

Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης

C 13



Έκδοση
στην ελληνική γλώσσα

Ανακοινώσεις και Πληροφορίες

59ο έτος

15 Ιανουαρίου 2016

Περιεχόμενα

I Ψηφίσματα, συστάσεις και γνωμοδοτήσεις

ΨΗΦΙΣΜΑΤΑ

Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή

510η σύνοδος ολομέλειας της ΕΟΚΕ της 16ης και 17ης ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΥ 2015

2016/C 013/01 Ψήφισμα της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την παρούσα προσφυγική κρίση 1

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΙΣ

Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή

510η σύνοδος ολομέλειας της ΕΟΚΕ της 16ης και 17ης ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΥ 2015

2016/C 013/02	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η εμπειρία της “Small Business Act” στις ΗΠΑ και στην ΕΕ: “βέλτιστες πρακτικές” για καινοτόμες ενέργειες των ΜΜΕ» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)	2
2016/C 013/03	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Οι οικογενειακές επιχειρήσεις στην Ευρώπη ως πηγές νέας οικονομικής ανάπτυξης και καλύτερων θέσεων εργασίας» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)	8
2016/C 013/04	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Προς την ηλ υγεία — Ψηφιακές πληροφορίες για την ασφαλή χρήση των φαρμάκων» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)	14
2016/C 013/05	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Κρατικές ενισχύσεις προς τις επιχειρήσεις: αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)	19
2016/C 013/06	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η οικονομία για το κοινό καλό: ένα βιώσιμο οικονομικό μοντέλο με στόχο την κοινωνική συνοχή» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας) . . .	26
2016/C 013/07	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η κοινοτική μέθοδος για την επίτευξη μιας δημοκρατικής και κοινωνικής ΟΝΕ» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)	33
2016/C 013/08	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Αρχές για αποτελεσματικά και αξιόπιστα συστήματα κοινωνικών παροχών» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)	40

EL

2016/C 013/09	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Επικύρωση των δεξιοτήτων και των προσόντων που αποκτώνται μέσω της μη τυπικής και της άτυπης μάθησης — Η πρακτική συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)	49
2016/C 013/10	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Βελτίωση των επιδόσεων των εθνικών συστημάτων εναλλασσόμενης κατάρτισης» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)	57
2016/C 013/11	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ — Η αντιμετώπιση των ανησυχιών των επιχειρήσεων και της κοινωνίας πολιτών» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)	63
2016/C 013/12	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Προοπτικές για μακροπρόθεσμη, έξυπνη και βιώσιμη ανάπτυξη της ευρωπαϊκής υπεράκτιας βιομηχανίας και οι σχέσεις της με τις βιομηχανίες θαλάσσης της ΕΕ» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)	73
2016/C 013/13	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Οι κλάδοι της δημιουργίας και του πολιτισμού — ένα ευρωπαϊκό πλεονέκτημα στον παγκόσμιο ανταγωνισμό» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)	83
2016/C 013/14	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης — Πρόχειρα μέτρα ή πρώτα δείγματα ανάκαμψης» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)	89
2016/C 013/15	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η σημασία του εμπορίου γεωργικών προϊόντων για τη μελλοντική ανάπτυξη της γεωργίας και της κτηνοτροφίας στην ΕΕ στο πλαίσιο της παγκόσμιας επισιτιστικής ασφάλειας» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)	97
2016/C 013/16	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Κοινωνική καινοτομία, δικτύωση και ψηφιακή επικοινωνία» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)	104
2016/C 013/17	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Κοινωνικό ντάμπινγκ στον τομέα της ευρωπαϊκής πολιτικής αεροπορίας» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)	110
2016/C 013/18	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Κυβερνοακτιβισμός και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)	116
2016/C 013/19	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Αναθεώρηση της συμφωνίας σύνδεσης ΕΕ-Μεξικού» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)	121
2016/C 013/20	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Γεωργία, αγροτικές περιοχές και βιώσιμη ανάπτυξη στις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)	128
2016/C 013/21	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Για ένα πρότυπο της ΔΟΕ κατά της βίας λόγω φύλου στον χώρο εργασίας» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)	138
2016/C 013/22	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Κατ' εξουσιοδότηση πράξεις» (πρόσθετη γνωμοδότηση)	145
2016/C 013/23	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Οικοδόμηση ενός χρηματοπιστωτικού οικοσυστήματος για τις κοινωνικές επιχειρήσεις» (διερευνητική γνωμοδότηση)	152
2016/C 013/24	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Οι επιπτώσεις της ψηφιοποίησης στον κλάδο των υπηρεσιών και στην απασχόληση σε σχέση με τις βιομηχανικές μεταλλαγές» (διερευνητική γνωμοδότηση)	161
2016/C 013/25	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ολοκληρωμένη πολιτική αερομεταφορών της ΕΕ» (διερευνητική γνωμοδότηση)	169
2016/C 013/26	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Εσωτερική αγορά διεθνών οδικών εμπορευματικών μεταφορών: κοινωνικό ντάμπινγκ και ενδομεταφορές» (διερευνητική γνωμοδότηση)	176
2016/C 013/27	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Βελτίωση της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης με βάση τις δυνατότητες της Συνθήκης της Λισαβόνας» και «Δυνητικές εξελίξεις και προσαρμογές της τρέχουσας θεσμικής δομής της Ευρωπαϊκής Ένωσης»	183

III Προπαρασκευαστικές πράξεις

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

510η σύνοδος ολομέλειας της ΕΟΚΕ της 16ης και 17ης ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΥ 2015

2016/C 013/28	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: Βελτίωση της νομοθεσίας για καλύτερα αποτελέσματα — ένα θεματολόγιο της ΕΕ» [COM(2015)215 <i>final</i>]	192
2016/C 013/29	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση ενωσιακού πλαισίου για τη συλλογή, διαχείριση και χρήση δεδομένων στον τομέα της αλιείας και τη στήριξη όσον αφορά τις επιστημονικές γνωμοδοτήσεις για την κοινή αλιευτική πολιτική (αναδιατύπωση)» [COM(2015) 294 <i>final</i> — 2015/0133 (COD)]	201
2016/C 013/30	Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1829/2003 όσον αφορά τη δυνατότητα των κρατών μελών να περιορίζουν ή να απαγορεύουν τη χρήση γενετικώς τροποποιημένων τροφίμων και ζωοτροφών στην επικράτειά τους» (κυλιόμενο πρόγραμμα) [COM(2015) 177 <i>final</i> — 2015/0093 (COD)]	203

I

(Ψηφίσματα, συστάσεις και γνωμοδοτήσεις)

ΨΗΦΙΣΜΑΤΑ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

510Η ΣΥΝΟΔΟΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΗΣ ΕΟΚΕ ΤΗΣ 16ΗΣ ΚΑΙ 17ΗΣ ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΥ 2015

Ψήφισμα της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την παρούσα προσφυγική κρίση

(2016/C 013/01)

Η ΕΟΚΕ ζητά άμεση, υπεύθυνη και συλλογική ευρωπαϊκή δράση για την αντιμετώπιση της μαζικής άφιξης προσφύγων

Η τρέχουσα απaráδεκτη κατάσταση των αιτούντων άσυλο καθιστά απαραίτητη μια στιβαρή στρατηγική σε επίπεδο ΕΕ, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, τους κοινωνικούς εταίρους και άλλους ενδιαφερόμενους φορείς για την άμεση αντιμετώπιση των πολλαπλών προβλημάτων που αντιμετωπίζουν οι πρόσφυγες.

Η συνεχιζόμενη ανθρωπιστική κρίση που βιώνουν τόσο πολλοί πρόσφυγες προκαλεί βαθιά ανησυχία στην ΕΟΚΕ, καθώς άνδρες, γυναίκες και παιδιά διακινδυνεύουν καθημερινά τη ζωή τους για να φθάσουν στην Ευρώπη. Η παρούσα προσφυγική κρίση έχει λάβει άνευ προηγουμένου διαστάσεις και πλήττει κατά τρόπο δυσανάλογο ορισμένα κράτη μέλη. Αυτή η δυσχερής κατάσταση απαιτεί από τα κράτη μέλη να επιδείξουν αλληλεγγύη, αφενός, προς τα άτομα που προσπαθούν να διαφύγουν από τον πόλεμο, τις διώξεις, τις συγκρούσεις και τη φτώχεια και, αφετέρου, μεταξύ τους. Η παροχή ασφαλούς εισόδου και η υποδοχή αποτελεί ευθύνη όλων των κρατών μελών και μέρος των θεμελιωδών μας αξιών.

Η ΕΟΚΕ εκφράζει την αλληλεγγύη και τη βαθιά λύπη της για την απώλεια ανθρώπινων ζωών και για τις σκληρές συνθήκες που αντιμετωπίζουν οι πρόσφυγες στην πορεία τους προς την ασφάλεια. Καλούμε τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, ειδικά εκείνες που εκπροσωπούνται στην ΕΟΚΕ, να κάνουν ό,τι είναι δυνατόν για την υποδοχή και την ένταξη των προσφύγων. Η ΕΟΚΕ επικροτεί τη δέσμευση των ατόμων που εργάζονται στις τοπικές δημόσιες διοικήσεις και σε μη κυβερνητικές οργανώσεις, καθώς και των εθελοντών που δραστηριοποιούνται σε τοπικές πρωτοβουλίες σε όλη την Ευρώπη, να προσφέρουν βοήθεια σε όσους τη χρειάζονται.

Σήμερα, η Ευρωπαϊκή Ένωση οφείλει να ενεργήσει ως πραγματική Ένωση και να θεσπίσει ενοποιημένη νομοθεσία περί ασύλου, αρχίζοντας από την αναθεώρηση του κανονισμού του Δουβλίνου. Είναι καιρός πλέον οι κυβερνήσεις και οι πολιτικοί να ακολουθήσουν το παράδειγμα των πολιτών, των ενώσεων καθώς και πολλών δήμων που κινητοποιούνται περισσότερο και ταχύτερα από ό,τι οι κυβερνήσεις και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ. Η ΕΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της διότι το Συμβούλιο δεν έχει ακόμη λάβει την απαιτούμενη απόφαση για το επείγον ζήτημα της ανθρωπιστικής κρίσης. Συνεπώς, η ΕΟΚΕ καλεί το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να πραγματοποιήσει έκτακτη σύνοδο πριν από το τέλος του μήνα, προκειμένου να συμφωνήσει σε συγκεκριμένα μέτρα και δράσεις, συμπεριλαμβανομένου και ενός συστήματος δίκαιης κατανομής.

Η ΕΟΚΕ εκφράζει την έντονη ανησυχία της για την υπονόμευση της συμφωνίας του Σένγκεν και της ελεύθερης κυκλοφορίας, δεδομένου ότι η τελευταία αποτελεί ένα από τα θεμελιώδη επιτεύγματα προς όφελος των πολιτών της ΕΕ.

Είναι ζωτικής σημασίας να διατυπωθούν άμεσα μέτρα αντιμετώπισης των βαθύτερων αιτίων των σημερινών προσφυγικών ροών. Η ΕΕ οφείλει να συνεργαστεί με τις χώρες προέλευσης και διέλευσης για τα ζητήματα αυτά. Η ΕΟΚΕ χαίρεται την προσέγγιση της Επιτροπής όσον αφορά αυτή τη συνεργασία η οποία βασίζεται στα ανθρώπινα δικαιώματα. Τέλος, η ΕΟΚΕ τονίζει την ανάγκη της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών στον διάλογο με τρίτες χώρες.

ΓΝΩΜΟΔΟΤΗΣΕΙΣ

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

510Η ΣΥΝΟΔΟΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΗΣ ΕΟΚΕ ΤΗΣ 16ΗΣ ΚΑΙ 17ΗΣ ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΥ 2015

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η εμπειρία της “Small Business Act” στις ΗΠΑ και στην ΕΕ: “βέλτιστες πρακτικές” για καινοτόμες ενέργειες των ΜΜΕ»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(2016/C 013/02)

Εισηγητής: ο κ. Ullrich SCHRÖDER

Στις 10 Ιουλίου 2014, και σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού της κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να εκπονήσει γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα:

«Η εμπειρία της “Small Business Act” στις ΗΠΑ και στην ΕΕ: “βέλτιστες πρακτικές” για καινοτόμες ενέργειες των ΜΜΕ» (γνωμοδότηση πρωτοβουλίας).

Το ειδικευμένο τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 14 Ιουλίου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειάς της, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 16ης Σεπτεμβρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 207 ψήφους υπέρ και 6 αποχές.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

Στην ΕΕ υπάρχουν περίπου 21 εκατομμύρια ΜΜΕ που απασχολούν περίπου 90 εκατομμύρια άτομα και δημιουργούν προστιθέμενη αξία άνω των 3 600 τρισεκατομμυρίων ευρώ. Εκφραζόμενο κατ' αυτό τον τρόπο, το 99 % του συνόλου των επιχειρήσεων είναι ΜΜΕ οι οποίες απασχολούν δύο στα τρία άτομα και δημιουργούν το 58 % της προστιθέμενης αξίας. Συνεπώς, απαιτείται μια ισχυρή «Πράξη για τις Μικρές Επιχειρήσεις» (Small Business Act — SBA).

Η ΕΟΚΕ επιθυμεί να διατυπώσει τις ακόλουθες συστάσεις όσον αφορά ορισμένα σημαντικά σημεία που σχετίζονται με την αναθεώρηση της SBA (Small Business Act) στην ΕΕ, με βάση την εμπειρία της πρωτοβουλίας «Small Business Administration» (Διοίκηση Μικρών Επιχειρήσεων) στις ΗΠΑ (η οποία έχει το ίδιο αρκτικόλεξο, SBA, αλλά εντελώς διαφορετική προσέγγιση).

1.1. Η αναθεώρηση της SBA είναι αναγκαία

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είχε επισημάνει την πρόθεσή της να δημοσιεύσει σχετική αναθεώρηση κατά το πρώτο εξάμηνο του 2015, η οποία όμως έχει πλέον αναβληθεί. Δεδομένου ότι υπάρχουν σημαντικοί τομείς που επιδέχονται βελτίωση (βλέπε κατωτέρω), ο κλάδος των ΜΜΕ αναμένει αναθεώρηση έπειτα από τις ακρόασεις: λόγω της ζωτικής σημασίας των ΜΜΕ, η αναθεώρηση αυτή θα πρέπει να δημοσιευθεί το συντομότερο δυνατό.

1.2. Νομική κατάσταση και εκτέλεση

Η SBA πρέπει να αναβαθμιστεί προσλαμβάνοντας πιο δεσμευτική μορφή, με την υιοθέτηση μιας περισσότερο φιλόδοξης προσέγγισης. Το εν λόγω αίτημα είχε ήδη διατυπωθεί από την ΕΟΚΕ το 2008 και το 2011, χωρίς ωστόσο να υλοποιηθεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Πρέπει να προβλέπεται περισσότερους νομοθετικούς μηχανισμούς, κατά περίπτωση, π.χ. όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις, την αρχή «προτεραιότητα στις μικρές επιχειρήσεις» (Think Small First), τις εκτιμήσεις αντικτύπου και τις δοκιμές των ΜΜΕ. Η προσέγγιση αυτή θα πρέπει να εφαρμοστεί στο επίπεδο τόσο της ΕΕ όσο και των κρατών μελών και να περιλαμβάνει την ανάθεση πιο ουσιαστικού ρόλου στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και στα εθνικά κοινοβούλια. Οι αρχές «προτεραιότητα στις μικρές επιχειρήσεις» και «μόνον άπαξ» («Only Once») οφείλουν να συμπεριληφθούν στη διοργανική συμφωνία των οργάνων της ΕΕ για τη βελτίωση της νομοθεσίας.

1.3. Πολιτική θέση

Στην ΕΕ, η SBA κατέχει υποδεέστερη πολιτική θέση από ό,τι στις ΗΠΑ. Με σκοπό την ενίσχυση της θέσης της στην ΕΕ, η ΕΟΚΕ συνιστά τα εξής:

- τη διοργάνωση ετήσιου ειδικού συμβουλίου ανταγωνιστικότητας για τις ΜΜΕ και την SBA σε επίπεδο ΕΕ, σύμφωνα με τη σύσταση που διατυπώθηκε από την ΕΟΚΕ σε γνωμοδότησή της ⁽¹⁾ του 2011,
- Η ομάδα υψηλού επιπέδου «Ανταγωνιστικότητα και Μεγέθυνση» του Συμβουλίου θα πρέπει να επανεξετάζει την πρόοδο όσον αφορά τις εθνικές δράσεις για την υλοποίηση των προτεραιοτήτων της SBA και να διερευνά το ενδεχόμενο πρόσθετων μέτρων σε επίπεδο ΕΕ. Τα πορίσματά της θα πρέπει να διαβιβάζονται στο ετήσιο συμβούλιο ανταγωνιστικότητας για τις ΜΜΕ και την SBA,
- το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Εθνικών Εκπροσώπων των ΜΜΕ θα πρέπει να αναβαθμιστεί, έτσι ώστε να εξασφαλίζεται η συμμετοχή των γενικών διευθυντών των Υπουργείων Οικονομίας. Κατ' αυτό τον τρόπο, θα μπορούσε να επιτευχθεί ισχυρότερος και καλύτερος συντονισμός μεταξύ της ΕΕ και των κρατών μελών.

1.4. Διακυβέρνηση και αποτελεσματικότητα

1.4.1. Πρέπει να προβλέπεται η εκπόνηση ετήσιας έκθεσης της ΕΕ για την εφαρμογή της SBA, στην οποία θα περιλαμβάνεται και μια έκθεση βάσει στοιχείων σχετικά με τη διαχείριση της SBA εκ μέρους της Επιτροπής και σχετικά με τη λειτουργία των επιμέρους προγραμμάτων.

1.4.2. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο θα πρέπει να ενθαρρυνθεί να δημοσιεύει τακτικές εκθέσεις σχετικά με τη λειτουργία των προγραμμάτων και των μέτρων που αφορούν τις ΜΜΕ, ακριβώς όπως πράττει το εξωτερικό Γραφείο Κυβερνητικής Λογοδοσίας (Government Accountability Office — GAO) των ΗΠΑ σχετικά με την αμερικανική SBA (Small Business Administration). Μια ανεξάρτητη υπηρεσία εντός της Επιτροπής θα πρέπει να ασχοληθεί με την εσωτερική διακυβέρνηση, με βάση το πρότυπο του «Office of Inspector General» (Γραφείο του Γενικού Επιθεωρητή) στο πλαίσιο της Small Business Administration στις ΗΠΑ.

1.4.3. Η SBA δεν μπορεί να στεφθεί με επιτυχία παρά μόνον εάν δημιουργηθεί μια εταιρική σχέση πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (με τους κοινωνικούς εταίρους και με τους δημόσιους και ιδιωτικούς ενδιαφερόμενους φορείς). Ως εκ τούτου, η συμβουλευτική ομάδα για την SBA (βλέπε σημείο 4.3.4) —η σύσταση της οποίας είχε προγραμματιστεί για το 2011, αλλά εντέλει ποτέ δεν υλοποιήθηκε— θα πρέπει να αρχίσει να λειτουργεί και να ζητείται η γνώμη της κατά το στάδιο που προηγείται της λήψης αποφάσεων.

1.4.4. Το σύστημα των εθνικών και τοπικών σχεδίων υλοποίησης της πρωτοβουλίας SBA (βλέπε σημείο 4.3.3) χρειάζεται να βελτιωθεί και να συμπληρωθεί με τη συστηματική χρήση πινάκων αποτελεσμάτων.

Καθορισμός στόχων

Συνιστάται να αυξηθεί η χρήση ενδεικτικών στόχων με μέλημα τη μεγιστοποίηση της συμμετοχής των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις, καθώς και δεσμευτικών στόχων όσον αφορά προγράμματα Ε&Α (τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε εθνικό επίπεδο). Με τη χρήση ενός τέτοιου μηχανισμού καθορισμού στόχων, τα επίπεδα συμμετοχής θα μπορούσαν να αυξηθούν με την πάροδο των ετών.

Ετήσια διάσκεψη των ενδιαφερόμενων φορέων στον τομέα των μικρών επιχειρήσεων

Στις ΗΠΑ και στην ΕΕ υπάρχει σημαντική τεχνογνωσία και πείρα όσον αφορά τις πολιτικές και τα προγράμματα για τις ΜΜΕ, ωστόσο δεν διοργανώνονται διαρθρωτικές και τακτικές συναντήσεις με τη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων μερών. Θα μπορούσε να αποδειχθεί χρήσιμη η εναλλακτική διοργάνωση, μεταξύ των ΗΠΑ και της ΕΕ, ετήσιας διάσκεψης επί του θέματος βασισμένης στα υφιστάμενα βέλτιστα παραδείγματα. Στη διάσκεψη αυτή θα πρέπει να προβλεφθεί η συμμετοχή ενδιαφερόμενων μερών και από τις δύο πλευρές του Ατλαντικού: πολιτικών και διοικήσεων, απεσταλμένων του Δικτύου Εθνικών Εκπροσώπων των ΜΜΕ και οργανώσεων μικρών επιχειρήσεων. Λόγω των περιορισμένων προϋπολογισμών που διαθέτουν οι οργανώσεις μικρών επιχειρήσεων, η συμμετοχή εκπροσώπων τους στη διάσκεψη θα πρέπει να αποτελεί αντικείμενο αποζημίωσης. Κάθε χρόνο, παράλληλα με τις γενικές συζητήσεις, θα μπορούσε να συζητείται και ένα πιο εξειδικευμένο θέμα: χρηματοδότηση, καινοτομία, το εμπόριο (συμπεριλαμβανομένης της ΤΤΙΡ), γυναικεία επιχειρηματικότητα κ.λπ.

⁽¹⁾ ΕΕ C 376 της 22.12.2011, σ. 51.

2. Εισαγωγή και στόχοι της γνωμοδότησης

2.1. Στόχος: σύγκριση των εκτεταμένων προσεγγίσεων και δράσεων για τις ΜΜΕ μεταξύ των δύο SBA: της «Διοίκησης Μικρών Επιχειρήσεων» (Small Business Administration) στις ΗΠΑ και της πρωτοβουλίας «Πράξη για τις Μικρές Επιχειρήσεις» (Small Business Act) στην ΕΕ.

Το πολιτικό και το επιχειρηματικό περιβάλλον στις ΗΠΑ και στην ΕΕ παρουσιάζουν μεγάλες διαφορές, ενώ σε αμφότερες τις περιοχές εφαρμόζονται πολλά μέτρα για τις ΜΜΕ, σε εθνικό και σε τοπικό επίπεδο, πέραν των μέτρων SBA ⁽²⁾.

2.2. Επομένως, τα συμπεράσματα της παρούσας γνωμοδότησης (βλέπε κεφάλαιο 1) δεν προβαίνουν σε σύγκριση των ειδικών προγραμμάτων των δύο SBA, αλλά εστιάζονται σε πιθανές βελτιώσεις όσον αφορά τη νομική και πολιτική θέση, τη διακυβέρνηση και τη χρήση των στόχων της SBA της ΕΕ.

3. Small Business Administration (Διοίκηση Μικρών Επιχειρήσεων) των ΗΠΑ

3.1. Η Small Business Administration (SBA) στις ΗΠΑ αποτελεί μια ανεξάρτητη κυβερνητική υπηρεσία η οποία παρέχει ομοσπονδιακή στήριξη σε μικρές επιχειρήσεις. Δημιουργήθηκε από τον πρόεδρο Eisenhower το 1953, μετά την υιοθέτηση της Small Business Act. Αποστολή της είναι να παρέχει συμβουλές και συνδρομή στις μικρές επιχειρήσεις, καθώς και να μεριμνά για την προστασία των συμφερόντων τους. Ο προϋπολογισμός της για το 2013 ανήλθε περίπου σε 1 δισεκατομμύριο δολάρια ΗΠΑ (εξαιρουμένου των προϋπολογισμών για μη επιχειρηματικές δραστηριότητες). Ορισμένα από τα μέτρα που υιοθετεί η Small Business Administration στις ΗΠΑ είναι νομικά δεσμευτικά. Η SBA διαθέτει γραφεία σε κάθε πολιτεία των ΗΠΑ, καθώς και δίκτυο 1 000 τοπικών κέντρων. Ο πρόεδρος Obama προώθησε τον γενικό διευθυντή της SBA συμπεριλαμβάνοντάς τον μεταξύ των μελών του ιδιαίτερου γραφείου του.

3.2. Η SBA έχει υιοθετήσει έναν σύνθετο ορισμό για τη μικρή επιχείρηση, η οποία προσδιορίζεται ως μία οντότητα υπό βασικά ανεξάρτητη ιδιοκτησία και λειτουργία που οργανώνεται με σκοπό το κέρδος. Ανάλογα με τον κλάδο, το προϊόν ή την υπηρεσία, το πρότυπο όσον αφορά το μέγεθος μιας επιχείρησης βασίζεται στον αριθμό των εργαζομένων ή στον όγκο των πωλήσεων. Όσον αφορά τον αριθμό των εργαζομένων, ο μέγιστος αριθμός τους κυμαίνεται από περίπου 100 έως 1 500.

3.3. Επισκόπηση των δραστηριοτήτων και των προγραμμάτων ⁽³⁾ της Small Business Administration (Διοίκηση Μικρών Επιχειρήσεων) των ΗΠΑ

3.3.1. Χρηματοδότηση: δάνεια και κεφάλαια επιχειρηματικού κινδύνου

3.3.1.1. Η SBA παρέχει εγγυήσεις για μικρές επιχειρήσεις που δεν μπορούν να έχουν πρόσβαση σε πιστώσεις από άλλους φορείς. Εν γένει, τα εν λόγω δάνεια χορηγούνται από τους εταίρους της SBA (τράπεζες και άλλα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα) και η SBA εγγυάται τα δάνεια αυτά.

Το πρόγραμμα μικροδανειοδότησης (Microloan Programme) απευθύνεται σε νεοσύστατες επιχειρήσεις και σε επιχειρήσεις που βρίσκονται στα αρχικά στάδια της λειτουργίας τους. Τα άμεσα δάνεια («express loans») έχουν ως στόχο την ανταπόκριση εντός διαστήματος 36 ωρών. Το πρόγραμμα δανείων για την αντιμετώπιση «θεομηνίων» (Disaster Loan Programme) χορηγεί δάνεια σε μικρές επιχειρήσεις που έχουν πληγεί από κάποια φυσική καταστροφή εντός διαστήματος 45 ημερών.

3.3.1.2. Το πρόγραμμα Small Business Investment Company (SBIC — Εταιρείες επενδύσεων σε μικρές επιχειρήσεις) ενισχύει την πρόσβαση των μικρών επιχειρήσεων σε κεφάλαια επιχειρηματικού κινδύνου.

3.3.2. Small Business Contracting Programs (προγράμματα σύναψης συμβάσεων για τις μικρές επιχειρήσεις)

3.3.2.1. Χάρη σε διάφορα προγράμματα εργολαβίας, πολλές μικρές επιχειρήσεις (που ανήκουν σε κοινωνικά ή οικονομικά μειονεκτούντα άτομα ή που δραστηριοποιούνται σε υποβαθμισμένες περιοχές) μπορούν να ανταγωνιστούν μόνον παρόμοιες επιχειρήσεις στο πλαίσιο σημαντικών δημοσίων συμβάσεων.

⁽²⁾ Μια ευρύτερη σύγκριση των μέτρων υπέρ των ΜΜΕ θα ήταν υπερβολικά περίπλοκη για την παρούσα γνωμοδότηση.

⁽³⁾ Αυτή συνιστά μια ευρεία επισκόπηση των δραστηριοτήτων που παρουσιάζουν ενδιαφέρον. Για περισσότερες λεπτομέρειες, μπορείτε να συμβουλευτείτε τον δικτυακό τόπο www.sba.gov ή την έκδοση του Αμερικανικού Κογκρέσου του 2013 με θέμα «Small Business Administration, A Primer on Programmes» στον ιστότοπο www.crs.gov. Μια επισκόπηση των προγραμμάτων της πρωτοβουλίας «Small Business Administration» (SBA) περιέχεται στην έκδοση της Υπηρεσίας Λογοδοσίας της κυβέρνησης των ΗΠΑ (Governmental Accountability Office — GAO), GAO-12-819, με τίτλο *Entrepreneurial Assistance* (Συνδρομή προς τις επιχειρήσεις) στον ιστότοπο www.gao.gov

Θεσπίζονται ετήσιοι στόχοι σχετικά με τη συνολική κυβερνητική συμμετοχή σε ομοσπονδιακές δημόσιες συμβάσεις προμηθειών που ανατίθενται σε μικρές επιχειρήσεις με διαφοροποιημένους επιμέρους στόχους για τα διάφορα μεμονωμένα τμήματα και τις υπηρεσίες. Ο συνολικός στόχος ανέρχεται επί του παρόντος σε ποσοστό τουλάχιστον 23 % της συνολικής αξίας των ομοσπονδιακών συμβάσεων κύριας εργολαβίας. Στην ΕΕ, το ποσοστό είναι υψηλότερο και ανέρχεται σε 29 %, αλλά καλύπτει επίσης τις συμβάσεις των τοπικών και περιφερειακών αρχών. Μελλοντικά, ο στόχος των ΗΠΑ ενδέχεται να αυξηθεί περαιτέρω.

3.3.3. Προγράμματα E&A: στρατηγική για την αύξηση της συμμετοχής των ΜΜΕ με την ενίσχυση των στόχων

3.3.3.1. Το πρόγραμμα Small Business Innovation Research (SBIR — πρόγραμμα για την προώθηση της έρευνας στον τομέα της καινοτομίας για τις μικρές επιχειρήσεις) έχει ως στόχο την αύξηση της συμμετοχής των μικρών εταιρειών υψηλής τεχνολογίας σε δραστηριότητες E&A, στο πλαίσιο ομοσπονδιακών τμημάτων με προϋπολογισμό τουλάχιστον 100 εκατομμυρίων δολαρίων ΗΠΑ. Ένα ποσοστό αυτού του προϋπολογισμού για δραστηριότητες E&A πρέπει να χρησιμοποιείται για την προώθηση της συμμετοχής μικρών επιχειρήσεων: αρχικά, το 1983, το ποσοστό αυτό ανερχόταν σε 0,2 % και αυξήθηκε σταθερά, φτάνοντας το 2013 στο 2,7 % (νέος στόχος της τάξεως του 3,2 % για το 2017).

3.3.3.2. Το πρόγραμμα Small Business Technology Transfer (STTR — πρόγραμμα μεταφοράς τεχνολογίας για τις μικρές επιχειρήσεις) προβλέπει χρηματοδότηση δραστηριοτήτων έρευνας σε ομοσπονδιακή κλίμακα, τις οποίες έχουν αναλάβει από κοινού μια μικρή εταιρεία και ένας μη κερδοσκοπικός ερευνητικός οργανισμός: το 2013 το ποσοστό ανερχόταν σε 0,35 % και το 2016 προβλέπεται να αυξηθεί σε 0,45 %.

3.3.4. Entrepreneurial Development Programs (προγράμματα επιχειρηματικής ανάπτυξης)

Με αυτά τα προγράμματα παρέχεται κατάρτιση σε μικρές επιχειρήσεις σε 1 000 κέντρα. Η οργάνωση SCORE συγκεντρώνει 50 ανεξάρτητους μη κερδοσκοπικούς οργανισμούς με τη συμμετοχή 13 000 εθελοντών.

3.3.5. Office of International Trade (Γραφείο Διεθνούς Εμπορίου)

Το εν λόγω Γραφείο παρέχει εξαγωγική υποστήριξη και οι δραστηριότητές του περιλαμβάνουν τη χορήγηση άμεσων δανείων («express loans») —εντός διαστήματος 36 ωρών— και επιχορηγήσεων για τη συμμετοχή σε εκθέσεις στο εξωτερικό, τεκμηρίωση και οπτικοακουστικό υλικό.

3.3.6. Ειδικά Γραφεία

Αποστολή του Γραφείου του Γενικού Επιθεωρητή (Office of the Inspector General) είναι η βελτίωση της διαχείρισης και της αποτελεσματικότητας της SBA, η καταπολέμηση της απάτης στο πλαίσιο των προγραμμάτων και η επανεξέταση της ισχύουσας ή της προτεινόμενης νομοθεσίας. Πρόκειται για ανεξάρτητο γραφείο εντός της SBA, το οποίο διευθύνει ο γενικός επιθεωρητής.

Το Γραφείο Υποστήριξης (Office of Advocacy) έχει αναλάβει τον ρόλο του ανεξάρτητου εκπροσώπου των μικρών επιχειρήσεων εντός της ομοσπονδιακής κυβέρνησης. Η αποστολή του συνίσταται στην ενθάρρυνση πολιτικών που υποστηρίζουν τις μικρές επιχειρήσεις, παρεμβαίνοντας στις ρυθμιστικές διαδικασίες των ομοσπονδιακών υπηρεσιών και αναλύοντας τις επιπτώσεις των ομοσπονδιακών κανονιστικών ρυθμίσεων για τις μικρές επιχειρήσεις.

4. Εξελικτική πορεία της ΕΕ: από τον Χάρτη για τις Μικρές Επιχειρήσεις στη Small Business Act (Πράξη για τις Μικρές Επιχειρήσεις) ⁽⁴⁾

4.1. Ευρωπαϊκός Χάρτης για τις Μικρές Επιχειρήσεις — 2000

Ο εν λόγω Χάρτης εγκρίθηκε από τους ηγέτες της ΕΕ το 2000. Αποτέλεσε μια εθελοντική δέσμευση των κρατών μελών να βελτιώσουν το επιχειρηματικό περιβάλλον για τις μικρές επιχειρήσεις τόσο στα κράτη μέλη όσο και σε επίπεδο ΕΕ, χωρίς καμία νομική ισχύ. Ο Χάρτης προοριζόταν ειδικά για τις μικρές επιχειρήσεις που απασχολούσαν λιγότερους από 50 εργαζόμενους.

4.2. Η «Small Business Act» της ΕΕ (SBA-EU) — 2008

4.2.1. Η Επιτροπή μελέτησε την προσέγγιση της SBA στις ΗΠΑ και δημοσίευσε το 2008 την ανακοίνωση με τίτλο «Προτεραιότητα στις μικρές επιχειρήσεις — Μια “Small Business Act” για την Ευρώπη» ⁽⁵⁾, που απευθύνεται σε μεγαλύτερη ομάδα-στόχο (σε ΜΜΕ που απασχολούν λιγότερους από 250 εργαζόμενους).

Διατυπώθηκε περιορισμένος αριθμός νέων νομοθετικών προτάσεων.

⁽⁴⁾ Κατωτέρω παρατίθεται συνοπτική παρουσίαση των εξελίξεων στο πλαίσιο της SBA. Για περισσότερες λεπτομέρειες, βλέπε το επεξηγηματικό έγγραφο που είναι διαθέσιμο στον δικτυακό τόπο της ΕΟΚΕ.

⁽⁵⁾ COM(2008) 394 final.

Το μεγαλύτερο μέρος της SBA αφορά ένα νέο πλαίσιο πολιτικής, το οποίο ενσωματώνει τις υφιστάμενες πολιτικές για τις επιχειρήσεις και θεμελιώνεται στον Χάρτη για τις Μικρές Επιχειρήσεις.

4.2.2. Καθορίστηκαν δέκα αρχές για τον σχεδιασμό και την εφαρμογή πολιτικών για τις ΜΜΕ, τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε εθνικό επίπεδο, όσον αφορά τα εξής: επιχειρηματικό περιβάλλον, επιχειρηματικότητα, «Προτεραιότητα στις μικρές επιχειρήσεις» (Think Small First), δημόσιες συμβάσεις, συντομότερες προθεσμίες πληρωμής, βελτίωση της ενιαίας αγοράς, δεξιότητες και καινοτομία.

4.2.3. Το 2008 η ΕΟΚΕ⁽⁶⁾ πρότεινε μια πιο φιλόδοξη «Small Business Act» (SBA), παραπέμποντας στη «Small Business Administration» των ΗΠΑ.

4.2.4. Στις βασικές συστάσεις της Επιτροπής περιλαμβάνονται οι ακόλουθες:

- να θεσπιστεί μια δεσμευτική νομική πράξη που θα διέπει την αρχή «Προτεραιότητα στις μικρές επιχειρήσεις»,
- να συγκροτηθεί μια «επιτροπή SBA» με τη συμμετοχή εκπροσώπων από τα κράτη μέλη και τις ευρωπαϊκές αντιπροσωπευτικές επιχειρηματικές ενώσεις,
- να οριστεί εθνικός «εκπρόσωπος των ΜΜΕ» σε κάθε κράτος μέλος.

Δυστυχώς, οι δύο πρώτες συστάσεις δεν τέθηκαν σε εφαρμογή από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

4.3. Ανασκόπηση της πρωτοβουλίας «Small Business Act» (Πράξη για τις Μικρές Επιχειρήσεις) της ΕΕ (2011)

4.3.1. Το 2011 η Επιτροπή δημοσίευσε την ανακοίνωση με τίτλο «Ανασκόπηση της πρωτοβουλίας “Small Business Act” για την Ευρώπη»⁽⁷⁾. Η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι έχει σημειωθεί πρόοδος, αλλά πρέπει να καταβληθούν περαιτέρω προσπάθειες.

4.3.2. Σχετικά με τις εξελίξεις στα κράτη μέλη, η Επιτροπή είναι λιγότερο θετική σχετικά με τα εξής:

- τη μείωση του διοικητικού φόρτου και την εφαρμογή εθνικών «τεστ ΜΜΕ»,
- την προώθηση του ευρωπαϊκού κώδικα βέλτιστων πρακτικών,
- την απλούστευση των διαδικασιών πτώχευσης.

4.3.3. Στην ανασκόπηση της Small Business Act προτείνονται δράσεις για την αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης στους ακόλουθους τομείς: νομοθεσία, χρηματοδότηση, πρόσβαση στην αγορά, επιχειρηματικότητα, δημιουργία θέσεων εργασίας και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη (συμπεριλαμβανομένης της γυναικείας επιχειρηματικότητας και μιας πρωτοβουλίας για την κοινωνική επιχειρηματικότητα).

4.3.4. Οι στρατηγικές βελτιώσεις αφορούν την ενίσχυση της διακυβέρνησης:

- Η Επιτροπή θα συνεχίσει να δημοσιεύει γενικές ετήσιες εκθέσεις για τα επιμέρους κράτη μέλη σύμφωνα με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020»· η πρόοδος ως προς την εφαρμογή της SBA αποτελεί μέρος αυτής της άσκησης.
- Η συμβουλευτική ομάδα για την SBA —η σύσταση της οποίας είχε προγραμματιστεί για το 2011, αλλά εντέλει ποτέ δεν υλοποιήθηκε— θα πρέπει να αρχίσει να λειτουργεί και να ζητείται η γνώμη της κατά το στάδιο που προηγείται της λήψης αποφάσεων.
- Συγκροτήθηκε το Δίκτυο Εκπροσώπων των ΜΜΕ (SME Envoy Network), στο οποίο συμμετέχουν ο «εκπρόσωπος ΜΜΕ» της Επιτροπής και οι αντίστοιχοι εθνικοί «εκπρόσωποι ΜΜΕ». Με αυτό το δίκτυο θα πρέπει να δημιουργηθεί άμεση σχέση μεταξύ της Επιτροπής, των εθνικών διοικήσεων και των εθνικών οργανώσεων επιχειρήσεων.
- Θα πρέπει να καταρτιστούν εθνικά σχέδια υλοποίησης της πρωτοβουλίας SBA, υποστηριζόμενα από έναν ισχυρό μηχανισμό παρακολούθησης και σε συνεννόηση με τα κράτη μέλη και τις επιχειρηματικές οργανώσεις. (Ωστόσο, η ΕΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της για το γεγονός ότι η εν λόγω επιδίωξη δεν υλοποιείται κατά τον αποτελεσματικότερο δυνατό τρόπο.)

4.3.5. Το 2011⁽⁸⁾ η ΕΟΚΕ αναγνώρισε ότι πρέπει να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στις ΜΜΕ.

Στα βασικά συμπεράσματα της ΕΟΚΕ περιλαμβάνονται τα ακόλουθα:

- Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι η SBA θα πρέπει να λάβει πιο δεσμευτική μορφή.
- Η SBA δεν μπορεί να στεφθεί με επιτυχία παρά μόνον εάν δημιουργηθεί μια εταιρική σχέση πολυεπίπεδης διακυβέρνησης (με τους κοινωνικούς εταίρους και με τους δημόσιους και ιδιωτικούς ενδιαφερόμενους φορείς).

⁽⁶⁾ ΕΕ C 182 της 4.8.2009, σ. 30.

⁽⁷⁾ COM(2011) 78 final.

⁽⁸⁾ ΕΕ C 376 της 22.12.2011, σ. 51.

- Ο ουσιαστικός ρόλος των ενδιάμεσων οργανισμών του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, οι οποίοι παρέχουν εξατομικευμένες υπηρεσίες, έχει παραμεληθεί.
- Η ΕΟΚΕ καλεί το Συμβούλιο να καθιερώσει ένα ετήσιο ειδικό συμβούλιο ανταγωνιστικότητας για τις ΜΜΕ, τις πολύ μικρές επιχειρήσεις και την ΣΒΑ.

Ωστόσο, η ΕΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της για το γεγονός ότι οι εν λόγω συστάσεις δεν τέθηκαν σε εφαρμογή από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

4.4. Δημόσια διαβούλευση σχετικά με την ΣΒΑ — 2014

4.4.1. Τον Σεπτέμβριο του 2014 η Επιτροπή δρομολόγησε διαβούλευση σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο θα πρέπει να αναθεωρηθεί η ΣΒΑ με τίτλο «Μια ισχυρή ευρωπαϊκή πολιτική για τη στήριξη των ΜΜΕ και των επιχειρηματιών κατά την περίοδο 2015-2020».

4.4.2. Η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η ΣΒΑ δεν έχει εφαρμοστεί πλήρως σε πολλά κράτη μέλη.

Οι προτεινόμενοι τομείς προτεραιότητας είναι οι εξής:

- μείωση του διοικητικού φόρτου,
- πρόσβαση στη χρηματοδότηση και στις αγορές,
- επιχειρηματικό πνεύμα και δυναμικό καινοτομίας,
- ενίσχυση της ανάπτυξης δεξιοτήτων (νέος τομέας).

4.4.3. Τον Απρίλιο του 2015 η Επιτροπή δημοσίευσε έκθεση σχετικά με τα αποτελέσματα. Αρχικά είχε προγραμματισθεί η υποβολή πρότασης για την αναθεώρηση της ΣΒΑ κατά το πρώτο εξάμηνο του 2015, η οποία όμως αναβλήθηκε έως το 2016. Οι ευρωπαϊκές επιχειρηματικές οργανώσεις εξέφρασαν την απογοήτευσή τους για την αναβολή αυτή και απηύθυναν έκκληση για την ανάληψη δράσης εντός του 2015.

Βρυξέλλες, 16 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Οι οικογενειακές επιχειρήσεις στην Ευρώπη ως πηγές νέας οικονομικής ανάπτυξης και καλύτερων θέσεων εργασίας»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(2016/C 013/03)

Εισηγητής: ο κ. Jan KLIMEK

Στις 22 Ιανουαρίου 2015, και σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 2 του Εσωτερικού της κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα

«Οι οικογενειακές επιχειρήσεις στην Ευρώπη ως πηγές νέας οικονομικής ανάπτυξης και καλύτερων θέσεων εργασίας»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας).

Το ειδικευμένο τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 14 Ιουλίου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειας, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 17ης Σεπτεμβρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 110 ψήφους υπέρ και 3 αποχές.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1 Οι οικογενειακές επιχειρήσεις αποτελούν τη ραχοκοκαλιά πολλών οικονομιών στον κόσμο και αυξάνονται με εντυπωσιακό ρυθμό. Αποτελούν πηγή οικονομικής ανάπτυξης και δίδουν ιδιαίτερη προσοχή σε περιφερειακούς και τοπικούς παράγοντες. Υπάρχουν μεν διαφορετικοί λόγοι για τη συγκρότηση οικογενειακής επιχείρησης, κοινό χαρακτηριστικό όλων αυτών των επιχειρήσεων ωστόσο αποτελεί ένα φυσικό σύστημα αξιών, η βούληση για αφοσίωση και αυτοθυσία καθώς και αίσθημα ευθύνης απέναντι σε όσους συγκρότησαν την επιχείρηση και όσους αναλαμβάνουν τα ηνία της. Οι οικογενειακές επιχειρήσεις είναι ικανότερες να αντιμετωπίσουν δύσκολες περιόδους ύφεσης και στασιμότητας, ενώ ένας από τους κύριους λόγους της ανθεκτικότητά τους είναι το αίσθημα προσωπικής ευθύνης για την εικόνα της επιχείρησης.

1.2 Αναγνωρίζοντας τη μοναδική αξία των οικογενειακών επιχειρήσεων, και σύμφωνα με τη Small Business Act που ορίζει πως «Η ΕΕ και τα κράτη μέλη πρέπει να δημιουργήσουν περιβάλλον όπου οι επιχειρηματίες και οι οικογενειακές επιχειρήσεις να μπορούν να προοδεύσουν και στο οποίο η επιχειρηματικότητα ανταμείβεται» ⁽¹⁾, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) καλεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να υιοθετήσει μία ενεργή στρατηγική που θα προωθή τις καλύτερες πρακτικές για τις οικογενειακές επιχειρήσεις στα κράτη μέλη.

1.3 Ένα επιπρόσθετο βήμα θα ήταν να αναληφθεί δράση για τη θέσπιση νομοθετικών πλαισίων και κανονισμών για τις οικογενειακές επιχειρήσεις. Αυτό ο τύπος κανονισμών θα πρέπει να παραθέτει ορισμό των οικογενειακών επιχειρήσεων και να ορίζει τους τομείς παρέμβασης της Επιτροπής, καθώς και τους νομοθετικούς, οικονομικούς και πολιτικούς θεσμούς που είναι αρμόδιοι για την υλοποίηση των μέτρων.

1.4 Όσον αφορά συγκεκριμένα μέτρα, η ΕΟΚΕ ζητεί:

- να συμπεριληφθεί κατηγορία οικογενειακών επιχειρήσεων στις ευρωπαϊκές στατιστικές (Eurostat) ώστε να συλλέγονται κατά τρόπο αποτελεσματικό δεδομένα για τις οικογενειακές επιχειρήσεις από τις εθνικές στατιστικές υπηρεσίες·
- να βελτιωθεί η νομοθεσία για τη μεταβίβαση οικογενειακών επιχειρήσεων από τη μια γενεά στην επόμενη, ιδίως από φορολογική σκοπιά, προκειμένου να μειωθεί η έκθεση αυτών των επιχειρήσεων σε προβλήματα ρευστότητας·
- να προωθηθεί το κλίμα οικογενειακής οργάνωσης, που βασίζεται πρωτίστως στη μακροπρόθεσμη απασχόληση·
- να προαχθεί η καινοτομία μεταξύ των οικογενειακών επιχειρήσεων, μεταξύ άλλων μέσω καινοτόμων δημοσίων συμβάσεων·
- να αναπτυχθεί η εκπαίδευση και να προαχθεί η έρευνα στον τομέα της οικογενειακής επιχειρηματικότητας·

⁽¹⁾ COM(2008) 394 final.

- να υποστηριχθούν οι οικογενειακές εκμεταλλεύσεις και να αναπτυχθεί εκ νέου η συνεταιριστική επιχειρηματικότητα, ιδίως το είδος που συγκεντρώνει οικογενειακές επιχειρήσεις·
- να θεσπιστούν φορολογικές ελαφρύνσεις για τα κέρδη που επανεπενδύονται και να δοθούν ευκαιρίες στις οικογενειακές επιχειρήσεις να αυξήσουν το κεφάλαιό τους χωρίς να εκχωρούν δικαιώματα ψήφου·
- να υπάρξει ενεργή συνεργασία σε επίπεδο ΕΕ με τις οργανώσεις που εκπροσωπούν οικογενειακές επιχειρήσεις, π.χ. στο πλαίσιο μόνιμης ομάδας εμπειρογνομόνων.

2. Εισαγωγή

2.1 Οι οικογενειακές επιχειρήσεις αποτελούν πάνω από 60 % του συνόλου των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων, τόσο μικρών όσο μεγάλων, και απασχολούν μεταξύ 40 % και 50 % του συνόλου των εργαζομένων ⁽²⁾. Στη συντριπτική πλειονότητα των οικονομιών κυριαρχούν οι πολύ μικρές και οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις, οπότε η πλειονότητα των οικογενειακών επιχειρήσεων ανήκει επίσης σε αυτόν τον τομέα.

2.2 Τα κυριότερα πλεονεκτήματα των οικογενειακών επιχειρήσεων είναι ο μακροπρόθεσμος ορίζοντας των δραστηριοτήτων τους, οι συγκεκριμένες αξίες τους, που δημιουργούν μian εντελώς ιδιαίτερη οργανωτική νοοτροπία, και η δέσμευσή τους έναντι της τοπικής κοινότητας. Η μοναδική τους νοοτροπία βασίζεται στις αξίες που προωθούν οι οικογενειακοί φορείς, όπως το υψηλό επίπεδο εμπιστοσύνης στην επιχείρηση και η υψηλή ποιότητα των προσφερόμενων προϊόντων ή υπηρεσιών.

2.3 Η μακροπρόθεσμη προοπτική των οικογενειακών επιχειρήσεων συνεπάγεται δημιουργία μακροχρόνιων δεσμών με τα ενδιαφερόμενα μέρη (εργαζομένους, πελάτες, προμηθευτές και τοπικές κοινότητες).

2.4 Η οικογενειακή επιχείρηση χαρακτηρίζεται επίσης από την πρόθεση μεταβίβασής της στην επόμενη γενιά και από τη φροντίδα και την υπευθυνότητα με την οποία αντιμετωπίζει τους υπαλλήλους της. Το στοιχείο αυτό ενισχύει ακόμη περισσότερο την ευθύνη της οικογενειακής επιχείρησης, όπου οι σχέσεις οικοδομούνται με βάση την εμπιστοσύνη.

2.5 Όσον αφορά την επίτευξη των στόχων τους, οι οικογενειακές επιχειρήσεις αφιερώνουν τα περισσότερα από τα κέρδη τους στην οικοδόμηση μιας σταθερής, ανεξάρτητης και καινοτόμου επιχείρησης, χρησιμοποιώντας το δικό τους κεφάλαιο και προσπαθώντας προπαντός να ελαχιστοποιήσουν τους κινδύνους από τη μεταβίβασή της στις επόμενες γενιές. Οι οικογενειακές επιχειρήσεις αναπτύσσονται κατά τρόπο πιο ισορροπημένο προκειμένου να επιτύχουν τους μακροπρόθεσμους (πολυγενεακούς) στόχους τους.

3. Ορισμός της οικογενειακής επιχείρησης

3.1 Υπάρχει γενικά η αποδοχή ότι οι οικογενειακές επιχειρήσεις χαρακτηρίζονται με βάση τρεις κύκλους: την οικογένεια, την επιχείρηση και την ιδιοκτησιακή δομή ⁽³⁾. Η επιρροή της οικογένειας στους δύο άλλους κύκλους καθορίζει τον οικογενειακό χαρακτήρα της επιχείρησης. Η ύπαρξη αυτής της επιρροής σημαίνει ότι οι οικογενειακές επιχειρήσεις είναι πιο περίπλοκες από τις μη οικογενειακές και, ως εκ τούτου, χρήζουν της κατάλληλης αντιμετώπισης.

3.2 Σε ορισμένα κράτη μέλη υπάρχουν ειδικές νομικές διατάξεις για τις οικογενειακές επιχειρήσεις:

- στην Ισπανία (Υπουργείο Οικονομίας) και στη Φινλανδία (Υπουργείο Εμπορίου), η οικογενειακή επιχείρηση ορίζεται σε επίπεδο υπουργείων·
- ορισμός των οικογενειακών επιχειρήσεων υφίσταται επίσης στην Ιταλία (Αστικός κώδικας) και στη Ρουμανία·
- στην Ουγγαρία, υπάρχει ορισμός της αγροτικής οικογενειακής επιχείρησης·
- στη Δανία, υπάρχει νομοθεσία σχετικά με την απασχόληση νέων σε οικογενειακές επιχειρήσεις (Arbejdsmiljølovgivningens anvendelse for elever i erhvervspraktik, οδηγία αριθ. 60106 της 1.2.1998)·
- στην Αυστρία, ομοσπονδιακός νόμος καθορίζει ευέλικτο ωράριο λειτουργίας των καταστημάτων από μέλη της οικογένειας (Ladenöffnungszeitenverordnung), ενώ οι οικογενειακές επιχειρήσεις ορίζονται στο περιφερειακό δίκαιο για τη γεωργία·
- στη Λιθουανία, το Ανώτατο Δικαστήριο εξέδωσε γνωμοδότηση, σύμφωνα με την οποία μια επιχείρηση που έχει συσταθεί κατά τη διάρκεια του γάμου θεωρείται οικογενειακή επιχείρηση·

⁽²⁾ Τελική έκθεση της ομάδας εμπειρογνομόνων «Overview of family-business-relevant issues: research, networks, policy measures and existing studies» (Επισκόπηση των ζητημάτων που σχετίζονται με τις οικογενειακές επιχειρήσεις: έρευνα, δίκτυα, πολιτικά μέτρα και υφιστάμενες μελέτες), Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Νοέμβριος 2009.

⁽³⁾ Tagiuri R., Davis J.A., *Bivalent Attributes of the Family Firm*, Working paper, Harvard Business School, 1982.

- στη Βουλγαρία και τη Σλοβακία, η οικογενειακή συνιδιοκτησία λαμβάνεται υπόψη στην περίπτωση της αυτοαπασχόλησης·
- στη Μάλτα οι σχετικές εργασίες είναι σε εξέλιξη και προβλέπεται για πρώτη φορά παγκοσμίως η θέσπιση νόμου για τις οικογενειακές επιχειρήσεις (Family Business Act).

3.3 Η ΕΟΚΕ φρονεί πως θα ήταν χρήσιμο να δρομολογηθεί νομοθετική διαδικασία με σκοπό την εισαγωγή κατηγορίας οικογενειακής επιχείρησης στα μητρώα οικονομικής δραστηριότητας σε όλα τα κράτη μέλη.

3.4 Στην έκθεση της ομάδας εμπειρογνομόνων της Επιτροπής για τις οικογενειακές επιχειρήσεις, συνιστάται η υιοθέτηση του ακόλουθου ορισμού της οικογενειακής επιχείρησης:

- η πλειοψηφία των δικαιωμάτων λήψης αποφάσεων ανήκει στο φυσικό πρόσωπο (ή πρόσωπα) που ίδρυσε την επιχείρηση ή είναι κύριος του εταιρικού κεφαλαίου της ή στον/στη σύζυγό του, στους γονείς του, στα τέκνα του ή στους άμεσους κληρονόμους των τέκνων του·
- η πλειοψηφία των δικαιωμάτων λήψης αποφάσεων μπορεί να είναι είτε άμεση είτε έμμεση·
- τουλάχιστον ένας εκπρόσωπος της οικογένειας ή των συγγενών συμμετέχει επίσημα στη διαχείριση ή στη διοίκηση της επιχείρησης·
- οι εισηγμένες εταιρείες πληρούν τον ορισμό της οικογενειακής επιχείρησης εάν το άτομο που σύστησε ή απέκτησε την εταιρεία (μετοχικό κεφάλαιο) ή η οικογένεια ή οι απόγονοί του κατέχουν 25 % των δικαιωμάτων λήψης απόφασης βάσει του μετοχικού κεφαλαίου.

3.5 Ωστόσο, ο ανωτέρω ορισμός είναι υπερβολικά ευρύς. Θα πρέπει να περιοριστεί κατά τρόπον ώστε να τονίζει τον οικογενειακό χαρακτήρα της επιχείρησης, και ιδίως τους πολυγενεακούς σκοπούς των εργασιών της.

3.6 Η υιοθέτηση του ορισμού αυτού από τις ευρωπαϊκές χώρες θα επέτρεπε τη συλλογή ποσοτικών δεδομένων, τα οποία στη συνέχεια, σε συγκεντρωτική μορφή, θα επέτρεπαν την εξαγωγή στατιστικών στοιχείων για αυτές τις επιχειρηματικές μονάδες. Αυτά τα στοιχεία θα συνέβαλλαν στην ανάλυση των οικογενειακών επιχειρήσεων στα νέα κράτη μέλη, όπου αυτές οι επιχειρήσεις επιτελούν βασικό ρόλο. Το καθήκον αυτό θα μπορούσε να ανατεθεί στη Eurostat, τη στατιστική υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

3.7 Σε εθνικό επίπεδο, καταβάλλονται προσπάθειες για την ποσοτικοποίηση των οικογενειακών επιχειρήσεων. Στην Ιρλανδία, για παράδειγμα, η εθνική στατιστική υπηρεσία εξέδωσε δελτίο με τίτλο «Family Business in Ireland — Services Sector 2005» (Η οικογενειακή επιχείρηση στην Ιρλανδία — Τομέας των υπηρεσιών 2005). Η ομοσπονδία European Family Businesses, από την πλευρά της, εκδίδει σε συνεργασία με την εταιρεία συμβούλων KPMG ένα ευρωπαϊκό βαρόμετρο των οικογενειακών επιχειρήσεων. Στην Πολωνία, διενεργήθηκε μια ολοκληρωμένη, ποσοτική και ποιοτική μελέτη το 2008 από τον κρατικό Πολωνικό Οργανισμό Ανάπτυξης της Επιχειρηματικότητας.

3.8 Η συμμετοχή της Eurostat θα συνέβαλλε στην επίτευξη δύο σημαντικών στόχων: της ενοποίησης του ορισμού της οικογενειακής επιχείρησης και, βάσει αυτού, της συλλογής στατιστικών δεδομένων για αυτές τις επιχειρηματικές μονάδες.

4. Προκλήσεις για τις οικογενειακές επιχειρήσεις

4.1 Οι προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι οικογενειακές επιχειρήσεις μπορούν να χωριστούν σε δύο κατηγορίες: εκείνες που αφορούν όλες τις επιχειρήσεις και εκείνες που αφορούν ειδικά τις οικογενειακές. Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει όλους τους παράγοντες που επηρεάζουν την οικονομική συγκυρία μιας δεδομένης χώρας, όπως η εσωτερική ζήτηση, η δημογραφία και η κοινωνικοοικονομική κατάσταση. Η παρούσα γνωμοδότηση επικεντρώνεται στη δεύτερη κατηγορία, δηλαδή στις ειδικές προκλήσεις των οικογενειακών επιχειρήσεων που προσδιορίζουν την ανάπτυξη και τη μεγέθυνσή τους.

4.2 Η ιδιοκτησία μιας οικογενειακής επιχείρησης δεν συνίσταται σε ρευστά περιουσιακά στοιχεία, αλλά σε ό,τι η οικογένεια χτίζει και αναπτύσσει σε βάθος γενεών και όπου περιλαμβάνονται αξίες, παραδόσεις και τεχνογνωσία⁽⁴⁾. Κατά συνέπεια, η μεταβίβαση της ιδιοκτησίας μιας επιχείρησης στην επόμενη γενεά αποτελεί τη σοβαρότερη πρόκληση για αυτές τις επιχειρήσεις.

4.2.1 Ένα σημαντικό βήμα που πρέπει να αναλάβουν οι οικογενειακές επιχειρήσεις φαίνεται να είναι ο ολοκληρωμένος σχεδιασμός της διαδοχής, καθώς η πρόθεση των ιδιοκτητών τους είναι να τις μεταβιβάσουν σε καλή κατάσταση στην επόμενη γενεά.

⁽⁴⁾ COM(2012) 795 final — «Πρόγραμμα δράσης για την επιχειρηματικότητα 2020: Επιστροφή του επιχειρηματικού πνεύματος στην Ευρώπη».

4.2.2 Κάθε χρόνο αντιμετωπίζουν αυτήν την πρόκληση περίπου 450 000 επιχειρήσεις, οι οποίες απασχολούν περί τα 2 εκατ. εργαζομένους. Λόγω ανεπιτυχούς κληρονομικής διαδοχής κλείνουν ετησίως 150 000 επιχειρήσεις, με αποτέλεσμα την απώλεια 600 000 θέσεων εργασίας ⁽⁵⁾.

4.2.3 Σε σχέση με τον σχεδιασμό της κληρονομικής διαδοχής, θα πρέπει να αναλυθούν οι κυριότερες αιτίες αποτυχίας αυτής της διαδικασίας και να υποστηριχθούν μέτρα για τη διευκόλυνση της μεταβίβασης των επιχειρήσεων, π.χ. μέσω του κληρονομικού δικαίου ή φορολογικών κινήτρων που ενθαρρύνουν τις μεταβιβάσεις.

4.2.4 Το εύρος και η κλίμακα των διαφορών προσεγγίσεων της φορολόγησης της κληρονομιάς και του πλούτου ανά την Ευρώπη αποδεικνύουν ότι υπάρχει μεγάλο πεδίο βελτίωσης όσον αφορά τη ρύθμιση του εν λόγω τομέα ⁽⁶⁾.

4.2.5 Μπορεί να αναφερθεί ως παράδειγμα μία λύση που εφαρμόζουν σε σχέση με τη μεταβίβαση των επιχειρήσεων οι Κάτω Χώρες, όπου το Υπουργείο Οικονομίας έχει καθιερώσει την αποκαλούμενη «δέσμη μέτρων περί κληροδότησης» (Overdracht-spakket). Κάθε επιχειρηματίας που συμπληρώνει το 55ο έτος της ηλικίας του λαμβάνει τη δέσμη αυτή, στην οποία υπενθυμίζεται η σπουδαιότητα του σχεδιασμού της μεταβίβασης της επιχείρησής του και εκτίθεται μια σειρά εργαλείων που διευκολύνουν αυτή τη διαδικασία. Στο Βέλγιο, το Ινστιτούτο Οικογενειακών Επιχειρήσεων (Instituut voor het Familiebedrijf) έχει εκδώσει χάρτη για την κληρονομική διαδοχή, ο οποίος είναι διαθέσιμος σε τρεις γλώσσες: στα ολλανδικά (Scorecard Orvolgning), στα γαλλικά (Scorecard Transmission) και στα αγγλικά (Succession Scorecard). Άλλα παραδείγματα είναι η Σλοβενία, όπου το Επιμελητήριο Βιοτεχνίας και Μικρών Επιχειρήσεων (Obrotno-podjetniška Zbornica Slovenije) προσφέρει σεμινάρια και κατάρτιση για όλα τα θέματα που συνδέονται με τη διαδοχή, και η Φινλανδία, η οποία διαθέτει ειδικό σχετικό πρόγραμμα (ViestinVaihto-ohjelma). Στην Αυστρία υπάρχει νόμος για τη συνέχιση των δραστηριοτήτων μιας επιχείρησης (Fortbetrieb) από μέλος της οικογένειας σε περίπτωση θανάτου του διευθυντή της (Gesamte Rechtsvorschrift für Gewerbeordnung, 1994). Παρόμοια λύση υπάρχει στη Γαλλία (loi sur les successions et les libéralités) και στο Λουξεμβούργο. Ο πολωνικός οργανισμός επιχειρηματικής ανάπτυξης, σε συνεργασία με το ινστιτούτο οικογενειακών επιχειρήσεων, προετοίμασε δέσμη ρυθμίσεων για τη διαδοχή στις οικογενειακές επιχειρήσεις. Στο πλαίσιο αυτής, στις οικογενειακές επιχειρήσεις παρέχεται οδηγός διαδοχής, δωρεάν εργαλεία στήριξης της διαδικασίας και δωρεάν εργαστήρια υλοποίησης.

4.3 Οι οικογενειακές επιχειρήσεις προσπαθούν να δημιουργούν μακροχρόνια απασχόληση που συμβάλλει στη δημιουργία οργανωτικού κλίματος με βάση την οικογένεια. Συνεπώς, οι οικογενειακές επιχειρήσεις αποτελούν ελκυστικούς εργοδότες για μητέρες που ανατρέφουν παιδιά, για παράδειγμα. Θα πρέπει να παρέχεται στήριξη στο περιβάλλον οργάνωσης που βασίζεται στην οικογένεια, πράγμα που θα δώσει ανταγωνιστικό πλεονέκτημα σε αυτές τις επιχειρήσεις.

4.4 Οι σύζυγοι ή σύντροφοι των ιδιοκτητών επιχειρήσεων συχνά διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στις οικογενειακές επιχειρήσεις, παρότι, για διαφορετικούς λόγους, δεν έχουν επίσημο καθεστώς. Αυτό ενδέχεται να οδηγήσει σε νομικές και χρηματοοικονομικές δυσκολίες, για παράδειγμα σε περίπτωση τερματισμού της σχέσης. Η παροχή πιο επίσημου καθεστώτος σε αυτά τα άτομα, καθώς και στα άλλα μέλη της οικογένειας που συμμετέχουν ατύπως στις δραστηριότητες της επιχείρησης, θα συνέβαλλε στην αποφυγή δυσκολιών σε περίπτωση οικογενειακών προβλημάτων.

4.5 Όσον αφορά την καινοτομία στις οικογενειακές επιχειρήσεις, αυτές θα πρέπει να επικεντρώνονται όχι μόνο στις παραδοσιακές αγορές και προϊόντα, αλλά και σε νέες καινοτόμες λύσεις.

4.5.1 Η καινοτομία στις οικογενειακές επιχειρήσεις μπορεί να υποστηριχθεί μέσω καινοτόμου συστήματος δημοσίων συμβάσεων όπου η τιμή δεν θα αποτελεί το μόνο κριτήριο επιλογής υποψηφίου. Χαρακτηριστικό των οικογενειακών επιχειρήσεων είναι ότι ανταγωνίζονται με βάση την υψηλή ποιότητα και τις υπηρεσίες προς τον πελάτη, οι οποίες εξασφαλίζονται μεταξύ άλλων από το οικογενειακό σήμα (συχνά το όνομα του ιδιοκτήτη ή της οικογένειάς του). Κατά συνέπεια, οι οικογενειακές επιχειρήσεις τείνουν να μην υποβάλλουν προσφορές για δημόσιες συμβάσεις όπου η τιμή αποτελεί το μόνο κριτήριο επιλογής. Προτείνεται η προώθηση των αξιών της πλέον συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς ⁽⁷⁾ ως κριτηρίου επιλογής και η διάδοση αυτών των πληροφοριών στις οικογενειακές επιχειρήσεις.

⁽⁵⁾ «Business Dynamics: Start-ups, Business Transfers and Bankruptcy» (Επιχειρηματική δυναμική: Νεοσύστατες επιχειρήσεις, μεταβιβάσεις επιχειρήσεων και χρεωκοπία) (2011), http://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/advice-opportunities/transfer-business/index_en.htm

⁽⁶⁾ COM(2012) 795 final.

⁽⁷⁾ SEC(2007) 280: Guide on dealing with innovative solutions in public procurement — 10 elements of good practice (Οδηγός για τη χρήση καινοτόμων λύσεων στις δημόσιες συμβάσεις, 10 στοιχεία ορθών πρακτικών).

4.6 Η παγκοσμιοποίηση αναγκάζει τις επιχειρήσεις να ανοιχθούν προς νέες αγορές, τεχνολογίες και δεξιότητες. Οι οικογενειακές επιχειρήσεις πρέπει να λαμβάνουν αυτά τα δεδομένα υπόψη στις αναπτυξιακές τους στρατηγικές. Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να προσλαμβάνουν νέους υπαλλήλους, ακόμη και σε διευθυντικές θέσεις.

4.7 Στο επίπεδο των κρατών μελών, θα πρέπει να εκτιμηθεί ο ρόλος που διαδραματίζουν οι οικογενειακές επιχειρήσεις στην οικονομία της κάθε χώρας και, εν συνεχεία, να αναπτυχθούν ευνοϊκές συνθήκες λειτουργίας αυτών στα πεδία της φορολογίας, της νομοθεσίας που διέπει τις οικονομικές δραστηριότητες (χωρίς να αποκλείεται ένας νόμος για τις οικογενειακές επιχειρήσεις) και της προώθησης της κατάρτισης για τους ιδιοκτήτες οικογενειακών επιχειρήσεων. Αυτό το είδος της κατάρτισης θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των οικογενειακών επιχειρήσεων, όπως είναι η διαδοχή, η οικογενειακή εσοπτεία κ.λπ.

4.8 Παραδείγματα ειδικής εκπαίδευσης για τους ιδιοκτήτες οικογενειακών επιχειρήσεων δίδουν χώρες όπως η Κύπρος (ακαδημαϊκό πρόγραμμα για τις οικογενειακές επιχειρήσεις στο Cyprus International Institute of Management), η Γαλλία (Master 2 professionnel: Gouvernance des entreprises familiales et patrimoniales — M2 GEF στο Πανεπιστήμιο του Μπορντώ) ή η Φινλανδία με το πρόγραμμα Omistajuus ja hallitustyöskentely — valmennusohjelma jatkaajille (Ιδιοκτησιακή δομή και εργασία στη διοίκηση της επιχείρησης — Πρόγραμμα κατάρτισης των διαδόχων)⁽⁸⁾. Οι οργανώσεις υποστήριξης των οικογενειακών επιχειρήσεων διοργανώνουν επίσης μαθήματα για τους ιδιοκτήτες τέτοιων επιχειρήσεων, όπως το ακαδημαϊκό πρόγραμμα του διεθνούς δικτύου οικογενειακών επιχειρήσεων FBN (Family Business Network), το οποίο διοργανώνεται από το συνηδικό παράρτημα του δικτύου, ή τα προγράμματα κατάρτισης που διοργανώνει το ισπανικό Instituto de la Empresa Familiar (Ινστιτούτο Οικογενειακής Επιχείρησης), για παράδειγμα.

4.9 Η αναγνώριση του ρόλου των οικογενειακών επιχειρήσεων στις οικονομίες των κρατών μελών και η υποστήριξή τους θα μπορούσε να συμβάλει στην ανάκαμψη της οικογενειακής βιοτεχνικής παράδοσης. Σημαντικό μέρος των μικρών οικογενειακών επιχειρήσεων συγκροτούν βιοτεχνικές ενώσεις, με μέλημα την εξασφάλιση της συνέχισης των βιοτεχνιών. Είναι κατά συνέπεια σημαντική η στήριξη αυτής της δραστηριότητας.

4.10 Οι μικρότερες οικογενειακές επιχειρήσεις εκτίθενται σε κινδύνους που ενδέχεται να οδηγήσουν στην εξαφάνισή τους από την αγορά. Θα πρέπει συνεπώς να τους παρασχεθεί κατάλληλη νομική και φορολογική στήριξη, ώστε να στηριχθεί η περαιτέρω ανάπτυξή τους. Παράλληλα, θα μπορούσε να παρασχεθεί στις μεγάλες διεθνείς οικογενειακές επιχειρήσεις θεσμική συνδρομή και μέτρα στήριξης των τοπικών προμηθευτών και οικονομιών.

4.11 Ένα ιδιαίτερο είδος οικογενειακής επιχείρησης αποτελεί η οικογενειακή γεωργική εκμετάλλευση. Πέραν των τυπικών δυσκολιών που χαρακτηρίζουν κάθε οικογενειακή επιχείρηση, οι εκμεταλλεύσεις αυτές αντιμετωπίζουν επίσης προκλήσεις που αφορούν ειδικά τις αγροτικές περιοχές.

4.11.1 Ιδιαίτερα ανησυχητικό είναι το πρόβλημα της αρπαγής γης, που οδηγεί σε μη αναστρέψιμη διατάραξη της οικονομικής δομής των αγροτικών περιοχών και στην κοινωνικά ανεπιθύμητη βιομηχανοποίηση της γεωργίας. Στη γνωμοδότησή της τον Ιανουάριο του 2015⁽⁹⁾, η ΕΟΚΕ ζήτησε τη λήψη κατάλληλων μέτρων για τη διατήρηση σε όλη την ΕΕ ενός αγροτικού μοντέλου που να βασίζεται στις οικογενειακές εκμεταλλεύσεις.

4.11.2 Οι οικογενειακές επιχειρήσεις συγκροτούν συχνά συνεταιρισμούς για την επίτευξη οικονομιών κλίμακας και την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητάς του στην αγορά⁽¹⁰⁾. Η συνεταιριστική επιχειρηματικότητα παρουσιάζει παρόμοια χαρακτηριστικά με την οικογενειακή επιχειρηματικότητα, με άλλα λόγια επικεντρώνεται σε μακροπρόθεσμες δραστηριότητες αντί του βραχυπρόθεσμου κέρδους. Ωστόσο, τελευταία οι συνεταιρισμοί έχουν χάσει την αρχική τους δυναμικότητα, ενώ ορισμένοι έχουν καταρρεύσει, για αυτό απαιτούνται μέτρα για την αναζωογόνηση της δραστηριότητας.

4.12. Ο όρος «υπομονετικό κεφάλαιο»⁽¹¹⁾ χρησιμοποιείται σε σχέση με τη μακροπρόθεσμη συγκέντρωση κεφαλαίου για την ανάπτυξη οικογενειακής επιχείρησης. Κατά τη μεταβίβαση, η οικογενειακή επιχείρηση παραδίδει το κεφάλαιο, καθώς και την κοινωνική και πολιτιστική της διάσταση και ο αγοραστής επενδύει ή αγοράζει την επιχείρηση μαζί με την πολυγενειακή της γνώση, την (οικογενειακή της) νοοτροπία και την προσήλωση στην (τοπική) κοινότητα.

⁽⁸⁾ Irene Mandl, *Overview of Family Business relevant issues* (Επισκόπηση των ζητημάτων που σχετίζονται με τις οικογενειακές επιχειρήσεις), KMU Forschung Austria, 2008.

⁽⁹⁾ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Αρπαγή γης — Σήμα κινδύνου για την Ευρώπη και απειλή για την οικογενειακή γεωργία» (ΕΕ C 242 της 23.7.2015, σ. 15).

⁽¹⁰⁾ *Family farming in Europe: Challenges and prospects, In-depth analysis* (Οικογενειακή γεωργία στην Ευρώπη: προκλήσεις και προοπτικές. Ανάλυση σε βάθος), Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο 2014.

⁽¹¹⁾ «Υπομονετικά κεφάλαια» είναι τα ίδια κεφάλαια που παρέχονται από ιδιοκτήτες οικογενειακών επιχειρήσεων, οι οποίοι επιζητούν να πετύχουν ισορροπία μεταξύ, αφενός, της τρέχουσας απόδοσης των επενδύσεων και, αφετέρου, μιας επαρκώς προσδιορισμένης μακροπρόθεσμης στρατηγικής της επιχείρησης και της εξασφάλισης της συνέχειας της οικογενειακής παράδοσης και κληρονομιάς. Πηγή: De Visscher F.M., Aronoff C.E., Ward J.L. (2011), *Financing Transitions. Managing Capital and Liquidity in the Family Business*, Palgrave Macmillan.

4.12.1 Στο πλαίσιο του ορισμού των υπομονετικών κεφαλαίων, είναι σκόπιμο να εξεταστεί το ενδεχόμενο καθιέρωσης ελαφρύνσεων για τα επανεπενδυόμενα κέρδη. Θα πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο απαλλαγών για τις οικογενειακές (και όχι μόνο) επιχειρήσεις που επανεπενδύουν τα κέρδη τους και προτιμούν, εξάλλου, να αναπτυχθούν με ίδια και όχι με δανειακά κεφάλαια.

4.12.2 Σε περίπτωση χρεών, οι επιχειρήσεις έχουν το πρόσθετο κίνητρο της μείωσης των τόκων, με αποτέλεσμα το κόστος του χρέους να είναι στην πραγματικότητα μικρότερο, ενώ οι ελαφρύνσεις αυτές δεν εφαρμόζονται στα ίδια κεφάλαια.

4.12.3 Τα φορολογικά θέματα υπάγονται, βέβαια, στην αρμοδιότητα των επιμέρους κρατών μελών, αλλά η Ευρωπαϊκή Ένωση θα πρέπει να ενθαρρύνει τις ορθές πρακτικές όσον αφορά τις οικογενειακές επιχειρήσεις.

4.13 Θα ήταν σκόπιμο να εξεταστεί το ενδεχόμενο διοχέτευσης κεφαλαίων στις οικογενειακές επιχειρήσεις μέσω της δημιουργίας εθνικών ταμείων επιχειρηματικού κεφαλαίου αποκλειστικά για τις οικογενειακές επιχειρήσεις. Η ιδιαιτερότητα αυτού του ταμείου θα ήταν η παροχή κεφαλαίου στις οικογενειακές επιχειρήσεις χωρίς να χορηγούνται στους παρόχους του κεφαλαίου δικαιώματα ψήφου, κατά το πρότυπο του Aksjeloven στη Νορβηγία ή του Ley de sociedades de responsabilidad limitada (νόμος για τις εταιρείες περιορισμένης ευθύνης) στην Ισπανία.

4.14 Μέτρα υπέρ της οικογενειακής επιχειρηματικότητας θα μπορούσαν επίσης να υποστηριχθούν από τις εθνικές ή τοπικές οργανώσεις που δρουν εξ ονόματος των οικογενειακών επιχειρήσεων —π.χ. δημόσιες αρχές (υπουργεία), οργανώσεις εργοδοτών, εμπορικά επιμελητήρια κ.λπ.— και από υπερεθνικές οργανώσεις, σημαντικότερες από τις οποίες είναι η ομοσπονδία European Family Businesses, το δίκτυο FBN International και η ένωση Les Hénokiens.

4.14.1 Οι οργανώσεις αυτές διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο στον συντονισμό του περιβάλλοντος των οικογενειακών επιχειρήσεων. Αποτελούν πλατφόρμα ανταλλαγής γνώσεων και εμπειριών μεταξύ των επιχειρηματιών και δημοσιεύουν εκδόσεις για τις οικογενειακές επιχειρήσεις, οι οποίες προάγουν τη σχετική γνώση. Οι οργανώσεις υποστήριξης των οικογενειακών επιχειρήσεων μπορούν, επίσης, να λειτουργούν ως ομάδες άσκησης πιέσεων για την υιοθέτηση συγκεκριμένων λύσεων.

Βρυξέλλες, 17 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Προς την ηλ υγεία — Ψηφιακές πληροφορίες για την ασφαλή χρήση των φαρμάκων»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(2016/C 013/04)

Εισηγήτρια: η κ. Renate HEINISCH

Στις 22 Ιανουαρίου 2015, και σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού της κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα

«Προς την ηλ υγεία — Ψηφιακές πληροφορίες για την ασφαλή χρήση των φαρμάκων»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας).

Το ειδικευμένο τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 14 Ιουλίου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειας, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 16ης Σεπτεμβρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 212 ψήφους υπέρ και 6 αποχές.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) στηρίζει τις προσπάθειες της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να δώσει μεγάλη προτεραιότητα στις λύσεις ηλ-υγείας στο πλαίσιο του ψηφιακού της θεματολογίου.

1.2. Η ΕΟΚΕ διαπιστώνει ότι όσοι αναζητούν ενημέρωση, οι ασθενείς και το ιατρικό προσωπικό έχουν υπογραμμίσει επανειλημμένα την ανάγκη για εκτενείς, ακριβείς και επικαιροποιημένες πληροφορίες για τα φάρμακα, καθώς και την ανάγκη για μια ενιαία ψηφιακή αγορά.

1.3. Η ΕΟΚΕ φρονεί ότι αυτές οι πληροφορίες, που εγκρίνονται από τις αρμόδιες αρχές, πρέπει να είναι προσβάσιμες χωρίς φραγμούς και διακρίσεις και σε άτομα με προβλήματα όρασης, σε κωφούς ή σε άτομα με άλλα σωματικά προβλήματα υγείας. Πρέπει να είναι δυνατή η προσαρμογή τους στις ανάγκες των μεμονωμένων πολιτών, ασθενών και του προσωπικού υγείας, ώστε να επιτυγχάνεται το επίπεδο που είναι απαραίτητο για την αποτελεσματικότερη και ασφαλέστερη δυνατή χρήση των φαρμάκων.

1.4. Η ΕΟΚΕ φρονεί ότι η ηλεκτρονική διάδοση πληροφοριών για προϊόντα τα οποία έχουν εγκριθεί από τις αρχές έγκρισης φαρμάκων θα έχει ως αποτέλεσμα την περαιτέρω βελτίωση της πρόσβασης. Μια ηλεκτρονική βάση δεδομένων με τεχνικές πληροφορίες και πληροφορίες για τη χρήση των φαρμάκων, που έχουν όλες εγκριθεί από υπηρεσίες υγείας (*Summary of Product Characteristics, SmPC*), δίνει τη δυνατότητα επικαιροποιημένης και στοχοθετημένης ενημέρωσης για τα φάρμακα.

1.5. Η ΕΟΚΕ προτείνει να διατίθενται πληροφορίες στα άτομα με προβλήματα όρασης με τον καταλληλότερο δυνατό τρόπο, για παράδειγμα με τη χρήση γραμματσοειρών μεγαλύτερου μεγέθους ή με τη μορφή αρχείων ήχου. Επίσης, η επίδειξη της σωστής χρήσης ιατρικών βοηθημάτων (όπως τα σπρέι για το άσθμα) θα μπορούσε να διατίθεται με τη μορφή βίντεο ή, όταν πρόκειται για κωφούς, με βίντεο στη νοηματική. Η χρήση «απλουστευμένης γλώσσας» καθιστά επίσης δυνατή την περαιτέρω μείωση των φραγμών επικοινωνίας. Αυτές οι δυνατότητες επιτρέπουν σε ανθρώπους με μαθησιακές δυσκολίες να έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες που τους αφορούν και να αντισταθμίζουν κατ' αυτό τον τρόπο τις εκπαιδευτικές ελλείψεις.

1.6. Η ΕΟΚΕ διαπιστώνει επιπλέον ότι η συγκέντρωση των πληροφοριών σε διαδικτυακή πύλη δημιουργεί μια αξιόπιστη και συνήθως εύκολα προσβάσιμη πηγή πληροφοριών που είναι εγκεκριμένες από τις αρχές και πληρούν τα κριτήρια προσβασιμότητας. Αυτό δίνει στους ασθενείς και στο προσωπικό υγείας τη δυνατότητα να συγκρίνουν με τις εγκεκριμένες βασικές πληροφορίες όλες εκείνες τις πληροφορίες που λαμβάνουν με άλλο τρόπο.

1.7. Επιπλέον, για να εξασφαλιστεί η γενικευμένη χρηστική τους αξία, πρέπει η ανάπτυξη να γίνεται σε συνεργασία με χρήστες και σχεδιαστές ιστοσελίδων με πείρα στον τομέα της προσβασιμότητας. Προτείνεται να καταρτιστεί μια λύση ανεξάρτητη από τον παράγοντα της μορφής, προκειμένου να αφεθεί στους χρήστες η επιλογή της τερματικής συσκευής ανάκλησης πληροφοριών (επιτραπέζιος υπολογιστής, tablet, έξυπνο κινητό τηλέφωνο κ.λπ.) ανάλογα με τις ανάγκες και τις δυνατότητές τους.

1.8. Η ΕΟΚΕ φρονεί ότι η βάση δεδομένων/η διαδικτυακή πύλη για τις αρμοδίως εγκεκριμένες πληροφορίες πρέπει να αναπτυχθεί με τη στενή συνεργασία όλων των σημαντικών παραγόντων, δηλαδή τόσο της φαρμακοβιομηχανίας όσο και των οργανώσεων ασθενών, των εκπροσώπων ατόμων με αναπηρία και του προσωπικού υγείας, η δε διαχείριση και χρηματοδότηση πρέπει να εναπόκειται στη φαρμακοβιομηχανία, προκειμένου να καλύπτονται οι ανάγκες με τον καλύτερο δυνατό τρόπο.

1.9. Η ΕΟΚΕ θεωρεί σημαντικό να βρεθούν λύσεις με επίκεντρο τον χρήστη, προκειμένου να δοθεί δυνατότητα πρόσβασης στις πληροφορίες και σε ανθρώπους με περιορισμένη σχολική εκπαίδευση, καθώς και σε όσους δεν χρησιμοποιούν συχνά το διαδίκτυο.

1.10. Η ηλεκτρονική πρόσβαση σε πληροφορίες θεωρείται βέβαια σημαντική, ωστόσο πρέπει να υπογραμμιστεί ότι οι γιατροί (ιδίως οι γενικοί γιατροί) και άλλοι εργαζόμενοι στον τομέα της υγείας, όπως οι φαρμακοποιοί και οι νοσοκόμες, είναι τα πρώτα πρόσωπα επαφής των ασθενών όσον αφορά την παροχή συμβουλών για τις παθήσεις τους και τη θεραπεία που πρέπει να ακολουθήσουν.

1.11. Η ΕΟΚΕ καλεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να υποστηρίξει την κοινή επιχείρηση για την πρωτοβουλία για τα καινοτόμα φάρμακα 2 (ΠΚΦ2) σχετικά με τις ηλεκτρονικές πληροφορίες των προϊόντων. Τα κράτη μέλη καλούνται να συμμετέχουν σε αυτή την πρωτοβουλία για τον συντονισμό των υφιστάμενων βάσεων δεδομένων.

2. Εισαγωγή

2.1. Το 2012 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσίευσε σχέδιο δράσης όπου επισημαίνονται τα εμπόδια στην πλήρη αξιοποίηση των ψηφιακών λύσεων στα συστήματα υγείας της Ευρώπης, με τον τίτλο «Σχέδιο δράσης για την ηλ-υγεία 2012-2020: καινοτομική υγειονομική περιήγηση για τον 21ο αιώνα»⁽¹⁾.

2.2. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δηλώνει ότι στόχος είναι η βελτίωση της υγειονομικής περιήγησης προς όφελος των ασθενών, η παροχή μεγαλύτερου περιθωρίου στους ασθενείς να αποφασίζουν για τη θεραπεία τους και η μείωση των δαπανών. Ενώ οι ασθενείς, οι πολίτες και το προσωπικό υγείας χρησιμοποιούν με ενθουσιασμό τις εφαρμογές της τηλεϊατρικής και εκατομμύρια Ευρωπαίων κατεβάζουν εφαρμογές στα έξυπνα κινητά τους για να εξετάζουν την υγεία και την ευζωία τους, η ψηφιακή υγειονομική περιήγηση έχει ακόμα μεγάλο δυναμικό προς ανάπτυξη προκειμένου να βελτιωθούν τα συστήματα υγείας και να περιοριστούν οι δαπάνες μέσω της αποδοτικότητας. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι σε αυτό το πλαίσιο πρέπει να ληφθούν υπόψη και τα θέματα προστασίας της προσωπικότητας και των προσωπικών δεδομένων.

2.3. Ο ΠΟΥ ορίζει ως εξής την ηλ-υγεία, συμπεριλαμβανομένης της τηλεϊατρικής και της «κινητής» υγείας: ηλ-υγεία είναι η μεταφορά πόρων για την υγεία και υγειονομικής περιήγησης με τη βοήθεια ηλεκτρονικών μέσων. Περιλαμβάνει τρεις κύριους τομείς:

- τη διαβίβαση πληροφοριών για την υγεία μέσω διαδικτύου και τηλεπικοινωνιών, με αποδέκτες το προσωπικό υγείας και τους καταναλωτές,
- την αξιοποίηση της ΤΠ και του ηλεκτρονικού εμπορίου για τη βελτίωση των δημοσίων συστημάτων υγείας, για παράδειγμα με την εκπαίδευση και εξάσκηση εργαζομένων στον χώρο της υγείας,
- την αξιοποίηση πρακτικών ηλεκτρονικού εμπορίου και ηλεκτρονικού επιχειρείν στη διαχείριση των συστημάτων υγείας.

2.4. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε μια πράσινη βίβλο για την «κινητή» υγεία⁽²⁾. Η «κινητή» υγεία (*mHealth*) είναι ένας τομέας της ηλ-υγείας και αφορά ιατρικές πρακτικές και πρακτικές στον τομέα της δημόσιας υγείας που υποστηρίζονται από κινητές συσκευές. Περιλαμβάνει ειδικότερα την αξιοποίηση των δυνατοτήτων της κινητής επικοινωνίας για υπηρεσίες υγείας και ευζωίας και για σκοπούς πληροφόρησης, καθώς και κινητές εφαρμογές υγείας.

⁽¹⁾ COM(2012) 736 final.

⁽²⁾ COM(2014) 219 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0219&from=EN>

2.5. Ο διαρκώς αυξανόμενος αριθμός ηλεκτρονικών πληροφοριών και εφαρμογών υγείας χρησιμοποιείται από ολοένα περισσότερους ανθρώπους κάθε ηλικίας.

2.6. Όμως η ποιότητα αυτών των πηγών πληροφοριών παρουσιάζει μεγάλες διακυμάνσεις και κατά κανόνα οι μηχανές αναζήτησης δεν κάνουν διάκριση μεταξύ αξιόπιστων, επίσημα εγκεκριμένων και λιγότερο αξιόπιστων πηγών.

2.7. Υπάρχει μια σειρά πιστοποιημένων συστημάτων πληροφοριών για το προσωπικό υγείας. Το προσωπικό υγείας —ιδίως οι οικογενειακοί γιατροί και οι φαρμακοποιοί— διαδραματίζει καίριο ρόλο στα συστήματα υγείας και οι υψηλής ποιότητας πληροφορίες είναι απολύτως απαραίτητες, αν επιθυμούμε να έχουμε καλά ενημερωμένο προσωπικό υγείας που να καλύπτει με επιτυχία τις ανάγκες του πληθυσμού της ΕΕ αναφορικά με την υγειονομική περίθαλψη.

2.8. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι οι ασθενείς χρειάζονται εξίσου εύκολη πρόσβαση σε αξιόπιστες πληροφορίες, προκειμένου να είναι σε θέση να οργανώσουν καλύτερα την υγειονομική τους περίθαλψη και να μπορούν να συμμετέχουν και οι ίδιοι, πράγμα που έχει επιπλέον ως αποτέλεσμα να ακολουθούν πιστότερα τη θεραπεία τους. Λεπτομέρειες σχετικά με την απαιτούμενη εκπαίδευση και τη συμπερίληψη όλων των ομάδων (και των ηλικιωμένων και των ατόμων με αναπηρία) έχουν παρουσιαστεί ήδη σε προηγούμενες γνωμοδοτήσεις ⁽³⁾.

2.9. Ο αυξανόμενος φόρτος εργασίας του προσωπικού υγείας και οι διάφορες δυνατότητες που έχουν οι ασθενείς ή οι πολίτες να συμμετέχουν σε οργανώσεις υγείας, για παράδειγμα σε εθνικές αρχές έγκρισης, σε επιτροπές του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Φαρμάκων (EMA) και σε επιτροπές δεοντολογίας, απαιτούν εκτεταμένες γνώσεις.

2.10. Μία δυνατότητα εκπαίδευσης προσφέρεται από την Ευρωπαϊκή Ακαδημία Ασθενών για Θεραπευτικές Καινοτομίες (European Patients' Academy on Therapeutic Innovation, EUPATI). Η κοινοπραξία αυτή χρηματοδοτείται από την «πρωτοβουλία για καινοτόμα φάρμακα (ΠΚΦ)», που αποτελεί σύμπραξη δημόσιου και ιδιωτικού τομέα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας Φαρμακευτικών Βιομηχανιών και Ενώσεων (EFPIA).

2.11. Η EUPATI είναι μια κοινοπραξία αποτελούμενη από 29 οργανώσεις, που διευθύνεται από το Ευρωπαϊκό Φόρουμ Ασθενών (EPF). Είναι μοναδική στο είδος της, καθώς συγκεντρώνει πανευρωπαϊκές ενώσεις ασθενών, καθώς και ακαδημαϊκές ενώσεις και οργανισμούς κοινής ωφελείας που διακρίνονται ως ειδικοί στον τομέα της δημόσιας και της επικεντρωμένης στον ασθενή δράσης, αλλά και επιχειρήσεις που είναι μέλη της EFPIA. Η EUPATI ενημερώνει τους ασθενείς ως μη ειδήμονες, καθώς και τις δυσπρόσιτες ομάδες ασθενών, ευαισθητοποιώντας το κοινό για την ανάπτυξη νέων θεραπειών. Με τη βοήθεια της EUPATI μπορούν επίσης να διοργανωθούν μαθήματα κατάρτισης ή αντίστοιχα εκπαιδευτικά προγράμματα για την καλύτερη κατανόηση των πληροφοριών για τα φάρμακα.

2.12. Ορισμένα κράτη μέλη της ΕΕ διαθέτουν ήδη ηλεκτρονικές πληροφορίες για φάρμακα. Την πιο ανεπτυγμένη βάση δεδομένων, FASS ⁽⁴⁾, διαχειρίζεται ο σουηδικός φαρμακευτικός όμιλος LIF, ενώ υπάρχουν και άλλες, για παράδειγμα στη Δανία, τη Γερμανία, τη Φινλανδία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Κατά κανόνα, αυτές οι βάσεις δεδομένων δεν είναι πλήρως προσβάσιμες στα άτομα με προβλήματα όρασης ή δεν περιλαμβάνουν στοιχεία για το πλήρες φάσμα των φαρμάκων.

2.13. Επιπλέον, μερικές από αυτές τις βάσεις δεδομένων δεν επικαιροποιούνται τακτικά.

2.14. Οι αρχές έγκρισης φαρμάκων έχουν επιτρέψει συμπληρωματικά την προσθήκη κωδικών στις οδηγίες χρήσης που περιλαμβάνονται στη συσκευασία (QR Codes), παραπέμποντας στις αντίστοιχες οδηγίες χρήσης στην ιστοσελίδα της εκάστοτε εταιρείας. Και εδώ, η ανεμπόδιστη πρόσβαση σε πολλές περιπτώσεις δεν είναι εξασφαλισμένη.

2.15. Οι πρωτοβουλίες αυτές δείχνουν ότι εξακολουθεί να απαιτείται μια εναρμονισμένη προσέγγιση, προκειμένου να εξασφαλιστεί σε όλες τις κοινωνικές ομάδες πρόσβαση στις πληροφορίες διαμέσου αυτών των νέων τεχνολογιών.

3. Γενικές παρατηρήσεις

3.1. Υποδομή

3.1.1. Η ΕΟΚΕ θεωρεί τις φαρμακευτικές βιομηχανίες υπεύθυνες για την παροχή ασφαλών και επικαιροποιημένων πληροφοριών σχετικά με τα προϊόντα τους. Κάθε τεχνολογική λύση πρέπει αφενός να υλοποιείται σε στενή συνεργασία με τη βιομηχανία, για να μπορούν να αξιοποιηθούν ήδη υπάρχουσες τεχνικές λύσεις, και αφετέρου να εσπεύεται από τις αρχές έγκρισης φαρμάκων.

⁽³⁾ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Ψηφιακή κοινωνία: πρόσβαση, εκπαίδευση, κατάρτιση, απασχόληση, μέσα επίτευξης της ισότητας» (EE C 451 της 16.12.2014, σ. 25).

⁽⁴⁾ <http://www.fass.se/LIF/startpage?userType=2>

3.1.2. Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει ότι τόσο ο τρόπος παρουσίασης πληροφοριών εγκεκριμένων από τις αρχές όσο και οι δυνατότητες πρόσβασης πρέπει να συμφωνηθούν με τους ενδιαφερόμενους παράγοντες (αρχές έγκρισης, οργανώσεις ασθενών, προσωπικό υγείας).

3.1.3. Θα μπορούσε να συσταθεί και να χρηματοδοτηθεί στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας ΠΚΦ μια κοινοπραξία, η οποία θα είναι υπεύθυνη για τον συντονισμό της ανάπτυξης της βάσης δεδομένων/της διαδικτυακής πύλης.

3.1.4. Η σύσταση της προτεινόμενης διαδικτυακής πύλης θα συνεκτιμήσει τις υφιστάμενες βάσεις δεδομένων (όπως, π.χ. του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Φαρμάκων).

3.2. Πρόσθετες απαιτήσεις στον τομέα της έρευνας

3.2.1. Τεχνολογική έρευνα και ανάπτυξη

- Διατίθενται σχέδια εθνικών βάσεων δεδομένων. Επιπροσθέτως δημιουργήθηκε ένα συμπληρωματικό πρωτότυπο της βάσης δεδομένων όπου συμπεριλαμβάνονται επιλογές αρχείων ήχου και βίντεο, ώστε να καταστεί η βάση δεδομένων εύχρηστη και ευρέως προσβάσιμη. Χρειάζεται να αναπτυχθεί μια τεχνολογική λύση με ελεύθερη πρόσβαση, η οποία θα αξιοποιεί τις υπάρχουσες πηγές με τον αποτελεσματικότερο δυνατό τρόπο.
- Στην τεχνολογική αυτή λύση πρέπει να συνυπολογίζεται ότι οι πολίτες/οι ασθενείς δεν επιθυμούν να χρησιμοποιούν στο έξυπνο κινητό τους πληθώρα εφαρμογών σάρωσης. Για τον λόγο αυτό, η βάση δεδομένων/η διαδικτυακή πύλη πρέπει να είναι προσβάσιμη π.χ. με παραδοσιακές τεχνολογίες σάρωσης.
- Πρέπει να επιδιωχθούν λύσεις ανεξάρτητες από τον παράγοντα της μορφής, προκειμένου να αυξηθεί η αποδοχή τους. Η αναζήτηση και η ορατότητα των πληροφοριών πρέπει να είναι εφικτή από όλες τις συσκευές (επιτραπέζιος υπολογιστής, tablet, έξυπνο κινητό τηλέφωνο κ.λπ.).
- Προτείνεται η σύγκριση τεχνολογικών λύσεων, στην οποία θα συμμετέχουν και τομείς των συστημάτων υγείας (για παράδειγμα, πρωτοβουλίες κρατών μελών για την πρόσβαση προσώπων μέσω τηλεσυνδέσεων ή μηχανημάτων αυτόματης ανάληψης, πρωτοβουλίες που προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁽⁵⁾).
- Στην Ιταλία, τα φαρμακεία υποχρεούνται από τον νόμο να εκτυπώνουν επικαιροποιημένες οδηγίες χρήσης, τις οποίες καταχωρίζει η φαρμακευτική βιομηχανία σε βάση δεδομένων. Άλλες δυνατότητες, οι οποίες θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν συμπληρωματικά για να συμπεριλάβουν τα πρόσωπα που δεν χρησιμοποιούν το διαδίκτυο, είναι η εκτύπωση από τον φαρμακοποιό στο φαρμακείο ή από τον ασθενή (σε τερματικές συσκευές που μοιάζουν με μηχανήματα αυτόματης ανάληψης).

3.2.2. Έλεγχος και παρουσίαση περιεχομένων

Η αποδοχή των διαφόρων λύσεων από το κοινό πρέπει να εξεταστεί, και οι τεχνολογικές λύσεις πρέπει να υποβληθούν σε δοκιμαστικό έλεγχο χρηστών, προκειμένου να επαληθευτεί η λειτουργικότητα της εκάστοτε λύσης.

- Στην έρευνα πρέπει να συμπεριληφθούν διαρθρωτικά ζητήματα που αφορούν τον αναγκαίο έλεγχο της τεχνολογικής λύσης προκειμένου να αυξηθεί η αποδοχή της.
- Πώς ελέγχουν οι αρχές έγκρισης τα περιεχόμενα;
- Τα περιεχόμενα πρέπει να παρουσιάζονται με τρόπο που να επιτρέπει την προσαρμογή τους στις ατομικές ανάγκες των ασθενών/των πολιτών και ταυτόχρονα να περιέχουν όλες τις πληροφορίες που απαιτούν τα έγγραφα έγκρισης και ο νόμος.
- Για να δοθεί η δυνατότητα ταχείας ανάδρασης σε όλους τους παράγοντες, θα μπορούσε να ενσωματωθεί μια δυνατότητα αξιολόγησης της πληροφορίας από τους χρήστες (ιδίως αναφορικά με το εάν είναι κατανοητή). Για τον σκοπό αυτό, θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν συνιστώσες μέσω κοινωνικής δικτύωσης που αφορούν την παρουσίαση, τη διασπορά και την ανταλλαγή.

⁽⁵⁾ <http://www.mobilehealthglobal.com/in-the-news/interviews/46/interview-with-peteris-zilgalvis>

3.2.3. Εκπαίδευση και κατάρτιση

Η χρήση του διαδικτύου παρουσιάζει μεγάλες διαφορές στις επιμέρους κοινωνικές ομάδες. Πολλές χρησιμοποιούν μέσα κοινωνικής δικτύωσης, αλλά δεν χρησιμοποιούν τις πλατφόρμες πληροφοριών. Μια μικρή ομάδα (η Ομοσπονδιακή Στατιστική Υπηρεσία την εκτιμά σε 10 %) δεν χρησιμοποιεί καθόλου το διαδίκτυο. Χρειάζεται να ξεκινήσει έρευνα:

- Πώς μπορούν να δοθούν κίνητρα για ενεργό μάθηση προκειμένου να αξιοποιηθούν οι υπάρχουσες πηγές πληροφοριών για την υγεία (συμπεριλαμβανομένων των ψηφιακών πληροφοριών);
- Η εκμάθηση μεθόδων μάθησης (διά βίου μάθηση) αποτελεί μία από τις οκτώ βασικές ικανότητες που περιέχονται στη σύσταση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18ης Δεκεμβρίου 2006 ⁽⁶⁾, στην οποία τα κράτη μέλη καλούνται να εφαρμόσουν εθνικά μέτρα. Το «ευρωπαϊκό θεματολόγιο για την εκπαίδευση των ενηλίκων» προτείνει τη λήψη μέτρων από τα κράτη μέλη για την ενεργό εκπαίδευση των ενηλίκων. Ο «γραμματισμός σε θέματα ψηφιακής υγείας» («Digital health literacy») θα μπορούσε να συμπεριληφθεί στα κριτήρια αξιολόγησης της μάθησης των ενηλίκων στο πλαίσιο του προγράμματος διεθνούς αξιολόγησης των ικανοτήτων των ενηλίκων (PIAAC).
- Ποιο ρόλο μπορούν να διαδραματίσουν τα διάφορα εκπαιδευτικά ιδρύματα (πανεπιστήμια, κέντρα εκπαίδευσης ενηλίκων κ.λπ.) και τα υγειονομικά ιδρύματα για να ενισχύσουν τις πολύπλευρες δεξιότητες —για παράδειγμα, τη χρήση των νέων τεχνολογιών, την εθελοντική δραστηριοποίηση και περιθαλψη— και για να μεταδώσουν κοινωνική και τεχνική εμπειρογνομosύνη;
- Οι επαγγελματίες του τομέα της υγείας θα πρέπει να αποκτούν την κατάλληλη κατάρτιση στο πλαίσιο της ακαδημαϊκής τους εκπαίδευσης. Τα κέντρα εκπαίδευσης ενηλίκων θα μπορούσαν να προσφέρουν ελκυστικούς κύκλους μαθημάτων ειδικά προσαρμοσμένους στους χρήστες του συστήματος. Για να προσεγγιστούν οι ομάδες-στόχοι, τα κέντρα εκπαίδευσης ενηλίκων θα μπορούσαν να συνεργαστούν με επαγγελματίες (ιδίως με γιατρούς), με τοπικά φαρμακεία, καθώς και με τοπικά κέντρα υγείας και κοινωνικής πρόνοιας. Αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό στις αγροτικές περιοχές, όπου οι άνθρωποι είναι πιο απομονωμένοι. Ειδικότερα, η διαγενεακή μάθηση μπορεί να συμβάλει στη διάδοση των γνώσεων σχετικά με το περιεχόμενο και τις τεχνικές δεξιότητες.

Βρυξέλλες, 16 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

⁽⁶⁾ ΕΕ L 394 της 30.12.2006, σ. 10.

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Κρατικές ενισχύσεις προς τις επιχειρήσεις: αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(2016/C 013/05)

Εισηγητής: ο κ. Edgardo Maria IOZIA

Στις 19 Φεβρουαρίου 2015, και σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού κανονισμού της, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα:

Κρατικές ενισχύσεις: αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας).

Το ειδικευμένο τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 14 Ιουλίου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειας, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 16ης Σεπτεμβρίου 2015), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 198 ψήφους υπέρ, 3 ψήφους κατά και 9 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) εκτιμά ότι η αξιολόγηση των επιπτώσεων των κρατικών ενισχύσεων αποτελεί βασικό μέσο για την εξακρίβωση της αντιστοιχίας αποτελεσμάτων και προτεινόμενων στόχων προκειμένου να χορηγούνται οι πόροι αποτελεσματικότερα και αποδοτικότερα και να βελτιωθούν η διαφάνεια και η επικύρωση των διαδικασιών διαχείρισης.

1.2. Πολλά κράτη μέλη έχουν ήδη αναπτύξει πολυσύνθετα και ακριβή συστήματα αξιολόγησης, διαδικασία που εξελίσσεται παράλληλα με το αυξημένο ενδιαφέρον του ακαδημαϊκού κόσμου που επέτρεψε τη βελτίωση των τεχνικών αξιολόγησης και την αύξηση της ακρίβειας των μέσων μέτρησης που έχουν στη διάθεσή τους οι χορηγούσες αρχές.

1.3. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή συγκρότησε ένα φόρουμ υψηλού επιπέδου, από κοινού με τα κράτη μέλη σχετικά με τις κρατικές ενισχύσεις προς τις επιχειρήσεις, το οποίο εστιάζεται επίσης στο ζήτημα της αξιολόγησης.

1.4. Τον περασμένο Δεκέμβριο, η ευρωπαϊά επίτροπος Ανταγωνισμού Margrethe VESTAGER, στην ομιλία της στο φόρουμ υψηλού επιπέδου, δήλωσε: «Το πρόγραμμα SAM περιλαμβάνει δύο στοιχεία-κλειδιά που είναι ιδιαίτερος σημαντικά: **τη διαφάνεια**, που δίνει τη δυνατότητα στους πολίτες να γνωρίζουν πού πάνε τα χρήματά τους, και **την αξιολόγηση**, που δείχνει αν αυτά δαπανήθηκαν σωστά». Η ΕΟΚΕ συμφωνεί απόλυτα με το μήνυμα αυτό.

1.5. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για τη συζήτηση σχετικά με την αξιολόγηση των επιπτώσεων των πολιτικών στήριξης των επιχειρήσεων και καλεί την Επιτροπή να συνεχίσει με αποφασιστικότητα την πορεία που χάραξε εδώ και μερικά χρόνια.

1.6. Πρέπει, ωστόσο, να επισημανθεί ότι, με εξαίρεση τις αξιολογήσεις που προβλέπονται από τους ευρωπαϊκούς κανονισμούς, πολυάριθμα καθεστώτα στήριξης δεν προβαίνουν σήμερα σε αξιολογήσεις των επιπτώσεων. Σε πολλές περιπτώσεις, η νομοθεσία προβλέπει ότι αρκεί η πιστοποίηση της τυπικής αντιστοιχίας των μεμονωμένων παρεμβάσεων με τις νομοθετικές διατάξεις —χωρίς ωστόσο να καθίσταται δυνατή μια αναλυτική και μακροπρόθεσμη εξακρίβωση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας όλων των επιχορηγήσεων που δίνονται προς στήριξη των επιχειρήσεων. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την επιθυμία γενίκευσης των αξιολογήσεων των επιπτώσεων και, πιθανώς, μείωσης του κατώτατου ορίου των 150 εκατ. ευρώ που ορίζει σήμερα ο γενικός κανονισμός απαλλαγής κατά κατηγορία ως μέσο ετήσιο όριο προϋπολογισμού των καθεστώτων στήριξης προκειμένου να υπαχθούν στην υποχρέωση παρουσίασης σχεδίου εκ των προτέρων αξιολόγησης, που διαφορετικά θα εξαιρούσε πολλά κράτη μέλη, ιδίως όταν οι εν λόγω ενισχύσεις είναι τεράστιες ακόμη και σε σχέση με το μέγεθος του κράτους.

1.7. Η ΕΟΚΕ τονίζει ότι το σύνολο της νομοθεσίας για τις κρατικές ενισχύσεις έχει προοδευτικά μεταβάλει τον ρόλο της Επιτροπής, η οποία χαρακτηριζόταν προηγουμένως από μια διοικητική κατά κύριο λόγο νοοτροπία, σε μια νέα μορφή συνεργασίας με τα κράτη μέλη για τη βελτιστοποίηση των αποτελεσμάτων των κρατικών ενισχύσεων που εστιάζεται στην αποτελεσματικότητα και την αποδοτικότητα τους. Το στοιχείο αυτό αποτελεί σημαντικό βήμα προόδου που επιτεύχθηκε με την έγκριση του «εκσυγχρονισμού».

1.8. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να εφοδιαστούν με κατάλληλα μέσα αξιολόγησης, τα οποία θα χρησιμοποιούνται από ανεξάρτητους οργανισμούς. Η ΕΟΚΕ θεωρεί αναγκαία τη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων στον καθορισμό του μοντέλου αξιολόγησης με παράλληλη αξιοποίηση των σημαντικών δεξιοτήτων που έχει αποκτήσει το προσωπικό της δημόσιας διοίκησης (ΔΔ), το οποίο θα πρέπει να διαδραματίσει τον ρόλο του στον καθορισμό των διαδικασιών αξιολόγησης και να συμμετάσχει στη σύνταξη της τελικής έκθεσης, διαδίδοντας με τον τρόπο αυτό τη νοοτροπία αξιολόγησης εντός των οργανισμών αυτών για την προοδευτική βελτίωση των διαδικασιών. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα πρέπει να συνεργαστεί για την εναρμόνιση των κριτηρίων αξιολόγησης μεταξύ των κρατών μελών. Η συγκρισιμότητα των κριτηρίων αξιολόγησης θα καταστήσει δυνατή τη συνολική εξέταση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των κρατικών ενισχύσεων.

1.9. Πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στις περιφερειακές πραγματικότητες τις οποίες αφορά το σύστημα κρατικών ενισχύσεων σε περιφερειακό επίπεδο. Η αξιοσημείωτη επιλογή της Επιτροπής να εξαιρέσει από την υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης πάνω από το 80 % του συνόλου των κρατικών ενισχύσεων ⁽¹⁾ καθιστά, αφενός, δυνατή την άμεση χορήγηση των χρηματοδοτήσεων και, αφετέρου, αυξάνει σημαντικά τις ευθύνες και τις δαπάνες των τοπικών διοικήσεων και συνεπώς, τις δημόσιες δαπάνες, και θα απαιτήσει την ιδιαίτερη προσοχή των κρατών μελών προκειμένου να χορηγηθούν επαρκείς πόροι για την πραγματοποίηση συγκεκριμένων προγραμμάτων κατάρτισης και την ανταλλαγή ορθών πρακτικών μεταξύ των τοπικών διοικήσεων. Η νοοτροπία εταιρικών σχέσεων πρέπει να αναπτυχθεί σε όλα τα επίπεδα.

1.10. Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι το νέο σύστημα που δίνει στα κράτη μέλη την ευθύνη της εκ των προτέρων αξιολόγησης συνεπάγεται συνολική αύξηση των δαπανών για τη δημόσια διοίκηση και τις επιχειρήσεις, γεγονός που προϋποθέτει έναν προσεκτικό προγραμματισμό για την εξάλειψη των περιττών επιβαρύνσεων και την απλοποίηση των διαδικασιών. Επισημαίνει επίσης ότι η περίοδος των έξι μηνών για τις διαδικασίες έγκρισης των σχεδίων αξιολόγησης των εξαιρετικά περίπλοκων καθεστώτων θα μπορούσε να αποδειχτεί πολύ μικρή και η καθιέρωση ενός αντιπαραδειγματικού μοντέλου για τα μικρά κράτη θα μπορούσε να προσκρούσει σε σημαντικές δυσκολίες.

1.11. Η ΕΟΚΕ συνιστά την ταχεία έγκριση της ανακοίνωσης σχετικά με την έννοια των κρατικών ενισχύσεων, ούτως ώστε να βοηθηθούν οι τοπικές διοικήσεις, οι οποίες, λόγω της μαζικής εξαίρεσης από την υποχρέωση προηγούμενης κοινοποίησης, έχουν τη διπλή ευθύνη να προσδιορίσουν τι εστί κρατική ενίσχυση και να τη χορηγήσουν με τρόπο που να είναι συμβατός με την αγορά. Για παράδειγμα, στην περίπτωση των δημόσιων χρηματοδοτήσεων για τον πολιτισμό και τη διαφύλαξη της κληρονομιάς, η διαρκής νομική αβεβαιότητα σχετικά με το ποιες από αυτές συνιστούν κρατικές ενισχύσεις υποχρεώνει τις αρχές να θεωρούν ότι κάθε παρέμβαση υπόκειται στο πλαίσιο των κρατικών ενισχύσεων και σε όλες τις συνακόλουθες διοικητικές και διαδικαστικές επιβαρύνσεις. Η ίδια νομική αβεβαιότητα χαρακτηρίζει τη δημόσια χρηματοδότηση όλων των υποδομών, ιδίως μετά τη σχετική νομολογία της υπόθεσης του αεροδρομίου της Λειψίας. Είναι απαραίτητος ο σαφής διαχωρισμός μεταξύ των παρεμβάσεων δημόσιας στήριξης στις επιχειρήσεις που δεν συνιστούν κρατικές ενισχύσεις και των κρατικών ενισχύσεων σύμφωνα με τον ορισμό του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

1.12. Αν και αναγνωρίζει τις προσπάθειες που έχουν καταβληθεί, η ΕΟΚΕ εκτιμά απαραίτητο να επεκταθεί η νοοτροπία αξιολόγησης σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, κράτη και περιφέρειες —πέρα συνεπώς από τα όρια των προαναφερθεισών περιπτώσεων— και για τον σκοπό αυτό ζητεί επιμόνως την ανάληψη νέων δεσμεύσεων από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη.

1.13. Από τη διενεργηθείσα ανάλυση προκύπτει ανεπάρκεια δεδομένων σχετικά με τα έξοδα διαχείρισης των δημόσιων διοικήσεων που είναι αρμόδιες για τη διαχείριση των κρατικών ενισχύσεων στις επιχειρήσεις. Μια σοβαρή αξιολόγηση της αποτελεσματικότητάς τους δεν μπορεί να παραβλέπει το σύνολο των δαπανών της δημόσιας διοίκησης, πέρα από το ύψος των ενισχύσεων, σε σχέση με τα επιτευχθέντα αποτελέσματα. Για τη διαφάνεια του συστήματος απαιτείται η δημοσιοποίηση αυτών των δεδομένων. Σύμφωνα με τα διαθέσιμα δεδομένα, το σύνολο των διοικητικών δαπανών ανέρχεται σε περίπου 5 %, στο οποίο προστίθενται τα έξοδα «συμμόρφωσης», που υπολογίζονται σε ακόμη 5 %, στο οποίο προστίθεται το επιπλέον κόστος αξιολόγησης το οποίο, σύμφωνα με εκτιμήσεις της Επιτροπής, ανέρχεται σε λίγο λιγότερο από 1 %. Πρόκειται για ένα σύνολο πόρων των οποίων το ύψος έχει πιθανότητα υποτιμηθεί και φαίνεται αντικειμενικά υπερβολικό.

⁽¹⁾ Παρέμβαση της Επιτρόπου Ανταγωνισμού Margrethe Vestager στο φόρουμ υψηλού επιπέδου των κρατών μελών, 18 Δεκεμβρίου 2014.

1.14. Η ΕΟΚΕ καλεί την Επιτροπή να μην επιφέρει απρόβλεπτες επιπλέον επιβαρύνσεις στις επιχειρήσεις και να διασφαλίσει την αύξηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας ολόκληρου του συστήματος αξιολόγησης.

1.15. Είναι ιδιαίτερα σημαντικό η αξιολόγηση να λαμβάνει επίσης υπόψη την αποδοτικότητα των διοικητικών δαπανών και των δαπανών που προκύπτουν από τα μοντέλα αξιολόγησης.

1.16. Συγκρισιμότητα των διαφόρων μοντέλων, ευελιξία σε σχέση με το μέγεθος, την τυπολογία και τους δείκτες, απλούστευση της εκ των προτέρων αξιολόγησης και εναρμόνιση των κριτηρίων της εκ των υστέρων αξιολόγησης.

1.17. Η ΕΟΚΕ ζητεί επιμόνως να αναπτυχθεί μια ολοκληρωμένη προσέγγιση των δράσεων της Επιτροπής στις διάφορες περιπτώσεις που αφορούν την οικονομική πολιτική: διαρθρωτικά ταμεία, κρατικές ενισχύσεις, συμφωνίες εμπορικής συνεργασίας, με στόχο τη διασφάλιση ενός ενιαίου προγράμματος ευρωπαϊκής οικονομικής πολιτικής βασισμένης στην οικονομική μεγέθυνση και την ανάπτυξη.

1.18. Η ΕΟΚΕ συνιστά να χρησιμοποιηθούν κριτήρια ανάλογα με εκείνα που προβλέπονται στον κατ' εξουσιοδότηση κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 240/2014 της Επιτροπής, της 7ης Ιανουαρίου 2014, σχετικά με τον ευρωπαϊκό κώδικα δεοντολογίας για την εταιρική σχέση στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων ⁽²⁾, τα οποία επιβάλλουν την υποχρέωση διαβούλευσης όλων των δυνητικά ενδιαφερομένων, με στόχο τη διατύπωση κατάλληλου κανονισμού για την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των κρατικών ενισχύσεων.

1.19. Η διαφάνεια των πραγματοποιούμενων αξιολογήσεων θα πρέπει να διασφαλίζεται με τη μέγιστη δυνατή δημοσιότητα, όπως ήδη ισχύει σε ορισμένα κράτη μέλη όσον αφορά τις επιχειρήσεις και το ύψος των χορηγούμενων ενισχύσεων.

1.20. Η ΕΟΚΕ συνιστά τα σχέδια αξιολόγησης να προβλέπουν:

- την επίτευξη του στόχου πολιτικής,
- τον αντίκτυπο στην ανταγωνιστικότητα και τις συναλλαγές,
- την αποτελεσματικότητα/αποδοτικότητα του μέσου,
- την εκ των προτέρων επαλήθευση των προϋποθέσεων, για τη συνέχιση του καθεστώτος ή για ανάλογα καθεστώτα σε μικροοικονομικό επίπεδο (αναλυτικός κατάλογος των ενισχύσεων),
- τον χαρακτήρα κινήτρου.

1.21. Η ΕΟΚΕ ζητεί να συμμετάσχει στη διαδικασία αξιολόγησης της συνολικής αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας του συστήματος κρατικών ενισχύσεων μετά το τέλος της περιόδου 2014-2020.

2. Εισαγωγή

2.1. Οι ενισχύσεις στις επιχειρήσεις, εάν δεν ενταχθούν σε σαφές κανονιστικό πλαίσιο, αν δεν κατευθυνθούν σε παραγωγικές δραστηριότητες και επιχειρήσεις που επενδύουν ιδίως στην καινοτομία, την έρευνα, την ανάπτυξη, που οδηγούν σε οικονομικά και κοινωνικά οφέλη, αν δεν περιοριστούν και τεθούν υπό έλεγχο, μπορούν να προκαλέσουν στρέβλωση του ανταγωνισμού και κατακερματισμό της εσωτερικής αγοράς, σε αντίθεση με το πνεύμα και το γράμμα των Συνθηκών.

2.2. Από την άλλη πλευρά, η αρνητική οικονομική συγκυρία που διαρκεί εδώ και πολλά χρόνια, με βαθιές εθνικές κρίσεις που θα επηρεάσουν αναπόφευκτα τις επιχειρήσεις, τους εργαζομένους και τους πολίτες, απαιτεί μια σχετικά ευέλικτη προσέγγιση, όπως αυτή που εφαρμόζεται από τους κύριους ανταγωνιστές της Ένωσης στις διεθνείς αγορές, που δεν διαθέτουν το ίδιο πλαίσιο κρατικών ενισχύσεων. Η ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων πρέπει να αποτελεί σημαντική παράμετρο αναφοράς. Η ανεργία συνιστά ζήτημα που πρέπει επείγοντως να αντιμετωπιστεί στην Ευρώπη. Οι επενδύσεις που έφτασαν στο ανώτατο επίπεδο το 2007 μειώθηκαν κατά 15 % και 25 εκατ. πολίτες παραμένουν άνεργοι, μεταξύ των οποίων 5 εκατ. νέοι. Οι γυναίκες αποτελούν την πλειοψηφία ⁽³⁾.

⁽²⁾ ΕΕ L 74 της 14.3.2014, σ. 1.

⁽³⁾ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teilm020&language=en>

2.3. Μια ενδιαφέρουσα έρευνα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου ⁽⁴⁾ ανέδειξε τις σημαντικές διαφορές μεταξύ των ισχυόντων καθεστώτων στην ΕΕ και τις ΗΠΑ. «Η πολιτική ανταγωνισμού της ΕΕ υπόκειται σε αυστηρούς κανόνες, ενώ η νομοθεσία των Ηνωμένων Πολιτειών δεν περιλαμβάνει σχετική πρόβλεψη». Στις εν εξελίξει διαπραγματεύσεις μεταξύ της ΕΕ και των ΗΠΑ, κατόπιν αίτησης του τότε Επιτρόπου Joaquín Almunia, συμπεριλήφθηκε πρόταση της ΕΕ για τη ρύθμιση των κρατικών ενισχύσεων, σε στάδιο διαπραγμάτευσης στο πλαίσιο της Διατλαντικής Εταιρικής Σχέσης Συναλλαγών και Επενδύσεων (TTIP) ⁽⁵⁾.

2.4. Η πρόταση φαίνεται να είναι ανίσχυρη και ανακόλουθη ⁽⁶⁾. Η Ευρώπη θα συνεχίσει να έχει την πιο περιοριστική νομοθεσία στον κόσμο. Αν και από τη μία πλευρά ενθαρρύνει την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς, από την άλλη λειτουργεί εις βάρος των επιχειρήσεών μας. Μια ευρωπαϊκή επιχείρηση που παράγει στις ΗΠΑ μπορεί να λάβει κρατικές ενισχύσεις μη αποδεκτές στην ΕΕ, διευκολυνόμενη από την έγκριση της συμφωνίας. Η ΕΟΚΕ απευθύνει στην Επιτροπή σοβαρή προειδοποίηση να μην ευνοήσει με τη συμφωνία ελεύθερων συναλλαγών τις επιχειρήσεις της άλλης πλευράς του Ατλαντικού.

2.5. Η κτηθείσα πείρα έχει καταδείξει την ανάγκη ριζικής αναθεώρησης του ευρωπαϊκού καθεστώτος κρατικών ενισχύσεων.

2.6. Η οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση των τελευταίων ετών έχει επιβάλει, σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, τη δυναμική αναθεώρηση των κριτηρίων δαπανών όσον αφορά τις πολιτικές δημόσιων επενδύσεων και στήριξης των επιχειρήσεων. Ειδικότερα, σε ένα πλαίσιο ανεπαρκών και περιορισμένων διαθέσιμων πόρων, είναι πρωταρχική η ανάγκη ακριβέστερης ορθολογικοποίησης των παρεμβάσεων (με χορήγηση ενισχύσεων μόνο όταν υπάρχει επαρκής προστιθέμενη αξία) που να συμβάλει στην ενίσχυση της ποιότητάς τους και να καθιστά συγχρόνως δυνατή την επαρκή παρακολούθηση από άποψη αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας.

2.7. Η ΕΟΚΕ θεωρεί σκόπιμο να εξεταστεί ποια ήταν τα αποτελέσματα των πολιτικών που υιοθετήθηκαν στον τομέα των ενισχύσεων στις επιχειρήσεις, αν τα καθορισμένα μέσα στήριξης θεωρούνται επαρκή και, τέλος, αν τα διοικητικά έξοδα και οι δαπάνες διαχείρισης είναι ανάλογα προς τα επιτευχθέντα αποτελέσματα. Προτείνει την εξέταση αυτή έχοντας επίγνωση του γεγονότος ότι δεν είναι δυνατό να προσδιοριστεί ούτε να βελτιωθεί ό,τι δεν μπορεί να μετρηθεί. Τα μέτρα που έχουν υιοθετηθεί μέχρι σήμερα αποτελούν τη βάση αυτής της πορείας.

2.8. Η αξιολόγηση μπορεί να φαίνεται τεχνικό ζήτημα που αφορά μόνο μια μικρή ομάδα ακαδημαϊκών ερευνητών, ωστόσο πραγματοποιείται από μια ευρύτερη κοινότητα επαγγελματιών που ανήκουν σε εταιρείες συμβούλων ειδικευμένων στον λογιστικό έλεγχο ή στις αξιολογήσεις σχεδίων και προγραμμάτων. Ωστόσο, έχοντας λάβει κεντρική θέση στο πρόγραμμα της Επιτροπής για την έξυπνη νομοθεσία, η αξιολόγηση έχει καταστεί βασικό στοιχείο των ρυθμιστικών πολιτικών και έχει εγείρει σημαντικά θεσμικά ζητήματα και ζητήματα διακυβέρνησης πέρα από τον τομέα των προγραμμάτων δαπανών ⁽⁷⁾.

2.9. Από το 2008, η Γενική Διεύθυνση (ΓΔ) Περιφερειακής Πολιτικής και Αστικής Ανάπτυξης αναπτύσσει προγράμματα αντιπαραδειγματικής αξιολόγησης που συνοδεύουν τις υπάρχουσες αξιολογήσεις (εκ των προτέρων και εκ των υστέρων) οι οποίες πραγματοποιούνται στο πλαίσιο του προγραμματισμού των διαρθρωτικών ταμείων.

2.10. Επιπλέον, από τον Μάιο του 2012, η ΓΔ Ανταγωνισμού, στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης «Εκσυγχρονισμός των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις» (State Aid Modernization — SAM), έχει προβλέψει την αξιολόγηση των επιπτώσεων μέσω αντιπαραδειγματικών τεχνικών για ορισμένα καθεστώτα στήριξης ⁽⁸⁾. Ειδικότερα, ο νέος «Γενικός κανονισμός απαλλαγής κατά κατηγορία» προβλέπει την υποχρεωτική αξιολόγηση για τα μεγάλα καθεστώτα στήριξης (με ετήσια χρηματοδότηση πάνω από 150 εκατ. ευρώ) σε συγκεκριμένους τομείς όπως η πολιτική περιφερειακής ανάπτυξης, οι ενισχύσεις στις ΜΜΕ, οι ενισχύσεις για την έρευνα, την ανάπτυξη και την καινοτομία, οι ενισχύσεις για το περιβάλλον και οι ενισχύσεις για τις ευρωζωνικές υποδομές. Ορισμένα εθνικά σχέδια έχουν ήδη υποβληθεί (τέσσερα) και άλλα που αφορούν τον τομέα της έρευνας, της ανάπτυξης και της καινοτομίας και των ευρωζωνικών συνδέσεων βρίσκονται υπό εξέταση (περίπου δέκα).

⁽⁴⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153019.6%20Competition%20SoE%20Subsidies%20merged.pdf

⁽⁵⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153019.6%20Competition%20SoE%20Subsidies%20merged.pdf

⁽⁶⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153031.pdf

⁽⁷⁾ http://www.lexxion.de/pdf/ejrr/ejrr_2015_01-005.pdf

⁽⁸⁾ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 651/2014 της Επιτροπής, της 17ης Ιουνίου 2014, για την κήρυξη ορισμένων κατηγοριών ενισχύσεων ως συμβατών με την εσωτερική αγορά κατ' εφαρμογή των άρθρων 107 και 108 της Συνθήκης (ΕΕ L 187 της 26.6.2014, σ. 1).

2.11. Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο παρενέβη πρόσφατα στο θέμα των συστημάτων αξιολόγησης των αποτελεσμάτων που υιοθετήθηκαν από την EuropeAid, κρίνοντάς τα ανεπαρκή⁽⁹⁾. Βρίσκεται σε εξέλιξη μια διαδικασία αναθεώρησης των συστημάτων αξιολόγησης σε όλες τις δραστηριότητες της Επιτροπής.

2.12. Επιβάλλεται ο ολοένα στενότερος συσχετισμός μεταξύ των μεθοδολογιών αξιολόγησης των αποτελεσμάτων χρήσης των διαρθρωτικών ταμείων και των κρατικών ενισχύσεων, καθώς και η ριζική αναθεώρηση όλων των πολιτικών δαπανών της Ένωσης.

2.13. Στόχος της αντιπαραδειγματικής προσέγγισης της αξιολόγησης των επιπτώσεων των δημοσίων πολιτικών είναι η εξακρίβωση της ικανότητας μιας πολιτικής να μεταβάλει προς την επιθυμητή κατεύθυνση τις συμπεριφορές ή τις συνθήκες ενός συγκεκριμένου πληθυσμού-στόχου, δηλαδή να καθορίσει σε ποιον βαθμό η παρέμβαση —και όχι άλλοι παράγοντες— συνέβαλε στην επίτευξη ενός συγκεκριμένου αποτελέσματος. Πρόκειται για αυτό που συνήθως ορίζεται ως δημιουργία κινήτρων.

2.14. Στόχος της διαδικασίας αξιολόγησης είναι να καθοριστούν οι αιτιώδεις συνέπειες της υιοθετηθείσας πολιτικής, αξιοποιώντας μόνο τις άμεσες συνέπειές της, δηλαδή εξαλείφοντας τις πιθανές στρεβλώσεις που οφείλονται στις γενικές μακροοικονομικές συνθήκες ή στην ετερογένεια των επιχειρήσεων.

2.15. Οι αιτιώδεις συνέπειες υπολογίζονται ως η διαφορά μεταξύ των παρατηρήσιμων μεταβλητών-αποτελέσματος μετά την εφαρμογή της πολιτικής (πραγματική κατάσταση) και αυτού που θα συνέβαινε αν η ίδια αυτή πολιτική δεν είχε υιοθετηθεί (αντιπαραδειγματική κατάσταση).

2.16. Μια τέτοια ανάλυση αντιστοιχεί σε ερωτήσεις που έχουν στόχο να δείξουν το μέγεθος και τον στόχο των καθαρών συνεπειών μιας παρέμβασης: αν η παρέμβαση έχει θετικές ή αρνητικές συνέπειες και σε ποιον βαθμό αν οι παρατηρούμενες μεταβολές οφείλονται πραγματικά στην εφαρμοζόμενη πολιτική αν τα αποτελέσματα διαφέρουν μεταξύ των διαφόρων δικαιούχων (μεγάλες ή μικρές εταιρείες), μεταξύ περιφερειών, ή μακροπρόθεσμα αν οι δαπάνες διαχείρισης και οι διοικητικές δαπάνες είναι αναλογικές και βιώσιμες.

2.17. Παρόλο που η οικονομική βιβλιογραφία περιέχει εκτεταμένες αναφορές στο θέμα, ιδίως τις τελευταίες δεκαετίες, μόνο σε λίγες περιπτώσεις οι δημόσιες διοικήσεις των ευρωπαϊκών κρατών χρησιμοποίησαν με τρόπο συστηματικό και γενικευμένο τις αξιολογήσεις επιπτώσεων για την παρακολούθηση και τη βελτίωση των πολιτικών τους για τη στήριξη των επιχειρήσεων.

2.18. Ανάμεσα στις ιδιαίτερα ενδιαφέρουσες περιπτώσεις υπογραμμίζονται οι προσπάθειες του Ηνωμένου Βασιλείου (το οποίο από το 2001 αξιολογεί ανά τακτά διαστήματα τα περιφερειακά προγράμματα στήριξης με ημι-πειραματικές τεχνικές αξιολόγησης), της Ολλανδίας (η οποία από το 2012 συγκρότησε το Impact Evaluation Expert Working Group), όπως και της Φινλανδίας (Finnish Innovation Agency — TEKES) και της Σλοβενίας (που από το 2001 ενέκρινε το νόμο «Monitoring of State Aid Act»).

2.19. Στόχος της παρούσας γνωμοδότησης είναι να συμβάλει στον προβληματισμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και των κρατών μελών σχετικά με την επάρκεια, από άποψη αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας, των μέτρων στήριξης των επιχειρήσεων και την ανάγκη επέκτασης των αξιολογήσεων των επιπτώσεων.

3. Σημασία της αξιολόγησης: διδάγματα από τη βιβλιογραφία

3.1. Βάσει εμπειρικών στοιχείων προερχόμενων από αντιπαραδειγματικές αξιολογήσεις, η γνωμοδότηση σκοπεύει να καταδείξει τη σημασία της διαδικασίας αξιολόγησης, η οποία δεν πρέπει να θεωρείται πλέον ως άσκηση επί χάρτου αλλά ως ουσιώδης θεσμική πρακτική στον κύκλο πολιτικής: εφαρμογή, παρακολούθηση, αξιολόγηση, ανασχεδιασμός.

3.2. Για τον σκοπό αυτόν, εξετάζονται ορισμένες μελέτες που πραγματοποιήθηκαν σε διάφορα ευρωπαϊκά κράτη και επισημαίνονται τα σχετικά θεμελιώδη διδάγματα: οι επιπτώσεις της πολιτικής από άποψη αντίκτυπου στην αύξηση των επενδύσεων, στην παραγωγικότητα, στην απασχόληση, στην καινοτομία, στο κόστος της παρέμβασης. Οι παραπάνω αποτελούν δείκτες που βοηθούν στην κατανόηση των επιπτώσεων στην ανάπτυξη και στην υπογράμμιση της ανάγκης στοχοθετημένων και καλής ποιότητας παρεμβάσεων.

3.3. Αν και η βιβλιογραφία τείνει να δίνει έμφαση στην ύπαρξη θετικού συσχετισμού μεταξύ δημόσιας στήριξης στις επιχειρήσεις και αύξησης των αποτελεσμάτων (επενδύσεις, απασχόληση, νέα προϊόντα), είναι σκόπιμο να επισημανθεί ότι ο χαρακτήρας κινήτρου της ενίσχυσης δεν μπορεί να θεωρείται πάντα δεδομένος. Υπάρχουν πράγματι διάφοροι άλλοι παράγοντες που επηρεάζουν την επιτυχία μιας πολιτικής, όπως η γενική οικονομική τάση, η λειτουργία των αγορών, η γενική φορολογία.

⁽⁹⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR14_18/INSR14_18_EL.pdf

3.4. Οι Bondonio και Martini (2012), σε μελέτη που αναλύει τον αντίκτυπο του νόμου 488 στην Ιταλία, διαπιστώνουν ότι, κατά μέσο όρο, οι επιχειρήσεις που έλαβαν άμεση ενίσχυση μείωσαν τις ιδιωτικές επενδύσεις τους. Στην περίπτωση αυτή, η άμεση παρέμβαση του κράτους για τη στήριξη των επιχειρήσεων φαίνεται να οδήγησε στη συρρίκνωση των ιδιωτικών δαπανών στις επενδύσεις, μειώνοντας την ανάγκη ιδιωτικών πόρων. Οι κρατικές ενισχύσεις πρέπει να συμπληρώνουν και όχι να υποκαθιστούν τις επενδύσεις.

3.5. Ακόμη και στην περίπτωση του αντίκτυπου των ενισχύσεων στην παραγωγικότητα, η βιβλιογραφία φέρνει στο φως ορισμένα προβλήματα. Σε μια μελέτη αξιολόγησης που διενεργήθηκε για τις βρετανικές επιχειρήσεις που έλαβαν ενισχύσεις στο πλαίσιο του προγράμματος Περιφερειακής Επιλεκτικής Ενίσχυσης (Regional Selective Assistance — RSA), ο Criscuolo (2012) διευκρινίζει ότι η αύξηση της παραγωγικότητας αποδείχθηκε στατιστικά ασήμαντη⁽¹⁰⁾.

3.6. Τα συμπεράσματα αυτά φαίνεται να ευθυγραμμίζονται με άλλα εμπειρικά στοιχεία που δείχνουν ότι οι άμεσες ενισχύσεις συχνά επηρεάζουν θετικά τον όγκο παραγωγής χωρίς ωστόσο να έχουν επίδραση στην παραγωγικότητα. Με άλλα λόγια, οι επιχειρήσεις που λαμβάνουν ενισχύσεις αυξάνουν το μέγεθός τους χωρίς να αυξάνουν την αποδοτικότητά τους. Με τον τρόπο αυτόν, αυξάνεται ο κίνδυνος διατήρησης στην αγορά ελάχιστα ανταγωνιστικών επιχειρήσεων.

3.7. Τα στατιστικά και οικονομετρικά μοντέλα που είναι σε θέση να προσδιορίσουν τον αντίκτυπο των διευκολύνσεων με αντιπαραδειγματική προσέγγιση επιτρέπουν επίσης την ανάδειξη των καθαρών επιπτώσεων στην απασχόληση ορισμένων μέτρων ενισχύσεων, καθιστώντας επιπλέον δυνατό τον υπολογισμό του κόστους ανά «δημιουργηθείσα» μονάδα απασχόλησης.

3.8. Πολύ συχνά υπάρχει διαφορά ανάμεσα στον αριθμό των νέων μονάδων απασχόλησης που οφείλονται άμεσα στην παρέμβαση και στις στατιστικές που περιλαμβάνονται στις εκ των υστέρων παρακολουθήσεις. Ο Trzciński (2011), σε μελέτη σχετικά με τα μέτρα στήριξης των μικρομεσαίων επιχειρήσεων στην Πολωνία, δείχνει ότι, από τις 25 000 νέες θέσεις εργασίας που «δημιουργήθηκαν» από την παρέμβαση, μόνο 10 550 μπορούν πραγματικά να αποδοθούν στην εφαρμοσθείσα πολιτική⁽¹¹⁾. Στο ίδιο συμπέρασμα καταλήγουν και οι Bondonio και Martini (2012): από τις 89 000 νέες θέσεις που αναφέρονται στην εκ των υστέρων παρακολούθηση του νόμου 488, μόνο 12 500 δημιουργήθηκαν πραγματικά, με κόστος ανά μονάδα απασχόλησης που ανέρχεται σε 232 000 ευρώ⁽¹²⁾. Πρέπει να ληφθεί υπόψη ο αντίκτυπος των κρατικών ενισχύσεων από άποψη υφιστάμενων θέσεων απασχόλησης και συνεπώς από άποψη προστασίας της τοπικής, περιφερειακής ή εθνικής οικονομίας.

3.9. Οι παρεμβάσεις στήριξης των επιχειρήσεων επιφέρουν διαφορετικά αποτελέσματα ανάλογα με το μέγεθος των χορηγούμενων ενισχύσεων, τις διαστάσεις της επιχείρησης, τη γεωγραφική ζώνη όπου έχει την έδρα της και την τυπολογία της εγγυημένης ενίσχυσης. Θα ήταν σκόπιμο τα εμπειρικά στοιχεία που προκύπτουν από τις αναλύσεις αξιολόγησης να τεθούν στην υπηρεσία των φορέων λήψης αποφάσεων ως μέσο προσανατολισμού των επιλογών τους και καθορισμού του καταλληλότερου είδους παρέμβασης και του σχετικού πλαισίου. Από τα ανωτέρω προκύπτει καθαρά η σπουδαιότητα της χάραξης στοχευμένων μέτρων στήριξης με στόχο τη μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα της πολιτικής.

4. Παρατηρήσεις

4.1. Είναι απαραίτητο να συνεχίσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή το έργο της στον τομέα της ευαισθητοποίησης ως προς τις επικρατέστερες αρχές και μεθόδους αξιολόγησης των επιπτώσεων. Ειδικότερα, η ΕΟΚΕ κρίνει σκόπιμη τη διοργάνωση, στα διάφορα κράτη μέλη και από κοινού με πανεπιστήμια, ερευνητικά ιδρύματα, κοινωνικούς εταίρους και άλλους ενδιαφερομένους, σεμιναρίων σχετικά με τις τεχνικές αξιολόγησης και τις διαθέσιμες μεθοδολογίες. Υπό το φως των εμπειριών αυτών, η Επιτροπή θα μπορέσει να κατανοήσει ευκολότερα τα εμπόδια που συναντώνται κατά την εφαρμογή των ρυθμίσεων και να παρέμβει εγκαίρως για τον σκοπό αυτόν.

4.2. Παρότι οι προσπάθειες της Επιτροπής είναι αξιόλογες, είναι σημαντικό να υπόκεινται σε αξιολόγηση περισσότερα σχέδια ενισχύσεων, ιδίως όταν το ύψος των ενισχύσεων είναι μεγάλο. Είναι επίσης θεμελιώδους σημασίας να προωθηθεί ένας μεθοδολογικός διάλογος που θα έχει στόχο να συμπληρώσει τις μεθόδους αντιπαραδειγματικής αξιολόγησης με νέα μέσα μέτρησης που να επιτρέπουν επίσης να λαμβάνονται υπόψη οι συνέπειες άλλων μορφών στήριξης των επιχειρήσεων (οικονομικές ενισχύσεις, άμεσες ενισχύσεις, βιομηχανικές πολιτικές εν γένει).

4.3. Η ΕΟΚΕ εμμένει στην ανάγκη ανάπτυξης κατάλληλης πλουραλιστικής μεθοδολογίας όσον αφορά τα κριτήρια και τις παραμέτρους αξιολόγησης. Η Επιτροπή επιβεβαιώνει⁽¹³⁾: «Με τον τρόπο αυτόν, θα εξασφαλισθεί ότι η δημόσια στήριξη θα ενθαρρύνει την καινοτομία, τις πράσινες τεχνολογίες, την ανάπτυξη του ανθρώπινου δυναμικού, δεν θα προκαλεί βλάβες στο περιβάλλον και τελικά θα προωθεί την ανάπτυξη, την απασχόληση και την ανταγωνιστικότητα της ΕΕ». Όλα αυτά αποτελούν στοιχεία που συμβάλλουν στην αξιολόγηση των επιπτώσεων των κρατικών ενισχύσεων, πέρα από την απλή αξιολόγηση του κόστους. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ζητεί τη συμμετοχή του στον καθορισμό των μεθοδολογιών αξιολόγησης, όπως επίσης του ευρωπαϊκού δικαίου για τις κρατικές ενισχύσεις, δεδομένου ότι καθορίζει σημαντικά τις επιλογές οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών. Η ΕΟΚΕ τονίζει επίσης τη σημασία που έχει για την έρευνα η ελεύθερη πρόσβαση στα δεδομένα αξιολόγησης, με στόχο τη βελτίωση της μεθοδολογίας.

⁽¹⁰⁾ Criscuolo, C., Martin, R., Overman H. e Van Reenen, J. (2012), *The causal effects of an industrial policy* [Οι αιτιώδεις συνέπειες μιας βιομηχανικής πολιτικής] CEPR Έγγραφο προβληματισμού 8818.

⁽¹¹⁾ Trzciński, R. (2011), *Towards Innovative Economy — Effects of Grants to Enterprises in Poland*, [Προς μια καινοτόμο οικονομία — Συνέπειες των επιχορηγήσεων στις επιχειρήσεις στην Πολωνία] του Jacek Pokorski.

⁽¹²⁾ Martini, A., Bondonio D. (2012), *Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy*, [Αντιπαραδειγματική αξιολόγηση των επιπτώσεων της πολιτικής συνοχής: επιπτώσεις και σχέση κόστους-ωφέλειας των επενδυτικών επιχορηγήσεων στην Ιταλία] Έκθεση για τη ΓΑ Περιφερειακής Πολιτικής, Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

⁽¹³⁾ COM(2012) 209 final.

4.4. Θα ήταν ευκαταίω να ξεκινήσει η Επιτροπή, από κοινού με τις εθνικές και ευρωπαϊκές στατιστικές υπηρεσίες, έναν προβληματισμό σχετικά με τη σκοπιμότητα δημιουργίας, εντός ενιαίου μεθοδολογικού πλαισίου, αξιόπιστων βάσεων δεδομένων σχετικά με τις ενισχύσεις στις επιχειρήσεις. Μια τέτοια ενέργεια θα διασφάλιζε, αφενός, τη μεγαλύτερη διαφάνεια των διαδικασιών λήψης αποφάσεων και, αφετέρου, θα ενθάρρυνε τις δραστηριότητες έρευνας και μέτρησης τόσο των δημόσιων διοικήσεων όσο και των ενδιαφερόμενων ερευνητών.

4.5. Τα πανεπιστήμια και τα ερευνητικά κέντρα θα μπορούσαν να διαδραματίσουν αποφασιστικό ρόλο στην ευαισθητοποίηση ως προς την κουλτούρα αξιολόγησης και στη διάδοση νέων και πιο προηγμένων μέσων αξιολόγησης των δημοσίων πολιτικών. Επιπλέον, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα μπορούσε να εκμεταλλευτεί τα ανεξάρτητα ερευνητικά ιδρύματα για τη διεξαγωγή περιπτωσιολογικών μελετών με στόχο την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των ενισχύσεων σε συγκεκριμένους τομείς όπως ενισχύσεις για την έρευνα, την ανάπτυξη και την καινοτομία, ενισχύσεις στις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, ενισχύσεις στον τομέα της ενέργειας, ενισχύσεις στις υποδομές.

4.6. Δεδομένου ότι οι αξιολογήσεις που προβλέπονται από τους νέους κοινοτικούς κανονισμούς δεν λαμβάνουν δεόντως υπόψη τις επιπτώσεις των πολιτικών στήριξης των επιχειρήσεων στο σύνολο της ευρωπαϊκής οικονομίας, είναι σκόπιμο να δρομολογήσει η Επιτροπή, στο τέλος της παρούσας περιόδου προγραμματισμού (2014-2020), σχετική πιλοτική μελέτη. Η μελέτη θα πρέπει να διερευνήσει τους κυριότερους καθοριστικούς παράγοντες των δαπανών ενισχύσεων, να καθορίσει τη σχέση μεταξύ ενισχύσεων στις επιχειρήσεις και οικονομικού δυναμικού της χορηγούσας αρχής, να κατανοήσει την υφιστάμενη συνάφεια μεταξύ της πολιτικής συνοχής και της πολιτικής ανταγωνισμού.

4.7. Η παρούσα γνωμοδότηση αποτελεί το πρώτο βήμα των εργασιών της ΕΟΚΕ στον τομέα της αξιολόγησης των επιπτώσεων των δημοσίων παρεμβάσεων για τη στήριξη των επιχειρήσεων, καθώς και μια απάντηση και συμβολή στη σχετική δραστηριότητα της Επιτροπής. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ωστόσο αναγκαίο να διευρυνθεί και να εμβαθυνθεί η συζήτηση: θα συνεχίσει να παρακολουθεί στενά τις εργασίες της Επιτροπής στον τομέα αυτόν και να προωθεί μια νοοτροπία αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας, όπου είναι δυνατό.

Βρυξέλλες, 16 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η οικονομία για το κοινό καλό: ένα βιώσιμο οικονομικό μοντέλο με στόχο την κοινωνική συνοχή»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(2016/C 013/06)

Εισηγητής: ο κ. Carlos TRIAS PINTO

Συνεισηγητής: ο κ. Stefano PALMIERI

Στις 19 Φεβρουαρίου 2015, και σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού της κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα:

«Οικονομία για το κοινό καλό: ένα βιώσιμο οικονομικό μοντέλο με στόχο την κοινωνική συνοχή»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας.

Το ειδικευμένο τμήμα «Οικονομική και νομισματική ένωση, οικονομική και κοινωνική συνοχή», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 10 Ιουλίου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειας, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 17ης Σεπτεμβρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 144 ψήφους υπέρ, 13 κατά και 11 αποχές.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) ⁽¹⁾ θεωρεί ότι το μοντέλο της «Οικονομίας για το κοινό καλό» έχει δημιουργηθεί έτσι ώστε να ενσωματωθεί τόσο στο ενωσιακό όσο και στο εθνικό νομικό πλαίσιο προκειμένου να υπάρξει μετάβαση προς την Ενιαία ευρωπαϊκή αγορά μέσω μιας πιο ηθικής οικονομίας στη βάση των ευρωπαϊκών αξιών και των επιτευγμάτων των πολιτικών κοινωνικής ευθύνης, τούτο δε με την ενίσχυση μέσω συνεργειών.

1.2. Η οικονομία για το κοινό καλό αποτελεί μια ολιστική προσέγγιση, της οποίας οι έννοιες συνδέονται στενά με τις θεμελιώδεις αξίες της κοινωνικής οικονομίας, της κυκλικής οικονομίας, της συνεργατικής κατανάλωσης, της οικονομίας της λειτουργίας, της οικονομίας που βασίζεται στους πόρους και της γαλάζιας οικονομίας.

1.3. Η οικονομία για το κοινό καλό στηρίζεται από οργανώσεις της κοινωνίας πολιτών, επιχειρήσεις και την πανεπιστημιακή κοινότητα, και θεωρείται εφικτό μοντέλο που ενισχύει τις ευρωπαϊκές αξίες, την κοινωνική συνοχή και προάγει ένα υπεύθυνο οικονομικό σύστημα. Μάλιστα, η οικονομία για το κοινό καλό υποστηρίζεται από περισσότερες των εκατό τοπικές ομάδες, σχεδόν δύο χιλιάδες επιχειρήσεις ⁽²⁾ και διάφορες κοινωνικές οργανώσεις.

1.4. Σε ευθυγράμμιση με το πλαίσιο της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», μέσω του συγκεκριμένου οικονομικού μοντέλου προτείνεται η μετάβαση σε μια «ηθική ευρωπαϊκή αγορά» που θα ενισχύει την κοινωνική καινοτομία, θα τονώνει τα ποσοστά απασχόλησης και θα ωφελεί το περιβάλλον. Η «ηθική ευρωπαϊκή αγορά» θα μπορέσει να οικοδομηθεί μέσα από την εφαρμογή διαφόρων στρατηγικών:

1.4.1. Μέτρηση βάσει δεικτών ευημερίας και κοινωνικής ανάπτυξης εκτός του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος (ΑΕγχΠ) ⁽³⁾, όπως το «Προϊόν κοινού καλού» και ο «Ισολογισμός κοινού καλού».

1.4.2. Χάραξη πολιτικών με στόχο να αναγνωριστούν οι εταιρείες με τη μεγαλύτερη συμβολή στο κοινό καλό, όπως πολιτικές σύναψης ηθικών δημόσιων συμβάσεων και προώθησης του ηθικού εσωτερικού εμπορίου.

1.4.3. Προώθηση του ηθικού εξωτερικού εμπορίου (π.χ. η «ευρωπαϊκή σφραγίδα»). Κατά αυτόν τον τρόπο, η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) θα αναγνωρίζεται ως ηθική αγορά και οι εταιρείες της θα ηγούνται της παγκόσμιας ηθικής αγοράς και θα συμβάλλουν στην εδραίωση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, των εργασιακών προτύπων και της προστασίας του περιβάλλοντος σε όλον τον κόσμο.

⁽¹⁾ Βλέπε τον ιστότοπο «Η οικονομία για το κοινό καλό».

⁽²⁾ Ορισμένες από τις οποίες δραστηριοποιούνται σε πολύ ανταγωνιστικές αγορές.

⁽³⁾ Με συνεκτίμηση του ΑΕγχΠ και άλλων συμπληρωματικών δεικτών.

- 1.4.4. Στήριξη όλων των επιχειρηματιών οι οποίοι ιδρύουν οργανώσεις με στόχο τη συμβολή στο κοινό καλό.
- 1.4.5. Ενίσχυση της ηθικής κατανάλωσης και ευαισθητοποίηση των Ευρωπαίων καταναλωτών.
- 1.4.6. Αύξηση της ποικιλομορφίας του χρηματοοικονομικού περιβάλλοντος με την προώθηση δικτύων ηθικών τραπεζών και χρηματιστηρίων σε όλη την ΕΕ.
- 1.5. Η ΕΟΚΕ προτρέπει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο πλαίσιο της ανανεωμένης στρατηγικής για την εταιρική κοινωνική ευθύνη (ΕΚΕ), να λάβει ποιοτικά μέτρα για την ανταμοιβή (με τη μορφή δημόσιων συμβάσεων, πρόσβασης στις εξωτερικές αγορές, φορολογικών κινήτρων κ.λπ.) όσων επιχειρήσεων λειτουργούν με ανώτερα ηθικά κριτήρια.

2. Εισαγωγή

- 2.1. Η οικονομία και, κατά συνέπεια, η οικονομική πολιτική διαδραματίζουν καίριο ρόλο στην κοινωνία σήμερα, και από αυτόν τον ρόλο εξαρτάται η επιτυχία ή η αποτυχία άλλων βασικών πολιτικών για την ευημερία των πολιτών (της εκπαίδευσης, της υγείας, των κοινωνικών υπηρεσιών, του πολιτισμού, του περιβάλλοντος, της τεχνολογίας και της καινοτομίας). Όλες αυτές εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από την οικονομική κατάσταση και επηρεάζουν τα διάφορα τοπικά και περιφερειακά επίπεδα.
- 2.2. Η κρίση, η οποία εξακολουθεί να έχει αρνητικές επιπτώσεις στις οικονομίες των κρατών μελών και στην ποιότητα ζωής των Ευρωπαίων, αποκάλυψε τον χαμηλό βαθμό ανθεκτικότητας του κοινωνικού και οικονομικού συστήματος της ΕΕ.
- 2.3. Από την άλλη πλευρά, σύμφωνα με την παγκόσμια δημοσκόπηση για το 2014⁽⁴⁾ της Διεθνούς Συνδικαλιστικής Συνομοσπονδίας (ITUC), δεν υφίσταται ούτε μία χώρα στην οποία οι άνθρωποι πιστεύουν ότι το οικονομικό σύστημα είναι δίκαιο. Μάλιστα, τέσσερις στους πέντε ανθρώπους (78 %) πιστεύουν ότι το οικονομικό σύστημα ευνοεί τους πλούσιους. Ομοίως, 88 % των Γερμανών και 90 % των Αυστριακών επιθυμούν «μια νέα οικονομική τάξη» (έρευνα του ιδρύματος Bertelsmann⁽⁵⁾) και το ίδιο ισχύει αναμφίβολα για τις χώρες που έχουν πληγεί περισσότερο από την οικονομική κρίση, όπως η Ελλάδα, η Πορτογαλία, η Ιρλανδία, η Ισπανία και η Ιταλία.
- 2.4. Λαμβάνοντας υπόψη την πρόοδο που έχει πραγματοποιήσει η Επιτροπή σχετικά με την κοινωνική καινοτομία αλλά και τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ SC/39 με θέμα τον απολογισμό της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», την έκθεση για την ενδιάμεση εξέταση της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» και την πρωτοβουλία «Ας μιλήσουμε για ευτυχία — πέραν του ΑΕγχΠ» της συντονιστικής επιτροπής της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», είναι προφανές ότι, εάν επιθυμούμε να στηρίξουμε αποτελεσματικά την οικονομική ανταγωνιστικότητα και την κοινωνική συνοχή, χρειάζεται αλλαγή αντίληψης έτσι ώστε οι οικονομικοί, περιβαλλοντικοί και κοινωνικοί στόχοι να αλληλοσυνδέονται πραγματικά, και να επιτευχθεί μεγαλύτερη ισορροπία μεταξύ των ποσοτικών και των ποιοτικών πτυχών της ανάπτυξης χάρη σε μια ολιστική προσέγγιση.
- 2.5. Το μοντέλο της οικονομίας για το κοινό καλό προσφέρει ένα σωστό συμπλήρωμα που στηρίζεται από την ευρωπαϊκή κοινωνία. Οι στόχοι και οι αξίες του υπερβαίνουν αυτά που έχει να προσφέρει η κοινωνική ευθύνη, ενώ το σφαιρικό όραμά του καθιστά δυνατή τη συγκέντρωση ποικίλων εκπροσώπων της κοινωνίας.
- 2.6. Μέσα σε μόλις τέσσερα χρόνια, η οικονομία για το κοινό καλό έχει μετατραπεί σε ένα κοινωνικό κίνημα που στηρίζεται από περισσότερες από εκατό τοπικές ομάδες, περίπου δύο χιλιάδες εταιρείες και κοινωνικές οργανώσεις, καθώς και σε έναν ολοένα αυξανόμενο αριθμό πανεπιστημίων σε χώρες όπως η Αυστρία, η Γερμανία, η Ελβετία, η Ιταλία και η Ισπανία. Επιπλέον, η περιφέρεια του Νότιου Τιρόλου στην Ιταλία και αρκετές τοπικές κυβερνήσεις σε διάφορες χώρες ανά την ΕΕ έχουν υιοθετήσει το μοντέλο της οικονομίας για το κοινό καλό για τις δικές τους περιοχές.

3. Η οικονομία για το κοινό καλό: στόχος, αξίες, στρατηγική και δείκτες

- 3.1. Στόχος της κοινωνίας πρέπει να είναι η ευημερία καθενός από τα μέλη της με σεβασμό προς τις συνταγματικές διατάξεις.

⁽⁴⁾ Παγκόσμια δημοσκόπηση της ITUC για το έτος 2014.

⁽⁵⁾ Ίδρυμα Bertelsmann, «Bürger wollen kein Wachstum um jeden Preis» («Οι άνθρωποι δεν θέλουν ανάπτυξη με οποιοδήποτε τίμημα»).

3.2. Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές που καθορίζονται στο άρθρο 3 παράγραφοι 1, 2 και 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση ⁽⁶⁾, η κύρια πρόταση του μοντέλου της οικονομίας για το κοινό καλό είναι ότι **πρέπει η οικονομία να υπηρετεί τους ανθρώπους** με άλλα λόγια, το κοινό καλό. Το σημείο αφετηρίας για την επίτευξη αυτού του στόχου πρέπει να είναι ότι τα χρήματα και τα κεφάλαια είναι μεν σημαντικά ως μέσα συναλλαγών και επενδύσεων αλλά όχι και αυτοσκοπός.

3.3. Το οικονομικό μοντέλο επιδίωξης του κοινού καλού θα βασίζεται σε αξίες τις οποίες όλοι αναγνωρίζουν ως οικουμενικές: ανθρώπινη αξιοπρέπεια, αλληλεγγύη, οικολογική βιωσιμότητα, κοινωνική δικαιοσύνη, διαφάνεια και δημοκρατική συμμετοχή.

3.4. Η αναγνώριση του κοινού καλού ως κεντρικού στόχου της οικονομίας καθιστά αναγκαία μια ειδική μέθοδο για τη μέτρηση της οικονομικής επιτυχίας σε συμφωνία με τον σκοπό και όχι μόνο με τα μέσα: το «Προϊόν κοινού καλού», τον «Ισολογισμό κοινού καλού» και την «Αξιολόγηση φερεγγυότητας κοινού καλού», που συμπληρώνουν, αντιστοίχως, το ΑΕγχΠ, τον ισολογισμό και την αξιολόγηση της οικονομικής φερεγγυότητας.

3.5. Η οικονομία για το κοινό καλό (ΟΚΚ) είναι ένα ολιστικό μοντέλο που επιθυμεί να ενσωματώσει την οικονομία στο κοινωνικό, πολιτιστικό και οικολογικό περιβάλλον της ευρωπαϊκής κοινωνίας. Όπως φαίνεται στον πίνακα που επισυνάπτεται, το μοντέλο της ΟΚΚ αντικατοπτρίζει τις θεμελιώδεις αξίες διαφόρων οικονομικών προτάσεων:

ΑΞΙΕΣ/MONTELA ΤΗΣ ΟΚΚ	ανθρώπινη αξιοπρέπεια	αλληλεγγύη/συνεργασία	οικολογική βιωσιμότητα	κοινωνική δικαιοσύνη	δημοκρατία
Κοινωνική Οικονομία	X	X	X	X	X
Κυκλική Οικονομία			X		
Συνεργατική Κατανάλωση		X			X
Οικονομία της Λειτουργίας		X	X		
Οικονομία που Βασίζεται στους Πόρους			X	X	
Γαλάζια Οικονομία			X		

Πηγή: πρωτότυπο.

3.6. Η οικονομία για το κοινό καλό είναι ένα οικονομικό μοντέλο που μπορεί να συμβάλλει με επιτυχία στη στρατηγική «Ευρώπη 2020», ιδίως μέσα από:

- την αύξηση του ποσοστού της απασχόλησης και τη βελτίωση της ποιότητας των υφιστάμενων θέσεων εργασίας (αξίες της «ανθρώπινης αξιοπρέπειας» και της «κοινωνικής δικαιοσύνης»),
- την τόνωση της κοινωνικής καινοτομίας στην κοινωνία των πολιτών και στην επιχειρηματική και πολιτική σφαίρα (αξίες της «συμμετοχής και της δημοκρατίας»),
- τη μείωση των εκπομπών CO₂, την προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, τη βελτίωση της ενεργειακής αποδοτικότητας και τη μείωση της κατανάλωσης ενέργειας (αξία της «οικολογικής βιωσιμότητας»),
- τη μείωση του πληθυσμού που κινδυνεύει από φτώχεια ή που υποφέρει από κοινωνικό αποκλεισμό (αξίες της «αλληλεγγύης» και της «κοινωνικής δικαιοσύνης»).

⁽⁶⁾ ΕΕ C 83 της 30.3.2010.

3.6.1. Η οικονομία για το κοινό καλό είναι μια διαδικασία «κοινωνικής καινοτομίας» και θετικής επιχειρηματικότητας που χρησιμοποιείται για την προώθηση και τη στήριξη νέων ιδεών που ταυτόχρονα επιλύουν κοινωνικές ανάγκες, δημιουργούν κοινωνικές σχέσεις και ενισχύουν τη δημιουργία πλούτου. Υπό αυτήν την έννοια, η καινοτομία αναφέρεται στην ικανότητα επινοήσης και εφαρμογής ιδεών που καταδεικνύουν την ικανότητα παραγωγής αξίας. Ο δε όρος «κοινωνική» αναφέρεται σε ζητήματα όπως η ποιότητα ζωής, η αλληλεγγύη, η ευτυχία και η ευημερία.

3.7. Η οικονομία για το κοινό καλό συνιστά εργαλείο για την οικοδόμηση ενός ανθεκτικού κοινωνικού και οικονομικού συστήματος, το οποίο μπορεί να προσφέρει στην ευρωπαϊκή κοινωνία πολιτών «προστασία και ανάπτυξη», το οποίο συμβάλλει στην εξεύρεση λύσεων και, όταν είναι εφικτό, αποτρέπει κρίσεις, και συμβάλλει στην οικονομική και κοινωνική αλλαγή. Η οικονομία για το κοινό καλό είναι ο δρόμος για να τεθεί η ανθεκτικότητα στο επίκεντρο των διεργασιών που στηρίζουν τη μετάβαση από την κρίση στην ανάκαμψη και την ανάπτυξη.

3.7.1. Η ανθεκτικότητα αποτελεί έναν παράγοντα που επηρεάζει την ικανότητα της κοινωνίας των πολιτών να αντιδρά σε μεγάλες αναταραχές και να αντιμετωπίζει αναπάντεχες πιέσεις και κρίσεις. Υπάρχουν ήδη μέσα προετοιμασίας της κοινωνίας των πολιτών για την αποτροπή και την αντιμετώπιση κρίσεων, αλλά απαιτείται αποτελεσματικότερη διαχείρισή τους και στενότερη συνεργασία μεταξύ όλων των επιπέδων τα οποία αντιπροσωπεύουν θεσμικά, οικονομικά και κοινωνικά συμφέροντα.

3.8. Η αύξηση της ικανότητας των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων να απορροφούν, να διαχειρίζονται και να αποτρέπουν τα αποτελέσματα των κρίσεων και των διαρθρωτικών αλλαγών αποτελεί καίριο στοιχείο για την κοινωνία των πολιτών όσον αφορά την παροχή στήριξης υπέρ της επίτευξης επιπέδων διαβίωσης κατάλληλων για τις ανάγκες των ανθρώπων. Αυτό στηρίζει επίσης την οικονομική ανταγωνιστικότητα της ΕΕ με στόχο την κοινωνική συνοχή και βιωσιμότητα, αποβλέποντας στον μη περιορισμό των ευκαιριών για τις μελλοντικές γενεές.

3.9. Η εφαρμογή αυτών των ιδεών μέσω της οικονομίας για το κοινό καλό βασίζεται στην άμεση συμμετοχή των ατόμων τόσο στην επιχειρηματική όσο και στην πολιτική σφαίρα. Μέσα όπως η «Έκθεση κοινού καλού», ο «Ισολογισμός κοινού καλού» και, ιδίως, ο «Δείκτης δημοτικού κοινού καλού» βασίζονται στην ενεργή συμμετοχή όλων των ομάδων ενδιαφερομένων.

4. Προς την οικοδόμηση μιας ηθικής ευρωπαϊκής αγοράς

4.1. Λόγω των αρνητικών συνεπειών που βίωσαν στη διάρκεια της πρόσφατης οικονομικής και χρηματοπιστωτικής κρίσης, οι λαοί στην Ευρώπη είναι λιγότερο ανεκτικοί σε ζητήματα όπως η απώλεια εισοδήματος, οι περικοπές των κοινωνικών παροχών και υπηρεσιών, οι περιβαλλοντικές βλάβες, η οικονομική και εργασιακή αβεβαιότητα και η υποβάθμιση της σημασίας των κοινωνικών δικαιωμάτων τους καθώς και των δικαιωμάτων τους ως καταναλωτές και χρήστες.

4.2. Ταυτόχρονα, απαιτείται να δοθεί νέα ώθηση στις εθελοντικές και ανεπαρκώς φιλόδοξες πολιτικές εταιρικής κοινωνικής ευθύνης, οι οποίες δεν παρουσιάζουν αρκετές πληροφορίες σχετικά, δεδομένου ότι το μισθολογικό χάσμα διευρύνεται σε πολλές μεγάλες εταιρείες, οι γυναίκες αποτελούν μειοψηφία στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων και εξασθενεί η δέσμευση για την εξέλιξη της σταδιοδρομίας των νεαρών εργαζομένων.

4.3. Οι επιχειρηματίες και οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις (ΜΜΕ), από τη μεριά τους, απειλούνται από τον αθέμιτο ανταγωνισμό και τις αντιδεδοντολογικές πρακτικές που θέτουν σε κίνδυνο την επιβίωση πολλών τέτοιων επιχειρήσεων. Γενικώς, οι άνθρωποι κάνουν έκκληση για μια οικονομία που να βασίζεται στις αξίες που, θεωρητικά, προβλέπονται στα εθνικά συντάγματα.

4.4. Η ατμόσφαιρα κοινωνικής δυσaréσκειας αντικατοπτρίζεται στην απώλεια της εμπιστοσύνης του κοινού στους θεσμούς και σε εκείνους που τους εκπροσωπούν. Εάν επιθυμούμε να ανακτηθεί αυτή η αναγκαία εμπιστοσύνη και να ενισχύσουμε την κοινωνική και εδαφική συνοχή, πρέπει η ΕΕ να σχεδιάσει ξανά τις πολιτικές της και να εκπονήσει μια νέα στρατηγική που να σέβεται τα αιτήματα και τις αξίες των ανθρώπων.

4.5. Προς αυτήν την κατεύθυνση, η ΕΟΚΕ στη γνωμοδότησή της με θέμα «Ετήσια επισκόπηση της ανάπτυξης 2014» καλεί να συμπεριληφθεί προβλεπτικά πίνακας κοινωνικών δεικτών στο Ευρωπαϊκό Εξαμηνιο, σε ισότιμη βάση με τους μακροοικονομικούς και δημοσιονομικούς δείκτες. Επίσης, οι στόχοι, οι μέθοδοι και τα εργαλεία του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου πρέπει να εξακολουθήσουν να συμπεριλαμβάνουν διαδικασία οικολογικού προσανατολισμού για τις τρέχουσες βιομηχανικές διεργασίες σε κάθε τομέα ξεχωριστά και για την οικονομία συνολικά, προκειμένου να διασφαλίζεται μια οικονομική ανάκαμψη που να βασίζεται σε πιο βιώσιμο μοντέλο ανάπτυξης.

4.6. Για αυτόν τον λόγο, βάσει του μοντέλου της οικονομίας για το κοινό καλό, προτείνεται στροφή προς μια «ηθική ευρωπαϊκή αγορά», στην οποία οι οικονομικές και εμπορικές πολιτικές ευθυγραμμίζονται με τον πολιτισμό και τις αξίες που οι άνθρωποι έχουν καταγράψει ως οικουμενικές. Μέσα από αυτήν τη στρατηγική, η ευρωπαϊκή οικονομία και οι εταιρείες θα ανακτήσουν τη διεθνή «εμπορική φήμη» τους ως παραδειγματικές οργανώσεις σε θέματα προστασίας και προώθησης των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ποιότητας και σημασίας της εργασίας, και προστασίας του περιβάλλοντος.

4.7. Ως εκ τούτου, θα αναγνωρίζονται οι οργανισμοί οι οποίοι διαθέτουν στην αγορά προϊόντα και υπηρεσίες που συνάδουν με ηθικά κριτήρια και συμβάλλουν στο κοινό καλό. Πιο συγκεκριμένα, τα προϊόντα και οι υπηρεσίες που δεν εγγυώνται έναν ελάχιστο ηθικό χαρακτήρα μέσω της αλυσίδας αξιών θα πρέπει να απομακρύνονται από τη ζώνη της αποδοτικότητας.

4.8. Συνοψίζοντας, το μοντέλο της οικονομίας για το κοινό καλό περιλαμβάνει τις προτάσεις της συμβατικής εταιρικής κοινωνικής ευθύνης σε σχέση με τις αξίες, αλλά προχωρά περαιτέρω όσον αφορά τους στόχους και τις μεθόδους. Η εταιρική κοινωνική ευθύνη στην ΕΕ βασιζόταν, κυρίως, στην αρχή της επιστροφής στην κοινωνία μέρους του κέρδους που αποκτήθηκε από αυτήν, πριν να επικεντρωθεί στον στόχο «δημιουργία, στο μέγιστο βαθμό, κοινών αξιών για τους ιδιοκτήτες/μετόχους και για τα άλλα ενδιαφερόμενα μέρη και την κοινωνία στο σύνολό της»⁽⁷⁾. Για αυτόν τον λόγο, δυστυχώς, σημαντικός αριθμός εταιρειών υποβάθμισαν την εταιρική κοινωνική ευθύνη σε απλές δράσεις φιλανθρωπίας ή εκδηλώσεις δημόσιων σχέσεων.

5. Μελλοντικές στρατηγικές για την οικοδόμηση μιας ηθικής ευρωπαϊκής αγοράς

5.1. Αρκετές στρατηγικές προτείνονται για την οικοδόμηση μιας ηθικής ευρωπαϊκής αγοράς. Ο χάρτης πορείας θα ξεκινήσει με τον υπολογισμό της συμβολής των εταιρειών στο κοινό καλό και τη σύγκλιση προς μια ενωσιακή υποβολή εκθέσεων μη χρηματοοικονομικού χαρακτήρα. Έπειτα, η κοινωνία πολιτών στην ΕΕ θα ενημερώνεται για τις επιδόσεις των εταιρειών μέσω της δημιουργίας επισημάνσεων για την ηθική συμπεριφορά. Η χάραξη πολιτικών θα αναγνωρίζει τις εταιρείες με τη μεγαλύτερη συμβολή στο κοινό καλό μέσω πολιτικών σύναψης ηθικών δημόσιων συμβάσεων καθώς και μέσω πολιτικών που στοχεύουν στην οικοδόμηση μιας ηθικής εσωτερικής και διεθνούς αγοράς. Τέλος, οι πολιτικές για την επιχειρηματικότητα, την κατανάλωση και τις τραπεζικές υπηρεσίες θα ευθυγραμμίζονται επίσης με τις αρχές του κοινού καλού. Όλα δε αυτά θα γίνουν πραγματικότητα με την αποφυγή των υπερβολικών διοικητικών διατυπώσεων και με τη βοήθεια των μηχανισμών της αγοράς.

5.2. **Ο υπολογισμός της συμβολής των εταιρειών στο κοινό καλό μέσω της υποχρεωτικής συμπλήρωσης ενός Ισολογισμού κοινού καλού.** Ο Ισολογισμός κοινού καλού υπολογίζει το μη χρηματοοικονομικό μέρος της επιτυχίας μιας εταιρείας: τις ηθικές επιτυχίες και τη συμβολή στο κοινό καλό. Η τρέχουσα διατύπωση των μέτρων του Ισολογισμού κοινού καλού προσμετρά τις πιο σημαντικές συνταγματικές αξίες: αξιοπρέπεια, αλληλεγγύη, βιωσιμότητα, δικαιοσύνη και δημοκρατική συμμετοχή: «ηθικές επιδόσεις» όλων των ομάδων επαφής.

5.3. Για την περαιτέρω εξέλιξη, πέρα από τη συμβατική εταιρική ευθύνη, το κίνημα της οικονομίας για το κοινό καλό προτείνει ο ισολογισμός να πληροί οκτώ «μετακριτήρια», δηλαδή πρέπει να είναι: 1) οικουμενικός, 2) μετρήσιμος σε ουδέτερες μονάδες, 3) συγκρίσιμος μεταξύ εταιρειών, 4) κατανοητός για τους ενδιαφερόμενους, 5) δημόσιος, 6) εξωτερικά ελεγχόμενος, 7) υποχρεωτικός και 8) νομικά δεσμευτικός. Όσο καλύτερο είναι το αποτέλεσμα τόσο χαμηλότερο θα είναι οι φόροι, οι τελωνειακοί δασμοί, τα επιτόκια κ.λπ. μένοντας πιστοί στο σύνθημα «με την ηθική μέχρι την επιτυχία».

5.4. Περισσότερες από 200 ΜΜΕ, ως μέλη του κινήματος της ΟΚΚ, πραγματοποίησαν Ισολογισμό κοινού καλού μέχρι το τελικό στάδιο: αξιολόγηση από ομοτίμους ή εξωτερικό έλεγχο. Η μετάβαση στον υποχρεωτικό ισολογισμό θα μπορούσε να είναι σταδιακή. Η ΕΕ έκανε πρόσφατα τα πρώτα βήματα με την οδηγία της για την υποβολή μη χρηματοοικονομικών εκθέσεων. Το δεύτερο βήμα θα μπορούσε να είναι να περιλαμβάνει η οδηγία μόνο πρότυπα που συμμορφώνονται με όλα τα παραπάνω μετακριτήρια και να συνεπάγεται νομικά πλεονεκτήματα ανάλογα με το αποτέλεσμα. Τα υπόλοιπα πρότυπα θα μπορούσαν αργότερα να συγχωνευτούν σε ένα, το οποίο θα αποτελεί το μη χρηματοοικονομικό μέρος του υποχρεωτικού ισολογισμού της εταιρείας. Ο «καθολικός» (χρηματοοικονομικός και μη χρηματοοικονομικός) ισολογισμός θα αποτελεί διαβατήριο εισόδου στη μελλοντική ηθική κοινή αγορά.

5.5. **Επισημάνση ηθικής συμπεριφοράς.** Στην οικονομία για το κοινό καλό προτείνεται να αναγράφονται οι πληροφορίες για την ηθική συμπεριφορά υποχρεωτικά σε όλα τα προϊόντα που πωλούνται στην ευρωπαϊκή κοινή αγορά μέσω κοινής επισημάνσεως της ηθικής, η οποία και θα καθορίζει τη συμβολή της εταιρείας στο κοινό καλό. Στην επισημάνση θα μπορούσε να αποτυπώνεται οπτικά το αποτέλεσμα του Ισολογισμού κοινού καλού, για παράδειγμα, με πέντε χρώματα. Μέσω του κώδικα απαίτησης ποιότητας (QR), οι καταναλωτές θα μπορούν να βλέπουν τον ισολογισμό λεπτομερώς.

⁽⁷⁾ COM(2011) 681 final.

5.6. **Ηθικές δημόσιες συμβάσεις.** Στις δημόσιες συμβάσεις θα μπορούσε να δίνεται προτεραιότητα σε οργανώσεις που μπορούν να αποδείξουν ότι έχουν τη μεγαλύτερη συμβολή στο κοινό καλό μέσα από τον Ισολογισμό κοινού καλού που διατηρούν. Οι δημόσιες συμβάσεις στην ΕΕ μπορούν να λειτουργήσουν ως κινητήριος δύναμη για την υλοποίηση της «ηθικής ευρωπαϊκής αγοράς», εγκρίνοντας κριτήρια που συνδέονται με τη συμβολή στο κοινό καλό και την ποιότητα του κοινωνικού και οικολογικού ίχνους που ορίζεται στην οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου⁽⁸⁾ και εφαρμόζοντας την αντίστοιχη κοινωνική ρήτρα.

5.7. **Ηθικό εσωτερικό εμπόριο.** Το ελεύθερο εσωτερικό εμπόριο θα ενθαρρύνεται σε οργανώσεις που μπορούν να αποδείξουν ότι έχουν τη μεγαλύτερη συμβολή στο κοινό καλό μέσα από τον Ισολογισμό κοινού καλού που διατηρούν. Πρώτον, θα διευκολύνεται η ελεύθερη διάθεση στην αγορά και η κυκλοφορία των προϊόντων και υπηρεσιών των ευρωπαϊκών εταιρειών που μπορούν να αποδείξουν ότι συμμορφώνονται με τα ελάχιστα πρότυπα ηθικής βάσει της «ηθικής ευρωπαϊκής αγοράς». Δεύτερον, θα διευκολύνεται η εισαγωγή προϊόντων, οι επενδύσεις και η παροχή υπηρεσιών από εταιρείες σε χώρες εκτός ΕΕ που επίσης μπορούν να αποδείξουν ότι συμμορφώνονται με τα ελάχιστα πρότυπα ηθικής δυνάμει της «ηθικής ευρωπαϊκής αγοράς». Με αυτόν τον τρόπο, οι εισαγωγικοί δασμοί και οι φορολογικές πολιτικές που σχετίζονται με το εσωτερικό εμπόριο και τις εισαγωγές θα διαμορφώνονται ανάλογα με την ηθική συμπεριφορά που υιοθετούν οι εταιρείες.

5.8. **Ηθικό διεθνές εμπόριο.** Η ηθική συμπεριφορά και η συμβολή στο κοινό καλό πρέπει να γίνει το σήμα κατατεθέν της ευρωπαϊκής οικονομίας, με άλλα λόγια, η «ευρωπαϊκή σφραγίδα». Οι ευρωπαϊκές εταιρείες, ως πρέσβεις της ευρωπαϊκής κοινωνίας, του ευρωπαϊκού πολιτισμού και των ευρωπαϊκών αξιών οφείλουν να μεριμνούν ώστε να συμπεριφέρονται ηθικά και να το αποδεικνύουν μέσω του ισολογισμού. Οι πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την προώθηση του εξωτερικού εμπορίου (προγράμματα βοήθειας για το διεθνές εμπόριο, ηθικά πρότυπα εμπορίας κ.λπ.) θα πρέπει, ως εκ τούτου, αρχικά να στηρίζουν εκείνες τις εταιρείες που αποδεδειγμένα έχουν τη μεγαλύτερη συμβολή στο κοινό καλό.

5.9. **Επιχειρηματίες για το κοινό καλό.** Η ενίσχυση της επιχειρηματικότητας είναι καίρια για τη διασφάλιση της οικονομικής βιωσιμότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Υπό αυτό το πνεύμα, η κοινωνική καινοτομία πρέπει, εξ ορισμού, να προσανατολίζεται στην παροχή προϊόντων και υπηρεσιών που συμβάλλουν στο κοινό καλό της κοινωνίας. Για αυτόν τον λόγο, οι πολιτικές προώθησης της επιχειρηματικότητας στην «ηθική ευρωπαϊκή αγορά» θα ενισχύουν τη σύσταση νέων επιχειρήσεων και την κατάρτιση των επιχειρηματιών στη βάση των αξιών της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, της αλληλεγγύης, της οικολογικής βιωσιμότητας, της κοινωνικής δικαιοσύνης και της δημοκρατικής συμμετοχής. Μπορούν να δημιουργηθούν σε όλες τις πόλεις (κοινού καλού) αντίστοιχοι κόμβοι, με την ίδρυση επιχειρήσεων που είτε χρησιμοποιούν τον ισολογισμό από την αρχή είτε συστήνονται αρχικά ως «επιχειρήσεις κοινού καλού».

5.10. **Καταναλωτές και ενίσχυση της ηθικής κατανάλωσης.** Η επιτυχία της «ηθικής ευρωπαϊκής αγοράς» θα εξαρτηθεί από τη ζήτηση εκ μέρους των ευρωπαϊκών καταναλωτών προϊόντων και υπηρεσιών που συμβάλλουν στο κοινό καλό. Θα χρειαστεί να επινοηθούν και να προωθηθούν στρατηγικές και προγράμματα για την τόνωση της ηθικής κατανάλωσης. Αυτά τα προγράμματα πρέπει να παρέχουν πληροφορίες για τη φύση της «ηθικής ευρωπαϊκής αγοράς» μέσω της εκπαίδευσης, της ευαισθητοποίησης και ενημερωτικών εκστρατειών. Η «διττή πράξη» του ισολογισμού κοινού καλού και της επισημάνσης θα προσφέρουν ιδανικά εργαλεία για την επίτευξη αυτού του στόχου.

5.11. **Ηθικές τράπεζες και η επέκταση των συμφωνιών της Βασιλείας, με την προσθήκη κριτηρίων ηθικής ποιότητας στην τραπεζική νομοθεσία.** Από τη χρηματοοικονομική κρίση του 2008 και μετά τα ανεπιθύμητα τραπεζικά και χρηματοοικονομικά περιστατικά, η ευρωπαϊκή κοινή γνώμη έχασε σταδιακά την εμπιστοσύνη της όχι μόνο στο τραπεζικό σύστημά της, αλλά και στις εθνικές και ευρωπαϊκές ρυθμιστικές αρχές. Αυτή η κατάσταση αποτελεί μεγάλο κίνδυνο για την οικονομική σταθερότητα της ευρωζώνης.

5.11.1. Συνεπώς, είναι αναγκαίο να αναβαθμιστούν τα ηθικά πρότυπα του χρηματοπιστωτικού τομέα και παράλληλα να αυξηθεί η ποικιλομορφία του χρηματοοικονομικού οικοσυστήματος, ενισχύοντας τα δίκτυα ηθικών τραπεζών σε όλη την ΕΕ (συνεταιριστικές τράπεζες, ταμιευτήρια, νέες ηθικές τράπεζες), που συμβάλλουν στο κοινό καλό. Αυτό μπορεί να συμβάλει στην προώθηση στην Ευρώπη ενός τραπεζικού συστήματος το οποίο: α) θα παρέχει μόνο βασικές υπηρεσίες (αποταμιεύσεις, πληρωμές, δάνεια), β) δεν θα πληρώνει μερίσματα ή αυτά θα είναι περιορισμένα, γ) θα διεξάγει έλεγχο κοινού καλού για κάθε αίτημα δανεισμού. Μια ηθική αξιολόγηση της φερεγγυότητας αυτού του είδους θα συνιστούσε επέκταση των συμφωνιών της Βασιλείας για να συμπεριληφθούν ηθικά κριτήρια. Θα υπολόγιζε την ηθική προστιθέμενη αξία που θα επέφερε μια επένδυση.

⁽⁸⁾ ΕΕ L 94 της 28.3.2014, σ. 65.

5.11.2. Ένα αρχικό πρωτότυπο τέτοιου ελέγχου κοινού καλού αναπτύσσεται επί του παρόντος από το έργο «τράπεζα κοινού καλού», στην Αυστρία. Οι όροι δανεισμού θα μπορούσαν να εξαρτώνται από το αποτέλεσμα της αξιολόγησης. Με αυτόν τον τρόπο, η χρηματοοικονομική αγορά θα μπορούσε να γίνει ένα εργαλείο για τη βιώσιμη κοινωνική και οικολογική ανάπτυξη.

5.12. **«(Περιφερειακό) Χρηματιστήριο κοινού καλού».** Όλες οι ηθικές τράπεζες που εργάζονται για το κοινό καλό θα μπορούσαν να δημιουργήσουν από κοινού ένα περιφερειακό χρηματιστήριο κοινού καλού, το οποίο θα παραλαμβάνει τις αιτήσεις δανεισμού που έχουν υποστεί επιτυχώς τον ηθικό έλεγχο, αλλά όχι τον έλεγχο οικονομικής φερεγγυότητας. Αυτά τα χρηματιστήρια, σε αντίθεση με τα αντίστοιχα συμβατικά, δεν θα αποτελούν βήμα διαπραγμάτευσης εταιρικών μετοχών ή είσπραξης αποδόσεων· δεν θα είναι αυτοί οι λόγοι επένδυσης σε μια εταιρεία. Το κέρδος για τους επενδυτές θα έγκειται αλλού, όπως, για παράδειγμα, στο νόημα, τον κοινωφελή χαρακτήρα και την ηθική («τριπλός ορίζοντας»). Έτσι, οι Ευρωπαίοι πολίτες και οι ευρωπαϊκές εταιρείες θα έχουν την ευκαιρία να προβούν σε ηθικές επενδύσεις που να αντικατοπτρίζουν τις αξίες των συνταγμάτων των κρατών μελών, και των ίδιων των Συνθηκών της ΕΕ.

Βρυξέλλες, 17 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η κοινοτική μέθοδος για την επίτευξη μιας δημοκρατικής και κοινωνικής ΟΝΕ»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(2016/C 013/07)

Εισηγήτρια: η κ. Gabriele BISCHOFF

Στις 19 Φεβρουαρίου 2015, και σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού της κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα:

«Η κοινοτική μέθοδος για την επίτευξη μιας δημοκρατικής και κοινωνικής ΟΝΕ»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας).

Το ειδικευμένο τμήμα «Οικονομική και νομισματική ένωση, οικονομική και κοινωνική συνοχή», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 10 Ιουλίου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειάς της, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 17ης Σεπτεμβρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 161 ψήφους υπέρ, 6 κατά και 10 αποχές.

«Η ΕΕ πρέπει να είναι μια κοινότητα των πολιτών, όχι των τραπεζών. Το λειτουργικό της σύστημα είναι η δημοκρατία και το μέλλον της είναι η κοινωνική δικαιοσύνη ⁽¹⁾».

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η πραγματική σταθεροποίηση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης (ΟΝΕ) μπορεί να επιτευχθεί μόνον εάν καλυφθούν οι ελλείψεις στην αρχιτεκτονική της ΕΕ, υλοποιηθούν προς τούτο μεγάλες μεταρρυθμίσεις και υπάρξει τροποποίηση των Συνθηκών στο πλαίσιο μιας συνέντευξης. Εφόσον αυτό ρεαλιστικά δεν θα συμβεί πριν από το 2018, πρέπει μέχρι τότε να ληφθούν άλλα μέτρα προκειμένου η ΟΝΕ να αποκτήσει μια πιο δημοκρατική και κοινωνική μορφή στο πλαίσιο των υφιστάμενων Συνθηκών και να τηρούνται οι κανόνες της.

1.2. Όσο περισσότερο διαρκεί η υφιστάμενη πολιτική εξοικονόμησης, που επιδιώκει πρωτίστως τη μείωση των δαπανών, χωρίς αποτελεσματικό επενδυτικό πρόγραμμα για τη δημιουργία εσόδων μέσω της ανάπτυξης, και την εγγύηση κοινωνικής συνοχής και αλληλεγγύης, διαφαίνεται ολοένα και περισσότερο ότι η αυξανόμενη κοινωνική ανισότητα υπονομεύει την οικονομική ολοκλήρωση και την ευημερία της Ευρώπης.

1.3. Η σημερινή κατάσταση δεν μπορεί συνεπώς να συνεχιστεί. Χρειάζεται ενίσχυση της κοινωνικής, πολιτικής και οικονομικής συνοχής και αποφυγή, κατ' αυτόν τον τρόπο, της διάλυσης της ευρωζώνης. Η ΕΟΚΕ συμμερίζεται την άποψη ότι πρέπει να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στις αποκλίσεις των εθνικών οικονομιών της ΟΝΕ και ότι πρέπει να πραγματοποιηθούν ισορροπημένες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στις εν λόγω χώρες με βάση τις ανάγκες που επιτάσσει μια νομισματική ένωση σε συνδυασμό με τις εθνικές απαιτήσεις, για την εξασφάλιση της αναγκαίας σύγκλισης. Επιπροσθέτως, η ΕΟΚΕ θεωρεί απολύτως απαραίτητη μια βραχυπρόθεσμη διαχείριση της ζήτησης.

1.4. Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ μιας μεγαλύτερης «κοινοβουλευτικοποίησης» της ζώνης του ευρώ, με μια μεγάλη επιτροπή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου η οποία θα περιλαμβάνει όλους τους βουλευτές της ζώνης του ευρώ και των κρατών που επιθυμούν να ενταχθούν σε αυτήν (26 κράτη μέλη), σε συνδυασμό με την αύξηση του συντονισμού των βουλευτών της ζώνης του ευρώ για ζητήματα που αφορούν την ΟΝΕ (COSAC+). Η διαδικασία μπορεί να δρομολογηθεί σε σχετικά σύντομο χρονικό διάστημα.

1.5. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι ορισμένοι από τους στόχους οικονομικής πολιτικής της οικονομικής διακυβέρνησης των τελευταίων ετών πρέπει να εναρμονιστούν με τους στόχους κοινωνικής πολιτικής της ΕΕ του άρθρου 4 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ και ότι πρέπει να αντιμετωπιστούν ενδεχόμενες συγκρούσεις μεταξύ των κοινωνικών και των οικονομικών στόχων. Όλα τα μέτρα του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου —σύμφωνα με την οριζόντια κοινωνική ρήτρα— πρέπει να υπόκεινται σε εκτίμηση κοινωνικών επιπτώσεων, της οποίας τα αποτελέσματα πρέπει να δημοσιεύονται και να συζητούνται σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Η ΕΟΚΕ μπορεί να υποστηρίξει τη διαδικασία αυτή στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της.

⁽¹⁾ Heribert Prantl, “Ευρώπη: όνειρο ή εφιάλτης;”, διάλεξη στο Ludwigsburg στις 14 Ιουλίου 2013.

1.6. Η υπέρβαση των αποκλίσεων αναφορικά με τους τρόπους λειτουργίας των αγορών εργασίας, των συστημάτων διαμόρφωσης των μισθών και των κοινωνικών συστημάτων διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη δημοκρατική και κοινωνική ONE.

1.7. Η ΕΟΚΕ είναι πεπεισμένη ότι ένας μακροοικονομικός διάλογος της ζώνης του ευρώ (MED-EURO) μπορεί να συνεισφέρει καθοριστικά στη δημοκρατική και κοινωνική μετεξέλιξη της ONE. Τα αποτελέσματα και τα συμπεράσματα του διαλόγου πρέπει να ληφθούν υπόψη τόσο κατά την εκπόνηση της ετήσιας επισκόπησης της ανάπτυξης, όσο και στον πίνακα κοινωνικών δεικτών και τις ειδικές συστάσεις ανά χώρα.

2. Προκλήσεις και κριτήρια για μια δημοκρατική και κοινωνική ONE

2.1. Η ΕΟΚΕ έχει παρουσιάσει αρκετές γνωμοδοτήσεις, καταθέτοντας συγκεκριμένες προτάσεις για τη βελτίωση της ONE. Ενώ ορισμένες από αυτές τις γνωμοδοτήσεις παρουσιάζουν μελλοντικά σενάρια, η παρούσα γνωμοδότηση αφορά προτάσεις για την όσο το δυνατό γρηγορότερη δημοκρατική και κοινωνική μετεξέλιξη της ONE στο πλαίσιο της κοινοτικής μεθόδου ώστε να βελτιώσει την ανθεκτικότητα της δημοκρατίας και να ανταποκριθεί στις κοινωνικές υποχρεώσεις που απορρέουν από τις Συνθήκες. Ωστόσο, δεν είναι πολύ πιθανό να γίνουν σοβαρά βήματα για την ευρύτερη τροποποίηση των Συνθηκών πριν από το 2018. Ταυτόχρονα εξακολουθεί να υφίσταται η ανησυχία ότι τα διακρατικά μέσα, και ιδίως το δημοσιονομικό σύμφωνο, υπονομεύουν την κοινοτική μέθοδο και προάγουν τη διάσπαση της Ευρώπης ⁽²⁾. Όσο περισσότερο διαρκεί η πολιτική εξοικονόμησης, που επιδιώκει πρωτίτως τη μείωση των δαπανών, χωρίς τουλάχιστον να συμπληρώνεται από ένα επενδυτικό πρόγραμμα και από άλλα μέτρα για τη δημιουργία ανάπτυξης και την εξασφάλιση κοινωνικής συνοχής και αλληλεγγύης, διαφαίνεται ολοένα και περισσότερο ότι η αυξανόμενη κοινωνική ανισότητα θέτει σε κίνδυνο την οικονομική ολοκλήρωση και την ευημερία της Ευρώπης.

2.2. Η κρίση στη ζώνη του ευρώ κατέδειξε τις δομικές αδυναμίες της νομισματικής ένωσης. Επειδή δεν ελήφθη εξαρχής μέριμνα για την εναρμόνιση των διαφόρων εθνικών οικονομικών πολιτικών, τα μέλη της νομισματικής ένωσης είχαν σε πολλά σημεία διαφορετική εξέλιξη ⁽³⁾.

2.3. Οι διακυβερνητικές διαδικασίες ήταν κατά τη διάρκεια της κρίσης ο μόνος τρόπος για να επιτευχθεί η ταχεία θέσπιση βασικών μέσων της ONE —όπως ήταν το δημοσιονομικό σύμφωνο—, δεδομένου ότι ορισμένα κράτη μέλη δεν θα είχαν συμφωνήσει στην αναθεώρηση της Συνθήκης. Είναι βέβαιο ότι ορισμένα μέσα βελτιώθηκαν στη διάρκεια της κρίσης. Είναι ωστόσο κοινώς αποδεκτό ότι μέχρι σήμερα δεν υφίσταται ικανή κοινοβουλευτική συμβολή στη διαμόρφωση της ONE και στον έλεγχο της υλοποίησής της. Έφτασε η στιγμή να αλλάξουμε πορεία και να κινηθούμε προς μια συνεπή πολιτική ολοκλήρωσης. Η ομάδα των υπουργών Εξωτερικών ⁽⁴⁾ συνέστησε ήδη από το 2012 να εξασφαλίζεται σε όλα τα μέτρα η «πλήρης δημοκρατική νομιμοποίηση και υποχρέωση λογοδοσίας» και να ενισχυθεί για τον σκοπό αυτό η συνεργασία μεταξύ ΕΚ και εθνικών κοινοβουλίων ⁽⁵⁾, ενώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο έγγραφο προβληματισμού της, προτείνει την εμβάθυνση της ONE με βάση το θεσμικό και νομικό πλαίσιο των Συνθηκών. Όπως αναφέρεται, η Ευρωομάδα μπορεί να προχωρήσει σε συγκεκριμένα μέτρα μόνο εάν τα μέτρα αυτά απευδύνονται σε όλα τα κράτη μέλη.

2.4. Στην ευρωπαϊκή πολιτική πρακτική επικρατούν ολοένα και περισσότερες διακρατικές λύσεις, όπως το δημοσιονομικό σύμφωνο, που αυξάνουν τον κίνδυνο να δημιουργηθεί «παράλληλο καθεστώς του διεθνούς δικαίου». Στην έκθεση Van Rompuy που παρουσιάστηκε τον Δεκέμβριο του 2012 τονίζεται ότι είναι σημαντικό να υπάρχει κοινή αντίληψη προκειμένου να υλοποιηθούν μεγαλύτερης έκτασης μεταρρυθμίσεις. Σύμφωνα με την έκθεση, πρέπει επιπλέον να αυξηθεί η κοινωνική συνοχή, να αναβαθμιστεί η συμμετοχή του ΕΚ και των εθνικών κοινοβουλίων και να ανανεωθεί ο διάλογος με τους κοινωνικούς εταίρους. Επίσης, θα πρέπει να βελτιωθεί η οικείωση (ownership) του ευρωπαϊκού σχεδίου εκ μέρους των κρατών μελών. Με τον τρόπο αυτό, ο τότε πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ⁽⁶⁾ εισήγαγε την κοινωνική διάσταση και τον ιδιαίτερο ρόλο των κοινωνικών εταίρων στη συζήτηση, η οποία ως τότε επικεντρωνόταν κυρίως σε ζητήματα οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής, καθώς και στην έλλειψη δημοκρατικής νομιμοποίησης.

⁽²⁾ *The EP, the Fiscal compact and the EU-institutions: a «critical engagement»*· Elmar Brok (EVP, DE), Roberto Gualtieri (S&D, IT) και Guy Verhofstadt (ALDE, BE).

⁽³⁾ Ευρωπαϊκή Επιτροπή: *Employment and Social Developments in Europe 2014* (Απασχόληση και κοινωνικές εξελίξεις στην Ευρώπη το 2014), 15 Ιανουαρίου 2015, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7736>

⁽⁴⁾ Τελική έκθεση της Ομάδας για το Μέλλον της Ευρώπης, της 17ης Σεπτεμβρίου 2012, των υπουργών Εξωτερικών του Βελγίου, της Δανίας, της Γερμανίας, της Γαλλίας, της Ιταλίας, του Λουξεμβούργου, των Κάτω Χωρών, της Αυστρίας, της Πολωνίας, της Πορτογαλίας και της Ισπανίας.

⁽⁵⁾ Όπου παραπάνω, σ. 2.

⁽⁶⁾ Σε στενή συνεργασία με τους προέδρους Barroso, Juncker και Draghi.

2.5. Μετά τις εκλογές του ΕΚ το 2014 και την ενίσχυση της προεδρίας της Επιτροπής λόγω των δημοκρατικών εκλογών υποβλήθηκαν νέες προτάσεις για συζήτηση:

α) το έγγραφο που υπέβαλαν στις 12 Φεβρουαρίου 2015 οι τέσσερις πρόεδροι, με τίτλο «Preparing Next Steps on Better Economic Governance in the Euro Area» (Προς μια καλύτερη οικονομική διακυβέρνηση της ευρωζώνης) ⁽⁷⁾.

β) η έκθεση με τίτλο «Η ολοκλήρωση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης της Ευρώπης», που παρουσιάστηκε στις 22 Ιουνίου 2015 από τους πέντε προέδρους ⁽⁸⁾.

2.6. Η ΕΟΚΕ λαμβάνει υπόψη τις εν λόγω προτάσεις και θα τις κρίνει ανάλογα με το κατά πόσον η βασική τους ιδέα συμβάλλει στη μετεξέλιξη της οικονομικής διακυβέρνησης σε μια κοινωνική, δημοκρατική, αλληλέγγυα και πολιτική ένωση, η οποία θα εγγυάται τη δέουσα συμμετοχή των πολιτών της Ένωσης και των κοινωνικών εταίρων.

2.7. Η ΕΟΚΕ ισχυρίζεται ότι η ΟΝΕ έχει ανάγκη από πραγματική ενίσχυση της ενδοκοινοτικής συνεργασίας, όπως περιγράφηκε εν συντομία στο προσχέδιο της Επιτροπής. Με τη συνεργασία αυτή —η οποία θα τονώνει και δεν θα περιστέλλει τη ζήτηση— θα επιτευχθεί η σύγκλιση της οικονομικής αποδοτικότητας των διαφόρων κρατών στο πλαίσιο μιας αναπτυσσόμενης και ευημερούσας οικονομίας. Για τον σκοπό αυτό απαιτείται η εναρμόνιση των κοινωνικών προτύπων και των εργασιακών δικαιωμάτων σε μια πορεία προόδου.

2.8. Με τη συνύπαρξη της κοινοτικής μεθόδου, διακυβερνητικών πρωτοβουλιών (όπως, για παράδειγμα, το δημοσιονομικό σύμφωνο), καθώς και νέων «ενδιάμεσων μορφών» που προκύπτουν από τα καθήκοντα επιτήρησης της Επιτροπής ή του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου κατά την εκτέλεση διακρατικών συμφωνιών, δημιουργήθηκε νέα σύγχυση σχετικά με τους εμπλεκόμενους φορείς, τη νομιμοποίησή τους και την ευθύνη τους. Με αυτό τον τρόπο είναι αδύνατο να υπάρξει διαφάνεια και πλήρης δημοκρατικός έλεγχος. Ως εκ τούτου, ασκήθηκε μεγάλη κριτική, καθώς στη διάρκεια της κρίσης δόθηκε προτεραιότητα στις γρήγορες λύσεις παρά τον καθορισμένο στόχο οι μεμονωμένες διεθνείς συμφωνίες να μετατραπούν αργότερα σε κοινοτική μέθοδο. Σύμφωνα με τα λεγόμενα των πέντε προέδρων, αυτό δεν πρόκειται να αλλάξει τουλάχιστον μέχρι το 2018. Σύμφωνα δε με το χρονοδιάγραμμά τους, αναβάλλεται ο εκδημοκρατισμός της ΟΝΕ, ενώ η πολιτική ένωση δεν τυγχάνει ικανής προσοχής στην έκθεσή τους. Μέχρι τότε, ο διάλογος στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου μεταξύ ΕΚ, Συμβουλίου και Ευρωομάδας στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, καθώς και μεταξύ εθνικών κοινοβουλίων και Επιτροπής και/ή βουλευτών εθνικών κοινοβουλίων και μελών του ΕΚ (COSAC) αναμένεται να οδηγήσει σε αύξηση της εμπιστοσύνης και της κοινής δράσης. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι η ενίσχυση του διαλόγου δεν μπορεί να αντικαταστήσει την πολιτική ολοκλήρωση. Η κοινοτική μέθοδος πρέπει και πάλι να ενισχυθεί και να αποτελέσει στη θέση των συνυπαρχόντων διαφόρων διεθνών καθεστώτων τη βάση για μια λειτουργική ΟΝΕ.

3. Καλύτερη διακυβέρνηση της ΟΝΕ μέσω αυξημένης συμμετοχής, διαφάνειας και ευθύνης

3.1. Η αύξηση της συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων μπορεί να οδηγήσει σε βελτίωση της διακυβέρνησης της ΟΝΕ, ενώ ο διαρθρωμένος διάλογος με την κοινωνία των πολιτών συμβάλλει στη βελτίωση της ανθεκτικότητας της δημοκρατίας. Η ΕΟΚΕ είναι διατεθειμένη να διαδραματίσει εν προκειμένω έναν ιδιαίτερο ρόλο και να διαθέσει για τον σκοπό αυτό την εμπειρία και τους πόρους της, όπως π.χ. συμβαίνει ήδη με τη στρατηγική 2020 ⁽⁹⁾.

3.2. Το ζήτημα της ανάληψης ευθύνης, ιδίως από τους κοινωνικούς εταίρους, όπως το έθεσε ο πρόεδρος του Συμβουλίου Van Rompuy, ενδέχεται να αποδειχτεί ακόμη δυσκολότερο, καθώς οι κοινωνικοί εταίροι —σε αντίθεση με τις κυβερνήσεις— έχουν κληθεί ως τώρα σε πολύ μικρότερο βαθμό να συμμετάσχουν στη διαμόρφωση των στόχων και των μέσων της οικονομικής διακυβέρνησης. Πώς είναι δυνατό επομένως να επιτευχθεί η κινητοποίησή τους ώστε να συμμετάσχουν σε μια πολιτική τις λεπτομέρειες της οποίας επηρεάζουν ελάχιστα; Ως μέρη της συλλογικής σύμβασης και οικονομικοί παράγοντες, επηρεάζουν και αυτοί καθοριστικά τα επίπεδα και τη σταθερότητα των τιμών, ως προς τα οποία η ΟΝΕ συνιστά το γενικό πλαίσιο εντός του οποίου εξελίσσονται τα συστήματα διαμόρφωσης των μισθών, η πολιτική για την αγορά εργασίας και η κοινωνική πολιτική.

⁽⁷⁾ «Preparing Next Steps on Better Economic Governance in the Euro Area» (Προς μια καλύτερη οικονομική διακυβέρνηση της ευρωζώνης), Σημείωμα ανάλυσης του Jean-Claude Juncker σε στενή συνεργασία με τους Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem και Mario Draghi, άτυπη σύνοδος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 12ης Φεβρουαρίου 2015.

⁽⁸⁾ Έκθεση των πέντε προέδρων, «Η ολοκλήρωση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης της Ευρώπης», http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_el.pdf

⁽⁹⁾ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα: «Απολογισμός της στρατηγικής “Ευρώπη 2020”» (ΕΕ C 12 της 15.1.2015, σ. 105).

3.3. Η Επιτροπή παρουσίασε το 2013 την ανακοίνωσή της για την κοινωνική διάσταση της ΟΝΕ ⁽¹⁰⁾ και επικεντρώθηκε στη δυσαρέσκεια των παραγόντων της κοινωνίας των πολιτών. Οι «προβληματικές» οικονομικές εξελίξεις θα πρέπει να εντοπίζονται και να εξαλειφονται έγκαιρα, εφόσον οι διαρκείς κοινωνικές ανισότητες μπορούν να θέσουν σε κίνδυνο τη χρηματοοικονομική σταθερότητα της ΟΝΕ. Στις συζητήσεις που ακολούθησαν κατέστη φανερό ότι υπάρχουν δύο σχολές σκέψης. Η μία θεωρεί δεδομένο ότι η κοινωνική διάσταση της ΟΝΕ είναι ένας επιπλέον, εναλλακτικός πυλώνας, ο οποίος —σε αντίθεση με τις δεσμευτικές διαδικασίες της δημοσιονομικής και οικονομικής πολιτικής— έχει προαιρετικό χαρακτήρα. Η άλλη, όπως αυτή που υποστηρίζει η ΕΟΚΕ, επισημαίνει ότι ορισμένοι από τους στόχους της οικονομικής πολιτικής είναι αντίθετοι με τους στόχους κοινωνικής πολιτικής της ΕΕ όπως ορίζονται στο άρθρο 4 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ και ότι οι εν λόγω συγκρουόμενοι στόχοι πρέπει να αποκαλυφθούν και να εξαλειφθούν.

3.4. Η Επιτροπή επιθυμεί την αύξηση της συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων και την ανταλλαγή απόψεων για την εξέλιξη των μισθών και τις συλλογικές διαπραγματεύσεις. Αυτό το έχει ήδη επιχειρήσει αρκετές φορές. Από την άλλη πλευρά, ωστόσο, επιθυμεί και την ανταλλαγή απόψεων με τους κοινωνικούς εταίρους για το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο και συνιστά την αναβάθμιση της συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων στα κράτη μέλη. Η ίδια η ΕΟΚΕ έχει υποβάλει πολύ συγκεκριμένες προτάσεις για την αναβάθμιση της συμμετοχής των κοινωνικών εταίρων στην οικονομική διακυβέρνηση (SOC/507) ⁽¹¹⁾. Τουλάχιστον, η νέα κατανομή καθηκόντων στην Επιτροπή, ιδίως δε οι διευρυμένες αρμοδιότητες του αντιπροέδρου Dombrovskis, μπορεί να θεωρηθεί ένδειξη ότι δίδεται μεγαλύτερη προσοχή στη συμμετοχή των κοινωνικών εταίρων.

4. Προτάσεις και αξιολόγηση

4.1. Η έκθεση των προέδρων

4.1.1. Η ΕΟΚΕ θεωρεί δεδομένο ότι η έκθεση που παρουσίασαν στις 22 Ιουνίου 2015 οι πέντε πρόεδροι ⁽¹²⁾ με τίτλο «Η ολοκλήρωση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης της Ευρώπης» ⁽¹³⁾ θα αποτελέσει τον γνώμονα για τη μελλοντική μετεξέλιξη των δομών της οικονομικής διακυβέρνησης στην Ευρώπη. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει ότι, λόγω της διατήρησης των ανισορροπιών, καθώς και για τη δημιουργία εμπιστοσύνης, απαιτείται μια πιο αποτελεσματική και δημοκρατική οικονομική διακυβέρνηση —ιδίως στη ζώνη του ευρώ ⁽¹⁴⁾. Ωστόσο, η ανάλυση ξεκινά από εν μέρει εσφαλμένες ως προς το περιεχόμενό τους προϋποθέσεις, με αποτέλεσμα να προκύπτουν —παρότι υπάρχουν ορισμένα σωστά σημεία— προβληματικά συμπεράσματα: χωρίς τις αναγκαίες διορθώσεις, προτείνεται η συνέχιση της πολιτικής εξοικονόμησης και άρα η περαιτέρω μείωση μισθών και κοινωνικών δαπανών. Παρόλο που αναγνωρίζεται ότι σήμερα δεν συντρέχουν ακόμα οι ελάχιστες προϋποθέσεις για τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητα της ΟΝΕ, ωστόσο επιδιώκεται να συνεχιστεί η συνιστώμενη κλιμάκωση και θεσμοθέτηση της μέχρι σήμερα πολιτικής για την αντιμετώπιση της κρίσης. Η ΕΟΚΕ θεωρεί εν προκειμένω ότι υπάρχει μία αντίφαση.

4.1.2. Η σημερινή οικονομική κατάσταση της ευρωζώνης, καταστροφική σε σύγκριση με αυτή των ΗΠΑ και της Ιαπωνίας, δεν καταλογίζεται στη συνεχιζόμενη πολιτική αντιμετώπισης της κρίσης, αλλά στη μειωμένη ανταγωνιστικότητα επιμέρους κρατών μελών εξαιτίας της αποκλίνουσας εξέλιξης των μισθών και των κρατικών ελλειμμάτων. Η ΕΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της για το γεγονός ότι παραβλέπονται οι βραχυπρόθεσμες προκλήσεις της μακροοικονομικής πολιτικής, όπως ο πληθωρισμός και ο αποπληθωρισμός, και η έλλειψη μιας αντικυκλικής πολιτικής από το 2010, καθώς και η πολύ χαμηλή ζήτηση, και ότι υπάρχει πρόθεση συνέχισης μιας κατά κύριο λόγο ασύμμετρης πολιτικής προσαρμογής. Δυστυχώς, οι πέντε πρόεδροι παραβλέπουν εντελώς το βασικό πρόβλημα που αποκαλύφθηκε στο πλαίσιο της κρίσης, ότι δηλαδή, σε αντίθεση με τις ΗΠΑ, την Ιαπωνία και το Ηνωμένο Βασίλειο, από τη ζώνη του ευρώ ως σύνολο απουσιάζει ένας «δανειστής έσχατης ανάγκης».

4.1.3. Αγνοούνται πλήρως οι διαφορετικές προσεγγίσεις των κεντρικών τραπεζών που προσέφεραν μια συγκριτικά γρήγορη ανάκαμψη στις ΗΠΑ και στο Ηνωμένο Βασίλειο ενώ στην περίπτωση της Ευρώπης επιδείνωσαν την κατάσταση. Αντί για μια αντικυκλική πολιτική σταθεροποίησης, τα υφιστάμενα μέσα της οικονομικής διακυβέρνησης πρέπει να ενισχυθούν, μεταξύ άλλων από εθνικά συμβούλια ανταγωνισμού, και να επικεντρωθούν στη μείωση των δεικτών δημόσιου χρέους («deleveraging») και στη διαμόρφωση των μισθών με βάση την παραγωγικότητα. Η ΕΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της διότι δεν αξιοποιήθηκε η ευκαιρία να εξεταστούν τα θεμέλια του υφιστάμενου νομικού πλαισίου ως προς τη μακροπρόθεσμη βιωσιμότητά τους και να συμπληρωθούν με μια ισχυρότερη πανευρωπαϊκή προοπτική.

⁽¹⁰⁾ COM(2013) 690 final, Ενίσχυση της κοινωνικής διάστασης της οικονομικής και νομισματικής ένωσης.

⁽¹¹⁾ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Η διάρθρωση και η οργάνωση του κοινωνικού διαλόγου στο πλαίσιο μιας πραγματικής οικονομικής και νομισματικής ένωσης (ΟΝΕ)» (ΕΕ C 458 της 19.12.2014, σ. 1).

⁽¹²⁾ Ο πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, ο πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ο επικεφαλής της Ευρωμάδας και ο πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας.

⁽¹³⁾ Βλέπε υποσημείωση 8. Στη συνέχεια θα εξεταστούν μόνο τα θέματα της έκθεσης που είναι σημαντικά για την παρούσα γνωμοδότηση.

⁽¹⁴⁾ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Ολοκλήρωση της ΟΝΕ — Ο πολιτικός πυλώνας» (ΕΕ C 332 της 8.10.2015, σ. 8).

4.1.4. Η ΕΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της διότι οι πρόεδροι αποδίδουν τη σαφή και απροσδόκητη επιδείνωση της κατάστασης της οικονομίας αποκλειστικά και μόνο στην ανεπαρκή εφαρμογή και διαμόρφωση των νέων μηχανισμών της οικονομικής διακυβέρνησης, καθώς και των προγραμμάτων προσαρμογής των χωρών που πλήττονται από την κρίση. Η υπερβολική έμφαση στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και την ανταγωνιστικότητα των τιμών στα κράτη μέλη ως προς τη σημασία τους για την ολοκλήρωση της οικονομικής ένωσης (πρώτο κεφάλαιο) παραβλέπει ότι οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και η διαμόρφωση των μισθών αποτελούν αντικείμενο διαρκούς διαπραγμάτευσης και επίλυσης προβλημάτων σε τοπικό επίπεδο σύμφωνα με δημοκρατικές αρχές. Με τον τρόπο αυτό, όμως, οι πέντε πρόεδροι μιλούν ως εξωτερικοί παράγοντες, οι οποίοι θέλουν να φέρουν αυθαίρετα τα κράτη μέλη πιο κοντά σε ορισμένους δείκτες αναφοράς, χωρίς να ενισχύουν τη σχετική δημοκρατική νομιμοποίηση και ούτε να αποκαθιστούν την έννοια της οικείωσης.

4.1.5. Για τον λόγο αυτό, η ΕΟΚΕ ανησυχεί μήπως η απουσία από την έκθεση προοπτική μιας πλήρους δημοσιονομικής ένωσης απονομιμοποιήσει περαιτέρω τη ζώνη του ευρώ στα κράτη μέλη, ιδίως επειδή η «υπερδοσολογία από το ίδιο φάρμακο» δεν θα βελτιώσει την οικονομική ευημερία όλων των πολιτών της και η εθνική προοπτική θα εξακολουθήσει να έχει την πρώτη θέση. Η ΕΟΚΕ θεωρεί τα προτεινόμενα μέτρα για την ολοκλήρωση των αγορών εργασίας και των κοινωνικών συστημάτων εντελώς ανεπαρκή, μεταξύ άλλων επειδή —σε πείσμα της ρητορικής των προέδρων ότι θέλουν να επιτύχουν «κοινωνική αξιολόγηση AAA» για τη ζώνη του ευρώ— θεωρούνται ήσσονος σημασίας. Η ΕΟΚΕ θεωρεί την ανάπτυξη μιας κοινωνικής ένωσης αναπόσπαστο στοιχείο μιας δημοκρατικής και κοινωνικής ΟΝΕ και όχι προσάρτημά της.

4.2. Η ανάλυση και οι προτάσεις του ερευνητικού ιδρύματος Bruegel ⁽¹⁵⁾

4.2.1. Το ευρωπαϊκό ερευνητικό ίδρυμα Bruegel διαπιστώνει ότι η ΟΝΕ χαρακτηριζόταν εξ αρχής από σημαντικές διαφορές ως προς τις οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές συνθήκες, οι οποίες ευθύνονται για τα πολιτικά σφάλματα στα κράτη μέλη και για την ανεπαρκή ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση. Προτείνει τη μεταρρύθμιση της οικονομικής διακυβέρνησης στους τομείς της τραπεζικής ένωσης και της προληπτικής μακροεποπτείας του χρηματοπιστωτικού τομέα, την αποτροπή μεγάλων αποκλίσεων στο μοναδιαίο κόστος εργασίας, καθώς και μια δημοσιονομική διακυβέρνηση που θα μπορεί να μεριμνά για βιώσιμους προϋπολογισμούς των επιμέρους κρατών μελών και για πόρους σε περίπτωση τραπεζικής κρίσης και κρίσης στον τομέα κρατικών ομολόγων. Η ΕΟΚΕ παρουσίασε πολύ πρόσφατα παρόμοιες προτάσεις σε γνωμοδοτήσεις της ⁽¹⁶⁾.

4.2.2. Οι ροές κεφαλαίων από τις πλεονασματικές χώρες συνέβαλαν σε υπερθέρμανση στις ελλειμματικές χώρες με αποτέλεσμα να αυξηθούν οι ονομαστικές αποδοχές. Δεν δόθηκε αρκετή προσοχή στις οικονομικές ανισορροπίες, πράγμα που δεν συνάδει με τον στόχο της περαιτέρω ολοκλήρωσης των χρηματοοικονομικών αγορών.

4.2.3. Η προκυκλική δημοσιονομική πολιτική του 2011-2013 και η ανυπαρξία μιας αντικυκλικής πολιτικής για το 2014 όξυναν περαιτέρω, και χωρίς λόγο, τα κοινωνικά προβλήματα ⁽¹⁷⁾. Η πολιτική θα πρέπει συνεπώς, παράλληλα με τις απαραίτητες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις, να δημιουργεί νέες προοπτικές για τους ανθρώπους, για παράδειγμα μέσω της διαμόρφωσης ενός ευνοϊκού περιβάλλοντος για τις ιδιωτικές επενδύσεις που θα συμβάλουν στη μακροπρόθεσμη απασχόληση. Επίσης, θα πρέπει να συνοδεύεται από μέτρα για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας με στόχο τη δημιουργία εισοδήματος και ευημερίας διασφαλίζοντας την κοινωνική σταθερότητα προς όφελος όλων. Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ συμφωνεί απόλυτα με το συμπέρασμα ότι βραχυπρόθεσμα πρέπει να αυξηθούν επείγοντως η συνολική ζήτηση και ο πληθωρισμός. Επιπροσθέτως, η ΕΚΤ πρέπει να απαλλαγεί από το βάρος των καθηκόντων της δημοσιονομικής πολιτικής και της προσαρμογής του μοναδιαίου κόστους εργασίας, τα οποία ασκεί λόγω της πολιτικής αδράνειας των άλλων θεσμικών οργάνων παρόλο που δεν συμπεριλαμβάνονται στην εντολή της.

4.2.4. Κατά την άποψη της ΕΟΚΕ, απαιτούνται μεγαλύτερες προσπάθειες προκειμένου να τεθούν θέματα αρχών δημοκρατικής νομιμοποίησης. Η ΕΟΚΕ τάσσεται σθεναρά υπέρ της πλήρους «κοινοβουλευτικοποίησης» της ζώνης του ευρώ (μεγάλη επιτροπή του ΕΚ με όλους τους βουλευτές των χωρών μελών της ΟΝΕ ή και τους βουλευτές των χωρών που επιθυμούν να εισέλθουν στη ζώνη του ευρώ). Επίσης, πρέπει να βελτιωθεί στο πλαίσιο της COSAC και η συνεννόηση των βουλευτών της ζώνης του ευρώ για θέματα ΟΝΕ ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁵⁾ André Sapir, Guntram Wolff: *Euro-area governance: what to reform and how to do it*, 27 Φεβρουαρίου 2015,

<http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/870-euro-area-governance-what-to-reform-and-how-to-do-it/>

⁽¹⁶⁾ Γνωμοδοτήσεις της ΕΟΚΕ με θέμα «Ολοκλήρωση της ΟΝΕ — Οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την επόμενη ευρωπαϊκή νομοθετική περίοδο» (ΕΕ C 451 της 16.12.2014, σ. 10) και με θέμα «Ολοκλήρωση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης (ΟΝΕ): Ο πολιτικός πυλώνας» (ΕΕ C 332 της 8.10.2015, σ. 8).

⁽¹⁷⁾ Zsolt Darvas και Olga Tschekassin, *Poor and under pressure: the social impact of Europe's fiscal consolidation*, Bruegel Policy Contribution 2015/04, Μάρτιος 2015.

⁽¹⁸⁾ Βλέπε υποσημείωση 14.

4.2.5. Η ίδια η COSAC επεσήμανε το 2014 ότι πολλά κοινοβούλια δεν συμμετέχουν ακόμα αρκετά και εξέφρασε ανησυχία για το ότι η σχέση μεταξύ των πολιτών και της ΕΕ είναι τόσο διαταραγμένη. Καλεί την Επιτροπή και το Συμβούλιο να διορθώσουν το πρόβλημα μαζί με τους βουλευτές μέσω συγκεκριμένων προτάσεων⁽¹⁹⁾. Οι μορφές συμμετοχής που προβλέπονται στο άρθρο 13 του δημοσιονομικού συμφώνου κινούνται βέβαια προς τη σωστή κατεύθυνση, αλλά δεν αρκούν για μια γνήσια κοινοβουλευτικοποίηση.

4.3. Μεγαλύτερη ευθύνη όλων των οικονομικών φορέων

4.3.1. Η υπέρβαση των αποκλίσεων αναφορικά με τους τρόπους λειτουργίας των αγορών εργασίας, των συστημάτων διαμόρφωσης των μισθών και των κοινωνικών συστημάτων διαδραματίζει σημαντικό ρόλο για μια δημοκρατική και κοινωνική ΟΝΕ. Δεν φαίνεται δυνατό να υλοποιηθεί βραχυπρόθεσμα ένα ομοσπονδιακό σύστημα το οποίο να περιλαμβάνει μια ενιαία ευρωπαϊκή αγορά εργασίας και ενιαία θεσμικά όργανα και κοινωνικά συστήματα, όπως αυτό των ΗΠΑ. Επιπλέον, η διαδικασία μακροοικονομικών ανισορροπιών (ΔΜΑ) θα πρέπει να ενισχύεται συμμετρικά και να συμμετέχουν σε αυτήν οι κοινωνικοί εταίροι.

4.3.2. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι ορισμένοι από τους στόχους οικονομικής πολιτικής της οικονομικής διακυβέρνησης των τελευταίων ετών πρέπει να εναρμονιστούν με τους στόχους κοινωνικής πολιτικής της ΕΕ του άρθρου 4 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ και ότι πρέπει να αντιμετωπιστούν ενδεχόμενες συγκρούσεις μεταξύ των κοινωνικών και των οικονομικών στόχων. Όλα τα μέτρα του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου —σύμφωνα με την οριζόντια κοινωνική ρήτρα— πρέπει να υπόκεινται σε εκτίμηση κοινωνικών επιπτώσεων, της οποίας τα αποτελέσματα πρέπει να δημοσιεύονται και να συζητούνται σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο. Η ΕΟΚΕ μπορεί να υποστηρίξει τη διαδικασία αυτή στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της.

4.3.3. Στην έκθεση των πέντε προέδρων γίνεται μεν λόγος για οικονομική, δημοσιονομική και πολιτική ένωση, αλλά όχι για κοινωνική ένωση. Αναφέρεται ότι το ευρωπαϊκό πρότυπο, «μοναδικό στο είδος του», πρέπει να ενισχυθεί, αλλά δεν γίνεται πλέον λόγος για το ενιαίο ευρωπαϊκό κοινωνικό πρότυπο. Παρόλο που γίνεται επίκληση της εικόνας του «κοινωνικού τριπλού Α», το πώς θα επιτευχθεί το πρότυπο αυτό στο πλαίσιο μιας ενισχυμένης ΟΝΕ παραμένει παραπάνω από ασαφές. Τα κοινωνικά ζητήματα αναφέρονται στην καλύτερη περίπτωση μόνο συμπληρωματικά ή σε συνάρτηση με τις αυξημένες δυνατότητες πρόσβασης στις αγορές εργασίας των κρατών μελών. Κύρια στοιχεία είναι μια ελάχιστη βάση κοινωνικής προστασίας, αποτελεσματικά κοινωνικά συστήματα στα κράτη μέλη, καθώς και νέες πρωτοβουλίες ευελιξίας με ασφάλεια στον τομέα του εργατικού δικαίου, χωρίς αυτά να αναλύονται περισσότερο.

4.3.4. Οι κυβερνήσεις των κρατών μελών φέρουν μεγάλη ευθύνη για τη μετεξέλιξη της δημοκρατικής και κοινωνικής ΟΝΕ. Το ίδιο ισχύει και για τους κοινωνικούς εταίρους σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο, για τους οποίους η ΟΝΕ συνιστά το γενικό πλαίσιο κάτω από το οποίο εξελίσσονται τα διαφορετικά συστήματα διαμόρφωσης των μισθών και οι πολιτικές της αγοράς εργασίας και της κοινωνικής πολιτικής. Ως οικονομικοί και κοινωνικοί παράγοντες λαμβάνουν καθοριστικές αποφάσεις αναφορικά με την τήρηση του κοινού στόχου της σταθερότητας της ΟΝΕ.

4.3.5. Η ΕΟΚΕ διαπιστώνει για πολλοστή φορά ότι μια νομισματική ένωση με διαφορετική εξέλιξη τιμών και μισθών στα κράτη μέλη οδηγεί αναγκαστικά σε ανισορροπίες μεταξύ των περιφερειών της ίδιας νομισματικής περιοχής και ότι οι εξωτερικοί κλυδωνισμοί μπορούν να δημιουργήσουν σε αυτό το πλαίσιο μια κοινωνική και πολιτική κρίση και να εντείνουν ακόμα περισσότερο τις αποκλίσεις⁽²⁰⁾. Για τον λόγο αυτό, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι δεν είναι δυνατό να μην υπάρξει σοβαρός διάλογος για μια στέρεη αρχιτεκτονική της ΟΝΕ, η οποία θα συμπεριλαμβάνει συμφωνία για τους οικονομικούς και κοινωνικούς στόχους, καθώς και για τη διακυβέρνηση⁽²¹⁾. Η ΕΟΚΕ καταλήγει στο συμπέρασμα ότι ο μακροοικονομικός διάλογος της ΕΕ (MED) χρειάζεται ενίσχυση και εμβάθυνση εντός της ζώνης του ευρώ.

4.3.6. Ο μακροοικονομικός διάλογος ξεκίνησε από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας (Ιούνιος του 1999) προκειμένου να υπάρξει συνδυασμός μέτρων μακροοικονομικής πολιτικής που θα στοχεύουν στην ανάπτυξη και στη σταθερότητα, δηλαδή ομαλή εναρμόνιση μεταξύ της εξέλιξης των μισθών, της νομισματικής και της δημοσιονομικής πολιτικής. Οι στόχοι του είναι σήμερα πιο επίκαιροι παρά ποτέ: περισσότερη ανάπτυξη και απασχόληση με διατήρηση της σταθερότητας των τιμών, εκμετάλλευση του δυναμικού παραγωγής και αύξηση της δυνητικής ανάπτυξης⁽²²⁾. Η ΕΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της για την αποδυνάμωση αυτού του μέσου με την πάροδο του χρόνου και για το γεγονός ότι από τότε που εκδηλώθηκε η κρίση το μέσο αυτό δεν χρησιμοποιήθηκε με σκοπό τον εκδημοκρατισμό των μέσων της οικονομικής διακυβέρνησης και την ενίσχυση της συνείδησης της ανάληψης ευθύνης στον κοινό νομισματικό χώρο της ΟΝΕ.

⁽¹⁹⁾ Contribution of the XLIX COSAC, Δουβλίνο, Ιούνιος 2014.

⁽²⁰⁾ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Κοινωνικές συνέπειες της νομοθεσίας για τη νέα οικονομική διακυβέρνηση» (ΕΕ C 143 της 22.5.2012, σ. 23).

⁽²¹⁾ Βλέπε υποσημείωση 14.

⁽²²⁾ Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου για το ευρωπαϊκό σύμφωνο για την απασχόληση, Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κολωνίας, 3-4 Ιουνίου 1999.

4.3.7. Η ΕΟΚΕ είναι πεπεισμένη ότι ένας μακροοικονομικός διάλογος της ζώνης του ευρώ (MED-EURO) μπορεί να συνεισφέρει καθοριστικά στη δημοκρατική και κοινωνική μετεξέλιξη της ΟΝΕ, αν ο κύκλος των συμμετεχόντων στον διάλογο ανταποκριθεί στις απαιτήσεις του. Η διατήρηση της ικανότητας για διάλογο στο πλαίσιο του MED-EURO καθιστά εν προκειμένω υποχρεωτικό τον περιορισμό του αριθμού των συμμετεχόντων. Παράλληλα με τους εκπροσώπους των κοινωνικών εταίρων, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, της Ευρωομάδας και της Επιτροπής (με πλήρη διατήρηση της αυτονομίας και της ανεξαρτησίας της) θα πρέπει να συμμετέχει ισότιμα και το προεδρείο της Επιτροπής Οικονομικής και Νομισματικής Πολιτικής του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

4.3.8. Κατά την άποψη της ΕΟΚΕ, ο MED-EURO θα πρέπει να διεξάγεται τουλάχιστον δύο φορές τον χρόνο και να καταστεί αναπόσπαστο τμήμα της οικονομικής διακυβέρνησης της ΟΝΕ. Τα αποτελέσματα και τα συμπεράσματά του πρέπει συνεπώς να λαμβάνονται υπόψη τόσο κατά την εκπόνηση της ετήσιας επισκόπησης της ανάπτυξης, όσο και στον πίνακα κοινωνικών δεικτών και στις ειδικές συστάσεις ανά χώρα. Στο γενικό πλαίσιο της νομισματικής πολιτικής, της δημοσιονομικής πολιτικής και της μισθολογικής πολιτικής, στην ΟΝΕ μπορεί να εγκαθιδρυθεί κλίμα εμπιστοσύνης και επίτευξη μεγαλύτερης συνοχής χωρίς να υπονομευθεί η αυτονομία των συλλογικών συμβάσεων. Αυτό δε, κατ' αναλογία με το «σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης» της δημοσιονομικής πολιτικής, μπορεί να οδηγήσει στην αύξηση της διαφανούς (αυτο)δέσμευσης όλων των οικονομικών παραγόντων και να έχει τον αντίκτυπο «συμφώνου σταθερότητας και απασχόλησης». Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει εν προκειμένω τη σημασία μιας ομαλής εναρμόνισης μεταξύ νομισματικής και δημοσιονομικής πολιτικής και εξέλιξης των μισθών προκειμένου να αυξηθούν οι ρυθμοί ανάπτυξης και η απασχόληση και να ενισχυθεί η εμπιστοσύνη στη νομισματική ένωση.

4.3.9. Έτσι επιλέγεται μια διαφορετική προσέγγιση από εκείνη της πρότασης των πέντε προέδρων —ανάλογη με την πρόταση Bruegel— για τη θέσπιση εθνικών οργανισμών ανταγωνισμού που θα υποστηρίζουν τις διαδικασίες διαμόρφωσης μισθών σε εθνικό επίπεδο. Επιπλέον, σύμφωνα με την πρόταση των πέντε προέδρων, αυτοί οι εθνικοί οργανισμοί ανταγωνισμού θα βρίσκονται υπό ευρωπαϊκό συντονισμό. Ενδείκνυται η προληπτική διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους πριν από την κατάρτιση εκθέσεων, γιατί, με την παρούσα μορφή της, η πρόταση των προέδρων δεν έχει την παραμικρή πιθανότητα επιτυχίας.

4.3.10. Προοπτικές: Χωρίς βαθιές θεσμικές και πολιτικές μεταρρυθμίσεις, η ΟΝΕ θα είναι πάντα ευάλωτη. Η ΕΟΚΕ αισθάνεται πολύ μεγάλη ανησυχία για τη σταθερότητα της ΕΕ, διότι οι απαραίτητες μεταρρυθμίσεις —με ή χωρίς τροποποίηση των Συνθηκών— γίνονται πάντα μόνο την τελευταία στιγμή και υπό τεράστια πίεση. Η κοινωνική, πολιτική και οικονομική συνοχή της ΕΕ πρέπει να ενισχυθεί εκ νέου και θα πρέπει να συνεχιστεί η εφαρμογή μιας συνεκτικής οικονομικής και νομισματικής ολοκλήρωσης που θα αποτελέσει βάση για την εύρυθμη λειτουργία της ΟΝΕ. Χωρίς θαρραλέους βουλευτές, πολιτικούς και κοινωνικούς εταίρους, που να αναπτύσσουν διάλογο με την κοινωνία των πολιτών σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο και να αγωνίζονται για τις καλύτερες δυνατές λύσεις, είναι αδύνατον να υπάρξει λειτουργική ΟΝΕ.

Βρυξέλλες, 17 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Αρχές για αποτελεσματικά και αξιόπιστα συστήματα κοινωνικών παροχών»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(2016/C 013/08)

Εισηγητής: ο κ. Bernd SCHLÜTER

Στις 22 Ιανουαρίου 2015, και σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού της κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα

«Αρχές για αποτελεσματικά και αξιόπιστα συστήματα κοινωνικών παροχών»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας).

Το ειδικευμένο τμήμα «Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις, δικαιώματα του πολίτη», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του την 1η Σεπτεμβρίου 2015.

Κατά τη 510η σύνοδο ολομέλειας της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2015), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 130 ψήφους υπέρ, 46 κατά και 10 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση:

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ μιας **σαφέστερης στρατηγικής εστίασης της ΕΕ στην κοινωνική πολιτική**. Στο πλαίσιο αυτό, θα πρέπει να εξεταστούν οι επιπτώσεις από την κρίση, την πολιτική για την αντιμετώπιση της κρίσης και την απώλεια εμπιστοσύνης από τους πολίτες.

1.2. Η Επιτροπή καλείται, στο πλαίσιο ενός **ουσιαστικού προγράμματος εργασιών, να επεξεργαστεί γενικές αρχές κοινωνικής πολιτικής** για τις οποίες η ΕΟΚΕ διατυπώνει προτάσεις στο κεφάλαιο 4. Τούτο μπορεί να υλοποιηθεί στο πλαίσιο μιας εμβληματικής πρωτοβουλίας, των κανόνων διακυβέρνησης ή μιας Λευκής Βίβλου. Βάση αποτελεί μια βελτιωμένη και συγκρίσιμη μέτρηση των δεδομένων σε επίπεδο ΕΕ και στα κράτη μέλη. Οι δείκτες καθαρών εισροών (πόσα χρήματα δαπανώνται σε κάθε κράτος μέλος για μια συγκεκριμένη κοινωνική παροχή) δεν επαρκούν για να εκτιμηθεί η ποιότητα των συστημάτων κοινωνικών παροχών.

1.3. Κατά τη χάραξη αρχών κοινωνικής πολιτικής στο πνεύμα της συγκλίνουσας ανάπτυξης των κοινωνικών προτύπων σε υψηλό επίπεδο, **πρέπει να δοθεί προσοχή στις αρμοδιότητες των κρατών μελών καθώς και στις πολιτικές και πολιτισμικές διαφορές των κοινωνικών συστημάτων** και, κατά το δυνατόν, να εξασφαλιστεί η συναίνεση μεταξύ των κρατών μελών.

1.4. Οι αρχές της κοινωνικής πολιτικής πρέπει να αποτελέσουν ουσιαστική βάση, μεταξύ άλλων, για μελλοντικές **συστάσεις προς τα κράτη μέλη** στο πλαίσιο ενός πιο αποτελεσματικού Ευρωπαϊκού Εξαμήνου ⁽¹⁾. Οι αρχές αυτές θα πρέπει να ισχύουν για τα **διαρθρωτικά ταμεία, την ανοικτή μέθοδο συντονισμού και την κοινωνική εκτίμηση επιπτώσεων σύμφωνα με το άρθρο 9 της ΣΔΕΕ**. Ως μέρος των μέτρων θα πρέπει να επιδιωχθεί επίσης μια **ελάχιστη υποχρεωτική βάση κοινωνικής προστασίας** (βασική κοινωνική προστασία). Σχετικά, θα πρέπει να γίνει χρήση των υφιστάμενων νομικών βάσεων.

1.5. Οι αρχές για την κοινωνική πολιτική θα πρέπει επίσης να αποτελούν τη **βάση για τις δράσεις των θεσμικών οργάνων της ΕΕ**, ιδίως όσον αφορά την οικονομική διακυβέρνηση, τη δημοσιονομική διαχείριση και τη διαχείριση των κρίσεων.

1.6. Οι **κοινωνικοί εταίροι είναι βασικοί παράγοντες** ιδίως στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης ισομερούς χρηματοδότησης καθώς και σε άλλα που διαμορφώνονται μέσω διαπραγματεύσεων μεταξύ των κοινωνικών εταίρων. Τούτοι πρέπει να συμμετέχουν στην επεξεργασία των αρχών των κοινωνικών πολιτικών. Οι φορείς της κοινωνίας των πολιτών, οι ενώσεις των φορέων παροχής κοινωνικών υπηρεσιών, των κοινωνικών επιχειρήσεων, των τοπικών αρχών, της κρατικής πρόνοιας, των οργανισμών κοινωνικής ασφάλισης, των χρηστών και των καταναλωτών πρέπει επίσης να συμμετέχουν στους τομείς αρμοδιότητάς τους.

⁽¹⁾ Για παράδειγμα, μέσω μιας πιο αυστηρής παρακολούθησης και αξιολόγησης της εφαρμογής των συστάσεων, και σύνδεσης με τα διαρθρωτικά ταμεία (ΕΕ C 170 της 5.6.2014, σ. 23).

1.7. Η ΕΟΚΕ διατυπώνει εν προκειμένω συγκεκριμένες προτάσεις για τη διαμόρφωση αρχών κοινωνικής πολιτικής στον τομέα των συστημάτων κοινωνικών παροχών. Στόχος είναι **να βελτιωθούν η αποτελεσματικότητα και η αξιοπιστία των επιδόσεών τους, τόσο ως προς την κοινωνική προστασία όσο και την κοινωνική ασφάλιση και την υγειονομική περίθαλψη, ανεξάρτητα από τον πάροχο υπηρεσιών και τη φύση της υπηρεσίας**. Η ΕΟΚΕ αποσκοπεί ιδίως στην κοινωνική και οικονομική διασφάλιση σύγχρονων και υπέρ της κοινής ωφέλειας κοινωνικών υπηρεσιών σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ.

1.8. Η ΕΟΚΕ **αναγνωρίζει την ποικιλομορφία των συστημάτων** και αναφέρεται, μεταξύ άλλων, στους στόχους, τα είδη και το περιεχόμενο των κοινωνικών παροχών, στη **σχέση της αλληλεγγύης και της ανάληψης ευθύνης**, στη νομική διασφάλιση, τη χρηματοδότηση και την ποιότητα. Επίσης, αναφέρεται στον ρόλο των χρηστών και των κοινωνικών υπηρεσιών. Αναγνωρίζει την ανάγκη **να διασφαλιστούν θεμελιώδεις κοινωνικές παροχές** με βάση κοινούς κανόνες σε επίπεδο ΕΕ.

2. Εισαγωγή: Ιστορικό και ισχύουσα κατάσταση

2.1. Η **ευρωπαϊκή κοινωνική πολιτική** βασίζεται, μεταξύ άλλων, στα ανθρώπινα δικαιώματα, στα διδάγματα που αποκομίστηκαν από τους παγκόσμιους πολέμους ⁽²⁾, στη συμβατική προσέγγιση της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς, στους στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», στην ανάγκη αποτελεσματικών οικονομιών, στον στόχο της καταπολέμησης της φτώχειας, στην κοινωνική πολιτική, στην απασχόληση και την υγεία, στο στόχο της κοινωνικής συνοχής και στους κοινούς κανόνες περί ανταγωνισμού (άρθρο 3, ΣΕΕ). Στόχος της κοινωνικής πολιτικής, σύμφωνα με το άρθρο 151 της ΣΛΕΕ είναι, μεταξύ άλλων, η προώθηση της απασχόλησης, η βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης, η επαρκής κοινωνική προστασία και η καταπολέμηση του αποκλεισμού. Το **ευρωπαϊκό κοινωνικό πρότυπο** αποτελεί έκφραση μιας μοναδικής κοινότητας αξιών και πολιτισμού ⁽³⁾, που συνδυάζει τη δημοκρατία και το κράτος δικαίου με την κοινωνική ευθύνη και την αλληλεγγύη. Η ΕΟΚΕ επιθυμεί την ενίσχυση του εν λόγω προτύπου και την εξασφάλιση της προσαρμογής του στο μέλλον.

2.2. Η ΕΟΚΕ είναι πεπεισμένη ότι η **κοινωνική πολιτική, τόσο αυτοδίκαια όσο και ως μέσο προώθησης της βιώσιμης ανάπτυξης και της απασχόλησης** ⁽⁴⁾, θα πρέπει να αποτελεί ακρογωνιαίο λίθο της πολιτικής της ΕΕ. Ακόμη, επιδοκιμάζει την πρόοδο που έχει ήδη σημειωθεί στην πολιτική απασχόλησης, σε ορισμένους τομείς του συντονισμού και της υγείας και της ασφάλειας στην εργασία. Η ΕΟΚΕ επαναβεβαιώνει τον επενδυτικό χαρακτήρα ⁽⁵⁾ των αποτελεσματικών συστημάτων κοινωνικών παροχών και επισημαίνει το άυλο και το υλικό κόστος των παραλείψεων στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι οι αποδοτικές και καινοτόμες οικονομίες και οι αξιοπιστες, αποδοτικές και οι αποτελεσματικές κοινωνικές παροχές είναι αμοιβαία επωφελείς. Τα σύγχρονα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης μπορούν να **ενισχύσουν την ανθεκτικότητα των οικονομιών στην κρίση**, να ενισχύσουν την απασχόληση και παράσχουν υψηλό δυναμικό απασχόλησης ακόμη και σε μειονεκτούσες περιοχές ⁽⁶⁾. Οι χαμηλές δαπάνες, μεταξύ άλλων, **για ενεργό ένταξη, για ενίσχυση των ικανοτήτων των ατόμων που αναζητούν εργασία και των ευκαιριών για τα παιδιά και τους νέους** δεν αποτελούν βιώσιμα ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα σε ένα περιβάλλον που χαρακτηρίζεται από σύγχρονη τεχνολογία, κοινωνία των πληροφοριών, δημογραφικές εξελίξεις ⁽⁷⁾ και μετανάστευση. Η **μετεξέλιξη των συστημάτων βάσει κοινών αρχών** μπορεί να συμβάλει στην προώθηση μεγαλύτερης ισότητας ευκαιριών και δικαιότερου ανταγωνισμού στην ΕΕ.

2.3. Τα συστήματα υγείας και πρόνοιας και άλλα παρόμοια συστήματα χρησιμεύουν, μεταξύ άλλων, στην **απαραίτητη κοινωνική ισορροπία**, την καταπολέμηση της φτώχειας, την επικουρική διασφάλιση της επιβίωσης και την κοινωνική ειρήνη. Σχεδόν κάθε πολίτης της Ένωσης διανύει ορισμένα στάδια του βίου του εξαρτώμενος από τη στήριξη των κοινωνικών υπηρεσιών. Τα συστήματα κοινωνικής προστασίας διασφαλίζουν τις κατάλληλες συνταξιοδοτικές παροχές και προβλέπουν ειδικευμένη μέριμνα για τα άτομα που χρειάζονται φροντίδα και συνδρομή.

2.4. **Τόσο οι εργοδότες όσο και οι εργαζόμενοι** έχουν συμφέρον να διασφαλίζονται ο **συνδυασμός επαγγελματικού και οικογενειακού βίου, η προαγωγή της υγείας και η ενίσχυση των ικανοτήτων των ατόμων**. Οι επαγγελματικές κοινωνικές υπηρεσίες προωθούν την επικοινωνία και την απόκτηση δεξιοτήτων για την καθημερινή ζωή, την κατάρτιση και παρέχουν στήριξη σε προβλήματα από εξαρτήσεις, σε περιπτώσεις κρίσης, στη φροντίδα και την ανατροφή των παιδιών στην οικογένεια.

⁽²⁾ Ομιλία του Ουίνστον Τσόρτσιλ στη Ζυρίχη το 1946: «Χρειαζόμαστε ένα είδος Ηνωμένων Πολιτειών της Ευρώπης».

⁽³⁾ Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ· Ευρωπαϊκός Κοινωνικός Χάρτης.

⁽⁴⁾ ΕΕ C 143 της 22.5.2012, σ. 102.

⁽⁵⁾ Βλέπε COM(2013) 83 της 20ής Φεβρουαρίου 2013· ΕΕ C 226 της 16.7.2014, σ. 21.

⁽⁶⁾ ΕΕ C 143 της 22.5.2012, σ. 23· ΕΕ C 271 της 19.9.2013, σ. 91· ΕΕ C 226 της 16.7.2014, σ. 21.

⁽⁷⁾ ΕΕ C 161 της 6.6.2013, σ. 27.

2.5. Η ΕΟΚΕ διαπιστώνει **μεγάλες διαφορές όσον αφορά την αποτελεσματικότητα, την αξιοπιστία και την αποδοτικότητα των συστημάτων κοινωνικής προστασίας**⁽⁸⁾. Αφενός, σε πολλά κράτη μέλη, υπάρχουν συστήματα που λειτουργούν ομαλά και, αφετέρου, θα ήταν χρήσιμη μια κοινή συζήτηση για θέματα κοινωνικής πολιτικής σε όλα τα κράτη μέλη. Ένα ελάχιστο εισόδημα διαβίωσης μέσω κοινωνικών παροχών (minimum income), επαγγελματικές κοινωνικές υπηρεσίες και η αποτελεσματική ένταξη στην απασχόληση και την κοινωνία δεν εξασφαλίζονται πάντοτε. Συγκεκριμένα, δεν έχουν όλοι πρόσβαση στην υγειονομική περίθαλψη, π.χ. εάν δεν είναι δυνατή η επίσημη ή η ανεπίσημη καταβολή των απαραίτητων εισφορών· ακόμη, δεν διατίθενται σε όλες τις περιφέρειες και σε όλα τα κράτη μέλη επαγγελματικές υπηρεσίες, μεταξύ άλλων, εξωνοσοκομειακής περίθαλψης, στήριξης των ατόμων με αναπηρία σε περιπτώσεις κενών στην εκπαίδευση και διαπαιδαγώγηση. Η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει ότι η αλληλέγγυα χρηματοδότηση και οι νομικές διασφαλίσεις μπορούν ως έναν βαθμό να βελτιωθούν.

2.6. Στην πρόσφατη μελέτη του ιδρύματος Bertelsmann⁽⁹⁾ καταδείχθηκαν σημαντικές διαφορές ως προς την απόδοση των κοινωνικών συστημάτων, επισημάνθηκε η **ανησυχητική εξέλιξη της φτώχειας και του πλούτου** στην ΕΕ και σε όλα τα κράτη μέλη, και ζητήθηκε από την ΕΕ μεγαλύτερη δέσμευση αναφορικά με την κοινωνική πολιτική. Από τη μελέτη προκύπτει ότι μπορούν να υπάρχουν αποτελεσματικά κοινωνικά συστήματα ακόμα και εκεί όπου το ΑΕγχΠ είναι σχετικά μικρό, καθώς και κοινωνικά συστήματα με ελλείψεις εκεί όπου το ΑΕγχΠ είναι σχετικά μεγάλο. Η εξάπλωση της φτώχειας θέτει σε κίνδυνο την κοινωνική ειρήνη και την οικονομική ανάπτυξη⁽¹⁰⁾. Το χάσμα μεταξύ των κρατών μελών και οι ανησυχητικές πολιτικές τάσεις πρέπει να αντιμετωπιστούν με προτάσεις κοινωνικής πολιτικής.

2.7. **Η ουσιαστική βάση για συστάσεις προς τα κράτη μέλη** και για τη διαχείριση κρίσεων πρέπει να βελτιωθεί. Αντί για τις εκ των υστέρων εκκλήσεις ανθρωπιστικής δράσης, η ΕΕ οφείλει να ακολουθεί συνεκτικές αρχές κοινωνικής πολιτικής. Η αμφιλεγόμενη κάλυψη των τραπεζικών δραστηριοτήτων υψηλού κινδύνου με δημόσια χρηματοδότηση πρέπει να είναι υπεύθυνα ανάλογη με τις επενδύσεις στη λειτουργία των συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Οι κανόνες της εσωτερικής αγοράς, π.χ. για τις κρατικές ενισχύσεις και τις δημόσιες συμβάσεις, έχουν ήδη σημαντικές επιπτώσεις στα συστήματα και τις υπηρεσίες κοινωνικής προστασίας, χωρίς ωστόσο να έχουν αξιολογηθεί βάσει κριτηρίων κοινωνικής πολιτικής.

2.8. Σύμφωνα με το πνεύμα του νέου στόχου της Συνθήκης, **της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς**⁽¹¹⁾, η πολιτική της εσωτερικής αγοράς πρέπει να συμπληρωθεί⁽¹²⁾ με στοιχεία κοινωνικής πολιτικής. Η ΕΟΚΕ επικροτεί τις πρόσφατες εκκλήσεις⁽¹³⁾ και ενθαρρύνει την Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να υλοποιήσουν και να εφαρμόσουν⁽¹⁴⁾ τις εξαγγελίες για την κοινωνική πολιτική.

2.9. **Μια νέα φάση της ευρωπαϊκής κοινωνικής πολιτικής μπορεί να αναπτυχθεί με βάση, μεταξύ άλλων, την προηγούμενη προετοιμασία:** ήδη από το 1992, το Συμβούλιο έχει ζητήσει τη θέσπιση ενός ελάχιστου εγγυημένου εισοδήματος⁽¹⁵⁾. Το 2000 διατύπωσε την Κοινωνική Ατζέντα. Το άρθρο 12 του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη υποχρεώνει τα κράτη μέλη να διατηρούν **συστήματα κοινωνικής προστασίας**. Οι Συνθήκες της ΕΕ περιλαμβάνουν τους στόχους της κοινωνικής συνοχής και της προστασίας των υπηρεσιών κοινής ωφελείας⁽¹⁶⁾. Η ΔΟΕ⁽¹⁷⁾ έχει δημοσιεύσει βασικά πρότυπα για τα συστήματα κοινωνικής πρόνοιας. Η Λευκή Βίβλος για την κοινωνική πολιτική της ΕΕ είναι σε ισχύ από το 1994. Σε επίπεδο ΕΕ, υφίσταται το **δικαίωμα στην αξιοπρεπή διαβίωση**⁽¹⁸⁾. Η σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τα δικαιώματα των ατόμων με αναπηρία ορίζει σημαντικά σημεία αναφοράς.

⁽⁸⁾ Έγγραφο του Εξαμήνου της ΕΕ, Caritas Europa: *Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates*, 2012, Έγγραφο της Social Protection Platform.

⁽⁹⁾ Social Inclusion Monitor Europe (SIM) — Index Report Social Justice in the EU — A Cross-national Comparison, 2014.

⁽¹⁰⁾ ΟΟΣΑ *In It Together*, 2015: Στις περισσότερες χώρες, το χάσμα μεταξύ πλούσιων και φτωχών βρίσκεται στο υψηλότερο επίπεδο των τελευταίων 30 ετών. Σήμερα στις χώρες του ΟΟΣΑ, το 10 % των πλουσιότερων ανθρώπων κερδίζει 9,6 φορές περισσότερο σε σχέση με το φτωχότερο 10 %. Κατά τη δεκαετία του 1980, το λόγος ήταν στο 7,1.

⁽¹¹⁾ Άρθρο 3 παράγραφος 3, ΣΕΕ.

⁽¹²⁾ Βλέπε, για παράδειγμα, Friends of Europe, *Social Union*, 23 Μαρτίου 2015.

⁽¹³⁾ Πρβ. δέση κοινωνικών επενδύσεων της ΕΕ: KU Leuven, *Social Protection at the Top of the international Agenda*, 2014· ΕΟΚΕ: *Vers une Europe 2020 plus efficace: les propositions de la société civile pour renforcer l'inclusion sociale et la compétitivité en Europe*, 4.12.2004· ΕΟΚΕ: Ένα σχέδιο δράσης για την Ευρώπη, Απρίλιος 2014.

⁽¹⁴⁾ Βλέπε π.χ. COM(2014) 902 final, της 28ης Νοεμβρίου 2014, Επιστολή ανάθεσης αρμοδιοτήτων στον επίτροπο Thyssen της 1ης Νοεμβρίου 2014· Προτεραιότητες Juncker 12.9.2014· Λουξεμβουργιανή προεδρία του Συμβουλίου και σύνοδος υπουργών κοινωνικών υποθέσεων της 16ης και της 17ης Ιουλίου 2015: Ενίσχυση της κοινωνικής πτυχής: Έκθεση της Επιτροπής Κοινωνικής Προστασίας.

⁽¹⁵⁾ Σύσταση του Συμβουλίου, 24 Ιουνίου 1992 (ΕΕ. L 245 της 26.8.1992, σ. 46).

⁽¹⁶⁾ Άρθρα 2 και 3 παράγραφος 3, ΣΕΕ· άρθρο 2 παράγραφος 3, άρθρα 14, 56, 107, 162 κ.επ., 168 και 174, καθώς και άρθρο 175 παράγραφος 3, ΣΛΕΕ· πρωτόκολλο αριθ. 26 της ΣΛΕΕ.

⁽¹⁷⁾ Συστάσεις ΔΟΕ 2012· ILO 2014-2015 *World Social Protection Report*.

⁽¹⁸⁾ Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, άρθρο 1 σε συνδυασμό με το άρθρο 34 παράγραφος 3.

2.10. Στη γνωμοδότηση της SOC/482, η ΕΟΚΕ, σε συμφωνία με το Κοινοβούλιο ⁽¹⁹⁾ και την Επιτροπή των Περιφερειών ⁽²⁰⁾, αλλά και με διάφορες ενώσεις, ζητά να θεσπιστεί ένα αξιοπρεπές ελάχιστο εισόδημα ⁽²¹⁾. Η ΕΟΚΕ έχει σχολιάσει ενεργά την παροχή κοινωνικών υπηρεσιών, τις κοινωνικές επιχειρήσεις, τις κοινωνικές επενδύσεις, την απασχόληση, το άρθρο 9 της ΣΛΕΕ, τις πρωτοβουλίες για τους νέους, την οικονομική διακυβέρνηση και τις υπηρεσίες κοινής ωφέλειας. Η παρούσα γνωμοδότηση σχετίζεται με πολυάριθμα έγγραφα της ΕΟΚΕ και άλλα ενωσιακά έγγραφα, που δεν είναι δυνατόν να μνημονευθούν αναλυτικά.

3. Γενικές παρατηρήσεις: Στόχοι και περιεχόμενο της γνωμοδότησης

3.1. Η γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ επικεντρώνεται σε μια πτυχή της απαραίτητης κοινωνικής ατζέντας και, συγκεκριμένα, στη βελτίωση της **αποτελεσματικότητας και της αξιοπιστίας των υπηρεσιών κοινωνικής προστασίας και των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης και υγειονομικής περίθαλψης**. Πρόκειται για «παροχές κοινωνικής ασφάλισης» οι οποίες χρηματοδοτούνται εξ ολοκλήρου ή εν μέρει από φορολογία ή από συστήματα κοινωνικής ασφάλισης και εμπίπτουν, με ελεγχόμενο τρόπο, στην κοινωνική νομοθεσία ή σε συμφωνίες μεταξύ κοινωνικών εταίρων στον τομέα της δημόσιας ευθύνης για την κοινωνική πολιτική. Το **είδος του παρόχου υπηρεσίας δεν αποτελεί τον καθοριστικό παράγοντα**. «Κοινωνικές υπηρεσίες», σύμφωνα με την παρούσα γνωμοδότηση, μπορούν να παρέχονται από δημόσιες και τοπικές διοικήσεις, οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης, ανεξάρτητες κοινωνικές επιχειρήσεις, φιλανθρωπικά ιδρύματα καθώς και επιχειρήσεις διαφόρων νομικών μορφών. Όλοι αυτοί περιλαμβάνονται στον όρο «πάροχοι κοινωνικών υπηρεσιών» όταν τις παρέχουν οι ίδιοι. Η έννοια της «παροχής κοινωνικών υπηρεσιών» περιλαμβάνει **όλα τα είδη υπηρεσιών**, συμπεριλαμβανομένων των ιδίων των παρεχόμενων υπηρεσιών όσο και των χρηματικών καταβολών στον κοινωνικό τομέα και την υγειονομική περίθαλψη. Ως «κοινωνική ασφάλιση» νοούνται τα ασφαλιστικά ταμεία ισομερούς χρηματοδότησης και/ή τα προβλεπόμενα από τον νόμο ασφαλιστικά ταμεία ή οι αμοιβαίες ασφάλειες, τα οποία δραστηριοποιούνται σύμφωνα με την κοινωνική νομοθεσία ή εμπίπτουν στις συμφωνίες μεταξύ κοινωνικών εταίρων.

3.2. Προσοχή απαιτείται στην εξέταση ζητημάτων κοινωνικής πολιτικής καθώς και στη μετάφραση λόγω της **ποικιλομορφίας των κοινωνικών συστημάτων**, των παροχών, των εννοιών και των ορισμών. Τα συστήματα των κρατών μελών αντικατοπτρίζουν την εκάστοτε κοινωνική πολιτική, τον πολιτισμό και την ιστορία τους. Τα συστήματα αυτά θα πρέπει να αναπτυχθούν σύμφωνα με το ευρωπαϊκό κοινωνικό πρότυπο. Θα πρέπει να επιτευχθεί ουσιαστική ισορροπία μεταξύ των ποικίλων συστημάτων και των απαιτούμενων κοινών αρχών ⁽²²⁾.

3.3. Η ΕΕ θα πρέπει να διαμορφώσει έναν **κοινό χώρο συζήτησης για την κοινωνική πολιτική**, να επεξεργαστεί σύγχρονα πρότυπα και να αναλάβει πρωτοβουλίες. Θα πρέπει να προωθηθεί η σύγκλιση στο πλαίσιο της εξέλιξης των συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Οι αρχές της κοινωνικής πολιτικής θα μπορούσαν να αποτελέσουν μια ουσιαστική βάση για τις συστάσεις της Επιτροπής, ιδίως στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», της ανοικτής μεθόδου συντονισμού και της εφαρμογής της αξιολόγησης του κοινωνικού αντικτύπου σύμφωνα με το άρθρο 9 της ΣΛΕΕ ⁽²³⁾. Οι εν λόγω αρχές θα πρέπει, επίσης, να παρέχουν μια ουσιαστική βάση για ένα υποχρεωτικό ελάχιστο επίπεδο κοινωνικής προστασίας και για τη δράση και τη διακυβέρνηση ⁽²⁴⁾ των ιδίων των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, ιδίως στον τομέα της διαχείρισης κρίσεων, τον δημοσιονομικό έλεγχο και την οικονομική διακυβέρνηση.

3.4. Τα συστήματα κοινωνικών παροχών πρέπει να αξιολογηθούν ως προς τη **βιωσιμότητά** τους. Οι κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει να δεσμεύονται από δημοκρατικά νομιμοποιημένους στόχους κοινής ωφέλειας, με παράλληλη διαφύλαξη της ανεξαρτησίας τους.

3.5. Σχετικά με τη **διασφάλιση των κοινωνικών παροχών** στους πολίτες, κατά κανόνα αποφασίζουν οι δημόσιες διοικήσεις κοινωνικής πρόνοιας, οι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης ή ακόμη και τρίτα μέρη ως πάροχοι υπηρεσιών, π.χ. οι γιατροί που συνταγογραφούν μια συγκεκριμένη θεραπεία. Είναι σημαντικό **να διαχωριστεί το ζήτημα της παροχής και της χρηματοδότησης των κοινωνικών υπηρεσιών από τις αποφάσεις για τη διασφάλιση της κοινωνικής υπηρεσίας**: για παράδειγμα, καθαρές χρηματικές παροχές μπορούν να καταβάλλονται σε ένα άτομο με ή χωρίς την υποχρέωση χρήσης ορισμένων ειδικευμένων υπηρεσιών. Οι κοινωνικές υπηρεσίες μπορούν να παρέχονται απευθείας από τις τοπικές αρχές, από αρχές κοινωνικής πρόνοιας ή από οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης. Ωστόσο, εάν τέτοιες κοινωνικές υπηρεσίες παρέχονται από ανεξάρτητους παρόχους, η έννομη σχέση και η χρηματοδότηση μπορεί να υπόκεινται σε πολύ διαφορετικές νομοθεσίες: για παράδειγμα, υπάρχουν συστήματα συμβάσεων, συμφωνίες παροχής υπηρεσιών και αποζημίωσης μεταξύ φορέων παροχής κοινωνικής πρόνοιας και φορέων χρηματοδότησης, ρυθμίσεις για την επιστροφή δαπανών, συστήματα κουπονιών ή άμεσης στήριξης ανεξάρτητα από την περίπτωση από φορείς παροχής κοινωνικής πρόνοιας, ιδίως στον τομέα της παροχής συμβουλών ή της πρόληψης. Με τα συστήματα σύμβασης και κουπονιών, ο δημόσιος φορέας χρηματοδότησης πληρώνει άμεσα τον πάροχο της πρόνοιας για κάθε περίπτωση. Το ερώτημα που τίθεται για όλα τα συστήματα είναι κατά πόσον υφίσταται επαρκής νομική προστασία και δυνατότητα επιλογής και συμμετοχής των χρηστών.

⁽¹⁹⁾ Ψήφισμα της 20ής Οκτωβρίου 2010 [2010/2039(INI)] (ΕΕ C 70 E της 8.3.2012, σ. 8)· ψήφισμα της 15ης Νοεμβρίου 2011 [2010/2039(INI)] (ΕΕ C 153 E της 31.5.2013, σ. 57).

⁽²⁰⁾ <http://toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=ECOS-V%2f012&id=20923>

⁽²¹⁾ ΕΕ C 170 της 5.6.2014, σ. 23.

⁽²²⁾ Σύμφωνα με το άρθρ. 153 παράγραφος 4 της ΣΛΕΕ, τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα να καθορίζουν τις θεμελιώδεις αρχές των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης της επικράτειάς τους.

⁽²³⁾ Βλ. έρευνά του Ευρωπαϊκού Συνδικαλιστικού Ινστιτούτου, *The sovereign debt crisis, the EU and welfare state reform*, 3 Φεβρουαρίου 2015.

⁽²⁴⁾ Τον Ιούλιο 2015 η προεδρία του Συμβουλίου υπέβαλε προτάσεις στους υπουργούς Κοινωνικών Υποθέσεων σχετικά με την κοινωνική διάσταση του πλαισίου διακυβέρνησης.

3.6. Ειδικότερα, οι **κοινωνικοί εταίροι διαδραματίζουν καθοριστικό ρόλο** στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης. Θα πρέπει, συνεπώς, να έχουν καθοριστική συμβολή στη διαμόρφωση των αρχών της κοινωνικής πολιτικής. Οι εθνικές και οι τοπικές αρχές κοινωνικής πρόνοιας, οι οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης, οι ανεξάρτητοι φορείς παροχής κοινωνικών υπηρεσιών διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στην παροχή κοινωνικών υπηρεσιών. Ως εκ τούτου, οι εκπρόσωποί τους πρέπει να συμμετέχουν ουσιαστικά στους αντίστοιχους τομείς αρμοδιοτήτων τους.

3.7. Με δεδομένο ότι πρέπει να επιτευχθεί εύλογη ισορροπία μεταξύ των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών, των κοινών ευρωπαϊκών αξιών και του δικαίου ανταγωνισμού εντός της ΕΕ, οι ακόλουθες αρχές παρέχουν μια τεκμηριωμένη βάση για την περαιτέρω τόνωση της δράσης της ΕΕ στο πεδίο της κοινωνικής πολιτικής.

4. Αρχές για τα συστήματα κοινωνικών παροχών

4.1. **Αρχή της ελάχιστης προστασίας: εγγύηση των βασικών και επικουρικών κοινωνικών παροχών** όπως ελάχιστο εισόδημα για άτομα χωρίς επαρκές εισόδημα, π.χ. από την εργασία, σύνταξη ή την κοινωνική πρόνοια. Σε αυτό περιλαμβάνεται η ανάπτυξη κοινών δεικτών για τις βασικές κοινωνικές υπηρεσίες ⁽²⁵⁾. Η οικονομική εξασφάλιση αξιοπρεπούς διαβίωσης πρέπει να καλύπτει τουλάχιστον τις **πραγματικές δαπάνες διατροφής, διαμονής, ένδυσης, ύδρευσης, ενέργειας και βασικής υγειονομικής περίθαλψης**.

4.2. **Αρχή της ανάγκης: ανάπτυξη και παροχή σύγχρονων, επαγγελματικών κοινωνικών και υγειονομικών υπηρεσιών για διάφορες περιπτώσεις**, π.χ. για οικογένειες, άτομα με αναπηρίες, αρρώστους, ανέργους, μόνους γονείς, παιδιά, άτομα που φροντίζουν μέλη της οικογένειάς τους, πρόσφυγες, νέους ⁽²⁶⁾ με αναπτυξιακά προβλήματα, γονείς με προβλήματα ανατροφής των παιδιών, φροντίδα στο σπίτι και άλλες υπηρεσίες στο σπίτι ⁽²⁷⁾, βοήθεια για την υπερχρέωση ⁽²⁸⁾, τον εθισμό, την έλλειψη στέγης και τα ψυχοκοινωνικά προβλήματα. Αποτελεσματικές κοινωνικές υπηρεσίες είναι μεταξύ άλλων η συμβουλευτική, η εποπτεία, η καθοδήγηση, η παροχή φροντίδας, η ενδυνάμωση και η εκπαίδευση, καθώς και η ιατρική περίθαλψη και θεραπεία ⁽²⁹⁾. Επειδή υπάρχουν πολλά αίτια για την ανεργία και είναι σημαντικό να αποφεύγεται η καθοδική πορεία στη φτώχεια, είναι λογικό να αναπτυχθούν νόμιμα, ενεργητικά μέτρα για την ταχεία επανένταξη στην αγορά εργασίας καθώς και να διασφαλιστεί αξιοπρεπές εισόδημα έως την επανένταξη σε όλους όσους αναζητούν εργασία —ιδίως στους νέους που αναζητούν την πρώτη τους απασχόληση ή τις γυναίκες που, ύστερα από μακρά διακοπή της σταδιοδρομίας τους, επιθυμούν να εργαστούν και πάλι.

4.3. **Αρχή της σαφήνειας: διαμόρφωση σαφών στόχων κοινωνικής πολιτικής για τις κοινωνικές υπηρεσίες**, π.χ. ίσες ευκαιρίες και ισότιμη αντιμετώπιση των γενεών, ενεργός ένταξη, αντιστάθμιση των μειονεκτημάτων, συμφιλίωση επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής, ασφάλειες ζωής, πρόληψη, μέτρα αντιμετώπισης της κρίσης, συμμετοχή στην αγορά εργασίας και στην κοινωνία, σύνταξη γήρατος, ενδυνάμωση κ.λπ. Με αυτά συνδέεται μια ουσιαστική κοινωνικο-νομική απόφαση για το είδος των υπηρεσιών: π.χ. χρήματα και/ή παροχή υπηρεσιών, εξωτερικά ιατρεία, ενδονοσοκομειακή περίθαλψη κ.λπ. Στο ζήτημα αυτό, πρέπει να εξευρεθεί ισορροπία μεταξύ του δικαιώματος αυτοδιάθεσης του χρήστη και του στόχου της αποτελεσματικότητας των κοινωνικών υπηρεσιών.

4.4. **Αρχή της προσβασιμότητας: διασφάλιση της τοπικής, έγκαιρης, οικονομικής και χωρίς διακρίσεις προσβασιμότητας στις κοινωνικές υπηρεσίες, και ιδίως στους φορείς παροχής κοινωνικών υπηρεσιών**. Μια αλληλέγγυα και βιώσιμη χρηματοδότηση, η διαφάνεια της χορήγησης των υπηρεσιών και η συγκεκριμένη νομική εγγύηση με δυνατότητα ένστασης και προσφυγής προάγουν την προσβασιμότητα. Στην περίπτωση που ισχύουν υποχρεώσεις καταβολής πρόσθετων εισφορών, αυτές θα πρέπει να είναι κοινωνικά ισορροπημένες και να μη λειτουργούν ανασταλτικά. Οι διοικητικοί έλεγχοι για τη διαπίστωση συγκεκριμένων αναγκών μπορεί να είναι αντιπαραγωγικοί για ορισμένες υπηρεσίες, όπως, π.χ., για τη βοήθεια για τον εθισμό ή για ψυχοκοινωνικά προβλήματα. Οι χρήστες πρέπει να ενθαρρύνονται ενεργά να προσφεύγουν σε υπηρεσίες συμβουλευτικής και πρόληψης.

4.5. **Αρχή της αναλογικότητας: οι υπηρεσίες πρέπει να είναι κατάλληλες σε εύρος και μορφή και να είναι αναγκαίες**. Οι αποφάσεις που λαμβάνονται με διακριτική ευχέρεια και η κοινωνική νομοθεσία πρέπει να το λαμβάνουν αυτό υπόψη. Η δαπάνη θα πρέπει να είναι ανάλογη με το αναμενόμενο αποτέλεσμα της παρεχόμενης υπηρεσίας. Η αρχή της αναλογικότητας πρέπει επίσης να εφαρμόζεται όσον αφορά τη νομική υποχρέωση ενός πολίτη να χρησιμοποιήσει μια κοινωνική υπηρεσία ή να προβεί σε οποιαδήποτε άλλη ενέργεια, καθώς και στη σχέση μεταξύ δικαιωμάτων και υποχρεώσεων.

⁽²⁵⁾ ΕΕ C 170 της 5.6.2014, σ. 23.

⁽²⁶⁾ AGJ, *Die europäische Dimension der Kinder- und Jugendwohlfahrt*, 2015.

⁽²⁷⁾ ΕΕ C 12 της 15.1.2015, σ. 16· ΕΕ C 21 της 21.1.2011, σ. 39.

⁽²⁸⁾ ΕΕ C 311 της 12.9.2014, σ. 38.

⁽²⁹⁾ Πρβ. Dahme/Wohlfahrt 2015.

4.6. **Αρχή της αλληλεγγύης:** η χρηματοδότηση των κοινωνικών παροχών θα πρέπει να βασίζεται κυρίως σε αλληλέγγυα φορολογικά συστήματα και σε δίκαια, αλληλέγγυα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης. Η αλληλέγγυα χρηματοδότηση πρέπει να βασίζεται, κατά το δυνατόν, σε όλες τις κοινωνικές ομάδες και κοινωνικές τάξεις. Τούτο θα συμβάλει στην αξιοπιστία, την αποδοχή και τη βιωσιμότητα της χρηματοδότησης. Η αδήλωτη εργασία ⁽³⁰⁾ και η φοροαποφυγή υπονομεύουν τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης. Οι δημογραφικές και οικονομικές εξελίξεις μπορούν να οδηγήσουν να θεωρηθεί ορδή η συμμετοχή όλων των τύπων εισοδήματος, συμπεριλαμβανομένων των εισοδημάτων από κεφάλαια. Η βάση χρηματοδότησης μπορεί να βελτιωθεί μέσω του καλύτερου συντονισμού των φορολογικών και χρηματοδοτικών συστημάτων στην ΕΕ. Οι ιδιωτικές επενδύσεις, οι δωρεές, η πολιτική και η θρησκευτική δράση και οι επιχορηγήσεις από ιδρύματα είναι ευπρόσδεκτα συμπληρώματα της συμβατικής χρηματοδότησης, αλλά δεν διασφαλίζουν τα νόμιμα δικαιώματα και τις υποδομές.

4.7. **Αρχή της προσωπικής ευθύνης:** Τα άτομα που αναζητούν εργασία και τα άτομα με δυσκολίες επαγγελματικής ένταξης κ.λπ. πρέπει να λαμβάνουν στήριξη και κίνητρα από τις κοινωνικές υπηρεσίες με στόχο να επιτυγχάνουν την επιβίωσή τους, συνολικά ή εν μέρει, με τις δικές τους δυνάμεις. Οι πολίτες θα πρέπει να διαθέτουν τη δυνατότητα πρόσθετης προστασίας, στα πλαίσια συμφωνιών μεταξύ κοινωνικών εταίρων, οι οποίες συμπληρώνουν το εθνικό σύστημα υγείας και δεν θα έχουν σκοπό το κέρδος. Η παροχή επαγγελματικής υποστήριξης για την καλλιέργεια επαγγελματικών προσόντων και ατομικών δεξιοτήτων, όπως επικοινωνιακές, κοινωνικές και καθημερινού χαρακτήρα δεξιότητες, είναι συχνά απαραίτητη προκειμένου να μπορούν οι άνθρωποι να επωμιστούν την ευθύνη της ίδιας τους της ύπαρξης και να τηρούν κοινωνικά υπεύθυνη στάση. Για την προστασία της υγείας ενός προσώπου, θα μπορούσε να προάγεται ένας υγιεινός τρόπος ζωής με την εφαρμογή μέτρων πρόληψης από τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης και με τη βελτίωση της προστασίας του καταναλωτή.

4.8. **Αρχή της συμμετοχής:** όλες οι παροχές, χωριστά ή σε συνδυασμό μεταξύ τους, πρέπει να συμβάλλουν στη συμμετοχή των ανθρώπων στην κοινωνία. Η κοινωνική συμμετοχή περιλαμβάνει την επαγγελματική, πολιτιστική, πολιτική συμμετοχή και τη συμμετοχή στην κοινωνική ευημερία.

4.9. **Αρχή της διάρθρωσης:** ορθολογική διαμόρφωση των νομικών και οικονομικών σχέσεων μεταξύ χρηστών και ένα σύστημα παροχής κοινωνικής πρόνοιας (δημόσιο ή ανεξάρτητο), δημόσιες υπηρεσίες κοινωνικής πρόνοιας ή οργανισμοί κοινωνικής ασφάλισης. Όταν οι ανεξάρτητοι πάροχοι κοινωνικών υπηρεσιών εμπλέκονται στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας, π.χ. στο πλαίσιο της κοινωνικής νομοθεσίας και μέσω χρηματοδότησης, οι επιδόσεις τους, ιδίως όσον αφορά τη χρηματοδότηση και την προσβασιμότητα, πρέπει να υπόκειται στις αρχές που περιγράφονται εδώ. Οι εν λόγω πάροχοι πρέπει να χρηματοδοτούνται σύμφωνα με την αρχή της αλληλεγγύης και οι δραστηριότητές τους να ρυθμίζονται από την κοινωνική νομοθεσία, έτσι ώστε να παρέχουν υψηλής ποιότητας υπηρεσίες στο σύνολο του πληθυσμού.

4.10. **Αρχή της αυτοδιάθεσης του χρήστη:** οι χρήστες δεν είναι παθητικοί δέκτες αλλά συμμετέχοντες στην παροχή βοήθειας και πολίτες που δικαιούνται τις υπηρεσίες. Εντός του κατάλληλου πλαισίου δαπανών, θα πρέπει να μπορούν να επιλέγουν μεταξύ των διαφόρων τύπων υπηρεσιών, π.χ. εξωτερικά ιατρεία, ενδονοσοκομειακή περίθαλψη και άλλα είδη υπηρεσιών, όπως προστατευόμενη στέγαση. Η κατάλληλη μορφή βοήθειας εξαρτάται από την εκάστοτε κατάσταση, τη συγκεκριμένη ανάγκη του ατόμου για επαγγελματική βοήθεια, τις ατομικές επιθυμίες, καθώς και από την επιτόπου κατάσταση. Όταν οι ανεξάρτητοι πάροχοι κοινωνικών υπηρεσιών εμπλέκονται στην παροχή δημόσιων υπηρεσιών κοινωνικής πρόνοιας, π.χ. στο πλαίσιο της κοινωνικής νομοθεσίας και μέσω χρηματοδότησης, οι χρήστες θα πρέπει να έχουν τη δυνατότητα επιλογής μεταξύ διαφόρων υπηρεσιών.

4.11. **Ασφάλεια δικαίου:** οι υπηρεσίες θα πρέπει να διασφαλίζονται νομικά, για παράδειγμα, μέσω κοινωνικής νομοθεσίας ή παρόμοιων δημοκρατικών νομικών μέσων των κρατών μελών. Η κοινωνική νομοθεσία θα πρέπει να καλύπτει τα εξής: νόμιμα δικαιώματα, κανόνες λήψης αποφάσεων, δυνατότητα συμμετοχής των χρηστών, περιγραφή των απαιτήσεων παροχής υπηρεσιών, δυνατότητες ένστασης και προσφυγής, ενδεχομένως δημόσια εποπτεία των ιδιωτικών φορέων παροχής δημόσιων υπηρεσιών, κανόνες ποιότητας και εγγυήσεις πρόσβασης, απαιτήσεις ως προς τις υποδομές, είδος χρηματοδότησης κ.λπ. Τα νόμιμα δικαιώματα των χρηστών πρέπει να διασφαλίζονται όσον αφορά τις βασικές κοινωνικές και υγειονομικές υπηρεσίες. Οι αποφάσεις που λαμβάνονται με διακριτική ευχέρεια σε ορισμένους τομείς της κοινωνικής πρόνοιας μπορούν να λαμβάνουν καλύτερα υπόψη τις περιστάσεις. Η ευημερία των ευάλωτων ατόμων πρέπει να εντάσσεται σε ειδική νομική προστασία ⁽³¹⁾. Οι ανεξάρτητοι πάροχοι κοινωνικής πρόνοιας χρειάζονται ένα προστατευμένο νομικό καθεστώς και μια χωρίς διακρίσεις πρόσβαση στην παροχή υπηρεσιών, υπό την προϋπόθεση ότι τα συστήματα αυτά δεν αποτελούν μονοπώλιο. Σε πολλά κράτη μέλη, η κοινωνική πολιτική βασίζεται σε μια συνταγματική αρχή κράτους πρόνοιας που κατοχυρώνει βασικές παροχές κοινωνικής πρόνοιας, ακόμη και σε περιόδους κρίσης.

⁽³⁰⁾ ΕΕ C 458 της 19.12.2014, σ. 43.

⁽³¹⁾ Για παράδειγμα, αυτό αφορά τα παιδιά και τους νέους, τις εγκύους, τα εύρωστα άτομα και τα άτομα χωρίς δικαιопρακτική ικανότητα.

4.12. **Αρχή του δημοσίου συμφέροντος:** τύποι επιχειρήσεων και οργανισμών⁽³²⁾ που εστιάζουν στο δημόσιο συμφέρον και τη συμμετοχή, όπως μη κερδοσκοπικοί οργανισμοί, κοινωνικές επιχειρήσεις, δημόσιες υπηρεσίες, σύλλογοι, ορισμένοι τύποι ιδρυμάτων και συνεταιρισμών, ενώσεις χρηστών και άλλοι φορείς της κοινωνίας των πολιτών θα πρέπει να πληρούν συγκεκριμένες οικονομικές και νομικές προϋποθέσεις. Θα πρέπει να πραγματοποιηθεί διεξοδική συζήτηση σχετικά με τη χρηματοδότηση, μέσω φόρων και εισφορών κοινωνικής ασφάλισης, των κερδοσκοπικών εταιρειών που δραστηριοποιούνται σε αυτόν τον τομέα, να προβλεφθούν επαρκείς έλεγχοι και τουλάχιστον να υπάρχει ένα πλαίσιο για τη διανομή των κερδών.

4.13. **Αρχή της διαφάνειας:** η χρήση δημόσιων πόρων από κοινωνικές υπηρεσίες και δημόσιους οργανισμούς πρέπει να διαμορφωθεί με διαφανή τρόπο. Οι νομικές βάσεις, η αιτιολόγηση αποφάσεων για την παροχή και ανάθεση κ.λπ. θα πρέπει να είναι προσίτες στο κοινό.

4.14. **Αρχή της δικτύωσης:** οι καθημερινές καταστάσεις που αντιμετωπίζουν οι πολίτες, η αλλαγή του τρόπου ζωής, οι νέοι τύποι οικογένειας, η γήρανση του πληθυσμού και η μετανάστευση απαιτούν ολοκληρωμένες και δικτυακές υπηρεσίες⁽³³⁾. Θα πρέπει να αποφεύγονται ο διαχωρισμός, ο αποκλεισμός και οι διακρίσεις.

4.15. **Αρχή της ισοτιμίας:** οι χρήστες, οι δημόσιοι και οι ανεξάρτητοι φορείς κοινωνικών υπηρεσιών θα πρέπει να διαθέτουν νόμιμα και εκτελεστά δικαιώματα και υποχρεώσεις. Σε περίπτωση παραβάσεων, πρέπει να προβλέπονται κυρώσεις και αποζημιώσεις όχι μόνο για τους χρήστες αλλά και για τους οργανισμούς κοινωνικής ασφάλισης.

4.16. **Αρχή της ποιότητας:** οι κοινωνικές υπηρεσίες πρέπει να υπόκεινται σε κανόνες διασφάλισης της ποιότητας. Η εκτίμηση των αναγκών, ο σχεδιασμός και η εφαρμογή των κανόνων πρέπει να βασίζονται σε πορίσματα κοινωνικών ερευνών και τεχνογνωσίας. Οι εξατομικευμένες υπηρεσίες πρέπει να ενισχυθούν μέσω κατάρτισης, επαγγελματισμού, κατάλληλων αμοιβών και συνθηκών εργασίας στο πλαίσιο ελεύθερων συλλογικών διαπραγματεύσεων. Το ποιοτικό πλαίσιο για υπηρεσίες κοινής ωφελείας (ΥΤΣ) στην Ευρώπη⁽³⁴⁾ μπορεί να αποτελέσει πρότυπο για τις συστάσεις της ΕΕ όσον αφορά τις κοινωνικές υπηρεσίες. Όπου είναι εύλογο ως συμπληρωματικό μέτρο, πρέπει να προωθηθούν η προσέλευση και η καθοδήγηση εθελοντών.

4.17. **Αρχή του συντονισμού:** θα πρέπει να βελτιωθεί η διαχείριση των διασυννοριακών ζητημάτων που σχετίζονται με την ευημερία και την κοινωνική προστασία. Στην περίπτωση αυτή, θα πρέπει να δοθεί προσοχή, αφενός, στην οικονομική ικανότητα των χρηματοδοτικών φορέων, των φορολογουμένων και αυτών που καταβάλλουν εισφορές και, αφετέρου, στις αρχές της κοινωνικής αλληλεγγύης και της αναλογικότητας. Πρέπει να αποφεύγεται η μονόπλευρη επιβάρυνση επιμέρους εθνικών συστημάτων που έχουν ιδιαίτερα υψηλή αποδοτικότητα.

Βρυξέλλες, 17 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

⁽³²⁾ Πρωτοβουλία της ΕΟΚΕ για την κοινωνική επιχειρηματικότητα.

⁽³³⁾ Kocher/Welti 2010.

⁽³⁴⁾ Πρβλ. την ανακοίνωση «Ένα ποιοτικό πλαίσιο για υπηρεσίες κοινής ωφελείας στην Ευρώπη» [COM(2011) 900 τελικό].

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Τα ακόλουθα σημεία της γνωμοδότησης του ειδικευμένου τμήματος «Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις, δικαιώματα του πολίτη» απορρίφθηκαν μετά από σχετικές τροπολογίες, συγκέντρωσαν, ωστόσο, τουλάχιστον το εν τέταρτο των ψήφων υπέρ:

Σημείο 1.3

Κατά τη χάραξη αρχών κοινωνικής πολιτικής με στόχο τη συγκλίνουσα ανάπτυξη των κοινωνικών συστημάτων, πρέπει να δοθεί προσοχή στις **αρμοδιότητες των κρατών μελών καθώς και στις πολιτικές και πολιτισμικές διαφορές των κοινωνικών συστημάτων** και, κατά το δυνατόν, να εξασφαλιστεί η συναίνεση μεταξύ των κρατών μελών.

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας για την τροπολογία 1:

Ψήφοι υπέρ: 105

Ψήφοι κατά: 51

Αποχές: 15

Σημείο 4.2

Αρχή της ανάγκης: ανάπτυξη και παροχή σύγχρονων, επαγγελματικών κοινωνικών και υγειονομικών υπηρεσιών για διάφορες περιπτώσεις, π.χ. για οικογένειες, άτομα με αναπηρίες, αρρώστους, ανέργους, μόνους γονείς, παιδιά, άτομα που φροντίζουν μέλη της οικογένειάς τους, πρόσφυγες, νέους ⁽¹⁾ με αναπτυξιακά προβλήματα, γονείς με προβλήματα ανατροφής των παιδιών, φροντίδα στο σπίτι και άλλες υπηρεσίες στο σπίτι ⁽²⁾, βοήθεια για την υπερχρέωση ⁽³⁾, τον εθισμό, την έλλειψη στέγης και τα ψυχοκοινωνικά προβλήματα. Αποτελεσματικές κοινωνικές υπηρεσίες είναι μεταξύ άλλων η συμβουλευτική, η εποπτεία, η καθοδήγηση, η παροχή φροντίδας, η ενδυνάμωση και η εκπαίδευση, καθώς και η ιατρική περίθαλψη και θεραπεία ⁽⁴⁾. Επειδή υπάρχουν πολλά αίτια για την ανεργία και είναι σημαντικό να αποφεύγεται η καθοδική πορεία στη φτώχεια, είναι λογικό να αναπτυχθούν νόμιμα, ενεργητικά μέτρα για την ταχεία επανένταξη στην αγορά εργασίας καθώς και να παρέχονται χρηματικά επιδόματα μέχρι να επιτευχθεί η επανένταξη σε ένα επίπεδο που μπορεί να διατηρηθεί το προηγούμενο επίπεδο διαβίωσης του ατόμου ή να αντιστοιχεί στις εισφορές του.

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας για την τροπολογία 3:

Ψήφοι υπέρ: 119

Ψήφοι κατά: 53

Αποχές: 9

Σημείο 4.4

Αρχή της προσβασιμότητας: διασφάλιση της τοπικής, έγκαιρης, οικονομικής και χωρίς διακρίσεις προσβασιμότητας στις κοινωνικές υπηρεσίες, και ιδίως στους φορείς παροχής κοινωνικών υπηρεσιών. Μια αλληλέγγυα και βιώσιμη χρηματοδότηση, η διαφάνεια της χορήγησης των υπηρεσιών και η συγκεκριμένη νομική εγγύηση με δυνατότητα ένστασης και προσφυγής προάγουν την προσβασιμότητα. Οι υποχρεωτικές εισφορές μπορεί να αποτελέσουν χρήσιμο εργαλείο διαχείρισης. Τούτες θα πρέπει να είναι κοινωνικά ζυγισμένες και να μη λειτουργούν ανασταλτικά. Οι διοικητικοί έλεγχοι για τη διαπίστωση συγκεκριμένων αναγκών μπορεί να είναι αντιπαραγωγικοί για ορισμένες υπηρεσίες, όπως, π.χ., για τη βοήθεια για τον εθισμό ή για ψυχοκοινωνικά προβλήματα. Οι χρήστες πρέπει να ενθαρρύνονται ενεργά να προσφεύγουν σε υπηρεσίες συμβουλευτικής και πρόληψης.

⁽¹⁾ AGJ, *Die europäische Dimension der Kinder- und Jugendwohlfahrt*, 2015.

⁽²⁾ EE C 12 της 15.1.2015, σ. 16· EE. C 21 της 21.1.2011, σ. 39.

⁽³⁾ EE C 311 της 12.9.2014, σ. 38.

⁽⁴⁾ Πρβ. Dahme/Wohlfahrt, 2015.

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας για την τροπολογία 4:

Ψήφοι υπέρ: 114

Ψήφοι κατά: 59

Αποχές: 13

Σημείο 4.7

Αρχή της προσωπικής ευθύνης: Τα άτομα που αναζητούν εργασία και τα άτομα με δυσκολίες επαγγελματικής ένταξης κ.λπ. πρέπει να λαμβάνουν στήριξη και κίνητρα από τις κοινωνικές υπηρεσίες με στόχο να επιτυγχάνουν την επιβίωσή τους, συνολικά ή εν μέρει, με τις δικές τους δυνάμεις. Οι πολίτες πρέπει να διαθέτουν κίνητρα και ευκαιρίες για να συμπληρώνουν το εισόδημά τους με εύλογο και όχι επικίνδυνο τρόπο. Επαγγελματική στήριξη για την ανάπτυξη επαγγελματικών προσόντων και προσωπικών δεξιοτήτων όπως η επικοινωνία, οι κοινωνικές δεξιότητες και οι καθημερινές δεξιότητες συχνά αποτελούν προϋπόθεση για μια επαρκή ικανότητα ανάληψης προσωπικής και κοινωνικής ευθύνης. Η διαφύλαξη της υγείας αποτελεί κυρίως εν μέρει προσωπική ευθύνη των ενδιαφερομένων. Ένας υγιής τρόπος ζωής μπορεί να προωθηθεί από τα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης μέσω της προσφοράς προληπτικών εξετάσεων, της παροχής κινήτρων και της καλύτερης προστασίας των καταναλωτών.

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας για την τροπολογία 5:

Ψήφοι υπέρ: 117

Ψήφοι κατά: 62

Αποχές: 11

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Επικύρωση των δεξιοτήτων και των προσόντων που αποκτώνται μέσω της μη τυπικής και της άτυπης μάθησης — Η πρακτική συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(2016/C 013/09)

Εισηγητής: ο κ. Pavel TRANTINA

Συνεισηγήτρια: η κ. Marie ZVOLSKÁ

Στις 22 Ιανουαρίου 2015, και σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού κανονισμού της, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα

«Επικύρωση των δεξιοτήτων και των προσόντων που αποκτώνται μέσω της μη τυπικής και της άτυπης μάθησης — Η πρακτική συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)».

Το ειδικευμένο τμήμα «Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις, δικαιώματα του πολίτη», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 17 Ιουνίου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειας, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 16ης Σεπτεμβρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 212 ψήφους υπέρ και 8 αποχές.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η ΕΟΚΕ είναι πεπεισμένη ότι πρέπει να δοθεί έμφαση στην ταυτοποίηση, την καταγραφή και την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων της μη τυπικής μάθησης, κατά τρόπο που να είναι όσο το δυνατόν πιο συγκρίσιμα και κατανοητά για όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, και δη τους εργοδότες και τα εκπαιδευτικά ιδρύματα.

1.2. Τα κράτη μέλη οφείλουν να μεριμνούν ώστε οι πολίτες, ανεξάρτητα από την ηλικία ή το επίπεδο των προσόντων τους, να μπορούν να επικυρώνουν τα αποτελέσματα της αποκτηθείσας μη τυπικής και άτυπης μάθησης. Η διαδικασία αυτή μπορεί να απαιτήσει την περαιτέρω συνεργασία μεταξύ των εκπαιδευτικών ιδρυμάτων που παρέχουν μη τυπική μάθηση, των δημόσιων αρχών και άλλων ενδιαφερόμενων μερών, μεταξύ άλλων για ζητήματα όπως η χρηματοδότηση και η επικύρωση.

1.3. Η ΕΟΚΕ ζητεί την παροχή στήριξης προς όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς, ιδίως τους κοινωνικούς εταίρους και άλλες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, ώστε να είναι ενήμεροι για τα οφέλη της επικύρωσης και να είναι σε θέση να συμμετέχουν ενεργά στον καθορισμό εθνικών πλαισίων επαγγελματικών προσόντων και στον προσδιορισμό των επαγγελματικών προσόντων.

1.4. Είναι απαραίτητο να ενημερώνονται καταλλήλως οι πολίτες σχετικά με τα οφέλη, τις δυνατότητες και τους μηχανισμούς επικύρωσης των δεξιοτήτων. Η ΕΟΚΕ προτείνει στα κράτη μέλη να προβούν στην περαιτέρω ανάπτυξη των οργανισμών που παρέχουν τέτοιου είδους καθοδήγηση και συμβουλευτική και, ιδίως, να συμπράξουν με υπηρεσίες απασχόλησης, αλλά και με κέντρα πληροφόρησης νέων, εκπαιδευτικά ιδρύματα, εργοδότες, συνδικαλιστικές οργανώσεις, κέντρα επαγγελματικού προσανατολισμού, οργανώσεις νεολαίας, γυναικών, συνδρομής των μεταναστών και των ατόμων με αναπηρίες καθώς και δημόσιους οργανισμούς.

1.5. Η θέσπιση κατάλληλου εθνικού νομοθετικού πλαισίου αποτελεί προϋπόθεση για τη διασφάλιση της ισοτιμίας των πιστοποιητικών που λαμβάνονται με την ολοκλήρωση της επίσημης εκπαίδευσης αλλά και μέσω της μη τυπικής και της άτυπης μάθησης. Αυτό συνεπάγεται σημαντικές απαιτήσεις όσον αφορά την ποιότητα των διαδικασιών επικύρωσης, για τις οποίες θα πρέπει να προβλεφθεί και η κατάλληλη οικονομική στήριξη, π.χ. από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο.

1.6. Η ΕΟΚΕ καλεί τα εκπαιδευτικά ιδρύματα, και δη τα ιδρύματα δευτεροβάθμιας και τριτοβάθμιας επαγγελματικής εκπαίδευσης, να προωθήσουν περαιτέρω την επικύρωση των άτυπα αποκτηθέντων δεξιοτήτων και γνώσεων. Η ΕΕ διαθέτει πολλά παραδείγματα ορθής πρακτικής στον τομέα αυτόν, που πρέπει να προωγηθούν.

1.7. Η ΕΟΚΕ φρονεί ότι οι συλλογικές διαπραγματεύσεις και ο κοινωνικός διάλογος μεταξύ συνδικαλιστικών οργανώσεων και εργοδοτών μπορούν να αποτελέσουν σημαντική παράμετρο της διαδικασίας επικύρωσης των μαθησιακών αποτελεσμάτων της μη τυπικής μάθησης, καθώς και της διά βίου μάθησης. Είναι απαραίτητο να επιδιωχθεί με τα μέσα αυτά η επικύρωση των αποτελεσμάτων της μη τυπικής μάθησης, διότι αποτελεί σημαντικό στοιχείο του διαλόγου σχετικά με την απασχολησιμότητα και τα μέσα που την ευνοούν.

1.8. Δεδομένης της υψηλής ανεργίας που πλήττει τους νέους, είναι σκόπιμο να ευνοούνται οι δυνατότητες συνεργασίας μεταξύ των δημόσιων και ιδιωτικών γραφείων εύρεσης εργασίας, των εθελοντικών οργανώσεων (ιδίως εκείνων που απευθύνονται στους νέους) και των εργοδοτών. Η συνεργασία αυτή μπορεί να λειτουργήσει ως μέσο προώθησης της προβολής της μη τυπικής εκπαίδευσης και της άτυπης μάθησης στις εθελοντικές οργανώσεις και αύξησης της ευαισθητοποίησης σχετικά με τη σημασία και την αξία τους, αλλά και ως μέσο ενίσχυσης της αμοιβαίας εμπιστοσύνης.

1.9. Για τον λόγο αυτό, πρέπει να υποστηριχθεί η ανάπτυξη και η χρήση των εργαλείων αυτοαξιολόγησης που βοηθούν τα άτομα να προσδιορίσουν και να περιγράψουν τα μαθησιακά τους αποτελέσματα, με αφετηρία την εμπειρία που αποκόμισαν στο πλαίσιο δραστηριοτήτων των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών. Η ΕΟΚΕ έχει ήδη υποστηρίξει τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Διαβατηρίου Δεξιοτήτων και, στη συνέχεια, του προτύπου «Europass για την εμπειρία» (Europass Experience). Εκφράζει, λοιπόν, την απογοήτευσή της, διότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέστειλε τις προπαρασκευαστικές εργασίες για το πρότυπο «Europass για την εμπειρία», και την καλεί να μεριμνήσει για την επιτυχή ολοκλήρωση της πρωτοβουλίας αυτής.

2. Εισαγωγή: μη τυπική και άτυπη μάθηση

2.1. Παρά τη δυσμενή οικονομική και κοινωνική κατάσταση στην οποία βρίσκονται αρκετά κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στο πλαίσιο της οποίας ακόμη και η ίδια η επίσημη εκπαίδευση δεν αποτελεί εγγύηση ένταξης στην αγορά εργασίας, η ΕΟΚΕ είναι της γνώμης ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν μπορεί να μην επικυρώνει τους πολύτιμους άδηλους πόρους που απορρέουν από την εμπειρία και τις ικανότητες που αποκτήθηκαν με μη τυπικό και με άτυπο τρόπο.

2.2. Η επικύρωσή τους μπορεί να προσφέρει μια ευκαιρία, ιδίως σε ορισμένες μειονεκτούσες ομάδες (γυναίκες, μετανάστες, νέους, ηλικιωμένους εργαζόμενους). Παράλληλα, ωστόσο, δεν πρέπει να οδηγήσει στην ανεδαφική προσδοκία ότι θα φέρει ταχέα αποτελέσματα στην αγορά εργασίας. Για να μπορέσει να γίνει αυτό, είναι απαραίτητο η οικονομική και η κοινωνική πολιτική να είναι περισσότερο προσανατολισμένες στις επενδύσεις, στη δημιουργία ποιοτικών θέσεων εργασίας, την καταπολέμηση της φτώχειας και στην αντιμετώπιση του κινδύνου κοινωνικού αποκλεισμού. Οι πολιτικές αυτές θα πρέπει, επίσης, να ευνοούν και να ενισχύουν τα συστήματα εκπαίδευσης, κατάρτισης και επανεκπαίδευσης.

2.3. Η ΕΟΚΕ βασίζεται στο σημαντικό έγγραφο που συνιστά η σύσταση του Συμβουλίου της 20ής Δεκεμβρίου 2012 για την επικύρωση της μη τυπικής και της άτυπης μάθησης⁽¹⁾. Σε αυτήν αναφέρεται: Η επικύρωση των μαθησιακών αποτελεσμάτων, δηλαδή γνώσεων, δεξιοτήτων και ικανοτήτων που αποκτήθηκαν μέσω μη τυπικής και άτυπης μάθησης, μπορεί να διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην ενίσχυση της απασχολησιμότητας και της κινητικότητας, αλλά και να δώσει αυξημένα κίνητρα για διά βίου μάθηση, ιδίως στην περίπτωση ατόμων που μειονεκτούν κοινωνικοοικονομικά ή που δεν διαθέτουν σημαντική εξειδίκευση. [...] η επικύρωση των σχετικών γνώσεων, δεξιοτήτων και ικανοτήτων μπορεί να παράσχει πολύτιμη συμβολή στη βελτίωση της λειτουργίας της αγοράς εργασίας, στην προώθηση της κινητικότητας και στην τόνωση της ανταγωνιστικότητας και της οικονομικής ανάπτυξης.

2.4. Το Συμβούλιο θεωρεί πως οι ακόλουθοι φορείς είναι νευραλγικοί φορείς που έχουν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στη διευκόλυνση της παροχής ευκαιριών για μη τυπική και άτυπη μάθηση και στις σχετικές διαδικασίες επικύρωσης: οι εργοδοτικές οργανώσεις, οι μεμονωμένοι εργοδότες, οι συνδικαλιστικές οργανώσεις, τα εμπορικά, βιομηχανικά και βιοτεχνικά επιμελητήρια, οι εθνικοί φορείς που συμμετέχουν στη διαδικασία αναγνώρισης επαγγελματικών προσόντων και πιστοποίησης μαθησιακών αποτελεσμάτων, οι υπηρεσίες απασχόλησης, οι οργανώσεις νεολαίας, οι διοργανωτές δραστηριοτήτων για νέους, οι πάροχοι εκπαίδευσης και κατάρτισης, καθώς και οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών.

2.5. Όπως ορίζεται στη σύσταση του Συμβουλίου του 2012, τα κράτη μέλη πρέπει να θεσπίσουν, το αργότερο το 2018 και σύμφωνα με τις εθνικές τους συνθήκες και ιδιαιτερότητες και με τον τρόπο που κρίνουν σκόπιμο, ρυθμίσεις για την επικύρωση της μη τυπικής και άτυπης μάθησης που θα παρέχουν στα άτομα τη δυνατότητα:

- να αποκτούν επικύρωση των γνώσεων, των δεξιοτήτων και των ικανοτήτων που απέκτησαν μέσω μη τυπικής και άτυπης μάθησης, όπως, οσάκις συντρέχει περίπτωση, μέσω ανοικτών εκπαιδευτικών πόρων,
- να αποκτούν πλήρη, ή, οσάκις συντρέχει περίπτωση, μερική σειρά επαγγελματικών προσόντων με βάση τις επικυρωμένες εμπειρίες μη τυπικής και άτυπης μάθησης [...].

⁽¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:398:0001:0005:el:PDF>

2.6. Σύμφωνα με τη σύσταση του Συμβουλίου, στις ρυθμίσεις για την επικύρωση της μη τυπικής και άτυπης μάθησης πρέπει να περιλαμβάνονται οι ακόλουθες παράμετροι, και παράλληλα να παρέχεται σε κάθε άτομο η δυνατότητα να επωφελείται από αυτές, είτε χωριστά είτε συνδυαστικά, ανάλογα με τις ανάγκες του:

— ΠΡΟΣΔΙΟΡΙΣΜΟΣ των μαθησιακών αποτελεσμάτων που επιτεύχθηκαν μέσω μη τυπικής και άτυπης μάθησης,

— ΚΑΤΑΓΡΑΦΗ των μαθησιακών αποτελεσμάτων που έχει σημειώσει ένα άτομο μέσω μη τυπικής και άτυπης μάθησης,

— ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ των μαθησιακών αποτελεσμάτων που έχει σημειώσει ένα άτομο μέσω μη τυπικής και άτυπης μάθησης,

— ΠΙΣΤΟΠΟΙΗΣΗ των αποτελεσμάτων της αξιολόγησης που έχει σημειώσει ένα άτομο μέσω μη τυπικής και άτυπης μάθησης με τη μορφή επαγγελματικού προσόντος, πιστωτικών μονάδων που οδηγούν σε ένα επαγγελματικό προσόν ή με όποιον άλλο τρόπο κρίνεται σκόπιμο.

Οι ευρωπαϊκές κατευθυντήριες γραμμές του 2009 ⁽²⁾ για την επικύρωση της μη τυπικής και της άτυπης μάθησης (και η επικαιροποιημένη έκδοση του 2015) συντάχθηκαν για άτομα και οργανώσεις επιφορτισμένες με την καθιέρωση, την ανάπτυξη, την υλοποίηση και τη διαχείριση της επικύρωσης. Διάφοροι φορείς δραστηριοποιούνται σε διάφορα επίπεδα (ευρωπαϊκό, εθνικό, τομεακό και τοπικό) και σε διάφορα περιβάλλοντα (δημόσιος τομέας, ιδιωτικός τομέας και εθελοντισμός, εκπαίδευση και κατάρτιση, και υπηρεσίες της αγοράς εργασίας). Στόχος των κατευθυντήριων γραμμών είναι να αποσαφηνιστούν οι προϋποθέσεις διεξαγωγής επικυρώσεων και να ενημερωθούν τα ενδιαφερόμενα μέρη σχετικά με τις επιλογές που τους προσφέρονται στα διάφορα στάδια της διαδικασίας.

2.7. Η ΕΟΚΕ έχει δηλώσει επανειλημμένα τη συμβολή της μη τυπικής εκπαίδευσης και τη σημασία της αναγνώρισής της. Εντούτοις, η παρούσα γνωμοδότηση συνιστά την πρώτη απόπειρα της ΕΟΚΕ να υποστηρίξει την αναγνώριση με ενοποιημένο τρόπο. Στόχος της είναι να παράσχει μια σύνοψη των απόψεων των αντιπροσώπων των εργοδοτών, των εργαζομένων και άλλων οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, σχετικά με τις πρακτικές διαδικασίες επικύρωσης, και να υποβάλει υλοποιήσιμες προτάσεις βασισμένες στην οπτική τους.

3. Δεξιότητες και ικανότητες που αποκτήθηκαν μέσω μη τυπικής και άτυπης μάθησης

3.1. Η πτώση της παραγωγής που βασίζεται σε εξειδικευμένους τεχνίτες και σε διάφορα επαγγέλματα, αντίθετα, η άνθηση του τομέα των υπηρεσιών, έχουν ως συνέπεια οι εργοδότες του 21ου αιώνα να αποδίδουν πλέον μεγαλύτερη βαρύτητα στον «χαρακτήρα» και στις «εγκάρσιες» και «μεταβιβάσιμες» δεξιότητες των εργαζομένων. Κατ' επέκταση, αυξάνεται επίσης η σημασία της διά βίου μάθησης και της επικύρωσης των γνώσεων και των δεξιοτήτων που αποκτώνται εκτός του σχολείου.

3.2. Το 2012 το Πανεπιστήμιο του Bath και η GHK Consulting διεξήγαγαν μια μελέτη για λογαριασμό του Ευρωπαϊκού φόρουμ Νεολαίας, διερευνώντας τον αντίκτυπο που έχουν στην απασχολησιμότητα των νέων η μη τυπική εκπαίδευση που παρέχεται στο πλαίσιο των οργανώσεων νεολαίας ⁽³⁾. Οι οργανώσεις νεολαίας αποτελούν σημαντικούς παρόχους μη τυπικής εκπαίδευσης. Το είδος επιμόρφωσης που προσφέρεται στο πλαίσιο των εν λόγω οργανώσεων δεν αποσκοπεί πρωτίστως στην αύξηση της απασχολησιμότητας· οι δεξιότητες, όμως, που αποκτώνται μέσω αυτής θα μπορούσαν να συμβάλουν, όπως ακριβώς δείχνει η πτυχή αυτή που αποτελεί αντικείμενο της έρευνας.

3.3. Η μελέτη καταλήγει στο γενικό συμπέρασμα ότι οι δεξιότητες που απαιτούν οι εργοδότες ανταποκρίνονται ξεκάθαρα στις δεξιότητες που καλλιεργεί ο τομέας της μη τυπικής μάθησης. Πέντε από τις έξι κοινωνικές δεξιότητες που ζητούνται συχνότερα περιλαμβάνονται στις δεξιότητες που αναπτύσσονται εντατικότερα στο πλαίσιο των οργανώσεων νεολαίας — με μοναδική εξαίρεση τον αριθμητισμό. Μεταξύ των μη τεχνικών δεξιοτήτων που ζητούν περισσότερο οι εργοδότες περιλαμβάνονται οι εξής: δεξιότητες επικοινωνίας, ικανότητες οργάνωσης και προγραμματισμού, ικανότητα λήψης αποφάσεων, ικανότητα εργασίας σε ομάδα, αξιοπιστία/ανεξαρτησία και αριθμητισμός. Αυτές οι μη τεχνικές δεξιότητες θεωρούνται βασικό στοιχείο για να μπορεί ένα άτομο να εκτελεί επιτυχώς μια εργασία. Εξάλλου, στο ίδιο πλαίσιο αναπτύσσονται ταυτόχρονα ορισμένα στοιχεία της προσωπικότητας, όπως ο δυναμισμός, η πρωτοβουλία και η δημιουργικότητα, προσωπικά χαρακτηριστικά που σχετίζονται με την αξιοπιστία ή την αυτονομία και την επιχειρηματική τόλμη.

⁽²⁾ <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/4054>

⁽³⁾ http://issuu.com/yomag/docs/reportnfe_print

3.4. Όλοι οι πολίτες καλούνται να μάθουν κατά τρόπο άτυπο και ή μη τυπικό, στο πλαίσιο της διαδικασίας της διά βίου μάθησης. Για παράδειγμα, πολλές γυναίκες (αλλά και άνδρες) που διαχειρίζονται οικογενειακά θέματα αναπτύσσουν δεξιότητες, οι οποίες μπορούν να μεταφερθούν στον χώρο εργασίας, κυρίως στον τομέα των κοινωνικών υπηρεσιών. Αν κληθούν να αλλάξουν δουλειά λόγω απόλυσης ή λόγω της οικογενειακής τους κατάστασης, μπορούν να χρησιμοποιήσουν αυτές τις γνώσεις κατά τη μετάβασή τους στη νέα εργασία ή, εάν πρόκειται για μετανάστριες, προκειμένου να βρουν την πρώτη τους θέση εργασίας. Η ΕΟΚΕ έχει ήδη απευθύνει έκκληση στα κράτη μέλη⁽⁴⁾, αφενός, «να επιταχύνουν τις διαδικασίες αναγνώρισης των προσόντων και της εμπειρίας που έχουν αποκτηθεί στο εξωτερικό, ώστε να μπορούν οι γυναίκες να βρουν θέσεις εργασίας που να αντιστοιχούν στις δεξιότητες και στις προσδοκίες τους» και, αφετέρου, «να θεωρούν ότι η εργασία σε ορισμένους τομείς (καθαριότητα, φύλαξη παιδιών, φροντίδα των ηλικιωμένων, ξενοδοχεία/καφετέριες/εστιατόρια, γεωργία κ.λπ.) μπορεί να προσφέρει ευκαιρίες στις μετανάστριες χαμηλής ειδίκευσης υπό τον όρο οι τομείς αυτοί να εξέλθουν από το πλαίσιο της αδήλωτης εργασίας, να αποκτήσουν επαγγελματικό καθεστώς και να αναβαθμιστούν, καθώς και να προβλεφθεί η εκπαίδευση των γυναικών σε αυτά τα επαγγέλματα ώστε να μπορούν να προχωρήσουν στην καριέρα τους». Η ΕΟΚΕ κάλεσε, επίσης, τους κοινωνικούς εταίρους «να διευκολύνουν, στις συλλογικές συμβάσεις, την αναγνώριση των προσόντων των μεταναστριών».

3.5. Για την επιτυχή επικύρωση της άτυπης και της μη τυπικής μάθησης είναι σημαντικό να μετατεθεί το κέντρο βάρους, ώστε να δίδεται έμφαση στα μαθησιακά αποτελέσματα. Από το 2004 και εξής, η στροφή αυτή ενθαρρύνεται ρητώς και κατά τρόπο συστηματικό στο θεματολόγιο πολιτικής της ΕΕ για την εκπαίδευση, την κατάρτιση και την απασχόληση. Μια νέα μελέτη του Cedefop (η οποία βασίζεται σε έρευνα που πραγματοποιήθηκε από το 2013 έως το 2015) φανερώνει ότι η σημαντική εστίαση στα μαθησιακά αποτελέσματα κερδίζει επί του παρόντος έδαφος σε ολόκληρη την Ευρώπη — για παράδειγμα, κατά τη δημιουργία των εθνικών πλαισίων επαγγελματικών προσόντων, τον καθορισμό και την περιγραφή των επαγγελματικών δεξιοτήτων, τη χρήση των μαθησιακών αποτελεσμάτων σε βιογραφικά σημειώματα και αξιολογήσεις, αλλά και τη χρήση τους ως σημείων αναφοράς για λόγους επικύρωσης. Η προσέγγιση αυτή αναμένεται να οδηγήσει σε μεγαλύτερη διαφάνεια, συνάφεια, ποιότητα και σε αποδοχή της μη τυπικής και της άτυπης εκπαίδευσης. Σε πρακτικό επίπεδο, είναι σημαντικό να τίθενται σαφείς στόχοι στους μαθητές και στους σπουδαστές, στόχοι που να λειτουργούν ως κίνητρα, να παρέχουν ένα επίπεδο ευελιξίας στην πορεία μάθησης και να προσδιορίζουν την επιλογή των σπουδών ανάλογα με την αξιολόγηση των αποτελεσμάτων. Ταυτόχρονα, για να είναι τα αποτελέσματα ποιοτικά, είναι σκόπιμο να βελτιωθούν επίσης οι ίδιες οι μέθοδοι και οι διαδικασίες διδασκαλίας και μάθησης.

3.6. Αυτό συνεπάγεται ότι πρέπει να δοθεί έμφαση στην αξιολόγηση και στον καθορισμό των αποτελεσμάτων της μη τυπικής μάθησης κατά τρόπο κατανοητό για όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη, και διη για τους εργοδότες και τα εκπαιδευτικά ιδρύματα. Στη συνέχεια, εφόσον ο ενδιαφερόμενος το επιθυμεί και υφίστανται οι κατάλληλες συνθήκες, τα αποτελέσματα της μη τυπικής μάθησης θα μπορούσαν να αναγνωριστούν ως πραγματικά επαγγελματικά προσόντα, ισότιμα των προγραμμάτων τυπικής εκπαίδευσης.

4. Πρακτικές πτυχές της επικύρωσης δεξιοτήτων και προσόντων

4.1. Πλαισίωση, καθοδήγηση και ενημέρωση

4.1.1. Τα κράτη μέλη πρέπει να διασφαλίζουν, στο πλαίσιο της διαδικασίας επικύρωσης, ότι τα άτομα και οι οργανώσεις θα έχουν πρόσβαση σε πληροφορίες και συστάσεις ως προς τις δυνατότητες της επικύρωσης και τα αντίστοιχα οφέλη, καθώς και ως προς τις σχετικές διαδικασίες, και ότι η επικύρωση της μη τυπικής και της άτυπης μάθησης θα υποστηρίζεται από κατάλληλη καθοδήγηση και παροχή συμβουλών, όντας, παράλληλα, εύκολα προσίτη.

4.1.2. Τα συστήματα επικύρωσης της μη τυπικής και της άτυπης μάθησης πρέπει να υπακούουν στους δέοντες κανόνες, να λαμβάνουν δε υπόψη τις εθνικές, περιφερειακές και/ή τοπικές καθώς και τομεακές ανάγκες και συνθήκες.

4.1.3. Πρέπει να παρέχονται ευκαιρίες συμμετοχής στους πολίτες ανεξαρτήτως ηλικίας και επιπέδου προσόντων. Η διαδικασία αυτή μπορεί να απαιτήσει την περαιτέρω συνεργασία μεταξύ του μη κερδοσκοπικού κλάδου, των δημόσιων αρχών και άλλων ενδιαφερόμενων μερών, συν τοις άλλοις και για ζητήματα όπως η χρηματοδότηση και η επικύρωση.

4.1.4. Οι πολίτες πρέπει να είναι ενημερωμένοι για τα πρόσθετα οφέλη που παρέχει η συστηματική συμμετοχή σε εθελοντικές οργανώσεις. Ακόμη και μια σύντομη περίοδος εθελοντισμού μπορεί να έχει μεγάλο αντίκτυπο στην ανάπτυξη δεξιοτήτων και αυξημένη απασχολησιμότητα.

⁽⁴⁾ Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ένταξη των μεταναστριών στην αγορά εργασίας» (ΕΕ C 242 της 23.7.2015, σ. 9).

4.1.5. Είναι απαραίτητο οι ενδιαφερόμενοι να αντιμετωπίζονται με τρόπο συντονισμένο και να ενημερώνονται καταλλήλως σχετικά με τα οφέλη της επικύρωσης των δεξιοτήτων, αλλά και σχετικά με τις επιλογές και τους μηχανισμούς πιστοποίησης. Συστήνουμε στα κράτη μέλη να προβούν στην περαιτέρω ανάπτυξη των οργανισμών που παρέχουν τέτοιου είδους καθοδήγηση και συμβουλευτική και, ιδίως, να συμπράξουν με υπηρεσίες απασχόλησης, αλλά και με κέντρα πληροφόρησης νέων, εκπαιδευτικά ιδρύματα, εργοδότες, συνδικαλιστικές οργανώσεις, κέντρα επαγγελματικού προσανατολισμού, οργανώσεις εθελοντών, νεολαίας καθώς και δημόσιους οργανισμούς.

4.1.6. Ουσιώδης και ωφέλιμη είναι η παροχή καθοδήγησης κατά τη διάρκεια της διαδικασίας επικύρωσης, ιδίως για τους νέους, σε όλα τα στάδια (από την ταυτοποίηση μέχρι την πιστοποίηση), με στόχο:

- να βοηθούνται οι νέοι στον προσδιορισμό των αναγκών τους και να τους παρέχονται κίνητρα ώστε να συμμετάσχουν στη διαδικασία,
- να καλλιεργείται ασφαλές περιβάλλον, κατάλληλο για την οικοδόμηση εμπιστοσύνης με τους συμβούλους, δηλαδή όχι πολύ επίσημο, ώστε να νιώθουν άνετα,
- να παρέχονται, μεταξύ άλλων, κατάλληλες πληροφορίες σχετικά με την επικύρωση ως αναγνωρισμένη μέθοδο που απευθύνεται σε συμμετέχοντες σε κατάρτιση χρησιμοποιώντας τους υφιστάμενους μηχανισμούς πληροφόρησης και συμβουλευτικής, εν ολίγοις να καταδειχθεί ότι η επικύρωση αποτελεί μια εφικτή λύση δίχως παράλληλα να δημιουργούνται ανεδαφικές προσδοκίες.

4.2. Συντονισμός των ενδιαφερόμενων φορέων

4.2.1. Κατά την άποψη του Συμβουλίου, τα κράτη μέλη πρέπει να προωθήσουν, τον συντονισμό και τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων φορέων στην ανάπτυξη και στην εφαρμογή των στοιχείων και των αρχών που συνδέονται με τη διαδικασία επικύρωσης. Για να διευκολυνθεί η συμμετοχή σε αυτή τη διαδικασία:

- οι εργοδότες, οι οργανώσεις νεολαίας και οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών θα πρέπει να προωθούν και να διευκολύνουν την ταυτοποίηση και την καταγραφή των μαθησιακών αποτελεσμάτων που αποκτήθηκαν κατά την εργασία ή στο πλαίσιο εθελοντικών δραστηριοτήτων, καθώς και την έκδοση εγγράφων που να τα πιστοποιούν, με τη χρήση των κατάλληλων εργαλείων της Ένωσης για τη διαφάνεια, όπως εκείνα που θεσπίστηκαν στο πλαίσιο του Europass και του Youthpass,
- οι πάροχοι εκπαίδευσης και κατάρτισης θα πρέπει να διευκολύνουν την πρόσβαση στην τυπική εκπαίδευση και κατάρτιση με βάση τα μαθησιακά αποτελέσματα που αποκτήθηκαν σε μη τυπικά και άτυπα πλαίσια και, αν κρίνεται δυνατό και σκόπιμο, με τη χορήγηση απαλλαγών και/ή πιστωτικών μονάδων για σχετικά μαθησιακά αποτελέσματα που αποκτώνται σε αυτά τα πλαίσια.

4.2.2. Η ΕΟΚΕ θεωρεί, συνεπώς, σημαντική την παροχή στήριξης προς όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς, ιδίως τους κοινωνικούς εταίρους και άλλες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, ώστε να ενημερώνονται για τα οφέλη της επικύρωσης και να είναι σε θέση να συμμετέχουν ενεργά στον καθορισμό εθνικών πλαισίων επαγγελματικών προσόντων και στον προσδιορισμό των επαγγελματικών προσόντων. Η επίτευξη «πραγματικής» αλλαγής όσον αφορά τη στάση των συμμετεχόντων θα μπορούσε να αποδειχθεί ιδιαίτερα δύσκολη, ιδίως στα κράτη μέλη που δεν έχουν θέσει σε προτεραιότητα τον τομέα αυτόν ή στα οποία η στάση της κοινωνίας απέναντι στην επικύρωση της άτυπης ή μη τυπικής μάθησης δεν υποστηρίζεται πραγματικά σε εθνικό επίπεδο. Θα ήταν χρήσιμη η καθιέρωση μιας πλατφόρμας για τη στήριξη όσων έχουν ήδη σημειώσει πρόοδο στον τομέα αυτόν (μέσω πιλοτικών έργων, για παράδειγμα), όσον αφορά τις προσπάθειες που καταβάλλουν σε εθνικό επίπεδο.

4.3. Επικύρωση, εθνικά πλαίσια και συστήματα επαγγελματικών προσόντων

4.3.1. Τα κράτη μέλη οφείλουν να δίνουν τη δυνατότητα στα άτομα να αποκτούν πλήρη, ή όπου χρειάζεται, τμηματικά επαγγελματικά προσόντα με βάση τις επικυρωμένες εμπειρίες μη τυπικής και άτυπης μάθησης. Πρέπει να διασφαλίζεται ότι οι ρυθμίσεις επικύρωσης συνδέονται με τα υφιστάμενα εθνικά πλαίσια επαγγελματικών προσόντων και να ευθυγραμμίζονται με το ευρωπαϊκό πλαίσιο επαγγελματικών προσόντων, και ότι υπάρχουν συνέργειες μεταξύ των ρυθμίσεων επικύρωσης και των συστημάτων πιστωτικών μονάδων που εφαρμόζονται στο σύστημα τυπικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, όπως το ECTS και το ECVET.

4.3.2. Οι κοινωνικοί εταίροι και, μεταξύ άλλων, οι άλλες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών πρέπει να συμμετέχουν όσο το δυνατόν περισσότερο, και να τους παρέχονται κατάλληλα κίνητρα, στον σχεδιασμό των εθνικών συστημάτων επαγγελματικών προσόντων. Η εμπειρία ορισμένων κρατών μελών δείχνει ότι, για να εφαρμοστούν διαδικασίες επικύρωσης σε τομεακό επίπεδο, πρέπει να συγκροτηθούν επιτροπές και μονάδες για τις δεξιότητες του εκάστοτε τομέα, και να στελεχωθούν με κατάλληλο προσωπικό. Στους τομείς που καθορίζονται κατ'αυτόν τον τρόπο, θα είναι δυνατή η κατάλληλη θέσπιση εθνικών προτύπων για τα επιμέρους επαγγέλματα και επαγγελματικά προσόντα.

4.4. Διασφάλιση της ποιότητας της επικύρωσης

4.4.1. Τα κράτη μέλη πρέπει να εγγυώνται ότι εφαρμόζονται διαφανή μέτρα για τη διασφάλιση της ποιότητας, σύμφωνα με τα υφιστάμενα πλαίσια διασφάλισης της ποιότητας, τα οποία στηρίζονται σε αξιόπιστες, έγκυρες και πιστοποιήσιμες μεθοδολογίες και μέσα αξιολόγησης. Αυτό σημαίνει κυρίως θέσπιση κατάλληλης νομοθεσίας, δηλαδή ενός ρυθμιστικού πλαισίου για την επικύρωση και τις διασφαλίσεις που συνδέονται με την πιστοποίηση σύμφωνα με τα εθνικά πλαίσια επαγγελματικών προσόντων που απορρέουν από το ευρωπαϊκό πλαίσιο επαγγελματικών προσόντων.

4.4.2. Κατά την ΕΟΚΕ, η προϋπόθεση αυτή σημαίνει ότι πρέπει να διασφαλιστεί η ισοτιμία των πιστοποιητικών που αποκτώνται μέσω της επίσημης και της μη τυπικής εκπαίδευσης ή της άτυπης μάθησης. Αυτό συνεπάγεται σημαντικές απαιτήσεις όσον αφορά την ποιότητα των διαδικασιών επικύρωσης, για τις οποίες θα πρέπει να προβλεφθεί και η κατάλληλη οικονομική στήριξη, π.χ. από το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο.

4.5. Επικύρωση από εκπαιδευτικά ιδρύματα

4.5.1. Τα εκπαιδευτικά ιδρύματα διαδραματίζουν καίριο ρόλο στη διαδικασία επικύρωσης. Το Συμβούλιο συστήνει οι πάροχοι εκπαίδευσης και κατάρτισης να διευκολύνουν την πρόσβαση στην τυπική εκπαίδευση και κατάρτιση με βάση τα μαθησιακά αποτελέσματα που αποκτήθηκαν σε μη τυπικά και άτυπα πλαίσια και, αν κρίνεται δυνατό και σκόπιμο, με τη χορήγηση απαλλαγών και/ή πιστωτικών μονάδων για σχετικά μαθησιακά αποτελέσματα που αποκτώνται σε αυτά τα πλαίσια.

4.5.2. Η ΕΟΚΕ καλεί τα πανεπιστήμια να προωθήσουν περαιτέρω την επικύρωση των άτυπα αποκτηθέντων δεξιοτήτων και γνώσεων. Η Ιρλανδία θα μπορούσε, εν προκειμένω, να αποτελέσει παράδειγμα προς μίμηση. Στην εθνική της στρατηγική για την ανώτατη εκπαίδευση έως το 2030, υποστηρίζει το κοινωνικό λειτούργημα της ανώτατης εκπαίδευσης και την «αλληλεπίδρασή της με την ευρύτερη κοινωνία» ως «έναν από τους τρεις αλληλένδετους βασικούς ρόλους της ανώτατης εκπαίδευσης». Ορίζει την αλληλεπίδραση αυτή ως εξής: «συνεργασία με τις επιχειρήσεις, την κοινωνία των πολιτών, τα κοινά, την καλλιτεχνική, πολιτιστική και αθλητική ζωή, καθώς και με άλλους παρόχους εκπαίδευσης στην κοινότητα και στην περιφέρεια, και δίνει ολοένα μεγαλύτερη έμφαση στη διεθνή δέσμευση⁽⁵⁾».

4.5.3. Εντούτοις, τα αποτελέσματα της μη τυπικής και της άτυπης μάθησης δεν μπορούν να αναγνωρίζονται μόνο από τα πανεπιστήμια. Στη Μάλτα, για παράδειγμα, τα πιστοποιητικά και τα προφίλ δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης που παρουσιάστηκαν το 2010 αναγνωρίζουν κάθε μορφή μάθησης κατά τη διάρκεια της πενταετούς δευτεροβάθμιας εκπαίδευσης. Παρέχονται πιστωτικές μονάδες, τόσο για την τυπική όσο και για την άτυπη εκπαίδευση, που ενθαρρύνουν τους μαθητές να επιδιώξουν τη συνέχιση των σπουδών τους σε υψηλότερο επίπεδο.

4.6. Επικύρωση σε σχέση με την αγορά εργασίας

4.6.1. Στη σύσταση του Συμβουλίου τονίζεται η σημασία της χρήσης της διαδικασίας επικύρωσης στον χώρο εργασίας και συστήνεται στα κράτη μέλη να προωθούν τη συμμετοχή όλων των σχετικών φορέων, όπως: εργοδότες, συνδικαλιστικές οργανώσεις, βιομηχανικά, εμπορικά και βιοτεχνικά επιμελητήρια, και εθνικοί φορείς που συμμετέχουν στη διαδικασία επικύρωσης των επαγγελματικών προσόντων. Οι εργοδότες πρέπει επίσης να προωθούν και να διευκολύνουν την ταυτοποίηση και την καταγραφή των μαθησιακών αποτελεσμάτων που αποκτήθηκαν κατά την εργασία.

4.6.2. Η επικύρωση της μη τυπικής και της άτυπης μάθησης θα μπορούσε να αποτελεί μέρος συλλογικών συμβάσεων (όπως συμβαίνει στις Κάτω Χώρες), σύμφωνα με μια προσέγγιση που αποτελεί εξαιρετικό παράδειγμα παροχής της δυνατότητας επικύρωσης στους εργαζομένους και θα συνέβαλλε στην αποτελεσματική διαχείριση των ανθρωπίνων πόρων στις επιχειρήσεις. Οι εργοδότες πρέπει να συμμετέχουν ενεργά στην αξιολόγηση των γνώσεων, των δεξιοτήτων και των ικανοτήτων, τόσο στον χώρο εργασίας όσο και κατά τον σχεδιασμό προγραμμάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης που να βελτιώνουν την αξία της επικύρωσης και συμβάλλουν στην οικοδόμηση εμπιστοσύνης.

4.6.3. Οι συλλογικές διαπραγματεύσεις και ο κοινωνικός διάλογος μεταξύ συνδικαλιστικών οργανώσεων και εργοδοτών μπορούν να αποτελέσουν σημαντική παράμετρο της διαδικασίας επικύρωσης των μαθησιακών αποτελεσμάτων της μη τυπικής μάθησης, καθώς και της διά βίου μάθησης. Η Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Μεταλλουργών (EOM) αποτελεί παράδειγμα έμπρακτης εφαρμογής αυτής της πρότασης σε ευρωπαϊκή κλίμακα, δεδομένου ότι φροντίζει να επικυρώνονται τα μαθησιακά αποτελέσματα της μη τυπικής μάθησης, πράγμα που αποτελεί σημαντική συμβολή στο διάλογο για την απασχολησιμότητα και τα μέσα που την ευνοούν.

(⁵) Βλέπε "National Strategy for Higher Education to 2030" ("Εθνική στρατηγική για την ανώτατη εκπαίδευση έως το 2030") (www.heai.ie).

4.6.4. Σε ορισμένα κράτη μέλη, οι συνδικαλιστές αναλαμβάνουν ολοένα συχνότερα ένα νέο ρόλο, π.χ. όταν παρέχουν συμβουλές κατά τη διάρκεια της εργασίας τους ή όταν διαπραγματεύονται με τους εργοδότες την ελεύθερη πρόσβαση των εργαζομένων σε δυνατότητες κατάρτισης στον χώρο εργασίας. Στην Αυστρία, τη Δανία, τη Φινλανδία, τη Νορβηγία, τη Σουηδία και το Ηνωμένο Βασίλειο, οι εκπρόσωποι των συνδικαλιστικών οργανώσεων λειτουργούν ως «πρεσβευτές μάθησης», ενθαρρύνοντας τους εργαζόμενους να συνεχίσουν τη μάθησή τους και να εξακολουθήσουν να καλύπτουν τα κενά στα προσόντα τους, παρέχοντας ταυτόχρονα συμβουλές στις επιχειρήσεις σχετικά με τις ανάγκες κατάρτισης των εργαζομένων⁽⁶⁾.

4.6.5. Δεδομένου ότι οι εργοδότες, όταν προσλαμβάνουν εργαζόμενους νεαρής ηλικίας με περιορισμένη ή καθόλου εργασιακή εμπειρία, εκτιμούν ιδιαίτερως τη συμμετοχή σε οργανώσεις νεολαίας, θα ήταν σκόπιμο να ενθαρρύνεται η συμμετοχή των νέων σε τέτοιες οργανώσεις ως τρόπος διευκόλυνσης της μετάβασής τους από το σχολείο στην εργασία⁽⁷⁾.

4.6.6. Επιπλέον, πρέπει να προβλεφθεί η παροχή των κατάλληλων συμβουλών καθώς και καθοδήγησης σε όσους επιθυμούν να εξασφαλίσουν την επικύρωση μη τυπικών ή άτυπων μαθησιακών αποτελεσμάτων, προκειμένου να είναι σε θέση —κατά το στάδιο της υποβολής αίτησης εργασίας— να παρουσιάσουν με τρόπο αποτελεσματικό τις δεξιότητες και τις ικανότητες που απέκτησαν με μη τυπικά και με άτυπα μέσα, αλλά και να κατανοήσουν καλύτερα πώς εφαρμόζονται οι εν λόγω δεξιότητες στο περιβάλλον εργασίας και πώς αυτές τους βοηθούν σε συγκεκριμένα εργασιακά καθήκοντα. Πρόκειται για διαδικασία στην οποία μπορούν να συμβάλουν υπηρεσίες επαγγελματικού προσανατολισμού, σχολικοί σύμβουλοι και πανεπιστημιακοί σύμβουλοι, οργανώσεις νεολαίας και γραφεία εύρεσης εργασίας, καθώς και εργοδότες και διεθνείς οργανισμοί. Οι φορείς αυτοί θα μπορούσαν επίσης να βοηθήσουν τους νέους παρέχοντάς τους πληροφορίες ως προς τις καλύτερες, ανά περίπτωση, λύσεις.

4.7. Επικύρωση στον εθελοντικό τομέα

4.7.1. Στη σύστασή του, το Συμβούλιο επισημαίνει τη σημασία της ενεργού συμμετοχής του μη κερδοσκοπικού τομέα στα συστήματα επικύρωσης: οι οργανώσεις νεολαίας και οι οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών θα πρέπει να προωθούν και να διευκολύνουν την ταυτοποίηση και την καταγραφή των μαθησιακών αποτελεσμάτων που αποκτήθηκαν κατά την εργασία ή στο πλαίσιο εθελοντικών δραστηριοτήτων, καθώς και την έκδοση εγγράφων που να τα πιστοποιούν, με τη χρήση των κατάλληλων εργαλείων της Ένωσης για τη διαφάνεια, όπως εκείνα που θεσπίστηκαν στο πλαίσιο του Europass και του Youthpass.

4.7.2. Το κοινό πρέπει να ενημερωθεί περισσότερο για την αξία που αποδίδουν οι εργοδότες στις δεξιότητες και τις ικανότητες που αναπτύσσονται σε μη τυπικό ή άτυπο πλαίσιο, για παράδειγμα μέσω του εθελοντισμού. Η παρατήρηση αυτή ισχύει ιδιαίτερα για τα άτομα με χαμηλό επίπεδο εκπαίδευσης, που συχνά δεν γνωρίζουν την αξία που έχει για τους εργοδότες μια τέτοιου είδους δραστηριότητα, και δεν είναι τόσο καλά καταρτισμένα σχετικά με τον τρόπο παρουσίασης των δεξιοτήτων αυτών.

4.7.3. Δεδομένης της υψηλής ανεργίας που πλήττει τους νέους, είναι σκόπιμο να ευνοούνται οι δυνατότητες συνεργασίας μεταξύ των δημόσιων και ιδιωτικών εταιρειών εύρεσης εργασίας, των εθελοντικών οργανώσεων (ιδίως εκείνων που απευθύνονται στους νέους) και των εργοδοτών. Η δράση αυτή μπορεί να λειτουργήσει ως μέσο ενίσχυσης της προβολής της μη τυπικής εκπαίδευσης στις εθελοντικές οργανώσεις και αύξησης της ευαισθητοποίησης σχετικά με τη σημασία και την αξία τους, αλλά και ως μέσο ενίσχυσης της αμοιβαίας εμπιστοσύνης.

4.7.4. Πρέπει να υποστηριχθεί η ανάπτυξη προγραμμάτων αξιολόγησης και κατάρτισης στο εσωτερικό των εθελοντικών οργανώσεων, καθώς η αποστολή τους προϋποθέτει υψηλό επίπεδο ανάπτυξης δεξιοτήτων. Στο πλαίσιο αυτό, είναι σημαντικό να υπενθυμιστεί ότι οι δραστηριότητες που αναπτύσσουν οι εθελοντικές οργανώσεις είναι εξαιρετικά ποικίλες και, κατά συνέπεια, ποικίλλουν και τα κριτήρια βάσει των οποίων αξιολογούνται οι δεξιότητες που αναπτύσσονται στο πλαίσιο των δραστηριοτήτων αυτών. Επίσης, είναι απαραίτητο να ενθαρρυνθεί η ενίσχυση της σύγκλισης στον τομέα του εθελοντισμού, ιδίως όσον αφορά την ορολογία και τις μεθόδους αξιολόγησης. Η ευθυγράμμιση των κριτηρίων θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα να αποκτήσουν περισσότεροι εθελοντές επίγνωση των δεξιοτήτων που αποκτούν μέσω της συμμετοχής τους σε εθελοντικές δραστηριότητες που είναι επωφελείς για την κοινωνία.

4.8. Εργαλεία επικύρωσης

4.8.1. Η σύσταση του Συμβουλίου δίνει έμφαση στη σημασία που έχουν για την εξασφάλιση της διαφάνειας τα κοινά ευρωπαϊκά εργαλεία αναγνώρισης προσόντων, όπως τα πλαίσια Europass και Youthpass. Τα κράτη μέλη οφείλουν να διασφαλίσουν συνέργειες μεταξύ των ρυθμίσεων επικύρωσης και των συστημάτων πιστωτικών μονάδων που εφαρμόζονται στο σύστημα τυπικής εκπαίδευσης και κατάρτισης, όπως το ECTS και το ECVET.

⁽⁶⁾ Βλέπε «Learning while working: Success stories on workplace learning in Europe (Μάθηση κατά την εργασία. Η μάθηση στον επαγγελματικό χώρο: επιτυχημένα παραδείγματα στην Ευρώπη)», Cedefop, 2012, σ. 59.

⁽⁷⁾ http://issuu.com/yomag/docs/reportnfe_print

4.8.2. Οι γνώσεις και ικανότητες που αποκτώνται μέσω της συμμετοχής σε οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών έχουν, συν τοις άλλοις, συγκεκριμένη αξία στην αγορά εργασίας, συχνά ωστόσο δεν είναι αναγνωρίσιμες και η απόκτησή τους δεν τεκμηριώνεται επαρκώς. Πρέπει να υποστηριχθεί η ανάπτυξη και η χρήση των εργαλείων αυτοαξιολόγησης που βοηθούν τα άτομα να προσδιορίσουν και να περιγράψουν τα μαθησιακά τους αποτελέσματα, με αφετηρία την εμπειρία που αποκόμισαν στο πλαίσιο δραστηριοτήτων των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών. Η κατάρτιση ενός προσωπικού χαρτοφυλακίου προσόντων μπορεί, π. χ., να έχει προστιθέμενη αξία για όσους σκοπεύουν να συνεχίσουν την κατάρτισή τους και επιθυμούν να υλοποιήσουν τις επαγγελματικές τους φιλοδοξίες.

4.8.3. Τα πιστοποιητικά και τα χαρτοφυλάκια αποτελούν σημαντικό στοιχείο της επικύρωσης των άτυπα αποκτηθέντων ικανοτήτων και προσόντων. Οι πάροχοι μη τυπικής εκπαίδευσης πρέπει να φροντίζουν να εκδίδουν πιστοποιητικά ή έγγραφα που να περιγράφουν λεπτομερώς τη φύση και τα αποτελέσματα της συμμετοχής στις άτυπες εκπαιδευτικές τους δραστηριότητες και να ενημερώνουν τους ενδιαφερόμενους για την αξία της συμμετοχής τους. Πιο συγκεκριμένα, πρέπει να ενημερώνουν τους συμμετέχοντες για τη σημασία των εν λόγω πιστοποιητικών από την άποψη της κατάρτισης (δηλαδή σχετικά με τις δεξιότητες και τις ικανότητες που απέκτησαν στο πλαίσιο δραστηριοτήτων οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών και σχετικά με τους τρόπους με τους οποίους μπορούν να χρησιμοποιήσουν τις δεξιότητες αυτές όταν αναζητούν εργασία ή όταν επιθυμούν να συνεχίσουν την επαγγελματική τους κατάρτιση), ώστε τα πιστοποιητικά αυτά να μην θεωρούνται απλά αποδεικτικά στοιχεία επιτυχίας.

4.8.4. Η ΕΟΚΕ έχει ήδη υποστηρίξει τη δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Διαβατηρίου Δεξιοτήτων και, στη συνέχεια, του προτύπου «Europass για την εμπειρία» (Europass Experience). Εκφράζει συνεπώς την απογοήτευσή της για το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέστειλε την υλοποίηση της εν λόγω πρωτοβουλίας.

Βρυξέλλες, 16 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Βελτίωση των επιδόσεων των εθνικών συστημάτων εναλλασσόμενης κατάρτισης»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(2016/C 013/10)

Εισηγήτρια: η κ. Dorte ANDERSEN

Στις 19 Φεβρουαρίου 2015, και σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού της κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα τη:

«Βελτίωση των επιδόσεων των εθνικών συστημάτων εναλλασσόμενης κατάρτισης»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας).

Το ειδικευμένο τμήμα «Απασχόληση, κοινωνικές υποθέσεις, δικαιώματα του πολίτη», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του την 1η Σεπτεμβρίου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειάς της, που πραγματοποιήθηκε στις 16 και 17 Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 16ης Σεπτεμβρίου 2015), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 206 ψήφους υπέρ, 1 κατά και 8 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Οι ευρωπαίοι νέοι επλήγησαν σοβαρά από την κρίση σε πολλά κράτη μέλη, με τεράστιο ανθρώπινο, κοινωνικό και οικονομικό κόστος. Ωστόσο, η υψηλότερη ανεργία των νέων δεν είναι κάτι νέο και καταδεικνύει δομικά προβλήματα που δυσχεραίνουν τη μετάβαση από το σχολείο στην απασχόληση.

1.2. Οι λειτουργικές μαθητείες και λοιπές ποιοτικές μορφές συστημάτων μάθησης στην εργασία μπορούν να βοηθήσουν τους νέους και τις νέες στην ομαλότερη μετάβασή τους από το σχολείο στην απασχόληση.

1.3. Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει πως δεν υφίσταται «μοναδικό βέλτιστο πρότυπο» εναλλασσόμενης κατάρτισης. Στόχος είναι η προώθηση υψηλής ποιότητας εναλλασσόμενης κατάρτισης που να αποδίδει.

1.4. Ευρωπαϊκό επίπεδο:

1.4.1. Η ΕΟΚΕ φρονεί πως είναι αναγκαίο ένα ευρωπαϊκό εργαλείο αξιολόγησης της ποιότητας το οποίο θα καταγράφει την πρόοδο και τις συνέπειες των μεταρρυθμίσεων στις οποίες προβαίνουν τα κράτη μέλη για τη βελτίωση της απόδοσης των συστημάτων ΕΕΚ και εναλλασσόμενης κατάρτισης.

1.4.2. Η ΕΟΚΕ συνιστά η Επιτροπή — από κοινού με τους ενδιαφερόμενους εταίρους — να αναπτύξει μέσα παρακολούθησης και συλλογής δεδομένων, να αξιολογήσει τα αποδοτικά συστήματα των κρατών μελών και να εντοπίσει τα κύρια στοιχεία των αποδοτικών συστημάτων εναλλασσόμενης κατάρτισης. Στόχος είναι να μετρηθούν και να αξιολογηθούν οι αποδόσεις, να διασφαλιστεί η ποιότητα των συστημάτων κατάρτισης και να αναδειχθεί η σχέση μεταξύ της εναλλασσόμενης κατάρτισης και της απασχόλησης.

1.4.3. Οι υψηλής ποιότητας και σχετικές με την αγορά εργασίας δεξιότητες και τίτλοι κατάρτισης θα αποτελέσουν επίσης στο μέλλον βασικό κομμάτι της αγοράς εργασίας και της ευρωπαϊκής ανταγωνιστικότητας. Για αυτό, η ΕΟΚΕ προτείνει τη θέσπιση ενωσιακού στόχου για την ΕΕΚ και την εναλλασσόμενη κατάρτιση, που μπορεί να χρησιμεύσει ως δίαυλος προς καλύτερες ευκαιρίες απασχόλησης για τους νέους. Αυτό θα μπορούσε να αποτελεί μέρος μιας ανανεωμένης στρατηγικής ΕΕ2020, συνεπώς η ΕΟΚΕ καλεί την Επιτροπή να εξετάσει τις διάφορες επιλογές.

1.4.4. Η ΕΟΚΕ φρονεί πως ένας ενωσιακός στόχος για την ΕΕΚ και η συλλογή δεδομένων θα συμβάλουν ώστε τα κράτη μέλη να διατηρηθούν σε τροχιά βελτίωσης των επιπέδων εκπαίδευσης και εξασφάλισης θετικής εμπειρίας από το εκπαιδευτικό σύστημα για τους νέους, που θα τους δίνει τις δεξιότητες που χρειάζονται στην αγορά εργασίας.

1.5. Κράτη μέλη και κοινωνικοί εταίροι:

1.5.1. Η ΕΟΚΕ συνιστά τα κράτη μέλη που δεν έχουν λειτουργικά συστήματα εναλλασσόμενης κατάρτισης να διερευνήσουν το κόστος ανάπτυξης τέτοιων συστημάτων, σε σχέση με τα οφέλη που αυτή θα είχε για την ανταγωνιστικότητα των επιχειρήσεων και τις ευκαιρίες απασχόλησης των νέων.

1.5.2. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει τη σημασία των συμπράξεων μεταξύ σχολείων, κέντρων κατάρτισης, συνδικαλιστικών οργανώσεων και της επιχειρηματικής κοινότητας. Οι κοινωνικοί εταίροι διαδραματίζουν αποφασιστικό ρόλο σε όλα τα στάδια των λειτουργικών συστημάτων εναλλασσόμενης κατάρτισης (σχεδιασμό, υλοποίηση, παρακολούθηση, αξιολόγηση κ.λπ.). Η ενίσχυση και βελτίωση της χρήσης του κοινωνικού διαλόγου σε όλα τα επίπεδα μπορεί να αποτελέσει αποτελεσματικό μέσο βελτίωσης της ποιότητας και της ελκυστικότητας της εναλλασσόμενης κατάρτισης

1.5.3. Η ΕΟΚΕ καλεί τα κράτη μέλη να καθιερώσουν ή να αναθεωρήσουν σε συστηματική βάση την επαγγελματική εξέλιξη των καθηγητών, καθοδηγητών και εκπαιδευτών ΕΕΚ — ιδίως δε των ενδοεταίρικών εκπαιδευτών, καθώς αυτοί έχουν ζωτική σημασία για τη βελτίωση των συστημάτων ΕΕΚ.

1.5.4. Η ΕΟΚΕ τονίζει τη σημασία των εργοδοτών και φρονεί πως οι εργοδότες — συμπεριλαμβανομένων των ΜΜΕ — θα συμμετέχουν ενεργά σε προγράμματα μαθητείας όταν αυτά ανταποκρίνονται όντως στις ανάγκες τους και όταν υφίστανται ικανοί σύνδεσμοι με τα σχολεία. Η θέσπιση συστημάτων εναλλασσόμενης κατάρτισης που θα επιτρέπει την αποδοτική από πλευράς κόστους συμμετοχή των εργοδοτών και θα τους δίνει μεγαλύτερη οικείωση θα πρέπει να αποτελέσει το επίκεντρο των προσπαθειών τα επόμενα χρόνια.

1.5.5. Η ΕΟΚΕ συνιστά οι ευρωπαϊκοί κοινωνικοί εταίροι να συνεχίσουν το έργο τους σε αυτόν τον τομέα, στο πλαίσιο του αυτόνομου προγράμματος εργασίας τους.

2. Εισαγωγή — η τρέχουσα κατάσταση στην Ευρώπη

2.1. Η οικονομική κρίση στην Ευρώπη έπληξε σοβαρά τους νέους. 4,5 εκατ. νέοι ηλικίας κάτω των 25 ετών είναι άνεργοι ⁽¹⁾, αν και για ορισμένες χώρες της ΕΕ η υψηλή ανεργία των νέων δεν είναι καινούρια, απλά επιδεινώθηκε λόγω της κρίσης. Το ποσοστό ανεργίας των νέων στην ΕΕ είναι υπερδιπλάσιο του αντίστοιχου ποσοστού των ενηλίκων: 20,9 % έναντι 9,8 % Περίπου 7 εκατ. νέοι Ευρωπαίοι παραμένουν εκτός απασχόλησης, εκπαίδευσης ή κατάρτισης (ΕΑΕΚ) ⁽²⁾. Με μάλλον ζοφερές βραχυπρόθεσμες οικονομικές προοπτικές, η ανεργία των νέων έφτασε σε ακραία επίπεδα σε ορισμένα κράτη μέλη, με τεράστιο ανθρώπινο, κοινωνικό και οικονομικό κόστος.

2.2. Η ανεργία των νέων ήταν υψηλότερη από των ενηλίκων και πριν από την κρίση. Αυτό υποδηλώνει διαρθρωτικό πρόβλημα στη θέσπιση στενότερων δεσμών μεταξύ των συστημάτων εκπαίδευσης και κατάρτισης και της αγοράς εργασίας. Άλλο ένα σχετικό επιχείρημα είναι πως σε πολλές χώρες η ανεργία των νέων είναι υψηλή, ενώ ταυτόχρονα οι εργοδότες αντιμετωπίζουν δυσκολίες στην εξεύρεση εργαζομένων με τα κατάλληλα προσόντα.

2.3. Αυτή η κατάσταση απαιτεί νέα προσέγγιση που θα βελτιώνει τη βάση της απασχόλησης και της ανάπτυξης προκειμένου να αναπτυχθούν υψηλής ποιότητας και σχετικές με την αγορά εργασίας δεξιότητες και τίτλοι κατάρτισης και λειτουργικές αγορές εργασίας.

2.4. Υπάρχουν, ωστόσο, σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ όσον αφορά την εμπειρία τους στην είσοδο των νέων στην αγορά εργασίας.

⁽¹⁾ Eurostat Μάρτιος 2015: Στοιχεία και αριθμοί για την ανεργία των νέων.

⁽²⁾ Eurostat [tesem150], 2014.

2.5. Σε πολλές χώρες, άτομα με επαγγελματική κατάρτιση αποτελούν την πλειοψηφία των εργαζομένων του ιδιωτικού τομέα αλλά ταυτόχρονα διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο σε τομείς του δημοσίου. Σήμερα, περίπου το ήμισυ των αποφοίτων λυκείου στην Ευρώπη ακολουθούν πρόγραμμα ΕΕΚ και περίπου το ένα τέταρτο εξ αυτών συμμετέχουν σε μεικτά προγράμματα σχολικής φοίτησης και εργασίας ⁽³⁾. Ωστόσο, η ενίσχυση της ελκυστικότητας της ΕΕΚ μέσω της βελτίωσης της ποιότητας και της σημασίας της αποτελεί μεγάλη πρόκληση.

2.6. Σε σειρά γνωμοδοτήσεων της ⁽⁴⁾, η ΕΟΚΕ επεσήμανε τη σημασία της δημιουργίας κατάλληλων συνθηκών για τους νέους, ώστε να διευκολυνθεί η μετάβαση από την εκπαίδευση στην εργασία μέσω της τόνωσης των ευκαιριών συμμετοχής σε διαφορετικές μορφές εναλλασσόμενης κατάρτισης στο πλαίσιο υψηλής ποιότητας επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης (ΕΕΚ).

2.7. Η ΕΟΚΕ θεωρεί σημαντικό να διατηρηθεί η δυναμική και να εξασφαλιστεί πως τα επιμέρους κράτη μέλη, σε συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους, θα προσαρμόσουν τα συστήματα ΕΕΚ τους με την εισαγωγή στοιχείων εναλλασσόμενης κατάρτισης.

3. Κατανόηση των ορισμών — συστήματα εναλλασσόμενης κατάρτισης στην Ευρώπη

3.1. Η παρούσα γνωμοδότηση επικεντρώνεται στα συστήματα εναλλασσόμενης κατάρτισης στην ΕΕΚ. Η εναλλασσόμενη κατάρτιση αποτελεί γενικό όρο που καλύπτει διαφορετικά εθνικά συστήματα. Σύμφωνα με το Cedefop, η εναλλασσόμενη κατάρτιση αφορά εκπαίδευση ή κατάρτιση που συνδυάζει περιόδους φοίτησης σε σχολείο ή κέντρο κατάρτισης και εργασίας. Ο όρος «εναλλασσόμενη» αναφέρεται στις οδούς μάθησης (σχολεία/πάροχοι ΕΕΚ και εταιρείες κατάρτισης μοιράζονται την ευθύνη παροχής θεωρητικής και πρακτικής κατάρτισης) και την εναλλαγή των φορέων (δημοσίων και ιδιωτικών).

3.2. Όλα τα κράτη μέλη διαθέτουν συστήματα που ενσωματώνουν την εργασιακή πτυχή, ωστόσο η ποιότητα, η απόδοση και το εύρος τους ποικίλλουν ⁽⁵⁾. Για παράδειγμα, πόσος χρόνος αναλώνεται στο χώρο εργασίας; Υπάρχει σύμβαση μεταξύ του σπουδαστή και του εργοδότη, ο σπουδαστής αμείβεται, και ποιος είναι ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων;

3.3. Δεν υφίσταται μοναδικό ή «βέλτιστο» πρότυπο, και η ανάπτυξη τέτοιου συστήματος εξαρτάται από πολλούς οικονομικούς και κοινωνικούς παράγοντες.

3.4. Σήμερα υφίστανται τρεις κύριες οδοί για την ΕΕΚ:

- Οι μαθητείες συνδυάζουν και εναλλάσσουν την κατάρτιση εντός της επιχείρησης με τη σχολική εκπαίδευση, και οδηγούν σε εθνικά αναγνωρισμένο τίτλο. Συνήθως, υφίσταται συμβατική σχέση μεταξύ του εργοδότη και του μαθητευόμενου, και ο μαθητευόμενος αμείβεται (όπως συμβαίνει στην Αυστρία, τη Δανία και τη Γερμανία).
- Σχολική ΕΕΚ με κατάρτιση στην εργασία. Αυτή περιλαμβάνει βραχύτερες περιόδους κατάρτισης στην εργασία (π.χ. πρακτική άσκηση) ως υποχρεωτικό ή προαιρετικό στοιχείο των προγραμμάτων ΕΕΚ και οδηγεί σε επίσημους τίτλους.
- Σχολικά προγράμματα

3.5. Σε αυτήν την περίπτωση το σημαντικότερο είναι ο στενός σύνδεσμος μεταξύ του χώρου εργασίας και των συνεργιών που θα αναπτυχθούν μεταξύ του σπουδαστή, της θεωρητικής βάσης και της πρακτικής μαθητείας και της εξέλιξης στον χώρο εργασίας.

⁽³⁾ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση για την εκπαίδευση και την κατάρτιση, Νοέμβριος 2014.

⁽⁴⁾ Για παράδειγμα:

— Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ «Επιδίωξη ελκυστικότερης μεταδευτεροβάθμιας επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης» (ΕΕ C 68 της 6.3.2012, σ. 1).

— Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Πλαίσιο ποιότητας για την πρακτική άσκηση» (ΕΕ C 214 της 8.7.2014, σ. 36).

— Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Απασχολησιμότητα των νέων — Αντιστοίχιση της κατάρτισης με τις ανάγκες της βιομηχανίας σε καιρούς λιτότητας» (ΕΕ C 311 της 12.9.2014, σ. 7).

— Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Μέτρα για την απασχόληση των νέων — Βέλτιστες πρακτικές» (ΕΕ C 424 της 26.11.2014, σ. 1).

⁽⁵⁾ Μελέτη του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου — «Διττή εκπαίδευση: γέφυρα πάνω από ταραγμένα νερά», Ιούνιος 2014.

4. Το ευρωπαϊκό πλαίσιο πολιτικής

4.1. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στις 27/28 Ιουνίου 2013 ⁽⁶⁾ συμφώνησε νέα στρατηγική για την αντιμετώπιση της ανεργίας των νέων, συμπεριλαμβανομένου του στόχου να προωθηθούν «οι μαθητείες υψηλής ποιότητας και η μάθηση στο χώρο εργασίας». 22 κράτη μέλη έχουν λάβει ειδικές ανά χώρα συστάσεις για την προσαρμογή των συστημάτων επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισής τους, δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση στα εργασιακά στοιχεία της κατάρτισης και στην υψηλής ποιότητας μαθητεία για τους νέους.

4.2. Σε επίπεδο ΕΕ, έχει ληφθεί σειρά μέτρων. Για παράδειγμα, εγκρίθηκαν «εγγυήσεις για τη νεολαία», διατέθηκαν κονδύλια του ΕΚΤ για την ανάπτυξη μαθητειών σε εθνικό επίπεδο, συμπεριλαμβανομένου του συστήματος εναλλασσόμενης κατάρτισης, ενώ θεσπίστηκε Ευρωπαϊκή Συμμαχία για τη Μαθητεία.

4.3. Στο πλαίσιο δράσης για την ανεργία των νέων του Ιουνίου του 2013 ⁽⁷⁾, οι ευρωπαίοι κοινωνικοί εταίροι επεσήμαναν επίσης την αξία των προτύπων μάθησης με βάση την εργασία, όπως τα συστήματα εναλλασσόμενης κατάρτισης.

4.4. Η λετονική προεδρία ενέκρινε πέντε στόχους στο πλαίσιο της αναθεώρησης της ανακοίνωσης της Μπρυζ. Ο πρώτος αφορά την προώθηση της εργασιακής μάθησης με ειδική έμφαση στην κατάρτιση τύπου μαθητείας ⁽⁸⁾.

5. Η εναλλασσόμενη κατάρτιση ως μέσο για την οικοδόμηση γεφυρών προς την εργασιακή ζωή

5.1. Μελέτες του Cedefop και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, για παράδειγμα, καταδεικνύουν θετική σχέση μεταξύ των συστημάτων ΕΕΚ που βασίζονται στην εναλλασσόμενη κατάρτιση και της απασχόλησης των νέων ⁽⁹⁾.

5.2. Η εμπειρία και οι αριθμοί δεν επιδέχονται αμφισβήτηση. Χώρες με επίκαιρα και ελκυστικά συστήματα επαγγελματικής κατάρτισης βασισμένα στις αρχές της εναλλασσόμενης κατάρτισης αποδίδουν καλύτερα όσον αφορά την είσοδο των νέων στην αγορά εργασίας. Χώρες όπως η Αυστρία αποτελούν επίσης υποδείγματα όσον αφορά τις ευκαιρίες κατάρτισης για μειονεκτούντες νέους, όπως στήριξη στην εργασία ή δίχτυ ασφαλείας για τους μαθητευόμενους.

5.3. Ένα λειτουργικό σύστημα εναλλασσόμενης κατάρτισης προσφέρει στους νέους αρχική εργασιακή εμπειρία και κατά συνέπεια τους καθιστά ελκυστικότερους στις επιχειρήσεις και τους μελλοντικούς εργοδότες. Στη Γερμανία, πάνω από 2/3 των μαθητευόμενων παραμένουν στον ίδιο εργοδότη μετά την ολοκλήρωση της μαθητείας ⁽¹⁰⁾. Στη Δανία, τα στοιχεία ⁽¹¹⁾ δείχνουν πως οι απόφοιτοι ΕΕΚ συγκαταλέγονται σε όσους βρίσκουν ταχύτερα εργασία μετά την απόλυσή τους και πως πολλοί εξ αυτών ιδρύουν τη δική τους επιχείρηση.

5.4. Παρ' όλα αυτά, η ΕΕΚ και η μαθητεία δε θεωρούνται εξίσου ελκυστικές με την πανεπιστημιακή εκπαίδευση από πολλούς νέους και γονείς, ή θεωρούνται παραδοσιακά χειρωνακτική απασχόληση. Αυτό που λησμονείται είναι η «ανταγωνιστική γνώση» που παρέχεται μέσω της εναλλασσόμενης κατάρτισης, και μέσω της οποίας οι νέοι δεν έχουν μόνο μία επιλογή σταδιοδρομίας αλλά και ανταγωνιστική γνώση που μπορεί να αναπτυχθεί περαιτέρω.

5.5. Στο πλαίσιο της αναθεώρησης της στρατηγικής ΕΕ2020, θα μπορούσε να εξεταστεί ενωσιακός στόχος για το μερίδιο των σπουδαστών ΕΕΚ και εναλλασσόμενης κατάρτισης. Αυτό θα μπορούσε να αναδείξει τη μεγάλη απασχολησιμότητα και τη διάσταση άρσης των αποκλεισμών που έχει η εναλλασσόμενη κατάρτιση και η μαθητεία. Αυτό θα μπορούσε να αναδείξει τη μεγάλη απασχολησιμότητα και τη διάσταση άρσης των αποκλεισμών που έχει η εναλλασσόμενη κατάρτιση και η μαθητεία.

5.6. Αυτός ο στόχος θα πρέπει να τεθεί σε υψηλό επίπεδο, καθώς τα στοιχεία δείχνουν θετική σχέση με την απασχόληση, και θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη της μελλοντικές ανάγκες της αγοράς εργασίας για ειδικευμένους εργαζομένους με τίτλους μέσου επιπέδου.

⁽⁶⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-104-2013-EXT-1/el/pdf>

⁽⁷⁾ https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/201306_Framework_of_Actions_Youth_Employment_1.pdf

⁽⁸⁾ Συμπεράσματα της προεδρίας της Ρίγας, 22 Ιουνίου 2015.

⁽⁹⁾ Για παράδειγμα: «Αποτελέσματα της ΕΕΚ στην αγορά εργασίας στην Ευρώπη», Cedefop 2013, «Έκθεση παρακολούθησης της εκπαίδευσης και της κατάρτισης», Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2014 και «Μάθηση για εργασία, αξιολογήσεις» της ΕΕΚ 2010.

⁽¹⁰⁾ Εμπόριο και επενδύσεις στη Γερμανία, DIHK, Ομοσπονδιακό Υπουργείο Παιδείας και Έρευνας, IAB, Ομοσπονδιακή Στατιστική Υπηρεσία, 2013.

⁽¹¹⁾ <http://www.da.dk/bilag/AMR09%2CArbejdsmarkedetsrapport%202009.pdf>

5.7. Για τη βελτίωση της εικόνας και της ελκυστικότητας, απαιτείται συνδυασμένη προσπάθεια από τα σχολεία, τα κέντρα κατάρτισης και τις επιχειρήσεις, τους κοινωνικούς εταίρους και τους πολιτικούς. Τα σχολεία ΕΕΚ και τα κέντρα κατάρτισης πρέπει να είναι πιο προσαρμόσιμα στις μεταβαλλόμενες ανάγκες της αγοράς εργασίας και της οικονομίας. Διαγωνισμοί δεξιοτήτων και παραδείγματα προς μίμηση θα μπορούσαν να ενθαρρυνθούν προκειμένου να αναδείξουν δεξιότητες ή σχολεία και να εμπνεύσουν νέους και νέες. Η διάνοιξη δρόμων προς την ανώτερη εκπαίδευση προκειμένου η μάθηση να μη θεωρείται αδιέξοδη από τους σπουδαστές και τους γονείς ή η ενίσχυση των ενδοενοσιακών προγραμμάτων κινητικότητας όπως το Erasmus+ θα μπορούσε να καταστήσει ελκυστικότερα αυτά τα συστήματα.

5.8. Ο καλός και έγκαιρος επαγγελματικός προσανατολισμός και οι συμβουλευτικές υπηρεσίες είναι αναγκαίες για τη βελτίωση της κατανόησης και της εικόνας των συστημάτων εναλλασσόμενης κατάρτισης.

5.9. Οι διδάσκοντες διαδραματίζουν επίσης ρόλο, καθώς καθιστούν ελκυστικότερα τα συστήματα εναλλασσόμενης κατάρτισης και έχουν άμεση επίδραση στις αντιλήψεις των νέων για την ΕΕΚ. Η σταδιοδρομία ως διδάσκων ΕΕΚ πρέπει επίσης να θεωρείται ελκυστική. Ένας τρόπος είναι να εξασφαλιστεί η συνεχής ανάπτυξη των επαγγελματικών και διδακτικών δεξιοτήτων των διδασκόντων ΕΕΚ, να βελτιωθεί η συνεργασία μεταξύ σχολείων και επιχειρήσεων ώστε οι διδάσκοντες να είναι ενήμεροι για τις απαιτήσεις και τις εργασιακές πρακτικές των επιχειρήσεων, τις νέες τεχνολογίες κ.λπ.

5.10. Σε ένα σύστημα εναλλασσόμενης κατάρτισης, η παρουσία ειδικευμένου και πρόθυμου προσωπικού που θα ενεργεί ως σύμβουλος ή εκπαιδευτής στην εταιρεία θα πρέπει να αποτελεί βασική προϋπόθεση εγγύησης της ποιότητας. Θα πρέπει να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στην ευθύνη των ενδοεταιρικών εκπαιδευτών. Η σαφέστερη και λεπτομερέστερη περιγραφή των δεξιοτήτων που θα αποκτηθούν μπορεί να ενισχύσει την ποιότητα της μάθησης με βάση την εργασία.

6. Συνεχής τεκμηριωμένη παρακολούθηση και αξιολόγηση των συστημάτων και των πολιτικών επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης

6.1. Σειρά μελετών έχουν ήδη διεξαχθεί και καταδεικνύουν πως το γερμανικό, το ελβετικό και το αυστριακό σύστημα εναλλασσόμενης κατάρτισης, για παράδειγμα, αποδίδουν, ως προς το ότι παρέχουν στους νέους κατάλληλη κατάρτιση και ικανό σημείο εισόδου στην εργασιακή ζωή. Ωστόσο δεν υφίσταται «μοναδικό βέλτιστο πρότυπο» —στόχος είναι να αναγνωριστούν επιτυχημένες δομές και πρακτικές.

6.2. Η διαφανέστερη πληροφόρηση όσον αφορά αίτια-περιεχόμενο-αποτελέσματα θα μπορούσε να οδηγήσει στον εντοπισμό των κύριων στοιχείων που χαρακτηρίζουν τα λειτουργικά συστήματα εναλλασσόμενης κατάρτισης. Παρότι τα περισσότερα κράτη μέλη και το Cedefop συλλέγουν δεδομένα για την απασχολησιμότητα των αποφοίτων ΕΕΚ, αυτά τα δεδομένα θα μπορούσαν να χρησιμοποιούνται περισσότερο για τη βελτίωση των συστημάτων —συμπεριλαμβανομένης της εναλλασσόμενης κατάρτισης.

6.3. Το μερίδιο της «μάθησης με βάση την εργασία», για παράδειγμα, θα μπορούσε να χρησιμοποιείται ως μεταβλητή στον δείκτη αναφοράς της απασχολησιμότητας στην ΕΕ. Ένας ευρωπαϊκός δείκτης αναφοράς για την εναλλασσόμενη κατάρτιση θα μπορούσε να αναδείξει τη σχέση μεταξύ των συστημάτων εναλλασσόμενης κατάρτισης και της απασχόλησης των νέων. Τα στοιχεία για τον δείκτη αναφοράς θα μπορούσαν να συλλέγονται ετησίως μέσα από την Έρευνα Εργατικού Δυναμικού.

6.4. Σε συνεργασία με το Cedefop, η Eurostat (Ευρωβαρόμετρο) θα μπορούσε να διεξαγάγει συστηματικότερη μελέτη για τους νέους που ολοκληρώνουν προγράμματα επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης και διαθέτουν τις δεξιότητες που έχουν ζήτηση, καθώς και για το κατά πόσον η εναλλασσόμενη κατάρτιση σε εταιρείες συνέβαλε στην απόκτηση αυτών των δεξιοτήτων.

6.5. Θα ήταν ίσως χρήσιμη η συλλογή συγκρίσιμων εθνικών δεδομένων επί των οποίων οι επιδόσεις των χωρών θα μπορούν να αξιολογηθούν όσον αφορά την υλοποίηση και τα αποτελέσματα των διαφόρων συστημάτων εναλλασσόμενης κατάρτισης στην Ευρώπη. Το Cedefop, η Eurostat και η Επιτροπή συλλέγουν ήδη δεδομένα στο πλαίσιο της στρατηγικής ΕΚ2020 και της στρατηγικής της Κοπεγχάγης, ωστόσο η ΕΕ χρειάζεται ένα συνεκτικό εργαλείο που θα αποτυπώνει την πρόοδο και τις συνέπειες των μεταρρυθμίσεων που υλοποιούνται σε πολλά κράτη μέλη για τη βελτίωση της απόδοσης και της ποιότητας των εθνικών συστημάτων ΕΕΚ.

Η ΕΟΚΕ προτείνει αυτό το εργαλείο αξιολόγησης της ποιότητας να απαντά τουλάχιστον στα ακόλουθα ερωτήματα πολιτικής:

— Πώς και γιατί οδηγεί η εναλλασσόμενη κατάρτιση σε μεγαλύτερη απασχόληση;

- Οδηγεί η εναλλασσόμενη κατάρτιση σε λιγότερες τριβές στην αγορά εργασίας, π.χ. μικρότερα διαστήματα ανεργίας, και σε καλύτερη αντιστοίχιση των δεξιοτήτων;
- Πώς μπορεί η εναλλασσόμενη κατάρτιση να οδηγήσει σε μεγαλύτερη κινητικότητα, τόσο εντός όσο και μεταξύ διαφορετικών κλάδων;

6.6. Μια σειρά σχετικά ξεκάθαρων παραμέτρων με βάση τον χρόνο θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί ως βάση για περισσότερες ποιοτικές αναλύσεις, και ταυτόχρονα να χρησιμοποιηθεί για την παρακολούθηση των εξελίξεων σε κάθε χώρα όσον αφορά τη διαδικασία προσαρμογής των συστημάτων ΕΕΚ στις αργές και τα οφέλη της εναλλασσόμενης κατάρτισης. Μια πλατφόρμα δεδομένων αυτού του είδους θα μπορούσε επίσης να τροφοδοτήσει τις εργασίες της Ευρωπαϊκής Συμμαχίας για θέσεις μαθητείας, και το έργο του πλαισίου αναφοράς EQAVET.

7. Καλύτερη απόδοση των εθνικών συστημάτων εναλλασσόμενης κατάρτισης και ενθάρρυνση της συμμετοχής των επιχειρήσεων

7.1. Υφίστανται πολυάριθμες προκλήσεις που δεν λαμβάνονται ακόμη σοβαρά υπόψη, για παράδειγμα όσον αφορά την ποιότητα της κατάρτισης και τη σημασία της για τις επιχειρήσεις.

7.2. Τα προγράμματα μαθητείας επιτελούν σημαντικό ρόλο στην κάλυψη των αναγκών δεξιοτήτων των επιχειρήσεων, ενώ βοηθούν τους νέους να εισέλθουν στην αγορά εργασίας. Τα προγράμματα μαθητείας παρέχουν στους εργοδότες σειρά πλεονεκτημάτων, μεταξύ των οποίων η καλύτερη αντιστοίχιση δεξιοτήτων λόγω της ενδοεταιρικής κατάρτισης, νέες γνώσεις και προοπτικές. Τα πλήρως λειτουργικά προγράμματα μαθητείας ενέχουν σειρά δικαιωμάτων και υποχρεώσεων για όλες τις πλευρές.

7.3. Οι εταιρείες πρέπει να τα αντιλαμβάνονται ως επένδυση σε μελλοντικούς ειδικευμένους ανθρώπινους πόρους και να αναλαμβάνουν την ευθύνη της κατάρτισης ενός νέου. Προκειμένου, ωστόσο, οι επιχειρήσεις —συμπεριλαμβανομένων των ΜΜΕ— να θεωρούν τα προγράμματα μαθητείας επένδυση, πρέπει να προβλέπεται η μεγαλύτερη οικειότητά τους όσον αφορά τα προγράμματα, συμπεριλαμβανομένου του σχεδιασμού του προγράμματος σπουδών.

7.4. Ορισμένοι εργοδότες φοβούνται πως το κόστος της κατάρτισης ενός εργαζομένου ξεπερνά τα οφέλη, ωστόσο αυτή η νοοτροπία πρέπει να αλλάξει. Μια ανάλυση κόστους-οφέλους στην Ελβετία δείχνει πως η παραγωγική συμβολή ενός μαθητευόμενου ξεπερνά το κόστος κατάρτισης (συμπεριλαμβανομένου του μισθού του μαθητευόμενου) κατά πάνω από 6 000 ευρώ ανά μαθητεία⁽¹²⁾, ενώ η BUSINESSEUROPE διεξάγει τη δική της ανάλυση κόστους-οφέλους των προγραμμάτων μαθητείας.

7.5. Σε ορισμένες χώρες, έχουν θεσπιστεί ταμεία επιμερισμού των βαρών όπου οι εταιρείες καταβάλλουν συγκεκριμένο ποσό στο ταμείο για την αντιστάθμιση των σχολικών ωρών ή του κόστους μετακίνησης (στη Δανία, Arbejdsgivernes uddannelsesbidrag), ενώ στην Αυστρία οι επιχειρήσεις λαμβάνουν πριμοδοτήσεις για τους καταρτισμένους μαθητευόμενους που αξιολογούνται θετικά. Στην Αυστρία (Vorarlberg) υπάρχει το μοντέλο επιμερισμού του βάρους, σύμφωνα με το οποίο η επιχείρηση καταβάλλει το 0,2 τοις χιλίοις των συνολικών μισθολογικών δαπανών των μαθητευόμενων σε ένα εκπαιδευτικό ταμείο. Μετά την αξιολόγηση της εκπαίδευσης ύστερα από 18 μήνες, επιστρέφεται η καταβολή στις επιχειρήσεις με καλή απόδοση στην εκπαίδευση.

7.6. Ωστόσο, τα αποτελέσματα κόστους-οφέλους ενδέχεται να διαφέρουν σε διαφορετικούς κλάδους και υπό διαφορετικά συστήματα ΕΕΚ. Τα εθνικά συστήματα κατάρτισης πρέπει συνεπώς να αξιολογούνται συνεχώς και, όπου κρίνεται σκόπιμο, να προσαρμόζονται προκειμένου να εξασφαλίζεται η συμβολή τους στην ανταγωνιστικότητα των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων. Πιο συγκρίσιμα εργαλεία και εργαλεία ποιοτικής αξιολόγησης θα μπορούσαν επίσης να βοηθήσουν τα κράτη μέλη προς τούτο.

7.7. Η ικανή εξασφάλιση της ποιότητας και η αξιολόγηση των συστημάτων μαθητείας και εναλλασσόμενης κατάρτισης, συμπεριλαμβανομένων των συνθηκών εργασίας, είναι εξίσου σημαντική, και οι κοινωνικοί εταίροι μπορούν και σε αυτήν την περίπτωση να διαδραματίσουν ρόλο. Πρωτίστως, οι κοινωνικοί εταίροι πρέπει να συμμετέχουν στο σχεδιασμό των εθνικών διατάξεων για την εναλλασσόμενη κατάρτιση, ενώ μπορούν επίσης να αξιοποιήσουν τις αντίστοιχες παραδόσεις συλλογικής διαπραγμάτευσης ώστε να συμβάλουν στην εξασφάλιση ποιοτικής μαθητείας και άλλων συστημάτων μάθησης με βάση την εργασία. Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις και οι εκπρόσωποι τους μπορούν επίσης να έχουν μεγαλύτερο ρόλο στην κατάρτιση και την ευημερία των νέων εντός της εταιρείας.

Βρυξέλλες, 16 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

⁽¹²⁾ EENEE POLICY BRIEF 3/2012 Νοέμβριος 2012, «Η κατάρτιση μέσω της μαθητείας μπορεί να είναι επικερδής για τις εταιρείες και για τους μαθητευόμενους» του Stefan C. Wolter, Πανεπιστήμιο της Βέρνης.

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ — Η αντιμετώπιση των ανησυχιών των επιχειρήσεων και της κοινωνίας πολιτών»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(2016/C 013/11)

Εισηγητής: ο κ. Filip HAMRO-DROTZ

Συνεισηγητής: ο κ. Pierre GENDRE

Στις 16 Οκτωβρίου 2014 η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε, σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού κανονισμού της, να καταρτίσει γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα:

«Η καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ — Η αντιμετώπιση των ανησυχιών των επιχειρήσεων και της κοινωνίας πολιτών»

Η Συμβουλευτική Επιτροπή Βιομηχανικών Μεταλλαγών (ΣΕΒΜ), στην οποία ανατέθηκε η προετοιμασία των σχετικών εργασιών, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή της στις 15 Ιουλίου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειάς της, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 16ης Σεπτεμβρίου 2015), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 184 ψήφους υπέρ και 1 αποχή.

1. Συστάσεις

1.1 Η ΕΕ θα πρέπει να καταρτίσει χωρίς καθυστέρηση μια **συνεκτική και σφαιρική πενταετή στρατηγική για την καταπολέμηση της διαφθοράς η οποία να συνοδεύεται από ένα σχέδιο δράσης που να υποστηριχτεί από τους προέδρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου**. Οι πρόεδροι της ΕΕ και τα θεσμικά όργανα της ΕΕ θα πρέπει να ορίσουν **σαφείς δεσμευτικούς στόχους για την καταπολέμηση της διαφθοράς στα προγράμματά τους** και να προσηλωθούν στη διοργανική συνεργασία. Θα πρέπει να αποκτήσουν προοδευτικό θεματολόγιο και να επικεντρωθούν σε οριζόντια ζητήματα εναντίον της διαφθοράς στο εσωτερικό της ΕΕ και στις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ, στην περαιτέρω στήριξη των κρατών μελών και στην αναβάθμιση της διεθνικής συνεργασίας, στη βελτίωση της ακεραιότητας των θεσμικών οργάνων και στην προστασία των οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ. **Η προώθηση της διαφάνειας και η πρόληψη της διαφθοράς** θα πρέπει να αποτελέσουν κεντρικούς στόχους όλων των πολιτικών της ΕΕ. Στη στρατηγική θα πρέπει να ληφθούν υπόψη οι συστάσεις της παρούσας γνωμοδότησης.

1.1.1 **Βασική προτεραιότητα θα πρέπει να είναι η στήριξη των κρατών μελών και των προσπάθειών που καταβάλλουν για την υλοποίηση και εφαρμογή των υφιστάμενων εθνικών, ευρωπαϊκών και διεθνών μέσων.**

1.1.2 **Η πρόοδος της στρατηγικής θα πρέπει να αναθεωρείται** στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου με βάση τις εκθέσεις της Επιτροπής για την καταπολέμηση της διαφθοράς και τακτικές έρευνες. Η ΕΕ θα πρέπει επίσης να λαμβάνει υπόψη την εξάπλωση της διαφθοράς όταν ελέγχει τον τρόπο με τον οποίον τηρείται το κράτος δικαίου στα κράτη μέλη και να επικεντρωθεί στο συγκεκριμένο πρόβλημα στο πλαίσιο των όρων που συνοδεύουν τα προγράμματα οικονομικής στήριξης, τα οποία συμφωνούνται με τα κράτη μέλη και τρίτες χώρες.

1.2 **Η αναβαθμισμένη και ουσιαστική διακρατική συνεργασία για την καταπολέμηση της διαφθοράς** θα πρέπει να αποτελέσει τη βασική φιλοσοφία της στρατηγικής:

1.2.1 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη πρέπει να **ενισχύσουν τη διακρατική συνεργασία για την καταπολέμηση της διαφθοράς** στο πλαίσιο της ανανεωμένης στρατηγικής για την εσωτερική ασφάλεια της ΕΕ 2015-2020, COM(2015)185, να **αυξήσουν τον συντονισμό** μεταξύ των αρμόδιων οργανισμών (OLAF, Eurojust, Ευρωπόλ, Διαμεσολαβητής, Ελεγκτικό Συνέδριο) και να **διασφαλίσουν την αποτελεσματική διαχείριση** του ευρωπαϊκού δικτύου κατά της διαφθοράς (EACN). Πρέπει επίσης να **επεκτείνουν την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών και να εντείνουν τον συντονισμό και τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών εισαγγελιών** στις διασυνοριακές ποινικές υποθέσεις, όπως π.χ. στην ανάκτηση και τον επαναπατρισμό περιουσιακών στοιχείων εγκληματικής προέλευσης.

1.2.2 Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ασκεί **βασικό και πρωταγωνιστικό ρόλο** και μπορεί να ενισχύσει την καταπολέμηση της διαφθοράς:

— δρομολογώντας προγράμματα **για την προώθηση της ευαισθητοποίησης και της εκπαίδευσης στα κράτη μέλη σχετικά με: την αξία της ακεραιότητας στην κοινωνία και την οικονομία·** τη φύση και την έκταση της διαφθοράς στην πολιτική, τη δικαστική και τη δημόσια διοίκηση· τον ρόλο της διαφθοράς στην καταστολή της ελευθερίας των μέσων ενημέρωσης, την εξάπλωση του οργανωμένου εγκλήματος και την υποχώρηση της ανταγωνιστικότητας· και τη δρομολόγηση μιας ουσιαστικής συζήτησης σχετικά με το μέλλον της δημοκρατικής διακυβέρνησης στην Ευρώπη·

- προωθώντας και εισάγοντας **ενισχυμένα μέτρα κατά της διαφθοράς**, αναλαμβάνοντας επίσης, στο πλαίσιο αυτό, δράσεις για την αναθεώρηση και την προώθηση της εφαρμογής της σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς (UNCAC) εντός της ΕΕ (σύμφωνα με το άρθρο 63 και το ψήφισμα 3/1 της UNCAC).
- **εντείνοντας τις προσπάθειες για την προσέγγιση των εθνικών ποινικών νομοθεσιών**, εφόσον οι νομοθεσίες αποτελούν εμπόδιο στην αποτελεσματική διερεύνηση και δίωξη κρουσμάτων διαφθοράς. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στην **εναρμόνιση των ορισμών της διαφθοράς** και των συγκρούσεων συμφερόντων. Η εναρμόνιση θα μπορούσε να επιτευχθεί μέσω της νομοθεσίας της ΕΕ ή μέσω πλαισίων όπως η «Ανοικτή μέθοδος συντονισμού» με στόχο την ανίχνευση γενικών νομοθετικών προτάσεων που θα μπορούσαν να χρησιμεύσουν ως πυξίδα για τα κράτη μέλη.
- εγκρίνοντας χωρίς καθυστέρηση τον κανονισμό σχετικά με τη **σύσταση της Ευρωπαϊκής Εισαγγελίας** και τον ανανεωμένο κανονισμό σχετικά με τη **Eurojust**.

1.2.3 Η **τριμερής κοινωνική σύνοδος κορυφής** πρέπει, με βάση τα άρθρα 152-155 της ΣΛΕΕ, να εξετάσει με ποιον τρόπο ο κοινωνικός διάλογος τόσο σε οριζόντιο όσο και σε τομεακό επίπεδο θα μπορούσε να συμβάλει στις προσπάθειες για την αποτροπή και την καταπολέμηση της διαφθοράς.

1.2.4 Στις πρωτοβουλίες για την καταπολέμηση της διαφθοράς που αναλαμβάνει η ΕΕ πρέπει να **λαμβάνεται περισσότερο υπόψη και να κινητοποιηθεί περισσότερο τόσο η κοινωνία των πολιτών**, με βάση το άρθρο 11 της ΣΛΕΕ, όσο και η **Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή των Περιφερειών**.

1.2.5 Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και οι σχετικοί φορείς πρέπει, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, να εντείνουν τις ενέργειές τους ώστε να **αυξηθεί η ευαισθητοποίηση των πολιτών** για τον τρόπο με τον οποίον μπορούν οι πολίτες να συμμετέχουν στη μάχη εναντίον της διαφθοράς, προβάλλοντας τα δικαιώματα και τα ένδικα μέσα που είναι διαθέσιμα βάσει του δικαίου της ΕΕ. Θα πρέπει να οργανωθεί ενημερωτική εκστρατεία με αιχμή τα μέσα ενημέρωσης, μεταξύ άλλων για να γίνουν γνωστά τα μέσα που διαθέτουν οι πολίτες για να καταγγέλλουν κάθε υποψία διαφθοράς και την κατάχρηση κονδυλίων της ΕΕ. Η εκστρατεία αυτή θα πρέπει να συνοδεύεται από την αύξηση της διαφάνειας για τον τρόπο με τον οποίον δαπανώνται τα κονδύλια της ΕΕ.

1.3 Πέραν των νομοθετικών μέτρων, η ΕΕ πρέπει να δρομολογήσει και να στηρίξει εναλλακτικά μέτρα για να **προωθήσει την έγκριση και εφαρμογή κωδικών και προτύπων συμμόρφωσης, καταπολέμησης της δωροδοκίας/διαφθοράς σε μεμονωμένες εταιρείες** σύμφωνα με διεθνή, τομεακά και ευρωπαϊκά μέσα και κατευθυντήριες οδηγίες. Η έννοια της διαφανούς και της χωρίς αποκλεισμούς συμμετοχής των εκάστοτε ενδιαφερομένων, περιλαμβανομένων των υπαλλήλων, πρέπει να αποτελέσει μέρος της εφαρμογής ενός κώδικα δεοντολογίας (συμπεριλαμβανομένων επίσης των κατάλληλων διατάξεων σχετικά με την καταγγελία δυσλειτουργιών) και ικανών μηχανισμών προειδοποίησης από τις μεμονωμένες εταιρείες. Σε παγκόσμιο επίπεδο, οι εταιρείες πρέπει να εφαρμόζουν συστήματα διαχείρισης εναντίον της διαφθοράς, τα οποία θα επιλέγονται όταν υλοποιούνται έργα με κονδύλια της ΕΕ.

1.3.1 Η ΕΕ πρέπει επίσης να αξιοποιήσει την ανανέωση της στρατηγικής της ΕΕ για την εταιρική ευθύνη προκειμένου να εξετάσει, με τη βοήθεια επιχειρήσεων, κοινωνικών εταίρων επιχειρηματικών και εμπορικών ενώσεων, με ποιον τρόπο μπορούν να διαδοθούν ευρέως οι βέλτιστες πρακτικές στην εταιρική διακυβέρνηση και δεοντολογία.

1.3.2 Η πρόσφατη οδηγία για τη δημοσιοποίηση μη χρηματοοικονομικών πληροφοριών η οποία ορίζει ότι οι μεγάλες εταιρείες της ΕΕ οφείλουν να δημοσιοποιούν τα πρότυπα συμμόρφωσης και δεοντολογίας που εφαρμόζουν είναι ευπρόσδεκτη. Στόχος είναι η οδηγία να **ενθαρρύνει τις εταιρείες ώστε να διασφαλίζουν την τήρηση των προτύπων καταπολέμησης της διαφθοράς συμπεριλαμβανομένων ικανών μηχανισμών προειδοποίησης** σε ολόκληρη την αλυσίδα εφοδιασμού, καθώς επίσης και τη λήψη αναλογικών μέτρων από μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις.

1.3.2.1 Τα μέτρα αυτά αφορούν ιδιαίτερα την προσφορά φυσικών πόρων η οποία αποτελεί συχνά πηγή διαφθοράς. Η ΕΕ μπορεί να βασιστεί σε βέλτιστες πρακτικές του δασικού τομέα και στις ρυθμιστικές διατάξεις που ισχύουν στις ΗΠΑ για τα ορυκτά που τροφοδοτούν συγκρούσεις. Εν προκειμένω, πρέπει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να επανεξετάσει με συνέπεια τη στρατηγική της για τις πρώτες ύλες. Οφείλει επίσης να συνεργαστεί με επιχειρηματικούς εκπροσώπους σε ευρωπαϊκό επίπεδο για να αναπτύξει μια συνεπή και ενιαία προσέγγιση σε σχέση με την εξάλειψη της διαφθοράς στην αλυσίδα εφοδιασμού.

1.4 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει για άλλη μία φορά να **αναθεωρήσει τις οδηγίες για τις δημόσιες συμβάσεις**, προκειμένου κυρίως να εξεταστεί με ποιον τρόπο θα μπορούσαν να βελτιωθούν η διαφάνεια και η ορθότητα των διαδικασιών. Οφείλει να ελέγχει προληπτικά με ποιον τρόπο εφαρμόζονται από τα κράτη μέλη οι ισχύουσες διατάξεις σχετικά με την **πρόληψη συγκρούσεων συμφερόντων και της ευνοιοκρατίας** (μεταξύ άλλων σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο) και να παρέχει αναλυτικότερες οδηγίες εφόσον αυτό κρίνεται απαραίτητο. Οι κανόνες για τις δημόσιες συμβάσεις πρέπει να καλύπτουν όλες τις εταιρείες ανεξάρτητα από την προέλευσή τους.

1.4.1 Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή οφείλει να διασφαλίσει την ύπαρξη κατάλληλων διαύλων καταγγελίας κρουσμάτων διαφθοράς που εντοπίζονται σε διαδικασίες δημόσιων συμβάσεων εθνικού και τοπικού επιπέδου, καθώς επίσης και να προσφέρει περισσότερες δυνατότητες άσκησης ένδικων μέσων — μεταξύ άλλων και από φορείς που δεν θίγονται άμεσα από αυτά τα κρούσματα. Η ΕΕ και τα κράτη μέλη πρέπει να προωθήσουν **υψηλό επίπεδο διαφάνειας** σε αυτές τις διαδικασίες. Εκτιμάται ότι οι ηλεκτρονικές δημόσιες συμβάσεις θα γίνουν ο κανόνας. Πρέπει να ενημερωθούν οι πολίτες ότι οι πληροφορίες για τις διαδικασίες υποβολής προσφορών και τις συμβάσεις των αναδόχων πρέπει να αναρτώνται στις ενωσιακές ηλεκτρονικές πλατφόρμες του «καθημερινού ηλεκτρονικού δελτίου υποβολής προσφορών» (Tenders Electronic Daily) και σε εύκολα προσβάσιμα και ευκρινή μορφότυπα.

1.4.2 Οι εταιρείες που υποβάλλουν προσφορές σε δημόσιους διαγωνισμούς πρέπει να παρέχουν πληροφορίες για το ιδιοκτησιακό τους καθεστώς, μεταξύ άλλων για τον πραγματικό δικαιούχο της εταιρείας. Οι μεγάλες εταιρείες που υποβάλλουν προσφορές σε διαγωνισμούς πρέπει να **διαθέτουν αυστηρό κώδικα για την καταπολέμηση της δωροδοκίας και της διαφθοράς** (σύμφωνα με διεθνή, ευρωπαϊκά και τομεακά μέσα/κατευθυντήριες οδηγίες). Κατά την κοινοποίηση πληροφοριών πρέπει να τηρείται η προστασία του εμπορικού απορρήτου (γνωμοδότηση ΕΟΚΕ INT/145) και η κοινοποίηση αυτή δεν πρέπει να εμποδίζεται από διαφορές των εθνικών νομοθεσιών για την προστασία δεδομένων.

1.4.3 Η αναλογική επιβολή κυρώσεων που θα φθάνουν μέχρι και τη **χρήση του αποκλεισμού από τους δημόσιους διαγωνισμούς** για ορισμένο και αναλογικό χρονικό διάστημα, καθώς και η λήψη ισοδύναμων μέτρων για όσους εργάζονται στον δημόσιο τομέα πρέπει να προωθηθούν από την ΕΕ ως μέσο πάταξης της διαφθοράς. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και τα κράτη μέλη της ΕΕ πρέπει να δημιουργήσουν ένα πανευρωπαϊκό σύστημα οριζόντιου αποκλεισμού το οποίο θα ενσωματώνει συστήματα αποκλεισμού ευρωπαϊκού και εθνικού επιπέδου και θα μεριμνά ώστε τα πρόσωπα που ενέχονται σε κρούσματα διαφθοράς να μην συμμετέχουν σε δημόσιους διαγωνισμούς της ΕΕ, όπως ορίζεται στις νέες οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ περί δημόσιων συμβάσεων. Για όσους εργάζονται στον δημόσιο τομέα πρέπει να ισχύουν ανάλογες συνέπειες. Ο εν λόγω αποκλεισμός θα πρέπει κυρίως να εξετάζεται σε περιπτώσεις όπου μια εταιρεία κατηγορείται για παράνομες δραστηριότητες ή δεν έχει λάβει **προληπτικά μέτρα για την καταπολέμηση της διαφθοράς**. Το σύστημα πρέπει να λαμβάνει μέριμνα για τις εταιρείες που έχουν πραγματοποιήσει μεταρρυθμίσεις και έχουν προβεί σε ενδεδειγμένες ενέργειες για να μην εκδηλώνονται κρούσματα διαφθοράς («αυτοκάθαρση»). Η χρήση «συμφώνων ακεραιότητας» —δεσμεύσεις των δημόσιων αρχών και επιχειρήσεων για την τήρηση υψηλών προτύπων διαφθοράς και ακεραιότητας στις δημόσιες συμβάσεις— θα πρέπει να ενθαρρυνθεί. Πρέπει να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στη δεοντολογική συμπεριφορά και στον σεβασμό της δεοντολογίας από τις κρατικές εταιρείες και τη δημόσια διοίκηση τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό/τοπικό επίπεδο.

1.5 Η ΕΕ οφείλει να **αυξήσει τη διαφάνεια χρηματοοικονομικών ροών** σε όλη την ΕΕ. Η πρόσφατη νομοθεσία για την αύξηση της διαφάνειας του ιδιοκτησιακού καθεστώτος των εταιρειών στο πλαίσιο της τέταρτης οδηγίας για την καταπολέμηση εσόδων από παράνομες δραστηριότητες είναι μεν ευπρόσδεκτη, υπάρχει όμως **ανάγκη για ενημέρωση του κοινού** σχετικά με τους πραγματικούς δικαιούχους καταπιστευμάτων και άλλων εταιρικών μέσων. Η διαφάνεια των διεθνών χρηματοοικονομικών ροών θα βελτιωθεί πρωτίστως μέσω της περαιτέρω κοινοποίησης εταιρικών πληροφοριών, με βάση διεθνείς, εταιρικές κατευθυντήριες οδηγίες, και μέσω της θέσπισης συναφούς νομοθεσίας της ΕΕ, η οποία θα υποχρεώνει τις πολυεθνικές εταιρείες να δημοσιοποιούν βασικά χρηματοοικονομικά δεδομένα στις χώρες στις οποίες δραστηριοποιούνται.

1.5.1 Η **συμμόρφωση των τραπεζών** με την ισχύουσα νομοθεσία της ΕΕ πρέπει να αυξηθεί. Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Αρχή Τραπεζών πρέπει να διαδραματίσουν πιο ενεργό ρόλο μεριμνώντας ώστε οι αδυναμίες που διαπιστώνονται κατά την εφαρμογή των κανόνων σε ένα κράτος μέλος μην αποδυναμώνουν το συνολικό σύστημα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή οφείλει επίσης να αξιοποιήσει τις αρμοδιότητές της για να εναρμονίσει τις ποινικές κυρώσεις σε αυτόν τον τομέα διασφαλίζοντας την ύπαρξη κατάλληλων αποτρεπτικών κυρώσεων σε όλη την επικράτεια της ΕΕ. Τα κράτη μέλη οφείλουν επίσης να ενθαρρυνθούν ώστε να αναγάγουν τις εσκεμμένες πράξεις **αθέμιτου πλουτισμού δημόσιου υπαλλήλου** σε ποινικό αδίκημα, όπως ορίζεται στο άρθρο 20 της σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για τη διαφθορά.

1.6 Σε ορισμένες περιπτώσεις, η αποκάλυψη κρουσμάτων διαφθοράς εξαρτάται από την προθυμία των προσώπων που καταγγέλλουν παρατυπίες, υπό την προϋπόθεση ότι αυτό γίνεται με καλή πίστη και με βάσιμους λόγους. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή οφείλει να αναζητήσει εναλλακτικούς τρόπους **προώθησης της προστασίας των καταγγελλόντων**, να αναλάβει την εκπόνηση μελέτης για τη δυνατότητα θέσπισης μέσων σε ευρωπαϊκό επίπεδο, πιθανότατα ενός κανονισμού ή μιας οδηγίας, λαμβάνοντας υπόψη διεθνείς, τομεακές κατευθυντήριες οδηγίες και τα αντίστοιχα ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η προστασία της ιδιωτικής ζωής και η τήρηση του εμπορικού απορρήτου δεν πρέπει να αποτρέπουν την αποκάλυψη κρουσμάτων διαφθοράς [οδηγία 2013/36 (ΟΚΑ IV)]. Πρέπει να θεσπιστούν κατάλληλες ρήτρες διασφάλισης για την προστασία των ενδιαφερομένων από λανθασμένες καταγγελίες.

1.7 Η εμπειρία και οι έρευνες αποδεικνύουν ότι η κατανομή και η **δαπάνη των χρημάτων των φορολογουμένων της ΕΕ** μέσω των διαρθρωτικών και των επενδυτικών ταμείων (μεταξύ άλλων και του ΕΤΣΕ) της ΕΕ εγκυμονεί κινδύνους κατάχρησης. Η απάτη συνδέεται συχνά με τη διαφθορά, αλλά η διερεύνησή της εμποδίζεται από αδυναμίες της συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και των εθνικών αρχών. Η ΕΕ οφείλει να αναλάβει πιο πρωταγωνιστικό ρόλο στην παρακολούθηση/τον έλεγχο της αξιοποίησης της χρηματοδότησης με γνώμονα την **αρχή της μηδενικής ανοχής στη διαφθορά και την απάτη. Η Ευρωπαϊκή Εισαγγελία** πρέπει να συσταθεί ως ανεξάρτητη και αποτελεσματική ευρωπαϊκή υπηρεσία, διαθέτοντας κατάλληλα μέσα διερεύνησης και δίωξης όχι μόνο εγκλημάτων που επηρεάζουν τη δημοσιονομική κατάσταση της ΕΕ, αλλά και σοβαρών διασυνοριακών αδικημάτων όπως είναι η διαφθορά, σύμφωνα με τις διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας. Οι ικανότητες της Eurojust πρέπει άλλωστε να ενισχυθούν, καθώς σε ορισμένα κρούσματα εμπλέκονται και τρίτα κράτη τα οποία δεν καλύπτονται από την Ευρωπαϊκή Εισαγγελία.

1.8 Η ΕΕ οφείλει να εντείνει τη **συμμετοχή της στις προσπάθειες για την καταπολέμηση της διαφθοράς που αναλαμβάνονται σε παγκόσμιο επίπεδο**. Οφείλει να συμπεριλάβει αυστηρές **διατάξεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς στις συμφωνίες** που υπογράφει με τρίτες χώρες. Στα προγράμματα χρηματοδότησης (προενταξιακή ενίσχυση, προγράμματα γειτονίας, ταμεία αναπτυξιακής συνεργασίας, βοήθεια στις υπερπόντιες χώρες κ.λπ.) πρέπει να υπάρχουν αυστηροί όροι που να συνδέονται με την αντιμετώπιση και την πρόληψη της διαφθοράς (για την προστασία και των ιδίων των κονδυλίων). Πρέπει να τεθούν σε ισχύ κραταίοι μηχανισμοί παρακολούθησης και αποτελεσματικότητας.

1.8.1 Πρέπει επίσης να ληφθούν μέτρα για τις εταιρείες της ΕΕ που δραστηριοποιούνται τόσο στην εσωτερική αγορά όσο και σε διεθνές επίπεδο και τηρούν ηθικά πρότυπα, σε σχέση με όσες ανταγωνίστριες εταιρείες τρίτων χωρών δεν εφαρμόζουν ανάλογες διατάξεις. Ένα από τα στοιχεία προστασίας πρέπει να είναι το εξής: «Οι όροι της σύμβασης θα πρέπει να διατυπώνονται κατά τρόπο που να διασφαλίζει τη δίκαιη κατανομή των κινδύνων που συνδέονται με αυτήν» [αιτιολογική σκέψη 65 του κανονισμού για τη ΔΣΕ (ΕΕ) αριθ. 1316/2013]. Η αρχή αυτή πρέπει να συμπεριληφθεί στο κείμενο όλων των ενωσιακών μέσων που αφορούν τη χρηματοδότηση της ΕΕ.

1.8.2 Η ΕΕ πρέπει επίσης να καταβάλει πιο σύντομη προσπάθεια για να μην καταστεί το χρηματοπιστωτικό σύστημά της **οικονομικός παράδεισος νομιμοποίησης χρήματος από παράνομες δραστηριότητες**. Τα γεγονότα των τελευταίων ετών στην Αφρική, στη Μέση Ανατολή, στην Ουκρανία και αλλού ανέδειξαν την ανεπάρκεια των διμερών πολιτικών ανάκτησης και επαναπατρισμού των κλεμμένων περιουσιακών στοιχείων. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να αναλάβει ενεργότερο ρόλο παρέχοντας βοήθεια και συντονίζοντας την επιστροφή των κλεμμένων περιουσιακών στοιχείων σε αυτές τις χώρες.

1.9 Τα ίδια τα θεσμικά όργανα της ΕΕ οφείλουν να αποτελούν για τα κράτη μέλη **φωτεινό παράδειγμα διαφάνειας, ακεραιότητας και χρηστής διαχείρισης**. Μόνο με αυτόν τον τρόπο θα έχουν τα όργανα αυτά το κύρος και την αξιοπιστία να αποφασίζουν, να συντονίζουν και να λαμβάνουν τα προαναφερθέντα μέτρα. Για τον σκοπό αυτό, τα θεσμικά όργανα πρέπει να **αποσκοπούν στη μέγιστη λογοδοσία και διαφάνεια της διαδικασίας λήψης αποφάσεων**, η οποία να συμπεριλαμβάνει τη δημιουργία ενός «νομοθετικού αποτυπώματος» για τη νομοθεσία και τις πολιτικές της ΕΕ —δηλαδή μια δημόσια και έγκαιρη καταγραφή της επικοινωνίας μεταξύ των θεσμικών οργάνων, των κρατών μελών και των ομάδων πίεσης της ΕΕ— καθώς και τη θέσπιση νομοθεσίας για την υποχρεωτική καταχώριση των παρασκηνιακών ομάδων πίεσης στην ΕΕ.

1.9.1 Η ΕΕ οφείλει επίσης να λάβει ενιαία και προληπτικά μέτρα για τον **έλεγχο και την πρόληψη συγκρούσεων συμφερόντων**, καθώς τα συμφέροντα αυτά μπορούν να επηρεάζουν τις διαδικασίες λήψης αποφάσεων. Πρέπει να συσταθούν ανεξάρτητες επιτροπές δεοντολογίας που θα έχουν την εξουσία να εκδίδουν δεσμευτικές συστάσεις και να επιβάλλουν κυρώσεις. Στο πενταετές σχέδιο δράσης που αναφέρεται στη σύσταση 1, πρέπει να προσδιοριστούν περισσότερες μεταρρυθμίσεις, λαμβάνοντας υπόψη και τα συμπεράσματα των εκθέσεων της Επιτροπής και της OLAF για την καταπολέμηση της διαφθοράς.

1.10. **Η ΕΟΚΕ οφείλει** να προβεί σε εύστοχες ενέργειες για να συμβάλει στην καταπολέμηση της διαφθοράς στην ΕΕ:

- ευαισθητοποίηση της κοινωνίας πολιτών ως συνέχεια στην παρούσα γνωμοδότηση·
- συμμετοχή του οργάνου στον σχετικό διάλογο εκπροσώπων του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα με θέμα τη διαφθορά, βάσει της επιθυμίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής·
- διερεύνηση της καταπολέμησης της απάτης και της διαφθοράς στις επικείμενες γνωμοδοτήσεις και εξέταση και άλλων γνωμοδοτήσεων, μεταξύ άλλων γνωμοδοτήσεων για τη διαφθορά επιμέρους τομέων·

- ανάδειξη του προβλήματος σε συνεργασία με τις εθνικές ΟΚΕ και επαφές με ενδιαφερόμενους φορείς, καθώς στις εκτός έδρας δραστηριότητες της ΕΟΚΕ·
- αξιολόγηση της ανάγκης αναθεώρησης του εσωτερικού κώδικα ορθής διοικητικής συμπεριφοράς της ΕΟΚΕ και του κώδικα δεοντολογίας των μελών της ΕΟΚΕ, καθώς και της ανάγκης καθιέρωσης εσωτερικών κανόνων για τους υπαλλήλους που καταγγέλλουν κρούσματα διαφθοράς·
- προώθηση της τακτικής συνεργασίας στον τομέα των προσπαθειών καταπολέμησης της διαφθοράς με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ (το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο), τους αρμόδιους οργανισμούς και με την Επιτροπή των Περιφερειών·
- σύσταση ομάδας παρακολούθησης για την καταπολέμηση της απάτης.

2. Περιγραφή της διαφθοράς

2.1 Με βάση τη σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τη διαφθορά, ως διαφθορά νοείται συνήθως «οποιαδήποτε κατάχρηση εξουσίας προς ιδιωτικό όφελος». Η παρούσα γνωμοδότηση βασίζεται σε αυτόν τον ορισμό.

2.2 Η διαφθορά είναι διαδεδομένη σε παγκόσμιο επίπεδο. **Το κόστος της διαφθοράς στην Ευρώπη για τους φορολογούμενους της ΕΕ υπολογίζεται κατά προσέγγιση σε 120 δισεκατ. ευρώ ετησίως** (δεν συνυπολογίζεται η απάτη με δημόσια κονδύλια της ΕΕ), ποσό που ισοδυναμεί περίπου με τον συνολικό ετήσιο προϋπολογισμό της ΕΕ και αντιπροσωπεύει το ένα τοις εκατό του ΑΕγχΠ της ΕΕ. Η διαφθορά εμφανίζει σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών. Σε πολλά κράτη μέλη η διαφθορά έχει εισχωρήσει σε όλες τις πτυχές της δημόσιας και ιδιωτικής ζωής. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναφέρει στην εισαγωγή της έκθεσης της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς (2014) ότι «η διαφθορά ενέχει σοβαρούς κινδύνους για την οικονομία και την κοινωνία στο σύνολό της... Τα κράτη μέλη της ΕΕ δεν έμειναν αλώβητα από αυτό το φαινόμενο. [Η διαφθορά] θίγει τη χρηστή διακυβέρνηση, την ορθή διαχείριση του δημοσίου χρήματος, και τις ανταγωνιστικές αγορές. Σε ακραίες περιπτώσεις, υπονομεύει την εμπιστοσύνη των πολιτών στους δημοκρατικούς θεσμούς και τις διαδικασίες.».

2.3 **Η διαφθορά έχει πολλά πρόσωπα.** Επίσης ανάλογα με το που εμφανίζεται μπορεί να διακριθεί σε διαφθορά στον δημόσιο, στον ιδιωτικό και στον πολιτικό τομέα. Η διαφθορά προϋποθέτει πάντα τη συμμετοχή δύο τουλάχιστον συναινούντων προσώπων στην παράνομη πράξη.

2.3.1 Χαρακτηριστικά παραδείγματα διαφθοράς είναι οι πράξεις ενεργητικής όσο και παθητικής δωροδοκίας, συμπεριλαμβανομένης της προσφοράς, παροχής, αποδοχής ή απαίτησης ωφελήματος ως κινήτρου για τη διάπραξη νόμιμης, παράνομης ή αθέμιτης πράξης με τη μορφή δώρου, δανείου, αντιτίμου, διευκόλυνσης πληρωμής («γρηγορόσημο»), ανταμοιβής («μίζα») και λοιπών διευκολύνσεων όπως η μειωμένη φορολόγηση, η εξασφάλιση θέωσης εισόδου, η παροχή υπηρεσιών, χορηγίας ή δωρεάς. Σε πολλές περιπτώσεις, η διαφθορά συνδέεται με άλλες αθέμιτες πρακτικές όπως καθορισμός τιμών, νόθευση διαγωνισμών, «έξπλυμα» χρήματος, αθέμιτος πλουτισμός, εκβιασμός και απάτη. Εκδηλώνεται επίσης σε λιγότερο απτές συναλλαγές: ευνοιοκρατία και νεποτισμός για τον διορισμό δημοσίων αξιωματούχων, αθέμιτη άσκηση επιρροής έναντι ανταλλάγματος, πελατειακές σχέσεις, μη δεοντολογικές πράξεις ασυλίας, αμνηστίας και ιδιωτικοποίησης, δωροδοκία δικαστικών και αστυνομικών αρχών, χρηματοδότηση πολιτικών κομμάτων, νόθευση εκλογικών εκστρατειών. Η διαφθορά τροφοδοτείται συχνά από συγκρούσεις συμφερόντων που δεν υπόκεινται σε ρύθμιση ή σε επαρκή διαχείριση. Παραδείγματος χάρη, πολλές ιδιωτικές εταιρείες προσφέρουν επικερδείς θέσεις σε πρώην δημόσιους αξιωματούχους χωρίς να τηρούν επαρκείς μεταβατικές περιόδους (μεταπήδηση στελεχών από τον δημόσιο στον ιδιωτικό τομέα).

2.3.2 Όλες αυτές οι αντιδεοντολογικές και παράνομες ενέργειες διευκολύνονται από διάφορους παράγοντες. Στους παράγοντες αυτούς συγκαταλέγονται μεταξύ άλλων νομικά εμπόδια (ασυλία εκλεγμένων αξιωματούχων και δικαιώματα παραγραφής)· η απουσία διεθνών προτύπων, κωδικών συμπεριφοράς, κατευθυντήριων οδηγιών για δεοντολογικά ζητήματα και ικανών μηχανισμών προειδοποίησης· η έλλειψη διαφάνειας στις διαδικασίες λήψης δημοσίων αποφάσεων και ο τρόπος επηρεασμού των διαδικασιών αυτών, π.χ. απόκρυψη πρόσθετων εισοδημάτων και δραστηριοτήτων από αιρετούς ή διορισμένους δημόσιους αξιωματούχους ή απόκρυψη αδιαφανών συναντήσεων με παρασκηνιακές ομάδες πίεσης.

2.3.3 Η διαφθορά συνδέεται συχνά με την άτυπη οικονομία και το οργανωμένο έγκλημα. Σύμφωνα με την αξιολόγηση απειλής όσον αφορά το σοβαρό και οργανωμένο έγκλημα της Ευρώπης του 2013, εντός των συνόρων της ΕΕ δραστηριοποιούνται περίπου 3 600 ομάδες και δίκτυα οργανωμένου εγκλήματος, τα οποία εισχωρούν ολοένα και περισσότερο σε όλες τις πτυχές της οικονομίας.

2.4 **Η διαφθορά θεωρείται σοβαρό και ολοένα και περισσότερο διακρατικό πρόβλημα στο εσωτερικό της ΕΕ και σε διεθνές επίπεδο.** Η διαφθορά δεν σταματά στα εθνικά σύνορα.

2.5 Τον Ιούνιο του 2011 η **Ευρωπαϊκή Επιτροπή** προέβη σε μια σημαντική ενέργεια για την αντιμετώπιση και την ανάσχεση της διαφθοράς στην Ευρώπη εγκρίνοντας μια συνολική δέσμη μέτρων για την καταπολέμηση της διαφθοράς. Συγκεκριμένα, θέσπισε έναν **ευρωπαϊκό μηχανισμό υποβολής καταγγελιών για την καταπολέμηση της διαφθοράς**. Τον Φεβρουάριο του 2014 δημοσιεύτηκε η πρώτη έκθεση της ΕΕ για την καταπολέμηση της διαφθοράς [COM(2014) 38 final]. Στόχος της ΕΕ είναι να εκδίδει εκδόσεις ανά δύο έτη. Σκοπός της πρώτης έκθεσης είναι η **δρομολόγηση ευρείας συζήτησης με όλους τους ενδιαφερόμενους, μεταξύ άλλων και με την κοινωνία των πολιτών, προκειμένου να υποστηριχθούν οι προσπάθειες καταπολέμησης της διαφθοράς και να προσδιοριστούν τρόποι με τους οποίους τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα μπορούν να συμβάλουν στην ανάσχεση της διαφθοράς**. Η έννοια της «συμμετοχής της κοινωνίας» βασίζεται στο άρθρο 13 της σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για τη διαφθορά.

2.5.1 Στην έκθεση θίγονται προβλήματα διαφθοράς που αντιμετωπίζουν επιμέρους κράτη μέλη και υπογραμμίζεται γενικά ότι τα κράτη μέλη πρέπει να εντείνουν τις προσπάθειές τους για την ανάσχεση της διαφθοράς, δεδομένου ότι μεταφέρουν, εφαρμόζουν και εκτελούν ανεπαρκώς διατάξεις των διεθνών και ευρωπαϊκών οικείων μέσων.

2.5.2 Παράλληλα με την έκθεση δημοσιεύτηκαν δύο **έρευνες αντίληψης του Ευρωβαρόμετρου**: α) το Ειδικό Ευρωβαρόμετρο για τη διαφθορά και β) το Έκτακτο Ευρωβαρόμετρο σχετικά με τις επιχειρήσεις.

2.5.2.1 Η βασική εικόνα που προκύπτει από τη συγκεκριμένη έρευνα και τις απαντήσεις των ερωτηθέντων πολιτών και επιχειρήσεων της ΕΕ είναι η εξής:

- **τρία τέταρτα των πολιτών της ΕΕ θεωρούν ότι η διαφθορά είναι ευρέως διαδεδομένη στη χώρα τους**. Σε δέκα κράτη μέλη, το ποσοστό αυτό υπερβαίνει το 90 %·
- **πάνω από τους μισούς Ευρωπαίους θεωρούν ότι τα επίπεδα διαφθοράς έχουν αυξηθεί τα τελευταία τρία χρόνια**·
- **τρία τέταρτα των Ευρωπαίων θεωρούν ότι η δωροδοκία και η χρήση γνωριμιών είναι συχνά ο ευκολότερος τρόπος για την εξυπηρέτησή τους από δημόσιες υπηρεσίες** (για παράδειγμα στην ιατροφαρμακευτική περίθαλψη) **στις χώρες τους**·
- **περισσότερα από τα δύο τρίτα των Ευρωπαίων θεωρούν ότι υπάρχει διαφθορά στα θεσμικά όργανα της ΕΕ, ενώ οι μισοί και πλέον εξ αυτών θεωρούν ότι τα θεσμικά όργανα δεν συμβάλλουν στη μείωση της διαφθοράς στην Ευρώπη**·
- **οι μισές περίπου εταιρείες θεωρούν ότι η διαφθορά αποτελεί πρόβλημα για την επιχειρηματικότητα**. Οι κρατικές επιχειρήσεις και οι δημόσιες αρχές, περιλαμβανομένων των φορολογικών και τελωνειακών αρχών, εμφανίζονται ιδιαίτερα ευάλωτες·
- **οι μισές και πλέον εταιρείες επισημαίνουν ότι η διαφθορά στις δημόσιες συμβάσεις είναι διαδεδομένη** λόγω συγκρούσεων συμφερόντων, μη διαφανών πρακτικών, ευνοιοκρατίας. Οι δημόσιοι διαγωνισμοί που προκηρύσσονται για την ανάθεση έργων και συμβάσεων στην αστική ανάπτυξη, στις υποδομές, στον κατασκευαστικό τομέα και στην υγειονομική περίθαλψη χαρακτηρίζονται ιδιαίτερα ευάλωτοι στη διαφθορά σε όλα τα επίπεδα.

2.6 Σύμφωνα με την έκθεση του ΟΟΣΑ που δημοσιεύτηκε τον Δεκέμβριο του 2014, η **δωροδοκία αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών** εξακολουθεί να κυμαίνεται σε πολύ υψηλά επίπεδα. Στην έκθεση γίνεται λόγος για περισσότερες από 400 περιπτώσεις δωροδοκίας ξένων δημόσιων υπαλλήλων μεταξύ 2009 και 2014. Κατά μέσο όρο, οι πράξεις δωροδοκίας αντιστοιχούν στο 11 % της συνολικής αξίας της συναλλαγής και σε πολλές περιπτώσεις αφορούν την ανάθεση δημόσιας σύμβασης. Μάλιστα, τα δύο τρίτα των εν λόγω κρουσμάτων εμπίπτουν στους εξής τέσσερις τομείς: α) εξορύξεις, β) κατασκευές, γ) μεταφορές– αποθήκευση και δ) ενημέρωση–επικοινωνία.

2.7 Όσον αφορά τις προσπάθειες για την προστασία των **οικονομικών συμφερόντων της ΕΕ (χρήματα φορολογουμένων που διαχειρίζεται η ΕΕ)**, το 2013 καταγγέλθηκαν 16 000 παρατυπίες (αξίας περίπου 2 δισεκατ. ευρώ) **κατά την αξιοποίηση των κονδυλίων της ΕΕ** εκ των οποίων οι 1 600 (350 εκατ. ευρώ) συνδέονταν με απάτη. Μετά το 2009 ο αριθμός των παρατυπιών που καταγγέλθηκαν αυξήθηκαν κατά 22 % και η αξία τους κατά 48 %. Η πλαστογράφηση δημόσιων εγγράφων (η οποία συχνά συνδέεται με τη διαφθορά) ήταν η βασική πηγή αυτής της συμπεριφοράς. Το Ελεγκτικό Συνέδριο της ΕΕ διαπίστωσε στην ετήσια έκθεση του 2013 καταχρήσεις ή σφάλματα στο 5 % περίπου των χορηγούμενων κονδυλίων της ΕΕ, πρωτίστως στην περιφερειακή πολιτική και ενέργεια, στη γεωργία, στο περιβάλλον, στην αλιεία και στην υγεία.

3. Διεθνή μέσα καταπολέμησης της διαφθοράς και της δωροδοκίας

3.1 Πέραν της εθνικής τους νομοθεσίας για την καταπολέμηση της δωροδοκίας και της διαφθοράς, τα κράτη μέλη της ΕΕ αποτελούν συμβαλλόμενα μέρη πολλών διεθνών συμβάσεων και Συνθηκών, ενώ παράλληλα οφείλουν να τηρούν και την οικεία νομοθεσία της ΕΕ. Η κάθε σύμβαση προβλέπει τις δικές της διαδικασίες παρακολούθησης, οι οποίες περιλαμβάνουν συνήθως και μια μορφή αξιολόγησης από ομότιμους.

3.2 Στη συνέχεια παρατίθενται τα σημαντικότερα διεθνή μέσα και οι σημαντικότεροι διεθνείς μηχανισμοί για την καταπολέμηση της διαφθοράς:

- η σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών κατά της διαφθοράς (UNCAC)·
- η σύμβαση του ΟΟΣΑ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας αλλοδαπών δημόσιων λειτουργών σε διεθνείς επιχειρηματικές συναλλαγές·
- η σύμβαση ποινικού δικαίου για τη διαφθορά του Συμβουλίου της Ευρώπης του 1999· σύμβαση για θέματα Αστικού Δικαίου περί διαφθοράς.

3.3 Τα σημαντικότερα νομικά μέσα καταπολέμησης της διαφθοράς της ΕΕ είναι:

- το άρθρο 83 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ που εξουσιοδοτεί την ΕΕ να επικεντρωθεί στη σοβαρή εγκληματικότητα (με αναφορά, μεταξύ άλλων στη διαφθορά) με ευρωπαϊκή ή διασυνοριακή διάσταση·
- το άρθρο 325 παράγραφος 4 της ΣΛΕΕ το οποίο αποτελεί νομική βάση όλων των αναγκαίων μέτρων καταπολέμησης της απάτης που θίγει τα οικονομικά συμφέροντα της ΕΕ.
- η σύμβαση του 1997 για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στην οποία ενέχονται υπάλληλοι των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ή των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης
- η απόφαση-πλαίσιο αριθ. 2003/568/ΔΕΥ για την καταπολέμηση της δωροδοκίας στον ιδιωτικό τομέα.

3.4 Η UNCAC είναι η πιο ολοκληρωμένη διεθνής σύμβαση. Όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν επικυρώσει τη σύμβαση αυτή, της οποίας άλλωστε συμβαλλόμενο μέρος είναι και η ίδια η ΕΕ.

3.5 Η ΕΕ έχει εκδώσει οδηγίες, ανακοινώσεις και αποφάσεις-πλαίσια που καθιερώνουν κυρίως ελάχιστα πρότυπα και επικεντρώνονται σε ζητήματα που συνδέονται με την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης: φοροδιαφυγή, φοροαποφυγή, «ξέπλυμα» χρήματος, εταιρική κοινωνική ευθύνη, κοινοποίηση πληροφοριών για μη χρηματοοικονομικές συναλλαγές, εταιρική διακυβέρνηση, δημόσιες συμβάσεις και λογιστικός έλεγχος. Επ' αυτών των ενωσιακών πρωτοβουλιών η ΕΟΚΕ εκπονεί γνωμοδοτήσεις ανά τακτά χρονικά διαστήματα.

3.6 Η ΕΕ έχει επίσης θεσπίσει διατάξεις για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης στα ευρωπαϊκά προγράμματα χρηματοδότησης —τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό (μεταξύ άλλων στην πολιτική συνοχής, στην περιφερειακή πολιτική, στην αγροτική πολιτική, στην πολιτική για τη διεύρυνση και τη γειτονία και στην αναπτυξιακή πολιτική).

3.7 Ως πρώτο μέτρο για την προστασία των νόμιμων επιχειρήσεων της ΕΕ που λειτουργούν σε αγορές τρίτων χωρών, οι αρχές που περιλαμβάνονται στην αιτιολογική σκέψη 65 του κανονισμού για τη ΔΣΕ (ΕΕ) αριθ. 1316/2013 και το άρθρο 3.24 του ΕΤΑΑ για «τις πολιτικές και τους κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων», που ζητεί τη δίκαιη κατανομή των κινδύνων που συνδέονται με αυτήν, θα πρέπει να συμπεριληφθούν στο κείμενο όλων των μέσων της ΕΕ που αφορούν τη χρηματοδότηση της ΕΕ.

3.8 Με βάση το άρθρο 325 της ΣΛΕΕ, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει θέσει σε εφαρμογή από το 2011 μια σφαιρική **στρατηγική για την καταπολέμηση της απάτης** [COM(2011) 376] προκειμένου να βελτιωθεί το σύνολο του κύκλου καταπολέμησης της απάτης —της πρόληψης, της ανίχνευσης και των όρων διεξαγωγής των ερευνών για υποθέσεις απάτης καθώς και η εξασφάλιση επαρκούς επανόρθωσης και αποτροπής χάρη σε αποτρεπτικές κυρώσεις. Οι υπηρεσίες της Επιτροπής έχουν αναπτύξει τομεακές στρατηγικές για την καταπολέμηση της απάτης. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται και το σχέδιο οδηγίας [COM(2012)363] σχετικά με την καταπολέμηση, μέσω του ποινικού δικαίου, της απάτης εις βάρος των οικονομικών συμφερόντων της Ένωσης

4. Αυτορρύθμιση — Κώδικες δεοντολογίας σχετικά με τη διαφθορά και τη δωροδοκία

4.1 Η αυτορρύθμιση έχει ιδιαίτερη βαρύτητα για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της δωροδοκίας. Οι εταιρείες περιλαμβάνουν ολοένα και περισσότερο την εταιρική ευθύνη, τη συμμόρφωση και την πρόληψη της διαφθοράς στο πλαίσιο της ευρύτερης πολιτικής και διαχείρισης που ασκούν. Οι κώδικες δεοντολογίας μεμονωμένων εταιρειών βασίζονται κατά κύριο λόγο σε διεθνείς, τομεακές κατευθυντήριες γραμμές και υποτίθεται επίσης ότι υποστηρίζουν σχετικά πρότυπα της ΕΕ (κοινοποίηση μη χρηματοοικονομικών πληροφοριών, εταιρική κοινωνική ευθύνη κ.λπ.). Βασικός στόχος των εταιρικών κωδικών είναι η προώθηση δεοντολογικής συμπεριφοράς σε όλες τις δραστηριότητες της εταιρείας, η προσήλωση όλων των ενδιαφερομένων σε αυτήν τη συμπεριφορά και η διαφανής και καθολική υιοθέτηση αυτής της συμπεριφοράς μεταξύ άλλων και στο πλαίσιο του κοινωνικού διαλόγου.

4.2 Οι βασικές **διεθνείς κατευθυντήριες γραμμές** και οι βασικοί μηχανισμοί που περιλαμβάνουν τις αρχές τις οποίες πρέπει να υιοθετήσουν οι εταιρείες για να αποφεύγουν τη διαφθορά και τη δωροδοκία και να ενθαρρύνουν τη δεοντολογική συμπεριφορά και διαφάνεια είναι οι εξής:

- κανόνες του ΔΠΔ σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς, κατευθυντήριες οδηγίες για την καταγγελία παρατυπιών, εγχειρίδια κ.λπ.
- πρωτοβουλία «Παγκόσμιο Συμβούλιο» του ΟΗΕ· 10 αρχές εναντίον της διαφθοράς και οι συνοδευτικές κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τις καταγγελίες·
- οι κατευθυντήριες γραμμές του ΟΟΣΑ για τις πολυεθνικές επιχειρήσεις και δη η σύσταση υπ' αριθ. 7 με τίτλο «Καταπολέμηση της ενεργητικής και παθητικής δωροδοκίας και του εκβιασμού»·
- διεθνές πρότυπο ISO 37001 συστημάτων καταπολέμησης της διαφθοράς (υπό επεξεργασία, ISO PC/278)·
- κατευθυντήριες οδηγίες για την καταπολέμηση της διαφθοράς του Ομίλου της Παγκόσμιας Τράπεζας·
- η «Πρωτοβουλία για την υποβολή εκθέσεων απολογισμού σε παγκόσμιο επίπεδο» (GRI, GR4)·
- επιχειρηματικές αρχές της Διεθνούς Διαφάνειας για την αντιμετώπιση της δωροδοκίας κ.λπ.

Οι **κατευθυντήριες οδηγίες επιμέρους κλάδων** σε επίπεδο ΕΕ —όπως π.χ. του ευρωπαϊκού κατασκευαστικού κλάδου (<http://www.fiec.org>, περιλαμβανομένων των σχετικών κατευθυντήριων οδηγιών και κοινών δηλώσεων), των εξορυκτικών κλάδων (www.eiti.org) — έχουν καίρια σημασία για τους ενδιαφερόμενους τομείς. Το ίδιο ισχύει για τις εθνικές κατευθυντήριες οδηγίες (π.χ. ο γερμανικός κώδικας για τη βιωσιμότητα, κατευθυντήριες οδηγίες για τη δανική βιομηχανία), οι οποίες θεωρείται ότι διαδραματίζουν ουσιώδη ρόλο στην καθοδήγηση της συμπεριφοράς των εταιρειών.

4.3 Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Επιτροπή έχουν υιοθετήσει εσωτερικές κατευθυντήριες οδηγίες για δεοντολογικά ζητήματα οι οποίες συμπληρώνουν τις υποχρεώσεις των δημοσίων υπαλλήλων που απορρέουν από τον κανονισμό υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων της ΕΕ. Μεταξύ αυτών, συγκαταλέγεται και ο κώδικας συμπεριφοράς για τους Επιτρόπους της ΕΕ και ο κώδικας συμπεριφοράς για τους βουλευτές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου που παρέχει κατευθυντήριες οδηγίες σχετικά με τον τρόπο αντιμετώπισης των δώρων και δωρεών, άλλων οικονομικών συμφερόντων και των συγκρούσεων συμφερόντων. Η ΕΟΚΕ έχει εγκρίνει παρόμοιους κώδικες.

5. Παρατηρήσεις σχετικά με τις ανησυχίες των επιχειρήσεων και της κοινωνίας των πολιτών.

5.1 Η κατάσταση σχετικά με τη **διαφθορά** και την απάτη που συνδέεται με την αξιοποίηση των δημόσιων κονδυλίων **στο εσωτερικό της ΕΕ είναι απαράδεκτη**. Οι συνέπειες γίνονται έντονα αισθητές από την κοινωνία των πολιτών και τις επιχειρήσεις. Η διαφθορά προξενεί επιπλέον δαπάνες για τους καταναλωτές και ένα αβέβαιο περιβάλλον για τις εταιρείες που τηρούν δεοντολογικά πρότυπα. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει με δυσaréσκεια τη διαδεδομένη διαφθορά και απάτη στα κράτη μέλη της ΕΕ, καθώς και τη μικρή πολιτική προσήλωση των κυβερνήσεων και των τοπικών αρχών στην αποτελεσματική καταπολέμηση της διαφθοράς, μεταξύ άλλων στην ανεπαρκή εφαρμογή και επιβολή των υφιστάμενων διεθνών, ευρωπαϊκών και διεθνών μέσων.

5.1.1 Οι πολίτες, οι κοινωνικοί και οικονομικοί φορείς, ανεξάρτητα από τη χώρα της Ευρώπης στην οποία ζουν, έχουν το δικαίωμα να ζουν σε μια διαφανή και ευνομούμενη κοινωνία βασιζόμενη στο κράτος δικαίου. Η χρηματοπιστωτική κρίση και η κρίση του ευρώ είχε ως αποτέλεσμα να ενταθεί η κριτική των πολιτών για τη σκανδαλώδη διαφθορά και να **μειωθεί η εμπιστοσύνη και η πίστη των πολιτών** στη δημοκρατική διακυβέρνηση σε επίπεδο ΕΕ και, ως εκ τούτου, να επεκταθεί ο **ευρωσκεπτικισμός**. Η κοινωνία των πολιτών ευελπιστεί ότι η ΕΕ και τα κράτη μέλη θα εντείνουν τις προσπάθειές τους για την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης. Για τους λόγους αυτούς, η ΕΟΚΕ δεσμεύεται να στηρίξει αυτές τις προσπάθειες για την αντιμετώπιση του προβλήματος.

5.2 Από την πλευρά της, η **ΕΟΚΕ** —για τους ίδιους λόγους— **δεσμεύεται** να συμπράξει για την επίλυση αυτού του προβλήματος. **Ανταποκρινόμενη** στην επιθυμία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να λάβει μέρος και η κοινωνία πολιτών στη μάχη κατά της διαφθοράς, η ΕΟΚΕ επιδιώκει μέσω της παρούσας γνωμοδότησης κυρίως να **συμπληρώσει** την έκθεση που η πρώτη θα δημοσιεύσει εντός του 2016 με θέμα τη διαφθορά, καθώς και να συμβάλει στην **ευαισθητοποίηση** και την ενημέρωση του κοινού και στην προαγωγή της διαφάνειας.

5.3 Η διαφθορά δεν συνδέεται μόνο με την ακεραιότητα και τη δεοντολογία, αλλά αφορά και την ίδια την οικονομία καθώς ζημιώνει τη νόμιμη οικονομία —θεμιτές συνθήκες και όροι εμπορίου, επενδύσεων και ανταγωνισμού— επηρεάζοντας επομένως την ανάπτυξη και την ανταγωνιστικότητα. Σύμφωνα με τα στοιχεία της Παγκόσμιας Τράπεζας και του Παγκόσμιου Οικονομικού φόρουμ, η οικονομική ανταγωνιστικότητα συσχετίζεται άμεσα με την ικανότητα της κυβέρνησης να ελέγχει τη διαφθορά. Μελέτες έχουν δείξει ότι ο έλεγχος της διαφθοράς στην ΕΕ συνδέεται άμεσα με τη διευκόλυνση της επιχειρηματικότητας, καθώς επίσης και ότι η διαφθορά έχει αρνητικό αντίκτυπο στις ιδιωτικές επενδύσεις.

5.3.1 Η διαφθορά σωρεύει δαπάνες στις επιχειρήσεις καθώς οι «καθαρές» εταιρείες κινδυνεύουν να χάσουν συμβόλαια σε ένα διεφθαρμένο περιβάλλον. Ως εκ τούτου, εμποδίζει την αποτελεσματικότητα της εσωτερικής αγοράς και μπορεί έτσι να υπονομεύσει τις προσπάθειες που καταβάλλονται για την επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων της στρατηγικής 2020 και για τη βελτίωση της παγκόσμιας ανταγωνιστικότητας της Ευρώπης —περιορίζοντας επομένως τα περιθώρια βελτίωσης της απασχόλησης και ευημερίας στην Ευρώπη και βλάπτοντας την ανταγωνιστικότητα των εταιρειών της ΕΕ που δραστηριοποιούνται στο εξωτερικό.

5.3.2 Οι εταιρείες με καλό ιστορικό εναντίον της διαφθοράς προσελκύουν επενδυτές. Η εικόνα του επιχειρηματικού κόσμου δέχεται πλήγμα όταν μια εταιρεία κρίνεται ένοχη για δωροδοκία και διαφθορά. Η εξέλιξη αυτή δεν αμαυρώνει μόνο τη φήμη της εταιρείας, αλλά επηρεάζει αρνητικά το σύνολο του επιχειρηματικού κόσμου. Ωστόσο, πρέπει να ληφθεί υπόψη και το διοικητικό και οικονομικό βάρος που επωμίζονται οι επιχειρήσεις και δη οι ΜΜΕ στην προσπάθειά τους να συμμορφωθούν με τη νομοθεσία για την καταπολέμηση της διαφθοράς και με τις απαιτήσεις κοινοποίησης πληροφοριών.

5.4 Τα μέσα ενημέρωσης προβάλλουν τακτικά κρούσματα διαφθοράς στο υψηλότερο επίπεδο πολλών κρατών μελών και άλλων χωρών του κόσμου. **Η πολιτική διαφθορά** (που συνδέεται π.χ. με διορισμούς, δωροδοκίες και χρηματοδοτήσεις πολιτικών κομμάτων και εκλογικών εκστρατειών, νοθείες αθλητικών αναμετρήσεων), όταν μάλιστα **ενέχονται σε αυτήν δικαστικές και αστυνομικές αρχές, θεωρείται από τους πολίτες η πιο επιβλαβής μορφή διαφθοράς για την κοινωνία.** Τόσο αυτές οι πρακτικές, όσο και οι διαδεδομένες πρακτικές των «πληρωμών κάτω από το τραπέζι» που πλήττουν την καθημερινή ζωή των πολιτών σε πολλά κράτη μέλη πρέπει να σταματήσουν. Τα κοινωνικά αυτά φαινόμενα φαίνεται ότι βασίζονται σε μια μεταβολή της αντίληψης για τη νομιμότητα. Το πρόβλημα αυτό πρέπει να αντιμετωπιστεί: οι πολίτες έχουν το δικαίωμα σε κράτος δικαίου, σε χρηστή διακυβέρνηση και σε αδιάφθορες δημόσιες υπηρεσίες. Η αλλαγή συμπεριφοράς είναι απαραίτητη καθώς η νοοτροπία της διαφθοράς, όπου υπάρχει, πρέπει να αντικατασταθεί από μια νοοτροπία διαφάνειας. Για τον σκοπό αυτό, πρέπει καταρχάς να υπάρξει κατάλληλη νομοθεσία, καθώς επίσης και κατάλληλη ανατροφή και εκπαίδευση.

5.5 Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει τα μέτρα και τις συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την αντιμετώπιση της διαφθοράς, τις προσπάθειες για την καταπολέμηση της απάτης από την ΕΕ, καθώς και τις ενέργειες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ιδίως το σχέδιο δράσης 2014-2019 για την αντιμετώπιση του οργανωμένου εγκλήματος, της διαφθοράς και της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες. Επίσης, οι συστάσεις των εκδόσεων της ομάδας χωρών κατά της διαφθοράς του Συμβουλίου της Ευρώπης (GRECO), του ΟΗΕ, του ΟΟΣΑ και του ΔΠΔ είναι απαραίτητες και πρέπει να ληφθούν υπόψη για την ενίσχυση των πολιτικών και των δραστηριοτήτων που αναπτύσσουν η ΕΕ και τα κράτη μέλη της για την αντιμετώπιση της διαφθοράς.

5.6 Η στενή σύνδεση των οικονομιών των κρατών μελών και η αυξανόμενη έκταση και ταχύτητα των διασυνοριακών ροών χρημάτων αυξάνει τον κίνδυνο εξάπλωσης της διαφθοράς στο εσωτερικό της ΕΕ. Η διαφθορά έχει **καταστεί διακρατικό φαινόμενο** και δεν πρέπει πλέον να αντιμετωπίζεται απλά και μόνο ως ζήτημα εθνικού ποινικού δικαίου. Θα μπορούσε να παρομοιαστεί με μολυσματική νόσο από την οποία κανείς δεν μπορεί αυτόματα να θεωρείται απρόσβλητος· πρέπει επομένως να υπάρξει η κατάλληλη θεραπευτική αγωγή. Η σημερινή κατακερματισμένη προσέγγιση πρέπει να αντικατασταθεί από μια πιο συνεκτική προσέγγιση για να υπάρξει σημαντική πρόοδος. Οι εκδόσεις της Επιτροπής πρέπει να καλύπτουν επαρκώς αυτήν τη διάσταση: **Τα μέτρα για την καταπολέμηση της διαφθοράς πρέπει να εκπονούνται και να εφαρμόζονται στο πλαίσιο μιας ολόενα και περισσότερο ενοποιημένης Ευρώπης και παγκοσμιοποιημένης οικονομίας.**

5.6.1 Επομένως, η καταπολέμηση της διαφθοράς πρέπει να αναδειχθεί σε προτεραιότητα της ΕΕ. Η ΕΕ οφείλει να αναλάβει πιο πρωταγωνιστικό ρόλο στην προώθηση της διαφθοράς και τη θωράκιση της ακεραιότητας της εσωτερικής αγοράς, των εξωτερικών σχέσεων, των θεσμικών οργάνων και των δαπανών της ΕΕ. **Όλες οι σχετικές πολιτικές της ΕΕ, τόσο οι εσωτερικές όσο και οι εξωτερικές, πρέπει να επικεντρωθούν περισσότερο στην καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης.** Ο επιχειρηματικός κόσμος και η κοινωνία των πολιτών αναμένει αυτήν την εξέλιξη και **στη γνωμοδότηση εφιστάται η προσοχή στην ανάγκη ανάληψης αποτελεσματικού πρωταγωνιστικού και συντονιστικού ρόλου από την ΕΕ.** Η ΕΕ έχει τη δυνατότητα να χρησιμοποιήσει το πολιτικό της βάρος για να προωθήσει έναν πανευρωπαϊκό χώρο που θα εδράζεται στην ακεραιότητα και σε υψηλά πρότυπα καταπολέμησης της διαφθοράς.

5.7 Το μόνο που χρειάζεται είναι μια **ρητή δέσμευση** —ένα ευρωπαϊκό σύμφωνο καταπολέμησης της διαφθοράς για την επίτευξη αξιόπιστης και συνολικής στρατηγικής. Η διαχείριση της στρατηγικής πρέπει να ξεκινάει **«από την κορυφή»** και σε αυτό το εγχείρημα πρέπει να συμμετέχουν όλοι οι ενδιαφερόμενοι φορείς σε ευρωπαϊκό, εθνικό και τοπικό επίπεδο.

5.8 **Τα κράτη μέλη αποτελούν τους προμαχόνες** της καταπολέμησης της διαφθοράς και της απάτης. Η εφαρμογή αποτελεσματικών μέτρων εναντίον της διαφθοράς αποτελεί ευθύνη τους (κυρίως η εφαρμογή αποτελεσματικής νομοθεσίας και η σύσταση μιας λειτουργικής αρχής καταπολέμησης της διαφθοράς που θα αντιμετωπίζει τη διαφθορά στην πολιτική και δικαστική εξουσία, όπως επίσης και το οργανωμένο έγκλημα). Είναι επίσης αναγκαία η ενεργός συμμετοχή των κρατών μελών στη διακρατική συνεργασία και στην ευαισθητοποίηση σχετικά με την καταπολέμηση της διαφθοράς και της απάτης.

5.8.1 **Η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών**, συμπεριλαμβανομένων των επιχειρήσεων, των επιχειρηματικών ενώσεων και των κοινωνικών εταίρων, στις εθνικές προσπάθειες για την καταπολέμηση της διαφθοράς θεωρείται σημαντική, κυρίως για να επιτευχθεί ο στόχος της **ευαισθητοποίησης και της καθοδήγησης** σχετικά με τον τρόπο αποφυγής της διαφθοράς, της απάτης και της δωροδοκίας. Η συμπεριφορά των μεμονωμένων εταιρειών και αρχών έχει στο πλαίσιο αυτό καίρια σημασία. Στις εθνικές προσπάθειες καταπολέμησης της διαφθοράς πρέπει επίσης να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο εθνικές δομές όπως τα **εθνικά σημεία επαφής του ΟΟΣΑ και τα γραφεία υποστήριξης και νομικών συμβουλών της Διεθνούς Διαφάνειας (ALAC)**. Τα **μέσα μαζικής ενημέρωσης** οφείλουν να αναγνωρίσουν τον θεμελιώδη ρόλο που μπορούν να ασκήσουν και τη θεμελιώδη ευθύνη που έχουν τόσο για την ευαισθητοποίηση των πολιτών σχετικά με τη διαφθορά όσο και για τις προσπάθειες των κρατών μελών κατά της διαφθοράς.

Βρυξέλλες, 16 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Προοπτικές για μακροπρόθεσμη, έξυπνη και βιώσιμη ανάπτυξη της ευρωπαϊκής υπεράκτιας βιομηχανίας και οι σχέσεις της με τις βιομηχανίες θαλάσσης της ΕΕ»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(2016/C 013/12)

Εισηγητής: ο κ. Marian KRZAKLEWSKI

Συνεισηγητής: ο κ. José Custódio LEIRIÃO

Στις 22 Ιανουαρίου 2015 και σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 2 του Εσωτερικού της κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα:

«Προοπτικές για μακροπρόθεσμη, έξυπνη και βιώσιμη ανάπτυξη της ευρωπαϊκής υπεράκτιας βιομηχανίας και οι σχέσεις της με τις βιομηχανίες θαλάσσης της ΕΕ».

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

Η Συμβουλευτική Επιτροπή Βιομηχανικών Μεταλλών (CCMI), στην οποία ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή της στις 15 Ιουλίου 2015. Εισηγητής ήταν ο κ. Marian KRZAKLEWSKI και συνεισηγητής ο κ. José Custódio LEIRIÃO.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειας, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 16ης Σεπτεμβρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 132 ψήφους υπέρ, 1 κατά και 3 αποχές.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η υπεράκτια βιομηχανία περιλαμβάνει την παραγωγή ενέργειας και την εξαγωγή φυσικού αερίου, πετρελαίου και ορυκτών από τη θάλασσα. Η ΕΟΚΕ είναι της άποψης ότι οι αγορές που συνδέονται με αυτούς τους κλάδους αναπτύσσονται ιδιαίτερα δυναμικά και έχουν δυνατότητες μακροπρόθεσμης βιώσιμης και έξυπνης ανάπτυξης.

1.2. Η ΕΟΚΕ είναι πεπεισμένη ότι για μια βιώσιμη ανάπτυξη της υπεράκτιας βιομηχανίας απαιτείται ένα συνεκτικό πλαίσιο, ένα ευρωπαϊκό στρατηγικό όραμα, που να εξασφαλίζει προοδευτικές τεχνολογίες και καινοτόμες λύσεις γι' αυτόν τον κλάδο της οικονομίας. Στο επίκεντρο αυτού του στρατηγικού πλαισίου βρίσκονται οι τεχνολογίες.

1.3. Η ΕΟΚΕ είναι της γνώμης ότι σήμερα δεν υπάρχει μια σφαιρική ευρωπαϊκή στρατηγική για την υπεράκτια βιομηχανία ως σύνολο και για τους επιμέρους κλάδους της. Η Επιτροπή και το Συμβούλιο διευρύνουν βέβαια σταδιακά το φάσμα των ρυθμίσεων για τον συγκεκριμένο βιομηχανικό κλάδο, ιδίως για τον τομέα της υπεράκτιας παραγωγής πετρελαίου και φυσικού αερίου, όμως αυτά τα μέτρα δεν φαίνεται να βασίζονται σε ένα συνεκτικό και περιεκτικό σχέδιο.

1.4. Η ΕΟΚΕ είναι της άποψης ότι η απουσία στρατηγικού πλαισίου για την υπεράκτια βιομηχανία είναι, μεταξύ άλλων, και συνέπεια της ανεπαρκούς συνεργασίας μεταξύ της υπεράκτιας βιομηχανίας, των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, των κρατών μελών και των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών. Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ είναι της άποψης ότι με την επεξεργασία και την υλοποίηση ενός ευρωπαϊκού στρατηγικού οράματος για την υπεράκτια βιομηχανία θα μπορούσε να επιτευχθεί ένα αποτελεσματικό επίπεδο συνεργασίας προς όφελος των ενδιαφερόμενων φορέων, συμπεριλαμβανομένων και άλλων βιομηχανικών κλάδων (π.χ. ο τουρισμός) που χρησιμοποιούν υπεράκτιους πόρους.

1.5. Λαμβάνοντας υπόψη τις παλαιότερες γνωμοδοτήσεις της, η ΕΟΚΕ σημειώνει με ανησυχία ότι δεν υπήρχαν εκπρόσωποι της Επιτροπής ούτε στις δύο συνεδριάσεις της ομάδας μελέτης ούτε στη δημόσια ακρόαση στο Aberdeen, που έγιναν με σκοπό την προετοιμασία της παρούσας γνωμοδότησης για την ευρωπαϊκή υπεράκτια βιομηχανία.

1.6. Στο πλαίσιο εκτενούς ανάλυσης των σχέσεων μεταξύ της υπεράκτιας βιομηχανίας και της ευρωπαϊκής θαλάσσιας βιομηχανίας, η ΕΟΚΕ διαπιστώνει ότι η υπεράκτια βιομηχανία παράγει πολύ ισχυρές, συχνά «πράσινες» κινητήριες δυνάμεις για την ευρωπαϊκή βιομηχανία, ιδίως για τους κλάδους της ναυπηγικής, της επισκευής και του εξοπλισμού των πλοίων. Μπορεί κανείς να υποστηρίξει τη θέση ότι, χάρη στη ζήτηση από την πλευρά της υπεράκτιας βιομηχανίας, κατέστη δυνατό να αποτραπεί η απώλεια κρίσιμης μάζας που απειλούσε μέχρι πρότινος τα ναυπηγεία.

1.7. Η ΕΟΚΕ είναι της άποψης ότι, καθώς η εφαρμογή της οδηγίας για την ασφάλεια των υπεράκτιων εργασιών πετρελαίου και φυσικού αερίου βρίσκεται ακόμα σε εξέλιξη, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να αναπτύξει μαζί με τα κράτη μέλη ένα σύστημα ελέγχου και να αναδείξει δυνατότητες για αύξηση του οικονομικού δυναμικού των επιχειρηματιών του κλάδου, προκειμένου να καλύπτονται τα διορθωτικά μέτρα μετά από ατυχήματα.

1.7.1. Πρέπει να εκπονηθεί και να εφαρμοστεί ένα πρόγραμμα «νοοτροπίας ασφάλειας» και να ληφθούν μέτρα για την προώθηση και την ενίσχυση της πιστοποίησης εκπαιδευτικών ιδρυμάτων από υπεράκτιες βιομηχανικές επιχειρήσεις με στόχο διεξοδικότερες μορφές εκπαίδευσης στον τομέα της ασφάλειας και της προστασίας του περιβάλλοντος. Η ΕΟΚΕ διαπιστώνει ότι οι καλές συνθήκες εργασίας στη θάλασσα αποτελούν προϋπόθεση για ένα υψηλό επίπεδο ασφαλείας στην υπεράκτια βιομηχανία.

1.8. Η ΕΟΚΕ προτείνει να λάβουν μέτρα η Επιτροπή και τα εμπλεκόμενα κράτη μέλη, σε συνεργασία με τη ΔΟΕ και τους κοινωνικούς εταίρους, με σκοπό την αξιολόγηση της δυνατότητας διεύρυνσης της σύμβασης ναυτικής εργασίας, έτσι ώστε να συμπεριλάβει τους εργαζομένους στην υπεράκτια βιομηχανία πετρελαίου και φυσικού αερίου και στην υπεράκτια βιομηχανία αιολικής ενέργειας στην ΕΕ και στον ΕΟΧ.

1.9. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η Επιτροπή και οι ευρωπαίοι κοινωνικοί εταίροι του κλάδου που εκπροσωπούν την υπεράκτια βιομηχανία θα πρέπει να ακολουθήσουν το παράδειγμα της οδηγίας του 2009 για την εφαρμογή της σύμβασης ναυτικής εργασίας στην ΕΕ με μια ευρωπαϊκή συμφωνία μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας Εργαζομένων στις Μεταφορές (EFT) και της Ένωσης Εφοπλιστών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ECSA).

1.10. Δεδομένης της πρόβλεψης για έλλειψη εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού και ικανοτήτων στην υπεράκτια βιομηχανία στην ΕΕ και στον ΕΟΧ, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η εν λόγω έλλειψη πρέπει να αποφευχθεί με τη δημιουργία καλών συνθηκών εργασίας (συμπερίληψη στο πεδίο εφαρμογής της σύμβασης ναυτικής εργασίας), με την εφαρμογή στρατηγικών για την προσαρμογή των ικανοτήτων και των δυνατοτήτων επαγγελματικής εκπαίδευσης και με την ενθάρρυνση νέων ανθρώπων να εργαστούν στη θάλασσα.

1.11. Η Επιτροπή και τα κράτη μέλη πρέπει να προωθήσουν συνεργασίες και συμπράξεις δημόσιου και ιδιωτικού τομέα (ΣΔΙΤ), μεταξύ άλλων με τη μορφή κοινών επιχειρήσεων, εγγυήσεων και μέτρων για την κατανομή της παραγωγής και των συμβάσεων παραχώρησης. Κατά τον συντονισμό πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το νομικό πλαίσιο, ο χωροταξικός σχεδιασμός, οι γεωλογικές έρευνες και η προστασία του περιβάλλοντος για το ζήτημα της βιώσιμης αξιοποίησης των ενεργειακών πόρων.

1.12. Η ΕΟΚΕ είναι της άποψης ότι στη ρύθμιση για την υπεράκτια βιομηχανία εξόρυξης σε ευρωπαϊκό επίπεδο πρέπει να εμπεριέχεται ως παράμετρος η συμμετοχή της Επιτροπής σε ένα ευρύ πρόγραμμα γεωλογικής έρευνας με χρήση ΤΠΕ. Σκοπός πρέπει να είναι η διάθεση δεδομένων με σκοπό τη μεγαλύτερη βιωσιμότητα κατά τη σημερινή και μελλοντική χρήση των θαλάσσιων πόρων.

1.13. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι, στο πλαίσιο του παγκόσμιου και ευρωπαϊκού ανταγωνισμού, καθώς και των κανονιστικών απαιτήσεων, οι παρακάτω πτυχές αποτελούν κεντρικές προκλήσεις για την υπεράκτια βιομηχανία:

- η εξόρυξη σε βαθιά ύδατα και —στην περίπτωση της υπεράκτιας αιολικής ενέργειας— η μετάβαση σε μεγαλύτερες αποστάσεις από την ακτή και σε βαθύτερα ανοιχτά ύδατα·
- οι διαδικασίες για οριζόντιες γεωτρήσεις και ρωγμάτωση στη θάλασσα με παράλληλη τήρηση των περιβαλλοντικών διατάξεων·
- η αντιμετώπιση της γηράσκουσας υποδομής των υπεράκτιων εγκαταστάσεων·
- η ανακάλυψη, καταχώρηση και αξιοποίηση των πόρων σε αρκτικές περιοχές·
- η ανταπόκριση στις «πράσινες» δυνάμεις ώθησης που απορρέουν από τη σύμβαση MARPOL, τη σύμβαση για το υδάτινο έρμα και τον κανονισμό για την ανακύκλωση των πλοίων.

1.14. Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ της διαδίκτυωσης των υπεράκτιων κλάδων, των παράκτιων περιφερειών και των επιχειρήσεων της αλυσίδας εφοδιασμού με ερευνητικά κέντρα και πανεπιστήμια στο πλαίσιο του προγράμματος «Ορίζοντας 2020» και των έργων που αφορούν την «έξυπνη εξειδίκευση». Στο πλαίσιο αυτής της συνεργασίας θα δοθεί μεγαλύτερη σημασία σε θέματα καινοτομίας και προστασίας του περιβάλλοντος και θα αξιοποιηθούν οι δυνατότητες του Ευρωπαϊκού Ταμείου Στρατηγικών Επενδύσεων.

1.14.1. Η ΕΟΚΕ καλεί την Επιτροπή να εξετάσει προσαρμογές των διαρθρωτικών ταμείων και του σχεδίου Juncker προς την κατεύθυνση της προαγωγής των επενδύσεων και της καινοτομίας στην υπεράκτια βιομηχανία.

1.15. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι πρέπει να επικαιροποιηθεί (επανεξεταστεί) η στρατηγική «Ευρώπη 2020» προκειμένου να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της Ένωσης που αφορούν θαλάσσιες δραστηριότητες, έργα, εξειδικευμένο εργατικό δυναμικό, χρηματοδότηση και ενίσχυση μιας βιώσιμης ανάπτυξης. Σε αυτό το πλαίσιο, πρέπει να ληφθούν υπόψη ο μεγάλος όγκος και οι πολύπλευρες εργασίες και εξειδικεύσεις που απαιτούνται στον τομέα των υπεράκτιων δραστηριοτήτων.

1.16. Η ΕΟΚΕ καλεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να προαγάγει τον διάλογο σχετικά με τη δυνατότητα κατάρτισης ειδικής στρατηγικής για τη Βόρεια Θάλασσα, που θα ανταποκρίνεται στις προκλήσεις για μια βιώσιμη και ανταγωνιστική υπεράκτια βιομηχανία στην Ευρώπη.

2. Ιστορικό

2.1. Η υπεράκτια βιομηχανία περιλαμβάνει κυρίως την παραγωγή ενέργειας και την εξαγωγή φυσικού αερίου, πετρελαίου και ορυκτών από τη θάλασσα. Λόγω της αλυσίδας εφοδιασμού και των υπηρεσιών, η υπεράκτια βιομηχανία έχει σχέση με τους ακόλουθους κλάδους της θαλάσσιας οικονομίας: τα ναυπηγεία, την επισκευή, συντήρηση και μετατροπή των πλοίων, τον εξοπλισμό και εφοδιασμό των πλοίων, καθώς και με τον κλάδο των θαλάσσιων βιομηχανικών εγκαταστάσεων.

2.2. Επιπροσθέτως, η ευρωπαϊκή θαλάσσια βιομηχανία που συνδέεται με τους υπεράκτιους κλάδους διαθέτει σύγχρονη τεχνογνωσία και το απαιτούμενο ανθρώπινο δυναμικό για να αξιοποιήσει αποτελεσματικά τα πλεονεκτήματα τα οποία απορρέουν από τις αγορές που συνδέονται με όλους τους υπεράκτιους τομείς.

2.3. Στο πλαίσιο της εξέτασης της κατάστασης της ευρωπαϊκής υπεράκτιας βιομηχανίας, καθώς και της αξιολόγησης των προοπτικών της για μακροπρόθεσμη και βιώσιμη ανάπτυξη, αναλύονται στην έκθεση οι ακόλουθες πτυχές:

- η κατάσταση της υπεράκτιας βιομηχανίας πετρελαίου και φυσικού αερίου σε παγκόσμιο πλαίσιο, καθώς και οι προκλήσεις και οι κινητήριες δυνάμεις της·
- τα γενικά χαρακτηριστικά του υπεράκτιου κλάδου αιολικής ενέργειας στην ΕΕ·
- οι σχέσεις μεταξύ της ευρωπαϊκής θαλάσσιας βιομηχανίας και της υπεράκτιας βιομηχανίας·
- η ανάγκη για καινοτομίες και βιώσιμη ανάπτυξη ενόψει των επίκαιρων προκλήσεων και των πιθανών τομέων ανάπτυξης της ευρωπαϊκής υπεράκτιας βιομηχανίας·
- μια πρόταση για την εξασφάλιση της κοινωνικής διάστασης της βιώσιμης ανάπτυξης της υπεράκτιας βιομηχανίας σε θέματα εργατικού δικαίου·
- το νομικό πλαίσιο της ΕΕ για την ευρωπαϊκή υπεράκτια βιομηχανία·
- η ιδέα της προώθησης μιας ευρωπαϊκής στρατηγικής για τη Βόρεια Θάλασσα, που θα περιλαμβάνει τις προκλήσεις για μια βιώσιμη και ανταγωνιστική υπεράκτια βιομηχανία.

3. Η ευρωπαϊκή υπεράκτια βιομηχανία πετρελαίου και φυσικού αερίου: η σημερινή κατάσταση του κλάδου

3.1. Στο μείγμα ενεργειακών πηγών της Ευρώπης, τα προϊόντα πετρελαίου και φυσικού αερίου κατείχαν το 2012 ποσοστό 26 %, ενώ η πυρηνική ενέργεια κατέχει το υψηλότερο ποσοστό με 29 %, ενώ το 22 % προέρχεται από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας συμπεριλαμβανομένων των σταθμών υδροηλεκτρικής ενέργειας.

3.1.1. Η ΕΕ είναι ο μεγαλύτερος εισαγωγέας ενέργειας στον κόσμο· εισάγει το 53 % της ενέργειάς της και δαπανά γι' αυτό συνολικά 400 δισεκατ. ευρώ ετησίως. Εισάγονται, κυρίως από τη Ρωσία, το 88 % του πετρελαίου και το 66 % του φυσικού αερίου.

3.2. Το μεγαλύτερο πρόβλημα του υπεράκτιου κλάδου πετρελαίου και φυσικού αερίου στην Ευρώπη έγκειται στο ερώτημα αν η παραδοσιακή ευρωπαϊκή βιομηχανία φυσικού αερίου και πετρελαίου, ενόψει της διαφοροποίησής της, των προκλήσεων που απορρέουν από την ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και της αποτελεσματικής αντιμετώπισης αυτών των αλλαγών, θα παρουσιάσει περαιτέρω ανάπτυξη.

3.3. Η υπεράκτια βιομηχανία πετρελαίου και φυσικού αερίου της Ευρώπης έχει τα εξής χαρακτηριστικά:

- υψηλές λειτουργικές δαπάνες·
- μεγάλος περιβαλλοντικός κίνδυνος και μεγάλος βαθμός κανονιστικής ρύθμισης·
- ανάγκη μετάβασης σε βαθύτερα ύδατα·
- φορολογικός κίνδυνος — χαμηλές τιμές που έχουν ως αποτέλεσμα μεγαλύτερο επενδυτικό κίνδυνο·
- δυνητικά προβλήματα με φθηνά προϊόντα που έρχονται από τις ΗΠΑ.

3.4. Η ευρωπαϊκή υπεράκτια βιομηχανία πετρελαίου και φυσικού αερίου της Ευρώπης πρέπει σήμερα να αντιμετωπίσει τις εξής προκλήσεις:

- την ανάγκη σεισμικών ερευνών για την επικαιροποίηση των χαρτών γεωλογικών στρωμάτων·
- την ελλιπή αντιπαραβολή και ανταλλαγή δεδομένων, που μειώνει την ταχύτητα ανάπτυξης·
- την πίεση από τις χώρες παραγωγής για την εκμετάλλευση νέων κοιτασμάτων·
- τα προβλήματα με τις προσκλήσεις υποβολής προσφορών εξόρυξης με τη συμμετοχή εθνικών και διεθνών επιχειρήσεων έρευνας κοιτασμάτων·
- τη διαχείριση του κύκλου εργασιών του κλάδου σε διαδοχικές φάσεις: αναζήτηση, ανακάλυψη/, FEED⁽¹⁾, εξόρυξη, απεγκατάσταση.

3.4.1. Νέες προκλήσεις για τη βιομηχανία είναι:

- η μείωση των διαθέσιμων πόρων·
- οι μειούμενες τιμές του πετρελαίου και ο ανταγωνισμός από νέες φθηνές συναφείς πρώτες ύλες·
- προβλήματα που σχετίζονται με την επιχειρηματικότητα και την κρατική ενίσχυση σε νέες επιχειρήσεις·
- η επιτάχυνση της ανάπτυξης μέσω καινοτομιών και η διεθνοποίηση της βιομηχανίας·
- το ζήτημα της ανάπτυξης μέσω της «πράσινης οικονομίας».

3.5. Η ευρωπαϊκή υπεράκτια βιομηχανία πετρελαίου και φυσικού αερίου αξίζει να υποστηριχθεί, καθώς

- διαθέτει τις ιδιότητες μιας σταθερής βιομηχανίας και πληροί τις διατάξεις της ΕΕ·
- δημιουργεί άμεσα και έμμεσα σχεδόν 600 000 θέσεις εργασίας (μαζί με τη Νορβηγία)·
- αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους κινητήριους παράγοντες της θαλάσσιας βιομηχανίας στην ΕΕ·
- συνεισφέρει σε μια θετική κοινωνική αλλαγή στις περιφέρειες·
- συμβάλλει σημαντικά στα δημοσιονομικά έσοδα των κρατών μελών·
- κατέχει εξέχοντα ρόλο στην πρόοδο της καινοτομίας και της τεχνολογίας στον τομέα της μηχανικής·
- διακρίνεται από σημαντικό και αυξανόμενο μερίδιο στις εξαγωγές των επιχειρήσεων της αλυσίδας εφοδιασμού, πράγμα που αντισταθμίζει την πιθανή απώλεια εσόδων από την παραγωγή καυσίμων·

⁽¹⁾ FEED — προμελέτη (Front-End Engineering Design).

3.6. Κατά την ακρόαση στο Aberdeen ⁽²⁾ παρουσιάστηκαν τα αποτελέσματα της ανάλυσης των SWOT (δυνατών σημείων, αδύνατων σημείων, ευκαιριών και απειλών) της ευρωπαϊκής υπεράκτιας βιομηχανίας πετρελαίου και φυσικού αερίου, τα οποία συμπληρώθηκαν με τις προτάσεις που διατυπώθηκαν κατά τη διάρκεια της συζήτησης και περιλαμβάνονται στο παράρτημα.

4. Η αγορά θαλάσσιας ενέργειας στην ΕΕ

4.1. Επί του παρόντος λειτουργούν στις θάλασσες της ΕΕ περίπου 2 500 εγκαταστάσεις αιολικής ενέργειας σε 11 χώρες με συνολική ισχύ άνω των 8 GW. Το ποσοστό της ΕΕ στην παγκόσμια παραγωγή φθάνει σχεδόν το 90 %. Μετά την ολοκλήρωση των 12 έργων, που είναι τώρα υπό κατασκευή, η εγκατεστημένη ισχύς θα ανέλθει στα 10,9 GW. Συνολικά, η αιολική ενέργεια καλύπτει σήμερα το 7 % της ενέργειας στην ΕΕ, ενώ περίπου το 1/7 αυτής της ενέργειας προέρχεται από την υπεράκτια βιομηχανία αιολικής ενέργειας.

4.2. Οι τρέχουσες τάσεις ανάπτυξης και καινοτομίας στον κλάδο αυτόν αφορούν εγκαταστάσεις αιολικής ενέργειας, θεμελιώσεις και εγκαταστάσεις σε βαθύτερα ύδατα και σε μεγαλύτερες αποστάσεις από την ακτή.

4.3. Ο οικονομικός σχεδιασμός γίνεται ένα ολοένα σημαντικότερο μέσο ανάπτυξης των υπεράκτιων αιολικών εγκαταστάσεων. Το 2014, τα δάνεια της βιομηχανίας χωρίς δικαίωμα αναγωγής ανέρχονταν σε 3,14 δισεκατ. ευρώ ⁽³⁾ —φθάνοντας έτσι στο υψηλότερο επίπεδο στην ιστορία της βιομηχανίας. Το κλειδί της επιτυχίας είναι οι οικονομικές και χρηματοπιστωτικές εταιρικές σχέσεις.

4.4. Τα επόμενα χρόνια προβλέπεται ότι η εγκατεστημένη ισχύς θα αυξηθεί περαιτέρω. Για το απώτερο μέλλον, η Ευρωπαϊκή Ένωση για την Αιολική Ενέργεια (EWEA) θεωρεί δεδομένο ότι υπάρχουν ήδη άδειες κατασκευής νέων αιολικών πάρκων συνολικής ισχύος 26,4 GW, ενώ μακροπρόθεσμα σχέδια προβλέπουν αύξηση της σημερινής δυναμικότητας κατά 98 GW.

4.5. Σύμφωνα με στοιχεία της EWEA, στο τέλος του 2011 απασχολούνταν στον τομέα της αιολικής ενέργειας 192 000 άνθρωποι, από τους οποίους 30 000-40 000 απασχολούνταν στην υπεράκτια βιομηχανία αιολικής ενέργειας.

4.6. Η θαλάσσια ενέργεια στην ΕΕ ανέρχεται σε εγκατεστημένη ισχύ 1,5 Gigawatt (ένα έκτο της υπεράκτιας αιολικής ενέργειας, αν και σύμφωνα με τις προγνώσεις το 2020 θα σημειωθεί αύξηση στα 3,6 GW). Σε αυτά έρχονται να προστεθούν εγκαταστάσεις αξιοποίησης της ενέργειας των κυμάτων, της παλίρροιας και των θαλασσίων ρευμάτων, καθώς και η ενέργεια αλατοβαθμίδας και εγκαταστάσεις μετατροπής της θερμικής ενέργειας των θαλασσών σε ηλεκτρικό ρεύμα.

5. Οικονομικές σχέσεις μεταξύ της ευρωπαϊκής θαλάσσιας βιομηχανίας και της υπεράκτιας βιομηχανίας

5.1. Η συνολική αξία των παραγγελιών πλοίων ήταν το 2014 370 δισεκατ. αμερικανικά δολάρια, ενώ 170 δισεκατ. δολάρια από αυτά αφορούν υπεράκτιες μονάδες. Εκτιμάται ότι η παγκόσμια ζήτηση σε υπεράκτια πλοία διαφόρων τύπων θα ανέρχεται μεταξύ 2014 και 2025 σε 1 230-1 970 μονάδες. Η ζήτηση για βιομηχανικά υποβρύχια οχήματα θα αυξηθεί κατά 180 %, η ζήτηση πλοίων για την εγκατάσταση ή τη λειτουργία αιολικών εγκαταστάσεων και για πλωτές υπεράκτιες μονάδες θα αυξηθεί κατά 50-60 %.

5.2. Σύμφωνα με τις προβλέψεις, αναμένεται αύξηση του όγκου παραγγελιών για όλα τα είδη πλοίων κατά 3,7 % μέχρι το 2025. Ενόψει των σαφώς υψηλότερων προβλέψεων για τα υπεράκτια πλοία, αυτό καθιστά σαφές ότι η υπεράκτια βιομηχανία αποτελεί και θα αποτελεί και μελλοντικά ισχυρή κινητήρια δύναμη του ναυπηγικού τομέα. Το 2014 το ποσοστό των υπεράκτιων πλοίων ήταν 30 % επί της συνολικής παραγωγής των ναυπηγείων της Ευρώπης.

5.3. Εξίσου στενά συνδεδεμένη με την υπεράκτια βιομηχανία είναι η ευρωπαϊκή βιομηχανία εξοπλισμού πλοίων, που ηγείται παγκοσμίως ως προς την κατασκευή μονάδων γεωτρύπανων, κινητήρων, βαρούλκων, γερανών και ηλεκτρονικών συσκευών για την υπεράκτια βιομηχανία.

5.4. Η παραγωγή ενέργειας από τη θάλασσα είναι η «πράσινη» κινητήρια δύναμη της θαλάσσιας οικονομίας. Το συνολικό δυναμικό κατά το διάστημα 2012-2022 εκτιμάται σε παραπάνω από 19 δισεκατ. ευρώ (περίπου 2 δισεκατ. ευρώ ετησίως). Οι εκτιμήσεις βασίζονται στον αριθμό των πλοίων και των εγκαταστάσεων που απαιτούνται για την κατασκευή και τη λειτουργία των προγραμματισμένων αιολικών πάρκων.

5.5. Επιπλέον, ένα νέο είδος ζήτησης προϊόντων και υπηρεσιών της ευρωπαϊκής θαλάσσιας οικονομίας προκύπτει από τη μετατόπιση των δραστηριοτήτων σε βαθύτερα ύδατα. Αυτό αφορά ιδίως τον κλάδο της υπεράκτιας βιομηχανίας πετρελαίου και φυσικού αερίου, αλλά και την παραγωγή ενέργειας από τη θάλασσα.

⁽²⁾ Liam Smyth — Aberdeen & Grampian Chamber of Commerce.

⁽³⁾ The European offshore wind industry — key trends and statistics 2014.

5.6. Καθώς λιώνουν οι πάγοι στις αρκτικές περιοχές, προκύπτουν νέες προοπτικές εξόρυξης των εγχώριων πρώτων υλών και για τη ναυσιπλοΐα (βέβαια, εδώ δεν πρόκειται για μια εντελώς «πράσινη» κινητήρια δύναμη). Σε συνάρτηση με αυτήν την τάση, αναμένεται μεταξύ άλλων ζήτηση παγοθραυστικών, καθώς και πλοίων μεταφοράς και συντήρησης με παγοπροστασία.

5.7. Ο σχετικά νέος κλάδος της θαλάσσιας ενέργειας καθίσταται επίσης ολοένα περισσότερο μια πράσινη κινητήρια δύναμη για την ευρωπαϊκή θαλάσσια βιομηχανία, ιδίως για τους κλάδους που συμμετέχουν στον σύνδεσμο SEA Europe.

5.8. Το φάσμα των προϊόντων των ναυπηγείων που προορίζονται για τον υπεράκτιο κλάδο του πετρελαίου και του φυσικού αερίου συνδέεται με τον κύκλο εργασιών αυτού του οικονομικού κλάδου ως εξής:

- η αναζήτηση και επισήμανση πρώτων υλών δημιουργεί ζήτηση για βοηθητικά πλοία,
- για τις γεωτρήσεις χρειάζονται υπεράκτια πλοία και μονάδες γεωτρήσεων·
- η εκμετάλλευση των υφισταμένων πρώτων υλών δημιουργεί ζήτηση για ειδικά κατασκευαστικά πλοία·
- για την απόσπαση των πρώτων υλών απαιτούνται πλοία ή πλωτές μονάδες εξόρυξης και αποθήκευσης·
- κατά την οριστική παύση εκμετάλλευσης των κοιτασμάτων, χρειάζονται πλοία που θα εγκαθιστούν ανεμογεννήτριες ή άλλες υπεράκτιες εγκαταστάσεις.

5.9. Για να εξασφαλιστούν οι μελλοντικές προμήθειες πετρελαίου και φυσικού αερίου θα απαιτηθούν πολύ περισσότερες υπεράκτιες γεωτρήσεις. Με αυτό συνδέεται μια έντονη ζήτηση μονάδων πλατφορμών σύγχρονης τεχνολογίας, καθώς και ζήτηση για αποκατάσταση και μετατροπή διαφόρων ειδών υπεράκτιων εγκαταστάσεων και πύργων γεώτρησης. Αυτές οι υπηρεσίες είναι μια σημαντική πηγή εισοδήματος για τα τμήματα κατασκευής και επισκευής πλοίων σε ναυπηγεία της ΕΕ.

5.10. Ενδιαφέρουσες προοπτικές προκύπτουν από ένα νέο, ιδιαίτερο προϊόν των ναυπηγείων: πρόκειται για πλοία που δεν μεταφέρουν μόνο υδροποιημένο αέριο, αλλά παρέχουν επίσης διάφορες υπηρεσίες για την υπεράκτια βιομηχανία πετρελαίου και φυσικού αερίου και αντικαθιστούν τους χερσαίους τερματικούς σταθμούς υδροποιημένου φυσικού αερίου με κινητούς τερματικούς σταθμούς, ήτοι για πλοία FPSO σχετικά με το υδροποιημένο αέριο (Floating Production Storage and Offloading Units — πλοία για την άντληση, την αποθήκευση και τη μεταφορά υδροποιημένου αερίου) και πλοία FSRU (Floating LNG Storage and Regasification Unit — πλοία για τη μεταφορά, την αποθήκευση και την επαναεριοποίηση).

5.11. Από τους κινητήριους παράγοντες της υπεράκτιας βιομηχανίας μπορούν να ωφεληθούν και ευρωπαϊκοί λιμένες. Αυτό ισχύει για υπηρεσίες που αφορούν εμπορεύματα τμηματικών αποστολών και τη μεταφόρτωση στοιχείων εγκαταστάσεων αιολικής ενέργειας. Σε αυτά συγκαταλέγονται τμήματα πύργων, γεννήτριες και πετρώγια δρομέων, καθώς και άλλες συσκευές που παραγγέλλει η υπεράκτια βιομηχανία.

6. Ανάγκη για καινοτομίες και βιώσιμη ανάπτυξη ενόψει των επίκαιρων προκλήσεων και των πιθανών τομέων ανάπτυξης της ευρωπαϊκής υπεράκτιας βιομηχανίας

6.1. Την τελευταία δεκαετία οι ευρωπαϊκές επενδύσεις στην καινοτομία εξακολούθησαν να υπολείπονται εκείνων των μεγαλύτερων ανταγωνιστών (ΗΠΑ). Αυτό επηρεάζει όλους τους βιομηχανικούς κλάδους, συμπεριλαμβανομένου του υπεράκτιου κλάδου πετρελαίου και φυσικού αερίου.

6.2. Μία από τις κύριες προκλήσεις που αντιμετωπίζει ο κλάδος πετρελαίου και φυσικού αερίου είναι η κατοχύρωση της ασφαλούς χρήσης των γηρασκουσών εγκαταστάσεών του. Περίπου το 30 % όλων των πλατφορμών του κόσμου λειτουργούν ήδη εδώ και περισσότερα από 20 χρόνια, ενώ πολλές έχουν ήδη υπερβεί την προβλεπόμενη διάρκεια ζωής τους.

6.3. Ως προς την παλαιότητα των εγκαταστάσεων της υπεράκτιας βιομηχανίας πετρελαίου και φυσικού αερίου απαιτούνται ειδικότερα τα ακόλουθα μέτρα:

- επιτήρηση και ευαισθητοποίηση όσον αφορά την κατάσταση του υλικού·

- ευαισθητοποίηση σχετικά με τη διάβρωση κάτω από τη μόνωση·
- αντιμετώπιση προβλημάτων των ελέγχων, των επισκευών και της συντήρησης για την αντιμετώπιση της παλαιότητας·
- επεξεργασία αποβλήτων ειδών ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού.

6.4. Η ανάπτυξη του κλάδου εξαρτάται από καινοτόμες τεχνολογίες υποστήριξης των εξορύξεων να συμβάλουν ώστε να υπάρξει το μέγιστο δυνατό όφελος από τις παλιές εγκαταστάσεις και να παραταθεί η διάρκεια χρήσης ορισμένων πεδίων παραγωγής.

6.4.1. Πέρα από αυτό, οι νέες τεχνολογίες διαδραματίζουν καίριο ρόλο στην αναζήτηση σε βαθιά ύδατα και στην εξόρυξη, πράγμα που σημαίνει παράλληλα επενδύσεις ύψους δισεκατ. Η ανάπτυξη νέων τεχνολογιών στοχεύει στη μείωση των λειτουργικών δαπανών και κινδύνων, καθώς και στη χρήση φρεάτων σε υψηλότερες θερμοκρασίες και με υψηλότερη πίεση.

6.5. Η ΕΟΚΕ είναι της γνώμης ότι η Επιτροπή πρέπει να εξετάσει τη διόρθωση των κονδυλίων των διαρθρωτικών ταμείων και του σχεδίου Juncker προκειμένου να προωθήσει τις επενδύσεις σε καινοτομίες στην υπεράκτια βιομηχανία, ιδίως στους ακόλουθους τομείς:

- τη γήρανση των υποδομών και τη διασφάλιση της συνέχισης της παραγωγής·
- τις νέες τεχνολογίες για την εξόρυξη των τελευταίων πόρων από παλιότερα κοιτάσματα πετρελαίου και φυσικού αερίου·
- την αυξανόμενη πολυπλοκότητα των φρεάτων εξερεύνησης.

Νέα πεδία ανάπτυξης

6.6. Η ανάπτυξη του σχιστολιθικού αερίου καθίσταται, με τήρηση των περιβαλλοντικών κανόνων, μια ολοένα ελκυστικότερη επιλογή και για τον υπεράκτιο κλάδο του πετρελαίου και του φυσικού αερίου. Αυτό οφείλεται στη σαφή βελτίωση των τεχνολογιών ρωγμάτωσης υπογείων πετρωμάτων. Η αποθήκευση CO₂ στη θάλασσα μπορεί να αποτελέσει και για την υπεράκτια βιομηχανία έναν ακόμα παράγοντα πράσινης ανάπτυξης ενόψει της δημιουργίας μιας οικονομίας με περιορισμένες εκπομπές.

6.7. Περαιτέρω νέοι τομείς ανάπτυξης είναι η κατασκευή βιομηχανικών πλατφορμών πολλαπλών χρήσεων στο πλαίσιο πιλοτικών έργων (7ο πρόγραμμα-πλαίσιο) και η κατασκευή ολοκληρωμένων εγκαταστάσεων ανάκτησης ενέργειας από τα κύματα και την παλίρροια.

6.8. Μια πρόκληση για τους φορείς λήψης πολιτικών αποφάσεων στην ΕΕ αποτελεί η αξιοποίηση του δυναμικού του προγράμματος «Ορίζοντας 2020» για τη μέγιστη δυνατή ανάπτυξη της έρευνας και της καινοτομίας ⁽⁴⁾ στον τομέα της ευρωπαϊκής υπεράκτιας βιομηχανίας.

7. Ενωσιακό νομικό πλαίσιο για την ευρωπαϊκή υπεράκτια βιομηχανία

7.1. Οι δραστηριότητες της υπεράκτιας βιομηχανίας στην Ευρώπη υπόκεινται σε ένα νομικό πλαίσιο που διευρύνεται ολοένα. Τη μεγαλύτερη επιρροή στον κλάδο ασκούν οι εξής διατάξεις:

- η κοινοτική οδηγία για τις βιομηχανικές εκπομπές (OBE), η κοινοτική οδηγία για την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης (IPPC) και η οδηγία για τις μεγάλες εγκαταστάσεις καύσης (LCP)·
- η οδηγία MCP για τον περιορισμό των εκπομπών ορισμένων ρύπων στην ατμόσφαιρα από μεσαίου μεγέθους μονάδες καύσης, η οποία έχει επίδραση στην παραγωγή πετρελαίου και φυσικού αερίου·
- το σύστημα εμπορίας εκπομπών (ΣΕΔΕ της ΕΕ)·
- η οδηγία για την ασφάλεια της ναυτιλίας.

7.2. Η οδηγία για την ασφάλεια των υπεράκτιων δραστηριοτήτων εκμετάλλευσης κοιτασμάτων πετρελαίου και φυσικού αερίου τέθηκε σε ισχύ το 2013 και θα συμπεριληφθεί στα εθνικά συστήματα δικαίου από τον Ιούλιο του 2015, με αποτέλεσμα να πρέπει η βιομηχανία να τηρεί τα νέα πρότυπα από τον Ιούλιο του 2016.

⁽⁴⁾ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, της Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών — Καινοτομία στο πλαίσιο της Γαλάζιας Οικονομίας: Αξιοποίηση του δυναμικού των θαλασσών και των ωκεανών μας με στόχο την προώθηση της απασχόλησης και της μεγέθυνσης [COM(2014) 254 final (ΕΕ C 12 της 15.1.2015, σ. 93)].

7.2.1. Για να υπάρξει παγκόσμια επίδραση και να καταστεί δυνατή η παρακολούθηση των σοβαρών ατυχημάτων τόσο εντός όσο και εκτός της Ευρώπης, απαιτείται συνεργασία της Επιτροπής, των κρατών μελών και των εξειδικευμένων επιχειρήσεων στους ακόλουθους τομείς:

- δημοσίευση κατευθυντηρίων γραμμών για τους παράγοντες κινδύνου·
- δημιουργία μιας «νοοτροπίας ασφάλειας» στον εν λόγω τομέα·
- πιστοποίηση εκπαιδευτικών ιδρυμάτων από υπεράκτιες βιομηχανικές επιχειρήσεις για την υλοποίηση πιο εκτεταμένων μέτρων εκπαίδευσης·
- επεξεργασία ενός κώδικα δοκιμασμένων πρακτικών·
- προαγωγή της εταιρικής σχέσης μεταξύ επενδυτών και κρατών μελών·
- συνεργασία μεταξύ κρατών μελών και επενδυτών σε ευαίσθητους στρατηγικούς τομείς και σε υπεράκτια έργα που προάγουν τις ΣΔΙΤ προς όφελος μιας βιώσιμης ανάπτυξης·
- συνεργασία στον τομέα της προστασίας στρατηγικά σημαντικών υπεράκτιων υποδομών από την τρομοκρατία και την πειρατεία.

7.3. Επί του παρόντος, οι εκπρόσωποι της βιομηχανίας θεωρούν ευαίσθητη κανονιστική υπόθεση την εργασία για το έγγραφο αναφοράς σχετικά με τις βέλτιστες διαθέσιμες τεχνολογίες (BREF) στους τομείς της εξερεύνησης και εξόρυξης υδατανθράκων στην ΕΕ με χρήση εντατικών μεθόδων ρωγμάτωσης.

7.4. Επιπλέον, σε συνάρτηση με τις επιπτώσεις των διατάξεων στην ανάπτυξη όλων των κλάδων της υπεράκτιας βιομηχανίας πρέπει να ληφθεί υπόψη η πρόσφατη οδηγία (Ιούλιος 2014) περί θεσπίσεως πλαισίου για τον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό.

7.5. Το περιεχόμενο της ανακοίνωσης COM(2008) 699 όσον αφορά την πολιτική για τις πρώτες ύλες, που στοχεύει σε μια καλύτερη διεθνή συνεργασία στον τομέα των εθνικών γεωλογικών ερευνών προκειμένου να διευρυνθεί η βάση των γνώσεων της ΕΕ, θα πρέπει να επηρεάσει έμμεσα την υπεράκτια βιομηχανία και την πτυχή της γεωλογίας κοιτασμάτων.

7.6. Εξίσου σημαντικές είναι οι ακόλουθες κανονιστικές και πολιτικές πτυχές, οι οποίες αφορούν την ευρωπαϊκή υπεράκτια βιομηχανία στο σύνολό της:

- επιπτώσεις της σύμβασης ναυτικής εργασίας·
- επιπτώσεις της σύμβασης MARPOL (οριακές τιμές SO₂ και NO₂) και της σύμβασης για το υδάτινο έρμα.

8. Υπέρβαση των δυσκολιών ως προς τη διατήρηση της κοινωνικής διάστασης της βιώσιμης ανάπτυξης της υπεράκτιας βιομηχανίας σε θέματα εργατικού δικαίου

8.1. Η έντονη πολυμορφία της ευρωπαϊκής υπεράκτιας βιομηχανίας και η σημαντική επίδραση της παγκοσμιοποίησης στον εν λόγω κλάδο, καθώς και τα άλυτα προβλήματα που αφορούν την εξασφάλιση δίκαιων όρων ανταγωνισμού και το κοινωνικό ντάμπινγκ στον κλάδο, έχουν ως αποτέλεσμα μια περίπλοκη κατάσταση από άποψη εργατικού δικαίου. Επίσης έρχονται να προστεθούν προβλήματα στους τομείς του κοινωνικού διαλόγου, των συλλογικών συμβάσεων και των κοινωνικών προτύπων.

8.1.1. Οι πτυχές αυτές θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν στο πλαίσιο της σύμβασης ναυτικής εργασίας του έτους 2006 που τίθεται τώρα σε ισχύ, και των σχετικών διατάξεων της ΕΕ.

8.1.2. Δυστυχώς, η εν λόγω σύμβαση δεν είναι δυνατό να εφαρμοστεί ευρέως στην υπεράκτια βιομηχανία. Αυτό οφείλεται αφενός στο γεγονός ότι η σύμβαση ναυτικής εργασίας δεν περιλαμβάνει συγκεκριμένες διατάξεις για τους εργαζομένους στην υπεράκτια βιομηχανία, και αφετέρου στη στάση των κυβερνήσεων, των φορέων εκμετάλλευσης και των ιδιοκτητών. Αυτές οι συνθήκες επιδεινώνουν ακόμα περισσότερο τα προβλήματα που υπάρχουν στην ΕΕ αναφορικά με τα μητρώα νηολόγησης και τα μητρώα πλωτών βιομηχανικών εγκαταστάσεων.

8.2. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η Επιτροπή και οι ευρωπαίοι κοινωνικοί εταίροι που εκπροσωπούν την υπεράκτια βιομηχανία θα πρέπει να ακολουθήσουν το καλό παράδειγμα της οδηγίας του 2008 για την εφαρμογή της σύμβασης ναυτικής εργασίας στην ΕΕ με τη σύναψη μιας ευρωπαϊκής συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας Εργαζομένων στις Μεταφορές (EFT) και της Ένωσης Εφοπλιστών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ECSA).

8.2.1. Η πρότυπη συλλογική σύμβαση της Διεθνούς Ομοσπονδίας Εργαζομένων στις Μεταφορές (ITF) θα μπορούσε να χρησιμεύσει ως πρότυπη λύση για την υπεράκτια βιομηχανία. Επί του παρόντος, η εφαρμογή της δυσχεραίνεται από την απροθυμία των εθνικών κυβερνήσεων, την κατάσταση στον τομέα των μητρώων νηολογίων, τον ανεπαρκή κοινωνικό διάλογο και τη μεγάλη αναλογία εργαζομένων με εξαιρετικά δυσμενείς συμβάσεις εργασίας και εικονικά αυτοαπασχολούμενων.

9. Ευρωπαϊκή στρατηγική για τη Βόρεια Θάλασσα

9.1. Η βιομηχανία πετρελαίου και φυσικού αερίου αναπτύσσεται εδώ και 50 χρόνια και εκτιμάται πως έχει άλλα 50 χρόνια μπροστά της. Μπροστά της βρίσκονται μεγάλες αλλαγές στον ενεργειακό τομέα. Αυτές είναι:

- η μεγαλύτερη αναλογία ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές,
- η μεγαλύτερη αναλογία ενέργειας που παράγεται σε τοπικό επίπεδο και ενέργειας που παράγεται από διάφορες τοπικές πηγές ενέργειας,
- οι προκλήσεις που αντιμετωπίζει το σημερινό δίκτυο μεταφοράς ως προς την εναρμόνιση προσφοράς και ζήτησης,
- οι στόχοι της ΕΕ για μείωση των εκπομπών CO₂ μέχρι το 2030.

Εδώ τίθεται το ερώτημα αν η παραδοσιακή βιομηχανία πετρελαίου και φυσικού αερίου μπορεί να αντιμετωπίσει τις μεγάλες προκλήσεις της διαφοροποίησης προς την κατεύθυνση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και να υλοποιήσει αυτήν την αλλαγή.

9.2. Η Επιτροπή για τη Βόρεια Θάλασσα θα συνεργαστεί με τη Βουλή των Λόρδων με σκοπό τη συμμετοχή της κυβέρνησης του Ηνωμένου Βασιλείου στην προώθηση ενός ολοκληρωμένου σχεδίου θαλάσσιας χωροταξίας στη Βόρεια Θάλασσα. Επιπροσθέτως, θα εκπονηθούν μια ανακοίνωση και μια στρατηγική, με τη βοήθεια των οποίων θα επισημανθούν τα οφέλη ενός ενεργειακού δικτύου στον χώρο της Βόρειας Θάλασσας για το κοινό.

9.3. Η ΕΟΚΕ καλεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να προαγάγει τον διάλογο σχετικά με τη δυνατότητα κατάρτισης ειδικής στρατηγικής για τη Βόρεια Θάλασσα, που θα ανταποκρίνεται στις ακόλουθες προκλήσεις για μια βιώσιμη και ανταγωνιστική υπεράκτια βιομηχανία στην Ευρώπη:

- προϊόν και διαμόρφωση,
- κοινωνικοί παράγοντες,
- παραγωγή,
- νομοθετικές διατάξεις,
- χρηματοδότηση.

Βρυξέλλες, 16 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

**Αποτελέσματα της ανάλυσης των SWOT (δυνατών σημείων, αδύνατων σημείων, ευκαιριών και απειλών)
που χαρακτηρίζουν την υπεράκτια βιομηχανία πετρελαίου και φυσικού αερίου**

Δυνατά σημεία	Αδύνατα σημεία
— Εμπειρία σε δύσκολες συνθήκες εξόρυξης και σε βαθέα ύδατα — Αναγνωρισμένη εμπειρογνομosύνη σε όλο τον κόσμο — Εξειδικευμένο και έμπειρο εργατικό δυναμικό — Κλάδος οργανωμένος σε ομάδες	— Υψηλό κόστος παραγωγής — Απόδοση παραγωγής κατώτερης των προσδοκιών — Φορολογική αβεβαιότητα — Γήρανση των υποδομών — Αδυναμία συνεργασίας
Ευκαιρίες	Απειλές
— Ανακάλυψη νέων φθηνότερων κοιτασμάτων προς εκμετάλλευση και ανάπτυξη — Εξαγωγή προϊόντων, εξοπλισμού και γνώσεων σε νέες αγορές — Συνεργασία για από κοινού σχεδιασμό ή τυποποίηση, χρήση των υποδομών και ανταλλαγή γνώσεων — Ενδεχόμενος «διακανονισμός» για την αναπροσαρμογή των μισθών, στο πνεύμα της αρχής «ας προσγειωθούμε!» — Αξιοποίηση του προγράμματος επανεκβιομηχάνισης της ΕΕ	— Πτώση των διεθνών τιμών του πετρελαίου — Μείωση του δυναμικού του τομέα ως απάντηση στην απότομη πτώση των τιμών του πετρελαίου στα τέλη του 2014 και 2015 — Σημαντικός αριθμός συνταξιοδοτήσεων των ειδικευμένων εργαζομένων κατά την επόμενη δεκαετία — «Κατάρρευση» των τιμών λόγω της αύξησης της εξόρυξης ασφαλτούχου ή πετρελαιούχου σχιστόλιθου και πισσούχων άμμων στις Ηνωμένες Πολιτείες — Επιβράδυνση της οικονομικής ανάπτυξης στην Ασία — Προσέγγιση του ΟΠΕΚ στις ποσοστώσεις παραγωγής

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Οι κλάδοι της δημιουργίας και του πολιτισμού — ένα ευρωπαϊκό πλεονέκτημα στον παγκόσμιο ανταγωνισμό»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(2016/C 013/13)

Εισηγήτρια: η κ. Emmanuelle BUTAUD-STUBBS

Συνεισηγητής: ο κ. Νικόλαος ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ

Στις 22 Ιανουαρίου 2015, και σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού της κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα

«Οι κλάδοι της δημιουργίας και του πολιτισμού — ένα ευρωπαϊκό πλεονέκτημα στον παγκόσμιο ανταγωνισμό».

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

Η συμβουλευτική επιτροπή βιομηχανικών μεταλλαγών (CCMI), στην οποία ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή της στις 15 Ιουλίου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειάς της, που πραγματοποιήθηκε στις 16 και 17 Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 16ης Σεπτεμβρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 215 ψήφους υπέρ και 2 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Λαμβάνοντας υπόψη τη βαρύτητα των κλάδων της δημιουργίας και του πολιτισμού στο ακαθάριστο εγχώριο προϊόν (ΑΕγχΠ) της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) ζητά από την Επιτροπή να χαράξει μια πολυετή στρατηγική για την ανάπτυξή τους.

1.2. Η ΕΟΚΕ εκτιμά ειδικότερα ότι οι κλάδοι αυτοί, που συμβάλουν στη διεθνή ακτινοβολία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, πρέπει να συμπεριληφθούν στον προβληματισμό που αναπτύσσει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενόψει της ανακοίνωσης που αναμένεται το φθινόπωρο του 2015 σχετικά με μια νέα στρατηγική για θέματα εμπορικής πολιτικής.

1.3. Δεδομένης της εξέλιξης της αγοράς εργασίας σε ορισμένα κράτη μέλη, καθίσταται αναγκαίο να συνυπολογίζονται με καταλληλότερο τρόπο οι ανάγκες των εργαζομένων με ιδιότυπες σχέσεις εργασίας σε θέματα συνθηκών εργασίας, υγείας και ασφάλειας. Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ της εντατικοποίησης των συλλογικών διαπραγματεύσεων, ιδίως στον κλάδο των μέσων ενημέρωσης και του πολιτισμού, στα πλαίσια των εθνικών παραδόσεων.

1.4. Πολλά άλλα θέματα χρήζουν ιδιαίτερης προσοχής: η προσαρμογή στις νέες ανάγκες της αγοράς, η ενίσχυση της κινητικότητας των επαγγελματιών του κλάδου, τα εργαλεία και οι πολιτικές κατάρτισης και εκπαίδευσης και η ανάπτυξη της συμμετοχικής χρηματοδότησης (πλατφόρμες crowdfunding).

1.5. Η προαγωγή των αξιών της ΕΕ —σεβασμός της ανθρώπινης αξιοπρέπειας, ελευθερία, δημοκρατία, ισότητα δικαιωμάτων, προστασία μειονοτήτων κ.λπ.— θα ήταν σκόπιμο να ανατεθεί εν μέρει σε «δημιουργούς», περισσότερο ικανούς να προσελκύσουν το νεανικό κοινό χάρη σε εφαρμογές, βίντεο, παιχνίδια, κόμικς κ.ά.

1.6. Για αυτούς τους κλάδους, που δεν κατορθώνουν όλοι να «δεσμεύσουν» αξία, το ζήτημα της οικονομικής αποτίμησης των άυλων στοιχείων του ενεργητικού τους —πελατολόγιο, φήμη και κύρος, εμπορικά σήματα, τεχνογνωσία—, που είναι διαρκή και αποτελούν πηγή μελλοντικών κερδών, είναι ουσιώδες.

2. Εισαγωγή

2.1. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υποστηρίζει εδώ και πάνω από 11 έτη την ανάπτυξη των κλάδων της δημιουργίας και του πολιτισμού. Πολύ πριν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δημοσιεύσει, το 2012, την ανακοίνωσή της με τίτλο «Ωθηση στους τομείς του πολιτισμού και της δημιουργίας για την οικονομική μεγέθυνση και την απασχόληση στην ΕΕ»⁽¹⁾, είχαν ήδη εκδοθεί πολλές γνωμοδοτήσεις μεταξύ 2004 και 2014⁽²⁾.

2.2. Οι κλάδοι της δημιουργίας και του πολιτισμού καταλαμβάνουν στρατηγική θέση στην ευρωπαϊκή κοινωνία, που τους επιτρέπει να προωθούν την έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη («Ευρώπη 2020»), καθώς έχει αποδειχθεί⁽³⁾ ότι ένα από τα χαρακτηριστικά των κλάδων της δημιουργίας και του πολιτισμού είναι η ικανότητά τους να καινοτομούν, η οποία είναι ισχυρότερη σε σχέση με άλλους οικονομικούς κλάδους.

2.3. Πρέπει να υπογραμμιστεί, εξάλλου, ο ιδιαίτερος ρόλος που διαδραματίζουν οι κλάδοι της δημιουργίας και του πολιτισμού στην ευρωπαϊκή κοινωνία όσον αφορά την προαγωγή του πλουραλισμού και της πολιτιστικής πολυμορφίας, καθώς και της ευρωπαϊκής ταυτότητας⁽⁴⁾.

2.4. Τον Ιανουάριο του 2015 το προεδρείο της ΕΟΚΕ αποφάσισε να εγκρίνει την εκπόνηση νέας γνωμοδότησης πρωτοβουλίας για τους κλάδους της δημιουργίας και του πολιτισμού, δεδομένου ότι αντιπροσωπεύουν ένα ευρωπαϊκό πλεονέκτημα στον παγκόσμιο ανταγωνισμό. Οι Ηνωμένες Πολιτείες, ο Καναδάς και η Κορέα, για παράδειγμα, χαράσσουν αποτελεσματικές στρατηγικές «ήπιας δύναμης» με σκοπό να διαδώσουν τον πολιτισμό τους και τον τρόπο ζωής τους και να στηρίξουν την οικονομική ανάπτυξη των επιχειρήσεων σύλληψης, παραγωγής και διάδοσης προϊόντων και υπηρεσιών πολιτισμικού περιεχομένου.

2.5. Ποιοι είναι οι αποφασιστικοί παράγοντες που εξηγούν γιατί η ΕΟΚΕ εκδηλώνει, εκ νέου, ενδιαφέρον για την ανάπτυξη αυτών των κλάδων;

2.5.1. Κατ' αρχάς, η βαρύτητά τους στην ευρωπαϊκή οικονομία είναι ολοένα και μεγαλύτερη. Εάν ληφθούν υπόψη οι διάφοροι ορισμοί και οι τελευταίες διαθέσιμες στατιστικές, οι κλάδοι της δημιουργίας και του πολιτισμού συγκαταλέγονται στους πλέον δυναμικούς της ευρωπαϊκής οικονομίας. Σε μελέτη του γραφείου συμβούλων TERA για την περίοδο 2008-2011⁽⁵⁾, επισημαίνεται ότι η συμβολή των κλάδων αυτών στο ευρωπαϊκό ΑΕγχΠ ανέρχεται σε 4,4 % (αποκλειστικά για τους κλάδους δημιουργίας, «core industries») έως 6,8 % (εάν συμπεριληφθούν και όσοι έχουν μεγάλη εξάρτηση από αυτούς, «non-core industries»). Η συμβολή τους στην απασχόληση αντιπροσωπεύει αντιστοίχως 8,3 εκατ. θέσεις εργασίας, ήτοι 3,8 % του συνόλου του ενεργού πληθυσμού της ΕΕ, για τους καθαυτό κλάδους δημιουργίας («core industries») και 14 εκατ. θέσεις, ήτοι 6,5 % του συνολικού ενεργού πληθυσμού της ΕΕ, εάν συμπεριληφθούν και όλοι οι κλάδοι που εξαρτώνται σε μεγάλο βαθμό από αυτούς («non-core industries»). Συνεπώς, οι κλάδοι αυτοί είναι ο τρίτος μεγαλύτερος εργοδότης στην ΕΕ, μετά την οικοδομή και τα ποτά.

2.5.2. Τα υψηλά δημόσια χρέη οδήγησαν τα κράτη και τις τοπικές αρχές σε μείωση του ύψους των επιχορηγήσεων προς τους πολιτιστικούς και μουσικούς συλλόγους, τα θέατρα, τον καλλιτεχνικό και πειραματικό κινηματογράφο, τις ορχήστρες. Τα μεγάλα ραδιοφωνικά και τηλεοπτικά μέσα μαζικής ενημέρωσης με δημόσια χρηματοδότηση αντιμετωπίζουν δυσκολίες σε πολλά κράτη μέλη, όπως και ο γραπτός Τύπος, το οικονομικό πρότυπο του οποίου διέρχεται κρίση λόγω της ψηφιακής επανάστασης.

2.5.3. Τον Ιούνιο του 2013 άρχισαν διαπραγματεύσεις για μια διατλαντική εταιρική σχέση, και έχουν ήδη πραγματοποιηθεί εννέα γύροι διαπραγματεύσεων. Η εξαίρεση του πολιτισμού αναγνωρίστηκε εξαρχής, και η ΕΟΚΕ υποστηρίζει τη θέση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, το οποίο στο ψήφισμα της 23ης Μαΐου 2013 σχετικά με τις εμπορικές και επενδυτικές διαπραγματεύσεις της ΕΕ με τις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής⁽⁶⁾, ζητά «να αναφέρεται ρητώς στη διαπραγματευτική εντολή η εξαίρεση των υπηρεσιών παροχής πολιτιστικών και οπτικοακουστικού περιεχομένου, συμπεριλαμβανομένου του διαδικτυακού περιεχομένου».

2.5.4. Το πρόγραμμα «Δημιουργική Ευρώπη», για το οποίο η ΕΟΚΕ είχε ήδη την ευκαιρία να εκφράσει άποψη⁽⁷⁾, τέθηκε πρόσφατα σε ισχύ και διαθέτει προϋπολογισμό ύψους 1,46 δισεκατ. ευρώ για την περίοδο 2014-2020.

3. Γενικές παρατηρήσεις

3.1. Ερωτήματα σχετικά με την οικονομική εξέλιξη του τομέα

3.1.1. Πολλοί emblematici κλάδοι του ευρωπαϊκού πολιτισμού και της δημιουργίας αποδυναμώθηκαν από την κρίση:

— οι συναυλίες και οι ορχήστρες κλασικής και παραδοσιακής μουσικής,

⁽¹⁾ COM(2012) 537 και τα έγγραφα εργασίας της για τους κλάδους της μόδας και των ειδών πολυτελείας: SWD(2012) 286 και SWD(2012) 284 (ΕΕ C 198 της 10.7.2013, σ. 39).

⁽²⁾ Βλέπε οριζόντιες και θεματικές γνωμοδοτήσεις της ΕΟΚΕ, μεταξύ άλλων: ΕΕ C 110 της 9.5.2006, σ. 34· ΕΕ C 108 της 30.4.2004, σ. 68; ΕΕ C 51 της 17.2.2011, σ. 43· ΕΕ C 181 της 21.6.2012, σ. 35; ΕΕ C 44 της 11.2.2011· ΕΕ C 198 της 10.7.2013, σ. 14· ΕΕ C 110 της 9.5.2006, σ. 1· ΕΕ C 44 της 11.2.2011, σ. 75· ΕΕ C 451 της 16.12.2014, σ. 64· ΕΕ C 191 της 29.6.2012, σ. 18· ΕΕ C 230 της 14.7.2015, σ. 47.

⁽³⁾ Βλέπε μελέτη του Βρετανικού Συμβουλίου «Mapping the creative industries: a toolkit» («Χαρτογραφώντας τους δημιουργικούς κλάδους: μια εργαλειοθήκη») http://creativeconomy.britishcouncil.org/media/uploads/resources/mapping_the_creative_industries_a_toolkit_2-2.pdf

⁽⁴⁾ ΕΕ C 51 της 17.2.2011, σ. 43.

⁽⁵⁾ TERA Consultants, «The Economic Contribution of the Creative Industries to EU GDP and Employment», 2014.

⁽⁶⁾ P7_TA (2013)0227 σημείο 11.

⁽⁷⁾ ΕΕ C 198 της 10.7.2013, σ. 39.

- τα φεστιβάλ λυρικής τέχνης και θεάτρου,
- ο ευρωπαϊκός κλάδος των κόμικς πλήττεται από την πειρατεία,
- οι δραστηριότητες οπτικοακουστικής παραγωγής που προορίζονται για δημόσιους τηλεοπτικούς σταθμούς υφίστανται ενίοτε σημαντικές μειώσεις προϋπολογισμού.

3.1.2. Τα στατιστικά στοιχεία της Eurostat για την περίοδο 2009-2013 επιβεβαιώνουν μια μείωση των θέσεων απασχόλησης σε κλάδους όπως οι εκδόσεις στη Γαλλία (146 000 εργαζόμενοι το 2009 έναντι 112 000 το 2013) ή οι δραστηριότητες προγραμματισμού και κινηματογράφησης στην Πολωνία (25 000 εργαζόμενοι το 2009 έναντι 19 600 το 2013).

3.1.3. Αντίθετα, σύμφωνα με έκθεση του Ευρωπαϊκού Ιδρύματος για τη Βελτίωση των Συνθηκών Διαβίωσης και Εργασίας, στο Δουβλίνο, με τίτλο «Arts, Entertainment and Recreation: working conditions and job quality» (Τέχνες, Διασκέδαση και Ψυχαγωγία: συνθήκες εργασίας και ποιότητα απασχόλησης)⁽⁸⁾, η απασχόληση στους κλάδους των τεχνών, της διασκέδασης και της ψυχαγωγίας αυξήθηκε ελαφρώς στην Ευρωπαϊκή Ένωση μεταξύ 2010 και 2012: + 2 %. Σε ορισμένα κράτη μέλη, το ποσοστό των εργαζομένων σε αυτούς τους κλάδους είναι αρκετά πάνω από τον ευρωπαϊκό μέσο όρο (1,6 % του ενεργού πληθυσμού): 2,6 % στο Ηνωμένο Βασίλειο και στην Εσθονία, 2,5 % στη Σουηδία (14 % των επιχειρήσεων και 8 % του ΑΕγχΠ) και 2,3 % στη Λετονία.

3.2. Η διάρθρωση του προγράμματος «Δημιουργική Ευρώπη 2014-2020» εγείρει ζητήματα σχετικά με τη χρηματοδότηση και τα τοπικά κέντρα διασύνδεσης

3.2.1. Η αναγκαιότητα για τις επιχειρήσεις των κλάδων της δημιουργίας να καταφεύγουν στη δημόσια χρηματοδότηση οφείλεται στη δυσκολία τους να διαμορφώσουν πρότυπα εσόδων που να τους επιτρέπουν τη «δέσμευση» αξίας. Εάν οι ΜΜΕ λάμβαναν καθοδήγηση όσον αφορά τη διαμόρφωση επιχειρηματικών προτύπων και προτύπων εσόδων που να επιτρέπουν τη δημιουργία και τη δέσμευση αξίας, θα περιοριζόταν η εξάρτησή τους από τις δημόσιες επιχορηγήσεις.

3.2.2. Στο παρελθόν, η ΕΟΚΕ εξέφρασε τις αμφιβολίες της για τον νέο χρηματοδοτικό μηχανισμό που σχεδιάστηκε για να διευκολύνει την πρόσβαση των ΜΜΕ και άλλων φορέων του κλάδου στη χρηματοδότηση. Η έλλειψη εμπειρογνομosύνης του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επενδύσεων (ΕΤΕ) στον πολιτιστικό τομέα είχε υπογραμμιστεί⁽⁹⁾. Ωστόσο, η διαχείριση της τομεακής εγγύησης των 121 εκατ. ευρώ ανατέθηκε στον συγκεκριμένο φορέα.

3.2.3. Σύμφωνα με το πρόγραμμα «Δημιουργική Ευρώπη», αυτή η εγγύηση πρέπει να επιφέρει μόχλευση 5,7 %, πράγμα που συνεπάγεται τη διάθεση περίπου 700 εκατ. ευρώ σε διαδικασία υποβολής προσφορών και επιτρέπει να επιλεγούν οργανισμοί επιφορτισμένοι με την ενίσχυση των διοικητικών ικανοτήτων για λογαριασμό του μηχανισμού εγγυοδοσίας.

3.2.4. Θα ήταν επίσης ενδιαφέρον να διαφοροποιηθούν οι τρόποι χρηματοδότησης. Το «crowdfunding» —μεταξύ άλλων το διασυννοριακό— διευκολύνει την πρόσβαση στη χρηματοδότηση έργων και περιορίζει τον κίνδυνο για τους επενδυτές (*La Tribune*, 11 Φεβρουαρίου 2014).

3.2.5. Γενικότερα, τίθεται το ζήτημα της οικονομικής αξιολόγησης των άυλων στοιχείων του ενεργητικού. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αναγνωρίζει τη σημασία των άυλων στοιχείων του ενεργητικού, αλλά δεν προτείνει καμία κοινή μέθοδο οικονομικής αποτίμησής τους.

3.2.6. Ανεπάρκεια των τοπικών κέντρων διασύνδεσης: υπάρχουν από ένα ως τέσσερα γραφεία του προγράμματος «Δημιουργική Ευρώπη» σε κάθε κράτος μέλος, είτε στην πρωτεύουσα είτε σε μια μητρόπολη. Η πυκνότητα του δικτύου μάλλον δεν επαρκεί για να εξασφαλιστεί η προώθηση των προγραμμάτων στο σύνολο των περιοχών που έχουν σαφή προσανατολισμό προς τους κλάδους της δημιουργίας και του πολιτισμού.

3.3. Προσαρμογή του δικαιώματος διανοητικής ιδιοκτησίας υπό το πρίσμα της ψηφιακής επανάστασης

3.3.1. Η αναθεώρηση της οδηγίας 2001/29/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου⁽¹⁰⁾ για το δικαίωμα του δημιουργού είναι υπό συζήτηση αυτή τη στιγμή, κυρίως με βάση την ανακοίνωση της 19ης Μαΐου 2010 [COM(2010) 245 final] «Ψηφιακό θεματολόγιο για την Ευρώπη», και πρέπει να ληφθούν αποφάσεις σε ευαίσθητα ζητήματα:

- πρέπει να θεσπιστεί ένας ενιαίος ευρωπαϊκός τίτλος δικαιώματος δημιουργού;

⁽⁸⁾ http://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef1384en14.pdf

⁽⁹⁾ ΕΕ C 181 της 21.6.2012, σ. 35.

⁽¹⁰⁾ ΕΕ L 167 της 22.6.2001, σ. 10.

- πώς θα προσαρμοστεί στις νέες μορφές πολιτιστικής έκφρασης το δικαίωμα του δημιουργού, το οποίο υφίσταται σε ιδιαίτερα ποικίλες και πολύπλοκες μορφές σε εθνικό επίπεδο;
- είναι επιθυμητό να εναρμονιστεί στην ΕΕ η διάρκεια προστασίας του δικαιώματος του δημιουργού;
- έχει προβλέψει ο νομοθέτης την επανάσταση του τρισδιάστατου εκτυπωτή;

3.3.2. Ένα άλλο ευαίσθητο θέμα αφορά την αμοιβή των δημιουργών και των καλλιτεχνών/ερμηνευτών σε σχέση με τα έσοδα που αποφέρει η διαδικτυακή εκμετάλλευση των έργων και των ερμηνειών τους.

3.3.3. Η ΕΟΚΕ επιμένει στην αναγκαιότητα ενός ισορροπημένου καθεστώτος που θα επιτρέπει να λαμβάνουν δίκαιη και ισότιμη αμοιβή όλοι οι δικαιούχοι, ιδίως οι δημιουργοί περιεχομένου, οι καλλιτέχνες/ερμηνευτές και οι παραγωγοί.

3.3.4. Σημαντικό είναι επίσης να παρασχεθεί συνδρομή στις πολύ μικρές, μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις των κλάδων της δημιουργίας και του πολιτισμού, προκειμένου να προστατεύουν τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας τους ⁽¹¹⁾, ιδίως στους κλάδους της μόδας και του σχεδίου.

3.3.5. Η ΕΟΚΕ καλεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να επιδείξει συνέπεια αναθεωρώντας επίσης την οδηγία 2000/31/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ⁽¹²⁾ για το ηλεκτρονικό εμπόριο προκειμένου να προωθήσει την ανάληψη ευθυνών από όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη (φορείς/δικαιούχοι, εξυπηρετητές, μηχανές αναζήτησης, φορείς παροχής μέσω πληρωμής κ.λπ.) για την καταπολέμηση της πειρατείας.

4. Ειδικές παρατηρήσεις

4.1. Άμεση ανάγκη εδαφικών μηχανισμών παροχής κινήτρων

4.1.1. Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει ότι οι τυχόν μορφές συνεργασίας θα εφαρμοστούν —ή όχι— σε τοπικό επίπεδο. Τονίζει τον καίριο ρόλο των πολιτιστικών συνεργατικών σχηματισμών, των δημιουργικών περιοχών, των εύκολα προσπελάσιμων χώρων συναντήσεων που διατίθενται δωρεάν από τους δήμους και τις περιφέρειες, όπως απέδειξαν πολλές μαρτυρίες (Βαλονία, περιφέρεια Ροδανού-Άλπες) κατά την ακρόαση της 15ης Ιουνίου 2015. Οι εμπειρογνώμονες του ευρωπαϊκού δικτύου, στην έκθεσή τους για την ανθεκτικότητα των κλάδων της δημιουργίας και του πολιτισμού ⁽¹³⁾, εκτιμούν ότι οι δημόσιες πολιτικές που αποσκοπούν στην προαγωγή του πολιτισμού και της δημιουργίας φαίνεται να έχουν πολύ πιο σημαντικό αντίκτυπο σε υποεθνικό επίπεδο.

4.1.2. Το ετήσιο πρόγραμμα εφαρμογής της πρωτοβουλίας «Δημιουργική Ευρώπη» προβλέπει τη διάθεση 4,9 εκατ. ευρώ σε γραφεία του προγράμματος. Αυτά τα γραφεία είναι υπερβολικά λίγα και βρίσκονται στις πρωτεύουσες ή σε μητροπόλεις, πράγμα που δεν εξασφαλίζει κατ' ανάγκη την καλύτερη δυνατή παρουσία σε σχέση με τον τόπο όπου βρίσκονται οι ενδιαφερόμενοι παράγοντες.

4.2. Απαραίτητη αντιμετώπιση της συχνά επισφαλούς κατάστασης των απασχολούμενων στους κλάδους της δημιουργίας και του πολιτισμού με ιδιότυπες σχέσεις εργασίας (εκτός κλάδου πολυτελείας)

4.2.1. Σύμφωνα με έκθεση της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ), που δημοσιεύτηκε τον Μάιο του 2014, αφιερωμένη στις σχέσεις εργασίας στον κλάδο των μέσων ενημέρωσης και του πολιτισμού ⁽¹⁴⁾, αριθμούνται:

- 2,3 εκατομμύρια εργαζόμενοι στους κλάδους των εκδόσεων, του βίντεο, της τηλεόρασης,
- 1,2 εκατομμύρια άτομα στον κλάδο της τυπογραφίας και της αναπαραγωγής διαφόρων μέσων,
- 1 εκατομμύριο καλλιτέχνες, εκ των οποίων οι μισοί υπό καθεστώς «αυτοεπιχειρηματία».

4.2.2. Στην πλειονότητα αυτών των επαγγελματιών, ιδίως δε στον τομέα των μέσων ενημέρωσης και του πολιτισμού, η ιδιότυπη απασχόληση έχει λάβει μεγάλες διαστάσεις τις τελευταίες δεκαετίες, με την αύξηση των συμβάσεων μερικής απασχόλησης και ορισμένου χρόνου, της προσωρινής απασχόλησης, της οικονομικά εξαρτώμενης αυτοαπασχόλησης.

⁽¹¹⁾ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Επιδίωξη ανανεωμένης συναίνεσης όσον αφορά την επιβολή των δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας στην εσωτερική αγορά: σχέδιο δράσης της ΕΕ» (ΕΕ C 230 της 14.7.2015, σ. 72).

⁽¹²⁾ ΕΕ L 178 της 17.7.2000, σ. 1.

⁽¹³⁾ <http://www.eenc.info/reports/the-resilience-of-employment-in-the-culture-and-creative-sectors-ccss-during-the-crisis/>

⁽¹⁴⁾ «Employment relationships in the media and culture industries» (Οι εργασιακές σχέσεις στους κλάδους των μέσων ενημέρωσης και του πολιτισμού), Μάιος 2014

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_dialogue/-sector/documents/publication/wcms_240701.pdf

4.2.3. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει τα σημεία συναίνεσης που υιοθετήθηκαν από τη ΔΟΕ τον Μάιο του 2014 ⁽¹⁵⁾ επιβεβαιώνοντας ότι «οι θεμελιώδεις αρχές και τα θεμελιώδη δικαιώματα στην εργασία πρέπει να εφαρμόζονται σε όλους τους εργαζόμενους του κλάδου των μέσων ενημέρωσης και του πολιτισμού, όποια κι αν είναι η φύση της σχέσης εργασίας τους». Διαπιστώνει δε ότι ορισμένοι εργαζόμενοι στους κλάδους των μέσων ενημέρωσης και του πολιτισμού δεν απολαύουν επαρκούς κοινωνικής προστασίας (ανεργία, συνταξιοδότηση, κοινωνική ασφάλιση κ.λπ.) και ότι ενίοτε η αυξημένη προσφυγή σε υπεργολαβία και η ύπαρξη πολύ διαφορετικών καθεστώτων μεταξύ των εργαζομένων στους κλάδους αυτούς με ιδιότυπες σχέσεις εργασίας ενδέχεται να αυξάνει τους κινδύνους σε θέματα υγείας και ασφάλειας.

4.2.4. Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ της εντατικοποίησης των συλλογικών διαπραγματεύσεων στους διάφορους αυτούς κλάδους, με σκοπό να βελτιωθούν οι συνθήκες εργασίας.

4.2.5. Η ΕΟΚΕ ζητά από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να υποβάλει φιλόδοξη δέσμη νομοθετικών μέτρων σχετικά με την κινητικότητα, βάσει των οποίων να επιλύονται δεόντως τα προβλήματα κινητικότητας εντός της ΕΕ των επαγγελματιών των κλάδων της δημιουργίας και του πολιτισμού και να διευκολύνεται η έκδοση θεώρησης για ανταλλαγές με τις τρίτες χώρες.

4.3. **Αναμενόμενες αλλαγές στα εργαλεία εκπαίδευσης και κατάρτισης στους κλάδους της δημιουργίας και του πολιτισμού**

4.3.1. Η ΕΟΚΕ έχει ήδη επισημάνει την ανάγκη να γίνει ευρύτερα γνωστός ο κλάδος της δημιουργίας μέσα από τη βασική εκπαίδευση και την επαγγελματική κατάρτιση, σύμφωνα με το περιεχόμενο του Διεθνούς Χάρτη Καλλιτεχνικής Βιοτεχνίας ⁽¹⁶⁾.

4.3.2. Πρέπει να υπογραμμιστεί ο μείζων ρόλος των δημόσιων υπηρεσιών ραδιοτηλεόρασης ως κυρίαρχων μέσων πολιτιστικής εκπαίδευσης και μετάδοσης εκπομπών με περιεχόμενο κυρίως λογοτεχνικό, ιστορικό ή καλλιτεχνικό.

4.3.3. Η ΕΟΚΕ εκτιμά επίσης ότι, σε μια περίοδο ταχείας εξέλιξης των οικονομικών προτύπων, που συνδέεται ιδίως με τις αλλαγές συνθηκών των καταναλωτών, θα έπρεπε να παρέχονται μαθήματα οικονομικών, διαχείρισης και στρατηγικής στο πλαίσιο της κατάρτισης στα επαγγέλματα του χώρου της δημιουργίας και του πολιτισμού. Οι διευθύνοντες και οι επιχειρηματίες των κλάδων της δημιουργίας και του πολιτισμού πρέπει επίσης να έχουν πρόσβαση σε αυτού του είδους την κατάρτιση, στο πλαίσιο της διαρκούς επαγγελματικής επιμόρφωσης.

4.3.4. Η ΕΟΚΕ σε πολλές γνωμοδοτήσεις έχει επιμείνει στη σημασία της κατάρτισης για τη μετάδοση σπάνιας τεχνογνωσίας που προέρχεται από τη βιοτεχνία. Όμως αυτό που γίνεται όλο και περισσότερο καταφανές σε πολλά κράτη μέλη είναι η αυξανόμενη απόκλιση μεταξύ του περιεχομένου της μάθησης και των αναγκών της αγοράς, η οποία έχει οδηγήσει ορισμένους φορείς της κοινωνίας πολιτών να ασχοληθούν με τον τομέα της κατάρτισης δημιουργώντας ιδιωτικά ιδρύματα ή οργανώνοντας —βάσει σύμπραξης δημόσιου-ιδιωτικού τομέα— σύντομους κύκλους κατάρτισης (τεσσάρων εβδομάδων), καθαρά πρακτικού προσανατολισμού, επικεντρωμένους σε ένα επάγγελμα, που προσφέρουν τη δυνατότητα σε νέους —διπλωματούχους ή όχι— να εργαστούν αποτελεσματικά σε σύντομο χρονικό διάστημα.

4.3.5. Το ευρωπαϊκό συμβούλιο δεξιοτήτων για τους τομείς των οπτικοακουστικών μέσων και του ζωντανού θεάματος άρχισε τις εργασίες του τον Νοέμβριο του 2014. Η ΕΟΚΕ ενδιαφέρεται για τις εργασίες του, που αναμένεται να οδηγήσουν σε καλύτερη πρόβλεψη των αναγκών όσον αφορά την αρχική κατάρτιση και τη διαρκή επιμόρφωση.

4.3.6. Η ΕΟΚΕ θεωρεί σημαντικό, σε αυτό το πλαίσιο, οι κοινωνικοί εταίροι και το ευρωπαϊκό συμβούλιο δεξιοτήτων να είναι στενά συνδεδεμένοι με τις δραστηριότητες της ESCO ⁽¹⁷⁾ (πολύγλωσση ευρωπαϊκή ταξινόμηση δεξιοτήτων, ικανοτήτων, προσόντων και επαγγελμάτων).

4.3.7. Η ΕΟΚΕ επιθυμεί να αυξηθούν οι συνέργειες μεταξύ «συμμαχιών γνώσης» του προγράμματος Erasmus+ και του προγράμματος «Δημιουργική Ευρώπη».

4.4. **Επαγρύπνηση όσον αφορά τις στρατηγικές των παγκόσμιων ανταγωνιστών μας**

4.4.1. Η ΕΟΚΕ ζητά να ληφθούν υπόψη όλες οι διαστάσεις αυτού του τομέα (απασχόληση, ικανότητες, κατάρτιση, διανοητική ιδιοκτησία κ.λπ.) λόγω της βαρύτητάς του στην οικονομία. Η εξωτερική διάσταση πρέπει να ενσωματωθεί στις διμερείς και πολυμερείς διαπραγματεύσεις που είναι σε εξέλιξη. Πράγματι, τα προϊόντα και οι υπηρεσίες με σημαντικό δημιουργικό και πολιτιστικό περιεχόμενο αντιπροσωπεύουν ολοένα και μεγαλύτερο μερίδιο των εξαγωγών της ΕΕ. Τα προϊόντα πολυτελείας αντιπροσωπεύουν, σύμφωνα με την ECCIA, περίπου το 17 % του συνόλου των ευρωπαϊκών εξαγωγών το 2013.

4.4.2. Η συνεκτίμηση των ιδιαιτεροτήτων αυτών των κλάδων από άποψη περιεχομένου επιβάλλει να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στα δικαιώματα διανοητικής ιδιοκτησίας και στη ρύθμιση του ηλεκτρονικού εμπορίου.

⁽¹⁵⁾ Διεθνής Οργάνωση Εργασίας (ΔΟΕ) GDFMCS/2014/7, Παγκόσμιο Φόρουμ Διαλόγου για τις Εργασιακές Σχέσεις στον Τομέα των Μέσων Ενημέρωσης και του Πολιτισμού, Γενεύη 14—15 Μαΐου 2014, σημεία συναίνεσης.

⁽¹⁶⁾ Βλέπε υποσημείωση 4.

⁽¹⁷⁾ Η ταξινόμηση ESCO θεσπίστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2010. Αποτελεί μέρος της στρατηγικής «Ευρώπη 2020».

4.5. Ανάπτυξη μιας ελκυστικής αφήγησης για τις αξίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης

4.5.1. Οι αξίες της ΕΕ αξίζει να προαχθούν και να διαδοθούν υπό ελκυστική μορφή στα κοινωνικά δίκτυα.

4.5.2. Μια πρόσκληση για υποβολή έργων από κινηματογραφιστές, γραφίστες, σχεδιαστές, μουσικούς κ.λπ. θα επέτρεπε την ανάπτυξη περιεχομένων με εικόνα, ζωντανών και κατάλληλων για διάδοση στο νεανικό κοινό μέσω διαδικτύου.

4.6. Ενθάρρυνση των γόνιμων ανταλλαγών

4.6.1. Αυτός ο στόχος, που αφορά τη δημιουργία και ανάπτυξη συνεργειών μεταξύ διαφορετικών κλάδων της δημιουργίας και του πολιτισμού, αποτελεί μέρος του εννοιολογικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο πρόγραμμα «Δημιουργική Ευρώπη»⁽¹⁸⁾.

4.6.2. Μεμονωμένες συνεργασίες λαμβάνουν χώρα, για παράδειγμα μεταξύ γαστρονομίας, ψηφιακού τομέα και τουρισμού, μεταξύ τέχνης και τομέα πολυτελείας, μεταξύ πολιτισμού και τουρισμού.

4.6.3. Αυτές οι εμπειρίες γόνιμων ανταλλαγών μεταξύ διαφόρων κλάδων της δημιουργίας και του πολιτισμού και μεταξύ των κλάδων αυτών και άλλων κλάδων δραστηριότητας συχνά δεν είναι δυνατό να επεκταθούν σε μαζική κλίμακα, δεδομένου ότι βασίζονται στην κατανόηση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών κάθε κλάδου.

4.6.4. Εξάλλου, οι πρακτικές γόνιμων ανταλλαγών που αναπτύσσονται στους κλάδους της δημιουργίας και του πολιτισμού επιτρέπουν, χάρη στην τεχνολογική πρόοδο (τριδιάστατη εκτύπωση, ψηφιακή εκτύπωση) να ενθαρρυνθεί η ανάπτυξη των επαγγελματικών προφίλ που βασίζονται στη δημιουργία και στην καινοτομία, ως φορέων μελλοντικών θέσεων απασχόλησης.

4.7. Η οικονομική αξιοποίηση της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς

4.7.1. Η ΕΕ εμφανίζει την υψηλότερη πολιτιστική πυκνότητα στον κόσμο, καθώς 363 από τα 981 φυσικά και πολιτιστικά μνημεία παγκόσμιας κληρονομιάς του καταλόγου της Unesco είναι ευρωπαϊκά. Εξάλλου, έχει αποδειχθεί ότι τα κύματα ινδών, κινέζων, ιαπώνων ή αμερικανών τουριστών οφείλονται κυρίως στον πλούτο αυτής της κληρονομιάς⁽¹⁹⁾. Οποιαδήποτε βελτίωση της πολιτικής θεωρήσεων πρέπει να ενθαρρύνεται, εντός των ορίων των απαιτήσεων ασφαλείας που καθορίζονται από τα κράτη μέλη και τις ενδιαφερόμενες τρίτες χώρες.

4.7.2. Ωστόσο, λόγω του υψηλού επιπέδου χρέους πολλών κρατών μελών πλούσιων σε αρχιτεκτονικά μνημεία —Ελλάδα (17), Γαλλία (39), Ιταλία (47), Ισπανία (44)— διαπιστώνονται δυσκολίες όσον αφορά τη διατήρηση και συντήρηση αυτής της κληρονομιάς. Δεδομένου ότι αυτός ο ευρωπαϊκός πολιτιστικός και αρχιτεκτονικός πλούτος αντιπροσωπεύει ένα θαυμαστό πλεονέκτημα που επιτρέπει τη συνέχιση της ανάπτυξης του πολιτιστικού τουρισμού, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καλείται να καταρτίσει απολογισμό της παρούσας κατάστασης συντήρησης των αναγνωρισμένων από την Unesco μνημείων που βρίσκονται στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

4.8. Δημιουργία ενός ευρωπαϊκού πολυμερούς φόρουμ

4.8.1. Η ΕΟΚΕ έχει ήδη υποβάλει αυτό το αίτημα⁽²⁰⁾. Η Επιτροπή των Περιφερειών το υποστηρίζει και ζητά να δημιουργηθεί ένα ευρωπαϊκό φόρουμ δημιουργικότητας⁽²¹⁾. Αυτό το φόρουμ «θα συγκεντρώνει ομάδες από τον δημόσιο, τον ιδιωτικό και τον εθελοντικό τομέα για να αναλύσουν πώς θα μπορούσε η Ευρώπη να εφαρμόσει δημιουργικές λύσεις για πειστικά τοπικά και ευρωπαϊκά προβλήματα».

Βρυξέλλες, 16 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

⁽¹⁸⁾ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1295/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2013, για τη θέσπιση του προγράμματος «Δημιουργική Ευρώπη» (2014 έως 2020) (ΕΕ L 347 της 20.12.2013, σ. 221).

⁽¹⁹⁾ ΕΕ C 44 της 11.2.2011, σ. 75.

⁽²⁰⁾ ΕΕ C 198 της 10.7.2013, σ. 39.

⁽²¹⁾ ΕΕ C 218 της 30.7.2013, σ. 7.

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης — Πρόχειρα μέτρα ή πρώτα δείγματα ανάκαμψης»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(2016/C 013/14)

Εισηγητής: ο κ. Tom JONES

Συνεισηγήτρια: η κ. Joana AGUDO I BATALLER

Στις 22 Ιανουαρίου 2015 και σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού της κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα

«Προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης — Πρόχειρα μέτρα ή πρώτα δείγματα ανάκαμψης»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας).

Το ειδικευμένο τμήμα «Γεωργία, αγροτική ανάπτυξη και περιβάλλον», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 13 Ιουλίου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειάς της, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 17ης Σεπτεμβρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 192 ψήφους υπέρ, 3 ψήφους κατά και 10 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1 Η ΕΟΚΕ χαιρετίζει την αδιάλειπτη δέσμευση της ΕΕ, των κρατών μελών και των περιφερειών για την αντιμετώπιση ορισμένων από τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι αγροτικές περιοχές μέσω ενός εκτεταμένου προγράμματος αγροτικής ανάπτυξης (ΠΑΑ). Αναγνωρίζει τις προσπάθειες που καταβάλλουν η Επιτροπή και η δημόσια διοίκηση για την κατάρτιση και την υιοθέτηση του νέου προγράμματος. Ωστόσο, δεδομένου ότι πολυάριθμες μειονεκτούσες αγροτικές περιοχές πλήττονται από πραγματική κρίση, εκφράζει την απογοήτευσή της για την καθυστέρηση που παρατηρείται όσον αφορά την υποβολή, την έγκριση και την έναρξη του εν λόγω προγράμματος σε αρκετά κράτη και περιφέρειες. Ως εκ τούτου, συνιστούμε να ζητήσει η Επιτροπή, από κοινού με τις εθνικές και τις περιφερειακές αρχές, τη διεξαγωγή ανεξάρτητης εξέτασης της συγκεκριμένης διαδικασίας, προκειμένου να μην σημειώνονται, στο μέλλον, καθυστερήσεις κατά την έναρξη προγραμμάτων.

1.2 Η επιτυχία του ΠΑΑ εξαρτάται από την αποτελεσματική εφαρμογή της αρχής της εταιρικής σχέσης. Έχει καίρια σημασία να αισθάνονται όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη —φορείς του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα, κοινωνικοί εταίροι και ΜΚΟ— ότι το πρόγραμμα τους αφορά άμεσα, σύμφωνα τόσο με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη Συνθήκη όσο και με άλλες δεσμεύσεις. Η ΕΟΚΕ διαπιστώνει ότι, μολονότι βελτιώθηκε η συμμετοχή σε σχέση με προηγούμενα προγράμματα, η εταιρική σχέση δεν είναι ανεπτυγμένη στον ίδιο βαθμό σε όλη την ΕΕ.

1.3 Ο ρόλος των επιτροπών παρακολούθησης πρέπει να χαρακτηρίζεται από διαφάνεια. Τα μέλη των επιτροπών πρέπει να δείχνουν αποφασιστικότητα όταν ελέγχουν τους στόχους και να έχουν πρόσβαση στις δημοσιονομικές κατευθυντήριες γραμμές. Η σύνθεση των επιτροπών θα πρέπει να καλύπτει όλο το φάσμα των ενδιαφερόμενων, θα πρέπει, δε, να προβλέπεται, κατά περίπτωση, η δυνατότητα εκπροσώπησης ομάδων συμφερόντων.

1.4 Σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 και ιδίως το άρθρο 5 σχετικά με την εταιρική σχέση και την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι η Επιτροπή θα πρέπει να παρακολουθεί τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζεται ο ανωτέρω κανονισμός κατά την προετοιμασία της σύναψης συμφωνιών εταιρικής σχέσης και κατά την υλοποίηση των προγραμμάτων, π.χ. μέσω συμμετοχής στις επιτροπές παρακολούθησης.

1.5 Τα προγράμματα που συνδέονται με τοπικές ανάγκες και προτεραιότητες είναι ευπρόσδεκτα, όπως επίσης και μια πιο εντατική χρήση του προτύπου «Τοπική ανάπτυξη με πρωτοβουλία των τοπικών κοινοτήτων» (CLLD), που ενθαρρύνει την κινητοποίηση του συνόλου της κοινότητας. Θα πρέπει να διαδοθούν οι ορθές πρακτικές που αυξάνουν την αποτελεσματικότητα της χρήσης του συγκεκριμένου προτύπου.

1.6 Οι δημοσιονομικοί περιορισμοί συνεπάγονται ότι το πρόγραμμα θα έχει συμπληρωματικό και μη αλληλεπικαλυπτόμενο ρόλο σε σχέση με τον υπόλοιπο προϋπολογισμό της ΚΠΠ. Συνιστάται η μέγιστη δυνατή χρήση δημόσιων, ιδιωτικών και εθελοντικών πηγών συγχρηματοδότησης, μέσω μιας εξορθολογισμένης διαδικασίας για τους αιτούντες. Οι διαχειριστικές αρχές θα πρέπει να διευκολύνουν την πρόσβαση στο Ταμείο Συνοχής και σε άλλα ευρωπαϊκά επενδυτικά ταμεία, όταν τα έργα πληρούν ευρύτερα κριτήρια.

1.7 Όπως έχει ήδη επισημάνει η ΕΟΚΕ ⁽¹⁾, δεκαπέντε κράτη μέλη έχουν μεταβιβάσει πόρους από άμεσες πληρωμές στα ΠΑΑ, ενώ σε πέντε άλλα κράτη μέλη οι μεταβιβάσεις έγιναν από τον δεύτερο προς τον πρώτο πυλώνα. Και οι δύο επιλογές είναι σύνομες —αφού επιτρέπονται από τους συννομοδότες— αλλά δεν έχουν την ίδια αξία: τα ΠΑΑ εξυπηρετούν τον σκοπό μιας πιο ισορροπημένης εδαφικής ανάπτυξης εντός κάθε ενωσιακής περιφέρειας. Συνιστάται η κατάρτιση μελέτης για τη συνέπεια και την αποτελεσματικότητα αυτής της ευελιξίας, που να λαμβάνει υπόψη και τον αντίκτυπο της στον ανταγωνισμό μέσα στην ενιαία αγορά.

1.8 Η ιεράρχηση των δαπανών θα διαφέρει σημαντικά μεταξύ κρατών και περιφερειών. Στην παρούσα γνωμοδότηση προβάλλεται η σημασία που έχουν η βιώσιμη ανάπτυξη οικονομικής δραστηριότητας, το περιβάλλον και η κοινωνική δικαιοσύνη, με ιδιαίτερη έμφαση στην προστιθέμενη αξία των εγγείων πόρων. Η ΕΟΚΕ συνιστά να προβεί η Επιτροπή σε ενδιάμεση εξέταση της προόδου που θα σημειωθεί σε συνάρτηση με τους στόχους που αφορούν τις προαναφερθείσες προτεραιότητες, τηρώντας παράλληλα τις δεσμεύσεις που έχει αναλάβει. Οι αρχές θα πρέπει να είναι σε θέση να προβαίνουν σε προσαρμογές, με μέλημα να επιτευχθεί η επιτυχής ολοκλήρωση του προγράμματος με τη βοήθεια νέων έργων και να εξαχθούν χρήσιμα διδάγματα για κάθε μεταγενέστερη πολιτική-πλαίσιο στον αγροτικό τομέα.

1.9 Υπάρχουν σοβαρές ανησυχίες ότι τα προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης (ΠΑΑ) δεν θα μπορέσουν να οδηγήσουν σε βελτίωση της εδαφικής συνοχής. Οι πιο απομακρυσμένες και οικονομικά περιθωριοποιημένες περιοχές, τόσο εντός των ιδίων των κρατών και περιφερειών όσο και μεταξύ τους, δεν διαθέτουν τη διαρθρωτική ικανότητα που απαιτείται για την αξιοποίηση των διαθέσιμων πόρων και ενισχύσεων. Χρειάζονται περισσότεροι στοχοθετημένοι πόροι, και για μεγαλύτερο χρονικό διάστημα, π.χ. για υπηρεσίες διασυνοριακής καθοδήγησης, αδελφοποιήσεις, την ανάπτυξη των ικανοτήτων των συμβουλευτικών δομών, καθώς και για δάνεια και επενδύσεις προς όφελος των καινοτόμων ιδιωτικών και κοινωνικών επιχειρήσεων.

1.10 Το ευρέως αναγνωρισμένο πρότυπο LEADER χαίρει εκτίμησης και τα δίκτυα αγροτικής ανάπτυξης που χρηματοδοτεί η ΕΕ ενθαρρύνονται να διαδίδουν περαιτέρω τις ορθές πρακτικές.

1.11 Διαπιστώνεται ότι σε όλα τα προγράμματα δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στη διατήρηση των θέσεων εργασίας και στις νέες ευκαιρίες απασχόλησης στις αγροτικές περιοχές, καθώς και ότι αναγνωρίζεται η σημασία των επενδύσεων, της μεταφοράς ανταλλαγής γνώσεων, της εκπαίδευσης, της καθοδήγησης και της σύσφιξης των σχέσεων με ερευνητικά ιδρύματα. Τα μέτρα που ενθαρρύνουν τους νέους να αναζητήσουν ένα μέλλον στις αγροτικές περιοχές είναι σημαντικά, όπως επίσης και τα μέτρα που διευκολύνουν την ένταξη του συνόλου των ατόμων με ιδιαίτερες δυσκολίες ή με σωματικές ή διανοητικές αναπηρίες. Τα οικονομικά κίνητρα που στηρίζουν την ανανέωση των γενεών είναι καίριας σημασίας. Επιπλέον, τα σχολεία και τα εκπαιδευτικά ιδρύματα των αγροτικών περιοχών πρέπει να συνδεθούν περισσότερο τόσο με τις παραδοσιακές και όσο με τις μεταβαλλόμενες δεξιότητες που είναι αναγκαίες στην περιοχή τους.

1.12 Πρέπει να διευθετηθεί το ζήτημα του προγραμματισμού της διαδοχής, μέσω της ένταξης των ευκαιριών δοκιμής επιχειρηματικών μοντέλων που παρέχουν τα ΠΑΑ στις εθνικές και περιφερειακές ρυθμίσεις που διέπουν τις μεταβιβάσεις περιουσιακών στοιχείων. Η κινητικότητα του εργατικού δυναμικού θα ενθαρρυνθεί, εάν συνοδεύεται από ποιοτική κατάρτιση και τηρηση των εργασιακών δικαιωμάτων.

1.13 Η συμβολή των γυναικών στην επιτυχία του προγράμματος θα πρέπει να αποτελέσει συγκεκριμένο στόχο και να υποστηριχτεί. Παίζουν ζωτικής σημασίας ρόλο για τη διασφάλιση διαρκούς παρουσίας στις αγροτικές περιοχές, όχι μόνο όσον αφορά τη διαφοροποίηση και τη μεταποίηση των γεωργικών προϊόντων, αλλά και τη συμβολή στην τοπική ανάπτυξη με την προσφορά χειροτεχνικών και αγροτουριστικών δραστηριοτήτων, καθώς και ως ουσιώδης παράγοντας καινοτομίας.

1.14 Τα μέτρα προστασίας του περιβάλλοντος, των οικοσυστημάτων και των τοπίων με πολιτισμική αξία, είναι ευπρόσδεκτα. Η στήριξη των τοπικών προϊόντων —με την κατάλληλη επισημάνση—, του αγροτικού τουρισμού και των προγραμμάτων προώθησης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας μικρής και κοινοτικής κλίμακας, αναμένεται να αποφέρει βιώσιμα οφέλη για την οικονομία και τις κοινότητες. Οι αγροτικές περιοχές θα αναβαθμιστούν μόνον εάν υποστηριχθούν από αποτελεσματικές και αποδοτικές γεωργικές, δασικές και αγροτικές επιχειρήσεις. Θα χρειαστεί να καταβληθούν περισσότερες προσπάθειες για τη βελτίωση της κατανόησης μεταξύ των γεωργών και των ιδιοκτητών δασικών εκτάσεων, που παράγουν τρόφιμα ή ανανεώσιμες πρώτες ύλες, περιβαλλοντικά αγαθά και είδη ψυχαγωγίας, και των ευρωπαίων καταναλωτών, που προέρχονται από ολοένα πιο ποικίλα περιβάλλοντα.

⁽¹⁾ Ενημερωτική έκθεση με θέμα «Ρυθμίσεις εφαρμογής της μεταρρύθμισης της ΚΓΠ», EESC-2015-01409.

1.15 Στα προγράμματα δίνεται προτεραιότητα στον αντίκτυπο της αλλαγής του κλίματος στη γεωργία και τη δασοκομία, και αντιστρόφως. Έργα που αποσκοπούν στη δέσμευση διοξειδίου του άνθρακα, τη βελτίωση της ποιότητας του νερού και του εδάφους, τη μείωση των εκπομπών, τον εμπλουτισμό των οικοσυστημάτων και την ανάπτυξη της κυκλικής οικονομίας, είναι ευπρόσδεκτα. Οι τυχόν βελτιώσεις θα πρέπει να είναι μακροπρόθεσμες και να μπορούν να μετρηθούν επιστημονικά, συγκρινόμενες με άλλα γεωργοπεριβαλλοντικά ή άλλου είδους προγράμματα, συμπεριλαμβανομένης της ολοκληρωμένης παραγωγής.

1.16 Η αντιμετώπιση της κοινωνικής αδικίας εξαρτάται από την ανάληψη ευρύτερων χρηματοοικονομικών και πολιτικών δεσμεύσεων εκ μέρους των εθνικών κυβερνήσεων και της ΕΕ, π.χ. με σκοπό την παροχή καλύτερων υπηρεσιών διαδικτύου, μεταφορών και εκπαίδευσης.

1.17 Η οικονομική και κοινοτική ανάπλαση των χωριών είναι καθοριστικής σημασίας και θα πρέπει να ελέγχεται κατά πόσον τα ΠΑΑ επιτυγχάνουν τη συμμετοχή όλου του φάσματος των πολιτών των αγροτικών περιοχών. Η ενεργός συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών και η επιχειρηματικότητα είναι ζωτικής σημασίας για τη βιωσιμότητα των αγροτικών περιοχών.

2. Εισαγωγή

2.1 Η αγροτική Ευρώπη είναι ελπίδιο ζωής για όλους τους Ευρωπαίους πολίτες, και όχι μόνο για εκείνους που ζουν και εργάζονται στην αγροτικές περιοχές. Παρέχει επισιτιστική ασφάλεια και επαρκή αποθέματα ξυλείας, ορυκτών και νερού. Προσφέρει ποικιλομορφία ενδιατημάτων, ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, πνεύμονες αναψυχής, ιστορικές τοποθεσίες, βιοτεχνικές δραστηριότητες, και πάνω απ' όλα, ένα δυναμικό ατόμων με πολλαπλή ειδίκευση και με διαφορετικές πολιτισμικές καταβολές. Περίπου 115 εκατ. πολίτες της ΕΕ (23 %) περιλαμβάνονται στην κατηγορία των ατόμων που ζουν σε αγροτικές περιοχές.

2.2 Παρατηρούνται, ωστόσο, σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ αγροτικών περιοχών από πλευράς οικονομικής ευημερίας και κοινωνικής συνοχής. Ορισμένες περιοχές είναι εύπορες και δυναμικές, άλλες ευάλωτες, ερημωμένες και κατακερματισμένες. Πολλές περιοχές είναι πλούσιες σε περιουσιακά στοιχεία και φτωχές σε ρευστά διαθέσιμα, καθώς χαρακτηρίζονται από διάσπαρτους οικισμούς με περιορισμένη πρόσβαση σε δημόσιες υπηρεσίες. Αυτό ισχύει ιδιαίτερα όσον αφορά τις πιο απομακρυσμένες, τις ορεινές και τις νησιωτικές περιοχές. Η έλξη που ασκεί η σύγχρονη οικονομική και κοινωνική ζωή προς τις μικρές και μεγάλες πόλεις είναι ακατάπαυστη. Το γεγονός αυτό δυσχεραίνει εξαιρετικά το έργο των κυβερνήσεων, ιδίως όταν αυτές θέτουν σε εφαρμογή μη ενδεδειγμένες λύσεις για τις αστικές περιοχές, προκειμένου να καταστήσουν τις αγροτικές κοινότητες βιώσιμες. Η κινητικότητα και η ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων αποτελούν θεμελιώδεις αρχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ωστόσο, οι εν λόγω αρχές έχουν ακούσιες συνέπειες για τις φτωχότερες αγροτικές περιοχές, καθώς τεράστιος αριθμός ατόμων, κυρίως νεαρής ηλικίας, τις εγκαταλείπουν προκειμένου να αναζητήσουν καλύτερες συνθήκες διαβίωσης, χωρίς προοπτικές επιστροφής.

2.3 Η Ευρώπη χρειάζεται ένα όραμα για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης προς την αγροτική ευημερία, που να βασίζεται στην πράσινη ανάπτυξη, την προαγωγή της κυκλικής οικονομίας, την καλύτερη κατανόηση των κοινωνικών αναγκών και την παροχή πιο έξυπνων υπηρεσιών στήριξης. Η παρούσα γνωμοδότηση έχει ως στόχο να εξετάσει, αφενός, τους λόγους για τους οποίους παρατηρείται διακύμανση στα ποσοστά επιτυχίας και, αφετέρου, τις δυνατότητες επίτευξης —στο πλαίσιο του νέου προγράμματος χρηματοδότησης— πραγματικών βελτιώσεων. Μπορούν να αντληθούν κάποια διδάγματα για τους τρεις πυλώνες της βιώσιμης ανάπτυξης, ήτοι για την οικονομική, περιβαλλοντική και κοινωνική δικαιοσύνη; Υπάρχει πραγματική αίσθηση οικειότητας και σύμπραξης μεταξύ όλων των ενδιαφερόμενων φορέων;

3. Γενικές παρατηρήσεις

3.1 Τα μέτρα των κρατών μελών και των περιφερειών που αποσκοπούν στην επανεξισορρόπηση των οικονομικών ευκαιριών που παρέχονται στις αγροτικές και στις αστικές περιοχές, καθώς και στη σταθεροποίηση της κοινωνικής συνοχής, είναι πολυάριθμα και η ΕΕ καταβάλλει συνεχείς προσπάθειες —στο πλαίσιο του πρώτου [κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1307/2013] και του δεύτερου [κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1305/2013] πυλώνα της ΚΓΠ, όπως και των διαρθρωτικών ταμείων και του Ταμείου Συνοχής— για την αντιστροφή της υποβάθμισης, αν και με περιορισμένη και κυμαινόμενη επιτυχία. Η τρέχουσα στήριξη της ΕΕ υπέρ της αγροτικής ανάπτυξης, που χρηματοδοτείται από το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΓΤΑΑ) και κατοχυρώθηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) αριθ. 1306/2013, εκτιμάται σε 95,6 δισεκατ. ευρώ, ποσό το οποίο αντιστοιχεί στο 23 % του προϋπολογισμού της ΚΓΠ.

3.2 Τα προγράμματα της περιόδου 2014-2020 βασίζονται σε πολυετή εμπειρία σχετικά με το τι λειτουργεί και τι όχι. Η Επιτροπή στηρίζει το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Αγροτικής Ανάπτυξης (ΕΔΑΑ) και την Ευρωπαϊκή Σύμπραξη Καινοτομίας για την παραγωγικότητα και βιωσιμότητα της γεωργίας (EIP-agri) με σκοπό την προώθηση ορθών πρακτικών και καινοτόμων λύσεων και η ΕΟΚΕ συνιστά το εν λόγω εγχείρημα να ενισχυθεί σε όλα τα επίπεδα. Θα μπορούσαν επίσης να αντληθούν ορισμένα διδάγματα από τις βέλτιστες πρακτικές άλλων φορέων χρηματοδότησης.

3.3 Μολονότι οι συγκεκριμένοι προϋπολογισμοί είναι μικρότεροι απ' ό,τι ορισμένοι άλλοι προϋπολογισμοί της ΕΕ, μπορούν να αξιοποιηθούν με έξυπνο τρόπο και να διευρυνθούν μέσω κυβερνητικών και άλλων πηγών συγχρηματοδότησης. Τα προγράμματα πρέπει να λειτουργούν συμπληρωματικά με τους πόρους του πρώτου πυλώνα και να συνδέονται, κατά περίπτωση, με άλλες χρηματοδοτικές ροές, οι δε γραφειοκρατικές διαδικασίες πρέπει να είναι απρόσκοπτες και να παρέχουν στους υποψήφιους τη δυνατότητα ταχείας αντίδρασης, καθώς και την εξασφάλιση στήριξης με τη μορφή καθοδήγησης από συμβουλευτικούς οργανισμούς και τοπικές αρχές σχεδιασμού.

3.4 Τα επιμέρους στοιχεία των προγραμμάτων είναι ευέλικτα και έχουν επαρκή τοπικό χαρακτήρα, και συνεπώς μπορούν να οικοδομήσουν επάνω στις πραγματικές ανάγκες των ενδιαφερόμενων κοινοτήτων. Το πρότυπο του προγράμματος LEADER με τις Ομάδες Τοπικής Δράσης επιτρέπει την από κοινού ανάληψη ευθυνών και οδηγεί σε θετικά αποτελέσματα, στους τομείς όπου τα εν λόγω στοιχεία είναι πιο αποτελεσματικά και επιτυχή. Η παροχή τεχνικής υποστήριξης σε όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς, σε συνδυασμό με την παροχή καθοδήγησης και κατάρτισης, είναι ζωτικής σημασίας για όλα τα προγράμματα και τις πρωτοβουλίες.

3.5 Εντούτοις, οι πλέον μειονεκτούσες περιοχές πασχίζουν να επιφέρουν πραγματικές βελτιώσεις με τη βοήθεια βραχυπρόθεσμων προγραμμάτων, λόγω έλλειψης επιχειρηματικών κονδυλίων, ανεπάρκειας υποδομών, απειρίας των επικεφαλής των τοπικών κοινοτήτων και πιο περιορισμένης πρόσβασης σε άλλες επενδύσεις. Για να βελτιωθεί η εδαφική συνοχή θα πρέπει να δοθεί μεγαλύτερη προσοχή σε αυτές τις περιοχές, όπως συνέβη στο πλαίσιο του προηγούμενου στόχου 1 των προγραμμάτων χρηματοδότησης των διαρθρωτικών ταμείων/του Ταμείου Συνοχής.

3.6 Η Επιτροπή έχει εκδώσει νέους δημοσιονομικούς κανονισμούς για την περίοδο 2014-2020, οι οποίοι θα πρέπει να γίνουν απολύτως κατανοητοί από τις αρχές διαχείρισης και τις επιτροπές παρακολούθησης, και να τεθούν σε εφαρμογή χωρίς οι προτείνοντες σχέδια να υποστούν αυξημένο διοικητικό φόρτο. Στο πλαίσιο αυτό, το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, στις εκθέσεις του ⁽²⁾ για την περίοδο προγραμματισμού 2007-2013 και το νομικό πλαίσιο 2014-2020, έχει υποβάλει προτάσεις για την αύξηση της αξίας του χρήματος.

3.7 Παρά τις υποσχέσεις περί απλούστευσης, η διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης πολλών από τα νέα προγράμματα εμφάνισε σοβαρή καθυστέρηση. Το γεγονός αυτό είναι ιδιαίτερα λυπηρό, εάν ληφθούν υπόψη η επισφαλής κατάσταση πολλών από τις φτωχότερες αγροτικές περιοχές και η βούληση τα συγκεκριμένα προγράμματα να συμβάλουν στην αντιμετώπιση του προβλήματος των χαμηλών εισοδημάτων, της ανεργίας των νέων, της ανεπάρκειας των δημοσίων υπηρεσιών και των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής. Τον Μάιο του 2015 απέμενε ακόμη να εγκριθεί περίπου το 57 % των περιφερειακών και των κρατικών προγραμμάτων ⁽³⁾, παρότι ελπίζεται ότι η εν λόγω διαδικασία θα μπορέσει να ολοκληρωθεί έως το τέλος του τρέχοντος έτους.

4. Διαβούλευση και συμμετοχή των ενδιαφερομένων φορέων

4.1 Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει τη σημασία που έχει η εφαρμογή του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1303/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί καθορισμού κοινών διατάξεων για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ταμείο Συνοχής, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Αγροτικής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Θάλασσας και Αλιείας. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει την ιδιαίτερη σημασία του άρθρου 5 σχετικά με την εταιρική σχέση και την πολυεπίπεδη διακυβέρνηση, το οποίο προβλέπει ότι η εταιρική σχέση περιλαμβάνει και άλλες δημόσιες αρχές, τους οικονομικούς και κοινωνικούς εταίρους, καθώς και άλλους φορείς που εκπροσωπούν την κοινωνία των πολιτών. Συνεπώς, η Επιτροπή θα πρέπει να παρακολουθεί τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζεται ο κανονισμός κατά την προετοιμασία της σύναψης συμφωνιών εταιρικής σχέσης και κατά την υλοποίηση των προγραμμάτων, π.χ. μέσω συμμετοχής στις επιτροπές παρακολούθησης των προγραμμάτων.

⁽²⁾ Ειδικές εκθέσεις 22/2014, 23/2014, 4/2015 και 5/2015.

⁽³⁾ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Δελτίο Τύπου της 26ης Μαΐου 2015: «Έγκριση επιπλέον 24 προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης για την τόνωση του γεωργικού τομέα της ΕΕ και την ανάπτυξη της υπαίθρου».

4.2 Στην παρούσα γνωμοδότηση εξετάζεται το επίπεδο συμμετοχής στο στάδιο της προετοιμασίας των προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης, παρότι τα συμπεράσματά της υπόκεινται σε περιορισμούς λόγω των υφιστάμενων ελλείψεων και του περιορισμένου γεωγραφικού φάσματος των εγκεκριμένων προγραμμάτων. Πραγματοποιήθηκαν τρεις ακροάσεις ⁽⁴⁾, σε συνδυασμό με ένα ερωτηματολόγιο που τέθηκε σε ευρύτερη κυκλοφορία. Οι πρώτες αντιδράσεις εμφανίζουν μια διαδικασία συνεργασίας μεταξύ κυβερνήσεων και μη κυβερνητικών οργανώσεων η οποία ποικίλλει από τόπο σε τόπο, είναι όμως καλύτερη και πιο ώριμη σε σχέση με προηγούμενα προγράμματα. Θα πρέπει, ωστόσο, να καταβληθούν περισσότερες προσπάθειες με σκοπό τη διάδοση ορθών πρακτικών συμμετοχής, όπως αύξηση της χρήσης της τεχνολογίας επικοινωνιών, προκειμένου να εξασφαλίζεται ο συνεχής διάλογος. Ωστόσο, ο διάλογος ποικίλλει σημαντικά εντός των διαφόρων κρατών και περιφερειών. Οι συμφωνίες εταιρικής σχέσης μπορεί ενίοτε να αποδειχθούν απλώς συμβολικές, η μεθοδολογία της ΤΑΙΠΤΚ εφαρμόζεται μόνον σε ορισμένες περιοχές και οι πραγματικά συμμετοχικές διαβουλεύσεις ολοκληρώνονται συνήθως σε πρώιμο στάδιο, παρά στο τέλος της διαδικασίας ⁽⁵⁾. Υπάρχουν διαθέσιμα παραδείγματα ορθών πρακτικών, τα οποία συχνά διαπιστώνονται εκεί όπου η ανάληψη παρεμφερούς δέσμευσης οδήγησε σε καλύτερα αποτελέσματα, στην περίπτωση άλλων πολιτικών πρωτοβουλιών ⁽⁶⁾.

4.3 Οι κυβερνήσεις δεν είναι σε θέση να υλοποιήσουν από μόνες τους τις πραγματικές αλλαγές που χρειάζονται για την αναζωογόνηση των αγροτικών περιοχών. Μπορούν βεβαίως να εξασφαλίσουν το απαιτούμενο νομοθετικό και χρονικό πλαίσιο, τη δημοκρατική λογοδοσία, τη βελτίωση των δημοσίων υπηρεσιών και την καταλυτικής σημασίας χρηματοδότηση. Ωστόσο, η επίτευξη των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων προς όφελος των πολιτών και του περιβάλλοντος εναπόκειται, ως επί το πλείστον, στις ιδιωτικές επιχειρήσεις, στους εξειδικευμένους εργαζόμενους και στις κοινωνικές και κοινοτικές επιχειρήσεις. Για να είναι πρόθυμοι να επενδύσουν χρόνο και χρήμα, οι πολίτες πρέπει να έχουν τη βεβαιότητα ότι η απτή μετουσίωση ενός κοινού οράματος για ένα καλύτερο μέλλον στις αγροτικές περιοχές είναι εφικτή, και δεν παρεμποδίζεται από επαχθείς γραφειοκρατικές διαδικασίες.

4.4 Για να επιτύχουν στο έργο τους, οι οικονομικοί και κοινωνικοί εταίροι πρέπει να έχουν στη διάθεσή τους πόρους που απαιτούνται, για να συνδράμουν συνεχώς τα μέλη και τις κυβερνήσεις τους. Δεδομένου ότι τα σχέδια ποικίλλουν και εξελίσσονται διαρκώς, χρειάζεται να προαχθεί μια κοινή αίσθηση οικείωσης των υιοθετούμενων πολιτικών και της εφαρμογής τους. Οι επιτροπές παρακολούθησης πρέπει να διαθέτουν εκτεταμένο φάσμα κατάλληλα ενημερωμένων μελών, ικανών να διενεργούν αποτελεσματικούς ελέγχους. Η ΕΟΚΕ είναι αποφασισμένη να διευκολύνει τη διαμόρφωση βελτιωμένων προτύπων εταιρικής σχέσης με την κοινωνία των πολιτών και τους κοινωνικούς εταίρους ⁽⁷⁾.

5. Πρόχειρα μέτρα ή προγράμματα μακροχρόνιας οικονομικής ανάκαμψης;

5.1 Οι ακροάσεις ⁽⁸⁾ στις Βρυξέλλες και στη Βόρεια Ουαλία επιβεβαίωσαν ότι τα προγράμματα περιλαμβάνουν στόχους για τα αποτελέσματα. Οι στόχοι αυτοί θα πρέπει να αξιολογούνται σε τακτά χρονικά διαστήματα από την Επιτροπή, τις επιτροπές παρακολούθησης και τους ενδιαφερόμενους, προκειμένου να διαπιστώνεται η πραγματική πρόοδος και κατά πόσον έγινε βέλτιστη χρήση των πόρων. Χρειάζεται επίσης να εκπονείται μελέτη, προκειμένου να ελέγχεται εάν η μεταφορά πόρων μεταξύ των πυλώνων αποδείχθηκε αποτελεσματική ή επέτεινε ακόμη περισσότερο τις γεωγραφικές ανισότητες και τη στρέβλωση του ανταγωνισμού.

5.2 Τρία είναι τα προς έλεγχο θέματα από την άποψη της βιώσιμης ανάπτυξης: επιχειρηματικότητα και απασχόληση, περιβάλλον και κοινωνική ένταξη.

Επιχειρηματικότητα και απασχόληση

5.3. Μολονότι ο προϋπολογισμός της ΚΠΠ μειώνεται, αυξάνονται οι πρόσθετες απαιτήσεις συμμόρφωσης που θέτει η Επιτροπή ως προς τις πληρωμές που προβλέπονται βάσει του πρώτου πυλώνα. Συνεπώς, είναι επιτακτική ανάγκη τα ΠΑΑ να υποστηρίζουν τις επενδύσεις για μια ανταγωνιστική γεωργία και δασοκομία, συμπεριλαμβανομένων των επενδύσεων για προϊόντα με μεγαλύτερη προστιθέμενη αξία, βελτίωση των μεθόδων εμπορίας, ενίσχυση των βραχέων αλυσίδων εφοδιασμού, δημιουργία εμπορικού σήματος και ανταλλαγή γνώσης. Τα πανεπιστήμια και τα ανώτερα εκπαιδευτικά ιδρύματα μπορούν να διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο τόσο στο εσωτερικό των δικών τους περιφερειών όσο και για την υποστήριξη των πλέον μειονεκτουσών περιοχών μέσω δράσεων αδελφοποίησης και καθοδήγησης. Τα εν λόγω εκπαιδευτικά ιδρύματα θα πρέπει να συνεργαστούν με τις υφιστάμενες —γεωργικές

⁽⁴⁾ 13 Απριλίου στις Βρυξέλλες, 21 Μαΐου στο Bangor της Βόρειας Ουαλίας και 9 Ιουνίου 2015 στο Ελσίνκι.

⁽⁵⁾ Γνωμοδότηση με θέμα «Αξιολόγηση της διαβούλευσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τα ενδιαφερόμενα μέρη» (EE C 383 της 17.11.2015, σ. 57).

⁽⁶⁾ Οι διαδικασίες διαβούλευσης στην Ουαλία έχουν, συν τω χρόνω, επιτύχει μια ωριμότητα η οποία είναι αποτέλεσμα συνταγματικής δέσμευσης, βάσει του νόμου περί αποκεντρωμένης διακυβέρνησης, ο οποίος προωθεί τη βιώσιμη ανάπτυξη και τη συνεργασία με τον εθελοντικό τομέα.

⁽⁷⁾ Βλέπε το άρθρο 11 της Συνθήκης της Λισαβόνας και τη δήλωση της Ρίγας για την κοινωνική πλατφόρμα το Μάρτιο 2015.

⁽⁸⁾ Βλέπε υποσημείωση αριθ. 4.

και αγροτικές— συμβουλευτικές υπηρεσίες προκειμένου να αντλήσουν ερευνητικά κονδύλια της ΕΕ για την κάλυψη συγκεκριμένων τοπικών αναγκών. Τα ΠΑΑ θα πρέπει να αποτελέσουν γέφυρα μεταξύ, αφενός, των αιτούντων και, αφετέρου, του Ευρωπαϊκού Ταμείου Επενδύσεων και του προγράμματος «Ορίζοντας 2020», προωθώντας επιστημονικές εφαρμογές για τον γεωργικό ή τον ευρύτερο τομέα της υπαίθρου. Παρότι δεν χρηματοδοτούνται απευθείας από τα ΠΑΑ, τα σχολεία μπορούν να αναλάβουν συγκεκριμένο ρόλο —ιδίως στις αγροτικές περιοχές— για την κάλυψη των επιχειρηματικών αναγκών των μελλοντικών γενεών. Η διοργάνωση ημερών ελεύθερης προσέλευσης του κοινού σε γεωργικές εκμεταλλεύσεις, η απόκτηση εργασιακής εμπειρίας και η πραγματοποίηση μαθητείας με την εξασφάλιση χρηματοδότησης από άλλους μηχανισμούς χρηματοδότησης, είναι ζωτικής σημασίας για την ενθάρρυνση ενός άρτια καταρτισμένου εργατικού δυναμικού⁽⁹⁾. Η κατάρτιση, τόσο η τυπική όσο και η άτυπη, πρέπει να είναι επαγγελματική, να σχετίζεται με την επιχειρηματική δραστηριότητα και να παρέχεται —στο μέτρο του δυνατού— σε τοπική βάση⁽¹⁰⁾.

5.4 Οι κλάδοι της γεωργίας και της δασοκομίας εντάσσονται σε ένα δυναμικό οικονομικό περιβάλλον, που χαρακτηρίζεται από παγκοσμιοποίηση, ταχεία τεχνολογική πρόοδος και αυξανόμενα κοινωνικά αιτήματα. Οι καινοτομίες είναι ζωτικής σημασίας για τη διατήρηση της αποδοτικότητας και της ανταγωνιστικότητας των γεωργών και των ιδιοκτητών δασικών εκτάσεων. Οι νεοοσταθδίες ΕΙΡ-agri αποτελούν πολύτιμο εργαλείο, που χρήζει ταχείας και ευρείας εφαρμογής. Για την ενθάρρυνση και τη διευκόλυνση της καινοτομίας απαιτούνται εξορθολογισμένες συνθήκες χρηματοδότησης.

5.5 Η δράση «Εγγυήσεις για τη Νεολαία» και τα συναφή σχέδια πρέπει να συνδυάζονται, στις αγροτικές περιοχές, με πρωτοβουλίες των ΠΑΑ, προκειμένου να υπάρξουν ελπίδες για πρόοδο και φιλοδοξίες. Η στήριξη των επενδύσεων και της κατάρτισης είναι ουσιαστικής σημασίας για τους νέους γεωργούς και τους νεοεισερχόμενους στον τομέα. Πρέπει να δοθεί ύψιστη προτεραιότητα στα έργα για την υποστήριξη και την παραμονή των νέων στις αγροτικές περιοχές. Οι νέοι θα πρέπει να ενθαρρύνονται να εξοικειώνονται με τα μέτρα, προκειμένου να μπορούν να βοηθήσουν τον εαυτό τους. Οι αγροτικές περιοχές χρειάζονται ένα καλύτερο πλαίσιο προγραμματισμού της διαδοχής⁽¹¹⁾, το οποίο να είναι δίκαιο από νομική άποψη, προσitto, και να προωθή τις μεταβιβάσεις μεταξύ γενεών που είναι εστιασμένες στη βιώσιμη αντιστοίχιση νεαρής ηλικίας και εμπειρίας.

5.6 Ο ρόλος των γυναικών στον τομέα της γεωργίας αναγνωρίζεται πλήρως. Η συμμετοχή τους στο σχεδιασμό και την υλοποίηση των αγροτικών έργων είναι πολύτιμη και, όπως αποδείχτηκε στη Φινλανδία, η στοχοθετημένη συμβουλευτική στήριξη οδηγεί στην απελευθέρωση επιχειρηματικού δυναμικού⁽¹²⁾.

5.7 Ο αγροτικός τουρισμός, η παραγωγή βιοτεχνικών προϊόντων και οι πρωτοβουλίες προώθησης ψυχαγωγικών δραστηριοτήτων και της καλής φυσικής κατάστασης, πρέπει να υποστηρίζονται, όπως και οι δράσεις προβολής φεστιβάλ και εκδηλώσεων, όπως απέδειξαν η εκδήλωση «Royal Welsh» και η Πράσινη Εβδομάδα που διοργανώθηκε στο Βερολίνο. Η επανασύνδεση πόλεων και υπαίθρου μέσα σε μια μεταβαλλόμενη πλουραλιστική Ευρώπη αποτελεί προαπαιτούμενο τόσο για τις αγροτικές επιχειρήσεις όσο και για τους καταναλωτές, όπως και η βελτίωση της πρόσβασης σε ευρυζωνικές διαδικτυακές υπηρεσίες. Η δημιουργία περιφερειακών αλυσίδων αξίας αποτελεί σημαντική ευκαιρία για τη βιοτεχνία, τη γεωργία, τον τουρισμό και το εμπόριο, καθώς και για τις αγροτικές περιοχές⁽¹³⁾. Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ του προτεινόμενου Ευρωπαϊκού Ταμείου Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ) και της δέσμευσής του να υποστηρίζει έργα στην ύπαιθρο.

Περιβάλλον

5.8 Οι επιπτώσεις της αλλαγής του κλίματος στη γεωργία και στη δασοκομία εξετάστηκαν σε γνωμοδότηση⁽¹⁴⁾. Μία από τις λύσεις για να αυξηθεί η παραγωγή με μειωμένη χρήση πόρων και να βελτιωθεί η ανθεκτικότητα στην κλιματική αλλαγή είναι να υποστηριχτεί η βιώσιμη εντατικοποίηση της γεωργίας και της δασοκομίας. Ενθαρρύνεται η υιοθέτηση σύγχρονων μεθόδων χρήσης της γης, με σκοπό την ανάπτυξη δραστηριοτήτων μετριασμού των επιπτώσεων της αλλαγής του κλίματος —και, κατ' επέκταση, την καταπολέμησή της—, καθώς και την αύξηση της βιοποικιλότητας, ιδίως μέσω γεωργοπεριβαλλοντικών προγραμμάτων⁽¹⁵⁾. Η

⁽⁹⁾ Η Γεωργική Ακαδημία της Ουαλίας (Welsh AGRI-Academy) αποτελεί καλό παράδειγμα επαγγελματικής καθοδήγησης.

⁽¹⁰⁾ Γνωμοδότηση με θέμα «Η επαγγελματική εξέλιξη και η κατάρτιση στις αγροτικές περιοχές», NAT/650 (δεν έχει ακόμη δημοσιευτεί στην ΕΕ).

⁽¹¹⁾ Επισκόπηση του Malcolm Thomas στην Ουαλία.

⁽¹²⁾ Γνωμοδότηση με θέμα «Ο ρόλος των γυναικών ως κινητήρια δύναμη για ένα πρότυπο ανάπτυξης και καινοτομίας στη γεωργία και την ύπαιθρο» (ΕΕ C 299 της 4.10.2012, σ. 29).

⁽¹³⁾ Γνωμοδότηση με θέμα «Γεωργία και βιοτεχνικές δραστηριότητες» (ΕΕ C 143 της 22.5.2012, σ. 35).

⁽¹⁴⁾ Γνωμοδότηση με θέμα «Η επίδραση της κλιματικής και ενεργειακής πολιτικής στον γεωργικό και τον δασοκομικό τομέα» (ΕΕ C 291 της 4.9.2015, σ. 1).

⁽¹⁵⁾ Βλέπε Glastir (Ουαλία), Stewardship (Αγγλία), Glas (Ιρλανδία), Kulep (Βαυαρία).

ανακύκλωση και η κυκλική οικονομία θα πρέπει να ενθαρρύνονται⁽¹⁶⁾, ενώ η ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές⁽¹⁷⁾ αποτελεί εξαιρετικά πολύτιμο πλεονέκτημα για τις αγροτικές περιοχές, το οποίο —εάν πραγματοποιηθούν οι κατάλληλες επενδύσεις— θα συνεισφέρει στη βελτίωση των οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών συνθηκών. Διανοίγονται ουσιαστικές προοπτικές οικειώσης και επενδύσεων στο επίπεδο των τοπικών κοινοτήτων, αρκεί να επέλθουν τεχνολογικές βελτιώσεις όσον αφορά την αποθήκευση, την υλικοτεχνική υποστήριξη και τις υποδομές.

5.9 Η ΕΟΚΕ τονίζει τη σημασία των γεωργοπεριβαλλοντικών μέτρων για το κλίμα που λειτουργούν συμπληρωματικά προς τον οικολογικό προσανατολισμό του πρώτου πυλώνα. Η στοχοδότηση της βοήθειας σε ειδικά κριτήρια όπως η γη που απειλείται από διάβρωση, η ομαδοποίηση των χερσαίων οικοτόπων, η συλλογή των υδάτων και η υποστήριξη των ειδών που χρήζουν ιδιαίτερων διαχειριστικών πρακτικών είναι ασφαλώς επωφελείς. Ωστόσο, οι απαιτήσεις συμμόρφωσης δεν πρέπει να επιφέρουν πρόσθετες επιβαρύνσεις. Απαιτείται ακριβής επιστημονική βάση για τη μέτρηση της προόδου, ενώ παράλληλα θα πρέπει να γίνει κατανοητή η μακροπρόθεσμη χρονική κλίμακα που απαιτείται για την επίτευξη πραγματικών βελτιώσεων⁽¹⁸⁾.

5.10 Το τοπίο της ευρωπαϊκής υπαίθρου είναι κατά κύριο λόγο αποτέλεσμα των ανθρώπινων δραστηριοτήτων και έχει προκύψει από την εργασία για την παραγωγή τροφής, ξυλείας και στέγης επί γενεές ολόκληρες. Η ποικιλομορφία του εκτιμάται ιδιαιτέρως από τους ευρωπαίους πολίτες. Τα ΠΑΑ έχουν κάποιο ρόλο να διαδραματίσουν για τη διασφάλιση της βιωσιμότητας των εν λόγω πολιτιστικών τοπίων, μεριμνώντας για τη μεταφορά δεξιοτήτων και την ανάπτυξη, στην υπαίθρο, δραστηριοτήτων χρηματοδοτημένων με διαφάνεια, που θα συμβάλουν στη διαφύλαξη αυτού του τόσο πολύτιμου μωσαϊκού.

Κοινωνική ένταξη

5.11 Η έννοια της αδικίας στην υπαίθρο είναι δύσκολο να προσδιοριστεί και να οριοθετηθεί. Όπως επισημάνθηκε προηγουμένως, οι αγροτικές περιοχές χαρακτηρίζονται από διάσπαρτους οικισμούς, χαμηλή πληθυσμιακή πυκνότητα, ανομοιογενή ηλικιακή κατανομή και ανεπαρκείς δημόσιες υπηρεσίες στον τομέα των μεταφορών, της υγείας και των κοινωνικών παροχών. Στην υπαίθρο παρατηρούνται επίσης τα εξής: χαμηλό επίπεδο εισοδήματος, απομόνωση, καθώς και υποδεέστερης ποιότητας συνθήκες στέγασης και τεχνολογικές υπηρεσίες. Υπάρχει το ειδικό πρόβλημα της κακοποίησης και της εκμετάλλευσης των εργαζόμενων σε ορισμένους τομείς⁽¹⁹⁾, ιδίως των διακινούμενων, το οποίο απαιτεί μεγαλύτερες προσπάθειες, προκειμένου να διευκολυνθεί η ένταξή τους και να καταστεί δυνατή η πρόσβασή τους σε επαγγελματική κατάρτιση.

5.12 Η ΣΛΑΕ ορίζει, στο άρθρο 39, ως έναν από τους σημαντικότερους στόχους της ΚΓΠ, την εξασφάλιση δίκαιου βιοτικού επιπέδου στον γεωργικό πληθυσμό, με την αύξηση της παραγωγικότητας, την ενθάρρυνση της τεχνικής προόδου και την εξασφάλιση της ορθολογικής ανάπτυξης της γεωργικής παραγωγής, καθώς και με την άριστη χρησιμοποίηση των συντελεστών παραγωγής. Η ΣΛΑΕ προβλέπει ειδική διάταξη για τη συνεκτίμηση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της γεωργικής δραστηριότητας που απορρέει από την κοινωνική δομή της γεωργίας και από τις διαρθρωτικές και φυσικές ανισότητες μεταξύ των διαφόρων γεωργικών περιοχών, κατά τη χάραξη της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΚΓΠ).

5.13 Τα Προγράμματα Αγροτικής Ανάπτυξης ευνοούν τη δημιουργία και εδραίωση άμεσων και έμμεσων θέσεων εργασίας, τόσο στον γεωργικό τομέα όσο και στον κλάδο των αγροδιατροφικών προϊόντων, και επιπλέον συμβάλλουν, σε μικρότερο βαθμό, στην οικονομική διαφοροποίηση των αγροτικών περιοχών. Ωστόσο, αντικειμενικά, τα προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης δεν μπορούν να συνεισφέρουν παρά μόνον ελάχιστα στην αντιμετώπιση των διαρθρωτικών προβλημάτων και των ελλείψεων που εμφανίζουν οι δημόσιες υπηρεσίες στις αγροτικές περιοχές.

⁽¹⁶⁾ Γνωμοδοτήσεις με τα εξής θέματα «Πράσινη οικονομία» (ΕΕ C 230 της 14.7.2015, σ. 99) και «Ενίσχυση της δημιουργικότητας, της επιχειρηματικότητας και της κινητικότητας στον τομέα της εκπαίδευσης και της κατάρτισης» (ΕΕ C 332, 8.10.2015, σ. 20).

⁽¹⁷⁾ Μελέτη της ΕΟΚΕ σχετικά με το ρόλο της κοινωνίας των πολιτών στην εφαρμογή της οδηγίας της ΕΕ για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, τελική έκθεση, EESC-2014-04780.

⁽¹⁸⁾ Βλέπε στοιχεία προερχόμενα από το Πανεπιστήμιο του Bangor (Ακροάσεις στο Bangor, 21 Μαΐου 2015).

⁽¹⁹⁾ Γνωμοδότηση με θέμα «Διασυννοριακή κινητικότητα του αγροεργατικού δυναμικού» (ΕΕ C 120 της 16.5.2008, σ. 19).

5.14 Απαιτούνται και άλλου είδους κρατικά κονδύλια και πολιτικές που να έχουν αποδείξει την αξία τους στις αγροτικές περιοχές ή —ακόμη καλύτερα— που να έχουν σχεδιαστεί ειδικά για την ύπαιθρο, όπως, προγράμματα για την προώθηση των κοινοτικών μεταφορών, της ενεργειακής απόδοσης των κατοικιών, καθώς και ευκαιρίες επανεκπαίδευσης για την ενθάρρυνση της καινοτομίας. Ωστόσο, τα προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης θα πρέπει να αξιολογούνται ως προς τη συμβολή τους στην κοινωνική δικαιοσύνη, μέσω της χρήσης των δεικτών που προβλέπονται από τη νομοθεσία της ΕΕ, καθώς και άλλων δεικτών που θα ήταν σκόπιμο να λαμβάνονται υπόψη για μια αποτελεσματικότερη αξιολόγηση, όπως οι δείκτες που χρησιμοποιούνται για τη στήριξη των κοινωνικών επιχειρήσεων και των σχεδίων στον τομέα της κοινωνικής γεωργίας, με σκοπό την υπερνίκηση της αναπηρίας, τη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και την αξιοποίηση εγκαταλελειμμένων γεωργικών εγκαταστάσεων και εκτάσεων. Απαιτούνται πολύ σημαντικότερες προσπάθειες για την υποστήριξη και την ενθάρρυνση της ένταξης των ατόμων με αναπηρία, ώστε να μπορούν να διαδραματίζουν πληρέστερο ρόλο στις κοινότητές τους.

5.15 Τα χωριά είναι βασικά κέντρα ανάπτυξης κοινοτικής αλληλεγγύης. Η ανάπλαση χωριών, μέσω της ενίσχυσης των μικρών επιχειρήσεων και των επιχειρήσεων κοινωνικής οικονομίας καθώς και της υποστήριξης που μπορούν να παράσχουν οι φιλανθρωπικές και εθελοντικές πρωτοβουλίες, θα πρέπει να αποτελεί βασική προτεραιότητα για την ενίσχυση των κοινοτήτων ⁽²⁰⁾, όπως καταδείχτηκε στη Φινλανδία και προωθήθηκε, κατά προτεραιότητα, στο πλαίσιο του ΠΑΑ στην Ουαλία ⁽²¹⁾.

Βρυξέλλες, 17 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

⁽²⁰⁾ Συμβούλιο της Ουαλίας για την εθελοντική δράση, ταμείο για την ενεργό ένταξη και χωριό SOS, μεγάλη λαχειοφόρος αγορά — Ουαλία, Wales Council for Voluntary Action (WCVA).

⁽²¹⁾ Ουαλία, ΠΑΑ (ΜΟ7).

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Η σημασία του εμπορίου γεωργικών προϊόντων για τη μελλοντική ανάπτυξη της γεωργίας και της κτηνοτροφίας στην ΕΕ στο πλαίσιο της παγκόσμιας επισιτιστικής ασφάλειας»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(2016/C 013/15)

Εισηγητής: ο κ. Volker PETERSEN

Στις 19 Φεβρουαρίου 2015, και σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού της κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα:

«Η σημασία του εμπορίου γεωργικών προϊόντων για τη μελλοντική ανάπτυξη της γεωργίας και της κτηνοτροφίας στην ΕΕ στο πλαίσιο της παγκόσμιας επισιτιστικής ασφάλειας».

Το ειδικευμένο τμήμα «Γεωργία, αγροτική ανάπτυξη, περιβάλλον», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 13 Ιουλίου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειάς της, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 16ης Σεπτεμβρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 179 ψήφους υπέρ, 1 ψήφο κατά και επτά αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η ΚΓΠ έχει ελευθερωθεί σε μεγάλο βαθμό όσον αφορά την πολιτική αγοράς και την πολιτική τιμών. Η γεωργική αγορά της ΕΕ είναι ανοιχτή και μετέχει της παγκόσμιας δραστηριότητας της αγοράς, η οποία καθορίζεται από την προσφορά και τη ζήτηση. Στο πλαίσιο του ανοίγματος της αγοράς, οι γεωργικές συναλλαγές της ΕΕ με τρίτες χώρες αναπτύχθηκαν πολύ δυναμικά κατά την τελευταία δεκαετία.

1.2. Ενόψει αυτής της εξέλιξης, η ΕΟΚΕ διαπιστώνει ότι το εμπόριο γεωργικών προϊόντων είναι ουσιαστικής οικονομικής σημασίας για τον τομέα της γεωργίας και των τροφίμων, καθώς και για τις αγροτικές περιοχές. Η ΕΟΚΕ παρατηρεί με ανησυχία ότι το εμπόριο γεωργικών προϊόντων αντιμετωπίζεται κατά καιρούς με κριτική διάθεση, σε αντίθεση με άλλους κλάδους της οικονομίας, όπως, για παράδειγμα, η αυτοκινητοβιομηχανία ή η χημική βιομηχανία.

1.3. Αναμφίβολα, στο εμπόριο γεωργικών προϊόντων αναλογεί μια ιδιαίτερη ευθύνη μέσα σε έναν κόσμο όπου υπάρχει πείνα ή μια ποιοτικά και ποσοτικά ανεπαρκής διατροφή. Η ΕΟΚΕ έχει πλήρη συνείδηση αυτής της ευθύνης. Σε έναν κόσμο με αυξανόμενο πληθυσμό, αυξανόμενο εισόδημα σε πολλές χώρες και φτώχεια σε άλλες, το ζητούμενο είναι αφενός να ικανοποιηθεί η κερδοφόρα ζήτηση και αφετέρου να δοθεί βοήθεια και υποστήριξη εκεί όπου οι άνθρωποι δεν μπορούν να εξαλείψουν την πείνα και να αντιμετωπίσουν τις ελλείψεις με δικές τους δυνάμεις.

1.4. Η ΕΟΚΕ επικροτεί την αύξηση της συνοχής στον προσανατολισμό της γεωργικής και της αναπτυξιακής πολιτικής της ΕΕ. Κατά την άποψή της, αυτό συνιστά προϋπόθεση για έναν βιώσιμο προσανατολισμό και μια βιώσιμη εκτέλεση καθηκόντων που αφορούν τις γεωργικές συναλλαγές και το αναπτυξιακό έργο.

1.5. Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ μιας βιώσιμης υποστήριξης του κλάδου των γεωργικών και διατροφικών προϊόντων της ΕΕ προκειμένου να συμμετέχει με επιτυχία στο αναπτυσσόμενο παγκόσμιο εμπόριο γεωργικών προϊόντων. Το εμπόριο γεωργικών προϊόντων συμβάλλει σημαντικά στη διασφάλιση οικονομικών δομών στις αγροτικές περιοχές της ΕΕ. Ταυτόχρονα, το εμπόριο γεωργικών προϊόντων εξασφαλίζει, στο πλαίσιο της σύνθετης αλυσίδας αξίας του τομέα των τροφίμων, 40 εκατομμύρια εξειδικευμένες θέσεις εργασίας στην ΕΕ, οι οποίες είναι λιγότερο ευάλωτες στην κρίση από εκείνες των άλλων κλάδων.

1.6. Οι διμερείς συμφωνίες ελεύθερων συναλλαγών μπορούν να συμβάλουν σημαντικά στην εξάλειψη των μη δασμολογικών φραγμών. Σε αυτό το πλαίσιο θα υπάρχουν πάντα, και από τις δύο πλευρές, ρυθμίσεις που είναι αδιαπραγμάτευτες. Γι' αυτό πρέπει να θεσπιστούν, σε επίπεδο εναρμόνισης, κανόνες για τη διευκόλυνση του εμπορίου.

1.7. Η συμβολή των ΜΜΕ στο εμπόριο γεωργικών προϊόντων της ΕΕ είναι σημαντική. Στο διεθνές πεδίο εξαρτώνται ιδίως από τη βιώσιμη διοικητική στήριξη για την κατάκτηση αγορών τρίτων χωρών, στήριξη η οποία πρέπει να παρέχεται από τις ανάλογες υπηρεσίες της ΕΕ.

1.8. Η ΕΟΚΕ επικροτεί την περαιτέρω επέκταση συμφωνιών εταιρικής σχέσης με αναπτυσσόμενες χώρες, βάσει των οποίων μπορούν να επεκταθούν προς το συμφέρον των χωρών αυτών οι θετικές επιδράσεις του ανοιχτού και δίκαιου εμπορίου. Ο σκοπός αυτών των συμφωνιών θα είναι να υποστηρίξουν μια σχετική αυτάρκεια των χωρών αυτών σε αγροτικά προϊόντα· ο ρόλος που μπορεί να διαδραματίσει το εμπόριο γεωργικών προϊόντων είναι να υποστηρίξει την τοπική παραγωγή.

2. Ιστορικό πλαίσιο

2.1. Το εμπόριο γεωργικών προϊόντων και μεταποιημένων τροφίμων είχε ανέκαθεν μεγάλη ιστορική σημασία. Στον 20^ο αιώνα, που τον σφράγισαν δύο παγκόσμιοι πόλεμοι, οι κανόνες που ρύθμιζαν το διεθνές εμπόριο γεωργικών προϊόντων παρέμειναν για μεγάλο διάστημα έντονα παρεμβατικοί. Στην GATT, τη Γενική Συμφωνία Δασμών και Εμπορίου (ΓΣΔΕ), που συνήφθη μετά τον Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, το εμπόριο γεωργικών προϊόντων τελούσε ακόμα υπό ειδικό καθεστώς και εξαιρούνταν από την ελευθέρωση του εμπορίου. Συμπεριλήφθηκε σε μεγαλύτερο βαθμό στο νομικό πλαίσιο της ΓΣΔΕ μόλις στον Γύρο της Ουρουγουάης, που ολοκληρώθηκε το 1993. Οι υποχρεώσεις που ανέλαβε τότε η ΕΕ ήταν η μείωση της εσωτερικής στήριξης και η κατάργηση των δασμών και των επιδοτήσεων κατά την εξαγωγή. Στη συνέχεια, μετά την κατάργηση των δασμολογικών εμπορικών φραγμών και των επιδοτήσεων κατά την εξαγωγή, το εμπόριο γεωργικών προϊόντων της ΕΕ ελευθερώθηκε σε μεγάλο βαθμό, αν και με μερικές λίγες εξαιρέσεις. Ωστόσο, το διεθνές εμπόριο γεωργικών προϊόντων διέπεται ακόμα σε αρκετά μεγάλο βαθμό από κανονιστικές ρυθμίσεις, ιδίως από μη δασμολογικά πρότυπα.

2.2. Η ΕΟΚΕ έχει τοποθετηθεί αρκετές φορές όσον αφορά γενικά θέματα εμπορίου ⁽¹⁾, υπογραμμίζοντας τη σημασία του εμπορίου για τη διαρκή μεγέθυνση και συνακόλουθα για την επιτυχή ανάπτυξη της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς. Η ΕΟΚΕ τασσόταν ανέκαθεν υπέρ ενός ανοιχτού και δίκαιου εμπορίου. Το συμπέρασμα, στο οποίο καταλήγει, είναι ότι μόνο με αυτόν τον τρόπο θα οδηγήσει η εν εξελίξει διαδικασία της παγκοσμιοποίησης και της διεθνοποίησης των αγορών σε πλεονεκτήματα και ευκαιρίες για τις χώρες του κόσμου, αναλόγως του οικονομικού τους δυναμικού.

2.3. Στις μέχρι τώρα γνωμοδοτήσεις της για θέματα εμπορίου, η ΕΟΚΕ λάμβανε πάντα υπόψη τις ανάγκες των αναπτυσσόμενων χωρών και τους έδινε μεγάλη προσοχή. Η ΕΟΚΕ υποστήριζε ανέκαθεν ότι σε έναν παγκοσμιοποιημένο πλανήτη το εμπόριο και η εμπορική πολιτική πρέπει να συνεισφέρουν στην ανάπτυξη και την απασχόληση σε χώρες με διαφορετικά επίπεδα ανάπτυξης.

2.4. Η συζήτηση για τον ρόλο του εμπορίου γεωργικών προϊόντων διεξάγεται μέσα σε ένα πεδίο εντάσεων και αμφισβητήσεων. Τα τελευταία χρόνια η κερδοφόρα ζήτηση γεωργικών προϊόντων και τροφίμων σημείωσε θετική εξέλιξη σε παγκόσμια κλίμακα, για παράδειγμα σε αναδυόμενες χώρες με αύξηση πληθυσμού και εισοδήματος. Ωστόσο, το εμπόριο γεωργικών προϊόντων δεν μπόρεσε να εξασφαλίσει την εξάλειψη όλων των ελλείψεων σε τρόφιμα. Σχεδόν 800 εκατομμύρια άνθρωποι υποφέρουν από πείνα σε ολόκληρο τον κόσμο, κυρίως εξαιτίας της έλλειψης αγοραστικής δύναμης.

2.5. Με την παρούσα γνωμοδότηση η ΕΟΚΕ θέλει να διερευνήσει τις ευκαιρίες που προσφέρει η ανάπτυξη του παγκοσμίου εμπορίου γεωργικών προϊόντων για τη γεωργία και την αγροτική οικονομία της ΕΕ. Σε αυτό το πλαίσιο θα ληφθεί υπόψη η ευθύνη που πρέπει να αναλάβει και η ίδια η ΕΕ απέναντι στις αναπτυσσόμενες χώρες.

3. Το εμπόριο γεωργικών προϊόντων της ΕΕ μέσα στο γενικό οικονομικό πλαίσιο

Η σημασία του εμπορίου γεωργικών προϊόντων για το εξωτερικό εμπόριο της ΕΕ

3.1. Το εμπόριο γεωργικών προϊόντων της ΕΕ ανερχόταν το 2014 σε περίπου 125 δισεκατ. ευρώ, αντιστοιχώντας στο 7 % των συνολικών εξαγωγών της ΕΕ. Η δυναμική του εμπορίου γεωργικών προϊόντων είναι σαφώς μεγαλύτερη από εκείνη των συνολικών εξαγωγών, όπως αντικατοπτρίζεται τόσο στην αύξηση κατά 2,2 % έναντι του προηγούμενου έτους, όσο και στην ετήσια μεταβολή από το 2005 έως το 2014, κατά 8 %. Οι γενικές εξαγωγές μειώθηκαν μάλιστα το 2014 κατά 2 % έναντι του 2013 (ετήσια αύξηση 5,5 % μεταξύ 2005 και 2014).

⁽¹⁾ ΕΕ C 43 της 15.02.2012, σ. 73, ΕΕ C 351 της 15.11.2012, σ. 77, ΕΕ C 255 της 22.09.2010, σ. 1, ΕΕ C 100 της 30.04.2009, σ. 44.

Παρόμοια είναι η κατάσταση ως προς τις εισαγωγές γεωργικών προϊόντων, που το 2014 ανέρχονταν σε 104 δισεκατ. ευρώ και αποτελούσαν το 6,2 % των εισαγωγών της ΕΕ (βλέπε πίνακες Α-1 ως Α-3 στο παράρτημα).

3.2. Οι εξαγωγές γεωργικών προϊόντων της ΕΕ αποτελούν σταθερό πυλώνα του εξωτερικού εμπορίου της ΕΕ. Συγκριτικά με άλλους κλάδους, ο εν λόγω κλάδος κατέχει την τέταρτη θέση μετά από τα μηχανήματα, τα χημικά προϊόντα και τα φαρμακευτικά προϊόντα. Στο πλαίσιο της επιτελεσθείσας ελευθέρωσης του εμπορίου, η ΕΕ εξελίχθηκε από καθαρό εισαγωγέα σε καθαρό εξαγωγέα και από το 2010 έχει θετικό ισοζύγιο στον ισολογισμό του εμπορίου γεωργικών προϊόντων, που το 2014 ανέρχονταν σε περίπου 21 δισεκατ. ευρώ.

Η διάρθρωση του εμπορίου γεωργικών προϊόντων και η σημασία του για την προστιθέμενη αξία, την απασχόληση και τις αγροτικές περιοχές

3.3. Για την παρούσα γνωμοδότηση πρωτοβουλίας έχει ιδιαίτερη βαρύτητα το γεγονός ότι το ποσοστό του εμπορίου γεωργικών προϊόντων επί του συνολικού εξωτερικού εμπορίου της ΕΕ ανέρχονταν το 2014 σε 7 %, ήταν δηλαδή σημαντικά υψηλότερο από το ποσοστό του συνολικού γεωργικού και διατροφικού κλάδου επί του ΑΕγχΠ, το οποίο ανέρχεται στην ΕΕ σε 3,5 %.

3.4. Αυτή η σαφής διαφορά μεταξύ της γενικής οικονομικής σημασίας του κλάδου και της σημασίας του εμπορίου γεωργικών προϊόντων για το εξωτερικό εμπόριο υπογραμμίζει τη σημασία του τελευταίου, που αυξάνεται τα τελευταία χρόνια. Η ανάπτυξη του γεωργικού και διατροφικού κλάδου παράγεται σε ολοένα μεγαλύτερο βαθμό από τις εξαγωγές.

3.5. Γενική οικονομική σημασία της αλυσίδας αξίας των τροφίμων:

- Αντίθετα από τη συχνά εκφραζόμενη κοινή γνώμη, το εμπόριο γεωργικών προϊόντων της ΕΕ δεν είναι σε καμία περίπτωση αποκλειστική υπόθεση της γεωργίας. Ωστόσο, σήμερα, παραπάνω από το ένα τέταρτο των εσόδων των γεωργών βασίζεται στις εξαγωγές γεωργικών προϊόντων. Συνεπώς, οι τελευταίες εξελίχθηκαν και θα εξελίσσονται ολοένα περισσότερο σε σημαντικό στήριγμα των βασικών οικονομικών μεγεθών στις αγροτικές περιοχές της ΕΕ, που αντιμετωπίζουν προβλήματα εξαιτίας της αστικοποίησης και της δημογραφικής αλλαγής.
- Οι εξαγωγές γεωργικών προϊόντων αποτελούνται κατά τα δύο τρίτα από έτοιμα προϊόντα, που παρήχθησαν από πρώτες ύλες με ποικίλες διαδικασίες κατεργασίας και πέρασαν από πολλές διαδικασίες δημιουργίας προστιθέμενης αξίας. Είναι αποτέλεσμα της συνέργειας στο πλαίσιο μιας πολυεπίπεδης, υψηλά αποδοτικής και διεθνώς πολύ ανταγωνιστικής αλυσίδας αξίας, η οποία εκτείνεται από τις βιομηχανίες υλικών και προμηθειών για τη γεωργία ως τους γεωργούς, τη βιομηχανία τροφίμων και τις εμπορικές επιχειρήσεις. Οι επιχειρήσεις που ανήκουν σε αυτή την αλυσίδα αξίας απασχολούν συνολικά περίπου 40 εκατομμύρια εργαζομένων στην ΕΕ. Πρόκειται για σχετικά σταθερές ως προς τη συγκυρία θέσεις εργασίας και είναι λιγότερο ευάλωτες στην κρίση από εκείνες άλλων κλάδων.

Εμπόριο γεωργικών προϊόντων στην εσωτερική αγορά της ΕΕ

3.6. Στο επίκεντρο της παρούσας γνωμοδότησης βρίσκεται το εμπόριο γεωργικών προϊόντων της ΕΕ με τρίτες χώρες. Γίνεται ωστόσο και μια σύντομη εξέταση του ενδοκοινοτικού εμπορίου γεωργικών προϊόντων. Το εσωτερικό εμπόριο της ΕΕ εξακολουθεί να έχει για τα κράτη μέλη πολύ μεγαλύτερη σημασία από το εξωτερικό εμπόριο της ΕΕ. Το 2014 σχεδόν το 73 % των γεωργικών εξαγωγών του συνόλου των κρατών μελών απορροφήθηκε από άλλα κράτη μέλη της ΕΕ. Επομένως, η κοινή αγορά συνέβαλε στην εντατικοποίηση του εμπορίου και συνακόλουθα στην αύξηση της ευημερίας στην ΕΕ. Αυτό που ισχύει για το ενδοκοινοτικό εμπόριο ισχύει κατ' αναλογία σε ένα ελευθερωμένο διεθνές πεδίο και για το εμπόριο με τρίτες χώρες.

Θέση της ΕΕ στο παγκόσμιο εμπόριο γεωργικών προϊόντων

3.7. Η ΕΕ κατέχει από το 2013 την πρώτη θέση στο παγκόσμιο εμπόριο γεωργικών προϊόντων και κατά τις τελευταίες δεκαετίες συνέβαλε καθοριστικά στη θετική ανάπτυξη του. Από το 2000 οι εξαγωγές της ΕΕ σε τρίτες χώρες αυξάνονται κάθε χρόνο κατά περίπου 8 %. Παράλληλα με αυτή τη θετική εξέλιξη των γεωργικών εξαγωγών της ΕΕ, όμως, άλλες χώρες κατάφεραν να αυξήσουν πιο δυναμικά τις εξαγωγές τους. Το ποσοστό της ΕΕ στο παγκόσμιο εμπόριο γεωργικών προϊόντων μειώθηκε από σχεδόν 13 % το 2000 σε 10,3 % το 2012 (βλέπε πίνακα Α-4 στο παράρτημα).

4. Όροι-πλαίσιο για την ανάπτυξη του εμπορίου γεωργικών προϊόντων της ΕΕ —Εξωτερική διάσταση της ΚΓΠ

4.1. Στο παρελθόν η ΕΕ δεχόταν διεθνή κριτική εξαιτίας των γεωργικών της εξαγωγών, για παράδειγμα στους γύρους διαπραγματεύσεων στο πλαίσιο της ΓΣΔΕ/του ΠΟΕ. Η εικόνα αυτή άλλαξε ριζικά με τη νέα χιλιετία.

4.2. Οι θεσμικές τιμές της ΕΕ μειώθηκαν σημαντικά στη διάρκεια μιας σειράς μεταρρυθμίσεων της ΚΓΠ. Οι τιμές αγοράς καθορίζονται στην ΕΕ από τις παγκόσμιες εξελίξεις της προσφοράς και της ζήτησης και για τον λόγο αυτό τείνουν να ακολουθούν τις τιμές της παγκόσμιας αγοράς. Η κοινή οργάνωση αγοράς αποτελεί για τη γεωργία της ΕΕ απλώς ένα δίχτυ ασφαλείας, που μπορεί να ενεργοποιηθεί σε περίπτωση μεγάλης πτώσης των τιμών σε διεθνές επίπεδο. Οι επιστροφές κατά την εξαγωγή, που το 1992 ανέρχονταν στο υψηλό ποσό των 3 δισεκατ. ευρώ κατέστησαν στο μεταξύ ασήμαντες.

4.3. Η ΕΕ, ως ο μεγαλύτερος διεθνής εξαγωγέας γεωργικών προϊόντων μετά τις ΗΠΑ, τη Βραζιλία, την Κίνα και τον Καναδά, και ως ο μεγαλύτερος διεθνής εισαγωγέας γεωργικών προϊόντων μετά τις ΗΠΑ, την Κίνα, την Ιαπωνία και τη Ρωσία, φέρει διπλή και αυξανόμενη ευθύνη για την παγκόσμια επισιτιστική κατάσταση και ασφάλεια. Έναντι αυτής της ευθύνης πρέπει να ενισχυθεί σημαντικά η εξωτερική διάσταση της ΚΓΠ και να τοποθετηθεί ψηλότερα μεταξύ των προτεραιοτήτων της εν λόγω πολιτικής.

4.4. Η ΕΟΚΕ διαπιστώνει ότι έχει ήδη σημειωθεί μεγάλη πρόοδος ως προς τη συνοχή μεταξύ ΚΓΠ και αναπτυξιακής πολιτικής. Οι γεωργικές εξαγωγές πραγματοποιούνται χωρίς επιδοτήσεις και δεν προκαλούν στρεβλώσεις της αγοράς. Όσον αφορά τις εισαγωγές, η ΕΕ έχει εξελιχθεί στο μεταξύ σε μία από τις πιο ανοιχτές αγορές, ιδίως για τις αναπτυσσόμενες χώρες. Οι εισαγωγές από τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες (ΛΑΧ) —48 χώρες— αποτελούσαν κατά μέσο όρο σχεδόν το 3 % των γεωργικών εισαγωγών της ΕΕ στο διάστημα 2011-2013. Συνολικά, η αξία τους ήταν τετραπλάσια από το άθροισμα των εισαγωγών του Καναδά, των ΗΠΑ, της Αυστραλίας και της Νέας Ζηλανδίας από τις εν λόγω χώρες.

5. Εμπόριο γεωργικών προϊόντων και επισιτιστική ασφάλεια

Επιδράσεις του εμπορίου στην επισιτιστική ασφάλεια και την ανάπτυξη

5.1. Σε έναν κόσμο όπου το πρόβλημα της πείνας μένει ανεπίλυτο για παραπάνω από 800 εκατομμύρια ανθρώπους σε πολλές χώρες, ιδίως στην Αφρική και την Ασία, η ποιοτική και ποσοτική βελτίωση της διατροφής πρέπει να είναι ένα από τα εξέχοντα μελήματα της γεωργικής και της εμπορικής πολιτικής.

5.2. Εξαιτίας αυτών των προκλήσεων, το εμπόριο γεωργικών προϊόντων, λόγω του ιδιαίτερα σημαντικού ρόλου του στην επισιτιστική ασφάλεια, αποτελεί συχνά αντικείμενο αντιπαραθέσεων στην κοινωνία των πολιτών. Σε αυτό συντείνει το γεγονός ότι το εμπόριο γεωργικών προϊόντων μπορεί να έχει πολλές και διάφορες επιδράσεις. Μπορεί να συνεισφέρει στην εξάλειψη ελλείψεων, αλλά μπορεί επίσης να οδηγήσει σε ανεπιθύμητες εξαρτήσεις.

5.3. Αυτό δίνει το έναυσμα στην ΕΟΚΕ να εξετάσει καλύτερα τις επιδόσεις αλλά και τις προϋποθέσεις του γεωργικού εμπορίου. Οι προκλήσεις είναι η παγκοσμιοποίηση, η ελευθέρωση της ενωσιακής αγοράς γεωργικών προϊόντων, η ανάπτυξη του παγκοσμίου εμπορίου γεωργικών προϊόντων, η αύξηση του παγκόσμιου πληθυσμού, η αλλαγή των διατροφικών συνηθειών και οι αλλαγές στη ζήτηση συνεπεία της οικονομικής ανάπτυξης.

Επισιτιστική ασφάλεια και αυτάρκεια

5.4. Στην προσπάθεια επίτευξης επισιτιστικής ασφάλειας εξακολουθεί να είναι επιθυμητή η ύπαρξη σχετικής αυτάρκειας σε γεωργικά προϊόντα για τα πολύ φτωχά κράτη. Ο στόχος της πλήρους αυτάρκειας κάθε χώρας ή περιφέρειας δεν θα πρέπει να αποτελεί και τον μοναδικό στόχο. Ακόμα και σε μια χώρα με αυτάρκεια άνω του 100 %, δεν είναι εξασφαλισμένο ότι ο πληθυσμός της έχει επαρκή εφοδιασμό και επαρκή πρόσβαση σε τρόφιμα. Διαπιστώνεται ότι και σε χώρες με πλεόνασμα γεωργικών προϊόντων πολλοί άνθρωποι έχουν ελλιπή διατροφή ή υποσιτίζονται.

5.5. Πρέπει να εξετάσουμε, να αντιληφθούμε και να επιλύσουμε το πρόβλημα του υποσιτισμού περισσότερο σε σχέση με τη φτώχεια παρά με τον εφοδιασμό. Η εξασφάλιση της επισιτιστικής ασφάλειας πρέπει να συνδεθεί περισσότερο με την παραγωγή εισοδήματος, καθορίζεται δε λιγότερο από το εκάστοτε επίπεδο αυτάρκειας ή από το καθεστώς του εμπορίου. Σε ορισμένες εξαιρετικά φτωχές χώρες ένα μεγάλο μέρος του πληθυσμού ζει από μικρής κλίμακας γεωργικές εκμεταλλεύσεις και σπάνια έχει άλλα έσοδα. Για τον λόγο αυτό, πέρα από τη βελτίωση της επισιτιστικής ασφάλειας και παράλληλα με την παραγωγή εισοδήματος και μιας ορθής κατανομής του, απαιτείται ιδίως επικέντρωση στα κριτήρια της διαθεσιμότητας, της προσιτής τιμής, της δυνατότητας πρόσβασης, καθώς και της διασφάλισης σταθερής πρόσβασης σε τρόφιμα.

5.6. Το εμπόριο γεωργικών προϊόντων μπορεί να συνεισφέρει στην αύξηση εισοδήματος τόσο μέσω του τομέα των εξαγωγών (δημιουργία εισοδήματος και απασχόλησης) όσο και μέσω του τομέα των εισαγωγών (αγορά πιο φθηνών τροφίμων σε διεθνείς αγορές και εξαγωγή άλλων αγαθών). Ωστόσο, αυτή η στρατηγική προϋποθέτει πρόσβαση των γεωργικών και βιομηχανικών προϊόντων σε διεθνείς αγορές.

6. Προβλήματα και προκλήσεις

Το εμπόριο γεωργικών προϊόντων συμβάλλει στη μείωση των διακυμάνσεων ποσοτήτων και τιμών

6.1. Σε αντίθεση με την παραγωγή βιομηχανικών προϊόντων, η γεωργική παραγωγή έχει την ιδιαιτερότητα ότι εξαρτάται από επιδράσεις της φύσης. Η παραγωγή και η προσφορά εξαρτώνται από μεταβλητές που είναι δύσκολο να προβλεφθούν και να ελεγχθούν, όπως οι καιρικές συνθήκες και η εμφάνιση νόσων ζώων και φυτών. Η αλλαγή του κλίματος σε ολόκληρο τον πλανήτη θα ενισχύσει την αδυναμία πρόβλεψης της επιρροής των φυσικών παραγόντων. Αυτό θα πλήξει με πολύ πιο δραματικό τρόπο άλλες ηπείρους και χώρες σε σύγκριση με την ΕΕ.

6.2. Για την ΕΕ, αυτό σημαίνει ότι, μετά από το εκτεταμένο άνοιγμα των αγορών γεωργικών προϊόντων της, αισθάνεται σε γενικές γραμμές πιο έντονα τις επιπτώσεις των διακυμάνσεων ποσοτήτων και τιμών στις παγκόσμιες αγορές γεωργικών προϊόντων. Ταυτόχρονα, λόγω των συγκριτικά ευνοϊκότερων και σταθερότερων όρων παραγωγής που ισχύουν στην ΕΕ, αυξάνεται και η ευθύνη της όσον αφορά την παγκόσμια επισιτιστική ασφάλεια.

6.3. Το εμπόριο γεωργικών προϊόντων είναι μέρος της λύσης του προβλήματος της αυξημένης αστάθειας και όχι η αιτία του. Το παγκόσμιο εμπόριο γεωργικών προϊόντων καθιστά δυνατή την εξισορρόπηση των ποσοτικών διακυμάνσεων και συμβάλλει κατ' αυτό τον τρόπο στον περιορισμό των διακυμάνσεων των τιμών. Η πείρα έδειξε πως οι μεμονωμένες παρεμβάσεις επιμέρους χωρών στην αγορά, όπως οι απαγορεύσεις εξαγωγών, η φορολόγηση των εξαγωγών ή οι περιορισμοί των εισαγωγών, καθιστούν το πρόβλημα οξύτερο για όλους αντί να το περιορίζουν.

Γεωπολιτικές επιρροές

6.4. Κατά καιρούς, εξελίξεις στον τομέα της γενικής πολιτικής —όπως η ρωσική απαγόρευση εισαγωγών που ισχύει από τον Αύγουστο του 2014— διαταράσσουν το εμπόριο γεωργικών προϊόντων, κάτι που βιώνει η ΕΕ στο διάστημα 2014/2015. Τέτοιες γεωπολιτικές επιρροές μπορούν να προκαλέσουν σημαντικές διαταραχές στην αγορά, απώλειες και άλλα οικονομικά μειονεκτήματα για τον γεωργικό και διατροφικό κλάδο. Έτσι, το εμπόριο γεωργικών ειδών γίνεται «μπαλάκι» στο παιχνίδι της γενικής πολιτικής. Σε τέτοιες καταστάσεις, οι αγρότες και οι επιχειρήσεις χρειάζονται πολιτική στήριξη προκειμένου να αντισταθμίσουν τα μειονεκτήματα που υπάρχουν στις εκάστοτε εμπορικές σχέσεις.

Περαιτέρω προσανατολισμοί και απαιτήσεις για την κατεύθυνση του εμπορίου γεωργικών προϊόντων της ΕΕ

6.5. Δεδομένης της ολοένα αυξανόμενης σημασίας του εμπορίου γεωργικών προϊόντων για ολόκληρο τον κόσμο και για την ΕΕ, πρέπει, κατά την άποψη της ΕΟΚΕ, να ενισχυθεί σαφώς η εξωτερική διάσταση της ΚΓΠ. Η ενίσχυση αυτή μπορεί να επιτευχθεί με διάφορους τρόπους.

6.5.1. Οι κανονιστικές ρυθμίσεις που εξακολουθούν να υπάρχουν στο παγκόσμιο εμπόριο γεωργικών προϊόντων οφείλονται πρωτίστως στις διαφορετικές διαδικασίες διασφάλισης της προστασίας των καταναλωτών και της υγείας στις διάφορες χώρες. Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, και ιδίως η Επιτροπή, καλούνται να πείσουν τις χώρες στις οποίες υπάρχουν τέτοιοι τεχνικοί και κανονιστικοί εμπορικοί φραγμοί, να ανοίξουν εσπευσμένα την αγορά τους και να αρχίσουν ανάλογες διαπραγματεύσεις όπου είναι απαραίτητο.

6.5.2. Η ΕΟΚΕ δίνει πρωτεύουσα σημασία στη ρητή ανάληψη ευθύνης από την Επιτροπή για ολόκληρη την ΕΕ στα ζητήματα αυτά. Μόνο έτσι μπορούν να επιβληθούν οι ενωσιακές θέσεις με αποτελεσματικότητα και έμφαση στους εμπορικούς εταίρους. Επίσης, η ύπαρξη διαφορετικών συμφωνιών με τρίτες χώρες βλάπτει τον δίκαιο ανταγωνισμό μεταξύ των κρατών μελών. Τα κράτη μέλη πρέπει να μπορούν να θεσπίζουν ειδικές ρυθμίσεις για αιτιολογημένες περιπτώσεις μόνο εφόσον ισχύουν στα εν λόγω κράτη μέλη συγκεκριμένοι περιφερειακοί ή εθνικοί περιορισμοί.

6.5.3. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει ότι, καθώς οι αγορές γεωργικών προϊόντων ανοίγουν προοδευτικά και μετέχουν στον παγκόσμιο ανταγωνισμό, η ΕΕ πρέπει να πράξει όλα όσα χρειάζονται προκειμένου να ενισχύσει τη διεθνή ανταγωνιστικότητα των ενωσιακών κλάδων της γεωργίας, της κτηνοτροφίας και των τροφίμων και να επεκτείνει περαιτέρω το εμπόριο γεωργικών προϊόντων. Ο στόχος της μείωσης της γραφειοκρατίας που εξήγγειλε η νέα Επιτροπή έχει τον σωστό προσανατολισμό. Παράλληλα πρέπει να δοθεί προσοχή στην αποτελεσματικότερη διαμόρφωση των διοικητικών δομών.

6.5.4. Τα πρότυπα της ΕΕ πρέπει να αποτελούν τη βάση των πιστοποιητικών για τις εισαγωγές στην ΕΕ. Όσον αφορά τις συνθήκες παραγωγής και άλλους κανόνες, πρέπει να θεσπιστούν ελάχιστες απαιτήσεις για τις εισαγωγές, με τις οποίες θα λαμβάνεται δεόντως υπόψη η κατάσταση στην ΕΕ και δεν θα τίθενται οι ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις σε μειονεκτική θέση στο πλαίσιο του ανταγωνισμού.

6.5.5. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι η επιτυχία του ενωσιακού εμπορίου γεωργικών προϊόντων υλοποιήθηκε σε ευρέως ελευθερωμένες αγορές και, σε μεγάλο ποσοστό, από τις ΜΜΕ. Η ΕΟΚΕ καλεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εντείνει τη διοικητική υποστήριξη για την κατάκτηση των διεθνών αγορών γεωργικών προϊόντων, όπως κάνουν ήδη άλλες τρίτες χώρες. Οι ΜΜΕ πρέπει να μπορούν να βασίζονται, για τον σχεδιασμό τους, σε αξιόπιστες πληροφορίες σχετικά με την αγορά.

6.6. Οι παγκόσμιες αγορές απαιτούν παγκόσμια διαφάνεια της αγοράς. Αυτό σημαίνει μεταξύ άλλων θεμελιωμένες προγνώσεις και πληροφορίες για την εξέλιξη ποσοτήτων, τιμών, ισοτιμιών, καιρικών συνθηκών, νόσων κ.λπ. Η ΕΟΚΕ επιδοκιμάζει το γεγονός ότι η ΕΕ συμμετέχει ενεργά στη δημιουργία της AMIS στο πλαίσιο του FAO. Οι προσπάθειες αυτές πρέπει ωστόσο να επικεντρωθούν κυρίως στη διαβίβαση των πληροφοριών που συγκεντρώνονται στο πλαίσιο της AMIS στους παράγοντες της αγοράς, ώστε οι τελευταίοι να μπορούν να αποκομίσουν άμεσο όφελος από αυτές τις πληροφορίες.

6.7. Ιδιαίτερα σημαντικές είναι οι συμφωνίες ελεύθερων συναλλαγών της ΕΕ. Όταν δεν είναι δυνατό να ολοκληρωθούν με επιτυχία πολυμερείς διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο του ΠΟΕ, η επιτυχία πρέπει να αναζητηθεί σε διμερές επίπεδο προκειμένου να κατακτηθούν νέες αγορές. Ωστόσο, οι συμφωνίες πρέπει να διαθέτουν εσωτερική ισορροπία στους διάφορους εμπλεκόμενους κλάδους. Δεν θα ήταν αποδεκτό να επιβαρυνθεί μονόπλευρα το ενωσιακό εμπόριο γεωργικών προϊόντων προς όφελος άλλων τομέων της οικονομίας.

6.8. Η ΕΟΚΕ τονίζει την ιδιαίτερη σημασία των συμφωνιών εταιρικής σχέσης με αναπτυσσόμενες χώρες. Με την περαιτέρω επέκταση προτιμησιακών συμφωνιών και με βάση τη βελτίωση της πρόσβασης σε αγορές της ΕΕ, μπορούν να προκύψουν σε αυτές τις χώρες θετικά αποτελέσματα χάρη σε εμπορικές σχέσεις που θεμελιώνονται στο ανοιχτό και θεμιτό εμπόριο.

Βρυξέλλες, 16 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/agricultural-trade-statistics_en.docx

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Κοινωνική καινοτομία, δικτύωση και ψηφιακή επικοινωνία»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(2016/C 013/16)

Εισηγητής: ο κ. Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

Στις 10 Ιουλίου 2014 και σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 2 του Εσωτερικού της κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα:

«Κοινωνική καινοτομία, δικτύωση και ψηφιακή επικοινωνία»

Το ειδικευμένο τμήμα «Μεταφορές, ενέργεια, υποδομές, κοινωνία των πληροφοριών», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 31 Αυγούστου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειας, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 16ης Σεπτεμβρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 204 ψήφους υπέρ, 1 κατά και 11 αποχές.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1 Πρέπει η κοινωνική καινοτομία και τα συνεργατικά δίκτυα να αξιοποιηθούν πλήρως για την προαγωγή και ενίσχυση της συμμετοχής των πολιτών, και της οργανωμένης κοινωνίας πολιτών εν γένει, στον σχεδιασμό και στη διαχείριση των ενωσιακών πολιτικών, μέσω κατανομής, συλλογικών προγραμμάτων, κατευθυνόμενων από τη βάση προς την κορυφή, που να ευνοούν μια πιο άμεση μορφή δημοκρατίας.

1.2 Όσον αφορά την καθολική πρόσβαση στις νέες τεχνολογίες εν γένει, και στην ευρυζωνική σύνδεση στο διαδίκτυο ειδικότερα, πρέπει να εξακολουθήσει να αποτελεί προτεραιότητα για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ), και πρέπει να θεωρείται υπηρεσία κοινής ωφέλειας, με στόχο τη γεφύρωση του ψηφιακού χάσματος και την αντιμετώπιση των συνεπειών του σε επίπεδο κοινωνικού αποκλεισμού.

1.3 Οι νέες τεχνολογίες της πληροφορίας και των επικοινωνιών (ΤΠΕ) —με τη βοήθεια της κοινωνικής καινοτομίας και τη χρήση των συνεργατικών δικτύων— αναμένεται να συμβάλουν αποφασιστικά στη δημιουργία ποιοτικών θέσεων εργασίας υψηλής ειδίκευσης, μέσω της προαγωγής προγραμμάτων υπέρ της σύστασης ρηξικέλευθων επιχειρήσεων και της ανάληψης αντίστοιχων πρωτοβουλιών, χάρη στις οποίες να μπορούν να περιοριστούν τα σημερινά ποσοστά ανεργίας.

1.4 Η ΕΟΚΕ θεωρεί καθοριστικό να ενισχυθεί η ψηφιακή κατάρτιση. Μια κατάρτιση άρτια, που θα συμπεριλαμβάνει την κατάλληλη εκμάθηση εντός του εκπαιδευτικού συστήματος και θα προσφέρει στους νέους τα αναγκαία εφόδια ώστε να ανταπεξέλθουν στις προκλήσεις του μέλλοντος. Μια συνεχής επιμόρφωση για τους εργαζόμενους, χάρη στην οποία θα αποκτούν τα προσόντα για τη χρήση των νέων ΤΠΕ στην αγορά εργασίας. Μια κατάρτιση που θα καθιστά δυνατή τη διά βίου μάθηση και θα αποτρέπει τον αποκλεισμό των πιο αδύναμων κοινωνικών ομάδων.

1.5 Η ΕΟΚΕ συμμερίζεται τους στόχους της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» και της στρατηγικής για την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών και στηρίζει τις εμβληματικές πρωτοβουλίες «Ένωση καινοτομίας» και «Ψηφιακό θεματολόγιο για την Ευρώπη». Τάσσεται δε υπέρ της λήψης των αναγκαίων μέτρων για την επίτευξη συνέργειας μεταξύ τους, με σκοπό την πρόοδο σε ζητήματα κοινωνικής καινοτομίας. Ως εκ τούτου, κρίνει σημαντική τη συμπερίληψη αυτών των στόχων στα εθνικά προγράμματα μεταρρυθμίσεων και την επιδίωξή τους υπό το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο. Επίσης, κρίνεται ουσιωδέστατη η συμμετοχή —πέραν των κοινωνικών εταίρων— της κοινωνίας πολιτών σε ενωσιακό, εθνικό και περιφερειακό επίπεδο στην εφαρμογή, την εποπτεία και την αξιολόγηση των χρηματοδοτούμενων από την ΕΕ δράσεων υπέρ της επίτευξης αυτών των στόχων.

1.6 Η ΕΟΚΕ ζητά να αξιοποιηθεί η κοινωνική καινοτομία σε συνδυασμό με τη χρήση νέων τεχνολογιών (μέσα κοινωνικής δικτύωσης, συνεργατική δράση) για την ανάπτυξη τεχνικών εφαρμογών που θα διευκολύνουν την περαιτέρω ενσωμάτωση των ατόμων με αναπηρίες (ΑμεΑ), παρέχοντάς τους τη μέγιστη δυνατή αυτονομία και συμμετοχή και προσφέροντάς τους ευκαιρίες επίτευξης συγκεκριμένων στόχων έτσι ώστε να αίρεται οποιοσδήποτε φραγμός που οδηγεί σε διακρίσεις εις βάρος τους.

1.7 Επίσης, η ΕΟΚΕ προτρέπει τα υπόλοιπα θεσμικά όργανα να προωθήσουν την απόκτηση προσόντων, τη χρήση των απαραίτητων ψηφιακών μέσων, καθώς και τη δημιουργία χώρων με ρηξικέλευθες οριζόντιες συνδέσεις για τη βιώσιμη ανάπτυξη τους, έτσι ώστε να μπορεί να εφαρμόζεται ο συνδυασμός «κοινωνική καινοτομία + συνεργατική δράση + ψηφιακή επικοινωνία» και να διευκολύνεται η πρόσβαση σε πραγματικό χρόνο με τρόπο ταχύ και ασφαλή.

1.8 Ζητά από την ΕΕ να χρηματοδοτήσει, βάσει του Ευρωπαϊκού προγράμματος για την απασχόληση και την κοινωνική καινοτομία (EaSI), την εκπόνηση και εκτέλεση έργων βάσει πρωτοβουλιών της κοινωνίας πολιτών, τα οποία να αναπτύσσονται μέσω των υπηρεσιών κοινωνικής δικτύωσης και της συνεργατικής δράσης, με την προϋπόθεση οι στόχοι τους να υπηρετούν την κοινή ωφέλεια και να προωθούν την απασχολησιμότητα και την ενσωμάτωση.

1.9 Συγκεκριμένα, πρέπει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να εφαρμόσει σαφή και ειδική πολιτική με θέμα την κοινωνική καινοτομία και την πρόσβαση των πολιτών στις νέες τεχνολογίες, η οποία θα συνίσταται σε πρωτοβουλίες επωφελείς για το σύνολο των πολιτών. Τούτο πρέπει να είναι σύμφωνο με τη δέσμη κοινωνικών επενδύσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁽¹⁾. Συν τοις άλλοις, πρέπει να επενδύσει περισσότερο στο ανθρώπινο ταλέντο και να ευνοήσει το άνοιγμα των αγορών της γνώσης που προάγει τη συνεργασία επιχειρήσεων και πολιτών.

1.10 Εν τέλει, πρέπει να προβλεφθεί δέσμη επενδύσεων υπέρ της κοινωνικής καινοτομίας μέσω της τεχνολογικής προόδου, της ανάπτυξης της συνεργατικής έρευνας που διεξάγεται από κοινού και με διεπιστημονική προσέγγιση, της διευκόλυνσης της απόκτησης νέων γνώσεων και της θεσμικής ισχυροποίησης χάρη στην άμεση δημοκρατία, την οποία καθιστούν δυνατή αυτά τα νέα εργαλεία δικτύωσης και ψηφιακής επικοινωνίας.

2. Εισαγωγή

2.1 Στόχος της ανά χείρας γνωμοδότησης είναι η αξιολόγηση των απαραίτητων προϋποθέσεων για την πλήρη αξιοποίηση των ΤΠΕ από την κοινωνική καινοτομία, με απώτερο σκοπό το κοινό καλό. Ζητείται δε η λήψη μέτρων υπέρ τόσο της διάδοσης της ψηφιακής τεχνολογίας και των διαύλων κοινωνικής δικτύωσης, όσο και της ανάπτυξης συνεργειών. Προς τούτο, πρέπει, μεταξύ άλλων, να δοθεί έμφαση στη μελέτη των δικτυακών δομών και τη σύζευξή τους με τις βασικές οργανωτικές αρχές.

2.2 Ο συνδυασμός «κοινωνική καινοτομία + συνεργατική δράση + ψηφιακή επικοινωνία» απαιτεί την αναζήτηση των κατάλληλων διαδικασιών και μέσων της καθεμιάς από τις συνιστώσες, για την επίτευξη των προσδοκώμενων αποτελεσμάτων.

2.3 Καίρια πεδία θεωρούνται: η εκπαίδευση (συνεργατική εκμάθηση), η επαγγελματική κατάρτιση (διαύλοι Mooc ή Moodle), η ηλεκτρονική υγεία (συσκευές παρακολούθησης της υγείας), η δημιουργία απασχόλησης (ηλεκτρονικές προσλήψεις), η κοινωνική επιχειρηματικότητα, οι μεταφορές και τα υλικοτεχνικά ζητήματα, η επισιτιστική ασφάλεια και η ασφάλεια των προϊόντων, η ηλεκτρονική δημόσια διοίκηση και οι δημόσιες υπηρεσίες (ηλεκτρονική ψήφος), η οικονομική δημοκρατία (πληθοχρηματοδότηση, εναλλακτικά νομίσματα) και η συμμετοχή των πολιτών στα κοινά.

2.4 Με τα σημερινά δεδομένα, η σημασία της κοινωνικής καινοτομίας προσλαμβάνει ακόμα μεγαλύτερες διαστάσεις σε πεδία όπως, μεταξύ άλλων, η έρευνα και η ανάπτυξη, η αποδοτικότητα και η αειφορία, η κοινωνική συνοχή και ενσωμάτωση, η από κοινού ευθύνη και συμμετοχή των πολιτών στα κοινά, η δεοντολογία των επιχειρήσεων και η κοινωνική εταιρική ευθύνη, η άμεση δημοκρατία και η ηλεκτρονική δημόσια διοίκηση.

⁽¹⁾ Βλέπε <http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=el>

2.5 Η ΕΟΚΕ ⁽²⁾ επαναλαμβάνει ότι πρέπει να διευρυνθεί το πεδίο εφαρμογής της καθολικής παροχής υπηρεσιών ηλεκτρονικών τηλεπικοινωνιών, έτσι ώστε να περιλαμβάνει την ευρυζωνική σύνδεση στο διαδίκτυο, προς αποφυγή τυχόν αποκλεισμών λόγω γεωγραφικής θέσης, αλλά και προς αποφυγή φαινομένων κοινωνικού αποκλεισμού, έτσι ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι της μείωσης του ψηφιακού χάσματος και της ενίσχυσης της οικονομικής, κοινωνικής και κατά τόπους συνοχής. Από την πλευρά της, η ΕΕ οφείλει να θέσει ένα πλαίσιο όρων για τη συγκρότηση μιας αγοράς μακροδοδεσμένων (big data) και υπολογιστικού νέφους στην υπηρεσία της κοινωνικής καινοτομίας.

3. Η προαγωγή της κοινωνικής καινοτομίας στο σημερινό ψηφιακό πλαίσιο

3.1 Τα συνεργατικά δίκτυα και τα δίκτυα ψηφιακών τηλεπικοινωνιών έχουν ιδιαίτερη σημασία για την κοινωνική καινοτομία. Η έννοια της κοινωνικής καινοτομίας είναι ακόμα σχετικά νεοπαγής· ο πλέον ευρέως χρησιμοποιούμενος ορισμός της είναι αυτός της έκδοσης του Σώματος συμβούλων ευρωπαϊκής πολιτικής της Επιτροπής (BEPA):

«Η έννοια της κοινωνικής καινοτομίας ορίζεται τόσο ως προς τους σκοπούς όσο και σύμφωνα με τα μέσα που μετέρχεται. Συμπληρώνεται δε ως εξής: η κοινωνική καινοτομία περιγράφεται ως οι νέες ιδέες (προϊόντα, υπηρεσίες και πρότυπα) που καλύπτουν —αποτελεσματικότερα από τις εναλλακτικές λύσεις— τις ανάγκες της κοινωνίας και ταυτόχρονα δημιουργούν νέες κοινωνικές σχέσεις ή συνεργασίες. Με άλλα λόγια, οι καινοτομίες δεν είναι μόνο ευεργετικές για την κοινωνία, αλλά της παρέχουν περισσότερες δυνατότητες αντίδρασης» ⁽³⁾. Ουσιαστικά, ο συγκεκριμένος ορισμός διατυπώνεται υπό το πρίσμα της κάλυψης των μέχρι τούδε ανικανοποίητων πολυσύνθετων αναγκών της κοινωνίας, στο πλαίσιο της κοινωνικής ενσωμάτωσης και συνοχής.

3.2 Τα κυριότερα στοιχεία της διαδικασίας της κοινωνικής καινοτομίας είναι τα εξής: ο εντοπισμός των νέων ανικανοποίητων —ή όχι ιδιαίτερα γνωστών— κοινωνικών αναγκών, η εξεύρεση νέων λύσεων ως απάντηση σε αυτές τις κοινωνικές ανάγκες, η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας των νέων λύσεων και η διάδοση δραστικών κοινωνικών καινοτομιών. Συν τοις άλλοις, οι πρωτοβουλίες κοινωνικής καινοτομίας συνδέονται άμεσα με την έμφαση που δίνεται σε μια δέσμη μέτρων κοινωνικών επενδύσεων υπέρ του ατόμου και με γνώμονα την πρόληψη και το προσδόκιμο ζωής.

3.3 Πρέπει να αναλυθεί η συνάφεια των συνεργατικών διαδικασιών που προσφέρουν οι ΤΠΕ με τη λεγόμενη κοινωνική καινοτομία, και να μελετηθούν τα αναμενόμενα οφέλη για τους πολίτες και την κοινωνία. Τα κυριότερα στοιχεία τους μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

- α) αμφότερες συνιστούν συνεργατικές διαδικασίες με την ελεύθερη συμμετοχή όποιων πολιτών το επιθυμούν·
- β) ο στόχος τους έγκειται στον μετασχηματισμό και στην πρόοδο της κοινωνίας·
- γ) προϋποθέτουν την από κοινού εξεύρεση λύσεων και την υποβολή προτάσεων πολυθεματικού χαρακτήρα·
- δ) συνιστούν μεθόδους που δεν έχουν δοκιμαστεί κατά το παρελθόν·
- ε) αναπτύσσουν μαθητείες, συγκεντρώνουν συναινέσεις και καταλήγουν σε μετασχηματισμούς με τοπική επίδραση και με διάρθρωση γύρω από τους εξής τέσσερις άξονες:
 - συμμετοχή των τοπικών φορέων με γνώμονα την αρχή της επικουρικότητας·
 - ενεργός συμμετοχή των πολιτών·
 - ιδιαίτερος ρόλος της κοινωνίας πολιτών και της κοινωνικής οικονομίας·
 - διαδικασία από τη βάση στην κορυφή.

3.4 Επομένως, το ρηξικέλευθο των λύσεων αυτών, σε σχέση με άλλες, συνίσταται στο είδος των σχέσεων που διαμορφώνονται μεταξύ των παραγόντων που συμμετέχουν στην εκπόνησή τους, είτε πρόκειται για τον σχεδιασμό είτε για τις διαδικασίες ή τις φάσεις ανάπτυξής τους. Η καινοτομία πρέπει να λαμβάνει υπόψη τον ρόλο που απαιτείται να αναλαμβάνουν οι κοινωνικοί εταίροι με αντιπροσωπευτική ιδιότητα και δυνατότητες διαμόρφωσης του δικαίου των συμβάσεων.

⁽²⁾ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Πρόσβαση για όλους στο Διαδίκτυο υψηλής ταχύτητας: Προβληματισμοί για τον επαναπροσδιορισμό της έννοιας της καθολικής υπηρεσίας ηλεκτρονικών επικοινωνιών» (ΕΕ C 175 της 28.7.2009, σ. 8).

⁽³⁾ Πηγή: http://ec.europa.eu/archives/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf

3.5 Όπως έχει ήδη επισημάνει η ΕΟΚΕ, πρέπει να ακολουθείται μια πιο ισόρροπη μέθοδος υπολογισμού της κοινωνικής προόδου, με συνδυασμό των κοινωνικών με τους οικονομικούς δείκτες ⁽⁴⁾. Η λογική του υπολογισμού της κοινωνικής προόδου με την εξισορρόπηση των ποσοτικών και των ποιοτικών μετρήσεων έχει μεσοπρόθεσμο και μακροπρόθεσμο χαρακτήρα μέσα στο περίγραμμα μιας συμμετρικής και διαφανούς διαχείρισης, με τη χρήση σαφών τεχνικών και κοινωνικοοικονομικών δεικτών.

3.6 Στην προσπάθεια αναζήτησης νέων λύσεων στα προβλήματα, τους στόχους και τις προκλήσεις που αντιμετωπίζουν οι σημερινές κοινωνίες, απαιτείται η σφαιρική αξιοποίηση του ταλέντου και της δημιουργικότητας τόσο οριζόντια όσο και εγκάρσια. Με άλλα λόγια, πρέπει το συνολικό αποτέλεσμα αφενός να μην είναι απλώς το άθροισμα των μερών του και αφετέρου να είναι αντιστρόφως ανάλογο του κόστους του. Την προϋπόθεση αυτή ικανοποιούν, αναμφισβήτητα, η συλλογική διάνοια και δημιουργία εντός συνεργατικών δικτύων.

3.7 Η κοινωνική καινοτομία έρχεται να καλύψει τις ανικανοποίητες ανάγκες της κοινωνίας ή να δώσει απαντήσεις σε πολυσύνθετα ζητήματα επίσης κοινωνικής υφής, αφορά δε διάφορα πεδία και μέσα, όπως π.χ.:

α) ως προς τα πεδία:

- την αναβάθμιση της λειτουργίας της δημοκρατίας και δη της συμμετοχικής·
- την κοινωνική ένταξη·
- την κοινωνική οικονομία·
- τη συνεργατική κατανάλωση·
- τα ανοιχτά δεδομένα, τις ανοιχτές πηγές και το ανοιχτό υλισμικό (hardware)·
- τη φορητή τεχνολογία·
- τους διαύλους ευαισθητοποίησης των πολιτών·
- την ψηφιακή κοινωνική καινοτομία μέσω των δικτύων·

β) ως προς τα μέσα:

- την εκ νέου ενσωμάτωση των αποκλεισμένων κοινωνικών ομάδων·
- την προαγωγή βιώσιμης νοοτροπίας και τρόπου ζωής με την ευαισθητοποίηση των πολιτών ως προς τη σημασία που έχουν για τη βιωσιμότητα οι επιλογές των καταναλωτών σε θέματα ενέργειας, περιβάλλοντος και υγείας·
- τη διαβούλευση —τόσο ατομικά όσο και θεσμικά— με τους πολίτες προκειμένου για τη λήψη καλύτερων αποφάσεων·
- την τόνωση της εμπιστοσύνης στις συλλογικές προέλευσης στατιστικές·
- την αξιοποίηση της συλλογικής συνείδησης στις κοινωνικές και περιβαλλοντικές καταστάσεις με σκοπό την εκπόνηση καλύτερων πολιτικών ή τη δημιουργία νέων οικονομικών, κοινωνικών και δημοκρατικών προτύπων·
- την ανάπτυξη εναλλακτικών προσεγγίσεων συνεργασίας κατά την επίλυση των εκάστοτε προβλημάτων, με στόχο την αναβάθμιση των δημόσιων υπηρεσιών, του αστικού περιβάλλοντος, της λειτουργίας της δημοκρατίας και του διαδικτύου με ανοιχτές βάσεις δεδομένων·
- τη διασύνδεση των πολιτών, την πραγματοποίηση κοινών ενεργειών με σεβασμό στον ιδιωτικό βίο και στην ενσωμάτωση·
- τη δημιουργία κοινής συνείδησης όσον αφορά τα περιβαλλοντικά ζητήματα·
- την άρση των συλλογικών φραγμών στην κοινωνική ενσωμάτωση·
- τον πειραματισμό με νέες συλλογικές μορφές δημιουργίας και συνεργασίας·
- την παροχή της δυνατότητας στους πολίτες να αξιολογούν την εταιρική κοινωνική ευθύνη·
- την αξιολόγηση της επίδρασης των διαύλων ευαισθητοποίησης των πολιτών.

⁽⁴⁾ Γνωμοδότηση ΕΟΚΕ με θέμα «Μέτρηση του κοινωνικού αντικτύπου» (EE C 170 της 5.6.2014, σ. 18).

3.8 Η δυνατότητα ανταλλαγής γνώσεων θα μπορούσε σήμερα να συμβάλει στην ανάδυση καινοτομιών που θα συμπληρώνουν τις κοινωνικές πολιτικές. Εν προκειμένω, η ψηφιακή τεχνολογία μπορεί να προσφέρει αποφασιστική στήριξη στους φορείς κοινωνικής καινοτομίας που αποβλέπουν στην ικανοποίηση των αναγκών των ατόμων.

3.9 Συνεπώς, πρέπει να πρέπει να καταργηθούν οι φραγμοί που ορθώνονται στην κοινωνική καινοτομία και πειραματισμό, έτσι ώστε να δημιουργηθούν ένα περιβάλλον και μια στάση ευνοϊκά για την καινοτομία· τούτο δε με την αναγνώριση και την υποστήριξη της συγκεκριμένης λειτουργίας κάθε παράγοντα (ιδρύματα, συνεταιρισμοί, ενώσεις, αμοιβαία και λοιπά ασφαλιστικά ταμεία, μικρές και μεσαίες επιχειρήσεις, λοιπές επιχειρήσεις της κοινωνικής οικονομίας κ.λπ.) ως συνομιλητή και παρόχου υπηρεσιών⁽⁵⁾.

4. Δίκτυα συνεργατικής δράσης

4.1 Ένα συνεργατικό δίκτυο σχηματίζεται από ένα σύνολο ατόμων που συνεισφέρουν την πνευματική τους εργασία σε ένα εγχείρημα κοινού σκοπού για μια ομάδα. Λειτουργούν σαν ένας και μοναδικός εγκέφαλος («παγκόσμιος εγκέφαλος»), μια ενιαία οντότητα αποτελούμενη από εκατομμύρια κύτταρα που γεννούν ιδέες, μια οντότητα που δίνει λύσεις σε σημαντικά ζητήματα, όπως η γλώσσα και η επικοινωνία. Η διάδοση του διαδικτύου, μαζί με άλλους παράγοντες, οδήγησε στην ανάληψη ποικίλων κοινών εγχειρημάτων και στη δημιουργία συνεργατικών δικτύων, αν και θα πρέπει να δοθεί σε αυτήν την τεχνολογική ευκαιρία μια τελεολογική κατεύθυνση που να αποβαίνει σε κοινό όφελος.

4.2 Η κοινωνική καινοτομία μπορεί να ωφεληθεί από τη χρήση νέων ψηφιακών μέσων και δικτύων για την καλύτερη εκπλήρωση της αποστολής της, όπως π.χ. των υπηρεσιών προς ηλικιωμένους σε απομακρυσμένες περιοχές κ.λπ.

4.3 Τα γεγονότα, οι αποφάσεις, η δράση και τα πρόσωπα βρίσκονται μέσα σε ένα κοινό πλαίσιο, ένα νέο ψηφιακό περιβάλλον, όπου συγχρονίζονται σε πραγματικό χρόνο, παράγοντας συλλογική διάνοια.

4.4 Η συλλογική διάνοια αποτελεί έναν νέο, υπό διαμόρφωση, τύπο διαδικασίας, βάσει του οποίου ο συντονισμός των πολλαπλών ευφυνών ικανοτήτων οδηγεί σε λύσεις που δεν θα μπορούσαν να προκύψουν ατομικά ή μεμονωμένα. Η πολλαπλή διάνοια συνιστά έτσι τη συνισταμένη πολυάριθμων συντονισμένων ταλέντων. Το ζητούμενο είναι πώς να αναπτυχθεί αυτή η συλλογική διάνοια έτσι ώστε το σύνολο να καταστεί δημιουργικό και να γεννηθούν διαδικασίες καινοτομίας και κοινωνικών αλλαγών μέσω διαύλων που θα ενεργοποιούν αυτές τις συνεργατικές εξελίξεις.

4.5 Η ταχύτητα με την οποία επιτυγχάνονται οι ορισθέντες σκοποί σε αυτά τα συνεργατικά δίκτυα είναι μακράν μεγαλύτερη από αυτήν οποιασδήποτε συγκεκριμένης οργανωμένης ομάδας (όποια κι αν είναι η δομή και η λειτουργία της), λόγω της αναζήτησης ταλέντων πέραν των ορίων της ίδιας της οντότητας, με αποτέλεσμα να προκύπτει μια μορφή ανοιχτής, δημοκρατικής και μοιρασμένης καινοτομίας υπό την καθοδήγηση των κοινοτήτων.

4.6 Δύο είναι οι βασικές προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα άτομα μοιράζονται τις γνώσεις τους: η συμμετρία των προσδοκιών και η ασυμμετρία των γνώσεων. Η ενθάρρυνση των κοινών προσδοκιών και η συμπλήρωση των διαφορετικών γνώσεων συντείνουν στην ύφανση συνεργατικών δικτύων.

4.7 Εντούτοις, σε οποιαδήποτε μορφή συνεργατικού δικτύου ή αντίστοιχης εργασίας ανακλύπουν οι ακόλουθες —μη αμελητέες— τρεις κατηγορίες απειλών: α) η λεγόμενη «free riding» (παρασιτισμός — οι σχέσεις πρέπει να βασίζονται στην ισότιμη συμβολή), β) η ιδιοτελής συμμετοχική χρηματοδότηση («crowdfunding»)⁽⁶⁾ και γ) η συνομωσία. Η τελευταία αυτή κατηγορία προβλημάτων καταδεικνύει τη σημασία της εμπιστοσύνης κατά τη συνεργασία.

4.8 Τα δίκτυα σχηματίζονται βάσει της εμπιστοσύνης, η οποία, με τη σειρά της, αντιστοιχεί σε κάποια προσδοκία ως προς τις δυνατότητες συναίνεσης και ανταπόκρισης, καθώς και ως προς τις ικανότητες των μερών με τα οποία υπάρχει συνεργασία. Η απόλυτη και απαρégκλιτη εμπιστοσύνη γεννά μια σταθερή καλή έξωθεν εικόνα που προφυλάσσει το δίκτυο από περιπτώσεις συνομωσίας. Εμπιστοσύνη δεν μπορεί να υπάρξει χωρίς ασφάλεια των δικτύων —και η ασφάλεια προϋποθέτει νομοθεσία ισότιμη για όλους και έλεγχο. Η ασφάλεια προκύπτει από τον σεβασμό της δεοντολογίας, που πρέπει να εφαρμόζεται στους εξαγγελόμενους στόχους και στη λειτουργία του δικτύου, στους όρους δημιουργίας και διάλυσης του δικτύου —που πρέπει να προβλέπονται και να δηλώνονται δημοσίως—, καθώς επίσης και από τον σεβασμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων, μεταξύ των οποίων πρέπει να περιλαμβάνεται το δικαίωμα στη λήθη.

⁽⁵⁾ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη θέσπιση προγράμματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την κοινωνική αλλαγή και την καινοτομία» (ΕΕ C 143 της 22.5.2012, σ. 88).

⁽⁶⁾ Γνωμοδότηση ΕΟΚΕ με θέμα «Αξιοποίηση των δυνατοτήτων της συμμετοχικής χρηματοδότησης στην Ευρωπαϊκή Ένωση» (ΕΕ C 451 της 16.12.2014, σ. 69).

4.9 Συμπερασματικά, η αλληλουχία των διαδικασιών της ανάπτυξης οριζόντιων δομών εργασίας, της αλληλεπίδρασης στο δίκτυο και της ανάδυσης διαύλων οδηγεί στη δημιουργικότητα και την κοινωνική καινοτομία μέσω ενός ετερογενούς προτύπου. Το πρότυπο αυτό έχει ανοιχτό, οριζόντιο και ισοκατανεμημένο χαρακτήρα, χωρίς να παραγνωρίζεται ο καθοριστικός ρόλος των συνδέσμων, χάρη στους οποίους διαρθρώνονται και διακλαδίζονται οι ιδέες και τα σχέδια και προάγονται αυτές οι νέες μορφές οργάνωσης.

4.10 Σε αυτόν τον διάλογο με τη μορφή δικτύου μπορούν να εφαρμοστούν διαδικασίες συλλογικής διάνοιας με σεβασμό προς την ταυτότητα του κάθε ατόμου. Το σημείο καμπής εμφανίζεται με τη χρήση του διαδικτύου, όχι μόνο λόγω του εκδημοκρατισμού του επικοινωνιακού μοντέλου, αλλά και χάρη στους συνδέσμους που —εμπνεόμενοι από την ψηφιακή νοοτροπία— προωθούν ένα εναλλακτικό πρότυπο οργάνωσης.

5. Η ψηφιακή επικοινωνία ως μέσο κοινωνικής καινοτομίας στα συνεργατικά δίκτυα

5.1 Η ψηφιακή επικοινωνία επιτρέπει την αποτύπωση της συνευθύνης των πολιτών, της συλλογικής διάνοιας και της συνεργασίας σε δίκτυο, δημιουργώντας ένα ευνοϊκό περιβάλλον για την ανάπτυξη προτύπων συνεργατικής οικονομίας βασισμένων στην κοινή ωφέλεια.

5.2 Ήδη η ΕΟΚΕ έχει επισημάνει⁽⁷⁾ ότι με τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης είναι δυνατόν να προαχθεί η υπεύθυνη ψηφιακή συμμετοχή των πολιτών στα κοινά και ότι πρέπει να διασφαλίζεται η ουσιαστική άσκηση των σχετικών με τον κυβερνοχώρο δικαιωμάτων τους, δηλαδή της ελευθερίας έκφρασης και ενημέρωσης, της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, του ιδιωτικού βίου, της διαφάνειας και της παροχής διαδικτυακών υπηρεσιών υψηλού επιπέδου.

5.3 Μολαταύτα, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τα αρνητικά στοιχεία των μέσων κοινωνικής δικτύωσης και να προλαμβάνονται οι σχετικοί κίνδυνοι, με παράλληλη ανάδειξη των δυνατοτήτων και συνεργιών που προσφέρουν, ώστε να καθιερωθεί η υπεύθυνη και συνετή χρήση τους μέσα σε μια ενιαία ψηφιακή αγορά.

5.4 Η ΕΕ οφείλει να πάψει να είναι απλός χρήστης ψηφιακών υπηρεσιών και να μετατραπεί σε σχεδιαστή και παραγωγό ψηφιακού περιεχομένου και, για τον λόγο αυτό, πρέπει να ενθαρρύνει τα talenta της, θέτοντας ως προτεραιότητες την ενημέρωση, την κατάρτιση, τη διαπαιδαγώγηση και την εξασφάλιση πρόσβασης στην ψηφιακή κοινωνία.

5.5 Όσον αφορά δε τους καταναλωτές, πρέπει να μπορούν να ενημερώνονται επαρκώς, ιδίως ως προς την ανωνυμοποίηση και ψευδωνυμοποίηση των δεδομένων, την ανάλυση των κινδύνων των προσωπικών δεδομένων, καθώς και τα εργαλεία και τις πρωτοβουλίες υπέρ της περαιτέρω ευαισθητοποίησής τους, γιατί χάρη σε αυτά τα ψηφιακά μέσα, θα μπορούν να ελέγχουν και να προστατεύουν καλύτερα τα στοιχεία τους.

Βρυξέλλες 16 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

⁽⁷⁾ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Υπεύθυνη χρήση των μέσων κοινωνικής δικτύωσης και πρόληψη των σχετικών προβλημάτων» (ΕΕ C 351 της 15.11.2012, σ. 31).

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Κοινωνικό ντάμπινγκ στον τομέα της ευρωπαϊκής πολιτικής αεροπορίας»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(2016/C 013/17)

Εισηγήτρια: η κ. Anne DEMELENNE

Στις 11 Δεκεμβρίου 2014, και σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού της κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα:

«Κοινωνικό ντάμπινγκ στον τομέα της ευρωπαϊκής πολιτικής αεροπορίας».

Το ειδικευμένο τμήμα «Μεταφορές, ενέργεια, υποδομές και κοινωνία των πληροφοριών», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 31 Αυγούστου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειάς της, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 16ης Σεπτεμβρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 200 ψήφους υπέρ, 3 ψήφους κατά και 7 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Συστάσεις

1.1. Η ΕΟΚΕ χαιρετίζει την πρόθεση του προέδρου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ο οποίος δήλωσε κατά τον χαιρετισμό του στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στο Στρασβούργο στις 15 Ιουλίου 2014: «Πρέπει να καταπολεμήσουμε το κοινωνικό ντάμπινγκ και θα το κάνουμε». Η αρμόδια Επίτροπος για θέματα μεταφορών, κ. Violeta Bulc συμφώνησε με την εν λόγω δήλωση και προσέθεσε, κατά την ακρόαση των υποψηφίων επιτρόπων τον Οκτώβριο του 2014: «Διαφωνώ κάθετα με το κοινωνικό ντάμπινγκ. [...] η αναδιאτύπωση πρέπει να καλύπτει και την κοινωνική νομοθεσία». Το κοινωνικό ντάμπινγκ δημιουργεί αθέμιτο ανταγωνισμό. Ωστόσο, είναι δύσκολο να καθοριστεί επειδή τα αίτια του είναι πολύπλοκα και οι φορείς πολλοί. Στην πολιτική αεροπορία, ενδείκνυται να εξεταστεί συγκεκριμένα ο ρόλος των φορέων χάραξης πολιτικής σε διάφορα επίπεδα, των αεροπορικών εταιρειών, των εργαζομένων, των επιβατών καθώς και το πολιτικό, νομικό, οικονομικό και κοινωνικό περιβάλλον, τόσο στο εσωτερικό όσο και στο εξωτερικό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Δικαστήριο της ΕΕ έχει αναγνωρίσει στην καταπολέμηση του κοινωνικού ντάμπινγκ το καθεστώς του θεμιτού στόχου που επιτρέπει στα κράτη μέλη να δικαιολογούν ορισμένους περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία⁽¹⁾. Καθότι η ΕΟΚΕ εκφράζει την ανησυχία της για τις πρόσφατες εξελίξεις στον τομέα της πολιτικής αεροπορίας, καλεί την Επιτροπή να παρακολουθεί εκ του σύνεγγυς την εξέλιξη της κατάστασης και να λάβει μέτρα εάν χρειαστεί. Κατά την εκπόνηση της «δέσμης μέτρων για τις αεροπορικές μεταφορές» που ανακοινώθηκε στο πλαίσιο του προγράμματος εργασίας της Επιτροπής για το 2015, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη όλα τα στοιχεία που αναφέρονται στο παρόν έγγραφο. Επιπλέον, η ΕΟΚΕ κρίνει απαραίτητη τη στενή συνεργασία της Γενικής Διεύθυνσης Κινητικότητας και Μεταφορών (ΓΔ MOVE) με τη Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης (ΓΔ EMPL).

1.2. Με βάση το αποτέλεσμα των εργασιών του για τα νέα επιχειρηματικά μοντέλα, ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Ασφάλειας της Αεροπορίας (EASA) πρέπει να αναλύσει τις εξελίξεις για να εξασφαλίσει τη βέλτιστη ασφάλεια των επιβατών και του προσωπικού, ανεξαρτήτως του επιχειρηματικού μοντέλου, με ιδιαίτερη έμφαση στα εν λόγω νέα μοντέλα και με απώτερο σκοπό την σταδιακή τους σταθεροποίηση. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στην παρακολούθηση, από τις αρμόδιες αρχές, της αυξημένης προσφυγής στους ψευδοαυτοαπασχολούμενους και στα γραφεία εύρεσης προσωρινής εργασίας.

1.3. Η ΕΟΚΕ προσδοκά πως η ισχύουσα νομοθεσία θα εφαρμόζεται ορθά και οι αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) θα λαμβάνονται επίσης υπόψη. Αυτό αφορά πρωτίστως:

α) την κοινωνική ασφάλιση και το εργατικό δίκαιο:

— σύμβαση της Ρώμης I (1980) και κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 593/2008⁽²⁾,

— κανονισμοί (ΕΚ) αριθ. 465/2012⁽³⁾ και (ΕΕ) αριθ. 83/2014⁽⁴⁾, όπου ορίζεται η έννοια της «έδρας βάσης» (home base).

⁽¹⁾ Απόφαση του ΔΕΕ της 18ης Δεκεμβρίου 2007, C-341/05, Laval, σ. I-11767, σκέψη 103.

⁽²⁾ ΕΕ L 177 της 4.7.2008, σ. 6.

⁽³⁾ ΕΕ L 149 της 8.6.2012, σ. 4.

⁽⁴⁾ ΕΕ L 28 της 31.1.2014, σ. 17.

β) για την σχέση με το καθεστώς αυτοαπασχόλησης:

- οδηγία 2014/67/ΕΕ (Για πρώτη φορά, η έννοια της σχέσης εξάρτησης περιλαμβάνεται στην οδηγία με στόχο τον έλεγχο των αυτοαπασχολούμενων) ⁽⁵⁾,
- απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 2014, C-413/13, FNV Kunsten Informatie en Media κατά Staat der Nederlanden: «[...]Το δίκαιο της Ένωσης έχει την έννοια ότι εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 101, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ διάταξη συλλογικής συμβάσεως εργασίας που προβλέπει ελάχιστες αμοιβές για αυτοαπασχολούμενους οι οποίοι είναι μέλη μιας εκ των συμβαλλόμενων συνδικαλιστικών οργανώσεων και αναλαμβάνουν, δυνάμει συμβάσεως έργου ή παροχής υπηρεσιών, έναντι ενός εργοδότη την ίδια δραστηριότητα με αυτήν που ασκούν οι μισθωτοί εργαζόμενοι του εν λόγω εργοδότη, εκτός αν πρόκειται για “ψευδοαυτοαπασχολούμενους”, ήτοι για πρόσωπα τα οποία βρίσκονται σε αντίστοιχη κατάσταση με εκείνη των εργαζομένων. Στο αιτούν δικαστήριο απόκειται να ελέγξει το ζήτημα αυτό».

1.4. Η ΕΟΚΕ λαμβάνει υπόψη τη θέση που έλαβαν οι κοινωνικοί εταίροι της ομάδας εργασίας για το ιπτάμενο προσωπικό (Air Crew Working Group) (βλ. σημείο 5.1) και τονίζει πως τα ακόλουθα κενά της νομοθεσίας θα πρέπει να αντιμετωπιστούν προς αποφυγή ανεπιθύμητων αρνητικών κοινωνικών συνεπειών στον κλάδο. Προς τούτο κρίνεται σκόπιμο:

- να αναθεωρηθούν οι κοινοί κανόνες λειτουργίας των αεροπορικών υπηρεσιών προκειμένου να εξασφαλιστεί πρωτίστως η ορθή εφαρμογή της εθνικής κοινωνικής νομοθεσίας και των συλλογικών συμβάσεων εργασίας στον τομέα [κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1008/2008]· στον ίδιο κανονισμό, να οριστεί σαφέστερα η έννοια της «κύριας εγκατάστασης» (principal place of business) ώστε η άδεια εκμετάλλευσης να χορηγείται από το κράτος εάν ο όγκος των αεροπορικών μεταφορών είναι σημαντικός,
- να αποτραπεί ο αθέμιτος ανταγωνισμός από μη κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε βάρος των κοινοτικών αερομεταφορέων μέσω επιδοτήσεων, κρατικών ενισχύσεων και αθέμιτων τιμολογιακών πρακτικών [κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 868/2004],
- όσον αφορά τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας, να προσδιοριστούν καλύτερα οι πολλαπλές έδρες βάσης στον τομέα της πολιτικής αεροπορίας (περιλαμβανομένων των προσωρινών βάσεων) και να μειωθεί η μεταβατική περίοδος των 10 ετών [κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 83/2014],
- να διευρυνθεί ο όρος «ενιαία άδεια» στο ιπτάμενο προσωπικό ώστε να εξασφαλίζεται η ίση μεταχείριση όλων των εργαζομένων του τομέα (οδηγία 2011/98/ΕΕ).

1.5. Επιπλέον, η ΕΟΚΕ συνιστά στην Επιτροπή να εξετάσει, στο πλαίσιο της συντονισμένης εργασίας μεταξύ της ΓΔ MOVE και ΓΔ EMPL, την εφαρμογή της οδηγίας σχετικά με τα γραφεία προσωρινής απασχόλησης στον τομέα της αεροπορίας. Η ΕΟΚΕ φρονεί πως η προώθηση της άμεσης απασχόλησης θα παραμείνει η συνήθης μορφή απασχόλησης στην αεροπορία και πως πρέπει να επιτρέπεται ο περιορισμός αυτών των προσωρινών συμβάσεων που θα μπορούσαν να πλήξουν τα επίπεδα ασφαλείας (2008/104/ΕΚ). Επίσης, απαιτείται κοινός ορισμός του «απασχολούμενου» και του «αυτοαπασχολούμενου» σε επίπεδο ΕΕ.

1.6. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει μια δυναμική πρωτοβουλία των κοινωνικών εταίρων της ΕΕ στον τομέα της αεροπορίας να διαπραγματευτούν συμφωνία σχετικά με τις συνθήκες εργασίας και τα κοινωνικά δικαιώματα των εργαζομένων του τομέα. Εξάλλου, όσον αφορά ορισμένες νομοθετικές πράξεις, οι κοινωνικοί εταίροι ενδέχεται να έχουν κοινές θέσεις τις οποίες θα μπορούσαν να παρουσιάσουν στην Επιτροπή. Τέλος, η Επιτροπή θα πρέπει να συμβουλευέται τους κοινωνικούς εταίρους σχετικά με κάθε νομοθετική πράξη και/ή πρωτοβουλία της ΕΕ που θα μπορούσε να επιφέρει κοινωνικές συνέπειες ⁽⁶⁾.

1.7. Δεδομένου ότι η πρόταση κανονισμού σχετικά με τις υπηρεσίες εδάφους αποσύρθηκε από το πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής και ότι δεν υπάρχουν κοινωνικά πρότυπα σε επίπεδο ΕΕ στον εν λόγω τομέα, θα πρέπει να εξεταστεί το ζήτημα της μετάθεσης προσωπικού στις περιπτώσεις διαδικασιών υποβολής προσφορών και/ή μερικής απώλειας δραστηριοτήτων. Για την αντιμετώπιση του εν λόγω ζητήματος, η Επιτροπή ζητά τη γνώμη των ευρωπαϊών κοινωνικών εταίρων σχετικά με τη δυνατότητα υποβολής ολοκληρωμένης πρότασης σχετικά με την αναθεώρηση της οδηγίας 2001/23/ΕΚ του Συμβουλίου της 12ης Μαρτίου 2001 (διατήρηση των δικαιωμάτων των εργαζομένων σε περίπτωση μεταβιβάσεων επιχειρήσεων) έως τα τέλη του 2015.

⁽⁵⁾ ΕΕ L 159 της 28.5.2014, σ. 11.

⁽⁶⁾ ΕΕ L 225 της 12.8.1998, σ. 27.

1.8. Η ΕΟΚΕ θα δρομολογήσει ξεχωριστές εσωτερικές εργασίες για τη συμπλήρωση των κοινωνικών ζητημάτων που τίγονται στην παρούσα γνωμοδότηση.

1.9. Η ΕΟΚΕ συνιστά η Επιτροπή να παρακολουθεί συνεχώς τις συνθήκες εργασίας στην πολιτική αεροπορία, σε μόνιμη βάση.

2. Εισαγωγή

2.1. Λόγω της συμβολής τους στην ευρωπαϊκή οικονομία στο επίπεδο της απασχόλησης και της ανάπτυξης, οι αερομεταφορές αποτελούν τομέα στρατηγικής σημασίας για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Σύμφωνα με τις εκτιμήσεις, ο τομέας των αερομεταφορών προσφέρει 2,6 εκατομμύρια άμεσες και έμμεσες θέσεις εργασίας και προσθέτει 1 δισεκατομμύριο ευρώ την ημέρα στο ευρωπαϊκό ΑΕγχΠ, προωθώντας το εμπόριο και τον τουρισμό⁽⁷⁾.

2.2. Η ελευθέρωση των αεροπορικών μεταφορών στις αρχές της δεκαετίας του '90 έφερε αναμφισβήτητα πλεονεκτήματα για τους ταξιδιώτες σε επίπεδο εκδημοκρατισμού, χαμηλότερων αεροπορικών ναύλων και διαφοροποιημένης προσφοράς. Ποιες ήταν όμως οι επιπτώσεις στην απασχόληση, στους μισθούς και στις συνθήκες εργασίας στον συγκεκριμένο τομέα; Σύμφωνα με τα στοιχεία της Eurostat, παρά τον μέσο ετήσιο ρυθμό ανάπτυξης κατά περίπου 5 % την περίοδο 1998-2010, τόσο η άμεση όσο και η έμμεση απασχόληση στις αεροπορικές εταιρείες παρέμεινε στάσιμη⁽⁸⁾. Η εξέλιξη αυτή, σε συνδυασμό με άλλες εξελίξεις, οδήγησε σε σημαντική αύξηση της παραγωγικότητας. Επιπλέον, οι θέσεις εργασίας για πληρώματα καμπίνας και πιλότους καλύπτονται με εξωτερική ανάθεση και/ή αντικαθίστανται με περισσότερο ευέλικτες μορφές εργασίας (σύμφωνα με πρόσφατη μελέτη των ευρωπαϊκών κοινωνικών εταίρων για την πολιτική αεροπορία, μόνο το 52,6 % των ερωτηθέντων που εργάζονται σε αεροπορικές εταιρείες χαμηλού κόστους δήλωσαν ότι έχουν συνάψει άμεση σύμβαση εργασίας). Δεν υφίστανται πλήρη στοιχεία για τους μισθούς, ωστόσο, το παράδειγμα του HB δείχνει εμφανή μείωση των αμοιβών του πληρώματος καμπίνας εκεί⁽⁹⁾. Εν ολίγοις, οι υψηλού γοήτρου και εξαιρετικής ποιότητας θέσεις εργασίας του πρόσφατου παρελθόντος τείνουν προς εξαφάνιση και ανατίθενται σε εξωτερικούς φορείς ή αντικαθίστανται από παραγωγικότερο και φθηνότερο εργατικό δυναμικό.

2.3. Δεδομένου ότι οι αεροπορικές εταιρείες αντιμετωπίζουν σκληρό ανταγωνισμό, τα περιθώρια κέρδους είναι χαμηλότερα σε σύγκριση με άλλους τομείς (σύμφωνα με την IATA, το καθαρό προ φόρων κέρδος του κλάδου της αεροπορίας παγκοσμίως έφτανε το 0,1 % των εσόδων κατά μέσο όρο τα τελευταία 40 χρόνια)⁽¹⁰⁾ και οι εργοδότες αναζητούν τρόπους να μειώσουν τις δαπάνες τους για να παραμείνουν ανταγωνιστικοί. Ενώ κάποια έξοδα (όπως τα καύσιμα ή η κατοχή των αεροσκαφών) αποτελούν σε ορισμένο βαθμό πάγια έξοδα, μερικές αεροπορικές εταιρείες φαίνεται να αντιμετωπίζουν τη διαρκή μείωση του εργατικού κόστους. Ορισμένες εξ αυτών έχουν επίσης ανακαλύψει πως η χρήση της ελευθερίας εγκατάστασης εντός της ΕΕ είναι μέσο περαιτέρω μείωσης του κόστους μέσω του κοινωνικού ντάμπινγκ.

2.4. Ενώπιον του εντονότερου ανταγωνισμού από τις αεροπορικές εταιρείες χαμηλού κόστους (AEXK), πολλές παραδοσιακές αεροπορικές εταιρείες έχουν αναπτύξει μια εκδοχή χαμηλού κόστους του κύριου εμπορικού τους σήματος για τις πτήσεις μικρών αποστάσεων ή έχουν ενσωματώσει στις βασικές τους λειτουργίες το φθινό εργατικό δυναμικό. Ορισμένες από τις AEXK στοχεύουν πλέον σε μεγαλύτερα αεροδρόμια και στην προσέλκυση περισσότερων επιχειρηματιών που ταξιδεύουν και έρχονται έτσι σε πιο άμεσο ανταγωνισμό με τις παραδοσιακές αεροπορικές εταιρείες. Η τακτική αυτή οδηγεί στη μείωση αξιοπρεπών θέσεων εργασίας (δίκαιο εισόδημα, ασφάλεια στον χώρο εργασίας, κοινωνική προστασία, ελευθερία έκφρασης, οργάνωσης και συμμετοχής και ισότητα)⁽¹¹⁾ στις παραδοσιακές εταιρείες⁽¹²⁾. Ωστόσο, οι κοινωνικές πρακτικές των αεροπορικών εταιρειών χαμηλού κόστους δεν δημιουργούν αυτόματα κοινωνικό ντάμπινγκ.

⁽⁷⁾ Έκθεση της ATAG με θέμα «Ωθηση της παγκόσμιας οικονομικής μεγέθυνσης, της απασχόλησης, των εμπορικών δεσμών, του τουρισμού και της στήριξης της αειφόρου ανάπτυξης μέσω των αερομεταφορών», 2014.

⁽⁸⁾ Τελική έκθεση με θέμα «Μελέτη για τις συνέπειες της υλοποίησης της κοινής αεροπορικής αγοράς της ΕΕ στην απασχόληση και τις συνθήκες εργασίας στον τομέα των Αερομεταφορών την περίοδο 1997-2010», Steer Davies Gleave, Λονδίνο, 2012, σ. 74.

⁽⁹⁾ Τελική έκθεση με θέμα «Μελέτη για τις συνέπειες της υλοποίησης της κοινής αεροπορικής αγοράς της ΕΕ στην απασχόληση και τις συνθήκες εργασίας στον τομέα των Αερομεταφορών την περίοδο 1997-2010», Steer Davies Gleave, Λονδίνο, 2012, σ. vii.

⁽¹⁰⁾ Έκθεση της IATA με θέμα «Όραμα για το 2050», Σγκαπούρη, 12.2.2011, σ. 2.

⁽¹¹⁾ Γενική θεματική «Αξιοπρεπής εργασία», Διεθνής Οργάνωση Εργασίας.

⁽¹²⁾ Βλέπε τις μελέτες των ευρωπαϊκών κοινωνικών εταίρων: To 2012: *The development of the low cost model in the European civil aviation industry* (Ανάπτυξη του μοντέλου χαμηλού κόστους στην ευρωπαϊκή αεροπορική βιομηχανία), του καθ. Peter Turnbull (Πανεπιστήμιο του Cardiff) και του δρ Geraint Harvey (Πανεπιστήμιο του Swansea), κατά παραγγελία της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας Εργαζομένων στον τομέα των Μεταφορών (ETF). To 2014: *Evolution of the Labour Market in the Airline Industry due to the Development of the Low Fares Airlines* (Εξέλιξη της αγοράς εργασίας στον τομέα των αερομεταφορών λόγω της ανάπτυξης αεροπορικών εταιρειών χαμηλού κόστους), του καθ. Peter Turnbull (Πανεπιστήμιο του Cardiff) και του δρ Geraint Harvey (Πανεπιστήμιο του Birmingham), κατά παραγγελία της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας Εργαζομένων στον τομέα των Μεταφορών (ETF). To 2015: *Atypical Employment in Aviation* (Άτυπη απασχόληση στην αεροπορία), Πανεπιστήμιο της Γάνδης, ομάδα υπό την καθοδήγηση του καθηγητή Yves Jorens, κατά παραγγελία της Ευρωπαϊκής Ένωσης Προσωπικού Θαλάμων Διακυβέρνησης Αεροσκαφών (ECA), της Ένωσης Ευρωπαϊκών Αεροπορικών Εταιριών (AEA) και της Ευρωπαϊκής Ομοσπονδίας Εργαζομένων στον τομέα των Μεταφορών (ETF).

2.5. Η αύξηση του ανταγωνισμού στην ΕΕ και στην παγκόσμια σκηνή προκαλεί ανησυχίες σχετικά με τη βιωσιμότητα και την ανταγωνιστικότητα του ευρωπαϊκού τομέα αερομεταφορών, τόσο σε οικονομικό όσο και σε κοινωνικό επίπεδο. Για να διασφαλιστεί ο θεμιτός ανταγωνισμός, πρέπει να διαμορφωθούν πιο ίσοι όροι ανταγωνισμού. Ο ανταγωνισμός μεταξύ των αεροπορικών εταιρειών θα πρέπει να αφορά την καινοτομία, την ποιότητα και την τιμή και να μην ασκείται με την αθέμιτη εκμετάλλευση των νομικών κενών και/ή των θέσεων εργασίας χαμηλού κόστους. Πρέπει να ληφθούν μέτρα για τη διασφάλιση της ανταγωνιστικότητας και τη βιώσιμη ανάπτυξη του τομέα και τη διατήρηση ποιοτικών θέσεων απασχόλησης στην Ευρώπη.

2.6. Το κοινωνικό ντάμπινγκ —όταν υφίσταται— αποτελεί τροχοπέδη για τον θεμιτό ανταγωνισμό. Επίσης, το κοινωνικό ντάμπινγκ δεν πρέπει να έχει δυσμενείς επιπτώσεις στην ασφάλεια, η οποία πρέπει να παραμείνει η πρώτη προτεραιότητα. Οι ασυντόνιστες διμερείς προσεγγίσεις των διαφόρων χωρών θα πρέπει να αντικατασταθούν από μια πραγματική κοινή εξωτερική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της πολιτικής αεροπορίας, η οποία θα πρέπει, μεταξύ άλλων, να καλύπτει το θέμα των ξένων επενδύσεων σε ευρωπαϊκές αεροπορικές εταιρείες, της ιδιοκτησίας και του ελέγχου, των κρατικών ενισχύσεων, της πρόσβασης στην αγορά και του θεμιτού ανταγωνισμού.

2.7. Η ασφάλεια έχει καίρια σημασία για τον τομέα των αερομεταφορών. Όπως υπογραμμίζεται στη Λευκή Βίβλο, «η ασφάλεια της αεροπορίας στην Ευρώπη είναι υψηλή, αλλά δεν είναι η καλύτερη στον κόσμο. Στόχος είναι να καταστεί η Ευρώπη η ασφαλέστερη περιοχή του κόσμου για την αεροπορία»⁽¹³⁾. Παρά την έλλειψη στατιστικών δεδομένων, ο EASA έχει ήδη επισημάνει πως ο κατακερματισμός και η εξωτερική ανάθεση των δραστηριοτήτων που συνδέονται με την ασφάλεια, συμπεριλαμβανομένων των εργασιών του ιπτάμενου προσωπικού και του προσωπικού συντήρησης, μπορεί να έχουν δυσμενείς επιπτώσεις στην ασφάλεια. Τα «νέα» επιχειρηματικά μοντέλα βελτιστοποιούν τις δημοσιονομικές, επιχειρησιακές και κοινωνικές διαδικασίες. Είναι αναγκαίο ο EASA να μελετήσει τα εν λόγω μοντέλα και να λάβει όλα τα απαιτούμενα μέτρα προκειμένου να μην διακυβεύεται η ασφάλεια. Η ΕΟΚΕ στηρίζει το έργο της νεοσυσταθείσας ειδικής ομάδας εργασίας στον EASA που είναι επιφορτισμένη με αυτά τα καθήκοντα. Δεν πρέπει να αναληφθεί κανένας κίνδυνος διότι πρόκειται για την ασφάλεια ανθρώπων⁽¹⁴⁾.

3. Η επιδείνωση των συνθηκών εργασίας σε ορισμένους κλάδους της αεροπορίας

3.1. Το κοινωνικό ντάμπινγκ στις αεροπορικές εταιρείες μπορεί να χωριστεί σε δύο κατηγορίες —εσωτερική αγορά και εξωτερική πολιτική αερομεταφορών.

3.2. Όσον αφορά την εσωτερική αγορά, την κύρια ευθύνη για το κοινωνικό ντάμπινγκ φέρουν ορισμένες πολυεδρικές αεροπορικές εταιρείες —των οποίων το εργατικό δυναμικό έχει προσληφθεί στη χώρα X, εργάζεται στη χώρα Y αλλά έχει σύμβαση εργασίας που διέπεται από τους νόμους της χώρας Z. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα την «αποκοπή» του εργαζομένου από τη χώρα καταγωγής του (ήτοι τη χώρα ιθαγένειας και/ή διαμονής του). Η κύρια πρόκληση συνίσταται στον συνδυασμό της ελευθερίας εγκατάστασης/ελευθερίας παροχής υπηρεσιών με τους στόχους της ποιοτικής απασχόλησης και της κοινωνικής προόδου. Ενώ οι αλλαγές που ενσωματώθηκαν με τον κανονισμό Ρώμη I⁽¹⁵⁾ και τον κανονισμό για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας⁽¹⁶⁾ αναμένεται να μετριάσουν ορισμένα από τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν οι μετακινούμενοι εργαζόμενοι, εξακολουθούν να υπάρχουν ζητήματα που πρέπει να ρυθμισθούν.

3.3. Η εξωτερική πολιτική αερομεταφορών της ΕΕ δεν προστατεύει επαρκώς τα συμφέροντα των ευρωπαϊκών αεροπορικών εταιρειών και των εργαζομένων τους σε αυτό το ραγδαία μεταβαλλόμενο παγκόσμιο περιβάλλον. Ενώ οι αεροπορικές εταιρείες της ΕΕ καλούνται να συμμορφώνονται με διάφορες απαιτήσεις σχετικά με τη διασφάλιση του θεμιτού ανταγωνισμού (διαφάνεια, κρατικές ενισχύσεις, τιμολόγηση κ.ά.), οι αεροπορικές εταιρείες τρίτων χωρών που εκτελούν πτήσεις από/προς τους αερολιμένες της ΕΕ αντιμετωπίζουν είτε μη εφαρμοστέες είτε ανύπαρκτες απαιτήσεις. Οι εν λόγω εταιρείες ανταγωνίζονται με τους αερομεταφορείς της ΕΕ στις ίδιες διαδρομές ενώ επωφελούνται από πλεονεκτήματα αθέμιτου ανταγωνισμού.

3.4. Υπάρχει επίσης το ζήτημα της χρήσης πληρωμάτων τρίτων χωρών σε αεροσκάφη που είναι νηολογημένα στην ΕΕ. Στα ευρωπαϊκά αεροσκάφη χρησιμοποιούνταν ανέκαθεν πληρώματα καμπίνας με αλλοδαπούς εργαζόμενους για λόγους που συνδέονται με τη γλώσσα και/ή για πολιτισμικούς λόγους. Προσφάτως, ορισμένες εταιρείες κατέφυγαν στη χρήση αλλοδαπού πληρώματος για να εκτελούν πτήσεις από/προς την ΕΕ ή ακόμα και εντός της ΕΕ με υποδεέστερες συνθήκες εργασίας και χαμηλότερο εργατικό κόστος. Ωστόσο, αυτές οι εταιρείες οφείλουν να εφαρμόζουν τους κανόνες του κράτους μέλους που εκδίδει το πιστοποιητικό αερομεταφοράς.

4. Νέα επιχειρηματικά μοντέλα και η αγορά εργασίας στις αεροπορικές εταιρείες

4.1. Οι μελέτες των κοινωνικών εταιρειών⁽¹⁷⁾ δείχνουν ότι η υποβάθμιση των συνθηκών εργασίας κυριαρχεί παντού στην ευρωπαϊκή αεροπορία και υπερβαίνει τις αλλαγές της αγοράς λόγω ανταγωνισμού, τόσο στις παραδοσιακές αεροπορικές εταιρείες όσο και στις εταιρείες χαμηλού κόστους.

⁽¹³⁾ Λευκή Βίβλος — Χάρτης πορείας για έναν Ενιαίο Ευρωπαϊκό Χώρο Μεταφορών — Για ένα ανταγωνιστικό και ενεργειακά αποδοτικό σύστημα μεταφορών, COM/2011/0144 final, σ. 22.

⁽¹⁴⁾ Έκθεση με θέμα «Νέα επιχειρηματικά μοντέλα» της ομάδας εργασίας της RAG του EASA, 17 Απριλίου 2015, σημεία 2, 9.3, 9.5.1, 9.5.2 και 9.6.

⁽¹⁵⁾ ΕΕ L 177 της 4.7.2008, σ. 6.

⁽¹⁶⁾ ΕΕ L 284 της 30.10.2009, σ. 1.

⁽¹⁷⁾ Γενική θεματική «Αξιοπρεπής εργασία», Διεθνής Οργάνωση Εργασίας.

4.2. Δεν υφίσταται ενιαίο μοντέλο για τις ΑΕΧΚ, ενώ οι στρατηγικές τους κυμαίνονται από τις πτήσεις εξαιρετικά χαμηλού κόστους (με καμιά υπηρεσία), έναντι των «συμβατικών» ΑΕΧΚ που είναι συνεπείς προς τις λιγοστές υποσχέσεις τους, έως τις στρατηγικές των υβριδικών εταιρειών που συνδυάζουν στοιχεία των ΑΕΧΚ και των παραδοσιακών εταιρειών. Ως εκ τούτου, δεν υπάρχει ενιαίο μοντέλο απασχόλησης: ορισμένες αεροπορικές εταιρείες προσφέρουν ποιοτικές θέσεις εργασίας με συμβάσεις αορίστου χρόνου ενώ άλλες χρησιμοποιούν κατά κύριο λόγο την εξωτερική ανάθεση υπηρεσιών απασχόλησης, τα γραφεία προσωρινής απασχόλησης και, σε ορισμένες περιπτώσεις, την ψευδοαυτοαπασχόληση. Το ίδιο ισχύει και για τη συνδικαλιστική εκπροσώπηση των εργαζομένων: ορισμένες εταιρείες προσπαθούν σκοπίμως να αποφύγουν τις συνδικαλιστικές οργανώσεις ενώ άλλες τις αναγνωρίζουν και συνάπτουν συλλογικές συμβάσεις με αυτές. Η ανάπτυξη των ΑΕΧΚ έχει επίσης επηρεάσει σε σημαντικό βαθμό τις υπηρεσίες επίγειας εξυπηρέτησης, με επίκεντρο κυρίως τις υπηρεσίες αποσκευών (αυστηρότερη πολιτική χειραποσκευών), την επίτευξη διαδικασιών φορτοεκφόρτωσης και απο/επιβίβασης και τις περικοπές στην κατάρτιση του προσωπικού.

4.3. Τόσο οι εργοδότες όσο και οι συνδικαλιστικές οργανώσεις του τομέα αναγνωρίζουν πλέον ότι οι επιχειρηματικές στρατηγικές και οι συναφείς πολιτικές εργασιακών σχέσεων ορισμένων ΑΕΧΚ ακολουθούν «καθοδική πορεία μέχρι να εξευρεθεί ο ελάχιστος κοινός παρονομαστής»⁽¹⁸⁾. Η διαχωριστική γραμμή μεταξύ των ΑΕΧΚ και των παραδοσιακών αεροπορικών εταιρειών καθίσταται ολοένα και πιο ασαφής καθώς ορισμένες ΑΕΧΚ συμμετέχουν πλέον σε παγκόσμιες συμμαχίες ή έχουν εξαγοραστεί από (παραδοσιακές) αεροπορικές εταιρείες: παράλληλα, ορισμένοι αερομεταφορείς έχουν αποφασίσει να δημιουργήσουν τις δικές τους εσωτερικές ΑΕΧΚ. Ορισμένες από τις παραδοσιακές αεροπορικές εταιρείες έχουν ενσωματώσει στις βασικές τους δραστηριότητες εργατικό δυναμικό χαμηλού κόστους. Αυτό το νέο είδος οργάνωσης δεν σημαίνει ότι οι υπηρεσίες είναι οι ίδιες μεταξύ των παραδοσιακών αεροπορικών εταιρειών και των ΑΕΧΚ.

4.4. Υπάρχουν ωστόσο ουσιαστικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών όσον αφορά, μεταξύ άλλων, τις συνθήκες εργασίας, την ίση μεταχείριση, την υγεία και την ασφάλεια στην εργασία, την κοινωνική προστασία (που συντονίζεται μόνο σε επίπεδο ΕΕ) κλπ., με αποτέλεσμα την πρόκληση ασυμμετρίας μεταξύ της οικονομικής ρύθμισης (ενιαία αγορά), της εναρμόνισης και της κοινωνικής συνοχής. Ωστόσο, ορισμένα κράτη μέλη έχουν υιοθετήσει «εθνικές λύσεις» για να εξασφαλίσουν τη συμμόρφωση των μετακινούμενων εργαζομένων που είναι εγκατεστημένοι στο έδαφός τους με την εθνική εργατική και κοινωνική νομοθεσία και τις συλλογικές εθνικές συμβάσεις. Το θέμα αυτό ενδείκνυται να εξεταστεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

4.5. Το κύριο μέρος της νομοθεσίας για τις αερομεταφορές που αφορά την απασχόληση χρονολογείται από την περίοδο πριν από την ελευθέρωση του κλάδου και, ως εκ τούτου, δεν υπηρετεί πλέον τον σκοπό για τον οποίον δημιουργήθηκε. Οι κανονισμοί κοινωνικής ασφάλισης σχετικά με το ιπτάμενο προσωπικό έχουν βελτιωθεί αλλά ο κίνδυνος εμφάνισης νομικών κενών δεν έχει ακόμα εκλείψει. Η έννοια της έδρας βάσης είναι προβληματική, διότι καθορίζεται από τον φορέα εκμετάλλευσης, και εάν τα μέλη του πληρώματος είναι αυτοαπασχολούμενοι, δεν είναι πλήρως ελεγχόμενα. Άλλη αιτία της κατάστασης αυτής είναι η έλλειψη ενός ενιαίου ευρωπαϊκού κειμένου και ενός θετικού ορισμού του όρου «εργαζόμενος» και «αυτοαπασχολούμενος» δεδομένου ότι οι ορισμοί αυτοί ποικίλλουν μεταξύ της νομολογίας του ΔΕΕ και των οδηγιών, π.χ. όσον αφορά τα κριτήρια «σχέσης εξάρτησης». Απαιτούνται ειδικοί κανόνες για τους ιδιαίτερα μετακινούμενους εργαζόμενους.

4.6. Μία από τις τρεις σημαντικότερες αεροπορικές εταιρείες της περιοχής του Κόλπου έχει κατηγορηθεί δημοσίως για πρακτικές που παραβιάζουν τη νομοθεσία της ΕΕ, όπως η απόλυση εργαζομένων λόγω εγκυμοσύνης, η υποχρέωση να λαμβάνουν άδεια γάμου κ.ά. Ωστόσο, η εν λόγω εταιρεία εξακολουθεί να εκτελεί πτήσεις προς την ΕΕ αυξάνοντας μάλιστα πρόσφατα τη συχνότητά τους προς ορισμένους αερολιμένες. Λόγω των στενών προσωπικών δεσμών μεταξύ των αερομεταφορέων, των αερολιμένων και των αρχών πολιτικής αεροπορίας της περιοχής του Κόλπου, εκφράζεται επίσης ανησυχία σχετικά με την πιθανή χορήγηση αθέμιτων πλεονεκτημάτων στις εν λόγω εταιρείες. Είναι ανάγκη οι διμερείς σχέσεις μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών να αντικατασταθούν από συντονισμένη και αυθεντική πολιτική εξωτερικής αεροπορίας της ΕΕ.

5. Ο ρόλος των κοινωνικών εταίρων

5.1. Η ΕΟΚΕ στηρίζει τον καθοριστικό ρόλο των ευρωπαίων κοινωνικών εταίρων στην πολιτική αεροπορία, όσον αφορά την παροχή συμβουλών στα όργανα της ΕΕ, τον έλεγχο και τη διατύπωση των δικών τους προτάσεων. Στις 5 Ιουνίου 2014, οι κοινωνικοί εταίροι της ομάδας εργασίας για το ιπτάμενο προσωπικό (Air Crew Working Group, ACWG) συμφώνησαν σε μια κοινή δήλωση εναντίον των ευρωπαϊκών σημαιών ευκαιρίας στις αερομεταφορές στην οποία καταγγέλλουν τις πρόσφατες εξελίξεις που απειλούν σοβαρά το ευρωπαϊκό κοινωνικό μοντέλο, την απασχόληση και τον θεμιτό ανταγωνισμό στην αγορά των αερομεταφορών και προτείνουν συγκεκριμένες νομοθετικές αλλαγές⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁸⁾ Έκθεση με θέμα «Υπόμνημα των σκανδιναβικών αερογραμμών (SAS) στη ρυθμιστική αρχή των ΗΠΑ σχετικά με την υποβολή από την Norwegian Air International (NAL) αιτήματος χορήγησης άδειας εξωτερικού αερομεταφορέα στις ΗΠΑ», δημοσιεύθηκε στο περιοδικό «Airline Business», Απρίλιος 2014.

⁽¹⁹⁾ Κοινή δήλωση εναντίον των ευρωπαϊκών σημαιών ευκαιρίας στις αερομεταφορές, ομάδα εργασίας για το ιπτάμενο προσωπικό της Τομεακής επιτροπής κοινωνικού διαλόγου, 5 Ιουνίου 2014.

5.2. Όσον αφορά τη μελλοντική ημερήσια διάταξη του κοινωνικού διαλόγου, οι κοινωνικοί εταίροι ACWG (AEA, ACE ETF) υιοθέτησαν την ακόλουθη κοινή δήλωση στις 13 Φεβρουαρίου 2015: «Οι κοινωνικοί εταίροι [...] προτιμούνται να δρομολογήσουν συζήτηση σχετικά με τη δημιουργία ενός πλαισίου στον τομέα των αερομεταφορών που θα στοχεύει στη διασφάλιση ίσων όρων ανταγωνισμού σε παγκόσμιο επίπεδο. Θα πρέπει να προβλεφθούν κοινές δράσεις για να ανακοπεί η τάση υποβάθμισης των συνθηκών απασχόλησης και χρήσης των σημαιών ευκαιρίας. Οι κοινωνικοί εταίροι συμφωνούν ότι θα συνεχίσουν να εργάζονται προς αυτήν την κατεύθυνση. Θα λάβουν τα απαραίτητα μέτρα ώστε να είναι σε θέση να συνεργαστούν ενεργά με τα διάφορα θεσμικά όργανα της ΕΕ και τις εθνικές αρχές ώστε να εκπονηθεί άμεσα μια ευρωπαϊκή στρατηγική αερομεταφορών που θα περιλαμβάνει σαφείς στόχους, προτεραιότητες και προθεσμίες σε παγκόσμιο επίπεδο».

5.3. Υπάρχει επίσης ανάγκη βελτίωσης των διαβουλεύσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τους κοινωνικούς εταίρους. Η απόφαση αριθ. 98/500/ΕΚ της Επιτροπής για τη σύσταση επιτροπών κοινωνικού διαλόγου ορίζει ότι κάθε επιτροπή, για τον τομέα δραστηριότητας για τον οποίο συγκροτείται, γνωμοδοτεί σχετικά με τις εξελίξεις σε κοινοτικό επίπεδο που έχουν κοινωνικές συνέπειες. Αυτή η υποχρέωση συχνά παραβλέπεται. Πρέπει επίσης να αντιμετωπιστούν οι κοινωνικές επιπτώσεις των κανόνων ασφαλείας που έχει αναπτύξει ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Ασφάλειας της Αεροπορίας.

Βρυξέλλες, 16 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Κυβερνοακτιβισμός και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(2016/C 013/18)

Εισηγητής: ο κ. Bernardo HERNANDEZ BATALLER

Στις 19 Φεβρουαρίου 2015, και σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού κανονισμού της, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα:

«Κυβερνοακτιβισμός και οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας).

Το ειδικευμένο τμήμα «Μεταφορές, ενέργεια, υποδομές, κοινωνία των πληροφοριών», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 31 Αυγούστου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειας, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 16ης Σεπτεμβρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 205 ψήφους υπέρ, 2 κατά και 8 αποχές.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Στη σημερινή ψηφιακή κοινωνία, ο κυβερνοακτιβισμός αποτελεί θεμιτό εργαλείο για τη χειραφέτηση των πολιτών στο βαθμό που διευκολύνει και προωθεί την ενεργή κοινωνική πρακτική και τη συμμετοχή μέσω νέων τεχνολογιών και συμβάλλει στη μείωση του ψηφιακού αποκλεισμού και του ψηφιακού χάσματος. Μια εννοιολογική προσέγγιση του «κυβερνοακτιβισμού» είναι αυτή που τον ορίζει ως τον ακτιβισμό που τονώνει τη μαχητική προάσπιση πολιτικών, περιβαλλοντικών, κοινωνικών, πολιτιστικών αιτημάτων και αιτημάτων των πολιτών χωρίς να έχει κατ' ανάγκη καθορισμένη ιδεολογία, ιεραρχία ή πρόγραμμα, και ο οποίος χρησιμοποιεί για την ανάπτυξή του τεχνολογικά μέσα που προωθούν τη διάδοση και τη συμμετοχή μέσω διαδικτύου. Σε αυτό το πλαίσιο δεν εντάσσονται οι πρωτοβουλίες που δεν ανταποκρίνονται στις αρχές και τις αξίες της δημοκρατίας και της αλληλεγγύης και ο στόχος των οποίων δεν άπτεται του κοινωνικού συμφέροντος και του κοινού καλού.

1.2. Για την ανάπτυξη του κυβερνοακτιβισμού ως εργαλείου, πρέπει τόσο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή όσο και τα κράτη μέλη να συμπεριλάβουν στο πρόγραμμα εργασίας τους πρωτοβουλίες και μέτρα για την προώθηση δομών που θα επιτρέψουν την ικανή εξάπλωση της διαδικτυακής κοινωνίας, διευκολύνοντας την ελεύθερη και οικονομική πρόσβαση, εξασφαλίζοντας τη διαφάνεια και την εμπιστευτικότητα και προστατεύοντας το δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή και στην ασφάλεια των προσωπικών δεδομένων, με ειδική έμφαση στις μειονεκτούσες ομάδες.

1.3. Η ΕΟΚΕ θεωρεί απαραίτητη τη διάδοση στον πληθυσμό της γνώσης και της τεχνογνωσίας που απαιτείται για έναν έξυπνο και ασφαλή κυβερνοακτιβισμό, προς τούτο καλεί τα ευρωπαϊκά όργανα να ενθαρρύνουν εκστρατείες ευαισθητοποίησης, κατάρτισης και εκπαίδευσης, με ιδιαίτερη έμφαση στη διάδοση βέλτιστων πρακτικών και την εξάλειψη της κακοπροαίρετης χρήσης του διαδικτυακού ακτιβισμού. Σε αυτό το πλαίσιο θα πρέπει να διατεθούν ικανοί πόροι για την αξιολόγηση και την ανάπτυξη των δραστηριοτήτων κυβερνοακτιβισμού.

1.4. Ταυτόχρονα, σε συνδυασμό με τη θεσμική διακυβέρνηση, ο κυβερνοακτιβισμός προωθεί πεδία συναπόφασης και διαμοιρασμού των εξουσιών μέσω της αλληλεπίδρασης μεταξύ πολλών φορέων (κυβερνήσεων, οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, κοινωνικών φορέων, πολιτών, επιχειρήσεων) προς όλες τις κατευθύνσεις και κατά τρόπο τόσο προορατικό όσο και αντιδραστικό.

1.5. Κατά συνέπεια, η στήριξη του κυβερνοακτιβισμού συνεπάγεται τη διαδικτυακή διάδοση μιας δομής που περιλαμβάνει τόσο τις οριζόντιες σχέσεις μεταξύ πολιτών όσο και τις κάθετες μεταξύ κυβέρνησης και κοινού. Η οριζόντια αλληλεπίδραση επιτρέπει την καλλιέργεια της αλληλεγγύης στο διαδίκτυο μέσω ενεργού και αφοσιωμένου κυβερνοεθελοντισμού και μέσω δράσεων και πρωτοβουλιών συνεργασίας. Η κάθετη αλληλεπίδραση συνίσταται, όσον αφορά την κατιούσα διάστασή της, στην ηλεκτρονική διακυβέρνηση, που ενισχύει τη διαφάνεια και διευκολύνει την πρόσβαση και την επικοινωνία των πολιτών όσον αφορά τα δημόσια ζητήματα, ενώ όσον αφορά την ανιούσα διάστασή της, στην ενίσχυση της εκπροσώπησης των πολιτών στους θεσμούς σε ανοιχτό πλαίσιο ηλεκτρονικής δημοκρατίας που καθιστά εφικτή την αποτελεσματική συμμετοχή με μέσα όπως οι λαϊκές διαβουλεύσεις ή οι νομοθετικές πρωτοβουλίες.

1.6. Τέλος, η ΕΟΚΕ επισημαίνει την ανάγκη οικοδόμησης και εφαρμογής ειδικών μεθόδων αξιολόγησης και δεικτών μέτρησης του κοινωνικού και οικονομικού αντικτύπου του κυβερνοακτιβισμού, καθώς και την εκπόνηση μελετών και εκθέσεων για την επίτευξη μεγαλύτερης συνέπειας των δραστηριοτήτων της όσον αφορά πτυχές της αποτελεσματικής αντιπροσωπευτικότητας και ηγεσίας, της συνέχειας, της ανάδειξης νέων κοινωνικών δομών και προτύπων κ.λπ.

2. Εισαγωγή

2.1. Ο αντίκτυπος των νέων τεχνολογιών στη σημερινή κοινωνία αντικατοπτρίζεται σε αυτόν τον εικονικό χώρο που αποκαλείται Ψηφιακό οικοσύστημα, όπου αναπτύσσονται νέοι τρόποι ζωής που τείνουν να αντικαταστήσουν τους παραδοσιακούς τρόπους συλλογικής έκφρασης και επικοινωνίας.

2.2. Σε αυτήν την τεχνολογική επανάσταση, πέραν άλλων πτυχών όπως οι οικονομικές, οι πολιτιστικές ή η καινοτομία, πρέπει να εξεταστούν συγκεκριμένα οι προκλήσεις και οι ευκαιρίες που δημιουργούνται στον τομέα της ενημέρωσης, της επικοινωνίας και της συμμετοχής, μέσα σε ένα νέο πλαίσιο διακυβέρνησης όπου η διαδικτυακή συνυπευθυνότητα μπορεί να καθορίσει σε μεγάλο βαθμό σημαντικές αλλαγές στις δομές και τις μορφές οργάνωσης της κοινωνίας στο μέλλον.

2.3. Η άνοδος των κοινωνικών δικτύων και του διαδικτύου, όταν αυτά είναι περιεκτικά, έχει ανοίξει νέους ορίζοντες στο ρόλο που μπορούν να επιτελέσουν οι πολίτες στο κοινωνικό οικοδόμημα, χειραφετώντας τους και δίνοντάς τους πρωταγωνιστικό ρόλο στο σχεδιασμό του δικού τους κοινού μέλλοντος.

2.4. Αυτή η συλλογική τάση ενισχύεται με το πέρασμα του χρόνου σε παγκόσμιο επίπεδο, πράγμα που συμβάλλει στην ενίσχυση των πρωτοβουλιών που έχουν ήδη αναληφθεί και στην περαιτέρω ενίσχυση της ικανότητας σύνδεσης και ανατροφοδοτούμενης επικοινωνίας δράσεων σε ολόένα περισσότερους τομείς λήψης αποφάσεων και εξουσίας, με υψηλό βαθμό αμεσότητας και διάδοσης. Συνεπώς, οι δράσεις που αναλαμβάνονται τροφοδοτούν νέες δράσεις σε μια διαδικασία θετικής ενίσχυσης που οδηγεί στην κλιμάκωση.

2.5. Σε αυτό το σημείο είναι σημαντικό να μη θεωρούνται τα ψηφιακά κινήματα των πολιτών ως απλό άθροισμα χρηστών του διαδικτύου με την έννοια του όχλου, αλλά ως ένας «νοήμων όχλος» (*smart mob*), δηλαδή μια ομάδα που λειτουργεί έξυπνα ή αποτελεσματικά χάρη στην αλματώδη ανάπτυξη συνδέσμων μέσω του διαδικτύου. Αυτό το δίκτυο συνδέσμων επιτρέπει στα άτομα να συνδέονται προκειμένου να αποκτούν πρόσβαση στις πληροφορίες και να επικοινωνούν με άλλα άτομα, επιτρέποντας έτσι τη δημιουργία πραγματικού κοινωνικού συντονισμού που αντικατοπτρίζει μια συνειδητοποιημένη, συμμετοχική και υπεύθυνη κοινωνία.

2.6. Κατά συνέπεια, στο σενάριο που περιγράψαμε, η πολυτιμότερη προστιθέμενη αξία είναι η ενεργή συμμετοχή των πολιτών που δεν επιθυμούν να εκχωρήσουν την κυριαρχία τους όσον αφορά τα ζητήματα που τους αφορούν, και που όχι απλά είναι έτοιμοι να αναλάβουν αυτήν την ευθύνη, αλλά την αναλαμβάνουν στην πράξη, όπως δείχνουν ορισμένα από τα στοιχεία (Tascón, Mario και Quintana, Yolanda: *Ciberactivismo: Las nuevas revoluciones de las multitudes conectadas* (Κυβερνοακτιβισμός: οι νέες επαναστάσεις των συνδεδεμένων πληθών). La Catarata, 2012) σχετικά με την ημερήσια παραγωγή στο διαδίκτυο: 1,6 εκατ. καταχωρήσεις σε ιστολόγια ή 140 εκατ. σχόλια στο Twitter.

2.7. Το ίδιο μπορεί να ειπωθεί για την τεκμηριωμένη επανεξέταση του κυβερνοακτιβισμού, στις σελίδες της οποίας ξεχωρίζουν εκδηλώσεις και κοινωνικά κινήματα μεγάλης προβολής και διάδοσης όπως το Occupy Wall Street, το πάρκο Gezi, η Αραβική Άνοιξη ή το κίνημα των Αγανακτισμένων στην Ισπανία, καθώς και εκστρατείες για φιλανθρωπικούς και αλληλεγγυούς σκοπούς από αναγνωρισμένες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών, συμπεριλαμβανομένης της συγκέντρωσης πόρων μέσω μηχανισμών πληθοχρηματοδότησης, ή απλά μέσω χρήσης πλατφορμών με διαφανή χρηματοδότηση.

3. Ο ψηφιακός ακτιβισμός ή ακτιβισμός του διαδικτύου

3.1. Από τις πολλές εννοιολογικές θεωρήσεις του κυβερνοακτιβισμού, μπορεί να πραγματοποιηθεί συγκριτική προσέγγιση που τον προσδιορίζει ως στρατηγική ή δραστηριότητα που επιχειρεί να επηρεάσει το δημόσιο θεματολόγιο μέσω ηλεκτρονικών μέσων και χρησιμοποιώντας τις νέες τεχνολογίες ως δίαυλο επικοινωνίας, καθώς και για τη μετάδοση πληροφοριών στη σφαίρα της συμμετοχής των πολιτών.

3.2. Παράλληλα, από τη σκοπιά των μέσων που χρησιμοποιούνται στην κυβερνοακτιβιστική πρακτική, ο κυβερνοακτιβισμός μπορεί να νοηθεί ως το σύνολο των τεχνολογιών της πληροφορίας και της επικοινωνίας που εφαρμόζονται σε κοινωνικά μέσα και δίκτυα και επιτρέπουν την ταχεία και αποτελεσματική ηλεκτρονική επικοινωνία μεταξύ των πολιτών όσον αφορά την κοινή τους δέσμευση να αντιμετωπίσουν ενεργά ανάγκες, προβλήματα ή ζητήματα που τους ενδιαφέρουν για λόγους ιδεολογικούς ή αξιών, που βασίζονται στην ηθική και την αλληλεγγύη.

3.3. Η φυσιολογική και όχι καταστροφική χρήση του διαδικτύου ως μέσο για ένα σκοπό διαφέρει σαφώς από άλλα είδη δραστηριοτήτων (Denning, 2001), όπως ο χακτιβισμός ή η ηλεκτρονική πολιτική ανυπακοή, όχι μόνο ως προς τα μέσα αλλά και ως προς το σκοπό, όταν αυτός έχει παραβατικό χαρακτήρα. Στην περίπτωση του ψηφιακού ακτιβισμού ή κυβερνοακτιβισμού, οι δράσεις αποσκοπούν στο κοινό συμφέρον εν γένει, ή συγκεκριμένα στην αντιμετώπιση και υπέρβαση δυσκολιών ή δυσμενών συνθηκών που ενδέχεται να πλήττουν, κατ' επανάληψη ή ξαφνικά, συγκεκριμένες ομάδες του πληθυσμού.

3.4. Οι συννηθέστερες δραστηριότητες του κυβερνοακτιβισμού είναι η αναζήτηση πληροφοριών σε ιστοσελίδες, η κατασκευή ιστοτόπων με ενημέρωση και τεκμηρίωση, η έκδοση ηλεκτρονικών εκδόσεων, η δημιουργία εικονικών κοινοτήτων, η μαζική αποστολή επιστολών μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, η δημιουργία χώρων και βημάτων συζήτησης στο διαδίκτυο, ο σχεδιασμός, η αναγγελία και ο συντονισμός δραστηριοτήτων, η θέσπιση στρατηγικών συμμαχιών συνεργασίας, η προώθηση συλλογικών κινημάτων, η προτροπή στήριξης και/ή προσχώρησης σε υφιστάμενες συλλογικές πρωτοβουλίες.

3.5. Επίσης, στον κυβερνοακτιβισμό θα μπορούσαν να συμπεριληφθούν οι δράσεις παγκόσμιων πολιτικών εκκλήσεων μέσω του διαδικτύου ή του «διαδικτύου στο τετράγωνο», δηλαδή συλλογικές δράσεις όπου άνθρωποι που παραμένουν χωρικά διασκορπισμένοι (σε τοπικό ή παγκόσμιο επίπεδο) ενώνονται μέσω της επικοινωνίας με κινητά μέσα σε ένα συγκεκριμένο φυσικό χώρο.

3.6. Εν κατακλείδι, ο διαδικτυακός ακτιβισμός ή κυβερνοακτιβισμός αποτελεί ιδιαίτερα αποτελεσματικό και ισχυρό εργαλείο, στο βαθμό που επιτρέπει τη διάδοση της ενημέρωσης και της γνώσης για ζητήματα μεγάλης σημασίας που ενδέχεται να μην είναι γνωστά στους πολίτες και για αυτό να είναι αδύνατη η αντίδραση μέσω της κοινωνικής κινητοποίησης. Ωστόσο, ακόμη δεν έχει λάβει νομιμοποίηση ως εναλλακτικός δίαυλος απέναντι στους συμβατικούς τρόπους διεκδίκησης.

4. Ο κυβερνοακτιβισμός στο πλαίσιο των κοινοτικών πολιτικών

4.1. Η προσέγγιση του κυβερνοακτιβισμού στην Ευρωπαϊκή Ένωση σχετίζεται αφενός με τις πολιτικές προώθησης της ψηφιακής κοινωνίας και, αφετέρου, με τις κοινωνικές και συμμετοχικές πολιτικές, με έμφαση στην εφαρμογή κριτηρίων χρηστής διακυβέρνησης στις δημόσιες διοικήσεις.

4.2. Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναφέρει στο άρθρο 11 πως κάθε άτομο έχει δικαίωμα στην ελευθερία της έκφρασης. Το δικαίωμα αυτό περιλαμβάνει την ελευθερία γνώμης και την ελευθερία λήψης ή μετάδοσης πληροφοριών ή ιδεών, χωρίς την ανάμειξη δημοσίων αρχών και αδιακρίτως συνόρων. Η ελευθερία των μέσων μαζικής ενημέρωσης και η πολυφωνία τους είναι σεβαστές.

4.3. Επίσης, το άρθρο 12 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης προβλέπει την ελευθερία του συνέρχεσθαι και του συνεταιρίζεσθαι, που ορίζει πως κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα στην ελευθερία του συνέρχεσθαι ειρηνικώς και στην ελευθερία του συνεταιρίζεσθαι σε όλα τα επίπεδα, ιδίως στον πολιτικό και τον συνδικαλιστικό τομέα καθώς και στους τομείς που αναφέρονται στον πολίτη

4.4. Επιπλέον πρέπει να συνυπολογιστεί το άρθρο 8 του Χάρτη, που αναφέρεται στο δικαίωμα κάθε προσώπου στην προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που το αφορούν. Η επεξεργασία αυτών των δεδομένων πρέπει να γίνεται νομίμως, για καθορισμένους σκοπούς και με βάση τη συγκατάθεση του ενδιαφερομένου ή για άλλους θεμιτούς λόγους που προβλέπονται από τον νόμο. Ταυτόχρονα, κάθε πρόσωπο έχει δικαίωμα να έχει πρόσβαση στα συλλεγόμενα δεδομένα που το αφορούν και να επιτυγχάνει τη διόρθωσή τους. Εξίσου σημαντική είναι και η αρχή των ίσων ευκαιριών ως θεμελιώδες δικαίωμα ενάντια στον ψηφιακό αποκλεισμό, ιδίως όσον αφορά τις ευπαθείς ομάδες.

4.5. Παράλληλα, το Ψηφιακό θεματολόγιο για την Ευρώπη αναφέρεται, μεταξύ άλλων, στις ακόλουθες πτυχές που τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να προστατεύουν:

- ελευθερία πρόσβασης σε ψηφιακές υπηρεσίες και περιεχόμενο. Είναι καθοριστικής σημασίας για την άσκηση της λειτουργίας του πολίτη σε πλαίσιο πραγματικής και ηλεκτρονικής δημοκρατίας,
- ενίσχυση του ρόλου των πολιτών. Η Ευρώπη δε θα επωφεληθεί από την ψηφιακή επανάσταση παρά εάν όλοι οι πολίτες της κινητοποιηθούν και μπορούν να συμμετάσχουν πλήρως στη νέα ψηφιακή κοινωνία,
- εξασφάλιση της γενικευμένης και υψηλής ταχύτητας πρόσβασης, αναγκαία και ικανή προϋπόθεση για έναν αποτελεσματικό και ισχυρό κυβερνοακτιβισμό,

- διαφάνεια στη διαχείριση των ψηφιακών δομών, εργαλείων και πόρων που θα επιτρέπει την ανοιχτή συμμετοχή και δε θα υπονομεύει τους στόχους και τις διαδικασίες του κυβερνοακτιβισμού και την ανάπτυξή του,
- προώθηση των ψηφιακών δεξιοτήτων για μια ψηφιακή κοινωνία χωρίς αποκλεισμούς. Το δυναμικό της Ευρώπης έγκειται στα προσόντα του πληθυσμού της, στην εργατική του ισχύ και στις οργανώσεις του. Χωρίς πανταχού παρούσες υποδομές, δεν θα υπάρχει παρά περιορισμένη χρήση των ΤΠΕ και χωρίς προσόντα αυτή δε θα έχει παρά περιορισμένη οικονομική και κοινωνική αξία. Επιπλέον, είναι ανάγκη να μειωθεί το ψηφιακό χάσμα που δημιουργεί ασυμμετρίες και ανισότητες,
- αποτελεσματική προστασία των ψηφιακών δικαιωμάτων. Χωρίς την αναγκαία εμπιστοσύνη, οι πολίτες δε θα συμμετέχουν ενεργά, δε θα επικοινωνούν και δε θα εκφράζουν ελεύθερα τις απόψεις τους,
- ανάπτυξη της λεγόμενης πέμπτης ελευθερίας: της ελεύθερης κυκλοφορίας του περιεχομένου και της γνώσης.

4.6. Η ενεργός συμμετοχή των πολιτών στα κοινά αφορά τη συμμετοχή πολιτών, ομάδων πολιτών και οργάνωσεων της κοινωνίας των πολιτών, ιδίως των κοινωνικών εταίρων, στη χάραξη πολιτικών (κάθετος διάλογος μεταξύ της κοινωνίας των πολιτών και των δημόσιων διοικήσεων), καθώς και τη μεταξύ τους δικτύωση και συνεργασία (οριζόντιος διάλογος).

5. Ο εθελοντισμός στο πλαίσιο του κυβερνοακτιβισμού

5.1. Είναι προφανές πως σε μια ψηφιακή κοινωνία όπως η σημερινή οι ευκαιρίες κοινωνικής αλλαγής που προσφέρει το διαδίκτυο και τα μέσα κοινωνικής δικτύωσης είναι τεράστιες. Χωρίς χωροχρονικούς περιορισμούς, κατά τρόπο απλό και προσβάσιμο, οι πολίτες μπορούν να συνεισφέρουν σε ουσιαστικές αλλαγές στο περιβάλλον τους, αλλά και πέρα από το καθημερινό τους πλαίσιο, βοηθώντας χιλιάδες άτομα κατά τρόπο ανιδιοτελή.

5.2. Οι νέες τεχνολογίες της πληροφορίας και της επικοινωνίας κάθε άλλο παρά καταλήγουν στον αποκαλούμενο κλικτιβισμό (slacktivism) ή κενό ακτιβισμό. Αντιθέτως, επιτρέπουν την ικανοποίηση των ανησυχιών των πολιτών, τη συμμετοχή τους στη διαχείριση των ζητημάτων που τους αφορούν και στην προάσπιση των δικαιωμάτων και των συμφερόντων τους και την ενεργή και αφοσιωμένη συνεργασία τους με τις πρωτοβουλίες που συνάδουν με την έκφραση ιδεών, αρχών και αξιών, πράγμα που ευνοεί την προσωπική ολοκλήρωση και αποτρέπει την κοινωνική αποξένωση, μετατρέπόμενο έτσι σε παράγοντα κοινωνικής συνοχής και ολοκλήρωσης

5.3. Ο εικονικός ή διαδικτυακός εθελοντισμός συνίσταται στην εθελοντική εργασία μέσω των νέων τεχνολογιών σχετικά με δράσεις που δεν απαιτούν τη φυσική παρουσία, μέσω ενεργειών στήριξης εκστρατειών, διάδοσης και κατάρτισης πληροφοριών, φροντίδας και κάθε άλλης δράσης που μπορεί να υλοποιηθεί μέσω διαδικτύου κατά τρόπο αλτρουιστικό και αφοσιωμένο με καθορισμένο στόχο.

5.4. Όταν αυτός ο ψηφιακός εθελοντισμός περιορίζεται στη στήριξη, τη διάδοση και την επικοινωνία εκστρατειών παραμένει στο πλαίσιο του κυβερνοακτιβισμού, εκφραζόμενος μέσω της συμμετοχής σε δράσεις ηλεκτρονικής διαμαρτυρίας και καταγγελίας (συλλογή υπογραφών, προσωπικές συνεισφορές, δράσεις γεωμετρικής διάδοσης της ενημέρωσης κ.λπ.)

5.5. Στην αναζήτηση προόδου και διάστασης των δράσεων προς ανάπτυξη, διάφορες πλατφόρμες και ιστότοποι χειραφετούν εκατ. ανθρώπων ευαισθητοποιώντας και παρακινώντας τους να δράσουν για επείγοντα και σημαντικά ζητήματα ανεξάρτητα από το τοπικό επίπεδο και τον τομέα (οικονομικό, κοινωνικό, περιβαλλοντικό, πολιτικό κ.λπ.) που αφορούν.

5.6. Αυτό το πρότυπο κινητοποίησης μέσω του διαδικτύου επιτρέπει την άθροιση χιλιάδων εθελοντών και μεμονωμένων προσπαθειών που, παρά την ανωνυμία ή την ασημία τους, καθίστανται σημαντικοί καθότι μπορούν να μετατραπούν γρήγορα σε ισχυρή συλλογική δύναμη με ικανότητα επιρροής των αντιστοίχων κύκλων εξουσίας και αποφάσεων.

Τέλος, αυτό το είδος εθελοντισμού εξ αποστάσεως αυξάνει την ικανότητα των οργάνωσεων και παρέχει χώρο για την επέκταση της συμμετοχής σε μεγαλύτερο αριθμό ατόμων, αυξάνοντας έτσι την περιεκτικότητά τους δυναμικότητα.

6. Προτεινόμενη δράση

6.1. Παρότι η δυναμική και τα οφέλη του κυβερνοακτιβισμού είναι τεκμηριωμένα, οι στρατηγικές που ενίοτε χρησιμοποιούνται στα κοινωνικά μέσα μπορεί να ενώνουν πολίτες αλλά δε δημιουργούν σταθερές εικονικές κοινότητες, πράγμα που εμποδίζει ως ένα βαθμό τη διατηρησιμότητα των επιδιωκόμενων κοινωνικών αλλαγών. Για αυτό, η αντικειμενική αξιολόγηση με ποιοτικά κριτήρια και αρχές, καθώς και ο κοινωνικός αντίκτυπος της πρωτοβουλίας πρέπει να συμβάλουν στον καθορισμό σχετικής μεθοδολογίας.

6.2. Κρίνεται σκόπιμη η διευκόλυνση της προορατικής ανάπτυξης του κυβερνοακτιβισμού και του ψηφιακού εθελοντισμού δεδομένου ότι το περιβάλλον των μέσων κοινωνικής δικτύωσης και των ιστοτόπων παρέχει μεγαλύτερη προσβασιμότητα, αμεσότητα και κρίσιμη μάζα για την κοινωνική συμμετοχή και την υπευθυνότητα των πολιτών με σημαντική μείωση του κόστους διαχείρισης, συντονισμού και εκτέλεσης των δράσεων. Επίσης, ευνοεί τις συνθήκες για την άρση των αποκλεισμών: προσβασιμότητα, υπευθυνότητα και οικονομική προσσιτότητα.

6.3. Κατά συνέπεια, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή καλεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, να υιοθετήσουν τα αναγκαία μέτρα για την ενθάρρυνση της υλοποίησης και της ανάπτυξης μηχανισμών διαδικτυακού ακτιβισμού και συμμετοχής κατά τρόπο αποτελεσματικό, που θα τονώνει και θα ενισχύει την κοινωνική δέσμευση και θα ενδυναμώνει τον εθελοντισμό.

6.4. Ταυτόχρονα, πρέπει να προωθηθεί η καθιέρωση ικανών προτύπων και κριτηρίων αξιολόγησης που θα πιστοποιούν, θα νομιμοποιούν και θα επιτρέπουν μεγαλύτερη διαφάνεια και ανάδειξη των διαδικασιών συνειδητοποίησης και κινητοποίησης, καθώς και θα επιτρέπουν την εκτίμηση του κοινωνικού τους οφέλους.

6.5. Απαιτείται, επίσης, η εγγύηση της αποτελεσματικής προστασίας και άσκησης των δικαιωμάτων που έχουν αναγνωριστεί για τους Ευρωπαίους πολίτες σε αυτό το πλαίσιο, όπως έχει ήδη αναφερθεί ειδικότερα σχετικά με την ευκολία πρόσβασης και την ελευθερία πληροφόρησης, καθώς και η εγγύηση της ροής της επικοινωνίας, η ακεραιότητα, εμπιστευτικότητα και συνέχειά της μέσω των δικτύων, χωρίς αυτό να υπονομεύει την ευελιξία της μετάδοσης της επικοινωνίας. Αυτές οι εγγυήσεις θα εφαρμοστούν κατά τρόπο αναλογικό και στο βαθμό που είναι απαραίτητος για τις ευπαθείς ομάδες.

6.6. Από την άλλη, δεδομένης της σημασίας που έχουν για τον κυβερνοακτιβισμό, πρέπει να αναφερθούν η ενεργή δικαιοσύνη στο διαδίκτυο και οι αξίες της εμπιστοσύνης και του κύρους, ώστε η ανάλυσή τους να οδηγήσει στην ενίσχυση των εγγυήσεων στον κυβερνοχώρο.

6.7. Τα αρμόδια όργανα πρέπει να μεριμνήσουν για τη διάδοση στους πολίτες τεχνολογικών υποδομών και εργαλείων που θα τους επιτρέπουν να αναπτύσσουν μόνιμα και φυσιολογικά την ψηφιακή τους δραστηριότητα με την προσαρμογή, επίσης, των κοινωνικών δομών στις νέες τεχνολογίες και την προώθηση των αναγκαίων δράσεων εκπαίδευσης και κατάρτισης που θα τους μιλήσουν στη χρήση αυτών των εργαλείων και θα μειώσουν το ψηφιακό άσμα που υφίσταται με απώτερο στόχο μεγαλύτερη εδαφική, κοινωνική και οικονομική συνοχή.

6.8. Τέλος, πρέπει να σχεδιαστούν και να υποστηριχθούν προγράμματα ευαισθητοποίησης για τη συνειδητοποίηση των πολιτών ως προς την κοινωνική συμμετοχή και τον εθελοντισμό μέσω των νέων τεχνολογιών, συνδράμοντας τις οντότητες και τις πρωτοβουλίες που δραστηριοποιούνται σε αυτούς τους τομείς μέσω της συνεργασίας σε πλαίσιο χρηστής θεσμικής διακυβέρνησης.

Βρυξέλλες, 16 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Αναθεώρηση της συμφωνίας σύνδεσης ΕΕ–Μεξικού»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(2016/C 013/19)

Εισηγητής: ο κ. José Isaías RODRIGUEZ GARCÍA-CARO

Συνεισηγητής: ο κ. Juan MORENO PRECIADO

Κατά τη σύνοδο ολομέλειας της 10ης Ιουλίου 2014, και σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού της κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα:

«Αναθεώρηση της συμφωνίας σύνδεσης ΕΕ–Μεξικού»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας).

Το ειδικευμένο τμήμα «Εξωτερικές σχέσεις», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 16 Ιουλίου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειας, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 17ης Σεπτεμβρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 92 ψήφους υπέρ, 0 κατά και 4 αποχές.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) θεωρεί ότι η ενίσχυση των σχέσεων με το Μεξικό πρέπει να υλοποιηθεί στο πλαίσιο του συνόλου των σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη Λατινική Αμερική και την Καραϊβική και ότι, πέραν των αμιγώς οικονομικών και εμπορικών πτυχών, πρέπει να αναδειχθούν και άλλοι κοινοί ιστορικοί και πολιτιστικοί δεσμοί, οι οποίοι θα μπορούσαν να λειτουργήσουν ως αντίβαρο στην αυξανόμενη επιρροή της παναμερικανικής διάστασης και του Ειρηνικού στην ήπειρο αυτή. Το Μεξικό και η ΕΕ διαθέτουν, στο πλαίσιο της παγκοσμιοποίησης, πολιτιστικούς δεσμούς, κοινές γλώσσες και, πρωτίστως, αξίες που δημιουργούν ειδικές σχέσεις μεταξύ των κοινωνιών τους, οι οποίες χρήζουν ανάπτυξης και εμβάθυνσης και οι οποίες πρέπει ασφαλώς να οδηγήσουν σε συγκλίνουσες προσεγγίσεις στα διεθνή φόρουμ.

1.2. Η ΕΟΚΕ κρίνει σκοπιμότερο, αντί της διαπραγμάτευσης μιας εντελώς νέας συμφωνίας από μηδενική βάση, να υλοποιηθεί ριζική αναθεώρηση της υφιστάμενης συμφωνίας, με βάση την εμπειρία των δεκαπέντε ετών της λειτουργίας της, και να διευρυνθεί το εύρος του περιεχομένου της.

1.3. Η ΕΟΚΕ θεωρεί αναγκαία την άμεση σύσταση μεικτής συμβουλευτικής επιτροπής (ΜΣΕ), η οποία θα αποτελείται από 9 ή 12 εκπροσώπους της ΕΟΚΕ και ισάριθμους εκπροσώπους της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών του Μεξικού. Η ΜΣΕ πρέπει να αναγνωριστεί από τα διοικητικά όργανα της συμφωνίας στα οποία πρέπει να υποβάλλονται οι προτάσεις της κοινωνίας των πολιτών. Η ΜΣΕ θα διαθέτει συμβουλευτικές αρμοδιότητες επί του γενικού περιεχομένου της συμφωνίας, ενώ για τα συγκεκριμένα θέματα του εμπορίου και της βιώσιμης ανάπτυξης θα συσταθούν άλλοι μηχανισμοί συμμετοχής. Η ΕΟΚΕ ζητεί επίσης να συμπεριληφθεί στη μελλοντική συμφωνία ειδική επιτροπή με αυτά τα χαρακτηριστικά.

1.4. Στη νέα συμφωνία πρέπει να συμπεριληφθεί παράγραφος η οποία θα ορίζει ότι τα μέρη οφείλουν να επικυρώσουν και να εφαρμόσουν τις συμβάσεις και τα ψηφίσματα της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ) σχετικά με τις αρχές και τα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα, στα οποία περιλαμβάνονται οι στόχοι της ΔΟΕ σχετικά με την «αξιοπρεπή εργασία», και ιδίως τη σύμβαση αριθ. 98 της ΔΟΕ περί της εφαρμογής των αρχών του δικαιώματος οργάνωσης και συλλογικής διαπραγμάτευσης.

1.5. Ταυτόχρονα, όσον αφορά το εμπόριο και τις επενδύσεις, πρέπει να βελτιωθούν ορισμένες πτυχές της υφιστάμενης συμφωνίας όσον αφορά τους μη δασμολογικούς φραγμούς, τις **συμφωνίες** αμοιβαίας προώθησης και **προστασίας** των **επενδύσεων**, τη διανοητική ιδιοκτησία και την ενίσχυση της συνεργασίας σε φορολογικά ζητήματα για την εξάλειψη της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής.

1.6. Πρέπει να επανεξεταστούν οι προτεραιότητες στον τομέα της συνεργασίας, προάγοντας τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στη στρατηγική συμμαχία, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι προτεραιότητες αυτές είναι συνυφασμένες και δημιουργούν θετική συνέργεια, η οποία μέχρι σήμερα έχει αποδειχθεί ανεπαρκής λόγω έλλειψης κατάλληλης σύνδεσης μεταξύ των επιμέρους έργων.

1.7. Ειδικότερα, η ΕΟΚΕ επιθυμεί να επισημάνει τρία πεδία προτεραιότητας για την εν λόγω ενισχυμένη συνεργασία: βελτίωση της διακυβέρνησης, επιστημονική και τεχνική έρευνα, συνεργασία στον τομέα της βιώσιμης ανάπτυξης, της κλιματικής αλλαγής και της προστασίας του περιβάλλοντος.

2. Οι σχέσεις ΕΕ-Μεξικού στο ευρύτερο πλαίσιο των σχέσεων με τη Λατινική Αμερική

2.1. Οι δεσμοί της Ευρώπης με τη Λατινική Αμερική και Καραϊβική εμφανίζουν σημάδια κόπωσης την τελευταία τουλάχιστον δεκαετία. Η πρόκληση που αντιμετωπίζουν οι σημερινοί ηγέτες και στις δύο πλευρές του Ατλαντικού είναι να αναθερμάνουν αυτούς τους δεσμούς και να τους προσδώσουν νέα δυναμική.

2.2. Είναι προφανές ότι η Λατινική Αμερική επηρεάζεται από τις εξελίξεις στο σύνολο της αμερικανικής ηπείρου, καθώς και από την αυξανόμενη οικονομική αλληλεξάρτηση με τις χώρες του Ειρηνικού, και ιδίως με την Κίνα. Ωστόσο, η σχέση μεταξύ Ευρώπης και Λατινικής Αμερικής βασίζεται στους πολιτισμικούς δεσμούς, τις κοινές γλώσσες και τις αξίες που συμβάλλουν στη βαθιά αλληλοκατανόηση μεταξύ των κοινωνιών τους παρέχοντας και στις δύο περιοχές το προνόμιο να απολαμβάνουν κοινές πολιτιστικές και ιστορικές ρίζες στο σύνθετο περιβάλλον της παγκοσμιοποίησης, ρίζες που υπερβαίνουν κατά πολύ τους απλούς εμπορικούς στόχους και αξίες. Ως εκ τούτου, οι οικονομικές σχέσεις πρέπει να θεωρούνται ένα ακόμη στοιχείο του συνόλου, όχι όμως και ο κεντρικός πυρήνας ούτε η θεμελιώδης ιδέα του, σε αντίθεση με ό,τι μπορεί να συμβαίνει σε άλλες περιοχές του κόσμου.

2.3. Είναι επίσης προφανές ότι οι σχέσεις μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και του Μεξικού, παρότι το Μεξικό αποτελεί στρατηγικό εταίρο, έχουν αναπτυχθεί με βραδύτερο ρυθμό από ό,τι με άλλες χώρες του κόσμου και ότι διαπιστώνεται μια κάποια κόπωση, η οποία καθιστά πιο επιτακτική από ποτέ την ανάγκη δημιουργίας νέων πεδίων συζήτησης και προβληματισμού, τα οποία θα επιτρέψουν να δοθεί νέα ώθηση στις εν λόγω σχέσεις.

3. Ιστορικό

3.1. Το Μεξικό είναι σημαντικό για την Ευρωπαϊκή Ένωση, μεταξύ άλλων για τους ακόλουθους λόγους: πρώτον, για τον μεγάλο πληθυσμό του, ο οποίος ανέρχεται σε 120 εκατομμύρια κατοίκους, το μερίδιό του στο παγκόσμιο ΑΕγχΠ που ανέρχεται στο 2 % και το κατά κεφαλήν ΑΕγχΠ των περίπου 9 000 ευρώ, παράγοντες που το καθιστούν ιδιαίτερα σημαντικό εμπορικό εταίρο σε παγκόσμιο επίπεδο· δεύτερον, για τη συμμετοχή του στη Βορειοαμερικανική Συμφωνία Ελεύθερων Συναλλαγών και τη σημασία της από οικονομική και διπλωματική άποψη όσον αφορά τις παγκόσμιες διατλαντικές συμφωνίες με τη Βόρεια Αμερική και τη διαδικασία του Heiligendamm· και, τρίτον, για τους εκτεταμένους κοινούς πολιτιστικούς δεσμούς χάρη στους οποίους η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να συμβάλει στην προσπάθεια που καταβάλλει η κυβέρνηση της χώρας για την ενίσχυση των κοινωνικών δομών και τη δημιουργία μιας πιο δίκαιης κοινωνίας και πιο ειρηνικής συμβίωσης.

3.2. Το 1997 η Ευρωπαϊκή Ένωση και το Μεξικό υπέγραψαν συμφωνία σύνδεσης, πολιτικού συντονισμού και συνεργασίας, η οποία τέθηκε σε ισχύ το 2000. Η εν λόγω συμφωνία βασίζεται σε τρεις κύριους πυλώνες: τον πολιτικό διάλογο, το εμπόριο και τη συνεργασία.

3.3. Τον Οκτώβριο του 2008 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ενέκρινε τη θέσπιση στρατηγικής εταιρικής σχέσης μεταξύ του Μεξικού και της ΕΕ και, εν συνεχεία, τον Μάιο του 2010, εγκρίθηκε το κοινό εκτελεστικό σχέδιο της εν λόγω εταιρικής σχέσης, το οποίο περιλαμβάνει δεκατέσσερις συγκεκριμένες δράσεις και πρωτοβουλίες σε πολυμερές επίπεδο, τέσσερις σε περιφερειακό επίπεδο και άλλες δεκατέσσερις στον τομέα των διμερών σχέσεων. Για την υλοποίηση της εν λόγω εταιρικής σχέσης δημιουργήθηκαν πολλοί μηχανισμοί θεσμοθετημένου διαλόγου μεταξύ του Μεξικού και της ΕΕ, όπως η διετής σύνοδος κορυφής (η οποία περιλαμβάνει το φόρουμ διαλόγου με την κοινωνία των πολιτών), η ετήσια κοινή επιτροπή, η μεικτή κοινοβουλευτική επιτροπή και μέχρι εννέα τομεακοί διάλογοι, οι οποίοι καλύπτουν θέματα που εκτείνονται από τα ανθρώπινα δικαιώματα και την κλιματική αλλαγή μέχρι τις πολιτιστικές πτυχές.

3.4. Η συνεργασία του Μεξικού με την Ευρωπαϊκή Ένωση βασίζεται σε τέσσερις συμπληρωματικούς άξονες: πρώτον, στη διμερή συνεργασία, ο προγραμματισμός της οποίας για την περίοδο 2007-2013 έθεσε ως θέματα προτεραιότητας την κοινωνική συνοχή, τη βιώσιμη οικονομία και την ανταγωνιστικότητα, καθώς και την εκπαίδευση και τον πολιτισμό· δεύτερον, στη συνεργασία σε τομεακά ζητήματα όπως τα ανθρώπινα δικαιώματα και η δημοκρατία, οι μη κρατικοί φορείς, το περιβάλλον και η πυρηνική ασφάλεια, η υγεία, η μετανάστευση και το άσυλο· τρίτον, στην ενεργή συμμετοχή του Μεξικού στα περιφερειακά προγράμματα για το σύνολο της Λατινικής Αμερικής και της Καραϊβικής· και, τέλος, τέταρτον, στην άμεση συμμετοχή του Μεξικού σε άλλα προγράμματα της ΕΕ, όπως το έβδομο πρόγραμμα-πλαίσιο για την έρευνα.

3.5. Τα τελευταία χρόνια έχει διατυπωθεί επανειλημμένως, τόσο από το Μεξικό όσο και από την ΕΕ, η ανάγκη ενίσχυσης και επέκτασης των αμοιβαίων σχέσεων. Όσον αφορά ειδικότερα το εμπόριο, τονίστηκε η ανάγκη επέκτασης της συμφωνίας ελεύθερων συναλλαγών, η οποία ισχύει από το 1997, και ενίσχυσης της συνεργασίας, τόσο σε πολυμερές επίπεδο όσο και στο πλαίσιο των σχέσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης με όλες τις χώρες της Λατινικής Αμερικής και της Καραϊβικής.

4. Αξιολόγηση της σημερινής κατάστασης

4.1. Κατά την έναρξη της θητείας του προέδρου Peña Nieto (Δεκέμβριος του 2012), οι κύριες παρατάξεις υπέγραψαν «σύμφωνο για το Μεξικό» και η κυβέρνηση υλοποίησε στη συνέχεια σειρά μεταρρυθμίσεων που αποσκοπούσαν στον εκσυγχρονισμό της οικονομίας και του κράτους ώστε να δοθεί ώθηση στον δυναμισμό της μεξικανικής οικονομίας. Ωστόσο, το οικονομικό σφρίγος του Μεξικού απειλείται όσο δεν κερδίζεται η μάχη ενάντια στη βία και για τον πλήρη σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων. Η καταπολέμηση των εγκληματικών δικτύων, προκειμένου να μειωθεί η οξυμένη κατά τα προηγούμενα έτη βία στη χώρα, δεν έχει ακόμη αποφέρει τα επιθυμητά αποτελέσματα, εφόσον εξακολουθεί να είναι υψηλός ο αριθμός των δολοφονιών αδιακρίτως, των εξαφανίσεων, των απαγωγών κ.λπ. Αξίζει να αναφερθεί πως σε αυτό το πλαίσιο υλοποιήθηκε σειρά μέτρων σε ομοσπονδιακό επίπεδο (εθνικό πρόγραμμα ανθρωπίνων δικαιωμάτων, συντονισμός μεταξύ των τοπικών, πολιτειακών και ομοσπονδιακών αρχών, αναδιάρθρωση των πολιτειακών αστυνομιών και των εισαγγελιών) για να λήξει η έλλειψη συντονισμού των διαφόρων αστυνομικών αρχών και να αποτραπούν περιπτώσεις συνενοχής ή συμμετοχής της αστυνομίας στην τέλεση αδικημάτων.

4.2. Από αυστηρά εμπορική άποψη, η συμφωνία του 1997 μπορεί να χαρακτηριστεί θετική, ως έναν βαθμό, και για τα δύο μέρη. Το διμερές εμπόριο τριπλασιάστηκε την περίοδο 2003-2013 και το Μεξικό αύξησε το μερίδιό του στις εξαγωγές της Ευρωπαϊκής Ένωσης από 1 % σε 1,7 %, ενώ η Ευρωπαϊκή Ένωση εμφάνισε κάθε έτος σχεδόν συνεχές εμπορικό πλεόνασμα μεταξύ 7 και 10 δισεκατ. ευρώ. Βάσει των ανωτέρω, το Μεξικό αποτελεί τον δέκατο έβδομο σημαντικότερο εμπορικό εταίρο της ΕΕ, καθώς αντιπροσωπεύει το 1 % των συνολικών εισαγωγών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, όπως προαναφέρθηκε, το 1,7 % των συνολικών μας εξαγωγών, ποσοστά που υπολείπονται ωστόσο του μεριδίου του Μεξικού στο παγκόσμιο ΑΕγχΠ, το οποίο ανέρχεται σε 2 %. Παράλληλα, η Ευρωπαϊκή Ένωση αποτελεί τον τρίτο εμπορικό εταίρο του Μεξικού μετά τις Ηνωμένες Πολιτείες και την Κίνα.

4.3. Επιπλέον, έχουν πραγματοποιηθεί σημαντικές άμεσες επενδύσεις, τόσο από την Ευρωπαϊκή Ένωση στο Μεξικό (11 138 εκατ. ευρώ μόνο την περίοδο 2008-2012), όσο και από το Μεξικό στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ιδίως στους κλάδους του τουρισμού, των τηλεπικοινωνιών και των τροφίμων). Σε γενικές γραμμές, το Μεξικό έχει υπογράψει με όλες τις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης διμερείς συμφωνίες προστασίας των επενδύσεων, ενώ παράλληλα υφίσταται και διμερή συμφωνία μεταξύ του Μεξικού και της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων για τη χρηματοδότηση δραστηριοτήτων στο Μεξικό, γεγονός που επέτρεψε την παροχή πιστωτικών διευκολύνσεων ύψους 495 εκατ. ευρώ από το 2000 και μετά. Ωστόσο, δεν υπήρξε ικανή πρόοδος όσον αφορά την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής.

4.4. Εντούτοις, τα επενδυτικά αυτά ποσά επηρεάζονται από την παραδοσιακή πολιτική του Μεξικού, η οποία περιορίζει την πρόσβαση αλλοδαπών επενδυτών σε στρατηγικούς τομείς όπως η ενέργεια και οι ταχυδρομικές υπηρεσίες (δυνάμει του συντάγματος του Μεξικού) ή οι τηλεπικοινωνιακές υπηρεσίες και οι χερσαίες μεταφορές επιβατών. Πολλοί από τους εν λόγω κανόνες εξαλείφονται μέσω του σχεδίου ανάπτυξης του Μεξικού 2013-2018, στο οποίο σημειώνεται ουσιαστική πρόοδος, η οποία ελπίζουμε πως θα συνεχιστεί στο μέλλον και η οποία πρέπει να λαμβάνει υπόψη τη γνώμη του συνόλου της μεξικανικής κοινωνίας.

4.5. Όσον αφορά την παροχή στήριξης στην κοινωνία των πολιτών του Μεξικού και την ενίσχυσή της, αναπτύχθηκαν πολλά και διάφορα έργα με τη σύσταση ενός εργαστηρίου κοινωνικής συνοχής, πολλά έργα χρηματοδοτούμενα από το ευρωπαϊκό μέσο για τη δημοκρατία και τα δικαιώματα του ανθρώπου σε θέματα ισότητας και προστασίας των ανηλίκων, καθώς και 15 έργα που αφορούν τους αποκαλούμενους «μη κρατικούς φορείς». Τέλος, αναπτύχθηκαν πρωτοβουλίες σχετικά με την υγεία του πληθυσμού, τη μετανάστευση και το άσυλο.

4.6. Όσον αφορά την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της προστασίας του περιβάλλοντος, αναπτύχθηκαν πρωτοβουλίες στο πλαίσιο του προγράμματος για την ανταγωνιστικότητα και την καινοτομία (PROCEI) με σκοπό την προώθηση των μεξικανικών μικρομεσαίων επιχειρήσεων (ΜΜΕ), όπως επίσης και διάφορες τομεακές πρωτοβουλίες στους τομείς της γεωργίας και της κλιματικής αλλαγής, καθώς και της πυρηνικής ασφάλειας. Επιπλέον, οι μεξικανοί ερευνητές, τα ερευνητικά κέντρα και τα πανεπιστήμια της χώρας έχουν πρόσβαση στο πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

4.7. Ενδιαφέροντα έργα υλοποιήθηκαν στον τομέα του πολιτισμού, στο πλαίσιο του πολιτιστικού ταμείου Ευρωπαϊκής Ένωσης — Μεξικού, φάσεις I και II, όπου ως βασικός συνομιλητής από τη μεξικανική πλευρά συμμετείχε το εθνικό συμβούλιο για τον πολιτισμό και τις τέχνες (Conaculta).

4.8. Μια πτυχή που δημιούργησε αμέσως κάποιες διαφορές στην ερμηνεία ήταν η εφαρμογή των αρχών της «συνοχής και της αειρεσιμότητας», τις οποίες η Ευρωπαϊκή Ένωση προωθεί στις εξωτερικές συμφωνίες της με άλλες χώρες και περιφέρειες. Ειδικότερα, οι πτυχές της αειρεσιμότητας ερμηνεύτηκαν από ορισμένους μεξικανούς συνομιλητές ως «παρέμβαση στις εσωτερικές τους υποθέσεις», ιδίως όσον αφορά την ενίσχυση της δημοκρατίας και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καθώς και τη μεταχείριση των αυτόχθονων κοινοτήτων. Η ΕΟΚΕ θεωρεί πως αυτές οι πτυχές δεν μπορούν να απουσιάζουν από τη μελλοντική αναθεώρηση της συμφωνίας.

4.9. Στο κοινό εκτελεστικό σχέδιο του 2010, το οποίο ανέπτυξε τη στρατηγική εταιρική σχέση Μεξικού — Ευρωπαϊκής Ένωσης, ορίζονταν τα εξής: «Το Μεξικό και η ΕΕ δεσμεύονται να ενισχύσουν τα πεδία πολιτικού διαλόγου στην περιοχή, ενθαρρύνοντας τον διπεριφερειακό διάλογο, ιδίως με την ομάδα του Ρίο, στις συνόδους κορυφής Ευρωπαϊκής Ένωσης — Λατινικής Αμερικής και Καραϊβικής (ΕΕ–ΛΑΚ) και προωθώντας την τριγωνική συνεργασία μέσω του έργου ένταξης και ανάπτυξης της Μεσοαμερικής. Το Μεξικό και η ΕΕ θα διερευνήσουν επίσης τις δυνατότητες ανάπτυξης τριγωνικής συνεργασίας με άλλες περιοχές του κόσμου, όπως η Αφρική».

4.10. Δεδομένου ότι το Μεξικό ως χώρα διαθέτει αρκετά υψηλό ΑΕγχΠ, είναι πολύ πιθανό να σταματήσει να λαμβάνει την ενίσχυση για τη διμερή συνεργασία που χορηγείται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε λιγότερο ανεπτυγμένες χώρες.

4.11. Από την ανάλυση των πρακτικών των πολυάριθμων θεσμικών συνεδριάσεων τόσο σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Επιτροπής και Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όσο και μεταξύ της ίδιας της ΕΟΚΕ και των αντίστοιχων επιτροπών του Μεξικού, τα αποτελέσματα που προκύπτουν δεν οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η στρατηγική εταιρική σχέση παράγει απτά αποτελέσματα ανάλογα της πολιτικής της σημασίας. Στα εν λόγω πρακτικά επαναλαμβάνεται μια διπλωματική γλώσσα η οποία καταδεικνύει ότι ούτε εξετάζονται ενδελεχώς ενδεχόμενες μικροδιαφορές που υπάρχουν, ούτε δίνονται συγκεκριμένες κατευθυντήριες γραμμές για την πλήρη ανάπτυξη της εν λόγω στρατηγικής εταιρικής σχέσης.

4.12. Η διαπραγμάτευση της Διατλαντικής Εταιρικής Σχέσης Εμπορίου και Επενδύσεων μεταξύ των Ηνωμένων Πολιτειών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΤΤΙΡ) θα έχει αναπόφευκτα αντίκτυπο στις σχέσεις της Βόρειας Αμερικής τόσο με την ΕΕ όσο και με ολόκληρη την περιοχή.

4.13. Όπως επεσήμανε το 2012 ο επίτροπος Εμπορίου κ. Karel de Gucht ⁽¹⁾, παρά το γεγονός ότι το 1997 το Μεξικό και η ΕΕ υπήρξαν πρωτοπόροι στη σύναψη μιας συμφωνίας ελεύθερων συναλλαγών, οι μετέπειτα συμφωνίες με πολλές άλλες χώρες της Αμερικής και του υπόλοιπου κόσμου βελτίωσαν και ανέπτυξαν περαιτέρω τις διατάξεις της εν λόγω συμφωνίας. Είναι επομένως πιθανό η συμφωνία αυτή να έχει καταστεί παρωχημένη και να μη διασφαλίζει τη θέση του Μεξικού ως εταίρου προτεραιότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης από πολιτικής, εμπορικής και στρατηγικής άποψης. Μετά από αυτή τη δήλωση, η πρόοδος που σημειώθηκε για τη βελτίωση των υφιστάμενων συμφωνιών είναι μικρή, μεταξύ άλλων και στο αμιγώς εμπορικό και οικονομικό πεδίο.

5. Η συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών

5.1. Η ΕΟΚΕ θεωρεί αναγκαίο, στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για την επικαιροποίηση της συμφωνίας, οι αρχές αμφότερων των μερών να συμφωνήσουν εντός της ίδιας της συμφωνίας στη σύσταση μεικτής συμβουλευτικής επιτροπής, η οποία θα αποτελείται από ισάριθμους εκπροσώπους της ΕΟΚΕ και της κοινωνίας των πολιτών του Μεξικού και θα αποσκοπεί στο να αποτελέσει κινητήριο μοχλό της διαδικασίας αυτής.

5.2. Οι προσδοκίες που δημιούργησε η «δημοκρατική» ρήτρα κέντρισαν το ενδιαφέρον πολλών μεξικανικών αλλά και ευρωπαϊκών οργανισμών για να συμμετάσχουν στην παρακολούθηση της υλοποίησης της συνολικής συμφωνίας. Η κοινή επιτροπή, αποτελούμενη από τη μεξικανική κυβέρνηση και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, αποφάσισε να συγκροτήσει φόρουμ διαλόγου των αρχών και της κοινωνίας των πολιτών του Μεξικού και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για να προωθήσει τα αιτήματα αυτά.

⁽¹⁾ Karel de Gucht, επίτροπος Εμπορίου, «Open for business: The European Union's relations with Mexico in a changing world», ομιλία ενώπιον των επιμελητηρίων της ΕΕ/ProMexico, 12 Δεκεμβρίου 2012.

5.3. Το πρώτο φόρουμ πραγματοποιήθηκε στις Βρυξέλλες τον Νοέμβριο του 2002, με τη συμμετοχή άνω των διακοσίων εργοδοτικών ενώσεων, συνδικαλιστικών οργανώσεων, μη κυβερνητικών οργανώσεων (ΜΚΟ) και διαφόρων ενώσεων. Στο φόρουμ εκπροσωπήθηκε και η ΕΟΚΕ. Έκτοτε, πραγματοποιήθηκαν πέντε φόρουμ, εναλλάξ σε Μεξικό και Ευρώπη. Σε όλα τα φόρουμ διατυπώθηκαν αιτήματα προς τα όργανα της συνολικής συμφωνίας, τα οποία καταγράφηκαν από τα όργανα χωρίς ωστόσο να γίνουν δεκτά, με εξαίρεση ορισμένα συγκεκριμένα θέματα.

Μεταξύ των αιτημάτων που διατυπώθηκαν συχνότερα στα φόρουμ περιλαμβάνεται η ανάγκη θεσμοθέτησης του εν λόγω διαλόγου μεταξύ των αρχών και της κοινωνίας των πολιτών αμφοτέρων των μερών, προτείνονται δε μεταξύ άλλων η καθιέρωση διεξαγωγής του φόρουμ κάθε δύο έτη, η σύσταση κοινωνικού παρατηρητηρίου, καθώς και η σύσταση μεικτής συμβουλευτικής επιτροπής.

5.4. Το φόρουμ έχει διεξαχθεί σχετικά τακτικά, όχι όμως με την αιτούμενη συχνότητα. Για παράδειγμα, το έκτο φόρουμ, το οποίο έπρεπε να διεξαχθεί στο Μεξικό τον Σεπτέμβριο του 2014, δεν έχει ακόμη διεξαχθεί.

5.5. Το κοινωνικό παρατηρητήριο, η σύσταση του οποίου έγινε καταρχήν δεκτή από τις αρχές, δεν έχει ακόμη ξεκινήσει να λειτουργεί ούτε έχουν οριστεί οι στόχοι και η σύνθεσή του. Διάφορες οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών του Μεξικού θεωρούν το παρατηρητήριο μέσο αξιολόγησης της συνολικής συμφωνίας από τους πολίτες και το περιορίζουν σε επίπεδο Μεξικού, δηλαδή χωρίς ευρωπαϊκή συμμετοχή.

5.6. Στο Μεξικό δεν υπάρχει εθνικό οικονομικό και κοινωνικό συμβούλιο (ΟΚΣ) (αν και κάποιες πολιτείες του διαθέτουν ΟΚΣ), το οποίο θα μπορούσε να αποτελέσει φυσικό εταίρο της ΕΟΚΕ της ΕΕ. Κατόπιν αιτήματος διάφορων κοινωνικών τομέων καταρτίστηκε πριν μερικά χρόνια νομοσχέδιο για τη σύσταση του εν λόγω συμβουλίου, χωρίς ωστόσο να τελεσφορήσει. Διάφορες οργανώσεις, αρχές και ορισμένα πολιτειακά ΟΚΣ ζήτησαν για άλλη μια φορά να συμπεριληφθεί εκ νέου το έργο αυτό στις τρέχουσες πολιτικές μεταρρυθμίσεις.

5.7. Η ΕΟΚΕ υποστήριξε σε προηγούμενες γνωμοδοτήσεις και σε επαφές της με τις αρχές παρόμοιες προτάσεις με σκοπό τη βελτίωση της συμμετοχής της κοινωνίας των πολιτών στη συμφωνία. Στη γνωμοδότηση του 2006 σχετικά με τις **σχέσεις ΕΕ–Μεξικού**⁽²⁾, η ΕΟΚΕ ζητούσε τη θεσμοθέτηση διαλόγου με την οργανωμένη κοινωνία των πολιτών και επισήμαινε το άρθρο 49 της συμφωνίας, το οποίο προβλέπει τη δυνατότητα «σύστασης οποιασδήποτε άλλης επιτροπής ή οργάνου» ως βάση για τη σύσταση μεικτής συμβουλευτικής επιτροπής.

5.8. Όσον αφορά την ενδεχόμενη σύσταση οικονομικού και κοινωνικού συμβουλίου του Μεξικού, η ΕΟΚΕ έχει δηλώσει ότι η σύσταση παρόμοιου οργάνου στο Μεξικό θα ήταν θετική για την από κοινού παρακολούθηση των σχέσεων ΕΕ–Μεξικού, αλλά θα σεβαστεί οποιαδήποτε σχετική απόφαση της κοινωνίας των πολιτών και των αρχών του Μεξικού.

6. Προοπτικές και πιθανές κατευθυντήριες γραμμές για το μέλλον

6.1. Η «Δήλωση των Βρυξελλών» της Συνόδου Κορυφής ΕΕ–CELAC της 10ης και 11ης Ιουνίου 2015 επεσήμανε τη σημαντική πρόοδο που επετεύχθη προς την κατεύθυνση του εκσυγχρονισμού της συμφωνίας ΕΕ–Μεξικού και, προς τούτο, για την «έναρξη διαπραγματεύσεων το συντομότερο δυνατό». Η ΕΟΚΕ ελπίζει να προχωρήσει η υπογραφή μιας νέας συμφωνίας με βάση την αναθεώρηση και επέκταση της υφιστάμενης συμφωνίας, αφού αναλυθούν τα θετικά και τα αρνητικά της πορείας που έχει διανυθεί μεταξύ ΕΕ και Μεξικού, και αξιοποιηθεί η εμπειρία που έχει αποκτηθεί από τις συμφωνίες εταιρικής σχέσης που έχουν υπογραφεί τα τελευταία χρόνια μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και διαφόρων χωρών του κόσμου. Ταυτόχρονα, αυτή πρέπει να λειτουργήσει ως κινητήριος μοχλός για το σύνολο των σχέσεων μεταξύ της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Λατινικής Αμερικής και της Καραϊβικής.

6.2. Η ΕΟΚΕ έχει επίγνωση του γεγονότος ότι η μεξικανική κυβέρνηση και τα κοινοτικά όργανα έχουν διαφορετικό όραμα σχετικά με τον ρόλο που πρέπει να διαδραματίσει η κοινωνία των πολιτών στη διαδικασία αυτή. Ωστόσο, η μη προώθηση της άποψης της κοινωνίας των πολιτών με οργανωμένο τρόπο οδηγεί στην εμφάνιση εναλλακτικών σχημάτων λαϊκιστικού χαρακτήρα.

6.3. Στην αναθεωρημένη συμφωνία πρέπει να συμπεριληφθεί παράγραφος που θα ορίζει ότι τα μέρη οφείλουν να επικυρώσουν και να εφαρμόσουν τις συμβάσεις και τα ψηφίσματα της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ) σχετικά με τα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα, στα οποία περιλαμβάνονται οι στόχοι της ΔΟΕ για την «αξιοπρεπή εργασία».

⁽²⁾ ΕΕ C 88 της 11.4.2006, σ. 85.

6.4. Το Μεξικό δεν έχει ακόμα επικυρώσει τη σύμβαση αριθ. 98 της ΔΟΕ ⁽³⁾ περί εφαρμογής των αρχών του δικαιώματος οργάνωσης και συλλογικής διαπραγμάτευσης. Η επικύρωση της σημαντικής αυτής σύμβασης, καθώς και η αναγκαία προσαρμογή της νομοθεσίας στο πεδίο αυτό, θα απέτρεπαν τη διαδεδομένη πρακτική των «συμβάσεων προστασίας» που παρακάμπτουν τον διάλογο μεταξύ εργαζομένων και εργοδοτών και θα ανάγκαζαν όλες τις μεξικανικές ή αλλοδαπές εταιρείες να τηρούν τους διεθνείς κανόνες εργασίας.

6.5. Πέραν των πτυχών αυτών που συνδέονται με εργασιακά ζητήματα, στον τομέα του εμπορίου και των επενδύσεων θα πρέπει να εξεταστούν οι πτυχές που συνδέονται με τους μη δασμολογικούς φραγμούς, το καθεστώς προστασίας των επενδύσεων και την πνευματική ιδιοκτησία, καθώς και με την ενίσχυση της φορολογικής συνεργασίας για την καταπολέμηση της φοροδιαφυγής και της φοροαποφυγής.

6.5.1. Θα ήταν σκόπιμη μια γενική συμφωνία για τις επενδύσεις με την ΕΕ, που θα αντικαθιστά και θα ενοποιεί τις διμερείς συμφωνίες που έχουν υπογραφεί παλαιότερα μεταξύ Μεξικού και πολλών ενωσιακών χωρών, μέσα σε πλαίσιο που θα συνάδει με τις υφιστάμενες στα κράτη μέλη της ΕΕ διατάξεις.

6.5.2. Το Μεξικό έχει καταβάλει μεγάλη νομοθετική προσπάθεια για τη βελτίωση της προστασίας της διανοητικής ιδιοκτησίας, χωρίς ωστόσο αυτή να εφαρμόζεται αποτελεσματικά στην πράξη. Πρέπει να προβλεφθούν τρόποι για την ενίσχυση της αποτελεσματικής εφαρμογής της, ιδίως όσον αφορά την προστασία των εμπορικών σημάτων από την παραποίηση/απομίμηση.

6.5.3. Όσον αφορά τους μη δασμολογικούς φραγμούς, το Μεξικό δεν επιτρέπει σε αλλοδαπούς ιδιοκτήτες να καταχωρίζουν γεωγραφικές ενδείξεις που αναγνωρίζονται σε ενωσιακό επίπεδο, σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει στην Κολομβία και το Περού και τη συμφωνία που έχουν υπογράψει οι χώρες αυτές με την ΕΕ. Το γεγονός αυτό δυσχεραίνει σημαντικά την αύξηση του εμπορίου πολλών προϊόντων της ΕΕ.

6.6. Έχει επίσης επισημανθεί από τη μεξικανική πλευρά η ανάγκη να διερευνηθούν τρόποι για τη διευκόλυνση της πρόσβασης των γεωργικών προϊόντων του Μεξικού στις αγορές της ΕΕ, εξέλιξη που θα συνέβαλε στη μείωση του υφιστάμενου εμπορικού χάσματος.

6.7. Η συμμετοχή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών του Μεξικού και της Ευρωπαϊκής Ένωσης πρέπει να διαδραματίσει ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο για την επιτυχή ανάπτυξη των πτυχών της συνεργασίας που περιλαμβάνονται στις μεταξύ τους συμφωνίες. Πρέπει να επανεξεταστούν οι προτεραιότητες στο πεδίο αυτό, από κοινού με τις χρηματοδοτικές δυνατότητες, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι προτεραιότητες αυτές είναι συνυφασμένες και δημιουργούν θετική συνέργεια, η οποία μέχρι σήμερα έχει αποδειχθεί ανεπαρκής λόγω της έλλειψης κατάλληλης σύνδεσης μεταξύ των επιμέρους έργων.

6.8. Ειδικότερα, η ΕΟΚΕ επιθυμεί να επισημάνει τρεις τομείς προτεραιότητας για την εν λόγω συμμετοχή: βελτίωση της διακυβέρνησης, επιστημονική και τεχνική έρευνα, συνεργασία στον τομέα της βιώσιμης ανάπτυξης και του περιβάλλοντος.

6.8.1. Το θέμα της διακυβέρνησης πρέπει αναμφίβολα να αποτελέσει το κεντρικό στοιχείο της πολιτικής συνεργασίας. Είναι αναγκαίο το Μεξικό να ενσωματώσει σταδιακά τον μεγάλο αριθμό «βέλτιστων πρακτικών» που υπάρχουν στο πεδίο αυτό, προσαρμόζοντας τις πρακτικές στην εγχώρια πραγματικότητα προκειμένου να συστηματοποιηθούν οι δράσεις της κοινωνίας των πολιτών μέσω της ενίσχυσης και της αποτελεσματικής οργάνωσής τους, ούτως ώστε να λειτουργούν συμπληρωματικά προς την παραδοσιακή πολιτική εξουσία που υπάρχει στο Μεξικό και να συμβάλουν στην περαιτέρω συμμόρφωση της χώρας προς τα ανθρώπινα δικαιώματα.

6.8.2. Όσον αφορά την επιστημονική και τεχνική έρευνα, πρέπει να προωθηθεί η συμμετοχή των πανεπιστημίων και των ερευνητών του Μεξικού στα προγράμματα έρευνας και ανάπτυξης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως το πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020», εστιάζοντας σε τομείς προτεραιότητας της στρατηγικής εταιρικής σχέσης, όπως ο μετριασμός της κλιματικής αλλαγής και η προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, προκειμένου να εντοπιστούν κοινές θέσεις για τα ζητήματα αυτά. Στο πλαίσιο αυτό, θα μπορούσε να εξεταστεί το ενδεχόμενο επανασύστασης του ταμείου διεθνούς συνεργασίας Ευρωπαϊκής Ένωσης — Μεξικού στους τομείς της επιστήμης και της τεχνολογίας (FONCICYT), το οποίο λειτουργούσε μέχρι το 2011.

⁽³⁾ Τον Απρίλιο του 2015 το Μεξικό επικύρωσε τη σύμβαση 138 της ΔΟΕ «περί του κατωτάτου ορίου ηλικίας εισόδου εις την απασχόληση».

6.8.3. Όσον αφορά τη βιώσιμη ανάπτυξη και το περιβάλλον, πέραν ορισμένων συγκεκριμένων έργων που σχετίζονται με την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, μπορούν να αναπτυχθούν και άλλα συγκεκριμένα έργα σε πεδία όπως η μείωση των εκπομπών ρύπων στην ατμόσφαιρα, η ελαχιστοποίηση των υδατικών αποβλήτων και της μόλυνσης των υπογείων υδάτων, καθώς και η επεξεργασία και ανακύκλωση κάθε είδους αποβλήτων.

6.8.4. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι τόσο σε επίπεδο κυβέρνησης του Μεξικού, όσο και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, κοινοβουλευτικών οργάνων και εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών, υφίστανται επαρκή στοιχεία για την υλοποίηση πολλών εκ των πρωτοβουλιών χωρίς να πρέπει να αναμένουμε να καρποφορήσει η υπογραφή της νέας συμφωνίας. Τα συμπεράσματα των συνόδων κορυφής μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης, Λατινικής Αμερικής και Καραϊβικής και μεταξύ Ευρωπαϊκής Ένωσης και Μεξικού, τον Ιούνιο του 2015, καθώς και η 19η συνεδρίαση της Μεικτής Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Ευρωπαϊκής Ένωσης — Μεξικού (7—9 Ιουλίου 2015) αποτελούν ιδανική ευκαιρία για την ανάπτυξη των πρωτοβουλιών αυτών σε περιφερειακό επίπεδο και την ανάδειξη του Μεξικού σε έναν από τους βασικούς πυλώνες τους.

Βρυξέλλες, 17 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Γεωργία, αγροτικές περιοχές και βιώσιμη ανάπτυξη στις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(2016/C 013/20)

Εισηγήτρια: η κ. Dilyana SLAVOVA

Κατά τη σύνοδο ολομέλειας της 21ης και 22ας Ιανουαρίου 2015, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε, σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού της κανονισμού, να καταρτίσει γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα:

«Γεωργία, αγροτικές περιοχές και βιώσιμη ανάπτυξη στις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας).

Το ειδικευμένο τμήμα «Εξωτερικές σχέσεις», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 16 Ιουλίου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειάς της, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 16ης Σεπτεμβρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 217 ψήφους υπέρ και 6 αποχές.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η ΕΕ θα πρέπει να αναπτύξει ισχυρές εταιρικές σχέσεις με τις γείτονες χώρες. Πρέπει να εντείνουμε τη στενή συνεργασία με τις γειτονικές μας χώρες ώστε να ενισχυθούν περαιτέρω οι οικονομικοί και πολιτικοί δεσμοί μας ⁽¹⁾. Οτιδήποτε συμβαίνει στις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης και του Νότιου Καυκάσου έχει αντίκτυπο στην ΕΕ. Λόγω της διεύρυνσης της ΕΕ, οι χώρες αυτές αποτελούν πλέον εγγύτερες γείτονες χώρες και η ασφάλεια, η σταθερότητα και η ευημερία τους επηρεάζουν ολόένα και περισσότερο την ασφάλεια, τη σταθερότητα και την ευημερία της ΕΕ. Η στενότερη συνεργασία μεταξύ της ΕΕ και των χωρών εταίρων της Ανατολικής Ευρώπης, ήτοι της Αρμενίας, του Αζερμπαϊτζάν, της Λευκορωσίας, της Γεωργίας, της Μολδαβίας και της Ουκρανίας —και η συνεργασία μεταξύ τους—, είναι πρωταρχικής σημασίας για τις εξωτερικές σχέσεις της ΕΕ.

1.2. Η ΕΕ έχει αναλάβει δεσμεύσεις υπέρ της ανάπτυξης και της σταθερότητας στο πλαίσιο της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης της πολιτικής γειτονίας της, αναγνωρίζοντας τη σημασία της γεωργίας, καθώς και των κλάδων που προηγούνται και έπονται της γεωργικής παραγωγής, για τη διατήρηση και την κοινωνικοοικονομική ανάπτυξη των αγροτικών περιοχών.

1.3. Για τις έξι χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης, η οικονομική ανάπτυξη μέσω των ροών κεφαλαίων, αγαθών, προσώπων και τεχνογνωσίας παραμένει βασική προτεραιότητα. Ο στόχος αυτός μπορεί να επιτευχθεί μόνο σε ένα ασφαλές περιβάλλον, το οποίο αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τη βιώσιμη ανάπτυξη, με καταπολέμηση της διαφθοράς που είναι εξαιρετικά διαδεδομένη στην περιοχή.

1.4. Η ΕΟΚΕ ενθαρρύνει τη διαδικασία διαφοροποίησης στις αγροτικές περιοχές των χωρών της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης, η οποία θα μπορούσε να εξασφαλίσει μια πρόσθετη πηγή εσόδων μέσω εναλλακτικών δραστηριοτήτων και ευκαιριών για ενίσχυση της απασχόλησης.

1.5. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τις προσπάθειές της για την καθιέρωση σταθερού διαλόγου σχετικά με τη γεωργία και την αγροτική ανάπτυξη με όλες τις χώρες εταίρους και είναι διατεθειμένη να συνδράμει στην εφαρμογή των πολιτικών της και των συναφών μεταρρυθμίσεων όλους τους εταίρους που έχουν δεσμευθεί να θέσουν τον τομέα της γεωργίας και της αγροτικής ανάπτυξης στο επίκεντρο της συνεργασίας τους με την ΕΕ. Οι περισσότερες επενδύσεις της ΕΕ θα πρέπει να επικεντρωθούν στις χώρες οι οποίες θέτουν ως προτεραιότητά τους τη γεωργία και την αγροτική ανάπτυξη.

⁽¹⁾ Κοινό έγγραφο διαβούλευσης με τίτλο «Προς μια νέα Ευρωπαϊκή Πολιτική Γειτονίας» της 4ης Μαρτίου 2015.

1.6. Η ΕΟΚΕ εμμένει στην άποψη ότι η ΕΕ οφείλει να συνδράμει τις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης στη χάραξη μακροπρόθεσμων στρατηγικών στον τομέα της γεωργίας και της αγροτικής ανάπτυξης με όλους τους σχετικούς ενδιαφερόμενους φορείς, καθώς και στην ανάπτυξη των απαραίτητων θεσμικών ικανοτήτων σε εθνικό και σε τοπικό επίπεδο.

1.7. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την επιθυμία της για τη θέσπιση ενός ισχυρού συστήματος παρακολούθησης, το οποίο θα εφαρμόζεται αυστηρά μετά τη διάθεση των κονδυλίων της ΕΕ στις χώρες της ΑΕΣ.

1.8. Η ΕΟΚΕ ζητεί στρατηγικό εκσυγχρονισμό του γεωργικού τομέα στις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης, ώστε να αυξηθεί η εγχώρια παραγωγή ασφαλών τροφίμων με βιώσιμο τρόπο. Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι η ΕΕ θα πρέπει να συνεχίσει να συνδράμει ιδιαίτερα τις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης όσον αφορά τη βελτίωση των υγειονομικών και φυτοϋγειονομικών προδιαγραφών (ΥΦΠ) των προϊόντων τους και την ανάπτυξη των οικείων προγραμμάτων αγροτικής ανάπτυξης. Ευελπιστούμε ότι η σφαιρική και σε βάθος συμφωνία ελεύθερων συναλλαγών (DCFTA) θα εφαρμοστεί δεόντως αλλά και αποτελεσματικά από την άποψη αυτή.

1.9. Η ΕΟΚΕ τονίζει ιδιαίτερα τη σημασία του Ευρωπαϊκού Προγράμματος Γειτονίας για τη Γεωργία και την Αγροτική Ανάπτυξη (ENPARD), το οποίο δρομολογήθηκε με σκοπό τη στήριξη του συγκεκριμένου τομέα, και ελπίζει ότι το ENPARD, σε συνδυασμό με τα υπό εξέλιξη ή προβλεπόμενα προγράμματα σε άλλες χώρες, θα συντελέσει στην επίτευξη σταθερής προόδου στη γεωργία και στη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης στις αγροτικές περιοχές σε ολόκληρη την περιοχή της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης.

1.10. Η ΕΟΚΕ δηλώνει απερίφραστα την προθυμία της να μοιραστεί την πείρα και την τεχνογνωσία της ΕΕ στη βάση μιας αρραγούς συνεργασίας για την αγροτική ανάπτυξη και για τη βιώσιμη ανάπτυξη των γεωργικών δυνατοτήτων των συγκεκριμένων περιοχών στο πλαίσιο των προγραμμάτων του ENPARD. Τούτο δεν θα συμβάλει μόνο στη δημιουργία θέσεων εργασίας, αλλά και στη βελτίωση της ποιότητας της ζωής των κατοίκων των αγροτικών περιοχών. Επιπλέον, η παροχή στήριξης για τη γεωργία και την αγροτική ανάπτυξη αποτελεί επίσης βασικό στοιχείο της δέσμευσης της ΕΕ υπέρ μιας χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης στην περιοχή της γειτονίας.

1.11. Η ΕΟΚΕ επιμένει ότι πρέπει να ληφθεί υπόψη η πείρα της ΕΕ στη μεταρρύθμιση της γεωργίας και των αγροτικών περιοχών στις υπό ένταξη χώρες, παράλληλα με το ευρύ φάσμα των εμπειριών και των προσπαθειών στις χώρες εταίρους. Η ΕΟΚΕ ζητεί να δοθεί μεγαλύτερη έμφαση στη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών και των ενδιαφερόμενων φορέων του τομέα.

1.12. Με την παρούσα γνωμοδότηση, η ΕΟΚΕ καθιστά επίσης σαφή την επιθυμία της για πολύ ευρύτερη εκπροσώπηση της κοινωνίας των πολιτών στην Πλατφόρμα 2 — «Οικονομική ολοκλήρωση και σύγκλιση με τις πολιτικές της ΕΕ», στην ομάδα για τη γεωργία και την αγροτική ανάπτυξη που έχει συγκροτήσει, στην ομάδα για το περιβάλλον και την κλιματική αλλαγή όσον αφορά την προώθηση των πράσινων τεχνολογιών, της οικοκαινοτομίας και της βιοποικιλότητας, στην ομάδα εμπορίου σε θέματα ΥΦΠ, κατά περίπτωση, καθώς και στην ομάδα για τις ΜΜΕ, όπου κρίνεται ότι η εμπειρογνωσία και οι δεξιότητες της ΕΟΚΕ συμβάλλουν επωφελώς.

1.13. Η παροχή στήριξης στη γεωργία θα μπορούσε να αποτελέσει ακρογωνιαίο λίθο των οικονομικών μεταρρυθμίσεων στις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης, επί του οποίου θα μπορούσαν να αναπτυχθούν ισχυρότερες οικονομικές και εμπορικές σχέσεις με την ΕΕ. Με τον τρόπο αυτό θα μπορούσε να διασφαλιστεί επίσης αξιόπιστη προστασία έναντι της διαταραχής των εμπορικών συναλλαγών με άλλους εταίρους.

2. Ιστορικό

2.1. Η Ανατολική Εταιρική Σχέση καλύπτει έξι χώρες σε δύο γεωγραφικές περιοχές: στον Νότιο Καύκασο, στον οποίο περιλαμβάνονται η Γεωργία, η Αρμενία και το Αζερμπαϊτζάν στα σύνορα της Ανατολικής Ευρώπης και της Νοτιοδυτικής Ασίας μεταξύ του Εύξεινου Πόντου και της Κασπίας Θάλασσας, και στη Μολδαβία, την Ουκρανία και τη Λευκορωσία. Η κατάσταση με τις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης είναι σχετικά δυναμική. Δύο από τις εν λόγω χώρες, η Λευκορωσία και η Αρμενία⁽²⁾, είναι ήδη μέλη της Ευρασιατικής Οικονομικής Ένωσης. Η κρίση στην Ουκρανία συνεχίζεται, με σταθερή υποβάθμιση των κρατικών θεσμικών οργάνων και του κράτους δικαίου, η οποία φαίνεται να επιφέρει μαζικά φαινόμενα αρπαγής γαιών⁽³⁾. Οι μεθοριακές συμπλοκές μεταξύ Αρμενίας και Αζερμπαϊτζάν συνεχίζονται και έχουν επιπτώσεις στην ανάπτυξη της περιοχής.

⁽²⁾ Στις 29 Μαΐου 2014, οι πρόεδροι του Καζαχστάν, της Λευκορωσίας και της Ρωσίας υπέγραψαν τη Συνθήκη για την Ευρασιατική Οικονομική Ένωση, ενώ η Συνθήκη προσχώρησης της Αρμενίας υπεγράφη στις 9 Οκτωβρίου 2014 και τέθηκε σε ισχύ στις 2 Ιανουαρίου 2015.

⁽³⁾ http://www.bundestag.de/presse/hib/2015_01/-/357564

2.2. Παρότι η ΕΟΚΕ έχει εκδώσει γνωμοδοτήσεις σχετικά με τα ζητήματα της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης⁽⁴⁾, ουδέποτε εξέτασε τα προβλήματα των αγροτικών περιοχών, της γεωργίας και της βιώσιμης ανάπτυξης στις εν λόγω χώρες. Ως εκ τούτου, η παρούσα γνωμοδότηση δίδει κυρίως έμφαση στις δυνατότητες καλύτερης ανάπτυξης των αγροτικών περιοχών και εξασφάλισης της βιωσιμότητας στις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης.

2.3. Η ΕΕ αναγνωρίζει τη σημασία της γεωργίας, των αγροτικών περιοχών και της βιώσιμης ανάπτυξης στις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης και έχει δρομολογήσει το πρόγραμμα ENPARD (Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα Γειτονίας για τη Γεωργία και την Αγροτική Ανάπτυξη) για την υποστήριξη του συγκεκριμένου τομέα.

2.4. Οι πλατφόρμες αποτελούν το βασικό μέσο της πολυμερούς προσέγγισης της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης. Η Πλατφόρμα 2 άπτεται της οικονομικής ολοκλήρωσης μεταξύ των χωρών εταίρων και της ΕΕ, καθώς και της σύγκλισης με τις πολιτικές της ΕΕ, συμβάλλοντας κατ' αυτόν τον τρόπο στην επίτευξη των στόχων της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης (ΑΕΣ). Η Πλατφόρμα 2 και οι διάφορες ομάδες και πεδία εργασίας της έχουν ως στόχο να συντελέσουν στην έξυπνη, διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη μιας ελεύθερης οικονομίας της αγοράς στις χώρες εταίρους.

2.5. Υπό το πρίσμα της σημασίας της γεωργίας και των αγροτικών περιοχών για την περαιτέρω διατηρήσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη των χωρών της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης, στα τέλη του 2012 συγκροτήθηκε η ομάδα για τη γεωργία και την αγροτική ανάπτυξη (ARD Panel — Agriculture and Rural Development Panel), η οποία συνδέεται με το πρόγραμμα ENPARD.

2.6. Η ομάδα για το περιβάλλον και την κλιματική αλλαγή επικεντρώνεται στη συνεργασία όσον αφορά την εφαρμογή των συμφωνιών σύνδεσης και τη σταδιακή εναρμόνιση με το κεκτημένο της ΕΕ στον τομέα του περιβάλλοντος και της κλιματικής αλλαγής. Ο στόχος αυτός περιλαμβάνει την προώθηση της ευθυγράμμισης με τα πρότυπα της ΕΕ, την ανταλλαγή πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών, την ανάπτυξη διοικητικών ικανοτήτων και τη στήριξη της ανάπτυξης της κοινωνίας των πολιτών. Τα θέματα προς συζήτηση και οι δραστηριότητες περιλαμβάνουν τη μείωση των αποβλήτων και την ανακύκλωση, την ατμοσφαιρική ρύπανση, τη βιοποικιλότητα και τη διαχείριση των υδάτων. Η ομάδα επιχειρεί επίσης να αναπτύξει περιφερειακό διάλογο σχετικά με τις πολιτικές στον τομέα της κλιματικής αλλαγής με σκοπό την ενίσχυση της προβολής και της διαπραγματευτικής ικανότητας των χωρών εταίρων και τη συνεργασία με τα κράτη μέλη της ΕΕ στο πλαίσιο των διεθνών διαπραγματεύσεων για το κλίμα.

2.7. Η Ανατολική Εταιρική Σχέση σημείωσε σημαντική πρόοδο το 2014. Οι νέες συμφωνίες σύνδεσης με τη Γεωργία, τη Μολδαβία και την Ουκρανία έχουν ήδη αρχίσει να εφαρμόζονται σε προσωρινή βάση. Για τη Γεωργία και τη Μολδαβία, στην προσωρινή εφαρμογή περιλαμβάνεται ήδη η σφαιρική και σε βάθος ζώνη ελεύθερων συναλλαγών (DCFTA — Deep and Comprehensive Free Trade Area), ενώ για την Ουκρανία η προσωρινή εφαρμογή αυτού του σκέλους της συμφωνίας αναβλήθηκε μέχρι το τέλος του 2015. Οι συμφωνίες σύνδεσης και οι σφαιρικές και σε βάθος συμφωνίες ελεύθερων συναλλαγών περιλαμβάνουν φιλόδοξα πολιτικά, οικονομικά και κοινωνικά μεταρρυθμιστικά προγράμματα εργασίας, χάρη στα οποία οι χώρες εταίροι της Ανατολικής Ευρώπης έρχονται πιο κοντά στην ΕΕ.

3. Γενικές παρατηρήσεις

3.1. Οι τομείς της γεωργίας και της αγροτικής ανάπτυξης των χωρών της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης παρουσιάζουν διαφοροποιήσεις ως προς τη φύση, τη σύνθεση και το σχετικό τους μέγεθος, οι οποίες διαμορφώνονται στο πλαίσιο των αντίστοιχων παραδόσεων, πολιτισμών και οργανωτικών μεθόδων. Οι φυσικοί περιορισμοί καθορίζονται από το κλίμα, τους φυσικούς πόρους και τη γεωγραφική θέση.

3.2. Η γεωργία αποτελεί σημαντικό τομέα του οικονομικού ιστού σε όλες τις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης. Απασχολεί υψηλό ποσοστό του πληθυσμού τους και, έπειτα από δεκαετίες δυσχερειών, εξακολουθεί να παρουσιάζει τεράστιες δυνατότητες ανάπτυξης. Πρέπει να καταβληθεί κάθε προσπάθεια για να διασφαλιστεί ότι η ανάπτυξη ενός περισσότερο παραγωγικού γεωργικού τομέα θα αποφέρει οφέλη στους γεωργούς και στις αγροτικές περιοχές.

3.3. Πολλές από τις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης διαθέτουν μεγάλους αγροτικούς πληθυσμούς, οι οποίοι βασίζονται έως κάποιον βαθμό στην εκμετάλλευση μικρών και κατακερματισμένων αγροτεμαχίων και στη χρήση κοινοτικών και δημοτικών ή κρατικών λειμώνων για τον βιοπορισμό τους. Οι εν λόγω μικροί ιδιοκτήτες γεωργικών εκμεταλλεύσεων διαθέτουν εξαιρετικά περιορισμένους πόρους με ελάχιστες δυνατότητες ανάπτυξης. Σε πολλές περιπτώσεις, οι μικροί ιδιοκτήτες γεωργικών εκμεταλλεύσεων αντιπροσωπεύουν σχεδόν το σύνολο της εθνικής παραγωγής γεωργικών προϊόντων. Συχνά, τα προϊόντα που προέρχονται από μικρές γεωργικές εκμεταλλεύσεις αποτελούν κατά κύριο λόγο μέσα συντήρησης ή ημιαυτοσυντήρησης. Η πώληση τυχόν πλεονασμάτων καθίσταται δυσχερέστερη λόγω των περιορισμένων διασυνδέσεων με τις οργανωμένες αγορές και των υποβαθμισμένων και αποσυνδεδεμένων αγροτικών υποδομών. Τα μείζονα προβλήματα, ιδίως στον Νότιο Καύκασο, είναι η έλλειψη συνεργασίας, κατάρτισης και εκπαίδευσης στον τομέα, καθώς και η απουσία ενδεδειγμένου συστήματος φορολογίας.

⁽⁴⁾ ΕΕ C 12 της 15.1.2015, σ. 48, ΕΕ C 161 της 6.6.2013, σ. 40, ΕΕ C 299 της 4.10.2012, σ. 34, ΕΕ C 248 της 25.8.2011, σ. 37, ΕΕ C 277 της 17.11.2009, σ. 30.

3.4. Η δυναμική στις γεωργικές αγορές και η αστάθεια των τιμών των τροφίμων έχουν αναδείξει την ανάγκη χάραξης, εκ μέρους των χωρών της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης, συγκεκριμένων πολιτικών για τη γεωργία και την αγροτική ανάπτυξη, συμπεριλαμβανομένης της λήψης μέτρων για τους γεωργούς μικρής κλίμακας. Οι εν λόγω χώρες πρέπει, αφενός, να εκσυγχρονίσουν τη γεωργία και να αυξήσουν την παραγωγή σε βιώσιμη βάση και, αφετέρου, να αναπτύξουν τις αγροτικές περιοχές και τις υποδομές και να αυξήσουν τις ευκαιρίες απόκτησης εισοδήματος, εξασφαλίζοντας καλύτερη ποιότητα ζωής και ευνοϊότερες προοπτικές για τις οικογένειες.

3.5. Στις περισσότερες χώρες βρίσκονται σε εξέλιξη προγράμματα περιφερειακής ανάπτυξης, συμπεριλαμβανομένων πιλοτικών προγραμμάτων, με στόχο το εισόδημα και τις δυνατότητες απασχόλησης που μπορούν να εξασφαλιστούν χάρη σε εναλλακτικές δραστηριότητες στις αγροτικές περιοχές. Αυτές οι εναλλακτικές δραστηριότητες αποσκοπούν στην τόνωση της ανάπτυξης και της οικονομικής διαφοροποίησης των αγροτικών περιοχών και στη μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων⁽⁵⁾.

3.6. Οι αγροτικοί πληθυσμοί σε όλες τις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης λαμβάνονται από μακρού ως δεδομένοι και συχνά αγνοούνται κατά τη διαδικασία χάραξης πολιτικής και προγραμματισμού. Μία από τις επιπτώσεις αυτού του κενού πολιτικής είναι η βαθμιαία απερίθωσή των αγροτικών περιοχών, δεδομένου ότι οι οικονομικά ενεργοί πληθυσμοί μεταναστεύουν είτε στις πόλεις είτε στο εξωτερικό. Για την αντιμετώπιση αυτών των αρνητικών δημογραφικών τάσεων, σε συνδυασμό με την ανάγκη ακμαίου εργατικού δυναμικού για τη στήριξη της γεωργικής βιομηχανίας, απαιτείται η βελτίωση της ποιότητας των υποδομών και του συστήματος υγειονομικής περίθαλψης, καθώς και η διαμόρφωση πιο σθεναρής πολιτικής και η ανάληψη θεσμικών δεσμεύσεων.

3.7. Ο γεωργικός τομέας του Νότιου Καυκάσου δεν αξιοποιεί πλήρως τις δυνατότητες που διαθέτει και παρουσιάζει επί του παρόντος χαμηλά επίπεδα παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητας. Η υποβάθμιση του φυσικού κεφαλαίου (γη, υδάτινοι πόροι, δάση κ.λπ.), το ορεινό ανάγλυφο, η μειωμένη φυτική και ζωική παραγωγή, η ζημία στη βιοποικιλότητα και η αστάθεια της οικολογικής ισορροπίας συγκαταλέγονται μεταξύ των προβλημάτων που εμποδίζουν την ανάπτυξη του γεωργικού τομέα. Η φτώχεια στις αγροτικές περιοχές, η έλλειψη ευκαιριών απασχόλησης και το χαμηλό βιοτικό επίπεδο της υπαίθρου συμπεριλαμβάνονται στους παράγοντες που συμβάλλουν στον ευάλωτο χαρακτήρα των αγροτικών περιοχών του Νότιου Καυκάσου.

3.8. Στις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης εξακολουθούν να υπάρχουν κενά όσον αφορά τις προδιαγραφές, τις κανονιστικές και νομοθετικές διατάξεις και τη συγκριτική πληροφόρηση. Κρίνεται αναγκαία η καθιέρωση κοινών προδιαγραφών, οι οποίες πρέπει να πληρούν τα διεθνή και τα ενωσιακά πρότυπα, συμπεριλαμβανομένων μέτρων συμμόρφωσης, ήτοι μηχανισμών παρακολούθησης και ελέγχου για τους υφιστάμενους κανονισμούς. Τα ανελλιπώς ανεπτυγμένα συστήματα επισιτιστικής ασφάλειας και υγείας των ζώων, ιδίως στις χώρες του Νότιου Καυκάσου, απαιτούν προσπάθειες και ευρύ φάσμα εργασιών στο πεδίο της συμμόρφωσης προς τα πρότυπα ΥΦΠ, ειδικότερα όσον αφορά τα κτηνιατρικά και υγειονομικά πρότυπα για τα ζώα και τα ζωικά προϊόντα.

3.9. Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι πρέπει να καταβληθεί κάθε προσπάθεια ώστε η ανάπτυξη ενός περισσότερο παραγωγικού γεωργικού τομέα να αποφέρει οφέλη στους καταναλωτές, στους γεωργούς και στις αγροτικές περιοχές εν γένει, οι οποίες συγκαταλέγονται συχνά ανάμεσα στις φτωχότερες περιοχές κάθε χώρας. Με γνώμονα αυτό το στοιχείο, η ΕΕ δρομολόγησε κατά τα τελευταία έτη ευρεία δέσμη προγραμμάτων σε συνεργασία με τους ανατολικούς εταίρους της. Τα προγράμματα αυτά ποικίλλουν από την παροχή ειδικής τεχνικής βοήθειας σε τομεακά προγράμματα εξαιρετικά ευρείας κλίμακας έως τη στήριξη εκ βάθρων μεταρρυθμίσεων στους τομείς της γεωργίας, της αγροτικής ανάπτυξης και της επισιτιστικής ασφάλειας. Σε κάθε περίπτωση, η ΕΟΚΕ υποστηρίζει απολύτως την αυστηρή παρακολούθηση της αποτελεσματικότητας των γεωργικών μεταρρυθμίσεων στις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης.

3.10. Η ΕΟΚΕ παροτρύνει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να δρομολογήσουν τη διεξαγωγή ανανεωμένου και βαθύτερου πολιτικού διαλόγου σχετικά με τον στρατηγικό σχεδιασμό και τις μεταρρυθμίσεις στους τομείς της γεωργίας, της δασοκομίας και της βιώσιμης ανάπτυξης σε επίπεδο μεμονωμένων χωρών, τηρώντας τους ισχύοντες κανόνες και αυξάνοντας την ανταγωνιστικότητα των γεωργικών δομών και τη διαφάνεια των εγχώριων γεωργικών αγορών.

3.11. Για να υποστηριχθεί η διεργασία της γεωργικής ανάπτυξης στις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης, η ΕΟΚΕ φρονεί ότι είναι σκόπιμο να δημιουργηθούν, κατά προτεραιότητα, τοπικές γεωργικές οργανώσεις, οι οποίες θα πρέπει να ενδυναμωθούν μέσω αναπτυξιακών προγραμμάτων για τη βελτίωση του ποσοστού εκπροσώπησης και συμμετοχής των γεωργών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

⁽⁵⁾ Το 2014 η Γεωργία έχει δρομολογήσει το δεύτερο πρόγραμμα περιφερειακής ανάπτυξης με στόχο την παροχή περαιτέρω στήριξης για τη βελτίωση της κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης και των εννέα περιφερειών της, καθώς και των συνθηκών διαβίωσης του πληθυσμού. Η εφαρμογή του προγράμματος στήριξης της περιφερειακής ανάπτυξης συνεχίστηκε στην Αρμενία το 2014. Η Μολδαβία ωφελείται από ένα νέο σχέδιο, το οποίο έχει ως στόχο τη βελτίωση του περιφερειακού σχεδιασμού και των δεξαμενών έργων («project pipelines») για τις βόρειες, νότιες και κεντρικές αναπτυξιακές περιφέρειες. Ένα νέο πρόγραμμα περιφερειακής ανάπτυξης ξεκίνησε στο Αζερμπαϊτζάν.

3.12. Η επιχειρηματικότητα θα πρέπει να τεθεί στο επίκεντρο της δραστηριότητας της ΕΕ στις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης, καθώς δεν πρέπει να λησμονούμε ότι η προώθηση της επιχειρηματικότητας στις αγροτικές περιοχές είναι υψίστης σημασίας και ότι θα μπορούσε να επιτευχθεί με τη δημιουργία του κατάλληλου επιχειρηματικού περιβάλλοντος: πρόσβαση σε κεφάλαια εκκίνησης, παροχή τραπεζικών δανείων και κατάλληλα φορολογικά κίνητρα.

3.13. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι είναι ουσιώδους σημασίας να αναδειχθεί και να ενισχυθεί ο ρόλος των γυναικών και των νέων στη γεωργική και αγροτική κοινωνία μέσω της ευρύτερης συμπεριληψής τους στα μέτρα επαγγελματικής κατάρτισης και στα ειδικά μέτρα των σχεδίων αγροτικής ανάπτυξης.

3.14. Η ΕΟΚΕ ευελπιστεί ότι η ομάδα για το περιβάλλον και την κλιματική αλλαγή θα αποφέρει επιτυχή αποτελέσματα όσον αφορά την υλοποίηση των τριών ακόλουθων προγραμμάτων στο πλαίσιο της Πλατφόρμας 2 — «Οικονομική ολοκλήρωση και σύγκλιση με τις πολιτικές της ΕΕ»: «Ενιαίο σύστημα πληροφοριών για το περιβάλλον» (ΕΣΠΠ) ⁽⁶⁾, το «GREEN project» ⁽⁷⁾ και το «Clima East Package» (Δέσμη μέτρων για το κλίμα στην Ανατολή) ⁽⁸⁾.

3.15. Η ΕΟΚΕ ζητεί από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να συνεχίσουν τις προσπάθειές τους για τη βελτίωση της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης και των συστημάτων συλλογής και διαχείρισης δεδομένων στην περιοχή της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης, για την παροχή συνδρομής στις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης όσον αφορά τον μετριασμό των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής και την προσαρμογή σε αυτή, για την εστίαση στη λήψη μέτρων πράσινης πολιτικής και για την επίδειξη μοντέλων βιώσιμης κατανάλωσης και παραγωγής.

3.16. Η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει τη σημασία του προγράμματος βιώσιμης ανάπτυξης «Greening Economies in the Eastern Neighbourhood» (Προσδίδοντας πράσινη διάσταση στις οικονομίες της ανατολικής γειτονίας, EaP GREEN), το οποίο υλοποιείται επί του παρόντος από τον ΟΟΣΑ, σε συνεργασία με την Οικονομική Επιτροπή των Ηνωμένων Εθνών για την Ευρώπη (UNECE), το Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον (UNEP) και τον Οργανισμό Βιομηχανικής Ανάπτυξης των Ηνωμένων Εθνών (UNIDO), και έχει ως στόχο να συνδράμει τις χώρες της ΑΕΣ κατά τη μετάβασή τους σε πράσινες οικονομίες.

4. Παρατηρήσεις ανά χώρα

4.1. Αρμενία

4.1.1. Η γεωργία αποτελεί οικονομικό τομέα μείζονος σημασίας στην Αρμενία, όπου περίπου το ένα τρίτο του πληθυσμού κατοικεί σε αραιοκατοικημένες και ορεινές αγροτικές περιοχές και η γεωργία χαμηλών εισροών, συντήρησης και ημιαυτοσυντήρησης συνιστά σημαντική πηγή βιοπορισμού. Σχεδόν το σύνολο του ακαθάριστου γεωργικού προϊόντος (περίπου το 97 %) παράγεται από μικρές γεωργικές καλλιέργειες.

4.1.2. Η Αρμενία υλοποίησε επίσης ένα από τα πλέον ολοκληρωμένα προγράμματα αγροτικής μεταρρύθμισης· έως τα μέσα του 1994 είχε ιδιωτικοποιηθεί το μεγαλύτερο μέρος των γεωργικών εκτάσεων, με αποτέλεσμα την κατανομή των γαιών σε περισσότερα από 1,2 εκατ. αγροτεμάχια.

4.1.3. Η Αρμενία διαθέτει περιορισμένους έγγειους πόρους, καθώς οι αρόσιμες εκτάσεις γης αποτελούν μόλις το 16,8 % της συνολικής της έκτασης. Το γόνιμο ηφαιστειογενές έδαφος ευνοεί την καλλιέργεια σιταριού και κριθαριού, καθώς και τη βόσκηση ζώων. Οι αρδευόμενες καλλιέργειες περιλαμβάνουν βερίκοκα, ροδάκινα, δαμάσκηνα, μήλα, κεράσια, καρύδια, κυδώνια, σύκα, ρόδια, άλλα φρούτα και σταφύλια, τη βάση για το παγκοσμίου φήμης μπράντι της Αρμενίας.

4.1.4. Οι διαπραγματεύσεις σχετικά με τη συμφωνία σύνδεσης, συμπεριλαμβανομένης της DCFTA, ολοκληρώθηκαν τον Ιούλιο του 2013. Εντούτοις, δεδομένου ότι η Αρμενία προσχώρησε στην Τελωνειακή Ένωση, όπως ανακοινώθηκε τον Σεπτέμβριο του 2013, η συμφωνία σύνδεσης, η οποία θα ήταν ασυμβίβαστη με την ιδιότητα μέλους της Τελωνειακής Ένωσης, δεν υπεγράφη. Η Ευρωπαϊκή Ένωση εξακολουθεί να συνεργάζεται με την Αρμενία σε όλους τους τομείς που είναι συμβατοί με την εν λόγω επιλογή.

4.2. Αζερμπαϊτζάν

4.2.1. Καθότι η οικονομία του Αζερμπαϊτζάν βασίζεται στο πετρέλαιο και το φυσικό αέριο, που αποτελούν και τον ηγετικό τομέα της, η γεωργία συνιστά βασικό στοιχείο της μη πετρελαϊκής οικονομίας της χώρας. Σχεδόν το ήμισυ του πληθυσμού των Αζέρων κατοικεί σε αγροτικές περιοχές και ο βιοπορισμός του εξαρτάται από τη γεωργία.

⁽⁶⁾ Σκοπός του εν λόγω προγράμματος είναι η προώθηση της προστασίας του περιβάλλοντος στην περιοχή της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης με την επέκταση της εφαρμογής του ΕΣΠΠ στη συγκεκριμένη περιοχή

⁽⁷⁾ Ο συνολικός στόχος του προγράμματος «GREEN project» είναι η στήριξη των χωρών εταίρων στις προσπάθειες που καταβάλλουν για τη μετάβασή τους σε μια πιο πράσινη οικονομία με την αποσύνδεση της οικονομικής ανάπτυξης από την υποβάθμιση του περιβάλλοντος και την εξάντληση των πόρων.

⁽⁸⁾ Το πρόγραμμα «Clima East Package» στηρίζει τον μετριασμό των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής και την προσαρμογή σε αυτή στην περιοχή της ανατολικής γειτονίας και έχει ως στόχο τη σταδιακή ευθυγράμμιση με το κερτιμένο της ΕΕ στους τομείς του περιβάλλοντος και της κλιματικής αλλαγής.

4.2.2. Οι μεικτές γεωργοκτηνοτροφικές δραστηριότητες είναι οι πλέον διαδεδομένες, με παρόμοιους τύπους καλλιέργειας. Οι σημαντικότερες καλλιέργειες για τη γεωργία στο Αζερμπαϊτζάν είναι οι γεωργικές εμπορεύσιμες καλλιέργειες, τα σταφύλια, το βαμβάκι, ο καπνός, τα εσπεριδοειδή και τα λαχανικά. Σημαντικά γεωργικά προϊόντα αποτελούν επίσης τα ζώα κτηνοτροφίας, τα γαλακτοκομικά προϊόντα, καθώς και οι οίνοι και τα αλκοολούχα ποτά.

4.2.3. Το 2010, η ΕΕ και το Αζερμπαϊτζάν ξεκίνησαν διαπραγματεύσεις για τη σύναψη συμφωνίας σύνδεσης (με εξαίρεση τη DCFTA λόγω της αίτησης προσχώρησης στον ΠΟΕ, η οποία ακόμη εκκρεμεί). Η κυβέρνηση του Αζερμπαϊτζάν υπέβαλε επισήμως στη γραμματεία του ΠΟΕ το 1997 αίτηση για προσχώρηση της χώρας στον ΠΟΕ και οι διαβουλεύσεις βρίσκονται ακόμη σε εξέλιξη.

4.3. Λευκορωσία

4.3.1. Ο γεωργικός τομέας στη Λευκορωσία απασχολεί περίπου το ένα δέκατο του εργατικού δυναμικού και κυριαρχείται από μεγάλες συνεταιριστικές και κρατικές γεωργικές εκμεταλλεύσεις. Στο μεγαλύτερο μέρος της χώρας ασκούνται δραστηριότητες μεικτής καλλιέργειας και κτηνοτροφίας. Άλλες σημαντικές υπαίθριες καλλιέργειες είναι οι καλλιέργειες πατάτας, ζαχαρότευτλων, κριθαριού, σιταριού, σίκαλης και καλαμποκιού (αραβόσιτου), ενώ υψηλό ποσοστό των σιτηρών χρησιμοποιείται για ζωοτροφές. Τα κυριότερα ζώα κτηνοτροφίας είναι τα βοοειδή, τα πουλερικά και τα χοιροειδή. Σχεδόν τα δύο πέμπτα των εκτάσεων της Λευκορωσίας καλύπτονται από δάση, τα οποία αποτελούν αντικείμενο εκμετάλλευσης για την παραγωγή προϊόντων ξυλείας και χάρτου.

4.3.2. Η επικύρωση συμφωνίας εταιρικής σχέσης και συνεργασίας μεταξύ της ΕΕ και της Λευκορωσίας (η διαπραγμάτευση της οποίας έγινε το 1995) έχει παγώσει από το 1997 λόγω της πολιτικής κατάστασης που επικρατεί στη χώρα.

4.3.3. Η Λευκορωσία υπέβαλε αίτηση προσχώρησης στον ΠΟΕ το 1993. Η διαδικασία ένταξης της χώρας βρίσκεται σε εξέλιξη.

4.4. Γεωργία

4.4.1. Ο αγροτικός τομέας της Γεωργίας είναι ζωτικής σημασίας για τον πληθυσμό της χώρας, δεδομένου ότι παρέχει ένα αξιόλογο δίκτυο προστασίας για τις αγροτικές περιοχές, όπου ζει το ήμισυ σχεδόν των κατοίκων της Γεωργίας. Οι αγροτικές εκτάσεις γης παρουσιάζουν υψηλό επίπεδο κατακερματισμού —το 95 % των γεωργών είναι «κάτοχοι μικρών γεωργικών εκμεταλλεύσεων», με συνήθη αντιστοιχία περίπου 1,2 εκταρίων γης και δύο αγελάδων ανά οικογένεια. Ο κατακερματισμός αυτός εντάθηκε στο πλαίσιο της διαδικασίας ιδιωτικοποίησης των γαιών κατά τη δεκαετία του 1990, η οποία είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία μιας νέας τάξης περίπου 500 000 «γεωργών» που υπάγονται πλέον στην κατηγορία των αυτοαπασχολούμενων γεωργών.

4.4.2. Το γάλα και το κρέας αποτελούν τα γεωργικά προϊόντα με την υψηλότερη αξία συνολικά. Οι κτηνοτρόφοι παρέχουν στα ζώα τους ελάχιστες ζωοτροφές υψηλής ποιότητας, διότι βασίζονται στην ελεύθερη, ή εξαιρετικά φθηνή, βοσκή και στη χορτονομή κατά τη χειμερινή περίοδο. Αυτό δεν συνεπάγεται μόνο χαμηλά ποσοστά γαλακτοπαραγωγής, αλλά καθίσταται επιπλέον εξαιρετικά δυσχερές η ανταγωνιστική κρεατοπαραγωγική κτηνοτροφία. Η παραγωγή οίνου συνιστά επίσης ένα πολύ σημαντικό τμήμα του γεωργικού τομέα. Η πλειονότητα της γεωργοκτηνοτροφικής δραστηριότητας είναι συγκεντρωμένη στις γόνιμες μείζονες κοίτες των ποτάμιων κοιλάδων, όπου η κύρια παραγωγή είναι τα εσπεριδοειδή, τα σταφύλια και τα καρύδια.

4.4.3. Οι σχέσεις μεταξύ της ΕΕ και της Δημοκρατίας της Γεωργίας καθοδηγούνταν μέχρι στιγμής από τη συμφωνία εταιρικής σχέσης και συνεργασίας (ΣΕΣΣ), η οποία αντικαταστάθηκε από τη συμφωνία σύνδεσης μεταξύ της ΕΕ και της Γεωργίας, συμπεριλαμβανομένης της DCFTA, η οποία υπεγράφη στις 27 Ιουνίου 2014 και εφαρμόζεται προσωρινά από την 1η Σεπτεμβρίου 2014. Όσον αφορά το εμπόριο στον τομέα των γεωργικών προϊόντων, έχουν γίνει φιλόδοξες παραχωρήσεις στο πλαίσιο της DCFTA. Οι εισαγωγές γεωργικών προϊόντων από την ΕΕ προς τη Δημοκρατία της Γεωργίας έχουν ελευθερωθεί πλήρως.

4.5. Μολδαβία

4.5.1. Η γεωργία είναι υψίστης σημασίας για τη Μολδαβία. Οι γεωργικές εκτάσεις αποτελούν περίπου το 75 % των συνολικών εκτάσεων γης, εκ των οποίων το μεγαλύτερο ποσοστό χρησιμοποιείται για προσωρινές καλλιέργειες, ενώ περίπου το ένα δέκατο χρησιμοποιείται για μόνιμες καλλιέργειες. Η κοινωνία της Μολδαβίας είναι κατεξοχήν αγροτική· ο γεωργικός τομέας απασχολεί το 26,4 % του εργαζόμενου πληθυσμού και παράγει το 14,6 % του ΑΕγχΠ της χώρας.

4.5.2. Η γεωργική μεταρρύθμιση είχε ως συνέπεια τη μεταβολή στη γεωργική χρήση των γαιών. Μετά την ιδιωτικοποίηση της δεκαετίας του '90, ένα υψηλό ποσοστό των εκτάσεων γης διατηρούνται μέχρι σήμερα ως μικρά αγροτεμάχια ατομικής ιδιοκτησίας. Η διαδικασία ιδιωτικοποίησης είχε ως αποτέλεσμα τη διαμόρφωση ιδιόκτητων γεωργικών εκμεταλλεύσεων μέσης έκτασης 1,4 εκταρίων, με περαιτέρω κατανομή τους σε ξεχωριστά αγροτεμάχια, ανάλογα με τον τύπο των γαιών (αρόσιμες, οπωρώνες, αμπελώνες), σε περίπου 1 εκατ. κατόχους τίτλων εγγείου ιδιοκτησίας. Από το σύνολο των γεωργικών εκτάσεων γης, τα 0,66 εκατ. εκτάρια υπάγονται σε καθεστώς δημόσιας ιδιοκτησίας (26,2 %) και τα 1,84 εκατ. εκτάρια τελούν υπό καθεστώς ιδιωτικής ιδιοκτησίας και/ή χρήσης (73,8 %).

4.5.3. Υπό όρους αξίας της γεωργικής παραγωγής, η φυτική παραγωγή συμβάλλει κατά περισσότερο από τα δύο τρίτα της συνολικής αξίας, ενώ η ζωική παραγωγή και οι συναφείς υπηρεσίες συμβάλλουν περίπου στο 30 % και το 2,4 %, αντιστοίχως. Τα σταφύλια και το γάλα αποτελούν τα γεωργικά προϊόντα με την υψηλότερη αξία.

4.5.4. Από το 1998, οι σχέσεις μεταξύ της ΕΕ και της Μολδαβίας καθοδηγούνταν από τη συμφωνία εταιρικής σχέσης και συνεργασίας, η οποία αντικαταστάθηκε πλέον από τη συμφωνία σύνδεσης μεταξύ της ΕΕ και της Μολδαβίας που υπεγράφη στις 27 Ιουνίου 2014, συμπεριλαμβανομένης της σύναψης μιας DCFTA, η οποία εφαρμόζεται σε προσωρινή βάση από την 1η Σεπτεμβρίου 2014.

4.6. Ουκρανία

4.6.1. Εν μέρει λόγω του πλούσιου εδάφους και του ευνοϊκού κλίματος, η φυτική παραγωγή της Ουκρανίας είναι ιδιαίτερα ανεπτυγμένη. Η παραγωγή σιτηρών και πατάτας της χώρας είναι από τις υψηλότερες παραγωγές στην Ευρώπη και η χώρα κατατάσσεται μεταξύ των μεγαλύτερων παραγωγών ζαχαρότευτλων και ηλιανθέλαιου στον κόσμο. Ο τομέας ζωικής παραγωγής υστερεί έναντι του τομέα φυτικής παραγωγής στην Ουκρανία, ωστόσο η συνολική παραγωγή του εξακολουθεί να είναι αισθητά υψηλότερη από εκείνη που παρουσιάζουν οι περισσότερες άλλες ευρωπαϊκές χώρες.

4.6.2. Κατά την περίοδο 2007-2011 πραγματοποιήθηκαν διαπραγματεύσεις για τη σύναψη νέας συμφωνίας σύνδεσης, συμπεριλαμβανομένης μιας σφαιρικής και σε βάθος συμφωνίας ελεύθερων συναλλαγών (DCFTA), η οποία μονογραφήθηκε το 2012. Τα πολιτικά μέρη της συμφωνίας σύνδεσης υπεγράφησαν τελικά στις 21 Μαρτίου 2014, ενώ τα υπόλοιπα μέρη της συμφωνίας, συμπεριλαμβανομένης της DCFTA, υπεγράφησαν στις 27 Ιουνίου 2014. Από την 23η Απριλίου 2014 η ΕΕ επιφυλάσσει μονομερώς αυτόνομο εμπορικό προτιμησιακό καθεστώς στην Ουκρανία, με σκοπό τη στήριξη της χώρας λόγω της υφιστάμενης κατάστασης.

4.6.3. Τον Ιούλιο του 2014 εγκαινιάστηκε το χρηματοδοτούμενο από την ΕΕ πρόγραμμα «Improvement of Food Safety Control System in Ukraine» (Βελτίωση του συστήματος ελέγχου της επισιτιστικής ασφάλειας στην Ουκρανία) (IFSSU), με κυριότερους στόχους τη βελτίωση της υγειονομικής ποιότητας των τροφίμων που παράγονται στην Ουκρανία και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης των Ουκρανών καταναλωτών στην εγχώρια παραγωγή. Η ΕΕ συνεισφέρει επίσης στην κρατική κτηνιατρική και φυτοϋγειονομική υπηρεσία της Ουκρανίας για τη βελτίωση του συστήματος διασφάλισης της ασφάλειας των τροφίμων «από το αγρόκτημα στο τραπέζι». Με προϋπολογισμό ύψους σχεδόν 3,8 εκατ. ευρώ για 33 μήνες, το πρόγραμμα IFSSU αποτελεί μέρος του τομέα προτεραιότητας «Επισιτιστική ασφάλεια και ασφάλεια των τροφίμων» της πρωτοβουλίας ENPARD στην Ουκρανία.

5. Ο ρόλος του ENPARD

5.1. Το ENPARD θεσπίστηκε με δύο κοινές ανακοινώσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης που εκδόθηκαν, αντιστοίχως, τον Μάρτιο και τον Μάιο του 2011, στο πλαίσιο της δέσμευσης της ΕΕ για χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη και σταθερότητα στις χώρες γειτονίας της· με το πρόγραμμα αυτό αναγνωρίζεται η δυνητική σημασία της γεωργίας από πλευράς επισιτιστικής ασφάλειας, βιώσιμης παραγωγής και απασχόλησης στις αγροτικές περιοχές.

5.2. Η ΕΕ παρέχει τη δυνατότητα διεξαγωγής διαλόγου σχετικά με το ENPARD σε όλες τις χώρες εταίρους και είναι διατεθειμένη να συνδράμει στην εφαρμογή των πολιτικών του ENPARD και των συναφών μεταρρυθμίσεων όλες τις χώρες εταίρους που δεσμεύονται να θέσουν τη γεωργία και την αγροτική ανάπτυξη στο επίκεντρο της συνεργασίας τους με την ΕΕ. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται η παροχή συνδρομής για τη χάραξη μακροπρόθεσμων στρατηγικών στον τομέα της γεωργίας και της αγροτικής ανάπτυξης με όλους τους σχετικούς ενδιαφερόμενους φορείς, καθώς και για την ανάπτυξη των απαραίτητων θεσμικών ικανοτήτων σε εθνικό και σε τοπικό επίπεδο.

5.3. Το εν λόγω πρόγραμμα παράγει ήδη αποτελέσματα στη Γεωργία: τον νόμο για τους γεωργικούς συνεταιρισμούς, το δίκτυο των 54 «κέντρων πληροφόρησης και διαβούλευσης σε θέματα γεωργικής στρατηγικής» κ.ά. Στις 11 Μαρτίου 2014 η Ευρωπαϊκή Ένωση υπέγραψε τέσσερις επιχορηγήσεις συνολικού ύψους 15 εκατ. ευρώ για τη στήριξη των κατόχων μικρών γεωργικών εκμεταλλεύσεων στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας ENPARD στη Γεωργία. Τα εν λόγω έργα θα συνδράμουν στη δημιουργία άνω των 160 συνεταιρισμών, με παροχή τεχνικής βοήθειας σε όλες τις περιφέρειες της Γεωργίας. Σκοπός των συνεταιρισμών αυτών είναι η παροχή της δυνατότητας στους κατόχους μικρών γεωργικών εκμεταλλεύσεων να οργανωθούν σε συνεταιριστικό επίπεδο και να αποκτήσουν οικονομίες κλίμακας, να ενισχύσουν την αποδοτικότητά τους και να βελτιώσουν τους δεσμούς τους με τις αγορές. Το συνολικό ύψος του ENPARD για τη Γεωργία ανέρχεται σε 52 εκατ. ευρώ για πέντε έτη (Μάρτιος 2013-Μάρτιος 2018).

5.4. Η συνδρομή της ΕΕ στην Αρμενία ανήλθε σε 157 εκατ. ευρώ για την περίοδο 2011-2013 (έναντι 98,4 εκατ. ευρώ για την περίοδο 2007-2010). Τον Δεκέμβριο του 2013 η ΕΕ ενέκρινε νέα χρηματοδότηση ύψους 41 εκατ. ευρώ για τη στήριξη της κοινωνίας των πολιτών, της περιφερειακής ανάπτυξης και της γεωργίας στην Αρμενία στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Γειτονίας. Από αυτό το συνολικό ποσό, 25 εκατ. ευρώ διατέθηκαν για την υλοποίηση της πρωτοβουλίας ENPARD στην Αρμενία. Η εν λόγω χρηματοδότηση θα χρησιμοποιηθεί, ειδικότερα, για τη βελτίωση των επιδόσεων των θεσμικών οργάνων που δραστηριοποιούνται στον τομέα της γεωργίας, τη στήριξη της δημιουργίας ενώσεων γεωργών, την ανάπτυξη γεωργικών στατιστικών, καθώς και για τη βελτίωση της πρόσβασης των αρμένιων πολιτών σε οικονομικά πιο προσιτά τρόφιμα. Συνδέεται επίσης με τη βελτίωση των συνθηκών στις αγροτικές περιοχές με τη δημιουργία θέσεων εργασίας, τη σύναψη συμπράξεων δημόσιου και ιδιωτικού τομέα και την κατάρτιση του εργατικού δυναμικού.

5.5. Όσον αφορά τη Μολδαβία, το πρόγραμμα «Economic stimulation in rural areas» (Τόνωση της οικονομίας στις αγροτικές περιοχές), το οποίο βρίσκεται σε εξέλιξη από το 2010, έχει αποβεί χρήσιμο μέσο για τη δημιουργία θέσεων εργασίας στις επαρχίες της χώρας. Η γεωργία και η αγροτική ανάπτυξη έχουν αναγνωριστεί ως κεντρικός τομέας για την αναπτυξιακή συνεργασία Μολδαβίας-ΕΕ κατά την περίοδο 2014-2017, με τα διαθέσιμα κονδύλια στήριξης για τον συγκεκριμένο τομέα να ανέρχονται μεταξύ 100 και 120 εκατ. ευρώ. Στο πλαίσιο αυτό, εγκρίθηκε το καλοκαίρι του 2014 ένα πρόγραμμα ENPARD για τη Μολδαβία συνολικής αξίας 64 εκατ. ευρώ, το οποίο ξεκίνησε να εφαρμόζεται στις αρχές του 2015. Μέσω της δημοσιονομικής στήριξης και τεχνικής συνδρομής, το πρόγραμμα θα αποτελέσει το θεμέλιο για μια μακροπρόθεσμη ολοκληρωμένη στρατηγική ανάπτυξης του τομέα, η οποία εκπονήθηκε από την κυβέρνηση. Αυτή η χρηματοδοτική στήριξη συμβάλλει στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας του γεωργικού τομέα και θα εμβαθύνει τη συζήτηση σχετικά με τη χάραξη νέων πολιτικών.

6. Ο ρόλος της ΕΟΚΕ

6.1. Η ΕΟΚΕ, έχοντας επίγνωση του θεμελιώδους ρόλου της κοινωνίας των πολιτών στις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης, είναι πρόθυμη να διαδραματίσει ενεργό ρόλο και να μοιραστεί την εμπειρογνωσία της για την ανάπτυξη ενός αποδοτικότερου γεωργικού τομέα, ιδίως:

- βοηθώντας στη χαρτογράφηση των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στον τομέα της γεωργίας και της βιώσιμης ανάπτυξης και στη βελτίωση της κατάστασης μέσω της διεξαγωγής ανοικτού και χωρίς αποκλεισμούς διαλόγου με ευρύ φάσμα ενδιαφερόμενων μερών,
- διαθέτοντας την εμπειρογνωσία της, συμπεριλαμβανομένης εκείνης που αποκτήθηκε από τα νέα κράτη μέλη που προσχώρησαν στην ΕΕ, κατά τον καθορισμό συγκεκριμένων κριτηρίων και διαδικασιών για τη δημιουργία πραγματικά αντιπροσωπευτικών γεωργικών και περιβαλλοντικών οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών και τη συμμετοχή τους στη διαδικασία χάραξης πολιτικής στις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης,
- ανταλλάσσοντας βέλτιστες πρακτικές σε τομείς όπως η γεωργία, τα δίκτυα αγροτικής ανάπτυξης, η βιώσιμη ανάπτυξη, η επιχειρηματικότητα και η εταιρική κοινωνική ευθύνη,
- συμμετέχοντας πιο ενεργά στις εργασίες της Πλατφόρμας 2 της ΑΕΣ «Οικονομική ολοκλήρωση και σύγκλιση με τις πολιτικές της ΕΕ», ιδίως στην ομάδα για τη γεωργία και την αγροτική ανάπτυξη, καθώς και στην ομάδα για το περιβάλλον και την κλιματική αλλαγή όσον αφορά την προώθηση των πράσινων τεχνολογιών, της οικοκαινοτομίας και της βιοποικιλότητας.

Βρυξέλλες, 16 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι⁽¹⁾

Συνδρομή της ΕΕ προς τις χώρες της Ανατολικής Εταιρικής Σχέσης (2014-2020)

Χώρα	Κατανομή πιστώσεων 2014- 2017 (σε εκατ. ευρώ)	Κεντρικός τομέας	Ενδεικτική κατανομή (%)
Αρμενία	140 — 170	Ανάπτυξη του ιδιωτικού τομέα	35
		Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης	25
		Μεταρρύθμιση του τομέα της δικαιοσύνης	20
Αζερμπαϊτζάν	77 — 94	Περιφερειακή και αγροτική ανάπτυξη	40
		Μεταρρύθμιση του τομέα της δικαιοσύνης	20
		Εκπαίδευση και ανάπτυξη δεξιοτήτων	20
Λευκορωσία	71 — 89	Κοινωνική ένταξη	30
		Περιβάλλον	25
		Τοπική/Περιφερειακή οικονομική ανάπτυξη	25
Γεωργία	335 — 410	Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης	25
		Γεωργία και αγροτική ανάπτυξη	30
		Μεταρρύθμιση του τομέα της δικαιοσύνης	25
Μολδαβία	335 — 410	Μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης	30
		Γεωργία και αγροτική ανάπτυξη	30
		Μεταρρύθμιση της αστυνομίας και διαχείριση των συνόρων	20
	Κατανομή πιστώσεων 2014		
Ουκρανία	355	Ειδικό μέτρο: σύμβαση για τη δημιουργία κρατικού μηχανισμού	

(¹) Πληροφορίες από τον ιστότοπο της Ευρωπαϊκής Υπηρεσίας Εξωτερικής Δράσης:
http://eeas.europa.eu/enp/documents/financing-the-enp/index_en.htm

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2

https://www.zm.gov.lv/public/ck/files/Joint_statement_16_04_2015.pdf

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Για ένα πρότυπο της ΔΟΕ κατά της βίας λόγω φύλου στον χώρο εργασίας»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας)

(2016/C 013/21)

Εισηγήτρια: η κ. Béatrice OUIIN

Στις 19 Φεβρουαρίου 2015 και σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού της κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει γνωμοδότηση πρωτοβουλίας με θέμα:

«Για ένα πρότυπο της ΔΟΕ κατά της βίας λόγω φύλου στον χώρο εργασίας»

(γνωμοδότηση πρωτοβουλίας).

Το ειδικευμένο τμήμα «Εξωτερικές σχέσεις», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 16 Ιουλίου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειας, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 16ης Σεπτεμβρίου 2015), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 209 ψήφους υπέρ, 2 ψήφους κατά και 5 αποχές.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η Διεθνής Οργάνωση Εργασίας (ΔΟΕ), χάρη στην τριμερή δομή της, διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στο διεθνές προσκήνιο για τη βελτίωση της κατάστασης των εργαζομένων και της λειτουργίας των επιχειρήσεων. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι μέλος της ΔΟΕ, αλλά τόσο τα κράτη μέλη της όσο και οι ευρωπαϊκές οργανώσεις εκπροσώπησης των εργαζομένων και των εργοδοτών διαθέτουν την ιδιότητα του μέλους της ΔΟΕ. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) ευελπιστεί ότι τα κράτη μέλη της ΕΕ και οι ευρωπαϊκές οργανώσεις θα αναλάβουν δράση για την προβολή των αξιών και των κεκτημένων της ΕΕ σε παγκόσμια κλίμακα, με παράλληλη συνεκτίμηση του παγκόσμιου πλαισίου.

1.2. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή είναι της άποψης ότι:

- η σεξουαλική βία και η βία λόγω φύλου στον χώρο εργασίας παρακωλύουν την αξιοπρεπή εργασία (η οποία σέβεται την αξιοπρέπεια, την ασφάλεια, την υποχρέωση λογοδοσίας και την αυτονομία των εργαζομένων)·
- η βία λόγω φύλου στον χώρο εργασίας συνιστά σοβαρή παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και προσβολή της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας και ακεραιότητας, σωματικής και ψυχολογικής·
- η εν λόγω βία είναι επιζήμια για την οικονομία και την κοινωνική πρόοδο διότι αποδυναμώνει τα θεμέλια της σχέσης εργασίας και μειώνει την παραγωγικότητα·
- αποκαλύπτει δε τις άνισες σχέσεις εξουσίας μεταξύ ανδρών και γυναικών και συμβάλλει στη διαιώνιση των ανισοτήτων στον χώρο εργασίας·
- η καταπολέμησή της απαιτεί τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών, ιδίως των κοινωνικών εταίρων, αλλά και των επαγγελματιών του τομέα της υγείας, της αστυνομίας και της δικαιοσύνης για τη συνδρομή των θυμάτων, καθώς και των μέσων ενημέρωσης και των εκπαιδευτικών για την πρόληψη της βίας·
- είναι προς όφελος της κοινωνίας να καταπολεμηθεί η βία αυτή, όπου και αν συμβαίνει, και να εξαλειφθεί από τους χώρους εργασίας.

1.3. Το διοικητικό συμβούλιο της ΔΟΕ πρέπει, τον Νοέμβριο του 2015, να αποφασίσει εάν θα θέσει στην ημερήσια διάταξη της Διεθνούς Διάσκεψης Εργασίας (του οργάνου λήψης αποφάσεων της ΔΟΕ) την κατάρτιση ενός διεθνούς προτύπου για τη βία λόγω φύλου στον χώρο εργασίας. Η ΕΟΚΕ υποστηρίζει την πρόταση αυτή και καλεί τα κράτη μέλη και τους ευρωπαίους κοινωνικούς εταίρους να πράξουν το ίδιο.

1.4. Η ΕΟΚΕ ελπίζει ότι τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία διαθέτουν ήδη, με την οδηγία 2002/73/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ⁽¹⁾, τα μέσα για την καταπολέμηση των ανισοτήτων μεταξύ ανδρών και γυναικών καθώς και της σεξουαλικής παρενόχλησης στον χώρο εργασίας, θα μιλήσουν με μία φωνή στη ΔΟΕ.

1.5. Οι ευρωπαίοι κοινωνικοί εταίροι, από την πλευρά τους, υπέγραψαν το 2007 μια συμφωνία-πλαίσιο σχετικά με την παρενόχληση και τη βία στην εργασία που θα πρέπει να τους οδηγήσει να παρέμβουν από κοινού στη δημόσια συζήτηση σχετικά με το εν λόγω σχέδιο διεθνούς προτύπου εργασίας ⁽²⁾.

2. Εισαγωγή: το θέμα της βίας λόγω φύλου στον χώρο εργασίας

2.1. Στην εποχή της παγκοσμιοποίησης, ο καθορισμός των διεθνών προτύπων για την καταπολέμηση και την πρόληψη της βίας λόγω φύλου είναι αναγκαία τόσο προς το συμφέρον των εργαζομένων, όσο και προς όφελος των επιχειρήσεων και των κρατών. Αυτή η μορφή βίας απειλεί τη σωματική και ψυχολογική υγεία, αποτελεί προσβολή των δικαιωμάτων και της αξιοπρέπειας του ατόμου, βλάπτει την παραγωγικότητα των θυμάτων και επιφέρει δαπάνες για το κράτος και την κοινωνία. Η καταπολέμηση και η πρόληψή της αποτελούν επιτακτικό αίτημα για όλους. Η βία λόγω φύλου είναι ένα από τα κυριότερα κωλύματα που παρεμποδίζουν την ανάπτυξη.

2.2. Η αντιμετώπιση του θέματος από τη ΔΟΕ

2.2.1. Η σεξουαλική βία και η βία λόγω φύλου αντικατοπτρίζουν και ταυτόχρονα οξύνουν τις ανισότητες μεταξύ γυναικών και ανδρών και έχουν αρνητικό αντίκτυπο στον χώρο εργασίας. Η καταπολέμησή τους περιλαμβάνεται σε πολλές συμβάσεις της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας (ΔΟΕ):

- Σύμβαση αριθ. 29 σχετικά με την αναγκαστική εργασία, 1930
- Σύμβαση αριθ. 97 σχετικά με τους μετακινούμενους εργαζόμενους (αναθεωρημένη), 1949
- Σύμβαση αριθ. 100 σχετικά με την ίση αμοιβή, 1951
- Σύμβαση αριθ. 111 για την απαγόρευση διακρίσεων (εργασία και απασχόληση), 1958
- Σύμβαση αριθ. 189 σχετικά με το οικιακό προσωπικό, 2011

Τα μέτρα που προτείνονται στη σύσταση αριθ. 200 για τον ιό HIV και το AIDS και τον κόσμο της εργασίας (2010) δείχνουν ότι πρέπει να ληφθούν μέτρα για την πρόληψη και τον τερματισμό της βίας και την παρενόχληση στον χώρο εργασίας. Ακόμη πιο πρόσφατα, η σύσταση αριθ. 204 σχετικά με τη μετάβαση από την άτυπη στην επίσημη οικονομία (η οποία εγκρίθηκε από τη Διεθνή Διάσκεψη Εργασίας κατά την 104η σύνοδό της, που πραγματοποιήθηκε στις 12 Ιουνίου 2015 στη Γενεύη) απαιτεί από τα κράτη μέλη να μεριμνούν ώστε στις εθνικές στρατηγικές ή στα εθνικά σχέδια για την ανάπτυξη να περιλαμβάνεται ένα πλαίσιο ολοκληρωμένων πολιτικών. «Το εν λόγω πλαίσιο ολοκληρωμένων πολιτικών θα πρέπει να καλύπτει [...] την προώθηση της ισότητας και την εξάλειψη όλων των μορφών διακρίσεων και βίας, συμπεριλαμβανομένης της βίας λόγω φύλου στον χώρο εργασίας» ⁽³⁾.

Ωστόσο, κανένα πρότυπο σήμερα δεν ασχολείται με το ειδικό ζήτημα της βίας λόγω φύλου στον χώρο εργασίας.

2.2.2. Η επιτροπή εμπειρογνομόνων της ΔΟΕ επιχείρησε να συμπληρώσει το κενό αυτό: «[...] η σεξουαλική παρενόχληση υπονομεύει την ισότητα στην εργασία θέτοντας υπό αμφισβήτηση την ακεραιότητα, την αξιοπρέπεια και την ευημερία των εργαζομένων. η σεξουαλική παρενόχληση είναι επιζήμια για την επιχείρηση εφόσον αποδυναμώνει τα θεμέλια της σχέσης εργασίας και μειώνει την παραγωγικότητα. Η επιτροπή έχει ήδη εκφράσει την άποψη ότι η σεξουαλική παρενόχληση είναι μια μορφή διάκρισης λόγω φύλου και πρέπει να αντιμετωπίζεται στο πλαίσιο των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη σύμβαση [αριθ. 111]. Έτσι, σύμφωνα με τη σύμβαση που προβλέπει την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω φύλου και την προώθηση της ισότητας των ευκαιριών και της ίσης μεταχείρισης, θα πρέπει να ληφθούν μέτρα για την εξάλειψη της σεξουαλικής παρενόχλησης» ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Οδηγία 2002/73/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Σεπτεμβρίου 2002, περί της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης ανδρών και γυναικών όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση, στην επαγγελματική εκπαίδευση και προώθηση και τις συνθήκες εργασίας (ΕΕ L 269 της 5.10.2002, σ. 15).

⁽²⁾ <http://www.etuc.org/framework-agreement-harassment-and-violence-work>

⁽³⁾ http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/texts-adopted/WCMS_377774/lang-en/index.htm

⁽⁴⁾ Έκθεση της επιτροπής εμπειρογνομόνων της ΔΟΕ για την εφαρμογή των συμβάσεων και συστάσεων, έκθεση III (1Α), Διεθνής Διάσκεψη Εργασίας, 91η σύνοδος, 2003, σ. 497-498).

2.2.3. Το 2008 η Επιτροπή σημείωσε ότι «ένα άλλο σημαντικό κενό στο σχέδιο εφαρμογής αφορά τη σεξουαλική παρενόχληση που συνιστά σοβαρή μορφή διάκρισης λόγω φύλου καθώς και παραβίαση των δικαιωμάτων του ατόμου στον χώρο εργασίας. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο η επιτροπή υπενθυμίζει τη γενική παρατήρηση του 2002, στην οποία τόνιζε τη σημασία που αποδίδει στην υιοθέτηση αποτελεσματικών μέτρων πρόληψης και απαγόρευσης και των δύο μορφών που μπορεί να λάβει στον χώρο εργασίας η σεξουαλική παρενόχληση: τη μορφή που προσεγγίζει τον εκβιασμό (“quid pro quo”) και τη μορφή που καταλήγει να δημιουργεί ένα εχθρικό περιβάλλον εργασίας». ⁽⁵⁾

2.2.4. Κατά την 320ή και την 323η σύνοδο του διοικητικού συμβουλίου της ΔΟΕ (13—27 Μαρτίου 2014 και 12—27 Μαρτίου 2015) ορισμένες κυβερνήσεις (Γερμανία, Καναδάς, Κούβα, Γαλλία, Ιταλία, Ινδία, Μεξικό, Κάτω Χώρες, Σρι Λάνκα, Ουρουγουάη και Ηνωμένες Πολιτείες) εξέφρασαν την υποστήριξή τους στην κατάρτιση ενός διεθνούς προτύπου για τη «βία κατά των γυναικών και των ανδρών στην αγορά εργασίας», προκειμένου να εξοπλιστούν οι κυβερνήσεις, τα συνδικάτα και οι εργοδότες με εργαλεία για την καταπολέμηση της βίας λόγω φύλου και της σεξουαλικής παρενόχλησης, καθώς και προκειμένου να επισημανθεί σθεναρά ότι η εν λόγω βία αποτελεί παραβίαση των δικαιωμάτων των εργαζομένων. Η εν λόγω αίτηση υποστηρίζεται επίσης από την ομάδα των εργαζομένων της ΔΟΕ και από τη Διεθνή Συνδικαλιστική Συνομοσπονδία.

2.3. Και στην Ευρώπη:

2.3.1. Οι ευρωπαίοι κοινωνικοί εταίροι υπέγραψαν το 2007 μια συμφωνία-πλαίσιο σχετικά με την παρενόχληση και τη βία στην εργασία που θα πρέπει να τους οδηγήσει να στηρίξουν μια παρόμοια ρύθμιση σε διεθνές επίπεδο ⁽⁶⁾.

2.3.2. Στις γνωμοδοτήσεις της σχετικά με την ισότητα ανδρών και γυναικών, ή ακόμη στη γνωμοδότησή της σχετικά με την ενδοοικογενειακή βία ⁽⁷⁾, η ΕΟΚΕ έχει εκφραστεί επανειλημμένα σχετικά με τη βία λόγω φύλου και τη σεξουαλική βία που υφίστανται πολλές γυναίκες σε όλο τον κόσμο. Επιπλέον, πρόκειται για επιδεινούμενο πρόβλημα: η οικονομική κρίση, τα προγράμματα διαρθρωτικής προσαρμογής και τα μέτρα λιτότητας συνετέλεσαν στην αύξηση της βίας στον χώρο εργασίας.

2.3.3. Η ΕΟΚΕ ελπίζει τα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία διαθέτουν ήδη, με την οδηγία 2002/73/ΕΚ ⁽⁸⁾, τα μέσα για την καταπολέμηση της σεξουαλικής παρενόχλησης στον χώρο εργασίας, θα μιλήσουν με μία φωνή στη ΔΟΕ προκειμένου να στηρίξουν ένα διεθνές πρότυπο καταπολέμησης της βίας λόγω φύλου.

2.4. Περιγραφή της κατάστασης

2.4.1. Η βία λόγω φύλου στον χώρο εργασίας συνιστά σοβαρή παραβίαση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, καθώς και προσβολή της ανθρωπίνης αξιοπρέπειας και ακεραιότητας, σωματικής και ψυχολογικής. Σε παγκόσμια κλίμακα το 35 % του γυναικείου πληθυσμού πέφτει θύμα άμεσης βιαιοπραγίας στον χώρο εργασίας και το 40 % με 50 % των γυναικών υφίστανται ανεπιθύμητη σεξουαλική προσέγγιση, ακούσια σωματική επαφή ή άλλες μορφές σεξουαλικής παρενόχλησης. Το 45 % των γυναικών στην ΕΕ αναφέρουν ότι έχουν κάποια στιγμή υποστεί βία λόγω φύλου. Ένα ποσοστό 40-45 % αναφέρει ότι έχει υποστεί σεξουαλική παρενόχληση στην εργασία. Εκτιμάται ότι στην Ευρώπη πεθαίνουν επτά γυναίκες την ημέρα ως αποτέλεσμα βίας με βάση το φύλο ⁽⁹⁾.

2.4.2. Αυτή η μορφή βίας αποκαλύπτει τις άνισες σχέσεις εξουσίας μεταξύ ανδρών και γυναικών και συμβάλλει στη διαιώνιση των ανισοτήτων. Έκφραση μιας βούλησης κυριαρχίας, η συγκεκριμένη μορφή βίας εξακολουθεί να ασκείται κατά κόρον σε κοινωνίες όπου παραβιάζονται τα ανθρώπινα δικαιώματα, αλλά εξακολουθεί να υφίσταται και σε δημοκρατικές κοινωνίες. Η εν λόγω μορφή βίας δεν πρέπει να συγχέεται με την ερωτική έλξη η οποία προϋποθέτει τον σεβασμό του άλλου. Η σεξουαλική βία και η βία λόγω φύλου δεν αποτελούν ιδιωτική υπόθεση· η καταπολέμησή τους άπτεται της δημοσίας τάξεως και της συλλογικής ασφάλειας.

2.4.3. Σεξιστικά αστεία, ύβρεις, ταπεινωτικοί εμπαιγμοί, άσεμνες χειρονομίες, πορνογραφικές εικόνες σε επαγγελματικούς χώρους και στο διαδίκτυο (το οποίο είναι ένα μέσο εργασίας για πολλούς εργαζόμενους), ηθική και σεξουαλική παρενόχληση, βιασμός και άλλες σεξουαλικές επιθέσεις, ενδοοικογενειακή βία, ποια γυναίκα θα μπορούσε να ισχυριστεί ότι δεν υπήρξε ποτέ θύμα τουλάχιστον μίας εξ αυτών των σεξιστικών συμπεριφορών ⁽¹⁰⁾;

⁽⁵⁾ Έκθεση της επιτροπής εμπειρογνομόνων της ΔΟΕ για την εφαρμογή των συμβάσεων και συστάσεων, έκθεση III (1Α), Διεθνής Διάσκεψη Εργασίας, 98η σύνοδος, 2009, σ. 35).

⁽⁶⁾ <http://www.etuc.org/framework-agreement-harassment-and-violence-work>

⁽⁷⁾ Γνωμοδότηση με θέμα «Εξάλειψη της ενδοοικογενειακής βίας κατά των γυναικών» (ΕΕ C 351 της 15.11.2012, σ. 21).

⁽⁸⁾ Βλέπε υποσημείωση 1.

⁽⁹⁾ Βαρόμετρο 2011 (Εθνικό σχέδιο δράσης για την καταπολέμηση της βίας κατά των γυναικών στην ΕΕ), European Women's Lobby, Αύγουστος 2011. <http://www.womenlobby.org/spip.php?article2481&lang=en>

⁽¹⁰⁾ Σε πρόσφατη έκθεση (του Απριλίου 2015) του ανωτάτου συμβουλίου για την ισότητα μεταξύ γυναικών και ανδρών στη Γαλλία βεβαιώνεται ότι ΟΛΕΣ οι γυναίκες έχουν πέσει θύματα ανεπιθύμητων σεξουαλικών προσεγγίσεων στον δρόμο και στα μέσα μαζικής μεταφοράς. Η πλειοψηφία δε των θυμάτων είναι ανήλικες.

http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hcefh_avis_harcelement_transports-20150410.pdf

2.4.4. Οπουδήποτε δε και αν εκδηλώνεται, η βία λόγω φύλου μπορεί να έχει επιπτώσεις στον χώρο εργασίας. Μελέτη της ΕΕ δείχνει τις συνέπειες της ενδοοικογενειακής βίας στην εργασία και στην επαγγελματική ένταξη των θυμάτων ⁽¹¹⁾, και διεθνείς μελέτες το επιβεβαιώνουν ⁽¹²⁾. Το αποτέλεσμα τεσσάρων εθνικών ερευνών (Αυστραλία, Καναδάς, Νέα Ζηλανδία και Ηνωμένο Βασίλειο) δείχνει ότι η ενδοοικογενειακή βία πλήττει τη συμμετοχή, την παραγωγικότητα και την ασφάλεια των εργαζομένων. Μια γυναίκα που είναι θύμα ενδοοικογενειακής βίας μπορεί να παρενοχλείται από τον (τη) σύζυγο ή σύντροφο στον χώρο εργασίας, γεγονός που δημιουργεί προβλήματα ασφάλειας για την ίδια και τους συναδέλφους της. Ενδέχεται να απουσιάζει από την εργασία για πολλές ημέρες λόγω τραυματισμού και, εάν εξακολουθεί να είναι παρούσα, επηρεάζεται η παραγωγικότητά της. Στην Αυστραλία, στις δημόσιες υπηρεσίες, τα θύματα της ενδοοικογενειακής βίας έχουν δικαίωμα άδειας. Στον ιδιωτικό τομέα, σύμφωνα με συλλογικές συμβάσεις που καλύπτουν σχεδόν 2 εκατ. εργαζομένους, η εν λόγω άδεια έχει διάρκεια 20 ημερών.

2.4.5. Εάν η βία ασκείται στον χώρο εργασίας με δράστη κάποιον συνάδελφο, προϊστάμενο, πελάτη ή χρήστη, οι εργαζόμενες δεν αισθάνονται πλέον ασφαλείς. Μπορεί να χρειάζονται άδεια για να φροντίσουν τα σωματικά ή ψυχολογικά τραύματά τους, να ζητήσουν ιατρική υποστήριξη ή να παρευρεθούν στην εκδίκαση σχετικής υπόθεσης. Η βία λόγω φύλου είναι, ως εκ τούτου, επίσης επιζήμια για τους εργοδότες (απώλεια παραγωγικότητας, απουσίες, δικαστικές διαδικασίες, αρνητική διαφήμιση).

2.4.6. Η βία αυτή μπορεί να προκύψει κατά τη μετάβαση στον τόπο εργασίας. Στον δρόμο, στα μέσα μαζικής μεταφοράς, συχνά οι γυναίκες υφίστανται παρενόχληση, δέχονται επιθέσεις, κακοποιούνται και κάποιες φορές δολοφονούνται. Αυτό το είδος της παρενόχλησης, με στόχο κυρίως τις νέες, έχει μόνιμες επιπτώσεις: τα θύματα διακατέχονται από ανασφάλεια και διατηρούν μια αίσθηση ευπάθειας που μπορεί να καταλήξει σε σύμπλεγμα κατωτερότητας. Ορισμένες από αυτές καταλήγουν να θεωρούν φυσιολογικό να υφίστανται τη βία.

2.4.7. Με την αύξηση του αριθμού των εργαζομένων γυναικών, και ενώ οι γυναίκες είναι πιο πολυάριθμες από τους άνδρες στην άτυπη εργασία, στην επισφαλή εργασία, στην οικιακή εργασία, αυξάνεται επίσης ο αριθμός των γυναικών θυμάτων βίας. Οι γυναίκες που είναι μόνες και έχουν παιδιά αποτελούν ιδιαιτέρως ευάλωτη κατηγορία. Οι περιστάσεις αυτές μπορούν να χρησιμοποιηθούν για την άσκηση εκβιασμού όσον αφορά την απασχόληση.

2.4.8. Οι ομάδες υψηλού κινδύνου είναι τα παιδιά και οι νέοι —κορίτσια και αγόρια— που εργάζονται, τα θύματα καταναγκαστικής εργασίας, οι μετανάστριες, οι κατ' οίκον εργαζόμενες γυναίκες, τα άτομα που εργάζονται σε υπηρεσίες υγείας και τα πρόσωπα που σχετίζονται με τη βιομηχανία του σεξ. Η ατομική εργασία και η υποδοχή του κοινού είναι πρόσθετοι παράγοντες κινδύνου.

2.4.9. Οι παράγοντες κινδύνου που συνδέονται με το εργασιακό περιβάλλον εξαρτώνται από τη θέση των γυναικών στην οργάνωση της εργασίας, την επαγγελματική καλλιέργεια περισσότερο ή λιγότερο φιλική προς τις γυναίκες. Η καλύτερη εκπροσώπηση των γυναικών σε θέσεις λήψης αποφάσεων θα ήταν μια καλή πρόληψη της βίας εναντίον τους.

2.4.10. Η βία λόγω φύλου επηρεάζει αρνητικά την παραγωγικότητα του εργατικού δυναμικού. Οι διαφορές μεταξύ της έκθεσης των γυναικών και των ανδρών σε ειδικές μορφές βίας στον χώρο εργασίας επιτείνεται από τον διαχωρισμό των φύλων. Ορισμένες γυναίκες είναι πιο ευάλωτες από άλλες: πρόκειται για τις γυναίκες που αποτελούν μειονότητα σε ανδροκρατούμενα περιβάλλοντα ή έρχονται σε επαφή με ένα κοινό σε δυσχερή θέση (κοινωνικοί λειτουργοί, προσωπικό των φυλακών, γραφεία δημόσιων υπηρεσιών, εφημερεύοντα νοσοκομεία κ.λπ.).

2.4.11. Η έκθεση στον κίνδυνο της βίας είναι επίσης υψηλότερη σε χώρους όπου οι κοινωνικές σχέσεις είναι ανύπαρκτες και όπου η απουσία συλλογικής διαπραγματεύσεως δεν συμβάλλει την επίλυση του προβλήματος. Οι συνδικαλιστικές οργανώσεις μπορούν να βοηθήσουν τα θύματα ενημερώνοντάς τα σχετικά με το πού πρέπει να απευθύνονται σε περίπτωση παραβίασης των δικαιωμάτων τους. Υπάρχουν όμως και άλλες λύσεις: για παράδειγμα, η βελγική νομοθεσία προβλέπει τον διορισμό προσώπου, που έχει την εμπιστοσύνη της ιεραρχίας και των εργαζομένων, διαθέσιμου να παρέχει συμβουλές και να προσφέρει βοήθεια.

2.5. Προσδιορισμός και πρόληψη της βίας

2.5.1. Η καταπολέμηση αυτής της βίας πρέπει να λαμβάνει υπόψη την εν λόγω ιδιαιτερότητά της, προκειμένου να την αποτρέψει. Είναι αναγκαίο να κατανοηθούν οι μηχανισμοί, να καταγγέλλονται οι επιπτώσεις ώστε να μειωθεί η βία και να προωθηθεί η ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών. Η θέσπιση πλαισίου όσον αφορά τις ανισότητες λόγω φύλου συνιστά μια καλή πρόληψη.

⁽¹¹⁾ Όταν η ενδοοικογενειακή βία μεταφέρεται στον χώρο εργασίας ή στη διαδικασία επαγγελματικής ένταξης, Coface 2011. http://www.coface-eu.org/en/upload/08_EUProjects/Domestic%20violence-etude-coface-daphne-en.pdf

⁽¹²⁾ https://www.arts.unsw.edu.au/media/FASSFile/National_Domestic_Violence_and_the_Workplace_Survey_2011_Full_Report.pdf
<https://www.arts.unsw.edu.au/research/gendered-violence-research-network/gendered-violence-work/>

2.5.2. Είναι αναγκαίο να θεσπιστεί ένα δεσμευτικό νομικό πλαίσιο, με σαφή προσδιορισμό του πεδίου εφαρμογής, ορισμό του αδικήματος και διευκρίνιση του γεγονότος ότι τα θύματα έχουν σχέση εξάρτησης.

2.5.3. Η βία λόγω φύλου στον χώρο εργασίας, είτε διαπράττεται στην εργασία ή κατά τη διάρκεια της μετάβασης σε αυτή, μπορεί να λάβει διάφορες μορφές, όπως:

- σωματική βία·
- σεξουαλική βία, συμπεριλαμβανομένων του βιασμού και της σεξουαλικής επίθεσης·
- ύβρεις, αντικοινωνική συμπεριφορά, μη σεβασμός, περιφρόνηση·
- εκφοβισμός·
- ψυχολογική κακοποίηση·
- σεξουαλική παρενόχληση·
- απειλές βίας·
- επιθετικές επίμονες προτάσεις.

2.5.4. Αυτή η μορφή βίας χαρακτηρίζεται από την επιβολή λεκτικών παρατηρήσεων ή συμπεριφορών —χωρίς τη συναίνεση του ατόμου που τις υφίσταται— σχετικών με το φύλο ή τον γενετήσιο προσανατολισμό που έχουν ως αντικείμενο ή ως αποτέλεσμα τη δημιουργία μιας εκφοβιστικής, εξευτελιστικής, ταπεινωτικής ή προσβλητικής κατάστασης. Μικρές, καθημερινές επιθέσεις που φαίνονται ανώδυνες ή καθεμία χωριστά, οδηγούν τα θύματα στο να μην αισθάνονται ασφαλή. Οι εν λόγω βιαιοπραγίες, επιθέσεις και ταπεινώσεις δημιουργούν ένα νοσηρό εργασιακό κλίμα.

2.5.5. Στην ευρωπαϊκή συμφωνία-πλαίσιο των κοινωνικών εταίρων επισημαίνεται ότι «διάφορες μορφές παρενόχλησης και βίας μπορούν να κάνουν την εμφάνισή τους στον χώρο εργασίας. Μπορούν δε:

- να λάβουν τη μορφή σωματικής, ψυχολογικής και/ή σεξουαλικής βίας·
- να αποτελούν μεμονωμένα περιστατικά ή πιο συστηματικές συμπεριφορές·
- να συμβαίνουν μεταξύ συναδέλφων, μεταξύ ανωτέρων και υφισταμένων ή να προέρχονται από τρίτους όπως πελάτες, ασθενείς, μαθητές κ.λπ.·
- να εκτείνονται από ήσσονος σημασίας εκδηλώσεις μη σεβασμού σε πολύ σοβαρές πράξεις, όπως ποινικά αδικήματα, που απαιτούν την παρέμβαση των δημόσιων αρχών».

Οι διατάξεις της εν λόγω συμφωνίας εμμένουν ιδιαίτερα στην υποχρέωση εχεμύθειας:

- «είναι προς το συμφέρον όλων των μερών να ενεργούν με την απαιτούμενη διακριτικότητα, έχοντας ως μέλημα τη διαφύλαξη της αξιοπρέπειας και τον σεβασμό της ιδιωτικής ζωής του καθενός·
- καμία πληροφορία δεν πρέπει να γνωστοποιείται σε όσους δεν έχουν καμία σχέση την εκάστοτε υπόθεση».

Τέλος, η εν λόγω συμφωνία προβλέπει μια διαδικασία διεκπεραίωσης καταγγελιών, καθώς και μέτρα πρόληψης, που θα μπορούσαν να αποτελέσουν πηγή έμπνευσης για τη δημόσια συζήτηση στο πλαίσιο της ΔΟΕ.

2.5.6. Πολλοί εργαζόμενοι χρησιμοποιούν το διαδίκτυο στην εργασία και ενδέχεται να προκαλέσουν διάδοση της βίας λόγω φύλου μέσω της μεταφόρτωσης υποτιμητικών εικόνων, αλλά και της ανάρτησης μηνυμάτων στα μέσα κοινωνικής δικτύωσης. Κλίμα εκφοβισμού, εχθρότητας και ταπείνωσης συναντάται τόσο στις σχέσεις μέσω διαδικτύου, όσο και στις πραγματικές σχέσεις. Το νέο πρότυπο δεν μπορεί να αγνοήσει το γεγονός ότι το διαδίκτυο χρησιμοποιείται στις εργασιακές σχέσεις και ότι πρέπει και σε αυτό να καταπολεμηθεί η βία λόγω φύλου.

3. Γιατί είναι απαραίτητο ένα πρότυπο της ΔΟΕ κατά της βίας λόγω φύλου;

3.1. Οι χώροι εργασίας είναι μοναδικά περιβάλλοντα για την καταπολέμηση της βίας. Ένα διεθνές πρότυπο εργασίας θα μπορούσε να παράσχει την κατάλληλη καθοδήγηση όσον αφορά τις πολιτικές ανθρώπινων πόρων στον τομέα της βίας λόγω φύλου στην επιχείρηση και να κατευθύνει τον κοινωνικό διάλογο και τις συλλογικές συμβάσεις εργασίας.

3.2. Ούτε το υφιστάμενο διεθνές πλαίσιο ούτε οι εθνικοί νόμοι εγγυώνται επαρκή προστασία κατά της βίας λόγω φύλου στον χώρο εργασίας. Στην πλειονότητα των χωρών τα μέσα για την καταπολέμηση της βίας λόγω φύλου είναι κατά κύριο λόγο προσανατολισμένα στην ποινικοποίηση των δραστών, συνήθως με τη συμπερίληψη της σεξουαλικής κακοποίησης στον ποινικό κώδικα. Μολονότι είναι ζωτικής σημασίας, οι απαντήσεις αυτές δεν είναι πάντα προσαρμοσμένες στις σχέσεις στον χώρο εργασίας. Όπως ανέφερε η επιτροπή εμπειρογνομόνων της ΔΟΕ: «Κατά κανόνα, αποδεικνύεται ακατάλληλη η αντιμετώπιση της σεξουαλικής παρενόχλησης στο πλαίσιο της ποινικής διαδικασίας [διότι] εφόσον παρέχει πληροφορίες για τα σοβαρότερα αδικήματα, [η διαδικασία αυτή] δεν μπορεί να αντιμετωπίσει επαρκώς όλο το φάσμα των συμπεριφορών οι οποίες πρέπει να αντιμετωπιστούν ως σεξουαλική παρενόχληση στο εργασιακό πλαίσιο, όπου το βάρος της απόδειξης είναι πιο δεσμευτικό και όπου η πρόσβαση σε μέσα έννομης προστασίας είναι πιο περιορισμένη»⁽¹³⁾. Η πρόληψη της σεξουαλικής παρενόχλησης συνίσταται στο να πεισθούν εργοδότες και εργαζόμενοι ότι σεξιστικές συμπεριφορές δεν έχουν θέση στον χώρο εργασίας. Η ευρωπαϊκή συμφωνία-πλαίσιο προβλέπει ότι «οι επιχειρήσεις πρέπει να συντάσσουν δήλωση που να αναφέρει ότι η παρενόχληση και η βία δεν είναι ανεκτές στο εσωτερικό τους».

4. Γιατί η κοινωνία των πολιτών πρέπει να στηρίζει ένα πρότυπο της ΔΟΕ σχετικά με τη βία λόγω φύλου;

4.1. Η βία λόγω φύλου είναι ζήτημα ασφάλειας και υγείας στην εργασία, καθώς και αιτία νευρικής κατάθλιψης, ψυχολογικών προβλημάτων, εργατικών ατυχημάτων. Η οργάνωση της εργασίας πρέπει να εξεταστεί λαμβανομένων υπόψη των κοινωνικών σχέσεων των δύο φύλων, και έρευνες με βάση το φύλο πρέπει να επισημάνουν τους εν λόγω κινδύνους.

4.2. Οι κοινωνικοί εταίροι είναι οι πλέον ενδεδειγμένοι για να ακούσουν τα θύματα και να συντάξουν μαζί τους φακέλους καταγγελιών. Οι κοινωνικές υπηρεσίες ή οι υπηρεσίες ανθρώπινων πόρων των επιχειρήσεων, οι συνδικαλιστικές οργανώσεις, οι γιατροί εργασίας και οι ειδικοί σύμβουλοι συνιστούν τους βασικούς φορείς προστασίας των θυμάτων. Ο διορισμός προσώπου εμπιστοσύνης προκειμένου να ακούει τα θύματα και να εξετάζει τους φακέλους είναι η λύση που προτείνεται στην ευρωπαϊκή συμφωνία-πλαίσιο των κοινωνικών εταίρων. Οι οργανώσεις γυναικών, υπεράσπισης των δικαιωμάτων, στήριξης των μεταναστών και άλλες είναι απαραίτητες για να βοηθούν τα θύματα και να συμπληρώνουν τη δράση των κοινωνικών εταίρων. Οι ίδιοι οι κοινωνικοί εταίροι πρέπει να είναι οι ίδιοι υποδειγματικοί και να αποκλείουν οποιαδήποτε σεξιστική και εξευτελιστική συμπεριφορά από τις τάξεις τους.

4.3. Το πρότυπο της ΔΟΕ σχετικά με τη βία λόγω φύλου θα είναι επωφελές για την κοινωνία, τον κοινωνικό διάλογο, το εργασιακό περιβάλλον και τις εργασιακές σχέσεις, εφόσον:

- θα διασφαλίσει τη διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους, με στόχο τον καθορισμό κανόνων και τη δημιουργία πλαισίου για την αντιμετώπιση των κρουσμάτων·
- θα συμβάλει στη θέσπιση κοινού ορισμού της βίας λόγω φύλου στον χώρο εργασίας·
- θα διευκρινίσει στους εργοδότες και στις συνδικαλιστικές οργανώσεις τις ευθύνες τους όσον αφορά την πρόληψη, την καταπολέμηση και την αντιμετώπιση της βίας λόγω φύλου στον χώρο εργασίας·
- θα βοηθήσει τους εργοδότες να χαράξουν πολιτικές ανθρώπινων πόρων που να συμπεριλαμβάνουν διαδικασίες, ιδίως κατάρτισης, για την πρόληψη της βίας λόγω φύλου και να αντιμετωπίζουν τις συνέπειές της στον κόσμο της εργασίας, συμπεριλαμβανομένων των συνεπειών της ενδοοικογενειακής βίας στον χώρο εργασίας·
- θα βοηθήσει τους εργοδότες να θεσπίσουν διαδικασίες για την υποβολή καταγγελιών και ενστάσεων·
- θα παρέχει καθοδήγηση στους εργοδότες προκειμένου να ακούν τα θύματα και να προβαίνουν στην εξέταση και στη διεκπεραίωση των καταγγελιών για άσκηση βίας λόγω φύλου στην εργασία·
- θα προσδιορίζει καλύτερα το πεδίο (άμεσης ή για λογαριασμό τρίτων) ευθύνης των εργοδοτών σε περίπτωση κρουσμάτων βίας λόγω φύλου στην εργασία·
- θα δημιουργήσει μια νοοτροπία στον τόπο εργασίας όπου η βία λόγω φύλου δεν θα είναι ανεκτή·
- θα βελτιώσει την ασφάλεια στην εργασία και θα μειώσει τις οικονομικές απώλειες των εργοδοτών που συνδέονται με τη βία λόγω φύλου (απουσίες, απώλεια παραγωγικότητας, δικαστικές διαδικασίες, αρνητική διαφήμιση κ.λπ.).

5. Γιατί οι κυβερνήσεις θα πρέπει να υποστηρίξουν το πρότυπο της ΔΟΕ σχετικά με τη βία λόγω φύλου;

5.1. Το προβλεπόμενο πρότυπο θα μπορούσε να συμβάλει:

- στην επίτευξη των στόχων της αξιοπρεπούς εργασίας·

⁽¹³⁾ Έκθεση της επιτροπής εμπειρογνομόνων της ΔΟΕ για την εφαρμογή των συμβάσεων και συστάσεων, έκθεση III (1Α), Διεθνής Διάσκεψη Εργασίας, 98η σύνοδος, 2009, σ. 32.

- στη μείωση της ευπάθειας των ατόμων από την έκθεσή τους σε βία λόγω φύλου και στην ενίσχυση της οικονομικής τους ανεξαρτησίας και της παραγωγικότητάς τους στην εργασία·
- στην εξοικονόμηση πόρων: η ενδοοικογενειακή βία και η βία στην εργασία κοστίζουν εκατ. σε ιατροφαρμακευτική περίθαλψη, σε δικαστικές υποθέσεις, σε απώλεια μισθών και σε επιδόματα ασθενείας·
- στη βελτίωση της υγείας και της ασφάλειας στην εργασία, καθώς και των εργασιακών σχέσεων·
- στη μεγαλύτερη συνοχή των νομικών πλαισίων για την εξάλειψη της βίας λόγω φύλου και στην προώθηση των ανθρωπίνων δικαιωμάτων·
- στη μείωση του κόστους που συνεπάγεται η βία λόγω φύλου.

6. Προτάσεις περιεχομένου για ένα πρότυπο της ΔΟΕ

- Ένας ευρύς ορισμός της βίας λόγω φύλου στην εργασία, στον οποίο να περιλαμβάνονται οι διάφορες μορφές βίας στον χώρο εργασίας·
- η υιοθέτηση ορισμού της έννοιας «χώρος εργασίας» που να περιλαμβάνει και τη διαδρομή μετάβασης σε αυτόν·
- διατάξεις για την πρόληψη της βίας λόγω φύλου στον χώρο εργασίας και μέτρα για την προστασία και τη στήριξη των θυμάτων βίας λόγω φύλου·
- περιγραφή των ομάδων που πλήττονται περισσότερο από τη βία λόγω φύλου: τα ομοφυλόφιλα και διεμφυλικά άτομα, οι μετανάστες, οι εργαζόμενοι και οι εργαζόμενες που έχουν προσβληθεί από HIV/AIDS ή πάσχουν από αναπηρία, τα άτομα που έχουν παγιδευτεί στην αναγκαστική εργασία και στην παιδική εργασία·
- η εξασφάλιση των διαφόρων δικαιωμάτων σε θέματα απασχόλησης και κοινωνικής ασφάλισης για τους καταγγέλλοντες, ιδίως το δικαίωμα μείωσης ή αναδιοργάνωσης του χρόνου εργασίας·
- κατευθυντήριες γραμμές για την κατάρτιση των εσωτερικών κανονισμών και κωδικών δεοντολογίας για τις επιχειρήσεις και τους οργανισμούς που να ορίζουν ότι ακατάλληλες ή εξευτελιστικές συμπεριφορές εις βάρος γυναικών και άλλων ομάδων που πλήττονται περισσότερο θα αποτελέσουν αντικείμενο επαγγελματικών κυρώσεων·
- κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τη διεξαγωγή στοχευμένων ερευνών για τη συλλογή εναρμονισμένων στατιστικών·
- οδηγούς για τη διοργάνωση μαθημάτων προκειμένου να βελτιωθεί η κατανόηση των μηχανισμών κυριαρχίας και διαχωρισμού ανδρών και γυναικών στην απασχόληση και να αναπτυχθεί πνεύμα μη βίας·
- ενθάρρυνση της ιατρικής της εργασίας να συμμετέχει στην εξέταση όλων των περιπτώσεων βίας λόγω φύλου, δεδομένου ότι αυτές ενέχουν κινδύνους για τη σωματική και ψυχική υγεία των εργαζομένων γυναικών·
- συνεκτίμηση των διατάξεων της οδηγίας 2000/78/EK για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία⁽¹⁴⁾·
- ιδιαίτερη προσοχή στον ρόλο των μέσων ενημέρωσης για την ευαισθητοποίηση, ενημέρωση και κατάρτιση —απαραίτητο τρίπτυχο εννοιών για τον τερματισμό της βίας·
- συνεκτίμηση των νέων κινδύνων που σχετίζονται με τη χρήση του διαδικτύου και των νέων τεχνολογιών.

Βρυξέλλες, 16 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

⁽¹⁴⁾ Οδηγία 2000/78/EK του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 2000, για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία (ΕΕ L 303 της 2.12.2000, σ. 16).

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Κατ' εξουσιοδότηση πράξεις»

(πρόσθετη γνωμοδότηση)

(2016/C 013/22)

Εισηγητής: ο κ. Jorge PEGADO LIZ

Στις 19 Φεβρουαρίου 2015, και σύμφωνα με το άρθρο 29 παράγραφος 2 του εσωτερικού της κανονισμού, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή αποφάσισε να καταρτίσει πρόσθετη γνωμοδότηση με θέμα

«Κατ' εξουσιοδότηση πράξεις»

(πρόσθετη γνωμοδότηση)

Το ειδικευμένο τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 14 Ιουλίου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειας, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 16ης Σεπτεμβρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 140 ψήφους υπέρ, 1 κατά και 4 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Εν μέσω των εργασιών της σχετικά με πρόσθετη γνωμοδότηση πρωτοβουλίας για τη διαδικασία εξουσιοδότησης, η ΕΟΚΕ πληροφορήθηκε ότι η Επιτροπή δημοσίευσε πρόταση νέας διοργανικής συμφωνίας, δεσμευτικού χαρακτήρα, βάσει του άρθρου 295 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ). Η πρόταση αυτή εγγράφεται στα πλαίσια γενικής δέσμης «Βελτίωση της νομοθεσίας», όπου οι κατ' εξουσιοδότηση πράξεις εξετάζονται σε δύο ειδικά παραρτήματα.

1.2. Η ΕΟΚΕ χαιρετίζει την πρόταση της Επιτροπής, η οποία αποτελεί το βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση που η ίδια προσδοκούσε.

1.3. Εκτιμά ότι η πλειονότητα των προτεινόμενων κατευθύνσεων είναι θετικές.

1.4. Εκφράζει κυρίως την ικανοποίησή της για τις προσπάθειες της Επιτροπής να επιτύχει μια σωστή ισορροπία ανάμεσα, αφενός, στις θεμελιώδεις αρχές που συνίστανται στην τήρηση του «κανόνα δικαίου», στη δημοκρατική συμμετοχή, στη διαφάνεια, στην εγγύτητα προς τους πολίτες και στο δικαίωμα σε ευρεία ενημέρωση σχετικά με τις νομοθετικές διαδικασίες και, αφετέρου, στην απλούστευση της νομοθεσίας, την αύξηση της ευελιξίας της, την καλύτερη προσαρμογή της προς τα συμφέροντα των ενδιαφερόμενων μερών και την απλούστευση της ενημέρωσης και της αναθεώρησής της.

1.5. Η ΕΟΚΕ χαιρετίζει όλως ιδιαιτέρως το γεγονός ότι «η Επιτροπή δεσμεύεται να συγκεντρώνει, πριν από την έγκριση των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, όλη την αναγκαία εμπειρογνομosύνη, μεταξύ άλλων μέσω της διαβούλευσης με εμπειρογνώμονες των κρατών μελών και μέσω δημόσιων διαβουλεύσεων» και ότι προτείνει την ίδια μέθοδο μέσω διαβουλεύσεων για την υιοθέτηση των εκτελεστικών πράξεων. Η ΕΟΚΕ εκφράζει, ωστόσο, τον φόβο μήπως όλες αυτές οι διαβουλεύσεις καθυστερούν υπερβολικά και άσκοπα την εκπόνηση των πράξεων.

1.6. Εντούτοις, η ΕΟΚΕ δεν προσυπογράφει στο σύνολό της την κατά περίπτωση προσέγγιση όσον αφορά τη διάκριση των ζητημάτων που πρέπει να αποτελούν αντικείμενο κατ' εξουσιοδότηση ή εκτελεστικών πράξεων, επειδή τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται είναι ασαφή και αφήνουν υπερβολικά μεγάλα περιθώρια ερμηνείας κατά το δοκούν.

1.7. Η ΕΟΚΕ διαφωνεί με την πρόταση της Επιτροπής κυρίως ως προς τα εξής:

- α) την απουσία πρότερης ενημέρωσης όσον αφορά τους εμπειρογνώμονες των κρατών μελών και τις τεχνικές τους ικανότητες·
- β) την απουσία προθεσμίας που να επαρκεί για τη διαβούλευση με τους εμπειρογνώμονες, τα ενδιαφερόμενα μέρη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, εκτός επείγουσας περίπτωσης·
- γ) τον προαιρετικό χαρακτήρα της διαβούλευσης και της διαβίβασης του χρονοδιαγράμματος των συνεδριάσεων στους εμπειρογνώμονες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και στα ενδιαφερόμενα μέρη·
- δ) την ανυπόστατη και ανακόλουθη ενημέρωση σχετικά με την υιοθέτηση των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων: η ενημέρωση αυτή θα έπρεπε να είναι συστηματική και αυτοματοποιημένη, μέσω ιστοτόπου στο διαδίκτυο που θα ενημερώνεται σε πραγματικό χρόνο·

ε) την καταρχήν απεριόριστη διάρκεια της εξουσιοδότησης: η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι καταρχήν πρέπει να υπάρχει συγκεκριμένη διάρκεια, με δυνατότητα ανανέωσης για το αυτό χρονικό διάστημα, εκτός εξαιρετικών περιπτώσεων, δεόντως αιτιολογημένων.

1.8. Η ΕΟΚΕ θα επιθυμούσε να προβλέπεται ρητώς στις κατευθυντήριες γραμμές ότι οι εξουσιοδοτήσεις οριοθετούνται ως προς όλα τα στοιχεία τους, ήτοι:

α) προσδιορισμένοι στόχοι·

β) ακριβές περιεχόμενο·

γ) ρητή εμπέδεια·

δ) αυστηρά καθορισμένη διάρκεια.

1.9. Η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι θα έπρεπε να της απευθύνεται αίτηση διαβούλευσης και για τις μελέτες αντικτύπου και την αναθεώρηση των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, όπως και κατά τη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

1.10. Τέλος, η ΕΟΚΕ υποστηρίζει ότι η διατύπωση των άρθρων 290 και 291 της ΣΛΕΕ επιδέχεται βελτίωση και ότι, σε περίπτωση αναθεώρησης των Συνθηκών, θα πρέπει να βελτιωθεί. Επίσης, θα πρέπει να οριοθετηθεί καλύτερα η εφαρμογή τους, ώστε να αποτραπεί το ενδεχόμενο οι αποφάσεις επί της επιλογής του νομικού μέσου να είναι μάλλον πολιτικές παρά τεχνικές.

2. Γιατί αποφασίστηκε η έκδοση πρόσθετης γνωμοδότησης πρωτοβουλίας σχετικά με τις κατ' εξουσιοδότηση πράξεις

2.1. Το 2012 η ΕΟΚΕ είχε εγκρίνει την κατάρτιση ενημερωτικής έκθεσης⁽¹⁾ σχετικά με τη διαδικασία αυτή, με αντικείμενο την ανάλυση της χρήσης της και την άντληση συμπερασμάτων σχετικά με τη λειτουργία του συστήματος ελέγχου το οποίο καλείται να προλαμβάνει ή να αντιμετωπίζει τυχόν περιπτώσεις κατάχρησης εξουσίας που θα μπορούσαν να πλήξουν τους δημοκρατικούς κανόνες της «κοινότητας δικαίου» που συνιστά η Ευρωπαϊκή Ένωση.

2.2. Μετά από την έκθεση αυτή και με βάση δύο αιτήσεις διαβούλευσης της Επιτροπής σχετικά με τρεις προτάσεις κανονισμού που ευθυγράμμιζαν προς το άρθρο 290 της ΣΛΕΕ ένα σύνολο νομικών πράξεων που προέβλεπαν προσφυγή στην κανονιστική διαδικασία με έλεγχο (ΚΔΕ)⁽²⁾, η ΕΟΚΕ είχε υιοθετήσει δύο γνωμοδοτήσεις⁽³⁾, όπου επαναλάμβανε τις παρατηρήσεις και τα συμπεράσματα της έκθεσής της, μεταξύ των οποίων τις αμφιβολίες της «σχετικά με την απλότητα της διαδικασίας, την πραγματική αντίληψη των ευρωπαίων πολιτών όσον αφορά τα θέματα που διακυβεύονται, τη “σωστή” χρήση της διαδικασίας αυτής και την αποτελεσματικότητα των μηχανισμών ελέγχου». Συνιστούσε δε σύνεση κατά την προσφυγή στον μηχανισμό αυτόν, δεδομένου ότι «ορισμένα στοιχεία της κατ' εξουσιοδότηση διαδικασίας παραμένουν ασαφή».

2.3. Μετά από τις ευρωεκλογές του 2014 και τον διορισμό νέων επιτρόπων, μεταξύ των οποίων ενός Α' αντιπροέδρου αρμόδιου για «τη βελτίωση της νομοθεσίας, τις διοργανικές σχέσεις, το κράτος δικαίου και τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων», κρίθηκε σκόπιμο να ανοιχτεί εκ νέου αυτός ο φάκελος, ώστε να ενημερωθούμε σχετικά με τις προθέσεις των νέων θεσμικών παραγόντων και, κυρίως, να λάβουμε θέση σχετικά με ενδεχόμενες καινοτομίες με στόχο την καλύτερη διαφύλαξη των αρχών της διαφάνειας, της ασφάλειας δικαίου, του δημοκρατικού ελέγχου και της θεσμικής ισορροπίας. Είναι επίσης μια ευκαιρία για επανάληψη της συζήτησης μεταξύ των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, της κοινωνίας πολιτών, των εμπειρογνομόνων και των πανεπιστημιακών κύκλων, ώστε να διατυπωθούν νέες συστάσεις προς τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

3. Παρούσα κατάσταση

3.1. Από την υιοθέτηση της ενημερωτικής έκθεσης και των δύο γνωμοδοτήσεων που προαναφέρονται έχουν περάσει δύο χρόνια. Στο μεταξύ, οι λεγόμενες Omnibus 1 και Omnibus 3 προτάσεις της Επιτροπής δεν έτυχαν συνέχειας. Η ελληνική προεδρία, στην ενδιάμεση έκθεση που διαβίβασε στην Επιτροπή των Μονίμων Αντιπροσώπων (EMA) στις 20 Ιουνίου 2014, κατέκρινε τον αυτόματο χαρακτήρα των προτάσεων αυτών, επειδή εμπόδιζαν την κατά περίπτωση άσκηση της διακριτικής εξουσίας του νομοθέτη. Ακολούθως, το Συμβούλιο άσκησε δύο φορές το δικαίωμα αρνησικυρίας του: έναντι των μεθόδων πρόσβασης στην κυβερνητική υπηρεσία η οποία προσφέρεται από το παγκόσμιο σύστημα δορυφορικής ραδιοπλοήγησης που υλοποιήθηκε από το πρόγραμμα Galileo⁽⁴⁾ και έναντι του μορφότυπου διαβίβασης δεδομένων για τις δαπάνες έρευνας και ανάπτυξης⁽⁵⁾.

3.2. Στο πρόγραμμα εργασίας της, η τρέχουσα θητεία της Επιτροπής προέβλεπε να επανεξετάσει τα μέσα που διαθέτει για τη βελτίωση της νομοθεσίας. Εξέφραζε την πρόθεσή της να προσδιορίσει μια νέα σειρά δράσεων για τη βελτίωση της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας του κανονιστικού πλαισίου.

⁽¹⁾ CES 248/2013.

⁽²⁾ COM(2013) 451 final, COM(2013) 452 final και COM(2013) 751 final.

⁽³⁾ EE C 67 της 6.3.2014, σ. 104 και EE C 177 της 11.6.2014, σ. 48.

⁽⁴⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17336-2013-INIT/el/pdf>

⁽⁵⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15147-2014-INIT/el/pdf>

3.3. Η πρόταση μιας νέας διοργανικής συμφωνίας, που αρχικά προβλεπόταν για τις 28 Απριλίου 2015 αλλά ανεβλήθη για τις 19 Μαΐου, περιλαμβάνει αφενός την «πρόταση για τη σύναψη διοργανικής συμφωνίας για τη βελτίωση της νομοθεσίας»⁽⁶⁾ και, αφετέρου, δύο παραρτήματα σχετικά με το κεντρικό ζήτημα του νομικού καθεστώτος των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων: «Κοινή αντίληψη μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής σχετικά με τις κατ' εξουσιοδότηση πράξεις» (παράρτημα 1) και «Υποδείγματα άρθρων» (παράρτημα 2).

3.4. Στις παραμονές της δημοσίευσης της δέσμης μέτρων, εξακολουθούσαν να επικρατούν αποκλίνουσες απόψεις ως προς την καταλληλότητα του άρθρου 295 της ΣΛΕΕ ως νομικής βάσης. Αντιθέτως, φαινόταν βέβαιο ότι θα ενισχυθούν οι αξιολογήσεις αντικτύπου, καθώς και η διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη («stakeholders»), ενώ η διαβούλευση με τους εμπειρογνώμονες των κρατών μελών πριν από την υιοθέτηση κατ' εξουσιοδότηση πράξεων θα ήταν υποχρεωτική. Υπήρχε επίσης η πρόθεση περιορισμού των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων στους «βασικούς τομείς» («key areas»), παρότι η έννοια αυτή παραμένει ασαφής. Φαίνεται, επίσης, ότι ο ίδιος ο κ. TIMMERMANS θα πρέπει να εγκρίνει οποιαδήποτε πρόταση κατ' εξουσιοδότηση πράξεων.

3.5. Σύμφωνα με πολλές πηγές, το ΕΚ εξακολουθούσε να κατακλύζεται από προτάσεις κατ' εξουσιοδότηση πράξεων και δεν διέθετε ούτε τα μέσα ούτε τη μέθοδο που θα του επέτρεπαν να ασκεί αποτελεσματικά τον έλεγχό του. Εξεταζόταν αναδιάρθρωση των υπηρεσιών του και έκδοση σχετικών εσωτερικών κατευθυντήριων γραμμών, καθώς και η εκχώρηση πρόσθετων ανθρωπίνων πόρων.

3.6. Στο Συμβούλιο, το ζήτημα της εκχώρησης αρμοδιοτήτων και του σχετικού ελέγχου φαινόταν να απασχολεί ορισμένα κράτη μέλη και εξακολουθούσε να θεωρείται προτεραιότητα. Ωστόσο, υπήρχε απόκλιση απόψεων ως προς την ανάγκη πιο ακριβούς οριοθέτησης των πεδίων εφαρμογής των άρθρων 290 και 291 της ΣΛΕΕ. Η θέση του Συμβουλίου έκλινε προς την κατεύθυνση αναδιאτύπωσης της «κοινής αντίληψης» («Common Understanding»), με ενίσχυση του ρόλου των εθνικών εμπειρογνομένων, οι οποίοι θα πρέπει να καλούνται πάντα σε διαβούλευση κατά την προετοιμασία κατ' εξουσιοδότηση πράξεων (εκ των προτέρων διαβούλευση). Στην ετήσια έκθεση του 2015 της προεδρίας του Συμβουλίου σχετικά με τις εκτιμήσεις αντικτύπου, επαναλαμβάνονταν ότι η διαβούλευση με τους εθνικούς εμπειρογνοήμονες πρέπει να είναι δυνατή αρκετό χρόνο πριν.

3.7. Ορισμένα μέρη εξέφραζαν τη λύπη τους για την αδιαφάνεια της διαδικασίας εξουσιοδότησης. Ο εντοπισμός των κατάλληλων συνομιλητών εντός της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, των επιτροπών εμπειρογνομένων του Συμβουλίου, των αρμόδιων βουλευτών εντός του ΕΚ ή των ενδιαφερόμενων ιδινοήτων εντός των εκτελεστικών οργανισμών της ΕΕ φαίνεται εξαιρετικά δύσκολος ή ακόμη και αδύνατος στην περίπτωση των εμπειρογνομένων που συμμετέχουν στις επιτροπές του Συμβουλίου, ενώ τα θέματα που συζητούνται στα πλαίσια της διαδικασίας εξουσιοδότησης έχουν άμεσο αντίκτυπο στην οργανωμένη κοινωνία πολιτών, τη βιομηχανία και το εμπόριο, τους καταναλωτές και τους πολίτες. Τα εν λόγω ενδιαφερόμενα μέρη τόνιζαν επίσης την εμφανή έλλειψη γνώσης και κατάρτισης των προσώπων αυτών όσον αφορά την ίδια τη διαδικασία εξουσιοδότησης και τις συνέπειές της, καθώς συχνά θεωρούν ότι πρόκειται για μια ουδέτερη διαδικαστική διατύπωση.

3.8. Από την πλευρά του, το Δικαστήριο της ΕΕ τοποθετήθηκε επί της έννοιας των «ουσιωδών στοιχείων» σε απόφαση που εξέδωσε το τμήμα μείζονος συνθέσεως στις 5 Σεπτεμβρίου 2012⁽⁷⁾, στην υπόθεση Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου κατά Συμβουλίου της ΕΕ, όπου εκτιμάται ότι «η θέσπιση των ουσιωδών κανόνων του ρυθμιζόμενου θέματος ανήκει αποκλειστικώς στην αρμοδιότητα του νομοθέτη της Ένωσης» και, συνεπώς, οι εν λόγω ουσιώδεις κανόνες «πρέπει να περιλαμβάνονται στο σώμα του βασικού νομοθετήματος και δεν μπορούν να αποτελούν αντικείμενο εξουσιοδότησης»⁽⁸⁾.

3.8.1. Η εμβέλεια της εν λόγω απόφασης περί επιτροπολογίας μπορεί να επεκταθεί και στη διαδικασία της εξουσιοδότησης, δεδομένου ότι το άρθρο 290 της ΣΛΕΕ αναφέρεται στην έννοια των «μη ουσιωδών στοιχείων». Στην ίδια απόφαση, εξάλλου, διευκρινίζεται ότι τα ζητήματα που άπτονται θεμελιωδών δικαιωμάτων εμπίπτουν στην αποκλειστική ευθύνη του νομοθέτη. Αναφέρεται, επίσης, ότι η οριοθέτηση μεταξύ νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας πρέπει να στηρίζεται σε αντικειμενικά στοιχεία, δυνάμει να αποτελέσουν αντικείμενο δικαστικού ελέγχου.

3.9. Πιο πρόσφατα, το Δικαστήριο τοποθετήθηκε επί της διάκρισης μεταξύ εκτελεστικής πράξης και κατ' εξουσιοδότηση πράξης, με την ευκαιρία απόφασης που εξέδωσε το τμήμα μείζονος συνθέσεως στις 18 Μαρτίου 2014, στη λεγόμενη «υπόθεση των βιοκτόνων» (Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά ΕΚ και Συμβουλίου της ΕΕ)⁽⁹⁾. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η επίμαχη κατ' εξουσιοδότηση πράξη αφορούσε την περίπτωση όπου η Επιτροπή θεσπίζει κανόνες «που εντάσσονται στο κανονιστικό πλαίσιο όπως αυτό ορίζεται από τη βασική νομοθετική πράξη», ενώ η εκτελεστική πράξη «καλείται να διευκρινίσει το περιεχόμενο νομοθετικής πράξεως, προκειμένου να διασφαλισθεί η εφαρμογή της υπό ενιαίες προϋποθέσεις σε όλα τα κράτη μέλη».

⁽⁶⁾ COM(2015) 216 final.

⁽⁷⁾ Υπόθεση C-355/10, Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης — Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 5ης Σεπτεμβρίου 2012, σκέψεις 26-28, 39, 65-68.

⁽⁸⁾ Σκέψη 64 της απόφασης.

⁽⁹⁾ Υπόθεση της 18ης Μαρτίου 2014, C-427/12, Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καλούμενη υπόθεση των βιοκτόνων.

3.9.1. Το Δικαστήριο διευκρινίζει επίσης ότι η κατ' εξουσιοδότηση πράξη μπορεί να τροποποιεί και να συμπληρώνει τη βασική νομοθετική πράξη, ενώ η εκτελεστική πράξη μπορεί μόνο να την αποσαφηνίζει⁽¹⁰⁾. Δυστυχώς, το Δικαστήριο δεν εμβάθυνε περαιτέρω στο ζήτημα της σύνδεσης μεταξύ κατ' εξουσιοδότηση πράξης και άσκησης πολιτικής εξουσίας, όπως ζητούσε ο γενικός εισαγγελέας κ. CRUZ VILLALÓN στις προτάσεις του⁽¹¹⁾.

3.10. Τέλος, στις 21 Φεβρουαρίου 2014, η Επιτροπή άσκησε προσφυγή ακυρώσεως⁽¹²⁾ κατά του κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 1289/2013 περί του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων υπόκεινται στην υποχρέωση θεώρησης για τη διέλευση των εξωτερικών συνόρων και του καταλόγου τρίτων χωρών οι υπήκοοι των οποίων απαλλάσσονται από την υποχρέωση αυτή.

3.11. Η προσφυγή της Επιτροπής αποσκοπεί στην ακύρωση του κανονισμού αυτού, επειδή, στα πλαίσια του μηχανισμού αμοιβαιότητας που θεσπίζει, προβλέπει την προσφυγή σε κατ' εξουσιοδότηση πράξεις. Ο γενικός εισαγγελέας κ. MENGOTZI δημοσίευσε τις προτάσεις του στις 7 Μαΐου 2015.

3.12. Αναλύοντας την εμβέλεια της διακριτικής ευχέρειας που αναγνωρίζεται στον νομοθέτη δυνάμει της απόφασης στην υπόθεση των βιοκτόνων, ο γενικός εισαγγελέας υπενθυμίζει ότι «ο νομοθέτης απολαύει πλήρους πολιτικής διακριτικής ευχέρειας, μη υποκείμενης σε δικαστικό έλεγχο, ως προς την προσφυγή ή μη σε νομοθετική εξουσιοδότηση» και ότι η επιλογή αυτή, ως ουσιαστικής πολιτικής επιλογής, δεν είναι δυνατόν σε καμία περίπτωση να εκχωρηθεί. Στη συνέχεια, διευκρινίζει ότι η προσφυγή στην εξουσιοδότηση δεν αποτελεί υποχρέωση αλλά εργαλείο, με στόχο την απλούστευση και επιτάχυνση της κανονιστικής διαδικασίας ως προς πτυχές της βασικής νομοθετικής πράξης «οι οποίες δεν έχουν ουσιαστική χαρακτήρα».

3.13. Ο γενικός εισαγγελέας προβαίνει, επίσης, σε ερμηνεία της έννοιας της «τροποποιήσεως»⁽¹³⁾ ως οιασδήποτε μεταβολής συνίσταται σε απαλοιφή, προσθήκη ή αντικατάσταση οιασδήποτε στοιχείου, ενώ εκτιμά ότι «η κατ' εξουσιοδότηση νομοθετική λειτουργία χαρακτηρίζεται από την άσκηση [...] ορισμένου βαθμού διακριτικής ευχέρειας, η οποία, αντιθέτως, δεν αποτελεί αναγκαίο γνώρισμα της εκτελεστικής λειτουργίας»⁽¹⁴⁾, επισημαίνει δε τις δυσχέρειες ερμηνείας της έννοιας αυτής και τις σχετικές συνέπειες από άποψη θεσμικής ισορροπίας.

Ως προς το αντικείμενο της διαφοράς, μετά από προσεκτική ανάλυση του επίμαχου κανονισμού, καταλήγει σε απόρριψη των αιτημάτων ακυρώσεως που υποβάλλει η Επιτροπή. Το Δικαστήριο αναμένεται να αποφανθεί στις 16 Ιουλίου 2015.

4. Πρόταση νέας διοργανικής συμφωνίας και δημόσια ακρόαση της 26ης Μαΐου 2015 στην ΕΟΚΕ

4.1. Το ζήτημα των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, που είναι ένα από τα σημαντικότερα της δέσμης μέτρων για τη βελτίωση της νομοθεσίας, περιλαμβάνεται στο ίδιο το κείμενο του θεματολογίου της Επιτροπής⁽¹⁵⁾ στο σημείο 3.3, στα έγγραφα «Better Regulation Guidelines»⁽¹⁶⁾, «Better Regulation Toolbox»⁽¹⁷⁾ και «Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT)»⁽¹⁸⁾ και, βεβαίως, στην «πρόταση για μια νέα διοργανική συμφωνία».

4.2. Η ΕΟΚΕ έχει ήδη εκφράσει τη λύπη της για τα εξής:

- α) το αδιευκρίνιστο της ακριβούς νομικής φύσης των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, το αμφιλεγόμενο της έννοιας του «μη ουσιαστικού μέτρου» —η ερμηνεία της οποίας από το Δικαστήριο ποικίλει ανάλογα με τον τομέα— και το ευρύτατο περιθώριο ευελιξίας της Επιτροπής όσον αφορά την εμβέλεια και τη διάρκεια των εξουσιοδοτήσεων·
- β) την αδιαφάνεια, την έλλειψη ασφάλειας δικαίου και την ανεπάρκεια του πολιτικού ελέγχου επί της εκ των προτέρων διαβούλευσης, ως απόρροια ενός νομικώς μη δεσμευτικού εγγράφου της 4ης Απριλίου 2011 υπό τον τίτλο «Κοινή αντίληψη σχετικά με τις κατ' εξουσιοδότηση πράξεις»·
- γ) το γεγονός ότι η μόνη περίπτωση όπου έχει προβλεφθεί η εφαρμογή του άρθρου 290 της ΣΛΕΕ ήταν μια ανακοίνωση της Επιτροπής προς το ΕΚ και το Συμβούλιο, της 9ης Δεκεμβρίου 2009, νομικώς μη δεσμευτική.

4.3. Η ΕΟΚΕ είχε επίσης διατυπώσει επιφυλάξεις και σοβαρές αμφιβολίες ως προς τα εξής:

- 1) τις εξουσιοδοτήσεις απεριόριστης χρονικής διάρκειας·
- 2) τις πολύ σύντομες προθεσμίες για τον έλεγχο από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο·
- 3) την ουσιαστική συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου·

⁽¹⁰⁾ Σκέψη 40 της απόφασης.

⁽¹¹⁾ Σημεία 75 κ.ε. των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα.

⁽¹²⁾ ΕΕ C 135 της 5.5.2014, σ. 24. Προσφυγή της 21ης Φεβρουαρίου 2014 — Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης — υπόθεση C-88/14.

⁽¹³⁾ Σημείο 38 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα.

⁽¹⁴⁾ Σημείο 45 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα.

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 215 final.

⁽¹⁶⁾ SWD(2015) 111 final.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

⁽¹⁸⁾ SWD(2015) 110 final.

- 4) την έλλειψη ορθολογισμού των διαδικασιών·
- 5) την απουσία πληροφόρησης —παρά τις διαβεβαιώσεις της Επιτροπής— τόσο σχετικά με την εξουσιοδότηση όσο και με την καταλληλότητα των μέτρων που λαμβάνονται, σε όλα τα στάδια της διαδικασίας·
- 6) την απουσία πλήρους πρόσβασης των πολιτών και της κοινωνίας πολιτών στην πληροφόρηση·
- 7) την αποτελεσματική εφαρμογή του άρθρου 10 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), όπου προβλέπεται ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες.

4.4. Κύριο μέλημα της ΕΟΚΕ ήταν η σωστή ισορροπία ανάμεσα στις αρχές του «κανόνα δικαίου», της δημοκρατικής συμμετοχής, της διαφάνειας, της εγγύτητας με τους πολίτες και του δικαιώματος σε πληροφόρηση σχετικά με τις νομοθετικές διαδικασίες, αφενός, και στην απλούστευση της νομοθεσίας, αφετέρου, χάρη σε μια νομοθεσία πιο ευέλικτη, καλύτερα προσαρμοσμένη στα διάφορα συμφέροντα και με απλούστερες διαδικασίες αναθεώρησης.

4.5. Η ΕΟΚΕ ανέκαθεν θεωρούσε ότι η εκχώρηση αρμοδιοτήτων είναι αναγκαία για την επιτέλεση του νομοθετικού έργου της ΕΕ, αλλά ότι παρουσιάζει διαφορές ανάμεσα στα κράτη μέλη λόγω ιδιαιτεροτήτων και ελλείψεων, οι οποίες πρέπει να αντισταθμίζονται, ελλείψει ενός καθαυτού ευρωπαϊκού συντάγματος.

4.6. Έχει δηλώσει, επίσης, ότι τα θεμέλια των εν λόγω καθοριστικών για την ανάπτυξη του Δικαίου αξιών, είναι κυρίως τα εξής:

- 1) τα άρθρα 4 και 5 της ΣΕΕ και τα άρθρα 2, 3 και 4 της ΣΛΕΕ, σχετικά με τη δοτή αρμοδιότητα και τις συντρέχουσες αρμοδιότητες της ΕΕ και με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας·
- 2) το άρθρο 10 της ΣΕΕ σχετικά με το δικαίωμα των πολιτών σε συμμετοχή στον δημοκρατικό βίο, σύμφωνα με το οποίο οι αποφάσεις λαμβάνονται «όσο το δυνατόν πιο ανοιχτά και εγγύτερα στους πολίτες»·
- 3) το άρθρο 11 της ΣΕΕ, στο οποίο η ΕΟΚΕ έχει αφιερώσει διάφορες γνωμοδοτήσεις και έναν «χάρτη πορείας» σχετικά με τον διάλογο πολιτών, τη διαφάνεια και τις διαβουλεύσεις με τα ενδιαφερόμενα μέρη·
- 4) το άρθρο 15 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ σχετικά με τις αρχές της χρηστής διακυβέρνησης, της συμμετοχής της κοινωνίας πολιτών και του ανοιχτού χαρακτήρα·
- 5) το άρθρο 298 της ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα οφείλουν να «στηρίζονται σε ευρωπαϊκή διοίκηση ανοιχτή, αποτελεσματική και ανεξάρτητη».

4.7. Η δημόσια ακρόαση, την οποία η ΕΟΚΕ είχε προβλέψει πολύ πριν από τη δημοσίευση της δέσμης μέτρων για τη βελτίωση της νομοθεσίας, πραγματοποιήθηκε στις 26 Μαΐου, παρουσία εκπροσώπων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου, της Επιτροπής, του Ευρωπαϊκού Διαμεσολαβητή, του Ευρωπαϊκού Επόπτη Προστασίας Δεδομένων, καθώς και ομιλητή από το Κολέγιο της Ευρώπης, και ενώπιον κοινού που απαρτιζόταν από εκπροσώπους των μόνιμων αντιπροσωπειών των κρατών μελών, του ακαδημαϊκού χώρου και της κοινωνίας πολιτών (BEUC, EMI, EIM, IGT, GIZ κ.λπ.).

5. Κριτική θεώρηση της πρότασης της Επιτροπής

5.1. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της γιατί η Επιτροπή ακολούθησε τις περισσότερες από τις προαναφερόμενες αρχές.

5.1.1. Κατ' αρχάς, επικροτεί το γεγονός ότι η πρόταση έχει ως νομική βάση το άρθρο 295 της ΣΛΕΕ, όπως η ίδια ανέκαθεν ζητούσε. Χαιρετίζει τις αναφορές στην «κοινοτική μέθοδο», στις αρχές της διαφάνειας, της δημοκρατικής νομιμότητας, της επικουρικότητας, της αναλογικότητας, της ασφάλειας δικαίου. Χαιρετίζει επίσης το γεγονός ότι η Επιτροπή αναφέρει ότι οδηγός της κατά την κατάρτιση της νομοθεσίας θα είναι η απλότητα, η σαφήνεια και η συνοχή.

5.1.2. Η υπενθύμιση «[του ρόλου και της ευθύνης] των εθνικών κοινοβουλίων», που προβλέπεται στο πρωτόκολλο αριθ. 2 σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, είναι επίσης θετική. Ωστόσο, η ΕΟΚΕ τονίζει ότι τα εθνικά κοινοβούλια πρέπει να διαθέτουν επαρκείς προδεσμίες ώστε να τοποθετηθούν.

5.1.3. Η ΕΟΚΕ επικροτεί τη «χρήση της διαβούλευσης με τους ενδιαφερομένους, της εκ των υστέρων αξιολόγησης της ισχύουσας νομοθεσίας και των εκτιμήσεων επιπτώσεων των νέων πρωτοβουλιών».

5.1.4. Τέλος, προσυπογράφει τους «[στόχους] της απλοποίησης της νομοθεσίας της Ένωσης και της μείωσης του κανονιστικού φόρτου [...] με την επιφύλαξη της επίτευξης των στόχων της πολιτικής της ΕΕ, όπως καθορίζονται στις συνθήκες, ή της προώθησης της ακεραιότητας της εσωτερικής αγοράς».

5.2. Η ΕΟΚΕ χαιρετίζει τη δέσμευση της Επιτροπής να συμβουλευέται τους εμπειρογνώμονες των κρατών μελών πριν από την υιοθέτηση κατ' εξουσιοδότηση πράξεων, καθώς και τις ομάδες εμπειρογνομόνων, τα ενδιαφερόμενα μέρη και το κοινό, όταν κρίνεται απαραίτητο, σε πρώιμο στάδιο της κατάρτισης σχεδίων εκτελεστικών πράξεων.

5.3. Όσον αφορά, ειδικότερα, την «κοινή αντίληψη» των τριών θεσμικών οργάνων σχετικά με τις κατ' εξουσιοδότηση πράξεις (παράρτημα 1), η ΕΟΚΕ συμφωνεί με την Επιτροπή κυρίως ως προς τα εξής:

- α) τον ορισμό της «πράξης γενικής ισχύος» ως πράξης η οποία «εφαρμόζεται σε αντικειμενικώς προσδιοριζόμενες καταστάσεις και παράγει έννομα αποτελέσματα είτε για ορισμένες κατηγορίες προσώπων είτε κατά τρόπο γενικό» και τη δήλωση ότι «με νομοθετική πράξη μπορεί να ανατίθεται στην Επιτροπή μόνο η εξουσία έκδοσης μη νομοθετικών πράξεων γενικής ισχύος με κατ' εξουσιοδότηση πράξεις»·
- β) το γεγονός ότι «οι νομοθετικές πράξεις μπορούν να τροποποιούνται μόνο με νομοθετικές ή με κατ' εξουσιοδότηση πράξεις» και ότι ο εν λόγω κανόνας «περιλαμβάνει τις τροποποιήσεις των παραρτημάτων των νομοθετικών πράξεων»·
- γ) το γεγονός ότι «τα ουσιώδη στοιχεία της νομοθεσίας πρέπει να καθορίζονται από τον νομοθέτη και δεν μπορούν να αποτελούν αντικείμενο κατ' εξουσιοδότησης ή εκτελεστικής πράξης»·
- δ) την προσπάθεια που καταβάλλει η Επιτροπή για την πρόταση μιας νέας προσέγγισης της διαβούλευσης με τους εμπειρογνώμονες των κρατών μελών και του ΕΚ, καθώς και των ενδιαφερόμενων μερών.

5.4. Αντιθέτως, η ΕΟΚΕ δεν προσυπογράφει στο σύνολό της την κατά περίπτωση προσέγγιση όσον αφορά τη διάκριση των ζητημάτων που πρέπει να αποτελούν αντικείμενο κατ' εξουσιοδότηση ή εκτελεστικών πράξεων, επειδή τα κριτήρια που χρησιμοποιούνται παραμένουν ασαφή και αφήνουν υπερβολικά μεγάλα περιθώρια ερμηνείας. Θα επιθυμούσε να καταβληθεί μια προσπάθεια επακριβούς καθορισμού των εννοιών και να θεσπίζονται στην «κοινή αντίληψη» σαφείς κανόνες, σύμφωνα με τους οποίους:

- α) η προσφυγή σε κατ' εξουσιοδότηση πράξεις πρέπει να αποτελεί εξαίρεση και όχι κανόνα·
- β) σε περίπτωση αμφιβολίας ως προς τον ουσιώδη χαρακτήρα των επίμαχων στοιχείων ή σε περίπτωση «γκρίζας ζώνης», η Επιτροπή θα πρέπει να αποφεύγει να προτείνει κατ' εξουσιοδότηση πράξεις και να προκρίνει τη νομοθέτηση μέσω της βασικής νομικής πράξης·
- γ) σε περίπτωση αμφιβολίας ως προς τη φύση του προς λήψη μέτρου, η Επιτροπή θα πρέπει να υιοθετεί κατά προτίμηση εκτελεστικές πράξεις και όχι κατ' εξουσιοδότηση πράξεις.

5.5. Η ΕΟΚΕ διαφωνεί επίσης με την πρόταση της Επιτροπής ως προς τα εξής:

- α) την απουσία πρότερης ενημέρωσης σχετικά με τους εμπειρογνώμονες που εξουσιοδοτούνται από τα κράτη μέλη και με τις τεχνικές τους ικανότητες·
- β) την απουσία ελάχιστης προθεσμίας για την πρόσβαση των εμπειρογνομόνων και των ενδιαφερομένων στα έγγραφα και για τη διαβίβασή τους στο ΕΚ και το Συμβούλιο, εκτός περιπτώσεων επείγουσας διαδικασίας·
- γ) τον προαιρετικό χαρακτήρα της πρόσκλησης των εμπειρογνομόνων του ΕΚ, της διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα μέρη και της αποστολής στις επιτροπές του ΕΚ του χρονοδιαγράμματος των συνεδριάσεων των εμπειρογνομόνων·
- δ) την ανυπόστατη και ανακόλουθη ενημέρωση σχετικά με τις προβλεπόμενες κατ' εξουσιοδότηση πράξεις: η ενημέρωση αυτή θα έπρεπε να είναι συστηματική, διαρκής και αυτόματη (μέσω ιστοτόπου στο διαδίκτυο, ο οποίος θα ενημερώνεται αυτόματα και όπου θα μπορεί ο καθένας να έχει αμέσως πρόσβαση στα διάφορα στάδια κατάρτισης των κατ' εξουσιοδότηση πράξεων και στο περιεχόμενό τους)·
- ε) την αρχή της απεριόριστης διάρκειας της εξουσιοδότησης: η ΕΟΚΕ πιστεύει ότι καταρχήν η διάρκεια πρέπει να είναι αυστηρά προκαθορισμένη, ενδεχομένως δε σιωπηρά ανανεώσιμη (άπαξ ή πολλαπλά) για την αυτή διάρκεια, εκτός εξαιρετικών και δεόντως αιτιολογημένων περιπτώσεων.

5.6. Τέλος, η ΕΟΚΕ φοβάται ότι η άκριτη προσφυγή σε μέσα διαβούλευσης, σε εκ των προτέρων και εκ των υστέρων μελέτες και σε συνεδριάσεις με εμπειρογνώμονες κινδυνεύει να παρατείνει υπερβολικά και ασκόπως τον χρόνο εκπόνησης των πράξεων.

5.7. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί με την άποψη που εκφράστηκε κατά τη δημόσια ακρόαση της 26ης Μαΐου 2015, σύμφωνα με την οποία η διατύπωση των άρθρων 290 και 291 επιδέχεται βελτίωση και, σε περίπτωση μελλοντικής αναθεώρησης των Συνθηκών, θα έπρεπε να διατυπωθούν σαφέστερα και λιγότερο διφορούμενα. Η χρήση των άρθρων αυτών θα πρέπει να οριοθετηθεί καλύτερα στο νομοθετικό σύστημα της ΕΕ, ώστε να αποτραπεί το ενδεχόμενο η απόφαση ως προς την επιλογή του νομικού μέσου να είναι μάλλον πολιτική παρά τεχνική.

5.8. Εξάλλου, η ΕΟΚΕ θα επιθυμούσε να αναφέρεται ρητώς στις κατευθυντήριες γραμμές, αν μη τι άλλο, ότι οι εξουσιοδοτήσεις που προβλέπονται στις νομικές πράξεις πρέπει να οριοθετούνται αυστηρά ως προς όλα τα στοιχεία τους, ήτοι:

α) προσδιορισμένοι στόχοι·

β) ακριβές περιεχόμενο·

γ) ρητή εμπέδεια·

δ) επακριβώς καθορισμένη διάρκεια.

5.9. Ακόμη, η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι θα έπρεπε να της απευθύνεται αίτηση διαβούλευσης και κατά τη διαδικασία εξουσιοδότησης, όπως ακριβώς και για τις νομοθετικές πράξεις, καθώς επίσης και για τις μελέτες αντικτύπου και την τυχόν τροποποίηση των εν λόγω πράξεων, δεδομένου του αντικτύπου τους από οικονομική και κοινωνική άποψη.

5.10. Λαμβάνοντας υπόψη τα συμπεράσματα της δημόσιας ακρόασης, η ΕΟΚΕ φρονεί ότι τα θεσμικά όργανα πρέπει να εξασφαλίζουν στους πολίτες πρόσβαση σε κάθε στάδιο των προπαρασκευαστικών εργασιών και να διαθέτουν τους αναγκαίους πόρους για το σύνολο της διαδικασίας αυτής.

Βρυξέλλες, 16 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Οικοδόμηση ενός χρηματοπιστωτικού οικοσυστήματος για τις κοινωνικές επιχειρήσεις»

(διερευνητική γνωμοδότηση)

(2016/C 013/23)

Εισηγήτριες: η κ. Ariane RODERT και η κ. Marie ZVOLSKÁ

Σε επιστολή με ημερομηνία 28 Απριλίου 2015, και δυνάμει του άρθρου 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο Nicolas Schmit, υπουργός Εργασίας, Απασχόλησης και Κοινωνικής και Αλληλέγγυας Οικονομίας, ενεργώντας εξ ονόματος της μελλοντικής λουξεμβουργιανής προεδρίας, ζήτησε από την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή να συντάξει διερευνητική γνωμοδότηση με θέμα:

«Οικοδόμηση ενός χρηματοπιστωτικού οικοσυστήματος για τις κοινωνικές επιχειρήσεις»

(διερευνητική γνωμοδότηση).

Το ειδικευμένο τμήμα «Ενιαία αγορά, παραγωγή και κατανάλωση», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 8 Σεπτεμβρίου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειας, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 16ης Σεπτεμβρίου 2015), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 204 ψήφους υπέρ, 2 κατά και 4 αποχές.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η ΕΟΚΕ χαιρετίζει την προτεραιότητα που αποδίδει η λουξεμβουργιανή προεδρία της ΕΕ στην κοινωνική οικονομία, και ειδικότερα την έμφαση στη δημιουργία ενός προσαρμοσμένου χρηματοπιστωτικού οικοσυστήματος.

1.2. Η ΕΟΚΕ καλεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να αξιοποιήσει την τρέχουσα δυναμική για την υποστήριξη του θεματολογίου της κοινωνικής οικονομίας και για τη διασφάλιση ενός συνεχούς και υποστηρικτικού πλαισίου πολιτικής για την ανάπτυξη της κοινωνικής οικονομίας. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με την ανανέωση του θεματολογίου της πρωτοβουλίας για την κοινωνική επιχειρηματικότητα (ΠΚΕ), συμπεριλαμβανομένου του αναγκαίου προσαρμοσμένου χρηματοπιστωτικού οικοσυστήματος.

1.3. Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει ότι είναι ανάγκη να αντιμετωπιστεί η πρόσβαση στη χρηματοδότηση ως μία συνιστώσα του συνολικού οικοσυστήματος που απαιτείται για τη δημιουργία και ανάπτυξη επιχειρήσεων κοινωνικής οικονομίας (ΕΚΟ).

1.4. Το ιδανικό χρηματοπιστωτικό οικοσύστημα για τις ΕΚΟ περιλαμβάνει γνωρίσματα όπως η πολυσυμμετοχική προσέγγιση και οι υβριδικές και «υπομονετικές» κεφαλαιακές λύσεις με συστήματα εγγυήσεων, παρεχόμενες συχνά από οργανισμούς κοινωνικής χρηματοδότησης που προσχωρούν στις αξίες της κοινωνικής οικονομίας.

1.5. Η Επιτροπή πρέπει να υποστηρίξει την ανάπτυξη νέων μέσων, να διασφαλίσει ότι οι χρηματοπιστωτικές ρυθμίσεις ευνοούν την ανάπτυξη, να προωθήσει την έρευνα σχετικά με την κοινωνική προστιθέμενη αξία της επένδυσης σε ΕΚΟ και να ζητήσει από τα κράτη μέλη (ΚΜ) αξιολογήσεις από ομοτίμους επί του θέματος.

1.6. Η ΕΟΚΕ χαιρετίζει το γεγονός ότι η κοινωνική οικονομία αποτελεί επενδυτική προτεραιότητα στο τρέχον επενδυτικό σχέδιο για την Ευρώπη ⁽¹⁾ και καλεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να προβεί σε πλήρη αξιοποίηση της διάταξης αυτής.

⁽¹⁾ Αιτιολογική σκέψη 17 και άρθρο 9.2.

1.7. Η Επιτροπή πρέπει να εξετάσει εάν/πώς οι επενδύσεις κοινωνικού αντικτύπου μπορούν να αποτελέσουν στοιχείο του χρηματοπιστωτικού οικοσυστήματος για τις ΕΚΟ και αν οι πολιτικές που τις συνοδεύουν ευνοούν πράγματι την ανάπτυξη των ΕΚΟ.

1.8. Η ΕΕ πρέπει επίσης να αναγνωρίσει τις ΕΚΟ παρέχοντας έναν συντελεστή υποστήριξης στον κανονισμό ΚΑΑ ⁽²⁾. Ο τραπεζικός δανεισμός προς την κοινωνική οικονομία θα ωφελείτο σημαντικά από αυτή, χωρίς επιπτώσεις στα δημόσια οικονομικά.

1.9. Η χρηματοδοτική ενίσχυση από το επίπεδο της ΕΕ πρέπει να συνοδεύεται από παροχή καθοδήγησης, κατάρτισης και ανάπτυξης ικανοτήτων από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή προς τις κυβερνήσεις και τους βασικούς ενδιαφερομένους.

1.10. Τα κράτη μέλη πρέπει να λειτουργήσουν ως συνεπενδυτές για την υποστήριξη της σύστασης ταμείων δεοντολογίας, ταμείων κοινωνικής καινοτομίας και ταμείων κοινωνικών επιχειρηματικών κεφαλαίων και τη διευκόλυνση των συστημάτων δημόσιων εγγυήσεων. Επιπροσθέτως, τα κράτη μέλη πρέπει να μελετήσουν την επανεξέταση των δυνατοτήτων έκπτωσης στον φόρο εισοδήματος (για φυσικά πρόσωπα και επιχειρήσεις), καθώς και άλλων φορολογικών κινήτρων τόσο για τους αποταμιευτές όσο και για τους επενδυτές με στόχο την προσέλκυση επενδύσεων σε ΕΚΟ.

1.11. Οι ίδιες οι ΕΚΟ πρέπει να αναλάβουν πρωτοβουλίες για την ανάπτυξη μέσω της αυτο-κεφαλαιοποίησης, η συμμετοχική χρηματοδότηση και η συμμετοχή σε συμπράξεις κοινωνικής χρηματοδότησης, η συγκέντρωση των ιδίων πόρων τους και η δημιουργία συμπράξεων.

1.12. Ωστόσο, για να αξιοποιηθούν πλήρως οι δυνατότητες των ΕΚΟ, όλα τα κράτη μέλη πρέπει να αναπτύξουν και να υλοποιήσουν εθνικά σχέδια δράσης για την κοινωνική οικονομία που θα βασίζονται σε ευρεία προσέγγιση των φορέων με τη συμμετοχή εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών.

2. Εισαγωγή και ιστορικό

2.1. Η ΕΟΚΕ **χαιρετίζει** το γεγονός ότι το Λουξεμβούργο θέτει σε προτεραιότητα την κοινωνική οικονομία στη διάρκεια της προεδρίας του στην ΕΕ, αναγνωρίζοντας τη συμβολή της κοινωνικής οικονομίας στην απασχόληση, την κοινωνική δικαιοσύνη και τη βιώσιμη ανάπτυξη.

2.2. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για το γεγονός ότι η λουξεμβουργιανή προεδρία της ΕΕ ζητεί την παρούσα διερευνητική γνωμοδότηση η οποία επιχειρεί να διερευνήσει την **ιδέα ενός χρηματοπιστωτικού οικοσυστήματος** από τη σκοπιά των κοινωνικών επιχειρήσεων, τα βασικά χαρακτηριστικά και τις αναγκαίες συνθήκες για την πλήρη οικοδόμηση ενός επαρκούς και αποτελεσματικού ευρωπαϊκού πλαισίου για τη χρηματοδότηση και την επένδυση στην κοινωνική οικονομία.

2.3. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει επίσης ότι η λουξεμβουργιανή προεδρία της ΕΕ υπογραμμίζει το γεγονός ότι η **περιορισμένη πρόσβαση στη χρηματοδότηση** (και ειδικά η πρόσβαση σε προσαρμοσμένη χρηματοδότηση) αποτελεί **φραγμό** στην ανάπτυξη της κοινωνικής οικονομίας, σύμφωνα και με προηγούμενες γνωμοδοτήσεις της ΕΟΚΕ ⁽³⁾, την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, την ΠΚΕ ⁽⁴⁾ και το έργο του ΟΟΣΑ ⁽⁵⁾.

2.4. Ένα νέο **κοινωνικό τοπίο** διαμορφώνεται στην Ευρώπη ως αποτέλεσμα της κρίσης και των νέων πολυσύνθετων προκλήσεων που αντιμετωπίζει η κοινωνία μας. Είναι επιτακτική η ανάγκη για κοινωνική καινοτομία με κινητοποίηση όλων των συνιστωσών της κοινωνίας. Η κοινωνική οικονομία είναι ένας ζωτικός τομέας, που απασχολεί περισσότερα από 14 εκατ. ανθρώπους ⁽⁶⁾ και διαδραματίζει κεντρικό ρόλο στην παροχή λύσεων, π.χ. με τη δημιουργία απασχόλησης και την κοινωνική ένταξη ⁽⁷⁾, συμβάλλοντας σε μια έξυπνη και βιώσιμη ανάπτυξη χωρίς αποκλεισμούς. Ωστόσο, δεν είναι ακόμη επαρκώς ανεπτυγμένη σε πολλά κράτη μέλη. Για να αξιοποιηθούν πλήρως οι δυνατότητές της πρέπει να αναπτυχθεί ένα ευνοϊκό οικοσύστημα στο οποίο η προσαρμοσμένη χρηματοδότηση θα κατέχει κεντρικό ρόλο.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/finance/bank/regcapital/legislation-in-force/index_en.htm

⁽³⁾ EE C 24 της 28.1.2012, σ. 1, EE C 229 της 31.7.2012, σ. 44, EE C 229 της 31.7.2012, σ. 55, EE C 458 της 19.12.2014, σ. 14.

⁽⁴⁾ COM(2011) 682 τελικό.

⁽⁵⁾ <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/8409011e.pdf>

⁽⁶⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=el&pubId=7523>

⁽⁷⁾ http://www.oecd.org/cfe/leed/130228_Job%20Creation%20through%20the%20Social%20Economy%20and%20Social%20Entrepreneurship_RC_FINALBIS.pdf

2.5. Στο πλαίσιο της αδιάλειπτης **προσήλωσης της ΕΟΚΕ στο θεματολόγιο της κοινωνικής οικονομίας**, η παρούσα γνωμοδότηση έχει ως στόχο να αναδείξει τις ιδιαίτερες πτυχές των ΕΚΟ, οι οποίες εξ ορισμού χρησιμοποιούν την κερδοφορία ως μέσο για την επίτευξη της πρωταρχικής κοινωνικής αποστολής.

2.6. Ως πλαίσιο στην παρούσα γνωμοδότηση, η ΕΟΚΕ επαναλαμβάνει τον **ορισμό που περιλαμβάνεται στη στρατηγική της Ρώμης** ⁽⁸⁾, σύμφωνα με τον οποίο η κοινωνική οικονομία περιγράφεται ως ένα πλήθος οργανωτικών μορφών που αναδύθηκαν από ποικίλα εθνικά και προνοιακά πλαίσια, αλλά έχουν κοινές αξίες, χαρακτηριστικά και στόχους. Ο τομέας των ΕΚΟ παραπέμπει σε μια πληθώρα οργανισμών που βασίζονται στην υπεροχή των ανθρώπων έναντι του κεφαλαίου, και περιλαμβάνει οργανωτικές μορφές όπως οι συνεταιρισμοί, οι αλληλασφαλιστικοί φορείς, τα ιδρύματα και οι ενώσεις, καθώς και πιο πρόσφατες μορφές κοινωνικών επιχειρήσεων. Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι οι ΕΚΟ είναι επιχειρήσεις που ανήκουν στους πολίτες και/ή δημιουργήθηκαν από πολίτες και όχι από το οικονομικό σύστημα.

2.7. Πρέπει επίσης να σημειωθεί ότι η παρούσα γνωμοδότηση, αν και συναφής προς το θέμα, δεν πραγματεύεται τα επιμέρους στοιχεία των **«επενδύσεων κοινωνικού αντικτύπου»** ούτε τον κανονισμό για τα ευρωπαϊκά ταμεία κοινωνικής επιχειρηματικότητας (ΕΤΚΕ), που αποτέλεσαν αντικείμενο προηγούμενων γνωμοδοτήσεων της ΕΟΚΕ ⁽⁹⁾.

3. Πρόσβαση στη χρηματοδότηση, μια πρόκληση για την κοινωνική οικονομία

3.1. Όπως επισημαίνεται από τον ΟΟΣΑ ⁽¹⁰⁾, υπάρχει σήμερα μια **ανακολούθια στο υφιστάμενο χρηματοδοτικό πλαίσιο**, το οποίο δεν ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα των ΕΚΟ και στις απαιτήσεις τους, γεγονός που υποδεικνύει την ανάγκη για πολιτισμική προσαρμογή του χρηματοδοτικού και νομοθετικού πλαισίου, καθώς και του πλαισίου πολιτικής για τον σχεδιασμό των κατάλληλων εργαλείων. Για να είναι βιώσιμη η κοινωνική χρηματοδότηση, είναι ζωτικής σημασίας να υιοθετηθεί μια ολοκληρωμένη προσέγγιση, διαφορετική από την παραδοσιακή χρηματοδότηση.

3.2. Ένα βασικό ζήτημα είναι ότι τα **μοντέλα των ΕΚΟ** δεν είναι επαρκώς γνωστά και κατανοητά. Η αδυναμία πλήρους κατανόησης των ιδιαιτεροτήτων σε αυτά τα μοντέλα (όπως η περιορισμένη ή μηδενική διανομή κερδών, η εστίαση στον χρήστη ή στις ανάγκες, η από κοινού λήψη αποφάσεων, η δημοκρατική διακυβέρνηση ή συγκυριότητα) δυσχεραίνει την πρόσβαση των ΕΚΟ στη συμβατικό τύπου χρηματοδότηση και στα μέσα υποστήριξης των ΜΜΕ εν γένει.

3.3. Οι ΕΚΟ, περισσότερο από άλλα επιχειρηματικά μοντέλα, καλούνται να αντιμετωπίσουν το γεγονός ότι η **λογική της χρηματοπιστωτικής αγοράς** δεν είναι σχεδιασμένη για την ενθάρρυνση της ανάπτυξης των ΕΚΟ. Οι χρηματοπιστωτικές αγορές δεν αποτυπώνουν και δεν ανταμείβουν την κοινωνική προστιθέμενη αξία των ΕΚΟ ούτε την αποστολή γενικού συμφέροντος που επιτελούν. Σήμερα οι ΕΚΟ αποζημιώνονται συχνά μόνο για το κόστος των υπηρεσιών που παρέχουν, όχι όμως και για την κοινωνική αξία που παράγουν. Η απόδοση επένδυσης για τις ΕΚΟ συνεπάγεται πρωτίστως κοινωνικές και περιορισμένες οικονομικές αποδόσεις. Το γεγονός ότι η κοινωνική αποστολή υπερτερεί της μεγιστοποίησης του κέρδους μπορεί να δημιουργεί την εσφαλμένη εντύπωση ότι οι ΕΚΟ είναι υψηλότερου κινδύνου και λιγότερο αξιόπιστες σε σχέση με άλλες επιχειρήσεις. Οι έρευνες, τα γεγονότα και τα δεδομένα συντείνουν, στην πραγματικότητα, στο αντίθετο ⁽¹¹⁾. Οι επενδύσεις σε ΕΚΟ δεν αποτελούν κόστος αλλά επένδυση στο μέλλον, που συνεισφέρει στην αύξηση της απασχόλησης και ενισχύει την ανταγωνιστικότητα και τη μακροπρόθεσμη συνολική οικονομική συμβολή ενός κράτος μέλους.

3.4. Υπήρξαν προσπάθειες για την προώθηση μέσων για κοινωνικές επενδύσεις με βάση την αρχιτεκτονική των παραδοσιακών χρηματοπιστωτικών μέσων. Ωστόσο, επειδή η λογική των ιδιωτικών κεφαλαίων πολλές φορές ενέχει πτυχές όπως οι βραχυπρόθεσμες στρατηγικές εξόδου, η απαίτηση για κυριότητα και η λογική της επένδυσης υψηλής απόδοσης, τα εν λόγω **μέσα δεν λειτουργούν αποτελεσματικά για τις ΕΚΟ**, καθώς αυτά τα χαρακτηριστικά έρχονται σε άμεση σύγκρουση με τα επιχειρηματικά μοντέλα και τις δραστηριότητες του τομέα των ΕΚΟ.

⁽⁸⁾ http://socioeconomyrome.it/files/Rome%20strategy_EN.pdf

⁽⁹⁾ ΕΕ C 458 της 19.12.2014, σ. 14

⁽¹⁰⁾ Βλέπε υποσημείωση 5.

⁽¹¹⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—ed_emp/—emp_ent/documents/publication/wcms_108416.pdf

3.5. Ζητήματα όπως οι δυσκολίες απεμπλοκής (όταν κανείς εργάζεται με ανθρώπους που έχουν ανάγκη) και οι μηδενικές ή περιορισμένες ευκαιρίες στη δευτερογενή αγορά δημιουργούν πρόσθετες επιπλοκές για τους συμβατικούς επενδυτές. Παρά το γεγονός ότι τα μέσα αυτά είναι δυνατό να αξιοποιηθούν επιτυχώς από ορισμένες επιχειρήσεις (συχνά υπό μορφή επιχειρήσεων μεγιστοποίησης κέρδους με κοινωνική αποστολή), οι ΕΚΟ συνεχίζουν να χρειάζονται **ειδικά προσαρμοσμένα χρηματοπιστωτικά μέσα**.

4. Ένα υποστηρικτικό και βιώσιμο χρηματοπιστωτικό οικοσύστημα

4.1. Η παρούσα γνωμοδότηση εστιάζει στα χαρακτηριστικά και στις συνθήκες που απαιτούνται για τη βελτίωση της πρόσβασης των ΕΚΟ στη χρηματοδότηση και δεν συνιστά ολοκληρωμένη επισκόπηση όλου του φάσματος των διαθέσιμων χρηματοδοτικών μέσων. Οι πραγματικές δυνατότητες των ΕΚΟ μπορούν να αξιοποιηθούν μόνον εάν η πρόσβαση στη χρηματοδότηση ενταχθεί σε ένα **προσαρμοσμένο και πλήρως ολοκληρωμένο οικοσύστημα** σε συνδυασμό με παραμέτρους όπως τα νομοθετικά πλαίσια, η ανάπτυξη επιχειρήσεων και οι διάφορες μορφές υποστήριξης, καταδεικνύοντας ότι οι **κοινωνικές επενδύσεις είναι ταυτόχρονα επενδύσεις χρηματοπιστωτικού και μη χρηματοπιστωτικού χαρακτήρα**.

4.2. Αν και αναγνωρίζεται ότι η βελτίωση της χρηματοδότησης για τις ΕΚΟ είναι καίριας σημασίας για την ανάπτυξη και τη βιωσιμότητα, είναι ταυτόχρονα σημαντικό να γίνει η διάκριση ανάμεσα στη χρηματοδότηση των δομών ΕΚΟ και των δραστηριοτήτων ΕΚΟ. Είναι σημαντικό να χρηματοδοτούνται και οι δύο συνιστώσες, αλλά οι προσεγγίσεις και τα μέσα μπορεί να διαφέρουν. Το βέβαιο είναι ότι η ανάπτυξη κοινωνικής χρηματοδότησης προσαρμοσμένης στις ΕΚΟ πρέπει να εντάσσεται στο πλαίσιο της προώθησης κοινωνικών πρωτοβουλιών και δράσεων και να θεωρείται μέσο για την αξιοποίηση των δυνατοτήτων του τομέα και όχι αυτοσκοπός.

4.3. Πρέπει να εμπεδωθεί ότι οι ΕΚΟ χαρακτηρίζονται συνήθως από **μεικτή ροή εσόδων**⁽¹²⁾, στην οποία οι πωλήσεις προϊόντων και υπηρεσιών συνδυάζονται συχνά με κρατική χρηματοδότηση. Οι ΕΚΟ συχνά βασίζονται σε μείγμα πηγών χρηματοδότησης, από πόρους για συγκεκριμένο έργο ή πρόγραμμα που βασίζεται σε ένα στόχο πολιτικής μέχρι δημόσιες συμβάσεις ή συγκέντρωση κεφαλαίων για επέκταση ή νέες επενδύσεις.

4.4. Σε ορισμένα κράτη μέλη, οι ΕΚΟ στηρίζονται σε **συνεχή δημόσια χρηματοδότηση**, σε στενή συνεργασία με τις δημόσιες αρχές για την υλοποίηση μιας κοινής πολιτικής ή την εκπλήρωση ενός στόχου γενικού συμφέροντος. Επιπλέον, η δημόσια χρηματοδότηση είναι ιδιαίτερα σημαντική στη διαδικασία καινοτομίας (που συνδυάζεται συχνά με προληπτικές δράσεις) και στα πρώτα στάδια ανάπτυξης των ΕΚΟ. Η ΕΟΚΕ τονίζει, συνεπώς, ότι αυτή η μορφή δημόσιας συνεργασίας και χρηματοδοτικής υποστήριξης δεν πρέπει να διακυβεύεται κατά την αναζήτηση εξωτερικών πηγών χρηματοδότησης και ότι αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό στην υποστήριξη της ανάπτυξης και οικοδόμησης του τομέα της κοινωνικής οικονομίας σε ορισμένα κράτη μέλη.

4.5. Χρήση ποικιλίας χρηματοδοτικών πηγών

4.5.1. Η **δημόσια χρηματοδότηση** παραμένει βασική πηγή χρηματοδότησης σε πολλά κράτη μέλη και για πολλές ΕΚΟ. Η σύνδεση μεταξύ της κοινωνικής αποστολής μιας ΕΚΟ και των δημοσίων στόχων πολιτικής που βασίζεται σε ένα σύστημα κοινών κανόνων και εμπιστοσύνης βρίσκεται στην καρδιά των δημοσίων πρωτοβουλιών χρηματοδότησης. Σε αυτό το πλαίσιο, η ΕΟΚΕ επισημαίνει τη σύνδεση και τη στήριξη της στη συνέχιση της δέσμης μέτρων της Επιτροπής για τις κοινωνικές επενδύσεις⁽¹³⁾, που αποσκοπεί στην προώθηση της καινοτομίας στην κοινωνική πολιτική με ισχυρό ρόλο για τις ΕΚΟ. Σε πολλά κράτη μέλη, πρωταρχική πηγή εσόδων για τις ΕΚΟ είναι οι δημόσιες συμβάσεις. Η παροχή υπηρεσίας γενικού συμφέροντος αποτελεί συχνά βασική δραστηριότητα στο πλαίσιο της εκπλήρωσης της κοινωνικής αποστολής των ΕΚΟ. Αυτή η πρόσδοδος συμβάλλει σημαντικά στην οικονομική βιωσιμότητα. Όσον αφορά τις δημόσιες συμβάσεις, ένα κριτήριο θα πρέπει να είναι ο σεβασμός των κοινωνικών προδιαγραφών και συγκεκριμένα η εφαρμογή των συλλογικών συμβάσεων.

⁽¹²⁾ Μελέτη χαρτογράφησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2149>
Σύνοψη πολιτικής του ΟΟΣΑ: http://www.oecd.org/cfe/leed/Social%20entrepreneurship%20policy%20brief%20EN_FINAL.pdf

⁽¹³⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044>

4.5.2. Τα μέσα **ιδιωτικής χρηματοδότησης** ποικίλλουν από τα παραδοσιακά μέσα, όπως οι εμπορικές τράπεζες, οι επιχειρηματικοί άγγελοι και τα επιχειρηματικά κεφάλαια, ως τις δωρεές, την επιχειρηματική φιλανθρωπία και τους επενδυτές κοινωνικού χαρακτήρα. Αν και αρκετά από αυτά τα μέσα μπορεί να αρμόζουν στις ΕΚΟ, φαίνεται ότι η κοινωνική χρηματοδότηση από ειδικευμένους κοινωνικούς χρηματοδότες ενδείκνυται περισσότερο.

4.5.3. Πρέπει επίσης να δοθεί προσοχή στα **συμφέροντα των ιδιωτών** για επενδύσεις σε πρωτοβουλίες ΕΚΟ ειδικά σε κοινωνικό επίπεδο. Οι πλατφόρμες συμμετοχικής χρηματοδότησης, οι δωρεές και η φιλανθρωπία αποτελούν βασική χρηματοδοτική πηγή για τις ΕΚΟ.

4.5.4. Ο ίδιος ο **τομέας της κοινωνικής οικονομίας** παράγει κεφάλαια υπό τη μορφή αδιανέμητων κερδών που συχνά ευννοούνται από το σύστημα φορολογικών ελαφρύνσεων. Η επιλογή της συσσώρευσης κερδών τα οποία δεν διανέμονται στα μέλη (αδιαίρετα αποθεματικά) χρησιμοποιείται από τους συνεταιρισμούς ως το βασικό μέσο χρηματοδότησης της ανάπτυξής τους. Ένα άλλο μέσο είναι η δυνατότητα των μελών των συνεταιρισμών να συμμετέχουν στη χρηματοδότηση του συνεταιρισμού τους μέσα από τη χορήγηση εθελοντικών δανείων (κοινωνικός δανεισμός) τα οποία σε ορισμένα κράτη μέλη διέπονται από ειδική νομοθεσία⁽¹⁴⁾.

4.5.5. Οι **εξειδικευμένοι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί, οι κοινωνικές, οι ηθικές και οι συνεταιριστικές τράπεζες** καθώς και η κοινωνική επιχειρηματική φιλανθρωπία παρέχουν μέσα ειδικά σχεδιασμένα για τις ΕΚΟ. Ενδεικτικά, το ιταλικό ταμείο συνεταιριστικής ανάπτυξης⁽¹⁵⁾ συστήθηκε ειδικά με σκοπό την προώθηση και ανάπτυξη των συνεταιρισμών. Τα κεφάλαια προέρχονται από το ποσοστό του 3 % που εισπράττεται από τα ετήσια κέρδη προ φόρων των συνεταιρισμών. Άλλα σχετικά παραδείγματα είναι το αναπτυξιακό ταμείο CoopEst και η κοινοπραξία CGM Finance, εσωτερικά χρηματοπιστωτικά συστήματα μόνο για μέλη τα οποία χορηγούν δάνεια-γέφυρες και υπερβαίνουν τα προβλήματα πρόσβασης στο παραδοσιακό χρηματοπιστωτικό σύστημα μέσω της ικανότητας σύναψης συμβάσεων ενός ομίλου.

4.5.6. Η δημιουργία μιας αγοράς ή μιας πλατφόρμας για τα **μέσα** αυτά πρέπει να γίνεται με προσοχή και πρέπει να αξιολογούνται τα κίνητρα για την προσέλκυση κεφαλαίων. Ενώ τα δημόσια κεφάλαια μπορούν να κινητοποιηθούν με μοχλό τις πολιτικές, η προσέλκυση ιδιωτικών κεφαλαίων μπορεί να επιτευχθεί μέσα από συστήματα φορολογικών κινήτρων, το στοιχείο του διαμοιρασμένου κινδύνου και τη συμμετοχή στον τομέα της κοινωνικής οικονομίας. Παρά ταύτα, οποιοδήποτε κίνητρο παραχωρείται σε ιδιώτες χρηματοδότες πρέπει να εξισορροπείται από την προσδοκώμενη οικονομική και κοινωνική απόδοση καθώς και από τον τρόπο χρήσης των οικονομικών κερδών. Αυτό θα διασφαλίσει ότι το δημόσιο συμφέρον, το γενικό συμφέρον και η αποτελεσματικότητα ως προς τις δαπάνες (εφόσον είναι δημόσιες) παραμένουν στον πυρήνα της πρωτοβουλίας.

4.6. **Θεμελιώδη στοιχεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη για τη δημιουργία ενός ευνοϊκού χρηματοπιστωτικού οικοσυστήματος**

4.6.1. Η δημιουργία ενός χρηματοπιστωτικού οικοσυστήματος για τις ΕΚΟ στηρίζεται σε μια **πολυσυμμετοχική προσέγγιση** η οποία συνδυάζει πόρους και μέσα. Αυτή η μορφή πολυσυμμετοχικών συστημάτων, ή ένα σύστημα κοινωνικής και αλληλέγγυας χρηματοδότησης, περιλαμβάνει νομισματικούς και μη νομισματικούς πόρους. Βασίζεται στην εμπιστοσύνη και στη χρηματοδοτική στήριξη με συμμετοχή περισσότερων ενδιαφερόμενων (ΕΚΟ, αποταμιευτές, κρατικές πηγές, συνταξιοδοτικά ταμεία και χρηματοπιστωτικά ιδρύματα κ.λπ.), στην οικοδόμηση σχέσεων (χρηματοπιστωτική διαμεσολάβηση, κοινωνικοποίηση και σχέσεις υποστήριξης) και στους κοινούς σκοπούς και κανόνες. Η επιτυχία αυτής της προσέγγισης είναι αδιαμφισβήτητη, π.χ. στο Κεμπέκ, και θα ήταν σκόπιμο να διερευνηθεί για το ευρωπαϊκό πλαίσιο⁽¹⁶⁾.

4.6.2. Είναι πολύ βασικό η οικονομική υποστήριξη να αναπτύσσεται **με βάση τον κύκλο ζωής**. Οι επιχορηγήσεις ή τα χρηματοδοτούμενα πιλοτικά σχέδια συχνά αποτυγχάνουν στη δεύτερη φάση, λόγω έλλειψης των κατάλληλων μέσων που θα ευνόουσαν την ανάπτυξη και τη βιωσιμότητα των ΕΚΟ. Πρέπει να αναπτυχθούν ειδικά μέσα και υποστηρικτικά πλαίσια πολιτικής για κάθε στάδιο της ανάπτυξης: πριν από την εκκίνηση, εκκίνηση/πιλοτικό στάδιο, εξυγίανση και ανάπτυξη, ικανοποίηση των συγκεκριμένων αναγκών σε κάθε στάδιο.

⁽¹⁴⁾ Βλέπε, π.χ., τον ιταλικό νόμο αριθ. 127/71.

⁽¹⁵⁾ Ιταλικός νόμος αριθ. 59/92.

⁽¹⁶⁾ http://www.reliess.org/centredoc/upload/FinanceQc_va.pdf

4.6.3. Το παραδοσιακό κεφάλαιο επιχειρηματικού κινδύνου βασίζεται στη γρήγορη απόδοση της επένδυσης η οποία συνήθως συνδυάζεται με επιρροή λόγω κυριότητας. Αυτό είναι ιδιαίτερα δύσκολο να αξιοποιηθεί στην κοινωνική οικονομία και συγκρούεται με τα επιχειρηματικά μοντέλα και τις δραστηριότητες των ΕΚΟ. Κατά συνέπεια, η παροχή **συστημάτων εγγυήσεων και μηχανισμών συνεπένδυσης** για τον επιμερισμό της ευθύνης και των κινδύνων είναι καίριας σημασίας σε αυτό το πλαίσιο. Η αξιοποίηση των ήδη υφιστάμενων ορθών πρακτικών στον τομέα των συστημάτων εγγυήσεων (συχνά από δημόσια κεφάλαια) πρέπει να εξεταστεί κατά την ανάπτυξη συστημάτων άμβλυνσης του αρχικού «κινδύνου» της χρηματοδότησης.

4.6.4. Οι χρηματοδοτές στον τομέα της κοινωνικής οικονομίας είναι πολλές φορές οι καταλληλότεροι για την παροχή χρηματοδοτικής και μη χρηματοδοτικής υποστήριξης, όπως είναι τα προγράμματα επενδυτικής ετοιμότητας και η **γενική καθοδήγηση και υποστήριξη για την ανάπτυξη επιχειρήσεων**. Αυτή η μορφή υποστήριξης είναι καίριας σημασίας για τη μείωση του κινδύνου αποτυχίας. Εδώ πρέπει να εξεταστεί τον ενδεχόμενο της γενικής «οικονομικής καθοδήγησης» καθώς και της «οικονομικής εκπαίδευσης».

4.6.5. Ένα κεντρικής σημασίας στοιχείο είναι ότι στον πυρήνα της κοινωνικής χρηματοδότησης βρίσκεται η **μέτρηση του κοινωνικού αντίκτυπου** ⁽¹⁷⁾ προκειμένου να καταδειχθεί ο κοινωνικός αντίκτυπος που παράγεται ταυτόχρονα με την οικονομική απόδοση. Αυτός είναι και ο μοναδικός τρόπος με τον οποίο αποτυπώνεται η συνολική αξία που παράγει η δραστηριότητα ΕΚΟ και το πλήρες εύρος της απόδοσης της επένδυσης — σε κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο.

4.7. Ένα οικοσύστημα βασισμένο σε συνδυασμένα κεφάλαια

4.7.1. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στις **υβριδικές μορφές χρηματοδότησης**, οι οποίες θεωρούνται καταλληλότερες για τις επιχειρήσεις κοινωνικής οικονομίας αφού συνδυάζουν στοιχεία τα οποία αποτιμούν το κοινό καλό με οικονομικά κίνητρα. Το υβριδικό κεφάλαιο περιλαμβάνει στοιχεία επιχορηγήσεων (δημόσιες επιχορηγήσεις, φιλανθρωπικά κεφάλαια, δωρεές), μετοχικό κεφάλαιο και μέσα διαμοιρασμού του χρέους/κινδύνου. Τα υβριδικά μέσα χρηματοδότησης περιλαμβάνουν ανακτήσιμες επιδοτήσεις, «χαριστικά» δάνεια, μετατρέψιμες επιχορηγήσεις και συμφωνίες κατανομής των εσόδων. Το υβριδικό κεφάλαιο συχνά συνεπάγεται στενή σχέση μεταξύ ιδιωτικού και δημοσίου κεφαλαίου και έναν κοινό στόχο πολιτικής αλλά και ένα είδος συνεξάρτησης που εξισορροπεί τα συμφέροντα των ενδιαφερομένων.

4.7.2. Άλλες χρηματοδοτικές λύσεις, κατάλληλες για τις ΕΚΟ, είναι οι λεγόμενες «**υπομονετικές**» **μορφές κεφαλαίου**. Στη Γαλλία και στο Κεμπέκ ⁽¹⁸⁾, λόγω χάρη τα κοινωνικά/αλληλέγγυα κεφάλαια εγγυήσεων και επενδύσεων περιλαμβάνουν κεφάλαια από διάφορες πηγές και ενδιαφερόμενους, π.χ. ιδιώτες, δημόσια ταμεία και συνταξιοδοτικά ταμεία τα οποία προσφέρουν μέσα διαμοιρασμού του χρέους και μετοχικό κεφάλαιο βασισμένα στις αρχές των χαμηλότερων αποδόσεων (έναντι του συνήθους επιχειρηματικού κεφαλαίου) για μεγαλύτερη περίοδο (τουλάχιστον επτά έτη). Το τελευταίο είναι ιδιαίτερα σημαντικό καθώς μια εν λειτουργία ΕΚΟ βασίζεται συχνά στη συνέχεια της παρεχόμενης υπηρεσίας.

5. Συστάσεις πολιτικής φύσεως

5.1. Με δεδομένες τις διαφορές ανά την Ευρώπη και το ευρύ φάσμα αναγκών του τομέα της κοινωνικής οικονομίας, οι ακόλουθες συστάσεις ομαδοποιούνται με βάση τις αρμοδιότητες για τα διάφορα επίπεδα χάραξης πολιτικής.

5.2. Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ

5.2.1. Τα θεσμικά όργανα της ΕΕ πρέπει να διαδραματίζουν υποστηρικτικό, καταλυτικό και ευνοϊκό ρόλο, καθώς και ρόλο κινητοποίησης στο χρηματοπιστωτικό οικοσύστημα των ΕΚΟ. Επιπροσθέτως, πρέπει να συνεχίσουν να αποδεικνύουν την προσήλωσή τους στην ανάπτυξη της κοινωνικής οικονομίας στην Ευρώπη εξασφαλίζοντας ένα **υποστηρικτικό πλαίσιο πολιτικής** για την **ανάπτυξη της κοινωνικής οικονομίας εν γένει** μέσα από την ανανέωση του θεματολογίου της πρωτοβουλίας για την κοινωνική επιχειρηματικότητα.

5.2.2. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει επίσης να διοχετεύσει χρηματοδότηση στις ΕΚΟ μέσω ενδιάμεσων φορέων με στόχο την υποστήριξη της ανάπτυξης, της δοκιμής και της **καινοτόμου προσέγγισης νέων μέσων** προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι **χρηματοπιστωτικές ρυθμίσεις διευκολύνουν** και δεν παρεμποδίζουν αυτή την εξέλιξη.

⁽¹⁷⁾ ΕΕ C 170 της 5.6.2014, σ. 18.

⁽¹⁸⁾ <http://capfinance.ca>

5.2.3. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει επίσης να εξετάσει τη δοκιμή ενός πιο χαλαρού ρυθμιστικού καθεστώτος με στόχο την κινητοποίηση κεφαλαίων στον τομέα της κοινωνικής οικονομίας.

5.2.4. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να εξετάσει με ποιον τρόπο τα **μέσα συμμετοχικής χρηματοδότησης ή συνεργατικής οικονομίας** μπορούν να υποστηρίξουν τις ΕΚΟ. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να εξετάσει τη διοργάνωση «έκδοσης» με πρωτοβουλίες συμμετοχικής χρηματοδότησης και συμμετοχικές πρωτοβουλίες που στοχεύουν στις ΕΚΟ. Υπάρχουν παραδείγματα σε επίπεδο κρατών μελών τα οποία θα μπορούσαν δυνητικά να ενταχθούν στην πλατφόρμα κοινωνικής καινοτομίας καθώς και στα προγράμματα του Ορίζοντα 2020.

5.2.5. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να προωθήσει την έρευνα για την **κοινωνική προστιθέμενη αξία της επένδυσης σε ΕΚΟ**. Ζητήματα που θα μπορούσαν να διερευνηθούν είναι ο τρόπος δημιουργίας και αποτύπωσης της κοινωνικής και οικονομικής αξίας και η αποτελεσματικότητα των διαφόρων χρηματοπιστωτικών μέσων.

5.2.6. Η ΕΟΚΕ χαίρεται το γεγονός ότι η κοινωνική οικονομία αποτελεί **επενδυτική προτεραιότητα στο τρέχον επενδυτικό σχέδιο για την Ευρώπη** και καλεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή να αξιοποιήσει πλήρως αυτή τη διάταξη. Ειδικότερα, θα πρέπει να εξεταστούν οι επενδύσεις υψηλής έντασης κεφαλαίου, όπως στην υγεία και την κοινωνική μέριμνα. Είναι σημαντικό για όλες τις επενδύσεις να συμπεριληφθεί ένα κριτήριο γενικού συμφέροντος στη βαθμολογία και επιλογή των επενδύσεων με στόχο την καλύτερη αποτύπωση της κοινωνικής προστιθέμενης αξίας.

5.2.7. Η ένωση κεφαλαιαγορών υπογραμμίζει την ανάδυση των περιβαλλοντικών και κοινωνικών επενδύσεων και των επενδύσεων εταιρικής διακυβέρνησης και το γεγονός ότι η κρατική και η ιδιωτική χρηματοδότηση μπορούν να συμβάλουν από κοινού στη βελτίωση του σκέλους της προσφοράς όσον αφορά τις επενδύσεις. Είναι σημαντικό η κανονιστική δράση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να διασφαλίζει τη **σύνδεση ανάμεσα στην προώθηση της ανάπτυξης των ΕΚΟ και στις προτάσεις της ένωσης κεφαλαιαγορών**.

5.2.8. Τα ευρωπαϊκά ταμεία επιτελούν ιδιαίτερο ρόλο στη στήριξη των ΕΚΟ. Τα **ΕΔΕΤ** θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν ως παράγων διευκόλυνσης της δράσης των κρατών μελών, παρέχοντας εγγυήσεις ή χρηματοπιστωτική μόχλευση για την ενθάρρυνση της ανάπτυξης ταμείων κοινωνικής πρόνοιας ανά την Ευρώπη. **Τα κονδύλια του EaSI και του COSME** θα πρέπει να αξιοποιηθούν από την Επιτροπή για την τόνωση της επενδυτικής ικανότητας των ενδιαμέσων χρηματοπιστωτικών οργανισμών και την επενδυτική ετοιμότητα των ΕΚΟ. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να διασφαλίσει μια ισόρροπη συμμετοχή στο πρόγραμμα Ορίζοντα 2020, παρέχοντας στις ΕΚΟ τη δυνατότητα να συμμετέχουν σε έργα συμβατικού χαρακτήρα. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να **παρακολουθεί** στενά και να **υποβάλει εκθέσεις** σχετικά με την απορρόφηση αυτών των κεφαλαίων για τις ΕΚΟ τόσο από πολιτική όσο και από τεχνική άποψη.

5.2.9. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και η ΕΤΕπ/ΕΤΕ πρέπει να διασφαλίσουν την πρόσβαση των ΕΚΟ σε χρηματοδοτικούς μηχανισμούς σε επίπεδο ΕΕ, συμπεριλαμβανομένου του σχεδίου δράσης για τη χρηματοδότηση των μικρομεσαίων επιχειρήσεων, **ενσωματώνοντας συστηματικά τις ΕΚΟ στην πολιτική για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις** και στις **χρηματοδοτικές διευκολύνσεις** και **απλοποιώντας τις διαδικασίες**. Είναι βασικό εδώ να αναφέρεται συγκεκριμένα η έκφραση «επιχείρηση κοινωνικής οικονομίας» ώστε να διασφαλίζεται η συμπερίληψη και η καλύτερη ανάδειξη διαφόρων τύπων επιχειρήσεων.

5.2.10. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να εξετάσει εάν/πώς οι **επενδύσεις κοινωνικού αντικτύπου** μπορούν να αποτελέσουν στοιχείο του χρηματοπιστωτικού οικοσυστήματος για τις ΕΚΟ και υπό ποιες συνθήκες. Εδώ, η εμπειρία και οι δοκιμές όσον αφορά την επιτάχυνση κοινωνικών επενδύσεων του ΕΤΕ καθώς και η πρόσφατη λειτουργία των συστημάτων εγγυήσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁽¹⁹⁾ θα προσφέρουν ενδιαφέροντα διδάγματα. Εκτός από τις πρόσφατες εκθέσεις του ΟΟΣΑ⁽²⁰⁾ και του EMES⁽²¹⁾ παρέχουν σημαντικά στοιχεία σχετικά με το κατά πόσον τα ομόλογα κοινωνικού αντικτύπου και οι συνοδευτικές πολιτικές υποστηρίζουν πραγματικά την ανάπτυξη των ΕΚΟ.

⁽¹⁹⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1084>

⁽²⁰⁾ <http://www.oecd.org/cfe/leed/SIBsExpertSeminar-SummaryReport-FINAL.pdf>

⁽²¹⁾ http://5emesconf.exordo.com/files/papers/101/final_draft/Godina-Maier-Barbetta_-_Paradoxes_and_Potentials_of_Social_Impact_Bonds_-_16_06_2015.pdf

5.2.11. Οι χρηματοπιστωτικοί κανονισμοί «Βασιλεία III» συνιστούν απειλή για το χρηματοπιστωτικό οικοσύστημα για την κοινωνική οικονομία. Είναι ζωτικής σημασίας οι κανονισμοί να διαφυλάσσουν τη «βιοποικιλότητα» του χρηματοπιστωτικού συστήματος, και όχι να εφαρμόζουν αυθαίρετους κανόνες. Ένα συναφές ζήτημα που πρέπει να επιλυθεί είναι η αντιμετώπιση των δανείων προς την κοινωνική οικονομία σύμφωνα με τους κανόνες προληπτικής εποπτείας (Βασιλεία III, ΟΚΑ IV/ΚΚΑ). Σήμερα, δεν παρέχονται διευκολύνσεις επί του ισολογισμού για τη δανειοδότηση κοινωνικών επιχειρήσεων, παρά το γεγονός ότι θεωρούνται υψηλού κινδύνου, ούτε ενθαρρύνεται η χορήγηση δανείων στον συγκεκριμένο τομέα. Αντίθετα, σύμφωνα με τον **εξισορροπητικό παράγοντα** για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις ο οποίος περιλαμβάνεται στον κανονισμό ΚΚΑ, η ΕΕ έχει αναγνωρίσει κεφαλαιακές διευκολύνσεις για τις τράπεζες που χορηγούν δάνεια σε μικρομεσαίες επιχειρήσεις και νοικοκυριά. Η ΕΕ πρέπει επίσης να αναγνωρίσει τις ΕΚΟ παρέχοντας έναν **υποστηρικτικό παράγοντα για την υποστήριξη των επιχειρήσεων κοινωνικής οικονομίας**, λόγω χάρη με την τροποποίηση του παρόντος άρθρου 501.1 του κανονισμού ΚΚΑ. Οι τραπεζικές δανειοδοτήσεις στην κοινωνική οικονομία θα ωφελούνταν σημαντικά από αυτό, χωρίς επιπτώσεις στα δημόσια οικονομικά.

5.2.12. Δεδομένου ότι η χρηματοοικονομική καινοτομία για την κοινωνική οικονομία εντοπίζεται κατά κύριο λόγο σε τοπικό, περιφερειακό και εθνικό επίπεδο, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή βρίσκεται στην καταλληλότερη θέση για τη συγκέντρωση καινοτόμων μέσων και λύσεων ως συμβολή στις αποφάσεις πολιτικής. Εν προκειμένω θα ήταν χρήσιμη η **σύνθεση και παρακολούθηση** της ανταλλαγής νέων χρηματοδοτικών πρωτοβουλιών και μέσων στα κράτη μέλη σε ολόκληρη την ΕΕ.

5.2.13. Η χρηματοδοτική ενίσχυση από το επίπεδο της ΕΕ πρέπει να συνοδεύεται από παροχή **καθοδήγησης, κατάρτισης και ανάπτυξης ικανοτήτων** από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τις κυβερνήσεις και τους βασικούς ενδιαφερόμενους. Κατά συνέπεια, η ΕΟΚΕ ζητεί τη σύνταξη εγχειριδίου με οδηγίες για τον τρόπο οικοδόμησης του χρηματοπιστωτικού οικοσυστήματος και τον τρόπο σχεδιασμού και υλοποίησης χρηματοδοτικών μέσων για την κοινωνική οικονομία. Κατά τον ίδιο τρόπο, πρέπει να υπάρχει ανταλλαγή και περαιτέρω ανάπτυξη των ορθών πρακτικών γενικής καθοδήγησης σε επίπεδο κρατών μελών όπως τα προγράμματα επενδυτικής ετοιμότητας.

5.2.14. Η ΕΟΚΕ χαιρετίζει το ενδιαφέρον της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη σύσταση **ομάδας εργασίας για την κοινωνική χρηματοδότηση** σε συνεργασία με την ομάδα εμπειρογνομόνων για την κοινωνική επιχειρηματικότητα (GECES), η οποία θα μπορούσε να λειτουργεί ως μία βάση πόρων για την ανάπτυξη πολιτικών και την παρακολούθηση της κατάστασης και της δράσης των κρατών μελών.

5.2.15. Οι **αξιολογήσεις** από ομοτίμους για τη χρηματοδότηση δραστηριοτήτων και δομών ΕΚΟ πρέπει να αντιμετωπίζονται ως οχήματα για την ανταλλαγή μέσων και βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών.

5.2.16. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή πρέπει να αξιολογήσει τα οφέλη και τα προβλήματα των κρατών μελών που παρέχουν **φορολογικά κίνητρα**. Αυτό είναι σημαντικό τόσο για τις ΕΚΟ εν γένει όσο και ως κίνητρο για την προσέλκυση κεφαλαίων από ιδιώτες αποταμιευτές και κοινωνικούς χρηματοδότες. Αυτή η παράμετρος πρέπει να εξεταστεί υπό το πρίσμα του γεγονότος ότι οι ΕΚΟ βρίσκονται σήμερα σε μειονεκτική θέση όσον αφορά την πρόσβαση στη χρηματοδότηση (δημόσια ή ιδιωτική) σε σύγκριση με άλλες επιχειρήσεις.

5.3. Κράτη μέλη, τοπικές και περιφερειακές αρχές

5.3.1. Τα κράτη μέλη σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στην παροχή ευνοϊκών πολιτικών και υποστήριξης για την ανάπτυξη και την ανάπτυξη της κοινωνικής οικονομίας. Λίγα είναι τα κράτη μέλη που διαθέτουν επαρκές σύστημα υποστήριξης το οποίο τα υποχρεώνει να **αναπτύξουν και να υλοποιήσουν εθνικά συστήματα υποστήριξης για την κοινωνική οικονομία, σύμφωνα με την πρωτοβουλία για την κοινωνική επιχειρηματικότητα**. Πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη έμφαση στην προσαρμοσμένη οικονομική υποστήριξη τόσο σε εθνικό όσο και σε τοπικό/περιφερειακό επίπεδο. Οι πρωτοβουλίες αυτές θα μπορούσαν ενδεχομένως να παρουσιαστούν στο πλαίσιο της ομάδας εμπειρογνομόνων για την κοινωνική επιχειρηματικότητα (GECES).

5.3.2. Τα κράτη μέλη πρέπει να λειτουργήσουν ως **συνεπενδυτές** για την υποστήριξη της σύστασης ταμείων δεοντολογίας, ταμείων κοινωνικής καινοτομίας και ταμείων κοινωνικών επιχειρηματικών κεφαλαίων. Ένα βασικό στοιχείο είναι η πρόβλεψη συστημάτων δημόσιων εγγυήσεων ή, μέσα από τη χάραξη πολιτικής, η κινητοποίηση κεφαλαίων από συνταξιοδοτικά ταμεία, πιστωτικές ενώσεις κ.λπ.

5.3.3. Τα κράτη μέλη πρέπει να αξιολογήσουν τις πιθανότητες εξασφάλισης χρηματοδότησης μέσω **κρατικών ταμείων εγγυήσεων** με στόχο την πρόσβαση της κοινωνικής οικονομίας στη συμβατική χρηματοδότηση.

5.3.4. Τα κράτη μέλη μπορούν να μελετήσουν το ενδεχόμενο **κεφαλαιοποίησης των ταμείων κοινωνικών επενδύσεων** επανεξετάζοντας τις δυνατότητες έκπτωσης στον φόρο εισοδήματος (για φυσικά πρόσωπα και επιχειρήσεις), καθώς και άλλων φορολογικών κινήτρων τόσο για τους αποταμιευτές όσο και για τους επενδυτές με στόχο την προσέλκυση επενδύσεων σε ΕΚΟ. Ωστόσο, κίνητρο αυτών των φορολογικών προνομίων πρέπει να είναι η δημιουργία κοινωνικής αξίας από τις ΕΚΟ.

5.3.5. Η ΕΟΚΕ καλεί τα κράτη μέλη να αναπτύξουν κατάλληλες ρυθμίσεις κοινωνικής οικονομίας σε σχέση με τις **μικροχρηματοδοτήσεις**, όπως έχει ήδη επισημάνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁽²²⁾.

5.3.6. Οι χρηματοπιστωτικοί μεσολαβητές διαδραματίζουν καίριο ρόλο στην ανάπτυξη της κοινωνικής οικονομίας. Τα κράτη μέλη πρέπει να ενθαρρύνουν την ανάδυση **διαμεσολαβητών** κοινωνικής χρηματοδότησης, είτε πρόκειται για συνεταιριστικές ή δεοντολογικού χαρακτήρα τράπεζες είτε για εμπορικές τράπεζες με εξειδικευμένη θυγατρική για τον τομέα της κοινωνικής οικονομίας, οι οποίες να παρέχουν κεφάλαια και μέσα κοινωνικής χρηματοδότησης διασφαλίζοντας ένα ευνοϊκό κανονιστικό περιβάλλον.

5.3.7. Οι **τοπικές και περιφερειακές αρχές** διαδραματίζουν κεντρικό ρόλο στην παροχή τοπικών υποδομών και την υλοποίηση των πρωτοβουλιών. Επιπροσθέτως, πρέπει να κληθούν να αναλάβουν πρωτοβουλία για πολυσυμμετοχική συνεργασία με στόχο την τοπική/περιφερειακή ανάπτυξη. Εδώ, είναι καίριας σημασίας η υποστήριξη του ΕΤΠΑ.

5.4. Άλλοι ενδιαφερόμενοι φορείς

5.4.1. **Οι ίδιες οι ΕΚΟ πρέπει να αναλάβουν πρωτοβουλίες** για την ανάπτυξη μέσω της αυτο-κεφαλαιοποίησης, η συμμετοχική χρηματοδότηση και η συμμετοχή σε συμπράξεις κοινωνικής χρηματοδότησης, η συγκέντρωση των ιδίων πόρων τους και η δημιουργία συμπράξεων.

5.4.2. Είναι επίσης σημαντικό για τις ΕΚΟ να εξετάσουν την ενίσχυση της **συνεργασίας με εξωτερικούς εταίρους**, όπως οι ιδιωτικές εμπορικές τράπεζες και οι διάφοροι διαμεσολαβητές. Αυτό μπορεί να μην ενδείκνυται για όλες τις καταστάσεις αλλά θα μπορούσε να αποδειχθεί καίριο σε ορισμένα στάδια της ανάπτυξης. Πρωταρχικός στόχος πρέπει να είναι η αφύπνιση του ενδιαφέροντος και η ανάπτυξη γνώσης για τις ΕΚΟ στους κόλπους της χρηματοπιστωτικής κοινότητας υπό τις σωστές συνθήκες.

Βρυξέλλες, 16 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

⁽²²⁾ COM(2007) 708 final.

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Οι επιπτώσεις της ψηφιοποίησης στον κλάδο των υπηρεσιών και στην απασχόληση σε σχέση με τις βιομηχανικές μεταλλαγές»

(διερευνητική γνωμοδότηση)

(2016/C 013/24)

Εισηγητής: ο κ. Wolfgang GREIF

Συνεισηγητής: ο κ. Hannes LEO

Με επιστολή της 29ης Ιουνίου 2015, και σύμφωνα με το άρθρο 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο κ. Nicolas SCHMIT, υπουργός Εργασίας, Απασχόλησης και Κοινωνικής και Αλληλεγγύας Οικονομίας, ενεργώντας εξ ονόματος της μελλοντικής λουξεμβουργιανής προεδρίας, ζήτησε από την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή να καταρτίσει διερευνητική γνωμοδότηση με θέμα:

«Οι επιπτώσεις της ψηφιοποίησης στον κλάδο των υπηρεσιών και στην απασχόληση σε σχέση με τις βιομηχανικές μεταλλαγές»

(διερευνητική γνωμοδότηση).

Η συμβουλευτική επιτροπή βιομηχανικών μεταλλαγών (CCMI), στην οποία ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη διερευνητική γνωμοδότησή της στις 15 Ιουλίου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειάς της, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 16ης Σεπτεμβρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 139 ψήφους υπέρ, 1 ψήφο κατά και οκτώ αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η ψηφιοποίηση αλλάζει όλες τις πτυχές της κοινωνίας και της οικονομίας, και φυσικά επηρεάζει επίσης την εργασία και την απασχόληση. Οι ψηφιακές τεχνολογίες μπορούν να αυξήσουν τον πλούτο σε πρωτόγνωρα επίπεδα και να ενισχύσουν την ποιότητα της εργασίας και της απασχόλησης στην Ευρώπη. Ωστόσο, αυτές οι ευκαιρίες ενέχουν και κινδύνους, όπως είναι προφανές σε όλους τους οικονομικούς κλάδους, συμπεριλαμβανομένου του κλάδου των ιδιωτικών υπηρεσιών⁽¹⁾.

1.2. Από τη μία πλευρά, τα καινοτόμα πρότυπα υπηρεσιών και επιχειρήσεων που καθίστανται εφικτά χάρη στην ψηφιοποίηση επιτρέπουν την άντληση πρωτοφανών οφελών όσον αφορά την παραγωγικότητα των υπηρεσιών και την ενίσχυση των επιλογών του καταναλωτή⁽²⁾. Από την άλλη πλευρά, τα πρότυπα αυτά έχουν σημαντικό αντίκτυπο στην αγορά εργασίας καθώς και στην οργάνωση της εργασίας, όπως, λόγου χάρη, αύξηση των εισοδηματικών ανισοτήτων και περιορισμός της πρόσβασης στα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, γεγονός που μπορεί να επιφέρει αρνητικές συνέπειες για συγκεκριμένες ομάδες εργαζομένων, εάν δεν αντιμετωπιστεί με τις κατάλληλες δράσεις.

1.3. Συνεπώς, οι επιπτώσεις της ψηφιοποίησης των υπηρεσιών στην απασχόληση απαιτούν προσοχή και κατάλληλη διαχείριση, από πολιτικής άποψης. Η προορατική χάραξη πολιτικής τόσο σε επίπεδο ΕΕ όσο και σε εθνικό επίπεδο μπορεί και πρέπει να διασφαλίσει την πλήρη αξιοποίηση των προφανών δυνατοτήτων που παρέχει η ψηφιοποίηση, αποφεύγοντας συγχρόνως τις ενδεχόμενες παγίδες της. Με το Ψηφιακό Θεματολόγιο για την Ευρώπη και την πρωτοβουλία για την ψηφιακή ενιαία αγορά, η ΕΕ αποτελεί ενεργό παράγοντα στον τομέα της ψηφιακής πολιτικής. Εντούτοις, η πλειονότητα των επιπτώσεων της ψηφιοποίησης στην απασχόληση εξακολουθούν να μην αναγνωρίζονται και, ως εκ τούτου, να μην αντιμετωπίζονται ικανοποιητικά στα συναφή μέτρα πολιτικής.

1.4. Η ψηφιοποίηση αποτελεί αναμφίβολα μία από τις δυναμικότερες εξελίξεις της εποχής μας, στο πλαίσιο της οποίας οι ευκαιρίες είναι στενά συνυφασμένες με τους κινδύνους. Οι μελλοντικές εξελίξεις είναι πιθανό να έχουν σύνθετο χαρακτήρα, με την παράλληλη εμφάνιση νεοσύστατων εταιρειών, μικρών επιχειρήσεων και ευέλικτων δραστηριοτήτων δίπλα στις παραδοσιακές επιχειρήσεις και βιομηχανίες. Μέχρι στιγμής, η επίδραση των εν λόγω εξελίξεων στην απασχόληση δεν είναι πλήρως κατανοητή και δεν μπορεί να προβλεφθεί με ακρίβεια. Κατά συνέπεια, οι ανησυχίες σχετικά με τη μείωση των ποσοστών απασχόλησης αυξάνονται συγχρόνως με την αναντιστοιχία δεξιοτήτων που εξακολουθεί να παρατηρείται στις αγορές εργασίας της ΕΕ. Η επικοδομητική συνεργασία και η αυξημένη ευαισθητοποίηση των βασικών ενδιαφερομένων φορέων, δηλαδή των κυβερνήσεων και των κοινωνικών εταίρων, είναι ζωτικής σημασίας στην προκειμένη περίπτωση. Η μεγάλη ποικιλομορφία κοινωνικοοικονομικών δομών και τα διαφορετικά επίπεδα οικονομικής ανάπτυξης στην επικράτεια της ΕΕ ενδέχεται να απαιτήσουν ειδικές αναλύσεις και προσεγγίσεις για τη διαχείριση των επιπτώσεων της ψηφιοποίησης στις αγορές εργασίας και στην απασχόληση.

⁽¹⁾ Η παρούσα γνωμοδότηση αναφέρεται στον κλάδο των ιδιωτικών υπηρεσιών, όπως αυτός ορίζεται στις τυποποιημένες στατιστικές ταξινομήσεις (π.χ. NACE Rev. 2 F-N; Q-T).

⁽²⁾ Π.χ., Υπουργείο Απασχόλησης της Φινλανδίας (2015): *Service Economy Revolution and Digitalisation*: http://www.tem.fi/files/43374/TEMjul_41_2015_web_22062015.pdf

1.5. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει τις προφανείς προκλήσεις που δημιουργεί η ψηφιοποίηση για την απασχόληση στον τομέα των υπηρεσιών και προβαίνει στις ακόλουθες συστάσεις για την πολιτική τους διαχείριση:

1.5.1. Για να εφοδιαστεί το εργατικό δυναμικό της ΕΕ με τις δεξιότητες που απαιτούνται στην ψηφιακή εποχή, πρέπει να προωθηθούν δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις στην επαγγελματική εκπαίδευση και πρέπει να εξεταστεί εάν χρειάζεται να θεσπιστούν ευρωπαϊκά μέτρα προκειμένου να διαδοθούν σε ολόκληρη την επικράτεια της ΕΕ οι θετικές εμπειρίες που αποκομίστηκαν σε διάφορα κράτη μέλη όσον αφορά την εκπαιδευτική άδεια.

1.5.2. Στο πλαίσιο ενός ευρέος διαλόγου θα πρέπει να εξεταστεί πιο προσεκτικά, εάν και σε ποιο βαθμό θα πρέπει να εξασφαλιστεί πρόσθετη προστασία για την ιδιωτική ζωή των εργαζομένων σε μια εποχή στην οποία δεσπόζει η ψηφιακή κινητή επικοινωνία, και ποια μέτρα κρίνονται ενδεχομένως σκόπιμο να ληφθούν τόσο σε εθνικό όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο για να περιοριστεί η απανταχού διαθεσιμότητα και προσβασιμότητα. Επίσης, θα πρέπει να εξεταστούν έξυπνα μέτρα για την ενίσχυση της θέσης του αυξανόμενου πληθυσμού αυτοαπασχολούμενων ως προς το ζήτημα αυτό.

1.5.3. Απαιτούνται καλύτερες στατιστικές και έρευνα σχετικά με τον κλάδο των υπηρεσιών (σε παγκόσμιο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο), που θα παράσχουν λεπτομερείς προβλέψεις όσον αφορά την εξέλιξη της αγοράς, καθώς και όσον αφορά την πόλωση της εργασίας, της απασχόλησης και του εισοδήματος. Το πρόγραμμα «Ορίζοντας 2020» θα πρέπει συνεπώς να παρέχει ικανή χρηματοδότηση στην έρευνα για την απασχόληση στον κλάδο των υπηρεσιών. Επιπλέον, απαιτούνται επειγόντως λεπτομερείς και τακτικά επικαιροποιημένες στατιστικές για τη διάδοση και την ανάπτυξη των άτυπων μορφών απασχόλησης, συμπεριλαμβανομένων στοιχείων για πρακτικές όπως ο πληθοπορισμός.

1.5.4. Για να αντιμετωπιστεί η αύξηση των εισοδηματικών ανισοτήτων που προκαλείται εν μέρει από την ψηφιοποίηση, θα πρέπει να προωθηθούν οι συλλογικές διαπραγματεύσεις σε όλα τα επίπεδα, ιδίως σε κλάδους και σε επιχειρήσεις που επηρεάζονται από την ψηφιοποίηση. Έτσι μπορεί να εξασφαλιστεί ότι οι νέες μορφές ψηφιοποιημένης οργάνωσης της εργασίας θα έχουν ως αποτέλεσμα τη βελτίωση και όχι την επιδείνωση της ποιότητας των θέσεων εργασίας.

1.5.5. Απαιτούνται αυστηρές διατάξεις όσον αφορά την προστασία των προσωπικών δεδομένων των εργαζομένων προκειμένου να προστατευθούν τα καθιερωμένα πρότυπα που ισχύουν για την ιδιωτικότητα στην εργασία. Η ευρωπαϊκή νομοθεσία για την προστασία των δεδομένων θα πρέπει να θέτει ελάχιστες προδιαγραφές και να μην εμποδίζει τα κράτη μέλη από τη θέπιση αυστηρότερης νομοθεσίας. Ο υπό διαπραγμάτευση κανονισμός της ΕΕ για την προστασία των δεδομένων θα πρέπει συνεπώς να περιέχει «ρήτρα επιφύλαξης» που να επιτρέπει στα κράτη μέλη να υπερβαίνουν τις ελάχιστες προδιαγραφές της ΕΕ.

1.5.6. Η ΕΕ και τα κράτη μέλη, σε συνεργασία με τους κοινωνικούς εταίρους, θα πρέπει να εξετάσουν στρατηγικές για την προσαρμογή του πεδίου εφαρμογής των κοινωνικών προτύπων καθώς και των προτύπων του εργατικού δικαίου, έτσι ώστε να αντικατοπτρίζουν τις συνθήκες του ψηφιακού περιβάλλοντος εργασίας.

1.5.7. Ο νέος βιομηχανικός κύκλος της «Βιομηχανίας 4.0» και η ψηφιοποίηση επηρεάζουν ολόκληρη την κοινωνία. Χρειάζεται εποικοδομητικός διάλογος μεταξύ των κοινωνικών εταίρων, των κρατών μελών και της ΕΕ, προκειμένου να εξεταστούν οι επιπτώσεις στην αγορά εργασίας, καθώς και οι πιθανές και αναγκαίες αλλαγές στον τομέα του κοινωνικού και εργατικού δικαίου. Πρόσφατα δρομολογήθηκαν ορισμένες εξαιρετικά ελπιδοφόρες πρωτοβουλίες εκ μέρους των κυβερνήσεων και των κοινωνικών εταίρων, π.χ. στη Γερμανία, στις Κάτω Χώρες και στην Αυστρία. Σε κάθε περίπτωση, λαμβάνονται υπόψη τα ειδικά χαρακτηριστικά των εθνικών εξελίξεων και οι ευκαιρίες που αυτές προσφέρουν. Οι βέλτιστες πρακτικές θα πρέπει να διαδοθούν.

1.5.8. Η ΕΕ, οι εθνικές κυβερνήσεις και οι κοινωνικοί εταίροι πρέπει να δρομολογήσουν διαλόγους με στόχο τη θέπιση πολιτικών μέτρων και νομοθεσίας για τη διασφάλιση ενδεδειγμένων επιπέδων υποχρεωτικής κοινωνικής προστασίας για το σύνολο του εργατικού δυναμικού, συμπεριλαμβανομένων των απασχολούμενων σε άτυπες μορφές απασχόλησης.

1.5.9. Το συνολικό μακροοικονομικό πλαίσιο διαφέρει σε μεγάλο βαθμό από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Το συνολικό μακροοικονομικό πλαίσιο διαφέρει σε μεγάλο βαθμό από το ένα κράτος μέλος στο άλλο. Για την ενίσχυση της απασχόλησης παρά τη φθίνουσα ζήτηση εργατικού δυναμικού, πρέπει, στο πλαίσιο διαλόγου με όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς, να εντοπιστούν τα πιθανά προβλήματα και, ανάλογα με τις επιμέρους ανάγκες κάθε κράτους μέλους, να καταρτιστούν οι αντίστοιχες στρατηγικές για την επίλυσή τους (π.χ. στους τομείς των δημοσίων επενδύσεων, των επενδύσεων για τη δημιουργία απασχόλησης, του επιμερισμού των θέσεων εργασίας, καθώς και της μείωσης του χρόνου εργασίας).

1.5.10. Οι μεταρρυθμίσεις των φορολογικών συστημάτων πρέπει να εξεταστούν προσεκτικά, ώστε να διασφαλιστούν παρόμοια επίπεδα φορολόγησης όλων των μορφών εισοδήματος, είτε αυτό προκύπτει από τομείς με συμβατική οργάνωση είτε από τη συνεργατική οικονομία. Για να εξασφαλιστεί και μελλοντικά η βιωσιμότητα των κοινωνικών συστημάτων και να μειωθεί η επιβάρυνση του παράγοντα του εργατικού δυναμικού, θα μπορούσε να εξετασθεί η δυνατότητα αξιοποίησης τμήματος του «μερίσματος ψηφιοποίησης» για αυτό τον σκοπό.

2. Εισαγωγή: Διαρθρωτική αλλαγή στις υπηρεσίες

2.1. Τα τελευταία χρόνια έχει επιτευχθεί σημαντική πρόοδος στην ανάπτυξη των ψηφιακών τεχνολογιών. Αυτές οι νέες και εξαιρετικά ισχυρές δυνατότητες των ψηφιακών τεχνολογιών καθιστούν δυνατή την αυτοματοποίηση ακόμα περισσότερων εργασιών και επαγγελματιών (π.χ. το αυτοοδηγούμενο αυτοκίνητο, το διαδίκτυο των πραγμάτων, η ψηφιοποίηση των διαδικασιών βιομηχανικής παραγωγής ή η «τέταρτη βιομηχανική επανάσταση»). Επιπλέον, οι ψηφιακές τεχνολογίες οδηγούν στη δραστική μείωση του κόστους αναζήτησης και συναλλαγών, διευκολύνοντας έτσι την ανάπτυξη στον κλάδο των υπηρεσιών εντελώς νέων επιχειρηματικών μοντέλων υψηλής επεκτασιμότητας (π.χ. διαδικτυακές αγορές και πλατφόρμες συμπεριλαμβανομένης της επονομαζόμενης συνεργατικής οικονομίας, Uber, Airbnb). Το γεγονός αυτό ενθαρρύνει την ψηφιοποίηση των επιχειρηματικών μοντέλων και διαδικασιών σε ένα ευρύ φάσμα οικονομικών τομέων. Ορισμένοι από αυτούς τους τομείς έχουν ήδη εξεταστεί σε προηγούμενες γνωμοδοτήσεις της ΕΟΚΕ ⁽³⁾.

2.2. Η ψηφιοποίηση συνεπάγεται μείζονες αλλαγές στις διαδικασίες και αναδιάρθρωση σε σχεδόν όλους τους τομείς του κλάδου των υπηρεσιών ⁽⁴⁾, ο οποίος μέχρι πρόσφατα θεωρούνταν ανθεκτικός στον τεχνολογικό εξορθολογισμό. Για πολλά χρόνια, οι υπηρεσίες θεωρούνταν ως υποστηρικτικός κλάδος άλλων τμημάτων της οικονομίας (π.χ. της γεωργίας, της εξορυκτικής βιομηχανίας, της μεταποίησης και των κατασκευών), των νοικοκυριών και των καταναλωτών, καθώς και ως παθητικός χρήστης νέων τεχνολογιών. Εντούτοις, η εμφάνιση του διαδικτύου σε συνδυασμό με την ελευθέρωση των τηλεπικοινωνιακών υπηρεσιών έχει αλλάξει ουσιαστικά τον ρόλο των υπηρεσιών.

2.3. Ο αντίκτυπος των ανωτέρω εξελίξεων για την απασχόληση στους επηρεαζόμενους τομείς αυξανόταν βραδέως τις τελευταίες δεκαετίες αλλά σήμερα προχωρά με ταχείς ρυθμούς. Ορισμένες επιπτώσεις της ψηφιοποίησης στην απασχόληση έχουν γίνει ήδη αισθητές. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται:

- Νέες απαιτήσεις δεξιοτήτων του εργατικού δυναμικού στον κλάδο των υπηρεσιών.
- Επενδύσεις που καταστρέφουν θέσεις εργασίας, καθώς η τεχνολογία διατίθεται σε χαμηλότερες τιμές και τείνει όλο και συχνότερα να χρησιμοποιείται για καθήκοντα που παλαιότερα εκτελούνταν αποκλειστικά από το ανθρώπινο δυναμικό. Σε μακροοικονομικό επίπεδο, στους παραδοσιακούς κλάδους, αυτές οι αλλαγές έχουν οδηγήσει στην πτώση της ζήτησης εργατικού δυναμικού, ενώ μειώνεται το ποσοστό του ΑΕγχΠ που επενδύεται στο εργατικό δυναμικό ⁽⁵⁾.
- Πτώση στη ζήτηση προσωπικού μεσαίου και υψηλού επιπέδου εξειδίκευσης, η οποία αναμένεται να επιδεινωθεί στο άμεσο μέλλον. Σύμφωνα με διάφορες εκτιμήσεις, περίπου 50 % των σημερινών θέσεων εργασίας κινδυνεύουν να αντικατασταθούν από την ψηφιακή τεχνολογία εντός της προσεχούς εικοσαετίας ⁽⁶⁾. Η εμπειρία καταδεικνύει, ωστόσο, ότι τέτοιου είδους προβλέψεις θα πρέπει να συνεκτιμηθούν με επιφύλαξη.

2.4. Η ψηφιοποίηση προσδοκάται να αυξήσει την παραγωγικότητα σε πρωτοφανή επίπεδα και, ως εκ τούτου, να δημιουργήσει ένα «μέρισμα ψηφιοποίησης», και από την άλλη να μειώσει σημαντικά τη ζήτηση εργατικού δυναμικού, ιδίως για εργαζομένους μέτριας εξειδίκευσης. Αυτό συνεπάγεται αύξηση της ανεργίας, «διάβρωση της μεσαίας τάξης» και περαιτέρω αύξηση των εισοδηματικών ανισοτήτων ⁽⁷⁾.

2.5. Επί του παρόντος, οι αμερικανικές εταιρείες κυριαρχούν στην ψηφιακή οικονομία, ενώ η Ευρώπη έχει χάσει σε μεγάλο βαθμό το παιχνίδι στον τομέα της ανάπτυξης ψηφιακών τεχνολογιών. Ταυτόχρονα, η Ευρώπη φαντάζει απροετοίμαστη για τις θεμελιώδεις αλλαγές που επιδρούν στην οικονομία και την κοινωνία μας (δηλαδή τα προαναφερθέντα τεράστια οφέλη για την παραγωγικότητα αλλά και η απειλή δημιουργίας ανισορροπιών που ενδέχεται να οδηγήσουν σε ακραίες αυξήσεις της ανεργίας σε ορισμένες κατηγορίες εργαζομένων και στην περαιτέρω πόλωση της κοινωνίας), πράγμα που αποτελεί πηγή ανησυχίας.

⁽³⁾ Μεταξύ άλλων, η γνωμοδότηση ΕΕ C 12 της 15.1.2015, σ. 23 με θέμα: Ο αντίκτυπος των επιχειρηματικών υπηρεσιών στη βιομηχανία (εισηγητής: ο κ. Van Iersel και ο κ. Leo) στην οποία περιγράφονται τα ειδικά χαρακτηριστικά της επονομαζόμενης τέταρτης βιομηχανικής επανάστασης.

⁽⁴⁾ Ο ορισμός του κλάδου των υπηρεσιών είναι αυτός που χρησιμοποιείται συνήθως στις στατιστικές ταξινομήσεις.

⁽⁵⁾ Βλέπε, για παράδειγμα, Brynjolfsson και McAfee (2014): *The Second Machine Age*, New York, W.W. Norton & Company, κεφ. 11.

⁽⁶⁾ Π.χ., Bowles, J., *The computerisation of European jobs — Who will win and who will lose from the impact of new technology onto old areas of employment?*, 2014, *The computerisation of European jobs*, Frey, C. M., Osborne, M., *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, 2013, Pajarinen, M., Rouvinen, P., Ekeland, A., *Computerization Threatens One-Third of Finnish and Norwegian Employment*, ETLA, 2015.

⁽⁷⁾ Βλέπε υποσημείωση 10.

2.6. Παρότι το αποτέλεσμα των αλλαγών που επιφέρει η τεχνολογία είναι αδύνατον να προβλεφθεί σε τόσο μεγάλη κλίμακα, είναι σαφώς απαραίτητο να κληθεί η ΕΕ να αναλάβει ενεργό ρόλο στη διαμόρφωση των εν λόγω εξελίξεων και στη διαχείριση των επιπτώσεών τους στην απασχόληση και την κοινωνία, ιδίως λαμβάνοντας υπόψη ότι ο ρόλος της επί του παρόντος δεν είναι σε καμία περίπτωση ενεργός ⁽⁸⁾. Με την παρούσα γνωμοδότηση επιδιώκεται η επανόρθωση αυτής της κατάστασης μέσω της εξέτασης του αντίκτυπου της ψηφιοποίησης για την απασχόληση στον κλάδο των υπηρεσιών και της έκδοσης συναφών συστάσεων πολιτικής.

3. Μετασχηματισμός των αναγκών για δεξιότητες

3.1. Οι ψηφιακές τεχνολογίες εισάγονται σε ολοένα και περισσότερους χώρους εργασίας στον κλάδο των υπηρεσιών, γεγονός που αποτελεί λογική συνέπεια της ψηφιοποίησης. Για παράδειγμα, περίπου το 60 % των εργαζομένων στον τραπεζικό τομέα αναφέρουν την εισαγωγή νέων τεχνολογιών στον χώρο εργασίας τους τα τελευταία τρία χρόνια ⁽⁹⁾. Για να μπορέσουν να χρησιμοποιήσουν αυτή την τεχνολογία, οι εργαζόμενοι χρειάζονται ειδικές ικανότητες, ήτοι «ηλεκτρονικές δεξιότητες». Για τον σκοπό αυτό, απαιτείται η ανάλογη επικαιροποίηση των προγραμμάτων επαγγελματικής εκπαίδευσης και κατάρτισης και η εφαρμογή σχετικών μέτρων κατάρτισης.

3.2. Εντούτοις, από τα επίσημα δεδομένα της Επιτροπής προκύπτει ότι παρατηρούνται σοβαρές καθυστερήσεις στον τομέα της ανάπτυξης δεξιοτήτων, και κατ' εκτίμηση το 47 % του εργατικού δυναμικού της ΕΕ δεν διαθέτει επαρκείς ηλεκτρονικές δεξιότητες, παρότι υφίστανται εμφανείς διαφορές μεταξύ των χωρών ⁽¹⁰⁾. Πέραν της μη αξιοποίησης των ευκαιριών δημιουργίας θέσεων εργασίας, αυτή η «αναντιστοιχία δεξιοτήτων» μπορεί να αποτελέσει τροχοπέδη στην ανάπτυξη της ψηφιακής οικονομίας και, ως εκ τούτου, να πλήξει την ανταγωνιστικότητα της ΕΕ εάν δεν επανορθωθεί.

3.3. Για να αντιμετωπιστεί αυτή η αναντιστοιχία δεξιοτήτων στα προγράμματα σπουδών, απαιτούνται αξιόπιστες πληροφορίες σχετικά με τις ανάγκες και τις ελλείψεις δεξιοτήτων. Πράγματι, η ΕΕ δραστηριοποιείται ήδη σε αυτό τον τομέα, συγκεκριμένα μέσω οργανισμών όπως το CEDEFOP. Η εκχώρηση της πρωτοβουλίας στους κοινωνικούς εταίρους όσον αφορά αυτές τις «πληροφορίες δεξιοτήτων», για παράδειγμα υπό μορφή τομεακών συμβουλίων δεξιοτήτων, είναι πρακτική που έχει ήδη στεφθεί με επιτυχία. Σε αυτό το πλαίσιο, είναι λυπηρό το γεγονός ότι η Επιτροπή εξετάζει το ενδεχόμενο μείωσης του ρόλου τους αντικαθιστώντας τα συμβούλια δεξιοτήτων των κοινωνικών εταίρων με πολυμερείς συμμαχίες δεξιοτήτων. Εντούτοις, καθώς το πρόβλημα της αναντιστοιχίας των δεξιοτήτων εξακολουθεί να υφίσταται παρά τις διαθέσιμες πληροφορίες δεξιοτήτων, το πρόβλημα κατά τα φαινόμενα έγκειται κυρίως στην έλλειψη στρατηγικής υλοποίησης και επενδύσεων.

3.4. Η προώθηση των δημόσιων και ιδιωτικών επενδύσεων στην επαγγελματική εκπαίδευση και κατάρτιση είναι ζωτικής σημασίας. Σε ορισμένα κράτη μέλη ισχύουν ελάχιστα δικαιώματα εκπαιδευτικής άδειας μετ' αποδοχών. Θα πρέπει να εξεταστεί αν αυτό θα μπορούσε να προσφέρει ένα αποτελεσματικό εργαλείο για την προσαρμογή της ανάγκης απόκτησης δεξιοτήτων και αν χρειάζεται να θεσπιστούν μέτρα σε ευρωπαϊκή κλίμακα με σκοπό την ευρύτερη διάδοση αυτών των εμπειριών στην ΕΕ.

4. Η πώλωση της οργάνωσης της εργασίας και του εισοδήματος

4.1. Οι αλλαγές στις απαιτήσεις δεξιοτήτων είναι αλληλένδετες με τον μετασχηματισμό της οργάνωσης της εργασίας, ήτοι των εργασιών που εκτελούν οι εργαζόμενοι και του τρόπου εκτέλεσής τους. Σε αυτόν τον τομέα, επί του παρόντος η ψηφιοποίηση οδηγεί στη σταδιακή «πώλωση» της απασχόλησης στον τομέα των υπηρεσιών από άποψη αυτονομίας της εργασίας και μισθών, πράγμα που σημαίνει ότι οι θέσεις εργασίας στον τομέα των υπηρεσιών είναι πιθανότερο να βρίσκονται είτε στο ανώτερο είτε στο κατώτερο άκρο του φάσματος των μισθών και της αυτονομίας, ενώ ο αριθμός των θέσεων εργασίας που βρίσκονται στο ενδιάμεσο μειώνεται. Ταυτόχρονα, πρέπει να παρακολουθούνται και οι νέες εξελίξεις, οι οποίες οδηγούν σε αυτόματες προσαρμογές της αγοράς εργασίας.

4.2. Η ψηφιοποίηση του κλάδου των υπηρεσιών δημιουργεί ζήτηση για εργατικό δυναμικό σε θέσεις που απαιτούν υψηλό επίπεδο γνώσεων, ιδίως στους τομείς των επαγγελματικών και των τεχνικών υπηρεσιών, π.χ. για τη διαχείριση δικτύων ΤΠ. Οι εργασίες που εκτελούν αυτοί οι επαγγελματίες μπορούν συνήθως να ολοκληρωθούν εξ αποστάσεως μέσω της χρήσης κινητών ψηφιακών συσκευών.

⁽⁸⁾ Αντίστοιχες συστάσεις σε διάφορες γνωμοδοτήσεις της ΕΟΚΕ (συμπεριλαμβανομένων των ΕΕ C 311 της 12.9.2014, σ. 15, ΕΕ C 12 της 15.1.2015, σ. 23, ΕΕ C 332 της 8.10.2015, σ. 36, ΕΕ C 271 της 19.9.2013, σ. 116 και ΕΕ C 67 της 6.3.2014, σ. 96).

⁽⁹⁾ Eurofound (2014): Συνθήκες εργασίας και ποιότητα των θέσεων εργασίας: σύγκριση κλάδων στην Ευρώπη.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-factsheet_el.pdf

4.3. Αυτές οι ευέλικτες μορφές οργάνωσης της εργασίας συνήθως παρέχουν υψηλό επίπεδο αυτονομίας στους εργαζόμενους και μπορούν να βελτιώσουν την ποιότητα των θέσεων εργασίας, να αυξήσουν και να διευκολύνουν τον συνδυασμό επαγγελματικής και οικογενειακής ζωής. Εντούτοις, ταυτόχρονα αυτές οι ευέλικτες μορφές εργασίας δημιουργούν κινδύνους εάν οι εργαζόμενοι είναι ή αισθάνονται την υποχρέωση να είναι διαθέσιμοι για εργασία ανά πάσα στιγμή. Αυτού του είδους η «εργασία χωρίς όρια» μπορεί να προκαλέσει άγχος και υπερκόπωση.

4.4. Θα πρέπει να διεξαχθεί ευρύς διάλογος προκειμένου να εξεταστεί περαιτέρω αν και κατά πόσο χρειάζεται περισσότερη προστασία της ιδιωτικής ζωής των εργαζομένων στην εποχή των πανταχού παρόντων μέσων ψηφιακής κινητής επικοινωνίας και ποια είναι τα μέτρα που θα ήταν ενδεχομένως σκόπιμο να θεσπιστούν σε εθνική και σε ευρωπαϊκή κλίμακα για τον περιορισμό της απανταχού διαθεσιμότητας και προσβασιμότητας. Κατά τον ίδιο τρόπο, πρέπει να εξεταστεί η θέσπιση έξυπνων μέτρων για τη βελτίωση της θέσης του αυξανόμενου πληθυσμού αυτοαπασχολούμενων στο χώρο αυτό.

4.5. Σε άλλους τομείς, η ψηφιοποίηση των υπηρεσιών οδηγεί στη μείωση της αυτονομίας στην εργασία. Αυτό συμβαίνει, για παράδειγμα, στα κέντρα εφοδιαστικής για το ηλεκτρονικό εμπόριο, όπου δημιουργούνται θέσεις εργασίας οι οποίες βασίζονται σε μεγάλο βαθμό στην εκτέλεση στερεότυπων εργασιών. Σε αυτές τις μορφές οργάνωσης της εργασίας, οι εργαζόμενοι συνήθως λαμβάνουν λεπτομερείς οδηγίες μέσω ψηφιακών συσκευών όσον αφορά τα είδη που πρέπει να συσκευάσουν σε κάθε κιβώτιο.

4.6. Λόγω της τυποποιημένης και σχετικά απλής φύσης τους, αυτές οι μορφές εργασίας που βασίζονται στην εκτέλεση στερεότυπων εργασιών δημιουργούν προσίτες ευκαιρίες εργασίας για εργαζόμενους χαμηλής ειδίκευσης και για νεοεισερχόμενους στην αγορά εργασίας. Εντούτοις, η ποιότητα αυτών των θέσεων εργασίας συχνά θεωρείται χαμηλή, διότι οι εργαζόμενοι αισθάνονται ότι οι δεξιότητες και τα προσόντα τους δεν αξιοποιούνται πλήρως.

4.7. Η ψηφιοποίηση είναι σίγουρα μια από τις πιο δυναμικές εξελίξεις της εποχής μας, όπου ευκαιρίες και κίνδυνοι συνδέονται στενά μεταξύ τους. Οι μελλοντικές εξελίξεις είναι πιθανό να είναι πολύπλοκες, με νεοσύστατες επιχειρήσεις, μικρές επιχειρήσεις, καθώς και ευέλικτες λειτουργίες να εμφανίζονται παράλληλα με τις παραδοσιακές εταιρείες και βιομηχανίες. Μέχρι σήμερα, οι επιπτώσεις στην απασχόληση αυτών των εξελίξεων δεν είναι πλήρως κατανοητές και ούτε μπορούν να προβλεφθούν με ακρίβεια. Ως εκ τούτου, οι φόβοι για μείωση των ποσοστών απασχόλησης αυξάνονται ενώ παράλληλα εξακολουθούν να υπάρχουν αναντιστοιχίες δεξιοτήτων στις αγορές εργασίας της ΕΕ. Εν προκειμένω, η εποικοδομητική συνεργασία και η αύξηση της ευαισθητοποίησης μεταξύ των κυριότερων παραγόντων, δηλαδή κυβερνήσεων και κοινωνικών εταίρων, είναι καθοριστικής σημασίας. Η ευρεία ποικιλία των κοινωνικοοικονομικών δομών και των διαφορετικών επιπέδων οικονομικής ανάπτυξης στην ΕΕ μπορεί να απαιτήσει ειδικές αναλύσεις και προσεγγίσεις για τη διαχείριση των συνεπειών της ψηφιοποίησης στις αγορές εργασίας και στην απασχόληση.

4.8. Απαιτούνται καλύτερες στατιστικές και έρευνα στον κλάδο των υπηρεσιών (σε ευρωπαϊκή αλλά και σε παγκόσμια κλίμακα) με σκοπό την ακριβέστερη πρόγνωση των εξελίξεων στην αγορά εργασίας και την περιγραφή της πόλωσης της εργασίας και της απασχόλησης. Για τον σκοπό αυτό, πρέπει να προγραμματιστεί στο πλαίσιο του «Ορίζοντα 2020» επαρκής χρηματοδότηση για την έρευνα σχετικά με την απασχόληση στον κλάδο των υπηρεσιών και την οργάνωση της εργασίας. Τα πορίσματα των ερευνών πρέπει να εφαρμοστούν μέσω ενεργών πολιτικών που θα διασφαλίζουν ευκαιρίες δημιουργίας θέσεων εργασίας υψηλής ποιότητας που θα αξιοποιούνται στην ψηφιακή οικονομία, ενώ παράλληλα θα αποφεύγονται οι κίνδυνοι. Επιπλέον, η εισαγωγή νέων μορφών οργάνωσης της εργασίας πρέπει να αποτελεί αντικείμενο διαπραγματεύσεως μεταξύ των κοινωνικών εταίρων έτσι ώστε οι νέες μορφές ψηφιοποιημένης οργάνωσης της εργασίας να οδηγούν στη βελτίωση και όχι στην επιδείνωση της ποιότητας των θέσεων εργασίας.

4.9. Αυτές οι τάσεις πόλωσης της οργάνωσης της εργασίας οδηγούν στην πόλωση των αμοιβών, όπως επισημαίνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο⁽¹¹⁾. Σε ορισμένες περιπτώσεις, η έλλειψη ή η καταστρατήγηση των συλλογικών συμβάσεων συντείνει σε αυτό το πρόβλημα. Ένα τέτοιο παράδειγμα είναι οι πάροχοι ψηφιακών υπηρεσιών, οι οποίοι επιμένουν στην ιδιαίτερη φύση των επιχειρηματικών μοντέλων τους για να αμφισβητήσουν την εφαρμοσιμότητα των υφιστάμενων συλλογικών συμβάσεων για τους εργαζόμενους τους. Για παράδειγμα, ορισμένες εταιρείες ηλεκτρονικού εμπορίου επιμένουν ότι οι εργαζόμενοί τους δεν μπορούν να θεωρηθούν ως εργαζόμενοι στον τομέα του λιανικού εμπορίου και, ως εκ τούτου, δεν είναι επιλέξιμοι για τους μισθούς που έχουν συμφωνηθεί συλλογικά στον τομέα του λιανικού εμπορίου.

4.10. Για να αντιμετωπιστεί η αύξηση των εισοδηματικών ανισοτήτων που προκαλείται εν μέρει από την ψηφιοποίηση, θα πρέπει να προωθηθούν οι συλλογικές διαπραγματεύσεις σε όλα τα επίπεδα, κυρίως στους κλάδους και τις επιχειρήσεις που σχετίζονται με την ψηφιοποίηση.

⁽¹¹⁾ Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (2015): *Wage and Income Inequality in the European Union* (Μισθολογικές και εισοδηματικές ανισότητες στην Ευρωπαϊκή Ένωση).

4.11. Οι εργαζόμενοι σε ψηφιοποιημένες μορφές οργάνωσης της εργασίας παράγουν μεγάλες ποσότητες προσωπικών δεδομένων που περιέχουν πληροφορίες σχετικά με το πού βρίσκονται, τι κάνουν, πότε και με ποιόν. Παρά το γεγονός ότι με τον τρόπο αυτό δημιουργούνται ευκαιρίες για ιδιαίτερα αποδοτική εργασία μέσω της ομαλής ροής των πληροφοριών, ταυτόχρονα επιτρέπονται παρεμβατικές πρακτικές παρακολούθησης των εργαζομένων, γεγονός που απειλεί τα κατοχυρωμένα πρότυπα ιδιωτικότητας στην εργασία.

4.12. Απαιτούνται αυστηρές διατάξεις όσον αφορά την προστασία των προσωπικών δεδομένων των εργαζομένων προκειμένου να προστατεύονται τα καθιερωμένα επίπεδα ιδιωτικότητας στην εργασία. Η ευρωπαϊκή νομοθεσία για την προστασία των δεδομένων θα πρέπει να θέτει ελάχιστες προδιαγραφές και να μην εμποδίζει τα κράτη μέλη από τη θέσπιση αυστηρότερης νομοθεσίας. Ο υπό διαπραγμάτευση κανονισμός της ΕΕ για την προστασία των δεδομένων θα πρέπει συνεπώς να περιέχει «ρήτρα επιφύλαξης» που θα επιτρέπει στα κράτη μέλη να υπερβαίνουν τις ελάχιστες προδιαγραφές της ΕΕ.

5. Μετασχηματισμός των θεσμών της απασχόλησης και της αγοράς εργασίας

5.1. Καθώς οι πληροφορίες μπορούν να ανταλλάσσονται σε μακρινές αποστάσεις και μεταξύ τεράστιων κοινών με πολύ χαμηλό κόστος, οι ψηφιακές τεχνολογίες επιτρέπουν ιδιαίτερα κατακερματισμένα επιχειρηματικά μοντέλα. Με αυτόν τον τρόπο περιορίζεται η ανάγκη αυστηρών, λειτουργικά και γεωγραφικά ολοκληρωμένων εταιρικών δομών με σαφώς καθορισμένο προσωπικό, ιεραρχία και εγκαταστάσεις.

5.2. Αυτές οι εξελίξεις ενισχύουν τη δυνατότητα των εταιρειών να βασίζονται σε εργαζόμενους με ελαστικές συμβάσεις, όπως για παράδειγμα σε αυτοαπασχολούμενους εργαζόμενους. Πρόσφατα έχει σημειωθεί σημαντική αύξηση της αυτοαπασχόλησης, ιδίως στους τομείς των υπηρεσιών, όπως για παράδειγμα στις ΤΠΕ, στα μέσα ενημέρωσης και στις διοικητικές και υποστηρικτικές υπηρεσίες⁽¹²⁾. Πρακτικές όπως ο πληθοπορισμός, ήτοι διαδικτυακές πλατφόρμες στις οποίες οι εταιρείες μπορούν να δημοσιεύουν προσκλήσεις υποβολής προσφορών για εργασίες και στη συνέχεια οι ελεύθεροι επαγγελματίες να ανταγωνίζονται για αυτές, αναμένεται να οδηγήσουν στην περαιτέρω αύξηση της αυτοαπασχόλησης. Επιπλέον, ο ανταγωνισμός για ευκαιρίες εργασίας σε τέτοιες πλατφόρμες πληθοπορισμού είναι παγκόσμιος, γεγονός που συνιστά ανταγωνιστικό πλεονέκτημα για τους ελεύθερους επαγγελματίες που εργάζονται σε χώρες που χαρακτηρίζονται από χαμηλό κόστος διαβίωσης, χαμηλούς φόρους εισοδήματος και χαμηλό επίπεδο ασφαλιστικών εισφορών.

5.3. Ορισμένοι εργαζόμενοι εκτιμούν την ευελιξία που προσφέρουν αυτές οι ρυθμίσεις απασχόλησης. Ωστόσο, λόγω της έντονης ανάπτυξης των άτυπων μορφών απασχόλησης, οι κατοχυρωμένοι θεσμοί της αγοράς εργασίας, όπως η νομοθεσία για την προστασία της απασχόλησης, τα συστήματα επαγγελματικής υγείας και ασφάλειας, οι συλλογικές διαπραγματεύσεις και οι δομές κοινωνικού διαλόγου θα μπορούσαν να χάσουν μέρος της ισχύος τους. Επιπροσθέτως, λόγω του αυξημένου διασυννοητικού ανταγωνισμού μεταξύ των ατόμων που αναζητούν εργασία, για παράδειγμα στις δικτυακές πύλες πληθοπορισμού, οι εν λόγω θεσμοί της αγοράς εργασίας υφίστανται ανταγωνιστικές πιέσεις. Υπό το πρίσμα της ψηφιακής αλλαγής, εναπόκειται στους εθνικούς κοινωνικούς εταίρους και στις κυβερνήσεις να βρουν τις αντίστοιχες λύσεις μέσα από έναν εποικοδομητικό διάλογο, ούτως ώστε να εξασφαλίσουν δίκαιες και χωρίς αποκλεισμούς αγορές εργασίας για όλες τις μορφές απασχόλησης.

5.4. Η απασχόληση στη συνεργατική οικονομία αποδεικνύεται ιδιαίτερα περίπλοκο ζήτημα από αυτή την άποψη. Σε πολλές περιπτώσεις, η σχέση απασχόλησης και το νομικό καθεστώς των εμπλεκόμενων μερών παραμένουν ασαφή. Το ερώτημα εάν ο οδηγός ενός ιδιωτικού οχήματος που μπορεί να προσληφθεί μέσω διαδικτυακής πλατφόρμας είναι αυτοαπασχολούμενος ή καταλαμβάνει μια εξαρτημένη θέση εργασίας, και εάν ναι, από ποιον —τον επιβάτη ή τον διαχειριστή της διαδικτυακής πλατφόρμας— συχνά μένει αδιευκρίνιστο. Κατά συνέπεια καθίσταται ιδιαίτερα δύσκολος ο προσδιορισμός της συναφούς νομοθεσίας, τόσο από την άποψη του εργατικού δικαίου και του δικαίου περί ευθύνης, όσο και των διατάξεων που συμφωνούνται σε συλλογικό επίπεδο. Εάν δεν μπορούσε να εφαρμοστεί καμία από τις καθιερωμένες κατηγορίες της νομοθεσίας και των συλλογικών συμβάσεων, η συνεργατική οικονομία θα λειτουργούσε πράγματι σε νομικά γκρίζες ζώνες. Αυτό μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την άσκηση ανταγωνιστικής πίεσης στις θέσεις εργασίας και στις επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στο πλαίσιο των καθιερωμένων κατηγοριών της νομοθεσίας και των συλλογικών συμβάσεων.

5.5. Επί του παρόντος δεν υπάρχουν αξιόπιστες και επικαιροποιημένες πληροφορίες, προκειμένου να αξιολογηθεί ποιες δράσεις της πολιτικής απασχόλησης είναι κατάλληλες για τη συνεργατική οικονομία. Για την αποκατάσταση αυτών των ελλείψεων, απαιτούνται επείγοντως λεπτομερή και τακτικά επικαιροποιημένα στατιστικά στοιχεία σχετικά με την απασχόληση και συγκεκριμένα με τις άτυπες και νέες μορφές απασχόλησης.

⁽¹²⁾ UNI Europa (2015): *Towards a Fair Future for European Services*, διατίθεται στη διεύθυνση: http://uniglobalunion.org/sites/default/files/public_shared/files/towards_a_fair_future_for_european_services.pdf.

5.6. Η ΕΕ και τα κράτη μέλη πρέπει να εξετάσουν στρατηγικές για τη δυνατότητα προσαρμογής του πεδίου εφαρμογής τόσο των κοινωνικών προτύπων όσο και των προτύπων του εργατικού δικαίου κατά τρόπο ώστε να αντικατοπτρίζει τις συνθήκες του ψηφιακού κόσμου εργασίας. Οι σχετικές πρωτοβουλίες πρέπει να λαμβάνουν τη μορφή συγκροτημένου διαλόγου με τους κοινωνικούς εταίρους για τη διασφάλιση εφικτών λύσεων βάσει στοιχείων που θα συνυπολογίζουν τα συμφέροντα των χρηστών των υπηρεσιών. Αντίστοιχες ελπιδοφόρες πρωτοβουλίες υπάρχουν ήδη στη Γερμανία, στις Κάτω Χώρες και στην Αυστρία.

5.7. Δεδομένου ότι αυτές οι εξελίξεις απειλούν μεταξύ άλλων τις καθιερωμένες πρακτικές κοινωνικού διαλόγου και συλλογικής διαπραγμάτευσης, απαιτείται η δρομολόγηση ενός εποικοδομητικού διαλόγου μεταξύ των κοινωνικών εταίρων για την εξέταση πιθανών και αναγκαίων προσαρμογών. Η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να διαδραματίσει καίριο ρόλο στην ενθάρρυνση αυτού του διαλόγου παρέχοντας χρηματοδότηση σε συναφή έργα των κοινωνικών εταίρων και ενθαρρύνοντας συναφή ερευνητικά έργα στο πλαίσιο του προγράμματος «Ορίζοντας 2020».

5.8. Χάρη στην ψηφιοποίηση, η ένταση εργασίας των επιχειρηματικών μοντέλων στους τομείς των υπηρεσιών μειώνεται. Αυτό συμβαίνει, για παράδειγμα, στον τραπεζικό τομέα, όπου οι επιχειρηματικές διαδικασίες έχουν εν μέρει αυτοματοποιηθεί και μετατοπίζονται στο ψηφιακό περιβάλλον. Αυτό καθιστά περιττό ένα μέρος του προσωπικού. Οι Frey και Osborne του Πανεπιστημίου της Οξφόρδης εκτιμούν ότι οι θέσεις εργασίας και τα επαγγέλματα μέσου εισοδήματος, συμπεριλαμβανομένων ορισμένων ελεύθερων επαγγελματιών, θα επηρεαστούν ιδιαίτερα από αυτή την αυτοματοποίηση⁽¹³⁾. Η ψηφιοποίηση θα έχει σημαντικό αντίκτυπο και στην απασχόληση στη δημόσια διοίκηση και σε δημόσιους θεσμούς, καθώς και εν γένει στην παροχή υπηρεσιών κοινής ωφελείας, θέμα που δεν έχει μέχρι στιγμής εξεταστεί όσο θα έπρεπε. Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ θα λάβει θέση επ' αυτού σε ξεχωριστή γνωμοδότηση πρωτοβουλίας.

5.9. Η ομάδα προβληματισμού Bruegel εκτιμά ότι τα κράτη μέλη της ΕΕ κινδυνεύουν να χάσουν από το 40 % έως το 60 % των θέσεων εργασίας τους εντός της προσεχούς εικοσαετίας λόγω της αυτοματοποίησης που επιφέρει η ψηφιοποίηση⁽¹⁴⁾. Εικάζεται επιπλέον ότι στην ψηφιακή εποχή, σε αντίθεση με προηγούμενα στάδια της βιομηχανικής ανάπτυξης, τα συνολικά οφέλη παραγωγικότητας για την οικονομία δεν συνεπάγονται πλέον την άμεση ανάπτυξη της απασχόλησης⁽¹⁵⁾. Ως εκ τούτου, είναι αμφίβολο κατά πόσον μια πλήρως ψηφιοποιημένη οικονομία παράγει επαρκή ζήτηση εργατικού δυναμικού για να αντισταθμιστούν οι εκτιμώμενες απώλειες θέσεων εργασίας που οφείλονται στην αυτοματοποίηση των υπηρεσιών. Από την άλλη πλευρά, εξακολουθεί να υπάρχει σε ολόκληρη την Ευρώπη αναντιστοιχία μεταξύ των διαθέσιμων και των ζητούμενων δεξιοτήτων, ενώ, υπό αυτό το πρίσμα, είναι δύσκολο να διατυπωθούν προβλέψεις.

5.10. Οι αλλαγές στη ζήτηση εργατικού δυναμικού σε έναν ψηφιοποιημένο κλάδο υπηρεσιών, μετρούμενες βάσει των ωρών εργασίας που πραγματοποιούνται, πρέπει να παρακολουθούνται. Για την ενίσχυση της απασχόλησης παρά τη μειούμενη ζήτηση εργατικού δυναμικού και για τη διασφάλιση της κοινωνικής συνοχής, πρέπει να διεξαχθεί επειγόντως διάλογος με τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων μερών, προκειμένου να επισημανθούν τα ενδεχόμενα προβλήματα και, ανάλογα με τις ανάγκες, να αναπτυχθούν στα επιμέρους κράτη μέλη στρατηγικές για την αντιμετώπισή τους (π.χ. δημόσιες επενδύσεις στη δημιουργία απασχόλησης, μεταξύ άλλων μέσω της καινοτομίας, κατανομή της εργασίας και περικοπή του χρόνου απασχόλησης).

6. Αντίκτυπος στο κράτος πρόνοιας και στα φορολογικά καθεστώτα

6.1. Συνεπώς, η έντονη αύξηση των άτυπων μορφών απασχόλησης που συνεπάγεται η ψηφιοποίηση των υπηρεσιών έχει ως αποτέλεσμα αυξανόμενο μέρος του εργατικού δυναμικού να μην μπορεί να συνεισφέρει και να ωφεληθεί από τα θεσμοθετημένα συστήματα κοινωνικής ασφάλισης, όπως η δημόσια ασφάλιση ανεργίας, υγείας και συντάξεων. Σε ορισμένα κράτη μέλη, το θέμα αυτό αποτελεί ήδη αντικείμενο συζήτησης μεταξύ κοινωνικών εταίρων και κυβερνήσεως. Σε συνδυασμό με τη μείωση των συνολικών ποσοστών απασχόλησης, οι εν λόγω εξελίξεις θα περιορίσουν σημαντικά τα έσοδα και, ως εκ τούτου, τη συνολική αποτελεσματικότητα των θεσμοθετημένων φορολογικών καθεστώτων και καθεστώτων κοινωνικής πρόνοιας που βασίζονται στα έσοδα τα οποία δημιουργούνται μέσω τελών επί των μισθών και μέσω συστημάτων συγχρηματοδότησης εργοδότη και εργαζομένου και, επομένως, εξαρτώνται από υψηλά ποσοστά τυπικής απασχόλησης.

6.2. Αυτή η απώλεια αποτελεσματικότητας θα απειλήσει σοβαρά τον ιστό του ευρωπαϊκού κοινωνικού μοντέλου, το οποίο είναι οικοδομημένο πάνω στην ισχυρή συμμετοχή του δημόσιου τομέα στη χρηματοδότηση και στην παροχή υπηρεσιών κοινής ωφελείας και αποτελεσματικών δικτύων κοινωνικής ασφάλειας. Εντούτοις, η επιτυχής διαχείριση της διαδικασίας ψηφιοποίησης εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την ουσιαστική παροχή των υπηρεσιών κοινής ωφελείας, όπως τα σύγχρονα εκπαιδευτικά συστήματα και οι ευρυζωνικές υποδομές.

⁽¹³⁾ Frey και Osborne (2013), βλέπε υποσημείωση 6.

⁽¹⁴⁾ Bruegel (2014): *The computerisation of European jobs*.

⁽¹⁵⁾ Bowles (2014), βλέπε υποσημείωση 6.

6.3. Η ΕΕ, οι εθνικές κυβερνήσεις και οι κοινωνικοί εταίροι πρέπει να δρομολογήσουν διαλόγους με στόχο τη θέσπιση πολιτικών μέτρων και νομοθεσίας για τη διασφάλιση του κατάλληλου επιπέδου υποχρεωτικής κοινωνικής προστασίας για το σύνολο του εργατικού δυναμικού, συμπεριλαμβανομένων των αυτοαπασχολούμενων, των εργαζόμενων βάσει του μοντέλου του πληθοπορισμού και των εργαζόμενων της συνεργατικής οικονομίας. Πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι μεταξύ των ομάδων αυτών ενδέχεται να επικρατούν αποκλίνουσες απόψεις.

6.4. Ομοίως, οι μεταρρυθμίσεις των φορολογικών συστημάτων πρέπει να εξεταστούν προσεκτικά, ώστε να διασφαλιστούν παρόμοια επίπεδα φορολόγησης όλων των μορφών εισοδήματος, είτε αυτό προκύπτει από τομείς με συμβατική οργάνωση είτε από τη συνεργατική οικονομία. Η ΕΕ πρέπει να ενθαρρύνει και να συντονίζει αντίστοιχες μεταρρυθμίσεις των κρατών μελών.

6.5. Για να εξασφαλιστεί και μελλοντικά η βιωσιμότητα των κοινωνικών συστημάτων και να μειωθεί η επιβάρυνση του παράγοντα του εργατικού δυναμικού, θα μπορούσε να εξετασθεί η δυνατότητα αξιοποίησης τμήματος του «μερίσματος ψηφιοποίησης» για τον σκοπό αυτό.

Βρυξέλλες, 16 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ολοκληρωμένη πολιτική αερομεταφορών της ΕΕ»

(διερευνητική γνωμοδότηση)

(2016/C 013/25)

Εισηγητής: ο κ. Jacek KRAWCZYK

Στις 2 Μαρτίου 2015, και σύμφωνα με το άρθρο 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε να ζητήσει γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα

«Ολοκληρωμένη πολιτική αερομεταφορών της ΕΕ»

(διερευνητική γνωμοδότηση).

Το ειδικευμένο τμήμα «Μεταφορές, ενέργεια, υποδομές και κοινωνία των πληροφοριών», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 31 Αυγούστου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειάς της, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 17ης Σεπτεμβρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 97 ψήφους υπέρ και 3 κατά.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η ανταγωνιστικότητα των αερομεταφορών της ΕΕ διακυβεύεται αν ολόκληρη η αλυσίδα αξίας των ευρωπαϊκών αερομεταφορών δεν μπορεί να είναι ανταγωνιστική σε μια παγκοσμιοποιημένη οικονομία. Προς τον σκοπό αυτόν, «η αύξηση των συνδυασμένων μεταφορών, η καλύτερη συνδεσιμότητα, η καλύτερη χρήση δευτερευόντων κόμβων και περιφερειακών αερολιμένων, καθώς και η βελτιστοποίηση των ισχυουσών διαδικασιών είναι υψίστης σημασίας» ⁽¹⁾.

1.2. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανέπτυξε διάφορες κανονιστικές πρωτοβουλίες για το δίκτυο αξίας των αερομεταφορών εντός της ΕΕ: αναθεώρησε τις κατευθυντήριες γραμμές για τις κρατικές ενισχύσεις σε αεροπορικές εταιρείες και αερολιμένες, θέσπισε μια δέσμη μέτρων για τους αερολιμένες, καθώς και νομοθεσία για την ενίσχυση της προόδου προς την κατεύθυνση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού. Θα απαιτηθούν, ωστόσο, περαιτέρω προσπάθειες προκειμένου να διασφαλιστεί η εφαρμογή της νομοθεσίας της ΕΕ από τα κράτη μέλη στον κλάδο των αερομεταφορών.

1.3. Ο κλάδος των αερομεταφορών της ΕΕ βρίσκεται σε ένα κρίσιμο σταυροδρόμι: χωρίς επιτακτική και συνεκτική στρατηγική, κινδυνεύει να αντιμετωπίσει περαιτέρω δυσκολίες όσον αφορά την παροχή αξιόπιστης συνδεσιμότητας στους πολίτες της, στο εμπόριο και στον τουρισμό και να απολέσει, συνεπώς, την οικονομική ισχύ του και το αναπτυξιακό δυναμικό του. Ωστόσο, δεν απαιτούνται εν προκειμένω νέες νομοθετικές διατάξεις σε όλες τις περιπτώσεις. Η ΕΟΚΕ παροτρύνει εκ νέου την Επιτροπή να καταβάλει μεγαλύτερες προσπάθειες ούτως ώστε να διασφαλίσει την εφαρμογή της ισχύουσας νομοθεσίας της ΕΕ.

1.4. Υπό το πρίσμα του κατακερματισμένου τοπίου των αεροπορικών εταιρειών, των ολοένα και πιο ανταγωνιστικών αεροπορικών κόμβων εκτός ΕΕ, της αργής προόδου προς την υλοποίηση του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού και του αυξανόμενου κινδύνου ανεπαρκούς συνδεσιμότητας με τις μικρότερες και/ή τις απομακρυσμένες περιφέρειες, η στρατηγική της Επιτροπής για τον κλάδο των αερομεταφορών της ΕΕ θα πρέπει να εστιάζεται σε ένα πειστικό όραμα για τη βέλτιστη προώθηση της ευρωπαϊκής ανταγωνιστικότητας χωρίς στρεβλώσεις του ανταγωνισμού ή υπονόμηση των κοινωνικών και εργασιακών σχέσεων.

1.5. Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι η Επιτροπή θα πρέπει να προσδιορίσει τους κινητήριους μοχλούς της ανταγωνιστικότητας και να βασίσει τη στρατηγική της τόσο στα οικονομικά οφέλη που αποφέρει ο κλάδος των αερομεταφορών στην Ευρώπη όσο και στις κοινωνικές και περιβαλλοντικές αξίες που χαρακτηρίζουν την Ευρωπαϊκή Ένωση.

1.6. Η ΕΟΚΕ προτρέπει την Επιτροπή να διασφαλίσει την εφαρμογή συγκρίσιμων διεθνών κανόνων και προτύπων στους ανταγωνιστές εντός και εκτός ΕΕ. Αυτό περιλαμβάνει την προώθηση της διεθνούς εφαρμογής των αρχών του θεμιτού ανταγωνισμού, καθώς και των θεμελιωδών συμβάσεων της ΔΟΕ. Σε αυτό το πλαίσιο ενδέχεται να απαιτηθεί η επανεξέταση των ισχυουσών διατάξεων που διέπουν τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων στις διεθνείς διαπραγματεύσεις.

⁽¹⁾ ΕΕ C 230 της 14.7.2015, σ. 17.

1.7. Η ΕΟΚΕ είναι της γνώμης ότι η στρατηγική αερομεταφορών πρέπει να βασίζεται σε εποικοδομητικό κοινωνικό διάλογο. Σε επίπεδο ΕΕ, θα πρέπει να ζητείται η γνώμη της Επιτροπής Τομεακού Κοινωνικού Διαλόγου για την Πολιτική Αεροπορία σχετικά με πρωτοβουλίες των οργάνων της ΕΕ που αφορούν τον συγκεκριμένο κλάδο. Διάφορες διατάξεις υφίστανται σε εθνικό επίπεδο, οι οποίες θα πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή για τη διασφάλιση των κοινωνικών και εργασιακών συνθηκών και την πρόληψη των στρεβλώσεων του ανταγωνισμού με τη χρήση «σημαίων ευκαιρίας». Αν και η δικαιοδοσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι περιορισμένη στον εν λόγω τομέα, η Επιτροπή οφείλει να κάνει τα αδύνατα δυνατά για να διασφαλίσει την ισχυρή υποστήριξη των πρωτοβουλιών της από τους κοινωνικούς εταίρους, στο επίπεδο τόσο της ΕΕ όσο και των κρατών μελών.

1.8. Επίσης, συνιστάται η Επιτροπή να συμβουλευέται την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή σχετικά με την εν εξελίξει ανάπτυξη και εφαρμογή της στρατηγικής αερομεταφορών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η ΕΟΚΕ θα δρομολογήσει ξεχωριστό πρόγραμμα για την παροχή ενδεδειγμένων πόρων και εμπειρογνομosύνης.

1.9. Η ΕΟΚΕ καλεί όλους τους ενδιαφερόμενους φορείς του κλάδου των αερομεταφορών να δεσμευτούν για την εφαρμογή μιας νέας στρατηγικής αερομεταφορών της ΕΕ. Μόνον εάν υπερνικηθεί η εκδήλωση φαινομένων ιδιοτελείας στο δίκτυο αξίας των ευρωπαϊκών αερομεταφορών, μπορεί το δίκτυο αυτό να ανακτήσει την ορμή του και να έχει εκ νέου πολύτιμη οικονομική και κοινωνική συμβολή στην ανάπτυξη της ΕΕ. Η ανάληψη ισχυρού ηγετικού πολιτικού ρόλου εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής αποτελεί προαπαιτούμενο.

1.10. Για περισσότερο λεπτομερείς συστάσεις, βλέπε επίσης το σημείο 3 της παρούσας γνωμοδότησης.

2. Εισαγωγή: Η οικονομική διάσταση και ο επείγων χαρακτήρας της στρατηγικής προς όφελος των αερομεταφορών

2.1. Το σύστημα των αεροπορικών μεταφορών παράγει οφέλη που υπερβαίνουν τα στενά όρια του κλάδου των αερομεταφορών. Εκτός από την εξασφάλιση συνδεσιμότητας και κινητικότητας για τα άτομα και τις επιχειρήσεις, τα οφέλη αυτά περιλαμβάνουν τις εμπορικές συναλλαγές και τον τουρισμό, τη διασφάλιση επενδύσεων, την παροχή εργατικού δυναμικού και τη βελτίωση της παραγωγικότητας και της καινοτομίας, συμβάλλοντας έτσι στην ευημερία του κοινωνικού συνόλου.

2.2. Το 2012, ο κλάδος των αερομεταφορών στην Ευρώπη δημιούργησε περίπου 2,6 εκατ. άμεσες θέσεις εργασίας· τα ποσά που δαπάνησαν οι τουρίστες οι οποίοι έφτασαν αεροπορικά στον προορισμό τους υπολογίζεται ότι πρόσθεσαν 4,7 εκατ. θέσεις εργασίας και 279 δισεκατ. δολάρια ΗΠΑ στο ΑΕγχΠ.

2.3. Η κατασκευή αεροπορικού υλισμικού και λογισμικού στην Ευρώπη ανταποκρίνεται στα υψηλότερα πρότυπα καινοτομίας παγκοσμίως. Το ίδιο ισχύει επί του παρόντος για την καινοτομία όσον αφορά την οργάνωση και τις διαδικασίες εναέριας κυκλοφορίας, καθώς και την ανάπτυξη και τη διαχείριση επιχειρήσεων.

2.4. Δεδομένου ότι η εναέρια κυκλοφορία δρα ως καταλύτης της οικονομικής ανάπτυξης, το Σύστημα SESAR για τη Διαχείριση της Εναέριας Κυκλοφορίας (το τεχνολογικό σκέλος του Ενιαίου Ευρωπαϊκού Ουρανού —ΕΕΟ) αναμένεται να έχει συνδυασμένη θετική επίδραση στο ΑΕγχΠ ύψους 419 δισεκατ. ευρώ κατά την περίοδο έως το 2020 και να δημιουργήσει περίπου 42 000 πρόσθετες θέσεις εργασίας.

2.5. Η ΕΕ έχει αναπτύξει ένα κανονιστικό πλαίσιο για την ευρωπαϊκή αγορά αερομεταφορών:

2.5.1. **Ενιαίος Ευρωπαϊκός Ουρανός**, ένα σχέδιο που δρομολογήθηκε το 2004 και επικαιροποιήθηκε τόσο τον Ιούνιο 2004, με τον κανονισμό ΕΕΟ II, όσο και το 2013, με τον κανονισμό ΕΕΟ II+. Κύριος στόχος είναι η μεταρρύθμιση της Διαχείρισης Εναέριας Κυκλοφορίας (ΑΤΜ) στην Ευρώπη προκειμένου να αντιμετωπιστεί η διαρκής αύξηση της εναέριας κυκλοφορίας και της αεροπλοΐας υπό τις ασφαλέστερες, αποδοτικότερες από πλευράς κόστους και πτήσεων και φιλικότερες προς το περιβάλλον συνθήκες. (Βλέπε τις γνωμοδοτήσεις της ΕΟΚΕ TEN/504 ⁽²⁾ και TEN/354 ⁽³⁾).

2.5.2. **Δέσμη μέτρων για τους αερολιμένες** — Την 1η Δεκεμβρίου 2011, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ενέκρινε μια ολοκληρωμένη δέσμη μέτρων για την αντιμετώπιση της έλλειψης χωρητικότητας στους ευρωπαϊκούς αερολιμένες και τη βελτίωση της ποιότητας των υπηρεσιών που παρέχονται στους επιβάτες. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ενέκρινε τις νομοθετικές προτάσεις τον Δεκέμβριο του 2012. (Βλέπε τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ TEN/475 ⁽⁴⁾).

⁽²⁾ ΕΕ C 198 της 10.7.2013, σ. 9.

⁽³⁾ ΕΕ C 376 της 22.12.2011, σ. 38.

⁽⁴⁾ ΕΕ C 181 της 21.6.2012, σ. 173.

2.5.3. Συμπερίληψη των αερομεταφορών στο σύστημα εμπορίας εκπομπών (ΣΕΕ) της ΕΕ το 2012. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θέσπισε ένα σύστημα που βασίζεται στην εμπορία πιστοποιητικών εκπομπών. Μετά την απογοητευτική έκβαση της Συνέλευσης του Διεθνούς Οργανισμού Πολιτικής Αεροπορίας (ΔΟΠΑ) το 2013, η ΕΕ ενέκρινε μια τροποποιημένη εκδοχή του ΣΕΕ προς προσωρινή εφαρμογή μόνο στις πτήσεις εντός ΕΕ, με την επιφύλαξη της έκβασης της Συνέλευσης του ΔΟΠΑ το 2016.

2.5.4. Επανεξέταση των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις, η οποία εγκρίθηκε από την Επιτροπή τον Φεβρουάριο του 2014 με σκοπό την επικαιροποίηση και τον εκσυγχρονισμό των προγενέστερων κανονισμών του 1994 και του 2005. Στα βασικά χαρακτηριστικά των υφιστάμενων κατευθυντήριων γραμμών περιλαμβάνεται ο καθορισμός νέων κριτηρίων όσον αφορά τους αερολιμένες που είναι επιλέξιμοι για κρατική ενίσχυση, καθώς και τις ενισχύσεις εκκίνησης σε αεροπορικές εταιρείες για την έναρξη νέων γραμμών (Βλέπε τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ CCMI/125 ⁽⁵⁾).

2.5.5. Χωρητικότητα αερολιμένων — Το Κοινοτικό Παρατηρητήριο Χωρητικότητας Αερολιμένων συστάθηκε για περίοδο πέντε ετών σύμφωνα με το «Σχέδιο δράσης για τη χωρητικότητα, την αποτελεσματική λειτουργία και την ασφάλεια των αερολιμένων στην Ευρώπη» που εκπονήθηκε από την Επιτροπή το 2007 και είχε —από το 2008 έως 2013— καθοριστική συμβολή στην υλοποίηση του σχεδίου δράσης. Το Παρατηρητήριο προσέφερε στους ενδιαφερομένους τη δυνατότητα τροφοδότησης της Επιτροπής με πολύτιμα στοιχεία, συμπεριλαμβανομένης της ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών και πολιτικών λύσεων για την αντιμετώπιση προβλημάτων (Βλέπε γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ TEN/552 ⁽⁶⁾).

2.5.6. Προστασία των καταναλωτών — Τον Μάρτιο του 2013, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανακοίνωσε μια δέσμη μέτρων για την επικαιροποίηση των δικαιωμάτων των επιβατών, εστιασμένων σε τέσσερις βασικούς τομείς: αποσαφήνιση των γκρίζων περιοχών· νέα δικαιώματα· εκτέλεση των κανόνων, διαδικασίες υποβολής καταγγελιών και επιβολή κυρώσεων· δυσανάλογη οικονομική επιβάρυνση.

2.5.7. Αυτά είναι ορισμένα μόνο από τα μέτρα, τις πολιτικές και τα σχέδια που έθεσε σε εφαρμογή η ΕΕ στον τομέα των αερομεταφορών. Η Επιτροπή ενέτεινε επίσης τη συνεργασία με την ΕΕ και ευρωπαϊκούς οργανισμούς όπως ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Ασφάλειας της Αεροπορίας (EASA) και ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Ασφάλεια της Αεροναυτιλίας (Eurocontrol) και ανέπτυξε ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων σχετικών με τη διεθνή διάσταση των αερομεταφορών της ΕΕ.

2.6. Η ΕΟΚΕ είναι της γνώμης ότι η ΕΕ χρειάζεται μια ολοκληρωμένη στρατηγική για τις αερομεταφορές:

2.6.1. Ως εκ τούτου, από πολιτική άποψη, η στρατηγική αερομεταφορών της ΕΕ καλείται να ενισχύσει την αποτελεσματική λειτουργία του κλάδου των αερομεταφορών στην Ευρώπη και να μεγιστοποιήσει τη διαπραγματευτική του ισχύ διεθνώς. Προς τον σκοπό αυτόν, απαιτείται πολιτική βούληση, όραμα και θάρρος για την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ των απαιτήσεων της εθνικής κυριαρχίας και της ανάγκης συμβιβαστικών λύσεων.

2.6.2. Από οικονομική άποψη, η στρατηγική αυτή θα πρέπει να οδηγήσει σε ένα βελτιωμένο δίκτυο αξίας των αερομεταφορών ικανό να αποτελέσει κινητήρια δύναμη οικονομικής ευημερίας και ανάπτυξης σε ολόκληρη την Ευρώπη.

2.6.3. Από νομική άποψη, η εν λόγω στρατηγική θα πρέπει να εξασφαλίσει ισχυρό κανονιστικό πλαίσιο σε μακροοικονομικό επίπεδο και σταθερό σχεδιασμό σε μικροοικονομικό επίπεδο· από διαδικαστική άποψη, θα πρέπει να ενθαρρυνθούν όλοι οι ενδιαφερόμενοι να συμβάλλουν στη χάραξη και στην υλοποίησή της.

2.7. Η ΕΟΚΕ είναι της γνώμης ότι ο κλάδος των αερομεταφορών της ΕΕ χρειάζεται επείγοντως μια τέτοια στρατηγική επειδή το ευρωπαϊκό δίκτυο αξίας είναι αναποτελεσματικό. Οι αεροπορικές μεταφορές δεν παρέχουν τη δέουσα ώθηση στην οικονομική ανάπτυξη· εντούτοις, πολλές κυβερνήσεις τρίτων χωρών τροποποιούν τα αεροπορικά τους συστήματα για την προσαρμογή τους στη γεωπολιτική μετατόπιση της ανάπτυξης και στις απαιτήσεις μιας παγκοσμιοποιημένης οικονομίας. Πρόκειται για τάση η οποία μπορεί να αναχαιτιστεί μόνο με την εφαρμογή μιας ισχυρής και προσανατολισμένης στην αγορά στρατηγικής, βασισμένης στις ευρωπαϊκές αξίες.

2.7.1. Οι αεροπορικοί κόμβοι και οι αεροπορικές εταιρείες της Ευρώπης δεν συμμετέχουν στην αύξηση της κυκλοφορίας όσο θα μπορούσαν εάν επωφελούνταν από ευνοϊκό κανονιστικό περιβάλλον. Η έλλειψη αποτελεσματικού συντονισμού του εναέριου χώρου επιφέρει την πραγματοποίηση παρακάμψεων και την έκλυση υπερβολικά υψηλών επιπέδων εκπομπών CO₂.

2.7.2. Η πληθώρα διαδικασιών πιστοποίησης με δυνητικώς αποκλίνοντα αποτελέσματα παρεμποδίζει την άνθηση της καινοτομίας και αποθαρρύνει τόσο τις επενδύσεις σε ευρωπαϊκά προϊόντα όσο και τη χρήση τέτοιων νέων προϊόντων στην Ευρώπη.

⁽⁵⁾ ΕΕ C 451 της 16.12.2014, σ. 123.

⁽⁶⁾ ΕΕ C 230 της 14.7.2015, σ. 17.

2.7.3. Ελλείπει κοινής στρατηγικής, χάνονται ευκαιρίες για τη διασφάλιση της ανάπτυξης των ευρωπαϊκών αεροπορικών εταιρειών εκτός ΕΕ, ενώ τα κράτη μέλη της ΕΕ θα εξακολουθήσουν να έχουν την τάση να προωθούν τα δικά τους εθνικά συμφέροντα, παρά το γεγονός ότι το συνολικό πλεονέκτημα που θα προέκυπτε από τις εντολές της ΕΕ θα ήταν σημαντικότερο από το άθροισμα των επιμέρους συνιστωσών του.

2.7.4. Στο πλαίσιο μιας παγκοσμιοποιημένης οικονομίας και μιας γεωπολιτικής μετατόπισης της ανάπτυξης της κυκλοφορίας προς την Ασία, η επιρροή και η ισχύς μιας κατακερματισμένης ΕΕ θα συνεχίσουν να μειώνονται στο διεθνές προσκήνιο. Τα ευρωπαϊκά πρότυπα, καθώς και οι κοινές αξίες των πολιτών, των επιχειρήσεων και των κρατών μελών της, θα έχαναν την ελκυστικότητά τους ως διεθνή πρότυπα.

2.7.5. Η ΕΟΚΕ συγχαιρεί την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για την εγκαίνιαση **δημόσιας διαβούλευσης** με θέμα «Δέσμη μέτρων για τις αεροπορικές μεταφορές με στόχο τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας του κλάδου των αερομεταφορών της ΕΕ». Το ευρύ φάσμα απαντήσεων θα ενισχύσει την αξιοπιστία και τη βαρύτητα της προτεινόμενης ανακοίνωσης σχετικά με τη «δέσμη μέτρων για τις αεροπορικές μεταφορές».

3. Μελλοντικά βήματα: στρατηγική αερομεταφορών για την προώθηση μοχλών ανταγωνιστικότητας

Η ΕΟΚΕ εντόπισε έξι παράγοντες που καθορίζουν τον βαθμό της ευρωπαϊκής ανταγωνιστικότητας. Κάθε στρατηγική της ΕΕ θα πρέπει να αξιοποιεί στο έπακρο τους εν λόγω παράγοντες για την εξασφάλιση της επιτυχούς υλοποίησής της.

3.1. Ασφάλεια

3.1.1. Ακρογωνιαίος λίθος μιας βιώσιμης στρατηγικής αερομεταφορών της ΕΕ είναι η ασφάλεια. Παρότι οι αεροπορικές μεταφορές, γενικώς, και οι ευρωπαϊκές αεροπορικές μεταφορές, ειδικότερα, αποτελούν τον ασφαλέστερο τρόπο μεταφοράς, δεν υπάρχουν ωστόσο περιθώρια εφησυχασμού.

3.1.2. Υψίστης σημασίας θεωρείται η περαιτέρω ενίσχυση του ρόλου και των πόρων του EASA ως κεντρικού οργάνου διαχείρισης της ασφάλειας, πιστοποίησης αεροναυτικών προϊόντων και εποπτείας των αρμόδιων οργανισμών σε εθνικό επίπεδο. Σε αυτό το πλαίσιο, θα πρέπει να ενισχυθεί η ικανότητα συντονισμού του EASA με όλους τους ενδιαφερομένους —και όχι μόνο στο πλαίσιο αεροπορικών συμβάντων— για τη βελτίωση των προδιαγραφών ασφαλείας μέσω, παραδείγματος χάρι, της επανεξέτασης των κανόνων ασφαλείας, δίνοντας έμφαση στον ρόλο της κατάρτισης, αποφεύγοντας τις αδικαιολόγητες υπέρμετρες ρυθμίσεις και προάγοντας «πνεύμα δικαιοσύνης».

3.1.3. Ο επαγγελματισμός και η εμπειρογνομοσύνη του EASA, οποίος έχει πλέον καθιερωθεί ως σχεδόν αντίστοιχος οργανισμός της Ομοσπονδιακής Υπηρεσίας Πολιτικής Αεροπορίας (FAA) των ΗΠΑ— χαιρούν διεθνούς αναγνώρισης. Η τοποθέτηση των μη συμμορφούμενων αεροπορικών εταιρειών και/ή κυβερνήσεων τρίτων χωρών στις επονομαζόμενες «μαύρες λίστες» είναι ζωτικής σημασίας όχι μόνο για την ασφάλεια του ευρωπαϊκού εναέριου χώρου και των επιβατών, αλλά και ως προαπαιτούμενο για την τήρηση των υψηλότερων διεθνών προτύπων ασφαλείας. Η στρατηγική αερομεταφορών θα πρέπει να βασιστεί σε αυτά τα επιτεύγματα. Θα ήταν επίσης σκόπιμο να επαναξιολογήσει η Επιτροπή τα εργασιακά πρότυπα και τον ενδεχόμενο κίνδυνο κοινωνικού ντάμπινγκ (βλέπε τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ TEN/565 ⁽⁷⁾).

3.2. Βιωσιμότητα

3.2.1. Πρόσθετος παράγοντας ο οποίος καθορίζει την ορθότητα της στρατηγικής αερομεταφορών της ΕΕ είναι η ικανότητά της να εξασφαλίζει τη βιώσιμη πραγματοποίηση των αεροπορικών μεταφορών.

3.2.2. Οι κοινωνικοί εταίροι, οι ενδιαφερόμενοι φορείς και οι διεθνείς εταίροι του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα πρέπει να μπορούν να στηρίζονται σε μια έγκυρη και αξιόπιστη πολιτική αερομεταφορών της ΕΕ, βασισμένης σε μια συνεκτική και ισχυρή στρατηγική. Ως εκ τούτου, η βιωσιμότητα καλύπτει τόσο οικονομικές παραμέτρους όσο και την ικανότητα των εκάστοτε ανταγωνιστών να δραστηριοποιούνται με επιτυχία στις αντίστοιχες αγορές τους· ωστόσο, ακόμη και η οικονομική και η εμπορική επιτυχία αποδεικνύονται βραχύβιες εάν η στρατηγική αερομεταφορών δεν είναι βιώσιμη από περιβαλλοντική και κοινωνική άποψη.

3.2.3. Η αντιμετώπιση των προκλήσεων της βιωσιμότητας σε διεθνές πλαίσιο, με παράλληλη αναγνώριση της αναγκαιάς συμμόρφωσης προς τις ειδικές απαιτήσεις, διατάξεις και δομές της ΕΕ, είναι εφικτή μόνο εάν υιοθετηθεί μια ολιστική προσέγγιση και εάν οι ενδιαφερόμενοι φορείς της ΕΕ συντονίσουν τις δραστηριότητές τους σύμφωνα με μια κοινή αντίληψη των στρατηγικών στόχων.

⁽⁷⁾ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ TEN/565 — Κοινωνικό ντάμπινγκ στην ευρωπαϊκή πολιτική αεροπορία Βλ. σελίδα 110 της παρούσας Επίσημης Εφημερίδας.

3.2.4. Η υλοποίηση της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς αερομεταφορών δημιούργησε μια δυναμική η οποία επηρεάζει τάχιστα τις διαρθρωτικές αλλαγές στην εν λόγω αγορά —όπως π.χ.: τις διασυνοριακές εξαγορές, τις οιονεί συγχωνεύσεις αεροπορικών εταιρειών, τη δημιουργία στοιχείων ενεργητικού και την πραγματοποίηση στρατηγικών επενδύσεων σε αερολιμένες και αεροπορικές εταιρείες από εταιρείες τρίτων χωρών— και έχει επίσης αντίκτυπο στον ρόλο των οργάνων της ΕΕ. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή θα πρέπει να επανεξετάσει τα ισχύοντα **πρότυπα διακυβέρνησης** της και να καταρτίσει προτάσεις για την προσαρμογή τους στο θεσμικό πλαίσιο και στις πραγματικές συνθήκες της αγοράς.

3.2.5. Στον τομέα της διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας, η σχέση μεταξύ του διαχειριστή ανάπτυξης και του διαχειριστή δικτύου θα πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο αναθεώρησης. Ο φορέας επανεξέτασης των επιδόσεων (Performance Review Body — PRB) θα πρέπει να λειτουργεί υπό τη σαφή καθοδήγηση της Επιτροπής.

3.3. Ανταγωνιστικότητα μέσω καινοτομίας και ψηφιοποίησης

3.3.1. Η ψηφιοποίηση αποτελεί βασική κινητήρια δύναμη της καινοτομίας, της διαφοροποίησης των προσδοκιών των επιβατών, της αυξημένης χρήσης μη επανδρωμένων αεροσκαφών, καθώς και της προσαρμογής και της καινοτομίας των προϊόντων. Κρίνεται μείζονος σημασίας να συμπεριλάβει η Επιτροπή τις θετικές επιπτώσεις της ψηφιοποίησης ως κύρια προτεραιότητα της στρατηγικής αερομεταφορών, με στόχο την προώθηση και την εφαρμογή μιας σφαιρικής και ολοκληρωμένης πολιτικής μεταφορών.

3.3.2. Οι αεροπορικές εταιρείες και οι αερολιμένες έχουν αναπτύξει καινοτόμες επιχειρηματικές προσεγγίσεις με μέλημα την απόκτηση πρόσβασης σε νέες πηγές εσόδων, τη μεγιστοποίηση της λειτουργικής αποδοτικότητάς τους, καθώς και για τον διαχωρισμό και την επανένωση των υπηρεσιών τους προκειμένου να περιορίσουν την εμπορευματοποίηση του προϊόντος τους και να προσφέρουν εξατομικευμένες υπηρεσίες.

3.3.3. Η στρατηγική αερομεταφορών της ΕΕ θα πρέπει να χρησιμοποιήσει τις εν λόγω εξελίξεις ως εφελκυστικό για την εξασφάλιση της πρωτοκαθεδρίας της ΕΕ στους τομείς που εμπίπτουν σε αυτόν τον ευρύτερο ορισμό της καινοτομίας. Η χρήση του συστήματος SESAR ως τεχνολογικού εργαλείου θα πρέπει να ενισχυθεί περαιτέρω για την τόνωση της ανταγωνιστικότητας και την προώθηση της ανάπτυξης.

3.3.4. Τα μη επανδρωμένα αεροσκάφη αποτελούν επί του παρόντος την πιο απαιτητική διάσταση ως προς την ανάγκη για καινοτομία και την επιβολή περιορισμών στην καινοτομία. Η διάδοση της χρήσης μη επανδρωμένων αεροσκαφών για στρατιωτικούς, εμπορικούς και ιδιωτικούς σκοπούς θέτει ορισμένες απαιτήσεις, ιδίως όσον αφορά —μεταξύ πολλών άλλων— την περιφρούρηση της εναέριας κυκλοφορίας, της ασφάλειας, της ιδιωτικής ζωής και της νομοθεσίας σχετικά με την πιστοποίηση και την αδειοδότηση της χρήσης τους. Εάν η ανάπτυξη και η χρήση μη επανδρωμένων αεροσκαφών προαχθούν δεόντως, τότε η Ευρώπη μπορεί να αναλάβει ηγετικό ρόλο (βλέπε τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ TEN/553).

3.3.5. Θα πρέπει, πράγματι, η Ευρώπη να προβληθεί ως παγκόσμιο κομβικό σημείο των βιοαεριωθουμένων (bio jet) και η Ε & Α να ενισχύσει την παραγωγή βιοκαυσίμων αεριωθουμένων στην ΕΕ σε μεγαλύτερη κλίμακα.

3.4. Κοινωνική διάσταση

— Σύμφωνα με το πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής για το 2015, η δημιουργία θέσεων εργασίας στην οικονομία της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένου του κλάδου των αερομεταφορών, θα πρέπει να καταστεί ζήτημα προτεραιότητας. Τόσο οι υφιστάμενες όσο και οι νέες θέσεις εργασίας θα πρέπει να βασίζονται στα βέλτιστα ευρωπαϊκά πρότυπα.

— Η επιτυχία του κλάδου των ευρωπαϊκών αερομεταφορών εξαρτάται από τις δεξιότητες και τα προσόντα των εργαζομένων σε αυτόν. Κατά συνέπεια, θα πρέπει να θεσπιστούν μέτρα για τη μεγιστοποίηση της ελκυστικότητας του εν λόγω κλάδου, καθώς και για την αποτροπή της αποχώρησης του εξειδικευμένου εργατικού δυναμικού του ή της αναζήτησης εργασίας σε άλλα μέρη του κόσμου («διαρροή εγκεφάλων»).

— Θα πρέπει να ζητείται η γνώμη της Επιτροπής Τομεακού Κοινωνικού Διαλόγου για την Πολιτική Αεροπορία της ΕΕ —η οποία εκφράζει την κοινή φωνή των εργοδοτών και των εργαζομένων του εν λόγω κλάδου— σχετικά με πρωτοβουλίες των ευρωπαϊκών οργάνων που αφορούν τον συγκεκριμένο κλάδο. Κατ' αυτόν τον τρόπο, θα εξασφαλιστεί ότι η φωνή των κοινωνικών εταίρων γίνεται ακουστή και θα αυξηθούν οι πιθανότητες διασφάλισης της υποστήριξής τους.

— Οι συμφωνίες που συνάπτονται στο πλαίσιο της εξωτερικής πολιτικής αερομεταφορών της ΕΕ θα πρέπει να εγγυώνται την τήρηση των αρχών της ΔΟΕ και να επιδιώκουν την εξεύρεση αμοιβαίως αποδεκτών μέσων με σκοπό την τήρησή τους (βλέπε τη γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ TEN/500).

3.5. Επιχειρησιακή αριστεία

3.5.1. Η επιτυχία της στρατηγικής αερομεταφορών της ΕΕ μπορεί να υπολογιστεί βάσει του βαθμού στον οποίο οι μεμονωμένοι ενδιαφερόμενοι φορείς του δημόσιου και τον ιδιωτικού τομέα ενθαρρύνονται να δώσουν τον καλύτερό τους εαυτό. Όσο μεγαλύτερο είναι το χάσμα μεταξύ της επικρατούσας κατάστασης και της βέλτιστης δυνατής επιχειρησιακής αριστείας, τόσο λιγότερο ανταγωνιστικές θα είναι οι ευρωπαϊκές αερομεταφορές διεθνώς. Η αρχή αυτή ισχύει όσον αφορά τη διαχείριση του εναέριου χώρου, την αποτελεσματική λειτουργία των αερολιμένων και των αεροπορικών εταιρειών και την απρόσκοπτη διοργανική συνεργασία στην Ευρώπη.

3.5.2. Οι Βασικοί Δείκτες Επιδόσεων αποκαλύπτουν ανεπαρκή επίπεδα επιδόσεων λόγω της απόκλισης των εθνικών προσεγγίσεων, πράγμα το οποίο συμβάλλει στον κατακερματισμό της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Αγοράς Αερομεταφορών. Απαιτείται η επίτευξη ισορροπίας μεταξύ των θεμιτών ένομων και πολιτικών εθνικών συμφερόντων και της ικανότητας των ενδιαφερομένων να επιτύχουν βέλτιστη επιχειρησιακή αριστεία.

3.5.3. «Οφείλουμε να προετοιμάσουμε τα μαθήματά μας». Ένας λειτουργικός και αποτελεσματικός Ενιαίος Ευρωπαϊκός Ουρανός αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για τη βιώσιμη ανταγωνιστικότητα του κλάδου των ευρωπαϊκών αερομεταφορών. Η διευθέτηση του ακανθώδους ζητήματος της συρρίκνωσης της χωρητικότητας των αερολιμένων πρέπει να καταστεί αναπόσπαστο τμήμα του συγκεκριμένου εγχειρήματος.

3.5.4. Η πολιτική αερομεταφορών της ΕΕ δεν μπορεί να περιοριστεί στον εναέριο χώρο της ΕΕ· οι αεροπορικές μεταφορές της ΕΕ επηρεάζουν, εκ φύσεως, ολόκληρη τη γεωγραφική έκταση της Ευρώπης. Οι κυβερνήσεις και οι ενδιαφερόμενοι φορείς των ευρωπαϊκών τρίτων χωρών θα πρέπει επομένως να αντιμετωπίζονται ως φυσικοί εταίροι της ΕΕ οι οποίοι κρίνεται σκόπιμο, υπό την καθοδήγηση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, να εκφέρουν γνώμη και να περιλαμβάνονται στη σφαιρική πολιτική αερομεταφορών της ΕΕ. Η συνεχής ανάπτυξη της βάσης δεδομένων του Eurocontrol και η εμπειρογνώμυσή του όσον αφορά την κεντρική διαχείριση της ροής της εναέριας κυκλοφορίας είναι εξαιρετικό παράδειγμα συνδυασμού των εργαλείων διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας των κρατών μελών με αυτά των υπολοίπων ευρωπαϊκών χωρών.

3.5.5. Η αρχή της ενιαίας ασφάλειας προς εφαρμογή στην ΕΕ, πρέπει επίσης να εξεταστεί σε σχέση με άλλες χώρες. Η αμοιβαία αναγνώριση των προτύπων πρέπει επίσης να είναι δυνατή με χώρες που έχουν παρόμοια αντιμετώπιση και αυτό θα συνέβαλλε πάλι σε ένα ισορροπημένο παγκόσμιο σύστημα ασφάλειας όπου όλες οι προσπάθειες στοχεύουν την πραγματική απειλή⁽⁸⁾.

3.6. Συνδεσιμότητα

3.6.1. Ο κλάδος των αερομεταφορών έχει μετατραπεί σε ένα δίκτυο αξίας των αερομεταφορών, με εταιρείες που συνδέονται μεταξύ τους για την από κοινού δημιουργία αξίας. Η ενιαία αγορά αερομεταφορών έχει διευκολύνει την ανάπτυξη εξαιρετικά αποτελεσματικών αεροπορικών εταιρειών και αεροπορικών ομίλων σε πανευρωπαϊκή κλίμακα· κατά τον ίδιο τρόπο, αναπτύσσονται και εξειδικευμένες εταιρείες μεταφορών. Οι εν λόγω αεροπορικές εταιρείες «επόμενης γενιάς», καθώς και άλλες αεροπορικές εταιρείες βασισμένες σε διαφορετικά επιχειρηματικά μοντέλα, εξαρτώνται όλες από ένα δίκτυο αποτελεσματικών και προσανατολισμένων στην αγορά προμηθευτών για την εξασφάλιση βιώσιμης επιτυχίας.

3.6.2. Ένα τέτοιο αλληλεξαρτώμενο δίκτυο αεροπορικών εταιρειών, αερολιμένων, εταιρειών επίγειας εξυπηρέτησης, οργανισμών διαχείρισης της εναέριας κυκλοφορίας κ.ά. δημιουργεί θέσεις εργασίας όχι μόνον ως κλάδος, αλλά και προς όφελος των περιφερειών και των τοπικών κοινοτήτων που συνδέει ο εν λόγω κλάδος. Όσο υψηλότερος είναι ο βαθμός συνδεσιμότητας, όσο μεγαλύτερη σημασία έχουν αυτές οι συνδέσεις για μια περιφέρεια ή τοπική κοινότητα λόγω της ελκυστικότητάς τους για τον τουρισμό και το εμπόριο, τόσο υψηλότερη αποδεικνύεται η αξία της συνδεσιμότητας για την οικονομία.

3.6.3. Η αποτελεσματικότητα του κλάδου των αερομεταφορών αποτελεί, συνεπώς, παράγοντα διευκόλυνσης της οικονομικής ανάπτυξης. Μια επιτυχημένη στρατηγική αερομεταφορών της ΕΕ πρέπει, κατά συνέπεια, να αποσκοπεί στη βελτίωση της οικονομικής ανάπτυξης τόσο με τη μείωση του εξωτερικού κόστους που επηρεάζει τη δραστηριότητα του εν λόγω κλάδου στην ΕΕ όσο και με τη δημιουργία αναπτυξιακών ευκαιριών για τον κλάδο των αερομεταφορών σε διεθνή κλίμακα.

3.7. Διεθνείς αεροπορικές μεταφορές

3.7.1. Ο κλάδος των αερομεταφορών είναι ένας από τους ελάχιστους τομείς παροχής υπηρεσιών που δεν ανταγωνίζονται σε τοπικό αλλά σε παγκόσμιο επίπεδο. Συνεπώς, το κόστος παραγωγής, η διαθέσιμη πολιτική στήριξη και οι επιχορηγήσεις που παρέχονται σε αεροπορικές εταιρείες εκτός ΕΕ αλλά δεν επιτρέπονται σε αερομεταφορείς της ΕΕ, επηρεάζουν την ανταγωνιστικότητα της Ευρώπης.

⁽⁸⁾ ΕΕ C 100 της 30.4.2009, σ. 39.

3.7.2. Η Ευρωπαϊκή Ένωση διαθέτει μοναδικά πλεονεκτήματα σε παγκόσμια κλίμακα. Παρά την εσωτερική πολυμορφία της — αλλά και λόγω αυτής ακριβώς της πολυμορφίας— η ΕΕ έχει καθιερώσει μηχανισμούς επίλυσης διαφορών, συστήματα έγκρισης κρατικών ενισχύσεων, κοινωνικό διάλογο και πρότυπα ασφαλείας που, σε συνδυασμό με άλλα πρότυπα, συγκροτούν ένα σύνολο αξιών οι οποίες είναι κοινές για τα 500 και πλέον εκατ. πολίτες και επιχειρήσεις μιας από τις πιο ισχυρές, σταθερές και με τεράστια επιρροή από οικονομική άποψη περιοχές του κόσμου. Η απόκτηση πρόσβασης σε αυτήν την αγορά αποτελεί εξαιρετικά ελκυστική επιλογή για τις εταιρείες τρίτων χωρών.

3.7.3. Η στρατηγική αερομεταφορών της ΕΕ θα πρέπει να βασίζεται σε αυτά τα πρότυπα και να επιδιώκει, στο πλαίσιο συναινετικών και συντονισμένων διαπραγματεύσεων, την αποδοχή τους από τρίτες χώρες. Η ΕΕ έχει συνάψει μια ήδη εφαρμοζόμενη συμφωνία αεροπορικών μεταφορών ΕΕ-ΗΠΑ, η οποία περιέχει διατάξεις που επιτρέπουν σε αμφοτέρω τα μέρη την περαιτέρω επιδίωξη συναίνεσης σχετικά με την ενίσχυση, την από κοινού εφαρμογή και την επέκταση των εν λόγω προτύπων σε τρίτες χώρες. Μια σφαιρική και ολοκληρωμένη πολιτική αερομεταφορών θα πρέπει, συνεπώς, να προκρίνει τη χρήση των υφιστάμενων μέσων, όπως η Μεικτή Επιτροπή ΕΕ-ΗΠΑ, με σκοπό την εδραίωση μιας κοινής αντίληψης με άλλα ομοιοσύντα έθνη σε ολόκληρο τον κόσμο σύμφωνα με την οποία η βιωσιμότητα των αεροπορικών μεταφορών εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από το σεβασμό ορισμένων βασικών αξιών. Η ΕΕ και οι ΗΠΑ θα μπορούσαν να πρωτοστατήσουν στην προσπάθεια θέσπισης παγκόσμιων προτύπων (συμπεριλαμβανομένου του συστήματος SESAR και του προγράμματος NextGen).

3.7.4. Ειδικότερα όσον αφορά τις εξωτερικές σχέσεις, δεν είναι αρκετό να εξασφαλιστεί ότι το σύνολο των κρατών μελών και των ενδιαφερομένων φορέων του ιδιωτικού τομέα έχουν δυνατότητα συμμετοχής σε όλα τα στάδια όλων των συνομιλιών· καθοριστικής σημασίας θεωρείται να επιδιωχθεί ότι οι ενδιαφερόμενοι φορείς που δραστηριοποιούνται σε συγκεκριμένες αγορές — είτε σε περιφερειακό είτε σε παγκόσμιο είτε σε κλαδικό επίπεδο— θα έχουν δυνατότητα έκφρασης των απόψεών τους και ενεργού συμμετοχής, με μέλημα την αδιάλειπτη υποστήριξη μιας ολοκληρωμένης και σφαιρικής πολιτικής αερομεταφορών. Ο κλάδος των αερομεταφορών μπορεί να ενισχύσει την οικονομική ανάπτυξη μόνον εάν η ΓΔ MOVE υποστηρίζεται πλήρως και από άλλες Διευθύνσεις, όπως η ΓΔ REGIO, η ΓΔ TRADE και η ΓΔ COMP.

3.7.5. Σε μια παγκοσμιοποιημένη οικονομία, οι διατάξεις περί ιδιοκτησίας και ελέγχου χρειάζονται ασφαλώς προσεκτική επανεξέταση και αναθεώρηση. Η στραμμένη στο μέλλον στρατηγική αερομεταφορών της ΕΕ πρέπει να ασχοληθεί με την κωδικοποίηση των ευρωπαϊκών αρχών του θεμιτού ανταγωνισμού, επιδιώκοντας ενεργά την αποδοχή των εν λόγω προτύπων από μεταφορείς εκτός ΕΕ ως μέσο το οποίο μπορεί να εγγυηθεί την άσκηση θεμιτού ανταγωνισμού στις απελευθερωμένες αγορές. Με μέλημα την ευχερέστερη κατανόηση, η ΕΟΚΕ συνιστά στην Επιτροπή να εξετάσει διάφορες εναλλακτικές δυνατότητες για την ενδεχόμενη τροποποίηση των ισχυουσών απαιτήσεων περί ιδιοκτησίας και ελέγχου ιδιοκτησίας και ελέγχου ξεχωριστά. Οι σχετικές προτάσεις θα πρέπει να βασίζονται σε περαιτέρω έρευνα και ανάλυση.

Βρυξέλλες, 17 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Εσωτερική αγορά διεθνών οδικών εμπορευματικών μεταφορών: κοινωνικό ντάμπινγκ και ενδομεταφορές»

(διερευνητική γνωμοδότηση)

(2016/C 013/26)

Εισηγητές: ο κ. Stefan BACK και ο κ. Raymond HENCKS

Στις 6 Ιουλίου 2015, και σύμφωνα με το άρθρο 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η προεχής Προεδρία του Λουξεμβούργου του Συμβουλίου της ΕΕ αποφάσισε να ζητήσει γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα

«Εσωτερική αγορά διεθνών οδικών εμπορευματικών μεταφορών: κοινωνικό ντάμπινγκ και ενδομεταφορές»

(διερευνητική γνωμοδότηση).

Το ειδικευμένο τμήμα «Μεταφορές, ενέργεια, υποδομές και κοινωνία των πληροφοριών», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 31 Αυγούστου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειάς της, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 17ης Σεπτεμβρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 170 ψήφους υπέρ, 3 ψήφους κατά και 5 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η ΕΟΚΕ εκφράζει εκ νέου τη στήριξή της προς τον στόχο της Επιτροπής Juncker για την καταπολέμηση του κοινωνικού ντάμπινγκ, όπως ανέφερε στη γνωμοδότησή της του 2015 στον χάρτη πορείας για έναν Ενιαίο Ευρωπαϊκό Χώρο Μεταφορών, απευθύνει δε και πάλι έκκληση προς την Επιτροπή να προτείνει προληπτικά μέτρα ⁽¹⁾.

1.2. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει με ικανοποίηση την υποστήριξη της Προεδρίας του Λουξεμβούργου προς τις πρωτοβουλίες της Επιτροπής για την καταπολέμηση όλων των μορφών κοινωνικού ντάμπινγκ, όπως αυτές που συνδέονται με την αδήλωτη εργασία ⁽²⁾.

1.3. Η ΕΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της για το γεγονός ότι, ενώ η έννοια του κοινωνικού ντάμπινγκ χρησιμοποιείται ευρέως, δεν ορίζεται. Για τους σκοπούς της παρούσας γνωμοδότησης, η ΕΟΚΕ θεωρεί ως πρακτικές κοινωνικού ντάμπινγκ τις πρακτικές που προσπαθούν να παρακάμπτουν ή να παραβιάζουν τους κανόνες πρόσβασης στην αγορά (εικονικές εταιρείες) προκειμένου να αποκτήσουν ανταγωνιστικά πλεονεκτήματα. Η παρούσα γνωμοδότηση θα επικεντρωθεί στους τρόπους αντιμετώπισης τέτοιου είδους δράσεων.

1.4. Η ΕΟΚΕ χαιρετίζει την πρόθεση της Επιτροπής

- να καταθέσει προτάσεις για την απλούστευση και την αποσαφήνιση των κανονισμών της ΕΕ σχετικά με τους όρους που πρέπει να πληρούνται για την άσκηση του επαγγέλματος του οδικού μεταφορέα και σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά διεθνών οδικών εμπορευματικών μεταφορών, ιδίως όσον αφορά τις ενδομεταφορές, προκειμένου να διευκολύνει την εφαρμογή τους,
- να ενισχύσει τα κριτήρια σύστασης εταιρειών μεταφορών προκειμένου να αποφευχθεί η καταχρηστική χρήση εικονικών εταιρειών,
- να θεσπίσει δέσμη μέτρων για την κινητικότητα του εργατικού δυναμικού προκειμένου να διευκολυνθεί η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και να βελτιωθεί η ικανότητα των κρατών μελών να καταπολεμήσουν το κοινωνικό ντάμπινγκ, τις απάτες και τις καταχρήσεις σε επίπεδο απόσπασης εργαζομένων και πρόσβασης στις παροχές κοινωνικής ασφάλισης.

1.5. Η ΕΟΚΕ εκφράζει εκ νέου την υποστήριξή της προς την πρόταση της Επιτροπής σχετικά με τη δημιουργία ευρωπαϊκής πλατφόρμας με σκοπό την ενίσχυση της συνεργασίας για την πρόληψη και την αποτροπή της αδήλωτης εργασίας, ζητεί δε από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο να εγκρίνουν την πρόταση αυτή το συντομότερο δυνατόν ⁽³⁾.

⁽¹⁾ ΕΕ C 291 της 4.9.2015, σ. 14.

⁽²⁾ Πρόγραμμα της Προεδρίας του Λουξεμβούργου, σελ. 13.

⁽³⁾ ΕΕ C 458 της 19.12.2014, σ. 43.

1.6. Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι είναι επείγουσα ανάγκη να αναληφθούν δράσεις σε επίπεδο ΕΕ προκειμένου να αποφευχθεί ο κίνδυνος κατακερματισμού της εσωτερικής αγοράς οδικών μεταφορών μέσω της θέσπισης μονομερών εθνικών μέτρων για την καταπολέμηση του κοινωνικού ντάμπινγκ. Η επιτυχής δράση της ΕΕ μπορεί να δημιουργήσει ευνοϊκές συνθήκες για περαιτέρω άνοιγμα της αγοράς ⁽⁴⁾.

1.7. Η ΕΟΚΕ ζητεί από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη, που έχουν κατά κύριο λόγο την ευθύνη για την εφαρμογή της νομοθεσίας τόσο για τις οδικές μεταφορές όσο και για τον κοινωνικό τομέα, να δώσουν προτεραιότητα στα εξής:

- στην εξασφάλιση πλήρους συνεργασίας μεταξύ των επιθεωρήσεων εργασίας και των αρχών εποπτείας των οδικών μεταφορών στα κράτη μέλη της ΕΕ,
- στην ενοποίηση των δεδομένων των εθνικών ηλεκτρονικών μητρώων των επιχειρήσεων οδικών μεταφορών [βλ. κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1071/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ⁽⁵⁾, άρθρο 16] με τα κοινωνικά και εργασιακά μητρώα των επαγγελματιών οδηγών για τη βελτίωση της διασυννοιακής εφαρμογής της νομοθεσίας και την καταπολέμηση της κατάχρησης ή απάτης,
- στην άμεση εφαρμογή της διασύνδεσης των εθνικών μητρώων, μέσω του Ευρωπαϊκού Μητρώου Επιχειρήσεων Οδικών Μεταφορών (ERRU), που θα έπρεπε να είχε τεθεί σε εφαρμογή τον Δεκέμβριο του 2012, για τη βελτίωση της διασυννοιακής εφαρμογής της νομοθεσίας και της συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών· εν προκειμένω θα μπορούσε να εξεταστεί το ενδεχόμενο χρήσης του Συστήματος Πληροφόρησης για την Εσωτερική Αγορά (IMI) ⁽⁶⁾,
- στην πλήρη εφαρμογή, στον τομέα των οδικών μεταφορών, των ελάχιστων υποχρεωτικών προτύπων του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 593/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ⁽⁷⁾ (κανονισμός Ρώμη Ι) και της οδηγίας 96/71/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ⁽⁸⁾ σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων και της οδηγίας 2014/67/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ⁽⁹⁾ για την εφαρμογή της οδηγίας αυτής. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει την πρόθεση της Επιτροπής να εξετάσει τις οδηγίες 96/71/ΕΚ και 2014/67/ΕΕ για να διαπιστώσει κατά πόσο απαιτούνται καθοδήγηση ή άλλα μέτρα για να διευκολυνθεί η αποτελεσματική και νομικά ασφαλής εφαρμογή τους στον τομέα των οδικών μεταφορών.

1.8. Η ΕΟΚΕ υπογραμμίζει ότι ο ενισχυμένος έλεγχος συμμόρφωσης δεν πρέπει να σημαίνει δυσανάλογες απαιτήσεις που παρεμποδίζουν τον κανονικό ανταγωνισμό μεταξύ των ευρωπαϊκών εταιρειών μεταφορών και την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς στον κλάδο των οδικών μεταφορών.

1.9. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει επίσης ότι, όταν η Επιτροπή προτείνει απλούστευση των διατάξεων για την πρόσβαση στην αγορά, συμπεριλαμβανομένων των ενδομεταφορών, θα μπορούσε να εξετάσει τη δυνατότητα ευθυγράμμισης των κανόνων σχετικά με τις οδικές μεταφορές εμπορευμάτων με τους κανόνες που ισχύουν για την προσωρινή παροχή υπηρεσιών εν γένει, λαμβάνοντας υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του τομέα των μεταφορών. Η απλούστευση των κανόνων για την πρόσβαση στην αγορά θα αποτελέσει τη βάση για τη συνεκτικότερη εφαρμογή και την ενισχυμένη νοοτροπία συμμόρφωσης, παράμετροι που μπορούν να περιορίσουν τα περιθώρια κοινωνικού ντάμπινγκ. Η απλούστευση θα πρέπει να συνδέεται στενά με την αυστηρή εφαρμογή των μέτρων που έχουν αποφασιστεί ούτως ώστε να αποφευχθεί το κοινωνικό ντάμπινγκ.

1.10. Η ΕΟΚΕ ζητεί από την Επιτροπή και τα κράτη μέλη να ενθαρρύνουν τις ανταλλαγές πληροφοριών και βέλτιστων πρακτικών σχετικά με την αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων για την καταπολέμηση των καταχρήσεων και του κοινωνικού ντάμπινγκ. Προς τον σκοπό αυτό, θα διοργανωθεί διάσκεψη ΕΕ υψηλού επιπέδου για την παρουσίαση και την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών.

1.11. Η ΕΟΚΕ ζητεί από την Επιτροπή να καλέσει τα κράτη μέλη να δρομολογήσουν σχέδια για την ενθάρρυνση και την ενίσχυση των συμμορφούμενων επιχειρήσεων μέσω αποτελεσματικών και λειτουργικών συστημάτων αποτίμησης της επικινδυνότητας.

⁽⁴⁾ Σε αυτό το πλαίσιο, η ΕΟΚΕ αναφέρεται στην εκτίμηση που περιλαμβάνεται στην έκθεση της Επιτροπής του 2014 με θέμα «Κατάσταση της αγοράς οδικών μεταφορών της Ένωσης» [COM(2014) 222 final].

⁽⁵⁾ ΕΕ L 300 της 14.11.2009, σ. 51.

⁽⁶⁾ Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1024/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ L 316 της 14.11.2012, σ. 1).

⁽⁷⁾ ΕΕ L 177 της 4.7.2008, σ. 6.

⁽⁸⁾ ΕΕ L 18 της 21.1.1997, σ. 1.

⁽⁹⁾ ΕΕ L 159 της 28.5.2014, σ. 11.

2. Κατάσταση του τομέα και της αγοράς

2.1. Οι οδικές εμπορευματικές μεταφορές αποτελούν την κινητήρια δύναμη της ευρωπαϊκής οικονομίας. Αντιπροσωπεύουν το 73 % των εσωτερικών εμπορευματικών μεταφορών. Οι εμπορευματικές μεταφορές αντιπροσωπεύουν σχεδόν το 2 % του ευρωπαϊκού ΑΕγχΠ. Το μερίδιο των διεθνών μεταφορών σημείωσε μέτρια αύξηση κατά την περίοδο 2004-2012 από 30 % σε 33 %. Ο αριθμός των ενδομεταφορών αυξήθηκε κατά 50 %, αλλά το μερίδιο αγοράς τους είναι ακόμη χαμηλό (μόνο 5 %). Από το 2005 έως το 2012, οι εθνικές εμπορευματικές μεταφορές μειώθηκαν κατά 9,1 % ενώ οι μεταφορές μεταξύ τρίτων κρατών αποτελούσαν το ταχύτερα αναπτυσσόμενο τμήμα των οδικών εμπορευματικών μεταφορών: περισσότερο από 80 % κατά την περίοδο 2004-2012 ⁽¹⁰⁾.

2.2. Μόνο το 2013, οι ενδομεταφορές σημείωσαν άνοδο 20 %. Στη Δυτική Ευρώπη εκτελείται το μεγαλύτερο ποσοστό ενδομεταφορών. Το 86 % των συνολικών ενδομεταφορών πραγματοποιείται στη Γερμανία, τη Γαλλία, την Ιταλία, το Ηνωμένο Βασίλειο, το Βέλγιο και τη Σουηδία ⁽¹¹⁾. Σύμφωνα με μελέτη ⁽¹²⁾ για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, το μεγαλύτερο μέρος των εθνικών μεταφορών εκτελείται από εγχώριους μεταφορείς εγκατεστημένους στο συγκεκριμένο κράτος μέλος.

2.3. Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με την κατάσταση της αγοράς που δημοσιεύτηκε το 2014 επιβεβαιώνει ότι συνολικά οι μισθοί, τα απόλυτα επίπεδα του κόστους εργασίας και άλλα μισθολογικά στοιχεία συγκλίνουν σε όλη την ΕΕ ⁽¹³⁾. Αναφέρεται ότι οι συνεχιζόμενες αποκλίσεις αντιστοιχούν στη γενική διαφορά των μισθολογικών επιπέδων μεταξύ της ΕΕ των 12 (της ΕΕ των 13) και της ΕΕ των 15 (η ΕΕ των 15 υποδεικνύει τα κράτη μέλη που προσχώρησαν στην ΕΕ πριν από το 2004 και η ΕΕ των 12 ή η ΕΕ των 13 περιλαμβάνει τα κράτη που προσχώρησαν στην ΕΕ το 2004 και αργότερα).

2.4. Οι διαφορές αυτές πρέπει να εξεταστούν στο συγκεκριμένο πλαίσιο του τομέα οδικών εμπορευματικών μεταφορών, που χαρακτηρίζεται από μεγάλη κινητικότητα εργατικού δυναμικού και έντονη διασυννοριακή δραστηριότητα. Μολονότι αυτές οι μισθολογικές διαφορές είναι αναπόφευκτες στο σύνολο της εσωτερικής αγοράς, εάν χρησιμοποιούνται για να παρακάμπτεται ή να παραβιάζεται ο νόμος, μπορεί να έχουν αντίκτυπο στις συνθήκες ανταγωνισμού στον τομέα καθώς και στην κατάσταση των οδηγών, όπως φαίνεται στην ακόλουθη υποενότητα ⁽¹⁴⁾.

2.5. Αναγνωρίζεται ότι ο τομέας των οδικών μεταφορών εμπορευμάτων αντιμετωπίζει ορισμένες επιπλέον προκλήσεις. Εκτός από την έλλειψη ειδικευμένων οδηγών από την οποία πάσχει, ο τομέας αυτός εξακολουθεί να μην είναι ελκυστικός για τους νέους και τις γυναίκες, κυρίως λόγω των άσχημων συνθηκών εργασίας, των χαμηλών αμοιβών, της απουσίας προοπτικών σταδιοδρομίας και της ανεπαρκούς εξισορρόπησης της επαγγελματικής και της προσωπικής ζωής ⁽¹⁵⁾. Παρότι η παρούσα γνώμη επικεντρώνεται στην ανάγκη αντιμετώπισης του κοινωνικού ντάμπινγκ σε αυτόν τον τομέα, αναγνωρίζεται ωστόσο ότι η επίτευξη προόδου σε σχέση με τις προαναφερθείσες προκλήσεις μπορεί επίσης να συμβάλει θετικά στον περιορισμό του κοινωνικού ντάμπινγκ.

3. Κανόνες της ΕΕ εφαρμοστέοι στον τομέα των οδικών εμπορευματικών μεταφορών

3.1. Η ακόλουθη νομοθεσία και νομολογία της ΕΕ έχει ιδιαίτερη σημασία για την παρούσα γνωμοδότηση.

α) Πρόσβαση στο επάγγελμα και πρόσβαση στην αγορά:

— κανονισμός ΕΚ (αριθ.) 1071/2009 σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων όσον αφορά τους όρους που πρέπει να πληρούνται για την άσκηση του επαγγέλματος του οδικού μεταφορέα,

— κανονισμός ΕΚ (αριθ.) 1072/2009 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ⁽¹⁶⁾ για τους κοινούς κανόνες πρόσβασης στην αγορά διεθνών εμπορευματικών μεταφορών,

⁽¹⁰⁾ Οι συνθήκες απασχόλησης στον τομέα των διεθνών οδικών μεταφορών, μελέτη για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Επιτροπή Απασχόλησης και Κοινωνικών Υποθέσεων, 2015.

⁽¹¹⁾ Ό.π.

⁽¹²⁾ *Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union* (Συλλογή και ανάλυση δεδομένων σχετικά με τη διάρθρωση του τομέα οδικών εμπορευματικών μεταφορών στην Ευρωπαϊκή Ένωση), AECOM, 2014.

⁽¹³⁾ Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με θέμα «Κατάσταση της αγοράς οδικών μεταφορών της Ένωσης» [COM(2014) 222 final].

⁽¹⁴⁾ Έκθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με θέμα «Κατάσταση της αγοράς οδικών μεταφορών της Ένωσης» [COM(2014) 222 final], κεφάλαιο 3.2.

⁽¹⁵⁾ Βλέπε υποσημείωση 12.

⁽¹⁶⁾ ΕΕ L 300 της 14.11.2009, σ. 72.

β) Κοινωνική νομοθεσία ειδικά για τις οδικές μεταφορές:

- οδηγία 2002/15/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ⁽¹⁷⁾ για την οργάνωση του χρόνου εργασίας των εκτελούντων κινητές δραστηριότητες οδικών μεταφορών,
- κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 561/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ⁽¹⁸⁾ για τον χρόνο οδήγησης, τα διαλείμματα και τις περιόδους ανάπαυσης στον τομέα των οδικών μεταφορών,

γ) Άλλη σχετική νομοθεσία της ΕΕ (κοινωνική κ.λπ.) εφαρμοστέα σε όλους τους βιομηχανικούς τομείς:

- κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 593/2008 (κανονισμός Ρώμη Ι) για το εφαρμοστέο δίκαιο στις συμβατικές ενοχές,
- αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου σχετικά με την υπόθεση Koelzsch (15 Μαρτίου 2011) και την υπόθεση Voogsgeerd (15 Δεκεμβρίου 2011) που αποσαφηνίζουν την εφαρμογή του κανονισμού Ρώμη Ι στις συγκεκριμένες συνθήκες του τομέα των οδικών μεταφορών,
- κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 883/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ⁽¹⁹⁾ και συνοδευτικός κανονισμός εφαρμογής (ΕΚ) αριθ. 987/2009 για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλειας,
- οδηγία 96/71/ΕΚ σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών,
- οδηγία 2014/67/ΕΕ για την εφαρμογή της οδηγίας σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο παροχής υπηρεσιών.

3.2. Η οδηγία για την απόσπαση των εργαζομένων και η οδηγία εφαρμογής της εφαρμόζονται κάθε φορά που πληρούνται όλες οι προϋποθέσεις οι οποίες ορίζονται στην οδηγία για την απόσπαση των εργαζομένων. Ωστόσο, οι οδηγίες ισχύουν μόνο για προσωρινές αποσπάσεις εκτός της χώρας όπου συνήθως εργάζεται ο οδηγός. Όπου εφαρμόζεται η οδηγία σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων παρέχεται η ελάχιστη αμοιβή και ισχύουν ορισμένες άλλες κοινωνικές διατάξεις του κράτους μέλους όπου εκτελείται η εργασία. Διαφορετικά, το εφαρμοστέο δίκαιο θα διέπεται από σύμβαση και τον κανονισμό Ρώμη Ι για το εφαρμοστέο δίκαιο στις συμβάσεις [κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 593/2008]. Ο κανονισμός Ρώμη Ι θα ευνοήσει τους υποχρεωτικούς κανόνες απασχόλησης που ισχύουν στη χώρα στην οποία ή από την οποία εκτελείται συνήθως η εργασία, ανεξάρτητα από την έδρα του εργαζομένου ή του δικαίου που επιλέγεται στη σύμβαση εργασίας. Αναφέρονται οι αποφάσεις του ΔΕΚ που αναφέρονται ανωτέρω στο σημείο 3.1.

3.3. Σε ορισμένες καταστάσεις θα είναι δύσκολο να αποδειχθεί ότι ο κανονισμός Ρώμη Ι ή η οδηγία σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων θα δώσει προτεραιότητα σε διατάξεις άλλες εκτός από το δίκαιο της έδρας βάσης ή το δίκαιο της σύμβασης. Κατά τον καθορισμό του εφαρμοστέου δικαίου, οι αρχές εφαρμογής του νόμου θα εξετάσουν εν συνεχεία όλα τα σχετικά στοιχεία, συμπεριλαμβανομένης της απαίτησης περί πραγματικού δεσμού με την έδρα βάσης προκειμένου να είναι εφαρμοστέο το εν λόγω δίκαιο.

3.4. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι η οδηγία 96/71/ΕΚ περί απόσπασης εργαζομένων έχει εφαρμοστεί με διαφορετικούς τρόπους όσον αφορά τον τομέα των οδικών μεταφορών. Ως εκ τούτου, είναι σημαντικό να εξεταστεί ενδελεχώς η μεταφορά αυτής της εκτελεστικής οδηγίας 2014/67/ΕΕ, στο πλαίσιο της σχεδιαζόμενης δέσμης μέτρων για την κινητικότητα των εργαζομένων, ώστε να εξασφαλιστεί η συνεκτική και αποτελεσματική εφαρμογή των διατάξεων.

3.5. Όπως έχει ήδη επισημανθεί, ειδικότερα οι κανόνες για την πρόσβαση στην αγορά στον τομέα των οδικών μεταφορών, συμπεριλαμβανομένων των ενδομεταφορών, είναι ασαφείς και περίπλοκοι και ερμηνεύονται και εφαρμόζονται σε διάφορα κράτη μέλη. Τούτο δημιουργεί νομική αβεβαιότητα για όλους τους ενδιαφερόμενους και καθιστά δύσκολο τον έλεγχο της συμμόρφωσης.

⁽¹⁷⁾ ΕΕ L 80 της 23.3.2002, σ. 35.

⁽¹⁸⁾ ΕΕ L 102 της 11.4.2006, σ. 1.

⁽¹⁹⁾ ΕΕ L 166 της 30.4.2004, σ. 1.

3.6. Τα παραπάνω προβλήματα εφαρμογής, σε συνδυασμό με την επιθυμία άμεσης αντιμετώπισης του κοινωνικού ντάμπινγκ έχουν οδηγήσει σε μια κατάσταση όπου ορισμένα κράτη μέλη έχουν υιοθετήσει εθνικές νομοθετικές διατάξεις για να αντιμετωπίσουν το ζήτημα των μισθολογικών και των κοινωνικών προτύπων. Τα μέτρα αυτά έχουν ήδη δημιουργήσει προβλήματα στην ομαλή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, όσον αφορά, για παράδειγμα, τους κατώτατους εθνικούς μισθούς και τους κανονισμούς σχετικά με τον χρόνο οδήγησης και ανάπαυσης⁽²⁰⁾.

4. Το πρόβλημα και ποιους επηρεάζει

4.1. Η παρούσα διερευνητική γνωμοδότηση εξετάζει το κοινωνικό ντάμπινγκ και τις ενδομεταφορές στον τομέα των οδικών εμπορευματικών μεταφορών. Για τους δυτικοευρωπαίους μεταφορείς, το κόστος εργασίας αποτελεί μακράν το μεγαλύτερο μέρος των λειτουργικών εξόδων τους. Αντίθετα, για τους μεταφορείς που είναι εγκατεστημένοι στην Κεντρική και Ανατολική Ευρώπη το υψηλότερο κόστος είναι τα καύσιμα. Διαφορετική διάρθρωση του κόστους μπορεί επίσης να επιτρέψει περισσότερες επενδύσεις. Στο πλαίσιο αυτό, ορισμένοι μεταφορείς της ΕΕ των 15 αντιμετωπίζουν συγκριτικό μειονέκτημα και αναζητούν χαμηλόμισθο εργατικό δυναμικό. Αυτό επιτυγχάνεται μερικές φορές από μεταφορείς τόσο της ΕΕ των 15 όσο και της ΕΕ των 13, μέσω συστημάτων που παρακάμπτουν ή παραβιάζουν την εθνική νομοθεσία ή τη νομοθεσία της ΕΕ [δηλαδή τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1071/2009, την οδηγία 96/71/ΕΚ, τα συστήματα «ταχυδρομικής θυρίδας» κ.λπ.]. Η ύπαρξη κενών στη νομοθεσία και ο κινητός χαρακτήρας των μεταφορών ενδέχεται να δυσχεράνει τον εντοπισμό των αθέμιτων συστημάτων. Όπως επισημαίνεται κατωτέρω στο σημείο 4.6, το κόστος εργασίας μπορεί επίσης να μειωθεί με εντελώς νόμιμο τρόπο. Σε κάθε περίπτωση, όμως, προκαλεί συχνά εντάσεις.

4.2. Τα μέρη που επηρεάζονται αρνητικά από τις πρακτικές κοινωνικού ντάμπινγκ είναι ιδίως οι επιχειρήσεις οδικών εμπορευματικών μεταφορών που δεν καταφεύγουν σε τέτοιου είδους πρακτικές και οι επαγγελματίες οδηγοί, τουλάχιστον στην ΕΕ των 15. Επίσης η εικόνα σοβαρών φορέων πλήττεται και οι φορείς αυτοί είναι εκτεθειμένοι στις αρνητικές επιπτώσεις των εν λόγω μονομερών μέτρων, όπως αναφέρεται ανωτέρω στο σημείο 3.6. Για τον λόγο αυτό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή προτίθεται να υποβάλει προτάσεις το 2016 για την αντιμετώπιση του προβλήματος του κοινωνικού ντάμπινγκ στον τομέα των οδικών μεταφορών. Ωστόσο, αν δεν πραγματοποιηθεί εμπειριστατωμένη και διεξοδική ανάλυση της αγοράς οδικών εμπορευματικών μεταφορών, δύσκολα θα μπορέσει να διατυπωθεί κατάλληλη πρόταση. Υπάρχουν ήδη στοιχεία σε εθνικό επίπεδο μέσω των εθνικών ηλεκτρονικών μητρώων (NER) για τις επιχειρήσεις οδικών μεταφορών. Σε επίπεδο ΕΕ τα στοιχεία θα πρέπει κατά κανόνα να διατίθενται μέσω του Ευρωπαϊκού Μητρώου Επιχειρήσεων Οδικών Μεταφορών (ERRU), το οποίο θα έπρεπε να είχε συνδέσει τα NER και να είχε διευκολύνει την ανταλλαγή δεδομένων ως προς τα εγγύα αξιοπιστίας των επιχειρήσεων έως το Δεκέμβριο του 2012, όπως προβλέπεται στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1071/2009. Το ERRU δεν έχει ακόμη τεθεί σε εφαρμογή. Η ΕΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της για τούτο και θεωρεί ότι το κενό αυτό έχει αρνητικές επιπτώσεις στον έλεγχο της συμμόρφωσης.

4.3. Όσον αφορά τους επαγγελματίες οδηγούς, οι παράνομες πρακτικές αφορούν κυρίως:

- τις αποδοχές —μολονότι γενικά οι αμοιβές ανάλογα με τη χώρα της έδρας βάσης του οδηγού (αρχή της «χώρας προέλευσης») είναι απολύτως κανονικές και αποδεκτές όταν πληρούνται οι νομικές προϋποθέσεις, σε ορισμένες περιπτώσεις, και δη στις ενδομεταφορές, γίνεται κατάχρηση αυτής της αρχής σε αντίθεση με τις υποχρεωτικές διατάξεις που περιλαμβάνονται στην οδηγία για την απόσπαση των εργαζομένων ή στον κανονισμό Ρώμη Ι.
- τις συνθήκες εργασίας: ακατάλληλος προγραμματισμός των διαδρομών των οδηγών που οδηγεί σε υπερβολικό χρόνο οδήγησης· αμοιβή μόνο για τον χρόνο οδήγησης και όχι για τις άλλες δραστηριότητες εντός του χρόνου εργασίας, όπως η φόρτωση και η εκφόρτωση,
- την κοινωνική ασφάλιση —μη πληρωμή των εισφορών κοινωνικής ασφάλισης από τον εργοδότη, με σημαντικό αντίκτυπο στα δικαιώματα και τα οφέλη των οδηγών και των οικογενειών τους,
- την ιατροφαρμακευτική περίθαλψη —η εταιρεία χρεώνει τον οδηγό για ασφάλιση υγείας και/ή ιατρική φροντίδα κ.λπ.

4.4. Ορισμένες επιχειρήσεις έχουν αναπτύξει περίπλοκα και ασαφή καθεστώτα απασχόλησης, εκμεταλλευόμενες τη διασυννοριακή και εξαιρετικά κινητική φύση του τομέα, απευθυνόμενες σε οργανισμούς, γραφεία εύρεσης προσωπικού ή εικονικές εταιρείες (σύστημα «ταχυδρομικής θυρίδας») που είναι εγκατεστημένες σε κράτη μέλη με χαμηλές προδιαγραφές προστασίας και χαμηλά εργασιακά και κοινωνικά πρότυπα. Ανάλογα με την περίπτωση, οι ρυθμίσεις αυτές μπορεί να είναι σε οριακό σημείο ή παράνομες, ιδίως όταν οι δεσμοί της εργασιακής σύμβασης σε χώρες με χαμηλούς μισθούς και χαμηλά κοινωνικά πρότυπα είναι πλασματικοί.

⁽²⁰⁾ Δελτίο Τύπου της Επιτροπής της 19ης Μαΐου 2015 και άρθρο της *Financial Times* της 19ης Μαΐου 2015 «Διαδηλώσεις στις Βρυξέλλες από εργαζόμενους στον κλάδο των οδικών εμπορευματικών μεταφορών». Βλέπε επίσης το ενημερωτικό δελτίο της ΓΔ Move, τεύχος 183 της 12ης Σεπτεμβρίου 2014, και με απαντήσεις από την Επιτροπή στις ερωτήσεις στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο E-006597-14 και E-007161-14.

4.5. Τα περίπλοκα συστήματα απασχόλησης στον τομέα των οδικών μεταφορών δυσχεραίνουν τον εντοπισμό και την απόδοση ευθυνών στην επιχείρηση, σε περιπτώσεις λ.χ. καταγγελιών για μη καταβολή μισθών ή παροχών κοινωνικής ασφάλισης. Αντίθετα, αυτές οι ύποπτες πρακτικές απασχόλησης καθιστούν πολύ πιο δύσκολο για τους οδηγούς που είναι μη μόνιμοι κάτοικοι —πόσο δε μάλλον για όσους προέρχονται από τρίτες χώρες— να κατανοήσουν, να διαχειρίζονται και να έχουν πρόσβαση στα δικαιώματα και στα ευεργετήματά τους.

4.6. Παραδείγματα πρακτικών που ενδέχεται να συνιστούν παράβαση του νόμου είναι:

- η λειτουργία μέσω εικονικής εταιρείας —αυτό έχει απαγορευτεί από το 2011 μετά την έγκριση και τη θέση σε ισχύ του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1071/2009, που ορίζει ότι το δικαίωμα εγκατάστασης μιας επιχείρησης σε ένα κράτος μέλος παρέχεται και διατηρείται μόνο εάν η εταιρεία διαθέτει «πραγματική και σταθερή εγκατάσταση»,
- η εφαρμογή των μισθολογικών και εργασιακών όρων της χώρας της έδρας βάσης και όχι των υποχρεωτικών κανόνων της χώρας όπου ή από όπου ο οδηγός ασκεί συνήθως δραστηριότητα —κατά παράβαση της οδηγίας σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων και του κανονισμού Ρώμη Ι (με την απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για την υπόθεση Koelzsch), όπως διευκρινίζεται στην ενότητα 3 ανωτέρω,
- η αμοιβή ανά διανυόμενο χιλιόμετρο παραβιάζει τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 561/2006 που απαγορεύει αυτό το είδος πληρωμής στον βαθμό που αντιπροσωπεύει κίνδυνο για την οδική ασφάλεια,
- η διαβίωση για μήνες εντός του φορτηγού και γύρω από αυτό, με περιορισμένη ή καθόλου πρόσβαση σε εγκαταστάσεις υγιεινής, ζεστό φαγητό κ.λπ. —κατά παράβαση του άρθρου 31 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με το οποίο «Κάθε εργαζόμενος έχει δικαίωμα σε συνθήκες εργασίας οι οποίες σέβονται την υγεία, την ασφάλεια και την αξιοπρέπεία του».

Θα υπάρξουν σαφώς και καταστάσεις όπου το κόστος θα μπορεί να μειωθεί με εντελώς νόμιμο τρόπο, για παράδειγμα με την ίδρυση θυγατρικής εταιρείας ή τη χρήση ανεξάρτητης εταιρείας εύρεσης προσωπικού.

4.7. Οι ενδομεταφορές ορίζονται ως εθνικές εμπορευματικές μεταφορές που εκτελούνται από μη εγκατεστημένους μεταφορείς, σε προσωρινή βάση, σε κράτος μέλος υποδοχής. Η «προσωρινή βάση» ορίζεται από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1072/2009 σύμφωνα με τον οποίο επιτρέπονται έως και τρεις ενδομεταφορές εντός επτά ημερών μετά από μια διεθνή μεταφορά με προορισμό το κράτος μέλος υποδοχής. Η εφαρμογή των κανόνων και ο έλεγχος των ενδομεταφορών είναι επίσης δυσχερείς, επειδή ο κανονισμός για την πρόσβαση στην αγορά δεν διευκολύνει την εφαρμογή τους. Τούτο παρεμποδίζει τις αρχές εφαρμογής του νόμου να ζητούν συμπληρωματικά έγγραφα προκειμένου να επαληθεύσουν τη συμμόρφωση με τους κανόνες για τις ενδομεταφορές. Επιπλέον, ορισμένα σημεία αυτών των κανόνων δεν είναι σαφή και ερμηνεύονται με διαφορετικό τρόπο στα διάφορα κράτη μέλη. Τούτο συμβαίνει, για παράδειγμα, όσον αφορά τον προσδιορισμό του ταξιδιού. Αυτό έχει οδηγήσει σε χαμηλό ποσοστό ελέγχων, τόσο στο οδικό δίκτυο όσο και στις εγκαταστάσεις των επιχειρήσεων.

4.8. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι μια διαφορετική διάρθρωση του κόστους στην ΕΕ των 13 θα προσελκύσει εταιρείες. Ως εκ τούτου, δεν αποτελεί πρόβλημα από την άποψη της εσωτερικής αγοράς. Πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι, όταν επιχειρήσεις που υποτίθεται ότι είναι εγκατεστημένες στην ΕΕ των 13 έχουν στην πραγματικότητα ιδρυθεί με τη μορφή εικονικών εταιρειών χωρίς πραγματική δραστηριότητα στην ΕΕ των 13, τότε πρόκειται για περίπτωση κοινωνικού ντάμπινγκ. Το 2013, ενόψει των σχεδίων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να ελευθερώσει τους κανόνες για τις ενδομεταφορές, οι ευρωπαίοι κοινωνικοί εταίροι του τομέα οδικών μεταφορών, η Ευρωπαϊκή Ομοσπονδία Εργαζομένων στις Μεταφορές (ETF) και η Διεθνής Ένωση Οδικών Μεταφορών (IRU), επισήμαναν ότι η αγορά δεν ήταν έτοιμη για το πλήρες άνοιγμα των εγχώριων εμπορευματικών μεταφορών στον ανταγωνισμό, ακριβώς λόγω των κοινωνικών και φορολογικών διαφορών μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ⁽²¹⁾. Οι ETF και IRU ζήτησαν να μην αλλάξουν οι κανόνες, αλλά αντίθετα να εφαρμόζονται αποτελεσματικότερα.

4.9. Η ΕΟΚΕ εφιστά επίσης την προσοχή στην ανάγκη να βεβαιωθεί ότι οι οδηγοί τρίτων χωρών που απασχολούνται από εταιρείες της ΕΕ προσλαμβάνονται με πλήρη σεβασμό των εφαρμοστέων κανόνων μετανάστευσης, εργάζονται υπό συνθήκες όπου τηρούνται οι υποχρεωτικές διατάξεις του νόμου και η έκδοση βεβαίωσης οδηγού, όπως απαιτείται από τη νομοθεσία της ΕΕ.

⁽²¹⁾ Πρόταση των κοινωνικών εταίρων για μια δέσμη πολιτικών μέτρων ενόψει της προσεχούς αναθεώρησης των κανονισμών της ΕΕ 1071/2009 για την πρόσβαση στο επάγγελμα και 1072/2009 για την πρόσβαση στην αγορά οδικών εμπορευματικών μεταφορών, 2013.

4.10. Με αυτό ακριβώς το πνεύμα πρέπει να αντιμετωπιστεί το ενδιαφέρον που δείχνει σήμερα η Επιτροπή στο κοινωνικό ντάμπινγκ, όπως επισημαίνεται στις πολιτικές προτεραιότητες του προέδρου Juncker και στο πρόγραμμα εργασίας 2015 και όπως εκφράζεται από το Συμβούλιο, μεταξύ άλλων, στο πρόγραμμα της Προεδρίας του Λουξεμβούργου.

Πέρα από την εκκρεμούσα πρόταση για ένα πρόγραμμα καταπολέμησης της αδήλωτης εργασίας και του κοινωνικού ντάμπινγκ, η Επιτροπή έχει ανακοινώσει δύο σημαντικές πρωτοβουλίες:

- την αναθεώρηση της νομοθεσίας για τις οδικές μεταφορές με στόχο την αποσαφήνιση των κανόνων εγκατάστασης και τη διευκόλυνση των ελέγχων στις ενδομεταφορές,
- την έγκριση δέσμης μέτρων για την εργασιακή κινητικότητα με στόχο την πρόληψη κάθε καταστρατήγησης και κατάχρησης.

Η επιτυχία αυτών των μέτρων είναι καθοριστική για την πρόληψη του κατακερματισμού της εσωτερικής αγοράς μεταφορών μέσω εθνικών μέτρων εφαρμογής και για τη δημιουργία των κατάλληλων συνθηκών για το περαιτέρω άνοιγμα της αγοράς στον τομέα αυτόν.

4.11. Η ΕΟΚΕ θα θέσει το θέμα απλούστευσης των κανόνων πρόσβασης στην αγορά για τις ενδομεταφορές με την εισαγωγή ενός κανόνα παρόμοιου με εκείνον που εφαρμόζεται όσον αφορά την παροχή υπηρεσιών σε διασυνοριακό επίπεδο γενικότερα. Αυτό σημαίνει σαφώς σύνδεση του δικαιώματος παροχής υπηρεσιών ενδομεταφορών με τον προσωρινό χαρακτήρα τους. Έτσι θα αποφευχθεί η ατελείωτη και συστηματική συσσώρευση των επταήμερων περιόδων ενδομεταφορών που σήμερα φαίνεται δυνατή, και θα είναι σαφέστερη, σε περίπτωση ανάγκης, η δημιουργία εγκατάστασης στη χώρα υποδοχής. Επίσης, θα αποφευχθούν οι αποκλίσεις στην ερμηνεία των λεπτομερών αλλά ασαφών διατάξεων των υφιστάμενων κανόνων.

Βρυξέλλες, 17 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Βελτίωση της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης με βάση τις δυνατότητες της Συνθήκης της Λισαβόνας» και «Δυναμικές εξελίξεις και προσαρμογές της τρέχουσας θεσμικής δομής της Ευρωπαϊκής Ένωσης»

(2016/C 013/27)

Εισηγητής: ο κ. Luca JAHIER

Συνεισηγητής: ο κ. José Isaiás RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO

Στις 19 Μαΐου 2015 και σύμφωνα με το άρθρο 304 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφάσισε να ζητήσει γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα:

«Βελτίωση της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης με βάση τις δυνατότητες της Συνθήκης της Λισαβόνας»

και

«Δυναμικές εξελίξεις και προσαρμογές της τρέχουσας θεσμικής δομής της Ευρωπαϊκής Ένωσης».

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειάς της, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 16ης Σεπτεμβρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 185 ψήφους υπέρ, 4 κατά και 4 αποχές.

1. Εισαγωγή

1.1. Η παρούσα γνωμοδότηση συντάσσεται κατόπιν αιτήματος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, στο πλαίσιο των δύο εκδόσεων της επιτροπής συνταγματικών υποθέσεων, και συγκεκριμένα: «Βελτίωση της λειτουργίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης με βάση τις δυνατότητες της Συνθήκης της Λισαβόνας» (εισηγητές: η κ. BRESSO και ο κ. BROK) και «Δυναμικές εξελίξεις και προσαρμογές της τρέχουσας θεσμικής δομής της Ευρωπαϊκής Ένωσης» (εισηγητής: ο κ. VERHOFSTADT).

1.2. Η ΕΟΚΕ χαιρετίζει την πρωτοβουλία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, η οποία αναμένεται να συμβάλει σημαντικά στην επανέναρχη της συζήτησης σχετικά με το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ΕΟΚΕ έχει ήδη υιοθετήσει αρκετές γνωμοδοτήσεις επί του θέματος και δεσμεύεται να συμβάλει ακόμη περισσότερο στο έργο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

1.3. Η ΕΟΚΕ αντιπροσωπεύει τον θεσμικό εκπρόσωπο της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών ⁽¹⁾ στο ευρωπαϊκό επίπεδο και τα μέλη της «ασκούν τα καθήκοντά τους με πλήρη ανεξαρτησία, προς το γενικό συμφέρον της Ένωσης» ⁽²⁾. Ως συμβουλευτικό όργανο των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, η ΕΟΚΕ έχει διασφαλίσει, από τη σύστασή της, την αποτελεσματική, ευρεία και συνεπή συμμετοχή των αντιπροσωπευτικών οργανώσεων της ευρωπαϊκής κοινωνίας των πολιτών στις διαδικασίες χάραξης πολιτικής και λήψης αποφάσεων της ΕΕ. Ως εκ τούτου, μεριμνά ώστε οι αποφάσεις να λαμβάνονται όσο το δυνατόν πιο ανοικτά και όσο το δυνατόν εγγύτερα στους πολίτες ⁽³⁾, συμβάλλοντας κατά τον τρόπο αυτόν στην εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας που διέπουν την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης ⁽⁴⁾.

2. Η Ευρώπη σε σημείο καμπής: αξιοποίηση της παρεχόμενης ευκαιρίας

2.1. Σχεδόν έξι χρόνια από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο έθεσε το θέμα του κατά πόσον η Ευρωπαϊκή Ένωση μπορεί να αντιμετωπίσει τις προκλήσεις που έχουν παρουσιαστεί βάσει των υφιστάμενων διατάξεων της Συνθήκης της Λισαβόνας ή/και κατά πόσον θα απαιτηθεί η αναθεώρηση ορισμένων τομέων πολιτικής και της τρέχουσας θεσμικής δομής της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

⁽¹⁾ Η οργανωμένη κοινωνία των πολιτών μπορεί να οριστεί ως το σύνολο όλων των οργανωτικών δομών, των οποίων τα μέλη έχουν στόχους και ευθύνες γενικού συμφέροντος και οι οποίες λειτουργούν ως μεσολαβητές μεταξύ των δημόσιων αρχών και των πολιτών.

Βλέπε γνωμοδοτήσεις με θέμα «Ο ρόλος και η συμβολή της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στην ευρωπαϊκή οικοδόμηση», της 22ας Σεπτεμβρίου 1999 (ΕΕ C 329 της 17.11.1999, σ. 30) και με θέμα «Η οργανωμένη κοινωνία των πολιτών και η ευρωπαϊκή διακυβέρνηση: Συμβολή της ΟΚΕ στην επεξεργασία της Λευκής Βίβλου», της 25ης Απριλίου 2001 (ΕΕ C 193 της 10.7.2001, σ. 117).

⁽²⁾ Βλέπε άρθρο 300 παράγραφος 4 της ΣΛΕΕ.

⁽³⁾ Βλέπε άρθρο 1 της ΣΕΕ.

⁽⁴⁾ Βλέπε άρθρο 5 παράγραφος 1 της ΣΕΕ.

2.2. Η κρίση, η οποία ξέσπασε το 2008, αποκάλυψε σοβαρές αδυναμίες στην αρχιτεκτονική της ζώνης του ευρώ και στη θεσμική δομή της ΕΕ, δίνοντας το έναυσμα για τη λήψη ταχέων μέτρων με στόχο την προσαρμογή και την καινοτομία. Οι αλλαγές αυτές κατέδειξαν την ευελιξία των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και την ικανότητά τους να υπερνικήσουν την απειλή της γενικής διάσπασης της ζώνης του ευρώ. Επιπλέον, ως επακόλουθο, θεσπίστηκαν μηχανισμοί αλληλεγγύης και συνδρομής που δεν έχουν προηγουμένως στην ιστορία της ΕΕ. Ωστόσο, η ΕΕ πρέπει να ανακτήσει επαρκές επίπεδο ανάπτυξης με στόχο τόσο τη βελτίωση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος και τη διαφύλαξη των θέσεων εργασίας όσο και τη μείωση της ανεργίας, των κοινωνικών ανισοτήτων και της ασύμμετρης ανάπτυξης μεταξύ των κρατών μελών και των περιφερειών. Μέχρι στιγμής, τα μέτρα στήριξης της ανάπτυξης αποδείχθηκαν ανεπαρκή για την επίτευξη των εν λόγω στόχων.

2.3. Εντούτοις, τα οικονομικά προβλήματα οδήγησαν σε πληθώρα οικονομικών και δημοσιονομικών πρωτοβουλιών έκτακτης ανάγκης, εστιασμένων στην αντιμετώπιση της βαθιάς δημοσιονομικής και οικονομικής κρίσης. Τα μέτρα αυτά έχουν εγείρει σοβαρές ανησυχίες όσον αφορά τη δημοκρατική λογοδοσία και τον κοινωνικό τους αντίκτυπο οι οποίες δεν έχουν ληφθεί δεόντως υπόψη. Είναι ιδιαίτερα αξιοσημείωτο ότι η απάντηση στην κρίση έφερε στην επιφάνεια ανησυχίες ως προς τη διαφάνεια, τη λογοδοσία και τη βιωσιμότητα της ευρωπαϊκής διαδικασίας λήψης αποφάσεων λόγω, μεταξύ άλλων, της επανειλημμένης προσφυγής στη διακυβερνητική προσέγγιση.

2.4. Κατά τη διάρκεια της κρίσης, η μεγάλη πλειονότητα των κρατών μελών της ΕΕ κατέφυγε στην υπογραφή διακυβερνητικών συνθηκών, οι οποίες είναι νομικά μέσα που συνάπτονται εκτός του πλαισίου των διαδικασιών των Συνθηκών της ΕΕ. Πρόκειται για τη συνθήκη για τη σταθερότητα, τον συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην οικονομική και νομισματική ένωση (ΣΣΣΔ) και τη Συνθήκη για τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ΣΕΜΣ). Οι συνθήκες αυτές θεσπίστηκαν χωρίς να διεξαχθεί εκτεταμένη διαφανής ή δημόσια συζήτηση. Η εν λόγω διακυβερνητική προσέγγιση, απτή έκφραση της οποίας αποτελεί το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, μπορεί να εξηγηθεί τόσο από τη χρηματοπιστωτική διάσταση της κρίσης όσο και από την επείγουσα ανάγκη ταχείας εφαρμογής σημαντικών μέσων για την υπερνίκησή της. Το γεγονός αυτό εγείρει ζήτημα ενδεχόμενης σύγκρουσης μεταξύ της διακυβερνητικής φύσης αυτών των Συνθηκών και του ίδιου του «κράτους δικαίου» της ΕΕ.

2.5. Σήμερα, η ΕΕ καλείται εκ των πραγμάτων να ξεπεράσει τον αυξανόμενο κατακερματισμό και την εξαιρετικά διχαστική οικονομική, κοινωνική και πολιτική κρίση, σε συνδυασμό με τις όλο και περισσότερες κοινωνικές αναταραχές, παράγοντες που στο σύνολό τους προκαλούν διαρκώς διογκούμενες αποκλίσεις. Η σημερινή Ευρώπη χαρακτηρίζεται από την αναβίωση των προκαταλήψεων, την ύπαρξη εθνικών στερεοτύπων και τη διευρυνση του διχασμού μεταξύ ατόμων και χωρών, καθώς και από την άνοδο των λαϊκιστικών και αντιευρωπαϊκών κινημάτων. Υπάρχει, ως εκ τούτου, επιτακτική ανάγκη να προαχθεί ό,τι ενώνει τους πολίτες της Ευρώπης, κατ' αντιδιαστολή προς ό,τι τους χωρίζει. Πρόκειται για διαδικασία η οποία θα αποδειχθεί μακρά και θα πρέπει να ενεργοποιηθεί άμεσα.

2.6. Είναι επίσης μια Ευρώπη της οποίας οι πολίτες έχουν περιορισμένη εμπιστοσύνη στα ευρωπαϊκά όργανα και όπου οι παραδοσιακές δημοκρατικές πολιτικές υπόκεινται σε εξονυχιστική εξέταση. Το γεγονός αυτό αντικατοπτρίζεται κυρίως στο εθνικό επίπεδο, όπως διαπιστώθηκε από τα πρόσφατα εκλογικά αποτελέσματα. Ωστόσο, ο αντίκτυπος γίνεται ιδιαίτερα αισθητός σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στις εκλογές του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το 2014, σχεδόν ένα τέταρτο όλων των εδρών καταλήφθηκε από υποψηφίους κομμάτων που αντιμετώπιζαν με δυσπιστία είτε το ευρωπαϊκό όραμα είτε ορισμένες πολιτικές της ΕΕ. Παρά τις εθνικές ευθύνες για την κρίση, οι πολίτες πιστεύουν ότι η «Ευρώπη» είναι υπεύθυνη για τα κοινωνικοοικονομικά προβλήματα ή ότι τα όργανα της ΕΕ δεν καταβάλλουν αρκετές προσπάθειες για τη βελτίωση της καθημερινής ζωής τους. Ωστόσο, η σημαντική πλειοψηφία των ψηφοφόρων εξακολουθεί να τάσσεται υπέρ περισσότερης ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

2.7. Ο κίνδυνος της βρετανικής αποχώρησης από την ΕΕ μέσω δημοψηφίσματος το 2017 —ή και ακόμη νωρίτερα— και η συνεχιζόμενη αστάθεια στην Ελλάδα επαυξάνουν το γεγονός ότι η ΕΕ βρίσκεται σε σημείο καμπής από πολιτική άποψη. Θα μπορούσε μάλιστα να υποστηριχθεί ότι η Ευρώπη έχει χάσει τον προσανατολισμό της όσον αφορά την εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και ότι υπάρχουν σημαντικά ερωτηματικά σχετικά με την τρέχουσα και τη μελλοντική της εξέλιξη και ταυτότητα. Ενώ στο παρελθόν η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είχε όραμα (ειρήνη, συμφιλίωση, ευημερία κ.λπ.), σήμερα βλέπουμε μια ΕΕ που «αντιδρά» στις απειλές και τις προκλήσεις, αντί να κρατά το πηδάλιο.

2.8. Εν αντιθέσει, όπως δήλωσε ο τώως πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου κ. VAN ROMPUY, σήμερα η ΕΕ χρειάζεται να αγωνιστεί για να επιτύχει τη σωστή ισορροπία ανάμεσα σε μια Ευρώπη ικανή να προσφέρει ευκαιρίες και να διανοίξει νέους ορίζοντες και σε μια ανθρώπινη Ευρώπη ικανή να συνδράμει τους πολίτες της⁽⁵⁾. Αυτή ακριβώς η συνέργεια, ενισχυμένη από μια νέα συμμετοχική διάσταση, θα ενθαρρύνει τους ευρωπαίους πολίτες και, κατά συνέπεια τους πολιτικούς, να ανακτήσουν την εμπιστοσύνη τους στο ευρωπαϊκό όραμα, σύμφωνα με το πνεύμα του προοιμίου της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

⁽⁵⁾ Ομιλία του κ. Herman Van Rompuy «Y a-t-il besoin d'un "nouveau pacte" pour l'Europe?» (Είναι απαραίτητο ένα «Νέο σύμφωνο για την Ευρώπη»;), Βρυξέλλες, 17 Ιουνίου 2015.
<http://www.newpactforeurope.eu/documents/eventsdocs/speech.vanrompuy.17june2015.pdf>

2.9. Στις εσωτερικές δυσκολίες που αντιμετωπίζει η ΕΕ πρέπει να προστεθεί ο όλο και μεγαλύτερος αριθμός κρίσιμων εξωτερικών προκλήσεων, όπως οι αυξανόμενοι φόβοι και ανησυχίες για την τρομοκρατία, οι μεταναστευτικές πιέσεις, η ενεργειακή ασφάλεια και η εδαφική συνοχή, επιπροσθέτως της ολοένα και μεγαλύτερης αστάθειας στα ανατολικά και τα νότια σύνορα της ΕΕ.

2.10. Σε αυτό το εξαιρετικά δυσχερές πλαίσιο, αποτελεί πλέον επιτακτική ανάγκη να ξεκινήσει εκ νέου η συζήτηση σχετικά με την αποτελεσματική λειτουργία της ΕΕ και τον ρόλο των Συνθηκών στην εν λόγω διαδικασία. Η στιγμή είναι κατάλληλη για να εξεταστεί πώς μπορούν να επιτευχθούν καλύτερα αποτελέσματα για τους πολίτες της Ευρώπης και πώς μπορεί να προσαρμοστεί και να ενισχυθεί η τρέχουσα θεσμική δομή.

2.11. Εξίσου σημαντική είναι η ανάγκη αποκατάστασης της εμπιστοσύνης δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση στην εξήγηση των πλεονεκτημάτων της ΕΕ στους πολίτες, καθώς και στο άκουσμα των απόψεών τους και των απόψεων των αντιπροσωπευτικών οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών. Η αντίληψη που επικρατεί είναι ότι η ΕΕ δεν κατόρθωσε ούτε να διαμορφώσει ούτε να εφαρμόσει βιώσιμες, συνολικές και ισόρροπες στρατηγικές με έμφαση τόσο στις επενδύσεις και στην ανάπτυξη όσο και στον περιορισμό των ανισοτήτων. Επιπλέον, η ΕΕ δεν κατόρθωσε να επιτύχει απτά αποτελέσματα για τους πολίτες της, πράγμα για το οποίο τα κράτη μέλη φέρουν μέρος της ευθύνης. Το τελικό αποτέλεσμα είναι μια αυξανόμενη έλλειψη εμπιστοσύνης εκ μέρους των πολιτών της ΕΕ, μια αίσθηση ανάρμοστης παρείσφρησης των οργάνων της ΕΕ στις τοπικές υποθέσεις και ένα διευρυνόμενο χάσμα παραπληροφόρησης. Η αποκατάσταση της αξιοπιστίας και της εμπιστοσύνης στην ΕΕ είναι ζωτικής σημασίας. Η ΕΕ βρίσκεται σε μια κρίσιμη καμπή και η αποδοχή της από τους πολίτες θα αποδειχθεί καθοριστικής σημασίας για την επίτευξη προόδου προς αυτή την κατεύθυνση.

3. Καλύτερη αξιοποίηση των υφιστάμενων ευρωπαϊκών Συνθηκών

3.1. Είναι αναμφισβήτητο ότι οι υφιστάμενες ευρωπαϊκές συνθήκες προσφέρουν ανεκμετάλλευτες ευκαιρίες που θα μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για τη βελτίωση των πολιτικών και, συνεπώς, για την εσωτερική και εξωτερική ενίσχυση της ΕΕ. Είτε πρόκειται για την εμβάθυνση της πολιτικής δράσης είτε για τη βελτίωση της υλοποίησής της, υπάρχει ευρύ φάσμα τομέων πολιτικής και τεχνικών μέσων που θα μπορούσαν να αξιοποιηθούν. Αυτή πρέπει να είναι η σημερινή προτεραιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της θεσμικής αρχιτεκτονικής της.

3.2. Παρά την ανάγκη αναθεώρησης ορισμένων στοιχείων του υφιστάμενου θεσμικού πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσω συγκεκριμένων τροποποιήσεων Συνθηκών, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι οι όροι που απαιτούνται για τον σκοπό αυτόν δεν πληρούνται επί του παρόντος. Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ θα ασχοληθεί μόνο με το ζήτημα των τροποποιήσεων και αναπροσαρμογών των Συνθηκών όπως και όποτε ενδείκνυται.

3.3. Πρωταρχική σημασία για την αποκατάσταση της εμπιστοσύνης των πολιτών έχει η ανάγκη διασφάλισης της συνοχής και της συνέπειας μεταξύ όλων των πολιτικών και των δράσεων της ΕΕ, όπως ορίζει το άρθρο 7 της ΣΛΕΕ, με συνακόλουθη βελτίωση της εφαρμογής των υφιστάμενων Συνθηκών. Αυτό προϋποθέτει την εξισορρόπηση της εδαφικής συνοχής με τις οικονομικές και τις κοινωνικές παραμέτρους των Συνθηκών. Ειδικότερα, θα απαιτηθεί η πλήρης εφαρμογή του άρθρου 3 της ΣΕΕ το οποίο ορίζει, μεταξύ άλλων, ότι η ΕΕ πρέπει να έχει γνώμονα «... την κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας, με στόχο την πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο, και το υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος ... (το οποίο) προάγει την οικονομική, κοινωνική και εδαφική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ των κρατών μελών».

3.4. Άλλα παραδείγματα που καταδεικνύουν την ανεπαρκή αξιοποίηση των υφιστάμενων διατάξεων των Συνθηκών περιλαμβάνουν ιδίως την προαγωγή της ισότητας μεταξύ ανδρών και γυναικών (άρθρο 8), την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου απασχόλησης, τη διασφάλιση της κατάλληλης κοινωνικής προστασίας και την καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού (άρθρο 9), την καταπολέμηση κάθε μορφής διακρίσεων (άρθρο 10), την περιβαλλοντική προστασία (άρθρο 11) και την προστασία των καταναλωτών (άρθρο 12). Στο μέλλον, αυτές οι ρήτρες θα πρέπει να χρησιμοποιούνται για την ενίσχυση της διασυνδεσιμότητας ανάμεσα στις ευρωπαϊκές πολιτικές και της λογοδοσίας έναντι των πολιτών της ΕΕ.

3.5. Επιπλέον, υπάρχει ένα ευρύ φάσμα τομέων πολιτικής που δεν έχουν αξιοποιηθεί επαρκώς. Το βασικό μέσο ενσωμάτωσης των 28 κρατών μελών στάθηκε η **εσωτερική αγορά**⁽⁶⁾, της οποίας θα πρέπει να επιδιωχθεί η περαιτέρω ολοκλήρωση για να δοθεί ώθηση στην ανάπτυξη, την ανταγωνιστικότητα και την απασχόληση και να ωφεληθούν όλοι οι πολίτες και οι περιφέρειες της ΕΕ.

⁽⁶⁾ Τίτλοι I έως IV της ΣΛΕΕ.

Προκειμένου να επιτευχθούν αυτοί οι στόχοι, απαιτούνται σημαντικές πρωτοβουλίες της ΕΕ ιδίως στις αγορές προϊόντων, καθώς και στους τομείς της ενέργειας, των μεταφορών, των υπηρεσιών, των αγορών εργασίας, των δημόσιων συμβάσεων, της πνευματικής ιδιοκτησίας και της ψηφιακής οικονομίας. Επιπλέον, οι εθνικές μεταρρυθμίσεις θα πρέπει να διέπονται από μεγαλύτερη διαφάνεια στον τομέα της φορολογίας, να αντιμετωπίζουν τον αθέμιτο φορολογικό ανταγωνισμό και να συνεπικουρούνται από τη διεύρυνση της πολιτικής δράσης⁽⁷⁾ της ΕΕ.

3.6. Η **ενεργειακή ένωση** και η **ψηφιακή ενιαία αγορά** είναι δύο βασικές τομεακές ενότητες στις οποίες θα πρέπει να εφαρμοστούν ενισχυμένες ευρωπαϊκές πολιτικές. Η τελευταία αποτελεί αντικείμενο ειδικής γνωμοδότησης της ΕΟΚΕ η οποία βρίσκεται στο στάδιο της προετοιμασίας και, ως εκ τούτου, δεν θα εξεταστεί στην παρούσα γνωμοδότηση.

3.7. Προκειμένου να αντιμετωπίσει την εξωτερική απειλή της ενεργειακής ανασφάλειας, η ΕΕ θα μπορούσε να θέσει σε εφαρμογή τις υφιστάμενες διατάξεις του άρθρου 194 της ΣΛΕΕ και να κατευθυνθεί προς μια Ενεργειακή Ένωση. Η ΕΟΚΕ έχει επανειλημμένως ταχθεί υπέρ «περισσότερης Ευρώπης» και έχει ζητήσει να αναχθεί η αλληλεγγύη σε κινητήρια δύναμη για τη χάραξη ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής. Το άρθρο 194 μπορεί να καταστήσει δυνατή την καθιέρωση αποτελεσματικού και διαφανούς συστήματος διακυβέρνησης για την Ενεργειακή Ένωση, το οποίο θα μπορούσε να ενισχύσει την αποδοτικότητα της ενεργειακής πολιτικής της ΕΕ, να μειώσει το κόστος, να αποφέρει οφέλη στους πολίτες και να βελτιώσει την εικόνα της ΕΕ έναντι των διεθνών εταίρων της. Η προώθηση των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και η στήριξη των επιχειρήσεων για την ενεργειακή μετάβασή τους είναι αναπόσπαστα στοιχεία αυτής της διαδικασίας.

3.8. Επιπροσθέτως, θα μπορούσε να επιτευχθεί πραγματική πρόοδος για την προώθηση της χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξης, της ανταγωνιστικότητας, της απασχόλησης και της αποκόμισης οφελών για όλους τους πολίτες και τις περιφέρειες της ΕΕ μέσω της επόμενης ενδιάμεσης αναθεώρησης της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», υπό την προϋπόθεση ότι οι μεταρρυθμίσεις θα επικεντρωθούν σε επενδύσεις της ΕΕ προς όφελος της ανταγωνιστικότητας όσον αφορά την καινοτομία, της απασχόλησης, της αποδοτικότητας των πόρων, της βιώσιμης επαναβιομηχάνισης, της αύξησης των —αξιοπρεπών κυρίως— θέσεων εργασίας, της κοινωνικής και της περιφερειακής συνοχής, της ένταξης και της εύρυθμης λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς. Η ΕΟΚΕ τονίζει ότι η ΕΕ δεν χρειάζεται μια εντελώς νέα στρατηγική, αλλά μια πολύ πιο αποτελεσματική στρατηγική «Ευρώπη 2020»⁽⁸⁾, συμπεριλαμβανομένου ενός όλο και πιο αποδοτικού, ισόρροπου και δημοκρατικού σχεδίου για το ευρωπαϊκό εξάμηνο.

3.9. Απτή συμβολή στην επίτευξη οικονομικών κλίμακας και στην υλοποίηση των πολιτικών στόχων της ΕΕ θα μπορούσε να έχει η μεταρρύθμιση του συστήματος **ιδίων πόρων** της ΕΕ, μέσω της απλούστευσης του ισχύοντος συστήματος συνεισφορών και πληρωμών για τα κράτη μέλη, καθώς και μέσω του σχεδιασμού ενός νέου συστήματος ιδίων πόρων και της μεταρρύθμισης του καθεστώτος διορθώσεων. Η τροποποίηση του συστήματος ιδίων πόρων σημαίνει ότι για πρώτη φορά θα γίνει ορθή και πλήρης εφαρμογή του αρχικού άρθρου 201 της Συνθήκης της Ρώμης, και νυν άρθρου 311 της ΣΛΕΕ. Η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι έχει καθοριστική σημασία να πληροί το σύστημα ιδίων πόρων μια σειρά κριτηρίων. Τα κριτήρια αυτά θα πρέπει να συμπεριλαμβάνουν τη δικαιοσύνη, την αποτελεσματικότητα, τη σταθερότητα, τη διαφάνεια, την απλότητα, τη λογοδοσία, τη δημοσιονομική πειθαρχία, την έμφαση στην ευρωπαϊκή προστιθέμενη αξία, την επικουρικότητα και τη φορολογική κυριαρχία. Για την επίτευξη αυτών των στόχων, προτείνεται να αξιοποιηθεί η ευκαιρία της επόμενης ενδιάμεσης αναθεώρησης του προϋπολογισμού της ΕΕ, προκειμένου να εγκριθούν οι σχετικές προτάσεις της ομάδας υψηλού επιπέδου υπό την προεδρία του Μ. ΜΟΝΤΙ. Πρώτιστος στόχος πρέπει να είναι η ενίσχυση της αυτονομίας του προϋπολογισμού της ΕΕ ούτως ώστε να αποκτήσει πολλαπλασιαστική ισχύ και μεγαλύτερη συμπληρωματικότητα με τους εθνικούς προϋπολογισμούς. Με τον τρόπο αυτόν, θα συμβάλει άμεσα στην επίτευξη οικονομικών κλίμακας και στην υλοποίηση των πολιτικών στόχων της ΕΕ⁽⁹⁾.

3.10. Η ΕΕ χρειάζεται επίσης μεταρρυθμίσεις προκειμένου να ενισχυθεί το αίσθημα **κοινής ιδιγένειας** σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Ωστόσο, το αίσθημα κοινής ευρωπαϊκής ιδιγένειας δεν θα μπορέσει να αναπτυχθεί χωρίς τη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Αυτό προϋποθέτει τη δημιουργία της αίσθησης συμμετοχής σε μια κοινή διαδικασία με τον ίδιο σκοπό σε όλα τα κράτη μέλη της Ευρώπης. Ένας τρόπος υλοποίησης αυτού του στόχου είναι να παρασχεθεί στους πολίτες η δυνατότητα εκλογής των μελών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου από διακρατικά ψηφοδέλτια —δηλαδή από διάφορα κράτη μέλη, αλλά από ευρωπαϊκά κόμματα— αντί της ψηφοφορίας μόνο για εθνικά κόμματα. Προς το σκοπό αυτό ενδέχεται ωστόσο να χρειαστεί αλλαγή της Συνθήκης, με την τροποποίηση του άρθρου 223 της ΣΛΕΕ.

⁽⁷⁾ Γνωμοδότηση με θέμα «Ολοκλήρωση της ΟΝΕ — Ο ρόλος της φορολογικής πολιτικής», της 10ης Δεκεμβρίου 2014 (ΕΕ C 230 της 14.7.2015, σ. 24).

⁽⁸⁾ Γνωμοδότηση με θέμα «Πρόοδος της υλοποίησης της στρατηγικής “Ευρώπη 2020” και τρόποι επίτευξης των στόχων της έως το 2020», της 19ης Φεβρουαρίου 2015 (ΕΕ C 251 της 31.7.2015, σ. 19).

⁽⁹⁾ Γνωμοδότηση με θέμα «Τροποποιημένη πρόταση απόφασης του Συμβουλίου για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης» [COM(2011) 739 τελικό — 2011/0183 (CNS)] και «Τροποποιημένη πρόταση κανονισμού του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση εκτελεστικών μέτρων για το σύστημα των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης» [COM(2011) 740 τελικό — 2011/0184 (APP)] της 29ης Μαρτίου 2012 (ΕΕ C 181 της 21.6.2012, σ. 45).

3.11. Στο πλαίσιο αυτό, η ΕΟΚΕ έχει τονίσει την ανάγκη αποτελεσματικής εφαρμογής του **Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ**, μέσω νέων, στοχοθετημένων πρωτοβουλιών ⁽¹⁰⁾. Η Επιτροπή υπογραμμίζει την ανάγκη να διασφαλιστεί ισοτιμία για όλους, με ιδιαίτερη έμφαση στις ευπαθείς ομάδες. Υπογραμμίζει ότι, στο επίπεδο της ΕΕ, οι υποχρεώσεις που ορίζονται στο Χάρτη ισχύουν για όλα τα όργανα, τις υπηρεσίες και τους οργανισμούς. Η ΕΟΚΕ προτρέπει σθεναρά τα κράτη μέλη να μεριμνήσουν για την οικοδόμηση πνεύματος εστιασμένου στην προστασία και στην προώθηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων σε όλες τις βαθμίδες διακυβέρνησης και σε όλους τους τομείς της πολιτικής και της νομοθεσίας. Συγχρόνως, θα πρέπει να διερευνήσουν και να προσδιορίσουν τον ιδιαίτερο αντίκτυπο που έχει για τα θεμελιώδη δικαιώματα η διαδικασία μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο. Η ΕΟΚΕ συνιστά θερμά στην Επιτροπή να αρθεί στο ύψος της αποστολής της ως θεματοφύλακας των Συνθηκών και να κάνει χρήση της διαδικασίας επί παραβάντων χωρίς να συνεκτιμά πολιτικές παραμέτρους. Η ΕΟΚΕ απηύθυνε επίσης έκκληση προς όλα τα όργανα, τις υπηρεσίες και τους οργανισμούς της ΕΕ, καθώς και προς τα κράτη μέλη που συμβάλλουν στην εφαρμογή των θεμελιωδών δικαιωμάτων, να τα προωθήσουν με τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών. Κάθε κανονισμός που αφορά την οικονομική διακυβέρνηση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς πρέπει να λαμβάνει υπόψη τις διατάξεις του Χάρτη της ΕΕ, μέσω ειδικής αποτίμησης ⁽¹¹⁾.

3.12. Τα τελευταία δέκα χρόνια, η ΕΕ των 28 κρατών μελών αντιμετώπισε σημαντικές προκλήσεις και κοινωνικά διχαστικά θέματα, που κανένα μεμονωμένο κράτος μέλος δεν είναι σε θέση να αντιμετωπίσει αποτελεσματικά από μόνο του. Μόνο μέσω συντονισμένων πολιτικών και κοινών δράσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο θα μπορέσουν να επιτευχθούν θετικά αποτελέσματα. Αυτό ισχύει ιδίως στους τομείς των **πολιτικών μετανάστευσης και ασύλου**, και της **Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφαλείας (ΚΕΠΠΑ)**. Και στους δύο αυτούς τομείς πολιτικής, οι υφιστάμενες συνθήκες της ΕΕ παρέχουν ευρύ φάσμα ελλείψεων και πολλές διατάξεις έχουν μείνει ανεκμετάλλευτες λόγω της απουσίας κοινής και συγκλίνουσας πολιτικής βούλησης ⁽¹²⁾. Για τον σκοπό αυτόν, θα πρέπει να αξιοποιηθούν περισσότερο τα άρθρα 21 έως 46 της ΣΕΕ και τα άρθρα 76 έως 81 της ΣΛΕΕ.

3.13. Για την επίτευξη προόδου χρειάζεται ένας συνδυασμός φιλοδοξίας, πραγματισμού και καινοτομίας. Η ΕΟΚΕ είναι της άποψης ότι σήμερα παρέχεται μια ευκαιρία για να αντιμετωπιστούν οι προκλήσεις της ΕΕ και να επιδιωχθεί ένα νέο στάδιο ανάπτυξης της ΕΕ. Είναι ευκαιρία να εκπονηθεί ένα νέο σύμφωνο, τόσο μεταξύ των κρατών μελών όσο και μεταξύ της ΕΕ και των πολιτών της, για μια Ευρώπη που θα ενισχύσει τη συνεργασία, την ανταγωνιστικότητα και την ανάπτυξη, την ολοκλήρωση και την αλληλεγγύη.

3.14. Ένα μέσο που έχει αναμφίβολα χρησιμοποιηθεί ελάχιστα είναι η «Ενισχυμένη συνεργασία» (που ορίζεται στο άρθρο 20 της ΣΕΕ). Η διαδικασία αυτή χρησιμοποιήθηκε αρχικά σε θέματα διαζυγίου και δικαστικού χωρισμού και αργότερα για την καθιέρωση ενιαίου καθεστώτος προστασίας των ευρεσιτεχνιών στην ΕΕ, καθώς και για την προτεινόμενη θέσπιση φόρου επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών. Δεύτερον, μπορεί να χρησιμοποιηθεί η «ρήτρα γέφυρας» (δηλαδή το άρθρο 48, παράγραφος 7, της ΣΕΕ). Ωστόσο, τέτοιου είδους αναθεωρήσεις απαιτούν ομοφωνία μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών μελών στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο ή το Συμβούλιο, η οποία είναι ενδεχομένως δύσκολο να επιτευχθεί. Και τα δύο αυτά μέσα θα μπορούσαν, κατ' αρχήν, να απλουστεύσουν και να επιταχύνουν την ευρωπαϊκή διαδικασία λήψης αποφάσεων.

3.15. Ως εκ τούτου, είναι πρωταρχικής σημασίας να αξιοποιηθούν τα συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το οποίο, κατά τη συνεδρίασή του στις 26 και 27 Ιουνίου 2014, συμφώνησε ότι: «... η ιδέα της ολοένα και πιο στενής ένωσης παρέχει στις διάφορες χώρες διαφορετικές διαδρομές για την ολοκλήρωση, επιτρέποντας στις χώρες που επιθυμούν να εμβαθύνουν την ολοκλήρωση να κάνουν βήματα μπροστά, σεβόμενα ωστόσο την επιθυμία εκείνων που δεν θέλουν περαιτέρω εμβάθυνση» ⁽¹³⁾. Αυτή η δήλωση παρέχει τη βάση για μια διαφοροποιημένη Ευρωπαϊκή Ένωση όπου θα συμμετέχουν και τα 28 κράτη μέλη — ενδεχομένως σε διαφορετικό βαθμό, εάν αυτό κρίνεται αναγκαίο — γεγονός το οποίο θα διευκολύνει την ενισχυμένη συνεργασία σε στρατηγικούς τομείς, αφήνοντας ωστόσο ανοικτή την πλήρη συμμετοχή όλων των κρατών μελών.

3.16. Επιπροσθέτως, η ΕΟΚΕ εκτιμά ότι ο ρόλος των μακροπεριφερειακών στρατηγικών αποκτά ολοένα και μεγαλύτερη σημασία για το μέλλον της Ένωσης. Η ενίσχυση και η επέκτασή τους θα συμβάλει στην ανάπτυξη ευρωπαϊκού ενδιαμέσου επιπέδου, επιτυγχάνοντας σύγκλιση στην ΕΕ, καθώς και στην επίτευξη της συστηματικής συμμετοχής της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, συμπεριλαμβανομένων των οικονομικών και κοινωνικών εταίρων.

⁽¹⁰⁾ Γνωμοδότηση με θέμα «Ανακοίνωση της Επιτροπής — Στρατηγική για την αποτελεσματική εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων από την Ευρωπαϊκή Ένωση» της 21ης Σεπτεμβρίου 2011 (ΕΕ C 376 της 22.12.2011, σ. 74).

⁽¹¹⁾ Σε περίπτωση αναθεώρησης των Συνθηκών, η ΕΟΚΕ έχει ήδη προτείνει την προσθήκη ενός πρωτοκόλλου κοινωνικής προόδου. Βλέπε γνωμοδότηση με θέμα «Ανακοίνωση της Επιτροπής — Ενιαία αγορά — Πράξη II: Μαζί για μια νέα ανάπτυξη» της 17ης Ιανουαρίου 2013 (ΕΕ C 76 της 14.3.2013, σ. 24).

⁽¹²⁾ Γνωμοδοτήσεις με θέμα «Οι ευρωπαϊκές μεταναστευτικές πολιτικές» της 11ης Σεπτεμβρίου 2014 (ΕΕ C 458 της 19.12.2014, σ. 7), με θέμα «Ευρωπαϊκή μεταναστευτική πολιτική και σχέσεις με τρίτες χώρες» της 9ης Ιουλίου 2014 (ΕΕ C 451 της 16.12.2014, σ. 1) και με θέμα «Η νέα εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας της ΕΕ και ο ρόλος της κοινωνίας των πολιτών» της 27ης Οκτωβρίου 2011 (ΕΕ C 24 της 28.1.2012, σελ. 56).

⁽¹³⁾ Παράγραφος 27 των συμπερασμάτων.

4. Ενίσχυση της ζώνης του ευρώ και ολοκλήρωση της ΟΝΕ

4.1. Η βελτίωση της φθίνουσας αρχιτεκτονικής της ΟΝΕ και η ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης υπήρξε στο επίκεντρο της στρατηγικής της ΕΕ για την αντιμετώπιση της κρίσης κατά τα τελευταία χρόνια. Τα επείγοντα μέτρα που ελήφθησαν για τη διαφύλαξη της ΟΝΕ οδήγησαν σε εξελίξεις, οι οποίες όμως προέκυψαν από διακυβερνητική διαδικασία λήψης αποφάσεων. Είναι πλέον σημαντικό να εξασφαλιστεί ότι αυτές οι διακυβερνητικές λύσεις δεν θα μετατραπούν σε ένα μόνιμο νομικό πλαίσιο, επιπρόσθετο στις συνθήκες της ΕΕ.

4.2. Στο πλαίσιο αυτό, είναι επιτακτική ανάγκη να πραγματοποιηθεί ταχεία στροφή από το τρέχον σύστημα που βασίζεται σε κανόνες για τη διασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας σε μια διαδικασία μεγαλύτερης σύγκλισης μεταξύ των χωρών της ζώνης του ευρώ.

4.3. Κατά πρώτο λόγο, και δεδομένου ότι το ευρώ είναι το νόμισμα της ΕΕ, τα κράτη μέλη που ανήκουν στη ζώνη του ευρώ πρέπει να επιταχύνουν και να εμβαδύνουν την εναρμόνιση μέσω της ολοκλήρωσης της ΟΝΕ, **διαδικασίας που πρέπει να παραμείνει ανοικτή σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ**. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί με ισχυρή διακυβέρνηση και ενίσχυση του θεσμικού πλαισίου της ζώνης του ευρώ, χρησιμοποιώντας ως βάση:

- έναν **νομισματικό και δημοσιονομικό πυλώνα**, που έχει ήδη σε μεγάλο μέρος τεθεί σε εφαρμογή και που θα περιλαμβάνει την υλοποίηση μιας πλήρως λειτουργούσας Τραπεζικής Ένωσης, καθοδηγούμενης από την ΕΕ, με στόχο τη δημιουργία πανευρωπαϊκής κεφαλαιαγοράς με παράλληλη προστασία των φορολογουμένων από την ανάληψη υπερβολικών κινδύνων και την άτακτη αθέτηση υποχρεώσεων·
- έναν **οικονομικό πυλώνα**, για την ενίσχυση της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στον τομέα της οικονομικής πολιτικής και, ως εκ τούτου, την περαιτέρω εδραίωση της ανάπτυξης, της απασχόλησης, της ανταγωνιστικότητας, της σύγκλισης και της ευρωπαϊκής αλληλεγγύης·
- έναν **κοινωνικό πυλώνα**, άρρηκτα συνδεδεμένο με την οικονομική πρόοδο και αποδοτικότητα, προκειμένου να διασφαλιστεί η πλήρης εφαρμογή των ευρωπαϊκών Συνθηκών, υπό το φως του άρθρου 3 της ΣΕΕ, και να βελτιωθεί η κοινωνική και η εδαφική συνοχή·
- έναν **πολιτικό πυλώνα**, συμπεριλαμβανομένης μεγαλύτερης λογοδοσίας και δημοκρατικής νομιμότητας, με στόχο να ενισχυθεί η αξιοπιστία και η εμπιστοσύνη.

4.4. Επιπλέον, θα πρέπει να ληφθούν μέτρα με σκοπό τη θέσπιση ενιαίου προϋπολογισμού για τη ζώνη του ευρώ, ο οποίος θα μπορούσε συμβάλει στην απορρόφηση των κλυδωνισμών που ενδέχεται να εμφανιστούν στο μέλλον, εφόσον η εν λόγω ενδεχόμενη δημοσιονομική ικανότητα έχει σχεδιαστεί ως βοήθεια υπό όρους για την προώθηση μεταρρυθμίσεων. Όπως επισημαίνεται στη γνωμοδότηση πρωτοβουλίας της ΕΟΚΕ με θέμα την ολοκλήρωση της ΟΝΕ ⁽¹⁴⁾, ο προϋπολογισμός αυτός θα μπορούσε να χρηματοδοτηθεί από έναν φόρο επί των χρηματοπιστωτικών συναλλαγών που θα ισχύει στο σύνολο της ζώνης του ευρώ, από έναν φόρο επί των ανθρακούχων εκπομπών, από μια προσωρινή εισφορά ή από την έκδοση κοινών ομολόγων. Ωστόσο, εξακολουθεί να απαιτείται η επίτευξη συμφωνίας σχετικά με κάθε μία από τις επιλογές αυτές.

4.5. Η πραγματοποίηση προόδου στον τομέα της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης θα μπορούσε να καταστεί δυνατή με την προώθηση της κοινωνικής διάστασης της ΕΕ, βάσει της πιο ισόρροπης εφαρμογής του άρθρου 3 της ΣΕΕ, το οποίο ορίζει ότι η ΕΕ πρέπει να επιτύχει ισορροπία ανάμεσα στην οικονομική αποτελεσματικότητα, την κοινωνική και την εδαφική συνοχή. Επιπλέον, τα άρθρα 151 και 153 της ΣΛΕΕ έχουν ως στόχο τη στήριξη της εναρμόνισης των κοινωνικών συστημάτων των κρατών μελών, θέμα που διερευνήθηκε από την ΕΟΚΕ το 2013 ⁽¹⁵⁾.

4.6. Συγχρόνως, χρειάζεται να ενισχυθεί η δημοκρατική νομιμότητα της ΕΕ με μέλημα την ενδυνάμωση του πολιτικού της πλαισίου και, ειδικότερα, του ρόλου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Για τον σκοπό αυτόν, μπορούν να ληφθούν συγκεκριμένα μέτρα στο πλαίσιο της ισχύουσας Συνθήκης και των υφιστάμενων κανόνων. Μεσομακροπρόθεσμα, η ενδεχόμενη αναθεώρηση της Συνθήκης αναμένεται να ευθυγραμμίσει τις θεσμικές διατάξεις με τις απολύτως αναγκαίες προϋποθέσεις μιας πραγματικής πολιτικής Ένωσης. Η ΕΟΚΕ έχει ήδη εγκρίνει λεπτομερέστατο χάρτη πορείας για την υλοποίηση του πολιτικού πυλώνα της ΟΝΕ, ο οποίος σκιαγραφεί ευρύ φάσμα πιθανών δράσεων ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ Γνωμοδότηση με θέμα «Ολοκλήρωση της ΟΝΕ — Οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής για την επόμενη ευρωπαϊκή νομοθετική περίοδο» της 9ης Ιουλίου 2014 (ΕΕ C 451 της 16.12.2014, σ. 10).

⁽¹⁵⁾ Γνωμοδοτήσεις με θέμα «Η κοινωνική διάσταση της Ευρωπαϊκής οικονομικής και νομισματικής ένωσης» της 22ας Μαΐου 2013 (ΕΕ C 271 της 19.9.2013, σ. 1) και με θέμα «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο — Ενίσχυση της κοινωνικής διάστασης της οικονομικής και νομισματικής ένωσης» της 17ης Οκτωβρίου 2013 (ΕΕ C 67 της 6.3.2014, σελ. 122).

⁽¹⁶⁾ Γνωμοδότηση με θέμα «Ολοκλήρωση της ΟΝΕ: Ο πολιτικός πυλώνας» της 27ης Μαΐου 2015 (ΕCO/376) (ΕΕ C 332 της 8.10.2015, σ. 8).

4.7. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει την «Έκθεση των πέντε Προέδρων» προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στις 22 Ιουνίου 2015, με θέμα την «Ολοκλήρωση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης της Ευρώπης» και προσβλέπει στη χρησιμοποίησή της ως βάση για την ανάληψη πιο αποφασιστικής δράσης, όπως προαναφέρθηκε ήδη ⁽¹⁷⁾.

5. Εδραίωση της συμμετοχής των πολιτών, της δημοκρατίας και της λογοδοσίας: η ακολουθητέα πορεία

5.1. Οι πολίτες θα πρέπει να τεθούν στο επίκεντρο της συνολικής συζήτησης για το μέλλον της ΕΕ. Η δημοκρατία και η λογοδοσία αποτελούν θεμελιώδεις έννοιες για την ευρωπαϊκή ιθαγένεια. Προκειμένου να υλοποιηθούν αυτές οι αρχές, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή —η οποία είναι ο θεματοφύλακας των Συνθηκών— οφείλει να αναλάβει πρωταγωνιστικό ρόλο. Η Επιτροπή, ως το θεσμικό όργανο που έχει το μονοπώλιο της νομοθετικής πρωτοβουλίας, διαδραματίζει επίσης κεντρικό ρόλο στην εξισορρόπηση των διαφόρων δυνάμεων και συμφερόντων που συνθέτουν την ΕΕ. Αυτή η δράση εξισορρόπησης πρέπει να αναληφθεί παράλληλα με την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας, με στόχο την επιδίωξη πιο δημοκρατικής και συμμετοχικής διακυβέρνησης της ΕΕ.

5.2. Η Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπει σημαντικότερο ρόλο για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και προορατική στάση από τα κράτη μέλη μέσω ενός ενισχυμένου Συμβουλίου. Ωστόσο, στο μέλλον, θα καταστεί αναγκαίο να επεκταθούν περαιτέρω οι αρμοδιότητες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου —παραδείγματος χάρι, μέσω της ενίσχυσης του ρόλου του στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης και του ευρωπαϊκού εξαμήνου— και να καθιερωθεί πιο ισόρροπος καταμερισμός ευθυνών και διοργανικής συνεργασίας μεταξύ των τριών θεσμικών οργάνων, προκειμένου να διασφαλιστεί μια ισχυρότερη μέθοδος της ΕΕ. Σε αυτό το πλαίσιο, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η εκτεταμένη χρήση των «τριμερών διαλόγων» για την έγκριση πράξεων σε πρώτη και δεύτερη ανάγνωση σύμφωνα με τη συνήδη νομοθετική διαδικασία ⁽¹⁸⁾. Οι «τριμερείς διάλογοι» έχει γίνει πλέον σε μεγάλο βαθμό ο κανόνας, εις βάρος των δημοκρατικών αρχών της διαφάνειας και της λογοδοσίας και της απαραίτητης ισορροπίας που πρέπει να διέπει τα τρία θεσμικά όργανα στο πλαίσιο της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας. Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ της επιστροφής στο πνεύμα —αν όχι στο γράμμα— της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, προκειμένου οι «τριμερείς διάλογοι» να παραμείνουν η εξαίρεση.

5.3. Επιπλέον, η μέθοδος της ΕΕ θα εφαρμοστεί επίσης αποτελεσματικότερα μέσω της οριζόντιας επικουρικότητας. Ο όρος αυτός, όπως και ο όρος της κάθετης επικουρικότητας, δεν ορίζεται ρητώς στις συνθήκες. Εντούτοις, αναγνωρίζει τον δημόσιο ρόλο των ιδιωτικών φορέων, π.χ. πολιτών και αντιπροσωπευτικών οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών και τη συμμετοχή τους στις διαδικασίες χάραξης πολιτικής και λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο του ειδικού συμβουλευτικού τους ρόλου, καθώς και τον αυτόνομο νομοθετικό ρόλο των κοινωνικών εταίρων στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού κοινωνικού διαλόγου.

5.4. Στην πραγματικότητα, αυτή η έννοια της οριζόντιας επικουρικότητας, που ενίοτε καλείται επίσης λειτουργική επικουρικότητα, αναγνωρίζεται ήδη εμμέσως από τις συνθήκες βάσει των άρθρων 152, 154 και 155 της ΣΛΕΕ σχετικά με τον κοινωνικό διάλογο και τον ρόλο των κοινωνικών εταίρων.

5.5. Το άρθρο 11 της ΣΕΕ εμπεριέχει επίσης την αρχή της συμμετοχικής δημοκρατίας ως βασικής συμπληρωματικής συνιστώσας της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας, όπως εκφράζεται στα άρθρα 10 και 12 της ΣΕΕ ⁽¹⁹⁾, η οποία αποτελεί τη θεμελιώδη βάση της δημοκρατίας. Το άρθρο 11 παράγραφοι 1 και 2 της ΣΕΕ ⁽²⁰⁾, όπως έχει ήδη επανειλημμένως τονίσει η ΕΟΚΕ, διανοίγει σημαντικές προοπτικές για την ανάπτυξη της ευρωπαϊκής δημοκρατίας θέτοντας τις βάσεις για τη μακροπρόθεσμη καθιέρωση διαρθρωμένου διαλόγου των πολιτών σε ευρωπαϊκό επίπεδο, παράλληλα με τον πολιτικό διάλογο μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ και των κρατών μελών.

5.6. Επιπροσθέτως, αυτή η μέθοδος της ΕΕ πρέπει να συμπληρωθεί από ενισχυμένη κάθετη επικουρικότητα, με ενδυνάμωση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων στη διαδικασία χάραξης πολιτικής της ΕΕ και μεγιστοποίηση της συνεργασίας μεταξύ των εν λόγω κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_en.pdf

⁽¹⁸⁾ Οι «τριμερείς διάλογοι» προβλέπονται στην κοινή δήλωση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου και της Επιτροπής, της 13ης Ιουνίου 2007, σχετικά με την «Εφαρμογή στην πράξη της διαδικασίας συναπόφασης (άρθρο 251 της Συνθήκης ΕΚ)» (ΕΕ C 145 της 30.6.2007, σ. 5).

⁽¹⁹⁾ Σχετικά με τον ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αντίστοιχα.

⁽²⁰⁾ Το άρθρο 11, παράγραφοι 1 και 2, ορίζει τα εξής:

«Τα θεσμικά όργανα δίδουν, με τα κατάλληλα μέσα, στους πολίτες και στις αντιπροσωπευτικές ενώσεις τη δυνατότητα να γνωστοποιούν και να ανταλλάσσουν δημόσια τις γνώμες τους σε όλους τους τομείς δράσης της Ένωσης.

Τα θεσμικά όργανα διατηρούν ανοιχτό, διαφανή και τακτικό διάλογο με τις αντιπροσωπευτικές ενώσεις και την κοινωνία των πολιτών».

5.7. Καίρια σημασία έχει το γεγονός ότι όλα τα ανωτέρω θα μπορούσαν να επιτευχθούν ήδη στο πλαίσιο των υφιστάμενων Συνθηκών. Ιδίως όσον αφορά τη συμμετοχή των πολιτών, τη δημοκρατία και τη λογοδοσία, μεγάλο μέρος θα μπορούσε να επιτευχθεί με την περαιτέρω ανάπτυξη των ευρωπαϊκών πολιτικών, τη βελτίωση των διαδικασιών και την εφαρμογή. Ωστόσο, όπως έχει ήδη επισημανθεί σε δύο γνωμοδοτήσεις της ΕΟΚΕ ⁽²¹⁾ ⁽²²⁾, ουσιαστικά έχει επιτευχθεί περιορισμένη πρόοδος όσον αφορά την εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 11 και την πλήρη συγκεκριμενοποίηση της έννοιας της συμμετοχικής δημοκρατίας.

5.8. Αυτό ισχύει επίσης στην περίπτωση της πρωτοβουλίας ευρωπαίων πολιτών (ΠΕΠ) δυνάμει του άρθρου 11, παράγραφος 4. Η πρωτοβουλία ευρωπαίων πολιτών θα πρέπει να αποτελέσει θεμελιώδες εργαλείο της συμμετοχικής δημοκρατίας και της ενεργού συμμετοχής των πολιτών στα κοινά, αλλά στην παρούσα μορφή της είναι ως επί το πλείστον αναποτελεσματική και οι λεπτομέρειες εφαρμογής της χρίζουν εκ βάθρων επανεξέτασης.

5.9. Η έννοια της οριζόντιας επικουρικότητας πρέπει να ενισχυθεί και να επεκταθεί σε ευρύτερους τομείς πολιτικής στο μέλλον, μέσω του διαρθρωμένου διαλόγου των πολιτών, για παράδειγμα στους τομείς του περιβάλλοντος και της προστασίας των καταναλωτών. Κατ' αυτόν τον τρόπο, θα μπορούσε να ενισχυθεί ο ρόλος των αντιπροσωπευτικών οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών στις ευρωπαϊκές διαδικασίες και να διευκολυνθεί η πλήρης συμμετοχή τους σε τομείς πολιτικής που τους αφορούν, ως απτή μετουσίωση της έννοιας της συμμετοχικής δημοκρατίας. Για την επίτευξη του σκοπού αυτού και ως θεσμικός εκπρόσωπος της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών της ΕΕ, η ΕΟΚΕ πρέπει να διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο για την πλήρη αξιοποίηση των δυνατοτήτων της συμμετοχικής δημοκρατίας, καθώς και για την ανάπτυξη και την ενίσχυση του διαλόγου με την κοινωνία των πολιτών, σε συνεργασία με τα θεσμικά όργανα της ΕΕ.

5.10. Ως θεσμικός εκπρόσωπος της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στο ευρωπαϊκό επίπεδο, η ΕΟΚΕ έχει τριπλό ρόλο: i) διευκόλυνση και στήριξη του διαλόγου μεταξύ των αντιπροσωπευτικών οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών και με τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα· ii) διασφάλιση της διαρκούς συμμετοχής της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών στις πολιτικές διεργασίες της ΕΕ· και iii) παρακολούθηση της εφαρμογής του άρθρου 11 της ΣΕΕ.

5.11. Κατά συνέπεια, και ως συμβουλευτικό όργανο έναντι των θεσμικών οργάνων της ΕΕ ⁽²³⁾, η ΕΟΚΕ έχει τη δυνατότητα να ενεργεί πλήρως i) ως καταλύτης και συντονιστής του διαλόγου μεταξύ και με τις οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών· ii) ως βασικός διαμεσολαβητής μεταξύ των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών και των οργάνων λήψης αποφάσεων της ΕΕ και iii) ως αποτελεσματική γέφυρα μεταξύ του εθνικού και του ευρωπαϊκού επιπέδου. Σε περίπτωση αναθεώρησης των Συνθηκών, η ΕΟΚΕ ζητεί να αναγνωριστεί ρητώς αυτός ο ρόλος ⁽²⁴⁾.

5.12. Η εκ νέου ενεργοποίηση της ατζέντας για τη «βελτίωση της νομοθεσίας» αντικατοπτρίζει τη νέα βούληση της Επιτροπής να δώσει ισχυρή έμφαση στο έργο αξιολόγησης που επιτελεί, διασφαλίζοντας τη συμμετοχή των άλλων οργάνων της ΕΕ, των εθνικών αρχών και της κοινωνίας των πολιτών εν γένει στην εν λόγω διαδικασία. Η συμμετοχή της ΕΟΚΕ, ως συμβουλευτικού οργάνου, στην αξιολόγηση των πολιτικών είναι θεμελιώδους σημασίας δεδομένου ότι βασίζεται στον θεμιτό ρόλο της στη θεσμική δομή της ΕΕ: i) να προστατεύει ό,τι έχει επιτύχει η ΕΕ για την ικανοποίηση των αναγκών των ευρωπαίων πολιτών, και ii) να προειδοποιεί για τυχόν προσκόμματα στην εφαρμογή των πολιτικών και της νομοθεσίας της ΕΕ ή για ενδεχόμενες ελλείψεις.

⁽²¹⁾ Γνωμοδότηση με θέμα «Αρχές, διαδικασίες και δράσεις για την εφαρμογή του άρθρου 11 παράγραφοι 1 και 2 της Συνθήκης της Λισαβόνας» της 14ης Νοεμβρίου 2012 (ΕΕ C 11 της 15.1.2013, σ. 8).

⁽²²⁾ Γνωμοδότηση με θέμα «Αξιολόγηση της διαβούλευσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τα ενδιαφερόμενα μέρη» της 2ας Ιουλίου 2015 (ΕΕ C 383 της 17.11.2015, σ. 57).

⁽²³⁾ Η παράγραφος 4 του άρθρου 13 της ΣΕΕ που αφορά το θεσμικό πλαίσιο της Ένωσης προβλέπει ότι «**Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή επικουρούνται από την Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και από την Επιτροπή των Περιφερειών, οι οποίες ασκούν συμβουλευτικά καθήκοντα.**».

⁽²⁴⁾ Η πρόταση αυτή έχει ήδη υποβληθεί από την ΕΟΚΕ προς το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο σε γνωμοδότησή της το 2006, κατά την περίοδο περισυλλογής που ακολούθησε την αποτυχία επικύρωσης της Συνταγματικής Συνθήκης. Βλέπε γνωμοδότηση με θέμα «Συμβολή στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 15ης και 16ης Ιουνίου 2006 — Περίοδος περισυλλογής» της 17ης Μαΐου 2006 (ΕΕ C 195 της 18.8.2006, σ. 64).

5.13. Ως μέρος του ρόλου που της έχει δοθεί δυνάμει του άρθρου 13 παράγραφος 4 της ΣΕΕ, τόσο το Πρωτόκολλο Συνεργασίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της ΕΟΚΕ της 22ας Φεβρουαρίου 2012 όσο και η συμφωνία συνεργασίας της ΕΟΚΕ με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο της 5ης Φεβρουαρίου 2014 αναγνωρίζουν τη σημαντική προστιθέμενη αξία που μπορεί να επιφέρει η ΕΟΚΕ στη βελτίωση της νομοθεσίας, μέσω της συνεισφοράς της κοινωνίας των πολιτών σε όλο τον κύκλο πολιτικής της ΕΕ ⁽²⁵⁾. Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ ζητεί επιμόνως τη σαφή αναγνώριση του θεσμικού ρόλου της σε κάθε μελλοντική αναθεώρηση της θεσμικής συμφωνίας για τη βελτίωση της νομοθεσίας ⁽²⁶⁾.

5.14. Προκειμένου να συμβάλει αποτελεσματικά σε όλους αυτούς τους στόχους, η ίδια η ΕΟΚΕ θα πρέπει να κάνει πλήρη χρήση των δυνατοτήτων της και να ενισχύσει τον ρόλο της, τις μεθόδους λειτουργίας και εργασίας της και τους λειτουργικούς δεσμούς της με τις κυριότερες ευρωπαϊκές οργανώσεις και δίκτυα της κοινωνίας των πολιτών. Η ΕΟΚΕ αυξάνει επίσης τη σπουδαιότητα των εργασιών της εστιάζοντας περισσότερο στις ομάδες των πολιτικών προτεραιότητας της ΕΕ, στο πλαίσιο των συμβουλευτικών καθηκόντων που της έχουν ανατεθεί από τις συνθήκες.

5.15. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η ΕΟΚΕ μπορεί να συμβάλει σημαντικά στην αξιοποίηση των δυνατοτήτων της Συνθήκης της Λισαβόνας σε τομείς πολιτικής που αφορούν άμεσα τους πολίτες και στον προσδιορισμό των ενδεχόμενων ελλείψεων που θα απαιτούσαν τροποποιήσεις και προσαρμογές των σχετικών πολιτικών για να ανταποκριθούν καλύτερα στις ανάγκες τους.

Βρυξέλλες, 16 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

⁽²⁵⁾ Η παράγραφος 18 του πρωτοκόλλου συνεργασίας με την Επιτροπή ορίζει ότι «Η ΕΟΚΕ συμβάλλει στη διαδικασία αξιολόγησης της εφαρμογής της νομοθεσίας της Ένωσης, ιδίως σε σχέση με τις οριζόντιες ρήτρες, όπως προβλέπεται από τα άρθρα 8 έως 12 της ΣΛΕΕ». Η συμφωνία συνεργασίας με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ορίζει ότι η ΕΟΚΕ θα παρέχει συστηματικά στο Κοινοβούλιο «αξιολογήσεις των επιπτώσεων στην ευρωπαϊκή νομοθεσία», καθώς και «πληροφορίες και σχετικό υλικό από την κοινωνία των πολιτών σχετικά με το πώς λειτουργούν αποτελεσματικά η ισχύουσα νομοθεσία και τα προγράμματα δαπανών και ποιες είναι οι ελλείψεις που πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά την κατάρτιση και την αναθεώρηση της νομοθεσίας και των πολιτικών της ΕΕ».

⁽²⁶⁾ Γνωμοδότηση με θέμα «Κατ' εξουσιοδότηση πράξεις» της 16ης Σεπτεμβρίου 2015 (INT/768) (βλέπε σελίδα 145 της παρούσας Επίσημης Εφημερίδας).

III

(Προπαρασκευαστικές πράξεις)

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ

510Η ΣΥΝΟΔΟΣ ΟΛΟΜΕΛΕΙΑΣ ΤΗΣ ΕΟΚΕ ΤΗΣ 16ΗΣ ΚΑΙ 17ΗΣ ΣΕΠΤΕΜΒΡΙΟΥ 2015

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: Βελτίωση της νομοθεσίας για καλύτερα αποτελέσματα — ένα θεματολόγιο της ΕΕ»

[COM(2015)215 final]

(2016/C 013/28)

Εισηγητής: ο κ. Bernd DITTMANN

Την 1η Ιουνίου 2015, και σύμφωνα με το άρθρο 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αποφάσισε να ζητήσει γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την

«Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών: Βελτίωση της νομοθεσίας για καλύτερα αποτελέσματα — ένα θεματολόγιο της ΕΕ»

[COM(2015)215 final].

Η υποεπιτροπή «Βελτίωση της νομοθεσίας», που συστάθηκε σύμφωνα με το άρθρο 19 του Εσωτερικού κανονισμού και στην οποία ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε το σχέδιο γνωμοδότησής της στις 2 Σεπτεμβρίου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειας της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 16ης Σεπτεμβρίου) η ΕΟΚΕ υιοθέτησε με 174 ψήφους υπέρ, 3 κατά και 9 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση:

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η βελτίωση της νομοθεσίας (BN) αποτελεί κοινό καθήκον όλων των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων και των κρατών μελών, με πρωταρχικό στόχο τη βελτίωση της ποιότητας της ευρωπαϊκής νομοθεσίας προς όφελος των πολιτών, των επιχειρήσεων, των καταναλωτών και των εργαζομένων. Ωστόσο, η BN δεν υποκαθιστά πολιτικές αποφάσεις. Είναι μια διαδικασία που μετεξελίσσεται συνεχώς, με αποτέλεσμα να καταμετρώνται ήδη πολλά επιτεύγματα, ωστόσο υπάρχει περαιτέρω περιθώριο βελτίωσης.

1.2. Η ΕΟΚΕ ασχολείται εδώ και πολύ καιρό ευρέως με το θέμα της BN, όπως προκύπτει από τον κατάλογο των σημαντικότερων γνωμοδοτήσεων για τη BN που αναφέρεται στην παρούσα γνωμοδότηση ⁽¹⁾. Επωμίζεται, συνεπώς, ιδιαίτερη ευθύνη για τη στήριξη και την αποδοχή της BN από την κοινωνία των πολιτών.

1.3. Η ΕΟΚΕ διαπιστώνει ότι η συμμετοχή της στο θεματολόγιο για τη BN δεν είναι αυτή που θα άρμοζε με βάση τον ρόλο και τη λειτουργία που της έχουν ανατεθεί στις συνθήκες ΕΕ και στις συμφωνίες συνεργασίας με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (ΕΚ). Ζητεί τη συμπερίληψη των συμβουλευτικών οργάνων της ΕΕ στη διοργανική συμφωνία.

1.4. Η ΕΟΚΕ τάσσεται υπέρ της εκτεταμένης συμμετοχής των ενδιαφερομένων μερών μέσω διαβουλεύσεων καθ' όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής μιας πολιτικής δράσης και παραπέμπει στη γνωμοδότηση που εξέδωσε με θέμα «Αξιολόγηση των κατευθυντήριων γραμμών για τη διαβούλευση. Επιθυμεί να τονίσει ότι θεωρεί την επιλογή των κατάλληλων ομάδων στόχων και τη συνεκτίμηση της αντιπροσωπευτικότητας των ενδιαφερομένων ουσιαστική πτυχή της BN επί της οποίας πρέπει να επέλθουν βελτιώσεις.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

1.5. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι κατά την επιλογή εμπειρογνομόνων για την Επιτροπή Ρυθμιστικού Ελέγχου, την Πλατφόρμα REFIT και όλους τους άλλους φορείς, σε ακροάσεις, εργαστήρια και άλλες δραστηριότητες πρέπει να διασφαλίζεται η μεγαλύτερη δυνατή ανεξαρτησία, αμεροληψία και διαφάνεια.

1.6. Η ΕΟΚΕ απευθύνει έκκληση για την ένταξη της αυτορρύθμισης και της από κοινού ρύθμισης στον κανονισμό ΙΙα, που θα πρέπει να εξετάζονται σε ισότιμη βάση με τα ρυθμιστικά μέτρα για την επίλυση πολιτικών θεμάτων.

1.7. Η ΕΟΚΕ απευθύνει έκκληση για τον περιορισμό του ανεπίσημου τριμερούς διαλόγου στις καταστάσεις έκτακτης ανάγκης και την υπαγωγή του μεγαλύτερου μέρους των νομοθετικών αποφάσεων στη συνήθη νομοθετική διαδικασία.

1.8. Η ΕΟΚΕ ζητά να εστιαστεί περισσότερο η Επιτροπή στα ελλείμματα που εμφανίζονται κατά τη μεταφορά και την εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου από τα κράτη μέλη και ζητά να γίνεται συχνότερα χρήση κανονισμών αντί οδηγιών.

2. Το θεματολόγιο για τη ΒΝ: γενική αξιολόγηση

2.1. Η ΕΟΚΕ είναι πεπεισμένη ότι οι δράσεις και τα μέτρα για τη ΒΝ συνεισφέρουν στη βελτίωση της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των ευρωπαϊκών νομικών πράξεων και στη θέσπιση απλών, κατανοητών και συνεπών κανόνων, οι οποίοι συμβάλλουν στην υλοποίηση των στόχων που ορίζονται στις συνθήκες ΕΕ, καθώς και κατά κύριο λόγο στην ενίσχυση και την ολοκλήρωση της ευρωπαϊκής ενιαίας αγοράς, και συνιστούν προστιθέμενη αξία για τους πολίτες, τις επιχειρήσεις, τους καταναλωτές και τους εργαζομένους της Ευρώπης.

2.2. Η Ευρώπη είναι κοινός χώρος δικαίου, που πρέπει να διασφαλίζει ένα καλό, αξιόπιστο και εφαρμόσιμο νομικό πλαίσιο. Η έννοια της ΒΝ που εστιάζει σε προγενέστερες ενωσιακές δράσεις, επιδιώκει τη συνεπή μεταφορά και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου στα κράτη μέλη και προβλέπει δράσεις ΒΝ σε όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής⁽²⁾ μιας νομικής πράξης, θα αποτελέσει πολύτιμη συνεισφορά για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και τους πολίτες εάν δεν εξαντληθεί απλά στην καθιέρωση νέων τεχνοκρατικών διαδικασιών και μέσων, αλλά εάν επιπροσθέτως κινητοποιηθούν όλα τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη για την εμπέδωση μιας φιλοσοφίας ΒΝ.

2.3. Η Επιτροπή καταθέτει την ανακοίνωσή της και τα σχετικά έγγραφα ως νέο ξεκίνημα. Αναμφισβήτητα, οι προτάσεις πρέπει να χαρακτηριστούν φιλόδοξες. Η ΕΟΚΕ θέλει ωστόσο να παρατηρήσει ότι η ΒΝ δεν είναι καινούργιο θέμα, αλλά συζητείται και μετεξελίσσεται εδώ και πολλά χρόνια. Οι βελτιώσεις που επιτεύχθηκαν στην πορεία, συνέβαλαν ώστε το ενωσιακό δίκαιο να είναι καταρχήν υψηλής ποιότητας, προς όφελος των πολιτών, των επιχειρήσεων, των καταναλωτών και των εργαζομένων της Ευρώπης. Η ΕΟΚΕ θεωρεί ότι, συγκριτικά με τους εθνικούς νομοθέτες ή σε διεθνές επίπεδο, οι μηχανισμοί και οι θεσπισμένες διαδικασίες σε επίπεδο ΕΕ λειτουργούν καλά και εξασφαλίζουν υψηλής ποιότητας νομοθεσία⁽³⁾. Όπως όμως θα καταδείξει η παρούσα γνωμοδότηση, εξακολουθούν να υπάρχουν δυνατότητες βελτίωσης. Ωστόσο η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει ότι χάρη στη συμβολή της ΒΝ έχουν ήδη επιτελεστεί και επιτευχθεί πολλά.

2.4. Ενόψει της εντεινόμενης κριτικής σε σχέση με την έννοια της ΒΝ, η ΕΟΚΕ τονίζει ότι, κατά τη γνώμη της, το ζητούμενο δεν πρέπει να είναι η «περισσότερη» ή «λιγότερη» κανονιστική ρύθμιση στην ΕΕ, ούτε η απορύθμιση ή η υποτίμηση συγκεκριμένων τομέων πολιτικής προς όφελος άλλων προτεραιοτήτων και η συνακόλουθη αμφισβήτηση των αξιών που ενστερνίζεται η ΕΕ: της κοινωνικής προστασίας και της προστασίας του περιβάλλοντος και των θεμελιωδών δικαιωμάτων⁽⁴⁾. Η ΒΝ είναι πρωταρχικά ένα βοηθητικό μέσο που έχει σκοπό να εξασφαλίσει την πραγματική υλοποίηση πολιτικών στόχων στη βάση αποδεικτικών στοιχείων, υπό το φως των προαναφερθεισών αξιών, με τρόπο αποτελεσματικό, χωρίς να περιορίζονται τα περιβαλλοντικά δικαιώματα ή τα δικαιώματα των καταναλωτών ή τα κοινωνικά πρότυπα και χωρίς μετατόπιση αρμοδιοτήτων στο θεσμικό πλαίσιο μέσω της δημιουργίας οργάνων. Η ΒΝ δεν μπορεί και δεν πρέπει να υποκαθιστά τις πολιτικές αποφάσεις.

⁽²⁾ Εν προκειμένω, ο κύκλος ζωής περιλαμβάνει τη γένεση μιας πρωτοβουλίας εντός της Επιτροπής, που περνά από τις φάσεις της προετοιμασίας και του σχεδιασμού, την έγκριση από την Επιτροπή, τη νομοθετική διαδικασία, τη θέση σε ισχύ της νομικής πράξης, τη μεταφορά και εφαρμογή από τα κράτη μέλη, την αξιολόγηση από την Επιτροπή, τον έλεγχο μέσω του προγράμματος REFIT και ενδεχομένως την επικαιροποίηση, αναθεώρηση, ακύρωση και εκ νέου υποβολή ενός σχεδίου.

⁽³⁾ European Court of Auditors Report 2010: Commission's system represents EU and international best practice in terms of its transparency and its comprehensiveness.

⁽⁴⁾ COM(2015)215 final.

2.5. Η ΕΟΚΕ συμμετέχει ενεργά στη δημοκρατική διαμόρφωση και εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου. Η ΕΟΚΕ ασχολείται εκτενώς και επί σειρά ετών με το θέμα της ΒΝ και έχει εκδώσει σειρά γνωμοδοτήσεων, οι οποίες περιέχουν συγκεκριμένες συστάσεις για την περαιτέρω επεξεργασία αυτής της έννοιας. Υπάρχει ένας κατάλογος αυτών των συστάσεων⁽⁵⁾, ο οποίος προορίζεται να χρησιμοποιηθεί ως παρότρυνση και δεξαμενή ιδεών προς περαιτέρω βελτίωση του θεματολογίου της ΒΝ. Αυτό δείχνει ότι στην ΕΟΚΕ αναλογεί ιδιαίτερη ευθύνη για τη στήριξη και την αποδοχή των στόχων της ΒΝ από την κοινωνία των πολιτών. Η ΕΟΚΕ είναι και πάλι έτοιμη να συνεισφέρει σε μια διαφανή, δημοκρατική και συνεπή ΒΝ.

2.6. Με βάση τα παραπάνω, η ΕΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της διότι στην ανακοίνωση της Επιτροπής και στην όλη δέσμη μέτρων για τη ΒΝ δεν λαμβάνονται επαρκώς υπόψη ο ρόλος, η λειτουργία και ο αντιπροσωπευτικός χαρακτήρας της ΕΟΚΕ όπως ορίζονται στις Συνθήκες, και έτσι μένουν ανεκμετάλλετες οι δυνατότητες αξιοποίησης της εμπειρογνωμοσύνης και των ειδικών γνώσεων των μελών της και δεν της δίνεται η ευκαιρία εκπλήρωσης των καθηκόντων της. Συμμετοχή της ΕΟΚΕ στο παρόν θεματολόγιο για τη ΒΝ υπάρχει μόνο στο πλαίσιο της πλατφόρμας REFIT (τομέας μεταγενέστερων δράσεων), κάτι που δεν ανταποκρίνεται επαρκώς στα καθήκοντα και την ευθύνη της ΕΟΚΕ για την ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης και της αποτελεσματικότητας των θεσμικών οργάνων.

2.7. Ως εκ τούτου η ΕΟΚΕ ζητά να συμπεριληφθεί δεόντως στο θεματολόγιο για τη ΒΝ. Η παρούσα έκθεση περιλαμβάνει προτάσεις για το πώς και σε ποια σημεία πρέπει να συμπεριληφθεί η ΕΟΚΕ.

3. Διοργανική συμφωνία — προς μια κοινή φιλοσοφία ΒΝ

3.1. Η ανακοίνωση της Επιτροπής αναφέρεται μεταξύ άλλων στις προγραμματισμένες δράσεις του κανονισμού Πα. Η ΕΟΚΕ θεωρεί την πρόταση κανονισμού Πα ένα από τα κεντρικά στοιχεία του θεματολογίου της ΒΝ. Πρέπει να παρασχεθεί υποστήριξη στην Επιτροπή για να προχωρά αδιαλείπτως στην περαιτέρω ανάπτυξη των στόχων της ΒΝ με τη συμμετοχή ολόκληρης της κοινωνίας των πολιτών. Όμως γι' αυτό απαιτείται ιδίως η στήριξη από τα νομοθετικά σώματα, ήτοι το Συμβούλιο και το ΕΚ. Η πρόταση κανονισμού Πα είναι φιλόδοξη και μπορεί να έχει επιτυχία μόνο αν όλα τα θεσμικά όργανα ασπαστούν ρητά τους στόχους και τα περιεχόμενα της ΒΝ και αν είναι συνεπής η εφαρμογή των προτάσεων του κανονισμού Πα σύμφωνα με το πνεύμα των Συνθηκών της ΕΕ. Ενδεχόμενη αποτυχία των διαπραγματεύσεων θα αποτελούσε μεγάλη οπισθοδρόμηση, ακόμα και σε σχέση με τις δεσμεύσεις του κανονισμού Πα του 2003.

3.2. Παρά την αναγνώριση του ρόλου και της σημασίας της ΕΟΚΕ από το ΕΚ⁽⁶⁾, σε κανένα σημείο του κανονισμού Πα δεν γίνεται αναφορά στην ΕΟΚΕ και την ΕτΠ ούτε στον ρόλο και τη λειτουργία τους, όπως εξασφαλίζονται από τις Συνθήκες, στο πλαίσιο της συμφωνίας. Αυτό είναι απαράδεκτο.

3.3. Υπό την προϋπόθεση ότι θα κληθεί εγκαίρως σε διαβουλεύσεις από την Επιτροπή, η ΕΟΚΕ είναι έτοιμη να υποστηρίξει τα όργανα της ΕΕ στη θέσπιση μέτρων για τη βελτίωση της νομοθεσίας, να συμβάλει στην ανάπτυξη νέων ιδεών, να τοποθετηθεί εκτενώς επί σχεδίων που πραγματοποιούνται εντός του πεδίου εφαρμογής των αρμοδιοτήτων της, με πλήρη διασφάλιση της υψηλής ποιότητας αυτών, να προβεί στην παρακολούθηση των πρωτοβουλιών της ΕΕ, όπου αυτό κρίνεται σκόπιμο, ή να λειτουργήσει ως ελεγκτικός φορέας σε συγκεκριμένες περιπτώσεις για προγραμματισμένες πρωτοβουλίες.

3.4. Για τον λόγο αυτόν, η ΕΟΚΕ ζητά να συμπεριληφθούν στον κανονισμό Πα και τα δύο συμβουλευτικά όργανα της ΕΕ σε σχέση με τις δράσεις της ΒΝ που τους έχουν ανατεθεί από τις Συνθήκες της ΕΕ και τις συμφωνίες συνεργασίας με την Επιτροπή και το ΕΚ.

3.5. Η αξιολόγηση των συγκεκριμένων περιεχομένων του κανονισμού Πα γίνεται μέσω γνωμοδότησης πρωτοβουλίας αφού εγκριθούν από το Συμβούλιο και το ΕΚ.

4. Αξιολόγηση της ανακοίνωσης σχετικά με το θεματολόγιο για τη ΒΝ

4.1. Αλλαγή του τρόπου λειτουργίας σε ευρωπαϊκό επίπεδο

4.1.1. Με τη νέα της εσωτερική οργάνωση και τον προσανατολισμό των δράσεων της βάσει των πολιτικών κατευθυντηρίων γραμμών, με την εκπόνηση ενός συνεπούς προγράμματος εργασίας σε επίπεδο ΕΕ και με την ενισχυμένη αμφίδρομη επικοινωνία με τα θεσμικά όργανα, η Επιτροπή επιδιώκει τη βελτίωση των κανόνων και των αποτελεσμάτων.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

⁽⁶⁾ Έκθεση σχετικά με το πρόγραμμα ελέγχου της καταλληλότητας και της αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας (REFIT): Τρέχουσα κατάσταση και προοπτικές [2014/2150 (INI)]. Εισηγήτρια: η κ. Sylvia Yvonne Kaufmann, αριθ. 19.

4.1.2. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της για το γεγονός ότι η Επιτροπή προέβη σε δομημένη ανταλλαγή απόψεων επί του ετήσιου προγράμματος εργασίας καθώς και του πολυετούς προγραμματισμού με το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, καθώς επίσης και με την ΕΟΚΕ και μάλιστα πριν από τη δημοσίευση του ετήσιου προγράμματος εργασίας, κατά το πνεύμα της συμφωνίας συνεργασίας μεταξύ των δύο αυτών οργάνων. Η ανταλλαγή πρέπει να εκτείνεται σε ολόκληρο τον κύκλο προγραμματισμού και να εξασφαλίζει αποτελέσματα συνέργειας μέσω ενός τακτικού διαλόγου της ΕΟΚΕ με το ΕΚ, την Επιτροπή και το Συμβούλιο, στο πλαίσιο του οποίου θα είναι δυνατό να παρακολουθούνται στοχευμένα οι δράσεις του προγράμματος εργασίας ακόμα και μετά από την έγκρισή του, και να βελτιώνεται η γενική συνεργασία. Η ΕΟΚΕ παροτρύνει να συνυπολογίζονται κατά τον σχεδιασμό νέων πρωτοβουλιών και προτεραιοτήτων οι υφιστάμενες στρατηγικές και σχέδια ολοκλήρωσης (όπως π.χ. η στρατηγική Ευρώπη 2020, το ετήσιο πρόγραμμα ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο/συστάσεις ανά χώρα), και να περιλαμβάνονται αναλυτικές πληροφορίες για το πώς ενσωματώνονται οι σχεδιαζόμενες δράσεις στις υφιστάμενες στρατηγικές και πώς εκφράζουν τους στόχους των ως άνω στρατηγικών. Με τον τρόπο αυτόν αποφεύγεται η υπερτίμηση ή υποτίμηση ορισμένων τομέων πολιτικής και στόχων που περιέχονται σε υφιστάμενες στρατηγικές.

4.2. Βελτίωση της διαβούλευσης, περισσότερη συμμετοχή και μεγαλύτερη διαφάνεια

4.2.1. Η Επιτροπή σχεδιάζει τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων φορέων μέσω διαβουλεύσεων σε ολόκληρη τη διάρκεια του κύκλου ζωής μιας πολιτικής δράσης. Οι διαβουλεύσεις με τους ενδιαφερομένους θα αφορούν χάρτες πορείας, εκτιμήσεις επιπτώσεων στην αρχική φάση, νομικές πράξεις του Σώματος των Επιτρόπων, εκ των υστέρων αξιολογήσεις και ελέγχους καταλληλότητας, καθώς και σχέδια πράξεων κατ' εξουσιοδότηση και εκτελεστικών πράξεων. Επιπροσθέτως επιδιώκεται η βελτιωμένη αιτιολόγηση των νομικών πράξεων.

4.2.2. Η ΕΟΚΕ επιδοκιμάζει καταρχήν τον στόχο μεγαλύτερης διαφάνειας και μεγαλύτερης συμμετοχής ενδιαφερομένων σε όλη τη διάρκεια του κύκλου ζωής μιας νομικής πράξης. Η ΕΟΚΕ υπογράμμισε ανέκαθεν τη σημασία της εντατικής διαβούλευσης όλων των ενδιαφερομένων κύκλων,⁽⁷⁾ διότι η ευρεία κλίμακα ακρόαση αυτών μπορεί να συμβάλει στην ποιότητα και την καταλληλότητα της νομοθεσίας, αφού έτσι βρίσκεται μια μέση οδός μεταξύ, αφενός, της επίτευξης των πολιτικών στόχων και της διασφάλισης της απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών. Με τη βελτίωση της διαβούλευσης αυξάνεται η επίγνωση των προβλημάτων και βελτιώνεται η εφαρμογή των διατάξεων.⁽⁸⁾

4.2.3. Πρόσφατα, τον Ιούλιο του 2015, σε γνωμοδότηση για την αξιολόγηση των διαβουλεύσεων από ενδιαφερομένους⁽⁹⁾, η ΕΟΚΕ υπέβαλε προτάσεις βελτίωσης των δυνατοτήτων διαβούλευσης με ενδιαφερομένους, στις οποίες γίνεται παραπομπή στο πλαίσιο της παρούσας γνωμοδότησης. Η ΕΟΚΕ αναγνωρίζει εν προκειμένω ότι οι κατευθυντήριες γραμμές γενικά περιλαμβάνουν καλές προδιαγραφές που επιτρέπουν τη διεξαγωγή υψηλής αξίας διαβουλεύσεων. Όπως όμως δείχνει ξεκάθαρα η προαναφερθείσα γνωμοδότηση, εξακολουθούν να υπάρχουν πολλές (και επίκαιρες) περιπτώσεις, όπου οι νέες κατευθυντήριες γραμμές δεν ακολουθήθηκαν με συνέπεια από τις αρμόδιες υπηρεσίες της Επιτροπής. Ως εκ τούτου, η ΕΟΚΕ ζητά να γίνει δεσμευτική η εφαρμογή των κατευθυντηρίων γραμμών στην Επιτροπή ως προτύπων ποιότητας για την ακρόαση των ενδιαφερομένων.

4.2.4. Η σωστή επιλογή της ομάδας στόχου για μια συγκεκριμένη διαβούλευση είναι κεφαλαιώδους σημασίας προκειμένου να ληφθούν οι απαραίτητες πληροφορίες. Η ΕΟΚΕ θα μπορούσε, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της και σε στενή συνεργασία με όλες τις σχετικές οργανώσεις και με την Επιτροπή, να βοηθήσει στην επισημάνση των αντιπροσωπευτικών οργανώσεων εντός των ομάδων στόχων⁽¹⁰⁾. Η ΕΟΚΕ θεωρεί απαραίτητη την εξασφάλιση της διαφάνειας στην επιλογή των εμπειρογνομόνων για τα όργανα, τις διασκέψεις, τα εργαστήρια κ.λπ. μέσω της ενίσχυσης των μηχανισμών διαβούλευσης με ενδιαφερομένους. Επίσης πρέπει να ληφθεί περισσότερο υπόψη η αντιπροσωπευτικότητα των ενδιαφερομένων και να προβλεφθεί κατά την αξιοποίηση των αποτελεσμάτων μια ποιοτική και ποσοτική στάθμιση, ανάλογα με το αν μια ανταπόκριση προέρχεται από μεμονωμένο άτομο ή από αντιπροσωπευτική οργάνωση της κοινωνίας των πολιτών. Οι παρατηρήσεις μιας οργάνωσης πρέπει να έχουν αναλόγως μεγαλύτερη βαρύτητα.

4.2.5. Η ποιότητα των ερωτήσεων (που συχνά είναι υποβολιμαίες), η επιλογή τους και οι μηχανισμοί ανατροφοδότησης της Επιτροπής συχνά δεν καλύπτουν τις απαιτήσεις⁽¹¹⁾. Η ΕΟΚΕ έχει υποβάλει εν προκειμένω εκτενείς προτάσεις για το πώς μπορούν να διορθωθούν όλα αυτά⁽¹²⁾. Προτείνει, για παράδειγμα, τη συμμετοχή της στην κατάρτιση ερωτηματολογίων και στη διατύπωση των ερωτήσεων, είτε μέσα από τη σύνταξη ερωτήσεων είτε λειτουργώντας τακτικά ως «όργανο ελέγχου» προκειμένου να ελεγχθεί η καταλληλότητα των ερωτήσεων. Ο έλεγχος και η παρακολούθηση των διαβουλεύσεων και η δημιουργία αντίστοιχου παρατηρητηρίου από την ΕΟΚΕ⁽¹³⁾ θα μπορούσαν να συμβάλουν καταλλήλως στη βελτίωση της ποιότητας των διαβουλεύσεων.

⁽⁷⁾ ΕΕ C 48 της 15.2.2011, σ. 48.

⁽⁸⁾ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Αξιολόγηση των διαβουλεύσεων της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με τα ενδιαφερόμενα μέρη», (ΕΕ C 383 της 17.11.2015, σ. 57).

⁽⁹⁾ Βλέπε υποσημείωση 8.

⁽¹⁰⁾ Βλέπε υποσημείωση 8.

⁽¹¹⁾ Βλέπε υποσημείωση 8.

⁽¹²⁾ Βλέπε υποσημείωση 8.

⁽¹³⁾ Βλέπε υποσημείωση 8.

4.2.6. Σημαντική είναι επίσης η κατάλληλη διαμόρφωση των προθεσμιών διαβούλευσης. Οι προθεσμίες δεν πρέπει να παρατείνουν χωρίς λόγο την κανονιστική διαδικασία· εντούτοις, προθεσμίες διαβούλευσης 4, 8 ή 12 εβδομάδων για εν μέρει περίπλοκες ή πολύ τεχνικού χαρακτήρα πρωτοβουλίες μπορεί να είναι υπερβολικά σύντομες για τη συγκέντρωση αποτελεσματικών παρατηρήσεων. Ένας διαρθρωμένος σχεδιασμός της διαβούλευσης που θα επικαιροποιείται συνεχώς (στους χάρτες πορείας της Επιτροπής) και η γνωστοποίηση των στόχων της, συμπεριλαμβανομένων αξιόπιστων χρονικών στοιχείων, μπορούν να βοηθήσουν τους ενδιαφερομένους να προετοιμάσουν τη συμμετοχή τους.

4.2.7. Για την περαιτέρω αύξηση της διαφάνειας και της σαφήνειας για τους ενδιαφερομένους, η ΕΟΚΕ συνιστά να συμπεριλαμβάνονται και να παρουσιάζονται με ενιαίο και σαφή τρόπο στην κεντρική ιστοσελίδα της Επιτροπής για τις διαβουλεύσεις⁽¹⁴⁾ όλες οι εν εξελίξει διαβουλεύσεις κοινοτικών θεσμικών οργάνων, αλλά και ευρωπαϊκών οργανισμών και κατάντη οργανισμών⁽¹⁵⁾, καθώς και όλες οι διαβουλεύσεις που αφορούν κατ' εξουσιοδότηση πράξεις και εκτελεστικές πράξεις, και να γνωστοποιηθούν σε ολόκληρη την Ευρώπη με τη μορφή ευρείας επικοινωνιακής στρατηγικής.

4.2.8. Ιδιαίτερος επικροτούνται οι διαβουλεύσεις για κατ' εξουσιοδότηση πράξεις (άρθρο 290 ΣΛΕΕ) και εκτελεστικές πράξεις (άρθρο 291 ΣΛΕΕ). Η έλλειψη διαφάνειας, η προφανής έλλειψη ασφάλειας δικαίου και ο ανεπαρκής πολιτικός έλεγχος του συστήματος της προηγούμενης διαβούλευσης για τις δευτερεύουσες νομικές πράξεις συχνά αποτελούν δικαιολογημένα αιτίες κριτικής⁽¹⁶⁾. Η ΕΟΚΕ συνιστά επίσης την καθιέρωση ενός ειδικού μητρώου για τις κατ' εξουσιοδότηση πράξεις, αντίστοιχου με το μητρώο επιτροπολογίας. Η εφαρμογή πράξεων κατ' εξουσιοδότηση και εκτελεστικών πράξεων πρέπει να περιοριστεί αυστηρά και να αιτιολογείται χωριστά ανά περίπτωση. Οι μεταγενέστερες δράσεις πρέπει να ακολουθούν με συνέπεια τις κατευθύνσεις της βασικής νομικής πράξης. Οι πολιτικές αποφάσεις δεν πρέπει να υπονομεύονται σε επίπεδο πράξεων κατ' εξουσιοδότηση και εκτελεστικών πράξεων.

4.2.9. Επιπλέον, πρέπει να εξασφαλιστεί ότι δεν θα υπάρξει αλληλεπικάλυψη διαβουλεύσεων ή περιεχομένων των πράξεων κατ' εξουσιοδότηση και των εκτελεστικών πράξεων με διαβουλεύσεις για κατευθυντήριες γραμμές κοινοτικών οργανισμών ή με τα περιεχόμενά τους.

4.2.10. Κατ' αρχήν, η διαβούλευση με τους κοινωνικούς εταίρους, σύμφωνα με τις Συνθήκες της ΕΕ (άρθρα 154, 155 ΣΛΕΕ) πρακτικές για τον κοινωνικό διάλογο — και δημόσιες διαβουλεύσεις με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη της κοινωνίας των πολιτών (όπως αναφέρεται στο άρθρο 11, παράγραφος 3 της ΣΕΕ. Η κάθε κατηγορία έχει την ιδιαίτερη λειτουργία της και διαφορετική νομιμοποίηση.

4.2.11. Στις οδηγίες της εργαλειοθήκης για τη ΒΝ επισημαίνεται ότι οι διαβουλεύσεις των κοινωνικών εταίρων δεν υπόκεινται στα ελάχιστα πρότυπα για τις διαβουλεύσεις και, συνεπώς, ούτε στους κανόνες για τις δημόσιες διαβουλεύσεις. Ωστόσο η ΕΟΚΕ θα ήθελε να τονίσει ότι η παρούσα ανακοίνωση δεν επιτρέπεται σε καμία περίπτωση να χρησιμοποιηθεί ως πρόσχημα για να υπαχθούν οι διαβουλεύσεις των ευρωπαϊών κοινωνικών εταίρων ή τα αποτελέσματα των σχετικών διαπραγματεύσεων σε προγενέστερο ή μεταγενέστερο έλεγχο μέσω δημοσίων διαβουλεύσεων. Ο κοινωνικός διάλογος είναι μια ειδική διαδικασία που προβλέπεται στη ΣΛΕΕ⁽¹⁷⁾ και πρέπει να γίνεται σεβαστή. Ως εκ τούτου, οι δημόσιες διαβουλεύσεις δεν μπορούν να αποτελέσουν υποκατάστατο των διαβουλεύσεων των κοινωνικών εταίρων⁽¹⁸⁾. Πρέπει να είναι εξασφαλισμένη η εφαρμογή των αποτελεσμάτων των συμφωνιών των κοινωνικών εταίρων σύμφωνα με τους κανόνες του άρθρου 155 ΣΛΕΕ⁽¹⁹⁾.

4.3. Βελτιωμένα εργαλεία για αποτελεσματικότερες λύσεις

4.3.1. Η Επιτροπή θα εφαρμόζει μελλοντικά τις νέες ολοκληρωμένες κατευθυντήριες γραμμές για τη ΒΝ⁽²⁰⁾ στις νέες δράσεις, ενώ δεσμεύεται να εξετάσει και μη νομοθετικές δυνατότητες — όπως για παράδειγμα η συρρύθμιση και η αυτορρύθμιση, θα δίνει ιδιαίτερη προσοχή στην αρχή «προτεραιότητα στις μικρές επιχειρήσεις», στο τεστ των ΜΜΕ και στην πιθανή εξαίρεση των πολύ μικρών επιχειρήσεων από ορισμένους ευρωπαϊκούς κανόνες.

4.3.2. Η ΕΟΚΕ επικροτεί το γεγονός ότι οι κατευθυντήριες γραμμές για τη ΒΝ συγκεκριμενοποιήθηκαν, πέρασαν από αναθεώρηση και συμπληρώθηκαν, σε μια ενοποιημένη έκδοση, με μια διεξοδική εργαλειοθήκη. Κατά την άποψη της ΕΟΚΕ, αυτά τα μέσα μπορούν να συμβάλουν σημαντικά στη βελτίωση της νομοθεσίας και να εξασφαλίσουν, μέσω της ενιαίας παρουσίασής τους σε ένα έγγραφο, την ευρεία υποστήριξη και τη συνεπή εφαρμογή τους εκ μέρους των εργαζομένων της Επιτροπής. Η γενική γραμματεία πρέπει να εξασφαλίσει την τήρησή τους από όλες τις υπηρεσίες της Επιτροπής.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_el.htm

⁽¹⁵⁾ Ιδίως, για παράδειγμα, των ευρωπαϊκών εποπτικών αρχών ΕΑΕΣ, ΕΑΚΑΑ και ΕΑΤ.

⁽¹⁶⁾ Γνωμοδότηση της ΕΟΚΕ με θέμα «Πράξεις κατ' εξουσιοδότηση» (βλ. σελίδα 145 της παρούσας Επίσημης Εφημερίδας).

⁽¹⁷⁾ Άρθρο 154 παράγραφος 2 και 3 ΣΛΕΕ.

⁽¹⁸⁾ Βλέπε, επίσης, την έκθεση της Επιτροπής Νομικών Θεμάτων σχετικά με το πρόγραμμα ελέγχου της καταλληλότητας και της αποτελεσματικότητας της νομοθεσίας (REFIT): Τρέχουσα κατάσταση και προοπτικές [2014/2150(INI)], αριθ. 10.

⁽¹⁹⁾ Αρνητικό παράδειγμα: η συμφωνία «Hairdressing Agreement».

⁽²⁰⁾ SWD(2015) 111.

4.3.3. Η Επιτροπή επαναβεβαιώνει ότι οι κατευθυντήριες γραμμές για τη BN «θα διασφαλίζουν επίσης ότι η διατήρηση της ανταγωνιστικότητας της ΕΕ και της βιώσιμης ανάπτυξης της ΕΕ εξακολουθούν να αποτελούν προτεραιότητα σε κάθε πτυχή του έργου μας»⁽²¹⁾. Σε αυτό το πλαίσιο, η ΕΕ πρέπει να κινείται ισόρροπα μεταξύ των γενικών στόχων της ΕΕ και της προώθησης της ανταγωνιστικότητας. Από την πλευρά της, η ΕΟΚΕ ζητά να περνάει κάθε νομοθετική ή μη νομοθετική πρόταση από αποτελεσματικό και συνεπή έλεγχο αναλόγως των στόχων του άρθρου 3 της ΣΕΕ, και να διεξάγεται τακτικά ο «έλεγχος ανταγωνιστικότητας».

4.3.4. Η ΕΟΚΕ ανέκαθεν προειδοποιούσε ότι οι διαδικασίες πρέπει να λάβουν διαφανέστερη μορφή και ότι πάντα πρέπει να λαμβάνονται πλήρως υπόψη με ισορροπημένο τρόπο οι οικονομικές, κοινωνικές, καταναλωτικές και περιβαλλοντικές πτυχές⁽²²⁾. Δήλωνε ότι αυτό θα έπρεπε να ελέγχεται με συνέπεια σε κάθε εκτίμηση επιπτώσεων. Η ΕΟΚΕ θα μπορούσε να συμβάλει, στο πλαίσιο της αρμοδιοτήτων της, σε μια ισορροπημένη αξιολόγηση αυτών των μέσων και διαδικασιών.

4.3.5. Κατά την ΕΟΚΕ, η νομοθεσία πρέπει καταρχήν να διατυπώνεται κατά τρόπον ώστε να μπορεί να εφαρμόζεται εξίσου σε όλες τις επιχειρήσεις. Είναι αξιόπαινο ότι η Επιτροπή αναγνωρίζει για άλλη μια φορά ρητά τη σημασία της αρχής «προτεραιότητα στις μικρές επιχειρήσεις» και λαμβάνει υπόψη τα συμφέροντα των ΜΜΕ (συμπεριλαμβανομένων των πολύ μικρών).

4.3.6. Είναι αδιαμφισβήτητο ότι η ρύθμιση μέσω νομοθεσίας είναι απαραίτητη για επιχειρήσεις κάθε μεγέθους, για μικρές και ιδίως πολύ μικρές επιχειρήσεις, όσον αφορά την ίδρυσή τους και την εταιρική διακυβέρνηση, συχνά όμως δημιουργεί προβλήματα. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι οι πολύ μικρές επιχειρήσεις δεν πρέπει να εξαιρούνται γενικά. Αντίθετα, στις προτάσεις νομοθετικού περιεχομένου πρέπει να επιλέγεται μια προσέγγιση ανάλογη με την εκάστοτε περίπτωση, που θα προκύπτει από μια προσεκτική εκτίμηση επιπτώσεων⁽²³⁾. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να συνεκτιμώνται τα συμφέροντα των πολύ μικρών επιχειρήσεων και να μην περιορίζονται τα δικαιώματα των εργαζομένων και των καταναλωτών.

4.3.7. Η ΕΟΚΕ επικροτεί τη μετατροπή της Επιτροπής Εκτίμησης Επιπτώσεων (Impact Assessment Board) σε επιτροπή κανονιστικού ελέγχου και ζητά να εξασφαλιστεί ως προς αυτό η μέγιστη δυνατή διαφάνεια, αμεροληψία και ανεξαρτησία. Η συμπεριληψη εξωτερικών εμπειρογνομόνων είναι ένα βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση. Έτσι μπορεί, αφενός, να εξασφαλιστεί μεγαλύτερη αμεροληψία αυτού του οργάνου και, αφετέρου, από την επέκταση του φάσματος καθηκόντων που θα συμπεριλάβει τις αξιολογήσεις και τους ελέγχους καταλληλότητας θα προκύψει προφανώς μεγαλύτερη συνοχή και συνέργεια στην ανάλυση των επιδράσεων. Όμως, στόχος πρέπει να παραμείνει η σύσταση ενός ενιαίου, ανεξάρτητου οργάνου εκτίμησης επιπτώσεων, το οποίο θα εργάζεται για όλα τα όργανα της ΕΕ και θα συνεργάζεται με τα θεσπισμένα συμβουλευτικά όργανα, την ΕΟΚΕ και την ΕτΠ. Αυτό το ανεξάρτητο όργανο πρέπει να χρησιμοποιεί εξωτερικούς εμπειρογνώμονες, να έχει εξωτερικό πρόεδρο και να εξετάζει τις προτάσεις της Επιτροπής⁽²⁴⁾. Η Επιτροπή πρέπει να καταστήσει σαφές ότι ο στόχος της είναι ένα ανεξάρτητο εξωτερικό όργανο και ότι η σημερινή σύνθεση πρέπει να θεωρείται μόνο ως ενδιάμεσο βήμα στην πορεία προς τον εν λόγω στόχο. Με τον τρόπο αυτόν μπορεί να εξασφαλιστεί η διαφάνεια και η εμπειρογνομοσύνη και να αποφευχθεί η χειραγώγηση της κοινοτικής νομοθεσίας βάσει συμφερόντων.

4.3.8. Η ΕΟΚΕ έχει επισημάνει σε μελέτες⁽²⁵⁾ και γνωμοδοτήσεις⁽²⁶⁾ τη σημασία της αυτορρύθμισης και της συρρύθμισης και τις ιδιαιτερότητές τους, καθώς αποτελούν περίπτωση «οριζόντιας επικουρικότητας»⁽²⁷⁾. Ο κανονισμός ΙΙα του 2003 για τη BN περιελάμβανε ένα ιδιαίτερο κεφάλαιο για το ζήτημα αυτό. Η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι, σε ορισμένες περιπτώσεις, η αυτορρύθμιση ή/και η συρρύθμιση μπορούν να αποτελέσουν χρήσιμο επικουρικό ή συμπληρωματικό μέσο για τη νομοθετική δράση, εφόσον πλαισιωθούν δεόντως εντός ενός γενικότερου νομοθετικού πλαισίου, ευνόητου, σαφώς προσδιορισμένου, που θα διέπεται από συγκεκριμένες αρχές, ιδίως δε τις αρχές της διαφάνειας, της αντιπροσωπευτικότητας, της ανεξαρτησίας, της αποτελεσματικότητας και της ευθύνης⁽²⁸⁾.

4.3.9. Η αύξηση της διαφάνειας με την εφαρμογή δράσεων BN απαιτείται ιδίως ως προς τη χρήση άτυπων τριμερών διαλόγων, που έχει αυξηθεί δραστικά⁽²⁹⁾. Θα μπορούσε να επιτευχθεί με τη δημοσίευση των αποτελεσμάτων της εκάστοτε τριμερούς συνεδρίασης πριν αυτά εγκριθούν από το Συμβούλιο και το ΕΚ. Αναγνωρίζεται μάλιστα ότι σκοπός της χρήσης τριμερών διαλόγων είναι η επίτευξη της νομοθετικής διαδικασίας, έτσι όμως προκύπτει το κεντρικό πρόβλημα της τρέχουσας νομοθετικής πρακτικής: τα κράτη μέλη συνάπτουν επανειλημμένα στο Συμβούλιο «συμφωνίες-πακέτα» που στηρίζονται σε διαφορετικές νομικές πράξεις, προκειμένου να επιτύχουν πλειοψηφίες για μεμονωμένες οδηγίες. Αυτό πολύ συχνά γίνεται με τρόπο αδιαφανή και υπό μεγάλη πίεση χρόνου, χωρίς να συμπεριληφθούν επαρκώς οι εμπειρογνώμονες των κρατών μελών, το ΕΚ και η Επιτροπή και χωρίς επαρκή εξέταση της επίπτωσης που έχουν τα βασικά στοιχεία αυτών των πακέτων. Έτσι επηρεάζεται η ποιότητα και η διαφάνεια της νομοθεσίας.

⁽²¹⁾ COM(2015) 215 final, αριθ. 3.1.

⁽²²⁾ ΕΕ C 230 της 14.7.2015, σ. 66.

⁽²³⁾ ΕΕ C 327 της 12.11.2013, σ. 33.

⁽²⁴⁾ Βλέπε υποσημείωση 23.

⁽²⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.32948>

⁽²⁶⁾ ΕΕ C 291 της 4.9.2015, σ. 29.

⁽²⁷⁾ Βλέπε υποσημείωση 23.

⁽²⁸⁾ ΕΕ C 230 της 14.7.2015, σ. 66, σημείο 5.10.

⁽²⁹⁾ Αυτό αφορά το 80 % της νομοθεσίας της τελευταίας κοινοβουλευτικής περιόδου του ΕΚ.

4.3.10. Ως εκ τούτου πρέπει να εξασφαλιστεί στο πλαίσιο των διαδικασιών για τη ΒΝ ότι οι άτυποι τριμερείς διάλογοι θα περιοριστούν σε ειδικές, έκτακτες περιπτώσεις και η μεγάλη πλειονότητα της νομοθεσίας θα ακολουθεί τη συνήδη νομοθετική διαδικασία. Μόνο αυτό εγγυάται μια πλήρη δημοκρατική νομιμότητα και συμμετοχή.

4.4. Ενίσχυση της εκ των υστέρων αξιολόγησης, πρόγραμμα REFIT και πλατφόρμα REFIT

4.4.1. Στη συνέχεια, η Επιτροπή προτείνει μεγαλύτερη εστίαση στην αξιολόγηση, διεξαγωγή αξιολογήσεων νομικών πράξεων σε όλη τη διάρκεια του «κύκλου ζωής» τους, ένα πιο στοχοθετημένο πρόγραμμα REFIT, την ενσωμάτωσή του στο πρόγραμμα εργασίας και τη διενέργεια ελέγχων καταλληλότητας (Fitness Checks). Προτείνει τη βελτίωση της εφαρμογής των νομικών πράξεων και τη σύσταση μιας πλατφόρμας REFIT, στην οποία θα συμμετέχει με μία έδρα και η ΕΟΚΕ.

4.4.2. Η ΕΟΚΕ επικροτεί την πρόταση της Επιτροπής να δοθεί βαρύτητα στις αξιολογήσεις και να κληθούν να συμμετάσχουν σε αυτήν τη διαδικασία άλλα θεσμικά όργανα της ΕΕ και η κοινωνία των πολιτών. Οι εκ των υστέρων αξιολογήσεις, στις οποίες συγκρίνονται οι δηλωμένοι στόχοι με τα αποτελέσματα που καταγράφηκαν, αποτελούν σημαντικά μέσα ανάλυσης, ιδίως επειδή, σύμφωνα με το πρότυπο του κύκλου ζωής μιας νομικής πράξης, τα εξαγόμενα συμπεράσματα μπορούν να συμπεριληφθούν άμεσα σε μια ενδεχόμενη εκτίμηση επιπτώσεων με σκοπό την αναθεώρηση μιας νομικής πράξης. Είναι αξιέπαινο ότι οι εκπρόσωποι της οργανωμένης κοινωνίας των πολιτών, των επιχειρήσεων και των εργαζομένων και καταναλωτών, στους οποίους στοχεύουν κατά κανόνα οι νομικές πράξεις, θα κληθούν να συμμετάσχουν σε αυτή τη διαδικασία μέσα από στοχευμένες και δημόσιες διαβουλεύσεις. Ωστόσο, η ΕΟΚΕ επισημαίνει ότι οι αξιολογήσεις πρέπει να αρχίζουν μόνο αφού περάσει το κατάλληλο χρονικό διάστημα εφαρμογής μιας νομικής πράξης, προκειμένου να μπορούν να συγκεντρωθούν και να καταγραφούν σημαντικά δεδομένα και πληροφορίες για τον αντίκτυπο της⁽³⁰⁾.

4.4.3. Η συμμετοχή της ΕΟΚΕ στην εν λόγω διαδικασία είναι ουσιαστικής σημασίας. Οι συμφωνίες συνεργασίας με την Επιτροπή και το ΕΚ προβλέπουν συμμετοχή της ΕΟΚΕ, η οποία δύναται εν προκειμένω να φέρει αποτελέσματα συνέργειας κατά τη συνεργασία με το ΕΚ. Ενόψει του αναφερομένου μοντέλου του κύκλου ζωής μιας νομικής πράξης, θα εξασφαλιζόταν η συνεκτίμηση της συνεισφοράς της ΕΟΚΕ ήδη στα αρχικά στάδια. Η ΕΟΚΕ θα μπορούσε, εφόσον χρειαστεί, να διεξάγει δικές της αξιολογήσεις, να παρουσιάζει τα αποτελέσματα στην πλατφόρμα REFIT μαζί με άλλους ενδιαφερομένους φορείς, τα κράτη μέλη και την Επιτροπή, και να βελτιώσει έτσι τη συνεργασία της με τα θεσμικά όργανα, καθώς και να προσφέρει ερεθίσματα για αξιολογήσεις στο πλαίσιο του προγράμματος REFIT. Με τη συμπερίληψη του προγράμματος REFIT σε επόμενα ετήσια προγράμματα εργασίας της Επιτροπής, θα εξασφαλιζόταν μια ακόμα συνεισφορά της ΕΟΚΕ στον προγραμματισμό.

4.4.4. Η ΕΟΚΕ επικροτεί την επιδίωξη της Επιτροπής να βελτιώσει τις διαδικασίες και τα μέσα του προγράμματος REFIT, και παραπέμπει σχετικά σε προηγούμενες γνωμοδοτήσεις⁽³¹⁾.

4.4.5. Η κατάργηση ορισμένων παρωχημένων νομικών πράξεων από την Επιτροπή αποτελεί πρακτική που πρέπει να συνεχιστεί. Καταρχήν επικροτείται η διεξαγωγή ελέγχων καταλληλότητας⁽³²⁾. Η Επιτροπή πρέπει να παρουσιάσει και να δημοσιοποιήσει σε μια ιστοσελίδα όλους τους ελέγχους καταλληλότητας που έχουν διεξαχθεί, διεξάγονται και προβλέπεται να διεξαχθούν.

4.4.6. Η δημιουργία μιας πλατφόρμας REFIT με τη συμμετοχή της ΕΟΚΕ επικροτείται ρητά. Στην πλατφόρμα θα συγκεντρώνονται και θα αναλύονται προτάσεις για την απλούστευση των διοικητικών διαδικασιών που προκύπτουν από τις διατάξεις της ΕΕ και τη μεταφορά και εφαρμογή τους στα κράτη μέλη. Η ΕΟΚΕ συνιστά να δοθεί προσοχή στην ισορροπημένη σύνθεση της ομάδας των ενδιαφερομένων φορέων, γιατί από αυτό θα εξαρτηθεί η επιτυχία της πλατφόρμας. Η ΕΟΚΕ εκπροσωπείται στην ομάδα των ενδιαφερομένων από έναν/μία εμπειρογνώμονα υψηλού επιπέδου. Ωστόσο, η Επιτροπή πρέπει να διασαφηνίσει πώς σχετίζονται η αντιπροσωπευτική εντολή της ΕΟΚΕ και της ΕτΠ με την πλατφόρμα REFIT. Πρέπει να ληφθεί δεόντως υπόψη ο ιδιαίτερος θεσμικός ρόλος της ΕΟΚΕ και της ΕτΠ συγκριτικά με άλλους ενδιαφερομένους παράγοντες. Καταρχήν επικροτείται η συμμετοχή των κρατών μελών στο όργανο αυτό, διότι δίνει τη δυνατότητα ανταλλαγής απόψεων ανά πάσα στιγμή με τους εκπροσώπους των κρατών μελών. Η ΕΟΚΕ πρέπει να ενημερώνεται ανά τακτά διαστήματα για τις εργασίες της πλατφόρμας REFIT και να έχει τη δυνατότητα να συμμετέχει στην ετήσια συνεδρίαση της εν λόγω πλατφόρμας.

⁽³⁰⁾ Βλέπε υποσημείωση 22.

⁽³¹⁾ Βλέπε υποσημείωση 22.

⁽³²⁾ Βλέπε υποσημείωση 23.

4.4.7. Κατά την άποψη της ΕΟΚΕ, μία από τις μεγαλύτερες αδυναμίες του ευρωπαϊκού θεματολογίου για τη ΒΝ είναι η ανεπαρκής συμπερίληψη των κρατών μελών. Αυτό δεν αποτελεί πρόβλημα μόνο για τα κράτη μέλη, αλλά και για την ΕΕ, και έτσι τελικά δεν είναι περιεργό το γεγονός ότι τα κράτη μέλη μεταφέρουν αρκετές φορές το κοινοτικό δίκαιο διστακτικά, καθυστερημένα, εσφαλμένα ή δεν το μεταφέρουν καν στη νομοθεσία τους, διότι δεν υπάρχουν μέτρα και σχέδια για την προσεκτική και βασισμένη σε τεκμήρια μεταφορά ούτε και για την αποτελεσματική εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

4.4.8. Είναι λυπηρό το γεγονός ότι η ανακοίνωση της Επιτροπής δεν αναφέρεται σε αυτό και δεν παρουσιάζει προτάσεις για τη λύση του προβλήματος. Έτσι το 2013 εξακολουθούν να εμφανίζονται υψηλά ποσοστά, καθώς κινήθηκαν κατά κρατών μελών 1 300 διαδικασίες επί παραβάσει. Ως προς αυτό, σήμερα υπάρχουν λιγότερες διαδικασίες επί παραβάσει για καθυστέρηση της μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο (στο τέλος του 2013 εκκρεμούσαν 390 διαδικασίες)· αντίθετα, όπως διαπιστώνεται ήδη από το 2012, οι περισσότερες διαδικασίες επί παραβάσει (62 % των περιπτώσεων) αφορούσαν περισσότερο τη μη τήρηση των ενωσιακών διατάξεων στους τομείς του περιβάλλοντος, της φορολογίας, των μεταφορών, καθώς και της εσωτερικής αγοράς και των υπηρεσιών⁽³³⁾.

4.4.9. Μια δυνατότητα θα ήταν να βασιστεί εν προκειμένω η Επιτροπή περισσότερο στην ενημέρωση του κοινού, γιατί σε τελευταία ανάλυση οι κυβερνήσεις των κρατών μελών, τα οποία δεν μετέφεραν ή μετέφεραν εσφαλμένα ή καθυστερημένα αυτή τη νομοθεσία, ήταν αυτές που την είχαν εγκρίνει στο Συμβούλιο. Φέρουν την ευθύνη για τη γενικά ανεπαρκή εφαρμογή του κοινοτικού κεκτημένου, που διαπιστώνεται κάθε χρόνο στις εκδόσεις για την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας. Επιπροσθέτως, η Επιτροπή πρέπει να εξετάσει συστηματικά ποιες δράσεις είναι απολύτως απαραίτητες για μια εκ βάθρων μεταβολή της σημερινής κατάστασης και να λάβει υπόψη προηγούμενες προτάσεις της ΕΟΚΕ⁽³⁴⁾.

4.4.10. Όπου υπάρχει ανάγκη ρύθμισης, πρέπει να εξετάζεται ανά περίπτωση και με βάση το περιεχόμενο και τις γενικές συνθήκες αν η καταλληλότερη λύση είναι η έκδοση οδηγίας ή κανονισμού. Για παράδειγμα, για να προληφθούν αποκλίνοντα μέτρα μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο ή το ενδεχόμενο κανονιστικού υπερθεματισμού⁽³⁵⁾, πρέπει να χρησιμοποιηθούν περισσότερο κανονισμοί παρά οδηγίες⁽³⁶⁾. Αυτό θα επέφερε μεγαλύτερη σαφήνεια και ασφάλεια δικαίου.

4.4.11. Η μεταφορά και η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου είναι επιπλέον σημαντικοί δείκτες για τη μετέπειτα αξιολόγησή του, η οποία πρέπει να διεξάγεται από τις εκάστοτε κυβερνήσεις. Η υποχρέωση της Επιτροπής να εκπονεί «σχέδια εφαρμογής» για σημαντικές οδηγίες⁽³⁷⁾ με σκοπό τη διευκόλυνση της μεταφοράς του δικαίου στα κράτη μέλη μέσω υποστηρικτικών μέτρων της Επιτροπής, είναι αξιέπαινο στοιχείο της νέας δέσμης για τη ΒΝ. Το ίδιο και η δυνατότητα να ζητά η Επιτροπή από τα κράτη μέλη να υποβάλλουν επεξηγηματικά κείμενα για την εθνική στρατηγική μεταφοράς δικαίου και να διεξάγει έλεγχο συμμόρφωσης σε δύο φάσεις. Η ΕΟΚΕ φρονεί ότι αυτό αποτελεί οπωσδήποτε ένα βήμα προς τη σωστή κατεύθυνση. Η πράξη θα δείξει με πόση επιτυχία θα λειτουργήσουν οι εν λόγω δράσεις.

Βρυξέλλες, 16 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

⁽³³⁾ 31η ετήσια έκθεση για τον έλεγχο της εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ [COM(2014)612 final].

⁽³⁴⁾ Βλέπε υποσημείωση 22.

⁽³⁵⁾ Η ΕΟΚΕ ολοκληρώνει μελέτη της στην οποία το ζήτημα εξετάζεται με ολοκληρωμένο τρόπο.

⁽³⁶⁾ Συγκριτικά με την κοινοβουλευτική περίοδο 2000-2004, όπου χρησιμοποιούνταν ακόμα περισσότερες οδηγίες παρά κανονισμοί (155 κανονισμοί έναντι 191 οδηγιών), η αναλογία χρησιμοποίησης κανονισμών διαφοροποιήθηκε σαφώς κατά την τελευταία κοινοβουλευτική περίοδο (2010-2014) προς την κατεύθυνση της χρησιμοποίησης κανονισμών (383) αντί οδηγιών (136).

⁽³⁷⁾ Better Regulation Guidelines (Κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της νομοθεσίας) (SWD(2015) 111 final), κεφάλαιο IV: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

Κείμενο του σχεδίου γνωμοδότησης της Επιτροπής το οποίο απορρίφθηκε υπέρ μιας τροπολογίας που υιοθετήθηκε από την ολομέλεια:

Σημείο 4.3.10

Για τον λόγο αυτό, η ΕΟΚΕ επικροτεί την πρωτοβουλία να περνούν από εκτίμηση επιπτώσεων οι σχετικές τροπολογίες, ιδίως του Συμβουλίου και του ΕΚ (όπως προβλέπεται ήδη ως στοιχείο του κανονισμού Πα), διότι έτσι μπορεί να βελτιωθεί αποφασιστικά η ποιότητα της νομοθεσίας. Ταυτόχρονα, εκφράζει τη λύπη της διότι η ανακοίνωση της Επιτροπής δεν αναφέρεται επαρκώς σε αυτά τα προβλήματα. Ως εκ τούτου, πρέπει να εξασφαλιστεί στο πλαίσιο των διαδικασιών για τη ΒΝ ότι οι άτυποι τριμερείς διάλογοι θα περιοριστούν σε ειδικές, έκτακτες περιπτώσεις και η μεγάλη πλειονότητα της νομοθεσίας θα ακολουθεί τη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Μόνο αυτό εγγυάται μια πλήρη δημοκρατική νομιμότητα και συμμετοχή.

Αποτέλεσμα της ψηφοφορίας: η πρόταση απορρίπτεται με 106 ψήφους υπέρ, 59 κατά και 19 αποχές.

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση ενωσιακού πλαισίου για τη συλλογή, διαχείριση και χρήση δεδομένων στον τομέα της αλιείας και τη στήριξη όσον αφορά τις επιστημονικές γνωμοδοτήσεις για την κοινή αλιευτική πολιτική (αναδιτύπωση)»

[COM(2015) 294 final — 2015/0133 (COD)]

(2016/C 013/29)

Μόνος εισηγητής: ο κ.Brian CURTIS

Στις 2 Ιουλίου 2015 και στις 6 Ιουλίου 2015 αντίστοιχα, και σύμφωνα με τα άρθρα, αφενός, 43 παράγραφος 2 και, αφετέρου, 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αποφάσισαν να ζητήσουν γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής σχετικά με την

Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τη θέσπιση ενωσιακού πλαισίου για τη συλλογή, διαχείριση και χρήση δεδομένων στον τομέα της αλιείας και τη στήριξη όσον αφορά τις επιστημονικές γνωμοδοτήσεις για την κοινή αλιευτική πολιτική (αναδιτύπωση)

[COM(2015) 294 final — 2015/0133 (COD)].

Το ειδικευμένο τμήμα «Γεωργία, αγροτική ανάπτυξη, περιβάλλον», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότησή του στις 2 Σεπτεμβρίου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειάς της, της 16ης και 17ης Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 16ης Σεπτεμβρίου 2015), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε την ακόλουθη γνωμοδότηση με 141 ψήφους υπέρ και 2 αποχές.

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η ΕΟΚΕ συμφωνεί σε γενικές γραμμές με την πρόθεση της Επιτροπής να στηριχθεί η πρόταση στα στοιχεία εκείνα του πλαισίου που λειτουργούν σωστά —και, κατά συνέπεια, να διατηρηθεί σε μεγάλο βαθμό η συνέχεια και, παράλληλα, να αντιμετωπιστούν οι νέες απαιτήσεις—, θεωρεί δε ότι οι προτεινόμενες τροποποιήσεις δεν υπερβαίνουν ό,τι είναι αναγκαίο και σκόπιμο για την επίτευξη του βασικού στόχου της βελτίωσης της ποιότητας των δεδομένων, της πρόσβασης και της διαθεσιμότητας στον τομέα της αλιείας.

1.2. Η διαθεσιμότητα δεδομένων είναι ο τομέας στον οποίο, ως επί το πλείστον, θα πρέπει να σημειωθεί πρόοδος. Η διαδικασία μέσω της οποίας οι τελικοί χρήστες ζητούν την παροχή δεδομένων από τα κράτη μέλη («αιτήματα υποβολής δεδομένων») είναι ιδιαίτερα επαχθής και δαπανηρή· η δυνατότητα πρόσβασης στα δεδομένα που αναφέρονται στις αλιευτικές δραστηριότητες διαφέρει μεταξύ των κρατών μελών, διότι ισχύουν διαφορετικοί κανόνες πρόσβασης, οι οποίοι οφείλονται στο γεγονός ότι τα δεδομένα αυτά χρησιμοποιούνται για πολλούς, διαφορετικούς σκοπούς· τα δεδομένα του Πλαισίου Συλλογής Δεδομένων (ΠΣΔ) δεν αξιοποιούνται πλήρως, επειδή η πρόσβαση σε αυτά δεν είναι εύκολη, με αποτέλεσμα, αφενός, να χάνονται μεγάλες ευκαιρίες δυνητικής χρήσης τους και, αφετέρου, να γίνονται περιττές επενδύσεις κατά τη συλλογή των ίδιων δεδομένων για άλλους σκοπούς (π.χ. στον τομέα των θαλάσσιων χωροταξικών πολιτικών). Η αναθεώρηση του ΠΣΔ προσφέρει την ευκαιρία να επεκταθεί η διαθεσιμότητα των δεδομένων του τομέα της αλιείας σε έναν ευρύτερο κύκλο ενδιαφερόμενων μερών και να περιοριστεί ο φόρτος που απορρέει από τη διαχείριση των αιτημάτων υποβολής δεδομένων σχετικά με τα κράτη μέλη, μέσω της χρησιμοποίησης των πλέον πρόσφατων τεχνικών εξελίξεων.

1.3. Απαιτείται ωστόσο περαιτέρω βελτίωση της ποιότητας και της αξιοπιστίας. Ένας τρόπος να διασφαλιστεί η υψηλή ποιότητα των δεδομένων είναι να εφαρμοστεί ο κώδικας ορθής πρακτικής και το πλαίσιο αναφοράς για τη διασφάλιση της ποιότητας του ευρωπαϊκού στατιστικού συστήματος.

2. Ιστορικό

2.1. Η ΕΕ θέσπισε, το 2000 ⁽¹⁾, ένα πλαίσιο συλλογής και διαχείρισης αλιευτικών δεδομένων και, στη συνέχεια, το 2008, προέβη στη μεταρρύθμισή του, από την οποία και προέκυψε το Πλαίσιο Συλλογής Δεδομένων ⁽²⁾. Το ΠΣΔ αποτελεί σημαντική πρόοδο, δεδομένου ότι οδήγησε στη θέσπιση ενός εναρμονισμένου συνόλου κανόνων της ΕΕ που διέπουν τη συλλογή βιολογικών, περιβαλλοντικών, τεχνικών και κοινωνικοοικονομικών δεδομένων όσον αφορά τους τομείς της αλιείας, της υδατοκαλλιέργειας και της μεταποίησης.

2.2. Κατά την υιοθέτηση, το 2013, της μεταρρύθμισης της κοινής αλιευτικής πολιτικής (ΚΑΠ) ⁽³⁾, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κάλεσαν την Επιτροπή να δώσει προτεραιότητα στην έγκριση πρότασης τροποποίησης του ΠΣΔ, ώστε να εφαρμοστούν στην πράξη, το συντομότερο δυνατόν, οι αρχές και οι στόχοι της συλλογής δεδομένων που έχουν ουσιώδη χαρακτήρα για τη στήριξη της μεταρρυθμισμένης ΚΑΠ. Η παρούσα πρόταση αποσκοπεί στην επίτευξη αυτού του στόχου, μέσω της ενίσχυσης της περιφερειακής συνεργασίας και της προσαρμογής στις νέες ανάγκες σε δεδομένα.

2.2.1. Το ΠΣΔ πρόκειται να ευθυγραμμιστεί με τις ανάγκες που προκύπτουν από τον νέο κανονισμό για την ΚΑΠ, δηλαδή: τη σταδιακή προσέγγιση προς τη μέγιστη βιώσιμη απόδοση (ΜΒΑ), τις επιπτώσεις της αλιείας στα οικοσυστήματα (π.χ. στα προστατευόμενα είδη, στα ενδιαιτήματα του θαλάσσιου βυθού), τις περιβαλλοντικές και άλλες επιπτώσεις της υδατοκαλλιέργειας (που καταδεικνύονται με πληροφορίες σχετικά με τη θνησιμότητα/τις απώλειες, τη χρήση φαρμάκων), και τις επιπτώσεις της υποχρέωσης εκφόρτωσης.

2.2.2. Η αναθεώρηση του ΠΣΔ θα πρέπει, επίσης, να διασφαλίσει τη συλλογή των δεδομένων βάσει ανάλυσης κόστους/οφέλους ή κόστους/χρήσης της ακρίβειας που επιτυγχάνεται με τη βοήθεια των επιστημονικών προτύπων, και του αντίστοιχου επιπέδου κινδύνου (π.χ. οι έρευνες θα μπορούσαν να διεξάγονται ανά τριετία, αντί ετησίως). Η ανάλυση αυτή θα πρέπει να βασίζεται σε σύζησηση μεταξύ των διαχειριστών των ιχθυοαποθεμάτων, των φορέων συλλογής δεδομένων και των φορέων έκδοσης επιστημονικών γνωμοδοτήσεων.

2.3. Με την πρόταση αυτή, η Επιτροπή επιδιώκει την ευθυγράμμιση του ΠΣΔ και άλλων σχετικών νομοθετικών ρυθμίσεων της ΕΕ που αφορούν τη συλλογή αλιευτικών δεδομένων, ώστε να αρθούν οι επικαλύψεις και, κατ' επέκταση, να μειωθεί το κόστος ολόκληρου του συστήματος των δεδομένων σχετικά με τη θάλασσα. Δεν κρίθηκε αναγκαίο να καταρτιστεί χωριστά ειδική εκτίμηση επιπτώσεων, επειδή το ΠΣΔ συμπεριλήφθηκε στην εκτίμηση επιπτώσεων για την ΚΑΠ, δεδομένου ότι ήταν σαφής η πρόθεση το ΠΣΔ να αποτελέσει μέρος της.

3. Παρατηρήσεις

3.1. Το ΠΣΔ είναι ιδιαίτερα περίπλοκο, τόσο από πλευράς νομικού πλαισίου όσο και από πλευράς ρυθμίσεων εφαρμογής. Ένα από τα αίτια αυτής της περιπλοκότητας και αναποτελεσματικότητας είναι η επικάλυψη στην περίπτωση των απαιτήσεων σε δεδομένα, που καλύπτονται από το ΠΣΔ, αλλά και από άλλες νομοθετικές ρυθμίσεις της ΕΕ, όπως είναι ο κανονισμός κοινοτικού συστήματος ελέγχου της τήρησης των κανόνων της ΚΑΠ ⁽⁴⁾ και οι ειδικοί κανονισμοί στατιστικού περιεχομένου ⁽⁵⁾. Το γεγονός ότι τα ίδια μη επεξεργασμένα δεδομένα πρέπει να αποστέλλονται σε διαφόρων ειδών συγκεντρωτικές μορφές σε διαφορετικούς τελικούς χρήστες, αποτελεί μια επιπλέον πηγή πολυπλοκότητας και έλλειψης αποτελεσματικότητας.

3.2. Ωστόσο, το νομικό πλαίσιο του ΠΣΔ θεωρείται υπερβολικά κανονιστικό και λεπτομερές, με αποτέλεσμα να καθίσταται επαχθές και να μην μπορεί να ανταποκριθεί ικανοποιητικά στις εξελισσόμενες ανάγκες. Είναι, συνεπώς, απαραίτητο οι τελικοί χρήστες να συμμετέχουν στη χάραξη των απαιτήσεων σε δεδομένα, ώστε να εξασφαλίζεται η ικανοποίηση των αναγκών τους.

3.3. Ένα άλλο ζήτημα που χρήζει προσοχής είναι η ανάγκη αύξησης των συνεργιών με τους στόχους των άλλων πολιτικών της ΕΕ. Αυτό ισχύει κυρίως στην περίπτωση της οδηγίας-πλαίσιο για τη θαλάσσια στρατηγική (ΟΠΘΣ).

Βρυξέλλες, 16 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ ΕΕ L 176 της 15.7.2000, σ. 1.

⁽²⁾ ΕΕ L 60 της 5.3.2008, σ. 1.

⁽³⁾ ΕΕ L 354 της 28.12.2013, σ. 22.

⁽⁴⁾ ΕΕ L 343 της 22.12.2009, σ. 1.

⁽⁵⁾ ΕΕ L 218 της 13.8.2008, σ. 1.

ΕΕ L 403 της 30.12.2006, σ. 1.

ΕΕ L 87 της 31.3.2009, σ. 1.

ΕΕ L 87 της 31.3.2009, σ. 42.

ΕΕ L 87 της 31.3.2009, σ. 70.

ΕΕ L 97 της 9.4.2008, σ. 13.

Γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα «Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1829/2003 όσον αφορά τη δυνατότητα των κρατών μελών να περιορίζουν ή να απαγορεύουν τη χρήση γενετικώς τροποποιημένων τροφίμων και ζωοτροφών στην επικράτειά τους»

(κυλιόμενο πρόγραμμα)

[COM(2015) 177 final — 2015/0093 (COD)]

(2016/C 013/30)

Εισηγητής: ο κ. José María ESPUNY MOYANO

Συνεισηγητής: ο κ. Martin SIECKER

Στις 30 Απριλίου 2015 και στις 17 Ιουνίου 2015 αντιστοίχως, και σύμφωνα με τα άρθρα 114 και 304 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο αποφάσισαν να ζητήσουν γνωμοδότηση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής με θέμα

«Πρόταση κανονισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1829/2003 όσον αφορά τη δυνατότητα των κρατών μελών να περιορίζουν ή να απαγορεύουν τη χρήση γενετικώς τροποποιημένων τροφίμων και ζωοτροφών στην επικράτειά τους (κυλιόμενο πρόγραμμα)»

[COM(2015) 177 final — 2015/0093 COD].

Το ειδικευμένο τμήμα «Γεωργία, αγροτική ανάπτυξη, περιβάλλον», στο οποίο ανατέθηκαν οι σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, υιοθέτησε τη γνωμοδότηση του στις 2 Σεπτεμβρίου 2015.

Κατά την 510η σύνοδο ολομέλειάς της, που πραγματοποιήθηκε στις 16 και 17 Σεπτεμβρίου 2015 (συνεδρίαση της 16ης Σεπτεμβρίου), η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή υιοθέτησε με 138 ψήφους υπέρ, 6 κατά και 7 αποχές την ακόλουθη γνωμοδότηση:

1. Συμπεράσματα και συστάσεις

1.1. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ) χαιρετίζει την πρόθεση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να εξετάσει ένα ζήτημα που παρουσιάζει μεγάλο ενδιαφέρον για τους παραγωγικούς κλάδους και την κοινή γνώμη γενικότερα.

1.2. Η ΕΟΚΕ εκφράζει την ικανοποίησή της που η Επιτροπή ανταποκρίνεται στην αποστολή της να εξεύρει λύσεις για ένα σύστημα έγκρισης της καλλιέργειας γενετικώς τροποποιημένων οργανισμών (ΓΤΟ), η ακαταλληλότητα του οποίου έχει αποδειχθεί στην πράξη.

1.3. Η ΕΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της για την απουσία μεγαλύτερης προσοχής σε καίριες πτυχές —όπως η ιχνηλασιμότητα και η νομική συνέπεια μεταξύ των κλάδων της ανθρώπινης διατροφής και της διατροφής των ζώων—, καθώς και για την απουσία έκθεσης κοινωνικοοικονομικού αντικτύπου των προτάσεων.

1.4. Η ΕΟΚΕ διατηρεί, επίσης, επιφυλάξεις σχετικά με την πραγματική δυνατότητα εφαρμογής της νομοθεσίας αυτής στην ενιαία αγορά, αλλά και σχετικά με νομικής φύσεως πτυχές. Όλα αυτά δε χωρίς να παραβλέπει ότι, πέρα από τα εν λόγω νομικά ζητήματα, υφίσταται πρόβλημα αντίληψης του κοινού και πολιτικής τάξης.

1.5. Για όλους αυτούς τους λόγους, η ΕΟΚΕ συνιστά στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή να αποσύρει την πρόταση ως έχει και να καταρτίσει νέα, βελτιωμένη, πρόταση, που να λαμβάνει υπόψη τις ελλείψεις που διαπιστώνονται στην παρούσα γνωμοδότηση και σε ανάλογα ψηφίσματα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.

2. Ιστορικό

2.1. Οι βιοτεχνολογικές καλλιέργειες (γενετικά τροποποιημένοι οργανισμοί — ΓΤΟ) άρχισαν να αναπτύσσονται το 1996. Έκτοτε, η έκταση των καλλιεργειών αυτών αυξάνεται συνέχεια, με σταθερό ρυθμό μεταξύ 3 % και 4 % κατ' έτος. Από το 2013 έως το 2014, η έκταση των βιοτεχνολογικών καλλιεργειών αυξήθηκε κατά 6,3 εκατ. εκτάρια έως το σύνολο των 181 εκατ. εκταρίων, για πάνω από 18 εκατομμύρια γεωργούς σε 28 χώρες. Οι μεγαλύτερες επεκτάσεις σημειώνονται στις Ηνωμένες Πολιτείες (ΗΠΑ), τη Βραζιλία και την Αργεντινή, ενώ σημαντικές εκτάσεις υπάρχουν σε αναπτυσσόμενες χώρες όπως η Μπουρκίνα Φάσο, το Σουδάν ή το Μπανγκλαντές. Οι κυριότερες καλλιέργειες αφορούν τον αραβόσιτο, τη σόγια και το βαμβάκι, παράγεται όμως επίσης μελιτζάνα, ντομάτα και πιπεριά.

2.2. Στην Ευρωπαϊκή Ένωση, ΓΤΟ παράγονται σε πέντε χώρες (Τσεχική Δημοκρατία, Ισπανία, Πορτογαλία, Ρουμανία και Σλοβακία), με συνολική κάλυψη περίπου 148 000 εκτάρια (137 000 εκτάρια στην Ισπανία, 8 000 εκτάρια στην Πορτογαλία, 2 500 εκτάρια στη Τσεχική Δημοκρατία, 800 εκτάρια στη Ρουμανία και 100 εκτάρια στη Σλοβακία (στοιχεία 2013 ⁽¹⁾)).

2.3. Βάσει νομοθετικής απαίτησης, η παρουσία ΓΤΟ στα τρόφιμα και στις ζωοτροφές υπόκειται σε τακτική ενημέρωση, εδώ και περισσότερο από δέκα χρόνια, ως κάτι το αυτονόητο. Σήμερα, μεταξύ 85 % και 90 % των βιομηχανικών ζωοτροφών που παράγονται στην ΕΕ επισήμεινονται ως ΓΤΟ ή ως περιλαμβάνουσες ΓΤΟ και τούτο λόγω της σημαντικής ποσότητας πρώτων υλών προέλευσης από ΓΤΟ —είτε εισαγόμενους είτε παραγόμενους στην ΕΕ— στη σύνθεση των εν λόγω ζωοτροφών, που αντιπροσωπεύουν κατά μέσον όρο 20-25 % της συνολικής σύνθεσής τους. Εάν αυτή η πρόταση τεθεί σε ισχύ, μπορεί να επηρεάσει σοβαρά τη ζήτηση και την προσφορά τροφίμων και ζωοτροφών στην ΕΕ. Το αποτέλεσμα που μπορεί να έχει για την ευρωπαϊκή γεωργία και, επομένως, για την ΚΠΠ πρέπει να αξιολογηθεί σε βάθος. Η σχετική ευρωπαϊκή νομοθεσία που εξασφαλίζει την ορθή ιχνηλασιμότητα της παρουσίας ΓΤΟ στα τρόφιμα και στις ζωοτροφές θα πρέπει να επεκταθεί και στην επισήμανση προϊόντων μη ΓΤΟ όταν πράγματι είναι απαλλαγμένα από ΓΤΟ.

2.4. Εντούτοις, στην ευρωπαϊκή νομοθεσία που διέπει την ανθρώπινη διατροφή δεν έχει επιδειχθεί ανάλογη προσπάθεια ιχνηλασιμότητας, γεγονός για το οποίο η ΕΟΚΕ εκφράζει τη λύπη της και το οποίο επιθυμεί να επισημάνει.

3. Ισχύον νομικό πλαίσιο

3.1. Από την έναρξη ισχύος του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1829/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ⁽²⁾, ουδέποτε επετεύχθη στο Συμβούλιο ειδική πλειοψηφία κρατών μελών υπέρ ή κατά σχεδίου απόφασης της Επιτροπής για την έγκριση ΓΤΟ ή τροφίμων ή ζωοτροφών που περιέχουν ΓΤΟ. Το αποτέλεσμα υπήρξε πάντοτε η «μη διατύπωση γνώμης» σε όλα τα στάδια της διοικητικής διαδικασίας. Κατά συνέπεια, η Επιτροπή υιοθετούσε τις αποφάσεις έγκρισης, σύμφωνα με την εφαρμοστέα νομοθεσία, χωρίς όμως την υποστήριξη των κρατών μελών.

3.2. Η παραπομπή του φακέλου στην Επιτροπή για τελική απόφαση κατέληξε να είναι ο κανόνας, ενώ έπρεπε να αποτελεί εξαίρεση.

3.3. Λόγω έλλειψης ειδικής πλειοψηφίας μεταξύ των κρατών μελών, η Επιτροπή, ως διαχειρίστρια του κινδύνου, οφείλει να εκδώσει απόφαση (χορήγησης ή απόρριψης της έγκρισης) εντός εύλογου χρονικού διαστήματος.

4. Πρόταση της Επιτροπής

4.1. Η πρόταση της Επιτροπής συνίσταται στην προσθήκη νέου άρθρου 34α στον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1829/2003. Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, τα κράτη μέλη μπορούν να υιοθετούν μέτρα για τον περιορισμό ή την απαγόρευση της χρήσης ΓΤΟ, υπό την προϋπόθεση ότι τα εν λόγω μέτρα:

— είναι αιτιολογημένα, βασίζονται σε επιτακτικούς λόγους σύμφωνα με το δίκαιο της Ένωσης και δεν έρχονται σε καμία περίπτωση σε αντίθεση με την αξιολόγηση των κινδύνων που έχει διενεργηθεί·

— είναι αναλογικά και δεν εισάγουν διακρίσεις.

4.2. Όταν ένα κράτος μέλος προτίθεται να λάβει μέτρα δυνάμει του νέου καθεστώτος, οφείλει να διαβιβάσει στην Επιτροπή το σχέδιο των εν λόγω μέτρων, καθώς και την αντίστοιχη αιτιολόγησή.

4.3. Τα μέτρα που υιοθετούνται δεν επηρεάζουν τη χρήση τροφίμων και ζωοτροφών με τυχαία ή τεχνικώς αναπόφευκτη παρουσία γενετικώς τροποποιημένου υλικού.

4.4. Τα μέτρα αυτά δεν ισχύουν για τους ΓΤΟ που προορίζονται για καλλιέργεια.

4.4.1. Ωστόσο, παρόμοια διαδικασία έχει ήδη εγκριθεί πρόσφατα με την οδηγία (ΕΕ) 2015/412 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου ⁽³⁾, που παρέχει στα κράτη μέλη μεγαλύτερη ελευθερία σχετικά με την απόφαση περιορισμού ή απαγόρευσης της καλλιέργειας ΓΤΟ στην επικράτειά τους. Η παρούσα πρόταση της Επιτροπής επιδιώκει να θεσπίσει παρόμοια διαδικασία για ΓΤΟ τρόφιμα και ζωοτροφές, σύμφωνα με τη λύση που συμφωνήθηκε πρόσφατα για την καλλιέργεια ΓΤΟ.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/food/plant/docs/plant_gmo_report_studies_report_2013_mon_810_en.pdf

⁽²⁾ ΕΕ L 268 της 18.10.2003, σ. 1.

⁽³⁾ ΕΕ L 68 της 13.3.2015, σ. 1.

5. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

5.1. Το ζήτημα των ΓΤΟ είναι ιδιαίτερα ακανθώδες και εξάπτει έντονα πάθη, είτε υπέρ είτε κατά. Γι' αυτό τον λόγο, στην παρούσα γνωμοδότηση η ΕΟΚΕ θα περιοριστεί αυστηρά στα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα της πρότασης, χωρίς να υπεισέλθει σε γενικότερη αξιολόγηση σχετικά με τα υπέρ και τα κατά των ΓΤΟ, την οποία έχει ήδη διενεργήσει με την ευκαιρία προηγούμενων γνωμοδοτήσεων⁽⁴⁾.

6. Επιχειρήματα υπέρ της πρότασης της Επιτροπής

6.1. Επανεξισορρόπηση των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών και της Ευρωπαϊκής Ένωσης

6.1.1. Είναι γνωστό ότι οι λειτουργικοί και δημοσιονομικοί περιορισμοί της ισχύουσας κοινής γεωργικής πολιτικής (ΚΓΠ) έχουν οδηγήσει πολλά κράτη μέλη σε αμφισβήτηση των αρμοδιοτήτων που αποδίδουν οι Συνθήκες στον τομέα αυτόν, με το επακόλουθο πολιτικό κόστος για τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα.

6.1.2. Από την άλλη πλευρά, ορισμένα κράτη μέλη, που δεν είναι «φυσικοί» δικαιούχοι της ΚΓΠ, συχνά επικρίνουν το δημοσιονομικό βάρος της συγκεκριμένης κοινής πολιτικής, καθώς και άλλων κοινών πολιτικών του τρίτου πυλώνα. Οι πολιτικές αυτές αντιθέσεις συναντούν αυξανόμενη στήριξη σε ορισμένα κράτη μέλη, γεγονός που δεν μπορεί να παραγνωρίζεται ούτε ο νομοθέτης ούτε η ΕΟΚΕ.

6.1.3. Η πρόταση της Επιτροπής μπορεί να αποτελέσει στην πράξη επανεκχώρηση αρμοδιοτήτων, ικανοποιώντας την απαίτηση ορισμένων κρατών μελών (και της κοινής γνώμης σε αυτά) για επανεξισορρόπηση των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών και της Ένωσης, ιδίως σε έναν τομέα όπου επιτρέπεται ακόμη η άσκηση εθνικής αρμοδιότητας (σχετικά με την καλλιέργεια ΓΤΟ).

6.2. Ύπαρξη στην πρόταση νομικών εγγυήσεων και ρητρών διασφάλισης για την αποτροπή καταχρήσεων εκ μέρους των κρατών μελών

6.2.1. Η απαίτηση αιτιολόγησης κατά περίπτωση των μέτρων που μπορούν να θεσπίσουν τα κράτη μέλη εξασφαλίζει ότι τα μέτρα αυτά δεν μπορεί να είναι αυθαίρετα και, επιπλέον, πρέπει να είναι συμβατά με τις Συνθήκες, ιδίως δε και ρητώς με τις αρχές της εσωτερικής αγοράς και με τις διεθνείς υποχρεώσεις της Ένωσης.

6.2.2. Οι εγγυήσεις αυτές, σε συνδυασμό με την αρχή της λογοδοσίας της διαχείρισης που ισχύει στη δημόσια διοίκηση των σύγχρονων κρατών, αναμένεται ότι θα εξασφαλίσουν την κατ' εξαίρεση μόνο και με αναλογικό τρόπο λήψη αποφάσεων απόρριψης.

6.3. Αντιμετώπιση μιας ανωμαλίας στη νομική πρακτική της Ένωσης

6.3.1. Όπως διαπιστώνει η Επιτροπή στο ιστορικό της πρότασης, ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1829/2003 ποτέ δεν τηρήθηκε δεόντως, εξαιτίας τόσο των μη επιστημονικά αιτιολογημένων εθνικών θέσεων όσο και της νομικής ανωμαλίας που συνιστά η άμεση λήψη αποφάσεων από την Επιτροπή (επιτροπολογία).

6.3.2. Η κατάσταση αυτή, πραγματικά εξαιρετική στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη, θα περιοριστεί εάν υιοθετηθεί η πρόταση της Επιτροπής ως έχει. Τα κράτη μέλη που μέχρι σήμερα κατέφευγαν στη μη έκδοση αποφάσεων ή τη συστηματική αντίθεση στην επίτευξη επαρκούς πλειοψηφίας ενδέχεται να μην κρίνουν πλέον αναγκαίο να αντιτίθενται πολιτικά σε επίπεδο Συμβουλίου, εφόσον θα διαθέτουν άλλα μέσα, σε εθνικό επίπεδο, για να αντισταθούν ή να αποκλείσουν από την επικράτειά τους την εφαρμογή των αποφάσεων του Συμβουλίου επί του θέματος.

6.4. Εκπλήρωση αποστολής

6.4.1. Με την εκπόνηση της πρότασης τροποποίησης του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 1829/2003, η Επιτροπή ανταποκρίνεται στην πράξη στην αποστολή που της έχει ανατεθεί να υποβάλει πρόταση για την αντιμετώπιση των περιορισμών του ισχύοντος νομικού πλαισίου για την έγκριση τροφίμων και ζωοτροφών με ΓΤΟ. Από την άποψη αυτή, η πρόταση της Επιτροπής είναι αναγκαία και πρόσφορη.

⁽⁴⁾ ΕΕ C 68 της 6.3.2012, σ. 56.

7. Επιχειρήματα κατά της πρότασης της Επιτροπής

7.1. Ευρεία αντίθεση εκ μέρους όλων των ενδιαφερόμενων κλάδων

7.1.1. Η πρόταση της Επιτροπής προκάλεσε ευρείες αντιδράσεις —που διαδόθηκαν και από τα μέσα ενημέρωσης— τόσο εκ μέρους των κλάδων που τάσσονται υπέρ της χρήσης ΓΤΟ στα τρόφιμα και τις ζωοτροφές όσο και εκ μέρους όλων εκείνων που συνήθως τάσσονται κατά της χρήσης ΓΤΟ. Αξίζει να επισημανθεί ιδιαίτερος η δημόσια κριτική που διατύπωσε στην πρόταση η Επιτροπή Περιβάλλοντος, Δημόσιας Υγείας και Ασφάλειας των Τροφίμων του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, βάσει της οποίας συστάθηκε η απόσυρσή της, η δε επίσημη ψηφοφορία επ' αυτής θα διεξαχθεί τον Οκτώβριο ⁽⁵⁾.

7.1.2. Οι έντονες επιφυλάξεις που εξέφρασαν οι ενδιαφερόμενοι κλάδοι, παρότι από διαφορετικές ή ακόμη και αντίθετες οπτικές γωνίες, θα οδηγήσουν κατ' ανάγκη σε μια δύσκολη κοινοβουλευτική συζήτηση, με αβέβαια αποτελέσματα, που θα ήταν φρόνιμο να αποφευχθεί μέσω μιας καλύτερα μελετημένης επανεξέτασης της πρότασης.

7.2. Κίνδυνος έλλειψης διαφάνειας κατά τη λήψη εθνικών αποφάσεων

7.2.1. Η Επιτροπή διατηρεί ένα κοινό σύστημα αξιολόγησης των κινδύνων που σχετίζονται με τους ΓΤΟ, το οποίο προβλέπεται στην οδηγία (ΕΕ) 2015/412. Εντούτοις, η δυνατότητα που παρέχεται στα κράτη μέλη να περιορίζουν τις αξιολογήσεις κινδύνου και τις ενωσιακές εγκρίσεις για εθνικούς λόγους (χωρίς να προβλέπεται ένα υποχρεωτικό και διαφανές σύστημα δημόσιας ενημέρωσης σχετικά με τους λόγους και τα επιχειρήματα που ωθούν τα κράτη μέλη στην υιοθέτηση ρήτρας αυτεξάιρεσης) ενδέχεται να έρχεται σε σοβαρή αντίφαση με τις δεσμεύσεις διαφάνειας κατά τη λήψη δημοσίων αποφάσεων, που έχουν οριστεί ως απαίτηση προτεραιότητας στις πολιτικές κατευθύνσεις της Επιτροπής Juncker, έτσι όπως έχουν γίνει γνωστές. Επομένως, καλό θα ήταν να προβλεφθούν στη νομοθετική πράξη εθνικά συστήματα ενημέρωσης του κοινού και να εξασφαλιστεί η διαφάνειά τους και η ελεύθερη πρόσβαση σε αυτά.

7.3. Κίνδυνος έλλειψης προβλεψιμότητας

7.3.1. Εάν η πρόταση της Επιτροπής υιοθετηθεί ως έχει, ενδέχεται να οδηγήσει σε μια στρεβλή κατάσταση, όπου δημόσιες αποφάσεις, οι οποίες έχουν ληφθεί σε ευρωπαϊκό επίπεδο βάσει επιστημονικών κριτηρίων, θα μπορούν να έχουν διαφορετικά νομικά και οικονομικά αποτελέσματα στα διάφορα κράτη μέλη. Το γεγονός αυτό θα έπληττε την προβλεψιμότητα και την αξιοπιστία των ενωσιακών αποφάσεων.

7.3.2. Από την πρόταση απουσιάζει αξιολόγηση αντικτύπου, με λεπτομερή περιγραφή του οικονομικού αντικτύπου για την αλυσίδα τροφίμων, τη γεωργική παραγωγή και τον εφοδιασμό σε πρώτες ύλες, καθώς και των ενδεχόμενων στρεβλώσεων της αγοράς.

7.3.3. Δεν προβλέπονται μηχανισμοί για την εξασφάλιση της ιχνηλασιμότητας των ΓΤΟ στην επισήμανση των τροφίμων που προορίζονται για ανθρώπινη κατανάλωση.

7.4. Κίνδυνος στρέβλωσης στις διεθνείς εμπορικές συναλλαγές

7.4.1. Παρότι η πρόταση της Επιτροπής απαιτεί την τήρηση των διεθνών υποχρεώσεων της Ένωσης, η νομοθετική πράξη δεν προβλέπει ειδικούς και συγκεκριμένους περιορισμούς στις ενέργειες των κρατών μελών (ρήτρα εξάιρεσης) που ενδέχεται να έρχονται σε αντίθεση με τις εν λόγω υποχρεώσεις ούτε και θεσπίζει μηχανισμούς που να επιτρέπουν στα θεσμικά όργανα της Ένωσης να ανακαλούν τις συγκεκριμένες εθνικές αποφάσεις εφόσον παραβαίνουν την αρχή της τήρησης των διεθνών υποχρεώσεων. Ας επισημανθεί ότι οι εμπορικοί εταίροι της Ένωσης, ιδίως δε οι ΗΠΑ, έχουν εκφράσει δημοσίως τις επιφυλάξεις τους για τη νομοθετική πρόταση, εξαρτώντας μάλιστα την πραγματοποίηση υψηλού επιπέδου εμπορικών διαπραγματεύσεων (Διατλαντική Σχέση Εμπορίου και Επενδύσεων — TTIP) από την άρση των επιφυλάξεων αυτών.

7.4.2. Μεταξύ των διεθνών συμφωνιών που ενδέχεται να πληγούν ή να περιοριστούν εάν εφαρμοστεί η πρόταση, καθώς μπορεί να δημιουργήσει στρεβλώσεις εξισούμενες με φραγμούς στο διεθνές εμπόριο, περιλαμβάνονται οι γενικές υποχρεώσεις του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ), ορισμένες διατάξεις όπως το Σύστημα Γενικευμένων Προτιμήσεων (ΣΓΠ) για τις αναπτυσσόμενες χώρες ή ακόμη η πρωτοβουλία «Όλα εκτός από όπλα».

⁽⁵⁾ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/envi/pr/1065/1065989/1065989el.pdf

7.5. Αμφιβολίες ως προς τη συμμόρφωση με τις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας

7.5.1. Η Επιτροπή αναφέρεται στην αναγκαιότητα τήρησης των αρχών της εσωτερικής αγοράς, η οποία δεν θα πρέπει να στρεβλώνεται λόγω των εθνικών μέτρων που μπορούν να ληφθούν δυνάμει της πρότασης αυτής, κυρίως εφόσον είναι προβλέψιμο ότι στην πράξη διάφορες περιοχές της Ένωσης θα εφαρμόζουν ανόμοιες διατάξεις ως προς την καλλιέργεια, τη διάθεση στην αγορά και τις μεταφορές εντός της Ένωσης.

7.5.2. Ωστόσο, ο μη εξαντλητικός προσδιορισμός των λόγων που μπορούν να αιτιολογήσουν την υιοθέτηση ρητρών αυτεξάιρεσης (απουσία θετικού ή αρνητικού καταλόγου), καθώς και η μη πρόβλεψη νομικών μηχανισμών για την αναστολή των εθνικών μέτρων που μπορούν να θεωρηθούν καταχρηστικά, μη επαρκώς αιτιολογημένα ή εισάγοντα διακρίσεις, ενέχει προφανή κίνδυνο έλλειψης ασφάλειας δικαίου.

7.5.3. Οι νομικές αβεβαιότητες θα μπορούν να επιλυθούν μόνον ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υποτάσσοντας αδικαιολόγητα το διοικητικό έργο των κρατών μελών στη δικαστική οδό και επιβάλλοντας πιθανές καθυστερήσεις και πρόσθετο κόστος.

7.5.4. Το τελευταίο αυτό επιχείρημα είναι εκείνο που εγείρει τις μεγαλύτερες αμφιβολίες ως προς τη σκοπιμότητα και την καταλληλότητα της πρότασης της Επιτροπής ως έχει.

Βρυξέλλες, 16 Σεπτεμβρίου 2015.

Ο Πρόεδρος
της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής
Henri MALOSSE

