

CONV 341/02

WG IX 7

## ΣΗΜΕΙΩΜΑ

---

της :	Γραμματείας
προς :	την Ομάδα Εργασίας IX «Απλούστευση»
Θέμα :	<b>Σύνοψη των εργασιών της συνεδρίασης της 2ας Οκτωβρίου 2002</b>

---

### 1. Η διαδικασία συναπόφασης – Η εμπειρία των θεσμικών οργάνων

Η Ομάδα παρακολούθησε επί του θέματος αυτού μια παρέμβαση του κ. Δημητρακόπουλου, Αντιπροέδρου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αρμόδιου για τη διαδικασία συνδιαλλαγής, και μια παρέμβαση του κ. Jacqué, Διευθυντή της μονάδας «Συναπόφαση» στη Γενική Γραμματεία του Συμβουλίου.

Ο κ. Δημητρακόπουλος άρχισε την ομιλία του τονίζοντας ότι η διαδικασία συναπόφασης όπως εφαρμόζεται τη στιγμή αυτή λειτουργεί ικανοποιητικά : από τις 400 διαδικασίες συναπόφασης που έχουν γίνει από την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Μάαστριχτ μέχρι τον περασμένο Ιούλιο, μόνο το 1% απέτυχε. Αυτό φυσικά δεν σημαίνει ότι τίποτα δεν πρέπει να αλλάξει, υπάρχουν πάντοτε περιθώρια για βελτιώσεις.

Ο κ. Δημητρακόπουλος επέστησε την προσοχή στην απουσία συσχέτισης μεταξύ της χρονικής διάρκειας μιας διαδικασίας και της πολυπλοκότητάς της, δεδομένου ότι μια διαδικασία μπορεί να είναι μακρόχρονη αλλά απλή, ή σύντομη αλλά περίπλοκη.

Όσον αφορά τις συγκεκριμένες πτυχές της διαδικασίας συναπόφασης που θα μπορούσαν να αποτελέσουν αντικείμενο βελτιώσεων, ο κ. Δημητρακόπουλος αναφέρθηκε στις εξής :

- α) Διαφάνεια : ο κ. Δημητρακόπουλος έκρινε ότι θα πρέπει να αυξηθεί η διαφάνεια των εργασιών στα πλαίσια της συναπόφασης.
- β) Συμμετοχή κι άλλων Υπουργών εκτός αυτών που ασκούν την Προεδρία του Συμβουλίου στις συνεδριάσεις της Επιτροπής Συνδιαλλαγής. Ο κ. Δημητρακόπουλος θεώρησε επίσης επιθυμητή την παρουσία του Συμβουλίου κατά τις συνεδριάσεις των κοινοβουλευτικών επιτροπών, πράγμα που κατά τη γνώμη του θα διευκολύνει την κατανόηση των θέσεων των δύο οργάνων.
- γ) Μείωση του αριθμού των δηλώσεων στις οποίες παραπέμπουν τα κείμενα που εγκρίνονται με τη διαδικασία συναπόφασης. Σύμφωνα με τον Αντιπρόεδρο, οι δηλώσεις αυτές είναι αντίθετες με τη Διοργανική Συμφωνία για την ποιότητα της διατύπωσης της κοινοτικής νομοθεσίας.

Ο κ. Δημητρακόπουλος έκρινε ότι οι ισχύουσες τη στιγμή αυτή προθεσμίες είναι αναγκαίες, δεδομένου ότι η διαδικασία συνδιαλλαγής δεν τις παρατείνει. Το μόνο στάδιο της διαδικασίας στο οποίο ο Αντιπρόεδρος βλέπει να υπάρχουν δυνατότητες συντόμευσης είναι αυτό της πρώτης ανάγνωσης, όπου θεωρεί ότι θα μπορούσαν να καθοριστούν ενδεικτικές προθεσμίες.

Ο κ. Δημητρακόπουλος τάχθηκε επίσης υπέρ της αντικατάστασης του κανόνα της ομοφωνίας από εκείνον της ειδικής πλειοψηφίας στις τέσσερις νομικές βάσεις που προβλέπουν συναπόφαση με ομοφωνία.

Όσον αφορά τις επιπτώσεις της διεύρυνσης στη διαδικασία συναπόφασης, ο κ. Δημητρακόπουλος έκρινε ότι το κρίσιμο ζήτημα είναι το πώς θα καθορίζονται σωστά οι διαπραγματευτές που θα εκπροσωπούν το κάθε όργανο.

Ο κ. Jacqué άρχισε την ομιλία του επισημαίνοντας ότι η διαδικασία συναπόφασης δεν είναι περίπλοκη αλλά δεν έχει γίνει κατανοητή. Θεωρεί ότι είναι δύσκολο να απλουστευθούν τα στάδια της διαδικασίας δεδομένου ότι θα πρέπει να αφιερωθεί χρόνος για την αντιπαράθεση απόψεων. Υπό την έννοια αυτή, οι σημερινές προθεσμίες κρίνονται αναγκαίες, αποτελούν δε, κατά την τελευταία ανάγνωση, ένα μέσο πίεσης για την επίτευξη συμφωνίας. Ο κ. Jacqué τάχθηκε κατά της επιβολής προθεσμιών για την πρώτη ανάγνωση.

Όσον αφορά τις συναντήσεις μεταξύ Κοινοβουλίου, Συμβουλίου και Επιτροπής στα πλαίσια της διαδικασίας συναπόφασης, ο κ. Jacqué έκρινε ότι, αν και είναι επιθυμητό να προβλεφθούν στη Συνθήκη, θα πρέπει ωστόσο να αποφευχθεί η αποκρυστάλλωσή τους με το να λάβουν συγκεκριμένη μορφή.

Ο κ. Jacqué αναφέρθηκε επίσης στον σημαντικό ρόλο της Επιτροπής στη διαδικασία αυτή, ως τρίτο πρόσωπο ουδέτερο σε σχέση με τους δύο συννομοθέτες.

Όσον αφορά τη διαφάνεια, ο κ. Jacqué επέστησε την προσοχή στο γεγονός ότι, βάσει των σημερινών διατάξεων, όλα τα προπαρασκευαστικά έγγραφα μιας πράξης που υπόκειται στη διαδικασία συναπόφασης, καθώς και η τελική απόφαση του Συμβουλίου, δημοσιοποιούνται αυτομάτως.

Ως προς τις επιπτώσεις της διεύρυνσης στη διαδικασία συναπόφασης, ο κ. Jacqué έκρινε ότι η διεύρυνση θα απαιτήσει τον εξορθολογισμό των διαδικασιών στο εσωτερικό κάθε οργάνου αλλά όχι την τροποποίηση της ίδιας της διαδικασίας.

Από τις παρεμβάσεις αυτές, καθώς και από εκείνες άλλων μελών της Ομάδας κατά τη συζήτηση που ακολούθησε, προέκυψαν τα ακόλουθα πεδία προβληματισμού :

- 1) Κατά πόσον και σε ποιο βαθμό απαιτείται να υπάρξουν απλουστεύσεις της διαδικασίας συναπόφασης : Θα πρέπει να καθοριστούν ενδεικτικές προθεσμίες για την πρώτη ανάγνωση ; Θα πρέπει να μειωθεί ο αριθμός των μελών του συμμετέχουν στην Επιτροπή Συνδιαλλαγής ; Θα πρέπει να γενικευτεί ο κανόνας της ειδικής πλειοψηφίας ; Άλλα μέτρα ;
- 2) Θα πρέπει να θεσμοθετηθεί ο ρόλος της Επιτροπής ως ουδέτερο τρίτο πρόσωπο κατά τη διαδικασία συναπόφασης ;
- 3) Υπάρχουν περιθώρια για βελτιώσεις προκειμένου να αυξηθεί η διαφάνεια των εργασιών κατά τη διαδικασία συναπόφασης ;

## **2. Διαδικασία του προϋπολογισμού : Πώς να απλουστευτεί ;**

Ο κ. Jacqué, στο τέλος της παρέμβασής του για το προηγούμενο θέμα, αναφέρθηκε επίσης στη διαδικασία του προϋπολογισμού και στη μη χρησιμοποίηση ορισμένων άρθρων της Συνθήκης που στην πράξη έχουν περιπέσει σε αχρηστία. Στην πραγματικότητα είναι οι συμφωνίες για τις

δημοσιονομικές προοπτικές που ρυθμίζουν τα πάντα. Ο κ. Jacqué διερωτήθηκε εάν θα πρέπει να ενσωματωθούν οι δημοσιονομικές προοπτικές στις Συνθήκες : εάν συμβεί αυτό, ο προϋπολογισμός θα καταστεί η ετήσια αποτύπωση των δημοσιονομικών προοπτικών. Όσον αφορά την απλούστευση της διαδικασίας του προϋπολογισμού, έκρινε ότι μια δυνατότητα θα ήταν η εφαρμογή διαδικασίας παρόμοιας με αυτή της συναπόφασης αλλά με περισσότερο δεσμευτικές προθεσμίες : είναι απαραίτητο να υπάρχει προϋπολογισμός κάθε χρόνο και επομένως επιβάλλεται να επιτυγχάνεται σχετική συμφωνία.

Η Ομάδα εργασίας παρακολούθησε στη συνέχεια τις εισηγήσεις των κ.κ. Terence Wynn, Προέδρου της Επιτροπής Προϋπολογισμού του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, και Luis Romero Requena, Γενικού Διευθυντή Προϋπολογισμού στην Επιτροπή.

Ο κ. Wynn υπογράμμισε ότι η κατάταξη των δαπανών σε υποχρεωτικές και μη υποχρεωτικές υπήρξε αιτία πολλών κρίσεων γύρω από τον προϋπολογισμό. Τάχθηκε υπέρ της κατάργησης της διαφοροποίησης αυτής παρ' όλο που η διοργανική συμφωνία του 1999 περιόρισε τους κινδύνους σύγκρουσης. Εάν καταργηθεί η διαφοροποίηση αυτή, τίθεται το πρόβλημα ποιο από τα δύο όργανα – το Κοινοβούλιο ή το Συμβούλιο – θα έχει την τελευταία λέξη για το σύνολο των δαπανών. Κατά τον κ. Wynn, η συναπόφαση δεν μπορεί να εφαρμοστεί ως έχει στον προϋπολογισμό γιατί θα πρέπει να αποκλειστεί ο κίνδυνος αποτυχίας τη στιγμή της συνδιαλλαγής. Αυτό που χρειάζεται είναι μια διαδικασία που θα εγγυάται τη λήψη τελικής απόφασης. Ανέφερε ότι υπάρχουν πολλές δυνατότητες για την προσαρμογή της διαδικασίας της συναπόφασης στις ανάγκες του προϋπολογισμού και τόνισε ότι η ισχύουσα διαδικασία παρέχει στο Κοινοβούλιο σημαντική επιρροή στη λήψη αποφάσεων και ότι το Κοινοβούλιο δεν έχει ακόμα οριστικοποιήσει τη θέση ως προς το συγκεκριμένο θέμα. Τάχθηκε δε, απαντώντας σε ερωτήσεις μελών της Ομάδας, υπέρ μιας διαδικασίας απλής με μία μόνο ανάγνωση σε κάθε όργανο - Συμβούλιο και Κοινοβούλιο.

Τόνισε ότι η τεράστια πολυπλοκότητα και αδιαφάνεια των δημοσιονομικών διαδικασιών αφορά επίσης, και κατά κύριο λόγο, τα έσοδα. Τα Ευρωπαϊκά Κοινοβούλιο δεν έχει δικαίωμα λόγου εν προκειμένω. Τόνισε, αναφερόμενος στην αρχή του «όχι φορολόγηση χωρίς εκπροσώπηση», ότι η Ένωση είναι μια ανώμαλη περίπτωση «εκπροσώπησης χωρίς φορολόγηση». Σύμφωνα με την πείρα του, έχει σημειωθεί μια σαφής βελτίωση της αντιστοιχίας μεταξύ προϋπολογισμού και νομοθεσίας, εκτός σε ό,τι αφορά την κατηγορία 4 των δαπανών (εξωτερική δράση). Απαντώντας σε ερωτήσεις μελών της Ομάδας, τάχθηκε υπέρ της ενότητας του προϋπολογισμού και επομένως υπέρ της ενσωμάτωσης σε αυτόν του Ευρωπαϊκού Ταμείου Ανάπτυξης.

Ο κ. Romero τάχθηκε υπέρ της ενσωμάτωσης των δημοσιονομικών προοπτικών (που τη στιγμή αυτή αποτελούν αντικείμενο απόφασης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και διοργανικής συμφωνίας) στις Συνθήκες. Υπενθύμισε ότι οι κανόνες των Συνθηκών δεν εφαρμόζονται πλέον από τον Φεβρουάριο του 1988<sup>1</sup> και ότι ορισμένοι από αυτούς δεν εφαρμόστηκαν ποτέ (παράδειγμα, το χρονοδιάγραμμα που προβλέπεται στη Συνθήκη αποδείχτηκε ακατάλληλο από την πρώτη στιγμή). Τόνισε επίσης ότι οι προοπτικές βοήθησαν στο να επιτευχθεί δημοσιονομική ηρεμία μετά τις κρίσεις της δεκαετίας του 80, οι οποίες είχαν προκληθεί από υπερβάσεις των υποχρεωτικών δαπανών (για τη γεωργία) και αιτήματα χρηματοδότησης των νέων κρατών μελών (Ισπανία και Πορτογαλία), και έδωσαν τη δυνατότητα προγραμματισμού και ανάπτυξης ορισμένων πολιτικών. Πρότεινε να εφαρμοστεί η διαδικασία της συναπόφασης στην έγκριση των προοπτικών επειδή αυτές έχουν πολυετή διάρκεια και το χρονικό περιθώριο για την επίτευξη συμφωνίας είναι μεγαλύτερο από αυτό του ετήσιου προϋπολογισμού.

Αντίθετα δεν ήταν σύμφωνος με τη χρήση της διαδικασίας αυτής για την έγκριση του ετήσιου προϋπολογισμού για τον οποίο, όπως επισήμανε ο κ. Wynn, πρέπει να υπάρχει η βεβαιότητα μιας τελικής απόφασης. Η ισχύουσα διαδικασία βασίζεται στην επιδίωξη συναίνεσης μέσω, μεταξύ άλλων, και άτυπων μηχανισμών («τριμερείς διάλογοι»). Είναι γεγονός ότι δεν υπάρχουν πλέον πολλές αιτίες σύγκρουσης. Ο κ. Romero τάχθηκε υπέρ μιας απλούστερης διαδικασίας από τη συναπόφαση, η οποία θα περιλαμβάνει 1 ανάγνωση από το Συμβούλιο και 2 αναγνώσεις από το Κοινοβούλιο το οποίο θα έχει και την τελευταία λέξη. Μια τέτοια ετήσια διαδικασία θα μπορούσε να δικαιολογηθεί μόνο στην περίπτωση που ενσωματωθούν στη Συνθήκη οι δημοσιονομικές προοπτικές.

Υποστήριξε την κατάργηση της σημερινής διαφοροποίησης σε υποχρεωτικές και μη υποχρεωτικές δαπάνες, υπό τον όρο όμως ότι η έννοια της νομικά δεσμευτικής δαπάνης θα πρέπει λογικά να διατηρηθεί. Ο κ. Romero συμφωνεί με την ιδέα να αποτελούν και τα έσοδα (το σύστημα είσπραξης των οποίων έχει καταστεί πλέον ακατανόητο ακόμα και για τους ειδικούς) αντικείμενο απόφασης της αρχής του προϋπολογισμού, στην οποία θα συμπεριλαμβάνεται το Κοινοβούλιο.

Οι παρεμβάσεις των προσκεκλημένων καθώς και των μελών της Ομάδας κατέδειξαν ότι υπάρχει μια σειρά πεδίων προβληματισμού.

---

<sup>1</sup> Ημερομηνία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου των Βρυξελλών το οποίο ενέκρινε τις πρώτες δημοσιονομικές προοπτικές : το πακέτο Delors I.

Εάν αποφασιστεί η απλούστευση της διαδικασίας του προϋπολογισμού, υπάρχουν για τον σκοπό αυτό πολλές δυνατότητες :

- Μια δυνατότητα είναι να απλουστευτεί η διαδικασία με την αναπροσαρμογή της Συνθήκης προκειμένου να προστεθούν σε αυτήν τα στοιχεία – διαπραγματευτικά μέσα και διαδικασίες – που έχουν αναπτυχθεί στην πράξη. Ποιες συγκεκριμένες αναπροσαρμογές θα μπορούσαν να επέλθουν ;
- Εάν καταργηθεί η διαφοροποίηση των δαπανών, ποια διαδικασία θα πρέπει να προβλεφθεί για το σύνολο του προϋπολογισμού, αυτή των υποχρεωτικών δαπανών (τελευταία λέξη το Συμβούλιο) ή αυτή των μη υποχρεωτικών δαπανών (τελευταία λέξη το Κοινοβούλιο) ; Ή μήπως θα πρέπει να προβλεφθεί μια νέα διαδικασία ; Βάσει μιας διευρυμένης διαδικασίας συναπόφασης ; Και με ποιους ιδιαίτερους κανόνες ;
- Γίνεται συχνά ένας παραλληλισμός μεταξύ της ενσωμάτωσης των δημοσιονομικών προοπτικών στις Συνθήκες και της τροποποίησης της ετήσιας διαδικασίας του προϋπολογισμού : σύμφωνα με ορισμένες απόψεις, θα μπορούσε να αφηθεί στο Κοινοβούλιο η τελευταία λέξη όσον αφορά τον ετήσιο προϋπολογισμό υπό τον όρο ότι θα ενεργεί στο πλαίσιο νομικά δεσμευτικών δημοσιονομικών προοπτικών. Θα μπορούσε άραγε η ενσωμάτωση των δημοσιονομικών προοπτικών στις Συνθήκες να βοηθήσει στην απλούστευση της ετήσιας διαδικασίας του προϋπολογισμού ;
- Έγιναν πολλές προτάσεις σχετικά με την ετήσια διαδικασία του προϋπολογισμού, πάντοτε βάσει μιας απλουστευμένης και αναπροσαρμοσμένης διαδικασίας συναπόφασης η οποία θα εγγυάται τη λήψη τελικής απόφασης. Ορισμένες από αυτές :
  - Με βάση την πρόταση της Επιτροπής, μια πρώτη ανάγνωση στο Κοινοβούλιο και στη συνέχεια γνώμη του Συμβουλίου και δεύτερη ανάγνωση στο Κοινοβούλιο το οποίο θα έχει την τελευταία λέξη.
  - Με βάση την πρόταση της Επιτροπής, γνώμη του Συμβουλίου και στη συνέχεια απόφαση του Κοινοβουλίου το οποίο θα έχει την τελευταία λέξη.
  - Αρνητική συναπόφαση : εάν δεν επιτευχθεί συμφωνία μεταξύ του Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, η πρόταση της Επιτροπής θεωρείται εγκριθείσα.
  - Απλουστευμένη συναπόφαση με δεσμευτικές προθεσμίες που να εγγυώνται την έγκριση του προϋπολογισμού στο τέλος του έτους.
- Έγιναν επίσης προτάσεις βάσει των οποίων, κατά την ετήσια διαδικασία του προϋπολογισμού, το Συμβούλιο θα έχει την τελευταία λέξη όσον αφορά τον καθορισμό του ετήσιου ποσού των εσόδων και το Κοινοβούλιο όσον αφορά τις δαπάνες. Θα πρέπει άραγε να υιοθετηθεί μια τέτοια διαδικασία για τα έσοδα ;

- Όσον αφορά τη σχέση μεταξύ νομοθεσίας και προϋπολογισμού, θα πρέπει άραγε οι αρχές που περιέχονται στη διοργανική συμφωνία του 1999 να περιληφθούν στη Συνθήκη ;
-