

Ευρωπαϊκές διαρθρωτικές πολιτικές: για την οικονομική και κοινωνική συνοχή της Ευρώπης του σήμερα και του αύριο

Α. ΜΠΟΥΓΑΣ

1. Εισαγωγή

ΜΙΑ ΑΠΟ τις προτεραιότητες της Διακυβερνητικής Συνδιάσκεψης είναι η προσαρμογή του θεσμικού πλαισίου της Ένωσης για μια αποτελεσματικότερη λειτουργία, αλλά, κύρια για την διευκόλυνση της μελλοντικής διεύρυνσης.

Η νέα διεύρυνση – βασικά οι χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, μαζί με τις Κύπρο, Μάλτα – σ' αντίθεση μ' αυτή του 1995 θα έχει σαν βασικό χαρακτηριστικό την ένταξη χωρών με χαμηλό οικονομικό επίπεδο και σοβαρά διαρθρωτικά προβλήματα, που θα προκαλέσουν διεύρυνση των περιφερειακών και διαρθρωτικών ανισοτήτων της Ένωσης. Η ένταξη των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης δεν είναι μόνο θέμα θεσμικό και λειτουργίας των πολιτισμικότερων οργάνων της Ένωσης, αλλά και οικονομικό. Η ένταξη μόνο των χωρών Visegrad θα φέρει περίπου εξήντα (60) εκατομμύρια πολίτες με ένα Α.Ε.Π. κατά κεφαλή της τάξης του 30 με 50% του μέσου κοινοτικού. Οι ανισότητες στους βασικούς συντελεστές ανταγωνιστικότητας θα είναι μάλλον του τύπου αυτών που η Ελλάδα έφερε στην Κοινότητα. Δεν είναι τυχαίο ότι οι βασικές εκτιμήσεις του κόστους ένταξης για τις διαρθρωτικές πολιτικές εκλαμβάνουν σαν βάση υπολογισμού την Ελλάδα.

Το κόστος της διεύρυνσης στον προϋπολογισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης συγκεντρώνεται στους τομείς της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής και των Διαρθρωτικών Ταμείων¹.

Επομένως, έστω κι αν οι διαρθρωτικές πολιτικές δεν αποτελούν, ρητά, στοιχείο της Συνδιάσκεψης, είναι αναμφισβήτητα, συνδεδεμένες μ' αυτή λόγω των επιπτώσεων της διεύρυνσης. Οι διαρθρωτικές πολιτικές αποτελούν όχι θέμα της ημερήσιας διάταξης, αλλά στοιχείο της διαπραγμάτευσης κύρια ως προς την ποσοτική τους διάσταση, όπως θ' αναλυθεί στη συνέχεια. Επίσης, όλο και πιο πιθανή είναι η προοπτική στα πλαίσια της διαπραγμάτευσης να διαμορφωθούν οι βασικές επιλογές αναμείωσης των διαρθρωτικών πολιτικών για την περίοδο μετά το 1999.

2. Ανασκόπηση της εξέλιξης των διαρθρωτικών πολιτικών

σε σχέση με τις διαδοχικές διευρύνσεις και εμβαθύνσεις της Ένωσης

Οι διαρθρωτικές πολιτικές, έτσι όπως αναπτύχθηκαν τα τελευταία δέκα χρόνια αποτελούν ένα βασικό στοιχείο της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης και του ευρωπαϊκού μοντέλου κοινωνίας. Παράλληλα, με τους «νόμους» της αγοράς που διέπουν την ολοκλήρωση και λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, με την νομισματική και δημοσιονομική πειθαρχία που οργανώνει σ' επίπεδο της Ένωσης δυο βασικούς μοχλούς της οικονομικής πολιτικής – νομισματική και εν μέρει δημοσιονομική – αναπτύσσεται, παράλληλα, η τρίτη διάσταση της οικονομικής πολιτικής που είναι η διαρθρωτική πολιτική. Η διαρθρωτική πολιτική στοχεύει στην καταπολέμηση του οικονομικού και κοινωνικού δυϊσμού και έχει ένα εξισορροπημένο ρόλο στις επιπτώσεις των άλλων ρυθμιστικών ή τομεακών πολιτικών της Ένωσης.

Οι επιλογές σε σχέση με τις διαρθρωτικές πολιτικές, είναι, συχνά, ποσοτικές, αλλά σχετίζονται με βαθύτερες τάσεις σε σχέση με το μοντέλο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και κοινωνίας. Οι ευρωπαϊκές προοδευτικές δυνάμεις θα πρέπει να βρουν τους τρόπους και τα μέσα ώστε η διάσταση αυτή να μην αγνοηθεί από το ευρωπαϊκό «γίνεσθαι» της Διακυβερνητικής και να μην αποτελέσουν οι διαρθρωτικές πολιτικές μέρος, μόνο, μιας «διακρατικής» διαπραγμάτευσης στη λογική του «δούναι και λαβείν».

Όπως όλο το κοινοτικό γίνεσθαι οι διαρθρωτικές πολιτικές και τα χρηματοδοτικά όργανα που τις στηρίζουν, δημιουργήθηκαν και εξελίχθηκαν μέσα από μια σχέση στη λογική ανταπαροχών, συγκυρίας, κοινοτικής δυναμικής και πολιτικής βούλησης.

Το Ε.Κ.Τ. και το Ε.Α.Π.Τ.Α. δημιουργήθηκαν με την Συνθήκη της Ρώμης, το Ε.Τ.Π.Α. το 1975 και εντάχθηκε στην Συνθήκη με την Ενιαία Πράξη το 1985. Το Ταμείο Συνοχής είναι ένα «προσωρινό» δημοσίωμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Μάαστριχτ.

Οι στόχοι και η αποστολή των ταμείων εξελίχθηκαν σ' όλη αυτή την περίοδο. Μέχρι το ήμισυ της δεκαετίας του 1980 τα

διαρθρωτικά ταμεία ανταποδίδουν μέρος των εθνικών δαπανών για έργα εθνικού προγραμματισμού υπό την επίφαση κάποιων κοινοτικών προτεραιοτήτων. Η περίοδος αυτή δεν είναι ουσιαστικά κοινοτική διαρθρωτική πολιτική.

Με την Ενιαία Πράξη πραγματοποιείται μία ποσοτική και ποιοτική μεταβολή. Πέρα από τον διπλασιασμό των πόρων, αλλάζει η μέθοδος, αλλά και σε σημαντικό βαθμό η αποστολή των ταμείων. Αναβαθμίζεται η κοινοτική διάσταση, αφού το ευρύτερο σχέδιο/πλαίσιο χρηματοδότησης και ο προανατολισμός των ταμείων είναι μια συνοδευτική πολιτική της υλοποίησης της εσωτερικής αγοράς, κοινοτική προτεραιότητα και σημαντική εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Οι επιπτώσεις της εσωτερικής αγοράς στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες και οι αυξημένες προσπάθειες που απαιτούνται για την προσαρμογή τους στις νέες συνθήκες ανταγωνισμού λαμβάνονται υπόψη στην κατανομή των κοινοτικών πόρων. Ανάλογη είναι η προσαρμογή και στη μέθοδο, με βασικές επιδιώξεις την μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα των πόρων και μεγαλύτερη σύγκλιση περιφερειακών, εθνικών και κοινοτικών προτεραιοτήτων.

Με τη Συνθήκη της Ο.Ν.Ε. οι διαρθρωτικές πολιτικές επιβεβαιώνονται σαν βασική συνισταμένη της Οικονομικής και Κοινωνικής Συνοχής που αναβαθμίζεται και καταγράφεται σαν ένας από τους τρεις βασικούς στόχους της Ένωσης. Στην γενικότερη προβληματική για τις διαρθρωτικές πολιτικές υπάρχει το ενδιαφέρον να μην ανακοπεί η προσπάθεια μείωσης των περιφερειακών και διαρθρωτικών ανισοτήτων, κύρια στις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες λόγω των επιπτώσεων στον δημοσιονομικό και νομισματικό τομέα της πορείας προς την Ο.Ν.Ε.

3. Η ποσοτική διάσταση

3.1. Διαχρονική ποσοτική εξέλιξη: η δυναμική της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης

Ενδιαφέρουσα, είναι η διερεύνηση της σχέσης διεύρυνση/εμβάθυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε σχέση με την ποσοτική εξέλιξη των διαρθρωτικών πολιτικών.

Οι διευρύνσεις του 1972 (Ην. Βασίλειο, Ιρλανδία, Δανία), 1981 (Ελλάδα) και 1985 (Ισπανία, Πορτογαλία) παρ' ότι διέυρναν σε μεγάλο βαθμό τις περιφερειακές και διαρθρωτικές ανισότητες μέσα στην Κοινότητα δεν απέφεραν μια ανάλογη ή σημαντική αύξηση των πόρων για την μείωση των ανισοτήτων. Το ίδιο συνέβη και με την διεύρυνση του 1995 (Σουηδία, Φιλανδία, Αυστρία), χώρες που με την ένταξή τους δεν πρόσθεσαν, βέβαια, ουσιαστικά νέα διαρθρωτικά προβλήματα, αν και ενέτειναν τις περιφερειακές ανισότητες λόγω του δικού τους υψηλού βιοτικού επιπέδου και μεγαλύτερης ανταγωνιστικότητας της οικονομίας των.

Σ' αντίθεση με τις διευρύνσεις, οι φάσεις εμβάθυνσης και ολοκλήρωσης της Κοινότητας – εσωτερική αγορά, Ο.Ν.Ε. –

συνδέονται με σημαντικές αυξήσεις των πόρων για τις διαρθρωτικές πολιτικές.

Είναι ενδεικτικό ότι για την περίοδο 1958-88 διατίθενται μέσω των διαρθρωτικών ταμείων 58 δισεκατομμύρια ECU, που αναγόμενα σ' ένα μέσο όρο εξαετίας είναι περίπου 11,5 δισ. ECU, ενώ για την πενταετία 1989-93 διατίθενται 64 δισ. ECU και για την εξαετία 1994-99 έχουν προγραμματιστεί 160 δισ. ECU.

Βέβαια θα πρέπει ν' αποφευχθούν απλουστευτικές συσχετίσεις ή αυτόματες προβολές στο μέλλον, αυτών των διαπιστώσεων. Όμως, από την κοινοτική πρακτική και εμπειρία διαφαίνεται ότι:

- Η εμβάθυνση και πρόοδος προς την ολοκλήρωση της Ευρώπης συνοδεύεται από μία ενίσχυση των διαρθρωτικών πολιτικών και της αλληλεγγύης, χωρίς, βέβαια, αυτό να πρέπει να ερμηνευθεί σαν μια αλληλεγγύη χωρίς αντάλλαγμα.
- Οι λογικές, προτεραιότητες και προβληματικές που διέπουν την δυναμική της διεύρυνσης είναι διαφορετικές απ' αυτές της εμβάθυνσης/ολοκλήρωσης της Ένωσης.

3.2 Το κόστος των διαρθρωτικών πολιτικών από την μεριά του Ευρωπαϊκού φορολογούμενου (για το κοινωνικό σύνολο)

Το 1999 οι κοινοτικοί πόροι για τις διαρθρωτικές πολιτικές θ' αντιστοιχούν, περίπου, στο 0,46 του Α.Ε.Π. της Ένωσης. Επειδή, το θέμα του κόστους των διαρθρωτικών πολιτικών, ενόψει της διεύρυνσης αποτελεί τον βασικό άξονα προβληματισμού γύρω απ' αυτές είναι χρήσιμο να επισημανθεί το γεγονός ότι ορισμένες χώρες της Ένωσης διαθέτουν για βοήθεια σε τρίτες χώρες ποσοστά του Ακαθάριστου Εθνικού Προϊόντος τους υψηλότερα του 0,46%. Σύμφωνα με στοιχεία του ΟΟΣΑ³ τέσσερις χώρες – Δανία, Σουηδία, Ολλανδία και Γαλλία – διαθέτουν αντίστοιχα 0,97%, 0,89% και 0,55% του Α.Ε.Π., ενώ το Λουξεμβούργο και η Γερμανία διαθέτουν αντίστοιχα 0,38% και 0,31%.

Δεν υποτιμάται το γεγονός ότι το μεγαλύτερο βάρος για τον κοινοτικό προϋπολογισμό φέρουν οι περισσότερες αναπτυγμένες χώρες και κύρια η Γερμανία. Όμως, από τις διαρθρωτικές πολιτικές επωφελούνται και περιφέρειες των χωρών, που είναι βασικοί χρηματοδότες του κοινοτικού προϋπολογισμού. Ενδεικτικά αναφέρεται η περίπτωση της Γερμανίας, που από τα 160 δισεκατομμύρια ECU της περιόδου 1994-99, θα πάρει το ποσό των 21,5 δισεκατομμυρίων, δηλαδή το 13% του συνολικού ποσού.

Επιπλέον, οι κοινοτικοί πόροι, σε συνδυασμό με τους εθνικούς και ιδιωτικούς πόρους, έχουν πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα στη ζήτηση, που συχνά, ικανοποιείται με εισαγωγές από τις αναπτυγμένες χώρες.

Η συνεκτίμηση αυτών των στοιχείων οδηγεί στο συμπέρασμα ότι το κόστος των διαρθρωτικών πολιτικών κυμαίνεται σε αποδεκτά επίπεδα για τον Ευρωπαϊκό φορολογούμενο και υπάρχει οικονομικό όφελος όχι μόνο για τις ωφελημένες πε-

ριφέρειες, αλλά και για τις συνεισφέρουσες.

Το επιχείρημα ότι υπάρχει η ιδιαίτερη προσπάθεια για την μείωση των δημοσιονομικών ελλειμμάτων στα πλαίσια της ΟΝΕ είναι κατανοητό. Όμως, τόσο σε πολιτικό, όσο και οικονομικό επίπεδο θα είναι μια τεράστια αντίφαση, να υποστηρίζονται θέσεις βάσει των οποίων η υλοποίηση του ενιαίου νομίσιματος, βασικού στοιχείου της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, θα πρέπει να γίνει σε βάρος των διαρθρωτικών πολιτικών που είναι, επίσης, βασικούς παράγοντες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η μείωση των διαρθρωτικών ανισοτήτων είναι καθοριστική για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και την οικονομική ολοκλήρωση της Ευρώπης. Επίσης, οικο-

δύσεων και ανέρχεται στο 20% για την περίοδο 1994-99. Αν εξαιρεθούν τα νέα γερμανικά Länder τα ποσοστά για τις δυο περιόδους είναι 21% και 30% αντίστοιχα.

Για τις περιοχές σε βιομηχανική παρακμή τα ποσοστά είναι της τάξης του 18% για την περίοδο 1989-93 και 30% για την περίοδο 1994-96.

Σ' επίπεδο συγκεκριμένων χωρών υπάρχουν περιπτώσεις όπως της Ελλάδας, Πορτογαλίας και Ιρλανδίας που οι κοινοτικοί πόροι κυμαίνονται μεταξύ του 55% και 65% των δημοσίων επενδύσεων.

Τα προαναφερθέντα στοιχεία επιτρέπουν ήδη μια πρώτη εκτίμηση της σπουδαιότητάς των αυτής της μεταφοράς πό-



νομική ολοκλήρωση, χωρίς ένα ελάχιστο επίπεδο αλληλεγγύης για την κοινωνική συνοχή, δεν ανταποκρίνεται στο ευρωπαϊκό μοντέλο κοινωνίας.

3.3. Η ποσοτική διάσταση από το μέρος των αποδεκτών πόρων
Πέρα από την ποσοτική διάσταση της ετήσιας μεταφοράς πόρων, μέσω των διαρθρωτικών πολιτικών, είναι ιδιαίτερα σημαντικό ένα ποιοτικό στοιχείο αυτής της μεταφοράς. Πρόκειται για το γεγονός ότι οι πόροι που μεταφέρονται αφορούν, βασικά, επενδύσεις σε φυσικό (βασικές και οικονομικές υποδομές) και άυλο κεφάλαιο (έρευνα και τεχνολογία, κατάρτιση, λογισμικό), και όχι μεταφορά πόρων για καταναλωτικές ανάγκες ή επιδότηση του επιπέδου ζωής. Σύμφωνα μ' εκτιμήσεις το 80% των μεταφερόμενων πόρων αφορούν επενδύσεις που ενισχύουν την συσσώρευση φυσικού και ανθρώπινου κεφαλαίου.

Οι κοινοτικοί πόροι που μεταφέρονται μέσω των διαρθρωτικών ταμείων αντιπροσώπουν σ' ένα πολύ σημαντικό ποσοστό του συνόλου των δημοσίων επενδύσεων. Για τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες και για την περίοδο 1989-93 το ποσοστό αυτό είναι της τάξης του 13% των δημοσίων επεν-

δύσεων. Επιπρόσθετα, θα πρέπει να τονιστούν δυο τρεις άλλες επίσης σημαντικές διαστάσεις.

α) Έγινε δυνατό να διατηρηθούν σε υψηλό επίπεδο οι επενδύσεις για την ανάπτυξη και την μείωση των ανισοτήτων σε περιφέρειες και χώρες που θα ήταν αδύνατο τόσο λόγω των υποχρεώσεων για την ΟΝΕ, όσο και από την γενικότερη κατάσταση των δημοσιονομικών της μεγεθών. Η αναπτυξιακή επενδυτική προσπάθεια στην Ελλάδα θα ήταν τουλάχιστον 50% κατώτερη των μεγεθών που υπήρξαν και προβλέπονται για την δεκαετία του 1990.

β) Αυτή η οργανωμένη ροή κεφαλαίων περιορίσει μια βασική αδυναμία των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών που είναι η εξάρτησή τους από τις ξένες επενδύσεις.

Για χώρες σαν την Ελλάδα η προσέλκυση ξένων επενδύσεων ήταν απελπιστικά χαμηλή για την δεκαετία του 1980 οι κοινοτικοί πόροι επέτρεψαν να κρατηθεί ένα επίπεδο επενδύσεων που απέτρεψε ένα οριστικό αποχωρισμό της Ελλάδας από την διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Χώρες σαν την Ιρλανδία και Πορτογαλία που κατόρθωσαν να συνδυάσουν προσέλκυση ξένων ιδιωτικών επενδύσεων και κοινοτικών βοήθειών επιτάχυναν την διαρθρωτική προσαρμογή

τους και πέτυχαν πραγματική σύγκλιση.

γ) Αυτή η οργανωμένη ροή κεφαλαίων μέσω των διαρθρωτικών ταμείων, ιδιαίτερα την περίοδο 1994-99 και κύρια για τις λιγότερο αναπτυγμένες περιφέρειες έδωσε αξιοπιστία στον προγραμματισμό τους και την δυνατότητα υλοποίησης στρατηγικών έργων για την οικονομική και περιφερειακή ανάπτυξη. Αυτή η αξιοπιστία συνέβαλε στο να κινητοποιηθούν γύρω από τους κοινοτικούς και εθνικούς πόρους το ιδιωτικό κεφάλαιο. Το 40% των πόρων για τις προγραμματισμένες ενέργειες της περιόδου 1994-99 είναι ιδιωτικά κεφάλαια.

3.4. Το κόστος της διεύρυνσης

Εκτός από την Κύπρο και τη Μάλτα, άλλες ένδεκα χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης έχουν δραστηριοποιηθεί για την ένταξή τους στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Βάσει των σημερινών κριτηρίων κατανομής των πόρων μέσω των διαρθρωτικών ταμείων και βάσει προβλέψεων σε σχέση με το επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης και το μέγεθος των διαρθρωτικών τους προβλημάτων, οι χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης εντάσσονται στην κατηγορία των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών της Ένωσης.

Με την υπόθεση ότι η ένταση βοήθειας (ECU/κάτοικο/έτος) θα είναι περίπου αντίστοιχη του μέσου όρου που λαμβάνουν την περίοδο 1994-99 οι τέσσερις χώρες συνοχής (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία, Ιρλανδία) δηλαδή περίπου 270 ECU/κάτοικο/έτος, ο προϋπολογισμός της Ένωσης θα έπρεπε να υπερδιπλασιαστεί με την διεύρυνση¹. Αυτό σημαίνει, ότι θα διατηρηθεί για τις σημερινές 15 χώρες στο ίδιο περίπου επίπεδο βοήθειας. Σημαίνει ακόμη ότι, θα πρέπει από το 0,46% του ευρωπαϊκού Α.Ε.Π. που θα διατίθεται για τις ευρωπαϊκές διαρθρωτικές πολιτικές να περάσουμε σε τάξη μεγέθους άνω του 1%.

Με την παρούσα πολιτική και οικονομική συγκυρία ένα τέτοιο ποσοστό δεν μπορεί ούτε καν να συζητηθεί.

Για τις χώρες που είναι καθαροί χρηματοδότες του ευρωπαϊκού προϋπολογισμού η διαπραγματευτική θέση είναι πως η διεύρυνση πρέπει να γίνει εφικτή, χωρίς ουσιαστική νέα επιβάρυνση της εισφοράς των.

Για τις χώρες που επωφελούνται από τις ευρωπαϊκές διαρθρωτικές πολιτικές και κύρια οι τρεις χώρες του Νότου – Ισπανία, Ελλάδα, Πορτογαλία – η βασική τους θέση είναι ότι η διεύρυνση προς τον Κεντρο-βορρά δεν πρέπει να οδηγήσει σε μια αναδιανομή σε βάρος τους.

Μεταξύ των δυο αυτών κατηγοριών είναι μια σειρά από χώρες που οι απολήψεις τους από τα διαρθρωτικά ταμεία εντάσσονται περισσότερο σε μια λογική εξισορρόπηση του «δούναι και λαβείν» στον ευρωπαϊκό προϋπολογισμό, παρά σ' ανάγκες χρηματοδότησης της διαρθρωτικής και αναπτυξιακής τους πολιτικής και από την θέση τους θα διευκολυνθεί ή θα περιπλακεί η σχέση διεύρυνση και κοινοτικοί πόροι.

Αυτό βέβαια δεν σημαίνει αδιέξοδο. Η Ευρωπαϊκή Ένωση κτίζεται βάσει συμφωνιών που στηρίζονται σε ενδιάμεσες λύσεις. Ποια είναι τα δεδομένα μιας ενδιάμεσης λύσης.

Το πρώτο και βασικό στοιχείο είναι ότι η διεύρυνση δεν θα είναι ταυτόχρονη και για τις δεκατρείς (13) υποψήφιες χώρες. Η οικονομική μεταρρύθμιση των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης δεν έχει προχωρήσει με τους ίδιους ρυθμούς. Για τις περισσότερες απ' αυτές, έστω και με υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης, μέχρι το 2000, το Α.Ε.Π./κάτοικο θα είναι ίσο ή κατώτερο του 50% του μέσου κοινοτικού. Είναι αδιανόητο ότι οι χώρες αυτές θα μπορέσουν να διαχειριστούν το πολιτικό και κοινωνικό κόστος του ανοίγματος των οικονομιών τους στο βαθμό που απαιτεί το ευρωπαϊκό κεκτημένο. Εκτιμήσεις σε σχέση με τις οικονομικές προοπτικές των υποψηφίων χωρών και πολιτικών και γεωστρατηγικής προτεραιότητας οριοθετούν την ένταξη των τεσσάρων χωρών της Visegrad, της Κύπρου και της Μάλτας γύρω στο 2000, με μια δεύτερη ομάδα γύρω στο 2005 και οι υπόλοιπες μεταγενέστερα. Επίσης, η ενσωμάτωση, από τις νέες χώρες, του ευρωπαϊκού κεκτημένου κι υποχρεώσεων θα γίνει βάσει μεταβατικών περιόδων, ενδεχόμενα μεγαλύτερης διάρκειας απ' αυτές της Ελλάδας, Ισπανίας, Πορτογαλίας. Αυτό, άλλωστε, διευκολύνεται από την θεσμική οργάνωση της Ένωσης και τη συμμετοχή στις κοινές πολιτικές στην βάση διαφορετικών ταχυτήτων. Αυτό, μπορεί, να συνεπάγεται και μία προοδευτική ένταση χρηματοδότησης, για την διαρθρωτική τους προσαρμογή.

Το δεύτερο στοιχείο είναι, ότι από τις εμπειρίες στην Ελλάδα, Πορτογαλία, Ιρλανδία κι άλλες περιοχές προκύπτει ότι η οικονομικά αποτελεσματική χρησιμοποίηση των διαρθρωτικών πόρων που μεταφέρονται προς τις ωφελούμενες περιοχές, εξαρτάται και από το ύψος της βοήθειας. Η πολύ χαμηλής έντασης βοήθεια δεν είναι αποτελεσματική και δεν έχει ουσιαστική προστιθεμένη αξία. Είναι η εμπειρία των διαρθρωτικών πολιτικών πριν το 1988. Διαπιστώθηκε, όμως μετά το 1989 ότι υψηλές μεταφορές πόρων με στόχο την χρηματοδότηση ενεργειών ενίσχυσης της συντελεστών ανταγωνιστικότητας των χωρών/περιφερειών αποδεκτών, μετατρέπεται σε μερικές περιπτώσεις σε μια έμμεση επιδότηση του επιπέδου ζωής και του κόστους εργασίας. Η τάση ενισχύεται όταν πέρα του ύψους βοήθειας και των αναγκών συνχρηματοδότησης της από εθνικούς πόρους υπάρχει αδυναμία των διοικητικών δομών. Είναι προφανές ότι αυτή η εμπειρία θα οδηγήσει σε μια προοδευτικότητα στην μεταφορά πόρων από τα διαρθρωτικά ταμεία προς τις υπό ένταξη χώρες, που θα λαμβάνει υπόψη της τους ειδικούς παράγοντες κάθε χώρας στην αποτελεσματική και αποδοτική χρησιμοποίηση των πόρων.

Ένα δεύτερο σημαντικό στοιχείο είναι το γεγονός ότι για τις ήδη ωφελούμενες χώρες-μέλη της Ένωσης οι ανάγκες κοινοτικών πόρων για την διαρθρωτική τους προσαρμογή θα μειωθούν. Από την ιρλανδική εμπειρία, αλλά και από τις

εξελιξείς και προβλέψεις για τις Πορτογαλία και Ελλάδα, διαφαίνεται ότι η διαρθρωτική προσαρμογή μέσα στην Ένωση για τις μικρές χώρες είναι ένας κύκλος της τάξης των 20 με 25 χρόνων. Επίσης, η προσέγγιση ενός ικανοποιητικού επιπέδου βασικών υποδομών, κύριου χρηματοβόρου τομέα των διαρθρωτικών πολιτικών για τις μεγάλες χώρες είναι περίπου αντίστοιχης διάρκειας. Αυτές οι εκτιμήσεις οδηγούν σε μια υπόθεση εργασίας, σύμφωνα με την οποία, οι ανάγκες πόρων για τις σημερινές χώρες-μέλη θα μειώνονται, προοδευτικά, από το 2000 και μετά, με αποτέλεσμα να είναι δυνατή μια προοδευτική μετακίνηση πόρων προς τις νεοεισπόμενες χώρες. Πόροι, επίσης, μπορούν να εξοικονομηθούν από μια καλύτερη συγκέντρωση πόρων από τα αναπτυγμένα κράτη-μέλη της Ένωσης. Το ιδιαίτερα χαμηλό ύψος της βοήθειας για μερικές ζώνες ή διαρθρωτικές παρεμβάσεις στις αναπτυσσόμενες χώρες δεν ανταποκρίνεται στην λογική οικονομικά αποτελεσματικής και αναγκαίας κοινοτικής διαρθρωτικής παρέμβασης.

Τελευταίο στοιχείο είναι το γεγονός ότι πόροι για διαρθρωτικού χαρακτήρα ενέργειες διατίθενται στις υπό διεύθυνση χώρες βάσει των κοινοτικών προγραμμάτων π.χ. PHARE και κατά συνέπεια το κόστος της ένταξης δεν είναι συνολικά πρόσθετο.

Η συνεκτίμηση αυτών των στοιχείων οδηγεί στο συμπέρασμα, ότι η ένταξη είναι δυνατή μ' ένα συνολικό κόστος για τον προϋπολογισμό της Ένωσης και ειδικά τις διαρθρωτικές πολιτικές της τάξης του 0,5% ή 0,6% για μετά το 2000.

4. Διαρθρωτικές πολιτικές: ένας συνοπτικός απολογισμός

Το μέγεθος των διατεθέντων πόρων - 225 δισεκατομμύρια ECU την περίοδο 1989-1999, οι νέες προκλήσεις με την διεύθυνση, οι υπάρχουσες ανισότητες στην Ευρώπη των δεκαπέντε, η δύσκολη συγκυρία δεν αφήνουν περιθώρια στο να στηριχθεί το μέλλον των διαρθρωτικών πολιτικών και της Κοινωνικής και Οικονομικής Συνοχής μόνο σ' επικλήσεις αλληλεγγύης. Οι αποφάσεις που θα ληφθούν για το μέλλον θα λάβουν, επίσης, υπόψη σε ποιο βαθμό κι αν πράγματι οι πόροι που αναδιανέμονται μέσω του Κοινοτικού Προϋπολογισμού έχουν μια προστιθέμενη αξία και μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα.

Επίσης, είναι σημαντικό να γίνει κατανοητό από τον Ευρωπαϊκό πολίτη ότι οι πόροι που διατίθενται εξυπηρετούν ένα ευρύτερο ευρωπαϊκό σχέδιο με συγκεκριμένους στόχους στο χρόνο και το χώρο, (ίδη συγκεκριμένα αποτελέσματα).

Τέλος, όλο και περισσότερο, αξίες σαν την διαφάνεια και την χρηστή διαχείριση πρέπει ν' αποτελούν βασικές συνισταμένες στην διαχείριση του δημόσιου χρήματος. Διαχείριση που κρίνεται και αξιολογείται πλέον από τα αποτελέσματά και όχι τις προθέσεις και τους πόρους που διατίθενται.

Ο απολογισμός δεν μπορεί παρά να είναι συνοπτικός και να παρουσιάζει μόνο ένα μέρος των αποτελεσμάτων και των επιπτώσεων.

Η μεταπολεμική εμπειρία στην Ευρώπη δείχνει ότι η πραγματική σύγκλιση, μεταξύ αναπτυσσόμενων και λιγότερο αναπτυσσόμενων περιφερειών, ευνοείται στις περιόδους ισχυρής οικονομικής μεγέθυνσης, ενώ το αντίθετο συμβαίνει σε περιόδους χαμηλής οικονομικής συγκυρίας. Τα πραγματικά δεδομένα δείχνουν, ότι ενώ η οικονομική συγκυρία δεν ήταν ευνοϊκή για πραγματική σύγκλιση, οι λιγότερο αναπτυσσόμενες περιφέρειες πέτυχαν ρυθμούς μεγέθυνσης υψηλότερους του μέσου κοινοτικού. Στην περίοδο από το 1988 και μετά που διακρίνεται από χαμηλούς ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης, ύφεση, αβέβαιο οικονομικό κύκλο κ.λπ. - χώρες όπως η Ιρλανδία, η Πορτογαλία, η Ισπανία και, τελευταία, η Ελλάδα έχουν μπει σε μια διαδικασία πραγματικής σύγκλισης.

Βάσει μιας σειράς από εκτιμήσεις και ανεξάρτητες αξιολογήσεις προκύπτει ότι οι διαρθρωτικές πολιτικές και οι μεταφερθέντες πόροι επηρέασαν θετικά τους ρυθμούς ανάπτυξης των λιγότερα αναπτυσσόμενων χωρών δημιουργώντας ένα συμπληρωματικό ποσοστό μεγέθυνσης της τάξης του 0,5% σε μέση ετήσια βάση. Αυτό σημαίνει ότι για τη δεκαετία 1989-99 και εξαιτίας της συμπληρωματικής μεγέθυνσης λόγω των κοινοτικών διαρθρωτικών πόρων οι προαναφερθείσες χώρες θα έχουν κερδίσει περίπου πέντε (5) εκατοστιαίες μονάδες του μέσου ευρωπαϊκού Α.Ε.Π. Οι εθνικές πολιτικές που ακολουθούνται επιταχύνουν την πραγματική σύγκλιση συνολικά και η συμπληρωματική μεγέθυνση λαμβάνει χώρα, τόσο σε μια μη ευνοϊκή συγκυρία, όσο και σε μια περίοδο, διόρθωσης των μακροοικονομικών και δημοσιονομικών ανισορροπιών.

Σημαντικές είναι οι επιπτώσεις στην απασχόληση. Για τις λιγότερο αναπτυσσόμενες περιφέρειες εκτιμάται¹ ότι για την περίοδο 1989-93, περίπου 350.000 θέσεις εργασίας² εξαρτώνται από την υλοποίηση ενεργειών που συνχρηματοδοτούνται από τις διαρθρωτικές πολιτικές, ενώ για την περίοδο 1994-99 ο αριθμός είναι της τάξης του ενός εκατομμυρίου διακοσίων χιλιάδων (1.200.000). Οι αριθμοί είναι περίπου διπλάσιοι βάσει των εκτιμήσεων των κρατών-μελών για το σύνολο των περιφερειών που επιδοτούνται περιφέρειες - λιγότερο αναπτυσσόμενες περιφέρειες σε βιομηχανική παραγωγή, ορεινές ζώνες κ.λπ. Η θετική αυτή επίπτωση στην απασχόληση δεν ήταν βέβαια επαρκής στο να μειώσει σημαντικά τα ήδη υψηλά ποσοστά ανεργίας στις επιδοτούμενες περιοχές και τις αρνητικές συνέπειες στην απασχόληση από την χειροτέρευση του γενικότερου οικονομικού κλίματος, την διακοπή και αναστροφή των μεταναστευτικών ρευμάτων, ηλικιών και τις συνέπειες των επενδύσεων εντάσεων κεφαλαίου και τεχνολογίας.

Θα πρέπει, επίσης, να υπογραμμιστεί ότι πέρα από τις προαναφερθείσες επιπτώσεις στην απασχόληση οι διαρθρωτικές πολιτικές στήριξαν ενεργές πολιτικές στην αγορά εργασίας συμβάλλοντας στην οικονομική και κοινωνική διαχείριση της ανεργίας. Περίπου δύο εκατομμύρια Ευρωπαίοι πο-

λίτες, (2.000.000) κατά μέσο ετήσιο όρο, εντάσσονται σ' ενέργειες, συγχρηματοδοτούμενες από τις διαρθρωτικές πολιτικές. Η συμβολή αυτών των ενεργειών στον περιορισμό του κοινωνικού αποκλεισμού δεν πρέπει να υποτιμηθεί.

Οι διαρθρωτικές πολιτικές της Ένωσης, προσδιορίζονται, βασικά, σαν μια συμβολή στο να βελτιωθούν οι συντελεστές ανταγωνιστικότητας, εκτός κόστους, των διαφόρων περιφερειών της Ένωσης, και όχι σαν μηχανισμός εξίσωσης των επιπέδων διαβίωσης. Βασικοί συντελεστές της ανταγωνιστικότητας είναι το επίπεδο βασικών υποδομών, ο βαθμός εξειδίκευσης και το γενικό επίπεδο κατάρτισης του ανθρώπινου δυναμικού, το ύψος επενδύσεων, είτε σαν οργανωμένη είτε σαν τυχαία ροή κεφαλαίων καθώς και ο βαθμός οργάνωσης και ενσωμάτωσης της νέας τεχνολογίας.

Οι βασικές υποδομές στις μεταφορές, εκτός από την συμβολή τους στην βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των περιφερειακών οικονομιών, επιδρούν θετικά στην ένταξη αυτών των περιφερειακών οικονομιών στην ευρωπαϊκή οικονομία μειώνοντας στις περισσότερες περιπτώσεις τις αρνητικές επιδράσεις της περιφερικότητας. Συμβάλλουν, επίσης, στην λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και στην ανάπτυξη των διευρωπαϊκών δικτύων για μια καλύτερη και οικονομικότερη διακίνηση αγαθών και ανθρώπων. Οι συγχρηματοδοτήσεις των διαρθρωτικών πολιτικών συμβάλλουν στην υλοποίηση περίπου 17.000 χιλιομέτρων νέων αυτοκινητοδρόμων, στην αναβάθμιση σε δίκτυα ταχείας κυκλοφορίας περίπου 2.500 χιλιομέτρων σιδηροδρομικών δικτύων, στην δημιουργία, επέκταση και αναβάθμιση σε διεθνή πρότυπα ενός σημαντικού αριθμού αεροδρομίων και λιμανιών.

Στον τομέα των τηλεπικοινωνιών η πρόοδος είναι εξίσου σημαντική. Περίπου 1.500.000 νέες συνδέσεις μείωσαν τις ανάγκες και την περίοδο αναμονής μιας νέας σύνδεσης. Η μετατροπή των τηλεπικοινωνιών σε ψηφιακά δίκτυα – από 10% με 20% το 1989 για τις Ελλάδα και Πορτογαλία σε 90% με 100% το 1999 – επιτρέπουν την ανάπτυξη νέων τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών.

Αξιοσημείωτη είναι, επίσης, η διαφοροποίηση των ενεργειακών πηγών και προϊόντων που επιτυγχάνεται σ' ένα σημαντικό αριθμό περιφερειών. Ενδεικτικά αναφέρεται η εισαγωγή και η ανάπτυξη δικτύων φυσικού αερίου τόσο για τις παραγωγικές δραστηριότητες όσο και τον καταναλωτή για χώρες όπως η Ελλάδα και Πορτογαλία και για μερικές περιφέρειες της Ιταλίας και Ισπανίας. Χιλιάδες χιλιόμετρα κύριων και δευτερευόντων αγωγών και σταθμών είναι σε πλήρη ανάπτυξη.

Η πρόοδος στον τομέα της βελτίωσης των υποδομών εκπαίδευσης και κατάρτισης είναι χωρίς προηγούμενο για τις χώρες με ιδιαίτερα προβλήματα σ' αυτό τον τομέα όπως είναι η Ελλάδα και Πορτογαλία. Στην Πορτογαλία για παράδειγμα, την περίοδο 1989-99 θα έχουν κατασκευαστεί 850 σχολεία, με 6.500 αίθουσες διδασκαλίας αυξάνοντας κατά 200.000

θέσεις την δυναμικότητα κατάρτισης και εκπαίδευσης. Στην Ελλάδα τα άτομα ηλικίας 15-24 ετών που ήσαν απόφοιτοι μόνο πρωτοβάθμιας εκπαίδευσης μειώθηκαν από το 17% το 1988 σε 9,8% το 1994. Το 1999, εκτός της Πορτογαλίας, το ποσοστό συμμετοχής των νέων 15-24 ετών στο εκπαιδευτικό σύστημα θα εναρμονιστεί με τα αντίστοιχα υψηλότερα ποσοστά.

Οι υποδομές στον τομέα του περιβάλλοντος είναι εξίσου σημαντικές, κάνοντας για πρώτη φορά ένα ουσιαστικό βήμα στην εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών περιβάλλοντος. Περίπου 10% των πόρων από τις διαρθρωτικές πολιτικές αφορούν ενέργειες συναφείς με το περιβάλλον. Η πρόοδος στην υλοποίηση των στόχων που τίθενται με τις οδηγίες για την επεξεργασία υγρών λυμάτων είναι ιδιαίτερα σημαντική υποχρέωση μελέτης και ανάλυσης των επιπτώσεων στο περιβάλλον από τα έργα υποδομής, προϋπόθεση χρηματοδότησης από τα διαρθρωτικά ταμεία, έχει αλλάξει σε σημαντικό βαθμό τον τρόπο υλοποίησης των έργων ενσωματώνοντας τις ανάγκες προστασίας του περιβάλλοντος στην αναπτυξιακή διαδικασία. Για χώρες όπως η Ελλάδα και Πορτογαλία η πρόοδος θα είναι ιδιαίτερα σημαντική. Το 1999, το 71% του πληθυσμού στην Ελλάδα θα καλύπτεται από συστήματα βιολογικού καθαρισμού. Στην Πορτογαλία, το ποσοστό του πληθυσμού που θα καλύπτεται από ένα δίκτυο πόσιμο νερού, από 61% του 1989 θα φθάσει το 95% το 1999.

5. Προβληματική γύρω από τις προοπτικές

Από οικονομικής σκοπιάς το πέρας στην τρίτη φάση της ONE συνεπάγεται μια ισχυρή και νομισματική πολιτική σ' ευρωπαϊκό επίπεδο. Η επιτήρηση των οικονομικών πολιτικών και η συμφωνία οικονομικής σταθερότητας (pacte de stabilité) που προωθείται σηματοδοτούν, επίσης, την μερική άσκηση και της δημοσιονομικής πολιτικής σ' ευρωπαϊκό επίπεδο.

Σε μια τέτοια προοπτική που η νομισματική πολιτική θ' ασκείται σ' ευρωπαϊκό επίπεδο και σε σημαντικό βαθμό η δημοσιονομική πολιτική είναι αδιανόητο να μην διατηρηθεί, αν όχι περαιτέρω αναπτυχθεί η τρίτη διάσταση της οικονομικής πολιτικής που είναι οι διαρθρωτικές πολιτικές.

Το ερώτημα, επομένως δεν είναι αν θα διατηρηθεί ο στόχος της Κοινωνικής και Οικονομικής Συνοχής και οι διαρθρωτικές πολιτικές. Αυτό πρέπει να θεωρείται δεδομένο.

Τα πραγματικά ερωτήματα είναι:

- Αν θα υπάρξει μια ποιοτική πολιτική μετέλιξη που θ' αναγνωρίζει τις διαρθρωτικές πολιτικές όχι σαν μια συνοδευτική πολιτική άλλων «ανώτερων» στόχων και προτεραιοτήτων, αλλά, σαν ένα βασικό όργανο άσκησης οικονομικής πολιτικής.
- Αν οι πόροι που θα διατεθούν για τις διαρθρωτικές πολιτικές αποτελούν ή προσεγγίζουν τις κρίσιμες ποσότητες που κάνουν αξιόπιστη μια ουσιαστική διαρθρωτική πολιτική και

επιταχύνουν τους ρυθμούς σύγκλισης; Σε ποιο βαθμό τα κριτήρια κατανομής των πόρων θ' ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις οικονομικής αποτελεσματικότητας και όχι διακριτική μεταχείριση ή πολιτική διαπραγμάτευση.

• Αν οι προτεραιότητες των διαρθρωτικών πολιτικών για το 2000 και μετά παραμένουν αυτές που αποφασίστηκαν το 1993, κι αν η μέθοδος εξακολουθεί να είναι αξιόπιστη και ενδεδειγμένη;

5.1. Η ανάγκη μιας αυτόνομης διαρθρωτικής πολιτικής

Είναι γεγονός, ότι οι διαρθρωτικές πολιτικές αναπτύχθηκαν σαν συνοδευτικές ενέργειες ή αντιστάθμιση άλλων πολιτι-

μέλη είναι υπεύθυνα εφαρμογής των προγραμμάτων σύγκλισης. Διακριτική επανεθνικοποίηση των διαρθρωτικών πολιτικών με βασικό κριτήριο εθνικές επιδόσεις όχι κατ' ανάγκη στην καταπολέμηση ανισοτήτων στην λογική της Κ.Ο.Σ. στην λογική επιδίωξης ίσων ευκαιριών.

Από πλευράς οικονομικής αποτελεσματικότητας ένας τέτοιος όρος θα έχει αρνητικές συνέπειες, στην χρησιμοποίηση των κοινοτικών πόρων, αφού οι αποδέκτες τους θ' αποφυγουν δεσμεύσεις για στρατηγικής σημασίας έργα αν υπάρχει ο κίνδυνος διακοπής της χρηματοδότησης. Η καθυστέρηση από ενδεχόμενη προσωρινή ή οριστική διακοπή χρηματοδότησης είναι αντιοικονομική αφού θα υποθηκεύει, σε μη λει-



κών. Όμως, από το 1985 και μετά μια σειρά εξελίξεων, όπως προαναφέρθηκε – η Κ.Ο.Σ. στόχος της Ένωσης, ποσοτική διάσταση, εξισορρόπηση σ' ευρωπαϊκό επίπεδο της άσκησης των επιμέρους οργάνων οικονομικής πολιτικής, οικονομική και πολιτική σκοπιμότητα – οδήγησαν de facto στην πολιτική και οικονομική αναγνώριση των διαρθρωτικών πολιτικών σαν μιας από τις τρεις βασικές συνισταμένες άσκησης της οικονομικής πολιτικής – νομισματική, δημοσιονομική, διαρθρωτική.

Τελευταία, αναπτύσσεται μια προβληματική που επιδιώκει σε πολιτικό επίπεδο και βέβαια στην συνέχεια στο θεσμικό να επιβληθούν όροι «conditionnalité» στις διαρθρωτικές πολιτικές σε σχέση με τις επιδόσεις ονομαστικής σύγκλισης και τήρησης των προγραμμάτων σύγκλισης των εθνικών οικονομικών. Μια τέτοια προοπτική δεν είναι μόνο ανησυχητική αλλά και οπισθοδρόμηση σε σχέση με το ευρωπαϊκό μοντέλο κοινωνίας κι ολοκλήρωσης.

Η οπισθοδρόμηση έγκειται στο γεγονός ότι αναγνωρίζεται πολιτικά ότι οι διαρθρωτικές πολιτικές δεν αφορούν περιφέρειες, κοινωνικές ομάδες, στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά πόρους που δίδονται σε κράτη-μέλη, αφού τα κράτη-

τουργικά έργα, πόρους που θα έχουν ήδη διατεθεί από το κοινοτικό και εθνικούς προϋπολογισμούς. Η αβεβαιότητα χρηματοδότησης θ' αποθαρρύνει την συμμετοχή του ιδιωτικού κεφαλαίου αν θα υπάρχει ενδεχόμενος κίνδυνος στο να μη γίνουν σεβαστές οι υποχρεώσεις από την δημόσια χρηματοδότηση εθνική και κοινοτική.

Δεν αποκλείεται να υπάρξουν παράλογες καταστάσεις όπου, λόγω μιας οικονομικής ύφεσης ή κρίσης, η μη τήρηση κάποιων δημοσιονομικών στόχων να οδηγήσει στην αναστολή χρηματοδοτήσεων εμβαθύνοντας έτσι την κρίση και την περαιτέρω απομάκρυνση από τους στόχους.

Τέλος, από πολιτικής σκοπιάς θα πρέπει να εκτιμηθεί το γεγονός των συνεπειών που θα έχει στην κοινή γνώμη και στο μέσο Ευρωπαϊκό πολίτη – για το οποίο οι διαρθρωτικές πολιτικές προσδίνουν μια θετική εικόνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης – μιας τέτοιας πρακτικής. Ποιος χρειάζεται να δώσει πρόσθετα επιχειρήματα στους επικριτές της ΟΝΕ, όταν μάλιστα υπάρχουν άλλα μέσα πίεσης ιδιαίτερα με την ευαισθησία των χρηματοδοτικών αγορών και την κινητικότητα της μη οργανωμένης ροής κεφαλαίων.

5.2. Κρίσιμο μέγεθος και κριτήρια κατανομής για μια αποτελεσματική διαρθρωτική πολιτική

Οι οικονομικοί πόροι και ο τρόπος που θα διατεθούν για την περίοδο 2000 και μετά είναι καθοριστικής σημασίας γιατί θα επηρεάσουν τόσο τους στόχους όσο και το ρυθμό προς την κοινωνική και οικονομική συνοχή και ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Ας δούμε ποια είναι εκείνα τα κριτήρια που θα μπορούσαν να διευκολύνουν μια οικονομικά αποτελεσματική διαρθρωτική πολιτική.

Στο πολιτικό επίπεδο θα πρέπει να κατοχυρωθεί ότι συγκυριακά προβλήματα και καταστάσεις δεν θα πρέπει να υποθρεψουν την προσπάθεια της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης και του ευρωπαϊκού μοντέλου κοινωνίας.

Λαμβάνοντας υπόψη τα προαναφερθέντα και το γεγονός ότι οι διαρθρωτικές πολιτικές θα εκπροσωπούν το 1999 περίπου το 0,46% του ευρωπαϊκού Α.Ε.Π., μια πολιτική απόφαση που θα έθετε σαν ένα κατώτατο όριο ένα 0,6% του Α.Ε.Π. για τις διαρθρωτικές πολιτικές είναι συμβατή με την οικονομική συγκυρία, την σταδιακή διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και επιτρέπει την εφαρμογή μιας αξιόπιστης διαρθρωτικής πολιτικής για την Ένωση.

Οι επιπτώσεις και τ' αποτελέσματα των διαρθρωτικών πολιτικών και η εμπειρία της δεκαετίας 1989-99 δείχνουν ότι η αντιμετώπιση των βασικών περιφερειακών και διαρθρωτικών ανισοτήτων απαιτούν ένα κρίσιμο μέγεθος οργανωμένης μεταφοράς πόρων της τάξης των 250 με 300 ECU/κάτοικο και ένα κύκλο περίπου 20 με 25 χρόνια. Χαμηλότερη ή υψηλότερη έντασης βοήθεια οδηγούν περισσότερο σ' έμμεση επιδότηση του επιπέδου ζωής ή του κόστους εργασίας, παρά σε μια ουσιαστική βελτίωση των βασικών συντελεστών ανταγωνιστικότητας στην διασφάλιση ίσων ευκαιριών ανταγωνισμού.

Τα κριτήρια κατανομής των πόρων είναι ένα βασικό στοιχείο προς επανεξέταση στην προοπτική αποτελεσματικότερης χρησιμοποίησης των πόρων. Η παρούσα κατανομή στηρίζεται περισσότερο σε λογικές πολιτικών προτιμήσεων παρά σε κριτήρια αναγκών και οικονομικής αποτελεσματικότητας.

Είναι οικονομικά παράλογο, περιφέρειες με λιγότερες ανάγκες, με υψηλούς ρυθμούς μεγέθυνσης, με μεγάλη τυχαία θετική ροή κεφαλαίων να έχουν την μεγαλύτερη μεταφορά πόρων από τον κοινοτικό προϋπολογισμό και τις διαρθρωτικές πολιτικές. Όπως είναι οικονομικά αναποτελεσματική η μεταφορά πόρων της τάξης του 30 ή 40 ECU/κάτοικο, ιδιαίτερα σε ζώνες μέσα σε αναπτυσσόμενες και ισχυρές οικονομίες. Είναι, τέλος, οικονομικά αμφισβητήσιμη η προστιθέμενη αξία της μεταφοράς πόρων από τον κοινοτικό προϋπολογισμό για περιφέρειες ή πολιτικές όπου οι κοινοτικοί πόροι αντιστοιχούν σ' ένα ασήμαντο μικροποσοστό των κινητοποιούμενων σ' εθνικό επίπεδο πόρων.

Στο μέλλον απαιτείται μια μεγαλύτερη προσπάθεια γεωγραφικής συγκέντρωσης των πόρων.

Θα πρέπει ν' αντικατασταθεί το υπάρχον σύστημα κατανο-

μής κατά χώρα και περιφέρεια στην βάση κριτηρίων αύξησης της οικονομικής αποτελεσματικότητας και της προστιθέμενης αξίας των κοινοτικών πόρων. Ένα τέτοιο σύστημα περιλαμβάνει:

- Κριτήρια σε σχέση με την κατάσταση και τα κοινωνικο-οικονομικά προβλήματα της χώρας ή περιφέρειας.
- Κριτήρια σε σχέση με τους στόχους και τα επιδιωκόμενα αποτελέσματα του συνολικού προγράμματος. Η διαχείριση των δημοσίων πόρων βάσει στόχων και αποτελεσμάτων είναι επιτακτική απαίτηση της κοινωνίας και θα πρέπει ν' αντικαταστήσει τις κυρίαρχουσες λογικές του «δούναι και λαβείν» και της λογιστικής διαχείρισης του δημοσίου χρήματος.
- Κριτήρια σε σχέση με τις δυνατότητες χρηματοδότησης των ενεργειών από εθνικά δημοσιονομικά περιθώρια και τις υποχρεώσεις από άλλες ευρωπαϊκές πολιτικές.
- Κριτήρια και δυνατότητες κινητοποίησης του ιδιωτικού κεφαλαίου και της ενδογενούς αποταμίευσης.

5.3. Προκλήσεις και προτεραιότητες για το 2000 και μετά

Την στιγμή που γράφεται αυτό το κείμενο δεν είναι δυνατό να εκτιμηθεί η δυναμική που θα προκύψει από την Διακυβερνητική και που θα επηρεάσει την αναμόρφωση των διαρθρωτικών πολιτικών. Πενιχρά αποτελέσματα στην Διακυβερνητική θα ενισχύσουν μια τεχνικο-διοικητική διαδικασία με βασικό μέλημα μια διακρατική κατανομή και ανακατανομή των διαρθρωτικών πόρων. Διαφορετική θα είναι η δυναμική και για τις διαρθρωτικές πολιτικές στην περίπτωση που η Διακυβερνητική αποφασίσει την διεύρυνση της Ένωσης λίγο μετά το 2000, ενίσχυση της πολιτικής ενοποίησης και ενίσχυση των προϋποθέσεων για πλήρη συμμετοχή στην ΟΝΕ και εσωτερική αγορά όλων των κρατών-μελών που το επιθυμούν. Μια τέτοια προοπτική συνεπάγεται εξέλιξη των σημερινών προτεραιοτήτων και της μεθόδου των διαρθρωτικών πολιτικών.

Οι στόχοι

- Η βελτίωση της ανταγωνιστικότητας των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών αποτελεί βασική προτεραιότητα.

Οι μικρές χώρες με τις λιγότερο ανταγωνιστικές οικονομίες συναντούν δυσκολίες στο να βρουν την θέση τους στο νέο διεθνή καταμερισμό εργασίας και αδυνατούν να χρηματοδοτήσουν από μόνες τους τις αναγκαίες διαρθρωτικές προσαρμογές. Χώρες σαν την Πορτογαλία, Ελλάδα και κύριο Τσεχία, Ουγγαρία, Σλοβακία κ.λπ. κινδυνεύουν να μην ενταχθούν στην ισχυρή ολοκληρωμένη ευρωπαϊκή οικονομία και να μείνουν στο περιθώριο του υπό διαμόρφωση – από εσωτερική αγορά και ΟΝΕ ισχυρού πυρήνα ολοκλήρωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Το προηγούμενο της Ιρλανδίας και οι διαφαινόμενες εξελίξεις στην Πορτογαλία και Ελλάδα δείχνουν ότι με το ύψος βοήθειας αναλόγου του 1994-99 απαιτείται περίπου μια περίοδος περίπου 20 ετών για την διαρθρωτική προσαρμογή

αυτών των χωρών. Οι εθνικές πολιτικές επιταχύνουν ή επιβραδύνουν την εν λόγω προσαρμογή.

Τηρουμένων των αναλογιών, ανάλογη είναι η προβληματική για μερικές περιφέρειες της Ισπανίας, Ιταλίας, Γερμανίας και αύριο της Πολωνίας. Λόγω της διάστασης των χωρών αυτών οι ανάγκες διασπονδύλωσης του χώρου τους είναι ένα πρόσθετο πρόβλημα. Ο δυϊσμός ως προς την δυναμική ανάπτυξης στις χώρες αυτές – συγκέντρωση της οικονομικής δραστηριότητας στις γειτνιαζουσες χωροταξικά περιφέρειες με το κέντρο της Ευρώπης – εμπεριέχει τον κίνδυνο της οικονομικής περιθωριοποίησης και της ανάγκης μόνιμης μεταφοράς πόρων για την διατήρηση ενός αποδεκτού επιπέδου

σης πολύμορφων και πολλαπλών παρακμών.

Η τεχνολογική πρόοδος, η παγκοσμιοποίηση των οικονομιών, τα μοντέλα κατανάλωσης έχουν και θα συνεχίσουν να έχουν επιπτώσεις επί και πέραν του παραγωγικού ιστού. Η μεταβιομηχανική κοινωνία που διαμορφώνεται και υλοποιείται, προβάλλει και συνεπάγεται μια πλειονότητα παρακμών. *Δίπλα στην βιομηχανική παρακμή προστίθεται η αστική παρακμή, η παρακμή των ορεινών ζωνών και η γενικότερη περιβαλλοντολογική παρακμή.*

• Η *απασχόληση* αποτελεί μείζονα προτεραιότητα των διαρθρωτικών πολιτικών.

Η ανεργία παραμένει μαζική και η κύρια συνισταμένη της



διαβίωσης, περίπου εκατό (100) εκατομμυρίων πολιτών. Μια μεταφορά πόρων σε τέτοιο μέγεθος και με στόχο την διατήρηση του επιπέδου διαβίωσης θα είναι οικονομικά και πολιτικά δύσκολη τόσο σ' εθνικό όσο και ευρωπαϊκό επίπεδο και οι τάσεις απόρριψης των λιγότερο αναπτυγμένων περιφερειών στις μεγάλες χώρες έχει ήδη αρχίσει να παίρνει ανησυχητικές διαστάσεις.

Για το σύνολο των περιοχών που αναφέρθηκαν είναι αναγκαίο να διατηρηθεί η συνδυασμένη προσπάθεια βελτίωσης των βασικών συντελεστών ανταγωνιστικότητας – βασικές υποδομές, ανθρώπινο δυναμικό, άυλες επενδύσεις κύρια στην έρευνα-τεχνολογία, στήριξη των ΜΜΕ. Μια τέτοια προσπάθεια δεν πρέπει να στηρίζεται μόνο σ' εθνικές επιλογές και προτεραιότητες αλλά και σ' ένα ευρύτερο σχέδιο διευθέτησης του ευρωπαϊκού χώρου και εξειδίκευσης των εν λόγω περιοχών.

• Θα πρέπει ν' αναθεωρηθεί η περιοριστική ερμηνεία της βιομηχανικής παρακμής και των συνεπειών που έχει σήμερα σε κατηγορίες, πληθυσμού και περιοχές του ευρωπαϊκού χώρου. Για το μέλλον θα πρέπει να εντάξουμε στον χώρο των διαρθρωτικών πολιτικών ένα διευρυμένο στόχο καταπολέμη-

είναι διαρθρωτική, ενισχύοντας τον κοινωνικό αποκλεισμό. Οι διαρθρωτικές πολιτικές συμβάλλουν ήδη στην καταπολέμηση της ανεργίας με την χρηματοδότηση ενεργειών στα πλαίσια των εθνικών πολιτικών οικονομικής και κοινωνικής διαχείρισης της ανεργίας. Ταυτόχρονα, προωθούν την εναλλασσόμενη επαγγελματική κατάρτιση, εμπειρία και μοντέλο, βασικά της μεταπολεμικής Γερμανίας. Η προσκόλληση σ' εθνικές προτεραιότητες και η εναλλασσόμενη κατάρτιση σαν βασικές κατευθύνσεις φαίνονται, σήμερα, ξεπερασμένες.

Στο μέλλον οι διαρθρωτικές πολιτικές θα πρέπει ν' αναζητήσουν λιγότερη εξάρτηση από εθνικές κι αφού ενσωματώσουν: – τις νέες δυναμικές που διαμορφώνονται με το άνοιγμα των οικονομικών και τις ανάγκες προσαρμογής της αγοράς εργασίας,

– τις εξελίξεις στο σύστημα εκπαίδευσης και κατάρτισης, καθώς και

– τις νέες προοπτικές της κοινωνίας της πληροφόρησης να γίνουν ο κύριος μοχλός στήριξης και μετεξέλιξης του ευρωπαϊκού μοντέλου κοινωνίας.

Οι διεθνείς εμπειρίες και η προβληματική σ' ευρωπαϊκό επίπεδο' οριοθετούν τέσσερις βασικές κατευθύνσεις:

α) Οι νέοι που εγκαταλείπουν το σχολικό σύστημα να επωφελούνται από μέτρα και ενέργειες ένταξης στον κόσμο της εργασίας.

β) Η επαγγελματική κατάρτιση να επεκτείνεται σ' όλη την διάρκεια ζωής.

γ) Μια ενεργή πολιτική αγορά εργασίας για την αναδιανομή της απασχόλησης με την διευκόλυνση του περάσματος από μια θέση εργασίας σε μια άλλη, ώστε η ευκαμψία να μην σημαίνει ανεργία και κατά συνέπεια αντίσταση σ' όποια αναγκαία διαρθρωτική προσαρμογή του παραγωγικού ιστού. Η αναδιανομή της απασχόλησης να εμπεριέχει, βέβαια και την μείωση του χρόνου εργασίας.

5.4. Η μέθοδος και οι αρχές των διαρθρωτικών πολιτικών

Η μέθοδος των διαρθρωτικών πολιτικών στηρίζεται σε τέσσερις βασικές αρχές – ενδεικτικός προγραμματισμός, εταιρική σχέση, προσθετικότητα, συγκέντρωση πόρων – που αποτελούν, παρά κάποιες ανάγκες βελτίωσης, ένα σημαντικό κεκτημένο.

Ο ενδεικτικός προγραμματισμός αναδεικνύεται σαν ένα ενδιαφέρον όργανο διαφάνειας στον καθορισμό και διαπραγμάτευση στόχων και πολιτικών, σαν μια εγγύηση και ενίσχυση της αξιοπιστίας για την ανάληψη στρατηγικού χαρακτήρα πρωτοβουλιών πέρα από τις ετήσιες και βραχυπρόθεσμες προτεραιότητες. Συμβάλλει στο να λαμβάνονται καλύτερα υπόψη οι μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες ανάγκες της ανάπτυξης και ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, που δεν είναι κατ' ανάγκη και προτεραιότητες δράσης των οικονομικών φορέων στο πλαίσιο των νόμων της αγοράς.

Η εμπειρία των δέκα τελευταίων ετών δείχνει ότι απαιτείται η ενίσχυση της ποιότητας των προγραμματιζόμενων ενεργειών, η ενίσχυση της συνοχής τους και η πιο συστηματική θεώρηση και ενσωμάτωση, της αλληλεξάρτησης, των οικονομιών σ' ευρωπαϊκό εθνικό και περιφερειακό επίπεδο.

Η *εταιρική σχέση* είναι μια καθοριστική σχέση σύγκλισης προτεραιοτήτων και στόχων καθώς και υποχρεώσεων κατά την σύλληψη και υλοποίηση των συγχρηματοδοτούμενων πολιτικών και ενεργειών. Η βελτίωση της εταιρικής σχέσης απαιτείται προς δύο βασικές κατευθύνσεις:

- στην μείωση της ασυμμετρίας στην διαδικασία λήψης αποφάσεων που η ισορροπία δυνάμεων έχει διαμορφώσει σε βάρος των περιφερειακών και τοπικών αρχών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και των κοινωνικο-οικονομικών εταίρων,
- στην καλύτερη καταγραφή και διασάφηση των αρμοδιοτήτων, στην φάση υλοποίησης των συγχρηματοδοτούμενων ενεργειών, στο πνεύμα μιας χρηστής κι αποτελεσματικής διαχείρισης.

Η *συγκέντρωση και προσθετικότητα* των πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι βασικός παράγοντας στην αποτελεσματικότητα και τις επιπτώσεις των διαρθρωτικών πολιτικών.

Η συγκέντρωση των πόρων, περίπου 70%, για τις λιγότερο

αναπτυγμένες περιφέρειες είναι μια πολύ σημαντική πρόοδος. Το γεγονός όμως ότι το 50% του πληθυσμού της Ένωσης είναι επιλέξιμος για βοήθεια που διατίθεται για τις διαρθρωτικές πολιτικές δεν ενισχύει την αποτελεσματικότητά τους. Είναι αναγκαία μια μεγαλύτερη συγκέντρωση τόσο για τις επιλέξιμες περιφέρειες όσο και ενέργειες και πληθυσμό. Η προσθετικότητα των πόρων της Ένωσης σε σχέση με την εθνική προσπάθεια θα πρέπει να διατηρηθεί ως αρχή. Θα πρέπει όμως να εγκαταλειφθεί η μηχανιστική εφαρμογή της⁴ και με οικονομικά κριτήρια να προσδιορίζονται οι δυνατότητες και τα περιθώρια της εθνικής δαπάνης κι αυτό να θεωρείται σαν βάση υπολογισμού για την προσθετικότητα. Στην γενική προβληματική δεν θα πρέπει να διαφεύγουν της προσοχής οι δυνατότητες κινητοποίησης ιδιωτικών πόρων, που είναι εξίσου καθοριστικής σημασίας για την Κ.Ο.Σ. και δεν έχουν επαρκώς αξιοποιηθεί.

Ο συντονισμός, οριζόντιος και κάθετος, τόσο στα όργανα όσο και τους πόρους που ισχύει σήμερα θα πρέπει να ενισχυθεί προς δύο κατευθύνσεις:

- Στον συντονισμό και σ' επίπεδο πολιτικών, αφού οι μακρο-οικονομικές, τομεακές κι άλλες ρυθμιστικές πολιτικές ενισχύουν ή αδυνατίζουν τ' αποτελέσματα και τις επιπτώσεις των διαρθρωτικών πολιτικών.
- Μια περιττή γραφειοκρατία υπεισέρχεται στην πράξη περιορίζοντας την αναγκαία ευελιξία της μεθόδου, λόγω της πολλαπλότητας των χρηματοδοτικών οργάνων και τις πρακτικές τους – συχνά κατάλοιπα, παρελθόντος και συγκρούσεων γραφειοκρατικών συμφερόντων.

Στο επίπεδο της Ένωσης μια ενοποίηση των οργάνων θα μείωνε σε μεγάλο βαθμό διαδικασίες και γραφειοκρατικές πρακτικές.

ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

1. EKT, ΕΤΠΑ, ΕΛΠΤΑ .
2. Στοιχεία του ΟΟΣΑ δημοσιευθέντα στο Παρίσι στις 17/6/96, εφημ. *Le Monde*, 19/6/96.
3. Όπως αναλύεται στο άρθρο του Α. Μητσού.
4. 270 ECU/κάτοικος/έτος X +/- 110 εκατομμύρια κατοίκους είναι περίπου 30 δισ. ECU κατ' έτος για τις νέες χώρες, συγκρινόμενο με τα 27 δισ. ECU για τις 15 χώρες της Ένωσης (1994-99).
5. Εκτιμήσεις βάσει μοντέλου εισροών-εκροών.
6. Πρόκειται για θέσεις απασχόλησης που δημιουργήθηκαν και/ή διατηρήθηκαν. Δεν πρόκειται μόνο για νέες θέσεις εργασίας.
7. – Λευκή βίβλος: «Απασχόληση ανάπτυξης, ανταγωνιστικότητα».
– Ανακοίνωση Επιτροπής για τις Περιφερειακές συμφωνίες απασχόλησης.
– Ανακοίνωση Επιτροπής για το «Εκπαιδευτικό σύστημα».
8. Άλλωστε, ιδιαίτερα προβληματική με την ύπαρξη του Ταμείου Συνοχής, τις διακριτικές εξαιρέσεις για τις Γερμανία (Νέα Länder), Ισπανία, Ην. Βασίλειο κ.λπ. δυσκολίες από επιλεξιμότητας δαπανών για υπηρεσίες που προσφέρονται από δημόσιο κι ιδιωτικό τομέα.