



Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή

ECO/190
Διαρθρωτικές πολιτικές
και συνοχή

Βρυξέλλες, 9 Ιανουαρίου 2007

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΗ

του ειδικευμένου τμήματος "Οικονομική και Νομισματική Ένωση, οικονομική και κοινωνική συνοχή"

με θέμα

"Έκθεση για τον αντίκτυπο και τις συνέπειες των διαρθρωτικών πολιτικών όσον αφορά τη συνοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης"

Εισηγητής :ο κ. **DERRUINE**

Στις 20 Ιουλίου 2006, και σύμφωνα με το άρθρο 262 της συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα

"Έκθεση για τον αντίκτυπο και τις συνέπειες των διαρθρωτικών πολιτικών όσον αφορά τη συνοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης"

Το ειδικευμένο τμήμα "Οικονομική και νομισματική ένωση, οικονομική και κοινωνική συνοχή", στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, επεξεργάστηκε τη γνωμοδότησή του στις 7 Δεκεμβρίου 2006 με βάση την εισηγητική έκθεση του κ. DERRUINE.

Κατά την ... σύνοδο ολομέλειάς της, της και (συνεδρίαση της ...), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την παρούσα γνωμοδότηση με ... ψήφους υπέρ, ... κατά και ... αποχές.

*

* *

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

- 1.1 Με την παρούσα διερευνητική γνωμοδότηση δίδεται συνέχεια στην επιστολή του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 20ής Ιουλίου 2006, με την οποία ζητούσε από την Ευρωπαϊκή και Κοινωνική Επιτροπή να συμβάλει, με τον προβληματισμό της, στην έκθεσή του ΕΚ σχετικά με την επίδραση και τις συνέπειες των διαρθρωτικών πολιτικών στη συνοχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- 1.2 Η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει ότι, σύμφωνα με το πνεύμα της συνθήκης (άρθρα 2, 158 και 159), όλες οι πολιτικές οφείλουν να συμβάλλουν στην επίτευξη του στόχου της συνοχής, που δεν μπορεί να στηρίζεται αποκλειστικά και μόνο στις διαρθρωτικές πολιτικές. Το Συμβούλιο του Μαρτίου 2006 επανέλαβε το εν λόγω μήνυμα.
- 1.3 Κατά την ΕΟΚΕ, η συνοχή δεν μπορεί να εκτιμηθεί με δείκτες σχετικούς με το ΑΕγχΠ. Κρίνει ότι απαιτείται η κατάρτιση "ενός αντιπροσωπευτικότερου δείκτη συνοχής" ο οποίος "πέραν του ΑΕΠ, θα εμπεριέχει και τις παραμέτρους του ποσοστού απασχόλησης, του ποσοστού ανεργίας, της έκτασης της κοινωνικής προστασίας, του βαθμού πρόσβασης στις υπηρεσίες κοινής ωφελείας, κ.λ.π."
- 1.4 Με τα εθνικά σχέδια μεταρρύθμισης της στρατηγικής της Λισαβώνας, το κοινοτικό πρόγραμμα της Λισαβώνας, τις ολοκληρωμένες κατευθυντήριες γραμμές που προτείνει η Επιτροπή και τις αναλύσεις επιπτώσεων που πραγματοποιεί, θα είναι δυνατόν να εκτιμηθούν καλύτερα τα μέτρα που θεσπίστηκαν για την ενίσχυση της συνοχής, συμπεριλαμβανομένης και της εδαφικής της διάστασης.

- 1.5 Τα διαρθρωτικά ταμεία και το ταμείο συνοχής εφάρμοσαν ήδη σε πρώιμο στάδιο τη στρατηγική της Λισσαβώνας σε όλες τις διαστάσεις της : οικονομική μεγέθυνση, συνοχή, απασχόληση και ποιότητα της εργασίας, περιβαλλοντική βιωσιμότητα. Συνέβαλαν στην εμπέδωση του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου.
- 1.6 Η αδιαφιλονίκητη επίδρασή τους είναι ότι έδωσαν την ώθηση για την ανάκαμψη των χωρών/περιφερειών που υστερούσαν από απόψεως απασχόλησης, οικονομικής μεγέθυνσης και υποδομών, επέφεραν πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα, παγίωσαν την (επιδεκτική βελτίωσης) αρχή της επιτόπου εταιρικής σχέσης, συνέβαλαν στην πειθάρχηση των τοπικών διοικήσεων και στη διασφάλιση της προβολής της ΕΕ.
- 1.7 Η διαρθρωτική πολιτική υποστηρίζει, ταυτόχρονα, την εσωτερική αγορά χάρη στις εμπορικές ροές και την απασχόληση που προέκυψαν από το σχεδιασμό και την εκτέλεση έργων τα οποία ήταν επιλέξιμα για χρηματοδότηση από τα διαρθρωτικά ταμεία και τα οποία, επιπλέον, δεν θα είχαν υλοποιηθεί χωρίς τον καταλυτικό ρόλο της ευρωπαϊκής παρέμβασης.
- 1.8 Ωστόσο, η ΕΟΚΕ σημειώνει ότι η συναίνεση η οποία επικρατούσε προηγουμένως σχετικά με την ανάπτυξη της διαρθρωτικής πολιτικής (μέσα, πιστώσεις) σε συνάρτηση με την εσωτερική αγορά και την ΟΝΕ, τα τελευταία έτη έχει διαρραγεί.
- 1.9 Με την πάροδο των αιώνων, το Λονδίνο, το Αμβούργο, το Μόναχο, το Μιλάνο, και το Παρίσι σχημάτισαν μια ζώνη, με τη μορφή πολυγώνου, η οποία αντιπροσωπεύει το 20 % της ευρωπαϊκής επικράτειας, το 40 % του πληθυσμού της, και το 50 % του πλούτου της και η οποία αποτέλεσε την κινητήρια δύναμη των υπόλοιπων ευρωπαϊκών περιφερειών. Μετά τις πρόσφατες και τις μελλοντικές διευρύνσεις, θα ήταν σκόπιμο να εξεταστεί το θέμα της προώθησης άλλων δυναμικών περιφερειακών συνόλων προκειμένου να καλυφθεί ολόκληρος ο ευρωπαϊκός χώρος.
- 1.10 Τούτο απαιτεί υποδομές για τη διασύνδεση των εν λόγω περιφερειών αλλά και των αστικών κέντρων και αγροτικών περιοχών που τις συναποτελούν. Ωστόσο, οι δημοσιονομικοί περιορισμοί που αποφασίστηκαν στο πλαίσιο των δημοσιονομικών προοπτικών και του συμφώνου σταθερότητας και ανάπτυξης εμποδίζουν τον εκσυγχρονισμό τους.
- 1.11 Η ΕΟΚΕ κρίνει ότι απαιτείται ένας προβληματισμός όσον αφορά τους δημοσιονομικούς δείκτες που ορίζονται από το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης και τις συνέπειές τους όσον αφορά τη χρηματοδότηση των διευρωπαϊκών δικτύων και ειδικότερα τα ελλείποντα τμήματά τους, δεδομένου ότι τα επιλέξιμα για χρηματοδότηση έργα απαιτούν συγχρηματοδότηση από τις εθνικές αρχές.
- 1.12 Η ΕΟΚΕ επαναλαμβάνει την πρότασή της για βελτίωση της χρηματοοικονομικής τεχνικής των διαρθρωτικών ταμείων και κρίνει ότι πρέπει να εγκαταλειφθεί η πρακτική η οποία

συνίσταται στην επιστροφή των αχρησιμοποίητων κονδυλίων του κοινοτικού προϋπολογισμού στα κράτη μέλη έτσι ώστε να μειώνεται η συνεισφορά τους.

- 1.13 Η ΕΟΚΕ επαναλαμβάνει το αίτημα που έχει ήδη απευθύνει στην Επιτροπή ζητώντας της να καταρτίσει (1) προτάσεις με δεσμευτική ισχύ για τα κράτη μέλη στα πλαίσια των οποίων να οργανώνονται οι διαδικασίες σύνδεσης των κοινωνικοεπαγγελματικών παραγόντων με τις διαρθρωτικές πολιτικές και (2) δείκτες σχετικά με τη διαδικασία διαβούλευσης στα κράτη μέλη. Φρονεί ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να εξηγούν πώς οργανώνουν την ανάδραση πληροφοριών σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζεται η αρχή της εταιρικής σχέσης για τις επιτροπές παρακολούθησης.
- 1.14 Η ΕΟΚΕ ζητά την υποστήριξη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προκειμένου το μήνυμα της παρούσας γνωμοδότησης να ληφθεί επαρκώς υπόψη όταν, κατά το 2008/9, η Επιτροπή θα υποβάλει το έγγραφό της για τη μεταρρύθμιση του κοινοτικού προϋπολογισμού και τους μεταγενέστερους προβληματισμούς σχετικά με το μέλλον της Ευρώπης και τη συμβολή της περιφερειακής πολιτικής.

2. Φύση της συνοχής και παρουσία της στη Συνθήκη

- 2.1 Ήδη από το 1957, στη Συνθήκη της Ρώμης παρατίθεται η φιλοδοξία να μειωθούν οι *"υφιστάμενες ανισότητες μεταξύ των διαφόρων περιοχών, και ..(η)..καθυστέρηση των λιγότερο ευνοημένων μεταξύ αυτών"*. Στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, γίνεται αναφορά στην *"ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη ως μια από τις θεμελιώδεις αρχές της Ευρωπαϊκής Κοινότητας"*. Η πρόθεση αυτή διατυπώνεται στο άρθρο 158: *"Η Κοινότητα, προκειμένου να προαχθεί η αρμονική ανάπτυξη του συνόλου της, αναπτύσσει και εξακολουθεί τη δράση της με σκοπό την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής της συνοχής. Η Κοινότητα αποσκοπεί, ιδιαίτερα, στη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών ή νήσων, συμπεριλαμβανομένων των αγροτικών περιοχών"*.
- 2.2 Το άρθρο 159 προβλέπει ότι *"Τα κράτη μέλη ασκούν και συντονίζουν την οικονομική τους πολιτική με σκοπό, μεταξύ άλλων, να επιτύχουν τους στόχους του άρθρου 158. Η διαμόρφωση και η υλοποίηση των πολιτικών και δράσεων της Κοινότητας καθώς και η υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς, λαμβάνουν υπόψη τους στόχους του άρθρου 158 και συμβάλλουν στην πραγματοποίησή τους. Η Κοινότητα ενισχύει επίσης την επίτευξη των στόχων αυτών με τη δράση της μέσω των διαρθρωτικών Ταμείων (Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων-Τμήμα Προσανατολισμού, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης), της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων και των άλλων υφιστάμενων χρηματοδοτικών μέσων"*.
- 2.3 Στο στάδιο αυτό, είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί ότι, σύμφωνα με το πνεύμα της Συνθήκης, όλες οι πολιτικές οφείλουν να συμβάλλουν στην επίτευξη του στόχου της

συνοχής, ο οποίος δεν μπορεί να στηρίζεται αποκλειστικά και μόνον στις διαρθρωτικές πολιτικές. Στο μήνυμα αυτό έγινε αναφορά από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το Μάρτιο του 2006¹.

- 2.4 Σ' αυτό το σημείο, είναι σκόπιμο να δοθεί ένας ορισμός της έννοιας της "συνοχής": νοείται ως ένας δείκτης που βασίζεται στο κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ. Ωστόσο, στη γνωμοδότησή της με θέμα *"Η συμβολή των λοιπών κοινοτικών πολιτικών στην οικονομική και κοινωνική συνοχή"*², η ΕΟΚΕ είχε ήδη ταχθεί υπέρ της κατάρτισης *"ενός αντιπροσωπευτικότερου δείκτη συνοχής [ο οποίος] πέραν του ΑΕγχΠ, θα εμπεριέχει και τις παραμέτρους του ποσοστού απασχόλησης, του ποσοστού ανεργίας, της έκτασης της κοινωνικής προστασίας, του βαθμού πρόσβασης στις υπηρεσίες κοινής ωφελείας, κλπ"*.
- 2.5 Το σχέδιο της συνταγματικής συνθήκης καινοτομούσε με την καθιέρωση της εδαφικής διάστασης της συνοχής. Η πτυχή αυτή της συνοχής έχει μέχρι σήμερα παραμεληθεί, παρά την υιοθέτηση του Σχεδίου Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (ΣΑΚΧ), τα διδάγματα του οποίου είναι πολύτιμα και το οποίο αναμένεται να προσαρμοστεί στα σύγχρονα δεδομένα από τη γερμανική προεδρεία, προκειμένου να συμπεριλάβει τις πρόσφατες και τις προγραμματισμένες προσχωρήσεις.
- 2.6 Κατά συνέπεια, και σύμφωνα με το πνεύμα των συμπερασμάτων του άτυπου Συμβουλίου σχετικά με την εδαφική συνοχή³, τα εθνικά σχέδια μεταρρύθμισης της Στρατηγικής της Λισσαβώνας και το κοινοτικό πρόγραμμα της Λισσαβώνας πρέπει να συμπεριλάβουν την εδαφική διάσταση, ενώ η Επιτροπή θα πρέπει να την λαμβάνει υπόψη περισσότερο στις κατευθυντήριες γραμμές της αλλά και στις αναλύσεις αντίκτυπου που μέχρι τώρα δίνουν βαρύτητα μόνον στο κριτήριο της ανταγωνιστικότητας εις βάρος των υπολοίπων.

3. Αναγκαιότητα και ενδεχόμενες μορφές των διαρθρωτικών πολιτικών

- 3.1 Κατά την επεξεργασία της Συνθήκης της Ρώμης το 1957, οι Έξι είχαν συνειδητοποιήσει ότι η οδός της οικονομικής ολοκλήρωσης καθιστούσε αναπόφευκτες τις αναδιαρθρώσεις στους στρατηγικούς τομείς του χάλυβα και του άνθρακα. Έτσι, συνέλαβαν την ιδέα του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου (ΕΚΤ), με σκοπό να μετριάζονται οι επιπτώσεις των βιομηχανικών μεταλλαγών, μέσω της χρηματοδότησης συστημάτων ενίσχυσης των προσλήψεων και των δράσεων κατάρτισης.
- 3.2 Το 1975, ύστερα από το πρώτο κύμα διεύρυνσης με την προσχώρηση μιας ομάδας χωρών πιο φτωχών από ό,τι οι έξι ιδρυτικές χώρες, τις πετρελαϊκές κρίσεις και την σοβαρή οικονομική

¹ Σημείο 70.

² ΕΕ C αριθ. 10 της 14.01.200, σελ 92.

³ Συμπεράσματα του Συμβουλίου, άτυπη υπουργική συνεδρίαση για την εδαφική συνοχή, 20/21.05.2005 (βλ. σημείο 2.3 και επόμενα)

κρίση που ακολούθησε, και ύστερα από ρητό αίτημα του Ηνωμένου Βασιλείου στο οποίο συντελούντο σημαντικές βιομηχανικές αναδιαρθρώσεις, ιδρύθηκε το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, δηλ. το ΕΤΠΑ. Το εν λόγω μέσον επαναπροσδιορίστηκε το 1988 (και έλαβε την τελική του μορφή το 1994) προκειμένου να συμπληρώσει την δράση του ΕΚΤ και του ΕΤΠΑ-Προσανατολισμός με την παροχή οικονομικής υποστήριξης στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες: παραγωγικές επενδύσεις που επιτρέπουν τη δημιουργία ή τη διατήρηση βιώσιμης απασχόλησης, προγράμματα υποδομών, ενισχύσεις στις ΜΜΕ, μεταφορά τεχνολογίας, ανάπτυξη των χρηματοδοτικών μέσων, άμεση ενίσχυση των επενδύσεων, ενίσχυση των δομών παροχής "κατ' οίκον υπηρεσιών".

- 3.3 Τα μέσα της δεκαετίας του '80 σηματοδοτούνται από διαδοχικές διευρύνσεις με την προσχώρηση νεοσύστατων δημοκρατιών οι οποίες πρέπει να ισχυροποιηθούν. Οι ευρωπαίοι ηγέτες εκφράζουν την επιθυμία να τις οδηγήσουν σε σύγκλιση με τα υφιστάμενα κράτη μέλη και είναι διατεθειμένοι να επιδείξουν οικονομική αλληλεγγύη διπλασιάζοντας τις πιστώσεις που παραχωρούνται στα διαρθρωτικά ταμεία (καθώς και στο Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείου Προσανατολισμού με το στόχο 5β). Η οικονομική και κοινωνική συνοχή ανάγεται σε έναν από τους στόχους της Συνθήκης και οι πιστώσεις της περιφερειακής πολιτικής διπλασιάζονται προκειμένου να διευκολυνθεί η σύγκλιση των νέων χωρών. Η άποψη ως προς την οποία συναινούν οι κοινωνικοί εταίροι, ότι δηλαδή η κάλυψη της υστέρησης δεν επιτυγχάνεται μέσω εκπτώσεων στην κοινωνική πολιτική αλλά με την τήρηση του κοινοτικού κεκτημένου και με προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης, είναι πλέον βαθιά ριζωμένη. Αναγνωρίζεται, επίσης, ότι η ελεύθερη λειτουργία των δυνάμεων της αγοράς δεν αρκεί για να δημιουργηθεί η συνοχή που οραματίστηκαν οι ιδρυτές και ότι η συνοχή αυτή εξαρτάται αναγκαστικά από δημόσιες παρεμβάσεις που καθιστούν δυνατή την αποκατάσταση της ισορροπίας στις περιφέρειες. Η πολιτική συνοχής τέθηκε σε ισχύ το 1988. Στόχος της είναι η μείωση του αναπτυξιακού χάσματος μεταξύ των διαφόρων περιφερειών της ΕΕ. Σκοπός είναι η αντιστάθμιση των εντάσεων και ανισορροπιών που οφείλονται στις προσπάθειες των κρατών μελών να συμμορφωθούν προς τους κανόνες της ΟΝΕ.
- 3.4 Από τις προηγούμενες παραγράφους προκύπτει σαφώς ότι τα διαρθρωτικά ταμεία και το ταμείο συνοχής έχουν ήδη από καιρό εφαρμόσει τη στρατηγική της Λισαβόνας σε όλες τις διαστάσεις της : οικονομική μεγέθυνση, συνοχή, απασχόληση και ποιότητα της εργασίας, περιβαλλοντική βιωσιμότητα.
- 3.5 Το Ταμείο Συνοχής συστάθηκε το 1994. Σε αντίθεση με το ΕΤΠΑ, οι αποδέκτες δεν είναι πλέον οι περιφέρειες αλλά τα κράτη. Συγκεκριμένα, αφορά τις χώρες με κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ που δεν υπερβαίνει το 90% του κοινοτικού μέσου όρου και τα προγράμματα υποδομών στους τομείς του περιβάλλοντος και των μεταφορών.
- 3.6 Κατά την κατάρτιση από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή της πρότασης για τις δημοσιονομικές προοπτικές 2007-2013, ο Επίτροπος Barnier είχε προειδοποιήσει ότι, λόγω της όξυνσης των διαφορών που συνεπάγεται η ευρωπαϊκή επανένωση του 2004, οι πιστώσεις για τις διαρθρωτικές πολιτικές δεν μπορούν να ανέρχονται σε ποσοστό μικρότερο του 0,45% του

ευρωπαϊκού ΑΕγχΠ, γιατί, διαφορετικά, θα ήταν επισφαλής η συνοχή. Τελικά, αποφασίστηκε να ορισθεί προϋπολογισμός ίσος προς 0,37% του ΑΕγχΠ⁴, πράγμα που η ΕΟΚΕ χαρακτήρισε απαράδεκτο. Οι κυβερνήσεις δεν θέλησαν να επαναλάβουν την προσπάθεια αλληλεγγύης προς τα νέα κράτη μέλη.

- 3.7 Αυτή η σύντομη αναδρομή στο παρελθόν αποκαλύπτει την ύπαρξη μιας ιστορικής συναίνεσης που επικρατούσε μέχρι πρότινος και αποσκοπούσε στην ανάπτυξη των διαρθρωτικών ταμείων (όσον αφορά το περιεχόμενο και τα κονδύλια) σε συνάρτηση με τις προκλήσεις της Ένωσης (εμβάθυνση της εσωτερικής αγοράς, ενιαίο νόμισμα, νέες προσχωρήσεις). Σημειώνεται ότι αυτή η συναίνεση διαπερνούσε όλους τους πολιτικούς σχηματισμούς που συμμετείχαν στην άσκηση της εξουσίας στα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. Με τη λύση αυτής της σιωπηρής συμφωνίας απομυθοποιείται και η πομπώδης ρητορική για τη σημασία "του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου".

4. Επίδραση των διαρθρωτικών ταμείων και του ταμείου συνοχής

- 4.1 Είναι δύσκολο να εκτιμηθεί η επίδραση των διαρθρωτικών πολιτικών στη συνοχή λόγω της ασυνέχειας που χαρακτηρίζει τις στατιστικές σειρές δεδομένων της Στατιστική Υπηρεσίας της ΕΕ σχετικά με το ΑΕγχΠ ή την απασχόληση σε επίπεδο NUTS-2 και NUTS-3. Όμως, παρεμβάλλεται μεσοδιάστημα αρκετών ετών, που μάλιστα μπορούν να υπερβούν την δεκαετία, μεταξύ της στιγμής της επένδυσης που συγχρηματοδοτείται από την ΕΕ και της στιγμής που το πρόγραμμα αρχίζει να είναι λειτουργικό και αποδοτικό. Ωστόσο, αυτό το πρόβλημα της χρονικής υστέρησης δεν σημαίνει ότι τα διαρθρωτικά ταμεία δεν έχουν βραχυπρόθεσμα αποτελέσματα.
- 4.2 "Μεταξύ του 1994 και 2001, η αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ στις χώρες συνοχής, ακόμη και αν εξαιρεθεί η Ιρλανδία, ήταν 1% ετησίως πάνω από το μέσο όρο της ΕΕ {3% έναντι 2%} και το ποσοστό του εργάσιμης ηλικίας απασχολούμενου πληθυσμού σε όλες αυτές τις χώρες, πλην της Ελλάδας, αυξήθηκε σαφώς περισσότερο από το μέσο όρο. Εξάλλου, στην Ελλάδα, όπως και στην Ιρλανδία, η αύξηση της παραγωγικότητας του εργατικού δυναμικού ήταν διπλάσια από το μέσο όρο της ΕΕ κατά την περίοδο αυτή και ήταν επίσης αρκετά πάνω από το μέσο όρο στην Πορτογαλία."⁵
- 4.3 "Στην Ισπανία το ΑΕΠ το 1999 εκτιμάται ότι ήταν κατά περίπου 1,5% υψηλότερο από ό,τι θα ήταν χωρίς τις παρεμβάσεις, στην Ελλάδα κατά 2% υψηλότερο, στην Ιρλανδία κατά περίπου 3% υψηλότερο και στην Πορτογαλία κατά πάνω από 4% υψηλότερο. Επιπλέον, το ΑΕΠ στα

⁴ Τέταρτη έκθεση προόδου για τη συνοχή (COM(2006) 281 τελικό), σελ. 10

⁵ Τρίτη έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή - Νέα εταιρική σχέση για τη συνοχή – σύγκλιση, ανταγωνιστικότητα, συνεργασία (Φεβρουάριος 2004) σελ. VIII

νέα γερμανικά κρατίδια εκτιμάται ότι αυξήθηκε κατά περίπου 4% ως αποτέλεσμα των παρεμβάσεων."⁶

4.4 Θα μπορούσε κανείς να προσπαθήσει να σχετικοποιήσει την πραγματική επίδραση των διαρθρωτικών κονδυλίων αποδίδοντας τις επιτυχίες στη συγκυρία, σε επιλογές εθνικής πολιτικής, σε άλλες ευρωπαϊκές τομεακές πολιτικές κλπ. Παρόλα αυτά, τα ακόλουθα στοιχεία τείνουν να επιβεβαιώσουν την υπόθεση ότι η κοινοτική διαρθρωτική πολιτική παρέχει πραγματική προστιθέμενη αξία στη συνοχή και τη σύγκλιση.

- *"Κάθε ευρώ που ξοδεύεται στο επίπεδο της ΕΕ στο πλαίσιο της πολιτικής της συνοχής προκαλεί και άλλες δαπάνες, ύψους 0,9 ευρώ κατά μέσο όρο στις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές (τωρινός στόχος 1) και 3 ευρώ στις περιοχές που βρίσκονται σε φάση αναδιάρθρωσης (τωρινός στόχος 2)"⁷.*
- *Όσον αφορά τα διαρθρωτικά ταμεία στο σύνολό τους, "τα στοιχεία υποδεικνύουν ότι, κατά μέσο όρο, περίπου το ένα τέταρτο των διαρθρωτικών δαπανών επιστρέφει στην υπόλοιπη Ένωση υπό τη μορφή αυξημένων εισαγωγών, ιδίως μηχανημάτων και εξοπλισμού. Αυτή η "διαρροή" είναι ιδιαίτερα μεγάλη στην περίπτωση της Ελλάδας (42% των δαπανών) και της Πορτογαλίας (35%)"⁸.*

4.5 Παρά τις ενδείξεις για μια προοδευτική ευθυγράμμιση των κοινωνικοοικονομικών επιδόσεων των κρατών μελών, δεν είναι δυνατόν να γενικεύουμε διότι, σε επίπεδο περιφερειών, η εξέλιξη αυτή αποδεικνύεται πολύ πιο αργή.

4.5.1 "Οι ΑΞΕ (Άμεσες Ξένες Επενδύσεις) τείνουν να κατευθύνονται δυσανάλογα στις πιο εύρωστες μάλλον παρά στις πιο αδύναμες περιοχές της Ένωσης. Εντός των χωρών, οι ΑΞΕ γενικά συγκεντρώνονται στις μεγάλες πόλεις ή γύρω απ' αυτές, ιδίως στις εθνικές πρωτεύουσες, ενώ ελάχιστες κατευθύνονται σε περιφέρειες με αναπτυξιακή υστέρηση"⁹.

4.6 Μεταξύ 2000 και 2004, εγκρίθηκαν 3.600 περίπου μεγάλα προγράμματα στα πλαίσια της πολιτικής συνοχής. Σε 1.600 περίπου από αυτά συμμετείχε και η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕπ). Η ΕΤΕπ παρεμβαίνει σε πέντε τομείς προκειμένου να στηρίξει τη συνοχή και τη στρατηγική της Λισσαβόνας-Γκέτεμποργκ: Οικονομική και κοινωνική συνοχή, i2i (πρωτοβουλία "Καινοτομία 2010"), διευρωπαϊκά δίκτυα, προστασία και βελτίωση του περιβάλλοντος και στήριξη των ΜΜΕ. Η δράση της είναι ιδιαίτερα αποτελεσματική στα

6 όπ. παρ. σελ XIX

7 Στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της Κοινότητας, 2007-2013 COM(2005) 299 τελικό, σελ 8.

8 Τρίτη έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή - Νέα εταιρική σχέση για τη συνοχή – σύγκλιση, ανταγωνιστικότητα, συνεργασία (Φεβρουάριος 2004) σελ. XIX

9 Τρίτη έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή - Νέα εταιρική σχέση για τη συνοχή – σύγκλιση, ανταγωνιστικότητα, συνεργασία (Φεβρουάριος 2004) σελ. XIV

προγράμματα μεγάλης εμβέλειας που συνεπάγονται σημαντικούς κινδύνους (μεγάλες υποδομές, E&A ...). Ο μηχανισμός χρηματοδότησης των καινοτόμων προγραμμάτων από την ΕΤΕπ επιφέρει επίσης πολλαπλασιαστικό αποτέλεσμα που ανέρχεται σε αναλογία από 1:3 έως 1:6.

- 4.7 Πρέπει, επίσης, να υπογραμμιστεί – και αυτό δεν είναι αμελητέο – ότι η διαρθρωτική πολιτική όχι μόνο βοηθά τις περιφέρειες/χώρες της ΕΕ να αξιοποιήσουν το αναπτυξιακό δυναμικό τους επενδύοντας στο φυσικό κεφάλαιο, στο ανθρώπινο κεφάλαιο και στις τεχνολογίες προκειμένου να αντιμετωπίσουν ενδεχόμενες δυσκολίες οι οποίες συνδέονται με μια έντονη οικονομική, και μάλιστα νομισματική, ολοκλήρωση, (ενιαία επιτόκια και ενιαίες συναλλαγματικές ισοτιμίες, ελευθέρωση, μεγαλύτερος ανταγωνισμός αναδιαρθρώσεις, και συνακόλουθες απολύσεις), αλλά και υποστηρίζει παράλληλα την εσωτερική αγορά χάρη στις εμπορικές ροές που δημιουργούνται από την κατάρτιση και την εκτέλεση επιλέξιμων προγραμμάτων των διαρθρωτικών ταμείων που, επιπλέον, δεν θα είχαν υλοποιηθεί χωρίς τον καταλυτικό ρόλο της ευρωπαϊκής παρέμβασης.
- 4.8 Εκτός από τις εκτιμήσεις αυτές σχετικά με την οικονομική πτυχή των διαρθρωτικών πολιτικών, δεν μπορούμε να αγνοήσουμε και τις άλλες επιπτώσεις της πολιτικής συνοχής :
- τον καθορισμό ενός δημοσιονομικού πλαισίου για μια επταετή περίοδο το οποίο διασφαλίζει μια ορισμένη σταθερότητα και επιτρέπει τον προγραμματισμό,
 - την επί τόπου εταιρική σχέση η οποία συνοδεύει τα επιλέξιμα για χρηματοδότηση από τα διαρθρωτικά ταμεία σχέδια, έστω και εάν η εταιρική σχέση επιδέχεται βελτίωση¹⁰,
 - την πειθαρχία των τοπικών διοικήσεων που ενθαρρύνεται από τη διαχείριση των προγραμμάτων που επιδοτούνται εν μέρει από την Ένωση,
 - την απήχηση της Ένωσης στους πολίτες μέσω των προγραμμάτων που υλοποιούνται (ακόμα και εάν οι κυβερνήσεις "λησμονούν" να αναφέρουν την ευρωπαϊκή προέλευση (τουλάχιστον εν μέρει) των εκτελεσθέντων προγραμμάτων).

5. Το πρότυπο δεν αρμόζει σε μια επεκτεινόμενη Ευρώπη;

- 5.1 Η ευρωπαϊκή ιδέα υλοποιείται σταδιακά κατά τα τελευταία πενήντα έτη με διάφορες οριακές προσαρμογές. Ωστόσο η Ευρώπη του 1957 δεν μοιάζει πια σε τίποτα με τη σημερινή.
- 5.2 Σε μια πενηνταετία, περισσότερες από 20 χώρες εκδήλωσαν ενδιαφέρον για την ευρωπαϊκή ιδέα – που συχνά παραγνωρίζεται ή υποτιμάται από τα υφιστάμενα κράτη μέλη –

¹⁰

Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα "Ο ρόλος των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών κατά την εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής συνοχής και περιφερειακής ανάπτυξης" ΕΕ C 309 της 16.12.2006 σελ. 126 και γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ για τις "Στρατηγικές κατευθύνσεις της πολιτικής για τη συνοχή (2007-2013)" ΕΕ C 185 της 8.08.2006 σελ. 52

και ζήτησαν να συμμετάσχουν στην υλοποίησή της. Έτσι, μετά τις αλληπάλληλες προσχωρήσεις, η γεωγραφική έκταση της ΕΕ τριπλασιάστηκε και ο πληθυσμός της διπλασιάστηκε. Η αρχική ομοιογένειά της (από άποψη κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης και εδαφικής κάλυψης) μειώθηκε, ενώ η κοινωνική, οικονομική και εδαφική της συνοχή υπέστη ρήγματα λόγω των διαδοχικών διευρύνσεων με την προσχώρηση χωρών με μικρότερη γενικά ευημερία.

	Έτος διευρύνσεων	Έκταση της ευρωπαϊκής επικράτειας σε χιλιάδες km ²	ποσοστιαία μεταβολή σε σχέση με την προηγούμενη διεύρυνση (%)	Μέση πυκνότητα πληθυσμού των νέων μελών	Διαφορά ΑΕγχΠ κατά κεφαλή σε ΜΑΔ* μεταξύ των παλαιών και νέων μελών σε (σε %)	Εάν προ διεύρυνσης το μέσο ΑΕγχΠ σε ΜΑΔ= 100, η μεταβολή μετά τη διεύρυνση είναι (σε %)
ΕΕ -6	1957	1.284	-	241,3	-	-
ΕΕ -9	1973	1.641	-27,7	143,7	-17,2	-5,72
ΕΕ -10	1980	1.773	-8,0	84,0	-25,0	-2,50
ΕΕ -12	1986	2.371	-33,7	99,5	-37,4	-6,23
ΕΕ -15	1995	3.243	-36,8	53,8	2,5	0,50
ΕΕ -25	2004	4.297	-32,5	204,8	-49,2	-19,68
ΕΕ -27	2007	4.646	-8,1	80,5	-65,5	-4,85
ΕΕ -29	???	5.486	-18,1	87,0		;;; (Θα εξαρτηθεί από την ημερομηνία της διεύρυνσης)

ΣΗΜ.: ΕΕ-29 = ΕΕ-27 + Τουρκία + Κροατία

Πηγές:

- Οικονομικά δεδομένα Ameco (για το κατά κεφαλή ΑΕγχΠ σε ΜΑΔ)
- Γεωγραφικά και δημογραφικά δεδομένα Ηνωμένα Έθνη, *World Population Prospects, 2004*
- Ίδιοι υπολογισμοί

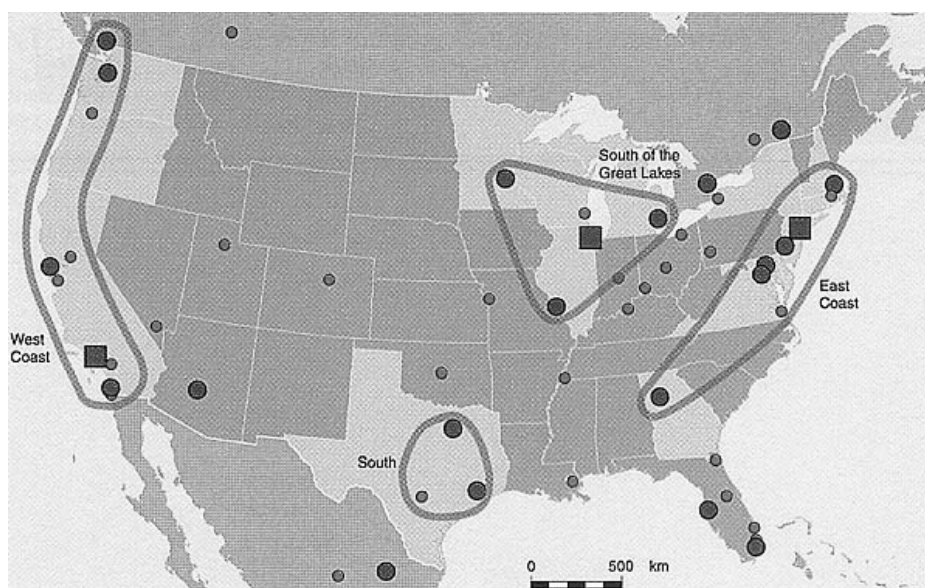
5.3 Λόγω μιας ορισμένης δυναμικής και χάρι σε μια "ιστορική κληρονομιά", διαμορφώθηκε ένα "πεντάγωνο" ανάπτυξης μεταξύ Λονδίνου, Αμβούργου, Μονάχου, Μιλάνου και Παρισιού που καλύπτει το 20% της κοινοτικής επιφάνειας των δεκαπέντε, που αντιπροσωπεύει το 40% του συνολικού πληθυσμού και που παράγει το 50% του πλούτου. Ο κορμός αυτός συγκεντρώνει τα 7/10 της ευρωπαϊκής εξουσίας λήψης αποφάσεων και περιλαμβάνει πόλεις με ποσοστό επιτυχών διασυνδέσεων που υπερβαίνει το 85%¹¹. Ο κορμός αυτός αποκαλείται "πολύγωνο".

11

G. Baudelle, B. Castagnède, "Le polycentrisme en Europe" "Ο πολυκεντρισμός στην Ευρώπη", 2002, σελ. 160-161.



Ευρώπη : το "πολύγωνο"



ΗΠΑ : Οι 4 ζώνες οικονομικής ολοκλήρωσης

Οι χάρτες προέρχονται από το « European Spatial Planning » εκδ. Andreas Faludi, 2002 και διατίθενται στην ιστοσελίδα http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp_images.htm

5.4 Μολονότι τα οικονομικά μεγέθη που αντιπροσωπεύουν οι χώρες που προσχώρησαν στην ΕΕ το 2004 δεν υπερβαίνουν το 5% της ΕΕ, η έκταση της ευρωπαϊκής επικράτειας αυξήθηκε

κατά 33%. Στο νέο αυτό πλαίσιο, το "πολύγωνο" δεν αρκεί για να δώσει ώθηση στην περιφέρεια. *"Η συγκέντρωση της οικονομικής δραστηριότητας σε σχετικά ισχυρές περιοχές μπορεί, βραχυπρόθεσμα, να ενθαρρύνει την οικονομική παραγωγή στην ΕΕ. Αλλά μακροπρόθεσμα, το φαινόμενο αυτό ενδέχεται να επιδεινώσει το παραγωγικό δυναμικό των πλέον αδύναμων περιφερειών και να μειώσει την ικανότητά τους να αξιοποιήσουν τα συγκριτικά πλεονεκτήματά τους. Μια υπερβολικά μεγάλη συγκέντρωση των επιχειρήσεων και του πληθυσμού σε ορισμένες περιοχές αντιβαίνει στο στόχο της βιώσιμης ανάπτυξης. Είναι, πράγματι, για αυτές τις περιοχές, μια πηγή ενδεχόμενης συσσώρευσης και συμφόρησης, αλλά και ισχυρών πιέσεων στο περιβάλλον, που, εξάλλου, προκαλεί, σε άλλες περιφέρειες, παρακμή και συρρίκνωση του πληθυσμού τους"*¹². (βλ. επίσης σημείο 4.5). Όπως στις ΗΠΑ, όπου έχουν αναπτυχθεί αρκετές ζώνες που λειτουργούν ως κινητήριες δυνάμεις, έτσι θα πρέπει σήμερα να προωθηθεί και στο σύνολο της ευρωπαϊκής επικράτειας η ανάδειξη παρόμοιων ζωνών, ένα φαινόμενο που οι ειδικοί ονομάζουν "πολυκεντρισμό".

- 5.5 Επιπλέον, η τεχνολογική πρόοδος, η παγκοσμιοποίηση και η κινητικότητα είχαν ως αποτέλεσμα να αναδυθεί ένας διαρκώς αυξανόμενος αριθμός αστικών περιοχών και μητροπολιτικών περιοχών σε ολόκληρη την Ευρώπη, εκτός του παραδοσιακού "πενταγώνου", αλλά συγκρίσιμων με αυτό, όπως η Κοπεγχάγη - Μάλμο, το Δουβλίνο, η Μαδρίτη, η Βιέννη - Μπρατισλάβα, το Κατόβιτσε και άλλες. Από αυτή την αλλαγή του ευρωπαϊκού τοπίου αναφέρονται επίσης νέες φιλοδοξίες και νέες προκλήσεις μεταξύ των περιοχών. Αυτές οι φιλοδοξίες και προκλήσεις θα επηρεάσουν επίσης προοδευτικά (και το ευχόμαστε) τις απόψεις και πολιτικές της Ε.Ε.¹³
- 5.6 Μολονότι η χωροταξία δεν περιλαμβάνεται στις αρμοδιότητες της ΕΕ - υπερισχύει η αρχή της επικουρικότητας - δεν μπορούμε να αρνηθούμε ότι η διαχείριση της ευρωπαϊκής επικράτειας αποτελεί κοινή ευθύνη. Με βάση την αρχή αυτή, οι Δεκαπέντε και η Επιτροπή επεξεργάστηκαν ένα Σχέδιο Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (ΣΑΚΧ) που υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο Υπουργών της 11ης Μαΐου 1999 στο Πότσδαμ και στο οποίο προστέθηκε πρόγραμμα δώδεκα δράσεων από το Συμβούλιο του Τάμπερε του ίδιου έτους¹⁴.
- 5.7 Σύμφωνα με το πνεύμα του άρθρου 159, το ΣΑΚΧ φιλοδοξεί να βελτιώσει τον συντονισμό των κοινοτικών πολιτικών που έχουν σημαντικές επιπτώσεις στην εδαφική πτυχή, όπως η περιφερειακή πολιτική ή ορισμένες τομεακές πολιτικές (γεωργία, μεταφορές ...).

12 Αντιπροσωπία Χωροταξίας και Περιφερειακής Δράσης, "Σχήμα Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου"

13 Βλ. επίσης τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ για τις "Κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις των μητροπολιτικών περιοχών", Ιούλιος 2004, ΕΕ C 302, της 7.12.2004, σελ. 20

14 Ωστόσο, ορισμένες δράσεις -και όχι οι λιγότερο σημαντικές- δεν υλοποιήθηκαν ποτέ όπως οι μελέτες των εδαφικών επιπτώσεων κ.α. ή ακόμη μελέτες που δεν προωθήθηκαν ανάλογα όπως η στήριξη της διασυνοριακής, διακρατικής και διαπεριφερειακής συνεργασίας (π.χ. το Interreg του οποίου οι δημοσιονομικές πιστώσεις μειώθηκαν κατά τη σύναψη της συμφωνίας για τις δημοσιονομικές προοπτικές). Εντυχώς, υλοποιήθηκαν ορισμένες δράσεις όπως, π.χ., η δημιουργία του Δικτυακού Παρατηρητηρίου της Ευρωπαϊκής Χωροταξίας (ORATE), του οποίου, όμως, οι εργασίες δεν εκτιμώνται όσο θα έπρεπε.

5.8 Σκοπός της παρούσας γνωμοδότησης δεν είναι να εντοπιστούν οι ζώνες στις οποίες θα πρέπει να ενισχυθούν οι σχέσεις μεταξύ πόλεων, μεταξύ κέντρου και περιφέρειας κλπ. Ωστόσο, η ΕΟΚΕ έχει καθήκον να τονίσει ότι είναι σημαντικό να εξεταστεί σοβαρά η προβληματική αυτή. Διαφορετικά, η Ευρώπη θα είναι καταδικασμένη να παραμείνει σε μια αναιμική κατάσταση με την επικράτειά της κατακερματισμένη.

6. Βασική προϋπόθεση για την επιτυχία: σύγχρονες υποδομές καταναμημένες σε όλο τον ευρωπαϊκό χώρο¹⁵

6.1 Φυσικά, μια τέτοια πολυκεντρική οργάνωση του ευρωπαϊκού χώρου (εμφάνιση μεγάλων περιφερειακών πόλων που προωθούν τις γειτονικές περιοχές, ενίσχυση των δεσμών μεταξύ αγροτικών και αστικών περιοχών), η οποία θα διασφαλίσει μια ανανεωμένη και πιο ισχυρή συνοχή, θα καταστεί δυνατή μόνο μέσω της βελτίωσης των υποδομών: μεταφορές, ενέργεια, τηλεπικοινωνίες ...

6.2 Οι καθυστερήσεις που σημειώθηκαν στην υλοποίηση των 14 σχεδίων προτεραιότητας που καθορίστηκαν στο Έσσην (1994), και ιδιαίτερα όσον αφορά τα διασυνοριακά τμήματα και τη δραστική μείωση του τίτλου ΔΕΔ στις δημοσιονομικές προοπτικές 2007-2013¹⁶, είναι κακός οιωνός για τη διασφάλιση μιας βιώσιμης ανάπτυξης της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένης της εδαφικής συνοχής της.

6.3 Ωστόσο, η αποτελεσματικότητα των διαρθρωτικών ταμείων στον εκσυγχρονισμό των υποδομών των χωρών συνοχής και των λιγότερο ευημερουσών περιφερειών και στη σύνδεσή τους με τις υπόλοιπες προκειμένου να επωφεληθούν πλήρως από τις δυνατότητες που παρέχει η εσωτερική αγορά, δεν μπορεί πλέον να τίθεται υπό αμφισβήτηση.

6.3.1 Η πυκνότητα του δικτύου αυτοκινητοδρόμων έχει αυξηθεί στις τέσσερις χώρες συνοχής από ένα επίπεδο κατώτερο κατά 20% από το μέσο όρο της ΕΕ-15 το 1991 σε ένα επίπεδο ανώτερο κατά 10% από το μέσο όρο του 2001. Επίσης, σημειώθηκε πρόοδος (μολονότι μικρότερη) στις άλλες περιφέρειες του Στόχου 1.

6.3.2 Την τελευταία δεκαετία, παρατηρείται στην Ένωση εκσυγχρονισμός του σιδηροδρομικού δικτύου, αλλά το ποσοστό της ηλεκτροδότησης των γραμμών και της μετατροπής σε γραμμές διπλής κατεύθυνσης είναι σχεδόν το ίδιο στις περιφέρειες με καθυστέρηση και στις υπόλοιπες, με αποτέλεσμα η διαφορά να παραμένει σημαντική.

15 Για λόγους απλούστευσης και καταχρηστικά, το ταμείο συνοχής συγκαταλέγεται μεταξύ των διαρθρωτικών ταμείων.

16 Τα 20 δις ευρώ που είχε προτείνει η Επιτροπή μειώθηκαν σε κάτι παραπάνω από 8 δις ευρώ τη στιγμή που το συνολικό κόστος της ολοκλήρωσης των 30 αξόνων προτεραιότητας έως το 2020 είχε εκτιμηθεί το 2004 σε 225 δις ευρώ.

6.4 Εξάλλου, προκειμένου να παγιωθεί η ευρωπαϊκή επανένωση του 2004 και του 2007, είναι απαραίτητο να διατεθούν επαρκείς πόροι στις υποδομές που συνδέουν τα παλαιά και τα νέα κράτη μέλη, και τούτο για τέσσερις λόγους :

- μολονότι η ΕΤΕπ, η Παγκόσμια Τράπεζα και η ΕΤΑΑ (Ευρωπαϊκή Τράπεζα Ανασυγκρότησης και Ανάπτυξης) έχουν δανείσει 21 δις € προκειμένου να συμμορφωθούν οι υποδομές προς τις προδιαγραφές των Δεκαπέντε μεταξύ 1990 και 2001, οι επενδυτικές ανάγκες στις συγκοινωνιακές υποδομές και μόνο (οδικό και σιδηροδρομικό δίκτυο) παραμένουν υψηλές. Οι ανάγκες αυτές εκτιμούνται σε όχι λιγότερα από 90 δις € (σε τιμές 1999)¹⁷
- στα νέα κράτη μέλη καταγράφεται εντονότερη ανάπτυξη από ό,τι στα περισσότερα από τα παλαιά και, λόγω της έντασης των εμπορικών συναλλαγών, η ανάπτυξή τους τροφοδοτεί την χαμηλότερη ανάπτυξη των παλαιών κρατών μελών,
- αντίθετα, τα νέα κράτη μέλη θα επωφεληθούν από την καλύτερη πρόσβαση στην εσωτερική αγορά,
- *"στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες και χώρες {και ιδιαίτερα στα νέα κράτη μέλη} οι διεθνείς και διαπεριφερειακές συνδέσεις ενδέχεται να έχουν υψηλότερες αποδόσεις μακροπρόθεσμα υπό τη μορφή αυξημένης ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων και ενδέχεται επίσης να διευκολύνουν την κινητικότητα του εργατικού δυναμικού"¹⁸.*

6.5 Η αναδιάταξη και αναβάθμιση των υποδομών είναι μια πολύ σημαντική πρόκληση για τα νέα κράτη μέλη διότι, πρώτον, κατά τη περίοδο της COMECON, οι βασικές υποδομές τους συνέκλιναν με εκείνες της Μόσχας, δεύτερον, μεταξύ 1993 και 2003, οι συναλλαγές με τους Δεκαπέντε τριπλασιάστηκαν έτσι ώστε το μεγαλύτερο μέρος των εμπορικών συναλλαγών τους να διεξάγεται με αυτούς και, τρίτον, το επίπεδο των υποδομών είναι κατώτερο από εκείνο της ΕΕ-15.

6.6 Είναι αυτονόητο ότι στον ενεργειακό τομέα¹⁹, επίσης, πρέπει να εξευρεθεί λύση για τις "ανεπαρκείς επενδύσεις σε σχέση με την αυξημένη ζήτηση μεταφοράς και τις αποστάσεις... Η διασύνδεση των δικτύων παροχής ηλεκτρισμού και φυσικού αερίου σε όλη την Ευρώπη έχει προχωρήσει, ωστόσο υπάρχουν σημαντικές δυσχέρειες μεταξύ των κρατών μελών."

17 Οι επενδύσεις που απαιτούνται για να ολοκληρωθούν τα ΔΕΔ θα ανέλθουν, στο μέλλον, σε 1,5% περίπου του προβλεπόμενου ΑΕγχΠ της περιφέρειας. Τα σημερινά επίπεδα επενδύσεων, που κυμαίνονται από 2 έως 3 δις € ετησίως, πρέπει να ανέλθουν σε 10 δις μέχρι το 2005-2010 προκειμένου να ικανοποιηθεί η ζήτηση και να προσφερθούν στην Κοινότητα υπηρεσίες οι οποίες να ανταποκρίνονται στην οικονομική μεγέθυνση. Σε πιο μακροπρόθεσμο ορίζοντα, η Επιτροπή εκτίμησε σε 258 δις € το ποσό που απαιτείται προκειμένου το δίκτυο μεταφορών να φθάσει σε ένα αποδεκτό επίπεδο ποιότητας.

18 "Πολιτική της συνοχής για την ενίσχυση της ανάπτυξης και της απασχόλησης: Στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της Κοινότητας, 2007-2013, COM(2005) 299 τελικό.

19 Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα "Ο ενεργειακός εφοδιασμός της Ε.Ε.: Στρατηγική για το βέλτιστο ενεργειακό μείγμα (Διερευνητική γνωμοδότηση)" (Διερευνητική γνωμοδότηση) (TEN/227), ΕΕ C αριθ.

Σχετικά με το θέμα αυτό, το Ευρωπαϊκό Παρατηρητήριο των Ενεργειακών Αγορών που θα συσταθεί το 2007 θα μπορούσε να παράσχει πολύτιμες ενδείξεις και προσανατολισμούς στο μέλλον.

- 6.6.1 Όσον αφορά τον τομέα της ηλεκτρικής ενέργειας και μόνο, "η περίοδος της πλεονάζουσας ικανότητας τελειώνει και χρειάζονται επενδύσεις σε σταθμούς παραγωγικής ικανότητας 600-750 GW μέχρι το 2030, προκειμένου να καλυφθεί η αύξηση της ζήτησης ηλεκτρικής ενέργειας και να αντικατασταθούν οι παλαιές εγκαταστάσεις. Για την παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, οι ανάγκες σε επενδύσεις όσον αφορά την αύξηση της δυναμικότητας παραγωγής, ιδιαίτερα σε περιόδους αιχμής θα μπορούσαν εν μέρει να αντιμετωπιστούν με την πλήρη διασύνδεση των δικτύων".
- 6.7 Σε γενικές γραμμές, ο εκσυγχρονισμός των υποδομών θέτει μια πρόκληση από απόψεως περιβαλλοντικής βιωσιμότητας. Για το λόγο αυτό, η ΕΟΚΕ υπενθυμίζει ότι, κατά τη γνώμη της, ο καθορισμός της επιλεξιμότητας των έργων για χρηματοδότηση από τα διαρθρωτικά ταμεία καθώς και η εκ των υστέρων αξιολόγησή τους θα πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τα κριτήρια της βιώσιμης ανάπτυξης υπό όλες τις πτυχές της. Εξάλλου, επαναβεβαιώνει²⁰ την υποστήριξή της προς το στόχο της δημιουργίας βιώσιμων κοινοτήτων με βάση την αρχή της βιωσιμότητας (σύμφωνο του Μπρίστολ²¹).
- 6.8 Οι δημοσιονομικοί περιορισμοί που επέβαλε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης καθώς, και οι συνεχείς προσπάθειες που απαιτούνται για τη συμμετοχή στην ΟΝΕ, περιπλέκουν την πραγματοποίηση των εν λόγω επενδύσεων, το μεγαλύτερο μέρος των οποίων προέρχεται από τις εθνικές κυβερνήσεις, ενώ ένα μικρότερο μέρος τους προέρχεται από τα διαρθρωτικά ταμεία ή την ΕΤΕπ.
- 6.9 Δεδομένου ότι το 78% του πληθυσμού της Ευρώπης κατοικεί σήμερα σε πόλεις ή αστικά συγκροτήματα, είναι σημαντικό να μην παραμεληθούν οι ειδικές ανάγκες των αγροτικών περιοχών και να αποτραπεί ο αποσυγχρονισμός τους.
- 6.10 Η ΕΕ προσπαθεί να τις υποστηρίξει με ειδικά προγράμματα. Κατά το διάστημα 2000 - 2006, διέθεσε για την αγροτική ανάπτυξη περισσότερα από 60 δις €. Ωστόσο, καθώς σημειώνει το Ελεγκτικό Συνέδριο²², η χρησιμοποίηση των κονδυλίων αυτών δεν είναι η καλύτερη δυνατή. Το Ελεγκτικό Συνέδριο υπογραμμίζει ότι τα προγράμματα δεν λαμβάνουν επαρκώς υπόψη τα γεωγραφικά χαρακτηριστικά των δικαιούχων ζωνών. Εξάλλου, το Ελεγκτικό Συνέδριο

20 Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα "Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με μια θεματική στρατηγική για το αστικό περιβάλλον" (NAT/308), ΕΕ C αριθ. ...

21 Το σύμφωνο του Μπρίστολ, Δεκέμβριος 2005 (www.odpm.gov.uk cod prod. 05 EUPMI 03584). Το σύμφωνο του Μπρίστολ ορίζει τα 8 θεμελιώδη χαρακτηριστικά που πρέπει να έχει μια βιώσιμη κοινότητα: 1) πρέπει να είναι ενεργός, χωρίς αποκλεισμούς, και ασφαλής, 2) να έχει ορθή διακυβέρνηση, 3) να έχει καλές διασυνδέσεις, 4) να έχει καλές υποδομές υπηρεσιών 5) να είναι ευαισθητοποιημένη ως προς το περιβάλλον 6) να είναι ελκυστική, 7) να είναι καλά δομημένη, 8) να έχουν οι πάντες πρόσβαση σ' αυτή.

22 Βλ. ανακοίνωση τύπου ECA/06/20.

τονίζει τις υφιστάμενες ελλείψεις όσον αφορά την επιλογή και στοχοθέτηση των προγραμμάτων καθώς και την ανεπαρκή αξιολόγηση των αποτελεσμάτων τους.

7. Ενίσχυση των δεσμών μεταξύ αστικών και αγροτικών ζωνών

7.1 Οι απομακρυσμένες ζώνες πλήττονται ιδιαίτερα από τη γήρανση του πληθυσμού δεδομένου ότι η απομάκρυνσή τους από τα κέντρα ωθεί τους νέους και τους ειδικευμένους εργαζομένους να εγκατασταθούν στις πόλεις. Υπάρχει κίνδυνος η φυγή αυτή από τις αγροτικές ζώνες να επιταχύνει την παρακμή τους. Εξάλλου, οι μεγάλες πόλεις στις οποίες συγκεντρώνονται ασφυκτικά οι περισσότερες ζωντανές δυνάμεις αντιμετωπίζουν ιδιαίτερες δυσκολίες και παρουσιάζουν ανισότητες στο εσωτερικό τους, μεταξύ συνοικιών ή/και μεταξύ κοινωνικών κατηγοριών. "Σχεδόν όλες οι πόλεις με ποσοστό ανεργίας ίσο ή μεγαλύτερο του 10% περιλαμβάνουν ορισμένες περιοχές στις οποίες το ποσοστό αυτό είναι τουλάχιστον διπλάσιο από το μέσο όρο της πόλης"²³. Ορθώς η Επιτροπή εντοπίζει τέσσερις πτυχές στις οποίες πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή: 1) μεταφορές, προσβασιμότητα και κινητικότητα, 2) πρόσβαση στις υπηρεσίες και στις υποδομές, 3) φυσικό και υλικό περιβάλλον και 4) πολιτισμικός τομέας²⁴.

7.2 Η ΕΟΚΕ επωφελείται από την ευκαιρία αυτή για να υπενθυμίσει το ζωτικό ρόλο που διαδραματίζουν οι υπηρεσίες κοινής ωφελείας και, ειδικότερα, οι κοινωνικές υπηρεσίες γενικού ενδιαφέροντος προκειμένου να διασφαλιστεί η οικονομική, κοινωνική, εδαφική, και διαπεριφερειακή συνοχή. Επαναλαμβάνει το αίτημά της να καταρτιστεί οδηγία-πλαίσιο για την οργάνωση των υπηρεσιών αυτών η οποία θα είναι συμπληρωματική των τομεακών οδηγιών²⁵.

8. Απαιτείται η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών για την αποδοχή των σχεδίων που αναπτύσσονται

8.1 Παρά το γεγονός ότι η Επιτροπή αναγνωρίζει την ανάγκη να συνδεθούν οι κοινωνικοεπαγγελματικοί παράγοντες με τις διαρθρωτικές πολιτικές, τονίζοντας ότι τούτο έχει καθοριστική σημασία για την αποδοχή των πολιτικών αυτών σε τοπικό επίπεδο, η ΕΟΚΕ εκφράζει τη δυσαρέσκειά της για το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν υποβάλλει προτάσεις σχετικά με την οργάνωση της αντίστοιχης διαδικασίας, προτάσεις που θα είχαν δεσμευτική ισχύ για τα κράτη μέλη.

23 COM(2006) 385 τελικό, σελ.11.

24 Ευρωπαϊκή Επιτροπή, "Πολιτική συνοχής και πόλεις: η συμβολή των πόλεων και των πολεοδομικών συγκροτημάτων στην ανάπτυξη και την απασχόληση στις περιφέρειες", COM(2006) 385 τελικό.

25 Βλ. γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ σχετικά με τις "Υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά", ΕΕ C 221 της 8.09.2005, σελ. 113, σχετικά με το "Μέλλον των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας", ΕΕ C 309 της 16.12.2006, σελ. 135, και, λεπτομερέστερα, στην υπό κατάρτιση γνωμοδότηση σχετικά με τις "Κοινωνικές υπηρεσίες κοινής ωφέλειας στην Ευρωπαϊκή Ένωση".

- 8.2 Η ΕΟΚΕ εύχεται να καταρτιστούν στο μέλλον δείκτες σχετικά με τη διαδικασία διαβούλευσης για τα έγγραφα στρατηγικής και προγραμματισμού τα οποία συντάσσονται στα κράτη μέλη.
- 8.3 Η ΕΟΚΕ κρίνει ότι τα κράτη μέλη θα έπρεπε να εξηγήσουν πως οργανώνουν την ανάδραση πληροφοριών σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής της αρχής της εταιρικής σχέσης όσον αφορά τις επιτροπές παρακολούθησης.
- 8.4 Η ΕΟΚΕ είναι πεπεισμένη ότι τα κράτη μέλη, καθώς και οι περιφερειακές αρχές, οφείλουν να αξιοποιήσουν σε μεγαλύτερο βαθμό το δυναμικό που περικλείουν οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών και να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα ώστε οι εν λόγω οργανώσεις να συμμετάσχουν στη κατάρτιση των σχεδίων προώθησης και να υποστηρίξουν τις πρωτοβουλίες που προέρχονται από τη βάση, διαθέτοντας, για το σκοπό αυτό, επαρκή χρηματοδοτικά μέσα για δράσεις προώθησης και πληροφόρησης σχετικά με τα διαρθρωτικά ταμεία.
- 8.5 Θα ήταν εξίσου σκόπιμο να προωθηθούν, στο πλαίσιο διασυνοριακών ή διαπεριφερειακών προγραμμάτων, κοινές διαβουλεύσεις και κοινωνικοεπαγγελματικές εταιρικές σχέσεις, επίσης διασυνοριακές ή διαπεριφερειακές.

9. Μια καινοτόμος μελλοντική χρηματοδότηση

- 9.1 Αφενός, λόγω των προκλήσεων που πρέπει να αντιμετωπιστούν σε μια Ε.Ε με περισσότερα μέλη, με πιο απόμακρα και ανομοιογενή εξωτερικά σύνορα σε σχέση με τα χαρακτηριστικά και τις επιδόσεις των περιφερειών της και, αφετέρου, λόγω της προφανούς ανεπάρκειας των συνολικών κονδυλίων, που ουδόλως αιτιολογείται, και της αυξανόμενης επίδρασης της παγκοσμιοποίησης, είναι απαραίτητο να εξευρεθούν πιο αποτελεσματικοί και πιο σύγχρονοι μηχανισμοί για τη χρηματοδότηση του οικονομικού και κοινωνικού μας προτύπου και να ανακτηθεί η εμπιστοσύνη των Ευρωπαίων (επιχειρηματιών, εργαζομένων, ανέργων ...) ως προς την ικανότητα της Ένωσης να αναλάβει δυναμικά το μέλλον της. Οι πρόσφατες πρωτοβουλίες JASPERS, JESSICA και JEREMIE αποτελούν, στα πλαίσια αυτά, ένα βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση.
- 9.2 Τα διαρθρωτικά ταμεία περιορίζονται σήμερα βασικά στη χορήγηση επιδοτήσεων. Σε προηγούμενη γνωμοδότησή της²⁶, η ΕΟΚΕ είχε προτείνει να επαναπροσδιοριστεί η οργάνωση των χρηματοοικονομικών τεχνικών τους, για να διασφαλιστούν πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα στις παρεμβάσεις τους, χάρη στη συνδρομή του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επενδύσεων και της ΕΤΕπ. Πρότείνει να μετατραπούν οι επιδοτήσεις αυτές σε χρηματοοικονομικά προϊόντα: έτσι, ένα ευρώ που διατίθεται ως εγγύηση δανείου για

26 Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ σχετικά με τους "Στρατηγικές κατευθυντήριες γραμμές της Κοινότητας για την πολιτική της συνοχής (2007-2013), ΕΕ C 185, της 8.08.2006".

κεφάλαιο επιχειρηματικού κινδύνου θα μπορούσε να χρηματοδοτήσει π.χ. πέντε έως δέκα ευρώ επένδυσης μιας ΜΜΕ. Τα πλεονεκτήματα του συστήματος αυτού είναι τρία:

- θα ενθάρρυνε την κοινή συμμετοχή δημόσιου και ιδιωτικού τομέα στη χρηματοδότηση επενδύσεων που θεωρούνται επικίνδυνες από τους παραδοσιακούς χρηματοδοτικούς εταίρους;
- θα συνέβαλλε στο να έχουν οι δικαιούχοι μεγαλύτερο αίσθημα ευθύνης απ' ό,τι κατά τη χορήγηση μη επιστρέψιμων επιδοτήσεων
- θα επέτρεπε την αύξηση του αριθμού των δικαιούχων παρά τον περιορισμένο προϋπολογισμό

9.3 Θα ήταν επίσης ενδιαφέρον να εξεταστεί η δυνατότητα να χρησιμοποιούνται οι πιστώσεις που δεν έχουν χρησιμοποιηθεί από τον ήδη περιορισμένο ευρωπαϊκό προϋπολογισμό αντί να επιστρέφονται στα κράτη μέλη. Οι πιστώσεις αυτές αντιπροσωπεύουν ένα πολύ μικρό ποσοστό του ετήσιου προϋπολογισμού. Ωστόσο, με τον τρόπο αυτό, θα ήταν δυνατόν να χορηγηθούν, κατά το πρώτο στάδιο της στρατηγικής της Λισσαβόνας, 45 δις € επιπλέον σε σχέδια κοινού ενδιαφέροντος.

Πλεονάσματα του προϋπολογισμού της ΕΕ (σε εκατ. €)	
2000	11.613
2001	15.003
2002	7.413
2003	5.470
2004	2.737
2005	2.410
Σύνολο 2000-2005	44.646

ΣΗΜ: Στα πλεονάσματα περιλαμβάνονται οι πιστώσεις που δεν είχαν χρησιμοποιηθεί (συμπεριλαμβανομένων των ειδικών αποθεματικών) αλλά και τα πρόσθετα έσοδα.

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, IP/06/494

9.3.1 Από τα προηγούμενα προκύπτει σαφώς ότι ένα κλάσμα αυτών των πιστώσεων θα μπορούσε να επιταχύνει την υλοποίηση των συνδέσεων που υπολείπονται, ένα πραγματικό μειονέκτημα των διευρωπαϊκών δικτύων, γεγονός που θα επέτρεπε τη σύνδεση των χωρών μεταξύ τους, την εξάλειψη των σημείων συμφόρησης, την επιτάχυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και την προώθηση της διαλειτουργικότητας.

9.3.2 Ένα άλλο κλάσμα των πιστώσεων θα μπορούσε να αυξήσει τον προϋπολογισμό του Ευρωπαϊκού Ταμείου Προσαρμογής στην Παγκοσμιοποίηση (ΕΤΠΠ). Αυτό το μέσον που δεν διαθέτει ίδιο προϋπολογισμό συστάθηκε για να στηρίζει τους απολυμένους εργαζομένους

"θύματα της παγκοσμιοποίησης" και για να συμπληρώσει την δράση των διαρθρωτικών ταμείων. Αντίθετα από τα μέσα που απαιτούν μακρές περιόδους προγραμματισμού για μακροχρόνια σχέδια, το ΕΤΠΠ είναι ένα μέσον που δρα βραχυπρόθεσμα. Το Συμβούλιο ενέκρινε μεν τη σύστασή του, μείωσε, όμως, τις αρχικές πιστώσεις που είχε προτείνει η Επιτροπή (η χρηματοδότησή του ανέρχεται σε 500 εκατ. €). Υπό αυτές τις περιστάσεις, είναι δύσκολο να πιστέψει κανείς στην αποτελεσματικότητα του μέσου που πολλοί αποκαλούν "μέθοδο μάρκετινγκ". Παράλληλα, χρειάζεται αναθεώρηση των κριτηρίων επιλεξιμότητας με τη μείωση του αριθμού απολυμένων εργαζομένων που απαιτείται για την παρέμβαση του Ταμείου (ενώ χρησιμοποίησαν ως πρότυπο το αμερικανικό Trade Adjustment Assistance Programme που χρονολογείται από το 1962, οι ιδρυτές του Ταμείου παραγνώρισαν το γεγονός ότι οι ΗΠΑ είναι μια οικονομία μεγάλων επιχειρήσεων ενώ η ΕΕ είναι μια οικονομία που βασίζεται στις ΜΜΕ)²⁷.

- 9.3.3 Η αναθεώρηση αυτή είναι σημαντική για τον πρόσθετο λόγο ότι μια εντονότερη ολοκλήρωση των μερών του ευρωπαϊκού χώρου ενέχει τον κίνδυνο να αυξηθεί ο ανταγωνισμός μεταξύ των διαφόρων περιοχών και να προκληθούν περισσότερες αναδιαρθρώσεις και, κατά συνέπεια, περισσότερες απώλειες θέσεων απασχόλησης, γεγονός που θα μπορούσε να δώσει την εντύπωση στον απλό πολίτη ότι η Ευρώπη είναι ο εχθρός της απασχόλησης.

Βρυξέλλες, 7 Δεκεμβρίου 2006

Ο Πρόεδρος
του ειδικευμένου τμήματος «Οικονομική και
Νομισματική Ένωση, οικονομική και
κοινωνική συνοχή»

Ο Γενικός Γραμματέας
της
Ευρωπαϊκής Οικονομικής και
Κοινωνικής Επιτροπής

Γεώργιος ΝΤΑΣΗΣ

Patrick VENTURINI

27 Οι 100 μεγαλύτερες επιχειρήσεις στις ΗΠΑ παράγουν το 74% του ΑΕγχΠ της χώρας, ενώ στην Ευρώπη παράγουν το 34% μόνο. Στην εμπορική μη χρηματοοικονομική οικονομία, οι ΜΜΕ (με λιγότερους από 250 εργαζομένους) αντιπροσωπεύουν το 99,8% των επιχειρήσεων (το 91,5% των επιχειρήσεων είναι μικρο-επιχειρήσεις που απασχολούν λιγότερους από 9 εργαζομένους!) και το 67,1% της συνολικής απασχόλησης.