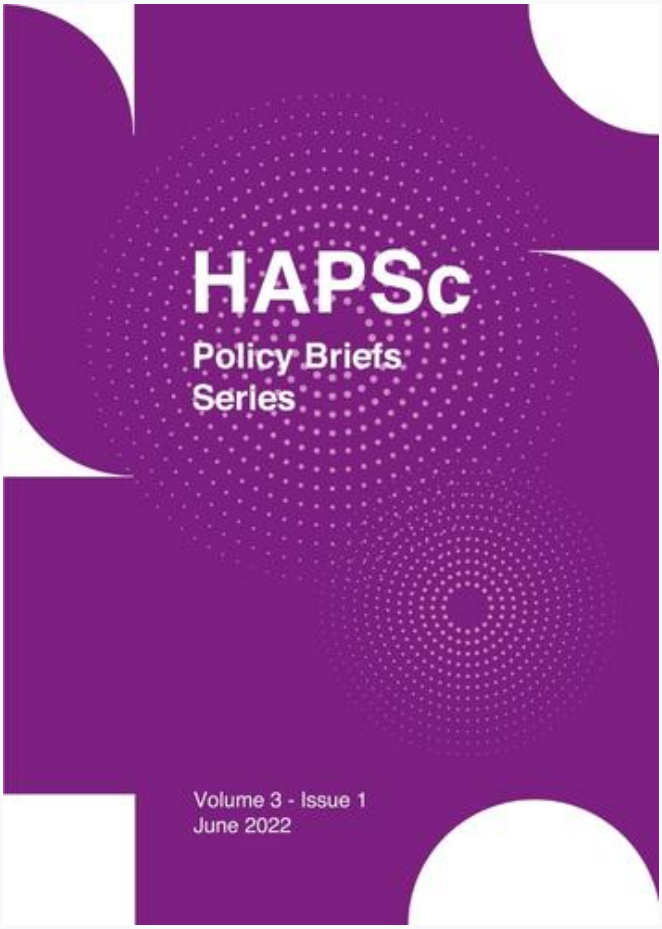
ePublishing

ΕΘΝΙΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΤΕΚΜΗΡΙΩΣΗΣ
EKT NATIONAL DOCUMENTATION CENTRE

HAPSc Policy Briefs Series

Vol 3, No 1 (2022)

HAPSc Policy Briefs Series



The European Integration Method After the Eurozone Debt Crisis 2010-2017: Problems and Perspectives

Nektarios Alexopoulos

doi: 10.12681/hapscpbs.31011

Copyright © 2022, Nektarios Alexopoulos

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0.

To cite this article:

Alexopoulos, N. (2022). The European Integration Method After the Eurozone Debt Crisis 2010-2017: Problems and Perspectives. *HAPSc Policy Briefs Series*, *3*(1), 215–224. https://doi.org/10.12681/hapscpbs.31011

https://epublishing.ekt.gr | **e-Publisher:** EKT | **Downloaded at:** 09/09/2026 16:54:38

The European Integration Method After the Eurozone Debt Crisis 2010-2017: Problems and Perspectives[1]

Nektarios (Aris) Alexopoulos[2]

Abstract

This paper highlights specific perspectives on European integration using theoretical approaches and views on the process of integration in the light of the experience of the Eurozone debt crisis management in 2010-2017. An attempt is made to link the broader political and theoretical debate regarding this issue, the process of European integration, as well as related legitimacy issues. This attempt to link, on the one hand, the debate between decision-makers in the policy field and on the other, European integration theorists, attempts to formulate the context of the prospects, current problems and opportunities regarding European integration.

Keywords: European integration, Eurozone crisis, legitimacy.

Η Μέθοδος Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης Μετά την Κρίση Χρέους στην Ευρωζώνη 2010-2017: Προβλήματα και Προοπτικές

Νεκτάριος (Άρης) Αλεξόπουλος

Περίληψη

Το παρόν άρθρο αναδεικνύει συγκεκριμένες προοπτικές για την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση χρησιμοποιώντας θεωρητικές προσεγγίσεις και απόψεις για την διαδικασία της ενοποίησης υπό το πρίσμα της εμπειρίας της διαχείρισης της κρίσης χρέους της Ευρωζώνης την περίοδο 2010-2017. Πραγματοποιείται μια προσπάθεια σύνδεσης της ευρύτερης πολιτικής και θεωρητικής συζήτησης αναφορικά με το ζήτημα αυτό, την πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, καθώς και των σχετιζόμενων ζητημάτων νομιμοποίησης. Η εν λόγω προσπάθεια διασύνδεσης της συζήτησης από τη μια πλευρά, των ληπτών απόφασης στο πεδίο της πολιτικής και από την άλλη, των θεωρητικών της ευρωπαϊκή ολοκλήρωσης, επιχειρεί να διαμορφώσει ένα σκαρίφημα για την προοπτική, τα υφιστάμενα προβλήματα και τις ευκαιρίες ως προς την ευρωπαϊκή ολοκλήρωση.

Λέξεις κλειδιά: ευρωπαϊκή ολοκλήρωση, κρίση της Ευρωζώνης, νομιμοποίηση

Εισαγωγή

Με το παρόν άρθρο κατατίθενται σκέψεις πάνω στην μέθοδο της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης αξιοποιώντας την εμπειρία από τη διαχείριση της κρίσης χρέους στην Ευρωζώνη την περίοδο 2010-

[1] To cite this paper in APA style: Alexopoulos, A. (2022). The European Integration Method After the Eurozone Debt Crisis 2010-2017: Problems and Perspectives. *HAPSc Policy Briefs Series*, *3*(1), 215-224. https://doi.org/10.12681/hapscpbs.31011

[2] Professor, Department of Political Science, University of Crete, Greece.

2017. Επιχειρείται η σύνδεση με την ευρύτερη συζήτηση[3] που διεξάγεται πάνω στο θέμα όχι μόνο από τους λήπτες απόφασης στο πεδίο της πολιτικής[4] αλλά και από τους θεωρητικούς της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Η συζήτηση που διεξάγεται γύρω από την Ευρωπαϊκή Ένωση και το θεσμικό της οικοδόμημα συχνά έχει έντονα δεοντολογικό περιεχόμενο. Οι συμμετέχοντες τοποθετούνται ανάλογα με την άποψη τους για το μέλλον της ολοκλήρωσης, για τον ρόλο που πρέπει να παίξουν οι ευρωπαϊκοί θεσμοί (Tzagkarakis, 2021). Η επιστημονική κοινότητα συμμετέχει συχνά σε αυτή τη συζήτηση επιχειρώντας να την εφοδιάσει και συχνά να την καθοδηγήσει στο πολιτικό επίπεδο. Δεν πρέπει όμως να διαφεύγει της προσοχής ότι για να απαντηθούν αποτελεσματικά τα όποια «πρέπει», η επιστημονική έρευνα καλείται να αποκωδικοποιήσει την πραγματικότητα, έτσι ώστε να αποκαλυφθούν τα «είναι και πως» που την διέπουν. Είναι δύο διακριτές[5] νοητικές λειτουργίες που πρέπει έτσι να θεραπεύονται, σαφώς όμως συνδεδεμένες και αλληλοτροφοδοτούμενες.

Με αυτό στο πνεύμα θα επιχειρηθεί η εξέταση των νέων δεδομένων που δημιούργησε η κρίση χρέους στην Ευρωζώνη την περίοδο 2010-2017 στην αναζήτηση ενός αποτελεσματικού τρόπου προώθησης της ευρωπαϊκής οικοδόμησης, του εγχειρήματος που εξελίσσεται ανελλιπώς με κυμαινόμενη επιτυχία από το 1958.

Η αφετηριακή διαπίστωση της ανάλυσης μας είναι ότι η κρίση χρέους του 2010 έφερε στην επιφάνεια τις δομικές αδυναμίες των θεσμικών διευθετήσεων -στόχοι και μέσα πολιτικής της Ευρωζώνης- αλλά και της μεθόδου με την οποία επιχειρείται η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση. Προσχωρώντας στα ευρήματα της ανάλυσης του Majone (2012), δύο είναι τα μεγάλα προς διερεύνηση ζητήματα που ανέδειξε η κρίση: ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση ως σύστημα διακυβέρνησης επιδιώκει κυρίως την συμμόρφωση των κρατών μελών με προεπιλεγμένες διαδικασίες και την εκπλήρωση ενδιάμεσων στόχων πολιτικής, όπως ο οδικός χάρτης των κριτηρίων της «Συνθήκης του Μάαστριχτ» για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ONE), υποβαθμίζοντας αν όχι αγνοώντας την αξιολόγηση των πολιτικών ώστε να εντοπιστεί ο βαθμός επίτευξης των απώτερων στόχων για τους οποίους αυτές θεσπίστηκαν. Το δεύτερο εύρημα που εντοπίζεται για την Ευρωπαϊκή Ένωση είναι ότι σε αντίθεση με την χρήση από το 1986 και εντεύθεν της πετυχημένης αρχής της αμοιβαίας αναγνώρισης ως μεθόδου προώθησης του προγράμματος της Εσωτερικής Αγοράς, εμφανίζεται στην προώθηση της ONE να έχει προσχωρήσει στην μέθοδο εναρμόνισης «μια πολιτική για όλους». Η διερεύνηση των παραπάνω

[3] Χαρακτηριστικές είναι οι θεωρητικές παρεμβάσεις των Majone (2012), Scharpf (2011) με τις οποίες επιχειρεί να συνομιλήσει το παρόν κείμενο.
[4] Βλέπε προτάσεις Μακρόν για το μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης
[5] Να θυμηθούμε εδώ την γκιλοτίνα του David Hume “one cannot deduce ought from is” στο κλασικό έργο του The Treatise of Human Nature (βλέπε: Blaug, M 1992: 112-114)

συνδέεται με την απάντηση στα βασικά ερωτήματα που θα μας απασχολήσουν με το παρόν, αυτό της δυνατότητας εντοπισμού των ορίων μιας ενιαίας βέλτιστης πολιτικής για όλα τα κράτη μέλη, και αυτό του βαθμού αποτελεσματικότητας των υπερεθνικών θεσμών στην επίλυση προβλημάτων και της σύνδεσης της με την νομιμοποιητική τους βάση.

Αξιολόγηση διαδικασιών ή αξιολόγηση αποτελεσμάτων

Όπως πρώτος εντοπίζει ο Majone (2012) από τους βασικούς εισηγητές της σημασίας της αξιολόγησης στην παραγωγή δημοσίας πολιτικής,[6] η αξιολόγηση επιδόσεων και αποτελεσμάτων των ευρωπαϊκών πολιτικών, όπως στον τομέα της παραγωγικότητας και της οικονομικής ανάπτυξης, παρέμεινε συστηματικά απούσα με την κυρία δικαιολογία ότι η άσκηση της μακροοικονομικής πολιτικής, πλην της νομισματικής, ανήκει στην αποκλειστική ευθύνη των κρατών μελών. Είναι εντυπωσιακό ότι η αξιολόγηση των ευρωπαϊκών πολιτικών στην μεγάλη της πλειονότητα περιορίζονταν στην αξιολόγηση διαδικασιών - βαθμός έκδοσης νομοθετικών διατάξεων, τρόπος νομοθέτησης.[7] Η βασική φροντίδα των σημαντικότερων θεωρητικών και πολιτικών της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, μετά το 1986 και την εκκίνηση του «Προγράμματος της Εσωτερικής Αγοράς», ήταν να μας πείσουν ότι η Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση είναι ένα παίγνιο θετικού αθροίσματος για όλους[8]. Η κρίση χρέους έφερε την αξιολόγηση αποτελεσμάτων με δραματικό τρόπο στο τραπέζι της επιστημονικής και πολιτικής συζήτησης για το μέλλον της ΕΕ. Από τις γενικολογίες για άνοδο του βιοτικού επιπέδου και τον βαθμό εκπλήρωσης των κριτήριων του Μάαστριχτ, ως μηχανισμό διασφάλισης της οικονομικής σύγκλισης περνάμε σιγά-σιγά και επώδυνα με το ξέσπασμα της κρίσης το 2010 στη συζήτηση για συγκεκριμένα αποτελέσματα που σχετίζονται με δείκτες όπως οι ρυθμοί αύξησης του ΑΕΠ, η αύξηση της παραγωγικότητας, το επίπεδο απασχόλησης, η τεχνολογική καινοτομία. Έτσι, με οδυνηρό τρόπο ανακαλύπτουμε ότι δεν ταυτίζεται η αξιολόγηση διαδικασιών με την αξιολόγηση αποτελεσμάτων και ξαναθυμούμαστε ότι το ζητούμενο δεν είναι η σύγκλιση των οικονομικών πολιτικών, αλλά των οικονομιών των κρατών μελών.

Η αξιολόγηση αποτελεσμάτων είναι συνώνυμη με την χρήση του κριτηρίου της αποτελεσματικότητας. Το κριτήριο της αποτελεσματικότητας των δημοσίων πολιτικών είναι κεντρικό στην αξιολόγηση των πολιτών - αποδεκτών αυτών των πολιτικών - και σχετίζεται άμεσα με την ποιότητα της Δημοκρατίας. Πράγματι, οι πολιτικοί επιστήμονες, αλλά και οι πολίτες εν γένει, αναγνωρίζουν ότι στις δημοκρατίες οι κυβερνήσεις εξαρτώνται από την εμπιστοσύνη που τους

[6] Δες Majone 1989
[7] Δες Commission 2001
[8] Δες χαρακτηριστικά Commission 1990, 2001, DeGraw 2004

δείχνουν οι εκλογείς. Εμπιστοσύνη που αρχίζει να εκφράζεται με την ψήφιση και την ανάδειξη μιας κυβέρνησης και διαρκεί όσο η κυβέρνηση εκφράζει με τις πράξεις της την βούληση της πλειοψηφίας των εκλογέων. Όμως μια δημοκρατικά εκλεγμένη κυβέρνηση που συστηματικά αποτυγχάνει στην υλοποίηση του προγράμματος της χάνει και την αρχική της νομιμοποίηση. Η διατήρηση αυτής της εμπιστοσύνης συνδέεται με την ικανότητα που έχουν οι κυβερνώντες να επιλύουν τα προβλήματα των πολιτών. Αυτό συνδέεται με το επόμενο κρίσιμο ερώτημα που ανέδειξε η κρίση, αυτό του δημοκρατικό ελλείμματος στο επίπεδο της Ένωσης.

Από την κρίση της ευρωζώνης στην κρίση νομιμοποίησης;

Ο βασικός ισχυρισμός είναι ότι στα περισσότερα ζητήματα πολιτικής που απασχολούν το θεσμικό οικοδόμημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η πληροφόρηση της κοινής γνώμης των κρατών μελών είναι περιορισμένη. Από τα πρώτα χρόνια των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, διαχρονικά, η κοινή γνώμη εμφανίζεται να αγνοεί σε μεγάλο βαθμό τα τεκταινόμενα στις Βρυξέλες. Αυτό ανιχνεύεται από τους μελετητές της Ευρωπαϊκής Ένωσης αλλά και τους πολιτικούς ακτιβιστές ως έλλειμα νομιμοποίησης. Ας δούμε σε ποιο βαθμό αυτό το διαχρονικό έλλειμα αναβαθμίζεται με την κρίση της ευρωζώνης σε κρίση νομιμοποίησης.

Η διάγνωση θα στηριχθεί στο ότι το δημοκρατικό έλλειμα συνδέεται με το είδος των παραγόμενων δημόσιων πολιτικών και το πολύπλοκο της διαδικασίας λήψης απόφασης στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Οδηγούμαστε εκεί με τη βοήθεια αναλυτικών εργαλείων από τις θεωρίες παραγωγής δημόσιων πολιτικών και τις θεωρίες ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η πρώτη διαπίστωση από την επισκόπηση των ευρωπαϊκών πολιτικών αναδεικνύει ότι η πλειονότητά τους είναι ρυθμιστικού χαρακτήρα. Αυτό μάλιστα οδήγησε μελετητές[9] της Ένωσης να την χαρακτηρίσουν ως ρυθμιστικό κράτος. Απουσιάζουν δηλαδή οι διανεμητικού και αναδιανεμητικού χαρακτήρα πολιτικές, που παραμένουν το προνομιακό πεδίο των κρατών μελών. Ξέρουμε ότι τεχνικά ζητήματα, όπως η εναρμόνιση προδιαγραφών προϊόντων και υπηρεσιών, ο προσδιορισμός των ρυπογόνων δραστηριοτήτων και η επιλογή τεχνολογιών αντιστροφής της υποβάθμισης του περιβάλλοντος, και ο εντοπισμός ολιγοπωλιακών συμπεριφορών στην αγορά, απαιτούν εξειδικευμένη γνώση και χρόνο ώστε κάποιος «outsider» να πληροφορηθεί και να διαμορφώσει άποψη. Η αδυναμία της κοινής γνώμης να τοποθετηθεί στα τεχνικού χαρακτήρα ζητήματα πολιτικής προκύπτει ως εγγενής. Τα ζητήματα αυτά ενσκήπτουν κυρίως στην φάση της υλοποίησης πολιτικών, αλλά και στην φάση της ανάδειξης της ατζέντας των προβλημάτων μέσα από τον προσδιορισμό τους. Έτσι, μπορούμε με ασφάλεια να ισχυριστούμε ότι οι τεχνικές πλευρές της παραγωγής των δημοσίων πολιτικών προσδιορίζονται πίσω

[9] Majone (1993,1997)

από τις κουρτίνες στη σκιά της κοινής γνώμης μακριά από την άμεση επιρροή των εκλογέων. Εκεί οι αποφάσεις λαμβάνονται χωρίς τον αρχικό περιορισμό της βούλησης του εκλογικού σώματος το οποίο είτε αγνοεί παντελώς το διαπραγματευόμενο θέμα, είτε δεν έχει διαμορφωμένη άποψη για τις τεχνικές του διαστάσεις με προφανείς επιπτώσεις στο μηχανισμό νομιμοποίησης των επιλεγόμενων ρυθμιστικών πολιτικών.

Για να έχουμε πληρέστερη εικόνα από τις πραγματικές συνθήκες που παράγονται οι πολιτικές της Ένωσης, ας εισάγουμε στην ανάλυση μας το μηχανισμό της πολυεπίπεδης λήψης αποφάσεων που χαρακτηρίζει την λειτουργία της. Μετά από εβδομήντα χρόνια θεωριών ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, είναι πλέον αποδεκτό[10] ότι καμία δεν μπορεί να εξηγήσει όλες τις πλευρές της ευρωπαϊκής οικοδόμησης. Χρειάζονται διαρκώς καινούργια εργαλεία για την ανάλυση και κατανόηση του φαινομένου. Για τις ανάγκες της παρούσας συζήτησης που αφορά την παραγωγή ευρωπαϊκών πολιτικών τεχνικού περιεχομένου και έντασης γνώσης, όπως είναι οι ρυθμιστικές πολιτικές σε ένα πολυεπίπεδο πλαίσιο λήψης απόφασης, προτείνεται να υιοθετηθεί το αναλυτικό σχήμα των εμφωλευμένων παιγνίων (nested games) όπως το εισηγήθηκε ο Tsebelis (1991) προσαρμοσμένο στην λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Alexopoulos, 2000)[11].

Η διαδικασία λήψης αποφάσεων στο πολυεπίπεδο σχήμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης γίνεται αντιληπτή ως ένα παίγνιο που διεξάγεται από τις ηγεσίες και τους λαούς ταυτόχρονα σε δύο συνδεδεμένες αρένες, την ευρωπαϊκή και τις εγχώριες αρένες των κρατών μελών. Σ αυτό το σχήμα οι εκλεγμένοι εκπρόσωποι των κρατών μελών στην ευρωπαϊκή αρένα διαπραγματεύονται όχι μόνο ως εκπρόσωποι της βούλησης των εκλογέων τους αλλά και σύμφωνα με την ατομική τους επιθυμία συνυπολογίζοντας και τις επιπτώσεις που αυτή μπορεί να έχει στην σχέση τους με το εκλογικό σώμα στην εγχώρια αρένα πολιτικής. Με άλλα λόγια, η εγχώρια αρένα και ο βαθμός ύπαρξης διαφοροποιημένης προτίμησης από την εκλογική βάση για τα υπό διαπραγμάτευση θέματα στην ευρωπαϊκή αρένα, λειτουργεί ως περιορισμός στην ελευθερία των εκλεγμένων αντιπροσώπων να δράσουν διαφορετικά, σύμφωνα με τις δικές τους προτιμήσεις για το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.

Το κλειδί στο προτεινόμενο ερμηνευτικό σχήμα των εμφωλευμένων παιγνίων είναι ότι οι προτιμήσεις του εκλογικού σώματος για τις διάφορες ευρωπαϊκές πολιτικές, δεν ταυτίζονται με τις

[10] Βλέπε ενδεικτικά Hix, 1999.

[11] Αυτή η αναλυτική προσέγγιση αποτελεί εμπλουτισμό της θεωρίας του Φιλελεύθερου Διακυβερνητισμού (Liberal Intergovernmentalism) (Moravcick, 1993), του κυρίαρχου αναλυτικού σχήματος από την δεκαετία του 1990, ώστε να δίνεται η δυνατότητα ένταξης στην ανάλυση α) του ενεργητικού ρόλου των υπερεθνικών θεσμικών παικτών οπως η Επιτροπή, το Δικαστήριο της ΕΕ, και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα που ο διακυβερνητισμός εμπρόθετα αγνοούσε ως παράγοντες οριακής επιρροής και β) τις διαδραστικής δυναμικής σχέσης ανάμεσα τις εγχώριες αρένες πολιτικής (domestic politics) και τις ευρωπαϊκές αρένες (European Union politics) λήψης αποφάσεων, που ο διακυβερνητισμός έβλεπε στατικά, δηλαδή ότι απλά αυτοί υιοθετούν στη βάση του ελάχιστου κοινού παρανομαστή τις εγχώριες πολιτικές προτιμήσεις.

προτιμήσεις των ηγετών τους. Το ζητούμενο σε αυτή την αμφίδρομη σχέση ανάμεσα στις ηγεσίες και τη βάση τους είναι ο βαθμός στον οποίο οι πρώτες μπορούν να διαμορφώσουν τις προτιμήσεις των δεύτερων. Κάτω από ποιες συνθήκες είναι δυνατόν οι ηγεσίες των κρατών μελών να οδηγηθούν σε συμφωνίες για κοινές ευρωπαϊκές πολιτικές, όταν οι εγχώριες βάσεις τους δεν συμφωνούν προς αυτή την κατεύθυνση; Σε αυτή την περίπτωση οι ευρωπαϊκές πολιτικές που υιοθετούνται είναι προϊόν του ελάχιστου κοινού παρονομαστή των προτιμήσεων των ελίτ χωρίς ισχυρή νομιμοποίηση στην βάση εισροών (input legitimacy). Ο μόνος τρόπος για να μακροημερεύσουν οι συγκεκριμένες πολιτικές χωρίς να οδηγήσουν σε γενικευμένη κρίση νομιμοποίησης είναι να γίνουν αποδεκτές από τις εγχώριες εκλογικές βάσεις εκ του αποτελέσματος που παράγουν (output legitimacy)[12]

Με βάση το παραπάνω σχήμα ας επιχειρήσουμε να συνδέσουμε τις παραγόμενες ευρωπαϊκές πολιτικές με την νομιμοποιητική τους βάση, έχοντας πάντα στο μυαλό το παρατηρούμενο έλλειμμα νομιμοποίησης. Όπως αναπτύχθηκε παραπάνω για τις ρυθμιστικού χαρακτήρα δημόσιες πολιτικές, είναι η εγγενής ασυμμετρία στην γνώση και στην πληροφόρηση σε βάρος των εκλογέων, η οποία καθιστά προβληματική τη νομιμοποίηση τους στη βάση των εισροών. Στο επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης οι τεχνικές πλευρές των ζητημάτων, κυρίως στα θέματα του πρώην πρώτου πυλώνα έχουν μεγαλύτερη πολυπλοκότητα, τόσο από πλευράς παραγωγής νέας γνώσης αλλά και συλλογής πληροφοριών από όλα τα κράτη μέλη, ώστε να προσδιοριστούν οι συνέργειες και οι πιθανές επιπτώσεις των σχεδιαζόμενων πολιτικών. Ο τρόπος λειτουργίας του θεσμικού οικοδομήματος της Ένωσης με τα πολλά στάδια προετοιμασίας και διαπραγμάτευσης πριν την απόφαση σε συνδυασμό με τον συχνά τεχνικό χαρακτήρα των συζητήσεων, καθιστά την κοινή γνώμη ουσιαστικά απούσα. Έτσι, οι εγχώριες αρένες έχουν μεγαλύτερη δυσκολία να καθορίσουν τα τεκταινόμενα στην ευρωπαϊκή αρένα παραγωγής πολιτικής. Ως εκ τούτου, οι εθνικές ηγεσίες κατά τις διακυβερνητικές διαπραγματεύσεις και οι ευρωπαϊκοί θεσμικοί παίκτες αυτονομούνται από τα εγχώρια εκλογικά σώματα και μπορούν να προωθούν πολιτικές σύμφωνα με τις δικές τους προτιμήσεις. Συνεπώς, παρατηρείται το φαινόμενο οι ρυθμιστικές πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που αποτελούν την πλειοψηφία των ευρωπαϊκών πολιτικών, να έχουν χαμηλή εκ των προτέρων νομιμοποίηση (input legitimacy).

Ας εξετάσουμε τι γίνεται με τις πολιτικές που ασκούνται στο πλαίσιο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Με την ΟΝΕ υπονομεύτηκε σε μεγάλο βαθμό η εκ του αποτελέσματος νομιμοποίηση, από το γεγονός ότι η οικονομική κρίση, πέρα από τα ενδογενή δομικά προβλήματα

[12] Ο διαχωρισμός της νομιμοποίησης σε δύο κατηγορίες ανάλογα με τον τρόπο που αυτή προκύπτει με την εκ των προτέρων η εκ των υστέρων έγκριση και την χρήση των όρων των input legitimacy, output legitimacy κατά την παράδοση εισροών - εκροών της συστημικής θεωρίας του Easton (1965) έγινε από τον Fritz Scharpf (Scharpf 1997, 1999)

της εγχώριας πραγματικότητας των κρατών μελών, όπως η Ελλάδα, οφειλόταν και στην ανολοκλήρωτη αρχιτεκτονική της ΟΝΕ, όπως έγκαιρα είχε επισημανθεί από την μεγάλη πλειοψηφία των οικονομολόγων του τομέα των διεθνών οικονομικών.[13] Με αφορμή την υιοθέτηση του Ευρώ και τη δημιουργία της Ευρωζώνης με την συνθήκη του Μάαστριχτ οι εμπειρικές αναλύσεις για τις ευρωπαϊκές οικονομίες έδειχναν ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν είναι μια άριστη συναλλαγματική ζώνη,[14] ώστε η υιοθέτηση ενός κοινού νομίσματος να αποτελεί την βέλτιστη επιλογή για την οικονομία της. Αντίθετα, οι μελέτες εντόπιζαν ως άριστη συναλλαγματική περιοχή τις οικονομίες του πυρήνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χωρίς τις οικονομίες του Ευρωπαϊκού Νότου. Παρόλα αυτά, τα εμπειρικά δεδομένα δεν καταφέραν να αποτρέψουν τους αισιόδοξους να προχωρήσουν στο εγχείρημα του ευρώ.

Η κρίση της ευρωζώνης το 2010, μόλις μια δεκαετία μετά την υιοθέτηση του Ευρώ, οδήγησε στην υιοθέτηση σκληρών μέτρων λιτότητας και περιοριστικών δημοσιονομικών πολιτικών για τις χώρες του Νότου (Τζαγκαράκης, Παππάς & Κρήτας, 2021), ώστε να επανέλθουν στις πρόνοιες των κριτηρίων του Μάαστριχτ ως προς τα ελλείμματα και το χρέος. Γνωρίζουμε από την πολιτική οικονομία των μακροοικονομικών πολιτικών ότι οι πολιτικές περικοπής μισθών ή αύξησης της φορολογίας αλλά και μέτρων νομισματικού χαρακτήρα, όπως η άνοδος των επιτοκίων, είναι μέτρα υψηλής, εύκολης και άμεσης αναγνωρισιμότητας από τους πολίτες με μεγαλύτερες πιθανότητες να τους κινητοποιήσουν. Εφόσον θίγουν πλειοψηφικές ομάδες εύκολα, πολιτικοποιούνται και οδηγούν σε απονομιμοποίηση της ακολουθούμενης πολιτικής, που μπορεί να μετατραπεί σε απόσυρση της εκλογικής υποστήριξης στο κυβερνόν κόμμα.[15] Όσο η λύση δεν προωθείται σε ευρωπαϊκό επίπεδο τα κράτη μέλη παραμένουν ανήμπορα να δράσουν από μόνα τους.

Έτσι, συνολικά με την κρίση της Ευρωζώνης, τόσο ευρωπαϊκά όσο και εγχώρια, το πολιτικό σύστημα παρουσιάζει εκτεταμένα συμπτώματα απονομιμοποίησης και στο επίπεδο της ικανοποίησης της εκφρασμένης βούλησης των πολιτών (input legitimacy) και στο επίπεδο της αποτελεσματικής διακυβέρνησης (output legitimacy). Πράγματι, ο βαθμός ικανοποίησης και αποδοχής των πεπραγμένων της Ένωσης άρχισε να υποχωρεί, όπως χαρακτηριστικά επισημαίνει ο Majone (2011), καθώς αυξάνονταν οι αρμοδιότητες των υπερεθνικών οργάνων (κυρίως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα) μετά την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και τη Συνθήκη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η κρίση της μη ομόφωνης υπογραφής της Συνθήκης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η μη συμμετοχή του Ηνωμένου Βασιλείου και της Δανίας στην ΟΝΕ στις αρχές του 1990 ήταν

[13] Δες De Grauwe, P. 2004, Eichengreen, J. and Frieden, J.A. 1995
[14] Δες Hix 1999: 320-323, Eichengreen 1990; Feldstein 1992
[15] Για μια ενδελεχή συζήτηση για την πολιτική οικονομία των μακροοικονομικών πολιτικών δες Scharpf 1999, 2011,

ηχηρά μηνύματα προβληματισμού για το ενδεδειγμένο της ακολουθούμενης διαδικασίας ολοκλήρωσης. Το πρόβλημα εντοπίζεται στην δυσαρμονία ανάμεσα στις διευρυνόμενες υπερεθνικές αρμοδιότητες και την διαρκώς συρρικνούμενη δημοφιλία τους. Οι θιασώτες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης μέσω της νεολειτουργικής διάχυσης στήριξαν την αισιοδοξία τους στην υπεροχή των υπερεθνικών θεσμών να επιλύουν προβλήματα. Θεωρήθηκε ότι αυτό θα αποτελέσει την νομιμοποιητική βάση και άρα την ατμομηχανή της προοδευτικής μεταφοράς πολιτικών από το εθνικό στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Όμως, οι Βρυξέλλες όλο και περισσότερο θεωρούνται πλέον ως η αιτία του προβλήματος και όχι η λύση. Η αβεβαιότητα και οι καθυστερήσεις στην αντιμετώπιση της κρίσης χρέους αύξησαν ακόμα περισσότερο την δυσαρέσκεια απέναντι στους ευρωπαϊκούς θεσμούς. Η πρόβλεψη είναι ότι αν μέτρα δημοσιονομικής ολοκλήρωσης προωθηθούν με την τρέχουσα θεσμική οργάνωση της ευρωπαϊκής αρένας σε αποφάσεις όπως η φορολογική πολιτική και οι συντάξεις, χωρίς την ενίσχυση του μηχανισμού νομιμοποίησης σε ευρωπαϊκό επίπεδο, θα παγιωθεί και το δημοκρατικό έλλειμα.

Μια ευρωπαϊκή πολιτική για όλους;

Το δεύτερο που ανέδειξε η κρίση είναι η ανάγκη της επανεξέτασης του τρόπου που επιχειρείται ο εξευρωπαϊσμός των κρατών μελών. Όπως αναφέρθηκε εισαγωγικά, διαχρονικά η μέθοδος εναρμόνισης πολιτικών στην Ευρωπαϊκή Ένωση κινήθηκε από την πλήρη εναρμόνιση προδιαγραφών υπηρεσιών και προϊόντων της δεκαετίας του 1960 στην εθελοντική και ελάχιστα απαιτούμενη εναρμόνιση και την αμοιβαία αναγνώριση μετά την δεκαετία του 1980. Ωστόσο στα θέματα της οικοδόμησης της Ευρωζώνης ακολουθήθηκε η μέθοδος της πλήρους εναρμόνισης.

Ήδη από τη δεκαετία του 1970 θεωρητικοί όπως ο Fritz Sharpf, εντόπισαν την αδυναμία της Ένωσης να παράγει βέλτιστες ευρωπαϊκές πολιτικές εφόσον αυτές θα ήταν ενιαίες για όλους, ονομάζοντάς την παγίδα συναπόφασης.[16] Σύμφωνα με τον Scharpf, ενώ η ευρωπαϊκή λύση δεν είναι βέλτιστη λόγω συμβιβασμών για τα κράτη μέλη, αυτά παραμένουν παγιδευμένα και υποχρεούνται να την εφαρμόσουν. Υπάρχει βέβαια και η περίπτωση της αδυναμίας λήψης απόφασης λόγω άσκησης βέτο, οπότε η ευρωπαϊκή λύση απουσιάζει εντελώς. Σε αυτή την περίπτωση, αναδεικνύεται η ανάγκη διεθνών λύσεων σε εθνικά προβλήματα που όσο αυτές δεν έρχονται, τόσο απονομιμοποιούνται όλες οι εμπλεκόμενες εθνικές κυβερνήσεις – και των δανειστών και των δανειζόμενων στην περίπτωση της κρίσης της Ευρωζώνης - αλλά και των υπερεθνικών θεσμών, όπως η Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Να σημειωθεί εδώ ότι το πρόγραμμα της Εσωτερικής Αγοράς προχώρησε μέσα από την αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης και της μίνιμουμ εναρμόνισης που έδινε ταυτόχρονα την

[16] Βλέπε Scharpf 1988, 2006

δυνατότητα και ευρωπαϊκής δράσης αλλά ευελιξίας για την ικανοποίηση των επιμέρους αναγκών σε εθνικό επίπεδο. Παραμένει παράδοξο το γεγονός ότι επιλέχθηκε, κατά την εποχή της διεύρυνσης και της πανσπερμίας διαφοροποιημένων αναγκών, να προωθηθεί το πιο φιλόδοξο πρόγραμμα συνολικής εναρμόνισης, που ήταν το πρόγραμμα της ONE.

Συμπερασματικά σχόλια

Με το παρόν επιχειρήθηκε η εξέταση των νέων δεδομένων που δημιούργησε η κρίση χρέους στην Ευρωζώνη την περίοδο 2010-2017 προς την αναζήτηση ενός πιο αποτελεσματικού τρόπου προώθησης της ευρωπαϊκής οικοδόμησης. Επιχειρήθηκε η διερεύνηση των όριων της παραγωγής ευρωπαϊκών πολιτικών ως προς την αποτελεσματικότητά τους αναφορικά με την επίλυση των προβλημάτων των κρατών μελών και της σύνδεσής τους με την νομιμοποιητική τους βάση. Διαπιστώθηκε ότι η έκρηξη, τα τελευταία 30 χρόνια, των ευρωπαϊκών πολιτικών ρυθμιστικού χαρακτήρα αύξησε την απονομιμοποίησή τους στη βάση των εκ των προτέρων εισροών (input legitimacy). Η κρίση της ευρωζώνης πρόσθεσε την απονομιμιμοποίηση των ευρωπαϊκών πολιτικών στη βάση της χαμηλής αποτελεσματικότητας (output legitimacy) και οδήγησε σε εκτεταμένη πλέον απονομιμοποίηση των ευρωπαϊκών θεσμών ως μηχανισμών επίλυσης προβλημάτων. Διαπιστώθηκε ότι αυτή η χαμηλή αποτελεσματικότητα των θεσμών στο πλαίσιο της ONE επιβεβαιώνει την προειδοποίηση των ειδικών ότι η ευρωζώνη δεν είναι άριστη συναλλαγματική ζώνη και δεν ενδείκνυται η υιοθέτηση του Ευρώ ως ενιαίου νομίσματος. Η σύνδεση της γενικευμένης εναρμόνισης με την αύξηση της απονομιμοποίησης των ευρωπαϊκών πολιτικών αναδεικνύει το προβληματικό της υιοθέτησης της πλήρους εναρμόνισης ως ενδεδειγμένης μεθόδου ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Είναι η διαφοροποιημένη ολοκλήρωση η ενδεδειγμένη λύση; Πράγματι πιθανόν το ερώτημα να είναι περιττό γιατί τα πράγματα έχουν προχωρήσει από μόνα τους. Αντί της υλοποίησης του σλόγκαν της Ευρωπαϊκής Επιτροπής «One Market, One Money, One Law»[17], σήμερα έχουμε την Ευρωπαϊκή Ένωση διαιρεμένη σε τρεις ομάδες, τα κράτη της ευρωζώνης, τα ντε φάκτο απέχοντα κράτη και τα κράτη που περιμένουν. Αυτό μας οδηγεί στον συμπερασματικό προβληματισμό του Majone (2012) για το επίκαιρο της παλιάς συζήτησης της δεκαετίας του ‘70 για μια Ευρώπη πολλών ταχυτήτων. Η σύγχρονη εκδοχή της θα μπορούσε να είναι μια μέθοδος διαφοροποιημένης ολοκλήρωσης με βάση το κριτήριο της επικουρικότητας, δηλαδή της αναζήτησης του βέλτιστού επιπέδου για να παράγονται ευρωπαϊκές πολιτικές που επιλύουν προβλήματα.

[17] Βλέπε Commission (1990).

References

Alexopoulos, N. (2000). *The Commission as Policy Innovator: Bureaucratic Politics in Perspective*. Florence: European University Institute.

Blaug, M. (1992*). The methodology of Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Commission of the European Communities (1990). One Market, One Money. *European Economy*, 44.

Commission of the European Communities (2001). European Governance. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Dornbusch R. (1990). *Two track EMU, Now!*. In Pohl K.O. et.al (eds). *Britain and EMU*. London: Center for Economic Performance.

Eichengreen, J. & Frieden, J.A. (1995). The Political Economy of European Monetary Unification: An Analytical Introduction. In Frieden, J. A. and Lake, D. A. (eds.), International Political Economy. London: Routledge: 267-81.

Eichengreen, J. (1990). Costs and Benefits of European Monetary Unification. Discussion Paper no. 453, London Center for Economic Policy Research.

Feldstein, M. (1992). Europe's Monetary Union: The Case Against EMU, *The Economist* 13 June: 12-2.

Hix S. (1999). *The Political System of the European Union.* London: The Macmillan Press.

Majone, G. (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.

Majone, G. (1993). The European Community between Social Policy and Social Regulation. *Journal of Common Market Studies*, 31(2): 153-170.

Majone, G. (1996). Regulating Europe. London: Routledge.

Majone, G. (2012). Rethinking European Integration after the Debt Crisis. *Working Paper No. 3*. University College London - The European Institute.

Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4): 473-524.

Scharpf, F. (1988). The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration. *Public Administration,* 66(3): 239-278.

Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research.* Oxford: Westview Press.

Scharpf, F. (1999). Governing in Europe: Effective and Democratic?. Oxford: Oxford University Press.

Scharpf, F. (2006). The Joint-Decision Trap Revisited, *Journal of Common Market Studies*, 44(4): 845–64.

Scharpf, F. (2011). Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy. Europe in Question Discussion Paper Series of the London School of Economics (LEQs) 6, London School of Economics / European Institute.

Tzagkarakis, S. I. (2021). The Role of Federalism in European Integration in the Context of Contemporary Multifaceted Challenges. *Advances in Social Sciences Research Journal*, 8(8): 76-80.

Τζαγκαράκης, Σ. Ι., Παππάς, Η. & Κρήτας, Δ. (2021). Πτυχές της κοινωνικής ευπάθειας-ευαλωτότητας στην Ελλάδα την περίοδο της παρατεταμένης πολυδιάστατης κρίσης. Στο: Πανταζής, Σ. Χ. κ.ά, (επιμ.). *Πρακτικά 7ου Διεθνούς Επιστημονικού Συνεδρίου ΙΑΚΕ. Κοινωνική ευαλωτότητα: Προκλήσεις στην εκπαίδευση, την οικονομία και τον πολιτισμό* (Α' Τόμος). Ηράκλειο: Εκδόσεις Ινστιτούτου Ανθρωπιστικών και Κοινωνικών Επιστημών: 244-252.

Tsebelis, G. (1990). *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics,* California: University of California Press.