

ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ

2004



2009

Επιτροπή Περιφερειακής Ανάπτυξης

11.1.2007

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ

σχετικά με τον ρόλο και την αποτελεσματικότητα της πολιτικής συνοχής όσον αφορά την άμβλυνση των ανισοτήτων στις φτωχότερες περιφέρειες της Ευρώπης

Επιτροπή Περιφερειακής Ανάπτυξης

Εισηγήτρια: Lidia Joanna Geringer de Oedenberg

Στόχος της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής είναι η προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής μεταξύ των περιφερειών της Ένωσης. Οι περιφέρειες που υστερούν όσον αφορά την ανάπτυξη, οι οποίες βρίσκονται σε διαδικασία αναδιάρθρωσης ή πλήττονται ιδιαίτερα από γεωγραφικά, οικονομικά ή κοινωνικά μειονεκτήματα πρέπει να λαμβάνουν βοήθεια για την επίλυση των προβλημάτων και την αντιμετώπιση των δυσκολιών τους. Όπως φαίνεται από πολυάριθμα παραδείγματα, πολλές από τις πρώην φτωχές περιφέρειες της Ένωσης έχουν επιτύχει σημαντικά αποτελέσματα όσον αφορά την ανάπτυξη. Με τη βοήθεια των Διαρθρωτικών Ταμείων, οι τέσσερις αποκαλούμενες στο παρελθόν χώρες συνοχής –Ιρλανδία, Ελλάδα, Πορτογαλία και Ισπανία– έχουν όλες σημειώσει αξιοσημείωτη ανάπτυξη.

Ωστόσο, οι ανισότητες των περιφερειών ως προς την ανάπτυξη είναι πολύ πιο έντονες στην ΕΕ των 27 από ό,τι στην ΕΕ των 15, γεγονός που καθιστά απαραίτητη την ανάληψη σοβαρών δράσεων για τη μείωση των ανισοτήτων αυτών. Παρά τη σημαντική οικονομική πρόοδο που έχει ήδη σημειωθεί στα κράτη μέλη που προσχώρησαν στην ΕΕ το 2004, παρουσιάζονται συχνά καθυστερήσεις όσον αφορά την ανάπτυξη που οφείλονται σε διοικητικές αδυναμίες. Η οικονομική ανάπτυξη τείνει να συγκεντρώνεται γύρω από ορισμένες περιοχές. Αυτού του είδους η συγκέντρωση παρατηρείται ιδίως στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, όπου οι περιφέρειες των μητροπόλεων σημειώνουν ταχεία ανάπτυξη. Η αστική ανάπτυξη, σε συνδυασμό με την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας, μπορεί, ποικιλοτρόπως, να δράσει ως καταλύτης για την ανάπτυξη των γειτονικών αγροτικών κοινοτήτων. Ωστόσο, ορισμένες περιφέρειες εξακολουθούν να μην παρουσιάζουν ανάπτυξη. Πρόσφατα στοιχεία που έδωσε στη δημοσιότητα η Eurostat δείχνουν ένα βαθύ αναπτυξιακό χάσμα μεταξύ των πλουσιότερων και των φτωχότερων περιφερειών της ΕΕ, με τα νέα κράτη μέλη από την ΚΑΕ να κυριαρχούν στις κατώτερες θέσεις.

Πίνακας 1

Περιφερειακό ΑΕγχΠ ανά κάτοικο στην ΕΕ των 25 – στοιχεία του 2003

(σε ΜΑΔ, ΕΕ των 25=100)

Οι δέκα περιφέρειες με το υψηλότερο ΑΕγχΠ

Οι δέκα περιφέρειες με το χαμηλότερο ΑεγχΠ

1	Inner London (UK)	278	1	Lubelskie (PL)	33
2	Bruxelles-Capitale (BE)	238	2	Podkarpackie (PL)	33
3	Luxembourg	234	3	Podlaskie (PL)	36
4	Hamburg (DE)	184	4	Świętokrzyskie (PL)	37
5	Île de France (FR)	173	5	Warmińsko-Mazurskie (PL)	37
6	Wien (AT)	171	6	Opolskie (PL)	37
7	Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire (UK)	165	7	Észak Magyarorszá (HU)	38
8	Provincia Autonoma Bolzano (IT)	160	8	Východné Slovensko (SK)	39
9	Oberbayern (DE)	158	9	Eszag-Alföld (HU)	39
10	Stockholm (SE)	158	10	Dél-Alföld (HU)	40

Πίνακας 2

Περιφερειακό ΑΕγχΠ ανά κάτοικο στην ΕΕ των 27- στοιχεία του 2006 (σε ΜΑΔ, ΕΕ των 25=100)

Περιφέρεια	Κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ (σε ΜΑΔ) σε % επί του μέσου όρου της ΕΕ των 25 (ΕΕ των 25 = 100)
Inner London (UK)	277,6
Bruxelles-Brussel (BE)	237,6
Luxembourg (LU)	233,9
Hamburg (DE)	184,0
Île de France (FR)	173,3
Wien (AT)	170,9
Berkshire, Buckinghamshire and Oxfordshire (UK)	165,1
Provincia Autonoma Bolzano/Bozen (IT)	160,0
Oberbayern (DE)	157,9
Stockholm (SE)	157,9
Åland (FI)	154,3
Utrecht (NL)	152,5
North Eastern Scotland (UK)	150,3
Southern and Eastern (IE)	149,2
Darmstadt (DE)	148,3
.....	
Vest (RO)	34,0
Podkarpackie (PL)	33,2
Lubelskie (PL)	33,2
Centru (RO)	32,3
Istocna Hrvatska (HR)	31,0
Nord-Vest (RO)	29,1
Severozapaden (BG)	26,1
Sud-Est (RO)	25,6
Sud-Vest (RO)	25,5
Severoiztochen (BG)	25,3
Yugoiztochen (BG)	24,9
Yuzhen tsentralen (BG)	24,6
Sud (RO)	24,4
Severen tsentralen (BG)	24,2
Nord-Est (RO)	21,7

Περιφέρειες με το χαμηλότερο / υψηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ (σε ΜΑΔ) (ΕΕ των 25=100)

Το παρόν σχέδιο έκθεσης πρωτοβουλίας έχει ως στόχο να επισημάνει ορισμένες αρχές σχετικά με τη δράση που θα μπορούσαν να αναλάβουν τα κράτη μέλη και η ΕΕ για να αυξήσουν την αποτελεσματικότητα της κοινοτικής πολιτικής συνοχής στις φτωχότερες περιφέρειες. Στο πλαίσιο των δημοσιονομικών προοπτικών για την περίοδο 2007-2013 έχει προβλεφθεί η διάθεση πόρων για την ανάπτυξη των φτωχότερων περιφερειών. Οι πόροι αυτοί πρέπει τώρα να απορροφηθούν με αποτελεσματικό τρόπο.

Η επιτάχυνση της οικονομικής ανάπτυξης των φτωχότερων περιφερειών αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τη διαμόρφωση ενός υψηλού και βιώσιμου, σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα, επιπέδου διαβίωσης στην Ένωση. Η σύγκλιση των περιφερειών της ΕΕ έχει καίρια σημασία για την ανταγωνιστικότητα και την ισχύ της ΕΕ σε παγκόσμιο επίπεδο στο εγγύς μέλλον. Εάν οι περιοχές που αντιμετωπίζουν αναπτυξιακές δυσκολίες εξακολουθήσουν να υστερούν, υπάρχει κίνδυνος να αποδυναμωθεί ο αντίκτυπος των πολιτικών, με αποτέλεσμα την αύξηση του κόστους στο μέλλον.

- Η κοινοτική πολιτική συνοχής πρέπει να **εντοπίσει τις ιδιαίτερες ανάγκες** των φτωχότερων περιφερειών και να εξεύρει αποτελεσματικούς μηχανισμούς για την τόνωση της ανάπτυξής τους.

Έχει θεμελιώδη σημασία ο εντοπισμός των βασικών αναγκών μιας συγκεκριμένης περιφέρειας και η επικέντρωση της χρηματοδότησης στο σωστό επίπεδο. Στις χώρες συνοχής πρέπει να δημιουργηθεί ένα «υπόβαθρο» υποδομών επί του οποίου θα βασιστούν οι υπόλοιπες επενδύσεις. Δεν υπάρχει κάποια δεδομένη αντίφαση μεταξύ της ανταγωνιστικότητας και του στόχου της συνοχής· ωστόσο, το σημαντικό είναι να γίνει κατανοητό σε ποιες περιπτώσεις το πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα ενισχύει την ανάπτυξη. Για να επιτευχθεί ένα ορισμένο επίπεδο ανταγωνιστικότητας, οι φτωχές περιφέρειες πρέπει να αναπτύξουν κατάλληλες βασικές υποδομές και ανθρώπινους πόρους.

- Ένα συναφές πρόβλημα είναι **οι δυσκολίες των φτωχότερων περιφερειών ως προς την απορρόφηση των πόρων**. Οι αρχές συχνά δεν διαθέτουν τις ικανότητες και την εμπειρία ή τους κατάλληλους πόρους για την αντιμετώπιση των περίπλοκων απαιτήσεων της πολιτικής συνοχής και, έτσι, δεν είναι σε θέση να διεκδικήσουν τους πόρους που καταρχήν δικαιούνται.

Πρόκειται για ένα επείγον πρόβλημα, ιδίως για τα νέα κράτη μέλη και τις προσχωρούσες χώρες.

Πίνακας 3

Πραγματικός ρυθμός αύξησης του ΑΕγχΠ

Ρυθμός αύξησης του όγκου του ΑΕγχΠ – ποσοστιαία αλλαγή σε σχέση με το προηγούμενο έτος (2006, 2007 και ενδεικτικές προβλέψεις για το 2008)

	1997	-98	-99	-00	-01	-02	-03	-04	-05	-06	-07	-08
Βουλγαρία	-5,4	3,9	2,3	5,4	4,1	4,9	4,5	5,6	5,5	6,0	6,0	6,2
Ρουμανία			-1,2	2,1	5,7	5,1	5,2	8,4	4,1	7,2	5,8	5,6
ΕΕ των 25	2,7	3,0	3,0	3,9	2,0	1,2	1,3	2,3	1,7	2,8	2,4	2,4
ΕΕ των 15	2,6	2,9	3,0	3,9	1,9	1,1	1,1	2,2	1,5	2,6	2,2	2,3

Όπως φαίνεται στον πίνακα 3, οι δύο χώρες που προσχώρησαν στην ΕΕ το 2007, δηλαδή η Βουλγαρία και η Ρουμανία, έχουν ιδιαίτερα σημαντικές δυνατότητες οικονομικής ανάπτυξης. Προκειμένου να αξιοποιηθούν πλήρως αυτές οι αναπτυξιακές δυνατότητες, πρέπει να λειτουργούν αποτελεσματικά οι σχετικοί διοικητικοί φορείς. Έχει επισημανθεί η ανάγκη να αναπτυχθούν οι θεσμικές ικανότητες ως προϋπόθεση για την επιτυχή εφαρμογή των προγραμμάτων και των σχεδίων, σε συνδυασμό με την ανάπτυξη των ανθρωπίνων πόρων. Κατά την περίοδο της χορήγησης προενταξιακής βοήθειας, διάφορα προγράμματα αποκάλυψαν έναν μεγάλο αριθμό θεσμικών, διαχειριστικών και διοικητικών αδυναμιών στις λήπτριες χώρες. Οι αδυναμίες αυτές δεν έχουν ακόμα ξεπεραστεί πλήρως, αλλά πρέπει να αντιμετωπιστούν στο άμεσο μέλλον, προκειμένου να επενδυθούν και να δαπανηθούν αποτελεσματικά οι πόροι.

Η χρηστή διαχείριση των Διαρθρωτικών Ταμείων απαιτεί τον **συντονισμό των διαφόρων επιπέδων (πολιτικού, τεχνικού και διοικητικού)**. Πρόκειται για ένα επείγον πρόβλημα στα νέα κράτη μέλη, για την επίλυση του οποίου πρέπει να αναληφθεί πολύ πιο αποτελεσματική δράση. Οι συζητήσεις για τη διασφάλιση της συνοχής μεταξύ της ΕΕ, των κρατών μελών και των περιφερειών έχει καίρια σημασία και δεν πρέπει να αποκλειστεί κανένα επίπεδο διακυβέρνησης από αυτόν τον δομημένο διάλογο. Η πολιτική συνοχής δεν εξαντλείται στους οικονομικούς πόρους· αφορά και **την εταιρική σχέση μεταξύ των διαφόρων ενδιαφερόμενων φορέων**. Για να ενισχυθεί το πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα, δεν αρκεί να αναλάβει δράση και να επιδείξει πνεύμα συνεργασίας μόνο ένα επίπεδο· είναι απολύτως αναγκαία η κατάλληλη ροή πληροφοριών και η σύσταση εταιρικών σχέσεων.

- Πρέπει να διαμορφωθεί ένα πλαίσιο για την επικοινωνία και την ανταλλαγή εμπειριών. Η προσπάθεια αυτή θα μπορούσε επίσης να επιτρέψει τη διαμόρφωση κανόνων και προτύπων που ενισχύουν τις διοικητικές ικανότητες όσον αφορά τη διαχείριση της εφαρμογής των κανονισμών και των κανόνων.

Θεμελιώδη σημασία έχει επίσης η μεγαλύτερη χρήση των **συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα** για τη συγκέντρωση των πόρων και τη διάθεση του κεφαλαίου. Πρέπει να θεσπιστούν κανόνες και να περιοριστούν τα εμπόδια για την υλοποίηση των ΣΔΙΤ. Στα νέα κράτη μέλη παρατηρείται έλλειψη ορθών πρακτικών.

- Πρέπει να τονιστεί περαιτέρω η σημασία της **προσθετικότητας**. Η συμμετοχή ιδιωτικού κεφαλαίου αποτελεί βασική πτυχή που έχει τη δυνατότητα να δώσει ώθηση σε πρόσθετες επενδύσεις. Η χρηματοδοτική στήριξη πρέπει να δαπανάται με διαφάνεια, ώστε να διασφαλίζεται η διάθεση των πόρων για την επίτευξη των στόχων που έχουν τεθεί.
- Τα προγράμματα **Jaspers, Jeremie και Jessica** αποτελούν άριστα εργαλεία τα οποία μπορούν να βοηθήσουν, μεταξύ άλλων, τις ΜΜΕ σε περιφερειακό επίπεδο· ωστόσο, πρέπει να καταβληθούν πολύ περισσότερες προσπάθειες από τα κράτη μέλη και την Επιτροπή για την προώθησή τους και για τη διασφάλιση της πλήρους και αποτελεσματικής χρήσης τους, ιδίως στις φτωχότερες περιφέρειες.
- Η οικονομική ανάπτυξη συνδέεται στενά με την **καινοτομία**, η οποία αποτελεί, επιπλέον, βασική συνιστώσα της περιφερειακής ανάπτυξης. Η κοινοτική πολιτική συνοχής πρέπει, στο πλαίσιο της στρατηγικής της Λισαβόνας, να προσανατολίζεται προς την ενίσχυση της ικανότητας καινοτομίας της ΕΕ και είναι σημαντικό, ως εκ τούτου, να ληφθεί υπόψη ο εν λόγω στόχος και στις φτωχότερες περιφέρειες.
- Πρέπει να στηριχθεί ενεργά η επιχειρηματικότητα, και εδώ πρέπει να συμμετέχουν όλοι οι ενδιαφερόμενοι φορείς. Πρέπει να προωθηθεί ιδίως η επιχειρηματικότητα των γυναικών και των νέων που εισέρχονται στην αγορά εργασίας καθώς και των κοινωνικά αποκλεισμένων ομάδων. Σημαντικός παράγοντας για την προαγωγή της καινοτομίας είναι και η βελτίωση της

ποιότητας των κανόνων και των κανονισμών στις χώρες της ΕΕ, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι προωθούν και δεν παρεμποδίζουν τις διαδικασίες της καινοτομίας σε σημαντικούς τομείς της οικονομίας. Οι φτωχότερες περιφέρειες είναι πιθανότερο να είναι περισσότερο ευάλωτες στον τομέα αυτόν.

Υπάρχουν πολυάριθμα παραδείγματα τα οποία καταδεικνύουν ότι τα νέα κράτη μέλη δεν διαθέτουν την ικανότητα να χρησιμοποιούν τους πόρους. **Πρέπει, ως εκ τούτου, να βελτιωθούν οι διοικητικές ικανότητες**, ώστε οι περιφέρειες που λαμβάνουν πόρους να είναι σε θέση να απορροφούν και να χρησιμοποιούν αποδοτικά τη βοήθεια αυτή. Η παροχή τεχνικής βοήθειας είναι απαραίτητη, ιδίως κατά την προετοιμασία της εφαρμογής νέων σχεδίων. Χρειάζονται ικανότητες, τόσο από εξωτερικές πηγές, υπό τη μορφή εμπειρογνομosύνης, όσο και εντός των ίδιων των κρατών: πρέπει να γνωρίζουν τι πραγματικά χρειάζεται και να διενεργούν κατάλληλους ελέγχους ποιότητας για τα σχέδια και τη διάθεση των πόρων. Πρέπει, επίσης, να εκπονηθούν ενημερωμένες αξιολογήσεις των επιπτώσεων των σχεδίων που έχουν ήδη υλοποιηθεί στην αειφορία.

- Ένα συγκεκριμένο ποσό από τους πόρους θα μπορούσε να δαπανάται για την προετοιμασία, τον έλεγχο, την αξιολόγηση και τους εμπειρογνώμονες. Η ενίσχυση αυτή, εάν δαπανηθεί καταλλήλως, θα μπορούσε να αποδειχθεί καταλυτικής σημασίας, ιδίως σε χώρες με πιο περίπλοκο διοικητικό σύστημα.

Είναι σημαντικό να **φθάνουν γρήγορα οι πόροι στις επιλέξιμες περιφέρειες**. Μερικές φορές, χρειάζεται πάρα πολύς χρόνος για να φθάσουν οι πόροι στους δικαιούχους και αποτελεί πρόκληση για όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη η αποτελεσματική κυκλοφορία των πόρων.

Είναι δύσκολο να αποφευχθεί η πολυπλοκότητα του συστήματος για τη χρήση των διαρθρωτικών ταμείων, επί του οποίου επενεργούν τρία διαφορετικά ρυθμιστικά επίπεδα: κοινοτικοί κανόνες, εθνικά πλαίσια και πρακτικές σε περιφερειακό επίπεδο. **Η απλούστευση των διαδικασιών** συνιστά, ως εκ τούτου, πρόκληση και για τα τρία επίπεδα, προκειμένου να αποφεύγεται κάθε μεταγενέστερη ερμηνεία και να διευκολύνεται και να επιταχύνεται η υλοποίηση των προγραμμάτων.

Χρειάζεται συνεργία μεταξύ των πολιτικών, τόσο των ευρωπαϊκών όσο και των εθνικών. Οι πολιτικές πρέπει να αλληλοσυμπληρώνονται, όχι να αλληλοεξουδετερώνονται. Η εδαφική συγκέντρωση των οφελών των υπόλοιπων ευρωπαϊκών πολιτικών σε συγκεκριμένες χώρες και περιφέρειες μπορεί επί παραδείγματι, να αποδυναμώσει τον αντίκτυπο των αναπτυξιακών πολιτικών. Η περιφερειακή ανάπτυξη πρέπει να έχει τόσο κοινωνική όσο και περιβαλλοντική διάσταση.

- Ο αντίκτυπος πιθανών στρεβλώσεων μεταξύ των πολιτικών πρέπει να ληφθεί υπόψη και να μελετηθεί στην ενδιάμεση αναθεώρηση του κοινοτικού προϋπολογισμού, που θα πραγματοποιηθεί το 2009, καθώς και στην 4η έκθεση σχετικά με την οικονομική και κοινωνική συνοχή.

Για την προώθηση της συνοχής και της αποτελεσματικής ανάπτυξης στις φτωχότερες περιφέρειες, χρειάζεται η **κινητοποίηση** και η πλήρης συμμετοχή όλων των **ενδιαφερόμενων φορέων**.

Η ανεργία –η οποία πλήττει περισσότερο τις φτωχότερες περιφέρειες– πρέπει να καταπολεμηθεί. Η ύπαρξη μακροχρόνιας ανεργίας σε ορισμένες κοινωνικές ομάδες είναι ιδιαίτερα ανησυχητική. **Προκειμένου να επιτευχθεί η κοινωνική συνοχή, πρέπει να καταβληθούν προσπάθειες για τη διασφάλιση της καλύτερης δυνατής ένταξης των ατόμων με αναπηρία.** Αυτό αποτελεί προϋπόθεση για την επίτευξη κατάλληλου επίπεδου διαβίωσης για το σύνολο της ευρωπαϊκής κοινωνίας. Επιπλέον, η συνοχή στην ΕΕ ενισχύεται από **την παροχή ίσων ευκαιριών σε άνδρες και γυναίκες στην αγορά εργασίας.** Εξακολουθούν να υπάρχουν διαφορές μεταξύ των αμοιβών των ανδρών και των γυναικών, γεγονός που εμποδίζει την ανάπτυξη της οικονομίας. Η προσοχή στις διαφορές μεταξύ των δύο φύλων θα αυξήσει την ποιότητα της αποτελεσματικής εφαρμογής της πολιτικής συνοχής. Οι εργοδότες και οι εργαζόμενοι σε όλα τα επίπεδα της διαδικασίας πρέπει να γνωρίζουν το γεγονός αυτό και πρέπει να αναληφθεί κατάλληλη δράση στον εν λόγω τομέα.

- Πρέπει να παρασχεθούν πληροφορίες σχετικά με την ανάγκη και τα μέσα εφαρμογής μιας προσέγγισης που θα λαμβάνει υπόψη την ισότητα των φύλων κατά την υλοποίηση και την αξιολόγηση προγραμμάτων και σχεδίων, με καλύτερη χρήση των μελετών και των αναλύσεων που έχουν ήδη εκπονηθεί. Μπορούν ακόμη ληφθούν πρακτικά μέτρα για τα ζητήματα αυτά, όπως η συνεκτίμηση της διάστασης του φύλου στον προϋπολογισμό (επί παραδείγματι, επαρκεί ο προϋπολογισμός για την εφαρμογή δράσεων υπέρ των ίσων ευκαιριών;), η ευαισθητοποίηση των κοινωνικών εταίρων και των λοιπών φορέων όσον αφορά τα ζητήματα της ισότητας των φύλων και η διασφάλιση διαθέσιμης εμπειρογνομosύνης επί των θεμάτων αυτών. Απαιτείται μια ευφυής προσέγγιση της διάστασης του φύλου στον κοινωνικό και τον οικονομικό βίο για την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας της πολιτικής συνοχής, αποφεύγοντας τα στερεότυπα για τους κοινωνικούς ρόλους των ανδρών και των γυναικών.

Οι φτωχότερες περιφέρειες έχουν ανάγκη μια ισορροπημένη αναπτυξιακή προσέγγιση, προσαρμοσμένη στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και προβλήματα καθεμίας εξ αυτών, ώστε οι ευρωπαϊκές πολιτικές που στοχεύουν στον περιορισμό των αναπτυξιακών ανισοτήτων να καταστούν πραγματικές και βιώσιμες κοινοτικές στρατηγικές για την ανάπτυξη και συνοχή.