

Γεώργιος Παπαστάμκος, Καθηγητής Πανεπιστημίου,  
Ευρωβουλευτής

## Ο τριακονταετής ελλειπτικός (εξ)ευρωπαϊσμός

- "Επειδάν τα τριάκοντα έτη εκβαίνωσιν"-

(προδημοσίευση)

### 1.Εισαγωγή

Τριάντα χρόνια ελληνικής συμμετοχής της Ελλάδος στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες αρχικώς και στην Ευρωπαϊκή Ένωση εν συνεχεία αποτελούν επαρκή χρόνο για μερικές (λόγω χώρου και δηλωμένης υποκειμενικής θεωρήσεως) κριτικές συμπερασματικές διαπιστώσεις.

Η προσχώρηση σε έναν προωθημένο και μετεξελισσόμενο περιφερειακό οργανισμό με προφανή τα στοιχεία της υπερεθνικότητας και τη διεθνή πρωτοτυπία ως προς την ένταση του βαθμού ολοκλήρωσης και την έκταση της ενοποιούμενης ύλης είναι φυσικό να εγείρει ερωτήματα ως προς το "είναι", το "πράττειν" και το "λέγειν"<sup>1</sup>. Το "είναι" αναφέρεται στη διαμόρφωση και αλληλόδραση των ταυτοτήτων του υπερεθνικού οργανισμού και των πρωταγωνιστών της διαδικασίας της ολοκλήρωσης, δηλαδή των κρατών μελών και των ευρωπαϊών πολιτών. Το "πράττειν" καλύπτει τη νομιμοποιημένη διαδικασία πολιτικής εισροής (κοινωνικοπολιτικών κραδασμών/μηνυμάτων και εκροής (αποφάσεων, πολιτικών και δράσεων). Το "λέγειν" αφορά στον συντονισμό μεταξύ νομιμοποιημένων πολιτικών συστημάτων εκ των άνω προς τα άνω (ευρωπαϊκές και εθνικές ηγεσίες) και στον επικοινωνιακό λόγο. Στην πολυεπίπεδη ευρωπαϊκή διακυβέρνηση (υπερεθνικά καθιδρύματα/κράτη μέλη/πολιτειακές υποδιαρθρώσεις) η πράξη και ο λόγος συγκαθορίζουν το ευρωπαϊκό "είναι".

---

<sup>1</sup> Βλ. Schmidt, V. (2010) The European Union in search of political identity and legitimacy: Is more Politics the Answer? *Working Paper Series, Social Sciences Research Centre, Institute for European Integration Research.*

Ο όρος "διακυβέρνηση" καταλαμβάνει ιδιαίτερη θέση τόσο στην πολιτική ρητορική όσο και στην ακαδημαϊκή συζήτηση. Η μεγαλύτερη συμμετοχή, η διαφάνεια, η λογοδοσία, η βελτίωση της ποιότητας και η απλούστευση της διαδικασίας εκροής δικαιοπραγωγικής πολιτικής, η αποσαφήνιση της σχέσης μεταξύ του υπερεθνικού, του εθνικού και του περιφερειακού/τοπικού επιπέδου λήψης αποφάσεων και εν τέλει η αποτελεσματικότητα της ευρωπαϊκής δράσης είναι ορισμένα από τα ζητήματα, τα οποία βρέθηκαν και εξακολουθούν να βρίσκονται στο μέσο συντονισμένων ενεργειών για την αναμόρφωση της ευρωπαϊκής διακυβέρνησης.

Λόγω του ατελούς (εξ)ευρωπαϊσμού πολιτικών επιλογών και διαδικασιών λήψεως αποφάσεων και της μειωμένης συνέργειας του ανεξαρτήτου εθνοκρατικού μας συστήματος δράσης με το ευρωπαϊκό σύστημα και δι' αυτού με το παγκοσμιοποιημένο πεδίο δυνάμεων, η μεταβολή της ισορροπίας δυνάμεων μεταξύ της πολιτικής και της οικονομικής διαδικασίας υπέρ της δεύτερης άφησε ορατό κενό κατευθυντήριας εθνικής πολιτικής παρέμβασης. Προϊούσης της παγκοσμιοποίησης, το ελλειπτικώς (εξ)ευρωπαϊσμένο εθνικό μας σύστημα υποχώρησε ως προς την ικανότητα δράσης και καθοδήγησης προς όφελος των δυνάμεων της οικονομίας της αγοράς και των ορέξεων εμφανών τε και αφανών διεθνοποιημένων ιδιωτικών χρηματοπιστωτικών και αξιολογικών οίκων, οι οποίοι γίνονται αποδεκτοί ως επικυρίαρχοι έναντι ευρωπαϊκών θεσμών και κρατών. Σε μία κάθετη σχηματοποίηση, το ελληνικό κράτος είναι μέρος του παγκοσμίου και του ευρωπαϊκού πολυεπίπεδου συστήματος, εντός του οποίου εθνικές κυβερνήσεις και εθνικοί διοικητικοί μηχανισμοί διαπραγματεύονται ρυθμιστική πολιτική διμερούς και πολυμερούς συνεργασίας και ολοκλήρωσης. Εξ ορισμού κράτη μέλη με αποτελεσματικά συστήματα διακυβέρνησης, με ικανότητα θέσεως στόχων και ενεργοποίησης μέσων και με αλληλουχία στόχων-μέσων εξέρχονται ενισχυμένα από τις διαπραγματεύσεις ρυθμιστικής πολιτικής. Ως δρώντα συστήματα τόσο το ευρωπαϊκό όσο και το κρατικό πρότυπο συγκεντρωτισμού βρίσκονται αντιμέτωπα με την ανάγκη αναζήτησης νέων

μορφών διακυβέρνησης. Αν μη τι άλλο, ο ευρωπαϊκός συγκεντρωτισμός δεν συμβαδίζει με το δόγμα "ενότητα στην πολυμορφία", ο δε κρατικός δεν απαντά πάντα στις επιτόπιες και εξειδικευμένες αναπτυξιακές ανάγκες.

## **2. Η ευρωπαϊκή ενοποιητική δυναμική: αρχή, κίνηση, αντιλογία**

Τα πενήντα και πλέον χρόνια της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδρομής αποτελούν από μόνα τους αψευδή δικαίωση του ιστορικού εγχειρήματος. Όσοι προέβλεψαν το εύθραυστον του κοινού ευρωπαϊκού οικοδομήματος, διαψεύσθηκαν. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα/ Ευρωπαϊκή Ένωση αποδείχθηκε μέγεθος με υψηλό δείκτη στατικότητας. Όσοι διέβλεψαν έλλειψη ελκυστικότητας, ακυρώθηκαν. Τα κράτη μέλη που συμπράττουν στο ευρωπαϊκό σχέδιο ολοκλήρωσης πολλαπλασιάσθηκαν. Όσοι παρέβλεψαν τη δυναμική του εμπλουτισμού της ενοποιημένης ύλης με συνεχώς νέες πολιτικές και δράσεις, δεν επαληθεύθηκαν. Η διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης άντεξε στον χρόνο, επεκτάθηκε στον χώρο και εντάθηκε ως προς το περιεχόμενό της. Με τη Συνθήκη δε για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης άγγιξε τον συνταγματικό της χρόνο.

Ειδικότερα, οι αλληπάλληλες διευρύνσεις της κοινοτικής/ενωσιακής Ευρώπης (αρχικώς με κράτη της ανταγωνιστικής κατά την εκκίνηση οργάνωσης της ΕΖΕΣ, εν συνεχεία με κράτη της "οικονομικής και κοινωνικής συνοχής" και εν τέλει με κράτη της "υπόλοιπης ΕΖΕΣ"), η διεύρυνση προς ανατολάς (με κράτη του άλλου πόλου της αντιθετικής κατά το παρελθόν σχέσης Ανατολής-Δύσης) και προς νότον (Κύπρος, Μάλτα), η ολοένα αύξουσα ενσωμάτωση πεδίων, που συμπληρώνουν, επεκτείνουν και ανανεώνουν τη φυσιογνωμία του ευρωπαϊκού προτύπου ολοκλήρωσης, καθώς και η ενίσχυση και η εκλογίκευση υφισταμένων θεσμών (ενίοτε απομάκρων, ανωνύμων και γραφειοκρατικών) και διαδικασιών (ενίοτε περιβαλλομένων τύπους ανυπόφορης ρυθμιστικής τεχνικότητας) ή η καθίδρυση νέων δεν επιβεβαιώνουν

μόνο την αντοχή του ευρωπαϊκού κοινοσυστήματος, αλλά και την εξωστρέφειά του (εμβάθυνση-διεύρυνση-εμβάθυνση).

Πολιτική "αρχή" και πολιτικό "τέλος" ενυπάρχουν στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης και την κατευθύνουν. Σηματοδοτούν τη μεταπολεμική (τη μετά τον 2<sup>ο</sup> παγκόσμιο πόλεμο) πολιτική της "σύγκρουσης" στον ευρωπαϊκό χώρο. Η χρήση βίας στις διακρατικές σχέσεις παραχώρησε τη θέση της σε συγκαθορισμένες επιδιώξεις οικονομικής προόδου και συλλογικής ασφάλειας. Ως χώρος "σύγκρουσης" αναδείχθηκε και εξακολουθεί να αναδεικνύεται η οικονομία. Ήτοι η προοδευτική δημιουργία ενός ομοιογενούς οικονομικού χώρου. Η οικονομία άγγιξε, με την εισαγωγή του ευρώ, τα όρια της ενδοευρωπαϊκής θεσμοπολιτικής "σύγκρουσης". Ένας πρώτος απολογισμός της σύγκρουσης μετρά ήδη νικητές και ηττημένους. Βεβαίως, η αποτίμηση της κατανομής των κατ' ιδίαν μετοχικών μεριδίων μεταξύ των κρατών μελών του εγχειρήματος είναι διαρκής, αφού ο ενδοευρωπαϊκός συσχετισμός δυνάμεων είναι ανοικτός, επηρεάζεται δε και από την "εξωτερικότητα" του ενοποιημένου, δηλαδή από την έκθεσή του στο παγκόσμιο πεδίο δυνάμεων.

Η πρόταξη της οικονομικής έναντι της πολιτικής και της κοινωνικοπολιτικής ενοποίησης - κατανοητή ίσως κατά τον πολιτικό καιρό της ίδρυσης των τριών ευρωπαϊκών κοινοτήτων- προβάλλεται σήμερα ως ασυμμετρία μεταξύ της οικονομικής και πολιτικής ενοποίησης. Η αρχή της παραλληλίας αφ' ενός μεταξύ της οικονομικής και νομισματικής ένωσης και αφ' ετέρου της πολιτικής ένωσης -στοιχείο κυρίαρχο στις διαπραγματεύσεις προς το Μάαστριχτ- δεν έτυχε ισοδύναμης θεσμικής υποδοχής στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Είναι ακριβώς αυτός ο λόγος, μαζί με άλλα δομικά ελλείμματα της ένωσης, που με ώθησαν στην τιτλοφορία σχετικού μου πονήματος το 1994 ως "Η ελλειπτική θεσμογένεση της Ένωσης". Η αναντιστοιχία δεν καλύφθηκε ούτε με τις ενδιάμεσες αναθεωρήσεις της Συνθήκης από το Άμστερνταμ δια της Νικαίας ως τη

Λισαβόνα. Η κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας -ακόμη και μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας- εξαγγέλλεται μεν ως κοινή, στην πραγματικότητα όμως υφίσταται διάσταση μεταξύ σημαίνοντος και σημαινομένου. Ζητούμενο παραμένει και η κοινωνική ένωση, η οποία, λόγω της οικονομικής κρίσης, γνωρίζει μάλιστα την αποψίλωση του ούτως ή άλλως ατελούς ευρωπαϊκού κεκτημένου της. Και όχι μόνο αυτό. Η ευρωπαϊκή πολιτική μετατοπίζεται υπέρ της ανταγωνιστικότητας και εις βάρος του ευρωπαϊκού προτύπου πρόνοιας, καθ' ήν στιγμήν ο ευρωπαϊκός παραγωγικός τομέας πράγματι έχει να αντιμετωπίσει την ανταγωνιστική πίεση στο διεθνές οικονομικό πεδίο από δυνάμεις, οι οποίες είτε είναι παραδοσιακώς ανταγωνιστικές είτε έχουν προβεί σε εμφανή άμβλυνση και μείωση των δομών και των παροχών κοινωνικής πρόνοιας αντιστοίχως είτε εφαρμόζουν κοινωνικό και οικολογικό dumping. Εν τέλει, η οικονομική μεγέθυνση ("όφελος") δεν συνδέεται αυτομάτως με την (ανα)διανεμητική κοινωνικοπολιτική λειτουργία ("κόστος"). Τελούν σε κατάσταση αλληλομαχίας και διαμεσολάβησης. Η πρωτογενώς εγγεγραμμένη συνάρτηση μεταξύ μεγιστοποίησης (λόγω της ενοποίησης) του οικονομικού προϊόντος και βελτίωσης της κοινωνικής ασφάλειας (προστασίας), παρά τις ενδιάμεσες ανανεώσεις της, όχι μόνο δεν υπήρξε αύξουσα, αλλά επέτεινε τη στεγανοποίηση. Η ευθύνη εδώ έχει αποδέκτη τον ίδιο τον πρωταγωνιστή της διαδικασίας της ευρωπαϊκής ενοποίησης: το κράτος μέλος. Αυτό ηθέλησε να εκχωρήσει την αρμοδιότητα της οικονομικής και νομισματικής απόφασης στον υπερεθνικό θεσμό. Το ίδιο θέλει να διατηρεί σημαντικές πτυχές της κοινωνικής πολιτικής ως επιφυλαγμένες εθνικές αρμοδιότητες. Ο καταλογισμός της διάβρωσης του κράτους πρόνοιας στην ίδια τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης είναι υπερβολικός. Το κράτος μέλος είναι (συν)ένοχο.

Η επιτυχής ενοποιητική διαδρομή από την ίδρυση των τριών Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στη "Μεγα-Ένωση"<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Βλ. Oppermann, Th. (2007) "Von der Gründungsgemeinschaft zur Mega-Union - Eine europäische Erfolgsgeschichte?" - *Deutsches Verwaltungsblatt*.

γνώρισε και την εξωτερίκευσή της: ευρωπαϊκές εξωτερικές σχέσεις, κοινή (εξωτερική) εμπορική πολιτική, κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφαλείας. Από την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΚ) έως σήμερα οι εξωτερικές (οικονομικές) σχέσεις –στηριζόμενες σε ένα εκτεταμένο συμβατικό πλέγμα σχέσεων με τρίτες χώρες και ομάδες χωρών– συγκροτούν τη δυναμική παρουσία της ΕΕ/ΕΚ στην παγκόσμια κλίμακα των εμπορικών δυνάμεων, όπως αυτές συναντώνται υπό τον Παγκόσμιο Οργανισμό Εμπορίου. Η αξιόπιστη προβολή του ευρωπαϊκού προτύπου οικονομικής διακυβέρνησης στην παγκόσμια mega-κλίμακα προϋποθέτει τον σαφή και συνεκτικό καθορισμό του ιδίου στο εσωτερικό της ΕΕ. Προϋποθέτει την άρση της ασυμμετρίας μεταξύ των δύο πυλώνων της ΟΝΕ. Δηλαδή, την άρση της ασυμμετρίας μεταξύ της ατελούς οικονομικής ένωσης και της πλήρους νομισματικής ένωσης.

Η διαδρομή της ενοποιημένης Ευρώπης, όπως μαρτυρεί η κτηθείσα εμπειρία, δεν ήταν πάντοτε ευθύγραμμη, ούτε προκαθορισμένη. Ενδογενείς και εξωγενείς παράγοντες επηρέασαν την ενοποιητική πρόοδο. Παρεκκλίσεις από τους αρχικούς στόχους, αδυναμίες στα μέσα, θεσμικές και πολιτικές κρίσεις, διαδοχικές διευρύνσεις, διαρθρωτικά και μακροοικονομικά προβλήματα και συχνές αναβιώσεις εθνικών παρεμβατικών μεθόδων, πρακτικών και εμμονών συνέχιζαν να προβάλλουν εμφατικά την αναγκαιότητα κάλυψης ενός κόστους υπαρκτού λόγω της ελλειπτικής ενοποίησης. Και αυτό παρά τις ενδιάμεσες αναθεωρήσεις των ιδρυτικών Συνθηκών. Εξ αυτού και ο στόχος της συνταγματικής θέσμησης της ΕΕ, ο οποίος εντοιχίσθηκε, προκειμένου να διασφαλισθεί η ενιαία βούληση και η συλλογική ικανότητα δράσης. Η εκ πρώτης όψεως καθοδική κίνηση των 18 κρατών μελών, τα οποία είχαν ήδη εκφράσει θετική επικυρωτική βούληση, αντισταθμίζεται από τη μέγιστη δυνατή εγγραφή στη Συνθήκη της Λισαβόνας ικανού αριθμού κληροδοτημάτων "συνταγματικής χροιάς". Αναφέρονται ενδεικτικά: η μία και μόνη νομική προσωπικότητα της Ένωσης, η δέσμευση περί υπεροχής του δικαίου της Ένωσης έναντι του δικαίου των κρατών μελών, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του

Δικαστηρίου της ΕΕ, οι πρόνοιες περί δημοκρατικών αρχών, με αναβαθμισμένο το ρόλο των εθνικών κοινοβουλίων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, ο οποίος παραπέμπει αμέσως στην ανάδειξη μίας ευρωπαϊκής πολιτικής κοινωνίας.

Η πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης επέφερε σημαντικές δομικές αλλαγές στον ρόλο του εθνικού οικονομικού κράτους. Η πρώτη και σημαντικότερη αλλαγή είναι η απώλεια ή ο περιορισμός των σημαντικών πρωτογενών οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών της ΕΕ. Έτσι, από τις τέσσερις παραδοσιακές πρωτογενείς οικονομικές πολιτικές, όπως είναι η νομισματική, η δημοσιονομική, η εισοδηματική και η εξωτερική οικονομική (εμπορική και συναλλαγματική) πολιτική, το σύγχρονο κράτος μέλος της Ένωσης έχει επιφυλάξει για τον εαυτό του μόνο πολύ περιορισμένες αυτονομίες στην άσκηση της δημοσιονομικής και της εισοδηματικής πολιτικής. Και εδώ προκύπτει η πρώτη αντίφαση ή το πρώτο έλλειμμα μεταξύ εθνικού πολιτικού και οικονομικού κράτους. Οι πολίτες των κρατών μελών ζητούν από το εθνικό τους κράτος την παραγωγή δημόσιων αγαθών, όπως είναι η βιώσιμη ανάπτυξη, η οικονομική σταθερότητα, η πλήρης απασχόληση, η κοινωνική προστασία και πρόνοια και η εξωτερική οικονομική ισορροπία. Ζητούν, δηλαδή, την εκπλήρωση της οικονομικής αποστολής του κράτους στο κοινωνικοοικονομικό σύστημα της "μικτής" οικονομίας της αγοράς και του κοινοβουλευτισμού, το οποίο χαρακτηρίζει έντονα όλες τις χώρες μέλη της Ένωσης με οριακές αποχρώσεις μεταξύ τους. Από την άλλη το σύγχρονο κράτος μέλος της ΕΕ δεν διαθέτει σε εθνικό επίπεδο τα οικονομικοπολιτικά μέσα "παραγωγής" για να καλύψει τη ζήτηση των ανωτέρω δημοσίων αγαθών στο οικονομικό και κοινωνικό πεδίο. Επίσης, λόγω της απώλειας ή των περιορισμών πρωτογενών οικονομικών πολιτικών, το κράτος μέλος αδυνατεί να ασκήσει επαρκώς και άλλες ειδικές πολιτικές, όπως π.χ. την πολιτική για την περιφερειακή ανάπτυξη, την παιδεία, την υγεία, την τεχνολογία, το περιβάλλον, για τις οποίες

υπάρχει "ζήτηση" από την πλευρά της κοινωνίας και της οικονομίας. Όμως, στην Ευρωπαϊκή παράδοση δεν είναι αποδεκτό ένα σύστημα που θα βασίζεται αποκλειστικά στην ελεύθερη αγορά, παρά ένα σύστημα της κοινωνικής και οικολογικής οικονομίας της αγοράς, όπου το κράτος θέτει ρυθμιστικούς κανόνες και ασκεί διορθωτικές ή παρεμβατικές πολιτικές μεταξύ άλλων για την επίτευξη οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών στόχων.

Το γεγονός αυτό έχει ως συνέπεια τη μειωμένη παραγωγή οικονομικής πολιτικής σε εθνικό επίπεδο, τη φθίνουσα κάλυψη της ζήτησης σε δημόσια αγαθά και την κρίση της εμπιστοσύνης των πολιτών στις κυβερνήσεις τους, γεγονός που αντανακλά αρνητικά και στην εικόνα της ΕΕ. Το πρόβλημα αυτό είναι εντονότερο στις χώρες μέλη που εντάχθηκαν στην Ευρωζώνη, δεδομένου ότι οι χώρες αυτές έχουν εκχωρήσει στο υπερεθνικό επίπεδο περισσότερες αρμοδιότητες εθνικής οικονομικής πολιτικής. Συμπερασματικά προκύπτει η αναγκαιότητα να αρθεί η αντίφαση μεταξύ εθνικού πολιτικού και εθνικού οικονομικού κράτους. Για την έξοδο από την αντίφαση ορισμένοι βλέπουν στο μέλλον μια επιστροφή στο εθνικό κράτος. Άλλοι προσβλέπουν στη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού υπερκράτους στο πλαίσιο μιας ομοσπονδίας. Και οι δύο προσεγγίσεις είναι ακραίες. Οπισθοδρομική η πρώτη, ουτοπική η δεύτερη.

Πέραν των ευθυνών που αντικειμενικά καταλογίζονται στα κράτη μέλη της ζώνης σταθερότητας, η οικονομική κρίση ανέδειξε και τα δομικά ελλείμματα της ίδιας της κοινής ευρωπαϊκής κατασκευής. Είναι ακριβώς αυτά τα ελλείμματα, τα οποία οδήγησαν στην ανάγκη αποτελεσματικότερης ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης. Οι διαδοχικές αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, με τελευταίο (;) σταθμό τα Συμπεράσματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 24-25.3.2011 κινούνται προς την κατεύθυνση για συνεκτικότερη ευρωπαϊκή οικονομική διακυβέρνηση. Τα ευρωπαϊκά πολιτικά αντανακλαστικά ήταν βραδέα, το δε νέο ρυθμιστικό πλαίσιο είναι ελλιπές. Δεν αποτυπώνεται σε κανονιστική ρύθμιση όλο το εύρος των δομικών εργαλείων, που θα μπορούσαν να ενεργοποιηθούν.

Κατά τη γνώμη μου, εκεί όπου το ενωσιακό οικοδόμημα είναι πλήρες και οι διαδικασίες λήψεως αποφάσεων στηρίζονται σε σαφείς θεσμικές-τεχνικές βάσεις, οι όροι του παιχνιδιού δεν αμφισβητούνται. Περιθώρια αντιπαράθεσης υφίστανται εκεί όπου οι περιοχές της ενοποίησης είναι ατελείς.

Η αποδοχή ή μη του ενοποιητικού εγχειρήματος μετράται από τη δημόσια γνώμη κάθε κράτους μέλους χωριστά, η οποία βρίσκεται σε σχέση ευθέως ανάλογη με τις πολιτικές, κοινωνικές και εξωτερικές εξελίξεις. Οι ευρωπαϊκές συνθετικές διεργασίες ελάχιστα συμβάλλουν στη σύνθεση μίας ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας. Το έλλειμμα της ευρωπαϊκής δημόσιας σφαίρας σχετίζεται ασφαλώς και με τον ελλείποντα (εξ)ευρωπαϊσμό της ιδέας της αντιπροσωπευτικότητας. Μεταξύ άλλων, διαφοροποιήσεις ως προς τις εκλογικές περιφέρειες, τον τρόπο εκλογής και τα εκλογικά συστήματα υποδηλώνουν την ευρωπαϊκή εκλογική πολυμορφία.

Η δημόσια γνώμη στο πλουραλιστικό πρότυπο οργάνωσης των δημοκρατιών της Ευρώπης βρίσκει την έκφρασή της μέσα από την οργάνωση των πολιτικών κομμάτων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η δημόσια γνώμη ταυτοποιείται και προβάλλεται με όρους αλληλουχίας μεταξύ πολιτικών προτιμήσεων και προσδοκιών αφ' ενός και εκροής πολιτικής. αφ' ετέρου. Με όρους πολιτολογικούς, οι ευρωπαϊκές πολιτικές ομάδες ενσωματώνουν ή αντιμάχονται -συμμετέχοντας όμως- όλη την ευρω-θεώρηση ως συμπύκνωμα της πεντηκονταετούς και πλέον εμπειρίας. Αρθρώνουν, επιλέγουν και ταξινομούν επιλογές πολιτικής κατεύθυνσης, διαβουλεύονται και διευθετούν, συναινώντας ή διαφωνώντας, τα πολυποίκιλα συμφέροντα που μεταφέρονται από το εθνικό στο ευρωπαϊκό επίπεδο. Πέραν τούτου, είναι οι πολίτες της Ευρώπης αυτοί που καλούνται να συνδιοργανώσουν και να συνδιαμορφώσουν μέσω κοινωνικής δικτύωσης την υπό διαμόρφωση ευρωπαϊκή πολιτική ταυτότητα.

### **3.Η ελληνική σύμπραξη: αρχή, κίνηση, απολογία**

Η προσχώρηση της Ελλάδος στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες (1981), χάριν της κορυφαίας επιλογής του Κωνσταντίνου Καραμανλή, σηματοδότησε την απαρχή της περαιτέρω διεύρυνσής τους με κράτη μέλη της ευρωπαϊκής οικονομικής περιφέρειας. Η ελληνική πολιτική στάση εμφανιζόταν περισσότερο διασπασμένη πριν παρά μετά την ελληνική προσχώρηση. Η μετά την προσχώρηση στάση σταδιακής αποδοχής της επιλογής της ενσωμάτωσης χαρακτηρίστηκε από την πολιτική των διαφοροποιήσεων/υποσημειώσεων σε θέματα Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας, για να ακολουθήσει η ομολογία από τον Ανδρέα Παπανδρέου, ότι το κόστος εξόδου θα ήταν δυσβάστακτο (1985) , εν συνεχεία δε η θετική στάση υποβοηθήθηκε και από την ποσοτική διάσταση, δηλαδή την μεταφορά ευρωπαϊκών πόρων προς την Ελλάδα. Έκτοτε η Ελλάς συμπορεύεται μετά των κρατών μελών που βρίσκονται στην πρωτοπορία της θεσμικής εμβάθυνσης της Ευρωπαϊκής Κοινότητας/ Ένωσης.

Η έρευνα γύρω από τις επιπτώσεις της συμμετοχής στην ΕΕ επί των κρατών μελών τείνει επ' εσχάτων να διεκδικεί χώρο. Αντιθέτως, μεγαλύτερο χώρο καταλαμβάνει η έρευνα ως προς την επίδραση εσωτερικών συνθηκών/καταστάσεων επί της εκβάσεως των υπερεθνικών (ευρωπαϊκών) θεσμικών συσχετισμών δυνάμεων και διαμόρφωσης πολιτικής.

Το κεντρικό ερώτημα στρέφεται γύρω από την προφανή ή υποδηλούμενη διάθραυση εσωτερικών μας θεσμικών, διαρθρωτικών και οργανωτικών δυσλειτουργιών ή την επίδραση του ευρωπαϊκού κεκτημένου επ' αυτών, εννοουμένων όχι ως υποκειμένων ενοτήτων, αλλά ως συλλειτουργουσών ενοτήτων εντός της ευρωπαϊκής συνθετικής διαδικασίας.

Αποτελεί παράδοξον ότι σε πολλές περιπτώσεις οι εκπρόσωποι του ελληνικού συστήματος διακυβέρνησης αναλαμβάνουν δεσμεύσεις στην ευρωπαϊκή τράπεζα των διαπραγματεύσεων, τις οποίες εν συνεχεία δεν τις καθιστούν αντικείμενο ενημέρωσης και υποστήριξης στο

εθνικό πολιτικό πλαίσιο. Πολύ περισσότερο δεν διαβουλεύονται ή δεν διαβουλεύονται επαρκώς πριν την ανάληψη των υποχρεώσεων. Υπαρκτό είναι αφ' ενός και το επιλεκτικώς αντιφατικό πρότυπο της αυτοπίστωσης των όποιων θετικών εκβάσεων και αφ' ετέρου του καταλογισμού στο ανώνυμο πεδίο των Βρυξελλών των όποιων αποφάσεων, ήθελον κριθεί ως συνεπαγόμενες πολιτικό κόστος.

Το ελληνικό πολιτικό σύστημα, ιδίως το διαχρονικό σύστημα διακυβέρνησης, δεν αφομοίωσε και δεν διαμόρφωσε "σχολή διαχείρισης" της πολυεπίπεδης, λόγω της ΕΕ, άρθρωσης της κρατικής εξουσίας. Το κράτος μέλος της ΕΕ κατέστη εξ ορισμού περισσότερο ισχυρό και περισσότερο ικανό προς δράση, υπό την προϋπόθεση να κατανοεί σε κάθε διαπραγμάτευση, πως θα εξέρχεται ενισχυμένο από το κάθε φορά εκχωρούμενο στη διαδικασία διαμόρφωσης ευρωπαϊκής πολιτικής. Προς τούτο απαιτείται πολιτική και διοικητική ικανότητα καθώς και άρτια τεχνοκρατική προπαρασκευή. Άλλωστε το γενικό ευρωπαϊκό συμφέρον προβάλλεται κατ' επίφαση, αλλά δεν υφίσταται εκ των προτέρων αυτοτελώς. Δικαιολογεί στάσεις, συμπεριφορές και θέσεις. Το γενικό ευρωπαϊκό συμφέρον αρχίζει να διαμορφώνεται από το πρώτο σχέδιασμα μίας κανονιστικής πρωτοβουλίας εντός της γραφειοκρατίας της Κομισιόν. Προκύπτει δε μεταγενεστέρως με την εμπλοκή των εθνικών γραφειοκρατικών εκπροσωπήσεων και εν συνεχεία των κυβερνητικών εκπροσωπήσεων και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου πλέον ως προϊόν συμβιβασμού μεταξύ αλληλοχρέων λογαριασμών μιας ενωσιακής οργάνωσης με αλληλοδιάδοχες δυνατότητες ενδιαμέσων μεταβολών. Πίσω από υπερεθνικούς ρόλους και διαδικασίες, πίσω από κανονιστικές εγγραφές και καθιερώσεις πολιτικών και δράσεων κρύπτεται η εναγώνια προβολή εθνικών προτύπων και στερεοτύπων στο υπερεθνικό επίπεδο. Κρύπτεται το εθνικό συμφέρον.

Το ελληνικό πολιτικό σύστημα, συνωδά και το επικοινωνιακό, είναι φανερό ότι ασχολείται με την ευρωπαϊκή πολιτική θεματολογία μόνο, όταν το

ενοποιητικό εγχείρημα βρίσκεται σε μία έξαρση ή σε μία κρίση. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι μόνο τότε παράγεται πολιτική στις Βρυξέλλες. Και αυτό καταδεικνύεται emphaticώς από την ενημερωτική πραγματικότητα άλλων κρατών μελών, όπου τα συντελούμενα στην ΕΕ κατέχουν μονίμως υψηλή θέση στην καθημερινή ειδησεογραφική ατζέντα. Η ήρεμη ευρωπαϊκή πολιτική θεματολογία, αυτή που επηρεάζει τον καθημερινό μας βίο, έστω και αν αυτό δεν γίνεται πάντοτε αντιληπτό δια γυμνού οφθαλμού, απουσιάζει σχεδόν παντελώς από τη γόνιμη δημοκρατική αντιπαράθεση εντός του πολιτικού μας συστήματος. Αυτό τούτο δε παρατηρείται και κατά την προεκλογική περίοδο των ευρωεκλογών, όπου συνήθως κυριαρχεί η αμιγώς εσωτερική πολιτική επικαιρότητα.

Η διαλεκτική της ευρωπαϊκής ενοποίησης μας διδάσκει ότι η ενοποιητική πληρότητα ορισμένων τομέων φαίνεται να εφελκύει συγγενείς τομείς, θεσμικά αδήλους ή κινουμένους περί την κοινοτική περίμετρο, προσδίδοντάς τους ενοποιητική υπόσταση. Συνεπώς, αυτό το οποίο σήμερα αξιολογείται ως προ-θεσμική διεργασία, στην πράξη συνιστά ενδιάμεσο σχήμα εξοικείωσης και δοκιμής, το οποίο μετά την πάροδο ευλόγου πολιτικού και θεσμικού χρόνου θα επανέλθει στην ευρωπαϊκή ατζέντα ως τυπική κανονιστική διαδικασία. Ως εκ τούτου, αυτές οι πολιτικά λιγότερο ορατές διεργασίες, οι οποίες καταλήγουν να μορφοποιούνται ως πράξεις soft law χρήζουν προσοχής και εγρήγορσης. Σε αυτό το πρώιμο στάδιο διαμόρφωσης ευρωπαϊκής πολιτικής τα αντανakλαστικά του ελληνικού συστήματος διακυβέρνησης δεν προδίδουν επαρκή βαθμό εξοικείωσης με την ευρωπαϊκή ενοποιητική μηχανική.

Το ελληνικό σύστημα διακυβέρνησης, αντί να εστιάσει στις αναγκαίες θεσμικές, διαρθρωτικές και συμπεριφορικές διοικητικές μεταρρυθμίσεις, καθώς και στην οργάνωση της αποτελεσματικής σύμπραξης στην πολυεπίπεδη ευρωπαϊκή διακυβέρνηση, ανήγαγε σε αυτοσκοπό και όχι σε μέσον τους ευρωπαϊκούς πόρους. Έτσι, παρά το σημαντικό ύψος των ευρωπαϊκών μεταβιβαστικών πληρωμών δεν χωρεί αμφιβολία, ότι στην περίπτωση της χώρας μας η ευρωπαϊκή

διαρθρωτική πολιτική δεν πέτυχε τους στόχους της, αρκεί να αναφερθεί ότι ο βαθμός πραγματικής σύγκλισης τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό επίπεδο υπήρξε ιδιαίτερα χαμηλός<sup>3</sup>. Το ελληνικό σύστημα διακυβέρνησης προτίμησε συχνά διασπορά των πόρων σε πολλά μικρά έργα, δηλαδή τη μειωμένη συγκέντρωση των πόρων, με αποτέλεσμα τη μικρή προστιθέμενη αξία τους για την ανάπτυξη. Πέραν τούτου, οι χρονικές καθυστερήσεις στην υιοθέτηση των τομεακών και περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων, η ανεπαρκής συμμετοχή των κοινωνικοοικονομικών εταίρων στο σχεδιασμό και την παρακολούθηση, το υψηλό κόστος διαχείρισης των προγραμμάτων και η χαμηλή (σήμερα) απορροφητικότητα αποτελούν ανασχετικούς παράγοντες μίας σύγχρονης περιφερειακής πολιτικής και ενός διαρθρωτικού μετασχηματισμού. Το εθνικό μας συγκεντρωτικό πλαίσιο δεν επέτρεψε, κατά το παρελθόν, ενδογενείς στρατηγικές ανάπτυξης. Δυστυχώς, δεν επέτρεψε ένα ρεαλιστικό και αποδοτικό συντονισμό μεταξύ των τομεακών και των περιφερειακών επιχειρησιακών προγραμμάτων. Απέτρεψε μια λογική κατανομή των δράσεων, όπου το κράτος θα παρέχει τις βασικές κοινωνικές, παραγωγικές και αστικές υποδομές και η περιφέρεια θα προσπαθεί να κινητοποιήσει κεφάλαια και ανθρωπίνους πόρους για την ανάπτυξή της. Όμως, καμία στρατηγική τοπικής ανάπτυξης δεν μπορεί να στηριχθεί κυρίως σε δράσεις υποδομών, όταν απουσιάζουν ή ατροφούν αποτελεσματικές πολιτικές για τις επενδύσεις και το ανθρώπινο κεφάλαιο κάθε περιοχής. Ο συγκεντρωτισμός των πολιτικών συνεπάγεται δυστυχώς και το συγκεντρωτισμό των πόρων. Επιπροσθέτως, μία αποδοτική περιφερειακή πολιτική απαιτεί αποτελεσματική διακυβέρνηση με την έννοια του υψηλής ποιότητας διοικητικού δυναμικού, της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης και της κοινωνικής και οικονομικής εταιρικής με τους τοπικούς ιδιωτικούς παράγοντες.

---

<sup>3</sup> Βλ. αναλυτικά Παπαστάμκος, Γ.- Κότιος, Α. (2005) Η ευρωπαϊκή πολιτική της συνοχής - Οι χαμένες ευκαιρίες της Ελλάδας και η νέα προοπτική, Αφιέρωμα, *Ελεύθερος Τύπος*, 14.7.2005

Ομοίως, αγκυλώσεις στη διαδικασία (εξ)ευρωπαϊσμού αποδίδονται και στην συγκριτικά τυπική κατά το μάλλον ή ήττον ενσωμάτωση του παραγώγου ευρωπαϊκού ρυθμιστικού πλαισίου, ιδίως εκείνου της εσωτερικής αγοράς, με αποτέλεσμα οι Έλληνες πολίτες και τα ιδιωτικά οικονομικά υποκείμενα να στερούνται των ευεργετημάτων του συγκεκριμένου πλαισίου. Η έλλειψη, εν πολλοίς, ουσιαστικής ενσωμάτωσης υποδηλώνει κενά κυβερνητικού και διοικητικού συντονισμού και οργανωτική ασυμβατότητα, η οποία δεν δικαιολογείται μετά από την τριακονταετή εμπειρία.

#### **4. Η ελληνική σύμπραξη: αρχή, κίνηση, στάση**

Η προσχώρηση της Ελλάδος στην Ευρωζώνη την κατέταξε στον πρώτο ομόκεντρο κύκλο της διαβαθμισμένης ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η κορυφαία αυτή πράξη έφερε μαζί της δικαιώματα και υποχρεώσεις. Ευκαιρίες και κινδύνους. Έφερε μαζί της και το βάρος προσαρμογής λόγω της μετάβασης από την εθνική στη μεταεθνική (νομισματική) εξουσία. Το βάρος της προσαρμογής δεν βρέθηκε, δυστυχώς, στο επίκεντρο μίας εθνικής μεταρρυθμιστικής ατζέντας. Ο κοινωνικός αντίκτυπος τότε, απλωμένος σε έναν αξιόπιστο και σχετικά μακρό μεταρρυθμιστικό χρόνο, θα ήταν κατανεμημένος και ευκολότερα αποδεκτός με ορατά και μετρήσιμα δημοσιονομικά αποτελέσματα. Αντ' αυτού υπήρξε διατήρηση των στρεβλώσεων, που είχαν συσσωρευθεί, ελάχιστες συγκρούσεις με αμυντικογενή συμφέροντα, καμία αποδόμηση των διευθυνουσών ολιγαρχιών.

Το πλέον εμφατικό σημείο ελλειπτικού (εξ)ευρωπαϊσμού συνιστά για τη χώρα μας η μη κατανόηση εκ μέρους του ελληνικού συστήματος διακυβέρνησης των υποχρεώσεων, που το ίδιο ανέλαβε, συνομολογώντας την αυτοδέσμευσή του από την ευρωπαϊκή ζώνη δημοσιονομικής σταθερότητας.

Η οικονομική κρίση της Ελλάδας είναι βαθύτατα διαρθρωτική κρίση. Το δημοσιονομικό έλλειμμα είναι δομικό έλλειμμα. Η επίταση της κρίσης άγγιξε τα όρια της πολιτικής αξιοπιστίας του εθνικού μας συστήματος

δράσης. Είναι κρίση οικονομικής κυριαρχίας, όχι όμως της εθνικής μας κυριαρχίας, όπως δηλώθηκε. Σήμερα η ισχύς δεν είναι υπόθεση μίας διευθύνουσας κυβερνώσας ομάδος. Η εκροή των αποφάσεων καλείται να συναντήσει την κατανόηση και αποδοχή εκ μέρους της κοινωνίας. Οι αιματηρές θυσίες που επιβάλλονται από την κυβέρνηση – κατά πλήρη αναντιστοιχία με τις προεκλογικές εξαγγελίες– οφείλουν να αντανακλούν τον κανόνα της δίκαιης κατανομής των βαρών.

Ζητούμενο είναι η έξοδος από την κρίση πολιτικής αξιοπιστίας του οικονομικού μας συστήματος δράσης με υπερκαινοτόμες θεσμικές, οργανωτικές και διαρθρωτικές παρεμβάσεις. Δεν είναι η ώρα για συνεχή χρήση του γράμματος "δ" της αλφαβήτου (διάλογος, διαβούλευση, διαφωνία, διαξιφισμοί). Είναι η ώρα του "α" (απόφαση, αγωνιστικότητα, αποτελεσματικότητα, ανταγωνιστικότητα). Ο οικονομικός χρόνος βρίσκεται σε σχέση ευθέως ανάλογη με τη σοβαρότητα και αποφασιστικότητα του εγχειρήματος ανάκαμψης. Χρειαζόμαστε ένα εθνικό πρόγραμμα συνολικής ανασυγκρότησης και δράσης με τη μέγιστη δυνατή πολιτική και κοινωνική συμφωνία. Μία πολυετή αναπτυξιακή ατζέντα με έμφαση σε τομείς με εμφανή προστιθέμενη αξία.

Η Ευρωζώνη, μετά τις αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 24-25.3.2011 προσλαμβάνει τα χαρακτηριστικά μίας ένωσης μεταφοράς δανείων πόρων. Ωστόσο, η διάσωση της ελληνικής οικονομίας είναι πρωτίστως δική μας εθνική υπόθεση. Όμως, η ταχύτητα με την οποία τρέχει το ελληνικό σύστημα διακυβέρνησης είναι αυτή των σημειακών διευθετήσεων και όχι των αναγκαίων μεταρρυθμίσεων. Η Πατρίδα μας χρειάζεται ένα συνολικό σχέδιο εξόδου από την κρίση. Πίσω από την ευρωπαϊκή "προφάνεια" του "Συμφώνου του Ευρώ +" κρύπτεται η απόφαση ότι η πρόσβαση στη χρηματοδοτική συνδρομή από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας (ΕΜΣ) "θα παρέχεται με βάση αυστηρούς όρους πολιτικής, σύμφωνα με πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής και εμπεριστατωμένη ανάλυση της βιωσιμότητας του δημόσιου χρέους, που θα

διενεργεί η Επιτροπή από κοινού με το ΔΝΤ και σε συνεργασία με την ΕΚΤ. Θα απαιτείται από το δικαιούχο κράτος μέλος να εξασφαλίζει μια πρέπουσα μορφή συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα, σύμφωνα με τις ιδιαίτερες συνθήκες και κατά τρόπο πλήρως συμμορφούμενο προς τις πρακτικές του ΔΝΤ". Πέραν τούτου, η αυστηρή επαναφορά της υποχρέωσης για αυστηρή κανονιστική υποδοχή του "φρένου του χρέους" αφορά πλέον στην κεντρική κυβέρνηση, αλλά και στην περιφερειακή και τοπική αυτοδιοίκηση. Ο επαρκώς ισχυρός δεσμευτικός κανόνας "θα πρέπει να εξασφαλίζει δημοσιονομική πειθαρχία τόσο σε εθνικό όσο και σε περιφερειακό/τοπικό επίπεδο."

Οι κατ' ιδίαν δεσμεύσεις του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 24-25.3.2011 - όπως "ο ΕΜΣ θα επιδιώκει να συμπληρώνει τη δανειοδοτική ικανότητά του με τη συμμετοχή του ΔΝΤ", "ο ΕΜΣ θα συνεργάζεται πολύ στενά με το ΔΝΤ κατά την παροχή χρηματοδοτικής συνδρομής", "οι όροι πολιτικής που θα συνοδεύουν την κοινή συνδρομή ΕΜΣ/ΔΝΤ θα αποτελέσουν αντικείμενο κοινής διαπραγμάτευσης της Επιτροπής και του ΔΝΤ, σε συνεργασία με την ΕΚΤ" κ.ά υπό τον υπότιτλο "Συμμετοχή του ΔΝΤ" - πρόκειται να βρεθούν στο επίκεντρο του δημοσίου διαλόγου στην Ελλάδα, ιδίως κατά τη διαδικασία κύρωσης στη Βουλή των Ελλήνων της λεγομένης "μικρής αναθεώρησης" (υψηλού, ωστόσο, αντικτύπου) που συνεπιφέρει η απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Ακροτελεύτιες παρατηρήσεις: Το ελληνικό οικονομικό πρόβλημα είναι βαθύτατα πολιτικό και διαχρονικό. Στην κοινοβουλευτική μας δημοκρατία, όσες προσπάθειες κατά το παρελθόν κινήθηκαν στη σωστή κατεύθυνση προσέκρουσαν σε αντιδράσεις φωνών εντός του πολιτικού συστήματος, προκαλώντας αναδιπλώσεις και οπισθοδρομήσεις. Είναι ευθύνη του συνόλου των πολιτικών, οικονομικών και κοινωνικών δυνάμεων της χώρας, που δεν διέρρηξαν τον φαύλο κύκλο του οικονομικού συντηρητισμού, των συστημικών αγκυλώσεων και της εμμονής σε αντιπαραγωγικά και μη βιώσιμα αναδιανεμητικά πρότυπα. Η εντολή που

εκπηγάξει από τη βαθύτατη κρίση προς το πολιτικό μας σύστημα είναι λίγος κρατισμός, ισχυρός θεσμισμός, δηλαδή οικονομικά λιγότερο, αλλά θεσμικά ισχυρότερο κράτος.

Η δεκάχρονη εμπειρία της νομισματικής ένωσης καταδεικνύει την ανάγκη μεγαλύτερου ρυθμιστικού εξευρωπαϊσμού της οικονομικής πολιτικής. Καταδεικνύει, επίσης, την ανάγκη εξευρωπαϊσμού του οικονομικού κινδύνου. Την ώρα της ανάγκης οι πολίτες της ΕΕ εστράφησαν ενστικτωδώς στο κράτος. Είναι ακριβώς το θεσμικά ισχυρό κράτος το οποίο εκλήθη να αντιμετωπίσει την αποτυχία της αγοράς. Μέχρι νεωτέρας θεσμικής και ρυθμιστικής φυγής προς τα εμπρός, ο συντονισμός των εθνικών εργαλείων δράσης εντός της ΕΕ και δι' αυτής προς τα έξω είναι δείκτης, συγχρόνως δε και συντελεστής της εξέλιξης του οικονομικού κράτους ως μέλος της ΕΕ.