιτική συνοχής αποδίδει απτά αποτελέσματα. Όλες οι περιφέρειες της Ευρώπης έχουν επωφεληθεί από επενδύσεις χρηματοδοτούμενες από την ΕΕ, καθώς και από τις θετικές δευτερογενείς επιπτώσεις της αύξησης των εμπορικών συναλλαγών και της ζήτησης, και από ισχυρότερες αλυσίδες εφοδιασμού.

Οι επενδύσεις στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής έχουν υψηλές αποδόσεις. Κάθε ευρώ που επενδύεται από το 2014 έως το 2027 θα έχει δημιουργήσει έως το 2030 1,3 ευρώ ΑΕΠ και θα έχει σχεδόν τριπλασιαστεί έως το τέλος του 2043 (30 χρόνια αφότου ξεκίνησαν αυτά τα προγράμματα).

Ωστόσο, εξακολουθούν να υπάρχουν ορισμένα χάσματα: η σύγκλιση σε εθνικό επίπεδο κρύβει εσωτερικές ανισότητες, και ορισμένες περιφέρειες έχουν εγκλωβιστεί σε αναπτυξιακή παγίδα και βιώνουν οικονομική στασιμότητα. Επιπλέον, οι σημερινές προκλήσεις, όπως οι γεωπολιτικές εντάσεις, ο γεωοικονομικός ανταγωνισμός, η κλιματική μετάβαση, η δημογραφική συρρίκνωση και ο τεχνολογικός μετασχηματισμός πλήττουν συχνά πιο σοβαρά τις φτωχότερες περιφέρειες της ΕΕ. Για αυτόν τον λόγο, πρέπει πάντα να λαμβάνουμε υπόψη τον ασύμμετρο αντίκτυπο των μετασχηματισμών και των νέων προκλήσεων και να επινοούμε πολιτικές με ευαισθησία για τους ανθρώπους και τους τόπους, ώστε να προσφέρουμε λύσεις.

Προκειμένου να συνεχίσουμε να συμβάλλουμε στην οικονομική πρόοδο των περιφερειών της ΕΕ –και να διασφαλίζουμε ότι, στην πραγματικότητα, «κανείς δεν μένει πίσω»– η πολιτική συνοχής πρέπει να προσαρμόζεται και να εκσυγχρονίζεται. Για αυτόν τον λόγο, ξεκινήσαμε μια συζήτηση για το μέλλον της πολιτικής συνοχής. Θέλαμε να ενθαρρύνουμε τη διεξαγωγή μιας διεξοδικής, διαφανούς συζήτησης με όλους τους ενδιαφερομένους, η οποία θα τροφοδοτείται από εισηγήσεις ειδικών. Παρότι η συζήτηση συνεχίζεται ακόμα, αναδύονται ορισμένες γενικές κατευθύνσεις.

Πρώτον, όλοι θα πρέπει να μπορούν να αξιοποιούν τα οφέλη των μετασχηματισμών της οικονομίας μας, και κανένας τόπος δεν θα πρέπει να είναι ή να νιώθει ξεχασμένος –ή να εγκλωβίζεται σε αναπτυξιακή παγίδα. Προκειμένου κάθε περιφέρεια να αναπτύξει όλο το δυναμικό της, οι επενδύσεις θα πρέπει να στοχεύουν σε στρατηγικούς τομείς και κλάδους –όπως η πρωτοβουλία STEP– που μπορούν να αυξήσουν την ανταγωνιστικότητά μας, να βελτιώσουν την παραγωγικότητα της Ευρώπης και να δημιουργήσουν ποιοτικές θέσεις απασχόλησης. Πρέπει να υιοθετήσουμε νέες μεθόδους οι οποίες να επικεντρώνονται ακόμη περισσότερο στις επιδόσεις και τα αποτελέσματα.



Ένατη έκθεση για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή

Δεύτερον, θα πρέπει να αξιοποιούμε στο έπακρο τις δυνατότητες των ανθρώπων και των εταίρων μας. Οι άνθρωποι είναι το σημαντικότερο κεφάλαιό μας, και θα πρέπει να συνεχίσουμε να αναπτύσσουμε τις δεξιότητες των νέων, παρέχοντάς τους ευκαιρίες, ώστε να μπορούν να ευημερούν σε κάθε γωνιά της ΕΕ. Η πολιτική συνοχής θα πρέπει να είναι απλούστερη και πιο προσιτή στον χρήστη, ενισχύοντας παράλληλα τη διοικητική ικανότητα, ώστε οι περιφερειακοί εταίροι μας να μπορούν να υλοποιούν τα σωστά έργα, εγκαίρως και αποτελεσματικά. Τα δυνατά σημεία της πολιτικής συνοχής είναι, εδώ και καιρό, η στενή σχέση με τους ανθρώπους σε τοπικό επίπεδο και με τους εταίρους μας –και το μέλλον μας θα πρέπει να στηριχθεί σε αυτήν τη βάση.

Τρίτον, οι επενδύσεις της πολιτικής συνοχής δεν αρκούν από μόνες τους. Κι άλλες πολιτικές, σε επίπεδο ΕΕ και σε εθνικό επίπεδο, θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τον εδαφικό αντίκτυπό τους. Οι μεταρρυθμίσεις για την τόνωση της ανάπτυξης και η δημιουργία θεσμικής ικανότητας μπορούν να βοηθήσουν να πολλαπλασιαστεί ο αντίκτυπος αυτών των επενδύσεων.

Η ιστορία του ευρωπαϊκού εγχειρήματος έχει καθοριστεί από τη συνοχή και την αλληλεγγύη. Πάνω σε αυτές βασίστηκε η επιτυχία της ενιαίας αγοράς και οι προηγούμενες διευρύνσεις. Αυτός είναι, επίσης, ο τρόπος με τον οποίο η Ένωση απάντησε στις κρίσεις, τα τελευταία χρόνια και ο τρόπος με τον οποίο καταφέραμε να ευημερούμε όσο η οικονομία και η κοινωνία άλλαζαν. Αυτός είναι και ο τρόπος με τον οποίο θα αντιμετωπίσουμε το μέλλον.

Προτείνουμε την παρούσα έκθεση, τις αναλύσεις και τα διδάγματά της σε όλους όσους ενδιαφέρονται για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης.



Elisa Ferreira,
Ευρωπαϊά Επύτροπος Συνοχής
και Μεταρρυθμίσεων



Nicolas Schmit,
Ευρωπαϊός Επύτροπος Απασχόλησης
και Κοινωνικών Δικαιωμάτων

Ένατη έκθεση για την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή¹

1. Εισαγωγή

Η οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή αποτελεί ευρωπαϊκό δημόσιο αγαθό

Η ΕΕ βασίστηκε στις αξίες της αλληλεγγύης, των ίσων ευκαιριών και της συνοχής. Εξαρχής, η Συνθήκη της Ρώμης έθεσε ως στόχο «τη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και τη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών». Αυτή η οικονομική και κοινωνική συνοχή, η μείωση των εσωτερικών ανισοτήτων, ορθώς θεωρήθηκε ότι ωφελεί ολόκληρη την Ευρώπη και εξακολουθεί να ισχύει εξίσου σήμερα.

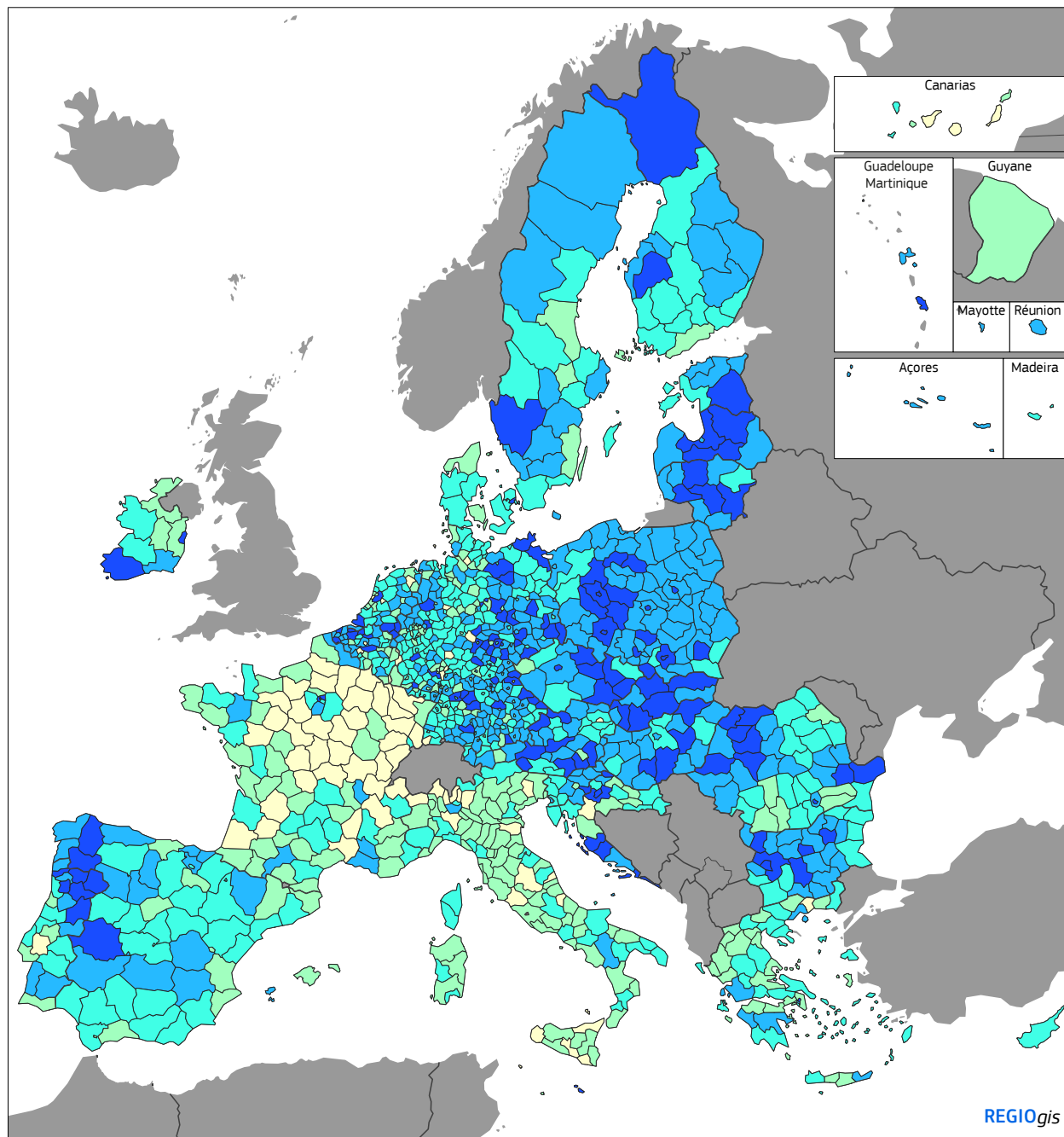
Έκτοτε, η πολιτική συνοχής αποτελεί έναν από τους βασικούς πυλώνες του ευρωπαϊκού εγχειρήματος. Από τη δημιουργία της ενιαίας αγοράς, της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης έως τις διάφορες διευρύνσεις, η πολιτική συνοχής έχει στηρίξει κάθε βήμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης —συμπεριλαμβανομένης, τα τελευταία χρόνια, της πράσινης και της ψηφιακής μετάβασης. Οι δυνάμεις της αγοράς από μόνες τους δεν μπορούν να διασφαλίσουν ότι τα οφέλη από αυτά τα βασικά στάδια της ολοκλήρωσης κατανέμονται ομοιόμορφα σε ολόκληρη την Ευρώπη και, ως εκ τούτου, η πολιτική συνοχής είναι απαραίτητη για να μπορέσουν τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες να συμβάλουν, να επωφεληθούν και να αξιοποιήσουν πλήρως το δυναμικό τους. Με την πάροδο του χρόνου, η πολιτική συνοχής λειτούργησε επίσης ως οικονομικός σταθεροποιητής, αξιόπιστη πηγή στήριξης και επενδύσεων κατά τη διάρκεια της χρηματοπιστωτικής κρίσης και, πιο πρόσφατα, κατά τη διάρκεια της πανδημίας και του επιθετικού πολέμου της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας, μαζί με άλλα μέσα, όπως ο μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας. Η πολιτική συνοχής αποτελεί, χάρη στην εστίασή της στις περιφέρειες και την τοποκεντρική προσέγγιση, μία από τις πλέον ορατές εκφράσεις της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης, αναπόσπαστο μέρος του ευρωπαϊκού μοντέλου ανάπτυξης και ακρογωνιαίο λίθο του ευρωπαϊκού μας σπιτιού.

Τα ενδιαφερόμενα μέρη επιβεβαιώνουν τον βασικό ρόλο και τη σημασία που έχει η πολιτική συνοχής. Το κατέστησαν σαφές κατά τις συζητήσεις για το μέλλον της πολιτικής για τη συνοχή. Κατά τη διάρκεια του περασμένου έτους, οι περιφερειακές αρχές και άλλα ενδιαφερόμενα μέρη υπέβαλαν εισηγήσεις και 20 κράτη μέλη έχουν διοργανώσει συζητήσεις. Μια ομάδα εμπειρογνομόνων υψηλού επιπέδου δημοσίευσε τον Φεβρουάριο τις κύριες κατευθύνσεις της πολιτικής για τη συνοχή στο μέλλον². Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών εξέδωσαν γνώμες και συμπεράσματα σχετικά με βασικά στοιχεία για το μέλλον της πολιτικής για τη συνοχή. Συνολικά, οι εν λόγω εισηγήσεις επιβεβαιώνουν τον καίριο ρόλο της πολιτικής, σκιαγραφούν μια εικόνα των αναδυόμενων προκλήσεων, μαζί με τα διδάγματα που αντλήθηκαν και τις πιθανές απαντήσεις.

Τριάντα χρόνια μετά την παράλληλη δρομολόγηση της ευρωπαϊκής ενιαίας αγοράς και μιας ενισχυμένης πολιτικής για τη συνοχή, και είκοσι έτη μετά τη διεύρυνση του 2004, η μακροπρόθεσμη τάση είναι σαφής: πολλές περιοχές της Ευρώπης γνώρισαν

1 Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με την 9η έκθεση συνοχής [COM(2024)149, που εγκρίθηκε από το σώμα των επιτρόπων στις 27 Μαρτίου 2024].

2 Forging a sustainable future together – Cohesion for a competitive and inclusive Europe: report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy.



Χάρτης 1 Δείκτης οικονομικής ανάπτυξης σε επίπεδο NUTS 3, 2001–2021

Πιθανότητα τροχιάς υψηλής ανάπτυξης

- < 0,3
- 0,3–0,4
- 0,4–0,5
- 0,5–0,6
- > 0,6
- δεν υπάρχουν στοιχεία

Ο παρών δείκτης μετρά κατά πόσον η ανάπτυξη μιας περιφέρειας είναι υψηλότερη από αυτήν της ΕΕ, της χώρας της ή της ίδιας της περιφέρειας κατά την προηγούμενη πενταετία. Εξετάζει την αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ, την παραγωγικότητα και την απασχόληση για μια πενταετία. Μια περιφέρεια βαθμολογείται με 1 κάθε φορά που η ανάπτυξή της έχει αυξηθεί. Αυτή η βαθμολογία από 0 έως 9 αναπροσαρμόζεται, τότε, σε κλίμακα 0 και 1. Πηγή: Υπολογισμοί της ΓΔ REGIO βάσει δεδομένων του JRC και της Eurostat.

0 500 km

© EuroGeographics Association για τα διοικητικά όρια

αξιοσημείωτη, ανοδική οικονομική και κοινωνική σύγκλιση. Ωστόσο, εξακολουθούν να υφίστανται κοινωνικοοικονομικές ανισότητες και όλο και περισσότερες περιφέρειες κινδυνεύουν να αντιμετωπίσουν νέες προκλήσεις. Στο πλαίσιο αυτό, είναι αναγκαίο να σκεφτούμε: όχι μόνο τα επιτεύγματα της πολιτικής για τη συνοχή, αλλά και τον τρόπο προσαρμογής της. Ο στόχος της Συνθήκης για οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή παραμένει τόσο σημαντικός όσο ποτέ άλλοτε, αλλά οι μέθοδοι θα πρέπει να εξελιχθούν.

2. Πολιτική συνοχής: μακροπρόθεσμη μεγέθυνση και ανταγωνιστικότητα, ποιοτικές θέσεις εργασίας

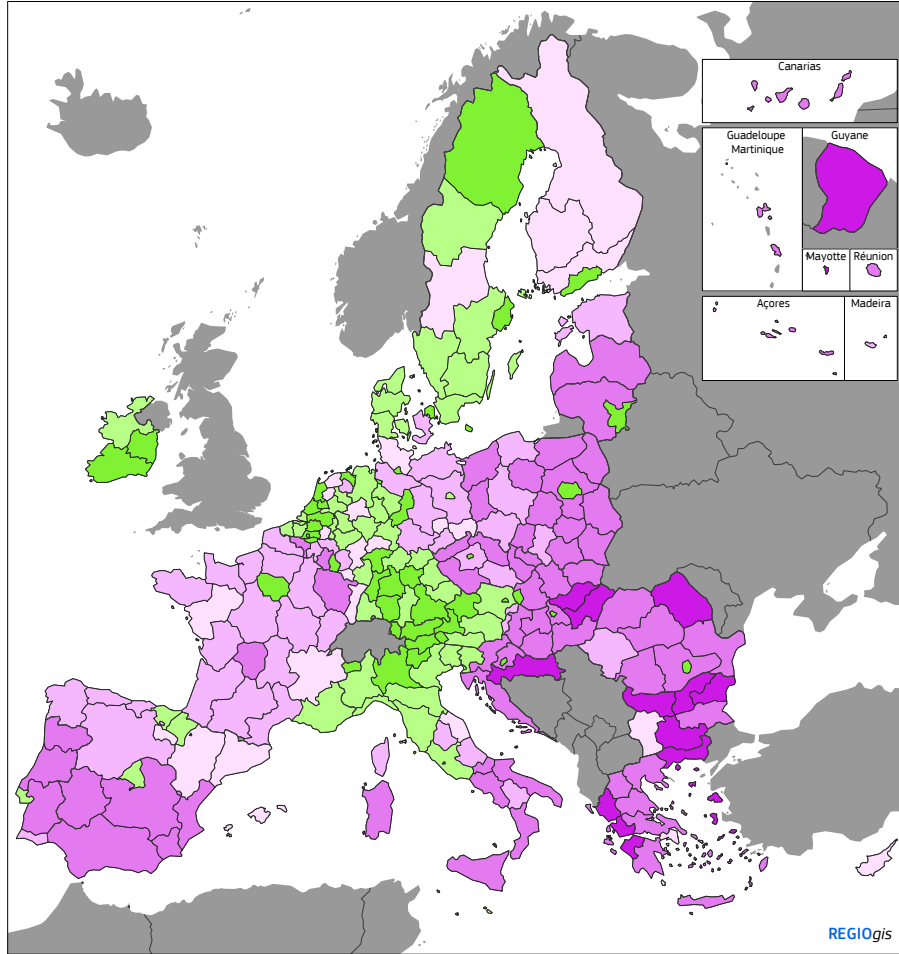
Η ιστορική διεύρυνση της ΕΕ το 2004 αποτελεί σαφές παράδειγμα του θετικού αντίκτυπου της πολιτικής για τη συνοχή. Είκοσι χρόνια αργότερα, το μέσο κατά κεφαλήν ΑΕΠ στα κράτη μέλη που προσχώρησαν τότε αυξήθηκε από περίπου 52 % του μέσου όρου της ΕΕ το 2004 σε σχεδόν 80 % το 2023. Τα ποσοστά ανεργίας στα εν λόγω κράτη μέλη μειώθηκαν από 13 % κατά μέσο όρο σε 4 % κατά την περίοδο αυτή.

Αυτή η ανοδική σύγκλιση οφείλεται στην αύξηση της παραγωγικότητας (ΑΕΠ ανά απασχολούμενο) στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες. Αυτό αποδεικνύει τη μακροπρόθεσμη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και του επιχειρηματικού περιβάλλοντος των εν λόγω περιφερειών. Αυτή η κάλυψη της υστέρησης κατέστησε επίσης δυνατή την απτή κοινωνική πρόοδο, για παράδειγμα όσον αφορά τα καλύτερα αποτελέσματα στον τομέα της υγείας, καθώς και τη μείωση των ποσοστών ανεργίας και φτώχειας σε όλες σχεδόν τις περιφέρειες κατά την τελευταία δεκαετία.

Ωστόσο, η σύγκλιση παρουσιάζει ανισότητες σε επίπεδο ΕΕ. Αυτό αντικατοπτρίζει διαφορές στην παραγωγικότητα και την ανταγωνιστικότητα. Ενώ σε αρκετές ανατολικές περιφέρειες η κάλυψη της υστέρησης ήταν εντυπωσιακή από το 2004 και μετά, αφού επωφελήθηκαν από την ώθηση στην οικονομία που έδωσε η διεύρυνση, πολλές άλλες περιφέρειες υφίστανται σταδιακά απόκλιση, γεγονός που σημαίνει ότι δεν κατορθώνουν να καλύψουν τη διαφορά σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ. Αυτό ισχύει ιδίως για τις περιφέρειες των νότιων κρατών μελών, και ιδίως μετά τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008, αλλά και για μια ομάδα περιφερειών σε μετάβαση σε πιο ανεπτυγμένα κράτη μέλη. Στην πραγματικότητα, περίπου ένα τρίτο των περιφερειών της ΕΕ δεν έχουν ακόμη επανέλθει στα επίπεδα του κατά κεφαλήν ΑΕΠ του 2008. Οι περιφέρειες αυτές καλύπτουν όλα τα στάδια ανάπτυξης και απαντούν ακόμη και σε πιο ανεπτυγμένα κράτη μέλη.

Το πραγματικό κατά κεφαλήν ΑΕΠ έχει μάλιστα μειωθεί σε αρκετές περιφέρειες των νότιων κρατών μελών από τις αρχές του αιώνα και αυτό αντικατοπτρίζει τον αντίκτυπο των οικονομικών κλυδωνισμών και των συνεχιζόμενων διαρθρωτικών προκλήσεων, όπως η αύξηση της παραγωγικότητας, η ποιότητα των θεσμών και η ομαλή λειτουργία των αγορών εργασίας. Ταυτόχρονα, οι περισσότερες ανατολικές περιφέρειες θα πρέπει να διατηρήσουν τη δυναμική σύγκλισης και να επεκτείνουν τους μοχλούς ανάπτυξης τους πέραν των μητροπολιτικών περιοχών, ώστε να μετριαστούν οι αυξανόμενες διαπεριφερειακές ανισότητες.

Η πολιτική συνοχής συνέβαλε στην καλύτερη λειτουργία της ενιαίας αγοράς με την τόνωση της μακροπρόθεσμης ανάπτυξης και ανταγωνιστικότητας. Έχει βελτιώσει την πρόσβαση σε αγαθά και υπηρεσίες μέσω υλικών και ψηφιακών υποδομών, αυξάνοντας τη συνδεσιμότητα. Επιπλέον, η πολιτική συνοχής ενίσχυσε τις τοπικές οικονομίες και την ελκυστικότητα, βελτιώνοντας την καινοτομία και την επιχειρηματικότητα μέσω της στήριξης των ΜΜΕ, καθώς και ενισχύοντας το ανθρώπινο κεφάλαιο με την κατάρτιση και την εκπαίδευση. Η πολιτική συνοχής υποστήριξε επίσης τη χρηστή διακυβέρνηση, τη συνεργασία και τη διοικητική αποτελεσματικότητα.



Χάρτης 2 Κατά κεφαλήν ΑΕΠ (ΜΑΔ), 2022

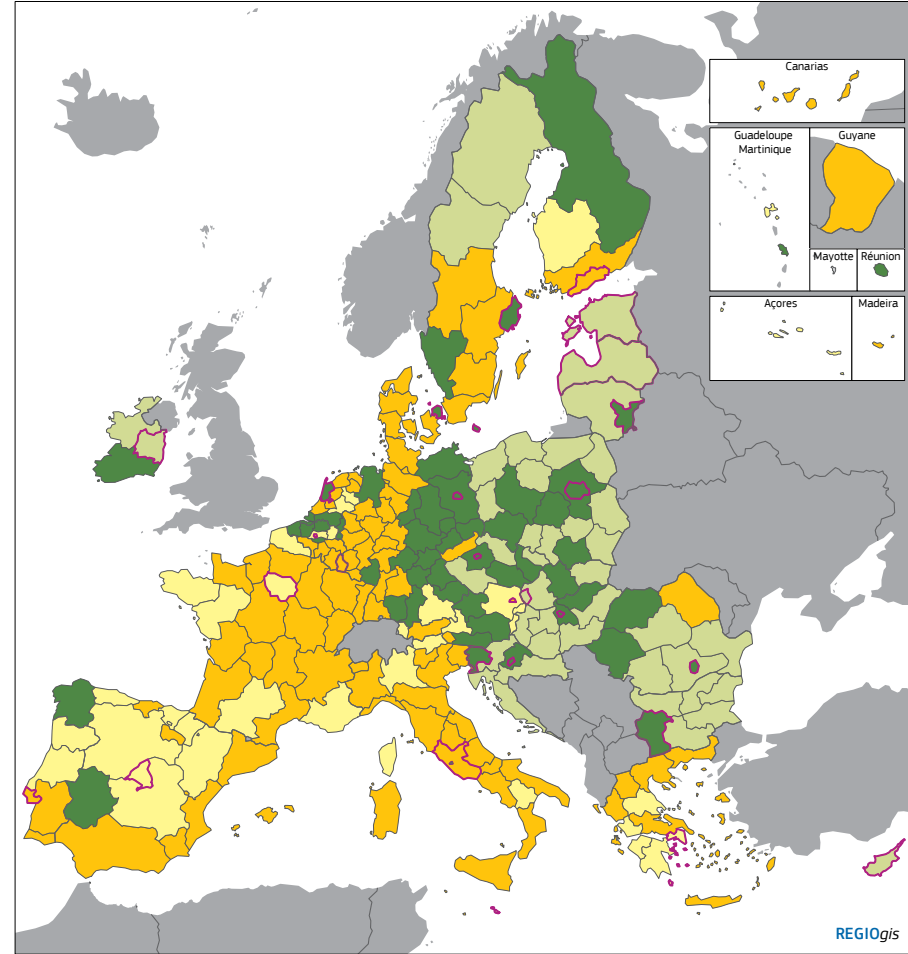
Δείκτης, EU-27 = 100

- < 50
- 50-75
- 75-90
- 90-100
- 100-125
- > = 125

Πηγή: Eurostat (nama_10r_2gdp).

0 500 km

© EuroGeographics Association για τα διοικητικά όρια



Χάρτης 3 Περιφερειακή αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε σύγκριση με την αύξηση στην ΕΕ και τα κράτη μέλη, ετήσιος μέσος όρος, 2001-2021

Κατηγορία

- πάνω από τον μέσο όρο της ΕΕ και πάνω από τον μέσο όρο του κράτους μέλους
- πάνω από τον μέσο όρο της ΕΕ και κάτω από ή ίση με τον μέσο όρο του κράτους μέλους
- κάτω από τον μέσο όρο της ΕΕ και πάνω από τον μέσο όρο του κράτους μέλους
- κάτω από τον μέσο όρο της ΕΕ και κάτω από ή ίση με τον μέσο όρο του κράτους μέλους
- δεν υπάρχουν στοιχεία
- περιφέρειες πρωτεύουσας

Πηγή: ΓΔ REGIO βάσει δεδομένων της ετήσιας περιφερειακής βάσης δεδομένων του JRC (ARDECO).

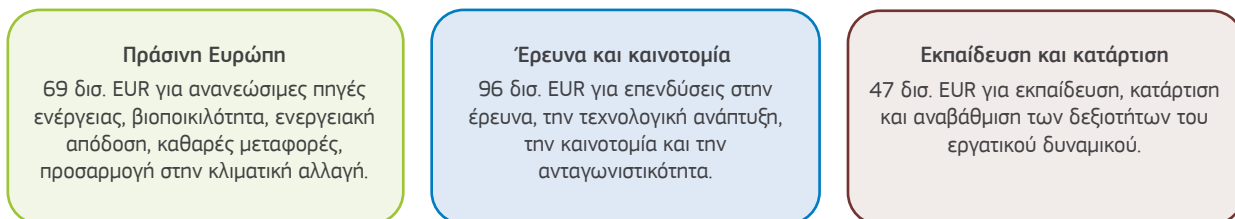
0 500 km

© EuroGeographics Association για τα διοικητικά όρια

Σημείωση: Ο χάρτης 3 παρουσιάζει την κατά κεφαλήν αύξηση του περιφερειακού ΑΕΠ από το 2001. Όλες οι περιφέρειες με πράσινο (ανοιχτό και σκούρο) παρουσίασαν αύξηση του ΑΕΠ πάνω από τον μέσο όρο της ΕΕ, ενώ η αύξηση του ΑΕΠ στις περιφέρειες με κίτρινο και πορτοκαλί χρώμα ήταν χαμηλότερη από τον μέσο όρο της ΕΕ. Η απόχρωση του χρώματος (ανοιχτό και σκούρο πράσινο, κίτρινο και πορτοκαλί) δείχνει την οικονομική μεγέθυνση της περιφέρειες σε σχέση με τον εθνικό μέσο όρο.

Εικόνα 1 Επιτεύγματα των προγραμμάτων της πολιτικής για τη συνοχή την περίοδο 2014–2020

Κατανομή επενδύσεων



Επιλεγμένα αποτελέσματα



Η πολιτική συνοχής έχει διαδραματίσει καίριο ρόλο στη στήριξη των δημόσιων επενδύσεων. Για παράδειγμα, η πολιτική συνοχής αντιπροσωπεύει σχεδόν το 13 % των συνολικών δημόσιων επενδύσεων³ στην ΕΕ συνολικά, και το 51 % των δημόσιων επενδύσεων στα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη μέλη⁴. Οι επενδύσεις αυτές ενίσχυσαν το ευρωπαϊκό μοντέλο ανάπτυξης, τονώνοντας την οικονομική μεγέθυνση σύμφωνα με τις βασικές προτεραιότητες πολιτικής, από τη διττή μετάβαση έως την καινοτομία, τις επιχειρήσεις και τις δεξιότητες, από την παιδική μέριμνα, την εκπαίδευση και την υγεία έως την προστασία από φυσικές καταστροφές.

Πέρα από τα άμεσα κοινωνικά και οικονομικά αποτελέσματα, η πολιτική συνοχής συνέβαλε επίσης στη βελτίωση της διοικητικής ικανότητας και της ποιότητας της διακυβέρνησης στα κράτη μέλη. Οι επενδύσεις που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο της πολιτικής για τη συνοχή συνοδεύονται από προϋποθέσεις, οι οποίες ονομάζονται «αναγκαίοι πρόσφοροι όροι». Οι όροι αυτοί στηρίζουν τις βασικές προτεραιότητες της ΕΕ, καθώς και την ποιότητα και τη βιωσιμότητα των επενδύσεων. Ο οριζόντιος αντίκτυπος των αναγκαίων πρόσφορων όρων είναι συμπληρωματικός με την εφαρμογή των ειδικών ανά χώρα μεταρρυθμίσεων που προωθούνται μέσω του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

Επιπλέον, οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν τον προγραμματισμό και την εφαρμογή της πολιτικής για τη συνοχή, μέσω των απαιτήσεων αξιολόγησης, εταιρικής σχέσης, διαφάνειας ή λογιστικού και άλλου ελέγχου, έχουν θετικές δευτερογενείς επιπτώσεις στις εθνικές πρακτικές.

³ Ακαθάριστες επενδύσεις παγίου κεφαλαίου της γενικής κυβέρνησης.

⁴ Κράτη μέλη με κατά κεφαλήν Ακαθάριστο Εθνικό Εισόδημα κάτω του 90 % του μέσου όρου της ΕΕ.

Η πολιτική συνοχής ενισχύει την ενιαία αγορά και εξασφαλίζει ίσους όρους ανταγωνισμού

Η σύγκλιση επιτρέπει σε κάθε περιφέρεια να συμμετέχει πλήρως στην ενιαία αγορά. Η άρση των εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία αγαθών, υπηρεσιών, κεφαλαίων και εργαζομένων έχει προωθήσει την καλύτερη κατανομή των πόρων σε ολόκληρη την ΕΕ και έχει ευνοήσει την ανταλλαγή ιδεών και καινοτομίας. Η αυξανόμενη ποικιλομορφία των περιφερειών της ΕΕ προσέφερε στην Ένωση και στις επιχειρήσεις της μεγάλα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα. Με τις επενδύσεις σε υποδομές, καινοτομία, εκπαίδευση και άλλους βασικούς τομείς, η πολιτική συνοχής βοηθά όλες τις περιφέρειες να συμμετάσχουν και να αποκομίσουν τα οφέλη των οικονομιών κλίμακας που δημιουργούνται από την ενιαία αγορά και από τον διεθνή ανταγωνισμό. Μια ευρύτερη, καλά ανεπτυγμένη, καινοτόμος, συνδεδεμένη ενιαία αγορά είναι ζωτικής σημασίας για την ανάπτυξη ισχυρών ενδοενωσιακών αλυσίδων που είναι σημαντικές για την ανοικτή στρατηγική αυτονομία της ΕΕ.

Η πολιτική συνοχής έχει σημαντικά και θετικά αποτελέσματα για την Ευρώπη στο σύνολό της. Η μακροοικονομική μοντελοποίηση⁵ υποδηλώνει ότι τα προγράμματα 2014–2020 και 2021–2027, συνολικά, θα μπορούσαν να αυξήσουν το ΑΕΠ της ΕΕ κατά 0,9 % έως το τέλος του 2030. Ο αντίκτυπος αυτός είναι μακροπρόθεσμος: παραμένει στο 0,6 % έως το 2043. Ο αντίκτυπος είναι, φυσικά, πολύ ισχυρότερος στις χώρες συνοχής⁶ όπου συγκεντρώνεται η στήριξη: Το ΑΕΠ της Κροατίας θα είναι έως και 8 % υψηλότερο το 2030, της Πολωνίας και της Σλοβακίας 6 % και της Λιθουανίας 5 % σε σχέση με το ΑΕΠ που θα είχαν αν έλειπε η στήριξη από την πολιτική συνοχής. Οι περισσότερες ανεπτυγμένες περιφέρειες, οι οποίες λαμβάνουν χαμηλότερη κατά κεφαλήν στήριξη από την πολιτική συνοχής, επωφελούνται επίσης από ισχυρές, θετικές, δευτερογενείς επιπτώσεις που προκύπτουν από προγράμματα αλλού. Οι ανεπτυγμένες περιφέρειες κερδίζουν εταίρους στις αλυσίδες εφοδιασμού τους, καθώς και αγορές για τις εξαγωγές και τις επενδύσεις τους.

Η θετική απόδοση των επενδύσεων της πολιτικής για τη συνοχή στην ενιαία αγορά φαίνεται από το πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα. Κάθε ευρώ που επενδύεται στα προγράμματα των περιόδων 2014–2020 και 2021–2027 θα φέρει 1,3 ευρώ επιπλέον στο ΑΕΠ στην Ένωση έως το 2030 και θα τριπλασιαστεί σχεδόν το 2043, ποσοστό που ισοδυναμεί με ετήσιο ποσοστό απόδοσης περίπου 4 %. Η μοντελοποίηση εκτιμά επίσης ότι θα δημιουργηθούν περίπου 1,3 εκατομμύρια πρόσθετες θέσεις εργασίας για το σύνολο της ΕΕ έως το 2027, με μεγάλο μερίδιο στους τομείς που συνδέονται με την πράσινη και την ψηφιακή μετάβαση.

Ο στοχευμένος χαρακτήρας της στήριξης που παρέχει η πολιτική συνοχής μετριάζει σε μεγάλο βαθμό τον κίνδυνο παραγκωνισμού των ιδιωτικών επενδύσεων. Η πολιτική συνοχής επικεντρώνεται κυρίως σε τομείς στους οποίους οι ιδιωτικές επενδύσεις είναι ανεπαρκείς, είτε λόγω της ύπαρξης αδυναμιών της αγοράς (π.χ. πρόσβαση σε χρηματοδότηση για νεοφυείς επιχειρήσεις, πολύ μικρές και μικρές επιχειρήσεις) είτε για τη στήριξη δημόσιων αγαθών (π.χ. εκπαίδευση, παιδική μέριμνα). Οι ποσοτικές αναλύσεις στις οποίες βασίζεται η 9η έκθεση για τη συνοχή⁷ δείχνουν σταθερά θετικά, καθαρά αποτελέσματα — επιβεβαιώνοντας ότι η πολιτική ενθαρρύνει σημαντικές ιδιωτικές επενδύσεις για όλη τη διάρκεια ζωής των προγραμμάτων και πέραν αυτής. Η αυξημένη χρήση χρηματοδοτικών μέσων μπορεί να συμβάλει στη μόχλευση περαιτέρω ιδιωτικών επενδύσεων.

5 Ο αντίκτυπος των προγραμμάτων 2014–2020 και 2021–2027 αξιολογήθηκε με τη χρήση του RHOMOLO, ενός μοντέλου χωρικής υπολογίσιμης γενικής ισορροπίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Για λεπτομερέστερη ανάλυση βλ. κεφάλαιο 9 της 9ης έκθεσης για τη συνοχή.

6 Τσεχία, Πολωνία, Σλοβακία, Κροατία, Βουλγαρία, Ρουμανία, Εσθονία, Ελλάδα, Κύπρος, Λετονία, Λιθουανία, Ουγγαρία, Μάλτα και Σλοβενία.

7 Βλ. κεφάλαιο 9 της 9ης έκθεσης για τη συνοχή.

Οι μελλοντικές διευρύνσεις θα απαιτήσουν την ενσωμάτωση των νέων κρατών μελών στην ενιαία αγορά. Οι στόχοι της ενωσιακής πολιτικής για τη συνοχή εξακολουθούν να ισχύουν σε μια ευρύτερη Ένωση, τόσο για τα σημερινά όσο και για τα μελλοντικά κράτη μέλη⁸. Ωστόσο, η κοινωνικοοικονομική σύγκλιση με την ΕΕ θα πρέπει ήδη να ξεκινήσει κατά την προενταξιακή φάση. Η νέα διευκόλυνση για την Ουκρανία, το σχέδιο ανάπτυξης για τα Δυτικά Βαλκάνια και η διευκόλυνση μεταρρυθμίσεων και ανάπτυξης για τα Δυτικά Βαλκάνια έχουν τον τριπλό στόχο για αυξημένη πρόσβαση στην ενιαία αγορά της ΕΕ, αύξηση της χρηματοδοτικής συνδρομής και επιτάχυνση της υλοποίησης των μεταρρυθμίσεων.

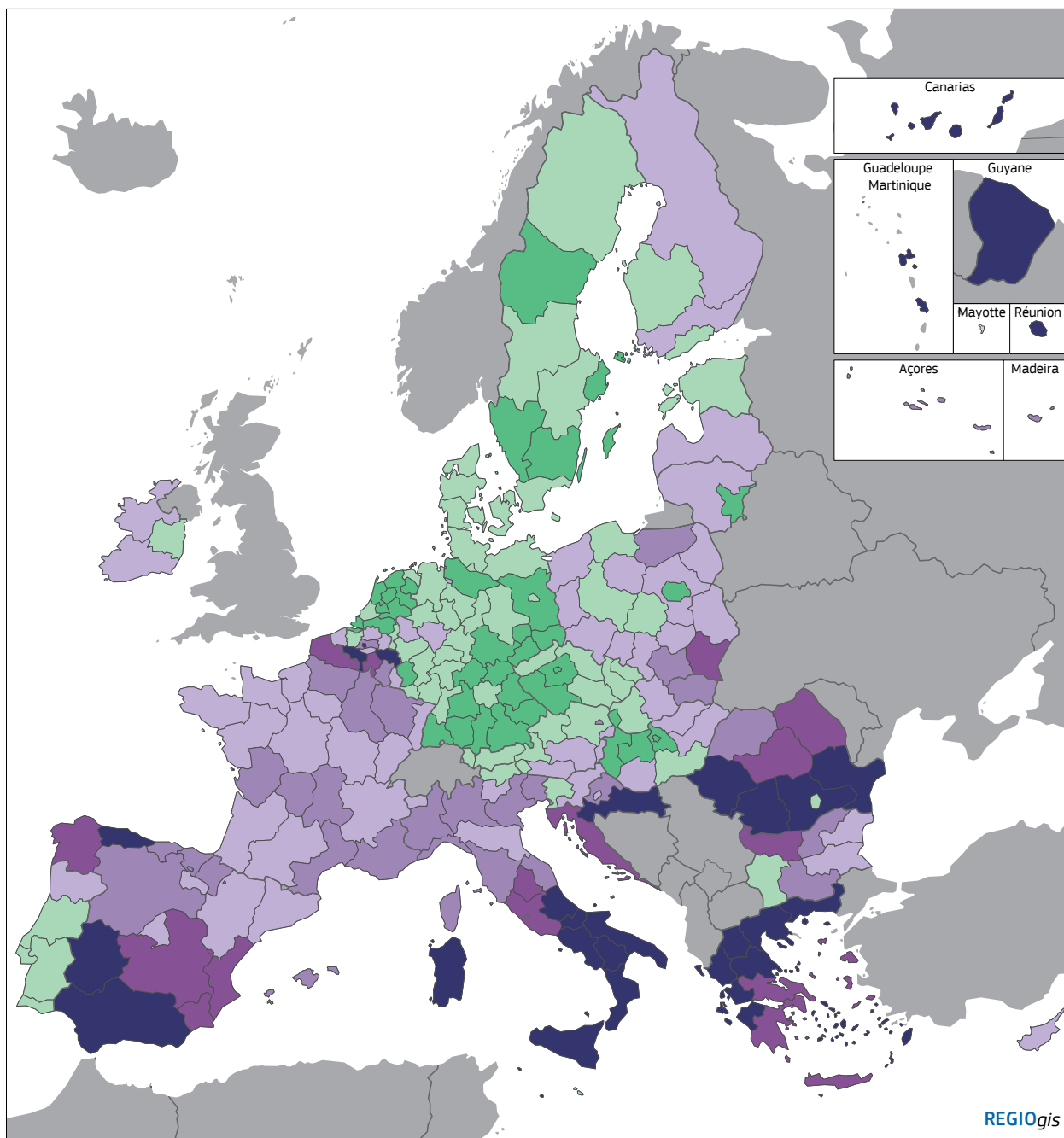
Η πολιτική συνοχής συνέβαλε στον μετριασμό των ασύμμετρων επιπτώσεων των πρόσφατων κρίσεων

Η σειρά των πρωτοφανών κρίσεων είχε άνισο αντίκτυπο σε ολόκληρη την Ένωση. Από την πανδημία COVID-19 έως τον επιθετικό πόλεμο της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας, διάφορες περιφέρειες και κοινωνικές ομάδες έχουν επηρεαστεί με πολύ διαφορετικό τρόπο. Όσον αφορά την πανδημία, οι επιπτώσεις ήταν σοβαρότερες σε περιοχές που εξαρτώνται από τον τουρισμό, τους πολιτιστικούς κλάδους ή άλλες υπηρεσίες υψηλής έντασης εργασίας, καθώς και στις βιομηχανίες που είναι βαθιά ενσωματωμένες στις παγκόσμιες αξιακές αλυσίδες. Όσον αφορά τον επιθετικό πόλεμο της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας, οι αρνητικές επιπτώσεις έγιναν ιδιαίτερα αισθητές στις παραμεθόριες περιοχές, καθώς και σε περιοχές όπου η βιομηχανία είναι ευάλωτη στις υψηλές τιμές της ενέργειας ή σε διαταραχές της αλυσίδας εφοδιασμού. Γενικά, σε όλες τις κρίσεις, οι παραμεθόριες και οι λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες ήταν περισσότερο εκτεθειμένες. Και οι ασύμμετρες επιπτώσεις μεγεθύνθηκαν από την άνιση θεσμική ικανότητα στα διάφορα επίπεδα, η οποία απαιτείται για την αντιμετώπιση των προκλήσεων.

Η ΕΕ αντέδρασε άμεσα για να μετριάσει τις επιπτώσεις των κρίσεων και να προετοιμάσει το έδαφος για μια ισχυρή ανάκαμψη. Η πολιτική συνοχής κινητοποίησε γρήγορα τη στήριξη προς τις ευάλωτες περιφέρειες, μειώνοντας τον κίνδυνο περαιτέρω διεύρυνσης των ανισοτήτων. Οι δράσεις περιλάμβαναν την παροχή νέας ρευστότητας για τη στήριξη των επενδύσεων, την ευελιξία για τη στήριξη της συνέχισης των έργων, προγράμματα διατήρησης θέσεων εργασίας και περαιτέρω στοχευμένες δυνατότητες ευελιξίας στον προγραμματισμό και την υλοποίηση, κυρίως μέσα από τις δέσμες της Πρωτοβουλίας Επενδύσεων για την Αντιμετώπιση του Κορονοϊού (CRII). Επιπλέον, στο πλαίσιο του NextGenerationEU, έχει διοχετευτεί ολοκληρωμένη στήριξη στα κράτη μέλη για την προώθηση της διαδικασίας οικονομικής ανάκαμψης και μακροπρόθεσμης ανθεκτικότητας, μέσω της υλοποίησης μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων στο πλαίσιο του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (MAA), καθώς και της Συνδρομής στην Ανάκαμψη για τη Συνοχή και τις Περιοχές της Ευρώπης (REACT-EU). Μαζί με το REPowerEU, το οποίο δρομολογήθηκε μετά τον επιθετικό πόλεμο της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας, οι δυνατότητες ευελιξίας που παρείχε το πλαίσιο της πολιτικής για τη συνοχή με την πρωτοβουλία «Στήριξη οικονομικά προσιτής ενέργειας» (SAFE) έχουν διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο στη στήριξη των πλέον ευάλωτων, ιδίως των ατόμων που αντιμετωπίζουν κίνδυνο ενεργειακής φτώχειας και των μικρομεσαίων επιχειρήσεων που είναι ευάλωτες σε υψηλές τιμές ενέργειας. Παράλληλα, οι δράσεις συνοχής για τους πρόσφυγες στην Ευρώπη (CARE) παρείχαν χρηματοδοτική στήριξη σε τοπικές αρχές και ΜΚΟ που υποδέχονται άτομα που εγκαταλείπουν την Ουκρανία, ως αποτέλεσμα του επιθετικού πολέμου της Ρωσίας.

Μαζί με τη στήριξη για τον μετριασμό των κινδύνων ανεργίας σε κατάσταση έκτακτης ανάγκης (SURE) και το NextGenerationEU, ιδίως τον MAA, οι παρεμβάσεις της πολιτικής για τη συνοχή συνέβαλαν στην ταχεία οικονομική ανάκαμψη το 2021 και το 2022, ιδίως για τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, και στα χαμηλά ποσοστά ανεργίας. Λαμβάνοντας υπόψη ότι η κρίση COVID-19 είχε προκαλέσει συρρίκνωση του ΑΕΠ κατά 5,7 %, το εισόδημα είχε ουσιαστικά επανέλθει στο επίπεδο του 2019 σε δύο έτη σε όλες

8 COM(2024) 146 final, της 20.3.2024.



Χάρτης 4 Ποσοστό απασχόλησης (20–64 ετών), 2022

% πληθυσμού ηλικίας 20–64 ετών

- < 66
- 66–70
- 70–74
- 74–78
- 78–82
- > = 82
- δεν υπάρχουν στοιχεία

EU-27 = 74,6
 Ο στόχος για το ποσοστό απασχόλησης είναι 78 % έως το 2030.
 Πηγή: Eurostat (lfds_r_lfe2emprt).

0 500 km

© EuroGeographics Association για τα διοικητικά όρια

τις κατηγορίες περιφερειών. Αντιθέτως, μετά την κρίση του 2008, η κάμψη ήταν λιγότερο έντονη (4,3 % του ΑΕΠ), αλλά δύο χρόνια αργότερα, το 2010, οι λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες συρρικνώθηκαν κι άλλο, ενώ οι περιφέρειες σε μετάβαση και οι πιο ανεπτυγμένες περιφέρειες μόλις είχαν αρχίσει να ανακάμπτουν. Οι αγορές εργασίας της ΕΕ, υποστηριζόμενες από τα προαναφερθέντα μέτρα μετριασμού και τις εθνικές δράσεις στήριξης, έχουν επιδείξει αξιοσημείωτη ανθεκτικότητα. Χρειάστηκε μόλις ένα έτος ώστε οι περισσότερες περιφέρειες της ΕΕ να επιστρέψουν στα επίπεδα απασχόλησης του 2019 ή να τα υπερβούν. Αντίθετα, κατά τη διάρκεια της χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008, η συρρίκνωση της απασχόλησης διήρκεσε έως το 2013, επέστρεψε στα προ κρίσης επίπεδα το 2016 και όχι νωρίτερα από το 2019 στις νότιες χώρες της ΕΕ.

Ωστόσο, οι πρόσφατες κρίσεις ανέδειξαν πόσο ευάλωτες είναι πολλές περιφέρειες, καθώς και πόσο έχουν ανάγκη για μεγαλύτερη ανθεκτικότητα στις οικονομίες και τις αγορές εργασίας τους. Για τον σκοπό αυτό, θα πρέπει να ενθαρρυνθεί η προώθηση ανθεκτικών στις μελλοντικές εξελίξεις ευρωπαϊκών αζιακών αλυσίδων —ιδίως μέσω της υιοθέτησης και της αναβάθμισης κρίσιμων και αναδυόμενων τεχνολογιών σε στρατηγικούς τομείς, όπως συμβαίνει μέσω της πλατφόρμας στρατηγικών τεχνολογιών για την Ευρώπη (STEP)⁹.

Η κοινωνική σύγκλιση έχει σημειώσει πρόοδο, αν και εξακολουθούν να υπάρχουν πολλές προκλήσεις

Η κοινωνική σύγκλιση προωθείται από την ισχυρή δέσμευση που ανέλαβαν τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, τα κράτη μέλη και οι κοινωνικοί εταίροι κατά τη διάρκεια της κοινωνικής συνόδου κορυφής του Πόρτο για την επίτευξη των στόχων του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων:

- τουλάχιστον το 78 % των ατόμων ηλικίας 20 έως 64 ετών θα πρέπει να εργάζεται,
- τουλάχιστον το 60 % όλων των ενηλίκων θα πρέπει να συμμετέχει σε κατάρτιση κάθε χρόνο,
- ο αριθμός των ατόμων που αντιμετωπίζουν κίνδυνο φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού θα πρέπει να μειωθεί κατά τουλάχιστον 15 εκατομμύρια, συμπεριλαμβανομένων τουλάχιστον 5 εκατομμυρίων παιδιών.

Η πολιτική συνοχής της ΕΕ διαδραμάτισε καίριο ρόλο στη συνολική βελτίωση των δεικτών απασχόλησης και των κοινωνικών δεικτών στην ΕΕ την τελευταία δεκαετία. Οι ανατολικές χώρες της ΕΕ έχουν σημειώσει σημαντική πρόοδο όσον αφορά την κοινωνική ένταξη και τη μείωση της φτώχειας, συγκλίνοντας με τον μέσο όρο της ΕΕ (ποσοστά φτώχειας 21 %). Ωστόσο, οι νότιες χώρες της ΕΕ έχουν παραμείνει στάσιμες από το 2019 (περίπου 25 %). Το χάσμα μεταξύ των περισσότερο ανεπτυγμένων και των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών μειώθηκε επίσης από περίπου 14 ποσοστιαίες μονάδες το 2016 σε 9 ποσοστιαίες μονάδες το 2022.

Ωστόσο, οι θετικές τάσεις όσον αφορά την κοινωνική ένταξη και τη μείωση της φτώχειας ενδέχεται να κινδυνεύσουν από τον πληθωρισμό και τις υψηλές τιμές της ενέργειας, καθώς και από την άνιση πρόοδο μεταξύ των πληθυσμιακών ομάδων. Οι αγροτικές περιοχές στα ανατολικά και νότια της ΕΕ είναι οι πλέον άμεσα πληγείσες από την ενεργειακή φτώχεια. Ωστόσο, θύλακες φτώχειας υπάρχουν σε κάθε περιφέρεια —συμπεριλαμβανομένων των ανεπτυγμένων αστικών περιοχών. Ορισμένες πληθυσμιακές ομάδες, όπως οι περιθωριοποιημένες κοινότητες, ζουν σε συνθήκες συνεχιζόμενης φτώχειας, που χαρακτηρίζεται από στεγαστικό διαχωρισμό, ανεπαρκείς ευκαιρίες εκπαίδευσης και απασχόλησης και περιορισμένη πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες.

⁹ Κανονισμός (ΕΕ) 2024/795 για τη θέσπιση της πλατφόρμας στρατηγικών τεχνολογιών για την Ευρώπη (STEP).

Οι ανισότητες στην απασχόληση μεταξύ των περιφερειών έχουν μειωθεί, με την ενεργό στήριξη της πολιτικής για τη συνοχή. Μολονότι τα ποσοστά απασχόλησης παραμένουν ασθενέστερα στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, με ποσοστό 68 % το 2022, σε σύγκριση με το 78 % στις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, το χάσμα μειώθηκε κατά 5 ποσοστιαίες μονάδες από το 2013.

Σύγκλιση έχει επίσης σημειωθεί και στα ποσοστά ανεργίας. Η βελτίωση είναι εντυπωσιακή στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, όπου το ποσοστό μειώθηκε σχεδόν κατά το ήμισυ, από 15,8 % το 2013 σε 8 % το 2022, ενώ η μείωση στις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες από 8,3 % σε 5 % δείχνει επίσης σημαντική πρόοδο.

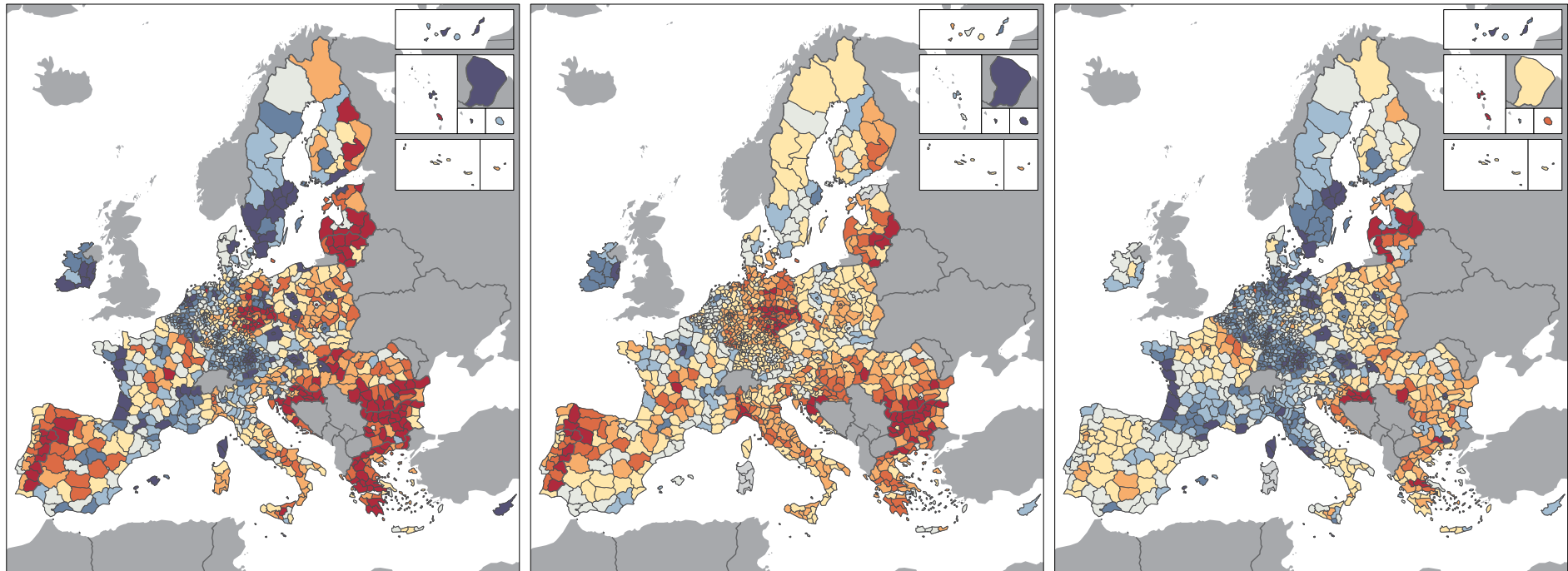
Ωστόσο, παρά την πρόοδο που έχει σημειωθεί τα τελευταία χρόνια, η ανεργία των νέων και το ποσοστό των νέων εκτός εκπαίδευσης, απασχόλησης ή κατάρτισης (ποσοστό ΕΑΕΚ) στην ΕΕ εξακολουθούν να αποτελούν σημαντική πρόκληση, όπως και τα συνεχιζόμενα χαμηλότερα ποσοστά απασχόλησης των ατόμων με αναπηρία. Η μείωση της ανεργίας των νέων και των ΕΑΕΚ που παρατηρήθηκε από το 2014 και μετά, επανήλθε το 2021 και το 2022, αφού είχε προηγηθεί προσωρινή αύξηση το 2020 κατά τη διάρκεια της πανδημίας COVID-19. Το ποσοστό ανεργίας των ατόμων ηλικίας 15 έως 24 ετών μειώθηκε απότομα κατά περισσότερο από 10 ποσοστιαίες μονάδες από το 2013 και μετά, φθάνοντας στο 14 % το 2022. Ωστόσο, η ανεργία των νέων είναι υπερδιπλάσια της συνολικής ανεργίας, η οποία έχει μειωθεί στο 6,2 %. Το ποσοστό των ΕΑΕΚ έχει μειωθεί από το 2013 κατά περισσότερο από 4 ποσοστιαίες μονάδες, σε 12 % το 2022. Απαιτείται περαιτέρω πρόοδος για την επίτευξη του στόχου του 9 % σύμφωνα με τον ευρωπαϊκό πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων.

Οι ανισότητες στην ανεργία των νέων μεταξύ των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών και άλλων περιφερειών μειώθηκαν μεταξύ του 2013 και του 2022, χάρη στις υψηλότερες μειώσεις στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες και στις νότιες χώρες της ΕΕ. Ωστόσο, παραμένουν σε υψηλά επίπεδα, με το ποσοστό ανεργίας των νέων στο 22 % στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες να είναι σχεδόν διπλάσιο από εκείνο των περισσότερο ανεπτυγμένων περιφερειών. Οι διαφορές στο ποσοστό των ΕΑΕΚ μεταξύ των λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών και άλλων περιφερειών μειώθηκαν επίσης μεταξύ 2013 και 2022. Ωστόσο, το ποσοστό των ΕΑΕΚ στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες παραμένει 16 % —ποσοστό σχεδόν διπλάσιο απ' ό,τι στις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες.

Η χαμηλή ανεργία και η υψηλή ζήτηση εργατικού δυναμικού ασκούν όλο και πιο πολύ πίεση στις αγορές εργασίας. Οι ελλείψεις εργατικού δυναμικού και δεξιοτήτων αυξάνονται και έχουν καταστεί σημαντική πρόκληση για διάφορα επαγγέλματα και τομείς σε όλα τα επίπεδα δεξιοτήτων, και ιδίως σε ορισμένες περιφέρειες. Οι ελλείψεις αυτές επιδεινώνονται από τις συνακόλουθες προκλήσεις στον τομέα της ζήτησης ειδικών δεξιοτήτων για την αντιμετώπιση της ψηφιακής και της πράσινης μετάβασης, των διαρθρωτικών βιομηχανικών μεταβάσεων και της απότομης μείωσης του ενεργού πληθυσμού, ο οποίος αναμένεται να συρρικνωθεί κατά 50 εκατομμύρια έως το 2050. Στο πλαίσιο αυτό, η συμπεριληπτική συμμετοχή των υποεκπροσωπούμενων ομάδων στην αγορά εργασίας διαδραματίζει καίριο ρόλο στην επίτευξη σύγκλισης και στην αντιμετώπιση των ελλείψεων εργατικού δυναμικού στην ΕΕ, σε συνδυασμό με την ενίσχυση των πολιτικών για τη διάβιου μάθηση και την εκπαίδευση, καθώς και με μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας. Η συμμετοχή των γυναικών στο εργατικό δυναμικό εξακολουθεί να αυξάνεται, χάρη στο υψηλό μορφωτικό επίπεδο, στη βελτίωση της πρόσβασης σε υπηρεσίες παιδικής μέριμνας και σε πιο ευέλικτες ρυθμίσεις εργασίας, και το ποσοστό απασχόλησης των υπηκόων τρίτων χωρών ανέκαμψε μετά τη μείωση που σημειώθηκε το 2020.

Παρά την εμφανή μείωση των ανισοτήτων στις επιδόσεις της αγοράς εργασίας, ορισμένες περιφέρειες παρουσιάζουν χαμηλές επιδόσεις: οι κεντρικές και βόρειες περιφέρειες της ΕΕ έχουν ισχυρότερες αγορές εργασίας (και σε γενικές γραμμές καλύτερη

Χάρτης 5 Συνολική μεταβολή πληθυσμού, φυσική αύξηση και καθαρή μετανάστευση ανά NUTS 3, 2010–2021

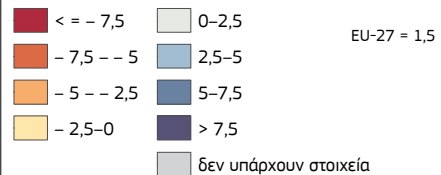


Μεταβολή του πληθυσμού

Φυσική αύξηση

Καθαρή μετανάστευση

Μέσος όρος ετήσιας μεταβολής ανά 1 000 κατοίκους



EU-27 = - 0,7

EU-27 = 2,2

Πηγή: Υπολογισμοί ΓΔ REGIO βάσει δεδομένων της Eurostat (demo_r_gind3) και του Κοινού Κέντρου Ερευνών (JRC) (ARDECO).

0 1 000 km

© EuroGeographics Association για τα διοικητικά όρια

κοινωνική κατάσταση) απ' ό,τι οι νότιες και νοτιοανατολικές περιφέρειες. Η πρόοδος στη γεφύρωση του χάσματος μεταξύ των φύλων όσον αφορά τη συμμετοχή στην αγορά εργασίας έχει επιβραδυνθεί ή παραμένει στάσιμη τα τελευταία χρόνια: για την ΕΕ συνολικά, το χάσμα μεταξύ των φύλων εξακολουθεί να ανέρχεται σε 11 ποσοστιαίες μονάδες, γεγονός που εξακολουθεί να συμβάλλει στις ανισότητες στην αγορά εργασίας.

Σημειώθηκε γενική αύξηση του μορφωτικού επιπέδου. Το ποσοστό των ατόμων που εγκαταλείπουν πρόωρα το σχολείο έχει μειωθεί σε ολόκληρη την ΕΕ, ιδίως στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες. Η θετική τάση όσον αφορά την ολοκλήρωση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης συνεχίστηκε σε όλες τις περιφέρειες, με το συνολικό ποσοστό να έχει φτάσει το 34 % το 2022. Αντιθέτως, η συμμετοχή των ενηλίκων στην εκπαίδευση και την κατάρτιση μειώθηκε όταν ξέσπασε η πανδημία COVID-19, αλλά ανέκαμψε, ιδίως στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες και στα ανατολικά κράτη μέλη της ΕΕ.

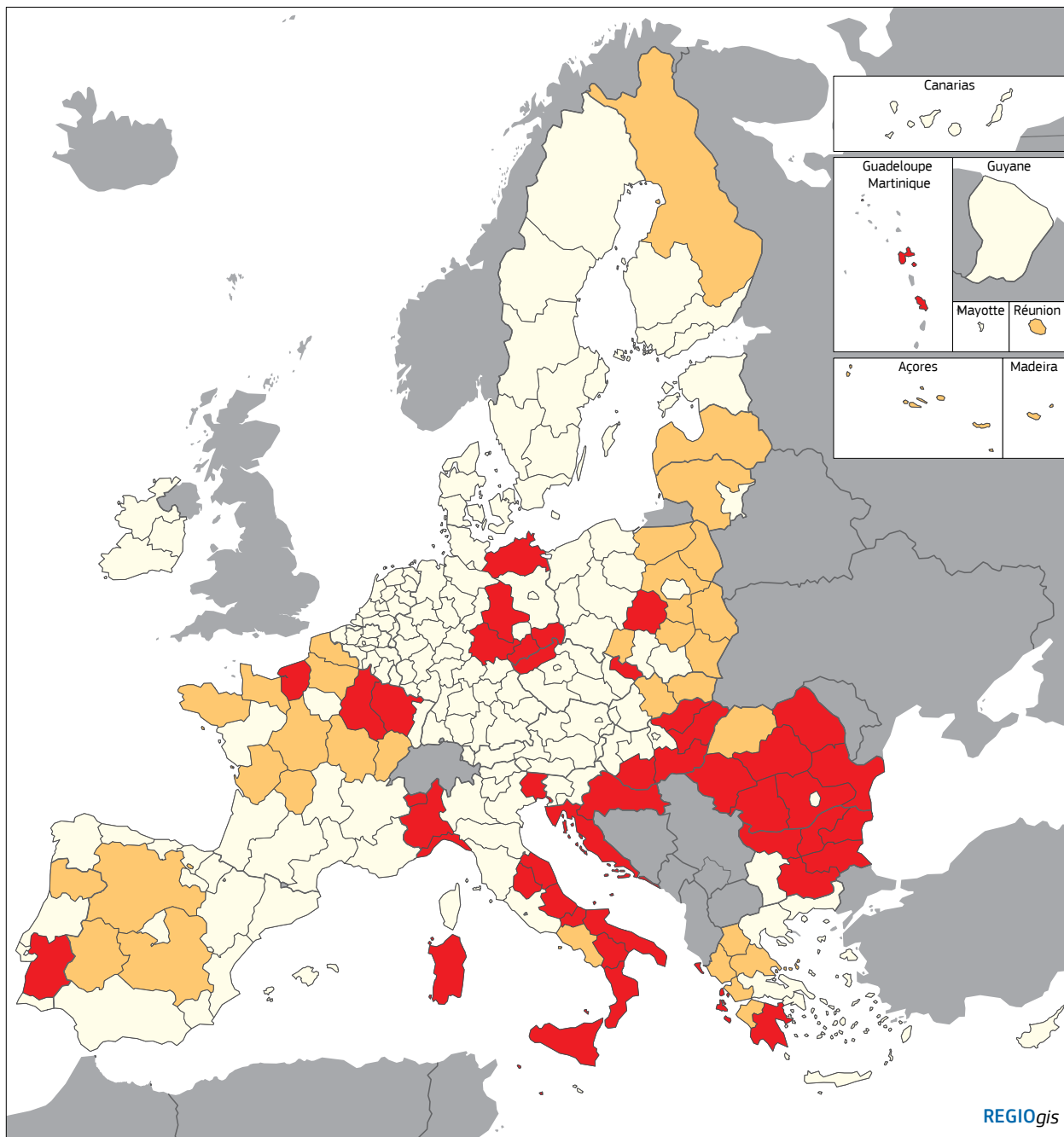
Τα επίπεδα δεξιοτήτων και η καινοτομία διαδραματίζουν καίριο ρόλο στην προώθηση της μακροπρόθεσμης αύξησης της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας. Οι πιο ειδικευμένοι και δημιουργικοί εργαζόμενοι είναι καίριας σημασίας για την καινοτομία και τη δημιουργία νέων και ανταγωνιστικών προϊόντων και υπηρεσιών. Το 2022 σημειώθηκε σημαντική αύξηση της συμμετοχής των ενηλίκων στην εκπαίδευση και την κατάρτιση, υπερβαίνοντας τον προ της πανδημίας COVID-19 ρυθμό. Ωστόσο, απαιτείται ουσιαστική πρόοδος για την επίτευξη του στόχου του ευρωπαϊκού πυλώνα κοινωνικών δικαιωμάτων για συμμετοχή του 60 % των ενηλίκων στην εκπαίδευση και την κατάρτιση κάθε χρόνο. Η εμπειρία σε ορισμένα κράτη μέλη με ατομικούς λογαριασμούς μάθησης¹⁰ δείχνει σαφή πορεία προόδου.

Εξακολουθούν να υπάρχουν ανισότητες στην εκπαίδευση και την κατάρτιση, ιδίως λόγω της ισχυρής συγκέντρωσης αποφοίτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης στις πόλεις (όπου συγκεντρώνονται οι περισσότερες δυνατότητες απόκτησης τριτοβάθμιας εκπαίδευσης). Οι ανισότητες αυτές οδηγούν σε ανισορροπίες, οι οποίες ορισμένες φορές αυξάνονται περαιτέρω λόγω της μετανάστευσης των πτυχιούχων από τις περιφέρειες από τις οποίες αποφοίτησαν. Αυτή η «διαρροή εγκεφάλων» αποτελεί σοβαρή πρόκληση για τη μελλοντική βιωσιμότητα των περιφερειακών οικονομιών και των κοινωνικών ιστών. Αυτές οι ανισορροπίες στη διαθεσιμότητα ταλέντων σε όλες τις περιφέρειες οφείλονται σε ανεπαρκείς ευκαιρίες ποιοτικής απασχόλησης και σε άλλους παράγοντες, όπως το χαμηλότερο επίπεδο εξασφάλισης υποδομών, η πρόσβαση σε παιδική μέριμνα, εκπαίδευση και κατάρτιση, υπηρεσίες και εγκαταστάσεις υγείας και άλλες υπηρεσίες.

Η δημογραφική αλλαγή αναμένεται να επιδεινώσει περαιτέρω τις ελλείψεις εργατικού δυναμικού και να αυξήσει την πίεση στους δημόσιους προϋπολογισμούς. Μετά από δεκαετίες πληθυσμιακής αύξησης, ο πληθυσμός της ΕΕ μειώνεται από το 2020 και μετά, καθώς η καθαρή μετανάστευση δεν αντισταθμίζει πλέον την αρνητική φυσική αύξηση. Σε επίπεδο EU-27, η φυσική πληθυσμιακή αλλαγή και η καθαρή μετανάστευση είναι υψηλότερες στις αστικές περιοχές και χαμηλότερες (και συχνά αρνητικές) στις αγροτικές περιοχές. Επιπλέον, οι απομακρυσμένες περιφέρειες βιώνουν συνολικά αρνητική καθαρή μετανάστευση, η οποία συνδέεται με την έλλειψη οικονομικών ευκαιριών και ευκαιριών απασχόλησης, καθώς και με την έλλειψη πρόσβασης σε βασικές υπηρεσίες (συμπεριλαμβανομένης της εκπαίδευσης, της παιδικής μέριμνας και της υγειονομικής περίθαλψης), γεγονός που τις καθιστά λιγότερο ελκυστικές και μπορεί να οδηγήσει σε απομάκρυνση των ανθρώπων.

Η μείωση του ενεργού πληθυσμού θα απαιτήσει ταχύτερη αύξηση της παραγωγικότητας για τη διατήρηση του βιοτικού επιπέδου και μεγαλύτερα ποσοστά απασχόλησης, ιδίως για τα άτομα που δεν είναι ακόμη ενεργά στην αγορά εργασίας. Ως προς αυτό, οι περιφέρειες δεν βρίσκονται στο ίδιο επίπεδο. Οι περιφέρειες που συνδυάζουν χαμηλό

¹⁰ Οι ατομικοί λογαριασμοί μάθησης παρέχουν στα άτομα σε εργάσιμη ηλικία έναν προϋπολογισμό που θα δαπανούν για κατάρτιση με σκοπό τη βελτίωση των δεξιοτήτων και της απασχολησιμότητάς τους.



Χάρτης 6 Περιφέρειες που έχουν πέσει σε τέλμα ανάπτυξης ταλέντων και περιφέρειες που κινδυνεύουν να πέσουν σε τέλμα ανάπτυξης ταλέντων

Κατηγορία

- Πληθυσμός εργάσιμης ηλικίας που συρρικνώνεται και επίπεδο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που υστερεί
- Καθαρή εξερχόμενη μετανάστευση ατόμων ηλικίας 15–39 ετών
- Άλλες περιφέρειες

Πηγή: ΓΔ REGIO βάσει δεδομένων της Eurostat (demo_r_d2jan, demo_r_magec, lfst_r_lfsd2pop).

Μια περιφέρεια έχει πέσει σε τέλμα ανάπτυξης ταλέντων, εφόσον έχει
 (α) πληθυσμό εργάσιμης ηλικίας που συρρικνώνεται,
 (β) μορφωτικό επίπεδο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης κάτω από τον μέσο όρο και στάσιμο, και/ή
 (γ) καθαρή εξερχόμενη μετανάστευση ατόμων ηλικίας 15–39 ετών.



© EuroGeographics Association για τα διοικητικά όρια

REGIOgis

ποσοστό ατόμων με υψηλή ειδίκευση και εξερχόμενη μετανάστευση των νέων και των ατόμων με υψηλό μορφωτικό επίπεδο ενδέχεται να πέσουν σε τέλμα ανάπτυξης ταλέντων —εξέλιξη που περιορίζει τις δυνατότητες ανάπτυξης βιώσιμων, ανταγωνιστικών και βασισμένων στη γνώση οικονομιών. Όπως περιγράφεται λεπτομερώς στις ανακοινώσεις «Αξιοποίηση ταλέντων στις περιφέρειες της ΕΕ»¹¹ και «Δημογραφική αλλαγή στην Ευρώπη: μια εργαλειοθήκη για δράση»¹², απαιτείται ένα στρατηγικό μείγμα πολιτικής που θα συνδυάζει μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις για την αναστροφή αυτής της πραγματικότητας ή την προσαρμογή σ' αυτήν.

Η δημογραφική αλλαγή απαιτεί προσαρμογή σε επίπεδο περιφερειών και πόλεων. Για παράδειγμα, απαιτεί ενσωμάτωση των δημογραφικών προβλέψεων στη χάραξη χωροταξικής πολιτικής, προσαρμογή της παροχής δημόσιων υπηρεσιών, προσαρμογή της δημόσιας διακυβέρνησης, αύξηση των ποσοστών απασχόλησης και προώθηση της παραγωγικότητας. Η επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση είναι σε θέση να αντιμετωπίσουν τις ελλείψεις εργατικού δυναμικού και να υλοποιήσει την πράσινη και την ψηφιακή μετάβαση και να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στις στρατηγικές έξυπνης εξειδίκευσης: να συμβάλει στη διατήρηση και την προσέλκυση ταλέντων, στην απορροφητικότητα των κονδυλίων από τις κοινωνίες και τις οικονομίες των περιφερειών αυτών, και στη διαμόρφωση βιώσιμων (και πιο ισότιμων) κοινοτήτων.

... και δεν επωφελούνται όλες οι περιφέρειες από την ίδια δυναμική ανάπτυξης

Οι οικονομικές ανισότητες παραμένουν μεγάλες σε ολόκληρη την ήπειρο. Ένα και πλέον άτομα στα τέσσερα στην ΕΕ (28 % του πληθυσμού) ζουν σε μια περιφέρεια με κατά κεφαλήν ΑΕΠ κάτω του 75 % του μέσου όρου της ΕΕ. Τα περισσότερα από τα άτομα αυτά ζουν σε ανατολικά κράτη μέλη, αλλά και στην Ελλάδα, την Πορτογαλία, την Ισπανία, τη Νότια Ιταλία και τις εξόχως απόκεντρες περιοχές. Από το 2001 η αύξηση του πραγματικού κατά κεφαλήν ΑΕΠ ήταν αρνητική σε αρκετές περιφέρειες, ιδίως στην Ελλάδα και την Ιταλία, αν και πρόσφατα σημείωσε ανοδική πορεία.

Οι αλλαγές στις ανισότητες σε υποεθνικό επίπεδο δείχνουν διαφορετικές τάσεις μεταξύ των κρατών μελών. Σε πολλά ανατολικά κράτη μέλη (όπως η Σλοβακία, η Βουλγαρία και η Ρουμανία), η όξυνση των ανισοτήτων οφείλεται σε πολύ υψηλά ποσοστά ανάπτυξης στις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες (συνήθως στην περιφέρεια της πρωτεύουσας). Στη Γαλλία και την Ελλάδα, οι εσωτερικές ανισότητες αυξήθηκαν επειδή η αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ στις φτωχότερες περιφέρειες ήταν ιδιαίτερα χαμηλή. Σε ορισμένα άλλα κράτη μέλη, όπως η Πορτογαλία, η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων οφείλεται στις σχετικά χαμηλές επιδόσεις ορισμένων ανεπτυγμένων, προηγούμενων δυναμικών περιφερειών.

Σε πολλά κράτη μέλη κινητήρια δύναμη της οικονομικής ανάπτυξης είναι η ανταγωνιστικότητα των περιφερειών πρωτεύουσας και των μεγάλων πολεοδομικών συγκροτημάτων. Σε συνδυασμό με το γεγονός ότι υπάρχει καθυστέρηση στην ανάπτυξη σε άλλες περιοχές, αυτό οδηγεί σε εσωτερικές αποκλίσεις. Αυτή η χωρική πόλωση μπορεί να αποτελέσει πηγή αρνητικών εξωτερικών επιδράσεων (εντάσεις στις αγορές εργασίας και στέγασης, κυκλοφοριακή συμφόρηση, ρύπανση) και ανεπαρκούς αξιοποίησης του οικονομικού δυναμικού ολόκληρης της χώρας, εξέλιξη που μπορεί να υπονομεύσει την ανταγωνιστικότητα των κρατών μελών και, στη συνέχεια, τη βιωσιμότητα του αναπτυξιακού μοντέλου τους μακροπρόθεσμα.

Οι αγροτικές, οι ορεινές, οι νησιωτικές και οι αραιοκατοικημένες περιοχές εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν ειδικές προκλήσεις που εμποδίζουν την οικονομική μεγέθυνση και ανάπτυξη: αιτίες γι' αυτό μπορεί να είναι η μικρότερη φυσική και ψηφιακή

11 COM(2023) 32 final, της 17.1.2023.

12 COM(2023) 577 final, της 11.10.2023.

συνδεσιμότητα ή οι περιορισμένες ευκαιρίες εκπαίδευσης και κατάρτισης. Το μέσο εισόδημα στις αγροτικές περιοχές ανέρχεται στο 87,5 % του μέσου εισοδήματος στις αστικές περιοχές¹³. Ωστόσο, κατά την περίοδο 2001–2021, οι μη αστικές περιφέρειες παρουσίασαν (κατά μέσο όρο) σημαντικά υψηλότερη αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ απ' ό,τι οι αστικές περιφέρειες: 1,5 % έναντι 0,8 %. Ωστόσο, η τάση διαφέρει στα ανατολικά κράτη μέλη, όπου η οικονομική μεγέθυνση οφείλεται κατά κύριο λόγο στα μεγάλα πολεοδομικά συγκροτήματα και τις πρωτεύουσες. Η δημοσιευθείσα έκθεση σχετικά με ένα «Μακρόπνοο όραμα για τις αγροτικές περιοχές της ΕΕ: κυριότερα επιτεύγματα και μελλοντική πορεία» θέτει το πλαίσιο για μια συζήτηση σχετικά με το μέλλον των αγροτικών περιοχών.

Αυτές οι εδαφικές ανισότητες επιτείνουν μια κατάσταση στην οποία ορισμένες περιφέρειες αντιμετωπίζουν οικονομική στασιμότητα ή παρακμή, με κίνδυνο να πέσουν σε αναπτυξιακή παγίδα (δηλαδή να υπολείπονται των μέσων ποσοστών ανάπτυξης της ΕΕ και των κρατών μελών, καθώς και των δικών τους προηγούμενων επιδόσεων). Στις περιφέρειες αυτές ανήκουν ορισμένοι μεγάλοι, πρώην βιομηχανικοί, πόλοι σε περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες. Οι υπεύθυνοι χάραξης πολιτικής στις περιφέρειες που βρίσκονται σε παγίδα συχνά δυσκολεύονται να βρουν λύσεις για την ανάκτηση του οικονομικού δυναμισμού του παρελθόντος. Η κατάσταση αυτή τροφοδοτεί την απογοήτευση, η οποία μετατρέπεται όλο και περισσότερο σε πολιτική δυσαρέσκεια.

Τα βαθύτερα αίτια αυτής της κατάστασης διαφέρουν μεταξύ των περιφερειών. Η διερεύνηση των αιτιών απαιτεί εξατομικευμένη διάγνωση και μπορεί να περιλαμβάνει διάφορους αλληλένδετους παράγοντες, όπως η ανεπαρκής εξειδίκευση, η αδύναμη δημόσια διακυβέρνηση, το αναποτελεσματικό οικοσύστημα καινοτομίας, το χάσμα στις υπηρεσίες ή οι αναντιστοιχίες δεξιοτήτων. Οι παράγοντες αυτοί αξίζουν ειδική ανάλυση για κάθε περιφέρεια και επακόλουθες προσαρμοσμένες απαντήσεις πολιτικής, μέσω μιας στοχευμένης δέσμης επενδύσεων και μεταρρυθμίσεων.

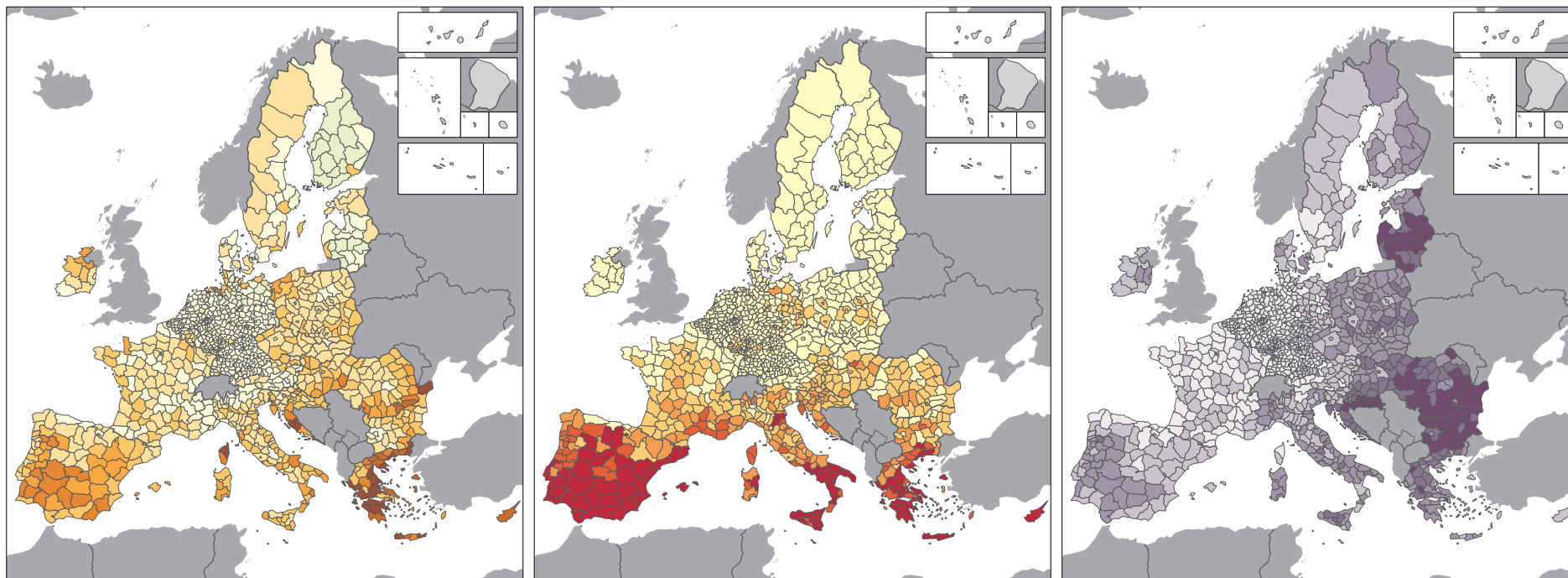
3. Εάν δεν αντιμετωπιστούν, οι διαρθρωτικές και αναδυόμενες προκλήσεις θα μπορούσαν να διευρύνουν τις εδαφικές ανισότητες

Η πράσινη και η ψηφιακή μετάβαση προσφέρουν νέες ευκαιρίες και είναι απαραίτητες για τη διατήρηση της ανταγωνιστικότητας της ΕΕ στο μέλλον, ώστε να διασφαλιστεί καλή ποιότητα ζωής για τους πολίτες. Ωστόσο, απαιτούν επίσης διαρθρωτικές αλλαγές, οι οποίες πρέπει να συνοδεύονται από υποστηρικτικές πολιτικές —ιδίως για τους ανθρώπους, τις εταιρίες και τις περιφέρειες που είναι περισσότερο ευάλωτες και εκτεθειμένες, με κίνδυνο, σε διαφορετική περίπτωση, να αυξηθούν οι περιφερειακές και κοινωνικές ανισότητες. Η πολιτική της ΕΕ για το κλίμα επιδιώκει να διασφαλίσει δικαιοσύνη, αφού οι στόχοι μείωσης των αερίων του θερμοκηπίου είναι αυστηρότεροι για τα πλουσιότερα κράτη μέλη, ενώ τα κράτη μέλη με χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ λαμβάνουν μεγαλύτερο μερίδιο των εσόδων από τους πλειστηριασμούς που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο του συστήματος εμπορίας εκπομπών. Εκτός από τα οριζόντια ταμεία της ΕΕ, όπως είναι η πολιτική συνοχής και ο ΜΑΑ, αναπτύχθηκε επίσης ένα σύνολο ειδικών χρηματοδοτικών μέσων για τον μετριασμό των κοινωνικών και οικονομικών επιπτώσεων της κλιματικής μετάβασης, ιδίως μέσω του Μηχανισμού Δίκαιης Μετάβασης και του επικείμενου Κοινωνικού Ταμείου για το Κλίμα.

Η κλιματική αλλαγή ενέχει τον κίνδυνο αύξησης των περιφερειακών ανισοτήτων. Η συχνότητα και η σοβαρότητα των καταστροφών που σχετίζονται με καιρικά φαινόμενα, όπως οι ακραίες θερμοκρασίες, οι καταιγίδες, οι εσωτερικές και παράκτιες πλημμύρες, οι ξηρασίες και οι δασικές πυρκαγιές, αυξάνονται. Για παράδειγμα, οι πλημμύρες στις περι-

¹³ Urban-rural Europe - income and living conditions - Statistics Explained (Αστική-αγροτική Ευρώπη — εισόδημα και συνθήκες διαβίωσης — Επεξήγηση στατιστικών στοιχείων (europa.eu).

Χάρτης 7 Ο αντίκτυπος της κλιματικής αλλαγής βάσει σεναρίου υπερθέρμανσης του πλανήτη κατά 2 °C στις περιφέρειες NUTS 3, 2050



Πρόσθετο οικονομικό κόστος

Ανθρώπινη έκθεση σε επιβλαβείς επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής

Θνησιμότητα από μη βέλτιστες θερμοκρασίες

% του ΑΕΠ

- < = 0,0
- 0,0–0,5
- 0,5–1,0
- 1,0–1,5
- 1,5–2,0
- 2,0–2,5
- 2,5–3,0
- > 3,0

δεν υπάρχουν στοιχεία

Πρόσθετο οικονομικό κόστος βάσει σεναρίου υπερθέρμανσης του πλανήτη κατά 2 °C έως το 2050 σε σύγκριση με τη σημερινή τιμή βάσης.
Πηγή: JRC.

% του πληθυσμού

- < = 10
- 10–25
- 25–50
- 50–75
- > 75

δεν υπάρχουν στοιχεία

Ποσοστό του πληθυσμού που βρίσκεται εκτεθειμένος σε ανεμοθύελλες, παράκτιες πλημμύρες, πλημμύρες ποταμών, λειψυδρία και κίνδυνο δασικής πυρκαγιάς.
Πηγή: JRC.

Θάνατοι ανά εκατομμύριο κατοίκων

- < 1 000
- 1 000–1 500
- 1 500–2 000
- 2 000–2 500
- > 2 500

δεν υπάρχουν στοιχεία

Θνησιμότητα λόγω ζέσσης και κρύου βάσει σεναρίου υπερθέρμανσης του πλανήτη κατά 2 °C έως το 2050.
Πηγή: JRC.



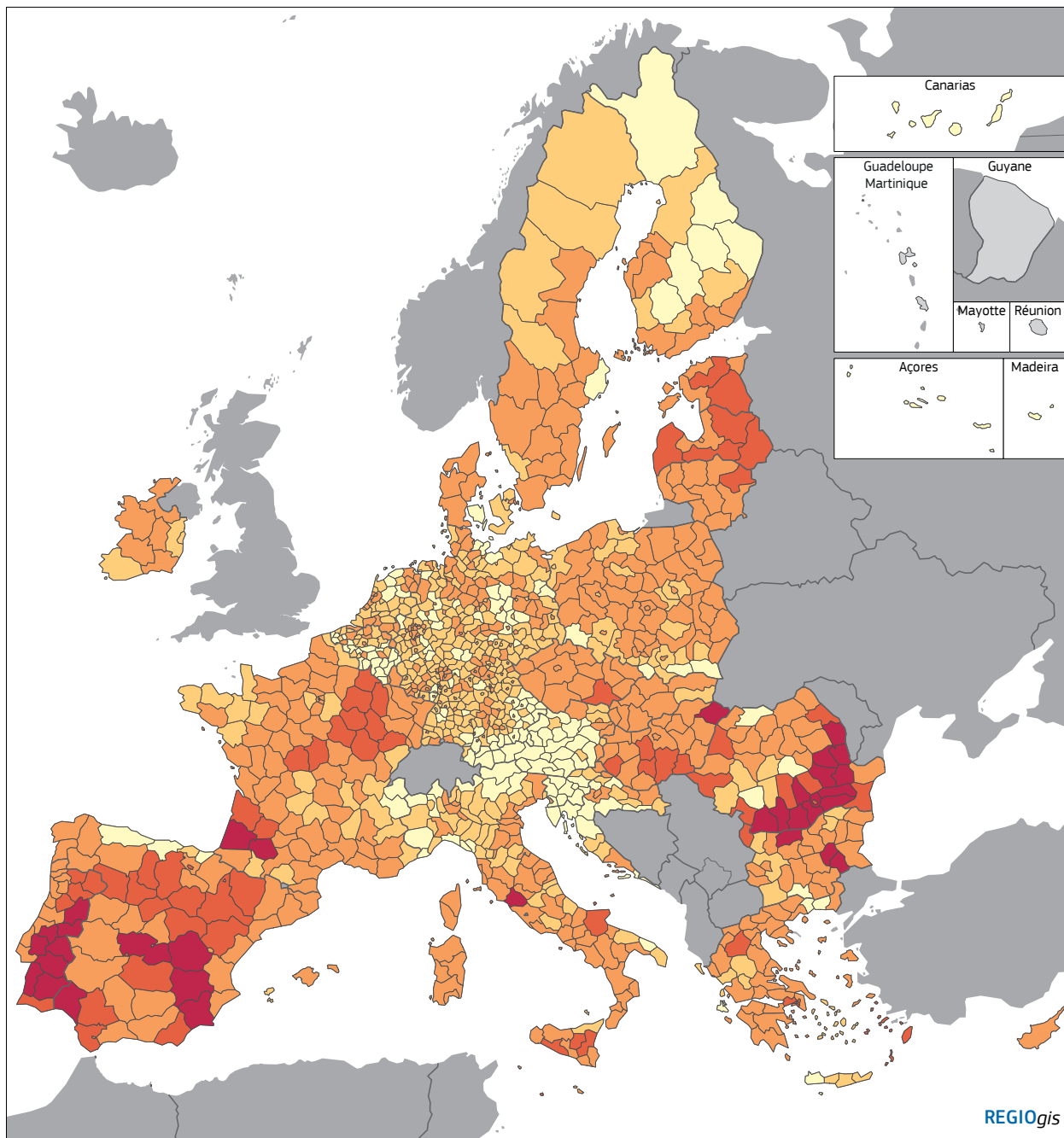
φέρεται στα βελγογερμανικά σύνορα προκάλεσαν το 2021 άμεσες ζημιές που εκτιμώνται σε 34,5 δισεκατ. ευρώ. Η θνησιμότητα που οφείλεται στους καύσωνες έχει αυξηθεί, ιδίως σε σχέση με τη δημογραφική γήρανση. Τα γεγονότα αυτά και ο αντίκτυπός τους στους ανθρώπους και την οικονομία, καθώς και η ικανότητα των οικονομιών και των ανθρώπων να τα αντιμετωπίζουν, είναι άνισα κατανομημένα σε ολόκληρη την Ευρώπη. Οι παραθαλάσσιες, μεσογειακές και ανατολικές περιοχές, οι οποίες είναι ήδη φτωχότερες από τον μέσο όρο της ΕΕ, είναι πιο ευάλωτες, πλήττονται δυσανάλογα και αντιμετωπίζουν ετήσιες οικονομικές απώλειες που εκτιμάται ότι ξεπερνούν το 1 % του ΑΕΠ, αλλά και μεγαλύτερη έκθεση του ανθρώπου σε βλάβες που σχετίζονται με το κλίμα.

Η ατμοσφαιρική ρύπανση στην ΕΕ εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από κοινωνικο-οικονομικές διαφορές. Η ατμοσφαιρική ρύπανση είναι γενικά μεγαλύτερη στις πόλεις απ' ό,τι στις αγροτικές περιοχές, κυρίως λόγω των επιπτώσεων της κυκλοφορίας. Μολονότι η ποιότητα του αέρα βελτιώθηκε τόσο στις πλουσιότερες όσο και στις φτωχότερες περιφέρειες της ΕΕ κατά την περίοδο 2007–2020, εξακολουθούν να υπάρχουν ανισότητες, καθώς η συγκέντρωση λεπτών εισπνεύσιμων σωματιδίων είναι σταθερά περίπου κατά ένα τρίτο υψηλότερη στις φτωχότερες περιοχές που εξαρτώνται περισσότερο από στερεά καύσιμα θέρμανσης.

Ο μετριασμός της κλιματικής αλλαγής και η βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος απαιτούν ταχεία μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και των ατμοσφαιρικών ρύπων σε όλους τους τομείς, μεταξύ άλλων μέσω της κυκλικής οικονομίας και της αποκατάστασης των οικοσυστημάτων. Αυτό απαιτεί την ανάληψη δράσης σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, καθώς οι προκλήσεις αυτές τείνουν να έχουν ισχυρό εδαφικό και κοινωνικό αντίκτυπο. Οι φυσικές, γεωγραφικές και κοινωνικοοικονομικές διαφορές μεταξύ των περιφερειών οδηγούν επίσης σε διαφορές ως προς την ικανότητα μείωσης των εκπομπών.

Η μετάβαση σε μια κλιματικά ουδέτερη οικονομία πρέπει να επιτευχθεί με τρόπο δίκαιο και ισότιμο. Οι διαφορές ως προς την ικανότητα των περιφερειών να ωφεληθούν από τη μετάβαση αυτή ενδέχεται να επιδεινώσουν τις εδαφικές ανισότητες. Η οικονομική μετατόπιση που συνδέεται με την εν λόγω μετάβαση τείνει να ωφελήσει τις περιφέρειες που είναι πιο ικανές να προσελκύουν επενδύσεις και να κινητοποιούν ειδικευμένο εργατικό δυναμικό. Ταυτόχρονα, πολλές αγροτικές και λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες έχουν μεγάλες δυνατότητες παραγωγής ανανεώσιμης ενέργειας από αιολική και ηλιακή ενέργεια ή για δέσμευση και αποθήκευση διοξειδίου του άνθρακα σε φυσικά οικοσυστήματα. Η ανάπτυξη αυτού του δυναμικού θα εξυπηρετούσε όχι μόνο τις ίδιες τις περιφέρειες, αλλά και την ενεργειακή ασφάλεια σε ολόκληρη την Ευρώπη.

Η κλιματική μετάβαση δημιουργεί επίσης ευκαιρίες και προκλήσεις τόσο για την απασχόληση όσο και για τα νοικοκυριά. Ορισμένοι τομείς που εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από τα ορυκτά καύσιμα είναι πιθανό να επηρεαστούν από την απώλεια θέσεων εργασίας ή την αναδιάρθρωση. Ταυτόχρονα, η κλιματική αλλαγή αποτελεί πρόκληση για παραδοσιακούς τομείς όπως η γεωργία, ο τουρισμός, η βιομηχανία ή ακόμη και η παραγωγή ενέργειας, ιδίως σε περιοχές όπου η λειψυδρία καθίσταται ο κανόνας. Οι εργαζόμενοι σε τομείς στους οποίους ο αντίκτυπος της κλιματικής αλλαγής είναι ισχυρότερος—ιδίως όσοι διαθέτουν ειδικές δεξιότητες ή περιορισμένες ευκαιρίες να μετακινηθούν σε άλλους κλάδους— ενδέχεται να δυσκολευτούν να βρουν νέα εργασία, οπότε το αποτέλεσμα είναι ανεργία και πιέσεις στα εισοδήματα των νοικοκυριών. Στην περίπτωση τομέων που κυριαρχούν στις περιφερειακές και τοπικές οικονομίες, οι επιπτώσεις θα είναι ευρύτερης κλίμακας, γεγονός που θα απαιτήσει την προσαρμογή των οικονομιών στις εν λόγω περιφέρειες ώστε να παραμείνουν ανταγωνιστικές. Επιπλέον, η εφαρμογή φιλικών προς το κλίμα τεχνολογιών και μέτρων απαιτεί πρόσθετες επενδύσεις, οι οποίες δημιουργούν δυσκολίες για τα νοικοκυριά χαμηλού εισοδήματος.



Χάρτης 8 Αναξιοποίητο δυναμικό ηλιακής, αιολικής και υδροηλεκτρικής ενέργειας ανά περιφέρεια NUTS 3

- MWh/km²/έτος
- < = 500
 - 500–1 000
 - 1 000–5 000
 - 5 000–10 000
 - > 10 000
 - δεν υπάρχουν στοιχεία

Δυναμική ετήσια παραγωγή ανά μονάδα επιφάνειας.
Πηγή: JRC.

0 500 km

© EuroGeographics Association για τα διοικητικά όρια

Απαιτείται ολοκληρωμένη προσέγγιση για την ενίσχυση των θέσεων εργασίας και των ευκαιριών σε όλες τις περιφέρειες, για την αντιμετώπιση του ασύμμετρου κόστους της κλιματικής αλλαγής και την υλοποίηση της κλιματικής και της πράσινης μετάβασης, μεταξύ άλλων με την πιο γρήγορη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και των ατμοσφαιρικών ρύπων, τις αναγκαίες επενδύσεις στην ανθεκτικότητα στην κλιματική αλλαγή, τη βελτίωση της διαχείρισης των φυσικών πόρων και της αποκατάστασης της φύσης, τη δημιουργία υγιών οικοσυστημάτων και λύσεων που βασίζονται στη φύση, τη στήριξη της προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή και της διαχείρισης του κινδύνου καταστροφών, με τις επενδύσεις στην αποδοτική χρήση των υδάτων και στην επεξεργασία των λυμάτων (όπου απαιτείται), στην κυκλική οικονομία, στην ενεργειακή απόδοση των κατοικιών και στη μετάβαση σε φιλικούς προς το κλίμα τρόπους μεταφοράς.

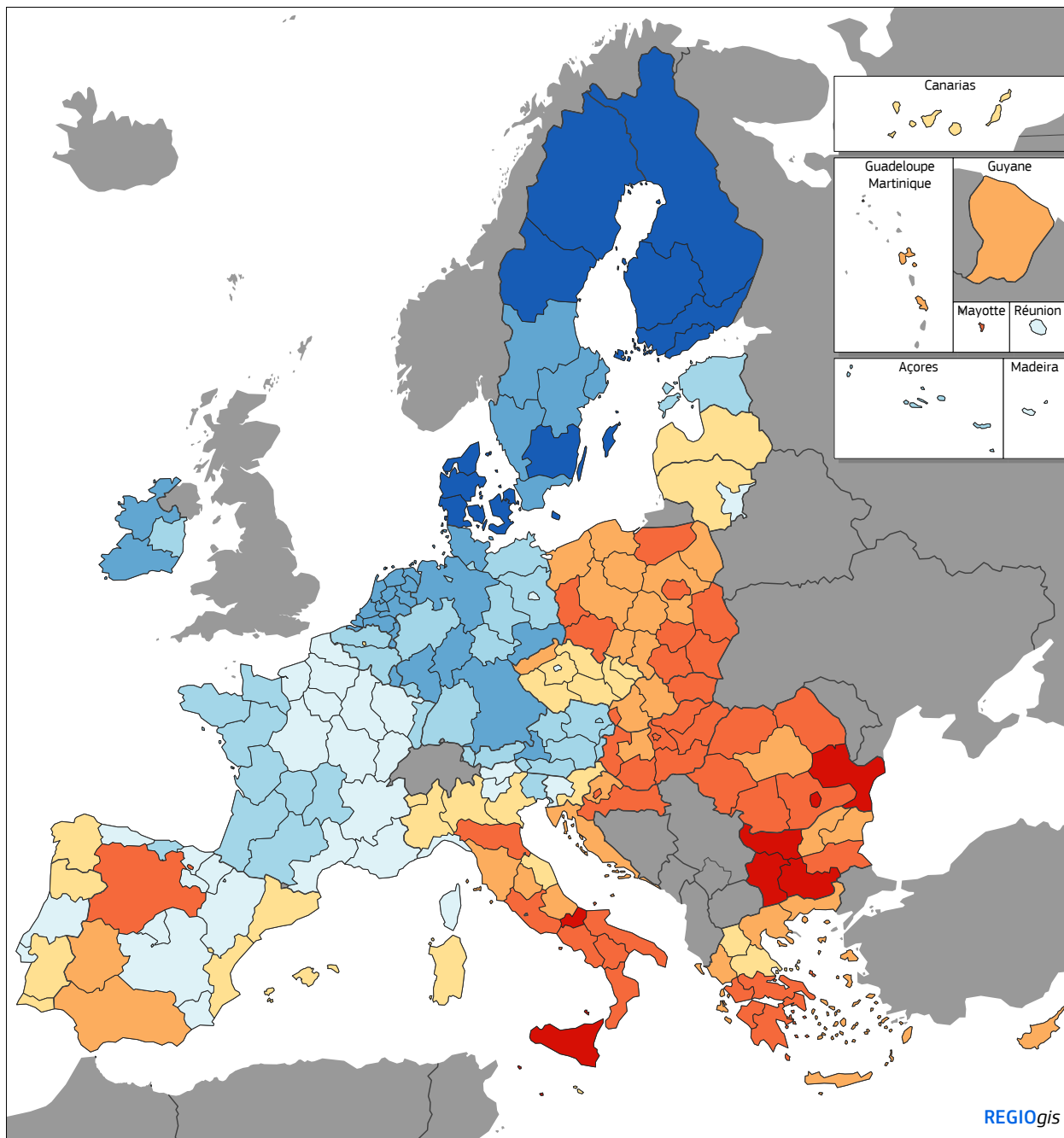
Η ψηφιακή μετάβαση παρέχει ευκαιρίες σε όλες τις περιφέρειες όσον αφορά την αύξηση της παραγωγικότητας των επιχειρήσεων, την καινοτομία, την ανθεκτικότητα και την πρόσβαση σε υπηρεσίες, αλλά και αποτελεί ευκαιρία, για τις αγροτικές, ιδίως, και πιο απομακρυσμένες περιοχές. Ωστόσο, η ψηφιακή μετάβαση μπορεί επίσης να ενέχει κινδύνους για τη συνοχή, λόγω των διαφορών που υπάρχουν ανάμεσα στις περιφέρειες ως προς την ικανότητα υιοθέτησης και χρήσης των ψηφιακών τεχνολογιών —μεταξύ άλλων για όσους βρίσκονται σε μειονεκτική κατάσταση και σε περιθωριοποιημένες κοινότητες. Αν δεν υπάρξουν κατάλληλες δημόσιες πολιτικές, το χάσμα των ψηφιακών δεξιοτήτων ενδέχεται να διευρυνθεί, με ενδεχόμενο αποτέλεσμα την επιδείνωση των κοινωνικών και περιφερειακών διαφορών εντός της Ευρώπης. Επιπλέον, η έλλειψη επενδύσεων σε υποδομές ψηφιακής συνδεσιμότητας και ο ρυθμός υιοθέτησης ψηφιακών τεχνολογιών μπορούν να παρεμποδίσουν τη μακροπρόθεσμη οικονομική μεγέθυνση και ανταγωνιστικότητα των πληττόμενων περιφερειών. Αυτό μπορεί να έχει αρνητικό αντίκτυπο στην κοινωνικοοικονομική ελκυστικότητα των εν λόγω περιφερειών, καθιστώντας δυσκολότερη τη διατήρηση ειδικευμένου εργατικού δυναμικού και καινοτόμων επιχειρήσεων.

Απαιτείται συνεχής στήριξη των περιφερειών, ιδίως των λιγότερο προετοιμασμένων, και ειδικότερα των αγροτικών και απομακρυσμένων περιοχών, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι μπορούν να αποκομίσουν τα οφέλη του ψηφιακού μετασχηματισμού. Η στήριξη αυτή είναι ιδιαίτερως αναγκαία όσον αφορά τις επενδύσεις στην ανάπτυξη προηγμένων υποδομών και υπηρεσιών ψηφιακών δικτύων, την απόκτηση βασικών και προηγμένων ψηφιακών δεξιοτήτων, καθώς και την υιοθέτηση ψηφιακών τεχνολογιών από τις επιχειρήσεις, τους πολίτες και τις δημόσιες διοικήσεις.

Το νέο γεωπολιτικό τοπίο μπορεί επίσης να επηρεάσει σοβαρά πολλές περιφέρειες της ΕΕ. Ο επιθετικός πόλεμος της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας είχε ως αποτέλεσμα ορισμένες περιοχές να βιώσουν απότομη μείωση των επενδύσεων, των εμπορικών ροών και των οικονομικών δραστηριοτήτων (συμπεριλαμβανομένου του τουρισμού), καθώς και νέα οικονομικά εμπόδια και απώλειες θέσεων εργασίας. Ο πόλεμος είχε επίσης ως αποτέλεσμα έναν άνευ προηγουμένου αριθμό ατόμων που χρειάζονται καταφύγιο στην ΕΕ. Με έναν συνδυασμό νομικής, επιχειρησιακής και οικονομικής υποστήριξης, η ΕΕ βοήθησε να διασφαλιστεί η στήριξη τόσο των ατόμων που διέφυγαν στην ΕΕ όσο και των κρατών μελών υποδοχής. Ωστόσο, σε ορισμένες περιφέρειες σημειώθηκε ιδιαίτερα υψηλός αριθμός αφίξεων, ασκώντας πίεση στα τοπικά συστήματα ένταξης. Οι περιφέρειες που συνορεύουν με τη Ρωσία και τη Λευκορωσία αντιμετωπίζουν επίσης προκλήσεις στον τομέα της ασφάλειας και την απειλή ή την εργαλειοποίηση της μετανάστευσης.

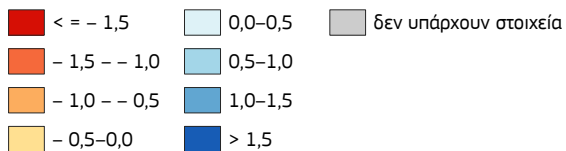
Απαιτείται επίσης συνεχής στήριξη προς ορισμένες νότιες, παραμεθόριες περιφέρειες και εξόχως απόκεντρες περιοχές που εκτίθενται σε ιδιαίτερη μεταναστευτική πίεση στα εξωτερικά σύνορα ή αντιμετωπίζουν αύξηση των παράτυπων αφίξεων.

Οι αυξανόμενες εντάσεις και ο μεγαλύτερος διεθνής ανταγωνισμός απαιτούν πιο διαφοροποιημένες αξιακές αλυσίδες. Στο πλαίσιο της ανοικτής, στρατηγικής αυτονομίας, η πολυμορφία των περιφερειών της ΕΕ και τα υφιστάμενα και δυνητικά ανταγωνιστικά



Χάρτης 9 Ευρωπαϊκός δείκτης ποιότητας διακυβέρνησης, 2024

Τυπική απόκλιση, εύρος από κακή ποιότητα (αρνητικό) έως υψηλή ποιότητα (θετικό)



ΕΕ = 0

Σημείωση: Τα αποτελέσματα εκφράζονται σε βαθμούς Z, και ο μέσος όρος της ΕΕ ισούται, συνεπώς, με 0. Οι θετικές (αρνητικές) τιμές αντιπροσωπεύουν μια ποιότητα διακυβέρνησης η οποία είναι υψηλότερη (χαμηλότερη) από τον μέσο όρο της ΕΕ.

Όλες οι χώρες σε επίπεδο NUTS 2, εκτός του Βελγίου και της Γερμανίας, που είναι σε επίπεδο NUTS 1.

Πηγή: Ινστιτούτο Ποιότητας της Διακυβέρνησης, Πανεπιστήμιο του Γκέτεμποργκ.

0 500 km

© EuroGeographics Association για τα διοικητικά όρια

πλεονεκτήματά τους είναι θετικός παράγοντας. Η περιφερειακή πολυμορφία μπορεί να ενισχύσει την ενιαία αγορά και τις αξιακές αλυσίδες σε ολόκληρη την Ευρώπη. Ωστόσο, για να επιτευχθεί αυτό, οι περιφέρειες πρέπει να διαθέτουν τους κατάλληλους φυσικούς, ανθρώπινους και καινοτόμους πόρους και να είναι σε θέση να αξιοποιούν το δυναμικό και την προστιθέμενη αξία τους.

Θέματα διακυβέρνησης

Οι ελλείψεις στη δημόσια διακυβέρνηση και τη διοικητική ικανότητα παρεμποδίζουν το αναπτυξιακό δυναμικό και εξακολουθούν να αποτελούν διαρθρωτική πρόκληση σε αρκετές περιφέρειες και κράτη μέλη. Η ποιότητα των θεσμών —συμπεριλαμβανομένου του σεβασμού του κράτους δικαίου και της διοικητικής ικανότητας— είναι ζωτικής σημασίας για την απόδοση των δημόσιων και ιδιωτικών επενδύσεων. Υπάρχει ισχυρή συσχέτιση μεταξύ της ποιότητας της διακυβέρνησης και του αντικτύπου των επενδύσεων στην πολιτική συνοχής. Αυτό απαιτεί την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας στις ευρωπαϊκές περιφέρειες, μεταξύ άλλων ενόψει των μελλοντικών διευρύνσεων της ΕΕ, δεδομένου ότι η βελτίωση της ποιότητας της διακυβέρνησης σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο μπορεί να αυξήσει την αποτελεσματικότητα των εθνικών και ευρωπαϊκών πολιτικών και επενδύσεων.

Το αναπτυξιακό δυναμικό πολλών περιφερειών μπορεί επίσης να επηρεαστεί από την έλλειψη διαφοροποίησης των πηγών χρηματοδότησης σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, όταν βασίζεται σε μεγάλο βαθμό σε μεταφορές πιστώσεων από τους εθνικούς προϋπολογισμούς. Οι υποεθνικές οντότητες είναι υπεύθυνες, κατά μέσο όρο, για περισσότερες από τις μισές δημόσιες επενδύσεις. Το ποσοστό αυτό είναι χαμηλότερο, αν και αυξάνεται, στα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη μέλη. Αυτό το είδος εξάρτησης υπονομεύει την ανθεκτικότητα των οικείων χωρών σε κλυδωνισμούς. Ως εκ τούτου, η μεγαλύτερη και διαφοροποιημένη χρηματοδοτική ικανότητα των περιφερειακών και τοπικών αρχών, ιδίως η δυνατότητα κινητοποίησης ιδιωτικών επενδύσεων, σε συνδυασμό με την ενίσχυση της θεσμικής ικανότητας και των διοικητικών αρμοδιοτήτων τους, θα ενισχύσει τη βιωσιμότητα των αναπτυξιακών στρατηγικών τους.

4. Απολογισμός των επιτευγμάτων της πολιτικής για τη συνοχή και άντληση διδαγμάτων για το μέλλον

Όπως τονίστηκε παραπάνω, ενώ η πολιτική συνοχής έχει συμβάλει επιτυχώς στη σύγκλιση μεταξύ των κρατών μελών, η εικόνα σε υποεθνικό επίπεδο είναι πιο διαφοροποιημένη. Πράγματι, αυτή η εθνική διεργασία σύγκλισης επισκιαζεται ενίοτε από τις αυξανόμενες ανισότητες σε υποεθνικό επίπεδο, ιδίως μεταξύ μεγάλων μητροπολιτικών περιοχών και άλλων περιφερειών, αλλά και λόγω περιφερειών που υστερούν και συχνά εγκλωβίζονται σε «αναπτυξιακή παγίδα».

Τα προγράμματα της περιόδου 2021–2027 ξεκίνησαν με κάποια καθυστέρηση λόγω των επιπτώσεων της πανδημίας και, σε ορισμένα κράτη μέλη, λόγω άλλων παραγόντων, όπως η ανάγκη κατάρτισης σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας ταυτόχρονα. Οι διαχειριστικές αρχές των κρατών μελών και των περιφερειών έπρεπε να αντιμετωπίζουν παράλληλα διαφορετικά συστήματα διακυβέρνησης και διαφορετικά χρονοδιαγράμματα. Τα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη μέλη και περιφέρειες, που χρειάζονται στον μέγιστο βαθμό επενδύσεις στο πλαίσιο της πολιτικής για τη συνοχή, αντιμετωπίζουν συχνά δυσκολίες στον σχεδιασμό και την υλοποίηση —και διαθέτουν πιο περιορισμένους διοικητικούς πόρους. Παρά τα μέτρα για την απλούστευση της πολιτικής για τη συνοχή που θεσπίστηκαν μέσω του νομοθετικού πλαισίου 2021–2027 και παρά τη στήριξη της διοικητικής ικανότητας που παρασχέθηκε τις τελευταίες δεκαετίες, απαιτείται περαιτέρω απλούστευση της πολιτικής.

Για να ενισχυθεί η αποτελεσματικότερη επίτευξη των στόχων της Συνθήκης, ιδίως υπό το πρίσμα των προκλήσεων, είναι αναγκαίο να εξεταστεί ο τρόπος με τον οποίο θα μπορούσε να βελτιωθεί περαιτέρω ο σχεδιασμός της πολιτικής για τη συνοχή.

Επίτευξη του στόχου της Συνθήκης: μείωση των ανισοτήτων στην οικονομική ανάπτυξη

Η πολιτική συνοχής εξελισσόταν συνεχώς κατά τις προηγούμενες περιόδους, ώστε να προσαρμόζεται στις νέες συνθήκες και να στηρίζει τις προτεραιότητες της ΕΕ. Αυτό συνεπάγεται αλλαγές στις υποστηριζόμενες επενδύσεις, τη γεωγραφική κάλυψη, τον τρόπο υλοποίησης, τη χρήση προϋποθέσεων και τη σύνδεση με τη διαδικασία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Ταυτόχρονα, οι θεμελιώδεις αξίες και αρχές της πολιτικής διατηρήθηκαν και μάλιστα ενισχύθηκαν με την πάροδο του χρόνου: ένα μακροπρόθεσμο πλαίσιο για τον προγραμματισμό, εταιρική σχέση με τα ενδιαφερόμενα μέρη και την κοινωνία των πολιτών, πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, αξιολόγηση και συλλογή δεδομένων, και κυρίως τοποκεντρική προσέγγιση —όπου η στήριξη είναι προσαρμοσμένη στις περιφερειακές ειδικές ανάγκες και ευκαιρίες.

Σύμφωνα με τους στόχους της Συνθήκης, οι πόροι της πολιτικής για τη συνοχή συγκεντρώθηκαν στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες και κράτη μέλη της ΕΕ: το 70 % των πόρων τόσο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Περιφερειακής Ανάπτυξης όσο και του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου+ διατίθεται σε αυτές τις περιφέρειες στο πλαίσιο των προγραμμάτων της περιόδου 2021–2027. Το Ταμείο Συνοχής διατίθεται εξ ολοκλήρου στα κράτη μέλη με κατά κεφαλήν ΑΕΕ κάτω από το 90 % του μέσου όρου της ΕΕ. Μολονότι όλες οι περιφέρειες λαμβάνουν χρηματοδότηση από την πολιτική συνοχής, η ένταση της ενίσχυσης κατά την περίοδο 2014–2020 είναι μεγαλύτερη στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, με περίπου 297 ευρώ ανά κάτοικο και ανά έτος κατά μέσο όρο, έναντι 117 ευρώ που είναι ο μέσος όρος της ΕΕ.

Ενώ θα πρέπει να συνεχίσουμε να εστιάζουμε την προσοχή μας στις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες, θα πρέπει επίσης να δοθεί προσοχή στην αναπτυξιακή δυναμική και στις μακροπρόθεσμες τάσεις, για να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα προτού παγιωθούν και να μπορέσουν να ανακάμψουν οι περιφέρειες που βρίσκονται ή κινδυνεύουν να βρεθούν σε αναπτυξιακή παγίδα. Με λίγα λόγια, πρέπει η προσέγγιση να γίνει πιο προδραστική, ώστε να επιτευχθεί ο στόχος της Συνθήκης για την προώθηση αρμονικής ανάπτυξης.

Οι διάφορες περιφέρειες έχουν διαφορετικά σημεία εκκίνησης —και διαφορετικές αναπτυξιακές πορείες

Οι περιφέρειες έχουν διαφορετικά σημεία εκκίνησης, ανάγκες και ικανότητες όσον αφορά την ανάπτυξη. Είναι επίσης άνισα εφοδιασμένες για την αντιμετώπιση των αναδυόμενων προκλήσεων, δεδομένων των διαφορετικών διοικητικών και οικονομικών ικανοτήτων τους. Ως εκ τούτου, θα ακολουθήσουν διαφορετικές αναπτυξιακές πορείες για τη διαχείριση των εν εξελίξει και μελλοντικών μετασχηματισμών.

Η ΕΕ, μέσω της πολιτικής για τη συνοχή (αλλά όχι μόνο), θα πρέπει να κατανέμει στοχευμένη και τοποκεντρική στήριξη, επικεντρωμένη στις ειδικές ανάγκες κάθε περιφέρειας, σύμφωνα με τις προτεραιότητες της ΕΕ και με τη δέουσα προσοχή στις προκλήσεις, τα πλαίσια και τις πολιτικές σε κάθε κράτος μέλος.

Τα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης αποτελούν εδώ και καιρό τον ακρογωνιαίο λίθο της πολιτικής για τη συνοχή, αλλά το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης έχει δείξει πώς μπορεί η στήριξη να προσαρμοστεί περαιτέρω στις αναπτυξιακές ανάγκες συγκεκριμένων περιοχών, με σκοπό την αντιμετώπιση των προκαθορισμένων προκλήσεων της κλιματικής μετάβασης. Ομοίως, οι στρατηγικές έξυπνης εξειδίκευσης έχουν αποδειχθεί χρήσιμες για την ενίσχυση των περιφερειακών οικοσυστημάτων καινοτομίας: βασίζονται στις τοπικές

ικανότητες και πόρους, αξιοποιούν ένα δίκτυο τοπικών και περιφερειακών συντελεστών και αντιμετωπίζουν το χάσμα καινοτομίας.

Η πράσινη και η ψηφιακή μετάβαση, ο δημογραφικός μετασχηματισμός, οι μεταβαλλόμενες παγκόσμιες οικονομικές τάσεις και η κλιματική αλλαγή θα επηρεάσουν όλες τις περιφερειακές οικονομίες. Ωστόσο, η κλίμακα και η φύση αυτών των προκλήσεων θα διαφέρουν μεταξύ των περιφερειών —όπως και η ικανότητα των περιφερειών να τις αντιμετωπίσουν.

Ως εκ τούτου, **απαιτείται ενδεδειγμένος προβληματισμός σχετικά με το ποιος είναι ο καλύτερος τρόπος για περαιτέρω προσαρμογή της πολιτικής στα διαφορετικά οικονομικά προφίλ και γεωγραφικά χαρακτηριστικά των περιφερειών, ώστε να υπάρξει καλύτερη στόχευση των επενδύσεων.** Χρειάζεται μεγαλύτερος προβληματισμός για τις πολλαπλές αναπτυξιακές προκλήσεις, τις ανάγκες μεταρρύθμισης και τις διαφορετικές κοινωνικές και εργασιακές συνθήκες, προκειμένου να διευκολυνθεί ο αποτελεσματικός προγραμματισμός των κονδυλίων της ΕΕ στις εξόχως απόκεντρες, τις αραιοκατοικημένες, τις νησιωτικές, τις ορεινές, τις παραμεθόριες και τις αγροτικές περιοχές, καθώς και τις περιοχές που πλήττονται από τη βιομηχανική μετάβαση και όχι μόνον από αυτή.

Πρωώθηση πιο ισορροπημένης εδαφικής ανάπτυξης

Η υποεθνική οικονομική ανάπτυξη χαρακτηρίζεται συχνά από έντονη πόλωση μεταξύ των περιφερειών πρωτεύουσας και των μεγάλων μητροπολιτικών κέντρων, αφενός, και των περιφερειών με μικρότερη πυκνότητα πληθυσμού, αφετέρου. Η άνιση κατανομή των κινητήριων μοχλών ανάπτυξης οδηγεί τις περισσότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες σε καλύτερες επιδόσεις όσον αφορά την καινοτομία και την ανταγωνιστικότητα, την ποιότητα της δημόσιας διακυβέρνησης και διοίκησης, και το μορφωτικό επίπεδο. Αυτό μπορεί επίσης να σημαίνει ότι εξακολουθούν να υπάρχουν σημαντικές οικονομικές δυνατότητες και δυνατότητες δημιουργίας ποιοτικών θέσεων εργασίας στις λιγότερο ανεπτυγμένες αγροτικές και ενδιάμεσες περιφέρειες.

Οι μητροπολιτικές περιοχές, οι πόλεις και τα περίχωρά τους διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στην περιφερειακή ανάπτυξη. Συγκεντρώνουν το ανθρώπινο κεφάλαιο (συμπεριλαμβανομένων των πανεπιστημίων, των κέντρων επαγγελματικής κατάρτισης και των κέντρων έρευνας και ανάπτυξης) και εξασφαλίζουν υψηλή συνδεσιμότητα και υπηρεσίες υψηλής ποιότητας. Ως εκ τούτου, είναι φυσικό να προσελκύουν επενδύσεις. Ωστόσο, η ελκυστικότητά τους έχει κάποιο τίμημα: μεγαλύτερη συμφόρηση, κοινωνικά προβλήματα και κόστος στέγασης —τα οποία, σε συνδυασμό με το υψηλότερο μισθολογικό κόστος, ενδέχεται να υπονομεύουν την ανταγωνιστικότητά τους.

Οι μικρές και οι μεσαίες πόλεις διαδραματίζουν επίσης καίριο ρόλο στην εδαφική ανάπτυξη, προωθώντας την ανάπτυξη των γύρω περιοχών τους. Είναι καίριας σημασίας για την παροχή δημόσιων και ιδιωτικών υπηρεσιών και προσφέρουν ευκαιρίες απασχόλησης και εκπαίδευσης στις γύρω περιοχές.

Η καλύτερη συνεργασία μεταξύ των περιφερειών της ΕΕ μπορεί επίσης να συμβάλει στην επίτευξη πιο ισορροπημένης εδαφικής ανάπτυξης. Η πολιτική συνοχής, ιδίως μέσω των προγραμμάτων Interreg, έχει συμβάλει στη στήριξη της διαπεριφερειακής συνεργασίας μέσω διασυνοριακής και διακρατικής συνεργασίας, μεταξύ άλλων μέσω μακροπεριφερειακών στρατηγικών. Αυτές προωθούν την καινοτομία, την ανάπτυξη και τη βελτίωση της διακυβέρνησης. Ωστόσο, υπάρχει περιθώριο για την ενίσχυση της περιφερειακής συνεργασίας σε διάφορα επίπεδα, ιδίως όσον αφορά την παροχή κοινών δημόσιων αγαθών σε διασυνοριακό επίπεδο, δεδομένης της προστιθέμενης αξίας από τη στήριξη των διασυνοριακών επενδύσεων από τον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό.

Οι εδαφικές ανισορροπίες θα μπορούσαν να μετριαστούν με ένα πιο πολυκεντρικό αναπτυξιακό μοντέλο: αξιοποίηση των πόλεων μικρού και μεσαίου μεγέθους και προώθηση της προσβασιμότητας των δημόσιων υπηρεσιών σε περιοχές μακριά από μεγάλα αστικά κέντρα. Η περιφερειακή συνεργασία θα μπορούσε να ενισχυθεί με την ανάπτυξη των ικανοτήτων των αρμόδιων αρχών και των ενδιαφερόμενων μερών.

Εταιρική σχέση, πολυεπίπεδη διακυβέρνηση και ενδυνάμωση των ενδιαφερόμενων μερών

Οι κάτοικοι έχουν περισσότερες γνώσεις σχετικά με τις ακριβείς ανάγκες της περιοχής τους. Ως εκ τούτου, πρέπει να συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων και στη χάραξη πολιτικής. Αυτή η ένταξη και η ενδυνάμωση μπορούν επίσης να συμβάλουν στην αντιμετώπιση της αυξανόμενης πολιτικής δυσaráεσκείας¹⁴ και της δυσπιστίας απέναντι στις δημόσιες αρχές.

Το πλαίσιο για την περίοδο 2021–2027 ενίσχυσε την εταιρική σχέση και τη συμμετοχή περιφερειακών και τοπικών φορέων, της κοινωνίας των πολιτών και των κοινωνικών εταίρων. Οι δράσεις περιλάμβαναν την προώθηση μοντέλων εδαφικής υλοποίησης, όπως η τοπική ανάπτυξη με πρωτοβουλία των τοπικών κοινοτήτων (CCLD) ή οι ολοκληρωμένες εδαφικές επενδύσεις. Τα μέτρα αυτά συνδυάζουν χρηματοδότηση από πολλαπλές πηγές για την υποστήριξη της εφαρμογής μιας στρατηγικής που έχει εδαφική βάση, η οποία περιλαμβάνει τοπικές εταιρικές σχέσεις, προσεγγίσεις από τη βάση προς την κορυφή και εδαφική διακυβέρνηση. Απαιτείται περαιτέρω προβληματισμός σχετικά με τον βέλτιστο τρόπο συμμετοχής των υποεθνικών αρχών και άλλων σχετικών συντελεστών, καθώς και σχετικά με την ενίσχυση των μηχανισμών εδαφικής πολυεπίπεδης διακυβέρνησης. Στόχος είναι η καλύτερη ανταπόκριση στις ανάγκες των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων και των πολιτών, σύμφωνα με τις προτεραιότητες της ΕΕ. Αυτός ο ενισχυμένος ρόλος των τοπικών εταίρων απαιτεί τη βελτίωση της διοικητικής τους ικανότητας και θα πρέπει να συζητηθεί ποιος είναι ο καλύτερος τρόπος για να επιτευχθεί αυτό.

Προώθηση της θεσμικής σύγκλισης μέσω της αντιμετώπισης των υφιστάμενων ελλείψεων στον τομέα της δημόσιας διακυβέρνησης και της διοικητικής ικανότητας

Η χρηστή διακυβέρνηση, οι ισχυροί θεσμοί, ο σεβασμός του κράτους δικαίου και η ισχυρή διοικητική ικανότητα αποτελούν προϋπόθεση για τον αποτελεσματικό και αποδοτικό σχεδιασμό και την εφαρμογή κάθε αναπτυξιακής στρατηγικής και, γενικότερα, για την οικονομική και κοινωνική πρόοδο. Οι διοικητικές αδυναμίες και οι αδυναμίες διακυβέρνησης εμποδίζουν ορισμένα κράτη μέλη και περιφέρειες να αξιοποιήσουν πλήρως τα οφέλη της πολιτικής για τη συνοχή, ιδίως λόγω των δυσκολιών τους στην προετοιμασία και την υλοποίηση των επενδύσεων.

Εξακολουθούν να υπάρχουν σε μεγάλη κλίμακα αδυναμίες στη διακυβέρνηση και την ικανότητα. Η τρέχουσα στήριξη από την πολιτική συνοχής, μέσω τεχνικής βοήθειας, καλύπτει κυρίως τα κενά σε επίπεδο ικανοτήτων όσον αφορά τη διαχείριση των κονδυλίων και τις ρυθμίσεις παράδοσης, όταν αυτές αφορούν, μεταξύ άλλων, την καταπολέμηση της απάτης και της διαφθοράς.

Άλλα μέσα της ΕΕ έχουν επίσης συμβάλει στην ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας, κυρίως το Μέσο Τεχνικής Υποστήριξης, το οποίο στηρίζει όλο και περισσότερο τις περιφερειακές και τοπικές αρχές. Οι μεταρρυθμίσεις των δημόσιων διοικήσεων που υποστηρίζονται από τον ΜΑΑ (για παράδειγμα στις διαδικασίες αδειοδότησης ή στις δημόσιες συμβάσεις)

14 A. Rodríguez-Pose, L. Dijkstra and H. Poelman: The Geography of EU Discontent and the Regional Development Trap, Έγγραφο εργασίας για την περιφερειακή πολιτική 03/2023.

έχουν ωφελήσει επενδύσεις που χρηματοδοτούνται τόσο από τον ΜΑΑ όσο και από την πολιτική συνοχής.

Απαιτείται μια πιο φιλόδοξη και ολοκληρωμένη προσέγγιση για την αντιμετώπιση των αδυναμιών στις εθνικές και περιφερειακές διοικήσεις, καθώς και μεταξύ των δικαιούχων και των εταίρων. Μια τέτοια στρατηγική προσέγγιση θα μπορούσε να συνδυάζει εξατομικευμένη τεχνική υποστήριξη με μεταρρυθμιστικές απαιτήσεις σε ορισμένους τομείς.

Η αντιμετώπιση των διοικητικών ελλείψεων όχι μόνο θα βελτιώσει την αποτελεσματικότητα της πολιτικής για τη συνοχή, αλλά θα συμβάλει επίσης στην τόνωση των επενδύσεων και των συναλλαγών εντός της ενιαίας αγοράς, θα αυξήσει την ελκυστικότητα των ενδιαφερόμενων περιφερειών και κρατών μελών και θα βελτιώσει την ικανότητά τους να εφαρμόζουν το κεκτημένο της ΕΕ.

Ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των επενδύσεων της πολιτικής για τη συνοχή και προώθηση των μεταρρυθμίσεων

Οι επενδύσεις αποτελούν αναγκαία, αλλά όχι επαρκή, προϋπόθεση για τη διασφάλιση της οικονομικής ανάπτυξης. Ορισμένες περιφέρειες, παρά το γεγονός ότι λαμβάνουν εδώ και πολλά χρόνια στήριξη στο πλαίσιο της πολιτικής για τη συνοχή, εξακολουθούν να παρουσιάζουν χαμηλές οικονομικές επιδόσεις. Απαιτούνται μεταρρυθμίσεις για την άρση των εμποδίων στην περιφερειακή ανάπτυξη: είτε πρόκειται για ειδικούς επενδυτικούς φραγμούς, είτε για κανονιστικά εμπόδια είτε για μέτρα για τη βελτίωση της λειτουργίας της αγοράς εργασίας και του επιχειρηματικού περιβάλλοντος.

Η πολιτική συνοχής, στο πλαίσιο της περιόδου 2021–2027, προώθησε ισχυρότερους δεσμούς μεταξύ επενδύσεων και μεταρρυθμίσεων μέσω ευνοϊκών συνθηκών και ευθυγράμμισης με το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο. Αν αρθούν τα εμπόδια για την περιφερειακή μεγέθυνση και ανάπτυξη, οι εν λόγω δεσμοί μπορούν να έχουν θετικό αντίκτυπο στην ενιαία αγορά.

Οι αναγκαίοι πρόσφοροι όροι θεσπίζουν ενιαίο πλαίσιο για την αύξηση της αποτελεσματικότητας των επενδύσεων της πολιτικής για τη συνοχή, διασφαλίζοντας, για παράδειγμα, ότι ο σχεδιασμός των επενδύσεων στον τομέα των μεταφορών είναι οικονομικά σημαντικός και βιώσιμος ή ότι η διαχείριση των υδάτων είναι συνεπής με τις προτεραιότητες και τις απαιτήσεις της ΕΕ. Ωστόσο, η εφαρμογή αυτών των προϋποθέσεων, μέσω ενός κοινού συνόλου απαιτήσεων που καθορίζονται στο κανονιστικό πλαίσιο, μπορεί να περιορίσει τη συνεκτίμηση των ιδιαίτερων αναγκών των κρατών μελών αλλά και των δυσκολιών και των προκλήσεων που συναντούν τα κράτη μέλη, καθώς αυτές εξελίσσονται με την πάροδο του χρόνου.

Ενισχύθηκε επίσης ο συντονισμός μεταξύ του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και των επενδύσεων της πολιτικής για τη συνοχή. Ενώ το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο επικεντρώνεται στις εθνικές μεταρρυθμίσεις, η ενισχυμένη εδαφική και κοινωνική διάσταση στο Εξάμηνο από το 2018 έχει ενισχύσει τον ρόλο του Εξαμήνου στην καθοδήγηση των κρατών μελών να αξιοποιήσουν το οικονομικό δυναμικό ολόκληρης της επικράτειάς τους και να μειώσουν τις ανισότητες. Πράγματι, οι ειδικές ανά χώρα συστάσεις σχετικά με τις επενδύσεις κατευθύνουν τα προγράμματα της πολιτικής για τη συνοχή για την περίοδο 2021–2027 και τη χρήση του Ταμείου Δίκαιης Μετάβασης. Οι συστάσεις του 2024 θα διαδραματίσουν καίριο ρόλο στην ενδιάμεση επανεξέταση και τις προσαρμογές των προγραμμάτων το 2025, με ιδιαίτερη έμφαση στις περιφερειακές ιδιαιτερότητες και προκλήσεις.

Προκειμένου να τονωθεί περαιτέρω η περιφερειακή μεγέθυνση και σύγκλιση, είναι αναγκαίο να διερευνηθεί ο τρόπος με τον οποίο θα μπορούσε να ενισχυθεί περαιτέρω η σύνδεση επενδύσεων και μεταρρυθμίσεων, ώστε να μεγιστοποιηθεί ο αντίκτυπος της πολιτικής για τη συνοχή. Ο προβληματισμός αυτός θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη

την εμπειρία που έχει αποκτηθεί από άλλα μέσα της ΕΕ, ιδίως τον ΜΑΑ, με τον οποίο καθιερώθηκε ισχυρότερη συμπληρωματικότητα της επενδυτικής πολιτικής και των μεταρρυθμίσεων στα κράτη μέλη. Ο προβληματισμός θα πρέπει να καλύπτει το πεδίο των απαιτούμενων μεταρρυθμίσεων, τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου και τον συντονισμό μεταξύ των ευρωπαϊκών, εθνικών και περιφερειακών πολιτικών.

Καλύτερος συντονισμός και συνέπεια με τις εθνικές πολιτικές

Η προώθηση της συνοχής δεν αποτελεί αποκλειστική ευθύνη της πολιτικής για τη συνοχή. Η αξιοποίηση του οικονομικού δυναμικού όλων των περιφερειών της ΕΕ, με παράλληλη μείωση των κοινωνικοοικονομικών ανισοτήτων, απαιτεί κοινές προσπάθειες και θα πρέπει να αποτελεί κοινό στόχο των επενδυτικών πολιτικών, σε ενωσιακό και εθνικό επίπεδο. Αυτό δεν συμβαίνει πάντοτε επαρκώς. Ως εκ τούτου, είναι αναγκαίο να εξεταστεί περαιτέρω πώς θα πρέπει να συντονιστεί η δράση της ΕΕ και με αυτή των κρατών μελών για την αντιμετώπιση των ανισοτήτων και την προώθηση του στόχου της Συνθήκης για οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή, με αμοιβαία ενίσχυση και προσαρμογή της στήριξης στα διάφορα είδη περιοχών.

Για παράδειγμα, η ενσωμάτωση, κατά περίπτωση, της εδαφικής διάστασης στον σχεδιασμό πολιτικής θα μπορούσε να ενισχύσει τη μεγαλύτερη συνέπεια μεταξύ των ειδικών περιφερειακών αναγκών και των οριζόντιων (ευρωπαϊκών και εθνικών) πολιτικών.

Αποτελεσματικότερη επίτευξη των στόχων

Οι καθυστερήσεις στον προγραμματισμό και την υλοποίηση των προγραμμάτων της πολιτικής για τη συνοχή (που οφείλονται εν μέρει στην οπισθοβαρή εκτέλεση του προϋπολογισμού, σε συνδυασμό με διοικητικές ελλείψεις σε ορισμένα κράτη μέλη και περιφέρειες) υποδηλώνουν ότι ο τρόπος υλοποίησης της πολιτικής μπορεί να βελτιωθεί. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί κυρίως με την εξασφάλιση περαιτέρω απλούστευσης για τις διοικήσεις και τους δικαιούχους.

Στο πλαίσιο για την περίοδο 2021–2027 έχουν προταθεί σημαντικά μέτρα απλούστευσης, μεταξύ άλλων, μικρότερος κατάλογος στόχων πολιτικής, σαφέστερη λογική παρέμβασης μέσω δεικτών, λιγότερο αυστηρές απαιτήσεις υποβολής εκθέσεων και ρυθμίσεις για ενιαίο έλεγχο. Έχουν επίσης διευρυνθεί οι εναλλακτικές επιλογές πληρωμής εκτός από αυτές που αφορούν κόστη βάσει τιμολογίου, δηλαδή χρηματοδότηση που δεν συνδέεται με το κόστος ή απλουστευμένες επιλογές κόστους. Αυτό άνοιξε τον δρόμο για απλούστερη εφαρμογή, με ταχύτερες δυνατότητες πληρωμής. Ωστόσο, τα κράτη μέλη δεν έχουν ακόμη κάνει πλήρη χρήση αυτών των επιλογών.

Οι θετικές εμπειρίες που έχουν αποκτηθεί από την υλοποίηση του ΕΚΤ και του ΕΚΤ+, προς ένα μοντέλο υλοποίησης με άξονα τις επιδόσεις, μπορούν να συμβάλουν στην παροχή διδαγμάτων για το μέλλον. Είναι σημαντικό να αξιολογηθεί κατά πόσον αυτό το μοντέλο υλοποίησης, με πληρωμές που συνδέονται με την επίτευξη εκροών (αντί της επιστροφής των πραγματοποιηθεισών δαπανών), θα μπορούσε να οδηγήσει σε μείωση του διοικητικού φόρτου για τις αρχές των προγραμμάτων και τους δικαιούχους, να επιταχύνει τη δημοσιονομική εκτέλεση και να αυξήσει τον προσανατολισμό της πολιτικής προς τα αποτελέσματα.

Η ενδιάμεση αξιολόγηση του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (ΜΑΑ)¹⁵ υπήρξε πολύ χρήσιμη για τον μελλοντικό σχεδιασμό των χρηματοδοτικών μέσων της ΕΕ. Οι σχετικές διαβουλεύσεις δείχνουν ότι υπάρχει ευρεία υποστήριξη για χρηματοδοτικά μέσα που θα βασίζονται στις επιδόσεις σε επίπεδο ΕΕ. Τα κονδύλια στο πλαίσιο του ΜΑΑ εκταμιεύονται με βάση την επίτευξη των οροσήμων και των στόχων, που αντιπροσω-

15 COM(2024) 82 final, της 21.2.2024.

πεύουν συγκεκριμένα βήματα για την υλοποίηση μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων από τα κράτη μέλη, κατά τρόπο ώστε να υπάρχει ανταμοιβή για την πρόοδο που συντελείται.

Η ενδιάμεση αξιολόγηση διαπιστώνει επίσης ότι ο συνδυασμός μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων με ολοκληρωμένο τρόπο παρέχει αποτελεσματικά κίνητρα για την κάλυψη των μακροχρόνιων μεταρρυθμιστικών αναγκών —και μπορεί να οδηγήσει σε πιο συνεκτική και αποδοτική υλοποίηση. Τα σχέδια ανάκαμψης και ανθεκτικότητας προωθούν την ολιστική χάραξη πολιτικής παρέχοντας κίνητρα στα κράτη μέλη να σχεδιάσουν ένα συνεκτικό σύνολο μεταρρυθμίσεων και επενδύσεων, με σαφή παραδοτέα, που καλύπτουν τόσο τις προτεραιότητες πολιτικής της ΕΕ όσο και τις ειδικές ανά χώρα προκλήσεις. Ταυτόχρονα, η αξιολόγηση δείχνει ότι οι τοπικές και περιφερειακές αρχές, τα ενδιαφερόμενα μέρη και οι κοινωνικοί εταίροι έχουν επισημάνει ότι δεν συμμετέχουν επαρκώς και υπενθυμίζει πόσο σημαντικό είναι να συμμετέχουν πραγματικά —όχι μόνο στον σχεδιασμό, αλλά και στην εφαρμογή και την παρακολούθηση των μέτρων που τους αφορούν. Τέλος, η αξιολόγηση υπογραμμίζει επίσης πιθανούς τομείς για απλούστευση στο μέλλον, ώστε να διασφαλιστεί επαρκής ευελιξία στον σχεδιασμό και την υλοποίηση των σχεδίων, ιδίως όσον αφορά τη διαδικασία αναθεώρησής τους, τη διατύπωση οροσήμων και στόχων, καθώς και το ισχύον πλαίσιο λογιστικών και λοιπών ελέγχων.

Κάθε μελλοντική αλλαγή στην πολιτική συνοχής ή οποιοδήποτε νέο μοντέλο υλοποίησης πρέπει να ευθυγραμμίζεται με τον στόχο της Συνθήκης για οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή και να λαμβάνει υπόψη την περιφερειακή και τοποκεντρική προσέγγιση της πολιτικής για τη συνοχή, την πείρα που έχει αποκτηθεί από τον προγραμματισμό της, καθώς και τα διδάγματα που αντλούνται από τον ΜΑΑ. Υπάρχουν επίσης πρακτικά ζητήματα που θα πρέπει να εξεταστούν —για παράδειγμα, οι επιπτώσεις στο σύστημα λογιστικού και άλλου ελέγχου.

Επίτευξη μακροπρόθεσμων στόχων —αλλά με ενσωματωμένη ευελιξία, για απρόβλεπτες περιστάσεις

Τα προγράμματα της πολιτικής για τη συνοχή επιδιώκουν μακροπρόθεσμους αναπτυξιακούς στόχους με περίοδο εφαρμογής που εκτείνεται σε μια δεκαετία και πλέον.

Η υφιστάμενη δυνατότητα τροποποίησης των προγραμμάτων της πολιτικής για τη συνοχή δίνει ήδη τη δυνατότητα για ευέλικτη προσαρμογή ώστε να λαμβάνονται υπόψη οι μεταβαλλόμενες συνθήκες. Η ευελιξία αυτή έχει αυξηθεί με την πάροδο του χρόνου. Έχει χρησιμοποιηθεί σε μεγάλο βαθμό για την αντιμετώπιση οικονομικών κρίσεων και απροσδόκπτων κλυδωνισμών, ιδίως στους τομείς της διαχείρισης καταστάσεων έκτακτης ανάγκης, της ανάκαμψης και της πρόληψης. Το νομοθετικό πλαίσιο περιλαμβάνει επιλογές για την ταχεία ανακατανομή των κονδυλίων μεταξύ και εντός των προγραμμάτων, τη διαδικασία ενδιάμεσης επανεξέτασης και ειδικές διατάξεις για προσωρινές παρεκκλίσεις για την αντιμετώπιση έκτακτων ή ασυνήθιστων περιστάσεων.

Μολονότι ήταν ζωτικής σημασίας η πολιτική συνοχής να συμβάλει στην αντίδραση της ΕΕ στις κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19 και του επιθετικού πολέμου της Ρωσίας κατά της Ουκρανίας, πρέπει να συνεχίσει να επικεντρώνεται στην επίτευξη μακροπρόθεσμων διαρθρωτικών στόχων. Η οικονομική ανθεκτικότητα μπορεί να επιτευχθεί μόνο μέσω μακροπρόθεσμων επενδύσεων, ιδίως στη διαφοροποίηση των περιφερειακών οικονομιών, στην οικοδόμηση προσαρμοστικότητας στις τεχνολογικές και δημογραφικές αλλαγές και στην αναβάθμιση των δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού.

5. Συμπερασμα

Η 9η έκθεση για τη συνοχή προβάλλει τα σημαντικά επιτεύγματα της πολιτικής για τη συνοχή όσον αφορά την προώθηση της ανοδικής οικονομικής και κοινωνικής σύγκλισης στην Ένωση. Εξακολουθούν να υπάρχουν προκλήσεις, ιδίως σε περιφερειακό επίπεδο, οι οποίες θα επηρεαστούν περαιτέρω από τους διαρθρωτικούς μετασχηματισμούς. Τα διδάγματα που αντλήθηκαν από προηγούμενες περιόδους εφαρμογής και από την αλληλεπίδραση με άλλα μέσα υπογραμμίζουν την ανάγκη για περαιτέρω βελτίωση του σχεδιασμού της πολιτικής για τη συνοχή. Μια ισχυρότερη και εκσυγχρονισμένη πολιτική είναι απαραίτητη για την ενίσχυση του αναπτυξιακού μοντέλου της Ευρώπης, την οικοδόμηση μιας Ένωσης χωρίς αποκλεισμούς και την επίτευξη του στόχου της Συνθήκης για οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή.

ΜΕΝΟΥΜΕ ΕΝΩΜΕΝΟΙ



ec.europa.eu/info/region



#CohesionPolicy
@EUinmyRegion



EUinmyRegion



EUinmyRegion



EUinmyRegion



Σαρώστε για να ανοίξει
ο δικτυακός τόπος της
έκθεσης συνοχής

