

1. Εισαγωγή

Η ενοποίηση των Ευρωπαϊκών κρατών είναι ένα πείραμα ιδιαίτερα καινοτόμο και μέχρι σήμερα διαφορετικό από όποια άλλη αντίστοιχη προσπάθεια έχει εκδηλωθεί. Η επιρροή και οι συνέπειες του είναι τεράστιες σε πολιτικό, κοινωνικό και οικονομικό επίπεδο.

Σκοπός του βιβλίου αυτού είναι να αναδείξει την εξέλιξη των διαφόρων πτυχών της οικονομικής πολιτικής και της επιρροής της στα κράτη μέλη, την Ευρώπη και ενίοτε την παγκόσμια οικονομία. Ωστόσο, η οικονομία δεν είναι ποτέ αναπόσπαστη από τις κοινωνικές και πολιτικές εξελίξεις. Υπό το πρίσμα αυτό, στο παρόν έργο γίνεται πρώτα μια αναφορά στη δημιουργία και τον τρόπο οργάνωσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και στη συνέχεια παρουσιάζονται οι σημαντικές παρεμβάσεις στην οικονομική πολιτική των κρατών-μελών.

Μετά από πολλούς αιώνες πολέμων μεταξύ των Ευρωπαϊκών κρατών, και ιδιαίτερα μετά την αναγνώριση των καταστροφικών συνεπειών της Συνθήκης των Βερσαλλιών (Keynes, 1919) απέναντι στην ηττημένη Γερμανία¹ και τον καταστροφικό Δεύτερο Παγκόσμιο Πόλεμο, η πολιτική συγκυρία ήταν ευνοϊκή για την προώθηση της συνεργασίας και της ειρηνικής συνύπαρξης των Ευρωπαϊκών κρατών. Ευρωπαίοι πολιτικοί όπως ο Winston Churchill, αλλά και η αμερικανική πολιτική ηγεσία, ήταν υπέρ της προσέγγισης των πρώην αντιμαχόμενων πλευρών, προκειμένου να αποφευχθεί με κάθε τρόπο μια ενδεχόμενη νέα πολεμική σύρραξη. Επιπλέον βασικός στόχος των ΗΠΑ ήταν και η θωράκιση της Βορειοατλαντικής Συμμαχίας (NATO) για την αποφυγή τυχόν κομμουνιστικής επιρροής. Εξάλλου, η ανασυγκρότηση θα ωφέλουσε και την αμερικανική οικονομία με κέρδη από το διατλαντικό εμπόριο. Έτσι, το 1948, προχώρησε στις ΗΠΑ, των οποίων η οικονομία είχε πληγεί λιγότερο από τις συνέπειες του πολέμου, η υπογραφή του «Νόμου περί Ξένης Βοήθειας» (Foreign Assistance Act), γνωστού και ως Σχεδίου Μάρσαλ (Marshall Plan). Η συνεισφορά του σχεδίου ήταν σημαντική και οδήγησε την Ευρώπη σε πολύ υψηλούς ρυθμούς μεγέθυνσης, ευνοώντας τη σύσφιξη των εμπορικών και οικονομικών συναλλαγών και

¹ Η λογική της Συνθήκης των Βερσαλλιών οδήγησε σε εξαθλίωση την οικονομία της ηττημένης Γερμανίας και συνεισέφερε στην άνοδο του ναζισμού

προετοιμάζοντας το έδαφος για μία μεταγενέστερη ευρύτερη συνεργασία. Μέσα σε αυτό το ευνοϊκό περιβάλλον ξεκίνησαν οι συζητήσεις για την Ευρωπαϊκή ενοποίηση.

Μια επιπλέον συνεισφορά του Σχεδίου Marshall ήταν καθαρά θεσμική και αφορούσε στη δημιουργία ενός πρώτου Οργανισμού Ευρωπαϊκής Οικονομικής Συνεργασίας – ΟΕΟΣ (Organisation for European Economic Cooperation – OEEC), που δημιουργήθηκε τον Απρίλιο του 1948, για να ανταποκριθεί στους όρους και να υλοποιήσει το Σχέδιο Μάρσαλ για συνεργασία μεταξύ των Ευρωπαίων. Οι αρχές του οργανισμού ήταν οι εξής:

- προώθηση της συνεργασίας μεταξύ των χωρών που συμμετείχαν με σκοπό την ανασυγκρότηση της Ευρώπης,
- ανάπτυξη ενδο-ευρωπαϊκού εμπορίου με τη μείωση των δασμών και άλλων εμποδίων στις εμπορικές συναλλαγές,
- μελέτη σκοπιμότητας για τη δημιουργία τελωνειακής ένωσης ή ζώνης ελεύθερων συναλλαγών στην Ευρώπη,
- μελέτη ενός πολυμερούς συστήματος πληρωμών,
- δημιουργία συνθηκών για την καλύτερη αξιοποίηση της εργασίας.

Η πρώτη προτεραιότητα του ΟΕΟΣ ήταν να προετοιμάσει το σχέδιο ανασυγκρότησης της Ευρώπης και να εξασφαλίσει μια δίκαιη κατανομή της βοήθειας. Ο ΟΕΟΣ ατόνησε μετά το τέλος του Σχεδίου Marshall και το 1961 υποκαταστάθηκε από τον Οργανισμό Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης (ΟΟΣΑ), που ήταν πλέον ένας παγκόσμιος οργανισμός με μέλη τα ιδρυτικά μέλη του ΟΕΟΣ, τις ΗΠΑ και τον Καναδά. Σήμερα ο Οργανισμός έχει διευρυνθεί και έχει παγκόσμια εμβέλεια.

Παράλληλα με τη θετική ιστορική συγκυρία, αλλά ανεξάρτητα από αυτή, αναπτύχθηκε η θεωρία τελωνειακών ενώσεων, η οποία επισήμανε τα οφέλη από ενδεχόμενη οικονομική ολοκλήρωση και ξεπέρασε την Ρικαρδιανή θεώρηση του εμπορίου. Η θεωρία αυτή στήριξε τις αρχικές επιλογές για την ολοκλήρωση της Ευρώπης. Η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) ξεκίνησε ως Οικονομική Κοινότητα, με βάση την ορολογία του Balassa², και αποτέλεσε την πρώτη πρακτικά παγκόσμια προσπάθεια για ενοποίηση

² Σύμφωνα με τον Balassa (1961, 1976) η οικονομική ολοκλήρωση ως διαδικασία διέρχεται από πέντε διακριτά στάδια τα οποία είναι τα εξής:

-Περιοχή ελεύθερου εμπορίου (Free trade area). Δεν υπάρχουν δασμολογικά εμπόδια ή ποσοτικοί περιορισμοί στο εμπόριο μεταξύ των μελών, αλλά ως προς τους τρίτους δεν υπάρχει εναρμονισμένη εμπορική πολιτική, δηλαδή κάθε χώρα ορίζει από μόνη της τους δασμούς και τις ποσοστώσεις που επιβάλλει σε τρίτες χώρες εκτός της περιοχής. (π.χ. ΕFTA)

-Εμπορική ένωση (Customs union). Δεν υπάρχουν δασμοί ή ποσοστώσεις μεταξύ των χωρών μελών, ενώ μπορούν από κοινού να επιβληθούν κάποιοι δασμοί προς τρίτες χώρες (κοινή εμπορική πολιτική) (π.χ. GATT/WTO).

-Ενιαία αγορά (Common market). Στην περίπτωση αυτή ισχύει ότι και στην εμπορική ένωση, αλλά υπάρχει και ελεύθερη μετακίνηση κεφαλαίου και εργασίας. Επιπλέον, εφαρμόζονται από κοινού ποσοστώσεις και δασμοί προς τρίτες χώρες.

ανεξάρτητων και κυρίαρχων κρατών. Σταδιακά, η ενοποίηση εντατικοποιήθηκε και για μέρος των εμπλεκόμενων είχε ως τελικό στόχο την ολοκλήρωση της Ευρώπης σε μια ομοσπονδία. Στόχος αυτού του βιβλίου είναι, η ιστορική ανασκόπηση που αναδεικνύει όχι μόνο τις τάσεις ενοποίησης αλλά και τις αντίρροπες δυνάμεις.

Η γενική ιδέα του βιβλίου είναι να παρουσιαστεί η εμβάθυνση της ενοποίησης μέσα από κάθε πολιτικής: η διαλεκτική ανάμεσα στις ρυθμιστικές παρεμβάσεις σε υπερεθνικό ή εθνικό επίπεδο είναι η ουσία της ενοποίησης στη σημερινή Ευρώπη. Η ενοποίηση του ευρωπαϊκού χώρου ξεκίνησε από έξι κράτη-μέλη και σταδιακά διευρύνθηκε σε 28 κράτη-μέλη μέχρι το 2015. Συγχρόνως, ο βαθμός ενοποίησης πέρασε από μια ατελή Κοινή Αγορά σε μια Ένωση με μεγάλο αριθμό τομέων που ρυθμίζονται υπερεθνικά, έστω και αν κάποιοι από αυτούς υπακούουν σε κανόνες μεταβλητής γεωμετρίας. Η σύσφιξη των σχέσεων, δηλαδή η αύξηση της δικαιοδοσίας της υπερεθνικής παρέμβασης με αντίστοιχη μείωση των εθνικών βαθμών ελευθερίας, συνήθως αποφασίζεται και νομοθετείται σε περιόδους οικονομικής μεγέθυνσης. Αντίθετα, σε περιόδους κρίσης, επανεμφανίζονται φυγόκεντρες τάσεις προστατευτισμού και προσπάθειες εθνικών μέτρων για την αντιμετώπιση της κρίσης, που ωστόσο δεν είναι δυνατόν να υλοποιηθούν, εφόσον υπάρχει κοινοτικό κεκτημένο, παρά μόνο αν η ΕΕ οδηγηθεί επίσημα με διάλυση ή τάσεις από-ενοποίησης.

Οι πολίτες και τα κράτη ζητούν συνεχώς τεκμήρια ότι η συμμετοχή τους στην Ενωμένη Ευρώπη είναι προς όφελος τους και δεν επιβαρύνονται περισσότερο από όσο κερδίζουν. Ωστόσο, μια τέτοια απόδειξη είναι πρακτικά αδύνατη, εφόσον δεν μπορεί να αποδειχθεί ποιο θα ήταν το κόστος και ποιο το όφελος εάν ζούσαμε σε έναν αλλιώς κόσμο. Έτσι, πότε με τεκμηριωμένες αναλύσεις, πότε με διαίσθηση και πότε με δογματισμό, δημιουργούνται θετικοί ή αντίστοιχα αρνητικοί συνειρμοί για την ΕΕ, με αποτέλεσμα την αύξηση ή τη μείωση των Ευρωπαϊστών και των Ευρωσκεπτικιστών αντίστοιχα.

-Οικονομική ένωση (Economic union). Η οικονομική ένωση έχει όλα τα χαρακτηριστικά της ενιαίας αγοράς, αλλά και προβλέπει την άσκηση εναρμονισμένης δημοσιονομικής, νομισματικής, βιομηχανικής, περιφερειακής πολιτικής και πολιτικής μεταφορών, καθώς και άλλων αντικυκλικών πολιτικών.

-Πλήρης οικονομική ένωση (Total economic union). Στην περίπτωση αυτή υπάρχει πλήρης ενοποίηση των οικονομικών πολιτικών και απαιτείται η παρουσία μιας υπερεθνικής αρχής της οποίας οι αποφάσεις είναι δεσμευτικές για τα κράτη μέλη.

Ο Balassa (1976), επίσης, ορίζει τέσσερις διαφορετικούς τύπους ολοκλήρωσης ως εξής:

-Εμπορική ολοκλήρωση (trade integration) που σημαίνει την κατάργηση εμπορικών εμποδίων.

-Ολοκλήρωση συντελεστών (factor integration) που αναφέρεται στην ελεύθερη μετακίνηση των παραγωγικών συντελεστών.

-Πολιτική ολοκλήρωση (policy integration) που σημαίνει την εναρμόνιση των οικονομικών πολιτικών.

-Πλήρης ολοκλήρωση (total integration), δηλαδή, η πλήρης ενοποίηση των πολιτικών των κρατών μελών.

Έτσι, η ενοποίηση προχωράει σταδιακά και ενίοτε δημιουργεί οξύνσεις ή ακόμα και οπισθοχωρήσεις. Ο τρόπος υλοποίησης που υιοθετείται για κάθε κοινοτική πολιτική μπορεί να διαφέρει και θεωρητικά και πρακτικά επιλέγοντας ανάμεσα σε εναλλακτικά μοντέλα, όπως «ανοικτού συντονισμού», «κοινοτικής επιβολής» ή κάποιας ενδιάμεσης συμφωνίας και η εξέλιξη στο χρόνο έχει περάσει από διαφορετικά στάδια, χωρίς να καταλήξει σε μια και μοναδική άριστη λύση. Η διακυβέρνηση είναι συνάρτηση του χρόνου και της διαπραγματευτικής δύναμης (Faludi 2006).

Η Μέθοδος Ανοικτού Συντονισμού παρέχει νέο πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ των κρατών-μελών με αντικείμενο τη σύγκλιση των εθνικών πολιτικών προκειμένου να επιτευχθούν ορισμένοι κοινοί στόχοι. Στο πλαίσιο αυτής της διακυβερνητικής μεθόδου, τα κράτη-μέλη αξιολογούνται από άλλα κράτη μέλη («άσκηση πίεσης από ομοτίμους») και η Επιτροπή έχει μόνον εποπτικό ρόλο. Η ανοικτή μέθοδος συντονισμού εφαρμόζεται σε τομείς που ανήκουν στην αρμοδιότητα των κρατών-μελών και περιλαμβάνει μέτρα «ελαστικού χαρακτήρα» (soft law), τα οποία δεν έχουν ποτέ τη μορφή οδηγιών, κανονισμών ή αποφάσεων. Κατ' αυτό τον τρόπο, στο πλαίσιο της στρατηγικής της Λισσαβόνας, η ΑΜΣ επιβάλλει στα κράτη-μέλη να καταρτίσουν σχέδια εθνικών μεταρρυθμίσεων και να τα διαβιβάσουν στην Επιτροπή.

Στα επόμενα κεφάλαια, η οικονομική πολιτική αναλύεται με γνώμονα τον βαθμό υπερεθνικότητάς της που μπορεί να χωριστεί σε τέσσερις κατηγορίες:

- την εξ αρχής πλήρως υπερεθνική πολιτική
- την πολιτική στην οποία υπήρξαν αλλαγές στη διάρκεια της ευρωπαϊκής ενοποίησης με αύξηση των υπερεθνικών αρμοδιοτήτων
- την πολιτική όπου υπάρχει εταιρική σχέση μεταξύ ΕΕ και κρατών-μελών και τέλος
- την πολιτική που εναρμονίζεται απλώς με μέθοδο ανοικτού συντονισμού.

Πίνακας 1.1: Βαθμός υπερεθνικότητας πολιτικών

	Απόλυτα υπερεθνική πολιτική	Σταδιακή αύξηση επιρροής της υπερεθνικής παρέμβασης	Μεικτή διαδικασία λήψης αποφάσεων	Μέθοδος ανοικτού συντονισμού
Ενιαία Αγορά	X			
Εξωτερική εμπορική – οικονομική πολιτική	X			
Κοινή Γεωργική Πολιτική	X			
Οικονομική και Νομισματική Ένωση		X		
Πολιτική Περιφερειακής Ανάπτυξης			X	

	Απόλυτα υπερεθνική πολιτική	Σταδιακή αύξηση επιρροής της υπερεθνικής πα- ρέμβασης	Μεικτή διαδι- κασία λήψης αποφάσεων	Μέθοδος ανοι- κτού συντονι- σμού
Πολιτική ανταγωνιστικό- τητας				X
Κοινωνική πολιτική				X

Προσπάθειες συντονισμού γίνονται για την ενεργειακή, περιβαλλοντική και εκπαιδευτική πολιτική που είναι ωστόσο αρκετά περιορισμένης εμβέλειας και γι' αυτό δεν αναφέρονται διεξοδικά παρά μόνο στο μέτρο που εμπλέκονται με τις παραπάνω κύριες πολιτικές.

