

Εκτενής σύνοψη

Εισαγωγή: το πλαίσιο πολιτικής και οι στόχοι της συνοχής

Η οικονομική ανάπτυξη στην ΕΕ έχει επιβραδυνθεί αισθητά κατά τα τρία έτη μετά τη δημοσίευση της τελευταίας Έκθεσης για τη Συνοχή. Ως αποτέλεσμα, η ανεργία έχει αυξηθεί ξανά σε πολλά τμήματα της Ένωσης, με όλες τις συνεπαγόμενες κοινωνικές επιπτώσεις. Ωστόσο, μακροπρόθεσμα η φτωχή επίδοση της οικονομίας της ΕΕ υποδηλώνει ότι υπάρχουν πιο θεμελιώδη προβλήματα, τα οποία πρέπει να υπερκερασθούν αν είναι να διατηρηθεί η ανάπτυξη σε έναν αποδεκτό ρυθμό στο μέλλον.

Τα προβλήματα αυτά αντικατοπτρίζονται στην χαμηλή ανάπτυξη της παραγωγικότητας στην ΕΕ κατά τα πρόσφατα έτη, ιδίως σε σύγκριση με τις ΗΠΑ. Σε αντίθεση με την Ένωση, στις ΗΠΑ η ανάπτυξη έχει επιταχυνθεί, καθώς αυξήθηκε η καινοτομία και διευρύνθηκε η χρήση των τεχνολογιών της πληροφορίας και της επικοινωνίας (ΤΠΕ). Ταυτόχρονα, μέχρι την ύφεση του 2001, η αύξηση της απασχόλησης ήταν γενικά μεγαλύτερη απ' ό,τι στην ΕΕ και ένας μεγάλος αριθμός ατόμων εργάσιμης ηλικίας ήταν απασχολούμενοι. Ως αποτέλεσμα, το κατά κεφαλήν εισόδημα στις ΗΠΑ έχει παραμείνει κατά περίπου 30% άνω του επιπέδου της ΕΕ.

Αν είναι να διατηρηθεί η ανάπτυξη στην ΕΕ, από τη στιγμή που θα αρχίσει η ανάκαμψη, πρέπει να αυξηθούν οι επενδύσεις σε υλικό και ανθρώπινο κεφάλαιο, να επιταχυνθεί η καινοτομία και να διευρυνθεί η χρήση των ΤΠΕ, προκειμένου να τονωθεί η παραγωγικότητα και η απασχόληση. Αυτό, όμως, πρέπει να συμβεί όχι μόνο σε κεντρικά τμήματα, όπου η παραγωγικότητα και η απασχόληση είναι στα υψηλότερα επίπεδα και η καινοτομία πλέον αναπτυγμένη, αλλά σε όλη την Ένωση.

Αν και είναι διαφωτιστικό να εξετάζεται η επίδοση της οικονομίας της ΕΕ στο σύνολό της, είναι ωστόσο σημαντικό να μην αγνοούνται οι μεγάλες ανισότητες που εμμένουν μεταξύ

χωρών και περιφερειών ως προς το προϊόν, την παραγωγικότητα και την απασχόληση. Οι ανισότητες αυτές απορρέουν από διαρθρωτικές αδυναμίες σε παράγοντες κλειδιά της ανταγωνιστικότητας — ανεπάρκειες στο υφιστάμενο υλικό και ανθρώπινο κεφάλαιο (σε υποδομή και σε δεξιότητες του εργατικού δυναμικού), έλλειψη καινοτομικής ικανότητας και αποτελεσματικής επιχειρηματικής ενίσχυσης, καθώς και ένα χαμηλό επίπεδο περιβαλλοντικού κεφαλαίου (ένα κατεστραμμένο φυσικό ή/και αστικό περιβάλλον).

Οι χώρες και οι περιφέρειες χρειάζονται βοήθεια για να ξεπεράσουν αυτές τις διαρθρωτικές αδυναμίες και να αναπτύξουν τα συγκριτικά πλεονεκτήματά τους, ώστε να μπορούν να ανταγωνίζονται τόσο εντός της εσωτερικής αγοράς όσο και εκτός αυτής¹. Παρόμοια, τα άτομα πρέπει να μπορούν να έχουν πρόσβαση σε εκπαίδευση και κατάρτιση για να αναπτύξουν την ικανότητά τους, όπου κι αν κατοικούν. Η πολιτική συνοχής της ΕΕ ενισχύθηκε πριν περίπου 15 χρόνια, την εποχή που ξεκίνησε το έργο της ενιαίας αγοράς προκειμένου ακριβώς να ανταποκριθεί σε αυτές τις παράλληλες ανάγκες. Αυτή η βοήθεια είναι ακόμα πιο σημαντική τώρα, εν όψει της μεγέθυνσης των ανισοτήτων που συνεπάγεται η διεύρυνση.

Η συμβολή της πολιτικής για τη συνοχή στην ανάπτυξη της ΕΕ

Αν είναι η ΕΕ να πραγματοποιήσει το οικονομικό δυναμικό της, τότε πρέπει όλες οι περιφέρειες, όπου κι αν βρίσκονται, είτε στα υφιστάμενα Κράτη Μέλη είτε στις νέες χώρες που πρόκειται να ενταχθούν, να εμπλακούν στην αναπτυξιακή προσπάθεια και να δοθεί η ευκαιρία σε όλα τα άτομα που ζουν στην Ένωση να συμβάλλουν σε αυτή. Το κόστος της μη επιδίωξης μιας δυναμικής πολιτικής για τη συνοχή μετρίεται, επομένως, όχι μόνο σε όρους που αφορούν στην προσωπική και κοινωνική ευημερία, αλλά και σε οικονομικούς όρους, σε απώλεια του δυναμικού πραγματικού εισοδήματος και ενός υψηλότερου βιοτικού επιπέδου. Δεδομένων των αλληλεξαρτήσεων που είναι εγγενείς σε μια

ολοκληρωμένη οικονομία, αυτές οι απώλειες δεν περιορίζονται στις λιγότερο ανταγωνιστικές περιφέρειες ή σε άτομα που δεν είναι απασχολούμενα ή που κατέχουν μη παραγωγικές θέσεις εργασίας, αλλά επηρεάζουν τους πάντες εντός της Ένωσης.

Η ενίσχυση της περιφερειακής ανταγωνιστικότητας σε όλη την Ένωση και η βοήθεια για να πραγματοποιήσει κάθε άτομο τις ικανότητές του θα τονώσουν το αναπτυξιακό δυναμικό της οικονομίας της ΕΕ, ως σύνολο, προς κοινό όφελος όλων. Επιπλέον, με το να διασφαλίσει μια πιο ισορροπημένη κατανομή της οικονομικής δραστηριότητας σε όλη την Ένωση, θα μειώσει τον κίνδυνο στενώσεων, καθώς συντελείται η ανάπτυξη, και θα μειώσει την πιθανότητα της πρόωρης λήξης της οικονομικής μεγέθυνσης, λόγω πληθωριστικών πιέσεων. Θα καταστήσει, επίσης, πιο εύκολο να διατηρηθεί το ευρωπαϊκό μοντέλο της κοινωνίας και να αντιμετωπισθεί ο αυξανόμενος αριθμός ατόμων που είναι πάνω από συντάξιμη ηλικία και, έτσι, να συντηρηθεί η κοινωνική συνοχή².

Κατάσταση και τάσεις

Αμβλύνονται οι ανισότητες μεταξύ των Κρατών Μελών της ΕΕ αλλά παραμένουν μείζονες προκλήσεις

Οι ανισότητες στο εισόδημα και την απασχόληση σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση έχουν αμβλυνθεί κατά την τελευταία δεκαετία, ιδίως από τα μέσα του '90 και μετά. Μεταξύ του 1994 και 2001, η αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ στις χώρες Συνοχής, ακόμα και αν εξαιρεθεί η Ιρλανδία, ήταν 1% ετησίως πάνω από τον μέσο όρο της ΕΕ και το ποσοστό του εργάσιμης ηλικίας απασχολούμενου πληθυσμού σε όλες αυτές τις χώρες, πλην της Ελλάδας, αυξήθηκε κατά πολύ περισσότερο από τον μέσο όρο.

Από την άλλη μεριά, στην Ελλάδα, όπως και στην Ιρλανδία, η αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας ήταν διπλάσια από τον μέσο όρο της ΕΕ κατά την περίοδο αυτή και ήταν επίσης αρκετά πάνω από τον μέσο όρο στην Πορτογαλία. Επομένως, στις δύο αυτές χώρες μοιάζει να έχει ενισχυθεί η παραγωγική βάση, αυξάνοντας τη δυνατότητα συνεχούς σύγκλισης στο εισόδημα στο μέλλον.

Παρά την άμβλυνση των ανισοτήτων, εξακολουθούν να υπάρχουν μεγάλες διαφορές. Στην Ελλάδα και στην Πορτογαλία το κατά κεφαλήν ΑΕΠ παραμένει μόνο γύρω στο 70% ή λιγότερο του μέσου όρου της Ένωσης και στην Ελλάδα και

στην Ισπανία κάπου 6–8% λιγότερα άτομα εργάσιμης ηλικίας είναι απασχολούμενα απ' ό,τι κατά μέσο όρο στην ΕΕ.

Οι ανισότητες τόσο στο εισόδημα όσο και στην απασχόληση θα διευρυνθούν πολύ περισσότερο όταν τα νέα Κράτη Μέλη ενταχθούν στην ΕΕ κατά τους ερχόμενους μήνες. Το μέσο κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε αυτές τις 10 χώρες είναι κάτω από το μισό του μέσου όρου στην παρούσα ΕΕ και μόνο το 56% αυτών που είναι σε εργάσιμη ηλικία είναι απασχολούμενοι, έναντι του 64% στην ΕΕ15.

Αν και από τα μέσα της δεκαετίας του '90 ο ρυθμός ανάπτυξης σε αυτές τις χώρες ως σύνολο ήταν γύρω στο 1½% ετησίως άνω του μέσου όρου της ΕΕ, από το 2001 και μετά έχει επιβραδυνθεί, καθώς οι αγορές στην Ένωση από τις οποίες εξαρτούνται βρίσκονται σε ύφεση. Η επίτευξη στα ερχόμενα χρόνια των υψηλών ρυθμών μεγέθυνσης που απαιτούνται για την ανάπτυξη τους, εξαρτάται από τη διατήρηση του ρυθμού μεγέθυνσης στα παρόντα Κράτη Μέλη. Εξίσου, όμως, δεδομένων των αλληλεξαρτήσεων, η υψηλή ανάπτυξη στις νέες χώρες μπορεί να τονώσει σημαντικά την υπόλοιπη οικονομία της διευρυμένης Ευρώπης. Αλλά για να επιτευχθεί αυτό οι χώρες αυτές θα χρειαστούν ουσιαστική βοήθεια κατά τα ερχόμενα χρόνια, προκειμένου να αντιμετωπίσουν ένα ευρύ φάσμα διαρθρωτικών προβλημάτων και για να πραγματοποιήσουν το αναπτυξιακό δυναμικό τους.

Ανισότητες σε περιφερειακό επίπεδο

Οι περιφέρειες που υποφέρουν από διαρθρωτικές αδυναμίες, οι οποίες περιορίζουν την ανταγωνιστικότητά τους και τις εμποδίζουν να συμβάλλουν πλήρως στην αειφόρο οικονομική ανάπτυξη στην ΕΕ, τείνουν να είναι αυτές που πάσχουν από χαμηλή παραγωγικότητα, χαμηλή απασχόληση και κοινωνικό αποκλεισμό.

Ωστόσο, οι περιφέρειες με προβλήματα ανταγωνιστικότητας δεν περιορίζονται στις χώρες Συνοχής της παρούσας ΕΕ και στα νέα Κράτη Μέλη. Μια σειρά περιφέρειες, παρά την επάρκειά τους σε υφιστάμενη υποδομή και ανθρώπινο κεφάλαιο, έχουν ανεπαρκή καινοτομική ικανότητα και δυσκολία να διατηρήσουν την οικονομική ανάπτυξη.

Αυξάνοντας τη σύγκλιση των υστερουσών περιφερειών στην ΕΕ

Τα αναπτυξιακά προβλήματα είναι οξύτερα στις υστερούσες περιφέρειες, οι οποίες στερούνται της

υποδομής, των εργασιακών δεξιοτήτων και του κοινωνικού κεφαλαίου που απαιτούνται για να μπορούν να ανταγωνίζονται επί ίσοις όροις άλλα τμήματα της Ένωσης. Οι περιφέρειες αυτές, που είτε ήδη λαμβάνουν ενισχύσεις υπό τον Στόχο 1 των Διαρθρωτικών Ταμείων ή πρόκειται να λάβουν στο εγγύς μέλλον, βρίσκονται σε μεγάλο βαθμό συγκεντρωμένες στις χώρες Συνοχής και στα νέα Κράτη Μέλη.

Από το 1994, όταν ενισχύθηκαν τα Διαρθρωτικά Ταμεία, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ στις περιφέρειες του Στόχου 1 έχει συγκλίνει προς τον μέσο όρο της ΕΕ. Μεταξύ του 1994 και 2001, η αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε αυτές τις περιφέρειες ως σύνολο ήταν κατά μέσο όρο σχεδόν 3% ετησίως, έναντι μόλις άνω του 2% ετησίως στην υπόλοιπη ΕΕ.

Η έκταση της σύγκλισης, ωστόσο, έχει διαφοροποιηθεί αισθητά μεταξύ των περιφερειών, αντικατοπτρίζοντας σε μεγάλο βαθμό τη σχετική σημασία των Κρατών Μελών στα οποία βρίσκονται. Σε αυτές που βρίσκονται στις τέσσερις χώρες Συνοχής, οι οποίες επωφεληθήκαν τόσο από ουσιαστικές ενισχύσεις όσο και από σε εθνικό επίπεδο αναπτυξιακά προσανατολισμένες πολιτικές, η αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ ήταν πολύ μεγαλύτερη απ' ό,τι στην υπόλοιπη ΕΕ.

Ο αριθμός των απασχολούμενων έχει επίσης αυξηθεί αισθητά στις χώρες Συνοχής από τα μέσα της δεκαετίας του '90. Η αύξηση ήταν ιδιαίτερα μεγάλη στην Ιρλανδία και ακόμα μεγαλύτερη στην Ισπανία, αν και το ποσοστό απασχόλησης παραμένει αρκετά κάτω του μέσου όρου της ΕΕ. Η αύξηση ήταν πιο μέτρια στην Πορτογαλία και στην Ελλάδα.

Εκτός των χωρών Συνοχής, η ανάπτυξη σε περιφέρειες του Στόχου 1 υπήρξε λιγότερο εντυπωσιακή, καθώς επιβραδύνθηκε εν μέρει από αργή εθνική ανάπτυξη. Στα νέα γερμανικά κρατίδια η αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ ήταν σχεδόν ίση με τον μέσο όρο της ΕΕ μεταξύ του 1994 και 2001, αλλά στο ιταλικό Μετζοτζιόρνο ήταν κάτω του μέσου όρου. Και στις δύο περιπτώσεις, ωστόσο, η παραγωγικότητα αυξήθηκε περισσότερο απ' ό,τι στην υπόλοιπη ΕΕ, υποδηλώνοντας ίσως μια βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, αλλά ελάχιστη αν όχι καμία αύξηση της απασχόλησης. Μόνο 43% του εργασιμής ηλικίας πληθυσμού στην νότια Ιταλία ήταν, κατά συνέπεια, απασχολούμενοι το 2002, αρκετά λιγότεροι απ' οπουδήποτε αλλού στην Ένωση, ενώ η ανεργία παραμένει πολύ υψηλή στα νέα κρατίδια.

Ενισχύοντας την ανταγωνιστικότητα και τη δημιουργία απασχόλησης

Υπάρχει μια σειρά περιοχές στην ΕΕ, τα διαρθρωτικά προβλήματα των οποίων αποτρέπουν τους επενδυτές και αναστέλλουν την ανάπτυξη νέων οικονομικών δραστηριοτήτων, παρά τα λογικά επίπεδα υποδομής και δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού. Τείνουν να είναι παλιές βιομηχανικές περιφέρειες ή περιφέρειες με μόνιμα γεωγραφικά και άλλα χαρακτηριστικά που περιορίζουν την ανάπτυξη.

Τέτοιες, για παράδειγμα, είναι 11 περιφέρειες NUTS 2 στην ΕΕ15, στις οποίες μεταξύ του 1994 και 2001 η αύξηση του ΑΕΠ ήταν περίπου στο ήμισυ του μέσου όρου ή και λιγότερο (μόλις 1% ετησίως ή εκεί περίπου) και στις οποίες το κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε όρους ΜΑΔ ήταν πάνω από το όριο του 75% για ενίσχυση του Στόχου 1, αλλά σημαντικά κάτω του μέσου όρου της ΕΕ. Οι περιφέρειες αυτές είναι διασπαρμένες σε όλη την Ένωση, στην βορειοανατολική Αγγλία, σε βόρεια τμήματα της Γερμανίας και σε αραιοκατοικημένες περιοχές της βορείου Σουηδίας. Σε κάθε περίπτωση είχαν χαμηλή αύξηση της παραγωγικότητας, καθώς και του κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Πολλές εμπεριέχουν περιοχές, στις οποίες το κατά κεφαλήν ΑΕΠ είναι κάτω από το 75% του μέσου όρου της ΕΕ.

Η πρόκληση για την πολιτική της συνοχής σε αυτές τις περιπτώσεις είναι να παρέχει αποτελεσματική ενίσχυση για την οικονομική αναδιάρθρωση και για την ανάπτυξη της καινοτομικής ικανότητας, προκειμένου να αναχαιτίσει την φθίνουσα ανταγωνιστικότητα, την πτώση των σχετικών επιπέδων εισοδήματος και απασχόλησης και τον αποδρακτισμό του πληθυσμού. Αν αυτό δεν επιτευχθεί τώρα, θα σημάνει ότι τα προβλήματα θα έχουν καταστεί ακόμα μεγαλύτερα, όταν τελικά γίνουν οι σχετικές ενέργειες.

Μια ουσιαστική αύξηση των περιφερειακών ανισοτήτων με τη διεύρυνση

Κάπου το 92% των ανθρώπων στα νέα Κράτη Μέλη κατοικούν σε περιφέρειες με κατά κεφαλήν ΑΕΠ κάτω από το 75% του μέσου όρου της ΕΕ25 και πάνω από δύο τρίτα σε περιφέρειες όπου το κατά κεφαλήν ΑΕΠ είναι κάτω από το ήμισυ του μέσου όρου.

Αν η Βουλγαρία και η Ρουμανία, όπου το κατά κεφαλήν ΑΕΠ είναι κάτω από το 30% του μέσου όρου της ΕΕ25, εντάσσονταν στην Ένωση, ο πληθυσμός που κατοικεί σε

περιφέρειες με κατά κεφαλήν ΑΕΠ κάτω από το 75% του μέσου όρου της ΕΕ θα ήταν υπερδιπλάσιος του σημερινού αριθμού (από περίπου 73 εκατομμύρια σε πάνω από 153 εκατομμύρια). Το χάσμα μεταξύ του δικού τους μέσου κατά κεφαλήν ΑΕΠ και του μέσου όρου της ΕΕ επίσης θα διπλασιαζόταν (από περίπου 30% κάτω του μέσου όρου σε περισσότερο από 60% κάτω του μέσου όρου).

Ταυτόχρονα, η οικονομική αναδιάρθρωση έχει οδηγήσει σε μια πτώση των απασχολούμενων στα νέα Κράτη Μέλη, με αποτέλεσμα το ποσοστό του απασχολούμενου πληθυσμού σε εργάσιμη ηλικία να είναι αρκετά κάτω του μέσου όρου της ΕΕ.

Το αποτέλεσμα της διεύρυνσης είναι ότι θα προσθέσει μόλις κάτω από 5% στο ΑΕΠ της ΕΕ (υπολογισμένο σε ευρώ), αλλά σχεδόν 20% του πληθυσμού της ΕΕ. Ως αποτέλεσμα, το μέσο κατά κεφαλήν ΑΕΠ στην ΕΕ των 25 Κρατών Μελών θα είναι περίπου 12½% χαμηλότερο απ' ό,τι ο μέσος όρος στην ΕΕ των 15. Για 18 περιφέρειες με κατά κεφαλήν ΑΕΠ σήμερα κάτω από το 75% του μέσου όρου της ΕΕ15 και με συνολικό πληθυσμό περίπου 19 εκατομμύρια, συμπεριλαμβανομένης της Μάλτας, ένα από τα νέα Κράτη Μέλη, αυτό θα σημαίνει ότι το κατά κεφαλή εισόδημά τους δεν θα είναι πλέον κάτω του ορίου του 75%.

Στο βαθμό που οι εν λόγω περιφέρειες θα έχουν ακριβώς τις ίδιες διαρθρωτικές αδυναμίες μετά τη διεύρυνση όπως και πριν, το επιχείρημα υπέρ της διατήρησης της ενίσχυσης είναι ακαταμάχητο.

Κοινωνική συνοχή και ο κίνδυνος της φτώχειας

Ένας σημαντικός αριθμός ατόμων, τόσο στα παρόντα όσο και στα νέα Κράτη Μέλη, έχουν επίπεδα εισοδήματος που τους εκθέτουν στον κίνδυνο της φτώχειας, με την έννοια της σχετικής στέρησης (που προσδιορίζεται ως εισόδημα κάτω από το 60% του διάμεσου εισοδήματος της χώρας στην οποία κατοικούν). Το 2000, περίπου 55 εκατομμύρια άτομα, κάπου το 15% του συνολικού πληθυσμού, αντιμετώπιζε τον κίνδυνο της φτώχειας, με πάνω από το μισό εξ αυτών να έχουν ένα τόσο χαμηλό επίπεδο εισοδήματος για τρία συνεχόμενα έτη. Το ποσοστό ήταν σχετικά υψηλό στις χώρες της νότιας Ευρώπης και στην Ιρλανδία και ήταν ακόμα υψηλότερο απ' ό,τι ο μέσος όρος της ΕΕ15 σε πολλές από τις υπό ένταξη χώρες. (Στην παρούσα Έκθεση ο όρος 'υπό ένταξη χώρες' αναφέρεται στα 10 νέα Κράτη Μέλη, συν την Βουλγαρία και την Ρουμανία.)

Νοικοκυριά που αντιμετωπίζουν στο μέγιστο βαθμό τον κίνδυνο της φτώχειας τείνουν να είναι αυτά με άτομα ηλικίας 65 και άνω, ιδίως αν ζουν μόνα, και οι μόνοι γονείς (κυρίως γυναίκες), ιδίως στο ΗΒ.

Ο κίνδυνος της φτώχειας είναι στενά συνδεδεμένος με την ανεργία και την αεργία. Κάπου 40% των ανέργων είχαν εισόδημα κάτω από το όριο φτώχειας το 2000, ενώ η ένταξη στην απασχόληση των ατόμων με ειδικές ανάγκες, των μακροχρόνια ανέργων και των εθνικών μειονοτήτων παραμένει μια πρόκληση-κλειδί, αν είναι να μειωθεί ο κίνδυνος της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Η γήρανση του πληθυσμού και η αύξηση των δεικτών εξάρτησης

Ο εργάσιμης ηλικίας πληθυσμός θα αρχίσει να μειώνεται κατά τη διάρκεια της τρέχουσας δεκαετίας και στα τέσσερα νότια Κράτη Μέλη, στην Γερμανία και στις περισσότερες υπό ένταξη χώρες. Κατά την επόμενη δεκαετία, η μείωση θα επεκταθεί σε όλες τις χώρες, πλην της Ιρλανδίας, του Λουξεμβούργου και της Κύπρου. Σύμφωνα με τις τελευταίες προβολές, ο αριθμός των ατόμων ηλικίας 15 με 64 προβλέπεται ότι θα είναι 4% μικρότερος στην ΕΕ15 το 2025 απ' ό,τι το 2000 και στις υπό ένταξη χώρες 10% μικρότερος.

Η μείωση αυτή θα συνοδεύεται από μια ουσιαστική αύξηση του αριθμού των ατόμων ηλικίας 65 και άνω. Μέχρι το 2025, θα υπάρχουν 40% περισσότερα απ' ό,τι τώρα άτομα άνω της συντάξιμης ηλικίας τόσο στην παρούσα ΕΕ15 όσο και στις υπό ένταξη χώρες, υποδηλώνοντας μια αναλογία κάτω των τριών ατόμων εργάσιμης ηλικίας για κάθε ένα ηλικίας 65 και άνω, σε αντίθεση με μια αναλογία άνω του τέσσερα προς ένα σήμερα. Η γήρανση του πληθυσμού, *ceteris paribus*, θα οδηγήσει σε μια σταδιακή συρρίκνωση του εργατικού δυναμικού της ΕΕ και ενδεχομένως θα έχει επιπτώσεις για το δυναμικό ανάπτυξης.

Η σημασία αυτού, ωστόσο, θα εξαρτηθεί από την αύξηση του πραγματικού εισοδήματος και της απασχόλησης στο μέλλον, η οποία θα καθορίσει την ευκολία ή δυσκολία ενίσχυσης των συνταξιούχων. Στην πράξη, μόνο 64% των ατόμων εργάσιμης ηλικίας στην ΕΕ15 και 56% στις υπό ένταξη χώρες είναι σήμερα απασχολούμενοι και παράγουν εισόδημα. Η πραγματική αναλογία, επομένως, είναι ήδη μόνο περίπου 2½ απασχολούμενα άτομα για κάθε συνταξιοδοτημένο στην διευρυμένη ΕΕ. Το 2025, αν τα ποσοστά απασχόλησης παραμείνουν τα ίδια, η αναλογία θα έχει πέσει σε κάτω του δύο προς ένα.

Αυτές οι προοπτικές προσδίδουν πρόσθετη σημασία στην ανάγκη να διατηρηθεί η οικονομική ανάπτυξη σε όλη την ΕΕ, να αυξηθούν τα ποσοστά απασχόλησης και να μειωθεί η πρόωρη συνταξιοδότηση. Η μετανάστευση θα μπορούσε σε ορισμένες περιπτώσεις να αποτελέσει μια σημαντική πηγή επιπρόσθετης προσφοράς εργατικού δυναμικού, προσδίδοντας μεγαλύτερη σημασία στην αποτελεσματικότητα των πολιτικών ενσωμάτωσης.

Αμβλύνοντας τις ανισότητες σε παράγοντες περιφερειακής ανταγωνιστικότητας

Όπως επισημάνθηκε πιο πάνω, για να διατηρήσουν οι περιφέρειες στην Ένωση την οικονομική ανάπτυξη και την απασχόληση εντός ενός ανταγωνιστικού περιβάλλοντος χρειάζεται να ικανοποιηθούν δύο συμπληρωματικά σύνολα προϋποθέσεων. Το πρώτο αφορά στην ύπαρξη κατάλληλων επιπέδων υλικής υποδομής (αποδοτικές μεταφορές, τηλεπικοινωνίες και ενεργειακά δίκτυα, καλές περιβαλλοντικές εγκαταστάσεις και ούτω καθεξής) και ανθρώπινου κεφαλαίου (ένα εργατικό δυναμικό με τα απαιτούμενα επίπεδα δεξιοτήτων και κατάρτισης). Το δεύτερο αφορά στο ότι, στη νέα βασισμένη στη γνώση οικονομία, οι περιφέρειες πρέπει να έχουν την ικανότητα να καινοτομούν και να χρησιμοποιούν αποτελεσματικά την υφιστάμενη τεχνογνωσία και τις νέες τεχνολογίες, καθώς επίσης να ακολουθούν μια πορεία ανάπτυξης που να είναι αειφόρος από περιβαλλοντικής σκοπιάς. Η επίτευξη και των δύο απαιτεί ένα αποτελεσματικό θεσμικό και διοικητικό πλαίσιο για την ενίσχυση της ανάπτυξης.

Η βελτίωση της υφιστάμενης υποδομής

Οι μεταφορικές συνδέσεις εντός των χωρών Συνοχής και μεταξύ αυτών και της υπόλοιπης ΕΕ έχουν βελτιωθεί αισθητά κατά την τελευταία δεκαετία. Ειδικότερα, με την ενίσχυση των Διαρθρωτικών Ταμείων η πυκνότητα του δικτύου αυτοκινητοδρόμων στις χώρες αυτές αυξήθηκε από 20% κάτω του μέσου όρου της ΕΕ15 το 1991 σε 10% άνω το 2001. Ωστόσο, η αύξηση αυτή σε μεγάλο βαθμό επικεντρώθηκε στην Ισπανία και στην Πορτογαλία. Στις περιφέρειες του Στόχου 1 ως σύνολο, αν και η πυκνότητα ήταν πολύ μεγαλύτερη απ' ό,τι πριν 10 χρόνια, παρέμεινε γύρω στο 80% μόνο του μέσου όρου της ΕΕ15. Στις υπό ένταξη χώρες, η πυκνότητα των αυτοκινητοδρόμων εξακολουθεί να είναι κατά πολύ μικρότερη (κάτω από 20% του μέσου όρου της ΕΕ15). Η κατασκευή αυτοκινητοδρόμων συντελείται με ταχείς ρυθμούς, παρά τα αναγκαία περιβαλλοντικά αντισταθμίσιμα, αλλά κυρίως γύρω από πρωτεύουσες ή σε διμετακομιστικές διαδρομές προς τα παρόντα Κράτη Μέλη.

Κατά την τελευταία δεκαετία έχει συντελεσθεί κάποιος εκσυγχρονισμός του σιδηροδρομικού δικτύου σε όλη την Ένωση, όμως ο ρυθμός εξηλεκτρισμού των γραμμών και μετατροπής τους σε διπλής κατεύθυνσεως σιδηροτροχιές έχει συντελεσθεί με περίπου τον ίδιο ρυθμό στις υστερούσες περιφέρειες της ΕΕ όπως αλλού, με αποτέλεσμα το χάσμα να παραμένει μεγάλο. Στις υπό ένταξη χώρες, η κατάσταση των σιδηροδρόμων αντικατοπτρίζει δεκαετίες παραμέλησης και απαιτούνται σημαντικές επενδύσεις, τόσο για τον εκσυγχρονισμό όσο και για την αντικατάσταση των φθαρμένων σιδηροτροχιών. Ωστόσο, και σε ό,τι αφορά το οδικό δίκτυο η ανάγκη για επενδύσεις δεν είναι λιγότερο έντονη. Η αύξηση στην κατασκευή δρόμων, όμως, ενισχύει την ταχεία μετατόπιση επιβατών και φορτίου από τους σιδηροδρόμους στους δρόμους.

Στις τηλεπικοινωνίες, ο αριθμός των σταθερών τηλεφωνικών γραμμών σε σχέση με τον πληθυσμό παραμένει πολύ μικρότερος τόσο στις χώρες Συνοχής όσο και στις υπό ένταξη χώρες. Αυτό έχει αρχίσει τώρα να αντισταθμίζεται από μια ταχεία αύξηση στη χρήση κινητών τηλεφώνων, αν και στην Ελλάδα και στις υπό ένταξη χώρες η χρήση παραμένει μικρότερη από τον μέσο όρο στην ΕΕ15 και σημαντικά μικρότερη σε σύγκριση με τις περισσότερες εκ των τελευταίων. Ταυτόχρονα, η πρόσβαση σε ευρυζωνικές γραμμές, η οποία είναι σημαντική για τη χρήση του Διαδικτύου και την ανάπτυξη διαφόρων εφαρμογών και υπηρεσιών των ΤΠΕ, εμφανίζει μεγάλες ανισότητες εντός της Ένωσης, οι οποίες σε γενικές γραμμές είναι αντίστοιχες με τα σχετικά επίπεδα ευημερίας. Η διαθεσιμότητα παραμένει πολύ περιορισμένη σε πολλά μέρη της ΕΕ15, καθώς και σε όλες σχεδόν τις υπό ένταξη χώρες.

Η υποδομή σε άλλους τομείς — σχολεία, κολέγια, υγειονομικές εγκαταστάσεις και διαφόρων μορφών υπηρεσίες κοινωνικής στήριξης — είναι εξίσου σημαντική, καθώς ενδεχομένως θα επηρεάσει ολοένα και περισσότερο τις αποφάσεις ως προς το πού να γίνουν οι επενδύσεις και να εγκατασταθούν οι νέες επιχειρήσεις. Αυτό ισχύει όμως ιδιαίτερα αναφορικά με τις βασισμένες στη γνώση δραστηριότητες, οι οποίες δεν είναι προσδεμένες στην οποιαδήποτε συγκεκριμένη τοποθεσία λόγω μιας ανάγκης να βρίσκονται κοντά σε πηγές πρώτων υλών ή σε μια μεγάλη αγορά.

Σε ό,τι αφορά το περιβάλλον, η ανάγκη για επενδύσεις παραμένει σημαντική στις χώρες Συνοχής και, ακόμα περισσότερο, στις υπό ένταξη χώρες, κάτι που αντικατοπτρίζεται, για παράδειγμα, στο πολύ μικρότερο, σε σύγκριση με άλλα μέρη της Ένωσης, ποσοστό του πληθυσμού που είναι συνδεδεμένο με εργοστάσια επεξεργασίας λυμάτων.

Ωστόσο, η ανάγκη δεν είναι λιγότερο επιτακτική σε ό,τι αφορά τη διαχείριση αποβλήτων και τον έλεγχο των εκπομπών ρύπων, δεδομένης ιδίως της ταχείας αύξησης στη χρήση των δρόμων που σημειώνεται στις υπό ένταξη χώρες.

Ενισχύοντας το ανθρώπινο κεφάλαιο

Μολονότι η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Απασχόλησης που εγκαινιάστηκε το 1997 έχει συμβάλει στην αύξηση της προσαρμοστικότητας της απασχόλησης σε μια περίοδο οικονομικής επιβράδυνσης, ωστόσο παραμένουν σημαντικές διαρθρωτικές αδυναμίες τόσο στα παρόντα όσο και στα νέα Κράτη Μέλη.

Προκειμένου να αποτραπεί η ανεργία και να ενισχυθεί η ένταξη των ανέργων στην απασχόληση, είναι ανάγκη να προσφερθούν σε άτομα που αναζητούν εργασία εξατομικευμένες υπηρεσίες, υπό τη μορφή του προσανατολισμού, της κατάρτισης και των νέων ευκαιριών απασχόλησης. Η ανάπτυξη προληπτικών και ενεργητικών πολιτικών για την αγορά εργασίας είναι ιδιαίτερα σημαντική στα νέα Κράτη Μέλη για την προώθηση της οικονομικής αναδιάρθρωσης.

Ένα υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης και δεξιοτήτων είναι ολοένα και μεγαλύτερης σημασίας τόσο για την ατομική εξέλιξη όσο και για την οικονομική ανταγωνιστικότητα. Ο σχετικός αριθμός των ατόμων με εκπαίδευση πέραν της βασικής παραμένει πολύ μικρότερος στις περιφέρειες του Στόχου 1 απ' ό,τι στην υπόλοιπη ΕΕ15, ιδίως στην Ισπανία, Ιταλία και Πορτογαλία, με μόνη εξαίρεση τα νέα γερμανικά κρατίδια. Εδώ ο σχετικός αριθμός είναι πιο όμοιος με αυτόν στις υπό ένταξη χώρες, όπου είναι πολύ μεγαλύτερος από τον μέσο όρο της ΕΕ15 (περίπου 80% ή περισσότερο έναντι ενός μέσου όρου 64% της ΕΕ15).

Ωστόσο, οι δεξιότητες που αποκτούνται κατά την ανώτερη εκπαίδευση και την αρχική επαγγελματική κατάρτιση στις υπό ένταξη χώρες δεν είναι κατ' ανάγκην εναρμονισμένες με τις ανάγκες της αγοράς εργασίας και η διδακτέα ύλη και οι διδακτικές δομές δεν είναι επαρκώς προσαρμοσμένες στη σύγχρονη οικονομία. Επιπρόσθετα, πολύ λιγότεροι νέοι απ' ό,τι κατά μέσο όρο στην ΕΕ15 προχωρούν για να ολοκληρώσουν μια πανεπιστημιακού επιπέδου εκπαίδευση, πράγμα που αποτελεί προϋπόθεση-κλειδί για να επιτευχθεί μια σημαντική συμβολή στην ανάπτυξη της βασισμένης στη γνώση οικονομία. Αυτό ισχύει, επίσης, στις παρούσες περιφέρειες του Στόχου 1 εντός της Ένωσης, όπου, παρά τις αυξήσεις κατά τα τελευταία δέκα ή και περισσότερα χρόνια, το χάσμα μεταξύ αυτών και της υπόλοιπης ΕΕ παραμένει μεγάλο.

Παρόμοια, πολύ λιγότερα άτομα τόσο στις χώρες Συνοχής όσο και στις υπό ένταξη μοιάζει να συμμετέχουν σε συνεχιζόμενη κατάρτιση απ' ό,τι στην υπόλοιπη Ένωση (κάτω του 20% από αυτούς που απασχολούνται σε επιχειρήσεις στην Ελλάδα, στην Πορτογαλία και σε όλες τις υπό ένταξη χώρες πλην της Δημοκρατίας της Τσεχίας και της Σλοβενίας το 1999), παρά την κρίσιμη ανάγκη να προσαρμοστούν στην οικονομική αλλαγή.

Ενισχύοντας την κοινωνική συνοχή

Οι οικονομικές και κοινωνικές πολιτικές, καθώς και αυτές για την απασχόληση, είναι αλληλοενισχυόμενες. Η οικονομική ανάπτυξη πρέπει να συμβαδίζει με προσπάθειες μείωσης της φτώχειας και καταπολέμησης του αποκλεισμού. Η προώθηση της κοινωνικής ένταξης και η καταπολέμηση των διακρίσεων είναι κρίσιμη για να αποτραπεί ο κοινωνικός αποκλεισμός και να επιτευχθούν υψηλότερα ποσοστά απασχόλησης και οικονομικής ανάπτυξης, ιδίως σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Παρόμοια, η παροχή σφαιρικής ενίσχυσης σε αυτούς που βρίσκονται σε πλέον μειονεκτική κατάσταση, όπως οι εθνικές μειονότητες και τα άτομα που εγκατέλειψαν πρόωρα το εκπαιδευτικό σύστημα, μπορεί να είναι σημαντική για να διασφαλιστούν οικονομικά και κοινωνικά οφέλη σε όλη την ΕΕ.

Συνεχιζόμενες ανισότητες σε καινοτομική ικανότητα

Σε μια ολοένα και περισσότερο βασισμένη στη γνώση οικονομία η καινοτομία κατέχει το κλειδί για την περιφερειακή ανταγωνιστικότητα. Ωστόσο, η ικανότητα για καινοτομία, πρόσβαση στη γνώση και εκμετάλλευση αυτής, διαφέρει μεταξύ των περιφερειών τόσο στα υφιστάμενα όσο και στα νέα Κράτη Μέλη. Αν και στόχος της πολιτικής δεν είναι να διασφαλίσει ότι όλες οι περιφέρειες έχουν τα μέσα να συμβάλουν εξίσου στην πρόοδο των νέων τεχνολογιών, εντούτοις θα πρέπει όλες να είναι εξίσου πολύ σε θέση να εκμεταλλευτούν αυτή την πρόοδο και να την εφαρμόσουν σε παραγωγικές χρήσεις.

Ωστόσο, διάφοροι δείκτες — η σχετική κλίμακα της δαπάνης για Ε&Α, η απασχόληση σε ερευνητικές δραστηριότητες και, ιδιαίτερα, ο αριθμός των αιτήσεων για διπλώματα ευρεσιτεχνίας — υποδηλώνουν ότι υπάρχει ένα μεγάλο χάσμα στην καινοτομική ικανότητα μεταξύ των πιο εύρωστων περιφερειών σε κεντρικά τμήματα της Ένωσης και των άλλων. (Σύμφωνα με τα τελευταία στοιχεία, 8 από τις 213 περιφέρειες NUTS II στην παρούσα ΕΕ ευθύνονται για περίπου το ένα τέταρτο της συνολικής δαπάνης για Ε&Α στην Ένωση

και 31 για το ήμισυ αυτής.) Υπάρχει μια εξίσου μεγάλη ανισότητα τόσο μεταξύ των υπό ένταξη χωρών και του μέσου όρου της ΕΕ15 όσο και, εντός των πρώτων, μεταξύ των περιφερειών πρωτευουσής και των υπολοίπων.

Σημειώνεται μια αυξανόμενη συναίνεση ως προς τη σημασία της περιφερειακής ανταγωνιστικότητας για την ορθή διακυβέρνηση — υπό την έννοια των αποδοτικών θεσμών, των παραγωγικών σχέσεων μεταξύ των διαφόρων κοινωνιών που εμπλέκονται στην αναπτυξιακή διαδικασία και των θετικών στάσεων προς τις επιχειρήσεις και την επιχειρηματική πρωτοβουλία. Ωστόσο, οι περιφέρειες εξακολουθούν να διαφέρουν αισθητά ως προς αυτά τα ζητήματα, καθώς και στην ικανότητά τους να αναπτύξουν το δικό τους ανταγωνιστικό πλεονέκτημα, δεδομένης της εμπειρογνομosύνης που κατέχουν.

Οι επιπτώσεις των πολιτικών των Κρατών Μελών στη συνοχή

Οι δημόσιες δαπάνες στα Κράτη Μέλη είναι κατά πολύ μεγαλύτερες από το ποσό που δαπανά η ΕΕ για την πολιτική συνοχής. Ενώ οι πρώτες κυμαίνονται κατά μέσο όρο γύρω στο 47% του ΑΕΠ, ο προϋπολογισμός που καταμερίστηκε στην πολιτική συνοχής ισοδυναμεί με κατά τι λιγότερο από το 0,4% του ΑΕΠ της ΕΕ. Εντούτοις, παρά το σχετικά μικρό μέγεθός της, η πολιτική συνοχής της ΕΕ διαδραματίζει έναν πολύτιμο ρόλο με το να επιχειρεί να αντιμετωπίσει τις υποκείμενες αιτίες των ανισοτήτων στο εισόδημα και την απασχόληση εντός όλης της Ένωσης. Ενώ οι πολιτικές των Κρατών Μελών που συνεπάγονται δημόσια δαπάνη κυρίως επικεντρώνονται στην παροχή βασικών υπηρεσιών και εισοδηματικής ενίσχυσης, η πολιτική για τη συνοχή της ΕΕ εστιάζει στη μείωση των διαρθρωτικών ανισοτήτων, οι οποίες επηρεάζουν άμεσα την οικονομική ανταγωνιστικότητα των περιφερειών και την απασχολησιμότητα των ατόμων.

Η δημόσια δαπάνη κυρίως εστιάζει στη διασφάλιση πρόσβασης σε βασικές υπηρεσίες ...

Το μέγιστο μέρος της δημόσιας δαπάνης στα Κράτη Μέλη, επομένως, κατευθύνεται στην παροχή ενός φάσματος υπηρεσιών που στοχεύουν να διασφαλίσουν ότι οι πάντες έχουν πρόσβαση στη παιδεία, στην υγειονομική περίθαλψη και στην κοινωνική προστασία. Αυτές οι τρεις λειτουργίες μαζί αντιπροσωπεύουν σχεδόν τα δύο τρίτα των συνολικών κυβερνητικών δαπανών στην ΕΕ. Αντίθετα, η δημόσια

δαπάνη για επενδύσεις σε ανθρώπινο και υλικό κεφάλαιο ισοδυναμεί μόνο με μόλις πάνω από το 2% του ΑΕΠ κατά μέσο όρο και είναι κάτω από το 4% του ΑΕΠ σε όλες τις χώρες, πλην της Ιρλανδίας και του Λουξεμβούργου. Τα ποσά που δαπανώνται από τις εθνικές κυβερνήσεις για υπηρεσίες επιχειρηματικής ενίσχυσης, για την τριτοβάθμια εκπαίδευση, για καινοτομία και Ε&Α είναι παρόμοια μικρό (με το τελευταίο κατά μέσο όρο μόνο γύρω στο 0,3% του ΑΕΠ σε όλη την ΕΕ).

Επομένως, σε σχέση με τα ποσά που κατανέμονται σε διαρθρωτικές δαπάνες από τα Κράτη Μέλη, το ύψος του προϋπολογισμού για την πολιτική συνοχής δεν μοιάζει τελικά να είναι τόσο μικρό. Επιπλέον, σε αντίθεση με τις πρώτες, οι διαρθρωτικές δαπάνες της ΕΕ επικεντρώνονται στις περιφέρειες που έχουν τη μεγαλύτερη ανάγκη ενίσχυσης (οι διαρθρωτικές κατανομές της ΕΕ στην Ελλάδα και στην Πορτογαλία, για παράδειγμα, ισοδυναμούν και στις δύο περιπτώσεις με περίπου το 2½% του ΑΕΠ της κάθε χώρας).

Και συμβάλλει σημαντικά στην άμβλυση των περιφερειακών εισοδηματικών ανισοτήτων ...

Κατά κανόνα, οι κατά κεφαλήν κυβερνητικές δαπάνες σε σχέση με το ΑΕΘΠ για βασικές υπηρεσίες, όπως η παιδεία και η υγειονομική περίθαλψη, είναι σχετικά παρόμοιες σε όλες τις περιφέρειες των Κρατών Μελών, αντικατοπτρίζοντας τη μέριμνα να διασφαλιστεί ένα κοινό επίπεδο παροχών σε όλα τα άτομα, ανεξαρτήτως του τόπου κατοικίας τους. Εντούτοις, η κύρια διαφοροποίηση σημειώνεται στις δαπάνες για κοινωνική προστασία, λόγω διαφορών στην ανεργία και στον αριθμό των συνταξιούχων, αν και διαφέρουν επίσης και οι διοικητικές δαπάνες, λόγω της συγκέντρωσης των κυβερνητικών υπουργείων στην εθνική πρωτεύουσα.

Το κοινό αποτέλεσμα αυτών των τάσεων είναι ότι η συμβολή των δημοσίων δαπανών στο εισόδημα καθίσταται γενικά πολύ μεγαλύτερη στις λιγότερο ευημερούσες περιφέρειες απ' ό,τι στις πιο ευημερούσες, λόγω, όμως, του χαμηλότερου επιπέδου εισοδήματος των πρώτων, παρά λόγω υψηλότερων δημόσιων δαπανών.

Ενώ τα κυβερνητικά έσοδα είναι αναλογικά προς το εισόδημα

Από την άλλη μεριά, τα κυβερνητικά έσοδα μοιάζει να είναι σε γενικές γραμμές αναλογικά προς το εισόδημα,

κυρίως διότι σε όλα τα Κράτη Μέλη οι περισσότεροι φόροι επιβάλλονται κεντρικά, είτε στο εισόδημα ή στη δαπάνη. Κατά συνέπεια, δεν τείνουν να αντισταθμίζουν τη θετική συμβολή της δημόσιας δαπάνης στη μείωση των εισοδηματικών ανισοτήτων μεταξύ περιφερειών. Επιπλέον, σε χώρες όπου ένα σημαντικό ποσοστό των εσόδων συγκεντρώνεται τοπικά, λειτουργούν αναδιανεμητικοί μηχανισμοί για να μειώσουν τις ανισότητες στο εισόδημα που είναι διαθέσιμο στις περιφέρειες για τη χρηματοδότηση της δαπάνης.

Η ευρύτητα διαδεδομένη τάση εκχώρησης αρμοδιοτήτων για την παροχή δημοσίων υπηρεσιών σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο δεν έχει, επομένως, συνοδευτεί από μια παρόμοια τάση σε ό,τι αφορά τη συγκέντρωση των χρημάτων για τη χρηματοδότηση αυτών των υπηρεσιών. Η Ιταλία αποτελεί την κύρια εξαίρεση, καθώς εκεί η αρμοδιότητα της συγκέντρωσης εσόδων ολοένα και περισσότερο εκχωρείται στις περιφέρειες, χωρίς μια αντίστοιχη ενίσχυση των περιφερειακών μεταβιβάσεων.

Ξένες άμεσες επενδύσεις: ένας μείζων παράγων της περιφερειακής ανάπτυξης

Οι ξένες άμεσες επενδύσεις (ΞΑΕ) μπορούν δυνάμει να διαδραματίσουν ένα ρόλο- κλειδί στη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων στην οικονομική επίδοση, όχι μόνο ως πηγή εισοδήματος κα θέσεων εργασίας, αλλά και ως μέσο μεταφοράς τεχνολογίας και τεχνογνωσίας στις υστερούσες περιφέρειες. Είναι ιδιαίτερα σημαντικές για τις υπό ένταξη χώρες, στις οποίες υπάρχει ανάγκη για μια ουσιαστική αναδιάρθρωση της οικονομίας τους και για μια βαθμιαία αύξηση της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας. Ανεξαρτήτως, ωστόσο, των προσφερομένων χρηματοοικονομικών κινήτρων, οι ξένοι επενδυτές δεν προσελκύονται κατ' ανάγκην στα μέρη με τις μέγιστες ανάγκες, για λίγο πολύ τους ίδιους λόγους όπως και οι ντόπιοι επενδυτές (ανεπάρκειες στην υποδομή, έλλειψη εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού, κ.ο.κ).

Κατά συνέπεια, οι ΞΑΕ τείνουν να κατευθύνονται δυσανάλογα στις πιο εύρωστες παρά στις πιο αδύναμες περιοχές της Ένωσης. Κατά την περίοδο 1999–2001, οι επενδυτικές εισροές αντιπροσώπευαν περίπου το 21% του ΑΕΠ στην Ιρλανδία — η χώρα με το δεύτερο υψηλότερο επίπεδο κατά κεφαλήν ΑΕΠ στην ΕΕ — το 15% στην Δανία (η χώρα με το τρίτο υψηλότερο επίπεδο) και το 13% στις Κάτω Χώρες (το τέταρτο υψηλότερο). Αντίθετα, οι εισροές στην Πορτογαλία ισοδυναμούσαν με μόνο μόλις πάνω από το 4% του ΑΕΠ, ενώ οι χώρες με τις

μικρότερες εισροές ήταν η Ισπανία (1½% του ΑΕΠ), η Ιταλία (1%) και η Ελλάδα (μόλις κάτω του 1%).

Εντός των χωρών, οι ΞΑΕ γενικά συγκεντρώνονται στις μεγάλες πόλεις ή γύρω απ' αυτές, ιδίως στις εθνικές πρωτεύουσες, με ελάχιστες να κατευθύνονται σε υστερούσες περιφέρειες. Έτσι, στα νέα γερμανικά κρατίδια, εξαιρώντας το ανατολικό τμήμα του Βερολίνου, αναλογούσαν μόνο μόλις άνω του 2% των συνολικών εισροών στην Γερμανία μεταξύ του 1998 και 2000 και στις περιφέρειες του Στόχου 1 στην Ισπανία κάτω του 10% των εισροών στη χώρα το 2000. Παρόμοια, στην Ιταλία κάτω του 4% του συνόλου των απασχολούμενων σε ξένης ιδιοκτησίας εταιρείες βρίσκονταν στο νότο της χώρας.

Το ίδιο γενικό σχήμα είναι εμφανές στις υπό ένταξη χώρες. Το 2001, πάνω από τα δύο τρίτα των εισροών ΞΑΕ στην Ουγγαρία κατευθύνθηκαν στην περιφέρεια της Βουδαπέστης, πάνω από το 60% των εισροών στην Δημοκρατία της Τσεχίας κατευθύνθηκαν στην περιφέρεια της Πράγας και ένα παρόμοιο ποσοστό εισροών στην Μπρατισλάβα της Σλοβακίας.

Οι επιπτώσεις των Κοινοτικών πολιτικών: ανταγωνιστικότητα, απασχόληση και συνοχή

Σε αντίθεση με την διαρθρωτική πολιτική, άλλες πολιτικές της ΕΕ δεν στοχεύουν πρωταρχικά στην άμβλυση των κοινωνικών ανισοτήτων ή στη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των ατόμων. Ωστόσο, έχουν συνέπειες σε ό,τι αφορά τη συνοχή και σε πολλές περιπτώσεις λαμβάνουν ειδικά υπόψη τις ανισότητες.

Οικοδομώντας την βασισμένη στη γνώση οικονομία

Η Κοινοτική πολιτική για τις επιχειρήσεις, τη βιομηχανία και την καινοτομία επιδιώκει να ενισχύσει την ανταγωνιστικότητα των παραγωγών της ΕΕ, μέσω της προώθησης του ανταγωνισμού, της διασφάλισης πρόσβασης σε αγορές και της δημιουργίας ενός περιβάλλοντος που προάγει την Ε&Α σε όλη την Ένωση.

Όπως είναι γνωστό, μια έλλειψη καινοτομικής ικανότητας σε περιφερειακό επίπεδο απορρέει όχι μόνο από αδυναμίες στην ερευνητική βάση και από χαμηλά επίπεδα δαπανών Ε&Α, αλλά επίσης από αδυναμίες στις διασυνδέσεις μεταξύ ερευνητικών κέντρων και επιχειρήσεων και από μια βραδεία

υιοθέτηση των τεχνολογιών της πληροφορίας και της επικοινωνίας. Έτσι, η δημιουργία των Κέντρων Αναδιανομής Καινοτομίας και το δίκτυο Καινοτομικών Περιφερειών στην Ευρώπη αποσκοπούν να ενθαρρύνουν τις περιφέρειες να αναπτύξουν πολιτικές για την καινοτομία και να παρέχουν τεχνολογική στήριξη στις επιχειρήσεις.

Οι ανισότητες στην πρόσβαση σε Κοινωνική χρηματοδότηση ερευνητικών προγραμμάτων παραμένουν εμφανείς, ιδίως σε περιφερειακό επίπεδο, αν και το Έκτο Πρόγραμμα Πλαίσιο εν μέρει στοχεύει να βελτιώσει τις διασυνδέσεις μεταξύ επιστημονικών κέντρων στα πιο κεντρικά μέρη της ΕΕ και αυτών που βρίσκονται σε περιφερειακές περιοχές.

Ενισχύοντας την εκπαίδευση και την κατάρτιση

Οι δεξιότητες του εργατικού δυναμικού της αποτελούν το πρωταρχικό συγκριτικό πλεονέκτημα της ΕΕ στον παγκόσμιο ανταγωνισμό. Ένα υψηλό επίπεδο εκπαίδευσης και η παροχή μιας υψηλού επιπέδου κατάρτισης, στην οποία έχουν πρόσβαση τα άτομα κατά τη διάρκεια όλης της εργάσιμης ζωής τους, αποτελούν κλειδί για την ενίσχυση της καινοτομικής ικανότητας σε όλη την ΕΕ και για την επίτευξη του στόχου της Λισσαβώνας να καταστεί η Ένωση η πλέον δυναμική βασισμένη στη γνώση οικονομία παγκοσμίως. Προς επίτευξη αυτού του στόχου έχει εφαρμοσθεί το πρόγραμμα 'Εκπαίδευση και Κατάρτιση 2010', έχοντας ως συμπληρωματικό σκοπό να καταστήσει την εκπαίδευση και την κατάρτιση στην Ευρώπη «ένα παγκόσμιο σημείο αναφοράς για ποιότητα μέχρι το 2010».

Περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας σε μια κοινωνία χωρίς αποκλεισμούς

Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβώνας η ΕΕ προσδιόρισε μια σφαιρική στρατηγική που στοχεύει στην μακροπρόθεσμη οικονομική ανάπτυξη, την πλήρη απασχόληση, την κοινωνική συνοχή και την αειφόρο ανάπτυξη σε μια βασισμένη στη γνώση κοινωνία. Η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Απασχόλησης (ΕΣΑ) αναθεωρήθηκε το 2003 για να στηρίξει καλύτερα εντός μιας διευρυμένης Ένωσης τους στόχους που τέθηκαν στην Λισσαβώνα και αποσκοπούσε να ενισχύσει τις προσπάθειες των Κρατών Μελών να μεταρρυθμίσουν τις αγορές εργασίας τους, να επιτύχουν την πλήρη απασχόληση, να αυξήσουν την ποιότητα και την παραγωγικότητα στην εργασία και να μειώσουν τις κοινωνικές ανισότητες.

Η επιτυχία στην υλοποίηση της ΕΣΑ εξαρτάται από μια σαφή δέσμευση εκ μέρους των Κρατών Μελών να

βοηθήσουν τους εργαζόμενους και τις επιχειρήσεις να αυξήσουν την προσαρμοστικότητα τους, να προσελκύσουν περισσότερα άτομα στην απασχόληση, να επενδύσουν περισσότερο, και πιο αποτελεσματικά, σε ανθρώπινο κεφάλαιο και να βελτιώσουν τη διακυβέρνηση. Η δράση με στόχο την αύξηση της κοινωνικής ένταξης συμβάλλει τόσο στη μείωση των ανισοτήτων σχετικά με την πρόσβαση στην απασχόληση, όσο και στην αύξηση του αναπτυξιακού δυναμικού της οικονομίας. Μετά την Λισσαβώνα, υιοθετήθηκε από την ΕΕ το 2001 μια κοινή στρατηγική για την κοινωνική ένταξη. Η δεύτερη γενιά εθνικών σχεδίων δράσης, που παρήγαγαν τα Κράτη Μέλη το 2003, αναγνωρίζει την πολυδιάστατη φύση του κοινωνικού αποκλεισμού και την ανάγκη της καταπολέμησής του μέσω ευρέως φάσματος μέτρων, καθιστώντας αλληλοενισχυόμενες τις οικονομικές και κοινωνικές πολιτικές, καθώς και αυτήν για την απασχόληση.

Η δέσμευση της Κοινότητας για ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών πρέπει να μεταφραστεί σε μια σφαιρική προσέγγιση 'mainstreaming', διασφαλίζοντας ότι όλες οι πολιτικές κατά το σχεδιασμό και την υλοποίησή τους λαμβάνουν υπόψη τις επιπτώσεις που έχουν στο φύλο. Αν είναι να επιτευχθεί ο στόχος της Λισσαβώνας για την απασχόληση που τέθηκε για το 2010, πρέπει να αντιμετωπισθούν δυναμικά οι παράγοντες που ευθύνονται για το χάσμα μεταξύ ανδρών και γυναικών όσον αφορά την απασχόληση, την ανεργία και τις αμοιβές. Απ' αυτή την άποψη, πρέπει να συνεχισθούν περαιτέρω οι δράσεις που προσελκύουν τις γυναίκες στην απασχόληση, που τις ενθαρρύνουν να παραμείνουν στην αγορά εργασίας και που διευκολύνουν το συνδυασμό μιας επαγγελματικής καριέρας με τις οικογενειακές ευθύνες, μέσω της παροχής διευκολύνσεων παιδικής μέριμνας.

Περιβαλλοντική προστασία για αειφόρο ανάπτυξη και θέσεις εργασίας

Η διατήρηση της οικονομικής ανάπτυξης και η δημιουργία μακροχρόνιων και σταθερών θέσεων εργασίας εξαρτάται από την προστασία του περιβάλλοντος ενάντια στις δυνάμει επιζήμιες επιπτώσεις της μεγέθυνσης και από την αποφυγή της υπερβολικής μείωσης εξαντλήσιμων πόρων. Το Έκτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον, *Το μέλλον μας — Η επιλογή μας*, διατυπώνει τις περιβαλλοντικές δράσεις που είναι αναγκαίες για να διατηρηθεί η επιδίωξη των οικονομικών και κοινωνικών στόχων της ΕΕ. Αυτές αφορούν στον περιορισμό των κλιματολογικών αλλαγών, την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και της βιοποικιλότητας, τη μείωση των επιβλαβών για την υγεία εκπομπών ρύπων και τη μείωση της χρήσης φυσικών πόρων, μέσω του περιορισμού της κατασπατάλησής τους. Επίσης, σημαίνουν ότι θα λαμβάνονται

υπόψη οι περιβαλλοντικοί προβληματισμοί κατά την εφαρμογή αποφάσεων διαρθρωτικής πολιτικής που συνεπάγονται επενδύσεις.

Αν και έχει κόστος η προστασία του περιβάλλοντος, κατεξοχήν στις υστερούσες περιφέρειες, όπου οι ανάγκες σε υποδομή τείνουν να είναι οι μέγιστες, υπάρχουν επίσης σημαντικά δυνητικά οφέλη από βελτιώσεις στην υγεία και από τη δημιουργία θέσεων απασχόλησης στις οικολογικές βιομηχανίες, καθώς και από μια πιο αειφόρο ανάπτυξη.

Η εσωτερική αγορά και οι υπηρεσίες γενικού ενδιαφέροντος

Η απελευθέρωση των αγορών στις μεταφορές, τις τηλεπικοινωνίες και την ενέργεια έχει οδηγήσει σε αυξημένη αποδοτικότητα και χαμηλότερες τιμές. Ωστόσο, αυτή συγχρόνως συνεπάγεται για ορισμένες κοινωνικές ομάδες ή περιφέρειες μια απειλή αποκλεισμού τους από την πρόσβαση σε ζωτικές υπηρεσίες. Για το λόγο αυτό έχουν θεσπιστεί υποχρεώσεις δημόσιας υπηρεσίας, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι πάντες μπορούν να αποκτήσουν ζωτικές υπηρεσίες — ή 'υπηρεσίες γενικού ενδιαφέροντος' — εύλογης ποιότητας και σε προσίτες τιμές, όπως απαιτείται από την Συνθήκη της ΕΕ (Άρθρο 16). Έχουν διατεθεί Κοινοτικά κονδύλια ώστε να διασφαλιστεί η τήρηση των υποχρεώσεων αυτών σε όλη την ΕΕ.

Ταυτόχρονα, τα διευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών έχουν αυξήσει την προσπελασιμότητα των πιο απομακρυσμένων περιφερειών και έχουν διευκολύνει την επέκταση του εμπορίου, ενώ αυτά που έχουν σχεδιαστεί να συνδέσουν τα νέα Κράτη Μέλη με τα υφιστάμενα είναι πιθανόν ότι θα έχουν παρόμοιες επιπτώσεις. Οι κατευθυντήριες γραμμές για τα διευρωπαϊκά δίκτυα ενέργειας, που υιοθετήθηκαν το 2003, υπογράμμισαν την ανάγκη επενδύσεων σε αγωγούς φυσικού αερίου και συστήματα διανομής ηλεκτρισμού σε μεσόγειες, περιφερειακές και άκρως περιφερειακές περιφέρειες στο μέλλον. Το δε πρόγραμμα διευρωπαϊκού δικτύου τηλεπικοινωνιών (ή eTEN) αποσκοπεί όχι μόνο στη βελτίωση των επικοινωνιών μεταξύ των πιο απόκεντρων περιφερειών και άλλων τμημάτων της ΕΕ, αλλά επίσης στην αντιμετώπιση των ελλείψεων στις εφαρμογές και υπηρεσίες ΤΠΕ.

Η μεταρρύθμιση κοινών πολιτικών: γεωργία και αλιεία

Αν και οι δαπάνες στο πλαίσιο της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής (ΚΓΠ) έχουν μειωθεί σταδιακά με τη πάροδο του χρόνου, εξακολουθούν να αντιπροσωπεύουν σχεδόν το 47% του

Κοινοτικού Προϋπολογισμού. Από τότε που άρχισε η διαδικασία μεταρρύθμισης το 1992, οι άμεσες ενισχύσεις στους παραγωγούς έχουν ανέρθει στο 70% της συνολικής δαπάνης, αλλά παραμένουν κάτω του μέσου όρου της ΕΕ στην Ισπανία, στη μόνη χώρα Συνοχής όπου ισχύει αυτό. Κατά μέσο όρο οι πληρωμές είναι μεγαλύτερες σε σχέση με το εισόδημα για μεγάλες και μεσαίου μεγέθους εκμεταλλεύσεις απ' ό,τι για τις μικρές.

Οι ενισχύσεις για αγροτική ανάπτυξη κατά την περίοδο 2000–2006 είναι μεγαλύτερες στις περιφέρειες του Στόχου 1 (56% της συνολικής δαπάνης) απ' ό,τι σε άλλα μέρη της ΕΕ, αν και μόνο περίπου το 10% αυτών αφορά μέτρα για την ενίσχυση της αγροτικής οικονομίας εκτός γεωργίας. Κατά την επόμενη προγραμματική περίοδο, 2007 με 2013, οι δαπάνες της ΚΓΠ θα είναι χαμηλότερες σε πραγματικούς όρους, με μια αποσύνδεση των άμεσων πληρωμών από την παραγωγή, μια μείωση των πληρωμών σε μεγάλες εκμεταλλεύσεις, χαμηλότερες τιμές και περισσότερη έμφαση τόσο στην αγροτική ανάπτυξη όσο και στο περιβάλλον.

Με τη διεύρυνση, η απασχόληση στη γεωργία στην ΕΕ θα αυξηθεί κατά περίπου 60%, με μια σημαντική άνοδο στον αριθμό των μικρών εκμεταλλεύσεων. Το μερίδιο στη συνολική δαπάνη υπό την ΚΓΠ, το οποίο προορίζεται για τις περιφέρειες του Στόχου 1 στα νέα και στα υφιστάμενα Κράτη Μέλη, εκτιμάται ότι θα αυξηθεί κατά περίπου 10 ποσοστιαίες μονάδες, σχεδόν στα δύο τρίτα.

Η Κοινή Αλιευτική Πολιτική (ΚΑΠ) στοχεύει πρωταρχικά στην προστασία των αλιευτικών αποθεμάτων και την αναδιάρθρωση της βιομηχανίας για να διασφαλιστεί η βιωσιμότητά της. Τα έκτακτα μέτρα που ελήφθησαν πρόσφατα θα έχουν σημαντικές επιπτώσεις σε μια σειρά περιφερειακές οικονομίες, ιδίως στην Ισπανία και στην Πορτογαλία. Αν και πιο μακροπρόθεσμα, μια αναδιάρθρωμένη βιομηχανία θα πρέπει να μπορεί να επανέλθει στην κερδοφορία από τη στιγμή που θα έχουν λήξει τα έκτακτα μέτρα, ωστόσο αποτελεί σε μεγάλο βαθμό ευθύνη των Κρατών Μελών να αμβλύνουν τις δυσμενείς κοινωνικές και οικονομικές συνέπειες.

Σε ό,τι αφορά τις υπό ένταξη χώρες, μόνο η Πολωνία και τα τρία Κράτη της Βαλτικής έχουν αλιεία υπολογίσιμου μεγέθους και αυτή ήδη παρακμάζει. Το συνολικό αλίευμα και στις τρεις μαζί είναι κάτω του 7% απ' ό,τι στα υφιστάμενα Κράτη Μέλη.

Κρατικές ενισχύσεις και πολιτική συνοχής

Στο βαθμό που το παρόν καθεστώς επιτρέπει τις διακρίσεις υπέρ των προβληματικών περιφερειών, ο έλεγχος των

κρατικών ενισχύσεων μπορεί τόσο να συμβάλλει όσο και να υποστηρίξει την πολιτική συνοχής. Σε συμφωνία με τις δεσμεύσεις που αναλήφθηκαν στο Συμβούλιο της Στοκχόλμης, η συνολική δαπάνη για κρατικές ενισχύσεις ελαττώθηκε σημαντικά σε χρηματικούς όρους μεταξύ του 1997 και 2001 και μειώθηκε σε σχέση με το ΑΕΠ σε 12 από τα 15 Κράτη Μέλη. Ταυτόχρονα, η δαπάνη ολοένα και περισσότερο μετατοπίζεται προς οριζόντιους στόχους. Εντούτοις, παραμένει υψηλότερη στα πιο ευημερούντα Κράτη Μέλη απ' ό,τι στις χώρες Συνοχής.

Το 2001, μόνο περίπου 9% των συνολικών κρατικών ενισχύσεων στην ΕΕ αφορούσε σε περιφέρειες του Στόχου 1 και το συναφές ποσό ήταν κάτω του ενός τρίτου του αντίστοιχου κατά το έτος αιχμής 1993, κυρίως λόγω μεγάλων περικοπών των ενισχύσεων στα νέα γερμανικά κρατίδια, καθώς και στην νότια Ιταλία. Οι περιφερειακές ενισχύσεις σε περιοχές του Στόχου 2 ισοδυναμούν με περίπου το 6% των συνολικών κρατικών ενισχύσεων.

Δεδομένων των επιπτώσεών του στην περιφερειακή κατανομή της οικονομικής δραστηριότητας και του εισοδήματος, ο έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων εξακολουθεί να είναι μείζονος σημασίας στα πλαίσια της διεύρυνσης. Συνεπώς, για την περίοδο μετά το 2006 θα συνεχίσουν να καταβάλλονται προσπάθειες για τον εκσυγχρονισμό, την απλοποίηση και την αποσαφήνιση των κανόνων που διέπουν τις κρατικές ενισχύσεις, λαμβάνοντας υπόψη τις μεταβολές στην πολιτική συνοχής, με στόχο λιγότερη αλλά καλύτερα στοχευμένη βοήθεια.

Δικαιοσύνη και εσωτερικές υποθέσεις: η βελτίωση των προϋποθέσεων για ανάπτυξη

Ένας υψηλός δείκτης εγκληματικότητας, η ύπαρξη οργανωμένου εγκλήματος και η διαφθορά τείνουν να παρεμποδίζουν την οικονομική ανάπτυξη και να αποτρέπουν δυνητικούς επενδυτές. Μια ενδυνάμωση της ικανότητας καταπολέμησης του εγκλήματος, αυξημένη διασυννοριακή συνεργασία, βελτιωμένοι έλεγχοι των εξωτερικών συνόρων και πληρέστερη ενσωμάτωση των πολιτών τρίτων χωρών στην κοινωνία αποτελούν, επομένως, όλα τρόπους ενίσχυσης της περιφερειακής ανάπτυξης. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα για τις υπό ένταξη χώρες.

Αντιλήψεις για τις Κοινοτικές πολιτικές στις περιφέρειες

Δειγματοληπτικές έρευνες που διεξήχθησαν μεταξύ περιφερειακών αξιωματούχων σε όλη την ΕΕ υποδεικνύουν

ότι οι Κοινοτικές πολιτικές σε μεγάλο βαθμό ταυτίζονται με την Κοινοτική χρηματοδότηση και ότι τα έργα που χρηματοδοτούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία τείνουν να είναι και πιο ορατά και αυτά που θεωρούνται ότι έχουν τις μεγαλύτερες επιπτώσεις. Αυτό ισχύει ειδικά στις περιφέρειες του Στόχου 1 και όλως ιδιαίτερα στις χώρες Συνοχής. Επίσης αναγνωρίστηκαν οι θετικές επιπτώσεις της Κοινοτικής Πρωτοβουλίας INTERREG, λόγω της συγκεκριμένης εστίασής της, της ορατότητάς της και των κινήτρων για συνεργασία.

Ενώ το αποτέλεσμα της ΚΓΠ για τη συνοχή γενικά θεωρείται ότι ήταν θετικό σε περιφέρειες όπου η γεωργία ήταν πλέον σημαντική, υποστηρίχθηκε ότι στις Μεσογειακές περιφέρειες δεν ήταν δίκαιη και σε άλλες περιπτώσεις ότι ευνόησε τις πιο κερδοφόρες γεωργικές εκμεταλλεύσεις και τις πλέον αναπτυσσόμενες περιοχές. Επικρίθηκε η απουσία σύνδεσης μεταξύ της ΚΓΠ και της περιβαλλοντικής πολιτικής, ενώ ήταν ευρύτατα αποδεκτή η ενσωμάτωση περιβαλλοντικών προβληματισμών στην πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης, όπως και η ένταξη στην τελευταία επενδύσεων σε υποδομή E&A, η οποία θεωρείται ιδιαίτερα σημαντική σε περιφέρειες του Στόχου 1.

Ταυτόχρονα, υπήρξε ευρύτατη κριτική του υψηλού κόστους διαχείρισης των προγραμμάτων των Διαρθρωτικών Ταμείων κατά την παρούσα περίοδο και της αύξουσας πολυπλοκότητας των διαδικασιών. Αντίθετα, η μεγαλύτερη εμπλοκή των επιχειρήσεων και των κοινωνικών εταίρων θεωρήθηκε ως σημαντική πρόοδος, η οποία πρέπει να προχωρήσει πιο πέρα.

Οι επιπτώσεις και η προστιθέμενη αξία των διαρθρωτικών πολιτικών

Η κλίμακα και η κατεύθυνση των παρεμβάσεων στις περιφέρειες του Στόχου 1

Τα Διαρθρωτικά Ταμεία και το Ταμείο Συνοχής, που αντιπροσωπεύουν μόνο περίπου το 0,4% του ΑΕΠ της ΕΕ, επικεντρώνονται στην ενίσχυση των λιγότερο ευημερούντων τμημάτων της Ένωσης. Κατά την περίοδο 2000–2006, το ποσό που μεταβιβάστηκε σε περιφέρειες του Στόχου 1 ισοδυναμεί με το 0,9% του ΑΕΠ στην Ισπανία και πάνω από το 2½% του ΑΕΠ στην Ελλάδα και στην Πορτογαλία. Πιο σημαντικά, αυτές οι μεταβιβάσεις εκτιμάται ότι προσθέτουν κάπου 3% στις επενδύσεις στην Ισπανία και 8–9% στην Ελλάδα και στην Πορτογαλία, καθώς και 7% στο ιταλικό Μετσοτζιόρνο και 4% στα νέα γερμανικά κρατίδια.

Στις περισσότερες περιπτώσεις, η εθνική δημόσια δαπάνη που συμπλήρωσε τις παρεμβάσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων ήταν μεγαλύτερη σε πραγματικούς όρους κατά την προγραμματική περίοδο 1994–1999 απ' ό,τι στην προηγούμενη, αυξάνοντας το διαθέσιμο για επενδύσεις ποσό κατά 40–50%. Αυτό αυξήθηκε περαιτέρω από την ιδιωτική χρηματοδότηση, που ήταν ιδιαίτερα σημαντική στην Αυστρία, στην Γερμανία, τις Κάτω Χώρες και το Βέλγιο, αν και τα ποσά που 'μοχλεύθηκαν' με αυτόν τον τρόπο ήταν σχετικά μικρά στις χώρες Συνοχής, στην Γαλλία και στο ΗΒ. Το αποτέλεσμα μόχλευσης στις ιδιωτικές επενδύσεις κατά την παρούσα περίοδο μοιάζει να είναι παρόμοιο, αλλά πολύ μικρότερο στην Γερμανία.

Οι διαρθρωτικές δαπάνες συμπληρώθηκαν επίσης με δάνεια από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ). Ο δανεισμός των μεν ενισχυόμενων περιοχών στην ΕΕ15 ανήλθε συνολικά στα 20 δις ευρώ ετησίως μεταξύ του 2000 και 2002, από τα οποία πάνω από το ήμισυ κατευθύνθηκε σε περιφέρειες του Στόχου 1, των δε υπό ένταξη χωρών στα 3 δις ευρώ ετησίως. Πάνω από το ένα τρίτο των δανείων δι-οχετεύθηκε σε επενδύσεις στις μεταφορές στις παρούσες περιφέρειες του Στόχου 1, ενώ στις υπό ένταξη χώρες το 90% κατευθύνθηκε στις μεταφορές, στο περιβάλλον και στην ενέργεια.

Τα Διαρθρωτικά Ταμεία έχουν, όμως ιδιαίτερως, χρησιμοποιηθεί για να μειωθούν οι ανισότητες στην υφιστάμενη υποδομή και στο υφιστάμενο ανθρώπινο κεφάλαιο μεταξύ των περιφερειών του Στόχου 1 και άλλων τμημάτων της ΕΕ. Έτσι, κατά την τελευταία δεκαετία έχουν βελτιωθεί σημαντικά τα μεταφορικά συστήματα, τόσο οι διευρωπαϊκές διασυνδέσεις όσο και τα δευτερεύοντα δίκτυα εντός περιφερειών, ενώ οι άνεργοι και οι απασχολούμενοι που είναι ευπαθείς στην απώλεια της θέσης εργασίας τους έχουν τύχει συμβουλευτικής και κατάρτισης, προκειμένου να αυξηθεί η απασχολησιμότητά τους, καθώς και οι δεξιότητές τους. Ταυτόχρονα, έχουν δοθεί ενισχύσεις στην Ε&Α και στην καινοτομία για να οικοδομηθεί νέο ερευνητικό δυναμικό και, εξίσου σημαντικά, για να βοηθηθεί η χάραξη περιφερειακών στρατηγικών με στόχο τον προσανατολισμό της Ε&Α προς την ικανοποίηση τοπικών ευκαιριών για ανάπτυξη, και, τέλος, για να προωθηθεί η διάχυση των ΤΠΕ και των βασικών δεξιοτήτων που απαιτούνται για τη χρήση των νέων τεχνολογιών.

Επιπρόσθετα, ένα σημαντικό ποσοστό των Διαρθρωτικών Ταμείων (14% κατά την περίοδο 2000–2006) έχει κατευθυνθεί στη χρηματοδότηση επενδύσεων για την αναβάθμιση του περιβάλλοντος, ιδίως για τη διαχείριση αποβλήτων

και την επεξεργασία λυμάτων, ενώ λαμβάνονται ρητά υπόψη περιβαλλοντικοί προβληματισμοί όταν αποφασίζονται διαρθρωτικές παρεμβάσεις.

Οι επιπτώσεις των παρεμβάσεων στην πραγματική σύγκλιση και στην οικονομική ολοκλήρωση

Η εμπειρική ανάλυση δείχνει όχι μόνο ότι η αύξηση του ΑΕΠ, της απασχόλησης και της παραγωγικότητας στις περιφέρειες του Στόχου 1 έχει ξεπεράσει, ιδιαίτερα από τα μέσα της δεκαετίας του '90 και μετά, τις αντίστοιχες αυξήσεις στην υπόλοιπη ΕΕ, αλλά και ότι μεταξύ αυτών των περιφερειών η σύγκλιση υπήρξε ιδιαίτερα αισθητή στις λιγότερο ευημερούσες. (Πρέπει να επισημανθεί ότι αυτή η ανάλυση βασίζεται σε ένα συνεπές σύνολο δεδομένων που συγκεντρώθηκαν ειδικά για την Έκθεση.) Υποδεικνύει, επίσης, ότι οι διαρθρωτικές παρεμβάσεις έχουν τονώσει την ανάπτυξη στις χώρες Συνοχής, τόσο με το να αυξάνουν τη ζήτηση όσο και με το να ενισχύουν την οικονομία από την πλευρά της προσφοράς. Έτσι, στην Ισπανία το ΑΕΠ το 1999 εκτιμάται ότι ήταν κάπου 1½% υψηλότερο απ' ό,τι θα ήταν χωρίς τις παρεμβάσεις, στην Ελλάδα 2% υψηλότερο, στην Ιρλανδία σχεδόν 3% υψηλότερο και στην Πορτογαλία πάνω από 4% υψηλότερο. Επιπρόσθετα, το ΑΕΠ στα νέα γερμανικά κρατίδια εκτιμάται ότι αυξήθηκε κατά περίπου 4% ως αποτέλεσμα των παρεμβάσεων.

Οι διαρθρωτικές παρεμβάσεις έχουν επίσης προωθήσει την ανάπτυξη του εμπορίου μεταξύ των χωρών Συνοχής και άλλων τμημάτων της Ένωσης — το οποίο υπερδιπλασιάστηκε κατά την τελευταία δεκαετία — και τη στενότερη ολοκλήρωση. Τα στοιχεία υποδεικνύουν ότι, κατά μέσο όρο, περίπου το ένα τέταρτο των διαρθρωτικών δαπανών επιστρέφει στην υπόλοιπη Ένωση υπό τη μορφή των αυξημένων εισαγωγών, ιδίως μηχανημάτων και εξοπλισμού. Αυτή η 'διαρροή' είναι ιδιαίτερα μεγάλη στην περίπτωση της Ελλάδας (42% των δαπανών) και της Πορτογαλίας (35%).

Καθώς ένα μεγάλο ποσοστό της οποιασδήποτε αύξησης των δαπανών στα νέα Κράτη Μέλη κατευθύνεται σε εισαγωγές και περίπου το 60% αυτών προέρχεται από τα υφιστάμενα Κράτη Μέλη της ΕΕ, οι διαρθρωτικές δαπάνες στις χώρες αυτές είναι πιθανόν ότι θα συνεπάγονται εξίσου μεγάλα αποτελέσματα 'διαρροής' εις όφελος της ανάπτυξης στην υπόλοιπη Ένωση. Όπως και στις χώρες Συνοχής, αυτές οι δαπάνες τείνουν να κατανέμονται δυσανάλογα σε εισαγωγές μηχανημάτων και εξοπλισμού, εις όφελος ιδίως της Γερμανίας, στην οποία αναλογεί περίπου το 45% όλων αυτών των εισαγωγών που προμηθεύει η ΕΕ15.

Οι παρεμβάσεις στις περιφέρειες του Στόχου 2: αναδιάρθρωση και δημιουργία θέσεων εργασίας

Κατά την περίοδο 1994–1999, 82 περιφέρειες σε 12 Κράτη Μέλη έλαβαν ενισχύσεις του Στόχου 2 συνολικού ύψους περίπου 2,4 δις ευρώ ετησίως (οι οποίες αυξήθηκαν σε 3,3 δις ευρώ ετησίως κατά την παρούσα περίοδο), λόγω της παρουσίας περιοχών βιομηχανικής παρακμής. Οι ενισχύσεις αυτές συμπληρώθηκαν με παρόμοια ποσά χρηματοδότησης από εθνικές δημόσιες και ιδιωτικές πηγές, αυξάνοντας τη συνολική διαρθρωτική δαπάνη στις περιοχές αυτές σε περίπου 7 δις ευρώ ετησίως. Οι δαπάνες επικεντρώθηκαν ιδιαίτερα στην ανάπτυξη παλιών βιομηχανικών χώρων και σε υπηρεσίες επιχειρηματικής ενίσχυσης (που μαζί αντιπροσωπεύουν περίπου το ήμισυ του συνόλου), ενώ περίπου το 20% κατευθύνθηκε στην ανάπτυξη ανθρωπίνων πόρων και το 10% σε ενισχύσεις για Ε&Α και ΤΠΕ.

Οι μελέτες αξιολόγησης υποδεικνύουν ότι συνολικά οι διαρθρωτικές παρεμβάσεις στις περιοχές αυτές οδήγησαν στη δημιουργία κάπου 700 χιλιάδων θέσεων εργασίας κατά την περίοδο αυτή και μόλις κάτω από 500 χιλιάδες σε καθαρούς όρους, ενώ περίπου 300 χιλιάδες ΜΜΕ έλαβαν ενισχύσεις για να βελτιώσουν τις παραγωγικές μεθόδους τους και να αναζητήσουν νέες αγορές. Ταυτόχρονα, καθαρίστηκαν και αναπλάστηκαν κάπου 115 εκατομμύρια τετραγωνικά μέτρα εγκαταλελειμμένων βιομηχανικών εκτάσεων, καθιστώντας έτσι δυνατή την ανάπτυξη νέων οικονομικών δραστηριοτήτων, συμπεριλαμβανομένων αυτών του ελεύθερου χρόνου και άλλων πολιτιστικού χαρακτήρα. Εν μέρει ως αποτέλεσμα αυτών των μέτρων, η ανεργία μειώθηκε κατά τι περισσότερο στις περιοχές αυτές απ' ό,τι στην υπόλοιπη ΕΕ, αν και το κατά κεφαλήν ΑΕΠ αυξήθηκε κατά τι λιγότερο.

Η πιο λεπτομερής ανάλυση υποδεικνύει ότι οι ενισχύσεις για Ε&Α, καινοτομία και μεταφορά τεχνολογίας ήταν ιδιαίτερα αποτελεσματικές στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας ή στη διατήρηση των υφιστάμενων, αν και γενικά η καινοτομική ικανότητα των περισσότερων περιοχών του Στόχου 2 παραμένει λιγότερο αναπτυγμένη απ' ό,τι σε πιο επιτυχημένες περιφέρειες. Εν αντιθέσει, η υφιστάμενη υποδομή και το υφιστάμενο ανθρώπινο κεφάλαιο μοιάζει να είναι σε παρεμφερή επίπεδα με αλλού.

Οι παρεμβάσεις είχαν μεν θετικές επιπτώσεις, οι οποίες, ωστόσο, θα ήταν ενδεχομένως σημαντικότερες αφενός αν ήταν μεγαλύτερες τόσο οι επιλέξιμες για ενίσχυση περιοχές όσο και η κλίμακα των χρηματοδοτούμενων λειτουργιών, αφετέρου αν ο χρονικός ορίζοντας για τα έργα (τρία έτη) είχε

μεγαλύτερη διάρκεια. Οι αλλαγές αυτές θα είχαν καταστήσει δυνατή την ενίσχυση προγραμμάτων μεγαλύτερης στρατηγικής σημασίας για την περιφερειακή ανάπτυξη.

Ενισχύσεις για τη γεωργία, την αγροτική ανάπτυξη και την αλιεία

Οι παρεμβάσεις υπό τον Στόχο 5α κατά την περίοδο 1994–1999 στόχευαν στη βελτίωση της γεωργικής αποδοτικότητας, καθώς και στο να συντείνουν στην προστασία της υπαίθρου, και μοιάζει να ήταν σχετικά αποτελεσματικές σε ό,τι αφορά την ενίσχυση της αναδιάρθρωσης των μικρών εκμεταλλεύσεων σε περιφέρειες του Στόχου 1.

Οι παρεμβάσεις υπό τον Στόχο 5β ανήρθαν σε περίπου 1,2 δις ευρώ ετησίως και υλοποιήθηκαν σε περιοχές που στεγάζουν κάπου το 9% του πληθυσμού της ΕΕ. Μοιάζει να οδήγησαν σε κάποια διαφοροποίηση της γεωργικής παραγωγής και στην ανάπτυξη δραστηριοτήτων, όπως ο αγροτουρισμός και οι περιβαλλοντικές υπηρεσίες, ενώ συνέτειναν στην αναμόρφωση χωριών και την ανάπτυξη δημοσίων υπηρεσιών.

Κατά την παρούσα προγραμματική περίοδο, οι ενισχύσεις για αγροτική ανάπτυξη έχουν ενσωματωθεί σε μια ενιαία γενική στρατηγική, αλλά έχουν διανεμηθεί σε δύο προγράμματα, με το ένα να υπόκειται σε κανονισμούς των Διαρθρωτικών Ταμείων και το άλλο σε αυτούς του ΕΓΤΠΕ-Εγγυήσεων. Οι τελευταίοι έχουν σχεδιαστεί για πολιτικές της αγοράς γεωργικών προϊόντων και δεν είναι καλά προσαρμοσμένοι σε πολυετή προγράμματα.

Ο τομέας αλιείας είναι συγκεντρωμένος σε έναν περιορισμένο αριθμό περιφερειών σε περιφερειακά τμήματα της ΕΕ, τα οποία έχουν πληγεί από τα μέτρα που ελήφθησαν για την προστασία των αλιευτικών αποθεμάτων και όπου, κατά συνέπεια, οι παρεμβάσεις υπό το Κοινό Αλιευτικό Πρόγραμμα μπορούν να συμβάλλουν σημαντικά στην ανάπτυξη άλλων οικονομικών δραστηριοτήτων.

Η προώθηση της απασχόλησης, της εκπαίδευσης και της κατάρτισης μέσω του ΕΚΤ

Κατά την περίοδο 1994–1999, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ) παρείχε ενισχύσεις για την ανάπτυξη των ανθρωπίνων πόρων που ισοδυναμούσαν με το ένα τρίτο των συνολικών παρεμβάσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων, με περίπου το ήμισυ εξ αυτών να κατευθύνεται σε περιφέρειες του Στόχου 1.

Οι παρεμβάσεις υπό τον Στόχο 3 στόχευαν στο να ενταχθούν στην απασχόληση οι νέοι, οι μακροχρόνια άνεργοι και τα άτομα που κινδυνεύουν από αποκλεισμό και να προωθηθεί η ισότητα των ευκαιριών. Οι παρεμβάσεις υπό τον Στόχο 4 επικεντρώθηκαν στο να βοηθηθούν οι εργαζόμενοι να προσαρμοστούν στην βιομηχανική αλλαγή. Τα στοιχεία υποδεικνύουν ότι τα πιο επιτυχή μέτρα ήταν αυτά που προσέφεραν ένα συνδυασμό ενισχύσεων, όπως προσανατολισμό, κατάρτιση και αναζήτηση εργασίας, προσαρμοσμένες σε ατομικές ανάγκες.

Επιπρόσθετα, το ΕΚΤ παρέχει χρηματοδότηση για απασχόληση, εκπαίδευση και συστήματα κατάρτισης τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο. Σε περιφέρειες του Στόχου 1, το ΕΚΤ συντέινε στην άνοδο του επιπέδου των δημοσίων επενδύσεων στην παιδεία και την κατάρτιση. Αν και η Ευρωπαϊκή Στρατηγική Απασχόλησης (ΕΣΑ) ξεκίνησε όταν η προγραμματική περίοδος ήταν ήδη εν εξελίξει, το ΕΚΤ παρείχε σημαντικές ενισχύσεις, από το 1997 και μετά, για πολιτικές που περιλαμβάνονταν στα Εθνικά Σχέδια Δράσης για την Απασχόληση (ΕΣΔΑ), ιδίως στα νότια Κράτη Μέλη.

Κατά την περίοδο 2000–2006, η σύνδεση μεταξύ του ΕΚΤ και της ΕΣΑ έχει ενισχυθεί σημαντικά. Με έναν προϋπολογισμό περίπου 60 δις ευρώ συνολικά, το ΕΚΤ έχει καταστεί το κύριο Κοινοτικό χρηματοδοτικό μέσο που υποστηρίζει την ΕΣΑ, ενώ με τη σειρά της η ΕΣΑ παρέχει ένα ισχυρότερο πλαίσιο πολιτικής για τις παρεμβάσεις του ΕΚΤ και τη δημιουργία απασχόλησης.

Η προώθηση της συνεργασίας και των δικτύων

Οι Κοινοτικές Πρωτοβουλίες αποσκοπούν στην προώθηση της καινοτομίας, της εταιρικής σχέσης και της ανάπτυξης συνεργατικών κοινοπραξιών μεταξύ χωρών και περιφερειών, επιλαμβανόμενες αναγκών που συχνά μένουν αναπάντητες από τα προγράμματα κορμού που υλοποιούνται υπό τους Στόχους των Διαρθρωτικών Ταμείων.

Κατά την περίοδο 1994–1999, το INTERREG II ενίσχυσε τρεις γενικούς τύπους προγραμμάτων, τη διασυνοριακή συνεργασία (Σκέλος Α), τα ενεργειακά δίκτυα (Σκέλος Β) και τη συνεργασία σε περιφερειακό και χωροταξικό σχεδιασμό (Σκέλος Γ). Το μεγαλύτερο μέρος της χρηματοδότησης κατευθύνθηκε σε προγράμματα του Σκέλους Α για την αναβάθμιση του περιβάλλοντος, την ενίσχυση πολιτιστικών δραστηριοτήτων, του τουρισμού και των υπηρεσιών για ΜΜΕ, καθώς και για να ενισχυθεί η ανάπτυξη των μεταφορικών διασυνδέσεων, ιδίως των διασυνοριακών

διαδρομών. Σημαντικές βελτιώσεις έγιναν ιδιαιτέρως σε συνοριακές πύλες σε περιφέρειες του Στόχου 1 στην Ελλάδα, στην Γερμανία και στην Φινλανδία. Ωστόσο, τα κύρια οφέλη έχουν προέλθει από αυξημένες επαφές και καλύτερη κατανόηση μεταξύ των δημοσίων αρχών και των ιδιωτικών ή ημι-ιδιωτικών οργανώσεων και στις δύο πλευρές των συνόρων.

Κατά την περίοδο 2000–2006, το INTERREG III — με μια επιχορήγηση περίπου 5 δις ευρώ — ενδυνάμωσε το διασυνοριακό στοιχείο (Σκέλος Α), προώθησε τη στρατηγική συνεργασία σε διεθνικό επίπεδο για θέματα χωροταξικού σχεδιασμού (Σκέλος Β) και διευκόλυνε τη συνεργασία και την ανταλλαγή εμπειριών μεταξύ περιφερειών (Σκέλος Γ).

Στο μέλλον το INTERREG θα χρειαστεί να λάβει υπόψη το νέο πλαίσιο εντός του οποίου οι μεθοριακές περιοχές αντιπροσωπεύουν ένα μεγάλο μέρος της ΕΕ, τόσο από την άποψη του πληθυσμού όσο και της εδαφικής έκτασης.

Η Πρωτοβουλία URBAN καλύπτει το 44% του πληθυσμού της ΕΕ που ζει σε πόλεις άνω των 50.000 κατοίκων. Κατά την περίοδο 1994–1999, οι ενισχύσεις έφθασαν τα 148 εκατ. ευρώ ετησίως και κατανεμήθηκαν μεταξύ 188 πόλεων. Κατά την παρούσα περίοδο, μειώθηκαν στα 104 εκατ. ευρώ ετησίως, κατανεμημένες μεταξύ έργων σε 70 πόλεις. Επικεντρώθηκαν κυρίως σε μικρές αστικές συνοικίες και στο να ενθαρρύνουν την τοπική εμπλοκή σε σχέδια που άμεσα επηρεάζουν τη ζωή των κατοίκων τους. Αυτό έχει συντείνει στο να καταστεί πιο ορατή η διαρθρωτική πολιτική της ΕΕ στο σύνολό της. Έχει, επίσης, βοηθήσει στην προσέλκυση ιδιωτικών επενδύσεων. Από την άλλη μεριά, η συγκέντρωση των ενισχύσεων σε μικρές περιοχές βγάζει εκτός πεδίου έργα για την αντιμετώπιση ευρύτερων περιφερειακών ζητημάτων, όπως η σχέση μεταξύ αστικών και γειτονικών αγροτικών περιοχών.

Οι Πρωτοβουλίες ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ και ADAPT ενίσχυσαν κάπου 9.300 έργα κατά την περίοδο 1994–1999 και αφορούσαν περίπου 1,8 εκατομμύρια άτομα σε προγράμματα για την ολοκλήρωση της αγοράς εργασίας και τη δημιουργία θέσεων εργασίας σε τοπικό επίπεδο. Μεταξύ των έργων που χρηματοδοτήθηκαν περιλαμβάνονται μέτρα για να διευκολυνθεί η πρόσβαση στην απασχόληση και στην κατάρτιση, ενισχύσεις για νέες πηγές απασχόλησης, βοήθεια στις ΜΜΕ για την πρόβλεψη της αλλαγής και, τέλος, ενισχύσεις παιδικής μέριμνας σε γυναίκες, ώστε να καταστεί πιο εύκολο γι' αυτές να σταδιοδρομήσουν επαγγελματικά.

Κατά την περίοδο 2000–2006, η EQUAL έχει εστιάσει σε νέες καινοτομικές προσεγγίσεις για την καταπολέμηση των ανισοτήτων και των διακρίσεων στην αγορά εργασίας, υπογραμμίζοντας ιδιαίτερα τη σημασία της διεθνικής συνεργασίας, της εταιρικής σχέσης και της ανταλλαγής εμπειρίας και ορθής πρακτικής.

Η LEADER II παρείχε ενισχύσεις σε αγροτικές περιοχές σε περίπου 900 τοπικές ομάδες δράσης κατά την περίοδο 1994–1999 από έναν προϋπολογισμό της τάξεως των 300 δις ευρώ ετησίως, ο οποίος αυξήθηκε σε 700 δις ευρώ μέσω της συγχρηματοδότησης. Η κύρια δραστηριότητα που χρηματοδοτήθηκε ήταν ο τουρισμός, αν και ενισχύθηκαν, επίσης, οι ΜΜΕ και η ανάπτυξη τοπικών προϊόντων.

Με την LEADER+ (2000–2006), η οποία έχει τον ίδιο ετήσιο προϋπολογισμό όπως η LEADER II, δόθηκε μεγαλύτερη έμφαση στην πιλοτική φύση των έργων και κατέστη ευκολότερη η συνεργασία.

Πιλοτικές καινοτομικές δράσεις

Σχεδόν μία στις τρεις περιφερειακές αρχές σε όλη την ΕΕ15 έχει διαμορφώσει μια Περιφερειακή Στρατηγική Καινοτομίας (ΠΣΚ) ή μια Πρωτοβουλία για την Περιφερειακή Κοινωνία της Πληροφορίας (ΠΠΚΠ). Οι πλέον ορατές επιπτώσεις των δύο Πρωτοβουλιών ήταν οι δημόσιες-ιδιωτικές εταιρικές σχέσεις και οι ενισχύσεις για τις ΜΜΕ, ώστε να αποκτήσουν πρόσβαση σε νέες τεχνολογίες.

Το 2001 εισήχθη ένα νέο σύστημα για καινοτομικές δράσεις, με μια ενίσχυση από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της τάξεως των 400 εκατ. ευρώ συνολικά, προκειμένου να παρακινηθούν οι περιφέρειες να αναπτύξουν προγράμματα για την αύξηση της περιφερειακής ανταγωνιστικότητας μέσω της τεχνολογίας και της καινοτομίας (η στρατηγική της Λισσαβώνας), για την εφαρμογή νέων μορφών ΤΠΕ (το σχέδιο δράσης e-Europe) και για την προώθηση μιας αειφόρου ανάπτυξης (Γκέτεμποργκ). Μέχρι στιγμής, τρεις στις τέσσερις περιφέρειες στην Ένωση έχουν υποβάλλει αιτήσεις για χρηματοδότηση προγραμμάτων που σχετίζονται με ένα απ' αυτά τα τρία θέματα.

Η βελτίωση της αποτελεσματικότητας στη διαχείριση των Διαρθρωτικών Ταμείων

Στην τελευταία αναθεώρηση των κανονισμών των Διαρθρωτικών Ταμείων το 1999, έγινε μια προσπάθεια απλοποίησης του συστήματος, αλλά και αποκέντρωσης της

καθημερινής διαχείρισης στα Κράτη Μέλη. Αν και τα Κράτη Μέλη είναι ολοένα και πιο υπεύθυνα για το πώς δαπανώνται τα Ταμεία, η Επιτροπή παραμένει σε τελική ανάλυση υπόλογος στη δημοσιονομική αρχή για τις δαπάνες. Αυτό που χρειάζεται πριν τη νέα χρηματοδοτική περίοδο είναι να αναθεωρηθούν οι κανονισμοί υπό το πρίσμα της αύξησης της αποτελεσματικότητας του συστήματος και της περαιτέρω μείωσης της πολυπλοκότητάς του.

Οι κεντρικές αρχές

Ο προγραμματισμός, η εταιρική σχέση, η συγκέντρωση και η προσθετικότητα έχουν παραμείνει οι κεντρικές αρχές των Διαρθρωτικών Ταμείων μετά τη μεταρρύθμιση του 1988. Ο προγραμματισμός, υπό την έννοια του σχεδιασμού των δαπανών για μια περίοδο αρκετών ετών ώστε να επιτευχθούν στρατηγικοί στόχοι, έχει οδηγήσει σε μεγαλύτερη βεβαιότητα και περισσότερη σταθερότητα και συνεκτικότητα ως προς την πολιτική που ακολουθήθηκε και τα έργα που χρηματοδοτήθηκαν. Ενώ έχει επιμηκυνθεί η προγραμματική περίοδος, καθώς έχουν αυξηθεί οι ικανότητες σχεδιασμού, και ενώ έχουν ποσοτικοποιηθεί περισσότερο οι στόχοι, έχει αυξηθεί ο προβληματισμός σχετικά με την πολυπλοκότητα και το χρόνο που συνεπάγεται η έγκριση των προγραμματικών εγγράφων, καθώς και σχετικά με την ανάγκη να διασφαλιστεί ότι τα προγράμματα είναι αρκούντως ευέλικτα για να μπορούν να προσαρμόζονται στις αλλαγές.

Η εταιρική σχέση στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των προγραμμάτων έχει καταστεί ισχυρότερη και πιο περιεκτική, εμπλέκοντας ένα φάσμα φορέων του ιδιωτικού τομέα, συμπεριλαμβανομένων των κοινωνικών εταιρών, καθώς και περιφερειακές και τοπικές αρχές. Αυτό οδήγησε σε καλύτερα στοχευμένα και πιο καινοτόμα έργα, σε βελτιωμένη παρακολούθηση και αξιολόγηση της επίδοσης και στην ευρύτερη διάχυση πληροφοριών σχετικά με τα αποτελέσματά τους, με τίμημα, σε ορισμένες περιπτώσεις, μια πρόσθετη πολυπλοκότητα στη διαχείριση των προγραμμάτων.

Η συγκέντρωση, υπό την έννοια της επικέντρωσης χρηματοοικονομικών πόρων στις περιοχές με τις μεγαλύτερες ανάγκες, έχει αυξηθεί με την πάροδο του χρόνου, αν και οι αξιολογήσεις υποδεικνύουν ότι η κατανομή των πόρων εξακολουθεί ορισμένες φορές να είναι υπερβολικά εκτεταμένη και ισχνή. Κατά την παρούσα προγραμματική περίοδο, 41% του πληθυσμού της ΕΕ15 κατοικούν σε περιφέρειες είτε του Στόχου 1 είτε του Στόχου 2, αν και η πολύπλοκη διαδικασία προσδιορισμού των τελευταίων οδήγησε σε κάποιο κατακερματισμό των περιφερειών και σε υπερβολική διασπορά πόρων.

Η προσθετικότητα έχει σε μεγάλο βαθμό γίνει σεβαστή σε περιφέρειες του Στόχου 1, υπό την έννοια ότι τα Διαρθρωτικά Ταμεία έχουν συμπληρώσει, παρά αντικαταστήσει, τις υφιστάμενες δημόσιες δαπάνες. Ωστόσο, έχει αποδειχθεί πιο δύσκολο να επαληθευθεί ότι αυτό συνέβη και με τα προγράμματα των Στόχων 2 και 3, ιδίως των τελευταίων.

Η αναζήτηση της μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας

Αν και η εμπειρογνομοσύνη στη διαχείριση των Ταμείων έχει αυξηθεί με την πάροδο του χρόνου, η βελτίωση της αποτελεσματικότητας των προγραμμάτων παραμένει μια πρόκληση-κλειδί. Οι διαδικασίες ελέγχου που απαιτούνται συχνά θεωρούνται από τα Κράτη Μέλη ότι, δεδομένου του συνεπαγόμενου κόστους, είναι αναπαιλόγητες και ότι επαναλαμβάνουν αυτές των εθνικών συστημάτων. Μια ιδιαίτερη κριτική είναι ότι οι σημερινές απαιτήσεις αποφασίστηκαν τόσο αργά ώστε να έχουν οδηγήσει σε καθυστερήσεις στην υλοποίηση προγραμμάτων, δημιουργώντας πίεση να δαπανηθούν γρήγορα τα κονδύλια εις βάρος της ποιότητας. Τα κόστη της δημοσιονομικής διαχείρισης μοιάζουν να είναι ιδιαίτερα υψηλά για τα προγράμματα του Στόχου 2.

Αν και έχει βελτιωθεί η διαχείριση των δημοσίων πόρων, εξακολουθούσε να ισχύει, κατά την τελευταία προγραμματική περίοδο, ότι μόνο το ένα τρίτο από τα έργα του Στόχου 1 που αξιολογήθηκαν αποπερατώθηκαν εγκαίρως, ενώ ένα τρίτο καθυστέρησε πάνω από ένα χρόνο. Η πειθαρχία που επέβαλλε ο κανόνας N+2 κατά την τρέχουσα περίοδο έχει συμβάλει στη σημαντική βελτίωση της χρήση των διαρθρωτικών κονδυλίων. Το 2003, η δημοσιονομική εκτέλεση των Διαρθρωτικών Ταμείων ήταν κοντά στο 100%.

Η παρακολούθηση αποτελεί ένα θεμελιώδες μέρος του συστήματος, αλλά οι αξιολογήσεις υποδεικνύουν ότι δεν ήταν τόσο αποτελεσματική όσο αναμενόταν, εν μέρει λόγω της δυσκολίας να συλλεχθούν ουσιαστικές πληροφορίες. Επιπλέον, η επικέντρωση σε χρηματοδοτικά, και όχι σε στρατηγικά, ζητήματα τείνει να οδηγεί στο να δαπανούνται πόροι εκεί που απορροφούνται πιο εύκολα, παρά εκεί που ενδεχομένως θα ήταν πιο αποτελεσματικοί. Αν και έχουν επιτευχθεί βελτιώσεις κατά την παρούσα περίοδο μέσω του προσδιορισμού δεικτών και στόχων, συχνά οι πρώτοι δεν προσδιορίζονται επακριβώς ενώ οι τελευταίοι είναι υπερβολικά ευρείς.

Η αξιολόγηση έχει επίσης βελτιωθεί με την πάροδο του χρόνου, αλλά ο τρόπος με τον οποίο υλοποιείται εξακολουθεί να διαφέρει σημαντικά μεταξύ των Κρατών Μελών. Οι *ex ante* αξιολογήσεις τώρα διεξάγονται από τα Κράτη Μέλη, οι

ενδιάμεσες διεξάγονται σε συνεργασία με την Επιτροπή — σε χρόνο που να επιτρέπει στα αποτελέσματα να επηρεάσουν τις αποφάσεις για το υπόλοιπο του προγράμματος — και οι *ex post* από την Επιτροπή, αλλά μόνο δύο χρόνια μετά τη λήξη του προγράμματος. Μια μεγαλύτερη εμπλοκή των περιφερειών και των Κρατών Μελών στη διαδικασία ενδεχομένως να την καθιστούσε περισσότερο χρήσιμη και συναφή.

Με σκοπό την ενθάρρυνση της καλύτερης διαχείρισης, κατά την παρούσα περίοδο έχει εισαχθεί ένα χρηματοοικονομικό κίνητρο υπό τη μορφή ενός αποθεματικού επίδοσης, με το 4% των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων, για να κατανεμηθεί το 2004 με κριτήριο την επίτευξη των αρχικά προσδιορισθέντων στόχων των προγραμμάτων.

Τα συστήματα διαχείρισης έχουν σε πολλές περιπτώσεις καταστεί πιο αποκεντρωμένα με την πάροδο του χρόνου, πράγμα που, σύμφωνα με τις αξιολογήσεις, έχει τείνει να αυξήσει την αποτελεσματικότητά τους, καθιστώντας τα πιο ικανά να ανταποκριθούν σε περιφερειακές ανάγκες.

Η πρόκληση της διεύρυνσης

Τα Διαρθρωτικά Ταμεία είναι μείζονος σημασίας για τα νέα Κράτη Μέλη, βοηθώντας να ενδυναμώσουν την ανταγωνιστικότητά τους. Κατά την περίοδο 2000–2006, οι υπό ένταξη χώρες λαμβάνουν κάπου 3 δις ευρώ ετησίως από το ISPA (για μεταφορικά και περιβαλλοντικά έργα), το SAPARD (για γεωργική και αγροτική ανάπτυξη) και από το PHARE (για την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής και της διοικητικής και θεσμικής ικανότητας). Μετά την ένταξη των 10 νέων Κρατών Μελών στην ΕΕ, θα συνεχίσουν, μαζί με την Βουλγαρία και την Ρουμανία, να είναι επιλέξιμα για ενισχύσεις από το PHARE για τρία έτη (οι οποίες συμποούνται σε 1,6 δις ευρώ ετησίως).

Υπό το ISPA εγκρίθηκαν 324 έργα μέχρι τα τέλη του 2003, τα οποία κατανεμήθηκαν σχεδόν εξίσου μεταξύ των μεταφορών και του περιβάλλοντος, και στις πρώτες μεταξύ δρόμων και σιδηροδρόμων. Υπό το SAPARD, πόροι που φθάνουν τα 500 εκατ. ευρώ ετησίως κατευθύνονται στην ενίσχυση αναπτυξιακών σχεδίων για γεωργικές και αγροτικές περιοχές, τα οποία έχουν σχεδιαστεί από τις ίδιες τις χώρες.

Τα νέα Κράτη Μέλη θα είναι επιλέξιμα για ενισχύσεις από τα Διαρθρωτικά Ταμεία κατά την περίοδο 2004 με 2006. Οι ενισχύσεις, που ισοδυναμούν με κάπου 21,8 δις ευρώ συνολικά για τα τρία έτη, θα συγκεντρωθούν σε έναν περιορισμένο αριθμό περιοχών προτεραιότητας, προκειμένου να

μεγιστοποιηθούν οι επιπτώσεις και να ελαχιστοποιηθούν τα προβλήματα υλοποίησης των προγραμμάτων. Οι περιοχές προτεραιότητας που επιλέχθηκαν από τις χώρες διαφέρουν αισθητά από την άποψη της σχετικής σημασίας που δίνεται στις δαπάνες για υποδομή, ανθρώπινους πόρους και παραγωγικές επενδύσεις, εν μέρει αντικατοπτρίζοντας τις διαφορές στην υφιστάμενη κατάσταση του κεφαλαιακού αποθέματος στις αντίστοιχες αυτές περιοχές.

Η ανάγκη ανάπτυξης μιας στρατηγικής προσέγγισης, καθώς και εστίασης σε ένα περιορισμένο αριθμό προτεραιοτήτων, η οποία υπογραμμίστηκε κατά τις διαπραγματεύσεις, πρόκειται να διατηρηθεί και στη φάση υλοποίησης. Επιπρόσθετα, θα χρειαστεί να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στη διασφάλιση της μέγιστης συνοχής μεταξύ των Διαρθρωτικών Ταμείων και εθνικών πολιτικών, σε περιβαλλοντικά ζητήματα και στις ίσες ευκαιρίες. Ταυτόχρονα, το θέμα της διοικητικής ικανότητας εξακολουθεί να αποτελεί μέλημα, παρά την πρόοδο που έχει επιτευχθεί τόσο σε εθνικό κυβερνητικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο, αν και η εμπειρία της υλοποίησης προγραμμάτων στην πράξη θα συντείνει στην ενίσχυση της ικανότητας.

Υπ' αυτό το πρίσμα και υπό διάφορα άλλα, η περίοδος 2004–2006 μπορεί να θεωρηθεί ως μεταβατική, επιτρέποντας στα νέα Κράτη Μέλη να προετοιμάσουν το έδαφος για την επόμενη, και πολύ πιο μακροπρόθεσμη, προγραμματική περίοδο.

Η πρόκληση στο μέλλον για την διαρθρωτική πολιτική στα νέα Κράτη Μέλη είναι:

- να προσδιοριστούν σε κάθε περιφέρεια οι διαρθρωτικές αδυναμίες που έχουν τις πλέον επιζήμιες επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα και στο αναπτυξιακό δυναμικό και να δοθεί προτεραιότητα στην αντιμετώπιση πρώτιστα αυτών·
- να διαμορφωθεί μια μακροπρόθεσμη αναπτυξιακή στρατηγική για κάθε περιφέρεια, σύμφωνα με τα συγκριτικά ισχυρά και αδύνατα σημεία της, αναγνωρίζοντας ότι δεν είναι δυνατόν να αντιμετωπιστούν όλες οι ανάγκες ταυτόχρονα και ταξινομώντας τα επενδυτικά

έργα υπό το πρίσμα της αλληλεπίδρασης μεταξύ τους και της αναπτυξιακής πορείας που θα πρέπει μακροπρόθεσμα να ακολουθηθεί·

- να δοθεί η δέουσα έμφαση σε περιβαλλοντικά ζητήματα κατά τη λήψη επενδυτικών αποφάσεων, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι η αναπτυξιακή πορεία που επιλέχθηκε είναι αειφόρος·
- να αποφευχθεί η υπερβολική συγκέντρωση των επενδύσεων στα σημερινά αναπτυξιακά κέντρα, όπου οι επιπτώσεις στην οικονομική δραστηριότητα ενδεχομένως να είναι οι μέγιστες βραχυπρόθεσμα, αλλά πιθανόν να αποβούν εις βάρος μιας ισορροπημένης ανάπτυξης μακροπρόθεσμα·
- να βοηθηθεί η ενδυνάμωση της διοικητικής ικανότητας για το σχεδιασμό, την υλοποίηση και τη διαχείριση αναπτυξιακών προγραμμάτων σε περιφερειακό επίπεδο.

1 Για παράδειγμα, βλ. T. Padoa-Schioppa, *Efficiency, stability and equity — A strategy for the evolution of the economic system of the European Community*, Oxford University Press 1987, που τονίζει ότι «υπάρχουν σοβαροί κίνδυνοι επιδείνωσης των περιφερειακών ανισοροπιών κατά τη διαδικασία απελευθέρωσης της αγοράς ... (και) σε διαρθρωτικά αδύναμες περιφέρειες και χώρες απαιτούνται επαρκή συνοδευτικά μέτρα προκειμένου να επιταχυνθεί η προσαρμογή ... για το σκοπό αυτό χρειάζονται μεταρρυθμίσεις και ανάπτυξη των Κοινοτικών διαρθρωτικών ταμείων» (σελίδες 5-6).

2 Σχετικά με αυτό και τα προηγούμενα θέματα, βλ. *Agenda for a growing Europe, report of an independent high-level study group, chaired by André Sapir, July 2003.*

