

Κείμενο Εργασίας Νο 6/2010

Η δυναμική ισορροπία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης

Η προϊστορία, η ιστορία και το μέλλον του Ευρώ

Γιώργος Γλυνός

Απρίλιος 2010

Copyright © 2010
ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΕΛΙΑΜΕΠ)
Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Κείμενο Εργασίας Νο 6

Η δυναμική ισορροπία της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης

Η προϊστορία, η ιστορία και το μέλλον του Ευρώ

Γιώργος Γλυνός

Υπότροφος Ερευνητικής Έδρας “Σταύρος Κωστόπουλος”

Ελληνικό Ίδρυμα Ευρωπαϊκής και Εξωτερικής Πολιτικής
(ΕΛΙΑΜΕΠ)

Βασ. Σοφίας 49

106 76 Αθήνα

tel: (+30) 210 7257110

fax: (+30) 210 7257114

e-mail: eliamep@eliamep.gr

url: www.eliamep.gr

Το ΕΛΙΑΜΕΠ δεν υιοθετεί ως ίδρυμα πολιτικές θέσεις. Καταβάλλει μάλιστα προσπάθεια να παρουσιάζονται στα πλαίσια των εκδηλώσεων του και στο μέτρο του δυνατού όλες οι υπάρχουσες απόψεις. Υπό το πρίσμα αυτό, οι αναλύσεις και οι γνώμες που δημοσιεύονται στις σειρές εκδόσεών του θα πρέπει να αποδίδονται αποκλειστικά στους συγγραφείς και να μην θεωρούνται ότι αντιπροσωπεύουν απαραίτητα τις απόψεις του ιδρύματος, του διοικητικού συμβουλίου του, της διεύθυνσης ή των κατά περίπτωση και καθ' οιονδήποτε τρόπο συνεργαζομένων φορέων.

Σύντομο Βιογραφικό

Ο Γιώργος Γλυνός σπούδασε οικονομικά στο Οικονομικό Πανεπιστήμιο Αθηνών (ΑΣΟΕΕ) και έκανε μεταπτυχιακές σπουδές στην Τραπεζική και Νομισματική Οικονομική στο Πανεπιστήμιο Paris I Pantheon-Sorbonne, όπου απέκτησε μεταπτυχιακό τίτλο σπουδών (D.E.A.). Εργάστηκε στην Τράπεζα της Ελλάδος, (1976-1983) και στη Μόνιμη Ελληνική Αντιπροσωπεία της Ελλάδος στην Ευρωπαϊκή Ένωση (1983-1988) Από το 1989 μέχρι το 2006 εργάστηκε στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε γραφεία Επιτρόπων ως μέλος και ως Διευθυντής και στις Γενικές Διευθύνσεις, Περιφερειακής Πολιτικής και Διεύρυνσης. Τα κύρια ερευνητικά ενδιαφέροντα του αφορούν στην Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση και στις σχέσεις της Ελλάδας με την Ευρωπαϊκή Ένωση ιδιαίτερα στους τομείς της μακροοικονομικής και νομισματικής πολιτικής, της περιφερειακής πολιτικής και της πολιτικής της διεύρυνσης προς την Τουρκία.

Περίληψη

Το κείμενο έχει ως στόχο να εξετάσει το μέλλον της Ευρωζώνης υπό το φως της τρέχουσας οικονομικής κρίσης και ιδιαίτερα υπό το φως της ελληνικής δημοσιονομικής κρίσης. Διατυπώνει την άποψη ότι η ελληνική δημοσιονομική κρίση, παρά τις προφανείς ευθύνες των ελληνικών κυβερνήσεων, αποτελεί και κρίση του ίδιου του συστήματος της Ευρωζώνης. Διαπιστώνει ότι οι διαδικασίες συντονισμού των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών, αποκλειστικά και μόνο δια της τήρησης των κανόνων του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, καθώς και δια της επιβολής ποινών για τις χώρες που δεν συμμορφώνονται, δεν είναι επαρκείς για τη διασφάλιση της σταθερότητας του Ευρώ. Το κείμενο προβαίνει σε μία σύντομη και επιλεκτική παρουσίαση της προϊστορίας, της ιστορίας και των προκλήσεων του μέλλοντος του Ευρώ. Από αυτή την παρουσίαση προκύπτει το συμπέρασμα ότι το σημείο ισορροπίας της πολιτικής ενοποίησης της Ευρώπης που οδήγησε στην δημιουργία της ONE πιέζεται να μετακινηθεί σε θετική κατεύθυνση με τη δημιουργία και την αξιόπιστη λειτουργία του μηχανισμού δημοσιονομικής συνδρομής.

Λέξεις-Κλειδιά: Ευρώ, Ευρωζώνη, Μηχανισμός δημοσιονομικής συνδρομής, ελληνική δημοσιονομική κρίση.

Εισαγωγή

Η Δήλωση των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων της ζώνης του Ευρώ, της 25^{ης} Μαρτίου 2010¹, με την οποία προβλέπεται δημοσιονομική συνδρομή σε χώρα μέλος της ζώνης, υπερβαίνει για πρώτη φορά τον μέχρι σήμερα συντονισμό των εθνικών δημοσιονομικών πολιτικών που περιοριζόταν αποκλειστικά και μόνο στη θέσπιση κανόνων και ποινών. Με την ολοκλήρωση των διαδικασιών ενεργοποίησης αυτού του μηχανισμού έχουμε μία θεσμικά σημαντική πρόοδο στη διαδικασία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Εντούτοις είναι γεγονός ότι βρισκόμαστε στην αρχή μιας νέας θεσμικής συζήτησης για το μέλλον του Ευρώ και όχι στο τέλος της.

Οι ισχύουσες σήμερα Ευρωπαϊκές Συνθήκες δεν προβλέπουν διάσωση ενός κράτους μέλους της Ευρωζώνης με την ανάληψη των δημοσιονομικών του υποχρεώσεων από άλλα κράτη μέλη. (άρθρο 125). Κατά συνέπεια, μία τέτοια διαδικασία δεν μπορεί να δρομολογηθεί δυνάμει των Συνθηκών. Θα μπορούσε, εντούτοις, να δρομολογηθεί εκτός Συνθηκών. Ας θυμηθούμε ότι στο παρελθόν δεν είναι και λίγα εκείνα που ξεκίνησαν εκτός συνθηκών και στη συνέχεια ενσωματώθηκαν σε αυτές. Εκτός συνθηκών έγινε η συμφωνία του Σένγκεν για την ελεύθερη διακίνηση των προσώπων, εκτός συνθηκών έγινε το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα, το οποίο στη συνέχεια οδήγησε στη δημιουργία του Ευρώ, εκτός συνθηκών έγινε και η Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία, η οποία στη συνέχεια οδήγησε στην κοινή Εξωτερική Πολιτική. Όλες αυτές οι εκτός Συνθηκών συμφωνίες προχώρησαν σημαντικά τη διαδικασία των Ευρωπαϊκής ενοποίησης όταν ενσωματώθηκαν στις Συνθήκες και θεσμοθετήθηκαν ως πολιτικές της Ένωσης.

Πράγματι, λοιπόν, εφόσον οι συνθήκες δεν προβλέπουν τη διάσωση ή έστω τη συστηματική συνδρομή μιας χώρας της Ευρωζώνης θα μπορούσε να συμφωνηθεί ένας μηχανισμός συνδρομής εκτός Συνθηκών. Κάτι τέτοιο φαίνεται να συμβαίνει με τη δήλωση της 25^{ης} Μαρτίου. Αυτή η δήλωση αποτελεί έναν προάγγελο υπέρβασης και συμπλήρωσης των σημερινών κανόνων, οι οποίοι περιορίζονται μόνο στην επιβολή ποινών (Άρθρο 126 παρ. 11) οι οποίες, εφόσον δεν επιφέρουν την συμμόρφωση, οδηγούν δια της τιμωρίας, την χώρα που δεν μειώνει εγκαίρως το έλλειμμα, στη χρεοκοπία μία ώρα αρχύτερα. Παράδοξη αλληλεγγύη θα πει κανείς η αποκλειστική συνδρομή δια των ποινών. Και όμως αυτή είναι η κατάσταση. Συνδέεται με την προϊστορία του Ευρώ, διατηρείται κατά τη δεκαετή ιστορία του αλλά σήμερα θέτει σε δοκιμασία το μέλλον του.

¹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/el/ec/113565.pd

Στοιχεία προϊστορίας.

Η πολιτική συμφωνία

Η εξήγηση της μη διάσωσης και της οδηγίας, δια των ποινών, σε χρεοκοπία σε περίπτωση μη συμμόρφωσης θα πρέπει να αναζητηθεί στην προϊστορία του Ευρώ και στις προϋποθέσεις δημιουργίας του. Οι διατάξεις περί μη διάσωσης ήταν οι όροι που απεικόνιζαν το επίπεδο πολιτικής ενοποίησης της Ευρώπης στη δεδομένη στιγμή. Το ίδιο ισχύει και για τις διατάξεις περί ανεξαρτησίας της κεντρικής εκδοτικής αρχής από την πολιτική ηγεσία καθώς επίσης και για την απαγόρευση της νομισματικής χρηματοδότησης του Δημοσίου (δηλαδή, απαγόρευση απευθείας αγοράς κρατικών ομολόγων από την Κεντρική Τράπεζα με έκδοση χρήματος). Οι όροι αυτοί ετέθησαν κυρίως, αλλά όχι αποκλειστικά, με πρωτοβουλία της Γερμανίας όταν κατά την ιστορική της ενοποίηση της ζητήθηκε να καταθέσει το πανίσχυρο Μάρκο της στην υπηρεσία της Ευρώπης. Το Μάρκο ήταν το ύψιστο εθνικό σύμβολο της μεταπολεμικής Γερμανίας και οι πολίτες της ήταν αδύνατο να δεχθούν τη διάβρωσή του από τον πληθωρισμό και από τη χρηματοδότηση δημοσιονομικών ελλειμμάτων με έκδοση χρήματος.

Ταυτόχρονα, όμως, η Γερμανία όφειλε να δώσει στους εταίρους της μία έμπρακτη απόδειξη ότι η ενοποίησή της δεν αποσκοπεί στη δημιουργία μιας Γερμανικής Ευρώπης αλλά, αντίθετα, στη δημιουργία μιας Ευρωπαϊκής Γερμανίας. Οι υπόλοιποι αποδέχτηκαν αυτούς τους όρους λειτουργίας του ενιαίου νομίσματος προκειμένου να αντικαταστήσουν τα αδύνατα, ως προς το Μάρκο, εθνικά τους νομίσματα και τις αναποτελεσματικές εθνικές νομισματικές πολιτικές με ένα ευρωπαϊκό νόμισμα που θα ήταν το ίδιο ισχυρό, το ίδιο αξιόπιστο και το ίδιο σταθερό όσο και το Μάρκο και με μία ενιαία ευρωπαϊκή νομισματική πολιτική. Αυτή, όμως η νομισματική πολιτική, σύμφωνα με τους όρους της Γερμανίας, θα έπρεπε να έχει ως πρωταρχικό στόχο τη σταθερότητα των τιμών. Αυτή ήταν η συμφωνία και αποτελεί μέρος της προϊστορίας και όχι της ιστορίας του Ευρώ γιατί αυτά τα θέματα δεν αποτέλεσαν καν αντικείμενο διαπραγμάτευσης της Συνθήκης του Μάαστριχτ². Τα περιβόητα κριτήρια για την δημιουργία της Ευρωζώνης και στη συνέχεια για την είσοδο σε αυτή, που περιλαμβάνονται στη Συνθήκη, δεν είναι τίποτε άλλο από κριτήρια ελέγχου της τήρησης των προσυμφωνημένων προδιαγραφών. Η συνέχεια είναι γνωστή. Έντεκα χώρες συμμετέχουν στη δημιουργία της Ευρωζώνης το 1999 και μία δωδέκατη - η Ελλάδα - προστίθεται το 2001. Άλλες τέσσερις προστέθηκαν μετά τη διεύρυνση του 2004. Πριν δούμε, όμως, τι συνέβη όταν περάσουμε από την προϊστορία στην ιστορία αξίζει τον κόπο να δούμε και ένα άλλο ενδιαφέρον στοιχείο της προϊστορίας που είναι ο βαθμός εκπλήρωσης των περιβόητων κριτηρίων δημιουργίας της Ευρωζώνης και στη συνέχεια της εισόδου σε αυτήν.

² Όλες αυτές οι προϋποθέσεις αναφέρονται αναλυτικά στα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου τη Ρώμη του Οκτωβρίου του 1990 όπου αποφασίστηκε η σύγκλιση της Διακυβερνητικής Συνδιάσκεψης τον Δεκέμβριο του ίδιου έτους και η οποία κατέληξε ένα χρόνο αργότερα στο Μάαστριχτ.
http://www.europarl.europa.eu/summits/rome1/ro1_en.pdf

Ο Βαθμός εκπλήρωσης των κριτηρίων

Κατά την εξέταση της εκπλήρωσης των κριτηρίων για τη δημιουργία του Ευρώ, που έγινε το Μάρτιο του 1998, διαπιστώθηκε ότι τα νομισματικά κριτήρια (πληθωρισμός και μακροχρόνια επιτόκια δανεισμού του δημοσίου), το συναλλαγματικό (συμμετοχή στο μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών χωρίς υποτίμηση) και το θεσμικό (ανεξαρτησία της Κεντρικής Τράπεζας) τα εκπλήρωναν 11 χώρες. Πράγματι, σε όλη τη περίοδο της πορείας προς τη δημιουργία του Ευρώ όλες οι χώρες της Ένωσης ακολούθησαν μία εθνική νομισματική και συναλλαγματική πολιτική που οδήγησε σε αυτό το αποτέλεσμα. Εντούτοις, κατά την ίδια αυτή περίοδο προετοιμασίας ετίθετο με ιδιαίτερη έμφαση το ερώτημα κατά πόσον θα καταφέρουν όλες οι χώρες να εκπληρώσουν στο ακέραιο και τα δύο δημοσιονομικά κριτήρια, δηλαδή εκείνα του ελλείμματος και του χρέους. Ιδιαίτερα η εκπλήρωση του κριτηρίου του χρέους φαινόταν ιδιαίτερα δύσκολη για μερικές χώρες και ανεπίσημα διατυπωνόταν η άποψη ότι τελικά θα επικρατήσει η πολιτική λογική - δηλαδή, το πολιτικό κριτήριο της ενότητας και της αλληλεγγύης - και θα γίνει μία ελαστική ερμηνεία των σχετικών διατάξεων. Η επίσημη απάντηση ήταν ότι όλα τα κριτήρια θα εφαρμοστούν αυστηρά. Εντούτοις και η ίδια η Συνθήκη έκρυβε, μέσα στην αυστηρότητά της, μερικές μικρές φράσεις και μία δύο λέξεις που επέτρεπαν την ελαστική ερμηνεία των δημοσιονομικών κριτηρίων. Αξίζει τον κόπο να τις υπενθυμίσουμε, άλλωστε είναι πολύ σύντομες. Για το έλλειμμα του οποίου ο λόγος προς το ΑΕΠ δεν πρέπει να υπερβαίνει την τιμή αναφοράς (δηλαδή το 3%) αναφέρεται:

«...εκτός εάν:

– είτε ο λόγος αυτός σημειώνει ουσιαστική και συνεχή πτώση και έχει φθάσει σε επίπεδο παραπλήσιο της τιμής αναφοράς,

– είτε, εναλλακτικά, η υπέρβαση της τιμής αναφοράς είναι απλώς έκτακτη και προσωρινή και ο λόγος παραμένει κοντά στην τιμή αναφοράς...»

Για το χρέος του οποίου ο λόγος προς το ΑΕΠ επίσης δεν πρέπει να υπερβαίνει την τιμή αναφοράς (δηλαδή το 60%) αναφέρεται:

«...εκτός εάν ο λόγος μειώνεται επαρκώς και πλησιάζει την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό...»

Υπογραμμίζονται για διευκόλυνση του αναγνώστη οι μαγικές λέξεις της πολιτικής ερμηνείας. Δηλαδή, οι έννοιες που δεν ποσοτικοποιούνται: *Ουσιαστικός, παραπλήσιος, έκτακτος, προσωρινός, κοντά, επαρκώς, πλησιάζει, ικανοποιητικά*. Χωρίς αυτές τις μαγικές λέξεις της πολιτικής ερμηνείας πώς θα γινότουσαν δεκτές στην Ευρωζώνη χώρες με χρέος γύρω ή και πάνω από το 100% του ΑΕΠ όπως η Ιταλία και το Βέλγιο; Σε αυτές τις χώρες θεωρήθηκε ότι το χρέος μειωνόταν επαρκώς και πλησίαζε το 60% με ικανοποιητικό ρυθμό. Γι' αυτό, άλλωστε το λόγο η Ελληνική Κυβέρνηση τον Μάιο του 1998, κατά τη λήψη της απόφασης για τη δημιουργία της Ευρωζώνης από τις 11 χώρες, ζήτησε και απέσπασε μία

ομόφωνη δήλωση του Συμβουλίου, η οποία σαφώς προδίκαιζε ότι η ίδια ελαστική ερμηνεία εκπλήρωσης των δημοσιονομικών κριτηρίων θα ισχύσει και για την Ελλάδα. Την παραθέτουμε υπογραμμίζοντας το συμπέρασμά της.

ΔΗΛΩΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΣΥΓΚΛΙΣΗ

Το Συμβούλιο σημειώνει την ουσιαστική πρόοδο που σημειώθηκε από την Ελλάδα προς την εκπλήρωση των κριτηρίων σύγκλισης. Η αποφασιστικότητα της ελληνικής κυβέρνησης να συνεχίσει τις πολιτικές της δημοσιονομικής εξυγίανσης και της διαρθρωτικής προσαρμογής, με στόχο την ένταξη στο 3ο στάδιο της ΟΝΕ από την 1η Ιανουαρίου 2001, είναι ευπρόσδεκτη. Εκείνη την εποχή η πρόοδος της Ελλάδας θα κριθεί με τον ίδιο τρόπο με εκείνο των κρατών μελών που θα προσχωρήσουν στην ΟΝΕ την 1η Ιανουαρίου 1999³

Από αυτή τη δήλωση γίνεται προφανές ότι εκείνη την εποχή ήταν η Ελλάδα που ανησυχούσε για τη δημιουργική λογιστική των εταίρων της και όχι το αντίστροφο. Οι εταίροι της, όμως, από τη μεριά τους την καθυσάχαν δηλώνοντας ότι όταν έρθει ή ώρα - την οποία μάλιστα προσδιόριζαν σε δύο χρόνια - θα επιδείξουν την ανάλογη κατανόηση, πράγμα που έκαναν.

Συμπεράσματα από την προϊστορία του Ευρώ.

- *Δυναμική ισορροπία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης*

Το πρώτο συμπέρασμα είναι ότι το εγχείρημα του Ευρώ υπόκειται στη δυναμική ισορροπία της διαδικασίας της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Όλοι γνώριζαν ότι η Νομισματική Ένωση είναι ατελής χωρίς μία πιο συγκροτημένη κοινή δημοσιονομική πολιτική και χωρίς την ύπαρξη «δανειστή εσχάτης ανάγκης» (lender of last resort). Όλοι γνώριζαν ότι αυτό το πρόβλημα κάποια στιγμή θα αναδεικνυόταν. Και όμως ούτε οι Γερμανοί, που φοβόντουσαν τη δημοσιονομική επιβάρυνση μπόρεσαν να αποτρέψουν τη δημιουργία του Ευρώ αλλά ούτε και οι άλλοι μπόρεσαν να δώσουν στην Οικονομική Ένωση σημαντικότερες δημοσιονομικές διαστάσεις πέρα από το να αποδεχθούν τη θέσπιση κανόνων δημοσιονομικής πειθαρχίας. Υπήρχε, βέβαια, η δημοσιονομική συνδρομή από τον κοινοτικό προϋπολογισμό στις αδύναμες οικονομίες μέσω της πολιτικής της κοινωνικής και οικονομικής συνοχής. Αυτή, όμως, η συνδρομή λόγω της φύσης της αλλά και του μεγέθους του κοινοτικού προϋπολογισμού, σε καμία περίπτωση, δεν συνιστούσε κοινή δημοσιονομική πολιτική. Κατά συνέπεια, μόνο αυτού του είδους την Νομισματική Ένωση μπορούσε να κάνει η Ευρώπη και αυτήν έκανε. Το ενδιαφέρον, όμως, είναι ότι δεν μπορούσε και να την αποφύγει. Η δυναμική της ενοποίησης την επέβαλλε. Αυτό σημαίνει δυναμική ισορροπία. Αυτό σημαίνει,

³ Συμβούλιο Υπουργών ECOFIN της 3ης Μαΐου 1998
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/08171.EN8.htm

όμως, ότι στη συνέχεια, και υπό το φως των της εφαρμογής στη πράξη του εγχειρήματος, αργά ή γρήγορα θα είχαμε εξελίξεις. Φαίνεται ότι η παρούσα κρίση τις επιταχύνει.

- *Η πολιτική βούληση υπερισχύει των αυστηρών κριτηρίων*

Το δεύτερο συμπέρασμα είναι ότι το εγχείρημα, πέρα από τα τεχνικά του χαρακτηριστικά και τα αυστηρά νομισματικά και δημοσιονομικά κριτήρια ήταν πολιτικό. Οι Γερμανοί αλλά και άλλοι σκληροί υπερασπιστές της Δημοσιονομικής πειθαρχίας αποδέχθηκαν τις μαγικές πολιτικές λέξεις στη Συνθήκη του Μάαστριχτ γνωρίζοντας τους «κινδύνους» πολιτικής ερμηνείας κατά τις διαπραγματεύσεις. Στο τέλος αποδέχθηκαν χωρίς ιδιαίτερες αντιρρήσεις την πολιτική ερμηνεία των δημοσιονομικών κριτηρίων με αντάλλαγμα τη υιοθέτηση του Συμφώνου σταθερότητας που οργάνωνε καλύτερα τους κανόνες της δημοσιονομικής πειθαρχίας που προέβλεπε η Συνθήκη, εισάγοντας στο σύστημα και τη λογική της οικονομικής συγκυρίας. Πράγματι χωρίς το Σύμφωνο σταθερότητας η Συνθήκη του Μάαστριχτ στήριζε τη δημοσιονομική πειθαρχία μόνο στη λογική της ηθικής δεοντολογίας. Η άλλη πλευρά αποδέχθηκε βεβαίως το Σύμφωνο σταθερότητας προσθέτοντας, όμως με πρωτοβουλία της Γαλλίας και για πολιτική κατανάλωση της τότε νεοεκλεγείσας σοσιαλιστικής κυβέρνησης μία ακόμα μαγική πολιτική λέξη την ανάπτυξη. «Σύμφωνο σταθερότητας **και ανάπτυξης**»⁴.

Τέλος, βέβαια, θα μπορούσαμε να πούμε ότι ο πολιτικός χαρακτήρας του εγχειρήματος φάνηκε και από το γεγονός ότι από το 2001 μέχρι το 2004 στην Ευρώπη των 15 τρεις μόνο χώρες - το Ηνωμένο Βασίλειο, η Δανία και η Σουηδία- δεν συμμετέχουν στην Ευρωζώνη και αυτό συνέβαινε επειδή δεν το επιθυμούσαν οι ίδιες για πολιτικούς λόγους και όχι γιατί δεν εκπλήρωναν τις προϋποθέσεις συμμετοχής. Στοιχείο, όμως, της δυναμικής ισορροπίας της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης είναι και οι διαδοχικές διευρύνσεις. Γι' αυτό σήμερα έχουμε άλλες οκτώ νέες χώρες της Ένωσης που δεν συμμετέχουν γιατί δεν εκπληρώνουν ακόμα τα κριτήρια. Αυτό, όμως, είναι προσωρινό. Η πολιτική βούληση είναι να συμμετάσχουν όλες.

⁴ Οι λέξεις «...και ανάπτυξης» προστέθηκαν κατά την υιοθέτηση το Συμφώνου το 1997 και ξεχάστηκαν σχεδόν αμέσως. Ξεχάστηκαν δε τόσο γρήγορα που όταν το 2000, δηλαδή ένα χρόνο μετά τη δημιουργία του Ευρώ, υιοθετήθηκε η στρατηγική της Λισσαβόνας ουδείς σκέφτηκε ή πρότεινε να αποτελέσει αυτή η στρατηγική το σκέλος της ανάπτυξης του Συμφώνου. Ακόμα και σήμερα που το χαμένο ραντεβού του 2010 της στρατηγικής της Λισσαβόνας ανανεώνεται για το 2020 ουδείς προτείνει τη σύνδεσή της με το Σύμφωνο

Σημαντικά γεγονότα της ιστορίας

Η είσοδος της Ελλάδας στην Ευρωζώνη

Το πρώτο σημαντικό γεγονός στην ιστορία της Ευρωζώνης μετά τη δημιουργία της είναι η είσοδος της Ελλάδας σε αυτήν το 2001. Η Ελλάδα, ο πιο αδύναμος κρίκος της αλυσίδας στην Ευρώπη των 15, η Ελλάδα με το πιο αδύνατο νόμισμα το οποίο μέχρι το 1998, με συνεχή διολίσθηση και τρεις υποτιμήσεις, δεν ήταν σε θέση να συμμετάσχει στο μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών, η Ελλάδα που, παρά την εντυπωσιακή εισροή κοινοτικών πόρων μέσω της ΚΑΠ και των Διαρθρωτικών Ταμείων, αποκλίνει και δεν συγκλίνει με τις άλλες Ευρωπαϊκές οικονομίες, αυτή η Ελλάδα ετοιμάζεται να αντικαταστήσει το νόμισμά της με ένα νόμισμα που είναι σαν το Μάρκο, ετοιμάζεται να προβεί σε πλήρη απελευθέρωση της κίνησης κεφαλαίων, να συμμετάσχει με άλλα λόγια στην Ευρωζώνη. Η πολιτική δυναμική του εγχειρήματος της Ευρωζώνης είναι τόσο ισχυρή που επιτρέπει, με μικρές μόνο αντιστάσεις, στις ελληνικές κυβερνήσεις εκείνης της περιόδου να κινητοποιήσουν την ελληνική κοινωνία στην προσπάθεια συμμετοχής στο Ευρώ.

Πράγματι έτσι και έγινε. Το 2000, που γίνεται η εξέταση των προϋποθέσεων συμμετοχής, η Ελλάδα αναπτύσσεται με ρυθμούς μεγέθυνσης πάνω από το μέσο όρο των άλλων χωρών, οι επιδόσεις της συγκλίνουν με τις δικές τους και εκπληρώνει όλα τα κριτήρια συμμετοχής στο Ευρώ. Η πολιτική της σκληρής δραχμής επέτρεψε τη συμμετοχή της δραχμής στο μηχανισμό των συναλλαγματικών ισοτιμιών για δύο χρόνια χωρίς υποτίμηση αλλά αντίθετα και με μία ανατίμηση. Η ίδια αυτή πολιτική επέτρεψε τη δραματική μείωση του πληθωρισμού και το μακροχρόνιο δανεισμό του Ελληνικού Δημοσίου από τις αγορές με παρόμοιους όρους με τις χώρες της Ευρωζώνης. Οι αγορές, όπως πάντα, υπερβάλλουν, αλλά στην αντίθετη κατεύθυνση απ' ότι σήμερα, και δανείζουν την Ελλάδα και τους Έλληνες με τους ίδιους περίπου όρους που το κάνουν για τη Γερμανία και τους Γερμανούς. Αυτό συμβαίνει όχι γιατί θεωρούν ότι η Ελλάδα και οι Έλληνες έχουν γίνει Γερμανία και Γερμανοί αλλά γιατί έχουν, και πάλι αντίθετα απ' ότι σήμερα, υπερβολική εμπιστοσύνη στο σύστημα της Ευρωζώνης και στην πολιτική του συνοχής.

Όσο για τα δημοσιονομικά κριτήρια, αυτά εξετάστηκαν «...με τον ίδιο τρόπο με εκείνο των κρατών μελών που προσχώρησαν στην ΟΝΕ την 1η Ιανουαρίου 1999...» σύμφωνα με τη δήλωση του 1998 που προαναφέρθηκε. Το έλλειμμα ήταν κάτω του 3%, αλλά ακόμα και αν εκ των υστέρων διαπιστώνεται ότι το υπερέβαινε ήταν σίγουρα «παραπλήσιο ή κοντά στο σημείο αναφοράς». Το χρέος, που ήταν μικρότερο από δύο άλλες χώρες της Ευρωζώνης, αλλά γύρω στο 100% του ΑΕΠ, «...μειωνόταν επαρκώς και πλησίαζε την τιμή αναφοράς με ικανοποιητικό ρυθμό...». Άρα η Ελλάδα δεν ξεγέλασε κανένα εισερχόμενη στη Ευρωζώνη. Απλά η είσοδος της επιβεβαιώνει την πολιτική προσέγγιση του εγχειρήματος. Τέλος, αξίζει για την ιστορία να αναφερθεί και το θεσμικό κριτήριο της ανεξαρτησίας της Κεντρικής Τράπεζας από την ελληνική κυβέρνηση. Βεβαίως, αυτή η ανεξαρτησία ήταν θέμα μιας απλής νομοθετικής ρύθμισης. Εντούτοις, έγινε τόσο

αξιόπιστα αποδεκτή ώστε ο Διοικητής της Τράπεζας της Ελλάδος να αναλάβει το αξίωμα του Υποδιοικητή της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας! Εντούτοις, η εκπλήρωση των κριτηρίων εισόδου, όπως φάνηκε στη συνέχεια με το ξέσπασμα της κρίσης, ήταν η αναγκαία αλλά όχι και η ικανή συνθήκη για τη διατηρήσιμη σύγκλιση των επιδόσεων της ελληνικής οικονομίας προς τις άλλες οικονομίες της ευρωζώνης. (βλ. παρακάτω συμπεράσματα από την ιστορία του Ευρώ).

Η αδυναμία εισόδου στην Ευρωζώνη τριών χωρών για πολιτικούς λόγους

Το δεύτερο σημαντικό γεγονός στην ιστορία της Ευρωζώνης, το οποίο εν μέρει επηρεάστηκε και από την είσοδο της Ελλάδας, ήταν η προσπάθεια των τριών χωρών εκτός Ευρωζώνης - Ηνωμένου Βασιλείου, Δανίας και Σουηδίας - να εισέλθουν σε αυτήν. Οι πολιτικές αλλά και οι οικονομικές ελίτ αυτών των χωρών διαπίστωναν ότι η ευρωσκεπτικιστική πλειοψηφία της κοινής τους γνώμης τους στερεί τη συμμετοχή σε ένα μείζον πολιτικό εγχείρημα της Ευρώπης και τους αφήνει στο περιθώριο των διεθνών οικονομικών εξελίξεων. Το Ηνωμένο Βασίλειο ήδη από το 2000 σύστησε ειδικές επιτροπές εξέτασης και αξιολόγησης της ενδεχόμενης συμμετοχής προσπαθώντας να προετοιμάσει την κοινή γνώμη. Η Δανία και η Σουηδία υπήρξαν πιο θαρραλέες και προχώρησαν σε δημοψηφίσματα στα οποία υποστηριζόταν η είσοδος στην Ευρωζώνη από τη συντριπτική πλειοψηφία του πολιτικού τους συστήματος. Δεν κατάφεραν, όμως, να πείσουν τους πολίτες τους και τα αρνητικά αποτελέσματα συμπαρέσυραν και το Ηνωμένο Βασίλειο το οποίο εγκατέλειψε την προσπάθεια.

Η αναθεώρηση του Συμφώνου σταθερότητας και η «παραβατική συμπεριφορά» της Γερμανίας και της Γαλλίας

Το τρίτο σημαντικό γεγονός στην ιστορία της Ευρωζώνης είναι η «παραβατική» συμπεριφορά της Γερμανίας και της Γαλλίας όταν τα δημόσια οικονομικά τους βρέθηκαν σε κατάσταση υπερβολικού ελλείμματος. Πρόκειται για ειρωνεία της ιστορίας, αλλά η αυστηρή τήρηση των κανόνων της δημοσιονομικής πειθαρχίας εντόπισε το 2002 τους πρώτους παραβάτες στους πρωταγωνιστές της δημιουργίας του Ευρώ και στους αρχιτέκτονες του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Η διαδικασία προχώρησε κανονικά μέχρι τη παράγραφο 7 του άρθρου 104 (σήμερα 126) περί υπερβολικού ελλείμματος, δηλαδή μέχρι την παράγραφο των συστάσεων για διόρθωσή και συμμόρφωση. Όταν, όμως, η διαδικασία προχώρησε στις επόμενες παραγράφους 8 και 9 σύμφωνα με τις οποίες διαπιστώνεται η μη ανάληψη αποτελεσματικής δράσης⁵ και οι συστάσεις για διόρθωση μετατρέπονται σε

⁵ Συστάσεις της Επιτροπής για απόφαση του Συμβουλίου περί μη ανάληψης αποτελεσματικής δράσης για τη μείωση του υπερβολικού ελλείμματος από τη Γερμανία και τη Γαλλία
http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-08_commission/2003-11-18_de_104-8_commission_en.pdf

προειδοποιήσεις για διόρθωση⁶, υπό την απειλή ποινών, η διαδικασία σταμάτησε με απόφαση του Συμβουλίου⁷, η οποία την «...έθετε σε εκκρεμότητα...» (held the excessive deficit procedures in abeyance).

Τότε συνέβησαν δύο σημαντικές εξελίξεις. Η πρώτη είναι η προσφυγή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Δικαστήριο το οποίο ακύρωσε την απόφαση του Συμβουλίου να θέσει τη διαδικασία σε εκκρεμότητα⁸ και η δεύτερη είναι η δρομολόγηση διαδικασίας αναθεώρησης του Συμφώνου Σταθερότητας η οποία, τελικά, έγινε το Μάρτιο του 2005⁹. Με αυτές τις εξελίξεις οι δύο χώρες κέρδισαν χρόνο. Η διαδικασία έπαψε μεν να είναι «...σε εκκρεμότητα...» αλλά επανεκκίνησε το 2005 και ολοκληρώθηκε το 2007¹⁰ με τη διαπίστωση της διόρθωσης του ελλείμματος Αυτή η «παραβατική» συμπεριφορά της Γερμανίας και της Γαλλίας επιβεβαίωσε για μία ακόμα φορά το προβάδισμα της πολιτικής έναντι των αυστηρών δημοσιονομικών κανόνων.

Συμπεράσματα από την ιστορία του Ευρώ

- *Τα όρια των κανόνων, της εφαρμογής τους και της διασταλτικής ερμηνείας τους*

Το πρώτο συμπέρασμα που προκύπτει τόσο από την ένταξη και την πορεία της Ελλάδας στην Ευρωζώνη, όσο και από την αναθεώρηση του Συμφώνου Σταθερότητας με πρωτοβουλία της Γερμανίας και της Γαλλίας είναι ότι η αναγκαία θέσπιση κανόνων, ακόμα και με περιθώρια διασταλτικής ερμηνείας, είναι ένα υποκατάστατο στην άσκηση οικονομικής πολιτικής από μία δημοκρατικά νομιμοποιημένη εκτελεστική εξουσία και δεν μπορεί να

http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-08_commission/2003-10-08_fr_104-8_commission_en.pdf

⁶ Συστάσεις της Επιτροπής για απόφαση του Συμβουλίου σύμφωνα με το άρθρο 104(9) – σήμερα 126(9)- ειδοποιώντας τη Γερμανία και τη Γαλλία να αναλάβουν δράση για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος εντός συγκεκριμένης προθεσμίας και για την υποβολή εκθέσεων

http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-09_commission/2003-11-18_de_104-9_commission_en.pdf

http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-09_commission/2003-10-21_fr_104-9_commission_en.pdf

⁷ Συμπεράσματα του Συμβουλίου, που δεν ακολουθούν τις συστάσεις της Επιτροπής και θέτουν σε εκκρεμότητα τη συνέχεια της διαδικασίας του υπερβολικού ελλείμματος για τη Γερμανία και τη Γαλλία.

http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/11_council_press_releases/2003-11-25_council_press_release_en.pdf

⁸ Απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου που ακυρώνει την απόφαση του Συμβουλίου να θέσει σε εκκρεμότητα τη συνέχεια της διαδικασίας του υπερβολικού ελλείμματος.

http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/other_documents/2007-04-13_de_fr_verdict_ecj_en.pdf

⁹ Αναθεώρηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/84335.pdf

¹⁰ Αποφάσεις του Συμβουλίου του 2007 που διαπιστώνουν ότι η Γερμανία και η Γαλλία διόρθωσαν το υπερβολικό έλλειμμα

http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-12_council/2007-06-05_de_104-12_council_en.pdf

http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-12_council/2007-01-30_fr_104-12_council_en.pdf

αντιμετωπίσει με επάρκεια ούτε την οικονομική συγκυρία ούτε τις ιδιαίτερες καταστάσεις που διαμορφώνονται σε κάθε χώρα και ιδιαίτερα το πρόβλημα της απώλειας ανταγωνιστικότητας.

Στην περίπτωση της Γερμανίας και της Γαλλίας θα πρέπει να δεχθούμε ότι παρά τη «ζαβολιά» που έγινε προς όφελός τους, επί της ουσίας αυτές οι χώρες είχαν δίκιο. Πρώτον, γιατί η οικονομική ανάκαμψη στις δύο μεγαλύτερες χώρες είναι πολύ σημαντικότερο γεγονός από την υπέρβαση του ελλείμματος για μισή ή και μία μονάδα και δεύτερον γιατί αυτή η μισή ή μία μονάδα περισσότερο έλλειμμα δεν είναι τίποτα το σημαντικό σε σχέση με το συνολικό χρέος μιας χώρας. Στην περίπτωση δε και των δύο αυτών χωρών το χρέος δεν ήταν ιδιαίτερα υψηλό. Η αναθεώρηση του Συμφώνου ήταν προς τη σωστή κατεύθυνση και προσπάθησε να εισάγει περισσότερα στοιχεία αξιολόγησης της οικονομικής συγκυρίας και της ιδιομορφίας κάθε χώρας, αλλά, σε γενικές γραμμές, δεν άλλαξε τη συνολική προσέγγιση που συνίσταται στην άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής με προκαθορισμένους κανόνες.

Στην περίπτωση της ένταξης της Ελλάδας στην Ευρωζώνη η εκπλήρωση των κριτηρίων δεν ήταν επαρκής προϋπόθεση για την δρομολόγηση διαρθρωτικών αλλαγών για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και για την αντιμετώπιση της παθογενούς λειτουργίας του Δημόσιου τομέα και του πολιτικού συστήματος σε σχέση με τα Δημόσια οικονομικά. Η νομισματική πολιτική της Ευρωζώνης υπήρξε υπερβολικά «απλόχερη» για τα δεδομένα της ελληνικής οικονομίας. Η εντυπωσιακή μείωση των επιτοκίων σε σχέση με τα επιτόκια της δραχμής, διευκόλυνε τον υπερβολικό, για τα ελληνικά δεδομένα, δανεισμό του Δημόσιου, του ιδιωτικού τομέα και των νοικοκυριών αλλά και του τραπεζικού συστήματος. Οδήγησε μεν σε υψηλούς ρυθμούς μεγέθυνσης αλλά δεν συνοδεύτηκε ούτε από την ανάλογη δημοσιονομική πολιτική περιστολής των ελλειμμάτων και μείωσης του χρέους, ούτε από αναδιάρθρωση του παραγωγικού δυναμικού για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας. Βεβαίως, η κύρια ευθύνη για αυτή τη πολιτική ανήκει στις ελληνικές κυβερνήσεις.¹¹ Όσον αφορά, όμως, στους δημοσιονομικούς κανόνες της Ένωσης, είναι προφανές ότι αντιμετώπισαν το δημοσιονομικό πρόβλημα της Ελλάδας με αρκετή καθυστέρηση και αρκετά επιφανειακά.

Αξίζει να θυμηθούμε ότι η πρώτη διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος (επιτήρησης) για την Ελλάδα, που ξεκίνησε το 2004¹², τελείωσε το 2007¹³ διαπιστώνοντας ότι το υπερβολικό

¹¹ Η Ελλάδα, όπως προαναφέρθηκε συμμετείχε στο μηχανισμό των συναλλαγματικών ισοτιμιών μόνο δύο χρόνια πριν το «κλείδωμα» της ισοτιμίας και μάλιστα έκανε και μία ανατίμηση. Δεν είχε, όμως, καμία εμπειρία από τις πολυάριθμες επανευθυγραμμίσεις ισοτιμιών που είχαν γίνει στο παρελθόν. Αυτές οι επανευθυγραμμίσεις, εκτός από την αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας, έδιναν στην οικονομική πολιτική μιας χώρας και σημαντικές εμπειρίες άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής και προώθησης διαρθρωτικών αλλαγών. Επιπλέον δε, έδιναν και στο πολιτικό σύστημα μιας χώρας σημαντικές εμπειρίες αυτογνωσίας και προσγείωσης στην πραγματικότητα. Η Ελλάδα ζούσε μεν ανάλογες εμπειρίες αλλά στο δικό της κόσμο κάθε φορά που γινόταν υποτίμηση της δραχμής. Ο κανόνας, όμως, ήταν ο εφησυχασμός δια της συνεχούς διολίσθησης.

¹² Απόφαση του Συμβουλίου για την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος στην Ελλάδα
http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_edps/104-06_council/2004-07-05_el_104-6_council_en.pdf

έλλειμμα διορθώθηκε δια της «ήπιας προσαρμογής»! Ακόμα, όμως, πιο αναποτελεσματικοί υπήρξαν οι κανόνες και οι πολιτικές της Ένωσης για την αντιμετώπιση του προβλήματος της ανταγωνιστικότητας. Βεβαίως και πάλι η κύρια ευθύνη ανήκει στις ελληνικές κυβερνήσεις, οι οποίες εφάρμοσαν την αναπτυξιακή πολιτική της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής δίνοντας έμφαση μόνο στην ανάπτυξη των υποδομών, οι οποίες σε μεγάλο βαθμό αποτελούν στοιχείο του πελατειακού πολιτικού συστήματος, και αδιαφόρησαν συστηματικά για τις παθογένειες της Ελληνικής οικονομίας. Από τη μεριά την Ένωσης, όμως, τα μέσα πολιτικής παρέμβασης σε αυτές τις επιλογές ήταν ιδιαίτερα αδύνατα ή και ανύπαρκτα, γεγονός που επιβεβαιώθηκε και από την απουσία σοβαρών δεσμεύσεων κατά την υλοποίηση και εφαρμογή σε όλη την Ένωση των προγραμμάτων της στρατηγικής της Λισσαβόνας.

- *Τα όρια της πολιτικής ενοποίησης και οι προϋποθέσεις προώθησής της*

Το δεύτερο συμπέρασμα είναι ότι η αποτελεσματικότητα της οικονομικής λειτουργίας της Ένωσης και ιδιαίτερα της Ευρωζώνης είναι συνάρτηση του βαθμού της πολιτικής της ενοποίησης. Προφανώς υπάρχουν πολλές και διαφορετικές προσεγγίσεις της αξιολόγησης του βαθμού της πολιτικής ενοποίησης και ακόμα περισσότερες των προϋποθέσεων προώθησής της. Εντούτοις, η εμπειρία από την δεκαετή ιστορία της Ευρωζώνης αλλά και η προηγούμενη εμπειρία από τη λειτουργία της ενιαίας αγοράς υποδεικνύει τις παραμέτρους της πολιτικής ενοποίησης με στόχο την αποτελεσματικότερη οικονομική λειτουργία. Η πρώτη είναι η θεσμοθετημένη πολιτική πίεση και η δεύτερη είναι η δυνατότητα δημοσιονομικής συνδρομής. Πράγματι, δημοσιονομική συνδρομή χωρίς υποχρεώσεις, χωρίς δεσμεύσεις και χωρίς λογοδοσία είναι χρήματα σε «βαρέλι δίχως πάτο», είναι άδικη και αντιδημοκρατική. Αντίστοιχα, όμως, και η πολιτική πίεση για αποτελεσματικότερη οικονομική λειτουργία χωρίς δημοσιονομική συνδρομή παράγει τα αντίθετα από τα προσδοκώμενα αποτελέσματα. Αυτό το σχήμα - τήρησης κανόνων και δημοσιονομικής συνδρομής - λειτούργησε με επιτυχία κατά την οικοδόμηση της ενιαίας αγοράς με την υιοθέτηση της πολιτικής της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής.

Σε αυτή τη περίπτωση προωθήθηκε σημαντικά η πολιτική ενοποίηση με την σημαντική ενίσχυση της δημοκρατικής νομιμοποίησης των θεσμών της Ένωσης που άσκησαν αυτή τη πολιτική. Στην περίπτωση της Ευρωζώνης έχει καταστεί πλέον αναγκαία η δημοσιονομική συνδρομή - με αυστηρούς, βεβαίως, όρους και προϋποθέσεις - για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας των χωρών της Ευρωζώνης- πέρα και ανεξάρτητα από τις δημοσιονομικές κρίσεις. Αυτή είναι η αναγκαία αλλά και ικανή συνθήκη για περαιτέρω πολιτική ενοποίηση. Σε αυτή τη περίπτωση απαιτείται ενίσχυση των θεσμών με αρμοδιότητες, δημοκρατική νομιμοποίηση και πόρους. Σε αντίθετη περίπτωση - και ανεξάρτητα από την εξέλιξη της οικονομικής κρίσης - τα προβλήματα της Ευρωζώνης θα

¹³ Απόφαση του Συμβουλίου για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος στην Ελλάδα
http://ec.europa.eu/economy_finance/sgp/pdf/30_cdps/104-12_council/2007-06-05_el_104-12_council_en.pdf

πολλαπλασιάζονται και θα τη θέτουν σε κίνδυνο.

Η διεθνής κρίση και το μέλλον

Πλεονεκτήματα και αδυναμίες της Ευρωζώνης

Με το ξέσπασμα της διεθνούς κρίσης αναδεικνύονται τόσο τα σημαντικά πλεονεκτήματα όσο και οι αδυναμίες της Ευρωζώνης. Η Ευρωζώνη διαθέτει ένα σημαντικό οπλοστάσιο άσκησης μιας ενιαίας νομισματικής πολιτικής. Το νόμισμά της, το Ευρώ, είναι ιδιαίτερα σταθερό και μέσα σε μία δεκαετία από τη δημιουργία του, όχι μόνο έχει κερδίσει την εμπιστοσύνη των πολιτών της αλλά και έχει εισέλθει δυναμικά στις διεθνείς συναλλαγές¹⁴. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα χορηγεί την αναγκαία ρευστότητα και μειώνει τα επιτόκιά της για την αντιμετώπιση της κρίσης του χρηματοπιστωτικού συστήματος. Τα κράτη μέλη της Ευρωζώνης προστατεύονται από κερδοσκοπικές κινήσεις κεφαλαίων αλλά και από ανταγωνιστικές υποτιμήσεις, όταν καλούνται να αντιμετωπίσουν την ύφεση στην πραγματική οικονομία. Η απάντηση της Ευρωζώνης στην κρίση μέσω της νομισματικής πολιτικής είναι στο ύψος των περιστάσεων. Απόλυτα ικανοποιητική και ευεργετική για τα μέλη της. Έρχεται, όμως, στη συνέχεια η απάντηση της δημοσιονομικής πολιτικής. Τα κράτη μέλη μέσω των εθνικών τους προϋπολογισμών διέθεσαν τεράστια ποσά για τη διάσωση του χρηματοπιστωτικού τους συστήματος, αλλά και σε ορισμένες περιπτώσεις ολόκληρων κλάδων της πραγματικής οικονομίας. Αυτές οι εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές έθεσαν, εκ των πραγμάτων, σε αμφισβήτηση την αξιοπιστία του Συμφώνου Σταθερότητας. Δεκατέσσερις από τις δεκαέξι χώρες της Ευρωζώνης βρίσκονται σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος. Εξαιρέση αποτελούν η Φινλανδία, το Λουξεμβούργο και η Κύπρος¹⁵.

Βεβαίως, όλες οι τυπικές διαδικασίες που προβλέπονται στο Σύμφωνο Σταθερότητας τηρούνται κανονικά και σε κάθε ευκαιρία υπογραμμίζεται ότι το Σύμφωνο αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο του συντονισμού της δημοσιονομικής πολιτικής της Ευρωζώνης. Ήδη, όμως, και πάντοτε με την τυπική τήρηση των διαδικασιών του Συμφώνου, δόθηκε παράταση ενός έτους σε τρεις χώρες - Ιρλανδία, Ισπανία, Γαλλία - για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος. Κατά συνέπεια τίθεται το ερώτημα: Διαμορφώνει το Σύμφωνο με τους κανόνες του την ακολουθούμενη δημοσιονομική πολιτική ή απλώς την ακολουθεί και την επικυρώνει εκ των υστέρων; Η απουσία κατηγορηματικής απάντησης σε αυτό το ερώτημα μειώνει και έναντι των διεθνών χρηματοπιστωτικών αγορών την αξιοπιστία της λειτουργίας του. Το αποτέλεσμα είναι η μείωση της πιστοληπτικής ικανότητας ορισμένων χωρών από τους διεθνείς οίκους αξιολόγησης και η άνοδος των διαφορικών επιτοκίου δανεισμού γι' αυτές

¹⁴ Το Ευρώ ως διεθνές νόμισμα συναλλαγματικών διαθεσίμων των κεντρικών τραπεζών έχει ανέλθει από 17% του συνόλου το 1999 στο 26% το 2008 ενώ το δολάριο, κατά την ίδια περίοδο, έχει μειωθεί από 70% στο 63%. Πηγή Eurostat και Διεθνές Νομισματικό Ταμείο.

¹⁵ Η Κύπρος δεν βρίσκεται ακόμη σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος, αλλά με βάση τα στοιχεία του 2009 το έλλειμά της ανήλθε περίπου στο 5% και σύντομα θα προστεθεί και αυτή στις χώρες με υπερβολικό έλλειμμα.

τις χώρες. Εμφανίζονται αδύναμοι κρίκοι στην Ευρωζώνη με πρωταγωνιστή τον πιο αδύναμο κρίκο την Ελλάδα.

Αυτή η κατάσταση ανέδειξε ένα κρίσιμο ερώτημα, το οποίο μόνο θεωρητικά ετίθετο πριν από τη κρίση: Υπάρχει ενδεχόμενο χρεοκοπίας μιας χώρας μέλους της Ευρωζώνης; Η θεσμική απάντηση είναι καταφατική εφόσον η Συνθήκη δεν προβλέπει τη διάσωση μιας χώρας από τις άλλες χώρες. Αντίθετα, η πολιτική απάντηση, η οποία δόθηκε και σε ιδιαίτερα υψηλούς τόνους¹⁶, διακηρύσσει την κοινή ευθύνη όλων για τη διατήρηση της σταθερότητας στην Ευρωζώνη. Στην αρχή, αυτή η απάντηση δεν μπορεί να πείσει εφόσον το σύστημα, πλην της «συνδρομής» δια των ποινών, δεν διέθετε μηχανισμούς συνδρομής. Οι διεθνείς αγορές αντιλαμβάνονται την αντίφαση και δοκιμάζουν όχι μόνο την πιστοληπτική αξιοπιστία των αδύναμων κρίκων αλλά και την αξιοπιστία του συστήματος της Ευρωζώνης. Ο προβλεπόμενος, λοιπόν, με τη δήλωση της 25^{ης} Μαρτίου, μηχανισμός είναι η απάντηση σε αυτό το ερώτημα.

Η δυναμική των εξελίξεων μεταβάλλει την πολιτική ισορροπία και οι εξαιρέσεις επιβεβαιώνουν τον κανόνα.

Αυτή η κατάσταση απειλής της Ευρωζώνης θέτει στην πράξη και όχι πλέον μόνο στη θεωρία όλα τα ερωτήματα που έχουν τεθεί στο παρελθόν, ακόμα και αυτά που ετίθεντο πριν τη δημιουργία της. Αυτά τα ερωτήματα ξεκινάνε από τα πιο εύκολα και προφανή μέχρι τα πιο δύσκολα και «συγκρουσιακά». Τα εύκολα και τα προφανή είναι η επανεξέταση των σχέσεων της Ευρωζώνης με το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο, η καλύτερη εποπτεία του ευρωπαϊκού και διεθνούς χρηματοπιστωτικού συστήματος (και ιδιαίτερα η συντονισμένη αντιμετώπιση κερδοσκοπικών επιθέσεων πχ naked Credit Default Swaps), η δημιουργία αξιόπιστων ευρωπαϊκών οίκων αξιολόγησης αλλά ακόμα και η περισσότερη έγκαιρη και αξιόπιστη παρέμβαση έναντι μιας χώρας με «παραβατική» συμπεριφορά στο σεβασμό των κανόνων της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Το δύσκολο, όμως, και το συγκρουσιακό ήταν η δημιουργία ενός αξιόπιστου μηχανισμού δημοσιονομικής συνδρομής. Η δημοσιονομική συνδρομή είτε είναι έκτακτη είτε είναι μόνιμη, είτε χαρακτηριστεί συνδρομή διάσωσης είτε χαρακτηριστεί συνδρομή οργανωμένης διαχείρισης χρεοκοπίας, θίγει θέματα αρχών και αγγίζει τον πυρήνα των αρχικών προϋποθέσεων που είχε θέσει η Γερμανία για τη δημιουργία του Ευρώ. Μετακινεί, δηλαδή, το σημείο ισορροπίας της αρχικής πολιτικής συμφωνίας.

Γι' αυτό το λόγο η συζήτηση που προηγήθηκε της δήλωσης της 25^{ης} Μαρτίου δημιούργησε εντάσεις, διαφωνίες, προσδοκίες και απογοητεύσεις και στην ουσία έθεσε στην ατζέντα ως αίτημα το προηγούμενο συμπέρασμα για την ανάγκη περισσότερο πολιτικής ενοποίησης της Ευρώπης. Όπως, ήδη, αναφέρθηκε με εξαίρεση τη Φινλανδία και

¹⁶ Δήλωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου περί της διαφύλαξης της δημοσιονομικής σταθερότητας στην Ευρωζώνη
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/el/ec/112859.pdf

το Λουξεμβούργο όλες οι χώρες της Ευρωζώνης αντιμετωπίζουν δημοσιονομικά προβλήματα και βρίσκονται σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος. Στο άλλο άκρο των εξαιρέσεων αναφέρεται η Ελλάδα ως ο πιο αδύνατος κρίκος της αλυσίδας του συστήματος. Εντούτοις, το επιχείρημα των θετικών ή αρνητικών εξαιρέσεων δεν ανατρέπει την πραγματικότητα. Η διεθνής κρίση έχει αρχίσει να εκδηλώνεται και ως κρίση δημοσιονομικής διαχείρισης σε όλες τις χώρες. Οι διεθνείς οίκοι αξιολόγησης, όσο και αν, κατά περίπτωση, τους χαρακτηρίζουμε αναξιόπιστους, έχουν υποβιβάσει την πιστοληπτική ικανότητα και άλλων χωρών της Ευρωζώνης και έχουν αρχίσει να εξετάζουν ακόμα και τα «φρούρια» της πιστοληπτικής αξιοπιστίας που έχουν βαθμολογία τρία Α. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί η Ευρωζώνη να «κρύβεται» πίσω από τις εξαιρέσεις, να αρκείται σε πολιτικές δηλώσεις και να μην αναλαμβάνει δράση.

Η συνέχεια της συζήτησης για το μηχανισμό δημοσιονομικής υποστήριξης

Όπως ήδη αναφέρθηκε η δημιουργία μηχανισμού δημοσιονομικής υποστήριξης ανοίγει και δεν κλείνει τη συζήτηση περί δημοσιονομικής συνδρομής στην Ευρωζώνη. Αξίζει, λοιπόν, στις παρούσες συνθήκες να εξετάσει κανείς τόσο τις πολιτικές παραμέτρους της λειτουργίας αυτού του μηχανισμού όσο και τις δυνατότητες περαιτέρω θεσμικής αποτύπωσης αυτής της συμφωνίας.

Οι πολιτικά αντίθετοι στη συστηματική λειτουργία αυτού του μηχανισμού υποστηρίζουν το στάτους κβο, επικεντρώνονται στις διατάξεις της Συνθήκης περί μη διάσωσης, στα ηθικά και δεοντολογικά επιχειρήματα περί χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, επιμένουν στην προσέγγιση της συμμόρφωσης δια των ποινών και υποστηρίζουν ότι η κρίση δεν είναι τίποτα περισσότερο από μία δυσμενής οικονομική συγκυρία η οποία δεν δικαιολογεί θεσμικές αλλαγές μόνιμου χαρακτήρα. Ακόμα και όταν δεν απορρίπτουν την αρχή της ενίσχυσης της οικονομικής διακυβέρνησης και της περαιτέρω πολιτικής ενοποίησης θεωρούν ότι προέχει η ενοποίηση δια των «ποινών» και των αυστηρών όρων οικονομικής πολιτικής και ότι η ουσιαστική δημοσιονομική συνδρομή δεν είναι απαραίτητη.

Αντίθετα οι υποστηρικτές της συστηματικής λειτουργίας αυτού του μηχανισμού, χωρίς να απορρίπτουν τα δεοντολογικά επιχειρήματα, που προβλέπονται στη Συνθήκη, θεωρούν ότι η συγκυρία της κρίσης επιτρέπει μία πρώτη, έστω και μικρή, υπέρβαση της προηγούμενης πολιτικής ισορροπίας. Διεκδικούν - κυρίως οι Γάλλοι - την επίδειξη ηγετικής παρουσίας στη διαδικασία της ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης αλλά και αντιλαμβάνονται μέσα από τα δικά τους προβλήματα - κυρίως οι άλλοι Νότιοι και οι Ιρλανδοί - την ανάγκη δημοσιονομικής θωράκισης της Ευρωζώνης μέσω αυτού του μηχανισμού. Τέλος σε αυτή τη διαπραγμάτευση είτε το θέλουμε είτε όχι είναι παρούσες και οι διεθνείς χρηματοπιστωτικές αγορές. Η απόρριψη, ή έστω η αγνόηση, από τις αγορές των

ισχυρών πολιτικών διακηρύξεων πριν από τη θέσπιση της λειτουργίας του μηχανισμού τις καθιστά σύμμαχο των υποστηρικτών της συστηματικής λειτουργίας του σε αντίθεση με εκείνους που θεωρούν τη λειτουργία του ως «έκτακτο μέτρο».

Επίλογος

«Το μέλλον διαρκεί πολύ»

«Το μέλλον διαρκεί πολύ». Αυτή η σύντομη φράση του Γάλλου φιλόσοφου Louis Althusser δεν έχει γραφτεί για την Ευρωπαϊκή ολοκλήρωση ούτε για την Ευρωζώνη. Όπως συμβαίνει, όμως, με κάθε φιλοσοφικό στοχασμό, μετά τη διατύπωσή του αυτονομείται και ο καθένας δικαιούται να τον χρησιμοποιεί. Το μέλλον, λοιπόν, διαρκεί πολύ και αυτό μπορεί να είναι ταυτόχρονα και αισιόδοξο και απαισιόδοξο μήνυμα για την αντιμετώπιση της δημοσιονομικής κρίσης που εξελίσσεται όχι μόνο στην Ευρώπη και στην Ευρωζώνη αλλά και στις ΗΠΑ και σε άλλες χώρες. Στο επόμενο χρονικό διάστημα - μέρες, εβδομάδες, μήνες και χρόνια - οι εξελίξεις θα τρέχουν και το ερώτημα θα είναι αν θα τις προβλέψουμε ή όχι και στη συνέχεια αν θα τις προλάβουμε ή όχι. Εφόσον, όμως, «το μέλλον διαρκεί πολύ» ως διακινδυνεύουμε και μία πρόβλεψη. Ας προβλέψουμε ότι η Ευρωζώνη δεν θα διαλυθεί, ότι καμία χώρα της δεν θα χρεοκοπήσει ή θα αποχωρήσει από αυτή, ότι θα γίνουν δημοσιονομικές και άλλες παρεμβάσεις, οι οποίες με τον ένα ή με τον άλλο τρόπο στη συνέχεια θα θεσμοθετηθούν και ότι το σημείο ισορροπίας της διαδικασίας της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης θα μετακινηθεί σε θετική κατεύθυνση. Το αντίθετο σενάριο είναι εφιαλτικό.

Το ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΕΛΙΑΜΕΠ) ιδρύθηκε το 1988 και λειτουργεί ως ένα ανεξάρτητο, μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα ερευνητικό και επιμορφωτικό Ίδρυμα. Μέσω του πολυετούς έργου του έχει αναδειχθεί σε σημαντικό φορέα πληροφόρησης, μελέτης και σχεδιασμού θεμάτων εξωτερικής πολιτικής, και θεωρείται ένα από τα πιο έγκριτα σε διεθνές επίπεδο κέντρα μελετών της Ελλάδας στον τομέα των Ευρωπαϊκών υποθέσεων και των διεθνών σχέσεων. Το ΕΛΙΑΜΕΠ δεν εκφράζει, ούτε εκπροσωπεί συγκεκριμένες πολιτικές απόψεις. Επιχειρεί μόνο να λειτουργήσει ως βήμα ελεύθερου διαλόγου και ως κέντρο παραγωγής και ανταλλαγής ιδεών.