



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 18.4.2013
COM(2013) 210 final

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**Πολιτική για τη συνοχή: Στρατηγική έκθεση του 2013 για την υλοποίηση των
προγραμμάτων της περιόδου 2007-2013**

{SWD(2013) 129 final}

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ
ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ
ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**Πολιτική για τη συνοχή: Στρατηγική έκθεση του 2013 για την υλοποίηση των
προγραμμάτων της περιόδου 2007-2013**

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα έκθεση αποτελεί τη δεύτερη στρατηγική επισκόπηση της υλοποίησης των προγραμμάτων της πολιτικής για τη συνοχή της περιόδου 2007-2013, τα οποία προβλέπεται να λήξουν το 2015. Η πρώτη έκθεση υποβλήθηκε τον Μάρτιο του 2010. Η παρούσα έκθεση συνοψίζει τις 27 στρατηγικές εκθέσεις που υποβλήθηκαν από τα κράτη μέλη στα τέλη του 2012¹.

Η πολιτική συνοχής χρηματοδοτεί επενδύσεις με στόχο τον εκσυγχρονισμό των εθνικών και περιφερειακών οικονομιών υποστηρίζοντας την καινοτομία και τη δημιουργία θέσεων εργασίας στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ), την έρευνα και την ανάπτυξη (E&A), τις αγορές εργασίας και το ανθρώπινο κεφάλαιο, δημιουργώντας βασικές υποδομές δικτύων, προστατεύοντας το περιβάλλον, ενισχύοντας την κοινωνική ένταξη και δημιουργώντας διοικητική ικανότητα. Η αποτελεσματική εφαρμογή της πολιτικής απέκτησε ακόμη μεγαλύτερη σημασία από το 2008 και μετά λόγω της οικονομικής κρίσης, καθώς εξασφαλίζει τη συνέχιση των δημόσιων επενδύσεων στο πλαίσιο της δημοσιονομικής εξυγίανσης σε πολλά κράτη μέλη.

Οι εκθέσεις σκιαγραφούν τις κοινωνικοοικονομικές προκλήσεις τις οποίες αντιμετωπίζουν τα κράτη μέλη και περιγράφουν την εφαρμογή των προγραμμάτων που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ σε μια περίοδο πρωτόγνωρης δυσκολίας. Με τον τρόπο αυτόν συμβάλλουν στην ενίσχυση της διαφάνειας και της υποχρέωσης λογοδοσίας για την υλοποίηση των στόχων της πολιτικής για τη συνοχή.

Ένα συνοδευτικό υπηρεσιακό έγγραφο εργασίας² εξηγεί τον τρόπο με τον οποίο αξιολογεί την πρόοδο η Επιτροπή και παρουσιάζει 13 θεματικά δελτία με στοιχεία για την υλοποίηση των προγραμμάτων.

Η παρούσα έκθεση δείχνει ότι, μετά την έκθεση του 2010, η υλοποίηση των προγραμμάτων επιταχύνθηκε, συμβάλλοντας σημαντικά σε πολλούς τομείς που είναι αναγκαίοι για τη διατήρηση της ανάπτυξης και τη δημιουργία θέσεων εργασίας. Επίσης, υπάρχουν στοιχεία που δείχνουν σαφή πρόοδο στην κατεύθυνση των στόχων που ορίστηκαν στην αρχή της περιόδου.

Η πολιτική έχει επίσης αποδείξει την ικανότητά της να προσαρμόζεται στις μεταβαλλόμενες περιστάσεις και να απαντά αποτελεσματικά στην κρίση. Ωστόσο, αναμένονται ακόμη σημαντικά επιπλέον αποτελέσματα από τα προγράμματα έως το τέλος του 2015, και είναι σημαντικό να διατηρηθούν ή και να ενταθούν οι προσπάθειες που έχουν καταβληθεί μέχρι σήμερα.

¹ Άρθρα 29 και 30 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου. Οι εκθέσεις είναι διαθέσιμες στο κοινό στη διεύθυνση: http://ec.europa.eu/regional_policy/how/policy/strategic_report_en.cfm.

² SWD(2013) 129 final, 18.4.2013.

Τέλος, για την περίοδο 2014-2020, η Επιτροπή πρότεινε σημαντικές αλλαγές, που αφορούν πολλά από τα θέματα που εξετάζονται στην παρούσα έκθεση: συγκέντρωση των πόρων, εστίαση στα αποτελέσματα, αξιόπιστη υποβολή εκθέσεων με βάση κοινούς δείκτες, πλαίσιο επιδόσεων και αξιολόγηση. Η παρούσα έκθεση και το συνοδευτικό έγγραφο τεκμηριώνουν την ορθότητα των προτεινόμενων αλλαγών.

2. ΚΟΙΝΩΝΙΚΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΕΞΕΛΙΞΕΙΣ ΚΑΙ ΤΑΣΕΙΣ

Η χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση που ξεκίνησε το 2008 μετέβαλε δραματικά το πλαίσιο των προγραμμάτων της πολιτικής για τη συνοχή. Το 2008 η αύξηση του ΑΕγχΠ στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) ήταν ήδη πολύ χαμηλή (0,3 %), αλλά το 2009 το ΑΕγχΠ συρρικνώθηκε κατά περισσότερο από 4 %. Το 2010 και το 2011 η ΕΕ επέστρεψε σε θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης, αλλά το 2012 ενδέχεται να σημειώθηκε περαιτέρω συρρίκνωση³. Η ύφεση ήταν ιδιαίτερα έντονη στα κράτη της Βαλτικής, την Ελλάδα, την Ιρλανδία, την Πορτογαλία και την Ισπανία. Τα κράτη της Βαλτικής και η Ιρλανδία κατόρθωσαν να επανέλθουν σε θετική πορεία ανάπτυξης και αναμένεται να εξακολουθήσουν να αναπτύσσονται. Η Πορτογαλία και η Ισπανία θα είναι ακόμη σε ύφεση το 2012 και το 2013, αλλά αναμένεται να επανέλθουν σε θετική ανάπτυξη το 2014. Ωστόσο, η Κύπρος και η Ελλάδα αντιμετωπίζουν συνεχή μείωση του ΑΕγχΠ⁴.

Η απασχόληση στην ΕΕ μειώθηκε σημαντικά από την αρχή της κρίσης. Τα τελευταία πέντε χρόνια έως το τελευταίο τρίμηνο του 2012 χάθηκαν έξι εκατομμύρια θέσεις εργασίας. Έπειτα από μια ελαφρά ανάκαμψη από τις αρχές του 2010, η απασχόληση παρουσιάζει πτωτική τάση από τα μέσα του 2011. Το τέταρτο τρίμηνο του 2012 σημειώθηκε μείωση της απασχόλησης κατά 0,4 % σε σχέση με το τέταρτο τρίμηνο του 2011.

Το ποσοστό ανεργίας ανήλθε σε 10,8 % τον Ιανουάριο του 2013 έναντι 8,1 % τον Ιανουάριο του 2009. Από τα πλέον πρόσφατα στοιχεία προκύπτει σαφώς η απόκλιση μεταξύ των κρατών μελών, ιδίως μεταξύ του Βορρά και του Νότου της ευρωζώνης. Η απόκλιση ως προς το ποσοστό ανεργίας μεταξύ των δύο αυτών περιοχών ήταν 3,5 μονάδες το 2000, μειώθηκε σε μηδέν το 2007, αλλά στη συνέχεια αυξήθηκε σε 10,5 μονάδες τον Δεκέμβριο του 2012. Η διαφορά μεταξύ των υψηλότερων και των χαμηλότερων ποσοστών ανεργίας, 4,9 % (Αυστρία — Ιανουάριος 2013) και 27,0 % (Ελλάδα — Νοέμβριος 2012), είναι η μεγαλύτερη που σημειώθηκε ποτέ. Η αδυναμία της οικονομικής δραστηριότητας θα εξακολουθήσει να επηρεάζει αρνητικά τις αγορές εργασίας. Το ποσοστό ανεργίας στην ΕΕ αναμένεται να αυξηθεί περαιτέρω σε 11 % το 2013 και 2014.

Η οικονομική επιβράδυνση οδήγησε επίσης σε απότομη επιδείνωση του επιχειρηματικού κλίματος και της εμπιστοσύνης των καταναλωτών. Οι συνολικές επενδύσεις (ακαθάριστος σχηματισμός πάγιου κεφαλαίου) μειώθηκαν από 21 % του ΑΕγχΠ το 2008 σε 18 % το 2012. Οι εξαγωγές αγαθών και υπηρεσιών και οι άμεσες ξένες επενδύσεις μειώθηκαν δραστικά το 2009, αλλά έκτοτε ανέκαμψαν.

³ Ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης 2013, Νοέμβριος 2012 — http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_en.pdf.
⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf.

Τα στοιχεία⁵ δείχνουν ότι η οικονομική κρίση και τα μέτρα που ελήφθησαν για την αντιμετώπισή της έχουν ως αποτέλεσμα τη διεύρυνση των περιφερειακών ανισοτήτων, π.χ. μεταξύ κεντρικών ή βιομηχανικών περιφερειών και περιφερειακών ή λιγότερο ανεπτυγμένων περιφερειών αντιστοίχως.

3. Η ΚΡΙΣΗ: ΠΡΟΒΛΗΜΑΤΑ ΚΑΙ ΑΠΑΝΤΗΣΕΙΣ

Οι αρνητικές συνέπειες της κρίσης δεν έγιναν ομοιόμορφα ή ταυτόχρονα αισθητές στα κράτη μέλη, τις περιφέρειες και τις πόλεις. Πολλές εθνικές εκθέσεις αντανακλούν τις ευρύτερες τάσεις, αλλά ο χρόνος εκδήλωσης των συνεπειών και η έντασή τους παρουσιάζουν διαφορές.

Σε μερικά προγράμματα παρατηρήθηκε πτώση της ζήτησης για πιο μακροπρόθεσμη στήριξη της καινοτομίας, μείωση του μεγέθους ορισμένων έργων και μεγαλύτερα χρονοδιαγράμματα υλοποίησης. Ταυτόχρονα, υπήρξε αυξανόμενη ζήτηση ή χρήση μέτρων όπως οι παρεμβάσεις στην αγορά εργασίας, η γενική στήριξη των επιχειρήσεων και η πρόσβαση των ΜΜΕ σε χρηματοδότηση. Πολλά προγράμματα αντιμετωπίζουν προβλήματα με την εθνική ή την περιφερειακή συγχρηματοδότηση⁶ και με τις διακυμάνσεις των συναλλαγματικών ισοτιμιών⁷, επωφελούνται όμως — κάτι που είναι θετικό— από μείωση των εξόδων κατασκευής⁸.

Η δημοσιονομική εξυγίανση έπληξε με ιδιαίτερη σφοδρότητα τις πάγιες δημόσιες επενδύσεις, οι οποίες μειώθηκαν κατά 12 % σε πραγματικούς όρους από το 2009 έως το 2011 σε ολόκληρη την ΕΕ και τουλάχιστον κατά το ποσοστό αυτό στη Βουλγαρία, τη Ρουμανία, την Ισπανία, την Ελλάδα και την Πορτογαλία. Η στήριξη από το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής υπερβαίνει το ένα τρίτο των ετήσιων κρατικών κεφαλαιουχικών δαπανών στις περισσότερες χώρες της ΕΕ-12 κατά τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού. Ωστόσο, καθώς μεγάλο μέρος της συνολικής διαθέσιμης χρηματοδότησης δεν έχει καταβληθεί ακόμη στα κράτη μέλη, το ποσό που απομένει να ζητηθεί έως το πέρας της περιόδου ισοδυναμεί περίπου με το ήμισυ —ή περισσότερο από το ήμισυ— των ετήσιων κεφαλαιουχικών δαπανών σε 8 χώρες της ΕΕ-12 και σε σχεδόν με το ένα τρίτο στην Ελλάδα και την Πορτογαλία. Είναι επίσης ανάλογοι μεγέθους στις περιφέρειες σύγκλισης της Ισπανίας και της Ιταλίας. Τα στοιχεία αυτά υπογραμμίζουν τη μεγάλη σημασία που έχει για πολλές περιοχές της ΕΕ η χρηματοδότηση των αναπτυξιακών δαπανών από πόρους της πολιτικής για τη συνοχή⁹.

Τα όργανα της ΕΕ ενεργοποιήθηκαν ταχύτατα για την αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων κινητοποιώντας όλα τα διαθέσιμα μέσα και, όταν χρειάστηκε, προσαρμόζοντάς τα.

3.1. Ευελιξία των προγραμμάτων

Έως το τέλος του 2012 σχεδόν 36 δισεκατομμύρια ευρώ —ή το 11 % των συνολικών κονδυλίων— αναπρογραμματίστηκαν και μεταφέρθηκαν από έναν θεματικό τομέα

⁵ 8η έκθεση προόδου, έκδοση προσεχώς.
Βλέπε επίσης: δίκτυο εμπειρογνομόνων της ΓΔ REGIO για την αξιολόγηση των προγραμμάτων «Τα επιτεύγματα της πολιτικής για τη συνοχή — συγκεφαλαιωτική έκθεση 2012» (ΕΤΠΑ/Ταμείο Συνοχής), Τμήμα 2 — http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_en.cfm

⁶ Τσεχία, Ελλάδα, Ιταλία, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία και Σλοβακία.

⁷ Πολωνία και Ηνωμένο Βασίλειο.

⁸ Βουλγαρία και Πολωνία.

⁹ Δίκτυο εμπειρογνομόνων για την αξιολόγηση των επιδόσεων της πολιτικής για τη συνοχή την περίοδο 2007-2013. Σύνθεση των εθνικών εκθέσεων 2012: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_en.cfm#1.

σε κάποιον άλλο για την κάλυψη των πλέον πιεστικών αναγκών και την ενίσχυση συγκεκριμένων παρεμβάσεων. Από το ποσό αυτό, περισσότερα από 30 δισεκατομμύρια ευρώ αφορούσαν το ΕΤΠΑ και το Ταμείο Συνοχής και σχεδόν 5,5 δισεκατομμύρια το ΕΚΤ.

Οι κυριότερες αλλαγές οδήγησαν σε αυξήσεις στους τομείς της καινοτομίας, της έρευνας και ανάπτυξης, της γενικής στήριξης των επιχειρήσεων, της βιώσιμης ενέργειας, των πολιτιστικών και κοινωνικών υποδομών, των οδικών δικτύων και της αγοράς εργασίας. Οι μειώσεις επηρέασαν τις υπηρεσίες ΤΠΕ (τεχνολογίες της πληροφορίας και της επικοινωνίας), τα περιβαλλοντικά μέτρα, τις σιδηροδρομικές και τις λοιπές μεταφορές, την κατάρτιση και την εκπαίδευση και τα μέτρα δημιουργίας ικανοτήτων —πρόκειται για τομείς που, στο σύνολό τους, παρουσιάζουν μειωμένη ζήτηση λόγω της κρίσης ή για τομείς στους οποίους οι προγραμματισμένοι πόροι αποδείχθηκαν υπερβολικά φιλόδοξοι.

Η Επιτροπή υποστήριξε τα κράτη μέλη στις εν λόγω εργασίες αναπρογραμματισμού. Πρώτον, συγκρότησε, τον Ιούλιο του 2011, μια ειδική ομάδα (Task Force) για να συνδράμει την Ελλάδα κατά την υλοποίηση του προγράμματος προσαρμογής ΕΕ/ΔΝΤ και να επιταχύνει την απορρόφηση των κονδυλίων της ΕΕ από την εν λόγω χώρα. Στη συνέχεια, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε, το 2012, τις ομάδες δράσης για τους νέους και τις ΜΜΕ σε επιλεγμένα κράτη μέλη, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις της απασχόλησης των νέων (βλ. σημείο 4.1).

3.2. Άλλα μέτρα για την καταπολέμηση της κρίσης

Στο πλαίσιο της αντιμετώπισης της χρηματοπιστωτικής κρίσης, τα όργανα της ΕΕ συμφώνησαν σε μια δέσμη μέτρων με στόχο να προωθηθεί η απλούστευση και να βελτιωθεί η ροή της χρηματοδότησης της ΕΕ¹⁰. Στις εθνικές εκθέσεις του 2012 μνημονεύονται και πάλι ευρέως τέσσερα από τα μέτρα αυτά:

- **Βελτίωση των ταμειακών ροών των αρμόδιων αρχών των προγραμμάτων:** Για την προχρηματοδότηση δημόσιων, κυρίως, δικαιούχων (π.χ. δήμων) χρησιμοποιήθηκαν πρόσθετες προκαταβολές της ΕΕ ύψους 6,25 δισεκατομμυρίων ευρώ, που πραγματοποιήθηκαν το 2009.
- **Δήλωση δαπανών για μεγάλα έργα που δεν έχουν εγκριθεί ακόμη:** Χρησιμοποιείται από όλα σχεδόν τα κράτη μέλη που κατασκευάζουν μεγάλα έργα υποδομών.
- **Απλούστευση ή εξορθολογισμός των εθνικών ή περιφερειακών διαδικασιών:** Εξασφαλίστηκε η ταχύτερη υλοποίηση μέσω της καταβολής προκαταβολών σε δημόσιες αρχές και της αύξησης των προκαταβολών σε επιχειρήσεις στο πλαίσιο καθεστώτων κρατικών ενισχύσεων¹¹.
- **Μείωση της εθνικής συγχρηματοδότησης:** Τηρώντας το κανονιστικό όριο, η Επιτροπή ενέκρινε μειώσεις των απαιτήσεων εθνικής συγχρηματοδότησης για ορισμένα κράτη μέλη (Ισπανία, Ελλάδα, Ιρλανδία, Ιταλία, Λιθουανία και Πορτογαλία και, σε μικρότερο βαθμό, Βέλγιο, Γαλλία και Ηνωμένο Βασίλειο). Επιπλέον, τα όργανα της ΕΕ ενέκριναν περαιτέρω μειώσεις της εθνικής συγχρηματοδότησης μέσω της προσωρινής αύξησης των ποσοστών συγχρηματοδότησης έως 95 % για τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν τις μεγαλύτερες δημοσιονομικές δυσκολίες (Ελλάδα, Ουγγαρία, Ιρλανδία, Λετονία,

¹⁰

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/economic_crisis_sec20101291.pdf

¹¹

Βουλγαρία, Κύπρος, Ισπανία, Ουγγαρία, Ιρλανδία, Ιταλία, Λιθουανία, Λετονία, Σλοβενία και Ηνωμένο Βασίλειο.

Πορτογαλία και Ρουμανία). Συνέπεια της μείωσης της εθνικής δημόσιας συγχρηματοδότησης είναι η μείωση του συνολικού όγκου επενδύσεων των προγραμμάτων κατά περίπου 15,5 δισεκατομμύρια ευρώ —περίπου 3,1 % των συνολικών προγραμματισμένων επενδύσεων ή σχεδόν 11 % της εθνικής δημόσιας συγχρηματοδότησης. Οι μεγαλύτερες σχετικές μειώσεις της δημόσιας συγχρηματοδότησης έγιναν στην Ιρλανδία, τη Λετονία, την Ελλάδα, την Πορτογαλία και την Ισπανία και κυμαίνονταν από 26 % (Ισπανία) έως 47 % (Ιρλανδία). Ο στόχος ήταν η ελάφρυνση των εθνικών προϋπολογισμών στην παρούσα περίοδο κρίσης, με παράλληλη εξασφάλιση της συνέχισης των επενδύσεων σε έργα που έχουν αναπτυξιακό δυναμικό και μπορούν να δημιουργήσουν θέσεις απασχόλησης.

3.3. Άλλα προβλήματα υλοποίησης

Ενώ οι εκθέσεις αναφέρουν την κρίση ως την κύρια αιτία των δυσκολιών, ορισμένες¹² επισημαίνουν και άλλους παράγοντες. Στους παράγοντες αυτούς περιλαμβάνονται και οι εξής: οι καθυστερήσεις στην έναρξη των προγραμμάτων λόγω της παράτασης της προηγούμενης περιόδου, οι ελλείψεις διοικητικών ικανοτήτων (ή και η επιδείνωση των ικανοτήτων αυτών), οι προκλήσεις που πρέπει να αντιμετωπιστούν κατά την προετοιμασία μεγάλων έργων υποδομών και η εξασφάλιση της έγκρισης της Επιτροπής, οι αλλαγές στη νομοθεσία, οι μεταπτώσεις στην υποστήριξη των προγραμμάτων από τους πολιτικούς παράγοντες (μεταβολές στις εθνικές και τις περιφερειακές κυβερνήσεις, μεταβολές στα όργανα) και οι συνέπειες των εθνικών τομεακών μεταρρυθμίσεων.

4. ΣΥΜΒΟΛΗ ΣΤΗΝ ΑΝΤΑΓΩΝΙΣΤΙΚΟΤΗΤΑ ΚΑΙ ΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΘΕΣΕΩΝ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

Τα προγράμματα της πολιτικής για τη συνοχή έχουν σχεδιαστεί έτσι ώστε να συμβάλουν στη στρατηγική της Λισαβόνας για την ανάπτυξη και την απασχόληση. Τη στρατηγική της Λισαβόνας διαδέχθηκε το 2010 η στρατηγική «Ευρώπη 2020». Διαδοχικά Ευρωπαϊκά Συμβούλια επιβεβαίωσαν τους στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», ενώ στα συμπεράσματα που εξέδωσε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Ιούνιο του 2012 σχετικά με το σύμφωνο για την ανάπτυξη και την απασχόληση επισημαίνεται ο ρόλος των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής για την υποστήριξη των στόχων αυτών.

Τα περισσότερα κράτη μέλη αναφέρουν ότι οι αρχικές τους επενδυτικές στρατηγικές και στόχοι εξακολουθούν να ισχύουν, παρά την απότομη μεταβολή που επήλθε στο κοινωνικοοικονομικό πλαίσιο λόγω της κρίσης. Οι περισσότερες εκθέσεις αισιοδοξούν ότι τα προγράμματα θα επιτύχουν τους περισσότερους στόχους τους.

Ορισμένες εκθέσεις υπογραμμίζουν ότι η πολιτική συνοχής συνέβαλε καθοριστικά στη διατήρηση των δημόσιων επενδύσεων σε οικονομικούς τομείς ζωτικής σημασίας όπως η έρευνα και ανάπτυξη, η στήριξη των ΜΜΕ και η βιώσιμη ενέργεια, η επανεκβιομηχάνιση, η κοινωνική ένταξη, οι μεταρρυθμίσεις των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης και οι προκλήσεις της αγοράς εργασίας.

Σε όλα σχεδόν τα κράτη μέλη χρησιμοποιήθηκαν χρηματοοικονομικά μέσα για την υποστήριξη των επενδύσεων και τη δημιουργία θέσεων εργασίας στις ΜΜΕ σε μια περίοδο απομόχλευσης από τον χρηματοπιστωτικό τομέα. Έως το τέλος του 2011 τα προγράμματα συνοχής είχαν συνεισφέρει πάνω από 8,9 δισεκατομμύρια ευρώ (4,4 % των συνολικών κονδυλίων του ΕΤΠΑ) σε χρηματοδοτικά μέσα για τις επιχειρήσεις,

¹²

Βουλγαρία, Ιταλία, Λιθουανία, Λετονία, Πολωνία, Ρουμανία, Σλοβενία και Σλοβακία.

εκ των οποίων περισσότερα από 3,6 δισεκατομμύρια ευρώ (40 %) είχαν καταβληθεί σε επιχειρήσεις.

Η σημασία του ΕΚΤ στην αντιμετώπιση της κρίσης εξαρτάται από τον ρόλο του στη στήριξη της αγοράς εργασίας. Για τα κράτη μέλη που δέχθηκαν τα ισχυρότερα πλήγματα από την κρίση, αλλά είχαν την ικανότητα να αντιδράσουν, το ΕΚΤ αποτελεί την κύρια πηγή στήριξης για την εφαρμογή ενεργητικών πολιτικών για την αγορά εργασίας. Συνέβαλε στην ενίσχυση αυτών των πολιτικών στα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν δημοσιονομικούς περιορισμούς, κράτη στα οποία, κατά παράδοση, υπήρχε η τάση να παρέχεται στήριξη για παθητικά κυρίως μέτρα. Στις εν λόγω χώρες οι αλλαγές στα προγράμματα ήταν άμεσα συνδεδεμένες με την εξέλιξη των πολιτικών για την αγορά εργασίας.

Πολλά κράτη μέλη υπογραμμίζουν τον ρόλο του ΕΤΠΑ και του ΕΚΤ στην προώθηση των εθνικών μεταρρυθμιστικών προσπαθειών, ιδίως στους τομείς της βελτίωσης της νομοθεσίας, της μεταρρύθμισης των εκπαιδευτικών συστημάτων, της αγοράς εργασίας, της δημόσιας διοίκησης και των διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων στον τομέα του νερού. Επιπλέον, η ΕΚΤ υποστήριξε την ανάπτυξη των ικανοτήτων των κοινωνικών εταίρων.

Τα κράτη μέλη περιγράφουν επίσης τη δράση που ανέλαβαν σε σχέση με τις ειδικές ανά χώρα συστάσεις που εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο της ΕΕ. Για παράδειγμα, η Πολωνία αναφέρει διορθωτικά μέτρα, όπως την εφαρμογή ενός σχεδίου για τους σιδηροδρόμους, τη μεταρρύθμιση της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης και τη σύνδεση της επιστήμης και των επιχειρήσεων μέσω προγραμμάτων «αξιοποίησης της γνώσης». Η Λιθουανία αναφέρει μέτρα για την αντιμετώπιση των υψηλών επιπέδων ανεργίας, καθώς και για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης στα κτίρια. Το Ηνωμένο Βασίλειο υπογραμμίζει τον ρόλο που διαδραματίζει η πολιτική συνοχής στη στήριξη της περιφερειακής παραγωγικότητας και την τόνωση της ανάπτυξης και της απασχόλησης.

4.1. Εστίαση στη νεολαία και τις ΜΜΕ

Τον Ιανουάριο του 2012 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε πρωτοβουλία σχετικά με τη συγκρότηση ομάδων δράσης για τους νέους και τις ΜΜΕ στα οκτώ κράτη μέλη που πλήττονται περισσότερο από την ανεργία των νέων. Ως αποτέλεσμα των εργασιών των ομάδων δράσης¹³, που απαρτίζονται από υπαλλήλους της Επιτροπής και από εκπροσώπους των κρατών μελών, υπολογίζεται ότι 780.000 επιπλέον νέοι είναι πιθανό να ωφεληθούν από τις ανακατανομές κονδυλίων του ΕΚΤ για την απασχόληση των νέων και τα προγράμματα κατάρτισης. Τα μέτρα ΕΤΠΑ που ελήφθησαν στο πλαίσιο αυτής της πρωτοβουλίας θα μπορούσαν να στηρίξουν 54.800 ΜΜΕ επιπλέον, σε σύγκριση με ό,τι είχε αρχικά προγραμματιστεί. Τα αποτελέσματα αυτά αποδεικνύουν τη φιλόδοξη δράση που ανέλαβαν ορισμένα κράτη μέλη για την αντιμετώπιση των υψηλών επιπέδων ανεργίας των νέων.

4.2. Ποσοτική εκτίμηση της προόδου σε ό,τι αφορά την επίτευξη στόχων πολιτικής

Οι εκθέσεις περιέχουν έναν πλούτο πληροφοριών και στοιχείων. Πρόκειται για την πρώτη προγραμματική περίοδο κατά την οποία η Επιτροπή μπορεί να ομαδοποιήσει και να αναλύσει στοιχεία σχετικά με τους κοινούς δείκτες επιδόσεων που περιέχονται στις ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης και τις εθνικές στρατηγικές εκθέσεις. Τα στοιχεία αυτά καταδεικνύουν ότι η πολιτική συνοχής έχει αποδώσει απτά αποτελέσματα στην πράξη και ότι τα επιτεύγματα και τα αποτελέσματα που

¹³

http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/barroso/report_en.pdf

αναφέρθηκαν το 2011 παρουσιάζουν σημαντική επιτάχυνση σε σύγκριση με τα προηγούμενα έτη.

Τα ακόλουθα συγκεκριμένα επιτεύγματα που αναφέρθηκαν από τα προγράμματα μπορούν να ομαδοποιηθούν σε ευρωπαϊκό επίπεδο¹⁴.

- Μέχρι σήμερα έχουν δημιουργηθεί σχεδόν 400.000 θέσεις εργασίας, από τις οποίες οι 190.000 από το 2010 και μετά. Ο αριθμός αυτός περιλαμβάνει:
 - περισσότερες από 15.600 θέσεις εργασίας στον τομέα της έρευνας (9.500 από το 2010 και μετά)
 - περισσότερες από 167.000 θέσεις εργασίας στις ΜΜΕ (69.100 από το 2010 και μετά).

Τον μεγαλύτερο αριθμό νέων θέσεων εργασίας ανέφεραν το Ηνωμένο Βασίλειο, η Γερμανία, η Ισπανία, η Πολωνία και η Ουγγαρία. Η εξέλιξη αυτή αποδεικνύει ότι η στήριξη από την πολιτική συνοχής έχει θετικό και, σε ορισμένες περιπτώσεις, σημαντικό αντικυκλικό αποτέλεσμα στην απασχόληση.

- Υποστηρίχθηκαν 53.240 σχέδια έρευνας και τεχνολογικής ανάπτυξης και 16.000 σχέδια συνεργασίας μεταξύ επιχειρήσεων και ερευνητικών ιδρυμάτων.
- Υποστηρίχθηκαν 53.160 νεοσύστατες επιχειρήσεις (28.000 από το 2010 και μετά), ως επί το πλείστον στην ΕΕ-15, αλλά με σημαντικό αριθμό, επίσης, στην Ουγγαρία και την Πολωνία.
- Περίπου 1,9 εκατομμύρια περισσότερα άτομα έχουν πλέον ευρυζωνική πρόσβαση (κυρίως στην Ισπανία, τη Γαλλία, την Ιρλανδία και την Ιταλία).
- Από το 2007 δημιουργήθηκαν 1.222 MW πρόσθετου δυναμικού παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, κυρίως στην ΕΕ-15¹⁵.
- 2,6 εκατομμύρια περισσότερα άτομα επωφελούνται τώρα από έργα ύδρευσης και 5,7 εκατομμύρια περισσότερα άτομα από έργα επεξεργασίας λυμάτων.
- Έχουν δρομολογηθεί περισσότερα από 5.000 έργα στον τομέα των μεταφορών και τα αποτελέσματα είναι ορατά επιτόπου: 460 χιλιόμετρα οδικού δικτύου ΔΕΔ-Μ και 334 χιλιόμετρα σιδηροδρομικού δικτύου ΔΕΔ-Μ¹⁶.
- Περίπου 3,4 εκατ. άτομα έχουν πρόσβαση σε καλύτερες αστικές μεταφορές.
- Υποστηρίχθηκαν πάνω από 19.000 σχέδια εκπαιδευτικών υποδομών, από τα οποία επωφελούνται 3,4 εκατομμύρια σπουδαστές, κυρίως στην Ιταλία, αλλά με σημαντικά επιτεύγματα και στη Βουλγαρία, την Ισπανία και την Ελλάδα.

Όσον αφορά το ΕΚΤ, σημειώθηκε σημαντική αύξηση του αριθμού των συμμετεχόντων μεταξύ 2009 και 2010 (από 10 εκατομμύρια σε πάνω από 15 εκατομμύρια συμμετέχοντες σε ετήσια βάση) και αυτό το υψηλό επίπεδο διατηρήθηκε. Τα χαρακτηριστικά των συμμετεχόντων είναι πολυποίκιλα, πράγμα

¹⁴ Περισσότερες λεπτομέρειες ανά κράτος μέλος διατίθενται στα θεματικά δελτία που συνοδεύουν την παρούσα έκθεση.

¹⁵ Ο αριθμός αυτός είναι υποτιμημένος, διότι οι περιφέρειες και τα κράτη μέλη που χρησιμοποιούν διαφορετικές μονάδες μέτρησης έπρεπε να αποκλειστούν από την ομαδοποίηση.

¹⁶ Οι αριθμοί αυτοί αναμένεται να αυξηθούν σημαντικά τους προσεχείς μήνες, διότι η κατασκευή μεγάλων έργων υποδομής απαιτεί χρόνο, και πολλά αποτελέσματα θα είναι διαθέσιμα μόνο στο τέλος της περιόδου προγραμματισμού.

που αντανακλά τις διαφορετικές εθνικές καταστάσεις και τις προτεραιότητες υποστήριξης από το ΕΚΤ. Από το 2007 έως το τέλος του 2011 τα κράτη μέλη ανέφεραν τα ακόλουθα αποτελέσματα:

- Υπήρχαν 12,5 εκατομμύρια άτομα που συμμετείχαν σε δράσεις του ΕΚΤ για τη στήριξη της πρόσβασης στην απασχόληση μέσω της κατάρτισης ή άλλων μορφών βοήθειας. Τα δύο τρίτα του συνόλου των συμμετεχόντων ήταν ανενεργοί ή άνεργοι. Χάρη στις δράσεις αυτές 2,4 εκατομμύρια άτομα βρήκαν απασχόληση εντός 6 μηνών από την ολοκλήρωση της παρέμβασης, επίτευγμα σημαντικό δεδομένης της οικονομικής ύφεσης.
- 15 εκατομμύρια συμμετέχοντες ήταν νέοι (κάτω των 24 ετών) και ο αριθμός αυξήθηκε σημαντικά το 2010 και το 2011 λόγω της κρίσης. Στη Γερμανία, τη Γαλλία και την Ουγγαρία οι νέοι αποτελούν το 40 % και πλέον του συνόλου των συμμετεχόντων.
- Σχεδόν το ήμισυ (46 %) των συμμετεχόντων έχουν μορφωτικό επίπεδο κατώτερης δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης το πολύ. Στην Γερμανία, την Ελλάδα και τη Μάλτα αποτελούν πάνω από το 60 % του συνόλου των συμμετεχόντων, αλλά στη Φινλανδία, τη Σουηδία, τη Σλοβενία και την Κύπρο λιγότερο από το 20 %. Στην Κύπρο, την Εσθονία, τη Λιθουανία και τη Σλοβενία, 40 % και πλέον έχουν πτυχίο τριτοβάθμιας εκπαίδευσης.
- Στον τομέα της διά βίου μάθησης το ΕΚΤ υποστήριξε περίπου 5 εκατομμύρια νέους. Όσον αφορά τα εκπαιδευτικά τους χαρακτηριστικά, 5,5 εκατομμύρια συμμετέχοντες είχαν χαμηλή ειδίκευση¹⁷.
- Μέχρι σήμερα καλύφθηκαν πάνω από 14,5 εκατομμύρια τελικοί δικαιούχοι και υποστηρίχθηκε ευρύ φάσμα ομάδων-στόχων στον τομέα της κοινωνικής ενσωμάτωσης. Το 18 % των συμμετεχόντων προέρχονταν από ομάδες που είναι ιδιαίτερα ευάλωτες στην αγορά εργασίας. Αν και η κατάσταση διαφέρει από χώρα σε χώρα, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Αυστρία φαίνεται να σημειώνουν ιδιαίτερη επιτυχία στην κάλυψη των ατόμων με κάποια μορφή αναπηρίας. Άλλα κράτη, και κυρίως η Αυστρία, η Κύπρος, οι Κάτω Χώρες και η Λετονία, χρησιμοποιούν με επιτυχία το ΕΚΤ για τη στήριξη ατόμων που προέρχονται από μειονότητες ή από οικογένειες μεταναστών.
- Περίπου 700.000 συμμετέχοντες, ιδίως δημόσιοι υπάλληλοι, αναβάθμισαν τις δεξιότητές τους με την υποστήριξη του ΕΚΤ. Τέσσερα κράτη μέλη (Βουλγαρία, Ελλάδα, Ουγγαρία και Ρουμανία) εφάρμοσαν ειδικό πρόγραμμα για την ενίσχυση της θεσμικής τους ικανότητας.
- Πάνω από το ήμισυ των συμμετεχόντων στο ΕΚΤ (52 %) είναι γυναίκες, πράγμα που συνάδει με τον γενικό στόχο του ΕΚΤ για προώθηση της ισότητας των ευκαιριών και αύξηση του μέσου επιπέδου συμμετοχής των γυναικών στο εργατικό δυναμικό. Στην Κύπρο, την Εσθονία, τη Λετονία και τη Λιθουανία το ποσοστό αυτό υπερβαίνει το 60 %.

Τα στοιχεία αυτά παρέχουν σημαντικές γνώσεις σχετικά με την υλοποίηση των προγραμμάτων, οι οποίες δεν υπήρχαν προηγουμένως, αν και δεν καλύπτουν το σύνολο των αποτελεσμάτων της πολιτικής, καθώς πολλοί άλλοι δείκτες δεν είναι δυνατόν να ομαδοποιηθούν. Αν και η Επιτροπή σημειώνει τη σημαντική πρόοδο που επιτεύχθηκε τα τελευταία χρόνια στην ποιότητα των εκθέσεων, ωστόσο πολλές

¹⁷

Για τη διά βίου μάθηση, τα αναφερόμενα στοιχεία καλύπτουν την περίοδο από το 2007 έως το τέλος του 2010.

αρχές αρμόδιες για την υλοποίηση των προγραμμάτων μπορούν να κάνουν μεγαλύτερη χρήση των βασικών δεικτών για το ΕΤΠΑ/ΤΣ και να βελτιώσουν την ακρίβεια των υποβαλλόμενων στοιχείων. Μεγαλύτερη χρήση κοινών δεικτών αποτελεσμάτων απαιτείται επίσης και για το ΕΚΤ. Τα στοιχεία που καλύπτουν την περίοδο έως το τέλος του 2012 θα είναι διαθέσιμα κατά τα μέσα του 2013. Η Επιτροπή θα συνεχίσει να δημοσιεύει τα κοινοποιούμενα στοιχεία έως την ολοκλήρωση των προγραμμάτων, το 2017.

4.3. Στοιχεία αξιολόγησης

Η αξιολόγηση καταγράφει τον τρόπο με τον οποίο οι δραστηριότητες των προγραμμάτων υπηρετούν τους στόχους πολιτικής και διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη συγκέντρωση στοιχείων για τον πολιτικό διάλογο. Οι απαιτήσεις αξιολόγησης στις οποίες υπόκεινται τα κράτη μέλη κατά την παρούσα περίοδο προγραμματισμού δεν προβλέπουν την ανάγκη διενέργειας εκτίμησης αντικτύπου. Τα στοιχεία που συγκεντρώνονται σχετίζονται με τις ειδικές ανάγκες των διαχειριστικών αρχών. Ορισμένα κράτη, κυρίως η Πολωνία και η Ιταλία, έχουν πραγματοποιήσει πολλές αξιολογήσεις μέχρι σήμερα, πολλές σε μικρή κλίμακα, αλλά και με κάποιες μελέτες πιο στρατηγικού χαρακτήρα. Η Γαλλία και η Σουηδία έχουν ομαδοποιήσει όλα τα πορίσματα των αξιολογήσεών τους.

Κατά το πρώτο ήμισυ της περιόδου προγραμματισμού οι αξιολογήσεις ήταν κυρίως προσανατολισμένες σε διαδικαστικά ζητήματα και αποσκοπούσαν να συμβάλουν στην ομαλότερη υλοποίηση των προγραμμάτων και στη δικαιολόγηση της ανάγκης αλλαγών στα προγράμματα. Έγιναν πολλές ενδιάμεσες αξιολογήσεις (συστηματικά στη Γερμανία, τη Γαλλία, τις Κάτω Χώρες και το Ηνωμένο Βασίλειο). Οι αξιολογήσεις επιβεβαίωσαν, κατά κανόνα, την ορθότητα της αρχικής στρατηγικής, παρά το γεγονός ότι αρκετές απ' αυτές συνέστησαν την πραγματοποίηση προσαρμογών τόσο στην κατανομή της χρηματοδότησης όσο και στις διαδικασίες υλοποίησης. Ο αντίκτυπος της οικονομικής κρίσης ήταν συχνά η κύρια αιτία των αλλαγών.

Από το 2011 άρχισαν να γίνονται αξιολογήσεις για την εκτίμηση των αποτελεσμάτων των προγραμμάτων. Μολονότι είναι αδύνατη η ομαδοποίηση των αποτελεσμάτων για όλα τα κράτη μέλη, η ανάλυση των εν λόγω αξιολογήσεων για λογαριασμό της ΓΔ Περιφερειακής και Αστικής Πολιτικής¹⁸ διαπίστωσε αύξηση του αριθμού αξιολογήσεων για μέτρα έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης και καινοτομίας (ΕΤΑΚ) και για μέτρα στήριξης των επιχειρήσεων και μείωση των αξιολογήσεων για έργα υποδομής (πράγμα φυσιολογικό, δεδομένου ότι αυτές οι παρεμβάσεις χρειάζονται περισσότερο χρόνο για να αποδώσουν τα αποτελέσματά τους). Οι αξιολογήσεις καταγράφουν θετικά αποτελέσματα για την ΕΤΑΚ. Σε πολλές περιπτώσεις, οι παρεμβάσεις δημιούργησαν μια κρίσιμη μάζα η οποία επέτρεψε να γίνει ένα άλμα προς τα εμπρός στις εθνικές ή περιφερειακές δραστηριότητες έρευνας και ανάπτυξης. Οι περισσότερες αξιολογήσεις μέτρων στήριξης προς τις επιχειρήσεις ανέφεραν επίσης θετικά αποτελέσματα.

Ο αριθμός αξιολογήσεων προγραμμάτων του ΕΚΤ αυξήθηκε σημαντικά από το 2010. Οι αξιολογήσεις αποδεικνύουν ότι η σημασία του ΕΚΤ αυξήθηκε θεαματικά από την αρχή της προγραμματικής περιόδου, αν και η κρίση επηρέασε αρνητικά την αποτελεσματικότητά του ΕΚΤ.

18

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/expert_innovation/2011_synthesis_national_reports.pdf

Η Επιτροπή αξιολογεί τα τρέχοντα προγράμματα με τη βοήθεια δύο δικτύων αξιολόγησης αποτελούμενων από εμπειρογνώμονες και συνεχίζει αυτό το έργο. Η εκ των υστέρων αξιολόγηση της τρέχουσας περιόδου πρέπει να έχει ολοκληρωθεί έως το τέλος του 2015. Οι εργασίες της Επιτροπής εξαρτώνται από την ύπαρξη συστημάτων παρακολούθησης και αξιολογήσεων στα κράτη μέλη και στις περιφέρειες. Υπάρχει σαφής ανάγκη για βελτίωση της ποιότητας των αξιολογήσεων που αφορούν τα αποτελέσματα των παρεμβάσεων, τόσο κατά τη διάρκεια της τρέχουσας περιόδου και στο μέλλον. Κατά την επόμενη περίοδο προγραμματισμού 2014-2020, οι διαχειριστικές αρχές θα είναι υποχρεωμένες να εκπονούν σχέδιο αξιολόγησης και να αξιολογούν τη συμβολή των παρεμβάσεων της πολιτικής για τη συνοχή στην επίτευξη των στόχων των προγραμμάτων.

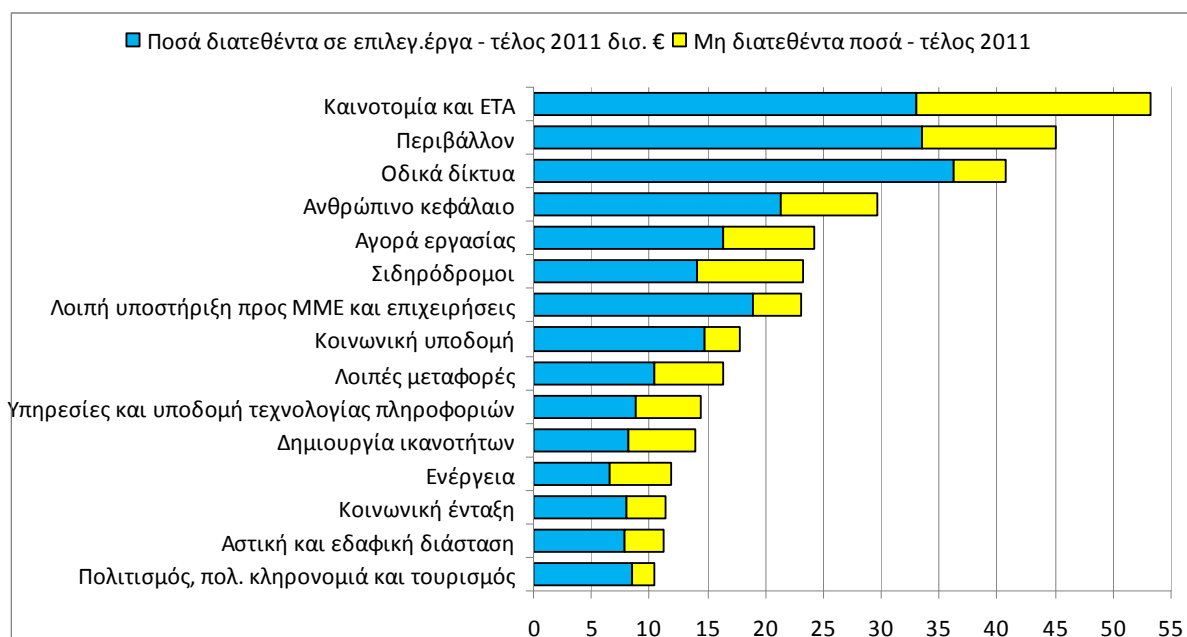
4.4. Απορρόφηση των κονδυλίων

Τα αριθμητικά στοιχεία του σημείου 4.2 δεν δίνουν πλήρη εικόνα της κατάστασης, διότι υπάρχει κάποια χρονική υστέρηση έως την επίτευξη των αποτελεσμάτων και επειδή δεν είναι δυνατή η ομαδοποίηση όλων των δεικτών σε επίπεδο ΕΕ. Τα εν λόγω στοιχεία μπορούν να συμπληρωθούν με χρηματοοικονομικά στοιχεία σχετικά με το ποσοστό επιλογής έργων και τη δαπάνη που δηλώνεται στην Επιτροπή.

Τάσεις όσον αφορά την επιλογή των έργων

Πέντε έτη από την έναρξη της περιόδου προγραμματισμού και τέσσερα έτη πριν από τη λήξη της, η αναφερόμενη οικονομική αξία των επιλεγέντων έργων ήταν 246 δισεκατομμύρια ευρώ, ποσό που αντιπροσωπεύει το 71 % των διαθέσιμων πόρων της ΕΕ. Το διάγραμμα 1 απεικονίζει τις διαφορές που υπάρχουν όσον αφορά την επιλογή των έργων ανά θέμα, με ορισμένα θέματα (π.χ., οδικά δίκτυα, άλλες δραστηριότητες παροχής υποστήριξης προς τις επιχειρήσεις, κοινωνικές υποδομές, πολιτιστική κληρονομιά και τουρισμός) να υπερβαίνουν τον μέσο όρο και άλλα να υπολείπονται απ' αυτόν (π.χ., καινοτομία και έρευνα και ανάπτυξη, σιδηροδρομικές μεταφορές, υπηρεσίες ΤΠ και ευρυζωνικά δίκτυα, ενέργεια και ανάπτυξη ικανοτήτων). Η τελευταία ομάδα περιλαμβάνει τομείς στους οποίους οι διοικήσεις έχουν λιγότερη εμπειρία ανάπτυξης έργων (καινοτομία, ΤΠΕ, ανάπτυξη ικανοτήτων), καθώς και τομείς, όπως οι σιδηρόδρομοι, στους οποίους, κατά παράδοση, η επίτευξη αποτελεσμάτων είναι πιο πολύπλοκη από άλλες υποδομές. Πίσω από τους μέσους όρους υποκρύπτονται σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών.

Διάγραμμα 1: Ποσοστά επιλογής έργων κατά μεγάλες θεματικές ενότητες — περίοδος 2007-2011



Μολονότι τα λεπτομερή στοιχεία του 2012 δεν θα κοινοποιηθούν επίσημα έως τα μέσα του 2013¹⁹, οι τελευταίες εκτιμήσεις τοποθετούν την αθροιστική επιλογή έργων έως το τέλος του 2012 στο 88 %, με περίπου 304 δισεκατομμύρια ευρώ να έχουν τώρα διατεθεί για έργα.

Εξέλιξη των πληρωμών

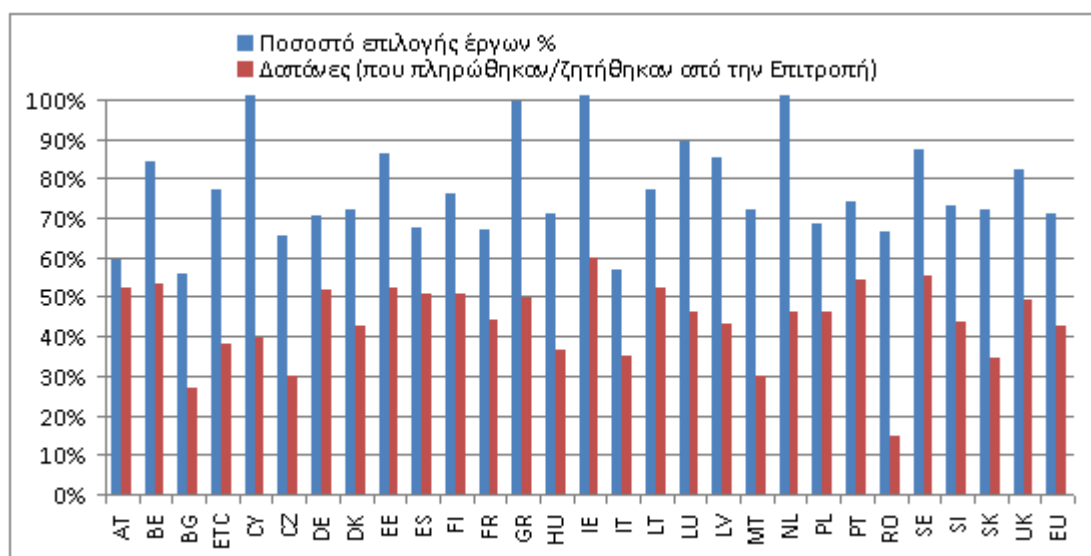
Η πρόοδος στην επιλογή των έργων και στις πληρωμές ποικίλλει μεταξύ των κρατών μελών, όπως φαίνεται στο διάγραμμα 2. Το 2012 σημειώθηκε σημαντική πρόοδος. Επειδή υπάρχει συστημική καθυστέρηση μεταξύ των δαπανών που πραγματοποιούνται επιτόπου και των δαπανών που δηλώνονται στην Επιτροπή, η πρόοδος είναι υποτιμημένη. Ωστόσο, για τα κράτη μέλη που βρίσκονται πολύ πιο κάτω από τον μέσο όρο υπάρχει κίνδυνος, αν δεν επιταχυνθούν σημαντικά τα πράγματα, να μην υλοποιηθούν κάποια έργα κατά τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού.

Η εικόνα διαφέρει πολύ από κράτος σε κράτος. Η απορρόφηση είναι υψηλότερη στην Αυστρία, το Βέλγιο, τη Γερμανία, την Εσθονία, την Ιρλανδία, τη Λετονία, την Πορτογαλία και τη Σουηδία. Ο ρυθμός των δαπανών είναι εξαιρετικά αργός στη Βουλγαρία, την Τσεχία, την Ουγγαρία, την Ιταλία, τη Μάλτα, τη Σλοβακία και, ιδίως, τη Ρουμανία. Στις χώρες αυτές, αν δεν κινητοποιηθούν γρήγορα τα διαθέσιμα κονδύλια της ΕΕ, υπάρχει αυξανόμενος κίνδυνος να χαθεί σημαντικός όγκος κονδυλίων και να μην επιτευχθούν οι επιδιωκόμενοι στόχοι.

Ο ρυθμός των δαπανών είναι, σε γενικές γραμμές, παρόμοιος για όλα τα ταμεία. Ωστόσο, οι δαπάνες του ΕΚΤ προηγούνται των δαπανών του ΕΤΠΑ και των δαπανών του Ταμείου Συνοχής στην Αυστρία, την Ιταλία, τη Λετονία και την Πορτογαλία, ενώ οι δαπάνες των ΕΤΠΑ/ΤΣ προηγούνται των δαπανών του ΕΚΤ στη Βουλγαρία, την Ελλάδα, την Ουγγαρία, τις Κάτω Χώρες και τη Σουηδία.

¹⁹ Οι εν λόγω πληροφορίες θα είναι διαθέσιμες μόνο κατά θέμα, όταν παραληφθούν οι ετήσιες εκθέσεις υλοποίησης του 2012 (τέλος Ιουνίου 2013).

Διάγραμμα 2: Αναφερθέντα συγκεντρωτικά ποσοστά επιλογής έργων (2007-2011) και πληρωμών που δηλώθηκαν από τα κράτη μέλη (2007 - Ιανουάριος 2013)



5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Υπάρχουν σαφή και αυξανόμενα στοιχεία που δείχνουν ότι τα προγράμματα αποφέρουν καρπούς όσον αφορά πολλές προτεραιότητες πολιτικής και πολλά κράτη μέλη.

Τα αθροιστικά στοιχεία για τους βασικούς δείκτες τα οποία υποβάλλονται για τα προγράμματα του ΕΤΠΑ και του Ταμείου Συνοχής καταδεικνύουν τη σημαντική συμβολή αυτών των προγραμμάτων σε πολλούς τομείς στους οποίους χρειάζονται επενδύσεις σε θέματα οικονομικού εκσυγχρονισμού και ανταγωνιστικότητας. Τα αποτελέσματα που αναφέρθηκαν το 2011 παρουσίασαν σημαντική αύξηση σε σύγκριση με τα προηγούμενα έτη. Όσον αφορά το ΕΚΤ, πάρα πολλά άτομα επωφελήθηκαν από προγράμματα που επενδύουν στην πρόσβαση στην απασχόληση, την εκπαίδευση και την κατάρτιση, την κοινωνική ένταξη και τη δημιουργία διοικητικής ικανότητας.

Τα προγράμματα της πολιτικής για τη συνοχή έχουν αποδείξει ότι διαθέτουν την αναγκαία ευελιξία για την αντιμετώπιση της κρίσης...

Η εγγενής ευελιξία της πολιτικής για τη συνοχή επέτρεψε την αντιμετώπιση των περιφερειακών και των εθνικών αναγκών κατά τη διάρκεια της κρίσης. Πάνω από το 11 % του διαθέσιμου προϋπολογισμού αναπρογραμματίστηκε από την έναρξη της περιόδου. Ο σημαντικός αναπρογραμματισμός που έγινε το 2011 και το 2012 εξασφάλισε τη συνέχιση της ανταπόκρισης των προγραμμάτων στις μεταβαλλόμενες ανάγκες.

.... αλλά πολλά απομένει να γίνουν ακόμη, ενώ υπάρχουν κίνδυνοι σε ορισμένους στρατηγικούς τομείς.

Τους επόμενους 33 μήνες εξακολουθούν να αναμένονται από τα προγράμματα αυτά σημαντικά αποτελέσματα, που θα δημιουργήσουν θέσεις εργασίας και έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη. Τα κράτη μέλη και οι περιφέρειες πρέπει να εντείνουν τις προσπάθειές τους και να εφαρμόσουν τα έργα που έχουν επιλεγεί έως το τέλος του 2015. Η προσπάθεια αυτή θα μπορούσε επίσης να

συμβάλει σημαντικά στους στόχους του συμφώνου για την ανάπτυξη και την απασχόληση, που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τον Ιούνιο του 2012.

Το εγχείρημα αυτό είναι δύσκολο για δύο λόγους. Καθώς η πολιτική συζήτηση μετατοπίζεται ολοένα και περισσότερο προς τα μελλοντικά προγράμματα, η προσοχή ενδέχεται να στραφεί στη νέα περίοδο προγραμματισμού. Επιπλέον, η πίεση που ασκείται στα δημόσια οικονομικά μπορεί να δυσχεράνει την προσπάθεια ορισμένων περιφερειών να βρουν τη συγχρηματοδότηση που απαιτείται για την εφαρμογή των προγραμμάτων.

Σε ορισμένα κράτη μέλη υπάρχουν σημαντικές καθυστερήσεις στους τομείς της καινοτομίας και της E&A, των σιδηροδρομικών μεταφορών, των υπηρεσιών ΓΠ και των ευρυζωνικών δικτύων, της ενέργειας και της δημιουργίας ικανοτήτων. Ορισμένα κράτη μέλη ενδέχεται να ζητήσουν, το 2014-2015, αναπρογραμματισμό προς τομείς στους οποίους είναι ευκολότερο να δαπανήσουν χρήματα (όπως τοπικές οδικές αρτηρίες). Κάθε περαιτέρω αναπρογραμματισμός πρέπει να είναι σαφώς προσανατολισμένος προς επενδύσεις που μεγιστοποιούν τον αντίκτυπο στην ανάπτυξη και την απασχόληση και πρέπει επίσης να αξιολογείται προσεκτικά, ώστε να μεγιστοποιηθεί η δυνατότητα αποτελεσματικής υλοποίησης σ' αυτό το προχωρημένο στάδιο της περιόδου προγραμματισμού.

Η Επιτροπή είναι έτοιμη να εξετάσει μειώσεις της εθνικής συγχρηματοδότησης.

Ωστόσο, όλες αυτές οι μειώσεις θα πρέπει να τελούν υπό την αίρεση ότι: α) εξασφαλίζεται ότι συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων σε τομείς πολιτικής που έχουν υψηλή προτεραιότητα, όπως η καινοτομία στις ΜΜΕ, η ενεργειακή απόδοση και οι ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, οι σιδηροδρομικές μεταφορές, η εκπαίδευση και η κοινωνική ένταξη και η ανάπτυξη ικανοτήτων, και β) οι εθνικοί πόροι που ελευθερώνονται κατ' αυτόν τον τρόπο διατίθενται για τη στήριξη εθνικών επενδύσεων που ευνοούν την ανάπτυξη, και ιδίως επενδύσεων με βραχυπρόθεσμο και αντικυκλικό αποτέλεσμα ή επενδύσεων η υλοποίηση των οποίων συνεχίζεται και μετά το τέλος της τρέχουσας περιόδου προγραμματισμού.

Μπορούν να αντληθούν σημαντικά διδάγματα από τα προηγούμενα και τα τρέχοντα προγράμματα...

Αντλώντας διδάγματα από την καθυστερημένη έναρξη των προγραμμάτων της περιόδου 2007-2013, η Επιτροπή θα εξακολουθήσει να ζητά την έκδοση όλων των αναγκαίων νομοθετικών πράξεων για να αποφευχθούν οι καθυστερήσεις στην έναρξη των νέων προγραμμάτων. Θα συνεργαστεί επίσης στενά με τα κράτη μέλη για την υιοθέτηση των νέων προγραμμάτων και έχει ήδη ξεκινήσει άτυπες προετοιμασίες με όλα τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι η επιλεξιμότητα βάσει της τρέχουσας περιόδου λήγει τον Δεκέμβριο του 2015²⁰ και ότι τα κράτη μέλη πρέπει να διαχειριστούν το πρόβλημα της αλληλεπικάλυψης μεταξύ των τρεχόντων και των μελλοντικών προγραμμάτων, ώστε να αποφευχθεί η καθυστέρηση των επενδύσεων στο πλαίσιο των νέων προγραμμάτων.

...η αξιολόγηση και η χρήση δεικτών πρέπει να ενισχυθούν...

Τα κράτη μέλη και οι διαχειριστικές αρχές είναι σημαντικό να εξακολουθήσουν να αξιολογούν τον αντίκτυπο των παρεμβάσεων που υποστηρίζονται για το υπόλοιπο διάστημα της περιόδου προγραμματισμού. Αυτό θα οδηγήσει σε καλύτερη κατανόηση της ποιότητας των επενδύσεων και θα διευκολύνει τον εντοπισμό των

²⁰

Άρθρο 56 παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1083/2006 του Συμβουλίου.

πιο αποτελεσματικών μέτρων και την κατανόηση του λόγου στον οποίο οφείλεται η αποτελεσματικότητά τους.

Εξίσου σημαντικό είναι να παγιωθεί η χρήση και η παρακολούθηση δεικτών, και ειδικότερα κοινών δεικτών. Το στοιχείο αυτό αποτελεί βασικό χαρακτηριστικό της επόμενης περιόδου προγραμματισμού.

...και χρειάζεται καλύτερος προγραμματισμός για το μέλλον.

Τα προγράμματα της περιόδου 2007-2013 έχουν ισχυρούς μηχανισμούς για την παρακολούθηση της ροής του χρήματος και της απορρόφησης, αλλά αδύναμους μηχανισμούς για τον καθορισμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση των στόχων. Συνεπώς, οι εκθέσεις παρουσιάζουν με ακρίβεια την απορρόφηση, αλλά δυσκολεύονται να παράσχουν πειστική αιτιολογία, συνοδευόμενη από ποσοτικές πληροφορίες σχετικά με την πρόοδο που σημειώνεται όσον αφορά την επίτευξη των στόχων. Η παρούσα έκθεση και το συνοδευτικό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής είναι μια πρώτη προσπάθεια ανάλυσης των εισροών, των εκροών και των αποτελεσμάτων που κοινοποιήθηκαν από τα κράτη μέλη. Η Επιτροπή πιστεύει ότι η δημόσια συζήτηση για τα στοιχεία αυτά θα δώσει σημαντικό κίνητρο στα κράτη μέλη και τις περιφέρειες για να βελτιώσουν την ποιότητα των εκθέσεών τους. Τέλος, αυτή η ανατροφοδότηση θα συμβάλει στην αποτελεσματικότερη επίτευξη των πολιτικών στόχων.

Η ανάλυση που διενεργήθηκε για την παρούσα έκθεση επιβεβαιώνει την ορθότητα των προτάσεων που υπέβαλε η Επιτροπή για την επόμενη περίοδο προγραμματισμού, προκειμένου να τεθεί σε εφαρμογή μια αποδοτικότερη πολιτική, περισσότερο προσανατολισμένη προς τα αποτελέσματα και τις επιδόσεις, με θεματική και οικονομική συγκέντρωση, με εκ των προτέρων προϋποθέσεις που εξασφαλίζουν την ποιότητα των επενδύσεων και την ταχεία υλοποίηση, και με τακτική, αξιόπιστη και πιο έγκαιρη υποβολή εκθέσεων. Έχει επιτευχθεί σημαντική πρόοδος προς την κατεύθυνση της επίτευξης συμφωνίας με τα κράτη μέλη και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για την εν λόγω θεμελιώδη μεταστροφή του επικέντρου της πολιτικής. Η εξέλιξη αυτή θα ενισχύσει στο μέλλον τη λογοδοσία για τα αποτελέσματα που επιτυγχάνονται και τους πόρους που δαπανώνται.