



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 5.7.2001
COM(2001) 378 τελικό

**ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ,
ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**ΤΑ ΑΠΟΤΕΛΕΣΜΑΤΑ ΤΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΤΩΝ ΔΙΑΦΘΩΤΙΚΩΝ
ΤΑΜΕΙΩΝ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΕΡΙΟΔΟ 2000/2006 (ΣΤΟΧΟΣ 1)**

[SEC(2001) 1140]

Η παρούσα ανακοίνωση προβλέπεται στο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής για το έτος 2001. Περιλαμβάνει τα κυριότερα στοιχεία των κοινοτικών παρεμβάσεων, που έχουν προγραμματισθεί για τις περιφέρειες που είναι επιλέξιμες στο πλαίσιο του στόχου 1 κατά τη νέα περίοδο προγραμματισμού (2000-2006), τονίζοντας τον απολογισμό των διαπραγματεύσεων με τα κράτη μέλη και την επιτευχθείσα κοινοτική προστιθέμενη αξία.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Συνοπτική παρουσίαση	3
ΕΙΣΑΓΩΓΗ.....	6
I - ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΕΩΝ	7
I - 1 - Ποιότητα των υποβληθέντων σχεδίων από τα κράτη μέλη	7
I - 2 - Η εταιρική σχέση στο πλαίσιο της προετοιμασίας των προγραμμάτων	8
I - 3 - Ποιότητα και χρησιμότητα των εκ των προτέρων αξιολογήσεων	9
I - 4 - Χρονοδιάγραμμα των διαπραγματεύσεων.....	11
I - 5 - Υιοθέτηση των γενικών κατευθύνσεων της Επιτροπής του Ιουλίου 1999 και τροποποίηση των εθνικών προτεραιοτήτων	12
I - 6 - Υιοθέτηση των γενικών κατευθύνσεων του ΣΑΚΧ και του πλαισίου δράσεων για μια αειφόρο αστική ανάπτυξη.....	14
I - 7 - Δημιουργία νέων συστημάτων διαχείρισης στα κράτη μέλη	14
I - 8 - Η ενσωμάτωση των Διαρθρωτικών Ταμείων και της ΕΤΕ	16
I - 9 - Τα στρατηγικά πλαίσια αναφοράς του Ταμείου Συνοχής	17
II. - ΟΙ ΑΝΑΜΕΝΟΜΕΝΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ Η ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΙΘΕΜΕΝΗ ΑΞΙΑ	17
II - 1 - Θεματική συγκέντρωση.....	17
II - 2- Μακροοικονομικές επιπτώσεις	19
II - 3 - Επιπτώσεις στην περιφερειακή ανταγωνιστικότητα	20
II - 4 - Υιοθέτηση των λοιπών κοινοτικών προτεραιοτήτων και πολιτικών και επιπτώσεις στις εν λόγω προτεραιότητες και πολιτικές της Κοινότητας (περιβάλλον, ανταγωνισμός, μεταφορές, κοινωνία των πληροφοριών, έρευνα/καινοτομία, μικρομεσαίες επιχειρήσεις, ισότητα ευκαιριών).....	21
II - 5 - Αποτέλεσμα μόχλευσης και προσθετικότητα.....	22
II - 6 - Οφέλη που συνδέονται με τη μέθοδο υλοποίησης.....	23

Τα παραρτήματα περιλαμβάνονται στο κείμενο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής SEC(2001) 1140

ΣΥΝΟΠΤΙΚΗ ΠΑΡΟΥΣΙΑΣΗ

Για την περίοδο 2000-2006, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Βερολίνου αποφάσισε να διατεθεί για τα Διαρθρωτικά Ταμεία ποσό ύψους 195 δισεκατομμυρίων €, από το οποίο το 70% (δηλαδή 127,5 δισεκατομμύρια €) θα διατεθεί για τα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης στο πλαίσιο του στόχου 1. Οι εν λόγω πόροι αναμένεται να παράσχουν τη δυνατότητα να αυξηθεί αισθητά, σε πραγματικούς όρους, το επίπεδο του ΑΕΠ στα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη, μέχρι το 2006 (κατά 6% στην Ελλάδα και την Πορτογαλία, 2,4% στην Ισπανία και 4% στην ανατολική Γερμανία).

Εξάλλου, τα νέα προγράμματα θα δώσουν, κατά το 2006, έντονη ώθηση στο επίπεδο των επενδύσεων (+ 20% στην Ελλάδα, + 14% στην Πορτογαλία και + 6% στην ανατολική Γερμανία).

Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή θεωρεί σημαντικό να προβεί στον απολογισμό των διαπραγματεύσεων που είχε με τις εθνικές και τις περιφερειακές αρχές.

Η περίοδος προγραμματισμού 2000-2006 δημιουργεί νέες προκλήσεις και νέες ευκαιρίες για τις περιφέρειες του στόχου αριθ. 1 (τις περιφέρειες των οποίων το κατά κεφαλή ΑΕΠ είναι μικρότερο από το 75% του κοινοτικού μέσου όρου), των οποίων οι διαφορές σε σχέση με την υπόλοιπη Ευρωπαϊκή Ένωση εξακολουθούν να είναι σημαντικές, παρά την επιτευχθείσα πρόοδο κατά τη διάρκεια της προηγούμενης δεκαετίας.

Αναμένεται να επιτευχθεί σημαντική πρόοδος σύγκλισης, ειδικότερα για τις λιγότερο ανεπτυγμένες περιφέρειες.

Τα προγράμματα θα παράσχουν τη δυνατότητα να συνεχισθεί η προσπάθεια κάλυψης του οικονομικού χάσματος από μέρους των λιγότερο ευημερούντων κρατών και περιφερειών, χάρη σε μια ευνοϊκότερη οικονομική κατάσταση στην Ένωση, συνολικά, καθώς και στον αποτελεσματικότερο συνδυασμό των προσπαθειών των κρατών μελών και εκείνων της Ένωσης. Με την τόνωση των επενδύσεων, τα Διαρθρωτικά Ταμεία συμβάλλουν στην καθιέρωση των προϋποθέσεων για μια βιώσιμη μακροπρόθεσμα ανάπτυξη. Οι προβλεπόμενες μακροοικονομικές επιπτώσεις από άποψη αύξησης του ΑΕΠ, είναι σημαντικές, ιδίως για την Ελλάδα και την Πορτογαλία.

Προστιθέμενη αξία από τις διαπραγματεύσεις: σχέδια υψηλότερης ποιότητας, σημαντικές, σε ορισμένες περιπτώσεις, στρατηγικές αλλαγές

Οι ενδεικτικές στρατηγικές γενικές κατευθύνσεις που εγκρίθηκαν από την Επιτροπή τον Ιούλιο του 1999, αποτέλεσαν μια χρήσιμη βάση για τη διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων σχετικά με τα σχέδια και τα προγράμματα. Δημιούργησαν τη βάση για τη διεξαγωγή συζητήσεων σχετικά με τη φύση των επιλογών στις οποίες προέβησαν τα κράτη μέλη από άποψη προτεραιοτήτων και στρατηγικών στόχων, καθώς και την αντίστοιχη κατανομή των πόρων.

Οι συστηματικές και ολοκληρωμένες εκ των προτέρων αξιολογήσεις, συνέβαλαν στην ενίσχυση της συνεκτικότητας και της ποιότητας των σχεδίων, παρέχοντας ιδίως τη δυνατότητα ενίσχυσης της σχέσης μεταξύ της διάγνωσης των κοινωνικο-οικονομικών και περιβαλλοντικών προβλημάτων και της διαμόρφωσης των προτεραιοτήτων.

Κατά κανόνα, τα αποτελέσματα των διαπραγματεύσεων εμφανίζουν μια έντονη προσπάθεια συγκέντρωσης των παρεμβάσεων σε τέσσερις τομείς προτεραιότητας, στις περιφέρειες του στόχου 1: τις υποδομές μεταφορών, την έρευνα και την καινοτομία, την κοινωνία των πληροφοριών και την αξιοποίηση του ανθρώπινου κεφαλαίου. Εξάλλου, για τις συγκεκριμένες τέσσερις χώρες (την Ελλάδα, την Ισπανία, την Ιρλανδία και την Πορτογαλία), η κατάρτιση στρατηγικών πλαισίων αναφοράς αναμένεται να συμβάλλει στη διασφάλιση μεγαλύτερης συνεκτικότητας μεταξύ των παρεμβάσεων του ΕΤΠΑ και εκείνων του Ταμείου Συνοχής, στους τομείς των μεταφορών και του περιβάλλοντος.

Βελτιώσεις του συστήματος υλοποίησης, οι οποίες απομένουν να παγιωθούν

Η αποτελεσματικότητα των παρεμβάσεων θα εξαρτηθεί σε μεγάλο βαθμό από την τήρηση των όρων υλοποίησης και διαχείρισης των προγραμμάτων, οι οποίοι έχουν αποφασισθεί από κοινού με τα κράτη μέλη. Από την άποψη αυτή, έχει επιτευχθεί σημαντική πρόοδος, ιδίως όσον αφορά την εταιρική σχέση που συνδέεται με την προετοιμασία των σχεδίων, καθώς και την υλοποίηση αυστηρότερων συστημάτων παρακολούθησης, ελέγχου και αξιολόγησης. Η Επιτροπή κατέστη δυνατόν να διαδραματίσει, κατά τη θέσπιση των εν λόγω διαφόρων μέσων, δραστήριο ρόλο, με τον καθορισμό των μεθοδολογικών γενικών κατευθύνσεων καθώς και των συζητήσεων στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης. Ειδικότερα, η καθιέρωση του αποθεματικού επίδοσης αποτέλεσε το αντικείμενο προσεκτικής παρακολούθησης, από τα έγγραφα προγραμματισμού έως το συμπλήρωμα προγραμματισμού, σε μια προσπάθεια για να διασφαλιστεί ότι, τόσο τα κριτήρια που επελέγησαν όσο και οι ρυθμίσεις οι σχετικές με την κατανομή των κονδυλίων, θα συμβάλλουν στην επίτευξη της μέγιστης αποτελεσματικότητας και διαφάνειας.

Παρά το γεγονός ότι τα αποτελέσματα ήταν κατά κανόνα θετικά, θα πρέπει στο σημείο αυτό να υπογραμμισθούν ορισμένες δυσκολίες:

- (1) Η περίοδος των πέντε μηνών που προβλέπεται για τη διαπραγμάτευση των εγγράφων προγραμματισμού, αποδείχθηκε εξαιρετικά σύντομη (μέσος χρόνος για την ολοκλήρωση της έγκρισης ενός προγράμματος: μεταξύ οκτώ μηνών και ενός έτους), λαμβανομένης υπόψη της λεπτομερούς φύσεως των συζητήσεων μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών, με σκοπό τη βελτίωση της ποιότητας. Ο χρόνος που αναλώνεται για τη διεξαγωγή διαπραγματεύσεων αντισταθμίζεται από την ποιότητα των αποτελεσμάτων, ιδίως όσον αφορά πτυχές όπως είναι η δημιουργία ικανοποιητικών συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου, η ενσωμάτωση της αξιολόγησης στη λήψη αποφάσεων, η διαβούλευση στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης και η τήρηση των κοινοτικών πολιτικών και ιδίως εκείνων που αφορούν το περιβάλλον και τους κανόνες του ανταγωνισμού.

Η Επιτροπή θα επιδιώξει να διασφαλίζεται η εκπλήρωση των υποχρεώσεων που έχουν αναλάβει τα κράτη μέλη στον εν λόγω τομέα.

- (2) Το συμπλήρωμα προγραμματισμού εκλαμβάνεται σε ορισμένες περιπτώσεις σαν μια χωριστή φάση προγραμματισμού, παρά το γεγονός ότι ο ρόλος του είναι να αποσαφηνίζει το περιεχόμενο των προτεραιοτήτων του προγράμματος, μέσω της λεπτομερούς περιγραφής των μέτρων και της ποσοτικοποίησης των σχετικών στόχων και δεικτών, συμπεριλαμβανομένου του αποθεματικού επίδοσης. Τούτο προκάλεσε σε ορισμένες περιπτώσεις προβλήματα διαχείρισης, λόγω του ότι οι αρχές που ήταν επιφορτισμένες με την προετοιμασία των συμπληρωμάτων προγραμματισμού, ήταν διαφορετικές από εκείνες που είχαν διαπραγματευθεί τα σχέδια και τα προγράμματα.

- (3) Σε πολλά κράτη μέλη, τα νέα συστήματα διαχείρισης, ελέγχου και παρακολούθησης έχουν καθορισθεί ως προς τις γενικές κατευθύνσεις τους, απομένει όμως να να διευκρινιστούν οι λεπτομέρειες εφαρμογής των εν λόγω συστημάτων και να καταστούν τα εν λόγω συστήματα πλήρως λειτουργικά.

Η Επιτροπή καλεί τα κράτη μέλη να εντείνουν τις προσπάθειές τους στους εν λόγω βασικούς τομείς, έτσι ώστε να διασφαλισθεί η αποτελεσματική χρησιμοποίηση των Διαρθρωτικών Ταμείων, σύμφωνα με τις διατάξεις των νέων κανονισμών εφαρμογής και ειδικότερα στον τομέα των ηλεκτρονικών συστημάτων διαχείρισης, (για να αποφεύγονται επίσης καθυστερήσεις στις ενδιάμεσες πληρωμές). Η Επιτροπή προτίθεται να προβεί στη συγκριτική ανάλυση των συστημάτων χρηματοδοτικής διαχείρισης και ελέγχου, η οποία θα συμβάλλει στον εντοπισμό των βέλτιστων πρακτικών και στην προώθηση νέων λύσεων για προβλήματα που ανακύπτουν στον τομέα αυτόν.

- (4) Παρά την επιτευχθείσα πρόοδο όσον αφορά την εταιρική σχέση, κατά τη φάση της προετοιμασίας των σχεδίων και προγραμμάτων, δεν είναι πάντοτε σαφής ο τρόπος με τον οποίο θα εφαρμόζεται η εν λόγω αρχή κατά την υλοποίηση των παρεμβάσεων.

Η Επιτροπή θα μεριμνήσει για τη διασφάλιση της ορθής λειτουργίας της εταιρικής σχέσης, η οποία θα πρέπει να είναι όσο το δυνατόν ευρύτερη και περισσότερο προβλεπτική και υπεύθυνη στο πλαίσιο της διαχείρισης των παρεμβάσεων.

Οι εν λόγω λιγότερο θετικές πτυχές δεν θέτουν υπό αμφισβήτηση την εγκυρότητα των αρχών που θεσπίζονται στους κανονισμούς των Διαρθρωτικών Ταμείων. Το βασισμένο στα αποτελέσματα πρότυπο διαχείρισης, που αποτελεί μια από τις βάσεις της εν λόγω μεταρρύθμισης, αποδεικνύεται απαιτητικό και δυσεφάρμοστο, έχει όμως ήδη συμβάλει στην ενίσχυση της διαφάνειας και της ποιότητας του προγραμματισμού για την περίοδο 2000-2006. Από την ενδιάμεση αξιολόγηση των προγραμμάτων θα προκύψει ο βαθμός στον οποίο τούτο είχε επιπτώσεις σε επίπεδο εφαρμογής. Η Επιτροπή θα εξάγει τα σχετικά συμπεράσματα, ιδίως όσον αφορά τον συνδυασμό της απλότητας, της ποιότητας, της αποτελεσματικότητας και της διαφάνειας. Τα διδάγματα αυτά θα βοηθήσουν, κατά την επόμενη περίοδο, στην προετοιμασία των προγραμμάτων για τα νέα κράτη μέλη και για την επόμενη γενεά προγραμμάτων των Διαρθρωτικών Ταμείων, μετά το 2006.

ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Στις 24 και 25 Μαρτίου 1999, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων που συναντήθηκαν στο Βερολίνο αποφάσισαν να διαθέσουν 213 δισεκατομμύρια € για τις διαρθρωτικές ενέργειες της Ένωσης μεταξύ του 2000 και του 2006. Από το ποσό αυτό, 195 δισεκατομμύρια € (σε τιμές του 1999) προορίζονται για τα δεκαπέντε κράτη μέλη, μέσω των παρεμβάσεων των διαρθρωτικών ταμείων. Το 69,7 % του εν λόγω ποσού διατίθεται στις περιφέρειες που είναι επιλέξιμες στο πλαίσιο του στόχου 1. Οι περιφέρειες αυτές αφορούν 13 κράτη μέλη της ΕΕ : ο στόχος 1 δεν αφορά μόνο τη Δανία και το Λουξεμβούργο.

Η αναθεώρηση του ρυθμιστικού πλαισίου των Διαρθρωτικών Ταμείων, που εγκρίθηκε από το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης τον Ιούνιο του 1999, είχε ως κύριο στόχο την αναζήτηση μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας των κοινοτικών διαρθρωτικών παρεμβάσεων, χωρίς να τίθενται υπό αμφισβήτηση οι βασικές αρχές των προηγούμενων μεταρρυθμίσεων από το 1988 έως το 1993. Οι σημαντικότερες καινοτομίες που συμπεριελήφθησαν στους τροποποιηθέντες κανονισμούς, αφορούν τις ακόλουθες πτυχές :

α) συγκέντρωση των στόχων προτεραιότητας των Διαρθρωτικών Ταμείων: οι στόχοι από επτά μειώνονται σε τρεις·

β) αυστηρή εφαρμογή του κριτηρίου συγκέντρωσης (του κανόνα επιλεξιμότητας του 75%)¹

γ) δημιουργία ενός συστήματος μεταβατικής στήριξης για τις περιφέρειες ή περιοχές που ήταν επιλέξιμες στο πλαίσιο των κατά περιφέρεια στόχων της περιόδου 1994-99·

δ) δημιουργία ενός συστήματος αποθεματικού επίδοσης : το 4 % των πιστώσεων αναλήψεων υποχρεώσεων, που προβλέπονται σε κάθε εθνική ενδεικτική κατανομή, θα διατίθενται στο αποθεματικό επίδοσης·

ε) διεύρυνση και ενίσχυση της εταιρικής σχέσης, έτσι ώστε να αυξηθεί η προστιθέμενη αξία. Η εταιρική σχέση λειτουργεί σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας: η επιλογή των εταίρων εξακολουθεί να αποτελεί αρμοδιότητα του κράτους μέλους·

στ) απλούστευση του συστήματος προγραμματισμού, εντάσσοντας κυρίως τα μεγάλα έργα και τις συνολικές επιχορηγήσεις στις λοιπές μορφές παρέμβασης·

ζ) αποκεντρωμένος προγραμματισμός των δράσεων: το συμπλήρωμα προγραμματισμού εγκρίνεται από το κράτος μέλος ή την αρχή διαχείρισης - και όχι από την Επιτροπή - αφού προηγουμένως συμφωνήσει η επιτροπή παρακολούθησης·

η) τροποποιήσεις των κανόνων χρηματοδοτικής διαχείρισης που έχουν πλέον σαφέστερη και απλούστερη βάση, που επιτρέπουν την ικανοποιητικότερη δημοσιονομική εκτέλεση, αλλά και την καθιέρωση αποτελεσματικότερης σύνδεσης με την υλοποίηση του προγράμματος ("ν+2")·

θ) το κράτος μέλος έχει τη γενική αρμοδιότητα της υλοποίησης, της παρακολούθησης και της αποτελεσματικότητας των παρεμβάσεων και ως εκ τούτου ορίζονται επακριβώς οι ειδικές

¹ Η Επιτροπή πρότεινε ένα κανονισμό του Συμβουλίου σχετικά με την NUTS (Ονοματολογία των στατιστικών εδαφικών μονάδων).

αρμοδιότητες της αρχής διαχείρισης, της επιτροπής παρακολούθησης και των αρχών που είναι αρμόδιες για τη διεξαγωγή των ελέγχων·

ι) η αξιολόγηση δεν εκλαμβάνεται πλέον ως χωριστή λειτουργία, παραμένοντας όμως πάντοτε ανεξάρτητη, αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της διαδικασίας προετοιμασίας, υλοποίησης, παρακολούθησης και αναθεώρησης του προγραμματισμού: καθίσταται ως εκ τούτου ένα μέσο διαχείρισης·

κ) ενίσχυση της σύνδεσης των διαρθρωτικών πολιτικών με την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση και με τις προτεραιότητες του Εθνικού Προγράμματος Δράσης για την Απασχόληση².

λ) η νομοθεσία η σχετική για την ανάληψη δράσεων στον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης, έχει τροποποιηθεί και απλουστευθεί σημαντικά δυνάμει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1257/1999, προβλέποντας ενέργειες που χρηματοδοτούνται είτε από τα Διαρθρωτικά Ταμεία, είτε από το ΕΓΤΠΕ, τμήμα Προσανατολισμού, σε περιφέρειες του στόχου 1, και από το ΕΓΤΠΕ, τμήμα Εγγυήσεων εκτός των περιφερειών του στόχου 1·

μ) δημιουργία ενός γενικού συστήματος πληροφόρησης και έγκαιρης παρακολούθησης της τήρησης των κοινοτικών κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις.

I - ΑΠΟΛΟΓΙΣΜΟΣ ΤΩΝ ΔΙΑΠΡΑΓΜΑΤΕΥΣΕΩΝ

I - 1 - Ποιότητα των υποβληθέντων σχεδίων από τα κράτη μέλη

Κατά κανόνα, η ποιότητα των εγγράφων προγραμματισμού που υποβάλλονται από τα κράτη μέλη, ήταν υψηλότερη σε σχέση με εκείνη της προηγούμενης περιόδου, παρά το γεγονός ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, παραμένει χαμηλότερη από τις προσδοκίες. Η ποιοτική αυτή βελτίωση οφείλεται εν μέρει στις έντονες προπαρασκευαστικές εργασίες που υλοποίησαν τα κράτη μέλη από κοινού με την Επιτροπή, για να προετοιμάσουν τα έγγραφα προγραμματισμού τους.

Κατά τις συνομιλίες με καθένα από τα κράτη μέλη, ο επιδιωκόμενος στόχος ήταν διττός:

- η κάλυψη των ελλείψεων ενημέρωσης στα έγγραφα προγραμματισμού, ιδίως για την κάλυψη των ποιοτικών απαιτήσεων που προβλέπονται από τις νέες ρυθμίσεις·
- η αναζήτηση του καλύτερου δυνατού συμβιβασμού μεταξύ των διαφόρων προτεραιοτήτων παρέμβασης, με σκοπό την μεγιστοποίηση των επιπτώσεων των προγραμμάτων.

Η ποιότητα των υποβληθέντων από τα κράτη μέλη εγγράφων δεν παρουσίαζε ομοιογένεια. Κατά κανόνα, ακόμα και στις περιπτώσεις που τα εν λόγω έγγραφα πληρούσαν τις ελάχιστες απαιτήσεις του κανονισμού, γεγονός που δεν συνέβαινε πάντοτε, η ποσοτικοποίηση των στόχων που πραγματοποιήθηκε σε επίπεδο αξόνων προτεραιότητας και παρεμβάσεων, παρουσίαζε ελλείψεις, καθώς και η εκ των προτέρων αξιολόγηση, ιδίως εκείνη που αφορά το περιβάλλον και την ισότητα ευκαιριών. Τα αδύνατα αυτά σημεία ήταν αναγκαίο να βελτιωθούν κατά τις διαπραγματεύσεις και ορισμένες φορές στα λοιπά έγγραφα

² Ανακοίνωση της Επιτροπής στο Συμβούλιο, στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, σχετικά με την υποστήριξη του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου για την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για την Απασχόληση COM (2001) 16 τελικό.

προγραμματισμού σε μεταγενέστερο στάδιο (συμπληρώματα προγραμματισμού). Τούτο συνέβη ιδίως στην περίπτωση της Φινλανδίας και της Πορτογαλίας.

Συνολικά, επί 116 παρεμβάσεων, τέσσερα προγράμματα κρίθηκαν μη παραδεκτά από την Επιτροπή, διότι έλειπαν βασικά στοιχεία (στη Γερμανία, την Ιταλία και το Ηνωμένο Βασίλειο).

Εξάλλου, σε ορισμένες περιπτώσεις, η Επιτροπή ήταν αναγκασμένη να καταβάλλει ιδιαίτερες προσπάθειες για να λάβει συμπληρωματικά στοιχεία από τα κράτη μέλη, με σκοπό την προετοιμασία των εγγράφων προγραμματισμού. Πρόκειται ιδίως για τις περιπτώσεις του ισπανικού σχεδίου και ορισμένων γαλλικών εγγράφων προγραμματισμού. Η έκταση των τροποποιήσεων στον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης, στο πλαίσιο του ΕΓΤΠΕ, κατά κανόνα δεν εκτιμήθηκε πλήρως. Τούτο είχε ως αποτέλεσμα την κατάρτιση σχεδίων χωρίς επαρκώς λεπτομερή στοιχεία για την αξιολόγησή τους, όπως απαιτείτο βάσει του κανονισμού.

Όσον αφορά το σχέδιο για την Ισπανία, δεν υποδήλωνε εμφανώς τη συνεκτικότητα μεταξύ της αναπτυξιακής στρατηγικής που είχε χαραχθεί σε εθνική κλίμακα και των στρατηγικών που προτάθηκαν σε περιφερειακό επίπεδο. Εντούτοις, με την συνεργασία των ισπανικών αρχών, κατέστη δυνατό να πραγματοποιηθούν ορισμένες ουσιαστικές βελτιώσεις στα προγράμματα και ο απολογισμός για τη χώρα αυτή είναι ικανοποιητικός.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, στο εσωτερικό του ίδιου κράτους μέλους, η ποιότητα των εγγράφων που υποβλήθηκαν από τα κράτη μέλη ήταν ιδιαίτερα ανομοιογενής. Κατά τον τρόπο αυτό, στη Γερμανία, παρά το γεγονός ότι η προετοιμασία των εγγράφων προγραμματισμού βασιζόταν στην εκ των προτέρων αξιολόγηση, τα σχέδια προγραμμάτων για τις περιφέρειες του Brandenburg, Sachsen-Anhalt και Thüringen, παρουσίαζαν σημαντικές ελλείψεις για την κάλυψη των οποίων απαιτήθηκαν πολλοί μήνες. Στο εσωτερικό του Ηνωμένου Βασιλείου, η ποιότητα των αρχικών εγγράφων παρουσίαζε σημαντικές διαφορές, που κυμαίνονταν από την υψηλή ποιότητα που επετεύχθη στην περίπτωση της Κορνουάλης και των νήσων Scilly, έως την περίπτωση της Βόρειας Ιρλανδίας, για την οποία η Επιτροπή απεφάνθη αρχικά ότι το σχέδιο δεν ήταν παραδεκτό, ενώ οι επικρατούσες γενικές συνθήκες ήταν δύσκολες.

I – 2 - Η εταιρική σχέση στο πλαίσιο της προετοιμασίας των προγραμμάτων

Η θέσπιση αποκεντρωμένων, ευρέων και αποτελεσματικών εταιρικών σχέσεων αποτελεί βασικό παράγοντα της επιτυχίας των προγραμμάτων που ενισχύονται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία. Οι εταιρικές σχέσεις επιτρέπουν την μεγιστοποίηση των συνεργιών, την ενίσχυση της συμμετοχής όλων των περιφερειακών και τοπικών φορέων και την κινητοποίηση πολλών πηγών χρηματοδότησης.

Η εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης παρουσίασε σημαντικές εξελίξεις από την πρώτη γενιά προγραμμάτων, που ήταν ιδιαίτερα περιορισμένου εύρους. Έκτοτε, η κατάσταση παρουσίασε σημαντικές μεταβολές, που ήταν ίσως περισσότερο αισθητές στην Ισπανία, τη Γερμανία και την Ιταλία.

Κατά την έναρξη της τρέχουσας περιόδου, ένα νέο στοιχείο ήταν ότι τα διάφορα έγγραφα προγραμματισμού αποστέλλονταν για διαβούλευση στους εταίρους που θα συμμετείχαν κατά πάσα πιθανότητα στις επιτροπές παρακολούθησης. Κατά κανόνα, η λειτουργία εταιρικών σχέσεων σε αρχικό στάδιο ήταν περισσότερο εμφανής σε σχέση με το παρελθόν, ίσως ιδιαίτερα στη Γερμανία.

Εντούτοις, θα πρέπει να σημειωθεί το γεγονός ότι η ποιότητα της παρεχόμενης στην Επιτροπή πληροφόρησης σχετικά με τη διαδικασία διαβούλευσης και τα αποτελέσματά της, ποικίλλει σε μεγάλο βαθμό, δεδομένου ότι πολλά κράτη μέλη περιορίζονται στην επισήμανση ότι πραγματοποιήθηκε η διαβούλευση, χωρίς να διευκρινίζουν τη στιγμή, τον τρόπο ή ακόμα εκείνους των οποίων ζητήθηκε η γνώμη. Οι κατηγορίες των εταιρών δεν είναι καθόλου ομοιογενείς και ποικίλλουν, σε ορισμένες περιπτώσεις, ακόμα και από το ένα πρόγραμμα στο άλλο, στο εσωτερικό του ιδίου κράτους μέλους.

Υπάρχουν ενδείξεις ότι η εταιρική σχέση είναι ιδιαίτερα ανεπτυγμένη σε χώρες όπως την Ιρλανδία, το Ηνωμένο Βασίλειο, τη Φινλανδία και την Σουηδία. Η Σουηδία μπορεί να αναφερθεί ως εξαιρετική περίπτωση, δεδομένου ότι, εκτός από τις πλέον συνήθεις μορφές εφαρμογής της εταιρικής σχέσης, δημιουργήθηκαν στο εν λόγω κράτος μέλος ιστοσελίδες για να διευκολύνουν το κοινό να έχει αμφίδρομη επικοινωνία με τις αρχές, στα διάφορα στάδια εξέλιξης των προγραμμάτων. Αντίθετα, η Επιτροπή διαπιστώνει ότι, σε ορισμένα κράτη μέλη, η εταιρική σχέση εξακολουθεί να είναι μάλλον τυπική και θεσμική (στην Ελλάδα, την Πορτογαλία και την Ισπανία), για παράδειγμα, με την συμμετοχή κοινωνικο-οικονομικών εταιρών, αλλά μόνο με περιορισμένες αρμοδιότητες. Οι ενώσεις και οι φορείς που δραστηριοποιούνται στους τομείς του περιβάλλοντος και της παροχής ίσων ευκαιριών, διαδραμάτισαν, κατά κανόνα, πιο περιορισμένο ρόλο στην προετοιμασία του προγραμματισμού.

Σε γενικές γραμμές, όσο περισσότερο ήταν διευρυμένη η εταιρική σχέση κατά την προετοιμασία των εγγράφων προγραμματισμού, τόσο περισσότερο η διαδικασία ήταν μακροχρόνια, ίσως όμως και περισσότερο καρποφόρα. Εντούτοις, σε ορισμένες περιπτώσεις, μια διευρυμένη και δραστήρια εταιρική σχέση, συνεπάγεται επίσης περισσότερο μακροχρόνιο προγραμματισμό, δεδομένου ότι οι τυχόν αποφασισθείσες μεταβολές απαιτούσαν νέους γύρους συνομιλιών και νέες διαδικασίες για την επίτευξη συναίνεσης ("consensus building"). Τούτο ήταν προφανές στο Ηνωμένο Βασίλειο.

Όσον αφορά τη συμμετοχή των εταιρών στις επιτροπές παρακολούθησης, ο βαθμός της πληροφόρησης που παρέχεται από τις εθνικές/περιφερειακές αρχές, ποικίλλει επίσης σε μεγάλο βαθμό, από το ένα έγγραφο προγραμματισμού στο άλλο, δεδομένου ότι ορισμένοι περιορίζονται στην επισήμανση ότι οι εταίροι θα συνεργασθούν και τίποτα περισσότερο. Το ίδιο συμβαίνει και για τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται στους εταίρους στο πλαίσιο των επιτροπών παρακολούθησης: συχνά έχουν διαφορετική ιδιότητα από άλλα μέλη, είτε διότι δεν έχουν δικαίωμα ψήφου ή έχουν περιορισμένο δικαίωμα ψήφου, είτε διότι η συμμετοχή τους έχει συμβουλευτικό ή ενημερωτικό χαρακτήρα.

Ελπίζεται ότι η αποκέντρωση της διαχείρισης των προγραμμάτων προς τα κράτη μέλη, θα συμβάλλει στην αυξημένη συμμετοχή των λοιπών εταιρών εκτός των εθνικών αρχών, ιδίως στις επιτροπές παρακολούθησης, των οποίων ο ρόλος ενισχύεται. Η μέθοδος αυτή αναμένεται, κατά τον τρόπο αυτό, να καταλήξει σε αξιοποίηση, από επιχειρησιακή άποψη, των συγκεκριμένων γνώσεων τις οποίες διαθέτουν οι εν λόγω εταίροι, σχετικά με την περιφέρειά τους και τα κοινωνικο-οικονομικά της προβλήματα και δυνατότητες. Σχετικά με το θέμα αυτό, η ενδιάμεση αξιολόγηση θα συμβάλλει στην εκτίμηση των επιπτώσεων της εταιρικής σχέσης.

I - 3 - Ποιότητα και χρησιμότητα των εκ των προτέρων αξιολογήσεων

Η εκ των προτέρων αξιολόγηση αποσκοπεί στο να βοηθήσει στη σύλληψη και στη διαμόρφωση των σχεδίων και των προγραμμάτων. Οργανώνεται από την αρχή που είναι

αρμόδια για τον προγραμματισμό στο κράτος μέλος, βάσει ενός πλαισίου αναφοράς που θεσπίζεται από την Επιτροπή.

Όλα τα κράτη μέλη τήρησαν την κανονιστική αυτή απαίτηση, υιοθετώντας όμως ποικίλες διαδικασίες οι οποίες είχαν σαν αποτέλεσμα να είναι διαφορετικός ο ρόλος τον οποίο διαδραματίζει η εκ των προτέρων αξιολόγηση.

Τα περισσότερα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν έναν εξωτερικό ανεξάρτητο αξιολογητή. Η Ελλάδα, η Ιταλία, η Ιρλανδία, η Βόρεια Ιρλανδία και το Βόρειο Pas-de-Calais βασίστηκαν σε μια δομή αξιολόγησης που ήταν εσωτερική αλλά ανεξάρτητη σε σχέση με τις αρχές που ήταν επιφορτισμένες με τον προγραμματισμό. Η Ισπανία ήταν η μόνη χώρα που εφάρμοσε μια εσωτερική αξιολόγηση που ισοδυναμούσε με αυτο-αξιολόγηση.

Στα περισσότερα από τα παραληφθέντα προγράμματα επισυνάπτετο μια έκθεση αξιολόγησης και συχνά μια σύνθεση υπό μορφή ειδικού κεφαλαίου του σχεδίου, στην οποία παρουσιάζονταν συνοπτικά οι εργασίες αξιολόγησης.

Η ποιότητα των εκ των προτέρων αξιολογήσεων ποικίλλει ανάλογα με τα κράτη μέλη, ή ακόμα και στο εσωτερικό των κρατών μελών. Μεταξύ των πλέον συστηματικών μεθόδων περιλαμβάνεται εκείνη της Ιταλίας. Στην περίπτωση αυτή, η εκ των προτέρων αξιολόγηση, η οποία διοργανώθηκε υπό την αιγίδα της μονάδας αξιολόγησης του Υπουργείου Οικονομικών, ήταν παράλληλα ενσωματωμένη με το αναπτυξιακό σχέδιο του Mezzogiorno, βασιζόμενη στα ακόλουθα στοιχεία: ανάλυση ΠΑΕΑ (Πλεονεκτήματα, Αδυναμίες, Ευκαιρίες και Απειλές) που ήταν λεπτομερής σε επίπεδο προτεραιοτήτων και τομέων· ανάπτυξη ενός προτύπου 'ad hoc' για την εκτίμηση των επιπτώσεων του σχεδίου· ανάλυση εσωτερικής συνεκτικότητας με σκοπό να επαληθευτεί η αιτιολόγηση της διάθεσης των πόρων μεταξύ προτεραιοτήτων.

Στην Ιρλανδία, η διαδικασία της εκ των προτέρων αξιολόγησης εξελίχθηκε με βάση μια προκαταρκτική εργασία εντοπισμού των αναπτυξιακών προτεραιοτήτων για την περίοδο 2000-2006. Η εν λόγω αξιολόγηση παρέσχε τη δυνατότητα να επιβεβαιωθούν η στρατηγική και οι προτεινόμενες στο σχέδιο προτεραιότητες. Εντούτοις, υπογράμμιζε ορισμένα σημεία, συμπεριλαμβανομένης της αδύναμης σχέσης μεταξύ των προτεραιοτήτων και των στόχων του σχεδίου, καθώς και του - θεωρηθέντος από τους αξιολογητές ως υπερβολικού - βάρους που δόθηκε στον παραγωγικό τομέα, λόγω της οικονομικής συγκυρίας, που ήταν ευνοϊκή για ιδιωτικές επενδύσεις.

Η εκτίμηση του πραγματικού ρόλου τον οποίο διαδραματίζουν οι εκ των προτέρων αξιολογήσεις είναι ωστόσο δυσχερής, δεδομένου ότι οι υπηρεσίες της Επιτροπής δεν παρίσταντο για να διαπιστώσουν το αποτέλεσμα των συνομιλιών μεταξύ των κρατών μελών και των εμπειρογνομόνων που συμμετείχαν. Εντούτοις, διάφοροι παράγοντες συγκλίνουν στη διαπίστωση ότι οι αξιολογητές είχαν ουσιαστική συμμετοχή στην κατάρτιση των σχεδίων για την νέα περίοδο, ενώ η ποιότητα των σχεδίων ήταν κατά κανόνα ικανοποιητικότερη από άποψη υιοθετηθείσας στρατηγικής και τα σχέδια παρουσίαζαν μεγαλύτερη διαφάνεια όσον αφορά τους προς επίτευξη στόχους:

- τα σχέδια που ήταν καλύτερα καταρτισμένα ήταν εκείνα που υποβλήθηκαν από τα κράτη μέλη τα οποία βασίστηκαν περισσότερο στις ανταλλαγές απόψεων στο πλαίσιο του διαλόγου με τους αξιολογητές. Τούτο συνέβη ιδιαίτερα στην περίπτωση των βρετανικών εγγράφων προγραμματισμού, όπου η εκ των προτέρων αξιολόγηση αποτέλεσε έναν αποφασιστικό παράγοντα της διαπραγμάτευσης.

- στο σύνολό τους, οι εκ των προτέρων αξιολογήσεις κατέστη δυνατό να διαδραματίσουν έναν τριπλό ρόλο: κριτικό, ιδίως σε σχέση με την κτηθείσα κατά το παρελθόν πείρα· συμβουλευτικό, όσον αφορά την προετοιμασία του σχεδίου· αιτιολογικό των προτεραιοτήτων και των εγκριθέντων στόχων, αποτελώντας χρήσιμο συμπλήρωμα των ήδη διαθέσιμων στοιχείων στα έγγραφα προγραμματισμού·
- κατά κανόνα, η διαδικασία αξιολόγησης ακολουθήθηκε επίσης σε επίπεδο επιχειρησιακών προγραμμάτων, παρέχοντας κατά τον τρόπο αυτό τη δυνατότητα επαλήθευσης της συνεκτικότητας μεταξύ των γενικών κατευθύνσεων των σχεδίων και των εγκριθεισών προτεραιοτήτων σε επίπεδο προγραμμάτων.

Η έλλειψη εκ των προτέρων αξιολόγησης ήταν ένας λόγος για τον οποίο η Επιτροπή απέριψε ένα σχέδιο προγράμματος (το επιχειρησιακό πρόγραμμα "Μεταφορές" στην Ιταλία).

Όσον αφορά τις οριζόντιες προτεραιότητες, όπως είναι το περιβάλλον και η παροχή ίσων ευκαιριών, τα περισσότερα σχέδια παρουσιάζουν μια λεπτομερή ανάλυση της αρχικής κατάστασης, οι αναλύσεις όμως των αναμενόμενων επιπτώσεων της στρατηγικής και των παρεμβάσεων, παρά το γεγονός ότι σε ορισμένες περιπτώσεις ήταν ιδιαίτερα λεπτομερείς (όπως στην περίπτωση της περιβαλλοντικής αξιολόγησης του σχεδίου της Ισπανίας, χάρη στη συμβολή των περιβαλλοντικών αρχών), στις περισσότερες περιπτώσεις δεν αντιστοιχούσαν στην ποιότητα που απαιτείται δυνάμει του κανονισμού. Σε μεταγενέστερα στάδια του προγραμματισμού, οι αξιολογήσεις θα πρέπει να πραγματοποιούνται σε λεπτομερέστερη κλίμακα, με βάση συγκεκριμένα στοιχεία σχετικά με το είδος των προβλεπόμενων μέτρων και το γεγονός ότι είναι περισσότερο ή λιγότερο ενσωματωμένα στο πλαίσιο των εξεταζόμενων σχεδίων και προγραμμάτων.

I – 4 - Χρονοδιάγραμμα των διαπραγματεύσεων

Οι νέοι προγραμματισμοί αποφασίστηκαν στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης με βάση τα έγγραφα προγραμματισμού που προτάθηκαν από τα κράτη μέλη.

Για τα 123 έγγραφα προγραμματισμού που παρελήφθησαν από την Επιτροπή³, οι προθεσμίες έγκρισης εμφανίζονται ως ακολούθως :

- 3 μόνο έγγραφα προγραμματισμού κατέστη δυνατόν να εγκριθούν εντός των 5 μηνών που προβλέπονταν από τις ρυθμίσεις·
- μεταξύ 5 και 8 μηνών : 20 έγγραφα προγραμματισμού·
- μεταξύ 8 μηνών και ενός έτους : 71 έγγραφα προγραμματισμού·
- άνω του 1 έτους : 29 έγγραφα προγραμματισμού·

Η έγκριση των εν λόγω προγραμμάτων από την Επιτροπή απαιτήσε περισσότερο χρόνο σε σχέση με την προθεσμία των 5 μηνών που προβλεπόταν από τις ρυθμίσεις. Πράγματι, για την τήρηση των ποιοτικών απαιτήσεων που επιβάλλονται από τον κανονισμό, ιδίως όσον αφορά την χρηματοδοτική διαχείριση, την ακρίβεια των ποσοτικοποιημένων στόχων, την εκ των

³ 7 Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης
19 Ενιαία Έγγραφα Προγραμματισμού
97 Επιχειρησιακά Προγράμματα

προτέρων εκτίμηση των αναμενόμενων επιπτώσεων, τις περιβαλλοντικές πληροφορίες και την τήρηση της αρχής της προσθετικότητας, αποδείχθηκε κατά κανόνα απαραίτητο να παρασχεθούν συμπληρωματικές προθεσμίες. Ζητώντας συμπληρωματικά στοιχεία και διευκρινίσεις, η Επιτροπή παράλληλα ανέβαλε την τελευταία προθεσμία, παρέχοντας επαρκή χρόνο στο κράτος μέλος για να απαντήσει.

Όσον αφορά το Βέλγιο, το έγγραφο προγραμματισμού κατέστη δυνατό να εγκριθεί εντός της κανονιστικής προθεσμίας των πέντε μηνών, με δέσμευση των βελγικών αρχών να παράσχουν στην Επιτροπή μια ολόκληρη δέσμη συμπληρωματικών στοιχείων και δεικτών, με την ευκαιρία της υποβολής του συμπληρώματος προγραμματισμού. Δεδομένου ότι τα στοιχεία αυτά εξακολουθούν να μην είναι διαθέσιμα, η Επιτροπή ανέστειλε την έκδοση γνώμης της σχετικά με το συμπλήρωμα προγραμματισμού.

Κατά τον τρόπο αυτό, εκτός από εξαιρέσεις, η κανονιστική προθεσμία των 5 μηνών δεν ήταν κατά κανόνα επαρκής. Οι εξαιρέσεις καθώς και οι περιπτώσεις στις οποίες οι προθεσμίες είναι περίπου 5 μηνών, αιτιολογούνται από τον ιδιαίτερα υψηλό φόρτο εργασιών προετοιμασίας και διαπραγμάτευσης με τις εθνικές και περιφερειακές διοικήσεις. Τούτο συνέβη στις περιπτώσεις της Σουηδίας, της Φινλανδίας, της Πορτογαλίας και της Αυστρίας.

Όσον αφορά το συμπλήρωμα προγραμματισμού, εκτός ελάχιστων περιπτώσεων, τα κράτη μέλη δεν τήρησαν την κανονιστική προθεσμία των τριών μηνών για την αποστολή του στην Επιτροπή. Στα μέσα Ιουνίου του 2001, από τις 116 παρεμβάσεις (Ενιαία Έγγραφα Προγραμματισμού και Επιχειρησιακά Προγράμματα), μόνο 42 διέθεταν συμπλήρωμα προγραμματισμού. Σε ορισμένα από τα εν λόγω συμπλήρωμα προγραμματισμού, τα ποσά δεν κατανέμονταν με βάση το επίπεδο που απαιτείται για την συνήθη κατάταξη των τομέων παρέμβασης. Η Επιτροπή εξακολουθεί να εμμένει επί του θέματος αυτού, στις επαφές της με τα κράτη μέλη, για να έχει μια σαφή εικόνα των κατηγοριών σχεδίων που χρηματοδοτούνται από τα Ταμεία.

I – 5 - Υιοθέτηση των γενικών κατευθύνσεων της Επιτροπής του Ιουλίου 1999 και τροποποίηση των εθνικών προτεραιοτήτων.

Εναπόκειται ουσιαστικά στα κράτη μέλη και στις περιφέρειες να καθορίζουν τις αναπτυξιακές στρατηγικές τους, τηρώντας παράλληλα τις κοινοτικές προτεραιότητες.

Οι ενδεικτικές γενικές κατευθύνσεις που εγκρίθηκαν από την Επιτροπή τον Ιούλιο του 1999, είχαν ως στόχο να βοηθήσουν τις εθνικές και περιφερειακές αρχές να χαράξουν τις στρατηγικές τους σχετικά με τον προγραμματισμό. Καθορίζουν τις προτεραιότητες της Επιτροπής, οι οποίες προκύπτουν τόσο από προγενέστερες εμπειρίες από την υλοποίηση προγραμμάτων, όσο και από άλλες γενικές κατευθύνσεις των κοινοτικών πολιτικών που επηρεάζουν τομείς που συνδέονται με τις διαρθρωτικές πολιτικές της ΕΕ. Ο βαθμός στον οποίο λαμβάνονται υπόψη οι εν λόγω στρατηγικές προτεραιότητες αποτελεί επομένως ένα ουσιαστικό στοιχείο της κοινοτικής προστιθέμενης αξίας.

Κατά τις διαπραγματεύσεις, οι υπηρεσίες της Επιτροπής επέμεναν έτσι ώστε οι ενδεικτικές γενικές κατευθύνσεις να υιοθετηθούν όσο το δυνατόν ευρύτερα από τα κράτη μέλη και τούτο ιδιαίτερα στους τομείς της επαγγελματικής κατάρτισης, της κοινωνίας των πληροφοριών, του περιβάλλοντος και της αειφόρου ανάπτυξης, της ενίσχυσης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, της στήριξης αγροτικών περιοχών σε παρακμή και της αστικής ανάπτυξης.

Η υιοθέτηση των γενικών κατευθύνσεων, παρά το γεγονός ότι ποικίλλει ανάλογα με το κράτος μέλος και με τη φύση των προγραμμάτων, παρέσχε τη δυνατότητα να

πραγματοποιηθούν χρήσιμες αλλαγές στις εθνικές προτεραιότητες, στο πλαίσιο του προγραμματισμού για την περίοδο 2000-2006. Οδήγησε σε ορισμένες τροποποιήσεις των αρχικών προτάσεων που υποβλήθηκαν από την Ισπανία, την Ελλάδα, τη Γαλλία και την Ιταλία. Στην περίπτωση της Ισπανίας, σημειώθηκε εξάλλου κάποια σχετική μεταβολή των προτεραιοτήτων σε σχέση με προηγούμενες περιόδους. Οι αναπτυξιακές επιλογές μεταβλήθηκαν δίδοντας προτεραιότητα σε ενέργειες σχετικές με την ανάπτυξη μιας κοινωνίας της γνώσης (καινοτομία, ΕΤΑ, κοινωνία των πληροφοριών) και το περιβάλλον (περιβάλλον, φυσικό τοπίο, υδάτινοι πόροι) κυρίως σε βάρος εκείνων που αφορούσαν τα δίκτυα μεταφοράς και ενέργειας. Πράγματι, οι πρώτες από τις προαναφερθείσες δράσεις αντιπροσωπεύουν αντίστοιχα το 7,91 % και το 16,1 % των συνολικών πόρων του υφιστάμενου Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης, έναντι του 4,7 % και του 11,7 % στο προηγούμενο Κοινοτικό Πλαίσιο Στήριξης.

Στην ειδική περίπτωση της Ελλάδας, το αναπτυξιακό σχέδιο που υπεβλήθη στην Επιτροπή παρουσίαζε μια σχετικά παραδοσιακή επικέντρωση στα δημόσια έργα. Παρά το γεγονός ότι αναγνωρίζεται η σπουδαιότητα των βασικών υποδομών καθώς και ο συνεχιζόμενος, αν και φθίνων, ρόλος που διαδραματίζουν οι άμεσες επιχορηγήσεις, η Επιτροπή προσπάθησε να δώσει μεγαλύτερη έμφαση στις επενδύσεις σε ανθρώπινο δυναμικό και γενικότερα στις επιπτώσεις που έχουν τα προγράμματα στην ποιότητα ζωής.

Σε άλλες περιπτώσεις, οι τροποποιήσεις ήταν λιγότερο σημαντικές. Για παράδειγμα, στην Αυστρία, η Επιτροπή επέμεινε κατά τις διαπραγματεύσεις να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στην ανάπτυξη επιχειρηματικών εφαρμογών. Προβλέπεται η εφαρμογή ειδικού μέτρου για την τεχνολογία των πληροφοριών και τις τηλεπικοινωνίες (δίκτυα και εφαρμογές). Στόχος του μέτρου είναι η ανάπτυξη δραστηριοτήτων στον τομέα της τεχνολογίας των πληροφοριών, με επικέντρωση στην ανάπτυξη και την υλοποίηση υπηρεσιών, καθώς και εφαρμογών και δικτύων, προς χρήση των επιχειρηματιών. Στην Πορτογαλία, στο σχέδιο λαμβάνονταν γενικά υπόψη οι γενικές κατευθύνσεις της Επιτροπής. Εντούτοις, πραγματοποιήθηκε μια σημαντική προσαρμογή υπέρ της κοινωνίας των πληροφοριών και της αξιοποίησης των ανθρώπινων πόρων.

Σε άλλα κράτη μέλη, στα έγγραφα που προτάθηκαν από τα κράτη μέλη λαμβάνονταν επαρκώς υπόψη οι γενικές κατευθύνσεις της Επιτροπής (παράδειγμα: στη Σουηδία, τη Φινλανδία, τη Γερμανία, την Ιρλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο). Στη Σουηδία, τα προγράμματα ενισχύουν και συμπληρώνουν το εθνικό πρόγραμμα δράσης για την απασχόληση, το οποίο εγγράφεται στο πλαίσιο μιας στρατηγικής που έδωσε ικανοποιητικά αποτελέσματα στον τομέα της απασχόλησης. Στην Ιρλανδία, οι ευρωπαϊκές γενικές κατευθύνσεις για την απασχόληση αποτελούν σημαντική συνιστώσα. Στη Σουηδία, στη Φινλανδία, στην Ιρλανδία και στη Βόρεια Ιρλανδία, η αειφόρος ανάπτυξη και η ισότητα ευκαιριών μεταξύ ανδρών και γυναικών αποτελούν στόχους απόλυτα οριζόντιους που εφαρμόζονται για όλα τα μέτρα.

Συμπερασματικά, οι γενικές κατευθύνσεις της Επιτροπής αποτέλεσαν, κατά κανόνα, ένα αποτελεσματικό μέσο προγραμματισμού, ιδίως για τις διαπραγματεύσεις των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης και σε επίπεδο επιλογής των προτεραιοτήτων. Ωστόσο, ο ρόλος των γενικών κατευθύνσεων τείνει να καταστεί λιγότερο σημαντικός, στο βαθμό που γίνεται λεπτομερέστερος προγραμματισμός στα επιχειρησιακά προγράμματα και στα συμπληρώματα προγραμματισμού.

I-6 - Υιοθέτηση των γενικών κατευθύνσεων του ΣΑΚΧ και του πλαισίου δράσεων για μια αειφόρο αστική ανάπτυξη

Σε πολλά από τα βασικά προγράμματα του στόχου 1, οι στόχοι συνάδουν με τους σκοπούς και τις επιλογές πολιτικής του Σχεδίου Ανάπτυξης του Κοινοτικού Χώρου (ΣΑΚΧ). Ωστόσο, τα περισσότερα προγράμματα δεν παραπέμπουν σαφώς στο ΣΑΚΧ. Περίπου ένα στα τέσσερα προγράμματα περιλαμβάνει ειδική αναφορά στο ΣΑΚΧ, είτε γενικά, είτε σε ειδικά τμήματα του εγγράφου. Τούτο φαίνεται ότι συμβαίνει κυρίως στην περίπτωση των βρετανικών, των γερμανικών και των ισπανικών εγγράφων του προγράμματος, ιδίως στις περιφερειακές αναλύσεις/αναλύσεις ΠΑΕΑ, την επανεξέταση του πολιτικού πλαισίου ή τις περιγραφές της περιφερειακής στρατηγικής. Ένας παράγοντας μείζονος σημασίας είναι η παρουσία μιας ευρύτερης περιφερειακής στρατηγικής μέσα στην εθνική πολιτική. Για παράδειγμα, ορισμένα από τα προγράμματα του Ηνωμένου Βασιλείου (Merseyside, Νότια Yorkshire, Νοτιοδυτική και Βόρεια Ιρλανδία) βασίζονται σε μια ευρύτερη στρατηγική περιφερειακής ανάπτυξης, τις γενικές κατευθύνσεις περιφερειακού σχεδιασμού ("Regional Planning Guidance"), που αντικατοπτρίζουν, μεταξύ άλλων, τη στρατηγική προσέγγιση του ΣΑΚΧ.

Από την ανάλυση των προγραμμάτων προκύπτει ότι, στο στάδιο αυτό, οι αναπτυξιακές στρατηγικές που ακολουθούνται θα έχουν θετικές επιπτώσεις στην χωροταξική συνοχή της Ένωσης, ιδίως στους τομείς των μεταφορών και της πρόσβασης στα δίκτυα πληροφοριών, του περιβάλλοντος και της αντιμετώπισης των προβλημάτων του αστικού χώρου.

Η αποτελεσματική υλοποίηση των εν λόγω στρατηγικών αναμένεται να συμβάλλει στην προώθηση μιας περισσότερο ισορροπημένης και πολυκεντρικής ανάπτυξης σε κάθε περιφέρεια, δικαιότερων προτύπων δημιουργίας υλικής ευημερίας, καθώς και ενός περισσότερο βιώσιμου μοντέλου ανάπτυξης.

Στο πλαίσιο των προγραμμάτων, οι προτεραιότητες για τον αστικό χώρο έχουν σημαντική παρουσία στα έγγραφα προγραμματισμού και οι σχεδιαζόμενες παρεμβάσεις παρουσιάζουν υψηλό επίπεδο σύγκλισης με το αστικό πλαίσιο δράσης για αειφόρο αστική ανάπτυξη, το οποίο εμφανίζεται να έχει εντονότερη σχέση με τα προγράμματα των Διαρθρωτικών Ταμείων παρά με το ΣΑΚΧ. Ορισμένα προγράμματα έχουν έντονη αστική διάσταση (π.χ. τα περισσότερα προγράμματα του Ηνωμένου Βασιλείου και ορισμένα γερμανικά προγράμματα όπως εκείνο του Βερολίνου). Ορισμένα από τα θέματα που προωθούνται από το Αστικό Πλαίσιο Δράσης της Επιτροπής, όπως είναι η κοινωνική ένταξη, η τοπική διακυβέρνηση και η αποκέντρωση, καθώς και η περιβαλλοντική ανάπλαση, φαίνονται να είναι οριζόντιου χαρακτήρα και περιλαμβάνονται στις περισσότερες στρατηγικές προγραμμάτων στο πλαίσιο του στόχου 1 (αν δεν επικεντρώνονται πάντοτε στον αστικό χώρο). Θα πρέπει να σημειωθεί το γεγονός ότι ορισμένα προγράμματα έχουν καταρτιστεί κατά τρόπο που να προωθείται η συμπληρωματικότητα μεταξύ της πρωτοβουλίας Urban και της στρατηγικής στο πλαίσιο του στόχου 1.

Λεπτομερέστερη ανάλυση της υιοθέτησης των επιλογών του ΣΑΚΧ και του πλαισίου δράσεων για μια αειφόρο αστική ανάπτυξη, θα διατεθεί στην ανακοίνωση που θα εκδώσει η Επιτροπή, σχετικά με τα αποτελέσματα της διαπραγματεύσεως για τον προγραμματισμό 2000-2006, στις περιφέρειες που υπάγονται στο στόχο 2.

I-7 - Δημιουργία νέων συστημάτων διαχείρισης στα κράτη μέλη

Τα έγγραφα προγραμματισμού πρέπει να περιλαμβάνουν περιγραφή των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου τα οποία θα εφαρμοσθούν και ιδίως τον ορισμό των αρχών

διαχείρισης και πληρωμής και τις αντίστοιχες αρμοδιότητες τους⁴, καθώς και την περιγραφή των ρυθμίσεων για τον χρηματοδοτικό έλεγχο και τις χρηματοδοτικές διορθώσεις, με βάση τα συστήματα που είχαν ήδη δημιουργηθεί (σύμφωνα με τον κανονισμό εφαρμογής (ΕΚ) αριθ. 2064/97⁵).

Εντούτοις, κατά τη στιγμή της υποβολής των εγγράφων προγραμματισμού στην Επιτροπή, οι λεπτομέρειες σχετικά με τα συστήματα υλοποίησης δεν ήταν όλες γνωστές. Κατά συνέπεια, η περιγραφή των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου αντιπροσώπευε συχνά το ασθενέστερο σημείο των εγγράφων προγραμματισμού (στο πλαίσιο αυτό δύνανται να αναφερθούν τα προγράμματα για την Σουηδία και τη Γαλλία), που περιορίζονταν να αναφέρουν τις διατάξεις του γενικού κανονισμού. Σε ορισμένες περιπτώσεις, οι αρχές πληρωμής δεν αναφέρονταν.

Παράλληλα με τις διμερείς διαπραγματεύσεις για το εν λόγω τμήμα των εγγράφων προγραμματισμού, η Επιτροπή ξεκίνησε, το Φεβρουάριο του 2000, συνομιλίες με τα κράτη μέλη στο πλαίσιο των επιτροπών των Διαρθρωτικών Ταμείων σχετικά με τις πρακτικές διατάξεις εφαρμογής του γενικού κανονισμού στον τομέα της διαχείρισης και του ελέγχου. Οι εργασίες αυτές, οι οποίες οδήγησαν στην έκδοση δύο κανονισμών εφαρμογής, είχαν αναγκαστικά επιπτώσεις στις τελικές ρυθμίσεις που θεσπίστηκαν από τα κράτη μέλη⁶. Πράγματι, οι εν λόγω κανονισμοί εφαρμογής απαιτούν περισσότερο ανεπτυγμένα και αποδοτικά σε σχέση με το παρελθόν, συστήματα χρηματοδοτικής διαχείρισης και ελέγχου, ιδίως μέσω της ενίσχυσης του διαχωρισμού καθηκόντων, της ομαλοποίησης των διαδικασιών, καθώς και της βελτίωσης και της ολοκλήρωσης των συστημάτων πληροφόρησης.

Από τον Μάρτιο του 2001, οι αρμόδιες για τα προγράμματα υπηρεσίες της Επιτροπής υιοθέτησαν μια προβλεπτική μέθοδο, υπό μορφή προληπτικών ελέγχων των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου σε όλα τα κράτη μέλη, για την τήρηση των απαιτούμενων από τον κανονισμό, προτύπων χρηματοδοτικής διαχείρισης, συμπεριλαμβανομένων των ρυθμίσεων των σχετικών με την επιβολή χρηματοδοτικών διορθώσεων. Εφόσον παρίσταται ανάγκη, πραγματοποιούνται συστάσεις στα κράτη μέλη για την προσαρμογή των συστημάτων, τα οποία θα υφίστανται διαρκή επανεξέταση. Στο στάδιο αυτό, η γενική εικόνα που προκύπτει από τον πρώτο αυτό γύρο των κρατών μελών είναι ότι σε όλα τα κράτη μέλη υπήρξαν λιγότερο ή περισσότερο σημαντικές καθυστερήσεις, λόγω του γεγονότος ότι ανέμεναν την οριστική έγκριση των προαναφερθέντων κανονισμών εφαρμογής για να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα για την πρακτική εφαρμογή τους. Η γενική χάραξη των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου έχει καθορισθεί, πολλά όμως οργανωτικά στοιχεία απομένει ακόμα να αποφασισθούν.

Σχετικά με την προετοιμασία των συμπληρωμάτων προγράμματος, η Επιτροπή έχει επίσης προωθήσει τις ρυθμίσεις για την ανταλλαγή δεδομένων σχετικά με τα προγράμματα, όπως απαιτείται από τον κανονισμό. Η Φινλανδία ήταν ένα από τα κράτη μέλη τα οποία προέβησαν σε δοκιμές ηλεκτρονικής διαβίβασης δεδομένων στο σύστημα της Επιτροπής, ήδη κατά την

⁴ Πως η αρχή διαχείρισης θα εκπληρώνει τα καθήκοντά της για τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση δυνάμει του άρθρου 34 του κανονισμού, συμπεριλαμβανομένης της διατήρησης ενός αξιόπιστου συστήματος πληροφοριών.

⁵ Έλεγχοι των συστημάτων διαχείρισης και ελέγχου, δειγματοληπτικοί έλεγχοι του 5% των δαπανών κατά τη διάρκεια ζωής του προγράμματος, διατήρηση της διαδρομής ελέγχου και ανεξάρτητη πιστοποίηση των λογαριασμών πριν από την περάτωση.

⁶ Η Επιτροπή εξέδωσε στις 2 Μαρτίου του 2001 δύο κανονισμούς με τους οποίους καθορίζονται οι λεπτομέρειες εφαρμογής του κανονισμού αριθ. 1260/1999 όσον αφορά: τα συστήματα διαχείρισης και ελέγχου (κανονισμός αριθ. 438/2001) και τη διαδικασία εφαρμογής των χρηματοδοτικών διορθώσεων (κανονισμός αριθ. 448/2001).

τελευταία περίοδο προγραμματισμού και ενσωμάτωσε επίσης στα έγγραφα προγραμματισμού, τις σχετικές με τη διαβίβαση δεδομένων απαιτήσεις για την νέα περίοδο. Άλλα κράτη μέλη δεν τήρησαν τις δεσμεύσεις τους στον εν λόγω τομέα. Στον τομέα της πληροφορικής θα πρέπει ακόμα να καταβληθούν μεγάλες προσπάθειες.

Σε ορισμένες περιπτώσεις, η νέα περίοδος προγραμματισμού παρέσχε τη δυνατότητα ορθολογικής οργάνωσης του συστήματος για τη λήψη χρηματοδοτικών αποφάσεων. Για παράδειγμα, στη Φινλανδία το σχετικό με τη λήψη χρηματοδοτικών αποφάσεων σύστημα στις περιφέρειες, ήταν απλουστευμένο κατά τις αρχές της νέας περιόδου, συγκεντρώνοντας τις περισσότερες αποφάσεις ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ και ΧΜΠΑ στο πλαίσιο ενός κεντρικού φορέα ("one-stop-shop"). Στη Σουηδία, πραγματοποιήθηκε μια αποκέντρωση των αρμοδιοτήτων της αρχής διαχείρισης και της αρχής πληρωμής σε ένα από τα διοικητικά συμβούλια κομητειών (ΔΣΚ), σε κάθε περιοχή προγράμματος.

Σε άλλες περιπτώσεις, όπως στην περίπτωση της Ισπανίας, οι διαπραγματεύσεις κατέληξαν σε συμβιβασμό : η αρχή διαχείρισης δεν είναι η περιφέρεια, αλλά εξακολουθεί να είναι μια κεντρική αρχή στη Μαδρίτη, παρά το γεγονός ότι παραμένουν ωστόσο συνυπεύθυνες οι περιφέρειες.

Στην Ελλάδα, για την έγκριση των εγγράφων προγραμματισμού απαιτήθηκε η ολοκλήρωση του νομοθετικού έργου της αναμόρφωσης του εθνικού συστήματος διαχείρισης, έτσι ώστε να συμφωνεί με το σύστημα ελέγχου των Διαρθρωτικών Ταμείων.

Σε γενικές γραμμές, από άποψη απολογισμού, οι διαπραγματεύσεις παρέσχαν τη δυνατότητα ικανοποιητικότερης περιγραφής των αρμοδιοτήτων από άποψη διαχείρισης και δημοσιονομικού ελέγχου, καθώς και σαφέστερου καθορισμού των απαιτήσεων ανακοίνωσης για τις επιτροπές περιφερειακής διαχείρισης και τις επιτροπές παρακολούθησης. Εντούτοις, η Επιτροπή ανησυχεί για τη βραδύτητα με την οποία εφαρμόζονται στα κράτη μέλη τα νέα συστήματα που θα τους επιτρέψουν να εκπληρώσουν τις εν λόγω υποχρεώσεις τους, ιδίως στον τομέα της μηχανοργάνωσης και σε σχέση με τις αιτήσεις πληρωμής που υποβάλλονται αναδρομικά κατά την ημερομηνία επιλεξιμότητας των δαπανών.

I - 8 - Η ενσωμάτωση των Διαρθρωτικών Ταμείων και της ΕΤΕ

Τα τέσσερα Διαρθρωτικά Ταμεία συμμετέχουν κατά κανόνα στα έγγραφα προγραμματισμού, είτε ως χωριστές προτεραιότητες, είτε ως αυτόνομα υπο-προγράμματα (π.χ. αλιεία). Η άρθρωση των εγγράφων προγραμματισμού επέτρεψε σε γενικές γραμμές, σε επίπεδο αξόνων προτεραιότητας, την πλήρη εφαρμογή των αρχών της συνεκτικότητας, της συγκέντρωσης και της ενσωμάτωσης. Εντούτοις, η πολυταμειακή προσέγγιση (ΕΤΠΑ, ΕΚΤ, ΕΓΤΠΕ-τμήμα Προσανατολισμού και ΧΜΠΑ) δεν αναζητήθηκε συστηματικά στο επίπεδο αυτό. Πράγματι, η πολυταμειακή προσέγγιση εμφανίζεται κυρίως στα περιφερειακά προγράμματα, λιγότερο όμως στα πολυπεριφερειακά προγράμματα και ελάχιστα στα τομεακά προγράμματα. Κατά τον τρόπο αυτό, ανάλογα με το εάν τα γενικά χαρακτηριστικά των εγκριθέντων από τα κράτη μέλη προγραμμάτων είναι περισσότερο περιφερειακά ή τομεακά, ο βαθμός ενσωμάτωσης μεταξύ των τεσσάρων διαρθρωτικών ταμείων είναι μεγαλύτερος ή μικρότερος.

Η ΕΤΕ θα κληθεί να συμμετάσχει στην αναπτυξιακή στρατηγική του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης σε ορισμένα κράτη μέλη, μέσω δανείων των οποίων το προβλεπόμενο ύψος αναφέρεται ενδεικτικά στα έγγραφα προγραμματισμού. Η συμμετοχή της προορίζεται ιδιαίτερα για τον τομέα των μεγάλων υποδομών στις μεταφορές και την ενέργεια, τις υποδομές υδροδότησης και την επεξεργασία λυμάτων, τις ερευνητικές υποδομές, τα εθνικά

συστήματα στήριξης της ανάπτυξης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, τη χρηματοδότηση της τοπικής και αστικής ανάπτυξης και την κοινωνία της γνώσης.

Όσον αφορά τα Ενιαία Έγγραφα Προγραμματισμού, παρά το γεγονός ότι οι εθνικές/περιφερειακές αρχές και η ΕΤΕ δεν επιθυμούσαν να ανακοινώσουν ένα συγκεκριμένο ποσό για τη συμμετοχή της ΕΤΕ, προβλέπεται να ζητηθεί η χρηματοδότηση ορισμένων μεγάλων έργων από το εν λόγω θεσμικό όργανο.

Σε ορισμένα κράτη μέλη, η ΕΤΕ συμμετέχε στις διαπραγματεύσεις, για παράδειγμα, στην Πορτογαλία και στη Γερμανία.

I - 9 - Τα στρατηγικά πλαίσια αναφοράς του Ταμείου Συνοχής

Για την περίοδο 2000-2006, το Ταμείο Συνοχής παρεμβαίνει παραπέμποντας σε ένα «στρατηγικό πλαίσιο αναφοράς», που αποτελεί ένα κύριο μέσο συντονισμού μεταξύ των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής⁷. Τα εν λόγω πλαίσια αναφοράς στον τομέα των μεταφορών και του περιβάλλοντος αποσκοπούν στην αποφυγή των ασύνδετων ή αλληλοεπικαλυπτόμενων στρατηγικών ή συγκεκριμένων δράσεων και στη βελτιστοποίηση της συμπληρωματικότητας μεταξύ των Διαρθρωτικών Ταμείων και του Ταμείου Συνοχής.

Σε δύο κράτη μέλη, τα στρατηγικά πλαίσια αναφοράς καταρτίστηκαν με τη συνεργασία του κράτους μέλους με την Επιτροπή, δεδομένου ότι αποτελούν αναπόσπαστο τμήμα των επιχειρησιακών προγραμμάτων στους τομείς των μεταφορών και του περιβάλλοντος.

Όσον αφορά τον τομέα των μεταφορών, δίδεται προτεραιότητα στα διευρωπαϊκά δίκτυα ("TEN"). Για το περιβάλλον, το πλαίσιο αναφοράς αφορά παρεμβάσεις σε τρεις τομείς προτεραιότητας (απόβλητα, ύδρευση, καθαρισμός).

Στην Ελλάδα, για να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα της διαχείρισης των πράξεων που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Συνοχής, συμφωνήθηκε να περιορισθεί η χρηματοδότηση στα μεγάλα έργα, ή σε δέσμες περιφερειακών έργων με σημαντικό ύψος χρηματοδότησης. Για τη βελτίωση επίσης της συνεκτικότητας των δράσεων του ΕΤΠΑ και του Ταμείου Συνοχής, συμφωνήθηκε ότι οι αρχές διαχείρισης των σχετικών επιχειρησιακών προγραμμάτων, θα είναι αρμόδιες για την τεχνική επιλογή των έργων, τόσο για το Ταμείο Συνοχής όσο και για το ΕΤΠΑ.

II. - ΟΙ ΑΝΑΜΕΝΟΜΕΝΕΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΟΥ ΝΕΟΥ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΙΣΜΟΥ ΚΑΙ Η ΚΟΙΝΟΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΙΘΕΜΕΝΗ ΑΞΙΑ

II - 1 - Θεματική συγκέντρωση

Η συγκέντρωση των δαπανών σε περιορισμένους τομείς πολιτικής αποσκοπεί στη διασφάλιση ότι οι καθορισθείσες προτεραιότητες στα προγράμματα αντικατοπτρίζουν τόσο τους παράγοντες οικονομικής ανάπτυξης, όσο και τις πολιτικές προτεραιότητες της ΕΕ. Όπως

⁷ Τα βασικά στοιχεία που είναι εγγεγραμμένα στα εν λόγω στρατηγικά πλαίσια αναφοράς είναι: η ποσοτικοποίηση των προς επίτευξη στόχων κατά το πέρας της περιόδου προγραμματισμού, η προβλεπόμενη στρατηγική για την επίτευξη των καθορισθέντων στόχων, ο καθορισμός της άρθρωσης μεταξύ των παρεμβάσεων του ΕΤΠΑ και εκείνων του Ταμείου Συνοχής και οι προβλεπόμενες επενδύσεις, καθώς και οι λεπτομέρειες εφαρμογής της αρχής "ο ρυπαίνων πληρώνει".

υπογραμμίζεται στη δεύτερη έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή⁸, τα διαρθρωτικά μέτρα της Κοινότητας είναι επιλεκτικά και συμπληρωματικά σε σχέση με εκείνα των κρατών μελών.

Για τις περιφέρειες του στόχου 1, πραγματοποιήθηκαν ορισμένες μεταβολές στην κατανομή των κονδυλίων μεταξύ των βασικών τριών τομέων παρέμβασης -υποδομή, ανθρώπινοι πόροι και παραγωγικές επενδύσεις (βλέπε πίνακα "Κατανομή των δαπανών για το στόχο 1 ανά κατηγορίες", στο παράρτημα Ι).

Με βάση την ανάλυση των διαθέσιμων συμπληρωμάτων προγραμματισμού, για την περίοδο 2000-2006, το μερίδιο των δαπανών για έργα υποδομής φαίνεται να μειώνεται περίπου στο 28% του συνόλου, ποσοστό από το οποίο το ένα τρίτο αφορά τα δίκτυα μεταφορών, με υψηλή συγκέντρωση επενδύσεων στις τέσσερις χώρες τις οποίες αφορά η συνοχή .

Το μερίδιο των δαπανών για επενδύσεις στους ανθρώπινους πόρους ανέρχεται σε 30% περίπου. Δίδεται μεγαλύτερη προτεραιότητα σε δραστήριες πολιτικές για την αγορά εργασίας και σε συστήματα ενίσχυσης των επενδύσεων (ιδίως στην Ιταλία και την Πορτογαλία).

Το μερίδιο της δαπάνης για παραγωγικές επενδύσεις (περίπου 42%) φαίνεται να παραμένει το ίδιο με εκείνο της προηγούμενης περιόδου. Εντούτοις, υπάρχουν ενδείξεις ότι μειώνεται στις χώρες τις οποίες αφορά η συνοχή και στην Ιταλία, λόγω της μείωσης των άμεσων ενισχύσεων στη βιομηχανία, δεδομένου ότι εφαρμόζονται αυστηρότεροι κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις. Έχει επίσης παρατηρηθεί μια στροφή προς τις έμμεσες και λιγότερο έντονες μορφές στήριξης για την ανάπτυξη μικρομεσαίων επιχειρήσεων.

Ειδικότερα, τα Διαρθρωτικά Ταμεία διαδραματίζουν κύριο ρόλο στην ενίσχυση της περιβαλλοντικής προστασίας, για την οποία διατίθεται πάνω από το 10% του συνόλου, στο πλαίσιο του στόχου 1. Αποσκοπούν επίσης στη βελτίωση της πρόσβασης σε απομακρυσμένες περιφέρειες⁹ και στην ανάπτυξη δραστηριοτήτων κατάρτισης, έρευνας και καινοτομίας, οι οποίες είναι απαραίτητες για την ανάπτυξη της κοινωνίας της γνώσης και της βασισμένης στη γνώση οικονομίας και οι οποίες, λόγω περιορισμών του εθνικού προϋπολογισμού, δεν θα μπορούσαν να υλοποιηθούν πλήρως χωρίς κοινοτική στήριξη. Σχετικά με το θέμα αυτό, σύμφωνα με τις εκτιμήσεις, θα διατεθούν άμεσα 5 έως 6 δισεκατομμύρια ευρώ για την κοινωνία των πληροφοριών και την μείωση των επιπτώσεων της ψηφιακής επανάστασης. Εξάλλου, άλλα μέτρα θα συμβάλλουν, εμμεσότερα, στην ανάπτυξη νέων τεχνολογιών, ιδίως τα μέτρα στήριξης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων.

Κατά συνέπεια, εμφανίζονται σήμερα ορισμένες εξελίξεις ως προς τις στρατηγικές περιφερειακής ανάπτυξης για τα 7 έτη της περιόδου προγραμματισμού. Υπάρχουν ενδείξεις εντονότερης συγκέντρωσης υπέρ των διαρθρωτικών παραγόντων ανταγωνιστικότητας, οι οποίοι καθορίζουν μακροπρόθεσμα την ανάπτυξη των περιφερειών του στόχου 1, ιδίως τις μεταφορές, την ΕΤΑ και την καινοτομία, την κοινωνία των πληροφοριών και το ανθρώπινο δυναμικό. Εκφράζεται επίσης εντονότερος προβληματισμός υπέρ της ενσωμάτωσης του περιβάλλοντος και της προώθησης μιας αειφόρου ανάπτυξης.

⁸ "Ενότητα της Ευρώπης, αλληλεγγύη των λαών, διαφορετικότητα των περιφερειών - δεύτερη έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή" - που εγκρίθηκε από την Επιτροπή στις 31 Ιανουαρίου 2001.

⁹ Για παράδειγμα, στην Ελλάδα, οι επενδύσεις στα μεγάλα δίκτυα μεταφορών, θα είναι μιάμιση φορά μεγαλύτερες σε σχέση με εκείνες που συμφωνήθηκαν για την περίοδο 1994-99.

Όταν θα είναι διαθέσιμα τα στοιχεία των συμπληρωμάτων προγραμματισμού, θα πραγματοποιηθεί περισσότερο εμπειριστατωμένη ανάλυση, με βάση την κατάταξη των τομέων παρέμβασης, η οποία περιλαμβάνεται στον κανονισμό 438/2001.

II - 2- Μακροοικονομικές επιπτώσεις¹⁰

Τα Διαρθρωτικά Ταμεία έχουν, ιδίως στις χώρες και στις περιφέρειες που είναι οι κυριότεροι δικαιούχοι, σημαντικές επιπτώσεις στην ανάπτυξη και στην κάλυψη της απόστασης στον οικονομικό τομέα, καθώς και στο μέγεθος της απασχόλησης και στο επίπεδο παραγωγικότητας. Οι επιπτώσεις αυτές είναι ακόμα περισσότερο σημαντικές, δεδομένου ότι εντάσσονται σε ένα σταθερό μακροοικονομικό πλαίσιο, που συνδέεται με την οικονομική και νομισματική ένωση.

Εξάλλου, η μέθοδος πολυετούς προγραμματισμού των Διαρθρωτικών Ταμείων υποχρεώνει τις κύριες δικαιούχες χώρες να επιλέγουν με ακρίβεια τις μεσοπρόθεσμες στρατηγικές τους και να τις εφαρμόζουν, γεγονός που ευνοεί την ανάπτυξή τους. Όπως και σε άλλους τομείς έτσι και στην περίπτωση αυτή, τα σχέδια μειώνουν τις αβεβαιότητες.

Σε σύγκριση με μια κατάσταση "χωρίς παρέμβαση", η συμβολή των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης (Διαρθρωτικά Ταμεία και εθνικές δαπάνες) αυξάνει το επίπεδο του ΑΕΠ σε πραγματικούς όρους, για το 2006, σε 6% περίπου για την Ελλάδα και την Πορτογαλία και σε 2,4% για την Ισπανία. Για την Ιρλανδία, οι επιπτώσεις είναι σχετικά μικρές (+1,8%), λόγω του σχετικά μικρού όγκου των Διαρθρωτικών Ταμείων (λιγότερο από το 10%) σε σχέση με το συνολικό όγκο των εθνικών δημόσιων δαπανών¹¹. Για τα νέα γερμανικά ομόσπονδα κρατίδια ("Lander"), από τις προσομοιώσεις που πραγματοποιήθηκαν προκύπτει αύξηση του επιπέδου του ΑΕΠ κατά 4% το 2006. Σε όλες τις περιπτώσεις, οι μακροπρόθεσμες αυξήσεις του επιπέδου του ΑΕΠ, λόγω των επιπτώσεων που έχει η προσφορά στην ανάπτυξη, αναμένεται να συνεχιστούν και μετά από τη λήξη της περιόδου προγραμματισμού, ακόμα και εάν οι επενδύσεις στο πλαίσιο του ΚΠΣ σταματούσαν το 2006.

Τα έγγραφα προγραμματισμού θα δώσουν ώθηση σε επίπεδο επενδύσεων κατά το 2006, ιδίως στην Ελλάδα (+20%), στη Πορτογαλία (+14%) και στα νέα γερμανικά "Lander" (+6%), γεγονός που αυξάνει την πραγματική ζήτηση και τελικά το επίπεδο παραγωγικότητας. Τα αποτελέσματα στην απασχόληση είναι σημαντικά, ιδίως στην Ελλάδα και την Πορτογαλία, έχουν όμως την τάση να αμβλυνθούν μετά το 2006, λόγω της αύξησης της παραγωγικότητας που αναμένεται να διατεθεί πλήρως για τη βελτίωση των πραγματικών αμοιβών.

Από άποψη ακαθάριστου σχηματισμού παγίου κεφαλαίου, το τμήμα της κοινοτικής συνδρομής που αφιερώνεται σε επενδύσεις, αντιπροσωπεύει, κατά μέσο όρο, το 1,2 %, αλλά στην Ελλάδα και την Πορτογαλία ανέρχεται στο 10% περίπου - βλέπε πίνακα "Η σπουδαιότητα που έχουν τα Διαρθρωτικά Ταμεία για τις διαρθρωτικές δαπάνες και τον ακαθάριστο σχηματισμό παγίου κεφαλαίου των κρατών μελών" στο παράρτημα 1¹². Τα

¹⁰ Το κεφάλαιο αυτό μπορεί να συμπληρωθεί με το τμήμα III της δεύτερης έκθεσης για την οικονομική και κοινωνική συνοχή : "Ενότητα της Ευρώπης, αλληλεγγύη των λαών, διαφορετικότητα των περιφερειών - δεύτερη έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή" - που εγκρίθηκε από την Επιτροπή στις 31 Ιανουαρίου 2001.

¹¹ Υπενθυμίζεται ότι, για την περίοδο 2000-2006, η κοινοτική συνδρομή (ΕΚΤ και Ταμείο Συνοχής) για την Πορτογαλία, την Ελλάδα, την Ιρλανδία και την Ισπανία αντιπροσωπεύει αντίστοιχα το 2,9 %, το 2,8%, το 0,6% και το 1,3% του ΑΕΠ.

¹² Εάν προστεθούν οι χρηματοδοτήσεις που χορηγήθηκαν στο πλαίσιο του Ταμείου Συνοχής, οι κοινοτικές παρεμβάσεις (ΕΚΤ και Ταμείο Συνοχής) διαδραματίζουν, από επενδυτική άποψη, αποφασιστικό ρόλο δεδομένου ότι, κατά μέσο όρο ετησίως, αντιπροσωπεύει το 12,3% των συνολικών

στοιχεία αυτά αποδεικνύουν ότι, χωρίς τις κοινοτικές μεταβιβάσεις, η οικονομική ανάπτυξη, της οποίας η επένδυση αποτελεί ουσιαστική συνιστώσα, θα ήταν σαφώς μικρότερη στις χώρες τις οποίες αφορά η συνοχή και οι οποίες αποτελούν τους βασικούς δικαιούχους. Εντούτοις, οι επιπτώσεις τους μειώθηκαν σε σχέση με εκείνες της προηγούμενης περιόδου προγραμματισμού.

Π - 3 - Επιπτώσεις στην περιφερειακή ανταγωνιστικότητα

Παρά το γεγονός ότι οι διαρθρωτικές πολιτικές έχουν την τάση να κρίνονται τελικά ανάλογα με τα αποτελέσματά τους, από άποψη ανάπτυξης και κάλυψης του οικονομικού χάσματος, είναι επίσης σημαντικό να εξετασθούν οι επιπτώσεις που έχουν στους βασικούς παράγοντες που καθορίζουν την ανταγωνιστικότητα των συγκεκριμένων οικονομιών. Η επίτευξη ουσιαστικής προόδου θα εξακολουθήσει στον τομέα της βασικής υποδομής, καθώς και σε άλλους τομείς όπως είναι η έρευνα-ανάπτυξη, η πρόσβαση στη γνώση και η κοινωνία των πληροφοριών, οι δυνατότητες εκπαίδευσης και διαρκούς κατάρτισης, όπου οι περιφερειακές ανισορροπίες είναι ιδιαίτερα έντονες. Ορισμένες επιπτώσεις θα έχουν εντονότερο ποιοτικό χαρακτήρα σε σχέση με άλλες, όπως προκύπτει από τα παραδείγματα που παρατίθενται κατωτέρω.

Στον τομέα των μεταφορών, οι συνεχιζόμενες βελτιώσεις του συστήματος αυτοκινητοδρόμων θα έχει ως αποτέλεσμα την μείωση των διαφορών, ιδίως σε σχέση με τα διευρωπαϊκά δίκτυα. Εξάλλου, η στροφή προς τους σιδηροδρόμους, που παρατηρήθηκε ιδίως στην Ισπανία και την Πορτογαλία, αναμένεται να έχει θετικές επιπτώσεις για το περιβάλλον. Δεδομένου του βασικού διαρθρωτικού χαρακτήρα τους, οι εν λόγω επενδύσεις θα συμβάλλουν στην ανάπτυξη οικονομικών δραστηριοτήτων και σταθερών θέσεων απασχόλησης, στις περιφέρειες του στόχου 1.

Στο τομέα της έρευνας-ανάπτυξης και της κοινωνίας των πληροφοριών, η εντονότερη έμφαση που δόθηκε στις ολοκληρωμένες στρατηγικές για την καινοτομία και η αλληλεπίδραση μεταξύ των κέντρων ακαδημαϊκής έρευνας και του επιχειρηματικού κόσμου, θα παράσχει τη δυνατότητα βελτίωσης της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας και διευκόλυνσης της ένταξής της σε ένα διεθνές πλαίσιο. Επίσης, η ευρύτερη διάδοση των υπηρεσιών και των εφαρμογών της κοινωνίας των πληροφοριών προς όφελος των μικρομεσαίων επιχειρήσεων (για παράδειγμα, το ηλεκτρονικό εμπόριο θα αφορά το 15% των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στην Ελλάδα), θα συμβάλει στην επίτευξη του εν λόγω στόχου. Κατά συνέπεια, ο στόχος της τόνωσης της ανταγωνιστικότητας των περιφερειών συνάδει με την κοινοτική πολιτική για την προοδευτική θέσπιση ενός "Ευρωπαϊκού Ερευνητικού Χώρου" με έμφαση στην περιφερειακή διάσταση των ερευνητικών πολιτικών.

Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί το γεγονός ότι η στήριξη της ευρωπαϊκής πολιτικής για την απασχόληση, ιδίως μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου, θα δώσει έντονη ώθηση στην ανάπτυξη των ανθρώπινων πόρων και θα συμβάλει στην κάλυψη των αναγκών που παρατηρούνται σε τοπική κλίμακα στην αγορά εργασίας, καθώς και στην αξιοποίηση των δυνατοτήτων απασχόλησης. Τούτο θα διευκολύνει τη βελτίωση της παραγωγικής ικανότητας στις περιφέρειες και την προώθηση της απασχόλησης, σύμφωνα με τους σχετικούς με την απασχόληση στόχους, που καθορίστηκαν στη Λισσαβόνα και τη Στοκχόλμη.

επενδύσεων στην Ελλάδα, το 2,6 % στην Ιρλανδία, το 5,5 % στην Ισπανία και το 11,4 % στην Πορτογαλία.

Π – 4 - Υιοθέτηση των λοιπών κοινοτικών προτεραιοτήτων και πολιτικών και επιπτώσεις στις εν λόγω προτεραιότητες και πολιτικές της Κοινότητας (περιβάλλον, ανταγωνισμός, μεταφορές, κοινωνία των πληροφοριών, έρευνα/καινοτομία, μικρομεσαίες επιχειρήσεις, ισότητα ευκαιριών)

Οι επιπτώσεις της στρατηγικής των εγγράφων προγραμματισμού στον τομέα των κοινοτικών πολιτικών δεν θα είναι δυνατόν να αξιολογηθούν στην πραγματική τους διάσταση παρά μόνον όταν θα διατεθούν συμπληρώματα προγράμματος. Ωστόσο, κατά τις διαπραγματεύσεις, η Επιτροπή επεδίωξε να διασφαλίσει την προσεκτική εξέταση των συγκεκριμένων βασικών πολιτικών (περιβάλλον, έρευνα, κοινωνία των πληροφοριών, κλπ.). Στις περιπτώσεις των εγγράφων προγραμματισμού, τούτο είχε ως αποτέλεσμα τη θέσπιση προτεραιοτήτων άμεσα συνδεδεμένων με τις κοινοτικές πολιτικές και, στο πλαίσιο των συμπληρώματα προγραμμάτων, στη θέσπιση ειδικών μέτρων για τις εν λόγω πολιτικές.

Σε γενικές γραμμές, τα προγράμματα κατέστησαν πάγια την παρουσία άλλων κοινοτικών πολιτικών, κατά δύο τρόπους:

- το σχετικό με την εφαρμογή του προγράμματος κεφάλαιο, στο οποίο διασφαλίζεται ότι, στη φάση επιλογής του έργου, λαμβάνονται πλήρως υπόψη οι πολιτικές για τον ανταγωνισμό¹³, τις δημόσιες συμβάσεις, το περιβάλλον και την ισότητα ευκαιριών·
- μέσω οριζόντιων θεμάτων, γεγονός που σημαίνει ότι οι πολιτικές για την περιβαλλοντική βιωσιμότητα, την κοινωνία των πληροφοριών και την ισότητα ευκαιριών, είναι στοιχεία ενσωματωμένα στις εκάστοτε προτεραιότητες και μέτρα του προγράμματος.

Κατά κανόνα, θεωρήθηκαν θετικές οι επιπτώσεις στις λοιπές κοινοτικές πολιτικές.

Στον τομέα του περιβάλλοντος, στα έγγραφα προγραμματισμού δίδεται ιδιαίτερη προσοχή στην εφαρμογή της νομοθεσίας και στην συνεκτικότητα με την κοινοτική πολιτική. Πρόκειται, για παράδειγμα, για τις ενέργειες στον τομέα των αποβλήτων (που πρέπει να εγγραφούν στο πλαίσιο των διαχειριστικών σχεδίων που καταρτίστηκαν σύμφωνα με τις σχετικές με τα απόβλητα οδηγίες και εγκρίθηκαν από τις εθνικές ή τις περιφερειακές αρχές)· επίσης, για τις υποδομές που αφορούν την επεξεργασία λυμάτων (που πρέπει να συμφωνούν με τους στόχους που αναφέρονται στις οδηγίες για τα αστικά απόβλητα)· τις παρεμβάσεις που αφορούν παραγωγικές δραστηριότητες, ή τις οδηγίες για την πρόληψη και τον ολοκληρωμένο έλεγχο της ρύπανσης, το σύστημα οικολογικής διαχείρισης και ελέγχου, κλπ. Οι οδηγίες "Οικότοποι" (92/43)¹⁴ και "Πτηνά" (79/409)¹⁵ απαιτούν την κατάλληλη διαχείριση των ζωνών που εντάσσονται στο δίκτυο "Natura 2000". Στις 14 Μαρτίου 2000, η Επιτροπή θέσπισε κατευθυντήριες γραμμές για να διευκρινίσει τον τρόπο με τον οποίο αρθρώνεται η υλοποίηση διαρθρωτικών ενεργειών κατά την περίοδο 2000-2006 με την τήρηση των οδηγιών "Natura 2000". Οι εν λόγω κατευθυντήριες γραμμές εφαρμόζονται μόνο στα κράτη

¹³ Ειδικότερα, όλα τα στοιχεία που απαιτούνται για τον έλεγχο της συμφωνίας των προβλεπόμενων μέτρων με τους κοινοτικούς κανόνες για τις κρατικές ενισχύσεις, αναφέρονται σε κάθε παρέμβαση και συμπεριλαμβάνονται, μετά από ενδεχόμενη ενημέρωση από την αρχή διαχείρισης, σε κάθε συμπλήρωμα προγραμματισμού.

¹⁴ Οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ αριθ. L 206).

¹⁵ Οδηγία 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 2ας Απριλίου 1979 σχετικά με τη διατήρηση των αγρίων πτηνών (ΕΕ αριθ. L 103).

μέλη τα οποία, κατά την ημερομηνία έγκρισης των εγγράφων προγραμματισμού από την Επιτροπή, δεν είχαν ακόμα ανακοινώσει τις προστατευόμενες περιοχές, κατ'εφαρμογή των οδηγιών "Οικότοποι" και "Πτηνά". Προβλέπουν ότι τα έγγραφα προγραμματισμού των κρατών μελών πρέπει απαραίτητως να περιλαμβάνουν σαφείς και αμετάκλητες δεσμεύσεις, τόσο όσον αφορά την υποβολή καταλόγων των προστατευόμενων περιοχών, όσο και σχετικά με τις τυπικές εγγυήσεις ότι κατά την υλοποίηση των παρεμβάσεων που συγχρηματοδοτούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία, δεν θα επιτρέψουν την υποβάθμιση των προστατευόμενων περιοχών.

Εκτός από τις πτυχές που αφορούν την εφαρμογή των ισχυουσών διατάξεων, η διαπραγματεύση αποτέλεσε την ευκαιρία για να ενισχυθεί η ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης σε όλες τις προτεραιότητες, μέσω της εφαρμογής διαφόρων αρχών, όπως της ανάληψης προληπτικής δράσης, της αντιμετώπισης των αιτίων των περιβαλλοντικών ζημιών και της αρχής "ο ρυπαίνων πληρώνει".

Όσον αφορά τη στρατηγική για την ισότητα ευκαιριών, είναι ιδιαίτερα δυσχερής η ποσοτικοποίηση των προβλέψεων σχετικά με τις επιπτώσεις, δεδομένου μάλιστα ότι τα προγράμματα δράσης δεν έχουν ακόμα καθορισθεί (συμπληρώματα προγραμματισμού). Εντούτοις, από την ποιοτική αξιολόγηση προκύπτει ότι μπορεί να επιτευχθεί σημαντική πρόοδος στον τομέα αυτό. Αναμένεται να ενθαρρύνει τη συμμετοχή γυναικών στην αγορά εργασίας, να μειώσει το ποσοστό ανεργίας των γυναικών και να αυξήσει το ποσοστό συμμετοχής τους στον οικονομικά ενεργό πληθυσμό.

II - 5 - Αποτέλεσμα μόγλευσης και προσθετικότητα

Για τη διασφάλιση των πραγματικών επιπτώσεων των κοινοτικών ταμείων στις επιλέξιμες περιφέρειες, σε σχέση με την αναπτυξιακή προσπάθεια κάθε κράτους μέλους, οι σχετικές με τα Διαρθρωτικά Ταμεία ρυθμίσεις προβλέπουν, από το 1989, την εφαρμογή της αρχής της προσθετικότητας. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να διατηρούν τουλάχιστον στο ίδιο επίπεδο τις εθνικές διαρθρωτικές δαπάνες (εκτός συμμετοχής ΕΕ) μιας περιόδου προγραμματισμού, σε σχέση με την προηγούμενη περίοδο.

Για την περίοδο προγραμματισμού 2000-2006, το σύνολο των διαρθρωτικών δημόσιων δαπανών που προβλέπονται στις περιφέρειες του στόχου 1, αναμένεται να ανέλθει, για ολόκληρη την ΕΕ, κατά μέσο όρο σε 90 δισεκατομμύρια ευρώ ετησίως. Οι διαρθρωτικές δαπάνες των κρατών μελών (εκτός συμμετοχής ΕΕ) αναμένεται να αντιπροσωπεύουν, κατά μέσο όρο, λίγο περισσότερο από το 1% του ΑΕΠ της Ένωσης, το αντίστοιχο ποσοστό όμως είναι 7% στην Ελλάδα και σχεδόν 5% στην Ιρλανδία και την Πορτογαλία. Εξάλλου, τα Διαρθρωτικά Ταμεία αντιπροσωπεύουν, κατά μέσο όρο, περίπου το 18% των συνολικών δημόσιων δαπανών (εθνικών + ΕΕ) στις εν λόγω περιφέρειες. Το ποσοστό αυτό φθάνει ωστόσο στην Ισπανία και την Πορτογαλία αντίστοιχα το 29% και το 37 %, παρέχοντας ως εκ τούτου ένα βασικό στήριγμα στις κρατικές αναπτυξιακές προσπάθειες των εν λόγω χωρών - βλέπε επίσης σημείο II-2.

Σε σχέση με την περίοδο 1994-99, οι προβλεπόμενες κοινοτικές και εθνικές διαρθρωτικές δαπάνες για την περίοδο 2000-2006 αναμένεται να αυξηθούν κατά μέσο όρο κατά 8,6% ετησίως, σε ολόκληρη την Ένωση (βλέπε ανακεφαλαιωτικό πίνακα με τίτλο "*Εξέλιξη του όγκου των διαρθρωτικών δαπανών των κρατών μελών στις περιφέρειες του στόχου 1 και στις περιφέρειες που τυγχάνουν μεταβατικής στήριξης*", για το σύνολο της Ένωσης, στο παράρτημα 1). Εντούτοις, η εξέλιξη ποικίλει σε μεγάλο βαθμό από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Για παράδειγμα η Γερμανία, η οποία είχε καταβάλλει εξαιρετικές διαρθρωτικές επενδυτικές προσπάθειες υπέρ των νέων ομόσπονδων κρατιδίων (Länder) κατά τις προηγούμενες

περιόδους προγραμματισμού, προβλέπει μείωση των διαρθρωτικών δαπανών κατά 10% στις εν λόγω περιφέρειες, γεγονός που θα της παράσχει τη δυνατότητα να αντιμετωπίσει έναν λιγότερο υψηλό όγκο διαρθρωτικών δαπανών σε σχέση με τα λοιπά κράτη μέλη. Αντίθετα, στην Ιταλία, η αύξηση των δαπανών κατά 20% θα πρέπει να εξετασθεί σε συνάρτηση με το χαμηλότερο του αναμενομένου επίπεδο δαπανών κατά την περίοδο 1994-99 και βασίζεται στη δέσμευση της κυβέρνησης να αυξήσει τις κεφαλαιουχικές δαπάνες έτσι ώστε να τονώσει την οικονομική ανάπτυξη της νότιας Ιταλίας.

II - 6 - Οφέλη που συνδέονται με τη μέθοδο υλοποίησης

Ένα νέο απλουστευμένο και περισσότερο στρατηγικό σύστημα προγραμματισμού

Το νέο σύστημα προγραμματισμού απλουστεύθηκε χάρη στη μείωση του αριθμού των προγραμμάτων, ιδίως στην Ισπανία λόγω της ενσωμάτωσης των ταμείων σε περιφερειακό επίπεδο, καθώς και στην Ιταλία. Παράλληλα, αναμένεται να παράσχει τη δυνατότητα μιας "ευέλικτης" διαχείρισης, ιδίως στο πλαίσιο των συμπληρωμάτων προγραμματισμού, κατά τρόπο συμβατό με τις κανονιστικές διατάξεις, από άποψη ποσοτικοποιημένων στόχων και δεικτών παρακολούθησης. Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί ο δραστήριος ρόλος των εκ των προτέρων αξιολογήσεων οι οποίες, σε πολλές περιπτώσεις, συνέβαλαν στην ενίσχυση της συνεκτικότητας και της ποιότητας των σχεδίων, παρέχοντας ιδίως τη δυνατότητα καθιέρωσης στενών σχέσεων μεταξύ της διάγνωσης των κοινωνικο-οικονομικών προβλημάτων και της διαμόρφωσης των στρατηγικών προτεραιοτήτων και στόχων. Εξάλλου, οι γενικές κατευθύνσεις της Κοινότητας παρέσχαν τη δυνατότητα να πραγματοποιηθούν ορισμένες σημαντικές τροποποιήσεις των περιφερειακών αναπτυξιακών στρατηγικών που προτάθηκαν για την τρέχουσα περίοδο.

Μια εταιρική σχέση περισσότερο περιεκτική και υπεύθυνη

Για την περίοδο 2000-2006, οι σχετικές με τη διαχείριση αρμοδιότητες καθορίστηκαν με βάση τις αρχές της αποκέντρωσης και της επικουρικότητας. Το άμεσο αντιστάθμισμα των εν λόγω αρχών είναι η απαίτηση να ενισχυθεί η διαφάνεια, ιδίως στον τομέα της χρηματοδοτικής διαχείρισης, του ελέγχου των συγκεκριμένων δράσεων καθώς και των διαδικασιών επιλογής των έργων και η ικανοποιητικότερη οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων μεταξύ εκείνων που αποφασίζουν για τον προγραμματισμό, των διαχειριστών των προγραμμάτων και των αρχών πληρωμής.

Από την προετοιμασία των νέων εγγράφων προγραμματισμού διαφαίνεται μια αυξημένη συνειδητοποίηση του ρόλου τον οποίο διαδραματίζουν οι εταίροι στη φάση του προγραμματισμού. Μια τόσο ευρεία εταιρική σχέση, παρά το γεγονός ότι παρουσιάζει ορισμένες θετικές πτυχές, δύναται ωστόσο να προξενήσει καθυστερήσεις στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, ακόμα και λόγω της πολυπλοκότητας των διαδικασιών διαβούλευσης με όλους τους εταίρους. Υπάρχει επομένως μία συσχέτιση μεταξύ της διεύρυνσης της εταιρικής σχέσης και της στρατηγικής κατεύθυνσης των εγγράφων προγραμματισμού, συσχέτιση η οποία θα πρέπει να μελετηθεί στο μέλλον.

Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει σχετικά με τη συμμετοχή των περιβαλλοντικών αρχών των κρατών μελών. Στις περιπτώσεις που ήταν περισσότερο διαρθρωμένη και συστηματική η συνεργασία μεταξύ των αρμοδίων για τον προγραμματισμό αρχών και των περιβαλλοντικών αρχών, η ποιότητα των σχεδίων και των προγραμμάτων ήταν βελτιωμένη, ιδίως από άποψη βιώσιμης ανάπτυξης. Η αποτελεσματική συμμετοχή των περιβαλλοντικών αρχών καθόλη τη διάρκεια της περιόδου προγραμματισμού 2000-2006, καθώς και η δικτύωση των εν λόγω αρχών, αναμένεται να συμβάλλουν όχι μόνο στην επίτευξη ικανοποιητικότερης

περιβαλλοντικής βιωσιμότητας, αλλά και στην περισσότερο ολοκληρωμένη υλοποίηση των παρεμβάσεων και των ενεργειών.

Ένα σύστημα παρακολούθησης βασισμένο σε ποσοτικοποιημένους δείκτες και στόχους

Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη έχουν ως αποστολή να διασφαλίζουν την αποτελεσματική παρακολούθηση μέσω ποσοτικοποιημένων στόχων και δεικτών που καθορίζονται στα εγκριθέντα προγράμματα. Οι εν λόγω δείκτες είναι δομημένοι κατά τρόπο που να περιγράφουν την κοινωνικο-οικονομική κατάσταση που αφορά την περιφέρεια ή το συγκεκριμένο τομέα, καθώς και για τη μέτρηση των αποτελεσμάτων των παρεμβάσεων. Οι εν λόγω δείκτες ποικίλλουν, από τους δείκτες φυσικής υλοποίησης (μεγέθη σχετικά με τις υποδομές, την κατάρτιση, κλπ.) έως τους δείκτες των αποτελεσμάτων (άμεσα οφέλη απόδοσης) και των κοινωνικο-οικονομικών επιπτώσεων, που περιγράφονται από άποψη εξέλιξης των διαρθρώσεων παραγωγής καθώς και της απασχόλησης. Δύναται επίσης να διαπιστωθεί σημαντική πρόοδος όσον αφορά την καθιέρωση συστημάτων ενιαίων βασικών δεικτών (δεικτών e-Europe κλπ.), κατά τρόπο που να είναι δυνατή η σύγκριση του βαθμού αποτελεσματικότητας μεταξύ προγραμμάτων, προτεραιοτήτων ή μέτρων. Υποδειγματική είναι η περίπτωση της Σκωτίας, όπου το εν λόγω είδος μεθόδου αναπτύχθηκε με βάση συγκεκριμένες μεθοδολογικές κατευθύνσεις.

Μια διαδικασία αξιολόγησης ενσωματωμένη στη διαχείριση

Η τακτική αξιολόγηση των παρεμβάσεων σχεδιάζεται όλο και περισσότερο ως μέσο διαχείρισης που χρησιμοποιείται για τη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των παρεμβάσεων. Παρά το γεγονός ότι η επιτευχθείσα πρόοδος ήταν αισθητή, ιδίως στα κράτη μέλη όπου η έννοια της αξιολόγησης ήταν ελάχιστα ανεπτυγμένη, εναπόκειται στο εξής στις αρχές διαχείρισης η οργάνωση της διαδικασίας ενδιάμεσης αξιολόγησης και η διευκόλυνση της προβλεπτικής χρησιμοποίησης των αποτελεσμάτων, στο πλαίσιο της εταιρικής σχέσης. Προς το σκοπό αυτό, καθιερώθηκαν δομές πλαισίωσης του έργου της αξιολόγησης, ιδίως μέσω της σύστασης ομάδων εργασίας ή καθοδήγησης και της δημιουργίας ειδικευμένων μονάδων αξιολόγησης, με αυτόνομο προσωπικό και μέσα. Η ανάπτυξη των εν λόγω εσωτερικών ικανοτήτων για τη διενέργεια αξιολόγησης στο πλαίσιο των εθνικών και περιφερειακών διοικήσεων, καθίσταται ένα ουσιαστικό στοιχείο για την εξασφάλιση μιας αποτελεσματικότερης ενσωμάτωσης της αξιολόγησης στη διαχείριση των προγραμμάτων.

Το αποθεματικό επίδοσης, ένας νέος μοχλός αποτελεσματικότητας

Η θέσπιση του "αποθεματικού επίδοσης" παρέχει μια νέα διάσταση στην αξιολόγηση -και γενικότερα στη διαχείριση των παρεμβάσεων- λόγω του ότι, από τη φύση του, ωθεί προς την επίτευξη προκαθορισμένων στόχων για κάθε πρόγραμμα. Η δημιουργία του μέσου αυτού είχε ως συγκεκριμένο αποτέλεσμα την ενίσχυση του βαθμού προσδιορισμού των στόχων, με λειτουργικούς δείκτες. Εξάλλου, ο μηχανισμός αυτός θα έπρεπε να λαμβάνει υπόψη την ιδιαιτερότητα του θεσμικού και διοικητικού πλαισίου των κρατών μελών. Σε εκείνα που έχουν καθεστώς ομοσπονδιακού τύπου (Γερμανία, Αυστρία, Βέλγιο), η κατανομή των κονδυλίων πραγματοποιείται σε επίπεδο προτεραιοτήτων στο εσωτερικό κάθε προγράμματος. Το Ηνωμένο Βασίλειο επέλεξε ένα μικτό καθεστώς, εναλλάσσοντας την προσέγγιση σε επίπεδο προτεραιοτήτων για την Σκωτία, την Ουαλία και τη Βόρεια Ιρλανδία, με ένα σύστημα ανταγωνισμού μεταξύ προγραμμάτων για τις περιφέρειες της Αγγλίας (Merseyside, Κορνουάλη, Yorkshire και Humberside). Άλλα κράτη, μεταξύ των κυριότερων δικαιούχων των διαρθρωτικών ταμείων, ανακοίνωσαν φιλόδοξους στόχους από άποψη εφαρμογής της εν λόγω αρχής, προχωρώντας ακόμα και πέραν των κανονιστικών υποχρεώσεων και

δημιουργώντας ένα αποθεματικό προγραμματισμού (Πορτογαλία) ή ένα συμπληρωματικό εθνικό αποθεματικό που αφορά στόχους απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών (Ιταλία).
