

ΜΙΑ ΝΕΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΑΙΑ ΑΓΟΡΑ

***ΣΤΗΝ ΥΠΗΡΕΣΙΑ ΤΗΣ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗΣ ΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ***

**Έκθεση προς τον
Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής**

José Manuel Barroso

του

Mario Monti

9 Μαΐου 2010

"Tous ceux qui ont essayé de régler les problèmes économiques que posait le traité de Rome en oubliant le coté politique de la chose sont allés à un échec et aussi longtemps qu'on examinera [ces] problèmes uniquement sur le plan économique et sans penser à la politique, je le crains, nous irons à des échecs répétés."

«Όλοι όσοι, στην προσπάθειά τους να ανταποκριθούν στις οικονομικές προκλήσεις που προέκυψαν από τη συνθήκη της Ρώμης, αγνόησαν την πολιτική διάσταση, απέτυχαν. Όσο [αυτές] οι προκλήσεις θα αντιμετωπίζονται αποκλειστικά από μια οικονομική προοπτική, παραβλέποντας την πολιτική διάστασή τους, φοβάμαι, ότι θα έχουμε αλληπάλληλες αποτυχίες.»

Paul-Henri Spaak
Ομιλία στη Βουλή των Αντιπροσώπων
14 Ιουνίου 1961

«Η Ευρώπη βρίσκεται σε ένα σταυροδρόμι. Είτε προχωράμε προς τα εμπρός, με σιγουριά και αποφασιστικότητα ή θα διολισθήσουμε στη μετριότητα. Τώρα, μπορούμε να αποφασίσουμε εάν θα υλοποιήσουμε την ολοκλήρωση των οικονομιών της Ευρώπης ή εάν λόγω έλλειψης πολιτικής βούλησης να αντιμετωπίσουμε τα τεράστια προβλήματα, θα αφήσουμε την Ευρώπη να εξελιχθεί σε τίποτα άλλο παρά σε μια ζώνη ελεύθερων συναλλαγών.»

Ευρωπαϊκή Επιτροπή
«Υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς»
Λευκή Βίβλος για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο
(Μιλάνο, 28-29 Ιουνίου 1985)

«Αυτό που χρειαζόμαστε είναι δυνάμεις που μπορούμε να βρούμε μόνο μαζί. [...] Πρέπει να απολαύσουμε πλήρως τα οφέλη μιας μεγάλης ενιαίας αγοράς»

Margaret Thatcher
1986

Επιστολή ανάθεσης αποστολής από τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής

José Manuel Barroso
President of the European Commission

Βρυξέλλες, 20 Οκτωβρίου 2009

Pres(2009)D/2250

Αγαπητέ κ. Καθηγητά,

Η ενιαία αγορά υπήρξε, και παραμένει, ακρογωνιαίος λίθος της ολοκλήρωσης και της διατηρήσιμης ανάπτυξης της Ευρώπης. Ωστόσο, αυτό το μείζον Ευρωπαϊκό εγχείρημα απαιτεί ανανέωση της πολιτικής βούλησης, ώστε να μπορέσει να αξιοποιήσει όλες τις δυνατότητές του. Όπως έχω δηλώσει στο έγγραφο των πολιτικών κατευθυντήριων γραμμών που συνέταξα, η Επιτροπή σκοπεύει να ηγηθεί αυτής της διαδικασίας, με την πλήρη συμμετοχή των κρατών μελών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και όλων των ενδιαφερόμενων φορέων.

Καθώς πλησιάζουμε στην εικοστή επέτειο του συμβολικού έτους 1992 κατά το οποίο τέθηκαν οι βάσεις για τη σημερινή ενιαία αγορά, η ΕΕ καλείται να αντιμετωπίσει τρεις επείγουσες προκλήσεις:

- Η πρόσφατη κρίση έδειξε ότι, ιδιαίτερα όταν οι καιροί είναι δύσκολοι, εξακολουθεί να υπάρχει ένας ισχυρός πειρασμός για συρρίκνωση της Ενιαίας Αγοράς και για αναζήτηση καταφυγίου σε μορφές οικονομικού εθνικισμού. Ανέκαθεν η Επιτροπή ήταν και εξακολουθεί να είναι ανυποχώρητος υποστηρικτής της ενιαίας αγοράς, χρησιμοποιώντας πλήρως τις δυνάμεις επιβολής που διαθέτει, ιδιαίτερα στους τομείς της εσωτερικής αγοράς και της πολιτικής ανταγωνισμού, καθώς και στον τομέα του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων. Ωστόσο, τόσο η κοινή γνώμη όσο και οι πολιτικοί κύκλοι πρέπει να συνειδητοποιήσουν εκ νέου τις δραματικές συνέπειες που μπορούν να προκύψουν από την υπονόμηση της ενιαίας αγοράς. Μια τέτοια εξέλιξη θα οδηγήσει στη διάβρωση της βάσης για οικονομική ολοκλήρωση, ανάπτυξη και απασχόληση σε όλη την ΕΕ, σε μια εποχή που η ανάδυση νέων παγκόσμιων δυνάμεων και σοβαρών περιβαλλοντικών προκλήσεων καθιστούν τη συνοχή της ΕΕ περισσότερο απαραίτητη από ποτέ άλλοτε, για το συμφέρον τόσο των ευρωπαϊκών πολιτών όσο και μιας αποτελεσματικής παγκόσμιας διακυβέρνησης.

Η ενιαία αγορά δεν έχει δείξει στο μέγιστο τις δυνατότητές της. Σε πολλούς τομείς, η ενιαία αγορά απέχει πολύ από την πλήρη υλοποίησή της. Επιπλέον, υπάρχουν ορισμένες ελλείψεις οι οποίες εμποδίζουν μια κατακερματισμένη ακόμη αγορά να λειτουργήσει ως ισχυρή κινητήριος δύναμη ανάπτυξης και να παράσχει πλήρως τα οφέλη της στους καταναλωτές. Η Επιτροπή σκοπεύει να ακολουθήσει μια πιο συστηματική και ολοκληρωμένη προσέγγιση, με στόχο

τόσο την επίτευξη μιας πλήρως αναπτυγμένης Ενιαίας Αγοράς όσο και την αποτελεσματική εποπτεία της.

*Καθηγητή κ. Mario MONTI
Presidente
Università Commerciale L. Bocconi
Via Sarfatti 25
IT-20100 Milano*

- Η κρίση έχει προκαλέσει τη σοβαρή αναθεώρηση της λειτουργίας των αγορών. Επίσης, έχει ενισχύσει τις ανησυχίες σχετικά με την κοινωνική διάσταση. Η Συνθήκη της Λισαβόνας, που σύντομα θα τεθεί σε ισχύ, καθιστά σαφές για πρώτη φορά, - αν και η αρχή καθοριζόταν ήδη με σαφήνεια στο προοίμιο της Συνθήκης της Ρώμης – ότι «η Ένωση [...] θα εργαστεί [...] για μια κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας». Όλα αυτά απαιτούν μια νέα θεώρηση του τρόπου με τον οποίο η αγορά και οι κοινωνικές διαστάσεις μιας ολοκληρωμένης Ευρωπαϊκής οικονομίας μπορούν να ενισχυθούν αμοιβαία.

Προκειμένου να λάβουμε χρήσιμες και πολύτιμες απόψεις για μια πρωτοβουλία επαναδρομολόγησης της ενιαίας αγοράς ως βασικού στρατηγικού στόχου της νέας Επιτροπής, σας αναθέτω την κατάρτιση έκθεσης που θα περιλαμβάνει εναλλακτικές επιλογές και συστάσεις. Εάν αποδεχτείτε αυτή την αποστολή, θα πρέπει να την φέρετε εις πέρας με δική σας ευθύνη και να αναφέρετε απευθείας σε εμένα την πρόοδο και τα συμπεράσματα. Θα έχετε τη δυνατότητα να βασιστείτε στην εμπειρογνωμοσύνη και την υποστήριξη της Επιτροπής. Εάν χρειάζεται, μπορείτε να πραγματοποιήσετε διαβουλεύσεις με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, τους σχετικούς Επιτρόπους, τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών και με άλλους ενδιαφερόμενους φορείς.

Με εκτίμηση,



José Manuel BARROSO

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΠΡΟΣ ΤΟΝ ΠΡΟΕΔΡΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ	1
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	7
ΜΙΑ ΝΕΑ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΑΙΑ ΑΓΟΡΑ	7
<u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΜΙΑ ΑΓΟΡΑ ΣΕ ΑΝΑΖΗΤΗΣΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ</u>	13
<i>1.1. Μετατρέποντας την «επιχείρηση του χθες» σε βασική πολιτική προτεραιότητα</i>	14
<i>1.2. Η ενιαία αγορά ως στρατηγικός στόχος: 1985 και 2010</i>	15
<i>1.3. Ακούγοντας τους Ευρωπαίους</i>	20
<i>1.4. Λιγότερο δημοφιλής από ποτέ, πιο αναγκαία από ποτέ</i>	24
<i>1.5. Χρειάζεται πράγματι συναίνεση η ενιαία αγορά;</i>	26
<i>1.6. Προσδιορισμός των προβληματισμών</i>	27
<i>1.7. Αντιμετώπιση των ανησυχιών</i>	38
<i>1.8. Μια νέα στρατηγική</i>	40
<u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΜΙΑΣ ΙΣΧΥΡΟΤΕΡΗΣ ΕΝΙΑΙΑΣ ΑΓΟΡΑΣ</u>	45
<i>2.1. Προβληματικά σημεία, ελλείψεις και νέα σύνορα</i>	46
<i>2.2. Αλλάζοντας την ενιαία αγορά ώστε να λειτουργεί υπέρ των πολιτών, των καταναλωτών και των ΜΜΕ</i>	48
<i>2.3. Διαμόρφωση της ψηφιακής ενιαίας αγοράς της Ευρώπης</i>	57
<i>2.4. Ενιαία αγορά και πράσινη ανάπτυξη: ενέργεια, κλιματική αλλαγή, περιβάλλον</i>	61
<i>2.5. Η ενιαία αγορά για τα εμπορεύματα: πλήρης αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων</i>	65
<i>2.6. Η ενιαία αγορά για τις υπηρεσίες: κινητήρια δύναμη της ευρωπαϊκής οικονομίας</i>	69
<i>2.7. Εργαζόμενοι στην ενιαία αγορά: παλαιά προβλήματα και νέες προκλήσεις</i>	72
<i>2.8. Η ενιαία αγορά κεφαλαίων και χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών</i>	78
<i>2.9. Η υλική υποδομή της ενιαίας αγοράς: αντιμετωπίζοντας την επενδυτική πρόκληση</i>	82
<u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. ΕΠΙΤΕΥΞΗ ΣΥΝΑΙΝΕΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΜΙΑΣ ΙΣΧΥΡΟΤΕΡΗΣ ΕΝΙΑΙΑΣ ΑΓΟΡΑΣ</u>	85
<i>3.1. Μια ενιαία αγορά για μια «κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας»</i>	86
<i>3.2. Οικονομικές ελευθερίες και δικαιώματα των εργαζομένων μετά τις υποθέσεις Viking και Laval</i>	86
<i>3.3. Οι κοινωνικές υπηρεσίες και η ενιαία αγορά</i>	92
<i>3.4. Καθοδήγηση των δημοσίων συμβάσεων για τους πολιτικούς στόχους της Ευρώπης</i>	96
<i>3.5. Η φορολογική διάσταση της ενιαίας αγοράς: συνεργασία για διαφύλαξη της φορολογικής κυριαρχίας</i>	99
<i>3.6. Ανταγωνιστικότητα και συνοχή: η περιφερειακή διάσταση της ενιαίας αγοράς</i>	105
<i>3.7. Η ενιαία αγορά και η βιομηχανική πολιτική</i>	108
<i>3.8. Ανοιχτή, αλλά όχι αφοπλισμένη: η εξωτερική διάσταση της ενιαίας αγοράς</i>	112
<u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. ΕΠΙΤΕΥΞΗ ΙΣΧΥΡΗΣ ΕΝΙΑΙΑΣ ΑΓΟΡΑΣ</u>	117
<i>4.1. Ρύθμιση της ενιαίας αγοράς, "ma non troppo"</i>	118
<i>4.2. Ενίσχυση της επιβολής</i>	120
<u>ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΕΝΙΑΙΑΣ ΑΓΟΡΑΣ (ΚΑΙ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ)</u>	131
<i>5.1. Νέα πολιτική πρωτοβουλία</i>	132
<i>5.2. Εκ νέου εστίαση στα θεσμικά όργανα της ΕΕ στην ενιαία αγορά</i>	132
<i>5.3. Η θέση της ενιαίας αγοράς στη διαμόρφωση της πολιτικής στην ΕΕ</i>	135

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Μια νέα στρατηγική για την ενιαία αγορά

Στο έγγραφο «Πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές για την επόμενη Επιτροπή», ο Πρόεδρος Barroso αναγνώρισε την ενιαία αγορά ως βασικό στρατηγικό στόχο για την Ευρώπη που θα πρέπει να επιδιωχθεί με ανανεωμένη πολιτική αποφασιστικότητα. Με βάση την εντολή του Προέδρου Barroso, η παρούσα έκθεση εξετάζει τις προκλήσεις που προκύπτουν σήμερα από μια πρωτοβουλία επαναδρομολόγησης της ενιαίας αγοράς και σκιαγραφεί μια ολοκληρωμένη στρατηγική προκειμένου η επαναδρομολόγηση αυτή να είναι πολιτικά επιτυχημένη και κοινωνικά βιώσιμη.

Στην έκθεση υπογραμμίζεται ότι σήμερα η ενιαία αγορά βρίσκεται σε ένα κρίσιμο σταυροδρόμι, καθώς αντιμετωπίζει τρεις προκλήσεις (κεφάλαιο 1). Η πρώτη προκύπτει από τη διάβρωση της πολιτικής και κοινωνικής στήριξης για την ολοκλήρωση της αγοράς στην Ευρώπη. Συχνά, η ενιαία αγορά αντιμετωπίζεται από πολλούς Ευρωπαίους - πολίτες αλλά και πολιτικούς ηγέτες - με καχυποψία ενίοτε και με πρόδηλη εχθρότητα. Υπάρχουν δύο αμοιβαία ενισχυόμενες τάσεις: μια «κόπωση σε ό,τι αφορά την ολοκλήρωση», που διαβρώνει τη διάθεση για περισσότερη Ευρώπη και για μια ενιαία αγορά και πιο πρόσφατα μια «κόπωση σε ό,τι αφορά την αγορά», με μειωμένη εμπιστοσύνη στο ρόλο της αγοράς. Σήμερα, η ενιαία αγορά είναι λιγότερο δημοφιλής από ποτέ, ενώ η Ευρώπη την χρειάζεται περισσότερο από ποτέ.

Η δεύτερη πρόκληση αφορά το ανομοιογενές πολιτικό ενδιαφέρον που αποδίδεται στην ανάπτυξη των διαφόρων στοιχείων μιας αποτελεσματικής και βιώσιμης ενιαίας αγοράς. Ορισμένες από τις δυσκολίες που αντιμετώπισε η ενιαία αγορά τα τελευταία χρόνια εντοπίζονται όχι μόνο στην ημιτελή «συνένωση» των εθνικών αγορών σε μία ευρωπαϊκή αγορά, αλλά και στη μη ολοκλήρωση της διαδικασίας σε δύο άλλα μέτωπα: την επέκταση σε νέους τομείς ώστε να καλυφθεί η γρήγορα μεταβαλλόμενη οικονομία και η προσπάθεια εξασφάλισης ότι η ενιαία αγορά είναι ένας χώρος ελευθερίας και ευκαιρίας που είναι αποδοτικός για όλους, πολίτες, καταναλωτές και ΜΜΕ.

Μια τρίτη πρόκληση προκύπτει από μια αίσθηση εφησυχασμού, που κέρδισε έδαφος την περασμένη δεκαετία, σαν η ενιαία αγορά να είχε πράγματι «ολοκληρωθεί» και αφεθεί στο περιθώριο, ως πολιτική προτεραιότητα. Η ενιαία αγορά θεωρήθηκε ως κάτι ξεπερασμένο, που χρειαζόταν τακτική συντήρηση αλλά όχι ενεργό προώθηση. Η μετατόπιση του ενδιαφέροντος από την ενιαία αγορά ενισχύθηκε περαιτέρω από την ανάγκη συγκέντρωσης της πολιτικής ενέργειας της ΕΕ σε άλλα δύσκολα δομικά στοιχεία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος: τη νομισματική ένωση, τη διεύρυνση και τις θεσμικές

μεταρρυθμίσεις. Με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας, τον Ιανουάριο του 2010, και τα τρία αυτά δομικά στοιχεία επιτεύχθηκαν και δεν υπάρχει κανένας λόγος να αποσπάσουμε την προσοχή μας από την ενιαία αγορά. Αντιθέτως, η σωστή λειτουργία της νομισματικής ένωσης και της εμβάθυνσης επιβάλλουν την επαναφορά της ενιαίας αγοράς στο προσκήνιο.

Τώρα, υπάρχει μια ευκαιρία να επαναφέρουμε το πολιτικό ενδιαφέρον στην ενιαία αγορά. Η εξερεύνηση της ευκαιρίας αυτής απαιτεί τη συνειδητοποίηση ότι τόσο οι αντικειμενικοί όσο και οι υποκειμενικοί όροι για μια πολιτική πρωτοβουλία σχετικά με την ενιαία αγορά είναι πιο πολύπλοκοι από ό,τι ήταν το 1985, την εποχή της πρωτοβουλίας του Jacques Delors.

Η ίδια η ενιαία αγορά αποτελεί σήμερα τμήμα ενός περιβάλλοντος, που έχει αλλάξει δραματικά. Με τη σειρά τους, οι φορείς που εμπλέκονται στην πρωτοβουλία – οι ευρωπαϊκοί φορείς χάραξης πολιτικής και οι ενδιαφερόμενοι φορείς – ποικίλλουν περισσότερο και παρουσιάζουν μεγαλύτερο εύρος προτιμήσεων και συμφερόντων.

Βασιζόμενη σε μια εκτενέστατη διαδικασία διαβουλεύσεων, η έκθεση σκιαγραφεί ένα χάρτη με τις προσδοκίες και τους προβληματισμούς γύρω από την ενιαία αγορά. Εντοπίζει διάφορους προβληματισμούς που έχουν προκύψει με το πέρασμα του χρόνου (πριν από την κρίση, κατά τη διάρκειά της, μετά την κρίση, και μακροπρόθεσμα), με βάση τον τομέα ενδιαφέροντος (προβληματισμοί καταναλωτών, πολιτών, κοινωνικοί, περιβαλλοντικοί και επιχειρηματικοί προβληματισμοί) και με βάση τα κράτη μέλη. Από αυτή την άποψη, η έκθεση περιγράφει τις διαφορετικές προσεγγίσεις της ενιαίας αγοράς που μπορούν να προσδιοριστούν σε τέσσερις ομάδες κρατών μελών: κοινωνικές οικονομίες της αγοράς της ηπειρωτικής Ευρώπης, αγγλοσαξονικές χώρες, χώρες της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, σκανδιναβικές χώρες.

Η εναρμόνιση αυτών των διαδεδομένων και ποικίλων θέσεων γύρω από μια ατζέντα για την επαναδρομολόγηση της ενιαίας αγοράς είναι τόσο αναγκαία όσο και δυνατή. Είναι αναγκαία, επειδή η επίτευξη μιας βαθιάς και αποτελεσματικής ενιαίας αγοράς είναι βασικός παράγοντας που καθορίζει τις συνολικές μακροοικονομικές επιδόσεις της ΕΕ. Είναι εξαιρετικά σημαντικό τόσο για τη σταθερότητα του ευρώ όσο και για τη νομισματική ένωση να επιτευχθούν τα υπεσχημένα οικονομικά οφέλη. Είναι δυνατή, εφόσον υπάρξει μια ουσιαστική και προορατική πολιτική επένδυση, βάσει μιας προσεκτικά σχεδιασμένης νέας στρατηγικής.

Ως εκ τούτου, η έκθεση προτείνει μια νέα στρατηγική προστασίας της ενιαίας αγοράς από τον κίνδυνο του οικονομικού εθνικισμού, για να επεκταθεί σε νέους

τομείς βασικούς για την ανάπτυξη της Ευρώπης και για τη δημιουργία επαρκούς βαθμού συναίνεσης γύρω από αυτήν.

Η νέα αυτή στρατηγική πρέπει να είναι ολοκληρωμένη. Πολλές από τις πολιτικές που παραδοσιακά δεν θεωρούνταν πολιτικές για την ενιαία αγορά πρέπει να ενταχθούν σε έναν στρατηγικό στόχο ενιαίας αγοράς. Η ολοκληρωμένη προσέγγιση αποτελείται από τρεις μεγάλες ομάδες πρωτοβουλιών:

1. Πρωτοβουλίες για τη δημιουργία μιας *ισχυρότερης* ενιαίας αγοράς·
2. Πρωτοβουλίες για την επίτευξη *συναίνεσης* όσον αφορά τη δημιουργία μιας *ισχυρότερης* ενιαίας αγοράς·
3. Πρωτοβουλίες για την *υλοποίηση* μιας *ισχυρότερης* ενιαίας αγοράς.
Εάν δεν επιτευχθεί συναίνεση, είναι μάλλον απίθανο να υιοθετηθούν και να εφαρμοστούν οι πρωτοβουλίες για τη δημιουργία μιας *ισχυρότερης* ενιαίας αγοράς. Όμως ακόμη και εάν συμβεί αυτό, η βιωσιμότητά τους στο χρόνο και η δυνατότητά τους να αντεπεξέλθουν στις δεινές οικονομικές και πολιτικές συνθήκες που επηρεάζουν την ΕΕ θα είναι αμφίβολη.

Με τη σειρά της, μια *ισχυρότερη* ενιαία αγορά, η οποία επιδιώκει ανοιχτά τη συναίνεση που είναι απαραίτητη για την οικοδόμησή της και αποκλείει την επιλογή της αποδοχής εκδηλώσεων δυσαρέσκειας μέσω της άμβλυνσης της επιβολής των κανόνων, χρειάζεται ενισχυμένο πλαίσιο υλοποίησης, επιβολής και διακυβέρνησης.

Διάφορες πρωτοβουλίες για τη δημιουργία μιας *ισχυρότερης* ενιαίας αγοράς παρουσιάζονται στο κεφάλαιο 2. Αυτές οι πρωτοβουλίες στοχεύουν στην κατάργηση των προβληματικών σημείων που εκκρεμούν και στην κάλυψη των κενών και των ελλείψεων που εμποδίζουν την καινοτομία και αμβλύνουν το δυναμικό ανάπτυξης στην ενιαία αγορά. Οι πρωτοβουλίες είναι κατηγοριοποιημένες σε ομάδες συστάσεων που αφορούν:

- τη διασφάλιση καλύτερης λειτουργίας της ενιαίας αγοράς από την άποψη των πολιτών, καταναλωτών και ΜΜΕ·
- τη δημιουργία μιας ψηφιακής ενιαίας αγοράς·
- την αξιοποίηση του δυναμικού της ενιαίας αγοράς προκειμένου να υποστηριχθεί η πράσινη ανάπτυξη και η μετάβαση της Ευρώπης σε μια οικονομία χαμηλών εκπομπών άνθρακα και αποδοτικής χρήσης των πόρων·

- την αξιοποίηση όλων των πλεονεκτημάτων της ενιαίας αγοράς για τα εμπορεύματα·
- την πλήρη αξιοποίηση του δυναμικού της ενιαίας αγοράς για τις υπηρεσίες·
- τη διασφάλιση της γεωγραφικής κινητικότητας των εργαζομένων στην ενιαία αγορά.
- τη δημιουργία της «υλικής» υποδομής για την ενιαία αγορά·

Η κατάδειξη νέων πρωτοβουλιών είναι καθοριστική για τη δημιουργία νέας δυναμικής, αλλά ενδεχομένως να μην αρκεί για τη δημιουργία του πολιτικού κλίματος για βιώσιμη δράση. Στο κεφάλαιο 3, παρουσιάζονται οι πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση των προβληματισμών που εντοπίστηκαν μέσω της διαβούλευσης και, ως εκ τούτου, για την επίτευξη συναίνεσης για μια ισχυρότερη ενιαία αγορά. Οι πρωτοβουλίες αυτές παρατίθενται στο πλαίσιο της αναφοράς στη Συνθήκη της Λισαβόνας για «μια κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας». Αυτές οι πρωτοβουλίες αφορούν συγκεκριμένα τα παρακάτω προβλήματα:

- τον συμβιβασμό των οικονομικών ελευθεριών στην ενιαία αγορά με τα δικαιώματα των εργαζομένων, ύστερα από τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τις υποθέσεις Viking, Laval κ.ά.·
- την ένταξη των κοινωνικών υπηρεσιών στην ενιαία αγορά·
- την ενσωμάτωση των πολιτικών στόχων της ΕΕ στην πολιτική δημόσιων συμβάσεων·
- τον τρόπο χρήσης του φορολογικού συντονισμού για την προστασία της εθνικής φορολογικής κυριαρχίας καθώς συνεχίζεται η ολοκλήρωση της αγοράς·
- την εξισορρόπηση της ανταγωνιστικότητας και της συνοχής εντός της ενιαίας αγοράς, μέσω πολιτικών περιφερειακής ανάπτυξης·
- το δυναμικό για μια ενεργό βιομηχανική πολιτική που θα βασίζεται σε πολιτικές υγιούς ανταγωνισμού και κρατικών ενισχύσεων·
- τον τρόπο με τον οποίο θα διασφαλιστεί ότι η ενιαία αγορά θα παραμείνει ανοιχτή, αλλά όχι αποπλισμένη, απέναντι στους ανταγωνιστές σε παγκόσμιο επίπεδο.

Στο κεφάλαιο 4, διατυπώνονται διάφορες συστάσεις για την προώθηση των εργαλείων που απαιτούνται για την επαναδρομολόγηση της ενιαίας αγοράς. Αναλύονται δύο πτυχές:

- η διασφάλιση ήπιας αλλά αποτελεσματικής ρύθμισης στην ενιαία αγορά·
- η ενίσχυση της επιβολής των κανόνων με την εδραίωση ενός συνεκτικού συστήματος όπου οι ενέργειες κατά των παραβάσεων, οι ανεπίσημοι μηχανισμοί επίλυσης προβλημάτων και η ιδιωτική επιβολή συνιστούν ένα ολοκληρωμένο πλέγμα μέσων αντιμετώπισης παραβιάσεων της ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

Η νέα ολοκληρωμένη στρατηγική που περιγράφεται παραπάνω θα πρέπει να θεωρηθεί ως «συμφωνία-πακέτο», στην οποία τα κράτη μέλη με τις διαφορετικές πολιτιστικές παραδόσεις, ανησυχίες και πολιτικές προτιμήσεις τους θα έβρισκαν το καθένα στοιχεία αρκετά ελκυστικά ώστε να προβούν σε ορισμένες υποχωρήσεις, σε σχέση με τις προηγούμενες θέσεις τους.

Συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη που έχουν παράδοση ως κοινωνικές οικονομίες της αγοράς θα πρέπει να είναι πιο προετοιμασμένα να δεσμευτούν ότι θα υιοθετήσουν πλήρως τον ανταγωνισμό και την ενιαία αγορά, καθώς και ένα χρονοδιάγραμμα για την εφαρμογή της ενιαίας αγοράς σε τομείς στους οποίους εξακολουθεί να λείπει, εφόσον τα κράτη μέλη με την αγγλοσαξονική παράδοση δείξουν ετοιμότητα να αντιμετωπίσουν κάποιες κοινωνικές ανησυχίες υιοθετώντας στοχευμένα μέτρα, όπως μορφές φορολογικού συντονισμού και συνεργασίας, χωρίς να υπάρχει ανάγκη επιδίωξης της φορολογικής εναρμόνισης.

Τα νέα κράτη μέλη, που οπωσδήποτε υποστηρίζουν ένα σοβαρό πρόγραμμα για την ενίσχυση της ενιαίας αγοράς, μεταξύ άλλων, και στους τομείς των υποδομών και της συνοχής, θα μπορούσαν να είναι πιο ανοιχτά σε ό,τι αφορά τις μορφές φορολογικού συντονισμού.

Η έκθεση υπογραμμίζει ότι το οικονομικό, φορολογικό και κοινωνικό κληροδότημα της κρίσης έρχεται προς επίρρωση του σκεπτικού για ενίσχυση της ενιαίας αγοράς. Δεδομένων των πολύ περιορισμένων περιθωρίων για παροχή δημοσιονομικών κινήτρων, η καλύτερη ενδογενής πηγή ανάπτυξης και δημιουργίας θέσεων εργασίας της Ευρώπης είναι να καταστεί αποτελεσματικότερη η ενιαία αγορά.

Ομοίως, η ανάγκη αντιμετώπισης του θέματος των ανισοτήτων και μάλιστα με την ολοένα και μεγαλύτερη προτεραιότητα που δίνει στο θέμα αυτό η κοινή γνώμη, στο πλαίσιο της χρηματοοικονομικής κρίσης που αντιμετωπίζουν πολλές χώρες, μπορεί να οδηγήσει στην προώθηση μεγαλύτερου συντονισμού των πολιτικών στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς. Τέλος, οι εντάσεις που

προέκυψαν πρόσφατα στην ευρωζώνη αποδεικνύουν την ανάγκη πλήρους αξιοποίησης της ενιαίας αγοράς ως φορέα ενίσχυσης της συνολικής παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητας στις οικονομίες της ευρωζώνης.

Για την επιτυχία της νέας στρατηγικής είναι επίσης απαραίτητο να επανεξεταστεί η θέση της ενιαίας αγοράς στο συνολικό πλαίσιο χάραξης πολιτικής της ΕΕ (κεφάλαιο 5). Ταυτόχρονα, φαίνεται επίσης αναγκαίο να υπάρχει πιο ενωτική διάσταση και μεγαλύτερη συνοχή στους πολυάριθμους και ποικίλους τομείς πολιτικής που σχετίζονται με την προώθηση και επίτευξη μιας ισχυρότερης ενιαίας αγοράς. Αυτό ενδεχομένως να απαιτεί ένα βαθμό καινοτομίας στον τρόπο με τον οποίο η Επιτροπή, το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο χειρίζονται αυτές τις πολιτικές. Για αυτόν τον σκοπό, διατυπώνονται ορισμένες συστάσεις.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1

ΜΙΑ ΑΓΟΡΑ ΣΕ ΑΝΑΖΗΤΗΣΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗΣ

1.1. Μετατρέποντας την «επιχείρηση του χθες» σε βασική πολιτική προτεραιότητα

«Κανείς δεν μπορεί να ερωτευτεί την ενιαία αγορά», έλεγε ο Jacques Delors. Αυτό είναι κάτι φυσιολογικό, ακόμη και καθησυχαστικό. Η αγορά είναι ένα μέσο, όχι αυτοσκοπός. Όταν η αγορά αντιμετωπίζεται ως ανώτερη οντότητα, σαν να είναι πάντα σε θέση να λειτουργεί αποτελεσματικά και χωρίς να χρειάζεται κατάλληλη ρύθμιση και αυστηρή εποπτεία, είναι πιθανό να εμφανιστούν επικίνδυνες καταστάσεις, όπως φάνηκε από τη χρηματοπιστωτική κρίση. Πολλοί είναι αυτοί που ξέχασαν ότι η αγορά «είναι καλός υπηρέτης αλλά κακός αφέντης».

Παρόλα αυτά η ενιαία αγορά είναι ένας πολύ σημαντικός υπηρέτης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Πρώτον, είναι αναγκαία – αν και μη ικανή–, συνθήκη για την καλή απόδοση της ευρωπαϊκής *οικονομίας*, όπως ακριβώς είναι για τις εθνικές οικονομίες οι εγχώριες αγορές που λειτουργούν σωστά. Δεύτερον, και κυριότερο, μια ισχυρή ενιαία αγορά παίζει καθοριστικό ρόλο στη συνολική εύρυθμη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, γιατί αντιπροσωπεύει το ίδιο το θεμέλιο του εγχειρήματος της ολοκλήρωσης.

Εντούτοις, σήμερα η ενιαία αγορά όχι μόνο δεν είναι συμπαθής, αλλά αντιμετωπίζεται από πολλούς Ευρωπαίους – τόσο πολίτες όσο και πολιτικούς ηγέτες – με καχυποψία, φόβο και ενίοτε με πρόδηλη εχθρότητα.

Εδώ και έτη διαφαίνονταν δύο τάσεις: μια «κόπωση σε ό,τι αφορά την ολοκλήρωση», που διάβρωσε τη διάθεση για μια *ενιαία* αγορά και, πιο πρόσφατα, μια «κόπωση σε ό,τι αφορά την αγορά», με μειωμένη εμπιστοσύνη στο ρόλο της *αγοράς*. Οι τάσεις αυτές, οι οποίες αλληλοενισχύονται, έχουν υπονομεύσει την αποδοχή της ενιαίας αγοράς, ως προς κάθε ένα από τα δύο συστατικά της.

Ενώ συντελούνταν αυτή η μετατόπιση της κοινής γνώμης, οι φορείς χάραξης πολιτικής, τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο, εστίαζαν τις προσπάθειές τους σε άλλες σημαντικές προτεραιότητες, όπως τη θεσμική μεταρρύθμιση και τη στρατηγική της Λισαβόνας. «Το πρόγραμμα της εσωτερικής αγοράς – προειδοποίησε ο Wim Kok το 2005 – θεωρείται ξεπερασμένο και δεν έχει την προτεραιότητα που θα έπρεπε. Αυτό αποτελεί ολέθριο πολιτικό σφάλμα».

Όταν ξέσπασε η χρηματοπιστωτική και, στη συνέχεια, η οικονομική κρίση, η Επιτροπή Barroso I μπόρεσε, παρά τις σημαντικές πιέσεις, να εξασφαλίσει την εφαρμογή των κανόνων και την αποφυγή του κατακερματισμού της ενιαίας

αγοράς, ενώ παράλληλα επέτρεψε ένα βαθμό ελαστικότητας στην αντιμετώπιση έκτακτων καταστάσεων.

Η δράση αυτή απέδειξε για άλλη μια φορά, υπό συνθήκες πρωτοφανούς πίεσης, τα πλεονεκτήματα ενός συστήματος επιβολής το οποίο βασίζεται στην κοινοτική μέθοδο και το οποίο έχει ανατεθεί στην Επιτροπή ως θεματοφύλακα των Συνθηκών, υπό τον έλεγχο του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Το σύστημα επιβολής του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, το οποίο έχει εκ φύσεως περισσότερο διακυβερνητικό χαρακτήρα, δεν αποδείχθηκε εξίσου αποτελεσματικό, όχι μόνο κατά την περίοδο της κρίσης – όταν μια παρέκκλιση ενδεχομένως να αιτιολογούνταν από μακροοικονομική άποψη – αλλά ακόμη και παλαιότερα, στις «καλές» εποχές.

Ο Πρόεδρος Barroso, αφού χρησιμοποίησε τις εξουσίες επιβολής της Επιτροπής στην ενιαία αγορά για να αντιμετωπίσει τους κινδύνους της κατάρρευσης που προέκυψαν λόγω της κρίσης, αποφάσισε να προχωρήσει ένα βήμα παραπέρα. Στο έγγραφο «Πολιτικές κατευθυντήριες γραμμές για την επόμενη Επιτροπή» που υπέβαλε τον Σεπτέμβριο του 2009 στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, ο Πρόεδρος Barroso αναγνώρισε την ενιαία αγορά ως βασικό στρατηγικό στόχο που θα πρέπει να επιδιωχθεί με ανανεωμένη πολιτική αποφασιστικότητα. Επίσης, δήλωσε ότι η Επιτροπή θα πρέπει να ηγηθεί αυτής της διαδικασίας, με την πλήρη συμμετοχή των κρατών μελών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και όλων των ενδιαφερόμενων φορέων.

Έτσι, προκειμένου να λάβει διάφορες απόψεις για μια τέτοια πρωτοβουλία, τον Οκτώβριο του 2009, ζήτησε την εκπόνηση της παρούσας έκθεσης. Στόχος της έκθεσης είναι να διαπιστωθεί εάν και με ποιον τρόπο μπορεί να αλλάξει η αντίληψη των Ευρωπαίων για την ενιαία αγορά και από «εγχείρημα του παρελθόντος» να θεωρηθεί βασική πολιτική προτεραιότητα, προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι αυξανόμενες προκλήσεις της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

1.2. Η ενιαία αγορά ως στρατηγικός στόχος: 1985 και 2010

Ακριβώς πριν από 25 έτη, ο τότε Πρόεδρος της Επιτροπής Jacques Delors, σε συνεργασία με τον Λόρδο Cockfield, Αντιπρόεδρο και Επίτροπο για την εσωτερική αγορά, δρομολόγησαν το σχέδιο για την ενιαία αγορά με τη Λευκή Βίβλο για την «Ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς» για το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που πραγματοποιήθηκε στο Μιλάνο τον Ιούνιο του 1985.¹ Η

¹ Στην παρούσα έκθεση χρησιμοποιείται ο όρος «ενιαία αγορά», εκτός εάν παρατίθενται αποσπάσματα εγγράφων που αναφέρονται στην «εσωτερική αγορά». Τόσο από εννοιολογική όσο και από επικοινωνιακή άποψη, ο όρος «ενιαία» φαίνεται καταλληλότερος του όρου «εσωτερική». Πρώτον, με τον όρο «εσωτερική αγορά» οι πολίτες κρατών μελών της ΕΕ ενδεχομένως να αντιλαμβάνονται την εγχώρια αγορά του κράτους τους και όχι την αγορά ολόκληρης της ΕΕ. Δεύτερον, όταν ο όρος χρησιμοποιείται με μη ευρωπαϊούς συνομιλητές, η έκφραση ευρωπαϊκή «εσωτερική αγορά» ενδεχομένως να παραπέμπει στην έννοια μιας κλειστής αγοράς, ενός

Επιτροπή ζήτησε από «το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να δεσμευτεί για την ολοκλήρωση μιας πλήρως ενοποιημένης εσωτερικής αγοράς έως το 1992, και να εγκρίνει το απαραίτητο πρόγραμμα καθώς και ένα ρεαλιστικό και δεσμευτικό χρονοδιάγραμμα». Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο πράγματι ανταποκρίθηκε στα αιτήματα της Επιτροπής.

Στη συνέχεια, τα ευρωπαϊκά όργανα, τα κράτη μέλη και οι οικονομικοί φορείς κατέβαλαν μεγάλες προσπάθειες και, έως το τέλος του 1992, πολλά από αυτά που είχαν προγραμματισθεί πράγματι υιοθετήθηκαν και εφαρμόστηκαν σε μεγάλο βαθμό, αν και σε καμία περίπτωση πλήρως. Η προετοιμασία για την έλευση της ενιαίας αγοράς αποδείχθηκε βασικός μοχλός για επενδύσεις, αναδιάρθρωση και νομοθετικό εκσυγχρονισμό. Το βασικότερο, ωστόσο, είναι ότι υπήρξε μια αλλαγή στη νοοτροπία. Φορείς χάραξης πολιτικής και οικονομικοί παράγοντες ένιωσαν την πίεση ότι έπρεπε να σκεφτούν και να δράσουν σε ένα ευρύτερο πλαίσιο, τόσο όσον αφορά τον *χρόνο* (το 1985 άρχισαν να κάνουν σχέδια για το «1992», όπως είχε ονομαστεί το εγχείρημα) όσο και το *χώρο* (ήθελαν να προετοιμαστούν για ανταγωνισμό σε ευρωπαϊκό επίπεδο). Ανταποκρίθηκαν σε αυτή την πρόκληση με ενθουσιασμό. Αυτό βοήθησε την ευρωπαϊκή οικονομία να ανακάμψει από την «ευρωσκλήρωση» των προηγούμενων ετών.

Μετά το 1992, η ενιαία αγορά σε καμία περίπτωση δεν είχε μείνει χωρίς επίβλεψη. Επιπροσθέτως, σε μια σειρά συγκεκριμένων πρωτοβουλιών με στόχο την εδραίωση των επιτευγμάτων του «1992» και την εφαρμογή των αρχών της ενιαίας αγοράς σε νεοεμφανιζόμενες δραστηριότητες σε διαφορετικούς κλάδους, υπήρξαν δύο ευρύτερες πολιτικές πρωτοβουλίες, το «Πρόγραμμα δράσης για την ενιαία αγορά», που δρομολογήθηκε τον Ιούνιο του 1997 και το «Πρόγραμμα δράσης για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες», που δρομολογήθηκε τον Μάιο του 1999. Επίσης, υπήρξε μια συνεχής δέσμευση της πολιτικής ανταγωνισμού, ώστε να εξασφαλιστεί ότι η αγορά στην ΕΕ δεν ήταν μόνο ενιαία αλλά και ότι λειτουργούσε σε συνθήκες δυναμικού ανταγωνισμού.

Ωστόσο, προς το τέλος της δεκαετίας του '90, το ενδιαφέρον για την ενιαία αγορά δεν ήταν τόσο ισχυρό όσο παλαιότερα. Σε δύο απαιτήσεις, δηλαδή όσον αφορά την αποτελεσματικότητα και τη βιωσιμότητα της ενιαίας αγοράς, δεν δόθηκε η δέουσα προσοχή.

Πρώτον, η ίδια η Λευκή Βίβλος του 1985 επεσήμαινε με σαφήνεια ότι «ο στόχος για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς έχει τρεις πτυχές: [...] τη

«ευρωπαϊκού φρουρίου», κάτι που γενικά απέχει πολύ από την πραγματικότητα και που δεν είναι προς το συμφέρον της ΕΕ να συντηρεί. Τρίτον, ο όρος «ενιαία» αποτελεί πιο πιστή περιγραφή. Ουσιαστικά, η αγορά για οποιοδήποτε συγκεκριμένο αγαθό ή υπηρεσία εντός της ΕΕ είναι «εσωτερική» εξ ορισμού, αλλά απαιτεί δράσεις τόσο από φορείς χάραξης πολιτικής όσο και από φορείς που συμμετέχουν στην αγορά, για να είναι πράγματι «ενιαία» και όχι κατακερματισμένη.

συνένωση των [...] αγορών των κρατών μελών σε μία ενιαία αγορά· [...] τη διασφάλιση ότι αυτή η ενιαία αγορά είναι επίσης μια επεκτεινόμενη αγορά· [...] τη διασφάλιση ότι η αγορά είναι ευέλικτη». Στη Λευκή Βίβλο εκφράζεται η παραδοχή ότι προσανατολιζόταν πρωτίστως στον πρώτο από τους τρεις στόχους, αλλά ότι και η επίτευξη των άλλων δύο στόχων ήταν εξίσου σημαντική. Πράγματι, ορισμένες από τις δυσκολίες που προέκυψαν στην ενιαία αγορά τα τελευταία έτη εντοπίζονται όχι μόνο στην έως τώρα ημιτελή «συνένωση» των εθνικών αγορών, αλλά και στις ατελείς διεργασίες στα άλλα δύο μέτωπα της «ολοκλήρωσης», υπό την πλήρη έννοια. Παρά την όποια πρόοδο σημειώθηκε, για παράδειγμα, ως προς τα διευρωπαϊκά δίκτυα και τη στρατηγική της Λισαβόνας, υπολείπονται ακόμη σημαντικές προσπάθειες σε αυτές τις συνοδευτικές πολιτικές, που στην πραγματικότητα αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της υλοποίησης μιας ικανοποιητικής ενιαίας αγοράς.

Δεύτερον, η υπερβολική εξάρτηση ορισμένων κρατών μελών από τις δυνατότητες αυτορύθμισης των χρηματοπιστωτικών αγορών οδήγησε σε καθυστερήσεις και ανεπάρκειες στον σχεδιασμό και την εφαρμογή του κατάλληλου ρυθμιστικού και εποπτικού πλαισίου που θα συνόδευε αποτελεσματικά τη διαδικασία της χρηματοπιστωτικής απελευθέρωσης και τη δημιουργίας της ενιαίας αγοράς για τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες. Αυτό συνέτεινε στον εύθραυστο χαρακτήρα αυτής της συνιστώσας της ενιαίας αγοράς.

Μολονότι οι συνέπειες της αμέλειας όσον αφορά τις δύο απαιτήσεις έγιναν ορατές μόνο μερικά έτη αργότερα, υπήρξε, στην αλλαγή του αιώνα, μια αίσθηση εφησυχασμού, σαν η ενιαία αγορά να είχε πράγματι «ολοκληρωθεί» και τεθεί στο περιθώριο, ως πολιτική προτεραιότητα. Επιπλέον, υπήρχε αδιαμφισβήτητη η ανάγκη συγκέντρωσης της πολιτικής ενέργειας της ΕΕ σε άλλα δύσκολα δομικά στοιχεία του ευρωπαϊκού οικοδομήματος: τη νομισματική ένωση, τη διεύρυνση και τη θεσμική μεταρρύθμιση.

Με την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισαβόνας τον Ιανουάριο του 2010, τα τρία αυτά δομικά στοιχεία βρήκαν επιτέλους τη θέση τους. Δεν υπάρχει κανένας λόγος να συνεχίσουν να αποπροσανατολίζουν την πολιτική προσοχή από την ενιαία αγορά. Μάλιστα, δύο από αυτά τα στοιχεία, η νομισματική ένωση και η διεύρυνση, φαίνεται να καλούν ξανά στο προσκήνιο την ενιαία αγορά.

Οι αδυναμίες της νομισματικής ένωσης, που αποκαλύφθηκαν λόγω της κρίσης στην Ελλάδα, έχουν άμεσο αντίκτυπο στις αντιδράσεις των χρηματοπιστωτικών αγορών σε δημοσιονομικές ανισορροπίες. Ωστόσο, εάν εξετάσουμε τις υποκείμενες αιτίες αυτών των ανισορροπιών, μία από αυτές είναι σίγουρα η ανεπαρκής ανταγωνιστικότητα της πραγματικής οικονομίας, η οποία οφείλεται, με τη σειρά της, σε μεγάλο βαθμό στο γεγονός ότι ο κορπορατισμός και η προσοδοθηρία, τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα, θα

διατηρήσουν την εγχώρια οικονομία εν μέρει προφυλαγμένη από την πλήρη έκθεση στην ενιαία αγορά και τον ανταγωνισμό, εμποδίζοντας έτσι τις απαραίτητες βελτιώσεις στη συνολική παραγωγικότητα. Αυτή η κατάσταση, που σε καμία περίπτωση δεν εξαιρεί την Ελλάδα, απαιτεί περισσότερη ενιαία αγορά δηλαδή ενίσχυση του οικονομικού σκέλους της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, προκειμένου η νομισματική ένωση και το ευρώ πρόκειται να είναι αξιόπιστα και να αποφέρουν τα προσδοκώμενα οικονομικά οφέλη.

Επίσης, και η διεύρυνση απαιτεί – και ταυτόχρονα επιτρέπει – την εκ νέου εστίαση του ενδιαφέροντος στην ενιαία αγορά.

Πρώτον, τόσο τα νέα κράτη μέλη όσο και η ΕΕ συνολικά έχουν ωφεληθεί από τη διεύρυνση, ακόμη και με οικονομικούς όρους. Ωστόσο, εάν υπάρχει μια ευρεία τάση για επανεθνοποίηση των πολιτικών και των επιχειρηματικών στρατηγικών, όπως διαπιστώθηκε κατά τη διάρκεια της κρίσης, οι οικονομίες των νέων κρατών μελών θα είναι οι πρώτες που θα υποφέρουν.

Δεύτερον, πρέπει να υπάρξει μια προσπάθεια αλλαγής της κοινής γνώμης στα παλιά κράτη μέλη που είχαν προετοιμαστεί ανεπαρκώς για να αντιμετωπίσουν αυτή την τεράστια αλλαγή έτσι, ώστε να ανακτήσουν πλήρως την εμπιστοσύνη τους σε μια διευρυμένη ενιαία αγορά.

Τρίτον, τα περισσότερα νέα κράτη μέλη έχουν έναν πολιτικό προσανατολισμό ο οποίος φαίνεται να είναι περισσότερο υπέρ της ενιαίας αγοράς και του ανταγωνισμού από ό,τι στις μέρες μας φαίνεται να συμβαίνει στην περίπτωση ορισμένων κρατών μελών που ήταν στο προσκήνιο της οικονομικής ολοκλήρωσης κατά τις προηγούμενες δεκαετίες. Για τη χάραξη μιας στρατηγικής με στόχο την επαναδρομολόγηση της ενιαίας αγοράς, είναι σημαντικό να αξιοποιηθεί πλήρως η υποστήριξη και η παρακίνηση που μπορούν να παρέχουν τα νέα μέλη της ΕΕ.

Ενόψει των παραπάνω συνθηκών, σήμερα, καθίσταται πιθανότερο από ό,τι τα τελευταία είκοσι έτη να εστιάσουμε τη σκέψη και τη βούληση των ευρωπαϊκών φορέων χάραξης πολιτικής στις προκλήσεις που αντιμετωπίζει η ενιαία αγορά. Ωστόσο, αυτό απαιτεί τη συνειδητοποίηση ότι τόσο οι αντικειμενικοί όσο και οι υποκειμενικοί όροι για μια στρατηγική πρωτοβουλία σχετικά με την ενιαία αγορά είναι πιο πολύπλοκοι από ό,τι ήταν την εποχή της πρωτοβουλίας του Jacques Delors το 1985.

Το αντικείμενο της πρωτοβουλίας – η ενιαία αγορά – αποτελεί σήμερα μέρος ενός περιβάλλοντος, που έχει αλλάξει δραματικά. Με τη σειρά τους, οι φορείς που εμπλέκονται στην πρωτοβουλία – τόσο οι ευρωπαϊκοί φορείς χάραξης

πολιτικής όσο και οι ενδιαφερόμενοι φορείς – συνθέτουν σήμερα ένα πολύ πιο διαρθρωμένο σύνολο αντιπροσώπων. Είναι εύλογο ότι καμία πρωτοβουλία δεν θα ήταν δυνατό να αναληφθεί χωρίς προηγουμένως να ζητηθεί η αναλυτική άποψή τους υπό τις συνθήκες του νέου πλαισίου.

Οι αλλαγές στο πλαίσιο είναι γνωστές μία προς μία, αλλά ενίοτε παραβλέπονται αφενός οι βαθιές αλλαγές που έχει επιφέρει η συνδυασμένη δράση τους στον τρόπο λειτουργίας της ενιαίας αγοράς και αφετέρου οι προσδοκίες που έχουν οι πολίτες και οι επιχειρήσεις. Αρκεί να αναφέρουμε τις βασικές αλλαγές, που μεσολάβησαν τα 25 έτη μετά τη Λευκή Βίβλο.

Ορισμένες αλλαγές συντελέστηκαν πέρα από την Ευρώπη:

- Η παγκοσμιοποίηση και η ανάδυση νέων οικονομικών δυνάμεων·
- Η τεχνολογική επανάσταση, που προέκυψε κυρίως από την τεχνολογία της πληροφορίας και των επικοινωνιών·
- Η αυξανόμενη σπουδαιότητα των υπηρεσιών στην οικονομία·
- Η αυξανόμενη συνειδητοποίηση τόσο των περιβαλλοντικών προκλήσεων όσο και των προκλήσεων της κλιματικής αλλαγής.

Εκτός από την ανάγκη ανταπόκρισης σε αυτές τις παγκόσμιες αλλαγές, η ενιαία αγορά της Ευρώπης έπρεπε να αντιμετωπίσει μια σειρά από βαθιές μετασχηματισμούς που αφορούσαν ειδικά την Ευρώπη, όπως:

- Κατάρρευση του σοβιετικού μπλοκ, δηλαδή μιας απειλής που υπήρξε βασικός μοχλός της ολοκλήρωσης·
- Διεύρυνση, από 10 σε 27 κράτη μέλη·
- Πολύ μεγαλύτερη οικονομική πολυμορφία, που συνδέεται επίσης με τη διεύρυνση·
- Εισαγωγή ενός ενιαίου νομίσματος, που πλέον χρησιμοποιείται από κοινού από 16 κράτη μέλη·
- Αύξηση των μεταναστεύσεων και της πολιτιστικής πολυμορφίας·
- Ανοιχτή απόρριψη της περαιτέρω (ή ακόμη και της υφιστάμενης) ολοκλήρωσης της ΕΕ, με τη διεξαγωγή δημοψηφισμάτων σε διάφορα κράτη μέλη·
- Ρητή αποσαφήνιση των ορίων αποδοχής, από ένα κράτος μέλος, της περαιτέρω ολοκλήρωσης της ΕΕ στο μέλλον (απόφαση του Γερμανικού Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου του Ιουλίου του 2009)·
- Συνθήκη της Λισαβόνας: «Η Ένωση [...] εργάζεται για [...] την αειφόρο ανάπτυξη [και] για μια κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας» (άρθρο 3, Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης).

Κάθε μία από αυτές τις αλλαγές, αλλά και η συνδυασμένη δράση τους έχει σημαντικές θεσμικές, οικονομικές και πολιτικές επιπτώσεις στη φύση και τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς. Έως τώρα, δεν έχει γίνει επανεξέταση των πολιτικών για την ενιαία αγορά, υπό το φως όλων αυτών των αλλαγών. Δεδομένου ότι φιλοδοξία του συντάκτη της παρούσας έκθεσης δεν είναι η ανάλυση της κατάστασης αλλά η διατύπωση στόχων πολιτικής, θα επιχειρήσουμε να λάβουμε υπόψη πλήρως αυτές τις αλλαγές. Διαφορετικά, θα υπήρχε κίνδυνος να καταλήξουμε σε συστάσεις που ενδεχομένως να είναι κατάλληλες για την ενιαία αγορά του παρελθόντος όχι όμως για τις προκλήσεις του μέλλοντος.

1.3. Ακούγοντας τους Ευρωπαίους

Πριν τη δρομολόγηση της ενιαίας αγοράς με τη Λευκή Βίβλο του 1985, ο Jacques Delors είχε προετοιμάσει την πρωτοβουλία μετά από επίσκεψη στις πρωτεύουσες των τότε 10 κρατών μελών, καθώς και στην Ισπανία και την Πορτογαλία που εντάχθηκαν αμέσως μετά. Σήμερα, η Ευρωπαϊκή Ένωση των 27 κρατών μελών δεν είναι μόνο μεγαλύτερη και πιο ποικιλόμορφη, αλλά επίσης διαθέτει μια πιο πολύπλοκη διάρθρωση, με πολύ ευρύτερη συμμετοχή των ενδιαφερόμενων φορέων και της κοινωνίας των πολιτών.

Με βάση το νέο αυτό τοπίο, πριν από την κατάρτιση της παρούσας έκθεσης πραγματοποιήθηκαν εξαιρετικά εκτενείς επίσημες και ανεπίσημες διαβουλεύσεις. Ως εκ τούτου, η ανάλυση και οι συστάσεις που υποβάλλονται με το παρόν έγγραφο προς τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, αν και αποτελούν αποκλειστική ευθύνη του συντάκτη, αντικατοπτρίζουν το αποτέλεσμα μιας διαδικασίας που μπορεί να θεωρηθεί ως διερευνητική αποστολή που διενήργησε ο συντάκτης κατόπιν αιτήματος του Προέδρου.

Στη διερεύνηση, που πραγματοποιήθηκε μεταξύ Νοεμβρίου 2009 και Απριλίου 2010, εξετάστηκαν οι αντιλήψεις για την ενιαία αγορά, τα πλεονεκτήματα και οι ελλείψεις, τα μέτρα που θα μπορούσαν να βελτιώσουν και να εμβαθύνουν την ενιαία αγορά αντιμετωπίζοντας παράλληλα τις ανησυχίες που την περιβάλλουν και οι στρατηγικές πολιτικής που ενδεχομένως να διευκολύνουν τη λήψη αυτών των μέτρων. Στη διαδικασία αυτή συμμετείχαν εκτενώς οι ποικίλοι ενδιαφερόμενοι φορείς της ενιαίας αγοράς και ομάδες της κοινωνίας των πολιτών, καθώς και εκπρόσωποι πολιτικών θεσμικών οργάνων.

Σε ό,τι αφορά τα θεσμικά όργανα της ΕΕ, ο συντάκτης είχε το προνόμιο να χρησιμοποιήσει τις απόψεις τόσο του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, Jerzy Buzek, όσο και του Προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, Herman Van Rompuy. Επιπλέον, είχε επίσης την ευκαιρία να συζητήσει αρκετές φορές με τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, José Manuel Barroso. Επίσης, ο

συντάκτης επωφελήθηκε από την ανταλλαγή απόψεων με τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, Jean-Claude Trichet, τον Πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, Philippe Maystadt, και τον Ευρωπαϊό Διαμεσολαβητή, Νικηφόρο Διαμαντούρο.

Στη διαβούλευση που πραγματοποιήθηκε στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συμμετείχαν ξεχωριστά οι εξής πολιτικές ομάδες: η ομάδα του Ευρωπαϊκού Λαϊκού Κόμματος, η ομάδα της Προοδευτικής Συμμαχίας των Σοσιαλιστών και των Δημοκρατών, η ομάδα Συμμαχία των Δημοκρατών και των Φιλελευθέρων για την Ευρώπη, η ομάδα των Πρασίνων/Ελεύθερη Ευρωπαϊκή Συμμαχία, η ομάδα των Ευρωπαίων Συντηρητικών και Μεταρρυθμιστών, η Συνομοσπονδιακή Ομάδα της Ευρωπαϊκής Ενωτικής Αριστεράς/Αριστερά των Πρασίνων των Βορείων Χωρών. Επίσης, πραγματοποιήθηκαν ακροάσεις και συζητήσεις με την Επιτροπή Εσωτερικής Αγοράς και Προστασίας των Καταναλωτών, την Επιτροπή Οικονομικών και Νομισματικών Θεμάτων επ' ευκαιρία της συνεδρίασής της με τα Εθνικά Κοινοβούλια και την Ειδική Επιτροπή για τη Χρηματοπιστωτική, Οικονομική και Κοινωνική Κρίση. Η Επιτροπή Εσωτερικής Αγοράς και Προστασίας των Καταναλωτών έχει καταρτίσει έκθεση ίδια πρωτοβουλία, η οποία συνιστά τη συμβολή του Κοινοβουλίου στην παρούσα έκθεση. Η εν λόγω πρωτοβουλία εκτιμήθηκε ιδιαίτερα και συνέβαλε σημαντικά στην κατάρτιση της παρούσας έκθεσης. Επίσης, πραγματοποιήθηκε ειδική κοινή διαβούλευση με όλους τους εισηγητές του Κοινοβουλίου σχετικά με το πακέτο μέτρων για τη χρηματοπιστωτική εποπτεία που αυτή τη στιγμή βρίσκεται στο στάδιο της νομοθετικής διαδικασίας.

Με το Συμβούλιο, η διαβούλευση πήρε τη μορφή ανταλλαγής απόψεων πρώτα, με πρωτοβουλία της σουηδικής Προεδρίας, με τους πρεσβευτές της Επιτροπής των Μονίμων Αντιπροσώπων (Coreper), στη συνέχεια, με πρωτοβουλία της Ισπανικής Προεδρίας, με τους υπουργούς στο Συμβούλιο ECOFIN και στο Συμβούλιο Ανταγωνιστικότητας. Επίσης, έχει αρχίσει διάλογος με την τρέχουσα ισπανική Προεδρία, καθώς και εν όψει μελλοντικών πρωτοβουλιών σχετικά με την ενιαία αγορά, με τις Προεδρίες που θα ακολουθήσουν τα επόμενα δύο έτη.

Σε ό,τι αφορά τα κράτη μέλη, όλα τους συμμετείχαν στον διάλογο στο πλαίσιο του Συμβουλίου, όπως περιγράφεται παραπάνω. Επιπλέον, υπήρξαν διμερείς διαβουλεύσεις με κυβερνήσεις των περισσότερων κρατών μελών, κατόπιν δικού τους αιτήματος, είτε στις πρωτεύουσες των αντίστοιχων κρατών είτε στις Βρυξέλλες. Οι συνομιλητές ήταν συνήθως οι υπουργοί που συμμετέχουν στο Συμβούλιο ECOFIN και στο Συμβούλιο Ανταγωνιστικότητας. Σε ορισμένες περιπτώσεις, υπήρξαν επίσης συσκέψεις με επικεφαλής κρατών και κυβερνήσεων.

Ο συντάκτης της έκθεσης είχε ακόμη την ευκαιρία να ανταλλάξει απόψεις με τον Felipe Gonzalez, Πρόεδρο, και τους υπόλοιπους συμμετέχοντες στην Ομάδα Προβληματισμού για το μέλλον της Ευρώπης, στο οποίο συμμετείχε κατόπιν αιτήματος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου². Επίσης, συμβουλευτήκε μικρό αριθμό προσωπικοτήτων που, μολονότι τώρα δεν κατέχουν επίσημες θέσεις σε θεσμικά όργανα της ΕΕ ή σε κράτη μέλη, συνέβαλαν σημαντικά στην προώθηση του ευρωπαϊκού οικοδομήματος και ιδιαίτερα στην οικονομική ολοκλήρωση, όπως οι Giuliano Amato, Georges Berthoin³, Leon Brittan Etienne Davignon, Jacques Delors, Joschka Fischer, Valéry Giscard d'Estaing, Wim Kok, Karl Lamers, Pascal Lamy, Tommaso Padoa-Schioppa, Chris Patten, Romano Prodi, Peter Sutherland και Antonio Vitorino.

Μεγάλη προσοχή δόθηκε στη διαβούλευση με διάφορους ενδιαφερόμενους φορείς της ενιαίας αγοράς και ομάδες της κοινωνίας των πολιτών που ενδιαφέρονται για την ενιαία αγορά και για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ευρύτερα. Αυτό έγινε στο επίπεδο των αντίστοιχων ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων στις Βρυξέλλες και σε εθνικό επίπεδο επ' ευκαιρία επισκέψεων στα κράτη μέλη.

Σε αυτό το πλαίσιο, υπήρξαν πολλές ανταλλαγές απόψεων ιδιαίτερα με ενώσεις καταναλωτών, επιχειρηματικές οργανώσεις και συνδικαλιστικούς φορείς. Σε μια προσπάθεια κατανόησης των συγκλινουσών θέσεων, καθώς και των αποκλίσεων που εκκρεμούν μεταξύ των κοινωνικών εταίρων σε ορισμένα κρίσιμα θέματα, έχει οργανωθεί κοινή συνεδρίαση με την Business Europe και την Ευρωπαϊκή Συνομοσπονδία Συνδικάτων.

Έχει υποβληθεί μεγάλος αριθμός παρατηρήσεων. Πολλές από αυτές διαπραγματεύονται τομεακά θέματα, ενίοτε ιδιαίτερα εξειδικευμένα. Είναι στη φύση της ενιαίας αγοράς να αποτελεί πεδίο δράσης για πληθώρα κλάδων και δραστηριοτήτων. Κάθε κλάδος αντιμετωπίζει τα δικά του προβλήματα και δικαιολογεί την ανάγκη για θέσπιση συγκεκριμένης πολιτικής. Είναι σημαντικό τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα να αφουγκραστούν και να εργαστούν πάνω σε όλες τις σχετικές τομεακές διαστάσεις. Η παρούσα έκθεση, ωστόσο, στοχεύει στην καταγραφή της ευρύτερης εικόνας της ενιαίας αγοράς όπως αυτή διαμορφώνεται σήμερα και στην υποβολή μιας ολοκληρωμένης στρατηγικής για την επαναδρομολόγησή της. Για αυτόν το σκοπό, ήταν αναγκαίο να εστιαστούμε σε έναν σχετικά μικρό αριθμό βασικών θεμάτων. Παρόλο που ορισμένα ενδιαφερόμενα μέρη ενδεχομένως να μην δουν να εκφράζονται ρητά οι προτάσεις τους στην παρούσα έκθεση, εντούτοις αξιοποιήθηκαν όλες οι απόψεις στη διαμόρφωση των θέσεων που παρουσιάζονται εδώ. Ομοίως, κάθε

² Υπάρχει πλήρης συνοχή μεταξύ της προσέγγισης για την ενιαία αγορά στην έκθεση Gonzalez και της προσέγγισης που αναπτύσσεται εκτενέστερα στην παρούσα έκθεση.

³ Ο Georges Berthoin κατείχε μεταξύ άλλων τη θέση του προϊσταμένου στο ιδιαίτερο γραφείο του Jean Monnet.

ενδιαφερόμενο μέρος πρόκειται να ωφεληθεί από τη γενικότερη ενίσχυση και ανάπτυξη της ενιαίας αγοράς.

Στα ενδιαφερόμενα μέρη που συμμετείχαν στη διαβούλευση περιλαμβάνονται περιβαλλοντικές ομάδες, φορείς παροχής υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, οργανώσεις περιφερειών και δήμων, ενώσεις που εργάζονται στον κοινωνικό τομέα, οικογενειακές οργανώσεις και δίκτυα μη κυβερνητικών οργανώσεων.

Ιδιαίτερη προσοχή δόθηκε στην αξιοποίηση της εμπειρογνωμοσύνης τόσο των ομάδων προβληματισμού («think-tanks») που εργάζονται σε θέματα ευρωπαϊκής πολιτικής, στις Βρυξέλλες και αλλού στην Ευρώπη όσο και μεμονωμένων ακαδημαϊκών. Αυτό έγινε μέσα από διμερείς συσκέψεις, και με τη συμμετοχή σε συνδιασκέψεις και συνέδρια που οργανώθηκαν ειδικά για να εκμαιεύσουμε απόψεις επί του θέματος της παρούσας έκθεσης.

Παρότι είναι απίθανο κάποιο θεσμικό όργανο ή άτομο που συμμετείχε στη διαβούλευση να ταυτιστεί πλήρως με κάθε στοιχείο της στρατηγικής που προτείνεται στην έκθεση, ο συντάκτης είναι πεπεισμένος ότι η διερευνητική έκθεση που πραγματοποιήθηκε κατόπιν αιτήματος του προέδρου Barroso ενδεχομένως να έχει ανοίξει το δρόμο για μια ευρύτερη βάση συναίνεσης σε διάφορα βασικά θέματα. Ελπίζεται ότι μια τέτοια πλατφόρμα ενδεχομένως να διευκολύνει το έργο της Επιτροπής για ανάληψη μιας ελπιδοφόρας στρατηγικής πρωτοβουλίας.

1.4. Λιγότερο δημοφιλής από ποτέ, πιο αναγκαία από ποτέ

Σήμερα, από τις διαβουλεύσεις προκύπτει ξεκάθαρα ένα δυσάρεστο χαρακτηριστικό της ενιαίας αγοράς, το οποίο σπανίως εκφράζεται ρητά: η ενιαία αγορά είναι λιγότερο δημοφιλής από ποτέ, αλλά παρόλα αυτά πιο αναγκαία από ποτέ. Η επισήμανση αυτής της αντίθεσης ενδεχομένως να μην θεωρηθεί πολιτικώς ορθή. Ωστόσο, μόνο εάν την αντιμετωπίσουμε ανοιχτά θα μπορέσουμε να εργαστούμε για μια αυθεντική και βιώσιμη επαναδρομολόγηση της ενιαίας αγοράς.

Στο εξαιρετικά ποικίλο πρίσμα των θέσεων που διατυπώνονται, διακρίνονται τρεις ομάδες.

α. Δριμείς επικριτές

Ορισμένοι συνομιλητές περιορίζονται στη διατύπωση ανησυχιών: βλέπουν την ενιαία αγορά ως πηγή εντάσεων, διαταραχών και φόβων. Δεν επιθυμούν την επαναδρομολόγηση της ενιαίας αγοράς. Θα προτιμούσαν λιγότερη οικονομική ολοκλήρωση και ενδεχομένως μικρότερο λόγο για τις αγορές γενικότερα στις κοινωνίες μας.

β. Υποστηρικτές υπό προϋποθέσεις

Η μεγάλη πλειοψηφία των κρατών μελών, των πολιτικών ομάδων και των ενδιαφερόμενων φορέων, από την άλλη, θεωρούν πράγματι, καθένας σε διαφορετικό βαθμό – την ενιαία αγορά ως σημαντικό στοιχείο της οικονομικής προόδου της Ευρώπης. Παράλληλα, όμως, εκφράζουν τις ανησυχίες τους για έναν ή και για τους δύο παρακάτω λόγους. Και αυτοί θεωρούν ότι η ενιαία αγορά ενδιαφέρεται ελάχιστα για άλλους στόχους (για παράδειγμα, κοινωνικούς ή περιβαλλοντικούς) και θα υποστήριζαν την επαναδρομολόγησή της μόνο εάν συνοδευόταν από τον αναπροσανατολισμό της σε κάποιο βαθμό. Ακόμη και όταν δεν συμμερίζονται αυτές τις ανησυχίες, αναγνωρίζουν ότι είναι διάχυτες σε όλη την Ευρώπη. Για αυτόν το λόγο, θεωρούν ότι η επαναδρομολόγηση της ενιαίας αγοράς πιθανώς να συναντήσει σοβαρές αντιδράσεις εάν δεν αντιμετωπίσει τέτοιου είδους ανησυχίες.

γ. Σταθεροί υποστηρικτές

Τέλος, τόσο μεταξύ των κρατών μελών όσο και μεταξύ των ενδιαφερόμενων μερών, υπάρχει ένας μικρός πυρήνας ισχυρών και σταθερών υποστηρικτών της ενιαίας αγοράς. Αυτοί φυσικά υποστηρίζουν πλήρως την ιδέα της επαναδρομολόγησής της. Η στήριξή τους είναι πολύτιμο συστατικό για μια πολιτική πρωτοβουλία. Ταυτόχρονα, όμως υπάρχει ο κίνδυνος η παρέμβασή

τους να αποβεί λιγότερο αποτελεσματική από όσο θα ήθελαν, επειδή δεν φαίνεται να έχουν πλήρη επίγνωση των ανησυχιών που σε πολλά άλλα κράτη ή πλαίσια, επηρέασαν αρνητικά την αποδοχή της ενιαίας αγοράς.

Στην προσπάθεια χάραξης και εν συνεχεία προώθησης μιας νέας στρατηγικής για την ενιαία αγορά, είναι απαραίτητη η επεξεργασία κάθε μίας από αυτές τις τρεις θέσεις.

Θα πρέπει να διατυπώσουμε νέα επιχειρήματα υπέρ της ενιαίας αγοράς, σε ένα πλαίσιο εντελώς διαφορετικό από εκείνο στο οποίο δρομολογήθηκε το εγχείρημα πριν από 25 έτη. Η παγκοσμιοποίηση δεν δημιουργήθηκε από την ευρωπαϊκή ενιαία αγορά. Ωστόσο, η ενιαία αγορά, εάν ενισχυθεί ώστε να αντισταθεί στον οικονομικό εθνικισμό και ανανεωθεί έτσι, ώστε να είναι πιο συνεπής με άλλους προβληματισμούς και πολιτικούς στόχους, αποτελεί την καλύτερη απάντηση στην παγκοσμιοποίηση. Με την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οικονομική, κοινωνική και περιβαλλοντική ευημερία των Ευρωπαίων πολιτών μπορεί να προστατευθεί καλύτερα από ό,τι με μέτρα αντιμετώπισης της οικονομικής κατάρρευσης και αμιγώς εθνικά μέτρα. Αυτό δεν αποκλείει ότι η εξωτερική διάσταση της ενιαίας αγοράς, – για να τη διατηρήσουμε ανοιχτή, αλλά όχι αποπλισμένη – μπορεί να αξίζει μεγαλύτερο ενδιαφέρον, όπως θα συμβεί στην παρούσα έκθεση.

Η επιχειρηματολογία υπέρ της ενιαίας αγοράς με έναν νέο, μη δογματικό τρόπο μπορεί να οδηγήσει ορισμένους από τους «δριμείς επικριτές» σε μερική επανεξέταση. Επίσης, θα πρέπει να ενισχύσει τις πεποιθήσεις των «υποστηρικτών υπό προϋποθέσεις». Τα κράτη μέλη, οι πολιτικές ομάδες και τα ενδιαφερόμενα μέρη που ανήκουν στην τελευταία κατηγορία, η οποία είναι και η μεγαλύτερη, αν και εξαιρετικά ετερογενής, πιθανώς να ενισχύσουν τη στήριξή τους για την επαναδρομολόγηση της ενιαίας αγοράς, εάν δουν ότι καλύπτονται οι προβληματισμοί τους.

Εν συνεχεία, το βασικό πολιτικό μέλημα θα είναι η αντιμετώπιση αυτών των προβληματισμών με σαφή και εστιασμένο τρόπο έτσι, ώστε η επαναδρομολόγηση της ενιαίας αγοράς να γίνει ευρύτερα αποδεκτή, χωρίς οποιαδήποτε άμβλυνση.

Από στρατηγικής άποψης, το ζήτημα θα είναι ο τρόπος εξασφάλισης της υποστήριξης των «υποστηρικτών υπό προϋποθέσεις» καθώς και η διατήρηση της υποστήριξης των «σταθερών υποστηρικτών». Αυτό προϋποθέτει ότι οι τελευταίοι θα πρέπει, πρώτον, να αποκτήσουν πλήρη επίγνωση των κινδύνων που αντιμετωπίζει η ενιαία αγορά σήμερα, πόσο μάλλον όσον αφορά την επαναδρομολόγησης της· στη συνέχεια, θα πρέπει να πειστούν ότι οι «υποχωρήσεις» που περιλαμβάνονται σε μια ολοκληρωμένη στρατηγική που

επιτρέπει την επίτευξη της επαναδρομολόγησης της ενιαίας αγοράς δεν θα είναι τέτοιες ώστε να υπονομεύσουν την αποτελεσματικότητα της ενιαίας αγοράς υπέρ μιας ανταγωνιστικής ευρωπαϊκής οικονομίας.

1.5. Χρειάζεται πράγματι συναίνεση η ενιαία αγορά;

Πριν συνεχίσουμε θα πρέπει να θέσουμε ένα εύλογο ερώτημα: είναι πράγματι απαραίτητο να υπάρχει συναίνεση και, εάν ναι, σε τι βαθμό, προκειμένου να έχουμε μια ισχυρή ενιαία αγορά και να την αναπτύξουμε περαιτέρω; Δεν είναι η ενιαία αγορά ένας χώρος σαφούς κοινοτικής αρμοδιότητας, όπου η Επιτροπή είναι επιφορτισμένη με το καθήκον της επιβολής των κανόνων και με τις αρμοδιότητες προς τούτο;

Θα πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ της επιβολής των υφιστάμενων κανόνων και της υιοθέτησης νέων ή ακόμη ευρύτερα, με τις πολιτικές πρωτοβουλίες για την επαναδρομολόγηση και την ανάπτυξη της ενιαίας αγοράς.

Σε ό,τι αφορά την επιβολή, η Επιτροπή έχει πράγματι στη διάθεσή της τα μέσα τα οποία έχει το δικαίωμα και το καθήκον να χρησιμοποιεί ως θεματοφύλακας των Συνθηκών, υπό τον αποκλειστικό έλεγχο του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου και χωρίς να απαιτείται συναίνεση από οποιονδήποτε άλλον.

Είναι σημαντικό, ωστόσο, οι πολιτικές επιβολής των κανόνων, καθώς και συγκεκριμένες αποφάσεις επιβολής των κανόνων, να πραγματοποιηθούν και να παρουσιαστούν με τέτοιο τρόπο ώστε να δημιουργήσουν ευρεία κατανόηση ακόμη και συναίνεση. Όσο πιο αυστηρή είναι η επιβολή των μέτρων, όπως άλλωστε απαιτείται για τη διασφάλιση μιας ανταγωνιστικής ενιαίας αγοράς, τόσο πιο απαραίτητο είναι να το εξηγήσουμε με πειστικό τρόπο, ώστε να αποφύγουμε τυχόν αρνητικές αντιδράσεις κατά της ΕΕ, γενικά, και της ενιαίας αγοράς, ειδικότερα.

Σε ό,τι αφορά την υιοθέτηση νέων κανόνων ή άλλων πρωτοβουλιών πολιτικής για την επαναδρομολόγηση της ενιαίας αγοράς – συμπεριλαμβανομένης ενδεχομένως της παραχώρησης περαιτέρω και πιο αποτελεσματικών εξουσιών επιβολής, είναι προφανές ότι θα απαιτηθεί συναίνεση. Ο βαθμός συναίνεσης που θα είναι απαραίτητος θα εξαρτηθεί από τους κανόνες λήψης αποφάσεων που προβλέπονται από τις Συνθήκες για τους διάφορους τομείς πολιτικής. Η υποστήριξη από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και από το Συμβούλιο θα είναι ουσιαστική. Σε ό,τι αφορά το Συμβούλιο ενδεχομένως να απαιτείται ομοφωνία σε ορισμένους τομείς, ενώ σε άλλους θα αρκεί η ειδική πλειοψηφία.

Ως εκ τούτου, η επίτευξη συναίνεσης – με την πλήρη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, των κρατών μελών, του Συμβουλίου και των

ενδιαφερόμενων φορέων – θα είναι σημαντικό στοιχείο μιας νέας στρατηγικής για τη νέα αγορά. Η προσπάθεια επίτευξης συναίνεσης θα πρέπει να επιδείξει πλήρη επίγνωση των βασικών ανησυχιών σε σχέση με την ενιαία αγορά σήμερα. Αυτούς τους προβληματισμούς συχνά τους συμμαρρίζονται, ως ένα βαθμό, ακόμη και εκείνα τα κράτη μέλη, οι πολιτικές ομάδες και τα ενδιαφερόμενα μέρη που θεωρούν την ενιαία αγορά σημαντικό αγαθό της Ευρώπης και που θέλουν να την δουν ενισχυμένη.

1.6. Προσδιορισμός των προβληματισμών

Μπορούμε να εξετάσουμε τους προβληματισμούς που αφορούν την ενιαία αγορά από τρεις διαφορετικές σκοπιές: σε σχέση με τον χρόνο, σε σχέση με τους τομείς προβληματισμού και σε σχέση με το εκάστοτε κράτος μέλος. Η παρακάτω ανάλυση, αν και σε καμία περίπτωση δεν είναι εξαντλητική, μπορεί να είναι χρήσιμη για τον σχεδιασμό μιας πολιτικά ρεαλιστικής στρατηγικής για την ενιαία αγορά.

α. Προβληματισμοί σε σχέση με τον χρόνο

α.1. Πριν από την κρίση

Πριν ξεσπάσει η κρίση το 2008, είχε ήδη γίνει εμφανής μια «κόπωση σε ό,τι αφορά την ολοκλήρωση». Αφενός, οι οικονομικοί και πολιτικοί θεσμοί ήταν απρόθυμοι να δουν τη λογική της ενιαίας αγοράς να εισχωρεί στον πυρήνα της οικονομικής εξουσίας σε εθνικό επίπεδο. Έτσι, προέκυψαν, για παράδειγμα, πρώτον, η δύσκολη διαδικασία – και το μέτριο αποτέλεσμα – σε ό,τι αφορά την εισαγωγή της οδηγίας περί εξαγορών· δεύτερον, η αντίσταση κατά της επιβολής της ελεύθερης κυκλοφορίας των κεφαλαίων στον χώρο των «χρυσών μετοχών» και άλλων ειδικών δικαιωμάτων· και τρίτον ορισμένες προσπάθειες παρεμπόδισης διασυνοριακών συμμετοχών.

Αφετέρου, σε διαφορετικά τμήματα της κοινωνίας, προέκυψαν προβληματισμοί για ορισμένες ακόμη πιο βασικές πτυχές της ενιαίας αγοράς, όπως η ελεύθερη κυκλοφορία των ατόμων ή των υπηρεσιών. Έτσι, ξαφνικά, οι αρχές που είχαν υιοθετηθεί πριν από μισό αιώνα με τη Συνθήκη της Ρώμης και που είχαν εφαρμοστεί ευρέως έκτοτε, ήταν σαν να μετατράπηκαν σε πηγές έντασης και ανησυχίας, ιδίως στο πλαίσιο της ένταξης των 12 νέων κρατών μελών το 2004 και το 2007. Πράγματι, η προετοιμασία για τη συγκεκριμένη διεύρυνση είχε γίνει πολύ αποτελεσματικά από όλες τις απόψεις, εκτός από την κοινή γνώμη στα παλαιά κράτη μέλη. Η αντίληψη μιας επικείμενης νέας πραγματικότητας, μιας ενιαίας αγοράς με πρωτόγνωρη ποικιλομορφία, δημιούργησε φόβους που αποξένωσαν μεγάλα τμήματα της κοινής γνώμης, όπως φαίνεται πολύ χαρακτηριστικά από το αποτέλεσμα των δημοσκοπήσεων στη Γαλλία και τη Δανία το 2005.

α.2. Κατά τη διάρκεια της κρίσης

Κατά τη διάρκεια της κρίσης, η ενιαία αγορά κινδύνευσε για ένα διαφορετικό λόγο, την τάση για αναζήτηση λύσεων έκτακτης ανάγκης σε εθνικό επίπεδο, κάτι που χαρακτήρισε πολλές κυβερνήσεις αλλά και τμήματα της επιχειρηματικής κοινότητας και ιδιαίτερα τον κλάδο των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών που δοκιμάστηκε έντονα. Η αποφασιστική πολιτική της Επιτροπής για επιβολή της νομοθεσίας, η οποία αναφέρεται στην παράγραφο 1 παραπάνω, και το κοινό αίσθημα ευθύνης των κρατών μελών, επέτρεψαν στην ενιαία αγορά να βγει σχεδόν αλώβητη από την κρίση. Ωστόσο, το 2008 και το 2009, αποτέλεσαν μια ανησυχητική υπενθύμιση των πολύ σοβαρών προβλημάτων που μπορεί να αντιμετωπίσει η ενιαία αγορά σε περίπτωση σοβαρής και παρατεταμένης κρίσης. Παρόλο που η ενιαία αγορά έχει στέρεες βάσεις τόσο από νομική άποψη όσο και στην οικονομία, δεν είναι εξίσου ριζωμένη στην αντίληψη του κόσμου και επιπλέον δεν διαθέτει τις ίδιες εξουσίες και τους

μηχανισμούς διαχείρισης κρίσεων, στοιχεία απαραίτητα ώστε να είναι πλήρως ανθεκτική και να απέχει πολύ από «το σημείο χωρίς επιστροφή» ακόμη και υπό τις χειρότερες συνθήκες.

α.3. Μετά την κρίση

Μετά την κρίση, ακολούθησε μια «κόπωση σε ό,τι αφορά την αγορά». Η στήριξη της οικονομίας της αγοράς ήταν στα χαμηλότερα επίπεδα από τη δεκαετία του 1980. Τα όρια των επιδόσεων της αγοράς έγιναν εμφανέστερα. Έτσι, σήμερα πολλοί είναι εκείνοι που θεωρούν ότι η αγορά είναι, αφενός, άδικη καθώς έχει δημιουργήσει απαράδεκτες ανισότητες και, αφετέρου, ανεπαρκής καθώς προσέγκυσε τεράστιους πόρους σε χρηματοοικονομικές δραστηριότητες η συμβολή των οποίων στην οικονομία αμφισβητείται. Η «κόπωση σε ό,τι αφορά την αγορά» προστίθεται στην «κόπωση σε ό,τι αφορά την ολοκλήρωση» που επισημάναμε παραπάνω. Την εποχή της Λευκής Βίβλου του 1985 και για τα επόμενα είκοσι έτη, εκείνοι που *αντιδρούσαν* στις εξελίξεις της αγοράς, του ανταγωνισμού, της ολοκλήρωσης ήταν εκείνοι που βρίσκονταν εν αμύνη. Τώρα, και πιθανότατα για μερικά έτη ακόμη, όσοι θέλουν να *προωθήσουν* περισσότερο την αγορά, τον ανταγωνισμό, την ενοποίηση θα πρέπει να αναλάβουν το βάρος της απόδειξης της ορθότητας της άποψής τους τόσο απέναντι στην κοινή γνώμη όσο και στην πολιτική αρένα. Το προωθούμενο «προϊόν» – για παράδειγμα, περισσότερη ενιαία αγορά, όπως στην παρούσα έκθεση – θα πρέπει να ανταποκρίνεται πραγματικά στις ανησυχίες που έχει επιτείνει η κρίση. Ομοίως, ο τρόπος προώθησής του, θα πρέπει να είναι πολύ πιο πειστικός, καθώς ο άνεμος που πνέει είναι πλέον ενάντιος και όχι ούριος, όπως μέχρι πρόσφατα.

Η καλόπιστη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων θα είναι ιδιαίτερα σημαντική, προκειμένου να αποφευχθεί μια τρίτη κόπωση που έχει προκύψει εδώ και μερικά έτη - η «"κόπωση σε ό,τι αφορά τις μεταρρυθμίσεις»" η οποία προκλήθηκε από τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις – την οποία η κοινή γνώμη την καταλογίζει στην ΕΕ και την ενιαία αγορά της. Ωστόσο, οι μεταρρυθμίσεις είναι πρώτα και κύρια προς το συμφέρον κάθε χώρας.

α.4. Μακροπρόθεσμα

Επίσης, μακροπρόθεσμα, όταν η κρίση και ο πολιτιστικός αντίκτυπός της θα έχουν απορροφηθεί, ενδεχομένως το έδαφος για ολοκλήρωση που θα βασίζεται περισσότερο στην αγορά να είναι λιγότερο γόνιμο από ό,τι πριν από την έναρξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Το θέμα αυτό υπερβαίνει τα όρια της παρούσας έκθεσης. Ωστόσο, το μέλλον της ενιαίας αγοράς και της ολοκλήρωσης, γενικότερα, θα πρέπει να λάβει υπόψη την τάση - που διαφαίνεται σε πολλά κράτη μέλη παλιά και νέα – για ένα πιο κατακερματισμένο εκλογικό τοπίο, με σχετικά φθίνουσα πορεία των μεγαλύτερων κομμάτων που παραδοσιακά υποστήριζαν την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, την ανάδυση τόσο στα δεξιά όσο και στα αριστερά του πολιτικού φάσματος μικρότερων αλλά αναπτυσσόμενων

κομμάτων κοινό χαρακτηριστικό των οποίων είναι μια πολύ επικριτική στάση απέναντι στην ολοκλήρωση, είτε αυτή είναι παγκόσμια είτε ευρωπαϊκή. Ακόμη και τα μεγαλύτερα φιλοευρωπαϊκά κόμματα δυσκολεύονται ολοένα και περισσότερο να διεκδικήσουν ψηφοφόρους, να μείνουν πιστά στο όραμά τους και συχνά καταλήγουν να υιοθετούν λιγότερο προωθητικές θέσεις για τα πλεονεκτήματα της ολοκλήρωσης.

Η ενιαία αγορά ενδεχομένως να είναι το πρώτο θύμα αυτού του επερχόμενου πολιτικού σεναρίου, εάν θεωρηθεί ως «δράστης τυφλών επιθέσεων» στον τοπικισμό και τις παραδοσιακές αξίες. Εάν όμως αναδιαμορφωθεί σωστά ώστε να δώσει πραγματικά, ορατά υλικά και άυλα πλεονεκτήματα στους πολίτες, αντιμετωπίζοντας παράλληλα τις ανησυχίες και τους φόβους που σχετίζονται συχνά με την αγορά, μπορεί επίσης να μετατραπεί σε βασικό στοιχείο ενός ευρύτερου πολιτικού εγχειρήματος που στοχεύει στη συμφιλίωση των πολιτών με την Ευρώπη.

β. Προβληματισμοί κατά περιοχή

β.1. Προβληματισμοί των προσοδοθηρών

Στο βαθμό που η ενιαία αγορά προάγει την ευθύτητα και τον ανταγωνισμό, προφανώς προκαλεί την ανησυχία και συχνά τη σθεναρή αντίδραση όσων βλέπουν τις προσόδους τους να διαβρώνονται εξαιτίας της. Αυτό είναι αναπόφευκτο και μάλιστα αποτελεί ένδειξη ότι η διαδικασία συμβάλλει στην οικονομική ανάπτυξη, λόγω της μεγαλύτερης αποτελεσματικότητας, και συχνά και στην κοινωνική πρόοδο. Η εξάλειψη των μέτρων προστασίας για τους κατόχους εσωτερικών πληροφοριών δίνει τη δυνατότητα στην υπόλοιπη κοινωνία να απαλλαγεί από το «βάρος» που της επιβάλουν οι προσοδοθήρες και επιτρέπει στους αμύητους, που συχνά είναι οι νεότεροι και οι λιγότερο προνομιούχοι, να αποκτήσουν καλύτερες οικονομικές και κοινωνικές ευκαιρίες. Ωστόσο, υπάρχει το ερώτημα πώς μπορεί να ελαχιστοποιηθεί η μεταστροφή της κοινής γνώμης από αυτές τις ομάδες ειδικών συμφερόντων εναντίον της ενιαίας αγοράς και ευρύτερα, της ΕΕ ως φορέα ανταγωνισμού και αλλαγής.

β.2. Προβληματισμοί των καταναλωτών

Οι καταναλωτές ωφελούνται σε μεγάλο βαθμό από την ενιαία αγορά. Υπάρχουν, ωστόσο, πολλές περιπτώσεις όπου η υλοποίηση των πλεονεκτημάτων καθυστερεί, είτε επειδή παρά την εισαγωγή της ενιαίας αγοράς ο ανταγωνισμός παραμένει ανεπαρκής είτε επειδή η πρόσβαση στην ενιαία αγορά καθίσταται αδύνατη ή δύσκολη είτε επειδή η προστασία των καταναλωτών είναι ανεπαρκής. Όπως και με τους άλλους προβληματισμούς που καταγράφονται παρακάτω, έτσι και σε αυτή την παράγραφο οι προβληματισμοί αναφέρονται συνοπτικά, ώστε

να μπορέσει να σχηματιστεί η συνολική εικόνα. Οι προβληματισμοί αυτοί εξετάζονται πιο αναλυτικά σε επόμενα κεφάλαια, όπου διατυπώνονται προτάσεις για την αντιμετώπισή τους.

β.3. Προβληματισμοί των πολιτών

Οι ελευθερίες που κατ' αρχήν συνοδεύουν την ενιαία αγορά έχουν επίσης και μη οικονομικές διαστάσεις που οι πολίτες της ΕΕ θέλουν να έχουν τη δυνατότητα να απολαύσουν. Ωστόσο, η άσκηση αυτών των δικαιωμάτων είναι συχνά πολύ προβληματική, ενίοτε απλώς αδύνατη. Εκτός από τη δικαιολογημένη απογοήτευση που προκαλούν, οι καταστάσεις αυτές φέρνουν την ενιαία αγορά σε δυσμενή θέση. Έτσι, οι πολίτες νιώθουν να επιβεβαιώνεται η πεποίθησή τους, ακόμη και εάν είναι αβάσιμη, ότι δεν μπορούν να χρησιμοποιήσουν ενεργά την ενιαία αγορά, ενώ, παράλληλα νιώθουν ανήμποροι να αντιμετωπίσουν τις απειλές που προκύπτουν από τη λειτουργία της.

β.4. Κοινωνικοί προβληματισμοί

Πρόκειται για ένα σύνολο προβληματισμών με μεγάλη ποικιλομορφία. Κάποιοι αφορούν συγκεκριμένα εργασιακά θέματα, άλλοι την έλλειψη ικανοποίησης σε ό,τι αφορά τις ανισότητες. Μολονότι με τον καιρό η ενιαία αγορά έχει συμβάλει σημαντικά στη δημιουργία νέων θέσεων εργασίας και στη βελτίωση των απόλυτων και σχετικών συνθηκών λιγότερο αναπτυγμένων κρατών μελών και περιφερειών, υπάρχει μια ευρέως διαδεδομένη – αν και ουσιαστικά αβάσιμη – αντίληψη ότι οι αναδιαρθρώσεις και η μετεγκατάσταση (delocalisation) εταιρειών σχετίζονται κατά κάποιον τρόπο με την ανεπαρκή προστασία που παρέχει η ΕΕ έναντι του υπόλοιπου κόσμου ή με τα πραγματικά κίνητρα για μετακινήσεις εντός της ΕΕ ως αποτέλεσμα της ενιαίας αγοράς.

Επίσης, ορισμένοι φοβούνται ότι – σε μια διευρυμένη ΕΕ με τεράστιες διαφορές βιοτικού επιπέδου – κάποιοι μέσω της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων ή των υπηρεσιών ή μέσω αποσπασμένων εργαζομένων, είναι δυνατό να θέσουν υπό απειλή την ίδια τους τη θέση στην αγορά εργασίας, ακόμη και ορισμένα θεμελιώδη εργασιακά δικαιώματα.

Τέλος, είναι αναμφισβήτητο ότι η ενιαία αγορά, ενισχύοντας την οικονομική ολοκλήρωση, συμβάλλει στη δημιουργία, τουλάχιστον προσωρινά, νικητών και ηττημένων, στο πλαίσιο μιας θετικής συνολικής διαδικασίας ανάπτυξης και δημιουργίας θέσεων εργασίας. Μέσα από τις κοινωνικές πολιτικές τους τα κράτη μέλη προσπαθούν με διάφορους τρόπους να αποζημιώσουν όσους έχουν οικονομικές απώλειες και να τους επανεκπαιδεύσουν ώστε να συμμετάσχουν ενεργά στη διαδικασία. Ωστόσο, τα δημοσιονομικά μέσα για τη θέσπιση πολιτικών αναδιανομής ενδεχομένως να διαβρώνονται από ορισμένες έντονες

μορφές φορολογικού ανταγωνισμού που επιπλέον μετατοπίζουν τα φορολογικά βάρη προς όφελος των πιο κινητικών φορολογικών βάσεων, όπως εισοδήματα από επενδύσεις ή πολύ υψηλά επαγγελματικά εισοδήματα και σε βάρος των λιγότερο κινητικών φορολογικών βάσεων, όπως εισοδήματα από την εργασία, και ιδιαίτερα εισοδήματα από ανειδίκευτη εργασία.

Έτσι, προκύπτουν ορισμένες εντάσεις μεταξύ ολοκλήρωσης της αγοράς και κοινωνικών στόχων. Τώρα, οι εντάσεις αυτές αυξάνονται, καθώς η Συνθήκη της Λισαβόνας έχει θεσπίσει, και τυπικά, ως στόχο την επίτευξη μιας «κοινωνικής οικονομίας της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας». Εάν η αγορά και οι κοινωνικοί παράγοντες δεν καταλήξουν σε έναν κατάλληλο συμβιβασμό, θα πρέπει να υπάρξει υποχώρηση από κάποια από τις δυο πλευρές. Μετά την κρίση, καθώς υποχωρεί ο ενθουσιασμός για τις αγορές και αυξάνεται ο προβληματισμός για τις ανισότητες, δεν είναι καθόλου σαφές ότι θα επικρατήσει η αγορά, δηλαδή, η ενιαία αγορά.

Μια ξεχωριστή κατηγορία κοινωνικών προβληματισμών αφορά τις υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος και με τις πραγματικές ή θεωρητικές απειλές που δημιουργεί ως προς αυτές η ενιαία αγορά.

β.5. Περιβαλλοντικοί προβληματισμοί

Αυτοί οι προβληματισμοί αφορούν το ευρύ ερώτημα εάν η ενιαία αγορά, σύμφωνα με την τρέχουσα νομοθεσία και εφαρμογή της, μπορεί να παρέχει επαρκείς απαντήσεις στους στόχους πολιτικής της ΕΕ ως προς το περιβάλλον, την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής και την αποτελεσματική χρήση των πόρων. Αυτό αποτελεί και πάλι ένα σημείο επαφής, μεταξύ βιωσιμότητας και ενιαίας αγοράς που επισημαίνεται στη Συνθήκη της Λισαβόνας. Σε σχέση με τους κοινωνικούς προβληματισμούς που αφορούν την ενιαία αγορά, οι περιβαλλοντικοί προβληματισμοί είναι οπωσδήποτε πιο πρόσφατοι αλλά εντάσσονται ταχύτατα στην συζήτηση περί άσκησης πολιτικής. Παρόλο που ο στόχος της πράσινης ανάπτυξης αφορά ένα ευρύ φάσμα πολιτικών της ΕΕ και των κρατών μελών, υπάρχει φυσικά μια συγκεκριμένη διάσταση όσον αφορά τη δομή και τον τρόπο λειτουργίας της ενιαίας αγοράς. Τόσο θεωρητικά όσο και πολιτικά, πρόκειται για σχετικά νέο έδαφος που απαιτεί σοβαρές επενδύσεις.

β.6. Επιχειρηματικοί προβληματισμοί

Οι επιχειρήσεις, που ανέκαθεν ήταν ο πιο ισχυρός παράγοντας προώθησης και κινητήριος δύναμη της ενιαίας αγοράς, εξακολουθούν να ενδιαφέρονται έντονα για την περαιτέρω εξέλιξή της. Όμως, και η επιχειρηματική κοινότητα έχει τις ανησυχίες της. Όπως είναι φυσικό, οι ανησυχίες αυτές διαφέρουν ανάλογα με τον κλάδο και το μέγεθος των εταιρειών. Στη διαβούλευση για την προετοιμασία της παρούσας έκθεσης λήφθηκαν υπόψη πολλές διαφορετικές σκοπιές, σε πολλές από τις οποίες βασίζονται ως ένα βαθμό οι απόψεις που παρουσιάζονται στα κεφάλαια που ακολουθούν (όπως στην περίπτωση των διαβουλεύσεων με άλλους ενδιαφερόμενους φορείς). Προκειμένου να ενταχθούν οι προβληματισμοί αυτοί στη γενικότερη εικόνα, μπορούμε να ξεχωρίσουμε τρεις βασικές συνιστώσες.

Σε όλους τους κλάδους, οι επιχειρήσεις είναι δυσαρεστημένες με το πλήθος των εμποδίων που εκκρεμούν από την άποψη του κατακερματισμού και των προβληματικών σημείων. Υπάρχει έντονη απαίτηση για αποτελεσματικότερη ίση μεταχείριση, για πιο άμεση επιβολή των κανόνων, για αποφασιστική πρόοδο σε τομείς, όπως η ψηφιακή οικονομία όπου η ενιαία αγορά δεν υφίσταται ακόμη.

Επίσης, ιδιαίτερα οι μικρομεσαίες επιχειρήσεις, αλλά όχι αποκλειστικά αυτές, απαιτούν απλοποιημένη και λιγότερο πολύπλοκη νομοθεσία, αν και η πρόοδος που έχει σημειωθεί σε αυτούς τους τομείς είναι αδιαμφισβήτητη.

Στο άλλο άκρο του φάσματος, οι μεγάλες εταιρείες που δρουν σε παγκόσμιο επίπεδο ανησυχούν για την εξωτερική διάσταση της ενιαίας αγοράς, καθώς θεωρείται ότι η ΕΕ δεν έχει τον απαραίτητο δυναμισμό ώστε να ασκήσει πιέσεις

για πρόσβαση στην αγορά ορισμένων βασικών χωρών και ότι ως ένα βαθμό επιβαρύνει τις δικές της επιχειρήσεις λόγω του αυστηρότερου ρυθμιστικού περιβάλλοντος – συμπεριλαμβανομένου του ελέγχου των κρατικών ενισχύσεων – σε σχέση με αυτό που συνηθίζεται αλλού.

Αξίζει επίσης να αναφερθεί ότι οι κύριες επιχειρηματικές οργανώσεις, μολονότι προωθούν το όραμα της επιχειρηματικής κοινότητας για ενιαία αγορά, δείχνουν να αναγνωρίζουν ολοένα και περισσότερο την ανάγκη αντιμετώπισης των προβληματισμών άλλων ενδιαφερόμενων μερών, όπως αναφέρονται συνοπτικά παραπάνω, προκειμένου η ενιαία αγορά να μπορέσει να αντισταθεί στους πειρασμούς του οικονομικού εθνικισμού και να πετύχει σταθερά τις μεγάλες προόδους που θεωρούνται απαραίτητες.

γ. Προβληματισμοί των κρατών μελών

Οι ανησυχίες που περιγράφονται ανωτέρω, αν και είναι ευρέως διαδεδομένες, δεν κατανέμονται ομοιόμορφα μεταξύ των κρατών μελών. Προκειμένου να καθοριστεί ένας χώρος για μια δυνητική συμφωνία ως προς το μέλλον, ενδεχομένως να είναι ενδιαφέρον να δούμε με ποιον τρόπο οι προοπτικές αποκλίνουν μεταξύ ομάδων κρατών μελών που σε κάποιο βαθμό έχουν ένα κοινό όραμα για την ενιαία αγορά, το οποίο προκύπτει από τις πολιτιστικές τους παραδόσεις, παρά από την πολιτική πλειοψηφία που βρίσκεται τη δεδομένη στιγμή στην εξουσία. Ωστόσο, αυτό δεν είναι παρά μια πρώτη - αλλά ενδεχομένως χρήσιμη - εκτίμηση.

γ.1. Χώρες της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς της ηπειρωτικής Ευρώπης

Σε αυτές τις χώρες υπάρχει η τάση να αποδίδεται λιγότερο κεντρικός ρόλος στον καταναλωτή ως κύριου «αποδέκτη» της ενιαίας αγοράς, σε σχέση, παραδείγματος χάρη με τις αγγλοσαξονικές χώρες. Η θέση του εργαζόμενου και του επιχειρηματία θεωρείται ότι χρήζει ίσως μεγαλύτερης προτεραιότητας. Ο μεταποιητικός κλάδος, περισσότερο από ό,τι ο κλάδος των υπηρεσιών, θεωρείται ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο της παραγωγικής δομής. Μεγαλύτερη προσοχή αποδίδεται στους κοινωνικούς προβληματισμούς σε σχέση με τις επιπτώσεις των διαδικασιών της αγοράς. Οι υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος θεωρούνται βασικός τομέας για ευρύτερη κοινωνική πολιτική, σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Οι χώρες της ηπειρωτικής Ευρώπης συχνά θεωρούν την πολιτική του ανταγωνισμού και κυρίως τον έλεγχο των κρατικών ενισχύσεων πιο σημαντικά από ό,τι τα κράτη μέλη που ανήκουν στις άλλες ομάδες. Ομοίως, η επιβολή των κανόνων της ενιαίας αγοράς δεν έχει γίνει δεκτή πάντα θετικά.

Ενώ αυτά τα κράτη μέλη υπήρξαν για καιρό οι κινητήριες δυνάμεις της ολοκλήρωσης της αγοράς στην Ευρώπη, στη συνέχεια, αυτόν τον ρόλο τον ανέλαβαν οι αγγλοσαξονικές χώρες. Η λιγότερο ένθερμη στάση των κρατών της κοινωνικής οικονομίας της αγοράς απέναντι στην ενιαία αγορά οφείλεται σε κάποιο βαθμό στις κοινωνικές τους ανησυχίες. Οι προσπάθειες άμβλυνσης των κοινωνικών επιπτώσεων της ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς, για παράδειγμα, μέσω του συντονισμού φορολογικών πολιτικών, προσέκρουσαν στην αντίδραση ιδιαίτερα των αγγλοσαξονικών χωρών.

γ.2. Αγγλοσαξονικές χώρες

Η προσέγγιση των αγγλοσαξονικών κρατών μελών παραδοσιακά υπήρξε κατοπτρική της προσέγγισης που περιγράφεται ανωτέρω για τις κοινωνικές οικονομίες της αγοράς της ηπειρωτικής Ευρώπης. Η ευημερία των καταναλωτών ως κατευθυντήρια αρχή της οικονομικής πολιτικής, η υπερθεμάτιση στο άνοιγμα των αγορών και στην πολιτική έντονου ανταγωνισμού, η αποδοχή των αλλαγών που προκαλούν οι αγορές στη δομή της οικονομίας χωρίς κανέναν προβληματισμό για την αλλαγή του προσανατολισμού της οικονομίας από τον μεταποιητικό κλάδο στις υπηρεσίες και ιδιαίτερα τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες, η αδιάφορη στάση στις περισσότερες περιπτώσεις, για τη μεταφορά του ελέγχου των εταιρειών σε ξένα χέρια, ήταν ορισμένα από τα χαρακτηριστικά που καταγράφηκαν τις τελευταίες δύο δεκαετίες στις αγγλοσαξονικές χώρες. Φυσικά δεν έλειψαν οι κοινωνικοί προβληματισμοί, οι οποίοι όμως καλύφθηκαν σε μεγάλο βαθμό από πολιτικές που στόχευαν στη βελτίωση της απασχολησιμότητας σε συνδυασμό με την εμπιστοσύνη στην ανάπτυξη που βασίζεται στην αγορά.

Ομοίως, όσον αφορά τη διαμόρφωση ευρωπαϊκών πολιτικών, τα αγγλοσαξονικά κράτη μέλη υπήρξαν κινητήριος δύναμη για την ενιαία αγορά, την πολιτική ανταγωνισμού, την ενθάρρυνση οικονομικών μεταρρυθμίσεων σε επίπεδο κρατών μελών, την ήπια ρύθμιση, ενώ δεν υποστήριζαν την ιδέα η ΕΕ να αναλάβει η ΕΕ πιο ενεργό ρόλο σε ό,τι αφορά τις κοινωνικές πολιτικές, τον συντονισμό της φορολογίας, τη βιομηχανική πολιτική ή την προστασία υπηρεσιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος.

γ.3. Νέα κράτη μέλη

Η πολιτική κουλτούρα που επικρατεί στα νέα κράτη μέλη και η ανάγκη αναπλήρωσης των δεκαετιών ανεπαρκούς διαχείρισης της οικονομίας τείνει να τα καθιστά ισχυρούς υποστηρικτές της αγοράς και του ανταγωνισμού, δίνοντας προτεραιότητα στην ανάπτυξη έναντι της υψηλής κοινωνικής προστασίας. Δεδομένου ότι πρόκειται για νέα και, στις περισσότερες περιπτώσεις, όχι μεγάλα κράτη μέλη, θεωρούν πολύ σημαντική την αυστηρή επιβολή των κανόνων της ενιαίας αγοράς και του ανταγωνισμού από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ως εγγύηση για την ίση μεταχείριση σε σχέση με τα μεγαλύτερα και οικονομικά πιο ισχυρά παλαιότερα κράτη μέλη. Η θετική διάθεσή τους για όλα τα παραπάνω καθιστά τα νέα κράτη μέλη αξιόλογη, δυνητική πολιτική κινητήριο δύναμη για περαιτέρω ανάπτυξη της ενιαίας αγοράς, σε μια εποχή που αφενός ορισμένες από τις κοινωνικές οικονομίες της αγοράς της ηπειρωτικής Ευρώπης είναι λιγότερο ενθουσιώδεις για αυτά τα θέματα και, αφετέρου, που η χρηματοοικονομική κρίση κατέστησε τις αγγλοσαξονικές

χώρες λιγότερο πειστικές, τουλάχιστον για ένα χρονικό διάστημα, σε ό,τι αφορά την υποστήριξή τους προς τις αγορές.

Τα νέα κράτη μέλη έχουν τις δικές τους ειδικές προτεραιότητες για τη βελτίωση της ενιαίας αγοράς, όπως στους τομείς της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων και των υπηρεσιών, των υποδομών για μια αυθεντική «υλική» ενιαία αγορά, των πολιτικών συνοχής. Επίσης, σε πολλές περιπτώσεις έχουν εφαρμόσει τολμηρές πολιτικές φορολογικού ανταγωνισμού. Παρόλο που στα πρώτα έτη ένταξής τους στην ΕΕ, οι χώρες αυτές επέμεναν στα δικά τους χαρακτηριστικά, τώρα κάποιες από αυτές δείχνουν διατεθειμένες να δουν αυτές τις πολιτικές από μια ευρύτερη οπτική γωνία. Οι τρέχουσες δημοσιονομικές δυσκολίες μετά την κρίση και η δυνατότητα απόκτησης μιας πιο ικανοποιητικής ενιαίας αγοράς και ενός καλύτερου πλαισίου συνοχής, εάν υπάρχει κάποια συγκράτηση στον φορολογικό τομέα, είναι δυνατό να καλλιεργήσουν το έδαφος για έναν αναπροσανατολισμό της πολιτικής.

γ.4. Σκανδιναβικές χώρες

Τα τελευταία έτη, οι σκανδιναβικές χώρες είδαν τους παρατηρητές άλλων χωρών και διεθνών οργανισμών να πλέκουν το εγκώμιο του οικονομικού και κοινωνικού τους μοντέλου. Πράγματι, οι χώρες αυτές συνδυάζουν αρκετά αποτελεσματικά από τη μια το άνοιγμα των αγορών και τον ανταγωνισμό και από την άλλη την κοινωνική προστασία που βασίζεται περισσότερο σε δίκτυα ασφαλείας για μεμονωμένους εργαζόμενους, παρά στη διατήρηση συγκεκριμένων θέσεων εργασίας που είναι πλέον παρωχημένες λόγω των τεχνολογικών και οικονομικών αλλαγών (*ευελιξία με ασφάλεια*).

Ταυτόχρονα, προσφέρουν ένα παράδειγμα, όπου, μολονότι ο φορολογικός παράγοντας παίζει προφανώς σημαντικό ρόλο στον προσδιορισμό της ανταγωνιστικότητας της οικονομίας και στην ικανότητα προσέλκυσης επενδύσεων, σε καμία περίπτωση δεν αποτελεί τον αποκλειστικό ή τον κυριότερο παράγοντα. Ο τρόπος με τον οποίο ο δημόσιος τομέας διαχειρίζεται τα κρατικά έσοδα από τους φόρους, κυρίως από την άποψη της παροχής καλής εκπαίδευσης και ενίσχυσης της έρευνας και της ανάπτυξης, παίζει έναν εξίσου, αν όχι περισσότερο, σημαντικό ρόλο.

Εάν η ενιαία αγορά – μέσω της νέας στρατηγικής που η παρούσα έκθεση στοχεύει να αναπτύξει – ενισχυθεί ταυτόχρονα ως προς τη διαφάνεια και τον ανταγωνισμό και καταστεί πιο καθησυχαστική σε ό,τι αφορά τις κοινωνικές και περιβαλλοντικές διαστάσεις, τότε το χάσμα ανάμεσα στις σκανδιναβικές χώρες και στα άλλα τμήματα της ΕΕ θα μπορέσει να μειωθεί.

1.7. Αντιμετώπιση των ανησυχιών

Δεδομένων των διάχυτων και ποικίλων ανησυχιών σε ό,τι αφορά την ενιαία αγορά – οι οποίες το πιθανότερο είναι ότι θα αυξηθούν παρά θα μειωθούν μακροπρόθεσμα – δύο είναι οι εναλλακτικές απαντήσεις που μπορούμε να σκεφτούμε, μια αμυντική επιλογή και μια προορατική επιλογή.

α. Αμυντική επιλογή

Η αμυντική επιλογή συνίσταται πρώτα απ' όλα στην αποφυγή συζήτησης των ανησυχιών ανοιχτά, από φόβο ότι αυτό μπορεί να συμβάλει στη διάβρωση της εμπιστοσύνης στην ενιαία αγορά.

Δεύτερον, η επιβολή των υφιστάμενων κανόνων θα πρέπει, βεβαίως, να συνεχιστεί. Στο βαθμό που προκύψουν εξαιρετικά ευαίσθητες υποθέσεις, οι πολιτικές επιβολής θα πρέπει να προσπαθήσουν να εξισορροπήσουν την απαιτούμενη αυστηρότητα με την ανάγκη αποφυγής δριμείας σύγκρουσης με τα κράτη μέλη.

Τρίτον, οι τολμηρές πρωτοβουλίες επαναδρομολόγησης και επέκτασης της ενιαίας αγοράς θα πρέπει να αντιμετωπίζονται με προσοχή, λαμβανομένων υπόψη των πιθανών αντιδράσεων που τροφοδοτούν οι διάχυτες ανησυχίες που περιγράφονται παραπάνω, προκειμένου να μην ενταθούν.

β. Προορατική επιλογή

Στόχος της προορατικής επιλογής είναι η επίτευξη ουσιαστικής ενίσχυσης της ενιαίας αγοράς μέσα από: ένα ακόμη πιο ισχυρό σύστημα επιβολής προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι απειλές του οικονομικού εθνικισμού που είναι απίθανο να εξαφανιστούν και οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού που προκαλούν οι κυβερνήσεις και οι εταιρείες: μια επέκταση της ενιαίας αγοράς σε τομείς όπου έχει αναπτυχθεί ανεπαρκώς: μια βαθύτερη μόχλευση της ενιαίας αγοράς ως βασική προϋπόθεση ώστε η Οικονομική και Νομισματική Ένωση να είναι βιώσιμη και να αποφέρει τα υπεσχημένα οφέλη.

Η υλοποίηση μιας τέτοιας προορατικής επιλογής προϋποθέτει ουσιαστική πολιτική επένδυση, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά την απαρέγκλιτη υποστήριξη των πλεονεκτημάτων της ολοκλήρωσης της αγοράς και του αυστηρού ανταγωνισμού, καθώς και μια σειρά από εστιασμένες πολιτικές πρωτοβουλίες για την αντιμετώπιση των πιο σοβαρών προβληματισμών και σημείων έντασης μεταξύ της ενιαίας αγοράς και άλλων στόχων πολιτικής.

Η παρούσα έκθεση προτείνει την υιοθέτηση της προορατικής επιλογής, η οποία φαίνεται να είναι πλήρως σύμφωνη με την πολιτική πρωτοβουλία που ανέλαβε ο Πρόεδρος Barroso.

1.8. Μια νέα στρατηγική

Στην υπόλοιπη έκθεση επιχειρείται η ανάπτυξη μιας νέας στρατηγικής για την ενιαία αγορά. Μια τέτοια στρατηγική φαίνεται απαραίτητη, προκειμένου η προορατική επιλογή που προτείνεται παραπάνω να έχει ελπίδες να επιτύχει. Η πρόκληση δεν είναι παρά η προώθηση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ξεπερνώντας τους ορατούς κινδύνους της κατάρρευσης, σε μια κοινωνία που φαίνεται λιγότερο προδιατεθειμένη στην ολοκλήρωση από ό,τι ήταν το 1957, την εποχή της Συνθήκης της Ρώμης ή το 1985, την εποχή της Λευκής Βίβλου του Προέδρου Delors.

α. Μια σφαιρική προσέγγιση

Η νέα στρατηγική πρέπει να είναι ολοκληρωμένη. Πολλές από τις πολιτικές που παραδοσιακά δεν θεωρούνταν πολιτικές για την ενιαία αγορά πρέπει να ενταχθούν σε έναν στρατηγικό στόχο ενιαίας αγοράς. Οι πολιτικές αυτές περιλαμβάνουν όχι μόνο την πολιτική ανταγωνισμού που παραδοσιακά θεωρείται ισχυρό όργανο ολοκλήρωσης των αγορών καθώς τις καθιστά ανταγωνιστικές, αλλά επίσης, μεταξύ άλλων, τη βιομηχανική πολιτική, την πολιτική για τους καταναλωτές, την ενέργεια, τις μεταφορές, την ψηφιακή οικονομία, την κοινωνία, το περιβάλλον, την κλιματική αλλαγή, τη φορολογία και τις περιφέρειες, αλλά επίσης πολιτικές που φαίνονται πιο απομακρυσμένες από τις οικονομικές πτυχές, όπως είναι η δικαιοσύνη και η ιθαγένεια. Εν συνεχεία, η επίτευξη μιας βαθιάς και αποτελεσματικής ενιαίας αγοράς είναι βασικός παράγοντας που καθορίζει τη συνολική μακροοικονομική απόδοση της ΕΕ. Είναι εξαιρετικά σημαντικό τόσο για τη σταθερότητα του ευρώ όσο και για τη νομισματική ένωση να επιτευχθούν τα υπεσχημένα οικονομικά οφέλη.

Η σφαιρική προσέγγιση, αναπτύσσοντας το εύρος των πολιτικών που αναφέρονται παραπάνω, θα πρέπει να αποτελείται από τρεις μεγάλες ομάδες πρωτοβουλιών:

1. Πρωτοβουλίες για τη δημιουργία μιας ισχυρότερης ενιαίας αγοράς·
2. Πρωτοβουλίες για την επίτευξη συναίνεσης για τη δημιουργία μιας ισχυρότερης ενιαίας αγοράς·
3. Πρωτοβουλίες για την υλοποίηση μιας ισχυρότερης ενιαίας αγοράς.

Εάν δεν επιτευχθεί συναίνεση, είναι μάλλον απίθανο να υιοθετηθούν και να εφαρμοστούν οι πρωτοβουλίες για τη δημιουργία μιας ισχυρότερης ενιαίας αγοράς. Όμως ακόμη και εάν συμβεί αυτό, η βιωσιμότητά της στο χρόνο και η δυνατότητά της να αντιστέκεται σε «άσχημες» οικονομικές και πολιτικές συνθήκες που επηρεάζουν την ΕΕ, θα είναι αμφίβολη.

Με τη σειρά της, μια ισχυρότερη ενιαία αγορά, η οποία αναζητά ανοιχτά τη συναίνεση που είναι απαραίτητη για την οικοδόμησή της και αποκλείει την αποδοχή εκδηλώσεων δυσαρέσκειας μέσω της άμβλυνσης της επιβολής των κανόνων, χρειάζεται ενισχυμένο πλαίσιο υλοποίησης, επιβολής και διακυβέρνησης.

β. Δημιουργία μιας ισχυρότερης ενιαίας αγοράς

Οι πρωτοβουλίες για τη δημιουργία μιας ισχυρότερης ενιαίας αγοράς παρουσιάζονται στο κεφάλαιο 2.

Αυτές οι πρωτοβουλίες που ανταποκρίνονται επίσης στην έκκληση του Προέδρου Barroso, που ενέκρινε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, για αντιμετώπιση των προβληματικών σημείων και των ελλείψεων στην ενιαία αγορά (παράγραφος 2.1) – ομαδοποιούνται σε δέσμες συστάσεων σχετικά με:

- την καλύτερη λειτουργία της ενιαίας αγοράς από τη σκοπιά των πολιτών, των καταναλωτών και των ΜΜΕ (2.2)·
- την ψηφιακή ενιαία αγορά (2.3)·
- την ενιαία αγορά και την πράσινη ανάπτυξη: ενέργεια, κλιματική αλλαγή και περιβάλλον (2.4)·
- την ενιαία αγορά για τα εμπορεύματα (2.5)·
- την ενιαία αγορά για τις υπηρεσίες (2.6)·
- τους εργαζόμενους στην ενιαία αγορά (2.7)·
- την ενιαία αγορά για τα κεφάλαια και τις χρηματοπιστωτικές υπηρεσίες (2.8)·
- την υλική υποδομή της ενιαίας αγοράς: αντιμετώπιση της επενδυτικής πρόκλησης (2.9).

γ. Επίτευξη συναίνεσης για τη δημιουργία μιας ισχυρότερης ενιαίας αγοράς

Οι πρωτοβουλίες για την επίτευξη συναίνεσης για μια ισχυρότερη ενιαία αγορά παρουσιάζονται στο κεφάλαιο 3. Παρατίθενται στο πλαίσιο της αναφοράς στη Συνθήκη της Λισαβόνας για «μια κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας» (παράγραφος 3.1). Στόχος είναι να αντιμετωπίσουν τις ανησυχίες που καθορίστηκαν μέσω της διαβούλευσης και περιγράφονται παραπάνω στην παράγραφο 1.6. Ταυτόχρονα, λαμβάνουν υπόψη την ανάγκη να αποφευχθεί η υπονόμηση του κεντρικού στόχου της ενδυνάμωσης της ενιαίας αγοράς.

Αυτές οι πρωτοβουλίες αφορούν συγκεκριμένα τα παρακάτω προβλήματα:

- τον συμβιβασμό των οικονομικών ελευθεριών στην ενιαία αγορά με τα δικαιώματα των εργαζομένων, ένα ευαίσθητο θέμα ύστερα από τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τις υποθέσεις Viking, Laval κ.ά. (3.2)·
- τις κοινωνικές υπηρεσίες και την ενιαία αγορά (3.3)·
- την καθοδήγηση των δημοσίων συμβάσεων για τους στόχους πολιτικής της ΕΕ (3.4)·
- τη φορολογική διάσταση της ενιαίας αγοράς: φορολογικός συντονισμός για την προστασία της φορολογικής κυριαρχίας καθώς συνεχίζεται η ολοκλήρωση της αγοράς (3.5)·
- την ανταγωνιστικότητα και τη συνοχή: περιφερειακή διάσταση της ενιαίας αγοράς (3.6)·
- τη βιομηχανική πολιτική στην ενιαία αγορά (3.7)·
- την εξωτερική διάσταση της ενιαίας αγοράς: ανοιχτή, αλλά όχι αποπλισμένη (3.8).

δ. Επίτευξη μιας ισχυρότερης ενιαίας αγοράς

Οι πρωτοβουλίες για την επίτευξη μιας ισχυρότερης ενιαίας αγοράς παρουσιάζονται στο κεφάλαιο 4.

Διατυπώνονται διάφορες συστάσεις οι οποίες αφορούν δύο βασικές πτυχές:

- τις κανονιστικές διατάξεις στην ενιαία αγορά (4.1)·
- την ενίσχυση της επιβολής (4.2).

ε. Συμφωνία-πακέτο

Η νέα ολοκληρωμένη στρατηγική που περιγράφεται παραπάνω θα πρέπει να αιτιολογηθεί σε μια συμφωνία-πακέτο, στην οποία τα κράτη μέλη με τις διαφορετικές πολιτιστικές παραδόσεις, πολιτικές προτιμήσεις και προβληματισμούς που αναλύονται ανωτέρω θα μπορούν να εντοπίσουν ελκυστικά στοιχεία αρκετά σημαντικά ώστε να δικαιολογούν ορισμένες υποχωρήσεις, σε σχέση με τις προηγούμενες θέσεις τους.

Συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη που έχουν παράδοση ως κοινωνικές οικονομίες της αγοράς θα μπορούσαν να είναι πιο προετοιμασμένα να δεσμευτούν εκ νέου ότι θα υιοθετήσουν πλήρως τον ανταγωνισμό και την ενιαία αγορά, καθώς και ένα χρονοδιάγραμμα για την εφαρμογή της ενιαίας αγοράς σε τομείς από όπου εξακολουθεί να απουσιάζει, εφόσον τα κράτη μέλη με την αγγλοσαξονική παράδοση δείξουν ετοιμότητα να αντιμετωπίσουν κάποιες κοινωνικές ανησυχίες υιοθετώντας στοχευμένα μέτρα, καθώς και περιορισμένες μορφές φορολογικού συντονισμού.

Τα κράτη μέλη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης, που θα τα ικανοποιούσε η υιοθέτηση ενός σοβαρού προγράμματος ενίσχυσης της ενιαίας αγοράς, καθώς και των τομέων υποδομών και συνοχής, θα μπορούσαν να είναι πιο ανοιχτά σε ό,τι αφορά τις μορφές φορολογικού συντονισμού.

Σε αυτά τα ευαίσθητα θέματα θα πρέπει να τηρηθεί μια νέα προσέγγιση, η οποία θα μοχλεύει τις πρόσφατες καταστάσεις και θα προάγει περισσότερο την αίσθηση συμμετοχής σε ένα κοινό εγχείρημα, εγκαταλείποντας τις περιχαρακωμένες θέσεις του παρελθόντος.

Μια τέτοια κατάσταση είναι φυσικά το οικονομικό, φορολογικό και κοινωνικό κληροδότημα της κρίσης, που πρέπει να επιτρέψει σε όλους να δουν την μεγαλύτερη από ποτέ αξία της αύξησης της ανάπτυξης και των θέσεων εργασίας χάρη σε μια πιο αποτελεσματική ενιαία αγορά, δεδομένων των πολύ περιορισμένων διαθέσιμων περιθωρίων για παροχή δημοσιονομικών κινήτρων. Ομοίως, η ανάγκη αντιμετώπισης του θέματος των ανισοτήτων και μάλιστα με την ολοένα και μεγαλύτερη προτεραιότητα δίνει σε αυτό η κοινή γνώμη, στο πλαίσιο της χρηματοοικονομικής κρίσης που αντιμετωπίζουν πολλές χώρες, μπορεί να οδηγήσει στην προώθηση μιας πιο συνεργατικής προσέγγισης σε ό,τι αφορά τις φορολογικές πολιτικές.

Το κυριότερο είναι ότι η κρίση έχει κλονίσει πολλές παγιωμένες απόψεις σχετικά με τις ιεραρχίες των οικονομικών μοντέλων και οδήγησε σε μια πιο πρακτική και μετριοπαθή στάση, ενώ παράλληλα δημιούργησε μεγαλύτερη προδιάθεση για συντονισμό της οικονομικής πολιτικής.

Τέλος, οι εντάσεις που προέκυψαν πρόσφατα στην Ευρωζώνη καταμαρτυρούν περισσότερο από ποτέ την ανάγκη για πλήρη αξιοποίηση της ενιαίας αγοράς ως φορέα ενίσχυσης της συνολικής παραγωγικότητας και ανταγωνιστικότητας των οικονομιών της ευρωζώνης.

Τα βασικά συστατικά μιας συμφωνίας-πακέτου θα είναι η συστηματική διερεύνηση των κεφαλαίων 2-4.

Στο κεφάλαιο 5 συνοψίζονται αυτά τα συστατικά και προτείνεται μια πολιτική πρωτοβουλία για την ενίσχυση της ενιαίας αγοράς καθώς και της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2

ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΜΙΑΣ ΙΣΧΥΡΟΤΕΡΗΣ ΕΝΙΑΙΑΣ ΑΓΟΡΑΣ

2.1. Προβληματικά σημεία, ελλείψεις και νέα σύνορα

Η ενιαία αγορά είναι μια πρωτότυπη ιδέα της Ευρώπης που όμως παραμένει ανολοκλήρωτη. Στο έγγραφο των πολιτικών κατευθυντήριων γραμμών για την παρούσα την Επιτροπή, ο Πρόεδρος Barroso επεσήμανε τα κενά και τις ελλείψεις που παρακωλύουν τη λειτουργία της Ενιαίας Αγοράς. Απηχώντας αυτόν τον προσανατολισμό, στις 26 Μαρτίου του 2010, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε ότι η νέα στρατηγική «Ευρώπη 2020» θα πρέπει να αντιμετωπίσει «τα κύρια προβληματικά σημεία...που σχετίζονται με τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και τις υποδομές».

Με τους όρους «ελλείψεις» και «προβληματικά σημεία» εννοείται ότι σε πολλούς τομείς, η ενιαία αγορά υπάρχει στα χαρτιά, αλλά στην πράξη διάφοροι φραγμοί και κανονιστικά εμπόδια κατακερματίζουν το ενδοκοινοτικό εμπόριο και εμποδίζουν την ανάληψη οικονομικών πρωτοβουλιών και την καινοτομία. Σε άλλους τομείς, η δυνατότητα για μεγαλύτερα οικονομικά κέρδη ματαιώνεται λόγω έλλειψης υλικών και νομικών υποδομών ή λόγω της απουσίας διαλόγου μεταξύ των διοικητικών συστημάτων. Η επανάσταση της τεχνολογίας της πληροφορίας και των επικοινωνιών και η ραγδαία τεχνολογική ανάπτυξη αποτελούν μια τρίτη κατηγορία στον κατάλογο των ελλείψεων στην ενιαία αγορά: είναι οι τομείς που δεν υπήρχαν όταν είχε σχεδιαστεί αρχικά η ενιαία αγορά, όπως το ηλεκτρονικό εμπόριο, οι καινοτόμες υπηρεσίες και οι οικολογικοί κλάδοι. Πρόκειται για τομείς που έχουν τη μεγαλύτερη ανάπτυξη και μελλοντικά θα έχουν το μεγαλύτερο ποσοστό απασχόλησης. Αυτοί οι τομείς αντιπροσωπεύουν τα νέα σύνορα της ενιαίας αγοράς.

Η επαναδρομολόγηση της ενιαίας αγοράς απαιτεί αντιμετώπιση των διαφόρων δυσκολιών που προκύπτουν από τις ελλείψεις, τα προβληματικά σημεία και τα νέα σύνορα. Σε ορισμένους τομείς, όπως στην ενιαία αγορά για τα εμπορεύματα, η ολοκλήρωση της αγοράς έφτασε σε ένα στάδιο ωριμότητας. Η πολιτική δράση μπορεί να εστιαστεί στη «διατήρηση της αγοράς» μέσω της εποπτείας των αγορών, της στοχευμένης κανονιστικής παρέμβασης, της απλοποίησης και της μείωσης του κόστους συμμόρφωσης. Σε άλλους τομείς, όπως στην περίπτωση των υπηρεσιών, η Ευρώπη εξακολουθεί να βρίσκεται σε μια φάση «οικοδόμησης της αγοράς» που απαιτεί την άρση των φραγμών στις διασυνοριακές δραστηριότητες, την κατάργηση των εθνικών διοικητικών και τεχνικών εμποδίων και την κάμψη των αντιστάσεων του κορπορατισμού. Στα νέα σύνορα, η Ευρώπη θα πρέπει να αξιοποιήσει όλο το εύρος των εργαλείων της ενιαίας αγοράς για να προωθήσει την οικοδόμηση μιας ψηφιακής οικονομίας, με χαμηλές εκπομπές άνθρακα η οποία θα αξιοποιεί τους ανθρώπινους πόρους της. Τα οριακά οφέλη από τη δράση σε αυτόν τον τομέα είναι τα μέγιστα. Η στροφή του ενδιαφέροντος στα νέα σύνορα είναι το κλειδί

για τη δημιουργία νέας δυναμικής και εμπιστοσύνης στην ενιαία αγορά ως προτεραιότητα για την Ευρώπη του αύριο.

Ωστόσο, κανένα σχέδιο για επαναδρομολόγηση της ενιαίας αγοράς δεν θα έχει την απαραίτητη πολιτική ενέργεια για να επιτύχει, εάν δεν δείξει στους πολίτες, τους καταναλωτές και τις ΜΜΕ ότι πρώτα και κύρια είναι υπέρ αυτών. Ως εκ τούτου, η έκθεση θα ξεκινήσει από αυτό το σημείο.

2.2. Αλλάζοντας την ενιαία αγορά ώστε να λειτουργεί υπέρ των πολιτών, των καταναλωτών και των ΜΜΕ

Η ενιαία αγορά μαζί με τις τέσσερις ελευθερίες της αντιπροσωπεύουν ένα ιδανικό: την ύπαρξη ενός χώρου, που υπερβαίνει τα εθνικά σύνορα, μέσα στον οποίο οι πολίτες μπορούν να μετακινούνται, να εργάζονται, να δραστηριοποιούνται στον χώρο της έρευνας ή των επιχειρήσεων χωρίς καμία διάκριση. Καθώς όμως η ενιαία αγορά μεγάλωσε και διευρύνθηκε, έγινε αντιληπτό ότι στην πράξη δεν ίσχυε πάντα κάτι τέτοιο. Το άνοιγμα της αγοράς διεύρυνε τους ορίζοντες για τις μεγάλες επιχειρήσεις, αλλά δεν απέφερε καρπούς για τους πολλούς και τους αδύναμους, δηλαδή, τους πολίτες, τους καταναλωτές και τις ΜΜΕ.

Έρευνες δείχνουν ότι η στάση απέναντι στην ενιαία αγορά σήμερα ποικίλλει από την έλλειψη ενδιαφέροντος έως την ευθεία απόρριψη. Εν μέρει, η οικονομική ολοκλήρωση και τα οφέλη της κατέληξαν να θεωρηθούν δεδομένα, με αποτέλεσμα να υποτιμηθούν. Μεγάλο μέρος της απογοήτευσης, ωστόσο, προκύπτει από τη διάψευση των ελπίδων λόγω των εναπομεινάντων εμποδίων ή από το αίσθημα αδυναμίας που νιώθουν οι πολίτες όταν έρχονται αντιμέτωποι με την ενιαία αγορά. Η επαναδρομολόγηση της ενιαίας αγοράς έχει σκοπό να επανενεργοποιήσει την κινητήριο δύναμη της Ευρώπης για την ανάπτυξη και την απασχόληση, και σε τελική ανάλυση να αυξήσει τις ευκαιρίες για τους πολίτες. Ως εκ τούτου, η πρώτη πρόκληση είναι η ενίσχυση των πολιτών, είτε είναι καταναλωτές είτε επιχειρηματίες, ώστε να μπορούν να δραστηριοποιηθούν πλήρως στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς. Υπάρχουν πολλοί τρόποι με τους οποίους η ενιαία αγορά τους παρέχει οριζόντια οφέλη, μεταξύ τομέων πολιτικής, μέσω της διεύρυνσης της επιλογής φορέων παροχής, υπηρεσιών και προϊόντων, ή επεκτείνοντας τις δυνατότητες κινητικότητας και παρέχοντας εγγυήσεις για την ασφάλεια των εμπορικών προϊόντων. Παρόλα αυτά, θα πρέπει να αναληφθούν ορισμένες συγκεκριμένες δράσεις που θα επιτρέψουν στους πολίτες, τους καταναλωτές και τις ΜΜΕ να αξιοποιήσουν ενεργά αυτό το μεγάλο εύρος ευκαιριών.

Ο πολίτης στην ενιαία αγορά

Η έκθεση Lamassoure του 2008 «Ο πολίτης και η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου» κατέδειξε, με τον πλέον γλαφυρό τρόπο, τη σύνδεση μεταξύ κινητικότητας και δικαιωμάτων των πολιτών στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς. Ο ρυθμός με τον οποίο εξελίχθηκε η συνιστώσα των πολιτών της ενιαίας αγοράς υπολείπεται της εξέλιξης των κοινωνικών και οικονομικών τάσεων. Λαμβάνοντας υπόψη ότι η κινητικότητα μεταξύ κρατών μελών της ΕΕ εξακολουθεί να είναι περιορισμένη αξιολογώντας την συγκριτικά με τις ΗΠΑ, ωστόσο αφορά περισσότερα από 11,3 εκατομμύρια Ευρωπαίους. Περίπου

350.000 Ευρωπαίοι το χρόνο συνάπτουν γάμο με υπήκοο άλλου κράτους μέλους. Κάθε χρόνο 180.000 ευρωπαίοι φοιτητές μετακινούνται σε άλλα κράτη μέλη στο πλαίσιο του προγράμματος Erasmus ή για μεταπτυχιακές σπουδές. Συχνά, παραμένουν στη χώρα που έχουν μεταβεί για αναζήτηση εργασίας.

Παρόλα αυτά η ενιαία αγορά δεν είναι ένα εύκολο πεδίο δράσης για αυτούς. Υπάρχει σημαντικό χάσμα μεταξύ νομοθεσίας και πράξης. Το μωσαϊκό των εμποδίων και των φραγμών που πρέπει να αντιμετωπίσουν είναι τέτοιο που στην έκθεσή του ο Alain Lamassouere καταλήγει λέγοντας ότι «η δημιουργία ενός ενιαίου χώρου για τους πολίτες εξακολουθεί να βρίσκεται στο στάδιο που ήταν πριν από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986: παρά την κατάργηση των συνόρων, τα αμέτρητα κανονιστικά εμπόδια εξακολουθούν να δυσχεραίνουν την επίτευξη μιας αρμονικής ζωής εντός αυτού του κοινού χώρου»⁴.

Η πρόοδος σε αυτόν τον τομέα ήταν αργή. Τα μέτρα που απαιτούνται εμπίπτουν στο αστικό, στο εμπορικό ακόμη και στο οικογενειακό δίκαιο, τομείς που άπτονται της κυριαρχίας των κρατών μελών. Επιπλέον, τα εθνικά νομικά συστήματα συχνά παρουσιάζουν αποκλίνουσες λύσεις. Η απαίτηση της ομοφωνίας για μέτρα που συνδέονται με τη θέσπιση ενός χώρου δικαιοσύνης και ελευθερίας υπήρξε επίσης παράγοντας επιβράδυνσης των αλλαγών.

Υπάρχουν διάφοροι τομείς όπου θα πρέπει να αναληφθεί πολιτική δράση για την απεμπλοκή της κινητικότητας των πολιτών από τη γραφειοκρατία και τα κανονιστικά εμπόδια. Οι νέες διατάξεις της Συνθήκης της Λισαβόνας προσφέρουν τώρα μια συγκεκριμένη ευκαιρία για πρόοδο σε όλες αυτές τις διαστάσεις της ιθαγένειας που συνδέονται με τη θέσπιση ενός χώρου δικαιοσύνης, ασφάλειας και ελευθερίας.

Βελτίωση της πρόσβασης στο δικαίωμα της μετακίνησης και της διαμονής σε άλλα κράτη μέλη

Η άσκηση του δικαιώματος των πολιτών να μετακινούνται και να διαμένουν ελεύθερα σε ένα άλλο κράτος μέλος θα πρέπει να διευκολυνθεί όσο το δυνατό περισσότερο. Σε αυτό το πλαίσιο, το καθεστώς που θεσπίζεται με την οδηγία 2004/38/EK αρχίζει πλέον να τίθεται σε εφαρμογή ύστερα από μια αργή και κάπως δύσκολη αρχή. Για να υπάρξει μεγαλύτερη πρόοδος, θα πρέπει να ληφθούν μέτρα που να διασφαλίζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των επίσημων εγγράφων. Πάρα πολλοί πολίτες διαμαρτύρονται σχετικά με δημόσιους υπαλλήλους, οι οποίοι δείχνουν απροθυμία να αναγνωρίσουν τα δικαιώματα που παρέχει η ΕΕ, και απαιτούν τη μετάφραση εγγράφων ή την έκδοση νέων

⁴ Alain Lamassouere, Έκθεση με τίτλο "Ο πολίτης και η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου", 2008, σελ. 12.

πιστοποιητικών, . Ένα σύστημα που θα παρείχε αμοιβαία αναγνώριση των επίσημων εγγράφων, όπως πράξεις επικύρωσης ή πιστοποιητικά οικογενειακής κατάστασης που εκδίδονται από εθνικές υπηρεσίες, θα διευκόλυνε σημαντικά την κινητικότητα. Προς την ίδια κατεύθυνση, μια σημαντική αλλαγή που ευνοεί την κινητικότητα είναι η δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Κάρτας Ελεύθερης Κυκλοφορίας, η οποία θα περιλαμβάνει σε ένα μόνο έγγραφο όλες τις πληροφορίες που μπορεί να χρειάζεται ένας Ευρωπαίος πολίτης σε ένα άλλο κράτος μέλος εκτός από στοιχεία ταυτότητας και εθνικότητα, όπως κατάσταση άδειας εργασίας, κοινωνική κατάσταση και δικαίωμα κοινωνικής ασφάλισης. Κατ' αυτόν τον τρόπο, θα επεκτεινόταν σε όλες τις πληροφορίες που απαιτούνται για την επικοινωνία με εθνικές διοικήσεις το μοντέλο που υπάρχει ήδη για πληροφορίες σε θέματα υγείας και κοινωνικής ασφάλειας που περιλαμβάνονται στην ευρωπαϊκή κάρτα υγείας.

Η πρόσφατη πρωτοβουλία για έναρξη μιας βελτιωμένης συνεργασίας σχετικά με έναν κανονισμό που αφορά το εφαρμοστέο δίκαιο, τη δικαιοδοσία και την εφαρμογή των δικαστικών αποφάσεων που καλύπτουν το καθεστώς περιουσιακών σχέσεων των συζύγων, παρέχει λύση στις 145.000 περίπου υποθέσεις διαζυγίων ετησίως μεταξύ συζύγων από διαφορετικές χώρες. Επίσης, θα πρέπει να σημειωθεί σημαντική πρόοδος στον εξίσου σημαντικό τομέα των διασυνοριακών ζητημάτων διαθήκης και κληρονομιάς.

Διευκόλυνση της επίλυσης διασυνοριακών, εμπορικών και αστικών νομικών διαφορών

Ο αυξανόμενος αριθμός των διασυνοριακών εμπορικών και αστικών διαφορών απαιτεί μια σοβαρή αξιολόγηση του τρόπου και των μέσων διευκόλυνσης της κυκλοφορίας των δικαστικών αποφάσεων και της είσπραξης διασυνοριακών οφειλών. Αυτό συνεπάγεται την κατάργηση της διαδικασίας για την κήρυξη εκτελεστότητας (exequatur) ενός εκτελεστού τίτλου. Αυτή η διαδικαστική απαίτηση επιβάλλει τη συνδρομή δικηγόρου και συνεπάγεται κόστος που μπορεί να φτάσει τα 2.000 ευρώ για κάτι που συχνά αφορά απλώς διατυπώσεις. Σε μια εποχή που οι ΜΜΕ και οι φορείς παροχής υπηρεσιών πασχίζουν να τηρούν τα βιβλία τους σωστά, είναι σημαντικό να καταργηθούν τα εμπόδια διασυνοριακής είσπραξης οφειλών. Αυτό σημαίνει την απαγόρευση μεταφοράς των κεφαλαίων των οφειλετών από έναν τραπεζικό λογαριασμό σε ένα κράτος μέλος σε λογαριασμό σε άλλο κράτος μέλος, προκειμένου απλώς να αποφευχθεί η εξόφληση χρεών. Προκειμένου να μειωθεί ο αριθμός των οφειλών που δεν έχουν εισπραχθεί – ο οποίος σήμερα ανέρχεται στο 37% των διασυνοριακών οφειλών – θα πρέπει να προβλεφθεί μια στοχευμένη νομοθετική πρωτοβουλία. Η ευρύτερη χρήση της διαδικασίας επίλυσης μικροδιαφορών που θεσπίστηκε πρόσφατα – η οποία αφορά διαφορές κάτω των 2.000 ευρώ και επιτρέπει τη διαχείριση των υποθέσεων με απλό τρόπο που δεν απαιτεί τη συνδρομή δικηγόρου – θα ενισχύσει την εμπιστοσύνη των πολιτών και των επιχειρήσεων στις διασυνοριακές συναλλαγές. Στο πλαίσιο της τρέχουσας κρίσης, θα πρέπει να εξεταστεί η πιθανότητα αναθεώρησης του κανονισμού σχετικά με τις περιπτώσεις διασυνοριακών διαδικασιών αφερεγγυότητας. Η θέσπιση αποτελεσματικότερων και ταχύτερων διαδικασιών αφερεγγυότητας - κυρίως όταν αφορούν διασυνοριακούς ομίλους εταιρειών – θα είναι προς όφελος τόσο των οφειλετών όσο και των πιστωτών. Η βελτίωση της διοικητικής συνεργασίας με την υποστήριξη της διαδικτυακής πύλης ηλεκτρονικής δικαιοσύνης (E-justice) είναι δυνατό να οδηγήσει βραχυπρόθεσμα σε πρακτικά οφέλη.

Μια ενιαία αγορά για τους οδηγούς αυτοκινήτων...

Τέλος, διοικητικά εμπόδια και νομική αβεβαιότητα χαρακτηρίζουν την εμπειρία των Ευρωπαίων που μετακινούνται με τα αυτοκίνητά τους μεταξύ των χωρών της ενιαίας αγοράς. Για παράδειγμα, σε περίπτωση μετακίνησης ενός αυτοκινήτου από μία χώρα σε μια άλλη απαιτείται η έκδοση άδειας κυκλοφορίας εκ νέου καθώς και η καταβολή του σχετικού φόρου. Αυτό συνεπάγεται διπλή φορολόγηση πολιτών, σύνθετες διοικητικές διαδικασίες, επιπλέον κόστος και σπατάλη χρόνου αλλά επίσης συνιστά πρόβλημα για τις επιχειρήσεις. Οι εταιρείες ενοικίασης αυτοκινήτων, δεν διαθέτουν την ευελιξία που χρειάζεται για να διαχειριστούν τους στόλους των οχημάτων τους μεταξύ των κρατών μελών ανάλογα με την εποχιακή διαφοροποίηση της ζήτησης.

Ομοίως, αυτός ο κατακερματισμός εμποδίζει τις αυτοκινητοβιομηχανίες να αξιοποιήσουν πλήρως τις οικονομίες κλίμακας, καθώς υποχρεούνται να προσαρμόζουν τις τεχνικές προδιαγραφές στις απαιτήσεις των διαφόρων εθνικών αγορών. Παλαιότερες προσπάθειες ρύθμισης αυτού του τομέα δεν έδωσαν αποτελέσματα, αλλά υπάρχει χώρος για επαναξιολόγηση του θέματος σε ό,τι αφορά το κόστος για τους πολίτες και τις επιχειρήσεις. Η έλλειψη ασφάλειας δικαίου επηρεάζει τους πολίτες που γίνονται θύματα των 500.000 διασυνοριακών ατυχημάτων που συμβαίνουν κάθε χρόνο στην Ευρώπη. Μολονότι οι κανόνες στο εφαρμοστέο δίκαιο έχουν αποσαφηνιστεί, οι όροι και οι προθεσμίες υποβολής ασφαλιστικών απαιτήσεων εξακολουθούν να προκαλούν σύγχυση. Μια πρωτοβουλία για εναρμόνιση των όρων και των προϋποθέσεων υποβολής ασφαλιστικών απαιτήσεων θα προσφέρει τόσο στους ασφαλισμένους όσο και στους πολίτες μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου.

Βασικές συστάσεις:

- ⇒ Εξασφάλιση της ελεύθερης κυκλοφορίας και αναγνώριση των επίσημων πράξεων·
- ⇒ Εισαγωγή της Ευρωπαϊκής Κάρτας Ελεύθερης Κυκλοφορίας·
- ⇒ Πρόοδος στην αμοιβαία αναγνώριση αστικών πράξεων σε σχέση με τους διεθνείς γάμους και τα ζητήματα διαθήκης και κληρονομιάς·
- ⇒ Διευκόλυνση της είσπραξης διασυνοριακών οφειλών και διεύρυνση της χρήσης της ευρωπαϊκής διαδικασίας επίλυσης μικροδιαφορών·
- ⇒ Κατάργηση της διπλής φορολόγησης στο πλαίσιο της επανέκδοσης άδειας κυκλοφορίας για αυτοκίνητα·

Ενδυνάμωση των καταναλωτών

Οι καταναλωτές και η ευημερία τους θα πρέπει να βρίσκονται στο επίκεντρο του επόμενου σταδίου της ενιαίας αγοράς. Εντονότερο ενδιαφέρον για τους καταναλωτές σημαίνει μεγαλύτερη προσοχή στην ολοκλήρωση της αγοράς και τον ανταγωνισμό, βελτίωση των δικαιωμάτων, των μέσων ασφάλειας και έννομης προστασίας καθώς και μεγαλύτερη πρόσβαση σε βασικές υπηρεσίες.

Μια σειρά από δράσεις που συζητήθηκαν σε άλλο σημείο της παρούσας έκθεσης συμβάλλουν στην ευημερία των καταναλωτών στην ενιαία αγορά, για παράδειγμα, πρόσβαση σε υπηρεσίες κοινής ωφέλειας, ενεργειακή κατανάλωση μέσω έξυπνης μέτρησης, ενσωμάτωση του προβληματισμού των καταναλωτών κατά την εποπτεία των αγορών, βελτιωμένη εναλλακτική επίλυση διαφορών (ADR) και καλύτερη εφαρμογή κανόνων. Η προστασία των καταναλωτών θα πρέπει να έχει οριζόντιο χαρακτήρα κατά την ανάπτυξη της ενιαίας αγοράς σε νέους τομείς, όπως η ψηφιακή οικονομία ή το ηλεκτρονικό εμπόριο. Κατ' αρχάς,

ο νομοθέτης θα πρέπει να εξασφαλίσει χωρίς καθυστέρηση συμφωνία σχετικά με το σχέδιο οδηγίας για τα δικαιώματα των καταναλωτών, προκειμένου να διασφαλιστεί υψηλό επίπεδο προστασίας για τους καταναλωτές σε μια ολοκληρωμένη αγορά λιανικής.

Η μεγαλύτερη ποικιλία προϊόντων και υπηρεσιών και ο εντονότερος ανταγωνισμός που παρέχει η ενιαία αγορά θα πρέπει να ευνοεί τους καταναλωτές μέσω της ενίσχυσης της διαφάνειας της αγοράς και της δυνατότητας συγκρίσεων. Θα πρέπει να σημειωθεί πρόοδος στη ρύθμιση ανεξάρτητων διαμεσολαβητών, όπως δικτυακοί τόποι σύγκρισης τιμών και ελέγχου προϊόντων, ώστε να διασφαλιστεί ότι οι καταναλωτές μπορούν να εντοπίζουν την καλύτερη ποιότητα και τις καλύτερες τιμές σε όλη την ΕΕ από μια τεράστια ποικιλία προϊόντων και φορέων παροχής υπηρεσιών. Η ενημέρωση του καταναλωτή αποτελεί όχημα ανταμοιβής και προώθησης των πιο πρωτοποριακών και αποτελεσματικών εταιρειών.

Ένας κοινοτικός μηχανισμός για συλλογική έννομη προστασία

Καθώς οι μαζικές καταναλωτικές αγορές επεκτείνονται διασυνοριακά, πολλοί καταναλωτές ζημιώνονται ολοένα και περισσότερο από την ίδια παράνομη συμπεριφορά ενός εμπόρου ο οποίος συνήθως βρίσκεται σε διαφορετικό κράτος μέλος. Σήμερα, οι απαιτήσεις για διασυνοριακά θέματα αντιπροσωπεύουν το 20% των περιπτώσεων συλλογικής έννομης προστασίας και πιθανώς να αυξηθούν ακόμη περισσότερο στο μέλλον. Η παραδοσιακή δικαστική οδός είναι δαπανηρή και καθόλου πρακτική για τους καταναλωτές και τις επιχειρήσεις σε αυτές τις υποθέσεις. Η ομαδοποίηση παρόμοιων μεμονωμένων υποθέσεων σε μία μόνο διαδικασία εξοικονομεί χρήματα μέσω των οικονομιών κλίμακας τόσο για τους καταναλωτές όσο και για τις επιχειρήσεις και αυξάνει την αποτελεσματικότητα των εθνικών δικαστηρίων. Ως εκ τούτου, η Ευρώπη θα πρέπει να προωθήσει τη δημιουργία του δικού της μηχανισμού συλλογικής έννομης προστασίας, αποφεύγοντας ταυτόχρονα το μοντέλο συλλογικών αγωγών αμερικανικού τύπου. Οι ενέργειες σε επίπεδο ΕΕ για την προώθηση τόσο της δικαστικής όσο και της εξωδικαστικής (ADR) επίλυσης σε θέματα συλλογικής έννομης προστασίας, θα ενισχύσουν την εμπιστοσύνη των καταναλωτών στην ενιαία αγορά, θα αυξήσουν τις διασυνοριακές συναλλαγές και θα τονώσουν τον ανταγωνισμό μεταξύ των επιχειρήσεων. Αυτό θα πρέπει να υιοθετηθεί κατά προτεραιότητα στον τομέα του ηλεκτρονικού εμπορίου.

Μεγαλύτερη ολοκλήρωση στον τομέα της λιανικής τραπεζικής

Περαιτέρω ενέργειες για επιτάχυνση της ολοκλήρωσης των υπηρεσιών λιανικής τραπεζικής επιτρέπουν στους καταναλωτές να αποκομίσουν όλα τα οφέλη της ολοκλήρωσης του Ευρωπαϊκού χρηματοοικονομικού τομέα. Είναι αναγκαία η λήψη μέτρων για τη βελτίωση της διαφάνειας των τραπεζικών τελών, ώστε να εξασφαλιστεί η διαθεσιμότητα τυποποιημένων και συγκρίσιμων πληροφοριών για τα χρηματοοικονομικά προϊόντα λιανικής και για να διευκολυνθεί η κινητικότητα των πελατών. Τέλος, η διαδικασία αλλαγής τραπεζικών λογαριασμών μεταξύ τραπεζών δεν θα πρέπει να συνεπάγεται μεγαλύτερο φόρτο από ό,τι η αλλαγή φορέα παροχής υπηρεσιών κινητής τηλεφωνίας.

Βασικές συστάσεις:

- ⇒ Υιοθέτηση κοινοτικής νομοθεσίας για τη συλλογική έννομη προστασία
- ⇒ Βελτίωση της διαφάνειας των τραπεζικών εξόδων, εξασφάλιση διαθεσιμότητας τυποποιημένων και συγκρίσιμων πληροφοριών για τα χρηματοοικονομικά προϊόντα λιανικής και διευκόλυνση της κινητικότητας των πελατών των τραπεζών

Δημιουργία ευνοϊκού επιχειρηματικού περιβάλλοντος για ΜΜΕ

Η τυπική ευρωπαϊκή εταιρεία είναι ΜΜΕ, αποτελούμενη σε εννέα από τις δέκα περιπτώσεις από μια πολύ μικρή επιχείρηση με λιγότερους από 10 εργαζομένους. Οι 20 εκατομμύρια μεσαίες, μικρές και πολύ μικρές επιχειρήσεις της ΕΕ αποτελούν τη ραχοκοκαλιά της ευρωπαϊκής οικονομίας, δημιουργώντας ολοένα μεγαλύτερο μερίδιο προστιθέμενης αξίας και συμβάλλοντας καθοριστικά στη δημιουργία θέσεων απασχόλησης. Η ενιαία αγορά είναι σημαντικός παράγοντας για την ανάπτυξή τους, αλλά δυστυχώς δεν αποτελεί πάντα φιλικό περιβάλλον για αυτές. Μόνο το 8% των ΜΜΕ ασχολούνται με το διασυνοριακό εμπόριο και από αυτές μόνο το 5% περίπου διαθέτουν θυγατρικές ή κοινές επιχειρήσεις στο εξωτερικό.

Η παρούσα έκθεση προτείνει δράσεις σε διάφορους τομείς προκειμένου να διαμορφωθεί ένα επιχειρηματικό περιβάλλον προσαρμοσμένο καλύτερα στις ανάγκες των ΜΜΕ: διευκόλυνση του ηλεκτρονικού εμπορίου, επέκταση της νέας προσέγγισης σε άλλους τομείς προϊόντων, καλύτερη εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων, παρέχοντας σαφέστερη και πιο αποτελεσματική ενημέρωση σχετικά με τις ευκαιρίες που παρέχει η κοινοτική νομοθεσία και τις δομές ταχύτερης επίλυσης προβλημάτων, βελτίωση της πρόσβασης στις δημόσιες συμβάσεις, απλοποίηση των κανόνων ηλεκτρονικής τιμολόγησης, βελτίωση και απλούστευση της νομοθεσίας, απλοποίηση και επιτάχυνση των διαδικασιών τυποποίησης.

Αυτό δεν απαιτεί την αλλαγή των υφιστάμενων πολιτικών, καθώς η πρωτοβουλία Small Business Act (Νομοθετική Πράξη για τις Μικρές Επιχειρήσεις - SBA) που υιοθέτησε η Επιτροπή το 2008 είναι η καλύτερη προσέγγιση για την προώθηση της ανταγωνιστικότητας των ΜΜΕ τόσο εντός της ενιαίας αγοράς όσο και πέρα από αυτήν. Ο ρυθμός προόδου εφαρμογής της και οι τρόποι προσέγγισης που έχουν επιλέξει τα κράτη μέλη εξακολουθούν να διαφέρουν σημαντικά. Για να εξασφαλιστούν ισότιμοι όροι ανταγωνισμού για όλες τις ΜΜΕ που δραστηριοποιούνται στην ενιαία αγορά, τα κράτη μέλη θα πρέπει να πράξουν περισσότερο για την πλήρη εφαρμογή των αρχών και των δράσεων που ορίζονται στην πρωτοβουλία SBA. Επίσης, θα πρέπει να ληφθούν μέτρα, ώστε να εξασφαλιστεί ότι οι ΜΜΕ μπορούν να συμμετάσχουν πλήρως στην ανάπτυξη των προτύπων και ότι θα έχουν επαρκή πρόσβαση σε αυτά. Μεγαλύτερη προσπάθεια θα πρέπει να υπάρξει για την απλοποίηση και την επιτάχυνση των διαδικασιών πτώχευσης σε περίπτωση μη δόλιας πτώχευσης.

Καταστατικό για μια ευρωπαϊκή ιδιωτική εταιρεία

Μεγαλύτερη πρόοδος θα πρέπει να σημειωθεί προς την κατεύθυνση της υιοθέτησης του καταστατικού για μια ευρωπαϊκή ιδιωτική εταιρεία, το οποίο θα επιτρέψει στους επιχειρηματίες να συστήνουν τις εταιρείες τους με τον ίδιο

τρόπο, είτε δραστηριοποιούνται επιχειρηματικά στο δικό τους κράτος μέλος ή σε άλλο.

Βασικές συστάσεις:

- ⇒ Επίσπευση της εφαρμογής της πρωτοβουλίας Small Business Act
- ⇒ Υιοθέτηση καταστατικού για μια ευρωπαϊκή ιδιωτική εταιρεία.

2.3. Διαμόρφωση της ψηφιακής ενιαίας αγοράς της Ευρώπης

Οι ψηφιακές τεχνολογίες αλλάζουν ραγδαία τον τρόπο που ζούμε, που εργαζόμαστε και που αλληλεπιδρούμε. Η εξάπλωση της ψηφιακής τεχνολογίας είναι μια αυθόρμητη διαδικασία καινοτομίας και μετασχηματισμού. Εντούτοις, οι κανονιστικές και κοινωνικές συνθήκες επηρεάζουν την ταχύτητα και το βαθμό ενσωμάτωσης των νέων τεχνολογιών καθώς και την εξάπλωση των πλεονεκτημάτων μιας ψηφιακής οικονομίας. Η Ευρώπη κινείται πιο αργά σε σχέση με τις ΗΠΑ. Στην Ευρώπη, μια σειρά από εμπόδια μειώνουν τη δυνατότητα του κλάδου στην Ευρώπη να προχωρήσει σε καινοτομίες και να δημιουργήσει προστιθέμενη αξία στον τομέα της ψηφιακής τεχνολογίας: ο κατακερματισμός των επιγραμμικών αγορών, η ασαφής νομοθεσία περί πνευματικής ιδιοκτησίας, η έλλειψη εμπιστοσύνης και διαλειτουργικότητας, η έλλειψη υποδομών μετάδοσης υψηλών ταχυτήτων και η έλλειψη ψηφιακών δεξιοτήτων. Πολλά από αυτά τα εμπόδια οφείλονται σε μια απλή αιτία, την έλλειψη μιας ψηφιακής ενιαίας αγοράς.

Το κόστος της μη ψηφιακής Ευρώπης είναι σημαντικό. Σύμφωνα με μια πρόσφατη έρευνα⁵ η ΕΕ θα μπορούσε να αυξήσει το ΑΕΠ της κατά 4 % προωθώντας τη γρήγορη ανάπτυξη της ψηφιακής ενιαίας αγοράς έως το 2020. Αυτό αντιστοιχεί σε κέρδος περίπου 500 δισ. ευρώ και σημαίνει ότι από μόνη της η ψηφιακή ενιαία αγορά μπορεί να έχει έναν αντίκτυπο παρόμοιο με το πρόγραμμα της εσωτερικής αγοράς του 1992.

Στη στρατηγική «Ευρώπη 2020», η Επιτροπή αναγνωρίζει τις τεράστιες ευκαιρίες της ψηφιακής Ευρώπης. Απαιτείται άμεση δράση για την αντιμετώπιση μιας σειράς προβληματικών σημείων που αυτή τη στιγμή εξακολουθούν να εμποδίζουν τη γρήγορη ανάπτυξη της ψηφιακής ενιαίας αγοράς. Η ηλεκτρονική ενιαία αγορά πρέπει να αποτελέσει τον κύριο μοχλό μιας ευρωπαϊκής ψηφιακής ατζέντας και του μετασχηματισμού της Ευρώπης σε μια ψηφιακή οικονομία.

Ενιαίος κανονιστικός χώρος για υπηρεσίες και υποδομές τηλεπικοινωνιών

Οι υπηρεσίες και οι υποδομές τηλεπικοινωνιών στην ΕΕ εξακολουθούν να είναι κατακερματισμένες σε μεγάλο βαθμό μεταξύ των κρατών. Το υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο σε επίπεδο ΕΕ υπήρξε καθοριστικής σημασίας για το άνοιγμα της αγοράς, αλλά ακόμη δεν έχει δημιουργήσει έναν ενιαίο κανονιστικό χώρο για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες. Ο κατακερματισμός της αγοράς έχει πολλές αρνητικές συνέπειες: διευκολύνει την απόκτηση ισχύος στην αγορά, εμποδίζει τους φορείς παροχής υπηρεσιών να επιτύχουν οικονομίες κλίμακας,

⁵ Copenhagen Economics, Ο οικονομικός αντίκτυπος μιας Ευρωπαϊκής Ψηφιακής Ενιαίας Αγοράς, τελική έκθεση, Μάρτιος 2010.

επιβραδύνει τις επενδύσεις σε νέες υποδομές και υπηρεσίες, περιορίζει το αναπτυξιακό δυναμικό και εμποδίζει την ανάπτυξη ευρωπαϊών «πρωταθλητών» σε βάρος της γενικότερης ανταγωνιστικότητας της Ευρώπης.

Η γρήγορη και πλήρης εφαρμογή του νέου κανονιστικού πλαισίου της ΕΕ και η αυστηρή τήρηση των κανόνων ανταγωνισμού και κρατικών ενισχύσεων εξακολουθούν να αποτελούν προτεραιότητα μεσοπρόθεσμα. Ωστόσο, θα πρέπει να γίνουν περισσότερα ώστε να αντιμετωπιστεί ο κατακερματισμός της αγοράς και να καταργηθούν τα κανονιστικά εμπόδια στην εσωτερική αγορά. Προκειμένου να δημιουργηθεί ένας ενιαίος κανονιστικός χώρος για τις υπηρεσίες και τις υποδομές τηλεπικοινωνιών, απαιτείται ένα πιο συνεκτικό πλαίσιο το οποίο θα περιλαμβάνει: την ενίσχυση της κανονιστικής εποπτείας σε ευρωπαϊκό επίπεδο, την εισαγωγή ενός πανευρωπαϊκού συστήματος αδειοδότησης και τη διαχείριση και κατανομή ραδιοσυχνοτήτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η Επιτροπή θα πρέπει να δρομολογήσει μια σφαιρική αναθεώρηση του τομέα των τηλεπικοινωνιών προκειμένου να παρουσιάσει τις προτάσεις που απαιτούνται για τη δημιουργία μιας ολοκληρωμένης ευρωπαϊκής αγοράς για τις ηλεκτρονικές επικοινωνίες.

Ηλεκτρονικό εμπόριο: μια πανευρωπαϊκή ηλεκτρονική αγορά λιανικής

Η σπουδαιότητα του ηλεκτρονικού εμπορίου αυξάνει ραγδαία καθώς ο αριθμός των ατόμων που παραγγέλνει αγαθά ή υπηρεσίες μέσω του Διαδικτύου αυξάνεται σταθερά στα 27 κράτη μέλη της ΕΕ. Το ποσοστό των καταναλωτών στην ΕΕ που έχει αγοράσει αγαθά ή υπηρεσίες μέσω του Διαδικτύου κατά τους προηγούμενους 12 μήνες έχει αυξηθεί από 20% το 2004 σε 37% το 2009.⁶ Παρόλα αυτά, σημαντικές δυνατότητες παραμένουν ανεκμετάλλευτες, επειδή οι αγορές είναι κατακερματισμένες και επειδή εξακολουθεί να υπάρχει μια σειρά από εμπόδια στο διασυνοριακό ηλεκτρονικό εμπόριο.

Σε πολλές περιπτώσεις, οι καταναλωτές έχουν την εξής εμπειρία: ορισμένες επιχειρήσεις ηλεκτρονικού εμπορίου δεν δέχονται παραγγελίες από καταναλωτές άλλων χωρών. Επίσης, οι καταναλωτές ανησυχούν για την τήρηση του απορρήτου των δεδομένων τους, την ασφάλεια των συναλλαγών και για τα δικαιώματά τους σε περίπτωση που προκύψει κάποιο πρόβλημα. Για τους μεταπωλητές, τα βασικά κανονιστικά εμπόδια για το διασυνοριακό ηλεκτρονικό εμπόριο απορρέουν από τις διαφορές στους κανόνες προστασίας του καταναλωτή καθώς και σε άλλους κανόνες, όπως είναι οι κανόνες που αφορούν τον ΦΠΑ, τα τέλη ανακύκλωσης και τις εισφορές. Αυτές οι διαφορές δημιουργούν ένα πολύπλοκο και απρόβλεπτο περιβάλλον για τις επιχειρήσεις και έχουν ως αποτέλεσμα την απροθυμία των επιχειρήσεων, ιδιαίτερα των

⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Πίνακας Αποτελεσμάτων των Καταναλωτικών Αγορών, SEC(2010) 385, 29.3.2010

ΜΜΕ να εξετάσουν το ενδεχόμενο να πραγματοποιήσουν διασυνοριακές πωλήσεις. Η ΕΕ θα πρέπει να αντιμετωπίσει επείγοντως τα εναπομένοντα εμπόδια για να δημιουργήσει μια πανευρωπαϊκή ηλεκτρονική αγορά έως το 2012.

Μια ενιαία αγορά για ψηφιακό περιεχόμενο στο Διαδίκτυο

Οι ευρωπαϊκές αγορές για ψηφιακό περιεχόμενο στο διαδίκτυο εξακολουθούν να μην είναι ανεπτυγμένες καθώς η πολυπλοκότητα και η έλλειψη διαφάνειας του καθεστώτος περί πνευματικών δικαιωμάτων δημιουργεί ένα δυσμενές επιχειρηματικό περιβάλλον. Είναι επιτακτική ανάγκη να απλοποιηθεί η διαδικασία εκκαθάρισης και διαχείρισης των πνευματικών δικαιωμάτων με τη διευκόλυνση της πανευρωπαϊκής αδειοδότησης περιεχομένου, την ανάπτυξη κανόνων περί πνευματικής ιδιοκτησίας που θα αφορούν όλη την ΕΕ, καθώς και με ένα πλαίσιο για τη διαχείριση ψηφιακών δικαιωμάτων. Το κανονιστικό καθεστώς θα πρέπει επίσης να διασφαλίζει τους όρους ανάπτυξης των αγορών ψηφιακού περιεχομένου και μετάδοσης αντιμετωπίζοντας το θέμα των τελών αδειοδότησης και των πνευματικών δικαιωμάτων. Ένα σαφές και προβλέψιμο πλαίσιο της ΕΕ για τα ορφανά έργα αποκαλύπτει μια σημαντική ανεκμετάλλευτη δυνατότητα.

Για να διατηρηθεί η εμπιστοσύνη κατόχων δικαιωμάτων και χρηστών και για να διευκολυνθεί η διασυνοριακή αδειοδότηση, η διακυβέρνηση και η διαφάνεια στη διαχείριση συλλογικών δικαιωμάτων θα πρέπει να βελτιωθούν και να προσαρμοστούν στην τεχνολογική πρόοδο. Ευκολότερες, πιο ομοιόμορφες και τεχνολογικά ουδέτερες λύσεις για διασυνοριακή και πανευρωπαϊκή αδειοδότηση στον οπτικοακουστικό τομέα θα τονώσουν τη δημιουργικότητα και θα βοηθήσουν τους παραγωγούς περιεχομένου καθώς και τους ραδιοτηλεοπτικούς οργανισμούς, προς όφελος των Ευρωπαίων πολιτών. Τέτοιες λύσεις θα πρέπει να διαφυλάσσουν τη συμβατική ελευθερία των κατόχων δικαιωμάτων να περιορίσουν τις άδειες που έχουν λάβει σε ορισμένες περιοχές καθώς και να ορίσουν συμβατικά το επίπεδο των εξόδων των αδειών χρήσης.

Επίσης, θα πρέπει να εξεταστούν πρόσθετα μέτρα ώστε να ληφθούν υπόψη οι ιδιαιτερότητες όλων των διαφορετικών μορφών ηλεκτρονικού περιεχομένου, για παράδειγμα, περαιτέρω εναρμόνιση των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας, δημιουργία ενός ευρωπαϊκού τίτλου πνευματικών δικαιωμάτων, εξέταση του ενδεχόμενου οι διασυνοριακές ηλεκτρονικές συναλλαγές να λαμβάνουν χώρα στην τοποθεσία παροχής και επέκταση της συλλογικής αδειοδότησης.

Βασικές συστάσεις

Υπηρεσίες και υποδομές τηλεπικοινωνιών

⇒ Ανασκόπηση του κλάδου με σκοπό την κατάρτιση προτάσεων όσον αφορά τη δημιουργία ενός ενιαίου κανονιστικού χώρου για ηλεκτρονικές επικοινωνίες, συμπεριλαμβανομένων των προτάσεων για ενίσχυση της κανονιστικής εποπτείας σε επίπεδο ΕΕ, και την εισαγωγή της πανευρωπαϊκής αδειοδότησης και κατανομής και διαχείρισης συχνοτήτων σε επίπεδο ΕΕ.

Ηλεκτρονικό εμπόριο

⇒ Παρουσίαση προτάσεων με σκοπό να δοθεί τέλος στον κατακερματισμό της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για τους καταναλωτές και την εισαγωγή συγκεκριμένων εναρμονισμένων κανόνων ιδίως όσον αφορά την παροχή αγαθών και υπηρεσιών, τις εγγυήσεις και την επίλυση διαφορών.

⇒ Παρουσίαση προτάσεων για απλοποίηση του επιχειρηματικού περιβάλλοντος σε ό,τι αφορά τις διασυνοριακές συναλλαγές λιανικής, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων περί ΦΠΑ, των κανόνων διασυνοριακής διαχείρισης της ανακύκλωσης και των τελών για δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας που επιβάλλονται στις πωλήσεις κενών μέσων και εξοπλισμού.

Ψηφιακό περιεχόμενο στο διαδίκτυο

⇒ προτάσεις για κοινοτική νομοθεσία περί πνευματικών δικαιωμάτων, συμπεριλαμβανομένου του πλαισίου για την εκκαθάριση και τη διαχείριση των πνευματικών δικαιωμάτων

⇒ προτάσεις για τη δημιουργία νομικού πλαισίου για μετάδοση περιεχομένου μέσω διαδικτύου σε όλη την ΕΕ

2.4. Ενιαία αγορά και πράσινη ανάπτυξη: ενέργεια, κλιματική αλλαγή, περιβάλλον

Ο τομέας της ενέργειας είναι μία από τις τελευταίες αφίξεις στην ενιαία αγορά. Ταυτόχρονα, είναι ο τομέας για τον οποίο υπάρχουν σήμερα οι μεγαλύτερες προσδοκίες. Το 2012 η ενιαία αγορά δεν θα γιορτάσει την 20^η επέτειο για τον τομέα της ενέργειας. Αντ' αυτού θα σημάνει την έναρξη της εδραίωσης μιας κοινής αγοράς ενέργειας. Δεν υπάρχει, όμως, χρόνος για χάσιμο. Όσον αφορά την ηλεκτρική ενέργεια και το φυσικό αέριο, η Ευρώπη θα πρέπει να εφαρμόσει πλήρως έως αυτή την ημερομηνία τη νέα κανονιστική αρχιτεκτονική που θα δημιουργηθεί στο πλαίσιο της τρίτης δέσμης μέτρων για την εσωτερική αγορά ενέργειας (Οργανισμός Συνεργασίας των Ρυθμιστικών Αρχών Ενέργειας - ACER, Ευρωπαϊκό Δίκτυο Διαχειριστών Συστημάτων Μεταφοράς - ENTSO, κατευθυντήριες γραμμές για το πλαίσιο και κωδικοί δικτύων, δεκαετές σχέδιο ανάπτυξης του δικτύου, κ.λπ.). Η ενιαία αγορά συνδέει όλους τους στόχους της ευρωπαϊκής ενεργειακής πολιτικής: ανταγωνιστικότητα, ενεργειακή επάρκεια και βιωσιμότητα. Η Ευρώπη χρειάζεται μια λειτουργική ενιαία αγορά για την ενέργεια προκειμένου να εξασφαλίσει ασφαλείς και οικονομικά προσιτές πηγές εφοδιασμού με ενέργεια για τους πελάτες και τις επιχειρήσεις της. Πρέπει να εκμεταλλευτεί τη δυνατότητά της να μετατρέψει την ηγετική πολιτική της θέση σε ό,τι αφορά την κλιματική αλλαγή σε απτή ευκαιρία για τις καινοτόμες βιομηχανίες της.

Ενίσχυση της ευημερίας των καταναλωτών

Μια πλήρως λειτουργική ενιαία αγορά ενέργειας αποφέρει στους καταναλωτές περισσότερες επιλογές και χαμηλότερες τιμές. Από το 2007, σχεδόν σε όλα τα κράτη μέλη, οι καταναλωτές έχουν το δικαίωμα να επιλέγουν ελεύθερα τον φορέα παροχής ηλεκτρικής ενέργειας και φυσικού αερίου που θα χρησιμοποιούν, ενώ η τρίτη δέσμη μέτρων για την εσωτερική αγορά ενέργειας, αναγνωρίζει τις υπάρχουσες απαιτήσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας. Προς αυτή την κατεύθυνση, θα πρέπει να γίνουν περισσότερα, προκειμένου όλοι οι καταναλωτές, κυρίως οι πιο ευάλωτοι, να ωφεληθούν πλήρως από τον ανταγωνισμό και τις δίκαιες τιμές, ξεκινώντας από την ενίσχυση των ελάχιστων κοινών προτύπων. Επίσης θα πρέπει να καταβληθούν εντατικές προσπάθειες για τη βελτίωση της ενημέρωσης και τη διευκόλυνση της επικοινωνίας με τους καταναλωτές. Η ανάπτυξη της έξυπνης ενεργειακής μέτρησης – που επιτρέπει στους καταναλωτές ενέργειας να γνωρίζουν πλήρως τα καταναλωτικά πρότυπα και το σχετικό κόστος, απαιτεί περαιτέρω κανονιστικές ενέργειες ώστε να εξασφαλιστεί η γρήγορη ενσωμάτωση των νέων τεχνολογιών, καθώς και μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα μέσω του ανταγωνισμού σε υπηρεσίες ενέργειας. Προκειμένου να διασφαλιστεί η διαφανής τιμολόγηση, θα πρέπει να αναπτυχθεί ένα ευρωπαϊκό κανονιστικό πλαίσιο για τις χονδρικές αγορές

ενέργειας, αποφεύγοντας τον κίνδυνο απόκλισης των εθνικών κανονιστικών πρωτοβουλιών.

Διασύνδεση των αγορών ενέργειας της Ευρώπης, εγγύηση της ασφάλειας του εφοδιασμού

Η ικανοποιητική ολοκλήρωση των αγορών είναι καθοριστικής σημασίας για την ασφάλεια του εφοδιασμού στην Ευρώπη. Σε αυτό το πλαίσιο, τα κράτη μέλη μπορούν να μοιράζονται πόρους, να αξιοποιούν στο μέγιστο την ποικιλία των εθνικών πηγών ενέργειας, την ευελιξία της ζήτησης και την πλεονάζουσα ικανότητα. Τόσο οι διασυνδέσεις όσο και η ευελιξία του δικτύου παρέχουν τη δυνατότητα στην Ευρώπη να αντεπεξέρχεται καλύτερα στις κρίσεις εφοδιασμού και προσθέτουν μόχλευση στη θέση της ΕΕ έναντι των διεθνών της εταίρων. Υπολείπονται πολλά ακόμη για την διασύνδεση του δυναμικού των κρατών μελών και την κατασκευή νέων υποδομών, κυρίως διασυννοριακά. Όλα τα νέα κανονιστικά μέσα, καθώς και τα μέσα επενδυτικού σχεδιασμού θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν για την προώθηση ιδιωτικών επενδύσεων ύψιστου επιπέδου. Ένας τρόπος επιτάχυνσης των διαδικασιών όσον αφορά τα μεγάλα διασυννοριακά έργα υποδομής – τα οποία συχνά καθυστερούν λόγω πολύπλοκων και αντικρουόμενων διαδικασιών αδειοδότησης – θα είναι η διερεύνηση της δυνατότητας για ένα μηχανισμό επίτευξης συναίνεσης/διαιτησίας σε επίπεδο ΕΕ για τη διευκόλυνση της διαδικασίας. Οι πρωτοποριακές λύσεις καθορισμού κινήτρων και διευκόλυνσης σε επίπεδο ΕΕ θα συντελέσουν στην αντιμετώπιση των αδιεξόδων και στην επιτάχυνση της υλοποίησης των έργων.

Μεγαλύτερη χρήση προϊόντων και τεχνολογιών χαμηλών εκπομπών άνθρακα

Οι παγκόσμιες αγορές για προϊόντα, υπηρεσίες και τεχνολογίες φιλικές προς το περιβάλλον και χαμηλών εκπομπών άνθρακα αυξάνονται με ρυθμό ασύγκριτα μεγαλύτερο από αυτόν άλλων αγορών. Αυτή τη στιγμή, η παγκόσμια αγορά εκτιμάται ότι ανέρχεται στο 1 τρισ. ευρώ ετησίως και προβλέπεται να φτάσει τα 3 τρισ. ευρώ σε όλο τον κόσμο έως το 2020. Η βιομηχανία της ΕΕ είναι μία από τις πιο ανταγωνιστικές – με μερίδια αγοράς 30% έως 50% - και αναπτύσσεται γρήγορα. Παράγει ήδη κύκλο εργασιών ύψους 300 δισ. ευρώ και παρέχει περίπου 3,5 εκατομμύρια θέσεις εργασίας⁷. Ωστόσο, οι ανταγωνιστές κινούνται γρήγορα και το πλεονέκτημα της πρωτοπορίας που έχει η Ευρώπη μπορεί να χαθεί γρήγορα. Μια ενιαία αγορά ενέργειας είναι το καλύτερο πλεονέκτημα που έχει η Ευρώπη, προκειμένου να προωθήσει τη μετάβαση σε μια ανάπτυξη με χαμηλές εκπομπές άνθρακα και πλήρη αξιοποίηση των πόρων της, όπως περιγράφεται στη στρατηγική «Ευρώπη 2020», και προκειμένου να αποκομίσει

⁷ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Μεταποιητικός τομέας της ΕΕ: Ποιες είναι οι προκλήσεις και οι ευκαιρίες για τα επόμενα έτη, έκθεση που παρουσιάστηκε στη 2^η Υψηλού Επιπέδου Διάσκεψη για τη Βιομηχανική Ανταγωνιστικότητα, 26 Απριλίου 2010.

τα οφέλη της αναμενόμενης ανάπτυξης σε οικολογικούς κλάδους. Μόνο μία ενιαία αγορά ενέργειας προσφέρει την κλίμακα που είναι απαραίτητη για την επιτάχυνση της ενσωμάτωσης νέων τεχνολογιών χαμηλών εκπομπών άνθρακα σε όλη την αξιακή αλυσίδα του κλάδου της ενέργειας. Είναι ανάγκη να χρησιμοποιηθούν όλες οι δυνατότητες της ενιαίας αγοράς για την ενέργεια, προκειμένου να μειωθεί το κόστος και να επισπευσθεί η χρήση αυτών των τεχνολογιών στην ΕΕ. Αυτό απαιτεί την παροχή ενός σταθερού κανονιστικού πλαισίου για προϊόντα υποδομών μεγάλης κλίμακας και την προορατική χρήση τυποποίησης για την προώθηση πρωτοποριακών πράσινων προϊόντων και τεχνολογιών και για την εξερεύνηση της εφαρμογής του μοντέλου της νέας προσέγγισης σε αυτόν τον τομέα. Επίσης, θα πρέπει να χρησιμοποιηθεί προορατικά και η πολιτική ανταγωνισμού, ώστε να δημιουργηθεί το κατάλληλο περιβάλλον για να ωριμάσουν οι νέες τεχνολογίες και να εισέλθουν στην αγορά.

Οι πρωτοπόρες αγορές πρέπει να είναι εξαρχής ενιαίες αγορές. Υπάρχει κίνδυνος η προσέγγιση του επιμερισμού των προσπαθειών σε ό,τι αφορά τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, που αφήνει την επιλογή των πολιτικών μέσων στα κράτη μέλη, να οδηγήσει στην «επανεθνικοποίηση» της ενεργειακής πολιτικής. Οι πολιτικές υποστήριξης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας θα πρέπει να αποτελέσουν αναπόσπαστο τμήμα της εσωτερικής αγοράς ενέργειας προκειμένου να αποφευχθεί η στρέβλωση της αγοράς που μπορεί να οδηγήσει σε λανθασμένα μηνύματα τιμολόγησης προς τους επενδυτές. Οι απαιτήσεις για άλλες τεχνολογίες και προϊόντα που σχετίζονται με την χαμηλή εκπομπή άνθρακα θα πρέπει να συνεχίσουν να καθορίζονται σε επίπεδο ΕΕ, ώστε να αποφευχθεί η ανάπτυξη πολλών διαφορετικών εθνικών προσεγγίσεων. Ομοίως, η εισαγωγή σε εθνικό επίπεδο σημάτων για «πράσινα» προϊόντα θα πρέπει να αποφευχθεί, διότι υπάρχει κίνδυνος κατακερματισμού της αγοράς.

Ανταπόκριση σε μια επενδυτική πρόκληση ύψους 50 δισ. ευρώ: αύξηση της κοινοτικής χρηματοδότησης

Την επόμενη δεκαετία θα απαιτηθούν 50 δισ. ευρώ σε πρόσθετες δημόσιες και ιδιωτικές επενδύσεις για την υλοποίηση των απαραίτητων τεχνολογιών ενέργειας που θα ενισχύσουν την ενεργειακή επάρκεια και θα αντιμετωπίσουν την κλιματική αλλαγή. Καθώς ο τομέας της ενέργειας είναι ένας τομέας που απαιτεί μεγάλα χρονικά διαστήματα για επενδύσεις και σημαντικές επενδύσεις κεφαλαίων, ώστε να διασφαλίζονται οι μεσο/μακροπρόθεσμες αποδόσεις, για μελλοντικές επενδυτικές αποφάσεις, η ανταγωνιστική αγορά ενέργειας θα πρέπει να στείλει αξιόπιστα σήματα τιμολόγησης σε επίπεδο χονδρικής. Ταυτόχρονα, θα πρέπει να επανεξεταστεί η συμβολή της χρηματοδότησης από πλευράς ΕΕ, πέρα από τη χρηματοδότηση που παρέχει ήδη η αγορά.

Η συνεπής και στοχευμένη κοινοτική χρηματοδότηση συντελεί καθοριστικά στην επιτάχυνση της οικοδόμησης ενός σημαντικού δυναμικού διασύνδεσης, υλοποιώντας κρίσιμο εφεδρικό δυναμικό για λόγους εξασφάλισης του ενεργειακού εφοδιασμού και μείωσης του απαιτούμενου χρόνου εισαγωγής νέων τεχνολογιών χαμηλών εκπομπών άνθρακα στην αγορά. Μέρος της συζήτησης σχετικά με τις επενδύσεις θα πρέπει να καλύψει το θέμα των μέτρων στήριξης των τεχνολογιών ανανεώσιμων πηγών ενέργειας στα κράτη μέλη.

Βασικές συστάσεις:

- ⇒ Θέσπιση νέων κοινοτικών κανονιστικών πλαισίων για την χρήση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας σε μεγάλη κλίμακα, την έξυπνη ενεργειακή μέτρηση, έξυπνα δίκτυα και τη διαφάνεια στις χονδρικές αγορές ενέργειας·
- ⇒ Θέσπιση μιας ενιαίας αγοράς για πράσινα προϊόντα, με την ανάπτυξη πανευρωπαϊκών προτύπων για τη μέτρηση και τον έλεγχο των αποτυπωμάτων άνθρακα και για ενεργειακά αποδοτικά προϊόντα, καθώς και θέσπιση πιστοποιητικών εμπορίας για τα προϊόντα ανανεώσιμων πηγών ενέργειας·
- ⇒ Αναβάθμιση της στοχευμένης κοινοτικής χρηματοδότησης για ενεργειακές υποδομές·

2.5. Η ενιαία αγορά για τα εμπορεύματα: πλήρης αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων

Η ενιαία αγορά για τα εμπορεύματα είναι πλέον ένα ώριμο οικοδόμημα. Η επισκόπηση της ενιαίας αγοράς του 2007 κατέληξε στο συμπέρασμα ότι όλα τα τεχνικά εμπόδια για τα εμπορεύματα είχαν αντιμετωπιστεί. Για πολλούς πολίτες, ενιαία αγορά σημαίνει πρώτα από όλα μεγάλο φάσμα επιλογών στα εμπορεύματα που είναι διαθέσιμα στις εγχώριες αγορές. Οι εμπορικές συναλλαγές είναι ένας πολύ σημαντικός μοχλός ανάπτυξης στις μεταποιητικές βιομηχανίες της ΕΕ. Περίπου το 25% του ΑΕΠ των 27 κρατών μελών της ΕΕ παράγεται από τον τομέα των εμπορευμάτων. Το ενδοκοινοτικό εμπόριο στον τομέα των εμπορευμάτων αντιπροσωπεύει το 75% των ενδοκοινοτικών εμπορικών ροών. Αυτό το ποσοστό αυξήθηκε με ετήσιο ρυθμό 7,6% μεταξύ 1999 και 2007.

Ωστόσο, θα ήταν λάθος να συμπεράνει κανείς ότι δεν χρειάζεται να γίνει τίποτε άλλο. Πρώτον, η μεταποιητική βιομηχανία είναι ένας διαρκώς μεταβαλλόμενος κλάδος, δεδομένου ότι ανταποκρίνεται στις καινοτομίες, στις μεταβαλλόμενες επιθυμίες των καταναλωτών και στις νέες τεχνολογίες. Οι πολιτικές και τα κανονιστικά πλαίσια θα πρέπει να ενημερώνονται τακτικά, προκειμένου να διατηρήσουν τη συνάφειά τους και να εξακολουθούν να βασίζονται, κατά περίπτωση, στις δράσεις παρακολούθησης της αγοράς. Επιπλέον, διαρκώς υφέρπουν εμπόδια που προκύπτουν από τις πρακτικές αδειοδότησης και τους νέους τεχνικούς και διοικητικούς κανόνες που ισχύουν σε εθνικό επίπεδο. Κατά τη διαβούλευση, οι ενδιαφερόμενοι φορείς αποκάλυψαν έναν μακρύ κατάλογο με προβληματικά σημεία μικρής κλίμακας. Τρίτον, κατά τη συγκριτική αξιολόγηση με τις ΗΠΑ, η ενιαία αγορά για τα εμπορεύματα αποκαλύπτει ουσιαστικές ανεκμετάλλευτες δυνατότητες. Ο λόγος των εξαγωγών μεταξύ των πολιτειών των ΗΠΑ προς το ΑΕΠ εξακολουθεί να είναι περίπου κατά 70% υψηλότερος από το λόγο των εξαγωγών μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ προς το ΑΕΠ. Τέταρτον, προκύπτουν νέες προκλήσεις, καθώς εξελίσσονται όχι μόνο τα εμπορεύματα αλλά και οι αγορές. Σχετικά παραδείγματα είναι η επιτάχυνση των κύκλων παραγωγής των προϊόντων ή η παγκοσμιοποίηση των αλυσίδων προσφοράς. Πέμπτον, το ηλεκτρονικό εμπόριο βρίσκεται σε άνοδο και παρουσιάζει τις δικές του προκλήσεις, οι οποίες εξετάζονται στην παρούσα έκθεση στην ενότητα που αφορά την ψηφιακή ενιαία αγορά.

Η διατήρηση μιας δυναμικής και επεκτεινόμενης ενιαίας αγοράς για τα εμπορεύματα προϋποθέτει την αξιοποίηση της πλήρους εφαρμογής της δέσμης νομοθετικών μέτρων για τα εμπορεύματα που εγκρίθηκε το 2008, κυρίως αναφορικά με την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης και επιτήρησης της αγοράς. Η εφαρμογή των αρχών του νέου νομοθετικού πλαισίου θα πρέπει επίσης να

επεκταθεί σε άλλους τομείς της νομοθεσίας περί εμπορευμάτων και η νέα προσέγγιση θα πρέπει να εξαπλωθεί σε νέους τομείς οριζόντιου χαρακτήρα.

Οι πλήρεις δυνατότητες της ενιαίας αγοράς για τα εμπορεύματα δεν είναι δυνατό να αποδεσμευθούν χωρίς την υποστήριξη μιας σύγχρονης διαδικασίας τυποποίησης, ενός ενιαίου και αποτελεσματικού συστήματος εφοδιαστικής και μεταφορών και ενός αποτελεσματικού και προσβάσιμου καθεστώτος για τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας.

Αναθεώρηση της διαδικασίας τυποποίησης

Η τυποποίηση είναι το κλειδί για τη διακυβέρνηση της ενιαίας αγοράς. Σήμερα η Ευρώπη χρειάζεται μια ταχύτερη και αποτελεσματικότερη ρύθμιση των διαλειτουργικών προτύπων και των προτύπων που σχετίζονται με την αγορά, με βάση τα διεθνώς αποδεκτά μοντέλα. Είναι απαραίτητη η ανασκόπηση της διαδικασίας καθορισμού ευρωπαϊκών προτύπων, με διατήρηση των πλεονεκτημάτων του τρέχοντος συστήματος και τη σωστή εξισορρόπηση μεταξύ της ευρωπαϊκής και της εθνικής διάστασης. Ιδιαίτερη προσοχή πρέπει να δοθεί στη βελτίωση της πρόσβασης του ιδιωτικού τομέα στη διαδικασία τυποποίησης και στο να καταστεί οικονομικότερη και ευκολότερη η χρήση των προτύπων για τις ΜΜΕ.

Ενιαίο, ευέλικτο και αποτελεσματικό σύστημα εφοδιαστικής και μεταφορών

Η πλήρης αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων μιας ενιαίας αγοράς για τα εμπορεύματα εξαρτάται από την παρουσία ενός ενιαίου, ευέλικτου και αποτελεσματικού συστήματος εφοδιαστικής και μεταφορών. Ωστόσο, η πολιτική μεταφορών της ΕΕ άργησε να βελτιωθεί σε σχέση με την αρχική της αναγνώριση στη Συνθήκη και έχει αναπτυχθεί άνισα στους διάφορους τρόπους μεταφοράς. Ο κατακερματισμός που προκύπτει θεωρείται ολόένα και περισσότερο ως εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία. Τα διοικητικά και τεχνικά εμπόδια οδηγούν σε «προβληματικά σημεία» όσον αφορά την κινητικότητα εντός της Ευρώπης. Για παράδειγμα, δεν υπάρχει ενιαία αγορά για τις θαλάσσιες μεταφορές, δεδομένου ότι οι τελωνειακές διατυπώσεις για τα πλοία που ταξιδεύουν μεταξύ δύο ευρωπαϊκών λιμανιών εξακολουθούν να υπόκεινται στις τελωνειακές διατυπώσεις που προβλέπονται για τις διεθνείς θαλάσσιες μεταφορές. Σε ό,τι αφορά τον τομέα των σιδηροδρομικών μεταφορών, το πλάτος των γραμμών, ο ενεργειακός εφοδιασμός και τα συστήματα σηματοδότησης διαφέρουν από το ένα κράτος μέλος στο άλλο, επειδή παραμένουν ίδια από την εποχή που οι σιδηρόδρομοι ήταν κρατικά μονοπώλια. Αυτό εμποδίζει τη διασυνοριακή κυκλοφορία των τρένων και αυξάνει το κόστος του τροχαίου υλικού που χρησιμοποιείται σε διεθνείς μεταφορές, καθώς θα πρέπει να περιλαμβάνει πολλά συστήματα. Επιπλέον, η αγορά των

σιδηροδρομικών υπηρεσιών εμπορευματικών μεταφορών εξακολουθεί να μην λειτουργεί λόγω της λανθασμένης ή πλημμελούς μεταφοράς της κοινοτικής νομοθεσίας από τα κράτη μέλη. Σε ό,τι αφορά τις οδικές μεταφορές, οι εθνικές αγορές μόλις πρόσφατα άνοιξαν στο καμποτάζ. Η Ευρώπη πρέπει να κάνει μια σημαντική αλλαγή προς τις πολυτροπικές μεταφορές, αλλά τα νομικά, διοικητικά και τεχνικά εμπόδια πολλαπλασιάζονται. Σήμερα, δεν υπάρχει ένα ενιαίο έγγραφο μεταφοράς, αλλά για κάθε τρόπο μεταφοράς απαιτείται διαφορετική τεκμηρίωση. Επίσης, διαφέρουν και οι κανόνες περί ευθύνης. Η υιοθέτηση ενός ενιαίου εγγράφου μεταφοράς (ενδεχομένως ηλεκτρονικού) καθώς και ενός ενιαίου καθεστώτος ευθύνης θα αυξήσουν την ασφάλεια δικαίου και θα μειώσουν σημαντικά το κόστος των επιχειρήσεων και των πολιτών. Η δημιουργία μιας σύγχρονης ενιαίας αγοράς απαιτεί την αντιμετώπιση της έλλειψης διαλειτουργικότητας και των κενών στην υποδομή που μειώνουν την αποτελεσματικότητα και αποδυναμώνουν τη διεθνή ανταγωνιστικότητα του κλάδου εφοδιαστικής της ΕΕ

Άρση του αδιεξόδου στα ευρωπαϊκά διπλώματα ευρεσιτεχνίας

Η αδυναμία συνεννόησης σχετικά με το ευρωπαϊκό δίπλωμα ευρεσιτεχνίας είναι μία από τις πιο σημαντικές ελλείψεις στην ενιαία αγορά. Η νομική βάση που πλέον ορίζεται στο άρθρο 118 της Συνθήκης της Λισαβόνας και της στρατηγικής «Ευρώπη 2020» δίνουν νέο δυναμισμό στην επιδίωξη συμφωνίας. Είναι πολύ σημαντικό να αξιοποιήσουμε αυτόν τον δυναμισμό και να βγούμε από το αδιέξοδο σε ό,τι αφορά το μεταφραστικό καθεστώς που εφαρμόζεται στο ευρωπαϊκό δίπλωμα ευρεσιτεχνίας. Η θέσπιση ενός ευρωπαϊκού διπλώματος ευρεσιτεχνίας αποτελεί το πεδίο δοκιμών με βάση το οποίο θα αξιολογηθεί η σοβαρότητα της δέσμευσης για επαναδρομολόγηση της ενιαίας αγοράς. Τόσο οι επιχειρήσεις όσο και οι φορείς καινοτομίας χρειάζονται ένα ενιαίο καθεστώς διπλωμάτων ευρεσιτεχνίας – καθώς και ένα ενιαίο δικαιοδοτικό σύστημα – σε όλες τις χώρες της Ευρώπης, το οποίο να είναι ελκυστικό και συμφέρον για τους χρήστες. Επίσης, για τις ΜΜΕ είναι πολύ σημαντική η χαμηλού κόστους και νομικά κατοχυρωμένη προστασία των δικαιωμάτων διανοητικής ιδιοκτησίας. Η Επιτροπή δεν θα πρέπει να μετριάσει τις φιλοδοξίες της σε αυτόν τον τομέα.

Βασικές συστάσεις:

- ⇒ Αξιολόγηση των επιπτώσεων της δέσμης νομοθετικών μέτρων του 2008 σχετικά με τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς για τα προϊόντα και καθορισμός πιθανών περαιτέρω βημάτων
- ⇒ Αναθεώρηση του συστήματος καθορισμού ευρωπαϊκών προτύπων και εξισορρόπηση μεταξύ ευρωπαϊκής και εθνικής διάστασης

- ⇒ Υιοθέτηση νέων μέτρων για την αντιμετώπιση των εναπομενόντων τεχνικών και διοικητικών εμποδίων, τα οποία παρακωλύουν την καθιέρωση μιας ενιαίας αγοράς για τους σιδηροδρόμους·
- ⇒ Καθιέρωση ενιαίου εγγράφου μεταφοράς και καθεστώτος ευθύνης για πολυτροπικές μεταφορές·
- ⇒ Υιοθέτηση του ευρωπαϊκού διπλώματος ευρεσιτεχνίας και ενός ενιαίου δικαιοδοτικού καθεστώτος επειγόντως·

2.6. Η ενιαία αγορά για τις υπηρεσίες: κινητήρια δύναμη της ευρωπαϊκής οικονομίας

Οι τομείς παροχής υπηρεσιών είναι καθοριστικής σημασίας για τις οικονομίες μας. Δεδομένου ότι αναλογούν στο 70% του ΑΕΠ, συνιστούν τη σημαντικότερη πηγή άμεσων ξένων επενδύσεων και τον μοναδικό τομέα καθαρής δημιουργίας θέσεων εργασίας στην ΕΕ. Παρόλα αυτά, οι αγορές υπηρεσιών παραμένουν ιδιαίτερα κατακερματισμένες και μόνο το 20% των υπηρεσιών που παρέχονται στην ΕΕ είναι διασυνοριακές. Ως εκ τούτου, το χάσμα παραγωγικότητας μεταξύ του αμερικανικού και του ευρωπαϊκού χώρου εξακολουθεί να είναι απαράδεκτα μεγάλο (περίπου 30%).

Η οδηγία για τις υπηρεσίες βελτιώνει σημαντικά τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς για τις υπηρεσίες. Η διοίκηση και η εποπτεία εκ μέρους των εθνικών αρχών γίνονται με πιο απλό και σύγχρονο τρόπο. Τα δικαιώματα των χρηστών και των καταναλωτών ενισχύονται. Εκτιμάται ότι τα πιθανά οικονομικά κέρδη από την εφαρμογή της οδηγίας για τις υπηρεσίες κυμαίνονται μεταξύ 60 και 140 δισ. ευρώ, γεγονός που αντιστοιχεί σε ένα αναπτυξιακό δυναμικό μεταξύ 0,6 και 1,5 % του ΑΕΠ.

Δέσμευση για γρήγορη εφαρμογή της οδηγίας για τις υπηρεσίες

Η εφαρμογή της οδηγίας για τις υπηρεσίες προϋποθέτει πρωτοφανή προσπάθεια από τα κράτη μέλη. Πρέπει να προβούν σε σημαντικές διοικητικές και νομοθετικές αλλαγές, οι οποίες περιλαμβάνουν μια ολοκληρωμένη ανασκόπηση του κανονιστικού πλαισίου που εφαρμόζεται σε ένα μεγάλο φάσμα οικονομικών δραστηριοτήτων σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.

Έως τώρα τα αποτελέσματα είναι ενθαρρυντικά, αλλά δεν υπάρχει λόγος για εφησυχασμό. Τα κράτη μέλη πρέπει να εφαρμόσουν πλήρως την οδηγία για τις υπηρεσίες το συντομότερο δυνατό. Προτεραιότητα θα πρέπει να δοθεί στους εξής τομείς: Τα κράτη μέλη που δεν έχουν ολοκληρώσει τον έλεγχο της νομοθεσίας θα πρέπει να το κάνουν επειγόντως. Η υιοθέτηση της εισαγωγικής νομοθεσίας που εκκρεμεί θα πρέπει να αποτελεί υψηλή πολιτική προτεραιότητα σε όλα τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη· τα κράτη μέλη στα οποία υπάρχει κίνδυνος να υπάρξουν σημαντικές καθυστερήσεις στην ολοκλήρωση όλων των απαραίτητων αλλαγών θα πρέπει να καταβάλουν κάθε δυνατή προσπάθεια να επιταχύνουν τη διαδικασία· τα κράτη μέλη που είτε δεν έχουν θεσπίσει ακόμη είτε έχουν θεσπίσει ανεπαρκή ενιαία σημεία επαφής, θα πρέπει να λάβουν άμεσα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθούν προς τους σχετικούς όρους της οδηγίας. Επιπλέον, τα κράτη μέλη θα πρέπει να εξασφαλίσουν ότι οι εθνικές αρχές θα χρησιμοποιούν αποτελεσματικά το ηλεκτρονικό σύστημα πληροφόρησης για την εσωτερική αγορά (IMI) ώστε να συμμορφωθούν με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη συνεργασία.

Η Επιτροπή θα πρέπει να λάβει όλα τα απαραίτητα μέτρα επιβολής της νομοθεσίας και να διατηρήσει την πίεση που ασκείται στα κράτη μέλη που καθυστερούν, ώστε να διασφαλιστεί η άμεση και πλήρης εφαρμογή της οδηγίας. Η Επιτροπή θα πρέπει επίσης να ενημερώνει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και τα ενδιαφερόμενα μέρη για την κατάσταση εφαρμογής της οδηγίας. Ταυτόχρονα, η Επιτροπή θα πρέπει να συνεχίσει να εργάζεται με τα κράτη μέλη προκειμένου να βελτιώσει περαιτέρω τις διοικητικές διαδικασίες και τους μηχανισμούς διοικητικής συνεργασίας. Στο τέλος, τα ενιαία σημεία επαφής θα πρέπει να αναπτυχθούν σε ολοκληρωμένα κέντρα ηλεκτρονικής διακυβέρνησης, τα οποία θα μπορούν να επεκταθούν και σε τομείς και διαδικασίες που δεν καλύπτονται από την οδηγία, όπως η φορολογία.

Επιπλέον, τα κράτη μέλη και η Επιτροπή θα πρέπει να υιοθετήσουν φιλόδοξη προσέγγιση στη διαδικασία αμοιβαίας αξιολόγησης που προβλέπεται από την οδηγία για το 2010. Τα αποτελέσματα αυτής της αξιολόγησης θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν για τη δρομολόγηση περαιτέρω και στοχευμένης δράσης.

Βιομηχανικές υπηρεσίες

Η ευρωπαϊκή βιομηχανία πρέπει να προχωρήσει περαιτέρω στην παροχή υπηρεσιών προκειμένου να παραμείνει ανταγωνιστική σε παγκόσμιο επίπεδο. Οι εταιρείες που δραστηριοποιούνται στους κλάδους της βιομηχανίας και της μεταποίησης χρειάζεται να αναπτύξουν νέες επιχειρηματικές ευκαιρίες προωθώντας σχετικές υπηρεσίες, όπως συντήρηση, υποστήριξη, εκπαίδευση και χρηματοδότηση. Γενικά, το αναπτυξιακό δυναμικό αυτών των υπηρεσιών είναι πολύ υψηλότερο από το δυναμικό παραγωγής των προϊόντων. Η ΕΕ θα πρέπει να ενισχύσει την ενιαία αγορά για βιομηχανικές και επιχειρηματικές υπηρεσίες καταργώντας τα εμπόδια που εκκρεμούν στην ελεύθερη κυκλοφορία αυτών των υπηρεσιών, βελτιώνοντας το ευρωπαϊκό πλαίσιο τυποποίησης των υπηρεσιών και προωθώντας καινοτόμες υπηρεσίες.

Κατάργηση των εμποδίων για τη διασυνοριακή παροχή ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης

Οι αγορές υπηρεσιών εκτείνονται πέρα από τους τομείς που καλύπτει η οδηγία. Σε αυτό το πλαίσιο, η Επιτροπή θα πρέπει να εξετάσει ειδικότερα το ενδεχόμενο λήψης περαιτέρω μέτρων σχετικά με τους πολυάριθμους τύπους υπηρεσιών που αυτή τη στιγμή είτε δεν καλύπτονται, είτε καλύπτονται εν μέρει από την οδηγία.

Ένας τομέας που δεν καλύπτεται από την οδηγία για τις υπηρεσίες και στον οποίο θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή είναι ο τομέας της ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης. Η προτεινόμενη οδηγία που αφορά τη διασυνοριακή ιατροφαρμακευτική περίθαλψη στοχεύει στην εξασφάλιση ενός σαφούς και διαφανούς πλαισίου για την παροχή ασφαλούς, υψηλής ποιότητας και αποτελεσματικής διασυνοριακής ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης στην ΕΕ,

για τις περιπτώσεις όπου οι ασθενείς αναζητούν περίθαλψη σε κράτος μέλος διαφορετικό από τη χώρα τους. Σύμφωνα με τους προτεινόμενους κανόνες, οι ασθενείς θα αποζημιώνονται έως το ποσό που θα κατέβαλαν, εάν είχαν ακολουθήσει τη συγκεκριμένη αγωγή στη χώρα τους, διατρέχουν όμως τον κίνδυνο να επιβαρυνθούν με τυχόν πρόσθετες δαπάνες. Η πρόταση που χρονολογείται από το 2008 θα πρέπει τώρα να υιοθετηθεί κατεπειγόντως.

Επιπλέον, θα πρέπει να αναληφθεί μια σειρά από συνοδευτικές δράσεις προκειμένου να ενισχυθεί η ολοκλήρωση της αγοράς στον τομέα της υγείας. Η Επιτροπή θα πρέπει να δρομολογήσει, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, μια αναλυτική συγκριτική αξιολόγηση των συστημάτων υγείας στις χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Θα πρέπει να αναπτύξει και να διαδώσει τις γνώσεις σχετικά με τις βέλτιστες τεχνολογίες στον τομέα της ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης, με βάση το πιλοτικό πρόγραμμα για την τεχνολογία της υγείας. Η χρήση των τεχνολογιών ηλεκτρονικής υγείας για τη στήριξη της διαδικασίας λήψης αποφάσεων στο πλαίσιο των συστημάτων υγείας θα πρέπει να ενθαρρυνθεί προκειμένου συστηματοποιηθεί η εφαρμογή των αναγνωρισμένων βέλτιστων πρακτικών. Επίσης, θα πρέπει να αναπτυχθούν στοχευμένοι κανόνες για περαιτέρω διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας ασθενών στην ΕΕ

Βασικές συστάσεις:

- ⇒ Εξέταση των πρωτοβουλιών που θεωρούνται απαραίτητες όσον αφορά τους τομείς υπηρεσιών που είτε δεν καλύπτονται καθόλου είτε καλύπτονται εν μέρει από την οδηγία για τις υπηρεσίες, και υποβολή των αναγκαίων προτάσεων
- ⇒ Υιοθέτηση της προτεινόμενης οδηγίας για θέματα διασυνοριακής ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης και ανάληψη συνοδευτικών δράσεων, ιδιαίτερα δρομολόγηση συγκριτικής αξιολόγησης των συστημάτων ιατροφαρμακευτικής περίθαλψης των κρατών μελών

2.7.Εργαζόμενοι στην ενιαία αγορά: παλαιά προβλήματα και νέες προκλήσεις

Η διεθνική κινητικότητα στην αγορά εργασίας είναι σημαντική για την Ευρώπη. Ενισχύει την ευρύτερη κινητικότητα, επαγγελματική – μεταξύ θέσεων εργασίας και τομέων, και κοινωνική – μεταξύ κοινωνικών ομάδων, που ευρέως θεωρείται ως προϋπόθεση για την επιτυχία της Ευρώπης στην οικονομία που θα προκύψει από την παγκόσμια ύφεση. Οι κλειστές εθνικές αγορές εργασίας ή οι τομείς απασχόλησης που ήταν προστατευμένοι από τον ανταγωνισμό, δεν πρόκειται να παράσχουν περισσότερες δυνατότητες απασχόλησης αλλά ούτε και ταχύτερη ανάπτυξη. Η κινητικότητα του εργατικού δυναμικού είναι επίσης καθοριστική για να απορροφηθούν οι ασύμμετροι κλυδωνισμοί και να υπάρξει ανταπόκριση στις τοπικές διαδικασίες αναδιάρθρωσης εντός της ευρωζώνης, όπου η πολιτική συναλλαγματικών ισοτιμιών και η νομισματική πολιτική αποτελούν εργαλεία που δεν είναι πλέον διαθέσιμα στις εθνικές αρχές. Ωστόσο, η Ευρώπη εξακολουθεί να υστερεί στον τομέα της διασυνοριακής κινητικότητας των εργαζομένων, που χρειάζεται για να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα των αγορών εργασίας και να εξασφαλιστεί η σωστή λειτουργία της νομισματικής ένωσης.

Η κινητικότητα των εργαζομένων μεταξύ κρατών μελών δυσχεραίνεται από μια σειρά de facto εμποδίων που προκύπτουν από γλωσσικούς ή πολιτισμικούς παράγοντες, τα οικογενειακά πρότυπα και τη δομή της στεγαστικής αγοράς. Εξακολουθεί να υπάρχει μια σειρά από νομικά και διοικητικά εμπόδια, αλλά συνολικά η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων συνιστά επιτυχία από νομική άποψη. Ωστόσο, από οικονομική και πολιτική σκοπιά, η κινητικότητα εξακολουθεί να επηρεάζεται από δύο παράδοξα.

Πρώτον, η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων είναι η πλέον αμφισβητούμενη και ταυτόχρονα η λιγότερο χρησιμοποιούμενη από τις άλλες τέσσερις ελευθερίες. Μεγάλο ποσοστό των Ευρωπαίων – όπως φανερώνουν οι συζητήσεις για τη διεύρυνση και για την επικύρωση της Συνταγματικής Συνθήκης και της Συνθήκης της Λισαβόνας – ανησυχούν ότι η μετανάστευση εργατικού δυναμικού οδηγεί σε μείωση των μισθών, στερεί θέσεις εργασίας από τους εργαζομένους της εκάστοτε χώρας και επιβαρύνει το σύστημα κοινωνικής ασφάλισης. Ωστόσο, η Ευρώπη είναι μια περιοχή περιορισμένης κινητικότητας. Σήμερα, μόνο το 2,3% των Ευρωπαίων ζει σε κράτος μέλος διαφορετικό από το κράτος καταγωγής του. Σε ένα ομοσπονδιακό σύστημα και σε μια ενοποιημένη οικονομία όπως οι Ηνωμένες Πολιτείες, η αναλογία των Αμερικανών πολιτών που αλλάζουν πολιτείες στη διάρκεια του ίδιου χρόνου είναι περίπου τρεις φορές μεγαλύτερη. Ο αριθμός των ατόμων που εργάζονται σε ένα άλλο κράτος μέλος παρέμεινε σταθερός στο πέρασμα του χρόνου. Από το 2001, ο αριθμός των πολιτών της ΕΕ που ζει σε άλλο κράτος μέλος έχει αυξηθεί περίπου κατά 4

εκατομμύρια. Η μετανάστευση από χώρες εκτός ΕΕ αποτελεί συγκριτικά πολύ πιο σημαντικό στοιχείο για τις αγορές εργασίας των κρατών μελών. Το 2008, στην ΕΕ ο αριθμός των υπηκόων της ΕΕ που δεν προέρχονταν από κράτη μέλη της ΕΕ ανήλθε σε 19,5 εκατομμύρια ή σε 3,9% του συνολικού πληθυσμού. Επιπλέον, σύμφωνα με έρευνες του Ευρωβαρομέτρου, στην πλειοψηφία τους οι Ευρωπαίοι δεν ενδιαφέρονται να εργαστούν σε άλλη χώρα της ΕΕ ή θεωρούν ότι η εργασία σε ένα άλλο κράτος μέλος της ΕΕ συνδέεται με υπερβολικά πολλά εμπόδια. Αυτή η ψυχρή στάση απέναντι στην κινητικότητα δεν διαφέρει ουσιαστικά ανάμεσα στα παλιά και τα νέα κράτη μέλη.

Το δεύτερο παράδοξο είναι ότι η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων συναντά μικρότερο αριθμό νομικών εμποδίων από ό,τι οι άλλες τρεις οικονομικές ελευθερίες, αλλά αυτά τα εμπόδια είναι τα πιο σημαντικά και τα πιο δύσκολα σε ό,τι αφορά την αντιμετώπισή τους. Για την ενημέρωση των κανονισμών σχετικά με τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης χρειάστηκαν 11 έτη διαπραγματεύσεων.

Η οικονομική ύφεση έχει δείξει ότι ακόμη και σε περιπτώσεις κρίσης υπάρχουν θέσεις εργασίας που παραμένουν κενές στην ΕΕ. Για την επίτευξη των στόχων της «Ευρώπης 2020», η Ευρώπη πρέπει να αντιμετωπίσει αυτά τα παράδοξα και να ενθαρρύνει περισσότερο την κινητικότητα και τη χρήση των δικαιωμάτων ελεύθερης κυκλοφορίας. Η αύξηση του επιπέδου της ανεργίας, οι συνεχιζόμενες διαφοροποιήσεις στα εισοδήματα και τους μισθούς μεταξύ διαφόρων ευρωπαϊκών περιφερειών δεν θα οδηγήσουν αυτομάτως σε μεγαλύτερη κινητικότητα και οπωσδήποτε δεν παρέχουν τον τύπο της κινητικότητας από τον οποίο η Ευρώπη μπορεί να αποκομίσει οφέλη.

Η Ευρώπη μπορεί να αποκομίσει τα μεγαλύτερα δυνατά οφέλη από την κινητικότητα εργαζομένων με κατάρτιση υψηλού επιπέδου σε νέους και πρωτοποριακούς τομείς, με την προσαρμογή σε νέους δυναμικούς τύπους κινητικότητας και την ενθάρρυνση μορφών ενδοκοινοτικής κυκλικής κινητικότητας που αντισταθμίζει τη διαρροή «εγκεφάλων» με εισροή «εγκεφάλων». Αυτό δεν σημαίνει επανεξέταση παγιωμένων πολιτικών. Αντιθέτως, πρέπει να εντατικοποιηθούν οι προσπάθειες αντιμετώπισης ορισμένων σαφώς προσδιορισμένων, παλαιών, νομικών και διοικητικών εμποδίων και να διερευνηθεί ο τρόπος αντιμετώπισης των νέων προκλήσεων που τίθενται από νέους και πιο διαφοροποιημένους τύπους μετακινούμενων εργαζομένων.

Διασφάλιση του συντονισμού των δικαιωμάτων κοινωνικής ασφάλισης και της δυνατότητας μεταφοράς των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων για όλους

Μια βασική προϋπόθεση για την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων είναι ότι το άτομο που μετακινείται εντός της ΕΕ να μην θεωρεί ότι θίγεται η κατάσταση κοινωνικής ασφάλισής του. Η δέσμη μέτρων για τον συντονισμό των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης που υιοθετήθηκε τον Ιούλιο του 2009, μετά από μακρές διαπραγματεύσεις, εκσυγχρόνισε τις κοινοτικές διατάξεις που είχαν θεσπιστεί τη δεκαετία του 1950. Αυτή η δέσμη μέτρων αποτελεί σημαντική πρόοδο, όμως από τότε τα πράγματα έχουν ήδη αλλάξει. Οι υπάρχοντες κανόνες έχουν σχεδιαστεί για να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα και οι ανάγκες του τύπου μετανάστευσης εργατικού δυναμικού που χαρακτήριζε στο παρελθόν τις αγορές εργασίας. Υπάρχει περιθώριο για περαιτέρω προσαρμογή τους στην περίπτωση των νέων και πιο διαφοροποιημένων τύπων μετακινούμενων εργαζομένων, καθώς και για συμπερίληψη των ειδικών περιπτώσεων των καθημερινώς μετακινούμενων εργαζομένων καθώς και των εργαζομένων που είναι ανασφάλιστοι στη χώρα τους.

Ένα ειδικό πρόβλημα τίθεται από τη δυνατότητα μεταφοράς συμπληρωματικών συντάξεων και δικαιωμάτων ασφάλισης υγείας. Το υφιστάμενο κανονιστικό πλαίσιο δεν καλύπτει δικαιώματα κοινωνικής ασφάλισης, αλλά δεν είναι δυνατή η αποφυγή απωλειών για μορφές κοινωνικής προστασίας για τις οποίες δεν υπάρχει νομική πρόβλεψη. Το γεγονός αυτό θέτει τους εργαζομένους που μετακινούνται πάρα πολύ σε αρκετά μειονεκτική θέση, καθώς συχνά αλλάζουν συστήματα κοινωνικής ασφάλισης πολλές φορές στη διάρκεια τους καριέρας τους ενώ επίσης αλλάζουν κατάσταση απασχόλησης και τύπο αποστολής. Η έγκριση πρότασης της Επιτροπής στον εν λόγω τομέα από το Συμβούλιο εκκρεμεί από το 2008, παρά την ισχυρή υποστήριξη από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Η Επιτροπή θα πρέπει να δώσει προτεραιότητα στο θέμα των εμποδίων στη διεθνή κινητικότητα εργαζομένων, στην επερχόμενη διαβούλευσή της για τα συνταξιοδοτικά συστήματα στην Ευρώπη. Σε αυτό το πλαίσιο, μια εναλλακτική επιλογή θα μπορούσε να είναι η ανάπτυξη του 28^{ου} καθεστώτος για δικαιώματα συμπληρωματικών συντάξεων. Αυτό το καθεστώς θα διαμορφώνεται εξ ολοκλήρου από ευρωπαϊκούς κανόνες, αλλά θα υπάρχει παράλληλα με τους εθνικούς νόμους και ως εκ τούτου θα είναι προαιρετικό για τις εταιρείες και τους εργαζομένους. Ένας εργαζόμενος που επιλέγει αυτό το καθεστώς θα υπόκειται στους ίδιους κανόνες σε όποια χώρα της Ευρώπης και εάν πάει. Για μεγαλύτερη διευκόλυνση, μια δευτερεύουσα επιλογή θα είναι ο περιορισμός της δυνατότητας επιλογής αυτού του καθεστώτος μόνο από εργαζομένους που συνάπτουν για πρώτη φορά σύμβαση εργασίας. Αυτό θα χρησιμεύσει ως κίνητρο για την κινητικότητα ορισμένων νέων εργαζομένων, που ενδιαφέρονται περισσότερο για διεθνή κινητικότητα.

Επίσης, ιδιαίτερη προσοχή θα πρέπει να δοθεί στην κατάργηση των φορολογικών εμποδίων στη διασυνοριακή εργασία. Οι διαφορές στους φορολογικούς συντελεστές μεταξύ των κρατών μελών καθιστά αδύνατη την επίτευξη μιας πλήρως ουδέτερης αντιμετώπισης των διασυνοριακών οικονομικών δραστηριοτήτων. Πρόκειται για έναν τομέα όπου η πρόοδος καθορίζεται από τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Ενδεχομένως να υπάρχει περιθώριο για πολιτική δράση προκειμένου να διασφαλιστεί η φορολογική ουδετερότητα, για παράδειγμα, στην περίπτωση των φόρων που επιβάλλονται στα τμήματα του εισοδήματος που εξαρτώνται από επιδόματα εκπατισμού.

Γρηγορότερη και ευκολότερη αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων

Ένα δεύτερο μεγάλο εμπόδιο που παρακωλύει την καλύτερη διασυνοριακή κινητικότητα των εργαζομένων είναι η πολυπλοκότητα της διεθνούς αναγνώρισης επαγγελματικών προσόντων. Η αυτόματη αναγνώριση προσόντων ισχύει μόνο σε επτά από τα 800 και πλέον επαγγέλματα. Στις άλλες χώρες, οι διοικητικές (εσφαλμένες) πρακτικές, οι καθυστερήσεις στις διαδικασίες αναγνώρισης και οι αντιστάσεις του κορπορατισμού σε εθνικό επίπεδο επιβαρύνουν το κόστος και αυξάνουν τη δυσκολία εργασίας στο εξωτερικό και ουσιαστικά αυξάνουν τα εμπόδια για ένταξη σε νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα. Το τρέχον νομικό πλαίσιο που ορίζεται στην οδηγία 2005/36/EK για διευκόλυνση της αμοιβαίας αναγνώρισης επαγγελματικών προσόντων μεταξύ των κρατών μελών θα πρέπει επομένως να αποσαφηνιστεί και να ενισχυθεί. Τώρα υπάρχει περιθώριο για να ανέβει ο πήχης σε αυτόν τον τομέα. Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση αντικαθιστά την ομοφωνία στο Συμβούλιο Υπουργών με την ειδική πλειοψηφία. Επιπλέον, καθίσταται ολοένα και πιο σαφές ότι παρά τη διαδικασία της Μπολόνια, το εκπαιδευτικό υλικό στα κράτη μέλη δεν συγκλίνει σε βαθμό που να καθιστά περιττές τις περαιτέρω ενέργειες. Προκειμένου να είναι ευκολότερη η αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων, το *κεκτημένο* σε αυτόν τον τομέα θα πρέπει να εκσυγχρονιστεί. Το περιθώριο αυτόματης αναγνώρισης των προσόντων σε νέα επαγγέλματα θα πρέπει να επεκταθεί και σε νέους τομείς πέρα από τα επτά επαγγέλματα, στοχεύοντας ιδιαίτερα σε νέα επαγγέλματα που απαιτούνται για τους κλάδους της πράσινης και της ψηφιακής βιομηχανίας ώστε να διευκολυνθεί η κινητικότητα των εργαζομένων με κατάρτιση υψηλού επιπέδου.

Εξίσου σημαντική είναι η ανάπτυξη του ευρωπαϊκού πλαισίου ταξινόμησης δεξιοτήτων, προσόντων και επαγγελμάτων. Αυτό το σύστημα θα εξασφαλίσει ότι οι δεξιότητες και τα προσόντα όσων αναζητούν εργασία ή η διατύπωση μιας αγγελίας προσφοράς θέσης εργασίας θα γίνονται κατανοητά με τον ίδιο τρόπο παντού στην Ευρώπη και ότι θα είναι δυνατή η εύκολη μεταβίβασή τους.

Καλύτερη αντιστοίχιση δεξιοτήτων με κενές θέσεις εργασίας σε όλη την ενιαία αγορά

Μια τρίτη κλίμακα εμποδίων στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων αφορά την αποτελεσματική αντιστοίχιση δεξιοτήτων με κενές θέσεις εργασίας σε άλλη χώρα της ΕΕ. Απαιτείται η ανάληψη δράσης τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε εθνικό επίπεδο σε διάφορα μέτωπα. Το δίκτυο EURES αποτελεί μια ιστορία επιτυχίας. Σήμερα, διαχειρίζεται 1.000.000 θέσεις εργασίας και διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο στην παροχή ολοκληρωμένων συμβουλών σε όσους αναζητούν εργασία διασυνοριακά και σε όσες εταιρείες αναζητούν άτομα για πρόσληψη, συνδέοντας τις δημόσιες υπηρεσίες για την απασχόληση (ΔΥΑ) όλων των κρατών μελών. Με το πέρασμα του χρόνου, έχει επεκτείνει τις αρμοδιότητές του και πέρασε από το στάδιο μιας απλής πανευρωπαϊκής βάσης δεδομένων σε μια πλατφόρμα διεθνούς μεσολάβησης με στόχο την τοποθέτηση σε θέσεις εργασίας στην Ευρώπη. Αυτή η διαδικασία θα πρέπει να συνεχιστεί με την ανάπτυξη των συνδέσεων του EURES με τις δημόσιες υπηρεσίες για την απασχόληση, τους κοινωνικούς εταίρους και τις ιδιωτικές εταιρείες απασχόλησης και με την ενίσχυση της ικανότητας αντιστοίχισης δεξιοτήτων, καθώς και με την κάλυψη όλων των φάσεων της κινητικότητας. Επίσης, θα πρέπει να αναπτύξει τις συνδέσεις του με δίκτυα πληροφοριών και επίλυσης προβλημάτων, όπως το SOLVIT, ώστε να μπορεί να ανταποκριθεί σε όλους τους προβληματισμούς που εγείρουν οι πολίτες όταν χρησιμοποιούν τα δικαιώματα κινητικότητας. Θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή επίσης στην παροχή πληροφοριών, συμβουλών και κινήτρων προς τους εργαζομένους που θέλουν να επιστρέψουν στη χώρα καταγωγής τους μετά από μια επαγγελματική εμπειρία στο εξωτερικό. Η επιστροφή στη χώρα προέλευσης εμπίπτει στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων καθώς και στη συνεργασία μεταξύ των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, και οι εθνικές ΔΥΑ θα πρέπει να διασφαλίσουν ότι η κινητικότητα προσφέρει προστιθέμενη αξία στις χώρες προέλευσης.

Οι δημόσιες υπηρεσίες για την απασχόληση και οι εθνικές πολιτικές, σε συνδυασμό με κοινωνικούς εταίρους σε εθνικό επίπεδο, συμβάλλουν καθοριστικά στη διαμόρφωση ενός πιο φιλικού προς την κινητικότητα περιβάλλοντος στην Ευρώπη καθώς και στην εποπτεία της σωστής εφαρμογής των δικαιωμάτων και των υποχρεώσεων των εργαζομένων και των εταιρειών. Τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ και ιδιαίτερα το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, θα πρέπει να υποστηρίζουν και να διευκολύνουν δράσεις που ενθαρρύνουν την ενδοκοινοτική κινητικότητα και ενισχύουν τις υπηρεσίες πληροφοριών και παροχής συμβουλών όσον αφορά τα δικαιώματα που σχετίζονται με την κινητικότητα.

Βασικές συστάσεις:

- ⇒ Συντονισμός των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης για άτομα που μετακινούνται πάρα πολύ, και ειδικότερα για ερευνητές·
- ⇒ Θέσπιση ενός 28^{ου} καθεστώτος για δικαιώματα συμπληρωματικών συντάξεων για μεθοριακούς εργαζομένους·
- ⇒ Κατάργηση φορολογικών εμποδίων στη διασυνοριακή εργασία·
- ⇒ Επέκταση της αυτόματης αναγνώρισης επαγγελματικών προσόντων·
- ⇒ Ενίσχυση της διαφάνειας και αναγνώριση των προσόντων και δεξιοτήτων, με την ανάπτυξη των εθνικών συστημάτων προσόντων και τη θέσπιση του συστήματος ESCT·
- ⇒ Ενίσχυση του συστήματος EURES και μετατροπή του σε μια πλήρη πλατφόρμα για την τοποθέτηση στην ενιαία αγορά.

2.8. Η ενιαία αγορά κεφαλαίων και χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών

Εποπτεία για μια ενιαία αγορά, όχι κατακερματισμός της αγοράς μέσω της εποπτείας

Η ενιαία αγορά κεφαλαίων και η στενά αλληλένδετη ενιαία αγορά χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών είναι κρίσιμης σημασίας για την αποτελεσματική κατανομή πόρων – βασικό συντελεστή ανάπτυξης και απασχόλησης – καθώς και για τη σταθερότητα της οικονομίας. Κατά τις δεκαετίες του 1980 και 1990, ιδιαίτερα στην Ευρώπη, η εφαρμογή ενός αυστηρού συστήματος περιοριστικών διατάξεων του ανταγωνισμού και περιορισμών σε ό,τι αφορά την ανάθεση στον κλάδο των χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών, συχνά σχεδιασμένων να ευνοήσουν τη χρηματοδότηση των ελλειμμάτων του δημόσιου τομέα, είχε αρνητικές επιπτώσεις στις επενδύσεις και την ανάπτυξη. Η φάση οικονομικής απελευθέρωσης που ακολούθησε μετά τη δεκαετία του 1990, η οποία δεν συνοδεύτηκε – ιδιαίτερα στις Ηνωμένες Πολιτείες – από αντίστοιχες βελτιώσεις σε προληπτική ρύθμιση και επίβλεψη, αποτέλεσε στοιχείο κλειδί το οποίο υπήρξε καθοριστικό για τη χρηματοπιστωτική κρίση.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, και στο πλαίσιο της G20, αυτή τη στιγμή έχει αναλάβει ένα φιλόδοξο πρόγραμμα με στόχο τη θέσπιση ενός επαρκούς εποπτικού συστήματος. Το έναυσμα για τη δημιουργία του προγράμματος δόθηκε με την έκθεση De Larosière, κατόπιν ανάθεσης από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Σε αυτόν τον τομέα, η πολιτική διαδικασία ακολουθείται κατά προτεραιότητα από τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα. Για την παρούσα έκθεση δεν φαίνεται αναγκαία η αναθεώρηση των εργασιών που ήδη έχουν πραγματοποιηθεί (1).

Αυτό που φαίνεται αναγκαίο, ωστόσο, είναι να τονιστεί πόσο κρίσιμης σημασίας είναι να ληφθούν σοβαρά υπόψη στις επερχόμενες αποφάσεις που πρέπει να ληφθούν από το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, οι επιπτώσεις στην ενιαία αγορά χρηματοπιστωτικών υπηρεσιών. Οι εποπτικές δομές που θα εφαρμοστούν μετά από αυτές τις αποφάσεις ενδεχομένως να σημαδεύσουν το χρηματοπιστωτικό τοπίο της ΕΕ μακροπρόθεσμα. Θα ήταν σοβαρό στρατηγικό λάθος, εάν το Συμβούλιο, υπό την πίεση των κρατών μελών που δίνουν προτεραιότητα σε μια φυσική τάση προστασίας των εθνικών εποπτικών αρμοδιοτήτων, ευνοούσε τις μετριοπαθείς λύσεις. Κάτι τέτοιο θα εμπειριείχε τον κίνδυνο να οδηγηθούμε σε μια κατακερματισμένη και πιο ευάλωτη ενιαία αγορά.

Υποστήριξη της ενιαίας αγοράς και της χρηματοπιστωτικής ολοκλήρωσης, μέσω της έκδοσης ευρωομολόγων

Η ΕΕ χρειάζεται ένα σύγχρονο και αναπτυγμένο χρηματοπιστωτικό σύστημα, βασισμένο σε μια κατηγορία στοιχείων του ενεργητικού χωρίς κίνδυνο, που – ως κριτήριο για την τιμολόγηση άλλων στοιχείων του ενεργητικού – θα αποτελεί τη βάση για την αποτελεσματική εκτέλεση των βασικών λειτουργιών ανάθεσης πόρων, αποτελώντας στοιχείο μεσολάβησης για τη διοχέτευση αποταμιεύσεων σε επενδύσεις, υποστηρίζοντας καλύτερο διαμοιρασμό κινδύνου και διασφαλίζοντας μια πιο ενιαία διάδοση της ενιαίας νομισματικής πολιτικής σε όλη την ευρωζώνη. Αυτό θα ενισχύσει τα δυνατά σημεία της ενιαίας αγοράς, θα στηρίξει το ευρώ ως ενιαίο νόμισμα και θα υποστηρίξει την ομαλή λειτουργία των ευρωπαϊκών οικονομιών, σε κανονικές συνθήκες, αλλά επίσης και στην αντιμετώπιση εξωτερικών κραδασμών και χρηματοπιστωτικών κρίσεων, ενισχύοντας την ανάπτυξη και το μέρισμα θέσεων εργασίας για κράτη μέλη.

Η αγορά κρατικών ομολόγων έχει λειτουργήσει ως καταλύτης στην ενίσχυση της ολοκλήρωσης των ευρωπαϊκών χρηματοπιστωτικών αγορών από τη δημιουργία του ευρώ, υποστήριξε την ανάδυση μιας μεγαλύτερης και πιο διαφοροποιημένης βάσης επενδυτών, μειώνοντας τα κόστη συναλλαγών και χρηματοδότησης για τις κυβερνήσεις και στη συνέχεια, ενισχύοντας την ανάπτυξη των αγορών για άλλες σχετικές κατηγορίες στοιχείων ενεργητικού (όπως εταιρικά ομόλογα, καλυμμένα ομόλογα, χρεόγραφα που καλύπτονται από στοιχεία ενεργητικού και μια σειρά παραγώγων).

Παρόλα αυτά, η αγορά κρατικών ομολόγων εξακολουθεί να είναι κατακερματισμένη, καθώς η έκδοση χρέους παραμένει σε εθνικό επίπεδο και δεν έχει ληφθεί κανένα μέτρο έως σήμερα – εκτός από περισσότερη διαφάνεια και τον συντονισμό των εκδόσεων – για την επίτευξη των οικονομιών κλίμακας που επιτρέπει το ευρώ. Κατακερματισμός σημαίνει ότι η αγορά ευρωπαϊκών ομολόγων είναι λιγότερο ρευστή από ό,τι η αντίστοιχη αμερικάνικη και ιαπωνική αγορά,⁸ γεγονός που δημιουργεί κόστος για τους επενδυτές, τους εκδότες, άλλους οφειλότες και, εν τέλει, τους Ευρωπαίους. Για παράδειγμα, τα νοικοκυριά πληρώνουν άσκοπα υψηλότερα επιτόκια για τα δάνειά τους, τα οποία τιμολογούνται με βάση τα κρατικά ομόλογα ως ομόλογο αναφοράς.⁹ Οι εταιρείες, ιδιαίτερα οι μικρότερες, σπανίως καταφέρνουν να λάβουν χρηματοδότηση των ομολόγων, γεγονός που τις εκθέτει σε κινδύνους από την άποψη της εταιρικής διακυβέρνησης που σχετίζεται με τη χρηματοδότηση του μετοχικού κεφαλαίου. Οι βασικότερες δημόσιες υποδομές στην Ευρώπη, όπως

⁸ Όπως φαίνεται από τον χαμηλό κύκλο εργασιών στην αγορά μετρητών και τη μεταφορά της ρευστότητας στις αγορές παραγώγων, το γεγονός ότι οι εκδόσεις εξακολουθούν να είναι σχετικά μικρές και ότι δεν υπάρχει ένα αποτελεσματικό και πλήρως αντιπροσωπευτικό μέσο σύγκρισης για όλα τα ληξιπρόθεσμα χρέη και τις τυπολογίες. Παρά τα φαινόμενα, το γερμανικό Bund δεν υπηρετεί τον σκοπό αυτόν.

⁹ Για ένα δεκαετές δάνειο ύψους 100.000 ευρώ, κάθε μονάδα βάσης των επιτοκίων που αντικατοπτρίζει την αναποτελεσματικότητα της αγοράς κρατικών ομολόγων σημαίνει καταβολή πρόσθετων τόκων πάνω από 50 ευρώ για τη συγκεκριμένη περίοδο.

π.χ. τα Διευρωπαϊκά Δίκτυα, είναι διακρατικές και ακατάλληλες για τα τρέχοντα κατακερματισμένα εθνικά δεδομένα και η χρηματοδότησή τους πλήττεται από την έλλειψη μιας ρευστής αγοράς ομολόγων για πολύ μεγάλες περιόδους ωρίμανσης, ενώ οι μακροχρόνιοι επενδυτές, όπως τα συνταξιοδοτικά ταμεία δεν μπορούν να βρουν μια πηγή ομολόγων που να ανταποκρίνεται στις επενδυτικές τους ανάγκες. Οι χρηματοπιστωτικές εργασίες που εκτελούν τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα είναι πιθανώς πιο ακριβές από ό,τι θα έπρεπε. Ο τρέχων κατακερματισμός αποτρέπει την είσοδο ξένου κεφαλαίου στην Ευρώπη – για παράδειγμα, τα κρατικά επενδυτικά ταμεία δεν ελκύονται από εκδόσεις μικρού μεγέθους – και εάν συμβεί κάτι τέτοιο, απαιτείται ασφάλιστρο για την αντιστάθμιση της έλλειψης ρευστότητας στην ευρωπαϊκή αγορά ομολόγων, υποδηλώνοντας μια καθαρή μεταφορά πλούτου στον υπόλοιπο κόσμο. Τέλος, η μη λειτουργία των χρηματοπιστωτικών αγορών μπορεί να εμποδίσει τις μεταρρυθμίσεις σε άλλους τομείς.¹⁰ Συνολικά, το δυναμικό του ευρώ αναπόφευκτα περιορίζεται χωρίς τη στήριξη επαρκών χρηματοπιστωτικών οργάνων για επενδύσεις χαρτοφυλακίου εντός μιας ενιαίας χρηματοπιστωτικής αγοράς, καθιστώντας την ευρωζώνη έναν λιγότερο ελκυστικό τόπο για χρηματοπιστωτικές επενδύσεις, ιδιαίτερα σε εποχές χρηματοπιστωτικής κρίσης, κατά τις οποίες μειώνονται τα διαθέσιμα κεφάλαια στην Ευρώπη και ως εκ τούτου η δυναμική της ανάπτυξης και απασχόληση.

Στην Ευρώπη υπάρχει ένα κρατικό ομόλογο το οποίο θεωρείται ως ρευστό και ασφαλές στοιχείο του ενεργητικού: το γερμανικό Bund (ομοσποδιακό ομόλογο). Η ισχύς του αντικατοπτρίζεται στη σχετική προτίμηση των επενδυτών σε σύγκριση με άλλα κρατικά ομόλογα στην Ευρώπη. Ωστόσο, εξετάζοντας το θέμα σφαιρικά, το Bund έχει σχετικά μικρό βάρος. Η πρόσφατη πτώση του ευρώ κατά τη διάρκεια της ελληνικής κρίσης αντικατοπτρίζει την εκροή κεφαλαίων από την Ευρώπη προς αμερικανικά ομόλογα, που ακόμη και η ποιότητα του Bund δεν ήταν δυνατό να περιορίσει. Είναι σαφές ότι η Ευρώπη ζημιώνεται από την έλλειψη ενός καθολικού στοιχείου ενεργητικού.

Η αντιμετώπιση του κατακερματισμού της αγοράς κρατικών ομολόγων απαιτεί τη δημιουργία μιας νέας, πανευρωπαϊκής αγοράς, με διεθνή διάσταση. Ταυτόχρονα, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη εύλογοι προβληματισμοί: οποιαδήποτε λύση θα πρέπει να διασφαλίζει ότι οι φορολογικά υπεύθυνες χώρες δεν μπορούν να υποχρεωθούν να παρέχουν χρηματικές εγγυήσεις για απείθαρχα κράτη μέλη, με τον έναν ή τον άλλο τρόπο. Και μόνο ο φόβος θα επηρεάσει την τρέχουσα θετική στάση τους προς την αγορά, κάνοντας οποιαδήποτε πρόταση άμεσα ανεπιθύμητη. Ως εκ τούτου, θα πρέπει να γίνουν συνεπείς αλλαγές στις πρακτικές έκδοσης, ώστε να μπορέσουν ταυτόχρονα να βελτιώσουν τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς και να διασφαλίσουν τον σεβασμό στον κανόνα

¹⁰ Επιτρέποντας σε οικονομικούς παράγοντες να γεφυρώσουν τις βραχυπρόθεσμες απώλειες εισοδήματος και την ομαλή κατανάλωση συν τω χρόνω, οι χρηματοπιστωτικές αγορές που λειτουργούν ομαλά επισπεύδουν την επίτευξη των μακροπρόθεσμων πλεονεκτημάτων που επιφέρουν οι μεταρρυθμίσεις.

«no-bail out» (της μη διάσωσης) της Συνθήκης. Εκτός από μια αποτελεσματικότερη πολύπλευρη εποπτεία, η αντιμετώπιση του ηθικού κινδύνου θα ενισχυθεί από την επιβολή αυστηρότερων μέτρων πειθαρχίας για τη διαχείριση της αγοράς στις άσωτες κυβερνήσεις.¹¹ Κάτι τέτοιο θα μπορούσε να επιτευχθεί με αύξηση της ευαισθησίας των αγορών στις εθνικές δημοσιονομικές εξελίξεις και καθιστώντας την πιθανότητα αθέτησης του δημόσιου χρέους πιο εύκολα διαχειρίσιμη από άλλα κράτη μέλη της ΕΕ, ως εκ τούτου, καθιστώντας πιθανότερη και ευκολότερη την αποτίμηση από τις αγορές.

Στο πλαίσιο αυτό, η δανειοληψία σε μεγάλη κλίμακα μέσω ενός ευρωπαϊκού οργάνου και, στη συνέχεια, και επακολούθως η δανειοδοσία προς κράτη μέλη, ενδεχομένως να αποτελεί μια ισορροπημένη λύση. Η δανειοδοσία προς κράτη μέλη δεν θα πρέπει να υπερβαίνει ένα δεδομένο επίπεδο του ΑΕΠ της χώρας (το ίδιο για όλα τα κράτη μέλη) έτσι, ώστε για τις χρηματοπιστωτικές τους ανάγκες που δεν καλύπτονται μέσω αυτού του μηχανισμού, οι κυβερνήσεις θα πρέπει να συνεχίσουν να εκδίδουν τα δικά τους χρεόγραφα για τα οποία θα είναι αποκλειστικά υπεύθυνες.

Δεδομένου ότι τα κράτη μέλη θα έχουν πρόσβαση σε οικονομικότερη χρηματοδότηση μέσω αυτού του μηχανισμού, θα θεωρούν το ευρωπαϊκό θεσμικό όργανο ως προτιμώμενο πιστωτή, σε σύγκριση με τους δικαιούχους του δικού τους χρέους που αποτελεί αντικείμενο διαπραγμάτευσης στην αγορά, θεωρικά αυξάνοντας την πιθανότητα του ενδεχόμενου αθέτησης μόνο στη δεύτερη περίπτωση. Επίσης, μια τέτοια ρύθμιση θα αυξήσει την πίεση (και τις αποδόσεις) των αγορών στο χρέος που αποτελεί αντικείμενο διαπραγμάτευσης στην αγορά, δημιουργώντας ένα ισχυρότερο κίνητρο για τα κράτη μέλη ώστε να μειώσουν γρήγορα αυτό το χρέος μέσω ισχυρών χρηματοπιστωτικών πολιτικών.

Ένας τέτοιος μηχανισμός θα μπορούσε να περιλαμβάνει όλες τις χώρες της ΕΕ. Οι χώρες που δεν ανήκουν στην ευρωζώνη θα λαμβάνουν δάνεια επίσης σε ευρώ. Με αυτό τον τρόπο θα ενισχυθούν τα κίνητρά τους για διασφάλιση της σταθερότητας έναντι του ευρώ, σύμφωνα με τις απαιτήσεις του ΜΣΙ-II, που υποστηρίζουν τη διαδικασία διεύρυνσης της ευρωζώνης. Επιπλέον, όσο μεγαλύτερος είναι ο αριθμός των χωρών της ΕΕ που συμμετέχει στο μηχανισμό, τόσο μεγαλύτερες είναι και οι εκδόσεις του ευρωπαϊκού θεσμικού οργάνου αλλά και τα οφέλη από άποψη ρευστότητας και εμβάθυνσης της αγοράς ευρωπαϊκών ομολόγων και κατά συνέπεια της ενιαίας αγοράς της ΕΕ.

Θα ήταν ενδιαφέρον να ξεκινήσουμε με ένα μικρότερο σύνολο χωρών, υπό την προϋπόθεση ότι θα δημιουργηθεί ένας εκδοτικός μηχανισμός με κύρος στην παγκόσμια σκηνή. Ως εκ τούτου, ο μηχανισμός θα είναι ήδη ελκυστικός, εάν συμμετάσχουν κράτη μέλη της ΕΕ με μικρότερου και μεσαίου μεγέθους χρέη και ακόμη περισσότερο εάν συμμετάσχουν χώρες με μεγάλο χρέος. Ωστόσο, τα

¹¹ Η πειθαρχία της αγοράς υπήρξε αρκετά αναποτελεσματική από την έναρξη λειτουργίας της ΟΝΕ σε ό,τι αφορά την αποτροπή συσσώρευσης ανισορροπιών, θέτοντας τελικά σε κίνδυνο την τήρηση του κανόνα «no-bail-out» της Συνθήκης.

πραγματικά πλεονεκτήματα για την ΕΕ θα αξιοποιηθούν πλήρως μόνο εάν η Γερμανία θελήσει να συμμετάσχει σε αυτήν τη διαδικασία. Για την Ευρώπη, αυτό θα αποτελέσει σημαντικό βήμα προς μια πιο αποτελεσματική χρηματοπιστωτική αγορά και μια πιο ισχυρή ενιαία αγορά, που θα στηρίζει, αφενός, το ευρώ ως διεθνές νόμισμα και, αφετέρου, τη συνολική ευρωπαϊκή οικονομία. Αυτό θα δώσει στη Γερμανία τη δυνατότητα να καθοδηγήσει τη διαδικασία που είναι ιδιαίτερα σχετική για την Ευρώπη τόσο πολιτικά όσο και οικονομικά και να επηρεάσει τη σχεδίαση του μηχανισμού με τρόπο που να αντιμετωπίζει τους προβληματισμούς για διασφάλιση αυστηρότερης δημοσιονομικής πειθαρχίας στην ΕΕ και διατήρηση των ευνοϊκών δημοσιονομικών συνθηκών.

Βασικές συστάσεις:

- ⇒ Εξασφάλιση ότι η δομή της χρηματοπιστωτικής εποπτείας είναι τέτοια ώστε να *μην* οδηγήσει σε κατακερματισμό της ενιαίας αγοράς·
- ⇒ Διερεύνηση της πιθανότητας ενίσχυσης της χρηματοπιστωτικής ολοκλήρωσης, μέσω της έκδοσης ευρωομολόγων.

2.9. Η υλική υποδομή της ενιαίας αγοράς: αντιμετωπίζοντας την επενδυτική πρόκληση

Είναι αδύνατο να φανταστεί κανείς μια ενιαία αγορά χωρίς την υλική υποδομή που συνδέει τα συστατικά της στοιχεία: δρόμους και άλλες συνδέσεις μεταφορών, δίκτυα παροχής ηλεκτρικής ενέργειας, ηλεκτρονικές επικοινωνίες και δίκτυα ύδρευσης. Οι υποδομές είναι ζωτικής σημασίας για να διασφαλιστεί η κινητικότητα που στηρίζει μια λειτουργική ολοκληρωμένη αγορά καθώς και για την προώθηση της οικονομικής μεγέθυνσης και της διατηρήσιμης ανάπτυξης. Είναι βασικές για τη διασφάλιση της εδαφικής συνοχής. Παρά την αναγνώριση της σπουδαιότητας της διάστασης των υποδομών της ενιαίας αγοράς και του κεντρικού ρόλου που διαδραματίζει η ΕΕ στην ανάπτυξη διευρωπαϊκών δικτύων, μια σειρά από εμπόδια εξακολουθούν να αποτρέπουν την «πανευρωπαϊκή αντίληψη» σε αυτό τον τομέα.

Ο σχεδιασμός, η χρηματοδότηση και η διαχείριση έργων υποδομής λαμβάνουν χώρα κυρίως παράλληλα με τις εθνικές γραμμές. Καθώς η παραγωγή και η διανομή καθίστανται ολοένα και πιο ολοκληρωμένες περνώντας τα εθνικά σύνορα και καθώς τομέες όπως η ενέργεια και η ηλεκτρονική επικοινωνία απαιτούν νέες διασυνδέσεις, το κενό στις διασυνοριακές υποδομές εντείνεται

ακόμη περισσότερο στην Ευρώπη. Από την άλλη, εξακολουθούν να υπάρχουν προβληματικά σημεία στην ενιαία αγορά, κυρίως στα νέα κράτη μέλη. Από την άλλη, θα πρέπει να υλοποιηθεί νέα υποδομή, εάν η Ευρώπη θέλει να επιταχύνει τη μετάβαση σε μια πράσινη οικονομία που θα βασίζεται στη γνώση.

Η κάλυψη αυτού του κενού υποδομής συνιστά μια πρόκληση από την άποψη της τεχνικής διάστασης και του συντονισμού, αλλά επίσης είναι και μια χρηματοπιστωτική πρόκληση. Η οικονομική κρίση έχει πολύ σημαντικό αντίκτυπο στην ικανότητα των κρατών μελών να χρηματοδοτούν νέα έργα υποδομής, ενώ θα πρέπει να δίνεται προτεραιότητα στη δημοσιονομική εξυγίανση. Ταυτόχρονα, ο ιδιωτικός τομέας αντιμετωπίζει σοβαρούς περιορισμούς ως προς τη συγκέντρωση πόρων και χρειάζεται ασφάλεια δικαίου σχετικά με τις σαφείς οδηγίες για την υλοποίηση της πολιτικής ανταγωνισμού (συμπράξεις και κρατικές ενισχύσεις) σε αυτό τον τομέα, καθώς και πρωτοβουλίες επένδυσης σε δίκτυα σε ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον. Η Ευρώπη χρειάζεται μια νέα οπτική στα οικονομικά των διασυνοριακών επενδύσεων και στους καινοτόμους τρόπους διασφάλισης της χρηματοδότησής τους. Το βασικό θέμα για την Ευρώπη είναι η άντληση νέων πόρων για επενδύσεις ευρωπαϊκής σπουδαιότητας μεσαίας και μεγάλης διάρκειας. Ένας τρόπος να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα είναι η διερεύνηση όλων των συνδυασμών μεταξύ δημόσιας και ιδιωτικής χρηματοδότησης, καθώς και μιας ευρύτερης χρήσης καινοτόμων πόρων χρηματοδότησης, όπως είναι τα τέλη χρήσης. Ο μειωμένος φορολογικός χώρος που είναι διαθέσιμος για τις κυβερνήσεις, θα βελτιώσει με φυσικό τρόπο τη σπουδαιότητα των συνεργασιών δημόσιου-ιδιωτικού τομέα ως εργαλείου υλοποίησης για επενδύσεις υποδομών. Η διευκόλυνση του συνδυασμού συνεργασιών μεταξύ δημόσιου-ιδιωτικού τομέα με τη χρήση διαρθρωτικών ταμείων θα είναι ζωτικής σημασίας από αυτή την άποψη.

Άλλη μία επιλογή για βελτίωση των κινήτρων για μακροχρόνιους επενδυτές (χρηματοπιστωτικά ιδρύματα με δημόσια εντολή αλλά επίσης και ιδιώτες επενδυτές, συμπεριλαμβανομένων των συνταξιοδοτικών ταμείων) είναι ο προσανατολισμός των πόρων τους σε μακροπρόθεσμα έργα υποδομής. Ο όγκος των ποσών που διαχειρίζονται οι μακροπρόθεσμοι επενδυτές σε παγκόσμιο επίπεδο εκτιμάται στα 30.000 δισ. ευρώ, αλλά μόνο ένα μέρος αυτών των πόρων χρησιμοποιείται για επένδυση στις υποδομές. Πρόσφατες καινοτόμες εμπειρίες, όπως το 1,5 δισ. ευρώ του Ταμείου Marguerite που ένωσε την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων και τους δημόσιους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς των έξι κρατών μελών είναι μια καλή αφετηρία. Επίσης, θα πρέπει να εξεταστεί εάν θα πρέπει να αναπτυχθεί ένα *ad hoc* ευρωπαϊκό νομικό πλαίσιο για μακροπρόθεσμους επενδυτές, με προοπτική την ενθάρρυνση της εστίασής τους σε επενδύσεις υποδομών, ενώ παράλληλα θα λαμβάνονται υπόψη τα

συγκεκριμένα χαρακτηριστικά και η ποικιλία των εμπλεκόμενων φορέων στο πλαίσιο μιας τέτοιας κατηγορίας επενδυτών.

Τέλος, οι σχετικοί πόροι για επενδύσεις υποδομών θα μπορούσαν να απελευθερωθούν από την ανάπτυξη στην Ευρώπη μιας ρευστής αγοράς ομολόγων για χρέη πολύ μεγάλης διάρκειας. Αυτό θα εξυπηρετούσε την άντληση πόρων για μεγάλες διασυνοριακές επενδύσεις σε επίπεδο ΕΕ καθώς και την προσφορά επαρκούς παροχής ομολόγων που να ταιριάζει με τις μακροπρόθεσμες επενδυτικές ανάγκες των επενδυτών. Η ανάπτυξη μιας τέτοιας αγοράς απαιτεί την αξιολόγηση των λύσεων για την αντιμετώπιση του υφιστάμενου κατακερματισμού των κρατικών αγορών ομολόγων στην Ευρώπη.

Βασικές συστάσεις:

- ⇒ Διευκόλυνση του συνδυασμού των εταιρικών σχέσεων μεταξύ δημόσιου-ιδιωτικού τομέα με τη χρήση διαρθρωτικών ταμείων·
- ⇒ Εξέταση του ενδεχόμενου ένα ad hoc ευρωπαϊκό κανονιστικό πλαίσιο να απαιτεί την ενθάρρυνση μακροχρόνιας εστίασης επενδυτών σε έργα υποδομής·
- ⇒ Παροχή μέγιστης ασφάλειας δικαίου ως προς την πολιτική ανταγωνισμού στον τομέα της επένδυσης υποδομών και της χρηματοδότησης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3

ΕΠΙΤΕΥΞΗ ΣΥΝΑΙΝΕΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗ ΔΗΜΙΟΥΡΓΙΑ ΜΙΑΣ ΙΣΧΥΡΟΤΕΡΗΣ ΕΝΙΑΙΑΣ ΑΓΟΡΑΣ

3.1. Μια ενιαία αγορά για μια «κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας»

Κεντρικό μέλημα της παρούσας έκθεσης είναι ο τρόπος ανανέωσης της δυναμικής που υπάρχει πίσω από την ενιαία αγορά. Η κάλυψη των κενών και η κατάδειξη νέων συνόρων είναι σημαντική για την ανανέωση της ενέργειας και της εμπιστοσύνης στο εγχείρημα της ενιαίας αγοράς. Ενδεχομένως να μην αρκεί η δημιουργία του πολιτικού κλίματος για μια βιώσιμη δράση, όταν μεγάλα τμήματα της ευρωπαϊκής κοινής γνώμης – στα οποία, σε ορισμένες περιπτώσεις, περιλαμβάνονται πολιτικοί ηγέτες, ακόμη και επικεφαλής επιχειρήσεων – αμφισβητούν τα οφέλη της ολοκλήρωσης της αγοράς και θεωρούν ότι η διαδικασία ανοίγματός της έχει προχωρήσει πέρα από τα απαιτούμενα ή επιθυμητά όρια.

Με την πάροδο του χρόνου, το κοινοτικό σύστημα έχει συγκεντρώσει εσωτερικές ασυμμετρίες μεταξύ της ολοκλήρωσης της αγοράς σε υπερ-εθνικό επίπεδο και της κοινωνικής προστασίας σε εθνικό επίπεδο, στοιχεία που δημιουργούν τριβές και αποτελούν πηγή δυσαρέσκειας και εχθρικής διάθεσης προς το άνοιγμα της αγοράς. Προκειμένου να είναι βιώσιμη η επαναδρομολόγηση της ενιαίας αγοράς, είναι απαραίτητο να καταργήσουμε με στοχευμένο τρόπο αυτές τις αιτίες τριβών. Σε ορισμένες περιπτώσεις, αυτό σημαίνει προσαρμογή των υπαρχουσών κανόνων της ενιαίας αγοράς, ώστε να ληφθούν υπόψη οι κοινωνικές και τοπικές ιδιαιτερότητες. Σε άλλες περιπτώσεις, είναι απαραίτητη η εισαγωγή μεγαλύτερου συντονισμού των εθνικών κανονιστικών συστημάτων, προκειμένου να διασφαλιστεί η συνοχή τους και η προσαρμογή τους προς τις αρχές της ΕΕ.

Στις επόμενες σελίδες, η έκθεση εξετάζει τις πολιτικές προκλήσεις και τις πιθανές δράσεις στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων, των κοινωνικών υπηρεσιών κοινής ωφέλειας, των δημοσίων συμβάσεων, των βιομηχανικών πολιτικών, του συντονισμού των φορολογικών πολιτικών, και της περιφερειακής πολιτικής. Όλα τα παραπάνω αποτελούν βασικά στοιχεία για την επίτευξη συμφιλίωσης μεταξύ της ενιαίας αγοράς και της κοινωνικής διάστασης καθώς και της διάστασης των πολιτών στη λογική της Συνθήκης για «μια κοινωνική οικονομία της αγοράς με υψηλό βαθμό ανταγωνιστικότητας».

3.2. Οικονομικές ελευθερίες και δικαιώματα των εργαζομένων μετά τις υποθέσεις Viking και Laval

Στο διάστημα 2007-2008, οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου για τις υποθέσεις Viking, Laval, Rüffert και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής κατά του Λουξεμβούργου αναζωπύρωσαν μια παλιά ρήξη που δεν είχε ξεπεραστεί ποτέ:

τον διχασμό ανάμεσα στους υποστηρικτές της ευρύτερης ολοκλήρωσης της αγοράς και σε εκείνους που πιστεύουν ότι η προτροπή για οικονομικές ελευθερίες και για κατάρρευση των κανονιστικών εμποδίων είναι ένα μέσο για τη διάλυση των κοινωνικών δικαιωμάτων που προστατεύονται σε εθνικό επίπεδο.

Η αναζωπύρωση του διχασμού μπορεί μελλοντικά να αποξενώσει από την ενιαία αγορά και την ΕΕ μια μερίδα της κοινής γνώμης, κινήματα εργαζομένων και συνδικαλιστικές οργανώσεις, που υπήρξαν παραδοσιακά βασικοί υποστηρικτές της οικονομικής ολοκλήρωσης.

Οι αποφάσεις του Δικαστηρίου έφεραν στο φως τις αδυναμίες της ενιαίας αγοράς απέναντι στην κοινωνική διάσταση του ζητήματος σε εθνικό επίπεδο με δύο τρόπους.

Πρώτον, οι υποθέσεις που ήρθαν στην επιφάνεια αφορούν περιορισμούς στους οποίους υπάγεται και το τρέχον κανονιστικό πλαίσιο σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων, σε ένα περιβάλλον με αποκλίνουσες κοινωνικές και εργασιακές συνθήκες ανάμεσα στα κράτη μέλη και έντονη ευαισθησία όσον αφορά τους αισθητούς κινδύνους «κοινωνικού ντάμπινγκ» και αθέμιτου ανταγωνισμού. Δεύτερον, οι αποφάσεις του Δικαστηρίου κατέδειξαν ότι το πεδίο που καλύπτει το κοινοτικό δίκαιο αφορά και συλλογικές εργασιακές διαφορές. Το γεγονός αυτό έβαλε τους κοινωνικούς εταίρους και τις συλλογικές δράσεις απευθείας στην καρδιά του οικονομικού χάρτη της ενιαίας αγοράς. Ταυτόχρονα, επεσήμανε ότι τα εθνικά συστήματα εργασιακών σχέσεων και η άσκηση του δικαιώματος στην απεργία ενδέχεται να πρέπει να αναπροσαρμοστούν προκειμένου να εναρμονιστούν με τις οικονομικές ελευθερίες που προβλέπει η Συνθήκη.

Είναι αισθητή η συνύφανση συγκεκριμένων και κανονιστικών ζητημάτων. Σε πρακτικό επίπεδο, το ζήτημα είναι κατά πόσον η οδηγία για την απόσπαση των εργαζομένων εξακολουθεί να αποτελεί επαρκή βάση για τη διαχείριση της αυξανόμενης ροής διασυνοριακής προσωρινής απόσπασης εργαζομένων, προστατεύοντας παράλληλα τα δικαιώματα των εργαζομένων. Σε κανονιστικό επίπεδο, το ζήτημα αφορά τη θέση που έχει το δικαίωμα των εργαζομένων να αναλαμβάνουν συνδικαλιστική δράση ευρισκόμενοι στην ενιαία αγορά και στη θέση της ενιαίας αγοράς έναντι των οικονομικών ελευθεριών.

Είναι πλέον σαφές μεταξύ των φορέων χάραξης πολιτικής ότι η αποσαφήνιση των εν λόγω ζητημάτων δεν πρέπει να αποτελέσει θέμα μελλοντικών τυχαίων υποθέσεων ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου ή εθνικών δικαστηρίων. Οι πολιτικές δυνάμεις οφείλουν να δεσμευτούν και να επιδιώξουν μια λύση που θα

εναρμονίζεται με τον στόχο της Συνθήκης για μια «κοινωνική οικονομία της αγοράς».

Ο Πρόεδρος Barroso ανακοίνωσε ενώπιον του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου την πρόθεση να παρουσιάσει έναν κανονισμό για τη βελτίωση του τρόπου ερμηνείας και εφαρμογής της οδηγίας σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων. Η διάσταση γνώμων στις θέσεις και τα αιτήματα των κοινωνικών εταίρων πάνω στο ζήτημα, καθιστά το θέμα εξαιρετικά ευαίσθητο.

Κατά τη σύνταξη της παρούσας έκθεσης και δεδομένης της σπουδαιότητας του ζητήματος, δόθηκε ιδιαίτερη προσοχή στις απόψεις και τις ανησυχίες που εκφράζουν οι κοινωνικοί εταίροι. Οργανώθηκε από κοινού διαβούλευση με την ETUC και την BusinessEurope. Οι κοινωνικοί εταίροι είχαν την ευκαιρία να συζητήσουν τους προβληματισμούς τους, βάσει των θέσεων που περιγράφονται λεπτομερώς στην «Έκθεση κοινού προγράμματος εργασίας των ευρωπαϊών κοινωνικών εταίρων σχετικά με τις αποφάσεις του Δικαστηρίου για τις υποθέσεις Viking, Laval, Rüffert και Λουξεμβούργου», που εγκρίθηκε από τέσσερις κοινωνικούς εταίρους στις 19 Μαρτίου 2010, ως αποτέλεσμα μιας πρόσκλησης που απηύθυνε η Επιτροπή και η Γαλλική Προεδρία της ΕΕ. Η διαβούλευση κατέδειξε ότι οι θέσεις εξακολουθούν να δίστανται, αλλά υπάρχουν τομείς κοινού ενδιαφέροντος οι οποίοι θα μπορούσαν να αποτελέσουν τη βάση για την προσέγγιση των ενδιαφερόμενων μερών. Ένας τρόπος διευκόλυνσης αυτής της σύγκλισης θα ήταν η αντιμετώπιση τόσο των συγκεκριμένων όσο και των κανονιστικών πτυχών που διακυβεύονται στη συζήτηση. Ωστόσο, τα δύο ζητήματα απαιτούν διαφορετικές στρατηγικές για την εξισορρόπηση ενιαίας αγοράς και κοινωνικών αιτημάτων.

Μεγαλύτερη σαφήνεια στην εφαρμογή της οδηγίας σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων

Η διασφάλιση δίκαιου και ισορροπημένου νομικού πλαισίου για τους αποσπασμένους εργαζόμενους προϋποθέτει μειωμένο περιθώριο αμφιλεγόμενης ερμηνείας και εφαρμογής της οδηγίας σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων. Τα κράτη μέλη στα οποία προέκυψαν τα σημαντικότερα προβλήματα, υιοθέτησαν την εισαγωγική νομοθεσία, ενίοτε μέσω μιας δύσκολης πολιτικής διαδικασίας. Ωστόσο, η δράση σε ευρωπαϊκό επίπεδο θα συνέβαλε στην απομάκρυνση των αμφιλεγόμενων σημείων που εξακολουθούν να επηρεάζουν την ερμηνεία της οδηγίας, διευκολύνοντας την πρόσβαση στις πληροφορίες, ενισχύοντας τη συνεργασία ανάμεσα σε εθνικές κυβερνήσεις και την καλύτερη επιβολή κυρώσεων σε περιπτώσεις καταχρήσεων. Στο πλαίσιο αυτό, σημαντικό ρόλο παίζει η εντατικοποίηση της καταπολέμησης των «εικονικών εταιρειών» και η δυνατότητα πρόσβασης των αποσπασμένων εργαζομένων σε νόμιμα μέσα

ενάντια σε καταπατήσεις των δικαιωμάτων τους που σημειώνονται στη χώρα υποδοχής.

Προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων, απόρριψη του προστατευτισμού

Το δεύτερο ερώτημα είναι πώς αντιμετωπίζεται η ανησυχία των συνδικαλιστικών οργανώσεων ότι η εφαρμογή των οικονομικών ελευθεριών ελαττώνει την προστασία του δικαιώματος στην απεργία.

Οι αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου είναι προγενέστερες της εφαρμογής της Συνθήκης της Λισαβόνας, η οποία ορίζει ρητά ότι η κοινωνική οικονομία της αγοράς αποτελεί στόχο της Ένωσης και καθιστά τον Ευρωπαϊκό Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων νομικά υποχρεωτικό σε επίπεδο Συνθήκης. Αυτά τα στοιχεία διαμορφώνουν ένα νέο νομοθετικό πλαίσιο, στο οποίο τα θέματα και οι προβληματισμοί που εγείρουν οι συνδικαλιστικές ενώσεις θα πρέπει αισίως να απαντηθούν δεόντως. Σε αντίθετη περίπτωση, ωστόσο, θα πρέπει να διερευνηθεί το πεδίο για περαιτέρω πολιτική δράση.

Θεωρητικά, υπάρχουν δύο αντιφατικές στρατηγικές που θα μπορούσαν να εξισορροπήσουν τις οικονομικές ελευθερίες και το δικαίωμα της απεργίας.

Αφενός, οι συνδικαλιστικές οργανώσεις προτείνουν την τροποποίηση της Συνθήκης, προκειμένου να εισαχθεί ρήτρα που αποκλείει το δικαίωμα της απεργίας από το πεδίο εφαρμογής της – η αποκαλούμενη «ρήτρα κοινωνικής προόδου». Η εν λόγω ρήτρα θα μπορούσε να διατυπωθεί σύμφωνα με το άρθρο 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2679/98 για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς σε σχέση με την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων μεταξύ των κρατών μελών. Η «ρήτρα κοινωνικής προόδου» θα «ανανοσοποιήσει» το δικαίωμα της απεργίας, όπως αναγνωρίζεται σε εθνικό επίπεδο, απέναντι στον αντίκτυπο των κανόνων της ενιαίας αγοράς. Ωστόσο, η επιδίωξη τροποποίησης της Συνθήκης δεν αποτελεί ρεαλιστική επιλογή βραχυπρόθεσμα.

Από την άλλη πλευρά, αντίθετη εναλλακτική στρατηγική θα ήταν η ρύθμιση του δικαιώματος της απεργίας σε επίπεδο ΕΕ. Ωστόσο, μια τέτοια λύση απαγορεύεται ρητά από τη Συνθήκη.

Η λογική μιας ενιαίας αγοράς που είναι συνεπής με την «κοινωνική οικονομία της αγοράς» που έχει πλέον υιοθετηθεί ως πλαίσιο από τη Συνθήκη της Λισαβόνας, υποδεικνύει μια τρίτη στρατηγική: μια στοχευμένη παρέμβαση για τον καλύτερο συντονισμό και την αλληλεπίδραση κοινωνικών δικαιωμάτων και οικονομικών ελευθεριών στο πλαίσιο του συστήματος της ΕΕ. Το ζήτημα είναι να διασφαλιστεί επαρκές περιθώριο δράσης για τις συνδικαλιστικές οργανώσεις και τους εργαζόμενους ώστε να υπερασπίζονται τα συμφέροντά τους και να

προστατεύουν τα δικαιώματά τους όσον αφορά τη συνδικαλιστική δράση χωρίς να αισθάνονται αδικαιολόγητα περιορισμένοι από τους κανόνες της ενιαίας αγοράς. Αυτό είναι το πλαίσιο στο οποίο ο κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 2679/98 μπορεί να λειτουργήσει ως σημείο αναφοράς στην εξεύρεση λύσης, παρόλο που στοχεύει σε περιπτώσεις πολύ διαφορετικές από τις εργασιακές διαφορές.

Στην ουσία, σκοπός του κανονισμού είναι να ανανεώσει τη δέσμευση για ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων αποκλείοντας ταυτόχρονα οποιονδήποτε αρνητικό αντίκτυπο στην άσκηση του δικαιώματος στην απεργία. Προβάλλει την απαγόρευση ενεργειών οι οποίες «προκαλούν βαθιά ρήξη στην ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και επιφέρουν σοβαρές απώλειες στους εμπλεκόμενους» ενώ αναγνωρίζει ότι από τη συγκεκριμένη απαγόρευση δεν θίγεται το δικαίωμα στην απεργία. Το σύστημα έγκαιρου συναγερμού για τα εμπόδια στην ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων και την ανταλλαγή πληροφοριών μεταξύ των ενδιαφερόμενων κρατών μελών δημιουργείται για την ανοικοδόμηση αμοιβαίας εμπιστοσύνης. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει ρόλο διαιτησίας, καθώς μπορεί να ζητήσει από το εν λόγω κράτος μέλος να απομακρύνει τα συγκεκριμένα εμπόδια για να απελευθερώσει την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων μέσα σε καθορισμένη χρονική προθεσμία.

Χωρίς να χρειάζεται τροποποίηση της οδηγίας σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων, εάν υιοθετηθούν μέτρα που διασαφηνίζουν την εφαρμογή της, η Επιτροπή και οι κοινωνικοί εταίροι θα μπορούσαν να εξετάσουν κατά πόσον είναι εφικτό, σε αυτό το πλαίσιο, να εξετάσουν το μοντέλο που προσφέρεται από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 2679/98. Κάτι τέτοιο απαιτεί την εισαγωγή στη νομοθεσία μιας διάταξης που θα διασφαλίζει ότι η απόσπαση των εργαζομένων, όπως ορίζεται στην οδηγία σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων στο πλαίσιο της διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών, δεν επηρεάζει το δικαίωμα ανάληψης συνδικαλιστικής δράσης καθώς και το δικαίωμα στην απεργία καθώς αυτό προστατεύεται από τον Ευρωπαϊκό Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων και συνάδει με το εθνικό δίκαιο και τις πρακτικές με σεβασμό του κοινοτικού δικαίου. Εξάλλου, παρεμφερής διάταξη για τη διασφάλιση του εργατικού δικαίου έχει εισαχθεί και στο κείμενο της οδηγίας για τις υπηρεσίες, με ελαφρώς διαφορετικούς όρους από εκείνους του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2679/98¹². Η εν λόγω διάταξη θα μπορούσε να συμπληρωθεί από ένα σύστημα για την άτυπη επίλυση διαφορών που αφορούν την εφαρμογή της οδηγίας σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων, όταν υπάρχει κίνδυνος πρόκλησης σοβαρού κωλύματος στη λειτουργία της ενιαίας αγοράς. Σε παρόμοιες περιπτώσεις, οι κοινωνικοί εταίροι πρέπει να αναφέρουν το ζήτημα στο κράτος μέλος υποδοχής. Το κράτος μέλος πρέπει να επιδιώκει την άτυπη επίλυση του ζητήματος, κρατώντας ενήμερη την Επιτροπή καθώς και το κράτος μέλος προέλευσης για

¹² Άρθρο 1 παράγραφος 6 της οδηγίας 2006/123/ΕΚ της 12ης Δεκεμβρίου 2006 σχετικά με τις υπηρεσίες στην εσωτερική αγορά. Βλ. επίσης αιτιολογική σκέψη 14.

τους εμπλεκόμενους αποσπασμένους εργαζόμενους και τις αντίστοιχες εταιρείες. Αν οι συμβαλλόμενοι αρνηθούν την προτεινόμενη λύση, είναι ελεύθεροι να υπερασπιστούν τα δικαιώματά τους ενώπιον δικαστηρίου.

Η προτεινόμενη λύση πρέπει να ανταποκρίνεται στις ανησυχίες που αφορούν τη θέση του δικαιώματος στην απεργία στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας εργαζομένων και να ενεργεί ως μηχανισμός οικοδόμησης εμπιστοσύνης μεταξύ των κοινωνικών εταίρων. Πρέπει να δίνει συγκεκριμένο μήνυμα, ότι η ενιαία αγορά είναι απολύτως συμβατή με μια κοινωνική οικονομία της αγοράς.

Βασικές συστάσεις:

- ⇒ Αποσαφήνιση της εφαρμογής της οδηγίας για την απόσπαση εργαζομένων και ενίσχυση της διάδοσης πληροφοριών για τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των εργαζομένων και των εταιρειών, τη διοικητική συνεργασία και τις κυρώσεις στο πλαίσιο της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και της διασυνοριακής παροχής υπηρεσιών·
- ⇒ Εάν υιοθετηθούν μέτρα για την αποσαφήνιση της ερμηνείας και εφαρμογής της οδηγίας σχετικά με την απόσπαση εργαζομένων, να εισαχθεί διάταξη για τη διασφάλιση του δικαιώματος της απεργίας βάσει του άρθρου 2 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2679/98 και μηχανισμού για την άτυπη επίλυση εργασιακών διαφορών που αφορούν την εφαρμογή της οδηγίας.

3.3. Οι κοινωνικές υπηρεσίες και η ενιαία αγορά

Από τη δεκαετία του 1990, η θέση των δημόσιων υπηρεσιών στην ενιαία αγορά ήταν ένα στοιχείο διαρκούς προστριβής στην ευρωπαϊκή δημόσια συζήτηση. Ο προβληματισμός σχετικά με τον ρόλο των δημόσιων υπηρεσιών στο πλαίσιο της Συνθήκης θα έβρισκε απάντηση με τη Συνθήκη της Λισαβόνας. Το νέο Πρωτόκολλο της Συνθήκης και το τροποποιημένο άρθρο 14 της ΣΛΕΕ καθορίζουν μια συνεκτική βάση που επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές να διασφαλίσουν ότι οι πολίτες σε όλη την ΕΕ μπορούν να επωφεληθούν από υπηρεσίες κοινής ωφέλειας υψηλού επιπέδου.

Παρά την ανανέωση αυτής της δέσμευσης που διατυπώνεται στη Συνθήκη της Λισαβόνας, η συζήτηση σχετικά με την ακριβή αλληλεπίδραση μεταξύ των κανόνων της ΕΕ και τη διακριτική ευχέρεια εθνικών και τοπικών αρχών παραμένει σε τοπικό επίπεδο. Στην πραγματικότητα, αν και αρχικά η ευρωπαϊκή συζήτηση είχε επικεντρωθεί στο μακροοικονομικό θέμα που τέθηκε από την απελευθέρωση των βιομηχανιών δικτύου, το επίκεντρο του ενδιαφέροντος σήμερα έχει μετατεθεί στις κοινωνικές και τοπικές δημόσιες υπηρεσίες. Η θεμελιώδης δυσκολία για την παροχή αυτών των υπηρεσιών είναι η διατήρηση της ποιότητας και του εύρους τους στο πλαίσιο της αυξανόμενης πίεσης που ασκείται στα δημόσια οικονομικά, που ενίοτε απαιτούν την πραγματοποίηση δύσκολων αντισταθμίσεων. Καθώς αυτές οι υπηρεσίες χρηματοδοτούνται κατά κύριο λόγο από τα κράτη μέλη, είναι πρωταρχικής σημασίας για αυτά, και όχι για την ΕΕ, να αντιμετωπίσουν αυτή την πρόκληση. Εντούτοις, υπάρχουν τρόποι συνδρομής των κρατών μελών στον εκσυγχρονισμό αυτών των υπηρεσιών και την προσαρμογή τους σε ένα μεταβαλλόμενο περιβάλλον αλλά και στις εξελισσόμενες ανάγκες των πολιτών σε ό,τι αφορά το εύρος και την ποιότητά τους. Ταυτόχρονα, η Επιτροπή μπορεί να συμβάλει, ώστε να διασφαλιστεί ότι όπου εφαρμόζονται οι κανόνες της ΕΕ σε αυτές τις υπηρεσίες, οι κανόνες είναι προβλέψιμοι και αναλογικοί.

Προβλεψιμότητα και ευελιξία: Διασφάλιση της ικανότητας των υπηρεσιών κοινής ωφέλειας να εκπληρώσουν τις αποστολές τους για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας

Η συνεχιζόμενη συζήτηση και μια σειρά διαβουλεύσεων έχουν δείξει ότι η προβλεψιμότητα και η αναλογικότητα του πλαισίου της ΕΕ, ιδιαίτερα σε ό,τι αφορά την εφαρμογή των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων καθώς και των κανόνων που σχετίζονται με την επιλογή του φορέα παροχής υπηρεσιών, είναι βασικά θέματα προβληματισμού πολλών ενδιαφερόμενων φορέων. Εδώ και αρκετά έτη, η Επιτροπή κατέβαλε προσπάθειες για να αποσαφηνίσει τις επιπτώσεις των εφαρμοστέων κανόνων της ΕΕ, προκειμένου να διασφαλίσει ότι

οι υπηρεσίες κοινής ωφέλειας μπορούν να εκπληρώσουν την αποστολή τους και να συμβάλουν σε μια καλύτερη ποιότητα ζωής για τους Ευρωπαίους πολίτες.

Υπάρχει περιθώριο ενίσχυσης της γενικής προσέγγισης που υιοθετήθηκε το 2005 στο πακέτο μέτρων για την αύξηση της ασφάλειας δικαίου σχετικά με την οικονομική αντιστάθμιση που καταβάλλεται σε μεγάλο αριθμό μικρών, συχνά τοπικών, δημόσιων υπηρεσιών, για τις οποίες έχουν εκφράσει την ικανοποίηση τους πολλοί ενδιαφερόμενοι φορείς. Η Επιτροπή θα πρέπει να εξετάσει, στη βάση των πορισμάτων που προέκυψαν από τη συνεχιζόμενη αξιολόγηση του πακέτου μέτρων, όλες τις πιθανότητες περαιτέρω αύξησης της ευελιξίας των κανόνων που ισχύουν για την οικονομική αντιστάθμιση, ακόμη και μέσω μιας αύξησης των ορίων ή/και μέσω της επέκτασης της λίστας δραστηριοτήτων για τις οποίες δεν είναι απαραίτητη η γνωστοποίηση της αποζημίωσης ανεξάρτητα από τα οικεία ποσά.

Σε ό,τι αφορά την εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ στην επιλογή του φορέα παροχής υπηρεσιών έχουν εκφραστεί ανησυχίες σχετικά με την έλλειψη ασφάλειας δικαίου και ευελιξίας και τον διοικητικό φόρτο που δημιουργείται από τους κοινοτικούς κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων. Ωστόσο, σε ό,τι αφορά τις δημόσιες συμβάσεις, η Επιτροπή δεν έχει πάρει ακόμη πρωτοβουλία παρόμοια με τη δέσμη μέτρων που εγκρίθηκε σχετικά με την οικονομική αντιστάθμιση. Δεδομένης της πολύ θετικής συνολικής ανταπόκρισης στο πακέτο κρατικών ενισχύσεων, η Επιτροπή θα πρέπει να αναθεωρήσει τους κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων με στόχο την εναρμόνισή τους με τους κανόνες που αφορούν αντισταθμίσεις, προκειμένου να εξασφαλιστεί μια συνεκτική προσέγγιση σχετικά με τις μικρές υπηρεσίες γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος.

Καθολικότητα: Διασφάλιση της ωφέλειας όλων των πολιτών από την ενιαία αγορά

Προκειμένου οι πολίτες να μπορούν να συμμετέχουν αποτελεσματικά στην ενιαία αγορά πρέπει να έχουν δυνατότητα πρόσβασης σε μια σειρά βασικών υπηρεσιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος, ιδιαίτερα στον τομέα των βιομηχανιών δικτύου, όπως είναι οι ταχυδρομικές υπηρεσίες, οι υπηρεσίες μεταφορών ή οι τηλεπικοινωνίες. Στις βιομηχανίες δικτύου, το άνοιγμα της αγοράς σε επίπεδο ΕΕ συνοδευόταν, ως εκ τούτου, ανέκαθεν από μέτρα που διασφαλίζουν τη συνέχιση της παροχής καθολικής υπηρεσίας.

Το νέο άρθρο 14 της ΣΛΕΕ επαναλαμβάνει την κοινή ευθύνη της ΕΕ και των κρατών μελών της για τη σωστή λειτουργία υπηρεσιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος και την παροχή συγκεκριμένης νομικής βάσης για κανονισμούς της ΕΕ. Έχει προταθεί η αντιμετώπιση των υπηρεσιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος με έναν οριζόντιο κανονισμό πλαίσιο. Ωστόσο, η διαβούλευση

κατέστησε σαφές ότι η πρόταση για κανονισμό-πλαίσιο θα έχει περιορισμένη ή και καθόλου προστιθέμενη αξία και ότι οι πιθανότητες να υιοθετηθεί θα είναι πολύ μικρές. Σε αυτό το στάδιο, δεν κρίνεται απαραίτητη η υποβολή της εν λόγω πρότασης από την Επιτροπή.

Ωστόσο, μια επαναδρομολόγηση της ενιαίας αγοράς θα εξετάσει τυχόν κενά στις διατάξεις περί καθολικών υπηρεσιών σε επίπεδο ΕΕ που θα μπορούσαν να εμποδίσουν de facto ένα σχετικό αριθμό πολιτών της ΕΕ να αποκτήσει πρόσβαση στην ενιαία αγορά με αποτελεσματικό τρόπο. Σε αυτό το πλαίσιο, η Επιτροπή θα πρέπει να εξετάσει το ενδεχόμενο πρότασης, πιθανώς στη βάση του άρθρου 14 της ΣΛΕΕ, κανονισμού που θα διασφαλίζει ότι όλοι οι πολίτες έχουν δικαίωμα σε μια σειρά βασικών τραπεζικών υπηρεσιών. Σήμερα, η ύπαρξη ενός λογαριασμού αποτελεί προϋπόθεση για πρόσβαση σε μια σειρά υπηρεσιών και για πλήρη αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων που παρέχει η ενιαία αγορά. Παρόλα αυτά, σύμφωνα με μια έρευνα που διενεργήθηκε για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή το 2008, το 20% των ενηλίκων στα 15 παλαιά κράτη μέλη της ΕΕ και περίπου οι μισοί στα 10 νέα κράτη μέλη της ΕΕ (47%) εξακολουθούν να μην έχουν τραπεζικό λογαριασμό και οι πολιτικές απαντήσεις ποικίλλουν σημαντικά μεταξύ των κρατών μελών. Η θέσπιση ενός κοινοτικού πλαισίου για οικονομική ενσωμάτωση που θα συμπληρώνει τη συνεχιζόμενη πλήρη αναθεώρηση του κανονισμού χρηματοοικονομικών υπηρεσιών σε επίπεδο ΕΕ θα επέτρεπε σε ένα σημαντικό τμήμα του πληθυσμού, ιδιαίτερα στα νέα κράτη μέλη, να επωφεληθούν περισσότερο από τα πλεονεκτήματα της ενιαίας αγοράς.

Ομοίως, μπορεί κανείς να απολαύσει όλα τα πλεονεκτήματα μιας ηλεκτρονικής ενιαίας αγοράς μόνο μέσω γρήγορης ευρυζωνικής σύνδεσης στο διαδίκτυο. Σύμφωνα με τα παραπάνω αποτελέσματα της συνεχιζόμενης δημόσιας διαβούλευσης για την καθολική υπηρεσία στις ηλεκτρονικές επικοινωνίες, η Επιτροπή θα πρέπει επίσης να εξετάσει το ενδεχόμενο εφαρμογής του άρθρου 14 της ΣΛΕΕ για την επέκταση της καθολικής υπηρεσίας ηλεκτρονικών επικοινωνιών στην παροχή ευρυζωνικής πρόσβασης.

Επιπλέον, θα πρέπει να αξιολογηθούν οι υποχρεώσεις των δημόσιων υπηρεσιών στον τομέα των μεταφορών καθώς και να ενισχυθούν τα δικαιώματα των επιβατών αεροπορικών εταιρειών, λαμβάνοντας υπόψη τα διδάγματα από τις συνέπειες της πρόσφατης έκρηξης του ηφαιστείου Eyjafjallajökull στην Ισλανδία.

Βασικές συστάσεις:

- ⇒ Περαιτέρω αύξηση της ευελιξίας των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις που ισχύουν για την οικονομική αντιστάθμιση·
- ⇒ Αναθεώρηση των κανόνων δημοσίων συμβάσεων με στόχο την εναρμόνισή τους με τους κανόνες που αφορούν την αντιστάθμιση·
- ⇒ Υποβολή πρότασης, πιθανώς βάσει του άρθρου 14 της ΣΛΕΕ, κανονισμού που θα διασφαλίζει ότι όλοι οι πολίτες έχουν δικαίωμα σε μια σειρά βασικών τραπεζικών υπηρεσιών·
- ⇒ Εξέταση της περίπτωσης επέκτασης, πιθανώς βάσει του άρθρου 14 της ΣΛΕΕ, της καθολικής υπηρεσίας σε ηλεκτρονικές επικοινωνίες έως την παροχή ευρυζωνικής πρόσβασης· ενίσχυση των δικαιωμάτων των επιβατών αεροπορικών μεταφορών.

3.4. Καθοδήγηση των δημοσίων συμβάσεων για τους πολιτικούς στόχους της Ευρώπης

Δημόσιες αγορές – η απόκτηση από δημόσιες αρχές/οντότητες εμπορευμάτων, εργασιών και υπηρεσιών στην αγορά – αποτελούν μεγάλο σημαντικό μερίδιο του ΑΕΠ της Ευρώπης. Το 2008, οι δημόσιες συμβάσεις της ΕΕ ανήλθαν περίπου στα 2155 δισ. ευρώ, ποσό που αντιστοιχεί στο 17-18% του ΑΕΠ της ΕΕ. Από αυτό το ποσό, οι διαγωνισμοί δημοσίων συμβάσεων που ανέρχονται συνολικά περίπου στα 389 δισ. ευρώ καλύφθηκαν από τους κανόνες που ορίζονται στις οδηγίες της ΕΕ σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις.

Η νομοθεσία της ΕΕ σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις παίζει καθοριστικό ρόλο στη δημιουργία και διατήρηση της ενιαίας αγοράς. Διασφαλίζει ότι οι προμηθευτές και οι φορείς παροχής υπηρεσιών από άλλα κράτη μέλη δεν εξαιρούνται από την αγορά δημοσίων αγορών και ότι η φυσική προτίμηση των δημοσίων αρχών για διατήρηση των αγορών στις ίδιες χώρες τους δεν διαιρεί την αγορά της ΕΕ. Στη διαδικασία διασφάλισης αμερόληπτης πρόσβασης σε δημόσιες προσφορές, η νομοθεσία της ΕΕ στοχεύει στην επίτευξη των στόχων καλής διακυβέρνησης και αποτελεσματικότητας.

Αναμφίβολα, η νομοθεσία της ΕΕ σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις ήταν γενικά επιτυχής, καθώς τείνει να καταστεί ένας από τους πιο ανεπτυγμένους και τεχνικά πολύπλοκους τομείς της ενιαίας αγοράς. Ο αριθμός των προκηρύξεων που δημοσιεύτηκαν σε επίπεδο ΕΕ αυξάνεται συνεχώς. Οι διαδικασίες είναι οπωσδήποτε πιο διαφανείς από ό,τι ήταν στο παρελθόν. Οι επιδόσεις είναι επίσης υψηλές και όσον αφορά την επίπτωση στον ανταγωνισμό. Κατά μέσο όρο σε κάθε διαγωνισμό για δημόσια σύμβαση που δημοσιεύεται σε επίπεδο ΕΕ ανταποκρίνονται πέντε ενδιαφερόμενοι. Επίσης, εκπληρώνονται οι προσδοκίες πιο συμφέρουσας από οικονομική άποψη προσφοράς: σύμφωνα με εκτιμήσεις οι δημόσιες αρχές εξοικονομούν περίπου 5 έως 8% του καταβληθέντος ποσού.

Ωστόσο, υπάρχει αυξανόμενη απαίτηση για αναθεώρηση των πολιτικών περί δημοσίων συμβάσεων, για διαφορετικούς λόγους και με διαφορετικούς στόχους. Στον πυρήνα της συζήτησης βρίσκονται δύο ερωτήσεις: εάν απαιτείται μεταρρύθμιση της πολιτικής περί δημοσίων συμβάσεων και κατά πόσον η εν λόγω αναθεώρηση θα οδηγήσει σε μεγαλύτερη ενσωμάτωση των οριζόντιων πολιτικών στόχων που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις. Η Επιτροπή έχει δρομολογήσει μια αξιολόγηση οριζόντιου χαρακτήρα των οδηγιών του 2004 για τις δημόσιες συμβάσεις, ως βάση για μελλοντική μεταρρύθμιση. Αυτό αποτελεί το πλαίσιο για προβληματισμό επί του θέματος. Ο αναπροσανατολισμός της πολιτικής φαίνεται απόλυτα εγγυημένος, πρωτίστως προκειμένου να απλοποιηθούν, να εκσυγχρονιστούν και να ενισχυθούν οι κανόνες περί δημοσίων συμβάσεων.

Απλοποίηση και περαιτέρω εκσυγχρονισμός των κανόνων περί δημοσίων συμβάσεων

Από τη διασφάλιση καλύτερης επιβολής των κανόνων και μεγαλύτερης ελευθερίας σε όσους ενδιαφέρονται να συμμετάσχουν στο διαγωνισμό από άλλα κράτη μέλη μπορούν να αποκομισθούν οφέλη. Οι μειώσεις των τιμών διαφέρουν μεταξύ των τομέων δραστηριότητας και τείνουν να ωφελούν κυρίως τις μεγάλες ή κεντρικές συμβαλλόμενες αρχές/οντότητες. Η επίτευξη άμεσης διασυνοριακής σύμβασης εξακολουθεί να είναι περιορισμένη, καλύπτοντας κατά μέσο όρο μόνο το 2% των συμβάσεων. Επίσης, ορισμένες κατηγορίες υπηρεσιών εξαιρούνται από το πλήρες εύρος εφαρμογής των οδηγιών της ΕΕ για τις δημόσιες συμβάσεις. Ενώ για ορισμένες υπηρεσίες, για παράδειγμα, για ορισμένες κοινωνικές υπηρεσίες, θα πρέπει να επιδιωχθεί μεγαλύτερη ευελιξία, η αναθεώρηση θα πρέπει να παρέχει την ευκαιρία αξιολόγησης της εγκυρότητας αποκλεισμού άλλων κατηγοριών υπηρεσιών που σήμερα εξακολουθούν να αποκλείονται.

Η αναθεώρηση των δημοσίων συμβάσεων θα πρέπει να αποτελέσει ευκαιρία αντιμετώπισης των αναδυόμενων προβλημάτων πολυπλοκότητας, διοικητικού φόρτου και εχθρικής στάσης προς τις ΜΜΕ. Για αυτόν τον λόγο θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν όλες οι οδοί προς την απλοποίηση. Επίσης, θα ζητηθεί από τα κράτη μέλη να ελέγξουν σε βάθος την εθνική νομοθεσία περί δημοσίων συμβάσεων η οποία, σε ορισμένες περιπτώσεις, είναι υπεύθυνη για την πολυπλοκότητα και τον διοικητικό φόρτο που επιβαρύνουν στις συμβαλλόμενες αρχές και τις μικρές επιχειρήσεις.

Τα κράτη μέλη θα πρέπει να χρησιμοποιούν εκτενώς τον κώδικα βέλτιστων πρακτικών, που υιοθετήθηκε στο πλαίσιο της νομοθετικής πράξης για τις μικρές επιχειρήσεις για τη βελτίωση της πρόσβασης των ΜΜΕ στις δημόσιες συμβάσεις.

Καλύτερη ενσωμάτωση ζητημάτων οριζόντιας πολιτικής

Η αναθεώρηση των κανόνων των δημοσίων συμβάσεων θα πρέπει επίσης να αντιμετωπίσει τα πεδία «τριβής» με την πολιτική αυτονομία των εθνικών ή τοπικών αρχών. Αφενός, πράγματι, οι κανόνες της ΕΕ που αφορούν τις δημόσιες συμβάσεις θεωρείται ότι περιορίζουν την ικανότητα των δημοτικών αρχών να παρέχουν υπηρεσίες σε πολίτες με τον τρόπο που προτιμούν ή που χρησιμοποιούν παραδοσιακά. Αυτή είναι για παράδειγμα η περίπτωση, όπου θα προτιμούσαν την παροχή υπηρεσιών «εσωτερικά» ή τη θέσπιση συνεργασίας δημοσίου με το δημόσιο. Από την άλλη, οι κανόνες της ΕΕ θεωρείται ότι δεν εξυπηρετούν αρκετά την ενθάρρυνση ή ακόμη και την απαίτηση οι δημόσιες

αγορές να υποστηρίζουν ευρύτερους πολιτικούς στόχους, όπως την κλιματική αλλαγή, την καινοτομία, την ισότητα των φύλων, την απασχόληση ή την κοινωνική ένταξη.

Στον πρώτο τομέα, θα ήταν χρήσιμη μια περαιτέρω διευκρίνιση της έννοιας «εσωτερικά» με βάση την πρόσφατη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Όλα τα περιθώρια που είναι διαθέσιμα στο πλαίσιο της Συμφωνίας του ΠΟΕ σχετικά με τις δημόσιες συμβάσεις θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν για την επέκταση του πεδίου δράσης των δημοσίων αρχών. Η δυνατότητα χρήσης της διαδικασίας που έχει προκύψει από τη διαπραγμάτευση, με την προηγούμενη έκδοση να αποτελεί τυπική διαδικασία στον "κλασικό τομέα" θα ήταν πολύ χρήσιμη. Επίσης, αυτό θα μπορούσε να αφορά την εφαρμογή σε συμβαλλόμενες αρχές (ιδιαίτερα σε τοπικές) του πιο ευέλικτου καθεστώτος της οδηγίας περί υπηρεσιών κοινής ωφέλειας που σχετίζονται με καταλόγους προσόντων.

Στον δεύτερο τομέα, υπάρχει περιθώριο για μεγαλύτερη χρήση των δημοσίων συμβάσεων ως εργαλείο για την επίτευξη των πολιτικών στόχων που ορίζονται σε επίπεδο ΕΕ. Οι δημόσιες αγορές μπορούν να δώσουν ώθηση σε καινοτόμα προϊόντα και τεχνολογίες στον τομέα της κλιματικής αλλαγής και της ενέργειας. Αυτό μπορεί να δώσει ώθηση στην έρευνα και την καινοτομία, να προαγάγει την κοινωνική συνοχή και να βοηθήσει, ώστε να καλυφθούν οι στόχοι που αφορούν τη μείωση της φτώχειας και την απασχόληση, οι οποίοι ορίζονται στη στρατηγική. Η καθοδήγηση των δημοσίων συμβάσεων προς αυτούς τους στόχους θα απαιτεί την αξιολόγηση της δυνατότητας επιβολής υποχρεωτικών απαιτήσεων σχετικά με τους πολιτικούς στόχους που ορίζονται παραπάνω στις οδηγίες περί δημοσίων συμβάσεων. Επίσης, θα πρέπει να υπάρχει μεγαλύτερη σαφήνεια σχετικά με τη συγκεκριμένη υλοποίηση των απαιτήσεων βάσει κατ' εξουσιοδότηση πράξεων.

Βασικές συστάσεις:

- ⇒ Αναπροσανατολισμός της πολιτικής δημοσίων συμβάσεων ώστε να είναι πιο απλή, πιο αποτελεσματική και λιγότερο επαχθής για εθνικές και τοπικές αρχές. Ενίσχυση της συμμετοχής των ΜΜΕ με εφαρμογή του κώδικα δεοντολογίας που ορίζεται στη Νομοθετική Πράξη για τις Μικρές Επιχειρήσεις·
- ⇒ Διευκρίνιση των κανόνων που ισχύουν για τη διάταξη που αφορά την παροχή υπηρεσιών «εσωτερικά»·
- ⇒ Εφαρμογή των δημοσίων συμβάσεων για καινοτομίες, πράσινη ανάπτυξη και κοινωνική ένταξη επιβάλλοντας συγκεκριμένες υποχρεωτικές προϋποθέσεις.

3.5. Η φορολογική διάσταση της ενιαίας αγοράς: συνεργασία για διαφύλαξη της φορολογικής κυριαρχίας

Η φορολογική πολιτική είναι ένας όχι ιδιαίτερα αρεστός τομέας τόσο για τους υποστηρικτές της ενιαίας αγοράς όσο και τους επικριτές της. Παραδόξως, υπάρχουν λόγοι που θα πρέπει να κινήσουν το ενδιαφέρον και των δύο πλευρών.

Μείωση της φορολογικής διοικητικής επιβάρυνσης και των δαπανών συμμόρφωσης για επιχειρήσεις και πολίτες

Η Ευρώπη χαρακτηρίζεται από ένα άκρως κατακερματισμένο φορολογικό τοπίο. Σε πολλούς τομείς, η λειτουργία 27 διαφορετικών συστημάτων κανόνων συνεπάγεται σημαντικές δαπάνες για συμμόρφωση και διοικητική επιβάρυνση των πολιτών και επιχειρήσεων με διασυννοριακές δραστηριότητες. Σε περίπτωση που υπάρχει ευρωπαϊκό φορολογικό πλαίσιο, χαρακτηρίζεται από έλλειμμα διαφάνειας, οδηγεί σε κενά και ανοίγει το δρόμο σε αβεβαιότητες όσον αφορά τους ισχύοντες κανόνες ή σε περιπτώσεις διπλής φορολόγησης ή φορολογικών διακρίσεων. Είναι προς όφελος των επιχειρήσεων και των πολιτών να αρθούν τα εμπόδια στις ενδοκοινοτικές δραστηριότητες, αντιμετωπίζοντας το ζήτημα της διασυννοριακής ελάφρυνσης για εταιρείες, απλοποιώντας και εκσυγχρονίζοντας τους κανόνες τιμολόγησης ΦΠΑ, διευκολύνοντας την ηλεκτρονική τιμολόγηση, εισάγοντας ένα δεσμευτικό μηχανισμό διακανονισμού διαφορών που θα καλύπτει τη διπλή φορολόγηση στην οποία υπόκεινται φυσικά πρόσωπα και επεκτείνοντας την οδηγία για τη φορολόγηση των αποταμιεύσεων, ώστε να κλείσουν τα υπάρχοντα κενά.

Επιπλέον, σε ορισμένους τομείς, η πρόοδος στη φορολογική πολιτική μπορεί να επιτρέψει στην ΕΕ να χρησιμοποιήσει τη φορολογία ως εργαλείο για τη συμπλήρωση του ρυθμιστικού πλαισίου, ώστε να είναι δυνατή η επίτευξη των συμφωνημένων στόχων πολιτικής. Για παράδειγμα, η έλλειψη συναίνεσης με την πρόταση για επιβολή ΦΠΑ στις ταχυδρομικές υπηρεσίες αποδυναμώνει την προοπτική ελευθέρωσης των ταχυδρομικών υπηρεσιών στην ενιαία αγορά μέχρι το 2010. Η περιβαλλοντική φορολόγηση θα μπορούσε να παρέχει υποστήριξη για τις πρωτοβουλίες πολιτικής καταπολέμησης της κλιματικής αλλαγής.

Αντιμετώπιση της αντιεργατικής στρέβλωσης του φορολογικού ανταγωνισμού στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Ωστόσο, υπάρχει μια δεύτερη σημαντική πλευρά που προσδίδει στο ζήτημα της φορολογίας μια συστηματική βαρύτητα για τη διαδικασία της οικονομικής ολοκλήρωσης. Η λειτουργία της ενιαίας αγοράς – σε συνδυασμό με τη διαδικασία ευρύτερης παγκοσμιοποίησης - αποτελούν όλο και μεγαλύτερη πρόκληση για τη λειτουργία των εθνικών φορολογικών συστημάτων και μπορεί

να διαβρώσουν μακροπρόθεσμα την ικανότητα αύξησης των εισοδημάτων τους καθώς και την ικανότητά τους να τηρούν κοινωνικές πολιτικές και πολιτικές αναδιανομής σε εθνικό επίπεδο. Η αντιμετώπιση της υποκείμενης έντασης μεταξύ της ολοκλήρωσης των αγορών και της φορολογικής κυριαρχίας είναι μία από τις οδούς για συμφιλίωση της αγοράς με την κοινωνική διάσταση της ενιαίας αγοράς.

Ο φορολογικός ανταγωνισμός είναι μια ευρέως διαδεδομένη πρακτική σε μια ολοκληρωμένη αγορά, καθώς τα εθνικά συστήματα ενδεχομένως να χρησιμοποιούν το δημοσιονομικό εργαλείο για να αυξήσουν την ελκυστικότητά τους για επιχειρήσεις και κεφάλαια. Ως ένα βαθμό, ο φορολογικός ανταγωνισμός, εξυπηρετεί έναν υγιή σκοπό άσκησης πίεσης σε κυβερνήσεις, ώστε να συνεχίσουν να ξοδεύουν λελογισμένα. Ωστόσο, αυτό παρουσιάζει μια ενοχλητική ασυμμετρία. Η ελευθέρωση των χρηματοπιστωτικών αγορών και η επέκταση της ενιαίας αγοράς επιτρέπουν σε εταιρείες να επιδιώκουν στρατηγικές ελαχιστοποίησης της φορολόγησης και επιλογής του ευνοϊκότερου κατά περίπτωση ρυθμιστικού καθεστώτος («regulatory shopping») με σκοπό την εύρεση της πιο επωφελούς φορολογικής περιοχής. Ως απόκριση σε αυτό το φαινόμενο, το βάρος της φορολόγησης στα κράτη μέλη της ΕΕ έχει μετατοπιστεί προοδευτικά από την πιο κινητή φορολογική βάση (κεφαλαιακό και εταιρικό εισόδημα) προς μια εκτενέστερη φορολόγηση λιγότερο κινητών φορολογικών βάσεων, κυρίως των μισθωτών. Τις τελευταίες δύο δεκαετίες, σχεδόν όλα τα κράτη μέλη μείωσαν τους φορολογικούς συντελεστές των εταιρειών, στην προσπάθειά τους να ανταγωνιστούν το διεθνώς κινητό κεφάλαιο. Ο μέσος όρος της ΕΕ των -15 μειώθηκε από σχεδόν 50% το 1985 σε λίγο λιγότερο από 30%. Ο μέσος όρος των δώδεκα χωρών που έγιναν μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης το 2004 και το 2007 είναι χαμηλότερος κατά περίπου 10 ποσοστιαίες μονάδες. Ταυτόχρονα, τα κράτη μέλη διεύρυναν τις φορολογικές τους βάσεις για να εξαλείψουν τις ευκαιρίες φοροδιαφυγής και να διαφυλάξουν τα φορολογικά τους έσοδα. Το 2007, οι φόροι για μισθωτούς αναλογούσαν στο 46% των συνολικών φορολογικών εσόδων επί του αριθμητικού μέσου όρου της ΕΕ, ενώ οι φόροι για το εισόδημα εταιρειών αναλογούσαν σε 9,8%. Ο μέσος έμμεσος φορολογικός συντελεστής για το εισόδημα εταιρειών στην ΕΕ των 25 ήταν 25,5% το 2007, ενώ ο μέσος έμμεσος φορολογικός συντελεστής για το εισόδημα μισθωτών ήταν 34,8%.

Σύμφωνα με αυτά τα στοιχεία, η φορολογική επιβάρυνση στην Ευρώπη κατά την τελευταία δεκαετία συγκεντρώθηκε σε μεγαλύτερο ποσοστό στις λιγότερο κινητές βάσεις, δηλαδή στους μισθωτούς, μέσω των φόρων στο προσωπικό εισόδημα και των κοινωνικών εισφορών. Αυτή η τάση δεν έχει δημιουργηθεί από την ενιαία αγορά. Ωστόσο, η λειτουργία της ενιαίας αγοράς έχει συμβάλει ακούσια στην έμφασή της. Αυτό το φαινόμενο έχει επιπτώσεις στο δίκαιο χαρακτήρα των φορολογικών συστημάτων και στη μακροπρόθεσμη δυνατότητά

τους να συλλέγουν έσοδα για τη χρηματοδότηση κοινωνικών προγραμμάτων, καθώς η φοροδιαφυγή ανοίγει κενά. Συνεπώς, είναι σημαντική η εξεύρεση λύσεων που ελαχιστοποιούν τον επιβλαβή φορολογικό ανταγωνισμό και άρουν την εγγενή στρέβλωση προς τη φορολόγηση λιγότερο κινητής βάσης. Αυτό δεν συνεπάγεται ότι το εθνικό σύστημα θα στερηθεί ένα εργαλείο για την αξιοποίηση του πλήρους δυναμικού της ενιαίας αγοράς. Επιχειρηματικές μελέτες δείχνουν ότι τα επίπεδα φορολόγησης των εταιρειών είναι μόνο ένας από τους παράγοντες που λαμβάνονται υπόψη από τις επιχειρήσεις όταν αξιολογούν την ελκυστικότητα εναλλακτικών τοποθεσιών για άμεσες επενδύσεις. Άλλοι παράγοντες, όπως η σταθερότητα του πολιτικού και ρυθμιστικού περιβάλλοντος, η υποδομή, η παραγωγικότητα και το κόστος εργασίας θεωρούνται πιο σημαντικοί από τη φορολόγηση εταιρειών.

Επίσης θα πρέπει να βελτιωθεί η αυτόματη ανταλλαγή πληροφοριών φορολόγησης και γενικά η καλύτερη συνεργασία μεταξύ των φορολογικών διοικήσεων των κρατών μελών, ώστε η συγκέντρωση φόρων να είναι πιο αποτελεσματική και δίκαιη.

Συνεπώς, είναι εύλογη η διερεύνηση μέτρων φορολογικού συντονισμού, τα οποία θα εξομαλύνουν τα σημεία που προκαλούν στρεβλώσεις ή κίνητρα για φοροδιαφυγή, με σεβασμό της φορολογικής κυριαρχίας. Οι διμερείς λύσεις δεν θα μπορούσαν να έχουν το ίδιο αποτέλεσμα και δεν θα ήταν βιώσιμες από νομική άποψη. Η εναρμόνιση αυτή καθεαυτή δεν θα πρέπει να είναι στόχος. Η φορολογική κυριαρχία αντικατοπτρίζει τις τοπικές προτιμήσεις για διαφορετικά επίπεδα φορολόγησης και θεμελιώνεται στη δημοκρατική διαδικασία. Ως εκ τούτου έχει στέρεες βάσεις που καθιστούν οποιαδήποτε προσπάθεια εναρμόνισης, εκτός από περιορισμένες πτυχές που συνδέονται στενά με τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς (Φ.Π.Α. και ειδικοί φόροι κυρίως), περιττή και όχι ιδιαίτερα ρεαλιστική.

Στρατηγικές δημοσιονομικής εξόδου από την κρίση και φορολογικός συντονισμός

Ένα πρόσθετο επιχείρημα υπέρ ορισμένων μέτρων συντονισμού της φορολογικής πολιτικής προέρχεται από τις προκλήσεις που θα χρειαστεί να αντιμετωπίσουν οι φορολογικές αρχές των κρατών μελών κατά την κατάρτιση αξιόπιστων στρατηγικών δημοσιονομικής εξόδου. Η οικονομική και χρηματοπιστωτική κρίση έχει οδηγήσει σε έκρηξη του δημόσιου χρέους στην Ευρώπη και σε διεθνές επίπεδο. Στην ΕΕ, τα τεράστια πακέτα στήριξης που προσέφεραν οι κυβερνήσεις με την πρωτοβουλία και το συντονισμό της Επιτροπής, αύξησαν το έλλειμμα και τα χρέη των κυβερνήσεων. Το ονομαστικό έλλειμμα των κυβερνήσεων προβλέπεται ότι θα φθάσει, κατά μέσο όρο για ολόκληρη την ΕΕ, σε 7,5% το 2010 και σε 6,9% το 2011, ενώ το χρέος σε επίπεδο ΕΕ θα εκτοξευθεί σε 83,7% το 2011. Είναι ρεαλιστικό να υποτεθεί ότι

για τη μείωση του τεράστιου δημόσιου χρέους, πολλές χώρες θα πρέπει όχι απλά να προβούν σε περικοπές των δαπανών και δημοσιονομική πειθαρχία, αλλά επίσης σε αυξήσεις της φορολογίας. Είναι επίσης ρεαλιστικό να υποθεθεί ότι οι προσπάθειες εξυγίανσης θα περιλαμβάνουν μια μεταστροφή από τη φορολόγηση εισοδήματος προς την έμμεση φορολόγηση και μεγαλύτερη έμφαση σε φόρους που θα στρεβλώνουν την ανάπτυξη λιγότερο, ιδίως περιβαλλοντικούς φόρους. Με αυτές τις προϋποθέσεις, ο συντονισμός των δημοσιονομικών μέτρων θα μπορούσε να αποτελέσει σημαντικό συστατικό μιας στρατηγικής δημοσιονομικής εξυγίανσης στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και να βελτιώσει την αποτελεσματικότητα των εθνικών δράσεων. Ένα πλεονέκτημα του συντονισμού είναι ότι θα καταστεί αποδοτικότερη η στόχευση κινητών φορολογικών βάσεων, συμπληρώνοντας τα κενά που επιτρέπουν τη φορολογική διαιτησία και φοροδιαφυγή. Ένα δεύτερο πλεονέκτημα μπορεί να προέλθει από την ελαχιστοποίηση του αντίκτυπου στην ανταγωνιστικότητα όταν η φορολόγηση στοχεύει προϊόντα που χρησιμοποιούνται στη βιομηχανική παραγωγή, όπως στην περίπτωση της φορολόγησης της ενέργειας. Ένα τρίτο πλεονέκτημα είναι ότι οι συντονισμένες κινήσεις θα μπορούσαν να περιορίσουν το ρυθμιστικό και φορολογικό κατακερματισμό που θα στρέβλωνε τον ανταγωνισμό στην ενιαία αγορά και θα αύξανε το κόστος συμμόρφωσης για τις επιχειρήσεις. Θα μπορούσαν επίσης να μειώσουν τις πιθανότητες ασύμμετρων κρίσεων οφειλόμενων στη φορολόγηση στην ευρωζώνη, διευκολύνοντας τη διεξαγωγή της νομισματικής πολιτικής από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Εν συντομία, ορισμένα μέτρα συντονισμού έχουν τη δυνατότητα να αλλάξουν την αρνητική κατάσταση στην ενιαία αγορά, ώστε να αποκομίσουν οφέλη όλοι οι εμπλεκόμενοι.

Προσδιορισμός τομέων κατάλληλων για μέτρα συντονισμού των φορολογικών πολιτικών.

Υπάρχουν τρεις τομείς για τους οποίους θα μπορούσε να εξεταστεί το ενδεχόμενο φορολογικού συντονισμού.

Ο πρώτος είναι ο τομέας της φορολόγησης εταιρειών. Αφορά τη διατύπωση ενός κοινού ορισμού φορολογικών βάσεων για εταιρείες, αντικαθιστώντας το πλήθος κανόνων που υπάρχουν σε κάθε κράτος μέλος, ξεκινώντας από το 2001. Η συγκεκριμένη σχεδίαση της πρότασης απαιτεί ιδιαίτερη προσοχή, ωστόσο ο καιρός είναι ώριμος για το επόμενο βήμα. Η ομάδα κώδικα δεοντολογίας για την επιβλαβή φορολόγηση επιχειρήσεων – η οποία ιδρύθηκε στο πλαίσιο του Συμβουλίου με απόφαση του ECOFIN της 1^{ης} Δεκεμβρίου 1997 - έχει επιτελέσει αξιόλογο έργο για την αναγνώριση και απομάκρυνση των επιβλαβών πρακτικών φορολόγησης. Ωστόσο, στο πλαίσιο της επαναδρομολόγησης της ενιαίας αγοράς, ο ρόλος και το κύρος του κώδικα θα πρέπει να επανεξεταστούν για να διασφαλιστεί καλύτερος συντονισμός της πολιτικής σε αυτόν τον τομέα,

με ευρύτερη εξέταση των επιπτώσεων επιβλαβών καθεστώτων, ασυμφωνιών και άλλων αρνητικών συνεπειών του φορολογικού ανταγωνισμού. Η ομάδα του κώδικα θα μπορούσε επίσης να εκτείνει την κάλυψή της σε ορισμένα ζητήματα φορολόγησης φυσικών προσώπων που είναι συναφή με το πλαίσιο του επιβλαβούς φορολογικού ανταγωνισμού των επιχειρήσεων και θα μπορούσε να εξετάσει προσεκτικότερα τους συμφωνηθέντες ορισμούς της φορολογικής κατάχρησης.

Ο δεύτερος τομέας για ενδεχόμενη εξέταση είναι ο τομέας των φόρων κατανάλωσης. Η διαφοροποίηση των συντελεστών ΦΠΑ επηρεάζει τις κινήσεις κεφαλαίων και τις εμπορικές κινήσεις, τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα ή μεσοπρόθεσμα, και συνεπώς είναι σχετική για τη λειτουργία της ενιαία αγοράς. Στο πλαίσιο μιας τάσης προς αύξηση των φόρων κατανάλωσης, ο συντονισμός των πολιτικών με σκοπό την αύξηση των βασικών συντελεστών ΦΠΑ ή τον περιορισμό της εφαρμογής μειωμένων συντελεστών ΦΠΑ μπορεί να είναι ωφέλιμος.

Ο τρίτος τομέας που αφορά τον συντονισμό είναι ο τομέας της περιβαλλοντικής φορολόγησης. Ο τομέας αυτός ενδεχομένως να παίζει βασικό ρόλο στο μέλλον. Θα είναι πολύ χρήσιμο να εντάξουμε τις συζητήσεις σχετικά με την περιβαλλοντική φορολόγηση στο ευρύτερο πλαίσιο του φορολογικού συντονισμού, ώστε να αναδυθούν ξεκάθαρα τα πλεονεκτήματα σε ό,τι αφορά την ανακούφιση της φορολογικής επιβάρυνσης των εργαζομένων.

Μια ομάδα φορολογικής πολιτικής

Μια στροφή προς μεγαλύτερου βαθμού συνεργασία και συντονισμό απαιτεί ένα κατάλληλο φόρουμ για συζήτηση επί της φορολογικής πολιτικής. Εφόσον τα φορολογικά θέματα αντιμετωπίζονται με κατακερματισμένο και πλήρως τεχνικό τρόπο, οι θέσεις τείνουν να κατοχυρώνονται, συχνά καταλήγοντας σε αδιέξοδο λόγω της έλλειψης ευρύτερων δυνατοτήτων για συμβιβασμούς. Για την έξοδο από το αδιέξοδο, θα πρέπει να υπάρξει ένα φόρουμ για στενότερο πολιτικό διάλογο μεταξύ της Επιτροπής και των εισοδηματικών υπηρεσιών των κρατών μελών στο υψηλότερο πολιτικό επίπεδο. Μια ομάδα φορολογικής πολιτικής στην οποία προεδρεύει ο αρμόδιος Επίτροπος για θέματα φορολόγησης, και η οποία απαρτίζεται από προσωπικούς αντιπροσώπους των υπουργών Οικονομικών των κρατών μελών θα μπορούσε να παρέχει την καλύτερη σύνθεση για έναρξη ενός διαλόγου στρατηγικής σχετικά με τα δυνατά οφέλη και τους περιορισμούς της φορολογικής συνεργασίας και του συντονισμού στην ενιαία αγορά. Μια τέτοια ομάδα θα ήταν ιδιαίτερα χρήσιμη στην Επιτροπή στην άσκηση της αρμοδιότητάς της για ανάληψη πρωτοβουλίας με τρόπο που θα επωφελείται από έναν ανοιχτό και εποικοδομητικό διάλογο σε πολιτικό επίπεδο, στον οποίο τα κράτη μέλη θα ενθαρρύνονται να μοιραστούν τις προσδοκίες και

τις ανησυχίες τους. Ως όργανο της Επιτροπής για ενημέρωση των πρωτοβουλιών της έχοντας πλήρη επίγνωση των απόψεων των κρατών μελών, της ομάδας φορολογικής πολιτικής θα προΐσταται ο αρμόδιος για τη φορολογία Επίτροπος. Προηγούμενο αποτελεί η ομάδα φορολογικής πολιτικής που συγκροτήθηκε το 1996, υπό την προεδρία του αρμόδιου Επιτρόπου, η οποία οδήγησε στη συμφωνία στο ECOFIN για την απόφαση του Δεκεμβρίου του 1997.

Βασικές συστάσεις:

- ⇒ Περαιτέρω εργασία για την εξάλειψη των φορολογικών εμποδίων στην ενιαία αγορά, εκσυγχρονίζοντας τους κανόνες ηλεκτρονικής τιμολόγησης, ενημερώνοντας τους κανόνες για τη διασυνοριακή ελάφρυνση, υιοθετώντας ένα δεσμευτικό μηχανισμό διακανονισμού διαφορών που θα καλύπτει τη διπλή φορολόγηση φυσικών προσώπων και αναθεωρώντας την οδηγία φορολόγησης των αποταμιεύσεων·
- ⇒ Διατύπωση ενός κοινού ορισμού φορολογικών βάσεων για εταιρείες και προώθηση της εργασίας της ομάδας κώδικα δεοντολογίας σχετικά με την φορολόγηση επιχειρήσεων·
- ⇒ Αναθεώρηση των κανόνων Φ.Π.Α. με τρόπο φιλικό προς την ενιαία αγορά·
- ⇒ Ανάπτυξη του χώρου της περιβαλλοντικής φορολόγησης στο ευρύτερο πλαίσιο της φορολογικής πολιτικής και των επιπτώσεων στην ανάπτυξη και την απασχόληση·
- ⇒ Συμφωνία για την καθιέρωση, με πρωτοβουλία της Επιτροπής, μιας ομάδας πολιτικής φορολόγησης της οποίας θα προΐσταται ο αρμόδιος Επίτροπος για θέματα φορολόγησης και η οποία θα απαρτίζεται από τους προσωπικούς αντιπροσώπους των υπουργών Οικονομικών των κρατών μελών, και η οποία θα λειτουργήσει ως φόρουμ για στρατηγική και ολοκληρωμένη συζήτηση περί ζητημάτων φορολογικής πολιτικής.

3.6. Ανταγωνιστικότητα και συνοχή: η περιφερειακή διάσταση της ενιαίας αγοράς

Η σχέση μεταξύ της ευρύτερης οικονομικής και νομισματικής ολοκλήρωσης και της ανάπτυξης των περιοχών είναι ένα κόκκινο νήμα που συνδέει τα διάφορα βήματα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, από την έκθεση Werner μέχρι την εποχή Delors, όταν η μεταρρυθμισμένη κοινοτική περιφερειακή πολιτική έγινε ένα από τα βασικά στοιχεία της στρατηγικής συμφωνίας δέσμης μέτρων που σχεδιάστηκε για την επαναδρομολόγηση της ενιαίας αγοράς.

Στο πολιτικό όραμα του Delors, ενημερωμένο από τα συμπεράσματα της έκθεσης Padoa Schioppa για την αποδοτικότητα, τη σταθερότητα και την ισοτιμία, η ολοκλήρωση των αγορών θα μπορούσε να είναι μια αμοιβαία επικερδής διαδικασία μόνο όταν συμπληρώνεται από δράσεις στο επίπεδο της ΕΕ για τη διόρθωση διαρθρωτικών ανισορροπιών στο υπο-εθνικό επίπεδο. Αυτή η δράση θα έδινε ώθηση στις περιφέρειες που διαφορετικά δεν θα μπορούσαν να συμμετάσχουν πλήρως στην ενιαία αγορά και θα απέτρεπε τη διεύρυνση του χάσματος μεταξύ των περιφερειακών οικονομιών με υστέρηση και των αποδοτικότερων οικονομιών.

Με τον καιρό, η ευρωπαϊκή πολιτική συνοχής έχει αποσαφηνίσει την αρχική αιτιολόγηση της «διαρθρωτικής προσαρμογής», δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση στη μελλοντική διάσταση της υλοποίησης των πολιτικών της ΕΕ και της προώθησης της ανάπτυξης. Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» της Επιτροπής επιβεβαιώνει ότι η πολιτική συνοχής είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τις ευρύτερες μακροπρόθεσμες προτεραιότητες πολιτικής για την Ευρωπαϊκή Ένωση και ότι τα διαρθρωτικά ταμεία είναι ένα από τα κύρια δίκτυα υλοποίησης για τους στόχους στρατηγικής, συμπεριλαμβανομένης της κοινωνικής ένταξης. Καθώς ο διάλογος για το μέλλον της ευρωπαϊκής πολιτικής συνοχής εισέρχεται σε ενεργή φάση, αξίζει να αναλυθούν επίσης οι περιφερειακές επιπτώσεις της προγραμματισμένης επαναδρομολόγησης της ενιαίας αγοράς.

Η μετάβαση σε μια πράσινη και ψηφιακή οικονομία, ο επαναπροσανατολισμός τους κατασκευαστικού τομέα στην υψηλή τεχνολογία και η μεγαλύτερη ενδοκοινοτική κινητικότητα των εργαζομένων θα σηματοδοτήσουν διάφορες αλλαγές. Ως αποτέλεσμα, όλες οι περιοχές της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα αντιμετωπίσουν ένα μίγμα ευκαιριών και αναγκών για προσαρμογή. Επιπλέον, η πολιτική συνοχής θα συνεχίσει να διαδραματίζει βασικό ρόλο για την αναβάθμιση της υποδομής των νέων κρατών μελών, η οποία είναι σημαντική ώστε να διασφαλιστεί η διασύνδεση της ενιαίας αγοράς. Ταυτόχρονα, οι συνεργασίες δημόσιου-ιδιωτικού τομέα θα αποτελέσουν πιο σημαντικό εργαλείο υλοποίησης, καθώς η χρηματοοικονομική πίεση αυξάνεται στα κράτη μέλη. Ο συνδυασμός των εταιρικών σχέσεων μεταξύ δημόσιου-ιδιωτικού τομέα

με τη χρήση των διαρθρωτικών ταμείων θα είναι ζωτικής σημασίας. Αυτά τα στοιχεία απαιτούν ανάλυση σε βάθος των απαιτήσεων που θέτει μια εκτενής και δυναμική ενιαία αγορά στην περιφερειακή πολιτική. Αυτή η ανάλυση θα πρέπει επίσης να αξιολογήσει τον τύπο μεταρρύθμισης της πολιτικής συνοχής, με βάση ισχυρές προϋποθέσεις ώστε να διασφαλιστεί η αποδοτικότητά της, που θα είναι καταλληλότερος για να δώσει σε όλες τις περιφέρειες την ευκαιρία να αξιοποιήσουν το δυναμικό της ενιαίας αγοράς.

Χρήση της πολιτικής συνοχής για την προαγωγή της συμμόρφωσης των κρατών μελών με τους κανόνες της ενιαίας αγοράς

Εάν ένας από τους στόχους μιας μεταρρυθμισμένης πολιτικής συνοχής είναι η συνδρομή όλων των περιφερειών και των κρατών μελών, ώστε να επωφεληθούν από τη συμμετοχή στην ενιαία αγορά, και εάν δοθεί μεγαλύτερη προσοχή στην ενίσχυση των προϋποθέσεων, η χρήση της ευρωπαϊκής χρηματοοικονομικής υποστήριξης επίσης για την παροχή κινήτρων με σκοπό την έγκαιρη μεταφορά στη νομοθεσία των κανόνων της ενιαίας αγοράς είναι αιτιολογημένη. Μια προσέγγιση είναι να παρακρατηθεί ένα αποθεματικό απόδοσης στην αρχή της προγραμματικής περιόδου, για παράδειγμα ίσο με το 1% του προϋπολογισμού συνοχής για κάθε κράτος μέλος. Αυτό το αποθεματικό θα μπορούσε να κατανεμηθεί στα κράτη μέλη με βάση έναν αντικειμενικό δείκτη για τις επιδόσεις τους στη μεταφορά, όπως οι κοινοποιήσεις των μέτρων μεταφοράς για οδηγίες της ενιαίας αγοράς. Το κράτος μέλος θα καταλείπει τα κεφάλαια στα προγράμματα με τις καλύτερες επιδόσεις.

Θέσπιση αυστηρότερων διατάξεων για την αποτροπή της μετεγκατάστασης στους κανονισμούς για την πολιτική συνοχής

Υπάρχει γενική ανησυχία στην κοινή γνώμη ότι οι αποφάσεις εταιρειών για μετεγκατάσταση σε άλλα κράτη μέλη διαστρεβλώνονται από τις ενδεχόμενες επιδοτήσεις στη χώρα υποδοχής, που μπορεί να συγχρηματοδοτούνται από ευρωπαϊκά κεφάλαια. Στην τρέχουσα προγραμματική περίοδο, έχουν υιοθετηθεί κανόνες για την αποτροπή της αναζήτησης κεφαλαίων. Αυτοί οι κανόνες έχουν αποδειχθεί αποτελεσματικοί, αλλά όχι πλήρως. Στους κανονισμούς για την πολιτική συνοχής για την επόμενη προγραμματική περίοδο, θα πρέπει να δοθεί προσοχή στη θέσπιση αυστηρότερων διατάξεων για την αποτροπή μετεγκατάστασης και θα πρέπει επίσης να διασφαλιστούν τα κατάλληλα κανάλια για το συντονισμό της χρήσης της ευρωπαϊκής χρηματοδότησης για συνοχή και την εξουσιοδότηση της υποστήριξης με κρατικές ενισχύσεις προς όφελος της ίδιας εταιρείας.

<i>Βασικές συστάσεις:</i>

- ⇒ Αξιολόγηση του δυνητικού αντίκτυπου που θα έχει η επαναδρομολόγηση της κοινής αγοράς στις περιφέρειες της ΕΕ·
- ⇒ Υιοθέτηση ρήτρας προϋποθέσεων στα διαρθρωτικά ταμεία με σκοπό την ανταμοιβή των κρατών μελών που επιδεικνύουν μεγαλύτερη πειθαρχία για τη μεταφορά των οδηγιών περί της ενιαίας αγοράς·
- ⇒ Θέσπιση αυστηρότερων κανόνων για την αποτροπή της χρήσης των διαρθρωτικών ταμείων προς υποστήριξη της μετεγκατάστασης εταιρειών·

3.7. Η ενιαία αγορά και η βιομηχανική πολιτική

Ο όρος δεν είναι πλέον ταμπού. Οι ηγέτες της Ευρώπης συζητούν ξανά για τις αξίες και τους περιορισμούς μιας ενεργούς βιομηχανικής πολιτικής. Η επιστροφή του ενδιαφέροντος για τη βιομηχανική πολιτική συμβαδίζει με μια ανανέωση του ενδιαφέροντος για τη σπουδαιότητα του μεταποιητικού κλάδου για την οικονομία της Ευρώπης και έναν ευρύ προβληματισμό για τη βαθιά αλλαγή της βιομηχανικής βάσης της Ευρώπης που έχει προκαλέσει η κρίση.

Από ορισμένους κύκλους εκφράζεται η ανησυχία ότι η βιομηχανική πολιτική και οι κανόνες περί ανταγωνισμού είναι αντικρουόμενες έννοιες. Βάσει αυτής της λογικής, μια βιομηχανική πολιτική θα μπορούσε να αναδυθεί στην Ευρώπη μόνο μέσω μιας πιο ήπιας επιβολής ανταγωνισμού και μέσω της χαλάρωσης των κανόνων περί κρατικών ενισχύσεων. Μια πολιτική υγιούς ανταγωνισμού και κρατικών ενισχύσεων δεν αντικρούει μια ισχυρή βιομηχανική πολιτική. Το αντίθετο μάλιστα: ο ανταγωνισμός είναι απαραίτητος για να υπάρξει ποικιλία, συγκριτικά πλεονεκτήματα και κέρδη παραγωγικότητας όπου μπορεί να ανθίσει η ανάπτυξη και η καινοτομία.

Έλεγχος συγχωνεύσεων: δεν τίθεται θέμα παρεμπόδισης του βιομηχανικού ακτιβισμού, αλλά απαιτείται συνέπεια

Η Ευρώπη χρειάζεται μια βιομηχανική πολιτική που να μην συγκρούεται αλλά μάλλον να βασίζεται στους κανόνες περί ανταγωνισμού που ορίζουν τη λειτουργία της. Οι κανόνες ανταγωνισμού σε καμία περίπτωση δεν εμποδίζουν την αναζήτηση εκ μέρους των ευρωπαϊκών εταιρειών της καλύτερης κλίμακας και μεγέθους για να ανταγωνιστούν σε παγκόσμιο επίπεδο. Οι ευρωπαϊκοί κανόνες περί ανταγωνισμού δεν αντιτίθενται στη γέννηση πολλαπλών ευρωπαϊκών «πρωταθλητριών» εταιρειών, από την EADS έως την AirFrance-KLM, για να αναφέρουμε μόνο δύο εθνικούς «πρωταθλητές». Ακόμη και αν η Ευρώπη διέθετε ένα πιο ανεκτικό καθεστώς, οι συμφωνίες θα βρίσκονταν στη δικαιοδοσία των αρχών ανταγωνισμού των Ηνωμένων Πολιτειών ή της Ιαπωνίας. Ούτως ή άλλως θα είχαν καταρριφθεί. Η Ευρώπη χρειάζεται ευρωπαίους «πρωταθλητές» που να μπορούν να αναπτυχθούν βασιζόμενοι στα προσόντα τους και να αγωνιστούν με τις δικές τους δυνάμεις στον παγκόσμιο στίβο. Οι εθνικές πολιτικές που υποστηρίζουν εθνικούς «πρωταθλητές» ενδεχομένως να δημιουργήσουν συμμαχίες και να ασκήσουν βέτο, παραλύοντας την ενιαία αγορά και επιβραδύνοντας τη δυναμική της ως εργαλείου για την προώθηση της βιομηχανικής καινοτομίας και των διαρθρωτικών αλλαγών. Για τη δημιουργία ευρωπαϊκών και όχι εθνικών «πρωταθλητών», είναι απαραίτητοι οι μηχανισμοί ελέγχου των συγχωνεύσεων. Για αυτόν τον λόγο υπάρχει ενδιαφέρον για την προώθηση μιας ευρύτερης σύγκλισης σε ό,τι αφορά τον τρόπο αξιολόγησης των συγχωνεύσεων τόσο στην ουσιαστική διαδικασία όσο

και στη διαδικασία αναθεώρησης σε εθνικό επίπεδο. Οι στόχοι διασφάλισης ίσων όρων – αποστειρώνοντας τον αντίκτυπο των προβληματισμών της εθνικής δημόσιας πολιτικής σε διασυννοριακές υποθέσεις – και μια ενιαία μεταχείριση των συγχωνεύσεων – αποφεύγοντας την ταυτόχρονη αναθεώρηση από τις εθνικές αρχές των κρατών μελών – απαιτούν οι εθνικές αρχές των κρατών μελών να εφαρμόζουν τους κανόνες ελέγχου των συγχωνεύσεων της ΕΕ ακόμη και σε εθνικό επίπεδο όπου μια συγχώνευση μπορεί να έχει διασυννοριακές επιπτώσεις. Παράλληλα, η συνεργασία μεταξύ των εθνικών αρχών των κρατών μελών θα πρέπει να βελτιωθεί, ώστε να διασφαλίσει τη διαδικαστική και ουσιαστική σύγκλιση μεταξύ αυτών και με το επίπεδο της ΕΕ. Μια πιο ριζοσπαστική επιλογή θα ήταν η αναθεώρηση των μηχανισμών ρύθμισης των συγχωνεύσεων για διανομή και αναδιανομή περιπτώσεων. Αυτό θα σήμαινε την κατάργηση του λεγόμενου «κανόνα των δύο τρίτων», που ορίζει ότι οι συγχωνεύσεις που κατ' αρχήν πληρούν τις προϋποθέσεις για αναθεώρηση από την ΕΕ με βάση τον κανονισμό περί συγχωνεύσεων θα πρέπει να ελέγχονται από τις εθνικές αρχές ανταγωνισμού όταν τα δύο τρίτα του κύκλου εργασιών των συμμετεχόντων πραγματοποιούνται σε ένα από αυτά τα κράτη μέλη. Το πλεονέκτημα θα ήταν μια πιο συνεκτική αντιμετώπιση των συγχωνεύσεων σε βασικούς τομείς της οικονομίας της ΕΕ

Γιατί είναι σημαντικός ο έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων

Ο έλεγχος των συγχωνεύσεων είναι παγκόσμιο φαινόμενο, ενώ ο αυστηρός έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων αποτελεί ευρωπαϊκή «πρωτοτυπία». Μήπως, λοιπόν, η Ευρώπη θα πρέπει να χαλαρώσει τον τρόπο που αντιμετωπίζει τις δημόσιες επιδοτήσεις σε εθνικό επίπεδο; Το επιχείρημα είναι ότι η Ευρώπη εφαρμόζει αυστηρότερο καθεστώς κρατικών ενισχύσεων από ό,τι οι κύριοι ανταγωνιστές της, με αποτέλεσμα οι εταιρείες που βρίσκονται εκτός ΕΕ να έχουν περισσότερες ευκαιρίες για να βελτιώσουν την ανταγωνιστικότητά τους, ενώ οι εταιρείες που βρίσκονται στην ΕΕ προσελκύονται ολοένα και περισσότερο από χώρες εκτός ΕΕ. Το επιχείρημα είναι αδύναμο από κανονιστικής άποψης και στερείται αποδείξεων.

Από κανονιστικής άποψης, το σκεπτικό για την τήρηση αυστηρού καθεστώτος κρατικής ενίσχυσης είναι ότι η Ευρώπη δεν είναι ένα κράτος αλλά ένα υπερεθνικό σύστημα που περιλαμβάνει πολλά διαφορετικά εθνικά συστήματα. Ο έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων συνιστά ένα απαραίτητο εργαλείο που διατηρεί την ενιαία αγορά ελεύθερη, ολοκληρωμένη και ανταγωνιστική. Εάν τα κράτη μέλη εμπλακούν σε έναν αγώνα επιδοτήσεων για τις εταιρείες τους, η ενιαία αγορά θα αποδιοργανωθεί καθώς τα πλουσιότερα κράτη μέλη θα υπερισχύουν των μικρότερων κρατών μελών. Παράλληλα, πολλοί από τους δημόσιους πόρους θα απορροφηθούν από μη εξυπηρετούμενες επενδύσεις.

Επίσης, δεν αληθεύει ότι οι κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων της ΕΕ καθ' εαυτοί συνιστούν εμπόδιο στην χρηματοοικονομική παρέμβαση των κυβερνήσεων. Απεναντίας, οι κανόνες αυτοί ορίζουν ένα πλαίσιο που προσανατολίζει τις κρατικές ενισχύσεις προς μια κατεύθυνση που υποστηρίζει τους γενικούς στόχους της δημόσιας πολιτικής και αντισταθμίζει τις αποτυχίες της αγοράς. Η υποστήριξη που παρέχεται στις εταιρείες δεν είναι μικρότερη στην ΕΕ από ό,τι σε άλλα κράτη. Ανεξάρτητες μελέτες δείχνουν ότι οι επιδοτήσεις που στοχεύουν στη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας ανέρχονται στο 0,34% του ΑΕΠ στη Γαλλία, στο 0,43% στη Γερμανία, στο 0,35% στην Ιαπωνία και στο 0,24% στις ΗΠΑ. Ακόμη και στον τομέα της έρευνας, της ανάπτυξης και των καινοτομιών (E&A&K), το επίπεδο δημόσιας υποστήριξης είναι παρόμοιο με αυτό που ισχύει στην Ευρώπη, την Ιαπωνία και τις ΗΠΑ. Σε κάθε περίπτωση, το μεγαλύτερο μέρος των ενισχύσεων για τον τομέα της E&A&K που παρέχουν οι ΗΠΑ, η Ιαπωνία, η Κίνα και η Νότια Κορέα θα είχαν επιτραπεί υπό το τρέχον πλαίσιο E&A&K. Το επιχείρημα ότι ο έλεγχος των κρατικών ενισχύσεων καθιστά την Ευρώπη λιγότερο ελκυστική για επενδύσεις ξένων κεφαλαίων δεν τεκμηριώνεται με δεδομένα. Η ΕΕ υπήρξε ένας από τους μεγαλύτερους αποδέκτες ροών κεφαλαίων ξένων επενδύσεων για το μεγαλύτερο μέρος των προηγούμενων δύο δεκαετιών. Τόσο το πλήθος των ξένων επενδύσεων ως ποσοστό επί του ΑΕΠ, όσο και ο αριθμός των ξένων έργων που υποβλήθηκαν για έλεγχο κρατικών ενισχύσεων από την Επιτροπή σε πολύτομεακό πλαίσιο με βάση τις οδηγίες για περιφερειακές ενισχύσεις, δείχνουν ανοδική τάση. Τέλος, οι επενδυτικές επιδοτήσεις είναι δυνατό να επηρεάσουν τις αποφάσεις περί εγκατάστασης επιχειρήσεων εντός της ΕΕ, όχι όμως και τις αποφάσεις μεταξύ της ΕΕ και άλλων κρατών, όπως οι ΗΠΑ, η Ιαπωνία, η Κίνα και η Νότια Κορέα. Η διαφορά στις τιμές είναι τέτοια που η χαλάρωση των κανόνων των κρατικών ενισχύσεων να μην μπορεί να επηρεάσει τις αποφάσεις εγκατάστασης των επιχειρήσεων. Κάτι τέτοιο συνεπάγεται κόστος ευκαιρίας.

Προώθηση του ορισμού μιας νέας βιομηχανικής πολιτικής

Η Ευρώπη θα πρέπει να διατηρήσει την εμπιστοσύνη της στην ενιαία αγορά ως πρωταρχικής και βέλτιστης βιομηχανικής πολιτικής. Εντούτοις, όπως υπενθυμίζουν όλα τα έγγραφα πολιτικής από την ανακοίνωση του 2002 σχετικά με τη βιομηχανική πολιτική, ο δυναμισμός μιας πανευρωπαϊκής αγοράς αξιοποιείται καλύτερα όταν συνοδεύεται από μια βιομηχανική πολιτική που κοιτάζει στο μέλλον. Υπάρχει τόσο το σκεπτικό όσο και το πλαίσιο για τη διαμόρφωση μιας ενεργούς, συνετής και αποτελεσματικής δράσης για την υποστήριξη των επιχειρήσεων και της επιχειρηματικότητας. Έτσι θα πρέπει να αξιοποιηθούν όλες οι συνέργειες μεταξύ της πολιτικής ανταγωνισμού και της βιομηχανικής πολιτικής και να χρησιμοποιηθούν ευέλικτα όλα τα κανονιστικά εργαλεία και τα εργαλεία πολιτικής. Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» περιγράφει το ευρύ πλαίσιο αυτής της σύγχρονης βιομηχανικής πολιτικής, η οποία

συνδυάζει οριζόντια χαρακτηριστικά και υποστηρίζει την ανταγωνιστικότητα των τομέων, είτε αισθάνονται την αποφασιστική καμπή της παγκοσμιοποίησης, είτε εξετάζουν την προοπτική μετάβασης στην πράσινη και την ψηφιακή οικονομία. Επίσης, υπάρχει συναίνεση ως προς το ότι μια ευρωπαϊκή δράση θα πρέπει να έχει ορισμένα κάθετα στοιχεία, βοηθώντας τις εθνικές πολιτικές να εστιάσουν σε επιλεγμένους ιδιαίτερα ελπιδοφόρους τομείς, όπως οι κλάδοι της ενέργειας, των καινοτομιών και των καθαρών οχημάτων, χωρίς να παραβλέπονται οι ανάγκες των μεταποιητικών κλάδων. Η ΕΕ θα πρέπει να προχωρήσει στη διατύπωση της νέας αντίληψής της για μια ενεργητική βιομηχανική πολιτική προκειμένου να ολοκληρώσει την επαναδρομολόγηση της ενιαίας αγοράς.

Βασικές συστάσεις:

- ⇒ Αναθεώρηση κανονισμού συγχωνεύσεων που θα καταργεί τον λεγόμενο «κανόνα των δύο τρίτων»·
- ⇒ Ανάπτυξη μιας νέας προσέγγισης στη βιομηχανική πολιτική η οποία βασίζεται σε μια αμοιβαία ενισχυόμενη σχέση με κανόνες ενιαίας αγοράς και ανταγωνισμού.

3.8. Ανοιχτή, αλλά όχι αφοπλισμένη: η εξωτερική διάσταση της ενιαίας αγοράς

Η τήρηση ανοικτού πνεύματος στο παγκόσμιο εμπόριο και τις επενδύσεις είναι βασική για τη μακροπρόθεσμη ευημερία της Ευρώπης. Η ευρωπαϊκή οικονομία είναι ο μεγαλύτερος «εξαγωγέας» ξένων άμεσων επενδύσεων, με 36% των παγκόσμιων ξένων άμεσων επενδύσεων το 2006, και ο μεγαλύτερος εξαγωγέας εμπορευμάτων διεθνώς με ποσοστό 16,2% επί των εξαγωγών σε παγκόσμιο επίπεδο. Η ανάδυση παγκόσμιων αξιακών αλυσίδων και ο γεωγραφικός κατακερματισμός των διαδικασιών παραγωγής έχουν ως αποτέλεσμα οι οικονομίες της ΕΕ να είναι ολοένα και πιο αλληλεξαρτώμενες με τον υπόλοιπο κόσμο και ιδιαίτερα με τις αναδύομενες οικονομίες. Το 65% των εμπορευμάτων που εισάγονται από την ΕΕ είναι εμπορεύματα για την παραγωγή άλλων προϊόντων της ΕΕ.

Εντούτοις, υπάρχει μια αμφιθυμία στην Ευρώπη σε ό,τι αφορά την εξωτερική διάσταση της ενιαίας αγοράς της. Τα κράτη μέλη και οι βιομηχανίες της ΕΕ γνωρίζουν καλά τα τεράστια πλεονεκτήματα που προσφέρει μια πανευρωπαϊκή ενιαία αγορά στην παγκόσμια σκηνή: αυτό καθιστά την ΕΕ έναν εξαιρετικά ελκυστικό τόπο για ξένες επενδύσεις και παρέχει πολύτιμη μόχλευση στις διαπραγματεύσεις με εμπορικούς εταίρους σχετικά με την πρόσβαση στην αγορά. Δημιουργεί ένα ανταγωνιστικό περιβάλλον που επιτρέπει τις επιχειρήσεις της ΕΕ να αναπτυχθούν στο εξωτερικό.

Ταυτόχρονα, υπάρχει μια διάχυτη αντίληψη ότι οι ευρωπαϊκές επιχειρήσεις υπόκεινται σε ένα αυστηρό καθεστώς κρατικών ενισχύσεων ενώ οι ανταγωνιστές τους στον υπόλοιπο κόσμο ενδεχομένως να απολαμβάνουν διάφορες μορφές κρατικής υποστήριξης με λιγότερο έλεγχο. Οι ευρωπαϊκές εταιρείες σε τομείς όπως η ναυπηγική, η αεροναυπηγική και οι ημιαγωγοί συχνά παραπονιούνται ότι οι περιορισμοί που αντιμετωπίζουν στη χώρα τους, τους προσφέρουν ένα ανταγωνιστικό μειονέκτημα στον παγκόσμιο στίβο με ανταγωνιστές που δεσμεύονται από λιγότερους περιορισμούς. Ο αθέμιτος ανταγωνισμός συμβάλλει στη δημιουργία διακρίσεων που πλήττουν τις επιχειρήσεις όταν λειτουργούν σε ξένες αγορές. Οι επιχορηγήσεις και οι επιδοτήσεις είναι λιγότερο διαφανείς και οι δημόσιες συμβάσεις αποσκοπούν περισσότερο στη διατήρηση των δημόσιων αγορών εντός της εγχώριας αγοράς παρά στην Ευρώπη. Επίσης, και ο τομέας των δικαιωμάτων πνευματικής ιδιοκτησίας θεωρείται προβληματικός. Η αύξηση των επενδύσεων με κρατική επιχορήγηση εγείρει ανησυχίες σχετικά με μια υπερβολική έκθεση των στοιχείων της ΕΕ σε τομείς που έχουν απελευθερωθεί.

Προκειμένου η Ευρώπη να διευθετήσει αυτή την αμφιθυμία σχετικά με τον αντίκτυπο της ενιαίας αγοράς στην παγκόσμια θέση της ΕΕ, θα πρέπει να

συνταιριάζει καλύτερα τις δράσεις ώστε να επεκτείνει την περιοχή ανταγωνιστικότητας για τις εταιρείες της και να καταβάλει προσπάθειες, ώστε να ενταχθεί με ίσους όρους στη διεθνή σκηνή. Η κοινή εμπορική πολιτική παρέχει στην ΕΕ τη δυνατότητα και τα κατάλληλα εργαλεία να δράσει αποτελεσματικά στον παγκόσμιο στίβο. Η Ευρώπη θα πρέπει να χρησιμοποιήσει αυτά τα εργαλεία για να προστατεύσει και να προωθήσει τα συμφέροντά της με ενεργό, αποφασιστικό τρόπο απέναντι στους εμπορικούς εταίρους της, προκειμένου να διασφαλίσει την πρόσβαση στο εμπόριο και να ενισχύσει την κανονιστική σύγκλιση.

Προώθηση της κανονιστικής σύγκλισης και της διαφάνειας των πολιτικών επιδοτήσεων σε παγκόσμιο επίπεδο

Η ανακοίνωση του 2006 «Η Ευρώπη στον κόσμο» ορίζει με σαφήνεια ότι η απόρριψη του προστατευτισμού εντός της ενιαίας αγοράς, πρέπει να συνοδεύεται από μια ενεργό ατζέντα που θα αποσκοπεί στο άνοιγμα των αγορών και θα διασφαλίζει ίσους όρους στις εμπορικές συναλλαγές. Η πρόοδος σε αυτόν τον τομέα δεν ήταν εφάμιλλη των φιλοδοξιών. Η Ευρώπη θα πρέπει να αφιερώσει περισσότερους πόρους της και μεγαλύτερο πολιτικό κεφάλαιο για να ασκήσει πιέσεις για την κατάργηση των εμποδίων πέρα από τα σύνορα, από τεχνικά πρότυπα έως δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας, δίνοντας προτεραιότητα στο θέμα των επιδοτήσεων. Θα πρέπει να γίνουν περισσότερα για την προώθηση αυξημένης διαφάνειας και την ενίσχυση των διεθνών κανόνων επιδοτήσεων, τόσο σε πολυμερές επίπεδο όσο και σε διμερείς και περιφερειακές συμφωνίες. Η ΕΕ δεν μπορεί να δίνει στις επιχειρήσεις της την εντύπωση ότι θα παραμείνει η μόνη περιοχή στον κόσμο όπου οι κανόνες περί ανταγωνισμού και κρατικών ενισχύσεων εφαρμόζονται αυστηρά. Η συζήτηση σε διεθνές επίπεδο για την έξοδο από την κρίση αποτελεί ένα παράθυρο ευκαιρίας που δεν θα πρέπει να χάσουμε.

Η γαλλική Προεδρία της ομάδας G20 το 2011 αποτελεί μια ευκαιρία να τεθεί το θέμα στην ατζέντα και να ξεκινήσει μια συζήτηση σε διεθνές επίπεδο. Επίσης, η Ευρώπη θα πρέπει να ασκήσει μεγαλύτερες πιέσεις στο επίπεδο του ΠΟΕ, όπου το επίπεδο συμμόρφωσης των εμπορικών εταίρων της ΕΕ με τις υποχρεώσεις για ανακοινώσεις και διαφάνεια δεν είναι ακόμη ιδανικό. Επίσης, θα πρέπει να ηγηθεί της συζήτησης σχετικά με τις επιδοτήσεις εντός του ΟΟΣΑ, ασκώντας πιέσεις για την ανάπτυξη κωδικών συμπεριφοράς και κοινών κατευθυντήριων γραμμών. Το πλήρες δυναμικό του Υπερατλαντικού Οικονομικού Φόρουμ θα πρέπει να αξιοποιηθεί, ώστε να ενισχύσει τη σύγκλιση με τις ΗΠΑ και τον Καναδά.

Παράλληλα, η Ευρώπη θα πρέπει να εντείνει τις προσπάθειές της για να θέσει τα θέματα των επιδοτήσεων και άλλα κανονιστικά θέματα στο τραπέζι των διμερών διαπραγματεύσεων. Οι διατάξεις σε ό,τι αφορά τις επιδοτήσεις υπάρχουν σε όλες τις συμφωνίες ελεύθερων συναλλαγών (ΣΕΣ), αλλά στερούνται πυγμής και σπάνια υλοποιούνται στην πράξη. Η ΣΕΣ που συνήφθη πρόσφατα με την Κορέα σηματοδοτεί μια αλλαγή στην προσέγγιση. Περιέχει διατάξεις «ΠΟΕ συν» σχετικά με επιδοτήσεις που θα διασφαλίσουν μεγαλύτερη προστασία από αθέμιτες επιδοτήσεις βάσει ανταλλαγής πληροφοριών και τακτικού διαλόγου για την αντιμετώπιση πιθανών διενέξεων. Η ΕΕ θα ζητήσει τη συμπερίληψη παρόμοιων διατάξεων σε έναν αριθμό συμφωνιών ελεύθερου εμπορίου (ΣΕΕ) που αυτή τη στιγμή βρίσκονται υπό διαπραγμάτευση, ξεκινώντας με την Ινδία, την Ασία, την Κεντρική Αμερική, τον Καναδά και την

Ουκρανία. Η ΕΕ θα ασκήσει επίσης πιέσεις για μεγαλύτερο άνοιγμα των αγορών των εμπορικών της εταίρων σε δημόσιες συμβάσεις, διασφαλίζοντας ότι η δέσμευση που λαμβάνεται σε διεθνές επίπεδο ακολουθείται πλήρως. Λαμβάνοντας υπόψη το συγκριτικά μεγαλύτερο άνοιγμα των αγορών δημοσίων συμβάσεων της ΕΕ, θα πρέπει να διερευνηθούν οι τρόποι βελτίωσης της ευρωπαϊκής μόχλευσης σε διεθνείς διαπραγματεύσεις για κρατικές συμβάσεις.

Για την καταπολέμηση του αθέμιτου φορολογικού ανταγωνισμού, η ΕΕ θα πρέπει να παρακολουθήσει το έργο της ομάδας G20 για την ορθή διακυβέρνηση σε φορολογικά θέματα, επιδιώκοντας μια πιο συνεκτική βάση για τη συμπερίληψη πρόβλεψης για τις τρεις αρχές καλής διακυβέρνησης στη φορολογία σε διεθνείς συμφωνίες.

Θέσπιση των όρων του παγκόσμιου ανταγωνισμού μέσω ενός προνοητικού κανονισμού και της θέσπισης προτύπων

Επίσης, κατά την προετοιμασία του νέου κανονισμού, η Ευρώπη θα πρέπει επίσης να προσέξει ιδιαίτερα ώστε να λάβει υπόψη της τη διεθνή διάσταση έτσι, ώστε να είναι ευκολότερη η σύγκλιση σε παγκόσμιο επίπεδο και οι επιχειρήσεις να συναντούν λιγότερα εμπόδια κατά την είσοδό τους σε ξένες αγορές. Όπου είναι δυνατό, θα πρέπει να γίνεται αναφορά στις κανονιστικές λύσεις που υιοθετήθηκαν στα νομικά συστήματα των κύριων εμπορικών μας εταίρων στην ανάλυση αξιολόγησης αντίκτυπου, υποστηρίζοντας νέες νομοθετικές προτάσεις.

Τέλος, η Ευρώπη θα πρέπει να προχωρήσει αποφασιστικά στη θέσπιση πανευρωπαϊκών προτύπων για καινοτόμα προϊόντα και τεχνολογίες, όπως στον τομέα υπηρεσιών και τεχνολογιών χαμηλών εκπομπών άνθρακα και στις υπηρεσίες πληροφορικής και επικοινωνιών. Μολονότι μπορεί να είναι δύσκολη η εξαγωγή κοινοτικών προτύπων, η εφαρμογή τους βελτιώνει τη μόχλευση της Ευρώπης στη διαμόρφωση εξελίξεων σε διεθνές επίπεδο.

Διαμόρφωση μιας νέας πολιτικής άμεσων ξένων επενδύσεων σε επίπεδο ΕΕ

Οι επενδύσεις αποτελούν ένα ολοένα και μεγαλύτερο μέρος του παγκόσμιου εμπορίου. Κατέχουν εξέχουσα θέση στις διμερείς συμφωνίες που πραγματοποιούνται από τα κράτη μέλη. Με τη Συνθήκη της Λισαβόνας, οι άμεσες ξένες επενδύσεις αποτελούν μέρος της εμπορικής πολιτικής, μιας αποκλειστικής πολιτικής της ΕΕ. Η ΕΕ θα πρέπει να ενεργήσει γρήγορα και να αναπτύξει μια νέα ολοκληρωμένη επενδυτική πολιτική, η οποία θα εξυπηρετεί εξίσου τα συμφέροντα των επιχειρήσεων και των επενδυτών.

Βασικές συστάσεις:

- ⇒ Προώθηση μιας ατζέντας για την προορατική πρόσβαση στην αγορά στην ομάδα G20 και άλλα πολυμερή φόρα, εστιάζοντας ειδικά στις επιδοτήσεις·
- ⇒ Άσκηση πιέσεων για την εισαγωγή διατάξεων περί επιδοτήσεων στις διμερείς συμφωνίες εξωτερικού εμπορίου·
- ⇒ Άσκηση πιέσεων για μεγαλύτερο άνοιγμα των αγορών δημοσίων συμβάσεων, ιδιαίτερα στις χώρες BRIC·

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4

ΕΠΙΤΕΥΞΗ ΙΣΧΥΡΗΣ ΕΝΙΑΙΑΣ ΑΓΟΡΑΣ

4.1. Ρύθμιση της ενιαίας αγοράς, "ma non troppo"¹³

Μέχρι σήμερα, το *κοινοτικό κεκτημένο* αποτελείται από 1521 οδηγίες και 976 κανονισμούς που αφορούν διάφορους τομείς της πολιτικής για την ενιαία αγορά. Συνεπώς, μια δράση για την εμβάθυνση της ενιαίας αγοράς είναι μάλλον απίθανο να απαιτήσει νέο κύκλο κανονισμών και οδηγιών, όπως συνέβη με τη Λευκή Βίβλο του 1985. Επιπλέον, η ατζέντα για τη βελτίωση του ρυθμιστικού πλαισίου στην Ευρωπαϊκή Ένωση καθορίζει αυστηρές απαιτήσεις για τον σχεδιασμό νέας νομοθεσίας. Ωστόσο, αυτό δεν αποκλείει την εξέταση των τρόπων ρύθμισης και των μεθόδων χάραξης πολιτικής που είναι καταλληλότεροι για τη ρύθμιση της ενιαίας αγοράς.

Επί τους παρόντος, το 80% των κανόνων της ενιαίας αγοράς καθορίζονται μέσω οδηγιών. Το πλεονέκτημα είναι ότι καθίσταται εφικτή η προσαρμογή των κανόνων στις εθνικές προτιμήσεις και καταστάσεις. Τα μειονεκτήματα είναι το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί μεταξύ της υιοθέτησης σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης και της έμπρακτης εφαρμογής, καθώς επίσης οι κίνδυνοι μη εφαρμογής ή «επιχρύσωσης» σε εθνικό επίπεδο. Ο πρόσφατος διάλογος για τη ρύθμιση του τομέα των χρηματοοικονομικών υπηρεσιών αποκάλυψε τα οφέλη της ύπαρξης ενός ευρωπαϊκού ενιαίου εγχειριδίου κανόνων. Συνεπώς, η επιλογή κανονισμών έναντι οδηγιών ως προτιμώμενη νομική τεχνική για τη ρύθμιση της ενιαίας αγοράς αποκτά ευρύτερη αποδοχή. Οι κανονισμοί έχουν το πλεονέκτημα ότι είναι σαφείς, προβλέψιμοι και αποτελεσματικοί. Θέτουν ίσους όρους για πολίτες και επιχειρήσεις και παρέχουν μεγαλύτερη δυνατότητα επιβολής σε ιδιωτικό επίπεδο. Ωστόσο, η χρήση των κανονισμών δεν αποτελεί πανάκεια. Οι κανονισμοί είναι κατάλληλα μέσα μόνο όταν ικανοποιούνται οι καθορισμένες νομικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις. Μπορεί ακόμα και να μην συνεπάγονται μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα εάν η συζήτηση που θα γινόταν σε εθνικό επίπεδο κατά τη μεταφορά μετατοπιστεί στο ευρωπαϊκό επίπεδο κατά την υιοθέτηση από το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο.

Η εναρμόνιση μέσω κανονισμών μπορεί να είναι καταλληλότερη όταν πρόκειται για τη ρύθμιση νέων τομέων από την αρχή και ίσως να είναι ευκολότερη όταν οι τομείς ενδιαφέροντος επιτρέπουν την περιορισμένη αλληλεπίδραση μεταξύ των κανόνων της ΕΕ και των εθνικών συστημάτων. Σε άλλες περιπτώσεις, όταν η εκ των προτέρων εναρμόνιση δεν αποτελεί λύση, αξίζει να εξεταστεί η ιδέα ενός 28ου καθεστώτος, μια εναλλακτική στο πλαίσιο της ΕΕ που ωστόσο δεν αντικαθιστά τους εθνικούς κανόνες. Το πλεονέκτημα του 28ου καθεστώτος είναι ότι επεκτείνει τις επιλογές για επιχειρήσεις και πολίτες που δραστηριοποιούνται στην ενιαία αγορά: εάν η ενιαία αγορά είναι ο

¹³ Αλλά όχι υπερβολικά.

απώτερος στόχος τους, μπορούν να επιλέξουν ένα πρότυπο και ενιαίο νομικό πλαίσιο που θα ισχύει σε όλα τα κράτη μέλη. Εάν μετακινηθούν σε ένα πλαίσιο που είναι κυρίως εθνικό, θα συνεχίσουν να υπάγονται στο εθνικό καθεστώς. Επιπρόσθετο πλεονέκτημα αυτού του μοντέλου είναι ότι παρέχει ένα σημείο αναφοράς και αποτελεί κίνητρο για τη σύγκλιση των εθνικών καθεστώτων. Μέχρι τώρα, το μοντέλο του 28ου καθεστώτος έτυχε περιορισμένης προσοχής, με εξαίρεση το Καταστατικό Ευρωπαϊκής Εταιρείας. Θα πρέπει να εξεταστεί περαιτέρω για τους διασυνοριακούς εργαζόμενους ή στον τομέα των εμπορικών συμβάσεων, όπου ένα πλαίσιο αναφοράς για εμπορικές συμβάσεις θα μπορούσε να άρει τα εμπόδια στις διασυνοριακές συναλλαγές.

Για έξυπνη ρύθμιση, οι μέθοδοι κατάρτισης πολιτικής είναι εξίσου σημαντικές με τις νομικές τεχνικές. Έξυπνη ρύθμιση σημαίνει ρύθμιση που ενημερώνεται από εμπειριστατωμένη γνώση των εμπλεκόμενων παραγόντων και εις βάθος συνειδητοποίηση των ενδεχόμενων επιπτώσεων στην οικονομία, το κοινωνικό πλαίσιο και το περιβάλλον. Η δέσμευση για βελτίωση της νομοθεσίας θα πρέπει να συνεχιστεί. Η αξιολόγηση των επιπτώσεων και η διαβούλευση με τους εταίρους έχουν αποδεδειγμένα οφέλη όσον αφορά την ποιότητα της ρύθμισης, τη διαφάνεια και την ευθύνη. Είναι βασικοί παράγοντες για την αποτελεσματική μεταρρύθμιση της ενιαίας αγοράς. Η κοινωνική διάσταση θα πρέπει να τύχει μεγαλύτερης προσοχής τηρώντας τη δέσμευση για πραγματικές "αξιολογήσεις των κοινωνικών επιπτώσεων" με βάση την ανάπτυξη πιο εξελιγμένων μεθοδολογιών και αναβαθμισμένων στατιστικών πληροφοριών. Η ευρεία και ισότιμη πρόσβαση σε όλες τις κατηγορίες εταίρων είναι σημαντικό στοιχείο για διασφάλιση μιας πραγματικά δημοκρατικής και νόμιμης νομοθετικής διαδικασίας. Ένα από τα θετικά χαρακτηριστικά του συστήματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι ότι παραμένει πιο ανθεκτικό στη ρυθμιστική παγίδα απ' ό,τι πολλά εθνικά πολιτικά συστήματα. Αυτό το πλεονέκτημα θα πρέπει να διαφυλαχθεί. Το μητρώο των εκπροσώπων συμφερόντων αποτελεί ένα βήμα προς τα εμπρός. Επιπλέον, η Επιτροπή θα πρέπει να διασφαλίσει ότι όλοι οι οργανισμοί ενδιαφερόντων έχουν πρόσβαση στις ομάδες εργασίας και τις επιτροπές, κυρίως όσοι εκπροσωπούν διάχυτα ενδιαφέροντα, όπως οι περιβαλλοντικές ΜΚΟ ή οι οργανισμοί καταναλωτών. Όλες οι επιτροπές και οι ομάδες εργασίας θα πρέπει να είναι καταχωρισμένες σε έναν κατάλογο ανοικτής πρόσβασης. Εάν είναι απαραίτητο, η Επιτροπή θα πρέπει να ελέγχει τον αριθμό τους. Η δημιουργία επιτροπών παρεμποδίζει τη συνεπή πολιτική και μπορεί να λειτουργήσει αποτρεπτικά για την πλήρη συμμετοχή των οργανισμών της κοινωνίας των πολιτών όταν έχουν λίγο προσωπικό και περιορισμένους πόρους.

Η αποτελεσματική ρύθμιση της ενιαίας αγοράς μπορεί να ωφεληθεί με τη μετατόπιση του κέντρου βάρους από μεμονωμένες παρεμβάσεις πολιτικής σε ολόκληρους τομείς πολιτικής και από την εκ των προτέρων μέτρηση των

επιπτώσεων στην εκ των υστέρων αξιολόγηση του τι έχει αποτελέσματα ή όχι σε έναν δεδομένο τομέα. Από την επανεξέταση της ενιαίας αγοράς το 2007, υπάρχει μεγαλύτερο ενδιαφέρον για τη χρήση της εποπτείας της αγοράς ως εργαλείου για την αναγνώριση των κανονιστικών αναγκών με βάση μια ολοκληρωμένη ανάλυση της λειτουργίας των αγορών σε ολόκληρη την εφοδιαστική αλυσίδα. Η εμπειρία με τις πρώτες εφαρμογές αυτής της μεθόδου δείχνει ότι είναι κατάλληλη για το σκοπό, ωστόσο θέτει ιδιαίτερες προκλήσεις. Για την εποπτεία της αγοράς απαιτείται ουσιαστική επένδυση χρόνου και πόρων, ακριβή εστίαση και σαφώς καθορισμένο πεδίο. Θα πρέπει να χρησιμοποιηθεί ως στοχευμένο εργαλείο για εξέταση ορισμένων επιλεγμένων τομέων στους οποίους έχει δοθεί προτεραιότητα για περαιτέρω δράση. Μπορούν να μην περιλαμβάνονται όχι μόνο ώριμοι τομείς, στους οποίους είναι δυνατή η αναγνώριση συμφορήσεων και δυσλειτουργιών, αλλά και νέοι ή αναδυόμενοι τομείς της αγοράς, για να εξεταστεί πώς η δράση της ΕΕ μπορεί να τους βοηθήσει, ώστε να επιτύχουν το πλήρες δυναμικό ανάπτυξης. Η διάσταση των καταναλωτών και η αξιολόγηση του κράτους για την εφαρμογή των κανόνων της ΕΕ θα πρέπει να αποτελούν αναπόσπαστα μέρη της άσκησης εποπτείας της αγοράς.

Για τις λειτουργικές αγορές απαιτούνται κανόνες, αλλά κανόνες που λειτουργούν και παρέχουν τα κατάλληλα κίνητρα για οικονομική δραστηριότητα. Η έξυπνη ρύθμιση είναι συνεπώς ποιοτική ρύθμιση, αλλά επίσης ρύθμιση που δεν επιβαρύνει την επιχείρηση και τους πολίτες με μη απαραίτητες διοικητικές υποχρεώσεις και δεν επιβάλλει υπερβολικές δαπάνες για συμμόρφωση. Η επιδίωξη μιας ατζέντας απλούστευσης και η μείωση του διοικητικού βάρους με αποφασιστικότητα αποτελούν σημαντικούς παράγοντες βελτίωσης των πιθανοτήτων των ΜΜΕ και των επιχειρηματιών να καταπολεμήσουν την οικονομική κρίση. Τελικά, είναι επίσης σημαντικό να διαλυθεί η αρνητική εντύπωση ότι η ενιαία αγορά είναι συνώνυμη με άκρως λεπτομερείς και άχρηστους κανονισμούς. Η Επιτροπή θα πρέπει να καταβάλει κάθε προσπάθεια για να πετύχει το στόχο του περιορισμού των διοικητικών δαπανών κατά 25% μέχρι το 2012. Τα κράτη μέλη θα πρέπει να δεσμευτούν εξίσου να μην επανεισαγάγουν διοικητικές χρεώσεις μέσω της πρακτικής "επιχρύσωσης" των κανόνων της ΕΕ.

Βασικές συστάσεις:

- ⇒ Να χρησιμοποιούνται κανονισμοί αντί οδηγιών, όταν είναι δυνατό·
- ⇒ Να χρησιμοποιείται το 28ο καθεστώς ως ad hoc λύση, κατά περίπτωση·

4.2. Ενίσχυση της επιβολής

Η ενιαία αγορά είναι ένα οικοδόμημα που βασίζεται στο νόμο. Συνεπώς, τα κράτη μέλη πρέπει να λάβουν σοβαρά την υποχρέωσή τους να μεταφέρουν εγκαίρως και να εφαρμόσουν σωστά τους συμφωνημένους κανόνες.

Ο πιο πρόσφατος πίνακας αποτελεσμάτων της Επιτροπής για την ενιαία αγορά δείχνει ότι με μέσο όρο 0,7%, το έλλειμμα μεταφοράς είναι το χαμηλότερο που έχει καταγραφεί ποτέ στην ΕΕ, πέφτοντας κάτω ακόμα και από τον στόχο του 1% που ορίστηκε από τους αρχηγούς κρατών και κυβερνήσεων. Ωστόσο, προσεκτικότερη ανάλυση φανερώνει έλλειμμα συμμόρφωσης που είναι επίμονο και ανησυχητικό.

Η ενιαία αγορά παραμένει ιδιαίτερα κατακερματισμένη. Στα τέλη του 2009, 74 οδηγίες για την ενιαία αγορά δεν είχαν παραγάγει ακόμα πλήρη αποτελέσματα σε ολόκληρη την ΕΕ λόγω έλλειψης εθνικών μέτρων μεταφοράς σε ένα ή περισσότερα κράτη μέλη. Με άλλα λόγια, η ενιαία αγορά είναι μια μηχανή που λειτουργεί κατά 95% περίπου του δυναμικού της. Τα κράτη μέλη έχουν επίσης μια στάση επανάπαυσης απέναντι στις προθεσμίες μεταφοράς. Κατά μέσο όρο, επιτρέπουν στους εαυτούς τους επιπλέον 9 μήνες για την υιοθέτηση της εφαρμοζόμενης νομοθεσίας αφού παρέλθει η προθεσμία. Κάποια είναι ακόμα πιο γενναιόδωρα και στην περίπτωση 16 οδηγιών επέτρεψαν περισσότερα από δύο έτη. Συνολικά, το 55% των οδηγιών της ΕΕ δεν εφαρμόζονται εντός της καθορισμένης προθεσμίας. Ακόμα και όταν οι κανόνες της ενιαίας αγοράς μεταφέρονται εγκαίρως και ισότιμα, αυτό δεν αποκλείει την άниση εφαρμογή. Εάν προσθέσουμε τη μη μεταφορά στην εσφαλμένη μεταφορά, το μέσο έλλειμμα συμμόρφωσης στην ΕΕ κυμαίνεται μεταξύ 1,5% και 1,8% τα τελευταία έτη. Η εικόνα δεν είναι καλύτερη όταν εξετάζονται οι παραβάσεις. Στα τέλη του 2009, υπήρχαν 1206 ανοικτές υποθέσεις. Αν και ο αριθμός των παραβάσεων παρέμεινε σταθερός με την πάροδο των ετών, ο χρόνος για την επίλυση αυτών των υποθέσεων ακολούθησε αντίθετη πορεία. Αυξήθηκε. Χρειάζονται πλέον 28 μήνες για την ΕΕ των 15 και 16 μήνες για την ΕΕ των 12. Για μία στις πέντε υποθέσεις χρειάζονται πάνω από τρία έτη μέχρι την επίλυση ή την προσφυγή στο δικαστήριο. Ακόμα και όταν πρόκειται για κανονισμούς, η διοικητική εφαρμογή μπορεί να είναι προβληματική. Ο νόμος στην πράξη μπορεί να είναι πολύ διαφορετικός από το νόμο στο ενιαίο εγχειρίδιο κανόνων. Αυτό το "ρυθμιστικό μωσαϊκό" είναι σοβαρή απειλή για την αξιοπιστία και τη φήμη της ενιαίας αγοράς.

Το παράδοξο είναι ότι οι 12 χειρότεροι παραβάτες όσον αφορά τις καθυστερήσεις στη μεταφορά είναι κράτη μέλη της ευρωζώνης. Ομοίως, τα μέλη της ευρωζώνης κατέχουν υψηλές θέσεις στην κατάταξη για τον αριθμό των οδηγιών, οι οποίες έχουν μεταφερθεί καθυστερημένα ή πλημμελώς. Το γεγονός ότι η πλειονότητα των απαιτούμενων εθνικών μέτρων μεταφοράς καθυστερούν, δεν αποτελεί πρόβλημα μόνο για τη νομική συνοχή και τη

διαφάνεια του συστήματος. Η καθυστερημένη μεταφορά είναι καταστροφική για την αποτελεσματικότητα του κανονισμού. Κατά μέσο όρο, η απόδοση των μελών της ευρωζώνης είναι και πάλι πολύ χειρότερη από των μελών εκτός ευρωζώνης όσον αφορά επίσης τις διαδικασίες σε περίπτωση παραβάσεων.

Εάν η ΕΕ θέλει να επαναδρομολογήσει την ενιαία αγορά, υπάρχουν καλοί λόγοι, ώστε αυτή η επιβολή να ληφθεί σοβαρά υπόψη. Το δύσκολο σημείο όσον αφορά το ζήτημα της επιβολής σήμερα είναι ότι αποτελεί μια ανάμεικτη εικόνα επιτυχιών και αποτυχιών, καινοτομίας και παλιών προβλημάτων. Η Επιτροπή έχει θέσει σε προτεραιότητα τη σωστή εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας εντός της ατζέντας βελτίωσης του ρυθμιστικού πλαισίου. Η προληπτική δράση έχει ενταθεί σε συνεργασία με τα κράτη μέλη. Η διαδικασία σε περίπτωση παραβάσεων έχει χρησιμοποιηθεί με πιο αποτελεσματικό και στοχευμένο τρόπο. Ως απόκριση στην πίεση που άσκησαν το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και ο Διαμεσολαβητής, υιοθετήθηκαν εγγυήσεις διαφάνειας, για παράδειγμα μέσω του συστήματος χειρισμού καταγγελιών CHAP. Έχουν υιοθετηθεί νέα εργαλεία για διευκόλυνση της ανεπίσημης επίλυσης προβλημάτων μέσω πολύ επιτυχημένων μηχανισμών, όπως το SOLVIT και με το πρωτοποριακό πιλοτικό έργο για την ΕΕ. Ωστόσο, ο τρόπος λειτουργίας του συστήματος επιβολής δεν έχει αλλάξει πολύ σε σύγκριση με το παρελθόν. Σύμφωνα με πολλούς δεν λειτουργεί ικανοποιητικά.

Η σκληρή αλήθεια είναι ότι το αποκεντρωμένο σύστημα στο οποίο τα κράτη μέλη είναι υπεύθυνα για την εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας και η εποπτεία των ενεργειών τους από την Επιτροπή έχουν πολλά πλεονεκτήματα, αλλά δεν μπορούν να διασφαλίσουν τη συνολική και ομοιογενή συμμόρφωση. Η ιδιωτική επιβολή είναι ένα συμπληρωματικό εργαλείο, αλλά έχει περιορισμούς. Παράλληλα, δεν είναι ούτε δυνατό ούτε επιθυμητό η ενιαία αγορά να επιβλέπεται μόνο από τις Βρυξέλλες. Για έξοδο από την παγίδα της ανεπαρκούς συμμόρφωσης, είναι απαραίτητη η ενδυνάμωση της κεντρικής επιβολής μέσω της διαδικασίας σε περίπτωση παραβάσεων και της ιδιωτικής επιβολής. Ταυτόχρονα, είναι σημαντικό να διερευνηθεί με αποφασιστικότητα ο τρόπος εφαρμογής μιας νέας προσέγγισης διακυβέρνησης βάσει δικτύων και συνεργασίας. Αυτή η νέα προσέγγιση θα εφαρμοζόταν καλύτερα σε εναλλακτική επίλυση διαφορών και στη συνεργασία μεταξύ της Επιτροπής και των εθνικών διοικήσεων. Ο απώτερος στόχος είναι ο σχεδιασμός ενός συνεκτικού συστήματος επιβολής όπου οι διαδικασίες σε περίπτωση παραβάσεων, οι ανεπίσημοι μηχανισμοί επίλυσης προβλημάτων και η ιδιωτική επιβολή μέσω εθνικών δικαστηρίων συνιστούν ένα ολοκληρωμένο πλέγμα ένδικων μέσων αντιμετώπισης παραβιάσεων της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Αυτό που χρειάζεται είναι η συντονισμένη άσκηση πίεσης προς τη συμμόρφωση, με κατάλληλες διόδους και διαδικασίες συντονισμού μεταξύ των διάφορων στοιχείων του συστήματος.

Προδραστική επιβολή

Η διαδικασία παράβασης αποτελεί το κεντρικό και ζωτικό εργαλείο μηχανισμού για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής επιβολής της ενιαίας αγοράς. Η Επιτροπή έχει ορθώς δώσει προτεραιότητα στην πολιτική παραβάσεων στο πλαίσιο μιας πιο διαφοροποιημένης και διευρυμένης Ευρώπης. Με βάση τη στρατηγική που ξεκίνησε το 2007, σημειώθηκε σημαντική πρόοδος σε διάφορα μέτωπα. Η Επιτροπή θα πρέπει να χρησιμοποιεί τη διαδικασία παράβασης με αποφασιστικότητα, συμπεριλαμβανομένων περιπτώσεων που εκθέτουν τα κράτη μέλη πιο άμεσα στον κίνδυνο δεσμευτικών μέτρων, κυρίως ενεργειών για μη συμμόρφωση με προηγούμενες αποφάσεις του Δικαστηρίου και αποφάσεις της Επιτροπής που απαγορεύουν την κρατική ενίσχυση και διατάσσουν την ανάκτηση των καταβληθέντων ποσών. Οι ενέργειες κατά των κρατών μελών μπορούν να δημιουργήσουν εντάσεις και να συνεπάγεται πολιτικό κόστος, ωστόσο η αντικειμενική επιβολή είναι προς το συμφέρον όλων των κρατών μελών μακροπρόθεσμα. Αυτή η ενέργεια επιβολής της Επιτροπής δεν θα πρέπει να επηρεαστεί από πολιτικά ζητήματα και η «αποστασιοποίησή» της από την πολιτική καθοδήγηση θα πρέπει να διασφαλιστεί μέσω κατάλληλων διαδικασιών και αρμοδιοτήτων.

Η εξέταση των υποθέσεων παραβάσεων, κυρίως για μη μεταφορά, θα πρέπει να επιταχυνθεί. Η Επιτροπή θα πρέπει να αναλάβει την πολιτική δέσμευση για περιορισμό στους 9 μήνες της μέγιστης διάρκειας υποθέσεων μη κοινοποίησης μέτρων εφαρμογής (ο τρέχων μέσος όρος είναι 14 μήνες) και 18 μήνες για όλες τις υποθέσεις που υπάγονται στο άρθρο 260 της συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) (από τους 26 μήνες). Μετά την προθεσμία, η Επιτροπή θα πρέπει να είναι σε θέση να αποφασίσει εάν θα παραπέμψει την υπόθεση στο Δικαστήριο ή εάν θα την κλείσει. Οι ασκήσεις εσωτερικής περιοδικής ανασκόπησης θα πρέπει να διασφαλίζουν τον το σεβασμό αυτών των συγκριτικών αξιολογήσεων. Τα κριτήρια για επιλογή προτεραιότητας των υποθέσεων θα πρέπει να συγκεκριμενοποιηθούν περαιτέρω και θα πρέπει να γίνουν κατάλληλες αναφορές για την εφαρμογή αυτών των κριτηρίων στην ετήσια έκθεση για τον έλεγχο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Θα πρέπει να ληφθεί αποφασιστική δράση, ώστε να κλείσουν οι παλαιότερες υποθέσεις που εκκρεμούν για πολύ καιρό.

Μακροπρόθεσμα, μπορεί να υπάρξουν λόγοι διερεύνησης εάν οι εξουσίες της Επιτροπής στο πλαίσιο των διαδικασιών σε περίπτωση παραβάσεων δεν θα πρέπει να ευθυγραμμίζονται με εκείνες που διαθέτει στο πλαίσιο της πολιτικής ανταγωνισμού. Ιδανικά, εφόσον η Επιτροπή έχει εντοπίσει παράβαση, η απόφαση δημιουργεί άμεση υποχρέωση συμμόρφωσης του εν λόγω κράτους μέλους. Αυτό βέβαια δεν θα επηρεάζει το δικαίωμα να εφεσιβάλουν κατά της

απόφασης ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Η αυξημένη εξουσία επιβολής θα πρέπει να συνοδεύεται με κατάλληλες διοικητικές εγγυήσεις για κράτη μέλη και μεμονωμένα άτομα.

Για να τηρούνται οι ίσοι όροι της ενιαίας αγοράς, τα μέσα που διαθέτει η Επιτροπή για διερεύνηση της τήρησης των κανόνων για τις κρατικές ενισχύσεις από τα κράτη μέλη πρέπει να εκσυγχρονιστούν και να ενισχυθούν. Το επίπεδο ωριμότητας των τρεχόντων κανόνων κρατικής ενίσχυσης είναι χαμηλότερο από εκείνο των κανόνων για τον έλεγχο των συγκεντρώσεων και των αντιμονοπωλιακών κανόνων. Μια τροποποίηση του ισχύοντος διαδικαστικού κανονισμού θα μπορούσε να μεταρρυθμίσει και να εκσυγχρονίσει τα μέσα διερεύνησης στον τομέα της κρατικής ενίσχυσης.

Βασικές συστάσεις::

- ⇒ Να οριστεί ένα διάστημα αναφοράς για τη μέγιστη μέση διάρκεια των διαδικασιών παράβασης, περιορίζοντας σε 6 μήνες τις διαδικασίες για μη κοινοποίηση και σε 12 μήνες όλες τις άλλες διαδικασίες παράβασης·
- ⇒ Να διερευνηθεί ο τρόπος ευθυγράμμισης των εξουσιών της Επιτροπής όσον αφορά τις παραβάσεις με τις εξουσίες που διαθέτει στο πλαίσιο της πολιτικής ανταγωνισμού·
- ⇒ Να τροποποιηθεί ο διαδικαστικός κανονισμός για τις κρατικές ενισχύσεις με σκοπό τον εκσυγχρονισμό της διαδικασίας και την ενίσχυση των διερευνητικών εξουσιών της Επιτροπής, ώστε να ευθυγραμμιστεί με τους κανόνες περί συγχώνευσης και τους αντιμονοπωλιακούς κανόνες.

Διαχείριση της συμμόρφωσης των κρατών μελών: προληπτική δράση, εποπτεία της εφαρμογής και αμοιβαία αξιολόγηση

Για να είναι αποτελεσματική, η επιβολή πρέπει να αφορά όλα τα στάδια του κύκλου πολιτικής. Η ποιότητα των κανονισμών που καταρτίζονται από τους θεσμούς της ΕΕ έχει αντίκτυπο στην εφαρμογή τους. Η ευκολία επιβολής θα πρέπει να αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της σχεδίασης των νέων πολιτικών και κανονισμών. Η καθαρότητα της σύνταξης, η απλότητα των διατάξεων και οι επαρκείς προθεσμίες για μεταφορά στη νομοθεσία διευκολύνουν σημαντικά τις συνακόλουθες εργασίες από τα κράτη μέλη. Η έγκαιρη συνειδητοποίηση ζητημάτων σχετικά με την εφαρμογή θα πρέπει να καλλιεργείται με την προετοιμασία σχεδίων εφαρμογής σε συνδυασμό με τη διαμόρφωση νέων σημαντικών νομοθετικών πρωτοβουλιών. Το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο θα πρέπει επίσης να διαδραματίζουν πλήρως το ρόλο τους, αποδεχόμενα να συμπεριλάβουν στη νέα νομοθεσία την υποχρέωση για τα κράτη μέλη να

προετοιμάζουν πίνακες αντιστοιχίας όταν υιοθετούν δράσεις εφαρμογής. Η τεχνική βοήθεια μέσω συσκέψεων ομάδων εμπειρογνομόνων, κατευθυντήριων οδηγιών και διοικητικής συνεργασίας θα πρέπει να υλοποιείται από τις υπηρεσίες της Επιτροπής για προετοιμασία του κατάλληλου εδάφους με σκοπό τη σωστή εφαρμογή των νέων κανονισμών.

Οι προληπτικές δράσεις θα πρέπει να συνοδεύονται από παράλληλη προσοχή στην εποπτεία της σωστής εθνικής εφαρμογής και την αξιολόγηση των πραγματικών επιπτώσεων του κανονισμού. Η διαφάνεια, η ομότιμη πίεση και η διοικητική συνεργασία είναι όλα βέλη στη φαρέτρα για αυτόν τον τομέα. Ο πίνακας αποτελεσμάτων για την ενιαία αγορά έχει αποδειχθεί ότι είναι ένα πολύ αποτελεσματικό εργαλείο για διασφάλιση της διαφάνειας και αξιοποίηση της ομότιμης πίεσης. Θα πρέπει να επεκταθεί. Μόλις κοινοποιηθούν τα μέτρα, η ανάλυση της συμμόρφωσης από την Επιτροπή αποτελεί κρίσιμη εργασία. Δυστυχώς, σήμερα οι έλεγχοι συμμόρφωσης αποτελούν διοικητικό εφιάλτη. Για παράδειγμα, η υπηρεσία που ασχολείται με τα ρυθμιζόμενα επαγγέλματα απαρτίζεται από 20 άτομα. Πρέπει να αξιολογήσουν τη συμμόρφωση με περισσότερες από 6000 σελίδες εθνικών μέτρων σε 23 επίσημες γλώσσες. Στον τομέα της εταιρικής νομοθεσίας και της καταπολέμησης της νομιμοποίησης εσόδων από παράνομες δραστηριότητες, τα κράτη μέλη έχουν κοινοποιήσει περίπου 10.000 σελίδες εθνικών μέτρων μεταφοράς στη νομοθεσία. Για να είναι δυνατή η αντιμετώπιση αυτού του φόρτου ενεργειών, μια εναλλακτική λύση είναι η ανάλυση βάσει κινδύνου. Μια δεύτερη εμφανής εναλλακτική λύση είναι περαιτέρω αξιοποίηση πόρων που είναι αφιερωμένοι στην εποπτεία και τον έλεγχο της σωστής εφαρμογής. Μακροπρόθεσμα, μια ιδέα είναι η ίδρυση γραφείων ενιαίας αγοράς στις Αντιπροσωπείες της Επιτροπής εντός των κρατών μελών. Αυτά τα γραφεία θα μπορούσαν να κάνουν έναν πρώτο έλεγχο των εθνικών μέτρων εφαρμογής, ειδοποιώντας τις υπηρεσίες στα κεντρικά της Επιτροπής μόνο όταν ανακύψει συγκεκριμένο ζήτημα.

Η τακτική υποβολή εκθέσεων από κράτη μέλη και η αμοιβαία αξιολόγηση μπορεί να έχει εις βάθος θετικό αντίκτυπο στη συμμόρφωση της εφαρμοζόμενης νομοθεσίας. Η διαδικασία αμοιβαίας αξιολόγησης που προβλέπεται στην οδηγία για τις υπηρεσίες του 2010 είναι ένας καινοτόμος τρόπος χρήσης ομότιμης πίεσης για τη βελτίωση της ποιότητας εφαρμογής, διευκόλυνση της ανταλλαγής βέλτιστων πρακτικών και σχολίων για την πραγματοποίηση τροποποιήσεων στον ισχύοντα κανονισμό. Αυτό το μοντέλο θα μπορούσε να επεκταθεί σε άλλες σημαντικές ρυθμιστικές πρωτοβουλίες. Η αμοιβαία αξιολόγηση θα μπορούσε να είναι επίσης κατάλληλο θέμα της ατζέντας των μακρο-περιφερειακών σχεδίων συνεργασίας, όπως στην περιοχή της Βαλτικής Θάλασσας ή του Δούναβη στο εγγύς μέλλον. Τα μακρο-περιφερειακά πλαίσια εργασίας μπορεί να διευκολύνουν το διάλογο μεταξύ των εθνικών συστημάτων, χωρίς φυσικά την αναδημιουργία φραγμών μεταξύ των

ομάδων των κρατών μελών. Η αξιολόγηση των κανόνων της ενιαίας αγοράς σε μια δεδομένη περιοχή θα πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη όταν η Επιτροπή διεξάγει Μελέτες Εποπτείας της Αγοράς για να εντοπιστεί εάν η δυσλειτουργία της αγοράς μπορεί να συσχετιστεί με την ανεπαρκή εφαρμογή των οδηγιών.

Η βαρύτητα και η νομιμότητα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών Κοινοβουλίων θα πρέπει επίσης να συνυπολογίζονται σε αυτόν τον τομέα. Η Συνθήκη της Λισαβόνας ενισχύει τις εξουσίες του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και των εθνικών κοινοβουλίων στη νομοθετική διαδικασία. Η νομοθετική εξουσία θα πρέπει να εξετάσει εξίσου το άλλο μισό της ιστορίας, τον τρόπο με τον οποίο οι κανόνες της ΕΕ μεταφέρονται στη νομοθεσία και εφαρμόζονται. Εξάλλου, τα εθνικά κοινοβούλια συχνά συμμετέχουν άμεσα στην επικύρωση της εφαρμοζόμενης νομοθεσίας. Κάθε χρόνο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και τα εθνικά Κοινοβούλια θα μπορούσαν να επιλέξουν ένα νομοθέτημα ή έναν τομέα του δικαίου της ενιαίας αγοράς και να διεξάγουν αναθεώρηση της εφαρμογής του σε εθνικό επίπεδο, για να εντοπίσουν ανεπαρκή εφαρμογή ή απρόσμενες αρνητικές επιπτώσεις. Η Διάσκεψη Επιτροπών Ευρωπαϊκών Υποθέσεων (COSAC) θα μπορούσε να συμμετάσχει πλήρως στη διαδικασία. Το αποτέλεσμα της εξέτασης θα μπορούσε να τροφοδοτήσει περαιτέρω δράση σε επίπεδο ΕΕ και εθνικό επίπεδο.

Βασικές συστάσεις:

- ⇒ Ενίσχυση της προληπτικής δράσης με τη διαμόρφωση κανονισμών που διευκολύνουν την επιβολή και βασίζονται σε αξιολόγηση των επιπτώσεων, εισάγοντας συστηματικά πίνακες αντιστοιχίας και ενισχύοντας την τεχνική βοήθεια προς τις τεχνικές διοικήσεις·
- ⇒ Δημιουργία γραφείων ενιαίας αγοράς στα γραφεία της Αντιπροσωπείας με αποστολή να εξετάζουν εκ των προτέρων τη συμμόρφωση μεταξύ της νομοθεσίας για την ενιαία αγορά και τους εθνικούς κανόνες εφαρμογής και να μεσολαβούν στις εθνικές διοικήσεις που είναι υπεύθυνες για την εφαρμογή·
- ⇒ Επέκταση της διαδικασίας αμοιβαίας αξιολόγησης σε νέες νομοθετικές πρωτοβουλίες·
- ⇒ Ενσωμάτωση της εκ των υστέρων αξιολόγησης της κατάστασης εφαρμογής σε έναν δεδομένο τομέα στην ανάλυση εποπτείας της αγοράς·
- ⇒ Επιλογή ετησίως ενός ή περισσότερων νόμων της ΕΕ για εξέταση από το ΕΚ μέσω μιας διαδικασίας που περιλαμβάνει δεδομένα από τα εθνικά κοινοβούλια και την COSAC.

Προσέγγιση με βάση δίκτυα και εταιρική σχέση: εναλλακτικοί μηχανισμοί επίλυσης διαφορών και συνεργασία μεταξύ εθνικών διοικήσεων

Για να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα της επιβολής, είναι σημαντικό οι πολίτες να γνωρίζουν τα δικαιώματά τους και να έχουν εύκολη πρόσβαση σε έναν ανεπίσημο μηχανισμό επίλυσης διαφορών.

Μια προϋπόθεση για να ενεργοποιήσουν οι πολίτες το δικαίωμα στο πλαίσιο της Συνθήκης και να καταπολεμήσουν τη μη συμμόρφωση είναι ουσιαστικά να είναι ενήμεροι. Σήμερα, δεν υπάρχει έλλειψη πηγών πληροφόρησης που χρηματοδοτούνται από την ΕΕ για το ευρωπαϊκό δίκαιο και τις πολιτικές. Ωστόσο, συχνά οι πληροφορίες δεν είναι εύκολα προσπελάσιμες, δεν είναι πάντα σχετικές και είναι συχνά κατακερματισμένες. Ο αριθμός των κέντρων που παρέχουν βασικές πληροφορίες ή νομικές συμβουλές για ζητήματα της ΕΕ είναι μεγάλος: αναφέρονται ενδεικτικά το Δίκτυο Europe Direct, η πύλη "Η Ευρώπη σου", η Ευρωπαϊκή Υπηρεσία Προσανατολισμού Πολιτών, το δίκτυο Enterprise Europe Network, το δίκτυο συνεργασίας για την προστασία των καταναλωτών. Απευθύνονται σε διαφορετικούς αποδέκτες, παρέχουν διαφορετικές υπηρεσίες, έχουν διαφορετικούς σκοπούς. Οι αμοιβαίες σχέσεις είναι συχνά ασαφείς. Οι χρήστες συχνά ανακατευθύνονται από το ένα κέντρο στο άλλο ή δυσκολεύονται να κατανοήσουν γιατί το αίτημά τους δεν γίνεται αποδεκτό. Επιπλέον, δεν συνδέονται σωστά με τα δίκτυα επίλυσης προβλημάτων, όπως το SOLVIT.

Τα τελευταία έτη, το δίκτυο SOLVIT έχει αναπτυχθεί σημαντικά. Ωστόσο, χρησιμοποιείται ανεπαρκώς, καθώς χειρίζεται μόλις 1.600 υποθέσεις το χρόνο. Καθώς καλύπτει τις 30 χώρες του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, αυτό σημαίνει ότι κατά μέσο όρο, κάθε εθνικό κέντρο χειρίζεται λίγο περισσότερες από μία υποθέσεις ανά εβδομάδα. Καθώς εξαρτάται από κέντρα που διαχειρίζονται οι εθνικές επιτροπές, δυσκολεύεται λόγω ορισμένων ανεπαρειών, όπως έλλειψη επαρκούς προσωπικού, ανεπαρκή επίβλεψη από την Επιτροπή και χρήση μεγάλης ποικιλίας διαδικασιών και προτύπων ποιότητας. Μια άλλη πολύ επιτυχής εμπειρία στην περιοχή του ανεπίσημου διακανονισμού διαφωνιών είναι το πιλοτικό πρόγραμμα της ΕΕ που ξεκίνησε από την Επιτροπή τον Απρίλιο του 2008 για διόρθωση των παραβάσεων της ευρωπαϊκής νομοθεσίας σε πρώιμο στάδιο, χωρίς ανάγκη ανοίγματος μιας διαδικασίας σε περίπτωση παραβάσεων. Ωστόσο, αυτό το σύστημα καλύπτει μόνο δεκαπέντε κράτη μέλη. Ο συνδυασμός τους με τη διαδικασία σε περίπτωση παραβάσεων και το SOLVIT αποτελεί ερώτημα που ανακύπτει συνεχώς.

Το πρώτο μέτρο για βελτίωση της κατάστασης είναι η ενίσχυση των υφιστάμενων μηχανισμών για την παροχή μιας ανεπίσημης λύσης σε διαφωνίες.

Αυτό συνεπάγεται ενίσχυση του SOLVIT μέσω σαφέστερης νομικής βάσης, ελάχιστων κανόνων στελέχωσης και κάποιο βαθμό συγχρηματοδότησης από την ΕΕ. Το πιλοτικό πρόγραμμα της ΕΕ θα πρέπει να επεκταθεί σε όλα τα κράτη μέλη, διασφαλίζοντας το συνδυασμό με τις διαδικασίες παραβάσεων κατά τρόπο που δεν επιμηκύνει εμμέσως τη διάρκεια αυτών.

Μια πιο ριζοσπαστική λύση θα ήταν η ίδρυση ενός ευρωπαϊκού δικτύου εναλλακτικών κέντρων επίλυσης διαφορών στα πρότυπα του μοντέλου που εφαρμόστηκε για την αποκέντρωση της πολιτικής ανταγωνισμού με τη δημιουργία το 2004 του Ευρωπαϊκού Δικτύου Ανταγωνισμού (ΕΔΑ). Η ιδέα είναι η συγχώνευση όλων των κέντρων που υπάρχουν σε εθνικό επίπεδο (για πληροφόρηση, νομικές συμβουλές ή επίλυση προβλημάτων) σε ένα ενιαίο σημείο εξυπηρέτησης πολιτών, που θα καλύπτει τόσο υποθέσεις εσφαλμένης εφαρμογής των κανόνων της ΕΕ και υποθέσεις δευτερευουσών, μικρών παραβάσεων της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Το κέντρο θα παραμείνει εντός της εθνικής διοίκησης, ώστε να διατηρηθούν πλεονεκτήματα όπως η ευκολία προσέγγισης από τους πολίτες, η γνώση της εθνικής νομοθεσίας και ο σεβασμός της αμοιβαιότητας. Η ευρωπαϊκή νομοθεσία θα πρέπει να καθορίσει τη σύνθεση, τις εξουσίες και τις διαδικασίες των κέντρων. Θα μπορούσαν επίσης να εξεταστούν ορισμένες μορφές συγχρηματοδότησης από τον κοινοτικό προϋπολογισμό. Τα εθνικά κέντρα θα μπορούσαν να έχουν κάποιον εταίρο στην Επιτροπή που θα επιβλέπει τη λειτουργία τους, τον εφοδιασμό τους, την παροχή νομικών συμβουλών ή θα παρεμβαίνει στη διαδικασία σε περίπτωση που ο καταγγέλλων δεν είναι ικανοποιημένος με τις λύσεις για την υπόθεσή του. Αυτό το δίκτυο κέντρων επίλυσης προβλημάτων θα μπορούσε να συντονιστεί με την κεντρική επιβολή από την Επιτροπή μέσω κατάλληλων κανόνων και διαδικασιών, και θα μπορούσε να ανακουφίσει εν μέρει το βάρος που έχει επωμιστεί η διαδικασία παραβάσεων.

Η ευκολότερη και ταχύτερη διασυνοριακή διοικητική συνεργασία μεταξύ εθνικών διοικήσεων θα διευκολύνει επίσης τους πολίτες να απολαμβάνουν τα δικαιώματά τους στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς. Το ηλεκτρονικό σύστημα πληροφόρησης για την εσωτερική αγορά (IMI) που υιοθετήθηκε με την οδηγία για τις υπηρεσίες έχει αποδειχθεί ότι αποτελεί εξαιρετικά επιτυχημένο μηχανισμό για να έρθουν σε επαφή οι εθνικές διοικήσεις και θα πρέπει να επεκταθεί σε άλλους τομείς πέραν των υπηρεσιών. Επιπλέον, η Επιτροπή θα πρέπει να επενδύσει στην αναζωογόνηση των δικτύων με εθνική διοίκηση, διευκολύνοντας την ανταλλαγή βέλτιστων πρακτικών, την εκπαίδευση και τη συζήτηση καθοδήγησης σχετικά με τον τρόπο εφαρμογής των κανόνων της ενιαίας αγοράς.

Βασικές συστάσεις:

- ⇒ Επέκταση του πιλοτικού προγράμματος της ΕΕ και στα 27 κράτη μέλη και περαιτέρω αξιοποίηση του συστήματος SOLVIT, διασφαλίζοντας τη συγχρηματοδότηση της ΕΕ και σαφέστερη νομική βάση
- ⇒ Ενίσχυση της διοικητικής συνεργασίας με επέκταση του συστήματος IMI σε άλλους νομοθετικούς τομείς
- ⇒ Σύσταση, μακροπρόθεσμα, δικτύου εναλλακτικών κέντρων επίλυσης διαφορών

Ιδιωτική επιβολή

Το ευρωπαϊκό νομικό σύστημα παρέχει τα εργαλεία σε πολίτες και επιχειρήσεις ώστε να υπερασπιστούν τα δικαιώματά τους, μέσω νομικών διαδικασιών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Συνεπώς, η ιδιωτική επιβολή είναι βασικό εργαλείο για τη μείωση του ελλείμματος συμμόρφωσης και για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητας της ενιαίας αγοράς. Υπάρχουν δύο τρόποι ενίσχυσης της ιδιωτικής επιβολής.

Πρώτον, οι εθνικοί δικαστές διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο για την ερμηνεία και εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου σε συνδυασμό με το εθνικό δίκαιο. Η Επιτροπή, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, θα πρέπει να ενισχύσει την υποστήριξή της για τη διεξαγωγή εκπαιδευτικών προγραμμάτων και την κατάρτιση δομών, ώστε να διασφαλιστεί ότι οι εθνικοί δικαστές και οι νομικοί διαθέτουν άρτια γνώση των κανόνων της ενιαίας αγοράς που καλούνται να εφαρμόζουν συχνότερα.

Δεύτερον, το δικαίωμα σε αποζημίωση για ζημίες κατόπιν παραβίασης της ευρωπαϊκής νομοθεσίας είναι ίδιο για όλους τους πολίτες της ΕΕ. Η πρόσβαση σε αυτό το δικαίωμα δεν είναι. Τα ένδικα μέσα και οι διαδικασίες διαφέρουν μεταξύ των κρατών μελών καθώς είναι κωδικοποιημένα στα εθνικά νομικά συστήματα. Το αποτέλεσμα είναι μια αξιοσημείωτη ανισότητα μεταξύ των κρατών μελών ως προς το επίπεδο προστασίας του δικαιώματος σε αποζημίωση. Οι εμπειρογνώμονες έχουν υπολογίσει ότι το ποσό των αποζημιώσεων που δεν εισπράττονται μπορεί να κυμαίνεται σε περισσότερα από 20 δισεκατομμύρια ετησίως στην ΕΕ. Υπάρχει μια λογική στην αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος, ειδικότερα όταν πρόκειται για παραβιάσεις των κανόνων του ανταγωνισμού. Μια νομοθετική πρωτοβουλία θα μπορούσε να έχει ως στόχο τη δημιουργία σε όλα τα κράτη μέλη ελάχιστων εγγυήσεων που να επιτρέπουν στα θύματα των παραβάσεων της νομοθεσίας ανταγωνισμού να επιβάλλουν αποτελεσματικά το δικαίωμά τους σε αντισταθμίσεις ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

Βασικές συστάσεις:

- ⇒ Προώθηση πρωτοβουλιών εκπαίδευσης στην κοινοτική νομοθεσία για δικαστές και νομικούς σε συνεργασία με τα κράτη μέλη·
- ⇒ Έγκριση ελάχιστων προτύπων για το δικαίωμα αποζημίωσης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5

ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΠΡΩΤΟΒΟΥΛΙΑ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΝΙΣΧΥΣΗ ΤΗΣ ΕΝΙΑΙΑΣ ΑΓΟΡΑΣ (ΚΑΙ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ)

5.1. Νέα πολιτική πρωτοβουλία

Ο Πρόεδρος Barroso έχει αναγνωρίσει την ενιαία αγορά ως βασικό στρατηγικό στόχο για την Ευρώπη που θα πρέπει να επιδιωχθεί με ανανεωμένη πολιτική αποφασιστικότητα. Επίσης, ανακοίνωσε την πρόθεση της Επιτροπής να ηγηθεί αυτής της διαδικασίας, με την πλήρη συμμετοχή του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, του Συμβουλίου, των κρατών μελών και όλων των ενδιαφερόμενων φορέων.

Η παρούσα έκθεση, την οποία ζήτησε ο Πρόεδρος Barroso, στοχεύει στην παροχή επιχειρημάτων για τη διαμόρφωση μιας νέας στρατηγικής, που η Επιτροπή ενδεχομένως να θέλει να εξετάσει.

Χρησιμοποιώντας μια εκτεταμένη διαδικασία διαβούλευσης, η προτεινόμενη στρατηγική είναι ολοκληρωμένη και αποτελείται από πρωτοβουλίες που αντίστοιχα στοχεύουν στην οικοδόμηση μιας πιο ισχυρής ενιαίας αγοράς, στην εξασφάλιση σχετικής συναίνεσης και στην παροχή της. Για αυτόν τον σκοπό προτείνεται μια δέσμη μέτρων.

Όλα αυτά προϋποθέτουν επενδύσεις σε μια πλήρως αναπτυγμένη πολιτική πρωτοβουλία. Αυτό μπορεί να δημιουργήσει μια νέα δυναμική, η οποία είναι επίσης απαραίτητη για τη γρήγορη πρόοδο με προτάσεις που έχουν τεθεί στο τραπέζι εδώ και καιρό.

Για να συμβεί αυτό, κρίνεται αναγκαίο όχι μόνο να εργαστούμε σε κάθε ξεχωριστή πρωτοβουλία, αλλά επίσης και να εστιάσουμε εκ νέου στον τρόπο με τον οποίο η ενιαία αγορά αντιμετωπίζεται από τα θεσμικά όργανα της ΕΕ και να επαναπροσδιορίσουμε τη θέση της ενιαίας αγοράς στη συνολική διαμόρφωση της κοινοτικής πολιτικής.

5.2. Εκ νέου εστίαση στα θεσμικά όργανα της ΕΕ στην ενιαία αγορά

Η Επιτροπή, η οποία μπόρεσε να αμυνθεί της ενιαίας αγοράς ακόμη και κατά τη διάρκεια των πρωτοφανών εντάσεων της πρόσφατης κρίσης θα συνεχίσει και, εάν είναι απαραίτητο, θα εντατικοποιήσει την πλήρη χρήση των δυνάμεων επιβολής. Στη νομοθετική διαδικασία που ξεκίνησε, η Επιτροπή θα υποστηρίξει σθεναρά την ακεραιότητα της διαδικασίας, ώστε οι προτάσεις της, εφόσον φυσικά είναι πλήρως ανοιχτές στην αποφασιστική επιρροή του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, δεν θα αλλοιωθούν τελικά, όπως έχει συμβεί κάποιες φορές. Η απόσυρση μιας πρότασης μπορεί κατά καιρούς να είναι προτιμότερη από ένα βαθιά μη ικανοποιητικό αποτέλεσμα. Επίσης, η Επιτροπή θα πρέπει να ενθαρρύνει το Συμβούλιο να χρησιμοποιεί πλήρως την ψηφοφορία με ειδική πλειοψηφία, στους ποικίλους τομείς όπου

αυτή προβλέπεται, χωρίς να ανέχεται τις ατελείωτες προσπάθειες να πείσει όλα τα κράτη μέλη να συμφωνήσουν, συχνά εις βάρος του τελικού αποτελέσματος.

Σε ό,τι αφορά το εσωτερικό της *modus operandi*, το οποίο φυσικά είναι εξ ολοκλήρου ευθύνη του Προέδρου και του Σώματος των Επιτρόπων να το καθορίσουν, θεωρείται κατάλληλη η υιοθέτηση μιας πιο ολοκληρωμένης προσέγγισης στη διαμόρφωση πολιτικών για την ενιαία αγορά. Αυτό αφορά πολυάριθμα χαρτοφυλάκια.

Ο ηγετικός ρόλος του Προέδρου είναι ιδιαίτερα σημαντικός για να εισαγάγει ένα ολιστικό όραμα. Το κατάλληλο όργανο για τη διαμόρφωση της πολιτικής θα ήταν μια ομάδα Επιτρόπων που καλύπτουν όλες τις πτυχές της οικονομικής ολοκλήρωσης, υπό την προεδρία του Προέδρου ή του Επιτρόπου αρμόδιου για θέματα εσωτερικής αγοράς και υπηρεσιών, όταν ο Πρόεδρος δεν είναι διαθέσιμος. Από την άλλη, την ευθύνη για την επιβολή των υφιστάμενων κανόνων θα πρέπει να συνεχίσουν να την έχουν οι αρμόδιοι Επίτροποι, επειδή οι ενέργειες επιβολής δεν θα πρέπει να είναι αντικείμενο ευρύτερης μεσολάβησης.

Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα πρέπει να εξετάσει τρόπους ώστε να καλλιεργήσει ένα πιο ενωτικό όραμα σε έναν τομέα που αυτήν τη στιγμή εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Επιτροπής Εσωτερικής Αγοράς και Προστασίας των Καταναλωτών, αλλά – με βάση της προσέγγισης που προτείνεται στην παρούσα έκθεση – αφορά σε μεγάλο βαθμό τις αρμοδιότητες διαφόρων άλλων Επιτροπών, όπως την Επιτροπή Οικονομικής και Νομισματικής Πολιτικής καθώς και τις επιτροπές που δραστηριοποιούνται στους τομείς της βιομηχανίας, των κοινωνικών πολιτικών και αλλού.

Το Συμβούλιο αντιμετωπίζει ένα παρόμοιο πρόβλημα. Τα θέματα της ενιαίας αγοράς σε μεγάλο βαθμό παραπέμπονται στο Συμβούλιο για την Ανταγωνιστικότητα, αλλά άλλες βασικές αρμοδιότητες για τις πτυχές της ενιαίας αγοράς τις διαχειρίζεται το Συμβούλιο Ecofin, το Συμβούλιο Κοινωνικών Υποθέσεων και άλλα.

Τώρα που το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, μέσα από τον ρόλο του επίσης της μόνιμης προεδρίας, μπορεί να εξασφαλίσει μεγαλύτερη συνέχεια στην οργάνωση της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ, χρήσιμο θα ήταν να υπάρχει μια ολοκληρωμένη καθοδήγηση ανώτερου επιπέδου της συμβολής του Συμβουλίου σε αυτό τον βασικό πυλώνα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Μολονότι το δικαίωμα της πρωτοβουλίας και της επιβολής των κανόνων – υπό τον έλεγχο του δικαστηρίου – θα παραμείνει σταθερά στα χέρια της Επιτροπής, η συνολική διαδικασία για μεγαλύτερη ώθηση στην ενιαία αγορά

θα αξιοποιηθεί, εάν το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο θεωρήσει την ενιαία αγορά ως έναν από τους βασικούς τομείς ενδιαφέροντός του, δίνοντας στον Πρόεδρο εντολή να διασφαλίσει ότι η διαδικασία αυτή υλοποιείται με πολιτικό όραμα και συγκεκριμένη συνέχεια, σε στενή συνεργασία με το Πρόεδρο της Επιτροπής.

Το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή θα πρέπει επίσης να εξετάσουν το ενδεχόμενο να εισαγάγουν μια ταχεία νομοθετική διαδικασία για αυτά τα μέτρα που θα συμπεριληφθούν σε μια στρατηγική πρωτοβουλία για την ενιαία αγορά, όπως γίνεται μετά τη Λευκή Βίβλο του 1985.

Για να διασφαλιστεί η σωστή παρακολούθηση, θα μπορούσε να οριστεί μια ημερομηνία κάθε χρόνο κατά την οποία τα τρία θεσμικά όργανα, συμπεριλαμβανομένων και των ενδιαφερόμενων μερών, θα κάνουν μια απογραφή της «Κατάστασης της Ένωσης», σε ό,τι αφορά την οικονομική ολοκλήρωση.

5.3. Η θέση της ενιαίας αγοράς στη διαμόρφωση της πολιτικής στην ΕΕ

Από όλη την έκθεση, προκύπτει ότι η ενιαία αγορά, αν και στερείται ισχυρής ταυτότητας και ορατότητας σε ό,τι αφορά τις πολιτικές αντιλήψεις, είναι πραγματικά λειτουργική σε διάφορους άλλους τομείς της διαμόρφωσης πολιτικής της ΕΕ οι οποίες προσελκύουν μεγαλύτερο πολιτικό ενδιαφέρον. Εντούτοις, υπάρχει ο κίνδυνος οι τομείς αυτοί να μην έχουν την προσδοκώμενη απόδοση, εάν δεν μπορούν να αντέξουν πλήρως σε μια ισχυρή ενιαία αγορά.

Η στρατηγική «Ευρώπη 2020» είναι μια ελπιδοφόρα γενική πολιτική πρωτοβουλία, η οποία θα είναι καθοριστική για το μέλλον της Ευρώπης. Αναγνωρίζει σωστά έναν πυλώνα ενιαίας αγοράς. Θεωρείται κρίσιμης σημασίας η ενεργοποίηση νέων πολιτικών ενεργειών γύρω από αυτό τον πυλώνα, προκειμένου να δώσει ώθηση σε διάφορες συναφείς πρωτοβουλίες της στρατηγικής. Η επαναδρομολόγηση της ενιαίας αγοράς στη βάση μιας νέας συναίνεσης και δέσμευσης, όπως προτείνεται εδώ, μπορεί ενδεχομένως να παρέχει μια τέτοια ενέργεια.

Η Οικονομική και Νομισματική Ένωση, όπως αναφέρθηκε σε προηγούμενα κεφάλαια, έχει μια αδυναμία σε ό,τι αφορά τον ανεπαρκή βαθμό ανάπτυξης της ενιαίας αγοράς και του ανταγωνισμού σε πολλά κράτη μέλη. Έλαβαν την τολμηρή απόφαση να μοιραστούν το ίδιο νόμισμα. Αυτό προϋποθέτει, τουλάχιστον, υψηλό βαθμό αποτελεσματικής κοινής χρήσης μιας ενιαίας, ολοκληρωμένης, ευέλικτης αγοράς, μια προϋπόθεση για μια βέλτιστη νομισματική ζώνη και ένα φορέα για βελτιώσεις στην παραγωγικότητα και την ανταγωνιστικότητα. Το Eurogroup θα πρέπει να φροντίσει να καλέσει όλα τα συμμετέχοντα κράτη μέλη να καταφέρουν να ασπαστούν την ενιαία αγορά και τον ανταγωνισμό κρατών μελών που δεν ανήκουν στην ευρωζώνη.

Η προσπάθεια να τεθεί σε εφαρμογή μια μορφή οικονομικής διακυβέρνησης, η ύστατη έκφραση της φιλοδοξίας της ΕΕ να ελέγξει την οικονομική της μοίρα, θα πρέπει επίσης να θεωρήσει την ενιαία αγορά ως βασικό στοιχείο στην ατζέντα. Πρόκειται για μια δέσμευση και μια πολιτική που είναι κοινή και για τα 27 κράτη μέλη. Ως εκ τούτου, πρόκειται για ένα υποψήφιο θέμα με το οποίο θα ασχοληθούμε συστηματικά στην συζήτηση για το επόμενο δομικό στοιχείο της οικονομικής διακυβέρνησης.