

Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΟΥ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ

ΠΑΝΟΣ ΚΑΖΑΚΟΣ



ΤΟΝ ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟ του 1986 τα δώδεκα κράτη-μέλη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υπέγραψαν την «Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη» (ΕΕΠ), με την οποία τροποποίησαν το κοινοτικό σύστημα συνεργασίας.

Η μακρόχρονη διαδικασία που κατέληξε στην ΕΕΠ αποτέλεσε μέρος της νέας κινήτικότητας που εμφάνισε στη δεκαετία του '80 το ευρωπαϊκό σύστημα συνεργασίας.

Εκτός Κοινότητας (αν και όχι χωρίς διασύνδεση με αυτή):

- προωθείται η τεχνολογική συνεργασία (π.χ. με το σχέδιο «ΕΥΡΗΚΑ») και
- εντείνονται οι προσπάθειες για την αναθέρμανση της αμυντικής συνεργασίας, που θα έχει, αν επιτευχθεί, σημαντικές οικονομικές προεκτάσεις. Στο επίκεντρό τους βρίσκεται η αναθέρμανση της «Δυτικοευρωπαϊκής Ένωσης», που ιδρύθηκε μεν το 1954 αλλά δεν έχει να επιδείξει ως τώρα παρά μόνο συζητήσεις στο πλαίσιο της Συνέλευσης και των μόνιμων επιτροπών της.¹

Όσο σημαντικές και αν είναι οι εξελίξεις εκτός Κοινότητας, η μεταρρύθμιση του κοινοτικού συστήματος με την ΕΕΠ αποτελεί το κορυφαίο γεγονός της τρέχουσας δεκαετίας και σ' αυτό επικεντρώνεται η ανάλυση που ακολουθεί.

Στο προσώμιο της ΕΕΠ τα συμβαλλόμενα μέρη δηλώνουν πανηγυρικά ότι διακνούνται «από τη βούληση να συνεχίσουν το έργο που άρχισε με τις συνθήκες για την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και να μετασηματίσουν το σύνολο των σχέσεων μεταξύ των κρατών τους σε μια Ευρωπαϊκή Ένωση...».

«Ευρωπαϊκή Ένωση» είναι ο τίτλος με τον οποίο εμφανίζονται οι διάφορες προσπάθειες για τη μεταρρύθμιση του κοινοτικού συστήματος συνεργασίας ήδη από τη δεκαετία του '70 (π.χ. Έκθεση Tindemans για την Ε.Ε. του 1975).

Την περίοδο αυτή κυριαρχεί η αντίληψη ότι πορεία προς την Ευρωπαϊκή Ένωση σημαίνει ότι:

- α. ενισχύεται σημαντικά ο υπεθνικός χαρακτήρας της Κοινότητας, και
- β. γίνεται ένα «ποιοτικό άλμα» προς την οικονομική ολοκλήρωση (που βέβαια δεν ε-

ξαντλείται στην ενοποίηση των αγορών).²

Αυτό συνεπάγεται, όπως θα δούμε αμέσως, την τροποποίηση της εσωτερικής ισορροπίας του κοινοτικού συστήματος, που περιέχει στοιχεία από διαφορετικά «πρότυπα» οργάνωσης της εθνικής οικονομικής συνεργασίας. Στον θεσμικό τομέα έχει αντλήσει στοιχεία από το «υπερεθνικό» (supranational) και το «διακυβερνητικό» (intergovernmental), ενώ στον οικονομικό από το «φιλελεύθερο» και το «πολιτικό». Κατά τούτο, η Κοινότητα αντιπροσωπεύει μια «μοναδική δομή», που δεν μπορεί ν' αναχθεί σε ισχύοντα, σήμερα, πρότυπα διακρατικών σχέσεων.

Όσον αφορά ειδικά τη θεσμική πτυχή, πρέπει να σημειωθεί ότι η ιδρυτική Συνθήκη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν περιείχε απλά και μόνο ένα ορισμένο μείγμα στοιχείων από το υπερεθνικό και διακυβερνητικό πρότυπο, αλλά και την προοπτική τροποποίησης της ισορροπίας, έτσι ώστε να ενισχυθούν τα στοιχεία της υπερεθνικότητας.

Η Συνθήκη της Ρώμης είχε πράγματι προβλέψει ότι, μετά τη μεταβατική περίοδο (που τελείωσε το 1965), το Συμβούλιο θα έπαιρνε αποφάσεις σε μια σειρά θεμάτων με βάση την αρχή της πλειοψηφίας. Σε γενικές γραμμές, η αρχή αυτή θα εφαρμόζοταν σε αποφάσεις που έπρεπε να ληφθούν για την εφαρμογή των προβλεπόμενων από τη Συνθήκη πολιτικών. Για τις νέες πολιτικές θα εξακολουθούσε να ισχύει η ομοφωνία. Επίσης η ομοφωνία θα ήταν απαραίτητη όταν το Συμβούλιο θα επιθυμούσε να αλλάξει πρόταση της Επιτροπής.

Το πέρασμα σε μια φάση, στην οποία θα ήταν δυνατόν (καταρχήν: τυπικά, συμβατικά) μια πλειοψηφία κρατών να παίρνει αποφάσεις εναντίον μιας μειοψηφίας, θα ήταν αναμφίβολα ένα ποιοτικό άλμα στην εξέλιξη των ενδοευρωπαϊκών σχέσεων, α-

φού με τον τρόπο αυτό η κλασική αρχή της εθνικής κυριαρχίας θα υφίστατο μια ριζική (έστω και συμφωνημένη) τροποποίηση. Μπορεί να υποστηριχτεί ότι η καθιέρωση της αρχής της πλειοψηφίας, έστω στον «περιορισμένο» τομέα που κάλυπτε η Συνθήκη της Ρώμης, θα σημάδευε το πέρασμα σε μια φάση ομοσπονδιοποίησης στον δυτικοευρωπαϊκό χώρο.

Η κρίση του 1965 και οι αβεβαιότητες της δεκαετίας του '70

Τη συμβατική προδιαγραμμένη εξέλιξη ανέκοψε πάντως η «κρίση» της Κοινότητας, που εκδηλώθηκε το 1965, αφορούσε σειρά θεμάτων, αλλά επικεντρώθηκε τελικά στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

Όπως εξηγούσε ο πρωταγωνιστής της κρίσης, στρατηγός Ντε Γκιάλ: «Σήμερα δεν υπάρχει, και δεν μπορεί να υπάρχει, άλλη Ευρώπη των κρατών, παρά μόνο στους μύθους, στις φαντασιώσεις και στα θεάματα».

Οι αντιλήψεις αυτές δεν ήταν (ούτε είναι) ασυνήθιστες στη θεωρία των διεθνών σχέσεων και στην πολιτική πραγματικότητα της Ευρώπης. Ασυνήθιστος όμως ήταν ο τρόπος με τον οποίο συχνά τις «επένδυε» ο στρατηγός Ντε Γκιάλ.

Λίγα χρόνια αργότερα, ο R. Dahrendorf θα συνηγορήσει, με πιο σύγχρονο τρόπο, υπέρ της διακυβερνητικής συνεργασίας υποστηρίζοντας ότι το πρότυπο αυτό επιτρέπει στις κυβερνήσεις, αφ' ενός μεν, να κάνουν πρακτική δουλειά και να συμφωνούν σε καλά θεμελιωμένες διευθετήσεις και, αφ' ετέρου, να αποφεύγουν τη «γραφειοκρατική αδράνεια» των κλασικών κοινοτικών θεσμών.³

Η κρίση του 1965, πάντως, έληξε με τον περίφημο «συμβιβασμό του Λουξεμβούργου» (1966).

Στη δεκαετία του '70, η Κοινότητα διευρύνεται δύο φορές (1973, 1979). Με την προοπτική της πρώτης διεύρυνσης, που βάραινε ιδιαίτερα λόγω της σημασίας του Ηνωμένου Βασιλείου, αναθερμάνθηκε η συζήτηση για τη θεσμική της δομή. Η συζήτηση έφερε στο φως νέες προτοβουλίες, που είχαν ως αφετηρία την πεποίθηση ότι

ήταν αναγκαία η αναβάθμιση των θεσμών της «πρώτης Ευρώπης», δηλαδή των υπερεθνικών στοιχείων του κοινοτικού συστήματος. Αλλά η πραγματική εξέλιξη οδήγησε προς την αντίθετη κατεύθυνση. Κατά τη διάρκεια της δεκαετίας του '70, οριοθετούνται περιοριστικά οι κεντρικοί θεσμοί της Κοινότητας (ιδίως η Επιτροπή) και ενισχύονται τα στοιχεία που έχουν την προέλευσή τους στο διακυβερνητικό πρότυπο συνεργασίας.⁴ Έτσι:

α. Ελεγκτάθηκε ο ρόλος των θεσμών που ελέγχονται από τους εκπροσώπους των κυβερνήσεων (π.χ. ενισχύθηκε η Προεδρία), σε βάρος της Επιτροπής.

β. Εγκαθιδρύθηκαν άλλοι θεσμοί, όπως η ΕΠΣ και τα Ευρωπαϊκά Συμβούλια (στα οποία συμμετέχουν οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων) που μάλλον συνέβαλαν στην εξασθένηση της θέσης των κλασικών θεσμών.

Για τους υποστηρικτές του υπερεθνισμού (supranationalism) η εξέλιξη αυτή ήταν λυπηρή, γιατί μετέτρεψε τις Ε.Κ. σε μια ομάδα κρατών, το καθένα από τα οποία προβάλλει το εθνικό συμφέρον και επιδιώκει να το προασπίσει. Από τη σκοπιά του νεολειτουργισμού, επίσης, ερχόταν σε αντίθεση όχι μόνο προς το πνεύμα και το γράμμα των ιδρυτικών συνθηκών, αλλά και προς την κυρίαρχη ακόμα («νεολειτουργιστική») προσδοκία ότι «η ίδια η ολοκλήρωση οδηγεί σε περισσότερη ολοκλήρωση», γιατί ανοίγει το δρόμο σε διαδικασίες όπως είναι η μετάθεση «νομομορφωσύνης» (των ηγετικών τουλάχιστον μερίδων, από τους εθνικούς προς τους κεντρικούς, κοινοτικούς θεσμούς), το ξεπέραςμα του εθνικού κράτους από το εξελισσόμενο πλέγμα υπερεθνικών θεσμών, η ανάπτυξη του «αισθήματος ότι όλοι ανήκουν σε μια κοινότητα» και η ισοχρονποίηση των συνεκτικών δυνάμεων μπροστά σε εξωτερικές (ιδίως) προκλήσεις.

Όπως θα δούμε αργότερα, η θεσμική εξέλιξη της Κοινότητας, στη δεκαετία του '70, συμβάδισε με (και εν μέρει αντανακλούσε) ορισμένες νέες τάσεις όσον αφορά τις μεθόδους και το περιεχόμενο της οικονομικής συνεργασίας. Ο Pinder υποστηρίζει ότι η κοινοτική εξέλιξη, από την αρχή ως σήμερα, ήταν μια σειρά βημάτων προς την κατεύθυνση της ομοσπονδίας – μια όπως γράφει, «βήμα προς βήμα ομοσπονδιοποίηση» (incremental federalism) και ότι η εξέλιξη αυτή δεν διακόπηκε στη δεκαετία του '70, παρά τις αντιξοές συνθήκες που επικρατούσαν (πετρελαϊκή κρίση κλπ.). Και τότε έγιναν βήματα που ανταποκρίνονται στο ερμηνευτικό σχήμα της «βαθμιαίας ομοσπονδιοποίησης», όταν π.χ. καθιερώθηκε το ΕΒΣ και η συνεργασία Συμβουλίου και Κοινοβουλίου για τις μη υποχρεωτικές δαπάνες της Κοινότητας. Η εξέλιξη συνε-



χίστηκε την τρέχουσα δεκαετία με την Ενία Ευρωπαϊκή Πράξη.⁵

Σ' όλα αυτά αντικατοπτρίζεται η ιδέα μιας σχεδόν γραμμικής πορείας. Αλλά οι πραγματικές εξελίξεις μοιάζουν μάλλον με την κίνηση του εκκρεμούς: Μετά την αρχική ευφορία και την ενσωμάτωση υπερεθνικών στοιχείων στο κοινοτικό σύστημα, ακολούθησε (από το 1965-66) μια μακρά περίοδος, κατά τη διάρκεια της οποίας η κίνηση είναι προς την αντίθετη κατεύθυνση. Στην τρέχουσα δεκαετία το εκκρεμές φαίνεται ότι αλλάζει πάλι κατεύθυνση, κάτω από την πίεση ενός σύνθετου πλέγματος δυνάμεων.

Όσον αφορά τώρα την ίδια την οικονομική συνεργασία (τους τομείς στους οποίους αναπτύσσεται, και τις μεθόδους στις οποίες στηρίζεται), σημειώσαμε ήδη ότι το κοινοτικό σύστημα περιέχει στοιχεία από δύο πρότυπα, επίσης διαφορετικά (αν και όχι αλληλοαποκλειόμενα): το φιλελεύθερο και το πολιτικό.

Το φιλελεύθερο πρότυπο είναι σχετικά απλό: περιέχει μέτρα όπως είναι π.χ. ο παρταμερισμός ή η μείωση των εμπορικών εμποδίων παντός είδους και η θέσμιση για μη επαναφορά τέτοιων εμποδίων.

Το πολιτικό πρότυπο, που εμφανίζεται σε περισσότερες εκδοχές, ανάλογα με το σχετικό βάρος των διάφορων τομέων και μεθόδων συνεργασίας. Περιλαμβάνει, ενδεικτικά, διάφορες μορφές συνεργασίας σε θέματα γενικής οικονομικής πολιτικής (π.χ. στα νομοματικά), πολιτικής περιφερειακής ανάπτυξης, βιομηχανικής συνεργασίας κ.λπ. Ουσιαστικά έχουμε εδώ δύο διαφορετικές κατηγορίες μέτρων και πολιτικών: αυτά που, γενικά, υποστηρίζουν πλευρικά

την ενοποίηση των αγορών, και αυτά που ξεπερνούν τη λογική της αγοράς. Στη δεύτερη κατηγορία περιλαμβάνονται όλα τα μέτρα που σκοπεύουν εμφανώς στην πιο ισορροπημένη κατανομή της εργασίας και του πλούτου, inter alia, μέσω μεταφοράς πόρων. Τέλος, το πολιτικό πρότυπο μπορεί να εφαρμοστεί σε θέματα «υψηλής πολιτικής» (π.χ. άμυνας).

Στο ξεκίνημα της Κοινότητας το φιλελεύθερο πρότυπο είναι κυρίαρχο. Κατά τούτο, η Συνθήκη για την ίδρυσή της, όπως υποδείξαμε αλλού, περιέχει μια «φιλελεύθερη προκατάληψη», και αυτό παρά τις προειδοποιήσεις της Επιτροπής Spaak, η οποία είχε προετοιμάσει τότε το έδαφος και η οποία, αφού υπογράμμιζε τις ανισότητες και τις ανισορροπίες που προκύπτουν από την ελεύθερη λειτουργία των μηχανισμών της αγοράς, έκανε προτάσεις για κοινές πολιτικές που εξακολουθούν να είναι επίκαιρες στη σημερινή συζήτηση για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η έκθεση της Επιτροπής Spaak δεχόταν, π.χ., ότι ήταν:

«λάθος να υποστηρίζεται ότι όταν περιοχές που δεν έχουν φτάσει στο ίδιο επίπεδο οικονομικής ανάπτυξης, συνδεθούν ξαφνικά, το χαμηλότερο κόστος εργατικού δυναμικού και η υψηλότερη απόδοση των επενδύσεων εξασφαλίζουν αυτόματως ταχύτερο ρυθμό ανάπτυξης στην αρχικά λιγότερο αναπτυγμένη περιοχή, οδηγώντας τελικά στην εξισορρόπηση των οικονομικών επιπέδων. Αντίθετα, όπως απέδειξε η προσπάθεια για την ενοποίηση της Ιταλίας μετά το 1860 και το παράδειγμα των Η.Π.Α. μετά τον Πόλεμο Βορείων-Νοτίων, το χάσμα μπορεί να διευρυνθεί αθροιστικά, αν δεν καλυφθούν ορισμένες βασικές αδυναμίες με δημόσιες ενέργειες. Από την άλλη μεριά, η θετική και συλλογική δράση ευνοεί και τις πιο αναπτυγμένες περιοχές, καθώς συμμετέχουν στην αυξημένη οικονομική δραστηριότητα που σημειώνεται, ενώ αποφεύγεται η συμπίεση των μισθών και του βιοτικού τους επιπέδου, που θα προέκυπτε κανονικά από τη διασύνδεση με λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές»⁶.

Στη δεκαετία του '70 το κοινοτικό σύστημα εμπλουτίζεται με πολιτικά στοιχεία, όπως είναι το Περιφερειακό Ταμείο και το ΕΝΣ. Από την άλλη μεριά ωστόσο, η ολοκλήρωση των αγορών περιέρχεται σε στασιμότητα ή οικισθοδρομεί κιάλας, ενώ οι βασικές αρχές πάνω στις οποίες στηρίζονται οι καθιερωμένες κοινές πολιτικές (και ιδίως ο δημοσιονομικός μηχανισμός) αμφισβητούνται. Οι νέες αυτές τάσεις μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

Πρώτον, αναζητούνται ολοένα και περισσότερο εθνικές λύσεις σε τομείς κοινοτικής «αρμοδιότητας», όπως είναι η εσωτερική

κή αγορά. Αυτό ουσιαστικά σημαίνει αναβίωση (με προσαρμοσμένες, όμως, μεθόδους) του προστατευτισμού.

Δεύτερον, από ορισμένα κράτη-μέλη προωθούνται ιδέες που δεν έχουν σχέση με την κοινοτική (και υπερεθνική, από μία άποψη) προσέγγιση σε ορισμένους τομείς οικονομικής συνεργασίας. Εδώ ανήκει π.χ. η επιμονή της βρετανικής κυβέρνησης σε ό,τι αποκαλούσε (και αποκαλεί) «*juste retour*» στις δασοληψίες της με τον κοινοτικό προϋπολογισμό.

Τρίτον, αυξάνονται οι παραβιάσεις του κοινοτικού καθεστώτος, αν και στο θέμα αυτό το ανησυχητικό για το κοινοτικό οικοδόμημα σύμπτωμα δεν ήταν τόσο ο αριθμός τους, όσο το πνεύμα που παρακινεί σε παραβιάσεις.

Τέλος, δεν προωθούνται ολοκληρωμένα ευρωπαϊκά σχέδια συνεργασίας σε διάφορους τομείς τεχνολογίας με το ρυθμό που φαίνεται ότι επέβαλλαν ο διεθνής ανταγωνισμός και η τεχνολογική εξέλιξη.

Όταν τέλειωσε η δεκαετία εκείνη, διαπιστώνεται ότι η Κοινότητα:

«μένει αβέβαιη όσον αφορά το μέλλον της και στερείται ενός συνολικού μακροχρόνιου πλαισίου, ενός κοινωνικοπολιτικού και οικονομικού παραδείγματος, στο οποίο θα μπορούσαν να εντάσσονται προτεινόμενες πρωτοβουλίες και να αξιολογούνται οι αμοιβαίες τους επιπτώσεις»⁷. [Η υπογράμμιση δική μου].

Καθώς μπαίνουμε στην τρέχουσα δεκαετία, ωστόσο, οι κυβερνήσεις συμμετέχουν σε μια πολιτική διαδικασία για τη διαμόρφωση ενός νέου πλαισίου συνεννόησης σε ζητήματα θεσμών και περιεχομένων της οικονομικής συνεργασίας. Έτσι, προκύπτουν τα ερωτήματα:

Γιατί οι κυβερνήσεις δεσμεύθηκαν να συμμετάσχουν στη διαδικασία αυτή; Και ποιοι, τελικά, παράγοντες προσδιόρισαν την πορεία των διαβουλεύσεων και το αποτέλεσμα;

Από το σύνθετο πλέγμα παραγόντων που εξηγούν την πίεση για μεταρρύθμιση του κοινοτικού συστήματος, ξεχωρίζουμε:

- Τη διάχυτη αίσθηση ότι η ευρωπαϊκή οικονομία διέρχεται μια βαθιά διαρθρωτική κρίση, που απειλεί τη θέση της στο διεθνές σύστημα καταμερισμού των έργων⁸.
- Τις προηγηθείσες τάσεις αναίρεσης του κοινοτικού συστήματος συνεργασίας, που έρχονται σε αντίθεση με τα φαινόμενα που χαρακτηρίζουν την κίνηση της (καπιταλιστικής) οικονομίας, όπως είναι η προϊούσα συγγέντρωση κεφαλαίου και η επιτάχυνση της τεχνολογικής προόδου.
- Την αυξανόμενη αλληλεξάρτηση στις αγορές εμπορευμάτων και κεφαλαίου, που αποδυναμώνει το εθνικό κράτος, περιορίζοντας τα περιθώρια μιας αποτελεσματικής μακροδιαχείρισης⁹.

- Τη διεύρυνση της Κοινότητας προς τον ευρωπαϊκό Νότο (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία), που προκαλεί νέες πιέσεις στο σύστημα, απειλεί να ανατρέψει «κατεστημένες» σχέσεις και εντείνει τις διαλυτικές τάσεις.

- Την ανάγκη (και λόγω οικονομικών μεγεθών) αναβάθμισης του διεθνούς πολιτικού ρόλου των ευρωπαϊκών χωρών, οι οποίες εξελίσσονται σε απλούς θεατές διαδικασιών (π.χ. στις σχέσεις Ανατολής-Δύσης) που έχουν άμεσες συνέπειες για αυτές.

Επίσης η, βελτιούμενη από τα μέσα του 1983, συγκυρία είχε δημιουργήσει ένα γενικότερο ευνοϊκό κλίμα για την εξέταση μερικών θεμάτων, τα οποία, τουλάχιστον τα πιο προηγήματα κράτη-μέλη, θεωρούν κρίσιμα για το μέλλον της Κοινότητας - όπως είναι η εσωτερική αγορά και η αμυντική-τεχνολογική συνεργασία.

Από την άλλη μεριά όμως, η ευρωπαϊκή πραγματικότητα έχει στοιχεία που κάνουν δύσκολη την ανεύρεση κοινά αποδεκτών λύσεων και εξηγούν γιατί οι κυβερνήσεις βρέθηκαν τελικά μπλεγμένες σε διαδικασίες, που αν τις χαρακτηρίζει κάτι, αυτό ήταν η διαδοχική συρρίκνωση διάφορων «grand designs».

Το κυριότερο, ίσως, από τα στοιχεία αυτά είναι η οικονομική και κοινωνική ετερογένεια της κοινοτικής Ευρώπης - η ύπαρξη διαφορετικών επιπέδων ανάπτυξης, δομών και οικονομικών επιδόσεων. Οι ενδοευρωπαϊκές ανισότητες, που τείνουν να διευρυνθούν μετά την κρίση του 1973¹⁰, τροφοδοτούν τις αβεβαιότητες των κυβερνήσεων σχετικά με τη διανομή των οφελών και ζημίων από περαιτέρω βήματα ολοκλήρωσης (ιδίως όταν αυτή ορίζεται στενά οικονομικά), και στηρίζουν διαφορετικές εθνικές προσεγγίσεις των προβλημάτων συνεργασίας.

Τα στάδια της μεταρρυθμιστικής προσπάθειας 1981-1986

Η ΕΕΠ (1986) ήταν το αποκορύφωμα δύο αλληλένδετων πολιτικών διαδικασιών που άρχισαν το 1980-81. Κάπως σχηματικά, μπορούμε να θεωρήσουμε ως αφετηρία τους την «εντολή της 30ης Μαΐου 1981», με την οποία το Συμβούλιο ανάθεσε στην Επιτροπή να ελεγεργαστεί προτάσεις για την επίλυση των μεγάλων εκκρεμών προβλημάτων της Κοινότητας, και τη γαλλογερμανική πρωτοβουλία για την «Ευρωπαϊκή Ένωση» («*πρωτοβουλία Γκένσερ - Κολόμπο*»). Η πρώτη ανανεώθηκε με τη δέσμη της Στουτγάρδης, το 1983, και κατέληξε στη συμφωνία του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στο Φονταινεμπλά, το 1984. Η δεύτερη συνεχίστηκε με την «πανηγυρική διακήρυξη για την Ευρωπαϊκή Ένωση» που υπέγραψαν οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων

το 1983 στη Στουτγάρδη, τροφοδοτήθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με το «σχέδιο συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση» (1984) και κατέληξε στη διακυβερνητική συνδιάσκεψη του Λουξεμβούργου (Δεκέμβριος 1985), αποτέλεσμα της οποίας ήταν η ΕΕΠ (βλ. σχήμα 1).

Εδώ θα μας απασχολήσει κυρίως η μία διαδικασία - αυτή που παράγει το «σχέδιο» και τη «διακήρυξη» για την Ευρωπαϊκή Ένωση και καταλήγει στην ΕΕΠ του 1986.

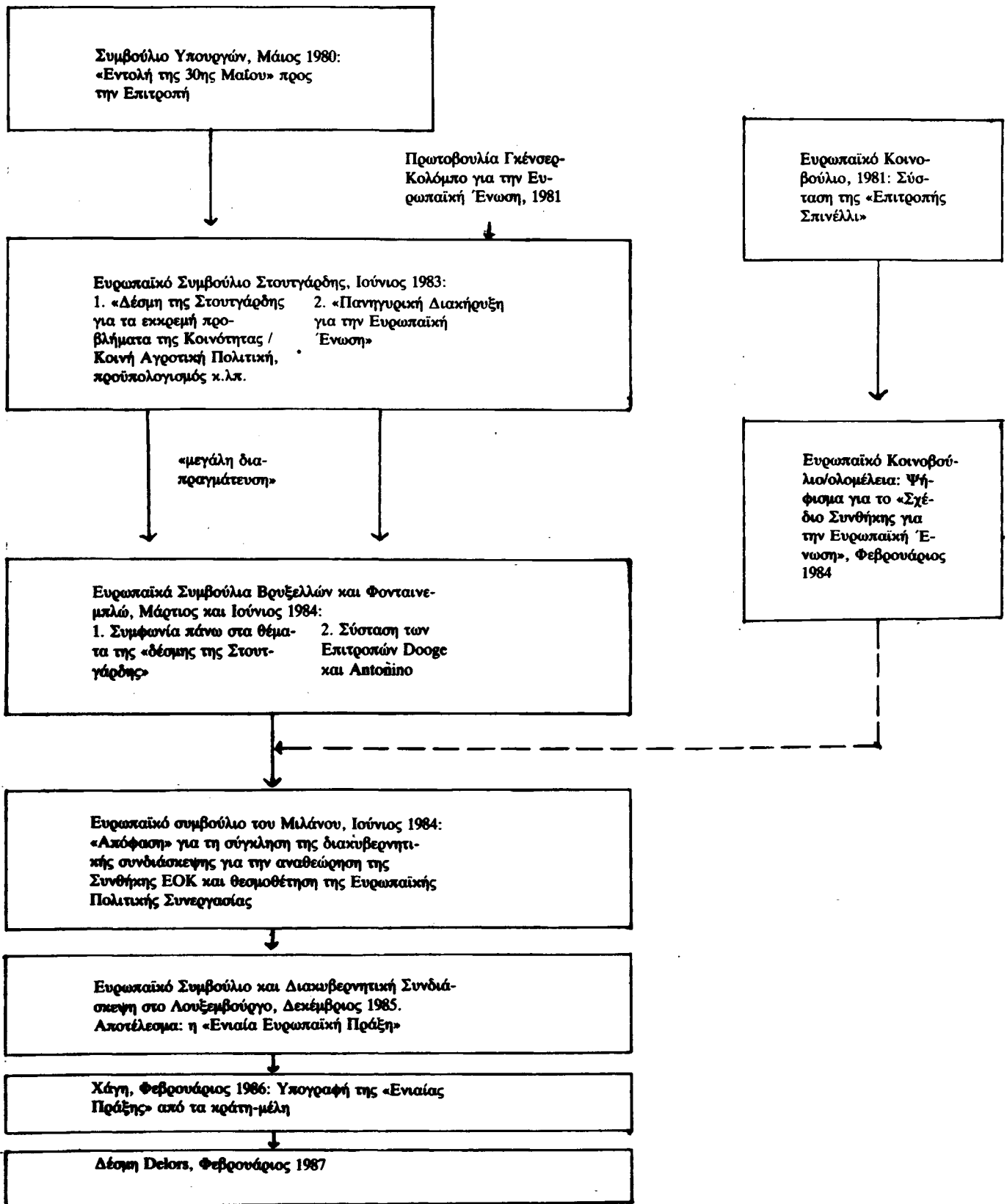
Το «σχέδιο συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση», που επεξεργάστηκε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, περιέχει μια εκδοχή για την εξέλιξη της Κοινότητας πέρα από τα σημερινά της όρια - με τα σημερινά δεδομένα την πιο ακραία¹¹. Προτείνει λύσεις σε προβλήματα οικονομικής συνεργασίας (εμβάθυνση των εφαρμοζόμενων πολιτικών, χάραξη νέων πολιτικών) και, κυρίως, σε προβλήματα λειτουργίας των θεσμών: Εισάγει την αρχή της πλειοψηφίας στις αποφάσεις του Συμβουλίου Υπουργών και ενισχύει το ρόλο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στη νομοθετική διαδικασία.

Σύμφωνα με το σχέδιο, στο Συμβούλιο Υπουργών θα εξακολουθεί να ισχύει, αλλά με τροποποιημένη μορφή, ο «*συμβιβασμός του Λουξεμβούργου*» για μια μεταβατική περίοδο δέκα ετών. Η διαδικασία θα κινείται όταν ένα κράτος-μέλος ζητά ρητά αναβολή της ψηφοφορίας επικαλούμενο «εθνικό ζωτικό συμφέρον» και αν η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι θίγεται τέτοιο συμφέρον. Οι λόγοι που επικαλείται το κράτος-μέλος για την αναβολή της ψηφοφορίας θα δημοσιεύονται. Οι ρυθμίσεις αυτές συνεπάγονται ότι η άσκηση του δικαιώματος να ζητείται αναβολή της ψηφοφορίας θα υπόκειται στον έλεγχο του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου.

Επίσης ο ρόλος του Κοινοβουλίου αναβαθμίζεται, αφού θα ασκεί από κοινού με το Συμβούλιο τη νομοθετική εξουσία. Σήμερα το Κοινοβούλιο έχει κυρίως συμβουλευτικό ρόλο, και εξουσία να τροποποιεί μη υποχρεωτικές δαπάνες του προϋπολογισμού, να απορρίπτει ολόκληρο τον προϋπολογισμό και να απολύει την Επιτροπή. Ωστόσο, παρά τις τροποποιήσεις της διαδικασίας ψήφισης νόμων, το Συμβούλιο διατηρεί στο σχέδιο την τελευταία λέξη σχετικά με την αποδοχή ή απόρριψη μιας νομοθετικής πρωτοβουλίας, αν και όχι σε θέματα προϋπολογισμού, όπου η σχέση αντιστρέφεται.

Συμπληρωματικά σημειώνουμε ότι στα θέματα οικονομικής συνεργασίας το σχέδιο του Ε.Κ. εισάγει την «*αρχή της διαφοροποίησης*», που έχει ειδικό ενδιαφέρον για την Ελλάδα, και σημαίνει ότι σε περιπτώσεις που η ενιαία εφαρμογή της νομοθεσίας θα δημιουργήσει ιδιαίτερες δυσκολίες σε ορισμένα κράτη-μέλη, θα μπορεί να υπάρξει «*διαφοροποιημένη*» εφαρμογή της.

Σχήμα 1: Κυριότεροι σταθμοί της συζήτησης για την εξέλιξη της Κοινότητας, 1980-1986



Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στη Στουτγάρδη τον Ιούνιο 1983 έδωσε νέα ώθηση στη συζήτηση για το μέλλον της Κοινότητας, προσδιορίζοντας ταυτόχρονα το πλαίσιο, στο οποίο όφειλε να κινηθεί στη συνέχεια. Αυτό έγινε με δύο αλληλένδετα βήματα: την υπογραφή της «πανηγυρικής διακήρυξης για την Ευρωπαϊκή Ένωση» από τους προέδρους των κυβερνήσεων και κρατών και τη (νέα) εντολή για επανεξέταση των επιμέρους πολιτικών της Κοινότητας (μέσα από μια ειδική διαπραγματευτική διαδικασία, που η ελληνική πλευρά ονόμασε «μεγάλη διαπραγμάτευση»), με την οποία ουσιαστικά συνεχίστηκε ό,τι ξεκίνησε μερικά χρόνια νωρίτερα με την «εντολή της 30ης Μαΐου» (βλ. σχήμα 1).

Η «πανηγυρική διακήρυξη» του 1983 (και οι διαβουλεύσεις που προηγήθηκαν) ήταν μια επιχείρηση για τον αναπροσδιορισμό (από τις κυβερνήσεις) των κατευθύνσεων του σύνθετου κοινοτικού συστήματος πολιτικής και οικονομικής συνεργασίας. Αν και δεν ήταν τίποτε περισσότερο από ό,τι υποδήλωνε ο τίτλος της, δηλαδή μια διακήρυξη προθέσεων, είχε σημασία ως οδοδείκτης για την περίοδο μετά την (επιδικώμενη) συμφωνία πάνω στα προβλήματα της δέσμης. Ήταν δηλαδή ευκρινές πλέον, ότι η λύση των προβλημάτων της δέσμης θα άνοιγε το δρόμο για μια ευρύτερη επανεξέταση του συστήματος συνεργασίας των Δέκα (Δώδεκα).

Η πανηγυρική διακήρυξη για την Ευρωπαϊκή Ένωση του 1983 αποτελεί συνεπώς την επίσημη αφετηρία για τον αναπροσδιορισμό των στόχων και μεθόδων της ευρωπαϊκής συνεργασίας. Με αυτή, οι αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων, αφού πρώτα «επιβεβαιώνουν την υποχρέωση που έχουν αναλάβει να προχωρήσουν προς μια όλο και στενότερη ένωση μεταξύ των λαών και των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας»,

αναφέρονται στα συγκεκριμένα θέματα λειτουργίας των θεσμών της Κοινότητας, της οικονομικής ενοποίησης και της πολιτικής συνεργασίας (στον τομέα της εξωτερικής πολιτικής). Η «διακήρυξη» περιέχει ουσιαστικά όλα τα θέματα που θα συζητηθούν αργότερα αφού ρυθμιστούν οι εκκρεμότητες της δέσμης, αλλά σε μια εσωτερική ισορροπία σαφώς διαφορετική από αυτή του «σχεδίου συνθήκης» που είχε πρωτύτερα επεξεργαστεί το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

Όσον αφορά τα θεσμικά, η πανηγυρική διακήρυξη προσδιορίζει τις λειτουργίες του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και, κυρίως, υπογραμμίζει τη σημασία της διαδικασίας αποφάσεων που προβλέπεται στις Συνθήκες της Ρώμης και των Παρισίων. Αυτό σημαίνει συχνότερη εφαρμογή, και σε περισσότερα θέματα, της αρχής της (ειδικής) πλειο-



ψηφίας και ταχύτερη προσφυγή σε ψηφοφορία.

Στο οικονομικό μέρος της πανηγυρικής διακήρυξης, η ισορροπία ανάμεσα στους διάφορους προς εξέλιξη τομείς οικονομικής συνεργασίας (ολοκλήρωσης) ήταν μεγαλύτερη από αυτή που διαγραφόταν στο πιο συγκεκριμένο επίπεδο της «δέσμης».

Όπως αναφέραμε, στο Συμβούλιο της Στουτγάρδης οι πρόεδροι των κυβερνήσεων και των κρατών δεν υπέγραψαν μόνο την «πανηγυρική διακήρυξη» αλλά και έθεσαν τα τρέχοντα κρίσιμα προβλήματα σε μια διαπραγματευτική δέσμη. Σύμφωνα με τη νέα εντολή, η επανεξέταση των κοινοτικών πολιτικών θα έπρεπε να αποβλέπει «αφ' ενός να εκσυγχρονιστούν και να γίνουν αποτελεσματικότερες οι υπάρχουσες πολιτικές, και να καθοριστούν οι τομείς όπου απαιτείται κατά προτεραιότητα νέα κοινοτική δράση, και, αφ' ετέρου, να εξασφαλιστεί ότι οι πολιτικές αποδίδουν ανάλογα με το κόστος τους και ότι πραγματοποιούνται οικονομίες όπου είναι δυνατόν».

Το κείμενο προσδιόρισε με σαφήνεια την κατεύθυνση της διαπραγμάτευσης. Οι έννοιες-κλειδιά είναι «εκσυγχρονισμός», «εξοικονομήσεις», «απόδοση ανάλογα με το κόστος».

Φυσικά, η κατεύθυνση αυτή δεν ικανοποιούσε την Ελλάδα: όχι μόνο ερχόταν σε αντίθεση με τις βαθμιαία διαμορφωνόμενες αντιλήψεις της για τη μελλοντική πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, αλλά απειλούσε κινδύνους, μόνη τότε αποδεκτή, δικαιολογητική βάση της παραμονής μας στις Ε.Κ.: την αυξανόμενη και χωρίς όρους (και έλεγχο) ροή πόρων μέσω των κοινοτικών ταμείων.

Κατά τη διάρκεια του 1984, στα Ευρωπαϊκά Συμβούλια των Βρυξελλών και του Φοντεναμπλώ, τα κράτη-μέλη καταφέρνουν να συμφωνήσουν πάνω στον τρόπο αντιμετώπισης των εκκρεμών προβλημάτων που είχαν περιληφθεί στη δέσμη της Στουτγάρδης. Με τον τρόπο αυτό, άνοιξε ουσιαστικά ο δρόμος για την αναθεώρηση των Συνθηκών.

Στις αποφάσεις αυτές αντικατοπτρίζονται μερικές βασικές αρχές, πάνω στις οποίες υπήρξε τελικά συμφωνία και οι οποίες δεν θα μπορούσαν να αγνοηθούν στο μέλλον: Πρώτον, έπρεπε να τεθεί φραγμός στις κοινοτικές δαπάνες και, συνεπώς, στην τάση των κατ' εξοχήν κοινοτικών οργάνων (και μερικών ενδιαφερόμενων κυβερνήσεων) να διευρύνουν την παρεμβατική δράση της Κοινότητας και, δεύτερον, να εκλογικεύουν τη παρεμβατική δράση. Πρακτικά, εκλογικεύουν σημαίνει ανακατανομή των κοινοτικών πόρων, ώστε να μη σπαταλούνται σε προγράμματα αμφίβολης οικονομικής αξίας, αλλά να στηρίζουν «νέες πολιτικές» (στην έρευνα φερ' ειπείν) και μάλιστα χωρίς να οδηγούν σε νέες γραφειοκρατικές υποδομές, αλλά διευκολύνοντας κυρίως τη συνεργασία και πρωτοβουλία των ιδιωτικών φορέων. Ένα τρίτο στοιχείο θα αναδειχτεί αργότερα εμφανέστερα: Για τη στήριξη της ευρωπαϊκής οικονομίας, και ιδίως των πιο μοντέρνων τομέων της, προέχει η ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς. Μόνο με τον τρόπο αυτό θα μπορούσε να διασφαλισθεί η θέση της Ευρώπης στο διεθνές σύστημα καταμερισμού των έργων, που είναι και η πηγή της τωρινής ευημερίας.

Όλα αυτά είναι στοιχεία μιας αντίληψης που συναντάμε και έξω από τη συζήτηση για τη διαμόρφωση της Κοινότητας, και συνιστούν, υπερτονισμένα και χωρίς συμπληρώσεις, τη νεοφιλελεύθερη πρόταση για την αντιμετώπιση της κρίσης μετασχηματισμού του παγκόσμιου καπιταλιστικού συστήματος και των εθνικών οικονομιών που συμμετέχουν σ' αυτό. Μ' άλλα λόγια, η συμφωνία πάνω στις προαναφερθείσες αρχές για τη διευθέτηση των εκκρεμών προβλημάτων ανταποκρινόταν στην επικρατούσα οικονομική φιλοσοφία - πράγμα αναπόφευκτο άλλωστε!

Το ίδιο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο που διευθετεί τα εκκρεμή θέματα (Φονταινεμπλώ, Ιούνιος 1984), και με αφετηρία τη συμφωνία πάνω σε γενικές αρχές και συγκεκριμένες λύσεις, αποφασίζει να συστήσει δύο επιτροπές από «προσωπικούς εκπροσώπους» των αρχηγικών κυβερνήσεων και κρατών. Η σημαντικότερη, που έγινε γνωστή ως Επιτροπή Dooge από το όνομα του προέδρου της, ουσιαστικά θα διερευνούσε τις δυνατότητες να υλοποιηθεί η «πανηγυρική διακήρυξη» της Στουτγάρδης

μέσα από μια αναθεώρηση των Συνθηκών της Ρώμης (ΕΟΚ) και Παρισίων (Ευρατόμ).

Η δημιουργία ενός ομοιογενούς εσωτερικού οικονομικού χώρου αναδείχθηκε, στη συνέχεια, σε θέμα πρωταρχικής σημασίας στις διαβουλεύσεις της Επιτροπής, στις τελικές της προτάσεις («έκθεση Dooge», 1985) και στη διαπραγμάτευση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (Ιούλιος 1985 - Δεκέμβριος 1985).

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη: Θεσμικές αλλαγές και προγραμματική ασυμμετρία

Τον Δεκέμβριο του 1985 οι Δώδεκα συμφώνησαν τελικά:¹²

- Να περιορίσουν την εφαρμογή της αρχής της ομοφωνίας, για να διευκολύνουν τις διαδικασίες αποφάσεων σε θέματα που έχουν σχέση με την πραγματοποίηση, ως το 1992, της εσωτερικής αγοράς (κυρίως: της ελεύθερης διακίνησης των εμπορευμάτων και των κεφαλαίων).
- Να αναγνωρίσουν την ανάγκη για βοήθεια προς τις λιγότερο αναπτυγμένες περιοχές και χώρες, ώστε να διατηρηθεί η «οικονομική και κοινωνική συνοχή» της Κοινότητας.
- Να διασφαλίσουν την κοινοτική αρμοδιότητα σε νέους τομείς, όπως είναι η πολιτική έρευνας και τεχνολογίας και η πολιτική περιβάλλοντος.
- Να θεσμοθετήσουν τη συνεργασία τους σε θέματα εξωτερικής πολιτικής (επιπλέον της ισχύουσας κοινής εμπορικής πολιτικής έναντι τρίτων και της πολιτικής αναπτυξιακής συνεργασίας με τον Τρίτο Κόσμο) και να δείχνουν μελλοντικά περισσότερο «κοινοτικό πνεύμα» κατά τη διαμόρφωση των θέσεων τους.
- Να τροποποιήσουν τις αρμοδιότητες και εξουσίες των κοινοτικών θεσμών, ενισχύοντας τις εξουσίες της Επιτροπής και του Κοινοβουλίου.

Οι τροποποιήσεις θεσμικού χαρακτήρα που ελέγχονται στη Συνθήκη της Ρώμης δεν είναι ριζικές, αλλά χαρακτηρίζουν μια νέα κατεύθυνση στο εκκρεμές.

Ότι οι τροποποιήσεις δεν έχουν ριζικό χαρακτήρα φαίνεται ακόμη και στο θέμα της αρχής της πλειοψηφίας. Βέβαια, ο αριθμός των θεμάτων, στα οποία μελλοντικά θα απαιτείται ειδική πλειοψηφία, αντί της ομοφωνίας, αυξάνει. Αλλά την ειδική πλειοψηφία πρόβλεπε σε πολλά άρθρα της Συνθήκης ΕΟΚ, χωρίς να κράτη-μέλη να κάνουν χρήση της στην έκταση που συμβατικά μπορούσαν. Ο «συμβιβασμός του Λουξεμβούργου» από το 1966, προϊόν της νεογλωσσικής πολιτικής, είχε θέσει σαφή πολιτικά όρια στις δυνατότητες εφαρμογής της αρχής της πλειοψηφίας και, κατά τη γενι-

κώς αποδεκτή άποψη, ο συμβιβασμός εκείνος δεν ανατράπηκε από την τωρινή συμφωνία. Είναι όμως πιθανόν, ότι θα ασκείται αυξημένη πίεση πάνω σε μειοψηφούντα κράτη-μέλη να μη σταματούν αποφάσεις, αν δεν διακυβεύονται πραγματικά «ζωτικά συμφέροντα» τους σε ορισμένα (κρίσιμα αναμφίβολα) θέματα εσωτερικής αγοράς και τεχνολογικής συνεργασίας.

Όσον αφορά το Κοινοβούλιο, η ΕΕΠ του προσφέρει τη δυνατότητα να επεκτείνει την επιρροή του, τουλάχιστον στους τομείς που καλύπτει η συμφωνία. Σ' αυτούς θα μπορεί να ζητήσει τροποποίηση μιας «κοινής θέσης» του Συμβουλίου σε πρόταση της Επιτροπής. Αν στη συνέχεια η Επιτροπή υιοθετήσει την τροποποίηση, τότε το Συμβούλιο θα μπορεί να δεχτεί τη νέα πρόταση με ειδική πλειοψηφία (ή να την απορρίψει, μόνον ομόφωνα) ενεργώντας σχετικά μέσα σε μια προθεσμία τριών μηνών.

Οι αλλαγές αυτές στη νομοθετική διαδικασία των Ε.Κ., ενώ διασφαλίζουν ότι το Συμβούλιο έχει τον τελευταίο λόγο, δημιουργούν τη δυνατότητα νέων εμπλοκών ανάμεσα στους θεσμούς της Κοινότητας, που απειλούν να επιβραδύνουν τις διαδικασίες αποφάσεων, ενώ ο σκοπός ήταν να τις επιταχύνουν.

Τώρα, οι τροποποιήσεις που αναφέραμε μπορεί να μην είναι ριζικές αλλά εμφανίζουν μια αξιολογική ασυμμετρία: Η αρχή της ειδικής πλειοψηφίας, φερ' ειπείν, καθιερώνεται σε ορισμένα θέματα εσωτερικής αγοράς και τεχνολογικής συνεργασίας, όχι όμως σε θέματα «συνοχής», δηλαδή ρυθμιστικής παρέμβασης για τη μείωση των ευρωπαϊκών οικονομικών ανισοτήτων. Την ασυμμετρία αυτή ενισχύει η περιρρέουσα ατμόσφαιρα (παρά τις προσπάθειες της Επιτροπής): Ενώ για την εσωτερική αγορά προοιούνται συγκεκριμένα προγράμματα (η «Λευκή Βίβλος» της Επιτροπής), δεν υπάρχει κανένα πρόγραμμα, με ανάλογα εξειδικευμένες προτάσεις και φιλοδοξίες, για τις κοινοτικές δραστηριότητες που θα στόχευαν στη σύγκλιση των επιπέδων οικονομικής ανάπτυξης.

Βέβαια, στην ΕΕΠ αναγνωρίζεται, για πρώτη φορά, καταστατικά ως στόχος η μείωση των περιφερειακών ανισοτήτων στην Κοινότητα. Επιπλέον, η Κοινότητα δεσμεύεται «να λαμβάνει υπόψη» το στόχο αυτό κατά την υλοποίηση κοινών πολιτικών και της εσωτερικής αγοράς, και κατοχυρώνει συμβατικά το Περιφερειακό Ταμείο. Η λειτουργία του τελευταίου θα εξακολουθήσει να είναι η διόρθωση των περιφερειακών ανισοτήτων, με παρεμβάσεις στις καθυστερημένες περιοχές και τις βιομηχανικές περιοχές σε παρακμή.

Στο θέμα όμως της προικδοότησης του Ταμείου, η συμφωνία του Δεκεμβρίου είναι



εξαιρετικά συντηρητική στις διατυπώσεις της, αφού αναφέρεται στη χρηματοδότησή του «στα πλαίσια των δυνατοτήτων του προϋπολογισμού». Αν και η συγκεκριμένη διατύπωση δεν αποκλείει αυξήσεις των πόρων, διαπιστώνουμε όμως ότι αποφεύχθηκε οποιαδήποτε αναφορά στο ενδεχόμενο μιας («σημαντικής») αύξησης των πόρων, που θα επέτρεπε στο Ταμείο να συμβάλει ουσιαστικά στην πραγματοποίηση των σκοπών που υπηρετεί. Γιατί, βέβαια, μια προϋπόθεση για τη μείωση των μεγάλων αναπτυξιακών διαφορών είναι η ανάλογη κλίμακας διεύρυνση της ροής πόρων προς τις υποστηριζόμενες περιοχές και χώρες. Έτσι όμως η συνοχή παράμεινε μια γενική αρχή χωρίς δέσμευση.

Η κλίμακα των κοινοτικών πολιτικών που προδύουν τη σύγκλιση και η σχέση τους με νέα βήματα οικονομικής ολοκλήρωσης δεν συζητήθηκε, για πρώτη φορά, στη διακυβερνητική του Λουξεμβούργου ούτε κατά τη μακρά πορεία που κατάληξε σ' αυτή.

Στα τέλη της περασμένης δεκαετίας, όταν προτάθηκε η καθιέρωση του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος (ΕΝΣ), που ήταν τότε η αιχμή των προσπαθειών για να ξεπεραστεί η «ακινήσια» του κοινοτικού



συστήματος, είχε επίσης τεθεί θέμα μεταφοράς πόρων για την αντιμετώπιση των συνεπειών της επιδιωκόμενης νομισματικής συνεργασίας στις κοινοτικές περιφέρειες.

Στις διαβουλεύσεις της δεκαετίας του '70 για το ΕΝΣ, οι χώρες με το χαμηλότερο επίπεδο ανάπτυξης και τις μεγαλύτερες ανισορροπίες φοβούνταν ότι η πειθαρχηση των εθνικών νομισματικών αρχών στις απαιτήσεις του ΕΝΣ, θα ενίσχυε την τάση των αγορών να συγκεντρώνουν κεφάλαια και δραστηριότητες στις περισσότερο αναπτυγμένες χώρες της Κοινότητας, ενώ θα στερούσε τις λιγότερο αναπτυγμένες από μερικά σημαντικά μέσα άμυνας κατά της άνισης ανάπτυξης. Έβηταν, ως εκ τούτου, θέμα μεταφοράς πόρων (μέσω του προϋπολογισμού ή άλλων μηχανισμών). Για τις χώρες, όμως, με τις ισχυρότερες δομές, τυχόν ρητή αναγνώριση της σημασίας πρόσθετων μεταφορών πόρων θα εμπόδιζε την οικονομική προσαρμογή των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών.

Στις συζητήσεις για το ΕΝΣ, η Επιτροπή υποστήριξε ότι η εγκαθίδρυση του ΕΝΣ «πρέπει να συνδυαστεί με κινήσεις που προάγουν τον καλύτερο περιφερειακό επιμερισμό των έργων και του πλούτου στην Ευρώπη, διαμέσου επιταχυνμένης ροής δη-

μοσίων πόρων».¹³ Κατά την Επιτροπή, υπήρχε ανάγκη για ένα «κοινοτικό προϋπολογισμό περισσότερο αναδιανεμητικό», που θα 'πρεπε να τροφοδοτηθεί με πόρους της τάξης του 5% ως 7% του ΑΕΠ της Κοινότητας, δηλαδή σε μια κλίμακα που ξεπερνούσε κατά πολύ την πραγματικότητα της εποχής εκείνης (οι πόροι του δεν ξεπερνούσαν το 9% του κοινοτικού ΑΕΠ, ενώ μόλις το 1984 συμφωνήθηκε να αυξηθούν, από το 1988, κατά 1,6% του ΑΕΠ της Κοινότητας των 12 κρατών. Οι θέσεις αυτές είχαν ως υπόβαθρο την περίφημη έκθεση Mac-Dougal¹⁴).

Στο θέμα, λοιπόν, της μεταφοράς πόρων, η Επιτροπή εμφανίστηκε τότε σύμμαχος των χωρών με τα μεγαλύτερα οικονομικά προβλήματα, τονίζοντας ότι οι «αντισταθμιστικές» πληρωμές ήταν αναγκαίο στοιχείο των προσπαθειών για προώθηση της ευρωπαϊκής νομισματικής και οικονομικής ενοποίησης. Ός ένα σημείο, τον ίδιο ρόλο προσπάθησε να παίξει στη διακυβερνητική, χωρίς όμως μεγαλύτερη επιτυχία, μπροστά στην ισχύ της ομάδας των χωρών, που είχαν ανάγκη σε πρωταρχικό τους στόχο τη βιομηχανική επιβίωση της Ευρώπης στο εξελισσόμενο διεθνές σύστημα καταμερισμού των έργων, και προωθούσαν κυρίως θέματα εσωτερικής αγοράς και τεχνολογικής συνεργασίας.

Προοπτικές

Η ΕΕΠ τροποποίησε τις διαδικασίες αποφάσεων και προσδιόρισε τους οικονομικούς στόχους που πρέπει να πραγματοποιηθούν με τις τροποποιημένες διαδικασίες.

Η Επιτροπή προσπάθησε να διατηρήσει το σύστημα σε κίνηση με την αναλόφενκτη «δέση Delors» που ανακοίνωσε στο Συμβούλιο τον Φεβρουάριο του 1987¹⁵. Η δέση περιέχει ένα συγκεκριμένο πρόγραμμα δράσης για την υλοποίηση των στόχων της ΕΕΠ - μεγάλη αγορά χωρίς σύνορα, μεγαλύτερη οικονομική συνοχή, δημιουργία ευρωπαϊκής πολιτικής έρευνας κ.λπ. Στηρίζεται στην αρχή ότι η προσπάθεια δεν εξαντλείται στην ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς.

Όπως και σε προηγούμενες απόπειρες προσαρμογών ή αλλαγής του κοινοτικού συστήματος, η ΕΕΠ και η «δέση Delors» εμφανίζονται με ισχυρή ιδεολογική επένδυση, που κάνει εξαιρετικά επίπονο το έργο της εξόρυξης των πραγματικών δεδομένων. Το ιδεολογικό επίπεδο βαραινεί τόσο περισσότερο, όσο μεγαλύτερες είναι οι αντιθέσεις συμφερόντων και, συνεπώς, όσο μεγαλύτερη είναι η προσπάθεια να μετακινήθει μια προϋπάρχουσα ισορροπία! Η υπόθεση αυτή ισχύει βέβαια σ' ένα σύστημα ό-

πως το κοινοτικό, στο οποίο δεν ασκεί εσωτερική ηγεμονία ένα κράτος-μέλος.

Η «δέση Delors» δεν αίρει την ασυμμετρία της ΕΕΠ, αλλά την αναπαράγει σε πιο συγκεκριμένα επίπεδα πολιτικής, επιζητώντας απλώς να παρεμποδίσει την επιστροφή σε μια ασαφή κατάσταση. Στο πρόγραμμα για την εσωτερική αγορά, που είχε παρουσιάσει η Επιτροπή στα μέσα του 1985, πρόσθεσε μια δέση προτάσεων για την Κοινή Αγροτική Πολιτική (ΚΑΠ), τα διαρθρωτικά ταμεία και τον προϋπολογισμό. Το περιεχόμενο του προγράμματος επαναφέρει τις έννοιες-κλειδιά που γνωρίσαμε ήδη στα προηγούμενα στάδια της συζήτησης για την εξέλιξη της Κοινότητας: εξοικονόμηση πόρων, πειθαρχία. «πολιτική προσφοράς», «νοικοκύρεμα».

Αναφορικά με την ΚΑΠ, επιζητεί ουσιαστικά να δώσει συνέχεια στην προσαρμογή που έχει ήδη αρχίσει, προκειμένου να μειωθούν τα δαπανηρά πλεονάσματα που επιβαρύνουν τον κοινοτικό προϋπολογισμό και τις εξωτερικές σχέσεις της Κοινότητας. Για το λόγο αυτό, πρέπει οι κοινοτικές τιμές, όπου υπάρχουν τεράστια πλεονάσματα, να προσεγγίσουν τις τιμές διεθνούς αγοράς.

Στον τομέα των διαρθρωτικών πολιτικών, η πρόταση είναι να υποκατασταθεί η «μακροοικονομική προσέγγιση», η οποία, όπως εξηγεί ο Delors, στηρίζεται στις «ευεργετικές επιπτώσεις του άορατου μηχανισμού που λειτουργεί μέσω των τιμών»,¹⁶ με μια «μικροοικονομική-διαρθρωτική». Χαρακτηριστικό της μικροοικονομικής-διαρθρωτικής προσέγγισης είναι ότι έχει συγκεκριμένους στόχους (ανακαίνιση, θεσμικές αλλαγές κ.λπ.) στον παραγωγικό μηχανισμό των ενισχυόμενων περιοχών και τομέων. Η εν λόγω προσέγγιση θα πρέπει να διασφαλίζει την αποτελεσματικότερη χρησιμοποίηση των πόρων που διακινεί η Κοινότητα. Συνεπάγεται αλλαγές στα μέσα και τις μεθόδους παρέμβασης των ταμείων - π.χ. συγκέντρωση των παρεμβάσεων στις περιοχές που καθυστερούν απειπιστικά, και εφαρμογή «προγραμμάτων» μάλλον, παρά μεμονωμένων επενδυτικών σχεδίων (όπως παραδειγματικά επιδιώκεται στο πλαίσιο των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων). Ωστόσο αναγνωρίζεται ότι η νέα προσέγγιση δεν μπορεί να αποδώσει, αν δεν στηριχτεί σε επαρκείς πόρους. Έτσι, προτείνεται να διπλασιαστούν, ως το 1992, οι πόροι που διακινούνται μέσω των διαρθρωτικών ταμείων.

Τα προηγούμενα (τιμές διεθνούς αγοράς στον αγροτικό τομέα, διοχέτευση περισσότερων πόρων για αναδιρθρώσεις) συνεπάγονται αλλαγή στη σύνθεση των κοινοτικών δαπανών, σε βάρος, ουσιαστικά, των καταναλωτικών και προς όφελος των πα-

ραγωγικών δαπανών. Αφήνουν όμως ανοιχτά τα θέματα του ύψους της κοινοτικής δαπάνης και της σχετικής σημασίας της στη (δημόσια) οικονομία των Δώδεκα, σε σχέση με τα οποία η Επιτροπή εμφανίζεται εξόχως μετριοπαθής, προτείνοντας κυρίως να αλλάξει ο τρόπος καθορισμού των ανώτατων ορίων των «πόρων» που διαθέτει κάθε χώρα, ώστε να εκφραστεί ως ποσοστό του ΑΕΠ, αφού το μέγεθος αυτό απεικονίζει καλύτερα τον κοινοτικό πλούτο. Με την τροποποίηση αυτή, ωστόσο, ο ρυθμός αύξησης των καθαρών πόρων (πραγματικών διαθέσιμων, αφού αφαιρεθούν υποχρεώσεις από τον παρελθόν) θα είναι μικρότερος από τον αντίστοιχο ρυθμό της περιόδου 1980-1987.

Η βασική ιδέα που διαπερνά το πρόγραμμα αυτό είναι ότι η Κοινότητα μπορεί να συνεισφέρει στην προσπάθεια για μεγαλύτερη οικονομική και κοινωνική συνοχή των μελών της, όχι μέσα από διευρυνόμενες μεταβιβάσεις αγοραστικής δύναμης (λέγε: χρηματοδοτικών πόρων), αλλά με την αποτελεσματικότερη και ορθολογικότερη αξιοποίηση των ήδη διαθέσιμων πόρων. Η καλύτερη αξιοποίηση επιβάλλει με τη σειρά της όχι μόνο διαφορετικούς τρόπους ρυθμιστικής παρέμβασης του εθνικού κράτους και της Κοινότητας, αλλά και περισσότερη ή πιο ελεύθερη αγορά, όπως στον αγροτικό τομέα με τη μεταρρύθμιση της ΚΑΠ, έτσι και στους άλλους τομείς με τη δέσμη μέτρων για την ανάπτυξη της εσωτερικής αγοράς.

Η ΕΕΠ και η «δέσμη Delors» δεν ανατρέπουν ούτε τροποποιούν ριζικά το κοινοτικό «κεκτημένο», με την έννοια ενός παγιωμένου συνόλου κανόνων και πρακτικών σε ορισμένη ισορροπία και με εσωτερική λογική. Ενώ επιζητούν να ωθήσουν την Κοινότητα «πιο πέρα» από την τωρινή κατάσταση, δεν ικανοποιούν όσους τη θέλουν να εκπληρώνει ένα έργο, που προσιδιάζει σε συνεκτικά εθνικά κράτη ή ομοσπονδίες με ιστορικές ρίζες: την ανάπτυξη των περιοχών που καθυστερούν.

Στην Κοινότητα των Δώδεκα δεν υπάρχουν όμοιες συνθήκες ζωής, ούτε κάποια ηγετική θέληση για να δημιουργηθούν, πράγμα που θα επέβαλε γιγαντιαίες μεταφορές πλούτου και άλλα μέτρα. Αντίθετα, μάλλον ισχυροποιείται σήμερα η αντίσταση σε κάθε αύξηση των μεταφερόμενων πόρων. Οι προτάσεις Delors αντικατοπτρίζουν την ισχυροποιημένη αυτή αντίσταση. Αλλά: μεγάλης κλίμακας μεταβιβάσεις πόρων και μονιμότερη ενίσχυση της υπερεθνικότητας, είναι δύο αλληλένδετες διαδικασίες. Η τελευταία δεν νοείται χωρίς την πρώτη, στη σημερινή τουλάχιστον Ευρώπη. Διατυπώνοντας την υπόθεση αυτή, διατυπώνουμε κιόλας ένα μέρος της απάντησης στο θεσμικό ερώτημα αν μπορεί να αναμέ-

νεται στο μέλλον περισσότερη υπερεθνικότητα στο κοινοτικό σύστημα. Οι παρατηρήσεις που ακολουθούν δίνουν τις αναγκαίες συμπληρώσεις.

Διαπιστώσαμε ήδη ότι ο βαθμός ολοκλήρωσης που επιτεύχθηκε ως σήμερα άφησε τις αρμοδιότητες των «κεντρικών τομέων» της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής στα εθνικά κράτη: τις προδιαγραφές ασφαλείας, υγείας και περιβάλλοντος που πρέπει να τηρούν οι επιχειρήσεις, το επίπεδο και τη δομή των φορολογικών επιβαρύνσεων και κοινωνικών ασφαλίσεων, την πολιτική οικονομικής συγκυρίας, την πιστωτική και νομισματική πολιτική για τη μακροδιεύθυνση της οικονομίας και, το σπουδαιότερο, την εσωτερική πολιτική αναδιανομής. Όλες αυτές οι πολιτικές, που σε τελευταία ανάλυση επιβαρύνουν ή ευνοούν διάφορες κοινωνικές ομάδες, διαμορφώνονται στην πραγματικότητα μέσα από πολύπλοκες και αργές εσωτερικές διαδικασίες συμβιβασμού και εξισορρόπησης αντιτιθέμενων συμφερόντων και υπό συνθήκες δημοσιότητας. Και όπως υπέδειξε ο Christopher Tugendhat, οι εγχώριοι συμβιβασμοί περιορίζουν με τη σειρά τους τις δυνατότητες των κυβερνήσεων να διαπραγματευθούν κέρδη και ζημιές στο ευρωπαϊκό επίπεδο.¹⁷ Σε άλλη διατύπωση, είναι η ίδια η φύση της σύγχρονης πολιτικής διαδικασίας στη Δυτική Ευρώπη που εξηγεί γιατί η Κοινότητα «είναι όπως είναι». Η ΕΕΠ δεν άλλαξε τίποτε όσον αφορά τις αρμοδιότητες των εθνικών κρατών στους κεντρικούς τομείς πολιτικής, όπως τις είχαν διαμορφώσει ως τώρα. Ακόμα και στα θέματα της εσωτερικής αγοράς, που ήταν κατά κάποιον τρόπο η κινητήρια δύναμη της όλης μεταρρυθμιστικής προσπάθειας, τα εθνικά κράτη κατάφεραν στην ΕΕΠ να προστατεύσουν, ό,τι θεωρούσαν «ζωτικό συμφέρον τους», με τη μορφή παρεκκλίσεων, και είναι δύσκολο να αποφύγει κανείς το συμπέρασμα, καθώς γράφει και η Juliet Lodge, ότι:

«Η ΕΕΠ είναι μόλις κάτι περισσότερο από ένα χάρτη για τη διασφάλιση και τη διατήρηση των εθνικών συμφερόντων, μπροστά στις πιέσεις για μεγαλύτερη κοινοτική δράση σε παλαιούς και νέους τομείς».¹⁸

Όλα αυτά δεν είναι βέβαια τραγικά! Και η προειδοποίηση μερικών ότι η Ευρώπη περίπου κινδυνεύει να έχει την τύχη της Πολωνίας, κατά τον 17ο και 18ο αιώνα – όπου κάθε μέλος της «Βουλής» των γαιοκτημόνων (Sejm) μπορούσε να εμποδίσει αποφάσεις, έως ότου οι γείτονες μοίρασαν τη χώρα μεταξύ τους –, είναι αντιστορική.

Οι πηγές απειλών για την Ευρώπη πρέπει να αναζητηθούν αλλού – όχι στην αρχή της ομοφωνίας.

ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

1. Βλ. ενδεικτικά Taylor, Tr: *European defense cooperation*, London 1984.
2. Βλ. και Hrbek, R. – Läufer, Th.: «Die Einheitliche Europäische Akte», στο *Europa-Archiv*, 41. Jahr, Heft 6/1986, σσ. 173-182.
3. Dahrendorf, Rolf: *Plädoyer für die Europäische Union*, München 1973. Οι βασικές του ιδέες είχαν δημοσιευθεί ένα χρόνο νωρίτερα στην εφημερίδα «Die Zeit».
4. Βλ. αναλυτικότερα, σχετικά με τις μετατοπίσεις αυτές, Taylor, Paul: *The limits of european integration*, New York 1983, ιδίως κεφ. 3.
5. Pinder, John.: «European Community and nation-state: a case for a neo-federalism?», στο *International Affairs*, 62 (Winter 1985/86) (σσ. 41-54), σσ. 47, 50.
6. Σύμφωνα με το κείμενο ομιλίας του Α. Παπανδρέου για το μέλλον της Ευρώπης στο Κέντρο Ευρωπαϊκών Σπουδών, Βρυξέλλες 24.11.1983.
7. Hodges, M.: «Liberty, Equality, Divergency: The Legacy of the Treaty of Rome?», στον τόμο των Hodges, M. – Wallace, W. (eds): *Economic divergence in the European Community*, London 1981, (σσ. 1-15), σ. 9.
8. Βλ. χαρακτηριστικά Άλμπερ, Μ.: «Ένα στοίχημα για την Ευρώπη – για την ανόρθωση της ευρωπαϊκής οικονομίας κατά τη δεκαετία του '80, Αθήνα 1984, και Commission of the EC's: *The competitiveness of the community industry*, Luxembourg 1982.
9. Βλ. ενδεικτικά Stewart, M.: *Controlling the economic future*, 1983.
10. Commission of the EC's: *The regions of Europe – second periodic report on the social and economic situation of the regions of the Community*, Brussels 1984.
11. Βλ. σχετικά άρθρο της Μαρίας Λ. Σκαρέντζου: «Το θεσμικό σύστημα της Ένωσης», στην *Επιθεώρηση της Ε.Κ.*, τ. 4.4/1983, σσ. 448-456.
12. Βλ. αναλυτικότερα Καζάκος, Π.: «Η νέα ευρωπαϊκή δυναμική και η Ελλάδα – η οικονομική διάσταση», στον τόμο Καζάκος Π. – Στεφάνου, Κ. (επιμ.): *Η Ελλάδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα – η πρώτη πενταετία. Τάσεις, προβλήματα, προοπτικές*, Αθήνα 1987, σσ. 427-445.
13. Σύμφωνα με Taylor, P.: *The limits of european integration*, ό.π., σ. 172.
14. ό.π. σ. 172.
15. Βλ. σχετικά Επιτροπή των Ε.Κ.: «Προϋποθέσεις επιτυχίας της ΕΕΠ», Ανακοίνωση στο Συμβούλιο COM (87) 100, στο *Δελτίο των Ε.Κ.*, Αθήνα, Συμπλήρωμα 1/1987.
16. Βλ. ομιλία του J. Delors στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, στο *Δελτίο των Ε.Κ.*, Αθήνα, Συμπλήρωμα 1/1987.
17. Βλ. Tugendhat, Christopher: *Making sense of Europe*, Penguin, 1986.
18. Lodge, Juliet: «The Single European Act.: Towards a New Euro-Dynamism?», στο *Journal of Common Market Studies*, Vol. XXIV, No 3, March 1986 (σσ. 203-223), σ. 221.