

ΟΛΟΚΛΗΡΩΣΗ ΤΗΣ ΕΣΩΤΕΡΙΚΗΣ ΑΓΟΡΑΣ ΤΗΣ ΚΟΙΝΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΜΕΤΑΦΟΡΩΝ

ΜΑΡΙΑ ΛΟΓΟΘΕΤΗ



1. Ενιαία Πράξη και μεταφορές

1.1. Με την υπογραφή της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (Λουξεμβούργο 1986) τέθηκε ως στόχος της Κοινότητας η Ευρωπαϊκή Ένωση, και ιδιαίτερα η δημιουργία *Ενιαίου Οικονομικού Χώρου* μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1992 και η *ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής*. Κατά τον ορισμό της Ενιαίας Πράξης, «η εσωτερική αγορά περιλαμβάνει ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα, μέσα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων».¹

Μετά από ένα χρόνο, η Επιτροπή υπέβαλε προτάσεις που αφορούν τις προϋποθέσεις για την επίτευξη των στόχων της Ενιαίας Πράξης.² Με αυτές συγκεκριμενοποιούνται τόσο οι στόχοι όσο και τα μέσα για την υλοποίηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μια αναλυτική προσέγγιση των προϋποθέσεων επιτυχίας της Ενιαίας Πράξης καθιστά προφανές ότι η κυρίαρχη ιδέα του νέου ανταγωνιστικού οικονομικού περιβάλλοντος προκαλεί έντονο σκεπτικισμό στις χώρες της περιφέρειας της Κοινότητας, οι οποίες χαρακτηρίζονται από διαρθρωτικές αδυναμίες στην παραγωγικότητα και στην ανταγωνιστικότητα. Ο σκεπτικισμός αυτός έχει ήδη προκαλέσει τριβές στις επιμέρους συζητήσεις οικονομικών και θεσμικών κρατών-μελών και της Επιτροπής, και στις περιπτώσεις αυτές ο παράγοντας της *οικονομικής και κοινωνικής συνοχής* προσλαμβάνει ιδιαίτερη βαρύτητα.

1.2. Οι μεταφορές, θα μπορούσαμε να πούμε, βρίσκονται στο επίκεντρο των επιδιωκόμενων στόχων, όπως άλλωστε είχε συμβεί και το 1957, όταν στην Ιδρυτική Συνθήκη της Ρώμης αφιερώθηκε ειδικό κεφάλαιο στις μεταφορές.³

Η ελεύθερη μεταφορά αγαθών και προσώπων αποτελεί επίσης ουσιαστικό στοιχείο της εσωτερικής αγοράς, όπως προκύπτει άλλωστε και από τον σχετικό ορισμό

της Ενιαίας Πράξης. Εκτιμάται λοιπόν ότι το εύρος της ανταλλαγής αγαθών και υπηρεσιών, και συνεπώς η *ολοκλήρωση* της εσωτερικής αγοράς, εξαρτάται από την ύπαρξη μιας *αποτελεσματικής* μεταφοράς σε λογικό κόστος.

2. Το κριτήριο της αποτελεσματικής μεταφοράς

Όμως ο όρος *αποτελεσματική μεταφορά* είναι το κρίσιμο κριτήριο για την εκτίμηση της εύρυθμης λειτουργίας της αγοράς των μεταφορών.

2.1. Κατά την *εκτίμηση της Επιτροπής των Ε.Κ.*, αποτελεσματική μεταφορά σημαίνει κατάργηση των εμποδίων των εθνικών συστημάτων μεταφοράς, δηλαδή απελευθέρωση της αγοράς *χερσαίων, θαλάσσιων και εναέριων μεταφορών*, και εφαρμογή υψηλής τεχνολογίας στις μεταφορές. Για την πραγματοποίηση αυτών των επιδιώξεων η Επιτροπή έχει προτείνει *καταρχήν* την υιοθέτηση μιας σειράς συγκεκριμένων προτάσεων (μερικές από τις οποίες έχουν ήδη εγκριθεί) και στη συνέχεια επίσης προτείνει την έγκριση ενός Μεσοπρόθεσμου Προγράμματος Υποδομής Μεταφορών, το οποίο θα εξυπηρετήσει την επίτευξη του στόχου της *συνοχής*, λαμβάνοντας πάντα υπόψη την τεχνολογική πρόκληση των ανταγωνιστών της ΕΟΚ.

2.1.1. Αναλυτικότερα οι συγκεκριμένες προτάσεις αφορούν:

α. Την *απελευθέρωση των εναέριων μεταφορών* της Κοινότητας και τη σταδιακή εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού, δηλαδή τη θέσπιση ενός ευέλικτου συστήματος αερομεταφορών, αντί του υφιστάμενου συστήματος των διμερών συμφωνιών για

την κατανομή της προσφερόμενης χωρητικότητας,^{4α} των διμερών εμπορικών συμφωνιών μεταξύ αεροπορικών εταιρειών και των διακυβερνητικών συμφωνιών για τη διαμόρφωση ναύλων-τιμολογίων.

Οι προτάσεις είναι: (i) Οδηγία σχετικά με τους ναύλους των τακτικών αεροπορικών γραμμών (εφαρμογή συστήματος ζωνών ευκαμψίας)^{4β} (ii) Απόφαση για την κατανομή της μεταφορικής ικανότητας (προσφερόμενης χωρητικότητας) μεταξύ αερομεταφορέων στις τακτικές αεροπορικές γραμμές και για την πρόσβαση των αερομεταφορέων στα τακτικά αεροπορικά δρομολόγια (δημιουργία νέων συνδέσεων με εμπορικά κριτήρια και δυνατότητα εισόδου στην αγορά περισσότερων αερομεταφορέων-εταιρειών)· (iii) Κανονισμός για τον καθορισμό λεπτομερειών εφαρμογής κανόνων ανταγωνισμού, άρθρα 85 και 86 ΕΟΚ και (iv) Κανονισμός για την εφαρμογή του άρθρου 85 § 3 ΕΟΚ (παροχή εξαιρέσεων) σε ορισμένες κατηγορίες συμφωνιών και εναρμονισμένων πρακτικών.

Το σύνολο των προτάσεων αυτών αποτέλεσαν διαπραγματευτικό πακέτο και συμφωνήθηκαν στη σύνοδο του Ιουνίου 1987 του Συμβουλίου Υπουργών Μεταφορών, χωρίς όμως να υιοθετηθούν λόγω του προβλήματος του Γιβραλτάρ^{4γ} που προέκυψε μεταξύ της Ισπανίας και της Αγγλίας.

β. Στην *απελευθέρωση των οδικών μεταφορών* – κανονισμός περί κοινοτικής ποσόστωσης για τη μεταφορά αγαθών οδικώς μεταξύ κρατών-μελών – όπου προβλέπεται η σταδιακή κατάργηση του ισχύοντος συστήματος των κοινοτικών ποσοτώσεων⁵ με τελικό στάδιο την ολική απελευθέρωση το 1992. Η πρόταση αυτή δεν έχει υιοθετηθεί συνολικά, προς το παρόν εγκρίνονται ad hoc κανονισμοί που ρυθμίζουν τα ενδιάμεσα στάδια.

γ. Στην *απελευθέρωση των θαλάσσιων μεταφορών*. Τον Δεκέμβριο του 1986 εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο Υπουργών Μεταφορών κανονισμοί που ρυθμίζουν ουσιαστικά την πλήρη⁶ εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού στις εξωτερικές σχέσεις

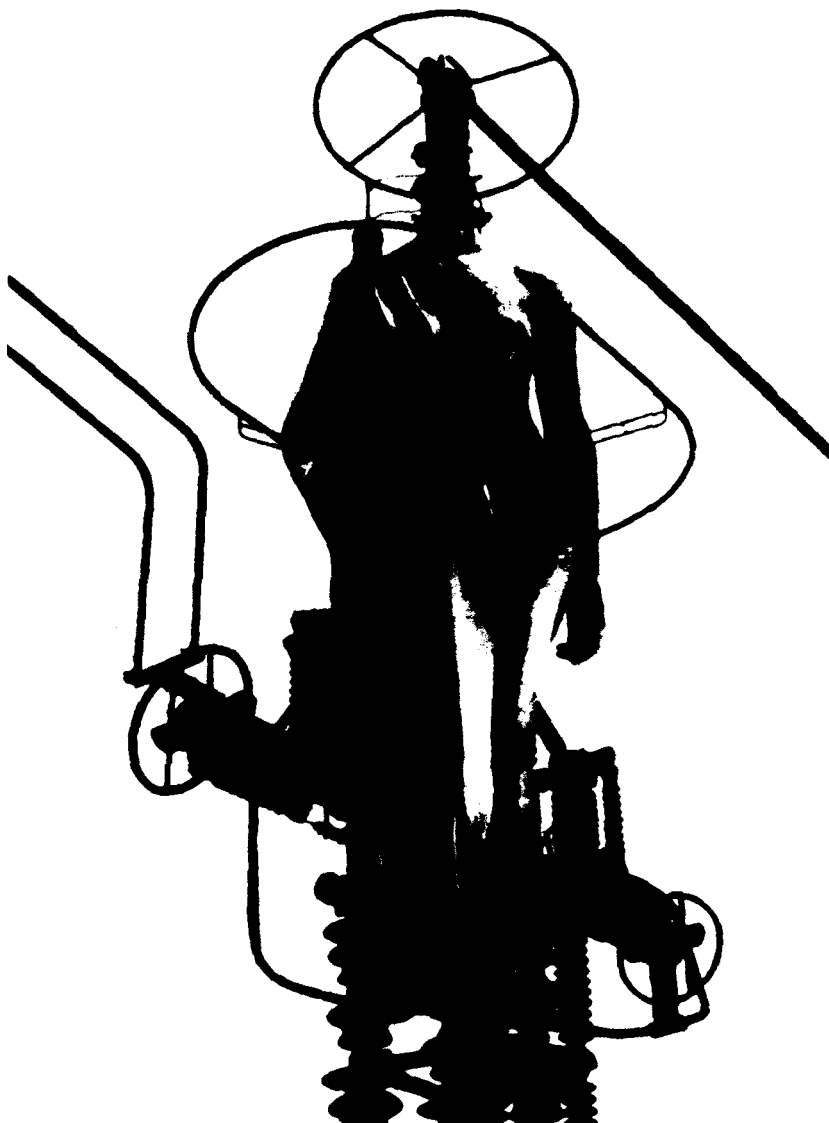
της Κοινότητας. Πρόκειται για τους εξής κανονισμούς: περί αθέμιτων πρακτικών, περί συντονισμένης αντίδρασης για την εξασφάλιση της ελεύθερης πρόσβασης στις υπερωκεάνιες μεταφορές, περί εφαρμογής κανόνων ανταγωνισμού στις θαλάσσιες μεταφορές.

δ. Στην απελευθέρωση των εθνικών μεταφορών (cabotage) των χερσαίων, θαλάσσιων και εναέριων μεταφορών. Πρόκειται για τρεις κανονισμούς που αφορούν την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών σε μη εγκατεστημένους μεταφορείς. Οι κανονισμοί αυτοί προς το παρόν εκκρεμούν στις ομάδες εργασίας του Συμβουλίου· η προώθησή τους εξαρτάται από τις επερχόμενες Προεδρίες.

ε. Στην απελευθέρωση των επιβατικών μεταφορών. Ο σχετικός κανονισμός προς το παρόν εξετάζεται από τις ομάδες εργασίας.

2.1.2. Επίσης, όσον αφορά την πρόταση της

Επιτροπής περί μεσοπρόθεσμου Προγράμματος Υποδομής Μεταφορών,⁷ όπου εξετάζεται η μεσοπρόθεσμη ανάπτυξη των μεταφορών, συζητείται τόσο ο χρηματοδοτικός ρόλος της Κοινότητας, όσο και ο αναπτυξιακός ρόλος αυτού καθεαυτού του Μεσοπρόθεσμου Προγράμματος. Συγκεκριμένα εξετάζεται κατά πόσον θα διατηρηθεί η χρηματοδοτική συμμετοχή της Κοινότητας στα έργα υποδομής μεταφορών κοινοτικού ενδιαφέροντος με την παραδοσιακή της μορφή (κάλυψη μέρους του κόστους του έργου) ή θα περιοριστεί ο κοινοτικός ρόλος στο συντονισμό των διάφορων χρηματοδοτικών πηγών (financial engineering), που ποικίλλουν μεταξύ ιδιωτικών κεφαλαίων και κοινοτικής δανειοδότησης ή ακόμη επιχορηγήσεων από τα διαρθρωτικά ταμεία. Κατά την επικρατούσα άποψη, δηλαδή την άποψη της επιτροπής Ε.Κ. και των αναπτυγμένων κρατών-μελών, η υποδομή μεταφορών στην Κοινότητα θεωρείται συνυφασμένη με την πραγματοποίηση μεγάλων έργων (σύνδεση Μάγχης) και έργων υψηλής



τεχνολογίας (δρομολόγηση τρένων υψηλής ταχύτητας, TGV). Υπάρχει δηλαδή η τάση να θεωρούνται ως αναπτυξιακά έργα υποδομής έργα μεγάλης εμβέλειας, των οποίων το κόστος δεν είναι δυνατόν να καλυφθεί με τον παραδοσιακό τρόπο, και γι' αυτό ακριβώς το λόγο προωθείται η ιδέα του κοινοτικού συντονισμού των χρηματοδοτικών πηγών.⁸

2.2. Όμως, επανερχόμενοι στο ζήτημα της επίτευξης της αποτελεσματικής μεταφοράς, μπορεί να υποστηριχτεί και η άποψη ότι η απελευθέρωση της αγοράς των μεταφορών που επιδιώκει η Επιτροπή Ε.Κ. μπορεί να προκαλέσει σοβαρούς κλυδωνισμούς στο υφιστάμενο σύστημα μεταφορών, δηλαδή στρέβλωση των όρων ανταγωνισμού, με αρνητικές συνέπειες τόσο στην απασχόληση όσο και στην ανάπτυξη των περιφερειών της Κοινότητας γενικότερα. Δηλαδή, η άνευ όρων εφαρμογή των προτεινόμενων μέτρων απελευθέρωσης ουσιαστικά θα εντείνει τη διαπεριφερειακή ανισότητα. Επίσης,

η εφαρμογή της υψηλής τεχνολογίας στις μεταφορές χωρίς προηγούμενη φροντίδα για ισορροπητή ανάπτυξη των συστημάτων μεταφορών στα κράτη-μέλη, αντί της επιδιωκόμενης δημιουργίας ενός «υγιούς ανταγωνιστικού οικονομικού χώρου», θα προκαλέσει στρέβλωση των όρων ανταγωνισμού σε βάρος των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών της Κοινότητας. Γι' αυτό το λόγο, τα κράτη-μέλη που έχουν λόγο να ανησυχούν, δίνουν μεγάλη σημασία στην παράλληλη επίτευξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής.

3. Η έννοια της συνοχής στις μεταφορές

3.1. Πρόσφατα, μετά την υποβολή των προτάσεων Delors έχει αρχίσει, κυρίως από ελληνικής πλευράς, η συζήτηση για το πώς ακριβώς εννοούμε τη συνοχή. Ήδη η ελληνική κυβέρνηση κατέθεσε, τον Ιούνιο του 1987, στην επιτροπή Ε.Κ. ένα

υπόμνημα όπου επιδιώκεται η συγκεκριμενοποίηση των ελληνικών απόψεων στους επιμέρους τομείς δραστηριοτήτων, όπως παρουσιάζονται στις προτάσεις Delors.

3.2. Αντιγράφοντας μια παράγραφο της εισαγωγής του μνημονίου σημειώνουμε:

«Βασικός στόχος μιας στρατηγικής για την ενίσχυση της συνοχής στην Κοινότητα είναι ο εκσυγχρονισμός των οικονομικών δομών των λιγότερο αναπτυγμένων περιοχών. Ο εκσυγχρονισμός περιλαμβάνει την ενίσχυση υφιστάμενων δομών και την προσαρμογή τους στις συνθήκες ανταγωνισμού που δημιουργούν οι τεχνολογικές εξελίξεις και η διεθνοποίηση της παραγωγής, τη δημιουργία οικονομικής και κοινωνικής υποδομής καθώς και την ενθάρρυνση νέων παραγωγικών δραστηριοτήτων. Η προσπάθεια αυτή δεν μπορεί να στηριχτεί εξ ολοκλήρου σε εθνικούς πόρους και πολιτικές. Η ανεπάρκεια κεφαλαίων αποτελεί χαρακτηριστικό των λιγότερο ανα-

πτυγμένων οικονομικών, ενώ η εμβέλεια των εθνικών πολιτικών περιορίζεται ολοένα και περισσότερο στα πλαίσια της ολοκλήρωσης της Κοινότητας. Η προώθηση της οικονομικής συνοχής προϋποθέτει σημαντική κοινοτική συνδρομή, με την ενίσχυση και αναμόρφωση των διαρθρωτικών ταμείων και τον αναπροσανατολισμό των κοινοτικών πολιτικών».

Εδώ διακρίνουμε δύο στοιχεία: το στοιχείο της κοινοτικής συνδρομής πόρων, και το στοιχείο της ανάγκης αναπροσανατολισμού των κοινοτικών πολιτικών, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι περιορίζεται συνεχώς η εμβέλεια των εθνικών πολιτικών.

3.3. Συγκεκριμενοποιώντας τώρα την ανάληψή μας για τη συνοχή στις μεταφορές, πρέπει να τονίσουμε ότι:

Οι οικονομικά ασθενέστερες χώρες (Ελλάδα, Ιρλανδία και Πορτογαλία), που συμβαίνει να έχουν χαμηλού επιπέδου εθνικό σύστημα μεταφορών, όπως επίσης και ορισμένες περιοχές της Ισπανίας και Ιταλίας, δεν θα λύσουν το πρόβλημά τους μόνο με τη συντονιστική επέμβαση της Κοινότητας και τα μικρά εθνικά έργα υποδομής μεταφορών, ούτε βέβαια με τη λειτουργία μιας ελεύθερης ανταγωνιστικής αγοράς μεταφορών.

Αντίθετα, θεωρούμε ότι η έννοια της συνοχής στις μεταφορές υλοποιείται με τη συμβολή δύο παραγόντων:

Πρώτο παράγοντα θεωρούμε ασφαλώς τη δραστική χρηματοδοτική συμμετοχή της Κοινότητας σε μικρά έργα κοινοτικού ενδιαφέροντος, αλλά σοβαρής εθνικής σημασίας. Αλλά δεν εξαντλούμε την έννοια της συνοχής στον παράγοντα της εισροής πόρων· θεωρούμε ότι οι ασφαλιστικές δικλείδες στην απελευθέρωση της αγοράς μεταφορών, δηλαδή η διαπραγματεύση της απε-

λευθέρωσης με όρους προστασίας και σταδιακής εφαρμογής, είναι μείζονος σημασίας για την αποφυγή στρεβλώσεων.

Θα μπορούσαμε να πούμε ότι οι προτάσεις περί ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς των μεταφορών, χωρίς την επιδιωκόμενη συνοχή, σχηματικά προωθούν την ιδέα της «Ευρώπης των δύο ταχυτήτων». Δηλαδή, όταν στους επιβάτες της κεντρικής Ευρώπης θα παρέχεται η δυνατότητα να ταξιδέψουν με υψηλές ταχύτητες και φθηνά, και επιπλέον θα τους παρέχεται το δικαίωμα της επιλογής του μέσου μετακίνησης (ακόμη και αυτού της υπόγειας διέλευσης της θάλασσας), στην περιφέρεια θα πασχίζουν ακόμη να προσελκύσουν ιδιωτικά κεφάλαια και δάνεια για τη δημιουργία μιας δεύτερης σιδηροδρομικής γραμμής. Επιπλέον, δεν θα είναι ικανοί να διατηρήσουν ούτε το μερίδιο της εθνικής αγοράς μεταφορών, εφ' όσον με την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών θα βιαστούν προς ένα επιβαλλόμενο εκσυγχρονισμό, ο οποίος θα ανταποκρίνεται στο μοντέλο αποτελεσματικής μεταφοράς που διαμορφώθηκε για να καλύψει άλλες ανάγκες, με διαφορετικά γεωφυσικά δεδομένα και άλλη υλική υποδομή.

Συνεπώς, επανερχόμενοι στην έννοια της αποτελεσματικότητας της μεταφοράς, βλέπουμε ότι είναι επικίνδυνη η μηχανιστική υιοθέτηση οικονομικών εννοιών και μοντέλων ανάπτυξης χωρίς τη συνεκτίμηση άλλων μεγεθών και ποιοτικών κριτηρίων. Πάντως, είναι βέβαιο ότι δεν αρκεί μόνο η διαπραγματευτική δυνατότητα, αλλά απαιτείται και σαφής γνώση των δυνατοτήτων και, τέλος, ένα σαφές μεσοπρόθεσμο εθνικό πρόγραμμα ανάπτυξης.

ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

1. Άρθρο 8Α.
2. Νέοι οριζόντες για την Ευρώπη COM (87) 100. Τελικό, γνωστό σαν «πακέτο Delors».
3. Άρθρα Συνθήκης 74-84.

4. α) Με τον όρο «προσφερόμενη χωρητικότητα» εννοούμε τα δρομολογούμενα από ένα κράτος αεροσκάφη, για τη σύνδεσή του με ένα συμβαλλόμενο κράτος, και υπολογίζεται σε προσφερόμενες θέσεις (μέγεθος αεροσκαφών) ή σε δικαινούμενους επιβάτες.
β) Με τον όρο «ζώνη ευκαμψίας» εννοούμε την τιμολογιακή ζώνη, που διαμορφώνεται μεταξύ δύο σαφώς καθορισμένων ορίων, εντός της οποίας οι ενδιαφερόμενες αεροπορικές εταιρείες καθορίζουν ελεύθερα τους φθηνούς και πολύ φθηνούς ναύλους τους. Π.χ. η ζώνη των φθηνών ναύλων συμφωνήθηκε να οριστεί μεταξύ του 65%-90% του κανονικού (οικονομικού) ναύλου. Η ζώνη του πολύ φθηνού ορίστηκε μεταξύ του 45%-65% του κανονικού ναύλου.
γ) Τέθηκε ζήτημα κυριαρχίας του χώρου όπου βρίσκεται το αεροδρόμιο του Γιβραλτάρ. Τα δύο κράτη διαφώνησαν εάν νομιμοποιείται η Ισπανία να ζητά την εξαίρεση του αεροδρομίου του Γιβραλτάρ από τις ρυθμίσεις περί απελευθέρωσης της εισόδου στην αγορά.
5. Κοινοτική ποσόστωση: αριθμός κοινοτικών πολυμερών αδειών που χορηγούνται σε ένα κράτος-μέλος και χρησιμοποιούνται για τη μεταφορά προϊόντων μεταξύ δύο ή και περισσότερων κρατών-μελών, και έχουν επίσημο ισχύ.
6. Εξαιρούνται ρητά οι liner conferences – κοινοπραξίες τακτικών γραμμών.
7. COM 86, 340 Τελικό.
8. Αυτή τη στιγμή de facto εφαρμόζεται το financial engineering, πριν την έγκριση του Μεσοπρόθεσμου Προγράμματος, σε δύο μεγάλα έργα: α) τη σύνδεση της Μάγχης, β) τη δρομολόγηση τρένου υψηλής ταχύτητας TGV μεταξύ Παρισιού, Βρυξελλών, Άμστερνταμ, Κολωνίας.
9. Είναι σαφές π.χ. ότι η μορφολογία του ελληνικού εδάφους και η προηγούμενη χάραξη αξόνων δεν επιτρέπει την εφαρμογή υψηλών ταχυτήτων, ενώ αντίθετα υπάρχει οικονομική και πολιτική ανάγκη για δημιουργία ενός οριζόντιου άξονα Ηγουμενίστας-Βόλου, για τον οποίο δεν υπάρχει έντονο ενδιαφέρον από κοινοτικής πλευράς.