

Χωρικές μελέτες του ΟΟΣΑ



Περιφερειακή Πολιτική της Ελλάδας μετά το 2020

Συνοπτική παρουσίαση



Βασικά Μηνύματα

Η Ελλάδα περιόρισε αποτελεσματικά την εξάπλωση της πανδημίας COVID-19, ωστόσο ο αρνητικός αντίκτυπος στον τουρισμό, τις επενδύσεις και τα δημόσια οικονομικά επιβραδύνουν τη μακροπρόθεσμη ανάκαμψη της χώρας. Οι επιπτώσεις της πανδημίας COVID-19 στον τουριστικό τομέα είναι πρωτοφανείς. Ο τουρισμός έχει πληγεί σοβαρά, ειδικά σε μέρη όπου ο τομέας υποστηρίζει πολλές θέσεις εργασίας και επιχειρήσεις. Οι εκτιμήσεις του ΟΟΣΑ σχετικά με την επίδραση του COVID-19 παρουσιάζουν μείωση κατά 60% στο διεθνή τουρισμό. Η εκτίμηση αυτή αυξάνει στο 75% εφόσον δεν υπήρξε ανάκαμψη το Σεπτέμβριο και έως και 80% εάν η ανάκαμψη ξεκινήσει τον Δεκέμβριο του 2020. Ο εγχώριος τουρισμός θα ανακάμψει πιο γρήγορα, αλλά δεν θα είναι σε θέση να αντισταθμίσει πλήρως τη μείωση στο διεθνή τουρισμό.

Μετά τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008, η ελληνική οικονομία άρχισε να ανακάμπτει το 2017, παρουσιάζοντας το 2018 ποσοστό ανάπτυξης 1,9% που εκτιμάται στο 2,3% το 2019. Η ανεργία -αν και εξακολουθεί να παραμένει σε υψηλά επίπεδα- μειώθηκε από 27,5% το 2013 σε περίπου 17,3% το 2019. Η πορεία αυτή αναχαιτίστηκε εξαιτίας του COVID-19.

Η μοναδική γεωμορφολογία της Ελλάδας επηρεάζει την κατανομή του πληθυσμού και την υψηλή συγκέντρωση οικονομικών δραστηριοτήτων στις αστικές περιοχές. Σε σύγκριση με άλλες χώρες του ΟΟΣΑ με ευρείες αραιοκατοικημένες περιοχές, συγκριτικά περισσότεροι άνθρωποι ζουν σε αγροτικές περιοχές στην Ελλάδα και ιδιαίτερα σε απομακρυσμένες με δυσκολία πρόσβασης σε πόλεις. Η χρηματοπιστωτική κρίση δεν έπληξε κατά τον ίδιο τρόπο όλες τις περιφέρειες της χώρας. Η Ελλάδα εμφανίζει τώρα το 9ο υψηλότερο δείκτη περιφερειακών ανισοτήτων ως προς το κατά κεφαλήν ΑΕΠ μεταξύ των 30 χωρών του ΟΟΣΑ. Η μεγαλύτερη μείωση στην παραγωγικότητα, εξαιτίας της κρίσης του 2008, σημειώθηκε στα απομακρυσμένα νησιά αλλά και στη Δυτική Ελλάδα και στην Αττική. Η Αττική, η οποία συνεισέφερε το 48% του εθνικού ΑΕΠ και το 43% της απασχόλησης έως το 2017, υπέστη δυσανάλογο πλήγμα κατά τη διάρκεια της κρίσης, με μείωση κατά περίπου 10% του συνολικού πληθυσμού της. Μαζί με την Κεντρική Μακεδονία, κατέγραψε απώλεια μεγαλύτερη από το ήμισυ (58%) των συνολικών θέσεων εργασίας που χάθηκαν στην Ελλάδα. Αυτοί οι οικονομικοί κραδασμοί ήταν τόσο έντονοι ώστε ορισμένες ελληνικές υστερούσες περιφέρειες να έχουν συγκλίνει με το επίπεδο παραγωγικότητας της Αττικής – το οποίο παραμένει κατώτερο των δυνατοτήτων της. Ωστόσο, αυτού του είδους η περιφερειακή σύγκλιση θεωρείται εσφαλμένη.

Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της παρούσας μελέτης, με ετήσιο ρυθμό ανάπτυξης 2% περίπου, η Ελλάδα θα επανέλθει στα επίπεδα προ κρίσης σε 15 χρόνια. Αντιθέτως, αν ο ρυθμός ανάπτυξης της Αττικής ανέλθει στο 3%, η περίοδος ανάκαμψης της Ελλάδας θα μειωθεί κατά το ήμισυ περίπου, στα 8 χρόνια. Επομένως, η ανασυγκρότηση της παραγωγικότητας της Αθήνας έχει ζωτική σημασία για την ώθηση της εθνικής ανάπτυξης της Ελλάδας, ιδιαιτέρως υπό τις τρέχουσες συνθήκες της παγκόσμιας επιβράδυνσης λόγω COVID-19. Η ανάκαμψη όμως της Αττικής δεν θα πρέπει να αποτελέσει μεμονωμένο φαινόμενο. Η εξισορροπημένη και εκτεταμένη ανάπτυξη όλων των ελληνικών περιφερειών είναι απαραίτητη. Οι πόροι της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) έχουν διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στη διαδικασία ανάκαμψης και θα συνεχίσουν να είναι σημαντικοί και στο μέλλον. Εκφράζουν ποσοστό μεγαλύτερο από το 80% των ελληνικών δημόσιων επενδύσεων και, σύμφωνα με την ανάλυση της μελέτης, εκτιμάται ότι μεταξύ του 2009 και του 2018, κάθε ευρώ των Διαρθρωτικών Ταμείων στην Ελλάδα παρήγαγε επιπλέον 64 λεπτά του ΑΕΠ.

Η Ελλάδα έχει ήδη προχωρήσει σε έναν εντυπωσιακό αριθμό διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων σε εθνική κλίμακα από τότε που ξέσπασε η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση (από τη συνταξιοδοτική και τη φορολογική μεταρρύθμιση έως τη δικαιοσύνη, την αγορά εργασίας, τις δημόσιες επενδύσεις, τις κοινωνικές, ενεργειακές και περιβαλλοντικές πολιτικές) καθώς και σε μεταρρυθμίσεις όσον αφορά την αποκέντρωση και την ενίσχυση των δύο βαθμών τοπικής αυτοδιοίκησης. Η χώρα βρίσκεται μπροστά σε νέες αναπτυξιακές προτεραιότητες από την προώθηση της ψηφιοποίησης και τη βελτίωση των επιχειρηματικών και επιχειρησιακών οικοσυστημάτων έως την αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προκλήσεων. Ταυτόχρονα, αυτές οι νέες προτεραιότητες πρέπει να αντιμετωπίσουν υφιστάμενες κοινωνικές προκλήσεις και να αμβλύνουν τις αυξανόμενες ανισότητες.

Η τρέχουσα πανδημία COVID-19 επιβραδύνει την ανάκαμψη και θέτει ξανά την ελληνική οικονομία σε κίνδυνο. Ενώ οι μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες επιπτώσεις της πανδημίας παραμένουν αβέβαιες, η ελληνική κυβέρνηση θα πρέπει να συντονίσει την πολιτική δράση σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, προκειμένου να ελαχιστοποιηθούν οι απώλειες θέσεων εργασίας και το κλείσιμο των επιχειρήσεων βραχυπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα.

Βασικές Συστάσεις

Η εθνική στρατηγική ανάπτυξης πρέπει να συμπληρωθεί από μια νέα τοποκεντρική στρατηγική ανάπτυξης. Οι περιφέρειες, οι πόλεις, οι αγροτικές κοινότητες και οι δήμοι πρέπει να εναρμονίσουν τους στόχους τους και να αναλάβουν ενεργό ρόλο στην εκπλήρωση των εθνικών στόχων για την οικονομία, προσαρμόζοντας παράλληλα τις δημόσιες επενδύσεις και την παροχή υπηρεσιών στις τοπικές ανάγκες. Για να φέρει σε πέρας αυτό το έργο, η Ελλάδα θα πρέπει να συνεχίσει να προωθεί τη μεταρρύθμιση του συστήματος θεσμικής και δημοσιονομικής πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και να στηρίξει την πρόδοό τους καθώς και τη χρήση των κονδυλίων της ΕΕ κατά την προγραμματική περίοδο 2021-27, με ιδιαίτερη έμφαση στην περιφερειακή ανάπτυξη.

Προκειμένου να στηρίξει την οικονομική ανάκαμψη της Ελλάδας από την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση και τη συνεχιζόμενη κρίση της πανδημίας COVID-19, η παρούσα μελέτη προσδιορίζει συγκεκριμένες δράσεις σε βασικούς τομείς:

Ενίσχυση Περιφερειακών Πολιτικών

- Ενίσχυση της τοποκεντρικής προσέγγισης για την περιφερειακή ανάπτυξη μέσω της δημιουργίας εθνικής περιφερειακής πολιτικής με μακροπρόθεσμο όραμα, της ιεράρχησης των τοποκεντρικών πολιτικών σε διαφορετικούς τύπους ελληνικών περιφερειών και της προσαρμογής των διαρθρωτικών πολιτικών στις ανάγκες και τις δυνατότητές τους. Εκπόνηση μακροπρόθεσμων ολοκληρωμένων στρατηγικών ανάπτυξης που βασίζονται σε χωρικά στοιχεία σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο και υποστήριξη παρεμβάσεων τοποκεντρικής πολιτικής μέσω ποιοτικών δεδομένων και δημοσίων διαβουλεύσεων.
- Καλύτερη αξιοποίηση του χωροταξικού σχεδιασμού και ανάπτυξη ολοκληρωμένων προοπτικών σε περιφερειακό επίπεδο μέσω της διευκόλυνσης και της επιτάχυνσης της μετάβασης στη νέα ολοκληρωμένη προσέγγιση του περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού, την εναρμόνιση των περιφερειακών χωρικών σχεδίων και των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων.
- Ανάπτυξη μίας σαφούς εθνικής αστικής πολιτικής, ενίσχυση των συστημάτων διακυβέρνησης των μητροπολιτικών περιοχών Αθήνας και Θεσσαλονίκης καθώς και

των διαδημοτικών συνεργασιών προκειμένου να προάγουν το ρόλο των πόλεων και των δήμων ως παράγοντες οικονομικής ανάπτυξης.

- Ενίσχυση του συντονισμού της αγροτικής ανάπτυξης με τις τομεακές πολιτικές και ανάπτυξη ολοκληρωμένης μεσομακροπρόθεσμης καθολικής στρατηγικής αγροτικής ανάπτυξης.
- Προώθηση οικονομικής διαφοροποίησης των αγροτικών περιοχών μέσω της υποστήριξης πρωτοβουλιών από κάτω προς τα πάνω (bottom-up initiatives) πέραν της γεωργίας και των παραδοσιακών τομέων, ενθάρρυνση του ψηφιακού μετασχηματισμού της αγροτικής οικονομίας καθώς και υποστήριξη της ανάπτυξης μιας διευρυμένης θεώρησης της καινοτομίας -πέραν της παραδοσιακής επιστήμης και τεχνολογίας μέσω συντονισμένων περιφερειακών στρατηγικών έξυπνης εξειδίκευσης.
- Ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας του αγροδιατροφικού τομέα με προσέγγιση από κάτω προς τα πάνω μέσω της ανάπτυξης νέων και πιο εστιασμένων μέτρων για τη διαφύλαξη και την αξιοποίηση αγροτικών εκτάσεων, ενίσχυση συμβουλευτικών υπηρεσιών και υπηρεσιών γενικών εφαρμογών σε αγροκτήματα βάσει της ζήτησης καθώς και εκσυγχρονισμό ομάδων παραγωγών και συνεταιριστικών επιχειρήσεων.

Ώθηση της παραγωγικότητας, της ανταγωνιστικότητας και της δημιουργίας τοπικών θέσεων εργασίας σε όλες τις περιφέρειες

- Υποστήριξη σε εστιασμένες οικονομικές εξειδικεύσεις των περιφερειών και περαιτέρω διαφοροποίηση των στρατηγικών έξυπνης εξειδίκευσης μεταξύ ομάδων περιφερειών της Ελλάδας.
- Αύξηση της υποστήριξης των ΜΜΕ για τη δημιουργία τοπικών θέσεων εργασίας μέσω της κινητοποίησης περιφερειακών επιχειρηματικών και ερευνητικών δικτύων για καλύτερη σύνδεση έρευνας και επιχειρήσεων, εδραίωση του τριγώνου της γνώσης, δηλαδή της εκπαίδευσης, έρευνας και καινοτομίας, με την προαγωγή τοποκεντρικών πολιτικών καθώς και ενίσχυση και επέκταση των επιχειρηματικών υπηρεσιών για ΜΜΕ σε όλες τις ελληνικές περιφέρειες.
- Ανάπτυξη ολοκληρωμένων εθνικών και περιφερειακών στρατηγικών για τον τουρισμό τόσο σε μεσοπρόθεσμο όσο και σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα, χρησιμοποιώντας τον τουρισμό ως καταλύτη της περιφερειακής ανάπτυξης και συνδέοντάς τον με τις τοπικές αλυσίδες αξίας με: α) τη δημιουργία ολοκληρωμένων προσεγγίσεων για την ανάπτυξη και προώθηση θεματικών προϊόντων τουρισμού, β) την προώθηση καθετοποιημένης διαδικασίας παραγωγής για την ενίσχυση της δημιουργίας υψηλής προστιθέμενης αξίας πιστοποιημένων τροφίμων, γ) την ανάπτυξη δικτύων αλυσίδων εφοδιασμού καθ' όλο το έτος, δ) την ανάπτυξη μιας συνολικής πολιτικής αγροτουρισμού και ε) την προώθηση μέτρων και δράσεων σε περιφέρειες και κοινότητες με στόχο την ενίσχυση της ψηφιοποίησης στον τομέα του τουρισμού.

Προώθηση της ποιοτικής απασχόλησης και της κοινωνικής ένταξης σε όλες τις περιφέρειες

- Διευκόλυνση της δημιουργίας ποιοτικών θέσεων εργασίας και στήριξη της ανάπτυξης των τοπικών δεξιοτήτων μέσω της εναρμόνισης της εκπαίδευσης και της παροχής δεξιοτήτων με τις τοπικές αγορές εργασίας, της ενίσχυσης μηχανισμών και δράσεων για την καλύτερη διασύνδεση των ατόμων που αναζητούν εργασία με τις τοπικές αγορές εργασίας καθώς και της ανάπτυξης περιφερειακών στρατηγικών για να παραμένουν στον τόπο τους οι νέοι και τα άτομα με ικανότητες.

- Ενδυνάμωση των τοπικών υπηρεσιών για τη μείωση της φτώχειας και τη στήριξη της κοινωνικής ένταξης μέσω της ευαισθητοποίησης και ενίσχυσης του οικοσυστήματος για τη στήριξη της κοινωνικής οικονομίας σε όλες τις ελληνικές περιφέρειες καθώς και της ενδυνάμωσης των δράσεων σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο για την καλύτερη σύνδεση των τοπικών αγορών εργασίας με τις υφιστάμενες κοινωνικές υπηρεσίες.

Ενίσχυση της συνδεσιμότητας και της βιώσιμης ανάπτυξης σε όλες τις περιφέρειες

- Ενίσχυση της συνδεσιμότητας των περιφερειών ώστε να καλύπτουν τις τρέχουσες και τις μελλοντικές ανάγκες προωθώντας την Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική και την ενίσχυση των ψηφιακών υποδομών σε όλες τις περιφέρειες και ειδικά στις απομακρυσμένες περιοχές.
- Διασφάλιση της βιωσιμότητας από κάτω προς τα πάνω και προστασία του φυσικού πλούτου των ελληνικών περιφερειών μέσω της πλήρους υλοποίησης της Στρατηγικής Κυκλικής Οικονομίας της Ελλάδας, της εφαρμογής του σχεδίου δράσης της σε όλες τις περιφέρειες και της μεγαλύτερης δέσμευσης όσον αφορά τον περιβαλλοντικό προγραμματισμό σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.