

ΝΑΠΟΛΕΩΝ
ΜΑΡΑΒΕΓΙΑΣ
Επιμέλεια

ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

Δημιουργία,
εξέλιξη,
προοπτικές
3η χιλιάδα

εκδόσεις
ΚΡΙΤΙΚΗ

ΤΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗΣ

Εισαγωγή

Το κεφάλαιο αυτό διαιρείται σε δύο μέρη. Το πρώτο μέρος περιλαμβάνει μια συνοπτική παρουσίαση και ανάλυση της πορείας της οικονομικής διάστασης του εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μέχρι την επίτευξη της ενιαίας αγοράς και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992). Το δεύτερο μέρος συνεχίζει με την εξέλιξη της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης από την έναρξη των διαδικασιών της Νομισματικής Ένωσης, όπως προβλεπόταν από τις διατάξεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ, μέχρι σήμερα. Στόχος του κεφαλαίου αυτού είναι η επισκόπηση και ανάλυση των βασικών σταθμών στην πορεία της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης, ξεκινώντας από τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ) τη δεκαετία του 1950 μέχρι τη σημερινή τραπεζική ένωση.

Η παρουσίαση της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης κρίνεται ιδιαίτερα σημαντική, καθώς, παρά το γεγονός ότι παραμένει ανομοιογενής, έχει προχωρήσει σε μεγάλο βαθμό, επηρεάζοντας τη λειτουργία τόσο των εθνικών οικονομιών των κρατών μελών όσο και της ευρύτερης ευρωπαϊκής, αλλά και της παγκόσμιας οικονομίας. Επίσης, η μελέτη της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης κρίνεται ιδιαίτερα χρήσιμη για την κατανόηση της πορείας του ευρωπαϊκού εγχειρήματος, καθώς το πεδίο της οικονομίας χρησιμοποιήθηκε συχνά ως προπομπός και καταλύτης της ευρύτερης προσπάθειας επέκτασης και εμβάθυνσης της διαδικασίας ολοκλήρωσης.

1. Καθηγητής Ευρωπαϊκής Οικονομικής Ολοκλήρωσης, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών.

2. Λέκτορας Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Πολιτικής Οικονομίας, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης, Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών.

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ: ΑΠΟ ΤΗΝ ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΗ ΕΝΩΣΗ ΣΤΗΝ ΕΝΙΑΙΑ ΑΓΟΡΑ

1. Οι απαρχές της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης: Η Συνθήκη της Ρώμης

Η ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση στην ουσία ξεκινά με τη Συνθήκη της Ρώμης (1957), η οποία δημιουργεί την ΕΟΚ. Η Συνθήκη της Ρώμης θεσμοθετεί τον κοινό στόχο των έξι χωρών που τη συνυπογράφουν (Δυτική Γερμανία, Γαλλία, Ιταλία και χώρες της Μπενελούξ)³ να προχωρήσουν στη δημιουργία μιας ευρωπαϊκής οικονομικής κοινότητας.⁴ Σύμφωνα με το άρθρο 2 της Συνθήκης, η ΕΟΚ στοχεύει στη διασφάλιση της σταθερότητας και της συνεχούς και ισόρροπης ανάπτυξης των οικονομιών που συμμετέχουν, καθώς και στην αρμονική ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας, ενώ προβλέπεται ότι θα συντελέσει και στην περαιτέρω σύσφιξη των σχέσεων μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας. Οι στόχοι αυτοί σχεδιάζονται να επιτευχθούν μέσω δύο βασικών οδών: της σταδιακής δημιουργίας μιας κοινής εσωτερικής αγοράς και της σταδιακής προσέγγισης και συχνά υιοθέτησης κοινών, οικονομικών πολιτικών (Πλαίσιο 1).

Οι στόχοι της Συνθήκης ήταν ιδιαίτερα φιλόδοξοι. Αυτό γίνεται φανερό με μια επισκόπηση των επιμέρους πολιτικών που προέβλεπε η Συνθήκη, όπως η ελεύθερη διακίνηση αγαθών, υπηρεσιών, εργαζομένων και κεφαλαίου και η ελεύθερη εγκατάσταση εργαζομένων και επιχειρήσεων, αλλά και η υιοθέτηση μιας σειράς κοινών πολιτικών σε διάφορα πεδία οικονομικής πολιτικής (εμπόριο, γεωργία, ανταγωνισμός, μεταφορές). Επίσης, προβλέφθηκε η δυνατότητα περαιτέρω προσέγγισης πολιτικών (άρθρο 100), καθώς και η επέκταση σε νέα πεδία πολιτικής (άρθρο 235), εφόσον αυτό ήταν αναγκαίο για τη δημιουργία της κοινής αγοράς. Η βασική αρχή που θα καθοδηγούσε όλες αυτές τις πρωτοβουλίες ήταν η αρχή της μη διάκρισης στη βάση της εθνικότητας. Με άλλα λόγια, τα κράτη μέλη θα έπρεπε σταδιακά να καταργήσουν μέτρα τα οποία οδηγούσαν σε διαφορετική αντιμετώπιση των προϊόντων, επιχειρήσεων και εργαζομένων που προέρχονταν από άλλα κράτη μέλη και να αποφύγουν με πράξεις ή πολιτικές τους να εισάγουν νέες διακρίσεις σε βάρος τους. Η υλοποίηση αυτού του φιλόδοξου σχεδίου θα πραγματοποιούνταν μέσω μιας σειράς νέων κοινοτικών θεσμών, οι οποίοι, πέρα

3. Οι χώρες της Μπενελούξ (Βέλγιο, Ολλανδία και Λουξεμβούργο) είχαν δημιουργήσει τελωνειακή ένωση μεταξύ τους ήδη από το 1948, ενώ το 1960 προχώρησαν σε ευρύτερη οικονομική ένωση που λειτουργούσε παράλληλα με την ΕΟΚ και η οποία εξακολουθεί να υφίσταται μέχρι και σήμερα με διευρυμένους όρους λειτουργίας. Βλ. σχετικά <http://www.benelux.int/>

4. *The Treaty of Rome*, 25 Μαρτίου 1957, διαθέσιμο στο http://ec.europa.eu/archives/emu_history/documents/treaties/rometreaty2.pdf

ΠΛΑΙΣΙΟ 1

1. Στόχοι της ΕΟΚ

Οικονομικοί

- Αρμονική ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας
- Συνεχής και ισορροπημένη ανάπτυξη
- Αύξηση της σταθερότητας
- Επιταχυνόμενη βελτίωση του βιοτικού επιπέδου

Πολιτικοί

- Στενότερες σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών της Κοινότητας

2. Μέσα πολιτικής

Κοινή αγορά

- Τελωνειακή ένωση
- Ελεύθερη διακίνηση αγαθών, υπηρεσιών, εργαζομένων και κεφαλαίου
- Δικαίωμα (οικονομικής) εγκατάστασης

Προσέγγιση οικονομικών πολιτικών

- Κοινή αγροτική πολιτική
- Κοινή εμπορική πολιτική
- Κοινή πολιτική μεταφορών
- Κοινή πολιτική ανταγωνισμού
- Μη διακριτική φορολόγηση αγαθών
- Προσέγγιση/διαβούλευση σε θέματα οικονομικής πολιτικής (με έμφαση σε ζητήματα που αφορούν τη συναλλαγματική πολιτική και το ισοζύγιο πληρωμών)
- Αυξημένη συνεργασία σε θέματα κοινωνικής πολιτικής

από τους βασικούς θεσμούς της Επιτροπής, του Συμβουλίου των Υπουργών, του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Δικαστηρίου,⁵ περιλάμβαναν το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο (ΕΚΤ), την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων (ΕΤΕ) και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή (ΕΟΚΕ).⁶

5. Το Κοινοβούλιο και το Δικαστήριο ήταν θεσμοί κοινοί τόσο για την ΕΟΚ όσο και για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα (ΕΚΑΧ) και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα Ατομικής Ενέργειας (ΕΥΡΑΤΟΜ). Η Επιτροπή και το Συμβούλιο έγιναν κοινοί θεσμοί για όλες τις Κοινότητες με τη Συνθήκη Συγχώνευσης του 1965.

6. Στόχος του ΕΚΤ είναι να συμβάλει στη βελτίωση των συνθηκών εργασίας και της επαγγελματικής και γεωγραφικής κινητικότητας των εργαζομένων, της ΕΤΕ να συμβάλει

Η φιλοδοξία του εγχειρήματος προδίδει εν μέρει και τους ευρύτερους σκοπούς που φιλοδοξούσε να υπηρετήσει η δημιουργία της ΕΟΚ. Κατ' αρχάς, βασικός στόχος ήταν η αποκατάσταση και ενδυνάμωση της πορείας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, μετά το πλήγμα που δέχτηκε με την αποτυχία της προσπάθειας για τη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Αμυντικής Ένωσης το 1954. Η οικονομία φαινόταν να παρέχει ένα περισσότερο πρόσφορο πεδίο για την επανεκκίνηση του εγχειρήματος, καθώς η επιδίωξη κοινών συμφερόντων και τα αναμενόμενα οικονομικά οφέλη μιας κοινής αγοράς θεωρήθηκε ότι θα κάμψουν πιο εύκολα τις εθνικές αντιστάσεις για τη μεταφορά εξουσιών προς ένα ευρωπαϊκό θεσμικό κέντρο. Η λογική αυτή, η οποία συνάδει με τις αρχές του νεο-λειτουργισμού (Haas, 1958), αποσκοπεί στην εμπέδωση της ειρήνης και της συνεργασίας των κρατών μέσω της ανάπτυξης και κοινής διαχείρισης «λειτουργικών» δραστηριοτήτων, όπως αυτές του εμπορίου και της οικονομίας εν γένει.

Αν και η σημασία της Συνθήκης της Ρώμης δεν μπορεί να αμφισβητηθεί, δεν θα πρέπει ωστόσο και να υπερεκτιμηθεί, καθώς οι φιλόδοξοι στόχοι που τέθηκαν δεν πλαισιώθηκαν σε ικανοποιητικό βαθμό με συγκεκριμένα εργαλεία πολιτικής που θα επέτρεπαν τη γρήγορη και ομαλή υλοποίησή τους. Στα περισσότερα σημεία, που αφορούσαν τόσο τη δημιουργία της κοινής αγοράς όσο και τη θέσπιση κοινών πολιτικών, οι διατάξεις ήταν αρκετά γενικές και παρέπεμπαν σε μελλοντικές διαβουλεύσεις, η συνεργασία για την προσέγγιση οικονομικών πολιτικών και την αποφυγή διακρίσεων παρέμεινε κατά κύριο λόγο σε διακηρυκτικό επίπεδο, ενώ και οι νέοι οικονομικοί θεσμοί που εισήχθησαν δεν είχαν την απαιτούμενη ισχύ και πόρους για να αντεπεξέλθουν αποτελεσματικά στους φιλόδοξους στόχους που τους είχαν τεθεί. Με άλλα λόγια, υπήρχε «αναντιστοιχία μεταξύ στόχων και μέσων» (Τσούκαλης, 1998: 41). Το γεγονός αυτό άφηνε αρκετό χώρο για εθνικές στρατηγικές και διαφοροποιήσεις και έδειχνε ότι η πρόοδος στο πεδίο της οικονομίας ίσως δεν θα ήταν τόσο εύκολη όσο πολλοί υπέθεταν. Αυτό εξάλλου θα έπρεπε να ήταν αναμενόμενο, δεδομένης και της επικρατούσας την εποχή εκείνη ιδεολογίας του κεϋνσιανισμού σχετικά με την οικονομική πολιτική, μια ιδεολογία που καθοδηγούσε όχι μόνο τη διαχείριση των εθνικών οικονομιών, αλλά και τη διευθέτηση των διεθνών οικονομικών σχέσεων, όπως εξάλλου αυτή αποτυπωνόταν και στους κανόνες του Bretton Woods. Το αποτέλεσμα ήταν η επικράτηση της προσέγγισης του «εμπεδωμένου φιλελευθερισμού» (Ruggie, 1982)· στο πλαίσιο αυτό, η σταδιακή απελευθέρωση των εθνικών οικονομιών,

στη σταθερή και ισόρροπη ανάπτυξη της κοινής αγοράς χρηματοδοτώντας επενδύσεις σε υπο-ανάπτυκτες περιοχές και επενδυτικά έργα κοινού ενδιαφέροντος για τα κράτη μέλη και για τη δημιουργία της κοινής αγοράς. Τέλος, ο ρόλος της ΕΚΟΕ είναι γνωμοδοτικός προς την Επιτροπή, με στόχο την εκπροσώπηση των διαφορετικών παραγόντων της οικονομικής και κοινωνικής ζωής.

απαραίτητη για τη δημιουργία μιας κοινής αγοράς, συνδυαζόταν και περιοριζόταν από την ανάγκη προστασίας της εγχώριας οικονομίας από εξωγενείς διαταραχές που θα προέρχονταν από την έκθεση των εθνικών οικονομιών σε ένα διευρυμένο οικονομικό σύστημα.

Συμπερασματικά, η δημιουργία της ΕΟΚ αποτελεί σημαντικό σταθμό στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, καθώς της έδωσε νέα πνοή και επέκτεινε σημαντικά το εύρος των πολιτικών που αφορούσε. Ωστόσο, οι περιορισμοί των διαφορετικών εθνικών οικονομικών συμφερόντων, όπως αποτυπώνονται στις διατάξεις της ιδρυτικής της Συνθήκης, δημιούργησαν κενά και ασάφειες τα οποία στο μέλλον θα δημιουργούσαν προβλήματα στην πορεία της οικονομικής ολοκλήρωσης.

2. Η τελωνειακή ένωση

Η αναγνώριση των επικείμενων δυσκολιών στην πορεία προς την κοινή αγορά ήταν ενδεχομένως και ένας από τους λόγους που ώθησαν τους διαμορφωτές της Συνθήκης να θέσουν ως πρώτο βήμα προς την κατεύθυνση αυτή έναν πιο συγκεκριμένο και ρεαλιστικό ενδιάμεσο σταθμό, αυτόν της δημιουργίας μιας τελωνειακής ένωσης. Η τελωνειακή ένωση είναι μια από τις βασικές μορφές περιφερειακής οικονομικής ολοκλήρωσης, όπως αυτές περιγράφηκαν αρχικά από τον Balassa (1961). Πιο συγκεκριμένα, ο Balassa δημιούργησε μια τυπολογία σταδίων οικονομικής ολοκλήρωσης ξεκινώντας από τη ζώνη ελεύθερου εμπορίου και συνεχίζοντας με την τελωνειακή ένωση, την κοινή αγορά, την οικονομική ένωση και τέλος την πλήρη οικονομική ένωση, η οποία στην ουσία αντιστοιχεί σε μια ομόσπονδη πολιτική οντότητα. Αν και η αρχική τυπολογία έχει δεχτεί σημαντική κριτική (Pelkmans, 2006), παραμένει το βασικό μοντέλο απεικόνισης, αν και όχι πλήρους κατανόησης, των διαφορετικών σταδίων οικονομικής ολοκλήρωσης. Η τελωνειακή ένωση, η οποία θα μας απασχολήσει στην ενότητα αυτή, στηρίζεται σε δύο βασικές παρεμβάσεις στις εμπορικές σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών της. Πρώτον, στην απελευθέρωση των μεταξύ τους εμπορικών συναλλαγών μέσω της εξάλειψης τόσο δασμολογικών και άλλων φορολογικών εμποδίων όσο και ποσοτικών εμποδίων (για παράδειγμα ποσοστώσεων),⁷ και, δεύτερον, στην

7. Οι δασμοί είναι φόροι που επιβάλλονται στα εισαγόμενα αγαθά. Υπάρχουν δύο βασικά είδη δασμών: α) οι δασμοί κατ' είδος, όπου ένα είδος αγαθού επιβαρύνεται με ένα συγκεκριμένο ποσό, το οποίο είναι σταθερό και δεν εξαρτάται από την αξία του αγαθού, και β) οι δασμοί επί της αξίας, οι οποίοι επιβαρύνουν τα αγαθά ανάλογα με την αξία τους (επιβάλλονται ως ποσοστό επί της αξίας). Κατά κανόνα, η επιβολή δασμών οδηγεί σε αύξηση της τιμής των εισαγόμενων προϊόντων. Οι ποσοτώσεις επί των εισαγωγών είναι ποσοτικοί περιορι-

υιοθέτηση ενός κοινού δασμολογίου σε σχέση με τις τρίτες χώρες που δεν συμμετέχουν στην τελωνειακή ένωση.

Η τελωνειακή ένωση, σύμφωνα με την τυπολογία του Balassa, θεωρείται μια λιγότερο προωθημένη μορφή οικονομικής ολοκλήρωσης σε σχέση με την κοινή αγορά, αφού η τελευταία επεκτείνει την απελευθέρωση στην κίνηση των αγαθών (εμπόριο) και στην κίνηση των συντελεστών παραγωγής (κεφάλαιο, εργαζόμενοι). Στο πλαίσιο αυτό, η δημιουργία μιας τελωνειακής ένωσης θεωρήθηκε ένα πρώτο, απαραίτητο και, ενδεχομένως, πιο εύκολο βήμα για τη δημιουργία μιας κοινής αγοράς. Η τελωνειακή ένωση θεωρείται απαραίτητη, αφού δεν νοείται κοινή αγορά χωρίς την ελεύθερη κίνηση των εμπορευμάτων μεταξύ των συμμετεχουσών οικονομιών. Ωστόσο, η κατάργηση των εμπορικών εμποδίων μεταξύ των κρατών μελών θα μπορούσε να επιτευχθεί και με τη δημιουργία μιας ζώνης ελεύθερου εμπορίου, όπου τα αγαθά διακινούνται ελεύθερα, αλλά κάθε κράτος μέλος διατηρεί το δικό του εξωτερικό δασμολόγιο. Κάτι τέτοιο όμως θα δημιουργούσε προβλήματα ανταγωνισμού στο εσωτερικό της Κοινότητας, καθώς αγαθά που θα εισέρχονταν σε μια χώρα με χαμηλότερους δασμούς θα μπορούσαν να διακινηθούν και σε άλλα κράτη μέλη με υψηλότερους εξωτερικούς δασμούς ή ποσοστώσεις, όπου οι τιμές, ως αποτέλεσμα της διαφορετικής τους εμπορικής πολιτικής, θα ήταν υψηλότερες, μια πρακτική που ονομάζεται μεταστροφή του εμπορίου (trade deflection). Για την αντιμετώπιση της πρακτικής αυτής, τα κράτη μέλη μπορούν να εισάγουν κανόνες προέλευσης (rules of origin)⁸ των προϊόντων, η διαχείριση των οποίων ωστόσο παρουσιάζει σημαντικά τεχνικά προβλήματα και συνεπάγεται υψηλό κόστος. Επίσης, είναι δυνατόν να χειραγωγηθούν με στόχο την προστασία τοπικών παραγωγών έναντι ξένων ανταγωνιστών, γεγονός που ακυρώνει τις θετικές επιπτώσεις, λόγω του αυξημένου ανταγωνισμού που φέρνει η κατάργηση των εμπορικών εμποδίων (Baldwin και Wyplosz, 2009). Η εναλλακτική λύση, αρκετά πιο απλή στην εφαρμογή της, είναι η υιοθέτηση ενός κοινού εξωτερικού δασμολογίου και συνεπώς η δημιουργία μιας τελωνειακής ένωσης.

Αν και η δημιουργία μιας τελωνειακής ένωσης εμφανίζεται ως η προτιμότερη

σμοί επί των εισαγωγών. Με την επιβολή ποσόστωσης περιορίζεται η επιτρεπόμενη ποσότητα που μπορεί να εισαχθεί στη χώρα για ένα συγκεκριμένο προϊόν.

8. Οι κανόνες προέλευσης καθορίζουν αν το προϊόν που εισάγεται από μια χώρα έχει παραχθεί σε αυτή ή σε κάποια άλλη χώρα. Η βασική προσέγγιση για να θεωρηθεί ότι ένα προϊόν έχει παραχθεί σε μια χώρα είναι ότι η τελευταία σημαντική προσθήκη που έχει γίνει σε αυτό και η οποία καθορίζει την κατηγοριοποίησή του (ταυτότητά του) για δασμολογικούς σκοπούς έχει γίνει σε αυτή τη χώρα. Ο καθορισμός της προέλευσης των προϊόντων αποκτά ιδιαίτερη σημασία σε περιπτώσεις περιφερειακών εμπορικών συμφωνιών, όπως οι ζώνες ελεύθερου εμπορίου ή οι τελωνειακές ενώσεις, καθώς καθορίζει το αν το προϊόν υπό εξέταση είναι ελεύθερο δασμών (σε περίπτωση που προέρχεται από κράτος μέλος της περιφερειακής συμφωνίας) ή όχι (σε περίπτωση που προέρχεται από κράτος εκτός της συμφωνίας).

και πιο απλή στην εφαρμογή επιλογή, θα ήταν λάθος να υποθέσει κανείς ότι η συμφωνία για την καθιέρωση ενός κοινού εξωτερικού δασμολογίου είναι εύκολη υπόθεση. Οι λόγοι δεν είναι κυρίως τεχνικοί (αν και η υιοθέτηση ενός κοινού εξωτερικού δασμολογίου παρουσιάζει σημαντικά τεχνικά προβλήματα), αλλά έχουν να κάνουν με παραμέτρους που αφορούν την πολιτική οικονομία του εμπορίου. Πιο συγκεκριμένα, η συμφωνία για τη δημιουργία μιας τελωνειακής ένωσης και η προσχώρηση μιας σειράς κρατών σε αυτή δεν προϋποθέτουν ούτε συνεπάγονται, ιδιαίτερα στο βραχυπρόθεσμο διάστημα, την εξάλειψη των διαφορετικών χαρακτηριστικών των οικονομιών των κρατών μελών. Ορισμένα από αυτά τα χαρακτηριστικά τα οποία μπορεί να έχουν ιδιαίτερη σημασία στο πλαίσιο μιας τελωνειακής ένωσης είναι: ο βαθμός έντασης του εξαγωγικού προσανατολισμού και της εξάρτησης από εισαγωγές μιας οικονομίας, η βαρύτητα διαφορετικών κλάδων (τόσο εξαγωγικών όσο και εισαγωγικών) για το σύνολο της οικονομίας, καθώς και η γεωγραφική κατανομή των διεθνών εμπορικών σχέσεων ενός κράτους, η οποία εξαρτάται από τη διάρθρωση της παραγωγικής διαδικασίας και τη φύση των εμπορικών αγαθών που παράγει μια χώρα, καθώς και από την ύπαρξη ιστορικών, πολιτιστικών και άλλων δεσμών με χώρες που δεν ανήκουν κατ' ανάγκη στην τελωνιακή ένωση. Είναι προφανές πως η διαφοροποίηση των κρατών μελών ως προς αυτά και άλλα χαρακτηριστικά δημιουργεί διαφορετικά συμφέροντα ως προς το ύψος των εξωτερικών δασμών για συγκεκριμένα προϊόντα ή κλάδους. Συνεπώς, η προσπάθεια για την επίτευξη συμφωνίας για ένα κοινό εξωτερικό δασμολόγιο θα πρέπει να βρει λύσεις στα προβλήματα που δημιουργούνται από την άνιση κατανομή των ωφελειών και ζημιών που θα προκύψουν ανάμεσα στα κράτη μέλη από την αναπροσαρμογή των εξωτερικών δασμών.

Τόσο η έμφαση στον στόχο της τελωνειακής ένωσης ως ένα αναγκαίο και εφικτό πρώτο βήμα προς την οικονομική ολοκλήρωση όσο και η αναγνώριση των προβλημάτων πολιτικής οικονομίας που αναφέρθηκαν προηγουμένως είναι φανερά στις διατάξεις της Συνθήκης. Κατ' αρχάς, το άρθρο 9 της Συνθήκης αναγνώριζε ότι η οικονομική κοινότητα θα βασιζόταν σε μια τελωνιακή ένωση με στόχο την απελευθέρωση του εμπορίου σε αγαθά μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και την υιοθέτηση κοινού εξωτερικού δασμολογίου. Σε αντίθεση με άλλες πτυχές της οικονομικής κοινότητας, όπως η απελευθέρωση της κίνησης εργαζομένων και κεφαλαίου και η ελευθερία στην παροχή υπηρεσιών και εγκατάστασης, οι οποίες δεν είχαν σαφές χρονοδιάγραμμα και στόχους, η υλοποίηση της τελωνιακής ένωσης περιγραφόταν με αρκετά ακριβή και λεπτομερειακό τρόπο στη Συνθήκη. Το χρονοδιάγραμμα για τη δημιουργία της τελωνιακής ένωσης καθοριζόταν από μια μεταβατική περίοδο, η οποία χωριζόταν σε τρία στάδια των τεσσάρων ετών,⁹

9. Για το πρώτο στάδιο προβλεπόταν η δυνατότητα δύο μονοετών παρατάσεων. Σε κάθε περίπτωση η μεταβατική περίοδος δεν μπορούσε να υπερβαίνει τα δεκαπέντε χρόνια.

στο πλαίσιο των οποίων προβλέπονταν συγκεκριμένα ποσοστά μειώσεων στους δασμούς, στα τέλη και στις ποσοστώσεις μεταξύ των κρατών μελών, τουλάχιστον για τα δύο πρώτα στάδια, και σαφείς στόχοι για το τέλος της μεταβατικής περιόδου. Η Συνθήκη απαγόρευε την εισαγωγή νέων περιορισμών στο εμπόριο, ενώ περιλάμβανε και μια σειρά διατάξεων, ορισμένες εκ των οποίων στο πλαίσιο της κοινής πολιτικής για τον ανταγωνισμό, που αποσκοπούσαν στην αποτροπή προστατευτικών δράσεων που θα μπορούσαν να υπονομεύσουν τον στόχο δημιουργίας μιας κοινής αγοράς που θα λειτουργούσε στη βάση του ανταγωνισμού.

Στον αντίποδα των διατάξεων για την απελευθέρωση της εσωτερικής αγοράς για εμπορεύσιμα αγαθά, οι οποίες ήταν σαφείς και περιλάμβαναν δεσμευτικούς στόχους και προθεσμίες, οι διατάξεις για το κοινό εξωτερικό δασμολόγιο ήταν λιγότερο σαφείς και δεσμευτικές, αναδεικνύοντας τα προαναφερθέντα προβλήματα πολιτικής οικονομίας. Είναι χαρακτηριστικό, για παράδειγμα, ότι το πρόβλημα της αναπροσαρμογής του εξωτερικού δασμολογίου σε κλάδους και αγαθά με διαφορετική σημασία για τα κράτη μέλη αντιμετωπίστηκε ορίζοντας το εξωτερικό δασμολόγιο ως τον αριθμητικό μέσο όρο των εθνικών δασμών που ίσχυαν στα κράτη μέλη πριν από τη δημιουργία της τελωνειακής ένωσης. Η λύση αυτή, σε συνδυασμό με τον καθορισμό ανώτατων και όχι ακριβώς προκαθορισμένων ποσοστών του τελικού κοινού δασμολογίου για μια σειρά από κατηγορίες προϊόντων, παρείχε έναν βαθμό ευελιξίας στα κράτη μέλη, ιδίως αφού για ορισμένες κατηγορίες προϊόντων η Συνθήκη δεν προέβλεπε συγκεκριμένους ποσοτικούς στόχους, αλλά παρέπεμπε σε μελλοντικές διαπραγματεύσεις. Επίσης, μια ιδιαίτερα σημαντική παράλειψη της Συνθήκης σε σχέση με το εξωτερικό δασμολόγιο ήταν η έλλειψη οποιασδήποτε πρόβλεψης για ποσοστώσεις σε σχέση με τρίτες χώρες. Το γεγονός αυτό δημιουργεί πρόβλημα για μια τελωνειακή ένωση, καθώς η διαφοροποίηση στα επίπεδα των ποσοστώσεων μπορεί να οδηγήσει σε διαφοροποιήσεις στις τιμές των αγαθών μεταξύ των κρατών μελών, δημιουργώντας κίνητρα για πρακτικές μεταστροφής του εμπορίου.

Παρά τα όποια προβλήματα, η συμβιβαστική αυτή προσέγγιση φαίνεται ότι απέδωσε καρπούς, καθώς η τελωνειακή ένωση ολοκληρώθηκε ενάμιση χρόνο πριν από το τέλος της μεταβατικής περιόδου και άρχισε να λειτουργεί την 1η Ιουλίου 1968. Τα αποτελέσματα τόσο της απελευθέρωσης του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών όσο και της υιοθέτησης ενός κοινού εξωτερικού δασμολογίου έγιναν φανερά ήδη από τη μεταβατική περίοδο.

Σχετικά με τις επιπτώσεις της απελευθέρωσης του εμπορίου μεταξύ των κρατών μελών της τελωνειακής ένωσης, κατ' αρχάς θα πρέπει να κάνουμε μια διάκριση μεταξύ των «στατικών» αποτελεσμάτων που προβλέπει η νεο-κλασική θεωρία του διεθνούς εμπορίου και των «δυναμικών» αποτελεσμάτων που προκύπτουν από πιο μακροπρόθεσμες οικονομικές προσεγγίσεις (Sapir, 1992). Έτσι, η θεωρία του εμπορίου διακρίνει τις επιπτώσεις περιφερειακών προτιμησιακών

συμφωνιών, όπως οι τελωνειακές ενώσεις, σε δύο βασικές κατηγορίες: τη δημιουργία και την εκτροπή εμπορίου (Viner, 1950). Η πρώτη αναφέρεται στην υποκατάσταση της (υψηλού κόστους) εγχώριας παραγωγής με εισαγωγές (χαμηλότερου κόστους) από ένα άλλο κράτος μέλος, ενώ η δεύτερη αναφέρεται στην υποκατάσταση εισαγωγών (χαμηλού κόστους) από μια τρίτη χώρα, από τις εισαγωγές (υψηλότερου κόστους) ενός κράτους μέλους της ένωσης. Θα πρέπει να διευκρινιστεί ότι η ανάλυση στη βάση αυτών των εννοιών δεν αφορά μόνο τις αλλαγές στον όγκο του εμπορίου, αλλά τις ευρύτερες μεταβολές (λόγω αλλαγών στις τιμές των προϊόντων, στα δημόσια έσοδα από τους δασμούς, αλλά και στις εξαγωγικές δυνατότητες μιας οικονομίας) στη συνολική ευημερία μιας χώρας ως αποτέλεσμα της προσχώρησής της σε μια τελωνειακή ένωση (Pelkmans, 2006). Θα πρέπει να πούμε ότι, σε θεωρητικό επίπεδο, το τελικό αποτέλεσμα είναι σχετικά ασαφές, καθώς μια τελωνειακή ένωση σχεδόν πάντα προκαλεί και τα δύο φαινόμενα και συνεπώς το τελικό αποτέλεσμα εξαρτάται από τα συγκεκριμένα χαρακτηριστικά της ένωσης.

Τα αποτελέσματα εμπειρικών ερευνών δείχνουν ότι ειδικά κατά τη δεκαετία του 1960, κατά τη διάρκεια δηλαδή της μεταβατικής περιόδου, η απελευθέρωση του εμπορίου στο εσωτερικό της οικονομικής κοινότητας είχε σημαντικές και θετικές επιπτώσεις στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών. Υπήρξε σημαντική αύξηση του ενδοκοινοτικού εμπορίου, η οποία αποδίδεται κατά κύριο λόγο στη δημιουργία εμπορίου και όχι στην εκτροπή, τουλάχιστον για τα μη αγροτικά προϊόντα. Συνοψίζοντας τα ευρήματα μιας επισκόπησης της σχετικής βιβλιογραφίας, ο Pelkmans (2006) αποφαίνεται ότι η δημιουργία της τελωνειακής ένωσης φαίνεται να συνέβαλε στην αύξηση του ενδοκοινοτικού εμπορίου κατά 50 έως και 100% σε σχέση με τα επίπεδα του 1959, για επεξεργασμένα, μη αγροτικά προϊόντα.¹⁰ Αν και σημαντική, η αύξηση του εμπορίου δεν είναι αυτοσκοπός, αλλά μέσο για την επίτευξη θετικών ρυθμών οικονομικής ανάπτυξης και ευημερίας. Η σημαντική αύξηση στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών δεν μεταφράστηκε άμεσα σε οικονομική ανάπτυξη και ευημερία, όπως προέβλεπε η Συνθήκη. Εμπειρικές μελέτες έχουν δείξει ότι η συνεισφορά της αύξησης του ενδοκοινοτικού εμπορίου στο ΑΕΠ των κρατών μελών ήταν λιγότερο από 1% (Balassa, 1975· Robson, 1987).

Ωστόσο, αυτή η αποτίμηση αγνοεί τα δυναμικά αποτελέσματα της τελωνειακής ένωσης. Σύμφωνα με νεότερες οικονομικές θεωρήσεις, αυτά περιλαμβάνουν την αύξηση του ανταγωνισμού προς όφελος των καταναλωτών, τη βελτίωση της παραγωγικότητας των επιχειρήσεων λόγω οικονομικών κλίμακας και την αύξηση

10. Η Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ) δημιούργησε ένα αρκετά διαφορετικό καθεστώς για τα αγροτικά προϊόντα, το οποίο λειτούργησε σε μεγάλο βαθμό στη βάση της εκτροπής εμπορίου.

των επενδύσεων (Baldwin και Wyplosz, 2009). Μια επισκόπηση των στοιχείων μάς δείχνει ότι η μεταβατική περίοδος χαρακτηρίστηκε από υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης για τα κράτη μέλη της ΕΟΚ, αρκετά υψηλότερους μάλιστα από εκείνους ανταγωνιστών όπως οι ΗΠΑ και το Ηνωμένο Βασίλειο. Αν και είναι δύσκολο να αποδώσει κανείς ευθέως την οικονομική ευμάρεια της περιόδου αυτής στην τελωνειακή ένωση, υπάρχουν αρκετές ενδείξεις ότι, σε κάποιον βαθμό τουλάχιστον, η οικονομική ανάπτυξη της εποχής οφειλόταν και σε αυτή. Εξετάζοντας κανείς το ευρύτερο ιστορικό πλαίσιο, ίσως η πιο εύλογη ερμηνεία είναι ότι η αύξηση του εμπορίου και οι ευνοϊκές οικονομικές συνθήκες της εποχής αλληλεπίδρασαν δημιουργώντας έναν ενάρετο οικονομικό κύκλο· έτσι, το ήδη καλό οικονομικό κλίμα (το οποίο οφειλόταν σε μια σειρά άλλων παραγόντων) βοήθησε στην απορρόφηση του κόστους προσαρμογής των εθνικών οικονομιών από την απελευθέρωση του εμπορίου,¹¹ η οποία με τη σειρά της ενίσχυσε την οικονομική ανάπτυξη (Τσούκαλης, 1998).

Όσον αφορά τις συνέπειες υιοθέτησης του κοινού εξωτερικού δασμολογίου, αυτό φαίνεται ότι λειτούργησε συμπληρωματικά με την εσωτερική απελευθέρωση του εμπορίου, τουλάχιστον για τα περισσότερα αγαθά (πάντα με τη σημαντική εξαίρεση των αγροτικών προϊόντων), αφού συνέβαλε στην περαιτέρω απελευθέρωση του εμπορίου σε σχέση με τις τρίτες χώρες. Η επίδραση του κοινού εξωτερικού δασμολογίου ήταν θετική, παρά το γεγονός ότι η υιοθέτησή του δεν οδήγησε σε μείωση των εξωτερικών δασμών σε κάθε περίπτωση. Η χρήση του αριθμητικού μέσου ως εργαλείου καθορισμού του κοινού δασμολογίου είχε το εξής αποτέλεσμα: χώρες με υψηλούς δασμούς πριν από τη Συνθήκη, όπως η Ιταλία και η Γαλλία, έπρεπε να τους μειώσουν μετά την εφαρμογή του κοινού δασμολογίου, ενώ χώρες με ανοιχτές οικονομίες και χαμηλή προστασία πριν από τη Συνθήκη, όπως οι χώρες της Μπενελούξ, έπρεπε να αυξήσουν τους δασμούς τους (Pelkmans, 2006). Παρ' όλα αυτά, το 1968, με την έναρξη λειτουργίας της τελωνειακής ένωσης, οι δασμοί των έξι είχαν μειωθεί κατά 20% κατά μέσο όρο σε σχέση με το 1958 (Sapir, 1992).

Σε έναν βαθμό η εξέλιξη αυτή ήταν αλληλένδετη με το γεγονός ότι, λόγω του κοινού εξωτερικού δασμολογίου, τα κράτη μέλη της τελωνειακής ένωσης υιοθέτησαν και κοινή εμπορική πολιτική. Η δυνατότητα των κρατών μελών της τελωνειακής ένωσης να διαπραγματεύονται ως μια οντότητα στις διεθνείς εμπορικές διαπραγματεύσεις ενίσχυσε τη διαπραγματευτική ισχύ τους σε σχέση με τρίτες χώρες, δίνοντάς τους τη δυνατότητα να επιτύχουν καλύτερες συμφωνίες, ενώ η

11. Το κόστος αυτό φαίνεται ότι ήταν μικρό σε κάθε περίπτωση, καθώς η ανάπτυξη του ενδοκοινοτικού εμπορίου βασίστηκε κατά κύριο λόγο στην ανάπτυξη του ενδο-κλαδικού εμπορίου, γεγονός το οποίο περιόρισε τις αναδιανεμητικές επιπτώσεις της απελευθέρωσης (Sapir, 1992).

ταυτόχρονη απελευθέρωση της εσωτερικής αγοράς έκανε πιο εύκολη την προσαρμογή στον αυξημένο εξωτερικό ανταγωνισμό. Πράγματι, η συμμετοχή στην τελωνειακή ένωση φαίνεται πως έκανε εφικτή τη σημαντική απελευθέρωση του διεθνούς εμπορίου στο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου (GATT), όπου οι έξι συμμετείχαν ως ΕΟΚ. Η ενιαία εκπροσώπηση και η απελευθέρωση της εσωτερικής αγοράς φαίνεται ότι έκαναν δυνατές συμφωνίες τις οποίες οι έξι δεν θα υπέγραφαν αν συμμετείχαν στις διαπραγματεύσεις ως μεμονωμένα κράτη (Hufbauer, 1990). Αξίζει να σημειωθεί ότι η σταδιακή απελευθέρωση μέσω του μειωμένου κοινού εξωτερικού δασμολογίου είχε και θετικά μακροχρόνια δυναμικά αποτελέσματα, αφού φαίνεται ότι συνέβαλε στην αύξηση του ανταγωνισμού στο εσωτερικό της οικονομικής κοινότητας και κατά συνέπεια στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας στην παραγωγική διαδικασία των ευρωπαϊκών επιχειρήσεων (Sapir, 1992).

Τέλος, ένα πολύ σημαντικό έμμεσο μακροπρόθεσμο αποτέλεσμα της τελωνειακής ένωσης ήταν η αύξηση της ελκυστικότητας της ΕΟΚ ως φορέα περιφερειακής ολοκλήρωσης. Η μεγάλη εσωτερική αγορά που δημιουργήθηκε για το εμπόριο αγαθών και η επιτυχής παρουσία της ΕΟΚ στις διεθνείς εμπορικές διαπραγματεύσεις κατέστησαν την τελευταία πόλο έλξης για τα κράτη μέλη εκτός της ΕΟΚ. Είναι χαρακτηριστικό, για παράδειγμα, ότι τα περισσότερα μέλη της Ευρωπαϊκής Ζώνης Ελεύθερων Συναλλαγών (ΕΖΕΣ), η οποία δημιουργήθηκε το 1960 από ευρωπαϊκά κράτη που δεν ήθελαν να ενταχθούν στο πιο περιοριστικό πλαίσιο της ΕΟΚ, την εγκατέλειψαν σταδιακά για να προσχωρήσουν στην ΕΟΚ και αργότερα στην ΕΕ. Την αρχή έκαναν το Ην. Βασίλειο και η Δανία το 1973, λίγα μόλις χρόνια μετά την ολοκλήρωση της τελωνειακής ένωσης. Φυσικά, η προσχώρηση των κρατών αυτών στην ΕΟΚ δεν είναι δυνατόν να αποδοθεί αποκλειστικά στην τελωνειακή ένωση, ωστόσο δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η τελευταία αποτέλεσε έναν σημαντικό παράγοντα που επηρέασε την απόφασή τους.

3. Η ενιαία αγορά

Παρά την καλή αρχή, το επόμενο μεγάλο βήμα της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης άργησε να γίνει. Χρειάστηκε να φτάσουμε στα μέσα της δεκαετίας του 1980 και να προηγηθεί μια σειρά αρνητικών εξελίξεων, οι οποίες φάνηκε να οδηγούν το εγχείρημα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σε αδιέξοδο, προτού το όραμα της ενιαίας αγοράς εμπνεύσει εκ νέου την επανεκκίνηση της διαδικασίας οικονομικής αλλά και πολιτικής ολοκλήρωσης της Ευρώπης.

Μετά τη σημαντική ώθηση στο ενδοκοινοτικό εμπόριο έως και τις αρχές της δεκαετίας του 1970, η τελωνειακή ένωση φάνηκε να έχει εξαντλήσει τη δυναμική της ως προς την προώθηση των ενδοευρωπαϊκών εμπορικών ροών, παρά τις δι-

ευρύνσεις του 1973 και του 1981, οι οποίες απλώς κατάφεραν να συγκρατήσουν το ενδοκοινοτικό εμπόριο ως ποσοστό του συνολικού εμπορίου, με σημαντικές διακυμάνσεις, σε περίπου σταθερά επίπεδα από τις αρχές της δεκαετίας του 1970 μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980 (Τσούκαλης, 1998). Η στασιμότητα αυτή οφειλόταν κατ' αρχάς στις αδυναμίες της ίδιας της τελωνειακής ένωσης, καθώς και της ΕΟΚ γενικότερα. Για παράδειγμα, η μη ένταξη των ποσοστώσεων στο πλαίσιο της τελωνειακής ένωσης είχε ως αποτέλεσμα τη διατήρηση εθνικών ποσοστώσεων (είτε ως αποτέλεσμα εθνικής εμπορικής πολιτικής είτε ως αποτέλεσμα κοινής εμπορικής πολιτικής, όπου διεθνείς συμφωνίες για ποσοτικούς περιορισμούς, όπως οι πολυϊνικές συμφωνίες, μετατρέπονταν σε εθνικές ποσοστώσεις), με αποτέλεσμα να είναι αναγκαία η υιοθέτηση κανόνων προέλευσης και οι έλεγχοι στα σύνορα (Τσούκαλης, 1998). Η κατάσταση αυτή προφανώς ακύρωνε τη λογική της τελωνειακής ένωσης, όπως είδαμε και προηγουμένως, και δυσχέραινε τη διεξαγωγή του ελεύθερου εμπορίου στο εσωτερικό της ΕΟΚ.

Η απελευθέρωση του εμπορίου συνάντησε εμπόδια και λόγω της διαδικασίας προσέγγισης των πολιτικών, που είδαμε ότι αποτελούσε μία από τις δύο βασικές οδούς για την ολοκλήρωση της ΕΟΚ. Ο τρόπος υλοποίησης της προσέγγισης –ή καλύτερα εναρμόνισης– των ρυθμιστικών διατάξεων που προέβλεπαν τα εθνικά νομικά και ρυθμιστικά καθεστώτα σε μια σειρά από θέματα αποδείχθηκε αναποτελεσματικός. Πιο συγκεκριμένα, απαιτούνταν μακροχρόνιες τεχνικές διαπραγματεύσεις μεταξύ των κυβερνήσεων, υπό τον συντονισμό της Επιτροπής, η επιτυχημένη ολοκλήρωση των οποίων προϋπέθετε ομοφωνία στο Συμβούλιο των Υπουργών. Η διαδικασία αυτή αποδείχθηκε χρονοβόρα, ιδιαίτερα σε μια χρονική περίοδο όπου η αλματώδης εξέλιξη της τεχνολογίας και η ανάδυση μιας σειράς θεμάτων σχετικά με την ανάγκη προστασίας του καταναλωτή, αλλά και του περιβάλλοντος, είχαν στο μεταξύ οδηγήσει σε μια ραγδαία αύξηση και διαφοροποίηση των εθνικών ρυθμιστικών διατάξεων για τα ζητήματα αυτά (Young, 2005). Η κατάσταση αυτή δυσχέραινε την εναρμόνιση των διαφορετικών προδιαγραφών για προϊόντα και υπηρεσίες, δημιουργώντας έτσι *de facto* μια σειρά μασολογικών εμποδίων, τα οποία εμπόδιζαν την περαιτέρω εμπορική και οικονομική ολοκλήρωση.

Πέρα από τις τεχνικές προδιαγραφές, ωστόσο, αποτυχία υπήρξε και σε μια σειρά άλλων πεδίων, όπου η Συνθήκη της Ρώμης προέβλεπε είτε την υιοθέτηση κοινών πολιτικών, όπως στον τομέα των μεταφορών –τομέα κρίσιμο για τη διευκόλυνση της ευρύτερης εμπορικής και οικονομικής ολοκλήρωσης–, είτε την προσέγγιση πολιτικών με στόχο την απάλειψη πηγών προστατευτισμού και εμποδίων στις οικονομικές συναλλαγές, όπως στο ζήτημα των κρατικών προμηθειών και επιδοτήσεων. Ακόμα και σε πεδία τα οποία άπτονταν του πυρήνα της διαδικασίας δημιουργίας της κοινής αγοράς, όπως τα ζητήματα της ελεύθερης εγκατάστασης, ιδιαίτερα στον τομέα των υπηρεσιών, της ελεύθερης μετακίνησης των

εργαζομένων και της ελεύθερης κίνησης κεφαλαίων, η πρόοδος ήταν πολύ μικρή, με αποτέλεσμα η κοινή αγορά να αφορά στην ουσία μόνο τη διακίνηση εμπορευμάτων.

Οι συνέπειες αυτών των προβλημάτων επιδεινώθηκαν περαιτέρω και από τις δυσμενείς οικονομικές συνθήκες που επικράτησαν από τα μέσα της δεκαετίας του 1970 και για μια περίπου δεκαετία. Η πρώτη πετρελαϊκή κρίση το φθινόπωρο του 1973 σηματοδότησε το τέλος της «χρυσής εποχής» των υψηλών ρυθμών ανάπτυξης και χαμηλής ανεργίας της μεταπολεμικής περιόδου. Ύφρεση και στασιμότητα, υψηλή ανεργία και υψηλός πληθωρισμός δημιούργησαν μια ιδιαίτερα αρνητική οικονομική συγκυρία, η οποία επιδεινώθηκε περαιτέρω λόγω των μεγάλων διακυμάνσεων των συναλλαγματικών ισοτιμιών, η οποία ήταν πλέον δυνατή εξαιτίας της κατάρρευσης του συστήματος σταθερών συναλλαγματικών ισοτιμιών του Bretton Woods το 1971. Ο συνδυασμός όλων αυτών των παραγόντων οδήγησε σε μια πτώση του διεθνούς αλλά και του ενδοκοινοτικού εμπορίου, σε σχετικούς όρους, η οποία συνδέθηκε και με μια προσπάθεια των κρατών να προστατέψουν τις εθνικές τους οικονομίες από τις διεθνείς οικονομικές αναταράξεις. Σε αντίθεση με την περίοδο του μεσοπολέμου, αυτό το κύμα «νεο-προστατευτισμού» πήρε τη μορφή εκτεταμένης χρήσης μη δασμολογικών εμπορικών μέτρων (Balassa, 1978), καθώς οι διατάξεις της τελωνειακής ένωσης στην ΕΟΚ, αλλά και εκείνες της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου (ΓΣΔΕ) δεν επέτρεπαν την αύξηση των δασμών. Στο πλαίσιο αυτό ρυθμιστικές παρεμβάσεις για θέματα δημόσιας υγείας, προστασίας του περιβάλλοντος κ.ά. χρησιμοποιήθηκαν συχνά ως όχημα για τον περιορισμό εισαγωγών από ξένους προμηθευτές, κατά κύριο λόγο από τρίτες χώρες, αλλά συχνά και από τις χώρες της ΕΟΚ, ενώ αυξήθηκαν και οι κρατικές παρεμβάσεις για την υποστήριξη των περισσότερο πληγέντων κλάδων, με τη χρήση, μεταξύ άλλων, και αυξημένων κρατικών ενισχύσεων.

Επιπλέον, οι δυσμενείς οικονομικές συνθήκες ακύρωσαν εν τοις πράγμασι νεότερες πρωτοβουλίες, όπως η ιδέα για μια Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ), στη βάση του σχεδίου που υπέβαλε αρμόδια επιτροπή υπό την ηγεσία του πρωθυπουργού του Λουξεμβούργου Πιέρ Βερνέρ, το 1970. Οι έντονες συναλλαγματικές διακυμάνσεις μετά την κατάρρευση του Bretton Woods οδήγησαν τα κράτη μέλη στην υιοθέτηση ανεξάρτητων και συχνά αποκλινουσών οικονομικών πολιτικών, συμπεριλαμβανομένης και της επιβολής αυξημένων ελέγχων στην κίνηση κεφαλαίων, με αποτέλεσμα τη σταδιακή εγκατάλειψη του στόχου της ΟΝΕ. Η διαφοροποίηση των συναλλαγματικών ισοτιμιών δημιουργούσε προβλήματα και στη λειτουργία της Κοινής Αγροτικής Πολιτικής, καθώς δυσχέραινε τη διαμόρφωση κοινών τιμών για τα αγροτικά προϊόντα. Η δυσλειτουργική αυτή κατάσταση που χαρακτήριζε την ΕΟΚ στα τέλη της δεκαετίας του 1970 επιδεινώθηκε περαιτέρω από τη δεύτερη πετρελαϊκή κρίση, η οποία οδήγησε και σε νέα σημα-

ντική ύφεση τις ευρωπαϊκές οικονομίες, θέτοντας ξεκάθαρα σε αμφισβήτηση το μέλλον της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης.

Αυτή η κατάσταση στασιμότητας, ή «ευρωσκλήρωσης», όπως χαρακτηρίστηκε, άρχισε να αλλάζει με αναπάντεχα γρήγορους ρυθμούς στις αρχές της δεκαετίας του 1980. Η εξέλιξη αυτή οφείλεται σε τέσσερις παράγοντες, οι οποίοι ενήργησαν αθροιστικά ώστε να δοθεί μια νέα ώθηση στη διαδικασία της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης:

α) Η ανάκαμψη της ευρωπαϊκής οικονομίας. Σταδιακά, τα κράτη μέλη της ΕΟΚ άρχισαν να ξεπερνούν τις οικονομικές αναταράξεις που προκάλεσε η δεύτερη πετρελαϊκή κρίση και παρουσίασαν θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης. Το βελτιωμένο οικονομικό περιβάλλον ευνόησε την ανάληψη πρωτοβουλιών για την ανανέωση της διαδικασίας δημιουργίας της ενιαίας αγοράς, καθώς οδήγησε στη χαλάρωση των πιέσεων για προστατευτισμό, ενώ δημιούργησε και τις προϋποθέσεις για την αποζημίωση κοινωνικών και οικονομικών ομάδων που θα έβγαιναν ζημιωμένες από μια τέτοια διαδικασία (Καζάκος, 1999).

β) Ο μετασχηματισμός της κυρίαρχης θεώρησης για τη διαχείριση τόσο της εθνικής όσο και της ευρωπαϊκής οικονομίας, ιδιαίτερα στο πλαίσιο μιας ολοένα εντεινόμενης διαδικασίας οικονομικής παγκοσμιοποίησης. Η κρίση της δεκαετίας του 1970 υπονόμωσε τη μέχρι τότε αδιαφιλονίκητη κυριαρχία του κενσιανισμού ως υπόδειγμα οικονομικής θεωρίας και πολιτικής. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με την ανάδυση νέων οικονομικών θεωριών, οι οποίες στο πλαίσιο της λεγόμενης νεο-κλασικής σύνθεσης προέκριναν την απελευθέρωση των αγορών και έναν λιγότερο ενεργό ρόλο του κράτους στην οικονομία, οδήγησαν σε μια νέα ερμηνεία για τις αιτίες της κρίσης των ευρωπαϊκών οικονομιών. Στη βάση της ερμηνείας αυτής βρίσκονταν οι ακαμψίες τόσο της αγοράς εργασίας (με κυρίαρχο σημείο αναφοράς την ανελαστική προσφορά εργασίας, αλλά και θεσμικά χαρακτηριστικά τα οποία μείωναν την «ευελιξία» της) και κεφαλαίου (με έμφαση στους περιορισμούς στη λειτουργία του χρηματοπιστωτικού συστήματος και την κίνηση κεφαλαίων) όσο και αυτές των αγορών προϊόντων, οι οποίες χαρακτηρίζονταν από περιορισμούς, οι οποίοι παρεμπόδιζαν τον ανταγωνισμό. Σύμφωνα με αυτή την αντίληψη, αυτά τα εμπόδια οδηγούσαν σε απώλεια της ανταγωνιστικότητας των ευρωπαϊκών οικονομιών. Η εμφατική μεταστροφή του νεο-εκλεγέντα σοσιαλιστή προέδρου της Γαλλίας Φρανσουά Μιτεράν από ένα πρόγραμμα δημοσιονομικής επέκτασης σε ένα πρόγραμμα φιλελεύθερων οικονομικών πολιτικών σηματοδότησε όσο τίποτα άλλο (ίσως την καθιέρωση στην πράξη, αλλά και συμβολικά, της νέας οικονομικής ορθοδοξίας στην Ευρώπη. Σημαντικό ρόλο για τη μεταστροφή αυτή έπαιξαν και οι εξελίξεις στο διεθνές περιβάλλον. Η υιοθέτηση του νέου οικονομικού υποδείγματος από τις ΗΠΑ και το Ην. Βασίλειο υπό την ηγεσία του προέδρου Ρέιγκαν και της πρωθυπουργού θάτσερ αντίστοιχα, σε συνδυασμό με τον εντεινόμενο ανταγωνισμό από την Ιαπωνία και τις υπό-

λοιπες αναδυόμενες οικονομικές δυνάμεις της Ασίας, διαμόρφωσαν ένα περιβάλλον όπου οι πιέσεις μιας ολοένα πιο απελευθερωμένης και παγκοσμιοποιημένης οικονομίας εμφάνιζαν ως επιτακτική την υιοθέτηση του φιλελεύθερου οικονομικού δόγματος, όχι μόνο σε εθνικό, αλλά και σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό, η αναγέννηση του εγχειρήματος για τη δημιουργία μιας ενιαίας αγοράς η οποία θα επέτρεπε την ανάδυση μεγάλων ευρωπαϊκών επιχειρήσεων, ικανών να ανταγωνιστούν σε παγκόσμιο επίπεδο, θεωρήθηκε μονόδρομος για την αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας της ευρωπαϊκής οικονομίας.

γ) Ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Ενώ οι πολιτικές και ρυθμιστικές διαπραγματεύσεις για την ολοκλήρωση της ΕΟΚ αντιμετώπιζαν σοβαρά εμπόδια, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο μέσω των αποφάσεων του δημιούργησε μια νομολογία που παρείχε τη βάση για την εξάλειψη των εθνικών εμποδίων και τη δημιουργία της ενιαίας αγοράς. Στο πλαίσιο αυτό, ιδιαίτερα σημαντικές αποφάσεις ήταν αυτή της υπόθεσης *Dassonville* του 1974, με την οποία το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «όλοι οι εμπορικοί κανόνες που... μπορούν να παρεμποδίσουν, άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά, το ενδοκοινοτικό εμπόριο»¹² θεωρούνται *μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος* με τους ποσοτικούς περιορισμούς και κατά συνέπεια δεν είναι αποδεκτά, καθώς και της *Cassis de Dijon* του 1979, με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι τα προϊόντα που έχουν παραχθεί νόμιμα σε ένα κράτος μέλος θα πρέπει να είναι αποδεκτά και στα άλλα κράτη μέλη παρά τις ενδεχόμενες διαφορές των εθνικών ρυθμιστικών πλαισίων, τα οποία θεωρούνται σε γενικές γραμμές ανάλογα ή ισοδύναμα. Η απόφαση προέβλεπε κάποιες εξαιρέσεις και συγκεκριμένα διατάξεις για «την αποτελεσματικότητα των φορολογικών ελέγχων, την προστασία της δημόσιας υγείας, την εντιμότητα των εμπορικών συναλλαγών και την προστασία των καταναλωτών».¹³

δ) Ο ρόλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ιδιαίτερα υπό την ηγεσία του νέου προέδρου της Ζακ Ντελόρ, ο οποίος ανέλαβε τα καθήκοντά του τον Ιανουάριο του 1985, αποδείχθηκε ιδιαίτερα δραστήρια και αποτελεσματική. Ο ίδιος ο Ντελόρ από την πρώτη στιγμή δεσμεύτηκε στον στόχο της ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς, θέτοντας μάλιστα το 1992 ως έτος-στόχο, κινητοποιώντας έτσι ολόκληρο τον κοινοτικό θεσμικό μηχανισμό για την παραγωγή αποτελεσμάτων εντός συγκεκριμένων χρονικών ορίων (Young, 2005). Χρησιμοποιώντας τον μετασχηματισμό της κυρίαρχης οικονομικής θεώρησης και την υποστήριξη των μεγάλων ευρωπαϊκών επιχειρήσεων, η Επιτροπή έπαιξε ηγετικό ρόλο στην προώθηση του προγράμματος της ενιαίας αγοράς (Sandholtz και Zysman, 1989).

Ο συνδυασμός των παραγόντων αυτών οδήγησε τα επόμενα χρόνια σε μια πρόοδο των διαπραγματεύσεων για την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς πραγ-

12. Υπόθεση 8/74, *Dassonville*, Συλλογή 1974.

13. Υπόθεση 120/78, *Reve-Zentral (Cassis de Dijon)*, Συλλογή 1979.

ματικά εντυπωσιακή για τα έως τότε δεδομένα. Οι εξελίξεις στηρίχθηκαν σε μεγάλο βαθμό στη λεγόμενη Λευκή Βίβλο· στην ουσία επρόκειτο για το πρόγραμμα της Επιτροπής για την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς. Η Λευκή Βίβλος παρουσιάστηκε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μιλάνο, τον Ιούνιο του 1985, και περιείχε έναν κατάλογο 300 περίπου μέτρων, τα οποία αποσκοπούσαν στην κατάργηση εμποδίων για την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς.¹⁴

Τα εμπόδια αυτά εντάσσονταν σε τρεις βασικές κατηγορίες: φυσικά, τεχνικά και φορολογικά. Τα φυσικά εμπόδια αναφέρονταν σε συννοριακούς ελέγχους που εξακολουθούσαν να εφαρμόζονται και μετά την ολοκλήρωση της τελωνειακής ένωσης και αφορούσαν μεταξύ άλλων: τις ποσοτώσεις στις εισαγωγές, στις οποίες αναφερθήκαμε προηγουμένως, τα Νομισματικά Εξισωτικά Ποσά (NEΠ), ένα είδος φόρου που αφορούσε τα αγροτικά προϊόντα, τους εθνικούς περιορισμούς στους μεταφορείς (καθώς η κοινή πολιτική μεταφορών που προέβλεπε η Συνθήκη της Ρώμης δεν είχε υλοποιηθεί) και φυτο-υγειονομικά και κτηνιατρικά κριτήρια για την εισαγωγή αγαθών. Τα τεχνικά εμπόδια αφορούσαν όλες τις νομικές, ρυθμιστικές και διοικητικές ρυθμίσεις και τεχνικές προδιαγραφές και πρότυπα στο εσωτερικό των κρατών μελών, τα οποία μπορούσαν να λειτουργήσουν (και συχνά λειτουργούσαν) ως εμπόδια στο ενδοκοινοτικό εμπόριο και ανταγωνισμό. Στο πλαίσιο αυτό εντάσσονταν και ζητήματα όπως οι κρατικές προμήθειες, η ρύθμιση των υπηρεσιών και των επαγγελματιών, οι περιορισμοί στην κίνηση των κεφαλαίων και τα δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας. Όπως είδαμε και προηγουμένως, στο πεδίο αυτό η προβλεπόμενη προσέγγιση των εθνικών πολιτικών και η συνακόλουθη εναρμόνιση των ρυθμιστικών πλαισίων και τεχνικών προδιαγραφών είχε αποδειχθεί ιδιαίτερα δύσκολη τα προηγούμενα χρόνια, δημιουργώντας σημαντικά προβλήματα στην ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς. Στη Λευκή Βίβλο η Επιτροπή πρότεινε μια νέα διαδικασία, η οποία στόχευε στη διευκόλυνση των σχετικών διαπραγματεύσεων, αντικαθιστώντας τον προηγούμενο στόχο της πλήρους εναρμόνισης με την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης (*mutual recognition*), στηριζόμενη στην απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου στην υπόθεση της *Cassis de Dijon*. Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης των εθνικών ρυθμιστικών πλαισίων συνδυάστηκε με τον περιορισμό των προσπαθειών εναρμόνισης μόνο σε πολύ βασικά χαρακτηριστικά των ρυθμιστικών αυτών πλαισίων και την ανάθεση του καθορισμού λεπτομερών τεχνικών προδιαγραφών, όπου αυτό ήταν αναγκαίο, σε πανευρωπαϊκούς, ιδιωτικούς οργανισμούς πιστοποίησης. Στον τομέα των υπηρεσιών, κυρίως των χρηματοπιστωτικών, η προσέγγιση αυτή πήρε τη μορφή του «ελέγχου από το κράτος προέλευσης» (*home country control*) για την αδειοδότηση επιχειρήσεων και δραστηριοτήτων και ακολούθως

14. Commission of the European Communities (1985) *Completing the Internal Market*. COM(85) 310 final, Brussels.

την αμοιβαία αναγνώρισή τους σε όλα τα κράτη μέλη. Τέλος, τα φορολογικά εμπόδια αφορούσαν τις σημαντικές αποκλίσεις στα επίπεδα και στη δομή της έμμεσης φορολογίας μεταξύ των κρατών μελών και την ανάγκη διεξαγωγής συννοριακών ελέγχων λόγω του τρόπου υπολογισμού του φόρου στα εισαγόμενα προϊόντα.

Η υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ), λίγους μήνες αργότερα, τον Φεβρουάριο του 1986, προώθησε θεσμικές μεταρρυθμίσεις οι οποίες επέτρεψαν την υλοποίηση της ατζέντας της Λευκής Βίβλου τα επόμενα χρόνια.¹⁵ Η ΕΕΠ έθεσε ως στόχο την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς έως την 31η Δεκεμβρίου 1992, η οποία ορίστηκε ως «χώρος χωρίς εσωτερικά σύνορα στον οποίο διασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των ατόμων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας συνθήκης» (άρθρο 8^ο). Η πιο σημαντική θεσμική μεταρρύθμιση σε σχέση με την ενιαία αγορά ήταν η διεύρυνση της χρήσης ειδικής πλειοψηφίας σε όλες τις αποφάσεις του Συμβουλίου που αφορούσαν την προσέγγιση των νομικών, ρυθμιστικών και διοικητικών πλαισίων, που ήταν απαραίτητη για την ολοκλήρωσή της (άρθρο 100^α παρ. 1). Εξαιρέση αποτελούσαν οι φορολογικές διατάξεις, οι διατάξεις που αφορούσαν την ελεύθερη διακίνηση προσώπων και διατάξεις που αφορούσαν τα δικαιώματα και τα συμφέροντα των εργαζομένων, ενώ προβλέφθηκε και μια ρήτρα διασφάλισης που επέτρεπε την απόκλιση από το εναρμονισμένο ευρωπαϊκό πλαίσιο για σημαντικούς κοινωνικούς λόγους (άρθρο 100^α παρ. 2 και 4 αντίστοιχα).

Ο συνδυασμός της νέας προσέγγισης για την εναρμόνιση των εθνικών πλαισίων στη βάση της αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης και της δυνατότητας λήψης αποφάσεων στο Συμβούλιο με ειδική πλειοψηφία έδωσε νέα πνοή στις διαπραγματεύσεις. Μεταξύ 1986 και 1992 υιοθετήθηκαν 280 περίπου νομοθετικές πράξεις οι οποίες κατάργησαν σημαντικά εμπόδια στο ενδοκοινοτικό εμπόριο και ανταγωνισμό και δημιούργησαν σε πολλούς τομείς ένα ενιαίο ευρωπαϊκό θεσμικό και ρυθμιστικό πλαίσιο. Ως αποτέλεσμα, την 1η Ιανουαρίου 1993, η ενιαία αγορά ήταν γεγονός. Φαίνεται πως ο στόχος είχε επιτευχθεί.

Ωστόσο, η αποτίμηση των συνεπειών του προγράμματος της ενιαίας αγοράς δεν μπορεί να εξαντληθεί στον συμβολισμό της επίτευξης μιας ημερομηνίας ορόσημου για την ψήφιση ενός πλαισίου νομοθετημάτων. Η αποτίμηση του εμβληματικού αυτού προγράμματος ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης απαιτεί την αξιολόγηση τουλάχιστον δύο σημαντικών διαφορετικών παραμέτρων: α) της συμβολής του στην επανεκκίνηση της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και β) των οικονομικών συνεπειών της ίδιας της ενιαίας αγοράς.

Όσον αφορά την πρώτη παράμετρο, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το πρόγραμμα

15. Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, ΕΕ L 169/29.6.1987.

της ενιαίας αγοράς αποτέλεσε το έναυσμα για την ανανέωση του εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Στο ευρύτερο πλαίσιο των διαπραγματεύσεων για το πρόγραμμα της ενιαίας αγοράς, αναδύθηκαν νέα ζητήματα και επανήλθαν στο προσκήνιο παλαιότερα προβλήματα, τα οποία θεωρήθηκε απαραίτητο να διευθετηθούν προκειμένου να προχωρήσει αποτελεσματικά το εγχείρημα της ενιαίας αγοράς. Εξάλλου, η ίδια η ΕΕΠ, η οποία αποτελούσε την πιο σημαντική αναθεώρηση των Συνθηκών έως τότε, θα μπορούσε να θεωρηθεί, σε μεγάλο βαθμό, «παράπλευρη» συνέπεια της κεκτημένης ταχύτητας με την οποία το όραμα του 1992 εγκαινίασε μια περίοδο έντονης κοινοτικής δραστηριότητας και αποφάσεων. Έτσι, δεν μπορεί να θεωρηθεί τυχαίο το γεγονός ότι συζητήσεις οι οποίες διεξάγονταν για χρόνια χωρίς απτά αποτελέσματα για τη μετεξέλιξη των διαφορών Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σε μια ευρύτερη Ευρωπαϊκή Ένωση διατυπώθηκαν ως στόχος της διαδικασίας ολοκλήρωσης με την ΕΕΠ. Ούτε βέβαια ήταν τυχαίο ότι θέματα που είχαν οδηγήσει σε τέλμα τις ευρωπαϊκές διαπραγματεύσεις τη δεκαετία του 1970, όπως ο κοινοτικός προϋπολογισμός ή η μεταρρύθμιση της ΚΑΠ, συμφωνήθηκαν με σχεδόν συνοπτικές διαδικασίες στο πλαίσιο της πρώτης «δέσμης Ντελór» το 1988. Παρομοίως, η απόφαση για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση θα ήταν πολύ δύσκολο να ληφθεί χωρίς το ευρύτερο πλαίσιο διεργασιών και της αισιοδοξίας για την προοπτική της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης που δημιούργησε το όραμα του 1992.

Όσον αφορά τη δεύτερη παράμετρο, οι οικονομικές συνέπειες μάλλον δεν ήταν εξίσου εντυπωσιακές, αν και δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η συμβολή της ενιαίας αγοράς στην ευρωπαϊκή οικονομία ήταν και παραμένει θετική. Κατά τη διάρκεια της προεργασίας για τον στόχο του 1992, η Επιτροπή παρήγγειλε μια μεγάλη μελέτη για τα αναμενόμενα οφέλη της ενιαίας αγοράς. Η Έκθεση Cechinni, όπως έγινε γνωστή, προέβλεψε σημαντικά οφέλη για την ευρωπαϊκή οικονομία· χρησιμοποιώντας δύο διαφορετικές μεθόδους, εκτίμησε οφέλη που κυμαίνονταν μεταξύ 4,25% και 7% του ΑΕΠ των δώδεκα κρατών μελών, ανάλογα με τη μέθοδο υπολογισμού και τον βαθμό ενίσχυσης του προγράμματος με αναπτυξιακές μακροοικονομικές πολιτικές από τα κράτη μέλη. Επίσης προέβλεπε 1,8 έως 5 εκατομμύρια νέες θέσεις εργασίας, καθώς και μείωση των τιμών (4,5% έως 6,1%) για τους καταναλωτές (Cechinni, 1988).

Το 2002, η Επιτροπή δημοσίευσε μια μελέτη αποτιμώντας τα πραγματικά πλέον οφέλη της ενιαίας αγοράς κατά τα δέκα πρώτα χρόνια λειτουργίας της.¹⁶ Σύμφωνα με την έκθεση, η ενιαία αγορά αύξησε το ΑΕΠ της ΕΕ κατά 1,8% ή 164,5 δισ. ευρώ, ενώ δημιουργήθηκαν και 2,5 εκατομμύρια νέες θέσεις εργασίας. Ταυ-

16. Commission of the European Communities (2002) *The Internal Market – Ten Years without Frontiers*.

τόχρονα, κατά την πρώτη δεκαετία λειτουργίας της ενιαίας αγοράς, αυξήθηκε σημαντικά το ενδοκοινοτικό εμπόριο και οι Άμεσες Ξένες Επενδύσεις (ΑΞΕ) μεταξύ των κρατών μελών, αυξήθηκαν οι εξαγωγές και οι ΑΞΕ των ευρωπαϊκών εταιρειών προς τρίτες χώρες, δείγμα της αυξημένης ανταγωνιστικότητάς τους, ενώ και οι άμεσες ξένες επενδύσεις προς τις χώρες της ενιαίας αγοράς υπερδιπλασιάστηκαν, δείγμα της αυξημένης ελκυστικότητας της ενιαίας αγοράς ως προορισμού επενδύσεων από εταιρείες τρίτων χωρών. Επίσης, η ενιαία αγορά διεύρυνε τις επιλογές των καταναλωτών, ενώ σε πολλές περιπτώσεις, ιδίως στον τομέα των υπηρεσιών (για παράδειγμα στις τηλεπικοινωνίες και τις αερομεταφορές), οι καταναλωτές επωφελήθηκαν και από σημαντικές μειώσεις στις τιμές, ύστερα από την απελευθέρωση των κλάδων αυτών και την έκθεσή τους στον ανταγωνισμό. Ακόμα, η ενιαία αγορά διευκόλυνε την πρόσβαση των μικρών και μικρομεσαίων επιχειρήσεων στις αγορές των άλλων κρατών μελών, αυξάνοντας την εξωστρέφειά τους, ενώ και οι κρατικές προμήθειες «άνοιξαν» περισσότερο στον ευρωπαϊκό ανταγωνισμό, με αποτέλεσμα την εξοικονόμηση πόρων για τους κυβερνητικούς προϋπολογισμούς. Τέλος, η λειτουργία της ενιαίας αγοράς και των συμφωνιών που την πλαισιώνουν αύξησαν την κινητικότητα του εργατικού δυναμικού, αλλά και των νέων που επωφελήθηκαν από προγράμματα ανταλλαγών, όπως το ERASMUS (1,5 εκατομμύρια φοιτητές μεταξύ 1992 και 2006). Μια πιο πρόσφατη έκθεση¹⁷ επιβεβαιώνει τα ευρήματα αυτά, ενώ τοποθετεί το όφελος σε όρους ΑΕΠ στο 2,15% και τις νέες θέσεις εργασίας σε 2,75 εκατομμύρια την περίοδο 1992-2006.

Παρά το γεγονός ότι αυτές οι μετρήσεις δεν επαληθεύουν τις αρχικές εκτιμήσεις, είναι ξεκάθαρο πως η συνεισφορά της ενιαίας αγοράς είναι σημαντική και θετική. Εξάλλου, είναι πολύ πιθανό οι μετρήσεις αυτές να υποεκτιμούν τις δυναμικές επιπτώσεις στην οικονομία, οι οποίες δεν μπορούν να μετρηθούν εύκολα, ενώ βέβαια δεν υπολογίζουν και ενδεχόμενες απώλειες που θα προέκυπταν από τη μη ύπαρξη της ενιαίας αγοράς. Τέλος, θα πρέπει να σημειωθεί ότι η αξιολόγηση του προγράμματος της ενιαίας αγοράς ούτως ή άλλως δεν είναι δυνατόν να είναι πλήρης. Ο λόγος είναι απλός: η ίδια η ενιαία αγορά δεν είναι ακόμη ολοκληρωμένη. Το ορόσημο του 1992 δεν ήταν το τέλος αλλά η αρχή της προσπάθειας δημιουργίας μιας πραγματικά ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς και η προσπάθεια αυτή συνεχίζεται ακόμη και σήμερα, με ανανεωμένο μάλιστα ενδιαφέρον τα τελευταία χρόνια. Παρά την πρόοδο που έχει σημειωθεί από το 1992 και ύστερα, υπάρχουν πάρα πολλές πτυχές της ενιαίας αγοράς που δεν έχουν ακόμη ολοκληρωθεί λόγω προβλημάτων και καθυστερήσεων, τόσο τεχνικών όσο και πολιτικών. Επίσης, η

17. Commission of the European Communities (2007) *The single market: Review of achievements*. SEC 1521, Brussels.

οικονομική πραγματικότητα έχει αλλάξει σημαντικά από το 1992. Οι πιέσεις της παγκοσμιοποίησης, οι τεχνολογικές εξελίξεις, οι οποίες έχουν καταργήσει παλαιούς και έχουν δημιουργήσει νέους τομείς οικονομικών δραστηριοτήτων, αλλά και οι συνεχόμενες διευρύνσεις της ΕΕ έχουν αλλάξει σημαντικά τον οικονομικό χάρτη της ΕΕ, χωρίς οι αλλαγές αυτές να έχουν πλήρως ενσωματωθεί στο πλαίσιο της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς. Οι ελλείψεις είναι σημαντικές· σε πρόσφατη έκθεσή του τον Σεπτέμβριο του 2014, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο καθόρισε το κόστος της μη ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς περίπου στο 1,5 τρισ. ευρώ ή περισσότερο από 11% του ΑΕΠ της ΕΕ των 28 (Pataki, 2014).

Στο πλαίσιο αυτό, και λόγω της επιδείνωσης της οικονομικής κατάστασης στην ΕΕ μετά τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2007-2008 και της κρίσης χρέους στην Ευρωζώνη που την ακολούθησε, από το 2009, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει αναλάβει μια σειρά πρωτοβουλιών με στόχο της αναθέρμανση του στόχου της επίτευξης μιας πραγματικά ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς. Οι πρωτοβουλίες αυτές κατέληξαν στην κατάθεση δύο Πράξεων από την Επιτροπή: η πρώτη τον Απρίλιο του 2011, η οποία καθορίζει 12 δράσεις για την τόνωση της ανάπτυξης και την ενίσχυση της εμπιστοσύνης, και η δεύτερη τον Οκτώβριο του 2012, με στόχο την αξιοποίηση του ανεκμετάλλευτου δυναμικού ενιαίας αγοράς ως μοχλού ανάπτυξης.¹⁸

Τέλος, η αξιολόγηση του προγράμματος της ενιαίας αγοράς δεν θα ήταν πλήρης αν δεν λάμβανε υπόψη της και τις ευρύτερες θεσμικές και πολιτικές συνέπειές της. Εδώ θα πρέπει να σημειωθεί ότι ο τρόπος (νέα προσέγγιση) και η κατεύθυνση των αλλαγών που υλοποιήθηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος της ενιαίας αγοράς, οι οποίες βασίστηκαν στην απελευθέρωση της αγοράς, δηλαδή στην άρση εμποδίων στον ανταγωνισμό και το εμπόριο και άρα στη λεγόμενη «αρνητική ολοκλήρωση» (σε αντιδιαστολή με τη θετική ολοκλήρωση που βασίζεται στη διαμόρφωση κοινών πολιτικών και κανόνων), εμπέδωσαν περαιτέρω την αλλαγή στις καθιερωμένες αντιλήψεις για το κυρίαρχο οικονομικό δόγμα, στην οποία αναφερθήκαμε προηγουμένως. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν τα τεχνικά εμπόδια της Λευκής Βίβλου· πολλές από αυτές τις ρυθμίσεις είναι σημαντικές, καθώς διασφαλίζουν κοινωνικούς στόχους (για παράδειγμα την ασφάλεια και υγεία των καταναλωτών) που ανταποκρίνονται στις διαφορετικές προσδοκίες και πρακτικές διαφορετικών κοινωνιών. Η αποτύπωση των ρυθμίσεων αυτών απλώς ως εμποδίων για την ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς προδίδει ενδεχομένως την πρόθεση της Επιτροπής να υποβαθμίσει τέτοιου είδους κοινωνικά ζητήματα, προκειμένου να δοθεί η απαιτούμενη προτεραιότητα στην επί-

18. European Commission (2011) *Single Market Act, Twelve levers to boost growth and strengthen confidence*. COM 206 final, Brussels και European Commission (2012) *Single Market Act II, Together for new growth*. COM 573 final, Brussels.

τευξη του στόχου της ενιαίας αγοράς (Καζάκος, 1999). Σε κάθε περίπτωση, η ανάδειξη της ενιαίας αγοράς ως κυρίαρχης διάστασης της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ενώ οδήγησε σε άρση αντιπαραγωγικών εμποδίων για την οικονομική δραστηριότητα με θετικά αποτελέσματα για την ευρωπαϊκή οικονομία, έγειρε ωστόσο, σε υπερβολικό βαθμό ίσως, την πλάστιγγα διαμόρφωσης πολιτικής προς όφελος των αγορών.

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΑΠΟ ΤΗΝ ΕΝΙΑΙΑ ΑΓΟΡΑ ΣΤΗ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗ ΕΝΩΣΗ

1. Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ONE)

Όπως ειπώθηκε και προηγουμένως, η ιδέα για μια νομισματική ένωση δεν ήταν καινούργια· ωστόσο, το σχέδιο της επιτροπής Βέρνερ δεν υλοποιήθηκε ποτέ, καθώς έπεσε θύμα των οικονομικών αναταράξεων της δεκαετίας του 1970 και της «ευρωσκλήρωσης» που ακολούθησε. Η αναγέννηση του ευρωπαϊκού εγχειρήματος μέσω του προγράμματος της ενιαίας αγοράς δημιούργησε τις προϋποθέσεις για την επαναφορά της νομισματικής ένωσης στο προσκήνιο, καθώς το ενιαίο νόμισμα παρουσιάστηκε ως λογικό, αλλά και αναγκαίο συμπλήρωμα της ενιαίας αγοράς.

Η αρχή έγινε τον Ιούνιο του 1988 στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ανόβερο, όπου αποφασίστηκε η σύσταση Επιτροπής για τη Μελέτη της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, με επικεφαλής τον πρόεδρο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, Ζακ Ντελόρ. Η Επιτροπή κατέθεσε την έκθεσή της για τη δημιουργία της ONE τον Απρίλιο του 1989, προτείνοντας την υιοθέτηση ενός κοινού ευρωπαϊκού νομίσματος μέσω μιας σταδιακής διαδικασίας. Οι προτάσεις της Επιτροπής υιοθετήθηκαν τον Ιούνιο του ίδιου έτους από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης, το οποίο αποφάσισε την έναρξη της πρώτης φάσης της ONE την 1η Ιουλίου 1990, ημερομηνία κατά την οποία είχε ήδη αποφασιστεί η απελευθέρωση της κίνησης κεφαλαίων. Στο επόμενο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, στο Στρασβούργο, αποφασίστηκε η σύγκλιση Διακυβερνητικής Διάσκεψης για την ONE. Η Διακυβερνητική Διάσκεψη ολοκληρώθηκε παράλληλα με μια δεύτερη Διάσκεψη (με την οποία δημιουργήθηκε η Ευρωπαϊκή Ένωση), τον Δεκέμβριο του 1991 στη Σύνοδο Κορυφής του Μάαστριχτ και οι διατάξεις για την ONE έγιναν μέρος της Συνθήκης του Μάαστριχτ.

Το σχέδιο για τη δημιουργία της ONE βασίστηκε στις προτάσεις της Επιτροπής υπό τον Ζακ Ντελόρ και περιλάμβανε τρεις φάσεις. Η πρώτη φάση, που ξεκίνησε την 1η Ιουλίου 1990, προέβλεπε, μεταξύ άλλων, την ολοκλήρωση του προγράμματος της ενιαίας αγοράς, την κατάργηση όλων των περιορισμών στις κινήσεις κεφαλαίων, τη στενότερη συνεργασία των νομισματικών αρχών και την

ΠΛΑΙΣΙΟ 2

Κριτήρια σύγκλισης της Συνθήκης του Μάαστριχτ για είσοδο στην ΟΝΕ

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ προέβλεπε την ικανοποίηση μιας σειράς κριτηρίων σύγκλισης προτού ένα κράτος μέλος μπορέσει να ενταχθεί στην ΟΝΕ. Τα κριτήρια αυτά ήταν τα εξής:

1. Η συναλλαγματική ισοτιμία του νομίσματος κάθε κράτους μέλους πρέπει να παραμείνει εντός των ορίων διακύμανσης που ορίζει ο Μηχανισμός Συναλλαγματικών Ισοτιμιών (ΜΣΙ) για δύο τουλάχιστον χρόνια πριν από την εξέταση ένταξης του στην ΟΝΕ.
2. Τα μακροπρόθεσμα επιτόκια δεν μπορούν να ξεπερνάνε κατά περισσότερες από δύο ποσοστιαίες μονάδες τα επιτόκια των τριών κρατών μελών με την καλύτερη επίδοση όσον αφορά τον πληθωρισμό.
3. Ο πληθωρισμός δεν πρέπει να υπερβαίνει κατά περισσότερο από 1,5% τον πληθωρισμό των τριών κρατών μελών με την καλύτερη επίδοση όσον αφορά τον πληθωρισμό.
4. Το δημόσιο χρέος πρέπει να είναι μικρότερο από το 60% του ΑΕΠ ή να βαίνει προς αυτό τον στόχο (μπορεί να ξεπερνά το ποσοστό αυτό, αλλά να έχει πτωτική τάση) και το έλλειμμα του προϋπολογισμού να είναι μικρότερο από 3% του ΑΕΠ.

έναρξη προσπαθειών οικονομικής σύγκλισης. Η δεύτερη φάση ξεκίνησε την 1η Ιανουαρίου 1994 και προέβλεπε την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ινστιτούτου (ΕΝΙ), ενός οργανισμού-προπομπού της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ), του οποίου αποστολή ήταν ο στενότερος συντονισμός της νομισματικής πολιτικής των κεντρικών τραπεζών, η διαχείριση του Μηχανισμού Συναλλαγματικών Ισοτιμιών (ΜΣΙ) και ο σχεδιασμός και υλοποίηση των τεχνικών προαπαιτούμενων για την εισαγωγή του κοινού νομίσματος. Επίσης, η δεύτερη φάση προέβλεπε τη σύγκλιση των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, προκειμένου να ικανοποιήσουν τα κριτήρια που έθετε η Συνθήκη για είσοδο ενός κράτους μέλους στην τελική φάση της ΟΝΕ (βλ. Πλαίσιο 2).

Η τρίτη και τελική φάση προέβλεπε τον οριστικό και αμετάκλητο καθορισμό των συναλλαγματικών ισοτιμιών των κρατών μελών, την εισαγωγή του κοινού νομίσματος, την ανάληψη της νομισματικής πολιτικής από την ΕΚΤ και, τέλος, την κυκλοφορία του νέου νομίσματος σε φυσική μορφή και την απόσυρση των παλαιών εθνικών νομισμάτων.

Παρά την οικονομική κρίση των αρχών της δεκαετίας του 1990 και τη συνακόλουθη συναλλαγματική κρίση που διατάραξε τις συναλλαγματικές ισοτιμίες των κρατών μελών, το σχέδιο προχώρησε ομαλά. Το 1995 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Μαδρίτης αποφάσισε ότι το όνομα του κοινού νομίσματος θα είναι «Ευρώ» και ότι η μετάβαση στο κοινό νόμισμα θα ξεκινούσε την 1η Ιανουαρίου 1999. Τον Ιούνιο του 1998 ιδρύθηκε η ΕΚΤ, ενώ την 1η Ιανουαρίου 1999 έντεκα κράτη μέλη τα οποία είχε κριθεί ότι ικανοποιούσαν τα κριτήρια σύγκλισης πέρασαν στην τελική φάση· η Ελλάδα ακολούθησε δύο χρόνια μετά. Τα υπόλοιπα κράτη μέλη δεν συμμετείχαν στην ΟΝΕ, καθώς το Ην. Βασίλειο και η Δανία είχαν ζητήσει να εξαιρεθούν, ενώ η Σουηδία, έπειτα και από το αρνητικό αποτέλεσμα ενός δημοψηφίσματος το 2003, επέλεξε να μη συμμετέχει. Με τη διεύρυνση του 2004, τα νέα μέλη της ΕΕ ανέλαβαν την υποχρέωση να ενταχθούν στη ζώνη του ευρώ. Η Σλοβενία το 2007, η Κύπρος και η Μάλτα το 2008, η Σλοβακία το 2009, η Εσθονία το 2011, η Λετονία το 2014 και η Λιθουανία το 2015 υιοθέτησαν το ευρώ. Παράλληλα, μικρά ευρωπαϊκά κρατίδια, όπως η Ανδόρα, το Σαν Μαρίνο, το Μονακό και το Βατικανό, έχουν υπογράψει ειδικές συμφωνίες με την ΕΕ ώστε να μπορούν να χρησιμοποιούν το ευρώ ως το επίσημο νόμισμά τους, ενώ το Μαυροβούνιο και το Κόσοβο το έχουν υιοθετήσει ως επίσημο νόμισμα μονομερώς.

Η ΟΝΕ αποτελεί το πιο σημαντικό βήμα των τελευταίων δεκαετιών προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Παρ' όλα αυτά, όπως φαίνεται από την ανασκόπηση που προηγήθηκε, σχεδιάστηκε, αποφασίστηκε και υλοποιήθηκε με μεγάλη ταχύτητα και χωρίς σοβαρά προβλήματα. Το γεγονός αυτό προκαλεί εντύπωση, δεδομένων των οικονομικών συμφερόντων που διακυβεύονταν, αλλά και του ισχυρού συμβολισμού των εθνικών νομισμάτων. Η εξήγηση μπορεί να αποδοθεί στην ευνοϊκή συγκυρία μιας σειράς παραγόντων στα τέλη της δεκαετίας του 1980 που λειτούργησαν υπέρ της απόφασης δημιουργίας της ΟΝΕ. Η βιβλιογραφία έχει αναδείξει πλήθος εξηγήσεων για τη δημιουργία της ΟΝΕ (για μια συνολική και περιεκτική επισκόπηση, βλ. Sadeh και Verdun, 2009)· στο κείμενο αυτό περιοριζόμαστε στη συνοπτική παρουσίαση των σημαντικότερων παραγόντων, χωρίς να εμπλακούμε στην εκτενή θεωρητική συζήτηση για την επιμέρους βαρύτητα και συμβολή των παραγόντων αυτών.

Κρίσιμος παράγοντας μπορεί να θεωρηθεί κατ' αρχάς, όπως έχει ήδη υποστηριχθεί, η ώθηση και η αισιοδοξία για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση που είχε δώσει το πρόγραμμα της ενιαίας αγοράς, το οποίο με τον τρόπο αυτό δημιούργησε το αναγκαίο (αν και όχι ικανό από μόνο του) πλαίσιο για τη λήψη της απόφασης για τη δημιουργία της ΟΝΕ. Η αισιοδοξία αυτή είχε στο μεταξύ ενισχυθεί και από την επιτυχημένη έως τότε λειτουργία του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος (ΕΝΣ) (βλ. Πλαίσιο 3). Το ΕΝΣ είχε δώσει απτά αποτελέσματα στην καταπολέμηση του πληθωρισμού και της σταθερότητας των συναλλαγματικών ισοτιμιών κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του 1980, δημιουργώντας έτσι αισιοδοξία τόσο

ΠΛΑΙΣΙΟ 3

Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα (ΕΝΣ)

Το ΕΝΣ ήταν ένα σύστημα σταθερών, αλλά αναπροσαρμοζόμενων, εντός συγκεκριμένων διαστημάτων διακύμανσης, συναλλαγματικών ισοτιμιών των χωρών της ΕΟΚ.

Το ΕΝΣ ξεκίνησε τη λειτουργία του τον Μάρτιο του 1979, μόλις δύο χρόνια έπειτα από σχετική πρόταση της Επιτροπής, με την ενεργό υποστήριξη της Γερμανίας και της Γαλλίας.

Το σύστημα στηριζόταν σε τρεις βασικούς πυλώνες:

- α) Στην Ευρωπαϊκή Νομισματική Μονάδα (ΕCΜ), το κοινό νόμισμα του συστήματος, το οποίο στην ουσία λειτουργούσε ως λογιστική μονάδα (και όχι πλήρες νόμισμα), η αξία της οποίας καθοριζόταν από ένα καλάθι στο οποίο συμμετείχαν με διαφορετικά «βάρη», ανάλογα της οικονομικής σημασίας των χωρών τους, τα νομίσματα των κρατών μελών της ΕΟΚ.
- β) Στον Μηχανισμό Συναλλαγματικών Ισοτιμιών (ΜΣΙ). Τα εθνικά νομίσματα είχαν μια κεντρική ισοτιμία που οριζόταν σε ΕCΜ και χρησιμοποιούνταν για τον υπολογισμό του εύρους διακύμανσής τους έναντι των υπόλοιπων νομισμάτων· το εύρος αυτό ήταν +/- 2,25%, με εξαίρεση την ιταλική λιρέτα, η οποία είχε μεγαλύτερο εύρος διακύμανσης +/- 6%. Οι κεντρικές ισοτιμίες μπορούσαν να αλλάξουν μόνο έπειτα από κοινή συμφωνία των κρατών μελών. Στο ΜΣΙ αρχικά συμμετείχαν όλες οι χώρες της ΕΟΚ, εκτός του Ην. Βασιλείου, ενώ το 1989 εντάχθηκε η Ισπανία, το 1990 το Ην. Βασίλειο και το 1992 η Πορτογαλία, όλες με διευρυμένα όρια διακύμανσης +/- 6%.
- γ) Στον συντονισμό των κεντρικών τραπεζών των κρατών μελών. Το ΕΝΣ προέβλεπε την υποχρέωση των κεντρικών τραπεζών να χορηγούν μεταξύ τους απεριόριστες βραχυπρόθεσμες πιστώσεις και άλλες διευκολύνσεις, ώστε να μπορούν να υποστηριχθούν οι ισοτιμίες των νομισμάτων σε περιόδους κρίσης και πίεσης από τις αγορές.

Παρά το γεγονός ότι τα πρώτα χρόνια λειτουργίας του το σύστημα αντιμετώπισε αρκετά προβλήματα, από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 και μέχρι τη συναλλαγματική κρίση του 1992-1993 υπήρξε εξαιρετικά σταθερό ως προς τις συναλλαγματικές ισοτιμίες των κρατών μελών, ενώ συνέβαλε στη σύγκλιση των επιπέδων του πληθωρισμού και των επιτοκίων των χωρών που συμμετείχαν.

Το 1992-1993 τα ευρωπαϊκά νομίσματα δέχτηκαν σημαντικές πιέσεις από τις αγορές, εν μέσω οικονομικής κρίσης. Τον Σεπτέμβριο του 1992 το Ην. Βασίλειο και η Ιταλία αναγκάστηκαν να εξέλθουν από το ΜΣΙ, ενώ τον Αύγουστο του 1993, εν μέσω νέων πιέσεων από τις αγορές, τα περιθώρια διακύμανσης διευρύνθηκαν σημαντικά στο +/- 15%.

ΠΛΑΙΣΙΟ 3 (συνέχεια)

Το 1999 ο ΜΣΙ αντικαταστάθηκε από τον ΜΣΙ-II, ο οποίος διατηρεί όρια διακύμανσης +/- 15%, έναντι όμως του ευρώ (το ECU έχει πλέον καταργηθεί), και αποτελεί «προθάλαμο» για την επίτευξη του κριτηρίου σύγκλισης που αφορά τις συναλλαγματικές ισοτιμίες των υποψήφιων προς ένταξη χωρών.

για την ικανότητα των κρατών μελών να δημιουργήσουν μια εύρυθμη νομισματική ένωση όσο και για τα θετικά αποτελέσματά της.

Το πρόγραμμα της ενιαίας αγοράς και η εμπειρία του ΕΝΣ συνδέονται με ακόμα δύο παράγοντες οι οποίοι έπαιξαν επίσης σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωση θετικού κλίματος υπέρ της δημιουργίας της ΟΝΕ. Ο πρώτος έχει να κάνει με την αλλαγή των αντιλήψεων για την οικονομική ορθοδοξία που περιγράφηκε στην προηγούμενη ενότητα· οι νέες οικονομικές αντιλήψεις ήταν απολύτως συμβατές στο πεδίο της νομισματικής πολιτικής τόσο με τη στάση της Γερμανίας, η οποία λειτουργούσε ως βασικός πυλώνας του ΕΝΣ, με τα υπόλοιπα κράτη μέλη να προσαρμόζονται στην αντιπληθωριστική νομισματική και συναλλαγματική πολιτική της, όσο και με την ιδέα της ανεξαρτησίας των κεντρικών τραπεζών, ώστε να μην επηρεάζονται στην άσκηση της νομισματικής πολιτικής από τις εθνικές κυβερνήσεις και τις «ανορθολογικές» επιρροές του πολιτικού κύκλου.¹⁹ Στο πλαίσιο αυτό, η δημιουργία μιας νομισματικής ένωσης όπου τη νομισματική πολιτική θα ασκούσε μια ανεξάρτητη ευρωπαϊκή κεντρική τράπεζα, σύμφωνα με προκαθορισμένους κανόνες και πρωτεύοντα στόχο τη νομισματική σταθερότητα, ήταν μια επιδίωξη απόλυτα συνεπής με τη νέα οικονομική ορθοδοξία. Επίσης, ήταν συμβατή με τα συμφέροντα και τις επιδιώξεις συγκεκριμένων ομάδων πίεσης, ιδίως των κεντρικών τραπεζιτών, οι οποίοι άσκησαν σημαντική επιρροή στις αποφάσεις για τη δημιουργία και τον σχεδιασμό της ΟΝΕ κυρίως, αλλά όχι μόνο, μέσω της συμμετοχής τους στην Επιτροπή Μελέτης της ΟΝΕ υπό τον Ζακ Ντελόρ.

Τα οικονομικά επιχειρήματα που χρησιμοποιήθηκαν για την ΟΝΕ εκτείνονταν και πέρα της νομισματικής πολιτικής και συμπεριλάμβαναν, για παράδειγμα, τα οφέλη από τη μείωση του κόστους μετατροπής και της αβεβαιότητας για τις τιμές των εθνικών νομισμάτων και της συνακόλουθης ώθησης στο ενδοκοινοτικό εμπόριο. Αυτά τα επιχειρήματα είχαν θετική απήχηση σε μερίδα του ευρωπαϊκού επιχειρηματικού κόσμου, ιδίως στις μεγάλες επιχειρήσεις, που έβλεπαν το ενιαίο

19. Εδώ αξίζει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με τη Συνθήκη στου Μάαστριχτ, ένα από τα προαπαιτούμενα στο επίπεδο των κρατών μελών ήταν και η θεσμική ανεξαρτητοποίηση των εθνικών κεντρικών τραπεζών από τις κυβερνήσεις τους.

νόμισμα ως συμπλήρωμα μιας μεγάλης ευρωπαϊκής ενιαίας αγοράς, η οποία θα επέτρεπε τη μεγέθυνσή τους και την ανάδειξή τους σε ισχυρούς ανταγωνιστές στο πλαίσιο της νέας παγκοσμιοποιημένης οικονομίας.

Βέβαια θα πρέπει να σημειωθεί ότι από την άποψη της οικονομικής θεωρίας, παρά το γεγονός ότι η πιθανότητα αυτών των ωφελειών αναγνωρίζεται, μια νομισματική ένωση δεν θεωρούνταν αναγκαία συνθήκη για την επίτευξή τους, ενώ σε κάθε περίπτωση υπήρχαν έντονες αμφιβολίες για το κατά πόσο η ΕΕ ικανοποιούσε τις αναγκαίες προϋποθέσεις για την υιοθέτηση ενός κοινού νομίσματος. Οι προϋποθέσεις αυτές ορίζονται από τη θεωρία των Βέλτιστων Νομισματικών Περιοχών (Optimum Currency Areas – OCA), τα βασικά συστατικά της οποίας είναι γνωστά ήδη από τη δεκαετία του 1960 (Mundell, 1961· McKinnon, 1963· Kenen, 1969). Σύμφωνα με τη θεωρία των Βέλτιστων Νομισματικών Περιοχών, δύο βασικές προϋποθέσεις για την επιτυχή δημιουργία και λειτουργία μιας νομισματικής ένωσης είναι: (α) η οικονομική συμμετρία και (β) η ευελιξία της αγοράς εργασίας. Με τον όρο οικονομική συμμετρία εννοούμε ότι οι μακροοικονομικές μεταβολές (σοκ) που υφίστανται τα μέλη μιας νομισματικής ένωσης θα πρέπει να συσχετίζονται μεταξύ τους σε σημαντικό βαθμό. Αυτό είναι πολύ σημαντικό διότι, εάν οι οικονομίες των κρατών μελών μιας νομισματικής ένωσης παρουσιάζουν σημαντικές διαφορές, ένα κοινό εξωγενές οικονομικό σοκ θα οδηγήσει σε πολύ διαφορετικές μακροοικονομικές εξελίξεις σε κάθε χώρα, οι οποίες δεν θα είναι δυνατόν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά από την ενιαία νομισματική πολιτική της ένωσης (De Grauwe, 2009). Ωστόσο, η επίτευξη απόλυτης οικονομικής συμμετρίας δεν είναι εύκολη βραχυπρόθεσμα, αλλά ίσως ούτε καν δυνατή ακόμα και σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα. Δεδομένης λοιπόν της παρουσίας ενός βαθμού οικονομικής ασυμμετρίας, η ευελιξία των αγορών εργασίας των κρατών μελών αποτελεί έναν σημαντικό σταθεροποιητικό μηχανισμό, ο οποίος διευκολύνει την προσαρμογή μεταξύ κρατών μελών που αντιμετωπίζουν μειωμένη ζήτηση και παραγωγή, και συνεπώς υψηλούς ρυθμούς ανεργίας, και κρατών μελών που βρίσκονται σε τροχιά ανάπτυξης και μπορούν να απορροφήσουν το πλεονάζον εργατικό δυναμικό των πρώτων χωρών.²⁰

Οι ανισορροπίες που περιγράφονται πιο πάνω έχουν κατά βάση έναν πιο μό-

20. Στην ευελιξία της αγοράς εργασίας συνήθως συμπεριλαμβάνεται και η ελαστικότητα των μισθών ανάλογα με τις οικονομικές συνθήκες. Η ελαστικότητα των μισθών, αντίστοιχα, επιτρέπει την προσαρμογή τους προς τα κάτω στα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν υψηλή ανεργία, μειώνοντας έτσι το κόστος παραγωγής και καθιστώντας πιο ανταγωνιστικά τα προϊόντα τους, ενώ η αντίστροφη δυναμική παρατηρείται στα κράτη μέλη που έχουν υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης, όπου η αύξηση των μισθών αυξάνει το κόστος παραγωγής και συνεπώς μειώνει την ανταγωνιστικότητα των προϊόντων τους. Η ταυτόχρονη αυτή προσαρμογή αποκαθιστά την οικονομική ισορροπία μεταξύ των κρατών μελών της ένωσης.

νιμο χαρακτήρα που εδράζεται σε μακροπρόθεσμα θεσμικά και οικονομικά χαρακτηριστικά των εθνικών οικονομιών. Ωστόσο, πολλές φορές παρατηρείται οικονομική ασυμμετρία, η οποία έχει περισσότερο προσωρινά χαρακτηριστικά και οφείλεται στο γεγονός ότι διαφορετικές οικονομίες βρίσκονται σε διαφορετικές φάσεις του οικονομικού κύκλου. Σε μια τέτοια περίπτωση, ο μηχανισμός ευελιξίας της αγοράς δεν είναι εύκολο να εφαρμοστεί (De Grauwe, 2009). Γι' αυτό τον λόγο, έχει επίσης προταθεί ως ένα σημαντικό συστατικό επιτυχούς λειτουργίας μιας νομισματικής ένωσης η ύπαρξη ενός κεντρικού, κοινού προϋπολογισμού, ο οποίος θα μπορεί αυτομάτως να χρησιμοποιεί τα (αυξημένα) έσοδα που θα προέρχονται από τις χώρες που βρίσκονται στην ανοδική φάση του οικονομικού κύκλου, για να στηρίξει τις χώρες που βρίσκονται σε ύφεση. Στον βαθμό που δεν είναι δυνατή η δημιουργία ενός κοινού προϋπολογισμού, θα πρέπει να υπάρχει ένας μηχανισμός διακυβέρνησης ο οποίος θα εξασφαλίζει τον συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών μελών, αλλά και τον συντονισμό της δημοσιονομικής πολιτικής σε επίπεδο ένωσης με τη νομισματική πολιτική της κεντρικής τράπεζας.

Σύμφωνα με εμπειρικές μελέτες, όταν αποφασίστηκε η δημιουργία της, η ONE δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις μιας βέλτιστης νομισματικής περιοχής (Eichengreen, 1990· De Grauwe και Heens, 1993). Το γεγονός αυτό αναδεικνύει τον βαθιά πολιτικό ρόλο της ONE στο ευρύτερο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης (Τσουκάλης, 1998), εισάγοντας παράλληλα και μια σειρά περισσότερο «πολιτικών» ερμηνειών. Σε αυτές περιλαμβάνονται η επιθυμία των ευρωπαίων ηγετών να εξασφαλίσουν τη σταθερότητα των οικονομιών τους περιορίζοντας τις αρνητικές επιπτώσεις της συχνά «προβληματικής» άσκησης της οικονομικής ηγεμονίας των ΗΠΑ, ιδιαίτερα στο πεδίο των νομισματικών σχέσεων, και κυρίως να εξασφαλίσουν την πρόσδεση της ενωμένης και μεγάλης πια Γερμανίας στο «ευρωπαϊκό άρμα», στον απόηχο της κατάρρευσης των κομμουνιστικών καθεστώτων της Ανατολικής Ευρώπης.

Ανεξαρτήτως των ερμηνειών που επιλέγει κάποιος να υιοθετήσει για τη δημιουργία της ONE, οι περισσότεροι αναλυτές συμφωνούν ότι επρόκειτο κυρίως για πολιτική απόφαση, γεγονός που αποδεικνύεται τόσο από την είσοδο όλων των χωρών που το επιθυμούσαν με το πρώτο «κύμα» του 1999 (με εξαίρεση την Ελλάδα που ακολούθησε αμέσως μετά), ερμηνεύοντας συχνά τα κριτήρια σύγκλισης με ιδιαίτερα ελαστικό τρόπο, όσο και από το ιδιαίτερα ασύμμετρο και, όπως αποδείχθηκε, αναποτελεσματικό πλαίσιο διακυβέρνησής της, το οποίο αντανάκλουσε περισσότερο τις ισορροπίες ισχύος εντός της ΕΕ παρά οποιαδήποτε οικονομική λογική.

Πιο συγκεκριμένα, η λειτουργία της ONE στο πεδίο της νομισματικής πολιτικής είναι σαφής και θεσμικά ισχυρή. Ο κεντρικός πυλώνας της νομισματικής ένωσης είναι η ΕΚΤ (βλ. Πλαίσιο 4). Η ΕΚΤ είναι ο μοναδικός θεσμός αρμόδιος για

την άσκηση της νομισματικής πολιτικής της Ευρωζώνης. Αποστολή της είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών, που ερμηνεύεται ως διατήρηση του πληθωρισμού σε επίπεδα κάτω, αλλά πλησίον, του 2%. Η ΕΚΤ είναι απολύτως ανεξάρτητη από κάθε πολιτική παρέμβαση (θεωρείται η πιο ανεξάρτητη κεντρική τράπεζα παγκοσμίως). Η ισχυρή θεσμική κατοχύρωση της ανεξαρτησίας της ΕΚΤ, αλλά και η προσήλωσή της αυστηρά στον στόχο της σταθερότητας των τιμών ακολουθούν το υπόδειγμα λειτουργίας της γερμανικής κεντρικής τράπεζας, της Bundesbank, αντανακλώνοντας έτσι σε μεγάλο βαθμό τις προτιμήσεις της Γερμανίας στο πεδίο αυτό.

Η λειτουργία της ΟΝΕ στους υπόλοιπους τομείς οικονομικής πολιτικής βασίστηκε σε δύο πυλώνες: α) στη δημοσιονομική πειθαρχία και β) στον συντονισμό των μακροοικονομικών πολιτικών. Ωστόσο, οι δύο αυτοί πυλώνες δεν είχαν την ίδια βαρύτητα. Η υποχρέωση δημοσιονομικής πειθαρχίας βασιζόταν σε συγκεκριμένες διαδικασίες και στόχους, ενώ ο μακροοικονομικός συντονισμός βασιζόταν στις Κατευθυντήριες Γραμμές Οικονομικής Πολιτικής (Broad Economic Policy Guidelines – BEPG), οι οποίες όμως ήταν αρκετά γενικές και κατ' ουσίαν μη δεσμευτικές. Αυτή η ανισορροπία μεταξύ των πυλώνων της δημοσιονομικής πειθαρχίας και του μακροοικονομικού συντονισμού ενισχύθηκε περαιτέρω και από τις θεσμικές εξελίξεις που έλαβαν χώρα μετά τη Συνθήκη του Μάαστριχτ.

Η πιο σημαντική θεσμική καινοτομία αφορούσε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ), η δημιουργία του οποίου αποφασίστηκε το 1997. Το Σύμφωνο Σταθερότητας έθεσε ως μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο για τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης την επίτευξη ισοσκελισμένου ή ακόμα και πλεονασματικού ισολογισμού, καθιερώνοντας ως όριο για την έναρξη της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος το 3% του ΑΕΠ. Η διαδικασία αυτή οδηγούσε, κατόπιν πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, την οποία έπρεπε να εγκρίνει το Συμβούλιο των Υπουργών, σε συστάσεις από το Συμβούλιο προς το κράτος μέλος, οι οποίες, εφόσον δεν εισακούγονταν εντός ενός καθορισμένου χρονοδιαγράμματος, οδηγούσαν στην υιοθέτηση, με αυξημένη πλειοψηφία, κυρώσεων εναντίον του. Η δημιουργία του Συμφώνου Σταθερότητας ήταν αποτέλεσμα της πίεσης της Γερμανίας, η οποία ήθελε να εξασφαλίσει ότι τα κράτη μέλη θα τηρούσαν τη δημοσιονομική πειθαρχία και μετά την είσοδό τους στην ΟΝΕ (Pisani-Ferry, 2006).

Η δεύτερη καινοτομία αφορούσε τη δημιουργία του Eurogroup, ενός άτυπου Συμβουλίου των Υπουργών Οικονομικών της Ευρωζώνης, το οποίο σχεδιαζόταν να λειτουργήσει ως πολιτικό αντίβαρο στην επιρροή της ΕΚΤ και προήλθε κατόπιν πιέσεων της Γαλλίας (Pisani-Ferry, 2006). Η ανάγκη για την ύπαρξη ενός πολιτικού αντίβαρου για την ΕΚΤ προήλθε από το γεγονός ότι η Συνθήκη του Μάαστριχτ έδινε στην ΕΚΤ απόλυτη ανεξαρτησία από την πολιτική εξουσία, υιοθετώντας ταυτόχρονα το γερμανικό μοντέλο νομισματικής πολιτικής, όπου η βασική προτεραιότητα είναι η επίτευξη της σταθερότητας των τιμών, ενώ άλλοι στόχοι,

ΠΛΑΙΣΙΟ 4

Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ)

Αποστολή

«Πρωταρχικός στόχος του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών [...] είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών» (άρθρο 127, παράγραφος 1 της Συνθήκης).

Οργάνωση

Το κεντρικό όργανο της ΕΚΤ είναι η Εκτελεστική Επιτροπή που έχει έξι μέλη, τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο και άλλα τέσσερα μέλη, και η οποία είναι υπεύθυνη για την καθημερινή λειτουργία της Τράπεζας. Το Διοικητικό Συμβούλιο, στο οποίο συμμετέχουν όλοι οι Διοικητές των Κεντρικών Τραπεζών της Ευρωζώνης, είναι υπεύθυνο για την άσκηση της νομισματικής πολιτικής, ενώ, τέλος, το Γενικό Συμβούλιο αποτελείται από τον Πρόεδρο, τον Αντιπρόεδρο και τους κεντρικούς τραπεζίτες όλων των χωρών της ΕΕ. Όλο αυτό το σύστημα διακυβέρνησης ονομάζεται Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ).

Καθήκοντα

Η ΕΚΤ αποφασίζει τη νομισματική πολιτική, καθορίζοντας τα επιτόκια και διενεργώντας πράξεις (συναλλαγές) ανοιχτής αγοράς, είναι υπεύθυνη για τη διατήρηση των επίσημων συναλλαγματικών αποθεματικών και μπορεί να διενεργεί αγοραπωλησίες στην αγορά συναλλάγματος, ενώ είναι υπεύθυνη και για την καλή λειτουργία του Ευρωπαϊκού Συστήματος Πληρωμών. Επίσης, η ΕΚΤ έχει αρμοδιότητες που αφορούν τη σταθερότητα του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος, οι οποίες, όπως θα δούμε στην επόμενη ενότητα, αυξήθηκαν σημαντικά μετά τη διεθνή χρηματοπιστωτική κρίση και την κρίση χρέους της Ευρωζώνης. Η ΕΚΤ δεν έχει δικαίωμα να εκδίδει ευρωπαϊκά ομόλογα. Επίσης δεν ασκεί μακροοικονομική πολιτική ούτε καθορίζει την πολιτική για τη συναλλαγματική ισοτιμία του ευρώ, τα οποία εμπίπτουν στις αρμοδιότητες του Συμβουλίου Οικονομικών και Δημοσιονομικών Υποθέσεων (ECOFIN).

όπως η διατήρηση ενός υψηλού επιπέδου απασχόλησης, είναι δευτερεύοντες και επιδιώκονται μόνο εφόσον οι αναγκαίες πολιτικές δεν θέτουν σε κίνδυνο τον πρωταρχικό στόχο της σταθερότητας των τιμών.

Παρά το ασύμμετρο πλαίσιο διακυβέρνησής της, η ΟΝΕ, κατά τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της μέχρι και την κρίση του 2008, κρινόταν αρκετά επιτυχημένη.

Κατ' αρχάς, το ευρώ αναγνωρίστηκε γρήγορα ως ένα σημαντικό νόμισμα που έχαιρε αξιοπιστίας και κατέκτησε τη θέση του δεύτερου πιο σημαντικού διεθνούς αποθεματικού και συναλλακτικού νομίσματος μετά το δολάριο. Ενδεικτικά, στο τέλος του 2007, το 32,2% των διεθνών χρεογράφων σε κυκλοφορία ήταν αποτιμημένο σε ευρώ, οι καθημερινές συναλλαγές σε ευρώ αφορούσαν το 37,8% των συναλλαγών στη διεθνή αγορά συναλλάγματος, ενώ το ευρώ αντιστοιχούσε στο 26,5% των παγκόσμιων συναλλαγματικών αποθεματικών (ΕΚΤ, 2008). Επίσης, η ΕΚΤ από την πρώτη στιγμή αναδείχθηκε ως ένας θεσμός με ιδιαίτερα υψηλή αξιοπιστία στις διεθνείς αγορές, ενώ και η άσκηση νομισματικής πολιτικής, παρά τα όποια προβλήματα, μπορεί να θεωρηθεί επιτυχημένη, καθώς συνέβαλε στην επίτευξη χαμηλών και σταθερών ρυθμών πληθωρισμού στις χώρες της Ευρωζώνης, ενώ υπήρξε και σημαντική προς τα κάτω σύγκλιση των επιτοκίων (Ehrgmann κ.ά., 2007). Ακόμα, υπάρχουν ενδείξεις ότι το ενιαίο νόμισμα συνέβαλε σε αύξηση του εμπορίου κατά 5% (Baldwin κ.ά., 2008), ενώ αύξησε κατά μέσο όρο τις συνολικές ροές Άμεσων Ξένων Επενδύσεων (ΑΞΕ) εντός της Ευρωζώνης κατά 15% και αυτές που προέρχονται εκτός της Ευρωζώνης κατά 7% (Mognelli και Wyplosz, 2009). Τέλος, το ευρώ φαίνεται ότι συνέβαλε σημαντικά στην ολοκλήρωση του χρηματοπιστωτικού τομέα, ιδιαίτερα όσον αφορά τη διατραπεζική αγορά και την αγορά ομολόγων (Kalemli-Ozcan κ.ά., 2009).

Χωρίς να υπάρχει διάθεση υποβάθμισης των επιτευγμάτων αυτών, θα πρέπει να σημειωθεί ότι μια ολοκληρωμένη αξιολόγηση της λειτουργίας της ΟΝΕ δεν θα πρέπει να παραβλέψει τα σημαντικά, όπως αποδείχθηκε, προβλήματα που παρουσίαζε «εκ γενετής». Από την προηγούμενη ανάλυση, γίνεται αντιληπτό ότι οι δομές διακυβέρνησης που περιγράψαμε ως αναγκαίες για την επιτυχή λειτουργία μιας οικονομικής και νομισματικής ένωσης δεν δημιουργήθηκαν ποτέ στο πλαίσιο της ΟΝΕ. Έτσι, δεν υπήρξε ουσιαστικός μηχανισμός συντονισμού των μακροοικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, καθώς οι Κατευθυντήριες Γραμμές ούτε εξειδικευμένες αρκετά ήταν ούτε συνοδεύονταν από ένα θεσμικό υπόβαθρο εξουσιοδοτημένο με τις απαραίτητες αρμοδιότητες για να τις καταστήσει αποτελεσματικές (Pisani-Ferry, 2006). Το αποτέλεσμα ήταν η υιοθέτηση διαφορετικών οικονομικών πολιτικών και η παράβλεψη των στρεβλώσεων στις οικονομίες ορισμένων χωρών, οι οποίες οδήγησαν στην ανάπτυξη σημαντικών και μακροπρόθεσμα μη βιώσιμων οικονομικών αποκλίσεων μεταξύ τους. Αυτό ισχύει και για τη δημοσιονομική πολιτική, όπου, θεωρητικά τουλάχιστον, το ΣΣΑ εξασφάλιζε την αποφυγή υπερβολικών ελλειμμάτων και κατ' επέκταση τη συσσώρευση δημόσιου χρέους. Το ΣΣΑ αποδείχθηκε ανεπαρκές, καθώς το 2003 η Γερμανία, η οποία είχε πρωτοστατήσει στη δημιουργία του, αλλά και η Γαλλία αρνήθηκαν να εφαρμόσουν τις συστάσεις της Επιτροπής για δημοσιονομική πειθαρχία εν μέσω κρίσης και ηγήθηκαν ενός συνασπισμού κρατών στο Συμβούλιο, μπλοκάροντας τη συνέχιση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος εναντίον τους,

Η αποδυνάμωση του Συμφώνου Σταθερότητας έλαβε και επίσημο χαρακτήρα με την επαναδιαπραγμάτευσή του το 2005 (Buiter, 2006).

Υπό αυτό το πρίσμα, η ONE δεν λειτούργησε ποτέ όπως προβλεπόταν· στην ουσία λειτούργησε μόνο εν μέρει, ως μια νομισματική ένωση, με μια θεσμικά κατοχυρωμένη και ανεξάρτητη κεντρική τράπεζα, αλλά χωρίς επαρκή μακροοικονομικό ή δημοσιονομικό συντονισμό, με περιορισμένη κινητικότητα εργατικού δυναμικού, ενώ απουσίαζε ένας κοινός προϋπολογισμός ή κάποιος κεντρικός χρηματοδοτικός μηχανισμός που θα μπορούσε να λειτουργήσει σταθεροποιητικά σε περίπτωση κρίσης. Το αίτημα για τη δημιουργία ενός κοινού προϋπολογισμού που θα μπορούσε να λειτουργήσει ως μηχανισμός εξισορρόπησης στο πλαίσιο της ONE δεν έγινε ποτέ δεκτό. Ταυτόχρονα, ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο οποίος παραμένει κοντά στο 1% του ευρωπαϊκού ΑΕΠ, είναι εξαιρετικά μικρός για να διαδραματίσει έναν τέτοιο ρόλο. Εκ των υστέρων, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι στόχος ήταν η αποφυγή σημαντικών παρεμβάσεων στον σχεδιασμό της εθνικής οικονομικής πολιτικής, με παράλληλη αποφυγή επιβάρυνσης των εθνικών προϋπολογισμών από τη δημοσιονομική κακοδιαχείριση άλλων κρατών μελών.²¹ Ο σχεδιασμός αυτός, βασισμένος σε μια διακυβερνητική προσέγγιση ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, κατ' ουσίαν στόχευε σε μια νομισματική ένωση «ατομικής ευθύνης», όπου κάθε κράτος μέλος θα ήταν υπεύθυνο για την πορεία της οικονομίας και των δημοσιονομικών του, χωρίς να προβλέπονται εξισορροπητικοί μηχανισμοί (οι οποίοι για να είναι αποτελεσματικοί θα έπρεπε να έχουν στη διάθεσή τους σημαντικούς κοινούς πόρους) για την αντιμετώπιση του ενδεχομένου σοβαρής κρίσης σε ένα κράτος μέλος. Ακόμα και ο θεωρητικά ισχυρός πυλώνας της δημοσιονομικής πειθαρχίας στηριζόταν στην ίδια λογική, με τις όποιες αποφάσεις σε περίπτωση παραβίασης των συμφωνημένων ορίων να αναπόκεινται σε πολιτική διακυβερνητική συμφωνία, γεγονός που, όπως είδαμε, οδήγησε τελικά στην απαξίωσή του.

2. Κρίση και μεταρρύθμιση: Από την ONE στην τραπεζική ένωση

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση άρχισε να εκτυλίσσεται σταδιακά από το 2007 στην αγορά στεγαστικής πίστης των ΗΠΑ, επεκτάθηκε όμως στον υπόλοιπο κόσμο και στην Ευρώπη με ραγδαίους ρυθμούς, ιδιαίτερα μετά την κατάρρευση της Lehman Brothers τον Σεπτέμβριο του 2008, οδηγώντας σε μαζικές και χω-

21. Εδώ, εκτός από το Σύμφωνο Σταθερότητας, τον ρόλο της ασφαλιστικής δικλείδας έπαιξε και εξακολουθεί να παίζει και η περίφημη ρήτρα στη Συνθήκη του Μάαστριχτ περί μη διάσωσης των κρατών μελών που αντιμετωπίζουν σοβαρά οικονομικά προβλήματα (no bailout clause).

ρίς προηγούμενο παρεμβάσεις των εθνικών κυβερνήσεων για τη διάσωση των τραπεζών τους, μέσω μιας σειράς μέτρων που συχνά έφτασαν μέχρι και τη μερική κρατικοποίησή τους. Το κόστος της κρίσης για τις ευρωπαϊκές τράπεζες ήταν δυσθεώρητο. Σύμφωνα με εκτιμήσεις του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ), οι διαγραφές περιουσιακών στοιχείων για το διάστημα 2007-2010 για τις ευρωπαϊκές τράπεζες ανήλθαν περίπου σε \$1,3 τρισ., σε σύνολο διαγραφών \$2,3 τρισ. για το παγκόσμιο τραπεζικό σύστημα (IMF, 2010). Η έγκαιρη και συντονισμένη παρέμβαση των εθνικών αρχών απέτρεψε την κατάρρευση του ευρωπαϊκού χρηματοπιστωτικού συστήματος, επιβάρυνε ωστόσο σημαντικά τους κρατικούς προϋπολογισμούς και οδήγησε σε συνακόλουθη αύξηση του δημόσιου χρέους. Το δημοσιονομικό έλλειμμα των 18 κρατών μελών της Ευρωζώνης από 0,7% του ΑΕΠ κατά μέσο όρο το 2007 αυξήθηκε σε 6,2% του ΑΕΠ το 2010, ενώ αντίστοιχα το δημόσιο χρέος από 66,4% του ΑΕΠ κατά μέσο όρο το 2007 αυξήθηκε σε 95% του ΑΕΠ το 2013. Στο πλαίσιο αυτό, η εκδήλωση της ελληνικής κρίσης από το φθινόπωρο του 2009 επιδείνωσε το κλίμα σε ένα ήδη αρνητικό ευρωπαϊκό και διεθνές οικονομικό περιβάλλον και λειτούργησε ως καταλύτης για την ευρύτερη κρίση χρέους της Ευρωζώνης.

Η κρίση έφερε στο προσκήνιο όλα τα προβλήματα του πλαισίου οργάνωσης και διακυβέρνησης της Ευρωζώνης που παρουσιάστηκαν προηγουμένως. Το πλαίσιο αυτό, σφυρηλατημένο μέσω πολιτικών συμβιβασμών, αγνόησε την ιστορική εμπειρία που μας διδάσκει ότι τα προβλήματα ενός κράτους μέλους μιας νομισματικής ένωσης αναπόφευκτα επηρεάζουν και τα άλλα κράτη μέλη (De Grauwe, 2011). Αυτό σημαίνει ότι μια νομισματική ένωση είναι τόσο δυνατή όσο το πιο αδύναμο μέλος της. Αυτή η παρατήρηση γίνεται αξίωμα σε συνθήκες απελευθέρωσης των παγκόσμιων χρηματοπιστωτικών αγορών, δεδομένου ότι η επιλογή εγκατάλειψης ενός κράτους μέλους που αντιμετωπίζει σοβαρά οικονομικά προβλήματα μπορεί να κλονίσει την εμπιστοσύνη των αγορών στη συνοχή της ένωσης, δημιουργώντας έναν φαύλο κύκλο όπου οι χρηματοπιστωτικές αγορές αντιδρούν πιέζοντας τον επόμενο αδύναμο κρίκο της ένωσης, επιδεινώνοντας έτσι την κατάστασή του και επισπεύδοντας την έξοδό του από την ένωση. Το υποθετικό αυτό σενάριο υπήρξε το κεντρικό δίλημμα για τους ευρωπαίους ηγέτες και αξιωματούχους κατά την εξέλιξη της ελληνικής κρίσης.

Η ανταπόκριση της Ευρωζώνης στην κρίση δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ικανοποιητική· ελλείψει των αναγκαίων θεσμών, πάρθηκαν ad hoc αποφάσεις, συχνά βεβιασμένες και υπό την πίεση των εξελίξεων και το βάρος του οικονομικού και κυρίως πολιτικού κλίματος τόσο στις χώρες που αντιμετώπισαν προβλήματα όσο και σε αυτές που ανέλαβαν να χρηματοδοτήσουν τη διάσωση των πρώτων. Έτσι, τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης αναγκάστηκαν να ξεκινήσουν μια σημαντική μεταρρύθμιση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησής της εν μέσω οικονομικών δυσχερειών και πολιτικών αντεγκλίσεων, με αποτέλεσμα σημαντικές καθυ-

ΠΛΑΙΣΙΟ 5

Συντονισμός οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών• *Ευρωπαϊκό Εξάμηνο*

Πλαίσιο συντονισμού δημοσιονομικών και οικονομικών πολιτικών για την επίτευξη των στόχων της στρατηγικής «Ευρώπη 2020», το οποίο πραγματοποιείται το πρώτο εξάμηνο κάθε έτους πριν από την κατάρτιση των εθνικών προϋπολογισμών. Ξεκίνησε να λειτουργεί τον Νοέμβριο του 2010.

• *Σύμφωνο Ευρώ+ ή Σύμφωνο Ανταγωνιστικότητας (Euro Plus or Competitiveness Pact)*

Ευρωπαϊκό διακρατικό σύμφωνο για τον καλύτερο συντονισμό των οικονομικών πολιτικών με στόχο τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητας. Υιοθετήθηκε την άνοιξη του 2011 από τα 17 κράτη μέλη της Ευρωζώνης και από έξι ακόμα κράτη μέλη της ΕΕ (Βουλγαρία, Δανία, Λετονία, Λιθουανία, Πολωνία και Ρουμανία). Βασίζεται στο πλαίσιο οικονομικών προτεραιοτήτων της στρατηγικής Ευρώπη 2020. Στο πλαίσιο του Συμφώνου, τα 23 κράτη ανέλαβαν την υποχρέωση να προωθήσουν μεταρρυθμίσεις με στόχο τη βελτίωση της ανταγωνιστικότητάς τους, την ενίσχυση της απασχόλησης, τη βιωσιμότητα των δημόσιων οικονομικών τους, την επίτευξη της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας και τον συντονισμό των φορολογικών πολιτικών τους. Η εφαρμογή του μέχρι σήμερα είναι ελλιπής.

• *«Six-Pack»*

Πακέτο έξι νομοθετικών πρωτοβουλιών οικονομικής διακυβέρνησης που αναθεώρησε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ). Υιοθετήθηκε τον Δεκέμβριο του 2011 από όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ και αποσκοπεί στην ενδυνάμωση της δημοσιονομικής συμμόρφωσης των κρατών μελών με την αναμόρφωση των προβλέψεων για επιβολή χρηματικών προστίμων σε περιπτώσεις δημοσιονομικού εκτροχιασμού και την αντιμετώπιση των μακροοικονομικών ισορροπιών. Το δεύτερο επιτυγχάνεται με δύο νέες διαδικασίες για: α) την έγκαιρη διάγνωση περιπτώσεων υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών και β) τη διόρθωσή τους. Στο αναθεωρημένο ΣΣΑ οι προτάσεις της Επιτροπής για κυρώσεις εναντίον κρατών μελών που δεν λαμβάνουν ικανοποιητικά μέτρα για τη διόρθωση των δημοσιονομικών τους ανισορροπιών λαμβάνονται στη βάση του κανόνα της αρνητικής ειδικής πλειοψηφίας, δηλαδή υιοθετούνται αυτόματα, εκτός και αν μια ειδική πλειοψηφία κρατών μελών διαφωνήσει.

ΠΛΑΙΣΙΟ 5 (συνέχεια)

- *Δημοσιονομικό Σύμφωνο (Fiscal Compact)*

Διακρατική συμφωνία των κρατών μελών της ΕΕ (πλην του Ην. Βασιλείου και της Τσεχίας, αν και η δεύτερη βρίσκεται σε διαδικασία εθνικής έγκρισης της συμμετοχής στο Σύμφωνο). Στόχος του Συμφώνου είναι η ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας στην ΟΝΕ. Σημαντικότερη πρόβλεψη του Συμφώνου είναι πως τα κράτη μέλη θα πρέπει να ενσωματώσουν στο εθνικό δίκαιο τον κανόνα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού. Ο κανόνας αυτός προβλέπει δομικό έλλειμμα έως 1% του ΑΕΠ εάν το χρέος είναι μικρότερο του 60% του ΑΕΠ και 0,5% του ΑΕΠ εάν το χρέος είναι μεγαλύτερο του 60% του ΑΕΠ, το οποίο θα πρέπει να μειωθεί κάτω από αυτό το όριο. Σε περίπτωση απόκλισης από τους στόχους τίθεται σε εφαρμογή μηχανισμός αυτόματης διόρθωσης. Τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2013.

- «Two-Pack»

Πακέτο δύο ευρωπαϊκών κανονισμών για την ενίσχυση της εποπτείας και του ελέγχου της δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών μελών. Προβλέπονται αυξημένες υποχρεώσεις εποπτείας και απολογισμού των κρατών που αντιμετωπίζουν ή ενδέχεται να αντιμετωπίσουν προβλήματα χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, ενώ θεσμοθετείται και η αποστολή των προσχεδίων των εθνικών προϋπολογισμών στην Επιτροπή πριν από την ψήφισή τους στα εθνικά κοινοβούλια για τον έλεγχο και την υποβολή συστάσεων σε περίπτωση που αυτοί οδηγούν σε δημοσιονομικές και μακροοικονομικές παρεκκλίσεις – χωρίς, ωστόσο, η Επιτροπή να αποκτά δικαίωμα βέτο σε περίπτωση μη συμμόρφωσης με τις υποδείξεις της. Οι Κανονισμοί βρίσκονται σε εφαρμογή από τον Μάιο του 2013.

Μηχανισμοί αντιμετώπισης κρίσεων

- *Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας – ΕΜΣ (European Stability Mechanism – ESM)*

Μόνιμος μηχανισμός της ΕΕ με σκοπό να παρέχει δάνεια σε χώρες της Ευρωζώνης που αντιμετωπίζουν πρόβλημα χρηματοοικονομικής σταθερότητας και απειλούν τη σταθερότητα της ΕΕ γενικότερα. Ο ΕSM έχει κεφάλαιο ύψους 700 δισ. ευρώ προερχόμενο από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, σε αντίθεση με τον EFSF που είχε μόνο εγγυήσεις από αυτά, και εκδίδει ομόλογα ή άλλα χρηματοπιστωτικά προϊόντα. Επίσης, μπορεί να παρεμβαίνει στην πρωτογενή και δευτερογενή αγορά ομολόγων, αλλά και να δανείζει κράτη μέλη για τις ανάγκες ανακεφαλαιοποίησης των πιστωτικών τους ιδρυμάτων. Η δανειοδότηση παρέχεται έπειτα από αίτημα κράτους μέλους και βάσει κάποιων προϋποθέσεων πολιτικής

ΠΛΑΙΣΙΟ 5 (συνέχεια)

(conditionality) που διαπραγματεύεται το κράτος μέλος με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε συνεργασία με την ΕΚΤ. Δημιουργήθηκε στις 8 Οκτωβρίου 2012.

- *Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας – ΕΜΧΣ (European Financial Stability Facility – EFSF)*

Προσωρινός μηχανισμός ο οποίος ιδρύθηκε το 2010, με σκοπό την ενίσχυση χωρών που αντιμετώπιζαν χρηματοοικονομικές δυσχέρειες και εφαρμόζαν προγράμματα προσαρμογής. Διέθετε τη δυνατότητα έκδοσης ομολόγων, εγγυημένων από τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης, και μπορούσε να χορηγεί δάνεια, να παρεμβαίνει στην πρωτογενή και δευτερογενή αγορά ομολόγων αλλά και να δανείζει κράτη μέλη για τις ανάγκες ανακεφαλαιοποίησης των πιστωτικών ιδρυμάτων τους. Η δανειοδότηση παρέχονταν με συγκεκριμένες προϋποθέσεις πολιτικής που συμφωνούνταν με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Έχει χρησιμοποιηθεί για τα προγράμματα της Ελλάδας, της Ιρλανδίας και της Πορτογαλίας. Ως μηχανισμός χρηματοδότησης, έχει αντικατασταθεί από τον ΕΜΣ.

στερήσεις και αναποτελεσματικότητα, που ορισμένες στιγμές έθεσαν εν αμφιβόλω ακόμα και την ίδια την επιβίωσή της. Οι σημαντικότερες μεταρρυθμίσεις περιγράφονται στο Πλαίσιο 5.²²

Το πλήθος και το εύρος των μεταρρυθμίσεων σε ένα τόσο σύντομο χρονικό διάστημα αποδεικνύουν την αποφασιστικότητα των κρατών μελών της Ευρωζώνης να διασφαλίσουν το μέλλον της μέσω της δημιουργίας ενός περισσότερο δεσμευτικού και αποτελεσματικού πλαισίου συντονισμού των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών, καθώς και μηχανισμών για την αντιμετώπιση κρίσεων. Υπό την έννοια αυτή θα μπορούσε κάποιος να υποστηρίξει ότι τα λάθη του παρελθόντος συνειδητοποιήθηκαν και διορθώθηκαν. Ωστόσο, μια προσεκτικότερη ανάλυση των μεταρρυθμίσεων αναδεικνύει το γεγονός ότι οι μεταρρυθμίσεις και αυτή τη φορά καθορίστηκαν κυρίως από τους πολιτικούς συσχετισμούς που διαμόρφωσε η κρίση και μάλιστα σε ένα ολοένα και περισσότερο διακυβερνητικό πλαίσιο.²³ Το

22. Οι μεταρρυθμίσεις που περιγράφονται στο Πλαίσιο 5 βασίζονται σε μεγάλο βαθμό στις αντίστοιχες αναρτήσεις της ενότητας «Μαθαίνοντας για την Κρίση» του Παρατηρητηρίου για την Κρίση, του ΕΛΙΑΜΕΠ. Διαθέσιμο στο www.crisisobs.gr.

23. Είναι χαρακτηριστικό ότι ορισμένες από τις κυριότερες μεταρρυθμίσεις (όπως, για παράδειγμα, το Δημοσιονομικό Σύμφωνο) είναι διακυβερνητικές συμφωνίες και όχι συμφωνίες της ΕΕ.

νέο πλαίσιο διακυβέρνησης αντανακλά τις προτιμήσεις της Γερμανίας, η οποία έχει πλέον καταστεί ο αδιαμφισβήτητος οικονομικός «ηγεμόνας» της Ευρωζώνης, χωρίς ωστόσο να επιδεικνύει ηγεσία αντίστοιχη της ισχύος της (Κατσίκας, 2012α). Χωρίς να παραγνωρίζεται η σημαντική πρόοδος που έχει επιτελεστεί, οι μεταρρυθμίσεις που έχουν υιοθετηθεί ακολουθούν και πάλι την προσέγγιση της «ατομικής ευθύνης», στοχεύοντας στην αποφυγή νέων αποκλίσεων μεταξύ των κρατών μελών, με την ελάχιστη δυνατή ανάθεση αρμοδιοτήτων σε υπερεθνικούς μηχανισμούς αλληλεγγύης. Υπό αυτή την έννοια, η Ευρωζώνη εξακολουθεί να δεσμεύεται από τις αρχές οικονομικής ολοκλήρωσης που υιοθετήθηκαν με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (Featherstone, 2012). Ακόμα και οι μηχανισμοί σταθερότητας που δημιουργήθηκαν λειτουργούν στη βάση πολύ αυστηρών όρων που συνοδεύονται από την υιοθέτηση προγραμμάτων προσαρμογής, γεγονός που μειώνει σημαντικά την ελκυστικότητά τους για τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν προβλήματα και κατά συνέπεια περιορίζει τη χρησιμότητά τους. Αυτό δε που προκαλεί μεγαλύτερη εντύπωση είναι η απουσία σημαντικών επενδυτικών πρωτοβουλιών για την ανάπτυξη, παρά το γεγονός ότι η Ευρωζώνη έπειτα από επτά χρόνια κρίσης ακόμη αδυνατεί να ανακτήσει σταθερούς, θετικούς ρυθμούς ανάπτυξης.²⁴ Ο επιμερισμός του κόστους αντιμετώπισης της κρίσης φαίνεται ότι αποτελεί κυρίαρχο κριτήριο επιλογής μέσωσων πολιτικής και μεταρρυθμίσεων.

Παρ' όλα αυτά, σταδιακά υπάρχουν ενδείξεις σημαντικής προόδου σε ορισμένες πτυχές της οικονομικής ολοκλήρωσης, με κυριότερη αυτή της τραπεζικής ένωσης. Η έλλειψη ενός ευρωπαϊκού πλαισίου ρύθμισης και εποπτείας του χρηματοπιστωτικού συστήματος έχει αναγνωριστεί ως μια σημαντική αδυναμία του οικονομικού οικοδομήματος της ΕΕ και ως ένας από τους βασικούς λόγους της επέκτασης της διεθνούς χρηματοπιστωτικής κρίσης στο τραπεζικό σύστημα των

24. Στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Ιουνίου του 2012, συμφωνήθηκε «Σύμφωνο για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση», το οποίο έκανε κυρίως αναφορά σε εθνικές μεταρρυθμίσεις και ολοκλήρωση ευρωπαϊκών προγραμμάτων – εστιάζοντας κυρίως στην ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς. Το Σύμφωνο προέβλεπε επίσης τη χρήση 120 δισ. ευρώ για τη χρηματοδότηση επενδύσεων, και πάλι όμως στη βάση καλύτερης και πιο ευέλικτης χρήσης ήδη υπαρχόντων κονδυλίων, ενώ τα νέα χρήματα που προβλέπονταν ήταν 10 δισ. ευρώ για την αύξηση του μετοχικού κεφαλαίου της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων (ΕΤΕ), τα οποία θα μπορούσαν να προσελκύσουν συμμετοχή από ιδιώτες επενδυτές (μόχλευση) για τη συγχρηματοδότηση έργων ύψους 180 δισ. ευρώ. Αν και μέχρι το 2015 τα αποτελέσματα από την ανακεφαλαιοποίηση της ΕΤΕ ήταν θετικά, οι χρηματοδοτούμενες επενδύσεις δεν θεωρήθηκαν επαρκείς για να εξασφαλίσουν μια βιώσιμη ανάκαμψη. Στο πλαίσιο αυτό ο νέος Πρόεδρος της Επιτροπής Ζαν Κλοντ Γιούνκερ πρότεινε ένα νέο επενδυτικό σχέδιο ύψους 315 δισ. ευρώ, το οποίο όμως και πάλι προϋποθέτει έναν ιδιαίτερα υψηλό βαθμό μόχλευσης ιδιωτικών κεφαλαίων, καθώς τα κεφάλαια (τα οποία προέρχονται από υπάρχοντα προγράμματα) που θα συνεισφέρει η ΕΕ είναι μόλις 21 δισ. ευρώ.

χωρών της ΕΕ (Κατσιάκας, 2012β). Στον απόηχο της χρηματοπιστωτικής κρίσης δημιουργήθηκαν τρεις ανεξάρτητες εποπτικές αρχές για τους κλάδους των τραπεζών, των ασφαλειών και των χρηματοοικονομικών αγορών, ενώ συστάθηκε και ένα νέο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου (European Systemic Risk Board – ESRB), το οποίο εξασκεί μακρο-προληπτική εποπτεία (macroprudential supervision) για την έγκαιρη διάγνωση συστημικών κινδύνων. Ωστόσο, τα σημαντικά προβλήματα που εξακολουθούσαν να αντιμετωπίζουν οι τράπεζες και η σύνδεση των προβλημάτων του τραπεζικού τομέα με τη δημοσιονομική θέση των κρατών μελών (μέσω της διακράτησης σημαντικού μέρους του δημόσιου χρέους κάθε κράτους μέλους από τον εγχώριο τραπεζικό τομέα) οδήγησαν τελικά στην απόφαση για τη δημιουργία μιας τραπεζικής ένωσης. Τα βασικά συστατικά της ένωσης είναι ο Ενιαίος Εποπτικός Μηχανισμός (Single Supervisory Mechanism),²⁵ υπεύθυνος για την εποπτεία του τραπεζικού συστήματος των χωρών της Ευρωζώνης (και χωρών εκτός Ευρωζώνης που επιθυμούν να ενταχθούν στον μηχανισμό), που εδράζεται στην ΕΚΤ και ο οποίος ξεκίνησε να λειτουργεί τον Νοέμβριο του 2014, και ο Ενιαίος Μηχανισμός Εξυγίανσης (Single Resolution Mechanism)²⁶, ο οποίος συντονίζει την αναδιοργάνωση των τραπεζικών ιδρυμάτων που αντιμετωπίζουν προβλήματα. Ο μηχανισμός θα τεθεί σε πλήρη ισχύ από την 1η Ιανουαρίου 2016. Το τρίτο απαραίτητο συστατικό μιας τραπεζικής ένωσης, ένα κοινό σύστημα εγγύησης καταθέσεων, δεν έχει συμφωνηθεί ακόμη και οι διαπραγματεύσεις για τη δημιουργία του αναμένεται να είναι μακροχρόνιες, καθώς αγγίζουν το ακανθώδες πρόβλημα του επιμερισμού του κόστους αναδιάρθρωσης σε περίπτωση τραπεζικής κρίσης σε μια χώρα.²⁷

Τέλος, μνεία θα πρέπει γίνει και στον ρόλο της ΕΚΤ κατά τη διάρκεια της κρίσης, καθώς υπήρξε ένας από τους σημαντικότερους πρωταγωνιστές της προσπάθειας διαχείρισης της κρίσης και με τρόπο μάλλον απρόβλεπτο, δεδομένης της φιλοσοφίας με την οποία σχεδιάστηκε. Από την αρχή της κρίσης η ΕΚΤ στήριξε τις αγορές κρατικών ομολόγων και τον τραπεζικό τομέα με πρωτοβουλίες όπως το Πρόγραμμα Αγοράς Χρεογράφων (Securities Markets Programme) και το Πρόγραμμα Μακροπρόθεσμης Αναχρηματοδότησης (Long Term Refinancing Operation – LTRO) των τραπεζών. Η δήλωση του Προέδρου της ΕΚΤ Μάριο Ντράγκι, τον Ιούλιο του 2012, ότι θα κάνει οτιδήποτε χρειαστεί για να διασωθεί η Ευρωζώνη και η ανακοίνωση, λίγους μήνες αργότερα, του Προγράμματος Απευθείας Νομισματικών Συναλλαγών (Outright Monetary Transactions), με το οποίο η ΕΚΤ δεσμεύτηκε να αγοράσει κρατικά ομόλογα από τη δευτερογενή αγορά χωρίς όριο

25. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 1024/2013, ΕΕ L 287/29.10.2013, σελ. 63-89.

26. Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 806/2014, ΕΕ L 225/30.07.2014, σελ. 1-90.

27. Για μια συνοπτική παρουσίαση των θεσμικών εξελίξεων σχετικά με την τραπεζική ένωση, βλ. Γκόρτσος (2014).

για χώρες που εφαρμόζουν πρόγραμμα προσαρμογής, συνέβαλαν αποφασιστικά στην ομαλοποίηση της κατάστασης των αγορών. Τέλος, τον Μάρτιο του 2015 η ΕΚΤ ξεκίνησε την εφαρμογή προγράμματος «ποσοτικής χαλάρωσης», το οποίο προβλέπεται να διαρκέσει μέχρι τον Σεπτέμβριο του 2016 και συνίσταται στην αγορά κρατικών ομολόγων ύψους 1,1 τρισ. ευρώ από την ΕΚΤ, με στόχο την παροχή ρευστότητας στο τραπεζικό σύστημα των κρατών μελών.²⁸

Είναι φανερό, από την αντίδραση της ΕΚΤ, η οποία σε μεγάλο βαθμό οφείλεται και στην προσωπική στάση του Προέδρου της, ότι εκμεταλλεύτηκε την ανεξαρτησία της για να προωθήσει συχνά ανορθόδοξες πολιτικές για τη στήριξη της Ευρωζώνης, υιοθετώντας μια διασταλτική ερμηνεία των καθηκόντων της. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι οι αποφάσεις για αυτές τις ενέργειες δεν πάρθηκαν πάντα ομόφωνα και υπήρχαν σημαντικές αντιδράσεις, ιδίως από την πλευρά της Γερμανίας, οι οποίες έφτασαν μέχρι και την παραίτηση μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΕΚΤ. Οι αντιδράσεις οφείλονται στην ερμηνεία των ενεργειών της ΕΚΤ, ως χρηματοδότηση του χρέους των κρατών μελών, κάτι που, όπως έχουμε δει, απαγορεύεται από τη Συνθήκη. Ανεξαρτήτως της ερμηνείας των σχετικών αποφάσεων της ΕΚΤ, το γεγονός παραμένει ότι οι παρεμβάσεις της έχουν παίξει σημαντικό ρόλο στην προσπάθεια επίλυσης της κρίσης στην Ευρωζώνη.

Συμπεράσματα

Η προσπάθεια ολοκλήρωσης των ευρωπαϊκών οικονομιών αποτελεί ένα ιδιαίτερα περίπλοκο και δύσκολο εγχείρημα. Δεν θα πρέπει να προκαλεί συνεπώς έκπληξη το γεγονός ότι έπειτα από εξήντα σχεδόν χρόνια προσπαθειών μένουν πολλά ακόμη να γίνουν. Όπως φάνηκε επανειλημμένα και από την επισκόπηση που προηγήθηκε, η οικονομική ολοκλήρωση έπρεπε να ξεπεράσει σημαντικές τεχνικές δυσκολίες, εθνικά οικονομικά συμφέροντα, διαφορετικά κοινωνικά, πολιτιστικά και νομοθετικά πρότυπα, αλλά και ευρύτερες διεθνείς και ευρωπαϊκές εξελίξεις που άλλαξαν τα δεδομένα. Έως τώρα το εγχείρημα της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης προχώρησε κυρίως μέσω διαδοχικών «κυμάτων» προόδου· ο συνδυασμός ευνοϊκών συγκυριών σε διαφορετικές χρονικές στιγμές έδωσε ικανή ώθηση για νέες εξελίξεις, αν και αυτές οι ευνοϊκές συγκυρίες συνήθως διαμορφώνονταν έπειτα από λιγότερο ή περισσότερο σημαντικές κρίσεις. Υπό αυτή την έννοια, η διαδικασία της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης επιβεβαιώνει την κρίση που έχει διατυπωθεί συχνά για το ευρύτερο ευρωπαϊκό εγχείρημα, ότι δηλαδή προχωρά μέσω κρίσεων. Στο πλαίσιο αυτό, παρά τα αδιαμφισβήτητα

28. Decision (EU) 2015/774 of the European Central Bank, EU L 121/ 14.5.2015, σελ. 20-24.

οφέλη που έχουν προκύψει για τις οικονομίες των κρατών που συμμετέχουν σε αυτή, η ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση παρουσιάζει σημαντικές ελλείψεις, ενώ και ορισμένες αποφάσεις που πάρθηκαν στο παρελθόν φάνηκε εκ του αποτελέσματος ότι δεν ήταν προς τη σωστή κατεύθυνση. Η ΟΝΕ, η οποία αποτελεί την κορυφαία έκφανση αυτής της πορείας μέχρι σήμερα, ενσωματώνει πολλά από τα προβλήματα αυτά, όπως ανέδειξε με τον πλέον ανάγλυφο τρόπο η κρίση που ακόμη την ταλανίζει. Υπερβολική εμπιστοσύνη στην αποτελεσματικότητα των αγορών, τόσο ως μέσο οικονομικής ανάπτυξης όσο και ως εργαλείο επιβολής δημοσιονομικής πειθαρχίας, αναποτελεσματικό πλαίσιο διακυβέρνησης, διαμορφωμένο στη βάση των συσχετισμών εθνικών συμφερόντων και πολιτικής ισχύος, έλλειψη μηχανισμών αλληλεγγύης, αλλά και υποβάθμιση των πολιτικών απασχόλησης και συνοχής προς όφελος της προτεραιότητας της νομισματικής σταθερότητας οδήγησαν όχι μόνο σε μια κρίση που απείλησε την ίδια την Ευρωζώνη, αλλά και στη διαμόρφωση ενός αρνητικού κλίματος μεταξύ των λαών της Ευρωζώνης, με αποτέλεσμα την ανάδυση, έπειτα από δεκαετίες, αρνητικών εθνικών στερεοτύπων και έντονης αμφισβήτησης του ίδιου του στόχου της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η αναζωογόνηση του εγχειρήματος της ΟΝΕ είναι ένα δύσκολο εγχείρημα και θα χρειαστεί πρωτοβουλίες τόσο για την άμεση και βιώσιμη ανάκαμψη της ευρωπαϊκής οικονομίας όσο και για τη δημιουργία μηχανισμών αλληλεγγύης που σταδιακά θα μετακινήσουν το πλαίσιο διακυβέρνησής της από την προσέγγιση «ατομικής ευθύνης» σε μια προσέγγιση «συλλογικής ευθύνης».

Βιβλιογραφικές αναφορές και συμπληρωματική βιβλιογραφία

- Ανδρέου, Γ. και Μαραβέγιας, Ν. (2007) Η ελληνική οικονομία στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Στο Ν. Μαραβέγια και Θ. Σακελλαρόπουλος (επιμ.). *Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση στην Ελλάδα*. Αθήνα: Εκδόσεις Διόνικος.
- Γκόρτσος, Χ. Β. (2014) Η πορεία προς την Ευρωπαϊκή Τραπεζική Ένωση: Θεσμικές και κανονιστικές διαστάσεις και οι επιπτώσεις στην ανταγωνιστικότητα του ελληνικού τραπεζικού συστήματος. Στο Μ. Μασουράκης και Χ. Β. Γκόρτσος (επιμ.). *Ανταγωνιστικότητα για την ανάπτυξη: Προτάσεις πολιτικής*. Ελληνική Ένωση Τραπεζών, σελ. 21-44.
- Καζάκος, Π. (1999) Η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο Ν. Μαραβέγιας και Μ. Τσινισιζέλης, Μ. (επιμ.). *Η Ολοκλήρωση της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Αθήνα: Εκδόσεις Θεμέλιο, σελ. 241-285.
- Κατσιάκας Δ. Χ. (2012α) Η ισχύς εν τη πιστώσει: Η Γερμανία και το έλλειμμα ηγεσίας της Ευρωζώνης. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 39 (Μάιος-Νοέμβριος): 59-83.

- Κατσίκας Δ. Χ. (2012β) Ανταγωνισμός, σταθερότητα και ρύθμιση στον ευρωπαϊκό χρηματοπιστωτικό τομέα. *Κείμενα Πολιτικής ΕΛΙΑΜΕΠ*, 19 (Φεβρουάριος).
- Στεφάνου, Κ. (2002) *Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλας.
- Τσούκαλης, Λ. (1998) *Η Νέα Ευρωπαϊκή Οικονομία. Στο κατώφλι του 21ου αιώνα*. Αθήνα. Εκδόσεις Παπαζήση.
- Χριστοδουλίδης, Θ. (2004) *Από την ευρωπαϊκή ιδέα στο ευρωπαϊκό Σύνταγμα*. Αθήνα: Εκδόσεις Σιδέρης.
- Balassa, B. (1978) The New Protectionism and the International Economy. *Journal of World Trade Law*, 12(5): 409-436.
- Balassa, B. (1975) Trade creation and trade diversion in the European Common Market: An appraisal of the evidence. Στο B. Balassa (επιμ.). *European Economic Integration*. Amsterdam: North-Holland.
- Balassa, B. (1961) *The Theory of Economic Integration*. Homewood Ill: Irwin.
- Baldwin, R., Di Nino, V., Fontagné, L., De Santis, R. A. και Taglioni, D. (2008) Study on the Impact of the Eurozone Trade and Foreign Direct Investment. *European Economy: Economic Papers*, No. 321. Brussels: European Commission.
- Baldwin, R. και Wyplosz, C. (2009) *The Economics of European Integration*. 3η έκδ. London: McGraw-Hill Higher Education.
- Buiter, W. H. (2006) The «Sense and Nonsense of Maastricht» Revisited: What Have we Learned about Stabilization in EMU?. *Journal of Common Market Studies*, 44(4): 786-710.
- Cechinni, P. (1988) *The European Challenge: 1992. The Benefits of a Single Market*. Aldershot: Wildwood House.
- De Grauwe, P. (2011) The Governance of a Fragile Eurozone. CEPS Working Paper, No. 346.
- De Grauwe, P. (2009) *The Economics of Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press.
- De Grauwe, P. και Heens, H. (1993) Real Exchange Rate Variability in Monetary Unions. *Recherches Économiques de Louvain*, 5(1-2).
- Ehrmann M., Fratzscher, M., Gürkaynak, R. S. και Swanson, E. T. (2007) Convergence and anchoring of yield curves in the euro area. *Working Paper Series*, 817. European Central Bank.
- Eichengreen, B. (1990) Is Europe an Optimum Currency Area?. CEPR Discussion Paper, No 478.
- Featherstone, K. (2012) Le choc de la nouvelle? Maastricht, déjà vu and EMU reform. *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 39 (Μάιος-Νοέμβριος): 20-39.
- Haas, E. B. (1958) *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press.
- Hufbauer, G. C. (1990) *Europe 1992: An American Perspective*. Washington DC: Brookings Institution.
- IMF (2010) *Global Financial Stability Report: Meeting New Challenges to Stability and Building a Safer System*. Washington D.C.: International Monetary Fund, Απρίλιος.

- Kalemli-Ozcan S., Manganelli, S., Papaioannou, E. και Peydró, J. L. (2009) Financial integration, macroeconomic volatility and risk sharing – The role of the monetary union. Στο B. Maćkowiak, F. P. Mongelli, G. Noblet και F. Smets (επιμ.). *The Euro at Ten – lessons and challenges*. European Central Bank.
- Kenen, P. B. (1969) The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View. Στο R. A. Mundell και A. K. Swoboda (επιμ.). *Monetary Problems of the International Economy*. Chicago and London: The University of Chicago Press, pp. 41-60.
- McKinnon, R. (1963) Optimum Currency Areas. *American Economic Review*, 53(4): 717-725.
- Mongelli, F. P. και Wyplosz, C. (2009) The euro at ten – Unfulfilled threats and unexpected challenges. Στο B. Maćkowiak, F. P. Mongelli, G. Noblet και F. Smets (επιμ.). *The Euro at Ten – lessons and challenges*. European Central Bank.
- Mundell, R. (1961) A Theory of Optimal Currency Areas. *American Economic Review*, 51(4): 657-665.
- Pataki, Z. (2014) *The Cost of Non-Europe in the Single Market*. CoNE 1/2014, European Added Value Unit, European Parliamentary Research Service, Σεπτέμβριος, Brussels.
- Pelkmans, J. (2006) *European Integration: Methods and Economic Analysis*. 3η έκδ. Harlow, England: Pearson Education Limited.
- Pisani-Ferry, J. (2006) Only One Bed for Two Dreams: A Critical Retrospective on the Debate over the Economic Governance of the Euro Area. *Journal of Common Market Studies*, 44(4): 823-844.
- Robson, P. (1987) *The economics of international integration*. London: Unwin Hyman.
- Ruggie, John G. (1982) International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic System. *International Organization*, 36(2): 379-415.
- Sadeh, T. και Verdun, A. (2009) Explaining Europe's Union: A Survey of the Literature. *International Studies Review*, 11: 277-301.
- Sandholtz, W. και Zysman, J. (1989) 1992: Recasting the European Bargain. *World Politics*, 42(1): 95-128.
- Sapir, A. (1992) Regional Integration in Europe. *Economic Papers*, 94, Commission of the European Communities, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Viner, J. (1950) *The Customs Union Issue*. New York: Carnegie Endowment for International Peace.
- Wallace, H., Wallace, W. και Pollack, M. A. (επιμ.) (2005) *Policy Making in the European Union*. 5η έκδ. Oxford: Oxford University Press.
- Young, A. (2005) The Single Market. Στο H. Wallace, W. Wallace και M. A. Pollack (επιμ.). *Policy Making in the European Union*. 5η έκδ. Oxford: Oxford University Press, pp. 93-112.