

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 επιβεβλημένο 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-