ISSN 0250–815X

Επίσημη Εφημερίδα

των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

C 193

44ο έτος

10 Ιουλίου 2001

Έκδοση στην ελληνική γλώσσα

Ανακοινώσεις και Πληροφορίες

Ανακοίνωση αριθ. | Περιεχόμενα | Σελίδα

I *Ανακοινώσεις*

.....

II *Προπαρασκευαστικές πράξεις*

Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή

Σύνοδος του Απριλίου 2001

2001/C 193/01 Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα την «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας και των μεταφορών» 1

2001/C 193/02 Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα την «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, υπηρεσιών και έργων» 7

2001/C 193/03 Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 73/239/ΕΟΚ του Συμβουλίου όσον αφορά τις απαιτήσεις περιθωρίου φερεγγυότητας για τις επιχειρήσεις ασφάλισης ζημιών» 16

2001/C 193/04 Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 79/267/ΕΟΚ του Συμβουλίου όσον αφορά τις απαιτήσεις περιθωρίου φερεγγυότητας για τις επιχειρήσεις ασφάλισης ζωής» 21

Τιμή: 24,50 EUR

EL

(συνέχεια στην επόμενη σελίδα)

Ανακοίνωση αριθ.	Περιεχόμενα *(συνέχεια)*	Σελίδα
2001/C 193/05	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση, για 24η φορά, της οδηγίας 76/769/ΕΟΚ του Συμβουλίου σχετικά με τους περιορισμούς κυκλοφορίας στην αγορά και χρήσης μερικών επικίνδυνων ουσιών και παρασκευασμάτων (πενταβρωμοδιφαινυλαιθέρας)»	27
2001/C 193/06	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 881/92 του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά των οδικών εμπορευματικών μεταφορών μέσα στην Κοινότητα, οι οποίες έχουν ως σημείο αναχώρησης ή προορισμού το έδαφος κράτους μέλους ή διέρχονται από το έδαφος ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών, όσον αφορά την ενιαία βεβαίωση οδηγού»	28
2001/C 193/07	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα την «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση των οδηγιών 90/425/ΕΟΚ και 92/118/ΕΟΚ όσον αφορά τους υγειονομικούς κανόνες για τα ζωικά υποπροϊόντα»	31
2001/C 193/08	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα την «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τον καθορισμό των υγειονομικών κανόνων για τα ζωικά υποπροϊόντα που δεν προορίζονται για κατανάλωση από τον άνθρωπο»	32
2001/C 193/09	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1696/71 περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του λυκίσκου»	38
2001/C 193/10	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1254/1999 του Συμβουλίου περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του βοείου κρέατος»	39
2001/C 193/11	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1251/1999 περί θεσπίσεως καθεστώτος στήριξης των παραγωγών ορισμένων αροτραίων καλλιεργειών»	42
2001/C 193/12	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Στρατηγική που αποβλέπει στη βελτίωση της λειτουργίας του συστήματος ΦΠΑ στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς»	45
2001/C 193/13	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνική Επιτροπής για την «Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 77/388/ΕΟΚ με στόχο την απλοποίηση, τον εκσυγχρονισμό και την εναρμόνιση των όρων που επιβάλλονται στην τιμολόγηση όσον αφορά τον φόρο προστιθέμενης αξίας»	53
2001/C 193/14	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η διεύρυνση της ΕΕ: η πρόκληση που αντιμετωπίζουν οι υποψήφιες χώρες όσον αφορά την εκπλήρωση των οικονομικών κριτηρίων για την ένταξη»	60
2001/C 193/15	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα τη «Δεύτερη έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή»	70
2001/C 193/16	Γνωμοδότηση του τμήματος για την «Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα»	77

EL

(συνέχεια στην 3η σελίδα του εξωφύλλου)

2001/C 193/17	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 93/7/ΕΟΚ του Συμβουλίου σχετικά με την επιστροφή πολιτιστικών αγαθών που έχουν παράνομα απομακρυνθεί από το έδαφος κράτους μέλους»	84
2001/C 193/18	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 3911/92 σχετικά με την εξαγωγή πολιτιστικών αγαθών»	85
2001/C 193/19	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η απασχόληση και η κοινωνική κατάσταση στις Χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης»	87
2001/C 193/20	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα την «Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού στα Δυτικά Βαλκάνια»	99
2001/C 193/21	Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η οργανωμένη κοινωνία των πολιτών και η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση — Συμβολή της ΟΚΕ στην επεξεργασία της Λευκής Βίβλου»	117

EL

II

(Προπαρασκευαστικές πράξεις)

ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα την «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας και των μεταφορών»

(2001/C 193/01)

Στις 8 Σεπτεμβρίου 2000, και σύμφωνα με τα άρθρα 47 παράγραφος 2, 55 και 95 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφάσισε να ζητήσει από την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή γνωμοδότηση με θέμα την ανωτέρω πρόταση.

Οι προπαρασκευαστικές εργασίες ανατέθηκαν στο τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση» το οποίο όρισε τον κ. Green ως εισηγητή. Το τμήμα υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 7 Φεβρουαρίου 2001.

Κατά την 381η σύνοδο ολομέλειας της 25ης και 26ης Απριλίου 2001 (συνεδρίαση της 26ης Απριλίου), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 88 ψήφους υπέρ, 17 κατά και 10 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. **Εισαγωγή**

1.1. Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, ανταποκρινόμενη στην Πράσινη Βίβλο με τίτλο «Οι δημόσιες συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση: κατευθύνσεις και προβληματισμοί για το μέλλον» που δημοσίευσε η Επιτροπή το Νοέμβριο του 1996 (1), υιοθέτησε ομόφωνα γνωμοδότηση στις 28 Μαΐου 1997 (2).

Οι τροποποιήσεις που προτείνει η Επιτροπή για την «οδηγία για τους ειδικούς τομείς» 93/38/ΕΟΚ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών (3), οι οποίες πρέπει να εξεταστούν υπό το φως της απελευθέρωσης που εισάγεται σταδιακά σε ορισμένους τομείς έχουν ως αποτέλεσμα την ριζική αναθεώρηση όλης της νομοθεσίας της ΕΕ όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις. Η Επιτροπή προτείνει επίσης την τροποποίηση των οδηγιών περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων προμηθειών, υπηρεσιών και έργων, εξαιρώντας όμως τον τομέα των τηλεπικοινωνιών από τα πεδία εφαρμογής των εν λόγω οδηγιών. Στη νέα οδηγία η Επιτροπή προτείνει την τροποποίηση των ισχυουσών διατάξεων προκειμένου να ληφθεί υπόψη η απελευθέρωση που έχει πραγματοποιηθεί στην αγορά των τηλεπικοινωνιών. Στην πρόταση οι τροποποιήσεις χωρίζονται σε δύο μέρη, τα οποία αφορούν αντίστοιχα την απλούστευση της οδηγίας και την μεταβολή του νομικού πλαισίου.

1.2. Η ΟΚΕ συγχαίρει την Επιτροπή για την προσπάθειά της να ανοίξουν οι αγορές. Από την πρώτη στιγμή ένα παρόμοιο άνοιγμα είχε τεθεί ως στόχος για την ευρωπαϊκή συνεργασία. Η ΟΚΕ επιθυμεί όμως να προτείνει ορισμένες μεταβολές στην πρόταση οδηγίας της Επιτροπής.

1.3. Μετά τις γενικές παρατηρήσεις της, που αφορούν αφενός τις απλοποιήσεις της πρότασης οδηγίας και αφετέρου τις νομοθετικές τροποποιήσεις, η ΟΚΕ υποβάλει την πρότασή της.

(1) COM(96) 583 τελικό.
(2) Εισηγητής: ο κ. Henri Malosse, ΕΕ C 287 της 22.9.1997, σ. 92.
(3) Πρόκειται για την οδηγία 93/38/ΕΟΚ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης συμβάσεων στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών («οδηγία για τους ειδικούς τομείς») έτσι όπως τροποποιήθηκε την τελευταία φορά από την οδηγία 98/4/ΕΚ· για τις οδηγίες 89/665/ΕΟΚ και 92/13/ΕΟΚ περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής («οδηγίες προσφυγής»). ΕΕ L 199 της 9.8.1993 όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 94/22/ΕΚ της 30ής Μαΐου 1994, ΕΕ L 164 της 30.6.1994 και από την οδηγία 98/4/ΕΚ της 16ης Φεβρουαρίου 1998, ΕΕ L 101 της 1.4.1998.

2. Γενικές παρατηρήσεις σχετικά με τις απλουστεύσεις της οδηγίας 93/38/ΕΟΚ

2.1. Οι τροποποιήσεις της πρότασης οδηγίας αφορούν το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 93/38/ΕΟΚ σχετικά με τις συμβάσεις στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών των οποίων προτείνεται η αναθεώρηση υπό το φως της απελευθέρωσης που εισάγεται σταδιακά στους εν λόγω τομείς, η εισαγωγή μηχανισμών ηλεκτρονικών αγορών, η διασαφήνιση των διατάξεων για τις τεχνικές προδιαγραφές, που ευνοεί κυρίως τις καινοτόμες επιχειρήσεις, την ενίσχυση των διατάξεων για τα κριτήρια ανάθεσης, την απλούστευση των κατωτάτων ορίων και την καθιέρωση κοινού λεξιλογίου για τις δημόσιες συμβάσεις.

Η ΟΚΕ συμφωνεί μεν με τις εν λόγω τροποποιήσεις διαφωνεί όμως με τις συχνές μεταβολές του κοινοτικού δικαίου διότι δυσκολεύεται η γνώση και η κατανόηση της νομοθεσίας. Η ΟΚΕ παροτρύνει την Επιτροπή να εξετάσει πιο ευέλικτα και σταθερά πλαίσια προκειμένου να μην παρεμποδισθεί η αναγκαία εξάπλωση του κοινοτικού δικαίου.

2.2. Η Επιτροπή με την πρότασή της διευκρινίζει την οδηγία, πράγμα που επιδοκιμάζεται. Η οδηγία χωρίζεται σε τέσσερα τμήματα, στους ορισμούς, στις διατάξεις για τις συμβάσεις, στους ειδικούς κανόνες για τους διαγωνισμούς μελετών σχετικά με την παροχή υπηρεσιών καθώς και τις στατιστικές υποχρεώσεις και τις τελικές διατάξεις. Το κείμενο είναι ακόμη δύσβατο λόγω της πληθώρας των λεπτομερειών σε ορισμένα σημεία (π.χ. άρθρο 26) και λόγω σαφούς έλλειψης διευκρινίσεων σε άλλα σημεία π.χ. άρθρο 9 το οποίο δεν διασαφηνίζεται περαιτέρω.

2.3. 'Οταν εγκριθεί η οδηγία αυτή τότε θα είναι απαραίτητο για κάθε κράτος μέλος να την ενσωματώσει στην νομοθεσία του, εφόσον η κωδικοποιημένη οδηγία είναι σαφέστερη όπως και το σύνολο των διατάξεων — π.χ. οι διατάξεις για την ενημέρωση των συμμετεχόντων όσον αφορά τα αποτελέσματα της διαδικασίας εμφανίζονται τώρα μαζί με τις διατάξεις για την ενημέρωση των συμμετεχόντων για τα ποιοτικά κριτήρια που καθορίζονται στην οδηγία. Εισάγεται επίσης μία τροποποίηση όσον αφορά το περιεχόμενο διότι η υποχρέωση πληροφόρησης σχετικά με το αποτέλεσμα μιας διαδικασίας διευρύνεται και περιλαμβάνει πλέον όλες τις αναθέτουσες αρχές πράγμα που είναι σκόπιμο. Η εισαγωγή γενικών αρχών — αμοιβαία αναγνώριση και ίση μεταχείριση — για την επιλογή των συμμετεχόντων σε κλειστές διαδικασίες και διαδικασίες με διαπραγμάτευση αποτελεί επίσης ένα βήμα προόδου.

2.3.1. Κατά την αξιολόγηση της ποιότητας των προσφορών, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν με νόμιμο τρόπο να λαμβάνουν υπόψη κοινωνικά και περιβαλλοντικά θέματα, το κατά πόσο τηρείται η αρχή της ίσης μεταχείρισης και το κατά πόσο τηρείται η ισχύουσα εθνική και κοινοτική νομοθεσία στον κοινωνικό και περιβαλλοντικό τομέα, καθώς και οι συμβάσεις της ΔΟΕ (που έχουν επικυρωθεί από τα κράτη μέλη). Τούτο, ωστόσο, θα πρέπει να διατυπώνεται στην οδηγία.

2.4. Η υποχρέωση αναγνώρισης ποιοτικών συστημάτων ασφαλείας τόσο για τις συμβάσεις προμηθειών, υπηρεσιών και έργων και η υποχρέωση παραπομπής σε ευρωπαϊκά πρότυπα (EN 29000 σειρά και EN 45000 σειρά) όσον αφορά την ποιοτική ασφάλεια ή την πιστοποίηση ή την αναγνώριση άλλων μεθόδων απόδειξης αποτελεί επίσης μια εύστοχη ανανέωση. Η αναφορά στην προσπάθεια των κρατών μελών για δικά τους πρότυπα πρέπει να διευκρινιστεί περισσότερο στην πρόταση οδηγίας διότι μπορεί να δημιουργήσει σύγχυση ή να οδηγήσει σε περαιτέρω απαιτήσεις και να δημιουργηθούν … εμπόδια για την πρόσβαση στην αγορά. Οι τακτικές αυτές μεταβολές της νομοθεσίας αποτελούν οπωσδήποτε στοιχείο σύγχυσης για τους οικονομικούς φορείς.

2.5. Η ΟΚΕ εγείρει επίσης το ερώτημα της έλλειψης αναφορών στο κείμενο στα θέματα περιβάλλοντος, τα οποία διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στη μελλοντική Ευρώπη. Η συμπερίληψη λογικά συμβατών περιβαλλοντικών κριτηρίων που να μην συντελούν στην αποδυνάμωση της σύμβασης θα μπορούσε να γίνει πιο συγκεκριμένα στο άρθρο 53. Δεν θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη παρά μόνον όταν αποτελούν καθοριστικό στοιχείο για τις συνέπειες στο περιβάλλον, σύμφωνα με τον τρόπο υλοποίησης των έργων που προτείνουν οι ανταγωνιστές.

Αξιοσημείωτη είναι η απουσία οποιωνδήποτε κοινωνικών πτυχών μεταξύ των κριτηρίων ανάθεσης των συμβάσεων. Κοινωνικά κριτήρια θα μπορούσαν επίσης να αναπτυχθούν ειδικά στο άρθρο 53. Η ΟΚΕ αντιλαμβάνεται ότι είναι δύσκολο να καλυφθούν λεπτομερώς αυτές οι πτυχές και συνιστά στην Επιτροπή να μετατρέψει τις μελλοντικές ερμηνευτικές ανακοινώσεις σχετικά με τις περιβαλλοντικές και τις κοινωνικές πτυχές σε κατευθυντήριες γραμμές για τα κράτη μέλη, με λεπτομέρειες σχετικά με τους δυνατούς τρόπους εφαρμογής αυτών των πτυχών. Επιπροσθέτως, η Επιτροπή επεξεργάζεται επί του παρόντος ένα «Εγχειρίδιο Πράσινων Δημόσιων Συμβάσεων», για να καθοδηγήσει τις δημόσιες αρχές να λαμβάνουν υπόψη τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά κατά την ανάθεση των συμβάσεων. Η ΟΚΕ συνιστά να συνταχθεί και ένα Εγχειρίδιο Κοινωνικών Δημόσιων Συμβάσεων, προκειμένου να παρασχεθεί καθοδήγηση στις δημόσιες αρχές και σε αυτόν τον τομέα.

2.6. Η σταδιακή προσπάθεια των κρατών μελών για την απελευθέρωση της αγοράς και μια αυστηρότερη επίσης δημοσιονομική πειθαρχία ανάγκασαν την Επιτροπή να προτείνει ορισμένες τροποποιήσεις που αποσκοπούν στην απλούστευση, στον εκσυγχρονισμό και στην μεγαλύτερη ευελιξία. Στις τροποποιήσεις αυτές πρέπει να ληφθεί υπόψη η εξέλιξη της νέας τεχνολογίας και ότι πρέπει να γίνει εγκαίρως ευκολότερη η κατανόηση των λεπτομερών και πολύπλοκων κανόνων. Η ΟΚΕ διαπιστώνει όμως ότι για να συναχθούν όλες οι συνέπειες της εν λόγω απελευθέρωσης είναι απαραίτητο να δοθεί στις δημόσιες προμήθειες ένας ακριβέστερος συνολικός ορισμός ο οποίος θα αντικαθιστά τους ορισμούς των παλαιότερων οδηγιών που περιείχαν πολλές ασάφειες ιδίως στον τομέα των παραχωρήσεων. Η ΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της που η Επιτροπή δεν αξιοποίησε την ευκαιρία, με την ανανέωση των οδηγιών, να επεξεργαστεί έναν σαφέστερο ορισμό των συμβάσεων παραχώρησης, των συμβάσεων σχετικά με τις δημόσιες και ιδιωτικές εταιρικές σχέσεις και των κανόνων σχετικά με το πως θα συνάπτονται οι συμβάσεις, ορισμό που η ΟΚΕ προτείνει στην πρόσφατη γνωμοδότησή της με θέμα «Ενίσχυση του δικαίου παραχωρήσεων και συμβάσεων δημοσίων και ιδιωτικών συμπράξεων ΔΙΣ» [1]: «Η παραχώρηση δημόσιων έργων συνιστά μια πράξη

[1] Γνωμοδότηση της ΟΚΕ, ΕΕ C 14 της 16.1.2001, σ. 91, εισηγητής ο κ. Levaux, σημείο 4.1.3.

(σύμβαση ή μονομερή πράξη) με την οποία μια δημόσια αρχή αναθέτει σε έναν ιδιωτικό οργανισμό το σχεδιασμό, τη διαμόρφωση, τη χρηματοδότηση, τη συντήρηση και την αξιοποίηση μιας υποδομής ή/και υπηρεσίας για μεγάλο και καθορισμένο χρονικό διάστημα». Είναι απολύτως απαραίτητο με έναν σαφέστερο ορισμό των παραχωρήσεων όσον αφορά τις υπηρεσίες ιδίως όταν πρόκειται για τον τρόπο με τον οποίο συνάπτονται οι συμβάσεις με όλες τις μορφές των δημόσιων και ιδιωτικών αρχών και οργάνων.

2.7. Η ΟΚΕ φρονεί ότι στην πρόταση της Επιτροπής θα έπρεπε να έχουν συμπεριληφθεί διατάξεις για την εκ των προτέρων ανάθεση αποκλειστικών δικαιωμάτων, περίπτωση στην οποία δημιουργούνται προβλήματα με την ανάθεση παραχωρήσεων υπηρεσιών. Αυτό συμφωνεί με τα προαναφερθέντα σχετικά με τον ορισμό των παραχωρήσεων και συμβάσεων δημοσίων και ιδιωτικών συμπράξεων, και η ΟΚΕ επιθυμεί να επαναλάβει ότι η ερμηνευτική ανακοίνωση είναι εξαιρετικά σημαντική διότι διευκρινίζει με σαφήνεια ότι η αναγνώριση των αποκλειστικών δικαιωμάτων πρέπει να διέπεται από τις διατάξεις της Συνθήκης και να συμφωνεί με τις βασικές αρχές της ευρωπαϊκής νομολογίας. Πρόκειται για ένα πολύπλοκλο πρόβλημα [1] που πρέπει να εξεταστεί σοβαρά αφού οι δημόσιες αρχές χωρίς αντικειμενικό λόγο εξαιρούν ολόκληρο τομέα δραστηριοτήτων από τους κανόνες του ανταγωνισμού πράγμα που εμποδίζει την ολοκλήρωση της ευρωπαϊκής αγοράς.

2.8. 'Οπως η ΟΚΕ έχει επανειλημμένως τονίσει, και πρόσφατα μάλιστα στην προαναφερθείσα γνωμοδότηση [2] δεν έχουν ακόμη διευκρινιστεί τελείως οι κοινοτικές διατάξεις για τις δημόσιες συμβάσεις (αγορές και συμβάσεις ανάθεσης έργων) αφού οι κανόνες για τις παραχωρήσεις και τις συμβάσεις των δημοσίων και ιδιωτικών συμπράξεων είναι ακόμη ασαφείς πράγμα που συνάγεται από την ερμηνευτική ανακοίνωση του Απριλίου 2000 σχετικά με το νομοθετικό πλαίσιο των παραχωρήσεων στις κοινοτικές διατάξεις [3]. Ως εκ τούτου δεν είναι δυνατόν να πραγματοποιηθούν ιδιωτικές επενδύσεις βάσει ενός σαφούς και σταθερού νομοθετικού πλαισίου, στα δημόσια έργα υποδομής. Μολονότι ότι η Επιτροπή αναφέρει στην ανακοίνωση ότι δεν αποκλείεται η υποβολή ειδικής νομοθετικής πρότασης για τις παραχωρήσεις εντούτοις θα ήταν ευκταίο και σκόπιμο να εισαχθεί η πρόταση οδηγίας ο ορισμός των παραχωρήσεων και συμβάσεων για τις δημόσιες και ιδιωτικές συμπράξεις προκειμένου να αποφευχθούν οι συνεχείς τροποποιήσεις της κοινοτικής νομοθεσίας. Το άρθρο 2 παράγραφος 3 της πρότασης οδηγίας είναι το ενδεδειγμένο άρθρο για την ενσωμάτωση της πρότασης της ΟΚΕ και του τμήματος της ερμηνευτικής ανακοίνωσης για την ανάθεση των παραχωρήσεων και συμβάσεων για τις δημόσιες και ιδιωτικές συμπράξεις. Η Επιτροπή επιθυμεί με στόχο τον καθορισμό σαφών αρχών σχετικά με την ανάθεση συμβάσεων στην ΕΕ να εκπονηθεί οδηγία ή κανονισμός όπου θα περιλαμβάνεται το περιεχόμενο της ερμηνευτικής ανακοίνωσης του Απριλίου 2000.

2.9. Η Επιτροπή προτείνει εξάλλου να παραπέμπει το άρθρο 1 στο άρθρο 1 της κωδικοποιημένης οδηγίας το οποίο είναι πληρέστερο και έχει το ίδιο περιεχόμενο σε γενικές γραμμές.

2.10. Η Επιτροπή τονίζει ότι τα δημόσια όργανα τα οποία λειτουργούν ως οικονομικοί φορείς δεν πρέπει να εκμεταλλεύονται τα πλεονεκτήματα που τους παρέχει το καθεστώς που τα διέπει διότι έτσι στρεβλώνεται ο ανταγωνισμός. Συμβαίνει συχνά στην Ευρώπη δημόσιες διοικήσεις ή ημικρατικά όργανα λόγω του ιδιαίτερου καθεστώτος που διαθέτουν να αντλούν ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα σε σχέση με τους ιδιωτικούς φορείς. Είναι αποφασιστικής σημασίας να διευκρινιστεί πλήρως η πτυχή αυτή στην πρόταση οδηγίας, διότι η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου δεν είναι ακόμη τελείως σαφής, πράγμα που οφείλεται ακριβώς στην έλλειψη ενιαίων κοινοτικών αρχών στον εν λόγω τομέα.

2.11. Ως εκ τούτου είναι απαραίτητο να εισαχθούν συμπληρωματικοί κανόνες που θα υποχρεώνουν τις αναθέτουσες αρχές να ελέγχουν την υπαγωγή των δημόσιων οργάνων στους ίδιους όρους, π.χ. φορολογικά, κοινωνικά και οικονομικά, όπως οι ιδιωτικοί φορείς. Οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να αρχίζουν τις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων ή τις δραστηριότητες συμβατικού χαρακτήρα — όχι μόνο για τον ιδιωτικό τομέα αλλά και για τις δημόσιες και ημιδημόσιες/ιδιωτικές οργανώσεις που υπάγονται σ' αυτές είτε σε άλλες αναθέτουσες αρχές.

2.12. Ούτε είναι ευκταίο να κυριαρχούν μονοπωλιακές καταστάσεις σε ορισμένες αγορές υπέρ ιδιωτικών επιχειρήσεων. Πρέπει να διασφαλιστεί ότι είτε δημόσιοι είτε ιδιωτικοί φορείς δεν θα αποτελούν αντικείμενο διακριτικής μεταχείρισης όσον αφορά την ανάθεση δημόσιων συμβάσεων και ότι για όλους τους συμμετέχοντες θα ισχύουν ακριβώς οι ίδιες συνθήκες ανταγωνισμού που ορίζονται από το κοινοτικό δίκαιο.

3. Αναλυτικές παρατηρήσεις σχετικά με τις προτεινόμενες τροποποιήσεις

3.1. Αναπτύσσονται οι εξής δύο αρχές με τις οποίες η ΟΚΕ συμφωνεί:

[1] Στην απόφασή του της 12ης Δεκεμβρίου 1996, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας αναφέρει τα εξής: «προκύπτει ότι τα αναφερόμενα αποκλειστικά ή ειδικά δικαιώματα πρέπει να νοούνται, γενικά, τα δικαιώματα που χορηγούνται από τις αρχές ενός κράτους μέλους σε μια επιχείρηση ή σε ένα περιορισμένο αριθμό επιχειρήσεων, σύμφωνα με κριτήρια τα οποία δεν είναι ούτε αντικειμενικά ούτε ανάλογα και δημιουργούν διακρίσεις και τα οποία επηρεάζουν σημαντικά την ικανότητα άλλων επιχειρήσεων να εγκαθιστούν και να εκμεταλλεύονται τηλεπικοινωνιακά δίκτυα ή να παρέχουν τηλεπικοινωνιακές υπηρεσίες εντός του ιδίου κράτους, υπό συνθήκες κατ ουσίαν αντίστοιχες».

[2] Εισήγηση του κ. Levaux για την ενίσχυση του δικαίου παραχωρήσεων και συμβάσεων δημοσίων και ιδιωτικών συμπράξεων ΔΙΣ.

[3] Ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής για τις παραχωρήσεις σύμφωνα με τις κοινοτικές διατάξεις για τις δημόσιες συμβάσεις, ΕΕ C 121 της 29.4.2000, σ. 2.

3.1.1. Η Επιτροπή έχει αναφέρει ότι θα υποβάλει πρόταση για την εξαίρεση από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 93/38/ΕΟΚ των τομέων (ύδατος, ενέργειας, μεταφορών και τηλεπικοινωνιών) που περιλαμβάνονται στην οδηγία και οι οποίοι σε συγκεκριμένο κράτος μέλος λειτουργούν κάτω από πραγματικές συνθήκες ανταγωνισμού. Με βάση την πραγματοποιηθείσα απελευθέρωση του τομέα των τηλεπικοινωνιών και την κατάσταση που επικρατεί στους άλλους τομείς που περιλαμβάνονται στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 93/38/ΕΟΚ, με την παρούσα πρόταση προτείνονται διάφορα πρότυπα λύσεων για τους τομείς αυτούς. Η ΟΚΕ μπορεί να συμφωνήσει μόνο με την ανακοίνωση αυτή.

3.2. Τη νομική βάση για την απελευθέρωση των τηλεπικοινωνιών αποτελούν τα άρθρα 86, και 95 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σύμφωνα με την οδηγία 90/388/ΕΟΚ, όπως τροποποιήθηκε από την 96/19/ΕΚ, τα κράτη μέλη πρέπει το αργότερο έως την 1η Ιανουαρίου 1998 να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα για να διασφαλιστεί το δικαίωμα κάθε επιχείρησης να διαθέτει τηλεϋπηρεσίες ή να συνδεθεί με το δίκτυο ή να τις δοθεί η δυνατότητα του τηλεδικτύου που είναι απαραίτητο για την παροχή των εν λόγω υπηρεσιών. Οι διατάξεις των σχετικών νόμων έχουν μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο (εθνικές εποπτικές αρχές, άδειες, διασύνδεση, υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, τιμές, συστήματα αριθμοδότησης, συχνότητες). Η Επιτροπή συνήγαγε επίσης το συμπέρασμα ότι οι περισσότερες δημόσιες συμβάσεις σχετικά με τις τηλεϋπηρεσίες στα περισσότερα κράτη μέλη θεωρούνται ήδη ότι εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας [1]. Η ΟΚΕ λαμβάνει υπόψη τα ανωτέρω, διερωτάται όμως σχετικά με τις μεθόδους της Επιτροπής για την προώθηση της απελευθέρωσης στους άλλους τομείς που περιλαμβάνονται στην οδηγία 93/38/ΕΟΚ. Το άρθρο 21 θεωρείται ότι παρέχει ένα ικανοποιητικό πλαίσιο όμως το αποτέλεσμα μπορεί να είναι πολύ διαφορετικό ανάλογα με τις καταστάσεις που επικρατούν στην Ευρώπη.

3.3. Η ΟΚΕ αμφιβάλλει κατά πόσον είναι απαραίτητο — στη νέα πρόταση οδηγίας η οποία κωδικοποιεί «τις κλασσικές» οδηγίες και η οποία υποβάλλεται από την Επιτροπή συγχρόνως με την παρούσα πρόταση — να εισαχθούν διατάξεις που διασφαλίζουν ότι οι δημόσιες αρχές συνεχίζουν να εξαιρούνται από το πεδίο εφαρμογής των εν λόγω οδηγιών σχετικά με τις αγορές τους που αφορούν τις δραστηριότητες του τομέα των τηλεπικοινωνιών. Η ΟΚΕ επιθυμεί να γνωρίζει σε ποια αρχή βασίζεται η απαλλαγή των αναθετουσών αρχών από τους κανόνες του ανταγωνισμού στον εν λόγω τομέα (βλέπε άρθρο 15 της κωδικοποιημένης οδηγίας).

3.4. 'Οσον αφορά τις τεχνικές προδιαγραφές, η ΟΚΕ θεωρεί ότι η εισαγωγή της νέας διατύπωσης σχετικά με την αναφορά σε όρους επιδόσεων ή λειτουργικών απαιτήσεων αποτελεί σαφή βελτίωση που επιτρέπει την καταπολέμηση των κρυφών εμποδίων στη διαδικασία του ανταγωνισμού. Σχετικά με τις προδιαγραφές που αναφέρονται στο άρθρο 34 το περιεχόμενο της παραγράφου 3 είναι ασαφές και αρκετά ελλιπές. Οι προδιαγραφές δεν διαμορφώνονται «με την παραπομπή σε ευρωπαϊκά πρότυπα»· η διατύπωση πρέπει να είναι σαφέστερη και οι παραπομπές πρέπει να αναφέρονται με σαφήνεια και να αναγράφονται στους όρους της προκήρυξης, εφόσον ο επιχειρηματίας είναι μόνο σε θέση να αποδείξει τη σχέση ισοτιμίας, στην περίπτωση που βασισθεί στα κείμενα που καθορίζουν τα πρότυπα με σαφείς ορισμούς και με περιορισμένο αριθμό αναφοράς σε πηγές.

3.5. Η αναγνώριση από τους οικονομικούς φορείς της αρχής της εχεμύθειας (άρθρο 12) κατά τη διαβίβαση των πληροφοριών συμβάλλει στην προστασία των καινοτόμων επιχειρήσεων προστατεύοντας τα πνευματικά τους δικαιώματα. 'Ενα τόσο σημαντικό κείμενο πρέπει να διευκρινίζει με μεγαλύτερη ακρίβεια το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω αρχής, κυρίως όσον αφορά το στόχο και τη διάρκεια. Η ΟΚΕ φρονεί ότι η αρχή της εχεμύθειας δεν αφορά μόνο την προσφορά αλλά και τις άλλες προτάσεις που υποβάλλονται στην αναθέτουσα αρχή [2] αυτό θα μπορούσε επίσης να συμβεί με την παραπομπή στο άρθρο XIV της συμφωνίας για τις δημόσιες συμβάσεις. Η ΟΚΕ φρονεί ότι το κοινοτικό δίκαιο πρέπει να προστατεύει με σαφήνεια τα δικαιώματα ιδιοκτησίας των φορέων που υποβάλλουν τις προσφορές διότι πρόκειται για δικές τους ιδέες και να αποκλείσει κάθε προσπάθεια «δημιουργίας αδιαφάνειας» που υπονομεύει την αρχή για μια πραγματική και έντιμη διαβούλευση.

4. **Παρατηρήσεις σχετικά με τις μορφές διαβούλευσης**

4.1. Η εισαγωγή μηχανισμών για τις ηλεκτρονικές αγορές είναι απαραίτητη λόγω της εξέλιξης των σημερινών μεθόδων. Κυριαρχεί όμως άγνοια όσον αφορά την ασφάλεια των εν λόγω μορφών επικοινωνιών και η ΟΚΕ συνιστά να τεθεί ως αναγκαία προϋπόθεση για κάθε ανανέωση των μορφών διαβούλευσης ή εξασφάλιση της ηλεκτρονικής επικοινωνίας. Η Επιτροπή φρονεί ότι με την ηλεκτρονική αποστολή θα καταστεί δυνατή η μείωση της προθεσμίας των 12 ημερών (που απαιτείται σήμερα για την αποστολή στην Υπηρεσία των Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων) σε 5 ημέρες. Μια παρόμοια μείωση φαίνεται ακραία και είναι αμφίβολο κατά πόσον η μείωση της προθεσμίας θα συμβάλει στην προώθηση του ανταγωνισμού στην ΕΕ, ιδίως όταν πρόκειται για περίπλοκες υπηρεσίες οι οποίες συχνά απαιτούν προηγούμενες μελέτες και προθεσμία για τη λήψη απόφασης από τις επιχειρήσεις πριν να αναλάβουν δεσμεύσεις με δημόσιες συμβάσεις.

4.2. Η ενίσχυση των διατάξεων σχετικά με την ανάθεση και την επιλογή των κριτηρίων αποτελεί μια εξαιρετική καινοτομία. Είναι φρόνιμο να καθιερωθεί μια γενική εκ των προτέρων προϋπόθεση ότι το σχετικό βάρος θα καθορίζεται το ταχύτερο δυνατόν κατά τη διάρκεια της διαδικασίας. Η πρόταση της Επιτροπής αποβλέπει στο να εισαχθεί η υποχρέωση να αναφέρεται το σχετικό βάρος για

[1] Η εισαγωγή πραγματικού ανταγωνισμού στον εν λόγω τομέα συνεπάγεται ότι η παροχή υπηρεσιών φωνητικής τηλεφωνίας, telex, κινητής τηλεφωνίας, υπηρεσιών αναζήτησης προσώπων και δορυφορικών υπηρεσιών θα πραγματοποιηθεί σύμφωνα με τους κανόνες που ισχύουν συνήθως για τις συμβάσεις παροχής υπηρεσιών όπως συμβαίνει και με τις άλλες τηλεϋπηρεσίες.

[2] Π.χ. μελέτες, επιτρεπόμενες εναλλακτικές λύσεις, πρόταση που υποβάλλεται κατά τις διαπραγματεύσεις και οτιδήποτε σχετίζεται με την επικοινωνία που διεξάγεται μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και της υποψήφιας επιχείρησης.

κάθε κριτήριο [1] στην προκήρυξη ή στην συγγραφή υποχρεώσεων. Η ΟΚΕ συμφωνεί απολύτως με την καθιέρωση ενός ειδικού βάρους για τα κριτήρια με σκοπό να ανατεθεί σύμβαση στην πλέον συμφέρουσα οικονομικά προσφορά, πράγμα που ενισχύει τη διαφάνεια όσον αφορά τους τρόπους σύναψης των συμβάσεων και διασφαλίζει την ίση μεταχείριση των προσφερόντων. Η ΟΚΕ επιδοκιμάζει επίσης τη χρήση των κλειστών διαδικασιών και των διαδικασιών με διαπραγμάτευση, που έχουν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του αριθμού των συμμετεχόντων λόγω της χρησιμοποίησης αντικειμενικών κριτηρίων, τα οποία γνωστοποιούνται εκ των προτέρων. Πρέπει όμως να χρησιμοποιούνται και κοινωνικά και περιβαλλοντικά κριτήρια ανάθεσης. Οι απαιτήσεις αυτές πρέπει να είναι επαρκώς διαφανείς με τη βοήθεια της διαδικασίας για τον προσδιορισμό του βάρους των κριτηρίων και τα κριτήρια πρέπει να είναι σύμφωνα βέβαια με τον σκοπό της σύμβασης.

4.3. Επειδή πρόκειται για μια ασυνήθιστα χαμηλή προσφορά (άρθρο 55) κρίνεται σκόπιμο να ορισθεί ότι οι αναθέτουσες αρχές υποχρεούνται να ερευνούν την προσφορά η οποία είναι ασυνήθιστα χαμηλή σε σύγκριση με τις άλλες προσφορές που έχουν υποβληθεί σύμφωνα με την κοινοτικό νομοθεσία και τη συμφωνία για τις δημόσιες προμήθειες (άρθρο XIII, παράγραφος 4, εδάφιο α). Πρέπει να διευκρινιστεί ακόμη ότι η σχετική προσφορά πρέπει να απορρίπτεται, εάν η σχετική αιτιολογία δεν είναι ικανοποιητική. Το κοινωνικό ντάμπινγκ πρέπει να καταπολεμηθεί αποτελεσματικά διότι στρεβλώνει σοβαρά την αγορά των δημόσιων προμηθειών, αφού τα κοινωνικά δικαιώματα στα κράτη μέλη και στα γειτονικά κράτη της ΕΕ είναι διαφορετικά με αποτέλεσμα να παρέχεται η δυνατότητα στρέβλωσης του ανταγωνισμού. Στην πρόταση οδηγίας αγνοούνται οι συνέπειες της εν λόγω στρέβλωσης. Η ΟΚΕ φρονεί ότι στην οδηγία πρέπει να εξεταστούν οι συνέπειες της στρέβλωσης του ανταγωνισμού λόγω του κοινωνικού ντάμπινγκ.

4.4. Σχετικά με το άρθρο 52 η ΟΚΕ παρατηρεί ότι ορισμένες χώρες της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης έχουν θεσπίσει συστήματα προεπιλογής στον τομέα της παροχής υπηρεσιών και ότι η εν λόγω μορφή συστημάτων προεπιλογής πρέπει να υπαχθεί στα κριτήρια του εν λόγω άρθρου. Αυτό όμως δεν πρέπει να δώσει αφορμή για κεκαλυμμένη στρέβλωση του ανταγωνισμού και γι' αυτό πρέπει να εγκριθούν αντίστοιχα συστήματα.

4.5. Οι διατάξεις του άρθρου 36 για την χρήση εναλλακτικών προσφορών, δηλαδή όταν η ανάθεση γίνεται με κριτήριο την πλέον συμφέρουσα οικονομικώς προσφορά αποτελεί μια εξαιρετική τροποποίηση.

4.6. Η διατύπωση του άρθρου 37 για την υπεργολαβία δεν ανταποκρίνεται στην πρακτική που ακολουθείται σε όλα τα κράτη μέλη, π.χ. όταν πρόκειται για τον ορισμό υπεργολάβου — πράγμα που είναι ασυνήθιστο να συμβεί στην πράξη. Η ΟΚΕ προτρέπει να διατηρηθεί η προηγούμενη διατύπωση.

4.7. Η ΟΚΕ προβληματίζεται σχετικά με τις πειραματικές μεθόδους όσον αφορά την χρησιμοποίηση ηλεκτρονικών μέσων, κυρίως για το άρθρο 46.

4.8. Η πρόταση οδηγίας αναθέτει στον αναθέτοντα φορέα να καθορίσει το ειδικό επίπεδο προσόντων (άρθρο 53) και την εμπειρία που είναι απαραίτητη για συγκεκριμένη σύμβαση πράγμα που καθιστά δυνατή την αποτελεσματική επιλογή των υποψηφίων, που στηρίζονται στα προσόντα τους για να εκτελέσουν τις συμβάσεις κάτω από άριστες συνθήκες. Η εφαρμογή κλειστής διαδικασίας ή διαδικασίας με διαπραγμάτευση με τη δημοσίευση της προκήρυξης, σύμφωνα με την οποία ενδεχόμενος περιορισμός του αριθμού των συμμετεχόντων βασίζεται σε ένα συγκεκριμένο επίπεδο προσόντων και εμπειρίας, προωθεί τη διαφάνεια των διαδικασιών. Ωστόσο, η ΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της για το γεγονός ότι, στα κριτήρια ανάθεσης συμβάσεων, η Επιτροπή δεν αναφέρεται στις κοινωνικές πτυχές, και συνιστά να τροποποιηθεί το άρθρο 53 με στόχο να καλυφθεί η παράλειψη αυτή.

4.9. Η ακρόαση των επιχειρήσεων σχετικά με λειτουργικές απαιτήσεις αποτελεί σημαντικό βήμα προόδου στις δύο νέες οδηγίες και υποστηρίζεται από την ΟΚΕ.

4.10. Τα ισχύοντα κατώτατα όρια είναι περίπλοκα και προτείνεται η απλούστευσή τους. Αφενός, τα κατώτατα όρια πρέπει να είναι τα ίδια τόσο για τις συμβάσεις που δεν περιλαμβάνονται στη συμφωνία ΠΟΕ όσο και για εκείνες που περιλαμβάνονται. Αφετέρου, όλα τα κατώτατα όρια πρέπει να εκφράζονται σε ευρώ και να εκφράζονται στην πλησιέστερη εκατοντάδα χιλιάδες ευρώ που είναι χαμηλότερη από το ισχύον κατώτατο όριο σε σχέση με το ΠΟΕ. Η απλούστευση αυτή καθιστά δυνατή τον περιορισμό των κατωτάτων ορίων στα εξής δύο:

— στο όριο των 5 300 000 ευρώ, που θα ισχύει για τις συμβάσεις έργων ανεξάρτητα από τον τομέα στον οποίο ανήκει η αναθέτουσα αρχή, και

— στο όριο των 400 000 ευρώ, που θα ισχύει για τις συμβάσεις προμηθειών, υπηρεσιών και τους διαγωνισμούς μελετών, ανεξάρτητα από τον τομέα στον οποίο ανήκει η αναθέτουσα αρχή και για ποια υπηρεσία πρόκειται.

Η ΟΚΕ συμφωνεί με τις απλουστεύσεις αυτές.

4.11. Η χρήση Κοινού Λεξιλογίου για τις Δημόσιες Συμβάσεις (Common Procurement Vocabulary — CPV) αποτέλεσε αντικείμενο σύστασης της Επιτροπής το 1996 [2]. Η ονοματολογία αυτή αποτελεί εξέλιξη και βελτίωση των ονοματολογιών CPA και NACE, υπό την έννοια ότι είναι επαρκέστερη όσον αφορά τις ιδιομορφίες του τομέα των δημόσιων συμβάσεων. Επειδή όμως το CPV

[1] Αυτό μπορεί να πραγματοποιηθεί με διάφορους τρόπους, μεταξύ άλλων σε ποσοστά ή υπό τη μορφή σχετικού μεριδίου σε σχέση με ένα άλλο κριτήριο. Για να διαφυλαχθεί ορισμένη ευελιξία μπορεί αυτό να διατυπωθεί με την αναφορά ενός περιθωρίου για κάθε κριτήριο.

[2] Σύσταση 96/527/ΕΚ της Επιτροπής, της 30ης Ιουλίου 1996 σχετικά με τη χρήση του Κοινού Λεξιλογίου για τις Δημόσιες Συμβάσεις (CPV) στην περιγραφή του αντικειμένου της σύμβασης (ΕΕ L 222 της 3.9.1996).

αποτελεί αντικείμενο πρότασης κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου η οποία χρήζει επίσημα το CPV ως την κοινοτική ονοματολογία που ισχύει για τις δημόσιες συμβάσεις και η οποία περιέχει διατάξεις για την διατήρησή της, η ΟΚΕ φρονεί ότι δεν πρέπει να συμπεριληφθεί στην παρούσα πρόταση οδηγίας.

4.12. Οι μονοπωλιακές καταστάσεις από τις οποίες οι δημόσιοι οργανισμοί μπορούσαν να επωφεληθούν παλαιότερα αντικαταστάθηκαν βαθμιαία στην Ευρώπη από τον ανταγωνισμό, κυρίως στον τομέα της τεχνολογίας της πληροφορικής, όμως πρέπει κανείς να είναι προσεκτικός όσον αφορά τις συνθήκες ανταγωνισμού οι οποίες σε ορισμένες περιπτώσεις φέρουν τον σπόρο σημαντικής στρέβλωσης του ανταγωνισμού. Το άνοιγμα — το νομικό άνοιγμα — της αγοράς στον ανταγωνισμό για την ψηφιακή διάδοση συνοδεύθηκε σε ορισμένα κράτη μέλη από την στρέβλωση του ανταγωνισμού μεταξύ των διαφόρων παραγόντων, στα οποία ο δημόσιος παράγοντας λειτούργησε κάτω από τεχνητές συνθήκες οι οποίες του παρέχουν τη δυνατότητα για μεγάλο χρονικό διάστημα να πλεονεκτεί λόγω της μονοπωλιακής κατάστασης με σκοπό να ενεργεί διασταυρούμενες επιδοτήσεις μεταξύ των μονοπωλιακών του δραστηριοτήτων και της έναρξης μιας νέας δραστηριότητας η οποία θεωρείται ως ανταγωνιστική. Η ΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της που η πρόταση οδηγίας δεν περιέχει αρκετά σαφείς διατάξεις για τον εν λόγω τομέα.

Βρυξέλλες, 26 Απριλίου 2001.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

της γνωμοδότησης της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Κατά τη συζήτηση καταψηφίσθηκε η εξής τροπολογία, που συγκέντρωσε όμως άνω του 25 % των ψηφισάντων:

Παράγραφος 4.3

Να διαγραφεί η τελευταία πρόταση

(«Κατά συνέπεια, …»).

Αιτιολογία

'Οσον αφορά το κοινωνικό ντάμπινγκ, η ΟΚΕ πρέπει να περιορισθεί στο αίτημα εξέτασης των επιπτώσεών του στον ανταγωνισμό. Η προσθήκη που προτείνεται στο άρθρο 54 αντιτίθεται στην αρχή της αναλογικότητας. Το να υποχρεωθεί ο εντολέας, κατά την εξέταση των προσφορών, να εξετάσει εάν τηρούνται πλήρως τέτοιου είδους εθνικές υποχρεώσεις, θα αποτελούσε δυσανάλογη δαπάνη για τις διοικήσεις. Ακόμη, στην πράξη, θα οδηγούσε σε σοβαρές διακρίσεις, ιδίως για όσους αλλοδαπούς υποβάλλουν προσφορές. Εξάλλου, τούτο θα άνοιγε την οδό για αναρίθμητες δικαστικές διαμάχες, τις οποίες οι συνυποψήφιοι θα μπορούσαν να προκαλέσουν λόγω ασήμαντων παραβάσεων του δικαίου.

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 46, ψήφοι κατά: 69, αποχές: 8.

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα την «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημοσίων συμβάσεων προμηθειών, υπηρεσιών και έργων»

(2001/C 193/02)

Στις 8 Σεπτεμβρίου 2000, και βάσει των άρθρων 47 παράγραφος 2, 55 και 95 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της ΕΚ, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα την ανωτέρω πρόταση.

Οι προπαρασκευαστικές εργασίες ανατέθησαν στο τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση» το οποίο όρισε ως εισηγητή τον κ. Bo Green. Το τμήμα υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 7 Φεβρουαρίου 2001.

Κατά την 381η σύνοδο ολομέλειας της 25ης και 26ης Απριλίου 2001 (συνεδρίαση της 26ης Απριλίου 2001), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 92 ψήφους υπέρ, 21 κατά και 8 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση:

1. Εισαγωγή

1.1. Ύστερα από το Πράσινο Βιβλίο με θέμα «Οι δημόσιες συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση — κατευθύνσεις και προβληματισμοί για το μέλλον» που δημοσίευσε η Επιτροπή το Νοέμβριο του 1996 (1), η ΟΚΕ υιοθέτησε ομόφωνα γνωμοδότηση στις 28 Μαΐου 1997 (2).

Η Επιτροπή, αφού εξέτασε πρώτα τις παρατηρήσεις που υπεβλήθησαν, παρουσίασε τις μελλοντικές δυνατότητες δράσεις της στην ανακοίνωση «Δημόσιες συμβάσεις στην Ευρωπαϊκή Ένωση» (3) το Μάρτιο του 1998. Οι αντιδράσεις από τους κύκλους που αφορούσε το Πράσινο Βιβλίο έδειξαν ότι ήταν απαραίτητο να απλουστευθούν τα θετικά νομοθετικά πλαίσια που καθορίζονται από τη νομοθεσία της ΕΕ και να προσαρμοσθούν στην ηλεκτρονική εποχή, χωρίς όμως να θιγεί η βασική διάρθρωση. Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή επέλεξε την οδό της κωδικοποίησης των υπαρχουσών οδηγιών, βλ. συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβώνας κατά το οποίο ζητήθηκε η πραγματοποίηση οικονομικών μεταρρυθμίσεων προκειμένου να υλοποιηθεί η Ενιαία αγορά και να γίνει πλήρως λειτουργική.

1.2. Η παρούσα πρόταση της Επιτροπής για την ενοποίηση των οδηγιών σε μία νομική πράξη αφορά τα εξής τέσσερα θέματα:

— απλούστευση του υπάρχοντος νομοθετικού πλαισίου,

— διευκρίνιση των ασαφών ή περίπλοκων διατάξεων,

— τροποποίηση του περιεχομένου, και

— κωδικοποίηση των τριών «κλασικών» οδηγιών ώστε να ενοποιηθούν σε ένα μόνο κείμενο όπως επιδιώκεται με την παρούσα πρόταση.

Η ΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για το έργο της Επιτροπής όσον αφορά τα τέσσερα προαναφερθέντα σημεία, επιθυμεί όμως να προτείνει ορισμένες τροποποιήσεις.

1.3. Ύστερα από ορισμένες γενικές παρατηρήσεις σχετικά με τις προτεινόμενες απλουστεύσεις, που αφορούν κυρίως τη συγχώνευση των τριών παλαιών οδηγιών, και σχετικά με τις τροποποιήσεις της νομοθεσίας που ζητούνται, η ΟΚΕ θα υποβάλει τις προτάσεις της.

2. Παρατηρήσεις για την ενοποίηση των τριών παλαιών οδηγιών σε μία νομοθετική πράξη και την εξ αυτής απλούστευσή τους

2.1. Οι οδηγίες περί δημόσιων συμβάσεων είχαν πολύ περιορισμένη επίδραση στην ελευθέρωση των συμβάσεων και για το λόγο αυτό η Επιτροπή αποφάσισε να εξαλείψει μέρος των ανακολουθιών που υπήρχαν στις τρεις «κλασικές» οδηγίες, δηλαδή της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ περί συντονισμού των διαδικασιών σύναψης δημόσιων συμβάσεων υπηρεσιών (4), της οδηγίας 93/36/ΕΟΚ περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων προμηθειών (5) και της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ περί συντονισμού των διαδικασιών για τη σύναψη συμβάσεων δημοσίων έργων (5). Οι προσπάθειες όμως για τη διασαφήνιση των οδηγιών αυτών δεν έχουν επιτύχει πλήρως, εφόσον η νομοθεσία της ΕΕ σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης και τις εταιρικές σχέσεις δημόσιου/ιδιωτικού τομέα συνεχίζουν να είναι ιδιαίτερα ασαφείς. Η ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης στο κοινοτικό δίκαιο (6), του Απριλίου 2000, θα έπρεπε να είχε ενσωματωθεί στην προτεινόμενη ενοποίηση των κειμένων λόγω της καθοριστικής της σημασίας. Μολονότι η Επιτροπή αναφέρει ότι η ανακοίνωση δεν προκαταλαμβάνει μία ενδεχόμενη ιδιαίτερη νομοθετική πρόταση για τις παραχωρήσεις, εντούτοις θα ήταν καλή ιδέα να συμπεριληφθεί ένας πιο ρεαλιστικός ορισμός για τις συμβάσεις παραχώρησης και τις εταιρικές σχέσεις δημόσιου/ιδιωτικού τομέα στην πρόταση οδηγίας προκειμένου να μην τροποποιείται συνεχώς το κοινοτικό δίκαιο. Θα ήταν αναγκαίο να επιλέξει η Επιτροπή σαφώς μεταξύ δύο θέσεων: είτε να ορίσει καλύτερα τις παραχωρήσεις δημόσιων έργων, τις συμβάσεις εταιρικής σχέσης δημοσίου-ιδιωτικού τομέα

(1) Πράσινο Βιβλίο με θέμα «Οι δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ — κατευθύνσεις και προβληματισμοί για το μέλλον», COM(96) 583 τελικό.

(2) Γνωμοδότηση για το Πράσινο Βιβλίο του εισηγητή Henri Malosse, ΕΕ C 287 της 22.9.1997, σ. 92.

(3) COM(98) 143 τελικό στις 11.3.1998.

(4) ΕΕ L 209 της 24.7.1992, ως τροποποιήθηκε από την οδηγία 97/52/ΕΚ της 13ης Οκτωβρίου 1997 (ΕΕ L 328 της 28.11.1997).

(5) ΕΕ L 199 της 9.8.1993, ως τροποποιήθηκε από την οδηγία 97/52/ΕΚ της 13ης Οκτωβρίου 1997 (ΕΕ L 328 της 28.11.1997).

(6) Ερμηνευτική ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης στο κοινοτικό δίκαιο, ΕΕ C 121 της 29.4.2000, σ. 2.

και τις παραχωρήσεις υπηρεσιών, επειδή η παρούσα πρόταση οδηγίας καλύπτει όλα τα θέματα αυτά, είτε να υποδείξει τον αποκλεισμό των συμβάσεων αυτών από την παρούσα οδηγία και την υπαγωγή τους σε μια μελλοντική οδηγία, όπως πρότεινε η ΟΚΕ.

2.2. Μολονότι οι ισχύουσες οδηγίες μεταρρυθμίζονται, εντούτοις, δεν μεταβάλλονται ριζικά οι νομικές υποχρεώσεις που περιέχονται σ' αυτές: στο μέλλον θα ισχύει ένα μόνον κείμενο για τις συμβάσεις προμηθειών, έργων και υπηρεσιών. Η απλούστευση έχει πλεονεκτήματα για τους χρήστες, δημιουργείται όμως η εντύπωση ότι μια τόσο συχνή μετατροπή της νομοθεσίας στον τομέα αυτό θα είναι καταστροφική για τη νομοθεσία και για την απρόσκοπτη εφαρμογή των κανόνων που θα συνεχίσουν να ισχύουν. Η προστασία των δημοσίων συμφερόντων δημιουργεί προβλήματα σε έναν τομέα στον οποίο οι ιδιωτικές επιχειρήσεις βρίσκονται συχνά σε δυσμενή θέση έναντι των αγοραστών του δημοσίου, μεταξύ άλλων όταν πρόκειται για προθεσμίες πληρωμής.

2.3. Κατά την αξιολόγηση της ποιότητας των προσφορών, οι αναθέτουσες αρχές μπορούν με νόμιμο τρόπο να λαμβάνουν υπόψη κοινωνικά και περιβαλλοντικά θέματα, το κατά πόσο τηρείται η αρχή της ίσης μεταχείρισης και το κατά πόσο τηρείται η ισχύουσα εθνική και κοινοτική νομοθεσία στον κοινωνικό και περιβαλλοντικό τομέα. Πρέπει να προκύπτει από την οδηγία ότι ισχύει η σύμβαση της ΔΟΕ αριθ. 94 για τις δημόσιες συμβάσεις (Public Contracts).

2.4. Η ΟΚΕ διαπιστώνει επίσης ότι πολλοί παράγοντες αιτιολογούν την υιοθέτηση ενός κανονισμού, όπως:

— η σημασία και οι δυσκολίες των προτεινόμενων κειμένων·

— η πληθώρα των ισχυόντων εθνικών νομοθετημάτων τα οποία αποτελούν εμπόδιο για την εναρμόνιση της ευρωπαϊκής αγοράς·

— ο αριθμός των χωρών που επιθυμούν να ενταχθούν στο μέλλον στην ΕΕ και στις οποίες δεν υπάρχουν ενδεχομένως τοπικοί κανόνες ορισμένες από τις χώρες αυτές δεν είχαν ποτέ ρυθμίσεις στον τομέα των κρατικών συμβάσεων·

— ο αριθμός κανονισμών σε τοπικό επίπεδο·

— οι οδηγίες πρέπει να μεταφερθούν στην εθνική νομοθεσία διότι περιέχουν νομοθετικούς νεωτερισμούς.

Γι αυτό μπορεί να τεθεί το ερώτημα εάν είναι εύλογο να υιοθετηθεί μια νέα οδηγία για έναν τομέα στον οποίο οι οικονομικοί παράγοντες και οι αναθέτουσες αρχές συμμορφώνονται συχνά με τη διατύπωση της οδηγίας όταν πρόκειται να ερμηνεύσουν τους δικούς τους εθνικούς νόμους: η ΟΚΕ φρονεί ότι ένας κανονισμός είναι πιο κατάλληλος και ότι με αυτόν μπορούν να αποφευχθούν οι παρεκκλίσεις όσον αφορά τις διατυπώσεις κάθε χώρας για έναν τομέα στον οποίο η ενιαία αγορά υλοποιείται μόνο με μεγάλη δυσκολία, μεταξύ άλλων λόγω των διαφορετικών εθνικών κανόνων που εμποδίζουν το άνοιγμα των αγορών. Για να διασφαλισθεί η αποτελεσματικότητα της ευρωπαϊκής ρύθμισης είναι αναγκαίο να υπάρχει ένα κοινό κείμενο.

2.5. Η ΟΚΕ εγείρει επίσης το ερώτημα της έλλειψης αναφορών στο κείμενο στα θέματα περιβάλλοντος, τα οποία διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στη μελλοντική Ευρώπη. Η συμπερίληψη λογικά συμβατών περιβαλλοντικών κριτηρίων που έχουν άμεση σχέση με τα εν λόγω προϊόντα/υπηρεσίες, θα μπορούσε να γίνει πιο συγκεκριμένα στο άρθρο 53. Δεν θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη παρά μόνον όταν αποτελούν καθοριστικό στοιχείο για τις συνέπειες στο περιβάλλον, σύμφωνα με τον τρόπο υλοποίησης των έργων που προτείνουν οι ανταγωνιστές.

2.6. Αξιοσημείωτη είναι η απουσία οποιωνδήποτε κοινωνικών πτυχών μεταξύ των κριτηρίων ανάθεσης των συμβάσεων. Κοινωνικά κριτήρια θα μπορούσαν επίσης να αναπτυχθούν ειδικά στο άρθρο 53. Η ΟΚΕ αντιλαμβάνεται ότι είναι δύσκολο να καλυφθούν λεπτομερώς αυτές οι πτυχές και συνιστά στην Επιτροπή να μετατρέψει τις μελλοντικές ερμηνευτικές ανακοινώσεις σχετικά με τις περιβαλλοντικές και τις κοινωνικές πτυχές σε κατευθυντήριες γραμμές για τα κράτη μέλη, με λεπτομέρειες σχετικά με τους δυνατούς τρόπους εφαρμογής αυτών των πτυχών. Επιπροσθέτως, η Επιτροπή επεξεργάζεται επί του παρόντος ένα Εγχειρίδιο Πράσινων Δημόσιων Συμβάσεων, για να καθοδηγήσει τις δημόσιες αρχές να λαμβάνουν υπόψη τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά κατά την ανάθεση των συμβάσεων. Η ΟΚΕ συνιστά να συνταχθεί και ένα Εγχειρίδιο Κοινωνικών Δημόσιων Συμβάσεων, προκειμένου να παρασχεθεί καθοδήγηση στις δημόσιες αρχές και σε αυτόν τον τομέα.

2.7. Η ΟΚΕ υποστηρίζει την ενοποίηση των οδηγιών που θα έχει ως αποτέλεσμα την αντικατάσταση των τριών χωριστών νομοθετημάτων, τα οποία πραγματεύονται κατά μεγάλο μέρος τα ίδια θέματα και τα οποία περιλαμβάνουν αντίστοιχα 35 άρθρα (συμβάσεις προμηθειών), 37 άρθρα (συμβάσεις έργων) και 45 άρθρα (συμβάσεις παροχής υπηρεσιών) σε ένα μόνο νόμο με 82 άρθρα. Η ΟΚΕ παρατηρεί παρόλα αυτά ότι η ενοποίηση των τριών οδηγιών σε μια εξαναγκάζει τα κράτη μέλη σε μια νέα μεταφορά στην εθνική τους νομοθεσία, σε αντίθεση με τα όσα αναφέρονται στην εισαγωγή της νέας οδηγίας, όπου γίνεται λόγος για τροποποιήσεις και προσθήκες νέων διατάξεων.

2.8. Η ΟΚΕ παρατηρεί ότι όλα τα κράτη μέλη πρέπει να εισάγουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό, και να μην διατηρήσουν ορισμένα από αυτά μια «ρύθμιση εκ των άνωθεν» που εμποδίζει το άνοιγμα των αγορών. Η παρατήρηση αυτή δεν αφορά το εργατικό δίκαιο.

2.9. Η ΟΚΕ αμφιβάλλει σφόδρα ότι με τις σημερινές μεθόδους σύναψης ηλεκτρονικών συμβάσεων μπορεί να διασφαλιστεί στην πράξη το απόρρητο των προσφορών, αφού οι πειρατικές ηλεκτρονικές επιχειρήσεις φαίνεται να αποτελούν σύνηθες φαινόμενο ακόμη και για τα πιο προστατευόμενα δίκτυα.

3. Γενικές παρατηρήσεις όσον αφορά τις νομοθετικές μεταρρυθμίσεις

3.1. Η ΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για τη σαφήνεια της νέας πρότασης οδηγίας. Είναι χωρισμένη στα εξής έξι κεφάλαια: στους ορισμούς, στις ειδικές διατάξεις για τις δημόσιες συμβάσεις, στην κατανομή ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων, στους

ειδικούς κανόνες για την ανταγωνιστικότητα των προγραμμάτων σχετικά με την παροχή υπηρεσιών, στους κανόνες για τις παραχωρήσεις καθώς και στις τελικές διατάξεις. Τα άρθρα καταχωρούνται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να υπάρχει μια λογική σειρά όσον αφορά την ανάθεση συμβάσεων. Η ΟΚΕ δεν είναι ικανοποιημένη με τον ορισμό για τα όργανα του δημοσίου δικαίου (άρθρο 1, παράγραφος 5), που πρέπει να επεκταθεί και να διευκρινιστεί. Το σχέδιο ερμηνευτικής ανακοίνωσης της Επιτροπής για τις εσωτερικές δραστηριότητες («in house») θα πρέπει να ενσωματωθεί στην παρούσα πρόταση οδηγίας, επειδή πρέπει να είναι γνωστές με ακρίβεια και βεβαιότητα οι περιπτώσεις στις οποίες εφαρμόζονται οι κανόνες του ευρωπαϊκού δικαίου για την ανάθεση συμβάσεων μεταξύ των αναθετουσών αρχών και των φορέων που εξαρτώνται από αυτές. Η ερμηνευτική ανακοίνωση για τις παραχωρήσεις περιέχει στοιχεία καθοριστικής σημασίας προς την κατεύθυνση αυτή που θα πρέπει να περιληφθούν στην παρούσα πρόταση, ιδίως η υποχρέωση ανταγωνισμού και ο κανόνας περί διαφάνειας.

3.2. Η ΟΚΕ υπενθυμίζει ότι οι φορείς δημόσιου δικαίου που λειτουργούν ως οικονομικοί παράγοντες δεν πρέπει να εκμεταλλεύονται τα πλεονεκτήματα που τους παρέχει το καθεστώς τους παραβιάζοντας τους κανόνες περί ανταγωνισμού. Στην ΕΕ παρατηρείται το φαινόμενο να απολαμβάνουν ανταγωνιστικών πλεονεκτημάτων διοικητικές αρχές ή εταιρείες ειδικού καθεστώτος. Χρειάζονται πρόσθετοι κανόνες που να επιβάλουν στις αναθέτουσες αρχές να ελέγχουν κατά πόσον οι φορείς δημόσιου δικαίου φέρουν τα ίδια βάρη — μεταξύ άλλων όσον αφορά φόρους, κοινωνικούς και οικονομικούς — με τους ιδιωτικούς φορείς. Η υποχρέωση ανταγωνισμού για την ανάθεση συμβάσεων ή υπηρεσιών που ισοδυναμούν με συμβάσεις στον ιδιωτικό τομέα, πρέπει επίσης να επιβληθεί στις αναθέτουσες αρχές στις σχέσεις με τους κρατικούς, ημικρατικούς ή ιδιωτικούς φορείς οι οποίοι εξαρτώνται από αυτές ή από άλλες αναθέτουσες αρχές.

3.3. Δεν είναι επίσης επιθυμητό να επικρατούν σε ορισμένες αγορές προς όφελος των ιδιωτικών επιχειρήσεων συνθήκες που προσομοιάζουν με μονοπώλιο. Γι' αυτό πρέπει να διασφαλιστεί ότι ούτε οι δημόσιοι ούτε οι ιδιωτικοί φορείς θα υφίστανται διαφορετική μεταχείριση κατά την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων και ότι οι συνθήκες ανταγωνισμού θα είναι τελείως ομοιόμορφες για όλους τους συμμετέχοντες και σύμφωνες με το δίκαιο της ΕΕ.

3.4. Η ΟΚΕ επιδοκιμάζει τις τρεις αρχές τις οποίες όρισε η Επιτροπή όσον αφορά τη διατύπωση των νέων διατάξεων: εκσυγχρονισμός, απλούστευση και ευελιξία για να ληφθεί υπόψη η εμφάνιση της κοινωνίας της πληροφορίας, η βαθμιαία απαλλαγή των κρατών από ορισμένες οικονομικές δραστηριότητες καθώς και μια αυστηρότερη δημοσιονομική πειθαρχία. Εντούτοις, η ΟΚΕ παρατηρεί ότι είναι απαραίτητο, προκειμένου να επιτευχθεί ο στόχος της ελευθέρωσης, να δοθεί ένας πιο σαφής ορισμός για τις δημόσιες συμβάσεις και μεταξύ άλλων να διευκρινιστεί το πως πρέπει να κατανοηθεί στο άρθρο 1 η διατύπωση: « … συμβάσεις … που έχουν ως αντικείμενο … την πραγματοποίηση, με οποιαδήποτε μέσα, ενός έργου που ανταποκρίνεται στις επακριβώς οριζόμενες από την αναθέτουσα αρχή ανάγκες με …». Γενικότερα, θεωρείται ως μη ικανοποιητική η διατήρηση των ίδιων ορισμών από τις παλαιότερες οδηγίες διότι είναι ασαφείς, μεταξύ άλλων όσον αφορά τις παραχωρήσεις, που εξετάζονται στο επόμενο σημείο.

3.5. Η Επιτροπή αποβλέπει σε επτά βασικές τροποποιήσεις, κυρίως όσον αφορά την εισαγωγή των μηχανισμών ηλεκτρονικών αγορών· την εισαγωγή νέας διαδικασίας προσφοράς με διαπραγμάτευση που παρέχει τη δυνατότητα, σε περίπτωση ιδιαίτερα περίπλοκων συμβάσεων, πραγματοποίησης ενός «ανταγωνιστικού διαλόγου» μεταξύ της αναθέτουσας αρχής και των διάφορων υποψηφίων· τη δυνατότητα των αγοραστών του δημοσίου να συνάπτουν συμφωνίες-πλαίσιο· τη διευκρίνιση των διατάξεων για τις τεχνικές προδιαγραφές· την ενίσχυση των διατάξεων για τον καθορισμό κριτηρίων επιλογής και την απλούστευση των ελαχίστων ορίων. Για όλες αυτές τις τροποποιήσεις εκφράζεται γενική ικανοποίηση διότι ήταν επιθυμητές τόσο από το δημόσιο όσο και από τον ιδιωτικό τομέα, αλλά είναι λυπηρό το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν αξιοποιεί την ευκαιρία να παρουσιάσει ένα νέο ορισμό για τις συμβάσεις παραχώρησης και τις συμβάσεις εταιρικών σχέσεων δημόσιου/ιδιωτικού τομέα, όπως είχε προτείνει η ΟΚΕ σε πολλές γνωμοδοτήσεις, και πρόσφατα στη γνωμοδότηση με θέμα «Η ενίσχυση της νομοθεσίας για τις παραχωρήσεις και τις συμβάσεις δημόσιου και ιδιωτικού δικαίου» [1]: «Η παραχώρηση δημοσίων έργων συνιστά πράξη (σύμβαση ή μονομερή πράξη) με την οποία μια δημόσια αρχή αναθέτει σε έναν ιδιωτικό οργανισμό το καθήκον να σχεδιάσει, να διαμορφώσει, να χρηματοδοτήσει, να διατηρήσει και να αξιοποιήσει μια υποδομή και/ή υπηρεσία για μεγάλο και καθορισμένο χρονικό διάστημα».

3.6. Για να πραγματοποιηθούν οι τροποποιήσεις που επιδιώκει η Επιτροπή στην οδηγία περί, «ειδικών τομέων» δηλαδή στην οδηγία 93/38/ΕΟΚ για το συντονισμό των διαδικασιών υποβολής προσφορών στους τομείς παροχής ύδατος και ενέργειας, και στους τομείς των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών [2], η οποία βασίζεται στη σταδιακή ελευθέρωση ορισμένων τομέων, χρειάζεται σε ορισμένες περιπτώσεις η τροποποίηση ορισμένων διατάξεων των «κλασικών» οδηγιών. Πρέπει να θεσπισθεί μια γενική διαδικασία για την πραγματοποίηση των εν λόγω τροπολογιών.

4. Ειδικές παρατηρήσεις για τις προτεινόμενες τροποποιήσεις

4.1. Η αναγνώριση της αρχής του απορρήτου (άρθρο 5) σχετικά με τις πληροφορίες που υποβάλλουν οι οικονομικοί παράγοντες βασίζεται στην επιθυμία υποστήριξης των καινοτομιών στις επιχειρήσεις, προστατεύοντας τις πνευματικές και τεχνικές τους προόδους. 'Ομως, σε ένα κείμενο τέτοιας σημασίας θα έπρεπε το πεδίο εφαρμογής της αρχής αυτής να έχει διατυπωθεί κάπως σαφέστερα, μεταξύ άλλων ποιες είναι οι απόρρητες πληροφορίες και για πόσο χρονικό διάστημα θα θεωρούνται ως απόρρητες. Η ΟΚΕ φρονεί ότι η αρχή του απορρήτου δεν αφορά μόνο τις παραληφθείσες προσφορές, αλλά και όλες τις προτάσεις που διαβιβάζονται στην αναθέτουσα αρχή [3], ιδίως τις εναλλακτικές

---

[1] Γνωμοδότηση της ΟΚΕ της 20ής Οκτωβρίου, ΕΕ C 14 της 16.1.2001, Εισηγητής: ο κ. Philippe Levaux, σημείο 4.1.3.

[2] ΕΕ L 199 της 9.8.1993, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 94/22/ΕΚ της 30ής Μαΐου 1994 (ΕΕ L 164 της 30.6.1994) και με την οδηγία 98/4/ΕΚ της 16ης Φεβρουαρίου 1998 (ΕΕ L 101 της 1.4.1998).

[3] Π.χ. πρόχειρα σκίτσα, εναλλακτικές προσφορές που επιτρέπονται, υποβολή πρότασης κατά τις διαπραγματεύσεις και οτιδήποτε αφορά την επικοινωνία αναθέτουσας αρχής και επιχειρήσεων.

προσφορές και όλους όσους έχουν υποβάλει προσφορές, καθώς και κάθε εμπορική ή άλλης φύσεως πληροφορία που έχει σχέση με το αντικείμενο της προσφοράς ή τις επιχειρήσεις. Αυτό μπορεί πιθανόν να πραγματοποιηθεί με παραπομπή στο άρθρο XIV της συμφωνίας για τις δημόσιες συμβάσεις.

4.2. Η εισαγωγή μηχανισμών ηλεκτρονικών αγορών αποτελεί αναγκαιότητα λόγω της εξέλιξης των σημερινών μεθόδων. Στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβώνας στις 23 και 24 Μαρτίου 2000 ζητείται από την Επιτροπή, το Συμβούλιο και τα κράτη μέλη «να λάβουν τα κατάλληλα μέτρα για να διασφαλιστεί ότι οι συμβάσεις της Κοινότητας και των κρατών μελών μπορούν να ανατίθενται on line το αργότερο το 2003». Η ΟΚΕ συμφωνεί για την επιφύλαξη που έχει διατυπωθεί παλαιότερα, δηλαδή για την αύξηση της ασφάλειας των ηλεκτρονικών επικοινωνιών και της αποθήκευσης δεδομένων [1]. Δεν επιτρέπεται να υπάρχει στις χώρες ο κίνδυνος να περιέλθουν ευαίσθητες πληροφορίες σε τρίτους ή να δημοσιοποιηθούν παράνομα· η διασφάλιση των ηλεκτρονικών αποστολών και των αποδοχών των προσφορών αποτελούν μια καθοριστικής σημασίας προϋπόθεση. Οι μηχανισμοί ηλεκτρονικής υπογραφής και κρυπτογράφησης θα πρέπει να ενισχυθούν.

4.3. Στην ισχύουσα νομοθεσία δεν προβλέπονται διαδικασίες για τη χρησιμοποίηση ηλεκτρονικών μέσων, που δεν επιτρέπονται [2]. Με την ηλεκτρονική αποστολή πρέπει να καθίσταται δυνατή η μείωση της προθεσμίας των δώδεκα ημερών που είναι απαραίτητη σήμερα για την αποστολή στην Υπηρεσία Δημοσιεύσεων και για τη δημοσίευση στην Επίσημη Εφημερίδων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, προκειμένου να μειωθεί η προθεσμία από 12 σε 5 ημέρες. Η συντόμευση των εν λόγω προθεσμιών φαίνεται να είναι υπερβολική στις εξής δύο περιπτώσεις: 1) όταν γίνεται λόγος για μείωση της ελάχιστης προθεσμίας υποβολής της προσφοράς σε 5 ημέρες από την ημερομηνία προκήρυξης, υπό την προϋπόθεση ότι η πρόσβαση στα έγγραφα της προσφοράς είναι ελεύθερη δια της ηλεκτρονικής οδού αμέσως από την ημερομηνία προκήρυξης. Διότι ακριβώς οι επιχειρήσεις δεν μπορούν να γνωρίζουν εάν έχουν πρόσβαση στα έγγραφα αυτά πριν από τη δημοσίευση της προκήρυξης· 2) όταν γίνεται λόγος για μείωση σε τουλάχιστον 10 μέρες της προθεσμίας που παρέχεται στις επιχειρήσεις για να υποβάλουν την προσφορά τους σε περίπτωση περιορισμένων προσφορών και προσφορών κατόπιν διαπραγμάτευσης, όταν δηλαδή πρόκειται για επείγουσες υποθέσεις. Εν πάση περιπτώσει, είναι σημαντικό να επωφελούνται οι επιχειρήσεις/προσφέροντες από την εξοικονόμηση χρόνου που συνεπάγεται η προκήρυξη δια της ηλεκτρονικής οδού.

4.4. «Ο ανταγωνιστικός διάλογος» μεταξύ των αναθετουσών αρχών και των υποψηφίων αποτελεί μια εξαιρετική καινοτομία, διότι οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να έχουν την ευκαιρία να εξετάζουν καινοτόμες λύσεις όταν δεν γνωρίζουν ή δεν είναι σε θέση αντικειμενικά να εκτιμήσουν ποιες λύσεις, οικονομικές ή τεχνικές, μπορεί να προσφέρει η αγορά. Σύμφωνα με την πρακτική του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ένας παρόμοιος διάλογος δεν επιτρέπεται με τις ισχύουσες διαδικασίες κλειστών και ανοικτών προσφορών, και οι ισχύουσες διατάξεις όσον αφορά την προσφορά με διαπραγμάτευση, εφόσον η προκήρυξη έχει δημοσιευθεί, περιορίζονται σε εξαιρετικές περιπτώσεις. Η ΟΚΕ υποστηρίζει την πρόταση αυτή, επαναλαμβάνει όμως ότι η αρχή για την απόρρητη επεξεργασία των πληροφοριών που υποβάλλονται από τους προμηθευτές πρέπει να αναπτυχθεί και να διευκρινισθεί περαιτέρω.

4.4.1. Επομένως, είναι δικαιολογημένη η επιδίωξη της Επιτροπής να εισαγάγει διατάξεις οι οποίες θα επιτρέπουν την πραγματοποίηση του διαλόγου βάσει μιας απλής διαδικασίας προσφοράς που θα καταλήγει στη σύναψη σύμβασης. 'Όμως είναι ευκταίο να περιλαμβάνεται στη διαδικασία μια φάση κατά την οποία θα καθορίζονται οι προδιαγραφές κατόπιν διαπραγμάτευσης με επιλεγμένους προμηθευτές, την οποία θα ακολουθεί η φάση της υποβολής της προσφοράς εκ μέρους των προμηθευτών και τέλος η φάση ανάθεσης της σύμβασης στην καλύτερη προσφορά. Μόνο με τη διαδικασία αυτή μπορούν να ληφθούν πραγματικά υπόψη τα συμφέροντα των επιχειρήσεων που συμμετέχουν στο διάλογο. Η κατάσταση όμως είναι διαφορετική, διότι η Επιτροπή αποβλέπει στο να μπορεί η αναθέτουσα αρχή, μετά το τέλος των διαπραγματεύσεων με τους επιλεγμένους προμηθευτές, κατά τη διάρκεια των οποίων ερευνάται το πως μπορούν να εκπληρωθούν καλύτερα οι ανάγκες της αναθέτουσας αρχής, να καθορίζει τις τελικές τεχνικές προδιαγραφές είτε επιλέγοντας μια από τις λύσεις που έχει προτείνει ένας από τους προμηθευτές ή επιλέγοντας συνδυασμό περισσότερων της μιας προτεινόμενων λύσεων (cherry picking).

4.4.2. Η ΟΚΕ υποστηρίζει ότι η Επιτροπή δίνει έτσι τη δυνατότητα στη αναθέτουσα αρχή να οικειοποιηθεί τα αποτελέσματα της εφευρετικότητας των προμηθευτών και τις καινοτόμες τους προσπάθειες και να αναπτύξει μεταξύ τους ανταγωνισμό. Ως εκ τούτου, πρέπει να αναμένεται ότι οι υποψήφιοι, υπό αυτές τις περιστάσεις, δεν θα υποβάλουν σοβαρές προτάσεις εάν πρόκειται να αναπτυχθεί μεταξύ τους ανταγωνισμός. Εάν κάθε υποψήφιος μετά τις διαπραγματεύσεις παροτρυνθεί να υποβάλει την καλύτερη τελική προσφορά με βάση τις προτάσεις που παρουσίασε προηγουμένως, τότε στην περίπτωση αυτή η πρόταση οδηγίας θα συμφωνεί απόλυτα με τα πρότυπα νομοθεσίας περί σύναψης δημόσιων συμβάσεων προμηθειών, υπηρεσιών και έργων που κατήρτισε η Επιτροπή Διεθνούς Εμπορίου των Ηνωμένων Εθνών και τα οποία προβλέπουν μια διαδικασία «υποβολής προτάσεων» (άρθρο 48). Γι' αυτό η ΟΚΕ φρονεί ότι οι διατάξεις για τις πολύπλοκες προμήθειες πρέπει να τροποποιηθούν και να διευκρινιστούν σύμφωνα με τις προαναφερθείσες παρατηρήσεις προκειμένου να διασφαλιστεί μια καλύτερη ισορροπία μεταξύ των αναθετουσών αρχών και των συμφερόντων των οικονομικών παραγόντων. Διαχωρίζει επομένως κατηγορηματικά τη θέση της από την αποκαλούμενη μέθοδο «cherry picking». Κρίνει επίσης ότι οι διαδικασίες αυτές διανοίγουν δυνατότητες συμμετοχής των ΜΜΕ σε μείζονα προγράμματα.

4.5. Η Επιτροπή αναφέρει ότι η εισαγωγή πιο ευέλικτων τεχνικών αγοράς μέσω των συμφωνιών-πλαίσιο είναι απαραίτητο να προσαρμοστεί στις οδηγίες έτσι ώστε να καθίσταται δυνατή η χρήση τεχνικών αγοράς που δίδουν στον αγοραστή τη δυνατότητα να επωφελείται από την εξέλιξη των προϊόντων και των τιμών. Οι συμφωνίες-πλαίσιο δεν είναι συμβάσεις διότι μερικοί όροι τους δεν έχουν προσδιορισθεί και, συνεπώς, δεν μπορούν να εκτελεστούν με τον ίδιο τρόπο όπως μια σύμβαση. Η ΟΚΕ αμφιβάλλει για την υιοθέτηση του μέτρου αυτού. Το τελευταίο δεν πρέπει να

[1] Βλέπε συμπεράσματα, σημείο 17 τετάρτη περίπτωση.

[2] Γι' αυτό, σύμφωνα με την Επιτροπή δεν φαίνεται να είναι απαραίτητη μια μεταβατική περίοδος κατά την οποία θα είναι υποχρεωτική η παράλληλη χρησιμοποίηση των συνήθων μέσων διότι στην πραγματικότητα παραχωρείται στις επιχειρήσεις μια μεταβατική περίοδος η οποία αντιστοιχεί στο χρόνο που απαιτείται για την ενσωμάτωση στο εθνικό δίκαιο της παρούσας οδηγίας.

συμπεριληφθεί στην οδηγία. Πρόκειται για μόνο μια προεπιλογή διότι οι «συμφωνίες-πλαίσιο» θα χρησιμοποιούνται όταν πρόκειται για πολλαπλές προμήθειες, προκειμένου να επιλεγούν ορισμένοι οικονομικοί φορείς οι οποίοι, εάν παραστεί ανάγκη, μπορούν να εκπληρώσουν τις ανάγκες του αγοραστή και του παρέχουν τη δυνατότητα να προβεί σε αγορές υπό τις καλύτερες συνθήκες λαμβάνοντας υπόψη τη διαρκή εξέλιξη των αγορών για ορισμένα προϊόντα και υπηρεσίες. Η απαλλαγή από την υποχρέωση δημοσίευσης μιας ανακοίνωσης με τα αποτελέσματα της κατακύρωσης των συμβάσεων που συνάπτονται κατόπιν της συμφωνίας-πλαίσιο είναι επικριτέα όσον αφορά το στόχο της διαφάνειας των όρων ανάθεσης των δημόσιων συμβάσεων. Επιπλέον, η εξεταζόμενη διαδικασία κινδυνεύει να ωθήσει ορισμένες αναθέτουσες αρχές να προβούν σε διαπραγματεύσεις των τιμών.

4.6. 'Οσον αφορά τις τεχνικές προδιαγραφές οι σχετικές ισχύουσες διατάξεις [1] έχουν ως στόχο να υποχρεώσουν τους αγοραστές του δημοσίου να παραπέμπουν σε συγκεκριμένα, σαφώς προσδιορισμένα μέσα καθορίζοντας τις τεχνικές προδιαγραφές ώστε να αποφεύγεται η εύνοια σε έναν συγκεκριμένο οικονομικό φορέα ή στην εθνική παραγωγή. Στην πρώτη σειρά μεταξύ αυτών των κριτηρίων συγκαταλέγονται οι διεθνείς, κατά προτίμηση ευρωπαϊκές, προδιαγραφές και στην περίπτωση που δεν υπάρχουν οι εθνικές· μπορεί επίσης να χρησιμοποιείται ως αναφορά η ευρωπαϊκή τεχνική έγκριση όπως π.χ. για τα υλικά οικοδομών, βλέπε 89/106/ΕΟΚ.

4.6.1. Η εφαρμογή των διατάξεων αυτών της οδηγίας δημιούργησε σε ορισμένες περιπτώσεις μια κατάσταση κατά την οποία οι προδιαγραφές θεωρήθηκαν ως ένα de facto υποχρεωτικό κριτήριο, με αποτέλεσμα οι διατάξεις να περιορίσουν την επιλογή των αγοραστών για τα προϊόντα εκείνα που εκπληρούσαν τις προδιαγραφές, ώστε να φαίνεται ότι υπάρχει μια μορφή συγκαλυμμένης υποχρέωσης.

4.6.2. Αυτό όμως εμποδίζει την εισαγωγή τεχνολογικών καινοτομιών. Οι προβλεπόμενες τροποποιήσεις ισχύουν για όλες τις προμήθειες προϊόντων, έργων και υπηρεσιών οι οποίες διέπονται από τις αποκαλούμενες «βασικές» οδηγίες, όπως και οι προμήθειες που υπάγονται στην οδηγία περί προμηθειών.

4.6.3. Η ΟΚΕ θεωρεί τη νέα διατύπωση (άρθρο 24) ως πολύ εύστοχη όσον αφορά τις απαιτήσεις για καταλληλότητα και λειτουργικότητα, όπως και τη διεύρυνση των επιτρεπομένων παραπομπών (άρθρο 24, παράγραφος 5 κ.λπ.).

4.7. Η νέα αυτή χρήση των εναλλακτικών προσφορών στο άρθρο 25 και οι διατάξεις σύμφωνα με τις οποίες οι προσφορές αυτές υπάγονται στις ίδιες διατάξεις που ισχύουν για τις τεχνικές προδιαγραφές αποτελεί μια πολύ εύστοχη διατύπωση. Η χρησιμοποίηση των προτύπων σε κάθε χώρα δεν πρέπει να οδηγήσει στο να αναγνωρισθεί ως ισότιμο με ένα πλήρως έγκυρο ευρωπαϊκό πρότυπο ένα πρότυπο που βρίσκεται ακόμη στο πειραματικό στάδιο.

4.8. Οι υφιστάμενες οδηγίες προβλέπουν ότι μια προσφυγή πρέπει να δημοσιεύεται στην ΕΕ (Προσθήκη «S») και στη βάση δεδομένων TED. Η πρόταση οδηγίας περιορίζεται στην αναφορά ότι η Υπηρεσία Δημοσιεύσεων της ΕΕ πρέπει να δημοσιεύει τις προσκλήσεις για την υποβολή προσφορών με επίσημα μέσα. Συνεπώς, δεν απαιτείται να υπάρχει πρόσβαση στις προσκλήσεις για την υποβολή προσφορών σε μια συγκεκριμένη βάση δεδομένων, αλλά μόνο να δημοσιεύονται οι προσκλήσεις αυτές στο Διαδίκτυο με τρόπο που δεν προσδιορίζεται. Επειδή δημοσιεύονται κάθε εβδομάδα 3 έως 4000 προσκλήσεις για την υποβολή προσφορών είναι δυνατό, κυρίως για τις ΜΜΕ, να εντοπίζουν εκείνες που αφορούν τον τομέα δραστηριοτήτων τους. Η ΟΚΕ ανησυχεί μήπως στο πλαίσιο αυτό δεν δημοσιεύονται στη βάση δεδομένων TED ή σε ανάλογη προσαρμόσιμη βάση δεδομένων οι προσκλήσεις για την υποβολή προσφορών. Η ΟΚΕ κρίνει, συνεπώς, ότι οι προσκλήσεις για την υποβολή προσφορών θα πρέπει να συνεχίσουν να δημοσιεύονται τουλάχιστον στη βάση αυτή δεδομένων.

4.9. Η ενίσχυση των διατάξεων σχετικά με τα κριτήρια ανάθεσης και επιλογής αποτελεί μια εξαιρετική καινοτομία διότι οι σημερινές διατάξεις όσον αφορά τα κριτήρια ανάθεσης (άρθρο 36, παράγραφος 2, της οδηγίας 92/50/ΕΟΚ, άρθρο 26 της οδηγίας 93/36/ΕΟΚ και το άρθρο 30, παράγραφος 2, της οδηγίας 93/37/ΕΟΚ) ορίζουν ότι τα κριτήρια πρέπει να αναφέρονται κατά σειρά προτεραιότητας και να είναι όσο το δυνατόν πιο λεπτομερή στην πρόσκληση για την υποβολή προσφορών ή στους όρους της πρόσκλησης· η σειρά προτεραιότητας καθορίζεται από την αναθέτουσα αρχή. Η διάταξη αυτή είναι ελάχιστα υποχρεωτική όσον αφορά την αναγραφή της σειράς προτεραιότητας και οι αναθέτουσες αρχές διαθέτουν ακόμη σημαντικό περιθώριο για την επιλογή της συμβάσεως που επιθυμούν να συνάψουν. Είναι φρόνιμο να ληφθεί ένα γενικό μέτρο σύμφωνα με το οποίο θα είναι υποχρεωτικό να καθορίζεται από την αρχή κάθε διαδικασίας το σχετικό βάρος των κριτηρίων. Στόχος της νέας οδηγίας είναι να καθιερωθεί η υποχρέωση, όπως στην πρόσκληση για την υποβολή προσφορών ή στους όρους της πρόσκλησης, να αναφέρεται το σχετικό βάρος κάθε κριτηρίου [2]. Η ΟΚΕ επικροτεί πλήρως τη σημασία των κριτηρίων για την ανάθεση «στην πλέον συμφέρουσα, από οικονομική άποψη, προσφορά» βάσει του άρθρου 53 της οδηγίας, εφόσον αυτό θα οδηγήσει σε διαφάνεια των διαδικασιών για την ανάθεση των συμβάσεων και θα διασφαλίσει την ισότιμη μεταχείριση των προσφερόντων. Η εφαρμογή των κλειστών διαδικασιών και των διαδικασιών με διαπραγμάτευση, οι οποίες έχουν ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του αριθμού των προσφερόντων στους οποίους επιτρέπεται να υποβάλουν προσφορά χρησιμοποιώντας αντικειμενικά και εκ των προτέρων γνωστά κριτήρια, αποτελεί επίσης μια εξαιρετική διάταξη. Η εγγύηση αποζημίωσης σύμφωνα με τις ισχύουσες εθνικές νομοθετικές και διοικητικές διατάξεις, δεν μπορεί να απαιτείται μόνο για τις υπηρεσίες ελευθέρων επαγγελματιών, όπως είναι οι αρχιτέκτονες και οι δικηγόροι. Κατ' ανάλογο τρόπο, πρέπει να συμπεριληφθεί στην Οδηγία μια δεσμευτική διάταξη για την υλική προστασία των εργαζομένων στην Ευρωπαϊκή 'Ενωση. Συνεπώς, στο άρθρο 53.1, στην πρώτη πρόταση, πρέπει να προστεθεί το ακόλουθο κείμενο: «... και τις υφιστάμενες αποζημιώσεις οι οποίες προκύπτουν από τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας και τους νόμους που ισχύουν στον τόπο παροχής των υπηρεσιών».

---

(1) Οι οδηγίες περί προμηθειών (93/36/ΕΟΚ), έργων (93/37/ΕΟΚ) και υπηρεσιών (92/50/ΕΟΚ) περιέχουν ανάλογες διατάξεις για κοινούς τεχνικούς κανόνες. Η οδηγία περί επιχειρήσεων «ειδικών τομέων» (93/38/ΕΟΚ) περιέχει γενικά αντίστοιχες διατάξεις.

(2) Αυτό μπορεί να γίνει με διάφορους τρόπους (μεταξύ άλλων με τη μορφή ποσοστών ή με τη μορφή σχετικού βάρους σε σύγκριση με ένα άλλο κριτήριο) και, προκειμένου να υπάρχει ορισμένη ευελιξία, η σημασία του βάρους μπορεί να κυμαίνεται εντός μιας «ψαλίδας»που θα καλύπτει το σχετικό βάρος των μεμονωμένων κριτηρίων.

4.9.1. Εάν η αναθέτουσα αρχή δικαιολογεί τις διατάξεις περί πολύπλοκων δημόσιων συμβάσεων (άρθρο 29), τότε στην περίπτωση αυτή η προβλεπόμενη ρύθμιση θεωρείται ως ικανοποιητική. Η ΟΚΕ τονίζει ότι δεν είναι ευκταίο να καθορισθεί μια πολύ στενή έννοια για τις δημόσιες συμβάσεις οι οποίες είναι πολύπλοκες, διότι τόσο οι τεχνικές όσο και οι οικονομικές εξελίξεις καθιστούν δύσκολη την επακριβή εκτίμηση της έννοιας. Αντίθετα, η ΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για το γεγονός ότι η αναθέτουσα αρχή θα πρέπει να καθορίζει, το αργότερο στην πρόσκληση για την υποβολή προσφορών, τα κριτήρια και το ειδικό τους βάρος (για τις κλειστές διαδικασίες και τις διαδικασίες με διαπραγμάτευση) ή στην πρόσκληση για διάλογο (για τη διαδικασία με διαπραγμάτευση σε περίπτωση πολύπλοκων συμβάσεων). Σε άλλες περιπτώσεις — ανοικτή διαδικασία — ο μη καθορισμός του σχετικού ειδικού βάρους στην αρχή της διαδικασίας μπορεί να την καταστήσει άκυρη.

4.9.2. Η οδηγία επιτρέπει στην αναθέτουσα αρχή να καθορίσει το ειδικό μέγεθος και την ισότητα των οικονομικών φορέων, όπως και τις εμπειρίες που είναι απαραίτητες για μια συγκεκριμένη σύμβαση· οι προσφέροντες μπορούν με τον τρόπο αυτό να επιλεγούν σύμφωνα με τις ικανότητές τους για τη βέλτιστη εκτέλεση της σύμβασης. 'Οσον αφορά τις κλειστές διαδικασίες και τη διαδικασία κατόπιν διαπραγμάτευσης με σχετική προκήρυξη διαγωνισμού, η εκπλήρωση της υποχρέωσης για την αιτιολόγηση ενός ενδεχόμενου περιορισμού του αριθμού των προσφερόντων με τον καθορισμό συγκεκριμένου επιπέδου σχετικά με το μέγεθος και τα προσόντα τους, αυξάνει τη διαφάνεια των εν λόγω διαδικασιών.

4.9.3. Με ανάλογο τρόπο, η ΟΚΕ προτείνει να προσδιορισθεί στο κείμενο της οδηγίας ότι μπορεί να αποκλεισθεί ένας προσφέρων, αν έχει αποδειχθεί ότι έχει διαπράξει σοβαρή παράβαση των κοινωνικών ή περιβαλλοντικών νόμων. Αυτό είναι ήδη δυνατό σύμφωνα με τις ισχύουσες οδηγίες, αλλά θα ενισχυθεί και θα διασαφηνιστεί με μια συγκεκριμένη αναφορά στο κείμενο της μελλοντικής οδηγίας.

4.9.3.1. Ειδικότερα, η ΟΚΕ πιστεύει ότι θα πρέπει να εξετάζεται το προσωπικό μητρώο του προσφέροντα και να αποκλείεται από τη συμμετοχή σε μια σύμβαση όποιος οικονομικός φορέας έχει παραβεί τους νόμους των κρατών μελών για την απασχόληση, συμπεριλαμβανομένων των διατάξεων για την ίση μεταχείριση. 'Ετσι, οι αναθέτουσες αρχές θα μπορούσαν να αποκλείουν τους προσφέροντες που δεν τηρούν τις εθνικές και περιφερειακές ρυθμίσεις που αποσκοπούν στην επίτευξη ορισμένων κοινωνικών στόχων.

4.9.3.2. Επίσης σημαντικό είναι να αξιολογούνται οι τεχνικές και επαγγελματικές ικανότητες των προσφερόντων μέσω της θέσπισης ορισμένων κριτηρίων που θα επιτρέπουν την εξακρίβωση της συμμόρφωσης με την υποχρεωτική νομοθεσία που αφορά την προαγωγή της απασχόλησης, την ενσωμάτωση των αποκλεισμένων από την αγορά εργασίας ατόμων και την ίση μεταχείριση· τα κριτήρια αυτά θα πρέπει να δημοσιεύονται δεόντως στην πρόσκληση υποβολής προσφορών.

4.9.4. 'Οσον αφορά το άρθρο 49, η ΟΚΕ υπενθυμίζει ότι σε ορισμένες χώρες της ΕΕ εφαρμόζεται το σύστημα της πιστοποίησης της παροχής υπηρεσιών και ότι η πιστοποίηση αυτή πρέπει να περιλαμβάνεται μεταξύ των κριτηρίων που καθορίζονται στο άρθρο αυτό, χωρίς όμως να κωλύεται έμμεσα ο ανταγωνισμός.

4.10. Αναφορικά με τις ασυνήθιστα χαμηλές προσφορές (άρθρο 54) πρέπει να αναφερθεί ότι οι αναθέτουσες αρχές οφείλουν να εξετάζουν την προσφορά που παρουσιάζεται ασυνήθιστα χαμηλή σε σύγκριση με άλλες προσφορές και η οποία έχει υποβληθεί βάσει της συμφωνίας περί δημοσίων συμβάσεων (άρθρο XIII, παράγραφος 4, εδάφιο α). Πρέπει να ορισθεί με σαφήνεια ότι η συγκεκριμένη προσφορά θα απορρίπτεται εάν η αιτιολογία της δεν είναι ικανοποιητική. Η ΟΚΕ προτείνει όπως η οδηγία ενσωματώσει μια μέθοδο παροχής προσφορών ή απόδοσης και προβλέπει μια επιλογή για τη συμβαλλόμενη αρχή να απαιτεί παρόμοια προσφορά για μεγάλες συμβάσεις δηλαδή για συμβάσεις των οποίων τα ποσά υπερβαίνουν τα κατώτατα όρια που ορίζονται στο άρθρο 8γ) της οδηγίας. Στόχος πρέπει να είναι να κατοχυρωθούν η διαφάνεια και η ισότητα φορολογικής και οικονομικής μεταχείρισης κατά την εξέταση των προσφορών. Οι αναθέτουσες αρχές πρέπει να υπόκεινται σε μια ειδική διαδικασία όσον αφορά τον εντοπισμό, την εξέταση και την απόρριψη παρόμοιων προσφορών είτε πρόκειται για κρατικούς είτε για ιδιωτικούς ανταγωνιστές.

4.11. Στις οδηγίες που ισχύουν σήμερα ορίζονται διάφορα κατώτερα κριτήρια. Συχνά δεν είναι δυνατό να καθορισθεί ποιο κατώτατο όριο ισχύει για μια συγκεκριμένη δημόσια σύμβαση. Είναι απολύτως απαραίτητο να περιορισθεί ο αριθμός τους και να απαλειφθούν όλες οι παραπομπές σε «αντίστοιχη τιμή σε ευρώ του SDR» και αντ' αυτών να δοθούν όλα τα κατώτατα όρια σε ευρώ εφόσον αυτό συμφωνεί με τις διεθνείς υποχρεώσεις της Κοινότητας, δηλαδή τη συμφωνία για τις δημόσιες συμβάσεις που συνήφθη στις πολυμερείς διαπραγματεύσεις του Γύρου της Ουρουγουάης [1]. Τα κατώτατα όρια πρέπει στο μέλλον να εκφράζονται σε ευρώ και να είναι στρογγυλοί αριθμοί. Η ΟΚΕ φρονεί ότι τα προτεινόμενα κατώτατα όρια είναι ικανοποιητικά [2].

4.12. Η χρήση του Κοινού λεξιλογίου για τις δημόσιες συμβάσεις (Common Procurement Vocabulary — CPV) αποτελεί αντικείμενο σύστασης της Επιτροπής του 1996 [3]. Το λεξιλόγιο αυτό αποτελεί εξέλιξη και βελτίωση των ονοματολογίων CPA και NACE, διότι έχει προσαρμοσθεί καλύτερα στα ειδικά χαρακτηριστικά που ισχύουν για τον τομέα των δημόσιων συμβάσεων. Επειδή το CPV θα αποτελέσει αντικείμενο πρότασης κανονισμού του Συμβουλίου και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου η οποία θα τον επισημοποιεί ως κοινοτική ονοματολογία που θα ισχύει για τις δημόσιες συμβάσεις και η οποία θα περιέχει διατάξεις για την αναθεώρησή του, η ΟΚΕ δεν συμφωνεί στο να περιληφθεί το CPV στην παρούσα οδηγία.

---

(1) Απόφαση 94/800/ΕΚ του Συμβουλίου της 22ας Δεκεμβρίου 1994 σχετικά με την εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σύναψη των συμφωνιών που απέρρευσαν από τις πολυμερείς διαπραγματεύσεις του Γύρου της Ουρουγουάης (1986-1994), καθόσον αφορά τα θέματα που εμπίπτουν στις αρμοδιότητές της (ΕΕ L 336 της 23.12.1994, σ. 1).

(2) 93/37/ΕΟΚ: ένα μόνο κατώτατο όριο 5 300 000 ευρώ που να ισχύει για όλες τις συμβάσεις και τις παραχωρήσεις που υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας· 93/36/ΕΟΚ και 92/50/ΕΟΚ: δύο κατώτατα όρια για όλες τις συμβάσεις και τους διαγωνισμούς που υπάγονται στα πεδία εφαρμογής των δύο οδηγιών. Τα εν λόγω κατώτατα όρια είναι αντίστοιχα 130 000 ευρώ και 200 000 ευρώ, ανάλογα με το εάν πρόκειται για κρατική ή μη αρχή.

(3) Σύσταση 96/527/ΕΚ της Επιτροπής της 30ης Ιουλίου 1996 σχετικά με τη χρήση του Κοινού λεξιλογίου για τις δημόσιες συμβάσεις (CPV) στην περιγραφή του αντικειμένου της σύμβασης (ΕΕ L 222 της 3.9.1996).

4.13. Η ΟΚΕ συμφωνεί απολύτως να επαναληφθεί το άρθρο 55 για τα αποκλειστικά δικαιώματα, εφόσον πρόκειται για ένα πολύ σημαντικό τομέα. Δυστυχώς, η επανάληψη δεν προσφέρει καμία λύση στο θέμα της εκ των προτέρων αναγνώρισης αποκλειστικών δικαιωμάτων, σχετικά με τα οποία δημιουργείται ένα πρόβλημα για την ανάθεση των παραχωρήσεων στον τομέα των υπηρεσιών. Εδώ γίνεται αναφορά στις προηγούμενες παρατηρήσεις σχετικά με τις συμβάσεις παραχώρησης και εταιρικής σχέσης μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, και η ΟΚΕ επιθυμεί να επαναλάβει ότι τα ερμηνευτικά σχόλια της ανακοίνωσης είναι πολύ σημαντικά διότι σ' αυτά αναφέρεται σαφώς ότι η χορήγηση των αποκλειστικών δικαιωμάτων θα υπόκειται στους κανόνες της Συνθήκης και στις βασικές αρχές της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Κοινότητας.

Βρυξέλλες, 26 Απριλίου 2001.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

στη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Οι ακόλουθες τροπολογίες απορρίφθηκαν μεν κατά τη συζήτηση, συγκέντρωσαν όμως πάνω από το 14 των ψήφων:

Σημείο 2.3

Να διατυπωθεί το κείμενο του σημείου ως ακολούθως:

«Για την αξιολόγηση των προσφορών, οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει καταρχήν να τηρούν αντικειμενικά ~~βασίζονται σε~~ κριτήρια που αφορούν άμεσα το προϊόν ή την υπηρεσία ~~αντικείμενο της δημόσιας σύμβασης~~ και εξυπηρετούν το στόχο της επιλογής της καλύτερης και πλέον συμφέρουσας σύμβασης έτσι ώστε να μην προκαλούνται διακρίσεις μεταξύ των συμμετεχόντων στη δημοπρασία.

Παρόλα αυτά οι αναθέτουσες αρχές μπορούν με κάθε νομιμότητα να λαμβάνουν υπόψη κριτήρια κοινωνικού ή περιβαλλοντικού υπό την προϋπόθεση ότι τα εν λόγω κριτήρια συμβάλλουν στη διασφάλιση της συμμόρφωσης προς την ισχύουσα εθνική ή κοινοτική νομοθεσία, στα κοινωνικά θέματα ή στα θέματα περιβάλλοντος.»

Αιτιολογία

Η αξιολόγηση των προσφορών για την ανάθεση μίας δημόσιας σύμβασης θα πρέπει να γίνεται βάσει κριτηρίων που αφορούν άμεσα το αντικείμενο της σύμβασης που εξετάζεται με στόχο την επιλογή της καλύτερης και περισσότερο συμφέρουσας προσφοράς κατ' εφαρμογή των αρχών της διαφάνειας, του ανταγωνισμού, των μη διακρίσεων και της όσο το δυνατόν καλύτερης ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων.

Παρά το γεγονός ότι τα περιβαλλοντικά κριτήρια μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως κριτήρια αξιολόγησης, στην περίπτωση που τηρούνται τα αναφερόμενα στην προηγούμενη παράγραφο, η θέσπιση κριτηρίων κοινωνικού χαρακτήρα που δεν αφορούν αποκλειστικά τη συμμόρφωση προς ορισμένες νομικές διατάξεις, κρίνεται ότι δεν συμβάλλει στην αντικειμενική αξιολόγηση της προσφοράς σε σχέση με το έργο που πρόκειται να εκτελεσθεί αλλά εξυπηρετεί πολιτικά συμφέροντα ή διεκδικήσεις συγκεκριμένων κοινωνικών οργανώσεων και δεν αφορά τη διαδικασία ανάθεσης των δημοσίων συμβάσεων. Εκτός όμως από τις περιπτώσεις που τα εν λόγω κριτήρια χρησιμοποιούνται με στόχο τη συμμόρφωση προς συγκεκριμένες νομικές διατάξεις, η δυνατότητα που διαθέτει η δημόσια διοίκηση σχετικά με την αυθαίρετη θέσπιση παρόμοιων ρητρών έχει ως αναπόφευκτο αποτέλεσμα τη στρέβλωση του ανταγωνισμού και την παραβίαση των αρχών της παροχής ίσων ευκαιριών και της διαφάνειας, δηλαδή αποτελέσματα αντίθετα από αυτά που επιδιώκονται από την πρόταση οδηγίας και είναι η εναρμόνιση των διαδικασιών και η προώθηση της καλύτερης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς.

Αποτελέσματα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 46, ψήφοι κατά: 59, αποχές: 0.

Σημείο 2.6

Η δεύτερη πρόταση τροποποιείται εξής:

«Βάσει του άρθρου 53 θα ήταν δυνατόν να ρυθμίζονται ρητώς και κοινωνικά κριτήρια υπό τον όρο ότι τα κριτήρια αυτά δεν συντελούν ούτε αμέσως ούτε εμμέσως σε διακρίσεις και οπωσδήποτε συμφωνούν με τον κύριο στόχο της παραγγελίας.»

Αιτιολογία

Το πρόσθετο κριτήριο της μη καθιέρωσης διακρίσεων έχει σημασία για την αποφυγή προστατευτικών καταχρήσεων. Επιπλέον, η πρόταση αντιστοιχεί με την ανάλογη διατύπωση στην παράλληλη γνωμοδότηση INT/074. Για λόγους συνέπειας, επιβάλλεται να ληφθούν υπόψη αμφότερες οι γνωμοδοτήσεις.

Αποτελέσματα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 50, ψήφοι κατά: 61, αποχές: 1.

Σημείο 4.9

Διαγράφονται οι τρεις τελευταίες προτάσεις (Η εγγύηση αποζημίωσης ... παροχής των υπηρεσιών).

Αιτιολογία

Η περιλαμβανόμενη στο άρθρο 53 εγγύηση αποζημίωσης σύμφωνα με το κρατικό δίκαιο και τις διοικητικές διατάξεις είναι ήδη πολύ προβληματική. Η προτεινόμενη διεύρυνση στις διατάξεις «των συλλογικών συμβάσεων εργασίας και στους νόμους που ισχύουν στον τόπο παροχής των υπηρεσιών» θα παρεμποδίσει στην πράξη και με σοβαρό τρόπο το διασυνοριακό ανταγωνισμό ή και θα τον καταστήσει αδύνατο. Η συνεκτίμηση των εντοπίων νόμων σημαίνει σοβαρό εμπόδιο στον ανταγωνισμό από το εξωτερικό. Επίσης, οι συλλογικές συμβάσεις δεν αποτελούν νομικές διατάξεις, αλλά συμφωνίες των συμβαλλομένων. Η αναγκαστική συνεκτίμησή τους θα συμβάλει στη διακρατική μεταχείριση των επιχειρήσεων που βρίσκονται εκτός των συλλογικών συμβάσεων.

Αποτελέσματα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 51, ψήφοι κατά: 61, αποχές: 1.

Σημείο 4.9.3

Μετά τη λέξη

«αποδειχθεί» (δεύτερη γραμμή) προστίθεται η λέξη «δικαστικώς».

Αιτιολογία

'Ενας αποκλεισμός μπορεί μόνο τότε να επιτραπεί όταν ένας προσφέρων καταδικάζεται δικαστικώς.

Αποτελέσματα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 40, ψήφοι κατά: 73, αποχές: 4.

Σημεία 4.9.3.1 και 4.9.3.2

Διαγράφονται.

Αιτιολογία

Ο προτεινόμενος άνευ χρονικών ορίων αποκλεισμός προσφερόντων που παραβιάζουν τους νόμους των κρατών μελών για την απασχόληση και η περαιτέρω πρόταση για την αξιολόγηση του προσφέροντος βάσει ορισμένων κριτηρίων για την απόδειξη του περιεχομένου υποχρεωτικών (εθνικών) διατάξεων, θα έχουν ως συνέπεια πλήρως ανεξέλεγκτες και ηθελημένες διακρίσεις, ιδιαίτερα όσον αφορά τον εξωτερικό ανταγωνισμό. Ακόμη και σημαντικές παραβάσεις των εθνικών διατάξεων θα μπορούσαν να επιφέρουν τον αποκλεισμό των προσφερόντων ή μακρές διαδικασίες πιστοποίησης και νομικές αντιδικίες και μόνο η πιστοποίηση αυτών των κριτηρίων θα ήταν δυνατό να θέσει τεράστια προβλήματα στις διοικήσεις.

Η νέα διατύπωση του άρθρο 4.9.3 αρκεί για να εξουδετερωθούν σοβαρές παραβιάσεις. Οι περαιτέρω προτάσεις βλάπτουν την αρχή της αναλογικότητας και δεν πρέπει να υιοθετηθούν.

Αποτελέσματα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 53, ψήφοι κατά: 71, αποχές: 4.

Η δεύτερη πρόταση τροποποιείται ως εξής:

«2.5. "Η ΟΚΕ εγείρει επίσης το ερώτημα της έλλειψης αναφορών στο κείμενο στα θέματα περιβάλλοντος, τα οποία διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο στη μελλοντική Ευρώπη. Ανταγωνιστές. Η συμπερίληψη λογικά συμβατών περιβαλλοντικών κριτηρίων που να μη συντελούν στην αποδυνάμωση της σύμβαση και τα οποία πρέπει να σχετίζονται αμέσως με τα προϊόντα ή τις υπηρεσίες που προσφέρονται θα μπορούσενα γίνει πιο συγκεκριμένα στο άρθρο 53. Δεν θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη παρά μόνον όταν αποτελούν καθοριστικό στοιχείο για τις συνέπειες στο περιβάλλον, σύμφωνα με τον τρόπο υλοποίησης των έργων που προτείνουν οι ανταγωνιστές."»

Αποτελέσματα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 48, ψήφοι κατά: 30, αποχές: 4.

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 73/239/ΕΟΚ του Συμβουλίου όσον αφορά τις απαιτήσεις περιθωρίου φερεγγυότητας για τις επιχειρήσεις ασφάλισης ζημιών»

(2001/C 193/03)

Στις 16 Νοεμβρίου 2000, και σύμφωνα με το άρθρο 262 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την ανωτέρω πρόταση.

Το τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΟΚΕ, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 10 Απριλίου 2001 με βάση την εισηγητική έκθεση του κ. Pelletier, και του συνεισηγητή κ. Vaucoret.

Κατά την 381η σύνοδο ολομέλειάς της 25ης και 26ης Απριλίου 2001 (συνεδρίαση της 25ης Απριλίου), η ΟΚΕ υιοθέτησε ομόφωνα την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

1.1. Το περιθώριο φερεγγυότητας είναι ένα από τα κυριότερα στοιχεία της εποπτείας των ασφαλιστικών εταιρειών. Παρέχει τη δυνατότητα επιβεβαίωσης της χρηματοοικονομικής σταθερότητας των επιχειρήσεων και, κατά συνέπεια, της ικανότητάς τους να τηρήσουν τις υποχρεώσεις τους σε περίπτωση εμφάνισης απρόβλεπτων κινδύνων. Η απαίτηση περιθωρίου φερεγγυότητας είναι ένα από τα παλαιότερα σημεία της ευρωπαϊκής εναρμόνισης του τομέα των ασφαλίσεων, αφού καθιερώθηκε ήδη από τις πρώτες οδηγίες για τις ασφαλίσεις ζωής και ζημιών [1]. Λόγω αυτής της παλαιότητας, κρίθηκε απαραίτητο να εκσυγχρονισθούν τα απαιτούμενα περιθώρια φερεγγυότητας· γι' αυτό και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνέταξε [2] τις δύο παρούσες προτάσεις οδηγίας.

1.2. Οι δύο προτάσεις οδηγίας αποσκοπούν στην ενίσχυση της προστασίας των ασφαλισμένων (αντισυμβαλλομένων) με τη βελτίωση των κανόνων που αφορούν το περιθώριο φερεγγυότητας των ασφαλιστικών επιχειρήσεων. Οι δύο προτάσεις περιέχουν πολλά κοινά μέτρα.

1.3. Οι προτάσεις οδηγίας αφορούν μόνο τις κανονιστικές αρχές καθορισμού του περιθωρίου φερεγγυότητας, δηλ. αποκλείονται άλλα στοιχεία που μπορούν επίσης να συμβάλουν στον προσδιορισμό της φερεγγυότητας μιας επιχείρησης υπό την ευρύτερη έννοια του όρου, όπως τα με βάση την προληπτική εποπτεία υπολογιζόμενα τεχνικά αποθεματικά και τα ορθώς επενδεδυμένα στοιχεία του ενεργητικού.

2. Ιστορικό

2.1. Η απαίτηση περιθωρίου φερεγγυότητας καθιερώθηκε από την πρώτη οδηγία για τις ασφαλίσεις ζημιών της 24ης Ιουλίου 1973 (73/239/ΕΟΚ) και την πρώτη οδηγία για τις ασφαλίσεις ζωής της 5ης Μαρτίου 1979 (79/267/ΕΟΚ).

2.2. Οι οδηγίες 92/49/ΕΟΚ της 18ης Ιουνίου 1992 (τρίτη οδηγία για τις ασφαλίσεις ζημιών) [3] και 92/96/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 10ης Νοεμβρίου 1992 (τρίτη οδηγία για τις ασφαλίσεις ζωής) [4] δεν τροποποίησαν τα απαιτούμενα περιθώρια φερεγγυότητας, διότι τούτο θα καθυστερούσε την υιοθέτησή τους. Ωστόσο, ο κοινοτικός νομοθέτης, επειδή έκρινε ότι ορισμένες τροποποιήσεις θα μπορούσαν να είναι απαραίτητες, προέβλεψε στο άρθρο 25 και στο άρθρο 26, αντίστοιχα, αυτών των δύο οδηγιών ότι «τρεις μήνες το αργότερο μετά την έναρξη της εφαρμογής της παρούσας οδηγίας, η Επιτροπή υποβάλλει στην επιτροπή ασφαλιστικών θεμάτων έκθεση για την ανάγκη μεταγενέστερης εναρμόνισης του περιθωρίου φερεγγυότητας».

2.3. Στη συνέχεια, η Διάσκεψη των Εποπτικών Αρχών του Ασφαλιστικού Τομέα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης εκπόνησε, υπό την προεδρία του κ. Muller, μία έκθεση για τη φερεγγυότητα των ασφαλιστικών επιχειρήσεων, που είναι γνωστή ως «έκθεση Muller». Η έκθεση αυτή εγκρίθηκε από τη Διάσκεψη των Εποπτικών Αρχών τον Απριλίου του 1997. Η τελική έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 24ης Ιουλίου 1997 [5], η οποία αναπαράγει σε μεγάλο βαθμό τη μελέτη της έκθεσης Muller, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι υπάρχει ενδεχομένως ανάγκη βελτίωσης του περιθωρίου φερεγγυότητας.

2.4. Οι εργασίες της Επιτροπής, που άρχισαν το καλοκαίρι του 1977, κατέληξαν στις δύο προτάσεις που παρουσιάσθηκαν στις 25 Οκτωβρίου 2000.

2.5. Πιο μακροπρόθεσμα, ιδίως στο πλαίσιο των εκθέσεων για την εφαρμογή των προτάσεων οδηγίας, προβλέπεται να αρχίσει μία εκ βάθρων αναθεώρηση των μεθόδων ανάλυσης της συνολικής χρηματοοικονομικής θέσης των ασφαλιστικών επιχειρήσεων, ένα πακέτο που θα αποκληθεί «Φερεγγυότητα ΙΙ».

---

(1) Πρώτη οδηγία για τις ασφαλίσεις ζημιών 73/239/ΕΟΚ, ΕΕ L 228 της 16.8.1973, σ. 3. Πρώτη οδηγία για τις ασφαλίσεις ζωής 79/267/ΕΟΚ, ΕΕ L 163 της 13.3.1979, σ. 1.

(2) COM(2000) 634 τελικό — 2000/0251 (COD) και COM(2000) 617 τελικό — 2000/0249 (COD) της 25.10.2000.

(3) ΕΕ L 228 της 11.8.1992, σ. 1.

(4) ΕΕ L 360 της 9.9.1992, σ. 1.

(5) Έκθεση προς την Επιτροπή Ασφαλιστικών Θεμάτων σχετικά με την ανάγκη περαιτέρω εναρμόνισης του περιθωρίου φερεγγυότητας, COM(97) 398 της 24ης Ιουλίου 1997.

3. **Γενικές παρατηρήσεις**

3.1. 'Οσον αφορά τη μέθοδο εργασίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή πιστεύει ότι το πακέτο «Φερεγγυότητα I» υπήρξε υποδειγματικό όσον αφορά τις διαβουλεύσεις με τους επαγγελματίες του κλάδου: η Επιτροπή διαβουλεύθηκε πράγματι με τις επαγγελματικές οργανώσεις και, ειδικότερα, με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Ασφαλίσεων (CEA), την 'Ενωση Ευρωπαϊκών Συνεταιριστικών Ασφαλιστών και Αλληλασφαλιστών (ACME) και τη Διεθνή 'Ενωση Αλληλασφαλιστικών Εταιρειών (AISAM) (1) και τη συμβουλευτική ομάδα των ευρωπαίων αναλογιστών, από τον Φεβρουάριο του 1996 και καθ' όλη τη διάρκεια των εργασιών της.

3.2. Οι κυριότερες τροποποιήσεις που προτείνει η Επιτροπή αφορούν τα 7 ακόλουθα σημεία:

3.2.1. Οι νέες οδηγίες θα εφαρμόζονται μόνο για τις αλληλασφαλιστικές ενώσεις που εισπράττουν ετησίως εισφορές τουλάχιστο 5 000 000 ευρώ, έναντι 500 000 ευρώ που ισχύουν σήμερα για τις επιχειρήσεις ασφάλισης ζωής και 1 000 000 ευρώ για τις επιχειρήσεις ασφάλισης ζημιών. Οι αλληλασφαλιστικές ενώσεις των οποίων το ετήσιο ποσό εισφορών τοποθετείται κάτω του ορίου των 5 000 000 ευρώ δεν δικαιούνται «ευρωπαϊκό διαβατήριο» και συνεχίζουν να υπόκεινται στους εθνικούς κανόνες προληπτικής εποπτείας. Ωστόσο, ακόμη και αν τοποθετείται κάτω από αυτό το όριο, μια αλληλασφαλιστική ένωση που πληροί τις απαιτήσεις όσον αφορά το περιθώριο φερεγγυότητας μπορεί με αίτησή της να υπαχθεί στις νέες οδηγίες και να λάβει το ενιαίο διαβατήριο.

3.2.2. Το ελάχιστο κεφάλαιο εγγύησης θα ανατιμηθεί και θα αναπροσαρμόζεται στο μέλλον βάσει του πληθωρισμού.

3.2.3. Οι νέες οδηγίες επιτρέπουν στις ασφαλιστικές επιχειρήσεις ζωής να συνυπολογίζουν στο διαθέσιμο περιθώριο φερεγγυότητάς τους το 50 % των μελλοντικών τους κερδών, τα οποία δεν υπολογίζονται πλέον με αναδρομικό τρόπο όπως σήμερα, αλλά προοπτικά για τα προσεχή 6 έτη. Ωστόσο, αυτά τα μελλοντικά κέρδη θα πρέπει να επιβεβαιώνονται από αναλογιστική μελέτη και ο ετήσιος μέσος όρος τους δεν πρέπει να υπερβαίνει τον ετήσιο μέσο όρο των πέντε προηγούμενων ετών.

3.2.4. Ανάμεσα στα επιλέξιμα στοιχεία για το περιθώριο φερεγγυότητας, οι προνομιούχες σωρευτικές μετοχές, τα δάνεια μειωμένης εξασφάλισης και οι τίτλοι αόριστης διάρκειας γίνονται αποδεκτά με ορισμένους περιορισμούς, ενώ το μη καταβληθέν τμήμα του εταιρικού ή του αρχικού κεφαλαίου δεν γίνεται πλέον αποδεκτό παρά μόνο με τη συμφωνία των ελεγκτικών αρχών και μέχρι ποσοστού 50 %. Οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις χάνουν, επίσης, τη δυνατότητα να συνυπολογίζουν στο περιθώριο φερεγγυότητας τις δικές τους μετοχές που έχουν στο χαρτοφυλάκιο τους και να προεξοφλούν τα τεχνικά αποθεματικά για τις ασφαλίσεις ζημιών (μέχρι σήμερα, τα κράτη μέλη μπορούσαν να επιτρέψουν μια ρητή προεξόφληση προκειμένου να λαμβάνονται υπόψη τα προϊόντα των επενδύσεων σύμφωνα με το άρθρο 60, παράγραφος 1, σημείο ζ) της οδηγίας 91/674/ΕΟΚ) (2). Εξάλλου, ο συνυπολογισμός των προσκλήσεων καταβολής συμπληρωματικών εισφορών στο περιθώριο φερεγγυότητας των ενώσεων αλληλασφάλισης του τομέα ασφάλισης ζημιών υπόκειται πλέον στην έγκριση των εποπτικών αρχών. Πρέπει να προστεθεί ότι ο κατάλογος των επιλέξιμων στοιχείων για τον υπολογισμό του περιθωρίου φερεγγυότητας διαιρείται πλέον σε τρεις κλειστές κατηγορίες, ενώ μέχρι σήμερα ήταν ανοιχτός, με την έννοια ότι μπορούσαν να συμπεριληφθούν και άλλα στοιχεία επιπλέον αυτών που απαριθμούνται. Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι το ελάχιστο κεφάλαιο εγγύησης πρέπει πλέον να αποτελείται μόνο από στοιχεία υψηλότερης ποιότητας, πράγμα που αποκλείει ιδίως τα μελλοντικά κέρδη (παρότι αυτά εξακολουθούν να συμπεριλαμβάνονται στο περιθώριο φερεγγυότητας) και το μη καταβληθέν τμήμα του εταιρικού ή του αρχικού κεφαλαίου. Τα λανθάνοντα αποθεματικά μπορούν, αντίθετα, να συμπεριληφθούν, αν περιλαμβάνονται στο περιθώριο φερεγγυότητας.

3.2.5. Ο υπολογισμός του απαιτούμενου περιθωρίου φερεγγυότητας σημειώνει σημαντική εξέλιξη όσον αφορά την ασφάλιση ζημιών: το απαιτούμενο περιθώριο φερεγγυότητας αυξάνεται κατά 50 % για τους κλάδους 11, 12 και 13 που αφορούν τη γενική αστική ευθύνη, την αστική ευθύνη για αεροσκάφη και την αστική ευθύνη για θαλάσσια, λιμναία και ποτάμια σκάφη.

3.2.6. Η οδηγία επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές να παρεμβαίνουν προληπτικά, πριν το διαθέσιμο περιθώριο φερεγγυότητας πέσει κάτω από τον ρυθμιστικό κανόνα, μόλις κρίνουν ότι απειλούνται τα δικαιώματα των αντισυμβαλλομένων. Οι αρχές μπορούν στην περίπτωση αυτή να απαιτήσουν την εφαρμογή προγράμματος χρηματοοικονομικής ανάκαμψης ή/και μεγαλύτερου περιθωρίου φερεγγυότητας και την αναθεώρηση προς τα κάτω της αξίας ορισμένων περιουσιακών στοιχείων.

3.2.7. Η οδηγία αίρει την ασάφεια που υπήρχε μέχρι σήμερα σε σχέση με το αν τα κράτη μέλη διατηρούν την ελευθερία να επιβάλλουν πιο αυστηρούς κανόνες στις επιχειρήσεις στις οποίες χορηγούν άδεια λειτουργίας: η Επιτροπή προτείνει να παρασχεθεί αυτή η ελευθερία στα κράτη μέλη· εφαρμόζει, δηλαδή, μιαν «ελάχιστη εναρμόνιση».

3.3. Οι προτάσεις οδηγίας προσαρμόζουν, λοιπόν, στα σύγχρονα δεδομένα τα απαιτούμενα περιθώρια φερεγγυότητας, αναπροσαρμόζοντας ορισμένα κατώτατα όρια: το ύψος των εισφορών με βάση το οποίο οι οδηγίες εφαρμόζονται στις αλληλασφαλιστικές ενώσεις και το ελάχιστο ύψος του κεφαλαίου εγγύησης, το κατώτατο όριο των ασφαλίστρων που οριοθετεί τα δύο μέρη στα οποία εφαρμόζονται τα ποσοστά του 18 % και του 16 % για τον υπολογισμό του απαιτούμενου περιθωρίου φερεγγυότητας των επιχειρήσεων ασφάλισης ζημιών καθώς και το κατώτατο όριο των ζημιών που καθορίζει επίσης δύο μέρη στα οποία εφαρμόζονται ποσοστά 26 % και 23 % για τον υπολογισμό του

(1) CEA — Ευρωπαϊκή Επιτροπή Ασφαλίσεων: ACME — 'Ενωση Ευρωπαϊκών Συνεταιριστικών Ασφαλιστών και Αλληλασφαλιστών Aisam — Διεθνής 'Ενωση Αλληλασφαλιστικών Εταιρειών.

(2) Οδηγία 91/674/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 19ης Δεκεμβρίου 1991 για τους ετήσιους και τους ενοποιημένους λογαριασμούς των ασφαλιστικών επιχειρήσεων, ΕΕ L 374 της 31.12.1991, σ. 7.

περιθωρίου φερεγγυότητας. Οι προτάσεις οδηγίας διευκρινίζουν, ακόμη, τους κανόνες φερεγγυότητας, παραθέτοντας έναν εξαντλητικό κατάλογο των επιλέξιμων στοιχείων για τον προσδιορισμό του περιθωρίου φερεγγυότητας και προσαρμόζοντας τον υπολογισμό αυτού του περιθωρίου για τους κλάδους που παρουσιάζουν ιδιαίτερα ευμετάβλητα χαρακτηριστικά κινδύνου. Τέλος, ενισχύουν την προστασία των ασφαλισμένων, παρέχοντας στις αρμόδιες αρχές ελέγχου δυνατότητα προληπτικής παρέμβασης.

3.4. Για τους τρεις αυτούς λόγους, η ΟΚΕ εκφράζει ευνοϊκή γνώμη για τις προτάσεις οδηγίας. Επισημαίνει ωστόσο ορισμένα τεχνικά σημεία που θα επιθυμούσε να τροποποιηθούν· τα σημεία αυτά περιγράφονται στις ειδικές παρατηρήσεις. Γενικότερα, η ΟΚΕ συμφωνεί με το πνεύμα του προτεινόμενου κειμένου, εκτός από το τμήμα που αφορά την αρχή της ελάχιστης εναρμόνισης.

3.5. *Αρχή της ελάχιστης εναρμόνισης*

3.5.1. Οι προτάσεις προβλέπουν ότι τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να επιβάλουν στις επιχειρήσεις στις οποίες χορηγούν άδεια λειτουργίας πιο αυστηρούς κανόνες από αυτούς που περιέχονται στις οδηγίες, προκειμένου να λάβουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες που επικρατούν στην εθνική τους αγορά. Αυτό αναφέρεται σαφώς στην αιτιολογική σκέψη 14 της πρότασης οδηγίας για τις ασφαλίσεις ζημιών και στην αιτιολογική σκέψη 11 της πρότασης οδηγίας για τις ασφαλίσεις ζωής.

3.5.2. Η ΟΚΕ έχει επίγνωση του γεγονότος ότι μια τέτοια προσέγγιση μπορεί να είναι ένα στάδιο προς την οικοδόμηση της ενιαίας αγοράς των ασφαλειών, αλλά θα επιθυμούσε να επιδιωχθεί εναρμόνιση στο μέλλον. Η ΟΚΕ επιδοκιμάζει ιδιαίτερα ορισμένες διατάξεις των προτάσεων οδηγίας που προσανατολίζονται προς αυτή την κατεύθυνση, όπως π.χ. την κατάργηση του πλεονεκτήματος που παρέχεται στις επιχειρήσεις που προεξοφλούν τα τεχνικά τους αποθεματικά. Ωστόσο, δυνάμει της αρχής της ελάχιστης εναρμόνισης, ορισμένες επιχειρήσεις θα μπορούσαν να υποβληθούν από τις εθνικές εποπτικές τους αρχές σε πιο αυστηρούς κανόνες όσον αφορά το περιθώριο φερεγγυότητας από ό,τι οι επιχειρήσεις σε άλλα κράτη μέλη· αυτή η υποχρέωση τήρησης ενός υψηλότερου απαιτούμενου περιθωρίου φερεγγυότητας θα αύξανε το κόστος των δικών τους κεφαλαίων και θα μπορούσε, επομένως, να μειώσει την αποδοτικότητά τους, πράγμα που θα δημιουργούσε στρεβλώσεις του ανταγωνισμού αντίθετες προς τις αρχές της ισότητας της ενιαίας αγοράς. Αυτή η ανησυχία ενισχύεται με την προοπτική της διεύρυνσης της τελευταίας.

3.5.3. Η ΟΚΕ θεωρεί, λοιπόν, ότι θα πρέπει να υπάρξουν και άλλα στάδια μετά την υιοθέτηση αυτών των προτάσεων. Τα στάδια αυτά θα πρέπει να προσανατολίζονται προς τη μεγαλύτερη δυνατή εναρμόνιση των κανόνων ανταγωνισμού, ώστε οι ευρωπαϊκές ασφαλιστικές επιχειρήσεις να ασκούν τη δραστηριότητά τους υπό συνθήκες απόλυτης ισότητας και προστασίας των δικαιωμάτων των ασφαλισμένων.

3.6. *Δικαίωμα προληπτικής παρέμβασης των αρμόδιων αρχών*

3.6.1. Τα άρθρα 20α της οδηγίας για τις ασφαλίσεις ζημιών και 24α (παράγραφος 2) της οδηγίας για τις ασφαλίσεις ζωής παρέχουν δικαίωμα προληπτικής παρέμβασης στις αρμόδιες αρχές, όταν αυτές εκτιμούν ότι απειλούνται τα δικαιώματα των ασφαλισμένων. Στις περιπτώσεις αυτές, οι εποπτικές αρχές μπορούν να απαιτήσουν από μία ασφαλιστική επιχείρηση την εφαρμογή προγράμματος χρηματοοικονομικής ανάκαμψης ή να αυξήσουν το απαιτούμενο περιθώριο φερεγγυότητάς της.

3.6.2. Η ΟΚΕ δηλώνει κατ' αρχήν ότι τάσσεται υπέρ αυτού του μέτρου, διότι επιτρέπει στις ελεγκτικές αρχές να παρεμβαίνουν σε πρώιμο στάδιο, κατά το οποίο είναι ευκολότερο να επιτευχθεί η ανάκαμψη της χρηματοοικονομικής κατάστασης της επιχείρησης· το μέτρο αυτό βελτιώνει, επίσης, την προστασία των αντισυμβαλλομένων ευνοώντας μια οπτική πρόληψης των κινδύνων.

3.6.3. Ωστόσο, η ΟΚΕ θα επιθυμούσε να πλαισιωθεί αυτή η πρόληψη με έναν ελάχιστο αριθμό αντικειμενικών κανόνων: οι κανόνες αυτοί συνίστανται, εν συντομία, στον ακριβή καθορισμό των προϋποθέσεων της προληπτικής παρέμβασης, ώστε αυτή να είναι δικαιολογημένη, ανάλογη προς το εύρος των διαπιστωθέντων χρηματοοικονομικών προβλημάτων και αποτελεσματική όσον αφορά την επίλυσή τους.

4. **Ειδικές παρατηρήσεις**

4.1. *Κοινές διατάξεις των προτάσεων οδηγίας για τις ασφαλίσεις ζωής και ζημιών*

4.1.1. 'Αρθρα 17 και 17α της οδηγίας για τις ασφαλίσεις ζημιών και άρθρα 20 και 20α της οδηγίας για τις ασφαλίσεις ζωής: ελάχιστο κεφάλαιο εγγύησης

4.1.1.1. Τα άρθρα αυτά αυξάνουν το ύψος του ελάχιστου κεφαλαίου εγγύησης σε 3 000 000 ευρώ για τις επιχειρήσεις ασφάλισης ζωής και τους κλάδους 10 ως 15 των επιχειρήσεων ασφάλισης ζημιών και σε 2 000 000 ευρώ για τις άλλες επιχειρήσεις ασφάλισης ζημιών. Καθιερώνουν για το μέλλον την αναπροσαρμογή αυτών των ελάχιστων ποσών βάσει του πληθωρισμού.

4.1.1.2. Η ΟΚΕ επικροτεί την αναπροσαρμογή βάσει του πληθωρισμού, διότι επιτρέπει να διατηρηθεί το ύψος των ελάχιστων κεφαλαίων εγγύησης σε επίπεδο συμβατό με τις εξελίξεις της οικονομικής συγκυρίας. Ωστόσο, η ΟΚΕ λυπάται για το γεγονός ότι δεν προβλέφθηκε να υπάρχει συνοχή μεταξύ του νέου ύψους των ελάχιστων κεφαλαίων εγγύησης και των απαιτούμενων περιθωρίων φερεγγυότητας: με το προτεινόμενο ελάχιστο όριο, η απαίτηση περιθωρίου φερεγγυότητας ενδέχεται να είναι κατώτερη από την απαίτηση κεφαλαίου εγγύησης, πράγμα που είναι αντίθετο προς τον στόχο αυτών των δύο προληπτικών απαιτήσεων.

4.1.1.3. 'Ετσι, τα ποσά που καθορίζονται στην πρόταση οδηγίας ενδέχεται να αποδειχθούν μη συνεκτικά για τις μικρές αλληλασφαλιστικές ενώσεις με ύψος εισφορών γύρω στα 5 000 000 ευρώ. Για παράδειγμα, από μια αλληλασφαλιστική ένωση αντασφαλισμένη σε ποσοστό 50 %, που ασκεί δραστηριότητες ασφάλισης ζημιών και έχει ετήσιο ύψος εισφορών ίσο με 5 000 000 ευρώ, απαιτείται περιθώριο φερεγγυότητας ίσο το πολύ με 18 % × 5 000 000 × 50 %, ήτοι 450 000 ευρώ. 'Ομως, σύμφωνα με το άρθρο 17 της οδηγίας, το κεφάλαιο εγγύησης για μια τέτοια αλληλασφαλιστική ένωση δεν μπορεί να είναι κατώτερο από 1 500 000 ευρώ (2 000 000 ευρώ μείον την ειδική έκπτωση που παρέχεται στις αλληλασφαλιστικές ενώσεις). Το απαιτούμενο κεφάλαιο εγγύησης θα ήταν, λοιπόν, ανώτερο από το απαιτούμενο περιθώριο φερεγγυότητας, πράγμα που έρχεται σε αντίφαση με τον ορισμό αυτών των δύο ποσών, αφού το κεφάλαιο εγγύησης ορίζεται ως το ένα τρίτο του απαιτούμενου περιθωρίου φερεγγυότητας. Κρίνεται, λοιπόν, απαραίτητο να επανεξετασθούν τα διάφορα κατώτατα όρια, προκειμένου να καταστούν συνεκτικά μεταξύ τους.

4.1.1.4. Από την άλλη πλευρά, για να αποφευχθεί η παρεμπόδιση της εισόδου νέων εταιρειών στον τομέα εξαιτίας της αύξησης του «εισιτηρίου εισόδου», η ΟΚΕ προτείνει, για τις νεοσύστατες εταιρείες, να μπορεί η σύσταση του επιπλέον περιθωρίου που απαιτείται για την επίτευξη του ελάχιστου ύψους κεφαλαίου εγγύησης να πραγματοποιηθεί σε μεγαλύτερη χρονική περίοδο, με τη συμφωνία των εποπτικών αρχών και με μέγιστη διάρκεια τα 5 έτη. Για παράδειγμα, μια νεοσύστατη ασφαλιστική επιχείρηση για την οποία, λόγω του χαμηλού ακόμη επιπέδου δραστηριότητάς της, προβλέπεται περιθώριο 2 000 000 ευρώ, και η οποία πρέπει να διαθέτει ελάχιστο κεφάλαιο εγγύησης 3 000 000 ευρώ, θα μπορεί να συγκεντρώσει το επιπλέον 1 000 000 ευρώ σε διάστημα 5 ετών. Η διάρκεια αυτή δεν θα έθετε με κανένα τρόπο σε κίνδυνο την ασφάλεια των αντισυμβαλλομένων, αφού θα είχε το πλεονέκτημα να συμπίπτει με την περίοδο ιδιαίτερης εποπτείας των νεοσύστατων εταιρειών.

4.1.2. 'Αρθρο 20α της οδηγίας για τις ασφαλίσεις ζημιών και 24α της οδηγίας για τις ασφαλίσεις ζωής, παράγραφος 4: συνυπολογισμός της αντασφάλισης

4.1.2.1. Το απαιτούμενο περιθώριο φερεγγυότητας μειώνεται σήμερα ανάλογα με το ποσοστό των κινδύνων που καλύπτονται από την αντασφάλιση, εντός του ορίου ενός ορισμένου ποσοστού κάλυψης (50 % για τις ασφαλίσεις ζημιών, για παράδειγμα): οπότε όσο περισσότερο αντασφαλισμένη είναι μια επιχείρηση, τόσο πιο χαμηλό είναι το απαιτούμενο περιθώριο φερεγγυότητάς της. Ακόμη και σε περίπτωση χαμηλότερου ποσοστού κάλυψης από το μέγιστο ποσοστό που μπορεί να ληφθεί υπόψη, οι αρμόδιες αρχές θα έχουν πλέον τη διακριτική ευχέρεια να περιορίζουν τη μείωση του απαιτούμενου περιθωρίου φερεγγυότητας δυνάμει της αντασφάλισης, όταν η ποιότητα του προγράμματος αντασφάλισης τους φαίνεται ανεπαρκής.

4.1.2.2. Η ΟΚΕ επιθυμεί να συνδυαστεί αυτή η δυνατότητα της διαμόρφωσης προς τα κάτω με μια δυνατότητα διαμόρφωσης προς τα άνω η οποία να λαμβάνει επίσης υπόψη την ποιότητα του προγράμματος αντασφάλισης και, ιδιαίτερα, το επίπεδο φερεγγυότητας των αντασφαλιστών. Πράγματι, το ανώτατο όριο του 50 % που ορίζεται στις ισχύουσες οδηγίες ήταν αυθαίρετο και δεν δικαιολογείτο με βάση την εκτίμηση της βέλτιστης δυνητικής ποιότητας της αντασφάλισης. 'Ομως, από τη στιγμή που εισάγεται αυτή η έννοια της ποιότητας, αναγνωρίζεται σιωπηρώς η δυνατότητα εκτίμησης της ποιότητας του αντασφαλιστή και αυτή η εκτίμηση πρέπει επομένως να μπορεί να χρησιμοποιηθεί τόσο για την αύξηση όσο και για τη μείωση του ανώτατου ορίου μείωσης του απαιτούμενου περιθωρίου.

4.1.2.3. Η δυνατότητα αυτή θα μπορούσε να προστεθεί στο τέλος της παραγράφου 4, με την εξής διατύπωση: «Τα κράτη μέλη φροντίζουν επίσης ώστε οι αρμόδιες αρχές να έχουν τη διακριτική ευχέρεια να αυξήσουν τη μείωση του περιθωρίου φερεγγυότητας που υπολογίζεται σύμφωνα με το άρθρο 16α, αν κρίνουν ότι η ποιότητα του προγράμματος αντασφάλισης δικαιολογεί αυτή την αύξηση».

4.1.2.4. Η ΟΚΕ υπογραμμίζει ότι τόσο η μείωση όσο και η αύξηση του ανώτατου ορίου θα είναι προαιρετική και θα υπόκειται στην έγκριση των εποπτικών αρχών. Για να αποφευχθεί κάθε στρέβλωση του ανταγωνισμού, η εκτίμηση της ποιότητας του αντασφαλιστή πρέπει να γίνεται με βάση αντικειμενικά δεδομένα: η ΟΚΕ εύχεται να μπορέσουν τελικά, στο πλαίσιο της καθιέρωσης του ελέγχου της αντασφάλισης στην Ευρώπη, να καθοριστούν αυτά τα αντικειμενικά και εναρμονισμένα κριτήρια.

4.1.3. 'Υπαρξη κεφαλαίου εγγύησης των αντισυμβαλλομένων

4.1.3.1. Ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες διαθέτουν «συλλογικούς» μηχανισμούς ανάληψης (πλήρους ή μερικής) των υποχρεώσεων έναντι των αντισυμβαλλομένων σε περίπτωση εκκαθάρισης.

4.1.3.2. Σχηματίζονται δύο τύποι κεφαλαίων: ιδιωτικά κεφάλαια και δημόσια κεφάλαια. Τα ιδιωτικά κεφάλαια χρησιμεύουν για την προστασία των επιχειρήσεων του ομίλου που τις συνενώνει, ενώ τα δημόσια ή παραδημόσια κεφάλαια σχηματίζονται για το σύνολο ενός δεδομένου επαγγελματικού κλάδου και αποσκοπούν στην αποζημίωση των αντισυμβαλλομένων σε περίπτωση ενδεχόμενων εκκαθαρίσεων στον τομέα.

4.1.3.3. Ούτε οι προτάσεις οδηγίας ούτε η έκθεση Muller ασχολήθηκαν με το θέμα αυτό. Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις, η λύση που δόθηκε ήταν να γίνει δεκτό στη σύσταση του περιθωρίου φερεγγυότητας το σύνολο ή μέρος του αποθεματικού των μη καταβληθεισών εισφορών στο κεφάλαιο εγγύησης. Η ΟΚΕ φρονεί ότι πρέπει να εξεταστεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο το θέμα της επεξεργασίας των εισφορών στο κεφάλαιο εγγύησης.

4.1.4. Η ιδιαίτερη περίπτωση της αντικατάστασης

4.1.4.1. Στην περίπτωση που μια ένωση αλληλασφάλισης επανεκχωρεί το σύνολο των υποχρεώσεών της σε μια άλλη, ο εκδοχέας βρίσκεται σε κατάσταση πλήρους αντικατάστασης των υποχρεώσεων του εκχωρητή. Στην περίπτωση αυτή, ο υπολογισμός του περιθωρίου φερεγγυότητας θα πρέπει να μπορεί να γίνει αποκλειστικά και μόνο όσον αφορά τον εκδοχέα. Αυτή η δυνατότητα αντικατάστασης καθιερώθηκε με το άρθρο 3.2 της οδηγίας 73/239/ΕΟΚ (ασφάλιση ζημιών) και, ενδεχομένως, με το άρθρο 3.2 της οδηγίας 79/267/ΕΟΚ (ασφάλιση ζωής). Όμως, υπάρχει εμφανής αντίθεση ανάμεσα στις διατάξεις του άρθρου 3.2, που επιτρέπει την αντικατάσταση, και τις διατάξεις του άρθρου 16α, σημείο 4, που περιορίζει στο 50 % τη συνεκτίμηση της αντασφάλισης όσον αφορά τον εκχωρητή. Με την επιφύλαξη του ενδεχόμενου αντίθετων αναλύσεων ή απόψεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, προτείνουμε το εδάφιο 7 του άρθρου 16α, σημείο 4 να διατυπωθεί στο τέλος ως εξής: «η σχέση αυτή δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να είναι κατώτερη του 50 %, εκτός από τις περιπτώσεις στις οποίες εφαρμόζεται το άρθρο 3.2 της παρούσας οδηγίας».

4.2. *Ειδικές διατάξεις για την πρόταση οδηγίας για τις ασφαλίσεις ζημιών*

4.2.1. Η ΟΚΕ επισημαίνει ότι το γαλλικό κείμενο της αιτιολογικής έκθεσης της πρότασης οδηγίας παρουσιάζει ένα μεταφραστικό λάθος: στο σημείο 1.4.5, αντί «Πρόκειται για τους κλάδους 11, 12 και 13 που αφορούν την αστική ευθύνη από χερσαία αυτοκίνητα οχήματα, την αστική ευθύνη για αεροσκάφη και την αστική ευθύνη για θαλάσσια, λιμναία και ποτάμια σκάφη», θα έπρεπε να λέει: «Πρόκειται για τους κλάδους 11, 12 και 13 που αφορούν την αστική ευθύνη για θαλάσσια, λιμναία και ποτάμια σκάφη, την αστική ευθύνη για αεροσκάφη και τη γενική αστική ευθύνη».

4.2.2. Η ΟΚΕ επιδοκιμάζει την αύξηση του απαιτούμενου περιθωρίου φερεγγυότητας των κλάδων 11, 12, 13 λόγω των ιδιαίτερα ευμετάβλητων χαρακτηριστικών κινδύνου των κλάδων αυτών. Η διάταξη αυτή επιβεβαιώνει τη βούληση της Επιτροπής να προσαρμόσει το απαιτούμενο περιθώριο σε συνάρτηση με τη φύση των κινδύνων που αναλαμβάνει η επιχείρηση. Από την άποψη αυτή, η ΟΚΕ προτείνει να αναθεωρηθεί επίσης προς τα κάτω το απαιτούμενο περιθώριο των κλάδων ή, ειδικότερα, ορισμένων κινδύνων στα πλαίσια ενός συγκεκριμένου κλάδου με όχι πολύ ευμετάβλητα χαρακτηριστικά κινδύνου.

4.2.3. Άρθρο 16α: επιχειρήσεις που δεν αναλαμβάνουν πλέον την κάλυψη κινδύνων

4.2.3.1. Η παράγραφος 5 αυτού του άρθρου καθιερώνει μια διάταξη που αποσκοπεί στην κάλυψη των κενών της σημερινής μεθόδου υπολογισμού του απαιτούμενου περιθωρίου φερεγγυότητας σε περιπτώσεις επιχειρήσεων που δεν αναλαμβάνουν πλέον την κάλυψη κινδύνων («run-off»). Πράγματι, στην ακραία περίπτωση επιχειρήσεων υπό εκκαθάριση, που δεν δέχονται πλέον καμία νέα εργασία, η εφαρμογή της σημερινής μεθόδου ενδέχεται να καταλήξει σε μηδενικό απαιτούμενο περιθώριο φερεγγυότητας. Ο νέος μηχανισμός που προτείνεται συνίσταται στη σταδιακή μείωση του απαιτούμενου περιθωρίου φερεγγυότητας αναλογικά προς τη μείωση του επιπέδου των τεχνικών αποθεματικών.

4.2.3.2. Η ΟΚΕ εγκρίνει αυτόν τον μηχανισμό, διότι επιτρέπει να διατηρηθεί ένα ελάχιστο απαιτούμενο περιθώριο φερεγγυότητας και προστατεύει έτσι την επιχείρηση και τους αντισυμβαλλομένους από μια υπερβολικά ταχεία υποβάθμιση της φερεγγυότητάς της.

4.2.4. Συμπληρωματικές εισφορές

4.2.4.1. Το άρθρο 16, παράγραφος 4, στοιχείο β) (που τροποποιεί το άρθρο 16 της οδηγίας 73/239/ΕΟΚ) ορίζει ότι οι συμπληρωματικές εισφορές που μπορούν να ζητήσουν από τα μέλη τους οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις αλληλασφαλιστικής μορφής μπορούν να γίνουν δεκτές μεταξύ των συστατικών στοιχείων του περιθωρίου φερεγγυότητας «κατόπιν αιτιολογημένης αίτησης της επιχείρησης προς την αρμόδια αρχή του κράτους μέλους καταγωγής και μετά από σύμφωνη γνώμη αυτής της αρμόδιας αρχής». Το κείμενο αυτό εισάγει την καινοτομία ότι υποβάλλει στη σύμφωνη γνώμη των εθνικών ελεγκτικών αρχών ένα μέτρο που είναι σήμερα, βάσει των οδηγιών του 1973 και του 1979, γενικό, αυτόματο και αυτοδίκαιο.

4.2.4.2. Ωστόσο, το άρθρο αυτό ενδέχεται να οδηγήσει σε στρεβλώσεις του ανταγωνισμού μεταξύ ενώσεων αλληλασφάλισης που είναι εγκατεστημένες σε διαφορετικά κράτη, ανάλογα με το πόσο ευνοϊκά διάκεινται οι εθνικές ελεγκτικές αρχές απέναντι σ' αυτόν τον τύπο επιχειρήσεων και αυτόν τον τύπο χρηματοδότησης.

4.2.4.3. Κατά συνέπεια, η ΟΚΕ θεωρεί απαραίτητο να οριοθετήσει η οδηγία με μεγάλη ακρίβεια την ελευθερία απόφασης των ελεγκτικών αρχών, προσδιορίζοντας τους όρους έγκρισης ή απόρριψης της υπαγωγής των συμπληρωματικών εισφορών στο περιθώριο φερεγγυότητας των ασφαλιστικών επιχειρήσεων αλληλασφαλιστικής μορφής.

5. **Συμπεράσματα**

5.1. Η ΟΚΕ τάσσεται υπέρ της πρότασης οδηγίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και την αποδέχεται στο σύνολό της.

5.1.1. Ενώ μπορεί να προβλεφθεί ότι οι νέες διατάξεις θα τείνουν μάλλον προς την άνοδο του ποιοτικού επιπέδου του περιθωρίου φερεγγυότητας, δεν εξετάζεται στην επιχειρούμενη αναθεώρηση η άλλη οδός η οποία συνίσταται στη βελτίωση της ποιότητας του περιθωρίου φερεγγυότητας με μια ακριβέστερη κανονιστική ρύθμιση των στοιχείων ενεργητικού που θα αποτελούν το περιθώριο. Η ΟΚΕ ευελπιστεί ότι το σχέδιο «Φερεγγυότητα ΙΙ» θα καταστήσει δυνατή τη διερεύνηση της εν λόγω δεύτερης οδού.

5.2. Ωστόσο, κρίνεται ότι ενδείκνυται να διευκρινιστούν ή να τροποποιηθούν ορισμένα σημεία. Ειδικότερα, η ΟΚΕ καλεί την Επιτροπή να λάβει υπόψη τις ανησυχίες της στους ακόλουθους τομείς:

— Εναρμόνιση του ύψους του απαιτούμενου περιθωρίου φερεγγυότητας και του ελάχιστου κεφαλαίου εγγύησης για τις μικρές επιχειρήσεις (σημείο 4.1.1 και επόμενα).

— Συνυπολογισμός της αντασφάλισης ανάλογα με την ποιότητά της (4.1.2).

— Ύπαρξη κεφαλαίου εγγύησης των αντισυμβαλλομένων (4.1.3).

— Ιδιαίτερη περίπτωση της αντικατάστασης (4.1.4).

— Επιχειρήσεις που δεν αναλαμβάνουν πλέον την κάλυψη κινδύνων (4.2.3).

— Συμπληρωματικές εισφορές (4.2.4).

Βρυξέλλες, 25 Απριλίου 2001.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 79/267/ΕΟΚ του Συμβουλίου όσον αφορά τις απαιτήσεις περιθωρίου φερεγγυότητας για τις επιχειρήσεις ασφάλισης ζωής»

(2001/C 193/04)

Στις 16 Νοεμβρίου 2000, και σύμφωνα με το άρθρο 262 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την ανωτέρω πρόταση.

Το τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΟΚΕ, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 10 Απριλίου 2001 με βάση την εισηγητική έκθεση του κ. Pelletier, και του συνεισηγητή κ. Vaucoret.

Κατά την 381η σύνοδο ολομέλειάς της 25ης και 26ης Απριλίου 2001 (συνεδρίαση της 25ης Απριλίου), η ΟΚΕ υιοθέτησε με ομόφωνα την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. **Εισαγωγή**

1.1. Το περιθώριο φερεγγυότητας είναι ένα από τα κυριότερα στοιχεία της εποπτείας των ασφαλιστικών εταιρειών. Παρέχει τη δυνατότητα επιβεβαίωσης της χρηματοοικονομικής σταθερότητας των επιχειρήσεων και, κατά συνέπεια, της ικανότητάς τους να τηρήσουν τις υποχρεώσεις τους σε περίπτωση εμφάνισης απρόβλεπτων κινδύνων. Η απαίτηση περιθωρίου φερεγγυότητας είναι ένα από τα παλαιότερα σημεία της ευρωπαϊκής εναρμόνισης του τομέα των ασφαλίσεων, αφού καθιερώθηκε ήδη από τις πρώτες οδηγίες για τις ασφαλίσεις ζωής και ζημιών [1]. Λόγω αυτής της παλαιότητας, κρίθηκε απαραίτητο να εκσυγχρονισθούν τα απαιτούμενα περιθώρια φερεγγυότητας· γι' αυτό και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνέταξε [2] τις δύο παρούσες προτάσεις οδηγίας.

1.2. Οι δύο προτάσεις οδηγίας αποσκοπούν στην ενίσχυση της προστασίας των ασφαλισμένων (αντισυμβαλλομένων) με τη βελτίωση των κανόνων που αφορούν το περιθώριο φερεγγυότητας των ασφαλιστικών επιχειρήσεων. Οι δύο προτάσεις περιέχουν πολλά κοινά μέτρα.

1.3. Οι προτάσεις οδηγίας αφορούν μόνο τις κανονιστικές αρχές καθορισμού του περιθωρίου φερεγγυότητας, δηλ. αποκλείονται άλλα στοιχεία που μπορούν επίσης να συμβάλουν στον προσδιορισμό της φερεγγυότητας μιας επιχείρησης υπό την ευρύτερη έννοια του όρου, όπως τα με βάση την προληπτική εποπτεία υπολογιζόμενα τεχνικά αποθεματικά και τα ορθώς επενδεδυμένα στοιχεία του ενεργητικού.

---

(1) Πρώτη οδηγία για τις ασφαλίσεις ζημιών 73/239/ΕΟΚ, ΕΕ L 228 της 16.8.1973, σ. 3. Πρώτη οδηγία για τις ασφαλίσεις ζωής 79/267/ΕΟΚ, ΕΕ L 163 της 13.3.1979, σ. 1.

(2) COM(2000) 617 τελικό — 2000/0249 (COD) και COM(2000) 634 τελικό — 2000/0251 (COD) της 25.10.2000.

2. **Ιστορικό**

2.1. Η απαίτηση περιθωρίου φερεγγυότητας καθιερώθηκε από την πρώτη οδηγία για τις ασφαλίσεις ζημιών της 24ης Ιουλίου 1973 (73/239/ΕΟΚ) και την πρώτη οδηγία για τις ασφαλίσεις ζωής της 5ης Μαρτίου 1979 (79/267/ΕΟΚ).

2.2. Οι οδηγίες 92/49/ΕΟΚ της 18ης Ιουνίου 1992 (τρίτη οδηγία για τις ασφαλίσεις ζημιών) [1] και 92/96/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 10ης Νοεμβρίου 1992 (τρίτη οδηγία για τις ασφαλίσεις ζωής) [2] δεν τροποποίησαν τα απαιτούμενα περιθώρια φερεγγυότητας, διότι τούτο θα καθυστερούσε την υιοθέτησή τους. Ωστόσο, ο κοινοτικός νομοθέτης, επειδή έκρινε ότι ορισμένες τροποποιήσεις θα μπορούσαν να είναι απαραίτητες, προέβλεψε στο άρθρο 25 και στο άρθρο 26, αντίστοιχα, αυτών των δύο οδηγιών ότι «τρεις μήνες το αργότερο μετά την έναρξη της εφαρμογής της παρούσας οδηγίας, η Επιτροπή υποβάλλει στην επιτροπή ασφαλιστικών θεμάτων έκθεση για την ανάγκη μεταγενέστερης εναρμόνισης του περιθωρίου φερεγγυότητας».

2.3. Στη συνέχεια, η Διάσκεψη των Εποπτικών Αρχών του Ασφαλιστικού Τομέα των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης εκπόνησε, υπό την προεδρία του κ. Muller, μία έκθεση για τη φερεγγυότητα των ασφαλιστικών επιχειρήσεων, που είναι γνωστή ως «έκθεση Muller». Η έκθεση αυτή εγκρίθηκε από τη Διάσκεψη των Εποπτικών Αρχών τον Απριλίου του 1997. Η τελική έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής της 24ης Ιουλίου 1997 [3], η οποία αναπαράγει σε μεγάλο βαθμό τη μελέτη της έκθεσης Muller, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι υπάρχει ενδεχομένως ανάγκη βελτίωσης του περιθωρίου φερεγγυότητας.

2.4. Οι εργασίες της Επιτροπής, που άρχισαν το καλοκαίρι του 1977, κατέληξαν στις δύο προτάσεις που παρουσιάσθηκαν στις 25 Οκτωβρίου 2000.

2.5. Πιο μακροπρόθεσμα, ιδίως στο πλαίσιο των εκθέσεων για την εφαρμογή των προτάσεων οδηγίας, προβλέπεται να αρχίσει μία εκ βάθρων αναθεώρηση των μεθόδων ανάλυσης της συνολικής χρηματοοικονομικής θέσης των ασφαλιστικών επιχειρήσεων, ένα πακέτο που θα αποκληθεί «Φερεγγυότητα ΙΙ».

3. **Γενικές παρατηρήσεις**

3.1. 'Οσον αφορά τη μέθοδο εργασίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή πιστεύει ότι το πακέτο «Φερεγγυότητα Ι» υπήρξε υποδειγματικό όσον αφορά τις διαβουλεύσεις με τους επαγγελματίες του κλάδου: η Επιτροπή διαβουλεύθηκε πράγματι με τις επαγγελματικές οργανώσεις και, ειδικότερα, με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή Ασφαλίσεων (CEA), την 'Ενωση Ευρωπαϊκών Συνεταιριστικών Ασφαλιστών και Αλληλασφαλιστών (ACME) και τη Διεθνή 'Ενωση Αλληλασφαλιστικών Εταιρειών (AISAM) [4] και τη συμβουλευτική ομάδα των ευρωπαίων αναλογιστών, από τον Φεβρουάριο του 1996 και καθ' όλη τη διάρκεια των εργασιών της.

3.2. Οι κυριότερες τροποποιήσεις που προτείνει η Επιτροπή αφορούν τα 7 ακόλουθα σημεία:

3.2.1. Οι νέες οδηγίες θα εφαρμόζονται μόνο στις αλληλασφαλιστικές ενώσεις που εισπράττουν ετησίως εισφορές τουλάχιστον 5 000 000 ευρώ, έναντι 500 000 ευρώ που ισχύουν σήμερα για τις επιχειρήσεις ασφάλισης ζωής και 1 000 000 ευρώ για τις επιχειρήσεις ασφάλισης ζημιών. Οι αλληλασφαλιστικές ενώσεις των οποίων το ετήσιο ποσό εισφορών τοποθετείται κάτω του ορίου των 5 000 000 ευρώ δεν δικαιούνται «ευρωπαϊκό διαβατήριο» και συνεχίζουν να υπόκεινται στους εθνικούς κανόνες προληπτικής εποπτείας. Ωστόσο, ακόμη και αν τοποθετείται κάτω από αυτό το όριο, μια αλληλασφαλιστική ένωση που πληροί τις απαιτήσεις όσον αφορά το περιθώριο φερεγγυότητας μπορεί με αίτησή της να υπαχθεί στις νέες οδηγίες και να λάβει το ενιαίο διαβατήριο.

3.2.2. Το ελάχιστο κεφάλαιο εγγύησης θα ανατιμηθεί και θα αναπροσαρμόζεται στο μέλλον βάσει του πληθωρισμού.

3.2.3. Οι νέες οδηγίες επιτρέπουν στις ασφαλιστικές επιχειρήσεις ζωής να συνυπολογίζουν στο διαθέσιμο περιθώριο φερεγγυότητάς τους το 50 % των μελλοντικών τους κερδών, τα οποία δεν υπολογίζονται πλέον με αναδρομικό τρόπο όπως σήμερα, αλλά προοπτικά για τα προσεχή 6 έτη. Ωστόσο, αυτά τα μελλοντικά κέρδη θα πρέπει να επιβεβαιώνονται από αναλογιστική μελέτη και ο ετήσιος μέσος όρος τους δεν πρέπει να υπερβαίνει τον ετήσιο μέσο όρο των πέντε προηγούμενων ετών.

3.2.4. Ανάμεσα στα επιλέξιμα στοιχεία για το περιθώριο φερεγγυότητας, οι προνομιούχες σωρευτικές μετοχές, τα δάνεια μειωμένης εξασφάλισης και οι τίτλοι αόριστης διάρκειας γίνονται αποδεκτά με ορισμένους περιορισμούς, ενώ το μη καταβληθέν τμήμα του εταιρικού ή του αρχικού κεφαλαίου δεν γίνεται πλέον αποδεκτό παρά μόνο με τη συμφωνία των ελεγκτικών αρχών και μέχρι ποσοστού 50 %. Οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις χάνουν, επίσης, τη δυνατότητα να συνυπολογίζουν στο περιθώριο φερεγγυότητας τις δικές τους μετοχές που έχουν στο χαρτοφυλάκιο τους και να προεξοφλούν τα τεχνικά αποθεματικά για τις ασφαλίσεις ζημιών (μέχρι σήμερα, τα κράτη μέλη μπορούσαν να επιτρέψουν μια ρητή προεξόφληση προκειμένου να λαμβάνονται υπόψη τα προϊόντα των επενδύσεων σύμφωνα με το άρθρο 60, παράγραφο 1, σημείο ζ) της οδηγίας 91/674/ΕΟΚ) [5]. Εξάλλου, ο συνυπολογισμός των προσκλήσεων καταβολής συμπληρωματικών εισφορών στο περιθώριο φερεγγυότητας των ενώσεων αλληλασφάλισης του τομέα ασφάλισης ζημιών υπόκειται πλέον στην έγκριση των εποπτικών αρχών. Πρέπει να προστεθεί ότι ο κατάλογος

(1) ΕΕ L 228 της 11.8.1992, σ. 1.
(2) ΕΕ L 360 της 9.9.1992, σ. 1.
(3) 'Εκθεση προς την Επιτροπή Ασφαλιστικών Θεμάτων σχετικά με την ανάγκη περαιτέρω εναρμόνισης του περιθωρίου φερεγγυότητας, COM(1997) 398 της 24ης Ιουλίου 1997.
(4) CEA — Ευρωπαϊκή Επιτροπή Ασφαλίσεων: ACME — 'Ενωση Ευρωπαϊκών Συνεταιριστικών Ασφαλιστών και Αλληλασφαλιστών AISAM — Διεθνής 'Ενωση Αλληλασφαλιστικών Εταιρειών.
(5) Οδηγία 91/674/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 19ης Δεκεμβρίου 1991 για τους ετήσιους και τους ενοποιημένους λογαριασμούς των ασφαλιστικών επιχειρήσεων, ΕΕ L 374 της 31.12.1991, σ. 7.

των επιλέξιμων στοιχείων για τον υπολογισμό του περιθωρίου φερεγγυότητας διαιρείται πλέον σε τρεις κλειστές κατηγορίες, ενώ μέχρι σήμερα ήταν ανοιχτός, με την έννοια ότι μπορούσαν να συμπεριληφθούν και άλλα στοιχεία επιπλέον αυτών που απαριθμούνται. Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι το ελάχιστο κεφάλαιο εγγύησης πρέπει πλέον να αποτελείται μόνο από στοιχεία υψηλότερης ποιότητας, πράγμα που αποκλείει ιδίως τα μελλοντικά κέρδη (παρότι αυτά εξακολουθούν να συμπεριλαμβάνονται στο περιθώριο φερεγγυότητας) και το μη καταβληθέν τμήμα του εταιρικού ή του αρχικού κεφαλαίου. Τα λανθάνοντα αποθεματικά μπορούν, αντίθετα, να συμπεριληφθούν, αν περιλαμβάνονται στο περιθώριο φερεγγυότητας.

3.2.5. Ο υπολογισμός του απαιτούμενου περιθωρίου φερεγγυότητας σημειώνει σημαντική εξέλιξη όσον αφορά την ασφάλιση ζημιών: το απαιτούμενο περιθώριο φερεγγυότητας αυξάνεται κατά 50 % για τους κλάδους 11, 12 και 13 που αφορούν τη γενική αστική ευθύνη, την αστική ευθύνη για αεροσκάφη και την αστική ευθύνη για θαλάσσια, λιμναία και ποτάμια σκάφη.

3.2.6. Η οδηγία επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές να παρεμβαίνουν προληπτικά, πριν το διαθέσιμο περιθώριο φερεγγυότητας πέσει κάτω από τον ρυθμιστικό κανόνα, μόλις κρίνουν ότι απειλούνται τα δικαιώματα των αντισυμβαλλομένων. Οι αρχές μπορούν στην περίπτωση αυτή να απαιτήσουν την εφαρμογή προγράμματος χρηματοοικονομικής ανάκαμψης ή/και μεγαλύτερου περιθωρίου φερεγγυότητας και την αναθεώρηση προς τα κάτω της αξίας ορισμένων περιουσιακών στοιχείων.

3.2.7. Η οδηγία αίρει την ασάφεια που υπήρχε μέχρι σήμερα σε σχέση με το αν τα κράτη μέλη διατηρούν την ελευθερία να επιβάλλουν πιο αυστηρούς κανόνες στις επιχειρήσεις στις οποίες χορηγούν άδεια λειτουργίας: η Επιτροπή προτείνει να παρασχεθεί αυτή η ελευθερία στα κράτη μέλη· εφαρμόζει, δηλαδή, μιαν «ελάχιστη εναρμόνιση».

3.3. Οι προτάσεις οδηγίας προσαρμόζουν, λοιπόν, στα σύγχρονα δεδομένα τα απαιτούμενα περιθώρια φερεγγυότητας, αναπροσαρμόζοντας ορισμένα κατώτατα όρια: το ύψος των εισφορών με βάση το οποίο οι οδηγίες εφαρμόζονται στις αλληλασφαλιστικές ενώσεις και το ελάχιστο ύψος του κεφαλαίου εγγύησης, το κατώτατο όριο των ασφαλίστρων που οριοθετεί τα δύο μέρη στα οποία εφαρμόζονται τα ποσοστά του 18 % και του 16 % για τον υπολογισμό του απαιτούμενου περιθωρίου φερεγγυότητας των επιχειρήσεων ασφάλισης ζημιών καθώς και το κατώτατο όριο των ζημιών που καθορίζει επίσης δύο μέρη στα οποία εφαρμόζονται ποσοστά 26 % και 23 % για τον υπολογισμό του περιθωρίου φερεγγυότητας. Οι προτάσεις οδηγίας διευκρινίζουν, ακόμη, τους κανόνες φερεγγυότητας, παραθέτοντας έναν εξαντλητικό κατάλογο των επιλέξιμων στοιχείων για τον προσδιορισμό του περιθωρίου φερεγγυότητας και προσαρμόζοντας τον υπολογισμό αυτού του περιθωρίου για τους κλάδους που παρουσιάζουν ιδιαίτερα ευμετάβλητα χαρακτηριστικά κινδύνου. Τέλος, ενισχύουν την προστασία των ασφαλισμένων, παρέχοντας στις αρμόδιες αρχές ελέγχου δυνατότητα προληπτικής παρέμβασης.

3.4. Για τους τρεις αυτούς λόγους, η ΟΚΕ εκφράζει ευνοϊκή γνώμη για τις προτάσεις οδηγίας. Επισημαίνει ωστόσο ορισμένα τεχνικά σημεία που θα επιθυμούσε να τροποποιηθούν· τα σημεία αυτά περιγράφονται στις ειδικές παρατηρήσεις. Γενικότερα, η ΟΚΕ συμφωνεί με το πνεύμα του προτεινόμενου κειμένου, εκτός από το τμήμα που αφορά την αρχή της ελάχιστης εναρμόνισης.

3.5. *Αρχή της ελάχιστης εναρμόνισης*

3.5.1. Οι προτάσεις προβλέπουν ότι τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να επιβάλουν στις επιχειρήσεις στις οποίες χορηγούν άδεια λειτουργίας πιο αυστηρούς κανόνες από αυτούς που περιέχονται στις οδηγίες, προκειμένου να λάβουν υπόψη τις ιδιαιτερότητες που επικρατούν στην εθνική τους αγορά. Αυτό αναφέρεται σαφώς στην αιτιολογική σκέψη 14 της πρότασης οδηγίας για τις ασφαλίσεις ζημιών και στην αιτιολογική σκέψη 11 της πρότασης οδηγίας για τις ασφαλίσεις ζωής.

3.5.2. Η ΟΚΕ έχει επίγνωση του γεγονότος ότι μια τέτοια προσέγγιση μπορεί να είναι ένα στάδιο προς την οικοδόμηση της ενιαίας αγοράς των ασφαλειών, αλλά θα επιθυμούσε να επιδιωχθεί εναρμόνιση στο μέλλον. Η ΟΚΕ επιδοκιμάζει ιδιαίτερα ορισμένες διατάξεις των προτάσεων οδηγίας που προσανατολίζονται προς αυτή την κατεύθυνση, όπως π.χ. την κατάργηση του πλεονεκτήματος που παρέχεται στις επιχειρήσεις που προεξοφλούν τα τεχνικά τους αποθεματικά. Ωστόσο, δυνάμει της αρχής της ελάχιστης εναρμόνισης, ορισμένες επιχειρήσεις θα μπορούσαν να υποβληθούν από τις εθνικές εποπτικές τους αρχές σε πιο αυστηρούς κανόνες όσον αφορά το περιθώριο φερεγγυότητας από ό,τι οι επιχειρήσεις σε άλλα κράτη μέλη· αυτή η υποχρέωση τήρησης ενός υψηλότερου απαιτούμενου περιθωρίου φερεγγυότητας θα αύξανε το κόστος των δικών τους κεφαλαίων και θα μπορούσε, επομένως, να μειώσει την αποδοτικότητά τους, πράγμα που θα δημιουργούσε στρεβλώσεις του ανταγωνισμού αντίθετες προς τις αρχές της ισότητας της ενιαίας αγοράς. Αυτή η ανησυχία ενισχύεται με την προοπτική της διεύρυνσης της τελευταίας.

3.5.3. Η ΟΚΕ θεωρεί, λοιπόν, ότι θα πρέπει να υπάρξουν και άλλα στάδια μετά την υιοθέτηση αυτών των προτάσεων. Τα στάδια αυτά θα πρέπει να προσανατολίζονται προς τη μεγαλύτερη δυνατή εναρμόνιση των κανόνων ανταγωνισμού, ώστε οι ευρωπαϊκές ασφαλιστικές επιχειρήσεις να ασκούν τη δραστηριότητά τους υπό συνθήκες απόλυτης ισότητας και προστασίας των δικαιωμάτων των ασφαλισμένων.

3.6. *Δικαίωμα προληπτικής παρέμβασης των αρμόδιων αρχών*

3.6.1. Τα άρθρα 20α της οδηγίας για τις ασφαλίσεις ζημιών και 24α (παράγραφος 2) της οδηγίας για τις ασφαλίσεις ζωής παρέχουν δικαίωμα προληπτικής παρέμβασης στις αρμόδιες αρχές, όταν αυτές εκτιμούν ότι απειλούνται τα δικαιώματα των αντισυμβαλλομένων. Στις περιπτώσεις αυτές, οι εποπτικές αρχές μπορούν να απαιτήσουν από μία ασφαλιστική επιχείρηση την εφαρμογή προγράμματος χρηματοοικονομικής ανάκαμψης ή να αυξήσουν το απαιτούμενο περιθώριο φερεγγυότητάς της.

3.6.2. Η ΟΚΕ δηλώνει κατ' αρχήν ότι τάσσεται υπέρ αυτού του μέτρου, διότι επιτρέπει στις ελεγκτικές αρχές να παρεμβαίνουν σε πρώιμο στάδιο, κατά το οποίο είναι ευκολότερο να επιτευχθεί η ανάκαμψη της χρηματοοικονομικής κατάστασης της επιχείρησης· το μέτρο αυτό βελτιώνει, επίσης, την προστασία των αντισυμβαλλομένων ευνοώντας μια οπτική πρόληψης των κινδύνων.

3.6.3. Ωστόσο, η ΟΚΕ θα επιθυμούσε να πλαισιωθεί αυτή η πρόληψη με έναν ελάχιστο αριθμό αντικειμενικών κανόνων: οι κανόνες αυτοί συνίστανται, εν συντομία, στον ακριβή καθορισμό των προϋποθέσεων της προληπτικής παρέμβασης, ώστε αυτή να είναι δικαιολογημένη, ανάλογη προς το εύρος των διαπιστωθέντων χρηματοοικονομικών προβλημάτων και αποτελεσματική όσον αφορά την επίλυσή τους.

4. **Ειδικές παρατηρήσεις**

4.1. *Κοινές διατάξεις των προτάσεων οδηγίας για τις ασφαλίσεις ζωής και ζημιών*

4.1.1. 'Αρθρα 17 και 17α της οδηγίας για τις ασφαλίσεις ζημιών και άρθρα 20 και 20α της οδηγίας για τις ασφαλίσεις ζωής: ελάχιστο κεφάλαιο εγγύησης

4.1.1.1. Τα άρθρα αυτά αυξάνουν το ύψος του ελάχιστου κεφαλαίου εγγύησης σε 3 000 000 ευρώ για τις επιχειρήσεις ασφάλισης ζωής και τους κλάδους 10 ως 15 των επιχειρήσεων ασφάλισης ζημιών και σε 2 000 000 ευρώ για τις άλλες επιχειρήσεις ασφάλισης ζημιών. Καθιερώνουν για το μέλλον την αναπροσαρμογή αυτών των ελάχιστων ποσών βάσει του πληθωρισμού.

4.1.1.2. Η ΟΚΕ επικροτεί την αναπροσαρμογή βάσει του πληθωρισμού, διότι επιτρέπει να διατηρηθεί το ύψος των ελάχιστων κεφαλαίων εγγύησης σε επίπεδο συμβατό με τις εξελίξεις της οικονομικής συγκυρίας. Ωστόσο, η ΟΚΕ λυπάται για το γεγονός ότι δεν προβλέφθηκε να υπάρχει συνοχή μεταξύ του νέου ύψους των ελάχιστων κεφαλαίων εγγύησης και των απαιτούμενων περιθωρίων φερεγγυότητας: με το προτεινόμενο ελάχιστο όριο, η απαίτηση περιθωρίου φερεγγυότητας ενδέχεται να είναι κατώτερη από την απαίτηση κεφαλαίου εγγύησης, πράγμα που είναι αντίθετο προς τον στόχο αυτών των δύο προληπτικών απαιτήσεων.

4.1.1.3. 'Ετσι, τα ποσά που καθορίζονται στην πρόταση οδηγίας ενδέχεται να αποδειχθούν μη συνεκτικά για τις μικρές αλληλασφαλιστικές ενώσεις με ύψος εισφορών γύρω στα 5 000 000 ευρώ. Για παράδειγμα, από μια αλληλασφαλιστική ένωση αντασφαλισμένη σε ποσοστό 50 %, που ασκεί δραστηριότητες ασφάλισης ζημιών και έχει ετήσιο ύψος εισφορών ίσο με 5 000 000 ευρώ, απαιτείται περιθώριο φερεγγυότητας ίσο το πολύ με 18 % × 5000000 × 50 %, ήτοι 450 000 ευρώ. 'Ομως, σύμφωνα με το άρθρο 17 της οδηγίας, το κεφάλαιο εγγύησης για μια τέτοια αλληλασφαλιστική ένωση δεν μπορεί να είναι κατώτερο από 1 500 000 ευρώ (2 000 000 ευρώ μείον την ειδική έκπτωση που παρέχεται στις αλληλασφαλιστικές ενώσεις). Το απαιτούμενο κεφάλαιο εγγύησης θα ήταν, λοιπόν, ανώτερο από το απαιτούμενο περιθώριο φερεγγυότητας, πράγμα που έρχεται σε αντίφαση με τον ορισμό αυτών των δύο ποσών, αφού το κεφάλαιο εγγύησης ορίζεται ως το ένα τρίτο του απαιτούμενου περιθωρίου φερεγγυότητας. Κρίνεται, λοιπόν, απαραίτητο να επανεξετασθούν τα διάφορα κατώτατα όρια, προκειμένου να καταστούν συνεκτικά μεταξύ τους.

4.1.1.4. Από την άλλη πλευρά, για να αποφευχθεί η παρεμπόδιση της εισόδου νέων εταιρειών στον τομέα εξαιτίας της αύξησης του «εισιτηρίου εισόδου», η ΟΚΕ προτείνει, για τις νεοσύστατες εταιρείες, να μπορεί η σύσταση του επιπλέον περιθωρίου που απαιτείται για την επίτευξη του ελάχιστου ύψους κεφαλαίου εγγύησης να μπορεί να πραγματοποιηθεί σε μεγαλύτερη χρονική περίοδο, με τη συμφωνία των εποπτικών αρχών και με μέγιστη διάρκεια τα 5 έτη. Για παράδειγμα, μια νεοσύστατη ασφαλιστική επιχείρηση για την οποία, λόγω του χαμηλού ακόμη επιπέδου δραστηριότητάς της, προβλέπεται περιθώριο 2 000 000 ευρώ, και η οποία πρέπει να διαθέτει ελάχιστο κεφάλαιο εγγύησης 3 000 000 ευρώ, θα μπορεί να συγκεντρώσει το επιπλέον 1 000 000 ευρώ σε διάστημα 5 ετών. Η διάρκεια αυτή δεν θα έθετε με κανένα τρόπο σε κίνδυνο την ασφάλεια των αντισυμβαλλομένων, αφού θα είχε το πλεονέκτημα να συμπίπτει με την περίοδο ιδιαίτερης εποπτείας των νεοσύστατων εταιρειών.

4.1.2. 'Αρθρο 20α της οδηγίας για τις ασφαλίσεις ζημιών και 24α της οδηγίας για τις ασφαλίσεις ζωής, παράγραφος 4: συνυπολογισμός της αντασφάλισης

4.1.2.1. Το απαιτούμενο περιθώριο φερεγγυότητας μειώνεται σήμερα ανάλογα με το ποσοστό των κινδύνων που καλύπτονται από την αντασφάλιση, εντός του ορίου ενός ορισμένου ποσοστού κάλυψης (50 % για τις ασφαλίσεις ζημιών, για παράδειγμα): οπότε όσο περισσότερο αντασφαλισμένη είναι μια επιχείρηση, τόσο πιο χαμηλό είναι το απαιτούμενο περιθώριο φερεγγυότητάς της. Ακόμη και σε περίπτωση χαμηλότερου ποσοστού κάλυψης από το μέγιστο ποσοστό που μπορεί να ληφθεί υπόψη, οι αρμόδιες αρχές θα έχουν πλέον τη διακριτική ευχέρεια να περιορίζουν τη μείωση του απαιτούμενου περιθωρίου φερεγγυότητας δυνάμει της αντασφάλισης, όταν η ποιότητα του προγράμματος αντασφάλισης τους φαίνεται ανεπαρκής.

4.1.2.2. Η ΟΚΕ επιθυμεί να συνδυαστεί αυτή η δυνατότητα της διαμόρφωσης προς τα κάτω με μια δυνατότητα διαμόρφωσης προς τα άνω η οποία να λαμβάνει επίσης υπόψη την ποιότητα του προγράμματος αντασφάλισης και, ιδιαίτερα, το επίπεδο φερεγγυότητας των αντασφαλιστών. Πράγματι, το ανώτατο όριο του 50 % που ορίζεται στις ισχύουσες οδηγίες ήταν αυθαίρετο και δεν δικαιολογείτο με βάση την εκτίμηση της βέλτιστης δυνητικής ποιότητας της αντασφάλισης. 'Ομως, από τη στιγμή που εισάγεται αυτή η έννοια της ποιότητας, η δυνατότητα εκτίμησης της ποιότητας του αντασφαλιστή αναγνωρίζεται σιωπηρώς και αυτή η εκτίμηση πρέπει επομένως να μπορεί να χρησιμοποιηθεί τόσο για την αύξηση όσο και για τη μείωση του ανώτατου ορίου μείωσης του απαιτούμενου περιθωρίου.

4.1.2.3. Η δυνατότητα αυτή θα μπορούσε να προστεθεί στο τέλος της παραγράφου 4, με την εξής διατύπωση: «Τα κράτη μέλη φροντίζουν επίσης ώστε οι αρμόδιες αρχές να έχουν τη διακριτική ευχέρεια να αυξήσουν τη μείωση του περιθωρίου φερεγγυότητας που υπολογίζεται σύμφωνα με το άρθρο 16α, αν κρίνουν ότι η ποιότητα του προγράμματος αντασφάλισης δικαιολογεί αυτή την αύξηση».

4.1.2.4. Η ΟΚΕ υπογραμμίζει ότι τόσο η μείωση όσο και η αύξηση του ανώτατου ορίου θα είναι προαιρετική και θα υπόκειται στην έγκριση των εποπτικών αρχών. Για να αποφευχθεί κάθε στρέβλωση του ανταγωνισμού, η εκτίμηση της ποιότητας του αντασφαλιστή πρέπει να γίνεται με βάση αντικειμενικά δεδομένα: η ΟΚΕ εύχεται να μπορέσουν τελικά, στο πλαίσιο της καθιέρωσης του ελέγχου της αντασφάλισης στην Ευρώπη, να καθοριστούν αυτά τα αντικειμενικά και εναρμονισμένα κριτήρια.

4.1.3. Ύπαρξη κεφαλαίου εγγύησης των αντισυμβαλλομένων

4.1.3.1. Ορισμένες ευρωπαϊκές χώρες διαθέτουν «συλλογικούς» μηχανισμούς ανάληψης (πλήρους ή μερικής) των υποχρεώσεων έναντι των αντισυμβαλλομένων σε περίπτωση εκκαθάρισης.

4.1.3.2. Σχηματίζονται δύο τύποι κεφαλαίων: ιδιωτικά κεφάλαια και δημόσια κεφάλαια. Τα ιδιωτικά κεφάλαια χρησιμεύουν για την προστασία των επιχειρήσεων του ομίλου που τις συνενώνει, ενώ τα δημόσια ή παραδημόσια κεφάλαια σχηματίζονται για το σύνολο ενός δεδομένου επαγγελματικού κλάδου και αποσκοπούν στην αποζημίωση των αντισυμβαλλομένων σε περίπτωση ενδεχόμενων εκκαθαρίσεων στον τομέα.

4.1.3.3. Ούτε οι προτάσεις οδηγίας ούτε η έκθεση Muller ασχολήθηκαν με το θέμα αυτό. Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις, η λύση που δόθηκε ήταν να γίνει δεκτό στη σύσταση του περιθωρίου φερεγγυότητας το σύνολο ή μέρος του αποθεματικού των μη καταβληθεισών εισφορών στο κεφάλαιο εγγύησης. Η ΟΚΕ φρονεί ότι πρέπει να εξεταστεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο το θέμα της επεξεργασίας των εισφορών στο κεφάλαιο εγγύησης.

4.1.4. Η ιδιαίτερη περίπτωση της αντικατάστασης

4.1.4.1. Στην περίπτωση που μια ένωση αλληλασφάλισης επανεκχωρεί το σύνολο των υποχρεώσεών της σε μια άλλη, ο εκδοχέας βρίσκεται σε κατάσταση πλήρους αντικατάστασης των υποχρεώσεων του εκχωρητή. Στην περίπτωση αυτή, ο υπολογισμός του περιθωρίου φερεγγυότητας θα πρέπει να μπορεί να γίνει αποκλειστικά και μόνο όσον αφορά τον εκδοχέα. Αυτή η δυνατότητα αντικατάστασης καθιερώθηκε με το άρθρο 3.2 της οδηγίας 73/239/ΕΟΚ (ασφάλιση ζημιών) και, ενδεχομένως, με το άρθρο 3.2 της οδηγίας 79/267/ΕΟΚ (ασφάλιση ζωής). Όμως, υπάρχει εμφανής αντίθεση ανάμεσα στις διατάξεις του άρθρου 3.2, που επιτρέπει την αντικατάσταση, και τις διατάξεις του άρθρου 16α, σημείο 4, που περιορίζει στο 50 % τη συνεκτίμηση της αντασφάλισης όσον αφορά τον εκχωρητή. Με την επιφύλαξη του ενδεχόμενου αντίθετων αναλύσεων ή απόψεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, προτείνουμε το εδάφιο 7 του άρθρου 16α, σημείο 4 να διατυπωθεί στο τέλος ως εξής: «η σχέση αυτή δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να είναι κατώτερη του 50 %, εκτός από τις περιπτώσεις στις οποίες εφαρμόζεται το άρθρο 3.2 της παρούσας οδηγίας».

4.2. *Ειδικές διατάξεις για την πρόταση οδηγίας για τις ασφαλίσεις ζωής*

4.2.1. Άρθρο 18, παράγραφος 4 (α): συνυπολογισμός των μελλοντικών κερδών

4.2.1.1 Η παράγραφος αυτή τροποποιεί τους όρους συνυπολογισμού των μελλοντικών κερδών στο διαθέσιμο περιθώριο φερεγγυότητας. Η χρονική περίοδος που προβλέπεται για τον σχετικό υπολογισμό μειώνεται από 10 έτη σε 6 και πρέπει να αιτιολογείται από αναλογιστική μελέτη. Επιπλέον, ο ετήσιος μέσος όρος των μελλοντικών κερδών δεν πρέπει να υπερβαίνει τον μέσο όρο των κερδών των 5 προηγούμενων ετών.

4.2.1.2. Ο καθορισμός ενός ανώτατου ορίου για τα μελλοντικά κέρδη είναι χρήσιμος: πρόκειται για προβλέψεις σε ό,τι αφορά το μέλλον και το ύψος τους μπορεί να τροποποιηθεί αισθητά από απρόβλεπτα γεγονότα. Δεν πρέπει, λοιπόν, να αποτελούν πολύ σημαντικό τμήμα του περιθωρίου φερεγγυότητας.

4.2.1.3. Ωστόσο, η ΟΚΕ θα επιθυμούσε μια πιο μακροπρόθεσμη εικόνα αυτών των μελλοντικών κερδών και η εικόνα αυτή εμποδίζεται από τον προτεινόμενο μηχανισμό καθορισμού ενός ανώτατου ορίου των μελλοντικών κερδών βάσει του μέσου όρου των κερδών των 5 προηγούμενων ετών. Η προσέγγιση αυτή θέτει σε μειονεκτική θέση τις επιχειρήσεις που, σε ένα πλαίσιο μείωσης των επιτοκίων, επιδεικνύουν σύνεση αυξάνοντας τα αποθεματικά τους, με αποτέλεσμα να φαίνονται μειωμένα τα παρελθόντα κέρδη τους· αντιτίθεται έτσι στη φιλοσοφία των μελλοντικών κερδών.

4.2.1.4. Θα μπορούσε λοιπόν να εξετασθεί ως ενδεχόμενο ο καθορισμός ενός ανώτατου ορίου διαφορετικής φύσεως, π.χ. ως ποσοστού του περιθωρίου φερεγγυότητας. Εξάλλου, στο βαθμό που θα καθιερωνόταν ο εν λόγω προσδιορισμός ανώτατου ορίου και που ο υπολογισμός των μελλοντικών κερδών θα αιτιολογείτο με αναλογιστική έκθεση, δεν θα ήταν πλέον απαραίτητη η μείωση από 10 σε 6 έτη του χρονικού ορίζοντα του υπολογισμού.

Προς τούτο, η ΟΚΕ συνιστά να αντικατασταθεί η πρώτη παράγραφος του στοιχείου (α) με την εξής:

> «από ένα ποσό ίσο προς το 50 % των μελλοντικών κερδών της επιχείρησης· το ποσό των μελλοντικών κερδών υπολογίζεται ως η καθαρή τρέχουσα αξία του συνολικού καθαρού αποτελέσματος της επιχείρησης για τα 10 επόμενα έτη. Το ποσό αυτό δεν μπορεί να υπερβαίνει το 50 % του συνόλου των άλλων συστατικών στοιχείων του περιθωρίου φερεγγυότητας που αναφέρονται στο παρόν άρθρο.»

4.2.1.5. Πρέπει να σημειωθεί ότι η αναλογιστική έκθεση που υποβάλλεται στις αρμόδιες αρχές θα αποδεικνυόταν εδώ πραγματικά χρήσιμη, διότι θα χρησίμευε για την αιτιολόγηση του υπολογισμού της καθαρής τρέχουσας αξίας του συνολικού καθαρού αποτελέσματος. Έτσι, η αναλογιστική έκθεση θα μπορούσε να διασαφηνίσει τη μέθοδο υπολογισμού των διάφορων αξιών των προβλεπόμενων κερδών των επόμενων ετών και να προσδιορίσει τον χρησιμοποιηθέντα συντελεστή αναγωγής.

4.2.2. Άρθρο 19, παράγραφος 2 (α): βάση υπολογισμού του περιθωρίου φερεγγυότητας

4.2.1. Όσον αφορά τη βάση που χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό του περιθωρίου φερεγγυότητας, θα ήταν σκόπιμο να διευκρινιστεί σαφώς στο κείμενο η έννοια της φράσης «αποθεματικά ασφάλισης ζωής».

4.2.2.2. Για την ακρίβεια, ο όρος «αποθεματικά ασφάλισης ζωής» μοιάζει να έχει εδώ την έννοια των «μαθηματικών αποθεματικών», αλλά μπορεί να εκληφθεί και ως έννοια με πολύ ευρύτερο πεδίο από τα «μαθηματικά αποθεματικά»,που καλύπτει, εκτός από αυτά, το σύνολο των τεχνικών αποθεματικών ασφάλισης ζωής, όπως π.χ. τα αποθεματικά για απρόβλεπτους χρηματοοικονομικούς κινδύνους ή τα αποθεματικά για τον κίνδυνο τεχνικών υποχρεώσεων που καθίστανται απαιτητές. Ενώ τα μαθηματικά αποθεματικά αντιπροσωπεύουν την καθαρή αναλογιστική αξία των υποχρεώσεων έναντι των αντισυμβαλλομένων, τα άλλα τεχνικά αποθεματικά ασφάλισης ζωής καλύπτουν συγκεκριμένους κινδύνους όπως, για παράδειγμα, τις απότομες διακυμάνσεις της αγοράς χρηματιστηριακών αξιών. Η συνεκτίμηση αυτών των τεχνικών αποθεματικών για τον υπολογισμό του περιθωρίου φερεγγυότητας θα σήμαινε ότι απαιτούνται κεφάλαια για κινδύνους που καλύπτονται ήδη, εξ ορισμού, από την ασφάλιση. Για τον λόγο αυτό, η ΟΚΕ τάσσεται υπέρ της διευκρίνισης της έννοιας των «αποθεματικών ασφάλισης ζωής», η οποία μπορεί να εισαχθεί στο κείμενο ως αναφορά στη λογιστική οδηγία του 1991 με την προσθήκη, μετά τις λέξεις «αποθεματικών ασφάλισης ζωής», της φράσης: «όπως αυτά ορίζονται στο άρθρο 27 της οδηγίας 91/674/ΕΟΚ [1]».

5. **Συμπεράσματα**

5.1. Η ΟΚΕ τάσσεται υπέρ της πρότασης οδηγίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και την αποδέχεται στο σύνολό της.

5.1.1. Ενώ μπορεί να προβλεφθεί ότι οι νέες διατάξεις θα τείνουν μάλλον προς την άνοδο του ποιοτικού επιπέδου του περιθωρίου φερεγγυότητας, δεν εξετάζεται στην επιχειρούμενη αναθεώρηση η άλλη οδός η οποία συνίσταται στη βελτίωση της ποιότητας του περιθωρίου φερεγγυότητας με μια ακριβέστερη κανονιστική ρύθμιση των στοιχείων ενεργητικού που αντιπροσωπεύουν το περιθώριο. Η ΟΚΕ ευελπιστεί ότι το σχέδιο «Φερεγγυότητα ΙΙ» θα καταστήσει δυνατή τη διερεύνηση της εν λόγω δεύτερης οδού.

5.2. Ωστόσο, κρίνεται ότι ενδείκνυται να διευκρινιστούν ή να τροποποιηθούν ορισμένα σημεία. Ειδικότερα, η ΟΚΕ καλεί την Επιτροπή να λάβει υπόψη τις ανησυχίες της στους ακόλουθους τομείς:

— Εναρμόνιση του ύψους του απαιτούμενου περιθωρίου φερεγγυότητας και του ελάχιστου κεφαλαίου εγγύησης για τις μικρές επιχειρήσεις (σημείο 4.1.1 και επόμενα).

— Συνυπολογισμός της αντασφάλισης ανάλογα την ποιότητά της (4.1.2).

— Ύπαρξη κεφαλαίου εγγύησης των αντισυμβαλλομένων (4.1.3).

— Η ιδιαίτερη περίπτωση της αντικατάστασης (4.1.4).

— Συνυπολογισμός των μελλοντικών κερδών (4.2.1).

— Βάση υπολογισμού του περιθωρίου φερεγγυότητας (4.2.2).

[1] Οδηγία 91/674/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 19 Δεκεμβρίου 1991 για τους ετήσιους και τους ενοποιημένους λογαριασμούς των ασφαλιστικών επιχειρήσεων, ΕΕ L 374 της 31.12.1991, σ. 7.

Βρυξέλλες, 25 Απριλίου 2001.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση, για 24η φορά, της οδηγίας 76/769/ΕΟΚ του Συμβουλίου σχετικά με τους περιορισμούς κυκλοφορίας στην αγορά και χρήσης μερικών επικίνδυνων ουσιών και παρασκευασμάτων (πενταβρωμοδιφαινυλαιθέρας)»

(2001/C 193/05)

Στις 12 Φεβρουαρίου 2001, και σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 95 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την ανωτέρω πρόταση.

Το τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση» στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών κατήρτισε τη γνωμοδότησή του στις 10 Απριλίου 2001 με βάση την εισηγητική έκθεση του κ. Colombo.

Κατά τη 381η σύνοδο ολομέλειας (συνεδρίαση της 25ης Απριλίου), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 65 ψήφους υπέρ και μια αποχή, την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Στόχος της πρότασης

1.1. Η παρούσα πρόταση τροποποίησης της οδηγίας 76/769/ΕΟΚ [1] αποβλέπει στην καθιέρωση εναρμονισμένων διατάξεων όσον αφορά την εμπορία και τη χρήση των πενταβρωμοδιφαινυλαιθέρων (πενταΒΔΑ).

1.2. Η πρόταση αποβλέπει στην προστασία της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος, μέσω της απαγόρευσης της χρήσης και της εμπορίας προϊόντων που περιέχουν πενταβρωμοδιφαινυλαιθέρες.

2. Εισαγωγή

2.1. Ο πενταΒΔΑ είναι ένα βρωμιομένο επιβραδυντικό φλόγας που χρησιμοποιείται σχεδόν αποκλειστικά για την παρασκευή μαλακού αφρού πολυουρεθάνης που χρησιμοποιείται σε διάφορους τομείς παραγωγής καταναλωτικών αγαθών. Χρησιμοποιείται επίσης, αν και σε περιορισμένο βαθμό, ως προσθετικό επιβραδυντικό φλόγας και στις εποξικές και φαινολικές ρητίνες, τους ακόρεστους πολυεστέρες και την κλωστοϋφαντουργία.

2.2. Στην παραγωγή μαλακού αφρού πολυουρεθάνης χρησιμοποιούνται επίσης και άλλα επιβραδυντικά φλόγας — μεταξύ των οποίων χρησιμοποιείται το τρι(2-χλωρο-1-μεθυλαιθυλικό)φωσφορικό άλας, που συγκαταλέγεται στον τέταρτο κατάλογο προτεραιότητας για την αξιολόγηση των κινδύνων — που καθιερώθηκε στη συνέχεια των απαγορευτικών κανόνων της χρήσης του πενταΒΔΑ, και καταρτίστηκαν από την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα επιμέρους κράτη μέλη.

2.3. Στοιχεία για τους κινδύνους του περιβάλλοντος αποδεικνύουν την παρουσία υψηλών συγκεντρώσεων πενταΒΔΑ στα ψάρια και τους γαιοσκώληκες, στους τόπους που βρίσκονται πλησίον στα μέρη παραγωγής αφρών πολυουρεθάνης.

2.4. Οι κίνδυνοι για τον άνθρωπο που εκτιμώνται βάσει του κανονισμού της Κοινότητας (ΕΟΚ) αριθ. 793/93 [2] είναι ασαφείς λόγω των ανεπαρκών στοιχείων για τις επιπτώσεις στην ανθρώπινη υγεία και ειδικότερα επί των εργαζομένων που είναι εκτεθειμένοι στον πενταΒΔΑ. Μολονότι για τους εργαζόμενους αυτούς διατίθενται ορισμένα στοιχεία (παρουσία «χλωροακμής») θα πρέπει να εξεταστούν σε βάθος οι επιπτώσεις που έχει ο πενταΒΔΑ όταν απορροφάται από το δέρμα.

2.5. Μελέτες τοξικότητας σε πειραματόζωα έχουν δείξει αντιθέτως σημαντικές διαταραχές του μεταβολισμού στο συκώτι, και άλλες μελέτες σε πειραματόζωα αποδεικνύουν ότι ο πενταΒΔΑ είναι βιοσυσσωρεύσιμος στους λιπαρούς ιστούς.

2.6. Επιπλέον έχει ανιχνευθεί η παρουσία πενταΒΔΑ στο μητρικό γάλα. Έως σήμερα δεν είναι γνωστή ακόμα η προέλευση αυτής της έκθεσης ούτε και η τοξικοκινητική σχετικά με αυτά τα επίπεδα έκθεσης. Για το λόγο αυτό είναι απαραίτητο να γίνουν περαιτέρω μελέτες της τοξικότητας.

3. Γενικές παρατηρήσεις

3.1. Βάσει της αξιολόγησης των κινδύνων, στον κανονισμό της Κοινότητας (ΕΟΚ) αριθ. 793/93 και βάσει της αρχής της προφύλαξης που υιοθετήθηκε από την Κοινότητα, η ΟΚΕ, λαμβάνοντας υπόψη τις διαβουλεύσεις και την ευνοϊκή γνώμη της βιομηχανίας και των λοιπών ενδιαφερομένων και έχοντας υπόψη τη σπουδαιότητα των ενδεχόμενων κινδύνων που παρουσιάζει ο πενταΒΔΑ για την ανθρώπινη υγεία και το περιβάλλον, συμφωνεί με την πρόταση της Επιτροπής να περιοριστεί η εμπορία, η χρήση και η διάθεση στο εμπόριο προϊόντων που περιέχουν το προϊόν αυτό.

3.2. Η ΟΚΕ, λόγω των περιορισμένων γνώσεων που υπάρχουν ως προς τις επιπτώσεις στην ανθρώπινη υγεία, καλεί επιπλέον την Επιτροπή να προβεί σε επιδημιολογικές μελέτες υγειονομικής παρακολούθησης των εργαζομένων που έρχονται σε επαφή με τον πενταΒΔΑ, ειδικότερα για να επαληθευθούν οι επιπτώσεις βιοσυσσώρευσης στους λιπαρούς ιστούς, κατά τη διάρκεια του εργασιακού βίου.

(1) ΕΕ L 262 της 27.9.1976, σ. 201-203.
(2) ΕΕ L 224 της 3.9.1993, σ. 34.

3.3. Έχοντας υπόψη επίσης την ανησυχία που εκδηλώνεται από την Επιστημονική Επιτροπή Τοξικότητας, Οικοτοξικότητας και Περιβάλλοντος (CSTEA), η ΟΚΕ, βάσει των στοιχείων για την έκθεση στον πενταΒΔΑ των μωρών που θηλάζουν, ζητεί να υπάρξει σαφές πρόγραμμα επιστημονικής εμβάθυνσης προκειμένου να γίνουν γνωστά και να αξιολογηθούν ποια μέτρα προστασίας είναι αναγκαία.

3.4. Μολονότι η αξιολόγηση των κινδύνων των οκταβρωμοδιφαινυλαιθέρων (οκταΒΔΑ) για τους οποίους γίνεται λόγος στην 5η αιτιολογική σκέψη δεν είναι ακόμα οριστική, η ΟΚΕ ζητεί από την Επιτροπή να εκτιμήσει κατά πόσον υφίστανται οι συνθήκες για να εφαρμοστεί και στο προϊόν αυτό η αρχή της προφύλαξης.

Βρυξέλλες, 25 Απριλίου 2001.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 881/92 του Συμβουλίου σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά των οδικών εμπορευματικών μεταφορών μέσα στην Κοινότητα, οι οποίες έχουν ως σημείο αναχώρησης ή προορισμού το έδαφος κράτους μέλους ή διέρχονται από το έδαφος ενός ή περισσοτέρων κρατών μελών, όσον αφορά την ενιαία βεβαίωση οδηγού»

(2001/C 193/06)

Στις 7 Μαρτίου 2001 και σύμφωνα με το άρθρο 71 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Συμβούλιο ζήτησε τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την ανωτέρω πρόταση.

Το τμήμα Μεταφορές, ενέργεια, υποδομές, κοινωνία των πληροφοριών, στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΟΚΕ, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 2 Απριλίου 2001 με βάση εισηγητική έκθεση του κ. Kielman.

Κατά την 381η σύνοδο ολομέλειάς (συνεδρίαση της 25ης Απριλίου 2001), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 60 ψήφους υπέρ και δύο αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. **Εισαγωγή**

1.1. Η παρούσα πρόταση τροποποίησης του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 881/92 αποσκοπεί στην καθιέρωση ενός ενιαίου παραστατικού που θα βεβαιώνει ότι ο οδηγός οχήματος χρησιμοποιούμενου σε διεθνείς οδικές εμπορευματικές μεταφορές δικαιούται να το οδηγεί για λογαριασμό του μεταφορέα. Η έλλειψη τέτοιου ενιαίου παραστατικού έχει προκαλέσει σε σοβαρά προβλήματα εφαρμογής λόγω της ευρείας παράνομης απασχόλησης οδηγών, συχνά από χώρες εκτός Κοινότητας.

1.2. Αυτό αποδείχθηκε από έρευνα που διεξήγαγε η Επιτροπή στα κράτη μέλη τον Αύγουστο του 1999, τα αποτελέσματα της οποίας συζητήθηκαν σε συνεδριάσεις με τους πραγματογνώμονες των κρατών μελών και τους κοινωνικούς εταίρους στον τομέα των οδικών μεταφορών. Η αντικατάσταση των οδηγών με υπηκόους τρίτων χωρών συχνά γίνεται κοντά στα σύνορα ενός κράτους μέλους. Εκεί ο κανονικός (εθνικός) οδηγός αντικαθίσταται από παράνομο οδηγό, ο οποίος στη συνέχεια οδηγεί το όχημα σε όλη την Κοινότητα. Οι οδηγοί αυτοί αμείβονται με τους χαμηλούς μισθούς της παράνομης αγοράς και οι συνθήκες εργασίας δεν είναι υπό τον έλεγχο των κρατών μελών, με αποτέλεσμα τη στρέβλωση του ανταγωνισμού.

1.3. Οι πρακτικές αυτές είναι σήμερα εφικτές, διότι αποτελεσματικός έλεγχος της νόμιμης απασχόλησης ενός οδηγού μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο στο κράτος μέλος όπου είναι εγκατεστημένος ο μεταφορέας. Η άγνοια των νόμων και των διατάξεων που ισχύουν στο συγκεκριμένο πεδίο στα άλλα κράτη μέλη και η πληθώρα των εγγράφων και των γλωσσών στις οποίες είναι διατυπωμένα καθιστούν αδύνατη την αποτελεσματική επιτήρηση.

1.4. Τα κράτη μέλη κατέστησαν σαφές ότι θα ήθελαν να έχουν τη δυνατότητα να ελέγχουν εάν ένας οδηγός δικαιούται από το κράτος μέλος όπου είναι εγκατεστημένος ο μεταφορέας να οδηγεί το όχημα για λογαριασμό του τελευταίου.

1.5. Επίσης, οι κοινωνικοί εταίροι συμφωνούν ότι πρέπει να υπάρξει πιο αποτελεσματική εφαρμογή των μέτρων, διότι η σημερινή κατάσταση οδηγεί σε στρέβλωση του ανταγωνισμού μεταξύ των μεταφορέων που έχουν τη δυνατότητα να χρησιμοποιούν παράνομα οδηγούς και εκείνων που δεν έχουν αυτή τη δυνατότητα. Αυτές που επωφελούνται από τις εν λόγω πρακτικές τις περισσότερες φορές είναι μεγάλες μεταφορικές εταιρείες που εκτελούν διεθνή δρομολόγια σε τακτική βάση, ενώ οι μικρότερες μεταφορικές εταιρείες ή εκείνες που λειτουργούν μόνο σε εθνική κλίμακα δεν έχουν αυτή τη δυνατότητα.

1.6. Η έρευνα της Επιτροπής έδειξε, επίσης, ότι οι συνθήκες εργασίας των παράνομα απασχολούμενων οδηγών είναι ως επί το πλείστον κακές, γεγονός που δημιουργεί στην Επιτροπή ανησυχίες για την οδική ασφάλεια.

1.7. Τα περισσότερα κράτη μέλη φαίνονται υπέρ μιας λύσης κοινοτικής κλίμακας, με τη μορφή ενός απλού, αλλά αποτελεσματικού «μέτρου επιβολής» που περιλαμβάνει σχετικά λίγη γραφειοκρατία, όπως μια ενιαία βεβαίωση οδηγού.

2. **Γενικές παρατηρήσεις**

2.1. Σκοπός της πρότασης είναι να δημιουργηθεί στην Κοινότητα μια κατάσταση, όπου ο οδηγός ενός κοινοτικού οχήματος με το οποίο εκτελούνται διεθνείς εμπορευματικές μεταφορές βάσει κοινοτικής αδείας θα είναι δυνατό να ελέγχεται αποτελεσματικά από τις αρμόδιες αρχές όλων των κρατών μελών χάρη στην καθιέρωση ενός ενιαίου εγγράφου, της βεβαίωσης οδηγού, σε κοινοτική κλίμακα.

2.2. Οι έλεγχοι αυτοί είναι σήμερα ακόμη περισσότερο απαραίτητοι, επειδή πολλές φορές συναντώνται κοινοτικά οχήματα με οδηγούς που κατάγονται από χώρες εκτός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Οι ελεγκτικές αρχές είναι αδύνατο να καθορίσουν αν οι εν λόγω οδηγοί εργάζονται νόμιμα και με τις συνθήκες εργασίας που ισχύουν στο κράτος μέλος όπου είναι εγκατεστημένη η επιχείρηση. Με την ενιαία βεβαίωση οδηγού επιδιώκεται, επομένως, η αποφυγή του αθέμιτου ανταγωνισμού σε σχέση με τις συνθήκες αμοιβής και εργασίας.

2.3. Δεδομένου ότι απαιτείται ήδη κοινοτική άδεια για την πρόσβαση στην αγορά των οδικών μεταφορών εμπορευμάτων επί μισθώσει ή επ' αμοιβή στο έδαφος της Κοινότητας, είναι λογική κίνηση να επιδιωχθεί η σύνδεση της βεβαίωσης οδηγού με την κοινοτική άδεια. Η προτεινόμενη τροποποίηση απαιτεί από τον οδηγό οχήματος διεθνών μεταφορών να διαθέτει, εκτός από την κοινοτική άδεια, και βεβαίωση οδηγού. Το Συμβούλιο Υπουργών, στη συνεδρίασή του της 20ής και 21ης Δεκεμβρίου 2000, αποφάσισε ότι παρόμοια βεβαίωση απαιτείται μόνο για τους οδηγούς που δεν έχουν εθνικότητα ΕΕ. Έτσι η διοικητική επιβάρυνση θα διατηρηθεί στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο, ιδίως για να εξασφαλισθεί όσο το δυνατόν ευκολότερη εφαρμογή των ελέγχων και όσο το δυνατόν μεγαλύτερη ελαστικότητα για τους οικονομικούς παράγοντες. Η ΟΚΕ επικροτεί τη σύνδεση της βεβαίωσης με την κοινοτική άδεια και με τον περιορισμό της από το Συμβούλιο Υπουργών στους οδηγούς που δεν έχουν εθνικότητα ΕΕ και οδηγούν οχήματα με κοινοτικές πινακίδες κυκλοφορίας.

2.4. Κατά την Επιτροπή, δεν είναι απαραίτητο να υπάρχει βεβαίωση οδηγού στο όχημα σε όλες τις περιπτώσεις. Για παράδειγμα, όταν το όνομα του οδηγού και το όνομα του κατόχου της κοινοτικής αδείας είναι το ίδιο, όπως συμβαίνει με το μεγαλύτερο μέρος από τους αποκαλούμενους «ιδιοκτήτες οδηγούς», τότε αρκεί μόνο η κοινοτική άδεια. Σε όλες τις άλλες περιπτώσεις θα είναι αναγκαία εκτός από την κοινοτική έγκριση και μια βεβαίωση οδηγού, αν ο οδηγός έχει την εθνικότητα ενός μη κοινοτικού κράτους. Η ΟΚΕ συμφωνεί με το σύστημα αυτό ενόψει του περιορισμού των διοικητικών επιβαρύνσεων.

2.5. Η πρόταση της Επιτροπής για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 881/92 αφορά μόνο τις οδικές μεταφορές εμπορευμάτων επί μισθώσει ή επ' αμοιβή, διότι μόνο για αυτό το είδος μεταφοράς απαιτείται κοινοτική άδεια. Η μεταφορά για ίδιο λογαριασμό, επομένως, αποκλείεται, αφού στην ΕΕ δεν υπόκειται στους κανόνες πρόσβασης στο επάγγελμα του μεταφορέα. Ωστόσο, οι μεταφορείς για ίδιο λογαριασμό διεξάγουν και διεθνείς μεταφορές, αν και σε μικρότερο βαθμό. Η ΟΚΕ πιστεύει ότι αν καθιερωθεί η βεβαίωση οδηγού για τους οδηγούς κοινοτικών οχημάτων που χρησιμοποιούνται για μεταφορές εμπορευμάτων επί μισθώσει ή επ' αμοιβή, πρέπει να διευκρινιστεί πώς μπορούν να αποφευχθούν τα προβλήματα για τους οδηγούς για ίδιο λογαριασμό που διεξάγουν διεθνείς μεταφορές. Στην εξεταζόμενη πρόταση της Επιτροπής δεν αναφέρεται τίποτα σχετικά με αυτό το θέμα.

2.6. Η Επιτροπή πιστεύει ότι η εφαρμογή μπορεί να αφεθεί σε μεγάλο βαθμό στα κράτη μέλη, επειδή η βεβαίωση οδηγού θα πιστοποιεί επίσημα απλώς ότι έχουν τηρηθεί οι σχετικοί νόμοι και διατάξεις των μεμονωμένων κρατών μελών για την απασχόληση των οδηγών. Κάθε κράτος μέλος μπορεί, επομένως, να επιλέγει μόνο του τη μέθοδο εφαρμογής που συνεπάγεται το μικρότερο διοικητικό βάρος. Κατά την άποψη της ΟΚΕ, πρόκειται για μια εύχρηστη και ρεαλιστική προσέγγιση.

2.7. Αν και η εκπαίδευση των οδηγών στις εκτός ΕΕ χώρες είναι σε γενικές γραμμές υψηλού επιπέδου, στην πράξη συμβαίνει το εκτεταμένο ωράριο εργασίας και η μακροχρόνια παραμονή στους θαλάμους των φορτηγών (ο θάλαμος των φορτηγών χρησιμοποιείται ως χώρος διαμονής, παραμονής και ύπνου) να δημιουργούν ανησυχίες σχετικά με τους κινδύνους για την υγεία αυτών των οδηγών. Η ΟΚΕ ζητά, συνεπώς, ιδιαίτερη προσοχή στις πιθανές συνέπειες που ενδέχεται να έχει αυτό για την οδική ασφάλεια.

3. **Ειδικές παρατηρήσεις**

3.1. Η βεβαίωση οδηγού εκδίδεται από τα κράτη μέλη κατόπιν αιτήσεως ενός μεταφορέα εγκατεστημένου στο έδαφός τους για κάθε οδηγό που απασχολείται νόμιμα από τον μεταφορέα ή που έχει νομίμως τεθεί στη διάθεσή του και εκτελεί για λογαριασμό αυτού του μεταφορέα διεθνείς οδικές μεταφορές. Δηλαδή, τα κράτη μέλη ενδέχεται να μην εκδώσουν τέτοια βεβαίωση, εφόσον ο οδηγός απασχολείται μόνον στο εξωτερικό. Η ΟΚΕ συμφωνεί με αυτό. Θα ήθελε, πάντως, να υπογραμμίσει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να δείξουν τη δέουσα προσοχή σε μια ορθή και ομοιόμορφη ερμηνεία της έννοιας «εγκατάσταση». Πρέπει να αποφευχθεί το γεγονός σε ορισμένα κράτη μέλη να σημαίνει πραγματική εγκατάσταση με μόνιμες και πραγματικές εργασίες μεταφορών, ενώ σε άλλα κράτη μέλη να είναι αρκετή μόνο μια ταχυδρομική θυρίδα ή η σύσταση μιας θυγατρικής στην οποία θα απασχολούνται οι εξωκοινοτικοί οδηγοί.

3.2. Η διαμόρφωση της βεβαίωσης ακολουθεί στενά τη μορφή της κοινοτικής άδειας. Αυτό έγινε για να τονισθεί ο στενός δεσμός μεταξύ των δύο εγγράφων. Η βεβαίωση οδηγού, όπως και η ισχύουσα κοινοτική άδεια, θα έχει τη μορφή εντύπου και όχι π.χ. μικρής πλαστικής κάρτας. Αυτό λόγω της εξοικονόμησης χρόνου και της επίτευξης της ελαστικότητας που επιθυμούν οι επιχειρήσεις. Η ΟΚΕ συμφωνεί με αυτό.

3.3. Το κράτος μέλος που εκδίδει τη βεβαίωση μπορεί να ορίζει τη διάρκεια ισχύος της, για να επιτρέπει την ελαστική εφαρμογή του μέτρου ώστε π.χ. να συνεχίζεται η διάρκεια μιας σύμβασης εργασίας. Η ανώτατη διάρκεια ισχύος μιας βεβαίωσης είναι 5 έτη. Η βεβαίωση είναι ανανεώσιμη, αλλά μόνον εφόσον εξακολουθούν να πληρούνται οι όροι έκδοσής της. Αν δεν πληρούνται πλέον αυτοί οι όροι, ο μεταφορέας πρέπει να την επιστρέψει αμέσως στις αρχές έκδοσης. Η ΟΚΕ συμφωνεί με αυτή τη ρύθμιση, εφόσον τηρείται η τρέχουσα πρακτική όσον αφορά τη μέγιστη διάρκεια ισχύος της κοινοτικής άδειας.

3.4. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται να ελέγχουν τακτικά εάν εξακολουθούν να πληρούνται οι όροι υπό τους οποίους εκδόθηκε μια βεβαίωση οδηγού. Αν και η εφαρμογή ανήκει στην αποκλειστική δικαιοδοσία των κρατών μελών, η ΟΚΕ φρονεί ότι θα μπορούσε να συμφωνηθεί σε κοινοτικό επίπεδο ένας ελάχιστος αριθμός ή ποσοστό ελέγχων, κατ' αναλογία προς τις διατάξεις του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 3821/85 για τον έλεγχο των περιόδων οδήγησης και ανάπαυσης.

3.5. 'Οσον αφορά τις κυρώσεις σε περίπτωση παράβασης των κανόνων, η Επιτροπή κάνει έναν παραλληλισμό με τα μέτρα που ισχύουν για την κοινοτική άδεια. Η ΟΚΕ επικροτεί αυτήν την προσέγγιση.

4. **Περίληψη και συμπεράσματα**

4.1. Σε γενικές γραμμές, η ΟΚΕ συμφωνεί με την πρόταση της Επιτροπής για την καθιέρωση μιας βεβαίωσης οδηγού για τις διεθνείς οδικές μεταφορές εμπορευμάτων, διότι πρόκειται για ένα σχετικά απλό μέσο καταπολέμησης του αθέμιτου ανταγωνισμού επί των μισθών με τη βοήθεια ενός κοινοτικού προτύπου. Συμφωνεί, επίσης, με τον περιορισμό που αποφασίσθηκε από το Συμβούλιο Υπουργών να ισχύει μόνο για τους οδηγούς από τρίτες χώρες.

4.2. Η ΟΚΕ θα επιθυμούσε περισσότερη ομοιομορφία μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά την έννοια της λέξης «εγκατάσταση» σε σχέση με το ερώτημα αν οι βεβαιώσεις οδηγού μπορούν να περιορίζονται μόνο στις λεγόμενες πραγματικές εγκαταστάσεις ή αν πρέπει να εκδίδονται και στις περιπτώσεις θυγατρικών ή και απλών ταχυδρομικών θυρίδων, που δεν εκτελούν μόνιμες και πραγματικές δραστηριότητες μεταφορών.

4.3. Η ΟΚΕ σημειώνει ότι η Επιτροπή θέλει να διατηρήσει τις διοικητικές επιβαρύνσεις που συνεπάγεται η καθιέρωση της βεβαίωσης οδηγού σε όσο το δυνατόν χαμηλότερο επίπεδο και συμφωνεί, επομένως, με το σχέδιο της Επιτροπής να συνδεθεί η βεβαίωση με την κοινοτική άδεια.

4.4. Στις περιπτώσεις όπου το όνομα της κοινοτικής άδειας συμπίπτει με το όνομα του οδηγού, όπως συμβαίνει με την πλειοψηφία των αποκαλούμενων «ιδιοκτητών οδηγών» η Επιτροπή προτείνει να μην χορηγείται βεβαίωση οδηγού με την εξαίρεση μιας κοινοτικής άδειας. Η ΟΚΕ μπορεί να συμφωνήσει ενόψει του περιορισμού του διοικητικού βάρους που θα προκύψει από την πρόταση.

4.5. Καθώς οι μεταφορές για ίδιο λογαριασμό εξαιρούνται από την κοινοτική άδεια, δεν χρειάζεται επομένως ούτε βεβαίωση για τον οδηγό του φορτηγού που εκτελεί αυτές τις διεθνείς μεταφορές. Η πρόταση της Επιτροπής δεν αναφέρει τίποτα για αυτήν την περίπτωση. Κατά την άποψη της ΟΚΕ, είναι σκόπιμο να παρασχεθεί σ' αυτήν την κατηγορία οδηγών κάποια ένδειξη για το πώς πρέπει να δρουν σε περίπτωση ελέγχου τους σε άλλο κράτος μέλος.

4.6. 'Οσον αφορά τον έλεγχο των βεβαιώσεων οδηγών από τα κράτη μέλη, η ΟΚΕ φρονεί ότι η Επιτροπή θα πρέπει να ορίσει τον ελάχιστο αριθμό ή ποσοστό που πρέπει να ελέγχεται. Κατά τον τρόπο αυτό, αφενός, θα εξασφαλισθεί η αντιπροσωπευτικότητα και η αποτελεσματικότητα των ελέγχων και, αφετέρου, δεν θα αυξηθεί πολύ ο διοικητικός φόρτος.

Βρυξέλλες, 25 Απριλίου 2001.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα την «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση των οδηγιών 90/425/ΕΟΚ και 92/118/ΕΟΚ όσον αφορά τους υγειονομικούς κανόνες για τα ζωικά υποπροϊόντα»

(2001/C 193/07)

Στις 7 Νοεμβρίου 2000, και σύμφωνα με το άρθρο 152 παράγραφος 4, εδάφιο β, της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την ανωτέρω πρόταση.

Το τμήμα «Γεωργία, ανάπτυξη της υπαίθρου, περιβάλλον», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΟΚΕ υιοθέτησε τη σχετική γνωμοδότησή του στις 30 Μαρτίου 2001 με βάση εισηγητική έκθεση του κ. Leif E. Nielsen.

Κατά τη 381η σύνοδο ολομέλειάς της 25ης και 26ης Απριλίου 2001 (συνεδρίαση της 26ης Απριλίου), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 77 ψήφους υπέρ και μία ψήφο κατά την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

'Υστερα από την πρόταση [1] για ένα νέο κανονισμό με τον οποίο θα θεσπίζονται οι υγειονομικοί κανόνες για τα ζωικά υποπροϊόντα που δεν προορίζονται για κατανάλωση από τον άνθρωπο, πρέπει να τροποποιηθούν ανάλογα και οι οδηγίες 90/425/ΕΟΚ και 92/118/ΕΟΚ.

[1] COM(2000) 574 τελικό.

2. Γενικές παρατηρήσεις

Η ΟΚΕ επιδοκιμάζει το σχέδιο οδηγίας ως απαραίτητη συνέπεια του προτεινόμενου νέου κανονισμού με τον οποίο θεσπίζονται οι υγειονομικοί κανόνες για τα ζωικά υποπροϊόντα που δεν προορίζονται για κατανάλωση από τον άνθρωπο.

Βρυξέλλες, 26 Απριλίου 2001.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα την «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τον καθορισμό των υγειονομικών κανόνων για τα ζωικά υποπροϊόντα που δεν προορίζονται για κατανάλωση από τον άνθρωπο»

(2001/C 193/08)

Στις 10 Νοεμβρίου 2000, και σύμφωνα με το άρθρο 152 παράγραφος 4, εδάφιο β, της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την ανωτέρω πρόταση.

Το τμήμα «Γεωργία, ανάπτυξη της υπαίθρου, περιβάλλον», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών όρισε ως εισηγητή τον κ. Leif E. Nielsen, και υιοθέτησε τη σχετική γνωμοδότηση του στις 30 Μαρτίου 2001.

Κατά τη 381η σύνοδο ολομέλειάς της 25ης και 26ης Απριλίου 2001 (συνεδρίαση της 26ης Απριλίου), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 81 ψήφους υπέρ, 7 κατά και 3 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Ιστορικό

1.1. Από το 1986, όταν διαπιστώθηκε η Σπογγώδης Εγκεφαλοπάθεια των Βοοειδών (ΣΕΒ) και αναγνωρίστηκε η σχέση με τη νέα παραλλαγή της ασθένειας Creuzfeldt-Jakobs (Cdj), η οποία περιεγράφη το 1996, θεσπίστηκε σειρά διατάξεων με σκοπό την ανακοπή των τρόπων μετάδοσης της ΣΕΒ και την εξάλειψη του κινδύνου μετάδοσής της στους ανθρώπους. Η εξάπλωση της ΣΕΒ οφείλεται κατά πάσα πιθανότητα στις ζωοτροφές που έχουν παραχθεί από υλικά με μολυσματικό παράγοντα. Κατόπιν των ανωτέρω, επιβλήθηκαν αυστηρότατοι περιορισμοί, καταρχάς για την παραγωγή και τη χρήση κρεατοστεαλεύρων, οι οποίοι είναι οι εξής:

— από τα μέσα του 1994 απαγορεύεται η διατροφή μηρυκαστικών ζώων με πρωτείνες από ιστούς θηλαστικών ζώων, απαγόρευση που συμπληρώθηκε με πιο περιοριστικές διατάξεις σε ορισμένα κράτη μέλη (1),

— από 1ης Απριλίου 1997, απαιτείται όπως όλα τα απόβλητα θηλαστικών ζώων υποβάλλονται σε επεξεργασία σύμφωνα με τις ακόλουθες ελάχιστες απαιτήσεις, οι οποίες κρίνονται αποτελεσματικές για την αδρανοποίηση των παθογόνων παραγόντων της τρομώδους νόσου των αιγοπροβάτων (2) και της σπογγώδους εγκεφαλοπάθειας των βοοειδών (3),

— λήψη μέτρων για τον εντοπισμό, τον έλεγχο και την εξάλειψη της ΣΕΒ από 1ης Μαΐου 1998,

— από 1ης Οκτωβρίου 2000 αποκλείονται από την αλυσίδα των τροφίμων και των ζωοτροφών τα υλικά ειδικού κινδύνου (ΥΕΚ) (4).

1.2. Το Δεκέμβριο του 2000, το Συμβούλιο ενέκρινε προσωρινή απαγόρευση για το πρώτο εξάμηνο του 2001 κατά της χρησιμοποίησης κρεατοστεαλεύρων στις τροφές που προορίζονται για τη διατροφή ζώων παραγωγής όπως επίσης και μία απαίτηση να ελέγχεται η ΣΕΒ κατά τη σφαγή όλων των βοοειδών ηλικίας άνω των 30 μηνών ως προϋπόθεση για τον προορισμό τους στην κατανάλωση. Επίσης, το Συμβούλιο θέσπισε τον Ιανουάριο του 2001 την απαίτηση να αφαιρείται ολόκληρη η σπονδυλική στήλη από τα μηρυκαστικά. Αναμένεται να εγκριθεί σε εύθετο χρόνο η πρόταση της Επιτροπής σχετικά με την πρόληψη και την καταπολέμηση ορισμένων μεταδοτικών σπογγωδών εγκεφαλοπαθειών (TSE) (5). Με τον τρόπο αυτό θα προσαρμοστούν μεταξύ άλλων η απαίτηση για τον αποκλεισμό των υλικών κινδύνων σε σχέση με το καθεστώς ΣΕΒ/TSE του κράτους μέλους.

2. Περίληψη των υφισταμένων προτάσεων

2.1. Η πρόταση κανονισμού (6) αναφέρεται στο Λευκό Βιβλίο για την ασφάλεια των τροφίμων και θεσπίζει νέες διατάξεις—πλαίσιο για τα ζωικά υποπροϊόντα. Απαγορεύεται η χρησιμοποίηση νεκρών ζώων και κάθε ακατάλληλου υλικού στην αλυσίδα ζωοτροφών. Η μόνη πρώτη ύλη που επιτρέπεται να χρησιμοποιείται για την παραγωγή κρεατοστεαλεύρων μπορεί κατά συνέπεια να είναι υλικά που προέρχονται από ζώα τα οποία κρίνονται κατάλληλα για κατανάλωση από τον άνθρωπο μετά από υγειονομική επιθεώρηση. Ταυτόχρονα δημιουργείται σχέση με τις νομοθετικές διατάξεις για το περιβάλλον. Η παρούσα πρόταση περιλαμβάνει και ορισμένες εναλλακτικές δυνατότητες χρησιμοποίησης ή διάθεσης των ζωικών υποπροϊόντων. Ταυτόχρονα δημιουργείται σχέση με τις νομοθετικές διατάξεις για το περιβάλλον.

2.2. Η πρόταση κανονισμού αντικαθιστά τους ισχύοντες κανόνες για την καταστροφή και επεξεργασία ζωικών αποβλήτων καθώς και για την παραγωγή ζωοτροφών ζωικής προέλευσης κατά τρόπο που να αποκλείει την παρουσία κάθε παθογόνου οργανισμού. Σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες τα ζωικά απόβλητα ορίζονται ως σφάγια ή τμήματα ζώων, περιλαμβανομένων των ιχθύων, ή προϊόντα ζωικής προέλευσης τα οποία δεν προορίζονται για άμεση κατανάλωση από τον άνθρωπο. Τα ζωικά απόβλητα κατατάσσονται σε υλικά υψηλού και χαμηλού κινδύνου, η δε τελευταία κατηγορία αποτελείται από προϊόντα τα οποία κρίνονται κατάλληλα για κατανάλωση. Με την πρόταση εισάγεται η γενική ονομασία «ζωικά υποπροϊόντα» η οποία εν συνεχεία διαιρείται σε τρεις κατηγορίες με διαφορετικές απαιτήσεις όσον αφορά την περαιτέρω χρησιμοποίησή της.

(1) Απόφαση 94/381/ΕΚ, η οποία θεσπίστηκε και στα 15 κράτη μέλη της ΕΕ. Η Σουηδία, η Γαλλία, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Πορτογαλία θέσπισαν εκουσίως αυστηρότερες διατάξεις.

(2) Η τρομώδης νόσος των αιγοπροβάτων είναι γνωστή από το 1700 και έχει διαπιστωθεί σε όλες τις χώρες με εξαίρεση τη Δανία, τη Φινλανδία, Ισλανδία και Νέα Ζηλανδία.

(3) Οδηγία του Συμβουλίου 90/667/ΕΟΚ όπως και οι αποφάσεις 92/562/ΕΟΚ, 95/348/ΕΚ, 97/735/ΕΚ και 1999/534/ΕΚ.

(4) Υλικά ειδικού κινδύνου (ΥΕΚ) ορίζονται τα κρανία, οι αμυγδαλές, ο νωτιαίος μυελός, κ.λπ. βοοειδών, προβατοειδών και αιγοειδών. Επιπλέον, στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην Πορτογαλία πρέπει να αφαιρούνται από τα σφάγια ολόκληρο το κεφάλι, ο θύμιος αδένας, η σπλήνα, τα έντερα και ο νωτιαίος μυελός βοοειδών ηλικίας άνω των 6 μηνών και η σπονδυλική στήλη βοοειδών ηλικίας άνω των 30 μηνών. Ωστόσο, η πρόταση της Επιτροπής για αφαίρεση των ΥΕΚ είχε ήδη υποβληθεί το 1996.

(5) «Πρόταση ΣΕΒ» — COM(98) 623, ΕΕ C 214 της 10.7.1998, σ. 11.

(6) COM(2000) 574.

2.3. Η Επιστημονική Συντονιστική Επιτροπή εξέδωσε σειρά επιστημονικών γνωμοδοτήσεων για το θέμα των ζωικών υποπροϊόντων. Σύμφωνα με αυτές η απαγόρευση της χρησιμοποίησης νεκρών ζώων και κάθε ακατάλληλου υλικού στην αλυσίδα ζωοτροφών θα μειώσει περαιτέρω τον κίνδυνο μετάδοσης ασθενειών και τον κίνδυνο απαράδεκτα υψηλών συγκεντρώσεων χημικών καταλοίπων στις ζωοτροφές. 'Αλλες εναλλακτικές λύσεις εκτός της αποτέφρωσης, συναποτέφρωσης και υγειονομικής ταφής προορίζονται για ορισμένα ζωικά υποπροϊόντα.

2.4. Στην κατηγορία 1 περιλαμβάνονται υλικά υψηλότατου κινδύνου στα οποία ανήκουν τα ζωικά υποπροϊόντα που παρουσιάζουν κίνδυνο μετάδοσης της σπογγώδους εγκεφαλοπάθειας (ΣΕΒ) ή άγνωστο κίνδυνο ή κίνδυνο που σχετίζεται με την παρουσία καταλοίπων απαγορευμένων ουσιών (δηλαδή ορμονών, Β-αγωνιστών κ.λπ.) ή καταλοίπων περιβαλλοντικών, μολυσματικών ουσιών (δηλαδή διοξινών, PCB, κ.λπ. [1]). Τα ζωικά υποπροϊόντα που υπάγονται σε αυτή την κατηγορία πρέπει να καταστρέφονται πλήρως ως απόβλητα με αποτέφρωση, συναποτέφρωση ή υγειονομική ταφή.

2.5. Η κατηγορία 2 περιλαμβάνει ζωικά υποπροϊόντα που παρουσιάζουν κίνδυνο μετάδοσης ζωονόσων άλλων εκτός της ΣΕΒ ή κίνδυνο που σχετίζεται με την παρουσία καταλοίπων κτηνιατρικών φαρμάκων. Η κόπρος, το περιεχόμενο του πεπτικού συστήματος και η υγρή κόπρος σφαγείων περιλαμβάνονται επίσης σε αυτή την κατηγορία. Τα ζωικά υποπροϊόντα αυτής της κατηγορίας είναι δυνατόν να ανακυκλώνονται, ύστερα από θερμική επεξεργασία, για ορισμένες χρήσεις εκτός από τη διατροφή των ζώων (π.χ. παραγωγή βιοαερίου, λιπασματοποίηση, παραγωγή λιπασμάτων ή ελαιοχημικών προϊόντων).

2.6. Η κατηγορία 3 περιλαμβάνει ζωικά υποπροϊόντα που προέρχονται από υγιή ζώα, δηλαδή ζώα που σφάζονται σε σφαγείο και δηλώνονται ως κατάλληλα για κατανάλωση από τον άνθρωπο. Μόνο τα ζωικά υποπροϊόντα που υπάγονται σε αυτή την κατηγορία είναι δυνατό να χρησιμοποιούνται ως ζωοτροφές. Για το λόγο αυτό, η παρούσα κατηγορία συνιστά το «θετικό κατάλογο» υλικών για την παρασκευή συστατικών ζωικής προέλευσης που είναι δυνατόν να ενσωματώνονται στις ζωοτροφές. Επιπλέον, η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει προϊόντα, όπως το μαλλί, οι δορές, η γούνα και τα φτερά που προορίζονται για χρήσεις άλλες εκτός από τη διατροφή των ζώων ή του ανθρώπου (προϊόντα τεχνικής καθαρότητας).

2.7. Ο κανονισμός περιέχει τις αναγκαίες διατάξεις ώστε να εξασφαλιστεί ο σαφής διαχωρισμός κατά τη διάρκεια της συλλογής και της μεταφοράς των διαφόρων κατηγοριών ζωικών υποπροϊόντων, και η δυνατότητα εντοπισμού της προέλευσης των διαφόρων κατηγοριών ζωικών υποπροϊόντων, μέσω συστήματος καταγραφής και συνοδευτικών εγγράφων και υγειονομικών πιστοποιητικών. Εισάγεται επίσης ένα αξιόπιστο σύστημα τακτοποίησης και καταγραφής των τελικών προϊόντων (π.χ. σήμανση με τον κατάλληλο ιχνηθέτη των τετηγμένων λιπών και αλεύρου ζωικής πρωτεΐνης που δεν προορίζονται να ενσωματωθούν στη ζωική τροφική αλυσίδα).

2.8. Τα προϊόντα της αξιοποίησης (κρεατοστεάλευρο και τετηγμένα λίπη) σύμφωνα με την πρόταση της Επιτροπής δεν ρυθμίζονται από την οδηγία 90/667/ΕΟΚ. 'Ετσι, αν πρόκειται να υποβληθούν σε ενέργεια διάθεσης ή ανάκτησης αποβλήτων, υπάγονται στη ρύθμιση της οδηγίας-πλαίσιο για τα στερεά απόβλητα [2], στην οποία περιέχονται οι διατάξεις για τον έλεγχο του χειρισμού, της διάθεσης και της ανάκτησης αποβλήτων.

2.9. Για το λόγο αυτό, η παρούσα πρόταση αποτελεί ευκαιρία να διασαφηνιστεί η σχέση ανάμεσα στην οδηγία για τα ζωικά απόβλητα και την οδηγία-πλαίσιο για τα στερεά απόβλητα, και για να δημιουργηθεί μια λογική σύνδεση ανάμεσα στις δύο οδηγίες. Προτείνονται τρεις δυνατότητες διάθεσης τόσο των μη επεξεργασμένων όσο και των επεξεργασμένων ζωικών υποπροϊόντων:

— ενέργεια τελικής διάθεσης αποβλήτων (υγειονομική ταφή, απλή ταφή, αποτέφρωση),

— ενέργεια ανάκτησης αποβλήτων (συναποτέφρωση),

— «διάθεση στην αγορά» (αξιοποίηση μέσω της παραγωγής μεταποιημένης ζωικής πρωτεΐνης και τετηγμένου λίπους που χρησιμοποιούνται για την παραγωγή ζωοτροφών ή λιπασμάτων ή καλλυντικών ή φαρμακευτικών προϊόντων, κ.λπ.).

2.10. 'Οταν τα ζωικά υποπροϊόντα αποστέλλονται για ενέργεια διάθεσης ή ανάκτησης πρέπει να αντιμετωπίζονται ως απόβλητα. Ως εκ τούτου, οι έλεγχοι αυτών των ενεργειών διάθεσης και ανάκτησης πρέπει να αποσκοπούν στο να εξασφαλίζουν ότι επιτυγχάνονται οι στόχοι του άρθρου 4 της οδηγίας-πλαίσιο για τα στερεά απόβλητα και να προστατεύεται η δημόσια υγεία και το περιβάλλον.

2.11. Η Επιτροπή δεν αποκρύπτει ότι η ενέργεια τελικής διάθεσης κρεατοστεαλεύρων με αποτέφρωση και υγειονομική ταφή έχει ως αποτέλεσμα επιπλέον δαπάνες, με σημαντικά περιβαλλοντικά μειονεκτήματα, όπως και προβλήματα που δημιουργούνται σε τοπικό επίπεδο, διότι δεν υπάρχουν παρόμοιες δυνατότητες. Αντίθετα, η συναποτέφρωση λιπών παρέχει ένα περιορισμένο οικονομικό όφελος. Η λιπασματοποίηση και η χρήση των κρεατοστεαλεύρων ως λιπασμάτων έχουν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ορισμένων οικολογικών πλεονεκτημάτων και την περιορισμένη κάλυψη ορισμένων δαπανών. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η παραγωγή βιοαερίου αποτελεί μία υπό εξέλιξη τεχνολογία, η οποία επιπλέον αποτελεί μία θετική περιβαλλοντική συνέπεια, διότι ανοίγει δυνατότητες για τη μερική κάλυψη των δαπανών μέσω της παραγωγής «πράσινης» ενέργειας.

3. **Γενικές παρατηρήσεις**

3.1. Η ανασφάλεια που δημιουργήθηκε από την κρίση της ΣΕΒ αντανακλάται σε μεγάλο βαθμό στις αποφάσεις του Συμβουλίου και στη μετέπειτα νομοθεσία η οποία θεσπίστηκε από την ΕΕ και τα κράτη μέλη από το 1986 και μετά. Αποτελεί σήμερα γεγονός ότι η έκταση της κρίσης οφείλεται στη μεγάλη καθυστέρηση που σημειώθηκε όσον αφορά τη θέσπιση, εφαρμογή και μη τήρηση των διατάξεων. Από το 1996 οι επιθεωρήσεις ελέγχου που πραγματοποίησε το Γραφείο Τροφίμων και Κτηνιατρικών Θεμάτων της Επιτροπής κατέδειξαν ότι σε ορισμένες περιπτώσεις δεν τηρούνται οι διατάξεις που έχουν θεσπιστεί. Κατά την άποψη της ΟΚΕ ένας πολύ αυστηρότερος έλεγχος όσον αφορά την τήρηση των ισχυουσών διατάξεων σε όλα τα κράτη μέλη θα ήταν καθοριστικός για να σταματήσει η περαιτέρω διάδοση της νόσου και να αποφευχθεί έτσι η μετάδοση στους ανθρώπους της νόσου Creutzfeldt-Jacobs. Επισημαίνεται συγχρόνως ότι πρέπει να καταβληθεί σοβαρή προσπάθεια για την εκπαίδευση όλων των ατόμων που ασχολούνται στο σχετικό τομέα.

[1] Τα σχετικά υλικά ορίζονται επακριβώς στην οδηγία του Συμβουλίου 96/22/ΕΚ, ΕΕ L 125 της 23.5.1996.

[2] Οδηγία 75/442/ΕΟΚ όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 91/156/ΕΟΚ.

3.2. Η ΟΚΕ έχει από παλαιότερα προτείνει να απαγορευτεί η χρήση των κρεατοστεοαλεύρων ως ζωοτροφής για τα ζώα παραγωγής με σκοπό να πραγματοποιηθεί μία διεξοδική εξέταση του κινδύνου και εκτίμηση του χειρισμού του στα κράτη μέλη πριν να ληφθεί απόφαση για την περαιτέρω χρησιμοποίησή τους. Η ΟΚΕ ήδη από το 1996 είχε προτείνει, στη γνωμοδότηση πρωτοβουλίας της με θέμα τις συνέπειες της ΣΕΒ (1), να διευρυνθεί η έρευνα, σε ό,τι αφορά την απαγόρευση της χρήσης ζωοτροφών με βάση τα κρεατοστεάλευρα για τα μηρυκαστικά, και στα μη μηρυκαστικά. Η πρόταση επανελήφθη εκ νέου στη γνωμοδότηση της ΟΚΕ του 1999 με θέμα «Πρόταση ΣΕΒ» (2). Στην εν λόγω γνωμοδότηση η ΟΚΕ τόνιζε την ανάγκη για την κατάστρωση μακροχρόνιας στρατηγικής στον εν λόγω τομέα και τη συνάφεια μεταξύ της «Πρότασης ΣΕΒ» και του χειρισμού των ζωικών υποπροϊόντων.

3.3. Σήμερα, το σημαντικότερο θέμα, όπως έχει η κατάσταση, είναι κατά πόσο η προσωρινή απαγόρευση της χρήσης των κρεατοστεαλεύρων ως ζωοτροφής για τα ζώα παραγωγής θα παραταθεί ή θα λάβει μόνιμο χαρακτήρα, πράγμα που θα άρει στην περίπτωση αυτή τη νομική βάση για ορισμένες διατάξεις της παρούσας πρότασης. Αντίθετα, οι διατάξεις της πρότασης σχετικά με την τελική διάθεση ή ανάκτηση των αποβλήτων προβλέπουν πολύ μεγαλύτερες ποσότητες ζωικών υποπροϊόντων (3). Η ΟΚΕ θεωρεί ότι δεδομένου ότι δεν είναι δυνατό να αποκλεισθεί κάθε κίνδυνος για την υγεία των ζώων καθώς και κάθε κίνδυνος μετάδοσης στους ανθρώπους, και ιδίως δεδομένου ότι εμμένουν οι κίνδυνοι της ΣΕΒ και της ασθένειας Creutzfeldt-Jacob, πρέπει να διατηρηθεί και να εφαρμόζεται με αυστηρότητα η απαγόρευση των κρεατοστεαλεύρων για τη διατροφή των μη μηρυκαστικών σαρκοφάγων ζώων. Η απαγόρευση αυτή πρέπει οπωσδήποτε να λάβει μόνιμο χαρακτήρα για τα ζώα που είναι φυτοφάγα, γεγονός που συνεπάγεται τη λήψη επειγόντων μέτρων για τη μαζική παραγωγή φυτικών πρωτεϊνών υποκατάστασης.

3.4. Η ΟΚΕ φρονεί ότι η χρησιμοποίηση των υγιών μερών που προέρχονται από υγιή ζώα τα οποία είναι κατάλληλα για κατανάλωση από τους ανθρώπους είναι απολύτως ασφαλής υπό την προϋπόθεση ότι τηρούνται οι ισχύουσες διατάξεις και ότι συγχρόνως με την εν λόγω τήρηση εξασφαλίζεται η επαναχρησιμοποίηση των πόρων. Σχετικά με τον χειρισμό του κινδύνου, η ισχύουσα απαγόρευση κατά της χρήσης των κρεατοστεαλεύρων ως τροφής των μηρυκαστικών ζώων πρέπει να διατηρηθεί προσωρινά, ενώ πρέπει να αφαιρούνται όλες οι ύλες των μηρυκαστικών από την αλυσίδα των ζωοτροφών, ώστε να χρησιμοποιούνται μόνο ύλες από και για μη μηρυκαστικά ζώα. Επιπλέον, μπορεί να θεσπιστεί απαγόρευση της ανακύκλωσης μεταξύ ειδών («κανιβαλισμός»). Η προσωρινή όμως απαγόρευση πρέπει να διατηρηθεί οπωσδήποτε, έως ότου εξασφαλισθούν τα εχέγγυα ασφαλείας σχετικά με την παραγωγή και τη χρησιμοποίηση των κρεατοστεαλεύρων.

3.5. Πρέπει οπωσδήποτε να εξαλειφθεί ο κίνδυνος της μη εφαρμογής των κανόνων. Αυτό μπορεί να πραγματοποιηθεί μέσω των προγραμμάτων ανάλυσης κινδύνου κρίσιμου σημείου ελέγχου (HACCP) της πιστοποίησης ή διαπίστευσης κάθε επιχείρησης (σφαγεία, βιομηχανίες προϊόντων κρέατος, επιχειρήσεις τροφίμων, κ.λπ.) καθώς μέσω της απαίτησης για χωριστές γραμμές παραγωγής με σκοπό να εξασφαλιστεί η απολύτως ασφαλής παραγωγή κρεατοστεαλεύρων. Μία απόλυτα αναγκαία συνέπεια τούτου είναι η ανιχνευσιμότητα σε όλες τις αλυσίδες παραγωγής και η σαφής υπόδειξη των ζωοτροφών που περιέχουν κρεατοστεάλευρα. Αυτό δεν είναι μόνο σημαντικό για την αγορά βοείου και μοσχαρίσιου κρέατος αλλά και για τα συμφέροντα των καταναλωτών που πρέπει να έχουν εμπιστοσύνη ότι μπορούν να αγοράσουν κρέας που δεν βλάπτει την υγεία τους.

3.5.1. Η Επιτροπή θα πρέπει να λάβει άμεσα μέτρα με στόχο την επείγουσα και δίχως καθυστέρηση απόσυρση όλων των προϊόντων που έχουν ενδεχομένως μολυνθεί ή για τα οποία υπάρχει η υποψία ότι ενέχουν έναν τέτοιο κίνδυνο. Εξάλλου, η ΟΚΕ κρίνει ότι για λόγους δεοντολογίας και σεβασμού της φύσης των ζώων, τα παμφάγα ή τα σαρκοφάγα ζώα δεν θα πρέπει να τρέφονται με ζωικά υποπροϊόντα που προέρχονται από ζώα του ίδιου τους του είδους· χάρη στο εν λόγω μέτρο μπορεί να αποφευχθεί ο κίνδυνος — πιο άμεσος και συχνός από την μόλυνση μεταξύ ειδών — της μετάδοσης μιας ασθένειας σε ζώα του ίδιου είδους.

3.6. 'Οσον αφορά τη συγκεκριμένη εκτίμηση της παρούσας πρότασης, για την ΟΚΕ δεν υπάρχει αμφιβολία — τόσο από δεοντολογική άποψη όσο και από την επιστημονικά τεκμηριωμένη άποψη για τη νόσο — ότι τα νεκρά ζώα και κάθε ακατάλληλο υλικό από ζωικά υποπροϊόντα δεν πρέπει πλέον να χρησιμοποιείται για την παραγωγή τροφίμων, και ότι πρέπει να διασαφηνιστεί η μέχρι σήμερα υπάρχουσα ασάφεια σχετικά με τις διατάξεις για τα απόβλητα. Για το λόγο αυτό, η ΟΚΕ φρονεί ότι η πρόταση θα πρέπει να τεθεί το ταχύτερο σε ισχύ. 'Ομως μία σαφής προϋπόθεση γι' αυτό είναι να την εφαρμόσουν στην πράξη όλα τα κράτη μέλη με συνέπεια χωρίς να διαστρεβλώνεται ο ανταγωνισμός.

3.7. Είναι ωστόσο απαραίτητο να αναγνωριστούν τα τεχνικά, οικολογικά, οικονομικά και εμπορικά προβλήματα τα οποία θα δημιουργηθούν αναπόφευκτα λόγω της εφαρμογής της πρότασης. Παρόλα αυτά τα εν λόγω προβλήματα θα είναι πολύ μικρότερης έκτασης σε σύγκριση με εκείνα που θα δημιουργούντο σε περίπτωση παράτασης της γενικής απαγόρευσης για τη χρήση κρεατοστεαλεύρων (4).

(1) ΕΕ C 295 της 7.10.1996, σ. 55.

(2) Γνωμοδότηση ΟΚΕ με θέμα το — COM(98) 623, ΕΕ C 258 της 10.9.1999, σ. 19-23.

(3) Σύμφωνα με την Επιτροπή, το 1998, η ευρωπαϊκή βιομηχανία αξιοποίησης ζωικών υποπροϊόντων συνέλεξε 16,1 εκατομμύρια τόνους υλικού ζωικής προέλευσης. Τα 14,3 εκατομμύρια τόνοι του υλικού αυτού προήλθαν από ζώα τα οποία κρίθηκαν κατάλληλα για κατανάλωση από τον άνθρωπο μετά από υγειονομική επιθεώρηση, 1,8 εκατομμύρια τόνοι προέρχονταν από νεκρά ζώα ή άλλο ακατάλληλο υλικό ζωικής προέλευσης. Στην περίπτωση που η απαγόρευση λάβει μόνιμο χαρακτήρα, τότε θα πρέπει να διατεθούν τελικά ή να ανακτηθούν ποσότητες ζωικών υποπροϊόντων που θα είναι μεγαλύτερες κατά εννέα φορές, σαν να μην υπάρχουν τα νεκρά ζώα και το ακατάλληλο υλικό.

(4) Το σύνολο των δαπανών που θα δημιουργηθούν εξαιτίας μιας γενικής απαγόρευσης εκτιμάται από την ευρωπαϊκή οργάνωση του τομέα της βιομηχανίας κρέατος ότι θα ανέλθει σε τουλάχιστο 2 δις. ευρώ. Ωστόσο, η ΟΚΕ κρίνει ότι είναι τελείως λανθασμένο να χρησιμοποιείται αυτό ως επιχείρημα σε μια κατάσταση όπου η ανθρώπινη υγεία μπορεί να υποστεί βλάβη από τη ΣΕΒ.

3.8. Η εναλλακτική διάθεση συνεπάγεται σημαντικές οικονομικές και περιβαλλοντικές συνέπειες π.χ. με τη μορφή οξειδίου του αζώτου, διοξίνης και άλλων ουσιών που παράγονται κατά την καύση. Είναι συνεπώς πολύ σημαντικό να τονιστεί στην περίπτωση αυτή η επιστημονική συμβολή προκειμένου να μειωθούν όσο γίνεται περισσότερο οι περιβαλλοντικές συνέπειες. Μεγάλη προτεραιότητα πρέπει να δοθεί στους κινδύνους που διατρέχει το περιβάλλον (ρύπανση), η υγεία των ανθρώπων και των ζώων, π.χ. με την ανεξέλεγκτη διάθεση νεκρών ζώων.

3.9. Σύμφωνα με την πρόταση, η εισαγωγή ζωικών υποπροϊόντων διέπεται από τις διατάξεις της ΕΕ. Παρόλα αυτά όμως, τίθεται το θέμα, κατά πόσον η εισαγωγή για κατανάλωση του κρέατος και των προϊόντων του πληροί τις προϋποθέσεις για την ασφάλεια του καταναλωτή με τον ίδιο τρόπο όπως η παραγωγή της ΕΕ, κατά πόσον παρόμοιες απαιτήσεις θα μπορούν να ελέγχονται στην πράξη και κατά πόσον συμφωνούν με τις διατάξεις του ΠΟΕ.

3.10. Η προτεινόμενη απλούστευση θα έχει ως αποτέλεσμα τη μεγαλύτερη διαφάνεια όσον αφορά τις ειδικές διατάξεις περί δημόσιας υγείας που ισχύουν για τα ζωικά προϊόντα τα οποία δεν προορίζονται για κατανάλωση από τους ανθρώπους. 'Ομως, κατά την άποψη της ΟΚΕ η απλούστευση δεν πρέπει με κανένα τρόπο να έχει ως αποτέλεσμα την απορύθμιση. Στις περιπτώσεις που απαιτείται να προστατευτεί η υγεία των ανθρώπων και των ζώων είναι σαφώς απαραίτητο να διατηρηθούν και να επιταθούν οι περισσότερες υγειονομικές διατάξεις όσον αφορά τα ζωικά υποπροϊόντα.

3.11. Η αντίδραση κατά της κατασκευής εγκαταστάσεων αποτέφρωσης κρεατοστεαλεύρων καθιστά δύσκολη την ανέγερση νέων εγκαταστάσεων εφόσον και η καύση των κρεατοστεαλεύρων στους σταθμούς παραγωγής και σε υψικαμίνους εργοστασίων παραγωγής τσιμέντου είναι για τον ίδιο λόγο προβληματική. Σε πολλά κράτη μέλη παρέχονται κίνητρα για να χρησιμοποιούνται τα απόβλητα για την παραγωγή ενέργειας και ανακύκλωση, πράγμα που πρέπει να προωθηθεί όσο το δυνατόν περισσότερο μέσω ανταλλαγής εμπειριών και κοινοτικών πρωτοβουλιών σε επίπεδο ΕΕ. Τα ερευνητικά πορίσματα και οι αποφάσεις που λαμβάνονται σχετικά με τους κανόνες οι οποίοι ισχύουν για τις εγκαταστάσεις καύσεως πρέπει να αφορούν το δημόσιο τομέα.

3.12. Η ανάγκη για εναλλακτικές δυνατότητες χρησιμοποίησης ή διάθεσης των ζωικών υποπροϊόντων εξαρτάται από το καθεστώς ΣΕΒ της χώρας, το οποίο είναι διαφορετικό σε κάθε κράτος μέλος. Η κατάσταση είναι επίσης δύσκολη όσον αφορά τους δασμούς και τους φόρους που προβλέπονται από τη νομοθεσία, π.χ. τους φόρους για την ενέργεια και τη ρύπανση. Η ΟΚΕ προτείνει επίσης να δοθούν σε κοινοτικό επίπεδο καινοτόμες προοδευτικές λύσεις.

3.13. Σύμφωνα με το άρθρο 36 της πρότασης, η Επιτροπή συντάσσει έκθεση για τη χρηματοδοτική ενίσχυση που παρέχεται στα κράτη μέλη για την επεξεργασία και τελική διάθεση των ζωικών υποπροϊόντων. Στα κράτη μέλη υπάρχουν πολλά διαφορετικά είδη χρηματοδοτικής ενίσχυσης, μεταξύ άλλων λόγω των διαφορετικών νομικών και νομοθετικών καταστάσεων των κρατών μελών. Προκειμένου να αποφευχθεί όπως η εν λόγω ενίσχυση επηρεάσει τις συνθήκες ανταγωνισμού μεταξύ των κρατών μελών, είναι απαραίτητο να πραγματοποιηθεί το ταχύτερο λεπτομερής ανάλυση που εξήγγειλε η Επιτροπή προκειμένου να θεσπισθούν οι απαραίτητες διατάξεις. Αυτό είναι αναγκαίο για να εφαρμοστεί η πρόταση χωρίς κίνδυνο στρέβλωσης του ανταγωνισμού μεταξύ των κρατών μελών και έναντι των τρίτων χωρών.

4. **Ειδικές παρατηρήσεις**

4.1. Είναι σκόπιμο να συντονισθεί η πρόταση με άλλους ενδεχομένως κανόνες για προϊόντα ζωικής προέλευσης σχετικά με τη χρησιμοποίηση τους στις ζωοτροφές. Γι' αυτό πρέπει να διασφαλισθεί ότι στην πρόταση προβλέπονται σημαντικές εξαιρέσεις, παραπομπές, συντονισμοί, κ.λπ. σε ό,τι αφορά προϊόντα που περιέχουν π.χ. ζωικά λίπη, υδρολυμένες πρωτείνες και φωσφορικό ασβέστιο καθώς και για τα υπολείμματα τροφίμων από τις κουζίνες νοικοκυριών, ιδρυμάτων, εστιατορίων, καταστημάτων λιανικής πώλησης, κ.λπ.

4.2. Τα υπολείμματα φαγητών από υπηρεσίες τροφοδότησης («catering waste») μπορεί να περιέχουν ύλες από μηρυκαστικά και πρέπει να υπάγονται στα υλικά της κατηγορίας 2.

4.3. Τα υλικά της κατηγορίας 2 περιλαμβάνουν την κόπρο από όλα τα είδη ζώων και το περιεχόμενο του πεπτικού συστήματος των θηλαστικών, πλην της κόπρου κ.λπ. από τις συνήθεις γεωργικές εκμεταλλεύσεις. Συνεπώς, στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνονται η κόπρος και το περιεχόμενο του πεπτικού συστήματος που συλλέγονται στα απόβλητα των σφαγείων των μηρυκαστικών. Σύμφωνα με την παράγραφο 2, εδάφιο ε του άρθρου 5 η κόπρος και το περιεχόμενο του πεπτικού συστήματος μπορεί να χρησιμοποιηθούν, χωρίς ιδιαίτερες απαιτήσεις στις εγκαταστάσεις παραγωγής βιοαερίου. Αυτό εφαρμόζεται σήμερα στην πράξη και πρέπει να θεωρείται ως ιδιαίτερα σημαντικό.

4.4. Σύμφωνα με την παράγραφο 2, εδάφιο γ του άρθρου, τα υλικά της κατηγορίας 2 μπορούν να χρησιμοποιηθούν αφού υποστούν αποστείρωση ως οργανικό λίπασμα ή βελτιωτικό του εδάφους ή να υποστούν επεξεργασία σε μια εγκατάσταση παραγωγής βιοαερίου ή λιπασματοποίησης, βλ. άρθρο 12. Σε περίπτωση επεξεργασίας σε καταστάσεις παραγωγής βιοαερίου απαιτείται μία παστερίωση με ιδιαίτερες απαιτήσεις όσον αφορά τη διάρκεια και τη θερμοκρασία. 'Οταν έχει πραγματοποιηθεί η εν λόγω αποστείρωση και συνεπώς και η εξάλειψη των σημαντικών μολυσματικών υλών, δεν είναι απαραίτητο για την περαιτέρω επεξεργασία του βιοαερίου να προβληθούν ιδιαίτερες απαιτήσεις παστερίωσης των ζωικών υποπροϊόντων της κατηγορίας 2. Γι' αυτό η απαίτηση για την ειδική παστερίωση πρέπει να καταργηθεί από το παράρτημα IV, κεφάλαιο II, τίτλος Α, παράγραφος 1, εδάφιο α, πρέπει όμως να διατηρηθεί η απαίτηση όπως ο αντιδραστήρας του βιοαερίου διαθέτει εγκαταστάσεις παρακολούθησης της θερμοκρασίας κ.λπ. Για το ίδιο λόγο προτείνεται ακόμη να καταργηθεί το κεφάλαιο II, τίτλος Β, παράγραφος 1. Στο κεφάλαιο II, τίτλος Γ «όροι θερμικής επεξεργασίας» πρέπει «η μονάδα παστερίωσης» να τροποποιηθεί σε «αντιδραστήρα». Πρέπει επίσης να αναφερθεί ότι μπορούν να χρησιμοποιούνται επεξεργασίες με ισότιμα αποτελέσματα σε 70 βαθμούς Κελσίου επί 60 λεπτά.

4.5. Σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 2, εδάφιο ε, μπορούν η κόπρος και το περιεχόμενο του πεπτικού συστήματος και τα υλικά που συλλέγονται από σφαγεία, όπως αναφέρεται στην παράγραφο 1, στοιχείο β, να επιστρώνονται στο έδαφος σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος κανονισμού υπό την προϋπόθεση ότι δεν υπάρχει υπόνοια ότι είναι δυνατόν να μεταδώσουν σοβαρές μεταδοτικές ασθένειες. Πρέπει να συμπεριληφθεί παραπομπή στον κοινοτικό και στο διεθνή ορισμό των κακοηθών μεταδοτικών ασθενειών όπως π.χ. της κλασσικής πανώλης των χοίρων και του αφθώδους πυρετού.

4.6. Η ΟΚΕ συνιστά να μην χρησιμοποιούνται ως λίπασμα πρωτεΐνες που προέρχονται από μυρηκαστικά.

4.7. Σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 2, εδάφιο στ, τα υλικά της κατηγορίας 3 μπορούν να μεταποιούνται σε μονάδα παραγωγής βιοαερίου ή εγκεκριμένη μονάδα λιπασματοποίησης σύμφωνα με το άρθρο 12, πράγμα που συνεπάγεται μία παστερίωση με ειδική απαίτηση για τη διάρκεια και τη θερμοκρασία. Πρέπει όμως να θεωρηθεί ως περιττό το να προβλεφθούν ειδικές απαιτήσεις για την παστερίωση όσον αφορά την επεξεργασία των υλικών της κατηγορίας 3 σε καταστάσεις παραγωγής βιοαερίου, διότι πρόκειται για υλικά τα οποία δεν έχουν χαρακτηριστικά ασθένειας η οποία μπορεί να μεταδοθεί στα ζώα και στους ανθρώπους.

4.8. Το άρθρο 6, παράγραφος 1 δ) πρέπει να ορίζει ότι μόνο το αίμα ζώων που επιτρέπεται να χρησιμοποιηθούν για ανθρώπινη κατανάλωση, μπορεί να περιλαμβάνεται στα υλικά της κατηγορίας 3 και να χρησιμοποιείται σε ζωοτροφές. Με σκοπό να εξασφαλιστεί ότι όλες οι ζωικές πρωτεΐνες από θηλαστικά που προορίζονται για την παραγωγή τροφίμων έχουν αποστειρωθεί, πρέπει να αποστειρώνεται επίσης και το αίμα εφόσον είναι μεταξύ των υλικών της κατηγορίας 3.

Βρυξέλλες, 26 Απριλίου 2001.

5. **Συμπέρασμα**

5.1. Η ΟΚΕ διοργάνωσε στις 9 Μαρτίου 2001 ευρεία ακρόαση για τη διασαφήνιση των επιστημονικών κτηνιατρικών, ελεγκτικών, καταναλωτικών, βιομηχανικών και γεωργικών πτυχών του προβλήματος της ΣΕΒ. Βάσει της ακρόασης αυτής, η ΟΚΕ κρίνει ότι οι προτάσεις για τα ζωικά υποπροϊόντα και η «πρόταση για τη ΣΕΒ» αποτελούν σταθερή βάση για μια μακροπρόθεσμη και μελετημένη λύση για τη μελλοντική χρήση ζωικών υποπροϊόντων σύμφωνα με τις συστάσεις της παρούσας γνωμοδότησης.

5.2. Συνεπώς, η ΟΚΕ βάσει των προαναφερθεισών παρατηρήσεων, επιφυλάξεων και συστάσεων συμφωνεί με ορισμένα στοιχεία των προτάσεων. Θα μπορέσει να ενισχύσει σημαντικά την ασφάλεια κατά τη διάθεση των διάφορων κατηγοριών ζωικών υποπροϊόντων, π.χ. των ζωοτροφών που προορίζονται για ζώα παραγωγής, διότι στην περίπτωση αυτή μπορούν να χρησιμοποιηθούν τα υγιή μέρη των υγιών ζώων, τα οποία είναι εγκεκριμένα για κατανάλωση από τον άνθρωπο.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

της γνωμοδότησης της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Στη συζήτηση που πραγματοποιήθηκε απορρίφθηκαν οι κατωτέρω τροπολογίες, οι οποίες συγκέντρωσαν άνω του 25 % των εκπεφρασμένων ψήφων:

Σημείο 3.3

Τροποποιείται ως εξής:

«Σήμερα, το σημαντικότερο ζήτημα είναι κατά πόσον η προσωρινή απαγόρευση της χρήσης των κρεαταλεύρων ως ζωοτροφής για τα ζώα παραγωγής θα πρέπει να παραταθεί ή να λάβει μόνιμο χαρακτήρα. Η ΟΚΕ πιστεύει ότι δεν χρειάζεται πλέον να γίνεται λόγος για παράταση της προσωρινής απαγόρευσης της χρήσης των κρεαταλεύρων ως τροφής για ζώα παραγωγής — συμπεριλαμβανομένων των αγελάδων, των αιγών και των προβάτων — αλλά για οριστική απαγόρευση, δεδομένου ότι εξακολουθεί να υπάρχει ο κίνδυνος τα ζώα παραγωγής να αναπτύξουν ΣΕΒ η οποία να μεταδοθεί στους ανθρώπους. Συνεπώς, είναι απαραίτητο να καταβληθεί κάθε δυνατή προσπάθεια ώστε να εξαλειφθεί η ΣΕΒ.»

Αιτιολογία

Απορρέει από τις θέσεις που έχει διατυπώσει η ΟΚΕ σε παλαιότερες γνωμοδοτήσεις της.

Αποτελέσματα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 28, ψήφοι κατά: 36, αποχές: 9.

Σημείο 3.7

Οι δύο πρώτες προτάσεις του σημείου 3.7 δεν μεταβάλλονται, ωστόσο η υποσημείωση πρέπει να αποτελέσει νέο σημείο 3.8:

«Είναι ωστόσο απαραίτητο να αναγνωριστούν τα τεχνικά, οικολογικά, οικονομικά και εμπορικά προβλήματα τα οποία θα δημιουργηθούν αναπόφευκτα λόγω της εφαρμογής της πρότασης. Παρόλα αυτά τα εν λόγω προβλήματα θα είναι πολύ μικρότερης έκτασης σε σύγκριση με εκείνα που θα δημιουργούντο σε περίπτωση παράτασης της γενικής απαγόρευσης για τη χρήση κρεατοστεαλεύρων.»

Αποτελέσματα της ψηφοφορίας

Ψήφοι υπέρ: 40, ψήφοι κατά: 47, αποχές: 5.

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1696/71 περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του λυκίσκου»

(2001/C 193/09)

Στις 22 Δεκεμβρίου 2000, και βάσει του άρθρου 36 και 37 της ΣΕΚ το Συμβούλιο απεφάσισε να ζητήσει τη γνώμη της ΟΚΕ για την ανώτερω πρόραση.

Το τμήμα γεωργίας, ανάπτυξης της υπαίθρου και περιβάλλοντος που επιφορτίσθηκε με την προετοιμασία των σχετικών εργασιών υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 30 Μαρτίου 2001. Εισηγητής ήταν ο κ. Kienle.

Κατά την 381η σύνοδο ολομέλειάς της 25ης και 26ης Απριλίου 2001 (συνεδρίαση της 25ης Απριλίου 2001), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 61 ψήφους υπέρ και μια αποχή την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. **Ιστορικό**

1.1. Ο λυκίσκος αποτελεί την ουσία του ζύθου (μπύρας) σύμφωνα με ένα γνωμικό. Ο λυκίσκος (Lumulus lupulus) αποτελεί ένα φυτό οι σπόροι του οποίου περιέχουν την πικρή ουσία Lupulin, η οποία μαζί με το κριθάρι, τη μαγιά και το νερό αποτελεί βασική πρώτη ύλη για την παρασκευή μπύρας. Πάντως ο λυκίσκος καλύπτει μόνο 0,3 % του κόστους παραγωγής μπύρας.

1.2. Ο λυκίσκος καλλιεργείται σήμερα σε οκτώ κράτη μέλη της Ε.Ε. και αποτελεί παραδοσιακώς μια έντονα εξαγωγική καλλιέργεια που προσανατολίζεται προς την παγκόσμια αγορά. Η συνολική καλλιεργήσιμη έκταση ανέρχεται σε 22 700 περίπου εκτάρια με παραγωγή ύψους 35 000 τόννων λυκίσκου. Η συνολική παγκόσμια παραγωγή ανέρχεται σε 94 000 τόννους, περίπου. 'Αρα η ΕΕ καλύπτει το 37 %.

1.3. Η καλλιέργεια λυκίσκου συνδέεται με υψηλές δαπάνες για επενδύσεις και χρόνο εργασίας.

1.4 Η διάθεση στην αγορά του λυκίσκου βασίζεται κατά μέγα μέρος σε συμβάσεις με διάρκεια μέχρι 5 έτη για να περιορισθούν οι υψηλοί κίνδυνοι της αγοράς. Στις προσπάθειες για την βελτίωση της ποιότητας με προσανατολισμό την παγκόσμια αγορά οι παραγωγικοί συνεταιρισμοί διαδραματίζουν ουσιωδέστατο ρόλο σε όλες τις ευρωπαϊκές χώρες καλλιέργειας λυκίσκου.

1.5. Η τάση συγκέντρωσης στην ζυθοποιία ενισχύεται. Σε παγκόσμια κλίμακα σήμερα 30 περίπου ζυθοποιίες ή συνασπισμοί ζυθοποιιών παράγουν τα 2/3 του ζύθου.

1.6. Η Γενική Οργάνωση Αγοράς Λυκίσκου συστήθηκε το 1971. Η διάθεση πόρων της ΕΕ. μειώθηκε μεταξύ 1997 και 2000 από 13 σε 12,4 εκ. ευρώ.

2. **Σύνοψη της πρότασης της Επιτροπής**

2.1. Σύμφωνα με το άρθρο 12.5 (α) του Κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1696/71 για την ΚΟΑ λυκίσκου, η παραγωγική ενίσχυση για τη συγκομιδή 1996 μέχρι και το 2000 καθορίσθηκε σε 480 ecu/εκτάριο. Η Επιτροπή προτείνει διετή παράταση της ρύθμισης.

3. **Παρατηρήσεις**

3.1. Η ΟΚΕ συμμερίζεται την εκτίμηση της Επιτροπής, όπως και των ενώσεων παραγωγών σε όλες τις κοινοτικές χώρες όπου καλλιεργείται λυκίσκος, ότι το 5ετές πρόγραμμα ενίσχυσης θα έχει αποφασιστική, θετική επιρροή στη βελτίωση της ποιότητας και στην μετατροπή ποικιλιών και έτσι θα συμβάλει συνολικά στη σταθεροποίηση της παραγωγής λυκίσκου στην ΕΕ.

3.2. Επίσης πιστεύει ότι τα μέτρα για το πάγωμα ή την εκκαθάριση εκτάσεων που ζητούνται από 4 ή 5 κράτη θα προστεθούν καλώς στην οργάνωση αγοράς.

3.3. Εξυπακούεται ότι σε παγκόσμια κλίμακα οι συγκεντρωτικές διεργασίες στη ζυθοποιία και στην εμπορία λυκίσκου δεν θα περιέλθουν σε ακινησία, ενώ η παραγωγή λυκίσκου, παρά τις διαρθρωτικές μεταβολές, πραγματοποιείται σε συγκριτικά μικρές μονάδες.

3.4. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι ενόψει των υψηλών κινδύνων καλλιέργειας και διάθεσης στην αγορά, που συνδέονται με περαιτέρω μετατροπές ποικιλιών, μια μακροπρόθεσμη συμβατική παραγωγή βάσει προσυμβάσεων, που κατά κανόνα συνάπτονται για 5 χρόνια, θα έχει και στο μέλλον.

3.5. Η ΟΚΕ αναγνωρίζει ότι οι ενισχυμένες, βάσει του καθεστώτος των ενισχύσεων ενώσεις παραγωγών είχαν, κατά τα τελευταία 5 χρόνια, σημαντική επιρροή στην βελτίωση της παραγωγής λυκίσκου όσον αφορά την ποιότητα, την προστασία των φυτών, τη διάθεση στην αγορά και τη διοικητική υποστήριξη και, συνεπώς, ενίσχυσαν σοβαρά την ανταγωνιστικότητα της ευρωπαϊκής παραγωγής λυκίσκου στην παγκόσμια αγορά. Οι δραστηριότητες αυτές επιβάλλεται να συνεχισθούν κατά την έννοια μιας διαρκούς και μιας καλλιέργειας του λυκίσκου συνεκτικής συμβατικής παραγωγής.

3.6. Οι παραγωγοί ή ενώσεις παραγωγών αντιμετωπίζουν έντονη συγκέντρωση από πλευράς διεθνούς ζυθοποιίας αλλά και διεθνούς εμπορίου του λυκίσκου. Το εμπόριο αυτό συγκεντρώθηκε, κατά τα τελευταία τέσσερα έτη, σε δύο μεγάλα συγκροτήματα τα οποία συνενώνουν εκάστοτε 40 ή 30 % του συνολικού όγκου λυκίσκου της διεθνούς αγοράς.

3.7. Για να συνεκτιμηθούν οι ιδιαίτεροι κίνδυνοι και ποιοτικές απαιτήσεις της καλλιέργειας και της εμπορίας λυκίσκου, αλλά και να σταλεί ένα σήμα στους συμβατικούς εταίρους της παγκόσμιας ζυθοποιίας για μια συνεχή διασφάλιση της τροφοδοσίας της κοινοτικής παραγωγής, η ΟΚΕ θεωρεί κατάλληλο τον καθορισμό της παραγωγικής ενίσχυσης με μια παράταση πέντε ετών.

Βρυξέλλες, 25 Απριλίου 2001.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1254/1999 του Συμβουλίου περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του βοείου κρέατος»

(2001/C 193/10)

Στις 26 Φεβρουαρίου 2001, και σύμφωνα με το άρθρο 37 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνώμη της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την ανωτέρω πρόταση.

Στις 27 Φεβρουαρίου 2001, το Προεδρείο της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής ανέθεσε στο τμήμα «Γεωργίας, ανάπτυξης της υπαίθρου, περιβάλλοντος» την προετοιμασία των σχετικών εργασιών.

Λόγω του επείγοντος χαρακτήρα των εργασιών, η 381η σύνοδος ολομέλειας της ΟΚΕ της 25ης και 26ης Απριλίου 2001 (συνεδρίαση της 25ης Απριλίου 2001) όρισε γενικό εισηγητή τον κ. Kienle και υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του με 76 ψήφους υπέρ, 2 κατά και 7 αποχές.

1. **Ιστορικό**

1.1. Η εμφάνιση νέων κρουσμάτων της σπογγώδους εγκεφαλοπάθειας των βοοειδών (ΣΕΒ) οδήγησε σε κρίση την εμπιστοσύνη των καταναλωτών όσον αφορά το βόειο κρέας και απειλή την ίδια την ύπαρξη του τομέα εκτροφής βοοειδών.

1.2. Τα εκτενή προληπτικά μέτρα που λήφθηκαν όπως η απαγόρευση κρεατάλευρων, η υλοποίηση δοκιμασιών ΣΕΒ καθώς και η καταστροφή ιδιαίτερα επικίνδυνου υλικού από την αγορά, αποτελούν προϋπόθεση για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των καταναλωτών. Κατά την ακρόαση που διοργάνωσε η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή στις 9 Μαρτίου 2001 με θέμα την ΣΕΒ, ο επίτροπος Byrne, αρμόδιος για την υγεία, τόνισε ότι κατά τη γνώμη του δεν υπάρχουν περαιτέρω μέτρα με τα οποία θα μπορούσε να εξασφαλισθεί ακόμη καλύτερη προστασία.

1.3. Η κατανάλωση βοείου κρέατος μειώθηκε δραστικά σε πολλά κράτη μέλη ενώ απωλέσθηκαν σημαντικές αγορές εξαγωγών. Κατά συνέπεια οι τιμές παραγωγής μειώθηκαν επίσης δραστικά. Η εμφάνιση και η ταχεία εξάπλωση του αφθώδους πυρετού αποτέλεσε άλλο ένα σκληρό χτύπημα τόσο για την ενιαία αγορά όσο και για το εξωτερικό εμπόριο.

1.4. Η εκτροφή βοοειδών αποτελεί εξαιρετικά σημαντική δραστηριότητα, τόσο οικονομική όσο και διατήρησης του φυσικού χώρου, η οποία είναι παρούσα σε πολλές περιφέρειες, συχνά ορεινές και άλλες που δεν ευνοούνται από τη φύση. Οι κτηνοτρόφοι που πλήττονται από την κρίση της αγοράς διακατέχονται από φόβους επιβίωσης και απόγνωση.

2. **Οι κυριότερες προτάσεις της Επιτροπής**

2.1. Οι προτάσεις τροποποίησης του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1254/1999 για την κοινή οργάνωση της αγοράς βοείου κρέατος αποτελούν σημαντικό μέρος του προγράμματος «7 σημείων» που πρότεινε ο επίτροπος Γεωργίας, κ. Fischler, στις 13 Φεβρουαρίου 2001, με στόχο την αντιμετώπιση της κρίσης στην αγορά βοείου κρέατος.

2.2. Η ΟΚΕ θα καταρτίσει χωριστή γνωμοδότηση σχετικά με την πρόταση τροποποίησης του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1251/1999, σύμφωνα με την οποία θα επιτραπεί στις βιολογικές εκμεταλλεύσεις η καλλιέργεια ορισμένων οσπρίων που προορίζονται για ζωοτροφές, χρησιμοποιώντας γαίες σε αγρανάπαυση.

2.3. Αντιθέτως, δεν ζητήθηκε η γνώμη της ΟΚΕ, και ακόμα λιγότερο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, για την πρόταση της Επιτροπής σχετικά με την θέσπιση από όλα τα κράτη μέλη, ενός ειδικού καθεστώτος αγοράς για τα βοοειδή άνω των 30 μηνών, προκειμένου να αντιμετωπιστεί η κατάσταση που επικρατεί στην αγορά. Η απόφαση σχετικά με το πρόγραμμα αυτό ελήφθη από την επιτροπή «βόειο κρέας» της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

2.4. Οι προτάσεις της Επιτροπής οι οποίες εξετάζονται από την ΟΚΕ αφορούν τα ακόλουθα σημεία:

— ενίσχυση της εκτατικής παραγωγής μέσω της μείωσης του συντελεστή πυκνότητας·

— προώθηση της εκτατικής παραγωγής μέσω του καθορισμού του ανώτατου ορίου της επιτρεπόμενης πριμοδότησης σε 90 ζώα ανά εκμετάλλευση·

— καθιέρωση ατομικού ανώτατου ορίου επιδοτήσεων για τα αρσενικά βοοειδή ανά κτηνοτροφική μονάδα·

— τροποποίηση των διατάξεων σχετικά με την επιδότηση θηλαζουσών αγελάδων·

— μη εφαρμογή του ανώτατου ορίου για παρέμβαση.

3. **Γενικές παρατηρήσεις**

3.1. Η ΟΚΕ συμφωνεί με την Επιτροπή ότι απαιτείται επειγόντως η εφαρμογή έκτακτων μέτρων για την αντιμετώπιση των σοβαρών διαταραχών που έχει υποστεί η αγορά βοείου κρέατος λόγω της κρίσης της ΣΕΒ. Η ΟΚΕ στηρίζει κάθε κατάλληλο μέτρο με το οποίο μπορούν να εξαλειφθούν βραχυπρόθεσμα οι διαταραχές της αγοράς και να αποκατασταθεί μεσοπρόθεσμα η ισορροπία των αγορών. Είναι απαραίτητο να αποφευχθούν οι νέες στρεβλώσεις του ανταγωνισμού ή νέες τάσεις επανεθνικοποίησης της κοινής γεωργικής πολιτικής, οι οποίες προκαλούνται από τις εθνικές ενισχύσεις.

3.2. Μολονότι δεν έχει κληθεί να γνωμοδοτήσει για το ειδικό σύστημα αγοράς όπως προτείνεται από τον επίτροπο γεωργίας στο πρόγραμμα «7 σημείων», η ΟΚΕ επιδοκιμάζει την πρόταση αυτή επειδή μπορεί να συμβάλει αποφασιστικά στην αποσυμφόρηση της αγοράς. 'Οσον αφορά τις ηθικές επιφυλάξεις που προκαλεί σε πολυάριθμους πολίτες η καταστροφή των τροφίμων, η ΟΚΕ θεωρεί ορθό να διαθέτουν τα κράτη μέλη τη δυνατότητα να αποθηκεύουν με δικές τους δαπάνες το νωπό κρέας υγειών βοοειδών ηλικίας άνω των 30 μηνών, το οποίο έχει υποβληθεί σε ανίχνευση για ΣΕΒ και έχει επισημανθεί, προκειμένου να διατεθεί για ανθρωπιστικούς λόγους ή να αποθηκευθεί.

3.3. Η ΟΚΕ επισημαίνει ότι ήδη με τις προηγούμενες γεωργικές μεταρρυθμίσεις έχει πραγματοποιηθεί πρόοδος προς έναν ισχυρότερο προσανατολισμό προς την αγορά και προς την προώθηση της εκτατικής εκτροφής βοοειδών. Υπενθυμίζεται επίσης ότι κατά το προηγούμενο έτος πριν από την σημερινή κρίση της ΣΕΒ, η αγορά βοείου κρέατος ήταν ισορροπημένη χωρίς παρεμβάσεις και προσέφερε ικανοποιητικό εισόδημα στους παραγωγούς. Συνεπώς, οι αποφάσεις της Agenda 2000 για την κοινή οργάνωση της αγοράς βοείου κρέατος δεν θα πρέπει να αμφισβητηθούν γενικώς δεδομένου ότι η Agenda 2000 ισχύει για 6 έτη και ισχύει ήδη από το παρελθόν έτος. 'Αλλωστε το 2002 και 2003 προβλέπονται οι λεγόμενες μεσοπρόθεσμες αναθεωρήσεις κατά τις οποίες θα επανεξετάζονται οι αποφάσεις για την οργάνωση της αγοράς βοείου κρέατος. Η ΟΚΕ εκφράζει την ανησυχία της μήπως ο συνδυασμός μέτρων με μεσοπρόθεσμη, βραχυπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη ισχύ εμποδίσει την ταχεία αντιμετώπιση της σημερινής κρίσης. Η ανησυχία αυτή επιβεβαιώνεται και από τις πρώτες συζητήσεις που διεξήχθησαν στην ειδική επιτροπή γεωργίας και στο Συμβούλιο Υπουργών Γεωργίας σχετικά με τις προτάσεις της Επιτροπής, συζητήσεις κατά τις οποίες εκφράστηκαν έντονες αντιθέσεις και δεν επιτεύχθηκε καμία συναίνεση.

3.4. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι η κρίση της ΣΕΒ απειλεί τόσο τις μικρές όσο και τις μεγάλες κτηνοτροφικές επιχειρήσεις, ανεξάρτητα από τις μεθόδους εκτροφής που ακολουθούν. Συνεπώς, πρέπει να διασφαλισθεί ότι τα προτεινόμενα μέτρα δεν θα οδηγήσουν σε περαιτέρω απώλειες εισοδήματος για ορισμένες κτηνοτροφικές εκμεταλλεύσεις και περιφέρειες. Ακόμη, πρέπει να ληφθούν τα κατάλληλα μέτρα, προκειμένου οι προσπάθειες της Κοινότητας να μην παρακαμφθούν από εντονότερες εισαγωγές -οι οποίες κατά πάσα πιθανότητα να υπόκεινται σε χαμηλότερα υγειονομικά πρότυπα και ελέγχους.

3.5. Η ΟΚΕ επικρίνει το γεγονός ότι οι προτάσεις δεν περιλαμβάνουν κίνητρα για την μείωση του βάρους σφάγιου με στόχο τη μείωση της προσφοράς σε βόειο κρέας. Ο στόχος αυτός θα μπορούσε π.χ. να επιτευχθεί μέσω του συνδυασμού της πριμοδότησης ανώτατων ορίων του βάρους σφάγιου και της ηλικίας των ζώων όπως εφαρμόζεται με επιτυχία στα πλαίσια των επιδοτήσεων σφαγής μόσχων. Συγχρόνως θα ήταν ευκταίο να προωθηθεί περισσότερο η πάχυνση μόσχων προκειμένου να περιοριστεί η πάχυνση βαρύτερων ζώων.

3.6. Ενόψει της δραματικής κατάστασης που επικρατεί στις αγορές βοείου κρέατος, η οποία επιδεινώθηκε με την εμφάνιση του αφθώδους πυρετού, η ΟΚΕ θεωρεί αναγκαίο να επιδιωχθεί μια περαιτέρω εναρμόνιση, σε κοινοτικό επίπεδο, με στόχο την κάλυψη του κόστους με δημόσιους πόρους. Λόγω της παρούσας κρίσης, οι παραγωγοί και ο τομέας της μεταποίησης, δεν είναι σε θέση στην παρούσα κρίση να αναλάβουν μόνοι τους το σημαντικό πρόσθετο κόστος των συνολικών μέτρων διασφάλισης για την ΣΕΒ. Ακόμη, πρέπει να αποφευχθούν νέες στρεβλώσεις του ανταγωνισμού. Λόγω της σοβαρότητας της κατάστασης, η ΟΚΕ θεωρεί ότι η Κοινότητα θα αποδεσμεύσει έκτακτους πόρους για την άμβλυνση και την εξάλειψη της κρίσης.

3.7. Η ΟΚΕ καλεί την Επιτροπή πέρα από τα μέτρα που λαμβάνει όσον αφορά την προσφορά να αναλάβει και πιο εντατικές πρωτοβουλίες όσον αφορά τη ζήτηση. Τα σφαιρικά μέτρα για την προστασία των καταναλωτών πρέπει να συνοδευτούν από μια εκστρατεία ενημέρωσης και επικοινωνίας πολύ ευρύτερη. Σχετικά, θα πρέπει ακόμη να υπογραμμισθεί η σημασία τόσο του βοείου κρέατος ως πολύτιμου είδους διατροφής όσο και της παραγωγής βοείου κρέατος για τις αγροτικές περιφέρειες και τον τομέα των τροφίμων. Η υλοποίηση μιας τέτοιας κοινοτικής εκστρατείας πρέπει να χρηματοδοτηθεί από τα μέσα που προβλέπονται βάσει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2826/2000 για ενέργειες ενημέρωσης και προώθησης των γεωργικών προϊόντων στην εσωτερική αγορά.

4. **Ειδικές παρατηρήσεις**

4.1. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι οι προτάσεις σχετικά με την εκ νέου μείωση του παράγοντα της πυκνότητας και την εισαγωγή του ορίου των 90 ζώων, θα έχουν πολύ αρνητικές συνέπειες για ορισμένες περιφέρειες και κτηνοτροφικές εκμεταλλεύσεις και δεν θα επιτρέψουν την βραχυπρόθεσμη αποσυμφόρηση της αγοράς. Κατά συνέπεια, το ζήτημα αυτό πρέπει να αποτελέσει αντικείμενη εις βάθους συζητήσεων στο πλαίσιο των αναθεωρήσεων που προβλέπονται μεσοπρόθεσμα.

4.2. Η ΟΚΕ υπογραμμίζει ότι η καθιέρωση ποσοτήτων αναφοράς ανά κτηνοτροφική εκμετάλλευση όσον αφορά την ειδική επιδότηση αρσενικών βοοειδών θα μετέβαλε εις βάθος την οργάνωση της αγοράς. Ενώ οι βραχυπρόθεσμες επιπτώσεις του μέτρου στην αγορά είναι αμφίβολες, αντίθετα, είναι προφανές ότι τούτο θα προκαλέσει σημαντικές πρόσθετες και διαρκείς διοικητικές δαπάνες, οι οποίες δεν συμβιβάζονται με την ευκταία διοικητική απλούστευση της ΚΓΠ που υποστηρίζει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Εξάλλου, θα περιέπλεκε την προσαρμογή των κτηνοτρόφων στις μελλοντικές εξελίξεις της αγοράς.

4.3. Η ΟΚΕ τονίζει ότι η πρόταση για την τροποποίηση της επιδότησης για τις θηλάζουσες αγελάδες δεν μπορεί ουδενώς να οδηγήσει σε μονομερή επιβάρυνση για τις μικρές κτηνοτροφικές εκμεταλλεύσεις.

4.4. Η ΟΚΕ εφιστά την προσοχή στους κινδύνους που ενέχει κάθε διαρκής παρέμβαση στον τομέα του βοείου κρέατος. Λαμβανομένων υπόψη των ακραίων τάσεων που παρατηρούνται σήμερα στην αγορά, η ΟΚΕ θεωρεί ωστόσο σκόπιμη την προσωρινή άρση των ποσοτικών περιορισμών ύψους 350 000 τόνων για την παρέμβαση που προβλέπει η Agenda 2000. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να αναθεωρηθούν και οι διατάξεις παρέμβασης που εφαρμόζονται όσον αφορά το βάρος του σφάγιου.

Βρυξέλλες, 25 Απριλίου 2001.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1251/1999 περί θεσπίσεως καθεστώτος στήριξης των παραγωγών ορισμένων αροτραίων καλλιεργειών»

(2001/C 193/11)

Στις 26 Φεβρουαρίου 2001, και σύμφωνα με τα άρθρα 36 και 37 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την ανωτέρω πρόταση.

Στις 27 Φεβρουαρίου 2001, το Προεδρείο της ΟΚΕ ανέθεσε στο τμήμα «Γεωργία, ανάπτυξη της υπαίθρου, περιβάλλον» την προετοιμασία των σχετικών εργασιών,

Κατά την 381η σύνοδο ολομέλειάς της 25ης και 26ης Απριλίου 2001 (συνεδρίαση της 25ης Απριλίου 2001), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή όρισε τον κ. Sabin γενικό εισηγητή λόγω του κατεπείγοντος χαρακτήρα του θέματος και υιοθέτησε με μεγάλη πλειοψηφία και 3 αποχές, την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

1.1 Η Επιτροπή έθεσε σε πρώτη φάση την εφαρμογή σειράς μέτρων με τα οποία επιδιώκει να προλάβει την κάθε έκθεση καταναλωτών στους κινδύνους μετάδοσης του πριόν της σπογγώδους εγκεφαλοπάθειας των βοοειδών (ΣΕΒ). Ένα από τα εν λόγω μέτρα αφορά την απαγόρευση της χρησιμοποίησης των κρεαταλεύρων στις ζωοτροφές πράγμα που έχει ως αποτέλεσμα την επιδείνωση του ελλείμματος των φυτικών πρωτεϊνών στην ΕΕ. Λόγω της κρίσης που δοκιμάζει η εμπιστοσύνη του καταναλωτή για το βόειο κρέας, η Επιτροπή, στις 13 Φεβρουαρίου 2001, παρουσίασε μέτρα προσαρμογής της αγοράς, σύμφωνα με τα περιθώρια ελιγμών που επετράπησαν βάσει της συμφωνίας του Βερολίνου, καθώς και μια δράση υπέρ των καλλιεργειών ψυχανθών χορτονομής που παράγονται με βάση τις βιολογικές μεθόδους. Στην παρούσα γνωμοδότηση εξετάζεται λεπτομερώς η πρόταση που αποσκοπεί στην προώθηση των καλλιεργειών ψυχανθών χορτονομής και διατυπώνονται συστάσεις.

2. Το περιεχόμενο της έκθεσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

2.1. Ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1251/1999 του Συμβουλίου προβλέπει ότι προκειμένου οι παραγωγοί να εισπράξουν στρεμματικές ενισχύσεις οφείλουν να παύσουν να καλλιεργούν προκαθορισμένο ποσοστό των γαιών τους και ότι οι εκτάσεις σε αγρανάπαυση μπορούν επίσης να διατίθενται για ορισμένες καλλιέργειες που δεν προορίζονται για την παραγωγή τροφίμων.

2.2. Εξάλλου, η Επιτροπή πρότεινε έναν κανονισμό που υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο στις 24 Ιουνίου 1991 με τον οποίο θεσπίζεται ειδικό πλαίσιο για την ανάπτυξη της βιολογικής γεωργίας [1].

2.2.1. Ο κανονισμός αυτός διευκρινίζει, κυρίως στο παράρτημα I, ότι οι αρχές της βιολογικής παραγωγής πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή για τα αγροτεμάχια κατά τη διάρκεια της μετατροπής που θα πρέπει να διαρκέσει τουλάχιστον δύο χρόνια πριν από τη σπορά ώστε τα προϊόντα να μπορούν να αποκαλούνται βιολογικά.

2.3. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτίθεται να ενθαρρύνει την καλλιέργεια των ψυχανθών χορτονομής τα οποία αποτελούν μέρος της διατροφής των ζώων και παράγονται με βιολογική μέθοδο και, γι' αυτό, επιτρέπει την παραγωγή των ψυχανθών χορτονομής σε εκτάσεις υπό εκούσια ή ακούσια αγρανάπαυση.

2.3.1. Οι σχετικές γεωργικές εκμεταλλεύσεις πρέπει να εφαρμόζουν πλήρως τις βιολογικές αρχές. Η άδεια αυτή, που είναι δημοσιονομικά ουδέτερη, θα εφαρμόζεται από την περίοδο εμπορίας 2000/2001.

3. Γενικές παρατηρήσεις

3.1. Η ΟΚΕ λαμβάνει γνώση της πρότασης της Επιτροπής για την παραγωγή των ψυχανθών χορτονομής σε εκτάσεις που βρίσκονται σε καθεστώς εκούσιας ή ακούσιας αγρανάπαυσης. Υπενθυμίζει, επίσης, ότι οι καλλιέργειες αυτές παρουσιάζουν ενδιαφέρον τόσο για την παραγωγή ζωοτροφών όσο και από γεωπονική άποψη.

3.2. Πάντως, επισημαίνει ότι το εν λόγω μέτρο δεν έχει άμεση σχέση με τη διαχείριση της αγοράς του βοείου κρέατος και εγείρει το γενικότερο ερώτημα της διατροφής των ζώων και του εφοδιασμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε πρωτεΐνες.

4. Η πρόταση σχετικά με το καθεστώς στήριξης των παραγωγών ορισμένων αροτραίων καλλιεργειών

4.1. Η πρόταση της Επιτροπής εντάσσεται στο πλαίσιο των συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Νίκαιας, της 7ης, 8ης και 9ης Δεκεμβρίου 2000. Πράγματι, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο «σημείωσε την πρόθεση της Επιτροπής να προχωρήσει σε βάθος την ανάλυσή της σχετικά με την προσφορά και ζήτηση ελαιούχων και πρωτεϊνούχων φυτών, τηρώντας αυστηρά τις δημοσιονομικές προοπτικές». Η ΟΚΕ θεωρεί ότι η εν λόγω πρόταση είναι θετική αν και ανεπαρκέστατη και ότι ανταποκρίνεται εν μέρει μόνο στο πρόβλημα που έχει δημιουργηθεί.

[1] ΕΕ L 198 της 22.7.1991, σ. 1 όπως τροποποιήθηκε την τελευταία φορά με τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1672/2000 της Επιτροπής (ΕΕ L 241 της 26.9.2000, σ. 39).

4.2. Πράγματι, η πρόταση αυτή δημιουργεί πολλά ερωτηματικά.

4.2.1. Η πρόταση της Επιτροπής αφορά αποκλειστικά τα ψυχανθή χορτονομής. Η ΟΚΕ τονίζει ότι τα φυτά που φέρουν σπόρους και τα πρωτεϊνούχα παρουσιάζουν επίσης μεγάλο ενδιαφέρον τόσο για την παραγωγή ζωοτροφών όσο και από γεωπονική άποψη. Από γεωπονική άποψη, τα ψυχανθή χορτονομής αναγνωρίζονται, επίσης, για το θετικό ρόλο που διαδραματίζουν όσον αφορά τη διατήρηση της δομής των εδαφών (μη θετικά αζωτούχα λιπάσματα).

4.2.2. Μολονότι η πρόταση της Επιτροπής είναι θετική, η ΟΚΕ διερωτάται ως προς την ανάγκη περιορισμού του μέτρου αυτού μόνο στις γεωργικές εκμεταλλεύσεις που εφαρμόζουν τις αρχές της βιολογικής παραγωγής. Πράγματι, όλες οι καλλιέργειες ψυχανθών χορτονομής και πρωτεϊνούχων δεν είναι απαιτητικές σε λιπάσματα και σε παρασιτοκτόνα.

4.3. Δεδομένου ότι οι γεωργοί πρέπει να ενθαρρυνθούν για να υιοθετήσουν ορθές πρακτικές διαχείρισης των εδαφών, η ΟΚΕ θεωρεί ότι η προσφυγή στην εναλλαγή των καλλιεργειών συμπεριλαμβανομένων των βελτιωτικών καλλιεργειών (ψυχανθών χορτονομής και πρωτεϊνούχων) θα επέτρεπε να επιδιώκει την επίτευξη του εξής διπλού στόχου:

— αύξηση της παραγωγής φυτικών πρωτεϊνών ποιότητας, και

— ενθάρρυνση των ορθών γεωπονικών πρακτικών.

Έτσι, το θετικό περιβαλλοντικό αποτέλεσμα που επιδιώκει η Επιτροπή θα ενδυναμωθεί χωρίς πρόσθετες δαπάνες.

4.4. Συμπερασματικά, η ΟΚΕ ζητεί η τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1251/1999 περί θεσπίσεως καθεστώτος στήριξης των παραγωγών αροτραίων καλλιεργειών να μην περιορισθεί μόνο στη βιολογική παραγωγή, ώστε να μπορέσουν όλοι οι γεωργοί να αναπτύξουν οικολογικές πρακτικές και προτείνει ακόμη να συμπεριληφθούν στην πρόταση τα φυτά που φέρουν σπόρους και τα πρωτεϊνούχα που δεν περιλαμβάνονται στις συμφωνίες του Blair House.

5. Το θέμα των φυτικών πρωτεϊνών

5.1. Η προσωρινή αναστολή χρησιμοποίησης των κρεαταλεύρων για το σύνολο της διατροφής των ζώων καθιστά ακόμη μεγαλύτερη την ανάγκη να αναλυθεί σε βάθος η κατάσταση εξάρτησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης από τις φυτικές πρωτεΐνες και να αναζητηθούν μόνιμες και κατάλληλες λύσεις. Και αυτό πρέπει να πραγματοποιηθεί ενόσω η Επιτροπή εξετάζει το ευρύτερο θέμα της ισορροπίας των πηγών προμήθειας σε φυτικές πρωτεΐνες στην ΕΕ. Η ΟΚΕ επιθυμεί να ζητηθεί η γνώμη της επί του θέματος, πράγμα που ανταποκρίνεται τόσο στις ανησυχίες των γεωργών όσο και των καταναλωτών. Έλαβε γνώση της ανακοίνωσης της Επιτροπής στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με θέμα τις «Επιλογές για την προώθηση στην ΕΕ των καλλιεργειών με φυτικές πρωτεΐνες» [1] και επιφυλάσσεται του δικαιώματος της να αποφανθεί σχετικά.

5.2. Μολονότι δεν αφορά το πρόβλημα που εγείρεται από την πρόταση της Επιτροπής, εντούτοις η παρούσα γνωμοδότηση εκθέτει ορισμένους προβληματισμούς που θα έπρεπε να καταλήξουν σε μια γνωμοδότηση στην οποία θα εξεταζόταν συγκεκριμένα το θέμα των πηγών προμήθειας της ΕΕ σε φυτικές πρωτεΐνες.

5.3. Σχετικά με τον πίνακα που ακολουθεί τα σχόλια περιττεύουν. Η παραγωγή της ΕΕ καλύπτει το ένα τρίτο των αναγκών της και η κατάσταση αυτή θα επιδεινωθεί. Αυτός ο βαθμός εξάρτησης είναι ανησυχητικός για την ασφάλεια της κτηνοτροφίας στην ΕΕ και γι' αυτό απαιτείται η χάραξη νέας στρατηγικής.

[1] COM(2001)148 τελικό σ. 2.

Πίνακας πρωτεϊνούχων (σε εκατομμύρια τόνους) της Ευρωπαϊκής Ένωσης κατά την περίοδο εμπορίας 1999/2000

	Παραγωγή	Εξαγωγές	Εισαγωγες	Κατανάλωση
Ελαιούχες καλλιέργειες	7,8	0,7	34,3	41,2
μεταξύ των οποίων:				
σόγια	1,2	0,7	26,3	26,8
πρωτεϊνούχες καλλιέργειες	4,7		0,7	5,4
Φυτικές πρωτεΐνες	17,7	1,1	35,1	51,7
Ζωικές πρωτεΐνες	3,2	0,7	0,7	3,2
Σύνολο	20,9	1,8	35,8	54,9

Πηγή: Στατιστικές και οικονομικές πληροφορίες 1999, Επιτροπή της ΕΕ.

5.4. Η ΟΚΕ δράττεται της ευκαιρίας αυτής για να υπενθυμίσει τους λόγους για τους οποίους το θέμα αυτό ενέχει ιδιαίτερη σημασία. Είναι οι εξής:

— η ευρωπαϊκή παραγωγή καλύπτει λιγότερο από το 30 % των αναγκών της ΕΕ·

— η παρούσα απαγόρευση των κρεαταλεύρων στις ζωοτροφές επιδεινώνει το έλλειμμα·

— η παγκόσμια κατανάλωση σε φυτικές πρωτεΐνες αυξάνεται ετησίως από 4 % έως 5 % και μπορεί να υπάρξει μείωση των δυνατοτήτων προμήθειας·

— οι ΗΠΑ ακολουθούν μια δυναμική πολιτική για τις εν λόγω παραγωγές διότι τις θεωρούν στρατηγικές·

— η Ατζέντα 2000 προσάρμοσε τις ενισχύσεις για τα ελαιούχα φυτά με εκείνες των άλλων μεγάλων καλλιεργειών πράγμα που αποθαρρύνει την παραγωγή των ελαιούχων. Μολονότι με την απόφαση αυτή απαλλάσσεται η ΕΕ από τις υποχρεώσεις του Blair House, εντούτοις παρουσιάζει τα εξής τρία μειονεκτήματα: ενθαρρύνει τη μονοκαλλιέργεια, δεν ανταποκρίνεται στην εσωτερική ανάγκη ποσοτικής και ποιοτικής ασφάλειας (παρουσία ή όχι ΓΜΟ στις εισαγόμενες πρώτες ύλες), και επιδεινώνει την κατάσταση της ΕΕ στα πλαίσια του ΠΟΕ. Πράγματι, η παραγωγή για την εσωτερική αγορά είναι ευκολότερη σε σύγκριση με την παραγωγή που προορίζεται προς εξαγωγή·

— θα ήταν σκόπιμο, στα πλαίσια της διεύρυνσης, να προταθούν στις ΧΚΑΕ πραγματικές ευκαιρίες ανάπτυξης των παραγωγών εκείνων για τις οποίες υπάρχει αληθινό ενδιαφέρον από την αγορά της ΕΕ·

— η ανάπτυξη της παραγωγής των ελαιούχων φυτών για άλλους σκοπούς εκτός της διατροφής όπως, π.χ., για τη μετατροπή τους σε καύσιμα (μεθυλικός εστέρας) θα επέτρεπε, αφενός, την παραγωγή φυτικών πρωτεϊνών και, αφετέρου, την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που ανέλαβε η ΕΕ για τη μείωση των εκπομπών αερίων που προκαλούν το φαινόμενο του θερμοκηπίου (συμφωνία του Κιότο).

Τέλος, στη συμφωνία του Βερολίνου αποφασίσθηκε η περιοδική αναθεώρηση, εάν κριθεί αναγκαία, της ΚΓΠ στο μέσο της πορείας προκειμένου να διορθωθεί η γεωργική πολιτική στον τομέα των φυτικών πρωτεϊνών.

5.5. Εν κατακλείδι, έχουν συγκεντρωθεί όλα τα στοιχεία για την κατάρτιση ενός προγράμματος αύξησης της παραγωγής των φυτικών πρωτεϊνών στην ΕΕ και στις υποψήφιες χώρες. Γι' αυτό το λόγο, πρέπει να επιληφθεί του θέματος η ΟΚΕ, το ταχύτερο δυνατόν, ώστε να υποβάλει στην Επιτροπή προτάσεις με την προοπτική της ενδιάμεσης εξέτασης της πορείας της ΚΓΠ.

Βρυξέλλες, 25 Απριλίου 2001.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Στρατηγική που αποβλέπει στη βελτίωση της λειτουργίας του συστήματος ΦΠΑ στο πλαίσιο της εσωτερικής αγοράς»

(2001/C 193/12)

Στις 8 Ιουνίου 2000, και σύμφωνα με το άρθρο 262 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για το ανωτέρω θέμα.

Το τμήμα «Οικονομική και Νομισματική Ένωση, Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή» στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΟΚΕ υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 9 Απριλίου 2001 με βάση την εισηγητική έκθεση του κ. Walker.

Κατά την 381η σύνοδο ολομέλειας της 25ης και 26ης Απριλίου 2001 (συνεδρίαση της 25ης Απριλίου), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, υιοθέτησε με 53 ψήφους υπέρ, 6 κατά και 4 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

1.1. Μετά την έγκριση της 1ης και 2ης οδηγίας ΦΠΑ τον Απρίλιο του 1967, η Κοινότητα δεσμεύτηκε τόσο νομικά όσο και πολιτικά (στο πλαίσιο του στόχου της όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερης εγκαθίδρυσης της κοινής αγοράς) να θεσμοθετήσει ένα κοινό σύστημα ΦΠΑ στο οποίο θα έχουν καταργηθεί τόσο η φορολόγηση των εισαγωγών όσο και η απαλλαγή από τη φορολόγηση των εξαγωγών στις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών. Η δέσμευση αυτή στηριζόταν στο στόχο που αφορούσε τη σχεδίαση ενός συστήματος ΦΠΑ καλώς προσαρμοσμένου στην εσωτερική αγορά που θα λειτουργεί στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τον ίδιο τρόπο που θα λειτουργούσε στους κόλπους μιας και μόνης χώρας.

1.2. Η Επιτροπή υπέβαλε προτάσεις με σκοπό τη θεσμοθέτηση ενός συστήματος αυτού του είδους κατά το 1987 στο πλαίσιο του προγράμματος εργασίας για τη σύσταση της εσωτερικής αγοράς κατά τον Ιανουάριο του 1993. Τα ουσιαστικά στοιχεία των προτάσεων αυτών τα οποία είχαν σχεδιαστεί κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να εγκαθιδρύεται μια πραγματική εσωτερική αγορά μέσω της φορολόγησης στη χώρα καταγωγής ήταν τα εξής:

— η εναρμονισμένη φορολογική δομή με δύο κατηγορίες συντελεστών ΦΠΑ·

— η εναρμόνιση, στο εσωτερικό μιας καθορισμένης ψαλίδας, των συντελεστών που θα εφαρμόζουν τα κράτη μέλη·

— ο μηχανισμός αντιστάθμισης για την αναδιανομή των εσόδων από το ΦΠΑ.

1.3. Ήδη από το 1989, είχε γίνει σαφές ότι θα ήταν αδύνατο να εγκριθούν οι προτάσεις της Επιτροπής πριν από την 1η Ιανουαρίου 1993, και το Συμβούλιο Ecofin αποφάσισε κατά συνέπεια να θεσπίσει ένα μεταβατικό σύστημα που θα επέτρεπε την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα της Κοινότητας, ενώ θα συνεχιζόταν η είσπραξη των φόρων στα κράτη μέλη προορισμού. Ταυτόχρονα το Συμβούλιο επανέλαβε και πάλι τόσο νομικά όσο και πολιτικά τη δέσμευση που είχε αναλάβει τον Απρίλιο του 1967 να θεσμοθετήσει ένα σύστημα «οριστικής» επιβολής φόρου βασισμένου στη φορολόγηση των αγαθών και υπηρεσιών στο κράτος μέλος καταγωγής, καθορίζοντας μια νέα προθεσμία για την επίτευξη του στόχου αυτού, την 31η Δεκεμβρίου 1996.

1.3.1. Το εν λόγω μεταβατικό σύστημα με ορισμένες τροποποιήσεις ισχύει ακόμη και δεν πρόκειται να αντικατασταθεί στο άμεσο μέλλον, μολονότι είναι πλέον γενικώς παραδεκτό ότι παρουσιάζει πολλές ελλείψεις, επειδή είναι πολύπλοκο και ευάλωτο όσον αφορά τις απάτες και επιπλέον είναι ξεπερασμένο.

1.4. Η Επιτροπή υπέβαλε νέες προτάσεις για την καθιέρωση ενός οριστικού συστήματος έως τις 31 Δεκεμβρίου 1996. Προηγουμένως όμως, η Επιτροπή είχε διενεργήσει μία εις βάθος αξιολόγηση της λειτουργίας του μεταβατικού καθεστώτος [1] και είχε ζητήσει από τα κράτη μέλη να διατυπώσουν τις απόψεις τους προκειμένου να αποφευχθεί η δημιουργία της ίδιας καταστάσεως που είχε οδηγήσει στην απόρριψη των προηγούμενων προτάσεων.

1.4.1. Μολαταύτα, μικρή πρόοδος συντελέστηκε στις αναθεωρημένες προτάσεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής. Εάν οι οικονομικές δραστηριότητες που πραγματοποιήθηκαν από έναν φορέα σε όλη την επικράτεια της ΕΕ υπόκεινται στον φόρο σε ένα μόνο κράτος μέλος, είναι απαραίτητος ένας πολύ υψηλός βαθμός εναρμόνισης του μηχανισμού φορολόγησης για να διασφαλισθεί η ενιαία εφαρμογή. Απαιτείται επίσης ένας ορισμένος βαθμός εναρμόνισης των συντελεστών για να διαφυλαχθεί η ουδετερότητα της επίπτωσης του φόρου στους όρους ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρήσεων. Στάθηκε όμως αδύνατο να επιτευχθεί συμφωνία ως προς την εν λόγω εναρμόνιση λόγω των διαφορετικών εθνικών ρυθμίσεων που υφίστανται στα κράτη μέλη.

1.5. Η Επιτροπή πιστεύει ότι είναι απολύτως απαραίτητο να εκσυγχρονιστεί, απλοποιηθεί, ενισχυθεί και εφαρμοστεί με πιο ενιαίο τρόπο το σύστημα ΦΠΑ προκειμένου να προσαρμοστεί στα νέα δεδομένα και να εξασφαλισθεί ότι ενθαρρύνει τις νόμιμες εμπορικές συναλλαγές εντός της εσωτερικής αγοράς χωρίς να παρέχει μεγαλύτερες δυνατότητες απάτης.

2. Οι προτάσεις της Επιτροπής: μια νέα στρατηγική για το 2000

2.1. Οι λεπτομέρειες σχετικά με τις προτάσεις της Επιτροπής για την επαναξιολόγηση του προγράμματος που προτάθηκε το 1996 εκτίθενται στο Παράρτημα 1.

[1] COM(94) 515 τελικό, της 23.11.1994.

2.2. Το Πρόγραμμα Δράσης της Επιτροπής δίδεται στο Παράρτημα 2.

3. **Γενικές παρατηρήσεις**

3.1. Σε όλες τις γνωμοδοτήσεις της [1], η ΟΚΕ επαναλαμβάνει ότι στηρίζει την αρχή ενός νέου οριστικού συστήματος ΦΠΑ που θα βασίζεται στη φορολόγηση στη χώρα προέλευσης και ζητεί από τα κράτη μέλη να άρουν τα εμπόδια προς την κατεύθυνση αυτή. Επανειλημμένως έχει επισημάνει τις ελλείψεις του μεταβατικού συστήματος και έχει ζητήσει την ανάληψη δράσεως για τον εκσυγχρονισμό του συστήματος και την αντιμετώπιση των ελλείψεών του, που έχουν αρνητική επίπτωση στις νόμιμες εμπορικές συναλλαγές και ταυτοχρόνως διευκολύνουν την απάτη.

3.1.1. Ήδη το 1988 η ΟΚΕ είχε τονίσει [2] ότι είναι αναχρονιστικό στα πλαίσια της ενιαίας αγοράς να θεωρούνται οι συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών ως εισαγωγές και εξαγωγές. Σε μία πραγματικά ενιαία αγορά οι έννοιες αυτές θα πρέπει να αφορούν μόνο τις συναλλαγές με τρίτους.

3.1.2. Είναι ανάρμοστο για τα κράτη μέλη το γεγονός ότι μία έννοια που είχε γίνει δεκτή καταρχήν εδώ και 33 χρόνια να μην έχει ακόμα τεθεί σε εφαρμογή. Η ιστορία της νομοθεσίας περί ΦΠΑ στην Ευρώπη αποτελεί έναν κατάλογο αποτυχίας, όχι από πλευράς της Επιτροπής, της οποίας είναι επαινετές οι ακατάπαυστες προσπάθειες που καταβάλλει προκειμένου να βελτιώσει την κατάσταση, αλλά από πλευράς κρατών μελών που ματαιώνουν διαρκώς τις προσπάθειες αυτές.

3.2. Είναι γενικώς αποδεκτό ότι το σημερινό μεταβατικό καθεστώς είναι πολύπλοκο, ευάλωτο στην απάτη και ξεπερασμένο. Επιπλέον, δεν συμφωνεί με τις αρχές της Ενιαίας Αγοράς. Η ΟΚΕ συμφωνεί με την Επιτροπή ότι είναι απολύτως αναγκαίο να εκσυγχρονιστεί, απλοποιηθεί, ενισχυθεί και εφαρμοστεί με πιο ενιαίο τρόπο το σύστημα ΦΠΑ προκειμένου να προσαρμοστεί στις νέες ανάγκες και να εξασφαλιστεί ότι ενθαρρύνονται οι νόμιμες εμπορικές συναλλαγές εντός της εσωτερικής αγοράς, και ταυτόχρονα μειώνονται οι δυνατότητες απάτης.

3.2.1. Η ΟΚΕ κάνει δεκτό το επιχείρημα της Επιτροπής ότι η ενιαία αγορά θα μπορούσε και θα έπρεπε να λειτουργεί καλύτερα με ένα σύστημα ΦΠΑ στηριγμένο στη φορολόγηση στο κράτος μέλος καταγωγής, τόσο για τη διοικητική απλούστευση (και κατά συνέπεια τη μείωση του κόστους για τις επιχειρήσεις) όσο και επειδή είναι λιγότερο ευάλωτο έναντι της απάτης, οπότε θα διασφαλιζόταν καλύτερα η σταθερότητα των φορολογικών εσόδων.

3.2.2. Η ΟΚΕ θεωρεί ατυχές το γεγονός ότι στο σημερινό πολιτικό κλίμα φαίνεται απίθανη η καθιέρωση ενός παρόμοιου συστήματος για το προσεχές μέλλον.

3.3. Η ΟΚΕ αισθάνεται ανακούφιση για το λόγο ότι η Επιτροπή δεν έχει καθόλου την πρόθεση να αμφισβητήσει την ιδέα ενός οριστικού καθεστώτος φορολόγησης στο κράτος μέλος καταγωγής των συναλλαγών ως μακροπρόθεσμο στόχο της Κοινότητας. Στο πλαίσιο της σημερινής πολιτικής κατάστασης, δέχεται ότι υφίσταται η βραχυπρόθεσμη απαίτηση να καθοριστεί μία βιώσιμη στρατηγική για το μεταβατικό σύστημα, που θα βασίζεται στους εξής στόχους:

— απλοποίηση και εκσυγχρονισμός των ισχυόντων κανόνων·

— περισσότερο ομοιόμορφη εφαρμογή των υφιστάμενων κανόνων·

— στενότερη διοικητική συνεργασία.

3.4. Η ΟΚΕ αναγνωρίζει ότι αυτό θα καταστεί δυνατόν μόνον εάν τα κράτη μέλη είναι πρόθυμα να επιφέρουν αλλαγές στα εθνικά τους συστήματα ΦΠΑ και ειδικότερα να μειώσουν το μεγάλο αριθμό ειδικών καθεστώτων, επιλογών, παρεκκλίσεων που υπάρχουν σήμερα. Λαμβανομένης υπόψη της πρόσφατης ιστορίας της νομοθεσίας του ΦΠΑ, οι προοπτικές δεν είναι ελπιδοφόρες.

3.5. Η ΟΚΕ συμφωνεί με την Επιτροπή ότι για να εξακολουθήσουν να ισχύουν οι σημερινές μεταβατικές διατάξεις θα απαιτηθεί να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στον ενισχυμένο έλεγχο και τη διοικητική συνεργασία από ό,τι κατά το παρελθόν. Το γεγονός ότι στα πλαίσια του σημερινού συστήματος, τα αγαθά μπορούν να κυκλοφορούν μεταξύ των κρατών μελών αφορολόγητα αποτελεί πρόκληση για απάτη.

3.6. Η ΟΚΕ συμφωνεί με την Επιτροπή η οποία εμμένει στο γεγονός ότι οι προτάσεις που έχουν ήδη υποβληθεί με βάση το πρόγραμμα του 1996 και στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας για την απλούστευση της νομοθεσίας στον τομέα της εσωτερικής αγοράς (SLIM) πρέπει να εγκριθούν το δυνατόν συντομότερα και καλεί τα κράτη μέλη να συνεργαστούν με την Επιτροπή για την απλούστευση, τον εκσυγχρονισμό και την ενίσχυση του μεταβατικού συστήματος.

3.6.1. Η ΟΚΕ έχει ήδη εκδώσει γνωμοδοτήσεις στις οποίες εγκρίνει τις προτάσεις της Επιτροπής αναφορικά με το δικαίωμα περικοπής και κατάργησης της διαδικασίας που προβλέπεται στα πλαίσια της 'Ογδοης οδηγίας [3], τον προσδιορισμό του υπόχρεου του ΦΠΑ [4], τη μεταρρύθμιση της επιτροπής ΦΠΑ [5] και τη βελτίωση της αμοιβαίας συνδρομής για την είσπραξη απαιτήσεων [6]. Η ΟΚΕ εκφράζει τη δυσαρέσκειά της για το γεγονός ότι τα απαραίτητα και επιθυμητά αυτά μέτρα δεν έχουν ακόμη τεθεί σε εφαρμογή.

3.6.1.1. Η ΟΚΕ πιστεύει ότι η κατάσταση θα βελτιωνόταν αισθητά αν ίσχυε το ίδιο χρονικό διάστημα για την καταβολή των πληρωμών στα κράτη μέλη ή τουλάχιστον αν ήταν παραπλήσιο.

---

(1) ΕΕ C 82 της 19.3.1996, σ. 49· ΕΕ C 204 της 15.7.1996, σ. 94· ΕΕ C 296 της 29.9.1997, σ. 51· ΕΕ C 101 της 12.4.1999, σ. 73· ΕΕ C 209 της 22.7.1999, σ. 53· ΕΕ C 116 της 20.4.2001, σ. 59.

(2) ΕΕ C 237 της 12.9.1988, σ. 14.

(3) COM(98) 377 τελικό, γνωμοδότηση της ΟΚΕ ΕΕ C 101 της 12.4.1999, σ. 73.

(4) COM(98) 660 τελικό, γνωμοδότηση της ΟΚΕ ΕΕ C 116 της 28.4.1999, σ. 14.

(5) COM(97) 325 τελικό, γνωμοδότηση της ΟΚΕ ΕΕ C 19 της 21.1.1998, σ. 56.

(6) COM(98) 364 τελικό, γνωμοδότηση της ΟΚΕ ΕΕ C 101 της 12.4.1999, σ. 26.

3.6.2. Η ΟΚΕ υποστηρίζει επίσης και την πρόταση για την κατάργηση της υποχρεωτικής φορολογικής αντιπροσώπευσης [1] και παρατηρεί με ευαρέσκεια ότι το Συμβούλιο, υιοθέτησε, οδηγία για την κατάργηση αυτής της απαίτησης από την 1η Ιανουαρίου 2002.

3.7. Η ΟΚΕ συμφωνεί με το Πρόγραμμα Δράσης της Επιτροπής και ελπίζει ότι θα καταστεί δυνατή η εφαρμογή του αλλά, λόγω του σημερινού πολιτικού κλίματος, αμφιβάλει κατά πόσο θα πραγματοποιηθεί αυτό εντός του προβλεπόμενου χρονοδιαγράμματος.

3.8. Η ΟΚΕ σημειώνει ότι κατά τη συνεδρίαση της ομάδας φορολογικής πολιτικής που πραγματοποιήθηκε στις 2 Μαρτίου 2000, εκπρόσωποι των κρατών μελών υιοθέτησαν την πραγματιστική προσέγγιση που υιοθέτησε η Επιτροπή για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που τίθενται από το ισχύον μεταβατικό σύστημα. Ελπίζει ότι αυτό θα λάβει τη μορφή νομοθετικής δράσης από το Συμβούλιο.

3.9. Οι πάμπολες και αποσπασματικές τροπολογίες που επήλθαν στην έκτη οδηγία τα τελευταία χρόνια είχαν σαν αποτέλεσμα να καταστεί το κείμενο της οδηγίας πολύπλοκο, συγκεχυμένο και σε ορισμένα σημεία, ακόμη και αντιφατικό. Η ΟΚΕ πληροφορήθηκε με ικανοποίηση ότι η Επιτροπή αποφάσισε να προβεί εκ νέου στη σύνταξη του συνόλου της έκτης οδηγίας και μάλιστα αυτό της το σχέδιο αποτελεί προτεραιότητα στο πρόγραμμα εργασιών της για το 2001.

4. **Ειδικές παρατηρήσεις**

4.1. Η ΟΚΕ συμφωνεί με την Επιτροπή ότι η εξαίρεση των δημόσιων ταχυδρομικών υπηρεσιών δημιουργεί στρεβλώσεις δεδομένου ότι οι υπηρεσίες αυτές ιδιωτικοποιούνται ολοένα και περισσότερο σε πολλά κράτη μέλη. Η φορολόγηση των ιδιωτικών φορέων του τομέα αυτού ενώ ταυτόχρονα εξαιρείται ο δημόσιος τομέας, αποτελεί παραβίαση της αρχής της ουδετερότητας που είναι η καρδιά όλων των φορολογικών συστημάτων. Προκαλεί επίσης στρέβλωση του ανταγωνισμού, τόσο στο εσωτερικό των κρατών μελών όπου αναπτύσσουν δραστηριότητα δημόσιοι και ιδιωτικοί φορείς όσο και μεταξύ κρατών μελών διότι η ίδια υπηρεσία στη μια χώρα παρέχεται από ιδιωτικό φορέα ενώ σε άλλη παρέχεται ακόμη από το κράτος.

4.2. Η ΟΚΕ έχει εκδώσει γνωμοδότηση [2] για τις προτάσεις της Επιτροπής σχετικά με τη μεταχείριση του ηλεκτρονικού εμπορίου και των ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών εκπομπών.

4.3. Η ΟΚΕ δέχεται με ικανοποίηση τις προτάσεις της Επιτροπής σχετικά με την αποδοχή της ηλεκτρονικής τιμολόγησης για φορολογικούς λόγους και την κατάρτιση κανόνων για την εναρμόνιση των πρακτικών εντός της Κοινότητας. Θεωρεί ότι αυτό αποτελεί μια πολύ επιθυμητή βελτίωση που αναμένεται από καιρό η οποία και θα μειώσει σημαντικά το βάρος συμμόρφωσης και το κόστος πολλών επιχειρήσεων.

4.4. Η ΟΚΕ έχει επίσης εκδώσει γνωμοδότηση [2] με την οποία εγκρίνει τις προτάσεις της Επιτροπής σχετικά με την αναθεώρηση των κανόνων που ισχύουν για τη διοικητική συνεργασία και την αμοιβαία συνδρομή.

4.5. Η ΟΚΕ υποστηρίζει την επέκταση για πέντε ακόμη έτη των διατάξεων του άρθρου 12, παράγραφος 3 της 'Εκτης οδηγίας ΦΠΑ για τον καθορισμό του ελάχιστου κανονικού συντελεστή ΦΠΑ σε 15 %, που πρόκειται να καταργηθεί στις 31 Δεκεμβρίου 2000 [3]. Λυπάται όμως που οι προτάσεις για την καθιέρωση της δέσμης κανονικών συντελεστών απορρίφθηκαν δύο φορές.

4.6. Η ΟΚΕ σημειώνει ότι σύμφωνα με το άρθρο 12, παράγραφος 4, η Επιτροπή θα υποβάλει έκθεση σχετικά με τους μειωμένους συντελεστές ΦΠΑ στην οποία θα επισκοπείται η εναρμόνιση των συντελεστών και θα αξιολογείται η επίδραση της δομής τους στη λειτουργία της ενιαίας αγοράς. Η ΟΚΕ παρατηρεί ότι ο τομέας αυτός είναι εξαιρετικά αμφισβητούμενος με μικρές προοπτικές όσον αφορά την επίτευξη της απαραίτητης πολιτικής συμφωνίας.

4.7. Η ΟΚΕ δέχεται ότι η αυξανόμενη ιδιωτικοποίηση των δραστηριοτήτων που προηγουμένως ενέπιπταν αποκλειστικώς στον δημόσιο τομέα οδηγεί σε μεγαλύτερες στρεβλώσεις του ανταγωνισμού μεταξύ εξαιρούμενων, αφορολόγητων και φορολογούμενων υπηρεσιών. Κατά συνέπεια, υπονομεύεται η αρχή της ουδετερότητας. Η ΟΚΕ συμφωνεί ότι το σύστημα πρέπει να εκσυγχρονιστεί ως προς τις υπηρεσίες του είδους αυτού, συμβουλεύει όμως την Επιτροπή να λάβει τα μέτρα της προκειμένου αυτό να μην έχει ως απαραίτητη συνέπεια τη φορολόγηση δραστηριοτήτων που εξαιρούνται σήμερα του ΦΠΑ.

4.7.1. Η ΟΚΕ συμφωνεί επίσης με την πρόταση της Επιτροπής να εξετάσει το καθεστώς ΦΠΑ που εφαρμόζεται στις επιδοτήσεις ώστε να εξασφαλιστεί η απλούστερη και πιο εναρμονισμένη διαχείρισή του στην ΕΕ. Συμφωνεί ότι οι απαλλαγές χωρίς δικαίωμα έκπτωσης για τις δραστηριότητες κοινωνικού, εκπαιδευτικού, μορφωτικού κ.λπ. χαρακτήρα θα πρέπει να επανεξεταστούν ώστε να αποδειχθεί εάν ανταποκρίνονται ακόμη στις τρέχουσες ανάγκες.

4.8. Η ΟΚΕ σημειώνει ότι η Επιτροπή προτίθεται να αντιμετωπίσει το ζήτημα των χρηματοπιστωτικών και ασφαλιστικών υπηρεσιών στο πλαίσιο του ΦΠΑ. Συμφωνεί ότι ο τομέας αυτός έχει αυξηθεί σε μέγεθος και έχει καταστεί πιο πολύπλοκος τα τελευταία χρόνια και ότι έχουν τροποποιηθεί σημαντικά οι δομές και οι μέθοδοι λειτουργίας του. Πράγμα βεβαίως που χρειάζεται να εξεταστεί, πλην όμως οι παράγοντες αυτοί θα αυξήσουν τη δυσχέρεια για τη δημιουργία ενός κατάλληλου καθεστώτος ΦΠΑ. Η Επιτροπή αναγνωρίζει σιωπηρώς το ενδεχόμενο αποτυχίας,

(1) COM(98) 660 τελικό, γνωμοδότηση της ΟΚΕ ΕΕ C 116 της 28.4.1999, σ. 14.

(2) ΕΕ C 116 της 20.4.2001, σ. 59.

(3) ΕΕ C 116 της 20.4.2001, σ. 67.

σημειώνοντας «ακόμα και αν κρινόταν ότι τούτο δεν είναι επιθυμητό ή πραγματοποιήσιμο». Η ΟΚΕ τονίζει ότι ένα από τα σημαντικότερα κριτήρια οιουδήποτε συστήματος ΦΠΑ στον τομέα αυτό είναι ότι θα πρέπει να λειτουργεί κατά τέτοιο τρόπο ούτως ώστε να μην εμποδίζεται ή να περιστέλλεται η ανάπτυξη των αγορών που συμβάλλουν σημαντικότατα στην οικονομική αύξηση και την απασχόληση.

4.9. Η ΟΚΕ επικροτεί την αλλαγή των διατάξεων της 'Εκτης οδηγίας οι οποίες μετά τις σχετικές αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου έχουν καταστεί αμφίβολες, ατελείς και ξεπερασμένες.

4.10. Η ΟΚΕ συμφωνεί ότι οι ισχύουσες διατάξεις που αφορούν τις παραδόσεις αγαθών πρέπει να υπαχθούν σε ένα ενιαίο καθεστώς στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο προμηθευτής αναλαμβάνει τη συναρμολόγηση και την εγκατάσταση στο χώρο του πελάτη.

4.10.1. Η Επιτροπή σημειώνει ότι η αυξανόμενη ελευθέρωση του τομέα των υπηρεσιών κοινής ωφελείας σημαίνει ότι οι προμηθευτές ανοίγονται ολοένα και περισσότερο στον ανταγωνισμό μεταξύ παραγωγών του ιδιωτικού τομέα προς όφελος των καταναλωτών που μπορούν να απευθύνονται στους πλέον ανταγωνιστικούς προμηθευτές. Καταλήγει λοιπόν ότι πρέπει να ληφθούν μέτρα για να διασφαλισθεί ο υγιής ανταγωνισμός στον τομέα αυτό. Η ΟΚΕ επισημαίνει σαφώς ότι δεν εμπίπτει στην αποστολή των φορολογικών συστημάτων να εξασφαλίζουν τον υγιή ανταγωνισμό. Θα πρέπει απλώς να είναι διαρθρωμένα κατά τέτοιο τρόπο ώστε να αποφεύγεται η δημιουργία στρεβλώσεων του ανταγωνισμού.

4.10.2. Η ΟΚΕ κατανοεί ότι είναι απαραίτητο να αναθεωρηθούν οι διαδικασίες που προβλέπονται από το μεταβατικό καθεστώς για τις πωλήσεις εξ αποστάσεως στην Κοινότητα. Αυτό γίνεται ολοένα και περισσότερο με ηλεκτρονικά μέσα και πολλές από τις σκέψεις που ισχύουν για το ηλεκτρονικό εμπόριο είναι έγκυρες.

4.11. Η ΟΚΕ τονίζει με έμφαση ότι η ακόμα μεγαλύτερη ενίσχυση της διοικητικής συνεργασίας μεταξύ των φορολογικών αρχών των κρατών μελών αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο για τη λειτουργία του μεταβατικού καθεστώτος αλλά και οποιουδήποτε φορολογικού συστήματος. Εκφράζει την ικανοποίησή της διότι το πρόβλημα αυτό αντιμετωπίζεται από την Επιτροπή και το Συμβούλιο. Συμφωνεί ότι τα ισχύοντα νομικά μέσα της Κοινότητας για τη διοικητική συνεργασία και την αμοιβαία συνδρομή θα πρέπει να ενισχυθούν προκειμένου να αντιμετωπισθούν οι απάτες που οφείλονται στο γεγονός ότι τα αγαθά μπορούν να κυκλοφορούν εντός της Κοινότητας με απαλλαγή του ΦΠΑ. Παρατηρεί όμως ότι η βελτίωση των νομικών μέσων δεν πρόκειται να ωφελήσει πολύ εκτός και αν οι φορολογικές αρχές των κρατών μελών έχουν τη βούληση να τα εφαρμόσουν αποτελεσματικά.

4.12. Η ΟΚΕ εγκρίνει την έννοια της ενίσχυσης της διοικητικής συνεργασίας μεταξύ τελωνειακών και φορολογικών αρχών και αναμένει με ενδιαφέρον το αποτέλεσμα των συζητήσεων της ομάδας ad hoc που μελετά το ζήτημα.

4.13. Η ΟΚΕ επικροτεί το γεγονός ότι θα πραγματοποιηθεί γενική και διεξοδική αναθεώρηση των διατάξεων που διέπουν τον τόπο παροχής των υπηρεσιών βάσει του άρθρου 9. Συντάσσεται με τη γενικότερη τάση για την επέκταση του πεδίου εφαρμογής της φορολόγησης στο χώρο στον οποίο βρίσκεται ο πελάτης (μηχανισμός της «ανάστροφης φορολόγησης») που θα μπορούσε να αποτελέσει ακόμα και τον βασικό κανόνα φορολόγησης των υπηρεσιών. Θεωρεί ότι η αρχή αυτή είναι σημαντικότερη από την τμηματική καταβολή. Σε προηγούμενη γνωμοδότησή της[1], η ΟΚΕ επεσήμανε το γεγονός ότι η κατάργηση του συστήματος τμηματικής καταβολής θα αποτελούσε τη μεγαλύτερη συμβολή που μπορεί να γίνει για τη μείωση των επιβαρύνσεων συμμόρφωσης των επιχειρήσεων.

4.13.1. Η ΟΚΕ επαναλαμβάνει τη θέση της. Δεν θεωρεί ότι η κατάργηση του συστήματος τμηματικής καταβολής μπορεί καθ' οιοδήποτε τρόπο να μειώσει την ικανότητα διαχείρισης του συστήματος. Αντιθέτως έχει τη γνώμη ότι η μεγάλη μείωση του κόστους συμμόρφωσης των επιχειρήσεων θα ενθάρρυνε σε μεγαλύτερο βαθμό την εθελούσια συμμόρφωση με αποτέλεσμα τον περιορισμό της απάτης. Πολλές μικρές επιχειρήσεις και ειδικότερα μεμονωμένοι επιχειρηματίες αποφεύγουν την καταχώρησή τους όχι διότι επιθυμούν να αποκτήσουν έτσι ένα ανταγωνιστικό πλεονέκτημα ή για να αποκρύψουν τα έσοδά τους αλλά διότι δεν διαθέτουν τους απαιτούμενους πόρους για να αντιμετωπίσουν τις διοικητικές επιβαρύνσεις που δημιουργούνται από τις διοικητικές απαιτήσεις για τις επιστροφές.

4.14. Η ΟΚΕ συμφωνεί με την επιθυμία της Επιτροπής να εξορθολογιστούν οι παρεκκλίσεις που είχαν χορηγηθεί στα κράτη μέλη βάσει του άρθρου 27. Η Επιτροπή δικαίως περιγράφει την κατάσταση που επικρατεί σήμερα ως «χαοτική». Οι διαφορές μεταξύ των καθεστώτων στα διάφορα κράτη μέλη που δημιουργήθηκαν από τον αριθμό και την ποικιλία των εν λόγω παρεκκλίσεων αποτελεί μείζον εμπόδιο για τη δημιουργία διαμεθοριακών δραστηριοτήτων εντός της Κοινότητας, ειδικότερα για τις ΜΜΕ.

4.15. Η ανάγκη γενικού εξορθολογισμού των διαφόρων δυνατοτήτων επιλογής, δικαιωμάτων και παρεκκλίσεων είναι έντονη. 'Οπως επισημαίνει η Επιτροπή ακόμη και οι μεταβατικές παρεκκλίσεις απεδείχθη αδύνατον να καταργηθούν λόγω ελλείψεως ομόφωνης συναίνεσης. Τα κράτη μέλη που έχουν εξασφαλίσει παρεκκλίσεις φαίνεται ότι αισθάνονται υποχρεωμένα να κρατηθούν από αυτές παντί τρόπω. Επίσης σε υπερβολικά πολλές περιπτώσεις έχουν καταστεί τράπεζες διαπραγματεύσεων. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι πολλές από αυτές τις παρεκκλίσεις αποτελούν πραγματικά εμπόδια για την ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και ότι η κατάργησή τους θα διασφάλιζε μια πιο ενιαία εφαρμογή του ΦΠΑ. Συνεπώς η ΟΚΕ θεωρεί ότι η αναθεώρηση της Δέκατης τρίτης οδηγίας είναι καθ' όλα σκόπιμη.

---

(1) ΕΕ C 116 της 28.4.1999, σ. 14.

4.16. Η ΟΚΕ σημειώνει ότι η Επιτροπή έχει την πρόθεση να αναθεωρήσει και να εξορθολογήσει τους κανόνες και τις παρεκκλίσεις που εφαρμόζονται στον καθορισμό των μειωμένων συντελεστών ΦΠΑ αμέσως μόλις ολοκληρωθεί το τρέχον πρότυπο σχέδιο που αναλήφθηκε με την οδηγία 1999/85/ΕΚ. Παρατηρεί ωστόσο ότι όσο και αν είναι επιθυμητό το μέτρο αυτό, αποτελεί εντούτοις ένα αμφισβητήσιμο ζήτημα για το οποίο θα είναι δυσχερής η επίτευξη της απαραίτητης ομοφωνίας.

4.17. Επανειλημμένως, έχει ζητηθεί και από την ΟΚΕ να γίνει μία εις βάθος επανεξέταση των ειδικών καθεστώτων που εφαρμόζονται στις ΜΜΕ και ειδικότερα των καθεστώτων ατελειών που διαφέρουν πολύ μεταξύ των κρατών μελών. Με τη δημιουργία διαφορών μεταξύ των φορολογικών καθεστώτων των κρατών μελών, τα καθεστώτα αυτά, τα οποία υποτίθεται ότι βοηθούν τις ΜΜΕ, ενεργούν συχνά κατά των συμφερόντων τους, αποθαρρύνοντάς τες από τη συμμετοχή σε διαμεθοριακές συναλλαγές. Η ΟΚΕ επικροτεί το γεγονός ότι υπάρχουν σχέδια για την αντιμετώπιση του προβλήματος αυτού, επιθυμεί όμως οιαδήποτε εναρμόνιση να βασισθεί επί των υφιστάμενων καθεστώτων που ευνοούν περισσότερο τις ΜΜΕ.

5. **Συμπεράσματα**

5.1. Η ΟΚΕ επαναλαμβάνει τη θέση της ότι οι πολλαπλές και σοβαρές αδυναμίες του σημερινού μεταβατικού συστήματος θα πάψουν να υφίστανται μόνον με την καθιέρωση ενός νέου οριστικού συστήματος βασισμένου στην αρχή της φορολόγησης στη χώρα καταγωγής. Λυπάται βαθύτατα για την απόλυτη έλλειψη προόδου προς την κατεύθυνση του στόχου αυτού, και ταυτοχρόνως επικροτεί την επιμονή της Επιτροπής για την εφαρμογή του μακροπρόθεσμου αυτού μέτρου. Διερωτάται πόσα ακόμη χρόνια θα πρέπει να περάσουν κάτω από αυτό το ετοιμόρροπο μεταβατικό σύστημα έως ότου επιτευχθεί ο εν λόγω στόχος.

5.1.1. Ζητεί από τα κράτη μέλη να κατανοήσουν τα πλεονεκτήματα που θα απορρεύσουν για την Ευρωπαϊκή Ένωση από ένα σύστημα το οποίο θα καταστήσει σοβαρή πραγματικότητα την ενιαία αγορά, αντί να την υπονομεύει, και ταυτοχρόνως θα αναχαιτίσει το κύμα απάτης.

5.2. Στα πλαίσια της συνεχιζόμενης έλλειψης πολιτικής συναίνεσης για την επίτευξη των ανωτέρω, η ΟΚΕ δέχεται ότι χρειάζεται να γίνουν περισσότερες τροποποιήσεις στο μεταβατικό καθεστώς που θα μετριάσουν ορισμένες από τις χειρότερες ελλείψεις και ελπίζει ότι θα υπάρξει τελικώς μεγάλη πρόοδος.

5.3. Η ΟΚΕ συμφωνεί ότι τα βασικά στοιχεία για τη βελτίωση του μεταβατικού συστήματος είναι η απλοποίηση και ο εκσυγχρονισμός των ισχυουσών διατάξεων, η πιο ενιαία εφαρμογή των κανόνων και η ενισχυμένη διοικητική συνεργασία. Δέχεται την πρόταση της Επιτροπής ότι «ο εκσυγχρονισμός και η απλοποίηση» και η «διοικητική συνεργασία και η πρόληψη της απάτης» αποτελούν ένα και μόνο θέμα και πρέπει να συμβαδίζουν.

5.4. Η ΟΚΕ εγκρίνει ευρέως το πρόγραμμα που ορίστηκε στα πλαίσια της νέας στρατηγικής για το 2000 και στο Πρόγραμμα Δράσης 2000/2001 της Επιτροπής.

5.5. Η ΟΚΕ συμφωνεί με την άποψη της πλειοψηφίας ότι ο μηχανισμός της ανάστροφης φορολόγησης πρέπει να επεκταθεί ή να καταστεί η γενική αρχή για τη φορολόγηση των υπηρεσιών. Επαναλαμβάνει την άποψή της ότι η κατάργηση του συστήματος τμηματικής καταβολής θα συμβάλει περισσότερο από οποιοδήποτε άλλο μέτρο στη μείωση του κόστους συμμόρφωσης των επιχειρήσεων χωρίς να παρέχονται μεγαλύτερες δυνατότητες απάτης.

Βρυξέλλες, 25 Απριλίου 2001.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι

στη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Νέα αξιολόγηση του προγράμματος που υποβλήθηκε το 1996

Χάραξη βιώσιμης στρατηγικής για τη βελτίωση του τρέχοντος καθεστώτος

Καταρχάς πρέπει να τονισθεί ότι η εσωτερική αγορά μπορεί να λειτουργήσει και θα λειτουργήσει καλύτερα με ένα σύστημα ΦΠΑ στηριγμένο στη φορολόγηση στο κράτος μέλος καταγωγής, τόσο διότι θα υπάρξει διοικητική απλούστευση (και, κατά συνέπεια, μείωση του κόστους για τις επιχειρήσεις) όσο και διότι θα είναι λιγότερο ευάλωτο έναντι της απάτης (οπότε θα διασφαλιζόταν καλύτερα η σταθερότητα των φορολογικών εσόδων). Εντούτοις, θα πρέπει επίσης να αναγνωριστεί ότι λόγω του τρέχοντος κλίματος και των τρεχουσών συνθηκών (ειδικότερα, το γεγονός ότι δεν συγκεντρώνονται οι προϋποθέσεις για την ταχεία προώθηση της προσέγγισης των φορολογικών συντελεστών και των νομοθεσιών, καθώς και η δυσκολία θέσπισης ενός πλήρως αξιόπιστου μηχανισμού ανακατανομής των εσόδων), δεν είναι βέβαιο ότι θα συντελεσθεί ουσιαστική πρόοδος προς την κατεύθυνση ενός τέτοιου καθεστώτος στο εγγύς μέλλον.

Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή δεν έχει καθόλου την πρόθεση να αμφισβητήσει την ιδέα ενός οριστικού καθεστώτος φορολόγησης στο κράτος μέλος καταγωγής των συναλλαγών που συνεπάγονται κατανάλωση στην Κοινότητα όπως ήταν ο μακροπρόθεσμος στόχος της Κοινότητας. Εντούτοις, για να βελτιωθεί η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς βραχυπρόθεσμα, ενδείκνυται να επανεξεταθεί το πρόγραμμα που είχε υποβάλει η Επιτροπή το 1996 και να καθορισθεί μια βιώσιμη στρατηγική που να προσανατολίζεται σε τέσσερις κύριους στόχους, δηλαδή στην απλοποίηση και στον εκσυγχρονισμό των υπαρχόντων κανόνων, την περισσότερο ομοιόμορφη εφαρμογή των τρεχουσών διατάξεων και τη νέα υλοποίηση της διοικητικής συνεργασίας.

Ο στόχος μιας τέτοιας επανεξέτασης είναι να δοθεί νέα ώθηση στους κόλπους του Συμβουλίου, ώστε να καταλήξει βραχυπρόθεσμα στις συγκεκριμένες και απαραίτητες βελτιώσεις του τρέχοντος συστήματος. Εντούτοις αυτό θα καταστεί φυσικά δυνατό μόνον εάν όλα τα κράτη μέλη προτίθενται να εξετάσουν την τροποποίηση του εθνικού τους συστήματος ΦΠΑ (και, ενδεχομένως, να αποδεχθούν τη μείωση του υψηλού αριθμού ειδικών καθεστώτων, επιλογών, παρεκκλίσεων κ.λπ. που υπάρχουν αυτή τη στιγμή) και εφόσον οι τροποποιήσεις θα βελτιώσουν γενικά τη λειτουργία του κοινού συστήματος ΦΠΑ. Επιπλέον, η διατήρηση σε ισχύ του μεταβατικού συστήματος ΦΠΑ συνεπάγεται ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει επίσης να αναγνωρίσουν την ανάγκη αύξησης των προσπαθειών για τον ενισχυμένο έλεγχο και τη διοικητική συνεργασία, ώστε να ασχοληθούν με τα προβλήματα που συνδέονται με την απάτη, όπως παρουσιάζονται στην έκθεση που υπέβαλε η Επιτροπή για τη διοικητική συνεργασία και τον έλεγχο του ΦΠΑ([1]). Πράγματι, το γεγονός ότι το μεταβατικό καθεστώς ΦΠΑ συνεπάγεται την κυκλοφορία αφορολόγητων αγαθών μεταξύ των κρατών μελών([2]) προξενεί αναπόφευκτα κινδύνους, ιδίως την «απάτη πολλαπλής συμμετοχής», για την αντιμετώπιση των οποίων απαιτούνται αυστηρά μέτρα. Εξαιτίας του γεγονότος αυτού, καθίσταται προφανές ότι «ο εκσυγχρονισμός και η απλούστευση» είναι αλληλένδετα με «τη διοικητική συνεργασία και την καταπολέμηση της απάτης» και ότι επιβάλλεται η παράλληλη δράση.

Η πρόοδος των προτάσεων που έχουν ήδη υποβληθεί στο Συμβούλιο: αδιαμφισβήτητη αναγκαιότητα

Τούτο φυσικά δε σημαίνει ότι δεν είναι απαραίτητο να εγκρίνει το Συμβούλιο τις προτάσεις που έχει ήδη υποβάλει η Επιτροπή με βάση το πρόγραμμα του 1996 και στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας για την απλούστευση της νομοθεσίας στον τομέα της εσωτερικής αγοράς (SLIM). Αντίθετα, οι προτάσεις αυτές είχαν ήδη σχεδιαστεί ακριβώς για να απλοποιήσουν, να εκσυγχρονίσουν, να ενισχύσουν και να διασφαλίσουν μια πλέον ομοιόμορφη εφαρμογή του υφιστάμενου καθεστώτος ΦΠΑ και αφορούν τομείς στους οποίους είναι οπωσδήποτε απαραίτητο να γίνουν βελτιώσεις σχετικά με την παρούσα κατάσταση.

([1]) 'Εκθεση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Τρίτη έκθεση για την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 218/92 του Συμβουλίου, της 27ης Ιανουαρίου 1992, σχετικά με την διοικητική συνεργασία στον τομέα των έμμεσων φόρων (ΦΠΑ), που έχει συνταχθεί κατ' εφαρμογή του άρθρου 14 και τέταρτη έκθεση για την είσπραξη και τον έλεγχο του ΦΠΑ, που έχει συνταχθεί κατ' εφαρμογή του άρθρου 12 του κανονισμού (ΕΟΚ, Ευρατόμ) αριθ. 1553/89 (COM(2000) 28 τελικό της 28.1.2000) http://europa.eu.int/comm/taxation/customs/french/publications/official doc/com/com fr.htm.

([2]) Το ενδοκοινοτικό εμπόριο απορροφά κάθε έτος περίπου 930 δισεκατομμύρια ευρώ: ο ΦΠΑ αντιπροσωπεύει το 15 έως 25 %, σύμφωνα με τα κράτη μέλη, δηλαδή περίπου 162,75 δισεκατομμύρια ευρώ. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Επιτροπής, η απάτη αντιπροσωπεύει το 5 % αυτού του ποσού, δηλαδή απώλεια φορολογικών εσόδων περίπου 8 δισεκατομμυρίων ευρώ κατ' έτος.

Συνεπώς ειδικότερα, οι προτάσεις που αφορούν το δικαίωμα έκπτωσης και την κατάργηση της προβλεπόμενης από την 8η οδηγία διαδικασίας (COM(98) 377 [1]) καθώς και τον καθορισμό του οφειλέτη του φόρου επί της προστιθεμένης αξίας (COM(98) 660 [2]) αποτελούν βασικές προτάσεις για την απλούστευση των υφιστάμενων διαδικασιών. Αφορούν τομείς, όπως οι δυσκολίες για την επιστροφή των φόρων από άλλα κράτη μέλη, καθώς και το κόστος και η πολυπλοκότητα της χρήσης των φορολογικών αντιπροσώπων, οι οποίοι χαρακτηρίστηκαν ως η κύρια πηγή προβλημάτων για τους επιχειρηματίες που έχουν δραστηριότητες σε άλλα κράτη μέλη, και ιδίως για τις ΜΜΕ που θίγονται άμεσα από το βάρος αυτών των διαδικασιών. Στο πλαίσιο της εξέτασής τους από το Συμβούλιο, οι προτάσεις αυτές θα επανεξεταστούν ωστόσο, για να εξασφαλιστεί ότι προβλέπουν πράγματι την τροποποίηση των υφιστάμενων διατάξεων.

Υπάρχουν δυο άλλες προτάσεις τις οποίες η Επιτροπή εξακολουθεί να θεωρεί σημαντικές, δηλαδή η πρόταση για την τροποποίηση του κανονισμού λειτουργίας της επιτροπής ΦΠΑ (COM(97) 325 [3]) και η πρόταση σχετικά με τη βελτίωση της λειτουργίας της αμοιβαίας συνδρομής σε θέματα είσπραξης οφειλών (COM(98) 364 [4]). 'Οσον αφορά την επιτροπή ΦΠΑ, είναι βέβαιο ότι πρόκειται για ένα σημαντικό όργανο για τη διασφάλιση της ενιαίας εφαρμογής των υφιστάμενων διατάξεων, αλλά, για να είναι αποτελεσματική, πρέπει να εξευρεθεί ένα μέσο που να της επιτρέπει τη συμμετοχή σε διαδικασία έγκρισης, από την Επιτροπή, δεσμευτικών αποφάσεων εκτέλεσης. 'Οσον αφορά την πρόταση σχετικά με την είσπραξη των οφειλών, αποτελεί ουσιαστικό στοιχείο ενίσχυσης της διοικητικής συνεργασίας και θα πρέπει να εγκριθεί το ταχύτερο δυνατόν. Θα αποτελούσε εξάλλου ένα άριστο συμπλήρωμα της κατάργησης της υποχρεωτικής φορολογικής εκπροσώπησης (πρόταση COM(98) 660 που αναφέρθηκε παραπάνω).

Νέα μέτρα που θα προβλεφθούν

Εκτός από τις προτάσεις αυτές που έχουν ήδη υποβληθεί στο Συμβούλιο, προβλέπεται να ληφθούν μέτρα, στο πλαίσιο μιας νέας στρατηγικής, σε ορισμένους τομείς για τους οποίους η τρέχουσα κοινοτική νομοθεσία δεν έχει ακόμη προσαρμοσθεί (όπως, για παράδειγμα, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες, το ηλεκτρονικό εμπόριο, κ.λπ.).

Το παράρτημα αναφέρει με λεπτομέρειες τους τομείς πιθανής δράσης. Ο κατάλογος αυτός δεν είναι κατά κανένα τρόπο περιοριστικός και ουδόλως αποκλείει να ληφθούν υπόψη νέες ανάγκες που ενδέχεται να εμφανιστούν στη συνέχεια. Με τον τρόπο αυτό, η Επιτροπή θα μεριμνά πάντα ώστε να τηρούνται οι διεθνείς υποχρεώσεις της 'Ενωσης καθώς και οι ενδεχόμενες συνέπειές τους στα θέματα ΦΠΑ.

---

(1) Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 77/388/ΕΟΚ όσον αφορά το καθεστώς του δικαιώματος προς έκπτωση του φόρου προστιθέμενης αξίας — και πρόταση κανονισμού (ΕΚ) του Συμβουλίου όσον αφορά τα μέτρα ελέγχου, τα μέτρα σχετικά με το σύστημα επιστροφής και τα μέτρα διοικητικής συνεργασίας που είναι αναγκαία για την εφαρμογή της οδηγίας 98/xxx/ΕΚ — Υποβλήθηκαν από την Επιτροπή στις 17 Ιουνίου 1998 (COM(98) 377 τελικό) (ΕΕ C 219 της 15.7.1998, σ. 16 και 20).

(2) Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τροποποίηση της οδηγίας 77/388/ΕΟΚ του Συμβουλίου όσον αφορά τον καθορισμό του οφειλέτη του φόρου προστιθέμενης αξίας — Υποβλήθηκε από την Επιτροπή στις 27 Νοεμβρίου 1998 (COM(98) 660 τελικό) (ΕΕ C 409 της 30.12.1998, σ. 10).

(3) Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 77/388/ΕΟΚ σχετικά με το κοινό σύστημα φόρου προστιθέμενης αξίας (επιτροπή φόρου προστιθέμενης αξίας) — Υποβλήθηκε από την Επιτροπή στις 26 Ιουνίου 1997 (COM(97) 325 τελικό) (ΕΕ C 278 της 13.9.1997, σ. 6).

(4) Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 76/308/ΕΟΚ του Συμβουλίου περί της αμοιβαίας συνδρομής για την είσπραξη απαιτήσεων που προκύπτουν από ενέργειες οι οποίες αποτελούν μέρος του συστήματος χρηματοδότησης του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, καθώς και από γεωργικές εισφορές και δασμούς, και σχετικά με τον φόρο προστιθέμενης αξίας και ορισμένους ειδικούς φόρους κατανάλωσης — Υποβλήθηκε από την Επιτροπή στις 26 Ιουνίου 1998 (COM(98) 364 τελικό) (ΕΕ C 269 της 28.8.1998, σ. 16) και (COM (1999) 183 τελικό) (ΕΕ C 179 της 24.6.1999, σ. 6).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II

στη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Το πρόγραμμα δράσης

Για να καταστεί γνωστή η γνώμη των κρατών μελών όσον αφορά τη διαδικασία αυτή, πραγματοποιήθηκε μια συνεδρίαση της «ομάδας φορολογικής πολιτικής» (TPG) στις 2 Μαρτίου 2000, προκειμένου να συζητηθεί η νέα προσέγγιση σε θέματα ΦΠΑ και να διαφανούν οι δυνατότητες περαιτέρω προόδου στο θέμα αυτό. Οι αντιπρόσωποι των κρατών μελών δέχτηκαν πολύ ευνοϊκά την προσέγγιση αυτή που βασίζεται στη λογική και τη βούληση να αντιμετωπισθούν χωρίς καθυστερήσεις οι δυσκολίες που συναντούν οι φορείς, ώστε να τους δοθεί, στο μέτρο του δυνατού, η κατάλληλη απάντηση που θα επιτρέψει να αποκομισθεί το μεγαλύτερο δυνατό όφελος από την εσωτερική αγορά.

Κατά την εφαρμογή αυτής της νέας στρατηγικής σε θέματα ΦΠΑ, η Επιτροπή επιθυμεί να καθορίσει στην παρούσα ανακοίνωση ένα πρόγραμμα δράσης με βάση τους τέσσερις παρακάτω στόχους: την απλούστευση και τον εκσυγχρονισμό των υπαρχόντων κανόνων, πλέον ομοιόμορφη εφαρμογή των τρεχουσών διατάξεων και νέα εφαρμογή της διοικητικής συνεργασίας.

Πρώτο στάδιο: 2000/2001 — έγκριση από το Συμβούλιο των προτάσεων που έχουν ήδη υποβληθεί

Πρέπει να υιοθετηθούν το συντομότερο δυνατόν, οι παρακάτω προτάσεις:

— τροποποίηση του κανονισμού λειτουργίας της επιτροπής ΦΠΑ (COM(97) 325)·

— βελτίωση της αμοιβαίας συνδρομής για την είσπραξη (COM(98) 364)·

— Πρόταση σχετικά με το δικαίωμα έκπτωσης και την 8η οδηγία (COM(98) 377)·

— Πρόταση σχετικά με τον οφειλέτη του φόρου (COM(98) 660).

Δεύτερο στάδιο: 2000/2001 — υποβολή από την Επιτροπή νέων προτάσεων

Η Επιτροπή έχει υποβάλει ή πρόκειται να υποβάλει, κατά τη διάρκεια του έτους, προτάσεις οδηγιών στους παρακάτω τομείς:

— φορολόγηση των ταχυδρομικών υπηρεσιών·

— ηλεκτρονικό εμπόριο·

— τιμολόγηση, συμπεριλαμβανομένης και της ηλεκτρονικής τιμολόγησης·

— αναθεώρηση των κανόνων για τη διοικητική συνεργασία και την αμοιβαία συνδρομή·

— καθορισμός του ελάχιστου κανονικού συντελεστή ΦΠΑ·

— η Επιτροπή θα υποβάλει επίσης έκθεση για το πεδίο εφαρμογής του μειωμένου συντελεστή.

Τρίτο στάδιο: 2001 — αξιολόγηση και καθορισμός των επόμενων προτεραιοτήτων

Οι επόμενες προτεραιότητες θα εξαρτηθούν κυρίως από την πρόοδο των εργασιών του Συμβουλίου για την έγκριση των προτάσεων που έχουν ήδη υποβληθεί. Προς το σκοπό αυτό, η Επιτροπή θα υποβάλει ενδιαμέσως, ήδη από τις αρχές του 2001, έκθεση και, αφού συζητήσει την έκθεση αυτή στο Συμβούλιο, θα καταρτίσει, στη βάση αυτή, το πρόγραμμα εργασίας της και θα καθορίσει τις προτεραιότητες για τα επόμενα στάδια, το πρώτο από τα οποία θα αφορά την περίοδο 2001/2002. Οι προτεραιότητες αυτές θα καθοριστούν με βάση τα αποτελέσματα της επανεξέτασης θεμάτων που περιλαμβάνονται στο παράρτημα, αφού ληφθούν υπόψη οι νέες ανάγκες που θα εμφανιστούν μεταγενέστερα. Τα επόμενα στάδια θα καθοριστούν σε συνάρτηση με την έγκριση από το Συμβούλιο των εν εξελίξει προτάσεων, ώστε να αποφευχθεί η συγκέντρωση πολλών προτάσεων εν αναμονή στο Συμβούλιο.

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνική Επιτροπής για την «Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 77/388/ΕΟΚ με στόχο την απλοποίηση, τον εκσυγχρονισμό και την εναρμόνιση των όρων που επιβάλλονται στην τιμολόγηση όσον αφορά τον φόρο προστιθέμενης αξίας»

(2001/C 193/13)

Στις 12 Ιανουαρίου 2001, και σύμφωνα με το άρθρο 262 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την ανωτέρω πρόταση.

Το τμήμα «Οικονομική και Νομισματική 'Ενωση, οικονομική και κοινωνική συνοχή», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΟΚΕ, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 9 Απριλίου 2001 με βάση εισηγητική έκθεση του κ. Walker.

Κατά την 381 σύνοδο ολομέλειας της 25ης και 26ης Απριλίου (συνεδρίαση της 26ης Απριλίου), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε ομόφωνα την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. **Εισαγωγή**

1.1. Τα τιμολόγια είναι από τα σημαντικότερα έγγραφα στις εμπορικές σχέσεις. Υπόκεινται σε διάφορους κανόνες λογιστικού, φορολογικού, εμπορικού ή και γλωσσικού ακόμη χαρακτήρα. Η νομοθεσία για τον ΦΠΑ αποτελεί τον πυρήνα πολλών από αυτούς τους κανόνες. Ταυτόχρονα, τα τιμολόγια συχνά είναι απαραίτητα για άλλους σκοπούς και ενδέχεται να είναι υποχρεωτικά ακόμη και όταν δεν περιλαμβάνουν ΦΠΑ.

1.1.1. Το κοινοτικό σύστημα ΦΠΑ βασίζεται στην υποχρέωση έκδοσης τιμολογίων. 'Ενα τιμολόγιο ΦΠΑ έχει τρεις λειτουργίες:

— περιέχει πληροφορίες σχετικά με το εφαρμοζόμενο καθεστώς ΦΠΑ,

— βοηθά τις φορολογικές αρχές στην άσκηση ελέγχου,

— επιτρέπει στους πελάτες να αποδείξουν, αν παραστεί ανάγκη, το δικαίωμα έκπτωσης.

1.1.1.1. Το τιμολόγιο καλύπτει επίσης μια ευρεία νομική έννοια η απαρχή της οποίας βρίσκεται στην εμπορική και φορολογικά νομοθεσία: επιτρέπει στα μέρη (στους φορολογούμενους και τις φορολογικές αρχές) να προσφεύγουν στη δικαιοσύνη εν απουσία έγγραφης σύμβασης.

1.2. Ωστόσο, οι κανόνες που διέπουν την τιμολόγηση διαφέρουν ευρέως από το ένα κράτος μέλος της 'Ενωσης στο άλλο. Δεν υπάρχει πάγια πρακτική που να υπαγορεύει πόσες και ποιες πληροφορίες πρέπει να περιέχονται στα τιμολόγια, ούτε έχει υιοθετηθεί από την ΕΕ κανένα κοινό νομικό πλαίσιο για την ηλεκτρονική τιμολόγηση και την αυτοτιμολόγηση. Κατά συνέπεια, οι νομοθεσίες των κρατών μελών για αυτά τα θέματα ποικίλλουν σημαντικά, από την πλήρη απαγόρευση έως τον μέγιστο βαθμό ευελιξίας.

1.3. Ως αποτέλεσμα αυτών των διαφορών, οι επιχειρηματίες βρίσκονται αντιμέτωποι με μια εξαιρετικά περίπλοκη νομική κατάσταση, με έκδηλη αδυναμία προσαρμογής στις τεχνολογικές εξελίξεις. Αυτή η έλλειψη εναρμόνισης αναφέρθηκε από τους εκπροσώπους τους ως εμπόδιο στην καλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς κατά τη δεύτερη φάση της πρωτοβουλίας SLIM [1]. Τα αποτελέσματα αυτών των διαβουλεύσεων περιέχονται στην έκθεση της Επιτροπής σχετικά με την πρωτοβουλία SLIM [2]. Η έκθεση αυτή, τα συμπεράσματα της οποίας εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο Εσωτερικής Αγοράς στις 27 Νοεμβρίου 1997, περιέχει τη δέσμευση «να μελετηθούν τα απαραίτητα στοιχεία για την κατάρτιση ενός τιμολογίου ΦΠΑ και τον καθορισμό των νομοθετικών και τεχνικών απαιτήσεων όσον αφορά την ηλεκτρονική τιμολόγηση».

1.4. Επίσης, στο πλαίσιο των εργασιών για την προσαρμογή του κοινοτικού συστήματος ΦΠΑ στις απαιτήσεις του ηλεκτρονικού εμπορίου, κατέστη σαφές ότι υφίσταται επιτακτική ανάγκη να επιτραπεί ευρέως και χωρίς άσκοπους περιορισμούς η ευρεία χρήση της ηλεκτρονικής τιμολόγησης. Τον Ιούνιο του 1998, το Συμβούλιο Ecofin υπογράμμισε τη σπουδαιότητα της δημιουργίας ενός νομοθετικού πλαισίου για τη χρήση της ηλεκτρονικής τιμολόγησης, εξασφαλίζοντας ωστόσο τη δυνατότητα των φορολογικών αρχών να ασκούν αποτελεσματικούς ελέγχους. Στα τέλη Δεκεμβρίου του 1998, η Επιτροπή ανέθεσε στην εταιρεία PriceWaterhouseCoopers μια μελέτη σχετικά με τους όρους που επιβάλλονται σήμερα στην τιμολόγηση όσον αφορά τον ΦΠΑ.

1.4.1. Η τελική έκθεση αυτής της μελέτης διαβιβάσθηκε στην Επιτροπή τον Αύγουστο του 1999. Κατέληγε στα εξής συμπεράσματα:

— η ηλεκτρονική τιμολόγηση θα πρέπει να προβλέπεται ρητά από την κοινοτική νομοθεσία και να επιτρέπεται ακόμη και μεταξύ εμπορικών εταίρων από διαφορετικά κράτη μέλη,

— οι όροι που θα επιβληθούν στην πρακτική αυτή θα πρέπει να είναι ουδέτεροι όσον αφορά τη χρησιμοποιούμενη τεχνολογία και να λαμβάνουν υπόψη τις εργασίες που έχουν ήδη διενεργηθεί στον τομέα των ηλεκτρονικών υπογραφών,

— δεν θα πρέπει να απαιτείται προηγούμενη άδεια ή κοινοποίηση και μόνο εκ των υστέρων έλεγχοι θα μπορούν να διενεργούνται από τις αρχές και να οδηγούν, αν είναι αναγκαίο, σε απαγόρευση,

— η αποθήκευση των τιμολογίων με τη χρήση ηλεκτρονικών μέσων πρέπει να επιτρέπεται με παρεμφερείς όρους,

[1] Απλοποίηση της νομοθεσίας για την εσωτερική αγορά.
[2] COM(97) 618 τελικό, 24.11.1997.

— θα πρέπει να προσδιορισθούν ελάχιστες προϋποθέσεις προκειμένου να διασφαλισθεί ότι οι διαδικασίες αυτές παρέχουν στις φορολογικές αρχές το ίδιο επίπεδο ασφάλειας με τις παραδοσιακές μεθόδους.

1.4.2. Η έκθεση καταλήγει επίσης στο συμπέρασμα ότι η κοινοτική νομοθεσία θα πρέπει να προβλέπει έναν εναρμονισμένο υποχρεωτικό κατάλογο των ενδείξεων που πρέπει να αναφέρονται σε κάθε τιμολόγιο. Ακόμη, συνιστά να υιοθετηθεί μια αρκετά ελαστική προσέγγιση όσον αφορά τα νομίσματα και τις γλώσσες που μπορούν να χρησιμοποιούνται.

1.4.3. Αφού μελέτησε σε βάθος αυτά τα συμπεράσματα και τα συζήτησε τόσο με τους επιχειρηματίες όσο και με τις εθνικές αρχές, η Επιτροπή αποφάσισε να προτείνει την τροποποίηση της παραγράφου 3 του άρθρου 22 της έκτης οδηγίας ΦΠΑ, που αφορά την υποχρέωση έκδοσης τιμολογίων, με στόχο, αφενός, την εναρμόνιση των κανόνων σχετικά με τις υποχρεωτικές ενδείξεις στα τιμολόγια και, αφετέρου, τη δημιουργία ενός κοινοτικού νομοθετικού πλαισίου για την ηλεκτρονική τιμολόγηση και την αυτοτιμολόγηση. Και στους δύο αυτούς τομείς, η Επιτροπή προσπάθησε να εξισορροπήσει την ανάγκη απλοποίησης των υποχρεώσεων των επιχειρηματιών με τις θεμιτές ανάγκες των διοικήσεων όσον αφορά τον φορολογικό έλεγχο.

1.5. Η πρωτοβουλία της Επιτροπής δεν είναι η μόνη που εξετάζει τις απαιτήσεις τιμολόγησης. Στον ΟΟΣΑ έχουν αναληφθεί εργασίες για απλουστεύσεις που θα διευκολύνουν τις εξελίξεις στο ηλεκτρονικό εμπόριο. Επιπροσθέτως, Αμερικανοί, Ευρωπαίοι και Ιάπωνες βιομήχανοι αυτοκινήτων, οι προμηθευτές τους και εμπειρογνώμονες της Ηλεκτρονικής Ανταλλαγής Δεδομένων (EDI) κατήρτισαν πέρυσι ένα «σχέδιο Παγκόσμιου Τιμολογίου» με στόχο την ανάπτυξη ενός εναρμονισμένου ηλεκτρονικού τιμολογίου που θα αποτελέσει πρότυπο για παγκόσμια χρήση στην αυτοκινητοβιομηχανία.

2. **Οι ισχύουσες διατάξεις της έκτης οδηγίας**

2.1. *Η υποχρέωση έκδοσης τιμολογίων*

2.1.1. Οι ισχύουσες διατάξεις της έκτης οδηγίας που αφορούν την υποχρέωση έκδοσης τιμολογίων (άρθρο 22, παράγραφος 3) δεν έχουν αποτελέσει αντικείμενο επαρκούς επεξεργασίας και αφήνουν στα κράτη μέλη μεγάλο περιθώριο ερμηνείας. Ωστόσο, η παράγραφος αυτή καταρτίσθηκε σε μια εποχή κατά την οποία το τιμολόγιο εκδιδόταν μόνο σε χαρτί και η έννοια της ηλεκτρονικής τιμολόγησης ήταν εντελώς άγνωστη. Εξάλλου, οι υποχρεώσεις που επιβάλλονται στην τιμολόγηση βασίζονται αποκλειστικά στην έννοια του τιμολογίου σε χαρτί και δεν είναι δυνατόν να μεταφερθούν ευχερώς σε ένα ηλεκτρονικό τιμολόγιο. Έτσι, για παράδειγμα, η υποχρέωση διατήρησης αντιγράφου των εγγράφων είναι δύσκολο να μεταφερθεί σε τιμολόγια που εκδίδονται με ηλεκτρονικό μέσο.

2.1.2. Ενώ η παράγραφος 3 του άρθρου 22 αναφέρει αρχικά ότι κάθε υποκείμενος στο φόρο υποχρεούται να εκδίδει ο ίδιος το τιμολόγιο, στο σημείο γ) προβλέπει ότι «τα κράτη μέλη καθορίζουν τα κριτήρια σύμφωνα με τα οποία ένα έγγραφο δύναται να θεωρηθεί ότι επέχει θέση τιμολογίου». Η διάταξη αυτή μπορεί μόνο να ερμηνευθεί ως δυνατότητα να θεωρείται έγκυρο και το τιμολόγιο που έχει εκδοθεί από τρίτο ή από τον πελάτη, ερμηνεία που έχει επιβεβαιωθεί και από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο [1].

2.1.3. Οι πρακτικές αυτές είναι πολύ κοινές και εφαρμόζονται εδώ και πολύν καιρό. Η υπεργολαβία των εργασιών τιμολόγησης αποτελεί καθιερωμένη πρακτική σε όλες σχεδόν τις ευρωπαϊκές χώρες, παρότι δεν προβλέπεται ρητά στην κοινοτική νομοθεσία. Για το λόγο αυτό είναι σκόπιμο να αξιοποιηθεί η ευκαιρία που παρέχει η παρούσα οδηγία για να διευκρινιστεί περαιτέρω αυτό το σημείο.

2.1.4. Η αυτοτιμολόγηση συνιστά επίσης κοινή πρακτική σε διάφορους τομείς, για παράδειγμα όταν ο πελάτης κρατά τα αγαθά ως παρακαταθήκη. Η πρακτική αυτή παρουσιάζει σημαντικό οικονομικό ενδιαφέρον και θα ήταν επομένως επιζήμιο να απαγορευθεί σε κοινοτική κλίμακα, ιδίως δεδομένου ότι δεν φαίνεται να προξενεί κανένα σημαντικό κίνδυνο φορολογικής απάτης. Συνεπώς, η Επιτροπή θεωρεί ότι είναι σκόπιμο να θεσπισθούν κοινοί μηχανισμοί για την προσφυγή, υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις, στην πρακτική της αυτοτιμολόγησης.

2.1.5. Η έκτη οδηγία ΦΠΑ προβλέπει ότι κάθε υποκείμενος στο φόρο οφείλει να εκδίδει τιμολόγιο για κάθε παράδοση αγαθών ή παροχή υπηρεσιών προς άλλον υποκείμενο στο φόρο ή προς μη υποκείμενο στο φόρο νομικό πρόσωπο. Δεν υπάρχει υποχρέωση έκδοσης τιμολογίου προς μη υποκείμενα στο φόρο πρόσωπα, παρά μόνο για την παράδοση νέων μεταφορικών μέσων (άρθρο 28γ Α) ή σε ορισμένες περιπτώσεις πώλησης εξ αποστάσεως (άρθρο 28β Β)(1). Ωστόσο, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να προβλέπουν, βάσει άλλων νομοθεσιών, άλλες περιπτώσεις για τις οποίες είναι υποχρεωτική η έκδοση τιμολογίου. Η Επιτροπή δεν θεωρεί σκόπιμο να τροποποιήσει αυτές τις διατάξεις στο παρόν στάδιο, διότι δεν γνωρίζει να έχουν δημιουργήσει κανένα σοβαρό πρόβλημα.

2.2. *Το περιεχόμενο των τιμολογίων*

2.2.1. Η παράγραφος 3 του άρθρου 22 καθορίζει απλώς έναν μη περιοριστικό κατάλογο των ενδείξεων που πρέπει να αναγράφονται σε ένα τιμολόγιο. Τα κράτη μέλη δύνανται ενδεχομένως να διευρύνουν αυτόν τον κατάλογο προσθέτοντας και άλλα στοιχεία που κρίνουν χρήσιμα, υπό τον όρο της τήρησης της αρχής της αναλογικότητας (απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου της 14ης Ιουλίου 1988 — συνεκδικασθείσες υποθέσεις 123 και 330/87).

2.2.2. Στην πράξη, υπάρχουν τεράστιες διαφορές μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά τις υποχρεωτικές ενδείξεις, οι οποίες δημιουργούν πολλά προβλήματα στους επιχειρηματίες που ασκούν δραστηριότητες σε περισσότερα από ένα κράτη μέλη.

---

[1] Απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 1997: «Finanzamt Osnabrück—Land v Bernarhrd Langhorst».

2.3. *Ηλεκτρονική τιμολόγηση*

2.3.1. Η έννοια της ηλεκτρονικής τιμολόγησης αυτή καθαυτή απουσιάζει εντελώς από την έκτη οδηγία ΦΠΑ. Ωστόσο, το σημείο γ) του άρθρου 22 παράγραφος 3 επιτρέπει, αλλά δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη την αποδοχή αυτού του είδους του τιμολογίου. Το αποτέλεσμα είναι όχι μόνο η ελευθερία των κρατών μελών να επιτρέψουν ή να απαγορεύσουν αυτήν την πρακτική, αλλά και η τεράστια ποικιλία όρων υπό τους οποίους είναι δυνατόν να εφαρμοσθεί το σχετικό πλαίσιο.

2.3.2. Η έλλειψη εναρμόνισης των όρων που διέπουν την ηλεκτρονική τιμολόγηση αποτελεί σημαντικό εμπόδιο για τη χρησιμοποίηση αυτής της πρακτικής σε ευρεία κλίμακα και, ιδιαίτερα, σε ορισμένες μεγάλες επιχειρήσεις που ενδέχεται να επιθυμούν να αναθέσουν όλες τις εργασίες τιμολόγησης σε μία μόνο από τις θυγατρικές τους (ή σε τρίτο πρόσωπο) που ενεργεί για λογαριασμό όλων των υποκαταστημάτων τους, τα οποία βρίσκονται σε διάφορα κράτη μέλη και, συνεπώς, υπόκεινται σε διαφορετικές νομοθεσίες.

2.3.3. Παράλληλα, οι πρόσφατες τεχνολογικές εξελίξεις κατέστησαν επιτακτική την ανάγκη δημιουργίας ενός κοινού νομοθετικού πλαισίου για την ηλεκτρονική τιμολόγηση. Η ηλεκτρονική τιμολόγηση, η οποία αποτελούσε για πολύν καιρό την εξαίρεση, πρόκειται να καταστεί κανόνας, ιδίως δεδομένου ότι η χρησιμοποίησή της συμβάλλει σε σημαντική μείωση του κόστους. Στη μελέτη που διενεργήθηκε για λογαριασμό της Επιτροπής υπογραμμίζεται ότι το κόστος ενός ηλεκτρονικού τιμολογίου κυμαίνεται από 0,28 έως 0,47 ευρώ έναντι του κόστους του παραδοσιακού τιμολογίου από 1,13 έως 1,65 ευρώ.

2.3.4. Θα πρέπει να τονιστεί ότι η επανάσταση αυτή στις εμπορικές πρακτικές δεν συνιστά σε καμία περίπτωση απειλή για τις φορολογικές αρχές.

2.3.4.1. Αντίθετα, εφόσον παραμείνει υπό έλεγχο, αναμένεται να επιφέρει αύξηση της αποτελεσματικότητας του φορολογικού ελέγχου. Χάρη στο νέο λογισμικό φορολογικού ελέγχου που διατίθεται σήμερα στην αγορά, καθίσταται ευκολότερη και ταχύτερη η επαλήθευση των ηλεκτρονικών τιμολογίων σε σχέση με τους ογκώδεις φακέλους των τιμολογίων σε χαρτί.

2.4. *Αποθήκευση των τιμολογίων*

2.4.1. Σύμφωνα με την έκτη οδηγία ΦΠΑ, οι επιχειρηματίες υποχρεούνται να κρατούν αντίγραφο όλων των εγγράφων που εκδίδουν. 'Ομως η υποχρέωση αυτή δεν έχει πλέον νόημα στο πλαίσιο του συστήματος ηλεκτρονικής τιμολόγησης. Θα πρέπει, συνεπώς, να εκσυγχρονισθεί, λαμβάνοντας τη μορφή μιας γενικότερης υποχρέωσης αποθήκευσης των πληροφοριακών στοιχείων, ανεξαρτήτως της χρησιμοποιούμενης μεθόδου.

3. **Οι προτάσεις της Επιτροπής**

3.1. *Η υποχρέωση έκδοσης τιμολογίου (άρθρο 22, παράγραφος 3, στοιχείο α))*

3.1.1. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι τα κριτήρια που καθορίζουν σε κοινοτικό επίπεδο σε ποιες περιπτώσεις είναι υποχρεωτική η έκδοση τιμολογίου παραμένουν αμετάβλητα. 'Οσον αφορά τον ΦΠΑ, οι περιπτώσεις που προβλέπονται από την έκτη οδηγία είναι επαρκείς, αν και δεν αποκλείεται άλλοι νόμοι να επιβάλλουν την υποχρέωση κατάρτισης τιμολογίου ή εγγράφου που επέχει θέση τιμολογίου για άλλους σκοπούς.

3.1.1.1. Οι όροι που προβλέπονται από την κοινοτική νομοθεσία όσον αφορά την έκδοση τιμολογίου εφαρμόζονται μόνο στις περιπτώσεις εκείνες για τις οποίες η κοινοτική νομοθεσία προβλέπει την υποχρέωση έκδοσης τιμολογίου για λόγους ΦΠΑ. Σε άλλες περιπτώσεις, εναπόκειται στα ίδια τα κράτη μέλη να θεσπίσουν τους σχετικούς όρους.

3.1.2. Από την άλλη πλευρά, θεσπίζεται ρητά το δικαίωμα ανάθεσης της υποχρέωσης έκδοσης τιμολογίου σε τρίτο πρόσωπο (υπεργολαβία) ή στον πελάτη (αυτοτιμολόγηση). Συνεπώς, ο υποκείμενος στο φόρο που πραγματοποιεί τη συναλλαγή είναι απλώς ο μόνος υπεύθυνος για την εξασφάλιση της έκδοσης των τιμολογίων και της συμμόρφωσής τους με όλες τις νομικές απαιτήσεις, χωρίς να είναι υποχρεωμένος, με τη στενή έννοια της λέξης, να τα εκδίδει ο ίδιος.

3.1.3. Στην περίπτωση της αυτοτιμολόγησης, είναι δυνατόν να επιβληθούν ενδεχομένως και άλλοι όροι από τα κράτη μέλη, προκειμένου να εξασφαλισθεί ο αποτελεσματικός έλεγχος. Οι όροι αυτοί δεν θα πρέπει να εισάγουν διακρίσεις εις βάρος των πελατών που είναι εγκατεστημένοι σε άλλο κράτος μέλος και δεν θα είναι, συνεπώς, δυνατή η επιβολή πιο περιοριστικών όρων στη διασυνοριακή αυτοτιμολόγηση από ό,τι στην αυτοτιμολόγηση στο εσωτερικό ενός κράτους μέλους.

3.1.3.1. Εντούτοις, στην περίπτωση που ο τρίτος ή ο πελάτης που εκδίδει το τιμολόγιο για λογαριασμό του υποκείμενου στο φόρο είναι εγκατεστημένος σε τρίτη χώρα με την οποία δεν υφίσταται νομικό πλαίσιο αμοιβαίας συνδρομής, είναι δυνατόν να δικαιολογηθεί η πρόβλεψη αυστηρότερων όρων και η δυνατότητα των κρατών μελών να τους επιβάλουν.

3.1.4. Η πρόταση παρέχει μια σαφή βάση για την περιοδική τιμολόγηση και την αποστολή πιστωτικών και χρεωστικών σημειωμάτων. 'Οσον αφορά τα πιστωτικά και τα χρεωστικά σημειώματα, η Επιτροπή προτείνει την πλήρη εξομοίωσή τους με τα τιμολόγια στα οποία αναφέρονται. Συνεπώς, ισχύουν για αυτά, με τις αναγκαίες προσαρμογές, όλες οι διατάξεις της παραγράφου 3.

3.2. *Το περιεχόμενο των τιμολογίων (άρθρο 22, παράγραφος 3, στοιχείο β))*

3.2.1. Η Επιτροπή θεωρεί ότι έχει καταστεί πλέον αναγκαία η εναρμόνιση των ενδείξεων που πρέπει να αναγράφονται στα τιμολόγια, γι' αυτό και κατήρτισε έναν κατάλογο με τις ενδείξεις που μπορούν να ζητούνται. Ο κατάλογος αυτός, αντίθετα από τους προηγούμενους, είναι εξαντλητικός και, ως εκ τούτου, οι φορολογικές διοικήσεις δεν θα έχουν τη δυνατότητα να επιβάλλουν άλλες ενδείξεις για τους σκοπούς του ΦΠΑ.

3.2.2. Ο κατάλογος που προτείνει η Επιτροπή περιλαμβάνει δώδεκα γενικές ενδείξεις:

— την ημερομηνία έκδοσης του τιμολογίου,

— έναν ιδιαίτερο αριθμό,

— τον αριθμό εγγραφής στον ΦΠΑ, που προβλέπεται στην παράγραφο 1, στοιχείο γ), του υποκείμενου στο φόρο και, εάν συντρέχει περίπτωση, του πελάτη του,

— πλήρες ονοματεπώνυμο και διεύθυνση του υποκείμενου στο φόρο και του πελάτη του,

— περιγραφή των αγαθών ή των υπηρεσιών,

— την ποσότητα των παραδιδόμενων αγαθών ή, εάν συντρέχει περίπτωση, των παρεχομένων υπηρεσιών,

— τον τόπο (δηλ. τη χώρα) παράδοσης των αγαθών ή παροχής των υπηρεσιών,

— την ημερομηνία παράδοσης των αγαθών ή παροχής των υπηρεσιών,

— τη φορολογητέα βάση για κάθε συντελεστή,

— τον ισχύοντα συντελεστή ή συντελεστές,

— το ποσό του οφειλόμενου φόρου,

— το συνολικό πληρωτέο ποσό.

Περιλαμβάνει επίσης τα ακόλουθα στοιχεία υπό προϋποθέσεις:

— σε περίπτωση απαλλαγής, αναφορά στη διάταξη της παρούσας οδηγίας που δικαιολογεί αυτήν την απαλλαγή,

— σε περίπτωση παράδοσης νέων μεταφορικών μέσων, τα δεδομένα που απαριθμούνται στο άρθρο 28α, παράγραφος 2,

— σε περίπτωση εφαρμογής του καθεστώτος του περιθωρίου κέρδους, αναφορά στα άρθρα 26 ή 26α,

— σε περίπτωση εφαρμογής των διατάξεων που προβλέπονται στο άρθρο 28γ, τίτλος Ε, σημείο 3, ρητή αναφορά στις διατάξεις αυτές, καθώς και τον αριθμό εγγραφής στον ΦΠΑ βάσει του οποίου ο υποκείμενος στο φόρο διεξήγαγε την ενδοκοινοτική αγορά και τη μετέπειτα παράδοση των αγαθών και τον αριθμό με τον οποίο ο αποδέκτης αυτής της παράδοσης αγαθών έχει εγγραφεί στον ΦΠΑ.

3.2.3. Ο κατάλογος αυτός των ενδείξεων είναι υποχρεωτικός για τους καταχωρημένους επιχειρηματίες σε όλα τα κράτη μέλη και καμία άλλη ένδειξη δεν είναι υποχρεωτική (για τους σκοπούς του ΦΠΑ). Φυσικά, οι επιχειρηματίες είναι ελεύθεροι να προσθέσουν όποιες άλλες ενδείξεις επιθυμούν. Επίσης, παρέχεται στα κράτη μέλη η δυνατότητα διαγραφής μίας ή περισσότερων υποχρεωτικών ενδείξεων στην περίπτωση τιμολογίων για ασήμαντα ποσά ή σε άλλες περιπτώσεις που θα αποφασίσουν τα ίδια, υπό τον όρο ότι μπορούν να αφαιρέσουν ενδείξεις, αλλά όχι να προσθέσουν. Οι διατάξεις αυτές αφορούν μόνο συναλλαγές που διεξάγονται εντός της δικαιοδοσίας ενός κράτους μέλους και δεν εφαρμόζονται στις διασυνοριακές συναλλαγές στο εσωτερικό της Κοινότητας.

3.2.3.1. Είναι, επίσης, σκόπιμο να υπενθυμισθεί ότι τα κράτη μέλη έχουν πάντα τη δυνατότητα, δυνάμει των διατάξεων που προβλέπονται στο άρθρο 22, παράγραφος 9, στοιχείο α) και στο άρθρο 25, παράγραφος 4, να θεσπίσουν δικά τους μέτρα απλοποίησης. Οι διατάξεις αυτές παρέχουν στα κράτη μέλη τη δυνατότητα κατάργησης ορισμένων υποχρεωτικών ενδείξεων όταν ο υποκείμενος στο φόρο εκτελεί συναλλαγές που απαλλάσσονται του φόρου δυνάμει των άρθρων 13 και 15, όταν απολαύει του ειδικού καθεστώτος για τις μικρές επιχειρήσεις, όταν είναι κατ' αποκοπή φορολογούμενος γεωργός ή όταν δεν εκτελεί καμία ενδοκοινοτική συναλλαγή. Οι δυνατότητες αυτές διατηρούνται ως έχουν.

3.2.4. Η πρόταση προβλέπει επίσης ρητά ότι κατά την ταυτόχρονη αποστολή τιμολογίων κατά παρτίδες στον ίδιο αποδέκτη, οι απαιτούμενες ενδείξεις μπορούν να αναφερθούν μόνο μια φορά, εφόσον είναι κοινές σε όλα τα τιμολόγια της παρτίδας. Επίσης, δεν επιτρέπεται στα κράτη μέλη να επιβάλλουν όρους όσον αφορά την υπογραφή των τιμολογίων, εκτός εάν η μοναδική τους σκοπιμότητα είναι η εγγύηση της τεχνικής ασφάλειας της ηλεκτρονικής τιμολόγησης.

3.2.5. Η Επιτροπή δεν θεωρεί ότι μπορούν να προκληθούν προβλήματα από τη δυνατότητα των επιχειρηματιών να εκδίδουν τιμολόγια σε οποιοδήποτε νόμισμα, εθνικό ή κοινοτικό, υπό την προϋπόθεση βέβαια ότι το ποσό του ΦΠΑ θα μετατρέπεται στο εθνικό νόμισμα εφαρμόζοντας τις μεθόδους μετατροπής που προβλέπονται στο άρθρο 11Γ, παράγραφος 2. 'Οσον αφορά το θέμα της γλώσσας, η Επιτροπή εφάρμοσε την αρχή της επικουρικότητας, αφήνοντας τα κράτη μέλη ελεύθερα να αποφασίσουν τα ίδια τις επιτρεπτές γλώσσες, υπό την προϋπόθεση ότι οι όροι που θα επιβάλουν θα ισχύουν μόνο για τα τιμολόγια που εκδίδουν οι επιχειρηματίες υπό τη δικαιοδοσία τους και όχι για τα τιμολόγια που λαμβάνουν.

3.3. *Ηλεκτρονική τιμολόγηση (άρθρο 22, παράγραφος 3, στοιχείο γ))*

3.3.1. Το άρθρο 22, παράγραφος 3, στοιχείο γ) θεσπίζει τη γενική αρχή ότι τα τιμολόγια μπορούν να εκδίδονται με οποιοδήποτε μέσο, είτε υλικό είτε, υπό τον όρο της προηγούμενης ειδοποίησης του πελάτη πριν από την πραγματοποίηση της συναλλαγής, ηλεκτρονικό, ούτως ώστε να εξασφαλιστεί η μέγιστη δυνατή ουδετερότητα. Η Επιτροπή πιστεύει ότι μόνο με την αποδοχή μιας τέτοιας γενικής αρχής, που δεν περιορίζεται από κανένα κατάλογο αποδεκτών τεχνολογιών ή μεθόδων, θα είναι δυνατό να δημιουργηθεί ένα τεχνολογικά ουδέτερο και συνεπώς διαχρονικό νομικό πλαίσιο.

3.3.2. Η Επιτροπή δέχεται ότι ένα σύστημα προηγούμενης έγκρισης ενδεχομένως να είναι αναγκαίο κατά τα πρώτα στάδια ανάπτυξης της ηλεκτρονικής τιμολόγησης, αλλά ακόμα και αυτό θα μπορούσε και θα έπρεπε να καταργηθεί σταδιακά, καθώς οι διοικήσεις των κρατών μελών θα αποκτούν περισσότερη πείρα. Προτείνει, συνεπώς, να παρασχεθεί στα κράτη μέλη η δυνατότητα να απαιτούν προηγούμενη έγκριση μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 2005, υπό την προϋπόθεση ότι δεν θα αποβεί εμπόδιο και ότι οι φορολογικές διοικήσεις δεν θα έχουν σε καμία περίπτωση δικαίωμα εκ των προτέρων απόρριψης ή επιβολής ανασταλτικής προθεσμίας στο πλαίσιο αυτού του συστήματος.

3.3.3. Το προτεινόμενο νομικό πλαίσιο συνίσταται σε ορισμένες ουσιαστικές προϋποθέσεις που αποσκοπούν στην εγγύηση της τεχνικής ασφάλειας της ηλεκτρονικής τιμολόγησης και στην προστασία των συμφερόντων τόσο των φορολογικών διοικήσεων όσο και των επιχειρηματιών που έχουν επίγνωση της ανάγκης ασφαλών ηλεκτρονικών τιμολογίων. Οι προϋποθέσεις αυτές είναι:

— η εγγύηση της γνησιότητας της προέλευσης του τιμολογίου και

— η εγγύηση της ακεραιότητας του περιεχομένου του τιμολογίου.

3.3.3.1. Για την ικανοποίηση των δύο αυτών προϋποθέσεων, κάθε ηλεκτρονικό τιμολόγιο πρέπει να αποτελεί αντικείμενο προηγμένης ηλεκτρονικής υπογραφής κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 2 της οδηγίας 1999/93/ΕΚ σχετικά με το κοινοτικό πλαίσιο για τις ηλεκτρονικές υπογραφές. Σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 2 της εν λόγω οδηγίας, προηγμένη ηλεκτρονική υπογραφή είναι η ηλεκτρονική υπογραφή που ανταποκρίνεται στις εξής απαιτήσεις:

— συνδέεται μονοσήμαντα με τον υπογράφοντα,

— είναι ικανή να αναγνωρίσει τον υπογράφοντα,

— δημιουργείται με μέσα τα οποία ο υπογράφων μπορεί να διατηρήσει υπό τον αποκλειστικό του έλεγχο και

— συνδέεται με τα δεδομένα στα οποία αναφέρεται κατά τρόπον ώστε να μπορεί να εντοπισθεί οποιαδήποτε επακόλουθη αλλοίωση των εν λόγω δεδομένων.

3.3.3.2. Στην περίπτωση διαβίβασης τιμολογίων με ηλεκτρονικά μέσα από τρίτη χώρα με την οποία δεν υφίσταται νομικό πλαίσιο αμοιβαίας συνδρομής, τα κράτη μέλη θα έχουν τη δυνατότητα να επιβάλλουν πρόσθετους όρους για την αποδοχή αυτών των τιμολογίων για τους σκοπούς του ΦΠΑ.

3.3.3.3. Οι επιχειρηματίες που το επιθυμούν θα έχουν ακόμη το δικαίωμα να επιβάλλουν στον εαυτό τους αυστηρότερους όρους. Θα έχουν επίσης τη δυνατότητα να προωθήσουν περαιτέρω την κατοχύρωση της ασφάλειας του περιεχομένου του μηνυμάτων με τη χρήση τεχνικών κρυπτοθέτησης. Η Επιτροπή δεν πιστεύει ότι η χρήση οποιασδήποτε από τις δύο αυτές πρακτικές πρέπει να καταστεί υποχρεωτική.

3.4. *Αποθήκευση των τιμολογίων (άρθρο 22, παράγραφος 3, στοιχείο δ))*

3.4.1. Η έννοια της υποχρέωσης «τήρησης αντιγράφου» αντικαθίσταται από τη γενικότερη υποχρέωση «αποθήκευσης» των τιμολογίων που εκδίδονται και παραλαμβάνονται, η οποία είναι πιο κατάλληλη για την τεχνολογία της ηλεκτρονικής τιμολόγησης. Το χρονικό διάστημα κατά το οποίο η φύλαξη των εγγράφων είναι υποχρεωτική επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών. 'Οταν τα τιμολόγια αποθηκεύονται σε χώρα διαφορετική από εκείνη όπου είναι εγγεγραμμένος ο επιχειρηματίας, εφαρμόζεται η νομοθεσία του κράτους μέλους όπου είναι εγγεγραμμένος ο υποκείμενος στο φόρο.

3.4.1.1. Η Επιτροπή θεωρεί ότι εναπόκειται στους ίδιους τους επιχειρηματίες να καθορίσουν τον τόπο φύλαξης των τιμολογίων· ο τόπος αυτός ενδεχομένως να βρίσκεται εκτός της εθνικής επικράτειας. Ωστόσο, η ελευθερία αυτή περιορίζεται από τις ακόλουθες δυο προϋποθέσεις:

— οι επιχειρηματίες πρέπει να έχουν ανά πάσα στιγμή άμεση πρόσβαση από τις εγκαταστάσεις τους σε όλες τις πληροφορίες που περιέχονται στο τιμολόγιο, έτσι ώστε να είναι σε θέση να απαντούν στις αιτήσεις για παροχή πληροφοριών που ενδέχεται να τους απευθύνουν οι φορολογικές αρχές των χωρών τους,

— θα πρέπει να εξασφαλίζεται η ακεραιότητα και το ευανάγνωστο αυτών των δεδομένων καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου αποθήκευσης.

3.4.1.2. Τα τιμολόγια αυτά θα πρέπει να αποθηκεύονται σε ηλεκτρονική μορφή και συγχρόνως θα πρέπει να αποθηκεύεται και η ηλεκτρονική υπογραφή που τα συνοδεύει.

3.4.2. Στην περίπτωση που το μέσο στο οποίο είναι αποθηκευμένες οι πληροφορίες βρίσκεται σε τρίτη χώρα με την οποία δεν υφίσταται νομικό πλαίσιο αμοιβαίας συνδρομής, τα κράτη μέλη θα έχουν τη δυνατότητα να επιβάλλουν όποιους πρόσθετους όρους θεωρούν αναγκαίους.

3.5. *'Αρθρο 1, σημείο 2)*

3.5.1. Σύμφωνα με το άρθρο 22, παράγραφος 8, τα κράτη μέλη έχουν την ευχέρεια να θεσπίζουν και άλλες υποχρεώσεις, τις οποίες κρίνουν αναγκαίες για την εξασφάλιση της είσπραξης του ορθού ποσού του φόρου και την αποτροπή της απάτης. Η Επιτροπή προτείνει να τροποποιηθεί αυτή η παράγραφος, προκειμένου να καταστεί σαφές ότι δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την επιβολή πρόσθετων υποχρεώσεων στη διαδικασία της τιμολόγησης, δεδομένου ότι οι σχετικές υποχρεώσεις έχουν πλέον εναρμονισθεί.

4. **Παρατηρήσεις**

4.1. Η ΟΚΕ επικροτεί την πρόταση εκσυγχρονισμού της κοινοτικής νομοθεσίας με την αναγνώριση του δικαιώματος των επιχειρηματιών να εκδίδουν τιμολόγια με ηλεκτρονικά μέσα και συμφωνεί με την έννοια της εναρμόνισης των περιεχομένων των τιμολογίων.

4.2. Η ΟΚΕ υποστήριζε ανέκαθεν τους σκοπούς και τους στόχους της πρωτοβουλίας SLIM και, συνεπώς, επικροτεί τις παρούσες προτάσεις της Επιτροπής ως διεύρυνση της εφαρμογής εκείνων των αρχών.

4.2.1. 'Εχει επίσης επισημάνει επανειλημμένα ότι οι διαφορές στους κανονισμούς, τις ερμηνείες, τις απαιτήσεις, τις συνήθειες και τις πρακτικές σχετικά με τον ΦΠΑ, οι οποίες χωρίζουν την Κοινότητα σε δεκαπέντε διαφορετικά νομικά και φορολογικά συστήματα, δημιουργούν στους επιχειρηματίες που επιχειρούν να διεξαγάγουν διασυνοριακές συναλλαγές στο εσωτερικό της Κοινότητας μεγαλύτερα προβλήματα από ό,τι οι διαφορές στους συντελεστές ΦΠΑ.

4.3. Η ΟΚΕ συμφωνεί με την Επιτροπή ότι η ποικιλομορφία των κανονισμών ΦΠΑ μεταξύ των κρατών μελών αποθαρρύνει το διασυνοριακό εμπόριο, ιδίως για τις ΜΜΕ, καταλήγει σε στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και, ως εκ τούτου, παρεμβαίνει στη λειτουργία της Ενιαίας Αγοράς.

4.4. Κάθε μέτρο που αποσκοπεί στη μείωση αυτής της ποικιλομορφίας και τη δημιουργία μιας πιο εναρμονισμένης κατάστασης είναι βέβαιο ότι θα μειώσει το διοικητικό κόστος για τις ευρωπαϊκές επιχειρήσεις και, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, θα αυξήσει την ανταγωνιστικότητά τους έναντι των μη κοινοτικών εταιρειών.

4.4.1. Η ΟΚΕ δέχεται, επομένως, τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι απαιτείται κοινοτική νομοθεσία σ' αυτόν τον τομέα, για να εναρμονιστούν οι όροι που επιβάλλονται στην τιμολόγηση, είτε σε χαρτί εκδίδονται τα τιμολόγια είτε ηλεκτρονικά, προκειμένου να διασφαλισθεί η ορθή λειτουργία της Ενιαίας Αγοράς.

4.5. Η ΟΚΕ συμφωνεί, επίσης, με τη σημασία που αποδίδει η Επιτροπή στην άρση των εμποδίων για την ανάπτυξη της ηλεκτρονικής τιμολόγησης, αν οι κοινοτικές επιχειρήσεις δεν θέλουν να μείνουν πίσω από τις τεχνολογικές εξελίξεις που συντελούνται ανά τον κόσμο με όλο και πιο ταχύ ρυθμό.

4.5.1. Η ΟΚΕ συμμερίζεται την άποψη της Επιτροπής ότι η νομοθεσία σ' αυτόν τον τομέα πρέπει να είναι τεχνολογικά ουδέτερη και να βασίζεται σε μια γενική αρχή που δεν περιορίζεται από κανένα κατάλογο αποδεκτών τεχνολογιών. Κάθε τέτοιος κατάλογος σύντομα θα ξεπερνιόταν από τις τεχνολογικές εξελίξεις και θα χρειαζόταν συνεχή αναπροσαρμογή της νομοθεσίας. Θα ήταν προτιμότερο να είχε υιοθετήσει η Επιτροπή παρόμοια προσέγγιση στις προτάσεις της για τη φορολογία του ηλεκτρονικού εμπορίου, αντί να δημοσιεύει καταλόγους των προμηθειών που καλύπτονται από τη σχετική πρόταση.

4.5.2. Η ΟΚΕ επιθυμεί να παρατηρήσει ότι οι επιχειρηματίες που χρησιμοποιούν ηλεκτρονικά συστήματα τιμολόγησης και αποθήκευσης θα πρέπει να επαγρυπνούν απέναντι στον κίνδυνο παραβίασης της εμπιστευτικότητας ευαίσθητων δεδομένων.

4.6. Η ΟΚΕ σημειώνει το γεγονός ότι οι διοικήσεις ορισμένων κρατών μελών δεν είναι σήμερα σε θέση να επιτρέψουν την ηλεκτρονική τιμολόγηση, επειδή δεν έχουν την απαραίτητη τεχνολογία που θα τους επιτρέπει να την ελέγχουν. Είναι πιθανό αυτή η κατάσταση των πραγμάτων να οδηγήσει είτε σε αποκλίσεις είτε σε καθυστέρηση της εφαρμογής των προτάσεων της Επιτροπής, ώστε να μπορέσουν αυτές οι διοικήσεις να ανανεώσουν τον εξοπλισμό τους. Η ΟΚΕ ελπίζει ότι οποιεσδήποτε τέτοιες αποκλίσεις ή μετάθεση της ημερομηνίας εφαρμογής θα περιοριστούν σε όσο το δυνατόν συντομότερο χρονικό διάστημα.

4.7. Η ΟΚΕ σημειώνει ότι «ο νέος υποχρεωτικός κατάλογος θα πρέπει να εφαρμόζεται μόνο στις περιπτώσεις υποχρεωτικής τιμολόγησης δυνάμει της έκτης οδηγίας ΦΠΑ και όχι στις άλλες περιπτώσεις που ενδεχομένως να προέβλεπαν ορισμένες εθνικές νομοθεσίες». Παρατηρεί, επίσης, ότι οι φορολογικές διοικήσεις των κρατών μελών δεν θα έχουν τη δυνατότητα να ζητούν την αναγραφή στα τιμολόγια περαιτέρω ενδείξεων για σκοπούς ΦΠΑ. Ελπίζει ότι τα κράτη μέλη δεν θα προσπαθήσουν να παρακάμψουν αυτόν τον περιορισμό ζητώντας υποχρεωτικές ενδείξεις δήθεν για άλλους σκοπούς.

4.7.1. Ο κατάλογος των υποχρεωτικών δεδομένων περιλαμβάνει έναν ιδιαίτερο αριθμό τιμολογίου, ο οποίος δεν χρειάζεται, ωστόσο, να ανήκει σε σειριακή ακολουθία. Η ΟΚΕ πιστεύει ότι θα περιορίζονταν σημαντικά οι δυνατότητες απάτης, αν υπήρχε απαίτηση να είναι αυτοί οι αριθμοί σειριακοί· κατ' αυτόν τον τρόπο, θα βελτιωνόταν το σύστημα ελέγχου, καθώς θα ήταν ευκολότερο να διαπιστωθεί αν έχει αφαιρεθεί ένα τιμολόγιο. Θα πρέπει τουλάχιστον να δοθεί στα κράτη μέλη η επιλογή να θεσπίσουν αυτήν την απαίτηση.

4.8. Η ΟΚΕ συμφωνεί με την Επιτροπή ότι τα συστήματα προηγούμενης κοινοποίησης είναι άχρηστα σε μακροπρόθεσμο επίπεδο και εγκρίνει την πρόταση να απαγορευθεί η χρήση τους μετά την 31η Δεκεμβρίου 2005.

4.9. Ορισμένα κράτη μέλη έχουν επί του παρόντος την απαίτηση να τυπώνονται τα τιμολόγια σε χαρτί που φέρει τα στοιχεία προμηθευτών εγκεκριμένων από τις εθνικές φορολογικές αρχές. Η ΟΚΕ πιστεύει ότι, εφόσον το τιμολόγιο συμμορφούται με την οδηγία και πληροί όλες τις υποχρεωτικές απαιτήσεις, ο υποκείμενος στο φόρο θα πρέπει να έχει τη δυνατότητα να επιλέγει τη μορφή του εγγράφου όπου θα τυπωθούν οι πληροφορίες. Εν πάση περιπτώσει, η απαίτηση αυτή είναι ασύμβατη με την έννοια της ηλεκτρονικής τιμολόγησης.

4.10. Η ΟΚΕ επικροτεί το γεγονός ότι η υπεργολαβία και η αυτοτιμολόγηση θα αναγνωρίζονται ιδιαιτέρως από την κοινοτική νομοθεσία και εγκρίνει τις σχετικές προτάσεις της Επιτροπής, αναγνωρίζοντας ότι, παρόλο που οι προτάσεις της Επιτροπής επιτρέπουν στους επιχειρηματίες να αναθέτουν την έκδοση του τιμολογίου σε τρίτο πρόσωπο, δεν μπορούν να διαφύγουν της ευθύνης τους απέναντι στις φορολογικές αρχές να διασφαλίσουν ότι η έκδοση αυτή λαμβάνει πράγματι χώρα και ότι το τιμολόγιο πληροί όλες τις νόμιμες απαιτήσεις.

4.10.1. Παρέχεται σαφής βάση για την περιοδική τιμολόγηση. Η Επιτροπή επιβεβαιώνει ότι δεν υπάρχει σύνδεση εδώ με τις διατάξεις περί συνεχούς παροχής του άρθρου 10, παράγραφος 2 της έκτης οδηγίας ΦΠΑ.

4.10.2. 'Οσον αφορά τα πιστωτικά και τα χρεωστικά σημειώματα, η ΟΚΕ πιστεύει ότι θα μειωνόταν ο κίνδυνος απάτης, αν τα κράτη μέλη είχαν τη δυνατότητα να απαιτήσουν τη διασταύρωση αυτών των σημειωμάτων με το αρχικό τιμολόγιο στο οποίο αναφέρονται.

4.11. Η ΟΚΕ συμφωνεί με την Επιτροπή ότι οι επιχειρηματίες πρέπει να είναι ελεύθεροι να καθορίζουν οι ίδιοι το μέσο και τον τόπο αποθήκευσης των τιμολογίων, συμπεριλαμβανομένων τοποθεσιών εκτός της εθνικής επικράτειας, με την επιφύλαξη των απαραίτητων όρων που έχει θέσει η Επιτροπή για να προστατεύσει την ακεραιότητα των δεδομένων και να διασφαλίσει την εύκολη πρόσβαση σ' αυτά για σκοπούς φορολογικού ελέγχου. Ωστόσο, ανησυχεί μήπως, όταν η αποθήκευση γίνεται σε τρίτη χώρα με την οποία το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος δεν έχει διμερή συμφωνία, υπάρχει κίνδυνος απάτης, αν οι πρόσθετοι όροι που επιβάλλονται δεν είναι αρκετά αυστηροί. Δυσκολίες ενδέχεται επίσης να ανακύψουν, όταν τα τιμολόγια αποθηκεύονται σε χώρα που έχει διμερή συμφωνία με ένα ή περισσότερα κράτη μέλη, αλλά όχι με άλλα.

4.11.1. Η αποθήκευση δεδομένων σε τρίτες χώρες ενδέχεται επίσης να προξενήσει επιπλοκές στην προστασία των δεδομένων. Η ευρωπαϊκή οδηγία για την προστασία των δεδομένων απαγορεύει τη μεταφορά προσωπικών δεδομένων σε χώρες που δεν συμμερίζονται τις ευρωπαϊκές αρχές περί προστασίας των δεδομένων. Τα δεδομένα αυτά ενδέχεται να περιλαμβάνουν ονόματα, διευθύνσεις, ταχυδρομικούς κώδικες, διευθύνσεις ηλεκτρονικού ταχυδρομείου και άλλα στοιχεία που απαιτούνται για το τιμολόγιο.

4.12. Η ΟΚΕ συμφωνεί ότι δεν θα πρέπει να επιτρέπεται στα κράτη μέλη να επιβάλλουν όρους για την υπογραφή τιμολογίων, εκτός από την προηγμένη ηλεκτρονική υπογραφή, αποκλειστικός σκοπός της οποίας είναι να εγγυηθεί την τεχνική ασφάλεια της ηλεκτρονικής τιμολόγησης. Φρονεί, για την ακρίβεια, ότι, αν και η απαίτηση προηγμένης ηλεκτρονικής υπογραφής είναι επιθυμητή για την τιμολόγηση μέσω του Διαδικτύου, ενδέχεται να αποδειχθεί βάρος για τις επιχειρήσεις και, ιδιαίτερα, τις μικρές επιχειρήσεις, σε σχέση με την Ηλεκτρονική Ανταλλαγή Δεδομένων (EDI). Η ΟΚΕ πιστεύει ότι, όταν μια επιχείρηση χρησιμοποιεί ένα σύστημα επικοινωνιών EDI που είναι από μόνο του ασφαλές και απαραβίαστο, θα πρέπει να εξετασθεί το ενδεχόμενο να καταπέσει αυτή η απαίτηση.

4.13. Η ΟΚΕ ανησυχεί για τις σημαντικές απώλειες εσόδων των κρατών μελών εξαιτίας της ευρείας κλίμακας της απάτης σε σχέση με τον ΦΠΑ· οι απώλειες αυτές υπολογίζεται ότι υπερβαίνουν τα 35 δισ. ευρώ ετησίως στο σύνολο της Κοινότητας. Επομένως, η πρωταρχική απαίτηση κάθε προτεινόμενης τροποποίησης του συστήματος πρέπει να είναι να μην αυξάνει με κανένα τρόπο τον κίνδυνο απάτης και να συντελεί κατά προτίμηση στη μείωσή του.

4.13.1. Η ΟΚΕ δέχεται τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι οι παρούσες προτάσεις δεν αποτελούν απειλή για τις φορολογικές αρχές. Ωστόσο, πιστεύει ότι θα δώσουν ακόμη μεγαλύτερη έμφαση στην ανάγκη στενής συνεργασίας μεταξύ των φορολογικών αρχών. Η συνεργασία αυτή δυστυχώς δεν υπήρχε στο παρελθόν και βρίσκεται στη βάση μεγάλου μέρους της απάτης που στερεί σήμερα από τα κράτη μέλη τα νόμιμα έσοδά τους. Για όσον καιρό θα υπάρχουν δεκαπέντε διαφορετικές φορολογικές διοικήσεις, αποτελεσματικός έλεγχος θα μπορεί να ασκηθεί μόνο με υψηλό βαθμό αμοιβαίας συνεργασίας και συνδρομής, όποιο καθεστώς ΦΠΑ και να εφαρμόζεται. Είναι δύσκολο να αποφύγει κανείς το συμπέρασμα ότι οι φορολογικές διοικήσεις των κρατών μελών επέτρεψαν σε σημαντικό βαθμό απάτης να λάβει χώρα, επειδή παρέλειψαν να χρησιμοποιήσουν στη μεγαλύτερη δυνατή έκταση τα μέσα ελέγχου που είχαν στη διάθεσή τους λόγω έλλειψης συντονισμένης προσπάθειας. Η ΟΚΕ ελπίζει να μπορέσει να επιτευχθεί πολύ πιο υψηλός βαθμός αμοιβαίας συνεργασίας και συνδρομής στο μέλλον.

4.14. Στόχος οποιασδήποτε τροποποίησης του συστήματος του ΦΠΑ θα πρέπει να είναι η μείωση του διοικητικού φόρτου των επιχειρήσεων, και ιδιαίτερα των ΜΜΕ, στο ελάχιστο δυνατό, χωρίς να διακυβεύεται η δυνατότητα των φορολογικών αρχών να ασκούν αποτελεσματικούς ελέγχους. Η ΟΚΕ δέχεται ότι, παρόλο που οι παρούσες προτάσεις αυξάνουν τον υπάρχοντα φόρτο για τις επιχειρήσεις που βρίσκονται σε ορισμένα κράτη μέλη, μειώνουν εντούτοις τον φόρτο για άλλες και φρονεί ότι, συνολικά, στην προκειμένη περίπτωση ο στόχος έχει επιτευχθεί.

5. **Συμπεράσματα**

5.1. Η ΟΚΕ επικροτεί ευρέως τη στοχευόμενη προσέγγιση της Επιτροπής. Εγκρίνει την έννοια ενός εναρμονισμένου συστήματος που επιβάλλει τις ίδιες υποχρεώσεις στα τιμολόγια σε χαρτί και στα ηλεκτρονικά συστήματα και δεν κάνει διάκριση μεταξύ εσωτερικών και διασυνοριακών συναλλαγών. Οι νέοι κανόνες πρέπει να είναι αρκετά ευέλικτοι ώστε να ανταποκρίνονται στις ανάγκες τόσο των μεγάλων όσο και των μικρών επιχειρήσεων και να συμβαδίζουν με την εξέλιξη των νέων εμπορικών πρακτικών και τεχνολογιών.

5.2. Η ΟΚΕ συμφωνεί με την Επιτροπή ότι οι προτάσεις της θα ενθαρρύνουν την εμφάνιση τυποποιημένων διαλειτουργικών ηλεκτρονικών μορφότυπων για τα τιμολόγια. Θα ήθελε να δει αυτό το έργο να εναρμονίζεται όσο το δυνατόν περισσότερο με τις ευρύτερες παγκόσμιες πρωτοβουλίες (π.χ. το σχέδιο του ΟΟΣΑ) για την απλοποίηση, προκειμένου να διευκολυνθούν οι εξελίξεις στο ηλεκτρονικό εμπόριο.

5.3. Η ΟΚΕ τονίζει την ανάγκη πρόληψης της απάτης στο σύστημα ΦΠΑ. Δέχεται την άποψη της Επιτροπής ότι οι προτάσεις παρέχουν στις φορολογικές διοικήσεις των κρατών μελών επαρκείς εγγυήσεις ότι δεν θα διακυβευθεί η ασφάλεια που απαιτούν και ότι η ηλεκτρονική τιμολόγηση θα διευκολύνει τη διαδικασία ελέγχου, επειδή τα ηλεκτρονικά τιμολόγια μπορούν να ελεγχθούν πιο γρήγορα και πιο εύκολα από ό,τι οι ογκώδεις φάκελοι με τα τιμολόγια σε χαρτί.

5.4. Η ΟΚΕ αναγνωρίζει ότι οι προτάσεις της Επιτροπής θα επιβάλουν στα κράτη μέλη να αφαιρέσουν μερικές από τις ενδείξεις που ζητούν σήμερα να συμπεριλαμβάνονται στα τιμολόγια και να μετριάσουν την αυστηρότητα ορισμένων από τους κανονισμούς που ισχύουν σήμερα στην επικράτεια της δικαιοδοσίας τους. Αντίθετα, τα περιεχόμενα των εναρμονισμένων τιμολογίων ενδέχεται να επιβάλουν στις επιχειρήσεις ορισμένων κρατών μελών να παρέχουν πληροφορίες που σήμερα δεν είναι υποχρεωμένες να δηλώνουν. Η ΟΚΕ πιστεύει ότι οι θυσίες αυτές είναι απαραίτητες για την ολοκλήρωση της Ενιαίας Αγοράς και θα αποβούν τελικά σε όφελος τόσο των επιχειρήσεων όσο και των φορολογικών διοικήσεων. Ζητεί από τα κράτη μέλη να δεχτούν τις αλλαγές αυτές ως απαραίτητο συμπλήρωμα της εναρμόνισης και του συντονισμού της Ενιαίας Αγοράς.

5.5. Η ΟΚΕ ελπίζει ότι οποιαδήποτε παρέκκλιση χορηγηθεί στα κράτη σε σχέση με την απαίτηση αποδοχής της ηλεκτρονικής τιμολόγησης θα περιοριστεί στο συντομότερο δυνατό χρονικό διάστημα.

Βρυξέλλες, 26 Απριλίου 2001.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η διεύρυνση της ΕΕ: η πρόκληση που αντιμετωπίζουν οι υποψήφιες χώρες όσον αφορά την εκπλήρωση των οικονομικών κριτηρίων για την ένταξη»

(2001/C 193/14)

Στις 13 Ιουλίου 2000, και σύμφωνα με το άρθρο 23 του Εσωτερικού της Κανονισμού, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση με θέμα την ανωτέρω διεύρυνση.

Το τμήμα «Οικονομική και Νομισματική 'Ενωση, Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΟΚΕ, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 13 Μαρτίου 2001 με βάση εισηγητική έκθεση του κ. Vever.

Κατά την 381η Σύνοδο Ολομέλειας της 25ης και 26ης Απριλίου 2001 (συνεδρίαση της 25ης Απριλίου 2001), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε ομόφωνα την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. **Περίληψη**

1.1. Εντός της τρέχουσας δεκαετίας, η Ευρωπαϊκή 'Ενωση πρόκειται να πραγματοποιήσει μια ευρείας κλίμακας διεύρυνση, υλοποιώντας έτσι την πρωτόγνωρη πολιτική φιλοδοξία της ενοποίησης του μεγαλύτερου τμήματος της ευρωπαϊκής ηπείρου, από Ανατολή σε Δύση. Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές της στρατηγικής για τη διεύρυνση, τις οποίες αναθεώρησε η Επιτροπή το Νοέμβριο του 2000 και υιοθέτησε, στη συνέχεια, το Συμβούλιο, θεωρείται ότι αίρονται πλέον, από πλευράς ΕΕ, όλες οι προϋποθέσεις για τον χρηματοοικονομικό τομέα με βάση τη συμφωνία του Βερολίνου που προγραμμάτισε το Πρόγραμμα Δράσης 2000, και για τις θεσμικές πτυχές με βάση τη συμφωνία της Νίκαιας που αναθεώρησε τη Συνθήκη. Οι νέες διευρύνσεις εξαρτώνται κυρίως από το «φύλλο πορείας» της καθεμιάς από τις υποψήφιες χώρες, από την πρόοδο, δηλαδή, που σημειώνουν ως προς την υιοθέτηση του κοινοτικού κεκτημένου, σε σχέση με αυτή που κρίνεται ικανοποιητική για τη μεγάλη πλειοψηφία των υποψηφίων, και από την κατάληξη των διαπραγματεύσεων για την προσχώρηση, η οποία θεωρείται πιθανή ήδη από το 2002 για εκείνες που βρίσκονται στην καλύτερη θέση. Η ΟΚΕ προσυπογράφει, σε γενικές γραμμές, τις εκτιμήσεις αυτές, τονίζει όμως επίσης ότι οι ευθύνες εξακολουθούν, αναγκαστικά, να είναι μοιρασμένες μεταξύ των δεκαπέντε και των υποψηφίων χωρών, όσον αφορά την ανταπόκριση στην οικονομική πρόκληση της διεύρυνσης, έναν κινούμενο στόχο οι επιδιώξεις του οποίου διακρίνονται σε τρεις πτυχές: την πραγματική υιοθέτηση του κεκτημένου, την αυξημένη αποτελεσματικότητα των μηχανισμών στήριξης, την προετοιμασία μιας νέας συνοχής στη διευρυμένη 'Ενωση.

1.2. Η πραγματική υιοθέτηση του κοινοτικού κεκτημένου συνεπάγεται πλέον πολλές απαιτήσεις, λόγω του υψηλού επιπέδου ενοποίησης που έχει ήδη επιτύχει η 'Ενωση, και που θα συνεχίσει να οικοδομεί. Ο μεγάλος αριθμός των υποψηφίων χωρών, τα διαφορετικά επίπεδα ανάπτυξής τους και η ποικιλία των αναγκών προσαρμογής τους περιπλέκουν αναπόφευκτα την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου. Η έκθεση της Επιτροπής του Νοεμβρίου του 2000 καταγράφει ιδιαίτερα ενθαρρυντική πρόοδο στις υποψήφιες χώρες, η οποία φαίνεται και από την εντατικοποίηση των οικονομικών συναλλαγών με την Ευρωπαϊκή 'Ενωση. Η πρόοδος αυτή ανοίγει την προοπτική για προσεχή προσχώρηση ενός

μεγάλου μέρους των υποψηφίων χωρών. Οι προτεραιότητες που απομένουν ποικίλουν ανάλογα με τις χώρες και πρέπει να αντιμετωπιστούν αντίστοιχα. Πέρα όμως από την ποικιλομορφία του έργου που υπολείπεται, η ΟΚΕ τονίζει ότι ένα κοινό σημείο είναι η ανάγκη πλήρους συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών, ώστε το έργο αυτό να ολοκληρωθεί κατά τον καλύτερο τρόπο.

1.3. Η επιτυχία της διαδικασίας ολοκλήρωσης απαιτεί την αύξηση της αποτελεσματικότητας των μηχανισμών στήριξης. Οι κοινοτικές ενισχύσεις που προγραμματίστηκαν στα πλαίσια του Προγράμματος Δράσης 2000 στο Βερολίνο, δεν επαρκούν από μόνες τους για τη χρηματοδότηση της επίτευξης του επιθυμητού επιπέδου: η ΟΚΕ τονίζει ότι οφείλουν, κυρίως, να στηρίξουν τις προϋποθέσεις-πλαίσιο για την προσέλκυση των ιδιωτικών επενδύσεων, των μόνων που μπορούν να κινητοποιήσουν όλους τους απαραίτητους πόρους. Κάτι τέτοιο προϋποθέτει επίσης ότι θα εντατικοποιηθούν οι δράσεις κατάρτισης, σε στενή συνεργασία με τους κοινωνικούς και επαγγελματικούς παράγοντες, και με την κοινοτική στήριξη. Οι εκθέσεις αξιολόγησης της Επιτροπής πρέπει να συμπληρώνονται με την εξασφάλιση της επιτήρησης και εκ μέρους του Συμβουλίου Οικονομικών και Δημοσιονομικών Θεμάτων (Ecofin), καθώς και της άμεσης συμμετοχής των κοινωνικο-επαγγελματικών εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών, που είναι οι πλέον κατάλληλοι για να εκτιμήσουν επί τόπου την πραγματική εικόνα της προόδου. Η ΟΚΕ θα προσφέρει τη συνδρομή της μέσω των ετησίων διασκέψεών της και των μικτών συμβουλευτικών επιτροπών. Θα ήταν σκόπιμο επίσης να συμμετάσχουν ήδη από τώρα οι υποψήφιες χώρες σε ορισμένες κοινές πολιτικές (εσωτερική αγορά, πνευματική ιδιοκτησία, τελωνεία, περιβάλλον, εμπορική πολιτική).

1.4. Τέλος, είναι σημαντικό να προετοιμαστούν ήδη από τώρα οι προϋποθέσεις για μια νέα οικονομική και κοινωνική συνοχή στη διευρυμένη Ένωση, ένα στόχο πολυσύνθετο που προϋποθέτει την από κοινού ανάπτυξη καινοτόμων δράσεων. Η ΟΚΕ τονίζει, μετά από τις συμφωνίες του Βερολίνου για τον προγραμματισμό των ενισχύσεων και της Νίκαιας για την αναθεώρηση της Συνθήκης, την ανάγκη ανάληψης οργανωτικών μεταρρυθμίσεων στον νομοθετικό, το διοικητικό, τον οικονομικό και τον κοινωνικό τομέα. Στο νομοθετικό επίπεδο, μια πρώτη προτεραιότητα είναι η απλούστευση της κοινοτικής νομοθεσίας, με τη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητάς της με ταυτόχρονη ενίσχυση των κοινών κανόνων εφαρμογής της. Στο διοικητικό επίπεδο, πρέπει να εξασφαλιστεί η συμμετοχή των κρατών στην ενίσχυση των ελέγχων της ενιαίας αγοράς, υπό συνθήκες που θα καθιστούν υπεύθυνες όλες τις εθνικές διοικήσεις. Στο οικονομικό και κοινωνικό επίπεδο, πρέπει να συνεχιστεί η περαιτέρω υλοποίηση της ΟΝΕ και να προετοιμαστούν οι υποψήφιες χώρες, που θα πρέπει να συμμετάσχουν ήδη από την ένταξή τους στο μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών ΜΣΕ2. Θα πρέπει επίσης να κληθούν οι υποψήφιες χώρες να συμμετάσχουν ήδη από τώρα στην εντολή της Λισσαβόνας, που κάλεσε όλα τα κράτη μέλη να δρομολογήσουν διαρθρωτικές προσαρμογές για την ενίσχυση της ευρωπαϊκής ανταγωνιστικότητας.

1.5. Για την επίτευξη των τριών αυτών στόχων, η ΟΚΕ απευθύνει έκκληση για την έναρξη, εντός του 2001, ενός σφαιρικού και πολυετούς προγράμματος προετοιμασίας της διεύρυνσης που να αποσκοπεί στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των μεθόδων υποστήριξης των υποψήφιων χωρών με τη δημιουργία ήδη μεταξύ των 15 των συνθηκών που θα διαφυλάξουν τη συνοχή της διευρυμένης Ευρώπης. Το πρόγραμμα αυτό πρέπει να ολοκληρωθεί πριν από τη λήξη της παρούσας θητείας του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής. Πρέπει να βοηθήσει τις υποψήφιες χώρες να ανταποκριθούν στην οικονομική πρόκληση της προσχώρησης, προκαλώντας μια πραγματική εποικοδομητική άμιλλα μεταξύ αυτών και των δεκαπέντε. Μια τέτοια αμφίδρομη διαδικασία, που θα πρέπει να διεξαχθεί σε στενή συνεργασία με την κοινωνία των πολιτών, θα επιτρέψει όχι μόνο να διευρυνθεί η Ευρωπαϊκή Ένωση χωρίς να τεθεί σε κίνδυνο η οικονομική και κοινωνική της συνοχή, αλλά και να ενισχυθεί η ανταγωνιστικότητά της, καθώς θα οδηγήσει, μέσω της ενοποίησης, στο ύψιστο επίπεδο της εδραίωσής της και της αξιοποίησης των προτερημάτων της.

2. **Προκαταρκτικές παρατηρήσεις**

2.1. Η μεγάλης κλίμακας διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης αποτελεί την μείζονα πρόκληση της τρέχουσας δεκαετίας και πρόκειται να την επηρεάσει ριζικά. Δεν πρόκειται απλά για μια διεύρυνση· πρόκειται για την ενοποίηση της Ευρώπης, και μάλιστα κατά τρόπο που η ενοποίηση αυτή να αποτελέσει το βασικό της πλεονέκτημα κατά τον 21ο αιώνα, ενώ ο κατακερματισμός της υπήρξε το μειονέκτημά της κατά τον 20ό. Πρόκειται για μια σφαιρική και σύνθετη πρόκληση που αφορά τους πολιτικούς στόχους της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τη θεσμική της προσαρμογή, τις μεθόδους εσωτερικής οργάνωσής της, τη γεωγραφική και περιφερειακή της διάσταση, την ανταγωνιστική της ικανότητα σε παγκόσμιο επίπεδο. Πρόκειται επίσης για πρόκληση αμφίδρομη, δεδομένου ότι οι διάφοροι αυτοί παράγοντες θα έχουν αμοιβαία αλληλεπίδραση, μέσα σε μια δυναμική διαδικασία που θα πρέπει να οργανωθεί και να καθοδηγηθεί. Η οικονομική και κοινωνική πρόκληση βρίσκεται βέβαια στο επίκεντρο της προβληματικής αυτής, τόσο όσον αφορά τις νέες ευκαιρίες που παρουσιάζονται, όσο και τις απαιτήσεις για την επιτυχία μιας τέτοιας διαδικασίας [1].

2.2. Οι οικονομικές ευκαιρίες της διεύρυνσης είναι κάτι το εντελώς καινούριο: επιχειρείται η δημιουργία μιας μεγάλης εσωτερικής αγοράς που θα συγκεντρώνει περισσότερους από μισό δισεκατομμύριο Ευρωπαίους και η οποία θα εξασφαλίσει το ανεπίστρεπτο της οικονομικής μεταλλαγής που διενεργείται στις υποψήφιες χώρες και θα σταθεροποιήσει την ευρωπαϊκή ήπειρο γύρω από τις αρχές και τους κανόνες λειτουργίας της οικονομίας της αγοράς. Η μεγάλη αυτή αγορά, αξιοποιώντας τη συμπληρωματικότητα των κρατών μελών, θα παράσχει τη δυνατότητα τόνωσης της οικονομικής ανάπτυξης και της κοινωνικής προόδου του ευρωπαϊκού χώρου, ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητάς του σε παγκόσμιο επίπεδο, εντατικοποίησης των επενδύσεων και των συναλλαγών. Θα αυξήσει το ειδικό βάρος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις παγκόσμιες συναλλαγές, διμερείς αλλά και πολύπλευρες, σε

[1] Βλ. επίσης τις εξής γνωμοδοτήσεις της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής:
«Η απασχόληση και η κοινωνική κατάσταση στις ΧΚΑΕ», ΕΕ C 139 της 11.5.2001.
«Η νότια διάσταση της ΕΕ» ΕΕ C 139 της 11.5.2001.
«Ο αντίκτυπος της διεύρυνσης στην ενιαία αγορά» ΕΕ C 329 της 17.11.1999.

μια στιγμή όπου πρέπει να διεξαχθούν διαπραγματεύσεις για τους νέους κανόνες που θα διέπουν την οικονομική παγκοσμιοποίηση.

2.3. Στα πλαίσια των κατευθυντηρίων γραμμών της στρατηγικής για τη διεύρυνση, τις οποίες αναθεώρησε η Επιτροπή το Νοέμβριο του 2000 και υιοθέτησε, στη συνέχεια, το Συμβούλιο, θεωρείται ότι αίρονται πλέον όλες οι προϋποθέσεις από πλευράς ΕΕ όσον αφορά τον χρηματοοικονομικό τομέα με βάση τη συμφωνία του Βερολίνου του Μαρτίου 1999 που προγραμμάτισε το Πρόγραμμα Δράσης 2000, και όσον αφορά τις θεσμικές πτυχές με βάση τη συμφωνία της Νίκαιας του Δεκεμβρίου 2000 που αναθεώρησε τη Συνθήκη. Οι νέες διευρύνσεις εξαρτώνται, επομένως, πλέον αποκλειστικά από το «φύλλο πορείας» της καθεμιάς από τις υποψήφιες χώρες, δηλαδή από τη συνέχιση της προόδου ως προς την υιοθέτηση του κεκτημένου, που κρίνεται ικανοποιητική για τη μεγάλη πλειοψηφία των υποψηφίων, και από την ολοκλήρωση των διαπραγματεύσεων για την προσχώρηση, η οποία θεωρείται πιθανή ήδη από το 2002 για εκείνες που βρίσκονται στην καλύτερη θέση.

2.4. Η ΟΚΕ προσυπογράφει, σε γενικές γραμμές, τις εκτιμήσεις αυτές και υποστηρίζει την προοπτική της προσεχούς υλοποίησης των πρώτων διευρύνσεων. Παράλληλα, όμως, τονίζει ότι η οικονομική και κοινωνική πρόκληση εξακολουθεί, επί του παρόντος, να βρίσκεται στο επίκεντρο της διαδικασίας. Τα ζητήματα που τίθενται είναι στο ύψος των ευκαιριών. Ο αριθμός των υποψηφίων χωρών και οι σημερινές διαφορές επιπέδου ανάπτυξης θα δημιουργήσουν μια αυξημένη διαφοροποίηση, που θα θέσει υπό νέους όρους το ζήτημα της συνοχής της Ένωσης.

2.5. Και κυρίως, ο στόχος που έχει τεθεί για τις υποψήφιες χώρες να ενταχθούν στην ευρωπαϊκή οικονομία, είναι ένας κινούμενος στόχος. Πράγματι, η Ευρωπαϊκή Ένωση μακράν απέχει ακόμη από την πλήρη πολιτική και οικονομική της ωριμότητα και ουδόλως έχει ολοκληρώσει τις κοινωνικές της προσαρμογές. Η οικονομική και νομισματική ένωση, που σχεδιάστηκε το 1999 μεταξύ ένδεκα κρατών μελών και σήμερα έχει επεκταθεί σε δώδεκα, βρίσκεται ακόμη στο ξεκίνημά της και πρόκειται να διευρύνει σημαντικά τη διαδικασία ενοποίησης των εθνικών οικονομιών. Εξάλλου, οι δεκαπέντε συμφώνησαν στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισσαβόνας, το Μάρτιο του 2000, να επιταχύνουν τις διαρθρωτικές τους μεταρρυθμίσεις προκειμένου να προσαρμόσουν τις οικονομίες τους στις νέες απαιτήσεις της ανταγωνιστικότητας, επιβεβαιώνοντας τη δέσμευση αυτή στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης το Μάρτιο του 2001.

2.6. Η ΟΚΕ έχει, λοιπόν, επικεντρώσει τον προβληματισμό της σε τρία βασικά ζητήματα, που συνδέονται άμεσα με τις προκαταρκτικές αυτές παρατηρήσεις:

— την πρόκληση της ουσιαστικής υιοθέτησης του κεκτημένου,

— την πρόκληση της αύξησης της αποτελεσματικότητας των μηχανισμών στήριξης,

— την πρόκληση της προετοιμασίας μιας νέας συνοχής εντός της διευρυμένης Ένωσης.

2.7. Με την ευκαιρία μιας ακρόασης κοινωνικο-επαγγελματικών εκπροσώπων των διαφόρων υποψηφίων χωρών [1], εξετάστηκαν διεξοδικότερα οι αναλύσεις και οι συστάσεις της ΟΚΕ, πράγμα που της επέτρεψε να περιλάβει πλέον και τις εκτιμήσεις που εξέφρασαν οι εν λόγω εκπρόσωποι. Οι κατευθυντήριες γραμμές της παρούσας γνωμοδότησης έτυχαν ευρείας συναίνεσης στα πλαίσια της ακρόασης αυτής.

3. Η πρόκληση της ουσιαστικής υιοθέτησης του κεκτημένου

3.1. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης, το 1993, είχε ήδη θεσπίσει ως προϋπόθεση για την προσχώρηση την ικανότητα των υποψηφίων χωρών να υιοθετήσουν αποτελεσματικά την οικονομία της αγοράς και να αντιμετωπίσουν τον ανταγωνισμό εντός της ενιαίας αγοράς. Στόχος των διαπραγματεύσεων με την καθεμιά από τις υποψήφιες χώρες είναι να εξασφαλιστεί η ουσιαστική και πλήρης υιοθέτηση του κοινοτικού κεκτημένου, και ταυτόχρονα να περιοριστεί αυστηρά το πεδίο και η διάρκεια των ενδεχόμενων μεταβατικών περιόδων μετά την προσχώρηση. Η πρόκληση της υιοθέτησης αυτής και της πραγματικής της υλοποίησης εκ μέρους των υποψηφίων χωρών τοποθετεί τις απαιτήσεις σε υψηλό επίπεδο. Πράγματι, η ενιαία ευρωπαϊκή αγορά έχει ήδη φθάσει σε μεγάλο βαθμό ενοποίησης, που στηρίζεται σε μια σημαντική κοινή νομοθεσία (που εκτιμάται σε 80 000 περίπου σελίδες), συχνά πρόσφατη. Ο ευρωπαϊκός συντονισμός έχει πλέον πολύ περισσότερες απαιτήσεις, με την καθιέρωση από το 1999 της οικονομικής και νομισματικής ένωσης. Και για τα νέα κράτη μέλη, έχει συμφωνηθεί ότι θα οφείλουν να ενταχθούν στην ΟΝΕ, χωρίς τη δυνατότητα πολιτικού «opting out» (επιλογή της μη συμμετοχής), μόλις φθάσουν να πληρούν τα οικονομικά της κριτήρια.

3.2. *Αποτίμηση των απαιτήσεων των διακυβευμάτων*

3.2.1. Η υιοθέτηση του κεκτημένου θα περιπλακεί λόγω του αριθμού των υποψηφίων χωρών, της γεωγραφικής τους ποικιλομορφίας, των διαφορετικών βαθμών ανάπτυξής τους, των κοινωνικών απαιτήσεων.

3.2.1.1. Ο αριθμός των υποψηφίων χωρών είναι υψηλός: Η Ευρωπαϊκή Ένωση βρίσκεται σήμερα σε ταυτόχρονες διαπραγματεύσεις με δώδεκα υποψήφιες για ένταξη χώρες και, το Δεκέμβριο του 1999, στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι, αναγνωρίστηκε το καθεστώς της υποψήφιας χώρας και σε δέκατη τρίτη: την Τουρκία (παρότι η έναρξη των ενταξιακών διαπραγματεύσεων με τη χώρα αυτή εξακολουθεί να υπόκειται σε προϋποθέσεις που συνδέονται με τα πολιτικά κριτήρια που ορίσθηκαν στην Κοπεγχάγη).

3.2.1.2. Οι υποψήφιες χώρες παρουσιάζουν μεγάλη γεωγραφική ποικιλομορφία: Οι διαφορές μεγέθους είναι πολύ σημαντικές (από 400 000 κατοίκους για τη Μάλτα, έως 38,7 εκ. για την Πολωνία και 64,3 για την Τουρκία) και οι περιφερειακές διαφορές επίσης: δέκα από τις υποψήφιες χώρες ανήκουν στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη (Πολωνία, Ουγγαρία, Τσεχική Δημοκρατία, Σλοβακία, Εσθονία, Λιθουανία, Λετονία, Σλοβενία, Ρουμανία, Βουλγαρία) και τρεις στη λεκάνη της Μεσογείου (Κύπρος, Μάλτα, Τουρκία).

[1] Διάσκεψη «Προς μια εταιρική σχέση για την οικονομική ανάπτυξη και τα κοινωνικά δικαιώματα», που διοργανώθηκε στην έδρα της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής, από τις 14 έως τις 17 Νοεμβρίου 2000.

3.2.1.3. Οι διαφορές στο βαθμό ανάπτυξης είναι πολύ έντονες, με βιοτικό επίπεδο που βρίσκεται κατά μέσο όρο στις υποψήφιες χώρες μόνο στο 40 % του κοινοτικού μέσου όρου: ο πληθυσμός των δεκατριών υποψηφίων χωρών (170 εκατομμύρια κατοίκων) αντιπροσωπεύει το 45 % του πληθυσμού της Ένωσης των δεκαπέντε, το ΑΕγχΠ όμως των χωρών αυτών, σύμφωνα με στατιστικά δεδομένα, ανέρχεται μόλις στο 6,7 % του ΑΕγχΠ της ΕΕ, με επίσης πολύ σημαντικές συγκριτικές αποκλίσεις (οι διαφορές μεταξύ υποψηφίων χωρών υπερβαίνουν το 1 προς 3).

3.2.1.4. Η προσχώρηση όμως έχει και επιδράσεις επί της κοινωνίας: Η οικονομική ένταξη των υποψηφίων χωρών στην ΕΕ θα επιφέρει, στις χώρες αυτές, ριζικές μεταβολές ως προς τις θεμελιώδεις αρχές της οικονομίας και τις συγκυριακές ρυθμίσεις, τους οικονομικούς παράγοντες (επιχειρήσεις, υπάλληλοι, καταναλωτές), τα διοικητικά και δικαιοδοτικά όργανα. Όμως, οι διαπραγματεύσεις που διεξάγονται επιτρέπουν μεν την επίτευξη συμφωνίας σχετικά με τους κανόνες και τις διαδικασίες εφαρμογής τους, έχουν όμως μικρότερη επίδραση στις οικονομικές και κοινωνικές εξελίξεις και στις διοικητικές, δικαστικές και κοινωνικές («institution building») αλλαγές, οι οποίες είναι απαραίτητες για την επιτυχή υιοθέτηση του κοινοτικού κεκτημένου. Όλες οι συνιστώσες της κοινωνίας των πολιτών πρέπει να συμμετέχουν στις μεταρρυθμίσεις.

3.2.2. Αντίθετα, υπάρχουν άλλοι παράγοντες που αναμένεται να διευκολύνουν την υιοθέτηση του κοινοτικού κεκτημένου:

3.2.2.1. Οι αγορές των περισσοτέρων από τις υποψήφιες χώρες είναι περιορισμένων διαστάσεων, γεγονός που μπορεί να διευκολύνει τη μεταρρύθμισή τους.

3.2.2.2. Οι κοινοτικές επενδύσεις, που έχουν αναπτυχθεί ιδιαίτερα στις χώρες αυτές, συμβάλλουν επίσης στην «εξαγωγή» του συστήματος κοινών αναφορών της ΕΕ και στην αρκετά ευρεία διάδοσή του (υπεργολαβίες κ.λπ.).

3.2.2.3. Τέλος, ο νομικός έλεγχος της υιοθέτησης του κοινοτικού κεκτημένου μπορεί να στηριχθεί σε σαφή και μετρήσιμα κοινοτικά κριτήρια, γεγονός που διευκολύνει την εκτίμηση των καταστάσεων.

3.3. *Στήριξη στην τρέχουσα πρόοδο*

3.3.1. Μια μακρά διαδικασία προσαρμογής των οικονομιών των υποψηφίων χωρών έχει ήδη αναπτυχθεί από την έναρξη της διαδικασίας προένταξης που συμφωνήθηκε το 1994 στο Έσσεν και περιλαμβάνει τις ευρωπαϊκές συμφωνίες, τις εταιρικές σχέσεις για την προσχώρηση, και τα προενταξιακά μέσα (προγράμματα Phare — θεσμική ικανότητα και ενίσχυση των επενδύσεων, ISPA — υποδομές στους τομείς του περιβάλλοντος και των μεταφορών — και Sapard — γεωργική και αγροτική ανάπτυξη) και τη συμμετοχή των υποψηφίων χωρών σε πολυάριθμα κοινοτικά προγράμματα. Στόχος ήταν να επιταχυνθεί η ανάπτυξη, στις χώρες αυτές, μιας οικονομίας της αγοράς ικανής να ανταποκριθεί στον ανταγωνισμό εντός της ενιαίας αγοράς και στα πλαίσια των εξωτερικών συναλλαγών μιας Ευρωπαϊκής Ένωσης ανοιχτής στον κόσμο. Σε πρώτη φάση, η μετάβαση των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης στην οικονομία της αγοράς πραγματοποιήθηκε υπό συνθήκες που αποκάλυψαν την καθυστέρηση ως προς την ανταγωνιστικότητα που συσσωρεύεται σε μια σχεδιαζόμενη οικονομία (όπως ακριβώς είχε ήδη συμβεί και με την ένταξη της οικονομίας της Ανατολικής Γερμανίας), με αποτέλεσμα την εμφάνιση, στις περισσότερες από τις χώρες αυτές, ισχυρών πληθωριστικών πιέσεων, πτώσης της παραγωγικότητας, αύξησης της ανεργίας.

3.3.1.1. Μετά, όμως, από μια δύσκολη αρχή, μόλις άρχισαν να διαγράφονται τα θετικά αποτελέσματα των ανασυγκροτήσεων και των ιδιωτικών επενδύσεων, ακολούθησε σαφής οικονομική ανάκαμψη, κυρίως στις χώρες που επιτάχυναν τη διαδικασία μεταρρύθμισης και αναπροσανατολισμού της ροής των εμπορικών συναλλαγών. Ένα ευαίσθητο σημείο στις περισσότερες υποψήφιες χώρες παραμένει η ανεργία, η αύξηση της οποίας υπήρξε αναπόφευκτο επακόλουθο των διενεργούμενων οικονομικών αναδιαρθρώσεων: μια προτεραιότητα είναι η αύξηση της ικανότητας της αγοράς εργασίας να ανταποκρίνεται στις εξελίξεις της ανάπτυξης, γεγονός που θα συμβάλει στον σημαντικό περιορισμό της ανεργίας, όπως ήδη συνέβη στις υποψήφιες εκείνες χώρες που έχουν σημειώσει τη μεγαλύτερη πρόοδο στις μεταρρυθμίσεις, όπως η Ουγγαρία ή η Σλοβενία.

3.3.2. Η έκθεση που δημοσίευσε η Επιτροπή στις 8 Νοεμβρίου 2000 καταγράφει μεγάλη πρόοδο ως προς τη βελτίωση των οικονομικών ισορροπιών, της παραγωγικότητας και της απασχόλησης στον ιδιωτικό τομέα. Σύμφωνα με την έκθεση αυτή, η Κύπρος, η Μάλτα, η Εσθονία, η Ουγγαρία, η Πολωνία, η Τσεχική Δημοκρατία και η Σλοβενία διαθέτουν πλέον μια οικονομία της αγοράς έτοιμη για την ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση στο προσεχές μέλλον, με την επιφύλαξη ορισμένων παρατηρήσεων για την κατάσταση της κάθε χώρας, που παρουσιάζουν αποκλίσεις, γενικά όμως είναι θετικές. Στη Λετονία, τη Λιθουανία και τη Σλοβακία, η οικονομία της αγοράς θεωρείται επίσης βιώσιμη και αναμένεται ότι οι χώρες αυτές θα είναι έτοιμες για προσχώρηση στο μεσοπρόθεσμο μέλλον, υπό τον όρο ότι θα επεκταθούν οι διενεργούμενες μεταρρυθμίσεις. Αντίθετα, η Βουλγαρία, η Ρουμανία και η Τουρκία οφείλουν ακόμη να αναπτυχθούν, ακόμη και να προχωρήσουν σε νέες μεταρρυθμίσεις, προκειμένου να ανταποκριθούν στα οικονομικά κριτήρια της ένταξης, και τούτο μετά από διάστημα που δεν μπορεί να εκτιμηθεί ακόμη στο παρόν στάδιο (ενώ, παράλληλα, για την Τουρκία υφίστανται ακόμη προϋποθέσεις σχετικές με πολιτικά κριτήρια από τις οποίες εξαρτάται η έναρξη των διαπραγματεύσεων). Συνολικά, διαπιστώνεται ότι η πρόοδος που κατέγραψε η Επιτροπή ανοίγει προοπτικές ένταξης στο προσεχές μέλλον — πιθανότατα ήδη από το 2004 για τις χώρες που βρίσκονται στην καλύτερη θέση — για επτά, ίσως και δέκα, από τις υποψήφιες χώρες.

3.3.3. Πέρα από την οικονομική ανάπτυξη, η οποία για το προηγούμενο έτος εκτιμάται ότι ανήλθε περίπου στο 4 % σε ετήσια βάση, σημειώθηκε σαφής πρόοδος όσον αφορά την εντατικοποίηση των εμπορικών συναλλαγών με την ΕΕ, που αυξήθηκαν με ετήσιο ρυθμό 20 % από το 1993 και τριπλασιάστηκαν, σε βαθμό να αντιπροσωπεύουν σήμερα κατά μέσον όρο το 60 % του εξωτερικού εμπορίου των χωρών αυτών (ποσοστό που είναι αντίστοιχο με το ποσοστό ενδοκοινοτικών συναλλαγών των δεκαπέντε της ΕΕ μεταξύ τους): οι υποψήφιες χώρες έχουν αναδειχθεί στον δεύτερο εταίρο της ΕΕ, μετά από τις Ηνωμένες Πολιτείες. Οι συναλλαγές αυτές εξακολουθούν επί του παρόντος να χαρακτηρίζονται από σημαντικό εμπορικό πλεόνασμα της ΕΕ, που το 1999 υπερέβη τα 25 δις ευρώ, δηλαδή το ένα τέταρτο σχεδόν του συνόλου των κοινοτικών εξαγωγών προς τις χώρες αυτές.

3.3.4. Οι εκτιμήσεις και συστάσεις της ΟΚΕ που ακολουθούν, και που στηρίζονται κυρίως στις ακροάσεις κοινωνικο-επαγγελματικών εκπροσώπων των υποψηφίων χωρών, παρουσιάζονται εδώ συνολικά και αντιστοιχούν σε κυρίαρχες διαπιστώσεις. Εννοείται ότι, ανάλογα με τη διαφορετική κατάσταση της κάθε υποψήφιας χώρας, παρουσιάζουν ελαφρές διαφοροποιήσεις.

3.3.5. Η ΟΚΕ διαπιστώνει ότι η πρόοδος στις συναλλαγές στηρίχτηκε σε ποικίλες θετικές εξελίξεις στις περισσότερες υποψήφιες χώρες και κυρίως:

— στην αποδοχή της διαδικασίας αλλαγής και της προσαρμογής στην ενιαία αγορά·

— στην ενδυνάμωση των επαγγελματικών και συνδικαλιστικών οργανώσεων και των οργανώσεων καταναλωτών·

— παράλληλα με την πρόοδο της παραγωγικότητας, σε ένα νέο επιχειρηματικό και διαχειριστικό πνεύμα·

— στη μεγάλη αύξηση των διεθνών επενδύσεων·

— στον εκσυγχρονισμό των υποδομών και του παραγωγικού μηχανισμού·

— στην ανάπτυξη του τομέα των υπηρεσιών (τράπεζες, ασφάλειες, εμπόριο, οπτικοακουστικός τομέας)·

— στην αυξημένη συνεργασία στον τομέα της τεχνικής τυποποίησης.

3.4. *Στόχος η επίλυση των κυριότερων προβλημάτων*

3.4.1. Τα ερωτηματολόγια και οι ακροάσεις της ΟΚΕ κατέστησαν δυνατό τον εντοπισμό περιπτώσεων προβλημάτων και καθυστερήσεων στις υποψήφιες χώρες που αναφέρονται παρακάτω. Η άθροιση των διαφόρων αυτών περιπτώσεων δεν σημαίνει καθόλου ότι αποκαλύπτει προβλήματα που αντιμετωπίζονται σε κάθε μία από τις εν λόγω χώρες: με την πρόοδο που σημειώνεται ή αναμένεται να σημειωθεί στα υποψήφια κράτη, μόνο εκείνα που παρουσιάζουν τη μεγαλύτερη καθυστέρηση στην πορεία προς την ένταξη συγκεντρώνουν τα περισσότερα από τα προβλήματα που εντοπίστηκαν. Με συνεκτίμηση της διόρθωσης αυτής στην ερμηνεία των δεδομένων, από τις ακροάσεις της ΟΚΕ συνάγεται ότι τα κυριότερα προβλήματα, πέρα από τις δυσκολίες και το γενικό κόστος της αναβάθμισης, αφορούν τα εξής:

3.4.1.1. Τις καθυστερήσεις στον εκσυγχρονισμό των υποδομών (παραγωγικός μηχανισμός, κατάρτιση και ειδίκευση του εργατικού δυναμικού, χρηματοπιστωτικό σύστημα, δίκτυα διανομής, διοικητικές και δικαιοδοτικές δομές, υποδομές μεταφορών και επικοινωνιών).

3.4.1.2. Την καθυστέρηση προσαρμογής της νομοθεσίας (περιορισμοί στη διακίνηση κεφαλαίων, συμβατότητα των τεχνικών και λογιστικών προτύπων, κενά της νομοθεσίας για την πνευματική και τη βιομηχανική ιδιοκτησία, προστασία του περιβάλλοντος, προβλήματα που συνδέονται με την ανάπτυξη της παραοικονομίας).

3.4.2. Τα προβλήματα που επισημαίνουν συχνότερα οι οικονομικοί και κοινωνικο-επαγγελματικοί παράγοντες των υποψηφίων χωρών είναι κυρίως τα εξής:

3.4.2.1. Γενικότερα: οι καθυστερήσεις ως προς την ανταγωνιστικότητα έναντι του αυξημένου ανταγωνισμού, το περίπλοκο της εφαρμογής των κοινοτικών κανονιστικών ρυθμίσεων, ο περιορισμός των κοινοτικών ενισχύσεων, οι δυσκολίες που αντιμετωπίζουν οι επιχειρήσεις, και ιδιαίτερα οι ΜΜΕ, για την ανάπτυξή τους (έλλειψη κεφαλαίων και πρόσβασης στις πιστώσεις).

3.4.2.2. Ειδικότερα στον εμπορικό τομέα: τα ελλείμματα στις συναλλαγές με την ΕΕ, καθώς επίσης και οι περιορισμοί πρόσβασης των γεωργικών προϊόντων στην ΕΕ που εξακολουθούν να υφίστανται παρά τα ανοίγματα.

3.4.2.3. Στον κοινωνικό τομέα: οι απαραίτητες προσαρμογές του εργατικού δυναμικού, συχνά πλεονάζοντος στη γεωργία, αλλά ανεπαρκούς σε άλλους κλάδους, οι ανησυχίες ως προς τον κίνδυνο αποχώρησης του ειδικευμένου εργατικού δυναμικού, καθώς και τα προβλήματα της θέσπισης, προσαρμογής και ομαλής λειτουργίας των συστημάτων κοινωνικής προστασίας.

3.4.3. Τα προβλήματα που επισημαίνουν συχνότερα οι οικονομικοί και κοινωνικο-επαγγελματικοί παράγοντες της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι πιο έντονα για τους εξαγωγείς παρά για τους επί τόπου επενδυτές. Είναι τα εξής:

3.4.3.1. Γενικότερα: τα προβλήματα που σχετίζονται με την έλλειψη νομικής ασφάλειας καθώς και θεσμικής ικανότητας των διοικήσεων των υποψηφίων χωρών (γραφειοκρατικές διαδικασίες και αδυναμία προσφυγής, ικανότητες και ανεξαρτησία των ελεγκτικών αρχών, παλινδρομία του δασμολογικού προστατευτισμού, αναποτελεσματικότητα ορισμένων κανονιστικών αρχών, τυποποίηση και πιστοποίηση, δυσκολίες ως προς την αμοιβαία αναγνώριση, απάτη, προβλήματα διαφθοράς).

3.4.3.2. Ειδικότερα στον οικονομικό τομέα: ο περίπλοκος χαρακτήρας και τα επίπεδα της φορολογίας, η διατήρηση μη δασμολογικών εμποδίων και τεχνικών και διοικητικών φραγμών για τις συναλλαγές, η έλλειψη διαφάνειας των προγραμμάτων ιδιωτικοποιήσεων, το απρόβλεπτο του νομοθετικού και φορολογικού πλαισίου, η διατήρηση ορισμένων ρυθμίσεων των τιμών, περιορισμένης όμως έκτασης.

3.4.3.3. Στον τομέα της πολιτικής ανταγωνισμού: ορισμένοι περιορισμοί στην ελευθερία εξασκήσεως επαγγέλματος, περιορισμοί εγκατάστασης (άδειες εγκατάστασης, υποκαταστήματα), περιορισμοί στην απόκτηση εγγείου ιδιοκτησίας (παρότι μπορούν να παρακαμφθούν με τη δημιουργία θυγατρικής), το επίπεδο των κρατικών ενισχύσεων σε ορισμένους τομείς που αντιμετωπίζουν προβλήματα προσαρμογής και ανταγωνιστικότητας, ελλείψεις ως προς το άνοιγμα των δημοσίων συμβάσεων, μη φυσιολογικές πρακτικές (ντάμπινγκ στις τιμές, αρκετά περιορισμένο όμως σε αριθμό, αν ληφθούν υπόψη οι ανοικτές διαδικασίες· μη τήρηση περιβαλλοντικών απαιτήσεων· παράνομη εργασία).

3.5. *Στοχοθέτηση των υπολειπόμενων προτεραιοτήτων για την προσαρμογή*

3.5.1. Σύμφωνα με τις ακροάσεις της ΟΚΕ, οι τομείς προτεραιότητας στους οποίους οι υποψήφιες χώρες πρέπει να επικεντρώσουν τις δράσεις τους είναι οι εξής:

3.5.1.1. Γενικότερα: η εδραίωση της προόδου που έχει ήδη επιτευχθεί (οικονομική διαχείριση, παραγωγικότητα, ποιότητα των αγαθών και των υπηρεσιών, επιχειρηματικό πνεύμα, παιδεία του καταναλωτή), με άμεση συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών.

3.5.1.2. Ειδικότερα στον τομέα της οικονομικής πολιτικής: η ενίσχυση της μακροοικονομικής σταθεροποίησης, η άρση των εμποδίων που παρακωλύουν τις ανταλλαγές προϊόντων και υπηρεσιών, η συνέχιση και επιτάχυνση των ιδιωτικοποιήσεων, η ανάπτυξη της απελευθέρωσης των τιμών, οι φορολογικές μεταρρυθμίσεις που θα στηρίζουν την οικονομία της αγοράς, η τήρηση των νομισματικών κανόνων, ένα αξιόπιστο καθεστώς προστασίας της πνευματικής και βιομηχανικής ιδιοκτησίας, η στήριξη των ΜΜΕ, η περαιτέρω ανάπτυξη της μεταφοράς των ευρωπαϊκών προτύπων, πιστοποιήσεων και αμοιβαίων αναγνωρίσεων, η προστασία του περιβάλλοντος.

3.5.1.3. Στον τομέα των δομών της δημόσιας διοίκησης: η ενίσχυση της μεταρρύθμισης του κρατικού μηχανισμού, των διοικήσεων, του δικαιοδοτικού μηχανισμού, της πολιτικής του ανταγωνισμού, η αποδοχή των κανόνων του ΟΟΣΑ και του Συμβουλίου της Ευρώπης για την καταπολέμηση της διαφθοράς (αστική και ποινική σύμβαση).

3.5.1.4. Στον τομέα των οικονομικών δομών: η ενίσχυση αυτόνομων και αντιπροσωπευτικών επαγγελματικών οργανώσεων, ο εκσυγχρονισμός των βιομηχανικών, εμπορικών, χρηματοπιστωτικών, αλλά και γεωργικών δομών (με νέες αμοιβαίες παραχωρήσεις στις συναλλαγές), και η προσαρμογή των υποδομών των μεταφορών, της ενέργειας, των τηλεπικοινωνιών, κυρίως των διασυνοριακών μεταξύ υποψηφίων χωρών και με την ΕΕ.

3.5.1.5. Τέλος, στον κοινωνικό τομέα: η μεταφορά του κοινοτικού κεκτημένου στον κοινωνικό τομέα και η ανάπτυξη του κοινωνικού διαλόγου, η καταπολέμηση της παραοικονομίας.

4. **Η πρόκληση της αύξησης της αποτελεσματικότητας των μηχανισμών στήριξης**

4.1. Η υποστήριξη της αναβάθμισης της οικονομίας των υποψηφίων χωρών θα απαιτήσει προσπάθειες προσαρμογής των μεθόδων, γύρω από τέσσερις άξονες: τη νέα επικέντρωση των κοινοτικών ενισχύσεων, την εντατικοποίηση των δράσεων κατάρτισης, τη βελτίωση των εκθέσεων αξιολόγησης, την εκ των προτέρων συμμετοχή σε ορισμένες κοινοτικές πολιτικές.

4.2. *Η βελτιστοποίηση των κοινοτικών ενισχύσεων*

4.2.1. Οι κοινοτικές ενισχύσεις, που προγραμματίστηκαν για την περίοδο 2000-2006 στο «Πρόγραμμα δράσης 2000» που υιοθετήθηκε το Μάρτιο του 1999 στο Βερολίνο, παρέμειναν εντός των πλαισίων του ανώτατου δημοσιονομικού ορίου της Κοινότητας, που έχει ορισθεί στο 1,27 % του ΑΕγχΠ. Η προκαταρκτική πρόβλεψη για την περίοδο αυτή είναι περίπου είκοσι δις ευρώ για τους προενταξιακούς μηχανισμούς και περίπου πενήντα δις, από το 2002, για τις νέες χώρες μέλη. Η ενίσχυση αυτή είναι βέβαια ουσιαστική, είναι όμως σαφές ότι δεν θα επαρκέσει για να χρηματοδοτήσει, από μόνη της, τις ανάγκες των ενδιαφερομένων χωρών για ανάπτυξη και επίτευξη του επιθυμητού επιπέδου.

4.2.2. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν θα έπρεπε να θεωρεί ότι εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις της ως προς την παροχή χρηματοδοτικής στήριξης προς τις υποψήφιες χώρες με μόνη την υιοθέτηση του Προγράμματος Δράσης 2000. Η ΟΚΕ πιστεύει ότι αυτό που είναι πλέον το σημαντικότερο είναι να επικεντρωθούν οι κοινοτικές αυτές παρεμβάσεις στο στόχο της στήριξης μιας αποτελεσματικής οικονομίας της αγοράς, προκειμένου να εξασφαλισθεί η ενεργοποίηση και η προώθηση των ιδιωτικών επενδύσεων, που είναι οι μόνες ικανές να κινητοποιήσουν τους απαραίτητους πόρους. Για την επίτευξη του στόχου αυτού, η ΟΚΕ επισημαίνει διάφορες ανάγκες:

4.2.2.1. Κατά πρώτο λόγο, επιβάλλεται να αναπτυχθεί η εταιρική σχέση με τους κοινωνικούς και επαγγελματικούς παράγοντες σχετικά με τα εθνικά προγράμματα προσαρμογής στο κοινοτικό κεκτημένο και με την αξιοποίηση των κοινοτικών ενισχύσεων, ώστε να εξασφαλίζεται κοινή συνεννόηση για τις δράσεις στο επίπεδο του σχεδιασμού, της υλοποίησης, της παρακολούθησης και της αξιολόγησης.

4.2.2.2. Πρέπει να ενισχυθεί ο έλεγχος της επίδρασης των ενισχύσεων επί της οικονομικής ανάπτυξης, με τη βοήθεια κυρίως της προαναφερόμενης εταιρικής σχέσης με τους κοινωνικο-επαγγελματικούς φορείς.

4.2.2.3. Πρέπει να εκσυγχρονισθεί το πλαίσιο δραστηριοποίησης των επιχειρήσεων, μεταξύ άλλων με την επιτάχυνση της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης και με την τοποθέτηση ικανών, αποτελεσματικών και αυτόνομων δικαιοδοτικών αρχών (πράγμα που δικαιολογεί την ανάπτυξη ήδη δρομολογημένων ενεργειών αδελφοποίησης εθνικών διοικήσεων των κρατών μελών και των υποψήφιων χωρών).

4.2.2.4. Πρέπει να προκρίνεται περισσότερο η διακρατική διάσταση των προγραμμάτων ενίσχυσης, με ενίσχυση της περιφερειακής συνεργασίας μεταξύ των υποψηφίων χωρών.

4.2.2.5. Απαραίτητη κρίνεται η ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων δημοσίου/ιδιωτικού τομέα, ιδιαίτερα για τα σχέδια διευρωπαϊκών δικτύων υποδομών (πρβλ. μεταφορές, ενέργεια, τηλεπικοινωνίες, περιβάλλον).

4.2.2.6. Πέρα από τη συμβατότητα των κοινοτικών ενισχύσεων με τους κανόνες του ανταγωνισμού, είναι επίσης σημαντικό να υπάρχει μέριμνα για την πραγματική υπό όρους χορήγηση των ενισχύσεων με βάση στοιχεία όπως οι κοινοί κανόνες, η νομική ασφάλεια όσον αφορά τα πρόσωπα, τα αγαθά, τις συναλλαγές και τις επενδύσεις, η ενίσχυση των μηχανισμών καταπολέμησης των παρατυπιών, της απάτης, της διαφθοράς, της παραοικονομίας.

4.2.2.7. Τέλος, είναι άκρως απαραίτητο να εξασφαλιστεί η ανάπτυξη ενός χρηματοπιστωτικού και τραπεζικού συστήματος ισχυρού και καλώς ελεγχόμενου.

4.2.3. Εξάλλου, θα ήταν χρήσιμο να διευκολυνθούν οι συζεύξεις μεταξύ κοινοτικών ενισχύσεων και κρατικών ενισχύσεων των κρατών μελών, ώστε να ενισχυθεί η επίδραση της χρηματοδότησης ορισμένων σχεδίων· θα μπορούσε έτσι να αντισταθμιστεί ο περιορισμός των κοινοτικών ενισχύσεων και να επικεντρωθούν περισσότερο οι ευρωπαϊκές ενισχύσεις, είτε είναι κοινοτικές είτε εθνικές, σε ορισμένα σχέδια προτεραιότητας.

4.2.4. Η ΟΚΕ τονίζει, τέλος, την ανάγκη να προβλεφθεί η σταδιακή μείωση μάλλον παρά η αύξηση των μη επιστρεφόμενων ενισχύσεων, γεγονός που θα οδηγήσει προς τον συνολικό περιορισμό των δημοσίων ενισχύσεων στη λειτουργία της ευρωπαϊκής οικονομίας: θα ήταν επομένως σκόπιμο να συνοδεύονται οι εν λόγω δημόσιες ενισχύσεις από χαμηλότοκα δάνεια, από επιδοτήσεις των επιτοκίων, από εγγυήσεις επί των δανείων ή συμμετοχές στο κεφάλαιο και να υπάρχει καλύτερος συντονισμός μεταξύ των ενισχύσεων των ταμείων και των δανείων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, των τραπεζών και του χρηματοπιστωτικού τομέα.

4.3. *Η εντατικοποίηση των δράσεων κατάρτισης*

4.3.1. Η αναβάθμιση του επιπέδου των υποψηφίων χωρών θα απαιτήσει επίσης προσπάθειες κατάρτισης σε ευρεία κλίμακα, στις οποίες οι κοινωνικοί και επαγγελματικοί παράγοντες των κρατών μελών θα διαδραματίσουν καθοριστικό ρόλο, συνάπτοντας συμφωνίες συνεργασίας και αμοιβαίας συνδρομής με τους ομολόγους τους από τις υποψήφιες χώρες, ενημερώνοντάς τους για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους όσον αφορά το κοινοτικό κεκτημένο, και υποστηρίζοντάς τους για την προσαρμογή τους σε συνάρτηση με τις ιδιαίτερες ανάγκες τους.

4.3.2. Οι δράσεις κατάρτισης εκ μέρους των κοινωνικών και επαγγελματικών φορέων και των κοινωνικών εταίρων, που έχουν ήδη ξεκινήσει με κοινοτική υποστήριξη, και συγκεκριμένα το πρόγραμμα Phare, πρέπει να αναπτύσσονται μέσω αποστολών εμπειρογνωμόνων, περιόδων πρακτικής εξάσκησης και αμοιβαίων ανταλλαγών. Θα πρέπει να συμβάλουν ώστε να περιλαμβάνονται όλοι οι παράγοντες προσαρμογής και ειδικότερα:

— να υποστηρίξουν ένα νομικό και δικαστικό πλαίσιο που θα ευνοεί την ιδιωτική πρωτοβουλία·

— να «εξαγάγουν» το ίδιο σύστημα αναφορών για τη διαχείριση·

— να διδάξουν την ορθή χρήση των ευρωπαϊκών νομικών μηχανισμών όπως το ευρωπαϊκό δίπλωμα ευρεσιτεχνίας, το κοινοτικό σήμα, η πιστοποίηση ΕΚ κ.λπ.·

— να αναπτύξουν συμφωνίες αμοιβαίας αναγνώρισης·

— να προωθήσουν τον κοινωνικό διάλογο.

4.4. *Η βελτίωση των εκθέσεων αξιολόγησης*

4.4.1. Η επισκόπηση της υιοθέτησης του κοινοτικού κεκτημένου αποτελεί το αντικείμενο ετήσιων εκθέσεων που εκπονεί η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε άμεση συνεργασία με τις διοικητικές αρχές των υποψηφίων χωρών. Η τελευταία τέτοια έκθεση υπεβλήθη στις 8 Νοεμβρίου του 2000.

4.4.2. Το Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Θεμάτων (Ecofin) αποφάσισε το Νοέμβριο του 2000 να ασχοληθεί επίσης και με ορισμένες ιδιαίτερα σημαντικές πτυχές της οικονομικής πολιτικής των υποψηφίων χωρών, και κυρίως τα οικονομικά τους προγράμματα και τη δημοσιονομική τους πολιτική, προκειμένου να προσεγγίζουν ολοένα και περισσότερο την πρακτική που εφαρμόζεται στην Ευρωπαϊκή 'Ενωση (οικονομικές προβλέψεις, κοινοποίηση των συνολικών αθροισμάτων, σταθερότητα των δημόσιων οικονομικών κ.λπ.). Η ΟΚΕ επικροτεί την πρωτοβουλία αυτή, που θα επιτρέψει επίσης τη μεγαλύτερη συμμετοχή των υποψηφίων χωρών στη διαδικασία του Κάρντιφ για την ενίσχυση της οικονομικής ρευστότητας της ενιαίας αγοράς και της προσαρμογής των αγορών υπηρεσιών και κεφαλαίων.

4.4.3. Εξάλλου, η ΟΚΕ τονίζει ότι, κατά τις συναντήσεις της με τους κοινωνικούς και επαγγελματικούς εκπροσώπους των υποψηφίων χωρών, προκύπτουν συχνά άμεσες εκτιμήσεις, που προέρχονται από τους επί τόπου παράγοντες, οι οποίες διαφέρουν αρκετά από τις επίσημες εκθέσεις, κυρίως όσον αφορά τα ακόλουθα στοιχεία: πορεία των μεταρρυθμίσεων και σχετική πρόοδος, εφαρμογή των νέων νομοθεσιών, καθυστερήσεις στην υιοθέτηση του κεκτημένου, προβλήματα ανταγωνισμού, ενδεχόμενα εμπόδια στην ενιαία αγορά. Οι συζητήσεις για την πορεία της προσχώρησης στην Ευρωπαϊκή 'Ενωση, για την πρόοδο που σημειώνει, για τις διαδικασίες της και για τις προϋποθέσεις της πρέπει να μεταφερθούν στον πυρήνα της κοινωνίας των πολιτών, μέσω ενός μόνιμου διαλόγου με τους οργανωμένους εκπροσώπους της. Η ΟΚΕ συνιστά, συνεπώς, να εξασφαλίζεται πλέον η άμεση συμμετοχή των κοινωνικών και επαγγελματικών παραγόντων στην κατάρτιση των εκθέσεων αυτών, προκειμένου να εκτιμώνται καλύτερα οι πραγματικές εξελίξεις όσον αφορά την πορεία των μεταρρυθμίσεων και τη σχετική πρόοδο, την ουσιαστική εφαρμογή των νέων νομοθεσιών, τα επί τόπου εμπόδια κ.λπ.

4.4.3.1. Στα πλαίσια αυτά, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα πρέπει να φροντίσει ώστε να ενσωματώσει στις εκθέσεις αξιολόγησής της, τις αναλύσεις και συστάσεις που προέρχονται τόσο από τις ετήσιες διασκέψεις που διοργανώνει η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή με τους κοινωνικοοικονομικούς εκπροσώπους των υποψήφιων χωρών όσο και από τις διμερείς μεικτές συμβουλευτικές επιτροπές (ΜΣΕ) που έχουν συσταθεί με τις περισσότερες από αυτές. Εξάλλου, οι δημόσιες αρχές των υποψήφιων χωρών που δεν έχουν ακόμη προτείνει τη σύσταση ΜΣΕ, θα πρέπει να το πράξουν χωρίς χρονοτριβή.

4.5. *Η εκ των προτέρων συμμετοχή των υποψηφίων χωρών σε ορισμένες κοινές πολιτικές*

4.5.1. Θα ήταν χρήσιμο να ενεργοποιηθεί η λειτουργική προετοιμασία των υποψηφίων χωρών, μέσω της συμμετοχής τους, ήδη από την προενταξιακή περίοδο, στην υλοποίηση κοινών πολιτικών, προκειμένου να επιχειρηθεί ήδη η λειτουργία χώρων προσχώρησης, περιορισμένων αλλά πραγματικών. Τούτο θα διευκόλυνε την επιτάχυνση των διαπραγματεύσεων και τον καθορισμό στοχοθετημένων χρονοδιαγραμμάτων για την κάθε προσχώρηση.

4.5.2. 'Ενα καλό παράδειγμα της προσέγγισης αυτής είναι η πρόσφατη υπογραφή εκ μέρους της Επιτροπής συμφωνιών αμοιβαίας αναγνώρισης των βιομηχανικών προϊόντων (PECA) με την Ουγγαρία, την Τσεχική Δημοκρατία και τη Λετονία. Οι συμφωνίες αυτές αναμένεται να επεκταθούν και σε άλλες υποψήφιες χώρες.

4.5.3. Μπορεί επίσης να αναφερθεί ότι συμφωνήθηκε να συμμετάσχουν πλήρως οι υποψήφιες χώρες στον Ευρωπαϊκό Χώρο 'Ερευνας, και συγκεκριμένα στο 6ο Πρόγραμμα-Πλαίσιο.

4.5.4. Εξάλλου, η ΟΚΕ υποστηρίζει την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής — την οποία η ίδια είχε διατυπώσει σε παλαιότερη γνωμοδότηση για την επίδραση της διεύρυνσης στην ενιαία αγορά — να επεκταθούν στις υποψήφιες χώρες τα κέντρα συντονισμού και τα σημεία επαφής «ενιαία αγορά» που έχουν ήδη εγκατασταθεί στο καθένα από τα δεκαπέντε κράτη μέλη για να συμβάλουν στη διευθέτηση, σε διμερή βάση, των προβλημάτων που ενδέχεται να παρουσιάζονται ακόμη στις αμοιβαίες συναλλαγές.

4.5.5. Μια παρόμοια προσέγγιση συνεργασίας θα μπορούσε να εφαρμοστεί και για την κοινοτική τελωνειακή πολιτική, δεδομένου ότι οι περισσότερες από τις υποψήφιες χώρες, όταν προσχωρήσουν στην Ευρωπαϊκή 'Ενωση, θα έχουν σύνορα με τρίτες χώρες.

4.5.6. Η ΟΚΕ υποστηρίζει επίσης τις προτάσεις που υπέβαλε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή τον Ιανουάριο του 2001 και αποσκοπούν στην ένταξη των υποψηφίων χωρών στον Ευρωπαϊκό Οργανισμό Περιβάλλοντος, ήδη από το 2001.

4.5.7. Η ΟΚΕ εφιστά, ακόμη, την προσοχή στο γεγονός ότι είναι αναγκαίο να προβλεφθεί η δυνατότητα να συνδεθούν άμεσα οι υποψήφιες χώρες με το κοινοτικό δίπλωμα ευρεσιτεχνίας μόλις υιοθετηθεί από την Ευρωπαϊκή 'Ενωση, ακόμη και πριν από την ένταξή τους (χωρίς η σύνδεση αυτή να περιπλέκει κατ' ουδένα τρόπο την υιοθέτηση από τους 15 του κοινοτικού διπλώματος ευρεσιτεχνίας ήδη από το 2001). Πράγματι, η απεμπλοκή του κοινοτικού διπλώματος ευρεσιτεχνίας, από τα οφέλη του οποίου θα αποκλείονταν οι υποψήφιες χώρες, θα είχε σαν αποτέλεσμα να μην ληφθούν υπόψη οι χώρες αυτές κατά την χορήγηση των νέων διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας. Το γεγονός αυτό θα απέκλειε τη δυνατότητα να περιληφθούν αργότερα οι χώρες αυτές στα κοινοτικά διπλώματα ευρεσιτεχνίας που θα έχουν χορηγηθεί πριν από την ένταξή τους, λόγω των περιοριστικών κανόνων του δικαίου της πνευματικής και βιομηχανικής ιδιοκτησίας, οι οποίοι απαγορεύουν την εκ των υστέρων προσθήκη άλλων χωρών σε εκείνες στις οποίες το δίπλωμα ευρεσιτεχνίας χορηγήθηκε αρχικώς. Μια παρόμοια κατάσταση θα δημιουργούσε, για πάρα πολλά κοινοτικά διπλώματα ευρεσιτεχνίας, έναν διαχωρισμό στο εσωτερικό της ενιαίας αγοράς, όταν αυτή θα διευρυνθεί, και θα αναιρούσε τα θεμιτώς αναμενόμενα πλεονεκτήματα εξ αυτών των διπλωμάτων.

4.5.8. Τέλος, η ΟΚΕ στηρίζει την άποψη να συμμετάσχουν οι υποψήφιες χώρες στους στόχους της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης στα πλαίσια των διεθνών εμπορικών διαπραγματεύσεων, που δικαιολογούν τη στενή συνεργασία της Επιτροπής με τις χώρες αυτές, προκειμένου να αυξηθεί το βάρος της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης στη διεθνή σκηνή.

5. **Η πρόκληση της προετοιμασίας μιας νέας συνοχής εντός της διευρυμένης 'Ενωσης**

5.1. Η διεύρυνση της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης θα μεταβάλει αισθητά τα δεδομένα της εσωτερικής της συνοχής, σε μια στιγμή όπου η εμβάθυνση που έχει δρομολογήσει η 'Ενωση βρίσκεται ακόμη πολύ μακριά από την ολοκλήρωσή της. Η αναζήτηση της βέλτιστης συνοχής θα περιπλακεί από τις καθυστερήσεις και τις αποκλίσεις ως προς το βαθμό ανάπτυξης των υποψηφίων χωρών, που, για τις περισσότερες από αυτές, είναι τόσο μεγάλες ώστε δεν θα μπορέσουν να καλυφθούν παρά μόνο μερικώς μέχρι την υλοποίηση της προσχώρησης. Θα εξακολουθήσουν, άλλωστε, να υφίστανται σε ευρεία κλίμακα κατά τα πρώτα έτη, αν όχι τις πρώτες δεκαετίες, μετά από την προσχώρηση. Η διευρυμένη 'Ενωση θα κληθεί, συνεπώς, να μάθει να επιβιώνει με ένα ιδιαίτερα μεγάλο φάσμα διαφορών οικονομικού επιπέδου μεταξύ των κρατών μελών και των περιφερειών της και να εξεύρει τρόπους ώστε να προσαρμοστεί στην κατάσταση αυτή, προωθώντας παράλληλα την σταδιακή διόρθωση της κατάστασης. Ούτε το Πρόγραμμα Δράσης 2000, που υιοθετήθηκε στο Βερολίνο το 1999, ούτε και η μεταρρύθμιση της Συνθήκης, που προήλθε από τη συμφωνία της Νίκαιας το Δεκέμβριο του 2000, θα επαρκέσουν για το συνδυασμό διεύρυνσης και εμβάθυνσης, εάν δεν ενταχθούν στα πλαίσια μιας σφαιρικότερης αναδιοργάνωσης. Πρέπει λοιπόν να αναληφθούν νέες δράσεις, με την πλήρη συμμετοχή των υποψηφίων χωρών, ώστε να απλουστευτεί η κοινοτική νομοθεσία, να συντονιστούν οι εθνικές διοικήσεις με βάση κοινές αποστολές, να εδραιωθεί η ΟΝΕ και να επιτευχθεί από κοινού η ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας του ευρωπαϊκού χώρου.

5.2. *Η απλούστευση της κοινοτικής νομοθεσίας*

5.2.1. Η υιοθέτηση του κοινοτικού κεκτημένου εκ μέρους των υποψηφίων χωρών περιπλέκεται ακόμη περισσότερο λόγω του σύνθετου χαρακτήρα της κοινοτικής νομοθεσίας. Ενώ η Ευρωπαϊκή 'Ενωση θα έπρεπε να παρέχει την ευκαιρία για απλούστευση της νομοθεσίας στην Ευρώπη, συνεχίζει, ακόμη και σήμερα, να εκδίδει διατάξεις υπερβολικά περίπλοκες για τους χρήστες, υπερβολικά διασκορπισμένες — έως και αντιφατικές —, με αποτέλεσμα να μην μπορούν να συνθέτουν ένα πραγματικά συνεκτικό σύνολο, και υπερβολικά προσκολλημένες στις υφιστάμενες εθνικές νομοθεσίες, με αποτέλεσμα να μην μπορούν πραγματικά να εναρμονιστούν.

5.2.2. Από την πλευρά τους, τα κράτη μέλη δεν επιδεικνύουν αρκετή πειθαρχία έναντι της κοινής νομοθεσίας, αλλά συνεχίζουν να συσσωρεύουν τις καθυστερήσεις μεταφοράς της νομοθεσίας και τις δικαστικές διαφορές με την Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο. Οι δεκαπέντε δίδουν, λοιπόν, προς το παρόν το κακό παράδειγμα στις υποψήφιες χώρες.

5.2.3. Συνεπώς, πρέπει να ενισχυθεί η αποτελεσματικότητα της κοινοτικής παρέμβασης μέσω της βελτίωσης της καταλληλότητας και της ποιότητας της νομοθεσίας, καθώς και μέσω της ενίσχυσης των ελέγχων και των κανόνων εφαρμογής της. Το ζητούμενο είναι η εδραίωση της βιώσιμης λειτουργίας της ενιαίας αγοράς, με τη διευκόλυνση της υιοθέτησης του κεκτημένου από τις υποψήφιες χώρες και την αποσυμφόρηση των εκκρεμών διαφορών.

5.2.4. Η ΟΚΕ, λοιπόν, σε γνωμοδότησή της του Οκτωβρίου 2000 [1] αναφέρθηκε στην ανάγκη δρομολόγησης ενός πολυετούς προγράμματος για την απλούστευση της νομοθεσίας, που θα περιλαμβάνει «κώδικες συμπεριφοράς» των θεσμικών οργάνων και των ίδιων των κρατών μελών — η ΟΚΕ έδωσε η ίδια το παράδειγμα υιοθετώντας τον δικό της —, και θα προβλέπει την ενίσχυση του διαλόγου με τους εκπροσώπους των χρηστών της νομοθεσίας, την ανεξαρτησία της εκ των προτέρων ανάλυσης της επίδρασης στα σχέδια της Επιτροπής, τη συστηματική αναζήτηση ενδεχόμενων εναλλακτικών λύσεων έναντι της νομοθεσίας, μέσω εθελουσίων δεσμεύσεων, συμφωνιών υπό μορφή συμβάσεων, αυτορυθμίσεων ή ρυθμίσεων από κοινού εκ μέρους των ενδιαφερομένων επαγγελματικών εταίρων, αποτελεσματικών μεθόδων παρακολούθησης (πινάκων ανακοινώσεων, ετησίων εκθέσεων) με την προώθηση της συγκριτικής αξιολόγησης των βέλτιστων πρακτικών.

5.2.5. Η ΟΚΕ επιθυμεί να συμμετάσχουν τα υποψήφια κράτη στο πρόγραμμα απλούστευσης της νομοθεσίας, υιοθετώντας και αυτά κώδικες ορθής συμπεριφοράς και προωθώντας το συμβατικό διάλογο μεταξύ οικονομικών και κοινωνικών εταίρων.

5.3. *Ο συντονισμός των εθνικών διοικήσεων*

5.3.1. Η ΟΚΕ τονίζει ότι η απλούστευση αυτή της νομοθεσίας θα πρέπει να συνοδεύεται από ενίσχυση των ελέγχων και της μεταφοράς της νομοθεσίας, υπό συνθήκες που θα ενισχύουν την υπευθυνότητα των κρατών μελών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν μπορεί να εξασφαλίσει από μόνη της τη χρηστή διαχείριση της διευρυμένης ενιαίας αγοράς, σε μια στιγμή, μάλιστα, όπου θα χρειαστεί να ενισχυθούν οι απαιτήσεις ασφάλειας και οι έλεγχοι.

5.3.2. Κατά συνέπεια, η ΟΚΕ τάσσεται υπέρ της ιδέας να συμμετέχουν άμεσα οι διοικητικές αρχές των κρατών μελών στην ενίσχυση των διαφόρων επί τόπου ελέγχων, υιοθετώντας κοινές μεθόδους που θα πρέπει να πιστοποιηθούν από την Επιτροπή. Τα υποψήφια κράτη θα πρέπει να κληθούν να συμμετάσχουν επίσης: θα είναι γι' αυτά ο καλύτερος τρόπος να εξασκηθούν για τη μελλοντική ένταξή τους. Θα πρέπει επομένως, σύμφωνα με το παράδειγμα των κέντρων συντονισμού της ενιαίας αγοράς που έχουν πρόσφατα συσταθεί σε κάθε κράτος μέλος, να αναπτυχθούν συνέργιες μεταξύ των εθνικών διοικητικών αρχών, που θα δρουν σε συνάρτηση με τα συμφέροντα της ενιαίας αγοράς. Η προσέγγιση αυτή θα πρέπει ειδικότερα να καθιερωθεί για την πολιτική του ανταγωνισμού, την προστασία του περιβάλλοντος, την ασφάλεια των προϊόντων και των τροφίμων, την υγεία και την ασφάλεια στην εργασία, την καταπολέμηση της φορολογικής και εμπορικής απάτης.

5.3.3. 'Ετσι, η Επιτροπή θα κληθεί να επικεντρώσει την προσοχή της στην άγρυπνη επίβλεψη της ορθής διεξαγωγής των αποκεντρωμένων αυτών ελέγχων. Θα πρέπει να έχει το δικαίωμα άμεσης παρέμβασης για να αποτρέπει ενδεχόμενες ανεπάρκειες των εθνικών διοικητικών αρχών. Με την προοπτική μιας 'Ενωσης τριάντα μελών, που θα περιλαμβάνει πολύ ετερόκλητες εθνικές διοικητικές αρχές, οι παρεμβάσεις της Επιτροπής ενδέχεται να δικαιολογούν τη θέσπιση κοινοτικών επιθεωρήσεων, ιδιαίτερα όσον αφορά τον έλεγχο και την καταστολή της απάτης ευρωπαϊκής εμβέλειας.

5.3.4. 'Οσον αφορά τα τελωνεία, η ΟΚΕ εφιστά την προσοχή στο στόχο της εξασφάλισης πανομοιότυπων ελέγχων στα εξωτερικά σύνορα της 'Ενωσης, με δεδομένη την κατάργηση των ενδοκοινοτικών ελέγχων. Ο στόχος αυτός δικαιολογεί ίσως την υπέρβαση του σταδίου της ενισχυμένης συνεργασίας των εθνικών διοικητικών αρχών και την επιδίωξη μιας πραγματικής ενοποίησης των ευρωπαϊκών τελωνείων, ήδη από την έναρξη της διεύρυνσης, στα πλαίσια μιας ενιαίας κοινοτικής διοίκησης.

5.4. *Η εδραίωση της ΟΝΕ*

5.4.1. Η οικονομική και νομισματική ένωση, στην οποία θα ενσωματωθούν πλήρως οι οικονομίες των κρατών μελών που συμμετέχουν στο ευρώ, έρχεται την κατάλληλη στιγμή για να αντιμετωπίσει την πρόκληση της ενίσχυσης της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής εντός της διευρυμένης Ευρώπης. Θα πρέπει να εδραιώσει την εμβάθυνση της οικονομικής ενοποίησης πέραν των διευρύνσεων, και να φέρει προοδευτικά προς αυτήν, κατά τρόπο αναπόφευκτο, τις νέες προσχωρούσες χώρες.

5.4.2. Η ΟΚΕ υπογραμμίζει την ανάγκη ενίσχυσης του οικονομικού συντονισμού στο Συμβούλιο Οικονομικών και Δημοσιονομικών Θεμάτων (Ecofin). Η ομάδα του ευρώ θα κληθεί να διαδραματίσει ρόλο κινητήριας δύναμης και θα πρέπει να διαρθρωθεί και να δράσει αναλόγως. Πέραν των υπουργών εθνικής οικονομίας και οικονομικών, και άλλες ομάδες του Συμβουλίου, και κυρίως το Συμβούλιο Κοινωνικών Θεμάτων, θα πρέπει επίσης να ενσωματώσουν πλήρως στις συζητήσεις τους και στις αποφάσεις τους όλες τις πρωτόγνωρες συνέπειες της ύπαρξης του ευρώ.

5.4.3. Το Συμβούλιο Ecofin θα πρέπει να ενθαρρύνει τις υποψήφιες χώρες ώστε να θέσουν τις νομικές και οικονομικές βάσεις της μελλοντικής τους συμμετοχής στην ΟΝΕ, προβαίνοντας κυρίως σε διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις προς αυτή την κατεύθυνση (όπως η ανεξαρτησία των κεντρικών τραπεζών, που έχει ήδη σημειώσει σημαντική πρόοδο). Η ΟΚΕ επιθυμεί να δεσμευτούν οι υποψήφιες χώρες να συμμετάσχουν ήδη από την ένταξη στο μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών (ΜΣΕ2), ο οποίος διαδέχτηκε το ΕΝΣ (Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα), καθότι η συμμετοχή τους αυτή θα εξασφαλίσει γερές βάσεις για τη σταθερότητα των συναλλαγματικών ισοτιμιών εντός της διευρυμένης ενιαίας αγοράς και θα αποτελέσει ένα πρώτο βήμα, υποχρεωτικό εξάλλου, για τη μελλοντική τους συμμετοχή στην ΟΝΕ.

[1] «Απλοποίηση της νομοθεσίας στο εσωτερικό της ενιαίας αγοράς», ΕΕ C 14 της 16.1.2001, σ. 1.

5.5. *Η από κοινού ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της Ευρώπης*

5.5.1. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Λισαβόνας, το Μάρτιο του 2000, έθεσε ως αποστολή την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της Ευρώπης, μέσω της πραγματοποίησης στα διάφορα κράτη μέλη μειζόνων διαρθρωτικών προσαρμογών. Η αποστολή αυτή θα πρέπει να διεκπεραιωθεί με την απαραίτητη αποφασιστικότητα, προκειμένου να ενισχυθεί η ανταγωνιστική ικανότητα των επιχειρήσεων, να αναπτυχθεί η καινοτομία, να χειραγωγηθούν το συλλογικό κόστος και οι δημόσιες δαπάνες, να βελτιωθεί η λειτουργία της αγοράς εργασίας και να ανέβει το επίπεδο απασχόλησης και να εξασφαλισθεί η βιωσιμότητα των καθεστώτων κοινωνικής προστασίας.

5.5.2. Η ΟΚΕ συνιστά να συνδεθούν οι υποψήφιες χώρες με τους στόχους που ορίσθηκαν στη Λισαβόνα και με τις ετήσιες εκθέσεις αξιολόγησης των Ευρωπαϊκών Συμβουλίων που συνέρχονται κάθε 'Ανοιξη, προκειμένου:

— να ενισχυθεί η ανταγωνιστική ικανότητα των επιχειρήσεων, να αναπτυχθεί η καινοτομία, να χειραγωγηθούν το συλλογικό κόστος και οι δημόσιες δαπάνες, να βελτιωθεί η λειτουργία της αγοράς εργασίας και να ανέβει το επίπεδο απασχόλησης και να εξασφαλισθεί ο εκσυγχρονισμός των καθεστώτων κοινοτικής προστασίας·

— να προωθηθεί η συγκριτική αξιολόγηση των βέλτιστων πρακτικών.

Η ΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για το γεγονός ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Στοκχόλμης του Μαρτίου 2001 εξέφρασε ρητώς το ενδιαφέρον του για την εν λόγω σύνδεση.

5.5.3. Η πραγματοποίηση της εν λόγω σύνδεσης θα ενθαρρύνει τα κράτη αυτά να επιταχύνουν τις μεταρρυθμίσεις και θα τα τοποθετήσει σε μία κατάσταση αμοιβαίας συνέργειας, όχι μόνο μεταξύ τους, αλλά επίσης και έναντι των δεκαπέντε κρατών μελών. Εξάλλου, κάθε υποψήφιο κράτος θα έχει κάθε δυνατότητα να συναγωνίζεται τους δεκαπέντε επί ίσοις όροις σε θέματα προσαρμογής της ανταγωνιστικότητας, ακόμη και να φθάσει τους καλύτερους εξ αυτών, κυρίως στους τομείς όπου έχει ήδη δρομολογήσει τις νέες μεταρρυθμίσεις με νέα μέσα — όπως το άνοιγμα της οικονομίας και η καινοτομία — και με τη σθεναρή βούληση να τις ολοκληρώσει.

6. **Συμπεράσματα**

6.1. Η ΟΚΕ, στηριζόμενη στις συζητήσεις που διεξήγαγε με τους κοινωνικούς και επαγγελματικούς εκπροσώπους των υποψηφίων χωρών, τονίζει την ανάγκη να ενισχυθούν, εν όψει της διεύρυνσης, οι προσπάθειες ουσιαστικής υιοθέτησης του κοινοτικού κεκτημένου στις χώρες αυτές, να προωθηθούν αποτελεσματικότερες μέθοδοι στήριξης εκ μέρους της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης και να εντατικοποιηθεί η προετοιμασία για μια νέα οικονομική συνοχή στη διευρυμένη 'Ενωση.

6.2. Η ΟΚΕ διαπιστώνει ότι τα κράτη μέλη και τα υποψήφια κράτη έχουν πλέον ένα κοινό μέλλον, που αιτιολογεί τη μόνιμη και αποτελεσματική στήριξη, εκ μέρους της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης και των κοινωνικο-επαγγελματικών φορέων της, των κάθε φύσεως προσπαθειών που τα υποψήφια κράτη θα πρέπει να καταβάλουν και να εντατικοποιήσουν προκειμένου να αποδείξουν ότι αξίζουν να ενταχθούν στην ΕΕ, που προβάλλει αναγκαστικά μεγάλες απαιτήσεις, λόγω του επιπέδου ολοκλήρωσης που έχει πλέον επιτευχθεί, έστω και αν υπάρχουν ακόμη περιθώρια βελτίωσης, από την 'Ενωση.

6.3. Η ΟΚΕ διαπιστώνει επίσης ότι, μετά από τις προκαταρκτικές αποφάσεις που έλαβε η Ευρωπαϊκή 'Ενωση σχετικά με το Πρόγραμμα Δράσης 2000 και μετά από τη μεταρρύθμιση της Συνθήκης, θα ήταν εντελώς εσφαλμένο να θεωρηθεί ότι η εν λόγω προσαρμογή αποτελεί αποκλειστική ευθύνη των υποψηφίων χωρών. Αντίθετα: η προετοιμασία της διευρυμένης 'Ενωσης θα απαιτήσει μια εκ βαθέων προσαρμογή της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης — που υπερβαίνει κατά πολύ τις συμφωνηθείσες δημοσιονομικές και θεσμικές μεταρρυθμίσεις — προκειμένου να προσαρμοστεί στις καινοφανείς συνέπειες μιας παρόμοιας διεύρυνσης.

6.4. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι η διπλή αυτή πρόκληση, για τις υποψήφιες χώρες και για τα κράτη μέλη, πρέπει να αντιμετωπισθεί ως μια μοναδική ευκαιρία για την ανάληψη μιας εκ βαθέων ανανέωσης της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης από την οποία θα βγουν όλοι κερδισμένοι, στο μέτρο που θα εξασφαλίσει την οικονομική ανταγωνιστικότητα και την κοινωνική πρόοδο μιας Ευρώπης διευρυμένης και παράλληλα ενισχυμένης.

6.5. Για το λόγο αυτό, η ΟΚΕ απευθύνει έκκληση ώστε η Ευρωπαϊκή 'Ενωση να ξεκινήσει ήδη από το 2001 ένα φιλόδοξο και συνεκτικό πολυετές πρόγραμμα για την προετοιμασία της διεύρυνσης, με στόχο την ενίσχυση της αποτελεσματικότητας των μεθόδων υποστήριξης των υποψήφιων χωρών με ταυτόχρονη δημιουργία, ήδη μεταξύ των 15, των συνθηκών που θα διαφυλάξουν τη συνοχή της διευρυμένης Ευρώπης. Στο πρόγραμμα αυτό θα πρέπει να συμμετάσχουν τόσο τα κράτη μέλη όσο και τα υποψήφια κράτη, με τους οικονομικούς και κοινωνικούς παράγοντες της κοινωνίας των πολιτών στην πρώτη γραμμή. Σκοπός θα είναι να εφαρμοστεί πριν από το τέλος της τρέχουσας θητείας του Κοινοβουλίου και της Επιτροπής.

Βρυξέλλες, 25 Απριλίου 2001.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα τη «Δεύτερη έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή»

(2001/C 193/15)

Στις 25 Ιανουαρίου 2001, και σύμφωνα με το άρθρο 23, παράγραφος 3 του Εσωτερικού της Κανονισμού, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση με θέμα την ανωτέρω γνωμοδότηση.

Το τμήμα «Οικονομική και νομισματική ένωση, οικονομική και κοινωνική συνοχή», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΟΚΕ, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 9 Απριλίου 2001, με βάση την εισηγητική έκθεση του κ. Christie.

Κατά την 381η σύνοδο ολομέλειας, της 25ης και 26ης Απριλίου 2001 (συνεδρίαση της 25ης Απριλίου), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε ομόφωνα την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

1.1. Η δεύτερη έκθεση για την οικονομική και κοινωνική συνοχή σημειώνει την έναρξη των συζητήσεων για το μέλλον των κοινοτικών πολιτικών για τη συνοχή μετά το 2006. Έως τότε, η ΕΕ θα έχει αυξηθεί τουλάχιστον κατά δέκα νέα κράτη της Κεντρικής Ευρώπης. Η υπόθεση στην οποία βασίζεται η δεύτερη έκθεση για τη συνοχή είναι μια Ένωση 27 κρατών μελών· στην έκθεση, η Επιτροπή εξετάζει τις προκλήσεις με τις οποίες έρχονται αντιμέτωπες οι προσπάθειες συνοχής της Ένωσης.

1.2. Από τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στη δεύτερη έκθεση, καθίσταται σαφές ότι η πρόκληση που θέτει η διεύρυνση στις ενδοκοινοτικές προσπάθειες συνοχής είναι σημαντική. Με λίγες εξαιρέσεις, οι υποψήφιες χώρες από την Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη, σημειώνουν επί του παρόντος ύψη εισοδήματος πολύ χαμηλότερα (λιγότερο του ήμισυ) από τον κοινοτικό μέσο όρο. Παράλληλα, οι χώρες αυτές χαρακτηρίζονται από οικονομικές και κοινωνικές υποδομές ακατάλληλες για μια σύγχρονη οικονομία της αγοράς. Λαμβανομένου υπόψη ότι η ΕΕ αποσκοπεί «στη μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και στη μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών ή νήσων, συμπεριλαμβανομένων των αγροτικών περιοχών» (άρθρο 158) είναι αναπόφευκτο ότι η διεύρυνση θα αποτελέσει σημαντική πρόκληση για τις πολιτικές συνοχής.

1.3. Ωστόσο, η δεύτερη έκθεση για τη συνοχή καθιστά σαφές ότι η διεύρυνση δεν είναι η μόνη πρόκληση που θα αντιμετωπίσουν οι προσπάθειες συνοχής. Μια σειρά άλλων οικονομικών, κοινωνικών και χωροταξικών μεταβολών επηρεάζουν την Ευρώπη των 15 (μεταρρυθμίσεις στις εσωτερικές πολιτικές, οικονομική και νομισματική ένωση, χρηματοπιστωτικά θέματα κ.τ.λ.) και θέτουν σημαντικά ερωτήματα για το μελλοντικό προσανατολισμό των δράσεων συνοχής. Αν και οι δράσεις συνοχής της ΕΕ έχουν ήδη αποφασισθεί κατά το μεγαλύτερο μέρος για την περίοδο έως το 2006, η Επιτροπή δικαιολογημένα προτείνει ότι η συζήτηση σχετικά με τις πολιτικές συνοχής μετά το 2006 πρέπει να αρχίσει με τη δημοσίευση της εν λόγω δεύτερης έκθεσης για τη συνοχή.

1.4. Σχολιάζοντας τη δεύτερη έκθεση για τη συνοχή, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή διαίρεσε τις εργασίες της σε δύο μέρη. Το πρώτο, το οποίο αποτελείται από την παρούσα γνωμοδότηση, εξετάζει τις γενικές αρχές των κοινοτικών δράσεων συνοχής μετά το 2006 και εστιάζεται στα ζητήματα που η Επιτροπή θεωρεί ότι πρέπει να εξετασθούν ενόψει της πολιτικής για την περίοδο μετά το 2006. Έτσι, θα δημιουργηθεί η βάση για τη συμβολή της ΟΚΕ στο Φόρουμ για τη συνοχή που θα συγκληθεί από την Επιτροπή την 21η και 22α Μαΐου 2001. Το δεύτερο μέρος των εργασιών της ΟΚΕ θα παρουσιασθεί σε μια περαιτέρω, πιο λεπτομερή γνωμοδότηση, η οποία θα εξετάσει τις πληροφορίες και τις αναλύσεις που θα υποβάλει η Επιτροπή στη δεύτερη έκθεση για την συνοχή.

2. Ρόλος της πολιτικής για τη συνοχή

2.1. Η δεύτερη έκθεση για τη συνοχή παρουσιάζει σαφώς τις προκλήσεις που θα θέσει η διεύρυνση στις προσπάθειες συνοχής της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Από την υιοθέτηση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης, η επίτευξη μεγαλύτερου βαθμού οικονομικής και κοινωνικής συνοχής αποτέλεσε θεμελιώδη αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης και σημαντικοί πόροι έχουν αφιερωθεί για την επίτευξη του στόχου αυτού. Αν και ενδιαφέρουσα πρόκληση, ο σχεδιασμός μιας πολιτικής συνοχής για την κάλυψη των αναγκών μιας 27 μελούς Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν πρέπει να περιορίσει τη δέσμευση για την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής ή την παροχή στήριξης στις προσπάθειες οικονομικής ανάπτυξης σε όλες τις μειονεκτικές περιφέρειες της Ένωσης, όπως αναφέρεται σαφώς στο άρθρο 158. Η ΟΚΕ θεωρεί ουσιαστικό, η μελλοντική συζήτηση σχετικά με το μέλλον της πολιτικής για τη συνοχή, να πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο υλοποίησης των εν λόγω στόχων.

2.2. Αναμφισβήτητα, το μεγαλύτερο μέρος των συζητήσεων για το μέλλον των δράσεων συνοχής θα επικεντρωθεί στις επιπτώσεις όσον αφορά τους πόρους και συγκεκριμένα, πόσο θα κοστίσει η πολιτική συνοχής και πώς θα χρηματοδοτηθούν ενδεχόμενες πρόσθετες δαπάνες, πρόκειται για σοβαρά οικονομικά και πολιτικά ερωτήματα. Ωστόσο, δεν πρέπει να καλύψουν τα σημαντικά οικονομικά οφέλη που θα προέλθουν — άμεσα ή έμμεσα — από την βελτίωση των οικονομικών προοπτικών και την απόδοσης των μειονεκτικών περιφερειών της Ένωσης. Ενώ η πολιτική συνοχής προσφέρει οικονομικά και κοινωνικά οφέλη πέρα

από τις δικαιούχες περιφέρειες, πρέπει επίσης να δώσει ώθηση στην ανταγωνιστικότητα της ΕΕ ως συνόλου. Ο στόχος αυτός θα επιτευχθεί μόνον εάν η πολιτική συνοχής επιδιώξει σταθερά την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη των ενδιαφερόμενων περιφερειών και, συνεπώς, να ενισχύσει την οικονομική ικανότητα της Ένωσης ως συνόλου.

2.3. Όπως αποδεικνύει η δεύτερη έκθεση για τη συνοχή, από το 1988 οι δράσεις συνοχής έχουν επιτύχει τη σημαντική μείωση των οικονομικών διαφορών στο εσωτερικό της ΕΕ. Στα τρία λιγότερο εύπορα κράτη μέλη (Ελλάδα, Ισπανία και Πορτογαλία), το μέσο κατά κεφαλήν εισόδημα αυξήθηκε από το 68 % του κοινοτικού μέσου όρου το 1988 στο 79 % το 1999, μια μείωση της αρχικής διαφοράς κατά το ένα τρίτο. Τούτο αποτελεί ουσιαστική βελτίωση για τα φτωχότερα κράτη μέλη και αποδεικνύει τη σημασία που κατείχαν οι δράσεις συνοχής στο παρελθόν και θα συνεχίσουν να κατέχουν στο μέλλον.

2.4. Τα διαρθρωτικά ταμεία έχουν επίσης διαδραματίσει αποφασιστικό ρόλο στην προώθηση της οικονομικής μεταβολής στις περιφέρειες εκτός του Στόχου 1, δηλαδή στις παρακμάζουσες βιομηχανικές περιφέρειες και στις αγροτικές και απομακρυσμένες περιφέρειες όπως με την ενίσχυση του ανθρώπινου δυναμικού σύμφωνα με το Στόχο 3 (πρώην Στόχος 4). Αν και οι ακριβείς επιπτώσεις των μέτρων αυτών είναι δύσκολο να υπολογιστούν, ο ποιοτικός αντίκτυπος είναι σημαντικός. Τούτο οφείλεται στο ό,τι η περιφερειακή οικονομική ανάπτυξη έχει η ίδια αποτελέσει τον κύριο καταλύτη για τη βελτίωση της οικονομικής απόδοσης σε πολλές περιφέρειες. Τούτο υποχρέωσε τα κράτη μέλη να υιοθετήσουν μια προσέγγιση της περιφερειακής οικονομικής ανάπτυξης που χαρακτηρίζεται κυρίως από τη συγκέντρωση των προσπαθειών, τον σχεδιασμό των παρεμβάσεων, την εταιρική σχέση και την προσθετικότητα, μια προσέγγιση που διαφορετικά δεν θα είχε ακολουθηθεί και η οποία αποτέλεσε πηγή σημαντικού οικονομικού και κοινωνικού οφέλους. Με τον τρόπο αυτό, οι κοινοτικές δράσεις συνοχής αποτέλεσαν σαφή πηγή «προστιθέμενης αξίας» κατά την οικονομική μετατροπή που επιτεύχθηκε στις παρακμάζουσες βιομηχανικές περιφέρειες και στις αγροτικές και απομακρυσμένες περιφέρειες.

3. **Ειδικά θέματα**

3.1. *Ρόλος της πολιτικής συνοχής σε μια διευρυμένη ΕΕ 27 Κρατών Μελών σε ένα κόσμο ταχέων οικονομικών και κοινωνικών μεταβολών*

3.1.1. Από το 1988, η πολιτική συνοχής κατέχει σημαντικό ρόλο στις προσπάθειες της ΕΕ για την οικοδόμηση μιας ολοένα στενότερης ένωσης μεταξύ των πολιτών. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι η οικονομική σύγκλιση μεταξύ των περιφερειών της ΕΕ μέσω ενεργών παρεμβάσεων, είναι απαραίτητη για τη διατήρηση του ευρωπαϊκού κοινωνικού προτύπου. Οι δράσεις συνοχής αντικατοπτρίζουν και ενισχύουν το πρότυπο της ευρωπαϊκής κοινωνίας, στο οποίο οι ίσες ευκαιρίες και η παροχή των βασικών κοινωνικών εγγυήσεων, μέσω εθνικών και κοινωνικών πολιτικών, αποτελούν τον πυρήνα των κοινωνικών και πολιτικών αξιών. Οι δράσεις αυτές στοχεύουν κυρίως στην προώθηση ευκαιριών στις μειονεκτικές περιφέρειες — περιφέρειες όπου τα σχετικά οικονομικά μειονεκτήματα μπορούν να αυξηθούν δεδομένου ότι τόσο οι παγκόσμιες και κοινοτικές δυνάμεις ολοκλήρωσης εντείνονται και ο ρυθμός των τεχνολογικών και κοινωνικών μεταβολών αυξάνεται. Όπως αναγνωρίζει η δεύτερη έκθεση για τη συνοχή, οι δυνάμεις αυτές έχουν τη τάση να παράγουν μια άνιση γεωγραφική κατανομή της οικονομικής δραστηριότητας, όπου οι περιφέρειες που βρίσκονται πλησιέστερα στον «πυρήνα» της αγοράς επωφελούνται περισσότερο ενώ εκείνες που βρίσκονται στην οικονομική και γεωγραφική «περιφέρεια», πολύ λιγότερο ή και καθόλου. Σε γενικές γραμμές, ο ρόλος των προσπαθειών συνοχής της ΕΕ είναι να βοηθήσει τις μειονεκτικές περιοχές να αντιμετωπίσουν τις οικονομικά επιβλαβείς και κοινωνικά διχαστικές επιπτώσεις που συνοδεύουν τη διαδικασία οικονομικής ολοκλήρωσης.

3.1.2. Η διεύρυνση θα θέσει στις προσπάθειες συνοχής της ΕΕ νέες θεμελιώδεις, οικονομικές και πολιτικές προκλήσεις καθώς και προκλήσεις όσον αφορά τη χάραξη πολιτικής. Όπως καθίσταται σαφές στην δεύτερη έκθεση για τη συνοχή, οι ανάγκες περιφερειακής οικονομικής ανάπτυξης στις υποψήφιες χώρες είναι σημαντικές. Για να αντιμετωπισθούν αυτές οι προκλήσεις, η ΕΕ πρέπει να αναλάβει βιώσιμες και στοχοθετημένες δράσεις συνοχής που να έχουν σχεδιασθεί ειδικά για την κάλυψη των εξειδικευμένων αναγκών οικονομικής ανάπτυξης των υποψήφιων χωρών. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στην προώθηση του ρόλου των γυναικών στην απασχόληση.

3.1.2.1. Ακόμη, η Επιτροπή πρέπει να εξετάσει νέες — και καινοτόμες — διευθετήσεις για την αντιμετώπιση των προκλήσεων που θέτει η διεύρυνση. Για παράδειγμα, ενδέχεται να υπάρχουν μεγάλα περιθώρια για στενότερο συσχετισμό μεταξύ δράσεων στο πλαίσιο των κοινοτικών διαρθρωτικών ταμείων, επενδυτικών δανείων από την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και κεφαλαίων του ιδιωτικού τομέα. Οι συσχετισμοί αυτοί θα μπορέσουν αν παράσχουν σημαντικό δυναμικό συνέργιας που θα μπορέσει να παράγει μεγαλύτερες παραγωγικές επενδύσεις στις υποψήφιες χώρες από ό,τι στην αντίθετη περίπτωση.

3.1.3. Παράλληλα, οι δράσεις συνοχής της ΕΕ πρέπει να εξακολουθήσουν να αντιμετωπίζουν περιφερειακά προβλήματα που συνεχίζουν να υφίστανται στα 15 κράτη μέλη. Αν και οι δράσεις αυτές έχουν σημειώσει μεγάλη επιτυχία από το 1988, η στήριξη από τις πολιτικές συνοχής αναμένεται να παραμείνει ουσιαστικό στοιχείο της οικονομικής ανάπτυξης των μειονεκτικών περιφερειών των 15 κρατών μελών μετά το 2006. Ωστόσο, όπως η πολιτική συνοχής για τις περιφέρειες των υποψηφίων χωρών πρέπει να έχει χαραχθεί για να καλύπτει τις ιδιαίτερες αναπτυξιακές τους ανάγκες που οφείλονται στις συγκεκριμένες οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες τους, έτσι και η στήριξη της συνοχής στις μειονεκτικές περιφέρειες των 15 κρατών μελών μετά το 2006 πρέπει να προσαρμοστεί στις απαιτήσεις και τις προτεραιότητες που θα προκύψουν, οι οποίες ενδεχομένως θα διαφέρουν από εκείνες που αντιμετωπίζονται με τις παρούσες δράσεις συνοχής.

3.1.4. Πολλά διδάγματα έχουν εμπεδωθεί όσον αφορά την αποτελεσματικότητα των δράσεων συνοχής από το 1988 και οι εκάστοτε ρυθμίσεις για τη συνοχή έχουν προσαρμοσθεί ανάλογα. Εν μέσω των προκλήσεων που αντιμετωπίζει η ΕΕ, είναι σημαντικό η μελλοντική πολιτική συνοχής να αντικατοπτρίζει τα διδάγματα του παρελθόντος. Σε αυτά περιλαμβάνονται η καλύτερη πρακτική όπως δείχνουν τα αποτελέσματα και η κατάλληλη διαμόρφωση των ρυθμίσεων που διέπουν τις πολιτικές συνοχής. Ως μία από τις πτυχές, καλούμε την Επιτροπή να συνεχίσει να αναπτύσσει και να βελτιώνει τις τεχνικές της για την παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας των παρεμβάσεων των διαρθρωτικών ταμείων.

3.2. *Η συνοχή στο πλαίσιο άλλων κοινοτικών πολιτικών*

3.2.1. Είναι ουσιαστικό όλες οι κοινοτικές πολιτικές να είναι συνεκτικές με τους στόχους τους, στο βαθμό που τούτο είναι δυνατόν. Στην αντίθετη περίπτωση, μια πολιτική για ένα ζήτημα πρέπει να προσαρμόζεται για να διορθώνει προβλήματα που δημιουργούνται από αποφάσεις άλλης πολιτικής. Χρειάζεται κατάλληλος συντονισμός των αποφάσεων και, συνεπώς, είναι απαραίτητο οι κοινοτικές δράσεις συνοχής και άλλες κοινοτικές πολιτικές να είναι συνεκτικές μεταξύ τους. Ωστόσο, είναι αναπόφευκτες ορισμένες τάσεις μεταξύ διαφόρων πολιτικών. Για παράδειγμα, όπως αναφέρει η δεύτερη έκθεση, αν και η μακροοικονομική σταθερότητα συμβάλει στην επίτευξη οικονομικής σύγκλισης σε εθνικό επίπεδο, είναι πιθανόν οι περιορισμοί που επιβάλλονται στις εθνικές φορολογικές πολιτικές για την επίτευξη της σταθερότητας (π.χ. μέσω του Συμφώνου σταθερότητας και ανάπτυξης) θα δυσχεράνουν τη χρηματοδότηση από τις κυβερνήσεις πολιτικών για την επίτευξη οικονομικής σύγκλισης σε περιφερειακό επίπεδο. Παρομοίως, αν και η εσωτερική αγορά έχει ήδη ωφελήσει και θα συνεχίσει να ωφελεί το σύνολο της ΕΕ, ενδέχεται ωστόσο να συμβάλει στην ανάδειξη ενός περιφερειακού προτύπου οικονομικής ανάπτυξης σε επίπεδο ΕΕ.

3.2.2. Οι αντικρουόμενοι στόχοι διαφόρων κοινοτικών πολιτικών ενδέχεται να αποκτήσουν μεγαλύτερη ένταση. Για παράδειγμα, υπάρχει μεγάλη ανησυχία στις γεωργικές και αλιευτικές κοινότητες σχετικά με τα σημαντικά οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα που θα δημιουργηθούν από τις παρούσες μεταρρυθμίσεις. Οι μεταρρυθμίσεις αυτές, όχι μόνο θα έχουν αρνητικές επιπτώσεις σε συγκεκριμένες περιφέρειες της ΕΕ των 15 αλλά, αναμφισβήτητα, θα οξύνουν τα περιφερειακά προβλήματα στις υποψήφιες χώρες.

3.2.3. Βεβαίως, αναγνωρίζεται ότι οι εξελίξεις στις πολιτικές αυτές είναι απαραίτητες για τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας, των περιβαλλοντικών προτύπων και το επίπεδο παραγωγικότητας, από τα οποία θα επωφεληθεί η ΕΕ ως σύνολο. Ακόμη, εξειδικευμένες μεταρρυθμίσεις π.χ. στην ΚΓΠ, είναι απαραίτητες προκειμένου να ανταποκριθεί η ΕΕ στις διεθνείς υποχρεώσεις της. Θα ήταν λάθος και αναποτελεσματικό να αποφεύγει η ΕΕ ορισμένες πολιτικές αποφάσεις μόνο λόγο των επιπτώσεών τους τη συνοχή. Παράλληλα, είναι ορθό να προταθεί ότι εκείνοι που επωφελούνται άμεσα από μεταρρυθμίσεις των κοινοτικών πολιτικών, συμπεριλαμβανομένης της διεύρυνσης, να είναι προετοιμασμένοι να παράσχουν αντιστάθμιση στις περιφέρειες που πλήττονται πλήρως ή μερικώς από τις ίδιες μεταρρυθμίσεις και να αυξήσουν την χρηματοδοτική συμβολή τους στις κοινοτικές προσπάθειες συνοχής.

3.3. *Η συνοχή στο πλαίσιο των εθνικών οικονομικών πολιτικών*

3.3.1. Οι εθνικές πολιτικές των κρατών μελών διαδραματίζουν αποφασιστικό ρόλο στη διαμόρφωση του γενικού περιβάλλοντος που θα επηρεάσει σημαντικά τις κοινοτικές οικονομικές προοπτικές. Συνεπώς, είναι σημαντικό να αναγνωρίσουν τα κράτη μέλη τις περιφερειακές επιπτώσεις των οικονομικών πολιτικών τους και να διασφαλίσουν — όπου είναι δυνατόν — ότι οι εθνικές πολιτικές τους ενισχύουν και δεν υποσκάπτουν την περιφερειακή οικονομική σύγκλιση. Ένα ζήτημα που απαντάται συχνά στις περιφερειακές μελέτες της Επιτροπής είναι οι ενδείξεις ότι υλοποιείται περιφερειακή οικονομική απόκλιση σε επίπεδο κράτους μέλους. Μεγάλη ευθύνη για αυτό έχουν οι αρνητικές περιφερειακές επιπτώσεις των εθνικών οικονομικών πολιτικών. Η ΟΚΕ προτείνει να δοθεί από την προσεχή έκθεση, μεγαλύτερη προσοχή στις περιφερειακές επιδράσεις των εσωτερικών οικονομικών πολιτικών και να ληφθούν μέτρα ώστε να συνεκτιμηθούν οι επιδράσεις αυτές, όπου τούτο δεν συμβαίνει ήδη, κατά την προετοιμασία των πολιτικών αυτών.

3.4. *Η μεταρρύθμιση των πολιτικών συνοχής ενόψει της διεύρυνσης*

3.4.1. Η προπαρασκευή των πολιτικών συνοχής ενόψει της διεύρυνσης αποτελεί αποφασιστική πρόκληση για την περίοδο έως το 2006. Στο παρόν κεφάλαιο εξετάζονται συγκεκριμένα ζητήματα που έθεσε η Επιτροπή προς εξέταση. Η ανάπτυξη των σημείων αυτών θα συνεχιστεί σε επόμενο στάδιο των συζητήσεων της ΟΚΕ.

3.4.2. Θεμελιώδεις αρχές των δράσεων συνοχής

3.4.2.1. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι οι θεμελιώδεις αρχές που στηρίζουν τη λειτουργία των δράσεων συνοχής από το 1988, πρέπει να συνεχίσουν να αποτελούν τη βάση των δράσεων συνοχής και μετά τη διεύρυνση: συγκέντρωση, προγραμματισμός, προσθετικότητα και εταιρική σχέση. Σε καθεμία από τις προηγούμενες περιόδους προγραμματισμού, οι αρχές αυτές συνέβαλαν θετικά στην επιτυχία των στόχων των διαρθρωτικών ταμείων. Πράγματι, στο πλαίσιο της διεύρυνσης, η ΟΚΕ καλεί την Επιτροπή να ενισχύσει την αποτελεσματικότητα των αρχών αυτών.

3.4.3. Χρηματοδοτικές επιπτώσεις της διεύρυνσης

3.4.3.1. Η επέκταση των κοινοτικών πολιτικών συνοχής για την αντιμετώπιση των υποχρεώσουν που θα προκύψουν σε μια διευρυμένη ΕΕ, θα απαιτήσει την αύξηση των χρηματοδοτικών πόρων για τις πολιτικές αυτές. Αν και η ΟΚΕ αναγνωρίζει ότι μια αύξηση των δαπανών για την συνοχή ενδέχεται να επιβαρύνει κυρίως τα πλουσιότερα κράτη μέλη, η αύξηση του προϋπολογισμού για την συνοχή αποτελεί αναπόφευκτη συνέπεια της διεύρυνσης. Ωστόσο, είναι επίσης ορθό ότι η διεύρυνση θα ωφελήσει οικονομικά όλα τα κράτη μέλη, ιδίως τις δυναμικές οικονομίες που βρίσκονται στον πυρήνα της ενιαίας αγοράς. Συνεπώς, ένα τμήμα των αυξημένων χρηματοδοτικών δαπανών που θα βαρύνει τις χώρες αυτές λόγω της διεύρυνσης, θα καλυφθεί από τα οικονομικά οφέλη που θα συνοδεύσουν τη διεύρυνση. Η ΟΚΕ συμφωνεί με την άποψη της Επιτροπής ότι «...προκειμένου να διατηρήσουν την αξιοπιστία τους, η περιφερειακή πολιτική και η πολιτική συνοχής πρέπει να διαθέσουν πόρους ανάλογους με τις ανάγκες στις επικρατούσες συνθήκες» ([1]).

3.4.4. Παροχή βοήθειας στις περιφέρειες με καθυστέρηση (Στόχος 1)

3.4.4.1. Ένα από τα κύρια προβλήματα που θα δημιουργήσει η διεύρυνση, αφορά τα κριτήρια επιλεξιμότητας για τη στήριξη στο πλαίσιο του Στόχου 1 μετά το 2006. Η δυσκολία οφείλεται στις μεταβολές όσον αφορά την επιλεξιμότητα για το Στόχο 1 που θα σημειωθούν εάν τα κριτήρια επιλεξιμότητας παραμείνουν τα ίδια. Με τη διεύρυνση θα σημειωθεί σημαντική πτώση του κατά κεφαλή μέσου κοινοτικού εισοδήματος και μια αυστηρή εφαρμογή του κανόνα του 75 % του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ, θα έχει ως επακόλουθο ότι πολλές επί του παρόντος δικαιούχες περιφέρειες (ΕΕ 15) δεν θα είναι πλέον επιλέξιμες για στήριξη μετά τη λήξη της παρούσας περιόδου προγραμματισμού. Συνεπώς, μεγάλο μέρος των συζητήσεων για τη διεύρυνση θα αφορά τρόπους σχεδιασμού μιας πολιτικής συνοχής που θα ανταποκρίνεται στις συγκεκριμένες ανάγκες των μειονεκτικών περιφερειών στις υποψήφιες χώρες ενώ θα πρέπει επίσης να λαμβάνει υπόψη τις ανάγκες συνεχούς οικονομικής ανάπτυξης των μειονεκτικών περιφερειών στην ΕΕ των 15.

3.4.4.2. Η ΟΚΕ συμφωνεί ότι οι δράσεις συνοχής για τις περιφέρειες όπου η ανάπτυξη υστερεί σε σύγκριση με τον κοινοτικό μέσο όρο πρέπει να συνεχίσει να αποτελεί προτεραιότητα. Ακόμη, η ΟΚΕ στηρίζει την υιοθέτηση διαφανών κριτηρίων που θα ισχύουν στο σύνολο της ευρωπαϊκής επικράτειας, προκειμένου να καθορίζονται οι επιλέξιμες για το Στόχο 1 περιφέρειες και να διατηρηθεί η παρούσα διευθέτηση, σύμφωνα με την οποία μόνη η Επιτροπή ορίζει τις περιφέρειες που πληρούν τα κριτήρια.

3.4.4.3. Στην έκθεσή της, η Επιτροπή παρουσιάζει τέσσερις επιλογές για το μέλλον της χρηματοδότησης του Στόχου 1, όπου η καθεμία προσφέρει διάφορες λύσεις στις δυσκολίες που θα προκύψουν μετά τη διεύρυνση. Πρόκειται για τις εξής:

— αυστηρή εφαρμογή του ορίου του 75 % όπου οι περιφέρειες που δεν θα είναι πλέον επιλέξιμες αλλά θα συνεχίσουν να χρειάζονται στήριξη, ενδέχεται να μπορούν να λαμβάνουν βοήθεια από πηγές εκτός Στόχου 1·

— όπως ανωτέρω αλλά με τη θέσπιση μεταβατικών διευθετήσεων δύο ταχυτήτων για τη στήριξη των περιφερειών που δεν θα περιλαμβάνονται πλέον στο Στόχο 1, μία για εκείνες που υπερβαίνουν το όριο του 75 % όπως υπολογίζεται σήμερα και μία για εκείνες που το υπερβαίνουν μόνο λόγω της πτώσης του μέσου κατά κεφαλήν εισοδήματος λόγω της διεύρυνσης·

— θέσπιση ορίου κατά κεφαλήν εισοδήματος άνω του 75 % προκειμένου να επεκταθεί η επιλεξιμότητα στις περιφέρειες που παραμένουν κάτω από το όριο του 75 % όπως υπολογίζεται σήμερα·

— θέσπιση δύο κριτηρίων επιλεξιμότητας: ένα για τις περιφέρειες της παρούσας ΕΕ των 15 και ένα για τις υποψήφιες χώρες.

3.4.4.4. Καθεμία από αυτές τις επιλογές περιλαμβάνει στοιχεία με τα οποία συμφωνεί η ΟΚΕ, αν και καμία δεν φαίνεται ότι αποτελεί την ιδανική απάντηση στα προβλήματα που θα προκύψουν. Η ΟΚΕ θα αναλύσει τις επιλογές αυτές λεπτομερέστερα κατά τη δεύτερη φάση των εργασιών της για την παρούσα γνωμοδότηση αλλά, εντωμεταξύ, προβαίνει στις ακόλουθες παρατηρήσεις:

— η ΟΚΕ θεωρεί απευκταία τη διαμόρφωση μιας πολιτικής δύο ταχυτήτων (όπως προτείνεται στην επιλογή 4). Η ΟΚΕ ανησυχεί ότι τούτο θα προκαλέσει ανεπιθύμητες πολιτικές και κοινωνικές εντάσεις στο εσωτερικό της ΕΕ και ενδέχεται να υπονοεί τη διαμόρφωση δύο διαφορετικών «κατηγοριών» μελών της ΕΕ·

— η ΟΚΕ θεωρεί ότι δεν είναι ορθό οι περιφέρειες που επί του παρόντος είναι επιλέξιμες για στήριξη στο πλαίσιο του Στόχου 1 και θα συνεχίσουν να χρειάζονται στήριξη και μετά το 2006, να απολέσουν το δικαίωμα αυτό μόνο επειδή με τη διεύρυνση θα μειωθεί το μέσο κατά κεφαλή ΑΕγχΠ της ΕΕ. Η Επιτροπή εκτιμά ότι οι επιπτώσεις της αυστηρής εφαρμογής του ορίου του 75 % στο στάδιο αυτό θα οδηγήσει στην απώλεια της στήριξης στο πλαίσιο του Στόχου 1 από το ήμισυ των δικαιούχων·

— η επιλογή της αύξησης του ορίου επιλεξιμότητας για το Στόχο 1 άνω του σημερινού 75 % του κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ, έχει το πλεονέκτημα της διαφάνειας και της αντικειμενικότητας. Ακόμη, διασφαλίζει ότι περιφέρειες με συνεχείς ανάγκες θα λαμβάνουν στήριξη συνοχής έως ότου αρχίσουν αυτοσυντηρούμενες διεργασίες οικονομικής ανάπτυξης. Τούτο είναι ιδιαίτερα επιθυμητό. Ωστόσο, η δυσκολία έγκειται στον προσδιορισμό ενός νέου ορίου που δεν θέτει σε κίνδυνο την αρχή της συγκέντρωσης των δράσεων συνοχής. Είναι σημαντικό τα κράτη μέλη να μην χρησιμοποιούν τον προσδιορισμό νέου ορίου ως ευκαιρία για να επιδιώξουν ό,τι ταιριάζει καλύτερα στις δικές τους περιφέρειες και όχι στο σύνολο της ΕΕ·

([1]) Δεύτερη έκθεση για την συνοχή, Συμπεράσματα και συστάσεις, σ. XXXVII.

— η ΟΚΕ θεωρεί ότι η δεύτερη επιλογή, δηλαδή η διατήρηση του ορίου του 75 % με πρόβλεψη σταδιακής αποκλιμάκωσης της στήριξης προκειμένου να προστατευθούν τα συμφέροντα των επί του παρόντος επιλέξιμων περιφερειών, περιλαμβάνει ορισμένα θετικά στοιχεία. Τούτη προστατεύει τις ενδιαφερόμενες περιφέρειες από απότομη απώλεια της αναπτυξιακής βοήθειας, με όλα όσα ενέχει για τις οικονομίες τους. Ωστόσο, τούτο σημαίνει ότι οι περιφέρειες αυτές θα παύσουν να είναι επιλέξιμες για στήριξη εάν το κατά κεφαλή ΑΕγχΠ υπερβαίνει το όριο του 75 % ακόμη και εάν συνεχίσουν να πλήττονται από σημαντικά μειονεκτήματα οικονομικής ανάπτυξης. Η ΟΚΕ κρίνει την επιλογή αυτή ακατάλληλη·

— η ΟΚΕ δεν κρίνει αναγκαίο να αποκλείσει τη δυνατότητα θέσπισης συγκεκριμένων και στοχοθετημένων μέσων περιφερειακής στήριξης, τα οποία θα έχουν σχεδιασθεί για να ενισχύσουν τις περιφέρειες που ήταν επιλέξιμες σύμφωνα με τα κριτήρια του Στόχου 1 αλλά δεν θα χρειάζονται πλέον τον τύπο ενίσχυσης που παρέχει το πλαίσιο αυτό π.χ. περιφέρειες όπου τα βασικά προβλήματα υποδομής έχουν επιλυθεί. Τούτο μπορεί να επιτευχθεί με την επέκταση της χρήσης οριζόντιων μέσων όπως πόροι του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου για την ενίσχυση της ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού στο πλαίσιο της στήριξης συνοχής (πολιτικές για την εκπαίδευση, την κατάρτιση και την επιμόρφωση) ή με την ανάπτυξη κοινοτικών πρωτοβουλιών για την τεχνολογία αιχμής ή τα προβλήματα των επενδύσεων στις περιφέρειες αυτές·

— η Επιτροπή διερωτάται εάν τα κριτήρια για να προσδιορισθεί η κατανομή των χρηματοδοτικών πόρων πρέπει να διευρυνθούν προκειμένου να συμπεριλάβουν το ποσοστό απασχόλησης. Η ΟΚΕ εκφράζει ανησυχία διότι η χρήση του εν λόγω δείκτη ενδέχεται να στρεβλώσει την περιφερειακή εικόνα ως συνόλου διότι ορισμένα κέντρα στο εσωτερικό μιας περιφέρειας ενδέχεται να παρουσιάζουν (ενδεχομένως παροδικά) αύξηση της οικονομικής δραστηριότητας. Ο κίνδυνος που προκύπτει είναι η ανάδειξη περιφερειακών οικονομιών στις οποίες ένας μικρός επιτυχημένος πυρήνας περιβάλλεται από μια ευρεία ζώνη με περιορισμένες δυνατότητες οικονομικής ανάπτυξης. Το πνεύμα της στήριξης στο πλαίσιο του Στόχου 1 πρέπει να είναι η συνέχιση της βελτίωσης των δυνατοτήτων των περιφερειών για την επίτευξη αυτοσυντηρούμενης οικονομικής ανάπτυξης. Το ποσοστό απασχόλησης αποτελεί ένα δείκτη που μπορεί να δώσει εύκολα μια ατελή — εάν όχι — στρεβλωμένη εικόνα.

3.4.5. Διεύρυνση και μεταφορές κεφαλαίων

3.4.5.1. Οι ανάγκες οικονομικής ανάπτυξης των περιφερειών με καθυστέρηση στις υποψήφιες χώρες διαφέρουν σημαντικά σε πολλές σημαντικές πτυχές, από εκείνες σε πολλές καθυστερημένες περιφέρειες της ΕΕ των 15, οι οποίες έως το 2006 θα έχουν επωφεληθεί από δύο τουλάχιστον δεκαετίες στήριξης συνοχής. Ακόμη, υπάρχουν ερωτήματα τόσο σχετικά με την ικανότητα των περιφερειών στις υποψήφιες χώρες να απορροφήσουν τη διαθέσιμη στήριξη συνοχής σύμφωνα με τις παρούσες ρυθμίσεις όσο και σχετικά με τους περιορισμούς για το μέγιστο επίπεδο στήριξης συνοχής που συμφωνήθηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Βερολίνου, οι οποίοι αναφέρουν ότι οι ισχύουσες ρυθμίσεις για το Στόχο 1 έχουν σχεδιασθεί για την ΕΕ των 15 και ενδέχεται να μην είναι κατάλληλες για τα νέα κράτη μέλη. Είναι απαραίτητο να ληφθούν υπόψη τα κάτωθι σημεία:

— η πολιτική συνοχής πρέπει να σχεδιασθεί ανάλογα με τις ιδιαίτερες συνθήκες που επικρατούν στις μειονεκτικές περιφέρειες των υποψηφίων χωρών που θα είναι επιλέξιμες για στήριξη. Οι οικονομικές και κοινωνικές συνθήκες στις υποψήφιες χώρες είναι μοναδικές από πολλές απόψεις και η Επιτροπή πρέπει να διασφαλίσει ότι η πολιτική σχεδιάζεται ανάλογα με τις συνθήκες αυτές·

— είναι ουσιαστικό οι εμπειρίες από 25 έτη δράσεων συνοχής να αντικατοπτρίζονται στην πολιτική συνοχής έτσι ώστε τούτη να σχεδιασθεί για να αντιμετωπίσει την νέα κατάσταση που θα δημιουργηθεί μετά το 2006·

— ενδέχεται να χρειαστούν αυξομειώσεις στο βαθμό της διαθέσιμης οικονομικής στήριξης στις περιφέρειες των υποψηφίων χωρών προκειμένου να ληφθεί υπόψη α) η ικανότητα απορρόφησης των περιφερειών αυτών και β) η διαθεσιμότητα αντίστοιχης δημόσιας και ιδιωτικής χρηματοδότησης.

3.4.6. Απομακρυσμένες, ορεινές και νησιωτικές περιφέρειες

3.4.6.1. Οι απομακρυσμένες, ορεινές και νησιωτικές περιφέρειες της ΕΕ — των οποίων η οικονομική και κοινωνική δομή είναι ιδιαίτερα εύθραυστη — θα συνεχίσουν να χρειάζονται ειδική αντιμετώπιση στο πλαίσιο των δράσεων συνοχής του Στόχου 1. Οι μεταρρυθμίσεις των δράσεων συνοχής μετά τη διεύρυνση δεν πρέπει να οδηγήσουν σε μείωση της στήριξης που παρέχεται σε αυτές τις εξαιρετικά ευαίσθητες περιφέρειες. Η ΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για τη δέσμευση να βελτιωθεί η στήριξη που παρέχεται στις περιφέρειές αυτές, την οποία ανέλαβε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στα σημεία 55 έως 57 των Συμπερασμάτων της συνόδου κορυφής της Νίκαιας.

3.5. *Στήριξη στο πλαίσιο του Στόχου 2*

3.5.1. Η ΟΚΕ λαμβάνει υπόψη τα σχόλια της Επιτροπής όσον αφορά τα προβλήματα που αντιμετωπίζει για την εφαρμογή των δράσεων συνοχής βάσει του Στόχου 2 και, ιδίως, την έλλειψη ευελιξίας των σημερινών ρυθμίσεων και τις περιορισμένες δυνατότητες των στατιστικών και άλλων δεδομένων που περιπλέκουν σε μεγάλο βαθμό τη συμμετοχή της στη διαδικασία προσδιορισμού των επιλέξιμων περιφερειών. Η Επιτροπή προτείνει τη μετάβαση σε ένα σύστημα «έμμεσου διαχωρισμού σε ζώνες» για τις περιφέρειες που παρουσιάζουν διαρθρωτικά προβλήματα άλλα από εκείνα που καλύπτει ο Στόχος 1. Στο σύστημα αυτό, οι εθνικές κυβερνήσεις θα προσδιορίζουν τις επιλέξιμες περιφέρειες με βάση ορισμένες παραμέτρους που θα θεσπίσει η Επιτροπή (όπως ισχύει σε ορισμένες κοινοτικές πρωτοβουλίες). Η ΟΚΕ προβαίνει στις ακόλουθες παρατηρήσεις:

— αν και η προσέγγιση αυτή περιλαμβάνει θετικές πτυχές, σε περίπτωση εφαρμογής της θα πρέπει να πλαισιωθεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε τα κράτη μέλη να υποχρεούνται να ελέγχουν εάν τηρούνται οι κοινοτικοί κανόνες, ιδίως όσον αφορά την εταιρική σχέση και την προσθετικότητα για τις οποίες απαιτούνται οι κατάλληλες εγγυήσεις. Σε αντίθετη περίπτωση, υφίσταται ο κίνδυνος οι χρησιμοποιούμενοι πόροι να μην αντικατοπτρίζουν σαφώς τις τοπικές οικονομικές ανάγκες και δυνατότητες ή να μην είναι επαρκείς για την αντιμετώπιση των διαρθρωτικών προβλημάτων στις περιφέρειες αυτές·

— οι πολιτικές οικονομικής ανάπτυξης με ιδιαίτερο κοινοτικό ενδιαφέρον ενδέχεται να χρειάζονται ιδιαίτερη εξέταση διότι τα οφέλη δεν θα αφορούν ένα μόνο κράτος μέλος π.χ. διασυνοριακές παρεμβάσεις.

3.6. *Πολιτική συνοχής και κοινοτική προστιθέμενη αξία*

3.6.1. 'Οπως σημειώνεται στην Εισαγωγή και όπως καθίσταται σαφές από τις στατιστικές της Επιτροπής, οι δράσεις συνοχής της ΕΕ έχουν παράσχει σημαντικά οικονομικά οφέλη στις περιφέρειες του Στόχου 1. Με τις συλλογικές προσπάθειες δημιουργήθηκε σημαντική «προστιθέμενη αξία» στις περιφέρειες με καθυστέρηση.

3.6.2. Η ΟΚΕ αναγνωρίζει ότι σημαντική «προστιθέμενη αξία» προέκυψε και από τις δράσεις συνοχής στις περιφέρειες του Στόχου 2, του Στόχου 3 και μέσω της λειτουργίας των κοινοτικών πρωτοβουλιών. Αναμφίβολα, η κοινοτική πολιτική συνοχής ανάγκασε πολλά κράτη μέλη να υιοθετήσουν νέες πρακτικές περιφερειακής οικονομικής ανάπτυξης που προσφέρουν πολλά οικονομικά οφέλη και συνεπώς συμβάλλουν στην διαδικασία οικονομικής μετατροπής. Η τήρηση των αρχών της συγκέντρωσης, της εταιρικής σχέσης, του προγραμματισμού και της προσθετικότητας αποτέλεσε μια ανεξάρτητη πηγή «προστιθέμενης αξίας» από τις κοινοτικές δράσεις συνοχής. Είναι αποφασιστικής σημασίας να διατηρηθεί αυτή η πτυχή στο μέλλον και να συνεχίσουν οι πολιτικές συνοχής να διαμορφώνονται από κοινή νομοθεσία που να εκφράζει τις καλύτερες πρακτικές περιφερειακής οικονομικής ανάπτυξης.

3.6.3. Είναι επίσης σημαντικό να υπογραμμισθεί ότι οι κοινοτικές προσπάθειες συνοχής δεν ωφελούν μόνο τις περιφερειακές οικονομίες που είναι επιλέξιμες στήριξης. Το μεγαλύτερο μέρος της στήριξης που κατευθύνεται στις καθυστερημένες και προσαρμοζόμενες περιφέρειες θα επιστρέψει στις πιο εύπορες μέσω αγοράς αγαθών και υπηρεσιών. Ακόμη, οι καθυστερημένες περιφέρειες θα γίνουν πιο εύπορες και στη συνέχεια θα αποτελέσουν σημαντικές πρόσθετες αγορές για επιχειρήσεις από τις πιο εύπορες περιφέρειες. Με τη διπλή επιρροή της ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς και της νομισματικής ένωσης, το μεγαλύτερο μέρος των δαπανών της ΕΕ παραμένει στο εσωτερικό της: οι εισαγωγές εκτός ΕΕ ως ποσοστό του ΑΕγχΠ είναι σχετικά μικρές. Κατά συνέπεια, οι επιτυχείς κοινοτικές προσπάθειες συνοχής αποτελούν πρόσθετη πηγή συνολικής ζήτησης για όλη την ΕΕ και αποτελούν σημαντικό στοιχείο στη διαδικασία οικονομικής ανάπτυξης σε όλη την ΕΕ.

3.7. *Κοινοτική παρέμβαση: οριζόντια μέτρα*

3.7.1. Η δεύτερη έκθεση για τη συνοχή ανοίγει το διάλογο όσον αφορά την γεωγραφική πτυχή (ή κατανομή σε ζώνες) της στήριξης σε αντίθεση με τη χρήση οριζόντιων μέτρων με οικονομικούς και κοινωνικούς στόχους· ακόμη, διδάσκεται από την εμπειρία όσον αφορά τα προγράμματα κοινοτικών πρωτοβουλιών (έμμεση κατανομή σε ζώνες). Η ΟΚΕ έχει ήδη κατανοήσει (και προωθήσει) τα πλεονεκτήματα των οριζόντιων μέσων (συμπεριλαμβανομένων των κοινοτικών πρωτοβουλιών) ως μέσων αντιμετώπισης των περιφερειακών οικονομικών διαφορών διότι είναι εγγενώς ευέλικτα και μπορούν να στοχεύσουν άμεσα συγκεκριμένα περιφερειακά προβλήματα. Συνεπώς, σύμφωνα με όσα προτείνει η δεύτερη έκθεση και όσα έχουν προαναφερθεί στη γνωμοδότηση, η ΟΚΕ διαβλέπει θετικά στοιχεία στο σύστημα της έμμεσης κατανομής σε ζώνες διότι πρόκειται για τρόπο χορήγησης πόρων συνοχής σε περιφέρειες άλλες από εκείνες που παρουσιάζουν υστέρηση (δηλ. περιφέρειες του Στόχου 1). Ειδικότερα, θεωρείται ότι το ζήτημα της ενθάρρυνσης της περαιτέρω ανάπτυξης του ανθρώπινου δυναμικού πρέπει να αποτελέσει θεμελιώδη προτεραιότητα στις περιφέρειες που εξέρχονται από την επιλεξιμότητα για το Στόχο 1 μετά το 2006 και ότι πρέπει να χορηγηθούν πρόσθετοι πόροι για το ζήτημα αυτό σε κοινοτικό επίπεδο.

3.8. *Ο ρόλος της ΕΕ στην περιφερειακή οικονομική πολιτική*

3.8.1. Η ευθύνη για τη στήριξη της οικονομικής ανάπτυξης στις μειονεκτικές περιφέρειες της ΕΕ κατανέμεται μεταξύ του κοινοτικού, εθνικού και περιφερειακού επιπέδου διακυβέρνησης και διοίκησης. Η ΟΚΕ εμμένει στην άποψή της ότι η προσέγγιση αυτή είναι η ορθή και ότι οι δράσεις συνοχής πρέπει να συνεχίσουν να αντικατοπτρίζουν τις βασικές προσδοκίες του συνόλου της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης, όπως αναφέρονται στη Συνθήκη. Οι δράσεις συνοχής αποτελούν ένα τομέα πολιτικής όπου η προστιθέμενη αξία γίνεται σαφέστερη με την ανάπτυξη ενιαίας προσέγγισης στο πλαίσιο κοινής χρηματοδοτικής ευθύνης. Αν και υφίστανται συγκεκριμένες πτυχές της πολιτικής συνοχής που κατάλληλα μπορούν να ανατεθούν στα κράτη μέλη προς εφαρμογή (σύμφωνα με κατευθυντήριες γραμμές που εκδίδονται σε κοινοτικό επίπεδο), το μεγαλύτερο τμήμα της συνολικής προσπάθειας για τη συνοχή πρέπει να συνεχίσει να αποτελεί αντικείμενο από κοινού διαχείρισης από το κοινοτικό, το εθνικό και το τοπικό επίπεδο διακυβέρνησης.

3.8.2. Η προσέγγιση της «εταιρικής σχέσης» αποτελεί αποφασιστική πτυχή της επιτυχίας των δράσεων συνοχής από το 1988. Κατά συνέπεια, η ΟΚΕ ζητεί ώστε τούτη να συνεχίσει να αποτελεί το επίκεντρο των δράσεων συνοχής μετά το 2006. Η εταιρική σχέση συνδυάζει τα τεχνικά οφέλη που μπορεί να παράσχει στην περιφερειακή ανάπτυξη μια προσέγγιση «από τη βάση στην κορυφή» και με μια τακτική συλλογικής ευθύνης σε κοινοτική κλίμακα για τη βελτίωση των υλικών προτύπων διαβίωσης των πολιτών σε όλες τις περιφέρειες της ΕΕ. Η αποτελεσματική εταιρική σχέση με τους κοινωνικούς εταίρους σε όλα τα στάδια προγραμματισμού είναι ζωτικής σημασίας για την ορθή εφαρμογή των οικονομικών και κοινωνικών δράσεων συνοχής. Οποιαδήποτε τάση μείωσης του ρόλου της εταιρικής σχέσεις στις δράσεις συνοχής θα εξασθενήσει τις πολιτικές συνοχής.

3.8.3. Είναι αυτονόητο ότι η διαδικασία διεύρυνσης και εμβάθυνσης της ΕΕ ωφελεί τις διάφορες οικονομίες με διάφορους τρόπους. Η διεύρυνση θα αυξήσει σημαντικά το μέγεθος της εσωτερικής κοινοτικής αγοράς και, κατά συνέπεια, θα προσφέρει νέες σημαντικές οικονομικές δυνατότητες σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ. Είναι ουσιαστικό ότι τόσο οι υποψήφιες χώρες όσο και οι οικονομικά μειονεκτικές περιφέρειες στην ΕΕ των 15 να έχουν τη

δυνατότητα να επωφεληθούν από αυτά τα οικονομικά κέρδη. Τούτη είναι η λογική βάση της κοινής χρηματοδοτικής ευθύνης για δράσεις συνοχής. Οποιαδήποτε απόπειρα εξασθένησης της έννοιας της κοινής χρηματοδοτικής ευθύνης πρόκειται, κατά την ΟΚΕ, να εξασθενήσει την οικονομική και κοινωνική συνοχή της ΕΕ και, συνεπώς, πρέπει να αποφευχθεί.

3.8.4. Παράλληλα, όπως είναι σαφές από τους κανονισμούς που διέπουν την εφαρμογή των πολιτικών συνοχής, πολλές πτυχές της φάσης εκτέλεσης αφήνονται — και έτσι πρέπει — στα κράτη μέλη. Τούτο συμβαδίζει με την ευρεία αρχή της επικουρικότητας που συναντάται σε πολλά σημεία της Συνθήκης. Ωστόσο, τούτο δεν πρέπει να θέσει σε κίνδυνο την ικανότητα της Επιτροπής να διασφαλίζει την εφαρμογή των καλύτερων πρακτικών σε κάθε κράτος μέλος.

4. **Συμπεράσματα**

4.1. Η διαδικασία διεύρυνσης θέτει τεράστιες προκλήσεις στην δέσμευση για την επίτευξη οικονομικής και κοινωνικής συνοχής σε όλη την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η αντιμετώπιση της πρόκλησης θα απαιτήσει την χορήγηση περισσότερων πόρων στις κοινοτικές πολιτικές συνοχής. Πρόκειται για αναπόφευκτη συνέπεια της διεύρυνσης.

4.2. Η ΟΚΕ υποστηρίζει τη διατήρηση της γεωγραφικής στήριξης του Στόχου 1 και θεωρεί ότι σημαντικό μέρος των κοινοτικών προσπαθειών συνοχής πρέπει να προσανατολίζονται σε αυτές τις περιφέρειες. Δεν πρέπει να αμφισβητηθεί η αρχή της συγκέντρωσης των προσπαθειών.

4.3. Η ΟΚΕ εξέτασε τις επιλογές της Επιτροπής όσον αφορά τις επιπτώσεις της διεύρυνσης στις επί του παρόντος επιλέξιμες περιφέρειες για παροχή στήριξης στο πλαίσιο του Στόχου 1. Η θέση της ΟΚΕ είναι ότι οι αναθεωρήσεις των κριτηρίων επιλεξιμότητας του Στόχου 1 δεν πρέπει να οδηγήσουν στον αποκλεισμό των περιφερειών που επί του παρόντος δικαιούνται πόρους και εκείνων που θα συνεχίσουν να εξαρτώνται από τη στήριξη συνοχής προκειμένου να αναπτυχθούν οικονομικά. Τούτο μπορεί να επιτευχθεί με την αύξηση του ορίου του 75 %.

4.4. Οι κοινοτικές δράσεις συνοχής προσφέρουν σημαντική προστιθέμενη αξία στις μειονεκτικές περιφέρειες. Οι δράσεις αυτές όχι μόνο έχουν άμεσο αντίκτυπο στο επίπεδο διαβίωσης και στην απασχόληση αλλά και προσφέρουν σημαντικά έμμεσα οφέλη διότι τα κράτη μέλη, κατά την παροχή της στήριξης συνοχής, υποχρεούνται να τηρούν τις αρχές της συγκέντρωσης, του προγραμματισμού, της εταιρικής σχέσης και της προσθετικότητας. Οι δράσεις αυτές θα πρέπει επίσης να τηρούν την αρχή των ίσων ευκαιριών όσον αφορά το ρόλο των γυναικών στην απασχόληση.

4.5. Η ΟΚΕ αναγνωρίζει τη βαρύτητα των επιχειρημάτων της Επιτροπής υπέρ ενός συστήματος «έμμεσου διαχωρισμού σε ζώνες» για την παροχή στήριξης στις περιφέρειες εκτός του Στόχου 1. Ωστόσο, εάν τούτο εφαρμοστεί, θα πρέπει να συνοδευτεί από ρυθμίσεις που θα διασφαλίζουν, ακόμη και με ενίσχυση της παρακολούθησης και των ρυθμίσεων αξιολόγησης εάν χρειάζεται, ότι τα κράτη μέλη θα συνεχίσουν να τηρούν τις αρχές της συγκέντρωσης, του προγραμματισμού, της εταιρικής σχέσης και της προσθετικότητας.

4.6. Η ΟΚΕ συνιστά στην Επιτροπή να εξεύρει τρόπους σύζευξης των δραστηριοτήτων της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων με ιδιωτικά κεφάλαια, προκειμένου να αυξηθεί ο ρόλος που διαδραματίζουν στις κοινοτικές δράσεις συνοχής. Είναι δυνατόν να προκύψουν σημαντικές συνέργιες, οι οποίες να συνδεθούν με μια στρατηγική περιφερειακής οικονομικής ανάπτυξης, η οποία να περιλαμβάνει τους εταίρους αυτούς.

4.7. Οι πολιτικές συνοχής πρέπει να παραμείνουν κοινή χρηματοδοτική ευθύνη και κοινό συμφέρον. Η ΟΚΕ επιθυμεί να διασφαλισθεί ότι οι πολιτικές των κρατών μελών θα συνεχίσουν να διαμορφώνονται με βάση στόχους προσδιορισμένους από κοινού.

4.8. Η επιχείρηση παρακολούθησης και εταιρικής σχέσης είναι αποφασιστική για την συνεχή επιτυχία των δράσεων συνοχής. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι τα στοιχεία αυτά είναι καίρια για την επιτυχία των πολιτικών συνοχής όταν τούτες επεκταθούν στις υποψήφιες χώρες. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή οφείλει, όπου χρειάζεται, να επικουρήσει τις υποψήφιες χώρες να εισάγουν και να αναπτύξουν τις θεσμικές ρυθμίσεις που απαιτούνται για τη διευκόλυνση τόσο της παρακολούθησης όσο και της εταιρικής σχέσης.

4.9. Η ΟΚΕ συμφωνεί ότι οι δέκα προτεραιότητες για την οικονομική και κοινωνική συνοχή που εντοπίζει η Επιτροπή, πρέπει να αποτελούν το επίκεντρο των προσπαθειών συνοχής στο μέλλον. Ενόψει της διεύρυνσης και των επιπτώσεών της στις σημερινές μεταρρυθμίσεις των πολιτικών για τις περιφέρειες της ΕΕ των 15, οι προτεραιότητες αυτές θα πρέπει να διασφαλίζουν ότι οι δράσεις συνοχής λαμβάνουν υπόψη τις σημαντικές προκλήσεις συνοχής που αντιμετωπίζει η Ευρωπαϊκή Ένωση.

Βρυξέλλες, 25 Απριλίου 2001.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση του τμήματος για την «Πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα»

(2001/C 193/16)

Στις 11 Δεκεμβρίου 2000, και σύμφωνα με το άρθρο 262 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την ανωτέρω πρόταση.

Το τμήμα «Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις και δικαιώματα των πολιτών» στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΟΚΕ υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 6 Απριλίου 2001. Εισηγητής ήταν ο κ. V. Melícias.

Κατά την 381η σύνοδο ολομέλειας, που πραγματοποιήθηκε στις 26 Απριλίου 2001 (συνεδρίαση της 26ης Απριλίου 2001), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 98 ψήφους υπέρ και 2 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

1.1. Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΟΚΕ) καλείται να διατυπώσει τις απόψεις της σχετικά με την πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα [1].

1.2. Η ΟΚΕ είναι πεπεισμένη ότι η παρούσα πρόταση αποτελεί ένα αναγκαίο και θετικό βήμα για τη δημιουργία «μίας κοινής πολιτικής ασύλου, που περιλαμβάνει ένα κοινό ευρωπαϊκό σύστημα για το άσυλο» η οποία «αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του στόχου της Ευρωπαϊκής Ενωσης για την προοδευτική εγκαθίδρυση ενός χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης ανοικτού σε εκείνους οι οποίοι, αναγκασμένοι από τις περιστάσεις, αναζητούν νομίμως προστασία στην Ευρωπαϊκή Κοινότητας» (σημείο 1 των αιτιολογικών σκέψεων).

1.3. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι η παρούσα πρόταση οδηγίας συμβαδίζει με τα συμπεράσματα του Τάμπερε τα οποία προβλέπουν ότι «το κοινό ευρωπαϊκό σύστημα για το άσυλο θα πρέπει να περιλαμβάνει βραχυπρόθεσμα τη θέσπιση κοινών κανόνων για δίκαιες και αποτελεσματικές διαδικασίες σχετικά με το άσυλο στα κράτη μέλη» (σημείο 3 των αιτιολογικών σκέψεων).

1.4. Επίσης «οι ελάχιστες προδιαγραφές που διατυπώνονται στην παρούσα (πρόταση) οδηγία θα πρέπει να παρέχουν τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να εφαρμόζουν ένα απλό και γρήγορο σύστημα για τη σύντομη και ορθή διεκπεραίωση των αιτήσεων ασύλου σύμφωνα με τις διεθνείς υποχρεώσεις και τα συντάγματα των κρατών μελών» (σημείο 6 των αιτιολογικών σκέψεων).

2. Γενικές παρατηρήσεις

2.1. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι πρέπει να γίνει ειδική μνεία στα ακόλουθα σημεία του εξεταζόμενου κειμένου:

2.1.1. Η σαφής αναφορά της παρούσας πρότασης οδηγίας στη σύμβαση της Γενεύης του 1951 σχετικά με το καθεστώς των προσφύγων όπως συμπληρώθηκε με το Πρωτόκολλο της Νέας Υόρκης το 1967, ιδιαίτερα όσον αφορά τον ορισμό των προσφύγων (άρθρο 2, εδάφιο β) της πρότασης οδηγίας), υπογραμμίζει τον ανθρωπιστικό χαρακτήρα του εν λόγω διεθνούς νομικού θεσπίσματος. Πράγματι, η ΟΚΕ πιστεύει ότι για την εφαρμογή μίας ομοιόμορφης κοινής πολιτικής ασύλου στην ευρωπαϊκή επικράτεια είναι απαραίτητη μια εναρμονισμένη ερμηνεία της Σύμβασης της Γενεύης.

2.1.1.1. Δεν πρέπει να λησμονείται ότι η Σύμβαση της Γενεύης αποτελεί ένα μηχανισμό προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Οι αναφορές, βάσει του προοιμίου της, στην Οικουμενική Διακήρυξη των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου του 1948 ενισχύουν την άποψη ότι το ζήτημα της προστασίας των προσφύγων είναι άρρηκτα συνδεδεμένο με το ζήτημα της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, δεδομένου ότι βασικός στόχος της προστασίας των προσφύγων είναι η προάσπιση της αξιοπρέπειας και των θεμελιωδών δικαιωμάτων όλων των ανθρώπων.

2.1.2. Εκτός από την προαναφερθείσα Σύμβαση, θα πρέπει, στο πλαίσιο της πρότασης οδηγίας, να γίνει ειδική αναφορά και σε άλλες διεθνείς συμβάσεις που σχετίζονται με το εξεταζόμενο θέμα: την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, το Διεθνές Σύμφωνο για τα ατομικά και τα πολιτικά δικαιώματα, το Διεθνές Σύμφωνο για τα οικονομικά, κοινωνικά και πολιτιστικά δικαιώματα, τη Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Παιδιού και τη Διεθνή Σύμβαση για την εξάλειψη όλων των μορφών διακρίσεως κατά των γυναικών.

2.1.3. Θα πρέπει επίσης να επισημανθεί η ειδική αναφορά που γίνεται στο πλαίσιο της παρούσας πρότασης οδηγίας στις παρεμβάσεις της Ύπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες (UNHCR), όπως π.χ. στο πλαίσιο των άρθρων 13, εδάφιο β), 7, εδάφιο γ), 15, περίπτωση 4 και 17, εδάφια α) και β). Ακόμη, επισημαίνονται οι σημαντικές εποπτικές αρμοδιότητες που διαθέτει η UNHCR, σύμφωνα με το άρθρο 35 της Σύμβασης της Γενεύης, που της δίδουν τη δυνατότητα να προβαίνει στη διατύπωση συστάσεων προς όλες τις αρμόδιες αρχές σχετικά με τη διεκπεραίωση των αιτήσεων χορήγησης ασύλου που έχουν υποβληθεί και την εφαρμογή της σχετικής διαδικασίας κατά τη διάρκεια όλων των σταδίων εφαρμογής της (άρθρο 17, εδάφιο γ)).

2.2. Χωρίς να υποβαθμίζεται η σημασία των ειδικών παρεμβάσεων της UNHCR και άλλων οργανώσεων που έχουν ειδικευτεί στα εν λόγω θέματα και λαμβανομένου υπόψη ότι η Ευρωπαϊκή ΟΚΕ είναι ένα όργανο συμβουλευτικού χαρακτήρα που εκπροσωπεί ευρύτατα την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών που καθίσταται ολοένα και περισσότερο το κυριότερο μέσο «έκφρασης των απόψεων της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών σε ευρωπαϊκό επίπεδο» ή «τον συνδετικό κρίκο μεταξύ της Ευρώπης και της Κοινωνίας των Πολιτών», η ΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει και η ίδια να αναλάβει δυναμικό ρόλο στην εξέταση των εν λόγω θεμάτων προκειμένου να καταστεί δυνατή η διασφάλιση της μεγαλύτερης συμμετοχής της Κοινωνίας των Πολιτών.

[1] COM(2000) 578 τελικό.

2.3. Σύμφωνα και με το άρθρο 13, εδάφιο β), τα σχετικά όργανα λήψης των αποφάσεων θα πρέπει «να έχουν πρόσβαση σε ακριβή και ενημερωμένα στοιχεία από διάφορες πηγές, μεταξύ των οποίων και από την Υπατη Αρμοστεία των Ηνωμένων Εθνών για τους πρόσφυγες, όσον αφορά την κατάσταση που επικρατεί στις χώρες καταγωγής των αιτούντων άσυλο και στις χώρες διέλευσης». Βάσει των προαναφερθέντων, οι πληροφορίες που αφορούν τη χώρα προέλευσης καθώς και τις χώρες που διέσχισε ο αιτών άσυλο, θα πρέπει να μπορούν να παρασχεθούν και από τις επαρκώς αντιπροσωπευτικές οργανώσεις της Κοινωνίας των Πολιτών, που λειτουργούν στο κράτος μέλος στο οποίο έχει υποβληθεί η αίτηση χορήγησης ασύλου. Μπορεί να αναφερθούν ως παράδειγμα ορισμένες τέτοιες οργανώσεις, όπως η Διεθνής Αμνηστία, η Διεθνής οργάνωση παροχής ιατρικής βοήθειας (AMI), ο Ερυθρός Σταυρός, οι «Γιατροί χωρίς Σύνορα», καθώς και άλλες ανθρωπιστικές οργανώσεις, που μπορούν να παρέχουν τις εν λόγω πληροφορίες σε κάθε κράτος μέλος.

3. **Ειδικές παρατηρήσεις**

3.1. Κατά τον ίδιο τρόπο είναι αναγκαία η διατύπωση ορισμένων παρατηρήσεων σχετικά με τα ακόλουθα εδάφια του άρθρου 2:

— εδάφιο θ): σύμφωνα με το άρθρο 1 Α της Σύμβασης της Γενεύης το καθεστώς του πρόσφυγα αναγνωρίζεται από τα κράτη μέλη και δεν χορηγείται από αυτά. Βλ. σχετικά «Εγχειρίδιο εφαρμογής των διαδικασιών και των κριτηρίων που ισχύουν για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα», UNHCR, Γενεύη, 1992, παράγραφος 28.

— εδάφιο λ): το άρθρο 33, αριθμός 2 της Σύμβασης της Γενεύης δεν αφορά τον τρόπο «ανάκλησης του καθεστώτος το πρόσφυγα από ένα πρόσωπο» όπως αναφέρεται στο προαναφερθέν εδάφιο αλλά την ύπαρξη ορισμένων εξαιρέσεων από την προβλεπόμενη απαγόρευση απέλασης.

3.2. Στο πλαίσιο της πρότασης οδηγίας θα πρέπει να εξετασθούν προσεκτικά και οι ακόλουθες πτυχές:

3.2.1. Το άρθρο 4, περίπτωση 1, προβλέπει την ιδιαίτερα σημαντική εξασφάλιση της άνευ όρων δυνατότητας πρόσβασης στη διαδικασία χορήγησης ασύλου. Πράγματι παρά την αναφορά στο σημείο 6 των αιτιολογικών σκέψεων σχετικά με το γεγονός ότι «οι ελάχιστες προδιαγραφές που διατυπώνονται στην παρούσα (πρόταση) οδηγία θα πρέπει να παρέχουν τη δυνατότητα στα κράτη μέλη να εφαρμόζουν ένα απλό και γρήγορο σύστημα για τη σύντομη και ορθή διεκπεραίωση των αιτήσεων ασύλου» χρειάζεται να διασφαλισθεί και ο δίκαιος χαρακτήρας του εν λόγω συστήματος μέσω της εξασφάλισης της δυνατότητας πρόσβασης στις σχετικές διαδικασίες όλων των ατόμων που ζητούν άσυλο, ανεξάρτητα από τη χρονική στιγμή υποβολής της αίτησης ή της προθεσμίας που έχει τεθεί ή από τη συμμόρφωση ή τη μη συμμόρφωση προς τις προϋποθέσεις που ισχύουν για την υποβολή της σχετικής αίτησης.

3.2.2. Ακριβώς λόγω του ανθρωπιστικού χαρακτήρα του δικαιώματος του ασύλου και των ανθρωπιστικών στόχων που επιδιώκονται με τη χορήγησή του, θα πρέπει να επιδιωχθεί η διασφάλιση της ελεύθερης και χωρίς περιορισμούς πρόσβασης τόσο στην επικράτεια όσο και στις διαδικασίες χορήγησης ασύλου σε όλα τα κράτη μέλη.

3.2.3. Στο πλαίσιο της διασφάλισης της αναγνώρισης του εν λόγω δικαιώματος από την Κοινότητα, κρίνεται σκόπιμο να υπάρξει στο κείμενο του άρθρου 2, εδάφιο β) αναφορά στο άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου αριθμού 4 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων.

3.2.3.1. Επίσης, η ΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει να εξετασθεί το τεκμήριο που αναφέρεται στο άρθρο 2, εδάφιο β) *in fine*. Το εν λόγω τεκμήριο είναι ιδιαίτερα σημαντικό διότι κατοχυρώνει την υπεροχή του δικαιώματος του ασύλου, χωρίς να υποβαθμίζεται η σημασία άλλων συμπληρωματικών μέσων προστασίας. Πράγματι έχει παρατηρηθεί ότι ορισμένα κράτη μέλη αντί της εφαρμογής της διαδικασίας χορήγησης ασύλου προσφεύγουν στη χρησιμοποίηση άλλων μηχανισμών παροχής συμπληρωματικής προστασίας.

3.2.3.2. Τα ίδια ισχύουν και για το άρθρο 3, περίπτωση 3 και το σημείο 17 των αιτιολογικών σκέψεων. Βάσει των άρθρων αυτών θα απαιτηθεί η καταβολή προσπαθειών εκ μέρους των κρατών μελών προκειμένου να καθορισθούν επακριβώς οι διάφορες περιπτώσεις για τις οποίες προβλέπεται η παροχή συμπληρωματικής προστασίας.

3.2.3.3. Είναι πολύ σημαντικό να αποσαφηνισθεί πλήρως ότι «κάθε δήλωση με την οποία ένα πρόσωπο εκφράζει την επιθυμία να τύχει προστασίας από δίωξη, ή οποιαδήποτε άλλη εκδήλωση ή έκφραση του προσώπου ότι φοβάται να επιστρέψει στη χώρα του, θα πρέπει συνεπώς να αντιμετωπίζεται ως αίτηση παροχής ασύλου» (Αιτιολογική Εκθεση: άρθρο 4, σ. 13 της παρούσας πρότασης οδηγίας).

3.2.4. Άρθρο 7, εδάφιο β): χρησιμοποίηση διερμηνέα

3.2.4.1. Στο πλαίσιο της εφαρμογής της διαδικασίας παροχής ασύλου θα πρέπει να διασφαλίζεται η παροχή προς τις αρμόδιες αρχές ή προς τους αιτούντες τη χορήγηση ασύλου της δυνατότητας προσφυγής σε διερμηνεία, ανεξάρτητα από τον χαρακτήρα ή τη φάση της διαδικασίας. Ο διερμηνέας που θα χρησιμοποιηθεί πρέπει να διαθέτει την απαραίτητη επαγγελματική κατάρτιση και να είναι αμερόληπτος. Στο σημείο αυτό και παρά τα σχόλια που διετύπωσαν ορισμένα κράτη μέλη σχετικά με το κόστος της χρησιμοποίησης διερμηνέα, η ΟΚΕ θεωρεί ότι το κόστος της χρησιμοποίησης διερμηνέα θα πρέπει να καλύπτεται από τα δημόσια ταμεία κατόπιν υποβολής σχετικής αιτήσεως είτε από τις αρμόδιες αρχές είτε από το πρόσωπο που ζητεί τη χορήγηση ασύλου, στην περίπτωση που δεν υπάρχει η διακριτική ευχέρεια να λάβουν οι ίδιες οι αρχές την απόφαση σχετικά με την χρησιμοποίηση ή όχι διερμηνέα. Επίσης συνιστάται η χρησιμοποίηση ως μέσου χρηματοδότησης του Ευρωπαϊκού Ταμείου για τους Πρόσφυγες το οποίο δημιουργήθηκε ακριβώς με σκοπό την παροχή υποστήριξης για την καλύτερη υποδοχή και ενσωμάτωση του αιτούντων άσυλο από τα κράτη μέλη.

3.2.4.2. Η εφαρμογή της εν λόγω πρακτικής αποδεικνύεται αναγκαία διότι σε αντίθετη περίπτωση θα περιορίζονταν οι πιθανότητες επίτευξης ενός από τους βασικούς στόχους της πρότασης οδηγίας που είναι η θέσπιση ελάχιστων διαδικαστικών προδιαγραφών. Η αδυναμία χρησιμοποίησης του κατάλληλου διερμηνέα μπορεί να επηρεάσει αρνητικά τη δυνατότητα του αιτούντος άσυλο να παρουσιάσει την υπόθεσή του ικανοποιητικά, στοιχείο που είναι απαραίτητο για τη διασφάλιση της άσκησης του δικαιώματος της χορήγησης ασύλου.

3.2.4.3. Για τους ίδιους λόγους η ΟΚΕ συμφωνεί με τα προβλεπόμενα από τα άρθρα 10, περίπτωση 3, εδάφιο β) (που αναφέρεται στους ασυνόδευτους ανηλίκους), 19 (στην περίπτωση που αρμόδιο για την εξέταση της αίτησης χορήγησης ασύλου είναι ένα άλλο κράτος μέλος) καθώς και από το άρθρο 8, περίπτωση 7.

3.2.4.4: Οσον αφορά το άρθρο 7, εδάφιο γ) η ΟΚΕ θεωρεί ότι το κείμενο της πρότασης θα πρέπει να καταστεί σαφέστερο, αποσαφηνίζοντας ότι κάθε πρόσωπο που υποβάλλει αίτηση χορήγησης ασύλου θα πρέπει, εκτός από το δικαίωμα να έρχεται σε επαφή, κατά τη διάρκεια οιασδήποτε φάσης της διαδικασίας, με την UNHCR ή με άλλους οργανισμούς που δρούν εξ ονόματός της, να έχει και το δικαίωμα να έλθει σε επαφή και με όλους τους αναγνωρισμένους Μη Κυβερνητικούς Οργανισμούς (ΜΚΟ) που επιδιώκουν την προάσπιση και την προώθηση της εφαρμογής του δικαιώματος ασύλου.

3.2.5: Αρθρο 8, περίπτωση 2 (προσωπική συνέντευξη)

3.2.5.1. Σχετικά με το τελευταίο μέρος του εν λόγω άρθρου επισημαίνεται ότι δεν διευκρινίζεται με ποιό τρόπο ο υπάλληλος θα πρέπει να ζητήσει από τον αιτούντα να δώσει τη συγκατάθεσή του. Για το λόγο αυτό η ΟΚΕ προτείνει να καταργηθεί το τελευταίο μέρος του κειμένου ή να επαναδιατυπωθεί ως ακολούθως: «ο υπάλληλος πρέπει να διαβάζει μεγαλοφώνως τα πρακτικά της συνέντευξης και να τον ενημερώσει ότι τα εν λόγω πρακτικά είναι στη διάθεσή του ανά πάσα στιγμή, ακόμη και για μελλοντική χρήση τους». Θα πρέπει όμως να προβλεφθεί ακόμη από την πρόταση η δυνατότητα παροχής προς τον αιτούντα ενός αντιγράφου των πρακτικών που θα επικυρωθεί καταλλήλως βάσει των ισχυόντων στη χώρα υποδοχής (παραδείγματος χάρη με την υπογραφή όλων των σελίδων εκ μέρους του αιτούντος).

3.2.5.2. Στην πραγματικότητα τα προβλεπόμενα από την περίπτωση 2 του εν λόγω άρθρου συμπληρώνονται από τα προβλεπόμενα από την περίπτωση 6 του ίδιου άρθρου. Σύμφωνα με τα προβλεπόμενα από την περίπτωση 6 ο αιτών έχει τη δυνατότητα, στο πλαίσιο της τακτικής διαδικασίας και εντός μίας λογικής προθεσμίας, να συμβουλευθεί το κείμενο των πρακτικών της συνέντευξης που έδωσε στο πλαίσιο της αίτησης για τη χορήγηση ασύλου που έχει υποβάλει και να προβεί ενδεχομένως στη διατύπωση παρατηρήσεων.

3.2.5.3. 'Οσον αφορά το άρθρο 8, περίπτωση 6, η ΟΚΕ θεωρεί ότι η παροχή προς τον αιτούντα της δυνατότητας να συμβουλεύεται το κείμενο των πρακτικών της συνέντευξης που έδωσε στο πλαίσιο της αίτησης για τη χορήγηση ασύλου που έχει υποβάλει και να προβεί ενδεχομένως στη διατύπωση παρατηρήσεων, πρέπει να ισχύει και στην περίπτωση που εφαρμόζεται η ταχεία διαδικασία, υπό την προϋπόθεση βεβαίως ότι στην περίπτωση αυτή η προθεσμία που θα τεθεί θα είναι μικρότερη.

3.2.5.4. 'Οσον αφορά το άρθρο 8, περίπτωση 7, η ΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει να αποσαφηνισθεί το ακόλουθο σημείο που αναφέρει ότι «τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν τη συμμετοχή υπαλλήλου και διερμηνέα του φύλου που επιλέγει ο εξεταζόμενος, εάν υπάρχουν λόγοι να πιστεύεται ότι ο ενδιαφερόμενο πρόσωπο αντιμετωπίζει δυσκολίες ...». Αυτό σημαίνει ότι ο αιτών άσυλο έχει δικαίωμα επιλογής μόνον ως προς το φύλο του διερμηνέα. Η λύση αυτή δεν είναι και η καλύτερη προκειμένου να διασφαλισθεί η δημιουργία κλίματος εμπιστοσύνης κατά τη διάρκεια της συνέντευξης, το οποίο είναι απαραίτητο για να αντιμετωπισθούν οι δυσκολίες που αντιμετωπίζει ο αιτών άσυλο. Πράγματι, για να αντιμετωπισθεί το εν λόγω πρόβλημα ο ενδιαφερόμενος επιβάλλεται να έχει τη δυνατότητα να επιλέξει το φύλο τόσο του διερμηνέα όσο και του υπαλλήλου που θα παρίστανται στη συνέντευξη.

3.2.5.5. Η ΟΚΕ θα επιθυμούσε επίσης να υπογραμμίσει σχετικά τα προβλεπόμενα από το άρθρο 10, περίπτωση 2 της πρότασης οδηγίας, το οποίο αναφέρεται σαφώς στην περίπτωση συνέντευξης ασυνόδευτων ανηλίκων και προτείνει να εξασφαλίσουν τα κράτη μέλη τη διεξαγωγή της συνέντευξης από ένα υπάλληλο που είναι «ειδικά καταρτισμένος σχετικά με τις ειδικές ανάγκες των ασυνόδευτων ανηλίκων», βάσει πάντα των προβλεπομένων από τις διατάξεις του άρθρου 14, περίπτωση 1, εδάφιο γ) της πρότασης. Επίσης, η ΟΚΕ θεωρεί, σύμφωνα και με τη «Δήλωση περί Ορθής Πρακτικής» (που πραγματοποιήθηκε βάσει του προγράμματος «Παιδιά χωρισμένων γονέων στην Ευρώπη», που υλοποιούν από κοινού η Διεθνής Συμμαχία «Save the Children» και η UNHCR, και έχει ως στόχο τον σαφή καθορισμό των πολιτικών και των πρακτικών που απαιτούνται για την ουσιαστική άσκηση και την προστασία των δικαιωμάτων των παιδιών χωρισμένων γονέων στην Ευρώπη), ότι πάντα στην περίπτωση που η συνέντευξη ή οι υπηρεσίες που θα παρασχεθούν αφορούν παιδιά χωρισμένων γονέων θα πρέπει να εξασφαλίζεται η ύπαρξη διερμηνείας προς τη γλώσσα που τα παιδιά επιθυμούν.

3.2.5.6. Για λόγους διαφάνειας και διασφάλισης του κύρους της διαδικασίας, η ΟΚΕ θεωρεί ότι ο αιτών θα πρέπει να διαθέτει, εάν το επιθυμεί, πρόσβαση στις διαθέσιμες πληροφορίες, βάσει των οποίων ελήφθη η απόφαση, ιδιαίτερα όσον αφορά τις πληροφορίες σχετικά με τη χώρα προέλευσής του.

3.2.5.7. Επίσης, η ΟΚΕ θεωρεί ότι ο υπάλληλος που προβλέπεται από το άρθρο 8, περίπτωση 1 της πρότασης θα πρέπει κατά προτίμηση να είναι μέλος της αποφαινομένης αρχής.

3.2.6: Αρθρο 9 (Νομική συνδρομή)

3.2.6.1. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει να καταβληθεί κάθε προσπάθεια για την εξασφάλιση δωρεάν νομικής συνδρομής σε όλες τις φάσεις της διαδικασίας (αποδοχή της αίτησης, τακτική ή ταχεία διαδικασία), και όχι μόνον στην περίπτωση που η αποφαινόμενη αρχή απορρίψει την αίτηση, σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην περίπτωση 4. Πράγματι, τα άτομα που ζητούν τη χορήγηση ασύλου είναι ευάλωτα άτομα που δεν γνωρίζουν τις εφαρμοζόμενες νομικές διαδικασίες και για το λόγο αυτό είναι αναγκαίο να εξασφαλισθεί η εκπροσώπησή τους από ένα δικηγόρο.

3.2.6.2. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι όπως στην περίπτωση της τακτικής διαδικασίας (άρθρο 9, περίπτωση 3) έτσι και στην περίπτωση της ταχείας διαδικασίας θα πρέπει να επιτρέπεται στον νομικό σύμβουλο του αιτούντος να είναι παρών κατά την διάρκεια της προσωπικής συνέντευξης.

3.2.6.3. Ακόμη, όσον αφορά τα προβλεπόμενα από τα άρθρα 23, περίπτωση 3 και 29, περίπτωση 3 (σχετικά με τη δυνατότητα της αποφαινόμενης αρχής να προβεί στη λήψη απόφασης χωρίς να διεξαχθεί προσωπική συνέντευξη με τον αιτούντα, τόσο στο πλαίσιο της τακτικής όσο και στο πλαίσιο της ταχείας διαδικασίας), η ΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει να αναφερθεί σαφώς στο κείμενο ότι η αποφαινόμενη αρχή είναι υποχρεωμένη να προβαίνει πάντα στη διεξαγωγή προσωπικής συνέντευξης, με σκοπό τη διασφάλιση της όσο το δυνατόν περισσότερο ολοκληρωμένης εξέτασης των αιτήσεων χορήγησης ασύλου που υποβάλλονται ώστε να καταστεί δυνατή η λήψη μίας δίκαιης απόφασης.

3.2.6.4. Τα προβλεπόμενα από το άρθρο 9, περίπτωση 2 δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση να χρησιμοποιηθούν για να αποκλεισθεί η δυνατότητα νομικής συνδρομής προς τα άτομα που ζητούν άσυλο. Κατά τη διάρκεια όλων των σταδίων της διαδικασίας και σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να υπάρχουν διαθέσιμοι δικηγόροι που έχουν εξειδικευθεί στον τομέα του δικαίου που ισχύει για τη χορήγηση ασύλου. Επίσης θα πρέπει να διασφαλισθεί η δυνατότητα συμπληρωματικής παροχής συμβουλών εκ μέρους του προσωπικού των αρμόδιων ΜΚΟ.

3.2.7: Αρθρο 10 (ασυνόδευτοι ανήλικοι)

3.2.7.1. Η ΟΚΕ θεωρεί σκόπιμο να διαγραφούν οι λέξεις «το ταχύτερο δυνατό» που αναφέρονται στην περίπτωση 1, εδάφιο α) του προαναφερθέντος άρθρου. Πράγματι σύμφωνα με την αρχή της υπεροχής των συμφερόντων των ανηλίκων (άρθρο 3 της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών σχετικά με τα δικαιώματα των παιδιών), ανήκει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών η εξασφάλιση του ορισμού ενός νόμιμου κηδεμόνα ή ενός νομικού συμβούλου που θα βοηθήσει και θα εκπροσωπήσει τα παιδιά κατά τη διάρκεια της εξέτασης της αίτησης. Ο ορισμός αυτός θα πρέπει να πραγματοποιείται πριν από την πραγματοποίηση της προσωπικής συνέντευξης προκειμένου να αντιμετωπισθούν καταστάσεις όπως αυτή που περιγράφεται στο πλαίσιο του εδαφίου β) του ίδιου άρθρου.

3.2.7.2. Επίσης, η ΟΚΕ, λαμβάνοντας υπόψη τις αρχές που διέπουν τη «Δήλωση περί Ορθής Πρακτικής», που αναφέρθηκε ήδη στο σημείο 3.2.5.5, θεωρεί ότι δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση να αποκλεισθούν από τη διαδικασία χορήγησης ασύλου οι ασυνόδευτοι ανήλικοι, ενώ, αφού γίνουν δεκτοί, οι αιτήσεις τους θα πρέπει να εξετάζονται στο πλαίσιο της τακτικής διαδικασίας και να εξασφαλίζεται η παροχή του ευεργετήματος της αμφιβολίας.

3.2.7.3. Η ΟΚΕ θεωρεί επίσης ότι θα πρέπει να ληφθούν υπόψη ορισμένες ειδικές πτυχές που σχετίζονται με το γεγονός ότι οι ασυνόδευτοι νέοι είναι ιδιαίτερα ευάλωτοι, ιδιαίτερα όσον αφορά την πραγματοποίηση προσωπικής συνέντευξης.

3.2.7.4. Επίσης θα πρέπει να επισημανθεί η ανυπαρξία οιασδήποτε αναφοράς στο πλαίσιο του εν λόγω σταδίου σε ορισμένες άλλες ευάλωτες ομάδας όπως είναι οι ηλικιωμένοι που διαμένουν μόνοι τους και, κυρίως, οι γυναίκες που έχουν υπάρξει θύματα κακοποίησης.

3.2.7.4.1. Το άρθρο 28 του κεφαλαίου V (Παροχή συμπληρωματικών εγγυήσεων για τους ανηλίκους και τις γυναίκες) του Ψηφίσματος σχετικά με τη θέσπιση ελάχιστων προδιαγραφών σχετικά με τις διαδικασίες χορήγησης ασύλου, του Ιουνίου 1995, κάνει ειδική αναφορά στην εν λόγω κατάσταση.

3.2.7.4.2. Οι γυναίκες, όπως και τα παιδιά και οι νέοι, αποτελούν ομάδες που είναι ιδιαίτερα εκτεθειμένες στη βία, ιδιαίτερα όσον αφορά τη σεξουαλική κακοποίηση.

3.2.7.4.3. Ακόμη, το συμπέρασμα αριθμός 39 της Εκτελεστικής Επιτροπής του Προγράμματος τής Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ (EXCOM) για τους πρόσφυγες, το οποίο παραμένει επίκαιρο, αναγνωρίζει την ανάγκη να ληφθούν υπόψη οι ιδιαίτερες ανάγκες των γυναικών.

3.2.7.4.4. Για το λόγο αυτό η ΟΚΕ προτείνει να περιληφθεί στην οδηγία ένα ευρύτερο άρθρο βάσει του οποίου θα αναγνωρίζεται ότι θα πρέπει να τύχουν ιδιαίτερης προσοχής, κατά την εξέταση των αιτήσεων χορήγησης ασύλου, τα άτομα που υπήρξαν θύματα βασανιστηρίων, βιασμού ή άλλων φυσικών και/ή σεξουαλικών κακοποιήσεων και να προβλέπεται η παροχή προς αυτά τόσο ειδικής υποστήριξης από ψυχολόγο ή ψυχίατρο όσο και του ευεργετήματος της αμφιβολίας.

3.2.7.4.5. Στις εν λόγω περιπτώσεις, λόγω του ειδικού χαρακτήρα που παρουσιάζουν και της ψυχολογικής κατάστασης στην οποία ευρίσκονται οι αιτούντες κρίνεται σκόπιμο να μην εφαρμόζεται η ταχεία διαδικασία κατά την εξέταση της πρώτης αίτησης χορήγησης ασύλου που υποβάλλεται σε κάποιο από τα κράτη μέλη.

3.2.8. 'Αρθρο 13, εδάφιο β) (διασφάλιση της πρόσβασης των αποφαινόμενων αρχών σε ακριβή και ενημερωμένα στοιχεία σχετικά με την κατάσταση που επικρατεί στις χώρες καταγωγής των αιτούντων άσυλο και στις χώρες διέλευσης)

3.2.8.1. 'Οπως επισημάνθηκε προηγουμένως, η ΟΚΕ θεωρεί ότι εκτός από τήν Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, τη Διεθνή Αμνηστία, τη Διεθνή οργάνωση παροχής ιατρικής βοήθειας (AMI), τον Ερυθρό Σταυρό και τους «Γιατρούς χωρίς Σύνορα», υπάρχουν και άλλες οργανώσει που μπορούν να παράσχουν τις εν λόγω πληροφορίες σε κάθε κράτος μέλος, όπως οι ανθρωπιστικές οργανώσεις ικανοποιητικής αντιπροσωπευτικότητας που εκπροσωπούν την Κοινωνία των Πολιτών. Βασικός στόχος θα είναι η λήψη αντικειμενικών αποφάσεων που θα βασίζονται σε έγκυρες, αντικειμενικές και ανεξάρτητες πληροφορίες που θα διαπνέονται από πνεύμα ανθρωπισμού.

3.2.8.2. Λόγω τόσο της αύξησης του αριθμού των αιτήσεων χορήγησης ασύλου για θρησκευτικούς λόγους όσο και του ειδικού χαρακτήρα τους, η ΟΚΕ κρίνει σκόπιμο να προβλεφθεί στο πλαίσιο του άρθρου 13, εδάφιο γ) η δυνατότητα γνωμοδότησης των σχετικών θρησκευτικών κοινοτήτων.

3.2.9. Η ΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για το γεγονός ότι η παρούσα πρόταση οδηγίας αποδίδει μεγάλη σημασία στην κατάλληλη εκπαίδευση και κατάρτιση του προσωπικού που είναι υπεύθυνο για την τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την παρούσα οδηγία (άρθρα 13 και 14), συμπεριλαμβανομένων των συνοριακών υπαλλήλων.

3.2.9.1. Στο πλαίσιο της παροχής τακτικής κατάρτισης σε ευρωπαϊκό επίπεδο, που αποτελεί τον μεσοπρόθεσμο στόχο, η ΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει να υπάρξει σαφής αναφορά στην ενεργότερο συμμετοχή οργανισμών όπως ή Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο για τους πρόσφυγες και τους εξόριστους (ECRE), καθώς όλων των ΜΚΟ που έχουν ως στόχο την προάσπιση και την προώθηση του δικαιώματος του ασύλου.

3.2.9.2. Για τη χρηματοδότηση της τακτικής κατάρτισης σε κάθε κράτος μέλος προτείνεται η προσφυγή στο Ευρωπαϊκό Ταμείο για τους πρόσφυγες και η αξιοποίηση του προγράμματος «Οδυσσέας».

3.2.10. Η ΟΚΕ θεωρεί επίσης ότι στην παρούσα πρόταση οδηγίας θα πρέπει να περιληφθούν και να εξετασθούν οι ακόλουθες αρχές:

— Αρχή της μη επαναπροώθησης (άρθρο 5). Σύμφωνα με την αρχή αυτή δεν θα πρέπει σε καμία περίπτωση ένας πρόσφυγας να απελαύνεται ή να επαναπροωθείται σε μία χώρα στην οποία απειλείται η ελευθερία του ή η ζωή του. Η εν λόγω αρχή θα πρέπει να εφαρμόζεται πάντα στην περίπτωση που ένας πρόσφυγας έχει εισέλθει στην επικράτεια μίας χώρας ή έχει διέλθει τα σύνορά της, ανεξάρτητα από το εάν του έχει αναγνωρισθεί επισήμως το καθεστώς του πρόσφυγα (άρθρο 33 της Σύμβασης της Γενεύης και άρθρο 3 του Πρωτοκόλλου αριθ. 4 της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, καθώς και περίπτωση 6 των συμπερασμάτων της Εκτελεστικής Επιτροπής του προγράμματος της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες)

— Αρχή της εμπιστευτικότητας των πληροφοριών που παρέχονται στο πλαίσιο της κάθε αίτησης για τη χορήγηση ασύλου (άρθρο 15)

3.2.11. Επίσης, η ΟΚΕ θεωρεί ιδιαίτερα σημαντική την διασφάλιση της μη κράτησης του αιτούντος άσυλο για τον μόνο λόγο ότι η αίτησή του για τη χορήγηση ασύλου χρειάζεται εξέταση. Στην περίπτωση που υπάρξει κράτηση, στο πλαίσιο μίας διαδικασίας που προβλέπεται από το διεθνές δίκαιο και αποκλειστικά για το χρονικό διάστημα που θα κριθεί αναγκαίο, θα πρέπει να προβλεφθεί η δυνατότητα μεταγενέστερης επανεξέτασης, ανά τακτά χρονικά διαστήματα, της απόφασης κράτησης. (άρθρο 11).

3.2.11.1. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι η εν λόγω δυνατότητα δεν θα πρέπει να υπαχθεί αποκλειστικά στη διακριτική ευχέρεια των αρμόδιων διοικητικών και πολιτικών αρχών.

3.2.11.2. Στην περίπτωση που αποφασισθεί η κράτηση του αιτούντος άσυλο οι συνθήκες κράτησής του θα πρέπει να καθιστούν σαφή τον μη εγκληματικό χαρακτήρα της κράτησής του. Οι κρατούμενοι, όπως και κάθε αιτών άσυλο, θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα δωρεάν παροχής εξειδικευμένης και ανεξάρτητης νομικής συνδρομής. Ή Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, οι αρμόδιες ΜΚΟ και οι νομικοί εκπρόσωποι των κρατουμένων θα πρέπει να έχουν πρόσβαση στο χώρο κράτησης.

3.2.11.3. Η ΟΚΕ θεωρεί επίσης ότι θα πρέπει να διευκρινισθεί η σκοπιμότητα των προβλεπομένων από το άρθρο 11, εδάφιο γ) της πρότασης οδηγίας, διότι πιστεύει ότι τα προβλεπόμενα στο σημείο αυτό έχουν ήδη αναφερθεί στο προηγούμενο εδάφιο του ίδιου άρθρου.

3.2.12. 'Αρθρα 21 και 22 (ασφαλείς τρίτες χώρες)

3.2.12.1. Πρόκειται για μία συμβιβαστική λύση μεταξύ των προβλεπόμενων στο Παράρτημα Ι (προϋποθέσεις χαρακτηρισμού) και των καταλόγων που συντάσσουν τα ίδια τα κράτη μέλη. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι σύναψη συμφωνιών μεταξύ των κρατών μελών σχετικά με την προσαρμογή της εν λόγω έννοιας στις προϋποθέσεις που αναφέρονται στο Παράρτημα Ι θα συνέβαλε στη βελτίωση των διαδικαστικών εγγυήσεων. Η ΟΚΕ πιστεύει ότι κατά τον τρόπο αυτό θα αποφευχθεί η χρησιμοποίηση της έννοιας «ασφαλείς τρίτες χώρες» για τον περιορισμό της πρόσβασης στη διαδικασία χορήγησης ασύλου και θα διασφαλισθεί η προστασία των αιτούντων άσυλο από μέτρα επαναπροώθησης.

3.2.12.2. Στο πλαίσιο της οδηγίας θα πρέπει επίσης να διασφαλισθεί η εφαρμογή των προβλεπομένων κριτηρίων κατά περίπτωση, ανεξάρτητα από την ισχύ συμφωνιών επανεισδοχής. Η εξασφάλιση ωστόσο της αποδοχής της εισόδου του αιτούντος ασύλου στην επικράτεια μίας τρίτης χώρας δεν είναι αρκετή αλλά θα πρέπει να εξασφαλισθεί και η παροχή προς αυτόν τόσο ικανοποιητικής προστασίας όσο και πρόσβασης στις διαδικασίες χορήγησης ασύλου που ισχύουν στο εν λόγω κράτος.

3.2.12.3. Η έννοια της ασφαλούς χώρας δεν είναι σε καμμία περίπτωση επαρκής για να αιτιολογηθεί η απόρριψη μίας αίτησης: όλα τα αίτια που προβάλλονται από τους αιτούντες χρήζουν εξέτασης και, εάν η αίτησή τους απορριφθεί, οι αιτούντες πρέπει να διαθέτουν δικαίωμα πραγματικής προσφυγής ενώπιον αμερόληπτης και ανεξάρτητης αρχής ή δικαιοδοσίας.

3.2.12.4. Συνιστούμε η φράση «γενικά» που αναφέρεται στο σημείο Ι του παραρτήματος Ι, σχετικά με τα κριτήρια που μνημονεύονται εκεί, να τροποποιηθεί με μια ακριβέστερη διατύπωση. Επίσης και προς αντικατάσταση προτείνουμε την φράση «κατά κανόνα και σε μόνιμη βάση» που συνεκτιμώνται ειδικές καταστάσεις εξαίρεσης, ειδικού χαρακτήρα, καθώς και άλλες δυνατότητες διακοπής/αναστολής της συνήθους τήρησης των κανόνων και των αρχών που αναφέρονται.

3.2.13. 'Οσον αφορά τις προθεσμίες που καθορίζονται από τα άρθρα 23 (φάση αποδοχής της αίτησης για άσυλο), 24 (τακτική διαδικασία) και 29 (ταχεία διαδικασία), καθώς και τις προθεσμίες που προβλέπονται για την κατάθεση προσφυγής η ΟΚΕ θεωρεί ότι είναι τόσο λογικές όσο και ρεαλιστικές.

3.2.13.1. Η ΟΚΕ θεωρεί ακόμη σημαντική τη διασφάλιση του δικαιώματος του αιτούντος άσυλο να ζητήσει, στο πλαίσιο της τακτικής διαδικασίας, τη λήψη απόφασης από το όργανο επανεξέτασης στην περίπτωση που η αποφαινόμενη αρχή δεν έχει λάβει απόφαση εντός της προθεσμίας που προβλέπεται (άρθρο 24). Η μη συμμόρφωση με τις προθεσμίες που προβλέπονται σχετικά με τη φάση αποδοχής της αίτησης στο πλαίσιο της ταχείας διαδικασίας, συνεπάγεται εξέταση της αίτησης ασύλου κατ' εφαρμογή της τακτικής διαδικασίας. (άρθρα 23 και 29 αντίστοιχα).

3.2.14. 'Αρθρο 25 (κανόνες για τη διεξαγωγή ερευνών κατά την εξέταση συνήθων περιπτώσεων αιτήσεων χορήγησης ασύλου)

3.2.14.1. Το προτεινόμενο κείμενο που αποσκοπεί στη διασφάλιση της εφαρμογής μίας δίκαιης διαδικασίας, βασίζεται στις υποδείξεις που περιλαμβάνονται στο «Εγχειρίδιο εφαρμογής των διαδικασιών και των κριτηρίων που ισχύουν για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα», UNHCR, Γενεύη, Ιανουάριος 1992, προωθώντας την παροχή του ευεργετήματος της αμφιβολίας, γεγονός που βρίσκει την ΟΚΕ απολύτως σύμφωνη.

3.2.14.2. Για τη διασφάλιση του δίκαιου χαρακτήρα της διαδικασίας η ΟΚΕ θεωρεί ότι η πραγματοποίηση ψευδούς δηλώσεως εκ μέρους του αιτούντος ασύλου δεν θα πρέπει να αποτελεί αφεαυτή αιτία απόρριψης της αιτήσεώς του στην περίπτωση που υπάρξει επαρκής αιτιολόγησή της. Το ίδιο ισχύει και για την περίπτωση παρουσίασης ψευδών πιστοποιητικών στην περίπτωση που ο αιτών άσυλο μπορεί να εξηγήσει με πειστικά επιχειρήματα τους λόγους που τον οδήγησαν στην εν λόγω πράξη (ερμηνεία *a contrario* του άρθρου 28, περίπτωση 1).

3.2.14.3. Στο άρθρο 25, περίπτωση 2 μεταξύ των άλλων στοιχείων που θα πρέπει να παρουσιάσει ο αιτών άσυλο προς τις αρμόδιες αρχές αναφέρονται και πληροφορίες σχετικά με τη διαδρομή που ακολούθησε. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι η διαδρομή που ακολουθήθηκε παρά το γεγονός ότι αποτελεί ένα σημαντικό στοιχείο δεν αποτελεί καθοριστικής σημασίας παράγοντα για την παροχή ή όχι του καθεστώτος του πρόσφυγα.

3.2.14.4. Στο πλαίσιο του άρθρου 25 δεν γίνεται καμία αναφορά στο ζήτημα του βάρους της απόδειξης. Σχετικά με το θέμα αυτό η ΟΚΕ παραπέμπει στην παράγραφο 196 του «Εγχειριδίου εφαρμογής των διαδικασιών και των κριτηρίων που ισχύουν για τον καθορισμό του καθεστώτος του πρόσφυγα» της UNHCR.

3.2.15. 'Αρθρο 28 (αιτήσεις προδήλως αβάσιμες)

3.2.15.1. Η ΟΚΕ προτείνει να προστεθεί στο εν λόγω άρθρο η διευκρίνηση «μόνον βάσει των προβλεπομένων από το άρθρο 28», προκειμένου να αποφευχθεί η αυθαίρετη χρησιμοποίηση και άλλων λόγων, εκτός των αναφερομένων στο παρόν άρθρο, εκ μέρους των κρατών μελών για την απόρριψη των αιτήσεων χορήγησης ασύλου ως προδήλως αβάσιμων.

3.2.15.2. Η ΟΚΕ επίσης επιθυμεί να προβλεφθεί σαφώς στο πλαίσιο της πρότασης οδηγίας ότι οι βασικές αρχές που θα πρέπει να διέπουν τη διαδικασία χορήγησης ασύλου, που περιγράφονται στο μέρος Ι, θα πρέπει να ισχύουν για όλες τις αιτήσεις ασύλου. Για το λόγο αυτό κρίνεται σκόπιμο να προστεθούν οι λέξεις «προδήλως αβάσιμες». Πράγματι οι ελάχιστες προδιαγραφές που προβλέπονται από την παρούσα οδηγία θα πρέπει να τηρούνται στο πλαίσιο όλων των διαδικασιών, συμπεριλαμβανομένης της ταχείας διαδικασίας.

3.2.16. Η ΟΚΕ επισημαίνει και επικροτεί το περιεχόμενο του άρθρου 28, περίπτωση 2, εδάφιο α), σύμφωνα με το οποίο η δυνατότητα αναζήτησης καταφυγίου στο εσωτερικό της χώρας δεν μπορεί να αποτελέσει αιτία απόρριψης μίας αίτησης χορήγησης ασύλου.

3.2.17. 'Αρθρα 30 και 31 (ασφαλείς χώρες καταγωγής)

3.2.17.1. Πρόκειται για μία συμβιβαστική λύση μεταξύ των προβλεπόμενων στο Παράρτημα ΙΙ (προϋποθέσεις χαρακτηρισμού) και των καταλόγων που συντάσσουν τα ίδια τα κράτη μέλη. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι σύναψη συμφωνιών μεταξύ των κρατών μελών σχετικά με την προσαρμογή της εν λόγω έννοιας στις προϋποθέσεις που αναφέρονται στο Παράρτημα ΙΙ θα συνέβαλε στη βελτίωση των διαδικαστικών εγγυήσεων. Η ΟΚΕ πιστεύει ότι κατά τον τρόπο αυτό θα αποφευχθεί η χρησιμοποίηση της έννοιας «ασφαλείς χώρες καταγωγής» για τον περιορισμό της πρόσβασης στη διαδικασία χορήγησης ασύλου, περιορισμός που θα είχε ως αποτέλεσμα την εμφάνιση φαινομένων διακριτικής μεταχείρισης που θα πρέπει, σύμφωνα με το άρθρο 41, να αποφεύγονται.

3.2.17.2. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι η έννοια της ασφάλειας είναι δύσκολο να καθορισθεί δεδομένου ότι μία χώρα μπορεί να είναι ταυτόχρονα ασφαλής γενικά αλλά επικίνδυνη για κάποιο συγκεκριμένο άτομο ή για μία συγκεκριμένη ομάδα ατόμων. Δεδομένου ότι η κατάσταση που επικρατεί σε μία χώρα μπορεί να μεταβληθεί από τη μία στιγμή στην άλλη θα πρέπει να παρακολουθούνται με προσοχή οι διεθνείς εξελίξεις. Για το λόγο αυτό οι προαναφερθέντες κατάλογοι θα πρέπει να είναι ευέλικτοι και να ενημερώνονται συνεχώς.

3.2.17.2.1. Πρέπει να επισημανθεί ότι το άσυλο αποτελεί δικαίωμα του αιτούντος και του οποίου είναι οφειλέτης η χώρα από την οποία ζητείται· δεν αποτελεί δυνατότητα που αφήνεται στην καλή διάθεση ή στην πιθανή εκτίμηση της σχετικής χώρας. Αυτό θα πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο ρητής αναφοράς στο σώμα της οδηγίας.

3.2.17.3. 'Οσον αφορά τις προϋποθέσεις χαρακτηρισμού που αναφέρονται στο Παράρτημα ΙΙ, η ΟΚΕ υπογραμμίζει ότι για να θεωρηθεί μία χώρα καταγωγής ως ασφαλής θα πρέπει να πληροί πλήρως τα κριτήρια που αναφέρονται στις παραγράφους Α και Γ του σημείου Ι του προαναφερθέντος παραρτήματος. Επίσης, τα μέσα έννομης προστασίας που αναφέρονται στην παράγραφο Δ του ίδιου σημείου θα πρέπει να είναι αποτελεσματικά.

3.2.18. 'Αρθρο 32 (διαδικασία προσφυγής)

Η ΟΚΕ επικροτεί την κατοχύρωση στο πλαίσιο της παρούσας οδηγίας του δικαιώματος των αιτούντων άσυλο να προσφύγουν «κατά των αποφάσεων που λαμβάνονται σχετικά με το παραδεκτό ή επί της ουσίας της αίτησής τους για άσυλο».

3.2.19. 'Αρθρο 33 (διαδικασία προσφυγής)

Σύμφωνα με τον ισχύοντα γενικό κανόνα η προσφυγή έχει ανασταλτικό χαρακτήρα, τόσο κατά την τακτική όσο και κατά την ταχεία διαδικασία. Προκειμένου να αποφευχθεί η εμφάνιση φαινομένων επαναπροώθησης, η ΟΚΕ θεωρεί ότι θα πρέπει να διασφαλισθεί η παροχή των προβλεπόμενων διαδικαστικών εγγυήσεων μέσω της σύναψης συμφωνίας μεταξύ των κρατών μελών για τον περιορισμό των αποκλίσεων από τον εν λόγω κανόνα που προβλέπονται από την περίπτωση 2.

3.2.20. 'Αρθρο 41 (αποφυγή διακρίσεων)

Η ΟΚΕ επικροτεί την περίληψη της εν λόγω διάταξης στην πρόταση οδηγίας διότι κατά τον τρόπο αυτό εκπληρώνεται η διεθνής υποχρέωση που έχουν αναλάβει τα κράτη μέλη σχετικά με την προστασία των προσφύγων από φαινόμενα διακριτικής μεταχείρισης.

3.2.21. 'Αρθρο 43 (υποβολή έκθεσης προς την Επιτροπή)

Στο πλαίσιο του δυναμικού ρόλου που διαδραματίζει η ΟΚΕ στις προσπάθειες για τη διασφάλιση της μεγαλύτερης συμμετοχής των εκπροσώπων της Κοινωνίας των Πολιτών στη διαδικασία προώθησης της άσκησης του δικαιώματος ασύλου και με απώτερο σκοπό τη διατήρηση της ευρωπαϊκής παράδοσης στον τομέα της προστασίας των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, στον οποίο εντάσσονται τα εν λόγω θέματα, η ΟΚΕ θεωρεί ότι η 'Εκθεση με αντικείμενο τον τρόπο εφαρμογής της παρούσας πρότασης οδηγίας από τα κράτη μέλη που πρόκειται να υποβληθεί από την Επιτροπή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στο Συμβούλιο θα πρέπει να υποβληθεί και στην Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή.

4. **Συμπεράσματα**

4.1. Η ΟΚΕ συμφωνεί με την υιοθέτηση της παρούσας οδηγίας για τις ελάχιστες προδιαγραφές για τις διαδικασίες με τις οποίες τα κράτη μέλη χορηγούν και ανακαλούν το καθεστώς του πρόσφυγα, διότι θεωρεί ότι η υιοθέτησή της αποτελεί ένα αναγκαίο και θετικό βήμα για τη δημιουργία μίας κοινής ευρωπαϊκής πολιτικής χορήγησης ασύλου.

4.2. Στο πλαίσιο της παρούσας γνωμοδότησης η ΟΚΕ προτείνει ορισμένες προσθήκες, τις οποίες θεωρεί απαραίτητες, με σκοπό:

— την αποσαφήνιση και την ενίσχυση των δικαιωμάτων των αιτούντων άσυλο και των προσφύγων

— τη διασφάλιση της εφαρμογής μίας δίκαιης και, στο μέτρο του δυνατού, εναρμονισμένης διαδικασίας για τους αιτούντες άσυλο και τους πρόσφυγες

— την αύξηση του βαθμού συνειδητοποίησης των αιτούντων άσυλο σχετικά με τα δικαιώματα που έχουν, σύμφωνα με την πρόταση οδηγίας

— την προώθηση της εφαρμογής της αρχής της συνυπευθυνότητας και τη μεγαλύτερη συμμετοχή, τόσο των κρατών μελών όσο και των εκπροσώπων της Κοινωνίας των Πολιτών, στις προσπάθειες προάσπισης του δικαιώματος ασύλου.

Η ΟΚΕ θεωρεί ότι με τις συστάσεις που διατυπώνει στο πλαίσιο της εξέτασης της παρούσας οδηγίας θα καταστεί δυνατή η καθιέρωση ελάχιστων προδιαγραφών που θα αποτελέσουν τη βάση για την υιοθέτηση μίας πολιτικής χορήγησης ασύλου. Οι εν λόγω ελάχιστες προδιαγραφές θα πρέπει ωστόσο να εκληφθούν ως ένα πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση της θέσπισης μίας δέσμης κοινών κανόνων που είναι απαραίτητη για την εναρμόνιση των κανόνων, η οποία θα επιτρέψει στο μέλλον τη διασφάλιση της προστασίας των προσφύγων και την ελεύθερη κυκλοφορία τους στις χώρες της 'Ενωσης.

4.3. Για το λόγο αυτό, η ΟΚΕ συνιστά στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να λάβουν υπόψη τις τροποποιήσεις που προτείνονται στην παρούσα γνωμοδότηση και να προσπαθήσουν να περιλάβουν στην πρόταση οδηγίας τα προτεινόμενα στη γνωμοδότηση μέτρα όσο το δυνατόν ταχύτερα.

Βρυξέλλες, 26 Απριλίου 2001.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση της οδηγίας 93/7/ΕΟΚ του Συμβουλίου σχετικά με την επιστροφή πολιτιστικών αγαθών που έχουν παράνομα απομακρυνθεί από το έδαφος κράτους μέλους»

(2001/C 193/17)

Στις 22 Ιανουαρίου 2001, και σύμφωνα με το άρθρο 95 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την ανωτέρω πρόταση.

Το τμήμα «Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις και δικαιώματα του πολίτη», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, επεξεργάστηκε τη γνωμοδότηση του στις 6 Απριλίου 2001 με βάση την εισηγητική έκθεση του μόνου εισηγητή κ. Sepi.

Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή κατά την 381η σύνοδο ολομέλειας της 25ης και 26ης Απριλίου 2001 (συνεδρίαση της 25ης Απριλίου) υιοθέτησε με 62 ψήφους υπέρ και 1 αποχή την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Κύρια σημεία της πρότασης της Επιτροπής

1.1. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 3911/92 του Συμβουλίου, σχετικά με την εξαγωγή πολιτιστικών αγαθών, και η οδηγία 93/7/ΕΟΚ του Συμβουλίου, σχετικά με την επιστροφή πολιτιστικών αγαθών που έχουν απομακρυνθεί παράνομα από το έδαφος κράτους μέλους, αποτελούν συνοδευτικά μέτρα της δημιουργίας της εσωτερικής αγοράς, τα οποία αποσκοπούν στο συνδυασμό της θεμελιώδους αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτιστικών αγαθών με την αρχή της προστασίας των εθνικών θησαυρών. Ο κανονισμός θεσπίζει έναν ενιαίο προληπτικό έλεγχο των εξαγωγών πολιτιστικών αγαθών στα εξωτερικά σύνορα της Κοινότητας, έλεγχο ο οποίος επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές (υπηρεσίες του υπουργείου πολιτισμού και τελωνεία) των κρατών μελών από τα οποία πρόκειται να εξαχθούν τα πολιτιστικά αγαθά προς τρίτη χώρα, να λαμβάνουν υπόψη τους τα συμφέροντα των άλλων κρατών μελών. Η οδηγία συμπληρώνει αυτό το προληπτικό νομοθετικό μέσο προβλέποντας ορισμένους μηχανισμούς και μία διαδικασία επιστροφής των εθνικών θησαυρών, στην περίπτωση κατά την οποία αυτοί απομακρύνθηκαν παράνομα από το έδαφος κράτους μέλους.

1.2. Για να οριοθετήσουν το πεδίο εφαρμογής τους, ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 3911/92 και η οδηγία 93/7/ΕΟΚ απαριθμούν σε παραρτήματα ταυτόσημου περιεχομένου, διάφορες κατηγορίες πολιτιστικών αγαθών. Πρόκειται για κατηγορίες που καθορίζονται με βάση κριτήρια σχετικά με την ίδια τη φύση των σχετικών αγαθών και την ηλικία τους, στα οποία προστέθηκε μία οικονομική αξία εκφρασμένη σε Ecu. Στα εν λόγω παραρτήματα ορίζεται ότι η ημερομηνία μετατροπής αυτών των εκφρασμένων σε Ecu αξιών στα εθνικά νομίσματα είναι η 1η Ιανουαρίου 1993.

1.3. Βάσει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1103/97 του Συμβουλίου της 17ης Ιουνίου 1997 [1], σχετικά με ορισμένες διατάξεις που αφορούν την εισαγωγή του ευρώ, κάθε αναφορά στο Ecu στις νομοθετικές πράξεις καθίστανται από την 1η Ιανουαρίου 1999 αναφορά στο ευρώ κατόπιν μετατροπής με συντελεστή 1 προς 1. Όμως, εφόσον δεν τροποποιηθεί η οδηγία 93/7/ΕΟΚ και κατά συνέπεια η σταθερή συναλλαγματική ισοτιμία που αντιστοιχεί στην ισοτιμία η οποία ίσχυε την 1η Ιανουαρίου 1993, τα κράτη μέλη των οποίων το νόμισμα είναι το ευρώ, θα εξακολουθήσουν να εφαρμόζουν διαφορετικά ποσά, τα οποία θα έχουν μετατραπεί με βάση τις συναλλαγματικές ισοτιμίες του 1993 και όχι τις ισοτιμίες μετατροπής που καθορίστηκαν αμετάκλητα την 1η Ιανουαρίου 1999. Η κατάσταση αυτή θα διατηρείται για όσο διάστημα ο κανόνας περί μετατροπής αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της οδηγίας.

1.4. Κατά συνέπεια πρέπει να τροποποιηθεί η διάταξη του τελευταίου εδαφίου που περιλαμβάνεται στο τμήμα Β του παραρτήματος της οδηγίας 93/7/ΕΟΚ, κατά τρόπο ώστε από την 1η Ιανουαρίου 2002, τα κράτη μέλη των οποίων το νόμισμα είναι το ευρώ να εφαρμόζουν απευθείας τις εκφρασμένες σε ευρώ αξίες που προβλέπονται στην κοινοτική νομοθεσία. Για τα άλλα κράτη μέλη, τα οποία θα εξακολουθήσουν να μετατρέπουν αυτά τα κατώτατα όρια στο εθνικό τους νόμισμα πρέπει να καθορισθεί μία συναλλαγματική ισοτιμία σε εύθετο χρόνο πριν από την 1η Ιανουαρίου 2002 και να προβλεφθεί διάταξη σύμφωνα με την οποία τα εν λόγω κράτη μέλη θα προβαίνουν σε αυτόματη και περιοδική αναπροσαρμογή της εν λόγω ισοτιμίας, ώστε να αντισταθμίζονται οι διακυμάνσεις συναλλαγματικών ισοτιμιών που θα διαπιστώνονται μεταξύ του εθνικού νομίσματος και του ευρώ.

1.5. Διαπιστώθηκε επίσης ότι η αξία 0 (μηδέν), που περιλαμβάνεται στο τμήμα Β του παραρτήματος της οδηγίας 93/7/ΕΟΚ, και η οποία ισχύει ως οικονομικό κατώτατο όριο για ορισμένες κατηγορίες πολιτιστικών αγαθών, θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο ερμηνείας που θα έβλαπτε την αποτελεσματική εφαρμογή της οδηγίας. Ενώ, η εν λόγω αξία 0 σημαίνει ότι τα αγαθά που ανήκουν στις σχετικές κατηγορίες, ανεξαρτήτως της αξίας τους, ακόμα κι αν αυτή είναι αμελητέα ή μηδαμινή, πρέπει να θεωρούνται ως πολιτιστικά αγαθά κατά την έννοια της οδηγίας, ωστόσο, ορισμένες αρχές την ερμήνευσαν με την έννοια ότι το εν λόγω πολιτιστικό αγαθό δεν έχει καμία αξία με αποτέλεσμα να αρνούνται στις εν λόγω κατηγορίες αγαθών την προστασία που προβλέπει η οδηγία.

1.6. Κατά συνέπεια, σκοπός της πρότασης της Επιτροπής είναι να γίνουν στο παράρτημα της οδηγίας 93/7/ΕΟΚ οι εξής δύο τροποποιήσεις:

— αφενός, να αντικατασταθεί ο αριθμός 0 που είναι μία από τις αξίες που περιλαμβάνονται στο τμήμα Β, από τη φράση «ανεξαρτήτως αξίας»,

— αφετέρου, να τροποποιηθεί η υποσημείωση που περιλαμβάνεται στο τμήμα Β, καθορίζοντας για τα κράτη που δεν συμμετέχουν στην ΟΝΕ μια ημερομηνία μετατροπής στο εθνικό τους νόμισμα των αξιών που εκφράζονται σε ευρώ και προβλέποντας την περιοδική αναπροσαρμογή των εκφρασμένων σε εθνικά νομίσματα ποσών κάθε δύο έτη. Η επιλεγείσα ημερομηνία αναφοράς είναι η 31η Δεκεμβρίου 2001, τελευταία ημέρα της περιόδου μετάβασης στο ευρώ. Για την περιοδική ανά διετία αναπροσαρμογή, το σύστημα που επελέγη ακολουθεί το υπόδειγμα των περιοδικών αναπροσαρμογών που προβλέπουν οι οδηγίες περί δημοσίων συμβάσεων.

[1] ΕΕ L 162 της 19.6.1997, σ. 1.

2. **Γενικές παρατηρήσεις**

2.1. Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή επικροτεί την πρόταση της Επιτροπής.

2.2. Συμφωνεί όντως με τη σκοπιμότητα να καθοριστεί, για τα κράτη μέλη που δεν συμμετέχουν στην ΟΝΕ, η 31η Δεκεμβρίου 2001 ως ημερομηνία μετατροπής στο εθνικό τους νόμισμα των αξιών που εκφράζονται σε ευρώ, με την περιοδική αναπροσαρμογή των εκφρασμένων σε εθνικά νομίσματα ποσών κάθε δύο έτη.

2.3. Η ΟΚΕ θεωρεί επίσης σκόπιμο, προς αποφυγήν οποιασδήποτε συγχύσεως, να αντικατασταθεί ο αριθμός 0 με μία πιο σαφή έκφραση.

Βρυξέλλες, 25 Απριλίου 2001.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την «Πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 3911/92 σχετικά με την εξαγωγή πολιτιστικών αγαθών»

(2001/C 193/18)

Στις 18 Ιανουαρίου 2001, και σύμφωνα με το άρθρο 133 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, το Συμβούλιο αποφάσισε να ζητήσει τη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την ανωτέρω πρόταση.

Το τμήμα «Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις και δικαιώματα του πολίτη», στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΟΚΕ, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 6 Απριλίου 2001 με βάση την έκθεση του εισηγητή, κ. Sepi.

Κατά την 381η σύνοδο ολομέλειας της 25ης και 26ης Απριλίου 2001 (συνεδρίαση της 25ης Απριλίου), η ΟΚΕ υιοθέτησε με 60 ψήφους υπέρ, 1 ψήφο κατά και 2 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. **Κύρια σημεία της πρότασης της Επιτροπής**

1.1. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 3911/92 του Συμβουλίου, σχετικά με την εξαγωγή πολιτιστικών αγαθών, και η οδηγία 93/7/ΕΟΚ του Συμβουλίου, σχετικά με την επιστροφή πολιτιστικών αγαθών που έχουν απομακρυνθεί παράνομα από το έδαφος κράτους μέλους, αποτελούν συνοδευτικά μέτρα της δημιουργίας της εσωτερικής αγοράς, τα οποία αποσκοπούν στο συνδυασμό της θεμελιώδους αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των πολιτιστικών αγαθών με την αρχή της προστασίας των εθνικών θησαυρών. Ο κανονισμός θεσπίζει έναν ενιαίο προληπτικό έλεγχο των εξαγωγών πολιτιστικών αγαθών στα εξωτερικά σύνορα της Κοινότητας, έλεγχο ο οποίος επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές (υπηρεσίες του υπουργείου πολιτισμού και τελωνεία) των κρατών μελών από τα οποία πρόκειται να εξαχθούν τα πολιτιστικά αγαθά προς τρίτη χώρα να λαμβάνουν υπόψη τους τα συμφέροντα των άλλων κρατών μελών. Η οδηγία συμπληρώνει αυτό το προληπτικό νομοθετικό μέσο προβλέποντας ορισμένους μηχανισμούς και μια διαδικασία επιστροφής των εθνικών θησαυρών, στην περίπτωση κατά την οποία αυτοί απομακρύνθηκαν παράνομα από το έδαφος κράτους μέλους.

1.2. Για να οριοθετήσουν το πεδίο εφαρμογής τους, ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 3911/92 και η οδηγία 93/7/ΕΟΚ απαριθμούν, σε παραρτήματα ταυτόσημου περιεχομένου, διάφορες κατηγορίες πολιτιστικών αγαθών. Πρόκειται για κατηγορίες που καθορίζονται με βάση κριτήρια σχετικά με την ίδια τη φύση των σχετικών αγαθών και την ηλικία τους, στα οποία προστέθηκε μια οικονομική αξία, εκφρασμένη σε Ecu. Στα εν λόγω παραρτήματα ορίζεται ότι η ημερομηνία μετατροπής αυτών των εκφρασμένων σε Ecu αξιών στα εθνικά νομίσματα είναι η 1η Ιανουαρίου 1993.

1.3. Βάσει του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1103/97 του Συμβουλίου της 17ης Ιουνίου 1997, σχετικά με ορισμένες διατάξεις που αφορούν την εισαγωγή του ευρώ, κάθε αναφορά στο Ecu στις νομοθετικές πράξεις καθίσταται, από την 1η Ιανουαρίου 1999, αναφορά στο ευρώ, κατόπιν μετατροπής με συντελεστή 1 προς 1. Όμως, εφόσον δεν τροποποιηθεί ο κανονισμός (ΕΟΚ) αριθ. 3911/92 και, κατά συνέπεια, η σταθερή συναλλαγματική ισοτιμία που αντιστοιχεί στην ισοτιμία η οποία ίσχυε την 1η Ιανουαρίου 1993, τα κράτη μέλη των οποίων το νόμισμα είναι το ευρώ, θα εξακολουθήσουν να εφαρμόζουν διαφορετικά ποσά, τα οποία θα έχουν μετατραπεί με βάση τις συναλλαγματικές ισοτιμίες του 1993 και όχι τις ισοτιμίες μετατροπής που καθορίστηκαν αμετάκλητα την 1η Ιανουαρίου 1999. Η κατάσταση αυτή θα διατηρείται για όσο διάστημα ο κανόνας περί μετατροπής αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του κανονισμού.

1.4. Κατά συνέπεια, πρέπει να τροποποιηθεί η διάταξη του τελευταίου εδαφίου που περιλαμβάνεται στο τμήμα Β του παραρτήματος του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 3911/92, κατά τρόπον ώστε, από την 1η Ιανουαρίου 2002, τα κράτη μέλη των οποίων το νόμισμα είναι το ευρώ, να εφαρμόζουν απευθείας τις εκφρασμένες σε ευρώ αξίες που προβλέπονται στην κοινοτική νομοθεσία. Για τα άλλα κράτη μέλη, τα οποία θα εξακολουθήσουν να μετατρέπουν αυτά τα κατώτατα όρια στο εθνικό τους νόμισμα, πρέπει να καθοριστεί μια συναλλαγματική ισοτιμία σε εύθετο χρόνο πριν από την 1η Ιανουαρίου 2002 και να προβλεφθεί διάταξη σύμφωνα με την οποία αυτά τα κράτη μέλη θα προβαίνουν σε αυτόματη και περιοδική αναπροσαρμογή της εν λόγω ισοτιμίας, ώστε να αντισταθμίζονται οι διακυμάνσεις συναλλαγματικών ισοτιμιών που θα διαπιστώνονται μεταξύ του εθνικού νομίσματος και του ευρώ.

1.5. Διαπιστώθηκε ότι η αξία 0 (μηδέν), που περιλαμβάνεται στο τμήμα Β του παραρτήματος του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 3911/92, και η οποία ισχύει ως οικονομικό κατώτατο όριο για ορισμένες κατηγορίες πολιτιστικών αγαθών, θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο ερμηνείας που θα έβλαπτε την αποτελεσματική εφαρμογή της οδηγίας. Ενώ η εν λόγω αξία 0 (μηδέν) σημαίνει ότι τα αγαθά που ανήκουν στις σχετικές κατηγορίες, ανεξαρτήτως της αξίας τους, ακόμη και αν αυτή είναι αμελητέα ή μηδαμινή, πρέπει να θεωρούνται ως πολιτιστικά αγαθά κατά την έννοια του κανονισμού, ωστόσο, ορισμένες αρχές την ερμήνευσαν με την έννοια ότι το εν λόγω πολιτιστικό αγαθό δεν έχει καμία αξία, με αποτέλεσμα να αρνούνται στις εν λόγω κατηγορίες αγαθών την προστασία που προβλέπει ο κανονισμός.

1.6. Κατά συνέπεια, σκοπός της πρότασης της Επιτροπής είναι να γίνουν στο παράρτημα του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 3911/92 οι εξής δύο τεχνικές τροποποιήσεις:

— αφενός, να αντικατασταθεί ο αριθμός 0, που είναι μία από τις αξίες που περιλαμβάνονται στο τμήμα Β, από τη φράση «ανεξαρτήτως αξίας»,

— αφετέρου, να τροποποιηθεί η υποσημείωση που περιλαμβάνεται στο τμήμα Β, καθορίζοντας, για τα κράτη που δεν συμμετέχουν στην ΟΝΕ, μια ημερομηνία μετατροπής, στο εθνικό τους νόμισμα, των αξιών που εκφράζονται σε ευρώ και προβλέποντας την περιοδική αναπροσαρμογή των εκφρασμένων σε εθνικά νομίσματα ποσών κάθε δύο έτη. Η επιλεγείσα ημερομηνία αναφοράς είναι η 31η Δεκεμβρίου 2001, τελευταία ημέρα της περιόδου μετάβασης στο ευρώ. Για την περιοδική ανά διετία αναπροσαρμογή, το σύστημα που επελέγη ακολουθεί το υπόδειγμα των περιοδικών αναπροσαρμογών που προβλέπουν οι οδηγίες περί δημοσίων συμβάσεων.

2. **Γενικές παρατηρήσεις**

2.1. Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή επικροτεί την πρόταση της Επιτροπής.

2.2. Συμφωνεί όντως με τη σκοπιμότητα να καθοριστεί για τα κράτη μέλη, που δεν συμμετέχουν στην ΟΝΕ, η 31η Δεκεμβρίου 2001 ως ημερομηνία μετατροπής στο εθνικό τους νόμισμα, των αξιών που εκφράζονται σε ευρώ, με την περιοδική αναπροσαρμογή των εκφρασμένων σε εθνικά νομίσματα ποσών κάθε δύο έτη.

2.3. Η ΟΚΕ θεωρεί σκόπιμο, επίσης, προς αποφυγή οποιασδήποτε παρεξήγησης, να αντικατασταθεί ο αριθμός 0 (μηδέν) με μια πιο σαφή έκφραση.

Βρυξέλλες, 25 Απριλίου 2001.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η απασχόληση και η κοινωνική κατάσταση στις Χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης»

(2001/C 193/19)

Στις 2 Μαρτίου 2001, και σύμφωνα με το άρθρο 23 παράγραφος 3 του Εσωτερικού της Κανονισμού, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση με το ανωτέρω θέμα.

Το τμήμα εξωτερικών σχέσεων, στο οποίο ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών της ΟΚΕ, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 11 Απριλίου 2001 με βάση εισηγητική έκθεση της κ. Belabed.

Κατά την 381η σύνοδο ολομέλειάς της (συνεδρίαση της 25ης Απριλίου 2001), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε ομόφωνα την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Εισαγωγή

1.1. Η διεργασία διεύρυνσης προσφέρει μια μοναδική ευκαιρία για την διαμόρφωση ενός οράματος για μια κοινή Ευρώπη με τη βελτίωση των προοπτικών για τους πολίτες σε όλη την ήπειρο. Διανύοντας επί του παρόντος το μεταβατικό στάδιο, οι υποψήφιες χώρες έχουν ήδη πραγματοποιήσει αξιοσημείωτη πρόοδο στη μετατροπή της κοινωνίας και της οικονομίας τους. Ωστόσο, πολλά ακόμη πρέπει να πραγματοποιηθούν προκειμένου το όραμα μιας κοινής Ευρώπης να γίνει πραγματικότητα και να επιτευχθεί ο στόχος της καλύτερης διαβίωσης και των καλύτερων συνθηκών εργασίας για όλους.

1.2. Στόχος της ΟΚΕ στις εργασίες της για τη διεύρυνση είναι να υπογραμμίσει ότι πέρα από τα κριτήρια που ορίσθηκαν στο Συμβούλιο της Κοπεγχάγης, πρέπει να συνεκτιμηθούν και οι κοινωνικές συνέπειες της διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης προκειμένου η διεύρυνση αυτή να καταστεί κοινωνικά ανεκτή για όλους τους ενδιαφερόμενους. Βασιζόμενη στην ενημερωτική έκθεση για την «Κατάσταση της απασχόλησης και κοινωνική κατάσταση στις υποψήφιες χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης» [1], η ΟΚΕ αποφάσισε να επεξεργασθεί μια πιο αναλυτική γνωμοδότηση πρωτοβουλίας για το θέμα αυτό.

1.3. Με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι, η διεύρυνση της 'Ενωσης έλαβε νέα δυναμική. Κατά τη διάρκεια της Πορτογαλικής Προεδρίας και με βάση τα συμπεράσματα του Ελσίνκι, άρχισαν οι διμερείς διαπραγματεύσεις με τη Βουλγαρία, τη Λετονία, τη Λιθουανία, τη Ρουμανία, τη Σλοβακία και τη Μάλτα. Οι υποψήφιες χώρες εξέφρασαν την έντονη επιθυμία τους να προσχωρήσουν το συντομότερο το δυνατό στην Ευρωπαϊκή 'Ενωση.

1.4. Από την ενημερωτική έκθεση της ΟΚΕ για την κατάσταση της απασχόλησης και την κοινωνική κατάσταση στις Χώρες της Κεντρικής και Ανατολική Ευρώπης (REX/015) προκύπτει ότι, παρά τις προόδους που έχουν ήδη σημειωθεί στις χώρες αυτές, εξακολουθούν να υφίστανται σημαντικά προβλήματα στην αγορά εργασίας και στην κοινωνική εξέλιξη. Τα προβλήματα αυτά αναμένεται να οξυνθούν σε ορισμένους κλάδους (π.χ. σιδηρουργία, γεωργία κτλ.) στα πλαίσια των αναδιαρθρώσεων, επειδή θα αυξηθεί η πίεση επί των αγορών αγαθών και εργασίας.

1.5. Προκειμένου να διαμορφωθεί με κοινωνικά ανεκτό τρόπο η διαδικασία της διεύρυνσης, πρέπει να καταβληθεί κάθε δυνατή προσπάθεια, προκειμένου οι κοινωνικές συνθήκες που συνδέονται με τη διεύρυνση να εξομαλυνθούν και ο πληθυσμός να συμμετάσχει εντονότερα στη λήψη αποφάσεων που αφορούν τα συνοδευτικά μέτρα. Στην αντίθετη περίπτωση, η διεύρυνση περικλείει κίνδυνο οικονομικού και κοινωνικού κόστους, το οποίο θα υπερβαίνει τις δυνατότητες τόσο των υποψήφιων χωρών όσο και της ίδιας της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης.

1.6. Συνεπώς, θα επιδιωχθεί η σκιαγράφηση των κοινωνικών συνεπειών και των επιπτώσεων για την απασχόληση που θα προκύψουν από την οικονομική εξέλιξη που αναμένεται να σημειωθεί μετά την ένταξη μέσω της αξιοποίησης τόσο της ενημερωτικής έκθεσης όσο και άλλων υφιστάμενων επιστημονικών αναλύσεων καθώς και παλαιότερων εργασιών της ΟΚΕ. Συνεπώς, στα πλαίσια της γνωμοδότησης πρωτοβουλίας θα εξετασθούν οι διαρθρωτικές εξελίξεις, οι εξελίξεις της απασχόλησης, αλλά και οι μηχανισμοί άμβλυνσης των οικονομικών και κοινωνικών προβλημάτων. Ωστόσο, πρέπει να επισημανθεί ότι η παρούσα γνωμοδότηση πρωτοβουλίας δεν μπορεί, λόγω της εμβέλειας του θέματος να προσφέρει ολοκληρωμένη και λεπτομερή εικόνα της κατάστασης στις υποψήφιες χώρες. Για το σκοπό αυτό, η ΟΚΕ παραπέμπει στις εργασίες της σχετικά με καθεμία από τις χώρες και στις εργασίες της Μικτής Συμβουλευτικής Επιτροπής.

1.7. Στις 16 Νοεμβρίου 2000 η ΟΚΕ διοργάνωσε στις Βρυξέλλες διάσκεψη για τη διεύρυνση με τίτλο «Προς μια εταιρική σχέση για την οικονομική ανάπτυξη και τα κοινωνικά δικαιώματα», στην οποία προσκλήθηκαν εκπρόσωποι διαφόρων ομάδων συμφερόντων από τις υποψήφιες χώρες με σκοπό να εξετάσουν τόσο τη σημερινή κατάσταση στις ΧΚΑΕ όσο και τις συνέπειες της ένταξής τους στην Ευρωπαϊκή 'Ενωση. Κατά τη διάσκεψη εθίγησαν βέβαια και θέματα για τα οποία οι απόψεις διίστανται. Ορισμένοι εκπρόσωποι των υποψήφιων χωρών εξέφρασαν για παράδειγμα την άποψη ότι η Ευρωπαϊκή 'Ενωση (και η ΟΚΕ) δεν εκτιμούν επαρκώς την πρόοδο που σημειώθηκε στις ΧΚΑΕ όσον αφορά τις μεταρρυθμίσεις και την ενταξιακή διαδικασία. Από την πλευρά τους, οι εκπρόσωποι της ΟΚΕ επισήμαναν ότι οι ΧΚΑΕ σημειώνουν καθυστέρηση στην μεταφορά του κοινοτικού κεκτημένου καθώς και στην ανάπτυξη στρατηγικής για την οικονομία και την απασχόληση με στόχο την προετοιμασία της ένταξής τους στην ενιαία αγορά.

[1] «Κατάσταση της απασχόλησης και κοινωνική κατάσταση στις υποψήφιες χώρες μέλη της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης» ΕΕ C 51 της 23.2.200. Το αρκτικόλεξο ΧΚΑΕ που χρησιμοποιείται στο σύνολο του εγγράφου αφορά αποκλειστικά τις υποψήφιες προς ένταξη χώρες.

2. Η οικονομική και κοινωνική εξέλιξη στις Χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης έως σήμερα

2.1. Η κατάρρευση του Ανατολικού Μπλοκ το 1989 είχε καθοριστικές συνέπειες για όλη την Ευρώπη. Τις πιο σοβαρές επιπτώσεις υπέστησαν ωστόσο οι ίδιες οι Ανατολικές Χώρες.

2.2. Οι χώρες της Ανατολικής και Κεντρικής Ευρώπης απώλεσαν σχεδόν «εντός μιας νυκτός» το σημαντικότερο εμπορικό τους εταίρο, την πρώην Σοβιετική Ένωση. Αναγκάστηκαν συνεπώς να δημιουργήσουν νέες σχέσεις και προσανατολίστηκαν για το σκοπό αυτό πολύ σύντομα προς τη Δύση.

2.3. Επιπλέον, το σύστημα του «υπαρκτού σοσιαλισμού» και της προγραμματισμένης οικονομίας αντικαταστάθηκαν από ένα σύστημα της οικονομίας της αγοράς και του δημοκρατικού κράτους δικαίου. Το γεγονός αυτό προκάλεσε μια πρωτοφανή σε έκταση διαδικασία μεταβολών, η οποία δεν έχει ολοκληρωθεί ακόμα και αφορά όλους τους ζωτικούς τομείς της οικονομίας, της κοινωνίας και της πολιτικής. Η διαδικασία αυτή είχε πολλές αρνητικές συνέπειες για πολλούς και, κατά συνέπεια, επηρέασε αρνητικά τη στάση μεγάλης μερίδας του πληθυσμού έναντι της οικονομίας της αγοράς.

2.4. *Η αγορά εργασίας και η απασχόληση*

2.4.1. Τα πρόβλημα της ανεργίας δεν αναγνωριζόταν επίσημα κατά την κομμουνιστική περίοδο, μολονότι το ύψος της ανεπίσημης ανεργίας ήταν ήδη σημαντικό.

2.4.2. Μετά την κατάρρευση του κομμουνιστικού συστήματος, οι χώρες της Ανατολικής Ευρώπης γνωρίζουν επίσημα πλέον σοβαρή ανεργία. Στις αρχές της δεκαετίας του '90 σημειώθηκαν δραματικές εξελίξεις με αποτέλεσμα να σημειωθεί σε όλες τις χώρες εντός πολύ σύντομου χρονικού διαστήματος μαζική αύξηση της ανεργίας. Τα ποσοστά της έφθασαν σχεδόν σε όλες τις χώρες τους διψήφιους αριθμούς. Περίπου στα μέσα της δεκαετίας του '90 επιτεύχθηκε επιτέλους η αναχαίτιση αυτής της ανοδικής εξέλιξης. Έκτοτε, η εξέλιξη της ανεργίας έχει διαφοροποιηθεί. Ενώ σε ορισμένες χώρες η μείωση της ανεργίας επιτεύχθηκε μετά τα μέσα της δεκαετίας του '90, σε άλλες χώρες η ανεργία άρχισε πάλι να αυξάνεται.

Πίνακας 1 : Η εξέλιξη της ανεργίας στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης σε ποσοστά

	1990	1993	1995	1996	1997	1998
Βουλγαρία	1,7	16,4	11,1	12,5	13,7	12,2
Τσεχία	0,8	3,5	2,9	3,5	5,2	7,5
Ουγγαρία	2,0	14,6	11,7	11,4	11,0	9,6
Πολωνία	6,3	16,4	14,9	13,2	10,3	10,4
Ρουμανία	—	10,4	9,5	6,6	8,9	10,3
Σλοβακία	1,6	14,4	13,1	12,8	12,5	15,6
Σλοβενία	5,8	15,4	14,5	14,4	14,8	14,6

Πηγή: WIIW, Countries in Transition, Βιέννη 1999.

2.4.3. Αξίζει να σημειωθεί ότι το ύψος του αριθμού ανέργων εξαρτάται από τον τρόπο και τη μέθοδο με την οποία καταρτίσθηκαν οι επί μέρους στατιστικές. Π.χ. η φθίνουσα εξέλιξη του ποσοστού ανέργων στην Ουγγαρία από το 1993 και μετά οφείλεται, μεταξύ άλλων, και στο γεγονός ότι δεν συμπεριλαμβάνονται πλέον στη στατιστική οι μακροχρόνια άνεργοι [1].

2.4.4. Η κατάσταση στην αγορά εργασίας παρουσιάζει επίσης τεράστιες γεωγραφικές διαφορές. Για παράδειγμα, ενώ σε ορισμένα αστικά κέντρα της Πολωνίας επικρατεί σχεδόν πλήρης απασχόληση, η κατάσταση είναι εντελώς διαφορετική στις περισσότερες αγροτικές περιφέρειες. Ιδιαίτερα προβληματικό είναι το γεγονός ότι οι περιφερειακές αυτές ανισότητες αυξάνονται αντί να περιοριστούν. Η διεργασία αυτή επιταχύνεται και από το γεγονός ότι υπάρχουν τεράστιες διαφορές όσον αφορά το μορφωτικό επίπεδο μεταξύ των αστικών κέντρων και των αγροτικών περιοχών [2].

[1] ΕΚ, Έγγραφο Εργασίας: Η κοινωνική διάσταση της διεύρυνσης, σ. 85.

[2] ΕΕ C 51 της 23.2.200.

Πίνακας 2 : Περιφερειακή ανεργία στις ΧΚΑΕ (2ο τρίμηνο 1999, επί %)

Χαμηλότερα ποσοστά		Υψηλότερα ποσοστά	
Πράγα (Tch)	3,2	Severen Tsentralen (Bul)	17,7
Βουκουρέστι (Rom)	3,4	Severozapaden (Bul)	21,2
Nyugat-Dunántúl (H)	4,4	Warminsko-Mazurskie (PL)	21,3
Közép-Magyarország (H)	5,2	Východné Slovensko (Slovakia)	21,9
Sud-Vest (Rom)	5,4	Severoiztochen (Bul)	23,2
Nord-Vest (Rom)	5,6	Yugoiztochen (Bul)	23,7
Dél-Alföld (H)	5,7	**Μέσος όρος ΧΚΑΕ**	**10,4**

Πηγή: Eurostat.

2.4.5. 'Οσον αφορά τους επιμέρους οικονομικούς τομείς παρατηρείται γενικά ότι οι διαρθρωτικές μεταβολές του οικονομικού συστήματος οδήγησαν κυρίως στη μείωση της απασχόλησης στους παραδοσιακούς βιομηχανικούς τομείς με χαμηλή ανταγωνιστικότητα, στις οικοδομές και τη γεωργία. Ιδιαίτερα δραματικά αποτελέσματα έχουν τα κρατικά και επιχειρηματικά μέτρα στον τομέα της βιομηχανίας εξόρυξης, στη σιδηρουργία και τη χαλυβουργία. Οι τομείς αυτοί, όπως η χημική βιομηχανία, διαθέτουν ακόμη μεγάλο πλεόνασμα παραγωγικής ικανότητας, το οποίο ανάγεται ακόμα στην εποχή της προγραμματισμένης οικονομίας. Στην Πολωνία, η οικονομία της οποίας χάρη στις ταχείες και συνεπείς μεταρρυθμίσεις αμέσως μετά από την πτώση του κομμουνιστικού συστήματος σημειώνει γενικά πολύ εντατικούς ρυθμούς ανάπτυξης, επιτεύχθηκε έως το 1998 μικρή μείωση του ύψους ανεργίας. Το 1999 ωστόσο, το ποσοστό ανεργίας αυξήθηκε και πάλι μετά τις ομαδικές απολύσεις που προκάλεσαν οι αναδιαρθρώσεις στα ανθρακωρυχεία καθώς και στη χαλυβουργία και στη ναυπηγική βιομηχανία.

2.4.6. Σε όλες τις χώρες σημειώθηκε σαφής μείωση της απασχόλησης στο δημόσιο τομέα. Η εξέλιξη αυτή οφείλεται, αφενός, στο συνεπή διαχωρισμό και την ιδιωτικοποίηση της κρατικής παραγωγής αγαθών και της παροχής υπηρεσιών με στόχο την επίτευξη οικονομικών αποτελεσμάτων που να ανταποκρίνονται στα κριτήρια της αγοράς και, αφετέρου, στη δύσκολη δημοσιονομική κατάσταση του δημόσιου τομέα.

2.4.7. Η ίδρυση πολλών νέων επιχειρήσεων καθώς και η αυξανόμενη ζήτηση εργατικού δυναμικού στον εμπορικό τραπεζικό τομέα καθώς και στον τομέα των υπηρεσιών δεν κατόρθωσαν να καλύψουν τη μείωση της απασχόλησης. Κατά συνέπεια, το ποσοστό της απασχόλησης γενικά μειώθηκε κατά το πρώτο ήμισυ της δεκαετίας του 1990. Η τάση αυτή άρχισε εν τω μεταξύ να περιορίζεται.

Πίνακας 3 : Ο αριθμός των εργαζομένων στους επιμέρους οικονομικούς τομείς σε ποσοστά επί % το 1990 και το 1998

	1990					1998				
	Σύνολο	Γεωρ.	Βιομ.	Οικ.	Υπηρ.	Σύνολο	Γεωρ.	Βιομ.	Οικ.	Υπηρ.
Βουλγαρία	100	18,5	36,6	8,2	36,7	100	25,7	26,4	4,4	43,5
Τσεχία	100	11,8	37,8	7,5	42,9	100	5,4	32,8	8,2	53,6
Ουγγαρία	100	11,3*	29,7*	5,3*	53,7*	100	7,5	28,0	6,2	58,3
Πολωνία	100	25,8*	25,8*	7,0*	41,4*	100	25,7	23,4	5,8	45,1
Ρουμανία	100	29,0	37,9	5,5	27,6	100	37,5	27,2	4,9	30,4
Σλοβακία	100	12,6	32,9	11,2	43,3	100	7,8	28,2	7,4	56,6
Σλοβενία	100	8,2	43,2	6,5	42,1	100	6,7	34,5	7,1	51,7

Πηγή: WIIW, Countries in Transition, Βιέννη 1999· (*1992).

2.4.8. Σε ορισμένες χώρες η γεωργία αποτελεί ιδιαίτερο πρόβλημα. Στη Πολωνία, τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία το ποσοστό απασχόλησης στη γεωργία υπερβαίνει σε μεγάλο βαθμό το μέσο όρο της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης. Ενώ το ποσοστό αυτό σε ορισμένες υποψήφιες χώρες μειώνεται σταδιακά εδώ και μερικά χρόνια, στις χώρες με δυσανάλογα υψηλό ποσοστό απασχόλησης στη γεωργία, τούτο αυξήθηκε ακόμη περισσότερο. Το φαινόμενο αυτό εξηγείται από το γεγονός ότι λόγω της αυξανόμενης ανεργίας στα αστικά κέντρα, πολλοί άνθρωποι επέστρεψαν στις οικογένειές τους στην ύπαιθρο. Συνεπώς, μπορεί να υποτεθεί ότι στις χώρες αυτές το ποσοστό της κρυφής ανεργίας στη γεωργία είναι υψηλότερο.

2.4.9. Η εξέλιξη αυτή είναι ανησυχητική στο βαθμό που μπορεί να υποτεθεί ότι, με τη προσαρμογή στην εξέλιξη των βιομηχανικών κρατών, θα παρατηρηθεί και στις ΧΚΑΕ έντονη μείωση του ποσοστού απασχόλησης στη γεωργία. Αυτό θα συμβεί κυρίως στις χώρες όπου το ποσοστό των εργαζομένων στη γεωργία είναι ήδη πάρα πολύ υψηλό. Ιδιαίτερα στις χώρες με υψηλό ποσοστό απασχόλησης στη γεωργία πρέπει να αναμένεται ότι θα σημειωθεί μεγαλύτερη αύξηση της ανεργίας αν δεν ληφθούν ταυτόχρονα κατάλληλα μέτρα. (Η πολιτική αστάθεια στη Πολωνία όσον αφορά την κατάσταση στη γεωργία αποτελούν σαφή απόδειξη ότι η εξέλιξη πρέπει να ληφθεί πολύ σοβαρά υπόψη).

2.4.10. 'Ενα πρόβλημα στο οποίο συχνά δεν δίνεται η πρέπουσα προσοχή, είναι η παράνομη απασχόληση αλλοδαπών εργαζομένων στις ΧΚΑΕ. 'Οπως και η ΕΕ, έτσι και οι ίδιες οι υποψήφιες χώρες βρίσκονται αντιμέτωπες με αυτό το πρόβλημα (οι εκτιμήσεις αναφέρουν ότι ο ετήσιος αριθμός παράνομα απασχολούμενων στις ΧΚΑΕ ανέρχεται σε 700 000 άτομα) [1] Στην περίπτωση αυτή, πρόκειται κυρίως για εργαζόμενους από τις ανατολικές περιοχές της Ευρώπης (π.χ. Ουκρανία, Λευκορωσία).

2.4.11. Η κατάσταση στην αγορά εργασίας οξύνεται και από τη δύσκολη δημοσιονομική κατάσταση που αντιμετωπίζουν τα κράτη που βρίσκονται σε φάση μετατροπής. Η χρηματοδότηση μιας πολιτικής για την απασχόληση με προσανατολισμό προς τη ζήτηση είναι ανέφικτη στην πράξη. Η ενεργός πολιτική στην αγορά εργασίας πλήττεται σε πολλά κράτη από τα μέτρα λιτότητας. Στην Τσεχία, για παράδειγμα, περιορίστηκαν ακόμα περισσότερο οι δαπάνες για τις δραστηριότητες στην αγορά εργασίας καθώς και τα μέτρα για τον επαναπροσανατολισμό εργαζομένων, μολονότι ο αριθμός των ανέργων αυξάνεται. Σε όλες τις υποψήφιες χώρες δημιουργήθηκε ένα δίκτυο περιφερειακών ή τοπικών οργανισμών απασχολήσεως εργατικού δυναμικού και έγινε προσπάθεια για την άσκηση ενεργούς πολιτικής για την αγορά εργασίας. 'Ομως, σε γενικές γραμμές πρέπει να συνεχιστεί η προσπάθεια για τη δημιουργία σύγχρονων θεσμών στην αγορά εργασίας και να στηριχθεί με συνοδευτικά μέτρα στους τομείς της εκπαίδευσης και της επιμόρφωσης.

2.5. *Εισόδημα και αγοραστική δύναμη*

2.5.1. Από το 1993, η εισοδηματική κατάσταση σε σύγκριση με το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ σε ισοτιμίες αγοραστικής δύναμης βελτιώνεται διαρκώς στις υποψήφιες χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης. Αντιθέτως, στη Βουλγαρία και στη Ρουμανία η εξέλιξη των εισοδημάτων παραμένει στάσιμη σε χαμηλό επίπεδο καθώς και στην Τσεχία από το 1996.

(1) Warsaw Voice της 28ης Μαΐου 2000, σ. 15.

Πίνακας 4 : κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ σε ισοτιμίες αγοραστικής δύναμης (σε ECU)

ΕΕ = 100

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
BG	4 400	4 700	4 900	4 600	4 400	4 600	28	25	23	23
CZ	9 500	10 300	11 100	12 000	12 300	12 200	63	65	64	60
EE	5 100	5 200	5 600	6 100	6 900	7 300	32	33	36	36
HU	7 400	7 800	8 100	8 600	9 200	9 800	46	47	47	49
LV	4 000	4 200	4 300	4 700	5 200	5 500	24	25	27	27
LT		4 600	4 800	5 300	5 800	6 200	27	29	30	31
PL	5 200	5 600	6 100	6 700	7 300	7 800	35	37	38	39
RO	4 800	5 200	5 600	6 100	5 800	5 500	32	33	30	27
SK	6 300	6 700	7 300	8 100	8 800	9 300	41	44	45	46
SI	9 900	10 700	11 300	12 200	13 000	13 700	64	66	67	68
Ø	**5 800**	**6 200**	**6 600**	**7 200**	**7 500**	**7 700**	**38**	**39**	**39**	**38**

Πηγή: Eurostat, Economic Accounts of the European Union 1998.

2.5.2. Με εξαίρεση τη Βουλγαρία, τη Ρουμανία και την Τσεχία, το ποσοστό ανάπτυξης των ΧΚΑΕ υπερβαίνει τον κοινοτικό μέσο όρο, βάσει του οποίου παρατηρείται μια βραδεία σύγκλιση των εισοδημάτων.

2.5.3. Εάν όμως συγκριθεί το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ σε ισοτιμίες αγοραστικής δύναμης στις ΧΚΑΕ με τον κοινοτικό μέσο όρο, διαπιστώνεται ότι ορισμένες ΧΚΑΕ έχουν ήδη υπερβεί το όριο του 50%, με πρώτη τη Σλοβενία η οποία έχει φτάσει ήδη το 70% του κοινοτικού μέσου όρου. Αντιθέτως, η εικόνα είναι εντελώς διαφορετική εάν συγκριθεί το εισόδημα σε συναλλαγματικές ισοτιμίες. Σε αυτή την περίπτωση, οι διαφορές μεταξύ των ΧΚΑΕ και της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι σημαντικές (βλέπε πίνακα 5).

Πίνακας 5 : κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ σε συναλλαγματικές ισοτιμίες (σε ECU)

ΕΕ = 100

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
BG	1 100	1 000	1 200	900	1 100	1 300	7	5	6	7
CZ	2 800	3 300	3 800	4 400	4 500	4 900	22	24	23	24
EE	900	1 300	1 800	2 400	2 800	3 200	10	13	15	16
HU	3 200	3 100	3 300	3 500	4 000	4 200	19	19	21	21
LV	700	1 200	1 400	1 600	2 000	2 300	8	9	10	12
LT	700	1 000	1 200	1 700	2 300	2 600	7	9	12	12
PL	1 900	2 100	2 500	2 900	3 100	3 600	14	16	16	18
RO	1 000	1 100	1 100	1 200	1 400	1 500	6	7	7	7
SK	1 900	2 200	2 500	2 700	3 200	3 400	14	15	16	17
SI	5 400	6 000	7 200	7 500	8 100	8 800	41	41	42	44
Ψ	**1 900**	**2 100**	**2 400**	**2 600**	**2 900**	**3 200**	**13**	**14**	**15**	**16**

Πηγή: Eurostat, Economic Accounts of the European Union 1998.

2.5.4. Οι έντονες διαφορές μεταξύ του ύψους των εισοδημάτων και των μισθών σε συναλλαγματικές ισοτιμίες και σε ισοτιμίες αγοραστικής δύναμης, οι οποίες για παράδειγμα ανέρχονται στη Βουλγαρία σε αναλογία μεγαλύτερη του 1 προς 4 και σε περίπου 1 προς 2 στη Τσεχία και την Ουγγαρία (βλέπε πίνακα 4), δείχνουν ότι ενόψει της ένταξης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, θα χρειαστούν τεράστιες προσπάθειες προσαρμογής.

2.5.5. Σε μια κοινή αγορά με σχετικά σταθερή νομισματική ισοτιμία στο στάδιο προετοιμασίας της Νομισματικής Ένωσης δεν αναμένεται να υπάρχουν ακόμη παρόμοιες διαφορές. Οι τιμές των εμπορευμάτων πρέπει να προσαρμοστούν. Εάν οι καθαροί μισθοί προσαρμοστούν στην άνοδο των τιμών, θα εκλείψει το μισθολογικό πλεονέκτημα των ΧΚΑΕ και, συνεπώς, ένα σημαντικό στοιχείο της ανταγωνιστικότητας τους. Μοναδική διέξοδος από το δίλημμα «μείωση των καθαρών μισθών ή μείωση των εξαγωγών», αποτελεί μάλλον η ανάλογη αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας, μέσω της οποίας μειώνεται το μισθολογικό κόστος ανά προϊόν, παρά η αύξηση των μισθών (μισθολογική πολιτική προσανατολισμένη προς την παραγωγικότητα) διότι έτσι τουλάχιστον αναχαιτίζεται η άνοδος αυτή. Τα προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να στηρίξουν τις επενδύσεις που απαιτούνται για την εκπαίδευση, τα πάγια κεφάλαια και τις υποδομές.

2.6. *Κοινωνική ασφάλιση και προστασία της υγείας*

2.6.1. Οι ΧΚΑΕ αναγκάστηκαν να προσαρμόσουν τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης στη μεταβαλλόμενη αυτή κατάσταση, αφενός μεν, λόγω του υψηλού αριθμού ανέργων, αφετέρου δε, στα πλαίσια της στρατηγικής τους για την μείωση της δημοσιονομικής επιβάρυνσης. Η μεγαλύτερη πίεση ασκείται στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης και συνταξιοδότησης λόγω της αυστηρής δημοσιονομικής πολιτικής. Συνεπώς, σε όλες τις χώρες καταβλήθηκαν προσπάθειες να συμπληρωθούν τα κρατικά ασφαλιστικά συστήματα με τη δημιουργία ιδιωτικών ή επιχειρησιακών προτύπων ασφάλισης.

2.6.2. Οι συνταξιούχοι πλήττονται από τις αυξήσεις των τιμών στα προϊόντα πρώτης ανάγκης. Ωστόσο, το πρόβλημα αυτό δεν θα πρέπει να αντιμετωπιστεί μέσω της κρατικής παρέμβασης στον καθορισμό των τιμών.

2.6.3. Ριζικές μεταβολές σημειώθηκαν κατά τα τελευταία χρόνια σε ορισμένες χώρες και στα πλαίσια της ασφάλισης κατά της ανεργίας. Μειώθηκε τόσο η διάρκεια όσο και το ύψος των επιδομάτων, ενώ οι προϋποθέσεις για τη χορήγησή τους έγιναν αυστηρότερες.

2.6.4. Μολονότι έχουν καταβληθεί σημαντικές προσπάθειες για τη μεταρρύθμιση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης, το έργο πρέπει να συνεχισθεί, δεδομένου ότι στον τομέα της κοινωνικής ασφάλισης, όπως διαπιστώνει η Επιτροπή της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης, τα πρότυπα των υποψηφίων χωρών είναι γενικά πολύ χαμηλά [1]. Σε αυτό το πλαίσιο, οι κυβερνήσεις των ΧΚΑΕ αντιμετωπίζουν ένα διττό πρόβλημα: τη δημιουργία ενός συστήματος κοινωνικής ασφάλισης το οποίο αφενός να μπορεί να χρηματοδοτηθεί και αφετέρου να ανταποκρίνεται σε υψηλά πρότυπα.

2.6.5. Η μαζική εξοικονόμηση δημοσιονομικών πόρων συνεπάγεται την επιδείνωση της κατάστασης όχι μόνο στον τομέα της κοινωνικής προστασίας αλλά και στον τομέα της προστασίας της δημόσιας υγείας. Σε όλες τις ΧΚΑΕ μειώθηκε αισθητά ο αριθμός κλινών σε νοσοκομεία. Εξαίρεση αποτελεί η Σλοβενία όπου η γενική κατάσταση του τομέα της δημόσιας υγείας είναι συγκρίσιμη με εκείνη στην Ευρωπαϊκή 'Ενωση, ενώ οι άλλες υποψήφιες χώρες πρέπει να ενισχύσουν ακόμα περισσότερο τις προσπάθειες τους για τη βελτίωση των συστημάτων προστασίας της δημόσιας υγείας.

2.7. *'Αλλες εξελίξεις στον οικονομικό τομέα*

2.7.1. Τα προγράμματα με στόχο τη σταθεροποίηση και φιλελευθεροποίηση της οικονομίας καθώς και η διαδικασία ιδιωτικοποίησης προκάλεσαν στις υποψήφιες χώρες γενικά μια θετική εξέλιξη των βασικών όρων της οικονομικής πολιτικής, η οποία δίνει στις επιχειρήσεις την ελευθερία δράσης στα πλαίσια της οικονομίας της αγοράς. Τι θα παραχθεί, πόσο και για ποιον δεν αποφασίζεται πλέον, όπως πριν από μία δεκαετία, από τις κρατικές αρχές και τα γραφεία προγραμματισμού.

2.7.1.1. Σχεδόν σε όλες τις χώρες πραγματοποιήθηκαν ταχείες και εκτεταμένες ιδιωτικοποιήσεις. Σύμφωνα με μελέτη της Παγκόσμιας Τράπεζας [2], τα αποτελέσματα διαφέρουν ανάλογα με τη χώρα, τον τομέα, το μέγεθος της επιχείρησης, την επιλεγείσα μέθοδο και το νομικό και θεσμικό πλαίσιο.

2.7.1.2. Τα αποτελέσματα ήταν πιο επιτυχή όταν το νομικό και θεσμικό πλαίσιο ήταν επαρκώς ανεπτυγμένο και όπου μικρός αριθμός επενδυτών και ξένων επενδυτών έλεγχαν την ιδιωτικοποιημένη επιχείρηση. Οι ιδιωτικοποιήσεις μικρών επιχειρήσεων (ιδιωτικοποιήσεις μικρής κλίμακας) ήταν επίσης αρκετά επιτυχείς.

2.7.1.3. Τα αποτελέσματα ήταν ισχνότερα όταν κύριος στόχος ήταν η ταχύτερη δυνατή ιδιωτικοποίηση του μεγαλύτερου αριθμού επιχειρήσεων χωρίς να δίνεται ανάλογη σημασία στο απαιτούμενο νομικό και θεσμικό σύστημα και στις μακροοικονομικές επιπτώσεις της ιδιωτικοποίησης στην απασχόληση και τα εισοδήματα. Ακόμη, κατά τις ιδιωτικοποιήσεις, δεν επιλέχθηκε ο πλειοδότης αλλά τα άτομα και οι επιχειρήσεις του περιβάλλοντος της αναθέτουσας αρχής.

2.7.1.4. Συνεπώς, σε πολλές περιπτώσεις, παρά το γεγονός ότι οι ιδιωτικοποιήσεις έχουν θετικές επιπτώσεις στην αποδοτικότητα των μεμονωμένων επιχειρήσεων, το τίμημα είναι η άνοδος της ανεργίας και οι αυξανόμενες διαφορές στα εισοδήματα. 'Ενα πρόβλημα που απαντάται συχνά είναι η αποτυχία θέσπισης του απαραίτητου νομικού και θεσμικού πλαισίου στους τομείς που παρέχουν υπηρεσίες κοινής ωφέλειας (π.χ. ενέργεια) και τούτο μπορεί να οδηγήσει στην διαμόρφωση μονοπωλίων. Και στις δύο περιπτώσεις, απαιτούνται συνοδευτικά μέτρα για την αντιμετώπιση των αρνητικών εξελίξεων. Ωστόσο, σε γενικές γραμμές, μπορεί να ειπωθεί ότι οι ιδιωτικοποιήσεις αποτελούν σημαντικό μέσο για την επίτευξη της απαιτούμενης διαρθρωτικής μεταβολής.

2.7.2. Η οικονομική αναδιάρθρωση έχει επίσης θετικές επιπτώσεις στη διαμόρφωση των τιμών. Ωστόσο, έχει πλέον εξαλειφθεί η μεγάλη πληθωριστική πίεση που επικρατούσε κατά την αρχή της μεταβατικής περιόδου επειδή καταργήθηκαν οι επιδοτήσεις στον τομέα των προϊόντων πρώτης ανάγκης και οι επιχειρήσεις δεν ήταν σε θέση να διευρύνουν σύντομα την προσφορά τους και να προσαρμοστούν στη μεταβαλλόμενη ζήτηση μέσω του εκσυγχρονισμού ή της διεύρυνσης των εγκαταστάσεων παραγωγής.

2.7.3. Οι εκδοτικές τράπεζες άσκησαν με υπευθυνότητα την πολιτική επιτοκίων και την νομισματική τους πολιτική και ευνόησαν έτσι τη θετική εξέλιξη. Σε όλες τις χώρες σημειώθηκε πρόοδος στην καταπολέμηση του πληθωρισμού, η οποία όπως έδειξε η περίπτωση της Τσεχίας συνοδεύτηκε, λόγω των πολύ περιοριστικών μέτρων που εφαρμόστηκαν κατά το δεύτερο ήμισυ της δεκαετίας του 90, από ύφεση της οικονομικής ανάπτυξης με ραγδαία αύξηση της ανεργίας.

2.7.4. Η πολιτική και η οικονομική σταθερότητα των συνθηκών στις ΧΚΑΕ προσέλκυσε μεγάλο αριθμό άμεσων ξένων επενδύσεων. Οι δανειοδότες και οι ιδρυτές επιχειρήσεων επιδιώκουν με τις επενδύσεις τους στις ΧΚΑΕ κυρίως δύο στόχους. Αφενός, όσον αφορά την ίδρυση νέων επιχειρήσεων, οι επιχειρηματίες αποδίδουν προφανώς ιδιαίτερη σημασία στον προσανατολισμό προς την αγορά (κατάκτηση νέων αγορών) και στην εγγύτητα προς τον πελάτη. Αφετέρου, κυριαρχεί το κριτήριο του κόστους (εκμετάλλευση του σχετικά χαμηλού κόστους παραγωγής), το οποίο χαρακτηρίζει ιδιαίτερα τον τομέα της βιομηχανικής παραγωγής. Και οι δύο στόχοι είναι επιθυμητοί για τις ΧΚΑΕ. Τόσο η διεύρυνση και το άνοιγμα της αγοράς όσο και η μείωση του κόστους παραγωγής (κυρίως λόγω της διαφοράς μισθών μεταξύ της χώρας προέλευσης και της χώρας προορισμού) οδηγούν στη δημιουργία πολύτιμων θέσεων απασχόλησης και ευνοούν την αύξηση της ευημερίας στις ΧΚΑΕ.

2.7.5. Το ενδιαφέρον αλλοδαπών επενδυτών αυξήθηκε ακόμη περισσότερο λόγω της απόφασης που λήφθηκε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ελσίνκι, να αρχίσουν διμερείς διαπραγματεύσεις προσχώρησης με τη Σλοβακία, τις δύο άλλες χώρες της Βαλτικής, καθώς με τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία. Το ενδιαφέρον των επενδυτών αυξήθηκε όχι μόνο στις εν λόγω χώρες αλλά σε όλες της υποψήφιες χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης.

---

[1] Ατζέντα 2000, τόμος 1: προς μία ισχυρότερη διευρυμένη ένωση, μέρος 2: η διεύρυνση ως πρόκληση σ. 59 (COM(97) 2000 της 15.7.1997).

[2] John Nellis: Time to Rethink Privatisation in Transition Economics? Παγκόσμια Τράπεζα, 1999.

2.7.6. 'Οσον αφορά την οικονομική ανάπτυξη των ΧΚΑΕ, οι ρυθμοί ανάπτυξης των επιμέρους χωρών, με λίγες εξαιρέσεις, υπερβαίνουν το μέσο όρο της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης. Ωστόσο, είναι χαμηλότεροι από αυτούς που είχαν προβλεφτεί στην Ατζέντα 2000. Συνεπώς, το χάσμα της οικονομικής απόδοσης μεταξύ των ΧΚΑΕ και της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης θα καλυφθεί στο μέλλον με πολύ βραδύτερους ρυθμούς από ό,τι είχε προβλεφθεί πριν από μερικά χρόνια.

2.8. *'Ισες ευκαιρίες και ίση μεταχείριση*

2.8.1. Μολονότι η νομοθεσία των υποψήφιων κρατών μελών σχετικά με την ισότητα ανδρών και γυναικών μοιάζει με την αντίστοιχη νομοθεσία της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης, στην πράξη, τα πράγματα είναι συχνά εντελώς διαφορετικά. Το μεγαλύτερο πρόβλημα είναι, όπως και στην Ευρωπαϊκή 'Ενωση, το γεγονός ότι τα οικονομικά προβλήματα δεν πλήττουν στον ίδιο βαθμό άνδρες και γυναίκες [1]. Επιπλέον δεν έχει συνειδητοποιηθεί ακόμη επαρκώς η σημασία της ισότητας ευκαιριών για άνδρες και γυναίκες.

2.8.2. Η ισότητα ευκαιριών δεν αφορά όμως μόνο τη σχέση μεταξύ ανδρών και γυναικών αλλά και την «καταπολέμηση των διακρίσεων λόγω φύλου, φυλετικής ή εθνικής καταγωγής, θρησκείας ή πεποιθήσεων, αναπηρίας, ηλικίας ή γενετήσιου προσανατολισμού» (άρθρο 13 της ΣΕΚ). Ιδιαίτερα προβλήματα υφίστανται επίσης στις υποψήφιες χώρες όσον αφορά τις μειονότητες (π.χ. Τσιγγάνοι/Ρόμα).

3. **Οι δυνατότητες και τα ενδεχόμενα προβλήματα της διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης**

3.1. Οι πολιτικές μεταβολές που σημειώθηκαν στην Ανατολική Ευρώπη κατά το τέλος της δεκαετίας του 1980 και η συνεπόμενη μετατροπή, δημιούργησαν μεγάλες προκλήσεις για τις ΧΚΑΕ. Εκτός από τις θετικές εξελίξεις που σημειώθηκαν έως τώρα και τις επιτυχίες των μέτρων μεταρρύθμισης, η αυξανόμενη ανεργία και οι δημοσιονομικοί περιορισμοί στον τομέα της κοινωνικής προστασίας και της προστασίας της υγείας αποτελούν επίσης χαρακτηριστικά στοιχεία της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας.

3.2. Η Ευρωπαϊκή 'Ενωση ανταποκρίθηκε στην ευθύνη της υποστηρίζοντας καταρχάς τις μεταρρυθμίσεις των ΧΚΑΕ μεταξύ άλλων μέσω οικονομικής στήριξης (Phare) και εμπορικών συμφωνιών (ευρωπαϊκές συμφωνίες). Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης το 1993, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης συμφώνησαν να προσφέρουν στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης την προοπτική προσχώρησης στην 'Ενωση με βάση ορισμένα κριτήρια. Το Μάρτιο 1998 άρχισαν επίσημα οι ενταξιακές διαπραγματεύσεις.

3.3. *Οι ευκαιρίες που προσφέρει η διεύρυνση*

3.3.1. Η συνεργασία μεταξύ της 'Ενωσης και των ΧΚΑΕ έχει ήδη προσφέρει πολλά οφέλη και στις δύο πλευρές.

3.3.2. Η Ευρωπαϊκή 'Ενωση επωφελήθηκε έως σήμερα από το εμπόριο με τις ΧΚΑΕ και παρουσιάζει σημαντικό πλεόνασμα εμπορικού ισοζυγίου με τις χώρες αυτές. Ωστόσο, το σχετικό χαμηλό μερίδιο του εμπορίου με τις ΧΚΑΕ σε σύγκριση με το συνολικό εξωτερικό εμπόριο της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης, οφείλεται στο σχετικά χαμηλό ΑΕΠ των χωρών αυτών. Αναμένεται, συνεπώς, να αυξηθεί το μερίδιο αυτό λόγω της οικονομικής ανάπτυξης στις ΧΚΑΕ και στην Ευρωπαϊκή 'Ενωση.

3.3.3. Τα πλεονεκτήματα που προκύπτουν για τις ΧΚΑΕ οφείλονται, αφενός, στη σχετικά ελεύθερη πρόσβαση στην αγορά της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης, στα επιμέρους μέτρα στήριξης της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης (οικονομική βοήθεια, πολιτικός διάλογος κ.λπ.) καθώς στην εντατική δραστηριότητα πολλών επιχειρήσεων στην Ανατολική Ευρώπη. Οι άμεσες ξένες επενδύσεις είχαν θετικές επιπτώσεις στην απασχόληση αλλά και στην οικονομική ανάπτυξη. 'Αλλωστε οι επιχειρήσεις της Δυτικής Ευρώπης που δραστηριοποιούνται στις ΧΚΑΕ συμβάλλουν σε μεγάλο βαθμό στο μερίδιο του εξωτερικού εμπορίου των χωρών αυτών.

3.3.4. Ωστόσο, πέρα από τα αμοιβαία οφέλη που θα προκύψουν μετά το άνοιγμα των ανατολικών συνόρων, η διεύρυνση περικλείει και άλλες δυνατότητες. Αφενός, η διεύρυνση της 'Ενωσης προς τις ΧΚΑΕ αποτελεί συμβολή στην ασφάλεια και την ειρήνη στην Ευρώπη. Αφετέρου, όπως τόνισε η ΟΚΕ επανειλημμένα σε παλαιότερες γνωμοδοτήσεις της, η διεύρυνση αποτελεί ιστορική ευκαιρία που δεν πρέπει να απολεσθεί προκειμένου να ενωθούν όλοι οι λαοί της Ευρώπης σε ένα πραγματικά «κοινό σπίτι», να διασφαλισθεί η αειφόρος σταθερότητα και ευμάρεια στην Ευρωπαϊκή 'Ηπειρο και ενισχυθεί σε παγκόσμιο επίπεδο η πολιτική, οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική επιρροή της Ευρώπης με την ευρύτερη έννοια [2].

3.4. *Ενδεχόμενα προβλήματα*

3.4.1. Στα πλαίσια αυτής της μακροπρόθεσμης προοπτικής, δεν θα πρέπει ωστόσο να παραβλεφθεί το γεγονός ότι, μεσοπρόθεσμα, οι ΧΚΑΕ θα αντιμετωπίσουν ακόμη προβλήματα όσον αφορά την ανάπτυξη. Η αιτία είναι η τεράστια πίεση που αντιμετωπίζουν οι υποψήφιες χώρες. Αφενός, πρέπει να συνεχίσουν με επιτυχία τη διαδικασία των μεταρρυθμίσεων, αφετέρου, ανέλαβαν την υποχρέωση να υιοθετήσουν το σύνολο του κοινοτικού κεκτημένου.

3.4.2. Η πίεση αυτή εντείνεται από τη δύσκολη δημοσιονομική κατάσταση τους, από τις ελλείψεις της δημόσιας διοίκησης και τη δικαιοσύνης [3] καθώς και από την αυξανόμενη πίεση της αγοράς εργασίας. Επιπλέον, η προσχώρηση τους στην ενιαία αγορά της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης θα οξύνει τον ανταγωνισμό στις χώρες αυτές.

---

(1) Ατζέντα 2000, τόμος ΙΙ: η διεύρυνση της 'Ενωσης — Μια πρόκληση (ανάλυση των επιπτώσεων), σ. 46 (COM(97) 2000).

(2) ΕΕ C 19 της 25.1.1993 και ΕΕ C 129 της 10.5.1993 με θέμα «Οι σχέσεις της ΕΟΚ με τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης» (Βουλγαρία και Ρουμανία, Βαλτικές χώρες) και ΕΕ C 75 της 10.3.1997 με θέμα «Οι συνέπειες της προσχώρησης των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης για την κοινή πολιτική».

(3) Βλέπε επί μέρους έκθεση προόδου της Επιτροπής της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης.

3.4.3. Ανησυχητικό είναι το γεγονός ότι η οικονομία διαχωρίζεται, αφενός, σε ανταγωνιστικούς τομείς σαφώς προσανατολισμένους προς το εξωτερικό εμπόριο, στηριζόμενους σε ξένες επενδύσεις και με σχετικά υψηλή παραγωγικότητα και, αφετέρου, σε τομείς προσανατολιζόμενους στην εγχώρια αγορά, με ελάχιστη παραγωγικότητα και ανεπαρκή τεχνολογία. 'Οσον αφορά τη δεύτερη κατηγορία, η άμεση ένταξή σε ένα ανοικτό ανταγωνιστικό σύστημα είναι προβληματική (1).

3.4.4. Για έναν μεγάλο αριθμό επιχειρήσεων ιδιαίτερο πρόβλημα αποτελεί η έλλειψη κεφαλαίων και κατ' επέκταση η αδυναμία πραγματοποίησης επενδύσεων. Το πρόβλημα αυτό αφορά κυρίως τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, οι οποίες αποτελούν έναν από τους πυλώνες της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας και συμβάλλουν σημαντικά στο ΑΕγχΠ και στην απασχόληση (2).

3.4.5. Οι ελλείψεις αυτές, για παράδειγμα, μπορούν να επιδεινώσουν την κατάσταση στο εμπόριο και τη βιοτεχνία λόγω της διαγραφόμενης τάσης συγκέντρωσης. Σήμερα ο βαθμός συγκέντρωσης στο γενικό εμπόριο είναι ακόμη χαμηλός, ωστόσο η πίεση που ασκούν οι ξένες αλυσίδες γενικού εμπορίου που εισχωρούν σε αυξημένο βαθμό στις αγορές της Ανατολικής Ευρώπης οξύνεται διαρκώς. Συνεπώς, στον τομέα του λιανικού εμπορίου αλλά και σε άλλους τομείς, όπως στις υπηρεσίες προς τους καταναλωτές και τις επιχειρήσεις, για πολλές επιχειρήσεις θα αυξηθεί ο κίνδυνος πτώχευσης ή θα καταστεί επιτακτική η ανάγκη ριζικής αναδιάρθρωσης (3).

3.4.6. Η περαιτέρω παρακμή μη ανταγωνιστικών βιομηχανικών μονάδων με μια μόνο παραγωγή συνεχίζεται και απειλεί το βιοτικό επίπεδο ολόκληρων περιφερειών. Αν δεν επιτευχθεί η ίδρυση μικρότερων μονάδων που θα παράγουν προϊόντα με ζήτηση στην αγορά, οι έντονες τοπικές ανισότητες θα ενισχυθούν ακόμη περισσότερο.

3.4.7. Σε 48 από τις 50 περιφέρειες της Ανατολικής Ευρώπης το κατά κεφαλήν ΑΕΠ ανέρχεται σε ποσοστό μικρότερο του 75 % του κοινοτικού μέσου όρου. Χαρακτηριστικό στοιχείο της κατάστασης αυτής είναι οι τεράστιες εισοδηματικές διαφορές. Το κατώτατο εισοδηματικό επίπεδο κατέχει η πολωνική περιφέρεια Swietokryskie με 24 % του κοινοτικού μέσου όρου. Ωστόσο, και στις Βαλτικές δημοκρατίες, τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία το οικονομικό επίπεδο είναι σχετικά χαμηλό (25 έως 34 % του κοινοτικού μέσου όρου). Οι περιφέρειες των υποψηφίων χωρών που συνορεύουν με τις μελλοντικές τρίτες χώρες αντιμετωπίζουν, λόγω της γεωγραφικής τους θέσεις, ιδιαίτερα προβλήματα. Το ανώτατο επίπεδο σημειώνεται κυρίως στα μεγάλα αστικά κέντρα των ΧΚΑΕ. Την πρώτη θέση κατέχει η περιφέρεια της Πράγας όπου το επίπεδο των εισοδημάτων υπερβαίνει μάλιστα τον κοινοτικό μέσο όρο (4).

3.4.8. 'Οπως έχει ήδη τονίσει η ΟΚΕ στην ενημερωτική έκθεση η κατάσταση στις ΧΚΑΕ εγκυμονεί διάφορους κινδύνους, οι οποίοι δεν πρέπει να υποτιμηθούν. Και τούτο, αφενός, «λόγω των υψηλών εισοδηματικών διαφορών που υφίστανται μεταξύ των χωρών της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης και των υποψήφιων χωρών μελών να σημειωθεί διαρροή ανθρώπινου δυναμικού (Brain Drain), με αποτέλεσμα να επηρεαστούν δυσμενώς οι περαιτέρω οικονομικές προσπάθειες που καταβάλλουν οι χώρες αυτές. Αφετέρου, πρέπει να αναμένεται ότι θα δημιουργηθούν κοινωνικά προβλήματα για ορισμένες ομάδες, όχι μόνο από την περαιτέρω πρόοδο της διαδικασίας μετάβασης, αλλά ιδιαιτέρως από την διεύρυνση, δεδομένου ότι θα αυξηθεί η πίεση στις αγορές εμπορευμάτων και εργασίας».

3.4.9. 'Οπως τόνισε και η Επιτροπή στην Ατζέντα 2000, οι υποψήφιες χώρες δεν θα επωφεληθούν αμέσως από τα πλεονεκτήματα της προσχώρησης ούτε ότι τούτα θα κατανεμηθούν ισότιμα. Για ένα μεγάλο διάστημα μετά την προσχώρηση, οι χώρες αυτές θα υφίστανται τεράστια πίεση προσαρμογής, η οποία μπορεί να προκαλέσει οικονομική, κοινωνική και πολιτική ένταση.

3.4.10. Η ένταση μπορεί ωστόσο να εμφανιστεί και σε ορισμένα κράτη μέλη της 'Ενωσης ιδιαίτερα σε εκείνα που συνορεύουν με τις ΧΚΑΕ επειδή, λόγω της τεράστιας εισοδηματικής διαφοράς αναμένεται να παρατηρηθεί μεγαλύτερη μετακίνηση εργαζομένων καθώς και μετεγκατάσταση επιχειρήσεων. Η κατάσταση αυτή θα αυξήσει την πίεση στην αγορά εργασίας. Εάν δεν υπάρξουν κατάλληλες μεταβατικές ρυθμίσεις όσον αφορά την ελεύθερη διακίνηση εργαζομένων και υπηρεσιών καθώς και συγκεκριμένα μέτρα για την καταπολέμηση των προβλημάτων, τούτο θα οδηγήσει στην άνοδο της ανεργίας στα κράτη μέλη που συνορεύουν με τις ΧΚΑΕ.

3.4.11. Συνεπώς, προκειμένου να διασφαλιστεί η κοινωνική ειρήνη στην Ευρώπη και ιδιαίτερα στις υποψήφιες χώρες η προσχώρηση πρέπει να καταστεί κοινωνικά ανεκτή. Η επιτάχυνση της προσχώρησης χωρίς τη δημιουργία των απαραίτητων διαρθρώσεων για τη μείωση των κοινωνικών ανισοτήτων μπορεί να διακυβεύσει τη διαδικασία ολοκλήρωσης στο σύνολο της. Επιπλέον, αν δεν ληφθούν κατάλληλα μέτρα για τη διασφάλιση μιας αειφόρου εξέλιξης της απασχόλησης στις ΧΚΑΕ, θα αυξηθεί ακόμη περισσότερο η πίεση στην αγορά εργασίας των κρατών μελών.

4. **Κοινωνικά ανεκτή διαμόρφωση στη διαδικασία διεύρυνσης**

4.1. Βασική προϋπόθεση για την προσχώρηση στην Ευρωπαϊκή 'Ενωση είναι η τήρηση των λεγόμενων «κριτηρίων της Κοπεγχάγης». Σε αυτά συγκαταλέγονται, πρώτον, η τήρηση των δημοκρατικών αρχών και δομών, δεύτερον η οργάνωση μιας αποτελεσματικής οικονομίας της αγοράς και τρίτον η υιοθέτηση και εφαρμογή του συνόλου του κοινωνικού κεκτημένου (όπως κοινωνικά και εργασιακά πρότυπα, μέτρα προστασίας του περιβάλλοντος και των καταναλωτών).

(1) «Η ένταξη της Ουγγαρίας στην Ευρωπαϊκή 'Ενωση» ΕΕ C 117 της 26.4.2000, σ. 38.
(2) Περιοδική έκθεση της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης 5/2000.
(3) Περιοδικό της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης 5/2000.
(4) Eurostat News Release αριθ. 48 της 18ης Απριλίου 2000.

4.2. Ασφαλώς, μόνο η τήρηση των κριτηρίων της Κοπεγχάγης δεν αρκεί, διότι η προσχώρηση αποτελεί περισσότερο πολιτική παρά διοικητική διαδικασία [1]. Συνεπώς, η σύσφιξη των σχέσεων με τις Ανατολικές χώρες καθώς και τα κοινοτικά μέτρα στήριξης δεν θα πρέπει να αφορούν μόνο τη νομική, οικονομική, τεχνική ή χρηματοπιστωτική πτυχή. Συνεπώς, το ερώτημα τι μπορεί να προσφέρει η διεύρυνση από οικονομική και νομική άποψη, έχει μικρότερη σημασία από το ερώτημα τι μπορεί να προσφέρει η διεύρυνση στους πολίτες της Ευρώπης.

4.3. Είναι γενικά αποδεκτό ότι η διεύρυνση αποτελεί σημαντική ευκαιρία για τη διαμόρφωση μιας κοινής Ευρώπης και τη βελτίωση της διαβίωσης των ανθρώπων. Ωστόσο, δεν πρόκειται για αυτόματη και ανεξάρτητη εξέλιξη. Πολλοί θεωρούν ότι η μεταρρυθμιστική διαδικασία δεν περιελάμβανε μόνο οφέλη για τις υποψήφιες χώρες. Το γεγονός αυτό επηρεάζει τη στάση μεγάλης μερίδας του πληθυσμού ενώπιον της οικονομίας της αγοράς αλλά επίσης προκαλεί σημαντικές επιφυλάξεις στον πληθυσμό όσον αφορά τη διεύρυνση της ΕΕ. Ο αυξανόμενος σκεπτικισμός του πληθυσμού στις υποψήφιες χώρες καταδεικνύει ότι οι πολίτες τους δεν έχουν ακόμη ενημερωθεί επαρκώς ή ότι αναμένουν να ζημιωθούν από την προσχώρηση. Στα κράτη μέλη, οι απόψεις είναι παρόμοιες, όπως δείχνουν τις πρόσφατες έρευνες [2].

4.4. Συνεπώς η κοινωνική διάσταση θα πρέπει να ληφθεί επαρκώς υπόψη στα πλαίσια της ευρωπαϊκής ενοποίησης [3]. Η διαδικασία της διεύρυνσης θα ολοκληρωθεί χωρίς ιδιαίτερη πολιτική ένταση μόνο εάν η Ευρωπαϊκή 'Ενωση και οι κυβερνήσεις των υποψηφίων χωρών λάβουν σοβαρά υπόψη τις ανησυχίες των ανθρώπων και από τις δύο πλευρές και πραγματοποιήσουν μαζί τους μια πολιτική συζήτηση· τότε θα καταστεί δυνατή μια διαδικασία διεύρυνσης χωρίς σοβαρές πολιτικές διαμάχες. Σε τούτη περιλαμβάνεται και ο διάλογος με τους πολίτες — δηλαδή κατάλληλη πολιτική ενημέρωσης και επικοινωνίας και από τις δύο πλευρές, η οποία θα προσανατολίζεται στις ανάγκες των πολιτών. Στο πλαίσιο αυτό, η ΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για την πρωτοβουλία που ανακοίνωσε η Επιτροπή όσον αφορά την διαμόρφωση μιας επικοινωνιακής στρατηγικής.

4.5. Στο σύντομο διάστημα που έχει μεσολαβήσει από την αλλαγή του 1989, η πρόοδος που σημειώθηκε στις ΧΚΑΕ όσον αφορά τη σταθεροποίηση της δημοκρατίας, την ανάπτυξη λειτουργικής οικονομίας της αγοράς, είναι σημαντική. Εντούτοις, εξετάζοντας την πρόοδο που έχει σημειωθεί και την κοινωνική κατάσταση που επικρατεί στις ΧΚΑΕ, η ΟΚΕ καταλήγει στο συμπέρασμα ότι χρειάζεται να αναληφθούν περισσότερες πρωτοβουλίες για να προωθηθεί μια κοινωνικά αποδεκτή διαδικασία διεύρυνσης και αυτό όσον αφορά τη μείωση των περιφερειακών οικονομικών ανισοτήτων (όχι μόνο μεταξύ και εντός των υποψηφίων χωρών αλλά και μεταξύ της 'Ενωσης και των χωρών αυτών), την αποφυγή σημαντικών κοινωνικών προβλημάτων, την καλύτερη συνεκτίμηση της κοινωνικής διάστασης και τέλος τη δημιουργία αποτελεσματικών συνεργασιών και την ενίσχυση του κοινωνικού διαλόγου.

4.6. *Η προαγωγή της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής*

4.6.1. Επειδή η επιτυχία της περαιτέρω μεταρρυθμιστικής διαδικασίας εξαρτάται από την επίλυση των κοινωνικών και οικονομικών επιπτώσεων, πρέπει κατά την επεξεργασία και την υλοποίηση των μεταρρυθμιστικών στρατηγικών για την οικονομική πολιτική, να διαμορφωθεί η μετάβαση προς την οικονομία της αγοράς με κοινωνικά ανεκτό τρόπο. Οι δράσεις με στόχο την αγορά καθώς και οι δράσεις κοινωνικού χαρακτήρα πρέπει να είναι πάντοτε αλληλένδετες [4]. Μια αρνητική εξέλιξη της κοινωνικής κατάστασης και της απασχόλησης μπορεί να προκαλέσει εσωτερικά πολιτικά προβλήματα στις ΧΚΑΕ και να θέσει σε κίνδυνο την ολοκλήρωση.

4.6.2. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο τονίζει επίσης τη σημασία των επενδύσεων για την ανάπτυξη καλύτερων κοινωνικών διαρθρώσεων στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης [5]. Κατά τη γνώμη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, προκειμένου να αποφευχθούν οι ανεπιθύμητες συνέπειες της ένταξης για την εσωτερική αγορά [6], η υλοποίηση της κοινωνικής διάστασης αποτελεί βασική προϋπόθεση [5].

4.6.3. Κατά συνέπεια, τα θέματα που αφορούν την απασχόληση, τα οποία σύμφωνα με τη Συνθήκη του 'Αμστερνταμ κατέχουν σαφώς σημαντικότερη θέση στην πολιτική της Κοινότητας, θα αποτελέσουν σημαντικό αντικείμενο διαπραγματεύσεων με τις υποψήφιες χώρες. Διότι τόσο στη γεωργία όσο και στη βιομηχανία αναμένεται ριζική αναδιάρθρωση με αποτέλεσμα να διακυβεύονται πολυάριθμες θέσεις απασχόλησης. Για το λόγο αυτό, κρίνεται απαραίτητο να ληφθούν κατάλληλα μέτρα μακροοικονομικού, περιφερειακού αλλά και διαρθρωτικού χαρακτήρα, λαμβανομένων υπόψη των διαφορετικών εξελίξεων ως προς το στάδιο της μετατροπής και ως προς τις διαρθρώσεις στις υποψήφιες χώρες με στόχο να δημιουργηθούν νέες δυνατότητες απασχόλησης και να αναχαιτισθεί ο κίνδυνος αύξησης της ανεργίας με όλες τις συνέπειές της. Λαμβανομένης υπόψη της δημοσιονομικής κατάστασης στις υποψήφιες χώρες, η χρηματοδότηση τέτοιων μέτρων πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο συζητήσεων.

4.6.4. Οι αναμενόμενες μεταβολές αφορούν ιδιαίτερα τις απομακρυσμένες περιφέρειες. Η καλύτερη λύση που διαθέτουν για την αντιμετώπισή τους είναι η διασυνοριακή συνεργασία (π.χ. χρήση των υφιστάμενων κοινοτικών προγραμμάτων). Η ΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της διότι η Επιτροπή επεξεργάζεται επί του παρόντος ανακοίνωση σχετικά με την ανάπτυξη των απομακρυσμένων περιφερειών.

---

(1) ΕΕ C 51 της 23.2.2000.

(2) Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Ευροβαρόμετρο, έκθεση αριθ. 53 του Οκτωβρίου 2000.

(3) Βλέπε ΟΚΕ ΕΕ C 339 της 31.12.1991 και ΕΕ C 129 της 10.5.1993 καθώς και A3-0189/92· απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με τη στρατηγική της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης για την προπαρασκευή της προσχώρησης των χωρών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης ενόψει της Διάσκεψης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στην Essen (9-10 Δεκ. 1994)· ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στης 17ης Απριλίου 1996 για το Λευκό Βιβλίο της Επιτροπής για την προετοιμασία των συνδεδεμένων κρατών της Κεντρικής και της Ανατολικής Ευρώπης για την ένταξή τους στην Ενιαία Αγορά της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης (ΕΕ C 141 της 13.5.1996).

(4) ΕΕ C 129 της 10.5.1993.

(5) Απόφαση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 17ης Απριλίου 1966 με το Λευκό Βιβλίο της Επιτροπής για την προετοιμασία των συνδεδεμένων χωρών της Κεντρικής και της Ανατολικής Ευρώπης για την ένταξή τους στην εσωτερική αγορά της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης (ΕΕ C 141 της 13.5.1996).

(6) Αναπληρωτής Γενικός Γραμματέας του Εμπορικού Επιμελητηρίου της Ουγγαρίας σύμφωνα με τον οποίο το εν τρίτο των 600 000 μικρομεσαίων επιχειρήσεων της Ουγγαρίας δεν θα επιβιώσει σε μία σύντομη προσχώρηση: Wirtschaftswoche αριθ. 13, 25.3.1999, σ. 30.

4.6.5. 'Ενα ιδιαίτερο πρόβλημα για τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης είναι η γεωργία. Τα διαρθρωτικά προβλήματα που αντιμετωπίζονται στη γεωργία σε πολλές υποψήφιες χώρες δεν θα έχουν υπερβληθεί κατά τα επόμενα έτη ακόμη και με τις μεγαλύτερες δυνατές προσπάθειες. Συνεπώς, είναι δεδομένο ότι οι μικρομεσαίες γεωργικές επιχειρήσεις (π.χ στη Πολωνία) οι οποίες έχουν πολύ χαμηλή παραγωγικότητα δεν θα αντέξουν στο άμεσο μέλλον στη μαζική ανταγωνιστική πίεση της ενιαίας αγοράς. Η αναγκαία αναδιάρθρωση και ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της γεωργίας στις ΧΚΑΕ απαιτεί μακροχρόνιες προσπάθειες (1).

4.6.6. Σε αυτό το πλαίσιο δεν πρέπει επίσης να παραβλεφθεί το γεγονός ότι οι γεωργικές εκμεταλλεύσεις δεν πρέπει να αξιολογούνται μόνο με βάση την οικονομική τους απόδοση αλλά και με τη συμβολή τους στην προστασία του περιβάλλοντος και τη διαφύλαξη του τοπίου καθώς και με βάση την κοινωνική συμβολή τους, τουλάχιστον όσο δεν έχει δημιουργηθεί ικανοποιητικός αριθμός θέσεων απασχόλησης σε μη γεωργικούς τομείς (1).

4.6.7. Η ΟΚΕ επιδοκιμάζει, συνεπώς, τη θέσπιση νέων μέσων στα πλαίσια της προενταξιακής διαδικασίας (SAPARD, ISPA) καθώς και την απόφαση των υπουργών εργασίας και κοινωνικών υποθέσεων της 9ης Μαρτίου 1999 να ενισχύσουν τα μέτρα του προγράμματος Phare που στοχεύουν κατά προτεραιότητα στην πολιτική απασχόλησης και στην κοινωνική πολιτική. Επίσης αξιοσημείωτες είναι και οι προσπάθειες που καταβάλλει η Επιτροπή, η οποία στηρίζει τις υποψήφιες χώρες στην χάραξη στρατηγικής για την απασχόληση σύμφωνα με τις επιταγές της διαδικασίας του Λουξεμβούργου. Η Επιτροπή καταρτίζει από κοινού με κάθε υποψήφια χώρα ένα έγγραφο κοινής αξιολόγησης (JAP, «Joint Assessment Paper») που αποτελεί τη βάση της διαδικασίας εξέτασης της πολιτικής απασχόλησης για τις χώρες αυτές. 'Ετσι, κατά τον προσδιορισμό των στόχων της πολιτικής απασχόλησης, καθίσταται δυνατόν να δοθεί η καλύτερη λύση στις ιδιαίτερες ανάγκες και στην εξειδικευμένη κατάσταση που επικρατεί στην κάθε χώρα.

4.6.8. Επίσης, σε αυτό το σημείο θα πρέπει να αναφερθεί ότι, παρά τις βελτιώσεις που επέφερε η Επιτροπή, πολλοί εκπρόσωποι των υποψήφιων χωρών που συμμετείχαν στη διάσκεψη της ΟΚΕ για τη διεύρυνση, επέκριναν την έλλειψη διαφάνειας τόσο στην εφαρμογή των κοινοτικών προγραμμάτων όσο και στην πρόσβαση σε αυτά. Η ΟΚΕ καλεί συνεπώς την Επιτροπή να αντιμετωπίσει κατάλληλα τις ανησυχίες αυτές.

4.6.9. Σημαντικό στοιχείο της στρατηγικής για την απασχόληση στις ΧΚΑΕ πρέπει να είναι η στήριξη των επιχειρήσεων. 'Οπως ήδη υπογράμμισε η ΟΚΕ στην ενημερωτική της έκθεση για τη κατάσταση της απασχόλησης και την κοινωνική κατάσταση στις ΧΚΑΕ, η συμβολή του επιχειρηματικού κόσμου είναι ιδιαίτερα σημαντική για τη «σύσταση νέων θέσεων απασχόλησης και την παραγωγή εισοδήματος, εξέλιξη η οποία είναι απαραίτητη για την περαιτέρω οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη. Συνεπώς, για την προώθηση της ανάπτυξης βιώσιμων επιχειρήσεων πρέπει να θεσπισθούν τα κατάλληλα μέτρα, π.χ. στους τομείς της εκπαίδευσης και της επιμόρφωσης, της τεχνικής υποστήριξης, κ.λπ.».

(1) ΕΕ C 51 της 23.2.2000.

4.6.10. Σε περίπτωση που δεν εφαρμοστούν παρόμοια μέτρα, δεν θα διακυβευτεί μόνο η δημιουργία ικανοποιητικού αριθμού νέων θέσεων απασχόλησης αλλά θα διακινδυνεύσουν και οι υφιστάμενες θέσεις απασχόλησης. Ακόμη, εάν δεν υπάρξει κατάλληλη προετοιμασία των επιχειρήσεων στις ΧΚΑΕ για τις προσεχείς διαρθρωτικές μεταβολές, οι οποίες θα είναι έντονες λόγω της πλήρους ένταξης στην εσωτερική αγορά και της επακόλουθης αυξημένης ανταγωνιστικής πίεσης.

4.6.11. 'Ενα άλλο θέμα είναι ακόμη τα συστήματα των οργανισμών κοινωνικής πρόνοιας. Η ΟΚΕ έχει ήδη τονίσει ότι παρόμοια συστήματα τα οποία ασχολούνται ειδικότερα με την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και την άμβλυνση των προβλημάτων των κοινωνικά αδύναμων, πρέπει να ληφθούν ιδιαίτερα υπόψη κατά την προενταξιακή διαδικασία, σύμφωνα με το άρθρο 16 της Συνθήκης του 'Αμστερνταμ. Οι οργανισμοί αυτοί δεν πρέπει να εξαφανισθούν κάτω από την πίεση της ιδιωτικοποίησης, αλλά αντιθέτως πρέπει να εκσυγχρονισθούν και να αναγνωρισθούν ως σημαντικοί οργανισμοί (2).

4.6.12. 'Οπως αποδείχθηκε κατά την διάσκεψη για τη διεύρυνση της 16ης Νοεμβρίου 2000, υπάρχουν διαφορετικές απόψεις σχετικά με το πρόβλημα της αυξημένης «διαρροής εγκεφάλων» που αντιδρά αρνητικά στην οικονομική ανάπτυξη των χωρών της ΧΚΑΕ. Ενώ πολλοί επισημαίνουν τον κίνδυνο μιας αυξημένης εξόδου ανθρώπινου κεφαλαίου από τις ΧΚΑΕ, σε ορισμένα κράτη μέλη επιδιώκουν να καλύψουν τις ανάγκες εργατικού δυναμικού σε ορισμένους τομείς (όπως τεχνολογίες των πληροφοριών) καλώντας εργατικό δυναμικό από τις υποψήφιες χώρες. Τέλος, ορισμένοι εκπρόσωποι των χωρών αυτών προέβαλαν το επιχείρημα ότι η διαρροή εγκεφάλων έχει ήδη επιτελεσθεί σε μεγάλο βαθμό και γι' αυτό πρότειναν να διοργανωθεί διάσκεψη αποκλειστικά για το θέμα αυτό από κοινού με την ΟΚΕ. Σε αυτό το πλαίσιο, η ΟΚΕ επιδοκιμάζει την έκκληση της Επιτροπής και του Συμβουλίου προς τις υποψήφιες χώρες να προβούν στην αξιολόγηση των μελλοντικά αναμενόμενων μετακινήσεων και των επιπτώσεών τους για τις αγορές εργασίας και την οικονομία.

4.6.13. Τέλος, πρέπει να γίνει αναφορά στο πρόβλημα της διαφθοράς και της καταπολέμησης της απάτης. 'Οπως προκύπτει από τις εκθέσεις που δημοσιεύονται τακτικά από την Επιτροπή σχετικά με την πραγματοποιηθείσα πρόοδο στις υποψήφιες χώρες, απαιτούνται ακόμη πολλές προσπάθειες για την καταπολέμηση της διαφθοράς στις ΧΚΑΕ.

4.7. *Η ενίσχυση του κοινωνικού διαλόγου*

4.7.1. Η ΟΚΕ έχει διαπιστώσει επανειλημμένα ότι η ανάπτυξη των σχέσεων μεταξύ εργοδοτών και εργαζομένων ως αυτόνομων κοινωνικών εταίρων με την ταυτόχρονη διασφάλιση του ρόλου και των ευθυνών του δημοσίου τομέα, κατέχει ιδιαίτερη σημασία στα πλαίσια της διαδικασίας προσχώρησης (3).

(2) Βλέπε επίσης το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 17ης Απριλίου 1996 για το Λευκό Βιβλίο της Επιτροπής για την προετοιμασία των συνδεδεμένων κρατών της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης για την ένταξή τους στην Ενιαία Αγορά της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης (ΕΕ C 141 της 13.5.1996) καθώς επίσης CEEP.99/Peco.3: Written Position on the EU's Enlargement.

(3) ΕΕ C 129 της 10.5.1993.

4.7.2. Η διεύρυνση θα ολοκληρωθεί με επιτυχία μόνο εφόσον στηρίζεται σε ευρύτατη κοινωνική συναίνεση. Η συναίνεση αυτή προϋποθέτει μια κοινωνικά αποδεκτή διαδικασία με τη συμμετοχή τόσο των κοινωνικών εταίρων όσο και των άλλων ομάδων της κοινωνίας (π.χ. ενώσεις καταναλωτών ή οργανισμοί κοινωνικής πρόνοιας) (1).

4.7.3. 'Οπως διαπιστώνεται στις εκθέσεις προόδου που κατήρτισε η Επιτροπή, ο κοινωνικός διάλογος αναπτύσσεται σε διαφορετικό βαθμό στις διάφορες υποψήφιες χώρες. Σύμφωνα με την Επιτροπή, ο τριμερής κοινωνικός διάλογος αναπτύσσεται ικανοποιητικά στην Εσθονία και τη Σλοβενία (κυβέρνηση, εργοδότες, εργαζόμενοι), ενώ στις άλλες χώρες χρειάζεται ακόμη βελτίωση.

4.7.4. Κατά τις συνομιλίες με κοινωνικούς εταίρους από τις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης (μεταξύ άλλων στα πλαίσια των μικτών συμβουλευτικών επιτροπών), η ΟΚΕ διαπίστωσε ότι υφίστανται σημαντικά προβλήματα στον κοινωνικό διάλογο, τόσο όσον αφορά το διάλογο με τις κυβερνήσεις και μεταξύ κοινωνικών εταίρων όσο και λόγω των διαρθρωτικών αδυναμιών και προβλημάτων που υφίστανται στο πλαίσιο των οργανώσεων των κοινωνικών εταίρων.

4.7.5. Από τις συνομιλίες αυτές προκύπτουν τα εξής: σε ορισμένες υποψήφιες χώρες, η τήρηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων δεν υπόκειται σε κανένα έλεγχο, ο κοινωνικός διάλογος δεν λαμβάνεται επαρκώς υπόψη και οι κοινωνικοί εταίροι δεν συνδέονται επαρκώς στην προετοιμασία και την κατάρτιση των εκθέσεων που υποβάλλονται στην Επιτροπή. Ορισμένες κυβερνήσεις φαίνονται πολύ επιφυλακτικές ως προς την αναγνώριση του αυτόνομου ρόλου που πρέπει να διαδραματίζουν οι κοινωνικοί εταίροι. Ακόμη, υπάρχουν στις ΧΚΑΕ μεγάλες διαφορές στο βαθμό οργάνωσης και την εξέλιξη των αντίστοιχων οργανώσεων των εργοδοτών και των εργαζομένων. Για παράδειγμα, σε ορισμένες χώρες οι εργοδότες είναι πολύ λιγότερο οργανωμένοι από ότι οι εργαζόμενοι. Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις θεωρούν ότι η σύναψη κλαδικών συλλογικών συμβάσεων δυσχεραίνεται λόγω της απουσίας συνομιλητή. Γι' αυτό, οι περισσότερες μισθολογικές συμβάσεις συνάπτονται σε επίπεδο επιχείρησης (2).

4.7.6. Είναι απαραίτητο να επιλυθούν τα προβλήματα αυτά, προκειμένου να θεσπισθούν αποτελεσματικές διαρθρώσεις των κοινωνικών εταίρων ικανές να αντιμετωπίσουν τις προκλήσεις των μεταρρυθμίσεων και της διεύρυνσης. Τούτο προϋποθέτει επίσης την ύπαρξη ικανοποιητικών γνώσεων από τους κοινωνικούς εταίρους όσον αφορά τα χαρακτηριστικά και τα προβλήματα μιας οικονομίας της αγοράς, τις πολιτικές ιδιωτικοποίησης και αναδιάρθρωσης των επιχειρήσεων, τις βασικές αρχές και τεχνικές σχετικά με τη σύναψη συλλογικών συμβάσεων, την οργάνωση της αγοράς εργασίας, την επαγγελματική κατάρτιση και επιμόρφωση κ.τ.λ. (3).

4.7.7. Σε αυτό το πλαίσιο, ο διάλογος με τους κοινωνικούς εταίρους της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης έχει για τις υποψήφιες χώρες εξαιρετική σημασία λόγω της μακροχρόνιας εμπειρίας τους με την οικονομία της αγοράς και τις ευρωπαϊκές πολιτικές. Για το λόγο αυτό είναι χρήσιμη η ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την προσαρμογή και υποστήριξη του κοινωνικού διαλόγου σε κοινοτικό επίπεδο, στην οποία η Επιτροπή αναφέρει, μεταξύ άλλων, και τις υποψήφιες χώρες τονίζοντας τη σημασία του κοινωνικού διαλόγου και προβλέπει μέσα στήριξης (4). Σχετικά, η ΟΚΕ παραπέμπει στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Νίκαιας για την «Ενίσχυση της κοινωνικής διάστασης της διεύρυνσης», στα οποία οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων επισημαίνουν το ρόλο του κοινωνικού διαλόγου σε σχέση με τη διεύρυνση.

4.7.8. Οι επιχειρήσεις από τα κράτη μέλη που δραστηριοποιούνται στις υποψήφιες χώρες, οφείλουν να δώσουν το καλό παράδειγμα όσον αφορά την προώθηση του κοινωνικού διαλόγου και των εργασιακών σχέσεων, π.χ. με το να επιτρέψουν τα συμβούλια επιχειρήσεων ή με το να στηρίξουν την σύσταση αποτελεσματικών εργοδοτικών ενώσεων και να συμμετάσχουν σε αυτές.

4.7.9. Η ΟΚΕ έχει αναπτύξει ήδη από αρκετά χρόνια πολυάριθμες δραστηριότητες με στόχο την εντατικοποίηση του κοινωνικού διαλόγου με εκπροσώπους από τις υποψήφιες χώρες. Παρόμοιες δραστηριότητες είναι οι διάφορες ακροάσεις με εκπροσώπους των οικονομικών και κοινωνικών ομάδων στις ΧΚΑΕ (στις Βρυξέλλες, στη Βαρσοβία, το Τάλιν κ.τ.λ.) καθώς επίσης και η ανάπτυξη διμερών σχέσεων με τις επιμέρους χώρες π.χ. στα πλαίσια των μικτών συμβουλευτικών επιτροπών, οι οποίες απαρτίζονται από μέλη της ΟΚΕ και μέλη των αντίστοιχων οργανισμών των υποψηφίων χωρών (5).

4.7.10. Κατά τη διάσκεψη για τη διεύρυνση, οι αντιπρόσωποι των ΧΚΑΕ υπογράμμισαν μεταξύ άλλων, ότι το έργο των διεθνών οργανώσεων στις χώρες τους μπορεί να συντονισθεί καλύτερα και πρότειναν να δοθεί σχετικός ρόλος στην ΟΚΕ.

5. **Συμπεράσματα και συστάσεις**

5.1. Η ΟΚΕ έχει τονίσει επανειλημμένα ότι η διεύρυνση της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης προς τις ΧΚΑΕ αποτελεί ευκαιρία ιστορικής σημασίας για τη συγκέντρωση όλων των λαών της Ευρώπης σε ένα «κοινό σπίτι» με στόχο να διασφαλισθεί η αειφόρος σταθερότητα και ευμάρεια στην Ευρώπη.

5.2. Ωστόσο τα πλεονεκτήματα της διεύρυνσης δεν θα ωφελήσουν εξίσου όλους τους ενδιαφερόμενους. Στα πλαίσια της διεύρυνσης αναμένεται αύξηση του ανταγωνισμού και των διαρθρωτικών μεταβολών στις ΧΚΑΕ, εξελίξεις οι οποίες θα ασκήσουν πίεση στις αγορές αγαθών και εργασίας. Οι εξελίξεις αυτές ενδέχεται να προκαλέσουν οξύτατα κοινωνικά προβλήματα σε ορισμένες ομάδες, τα οποία δεν πρέπει να υποτιμηθούν. Συνεπώς, ο αυξανόμενος σκεπτικισμός του πληθυσμού στις υποψήφιες χώρες μπορεί να θεωρηθεί ως δείκτης για τους φόβους που διακατέχουν πολλούς ανθρώπους.

(1) ΕΕ C 157 της 25.5.1998, σ. 58. ΕΕ C 95 της 30.3.1998.

(2) Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η Πολωνία στο δρόμο προς την προσχώρηση»· ΕΕ C 51 της 23.2.2000.

(3) «Οικονομικές και κοινωνικές οργανώσεις στις χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης — Συμβουλευτικοί μηχανισμοί» ΕΕ C 19 της 23.1.1993.

(4) COM(98) 322 τελικό, βλέπε σχετικά για την ομιλία του Επιτρόπου Padraig Flynn στην Βαρσοβία στις 18 Μαρτίου 1999 (Speech/99/48).

(5) ΕΕ C 157 της 25.5.1998, σ. 58.

5.3. Η ΟΚΕ υπογραμμίζει τη σημασία της κοινωνικής διάστασης στα πλαίσια της διεύρυνσης και της ολοκλήρωσης. Η διεύρυνση θα επιτευχθεί χωρίς έντονες πολιτικές και κοινωνικές συγκρούσεις εφόσον ληφθεί κατάλληλα υπόψη η κοινωνική διάσταση. Αυτό σημαίνει ότι οι φόβοι των υποτιθέμενα πιο αδύναμων, των υποτιθέμενα νικημένων, θα πρέπει να ληφθούν πολύ σοβαρά υπόψη, ίσως πολύ σοβαρότερα απ' ό,τι συνέβαινε έως σήμερα [1].

5.4. Με βάση τις παρατηρήσεις αυτές η ΟΚΕ επιδοκιμάζει την ανακοίνωση της Επιτροπής για μια «Κοινωνική Ατζέντα» με στόχο να συμβάλει στην «προετοιμασία της διεύρυνσης της 'Ενωσης κάτω από συνθήκες ισόρροπης οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης» [2].

5.5. Εξάλλου, κατά τη γνώμη της ΟΚΕ απαραίτητη προϋπόθεση για μια επιτυχημένη διεύρυνση, αποτελεί η εκ των προτέρων προσαρμογή των κοινοτικών διαρθρωτικών προγραμμάτων και των προγραμμάτων συνοχής καθώς και της κοινής γεωργικής πολιτικής, έτσι ώστε οι υποψήφιες χώρες να μπορέσουν να ενταχθούν ισότιμα.

5.6. Η ΟΚΕ καλεί την Επιτροπή να εξετάσει πέρα από τους στόχους και τις δράσεις που έχουν υιοθετηθεί στην Κοινωνική Ατζέντα στα πλαίσια των ενταξιακών διαπραγματεύσεων, τα ακόλουθα θέματα καθώς επίσης και τις δυνατότητες υλοποίησής τους:

— την επείγουσα ανάγκη να αναπτυχθούν, με βάση μια σφαιρική προσέγγιση, κατάλληλες στρατηγικές που θα αφορούν σημαντικά θέματα (π.χ. βαριά βιομηχανία, γεωργία κ.λπ.) και θα είναι κοινωνικά και περιβαλλοντικά ανεκτές·

— την ανάγκη εφαρμογής μέτρων ειδίκευσης σε όλα τα επίπεδα και ιδιαίτερα στις οικονομικά μειονεκτικές περιοχές προκειμένου να μειωθεί το οικονομικό χάσμα μεταξύ των αστικών και των αγροτικών περιοχών. Παρόμοια μέτρα ειδίκευσης είναι απαραίτητο να εφαρμοστούν αντίστοιχα τόσο στη γεωργία όσο και στη βιομηχανία, προκειμένου να συνοδεύσουν τις διαρθρωτικές μεταβολές και να αμβλύνουν τις αρνητικές επιπτώσεις σ την απασχόληση· Η ΟΚΕ θεωρεί ότι πρέπει να τονίζεται συνεχώς η σημασία των μέτρων εξειδίκευσης στις ΧΚΑΕ και παραπέμπει στην ενημερωτική της έκθεση με θέμα «Η ευρωπαϊκή διάσταση της εκπαίδευσης: φύση, περιεχόμενο και προοπτικές» [3] καθώς και στα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Λισσαβόνας για την εκπαιδευτική πολιτική·

— τη βελτίωση του βασικού πλαισίου των μικρομεσαίων επιχειρήσεων μέσω της προαγωγής του επιχειρηματικού πνεύματος (και σε ό,τι αφορά την πρόσβαση στις πιστώσεις), της δημιουργίας οργανισμών επεξεργασίας και εμπορίας, την παροχή τεχνικής βοήθειας, την εφαρμογή μέτρων ειδίκευσης και τη δημιουργία κατάλληλου μικροοικονομικού πλαισίου με στόχο να προωθηθεί η οικονομική ανάπτυξη και η δημιουργία βιώσιμων θέσεων απασχόλησης·

— την προώθηση του κοινωνικού διαλόγου στα επιμέρους επίπεδα καθώς και την αύξηση της ευαισθητοποίησης των κοινωνικών εταίρων και της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών σχετικά με την ανάγκη μιας πιο αποτελεσματικής διάρθρωσης·

— τη θέσπιση συστημάτων κοινωνικής πρόνοιας, τα οποία να συμβάλλουν στην ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής και στον περιορισμό της δυστυχίας των κοινωνικά αδύναμων·

— την ανάγκη να εντατικοποιηθεί ο διάλογος με την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών σχετικά με την προετοιμασία της προσχώρησης στην Ευρωπαϊκής 'Ενωση και τις συνέπειές της·

— την προώθηση των ίσων ευκαιριών για όλους, και ιδιαίτερα μεταξύ ανδρών και γυναικών και ενώπιον των μειονοτήτων·

— τη μεγαλύτερη διαφάνεια στην εφαρμογή και τη χρήση των κοινοτικών προγραμμάτων και των άλλων μέσων στήριξης.

(1) ΕΕ C 51 της 23.2.2000.
(2) COM(2000) 379 τελικό.
(3) «Η ευρωπαϊκή διάσταση της εκπαίδευσης: φύση, περιεχόμενο και προοπτικές».

Βρυξέλλες, 25 Απριλίου 2001.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα την «Ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού στα Δυτικά Βαλκάνια»

(2001/C 193/20)

Κατά τη σύνοδο ολομελείας της, της 12ης και 13ης Ιουλίου 2000, η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε, σύμφωνα με το άρθρο 23, παράγραφος 3, του Εσωτερικού Κανονισμού της, να καταρτίσει γνωμοδότηση με το ανωτέρω θέμα.

Το τμήμα εξωτερικών σχέσεων, στο οποίο ανατέθηκαν οι προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 11 Απριλίου με βάση εισηγητική έκθεση του κ. Σκλαβούνου.

Κατά την 381η σύνοδο ολομελείας της, της 25ης και 26ης Απριλίου 2001 (συνεδρίαση της 25ης Απριλίου), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 59 ψήφους υπέρ, 1 κατά και 4 αποχές, την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Η αναγκαιότητα και ο σκοπός της γνωμοδότησης

1.1. Η αναγκαιότητα και ο σκοπός της γνωμοδότησης είναι οι εξής:

1.1.1. Η σημασία των Βαλκανίων για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

1.1.2. Η σημασία του ανθρώπινου και κοινωνικού κεφαλαίου για την οικονομική ανάπτυξη της περιοχής και για την βιώσιμη διεύρυνση προς τον Νότο.

1.1.3. Η σημασία των Βαλκανίων για την ολοκλήρωση της λεκάνης της Μεσογείου στις ευρωπαϊκές «διαρθρώσεις».

1.2. Σκοπός της γνωμοδότησης είναι να τονίσει τη σημασία των κεφαλαίων του είδους αυτού και να παράσχει ένα φάσμα προτάσεων που απαιτούνται για να διατυπωθεί μια ολιστική προσέγγιση της ανάπτυξης του ανθρώπινου και κοινωνικού κεφαλαίου στα Δυτικά Βαλκάνια.

1.3. Η αναμφισβήτητη ανάγκη για σαφή, αποτελεσματική και αποφασιστική ευρωπαϊκή εξωτερική πολιτική γενικώς και έναντι των Βαλκανίων ειδικότερα.

Το «κόστος» του πολέμου και της αστάθειας στα Δυτικά Βαλκάνια είναι αφόρητο για τη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Συνεπώς, η ειρήνη και σταθερότητα στα Δυτικά Βαλκάνια δεν αποτελεί περιφερειακό αλλά ευρωπαϊκό πρόβλημα.

Η ανάγκη για σθεναρή και αποφασιστική αναζωπύρωση του συμφώνου σταθερότητας προκειμένου να δυνηθεί να ανταποκριθεί στις προσδοκίες της ευρύτερης ευρωπαϊκής κοινωνίας και των κοινοτικών εταίρων, αφενός, οι στόχοι που τέθηκαν από την παγκόσμιο οικονομία ως προς το σύμφωνο σταθερότητας καθώς και οι ανάγκες των τοπικών κοινωνιών, αφετέρου.

Η ανάγκη για οργανωμένη, καλώς διαρθρωμένη και προγραμματισμένη σύμπραξη της ευρωπαϊκής κοινωνίας των πολιτών στην ανάπτυξη του ανθρώπινου και κοινωνικού κεφαλαίου, το συμμετοχικό πνεύμα και οι διαρθρώσεις του κοινωνικού διαλόγου στα Δυτικά Βαλκάνια.

Οι συμφωνίες συνδέσεως αποτελούν ένα ιδιαίτερα χρήσιμο μέσο για την ενσωμάτωση των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων στις ευρωπαϊκές διαρθρώσεις, αλλά υπάρχει μεγάλη ανάγκη για μια πιο συνεκτική και ολιστική προσέγγιση που να απευθύνεται στην περιοχή ως σύνολο.

Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υποστηρίζει ότι η περιφερειακή προσέγγιση και όλες οι τομεακές πολιτικές για τα Δυτικά Βαλκάνια θα πρέπει να περιληφθούν σε ένα πρόγραμμα περιφερειακής ανάπτυξης.

2. Η σημασία του ανθρώπινου και του κοινωνικού κεφαλαίου για την ανάπτυξη της περιοχής

2.1. Η έκθεση της Διεθνούς Τράπεζας με τίτλο «Ο δρόμος προς τη σταθερότητα και την ευημερία στη Νοτιοανατολική Ευρώπη: 'Εγγραφο περιφερειακής στρατηγικής, 15 Μαρτίου 2000» αποδίδει πολύ μεγάλη σημασία στην ανάπτυξη του ανθρώπινου και του κοινωνικού κεφαλαίου ως απαραίτητου παράγοντα ή/και προϋπόθεσης για την αειφόρο ανάπτυξη της περιοχής. Δύο κεφάλαια (το 5 και το 6) σχετίζονται, αν όχι αφιερώνονται, στην ανάπτυξη του ανθρώπινου και του κοινωνικού κεφαλαίου.

2.2. Η ανώτερη εκπαίδευση για την ανάπτυξη ηγεσίας, για την ανάπτυξη του ανθρώπινου κεφαλαίου, για την κοινωνική αλλαγή.

2.2.1. Η ανάπτυξη επίλεκτων με πολυπολιτισμική παιδεία και ορίζοντες και η εκπαίδευση της νεότερης γενιάς σε παρόμοια βάση θεωρούνται επενδύσεις σε κοινωνικό κεφάλαιο και σε ένα ειρηνικό αειφόρο μέλλον.

2.2.2. 'Ενα καλά καταρτισμένο ανθρώπινο κεφάλαιο θεωρείται ουσιώδης παράγοντας για την οικονομική ανάπτυξη της περιοχής, την καταπολέμηση της φτώχειας και την αναχαίτιση της υποβάθμισης του περιβάλλοντος.

2.2.3. Προς το παρόν όμως αντιμετωπίζουμε, από τη μία πλευρά, επιδείνωση του εκπαιδευτικού συστήματος και έλλειψη ευκαιριών για τους ανθρώπους με υψηλή εκπαίδευση και εξειδίκευση και, από την άλλη, μαζική αποστράγγιση εγκεφάλων από την περιοχή. Ταυτόχρονα όλοι συμφωνούν ότι υπάρχει επιτακτική ανάγκη για «εκσυγχρονισμό» του εκπαιδευτικού συστήματος.

3. **Τα προβλήματα**

3.1. Η μαζική και συνεχής καταστροφή των ανθρώπινων πόρων και του ανθρώπινου και κοινωνικού κεφαλαίου, μαζί με την αποστράγγιση εγκεφάλων και τη μετανάστευση, καθιστούν επείγουσα την ανάγκη μιας αποτελεσματικής ολιστικής προσέγγισης για την ανασυγκρότηση, την ανάπλαση και την ανάπτυξη αυτού του κεφαλαίου ως κρίσιμου, καθοριστικού παράγοντα για την οικονομική ανοικοδόμηση της περιοχής.

3.2. Ανεξάρτητα από τις γενεσιουργούς αιτίες των προβλημάτων και τους βαθμούς των διαφορών μεταξύ των χωρών στις περιοχές, η λήξη της μεταβατικής περιόδου και του τελευταίου βαλκανικού πολέμου βρίσκει τα Δυτικά Βαλκάνια στην εξής κατάσταση:

3.2.1. Καταστροφή ή μοιραία υποβάθμιση της υποδομής που απαιτείται για τη βιωσιμότητα του ανθρώπινου και του κοινωνικού κεφαλαίου. Κρίση νομιμότητας του θεσμικού πλαισίου, της δημόσιας διοίκησης και εξουσίας, του νομικού συστήματος και της δημοσίας τάξης.

3.2.2. Κοινωνικός κατακερματισμός: ρήξη των κοινωνικών δεσμών, κατακερματισμός, διαχωρισμός σε φατριακή βάση, θρησκεύματα, πολιτικοί κομματικοί μηχανισμοί, περιφερειακές ταυτότητες βασισμένες σε πολιτικά και φατριακά κριτήρια.

3.2.3. Αντικοινωνική αμυντική αλληλεγγύη των ομάδων με αποκλεισμό των μη μελών. Καταφυγή στην οικογένεια που αποτελεί το μόνο σταθερό καταφύγιο αφομοίωσης ενώ οτιδήποτε εκτός των ορίων της οικογένειας είναι όλο και πιο μεταβαλλόμενο και ρευστό.

3.2.4. Δυσπιστία απέναντι στους ξένους γενικά, καθώς και απέναντι σε όσους δεν ανήκουν στην οικογένεια.

3.2.5. Δυσχέρειες όσον αφορά τη συνεργασία με τους άλλους και δυσπιστία απέναντι στους συλλογικούς φορείς ή όργανα, από τις συνδικαλιστικές ενώσεις έως τα πολιτικά κόμματα.

3.3. Με λίγα λόγια, αντιμετωπίζουμε καταστροφή ή σοβαρή αδυναμία των καθολικών κοινωνικών δεσμών, του συστήματος αξιών και της διάρθρωσης των αξιών.

3.4. Οι συγκρούσεις μεταξύ των διάφορων εθνοτήτων και οι πόλεμοι, παρέχοντας συγκάλυψη και μια αμυντική, αποκλειστική εθνική αλληλεγγύη, η οποία επισκιάζει την δυσαρέσκεια και τον κατακερματισμό που υπάρχουν στο εσωτερικό των εθνοτικών ομάδων, την πολιτική διάσπαση και την υπανάπτυξη.

3.5. Για την ακριβή περιγραφή και την ορθή κατανόηση της τρέχουσας κατάστασης του ανθρώπινου και του κοινωνικού κεφαλαίου, πρέπει να ληφθούν υπόψη οι σημαντικά διαφορετικές, αλλά παράλληλες τραγικές ιστορικές εμπειρίες της Αλβανίας και της πρώην Γιουγκοσλαβίας μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο.

3.6. Ο στόχος της Αλβανίας (υπό τον Χότζα) να καθιερωθεί μια αλβανική ταυτότητα και μια κομουνιστική συνείδηση μεταξύ των διάφορων φατριών, εθνοτικών ομάδων και θρησκευμάτων της Αλβανίας δεν επιτεύχθηκε.

3.7. Η σιδηρά εξουσία, το υπερβολικά συγκεντρωτικό γραφειοκρατικό μονοκομματικό σύστημα των επίλεκτων και η τιτάνια προσπάθεια να ξεριζωθεί το αλβανικό παρελθόν ήταν καταδικασμένα σε αποτυχία με καταστροφικά μακροχρόνια αποτελέσματα.

3.8. Ο διαφορετικός, αλλά παράλληλος στόχος του Τίτο ήταν να καθιερώσει μια γιουγκοσλαβική ταυτότητα και μια σοσιαλιστική συνείδηση μεταξύ των διάφορων νοτιοσλαβικών εθνοτήτων, των μη σλαβικών μειονοτήτων και των άλλων μειονοτήτων μέσω μιας ασθενούς αποκεντρωμένης ομοσπονδίας.

3.9. Η κατάρρευση του κομουνισμού, του διπολικού συστήματος της παγκόσμιας οργάνωσης και των διευθετήσεων της Γιάλτας, μεταξύ διάφορων άλλων παραγόντων, συνέβαλαν, στην Αλβανία και τη Γιουγκοσλαβία, στην ταχεία κατάρρευση του αλβανικού καθεστώτος και σε μια αργή, αλλά τραγική αποσύνθεση της γιουγκοσλαβικής ομοσπονδίας.

3.10. Τα σημερινά κομματικά συστήματα, τα περισσότερα στελέχη των οποίων προέρχονται από τις ίδιες πηγές των προηγουμένων καθεστώτων, χωρίς πραγματικές ανοιχτές διαφανείς δημοκρατικές συμμετοχικές παραδόσεις και εμπειρία, χωρίς διαφανή χρηματοδότηση, χωρίς πραγματική συμμετοχή των μελών και τοπικές δημοκρατικές εκλογές των εκπροσώπων από τη βάση προς τα πάνω, αποτελούν περισσότερο μηχανισμούς κοινωνικού ελέγχου, που αγωνίζονται να καθιερώσουν μια κοινωνικά αποδεκτή και νομιμοποιημένη τάξη, παρά κόμματα όπως αυτά νοούνται στη δυτική δημοκρατική και κοινοβουλευτική παράδοση.

3.11. Μια από τις βασικές διαστάσεις του «προβλήματος» είναι η δυσκολία των χορηγών χωρών, των διεθνών οργάνων, και των ΜΚΟ να αντιληφθούν αυτά που πρόσφατα αναγνώρισε η Διεθνής Τράπεζα:

> «Το σημαντικότερο είναι να δοθεί λιγότερη έμφαση στις πολιτικές και μεγαλύτερη έμφαση στους θεσμούς. Θεσμούς όπως τους ερμήνευσε ο Douglas North: ιδέες, ιδεολογίες, προκαταλήψεις, κανόνες συμπεριφοράς και όχι οργανισμοί ή άλλες υλικές οντότητες. Προκειμένου να μετασχηματιστούν οι θεσμοί αυτοί, πρέπει να αλλάξει το ήθος.

> Αυτό συνεπάγεται πολύ περισσότερο από την απλή ιδιωτικοποίηση των δημοσίων επιχειρήσεων ή την θέσπιση νόμων. Συνεπάγεται αλλαγή των νοοτροπιών των δημοσιών υπαλλήλων, ακόμα και αλλαγή των νοοτροπιών του ιδιωτικού τομέα.

> Αντιλαμβανόμαστε ότι η κυβέρνηση δεν μπορεί απλώς να δημιουργήσει και να νομιμοποιήσει νέους θεσμούς και κανόνες συμπεριφοράς και να τους επιβάλει από την κορυφή προς την βάση διαμέσου της νομοθεσίας και πολιτικών δράσεων. Η κοινωνία των πολιτών πρέπει να αισθανθεί την ανάγκη για αλλαγή. Συνεπώς, πρέπει να είμαστε σε θέση να βοηθήσουμε τόσο το κοινό όσο και την κυβέρνηση — τις δυο πλευρές αυτού του μετασχηματισμού [1].»

[1] Transition: The Transition Newsletter για την αναμόρφωση των οικονομιών — Νοέμβρ. — Δεκ. 2000/Ιαν. 2001(μόνο στα αγγλικά).

4. **Δημοτικό σύστημα**

Το δημοτικό σύστημα είναι ασθενές και αναποτελεσματικό (ιδίως στην Αλβανία), επειδή λειτουργούσε ως χαμηλότερο επίπεδο διορισμένων διοικητικών υπαλλήλων ή/και κομματικά διορισμένων στελεχών και όχι ως τοπική εκλεγμένη ηγεσία υπεύθυνη για τη διαχείριση του τοπικού πλούτου με υποχρέωση λογοδοσίας στον τοπικό πληθυσμό. Κατά τις περιόδους των συγκρούσεων, τα εθνοτικά και θρησκευτικά εμπόδια παρέλυαν το δημοτικό σύστημα και οι εθνοτικοί θύλακες («μαχαλάδες») στα χωριά ή τα εθνοτικά χωριά περιέπλεκαν την εξέλιξή του.

5. **Δημόσια διοίκηση και διαχείριση του δημόσιου τομέα**

5.1. Η παράδοση του μονοκομματικού συστήματος και του κρατικού ελέγχου της διοίκησης και του δημόσιου τομέα στην Αλβανία και η ίδια παράδοση, αλλά σε ομοσπονδιακή και εθνοτική βάση στη Γιουγκοσλαβία οδήγησαν στην αναποτελεσματικότητα του παρελθόντος και την αδυναμία του παρόντος.

5.2. Τα χρόνια της σύγκρουσης, των πολέμων, των εμπάργκο και μιας ημιεπίσημης μαύρης αγοράς για την κάλυψη των αναγκών του κράτους και του δημοσίου πολλαπλασίασαν και βάθυναν τις κρίσεις στη δημόσια διοίκηση και στον δημόσιο τομέα.

6. **Η γενική κοινωνική διάσπαση**

6.1. Η κατάρρευση του πολιτικού συστήματος και του συστήματος αξιών στην Αλβανία, η αναζήτηση ταυτότητας στην ΠΓΔΜ, την Κροατία, τη Σερβία, το Μαυροβούνιο και τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη κατά τη διάρκεια της βραδείας και τραγικής κατάρρευσης της γιουγκοσλαβικής ομοσπονδίας, ο σοσιαλισμός, ο εμφύλιος πόλεμος, το εμπάργκο και οι δραματικές οικονομικές κρίσεις έχουν αποτελέσματα στο δικαστικό σύστημα, στη νομοθεσία και στη δημόσια τάξη.

6.2. Οι εμπειρίες της μετάβασης, οι πυραμίδες στην Αλβανία, οι μη δημοκρατικές διαδικασίες ιδιωτικοποίησης στην ΠΓΔΜ και στην Κροατία, η μαύρη αγορά στη Σερβία και στο Μαυροβούνιο είχαν ως αποκορύφωμα ένα γενικό κοινωνικό κλίμα δυσπιστίας των πολιτών μεταξύ τους και των πολιτών προς τις αρχές.

6.3. Η κρίση νομιμότητας πλήττει όλα τα επίπεδα και όλες τις σφαίρες εξουσίας και επιδεινώνεται λόγω της εμμονής της διαφθοράς.

6.4. Η κατάρρευση των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης και η ανικανότητα του κράτους να καταβάλλει ακόμη και τις συντάξεις και τους βασικούς μισθούς επιβάλλει τον φαύλο κύκλο της ανομίας και ενισχύει τη μαύρη αγορά, την παραοικονομία, τις διεισδύσεις του οργανωμένου εγκλήματος στην κοινωνία. Για παράδειγμα, στην ΠΓΔΜ οι άνεργοι υπερβαίνουν τους εργαζόμενους και οι μαζικές απολύσεις δεν συνοδεύονται από καμία μέριμνα για κατάρτιση ή ελπίδα για μελλοντική απασχόληση.

7. **Επίπεδα διαβίωσης**

7.1. Η επιδείνωση των επιπέδων διαβίωσης σε όλες τις χώρες της περιοχής είναι η σκληρή πραγματικότητα τουλάχιστον την τελευταία δεκαετία. Οι πραγματικοί μισθοί μειώνονται, καθώς η δεδηλωμένη ανεργία, για παράδειγμα, έφθανε το 36 % στην ΠΓΔΜ, το 30 % στη Γιουγκοσλαβία και το 55 % στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη το 1998.

7.2. Στη Βουλγαρία ο αριθμητικός δείκτης της φτώχειας επταπλασιάστηκε μεταξύ 1995 και 1997, ενώ στη Ρουμανία πενταπλασιάσθηκε κατά την περίοδο 1989-1998.

7.3. Εκτόπιση πληθυσμών. Περίπου 3 εκατομμύρια άνθρωποι εκτοπίσθηκαν μόνο εξαιτίας του πολέμου Σερβίας — Ερζεγοβίνης — Κροατίας, χωρίς να υπολογίζεται η κρίση στο Κοσσυφοπέδιο.

7.3.1. Σερβικές πηγές αναφέρουν ότι σήμερα βρίσκονται στη Σερβία 1 εκατομμύριο πρόσφυγες και με ελάχιστο κόστος 1 δολάριο την ημέρα αποτελούν σε αυστηρά οικονομική βάση συντριπτικό βάρος για την οικονομία της χώρας.

7.3.2. Το 13 % του πληθυσμού του Μαυροβουνίου είναι πρόσφυγες.

7.3.3. Το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης και υγειονομικής περίθαλψης καθώς και το σύστημα κοινωνικής προστασίας κατέρρευσαν με συνέπεια την αύξηση της κοινωνικής δυσαρέσκειας, απογοήτευσης, και διάσπασης. Η επιδείνωση του περιβάλλοντος, η κυβερνητική και κοινωνική ανικανότητα για αποτελεσματική χρήση των μέτρων κοινωνικής προστασίας συμβάλλουν στην όξυνση του προβλήματος και εγκυμονούν κινδύνους για την κοινωνική υγεία. Η κατάσταση των μειονοτήτων και ειδικότερα των τσιγγάνων χειροτέρευσε λόγω του τελευταίου πολέμου.

8. **Εκπαίδευση και νεολαία**

8.1. Οι δημόσιες επιχορηγήσεις για εκπαίδευση παραμένουν χαμηλές σε όλες τις χώρες. Οι οικονομικές επιχορηγήσεις ως μερίδιο των ΑΕγχΠ μειώθηκαν τα τελευταία χρόνια. Καθώς όλες οι χώρες γνώρισαν σημαντική μείωση του ΑΕγχΠ τους καθ' όλη τη διάρκεια της μετάβασης, τα κονδύλια που διατίθενται για την εκπαίδευση κάθε μαθητή έχουν μειωθεί σημαντικά. Σε πολλές χώρες η θεσμική ικανότητα του εκπαιδευτικού τομέα έχει εξασθενίσει, με ερειπωμένη υποδομή, κακοπληρωμένους, και χωρίς επαρκή κατάρτιση και κίνητρα εκπαιδευτικούς και παρωχημένα εκπαιδευτικά υλικά, προγράμματα, και μεθόδους διδασκαλίας. 'Ολα αυτά συνέβησαν σε κοινωνίες που αποτελούνταν από υπερβολικά πολλές εθνικές φυλές όπου οι δυσκολίες εφαρμογής πολυπολιτισμικών εκπαιδευτικών προγραμμάτων ήσαν σημαντικές.

8.2. Σε όλες σχεδόν τις χώρες της ΝΑ Ευρώπης, οι ανάγκες για επίπλωση, εξοπλισμό και διδακτικό υλικό είναι τρομακτικές. Ακόμη πιο σημαντικές είναι οι ανάγκες για ικανότητες διαχείρισης και λειτουργίας των εκπαιδευτικών συστημάτων.

9. 'Εγκλημα και διαφθορά

Η διαφθορά θεωρείται πολύ σημαντικός παράγοντας συμβολής στην ανομία και στην κοινωνική, οικονομική και πολιτική υπανάπτυξη των Βαλκανίων γενικά και των Δυτικών Βαλκανίων ειδικότερα. Από 99 συνολικά χώρες, ο Διεθνής Δείκτης Διαφάνειας/Διαφθοράς κατέτασσε την ΠΓΔΜ στην 63η θέση (μαζί με τη Ρουμανία), την Κροατία στην 74η και την Αλβανία στην 84η.

9.1. Οι συγκρούσεις, η ανασφάλεια, και η άκρα φτώχεια υποθάλπουν την διαφθορά και το οργανωμένο έγκλημα που, με τη σειρά τους, τις υποδαυλίζουν. Η εμπορία γυναικών και παιδιών ορθώς τονίστηκε κατά την τελευταία συνεδρίαση του δικτύου βουλευτών για την Νοτιοανατολική Ευρώπη (26-27 Φεβρουαρίου 2001, Σκόπια, ΠΓΔΜ) Τα υψηλά κέρδη που αποφέρει τροφοδοτούν τη διαφθορά.

9.2. Η διαφθορά και το οργανωμένο έγκλημα αποτελούν παράγοντες που εντείνουν την κοινωνική, πολιτική, και ηθική αποσάθρωση στην περιοχή. Η παρουσία ξένων στρατιωτικών δυνάμεων στην περιοχή θεωρείται ως παράγοντας που συμβάλλει στην εμπορία των γυναικών, την πορνεία και, συνεπώς, στην διαφθορά.

9.3. Η διαφθορά τρέφει το έγκλημα και τροφοδοτείται από αυτό. Η εμπορία παιδιών και γυναικών, η πώληση οργάνων φτωχών παιδιών, η παιδική εργασία και η παιδική πορνεία θεριεύουν στην περιοχή σαν αποτέλεσμα της διαφθοράς και σαν παράγοντας για τη συντήρησή της.

10. Η άλλη όψη του νομίσματος

10.1. Η Ιστορία των Βαλκανίων γενικά και των Δυτικών Βαλκανίων ειδικότερα δεν είναι Ιστορία συνεχών συγκρούσεων, μίσους και αίματος. 'Οπως έχουν αποδείξει πολλοί ιστορικοί και κοινωνιολόγοι, υπάρχουν ιστορικές περίοδοι και εμπειρίες συνύπαρξης, συμβίωσης και στενών και ποικίλων επαφών.

10.2. Στη σχετική βιβλιογραφία αναφέρεται «η κλασική μελέτη της σερβο-αλβανικής όσμωσης», που περιγράφεται από τον Milan Sufflay του Srbic Arbnasi (1925).

10.3. Στο Μαυροβούνιο και τη Βόρεια Αλβανία παρατηρούμε επίσης για αιώνες ισχυρούς δεσμούς ανάμεσα στις αλβανικές και τις μαυροβούνιες φατρίες: επιγαμίες και πολεμικές συμμαχίες. Οι φατρίες του Μαυροβουνίου μπορούν να θεωρηθούν παρακλάδια οικογενειών της Αλβανίας και το αντίστροφο.

10.4. Στην Ιστορία του Κοσσυφοπεδίου, επίσης, οι κοινωνικές συγκρούσεις δεν οφείλονταν μόνο σε εθνοτικές διαφορές, αλλά και σε λόγους ιδιοκτησίας της γης και στη σχετική αντιπαράθεση των Αλβανών γαιοκτημόνων με τον φτωχό μουσουλμανικό και χριστιανικό αλβανικό και σερβικό πληθυσμό. Κατά την περίοδο του Χότζα, επίσης, οι προοδευτικοί Κοσσυφοπεδίτες αντιμετώπιζαν περισσότερα προβλήματα στην Αλβανία παρά στη Σερβία, πράγμα που αποδεικνύει ότι οι πολιτικές διαχωριστικές γραμμές ήταν εξίσου ισχυρές σε ορισμένες περιόδους.

11. Υπάρχουν ιστορικές επιστημονικές αποδείξεις και κοινωνική μνήμη που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για μια νέα αρχή ειρήνης και συνεργασίας

Η περιοχή έχει αρκετούς φυσικούς πόρους, μεγάλη πολιτιστική και ιστορική κληρονομιά, γεωπολιτική σημασία και οικονομικά και πολιτιστικά ανθούσα διασπορά στη Βόρεια Ευρώπη, στην Αυστραλία, στον Καναδά και στις ΗΠΑ, έτσι ώστε σε γενικές γραμμές η ένταξή της στην ΕΕ και στις διαρθρώσεις της θα είναι μεγάλο πλεονέκτημα για την Ευρώπη.

12. Υφιστάμενες δράσεις, σχέδια και στρατηγικές

Υπάρχει πολύ πλούσιο και βαθύ έργο σχετικά με στρατηγικές, δράσεις και σχέδια για τα Βαλκάνια.

12.1. Το σύμφωνο σταθερότητας παραμένει ένας καθολικός «μηχανισμός» και σχέδιο για την περιοχή που επιδιώκει την ανάπτυξη του κοινωνικού και ανθρώπινου κεφαλαίου. Σίγουρα η παγκόσμια κοινότητα, ο μέσος ευρωπαίος πολίτης, οι πολίτες των Δυτικών Βαλκανίων αναμένουν πολλά από το σύμφωνο σταθερότητας. Η κατάρτιση του συμφώνου σταθερότητας αποτελεί ήδη ένα επίτευγμα. Σε περίπτωση που το σύμφωνο σταθερότητας δεν επιτύχει τους στόχους του τότε η απώλεια θα έχει μακροπρόθεσμα καταστροφικά αποτελέσματα. Με τις μεταβολές που σημειώνονται στην Πρώην Δημοκρατία της Γιουγκοσλαβίας ελπίζουμε ότι δεν θα υπάρχει πλέον λόγος να καθυστερήσει ο αποφασιστικός μετασχηματισμός του συμφώνου σταθερότητας σε ένα συνεκτικό αναπτυξιακό σύμφωνο.

12.2. Προξενεί ενίοτε σύγχυση ο υπερβολικός αριθμός ΜΚΟ, ιδρυμάτων, διεθνών οργανισμών και οργανισμών του ΟΗΕ, ευρωπαϊκών και αμερικανικών οργανώσεων και υπηρεσιών που ασχολούνται με τα Βαλκάνια γενικά και με τα Δυτικά Βαλκάνια ειδικότερα, στη Βοσνία, στο Κοσσυφοπέδιο, στην Αλβανία.

12.3. Πέρα από τις εκθέσεις και τις γνωμοδοτήσεις της ΟΚΕ, στα έγγραφα υψηλής ποιότητας συμπεριλαμβάνονται τα εξής:

12.4. Το σχέδιο του Κέντρου Ευρωπαϊκών Πολιτικών Μελετών για τα Βαλκάνια (CEPS 2000A.804, Michael Emerson, Daniel Gros Editors).

12.5. Η έκθεση της Task Force με τίτλο «Προαγωγή βιώσιμων οικονομιών στα Βαλκάνια» που χρηματοδοτήθηκε από το Συμβούλιο Εξωτερικών Σχέσεων των ΗΠΑ.

12.6. «Ο δρόμος προς τη σταθερότητα και την ευημερία στη Νοτιοανατολική Ευρώπη: 'Εγγραφο περιφερειακής στρατηγικής», 1η Μαρτίου 2000, Διεθνής Τράπεζα, Περιφέρεια της Ευρώπης και της Κεντρικής Ασίας.

12.7. 'Ενα πολύ συγκεκριμένο ελληνικό σχέδιο ανασυγκρότησης της περιοχής είναι έτοιμο προς εφαρμογή.

13. **Σημαντικοί κοινοί παρονομαστές μεταξύ των προτεινόμενων σχεδίων των διάφορων ιδρυμάτων αποκαλύπτουν κοινό έδαφος για δράση**

13.1. Με την πολιτική βούληση που εκφράζουν όλοι οι ενδιαφερόμενοι για ειρήνη και σταθερότητα στην περιοχή.

13.2. Με την ύπαρξη εκατοντάδων οργανώσεων και ειδικών που ασχολούνται ήδη και που χρηματοδοτούνται για να εργαστούν στην περιοχή και υπέρ αυτής.

13.3. Με τη δέσμευση της ΕΕ και των Διεθνών Οικονομικών Ιδρυμάτων, οι χώρες της περιοχής και η διεθνής κοινότητα αναμένουν αποτελέσματα.

13.4. Με τις αλλαγές στη Γιουγκοσλαβία, τα εμπόδια για μια νέα αρχή της περιφερειακής προσέγγισης, μια νέα αναζωογονημένη και αποτελεσματική στρατηγική για τα Δυτικά Βαλκάνια και μια νέα προσέγγιση της διεύρυνσης προς Νότο είναι, φυσικά, εγγεγραμμένα στην ημερήσια διάταξη της ΕΕ.

14. **Προϋποθέσεις επιτυχημένων στρατηγικών για την ανάπτυξη του ανθρώπινου και του κοινωνικού κεφαλαίου**

Για να αναπτυχθεί το ανθρώπινο και το κοινωνικό κεφάλαιο, χρειάζεται το κατάλληλο κλίμα που θα υποστηρίζει μια ψυχολογία ελπίδας και ασφάλειας, θα ενθαρρύνει τη συμμετοχή και θα παρέχει ορισμένες εγγυήσεις εντιμότητας στις επιχειρήσεις, στις τοπικές και εθνικές πολιτικές και στο δικαστικό σύστημα και τις διαδικασίες.

'Εχουν ληφθεί απαραίτητα μέτρα για αυτόν τον στόχο από τη διεθνή κοινότητα, από την ΕΕ, από τα συμβαλλόμενα μέρη του συμφώνου σταθερότητας και από τις ίδιες τις κυβερνήσεις της περιοχής.

Δέσμευση των χωρών που έχουν υπογράψει το σύμφωνο σταθερότητας για συγκεκριμένο χρονοδιάγραμμα για κάθε «πίνακα» του συμφώνου σε σχέση με ορισμένες προτεραιότητες, για παράδειγμα «Εγγυημένα σύνορα»:

— Μείωση των αμυντικών δαπανών.

— Δέσμευση σε Συγκεκριμένο Περιφερειακό Σχέδιο και πρόγραμμα για την εφαρμογή του, το οποίο θα περιλαμβάνει σχεδιασμό, συντονισμό, χρηματοδότηση και λειτουργίες.

Προσδιορισμός διεθνικών σχεδίων προτεραιότητας και ορισμός Υπεύθυνης Αρχής για κάθε σχέδιο.

Δρομολόγηση Βαλκανικής Ζώνης Ελεύθερων Συναλλαγών.

Σύνδεση των βαλκανικών νομισμάτων με το ευρώ.

Θέσπιση μέσων περιφερειακής πολιτικής στο επίπεδο της ΕΕ ή σύσταση, για παράδειγμα:

— Νοτιοανατολικού Γραφείου Διευρωπαϊκών Δικτύων

— Νοτιοανατολικού Γραφείου ISPA

— Νοτιοανατολικού Γραφείου Phare

— Νοτιοανατολικού Γραφείου για τη δημοτική και αστική ανάπτυξη.

Θέσπιση μέσων περιφερειακής πολιτικής δίπλα σε κάθε κυβέρνηση της Νοτιοανατολικής Ευρώπης, καθώς και περιφερειακών-τομεακών λειτουργιών σε βαλκανική βάση.

14.1. *Προς ένα θετικό αλυσωτό αποτέλεσμα και νέες κρατικές ευθύνες στην περιοχή*

14.1.1. Η ευθύνη κάθε κράτους για την προαγωγή της ανάπτυξης του ανθρώπινου και του κοινωνικού κεφαλαίου μεταξύ των στόχων του επαναλαμβάνονται σε κάθε έγγραφο για την περιοχή. Η μία μετά την άλλη, οι κυβερνήσεις χάνουν την αξιοπιστία τους, μην μπορώντας να καθιερώσουν κοινωνικούς δεσμούς και γενική και καθολική αλληλεγγύη, επειδή αυτά τα κοινωνικά «στοιχεία» δεν εξασφαλίζονται με κυβερνητικά διατάγματα και υπουργικές εντολές.

14.1.1.1. Η δέσμευση υπέρ της τοπικής κοινότητας, του κράτους και της περιφέρειας δεν μπορεί να επιτευχθεί, αν δεν φθάσουμε σε ένα κρίσιμο σημείο ρήξης του φαύλου κύκλου που επικρατεί σήμερα με την εμφάνιση αποφασιστικών θετικών αλυσωτών αποτελεσμάτων και μηχανισμών διαρκούς ειρήνης, σταθερότητας, περιφερειακής συνεργασίας και έντονης ανάπτυξης.

14.1.2. Σε κάθε προεδρία, η αξιολόγηση της προόδου του συμφώνου σταθερότητας πρέπει να τίθεται ως προτεραιότητα.

14.1.2.1. Δέσμευση της διεθνούς κοινότητας για ειρήνη και σταθερότητα στην περιοχή.

14.1.2.2. Δέσμευση των κυριότερων μερών που έχουν υπογράψει το «σύμφωνο σταθερότητας» για ένα ενεργό πρόγραμμα επείγουσας ανάγκης για τη μεγιστοποίηση του συντονισμού και της αποτελεσματικότητας της διαχείρισης σ' αυτήν την περιοχή, τη μείωση του αριθμού των εμπλεκόμενων φορέων, θεσμών και οργανώσεων στο ελάχιστο απαραίτητο και τη χρήση των πόρων από τη μείωση του κόστους προς όφελος των δικαιούχων.

14.1.2.3. Αναγγελία της μετατροπής της περιφερειακής προσέγγισης σε περιφερειακό πρόγραμμα και δέσμευση της ΕΕ να διασφαλίσει τον υψηλότερο δυνατό βαθμό ορθολογικής οργάνωσης και τον καλύτερο συντονισμό των ενεργειών της.

14.1.2.4. Εναρμόνιση της διαδικασίας διεύρυνσης με τις διαδικασίες σταθερότητας και ένωσης στην περιοχή.

14.1.3. Οι δεσμεύσεις αυτές θα λειτουργήσουν ως καταλύτες για τις κοινωνίες και τις κυβερνήσεις της περιοχής.

14.1.3.1. Με αυτή τη βάση, οι κυβερνήσεις της περιοχής μπορούν να παρακινηθούν, να ενθαρρυνθούν, να προβούν σε περιφερειακές και κρατικές πρωτοβουλίες.

14.1.3.2. Με αυτή τη βάση, η περιφερειακή και η παγκόσμια επιχειρηματική κοινότητα θα ανταποκριθούν θετικά στην πρόσκληση συμμετοχής, η αποστράγγιση εγκεφάλων θα σταματήσει, οι εκπατρισμένοι Βαλκάνιοι θα ενθαρρυνθούν να επιστρέψουν και οι Βαλκάνιοι της Διασποράς να συμμετάσχουν στην ανοικοδόμηση της περιοχής.

14.2. *Θέσπιση περιφερειακών χρηματοδοτικών μέσων*

14.2.1. Η εφαρμογή οποιασδήποτε πολιτικής, περιφερειακής πολιτικής ή σχεδίου απαιτεί χρηματοδοτικούς πόρους, καθώς και προγραμματισμό και διαχείριση της χρηματοδότησης.

14.2.2. Ο καθορισμός Περιφερειακών Αρχών των Σχεδίων, περιφερειακών χρηματοδοτικών μέσων και μέσων περιφερειακής πολιτικής για την υποστήριξη των περιφερειακών σχεδίων θα βελτιστοποιήσει τις συνέργιες. Οι συμπληρωματικότητες θα έχουν πολλαπλασιαστικά αποτελέσματα όχι μόνο στον σχεδιασμό και τη χρηματοδότηση, αλλά και στην παροχή των βάσεων για την ανάπτυξη δημόσιων-ιδιωτικών συμπράξεων και την αποτελεσματική δέσμευση των Διεθνών Χρηματοδοτικών Ιδρυμάτων.

14.2.3. Αυτού του είδους τα μέτρα θα αναπτύξουν θετικές αλυσωτές επιδράσεις. Θα συμβάλουν στη διαμόρφωση θετικής κοινωνικής ψυχολογίας στις τοπικές κοινωνίες και επιχειρηματικές κοινότητες. Θα ελαχιστοποιήσουν τους κινδύνους διαφθοράς, καθώς τα σχέδια θα είναι πανβαλκανικής κλίμακας και κατά συνέπεια θα υπόκεινται σε πανβαλκανικό και κοινοτικό έλεγχο.

14.2.4. Αυτού του είδους τα μέτρα (Περιφερειακές Αρχές των Σχεδίων, περιφερειακά χρηματοδοτικά μέσα, περιφερειακός σχεδιασμός και υλοποίηση) θα χρειαστούν και θα ενθαρρύνουν την οικοδόμηση περιφερειακών θεσμικών οργάνων, π.χ. για την έρευνα και την ανάπτυξη, για την προστασία και τη βιωσιμότητα του περιβάλλοντος, για τη διαχείριση των υδάτων, για την προστασία των δασών και των ποταμών, για την πανεπιστημιακή συνεργασία, για τον Περιφερειακό Κοινωνικό Διάλογο, για τον τραπεζικό τομέα, για τη μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, για την προαγωγή της κοινωνίας των πληροφοριών, για την αντιμετώπιση των αστικών προβλημάτων και για τη συνεργασία σε τομεακές οικονομικές στρατηγικές (τουρισμός, γεωργία κ.ά.).

14.2.5. Με τέτοια συγκεκριμένη βάση θα μπορέσει να αναζωογονηθεί το ενδιαφέρον της κοινωνίας. Η συμμετοχή των πολιτών σε ένα νέο πνεύμα συλλογικής δράσης και σε συμμετοχικές πρακτικές θα οδηγήσει στην οικοδόμηση κοινωνίας των πολιτών. Οι ΜΚΟ μπορούν να συμβάλουν στην επίτευξη του σκοπού που αναφέρεται παραπάνω. Η μεγάλη θετική εμπειρία και η εφαρμογή ορθών πρακτικών, καθώς και η αποτροπή δυσλειτουργιών, θα επιτρέψει στη Νοτιοανατολική Ευρώπη να βελτιστοποιήσει τη χρησιμότητα των ΜΚΟ όσον αφορά την ανάπτυξη της κοινωνίας των πολιτών και της δημοκρατίας.

14.3. *Προώθηση και ενίσχυση της τοπικής συμμετοχής μέσω διεθνών και κοινοτικών προγραμμάτων*

14.3.1. Μία από τις προϋποθέσεις για την ανάπτυξη του κοινωνικού και του ανθρώπινου κεφαλαίου στα Δυτικά Βαλκάνια είναι η βελτιστοποίηση της συμμετοχής των τοπικών κοινωνιών στα διεθνή και τα κοινοτικά προγράμματα ανοικοδόμησης, η καθιέρωση μικροπιστώσεων και μικροχρηματοδοτικών συστημάτων για την υποστήριξη της τοπικής οικονομίας και των οικογενειακής βάσεως ΜΜΕ προκειμένου να αντιμετωπισθεί η ανεργία των νέων. 'Αλλωστε, η εμπειρία από μικρής κλίμακας μικροχρηματοδοτήσεις στα Βαλκάνια και διεθνώς υπήρξε μέχρι σήμερα θετική και ενθαρρυντική.

14.3.2. Πρέπει να εξεταστεί επειγόντως εάν οι δραστηριότητες του ήδη μεγάλου αριθμού οργανώσεων, ιδρυμάτων, συνδικαλιστικών ενώσεων ΜΚΟ, εκκλησιών είναι καλά συντονισμένες προκειμένου να αποτραπούν αντιπαραγωγικά αποτελέσματα. Υπάρχουν πολύ σοβαρές παρατηρήσεις που συνηγορούν υπέρ αυτού του ισχυρισμού.

14.3.3. Από το υψηλότερο δυνατό μέχρι το χαμηλότερο επίπεδο θα είναι χρήσιμο να ανακοινωθεί στους κατοίκους ότι δεν αντιμετωπίζουν ανταγωνισμό χωρίς ελπίδα επιβίωσης από σωτήρες. Τα μέσα μαζικής ενημέρωσης θα πρέπει να προβάλουν ένα σαφές πολιτικό όραμα του μέλλοντος και να αποδείξουν ότι μπορεί να επιτευχθεί.

14.3.4. Πρέπει να ζητηθούν αξιολογήσεις κόστους-οφέλους και ετήσιες εκθέσεις από όλους τους οργανισμούς που χρησιμοποιούν χρήματα του ΟΗΕ και χρηματοδότηση των διεθνών χρηματοδοτικών ιδρυμάτων.

14.3.5. Τα ΗΕ, ενδεχομένως μαζί με τις εθνικές κυβερνήσεις, πρέπει να κάνουν έκκληση για συνεργασία και συντονισμό για τη μείωση του κόστους λειτουργίας προς όφελος των δικαιούχων.

14.3.6. Για την υλοποίηση των προγραμμάτων και των δράσεων θα πρέπει να προσληφθούν ντόπιοι, να αντικατασταθούν όσο το δυνατόν περισσότεροι αλλοδαποί με τοπικό προσωπικό στη Βοσνία, το Κοσσυφοπέδιο και την Αλβανία και να καταβληθεί προσπάθεια να αποφευχθούν τα λάθη του παρελθόντος που επηρεάζουν την ανοικοδόμηση της Σερβίας.

14.3.7. Απαιτείται στενή συνεργασία των διεθνών χρηματοοικονομικών οργανισμών και των εντοπίων κοινωνικών εταίρων και της κοινωνίας των πολιτών.

14.3.8. Θα πρέπει να καθιερωθεί σαφής συνεργασία της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, των οργανώσεων και των κοινωνικών εταίρων και για την ανάπτυξη ανεξάρτητων τοπικών μέσων ενημέρωσης τα οποία υποστηρίζουν τα ανθρώπινα δικαιώματα, τη συλλογική πολιτιστική παιδεία και τις ίσες ευκαιρίες.

14.3.9. Η ανάπλαση και η ενδυνάμωση των δημοτικών αρχών θα πρέπει να ενθαρρυνθεί με τη βοήθεια και την υποστήριξη των συναφών ευρωπαϊκών οργανώσεων.

14.4. *Ανάγκη βελτίωσης του συντονισμού και της αποτελεσματικότητας των προσπαθειών, των φορέων και των δράσεων ανοικοδόμησης*

14.4.1. Έχει καταδειχθεί τεκμηριωμένα ότι απαιτείται στενή συνεργασία και συντονισμός. Το κοινό γραφείο ΕΕ-Διεθνούς Τράπεζας στις Βρυξέλλες δεν επαρκεί για να λύσει το πρόβλημα του συντονισμού.

14.4.1.1. Υπάρχουν επικαλύψεις ευθυνών σε κάθε τομέα και κάθε επίπεδο συμμετοχής στα Βαλκάνια.

14.4.2. Στον ιδιωτικό τομέα έχουμε τουλάχιστον 3 ομάδες που συμμετέχουν.

14.4.2.1. Μία που συμβουλεύει τις κυβερνήσεις για τον τρόπο εφαρμογής της δέσμης επενδύσεων του συμφώνου σταθερότητας.

14.4.2.2. Μία που έχει θεσπιστεί στο πλαίσιο του διατλαντικού επιχειρηματικού διαλόγου.

14.4.2.3. Μία που λειτουργεί στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας συνεργασίας της Νοτιοανατολικής Ευρώπης.

14.4.3. Στο επίπεδο της ΕΕ αντιμετωπίζουμε έναν πολύπλοκο πολυεπίπεδο και πολυπολικό τρόπο χάραξης και εφαρμογής των πολιτικών για τα Βαλκάνια. Συμμετέχουν:

14.4.3.1. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τις εξωτερικές οικονομικές υποθέσεις, τη διεύρυνση, την αναπτυξιακή βοήθεια, τα οικονομικά και τα χρηματοδοτικά θέματα.

14.4.3.2. Το Συμβούλιο των Υπουργών.

14.4.3.3. Το διακυβερνητικό επίπεδο της ΕΕ.

14.4.3.4. Επιπλέον των ανωτέρω, λειτουργούν επίσης task force για την ανοικοδόμηση στο Κοσσυφοπέδιο και από παλαιότερα στη Βοσνία.

14.4.4. Η πλευρά των ΗΠΑ

14.4.4.1. Από την πλευρά των ΗΠΑ υπάρχει επίσης πληθώρα κέντρων και φορέων που συμμετέχουν στη χάραξη και την εφαρμογή των πολιτικών.

14.4.4.2. Το Εθνικό Συμβούλιο Ασφαλείας με το ειδικό περιφερειακό του γραφείο για θέματα Νοτιοανατολικής Ευρώπης, το Εθνικό Οικονομικό Συμβούλιο, το Γραφείο Οικονομικών Υποθέσεων, το Γραφείο Ευρωπαϊκών Υποθέσεων.

14.4.4.3. Το αμερικανικό Υπουργείο Εξωτερικών χρησιμοποιεί τους εξής συντονιστές: ένα συντονιστή για την εφαρμογή του συμφώνου σταθερότητας, έναν για τη βοήθεια προς τη Νοτιοανατολική Ευρώπη, έναν για τις συνεταιριστικές πρωτοβουλίες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης και έναν ειδικό Σύμβουλο για το Κοσσυφοπέδιο.

14.4.4.4. Η Υπηρεσία Διεθνούς Ανάπτυξης των ΗΠΑ.

14.4.4.5. Το Υπουργείο Εμπορίου.

14.4.5. Πέρα από την ΕΕ και τις ΗΠΑ, τη Διεθνή Τράπεζα, το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο και την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Έρευνας και Ανάπτυξης, με τα Βαλκάνια ασχολούνται επίσης εκατοντάδες ΜΚΟ, οι περισσότεροι από τους οποίους (επίσης χρηματοδοτούμενοι από τους κρατικούς προϋπολογισμούς) επιδιώκουν δικούς τους στόχους και υπηρετούν δικούς τους σκοπούς.

15. **Συστάσεις για περιφερειακές πρωτοβουλίες**

15.1. Πρωτοβουλίες για την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και την αποκατάσταση γενικής κοινωνικής και περιφερειακής αλληλεγγύης και ταυτότητας.

15.2. Η υπερνίκηση της τομεακής αποκλειστικής αλληλεγγύης είναι δύσκολο έργο, αλλά μπορεί να επιτευχθεί με μια καλά οργανωμένη προσπάθεια διασυνοριακής ευθυγράμμισης των διάφορων κοινωνικοοικονομικών ομάδων και ομάδων συμφερόντων (πολιτιστικών, θρησκευτικών, περιφερειακών, κρατικών) βάσει αποφασιστικά σημαντικών για αυτές ζητημάτων. Για παράδειγμα:

15.3. Πρωτοβουλία για την Αδριατική και το Ιόνιο.

15.3.1. Συνεργασία των περιβαλλοντικών οργανώσεων για την προστασία της θάλασσας. Ενθάρρυνση αυτής της συνεργασίας από κοινοτικά, περιφερειακά, κρατικά προγράμματα.

15.3.2. Τομεακή συνεργασία: π.χ. τουριστική βιομηχανία — ξενοδόχοι.

15.3.3. Συνεργασία πόλεων και λιμένων της Αδριατικής.

15.4. Συνεργασία για την οικοδόμηση της διάρθρωσης του κοινωνικού διαλόγου. Αξιόπιστες οργανώσεις εργοδοτών και εργαζομένων.

15.4.1. Συνεργασία για την ίδρυση επιτροπής των περιφερειών.

15.4.2. Ενθάρρυνση περιφερειακών ενώσεων των ελεύθερων επαγγελμάτων, των ακαδημιών και των πανεπιστημίων.

15.4.3. Περιφερειακή ερευνητική συνεργασία, ιδίως για θέματα βιώσιμης ανάπτυξης.

15.4.4. Περιφερειακή συνεργασία των μέσων μαζικής ενημέρωσης: εφημερίδων, ραδιοφωνικών και τηλεοπτικών σταθμών, επιστημονικών περιοδικών.

15.5. Περιφερειακή συνεργασία πολιτικών κομμάτων με κοινό προσανατολισμό.

15.6. Καθιέρωση διαρθρωμένης τακτικής διακυβερνητικής συνεργασίας για περιφερειακά θέματα αρχίζοντας από το περιβάλλον.

15.7. Ανάπτυξη συνεργασίας μεταξύ των εκκλησιών και των ενοριών.

15.8. Οι σοβαρές και αυξανόμενες ανάγκες, ιδιαίτερα των παιδιών, των γυναικών και των ηλικιωμένων, πρέπει να αντιμετωπιστούν συντονισμένα σε τοπικό, περιφερειακό, ή εθνικό επίπεδο και με διεθνή συνεργασία και στήριξη.

16. **Συστάσεις — προαγωγή της υποεθνικής συνεργασίας**

16.1. Η προαγωγή της υποεθνικής συνεργασίας ως στρατηγικής μεταξύ οργανωμένων υποεθνικών φορέων διακυβέρνησης όπως οι δήμοι, οι περιφέρειες, οι συνεταιρισμοί κοκ., προς δύο κατευθύνσεις: αφενός, μεταξύ των Δυτικών Βαλκανίων και των Βαλκανίων γενικά και, αφετέρου, μεταξύ των υποεθνικών αρχών της ΕΕ και των αντίστοιχων αρχών των Βαλκανίων.

16.1.1. Ανάπτυξη διαρθρωμένου διαλόγου σε υποεθνικό επίπεδο μεταξύ βιώσιμων, φιλικών για τα παιδιά, υγιών, ασφαλών πόλεων και των πόλεων των Βαλκανίων. Προαγωγή της αρχής της «βαλκανικής διάστασης» σε κάθε κρατική πολιτική.

17. **Συστάσεις για εθνικές ευθύνες: Σχέδιο δράσης για την εθνική συμφιλίωση προσανατολισμένο προς το μέλλον, που θα καθιερώνει σαφείς κανόνες και τη δέσμευση για την ανάπτυξη πολιτικού και κοινωνικού διαλόγου**

17.1. Θέσπιση σαφών κανόνων για την κοινωνική ενσωμάτωση, τη συμμετοχή των μειονοτήτων και την ανεξάρτητη και αξιοκρατική διοίκηση και δικαιοσύνη.

17.1.1. Θέσπιση δημόσιας χρηματοδότησης για τα πολιτικά κόμματα και πλήρους διαφάνειας όσον αφορά τα οικονομικά τους.

17.1.2. Ανεξάρτητα διοικητικά όργανα κοινής αποδοχής για τα κρατικά μέσα ενημέρωσης.

17.1.3. Καθιέρωση σαφούς στρατηγικής για: αποτελεσματική επιβολή και τήρηση των νόμων — υπόλογο, διαφανές και δημοκρατικό κράτος — αποτελεσματικό, ανταγωνιστικό και σαφώς οριοθετημένο δημόσιο τομέα.

17.1.4. Εθνικό σχέδιο για την αναδιοργάνωση των δήμων και των πόλεων, από το χαμηλότερο επίπεδο της κρατικής γραφειοκρατίας έως τα αποκεντρωμένα δημοκρατικά κέντρα εξουσίας και κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης.

17.2. Σ' αυτό το κλίμα ασφάλειας, σταθερότητας και ελπίδας μπορούν να ακουστούν και να εξεταστούν τα «λόγια» και τα «έργα» των ΜΚΟ για την ανοικοδόμηση των κοινωνικών δεσμών και τη θέσπιση μιας δημοκρατικής κοινωνίας.

17.2.1. Σ' αυτό το κλίμα των θετικών αλυσωτών αποτελεσμάτων μπορεί να θεμελιωθεί ένας πραγματικός κοινωνικός διάλογος αντί για παρωδία διαλόγου και να επανεμφανισθεί μια αποτελεσματική κοινωνική συμμετοχή.

17.3. Η έμφαση στη μικροοικονομική σταθερότητα, στη στήριξη των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων και σε έναν πραγματικά ισχυρό και ανεξάρτητο ρόλο των δήμων στην τοπική αναπτυξιακή στρατηγική θα επιτρέψει μιαν αργή, αλλά σίγουρη ανάπτυξη των κοινωνικοοικονομικών επιπέδων και των επιπέδων ηγεσίας από τη βάση προς τα άνω. Η σημασία των ΜΜΕ είναι αδιαμφισβήτητη όχι μόνο για την οικονομία αλλά και για την κοινωνική συνοχή, την κοινωνική ανάπτυξη, την απασχόληση, την ανασυγκρότηση, την αναζωογόνηση των κοινωνικών δεσμών, και την επανεμφάνιση της τοπικής ενδογενούς ηγεσίας. Η υποστήριξη των οικογενειακών ΜΜΕ πρέπει να αναγνωριστεί ως ιδιαίτερα σημαντικός παράγοντας για την ανοικοδόμηση της κοινωνικής συνοχής.

17.4. Εθνικές στρατηγικές για την αναδιοργάνωση των σχολικών και των εκπαιδευτικών συστημάτων.

17.4.1. Διαπανεπιστημιακή συνεργασία για την εισαγωγή της ευρωπαϊκής διάστασης στην εκπαίδευση.

17.4.2. Εναρμόνιση των εκπαιδευτικών προγραμμάτων για την προώθηση της αμοιβαίας αναγνώρισης και της διαπανεπιστημιακής και διευρωπαϊκής κινητικότητας των σπουδαστών.

17.4.3. Εφαρμογή συστημάτων ενοτήτων και συστημάτων μεταφοράς κατοχυρωμένων μαθημάτων.

17.5. Εθνικές στρατηγικές για τον επαναπατρισμό του εκπατρισμένου ανθρώπινου κεφαλαίου, τον επαναπατρισμό των Βαλκανίων της διασποράς και τη συμμετοχή τους στα προγράμματα ανοικοδόμησης.

17.6. Προσπάθειες αποκατάστασης του ρόλου των τοπικών πανεπιστημιακών, ακαδημαϊκών και πολιτιστικών ομάδων επίλεκτων στην ανοικοδόμηση του συστήματος αξιών και στη διάρθρωση των αξιών στις διάφορες χώρες.

18. **Συστάσεις για το ρόλο της ΟΚΕ**

18.1. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή διαδραματίζει μέσω του Σχεδίου Δράσεως αποφασιστικό ρόλο στην προαγωγή του κοινωνικού και πολιτικού διαλόγου σε κάθε χώρα και στο σύνολο της περιοχής ως βασικό μέσο για τη δημιουργία θετικών αλυσωτών αποτελεσμάτων στην κοινωνική ανοικοδόμηση. Μια προσπάθεια για συντονισμό και διάλογο των κυριότερων ΜΚΟ στην περιοχή θα ήταν πολύ χρήσιμη.

18.2. Ο κοινωνικός και πολιτικός διάλογος, αν και χρειάζεται ορισμένο επίπεδο ανάπτυξης του ανθρώπινου και του κοινωνικού κεφαλαίου για να λειτουργήσει αποτελεσματικά, συμβάλει επίσης στη σταθερή ανάπτυξή τους.

18.3. Ο περιφερειακός κοινωνικός και πολιτικός διάλογος μπορεί να χρησιμοποιηθεί για την ανάπτυξη:

— Περιφερειακών ομάδων συμφερόντων, κοινών δράσεων, και συνεργασίας

— Των επαφών μεταξύ περιφερειακής ελίτ και ηγεσίας, της συνεργασίας και της αμοιβαίας εμπιστοσύνης.

18.3.1. Της συνεργασίας της περιφερειακής ελίτ και ηγεσίας για την χάραξη και στήριξη περιφερειακών αναπτυξιακών σχεδίων για την ενθάρρυνση της ανάμιξης και συμμετοχής των νέων σε όλα τα επίπεδα λήψεως αποφάσεων.

18.3.2. Σε συνεργασία με την Επιτροπή των Περιφερειών και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, η ΟΚΕ μπορεί να προαγάγει υποεθνικές και υπερεθνικές σχέσεις στα Βαλκάνια γενικά και στα Δυτικά Βαλκάνια ειδικότερα. Η πρόσφατη δημιουργία ενός δικτύου βουλευτών της Ν.Α. Ευρώπης αποτελεί εξαίρετο παράδειγμα υπερεθνικού δικτύου.

18.3.3. Η ΟΚΕ μπορεί να προβεί σε πρωτοβουλίες όπως η διοργάνωση της περιφερειακής συνεργασίας και του διαρθρωμένου διαλόγου με βάση τις Ομάδες I, II και III στις οποίες στηρίζεται η λειτουργία της. Μπορεί ακόμη:

18.3.4. Να προσκαλέσει και να ενθαρρύνει τα Οικονομικά και Κοινωνικά Συμβούλια των κρατών μελών να παράσχουν εκπαιδευτική, επιστημονική και ενημερωτική υποστήριξη στα Οικονομικά και Κοινωνικά Συμβούλια των βαλκανικών χωρών.

18.3.5. Να παράσχει πρόσβαση σε βάσεις πληροφοριών και δεδομένων.

18.3.6. Να γνωμοδοτήσει για ορισμένα σημαντικά θέματα όπως η αειφόρος ανάπτυξη ή τα αστικά θέματα.

18.3.7. Να διοργανώσει από μία διάσκεψη σε κάθε χώρα για να συζητηθεί η ανάπτυξη του ανθρώπινου και του κοινωνικού κεφαλαίου ως βασικού παράγοντα για τη χρηστή διακυβέρνηση και την ανάπτυξη κοινωνίας των πολιτών.

18.3.8. Να προωθήσει την ιδέα της σύστασης ενός Νοτιοανατολικού Βήματος Οικονομικών και Κοινωνικών Συμβουλίων, μιας Επιτροπής των Περιφερειών και μιας ένωσης των πόλεων ή τουλάχιστον των πρωτευουσών.

18.3.9. Να ενθαρρύνει τη συνεργασία των βαλκανικών πανεπιστημίων ως κύριων πηγών όχι μόνο της γνώσης, αλλά και της μελλοντικής ηγεσίας.

18.3.10. Να στηρίξει την δημιουργία και τη λειτουργία ενός βήματος της βαλκανικής διασποράς.

Βρυξέλλες, 25 Απριλίου 2001.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ I

στη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

1. Η σημασία του ανθρώπινου και κοινωνικού κεφαλαίου για την ανάπτυξη

1.1. Οι εμπειρίες που έχουν συσσωρευτεί και αξιολογηθεί σε παγκόσμιο επίπεδο για τις βέλτιστες πρακτικές, καθώς επίσης και η συγκριτική διαχείριση και διακυβέρνηση δείχνουν την αποφασιστική και καθοριστική σημασία του ανθρώπινου και κοινωνικού κεφαλαίου για την οικονομική ανάπτυξη.

1.1.1. Στις εκθέσεις του ΟΗΕ και τις εκθέσεις της Παγκόσμιας Τράπεζας τονίζεται όλο και περισσότερο η σημασία αυτή, ζητώντας να αναγνωρισθεί ως προτεραιότητα και κατά την εφαρμογή των σχετικών πολιτικών.

1.1.2. Οι πολιτικές για τη διαμόρφωση και τη διαχείριση κοινωνικού κεφαλαίου εξελίσσονται, υποστηριζόμενες από προγράμματα του ΟΗΕ. Στις πολιτικές αυτές συγκαταλέγονται και οι εξής:

— η ανάπτυξη του κοινωνικού κεφαλαίου

— η συμπλήρωση του κοινωνικού κεφαλαίου

— η σύνδεση του κοινωνικού κεφαλαίου.

1.1.3. Έρευνες και συγκριτικές μελέτες σε αναπτυγμένες χώρες δείχνουν ότι η πρωταρχική σημασία του ανθρώπινου και κοινωνικού κεφαλαίου δεν περιορίζεται στις αναπτυσσόμενες χώρες (για την καταπολέμηση της φτώχειας ή την επιτάχυνση της ανάπτυξης), αλλά ότι το ανθρώπινο και κοινωνικό κεφάλαιο είναι επίσης σημαντικό για τις ιδιαίτερα ανεπτυγμένες χώρες προκειμένου να διατηρήσουν την ανταγωνιστικότητά τους.

1.1.4. Είναι ευρέως αποδεκτό ότι «η γεωγραφική θέση, οι φυσικοί πόροι και η στρατιωτική ισχύς δεν έχουν πλέον καθοριστική σημασία». Αντίθετα, η ευημερία ενός έθνους εξαρτάται από τον τρόπο με τον οποίον οι πολίτες του οργανώνουν και διαχειρίζονται την οικονομία τους, από τους θεσμούς που δημιουργούν και τα είδη επενδύσεων που διενεργούν, τόσο σε ατομικό όσο και σε συλλογικό επίπεδο.

1.1.5. Η μετάβαση από τη φιλοσοφία και τις πρακτικές διαχείρισης προς στρατηγικές αυξημένης ανταγωνιστικότητας του ανθρώπινου και κοινωνικού κεφαλαίου δείχνει μια μετάβαση από τα ανταγωνιστικά οφέλη (χαμηλό κόστος εργασίας ή φυσικοί πόροι) σε ανταγωνιστικά οφέλη που παρέχονται από συγκεκριμένες και ουσιαστικά ανταγωνιστικές στρατηγικές στις μεθόδους παραγωγής και στη διάθεση προϊόντων και υπηρεσιών.

1.2. Η ορθά νοούμενη παραγωγικότητα αφορά τόσο την αξία (τιμές των προϊόντων μιας χώρας στην αγορά) όσο και την αποτελεσματικότητα με την οποίαν τα προϊόντα αυτά παράγονται.

1.2.1. Με απλά λόγια, είναι σαφές ότι η παραγωγή περισσότερων μονάδων προϊόντων ανά μονάδα εργασίας ή κεφαλαίου δεν εξασφαλίζει οπωσδήποτε υψηλότερα κέρδη (ή μισθούς). Τα υψηλότερα κέρδη απαιτούν σταθερές και αυξανόμενες τιμές των προϊόντων.

«Το βασικό θέμα της οικονομικής ανάπτυξης είναι ο τρόπος διαμόρφωσης των προϋποθέσεων για ταχεία και βιώσιμη αύξηση της παραγωγικότητας».

1.2.2. Η παραγωγικότητα μιας χώρας είναι το σύνολο της παραγωγικότητας όλων των επιχειρήσεών της. Συνεπώς, είναι το αποτέλεσμα της διαχείρισης της ανάπτυξης του σωρευμένου ανθρώπινου και κοινωνικού κεφαλαίου.

1.2.3. Η παραγωγικότητα ως μια διαδικασία σε τοπικό, κοινωνικό και συλλογικό επίπεδο, καθώς επίσης και σε επίπεδο πολιτιστικής εξέλιξης, συμβαδίζει με την ανάπτυξη και τη διαχείριση του ανθρώπινου και κοινωνικού κεφαλαίου. Οι συγκριτικές μελέτες για τη διαχείριση σε παγκόσμιο επίπεδο δείχνουν τα εξής:

2. Για να μπορούν οι εταιρείες να επιβιώσουν σε ένα κλίμα διεθνούς ανταγωνισμού ή ακόμη για να επιτύχουν ένα παγκόσμιο ανταγωνιστικό επίπεδο πρέπει να βασιστούν στην παραγωγικότητα και να αξιοποιούν την παραγωγικότητα των τοπικών βιομηχανικών συγκροτημάτων και των συναφών επιχειρήσεων.

Οφείλουν να είναι σε θέση να αξιοποιούν τη σωρευμένη γνώση, πείρα και εμπειρογνωμοσύνη των ερευνητικών ιδρυμάτων, τη διαθεσιμότητα ειδικευμένου και εκπαιδευμένου προσωπικού, μια ουσιαστική και αποτελεσματική δημόσια διοίκηση σε τοπικό επίπεδο, ποιοτικές υποδομές για βασικές υπηρεσίες όπως οι τηλεπικοινωνίες κ.λπ.

2.1. Πρέπει να κατανοηθεί σαφώς ότι η παραγωγικότητα δεν είναι και δεν μπορεί να είναι «αποκλειστικότητα μιας επιχείρησης». Είναι το αποτέλεσμα διαδικασιών, συλλογικών διαδικασιών στο χώρο, το περιβάλλον και την περιοχή των επιχειρήσεων.

2.1.1. Το τοπικά σωρευμένο ανθρώπινο και κοινωνικό κεφάλαιο, το θεσμικό πλαίσιο οι επίσημες και ανεπίσημες σχέσεις συνεργασίας, η διαχείριση της σώρευσης, η διάδοση των ως άνω «κεφαλαίων» αποτελούν την υλική και άυλη βάση επί της οποίας η παραγωγικότητα εξελίσσεται και η ανταγωνιστικότητα δρομολογείται και στηρίζεται.

2.1.2. Η ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων απαιτεί ένα «γόνιμο», θετικό επιχειρηματικό κλίμα, νομικό πλαίσιο, διοικητική, επιστημονική και ακαδημαϊκή έρευνα, πανεπιστημιακό και τραπεζικό περιβάλλον, επικρατούσες επιχειρηματικές πρακτικές και δεοντολογικό επιχειρηματικό πνεύμα.

2.2. Το επιχειρηματικό κλίμα δεν μπορεί να είναι το αποτέλεσμα των επιχειρηματικών δράσεων. Θα είναι το αποτέλεσμα της όλης αποτελεσματικής διαδικασίας και συνεργασίας του επιχειρηματικού κόσμου, των επιστημονικών ακαδημαϊκών κύκλων, του κράτους, των σχέσεων μεταξύ των εταιριών και των εργαζομένων, του επικρατούντος πνεύματος στη λειτουργία και τη συνεργασία των τοπικών ελίτ και ηγετικών στελεχών.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II

στη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Βασικοί όροι

— *Ανθρώπινοι πόροι*

Συνήθως ο όρος «ανθρώπινοι πόροι» αφορά το μέγεθος του πληθυσμού, τις κατηγορίες ηλικίας, και το εργατικό δυναμικό.

— *Ανθρώπινο κεφάλαιο*

Ως ανθρώπινο κεφάλαιο ορίζεται η κατά κεφαλήν:

— εκπαίδευση, γνώση·

— εμπειρία, εμπειρογνωμοσύνη, ειδίκευση·

— τέχνη, δημιουργικότητα·

— ικανότητα και προθυμία ανάληψης πρωτοβουλιών·

— προθυμία και ικανότητα συνεργασίας στη διαδικασία ατομικών, ομαδικών ή ειδικών αναγκών.

Ορισμένες φορές, οι ανθρώπινοι πόροι και το κεφάλαιο στην ορολογία της ανάπτυξης περιλαμβάνουν τους δύο αυτούς ορισμούς.

— *Κοινωνικό κεφάλαιο*

Ως κοινωνικό κεφάλαιο σε μια δεδομένη κοινωνία ορίζεται:

Η ιεραρχία αξιών και αναγκών. Η εργασιακή δεοντολογία. Η κοινωνική αλληλεγγύη και οι κοινωνικοί δεσμοί, η κοινωνική ευαισθησία, η ικανότητα επίλυσης ή/και εξάλειψης των διαφορών.

Η θεσμοποίηση της συνεργασίας, του διαλόγου μεταξύ ομάδων επίλεκτων και ηγετικών στελεχών.

Να δίδει κανείς σημασία, να εκτιμά, να σέβεται και μάλιστα να είναι πρόθυμος να υπηρετήσει εθελοντικά το κοινό καλό, το κοινό συμφέρον, το κοινωνικό συμφέρον σε όλες τις αποχρώσεις: το αφανές και υλικό κεφάλαιο που χρησιμοποιείται πολλές φορές με την προαναφερόμενη έννοια. Στην περίπτωση μιας εταιρίας, υπάρχει διαφοροποίηση του νοήματος του αφανούς και άυλου κεφαλαίου … και είναι «κεφάλαιο» που αναπτύσσεται εντός και εκτός της επιχείρησης.

— *Κοινωνικός δεσμός*

Πρόκειται σαφώς για κοινωνιολογικό όρο που αφορά τους ατομικούς δεσμούς σε μια κοινωνία και τους «συλλογικούς» δεσμούς σε αυτή, τις δυνάμεις που συνδέουν τα άτομα, αλλά εκείνες οι οποίες δεν είναι νομικά δεσμευτικές ή επιβεβλημένες εκ των άνω. Μερικές φορές ο κοινωνικός δεσμός ερμηνεύεται επίσης ως ένδειξη συμμετοχής σε μια συγκεκριμένη κοινωνία.

— *Κοινωνία των πολιτών* [1]

Μια κοινωνία των πολιτών ορίζεται με τον τρόπο αυτό, σε αντίθεση προς μια μη κοινωνία των πολιτών, μια αυταρχική κοινωνία. Συνεπώς, το βασικό, το καθοριστικό χαρακτηριστικό του ενός ή του άλλου είδους κοινωνίας εξαρτάται από τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων, τη φύση του βαθμού κοινωνικής ένταξης και συμμετοχής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, την αποτελεσματικότητα της κοινωνικής συμμετοχής.

Η κοινωνία των πολιτών είναι μια κοινωνία στην οποία:

— το κράτος λειτουργεί και οι πολιτικές επηρεάζονται ή χαράσσονται ελεύθερα και αποφασιστικά, και αξιολογούνται από τις οργανωμένες ομάδες κοινωνικών συμφερόντων, την ίδια την οργανωμένη κοινωνία·

— οι κοινωνικές ομάδες συμφερόντων, ανεξάρτητα από το κράτος, συμμετέχουν ελεύθερα και δημοκρατικά στον καθορισμό, τον επανακαθορισμό και την εξυπηρέτηση των κοινών συμφερόντων, των δημόσιων συμφερόντων ή των συλλογικών συμφερόντων, και εξυπηρετούν τα ανθρώπινα δικαιώματα ή τα δικαιώματα συγκεκριμένων ομάδων, καθώς και την ανάπτυξη ενός δημοκρατικού συμμετοχικού πνεύματος και κοινωνικών διαρθρώσεων.

— *Ανάπτυξη της κοινωνίας των πολιτών*

Η ανάπτυξη της κοινωνίας των πολιτών δεν υπολογίζεται ανάλογα με τον αυξανόμενο ρυθμό των ανταγωνιζόμενων ΜΚΟ, (με δημόσιες δαπάνες) για την αύξηση της επιρροής τους και των εξαρτημένων κατηγοριών κοινωνικά αποκλεισμένων ατόμων που εξυπηρετούν.

Υπολογίζεται ανάλογα με τη φύση, το ρόλο, τη λειτουργία των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών.

Μια κοινωνία των πολιτών αναπτύσσεται σε βαθμό ώστε: οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών να προωθούν την ενδυνάμωση της κοινωνίας από οργανωτική και θεσμική άποψη και να επιτρέπουν στο μέσο πολίτη να συμμετέχει με κριτικό και ουσιαστικό τρόπο στην επίλυση των κοινωνικών προβλημάτων, στο επηρεασμό της κυβέρνησης στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, στην προώθηση της κοινωνικής ένταξης, του δημοκρατικού συμμετοχικού πνεύματος και των διαρθρώσεων. Η κοινωνία των πολιτών δεν αναπτύσσεται από την ύπαρξη ενός ισχυρού κινήματος ΜΚΟ που αποσκοπεί στην υποκατάσταση του κράτους όσον αφορά την παροχή κοινωνικής μέριμνας ή στην υποκατάσταση της κοινωνίας με την παροχή φιλανθρωπικών υπηρεσιών.

---

[1] Το 1999, η ΟΚΕ υιοθέτησε γνωμοδότηση σχετικά με το ρόλο και τη συμβολή της κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση (ΕΕ C 329 της 17.11.1999).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ III

στη γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Στατιστικές και ενημερωτικό υλικό

Table 1: EU Assistance to Balkan Countries 1991-1999 (1) **(millions of dollars)** (2)

Country	EU	European Investment Bank	EU Members	Total
Albania	842	47	733	1 622
Bosnia	2 124	0	523	2 647
Bulgaria	1 525	778	774	3 077
Croatia	365	0	1 201	1 566
Macedonia	416	62	183	661
Romania	1 867	1 169	3 161	6 197
Total	7 139	2 056	6 575 (3)	15 770

(1) Includes assistance for economic programmes, democracy, institution-building, humanitarian aid, balance-of-payments support, and infrastructure.
(2) Converted from euro figures at euro 1 000 = $ 1,03.
(3) Total aid for period 1991-1997.

Source: EU press release dated November 19, 1999.

Table 2: U.S. Assistance Funding for Balkan Countries: Economic Restructuring, Institution-Building, and Social Development Programmes, Fiscal Year 1991-1999 (1) **(millions of dollars)**

Country	Amount
Albania	217
Bosnia	958
Bulgaria	296
Croatia	99
Macedonia	109
Romania	278
Total	1 957

(1) US assistance provided through SEED Act funding. Does not include substantial humanitarian assistance provided under other programmes.

Source: U.S. State Department.

Table 3: Breakdown of U.S. Aid Commitments to Kosovo, November 1999-December 2000 (1) **(millions of dollars)**

Programme	Amount
Economic Reforms	6
Agriculture	4
Human Services Infrastructure	10
Criminal Courts	2
Administration of Justice	5
International Police	48
Police Training	20
KPC	15
Demining	4
UNMIK Budget	5
Media	4
OSCE/Elections	25
Civic Education	9
Total	157

(1) Commitments made at the aid co-ordination conference in Brussels on 17 November 1999.

Source: U.S. State Department and World Bank/European Commission webpage on Economic Reconstruction and Development in Southeast Europe (www.seerecon.org).

Table 4: Transparency International Corruption Indicators (1)

Country	1999 CPI Score (Index ranges from 1-10)	Country Rank (among 99 countries rated)
Hungary	5,2	31
Bulgaria	3,3	63
Fyrom	3,3	63
Romania	3,3	63
Croatia	2,7	74
Albania	2,3	84

(1) The Transparency International Corruption Index for 1999 has been published on 26 October 1999. CPI scores relate to perceptions of the depth of corruption as seen by business people, risk analysts, and the general public and ranges between 10 (highly clean) and 0 (highly corrupt).

Table 5: Currently Displaced Persons (Refugees and IDPs) in SEE Region

Country	Total Population (millions)	Displaced Persons (thousands)	Percentage of Total Population
Croatia	4,6	69,5	1,5
BiH	4,2	878,7	21
FRY	10,6	747,3	7
FYR Macedonia	2,0	21,9	1
Albania	3,4	3,6	Negligible
Total	23,8	1 720,9	7

Source: UNHCR, November 15,1999.

Table 6: Selected Indicators On Political Process/Accountability/Participatory Institutions

		Albania	BiH	Bulgaria	Croatia	Fyrom	Romania	FRY	Hungary
FH	Political processes	4,50	5,00	2,75	4,25	3,50	3,25	5,00	1,25
FH	Civil society	4,25	5,00	3,75	3,50	3,75	3,75	5,00	1,25
FH	Independent media	4,75	4,75	3,50	4,75	4,00	4,00	4,50	1,25
KKZ	Voice and Accountability index	– 0,01	– 0,97	0,6	– 0,32	0,09	0,41	NA	1,20

Note: Bigger numbers indicate better governance for KKZ, and worse governance for FH.

Table 7: Selected Corruption Indicators

		Albania	BiH	Bulgaria	Croatia	Fyrom	Romania	FRY	Hungary
EBRD	bribes as percent of firm revenues	NA	NA	3,50	2,10	NA	4,00	NA	3,50
EBRD	percent firms paying bribes frequently	NA	NA	23,90	17,70	NA	50,90	NA	31,3
TI	TI index (0-10)	2,30	NA	3,30	2,70	3,30	3,30	NA	5,20
KKZ	Graft index	– 0,99	– 0,35	– 0,56	– 0,46	– 0,52	– 0,46	NA	0,61
ICRG	Corruption (0-6)	2	NA	4	2	NA	3	NA	5
FH	Corruption/3	4	3	3	3	3	3	4	1

Note: Bigger numbers indicate worse governance for FH, EBRD bribery questions — bigger numbers indicate better governance TI, KKZ, and ICRG.

Table 8: Selected Legal/Judicial Indicators

		Albania	BiH	Bulgaria	Croatia	FYROM	Romania	Kosovo	Hungary
FH	Rule of law	5,25	6,00	3,75	4,75	4,50	4,25	5,00	1,75
WDR	Predictable judiciary	4,66	NA	4,61	NA	4,28	NA	NA	3,65
EBRD	Law and order index	NA	NA	1,38	1,43	NA	1,07	NA	2,34
KKZ	Rule of law index	– 0,92	– 1,11	– 0,15	0,15	– 0,26	– 0,09	NA	0,71
ICRG	Law and order (0-6)	2	NA	4	5	NA	4	NA	6

Note: Bigger numbers indicate worse governance for FH abd WDR97. Bigger numbers indicate better governance for EBRD law and order index, TI, KKZ, and ICRG.

Table 9: Summary of Social Indicators for SEE, 1997

Country	HDI score and ranking 1997 (1)	IMR (1997 unless stated)	Life expectancy at birth 1997
Albania (2)	0,699/ 100th	25,8	72,8
Bosnia and Herzegovina (3)	NA	12,7	72,3
Bulgaria	0,758/ 63rd	17,5	71,1
Croatia	0,773/ 55th	8,2	72,6
FYROM	00,749/ 73rd	15,7	73,1
FY Yugoslavia (4)	NA	14,3	72,3
Romania	0,752/ 68th	22,0	69,6

(1) HDI is composite index of three components: life expectancy at birth; educational attainment (as measured by adult literacy and enrolment rates); and real per capita GDP (in $PPP).
(2) IMR for Albania is 1996.
(3) FRY life expectancy 1996, and BIH 1995.
(4) FRY life expectancy 1996, and BIH 1995.

Source: WB ECA Social Protection Strategy (1999 draft); UNICEF Transmonee report (1999); UNDP Human Security in SEE (1999).

Πρέπει να τονιστεί ότι η κατάσταση επιδεινώθηκε σοβαρά κατά την περίοδο από το 95-96 έως το 2000.

Πλαίσιο 1: Χαρακτηριστικά της φτώχειας στη Νοτιοανατολική Ευρώπη

— **Υπάρχουν έντονες περιφερειακές αποκλίσεις στα επίπεδα φτώχειας σε όλες τις χώρες: μεταξύ των ημιορεινών/ορεινών περιοχών και των παράκτιων περιοχών της Αλβανίας: μεταξύ της Republika Srpska (RS) και της ομοσπονδίας της Βοσνίας Ερζεγοβίνης (και εντός κάθε γεωγραφικής ενότητας), καθώς επίσης και μεταξύ της Βόρειας και Νότιας Ρουμανίας. Οι διαφορές όσον αφορά την κατανάλωση εντείνονται από τη διαφορετική πρόσβαση σε ποιοτικές κοινωνικές υπηρεσίες, αυξάνοντας την πιθανότητα συνεχούς φτώχειας σε ορισμένες γεωγραφικές περιοχές.**

— **Η αγροτική φτώχεια είναι χειρότερη από την αστική σε όλες τις χώρες. Οι συντελεστές αγροτικής φτώχειας ήταν: 80 % υψηλότερη στη Ρουμανία (1944)· 2 % στη Βουλγαρία (1997)· πέντε φορές υψηλότερη στις αγροτικές περιοχές της Αλβανίας από ό,τι στις αστικές περιοχές εκτός των Τιράνων (1996)· και αισθητά υψηλότερη στην Κροατία (1998). Επίσης, το βάθος της φτώχειας (δηλ. σε ποιο βαθμό ο μέσος φτωχός βρίσκεται κάτω από το όριο της φτώχειας) και η σοβαρότητα της φτώχειας, (που λαμβάνει υπόψη την ανισότητα μεταξύ των φτωχών) είναι πολύ χειρότερες στις αγροτικές περιοχές.**

— **Το μορφωτικό επίπεδο του αρχηγού του νοικοκυριού συνδέεται στενά με τη φτώχεια, εφόσον τα πανεπιστημιακά προσόντα καθιστούν σχεδόν αδύνατη τη φτώχεια ενός νοικοκυριού, τα δε νοικοκυριά των οποίων ο αρχηγός διαθέτει εκπαίδευση υποδεέστερη της δευτεροβάθμιας έχουν υψηλότερα ποσοστά φτώχειας από το μέσο όρο. Τα άτομα με εκπαίδευση υποδεέστερη της δευτεροβάθμιας αντιπροσωπεύουν το 80 % του συνόλου των φτωχών στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, στην Αλβανία, και 40 % και πλέον των φτωχών στη Βοσνία-Ερζεγοβίνη.**

— **Τα νοικοκυριά των οποίων οι αρχηγοί είναι άνεργοι έχουν τα υψηλότερα ποσοστά φτώχειας.**

— **Παρά τα υψηλά ποσοστά φτώχειας μεταξύ των ανέργων, τα νοικοκυριά με εργαζόμενους αρχηγούς αποτελούν σημαντικό μέρος του συνόλου των φτωχών, λόγω του μεγάλου μεριδίου τους στο συνολικό πληθυσμό. Για παράδειγμα, στην Αλβανία, το 70 % περίπου των φτωχών εργάζονται. Στη Ρουμανία, το 1994, το 70 % περίπου των φτωχών ήταν είτε εργαζόμενοι είτε συνταξιούχοι.**

— **Τα μεγάλα νοικοκυριά είναι τα φτωχότερα. Στη Αλβανία, οι φτωχοί έχουν μεγάλα νοικοκυριά και κατά μέσο όρο 3, 4 παιδιά έναντι ενός μέσου όρου 1,5 παιδιών. Στην πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, ο αριθμός των παιδιών σε ένα νοικοκυριό είναι ευθέως ανάλογος με τη φτώχεια, ενώ τα νοικοκυριά με 3 ή περισσότερα παιδιά παρουσιάζουν σχεδόν διπλάσιο ποσοστό φτώχειας σε εθνικό επίπεδο και αντιστοιχούν σχεδόν στο 50 % του συνολικού αριθμού των φτωχών. Στη Βουλγαρία, τα ποσοστά φτώχειας είναι επίσης υψηλότερα για τα μεγάλα νοικοκυριά και τα παιδιά διατρέχουν μεγαλύτερο κίνδυνο φτώχειας από τους ηλικιωμένους. Η μόνη χώρα στην οποία αυτό δεν φαίνεται να συμβαίνει είναι η Κροατία, όπου οι ηλικιωμένοι, οι οποίοι ζουν σε μικρότερα του μέσου όρου νοικοκυριά, κατέχουν κυρίαρχη θέση μεταξύ των φτωχών. Τα πρώτα στοιχεία από τη Βοσνία Ερζεγοβίνη δείχνουν ότι υπάρχει στη χώρα αυτή το ίδιο πρότυπο.**

— **Οι Roma είναι πολύ φτωχοί και η φτώχεια τους έχει μόνιμο χαρακτήρα, αν και είναι δύσκολο να υπάρξει ποσοτικός προσδιορισμός λόγο των περιορισμών σε ορισμένες έρευνες που αφορούν θέματα μειονοτήτων. Τα νοικοκυριά των Roma παρουσιάζουν συνήθως διάφορα χαρακτηριστικά που έχουν σχέση με υψηλά ποσοστά φτώχειας, συμπεριλαμβανόμενων υψηλών ποσοστών γεννητικότητας, χαμηλού μορφωτικού επιπέδου (υψηλό ποσοστό αγράμματων) και υψηλών ποσοστών ανεργίας. Στη Βουλγαρία, τα ποσοστά φτώχειας των Roma είναι 85 % περίπου ή 2,5 φορές υψηλότερα από τον εθνικό μέσο όρο. Το ίδιο δείχνουν τα πορίσματα της ΕΕ, π.χ., για την Ουγγαρία.**

Πηγή: Τα συμπεράσματα αυτά βασίζονται σε μια σειρά μελετών της Παγκόσμιας Τράπεζας: Αλβανία: Εξάλειψη της φτώχειας (1996), και Αλβανία: Φτώχεια και κοινωνική ευημερίας (Rashid κ.λπ., 1999)· η φτώχεια στην Βοσνία και την Ερζεγοβίνη: η κληρονομιά του πολέμου (Bisogno, draft mimeo, WB, 1999)· Βουλγαρία: η φτώχεια κατά τη μεταβατική περίοδο (WB, 1999)· Κροατία: Μελέτη για την οικονομική τρωτότητα και την κοινωνική ευημερία, (mimeo, WB, 1999)· Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας: με επίκεντρο τους φτωχούς (δύο τόμοι, WB, 1999)· και Ρουμανία: φτώχεια και κοινωνική πολιτική (δύο τόμοι, WB, 1997).

Πλαίσιο 2: Μέτρα καταπολέμησης της διαφθοράς στην Αλβανία

Η κυβέρνηση της Αλβανίας συνέστησε μια επιτροπή καταπολέμησης της διαφθοράς με το διάταγμα αριθ. 72 της 30ής Ιανουαρίου 1998 που έχει τους εξής επίσημους στόχους: (1) να θεσπιστεί μια στρατηγική για την οργάνωση και τον προσανατολισμό του αγώνα κατά της διαφθοράς. (2) Να πραγματοποιηθεί ο αποτελεσματικός συντονισμός των δράσεων καταπολέμησης της διαφθοράς των κρατικών οργάνων και του ιδιωτικού τομέα· (3) να διασφαλιστεί η απαιτούμενη συνεργασία με τα διεθνή χρηματοπιστωτικά ιδρύματα που υποστηρίζουν τις πρωτοβουλίες καταπολέμησης της διαφθοράς που αναλαμβάνει η κυβέρνηση.

Σε συνεργασία με την Παγκόσμια Τράπεζα και την Usaid, εκπονήθηκαν ανεξάρτητες μελέτες επιχειρήσεων και νοικοκυριών, και πραγματοποιήθηκαν συνεντεύξεις με δημόσιους υπαλλήλους εκ μέρους του κέντρου οικονομικών ερευνών Αλβανίας, μιας μη κυβερνητικής οργάνωσης.

Οι μελέτες αυτές έδειξαν τα εξής:

— το 50 % και πλέον των επιχειρήσεων παραδέχονται ότι δωροδοκούν τους δημόσιους υπαλλήλους, το δε κόστος της δωροδοκίας εκ μέρους των επιχειρήσεων ανέρχεται στο 7 % περίπου του ακαθάριστου κύκλου εργασιών·

— τα περιστατικά δωροδοκίας των δημόσιων υπαλλήλων από επιχειρήσεις είναι περισσότερα στον τομέα του εμπορίου και των κατασκευών από ό,τι στον τομέα της μεταποίησης και των υπηρεσιών· τα 34 των επιχειρήσεων του εμπορικού και κατασκευαστικού τομέα παραδέχονται ότι δωροδοκούν·

— το 50 % περίπου των ιδιωτών παραδέχονται ότι χρησιμοποιούν μεθόδους δωροδοκίας από το 1991·

— οι δημόσιοι υπάλληλοι επιβεβαιώνουν ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη· τα 2/3 και πλέον των δημόσιων υπαλλήλων που ερωτήθηκαν, απάντησαν ότι η δωροδοκία είναι άκρως διαδεδομένη στην Αλβανία·

— σύμφωνα με τους δημόσιους υπαλλήλους, το 50 % και πλέον των τελωνειακών υπαλλήλων «αγοράζουν» τη θέσης τους·

— το 1/4 των ιδιωτών των οποίων ένα μέλος της οικογένειας ήταν σοβαρά άρρωστο, παραδέχονται ότι δωροδόκησε το κρατικό ιατρικό προσωπικό.

Σε μία ημερίδα εργασίας, που πραγματοποιήθηκε στις 30 Ιουνίου 1998 στα Τίρανα, αναπτύχθηκε και συζητήθηκε ανοιχτά ένα μείζον πρόγραμμα θεσμικών μεταρρυθμίσεων και μεταρρυθμίσεων πολιτικής για τη μείωση της διαφθοράς. Η εν λόγω ημερίδα εργασίας έδωσε την ευκαιρία στον Πρωθυπουργό να αναλάβει σημαντικές δεσμεύσεις όσον αφορά το πρόγραμμα. Κατά τη διάρκεια της εν λόγω ημερίδας εργασίας, συζητήθηκε εκτεταμένα ένα κυβερνητικό πρόγραμμα δράσης για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Τα αποτελέσματα και τα συμπεράσματα της συνεδρίασης αυτής αποτέλεσαν το κύριο άρθρο όλων των εφημερίδων και των τηλεοπτικών σταθμών, δίδοντας το έναυσμα για μια ζωηρή δημόσια συζήτηση.

Η επιτυχία της εν λόγω ημερίδας εργασίας ήταν απόρροια του ευρέως προγραμματισμού και των αναλυτικών εργασιών που είχαν προηγηθεί, καθώς επίσης και των ανυπέρθετων προθεσμιών που ορίστηκαν για την καταπολέμηση της διαφθοράς, βάσει των ερευνών.

Οι κυριότερες μεταρρυθμίσεις που προτάθηκαν στην ημερίδα εργασίας ήταν οι εξής:

1) Υποστήριξη της ριζικής αναδιάρθρωσης του δικαστικού κλάδου.

2) Ριζική αναδιάρθρωση των φορολογικών και τελωνειακών υπηρεσιών.

3) Διαφάνεια του προϋπολογισμού των σχολείων, των νοσοκομείων και άλλων κρατικών υπηρεσιών, διευκολύνοντας την υποβολή καταγγελιών από τους πελάτες.

4) Περαιτέρω βελτιώσεις του συστήματος δημόσιων προμηθειών, του λογιστικού ελέγχου και του επαγγελματικού πνεύματος των δημόσιων υπηρεσιών.

Για την πλαισίωση των μεταρρυθμίσεων αυτών, η κυβέρνηση δεσμεύτηκε να δημοσιεύσει τα τελευταία στοιχεία των ερευνών, να εκπονεί τακτικές έρευνες στο μέλλον και να συνεργάζεται με τις μη κυβερνητικές οργανώσεις για την εξέταση της προόδου του εγκριθέντος προγράμματος δράσης.

Γνωμοδότηση της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η οργανωμένη κοινωνία των πολιτών και η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση — Συμβολή της ΟΚΕ στην επεξεργασία της Λευκής Βίβλου»

(2001/C 193/21)

Η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε κατά τη σύνοδο ολομέλειας της 19ης Οκτωβρίου 2000 και σύμφωνα με το άρθρο 23, παράγραφος 3 του Εσωτερικού Κανονισμού να εκδώσει γνωμοδότηση για το ανωτέρω θέμα και να αναθέσει, σύμφωνα με το άρθρο 11 παράγραφος 4 και άρθρο 19 παράγραφος 1 του εσωτερικού κανονισμού, σε μια υποεπιτροπή την προετοιμασία των σχετικών εργασιών.

Η υποεπιτροπή υιοθέτησε τη γνωμοδότησή της στις 4 Απριλίου 2001 με βάση εισηγητική έκθεση της κας Sigmund και του κ. Rodríguez García-Caro.

Κατά την 381η σύνοδο ολομέλειάς της, (συνεδρίαση της 25ης Απριλίου 2001), η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε, με 84 ψήφους υπέρ, 2 κατά και 5 αποχές, την ακόλουθη γνωμοδότηση:

1. **Εισαγωγή**

1.1. Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης δρομολογήθηκε από τον Robert Schuman, πενήντα χρόνια πριν, ως πρωτοβουλία για την ειρήνη. Η πρωτοβουλία αυτή επέφερε, εντελώς φυσιολογικά, μέτρα οικονομικού κυρίως χαρακτήρα, που αργότερα συμπληρώθηκαν από την κοινωνική πτυχή. Όμως, η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση περιελάμβανε πάντοτε μια πολιτική διάσταση. Τόσο η διάσταση αυτή όσο και σε μεγαλύτερο ακόμη βαθμό οι ανάγκες προσαρμογής ενόψει της διεύρυνσης της Ένωσης, καθιστούν απαραίτητη την περαιτέρω εξέλιξη και την ενδεχόμενη εισαγωγή νέων ευρωπαϊκών δομών για τη λήψη αποφάσεων. Η Επιτροπή ανταποκρίνεται στην ανάγκη αυτή στο πλαίσιο των τεσσάρων στρατηγικών προτεραιοτήτων της για την περίοδο 2000-2005, με την επεξεργασία ενός Λευκού Βιβλίου για τη Διακυβέρνηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με βάση το Λευκό Βιβλίο, καταρτίζεται έγγραφο εργασίας [1], το οποίο πρέπει να θέσει το πλαίσιο για μια δυναμική, ανοιχτή και αμφίδρομη ανταλλαγή απόψεων.

1.1.1. Στις 28 Μαρτίου 2001, το Σώμα των Επιτρόπων εξέτασε έγγραφο σχετικά με τους «Πιθανούς πολιτικούς προσανατολισμούς της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, προπαρασκευαστικό έγγραφο για το Λευκό Βιβλίο με θέμα Για μια δημοκρατική διακυβέρνηση.»

Η ΟΚΕ διαπιστώνει ότι το έγγραφο συμβάλει στη διασαφήνιση και τον εξορθολογισμό των θεμάτων που εξετάζονται στο έγγραφο εργασίας και τα οποία συγκεκριμενοποιούνται πλέον σε τέσσερις μεγάλους προσανατολισμούς:

— η κατανόηση της έννοιας της Ευρώπης·

— η πρόκληση της συμμετοχής και της αποτελεσματικότητας·

— οι τάσεις μεταξύ αποκέντρωσης και ευρωπαϊκής ενότητας·

— η επιλεκτικότητα, η επικουρικότητα και η αναλογικότητα.

1.2. Η παρούσα γνωμοδότηση αποτελεί συμβολή της ΟΚΕ στην επεξεργασία της μελλοντικής Λευκής Βίβλου της Επιτροπής. Η ΟΚΕ έχει ήδη τονίσει ότι μία από τις μεγαλύτερες προκλήσεις για την ευρωπαϊκή διακυβέρνηση είναι η διασφάλιση της ουσιαστικής συμμετοχής της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών. Συνεπώς, επικεντρώνεται στο ζήτημα αυτό, το οποίο κατέχει κεντρική θέση τόσο στο έγγραφο εργασίας της Επιτροπής όσο και στις παρούσες συζητήσεις. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι στο παρόν στάδιο των εργασιών όπου υφίστανται βασικά και διαδικαστικά ερωτήματα, θα μπορέσει με αναλύσεις και προτάσεις στους πόλους αυτούς να συμβάλει αποδοτικότερα στην πρωτοβουλία της Επιτροπής. Η υιοθέτηση της τελικής μορφής του Λευκού Βιβλίου προβλέπεται για τον Ιούλιο 2001. Η ΟΚΕ προβλέπει να επεξεργαστεί γνωμοδότηση και για τη Λευκή Βίβλο.

1.2.1. Η ΟΚΕ είναι πεπεισμένη ότι ως εκπρόσωπος της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών [2] στο πολιτικό και θεσμικό σύστημα της Ένωσης καθώς και λόγω των εμπειριών και των εργασιών της μπορεί να συμβάλει σημαντικά στις εργασίες της Επιτροπής.

1.2.2. Η ΟΚΕ είναι πεπεισμένη ότι η αποτελεσματική εφαρμογή μιας νέας έννοιας για τον τρόπο που πρέπει να κυβερνάται και να διοικείται η Ευρώπη, χρειάζεται να συνοδεύεται από τις κατάλληλες θεσμικές μεταρρυθμίσεις. Για το λόγο αυτό, η ΟΚΕ καταβάλλει προσπάθειες στον τομέα της για να προβεί στα κατάλληλα μεταρρυθμιστικά βήματα, προκειμένου να προσαρμόσει την προσέγγισή της στις σημερινές απαιτήσεις και να την καταστήσει πιο ευέλικτη. Ο Πρόεδρος της ΟΚΕ, στην αρχή της θητείας του, επεσήμανε οκτώ κύριους στόχους της Προεδρίας του. Μια επιτροπή επεξεργάζεται επί του παρόντος τον εσωτερικό της κανονισμό, μια ομάδα ad hoc επεξεργάσθηκε μια επικοινωνιακή πολιτική και μια άλλη ομάδα ad hoc επεξεργάζεται συγκεκριμένες προτάσεις για το πώς η ΟΚΕ θα φέρει εις πέρας καλύτερα την αποστολή της να εκπροσωπεί την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

[1] SEC(2000) 1547 τελικό της 11.10.2000, σ. 7.

[2] βλ. άρθρο 257 της Συνθήκης της Νίκαιας: «Συνιστάται Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή με συμβουλευτικά καθήκοντα. Η Επιτροπή αυτή συγκροτείταιαπό αντιπροσώπους των διαφόρων συνιστωσών οικονομικής και κοινωνικής φύσεως της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, ιδίως των παραγωγών, των γεωργών, των μεταφορέων, των εργαζομένων, των εμπόρων, των βιοτεχνών, των ελευθερίων επαγγελμάτων, των καταναλωτών, και του γενικού συμφέροντος».

1.3. Πρωτοπόρος όσον αφορά τις συζητήσεις για τη μελλοντική διακυβέρνηση της 'Ενωσης, η ΟΚΕ, κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων ετών, ασχολήθηκε με ζητήματα όπως «Ο ρόλος και η συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση» (1),« Διακυβερνητική Διάσκεψη 2000 — Ρόλος της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής» (2), «Η Επιτροπή και οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης» (3), «Στρατηγικοί στόχοι 2000-2005» (4).

1.4. 'Ενα πρακτικό παράδειγμα πως η ΟΚΕ ως θεσμικός εκπρόσωπος της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών συμβάλει στην μεταρρύθμιση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης, είναι οι προτάσεις της για την «Απλοποίηση των διατάξεων για την εσωτερική αγορά» (4) καθώς και ο κώδικας δεοντολογίας της απλοποίησης.

2. Γενικές παρατηρήσεις για την έννοια της διακυβέρνησης

2.1. Παρά το γεγονός ότι ο όρος διακυβέρνηση (Governance, αμετάφραστο στο γερμανικό πρωτότυπο) καταλαμβάνει σημαντική θέση στο σύγχρονο πολιτικό λεξιλόγιο, κρίνεται χρήσιμο να δοθεί ένας σαφέστερος ορισμός. Οι Calame και Talmant δίνουν τον ακόλουθο ορισμό: «Η διακυβέρνηση είναι η ικανότητα των ανθρώπινων κοινωνιών να θεσπίζουν συστήματα εκπροσώπησης, θεσμούς, διαδικασίες, κοινωνικά σώματα, προκειμένου να εφαρμόζουν την αυτοδιαχείριση με τρόπο δυναμικό. Αυτή η ικανότητα συνείδησης (ο δυναμικός τρόπος), οργάνωσης (οι θεσμοί, τα κοινωνικά σώματα), εννοιοποίησης (τα συστήματα εκπροσώπησης), προσαρμογής σε νέες καταστάσεις αποτελούν χαρακτηριστικά των ανθρώπινων κοινωνιών» (5).

2.1.1. Στο έγγραφο εργασίας της Επιτροπής ως «Διακυβέρνηση» νοούνται «όλοι οι κανόνες, διαδικασίες και τρόποι συμπεριφοράς που σχετίζονται με τον τρόπο άσκησης των καθηκόντων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, και συγκεκριμένα με την υπευθυνότητα, την ορατότητα, τη διαφάνεια, την συνεκτικότητα, την αποδοτικότητα και την αποτελεσματικότητα».

2.1.2. Ο επίτροπος Busquin στο λόγο του στο Santander έδωσε το ακόλουθο σύντομο ορισμό: «Διακυβέρνηση σημαίνει δημόσια διοίκηση μέσω της αμφίδρομης δράσης των παραδοσιακών πολιτικών αρχών και την οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών: ιδιωτικοί φορείς, δημόσιοι οργανισμοί και πολίτες» (6).

2.2. Ο τίτλος του εγγράφου εργασίας «Η εδραίωση της δημοκρατίας στην Ευρώπη» ορίζει την πορεία και το σκοπό της πρωτοβουλίας και μόνο έμμεσα περιλαμβάνει το γεγονός ότι ο δημόσιος τομέας της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης συχνά κατηγορείται για «πλημμελή λειτουργία των δημοκρατικών θεσμών».

2.2.1. Η ΟΚΕ δεν επιθυμεί να εξετάσει στην παρούσα γνωμοδότηση το ζήτημα της «πλημμελούς λειτουργίας των δημοκρατικών θεσμών», η οποία ενδέχεται να προκύπτει από την έλλειψη ισορροπίας μεταξύ της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας σε κοινοτικό επίπεδο ή από τη δυσκολία διάρθρωσης της συμμετοχής της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στη διαμόρφωση των αποφάσεων και των πολιτικών. Το πρόβλημα αυτό θα εξετασθεί στη συνέχεια. Αντίθετα, η ΟΚΕ εμμένει στο γεγονός ότι η δημοκρατία αφορά πάντοτε μια συλλογική οντότητα η οποία εκλαμβάνεται ως τέτοια (7). Είναι όμως δυνατόν σε ευρωπαϊκό επίπεδο να γίνει λόγος για μια τέτοια συλλογική ταυτότητα; Στο εσωτερικό κάθε κράτους, μπορεί να γίνει λόγος για τον εκάστοτε εθνικό δήμο, λαό αλλά στον ευρωπαϊκό χώρο, πρόκειται μάλλον για τη συνάθροιση (ή και τη σύνθεση) πολλαπλών κριτηρίων ταυτότητας, τα οποία στο σύνολό τους βασίζονται σε κοινές αξίες (8). Σήμερα, θα μπορούσε να δημιουργηθεί μια συλλογική ευρωπαϊκή ταυτότητα και μέσω της επικοινωνίας και των κοινών εμπειριών και αναμνήσεων. Η Ευρωπαϊκή 'Ενωση δεν αποτελεί ωστόσο οργανισμό επικοινωνίας, ούτε προσφέρει κοινές αναμνήσεις αλλά απλά και μόνο ορισμένες κοινές εμπειρίες (7). Στην περίπτωση αυτή, θα μπορούσε κανείς να ομιλήσει για ένα έλλειμμα κοινής ευρωπαϊκής συνείδησης (9).

2.2.2. Η ευρωπαϊκή συνείδηση αναμένεται να ενισχυθεί όταν με την εισαγωγή του ευρώ, οι ευρωπαίοι πολίτες των 12 κρατών της ευρωζώνης, στην καθημερινή τους ζωή θα συνδεθούν μέσω ενός κοινού νομίσματος. 'Ενα πρόσθετο και εξαιρετικά σημαντικό μέσο για τη διαμόρφωση της ευρωπαϊκής ταυτότητας θα ήταν ένας δεσμευτικός ευρωπαϊκός χάρτης των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως αναφέρεται στη σχετική γνωμοδότηση της ΟΚΕ (10).

2.2.3. Η ΟΚΕ επιθυμεί να τονίσει ότι η απόσταση που χωρίζει τους ευρωπαίους πολίτες από τις Βρυξέλλες, δεν είναι μόνο θέμα μεγάλης γεωγραφικής απόστασης αλλά κυρίως πρόβλημα ποιοτικό, το οποίο πρέπει να αντιμετωπισθεί, αφενός, με συγκεκριμένες προσπάθειες ενημέρωσης και, αφετέρου, με τη δημιουργία συγκεκριμένων δυνατοτήτων συνεργασίας. Η ενημέρωση δεν πρέπει πλέον να αποτελεί μονόδρομο αλλά η επικοινωνία να διευρυνθεί και ο πολίτης να μην είναι πλέον παθητικός αποδέκτης ενημέρωσης. 'Οσο το άτομο θεωρεί ότι οι αποφάσεις που το αφορούν λαμβάνουν μακριά από αυτό και κατά τρόπο αδιαφανή, είναι κατανοητό ότι το ενδιαφέρον του συνεχώς μειώνεται και, εν μέρει μετατρέπεται σε απόρριψη. Οι πολίτες οφείλουν να διαθέτουν τη

(1) ΕΕ C 329 της 17.11.1999.
(2) ΕΕ C 117 της 26.4. 2000.
(3) ΕΕ C 268 της 19.9. 2000.
(4) ΕΕ C 14 της 16.1.2001.
(5) Pierre Calame et André Talmant, «*L'Etat au coeur, le Meccano de la gouvernance*», Desclée de Brouwer, Paris 1997, S. 19, entnommen aus dem Kommissionsdokument Cellule de prospective «Développer de nouveaux modes de gouvernance» (Working Paper 2000).
(6) Απόσπασμα από το έγγρ. SPEECH/OO/313 «Επιστήμη, τεχνολογία και κοινωνία στον 21ο αιώνα».
(7) Kielmannsegg in Jachtenfuchs/Kohler «*Europäische Integration*», Leski and Budrich 1996, S. 54.
(8) Βλ. ΕΕ C 329 της 17.11.1999 «Ο ρόλος και η συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση».
(9) «*Accroître l'efficacité et la légitimité de la gouvernance de l'Union européen*» (Cellule de Prospective — CdP (99) 750).
(10) ΕΕ C 367 της 20.12.2000, σ. 26 «*Προς ένα Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής 'Ενωσης*».

δυνατότητα ανάδρασης και συμμετοχής στην κατάλληλη μορφή. Τούτο ισχύει τόσο σε ευρωπαϊκό επίπεδο όσο και σε επίπεδο κρατών μελών. Συνοπτικά, η «εγγύτητα με τους πολίτες» πρέπει να αποτελέσει χαρακτηριστικό της ευρωπαϊκής τακτικής. Τούτο σημαίνει επίσης ότι η συνέπεια των κοινοτικών πολιτικών πρέπει να εξετάζεται συνεχώς και να καθίσταται εμφανής.

2.2.4. Στο πλαίσιο αυτό, η μέθοδος ανοιχτού συντονισμού που χρησιμοποιείται από τη Σύνοδο κορυφής της Λισαβόνας στο πλαίσιο της εφαρμογής ορισμένων κοινοτικών πολιτικών προσφέρει ενδιαφέρουσες προοπτικές ως προς την έντονη συμμετοχή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών. Για παράδειγμα, η χρήση της μεθόδου αυτής στο πλαίσιο του προγράμματος καταπολέμησης του αποκλεισμού προϋποθέτει την ενεργό συμμετοχή τόσο των διοικήσεων στα κράτη μέλη όσο και της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών και των άλλων ενδιαφερομένων φορέων, από το τοπικό έως το ευρωπαϊκό επίπεδο. Η ΟΚΕ θα παρακολουθεί στενά τη νέα μέθοδο συντονισμού, προκειμένου να διασφαλίσει ότι συνδέει ουσιαστικά την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών στους αντίστοιχους τομείς πολιτικής.

3. Προσανατολισμοί για μια μεταρρύθμιση των τρόπων ευρωπαϊκής διακυβέρνησης

3.1. Η αναζωογόνηση και η ανάπτυξη αυτής της συνείδησης αποτελεί μεγάλη πρόκληση για την Επιτροπή στο πλαίσιο της διαμόρφωσης της έννοιας της διακυβέρνησης και συνεπώς, η επιδίωξη της μεγαλύτερης εγγύτητας με τους πολίτες όσον αφορά τις δραστηριότητες και τη λήψη αποφάσεων των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων. Στην έννοια περιλαμβάνονται οι δυνατότητες λήψης των κατάλληλων και αλληλοσυμπληρούμενων μέτρων, προκειμένου να συνδεθούν και να συμβάλλουν οι πολίτες της Ευρώπης κατά τρόπο ουσιαστικό και έντονο μέσω της ενημέρωσης, της συνεργασίας και της συμμετοχής, στο έργο της κοινής οικοδόμησης, διότι αυτή η ευρωπαϊκή συνείδηση αναπτύσσεται εξαρχής από τους πολίτες. Η ΟΚΕ, ως «γέφυρα που συνδέει τους πολίτες με την Ευρώπη» είναι πάντοτε έτοιμη να διαδραματίσει κεντρικό ρόλο την εφαρμογή της έννοιας αυτής.

3.2. Δικαίως αποκαλείται η διακυβέρνηση ως μια «καλλιέργεια κυβέρνησης και διοίκησης», η οποία προϋποθέτει συναίνεση σχετικά με συγκεκριμένες έννοιες, αρχές, κανόνες και διαδικασίες. Συνεπώς, η ΟΚΕ θεωρεί χρήσιμο στο πλαίσιο της εντολής για την παρούσα γνωμοδότηση, να σχολιάσει συνοπτικά τέσσερις σημαντικές έννοιες, στις οποίες πραγματοποιούνται συνεχείς αναφορές σε σχέση με τις νέες μορφές διακυβέρνησης.

3.3. Νομιμοποίηση (νόμιμη εντολή): Η δράση που αναλαμβάνεται με νόμιμη εντολή, στο πλαίσιο μιας αποστολής που έχει ανατεθεί περιλαμβάνει πάντοτε πολλές πτυχές: την πτυχή του εντολοδότη, την πτυχή της ίδιας της αποστολής και την πτυχή του στόχου της αποστολής. Εάν η εντολή περιλαμβάνει την υιοθέτηση νομοθεσίας, τότε το εκλογικό σύστημα, με την έννοια της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, πρέπει να αποτελέσει το κατάλληλο μέσο νομιμοποίησης [1]. Ωστόσο, όπου γίνεται λόγος για επιρροή της διαδικασίας διαμόρφωσης της γνώμης μέσω εμπειρογνωμοσύνης στο πλαίσιο της εκπροσώπησης συμφερόντων, ο διορισμός αποτελεί την κατάλληλη βάση νομιμοποίησης. Τα μέλη της ΟΚΕ βάσει του διορισμού τους, της εμπειρογνωμοσύνης τους και της προέλευσής της από την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών στα κράτη μέλη, νομιμοποιούνται να ασκήσουν το δικαίωμα συμμετοχής τους στο ευρωπαϊκό σύστημα πολλών επιπέδων.

3.3.1. Το «ευρωπαϊκό δημοκρατικό πρότυπο» περιλαμβάνει πολυάριθμα αλλά όχι όλα τα χαρακτηριστικά της συμμετοχικής δημοκρατίας· τούτη έχει σχεδιαστεί ως πρότυπο συνεργασίας και αφήνει περιθώρια για τη διαμόρφωση νέων μορφών συμμετοχής αλλά διατηρεί πολλά χαρακτηριστικά της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας. Αυτό το ευρωπαϊκό πολιτικό σύστημα βασίζεται σε σχετικά νέες δομές και στο σύνολό του παρέχει ευκολότερη πρόσβαση από τα περισσότερα συστήματα των κρατών μελών. Στα πλαίσια αυτά, η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση πρέπει κατ' αρχάς να διασφαλίσει την ουσιαστική εκπροσώπηση των πολιτών μέσω συγκεκριμένων δικαιωμάτων συμμετοχής των εκπροσώπων τους και ταυτόχρονα πρέπει να βελτιώσει και να τροποποιήσει εάν χρειάζεται τη συνεργασία μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, προκειμένου να επιτρέψει μεγαλύτερη διαφάνεια αποτελεσματικότητα και υπευθυνότητα.

3.4. Συμμετοχή: σημαίνει την δυνατότητα δημιουργικής παρέμβασης στην διαδικασία διαμόρφωσης της γνώμης και λήψης αποφάσεων με βάση τις δημοκρατικές αρχές. Η ευκαιρία πρέπει να δίνεται όταν εντοπίζονται το πρόβλημα ή η ανάγκη αντιμετώπισής του. Μια βασική προϋπόθεση για συμμετοχή και βάση νομιμοποίησης για ένα δικαίωμα συμμετοχής είναι η επαρκής αντιπροσωπευτικότητα των εκπροσώπων της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών. Η ΟΚΕ έχει ήδη εξετάσει το εν λόγω ζήτημα στο παρελθόν [2] και επαναλαμβάνει την άποψή της ότι η αντιπροσωπευτικότητα πρέπει να είναι τόσο ποιοτική όσο και ποσοτική. Τούτο γίνεται κατανοητό τόσο μέσω της ικανότητας που διασφαλίζεται από την κατάλληλη οργανωτική δομή και την εμπειρογνωμοσύνη όσο και με την εποικοδομητική στάση κατά τη διαδικασία διαμόρφωσης της γνώμης και λήψης αποφάσεων.

3.4.1. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα πρέπει να ελέγχουν την αντιπροσωπευτικότητα των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών με τις οποίες διαβουλεύονται. Η Επιτροπή έχει ήδη εξετάσει το ζήτημα των κριτηρίων αντιπροσωπευτικότητας [3]. Η εμπειρία αυτή έδειξε ότι τα κριτήρια πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις διαφορές μεταξύ κρατών μελών. Προκειμένου να αναγνωρισθεί ότι μια οργάνωση δικαιούνται να συμμετέχει σε ευρωπαϊκό επίπεδο, πρέπει να πληρούνται ορισμένα κριτήρια. Η ΟΚΕ προτείνει τα ακόλουθα κριτήρια αντιπροσωπευτικότητας.

---

(1) Με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων που παραχωρούνται στους κοινωνικούς εταίρους από τα άρθρα 137 και 138 της ΣΕΚ.

(2) ΕΕ C 268 της 19.9.2000 «*Η Επιτροπή και οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης*».

(3) Ανακοίνωση της Επιτροπής «*Ένας ανοιχτός και διαρθρωμένος διάλογος μεταξύ της Επιτροπής και των ομάδων συμφερόντων*» SEC/92/2272 τελικό. ΑΝΑΚΟΙΝΩΣΗ σχετικά με τη θέση σε εφαρμογή του Πρωτοκόλλου για την κοινωνική πολιτική που υποβάλλεται από την Επιτροπή στο Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο COM(93) 600 τελικό. Μελέτη σχετικά με την αντιπροσωπευτικότητα των ευρωπαϊκών οργανισμών των κοινωνικών εταίρων Ανοικτή διαδικασία ΕΕ C 228 της 7.8.1996 σ. 24 — 25. Ανακοίνωση της Επιτροπής για την προώθηση του ρόλου των σωματείων και των ιδρυμάτων στην Ευρώπη COM(97) 241 τελικό.

Η οργάνωση οφείλει:

— να υφίσταται μόνιμα σε κοινοτικό επίπεδο·

— να διασφαλίζει στα μέλη της άμεση πρόσβαση στην εμπειρογνωμοσύνη και να προβαίνει σε ταχείες και εποικοδομητικές διαβουλεύσεις·

— να εκπροσωπεί γενικά ενδιαφέροντα που να αντιστοιχούν στα συμφέροντα της ευρωπαϊκής κοινωνίας·

— να απαρτίζεται από οργανώσεις που να αναγνωρίζονται σε εθνικό επίπεδο ως αντιπροσωπευτικές των ομάδων τους·

— να διαθέτει οργανώσεις που την εκπροσωπούν στα περισσότερα κράτη μέλη·

— να λογοδοτεί στα μέλη της·

— να διαθέτει εντολή εκπροσώπησης και να δρα σε ευρωπαϊκό επίπεδο·

— να είναι ανεξάρτητη και αυτόνομη.

3.5. Διαβούλευση: η ΟΚΕ υποστηρίζει όλες τις πρωτοβουλίες που επιτρέπουν στους ενδιαφερόμενους να εκφράσουν τις απόψεις τους στο όσο το δυνατόν πρωιμότερο στάδιο. Ωστόσο, το έγγραφο εργασίας δεν αναφέρει την εκτεταμένη πρακτική της Επιτροπής να θεσπίζει επιτροπές, ιδίως συμβουλευτικές επιτροπές και ομάδες εμπειρογνωμόνων, των οποίων ο αριθμός αυξάνει σταθερά [1].

3.5.1. Η σύσταση τέτοιων συμβουλευτικών επιτροπών και ομάδων εμπειρογνωμόνων πρέπει να εξετασθεί με βάση το στόχο που έχει θέσει η ίδια η Επιτροπή για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας, με την έννοια της θεσμικής αποτελεσματικότητας, που σημαίνει την «ικανότητα εκτέλεσης καθηκόντων με χρήση των κατάλληλων μέσων, σε κατάλληλη προθεσμία και κατάλληλη αναλογία κόστους — οφέλους» [2]. Ο στόχος αυτός καθίσταται σημαντικότερος εάν ληφθεί υπόψη ότι παρά τα ελλιπή στοιχεία, ο αριθμός αυτών των επιτροπών και ομάδων εμπειρογνωμόνων ανέρχεται σε 600 περίπου [3].

3.5.2. Η ΟΚΕ θεωρεί όσο κατανοητή μπορεί να είναι η προσφυγή σε εμπειρογνώμονες, η νομιμότητα των αποφάσεων και των επιλογών δεν βελτιώνεται, ακόμη και εάν η εν λόγω εμπειρογνωμοσύνη συμβάλει στη λήψη αποφάσεων και σε επιλογές καλύτερα θεμελιωμένες από τεχνική άποψη. Ωστόσο, η ΟΚΕ αναγνωρίζει την ανάγκη εξωτερικής εμπειρογνωμοσύνης για συγκεκριμένες δραστηριότητες της Επιτροπής αλλά επισημαίνει ότι η σημαντική «χάραξη πολιτικής» πραγματοποιείται εκτός κάθε ελέγχου και νομιμοποιημένης συμμετοχής. Συνεπώς, η ΟΚΕ προτείνει η θέσπιση περαιτέρω επιτροπών να επανεξετασθεί με βάση τις αρχές της διαφάνειας, της αποδοτικότητας και της υπευθυνότητας που εξαγγέλλει η ίδια η Επιτροπή. Με την παρούσα μορφή τους, οι επιτροπές θέτουν ένα πρόβλημα αποτελεσματικής, διαφανούς και νομιμοποιημένης διακυβέρνησης.

3.5.3. Στο έγγραφο εργασίας της, η Επιτροπή αναφέρει ότι πιο εκτεταμένες διαβουλεύσεις σε πιο πρώιμο στάδιο δεν πρέπει να καταστήσουν τη διαδικασία λήψης αποφάσεων πιο δυσχερή ή πολύπλοκη. Ωστόσο, σε άλλο σημείο του κειμένου αναφέρεται ότι θα πρέπει να πραγματοποιούνται διαβουλεύσεις, στο χαμηλότερο δυνατό επίπεδο, δηλαδή το τοπικό, ακόμη χαμηλότερο από το επίπεδο της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, δηλαδή με τον κάθε πολίτη. Αναμένεται να φανεί εάν η νέα τεχνολογία των πληροφοριών που θεωρείται ως λύση για το πρόβλημα αυτό έχει αποτελέσματα και εάν η «ηλεκτρονική δημοκρατία» μπορεί να λειτουργήσει στην πράξη.

3.6. Επικουρικότητα σημαίνει απλά ότι οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται στο καταλληλότερο επίπεδο για την επίλυση του προβλήματος. Συχνά, η επικουρικότητα εξισώνεται με την εγγύτητα με τους πολίτες. 'Ομως, οι έννοιες «επίπεδο λήψης αποφάσεων» και «εγγύτητα με τους πολίτες» οδηγούν συχνά στη λανθασμένη αντίληψη ότι η επικουρικότητα βασίζεται μόνο σε κάθετα, δηλαδή ιεραρχικά και γεωγραφικά κριτήρια. Η βασική ιδέα που εμπεριέχεται σε αυτόν τον ορισμό είναι η επίτευξη αποτελέσματος με βάση την κατανόηση των προβλημάτων. Ωστόσο, η κατανόηση των προβλημάτων δεν εξαρτάται μόνο από γεωγραφικά κριτήρια αλλά και από λειτουργικά. Κατά την επιλογή των φορέων που θα συμμετέχουν στη λήψη αποφάσεων, σημασία έχει ότι πρέπει να ληφθεί υπόψη η λειτουργική επικουρικότητα (όπως αναφέρεται στο σημείο 3.4), η οποία καθορίζεται από την ειδικευμένη εμπειρογνωμοσύνη. Η λειτουργική και η γεωγραφική επικουρικότητα είναι συμπληρωματικές και η καθεμία αποτελεί διασφάλιση για την εγγύτητα με τους πολίτες και για μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα. Η αρχή της επικουρικότητας δεν σημαίνει μόνο μια ανακατανομή της εξουσίας λήψης αποφάσεων αλλά — κυρίως — την ανακατανομή της ευθύνης μεταξύ των θεσμών και των φορέων της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών σε όλα τα επίπεδα. Η ιδέα ενός διαλογικού δικτύου που να προκύπτει από την έννοια της διακυβέρνησης ανταποκρίνεται πλήρως με τη διπλή αυτή πτυχή της επικουρικότητας.

4. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης

4.1. Η ΟΚΕ αποτελεί τόσο ένα χώρο διαλόγου όσο και τη θεσμική βάση που επιτρέπει στους εκπροσώπους των οικονομικών και κοινωνικών οργανώσεων και των οργανώσεων πολιτών από τα κράτη μέλη να αποτελέσουν αναπόσπαστο τμήμα της κοινοτικής διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Λόγω του ρόλου που της ανατίθεται από τις Συνθήκες και χάρη στην σύνθεση και την εμπειρογνωμοσύνη των μελών της, η ΟΚΕ στο εσωτερικό του κοινοτικού θεσμικού συνόλου, αποτελεί τον κατάλληλο χώρο εκπροσώπησης, ενημέρωσης και έκφρασης της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών και κατά συνέπεια μια πρόσθετη γέφυρα που ενώνει την Ευρώπη με τους πολίτες. Τούτη προστίθεται σε εκείνη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο διασφαλίζει την πολιτική εκπροσώπηση των πολιτών και σε εκείνη της Επιτροπής των Περιφερειών, η οποία εκπροσωπεί τις τοπικές και περιφερειακές αρχές.

(1) 'Ηδη από το 1987, ο Delbröck είχε χαρακτηρίσει την κατάσταση ως «υπερτροφία επιτροπών». (Wessels, «Werwaltung im Mehrebenensystem» in Jachtenfuchs/Kohler-Koch, Leske and Budrich 1996, S. 176).

(2) Roland Bieber: «*Die Demokratie und Entscheidungsfähigkeit in der EU*» in «Direkte Demokratie und EU».

(3) Wessels «*Verwaltung im Mehrebenensystem*» in Jachtenfuchs/Kohler-Koch, S. 176.

4.1.1. Κύρια αποστολή της ΟΚΕ είναι η έκδοση γνωμοδοτήσεων. Ωστόσο, η ΟΚΕ διαφοροποίησε προοδευτικά τις δραστηριότητές της προκειμένου να συμβάλει στη διασφάλιση της ουσιαστικής συμμετοχής της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στη διαμόρφωση γνώμης, στη λήψη αποφάσεων και στην προώθηση μιας Ευρώπης πιο κοντά στους πολίτες.

4.1.2. Με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Νίκαιας, η ΟΚΕ θα ενισχύσει τη θέση της ως θεσμικός εκπρόσωπος σε κοινοτικό επίπεδο των ζωτικών δυνάμεων της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών. Η Συνθήκη αυτή θα προσφέρει στην ΟΚΕ μια ακόμη ευκαιρία να διαδραματίσει πλήρως το ρόλο της ως συνδέσμου μεταξύ της Ευρώπης και της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών και ως μόνιμου και δομημένου φόρουμ διαλόγου και συνεννόησης σε κοινοτικό επίπεδο. Με τον τρόπο αυτό, η ΟΚΕ αποτελεί «απαραίτητο στοιχείο» της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης [1].

4.2. Με τη βάση αυτή, η ΟΚΕ επιβεβαιώνει την ανάγκη πιο συγκεκριμένης και ευρύτερης συμμετοχής της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στις πολιτικές διαδικασίες. Τούτο ισχύει (υπό την έννοια τόσο της γεωγραφικής όσο και της λειτουργικής πτυχής της επικουρικότητας) όχι μόνο σε διάφορα γεωγραφικά επίπεδα όπως εθνικό, περιφερειακό και τοπικό αλλά και σε διάφορους τομείς λειτουργίας της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, όπως τούτη εκπροσωπείται στην ΟΚΕ. Σχετικά, η ΟΚΕ θα εξετάσει πως τα μέλη της θα μπορέσουν να ενισχύσουν την αποδοχή της Ένωσης στα κράτη μέλη μέσω επιτόπιων δραστηριοτήτων και με τη στήριξη των οργανώσεών τους.

4.3. Οι γνωμοδοτήσεις της ΟΚΕ καταρτίζονται βάσει μιας διαδικασίας που αντικατοπτρίζει το διάλογο στο πλαίσιο της κοινωνίας των πολιτών και προσανατολίζεται στην επίτευξη συναίνεσης. Οι μέθοδοι εργασίας της ΟΚΕ δίνουν τη δυνατότητα μιας διαδικασίας από την βάση στην κορυφή όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται με τη συμμετοχή ενός συνεχώς διευρυνόμενου κύκλου ατόμων. Η ψήφιση στην Ολομέλεια αποτελεί τη σύνθεση αντικρουόμενων αρχικά απόψεων, οι οποίες βασίζονται σε διαφορετικά συμφέροντα των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών που εκπροσωπούνται στην ΟΚΕ. Στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, τα μέλη έχουν την ευκαιρία να συγκεντρώνουν περισσότερες πληροφορίες που συχνά οδηγούν σε μεταβολή των απόψεών τους μετά την ανταλλαγή απόψεων. Η προστιθέμενη αξία αυτής διαδικασίας λήψης αποφάσεων συνίσταται στο ότι κάθε μέλος της ΟΚΕ μπορεί να επιδιώξει μια συναινετική λύση σχετικά με μια θέση του και να κρίνει ως ποιο βαθμό η θέση αυτή μπορεί να εξελιχθεί. Οι γνωμοδοτήσεις της ΟΚΕ αντικατοπτρίζουν τις απόψεις της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών.

4.3.1. Για τη βελτίωση της διαφάνειας που η ίδια επιδιώκει, η ΟΚΕ θα εξετάσει εάν και πως μπορεί να εξεύρει τρόπους τεκμηρίωσης των διαφόρων αρχικών θέσεων.

4.3.2. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι ο συμβουλευτικός της ρόλος δεν περιορίζεται στην έκδοση γνωμοδοτήσεων αλλά εκτείνεται από την αναγνώριση ενός προβλήματος έως το στάδιο που προηγείται της λήψης απόφασης. Αυτή η ευρεία άποψη της συμμετοχής που συμπεριλαμβάνει την αξιολόγηση και την επίβλεψη, αφορά κυρίως συγκεκριμένα ζητήματα (π.χ. ενιαία αγορά, ευρώ, διεύρυνση).

4.3.3. Ένα παράδειγμα αυτής της συνολικής προσέγγισης είναι η πρόσφατη αξιολόγηση της νέας μεθόδου ανοιχτού συντονισμού που θεσπίσθηκε από τη σύνοδο κορυφής της Λισαβόνας [2]. Η ΟΚΕ διαπιστώνει ότι η νέα μέθοδος απαιτεί τη συνεργασία του συνόλου της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών για την εφαρμογή της στρατηγικής. Επίσης, επισημαίνει την ανάγκη συμμετοχής των υποψηφίων χωρών στη διαδικασία και ειδικότερα των εκπροσώπων της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών.

4.3.4. Η επιτυχία των δραστηριοτήτων του Παρατηρητηρίου της ενιαίας αγοράς (ΠΕΑ), που ιδρύθηκε το 1994 κατόπιν αιτήματος των κοινοτικών θεσμικών οργάνων προκειμένου να παρακολουθεί και να αξιολογεί τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς και, εάν συντρέχει λόγος να προτείνει βελτιώσεις, μαρτυρεί τη συμβολή της δράσης της ΟΚΕ στον τομέα αυτό και τη χρησιμότητα ανάπτυξης τέτοιων πρωτοβουλιών. Χάρη στο διαλογικό δίκτυο ενημέρωσης που συγκεντρώνει στοιχεία με βάση όσα αναφέρουν οι «χρήστες» της ενιαίας αγοράς (δίκτυο αποκαλούμενο PRISM — Progress Report on Initiatives in the Single Market), το ΠΕΑ είναι σε θέση όχι μόνο να εντοπίσει τους φραγμούς για την υλοποίηση της ενιαίας αγοράς αλλά και να διαδώσει τις καλές πρακτικές, να διευκολύνει την μετάδοση της ενημέρωσης και να ενθαρρύνει τις εταιρικές σχέσεις [3].

4.4. ΟΚΕ: βαρόμετρο των κοινωνικοπολιτικών εξελίξεων: ο διορισμός των μελών της ΟΚΕ από τα κράτη μέλη εγγυάται ότι συνδέονται στενά με την πραγματικότητα στη χώρα τους αφού συνεχίζουν να εργάζονται εκεί. Τούτο σημαίνει ότι είναι σε θέση να αξιολογήσουν την αποδοχή της κοινοτικής νομοθεσίας στις χώρες τους αλλά και να προωθήσουν την κατανόηση της καθώς και να εξηγήσουν στους πολίτες τη σημασία της ΕΕ για την καθημερινή ζωή τους.

4.4.1. Αυτός ο πλούτος εμπειριών της ΟΚΕ μπορεί να χρησιμεύσει στην Επιτροπή προκειμένου να διαμορφώνονται οι προτάσεις έτσι ώστε να ανταποκρίνονται στις ανάγκες των πολιτών μέσω διερευνητικών γνωμοδοτήσεων για ένα ζήτημα. Επίσης, η ΟΚΕ μπορεί να παράσχει χρήσιμες πληροφορίες όταν χρειάζεται να διαμορφωθεί η θέση της ΕΕ για ένα διεθνές ζήτημα που αφορά την ευρύτερη κοινωνία των πολιτών. Σε γενικές γραμμές, η ΟΚΕ μπορεί να χρησιμεύσει ως ένα προειδοποιητικό σύστημα για τις κοινωνικοπολιτικές (αρνητικές) εξελίξεις και ακόμη μπορεί να προτείνει σε πρώιμο στάδιο τη λήψη χρήσιμων μέτρων πριν εκδηλωθούν διάφορες διενέξεις ή πριν αυτές παγιωθούν.

4.5. Η ΟΚΕ δραστηριοποιείται ως εξής:

— γνωμοδοτήσεις κατόπιν αιτήσεως σύμφωνα με την Συνθήκη ΕΚ: οι γνωμοδοτήσεις αυτές εκδίδονται συνήθως πολύ καθυστερημένα δηλαδή σε ένα χρονικό σημείο όπου η Επιτροπή έχει ήδη διαβουλευθεί με ομάδες συμφερόντων και έχει ολοκληρώσει την αρχική διαδικασία διαμόρφωσης γνώμης. Υπάρχει σχέση αιτίας και αποτελέσματος μεταξύ της

(1) Βλ. Χαιρετιστήριο λόγο του Προέδρου στις 29.11.2001.

(2) ΕΕ C 139 της 11.5.2001: «*Ενδιάμεση επισκόπηση των τριών διαδικασιών στις οποίες στηρίζεται η ευρωπαϊκή στρατηγική για την απασχόληση*».

(3) Πρωτοβουλία PRISM — (Progress Report on Initiatives in the Single Market) του Παρατηρητηρίου της ενιαίας αγοράς (www.esc.eu.int/omu_smo/prism).

χρονικής στιγμής που υποβάλλεται η αίτηση γνωμοδότησης και της αποτελεσματικότητας του έργου της ΟΚΕ. 'Οσο νωρίτερα διαβουλεύεται η ΟΚΕ με την Επιτροπή, τόσο πιο αποτελεσματική θα είναι η εργασία της. Σε κανονικές περιπτώσεις, θα πρέπει η Επιτροπή να διαβουλεύεται με την ΟΚΕ τη στιγμή που θα εντοπισθεί η ανάγκη για την ανάληψη δράσης ή την κατάρτιση νομοθεσίας. Τότε, η ΟΚΕ θα μπορεί να συμβάλλει ουσιαστικά στην ανάλυση του προβλήματος υποβάλλοντας τις προτάσεις της για την επίλυσή του και προσφέροντας στην Επιτροπή το καλύτερο δυνατό όφελος για το έργο της. Ωστόσο, θα πρέπει να πραγματοποιείται εκ νέου διαβούλευση σε μεταγενέστερο στάδιο της διαδικασίας λήψης απόφασης, π.χ. όταν εξετάζονται νέες θέσεις και χρειάζεται πρόσθετη εμπειρογνωμοσύνη στο πλαίσιο της διαδικασίας συναπόφασης.

— διερευνητικές γνωμοδοτήσεις: η ΟΚΕ προβαίνει σε εμπεριστατωμένη ανάλυση για λογαριασμό ενός άλλου οργάνου και διατυπώνει σχετικές προτάσεις. Πρόσφατα, η Επιτροπή συμφώνησε με την πρόταση της ΟΚΕ για διαβούλευση σε πρώιμο στάδιο σε δύο περιπτώσεις. Πρόκειται για τις ακόλουθες γνωμοδοτήσεις: «Ανθρώπινα δικαιώματα στο χώρο εργασίας» (1) και «Προς μια κοινοτική στρατηγική για υγεία και ασφάλεια στο χώρο εργασίας».

— γνωμοδοτήσεις πρωτοβουλίας: δίνουν τη δυνατότητα στην ΟΚΕ — χωρίς να έχει υποβληθεί αίτηση γνωμοδότησης — να εξετάσει άμεσα ορισμένα θέματα, να εκφράσει τη άποψή της για ζητήματα γενικού ενδιαφέροντος και να κάνει γνωστή τη θέση της σχετικά με σημαντικά ζητήματα τόσο ως προς το περιεχόμενο όσο και από πολιτική άποψη.

4.5.1. Η ΟΚΕ διευρύνει ολοένα και περισσότερο τον κύκλο εκείνων που συμμετέχουν στις εργασίες της πέραν των μελών της, γεγονός που συμβάλει στην αξιοποίησή της ως χώρου διαλόγου και διαβούλευσης.

— δημόσιες εκδηλώσεις: με την διοργάνωση δημόσιων εκδηλώσεων, η ΟΚΕ συμβάλλει στη δημιουργία ενός δημόσιου φόρουμ στην Ευρώπη, προκειμένου να συζητήσει τόσο θεμελιώδη ευρωπαϊκά ζητήματα με ένα ευρύ φάσμα της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών (βλ. «Πρώτη ευρωπαϊκή διάσκεψη της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών») όσο και να εξετάσει εξειδικευμένα ζητήματα (βλ. π.χ. ετήσια ευρωπαϊκή ημέρα καταναλωτή στις 15 Μαρτίου)·

— ακροάσεις: πρόκειται πλέον ένα μέσο που χρησιμοποιεί συχνά η ΟΚΕ κατά την επεξεργασία γνωμοδοτήσεων προκειμένου να επιτρέψει σε όσο το δυνατόν ευρύτερο φάσμα της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών να συμμετάσχει (όχι μόνο στις Βρυξέλλες αλλά και στα κράτη μέλη) έτσι ώστε στο έργο της να λαμβάνεται υπόψη και η γνώμη κάθε οργάνωσης της κοινωνίας των πολιτών, η οποία δεν εκπροσωπείται μέσω των μελών της.

4.6. ΟΚΕ και οι εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ: Μία από τις προτεραιότητες της ΟΚΕ είναι η προώθηση της ανάπτυξης ενός πολυφωνικού, συμμετοχικού δημοκρατικού προτύπου στις υποψήφιες χώρες και σε άλλες γεωγραφικές ζώνες με τις οποίες η ΕΕ διατηρεί επίσημες σχέσεις καθώς και η θέσπιση κατάλληλων μηχανισμών για την διαβούλευση με την κοινωνία των πολιτών στις εν λόγω χώρες και γεωγραφικές ζώνες (2).

4.6.1. Στο πλαίσιο της διεύρυνσης, η ΟΚΕ θεωρεί ότι δεν επαρκεί οι υποψήφιες χώρες να υιοθετήσουν την κοινοτική νομοθεσία (το «κοινοτικό κεκτημένο») αλλά είναι επίσης σημαντικό να δημιουργήσουν δομές που να καθιστούν δυνατή την εφαρμογή και τον έλεγχό της (το «κοινωνικό κεκτημένο»).

— Η ΟΚΕ υποστηρίζει την διαδικασία «δημιουργίας θεσμών» στις υποψήφιες χώρες μέσω διμερών μικτών συμβουλευτικών επιτροπών (3) και καταβάλλει προσπάθειες για τη σύσταση δομών της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών αντίστοιχων με εκείνων των κρατών μελών.

— Η ΟΚΕ συνδέει προοδευτικά στις εργασίες της την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών από τις υποψήφιες χώρες.

4.7. ΟΚΕ: Σημείο συνάντησης της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών. Στην «Πρώτη ευρωπαϊκή διάσκεψη της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών» που διοργάνωσε τον Οκτώβριο 1999, η ΟΚΕ εξέτασε τις διάφορες δυνατότητες που δίνονται ώστε κάθε τμήμα της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών που επί του παρόντος δεν εκπροσωπείται σε αυτή, να μπορέσει να συμμετάσχει στην επικοινωνιακή διαδικασία. Οι πρώτες προτάσεις υιοθετήθηκαν με τη γνωμοδότησή της «Η Επιτροπή και οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης» (4).

4.8. Η ΟΚΕ, σε πολλές γνωμοδοτήσεις και δηλώσεις της, προσπάθησε να εξηγήσει ότι δεν αποτελεί το φόρουμ όπου λαμβάνει χώρα ο κοινωνικός διάλογος. Ο κοινωνικός διάλογος διαθέτει τη δική του σαφή νομική βάση σύμφωνα με τη Συνθήκη (5) και αποτελεί μια ειδική και υψηλών προσόντων μορφή διακυβέρνησης που βασίζεται στις ιδιαίτερες αρμοδιότητες των κοινωνικών εταίρων (ιδίως η ικανότητα να συνάπτουν δεσμευτικές συμφωνίες) και στους συγκεκριμένους στόχους του. Ακόμη, έχει αρχίσει να αναπτύσσεται μια πρώιμη μορφή δημόσιου διαλόγου λόγω της ισχυρότερης συμμετοχής της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι ο διάλογος αυτός πρέπει να δομηθεί. Ο διάλογος της κοινωνίας των πολιτών αποτελεί μια ακόμη μορφή έκφρασης της διακυβέρνησης της οποίας οι στόχοι, οι δομές, οι διαδικασίες και τα κριτήρια συμμετοχής πρέπει να εξετασθούν και να προσδιορισθούν καλύτερα κατά τη γνώμη της ΟΚΕ. Μια αρχική ανάλυση με προτάσεις ορισμών υπάρχει στην γνωμοδότησή της με θέμα «Η Επιτροπή και οι μη κυβερνητικοί οργανισμοί: οικοδόμηση ισχυρότερης εταιρικής σχέσης» (4). Κατά την ΟΚΕ, ο διάλογος με τους πολίτες θα πρέπει να έχει τα ακόλουθα βασικά χαρακτηριστικά:

(1) Αναμένεται να υιοθετηθεί τον Ιούλιο 2001.

(2) Βλ. συνάντηση με εκπροσώπους της κοινωνίας των πολιτών ΕΕ/Λατινική Αμερική/Καραϊβική (Ιούνιος 1999) και Στρογγυλή τράπεζα της κοινωνίας των πολιτών ΕΕ/Ινδία (Ιανουάριος 2001).

(3) Τέτοιες επιτροπές υφίστανται ήδη για την Πολωνία, την Ουγγαρία, την Βουλγαρία, τη Ρουμανία και σύντομα θα συσταθεί και για την Σλοβακία.

(4) ΕΕ C 268 της 19.9. 2000.

(5) 'Αρθρα 137 και 138 της ΣΕΚ.

— κατά κανόνα, όλοι οι φορείς της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών (άρα και οι κοινωνικοί εταίροι) συμμετέχουν στο διάλογο με τους πολίτες·

— ο διάλογος με τους πολίτες δεν υποκαθιστά και δεν ανταγωνίζεται τον κοινωνικό διάλογο αλλά τον συμπληρώνει·

— ο διάλογος με τους πολίτες μπορεί να πραγματοποιηθεί αποκλειστικά μεταξύ των εκπροσώπων της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών ή μεταξύ αυτών και ενός θεσμικού ή μη κοινοτικού οργάνου. Ο διάλογος αυτός μπορεί να αφορά θέματα είτε οριζόντιου είτε κάθετου χαρακτήρα, δηλαδή μπορεί να είναι είτε γενικός είτε ειδικός·

— ο διάλογος με τους πολίτες πρέπει να διαθέτει τις δομές που απαιτούνται για τη διενέργειά του· το πεδίο αρμοδιότητάς του επικεντρώνεται σε οικονομικά και κοινωνικά θέματα, με εξαίρεση τα θέματα που άπτονται του κοινωνικού διαλόγου [1]· επίσης, οι αρμοδιότητές του επεκτείνονται και στο περιβάλλον, στην κατανάλωση, στην ανάπτυξη, στα ανθρώπινα δικαιώματα, στον πολιτισμό, καθώς και σε όποιο άλλο θέμα είναι σημαντικό για την κοινωνία των πολιτών σε όλες τις οργανωτικές μορφές της [2]·

— οι συμμετέχοντες στο διάλογο με τους πολίτες οφείλουν επίσης να καταστήσουν γνωστές τις οργανωτικές διαρθρώσεις και τις μορφές επικοινωνίας της κοινωνίας των πολιτών σε κράτη εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης και, κυρίως, στις υποψήφιες προς ένταξη χώρες. Οι χώρες αυτές πρέπει, επίσης, να ενισχυθούν για την υλοποίηση και προαγωγή ανάλογων διαρθρώσεων.

Η ΟΚΕ έχει ήδη πραγματοποιήσει τη βασική εργασία για τον ορισμό της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών που συμμετέχουν στον διάλογο της κοινωνίας των πολιτών [3].

4.8.1. Ο διάλογος της κοινωνίας των πολιτών θα μπορούσε να αποτελέσει το κεντρικό μέσο συμμετοχής στο ευρωπαϊκό δημοκρατικό πρότυπο. Ο διάλογος της κοινωνίας των πολιτών βασίζεται στο πρότυπο των διαβουλεύσεων στο πλαίσιο της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, μια διαδικασία που επιτρέπει την συμπερίληψη κανονιστικών περιεχομένου. Ωστόσο, είναι ουσιαστικό να επιβεβαιωθεί ότι η διαβούλευση και η συμμετοχή αποτελούν δύο διαφορετικούς μηχανισμούς συνέργιας και υπόκεινται σε διαφορετικούς όρους.

4.9. Ετήσια διάσκεψη: η ΟΚΕ υποστηρίζει το Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 10ης Δεκεμβρίου 1996 [4] το οποίο αναφέρει τα εξής: «προτείνει προς τούτο να προβλεφθεί από τη Συνθήκη η ετήσια διεξαγωγή διάσκεψης στο πλαίσιο μιας συνόδου ολομελείας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου· μετά την ακρόαση των εκπροσώπων της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής και της Επιτροπής των Περιφερειών, η διάσκεψη αυτή θα συνοψίζει τις προτάσεις και θα τις παρουσιάζει κατά τη διάρκεια κοινής συζήτησης με τους εκπροσώπους του Συμβουλίου και της Επιτροπής». Η ρεαλιστική αυτή προσέγγιση της διοργανικής συνεργασίας θα πρέπει να επεκταθεί και σε άλλους τομείς.

4.10. Το μέλλον της Ευρώπης: Η Ομάδα για τη Διακυβέρνηση της Επιτροπής άρχισε τις εργασίες της το περασμένο καλοκαίρι και, κατά συνέπεια, βασιζόταν στην πρακτική και νομική κατάσταση που επικρατούσε πριν από τη σύνοδο της Νίκαιας. Από τα αποτελέσματα της συνόδου της Νίκαιας προέκυψε η ανάγκη για νέες συζητήσεις, οι οποίες παράλληλα με τα τεχνικά ζητήματα θα πρέπει να εξετάσουν και την απόφαση εισαγωγής νέων δομών λήψης αποφάσεων πριν από την Διακυβερνητική Διάσκεψη που έχει προγραμματισθεί για το 2004. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι τούτο δεν μεταβάλλει τον επίκαιρο χαρακτήρα του ζητήματος αλλά αντίθετα, η έννοια της διακυβέρνησης κατά την Επιτροπή απαιτεί σημαντική προπαρασκευή και διευκρινίσεις για τις μελλοντικές συζητήσεις σχετικά με το μέλλον της Ευρώπης.

4.10.1. Ήδη διαφαίνεται συναίνεση, αφενός, ότι χρειάζονται καλύτερα μέσα για την προπαρασκευή της προσεχούς Διακυβερνητικής Διάσκεψης και, αφετέρου, ότι η απαρίθμηση των ζητημάτων που περιλαμβάνονται στη Δήλωση για το μέλλον της Ένωσης δεν είναι εξαντλητική. Επί του παρόντος, η Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έχουν εκφράσει την προτίμησή τους για τη θέσπιση μιας δομής ανάλογης με εκείνη για την επεξεργασία του Χάρτη των ευρωπαϊκών θεμελιωδών δικαιωμάτων.

4.10.2. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι η οργανωμένη κοινωνία των πολιτών πρέπει να συνδεθεί πλήρως με το σύνολο της προπαρασκευαστικής διαδικασίας για την Διακυβερνητική Διάσκεψη και ότι η συμμετοχή της δεν πρέπει να περιοριστεί στην δημόσια συζήτηση, η οποία σύμφωνα με τη Δήλωση σχετικά με το μέλλον της Ένωσης που επισυνάπτεται στην Συνθήκη της Νίκαιας, αναμένεται να πραγματοποιηθεί έως το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Laeken. Αν και είχε το δικαίωμα να εκφράσει τη γνώμη της για το έργο της Διάσκεψης για την κατάρτιση ενός χάρτη ευρωπαϊκών θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ, ωστόσο η ΟΚΕ θεωρεί ότι θα είναι πολύ πιο αποτελεσματική εάν λειτουργήσει ως σύνδεσμος μεταξύ του θεσμικού διαλόγου και των εκτεταμένων δημόσιων συζητήσεων, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της, εφόσον συνδεθεί με τη δομή που θα θεσπισθεί τελικά.

5. Αξιοποίηση του ρόλου της ΟΚΕ στο πλαίσιο της νέας ευρωπαϊκής διακυβέρνησης

5.1. Κάθε όργανο διαδραματίζει συγκεκριμένο ρόλο προκειμένου οι ευρωπαίοι πολίτες, μέσω των οργανώσεων που τους εκπροσωπούν, να μπορούν να συμμετέχουν ουσιαστικά στο ευρωπαϊκό σχέδιο και να επηρεάζουν την εξέλιξή του. Η ΟΚΕ έχει αναγνωρίσει την ανάγκη που την υποχρεώνει, όπως και τα άλλα όργανα, να προσαρμοστούν στις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η Ευρωπαϊκή Ένωση. Ωστόσο και σύμφωνα με όσα προαναφέρθηκαν, τούτο σημαίνει ότι πρέπει να δημιουργηθούν νέες συνέργιες μεταξύ της ΟΚΕ και των άλλων οργάνων με σκοπό τη βελτίωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης.

5.2. Στο λόγο του, στη σύνοδο ολομέλειας της 20ής Οκτωβρίου 1999, ο Πρόεδρος Prodi αναγνώρισε την ανάγκη μιας «νέας εταιρικής σχέσης» Επιτροπής και ΟΚΕ. Η νέα αυτή εταιρική σχέση πρέπει να λάβει συγκεκριμένη μορφή στο πλαίσιο της συμφωνίας συνεργασίας που επί του παρόντος αποτελεί αντικείμενο διαπραγματεύσεων μεταξύ ΟΚΕ και Επιτροπής.

---

(1) Δηλαδή τα θέματα που έχουν σχέση με την κοινωνική διαπραγμάτευση βάσει του άρθρου 137 της Συνθήκης.

(2) Μια οργανωτική μορφή του κοινωνικού διαλόγου θα μπορούσε να είναι π.χ. η συμμετοχή της ΟΚΕ στις άτυπες συνεδριάσεις του Συμβουλίου που αφορούν σχετικούς τομείς.

(3) ΕΕ C 329 της 17.11.1999: «*Ο ρόλος και η συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση*».

(4) «Ψήφισμα σχετικά με τη συμμετοχή των πολιτών και των κοινωνικών παραγόντων στο θεσμικό σύστημα της ΕΕ», βλ. παρ. 4 του εγγρ. A4-0338/96.

5.3. Η συμφωνία αυτή θα οδηγήσει στη θέσπιση ενός ανανεωμένου πλαισίου συνεργασίας και αναμένεται να συμβάλλει στην ανάπτυξη νέων μορφών εταιρικής σχέσης και να επισημοποιήσει τις ήδη υπάρχουσες [1].

5.4. Η ΟΚΕ προτείνει να συναφθούν παρόμοιες συμφωνίες με το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο διότι μόνον έτσι θα είναι σε θέση να διαδραματίσει το ρόλο της στη νέα ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, τόσο στο πλαίσιο των συμβουλευτικών της αρμοδιοτήτων, όσο και ως χώρος διαλόγου, συναίνεσης και ως σύνδεσμος με την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών.

5.5. Στο πλαίσιο αυτό, η ΟΚΕ καλεί με εμμονή την Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να λάβουν υπόψη τις κάτωθι προτάσεις και προσανατολισμούς:

1) Αίτηση γνωμοδότησης προς την ΟΚΕ στο πρωιμότερο δυνατό στάδιο: η ΟΚΕ έχει επισημάνει ότι η διαβούλευση σε πρώιμο στάδιο βελτιώνει την αξία της συμβολής της. Συνεπώς, καλεί την Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο να ζητούν περισσότερες διερευνητικές γνωμοδοτήσεις, οι οποίες δεν πρέπει να περιορίζονται στα μελλοντικά νομοθετικά μέτρα αλλά να προηγούνται εγγράφων όπως τα πράσινα βιβλία.

2) Αποτελεσματικότητα του συμβουλευτικού ρόλου της ΟΚΕ: προκειμένου να καταστεί όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματική, δεν πρέπει μόνο να ζητείται η γνώμη της ΟΚΕ στο πρωιμότερο δυνατό στάδιο αλλά να συνδεθεί και η ίδια στο σύνολο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων. Ακόμη, όχι μόνο χρειάζεται να επιβλέπει ποιες προτάσεις της υιοθετήθηκαν αλλά αναμένει ότι στο μέλλον η Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο θα αιτιολογούν την αδυναμία τους να εφαρμόσουν τις προτάσεις της.

3) Συμβολή στη δημιουργία συγκεκριμένων προϋποθέσεων για τη συνεργασία των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών: η ΟΚΕ, με τη βοήθεια των άλλων θεσμικών οργάνων και της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, προσφέρεται να καταρτίσει κατάλογο κριτηρίων ως προς την αντιπροσωπευτικότητα, τα οποία θα χρησιμεύσουν ως προϋπόθεση μιας τέτοιας συνεργασίας. Ακόμη, είναι διατεθειμένη να αναλάβει καθήκοντα εποπτείας.

4) Συμβολή στην ανάπτυξη του διαλόγου των πολιτών: η ΟΚΕ, με τη βοήθεια των άλλων μερών που συμμετέχουν στο διάλογο των πολιτών και με βάση τις πραγματοποιηθείσες εργασίες, είναι πρόθυμη να προσδιορίσει ακριβέστερα το διάλογο, τις δομές, τους στόχους και τις διαδικασίες. Παράλληλα, η ΟΚΕ μπορεί να παράσχει την ώθηση για μια πιο πρακτική προσέγγιση του διαλόγου των πολιτών.

5) Ετήσια διάσκεψη: ακολουθώντας την πρωτοβουλία Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όλα τα κοινοτικά όργανα θα πρέπει να διοργανώνουν ετήσιες διασκέψεις για συγκεκριμένα ζητήματα.

6) Ρόλος της ΟΚΕ στη συζήτηση για το μέλλον της Ευρώπης: η ΟΚΕ προσδίδει ιδιαίτερη σημασία στη συμμετοχή της σε πρώιμο στάδιο στις συζητήσεις για τη δομή της μελλοντικής διαδικασίας για τη λήψη αποφάσεων, έτσι ώστε να μπορεί να διαδραματίσει το ρόλο του θεσμικού συνδέσμου μεταξύ του διοργανικού διαλόγου και της εκτεταμένης δημόσιας συζήτησης για το μέλλον της Ευρώπης. Ακόμη, προτίθεται να συμπεριλάβει και τους παράγοντες της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών από τις υποψήφιες χώρες στις συζητήσεις για το μέλλον της Ευρώπης.

6. **Προσαρμογή στην πρόκληση της νέας διακυβέρνησης**

6.1. Συνοπτικά, η ΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για την επιβεβαίωση της πρόθεσης της Επιτροπής να καταστήσει πιο διαφανείς, πιο προβλέψιμες και πιο δομημένες, τις διαδικασίες συμμετοχής της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην λήψη αποφάσεων στο νομοθετικό και εκτελεστικό τομέα.
Για την επίτευξη του εν λόγω στόχου, η Επιτροπή εξετάζει επί του παρόντος τις ακόλουθες επιλογές:

— να επικεντρωθεί στην ενίσχυση του συμβουλευτικού ρόλου της ΟΚΕ και, εάν χρειάζεται, να θεσπίσει πρόσθετες κατευθυντήριες γραμμές για να προωθηθεί η ανάπτυξη των δομών της ευρωπαϊκής κοινωνίας των πολιτών·

— να παραχωρήσει στους κοινωνικούς και οικονομικούς κύκλους σημαντικό ρόλο στην κατάρτιση των ρυθμίσεων (π.χ. με την ανάπτυξη νέων μορφών αυτορύθμισης ή από κοινού ρύθμισης στο πλαίσιο του υφιστάμενου ρυθμιστικού συστήματος).

Με βάση τις κατευθυντήριες γραμμές και τις προτάσεις που διατυπώνονται στην παρούσα γνωμοδότηση, η ΟΚΕ στηρίζει μια τέτοια προσέγγιση και εκφράζει την εμπιστοσύνη της ότι η Επιτροπή θα τις λάβει υπόψη της και θα τις εφαρμόσει κατά την επεξεργασία του Λευκού Βιβλίου.

6.2. Τέλος, η ΟΚΕ επαναλαμβάνει την ετοιμότητά της να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις που θέτει η έννοια της νέας διακυβέρνησης και να συμβάλει στην θεσμική μεταρρύθμιση. Το Προεδρείο της αποφάσισε στις 19 Δεκεμβρίου 2000 να προβλέψει επιχειρησιακά μέτρα που θα βοηθήσουν ακόμη καλύτερα την ΟΚΕ να διαδραματίσει το ρόλο της ως όργανο και θεσμικός σύνδεσμος με την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών στο εσωτερικό όσο και από κοινού τόσο με τις ενδιαφερόμενες οργανώσεις όσο και τα κοινοτικά θεσμικά όργανα. Στο πλαίσιο αυτό, ο Πρόεδρος της

[1] Το πλέον πρόσφατο παράδειγμα είναι η ακρόαση της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών που διοργανώνει η ΟΚΕ κατόπιν αιτήματος της Επιτροπής και σε συνεργασία με αυτήν, στις 26 και 27 Απριλίου 2001, στην οποία θα εξετασθεί το ζήτημα της βιώσιμης ανάπτυξης.

ΟΚΕ ανέφερε στις 29 Νοεμβρίου 2000 ότι η ΟΚΕ χρειάζεται μια «επιχειρησιακή ταυτότητα» (1).

Η ΟΚΕ θεωρεί ότι πρέπει να χαραχθεί μεσοπρόθεσμη στρατηγική σε συνεργασία με τα θεσμικά όργανα και τις ευρωπαϊκές αρχές εκπροσώπησης της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών.
Η ΟΚΕ είναι πεπεισμένη ότι οι ακόλουθες συγκεκριμένες πρωτοβουλίες θα επιταχύνουν τις εξελίξεις που επιθυμούν όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη:

1. «Φόρουμ της κοινωνίας των πολιτών»: με τον τίτλο αυτό χαρακτηρίζει η ΟΚΕ το πλαίσιο που θεσπίζει για την παροχή συνεχούς στήριξης στον ανοιχτό διάλογο και τις ανταλλαγές απόψεων και εμπειρίας μεταξύ των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, είτε εκπροσωπούνται στην ΟΚΕ, είτε όχι. Η ΟΚΕ επιθυμεί να αποστέλλουν τακτικά τα ευρωπαϊκά όργανα τους εκπροσώπους τους στις συνεδριάσεις αυτές.

2. Διερευνητικές γνωμοδοτήσεις: ήδη αποτελούν για την Επιτροπή ένα ουσιαστικό μέσο αποκέντρωσης. Οι αναλύσεις της ΟΚΕ για διάφορα ζητήματα με προορισμό την Επιτροπή μπορούν να αντικαταστήσουν τα Πράσινα Βιβλία και να ελαφρύνουν ουσιαστικά το φόρτο εργασίας της Επιτροπής.

3. Ακροάσεις: η εμπειρία έχει δείξει ότι οι ακροάσεις βελτιώνουν την εμπειρογνωμοσύνη της ΟΚΕ και αποτελούν ένα κατάλληλο μέσο για να βελτιωθεί η ανταπόκριση με μεγαλύτερη εγγύτητα. Συνεπώς, η ΟΚΕ θα συνεχίσει να αναπτύσσει την προσέγγιση αυτή και θα οργανώνει ακροάσεις στα κράτη μέλη όποτε τούτο είναι δυνατόν.

4. Ενίσχυση της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στα κράτη μέλη: η ΟΚΕ επιθυμεί επίσης να προωθήσει την περαιτέρω ανάπτυξη των δομών του κοινωνικού διαλόγου και του διαλόγου των πολιτών στα κράτη μέλη, όπου τούτο χρειάζεται, με την ενίσχυση της συνεργασίας της με τα υφιστάμενα Οικονομικά και Κοινωνικά Συμβούλια και συναφείς οργανισμούς. Η ΟΚΕ συνιστά και υποστηρίζει τη σύσταση συμβουλευτικών οργάνων που θα εκπροσωπούν την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών σε όσα κράτη μέλη δεν έχουν συσταθεί ακόμη τέτοιου είδους όργανα.

5. Μέτρα στο πλαίσιο της διεύρυνσης: η ΟΚΕ στηρίζει τις υποψήφιες χώρες όχι μόνο αναπτύσσοντας τους μηχανισμούς διαβούλευσης βάσει του κοινοτικού προτύπου (2) αλλά και με την αύξηση της συμμετοχής των υφιστάμενων οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στις συζητήσεις της ή στην ενημερωτική στρατηγική της. Στο πλαίσιο αυτό, η ΟΚΕ θα επιδιώξει επίσης να συστήσει περισσότερες Μικτές Συμβουλευτικές Επιτροπές.

6. Διάλογος με την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών σε άλλες γεωγραφικές ζώνες με τις οποίες η ΕΕ διατηρεί σχέσεις: η ΟΚΕ θα εντείνει επίσης ή όπου χρειάζεται θα δημιουργήσει (κατόπιν εντολής της Επιτροπής) τέτοιες επαφές (3).

7. Ρόλος και συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στο διάλογο για το μέλλον της Ευρώπης: κατά την άποψη της ΟΚΕ, είναι σαφές ότι η «καλή διακυβέρνηση» πρέπει να αποτελεί τον κοινό παρανομαστή όλων των προσπαθειών στο πλαίσιο της «μετά τη Νίκαια διαδικασίας» και προτίθεται να εξετάσει το ζήτημα αυτό σε χωριστή γνωμοδότηση.

Οι ανωτέρω συγκεκριμένες προτάσεις αποτελούν παραδείγματα και η απαρίθμησή τους δεν είναι εξαντλητική. Αποτελούν ένα πρώτο βήμα προς την ενίσχυση του ρόλου της ΟΚΕ στο πλαίσιο της έννοιας της διακυβέρνησης. Η ΟΚΕ θεωρεί ότι η μακροπρόθεσμη επιτυχία της διακυβέρνησης εξαρτάται από μια μεσοπρόθεσμη συναίνεση για ορισμένες καίριες έννοιες και διαδικασίες π.χ. σε σχέση με τον διάλογο των πολιτών (συμμετέχοντες, στόχοι, διαδικασία) ή τη συνεχή εξέλιξη της ευρωπαϊκής κοινωνίας των πολιτών. Προς τούτο, είναι απαραίτητο να αναπτυχθούν με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη τα κριτήρια, οι κανόνες της διαδικασίας και η παρακολούθηση. Η ΟΚΕ είναι πρόθυμη να συμβάλλει ενεργά και να αναλάβει συγκεκριμένες αποστολές στον τομέα αυτό.

(1) Η ιδιαίτερη σημασία αυτού του μέτρου κατέστη σαφής στην εναρκτήρια ομιλία του Προέδρου στις 29 Νοεμβρίου 2000: «Η ΟΚΕ οφείλει στο άμεσο μέλλον και με την στήριξη όλων των ενδιαφερομένων, να δώσει ώθηση στην διαδικασία ενίσχυσης της εσωτερικής συνειδητοποίησης του ιδιαίτερου ρόλου της. Η διαδικασία αυτή πρέπει να συνοδευτεί από την αντίστοιχη διαδικασία εξωτερικής προώθησης του ιδιαίτερου αυτού χαρακτήρα, προκειμένου να είμαστε σύντομα σε θέση να συνάψουμε καίρια συμφωνία με την Επιτροπή για το ρόλο της ΟΚΕ, το λόγο ύπαρξής της και το σκοπό των δραστηριοτήτων της σε μια περίοδο ταχέων μεταβολών και λαμβανομένων υπόψη των πολλών νέων καθηκόντων της ΟΚΕ. Θα μπορέσουμε να επιτύχουμε το στόχο αυτό με την προϋπόθεση να μην βυθιστούμε σε ιδεολογικές συζητήσεις αλλά να συγκεντρωθούμε στις προκλήσεις που πρέπει να αντιμετωπίσουμε.»

(2) π.χ. βλ. τη Διάσκεψη της Βαρσοβίας, 7 και 8 Δεκεμβρίου 2000.

(3) Βλ. Στρογγυλή τράπεζα της κοινωνίας των πολιτών ΕΕ/Ινδία (Ιανουάριος 2001).

Βρυξέλλες, 25 Απριλίου 2001.

Ο Πρόεδρος

της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής

Göke FRERICHS