

Οι έννοιες της Σύγκλισης, της Οικονομικής και Κοινωνικής Συνοχής και της Αλληλεγγύης στην νέα συνθήκη του Άμστερνταμ

Της κ. **Όλγας ΓΙΩΤΗ-ΠΑΠΑΔΑΚΗ**
Επικ. Καθηγ. Παντείου Πανεπιστημίου Κ.Π.Ε.

Η συνθήκη του Άμστερνταμ¹, που υπεγράφη στην ομώνυμη πόλη στις 2-10-97 τροποποιώντας την Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ορίζει ως αποστολή της Ένωσης (μεταξύ άλλων) την προώθηση της Οικονομικής και Κοινωνικής προόδου, το υψηλό επίπεδο απασχόλησης, την επίτευξη ισορροπης και αειφόρου ανάπτυξης και την ενίσχυση της οικονομικής και κοινωνικής Συνοχής. Κύρια μέσα για την επίτευξη αυτών των στόχων είναι η δημιουργία της εσωτερικής αγοράς και η ίδρυση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης.

Από την νέα διατύπωση του άρθρου Β σε σχέση με την αρχική του διατύπωση στην Συνθήκη του Μάαστριχτ, λείπει η αναφορά στις έννοιες της "σύγκλισης των οικονομικών επιδόσεων" και της "αλληλεγγύης μεταξύ των Κρατών-Μελών".

Η έννοια της Σύγκλισης ορίζεται στο άρθρο 109 Ι της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Σ.Ε.Ε.-Μάαστριχτ) όπου και καθορίζονται τα γνωστά τέσσερα κριτήρια σύγκλισης², η πλήρωση των οποίων δίνει την δυνατότητα στα Κράτη-Μέλη να μετασχούν εφ' όσον το επιθυμούν, στην τελική φάση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Τα κριτήρια Σύγκλισης αποσαφηνίζονται, επίσης, στο προσαρτημένο στην Σ.Ε.Ε. πρωτόκολλο "σχετικά με τα κριτήρια σύγκλισης που αναφέρονται στο άρθρο 109 Ι της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας". Το άρθρο 109 Ι όπως και το συγκεκριμένο πρωτόκολλο δεν καταργούνται από την νέα συνθήκη (του

1. Βλ. εν εκιάσει: Κωνστ. ΓΕ. ΑΘΑΑΣΟΠΟΥΛΟΣ, Ι. ΒΛΑΣΗΣ, Β. ΔΕΛΗΘΕΟΥ: Το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τόμ. Α'. Αθήναι, 1996, σ. 33 επ.

2. Τα κριτήρια σύγκλισης είναι (109 Ι) - Επίτευξη υψηλού βαθμού σταθερότητας των τιμών - σταθερότητα των δημοσίων οικονομικών. Αυτό καταδεικνύεται με βάση τα εξής δύο κριτήρια (104 Τ Σ.Ε.Ε.) καιά πόσο ο λόγος του υφιστάμενου δημοσιονομικού ελλείμματος προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν υπερβαίνει μία τιμή αναφοράς και καιά πόσον ο λόγος του δημοσίου χρέους προς το ακαθάριστο εγχώριο προϊόν υπερβαίνει μία τιμή αναφοράς. - Τήρηση των κανονικών περιθωρίων διακύμανσης που προβλέπονται από τον μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών του Ευρ. Νομισματικού Συστήματος επί δυό τουλάχιστο χρόνια, και - Διάρκεια της σύγκλισης που θα έχει επιτευχθεί από το Κράτος-Μέλος και της συμμετοχής του στον μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών του Ε.Ν.Σ. ανιανακλώμενη στα επίπεδα των μακροπρόθεσμων επιτοκίων.

Άμστερνταμ) άρα η μη αναφορά στην έννοια της σύγκλισης στο άρθρο Β δεν έχει σηματοδοτήσει μεταβολή πολιτικής. Η συγκεκριμένη πάντως προσέγγιση αναφέρεται στην Σύγκλιση της Οικονομικής και Νομισματικής Πολιτικής και όχι στην ευρύτερη έννοια της Σύγκλισης της Οικονομίας των Κρατών-Μελών. Όσον αφορά την **έννοια της Οικονομικής και Κοινωνικής Συνοχής** μπορεί να ορισθεί (σύμφωνα με την Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου του 1991) ως μία κατάσταση στην οποία οι διαφορές μεταξύ περιοχών και ομάδων πληθυσμού στην Κοινότητα κρίνονται ως αποδεκτές από Οικονομική και Κοινωνική άποψη. Πάντως, η Σ.Ε.Ε. (αρ. 130Α) την προσεγγίζει με σαφή γεωγραφική διάσταση: “μείωση των διαφορών μεταξύ των επιπέδων ανάπτυξης των διαφόρων περιοχών και μείωση της καθυστέρησης των πλέον μειονεκτικών περιοχών”. Στο ίδιο άρθρο της νέας συνθήκης έχει προστεθεί ο όρος “πλέον μειονεκτικών περιοχών ή νήσων” -όρος που χαιρετίστηκε και ως επιτυχία της Ελληνικής διαπραγματευτικής ικανότητας. Εκτός από την αναφορά στο άρθρο 130α στις νησιωτικές περιοχές το τελικό κείμενο της νέας συνθήκης συνοδεύεται και από μία δήλωση για τις νησιωτικές περιοχές όπου αναγνωρίζεται η ανάγκη να λαμβάνονται ειδικά μέτρα υπέρ των περιοχών αυτών (δήλωση Νο 30).

Αν ο όρος Συνοχή ερμηνεύεται με γεωγραφική διάσταση το ουσιαστικό του περιεχόμενο πρέπει να ανιχνευθεί με αναφορά στους επιθετικούς προσδιορισμούς που τον συνοδεύουν. Έτσι, η **Οικονομική Συνοχή** μπορεί να επιτευχθεί με προσέγγιση του βασικού εισοδήματος στις περιφέρειες, ενώ μπορούμε να προσεγγίσουμε την **Κοινωνική Συνοχή** σαν περιορισμό των ανισοτήτων, που προκύπτουν από την άνιση πρόσβαση στις ευκαιρίες απασχολήσεως, την άνιση ανταμοιβή και στις αδυναμίες που προκύπτουν από τις δυνάμεις της αγοράς.

Ένα ακόμη ερμηνευτικό σημείο της έννοιας της Συνοχής είναι, ότι δεν πρέπει να συγχέεται με την εναρμόνιση ή την ομοιομορφία. Η συνοχή, αφορά μόνο τις οικονομικές και κοινωνικές ευκαιρίες και δεν αποκλείει την πολυμορφία.

Σε ότι αφορά την **έννοια της αλληλεγγύης** και την απουσία ρητής αναφοράς σ' αυτή την συνθήκη του Άμστερνταμ, πρέπει, προκειμένου να ερμηνεύσουμε αυτή την παράληψη να διερευνήσουμε το πως είναι δυνατόν η έννοια αυτή να υλοποιείται στην πράξη. Έτσι, **σε οικονομικό επίπεδο**, η αλληλεγγύη μεταξύ των Κρατών-Μελών και των περιφερειών, που τα απαρτίζουν υλοποιείται μέσω της μεταβιβάσεως πόρων προς τις φτωχότερες περιφέρειες και **σε κοινωνικό** μέσω των καθολικών συστημάτων κοινωνικής προστασίας. Η αλληλεγγύη μπορεί να μεταφρασθεί σε μετρήσιμα οικονομικά αποτελέσματα όπως άλλωστε και οι έννοιες της Σύγκλισης και της Συνοχής. **Σε πολιτικό επίπεδο**, τα Κράτη-Μέλη μπορούν να επιδείξουν αλληλεγγύη στηρίζοντας τις θέσεις και τα συμφέροντα ενός εκάστου των εταίρων στις σχέσεις του με τρίτες χώρες. Βέβαια, η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι πολιτική Ένωση, γι' αυτό οι απόψεις αυτές μοιάζουν ιδιαίτερα φιλόδοξες. Ωστόσο στην συνθήκη του Άμστερνταμ συμπεριλήφθησαν αναφορές που εφ' όσον τηρηθούν θα αποτελέσουν πράγματι απόδειξη πολιτικής αλληλεγγύης. Πρόκειται για (άρθρο Ι.1.) τις διατάξεις για τα εξωτερικά σύνορα και την ακεραιότητα της Ένωσης. Οι όροι αυτοί αναφέρονται, μεταξύ άλλων, στους στόχους της Ένωσης όσον αφορά τη Κοινή Εξωτερική Πολιτική και Πολιτική Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ). Η Πολιτική αυτή, όντας σχετικά πρόσφατη (Σ.Ε.Ε. τίτλος V άρθρο Ι) δεν έχει σημαντικές επιτυχίες στο ενεργητικό της, (παρ' ότι στην διεθνή συγκυρία δημιουργήθηκαν ευκαιρίες για Ευρωπαϊκή δράση που όμως κρίθηκε περιορισμένης εμβέλειας). Ωστόσο, καθώς δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί μέχρι στιγμής, μπορούμε μόνο

να την αντιμετωπίσουμε σαν μια νέα πρόκληση, που πάντως έχει σημαντικό εύρος στόχων και φιλοδοξιών.

Η έκφραση της **Κοινωνικής αλληλεγγύης** των εταίρων με σκοπό την επίτευξη Κοινωνικής Συνοχής καταγράφεται στον νέο τίτλο VIα για την Απασχόληση της συνθήκης του Άμστερνταμ (αρθ. 109N - 109Σ) και στα άρθρα 117 ως 120 όπου ρυθμίζονται θέματα Κοινωνικής Πολιτικής.

Το γεγονός ότι η νέα Συνθήκη περιλαμβάνει διατάξεις που αφορούν την απασχόληση είναι αποτέλεσμα των αναγκών, που έχουν προκύψει από την μεγάλη αύξηση της ανεργίας στο σύνολο της Ευρώπης -φαινόμενο που σε ορισμένες περιφέρειες εμφανίζεται με ιδιαίτερη οξύτητα. Εδώ επισημαίνονται οι νέες ρυθμίσεις χωρίς να κρίνεται η επάρκειά τους σε σχέση με τις ανάγκες. Άλλωστε, η αντιπαράθεση απόψεων σε ότι αφορά την εξέλιξη των κοινωνικών και εργασιακών δεικτών και την αντίστοιχη προσαρμογή των πολιτικών, παραμένει ανοικτή.

Με τον τίτλο VIα για την Απασχόληση επιδιώκεται η δημιουργία της αντίστοιχης Πολιτικής πάνω στα πρότυπα της Πολιτικής Περιφερειακής Ανάπτυξης. Έτσι, όπως και στην Περιφερειακή Πολιτική στα αρχικά της βήματα, και εδώ επιδιώκεται ο συντονισμός των Εθνικών πρακτικών και η συνεργασία μεταξύ Κρατών-Μελών. Η Κοινότητα χαράσσει τις κατευθυντήριες γραμμές που τα Κράτη-Μέλη οφείλουν να λάβουν υπ' όψει τους κατά την χάραξη της πολιτικής τους για την απασχόληση. Παράλληλα ενισχύεται η ανταλλαγή πληροφοριών, η προαγωγή καινοτόμων προσεγγίσεων και η αξιολόγηση εμπειριών. Τέλος, συγκροτείται συμβουλευτική Επιτροπή Απασχόλησης στην οποία κάθε Κράτος-Μέλος και η Επιτροπή διορίζουν από δύο μέλη.

Οι διατάξεις που αφορούν την Κοινωνική προστασία παραμένουν υπό τον περιορισμό της διατήρησης της ανταγωνιστικότητας της Οικονομίας (αρθ. 117). Η Κοινοτική Πολιτική περιορίζεται στον συντονισμό της δράσης των Κρατών-Μελών, την προώθηση της μεταξύ τους συνεργασίας (118Γ) ενώ συμπληρώνει την δράση τους σε επιλεγμένους τομείς (118, 1)³.

Αν η Κοινωνική Αλληλεγγύη επιφέρει αποτελέσματα δυνάμενα να μετρηθούν, αυτό μπορεί να γίνει μόνον σε ότι αφορά την μεταφορά πόρων μέσω του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου και ορισμένων Κοινοτικών Πρωτοβουλιών (όπως Adapt, Now, Horizon, Youthstart)⁴. Η συμβολή της (αν υπάρχει τώρα ή αν υπάρξει στο μέλλον) στην δημιουργία νέων θέσεων απασχόλησης δεν μπορεί να απομονωθεί από τις αντί-

3. Άρθ. 118, 1: Η Κοινότητα υποστηρίζει και συμπληρώνει την δράση των Κρατών-Μελών στους ακόλουθους τομείς:

- βελτίωση του περιβάλλοντος εργασίας με σκοπό την προστασία της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων·

- όροι εργασίας·

- ενημέρωση και διαβούλευση με τους εργαζόμενους·

- αφομοίωση των αποκλεισμένων από την αγορά εργασίας προσώπων·

- ισότητα μεταξύ ανδρών και γυναικών όσον αφορά τις ευκαιρίες στην αγορά εργασίας και την μεταχείριση στην εργασία.

4. Το συνολικό ποσό που διατίθεται σε Κοινοτικές Πρωτοβουλίες για την απασχόληση (συν Adapt) για την περίοδο 1994-99 είναι 3.478,5 εκ. ECU (σε τιμές 1995). Το ποσό που διατίθεται για τους στόχους 3 και 4 για την ίδια περίοδο μέσω του ΕΚΤ είναι 13.908 εκ. ECU (τιμές 1994). Στο ποσό αυτό δεν συμπεριλαμβάνονται οι χρηματοδοτήσεις του στόχου 1 που είναι 93.810 εκ. ECU-προερχόμενα από όλα τα διαρθρωτικά ταμεία. Πηγή: Ευρ. Επιτροπή "Διαρθρωτικά Ταμεία και Ταμείο Συνοχής", '996.

στοιχες Εθνικές Πολιτικές απασχόλησης. Επίσης, η συντονιστική δράση της Κοινότητας και η συμβολή της στην διαμόρφωση του προβληματισμού και τη χάραξη στρατηγικής δεν μπορεί να αξιολογηθεί άμεσα.

Η αλληλεγγύη των εταίρων με σκοπό την **Οικονομική Συνοχή**, εκδηλώνεται μέσω της Περιφερειακής Πολιτικής. Η Κοινοτική Περιφερειακή Πολιτική άρχισε να μορφοποιείται στα μέσα της δεκαετίας του '70 με σκοπό, όχι να υποκαταστήσει αλλά να συντονίσει και να συμπληρώσει τις αντίστοιχες Εθνικές Πολιτικές. Από το 1989 η Περιφερειακή Πολιτική της Κοινότητας εντάθηκε με σκοπό να καλύψει τις πρόσθετες ανάγκες που δημιουργούσε η προοπτική της ολοκλήρωσης της Εσωτερικής Αγοράς και της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Έτσι, οι πόροι αυξήθηκαν σημαντικά από 3,7 δις ECU το 1985 σε 18,3 το 1992 και σε 33 δις ECU το 1999. Για την περίοδο 1994-99 διατίθεται το 1/3 της συνολικής Κοινοτικής δαπάνης (προϋπολογισμού), που όμως ως ποσοστό του Κοινοτικού ΑΕΠ αντιπροσωπεύει μόνο το 0,45% (Επιτροπή, Πρώτη Έκθεση για την Οικονομική και Κοινωνική Συνοχή).

Ο τελευταίος αυτός δείκτης, σε συνδυασμό με το γεγονός, ότι οι δώδεκα εταίροι, το 1992, έδειξαν απροθυμία στο να αποδεχθούν το ποσοστό αύξησης των ιδίων πόρων της Κοινότητας που είχε προτείνει η Επιτροπή⁵, δείχνει ότι η Κοινότητα έχει περιορισμένες δυνατότητες στο να επιτύχει μεγάλης έκτασης αναδιανεμητική πολιτική. Παράλληλα, το γεγονός ότι η Ευρωπαϊκή Οικονομία αναπτύσσεται σταθερά (λίγο πάνω από 2% ετησίως τις δυο τελευταίες δεκαετίες για τους δέκα πέντε) σημαίνει ότι τα ασθενέστερα μέλη πρέπει να πετύχουν ρυθμούς ανάπτυξης πολλαπλάσιους του Κοινοτικού μέσου όρου για την επίτευξη της Σύγκλισης. Εδώ υπεισέρχονται παράγοντες που καθορίζουν την αναπτυξιακή διαδικασία και εξαρτώνται από τα ενδογενή δεδομένα κάθε Κράτους-Μέλους -και πάντως δεν ελέγχονται από τις Συνθήκες. Η άποψη αυτή μπορεί να μας οδηγήσει στο συμπέρασμα, ότι η Σύγκλιση των Οικονομιών των Ευρωπαϊκών Περιφερειών δεν θα βασισθεί μόνο στην Κοινοτική Αλληλεγγύη. Ο όρος Σύγκλιση χρησιμοποιείται εδώ με περιεχόμενο πολύ ευρύτερο από αυτό που ορίζεται στο άρθρο 109 I δηλαδή σαν Οικονομική και Νομισματική Σύγκλιση. Το περιεχόμενο του όρου εδώ αναφέρεται σε αναπτυξιακή πορεία που θα αντικατοπτρίζεται στους δείκτες κατά κεφαλή προϊόντος και ανεργίας κατά κύριο λόγο. Ωστόσο, αν και οι στόχοι πραγματοποιούνται με οικονομικά κυρίως μέσα, το ύψος τους δεν αρκεί για να κρίνει την επιτυχία μίας πολιτικής. Το ίδιο άλλωστε ισχύει από την οπτική του ενδιαφερόμενου Κράτους-Μέλους, όπου η απορρόφηση των Κοινοτικών πόρων δεν αρκεί για να δημιουργήσει συνθήκες αυτοτροφοδοτούμενης και μη αντιστρεπτής αναπτυξιακής πορείας.

Η επιτυχία μίας Πολιτικής εξαρτάται από το ύψος των πόρων (που επηρεάζουν άλλωστε και τον χρονικό ορίζοντα στον οποίο αναμένεται να αποδώσει αποτελέσματα) εξαρτάται όμως και από το εύρος των στόχων και φιλοδοξιών όπως και από την εμμονή στους στόχους της.

Από την άποψη αυτή, η Συνθήκη του Άμστερνταμ επαναβεβαιώνει την προσήλωση εταίρων στην δημιουργία ενός συνεκτικού συνόλου.

5. Η Επιτροπή υπό τον J. Delors, πρότεινε αύξηση των ιδίων πόρων της Κοινότητας από 1,20% του Κοινοτικού ΑΕΠ το 1992 σε 1,37 και σταδιακά ως το 1997. Τελικώς έγινε αποδεκτή αύξηση στο 1,27% ως το 1999.