



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 9.10.2017
COM(2017) 583 final

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

**Η περιφέρειά μου, η Ευρώπη μου, το μέλλον μας:
Η 7η έκθεση για την οικονομική, την κοινωνική και την εδαφική συνοχή**

{SWD(2017) 330 final}

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η παρούσα έκθεση εκπληρώνει δύο απαιτήσεις:

1) Παρουσιάζει την εξέλιξη της συνοχής στις περιφέρειες της ΕΕ κατά το πρόσφατο παρελθόν και αξιολογεί τον αντίκτυπο που έχουν σ' αυτή οι εθνικές πολιτικές, η πολιτική συνοχής και άλλες πολιτικές της ΕΕ, όπως ορίζεται στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹. Το συνοδευτικό έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής (SWD) αποτελείται από 6 κεφάλαια: οικονομική ανάπτυξη, κοινωνική ένταξη, βιώσιμη ανάπτυξη, βελτίωση των θεσμικών οργάνων, εθνικές πολιτικές και συνοχή και αντίκτυπος της πολιτικής για τη συνοχή. Ο αντίκτυπος άλλων πολιτικών της ΕΕ εξετάζεται στα πρώτα τέσσερα κεφάλαια.

2) Επανεξετάζει τα μέτρα που συνδέουν την αποτελεσματικότητα των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων (ΕΔΕΤ) με τη χρηστή οικονομική διακυβέρνηση, όπως απαιτείται από τον κανονισμό περί κοινών διατάξεων σχετικά με τα διαρθρωτικά ταμεία². Η επανεξέταση αυτή συνοψίζεται στο τμήμα 9 κατωτέρω και παρατίθεται πλήρως στο τμήμα 5.3 του SWD.

1. ΟΙ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΕΣ ΑΝΙΣΟΤΗΤΕΣ ΜΕΙΩΝΟΝΤΑΙ ΚΑΙ ΠΑΛΙ

Μετά τη διπλή ύφεση του 2008 και του 2011, η οικονομία της ΕΕ γνωρίζει τώρα εκ νέου ανάπτυξη. Η κρίση επηρέασε σοβαρά όλα σχεδόν τα κράτη μέλη. Διέκοψε τη μακροπρόθεσμη μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των κρατών μελών ως προς το κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Με την έναρξη της ανάκαμψης, ωστόσο, οι ανισότητες αυτές έχουν αρχίσει να συρρικνώνεται και πάλι, καθώς σημειώνεται ανάπτυξη παντού, με υψηλότερους ρυθμούς στις χώρες με τα χαμηλότερα επίπεδα κατά κεφαλήν ΑΕΠ.

Τα πρώτα σημάδια συρρίκνωσης των ανισοτήτων είναι επίσης εμφανή σε περιφερειακό επίπεδο σε ολόκληρη την ΕΕ. Από το 2008 και μετά, οι περιφερειακές ανισότητες όσον αφορά τα ποσοστά απασχόλησης και ανεργίας διευρύνθηκαν μαζί με τις ανισότητες ως προς το κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Το 2014 άρχισαν να εμφανίζονται μείωση οι ανισότητες ως προς την απασχόληση, ενώ το 2015 άρχισαν να μειώνονται οι ανισότητες ως προς το κατά ως προς το κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Ωστόσο, πολλές περιφέρειες εξακολουθούν να εμφανίζουν κατά κεφαλήν ΑΕΠ και ποσοστό απασχόλησης κάτω από τα προ κρίσης επίπεδα.

Μεταξύ 2000 και 2015 το κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε πολλές λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες συνέκλινε προς τον μέσο όρο της ΕΕ χάρη στην ταχύτερη αύξηση της παραγωγικότητας, αλλά στις περιφέρειες αυτές σημειώθηκε απώλεια θέσεων απασχόλησης. Ο τομέας της μεταποίησης στις περιφέρειες αυτές παρουσιάζει ως επί το πλείστον ικανοποιητικές επιδόσεις, γεγονός που επέτρεψε στις επιχειρήσεις να

¹ (Στο εξής «η Συνθήκη»), βλ. άρθρο 175.

² Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 2013, περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας και περί καθορισμού γενικών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας (...) (ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 320), βλ. άρθρο 23.

ανταγωνίζονται τόσο εντός της ενιαίας αγοράς όσο και σε παγκόσμιο επίπεδο. Για να διασφαλιστεί η συνέχιση της σύγκλισης, οι περιφέρειες αυτές θα πρέπει να ανελιχθούν στην αξιακή αλυσίδα μεταβαίνοντας σε δραστηριότητες με μεγαλύτερο περιεχόμενο δεξιοτήτων, τεχνολογίας και καινοτομίας, ιδίως λόγω του ότι η παγκοσμιοποίηση και οι τεχνολογικές αλλαγές³ θα μπορούσαν να υπονομεύσουν με γρήγορους ρυθμούς τις οικονομικές τους επιδόσεις.

Οι περιφέρειες με κατά κεφαλήν ΑΕΠ που υπερβαίνει κατά πολύ τον μέσο όρο της ΕΕ έχουν σημειώσει ταχύτερη ανάπτυξη από τις λιγότερο ανεπτυγμένες χάρη στον συνδυασμό της αύξησης της παραγωγικότητας και της απασχόλησης. Δεδομένου ότι στις περισσότερες από τις περιφέρειες με το υψηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ βρίσκεται η πρωτεύουσα της χώρας ή μια μεγάλη πόλη, οι περιφέρειες αυτές επωφελούνται από οικονομίες συγκέντρωσης, ενώ, παράλληλα, η ύπαρξη μεγαλύτερης αγοράς εργασίας επιτρέπει την καλύτερη αντιστοίχιση των προσόντων. Η συγκέντρωση των δραστηριοτήτων προσελκύει εξειδικευμένες υπηρεσίες και προμηθευτές. Οι επενδύσεις σε υποδομές μεταφορών και υποδομές ΤΠΕ αποφέρει υψηλότερες αποδόσεις, ενώ η γεωγραφική εγγύτητα των επιχειρήσεων παράγει περισσότερη καινοτομία και διάχυση της γνώσης. Τα οφέλη αυτά μπορούν να επεκταθούν με τη βελτίωση της διασύνδεσης μεταξύ των μεγάλων πόλεων και της αγροτικής τους ενδοχώρας ή μεταξύ μικρότερων πόλεων όπου η από κοινού χρήση εξειδικευμένων υπηρεσιών μπορεί να οδηγήσει σε οικονομίες κλίμακας.

Ωστόσο, αρκετές περιφέρειες με κατά κεφαλήν ΑΕΠ κοντά στον μέσο όρο της ΕΕ φαίνεται να έχουν εγκλωβιστεί σε μια «παγίδα μεσαίου εισοδήματος». Κατά μέσο όρο, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ μειώθηκε μεταξύ του 2000 και του 2015 σε σχέση με τον μέσο όρο της ΕΕ σε πολλές από τις περιφέρειες αυτές (βλ. χάρτες 1 και 2). Ο μεταποιητικός κλάδος των περιφερειών αυτών είναι μικρότερος και πιο αδύναμος από τον αντίστοιχο κλάδο περιφερειών τόσο με χαμηλότερο όσο και με υψηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Οι δαπάνες τους τείνουν να είναι πολύ υψηλές για να μπορούν να ανταγωνίζονται τις περιφέρειες με χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ, ενώ τα περιφερειακά συστήματα καινοτομίας που διαθέτουν δεν είναι αρκετά ισχυρά ώστε να ανταγωνιστούν τις περιφέρειες με υψηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ. Για τη βελτίωση της επίδοσής τους πρέπει να πραγματοποιηθούν πολλαπλές αλλαγές ταυτόχρονα: ισχυρότερος εξαγωγικός προσανατολισμός, μετατόπιση σε νέους τομείς και δραστηριότητες, ώθηση της έρευνας και της καινοτομίας, αύξηση της εκπαίδευσης και της κατάρτισης και βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος. Η παγκοσμιοποίηση έχει προκαλέσει σημαντική απώλεια θέσεων εργασίας σε πολλές περιφέρειες, αλλά η παροχή κατάρτισης στους απολυμένους εργαζόμενους δεν εγγυάται, από μόνη της, τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και τον διαρθρωτικό μετασχηματισμό που απαιτείται.

2. Η ΑΠΑΣΧΟΛΗΣΗ ΕΧΕΙ ΣΗΜΕΙΩΣΕΙ ΑΝΑΚΑΜΨΗ, ΑΛΛΑ Η ΑΝΕΡΓΙΑ ΠΑΡΑΜΕΝΕΙ ΠΑΝΩ ΑΠΟ ΤΑ ΠΡΟ ΚΡΙΣΗΣ ΕΠΙΠΕΔΑ

Το 2016 το ποσοστό απασχόλησης των ατόμων ηλικίας 20-64 ετών στην ΕΕ υπερέβη, για πρώτη φορά, τα προ κρίσης επίπεδα. Με ποσοστό 71 % υπερβαίνει κατά μία ποσοστιαία μονάδα το αντίστοιχο ποσοστό του 2008, αλλά είναι ακόμη κατά πολύ χαμηλότερο από τον στόχο του 75 % που έχει τεθεί για το 2020 στο πλαίσιο της

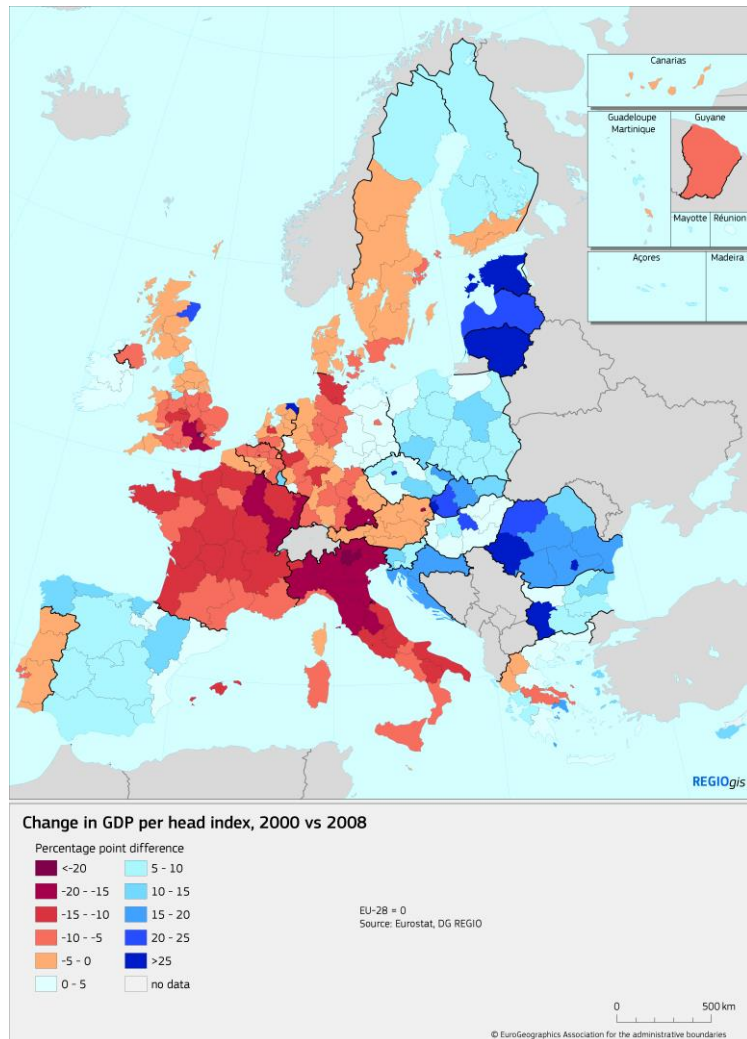
³ Ευρωπαϊκή Επιτροπή «Εγγραφο προβληματισμού για την τιθάσευση της παγκοσμιοποίησης» - COM(2017) 240 final της 10.5.2017.

στρατηγικής «Ευρώπη 2020». Η κατάσταση, ωστόσο, ποικίλλει σημαντικά στο σύνολο της ΕΕ.

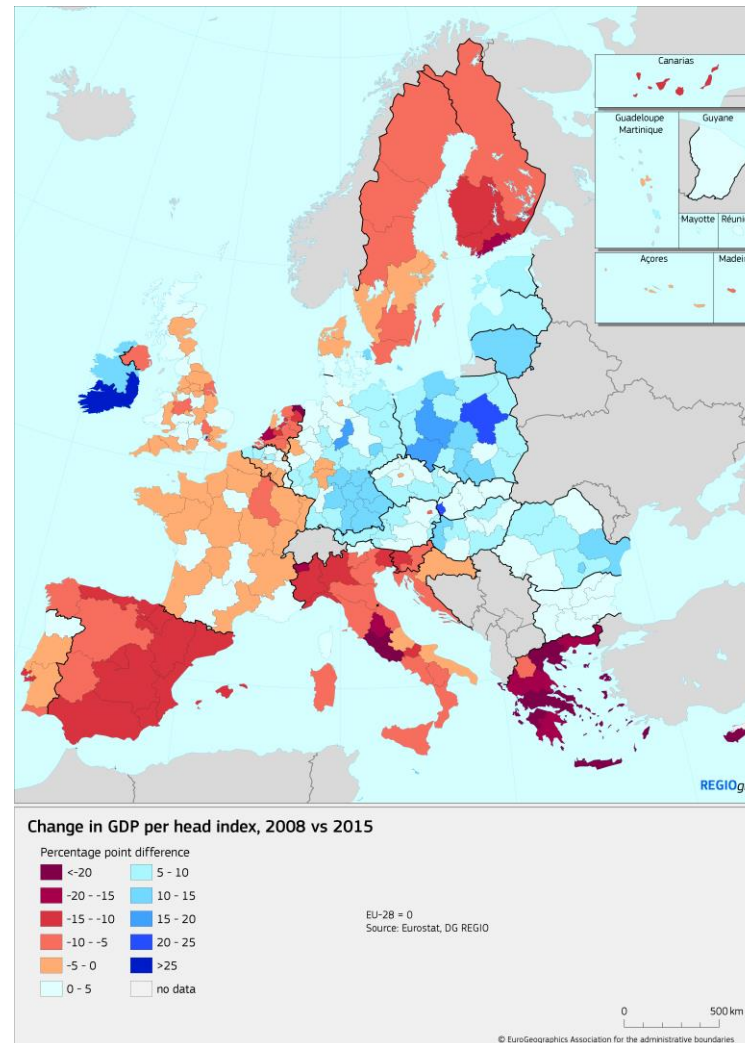
Το ποσοστό ανεργίας για το σύνολο της ΕΕ μειώθηκε από 10,9 % το 2013 σε 8,6 % το 2016 και σε 7,7 % το 2017, αλλά εξακολουθεί να υπερβαίνει το 7 % του 2008. Σε ορισμένες χώρες το ποσοστό ανεργίας είναι χαμηλότερο απ' ό,τι το 2008, αλλά σε άλλες εξακολουθεί να είναι υψηλότερο κατά τουλάχιστον 5 ποσοστιαίες μονάδες. Οι περιφερειακές ανισότητες στα ποσοστά ανεργίας δεν είχαν περιοριστεί έως το 2016, αλλά είχαν, σε μεγάλο βαθμό, σταματήσει να διευρύνονται. Εντούτοις, ιδίως τα άτομα κάτω των 25 ετών εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν προβλήματα στην εξεύρεση εργασίας (βλ. χάρτη 3).

Αν και σημειώθηκε κάποια πρόοδος προς την κατεύθυνση των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» μεταξύ 2010 και 2015, ο ρυθμός προόδου δεν επαρκεί για την επίτευξη των εν λόγω στόχων έως το 2020. Οι πιο αναπτυγμένες περιφέρειες βρίσκονται πιο κοντά στην επίτευξη των στόχων αυτών, αλλά οι λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες σημείωσαν μεγαλύτερη πρόοδο ως προς την επίτευξή τους μέχρι το 2015. Οι περιφέρειες μετάβασης (εκείνες που βρίσκονται μεταξύ των προαναφερθεισών κατηγοριών) δεν είχαν πραγματοποιήσει σχεδόν καμία πρόοδο έως τότε και, αν η τάση αυτή συνεχιστεί, θα ξεπεραστούν από τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες έως το 2020. Οι περιοχές της υπαίθρου είναι αυτές που απέχουν περισσότερο από την επίτευξη των στόχων της ΕΕ, αλλά είχαν σημειώσει μεγαλύτερη πρόοδο από τις μεγάλες, τις μικρές πόλεις και τα προάστια έως το 2015.

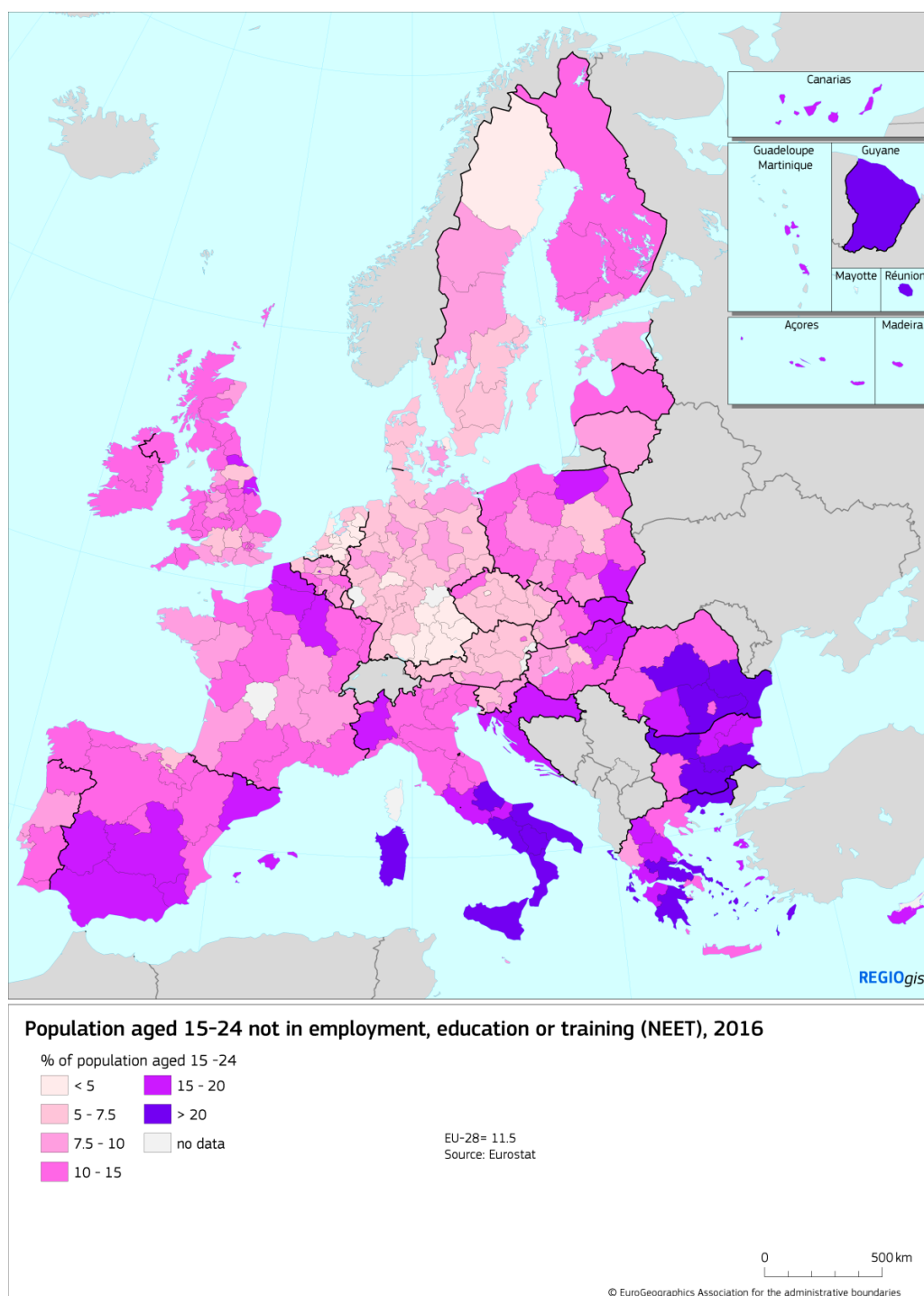
Χάρτης 1 Μεταβολή του δείκτη του κατά κεφαλήν ΑΕΠ, 2000-2008



Χάρτης 2 Μεταβολή του δείκτη του κατά κεφαλήν ΑΕΠ, 2009-2015



Χάρτης 3 Πληθυσμός ηλικίας 15-24 ετών που βρίσκεται εκτός απασχόλησης, εκπαίδευσης ή κατάρτισης, 2016



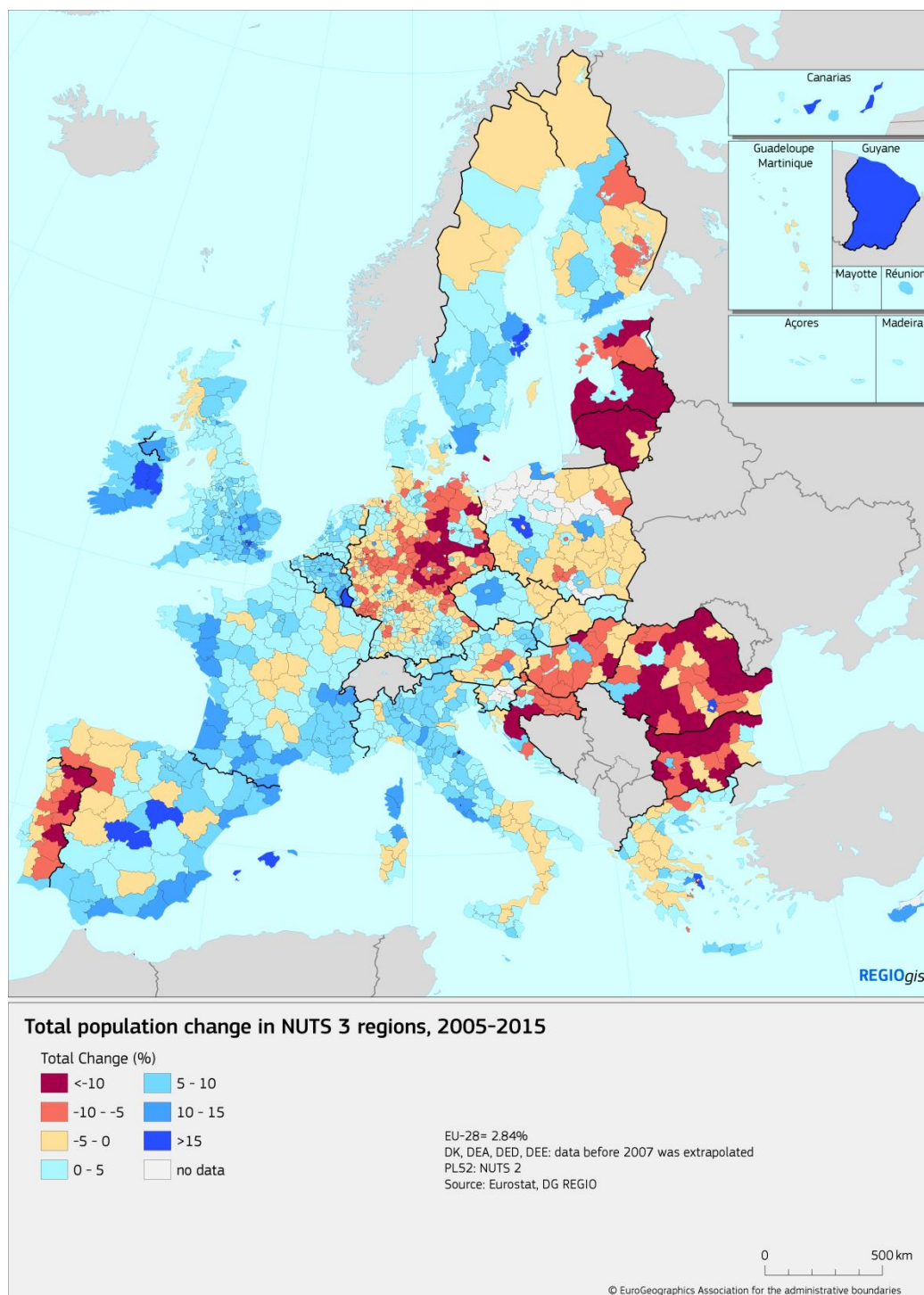
3. ΟΡΙΣΜΕΝΕΣ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΕΣ ΕΜΦΑΝΙΖΟΥΝ ΤΑΧΕΙΑ ΠΛΗΘΥΣΜΙΑΚΗ ΑΥΞΗΣΗ, ΕΝΩ ΣΕ ΑΛΛΕΣ Ο ΠΛΗΘΥΣΜΟΣ ΜΕΙΩΝΕΤΑΙ

Για πρώτη φορά, οι θάνατοι υπερίχαν αριθμητικά των γεννήσεων στην ΕΕ το 2015, γεγονός που ενισχύει τον αντίκτυπο της μετανάστευσης και της κινητικότητας στον περιφερειακό πληθυσμό. Οι μεγάλες διαφορές όσον αφορά την ανεργία και το εισόδημα μεταξύ των χωρών της ΕΕ ενθαρρύνουν τους πολίτες να μετακινούνται για να βρουν καλύτερες ευκαιρίες απασχόλησης και/ή να ξεφύγουν από την ανεργία και τη φτώχεια.

Μετακινήσεις παρατηρούνται κατά κύριο λόγο από την ΕΕ των 13 προς την ΕΕ των 15 και, εντός της ΕΕ των 13, από τις αγροτικές περιοχές προς την πρωτεύουσα και άλλες μεγάλες πόλεις. Σε ορισμένες περιφέρειες, το φαινόμενο αυτό οδήγησε σε ταχείες μεταβολές του πληθυσμού, γεγονός που άσκησε πίεση στις δημόσιες υποδομές και υπηρεσίες, με αποτέλεσμα την αναβάθμιση ή την υποβάθμισή τους.

Στο πρόσφατο παρελθόν, η ΕΕ γνώρισε επίσης ταχεία αύξηση των αιτούντων άσυλο, με τον αριθμό των αιτήσεων που υποβλήθηκαν για πρώτη φορά να ανέλθει σε 1,2 εκατομμύρια τόσο το 2015 όσο και το 2016. Είναι σημαντικό, για τη συνοχή και τη μελλοντική ευημερία, να διασφαλιστεί η αποτελεσματική ενσωμάτωση όλων των προσφύγων ή μεταναστών που διαμένουν νόμιμα στην ΕΕ. Η βελτίωση των προσόντων τους για να βοηθηθούν στην εξεύρεση εργασίας, η επικούρησή τους στη σύσταση επιχείρησης, η διευκόλυνση της πρόσβασής τους σε χρηματοδότηση και η αντιμετώπιση των διακρίσεων αποτελούν καθοριστικούς παράγοντες για την επίτευξη του παραπάνω στόχου.

Χάρτης 4 Μεταβολή του πληθυσμού στις περιφέρειες NUTS 3, 2005-2015



4. ΟΙ ΠΟΛΕΙΣ ΣΥΝΔΥΑΖΟΥΝ ΤΙΣ ΕΥΚΑΙΡΙΕΣ ΜΕ ΤΙΣ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ

Παρά την αυξανόμενη συγκέντρωση της απασχόλησης στις πόλεις, το υψηλότερο ποσοστό νοικοκυριών με χαμηλή ένταση εργασίας εμφανίζεται στις πόλεις της ΕΕ των 15. Ο κίνδυνος της φτώχειας ή του κοινωνικού αποκλεισμού στην ΕΕ μειώθηκε στο επίπεδο προ της κρίσης. Στην ΕΕ των 13 ο κίνδυνος αυτός είναι ακόμα χαμηλότερος σε σχέση με την περίοδο πριν από την κρίση, αλλά στην ΕΕ των 15 εξακολουθεί να είναι υψηλότερος από πριν στις μεγάλες πόλεις, τις μικρές πόλεις και τα προάστια. Η εξέλιξη

αυτή καταδεικνύει το γεγονός ότι υπάρχουν θύλακες φτώχειας⁴ ακόμα και σε σχετικά εύπορες πόλεις.

Οι πόλεις είναι πιο αποδοτικές σε επίπεδο ενέργειας και χρήσης γης⁵ και παρέχουν τη δυνατότητα ενός τρόπου ζωής με χαμηλές εκπομπές άνθρακα. Παράλληλα, η ατμοσφαιρική ρύπανση με όλες τις επιβλαβείς επιπτώσεις της στην ανθρώπινη υγεία εξακολουθεί να αποτελεί πρόβλημα για πολλές ευρωπαϊκές πόλεις.

Οι ολοκληρωμένες στρατηγικές μπορούν να έχουν σημαντικό αντίκτυπο στις πόλεις. Για παράδειγμα, η βελτίωση των αστικών μεταφορών μπορεί να περιορίσει την κυκλοφοριακή συμφόρηση, να συμβάλει στη μεγαλύτερη παραγωγικότητα των εταιρειών και να συνδέσει υποβαθμισμένες γειτονιές. Τα ιδρύματα τριτοβάθμιας εκπαίδευσης μπορούν να συμβάλουν στην ένταξη των μεταναστών, την προώθηση της καινοτομίας και την παροχή των δεξιοτήτων που λείπουν στην τοπική αγορά εργασίας. Λύσεις που βασίζονται στη φύση, όπως οι αστικοί χώροι πρασίνου, μπορούν να βελτιώσουν την ποιότητα της ζωής, την ποιότητα του αέρα και τη βιοποικιλότητα.

5. ΟΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΣΤΗΝ ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ, ΤΙΣ ΔΕΞΙΟΤΗΤΕΣ ΚΑΙ ΤΙΣ ΥΠΟΔΟΜΕΣ ΕΙΝΑΙ ΑΝΕΠΑΡΚΕΙΣ

Συνολικά, η καινοτομία στην ΕΕ εξακολουθεί να συγκεντρώνεται σε μεγάλο βαθμό σε περιορισμένο αριθμό περιφερειών (βλ.

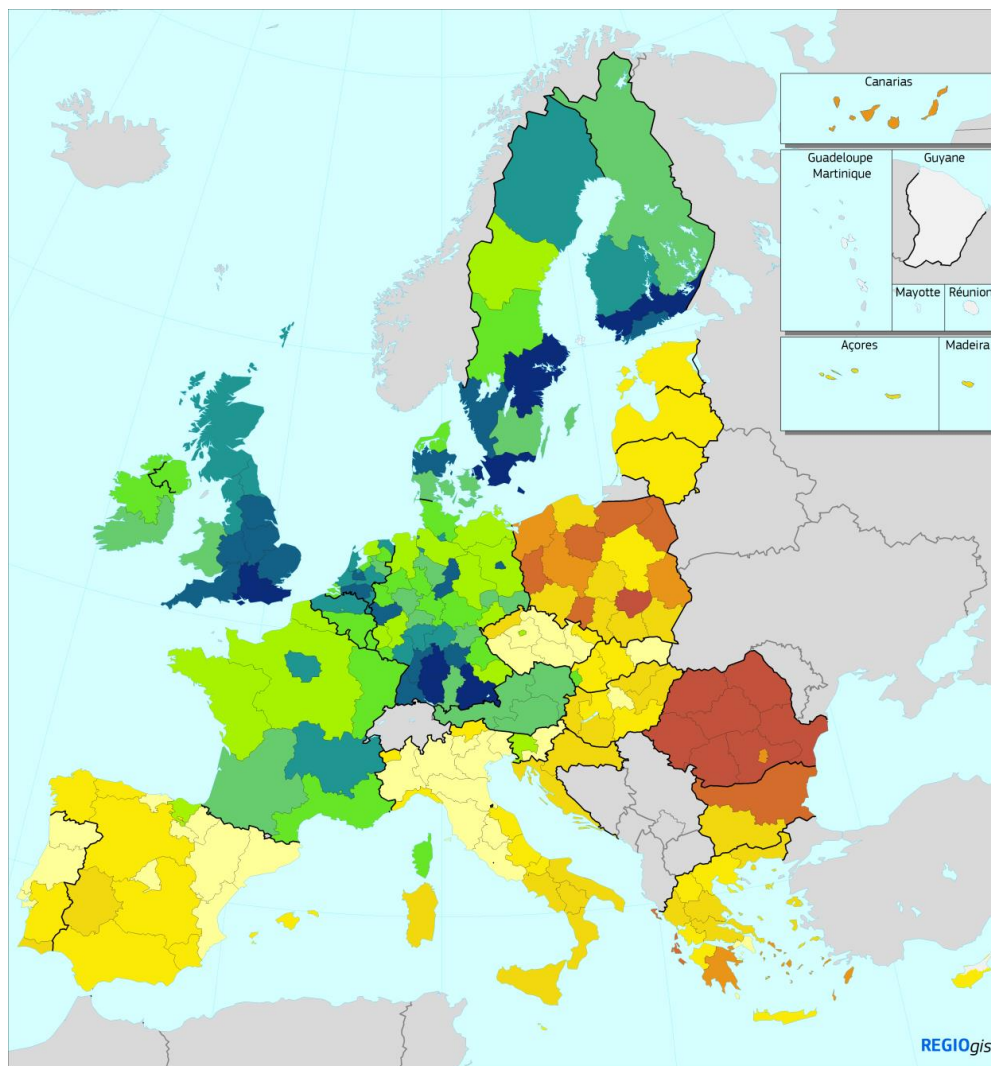
⁴ Ευρωπαϊκή Επιτροπή «Εγγραφο προβληματισμού σχετικά με την κοινωνική διάσταση της Ευρώπης» - COM(2017) 206 final της 26.4.2017.

⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή και Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για τους ανθρώπινους οικισμούς: Έκθεση για την κατάσταση των ευρωπαϊκών πόλεων, 2016.

χάρτη 5) Στα βορειοδυτικά κράτη μέλη, οι καλές διαπεριφερειακές συνδέσεις, ένα εργατικό δυναμικό υψηλής ειδίκευσης και ένα ελκυστικό επιχειρηματικό περιβάλλον έχουν επιτρέψει στις γειτονικές περιοχές να επωφεληθούν από την εγγύτητά τους με τις περιφέρειες των εν λόγω κρατών. Στα νότια και ανατολικά κράτη μέλη, οι επιδόσεις ως προς την καινοτομία είναι πιο χαμηλές και οι περιφέρειες που βρίσκονται κοντά σε κέντρα καινοτομίας — κυρίως στις πρωτεύουσες — δεν επωφελούνται από την εγγύτητά τους. Γι' αυτό απαιτούνται πολιτικές που συνδέουν τις επιχειρήσεις, τα ερευνητικά κέντρα και τις εξειδικευμένες επιχειρηματικές υπηρεσίες στο σύνολο των περιφερειών. Η αύξηση των επενδύσεων στις δεξιότητες θα μπορούσε να βελτιώσει την οικονομική ανάπτυξη με τη μείωση του χάσματος δεξιοτήτων και να συμβάλει στον περιορισμό της φτώχειας, της ανεργίας των νέων και του κοινωνικού αποκλεισμού.

Οι δημόσιες επενδύσεις στην ΕΕ εξακολουθούν να βρίσκονται κάτω από τα προ κρίσης επίπεδα με σημαντικές ελλείψεις σε ορισμένες από τις χώρες που επλήγησαν περισσότερο από την κρίση. Θα χρειαστούν περισσότερες επενδύσεις για την ολοκλήρωση του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών (ΔΕΔ-Μ) και των συνδέσεων μ' αυτό. Όλα τα νοικοκυριά στην ΕΕ έχουν πρόσβαση στις βασικές ευρυζωνικές υπηρεσίες, αλλά η πρόσβαση επόμενης γενιάς — η οποία είναι ακόμα ταχύτερη — είναι διαθέσιμη μόνο για το 40 % των κατοίκων της υπαίθρου σε σύγκριση με το 90 % των κατοίκων αστικών περιοχών.

Χάρτης 5 Επιδόσεις των περιφερειών ως προς την καινοτομία, 2017



Regional innovation performance, 2017



Source: European Commission - Regional Innovation Scoreboard 2017

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

6. ΑΠΑΙΤΟΥΝΤΑΙ ΠΕΡΙΣΣΟΤΕΡΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΕΝΕΡΓΕΙΑΚΗΣ ΑΠΟΔΟΣΗΣ, ΤΩΝ ΑΝΑΝΕΩΣΙΜΩΝ ΠΗΓΩΝ ΕΝΕΡΓΕΙΑΣ ΚΑΙ ΤΩΝ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ ΧΑΜΗΛΩΝ ΑΝΘΡΑΚΟΥΧΩΝ ΕΚΠΟΜΠΩΝ ΓΙΑ ΤΗ ΜΕΙΩΣΗ ΤΩΝ ΕΚΠΟΜΠΩΝ ΑΕΡΙΩΝ ΤΟΥ ΘΕΡΜΟΚΗΠΙΟΥ

Έχει συντελεστεί σημαντική πρόοδος όσον αφορά τον περιορισμό της κατανάλωσης ενέργειας και των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου. Τα περισσότερα κράτη μέλη είτε έχουν επιτύχει είτε βρίσκονται κοντά στους εθνικούς τους στόχους για το 2020 όσον αφορά τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου και τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Αυτό

διευκολύνθηκε, εν μέρει, από την κρίση, η οποία μείωσε την οικονομική δραστηριότητα. Η τρέχουσα ανάκαμψη μπορεί, συνεπώς, να διακυβεύσει τα επιτεύγματα αυτά. Θα απαιτηθούν μεγαλύτερες προσπάθειες για την επίτευξη των πιο φιλόδοξων στόχων της ΕΕ για μείωση κατά 40 % των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και για αύξηση του μεριδίου της ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές στο 27 % έως το 2030. Η πρόσφατη συμφωνία για το κλίμα (COP21) δεσμεύει επίσης τις κυβερνήσεις να αξιολογούν κάθε πενταετία κατά πόσον απαιτούνται πιο φιλόδοξοι στόχοι.

Για την επίτευξη του στόχου της ΕΕ για μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, είναι αναγκαία η μετατόπιση προς ενεργειακά αποδοτικότερες και καθαρότερες μεταφορές, καθώς και η αποτελεσματικότερη χρήση των υφιστάμενων υποδομών μεταφορών. Τα οδικά δίκτυα εξακολουθούν να αποτελούν τον κύριο τρόπο μεταφοράς τόσο για επιβάτες όσο και για εμπορεύματα και πρέπει να καταβληθούν περισσότερες προσπάθειες για να αυξηθεί η χρήση των σιδηροδρομικών και των πλωτών μεταφορών, καθώς και των δημόσιων μεταφορών⁶.

Η κλιματική αλλαγή θα έχει σημαντικές επιπτώσεις σε πολλές περιοχές της ΕΕ. Θα προκαλέσει μεταβολές στο περιβάλλον, η προσαρμογή στις οποίες θα είναι συχνά πολυδάπανη, ενώ θα απαιτηθούν σημαντικές επενδύσεις για να καταστούν οι περιφέρειες πιο ανθεκτικές στις συνέπειες τους.

Η κατάσταση του περιβάλλοντος στην ΕΕ έχει βελτιωθεί τα τελευταία έτη⁷. Ωστόσο, βασικοί περιβαλλοντικοί στόχοι όπως οι ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, η ενεργειακή απόδοση, η ποιότητα του αέρα και, σε ορισμένα κράτη μέλη, η επεξεργασία των λυμάτων δεν έχουν ακόμα επιτευχθεί.

7. ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑ ΚΑΙ ΑΡΣΗ ΤΩΝ ΕΜΠΟΔΙΩΝ ΣΕ ΔΙΑΣΥΝΟΡΙΑΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ ΣΤΗΝ ΕΕ

Η ΕΕ έχει πάντα υποστηρίξει την εδαφική συνεργασία που διαδραματίζει σημαντικό ρόλο τόσο στην άμβλυνση των δυσμενών αποτελεσμάτων των εσωτερικών συνόρων όσο και στην παροχή καινοτομικών λύσεων για τους Ευρωπαίους σχετικά με την έρευνα, τα περιβαλλοντικά θέματα, τις μεταφορές, την εκπαίδευση, την ενέργεια, την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, την ασφάλεια και την κατάρτιση. Η εδαφική συνεργασία μπορεί επίσης να βοηθήσει τις χώρες και τις περιφέρειες να βρουν λύσεις σε κοινά προβλήματα, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που συνδέονται με τις νέες παγκόσμιες προκλήσεις.

Τα προγράμματα συνεργασίας έχουν συμβάλει στη μεγέθυνση της οικονομίας της γνώσης στο σύνολο της Ευρώπης με την αύξηση της ικανότητας Ε&Α και της μεταφοράς τεχνογνωσίας μεταξύ των περιφερειών, την τόνωση των επενδύσεων στις ΜΜΕ και τη διαφοροποίηση των τοπικών οικονομιών. Έχουν βελτιώσει την προσβασιμότητα σε διασυνοριακό επίπεδο, την από κοινού διαχείριση των φυσικών πόρων και την προστασία του περιβάλλοντος.

Ωστόσο, παρά την εξάλειψη πολλών θεσμικών και κανονιστικών φραγμών, τα σύνορα εξακολουθούν να αποτελούν εμπόδιο για την κυκλοφορία αγαθών, υπηρεσιών, προσώπων, κεφαλαίων και ιδεών. Η άρση των εν λόγω εμποδίων θα μπορούσε να

⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή: «Αξιολόγηση σχετικά με την πρόοδο που σημείωσαν τα κράτη μέλη το 2014 προς την επίτευξη των εθνικών στόχων ενεργειακής απόδοσης για το 2020» - COM(2017) 56 final της 1.2.2017.

⁷ Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος: Κατάσταση του περιβάλλοντος και προοπτικές, 2015

τονώσει την οικονομική ανάπτυξη και να βελτιώσει την πρόσβαση σε υπηρεσίες στις σχετικές περιφέρειες, ενώ, παράλληλα, θα βοηθούσε τις ευρωπαϊκές οικονομίες να επωφεληθούν στο έπακρο από τα οφέλη της ολοκλήρωσης⁸.

8. Η ΒΕΛΤΙΩΣΗ ΤΗΣ ΠΟΙΟΤΗΤΑΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΚΑΙ Η ΥΛΟΠΟΙΗΣΗ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΑΝΑΜΕΝΕΤΑΙ ΝΑ ΔΩΣΟΥΝ ΩΘΗΣΗ ΣΤΗΝ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Η χαμηλή ποιότητα διακυβέρνησης παρακωλύει την οικονομική ανάπτυξη και μειώνει τον αντίκτυπο των δημόσιων επενδύσεων, συμπεριλαμβανομένων αυτών που συγχρηματοδοτούνται από την πολιτική συνοχής (βλ. κεφάλαιο 4). Η κυβερνητική αποτελεσματικότητα διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών. Υπάρχουν επίσης σημαντικές διαφορές στο εσωτερικό ορισμένων απ' αυτά (βλ. χάρτη 6). Η βελτίωση των θεσμών θα ενισχύσει τον αντίκτυπο της πολιτικής συνοχής,

Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που βελτιώνουν τον ανταγωνισμό, το επιχειρηματικό περιβάλλον, την εκπαίδευση και τις δεξιότητες⁹, τις αγορές εργασίας και τα συστήματα κοινωνικής προστασίας μπορούν να έχουν πολύ σημαντικά οφέλη όσον αφορά την παραγωγικότητα και την αύξηση της απασχόλησης. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για τις περιφέρειες και τις χώρες όπου η παραγωγικότητα ελάχιστα έχει βελτιωθεί κατά την τελευταία δεκαετία¹⁰. Ωστόσο, οι μεταρρυθμίσεις που απαιτούν κατά κύριο λόγο κανονιστικές και διοικητικές μεταβολές χωρίς επενδύσεις δεν συνδέονται σήμερα με την πολιτική συνοχή.

Σύμφωνα με την έκθεση «Doing Business»¹¹ υπάρχουν σημαντικές διαφορές στον τρόπο με τον οποίο τα κράτη μέλη είναι φιλικά προς τις επιχειρήσεις. Η κατάσταση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος μπορεί επίσης να ποικίλλει εντός των χωρών λόγω διαφορών στην αποτελεσματικότητα των αρχών τοπικής αυτοδιοίκησης.

Οι ανοικτές και διαφανείς δημόσιες συμβάσεις έχουν ουσιαστική σημασία προκειμένου να προαχθεί η ανάπτυξη και να επιβραβεύονται οι πλέον αποδοτικές επιχειρήσεις. Ωστόσο, η χρήση ανοικτών διαδικασιών, η ένταση του ανταγωνισμού και η ταχύτητα της λήψης αποφάσεων, καθώς και ο κίνδυνος διαφθοράς ποικίλλουν σημαντικά μεταξύ των περιφερειών.

Για την τόνωση της οικονομικής ανάπτυξης και του αντίκτυπου της πολιτικής συνοχής στις περιφέρειες της ΕΕ, πρέπει να βελτιωθούν η αποτελεσματικότητα και η διαφάνεια των δημόσιων θεσμικών οργάνων, καθώς και η αποτελεσματικότητα των δικαστικών συστημάτων. Απαιτούνται επίσης μεταρρυθμίσεις για τη μείωση των κανονιστικών εμποδίων και τη βελτίωση της λειτουργίας της αγοράς εργασίας.

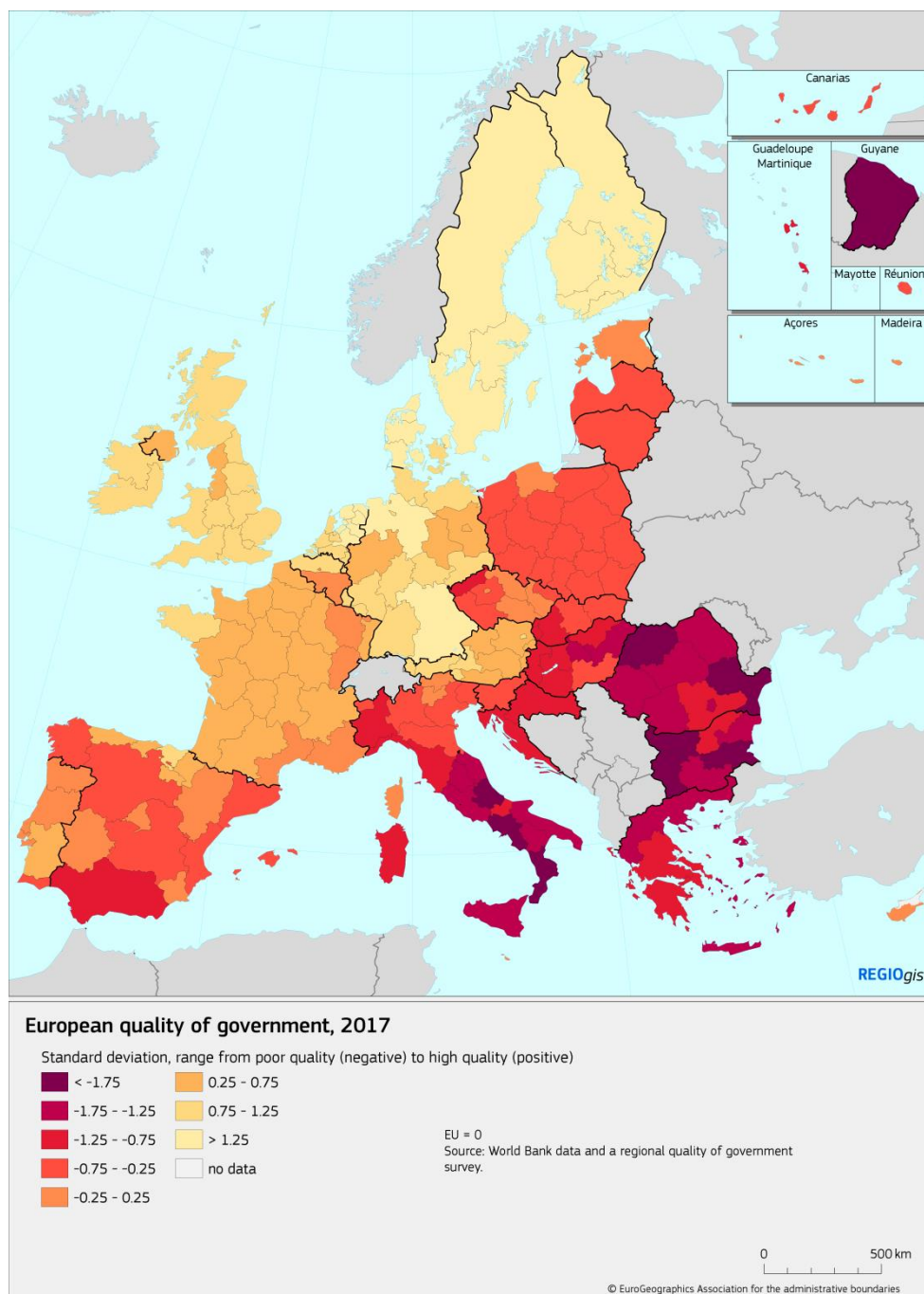
⁸ Politecnico di Milano (2017) Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions (ποσοτικοποίηση των επιπτώσεων των νομικών διοικητικών εμποδίων στις παραμεθόριες περιοχές).

⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή «Νέο θεματολόγιο δεξιοτήτων για την Ευρώπη» - COM(2016) 381 final της 2.6.2016.

¹⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή « Η ανταγωνιστικότητα στις περιοχές χαμηλού εισοδήματος και ανάπτυξης - Έκθεση με θέμα τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές » - SWD(2017) 132 final της 10.4.2017.

¹¹ Παγκόσμια Τράπεζα. 2017. Doing Business 2017: Ίσες ευκαιρίες για όλους

Χάρτης 6 Ευρωπαϊκός δείκτης ποιότητας της διακυβέρνησης, 2017



9. ΟΙ ΕΘΝΙΚΕΣ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΔΕΝ ΕΧΟΥΝ ΑΚΟΜΗ ΑΠΟΚΑΤΑΣΤΑΘΕΙ ΠΛΗΡΩΣ

Η οικονομία της ΕΕ ανακάμπτει σταδιακά από μια παρατεταμένη περίοδο κρίσης η οποία χαρακτηρίστηκε από σημαντική μείωση των επενδύσεων στα κράτη μέλη και τις περιφέρειες. Οι συνολικές επενδύσεις ως ποσοστό του ΑΕΠ μειώθηκαν και έχουν αυξηθεί ελάχιστα από τότε.

Καθώς η οικονομία της ΕΕ έχει ανακάμψει, το δημόσιο χρέος των κρατών μελών άρχισε να μειώνεται από το μέγιστο επίπεδο του 87 %, αλλά εξακολουθεί να είναι αρκετά πάνω από το επίπεδο του 58% του 2007. Ως αποτέλεσμα της πίεσης που ασκείται στα δημόσια οικονομικά, οι δημόσιες επενδύσεις στην ΕΕ μειώθηκαν από 3,4 % του ΑΕΠ το 2008 σε

2,7 % το 2016. Σε ορισμένα κράτη μέλη, η μείωση των δαπανών που ευνοούν την ανάπτυξη ήταν σημαντική. Καθώς τα περισσότερα από τα εν λόγω κράτη μέλη είχαν κατά κεφαλήν ΑΕΠ χαμηλότερο από τον μέσο όρο της ΕΕ, η μείωση θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την άμβλυνση των ανισοτήτων στην ΕΕ στο μέλλον.

Οι δημόσιες επενδύσεις ήταν στο επίκεντρο των διαπραγματεύσεων σχετικά με το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών και Επενδυτικών Ταμείων. Ένας από τους σημαντικότερους στόχους ήταν η βελτίωση της συνέπειας μεταξύ των Ταμείων και της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης με σκοπό να διασφαλιστεί ότι η αποτελεσματικότητα των δαπανών που χρηματοδοτήθηκαν από τα εν λόγω ταμεία υποστηρίζεται από χρηστές οικονομικές πολιτικές.

Για τον λόγο αυτό, το άρθρο 23 του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 ορίζει ότι η Επιτροπή έχει i) την εξουσία να ζητεί τροποποιήσεις των προγραμμάτων για να λαμβάνονται υπόψη οι προτεραιότητες πολιτικής που προτείνει το Συμβούλιο και ii) την υποχρέωση να αναστείλει την καταβολή των κονδυλίων σε περίπτωση μη αποτελεσματικής δράσης από το κράτος μέλος για την αντιμετώπιση του υπερβολικού δημοσιονομικού ελλείμματος ή υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών. Το SWD αξιολογεί την εφαρμογή του εν λόγω άρθρου και εξηγεί τους λόγους για τους οποίους η Επιτροπή δεν κρίνει απαραίτητο στο στάδιο αυτό νομοθετική πρόταση τροποποίησής του (βλ. κεφάλαιο 5).

10. Ο ΚΑΘΟΡΙΣΤΙΚΟΣ ΡΟΛΟΣ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΣΥΝΟΧΗΣ ΣΕ ΔΗΜΟΣΙΕΣ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ ΕΧΕΙ ΜΕΙΩΣΕΙ ΤΟΝ ΑΝΤΙΚΤΥΠΟ ΤΗΣ ΚΡΙΣΗΣ

Η πολιτική συνοχής είναι η κύρια επενδυτική πολιτική της ΕΕ, παρέχοντας χρηματοδότηση που αντιστοιχεί στο 8,5 % των δημόσιων επενδύσεων κεφαλαίου στην ΕΕ, ποσοστό που ανέρχεται στο 41 % για την ΕΕ των 13 και σε πάνω από το 50 % σε ορισμένες χώρες (βλ. διάγραμμα 1).

Οι επενδύσεις αυτές προσθέτουν αξία σε ευρωπαϊκό επίπεδο καθώς συμβάλλουν:

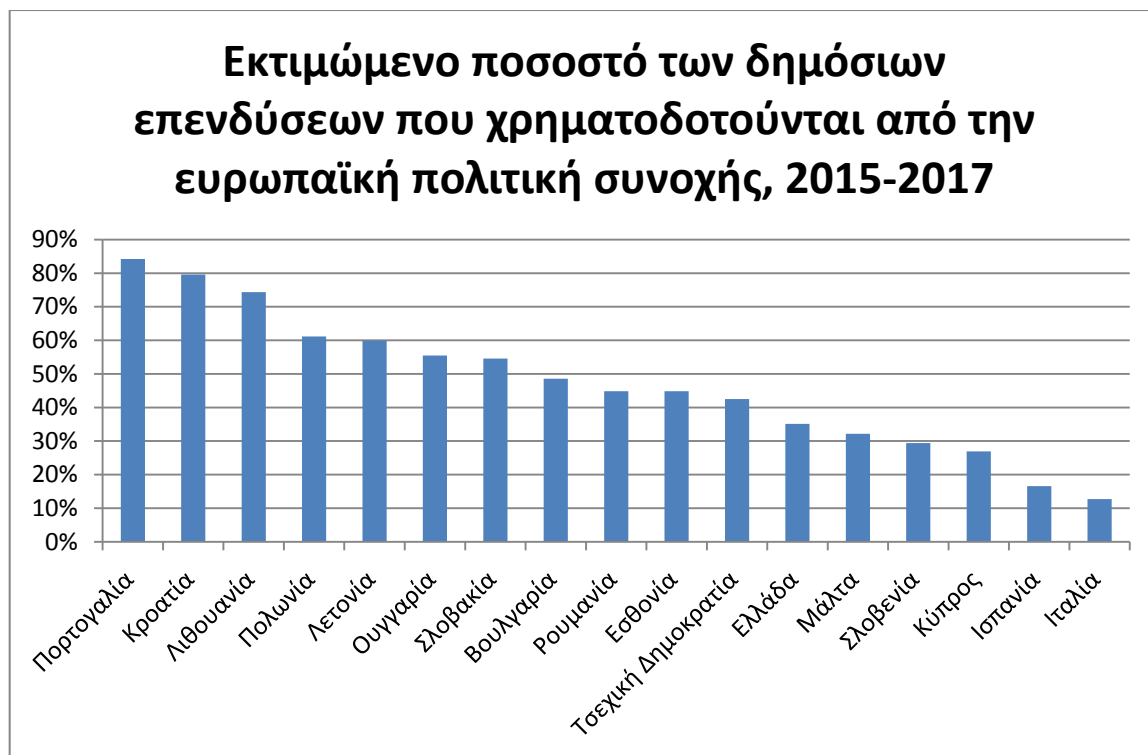
- στον **στόχο της Συνθήκης για τη μείωση των ανισοτήτων**, ιδίως από άποψη κατά κεφαλήν εισοδήματος και βιοτικού επιπέδου, καθώς και όσον αφορά την κοινωνική ένταξη και τις ευκαιρίες απασχόλησης.
- στα **ευρωπαϊκά δημόσια αγαθά** όπως η καινοτομία και οι ψηφιακές υποδομές, οι δεξιότητες, η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, η μείωση του κινδύνου καταστροφών, η ενεργειακή και η περιβαλλοντική μετάβαση, η ιατροφαρμακευτική περίθαλψη και οι κοινωνικές επενδύσεις, οι δημόσιες και ευφυείς μεταφορές.
- στα **δευτερογενή** οφέλη για τις χώρες που δεν χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Συνοχής, τα οποία προκύπτουν από την αύξηση των εμπορικών συναλλαγών αλλά και από τα διασυνοριακά, διακρατικά και διαπεριφερειακά προγράμματα.

Η ισχυρή ενωσιακή προστιθέμενη αξία της πολιτικής συνοχής τονίστηκε από πολλούς από τους ομιλητές στο Φόρουμ για τη Συνοχή τον Ιούνιο του 2017, οι οποίοι επεσήμαναν ότι βοήθησε τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες να μειώσουν την υστέρησή τους και όλες τις περιφέρειες να επενδύσουν στις προτεραιότητες της ΕΕ και να ανταποκριθούν σε νέες προκλήσεις.

Ο αντίκτυπος της πολιτικής συνοχής στις οικονομίες της ΕΕ είναι σημαντικός και τα αποτελέσματα των επενδύσεων λειτουργούν σωρευτικά σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα.

Για τις χώρες της ΕΕ των 12 (με εξαίρεση την Κροατία), το μοντέλο QUEST εκτιμά ότι οι επενδύσεις για την περίοδο 2007-2013 αύξησαν το ΑΕΠ τους κατά 3 % το 2015, και κατά ανάλογο ποσοστό για την περίοδο 2014-2020¹² το 2023.

Διάγραμμα 1 Εκτιμώμενο ποσοστό των δημόσιων επενδύσεων που χρηματοδοτούνται από την πολιτική συνοχής, 2015-2017



Πηγή: Eurostat και ΓΑ REGIO

Αυτό συνέβαλε σε σημαντική σύγκλιση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ σ' αυτές τις χώρες¹³. Στην ΕΕ των 12, το κατά κεφαλήν ΑΕΠ αυξήθηκε από 54 % του μέσου όρου της ΕΕ το 2006 σε 67 % το 2015. Επιπλέον, τα προγράμματα της περιόδου 2007-13 οδήγησαν άμεσα στη δημιουργία 1,2 εκατομμυρίων θέσεων εργασίας σε υποστηριζόμενες επιχειρήσεις.

Οι χώρες που δεν χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Συνοχής επωφελούνται επίσης από τα δευτερογενή οφέλη των επενδύσεων στις χώρες συνοχής τόσο άμεσα (μέσω πωλήσεων επενδυτικών αγαθών) όσο και έμμεσα (λόγω υψηλότερου εισοδήματος και, συνεπώς, αύξησης των εμπορικών συναλλαγών). Έως το 2023 τα προγράμματα της περιόδου 2007-2013 εκτιμάται ότι θα αυξήσουν κατά 0,12 % το ΑΕΠ των εκτός Ταμείου Συνοχής χωρών, και το ένα τέταρτο της αύξησης αυτής αναμένεται να προέλθει από τις δευτερογενείς συνέπειες της χρηματοδότησης στις χώρες συνοχής. Το αποτέλεσμα αυτό είναι ιδιαίτερα έντονο για την Αυστρία και τη Γερμανία λόγω των στενών εμπορικών δεσμών τους.

¹² Αυτή τη φορά για την ΕΕ των 13, δηλαδή συμπεριλαμβανομένης της Κροατίας

¹³ Σε μονάδες αγοραστικής δύναμης (ΜΑΔ). Το 2006 επιλέχθηκε ως έτος βάσης, διότι ήταν το έτος πριν από τα προγράμματα της περιόδου 2007-2013, καθώς και κατά το έτος που προηγείται της προσχώρησης της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας. Το 2015 ήταν το τελευταίο έτος για τις εν λόγω σειρές δεδομένων κατά τη στιγμή της δημοσίευσης.

Τα προγράμματα της περιόδου 2014-2020 προβλέπουν τη στήριξη 1,1 εκατ. ΜΜΕ, οδηγώντας άμεσα στη δημιουργία 420 000 νέων θέσεων εργασίας¹⁴. Τα προγράμματα προβλέπεται να βοηθήσουν περισσότερους από 7,4 εκατομμύρια ανέργους να βρουν θέση εργασίας, καθώς και άλλα 2,2 εκατομμύρια άτομα για έξι μήνες από την ολοκλήρωση κατάρτισης συγχρηματοδοτούμενης από τα προγράμματα. Επιπλέον, τα προγράμματα θα βοηθήσουν περισσότερα από 8,9 εκατομμύρια άτομα να αποκτήσουν νέα προσόντα.

Σημαντικά κονδύλια επενδύονται στην ψηφιακή οικονομία, όπου 16 δισ. EUR προορίζονται για την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, υπηρεσιών και εφαρμογών ΤΠΕ για τις ΜΜΕ, ευρυζωνικών δικτύων υψηλής ταχύτητας, ευφών δικτύων και έξυπνων συστημάτων διανομής ενέργειας, καθώς και κέντρων δεδομένων μεγάλης κλίμακας. Οι επενδύσεις αυτές αναμένεται να εξασφαλίσουν ευρυζωνική πρόσβαση σε 14,5 εκατομμύρια επιπλέον νοικοκυριά.

Η πολιτική συνοχής επενδύει σημαντικά στην προστασία του περιβάλλοντος και την ενεργειακή απόδοση. Προβλέπεται ότι 17 εκατομμύρια άτομα θα συνδεθούν με εγκαταστάσεις επεξεργασίας λυμάτων και άλλα 3,3 εκατομμύρια με ευφυή δίκτυα, ενώ θα παρασχεθεί βοήθεια σε 870 000 νοικοκυριά για να περιορίσουν την ενεργειακή τους κατανάλωση.

Επιπλέον, οι επενδύσεις στις μεταφορές θα εξαλείψουν τα σημεία κυκλοφοριακής συμφόρησης, θα μειώσουν τον χρόνο των μετακινήσεων και θα οδηγήσουν στη δημιουργία περισσότερων αστικών δικτύων τραμ και μετρό. Στόχος των προγραμμάτων είναι η ανανέωση 4 600 km σιδηροδρομικών γραμμών του ΔΕΔ-Μ, η κατασκευή 2 000 km νέων οδικών δικτύων στο πλαίσιο του ΔΕΔ-Μ και η κατασκευή ή η βελτίωση 750 km γραμμών τραμ και μετρό.

Η πολιτική συνοχής επενδύει επίσης σημαντικά στις κοινωνικές υποδομές. Περίπου 6,8 εκατομμύρια παιδιά θα αποκτήσουν πρόσβαση σε νέα ή εκσυγχρονισμένα σχολεία και παιδικούς σταθμούς, ενώ 42 εκατομμύρια άτομα θα αποκτήσουν πρόσβαση σε βελτιωμένες υπηρεσίες υγείας.

Τα προγράμματα εδαφικής συνεργασίας αναμένεται να οδηγήσουν στη συμμετοχή 240 000 ατόμων σε διασυνοριακές πρωτοβουλίες κινητικότητας καθώς και στη συμμετοχή 6 900 επιχειρήσεων και 1 400 ερευνητικών ιδρυμάτων σε ερευνητικά σχέδια.

Κατά την περίοδο 2014-2020 θεσπίστηκαν αρκετά μέτρα για τη βελτίωση της ποιότητας των επενδύσεων:

- **οι εκ των προτέρων αιρεσιμότητες**, δηλαδή οι προϋποθέσεις που συνοδεύουν τα προγράμματα με τις οποίες αντιμετωπίζονται τα βασικά συστημικά εμπόδια για αποτελεσματικές δημόσιες επενδύσεις. Τα μέτρα αυτά έχουν οδηγήσει στην επιτάχυνση των εν εξελίξει μεταρρυθμίσεων και στην έναρξη επιπλέον μεταρρυθμίσεων. Έχουν επίσης ενισχύσει τη διοικητική ικανότητα για την εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις, τις κρατικές

¹⁴ Ο αριθμός των νέων θέσεων εργασίας την περίοδο αυτή είναι μικρότερος σε σύγκριση με την προηγούμενη περίοδο διότι α) στόχος είναι οι καινοτομικές, βιώσιμες και υψηλής προστιθέμενης αξίας θέσεις εργασίας και β) ο αντίστοιχος αριθμός στο τέλος της περιόδου είναι κατά κανόνα σημαντικά μεγαλύτερος από τον αριθμό που εκτιμάται στην αρχή της περιόδου. Βλ. ανακοίνωση «Ενίσχυση της καινοτομίας στις περιφέρειες της Ευρώπης: στρατηγικές για μια ανθεκτική, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη» - COM(2017) 376 final της 18.7.2017.

ενισχύσεις, την περιβαλλοντική νομοθεσία και την καταπολέμηση των διακρίσεων¹⁵.

- **η ευφυής εξειδίκευση**, που αποτελεί την πλέον ολοκληρωμένη και αποκεντρωμένη πολιτική για την καινοτομία και τη βιομηχανία στην Ευρώπη σήμερα. Αποτελεί το σημείο σύνδεσης των βασικών συντελεστών —της ερευνητικής κοινότητας, των επιχειρήσεων της τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, των δημόσιων αρχών και της κοινωνίας των πολιτών — με στόχο την παροχή στήριξης με βάση το τοπικό δυναμικό και τις ευκαιρίες της αγοράς. Σκοπός είναι η επίτευξη κρίσιμης μάζας, καινοτομίας και η αναβάθμιση στην αξιακή αλυσίδα.
- **Μεγαλύτερη έμφαση στα αποτελέσματα**, που σημαίνει ότι τα προγράμματα πρέπει να καθορίζουν συγκεκριμένους επιμέρους στόχους, οι οποίοι θα μετρουσιώνονται σε σαφείς δείκτες αποτελεσμάτων με σκοπούς και όρια αναφοράς. Τακτικές εκθέσεις δείχνουν κατά πόσον τα προγράμματα επιτυγχάνουν τους στόχους τους, ενώ οι βασικοί δείκτες μπορούν να παρακολουθούνται επιγραμματικά σε ανοιχτή πλατφόρμα δεδομένων για να ελέγχεται η πρόοδός τους. Υπάρχει επίσης ένα αποθεματικό επίδοσης το οποίο μπορεί να αποδεσμεύεται, αν επιτυγχάνονται οι προκαθορισμένοι στόχοι.

Η χρηματοδότηση που χορηγήθηκε σε έργα που έχουν επιλεγεί στο πλαίσιο των προγραμμάτων της περιόδου 2014-2020 έως τον Ιούλιο του 2017 ανέρχεται στο 39 % των συνολικά διαθέσιμων κονδυλίων. Μολονότι το ποσοστό αυτό είναι ανάλογο μ' αυτό της προηγούμενης περιόδου, η εφαρμογή έγινε με αργούς ρυθμούς, γεγονός που δείχνει ότι δεν έχουν ακόμα αντιμετωπιστεί πλήρως θέματα που αφορούν την απλούστευση και τις ικανότητες. Είναι ακόμα πολύ νωρίς για να παρακολουθήσουμε την πρόοδο που έχει συντελεστεί προς την επίτευξη των στόχων, η οποία θα φανεί μόνον μετά την ολοκλήρωση των έργων.

11. Η ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΥΝΟΧΗΣ ΚΑΙ ΤΟ ΜΕΛΛΟΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ

Η λευκή βίβλος για το μέλλον της Ευρώπης¹⁶ δρομολόγησε μια συζήτηση σχετικά με την κατεύθυνση προς την οποία θα πρέπει να κινηθεί η ΕΕ τα προσεχή έτη. Μαζί με τα 5 έγγραφα προβληματισμού που τη συνόδευαν, η λευκή βίβλος καλύπτει τρία βασικά συνδεδεμένα θέματα σχετικά με την πολιτική συνοχής:

- 1) Πού θα πρέπει να επενδύσει;
- 2) Ποιες θα πρέπει να είναι οι επενδυτικές προτεραιότητες;
- 3) Με ποιον τρόπο θα πρέπει να υλοποιείται η πολιτική;

Τα ερωτήματα αυτά αναλύονται συνοπτικά στη συνέχεια σε σχέση με τις προκλήσεις που εντοπίζει η παρούσα έκθεση. Δύο σημαντικές συμφωνίες που πρέπει να λάβει υπόψη η πολιτικής συνοχής είναι η συμφωνία COP21 για την κλιματική αλλαγή και οι στόχοι βιώσιμης ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών για το 2030.

¹⁵ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, «Η προστιθέμενη αξία των εκ των προτέρων αιρεσιμοτήτων στα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία»- SWD(2017) 127 final της 31.3.2017.

¹⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή «Προβληματισμοί και σενάρια για την ΕΕ των 27 έως το 2025» - COM(2017) 2025 final της 1.3.2017.

Το έγγραφο προβληματισμού της Επιτροπής για το μέλλον των οικονομικών της ΕΕ¹⁷ θέτει το ερώτημα κατά πόσο η πολιτική συνοχής θα πρέπει να επενδύει εκτός των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών και σε διασυνοριακό επίπεδο.

Από τη θέσπισή της, η πολιτική συνοχής έχει δώσει ιδιαίτερη έμφαση στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες και στην εδαφική συνεργασία. Έχει επίσης επενδύσει σε άλλους τομείς που αναφέρονται στη Συνθήκη, όπως οι περιοχές που βρίσκονται σε βιομηχανική μετάβαση, οι περιοχές της υπαίθρου και οι εξόχως απόκεντρες περιφέρειες. Έχει επίσης επενδύσει σε περιοχές με υψηλή ανεργία και σε υποβαθμισμένες αστικές περιοχές. Για τις δύο τελευταίες περιόδους προγραμματισμού, η πολιτική συνοχής καλύπτει όλες τις περιφέρειες.

Η παρούσα έκθεση δείχνει ότι ο αντίκτυπος της παγκοσμιοποίησης, της μετανάστευσης, της φτώχειας και της έλλειψης καινοτομίας, της κλιματικής αλλαγής, της ενεργειακής μετάβασης και της ρύπανσης δεν περιορίζεται στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες.

Η μελλοντική χρηματοδότηση για διασυνοριακή συνεργασία θα πρέπει να συνεχίσει να επικεντρώνεται σε τομείς όπου η προστιθέμενη αξία της ΕΕ είναι ιδιαίτερα υψηλή και να επιλύει διασυνοριακά προβλήματα, όπως τα κενά και η έλλειψη σύνδεσης σε διάφορους τομείς πολιτικής, συμπεριλαμβανομένων των μεταφορών. Τέλος, θα μπορούσαν επίσης να ληφθούν υπόψη η από κοινού διαχείριση κοινών δημόσιων υπηρεσιών σε γειτονικές παραμεθόριες περιοχές και οι ανάγκες ανάπτυξης θεσμών¹⁸.

Το έγγραφο προβληματισμού για τα οικονομικά της ΕΕ αναφέρει, γενικότερα, ότι η συνολική χρηματοδότηση της ΕΕ πρέπει να επικεντρώνεται σε τομείς στους οποίους μπορεί να επιτευχθεί η υψηλότερη προστιθέμενη αξία της ΕΕ. Η κοινωνική ένταξη, η απασχόληση, οι δεξιότητες, η έρευνα και η καινοτομία, η κλιματική αλλαγή, η ενεργειακή και περιβαλλοντική μετάβαση έχουν προσδιοριστεί ως οι τομείς στους οποίους πρέπει να επικεντρώνεται η πολιτική συνοχής. Επιπλέον, το έγγραφο προβληματισμού επισημαίνει και άλλους τομείς στους οποίους η πολιτική συνοχής έχει θετικό αντίκτυπο, όπως η στήριξη για τις ΜΜΕ. Ως τελευταίο αλλά εξίσου σημαντικό στοιχείο, το εν λόγω έγγραφο υπογραμμίζει την ανάγκη αντιμετώπισης της μετανάστευσης και της παγκοσμιοποίησης.

Τόσο το έγγραφο προβληματισμού όσο και η παρούσα έκθεση υποστηρίζουν ότι η κακή ποιότητα των θεσμών μειώνει την ανταγωνιστικότητα, τον αντίκτυπο των επενδύσεων και της οικονομικής ανάπτυξης. Περαιτέρω έμφαση θα πρέπει να δοθεί στη βελτίωση της ποιότητας της διακυβέρνησης, την υλοποίηση διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και την ενίσχυση της διοικητικής ικανότητας. Και τα δύο έγγραφα υποστηρίζουν ότι μπορεί να χρειαστεί να ενισχυθεί η σύνδεση με την οικονομική διακυβέρνηση και το ευρωπαϊκό εξάμηνο ώστε να διασφαλιστεί ότι το σύστημα είναι απλούστερο, πιο διαφανές και ότι παρέχει θετικά κίνητρα για την υλοποίηση συγκεκριμένων μεταρρυθμίσεων για την προαγωγή της σύγκλισης. Αυτό ενδέχεται να απαιτήσει νέες προσεγγίσεις, για παράδειγμα μέσω του καλύτερου συντονισμού των διαθέσιμων μέσων και τη στενότερη εμπλοκή της Επιτροπής. Οι πρωτοβουλίες για τις περιφέρειες που παρουσιάζουν καθυστέρηση¹⁹ περιέχουν αρκετά επιτυχημένα στοιχεία που θα πρέπει να επεκταθούν.

¹⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή «Έγγραφο προβληματισμού για το μέλλον των οικονομικών της ΕΕ» - COM(2017) 358 final της 28.6.2017.

¹⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή «Ωθηση της ανάπτυξης και της συνοχής σε παραμεθόριες περιφέρειες της ΕΕ» - COM(2017) 534 final της 20.9.2017.

¹⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή «Η ανταγωνιστικότητα στις περιοχές χαμηλού εισοδήματος και ανάπτυξης: - Έκθεση με θέμα τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιοχές» - SWD(2017) 132 final της 10.4.2017.

Την ανάγκη για βελτίωση των θεσμών μαρτυρούν επίσης οι εκκλήσεις η καταβολή των κονδυλίων της ΕΕ να υπαχθεί στη συμμόρφωση της νομοθεσίας και των θεσμών με τις κοινές αξίες της ΕΕ.

Πέραν των θεμάτων που εγείρονται σχετικά με την εδαφική κάλυψη και τις επενδυτικές προτεραιότητες, το έγγραφο προβληματισμού εξετάζει μια σειρά επιλογών για τη βελτίωση της εφαρμογής της πολιτικής συνοχής:

- Ένα ενιαίο σύνολο κανόνων για τα υφιστάμενα κονδύλια θα διασφάλιζε τη μεγαλύτερη συνεκτικότητα μεταξύ των επενδύσεων και θα διευκόλυνε τους δικαιούχους. Η συνεκτικότητα θα μπορούσε να βελτιωθεί με ένα ενιαίο σύνολο κανόνων για την πολιτική συνοχής και άλλα χρηματοδοτικά μέσα με προγράμματα ή έργα του ίδιου τύπου. Αυτό θα μπορούσε να οδηγήσει σε ισχυρότερη συμπληρωματικότητα μεταξύ της πολιτικής συνοχής και της χρηματοδότησης της καινοτομίας ή των υποδομών.
- Το σύστημα διάθεσης των κονδυλίων θα μπορούσε να αναθεωρηθεί με την προσθήκη κριτηρίων που συνδέονται με τις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η ΕΕ, από τη δημογραφία και την ανεργία έως την κοινωνική ένταξη και τη μετανάστευση, από την καινοτομία έως την κλιματική αλλαγή.
- Τα επίπεδα εθνικής συγχρηματοδότησης για την πολιτική συνοχής θα μπορούσαν να αυξηθούν για να ευθυγραμμιστούν καλύτερα σε σχέση με τις διάφορες χώρες και περιφέρειες, και για να αυξηθεί το αίσθημα οικειοποίησης της πολιτικής συνοχής.
- Ένα τμήμα της χρηματοδότησης που δεν έχει διανεμηθεί θα μπορούσε να καταστήσει την πολιτική συνοχής πιο ευέλικτη και ικανότερη να ανταποκρίνεται ταχύτερα στις νέες προκλήσεις.
- Η ταχύτερη εφαρμογή και η ομαλότερη μετάβαση μεταξύ των προγραμματικών περιόδων θα μπορούσε να επιτευχθεί με ορισμένες αλλαγές, όπως η θέσπιση αυστηρότερων κανόνων αποδέσμευσης, η συντόμευση των διαδικασιών για το κλείσιμο των προγραμμάτων και η επιτάχυνση των διαδικασιών για τον ορισμό διαχειριστικών αρχών και για τον προγραμματισμό καθώς και η μεγαλύτερη ευελιξία των εν λόγω διαδικασιών.
- Θα μπορούσε να ενισχυθεί η συμπληρωματικότητα μεταξύ των χρηματοοικονομικών εργαλείων. Ο ανάντη συντονισμός, η εφαρμογή ίδιων κανόνων και η σαφέστερη οριοθέτηση των παρεμβάσεων θα μπορούσε να εξασφαλίσει τη συμπληρωματικότητα μεταξύ του Ευρωπαϊκού Ταμείου Στρατηγικών Επενδύσεων, του νέου Πανευρωπαϊκού Ταμείου Επιχειρηματικών Κεφαλαίων και των εργαλείων δανείων, εγγυήσεων και επενδυτικών κεφαλαίων που διαχειρίζονται τα κράτη μέλη στο πλαίσιο της πολιτικής συνοχής.
- Τέλος, η διαχείριση της πολιτικής καθίσταται όλο και πιο πολύπλοκη. Συνεπώς, απαιτείται μια πολύ πιο ριζοσπαστική προσέγγιση όσον αφορά την απλούστευση της εφαρμογής.

Στο επόμενο στάδιο, οι ενδιαφερόμενοι για την πολιτική συνοχής και το ευρύ κοινό θα κληθούν να συμμετάσχουν σε δημόσια διαβούλευση στο πλαίσιο της εκτίμησης του αντίκτυπου. Τον Μάιο του 2018 η Επιτροπή σκοπεύει να εκδώσει πρόταση για το

πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο, την οποία θα ακολουθήσουν προτάσεις για την πολιτική συνοχής μετά το 2020.