ePublishing

Greek Political Science Review

Vol 39 (2012)

Special Issue: The politics of the Eurozone crisis

National economic policy and sovereign debt crisis: will a crisis of democracy follow?

Ελένη Παναγιωταρέα

doi: 10.12681/hpsa.14547

Copyright © 2017, Ελένη Παναγιωταρέα

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0.

To cite this article:

Παναγιωταρέα Ε. (2017). National economic policy and sovereign debt crisis: will a crisis of democracy follow?. *Greek Political Science Review*, *39*, 84–105. https://doi.org/10.12681/hpsa.14547

https://epublishing.ekt.gr | **e-Publisher:** EKT | **Downloaded at:** 10/01/2026 21:14:45

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΠΙΘΕΩΡΗΣΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ, τχ. 39, ΜΑΪΟΣ-ΝΟΕΜΒΡΙΟΣ 2012, σ. 84-105

ΕΘΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΚΡΙΣΗ ΧΡΕΟΥΣ: ΕΠΕΤΑΙ ΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ;

*Ελένη Παναγιωταρέα**

Η αφαίρεση από τις δημοκρατικά εκλεγμένες κυβερνήσεις των κρατών-μελών της ΟΝΕ σημαντικών εργαλείων μακροοικονομικής διαχείρισης ήταν αποδεκτή στις «καλές εποχές», όταν η οικονομική ανάπτυξη, ο χαμηλός πληθωρισμός και τα χαμηλά επιτόκια απέκρυπταν τις συστημικές αδυναμίες του οικοδομήματος και τις ανισορροπίες που συσσωρεύονταν ανάμεσα στις χώρες του Βορρά και εκείνες του Νότου. Με την αλλαγή του κλίματος, όμως, εξαιτίας της κρίσης στην Ευρωζώνη, όταν «επιβλήθηκαν» προγράμματα αυστηρής λιτότητας στα εκλογικά σώματα της Ελλάδας, της Ιρλανδίας και της Πορτογαλίας –με την Ισπανία και την Κύπρο να διαπραγματεύονται συμφωνίες χρηματοοικονομικής συνδρομής–, άρχισαν να διαφαίνονται και οι πρώτοι κρίσιμοι μετασχηματισμοί στα πολιτικά συστήματα αυτών των χωρών. Τα ερωτήματα που προκύπτουν είναι σημαντικά: αναδιαμορφώνεται η σχέση εκλογικών σωμάτων και εκλεγμένων ηγετών; περιθωριοποιείται η δημοκρατική νομιμοποίηση καθώς η «εξωτερική» προσαρμογή γίνεται αναπόφευκτη; Η πιθανότητα να μετατραπεί η κρίση χρέους σε κρίση της δημοκρατίας δεν είναι πλέον αμελητέα.

Η Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) αφαίρεσε από τις δημοκρατικά εκλεγμένες κυβερνήσεις των κρατών που προσχώρησαν σε αυτή σημαντικά εργαλεία μακροοικονομικής διαχείρισης,[1] με τη συγκατάθεση αν όχι και με τις ευλογίες τους. Στο νέο οικονομικό περιβάλλον, όπου η νομισματική πολιτική θα χαρασσόταν κεντρικά από την πολιτικά ανεξάρτητη Ευρωπαϊκή

* Η Δρ. Ελένη Παναγιωταρέα είναι πολιτική αναλύτρια, με ειδίκευση στην οικονομική διακυβέρνηση στην ΟΝΕ, την ευρωπαϊκή πολιτική οικονομία και τις δημόσιες πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι επιστημονικός συνεργάτης του ΕΛΙΑΜΕΠ. Η συγγραφέας επιθυμεί να ευχαριστήσει τον Νίκο Κουτσιαρά για τα εποικοδομητικά σχόλιά του σε προηγούμενη εκδοχή αυτού του άρθρου.

1. F.W. Scharpf, «Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy», *LEQS Paper No. 36/2011*, Μάιος 2011, σ. 2.

Κεντρική Τράπεζα –επίσημο φύλακα της σταθερότητας των τιμών– και η δημοσιονομική πειθαρχία θα διασφαλιζόταν από το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών,[2] δεν είχε τόση σημασία αν η ΟΝΕ αποτελούσε ή όχι «άριστη νομισματική περιοχή».[3] Η ολοένα και μεγαλύτερη ενοποίηση των αγορών κεφαλαίου και προϊόντων θα ενίσχυε τελικά και τη συνεχιζόμενη σύγκλιση τιμών, μισθών και οικονομικών κύκλων.[4] Επρόκειτο για μια «ανορθόδοξη προσέγγιση»[5] οικονομικής διακυβέρνησης που, σε γενικές γραμμές, λειτούργησε. Τα πρώτα δέκα χρόνια, το ενιαίο νόμισμα υπηρέτησε τον ρόλο του ως ισχυρό σύμβολο ευρωπαϊκής ταυτότητας. Ταυτόχρονα εδραίωσε τη σταθερότητα των τιμών σε χώρες με παραδοσιακά υψηλά επίπεδα πληθωρισμού, ενώ συνετέλεσε γενικότερα και στην εμπέδωση της δημοσιονομικής πειθαρχίας.[6]

Η ρόδινη αυτή εικόνα, ωστόσο, απέκρυπτε σοβαρές συστημικές αδυναμίες οι οποίες έγιναν ορατές όταν η παγκόσμια οικονομική κρίση έφτασε και στην Ευρωζώνη, το 2009. Η σημαντικότερη αφορούσε την έλλειψη πραγματικής οικονομικής προσαρμογής σε μια σειρά από χώρες όπου η μείωση των επιτοκίων, η επέκταση της ρευστότητας και η επακόλουθη μεγέθυνση της εσωτερικής ζήτησης οδήγησαν τελικά στην απώλεια της εξωτερικής ανταγω-

2. Για την ανάλυση της οικονομικής πολιτικής σύμφωνα με το πλαίσιο της ΟΝΕ, βλ. M. Buti - A. Sapir (επιμ.), *Economic Policy in EMU: A Study by the European Commission Services*, Oxford University Press, Οξφόρδη 1998.

3. Οι Mundell, McKinnon και Kenen, σε σημαντικά άρθρα τους, προσδιόρισαν τα χαρακτηριστικά που θα έπρεπε να έχουν ενδεχόμενα μέλη μιας νομισματικής ένωσης προτού παραιτηθούν από την άσκηση της εθνικής νομισματικής πολιτικής και τις ρυθμίσεις της συναλλαγματικής ισοτιμίας: R.A. Mundell, «A theory of optimum currency areas», *American Economic Review*, τόμ. 51, τχ. 4, 1961, σ. 657–665· R.I. McKinnon, «Optimum Currency Areas», *American Economic Review*, τόμ. 53, τχ. 4, 1963, σ. 717-725· P.B. Kenen, «The theory of optimum currency areas: an eclectic view», στο R.A. Mundell - A.K. Swoboda (επιμ.), *Monetary Problems of the International Economy*, University of Chicago Press, Σικάγο 1969, σ. 41-60. Για σύγχρονες θεωρήσεις, βλ. P.B. Kenen, «Currency Unions and Policy Domains», στο D.M. Andrews - C.R. Henning - L.W. Pauly (επιμ.), *Governing the World's Money*, Cornell University Press, Ithaca 2002· F.P. Mongelli, «What is the European Economic and Monetary Union Telling us about the Properties of Optimum Currency Areas?», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 43, τχ. 3, Σεπτέμβριος 2005, σ. 607-635.

4. O. Issing, «On Macroeconomic Policy Co-ordination in EMU», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 40, τχ. 2, Ιούνιος 2002, σ. 345-358.

5. Ανορθόδοξη με την έννοια ότι παραμέρισε την «κοινοτική μέθοδο»· βλ. D. Hodson, *Governing the Euro Area in Good Times & Bad*, Oxford University Press, Οξφόρδη 2011, σ. 5.

6. I. Begg, «Economic Governance in an Enlarged Euro Area», *European Economy Economic Papers*, τχ. 311, Μάρτιος 2008, σ. 1-28.

νιστικότητας και σε μη διατηρήσιμα επίπεδα δημόσιου και ιδιωτικού χρέους.[7] Έπρεπε να ξεσπάσει η ελληνική κρίση χρέους για να συμπεράνουν ξαφνικά όλοι ότι οι κανόνες και οι μηχανισμοί προληπτικής εποπτείας δεν λειτούργησαν, ενώ ανακάλυψαν επίσης πόσο αλληλεξαρτώμενες ήταν οι οικονομίες της Ε.Ε. Τα κενά της οικονομικής διακυβέρνησης, τα οποία αποτυπώθηκαν και στη διαχείριση της κρίσης, καθώς και η αδυναμία κατανόησης της λειτουργίας των αγορών προκάλεσαν τη μία αστοχία μετά την άλλη. Σύντομα, η Ιρλανδία[8] και η Πορτογαλία[9] καλούνταν, μετά την Ελλάδα, να υλοποιήσουν το δικό τους πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής, ενώ η Ισπανία ζήτησε και έλαβε χρηματοδοτική ενίσχυση, με τη μορφή δανείου από τον EFSF/ESM, για την ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών της.[10] Η Κύπρος βρίσκεται σε διαπραγματεύσεις για ένα πρόγραμμα οικονομικής βοήθειας που θα έχει στόχο να αμβλύνει τις διαταραχές στον τραπεζικό τομέα της και να αντιμετωπίσει μακροοικονομικές ανισορροπίες.

Είτε πρόκειται για τεχνοκρατικές κυβερνήσεις είτε για εκλεγμένες, το πρόγραμμα εξόδου από την κρίση μοιάζει να είναι κοινό –πράγμα που, ως ένα σημείο, είναι λογικό εφόσον πρόκειται για μέλη μιας ένωσης που πρέπει να πείσει τις αγορές ότι μπορεί να βγει από την κρίση–, όπως κοινή είναι η αντίληψη και η θέληση –σε επίπεδο αρχηγών κρατών– ότι οι νέοι κανόνες που θεσπίζονται πρέπει να εντατικοποιούν τον έλεγχο στην εθνική οικονομική και δημοσιονομική πολιτική. Πρόσφατα, οι ευρωπαίοι ηγέτες υπέγραψαν, στο πλαίσιο της διασφάλισης της συνολικής σταθερότητας του ευρώ, τη Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση (ΣΣΣΔ)[11] ενώ τέθηκε σε ισχύ και η δέσμη έξι μέτρων (six pack) που ενισχύει τη δημοσιονομική πειθαρχία και διευρύνει την επιτήρηση των οικονομικών πολιτικών των

7. J. Pisani-Ferry - A.S. Posen (επιμ.), *The Euro at Ten: The Next Global Currency?*, Peterson Institute for International Economics/Bruegel, Ουάσινγκτον 2009.

8. European Economy, «The Economic Adjustment Programme for Ireland: Winter Review», *European Economy Occasional Papers 93*, Μάρτιος 2012.

9. European Economy, «The Economic Adjustment Programme for Portugal: Third Review, Winter 2011/2012», *European Economy Occasional Papers 95*, Απρίλιος 2012.

10. «Statement by the Eurogroup», 20 Ιουλίου 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/131914.pdf.

11. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση (ΣΣΣΔ)», http://european-council.europa.eu/media/639238/06_-_tscg.el.12.pdf, 1-2 Μαρτίου 2012. Η Συνθήκη που ψηφίστηκε στο περιθώριο της συνάντησης του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου αποκτά δεσμευτικό χαρακτήρα αν επικυρωθεί από τουλάχιστον δώδεκα μέλη της Ευρωζώνης.

κρατών-μελών προκειμένου να αντιμετωπίζονται πιο ικανοποιητικά οι μακροοικονομικές ισορροπίες.[12] Εάν όμως η συγκράτηση των ελλειμμάτων και η μείωση του χρέους αποτελεί τη μόνη αποδεκτή οικονομική πολιτική, τότε τι ακριβώς αναδεικνύεται μέσα από την εκλογική διαδικασία και μέσα από την εναλλαγή κυβερνήσεων στην εξουσία; Με σημαντικούς μετασχηματισμούς να λαμβάνουν χώρα στο εγχώριο περιβάλλον παραγωγής και υλοποίησης πολιτικής, μήπως η σχέση ανάμεσα στο εκλογικό σώμα και τους εκλεγμένους ηγέτες αλλάζει; Μήπως η δημοκρατική νομιμοποίηση χάνει την ισχύ της, καθώς γίνεται αναπόφευκτη η απαραίτητη «εξωτερική» προσαρμογή;

Το άρθρο εξετάζει τις επιπτώσεις της κρίσης δημοσίου χρέους στις εσωτερικές δημοκρατικές διαδικασίες των κρατών-μελών της Ευρωζώνης και ειδικότερα στην εθνική οικονομική πολιτική. Το ζήτημα αυτό δεν τίθεται τυχαία. Η βαθιά ύφεση στην οποία έχουν περιέλθει οι περισσότερες οικονομίες, από το 2008 και μετά, έχει σοβαρές συνέπειες στο πολιτικό τους σύστημα, καθώς κυβερνήσεις ανατρέπονται (ενίοτε δε χωρίς τη διεξαγωγή εκλογών, όπως δείχνει το παράδειγμα της Ιταλίας και της Ελλάδας τον Νοέμβριο του 2011), κυβερνητικά κόμματα υφίστανται σοβαρές εκλογικές απώλειες ή και ήττες και εθνικιστικά κόμματα αποκτούν κοινοβουλευτική εκπροσώπηση (για παράδειγμα, στην Ελλάδα, τη Φινλανδία και το Βέλγιο) ή αυξάνουν το ποσοστό τους (όπως στη Γαλλία). Παράλληλα, ενώ πληθαίνουν οι αναλύσεις που συνδέουν την «τελική» ή «συνολική» λύση της κρίσης με περισσότερη και βαθύτερη ενοποίηση, δημοσιονομική ή και πολιτική,[13] η δημόσια αποδοχή ενός τέτοιου ενδεχόμενου βρίσκεται σε χαμηλά επίπεδα, τόσο στις χώρες οφειλέτες όσο και στις πιστώτριες χώρες. Οι εθνικοί ηγέτες έχουν χάσει εδώ και πολύ καιρό την carte blanche που τους παρείχαν οι πολίτες τους[14] ενώ η ίδια η *ιδέα* της ενοποίησης, όπως ερμηνεύεται σήμερα, δηλαδή ως περισσότερος έλεγχος και στενότερη εποπτεία, δεν είναι καθόλου ελκυστική.

12. Council of the European Union, «Economic Governance: Council Adopts Legal Texts», 16446/11, *PRESSE 413*, 8 Νοεμβρίου 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/125952.pdf.

13. R. Little - O. Cramme - R. Thillaye, «Where next for Eurozone governance? The quest for reconciling economic logic and political dilemmas», *Policy Network Paper*, Ιούλιος 2012.

14. L. Tsoukalis, «The JCMS Lecture: Managing Diversity and Change in the European Union», *Journal of Common Market Studies*, τόμ. 44, τχ. 1., Μάρτιος 2006, σ. 1-15.

1. ΠΟΣΟ ΝΕΑ ΕΙΝΑΙ Η «ΝΕΑ» ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ;

Οι ηγέτες της Ευρωζώνης χρησιμοποιούν προφανώς το «σοκ» της κρίσης χρέους προκειμένου να επιδοθούν σε έναν απαράμιλλο θεσμικό ακτιβισμό. Με κεντρική ιδέα τη δημοσιονομική πειθαρχία, δημιουργούν κανόνες (το «six-pack» και τη «ΣΣΣΔ») ή αλλάζουν υπάρχοντες επί το σκληρότερο (το «αναθεωρημένο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης»),[15] εισάγουν νέες διαδικασίες ex ante συντονισμού (το «ευρωπαϊκό εξάμηνο»)[16] ή δημιουργούν νέους οργανισμούς (την «Ευρωπαϊκή Διευκόλυνση Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας» και το «Ευρωπαϊκό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας» [EFSF], που πρόκειται να αντικατασταθούν από τον μόνιμο «Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας», [ESM]).[17] Καλώς ή κακώς, στις δημόσιες αναλύσεις και τις προτάσεις πολιτικής τους, οι ηγέτες στέκονται περισσότερο στις δημοσιονομικές ρίζες της κρίσης.[18] Τα στοιχεία ωστόσο δείχνουν ότι, ακόμη και τις «καλές εποχές», οι ανισορροπίες στην Ευρωζώνη μεγάλωσαν, αφού εμφανίστηκαν τάσεις απόκλισης ως προς την ανταγωνιστικότητα και δεν σημειώθηκε πραγματική σύγκλιση των οικονομικών κύκλων.[19] Είναι αμφίβολο δε το κατά πόσον τα νέα μέτρα, ακόμη και τα σταθεροποιητικά εργαλεία EFSF και ESM, κινούνται προς μια κατεύθυνση διόρθωσης αυτών των ανισορροπιών.

Το νέο νομοθετικό πακέτο οικονομικής διακυβέρνησης («six pack») αποτελεί «την πλέον εκτεταμένη ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης στην Ε.Ε. και την περιοχή του ευρώ από την έναρξη του ευρώ σχεδόν πριν από είκοσι χρόνια».[20] Η δέσμη αυτή των έξι μέτρων την οποία πρότεινε η Επιτροπή τον Σεπτέμβριο 2010[21] και τέθηκε σε ισχύ τον Δεκέμβριο 2011, εξασφα-

15. Βλ., σχετικά, «Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies», *Official Journal of the European Union*, L 306/12, 23 Νοεμβρίου 2011.

16. Βλ., σχετικά, Council of the European Union, «Implementation of the European Semester- Synthesis report», 6662/12, 22 Φεβρουαρίου 2012.

17. «Συνθήκη για τη Θέσπιση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας», http://www.european-council.europa.eu/media/582879/04-tesm2.el12.pdf

18. J. Pisani-Ferry, «The Euro Crisis and the New Impossible Trinity», *Bruegel Policy Contribution*, τόμ. 2012/01, Ιανουάριος 2012, σ. 13.

19. I. Begg, «Economic Governance in an Enlarged Euro Area», *ό.π.*, σ. 2.

20. «EU Economic governance "Six-Pack" enters into force», *MEMO/11/898*, 12 Δεκεμβρίου 2011, http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/898.

21. «Οικονομική Διακυβέρνηση της Ε.Ε.: Η Επιτροπή έχει εκπονήσει ολοκληρωμένη δέσμη νομοθετικών μέτρων», *IP/10/1199*, 29 Σεπτεμβρίου 2010, http://europa.eu/rapid/

λίζει την αυστηρότερη εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων, ορίζοντας ποσοτικά την έννοια της «σημαντικής απόκλισης» από τον μεσοπρόθεσμο στόχο, καθώς και την πορεία προσαρμογής που πρέπει να αναληφθεί, στο πλαίσιο του προληπτικού σκέλους του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Επίσης, θέτει σε λειτουργία το κριτήριο χρέους, ώστε η Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος (ΔΥΑ) να μπορεί να εφαρμόζεται όταν ο δείκτης χρέους ενός κράτους-μέλους ξεπερνά το 60% του ΑΕΠ, χωρίς να δείχνει τάσεις μείωσης σε ικανοποιητικό βαθμό, σύμφωνα με τις τιμές αναφοράς της Συνθήκης. Παράλληλα, οι οικονομικές κυρώσεις για τα μέλη της Ευρωζώνης επιβάλλονται σταδιακά, από το προληπτικό σκέλος μέχρι τα τελευταία στάδια της ΔΥΑ και μπορούν να φτάσουν και σε καταβολή κατάθεσης ποσού ίσο με ποσοστό 0,5% του ΑΕΠ. Προκειμένου να περιοριστεί η διακριτική ευχέρεια στην επιβολή κυρώσεων, η διαδικασία ενδυναμώνεται μέσα από τον «αντίστροφο μηχανισμό ψηφοφορίας»: οι προτάσεις της Επιτροπής προς το Συμβούλιο υιοθετούνται αυτόματα, εκτός αν το Συμβούλιο τάσσεται κατά των εν λόγω μέτρων με ειδική πλειοψηφία.[22]

Καθώς η συμμόρφωση των κρατών-μελών με τους νέους κανόνες υπόσχεται να λύσει παλαιότερα προβλήματα τήρησης των κανόνων και ανάληψης της ευθύνης για την παραβίασή τους, αναρωτιέται κανείς αν η ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης σε επίπεδο Ευρωζώνης είναι αντιστρόφως ανάλογη με την αποδυνάμωση του ρόλου των δημοκρατικά εκλεγμένων κυβερνήσεων στη χάραξη οικονομικής πολιτικής. Το πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα προέρχεται, κατά τραγική ειρωνεία, από την Ολλανδία, μέχρι πρότι-

---

pressReleasesAction.do?reference=IP/10/1199&format=HTML&aged=1&language=EL&guiLanguage=en.

22. Βλ., σχετικά, «Regulation (EU) No 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the effective enforcement of budgetary surveillance in the euro area»· «Regulation (EU) No 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area»· «Regulation (EU) No 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) No 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies»· «Regulation (EU) No 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances»· «Council Regulation (EU) No 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) No 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure»· «Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States».

νος μία από τις σημαντικότερες χώρες συμμάχους της Γερμανίας και θιασώτη της πολιτικής της λιτότητας για τις χώρες της περιφέρειας. Μετά από επτά εβδομάδες άκαρπων διαπραγματεύσεων, την άνοιξη του 2012, ο κεντροδεξιός Πρωθυπουργός Mark Rutte δεν μπόρεσε να πείσει τα κόμματα του κυβερνητικού συνασπισμού να εγκρίνουν περικοπές δημοσίων δαπανών, ύψους 15 δισεκατομμυρίων ευρώ, για το 2013. Ο Geert Wilders, ηγέτης του ακροδεξιού «Κόμμα για την Ελευθερία» απέσυρε τη στήριξή του από τον κυβερνητικό συνασπισμό, γιατί δεν συμφωνούσε να περικοπούν οι συντάξεις ώστε να εμπίπτουν στα όσα υπαγόρευαν («diktats») οι Βρυξέλλες. Έτσι, ο Rutte υπέβαλε την παραίτησή του, αποτυγχάνοντας στην προσπάθεια να συμμορφωθεί με τους νέους αυστηρούς δημοσιονομικούς κανόνες, για τους οποίους είχε ακατάπαυστα εργαστεί. Η υπηρεσιακή κυβέρνηση που ανέλαβε μέχρι τις εκλογές που ορίστηκαν για τον Σεπτέμβριο 2012, υιοθέτησε τελικά μέτρα που περικόπτουν το δημοσιονομικό έλλειμμα από το προβλεπόμενο 4,7% του ΑΕΠ κάτω από το ευρωπαϊκό όριο του 3%.[23] Ενώ, λοιπόν, συνεχίζεται η προσθαφαίρεση μέτρων για προσαρμογή στο νέο «κοστούμι» (μάλλον straitjacket) του six pack, η δημοκρατική νομιμότητα των αποφάσεων, οι οποίες επηρεάζουν σημαντικά το κράτος πρόνοιας, τίθεται εν αμφιβόλω. Πόσο μάλλον όταν ξεσπούν κυβερνητικές κρίσεις και πέφτουν κυβερνήσεις ακόμη και στις «ενάρετες οικονομίες», εκείνες δηλαδή που διατηρούν την ανώτατη αξιολόγηση του τριπλού ΑΑΑ και, επί της ουσίας, δεν χρειάζονται δημοσιονομική πειθαρχία.

Παρά τους νέους, σαφώς αυστηρότερους κανόνες, η δέσμη των έξι μέτρων προφανώς δεν κρίθηκε αρκετά δεσμευτική για τις εθνικές οικονομίες, από τις αρχές της Ευρωζώνης ή και από τις αγορές. Η Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση (ΣΣΣΔ) εγκρίθηκε από 25 κράτη-μέλη (πλην του Η. Βασιλείου και της Δημοκρατίας της Τσεχίας) και ψηφίστηκε στις 2 Μαρτίου. Πρόκειται για μία διακυβερνητική συμφωνία και όχι νόμο της Ε.Ε., η οποία έρχεται να «προωθήσει τη δημοσιονομική πειθαρχία, μέσω ενός δημοσιονομικού συμφώνου, να ενισχύσει τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών και να βελτιώσει τη διακυβέρνηση της ζώνης του ευρώ».[24] Το Σύμφωνο ορίζει ότι ο προϋπολογισμός της γενικής κυβέρνησης

23. M. Steinglass, «Netherlands in turmoil after PM quits», *Financial Times*, 24 Απριλίου 2012 και του ιδίου, «Dutch approve Brussels-compliant budget», *Financial Times*, 27 Απριλίου 2012.

24. Άρθρο 1, «Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση (ΣΣΣΔ)», http://european-council.europa.eu/media/639238/06_-_tscg.el.12.pdf, ό.π.

πρέπει να είναι ισοσκελισμένος ή πλεονασματικός, ένα κριτήριο το οποίο πληρούται όταν το ετήσιο διαρθρωτικό έλλειμμα δεν υπερβαίνει το 0,5% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος σε τιμές αγοράς. Ο κανόνας αυτός θα πρέπει να ενταχθεί στο εθνικό δίκαιο των κρατών-μελών το αργότερο σε έναν χρόνο μετά την έναρξη ισχύος της συνθήκης, μέσω «διατάξεων δεσμευτικού και μόνιμου χαρακτήρα, κατά προτίμηση συνταγματικού, ή άλλως διατάξεων των οποίων η πλήρης τήρηση και εκπλήρωση κατοχυρώνονται μέσω των διαδικασιών που διέπουν τον εθνικό προϋπολογισμό».[25] Σε περίπτωση που παρατηρούνται σημαντικές αποκλίσεις από τον μεσοπρόθεσμο στόχο ή από την πορεία προσαρμογής προς αυτόν, «τίθεται αυτόματα σε λειτουργία διορθωτικός μηχανισμός».[26] Αν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή καταλήξει ότι ένα μέλος δεν συμμορφώνεται με τον παραπάνω κανόνα, τότε ένα ή περισσότερα μέλη μπορούν να προσφύγουν στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Σε περίπτωση που ένα μέλος κρίνει, ανεξάρτητα από την έκθεση της Επιτροπής, ότι κάποιο άλλο μέλος έχει παραλείψει να συμμορφωθεί, μπορεί επίσης να προσφύγει στο Δικαστήριο.[27]

Στα πλαίσια του συντονισμού και της σύγκλισης των οικονομικών πολιτικών, συνεχίζει η Συνθήκη, οι αρχηγοί των κρατών-μελών ή κυβερνήσεων συνέρχονται άτυπα σε Συνόδους Κορυφής, τουλάχιστον δύο φορές το χρόνο. Η Συνθήκη τίθεται σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2013 υπό τον όρο ότι δώδεκα κράτη μέλη την έχουν επικυρώσει ή αλλιώς την πρώτη ημέρα του μήνα που ακολουθεί τη δωδέκατη επικύρωση. Από την 1η Μαρτίου 2013, τα κράτη μέλη που δεν έχουν επικυρώσει τη Συνθήκη και δεν έχουν συμμορφωθεί με τον κανόνα ισοσκέλισης του προϋπολογισμού ή τη μεταφορά του στο εθνικό δίκαιο δεν θα έχουν πρόσβαση σε νέα προγράμματα υπό τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας.[28]

Ευχαριστημένοι που δημιούργησαν μια «μεσοπρόθεσμη και πιο μακροπρόθεσμη προοπτική» για να ξεπεράσουν την κρίση,[29] οι ηγέτες προφανώς παρέβλεψαν να κοιτάξουν τα οικονομικά στοιχεία των κρατών-μελών στην Ευρωζώνη, καθώς και τις τρέχουσες διαδικασίες υπερβολικού ελλείμματος. Από

25. Στο ίδιο, άρθρο 3, παράγραφος 2.
26. Στο ίδιο, άρθρο 3, παράγραφος 1.
27. Στο ίδιο, άρθρο 8, παράγραφος 1.
28. Στο ίδιο, Πρόλογος.
29. European Council, «Remarks by Herman Van Rompuy, President of the European Council following the first session of the European Council», EUCO 155/11, *PRESSE 484*, 9 Δεκεμβρίου 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/126657.pdf.

τις 17 χώρες που μετέχουν στη νομισματική ένωση, οι 13 υπόκεινται σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, με προθεσμίες διόρθωσης που κυμαίνονται από το 2013 για την Αυστρία και τη Γαλλία μέχρι το 2014 για την Ισπανία και την Ελλάδα και το 2015 για την Ιρλανδία.[30] Ταυτόχρονα, το ιστορικό συμμόρφωσης με τους κανόνες τήρησης της δημοσιονομικής πειθαρχίας δημιουργεί σοβαρές επιφυλάξεις για τις μελλοντικές προοπτικές εφαρμογής του εγχειρήματος. Στους πίνακες 1 και 2 παρατίθενται ιστορικά στοιχεία για την εξέλιξη του δημόσιου ελλείμματος και δημόσιου χρέος των κρατών-μελών, σε σχέση με τα όρια που θέτει το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης.

Η Συνθήκη και το δημοσιονομικό σύμφωνο μπορεί να παρουσιάστηκαν

ΠΙΝΑΚΑΣ 1

Δημοσιονομική πειθαρχία, 2000-2010,
Έλλειμμα ως ποσοστό του ΑΕΠ

Χώρα	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Αυστρία	-1,70	0,00	-0,70	-1,50	**-4,40**	-1,70	-1,50	-0,90	-0,90	**-4,10**	**-4,40**
Βέλγιο	0,00	0,40	-0,10	-0,10	-0,30	-2,70	0,10	-0,30	-1,30	**-5,80**	**-4,10**
Κύπρος	-2,30	-2,20	**-4,40**	**-6,60**	**-4,10**	-2,40	-1,20	3,50	0,90	**-6,10**	**-5,30**
Εσθονία	-0,20	-0,10	0,30	1,70	1,60	1,60	2,50	2,40	-2,90	-2,00	0,20
Φινλανδία	6,90	5,10	4,10	2,60	2,50	2,80	4,10	5,30	4,30	-2,50	-2,50
Γαλλία	-1,50	-1,50	**-3,10**	**-4,10**	**-3,60**	-2,90	-2,30	-2,70	**-3,30**	**-7,50**	**-7,10**
Γερμανία	1,10	**-3,10**	**-3,80**	**-4,20**	**-3,80**	**-3,30**	1,60	0,20	-0,10	**-3,20**	**-4,30**
Ελλάδα	**-3,70**	**-4,50**	**-4,80**	**-5,60**	**-7,50**	**-5,20**	**-5,70**	**-6,50**	**-9,80**	**-15,80**	**-10,60**
Ιρλανδία	4,70	0,90	-0,40	0,40	1,40	1,70	2,90	0,10	**-7,30**	**-14,20**	**-31,30**
Ιταλία	-0,80	**-3,10**	**-3,10**	**-3,60**	-3,50	**-4,40**	**-3,40**	-1,60	-2,70	**-5,40**	**-4,60**
Λουξεμβ.	6,00	6,10	2,10	0,50	-1,10	0,00	1,40	3,70	3,00	-0,90	-1,10
Μάλτα	**-5,80**	**-6,40**	**-5,80**	**-9,20**	**-4,70**	-2,90	-2,80	-2,40	**-4,60**	**-3,70**	**-3,60**
Ολλανδία	2,00	-0,20	-2,10	**-3,10**	-1,70	-0,30	0,00	0,20	0,50	**-5,60**	**-5,10**
Πορτογαλ.	-2,90	**-4,30**	-2,90	-3,00	**-3,40**	**-5,90**	**-4,10**	**-3,10**	**-3,60**	**-10,10**	**-9,80**
Σλοβακία	**-12,30**	**-6,50**	**-8,20**	-2,80	-2,40	-2,80	**-3,20**	-1,80	-2,10	**-8,00**	**-7,70**
Σλοβενία	**-3,70**	**-4,00**	-2,40	-2,70	-2,30	-1,05	-1,40	0,00	-1,90	**-6,10**	**-5,80**
Ισπανία	-0,90	0,50	-0,20	-0,30	-0,10	1,30	2,40	1,90	**-4,50**	**-11,20**	**-9,30**

Σημ.: με έντονα στοιχεία οι περιπτώσεις που το έλλειμμα μιας χώρας υπερβαίνει το όριο που θέτει το σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (-3% του ΑΕΠ).

Πηγή: Eurostat.

30. http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/index_en.htm

ΠΙΝΑΚΑΣ 2

Δημοσιονομική πειθαρχία, 2000-2010,
Χρέος ως ποσοστό του ΑΕΠ

Χώρα	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Αυστρία	**66,20**	**66,80**	**66,20**	**65,30**	**64,70**	**64,20**	**62,30**	**60,20**	**63,80**	**69,50**	**71,80**
Βέλγιο	**107,80**	**106,50**	**103,40**	**98,40**	**94,00**	**92,00**	**88,00**	**84,10**	**89,30**	**95,90**	**96,20**
Κύπρος	59,60	**61,20**	**65,10**	**69,70**	**70,90**	**69,40**	**64,70**	58,80	48,90	58,50	**61,50**
Εσθονία	5,10	4,80	5,70	5,60	5,00	4,60	4,40	3,70	4,50	7,20	6,70
Φινλανδία	43,80	42,50	41,50	44,50	44,40	41,70	39,60	35,20	33,90	43,30	48,30
Γαλλία	57,30	56,90	58,80	**62,90**	**64,90**	**66,40**	**63,70**	**64,20**	**68,20**	**79,00**	**82,30**
Γερμανία	**60,20**	59,10	**60,70**	**64,40**	**66,30**	**68,60**	**68,10**	**65,20**	**66,70**	**74,40**	**83,20**
Ελλάδα	**103,40**	**103,70**	**101,70**	**97,40**	**98,60**	**100,00**	**106,10**	**107,40**	**113,00**	**129,30**	**144,90**
Ιρλανδία	37,50	35,20	31,90	30,70	29,40	27,20	24,70	24,80	44,20	**65,20**	**92,50**
Ιταλία	**108,50**	**108,20**	**105,10**	**103,90**	**103,40**	**105,40**	**106,10**	**103,10**	**105,80**	**115,50**	**118,40**
Λουξεμβ.	6,20	6,30	6,30	6,10	6,30	6,10	6,70	6,70	13,70	14,80	19,10
Μάλτα	54,90	**60,90**	59,10	**67,60**	**71,70**	**69,70**	**64,10**	**62,10**	**62,20**	**67,80**	**69,00**
Ολλανδία	53,80	50,70	50,50	52,00	52,40	51,80	47,40	45,30	58,50	**60,80**	**62,90**
Πορτογαλ.	48,50	51,20	53,80	55,90	57,60	**62,80**	**63,90**	**68,30**	**71,60**	**83,00**	**93,30**
Σλοβακία	50,30	48,90	43,40	42,40	41,50	34,20	30,50	29,60	27,80	35,50	41,00
Σλοβενία	26,30	26,50	27,80	27,20	27,30	26,70	26,40	23,10	21,90	35,30	38,80
Ισπανία	59,40	55,60	52,60	48,80	46,30	43,10	39,60	36,20	40,10	53,80	**61,00**

Σημ.: με έντονα στοιχεία οι περιπτώσεις που το χρέος μιας χώρας υπερβαίνει το όριο που θέτει το σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (60% του ΑΕΠ).

Πηγή: Eurostat.

ως σταθερά βήματα προς μία δημοσιονομική ένωση,[31] στην ουσία όμως πρόκειται για θεσμούς *ενδυνάμωσης* του υπάρχοντος οικοδομήματος του Μάαστριχτ. Η αδυναμία των ηγετών να θέσουν εκ νέου σε λειτουργία τον συντονισμό νομισματικής-δημοσιονομικής πολιτικής ή να ισορροπήσουν εκ νέου τις εξόφθαλμες αποκλίσεις στην ανταγωνιστικότητα προκαλεί, στην καλύτερη περίπτωση, απορία.[32] Η κρίση έχει αποδείξει ότι ο τωρινός συνδυασμός

31. Βλ. τη δήλωση της γερμανίδας Καγκελαρίου ότι η συμφωνία σηματοδοτούσε «σημαντική πρόοδο προς μία ένωση σταθερότητας» που θα άνοιγε τον δρόμο για πλήρη δημοσιονομική ένωση· P. Spiegel - Q. Peel - A. Barker - S. Pignal, «Britain's Cold Shoulder for Europe», *Financial Times*, 9 Δεκεμβρίου 2011.

32. Υπενθυμίζεται εδώ ότι όταν ξέσπασε η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση, το 2008, οι μισές χώρες της Ευρωζώνης είχαν υψηλούς δείκτες δημόσιου χρέους –με την Ελλάδα και την Ιταλία κοντά σε μη διατηρήσιμα επίπεδα–, ενώ η έλλειψη πολιτικών ανταγωνιστικότητας (ή

της ενιαίας νομισματικής πολιτικής με την αποκεντρωμένη εθνική δημοσιονομική πολιτική, έστω και υπό αυστηρούς κανόνες, δεν είναι βιώσιμος. Γιατί να πετύχει η ΣΣΣΔ εκεί που απέτυχε πασιφανώς το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης, τη στιγμή μάλιστα που νομικά, ως διακυβερνητική συμφωνία, τίθεται εκτός του πλαισίου των Ευρωπαϊκών Συνθηκών; Γιατί να μην επαναληφθεί η de facto χαλάρωση της Συνθήκης από τη Γερμανία και τη Γαλλία, ακριβώς όπως συνέβη και με το Σύμφωνο το 2003, όταν οι δύο χώρες αντέδρασαν στις συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με τη μείωση των δημοσιονομικών τους ελλειμμάτων; Ακόμη και αν η διαδικασία είναι περισσότερο «αυτόματη», ουσιαστικά αφήνει αρκετά περιθώρια για σημαντικούς πολιτικούς χειρισμούς, δηλαδή για το είδος της «πίεσης από ομότιμους» (peer pressure) που ακύρωσε στην πράξη την εποπτεία και παρακολούθηση προ της κρίσης. Επιπλέον, είναι εξαιρετικά δύσκολο να οριστεί «τεχνικά» και «αυτόματα» η μη συμμόρφωση όταν, στις χώρες του Νότου, η ανεργία ανέρχεται σε ανησυχητικά επίπεδα που υπερβαίνουν το 20% (ειδικά στην Ελλάδα και την Ισπανία) και η ύφεση βαθαίνει. Πώς αναμένεται να αυξήσουν φόρους και να περικόψουν κοινωνικές δαπάνες[33] οι χώρες αυτές για να ισοσκελίσουν τον προϋπολογισμό τους;

Θα μπορούσε κανείς να αντιτείνει ότι πρόκειται για την καλύτερη δυνατή λύση, καθώς η Δημοσιονομική Ένωση με την έννοια της μεταβίβασης πόρων δεν είναι ρεαλιστικά αποδεκτή. Για τις χώρες του Βορρά, η ένωση γεννά «ηθικό κίνδυνο» (moral hazard), καθώς οι δημοσιονομικά σπάταλοι αποκτούν πρόσβαση σε έναν μόνιμο μηχανισμό διάσωσης, τον οποίο θα πληρώνουν οι δημοσιονομικά ενάρετοι. Η ύπαρξη ενός διχτυού ασφαλείας μειώνει το κίνητρο για δημοσιονομική εξυγίανση και τις αναγκαίες δομικές μεταρρυθμίσεις. Αντίστοιχα, για τις χώρες του Νότου, η δημοσιονομική ένωση μεταφράζεται ως περαιτέρω παρείσδυση στην εθνική κυριαρχία, από τη στιγμή που η συλλογή φόρων και ο έλεγχος των δαπανών μεταφέρονται σε κάποιο «ομοσπονδιακό» σώμα. Έτσι καταργείται μία βασική ευθύνη των εθνικών κοινοβουλίων: να ρυθμίζουν και να εποπτεύουν τον κρατικό προϋπολογισμό.

Το θέμα είναι ότι η καλύτερη δυνατή λύση μπορεί να μην είναι *αρκετά* κα-

---

επαρκώς αντικυκλικής εθνικής δημοσιονομικής πολιτικής) είχε οδηγήσει σε υψηλά ελλείμματα τρεχουσών συναλλαγών, τα οποία χρηματοδοτούνταν από τις τράπεζες του πυρήνα της Ευρωζώνης. R. Baldwin - D. Gros - L. Laeven (επιμ.), «Completing the Eurozone Rescue: What More Needs to be Done?», *Centre for Economic Policy Research*, Ιούνιος 2010, σ. 13-14.

33. M. Feldstein, «Europe's Empty Fiscal Compact», 27 February 2012, http://www.project-syndicate.org/commentary/europe-s-empty-fiscal-compact.

λή, ώστε να αποτρέψει την κλιμάκωση της κρίσης. Χωρίς κάποια σοβαρή θεσμική επέμβαση, με την ΕΚΤ να αποκτά ευρύτερη εντολή που να της επιτρέπει να τονώσει την οικονομία στην Ευρωζώνη ή με κάποια μορφή αμοιβαιοποίησης των κινδύνων του δημόσιου χρέους, οι αγορές θα συνεχίζουν να «επιτίθενται» στις χώρες με δημοσιονομικά προβλήματα, υπαγορεύοντας τις (ως συνήθως) ετεροχρονισμένες αντιδράσεις των ηγετών. Το νέο πλαίσιο δεν αντιμετωπίζει το γεγονός ότι οι χώρες-μέλη ενός *κοινού* νομίσματος δεν έχουν έλεγχο επάνω στο νόμισμα στο οποίο εκδίδουν το χρέος τους ενώ και η νομισματική πολιτική χαράσσεται ανεξάρτητα.[34] Έτσι, οι ευάλωτες χώρες συνεχίζουν τον αγώνα για να κερδίσουν τη χαμένη αξιοπιστία τους ακολουθώντας τη γνωστή συνταγή, υιοθετώντας δηλαδή ακόμη πιο δυσβάσταχτα προγράμματα λιτότητας, τα οποία προφανώς δεν αποδίδουν. Χαρακτηριστικά, το ΔΝΤ προβλέπει ότι στην Ελλάδα και την Πορτογαλία, όπου συνεχίζεται η προσαρμογή στο πλαίσιο των κοινών προγραμμάτων Ε.Ε. και ΔΝΤ, καθώς και στην Ιταλία και την Ισπανία, όπου οι διαφορές των αποδόσεων παραμένουν υψηλές παρά τις εντατικότερες δημοσιονομικές προσπάθειες, η ύφεση θα είναι βαθύτερη και η ανάκαμψη υπολογίζεται να ξεκινήσει το 2013.[35]

2. PIIGS ΚΑΙ ΕΥΡΩΖΩΝΗ: ΣΕ ΠΟΙΟΝ ΑΝΗΚΕΙ Η ΕΘΝΙΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ;

Η προηγούμενη ανάλυση επιβεβαιώνει μία βασική προσέγγιση στην «επίσημη» αντιμετώπιση της κρίσης χρέους: θεωρώντας εκ προοιμίου (και με βάση την επικρατούσα ερμηνεία τους για τα αίτια της κρίσης)[36] ότι οι εθνικές κυβερνήσεις θα παραβούν ή, ακόμη χειρότερα, θα αγνοήσουν τους κανόνες στους οποίους έχουν συμφωνήσει, οι ηγέτες της Ευρωζώνης δημιουργούν σκληρότερους, περισσότερο αυτόματους και αμετάκλητους κανόνες, με την έννοια της (μελλοντικής) ενσωμάτωσής τους στα εθνικά συντάγματα, για να επανακτήσουν την εμπιστοσύνη των αγορών. Αντίστοιχα, οι χρηματοδοτικοί οργανισμοί σχηματίζονται στη βάση της αρχής της τήρησης των προϋποθέσεων (conditionality) καθώς «δεν υπάρχει δωρεάν γεύμα για καμία δικαιού-

34. P. De Grauwe, «The Governance of a Fragile Eurozone», *CEPS Working Document*, τχ. 346, 4 Μαΐου 2011.

35. IMF, «World Economic Outlook: Growth Resuming, Dangers Remain», *World Economic and Financial Surveys*, Απρίλιος 2012, σ. 52.

36. Βλ. J. Pisani-Ferry, «The Euro Crisis and the New Impossible Trinity», *ό.π.*

χο χώρα».[37] Δυστυχώς οι ηγέτες της Ευρωζώνης αδυνατούν να καταλάβουν ότι δεν είναι πλέον αποδεκτή η αφαίρεση εργαλείων μακροοικονομικής διαχείρισης από τον έλεγχο των εθνικών κυβερνήσεων, έστω και με νέους χρηματοδοτικούς οργανισμούς, χωρίς την απαραίτητη νομιμοποίηση που θα πρόσδιδε η εσωτερική (domestic) συναίνεση των πολιτών-ψηφοφόρων. Καθώς η ουδέτερη πολιτικά λειτουργία της Ευρωζώνης καταλύεται –με τη νομική της υπόσταση να χρειάζεται μια *πολιτική* υποστήριξη– ο φόβος της διάσπασης υπαγορεύει και παράγει πολιτικές fast track με γνώμονα τις αγορές και με αντίκτυπο στα εθνικά μοντέλα και τις εθνικές παραδόσεις. Ωστόσο, η «διακριτική ευχέρεια» που απολάμβαναν στο παρελθόν οι ηγέτες και που ήταν απαραίτητη για τη διατήρηση της εμπιστοσύνης των ευρωπαίων πολιτών στο όλο οικοδόμημα έχει αναπόφευκτα μειωθεί.[38]

Παράλληλα με τη συμμόρφωση στις επιταγές της νέας οικονομικής διακυβέρνησης, τα κράτη-μέλη καλούνται να ανταποκριθούν σε προγράμματα συγκράτησης των ελλειμμάτων και οικονομικής προσαρμογής. Στις χώρες-PIIGS,[39] όπου σύμφωνα με την καθεστηκυία αντίληψη, οι ρίζες «της εκτεταμένης απώλειας δημοσιονομικού ελέγχου» μπορούν να αναζητηθούν κυρίως στην «προκυκλική δημοσιονομική πολιτική η οποία ακολουθήθηκε την περίοδο της ραγδαίας οικονομικής ανάπτυξης, που προηγήθηκε της χρηματοπιστωτικής κρίσης»,[40] είναι εντυπωσιακή η απουσία ουσιαστικού αντίλογου στην ακολουθούμενη λιτότητα. Τα «καθιερωμένα» πολιτικά κόμματα μοιάζουν αδύναμα να επεξεργαστούν εναλλακτικές και πειστικές πολιτικές και οικονομικές στρατηγικές –παρά τις δημόσιες αντιδράσεις, τις διαμαρτυρίες και τις διαδηλώσεις των πολιτών ειδικά στην Ελλάδα και την Ισπανία.[41] Η αδυ-

37. K. Regling, CEO of EFSF, «Europe's Response to the European Sovereign Debt Crisis», *Anders Chydenius Free Trade Seminar*, 8 Ιουνίου 2012 http://www.efsf.europa.eu/attachments/20120608_ speech%20regling_anders_chydenius_seminar_kokkola_en.pdf.

38. O. Cramme, «The Changing Space for EU Politics: Democracy and Ideology in Times of Crisis», *Policy Network Paper*, Οκτώβριος 2011, σ. 7.

39. Οι χώρες αυτές (Portugal, Ireland, Italy, Greece, Spain) έγιναν «ομάδα», όχι μόνο γιατί είδαν τα ομόλογά τους να ακολουθούν κοινή πορεία, με την Ελλάδα να αποτελεί το «κριάρι με το κουδούνι», αλλά και επειδή η ραγδαία ανάπτυξη που σημείωσαν, βασισμένη σε φτηνό χρήμα, τελείωσε με τη θεαματική κατάρρευση των δημόσιων οικονομικών τους· D. Gros, «Greek Burdens Ensure Some Pigs won't Fly», *Financial Times*, 28 Ιανουαρίου 2010.

40. H. Buiter - E. Rahbari, «Greece and the Fiscal Crisis in the EMU», *Center for Economic Policy Research: Policy Insight*, τχ. 51, Οκτώβριος 2010, σ. 1.

41. K. Hughes, «European Politics and the Euro Crisis: Ten Failures», *Friends of Europe Policy Paper*, Νοέμβριος 2011, σ. 4.

ναμία αυτή συχνά μεταφράζεται σε ή σωστότερα τροφοδοτείται από την απουσία ουσιαστικού διαλόγου και αντιπαράθεσης στο πλαίσιο των εθνικών κοινοβουλίων. Είναι λογικό, στο πολιτικό κενό που δημιουργείται, να γίνεται αποδεκτή η λογική της «τιμωρίας».

Πρόκειται για τη λογική που διαπερνά και τα τρία προγράμματα οικονομικής προσαρμογής, τα οποία η Ελλάδα, η Ιρλανδία και, στη συνέχεια, η Πορτογαλία υπέγραψαν με την τρόικα των δανειστών τους: Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, Ευρωπαϊκή Επιτροπή και Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.[42] Σε γενικές γραμμές, οι κυβερνήσεις έπρεπε να δεχτούν αυστηρές πολιτικές δημοσιονομικού «συμμαζέματος» που αφορούσαν ακόμη και συγκεκριμένους ποσοτικούς στόχους μείωσης του ελλείμματος ενώ οι διαρθρωτικές αλλαγές άγγιζαν τον πυρήνα του κράτους, συμπεριλαμβάνοντας τομείς όπως η κοινωνική ασφάλιση, η δημόσια διοίκηση και οι δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί. Η πορεία υλοποίησης των στόχων, προφανώς διαφορετική για κάθε χώρα, ανέδειξε σειρά από αστοχίες, παραβλέψεις και αποτυχημένες προβλέψεις τόσο των πιστωτών όσο και των δανειστών. Παράλληλα έγιναν επιτυχημένα βήματα προς την κατεύθυνση μείωσης των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, μία από τις βασικές δεσμεύσεις κάθε προγράμματος.

Χωρίς αμφιβολία, η Πορτογαλία έχει καταφέρει, μέχρι στιγμής, να υλοποιήσει τις υποχρεώσεις που προκύπτουν από το πρόγραμμα προσαρμογής. Ο στόχος μείωσης του ελλείμματος για το 2012, στο 4,5% του ΑΕΠ, παραμένει εφικτός παρότι αυξάνονται οι δημοσιονομικοί κίνδυνοι –όπως, γενικότερα, και οι κίνδυνοι μόλυνσης (contagion) από το ενδεχόμενο μίας ελληνικής εξόδου από την Ευρωζώνη, ή Grexit όπως έχει επικρατήσει. Οι εξαγωγές ξεπερνούν τις προβλέψεις και αντισταθμίζουν την εξασθένιση της εγχώριας ζήτησης, με το έλλειμμα τρεχουσών συναλλαγών να υποχωρεί στο 3,5% του ΑΕΠ φέτος έναντι 10% το 2010. Στην πρόσφατη αξιολόγηση της Τρόικας, η εφαρμογή του ιρλανδικού προγράμματος παραμένει «ισχυρή», γεγονός που αποδεικνύεται και από την επιτυχημένη επιστροφή της Ιρλανδίας στην αγορά κρατικών ομολόγων.[43] Παρά το δυσμενές εξωτερικό περι-

42. European Economy, «The Economic Adjustment Programme for Portugal: Third Review, Winter 2011/2012», *ό.π.*· European Economy, «The Economic Adjustment Programme for Ireland: Winter Review», *ό.π.*· European Economy, «The Economic Adjustment Programme for Greece: Fifth Review. October 2011», *Occasional Papers 87*, Δεκέμβριος 2011.

43. National Treasury Management Agency, «Ireland sells €500m of Treasury Bills in first auction since September 2010», 5 Ιουλίου 2012, http://www.ntma.ie/Publications/2012/IrelandSells500mofTreasuryBills.pdf.

βάλλον και την υψηλή ανεργία, οι σοβαρές προσπάθειες συλλογής φόρων απέδωσαν, με το δημοσιονομικό έλλειμμα να εμπίπτει στον στόχο του 8,6% του ΑΕΠ για το 2012. Ωστόσο, το γεγονός ότι η Ιρλανδία κατέγραψε για το 2011 το υψηλότερο ποσοστό δημοσιονομικού ελλείμματος στην Ευρωζώνη, 13,1%, δημιουργεί πίεση στις αρχές για σταθερό έλεγχο των δαπανών, συμπεριλαμβανομένου του κλάδου της υγειονομικής περίθαλψης.

Η Ελλάδα έχει πλέον πιστοποιηθεί, μετά την πρόσφατη ολοκληρωθείσα ανταλλαγή ομολόγων (γνωστή και ως PSI –συμμετοχή ιδιωτικού τομέα), ως «ειδική περίπτωση».[44] Σε αυτό συνηγορεί και το γεγονός ότι πρόκειται για τη μοναδική χώρα που συμφώνησε, τον Μάρτιο 2012, και σε δεύτερο πρόγραμμα διάσωσης, οι διαπραγματεύσεις για το οποίο ξεκίνησαν τον Ιούλιο 2011. Η πρόοδος της Ελλάδας ως προς τους στόχους του πρώτου προγράμματος θεωρήθηκε «μεικτή». Διάφοροι παράγοντες παρεμπόδισαν την εφαρμογή του: «πολιτική αστάθεια, κοινωνική αναταραχή, ζητήματα διοικητικής ικανότητας και, πιο θεμελιωδώς, μία ύφεση που ήταν πολύ βαθύτερη σε σχέση με εκείνη που είχε προβλεφθεί».[45] Σημαντικοί δημοσιονομικοί στόχοι δεν τηρήθηκαν, γεγονός που οδήγησε στη λήψη πρόσθετων μέτρων εξυγίανσης το 2010 και το 2011. Η Ελλάδα ωστόσο πέτυχε σημαντική μείωση του ελλείμματος της γενικής κυβέρνησης, από 15,75% του ΑΕΠ το 2009 σε 9,25% το 2011, σε μία περίοδο μάλιστα που η οικονομία συρρικνώθηκε σε ποσοστό μεγαλύτερο του 11%. Στο δεύτερο πρόγραμμα, οι οργανισμοί EFSF και ΔΝΤ δεσμεύονται για την εκταμίευση των υπολειπόμενων δόσεων του πρώτου προγράμματος, πέρα από το νέο πακέτο ύψους 130 δισεκατομμυρίων ευρώ. Με τους κίνδυνους εφαρμογής να παραμένουν υψηλοί, η στρατηγική υλοποίησης του προγράμματος αναπροσαρμόζεται: οι δομικές μεταρρυθμίσεις που ενισχύουν την ανάπτυξη αποκτούν εξέχουσα θέση, ενώ η αναδιάρθρωση και η υψηλότερη επίσημη χρηματοδότηση επιτρέπουν βραδύ-

44. Βλ. «We clearly reaffirm that the decisions taken on 21 July and 26/27 October concerning Greek debt are unique and exceptional»· European Council, «Statement by the Euro Area Heads of State or Government», 9 Δεκεμβρίου 2011, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/126658.pdf. Επίσης, στην αναφορά της προόδου που έχει γίνει για την αντιμετώπιση της κρίσης, το Eurogroup ξεχωρίζει την Ιρλανδία και την Πορτογαλία για την «επιτυχημένη» εφαρμογή των προγραμμάτων τους. Δεν υπάρχει αντίστοιχη θετική εκτίμηση για την Ελλάδα, παρά μόνον ότι προχώρησε στο PSI και συμφώνησε στο δεύτερο πρόγραμμα· βλ. «Statement of the Eurogroup», 30 Μαρτίου 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/129381.pdf

45. European Economy, «The Second Economic Adjustment Programme for Greece», *Occasional Papers 94*, Μάρτιος 2012, σ. 1.

τερη δημοσιονομική προσαρμογή και πιο σταδιακή διαδικασία ιδιωτικοποιήσεων.[46]

Η προσέγγιση που έχει επικρατήσει, ότι δηλαδή η αυστηρή τήρηση της δημοσιονομικής προσαρμογής θα διασφαλίσει τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα της Ευρωζώνης, έχει σοβαρό κόστος στα πολιτικά συστήματα. Η μονοδιάστατη εμμονή στη μείωση του δημόσιου χρέους ως ποσοστό του ΑΕΠ παραβλέπει σαφώς τις σοβαρές διαταραχές στον τραπεζικό τομέα ενώ αποτυγχάνει να αντιμετωπίσει και το υποβόσκον δομικό πρόβλημα: τη δημιουργία ανάπτυξης και θέσεων εργασίας δεδομένης της συγκεκριμένης νομισματικής ένωσης. Το χειρότερο είναι ότι η συνταγή δεν έχει καν αποδώσει. Χαρακτηριστικά, το χρέος της Πορτογαλίας ανέρχεται για το 2011 σε 107,8%, της Ιρλανδίας σε 108,2%, της Ιταλίας σε 120,1% και της Ελλάδας σε 165,5% του ΑΕΠ.[47]

Στην Πορτογαλία, η οικονομία αναμένεται να συρρικνωθεί κατά 3,0 % έναντι πρόβλεψης 3,3%, ενώ το ποσοστό της ανεργίας εκτιμάται ότι θα ανέλθει στο 15,2%. Πέρα από τις συνέπειες της τρέχουσας οικονομικής ύφεσης, η μεγάλη αυτή άνοδος αποδίδεται, από την Τρόικα, στη μετάβαση από μια ανάπτυξη προσανατολισμένη στην εγχώρια αγορά σε ανάπτυξη βασισμένη στις εξαγωγές. Η υψηλότερη από την αναμενόμενη ανεργία επιβαρύνει τους προϋπολογισμούς της κοινωνικής ασφάλισης, με τις φορολογικές βάσεις να συρρικνώνονται πιο γρήγορα από τις αρχικές εκτιμήσεις.[48] Οι προοπτικές ανάπτυξης στην περίπτωση της Ιρλανδίας είναι χαμηλές, όχι όμως και αρνητικές –υπολογίζεται ότι το πραγματικό ΑΕΠ ανήλθε στο 0,9% λόγω της ενίσχυσης των εξαγωγών.[49] Η συνεχιζόμενη διόρθωση του ισολογισμού των νοικοκυριών και η αδύναμη αγορά εργασίας ωστόσο περιορίζουν την αύξηση της εγχώριας ζήτησης, ενώ το ποσοστό ανεργίας παραμένει πολύ υψηλό.[50] Στην Ελλάδα υπολογίζεται ότι το πραγματικό ΑΕΠ συρρικνώθηκε κατά

46. Στο ίδιο.

47. Eurostat, «Provision of deficit and debt data for 2011-first notification Euro area and EU27», *62/2012*, 23 Απριλίου 2012, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-23042012-AP/EN/2-23042012-AP-EN.PDF.

48. European Economy, «The Economic Adjustment for Portugal: Fourth Review. Spring 2012», *Occasional Papers 111*, Ιούλιος 2012, σ. 4.

49. European Economy, «The Economic Adjustment Programme for Ireland: Winter Review», *ό.π.*

50. «Statement by the EC, ECB, and IMF on the Review Mission to Ireland», *MEMO/12/556*, 12 Ιουλίου 2012, http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/12/556.

6,9% το 2011, αποτέλεσμα της σημαντικής πτώσης της εσωτερικής ζήτησης και της απώλειας του δυναμισμού στις εξαγωγές. Η ανεργία, η οποία ανέβηκε στο 21,7%, και τα δημοσιονομικά μέτρα έπληξαν το διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών.

Οι αριθμοί δείχνουν ότι η «σταθεροποίηση» της Ευρωζώνης μπορεί τελικά να κοστίσει την πολιτική αποσταθεροποίηση των κρατών-μελών που την απαρτίζουν. Στη διαχείριση της εθνικής οικονομίας, η ανεργία έχει σαφώς πολύ υψηλό βαθμό «σημαντικότητας», με τη δημιουργία θέσεων εργασίας να αποτελεί μέρος της αλυσίδας που ενώνει την απόδοση της καπιταλιστικής οικονομίας με τη δημοκρατική νομιμότητα.[51] Τι γίνεται, επομένως, όταν το ποσοστό ανεργίας για την περιοχή του ευρώ ανέρχεται σε 11% τον Απρίλιο 2012, με τη μεγαλύτερη αύξηση να σημειώνεται στην Ισπανία (24,3%), την Ελλάδα (21,7%) και την Πορτογαλία (15,2%),[52] φτάνοντας δηλαδή σε ποσοστά απαγορευτικά για φιλελεύθερες δημοκρατίες; Είναι εφικτή η αύξηση των επιδομάτων ανεργίας και πρόνοιας, όταν οι δαπάνες οφείλουν να προσαρμόζονται στις νέες δημοσιονομικές επιταγές ενώ και η ύφεση δεν επιτρέπει την αύξηση των φορολογικών εσόδων; Ακόμη χειρότερα, η ακολουθούμενη συνταγή δείχνει να παγιώνει το πολιτικό και κοινωνικό χάσμα Βορρά-Νότου. Είναι χαρακτηριστικό ότι η μεγαλύτερη *μείωση* του ποσοστού της ανεργίας παρατηρήθηκε στην Αυστρία (3,9%), το Λουξεμβούργο (5,2%), την Ολλανδία (5,2%) και τη Γερμανία (5,4%).[53]

Καθώς οι εθνικοί θεσμοί καλούνται να ανταποκριθούν σε προγράμματα σταθεροποίησης και συγκράτησης των ελλειμμάτων –βάσει της αρχής της τήρησης των προϋποθέσεων–, ελλοχεύει ο κίνδυνος η κρίση χρέους να γίνει κρίση της δημοκρατίας. Σε χώρες όπως η Ελλάδα, για παράδειγμα, όπου η διοικητική ικανότητα είναι χαμηλή, οι ηγέτες, προκειμένου να εξασφαλίζουν την εκταμίευση των δόσεων, προβαίνουν στη λύση των οριζόντιων περικοπών σε μισθούς, συντάξεις, υπηρεσίες υγειονομικής περίθαλψης ή οικογενειακά επιδόματα. Έτσι ενώ οι συμφωνηθείσες δομικές μεταρρυθμίσεις και ιδιωτικοποιήσεις μεταφέρονται χρονικά, το άμεσο κόστος προσαρμογής βαρύνει ή/και μετακυλίεται στις πιο ευπαθείς ομάδες του πληθυσμού, πολλα-

51. F.W. Scharpf, «Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy», *ό.π.*, σ. 4.

52. Eurostat, «April 2012 Euro area unemployment rate at 11.0%, EU27 at 10.3%», *81/2012*, 1 Ιουνίου 2012, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-01062012AP/EN/3-01062012-AP-EN.PDF.

53. Στο ίδιο.

πλασιάζοντας τις εστίες κοινωνικών αναταραχών. Η Ισπανία μπορεί να απέφυγε το πρόγραμμα προσαρμογής, συμφώνησε όμως σε πακέτο χρηματοοικονομικής βοήθειας ύψους 100 δις ευρώ, για την ανακεφαλαίωση και αναδιάρθρωση του τραπεζικού της συστήματος. Τα ποσά θα εκταμιευτούν αρχικά από τον EFSF –μέχρι να λειτουργήσει ο ESM– στη βάση ενός Μνημονίου Συνεννόησης.[54] Σύμφωνα με αυτό, όσοι είναι κάτοχοι υβριδικών κεφαλαίων και δανείων μειωμένης εξασφάλισης στις τράπεζες που θα διασωθούν θα πρέπει να δεχτούν ένα «κούρεμα» στις επενδύσεις τους προκειμένου να ελαχιστοποιήσουν το κόστος της αναδιάρθρωσης για τους φορολογούμενους.[55] Υπολογίζεται ότι από τη διαδικασία αυτή θα επηρεαστούν εκατοντάδες χιλιάδες μικροεπενδυτές που αγόρασαν τέτοιους τίτλους.[56]

Η τήρηση των προϋποθέσεων μπορεί να αποτελεί την εύλογη «εξασφάλιση» για τους δανειστές, ουσιαστικά όμως αγγίζει τον πυρήνα της κοινοβουλευτικής και εκλογικής διαδικασίας. Στην «ειδική» ελληνική περίπτωση και πάλι, το Eurogroup ζήτησε και έλαβε διαβεβαιώσεις από τους ηγέτες των δύο κομμάτων της συγκυβέρνησης για τη συνέχιση του προγράμματος και μετά τις εκλογές που είχαν προκηρυχτεί για τις 6 Μαΐου.[57] Στις 17 Ιουνίου[58] το Eurogroup επανήλθε με νέα δήλωση σύμφωνα με την οποία πρόσβλεπε στον γρήγορο σχηματισμό νέας κυβέρνησης που θα ενστερνιζόταν πλήρως (take ownership) το πρόγραμμα προσαρμογής.[59] Αντίστοιχη είναι η εικόνα στην

54. «Eurogroup Statement on the follow-up of the 29 June Euro Summit», 9 Ιουλίου 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/131648.pdf.

55. «Spain Memorandum of Understanding on Financial-Sector Policy Conditionality», 20 Ιουλίου 2012, http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/countries/pdf/mou_en.pdf, σ. 19

56. J. Strupczewski - R. Emmott, «Euro zone ministers to approve Spain bank bailout MoU», 19 Ιουλίου 2012, http://in.reuters.com/article/2012/07/19/eurogroup-spain-idINL6E8IJF2120120719

57. «Eurogroup Statement», 21 Φεβρουαρίου 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ecofin/128075.pdf

58. Το αποτέλεσμα των εκλογών της 6ης Μαΐου δημιούργησε νέα δεδομένα για το πολιτικό σύστημα. Τα ποσοστά των κομμάτων της προηγηθείσας συγκυβέρνησης συρρικνώθηκαν σημαντικά, ενώ παράλληλα σημειώθηκε σημαντική αύξηση των κομμάτων που παρουσίασαν αντι-μνημονιακή πλατφόρμα. Ο κατακερματισμός των πολιτικών δυνάμεων και η αδυναμία σχηματισμού κυβέρνησης οδήγησαν στην προκήρυξη νέων εκλογών για τις 17 Ιουνίου, ενώ στις 16 Μαΐου ορίστηκε υπηρεσιακή κυβέρνηση με πρωθυπουργό τον Παναγιώτη Πικραμένο. Στις εκλογές της 17ης Ιουνίου, η Ν.Δ. αναδείχτηκε πρώτο κόμμα χωρίς όμως αυτοδυναμία. Στις 21 Ιουνίου ορκίστηκε κυβέρνηση συνεργασίας, με πρωθυπουργό τον Αντώνη Σαμαρά και με τη συνεργασία του ΠΑΣΟΚ και της ΔΗΜΑΡ.

59. «Eurogroup Statement», 17 Ιουνίου 2012, http://www.eurozone.europa.eu/media/741315/eurogroup_statement_greece_17_june_2012.pdf

Πορτογαλία και την Ιρλανδία, όπου οι εκλογές δεν μπορούσαν να επηρεάσουν ούτε κατ' ελάχιστο το πρόγραμμα που είχε συμφωνηθεί. Ακόμη και στη Φινλανδία, οι εξωτερικές πιέσεις επηρέασαν κοινοβουλευτικές συμβάσεις.[60]

Ποια δυνατότητα όμως έχουν να διαχειριστούν την οικονομική τους πολιτική οι κυβερνήσεις που δεν βρίσκονται μεν υπό καθεστώς εποπτείας αλλά θεωρούνται αδύναμοι κρίκοι από τις αγορές; Πρόσφατα, η Ισπανία, αμέσως μετά την ψήφιση της ΣΣΣΔ, ανακοίνωσε ότι θα αναθεωρούσε, για το 2012, προς τα επάνω τους συμφωνηθέντες στόχους για το δημοσιονομικό της έλλειμμα. Προκαλώντας τη σιωπηλή κατακραυγή των εταίρων και την έντονη δυσαρέσκεια της Επιτροπής, ο ισπανός Πρωθυπουργός θεώρησε σκόπιμο να μην ενημερώσει εκ των προτέρων τις αρχές της Ευρωζώνης γι' αυτή του την αναθεώρηση: «Δεν έχω λόγο να το κάνω. Πρόκειται για μία απόφαση εθνικής κυριαρχίας».[61] Η ρήση αυτή που δεν θα χρειαζόταν να διατυπωθεί δημοσίως πριν από την κρίση δημόσιου χρέους προφανώς αναφέρεται στο δικαίωμα ενός κράτους-μέλους να ορίζει τα εναπομείναντα εργαλεία μακροοικονομικής πολιτικής με βάση τους εθνικούς του στόχους, ένα δικαίωμα που μάλλον δεν θεωρείται πλέον τόσο αυτονόητο. Το Συμβούλιο δέχτηκε τελικά τη «μονομερή» αναθεώρηση,[62] με την Επιτροπή όμως να παρακολουθεί τη συμμόρφωση της Ισπανίας προς τις δεσμεύσεις της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος *παράλληλα* με την τήρηση των προϋποθέσεων που προκύπτουν από τη χρηματοοικονομική βοήθεια για την ανακεφαλαιοποίηση και αναδιάρθρωση των ισπανικών τραπεζών.[63]

60. O. Cramme, «The Changing Space for EU Politics: Democracy and Ideology in Times of Crisis», *ό.π.*, σ. 8.

61. J. Chaffin - V. Mallet, «Spain defies EU over deficit rules», *Financial Times*, 2 Μαρτίου 2012.

62. Council of the European Union, «Council Recommendation with a view to bringing an end to the situation of an excessive government deficit in Spain», 9 Ιουλίου 2012, http://eurozone.europa.eu/media/774583/recommendation_spain_10_july_12.pdf

63. Βλ. δήλωση Επιτρόπου Olli Rehn, «The Commission will closely monitor Spain's compliance with its EDP commitments in parallel with the conditionality linked to the financial assistance for recapitalising and restructuring its banking sector»· «Vice-President Rehn's remarks at the ECOFIN press conference», *SPEECH/12/546*, 10 Ιουλίου 2012, http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction. do?reference=SPEECH/12/546.

3. ΕΠΙΛΟΓΟΣ: ΕΠΕΤΑΙ ΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ;

Το θέμα της ιδιοκτησίας (ownership) της εθνικής οικονομικής πολιτικής άπτεται τελικά του ίδιου του εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Καλώς ή κακώς, οι ηγέτες της Ευρωζώνης βρίσκονται ένα βήμα μπροστά από τα εκλογικά τους σώματα, έχοντας όμως αποτύχει να κερδίσουν και την εμπιστοσύνη τους. Η κρίση χρέους ανέδειξε αφενός το σοβαρό έλλειμμα *λογοδοσίας* απέναντι στο κοινό οικοδόμημα και αφετέρου το έλλειμμα *αξιοπιστίας* απέναντι στις υποχρεώσεις και δεσμεύσεις που είχαν αναλάβει τα κράτη-μέλη. Καθώς σε αυτά έχει πλέον προστεθεί και έλλειμμα *ηγεσίας*, οι ηγέτες «αναγκάζονται» να λογοδοτούν στις αγορές, οι οποίες όμως λειτουργούν με τη δική τους δυναμική, ως «αυτόκλητοι τιμωροί ομολόγων»[64] (bond vigilantes) και με βάση βραχυπρόθεσμα συμφέροντα. Ίσως έτσι εξηγείται γιατί οι λύσεις που προκρίνονται για τον κατευνασμό τους είναι μεν σύμφωνες με τη λογική της τιμωρίας[65] όχι όμως και τη λογική μίας νομισματικής ένωσης: η τελευταία θα έπρεπε να βασίζεται στην κατανομή των επιβαρύνσεων και ευθυνών και όχι στη δημόσια διαπόμπευση συγκεκριμένων κρατών-μελών. Παραδόξως, πρόκειται για τις ίδιες αγορές που αμφισβητήθηκαν, στις καλές εποχές, για «την ικανότητα ή για την προθυμία τους να διακρίνουν τη φερεγγυότητα των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών».[66]

Το χειρότερο είναι πως μία σειρά από δημοσκοπήσεις δείχνει ότι οι Ευρωπαίοι πολίτες δεν θέλουν να σωθούν με τον τρόπο που προτείνουν οι ηγέτες τους. Η ιδέα της αυξημένης οικονομικής επιτήρησης επί εθνικού εδάφους ακόμη και αν αυτή συνοδεύεται από συλλογικές εγγυήσεις, την αμοιβαιοποίηση του χρέους ή ακόμη και μεταβιβάσεις πόρων δεν είναι ιδιαίτερα δημοφιλής. Σύμφωνα με το IPSOS, ποσοστό 68% των Γερμανών, 64% των Γάλλων και 61% των Ελλήνων ισχυρίζονται ότι η χώρα τους δεν χρειάζεται άλλες χώρες για να της υποδείξουν πώς να διαχειρίζεται την οικονομία της.[67] Αντίστοιχα, οι Έλληνες σε ποσοστό 75%, οι Γερμανοί κατά 56%, οι

64. Κατά τον Feldstein, οι αυτόκλητοι αυτοί τιμωροί, δηλαδή οι αγορές, είναι απαραίτητοι προκειμένου να πειθαρχήσουν οι κυβερνήσεις της Ευρωζώνης· M. Feldstein, «Europe Needs the Bond Vigilantes», *The Wall Street Journal*, 4 Απριλίου 2012.

65. Inet Council on the Eurozone Crisis, «Breaking the Deadlock: A Path Out of the Crisis», *Institute for New Economic Thinking*, 23 Ιουλίου 2012.

66. S. Manganelli - G. Wolswijk, «Market Discipline, Fiscal Integration and Fiscal Rules: What Drives Spreads in the Euro Area Government Bond Market», *ECB Working Paper Series*, τχ. 745, Απρίλιος 2007.

67. Ipsos, «Despite tumbles and turmoil, keeping Euro gets majority support in each of

Ισπανοί κατά 54% και οι Γάλλοι κατά 51% είναι αντίθετοι με την εποπτεία της Ε.Ε. πάνω στους εθνικούς προϋπολογισμούς.[68] Αναγνωρίζοντας ότι οι δημοσκοπήσεις αποτελούν εργαλείο αποτύπωσης των τάσεων, είναι αξιοσημείωτο ότι οι απόψεις διαπερνούν το «χάσμα Βορρά-Νότου», το οποίο έχει καταγραφεί στις δημοπρασίες ομολόγων,[69] στους οικονομικούς δείκτες[70] και στις δημόσιες τοποθετήσεις και δράσεις των ηγετών.[71] Καθώς το χάσμα μεταφέρεται σε αντιλήψεις, στερεότυπα και αναζήτηση ευθυνών, η διασπαστική του ισχύς πολλαπλασιάζεται.

Μαζί με το χάσμα Βορρά-Νότου μεγαλώνει και το χάσμα μεταξύ κράτους-μέλους και εκλογικού σώματος-πολιτών. Αν χρειάζεται κανείς αποδείξεις για την πολιτική αποσταθεροποίηση που συντελείται, αρκεί να μετρήσει τον αριθμό των κυβερνήσεων που έχουν θυσιαστεί στον βωμό της «επίλυσης» της κρίσης. Τα τελευταία δύο χρόνια, τα μέτρα λιτότητας έχουν οδηγήσει, σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό, στην πτώση των κυβερνήσεων της Ελλάδας, της Ιρλανδίας, της Ιταλίας, της Πορτογαλίας, της Ισπανίας και της Ολλανδίας.[72] Όσο καταγράφονται αυτές οι τάσεις, τόσο αυξάνεται η πίεση για νομιμοποίηση των νέων κανόνων, υπερεθνικών και εθνικών. Οι ηγέτες ωστόσο παρακολουθούν εκόντες άκοντες να συρρικνώνονται όλο και περισσότερο οι δημοκρατικές διαδικασίες οριοθέτησης στόχων και ελέγχου της εθνικής οικονομικής πολιτικής, χωρίς «τα ανταλλάγματα» –οι νέοι χρηματοδοτικοί οργανισμοί, ακόμη και τα βήματα προς μία Τραπεζική «Ένωση»– να δημιουργούν συνθήκες πραγματικής αλληλεγγύης.[73] Ουσιαστικά, η «αλληλεγγύη» μεταξύ των εταίρων εκφράζεται και αποτιμάται σε καθαρά οικονομικούς όρους, χωρίς να συζητούνται, σε σοβαρό επίπεδο κορυφής, οι δομικές

Greece, Germany France, Italy and Spain», 24 Μαΐου 2012, http://www.ipsos-na.com/news-polls/pressrelease.aspx? id=5640.

68. Pew Research Centre, «European Unity on the Rocks», *Global Attitudes*, 2012.

69. E. Bartha, «Euro-Zone Auctions Highlight North-South Divide», *The Wall Street Journal*, 13 Αυγούστου 2012.

70. Βλ. Eurostat, «April 2012 Euro area unemployment rate at 11.0%, EU27 at 10.3%», *ό.π.*· IMF, «World Economic Outlook: Growth Resuming, Dangers Remain», *ό.π.*

71. G. Dinmore, «Italy Moves to Bridge Europe's Divide», *Financial Times*, 1η Αυγούστου 2012

72. T. Barber - P. Spiegel, «Europe: A Shift in the Political Wind», *Financial Times*, 27 Απριλίου 2012.

73. Βλ. ομιλία Ισπανού Πρωθυπουργού M. Rajoy στη Γερουσία: «Europe must clarify what path it wishes to follow to ensure greater unity», http://www.guardian.co.uk/business/2012/jun/05/eurozone-crisis-live-g7-emergency-talks#block-31.

αδυναμίες της Ευρωζώνης και ο καταμερισμός των βαρών.[74]

Ο θεσμικός ακτιβισμός μόλις τώρα άγγιξε, μετά από δυόμισι χρόνια, τον πυρήνα του προβλήματος, με τους ηγέτες της Ευρωζώνης να προχωρούν στη δημιουργία ενός «Συμφώνου για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση». Με στόχο την έξυπνη, βιώσιμη και χωρίς αποκλεισμούς ανάπτυξη, το Σύμφωνο υποτίθεται ότι θα παρέχει «ένα συνεκτικό πλαίσιο δράσης σε επίπεδο κρατών-μελών, Ε.Ε. και Ευρωζώνης, με την κινητοποίηση όλων των δυνατών μηχανισμών, μέσων και πολιτικών».[75] Πρόκειται για τη μοναδική πρόταση (μαζί με τους EFSF/ESM) που δεν εκτονώνεται σε ρυθμίσεις και κανόνες που λειτουργούν προσθετικά, μέσα από μία διαδικασία στρωματοποίησης (layering),[76] στο υπάρχον οικοδόμημα του Μάαστριχτ. Ανεξάρτητα από την επίπτωση που θα έχει στις στρατηγικές των κρατών-μελών, αποτελεί τουλάχιστον ένα θετικό στόχο σε μία Ε.Ε. που έχει χάσει τον βηματισμό της.

Σε ποιον ανήκει η οικονομική πολιτική όταν μία χώρα υλοποιεί πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής; Σε ποιον βαθμό τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης έχουν τη δυνατότητα χάραξης ανεξάρτητης οικονομικής πολιτικής, όταν περιχαρακώνονται και τα εναπομείναντα εργαλεία πολιτικής και δεσμεύονται οι στόχοι, έστω και με τη «συγκατάθεσή» τους; Πόσο αυτόνομες είναι ακόμη και οι οικονομίες του πυρήνα, όταν η παραμικρή ένδειξη, σύμφωνα με τις αγορές, δημοσιονομικής χαλαρότητας πληρώνεται ακριβά με την άνοδο των spreads; Η αλλαγή που υφίσταται στη σχέση πολιτών-πολιτικών δεν μπορεί να αποτυπωθεί ακόμη, ωστόσο οι πολίτες, αδύναμοι να επηρεάσουν τις οικονομικές τους τύχες μετατρέπουν το μόνο θεσμικό όπλο, κάθε φορά, το μόνο «όπλο» που έχουν, τις εκλογές, σε εκλογές για το μέλλον του ευρώ. Το μέλλον του ευρώ ωστόσο και το μέλλον της Ε.Ε. είναι άρρηκτα συνδεδεμένα.

74. Στην πρώτη Έκθεση του Μηχανισμού Προειδοποίησης, αναφέρεται καθαρά στο πλαίσιο των νέων κανόνων δημοσιονομικής διακυβέρνησης που εγκρίθηκαν τον περασμένο Δεκέμβριο, ότι πρέπει να αναλυθούν οι επιπτώσεις που προκύπτουν από τα μεγάλα και διαρκή πλεονάσματα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, οι εμπορικές και χρηματοοικονομικές συνδέσεις μεταξύ πλεονασματικών και ελλειμματικών χωρών καθώς και οι τρόποι για να εξισορροπηθούν περαιτέρω· European Commission, «Report from the Commission, Alert Mechanism Report: Report Prepared in Accordance with Articles 3 and 4 of the Regulation on the Prevention and Correction of Macroeconomic Imbalances», *COM(2012) 68 final*, 14 Φεβρουαρίου 2012.

75. Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, «Παράρτημα: Σύμφωνο για την Ανάπτυξη και την Απασχόληση», 14 Αυγούστου 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/el/ec/131414.pdf.

76. J. Mahoney - K. Thelen, «A Theory of Gradual Institutional Change» στο των ιδίων (επιμ.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, Cambridge 2010, σ. 17.