

3ο ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

**1962-2012: 50 ΧΡΟΝΙΑ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ ΠΟΡΕΙΑΣ ΤΗΣ
ΕΛΛΑΔΑΣ**

Απολογισμός και Προοπτικές

Επιμέλεια: Ναπολέων Μαραβέγιας

Συνδιοργάνωση:

- ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
- ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΕΝΤΡΟ ΑΡΙΣΤΕΙΑΣ JEAN MONNET
- ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

**Με την υποστήριξη της Αντιπροσωπείας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην
Ελλάδα**

ΑΘΗΝΑ, 31 ΜΑΪΟΥ 2012

ΑΜΦΙΘΕΑΤΡΟ «ΓΙΑΝΝΟΣ ΚΡΑΝΙΔΙΩΤΗΣ», Υπουργείο Εξωτερικών, Ακαδημίας 1, Αθήνα

3ο ΣΥΝΕΔΡΙΟ ΤΗΣ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΑΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ
ΣΠΟΥΔΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ

09:30 Έναρξη - Ομιλίες

- N. Μαραβέγιας**, Υπουργός Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Πρόεδρος ΕΠΕΕΣ, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών
Γ. Βαληνάκης*, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών, Πρόεδρος Ευρωπαϊκού Κέντρου Αριστείας Jean Monnet, τ. ΥΦΥΠΕΞ
Π. Καρβούνης*, Επικεφαλής της Αντιπροσωπείας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην Ελλάδα
Fr. Burgio, Εκπρόσωπος Jean Monnet Programme, EACEA
Κ. Στεφάνου*, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου, τ. Πρόεδρος ΕΠΕΕΣ
Ι. Α. Ζέπος*, Πρέσβυς, Γενικός Γραμματέας Υπουργείου Εξωτερικών
Ι. Ιωσήφ*, Πρέσβυς Κυπριακής Δημοκρατίας στην Αθήνα

10:00-11.30 Η Ελληνική Εξωτερική Πολιτική και η ΕΕ

Προεδρείο

Γ. Βαληνάκης, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών, Πρόεδρος Ευρωπαϊκού Κέντρου Αριστείας Jean Monnet, τ. ΥΦΥΠΕΞ

Θ. Κουλουμπής, Ομότιμος Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

Ομιλητές

Π. Ιωακειμίδης, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

Α. Μπρεδήμας*, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

Κ. Υφαντής, Αναπληρωτής Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

Κ. Μπότσιου, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Π. Τσάκωνας, Αναπληρωτής Καθηγητής Πανεπιστημίου Αιγαίου

Χ. Τσαρδανίδης, Αναπληρωτής Καθηγητής Πανεπιστημίου Αιγαίου

Δ. Μπουραντώνης*, Αναπληρωτής Καθηγητής Οικονομικού Πανεπιστημίου /

Σ. Μπλαβούκος, Επίκουρος Καθηγητής Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών

11.30-12.00 Συζήτηση

12.00-13.30 Πολιτικό Σύστημα και Δημόσια Διοίκηση

Προεδρείο

Μ. Τσινιαιζέλης, Κοσμήτορας της Σχολής ΝΟΠΕ Πανεπιστημίου Αθηνών

Ι. Χασσίδ, Καθηγητής Πανεπιστημίου Πειραιώς

Ομιλητές

Α. Μακροδημήτρης*, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

Κ. Λάβδας, Καθηγητής Πανεπιστημίου Κρήτης

Β. Χριστιανός, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

Δ. Χρυσόχου*, Αναπληρωτής Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Α. Πασσάς, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Χ. Κουταλάκης, Λέκτορας, Πανεπιστημίου Αθηνών

Α. Μεταξάς*, Λέκτορας Πανεπιστημίου Αθηνών

13.30-14.00 Συζήτηση

14.30-16.00 Οικονομία και Κοινωνία Ομιλίες

Προεδρείο

Γ. Δημόπουλος, Ομότιμος Καθηγητής Οικονομικού Πανεπιστημίου

Σ. Θωμαδάκης, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

Ομιλητές

*Ε. Λουρή**, Καθηγήτρια Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών, Υποδιοικήτης της Τράπεζας της Ελλάδος

Θ. Σακελλαρόπουλος, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Γ. Παγουλάτος, Καθηγητής Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών

*Ν. Κυριαζής**, Καθηγητής Πανεπιστημίου Θεσσαλίας

*Π. Γρηγορίου**, Αναπληρωτής Καθηγητής Πανεπιστημίου Αιγαίου

*Ν. Μαραβέγιας**, Υπουργός Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Πρόεδρος ΕΠΕΕΣ, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών / *Δ. Κατσίκας*, Λέκτορας Πανεπιστημίου Αθηνών

16.00-16.30 Συζήτηση

16.30-18.00 Εφαρμογή Ευρωπαϊκών Πολιτικών

Προεδρείο

Α. Μητσός, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αιγαίου

Ν. Μπαλτάς, Καθηγητής Οικονομικού Πανεπιστημίου Αθηνών

Ομιλητές

*Π. Λιαργκόβας**, Καθηγητής Πανεπιστημίου Πελοποννήσου / *Α. Χουλιάρης*, Καθηγητής Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

*Λ. Λουλούδης**, Καθηγητής Γεωπονικού Πανεπιστημίου / *Γ. Δούκας*, Εντετ. Λέκτορας Οικονομικού Πανεπιστημίου

Γ. Σακκέλης, Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Ν. Φαραντούρης, Επίκουρος Καθηγητής Πανεπιστημίου Πειραιώς

Γ. Ανδρέου, Λέκτορας Αριστοτελείου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης / *Μ. Λύκος*, Δρ. Πανεπιστημίου Αθηνών

18.00-18.30 Συζήτηση

18.30-19.30 Στρογγυλό Τραπέζι

Συντονιστής: *Μ. Τσινιζέλης*

Ομιλητές: *Γ. Δημόπουλος*, *Σ. Θωμαδάκης**, *Θ. Κουλουμπής*, *Α. Μητσός*, *Ι. Χασιδ**

* υπάρχει εισήγηση στην παρούσα ηλεκτρονική δημοσίευση

ΕΝΑΡΞΗ – ΟΜΙΛΙΕΣ

**Γ. Βαληνάκης, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών, Πρόεδρος
Ευρωπαϊκού Κέντρου Αριστείας Jean Monnet, τ. ΥΦΥΠΕΞ**

ΕΝΑΡΚΤΗΡΙΟΣ ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΣ

Αγαπητοί συνάδελφοι, Κυρίες και Κύριοι,

Με μεγάλη χαρά σας καλωσορίζω κι εγώ εκ μέρους του Ευρωπαϊκού Κέντρου Αριστείας Jean Monnet στο σημερινό Συνέδριο με την ΕΠΕΕΣ. Ευχαριστούμε και την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τη στήριξή της και τη Euractiv που είναι χορηγός επικοινωνίας.

Μετά την πρόσφατη επανενεργοποίησή του, το Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet εξετάζει την πολιτική της Ελλάδας μέσα στο εξελισσόμενο ευρωπαϊκό περιβάλλον, μέσω ειδικότερα του Προγράμματος «Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση», που υλοποιούμε με την υποστήριξη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Τον τελευταίο καιρό εργαζόμαστε με πολλούς από εσάς αλλά και άλλους ειδικούς για την συλλογή και επεξεργασία των ιδεών και προτάσεων που κατατίθενται στη χώρα μας (και στην υπόλοιπη Ευρωπαϊκή Ένωση) για μια παραγωγική αναδιάρθρωση της χώρας μας και έξοδο από την κρίση μέσω ενός ολοκληρωμένου εθνικού σχεδίου. Προσβλέπουμε στην ευρύτερη δυνατή συνεργασία της ακαδημαϊκής κοινότητας στο πλαίσιο αυτό και είμαστε ανοιχτοί σε νέες προτάσεις και ιδέες.

Βρισκόμαστε σήμερα σε ένα κομβικό σημείο της Ευρωπαϊκής μας πορείας. Σήμερα, περισσότερο από ποτέ, είναι ανάγκη να αποτιμήσουμε την πρόοδο της πορείας της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Να θυμηθούμε τη διαδρομή που ακολουθήσαμε, τις προκλήσεις που αντιμετωπίσαμε, τις κατακτήσεις που πετύχαμε. Να θυμηθούμε ότι τα περισσότερα από αυτά που πετύχαμε, ούτε αυτονόητα ήταν, ούτε έγιναν αυτόματα. Μόνον έτσι μπορούμε να σχεδιάσουμε σοφότερα το μέλλον και να αξιολογήσουμε σωστά τις ιστορικές επιλογές που έχουμε μπροστά μας.

Φαντάζομαι, όλοι σήμερα συμφωνούμε ότι τόσο η αρχική επιλογή προς την Ευρώπη των Έξι, όσο και η απόφαση ένταξης της Ελλάδας στην ΕΟΚ ήταν ιστορικής σημασίας, καθοριστική για την εξέλιξη της χώρας μας: Άλλαξε τη μοίρα της. Χρήσιμο, όμως είναι, να θυμίσω ότι ο εμπνευστής της, Κωνσταντίνος Καραμανλής, χρειάστηκε να δώσει μάχη για αυτήν.

Πρώτα-πρώτα στο εσωτερικό της χώρας, απέναντι στους επικριτές της, απέναντι στον εκ του ασφαλούς λαϊκισμό του, τότε, ΠΑΣΟΚ, αλλά και τον δογματισμό της Αριστεράς. Χρειάστηκε, παράλληλα, να δοθεί και μια μεγάλη μάχη στην Ευρώπη: για να πειστούν οι υπόλοιποι Ευρωπαίοι ότι η χώρα μας άξιζε να γίνει μέλος και ότι δεν θα προσχωρούσε στην Ένωση μόνο για να εισπράξει πόρους.

Η Πράξη Προσχώρησης της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα υπεγράφη τέτοιες μέρες, το 1979. Όμως, η πολιτική αλλαγή του 1981 – ως μην κρυβόμαστε πίσω από το δάχτυλό μας- όχι μόνο δεν έφερε τον καλώς εννοούμενο «εξευρωπαϊσμό» της διοικητικής και παραγωγικής μηχανής της χώρας αλλά αντίθετα: την πήγε ακόμα πιο πίσω. Έσπειρε μια επικίνδυνη πελατειακή νοοτροπία κρατισμού, που όχι μόνο ρίζωσε γρήγορα αλλά και απέτρεψε οποιαδήποτε αλλαγή προς μια πλήρη αναδιοργάνωση της χώρας από τις

κυβερνήσεις μετά το 1990. Οι νοοτροπίες που αναπτύχθηκαν, υπονόμισαν βαθιά την επιτυχία της πορείας μας μέσα στην ΕΕ.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση εξελίχθηκε βέβαια σε θεμέλιο της εξωτερικής μας πολιτικής: σε πολλαπλασιαστή ισχύος και ασπίδα κατά εξωτερικών απειλών. Στο εσωτερικό όμως, οι πραγματικές μεταρρυθμίσεις εμποδίζονταν συνήθως από τις γνωστές «συμμαχίες απρθύμων».

Είναι γεγονός ότι διανύουμε σήμερα στην Ελλάδα μια πολύ δύσκολη περίοδο, η οποία επηρεάζει βαθιά την καθημερινότητα των συμπολιτών μας, και φυσικά και το κλίμα στην κοινωνία απέναντι στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Η οικονομική κρίση μεταφράζεται από πολλούς και σε κρίση εμπιστοσύνης απέναντι στο ευρωπαϊκό οικοδόμημα. Θα δούμε το θέμα αυτό ειδικότερα σε λίγο.

Οι διάφορες, αποσπασματικές (και αναποτελεσματικές μέχρι σήμερα) προσπάθειες διαχείρισής της, καλλιεργούν αρνητικές εικόνες για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Ενώ πλέον οι ευρωπαϊκές αποφάσεις έχουν πιο άμεση από ποτέ επίδραση στην καθημερινή τους ζωή, οι συμπολίτες μας τρέφουν καχυποψία.

Σε συνθήκες κρίσης οι πολίτες είναι φυσικό - μέσα στην οργή, το άγχος της επιβίωσης αλλά και ορισμένες απαράδεκτες προσβολές που υφιστάμεθα - να ψάχνουν για αποδιοπομπαίους τράγους και μαγικές λύσεις. Η ψυχραιμία που απαιτούν οι καιροί είναι είδος εν ανεπαρκεία.

Αυτή ακριβώς πρέπει πιστεύω να είναι η δική μας συνεισφορά: Μέσα από τις γνώσεις μας, τον επιστημονικό διάλογο και την κατανόηση του ευρωπαϊκού μας περιβάλλοντος.

Νομίζω πως, λίγο-πολύ, όλοι εδώ πιστεύουμε ότι η –μακράν- καλύτερη επιλογή για τη χώρα μας είναι το ευρωπαϊκό πλαίσιο και το ευρώ: Μέσα από την ενεργό συμμετοχή μας αποκομίζουμε κέρδη και αποτρέπουμε κινδύνους. Ξέρουμε επίσης ότι οι αποφάσεις στην ΕΕ είναι εξαιρετικά περίπλοκες αλλά δεν γράφονται και σε μάρμαρο. Υπάρχουν περιθώρια για ουσιαστικές αλλαγές που θα διαπραγματευθούμε ως συντεταγμένο ευρωπαϊκό κράτος ώστε να ανταποκρίνονται πράγματι στις ανησυχίες και τις προσδοκίες του λαού μας. Χρειαζόμαστε ένα συνεκτικό εθνικό σχέδιο εξόδου από την κρίση όχι άναρθρες πολεμικές κραυγές που παίζουν την τύχη μας στην ρουλέτα.

Η Ευρώπη χτίστηκε πάνω στην αλληλεγγύη. Θέλουμε, λοιπόν, σε συνεργασία με μια τέτοια Ένωση να αντιμετωπίσουμε αποτελεσματικά την ανασφάλεια που προκαλεί η κρίση και να ξαναμπεί έτσι η χώρα μας στο δρόμο της ανάπτυξης.

Οι κρίσεις έχουν πάντα πέρα από τους κινδύνους και ευκαιρίες. Μετά το τσουνάμι της κρίσης που τίναξε στον αέρα το ελληνικό αυθαίρετο της δεκαετίας του 80, αναγκαστικά καλούμαστε σήμερα με χαμηλότερο επίπεδο ζωής να κάνουμε περισσότερα – για την πατρίδα μας, και την οικογένεια μας. Είναι πολύ δύσκολες και δυσάρεστες οι αποφάσεις που πρέπει να πάρουμε και οι μάγοι με τα θαυματουργά βότανα κάνουν θραύση...

Λέμε συχνά ότι οι καιροί απαιτούν εμπνευσμένη ηγεσία. Πράγματι, απαιτούνται ηγεσίες που θα προχωρήσουν μπροστά με ένα τολμηρό και συνεκτικό σχέδιο. Αλλά οι καιροί απαιτούν πάνω από όλα μια κοινωνία που θα τις στηρίξει. Αλλά και Ευρωπαίους εταίρους που με διάθεση αλληλεγγύης και όχι τιμωρητική θα σκύψουν πάνω στο πρόβλημα.

Η Ευρώπη πρέπει, λοιπόν, να σταθεί στα πόδια της ξανά και να πείσει ότι μπορεί να προστατεύσει τους αδύναμους κρίκους της αλυσίδας που η ίδια δημιούργησε χωρίς πάντα να έχει σκεφτεί όλες τις πτυχές.

Μια εσωστρεφής, διαιρεμένη και διστακτική Ευρώπη, που δεν την εμπιστεύονται ούτε οι πολίτες της, δεν μπορεί να ελπίζει ότι θα δώσει λύσεις στα προβλήματά τους και θα αντιμετωπίσει τις αδυσώπητες αγορές.

Έχουμε μπροστά μας μια κρίσιμη εκλογική αναμέτρηση, ένα πραγματικό ραντεβού με την ιστορία: για μας ως Έλληνες και για μας ως Ευρωπαίους. Ας ευχηθούμε οι ηγεσίες μας να σταθούν στο ύψος των περιστάσεων.

Το Συνέδριο αυτό πραγματοποιείται σε μία καίρια λοιπόν χρονική στιγμή που επιτάσσει να προσδιοριστεί η διαχρονική αξία της πορείας της Ελλάδας στην Ένωση και να διατυπωθεί με σαφήνεια η σημασία της για το μέλλον.

Ευχαριστούμε όλους τους εισηγητές και το κοινό που είναι εδώ για να τους παρακολουθήσει και εύχομαι καλή επιτυχία

Σας ευχαριστώ πολύ.

Π. Καρβούνης, Επικεφαλής της Αντιπροσωπείας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην Ελλάδα

ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΣ

Καλημέρα σας, κυρίες και κύριοι, κύριε Υπουργέ, κύριοι καθηγητές, αγαπητοί φοιτητές.

Είναι χαρά και τιμή για μένα να συμμετέχω σε αυτό το Συνέδριο. Θέλω να συγχαρώ και το Πανεπιστήμιο το Καποδιστριακό και φυσικά την έδρα Jean Monnet καθώς και το Πάντειο Πανεπιστήμιο για αυτή την πρωτοβουλία. Νομίζω ότι η διοργάνωση και το θέμα είναι άκρως επίκαιρα και συνεπώς ήταν μεγάλη χαρά για την αντιπροσωπεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής να υποστηρίξει αυτό το Συνέδριο.

Θέλω να θυμίσω ότι η Ευρωπαϊκή Ένωση βρέθηκε και στήριξε την Ελλάδα από την πρώτη στιγμή που εκδηλώθηκε η κρίση. Έφτιαξε έναν μηχανισμό δανειοδότησης, ο οποίος δεν προϋπήρχε, εφευρέθηκε λόγω της κρίσης στην Ελλάδα.

Θα έλεγα ότι οι ευρωπαϊκές συνθήκες απαγόρευαν να υπάρχει τέτοιος μηχανισμός, αλλά αφ' ης στιγμής εκδηλώθηκε η κρίση, επινοήθηκε ένας μηχανισμός ad hoc, δόθηκε στην Ελλάδα ένα ποσό στήριξης, το οποίο δεν έχει προηγούμενο στη διεθνή ιστορία και ένα επιτόκιο, αντίθετα από αυτά που λέγονται, πολύ χαμηλότερο από αυτό στο οποίο δανείζονται χώρες που στη συνέχεια δανείζουν την Ελλάδα.

Έγινε μια μεγάλη απομείωση του χρέους, 100 δισ., το περίφημο κούρεμα. Αλλά παράλληλα με αυτή τη στήριξη τη δημοσιονομική, θα έλεγα, συνέχισε η Ελλάδα να παίρνει επιχορηγήσεις για να φτιάξει υποδομές και να προχωρήσει η ανάπτυξη και της δόθηκε επίσης και τεχνική βοήθεια, αυτό που λέμε η Task Force.

Το αντάλλαγμα για όλα αυτά ήταν ποιο; Ήταν να φτιάξουμε τη χώρα μας. Αυτό ήταν το αντάλλαγμα. Αυτό είναι το μνημόνιο. Είναι μια δημοσιονομική προσαρμογή, είναι μια αποκατάσταση της ανταγωνιστικότητας, γιατί σταματήσαμε να πουλάμε ελληνικά προϊόντα, αφού εισάγαμε με δανεικά τα ξένα, και να κάνουμε μια σειρά από διαρθρωτικές αλλαγές για να μην ξαναγυρίσουμε στις αιτίες της κρίσης.

Η χώρα μας αντίθετα απ' ό,τι λέγεται έκανε πολλά μέχρι τώρα για να διορθώσει τα κακώς κείμενα. Θα μπορούσε οπωσδήποτε να είχε κάνει περισσότερα. Η ατζέντα ήταν πολύ μεγάλη. Και ήταν πολύ μεγάλη, διότι η χώρα μας είχε ξεφύγει πολύ. Οπότε χρειαζόντουσαν να γίνουν πολλά για να διορθωθεί αυτή η σοβαρή απόκλιση.

Αυτό το οποίο παρατηρήσαμε είναι ότι πριν δύο μήνες, όταν επέτυχε και το περίφημο κούρεμα και υπεγράφη το δεύτερο πρόγραμμα στήριξης για την Ελλάδα, υπήρξε για πρώτη φορά ορατό στον ορίζοντα το φως. Ότι κάνοντας ορισμένα πράγματα για δύο ακόμα χρόνια, υπήρχε ελπίδα και πορεία εξόδου από την κρίση.

Παρατηρώ όμως, όπως και πολλοί από εσάς, ότι τον τελευταίο καιρό, όλο και πιο πολύ στοχοποιείται η Ευρωπαϊκή Ένωση σαν υπαίτια της κρίσης. Κυκλοφορούν μια σειρά από ανακρίβειες, από μύθους, από συνομωσιολογία για διεθνή κέντρα ελέγχου, για υποταγή της χώρας μας, για τοκογλυφικά επιτόκια.

Γίνεται μια τόσο δριμεία κριτική προς τους εταίρους μας, η οποία αγγίζει τα όρια της ξενοφοβίας, για να μην πω της υστερίας. Και θυμίζω ότι η Ελλάδα ζήτησε από την Ευρωπαϊκή Ένωση να τη στηρίξει. Το μνημόνιο, η δανειακή σύμβαση ήταν αίτημα της Ελλάδας και παραμένει προς το παρόν αίτημα της Ελλάδας.

Βλέπουμε λοιπόν αυτή τη στιγμή να στοχοποιείται η Ευρωπαϊκή Ένωση και να ιεροποιούνται πολιτικές μονομερείς, πραξικοπηματικές πραγματικά, δηλαδή ακριβώς το αντίθετο από αυτό που είναι η ευρωπαϊκή μέθοδος, η οποία είναι η μέθοδος διαλόγου, συζήτησης και συμβιβασμού.

Πίσω από αυτές τις θέσεις είναι συνήθως ένας συντηρητισμός. Αυτοί που δεν θέλουν να αλλάξει τίποτα. Να παραμείνουν τα πράγματα όπως ήταν, είτε κυβέρνησαν τον τόπο είτε δεν τον κυβέρνησαν. Γιατί κι αυτοί που δεν τον κυβέρνησαν εμφύσησαν στη χώρα μας μία σειρά από αρχές, οι οποίες και αυτές μας έριξαν στα βράχια.

Είμαι σε συνεχή επαφή, όπως πολλοί από εσάς, με τους εταίρους μας, σε επίπεδο θεσμικό, και μπορώ να σας πω ότι είναι σαστισμένοι, σαστισμένοι από την πρωτοτυπία της χώρας μας, να δακτυλοδεικτούμε αυτούς τους οποίους καλέσαμε για βοήθεια.

Η ρητορική η οποία αυτή τη στιγμή επικρατεί στη χώρα μας, πραγματικά είναι κάτι που δεν καταλαβαίνουν. Χτυπούν το καμπανάκι, αλλά δεν εισακούονται πια. Και δεν εισακούονται γιατί είναι ξένοι, ναι γιατί είναι ξένοι. Και αφού είναι ξένοι, απεργάζονται την καταστροφή της χώρας μας, όπως διατείνονται πολλοί.

Αυτή τη στιγμή, θα έλεγα μια μερίδα της πολιτικομνηνιακής σκηνής της χώρας μας διατείνεται αυτό. Βλέπετε, η Ευρώπη ήταν καλή μόνο όταν έδινε λεφτά, όταν έδινε δικαιώματα. Τώρα που ανακύπτουν ευθύνες και υποχρεώσεις για την Ελλάδα, για εμάς, για τη χώρα μας, η Ευρώπη ενοχοποιείται, ώστε να συγκαλυφθούν οι πραγματικοί υπαίτιοι της οικονομικής και κοινωνικής κρίσης της χώρας μας, η οποία - και να μην το ξεχνάμε ποτέ αυτό - προϋπήρξε του μνημονίου. Η κρίση στην Ελλάδα προϋπήρξε του μνημονίου.

Και τελικά, αυτό το οποίο θέλουν είναι να παραμείνει η χώρα στάσιμη. Γι' αυτό τον λόγο δράττομαι της ευκαιρίας που είναι σε αυτή την αίθουσα οι ακαδημαϊκοί ταγοί της χώρας και θα έλεγα αυτοί οι οποίοι έχουν ιδιαίτερη σχέση με τα ευρωπαϊκά θέματα, είναι ειδικότητά τους τα ευρωπαϊκά θέματα, και οι φοιτητές σε αυτή την αίθουσα επίσης, με το αίτημα να στηρίξετε την ευρωπαϊκή πορεία της χώρας, τις ευρωπαϊκές λύσεις. Να τις στηρίξετε δυνατά, φωναχτά. Γιατί η αξιοπιστία σας στην ελληνική κοινωνία είναι πολύ σημαντική και τελικά, εμείς οι Έλληνες θα αποφασίσουμε για το μέλλον της χώρας μας και κανείς άλλος.

Η Ελλάδα λοιπόν, σαν μέλος της Ένωσης, πρέπει να πάρει πάνω της το βάρος να εξηγήσει, να επικοινωνήσει και να υπερασπιστεί της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Και το πώς θα είναι η ζωή, αν το ελληνικό καράβι αποκλίνει του ευρωπαϊκού στόλου μέσα σε μια τρικυμισμένη θάλασσα.

Εσείς οι πανεπιστημιακοί των ευρωπαϊκών σπουδών νομίζω πρέπει να ανασκευάζετε σε καθημερινή βάση, και πολλοί από εσάς θα έλεγα το κάνουν ήδη, τους μύθους που κυκλοφορούν και τις δόλιες ιστορίες για τον ρόλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που σκοπό έχουν την πόλωση, την ξενοφοβία και τον διχασμό.

Εσείς πρέπει να θυμίζετε κάθε μέρα ότι δεν νοείται να έχουμε δικαιώματα χωρίς υποχρεώσεις. Και ότι η αλληλεγγύη είναι μία οδός με διπλή κατεύθυνση.

Εσείς λοιπόν πρέπει να υπογραμμίζετε ότι οι νόμοι έχουν γίνει για να εφαρμόζονται. Και ότι χωρίς διαρθρωτικές αλλαγές, ανάπτυξη δεν μπορεί να υπάρξει, όσους πόρους κι αν μας δώσουν οι εταίροι μας. Εσείς πρέπει να αναδείξετε ότι υπάρχει ελπίδα, μέσα από την προσπάθεια, την ομόνοια, τη συνεργασία. Και να παροτρύνετε να βάλουμε όλοι τον καλό μας εαυτό και τις αρετές της φυλής μας στην υπηρεσία της ανοικοδόμησης της χώρας. Γιατί πρόκειται πραγματικά για ανοικοδόμηση αυτής της χώρας.

Εσείς λοιπόν πρέπει να περάσετε το μήνυμα ότι η Ευρώπη χτίστηκε μέσα από αντιξοότητες και δυσκολίες. Και ότι ο διάλογος, η διαπραγμάτευση, ο συμβιβασμός με τους εταίρους μας είναι η μόνη αναγνωριζόμενη και αποτελεσματική μέθοδος, που θα βοηθήσει τη χώρα να σηκώσει το κεφάλι, να οικοδομήσει ένα σύγχρονο κράτος και να βρει τον δρόμο της πραγματικής, της βιώσιμης ανάπτυξης.

Τελειώνω, κυρίες και κύριοι, και θα ήθελα να τελειώσω με την εξής φράση. Η σχέση μεταξύ Ελλάδας και Ευρωπαϊκής Ένωσης προϋπήρξε της εποχής του μνημονίου. Μας το λέει και ο τίτλος του σημερινού Συνεδρίου. Πενήντα χρόνια κοινής πορείας. Ευελπιστώ να συνεχίσουμε Ελλάδα και Ευρωπαϊκή Ένωση την κοινή πορεία και στη μετά μνημονίου εποχή.

Σας ευχαριστώ πάρα πολύ για την προσοχή σας και καλές εργασίες.

**ΕΙΣΑΓΩΓΙΚΗ ΕΙΣΗΓΗΣΗ: «ΕΛΛΑΔΑ – ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΈΝΩΣΗ: Η ΑΤΕΛΗΣ
ΣΥΣΣΩΜΑΤΩΣΗ»**

1. Από τη Σύνδεση στην Ένταξη

Η συμπλήρωση 50 χρόνων ευρωπαϊκής πορείας της Ελλάδας επιτρέπει μια μακροσκοπική εξέταση αυτής της πορείας, ικανής να δώσει πιο αξιόπιστες απαντήσεις στο διαχρονικό ζήτημα της αδυναμίας ενσωμάτωσης της ελληνικής οικονομίας στην ευρωπαϊκή. Οι πρόσφατες εξελίξεις δείχνουν ότι το πρόβλημα δεν ανάγεται μόνο, όπως γινόταν δεκτό ως τώρα, στην αδυναμία του πολιτικού και διοικητικού συστήματος να ανταποκριθεί στις προκλήσεις, αλλά αφορά στην βούληση προσαρμογής της ελληνικής κοινωνίας. Για πρώτη φορά η κοινωνία δείχνει απρόθυμη να αντιμετωπίσει τις νέες προκλήσεις. Η πλειοψηφία της κοινής γνώμης που πίστευε στην ευρωπαϊκή ολοκλήρωση - εν πολλοίς λόγω της μαζικής εισροής κοινοτικών πόρων - τείνει να καταστεί μειοψηφία, χρεώνοντας συχνά στην Ευρώπη και στους πιστωτές μας τα προβλήματα που συσσωρεύτηκαν στα χρόνια ιδίως της συμμετοχής μας στην Ευρωζώνη.

Η Συνθήκη Προσχώρησης στην ΕΟΚ που υπογράφηκε στις 28.5.1979 παρουσιάστηκε στην κοινή γνώμη ως μείζον επίτευγμα στη νεότερη ελληνική ιστορία - και όντως ήταν. Η Ελλάδα ξέφευγε από τη μοναξιά της στη Ν.Α. Ευρώπη ή, ακριβέστερα την ταύτισή της σε διεθνές επίπεδο με την Τουρκία, αφού οι δύο χώρες είχαν προσχωρήσει μαζί στο ΝΑΤΟ και είχαν συνάψει σχεδόν ταυτόχρονα συμφωνίες σύνδεσης με την ΕΟΚ των Έξι. Όμως, καλλιεργήθηκε ανεύθυνα στην κοινή γνώμη η εικόνα του ευρωπαϊκού παράδεισου που εξασφάλιζε ακόπως ασφάλεια και ευημερία. Η συμμετοχή στην ΕΚ/ΕΕ αποτελούσε μια σημαντική εγγύηση ασφάλειας αλλά, όπως διαφάνηκε αργότερα, δεν επέτρεψε την μείωση των στρατιωτικών δαπανών που έφταναν στο 4% του ΑΕΠ. Από την πλευρά τους οι κοινοτικές χρηματοδοτήσεις που έφταναν σε αντίστοιχο ποσοστό του ΑΕΠ ανακούφισαν το Δημόσιο από τη στήριξη των αγροτών, ελάχιστα όμως συνέβαλαν στην βελτίωση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας.

Η συμμετοχή της Ελλάδας στην ευρωπαϊκή οικονομική ολοκλήρωση απαιτούσε από τη χώρα ικανότητα να αντιμετωπίσει τον ανταγωνισμό (αγγλ. capacity to withstand

competition), όπως χαρακτηριστικά ανέφεραν αργότερα τα οικονομικά κριτήρια που υιοθετήθηκαν, μαζί με αντίστοιχα πολιτικά κριτήρια για την ένταξη νέων κρατών μελών, από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Κοπεγχάγης (Ιούνιος 1992). Τελικά αποδείχθηκε πως τα νέα κράτη μέλη της Κ.Α. Ευρώπης διέθεταν παρόμοια ικανότητα, χωρίς μάλιστα να επωφεληθούν από μεταβιβάσεις πόρων αντίστοιχες προς αυτές που έγιναν προς την Ελλάδα.

Η θέση που υποστηρίζεται παρακάτω είναι ότι οι εκάστοτε ελληνικές κυβερνήσεις, αν και γνώριζαν το πρόβλημα της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας, εφάρμοσαν δημόσιες πολιτικές ταγμένες περισσότερο στην εξυπηρέτηση εκλογικών σκοπιμοτήτων παρά στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της ελληνικής οικονομίας. Οι πολιτικές αυτές οδήγησαν το 1985, τέσσερα χρόνια μετά την ένταξη στην ΕΟΚ, στην κατάρρευση του ισοζυγίου πληρωμών και το 2010, οκτώ χρόνια μετά την ένταξη στην ευρωζώνη, στη δημοσιονομική κατάρρευση. Στην παρουσίαση που ακολουθεί η συμμετοχή στην ΕΚ/ΕΕ αξιολογείται σε συνάρτηση με τα δύο αυτά ορόσημα που αναδεικνύουν τον ατελή χαρακτήρα της συσσωμάτωσης Ελλάδας – Ευρωπαϊκής Ένωσης.

2. Η κατάρρευση του ισοζυγίου πληρωμών (1985)

Η Συμφωνία Σύνδεσης της Ελλάδας με την ΕΟΚ που τέθηκε σε ισχύ το 1962 απέβλεπε στο να προετοιμάσει το έδαφος για την ένταξη - η οποία τελικά πραγματοποιήθηκε το 1981, δηλαδή τρία χρόνια πριν από την ολοκλήρωση της μεταβατικής περιόδου των 22 ετών. Σημειωτέον ότι στη διάρκεια της δικτατορίας (1967-74) είχαν παγώσει οι κοινοτικές χρηματοδοτήσεις, καθώς και η γεωργική εναρμόνιση. Στο πλαίσιο εξάλλου της ίδιας συμφωνίας είχε οριστεί χρονοδιάγραμμα 22 ετών που έληγε το 1984 για τη σταδιακή εξάλειψη των δασμών σε βιομηχανικά προϊόντα που χαρακτηρίζονταν «ευαίσθητα», δηλαδή αυτά που παράγονταν εγχώρια, καθώς και δυνατότητα διατήρησης ποσοτικών περιορισμών στις εισαγωγές, στο πλαίσιο των λεγόμενων ρητρών διασφάλισης.

Από την πλευρά της η Πράξη Προσχώρησης που τέθηκε σε ισχύ την 1.1.1981 πρόβλεπε την πλήρη εξάλειψη των υφιστάμενων εμποδίων, με ορισμένες εξαιρέσεις στο πλαίσιο τριετών και πενταετών μεταβατικών περιόδων από την ημερομηνία ένταξης. Η εφαρμογή εξάλλου της αρχής της κοινοτικής προτίμησης στα εισαγόμενα γεωργικά προϊόντα εκτίναξε στα ύψη τις τιμές αυτών των προϊόντων. Αν και ήταν προβλέψιμη η επίδραση αυτών των ρυθμίσεων στις εισαγωγές, η πολιτική των κοινωνικών παροχών που εγκαινιάστηκε το 1981 αύξησε μεν το διαθέσιμο εισόδημα αλλά ένα μεγάλο μέρος αυτού του εισοδήματος κατευθύνθηκε σε

εισαγόμενα προϊόντα που είχαν καταστεί στο μεταξύ φθηνότερα από τα ελληνικά. Από την άλλη πλευρά, η πολιτική διολίσθησης και υποτίμησης της δραχμής δεν μπόρεσε ν' αποτρέψει την κατάρρευση του ισοζυγίου πληρωμών. Είναι χαρακτηριστικό ότι η Ελλάδα υπήρξε η μόνη χώρα από αυτές που εντάχθηκαν στην Κοινότητα η οποία αντιμετώπισε δραστική αύξηση των εισαγωγών μετά την ένταξή της, χωρίς παράλληλη αύξηση των εξαγωγών και των ξένων άμεσων επενδύσεων.

Η στασιμότητα των εξαγωγών οφειλόταν στο γεγονός ότι οι δασμοί στα εξαγόμενα προς την ΕΟΚ ελληνικά προϊόντα είχαν προ πολλού καταργηθεί, η δε ελληνική βιομηχανία κάλυπτε κυρίως την εγχώρια ζήτηση και ήταν δασμοβίωτη¹. Ανεξήγητη ήταν, εκ πρώτης όψεως, η στασιμότητα των ξένων άμεσων επενδύσεων, στον βαθμό που, κατά κανόνα, οι επενδύσεις αυτές αυξάνονται δραστικά κατά την ένταξη μιας χώρας σε μια οικονομική συσσωμάτωση. Στην περίπτωση της Ελλάδας η προενταξιακή περίοδος συνέπεσε με την επαναδιαπραγμάτευση συμβάσεων με ξένους επενδυτές της χουντικής περιόδου αλλά και επιτόλαιες πρωτοβουλίες που έστειλαν αρνητικά μηνύματα για το ελληνικό επενδυτικό περιβάλλον².

Είναι γνωστό ότι η ένταξη επισπεύστηκε για πολιτικούς λόγους (πολιτική σταθερότητα, εξωτερική ασφάλεια) αλλά οδήγησε σε μείζονα οικονομική διαταραχή. Όμως, από την άλλη πλευρά, δεν είναι καθόλου βέβαιο ότι ένας μεγαλύτερος χρόνος προετοιμασίας θα είχε αξιοποιηθεί κατάλληλα, κάτω από την πίεση για κοινωνικές παροχές. Σημειωτέον ότι τα κράτη που εντάχθηκαν στην ΕΚ/ΕΕ μετά την Ελλάδα διδάχθηκαν από την ελληνική εμπειρία. Έτσι, απέφυγαν παροχές που θα υπονόμευαν την ανταγωνιστικότητα της οικονομίας τους, θεωρώντας ότι από τη συμμετοχή τους στην οικονομική συσσωμάτωση θα προέκυπταν τα γνωστά από τη θεωρία των τελωνειακών ενώσεων αποτελέσματα ευημερίας (αγγλ. welfare effects).

3. Η προσπάθεια βελτίωσης των όρων ένταξης

Η Ελλάδα υποχρεώθηκε να εφαρμόσει το σύνολο σχεδόν των ρυθμίσεων της ΣΕΟΚ την 1.1.1981, στο μέτρο που υπήρχαν ελάχιστες μεταβατικές ρυθμίσεις στην Πράξη

¹ Παρά τη μείωση των δασμών στο πλαίσιο της Συνθήκης Σύνδεσης, οι πραγματικοί δασμοί (effective tariffs) που περιλαμβάνουν τους πάσης φύσεως περιορισμούς και επιβαρύνσεις στα εισαγόμενα προϊόντα ήταν ιδιαίτερα υψηλοί κατά την ένταξη, με αποτέλεσμα η προσαρμογή να είναι ιδιαίτερα επώδυνη.

² Έτσι, π.χ. η κρατικοποίηση του ομίλου της Εμπορικής Τράπεζας το 1977 έστειλε πολύ αρνητικό μήνυμα στις διεθνείς κεφαλαιαγορές.

Προσχωρήσεως και στα συνημμένα πρωτόκολλα³. Τον Μάρτιο του 1982 η ελληνική κυβέρνηση, σε συνέχεια προεκλογικής δέσμευσης, υπέβαλε στην Κοινότητα ένα Μνημόνιο με αιτήματα που στόχευαν στην βελτίωση των όρων ένταξης και ειδικότερα στην έγκριση παρεκκλίσεων από το κοινοτικό κεκτημένο και πρόσθετων χρηματοδοτήσεων. Το αίτημα παρεκκλίσεων αντιμετωπίστηκε κατ' αρχήν αρνητικά, αλλά στη συνέχεια, μετά από επίμονες διαπραγματεύσεις, ικανοποιήθηκε σε μεγάλο βαθμό με την έγκριση από την Επιτροπή του λεγόμενου «ρυθμιστικού φόρου» στον οποίο ενσωματώθηκαν οι φορολογικές διακρίσεις σε βάρος των εισαγόμενων προϊόντων⁴. Η ανταπόκριση εξάλλου στο αίτημα πρόσθετων χρηματοδοτήσεων ήταν σε πρώτη φάση συμβολική. Η Ελλάδα της περιόδου 1981-83, ήταν ο «αμφίρροπος εταίρος», με ανορθόδοξες θέσεις για τα διεθνή ζητήματα που οδήγησαν στην παταγώδη αποτυχία της πρώτης ελληνικής προεδρίας του Συμβουλίου, το δεύτερο εξάμηνο του 1983. Η ελληνική στάση άρχισε όμως σταδιακά να μεταβάλλεται στη διάρκεια του 1984 και τα ελληνικά αιτήματα να εντάσσονται σε μια ευρωπαϊκή λογική, με αποτέλεσμα να αντιμετωπιστούν θετικά και να εξασφαλιστούν σημαντικοί πόροι με τον Κανονισμό για τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα (ΜΟΠ).

Η αλληλεγγύη απέναντι στην Ελλάδα συνεχίστηκε στη διάρκεια του 1985, όταν το Συμβούλιο, διαπιστώνοντας την κατάρρευση του ελληνικού ισοζυγίου πληρωμών, χορήγησε στην Ελλάδα κοινοτικό δάνειο για τη στήριξη αυτού του ισοζυγίου⁵. Από την πλευρά της η Επιτροπή ενέκρινε παρεκκλίσεις στο κοινοτικό κεκτημένο⁶, στο πλαίσιο της ρήτρας διασφάλισης του άρθρου 108 παρ. 3 ΣΕΟΚ και ήδη 143 παρ. 3 ΣΛΕΕ (η ρήτρα δεν ισχύει σήμερα για κράτη μέλη της Ευρωζώνης). Ειδικότερα, με την αρχική απόφαση της Επιτροπής, επιτράπηκε στην Ελλάδα να επιβάλει μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος με ποσοτικούς περιορισμούς στις εισαγωγές και να διατηρήσει τις εξαγωγικές επιδοτήσεις οι οποίες, σε συνέχεια σχετικής παράτασης, καταργήθηκαν το 1990.

Η πλημμυρίδα των εισαγωγών που ακολούθησε την ένταξη είχε κλονίσει ανεπανόρθωτα τις ελληνικές βιομηχανίες οι οποίες ήταν δασμοβίωτες αλλά και υπερχρεωμένες, έχοντας παλαιότερα συνάψει δάνεια με ρήτρα συναλλάγματος. Η ψήφιση το 1983 του νόμου για

³ Με το Πρωτόκολλο αριθ. 7 προβλεπόταν η ευνοϊκότερη εφαρμογή των διατάξεων της ΣΕΟΚ για τις κρατικές ενισχύσεις.

⁴ Ν. 1477/1984 «Προσαρμογή έμμεσων φόρων στις αρχές του δικαίου των ΕΚ». Ο νόμος πρόβλεπε τη σταδιακή μείωση του φόρου μέχρι τελικής εξαλείψεώς το 1990.

⁵ Απόφαση Συμβουλίου 85/543/ΕΟΚ.

⁶ Απόφαση Επιτροπής 85/594/ΕΟΚ και τροποποιητική απόφαση 86/614/ΕΟΚ.

την εξυγίανση των προβληματικών επιχειρήσεων⁷ απέβλεπε στο να προλάβει την κατάρρευση αυτών των επιχειρήσεων και την επακόλουθη ανεργία, με την πρόβλεψη συμμετοχής του κράτους σε αυξήσεις μετοχικού κεφαλαίου και ανάληψης της διοίκησης αυτών των επιχειρήσεων από το ίδιο. Η Επιτροπή πείστηκε από την ελληνική επιχειρηματολογία και ενέκρινε - πρώτη φορά στα χρονικά - κρατικές ενισχύσεις «για την άρση σοβαρής διαταραχής της οικονομίας κράτους μέλους», όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στη Συνθήκη⁸. Ορισμένοι ιδιώτες μεγαλομέτοχοι προσέφυγαν στα δικαστήρια επικαλούμενοι το ευρωπαϊκό εταιρικό δίκαιο, αλλά οι περισσότεροι είδαν με χαρά να απαλλάσσονται από τις επιχειρηματικές τους υποχρεώσεις. Οι πόροι που διατέθηκαν στις προβληματικές επιχειρήσεις κατά την περίοδο 1983-1990 κατευθύνθηκαν τελικά στη διάσωση και όχι την αναδιάρθρωσή τους, ενώ επιβάρυναν καθοριστικά τη δημοσιονομική θέση της χώρας.

Μια άλλη ευκαιρία χάθηκε όταν η Επιτροπή έδειξε ανοχή στη σύναψη προγραμματικών συμφωνιών από το Δημόσιο με Έλληνες προμηθευτές - ιδιωτικές και δημόσιες επιχειρήσεις. Οι προγραμματικές συμφωνίες με δημόσιες επιχειρήσεις δεν απέδωσαν τα αναμενόμενα αποτελέσματα, εξαιτίας των συνεχών παρεμβάσεων στη διοίκησή τους. Σε τελευταία ανάλυση, η αντικατάσταση της δασμολογικής προστασίας από ένα πλέγμα ενισχύσεων και διακρίσεων υπέρ των ελληνικών επιχειρήσεων παρέτεινε - αντί να επιλύσει - το πρόβλημα της ανταγωνιστικότητας, οδηγώντας ταυτόχρονα σε υπερχρέωση του κράτους.

4. Η συμμετοχή στην Ευρωζώνη

4.1. Ο «τεχνητός παράδεισος»

Μακροσκοπικά ορώμενη η ένταξη στην Ευρωζώνη το 2002 συνέβαλε στην βελτίωση του βιοτικού επιπέδου του ελληνικού λαού αλλά υπονόμωσε την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας. Η ευνοϊκή για τα νοικοκυριά ισοτιμία που ίσχυε για την μετατροπή των δραχμών σε ευρώ, αλλά και η δραστική μείωση των επιτοκίων δανεισμού αύξησαν θεαματικά τη ζήτηση η οποία κατευθύνθηκε κυρίως σε εισαγόμενα αγαθά και άδηλες πληρωμές, με αποτέλεσμα το 2009 το έλλειμμα του ισοζυγίου πληρωμών να πλησιάσει το 15% του ΑΕΠ που αποτέλεσε την χειρότερη επίδοση παγκοσμίως. Ήταν ηλίου φαεινότερο ότι καταναλώνουμε χωρίς να παράγουμε - αλλά και χωρίς να πληρώνουμε φόρους.

⁷ Ν. 1386/1983.

⁸ Η σχετική ρήτρα αποτυπώνεται σήμερα στο άρθρο 107 παρ. 3 στοιχ. β) ΣΛΕΕ.

Επιβεβαιώθηκε έτσι η πρόβλεψη πολλών Ελλήνων και ξένων οικονομολόγων ότι μια **μη** ανταγωνιστική οικονομία, όπως η ελληνική, θα αντιμετώπιζε πρόβλημα επιβίωσης στο περιβάλλον μιας νομισματικής ένωσης στο οποίο απεμπολείται το εργαλείο της νομισματικής υποτίμησης.

Η εμπειρία της συμμετοχής στην Ένωση και στην Ευρωζώνη μας διδάσκει ότι η συμμετοχή αυτή δεν έλυσε το κεντρικό πρόβλημα της ελληνικής οικονομίας που είναι το έλλειμμα ανταγωνιστικότητας και η αποχή από παραγωγικές επενδύσεις. Σήμερα το επενδυτικό περιβάλλον είναι χειρότερο, στον βαθμό που κυριαρχούν η οικονομική αβεβαιότητα και η πολιτική αστάθεια.

4.2. Η δημοσιονομική κατάρρευση

Οι συνεχείς αποκλίσεις της χώρας μας από το όριο του δημοσιονομικού ελλείμματος οφείλονταν κατ' αρχήν στην ανεπάρκεια του ρυθμιστικού πλαισίου της ΟΝΕ. Ειδικότερα, μετά την ένταξη μιας χώρας στην Ευρωζώνη, οι δημοσιονομικοί περιορισμοί παύουν να αποτελούν οικονομικές προϋποθέσεις ή αιρεσιμότητες (conditionalities) και συνιστούν ατελείς νομικές υποχρεώσεις, μη υποκείμενες σε δικαστικό έλεγχο. Οι προβλεπόμενες εξάλλου ποινές για υπερβολικό δημοσιονομικό έλλειμμα δεν επιβλήθηκαν ποτέ, λόγω των Γαλλικών και Γερμανικών αντιρρήσεων.

Εξαιτίας της ανεπάρκειας του ρυθμιστικού πλαισίου της ΟΝΕ τα περισσότερα κράτη μέλη υπερέβησαν το όριο του δημοσιονομικού ελλείμματος. Η Ελλάδα επέδειξε όμως ιδιαίτερη αδιαφορία απέναντι στις διαπιστώσεις και υποδείξεις των διεθνών οργανισμών και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τα δημοσιονομικά της. Οι ελληνικές κυβερνήσεις προτίμησαν, αντί της αύξησης των φορολογικών εσόδων με διεύρυνση της φορολογητέας βάσης, την προσφυγή σε δανεισμό. Οι δε εξαγγελίες για επανίδρυση του κράτους και περιστολή δαπανών έμειναν στα χαρτιά. Έτσι, κατά την περίοδο 2004-2009 - που σημειωτέον συνέπεσε με τον δανεισμό για τα ολυμπιακά έργα, το χρέος διπλασιάστηκε σε απόλυτους αριθμούς.

Η χειροτέρευση της δημοσιονομικής κατάστασης δεν αποτυπώθηκε πλήρως στον λόγο χρέους προς ΑΕΠ, διότι παράλληλα με την αύξηση του χρέους αυξανόταν και το ΑΕΠ. Η αναπροσαρμογή εξάλλου του ΑΕΠ το 2007 επέφερε βελτίωση του δείκτη του χρέους που έπεσε στο 94,8% του ΑΕΠ, γεγονός που συνέτεινε στην χαλάρωση των προσπαθειών αύξησης των φορολογικών εσόδων. Με άλλα λόγια, η αύξηση του ΑΕΠ λειτούργησε ως πρόσχημα για αδράνεια και εφησυχασμό. Αποτέλεσε έναν βολικό τρόπο για να

παρακαμφθούν τα θεμελιώδη προβλήματα της ελληνικής οικονομίας, όπως αυτά αποτυπώνονταν στο λεγόμενο «διπλό έλλειμμα», δηλαδή το δημοσιονομικό έλλειμμα και το έλλειμμα στο ισοζύγιο πληρωμών. Με αυτά τα δεδομένα, η απώλεια της εμπιστοσύνης των αγορών και η προσφυγή στους δημόσιους δανειστές ήταν θέμα χρόνου. Σημειωτέον ότι η πρώτη ευρωπαϊκή χώρα που προσέφυγε στο ΔΝΤ ήταν η Ουγγαρία τον Οκτώβριο του 2008.

5. «Δια ταύτα»

Η επιδιωκόμενη από ορισμένες πολιτικές δυνάμεις παράταση της περιόδου υλοποίησης των υποχρεώσεων που απορρέουν από το δεύτερο μνημόνιο και οι διορθώσεις στην ακολουθούμενη οικονομική πολιτική δεν αναπληρώνουν την ανάγκη λήψης διαρθρωτικών μέτρων προκειμένου να αποκατασταθεί η ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας. Πέρα από την άρση των αντικινήτρων στην επιχειρηματικότητα και την πάταξη της διαφθοράς που έχουν υποδείξει από καιρό έγκριτοι οργανισμοί, έφτασε νομίζουμε η στιγμή να υποβληθούν επίσημα από την Ελληνική Δημοκρατία προς το Συμβούλιο της Ένωσης ορισμένα αιτήματα για την χορήγηση εξαιρέσεων από την απαγόρευση των κρατικών ενισχύσεων, στο πλαίσιο του άρθρου 108 παρ. 2 εδ. 3 ΣΛΕΕ. Τα αιτήματα αυτά αφορούν, ενδεικτικά, τα παρακάτω:

- τη διευκόλυνση των αποκρατικοποιήσεων, με την έγκριση διαγραφής των χρεών προς το Δημόσιο (και δημόσιους φορείς) των προς αποκρατικοποίηση επιχειρήσεων, προκειμένου οι επιχειρήσεις αυτές να καταστούν ελκυστικότερες για τους επενδυτές
- την τακτοποίηση των εκκρεμοτήτων των Ελληνικών Ναυπηγείων και ειδικότερα την άρση του αποκλεισμού τους από εμπορικές δραστηριότητες
- την έγκριση δημιουργίας των πολυσυζητημένων «ειδικών επενδυτικών ζωνών» σε παραμεθόριες περιοχές με πολύ υψηλή ανεργία.

Εν κατακλείδι, η εμπειρία της συμμετοχής της Ελλάδας στην Ευρωπαϊκή Ένωση μας έχει διδάξει ότι τα ελληνικά αιτήματα και συμφέροντα προωθούνται αποτελεσματικά όταν εντάσσονται στο ευρύτερο ευρωπαϊκό συμφέρον. Η αντίληψη πάντως ότι η Ένωση έχει συμφέρον να μην καταρρεύσει η Ελλάδα δεν αρκεί για να λύσει τα προβλήματα. Πρέπει να αποκατασταθεί το συντομότερο η εμπιστοσύνη των θεσμικών οργάνων της Ένωσης προς την Ελλάδα προκειμένου να αξιοποιηθούν οι πολλαπλές δυνατότητες που παρέχουν οι ευρωπαϊκές συνθήκες.

ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΣ

«Κύριοι Υπουργοί,
Κυρίες, Κύριοι Πρέσβεις,
Κυρίες και Κύριοι Καθηγητές,
Κυρίες και Κύριοι,

Θα ήθελα να σας καλωσορίσω στο Αμφιθέατρο «Γιάννος Κρανιδιώτης» του Υπουργείου Εξωτερικών και να συγχαρώ το Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης καθώς και το Ευρωπαϊκό Κέντρο Αριστείας Jean Monnet του Εθνικού Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών και το Τμήμα Διεθνών Σχέσεων του Παντείου Πανεπιστημίου, που, με την υποστήριξη της Αντιπροσωπείας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στην Ελλάδα, διοργανώνουν αυτό το Συνέδριο.

Είμαι πεπεισμένος ότι σήμερα θα γίνει εδώ μια γόνιμη και χρήσιμη συζήτηση γύρω από ένα θέμα που δεν θα μπορούσε να είναι πιο επίκαιρο.

Τα 50 χρόνια ευρωπαϊκής πορείας της Ελλάδας, που συμπληρώνονται φέτος, αποτελούν μια άριστη ευκαιρία για να κάνουμε μια ειλικρινή και ψύχραιμη αποτίμηση της μέχρι σήμερα ευρωπαϊκής μας διαδρομής και, μέσα από τον απολογισμό αυτό, να εντοπίσουμε και να καταγράψουμε τις προοπτικές που διανοίγονται.

Οπωσδήποτε, μια τέτοια διαδικασία δεν μπορεί να αξιολογηθεί ανεξάρτητα από την σημερινή - δύσκολη - συγκυρία. Είναι σαφές ότι η χώρα διέρχεται μια κρίσιμη περίοδο. Δεν είναι η πρώτη φορά που κάτι τέτοιο συμβαίνει: και η Ελλάδα, αλλά και η Ευρώπη έχουν περάσει δύσκολες περιόδους στο παρελθόν. Θα έλεγα, όμως, ότι ακριβώς λόγω της τρέχουσας συγκυρίας, κάθε συζήτηση που άπτεται, αφενός της ψύχραιμης αξιολόγησης της μέχρι σήμερα ευρωπαϊκής διαδρομής της χώρας και αφετέρου, των προοπτικών αυτής, είναι διπλά απαραίτητη.

Στο πλαίσιο της συζήτησης που θα διεξαχθεί σήμερα εδώ, θα ήθελα απλώς να αναφερθώ, εν συντομία, στα εξής:

Από το 1962, όταν, επί πρωθυπουργίας του Κωνσταντίνου Καραμανλή, η Ελλάδα απετέλεσε το πρώτο συνδεδεμένο μέλος της ΕΟΚ, η ευρωπαϊκή επιλογή της χώρας, δεν απέβλεπε αποκλειστικά σε οικονομικά οφέλη, αλλά στην αποφασιστική συμμετοχή της χώρας στο πιο φιλόδοξο εγχείρημα της Ευρωπαϊκής ηπείρου, αυτό της πολιτικής και οικονομικής ενοποίησης.

Σε πολιτικό επίπεδο, και αναφέρομαι ιδιαίτερα σε ζητήματα εξωτερικής πολιτικής, η Ελλάδα προσπάθησε και - πιστεύω σε σημαντικό βαθμό κατάφερε - να αποτελέσει έναν σταθερά θετικό και αξιόπιστο Εταίρο, προωθώντας έμπρακτα την περιφερειακή και ευρωπαϊκή σταθερότητα και ασφάλεια.

Η ένταξη της Κυπριακής Δημοκρατίας, για παράδειγμα, στην ΕΕ υπήρξε μια κομβικής σημασίας εξέλιξη και επιτυχία, της οποίας η Ελλάδα υπήρξε σθεναρός εμπυχωτής, αρωγός και παραστάτης.

Στην περιοχή των Βαλκανίων, η Ελλάδα ηγήθηκε πρωτοβουλιών που δρομολόγησαν απτές εξελίξεις, όπως, για παράδειγμα, την υιοθέτηση της Στρατηγικής της Θεσσαλονίκης στην Σύνοδο Κορυφής της Θεσσαλονίκης, τον Ιούνιο του 2003, όπου κατάφερε και ανέτρεψε δυσοίωνες προοπτικές, κάμπτοντας τις αρχικές αρνητικές αντιδράσεις στους κόλπους των παλαιότερων κρατών-μελών.

Έκτοτε, η ευρωπαϊκή προοπτική των χωρών των Δυτικών Βαλκανίων απέκτησε μια δυναμική, η οποία οδηγεί σε δημοκρατικές - πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές - μεταρρυθμίσεις, επιβεβαιώνοντας έτσι το ρόλο της Ένωσης ως «soft power».

Αναφέρω, επίσης, την στρατηγική επιλογή της χώρας, να στηρίξει έμπρακτα την τουρκική υποψηφιότητα ένταξης στην ΕΕ, υπό την προϋπόθεση, βεβαίως, της εκπλήρωσης του συνόλου των προαπαιτούμενων κριτηρίων της Ένωσης.

Στο οικονομικό επίπεδο, η Ένωση αναμφίβολα αντιμετωπίζει, ήδη από τα τέλη του 2008, την πιο σοβαρή κρίση που γνώρισε η ήπειρος κατά τη μεταπολεμική περίοδο, με ιδιαίτερα αρνητικές επιπτώσεις στις οικονομίες των ευρωπαϊκών χωρών. Δυστυχώς, η Ελλάδα, ο ελληνικός λαός, έχει υποστεί τις μεγαλύτερες θυσίες και βιώνει ακόμα τις συνέπειες της κρίσης.

Όταν αναζητήθηκαν τρόποι για τη συντονισμένη αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης, για τον μετριασμό των επιπτώσεών της, διαφάνηκαν σχεδόν αμέσως οι εγγενείς αδυναμίες της ευρωπαϊκής αρχιτεκτονικής: ο ανεπαρκής έλεγχος του χρηματοπιστωτικού συστήματος, η ανισορροπία μεταξύ νομισματικής και οικονομικής ενοποίησης, το χαμηλό ύψος του κοινοτικού προϋπολογισμού και η ελλιπής οικονομική διακυβέρνηση. Έτσι, εμποδίστηκε μια δυναμική παρέμβαση, τη στιγμή που η ύφεση βρισκόταν στο κρισιμότερο σημείο της.

Θεωρώ, ότι η ελληνική κρίση λειτούργησε καταλυτικά στις διεργασίες της Ένωσης, καθώς κατέδειξε βασικά μειονεκτήματα στην αρχιτεκτονική της ΟΝΕ.

Η Ελλάδα, ως μέλος και μέρος του Ευρωπαϊκού Οικοδομήματος, προσπαθεί να διασφαλίσει τη θέση της μέσα σε αυτό και να προωθήσει τα συμφέροντά της. Οφείλει, όμως, παράλληλα, να συμβάλλει γόνιμα και εποικοδομητικά, μέσα από τις εργώδεις διεργασίες που λαμβάνουν χώρα, στην εδραίωση μίας δυνατής Ευρώπης, ικανής να λύνει προβλήματα και να αντεπεξέρχεται στις πολλές και σημαντικές προκλήσεις της σύγχρονης εποχής.

Ουδείς μπορεί να προδικάσει τις εξελίξεις. Πεποίθησή μου είναι, όμως, ότι στο τέλος, η Ευρώπη θα βγει πιο ενωμένη και πιο δυνατή από αυτή την κρίση, με την Ελλάδα αναπόσπαστο μέρος του Ευρωπαϊκού Οικοδομήματος.

Ελπίζω, πως μέσα από τις εργασίες του ιδιαίτερα ενδιαφέροντος Συνεδρίου σας, και πέρα από την αποτίμηση της μέχρι σήμερα ευρωπαϊκής πορείας της χώρας, θα μπορέσουν να αναδειχθούν και να υπογραμμισθούν, με θάρρος, οι προοπτικές της διαδρομής αυτής, τόσο για το άμεσο, όσο και για το απώτερο μέλλον.»

I. Ιωσήφ, Πρέσβυς Κυπριακής Δημοκρατίας στην Αθήνα

ΧΑΙΡΕΤΙΣΜΟΣ

Ευχαριστώ για την πρόσκληση και την ευκαιρία να συμμετάσχω σε αυτό το πολύ σημαντικό συνέδριο.

Χαίρομαι ιδιαίτερα γιατί είμαι ανάμεσα σε καλούς φίλους και εκλεκτούς συναδέλφους: πολιτειακούς αξιωματούχους, διπλωμάτες, πανεπιστημιακούς και ερευνητές που ασχολούνται με θέματα Ευρωπαϊκής Ένωσης και τη συμμετοχή της Ελλάδας στη διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης.

Πρέπει να πω ότι εξακολουθώ να φοράω το ακαδημαϊκό καπέλο ως Καθηγητής στο Πανεπιστήμιο Κύπρου, αν και προς το παρόν έχω την ιδιαίτερη τιμή να εκπροσωπώ την Κύπρο στην Ελλάδα ως Πρέσβης.

Σε λίγες μέρες η Κύπρος θα αναλάβει την Προεδρία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Είναι μια κορυφαία στιγμή και μια μεγάλη πρόκληση, αφού είναι η πρώτη φορά που η Κύπρος ασκεί προεδρία μετά την ένταξη της στην ΕΕ το 2004. Έχουμε κάνει όλες τις αναγκαίες προετοιμασίες και είμαστε αισιόδοξοι ότι θα έχουμε μια επιτυχημένη προεδρία. Δεν έχουμε άλλη επιλογή από την επιτυχία.

Σήμερα θα ήθελα να μοιραστώ μαζί σας κάποιες σκέψεις σχετικά με το ευρύτερο θέμα της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, που αποτελεί μια ιστορική πρόκληση για την ήπειρο και τους λαούς της Ευρώπης.

Ο πολιτικός μετασχηματισμός και η οικονομική ενοποίηση της Δυτικής Ευρώπης που άρχισε μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο απηχούσε πάνω από όλα ανησυχίες για διασφάλιση της ειρήνης, προστασία της ανθρώπινης ζωής και προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης, συνεργασίας και ευημερίας. Κατά τη διάρκεια του πιο πολύνεκρου και καταστροφικού πολέμου στην ιστορία της ανθρωπότητας, έχασαν τη ζωή τους 70 εκατομμύρια άνθρωποι. Οι υλικές καταστροφές ήταν τεράστιες.

Μετά τον Πόλεμο, η γενική πεποίθηση ήταν ότι το προπολεμικό κρατο-κεντρικό Ευρωπαϊκό σύστημα που στηριζόταν στο κυρίαρχο εθνικό κράτος είχε διαγράψει τον ιστορικό του κύκλο και δεν μπορούσε πια να συμβάλει στην ειρηνική συνύπαρξη και προκοπή των λαών. Με την αλλαγή των ιστορικών συγκυριών και συνθηκών ζωής, το περιχαρακωμένο κράτος των εθνικών συγκρουσιακών πολιτικών έμπαινε στον προθάλαμο του αναχρονισμού. Η Ευρώπη χρειαζόταν νέα οργανωτική πνοή, κοινές πολιτικές και κοινούς στόχους που θα είχαν ως βάση τη συλλογικότητα, τη συναίνεση και την αλληλεξάρτηση.

Το 1946, ο Winston Churchill, σε διάλεξη του στο Πανεπιστήμιο της Ζυρίχης, μίλησε για το όραμα και την ανάγκη δημιουργίας κάποιου είδους Ηνωμένων Πολιτειών της Ευρώπης. Όπως χαρακτηριστικά είπε, «οι δομές των Ηνωμένων Πολιτειών της Ευρώπης, θα πρέπει να θεσπισθούν σωστά και να είναι τέτοιες που να περιορίζουν τη σημασία της υλικής ισχύος της οποιασδήποτε χώρας.» Η αναφορά του Churchill παρέπεμπε στην αποτυχία του

ισοζυγίου δυνάμεων και των συμμαχιών ως μηχανισμών ειρήνης και ασφάλειας των κρατών.

Με την ίδρυση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΚ) τη δεκαετία του 1950, η Ευρώπη πέρασε από τον πολιτικό οραματισμό στη θεσμοθέτηση ενός νέου υπερ-κρατικού και υπερ-εθνικού πολιτικού μορφώματος. Η στροφή προς τη δημιουργία νέων Ευρωπαϊκών δομών αλληλεξάρτησης ήταν αναγκαία για την αλλαγή της συγκρουσιακής πορείας που ακολούθησε για αιώνες η ευρωπαϊκή ήπειρος. Σχολιάζοντας την ίδρυση των ΕΚ, ο Jean Monnet -- ο Γάλλος διπλωμάτης, ιδεολόγος και αρχιτέκτονας της Ευρωπαϊκής ενοποίησης -- είπε χαρακτηριστικά: «ανατρέψαμε δυναμικά την ιστορία, επανορθώνοντας με μία πράξη θέλησης την τυφλή πορεία των γεγονότων.» Και πρόσθεσε πως αυτό που θα κτιζόταν ήταν μια ένωση λαών και όχι ένας ακόμη συνασπισμός κυβερνήσεων.

Σήμερα, εξήντα χρόνια μετά, η ΕΕ αποτελεί έκφραση και αντικατοπτρισμό της αλληλεξάρτησης του κόσμου όπως την βιώνουν τα κράτη, οι κοινωνίες, οι οικονομίες, τα άτομα και οι ανθρώπινες δραστηριότητες. Μέσα από τη μοναδική μορφή πολιτικής οργάνωσης της, η ΕΕ καλείται συνέχεια να επαναπροσδιορίζει την ταυτότητα και το ρόλο της στον κόσμο, αλλά και στη ζωή του πολίτη. Οι επανειλημμένες διευρύνσεις την οδήγησαν από τα έξι ιδρυτικά μέλη στα 27 κράτη μέλη. Η γεωγραφική διεύρυνση, όμως, δεν είναι απλή πολιτική επιλογή, αλλά και μια ιστορική αναγκαιότητα που δεν μπορεί παρά να συνεχιστεί.

Το ίδιο και η εμβάθυνση, που συνεχίζεται με θεσμικές μεταρρυθμίσεις, τη συνεχή αναζήτηση αποτελεσματικότερων διαδικασιών και τον επαναπροσδιορισμό και διεύρυνση κοινών πολιτικών. Με τη θεσμική μεταρρύθμιση, η ΕΕ προσπαθεί να έλθει πιο κοντά στον απλό άνθρωπο και την καθημερινή του ζωή. Έτσι εξελίσσεται σε ένα ενιαίο πλαίσιο αναφοράς για ατομική και συλλογική καταξίωση των Ευρωπαίων, υποκαθιστώντας όλο και περισσότερο το εθνικό κράτος.

Από μια άλλη σκοπιά, η ΕΕ είναι σύνθεση των εμπειριών του χθες και των οραμάτων του αύριο, που προωθεί την κωδικοποίηση και προώθηση των κοινών αξιών της Ευρώπης. Στο διεθνές επίπεδο αναμένεται να παίξει ρόλο ανάλογο του οικονομικού, δημογραφικού και πολιτισμικού εκτοπίσματος της, αφού δεν μπορεί πλέον να παραμένει μια αξιοθαύμαστη ενιαία υπεραγορά.

Μπροστά σε αυτές τις προκλήσεις, η ΕΕ βρίσκεται συχνά μπροστά σε διλήμματα. Οι επιλογές για περαιτέρω ανάπτυξη καθορίζονται από τη δυναμική των επιτυχιών του χθες και των οραμάτων του αύριο. Βασικό εργαλείο της είναι η θετική πολιτική βούληση για συλλογική αντιμετώπιση των προβλημάτων και αδιεξόδων μέσα από συναίνεση, συμβιβασμό, διαφάνεια, και ορθολογισμό, όσο πιο μακριά γίνεται από εθνοκρατικές εξάρσεις και δογματικές προσεγγίσεις.

Η μέχρι σήμερα πορεία της ΕΕ, αλλά και η μελλοντική της εξέλιξη, περιγράφονται σε μερικές γραμμές του Jean Monnet, του ανθρώπου που αφιέρωσε όλη του τη ζωή στην ενοποίηση της Ευρώπης. Το 1976, τρία χρόνια πριν πεθάνει, δημοσίευσε τα απομνημονεύματά του. Στις τελευταίες γραμμές έκανε μια σύνοψη γράφοντας ότι «η Κοινότητα που δημιουργήσαμε δεν αποτελεί αυτοσκοπό. Αποτελεί μία διεργασία

μεταλλαγής. . . . Τα ανεξάρτητα εθνικά κράτη του παρελθόντος δεν αποτελούν πλέον το πλαίσιο μέσα στο οποίο είναι δυνατό να επιλυθούν τα προβλήματα του σήμερα. Η ίδια η Κοινότητα αποτελεί μόνον ένα στάδιο προς τους τύπους οργάνωσης του μελλοντικού κόσμου.»

Όπως ανέφερα και προηγουμένως, το δεύτερο εξάμηνο του 2012 η Κύπρος θα έχει μπροστά της την μεγαλύτερη πρόκληση και ευκαιρία στην νεότερη ιστορία της, καθώς αναλαμβάνει την Προεδρία του Συμβουλίου της ΕΕ. Οκτώ χρόνια μετά την ένταξη της στην ΕΕ, καλείται να αποδείξει ότι μπορεί να ανταποκριθεί στα καθήκοντα που απορρέουν από τη συμμετοχή της στη διαδικασία ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και να αποδείξει στους εταίρους της ότι είναι αξιόπιστο και ισότιμο κράτος μέλος.

Στόχος της Κύπρου είναι να λειτουργήσει ως αποτελεσματικός οργανωτής και έντιμος διαμεσολαβητής, ενεργώντας για το γενικότερο συμφέρον της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και διαδραματίζοντας ρόλο ρυθμιστή, ο οποίος αποτελεί ένα ρόλο-πρόκληση στο πλαίσιο του νέου θεσμικού οικοδομήματος που απορρέει από τη Συνθήκη της Λισσαβόνας.

Άλλωστε, η Κύπρος αποτέλεσε μέρος του λίκνου του ευρωπαϊκού πολιτισμού στην Ανατολική Μεσόγειο. Με την ανάληψη της Προεδρίας, θα είναι στο κέντρο του ευρωπαϊκού γίνεσθαι και σε κομβική θέση για να συμβάλει στην οικοδόμηση της Ευρώπης του αύριο. Μιας Ευρώπης που θα είναι πιο κοντά στις αρχέγονες αξίες της και στο όραμα των πατέρων της ιδέας της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Τα βασικά χαρακτηριστικά της θα είναι ανθρωποκεντρικά, με κοινωνική ευαισθησία και κοινωνική συνοχή, που θα στοχεύει σε ένα καλύτερο αύριο για τις επόμενες γενιές. Το ζητούμενο είναι μια Ευρώπη που θα ηγείται όχι με τη δύναμη αλλά με το καλό παράδειγμα και τα πρότυπα της, και θα λειτουργεί ως φιλόξενος χώρος δικαίου και δικαιοσύνης, με αλληλεγγύη, ευημερία, δημοκρατία και ασφάλεια.

Καταλήγοντας, θέλω να ευχαριστήσω και πάλι τους διοργανωτές για την πρόσκληση και την ευκαιρία να απευθυνθώ σε ένα τόσο εκλεκτό ακροατήριο και να μοιραστώ μαζί του μερικές σκέψεις για ένα τόσο σημαντικό και επίκαιρο θέμα.

ΠΡΩΤΗ ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ

**Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ
ΚΑΙ Η ΕΕ**

ΈΝΑ CASE-STUDY: Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΣΤΗΝ ΕΠΙΧΕΙΡΗΣΗ ΑΤΑΛΑΝΤΑ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΈΝΩΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΑΤΑΠΟΛΕΜΗΣΗ ΤΗΣ ΠΕΙΡΑΤΕΙΑΣ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΟΧΗ ΑΝΟΙΧΤΑ ΤΗΣ ΣΟΜΑΛΙΑΣ

I. Εισαγωγή

Αν και το φαινόμενο της πειρατείας στα ανοιχτά της Σομαλίας εμφανίστηκε ήδη από τις αρχές των ετών 1990¹, οι διεθνείς οργανισμοί-ΙΜΟ και Παγκόσμιο Επισιτιστικό Πρόγραμμα (World Food Programme) –εξέφρασαν τη βαθειά τους ανησυχία μόλις το 2005². Φαίνεται ότι η βάση της πειρατείας στη Σομαλία βρίσκεται στο ημιαυτόνομο κρατίδιο του Puntland³.

¹ Το φαινόμενο της πειρατείας στα ανοιχτά της Σομαλίας ξεκίνησε την εποχή εκείνη ως αποτέλεσμα της πολιτικής και οικονομικής αστάθειας στις χώρες μετά τον εμφύλιο πόλεμο, οπότε η Σομαλία περιέπεσε στην κατάσταση κράτους-παρία (failed state), και η οποία συνεχίζεται μέχρι σήμερα. Βλ. σχετικά, M. Silva, Somalia: State failure, piracy and the challenge to international law, *Virginia Journal of International Law*, 2010, σελ. 553 επ. Πάντως, μόλις τα τελευταία χρόνια –μετά το 2007– η πειρατεία έλαβε ολοένα και μεγαλύτερες διαστάσεις: έτσι, το 2007 υπήρξαν 45 περιστατικά πειρατείας, ενώ στους εννέα πρώτους μήνες του 2008, ο αριθμός τους ανήλθε στις 51, ενώ κατά το πρώτο τρίμηνο του 2009 ο αριθμός των πειρατικών επιθέσεων δεκαπλασιάστηκε σε σχέση με την αντίστοιχη περίοδο του 2008, περνώντας από 6 σε 61. Βλ. U.N. Workshop, Kenya 2008, *Off the Somali coast. Final Report*, σελ. 16. Για το 2009, τα στοιχεία αναφέρονται σε έκθεση του Bureau Maritime International. Για το έτος αυτό υπήρξαν 114 πειρατικές επιθέσεις, χωρίς αποτέλεσμα και 29 που πέτυχαν το στόχο τους. Ειδικότερα δε σε σχέση με τις πειρατικές επιθέσεις στον θαλάσσιο εμπορικό διάδρομο που ενώνει τη διώρυγα του Σουέζ με τον Ινδικό Ωκεανό, η αύξηση ήταν της τάξεως του 200%. Βλ. International Chamber of Commerce Maritime Bureau, Piracy and armed robbery against ships, *Annual Report*, 2009, σελ. 26.

² Το ιδιαίτερο ενδιαφέρον του Διεθνούς Επισιτιστικού Προγράμματος οφείλεται στο γεγονός ότι σημαντικό μέρος του πληθυσμού της Σομαλίας (51%, ήτοι πάνω από 3 εκατ. κατοίκους) στηρίζεται για την επιβίωσή του στα τρόφιμα που στέλνει το Πρόγραμμα, τα οποία αυξήθηκαν κατά 77% το 2008. Βλ. Sh. Naji et al., *Somalia: A rise assessment brief*, 2009.

³ Το Puntland, το οποίο ταλαιπωρείται από εμφύλιο πόλεμο, είναι ιδιαίτερα σημαντικό για την ανάπτυξη της πειρατείας, γιατί εκεί βρίσκονται τα δύο σημαντικότερα λιμάνια των πειρατών, το Egl και το Bossasc. Βλ. A. Μπρεδήμας, *Η αναβίωση του φαινομένου της πειρατείας στις ακτές της Σομαλίας και το διεθνές δίκαιο*, Αρμενόπουλος, 2010, σελ. 1796.

Η περιοχή ανοιχτά της Σομαλίας είναι ιδιαίτερα σημαντική για το διεθνές εμπόριο, δεδομένου ότι τα πλοία που διέρχονται από τη Διώρυγα του Σουέζ περνάνε υποχρεωτικά από τα στενά ανάμεσα στο Κέρας της Αφρικής και την Αραβική Χερσόνησο, ενώ μεταγενέστερα η πειρατεία επεκταθηκε πιο μακριά από τις ακτές της Σομαλίας, στον Ινδικό Ωκεανό μέσω της χρήσης των λεγομένων «mother vessels» που ανοίγονται στον Ωκεανό αυτό και πραγματοποιούν την πειρατεία μέσω μικρών ταχύπλων σκαφών⁴.

Οι επιπτώσεις της πειρατείας έγιναν αισθητές στη διάρκεια των ετών 2006 και στη συνέχεια, και αυτό αφορούσε αφενός την αύξηση του κόστους της ναυσιπλοΐας μέσω της περιοχής –δηλαδή την πληρωμή λύτρων, τις καθυστερήσεις και ιδιαίτερα, την πειρατική αύξηση των ασφαλίσεων⁵– αφετέρου στην διακίνηση τροφίμων του World Food Programme, το 90% του οποίου γίνεται μέσω θαλάσσης, στην περιοχή⁶. Το θέμα της αντιμετώπισης του πειρατικού φαινομένου είχε τεθεί από αρχαιοτάτων χρόνων. Πρώτος, εξ όσων γνωρίζουμε, ήταν ο Βασιλιάς της Κρήτης, Μίνως, θαλασσοκράτειρας της εποχής, που πρότεινε, και έγινε αποδεκτός, ένας ναυτικός κώδικας ο οποίος αποτέλεσε, ως λέγεται, τη βάση για μια πολιτική συλλογικής αστυνόμευσης της θάλασσας, αστυνόμευσης που

⁴ L. Hammond, *Somali piracy: a dangerous internal and external threat*, ARI, 162 (2008) (10.12.2008). Ας σημειωθεί ότι και στην Ελλάδα, κατά τα μετεπαναστατικά χρόνια, βρίσκουμε το ίδιο φαινόμενο της διενέργειας της πειρατείας μέσω μικρών, ταχύπλων για την εποχή εκείνη, σκαφών, αποκαλούμενων «κλεφτρόνια». Βλ. P. Pantazopoulos, *Trikeri: the pirate regime of Thessaly and Magnesia: collective impasses and personal dilemmas in the context of autonomy and dependence*, *Balkan Studies*, 1990.7.

⁵ Αυτός ο εκ της πειρατείας αυξημένος κίνδυνος για τα διερχόμενα πλοία είχε ως αποτέλεσμα τη σημαντική αύξηση των ασφαλίσεων, με συνέπεια ότι πολλές ναυτικές εταιρείες να επιλέγουν τον πλου μέσω του Ακρωτηρίου της Καλής Ελπίδας, που είναι μεν ασφαλέστερος, αλλά ταυτόχρονα χρονοβόρος και με μεγαλύτερο κόστος. Βλ. P. Lennox, *Contemporary piracy off the Horn of Africa*, *Canadian Defense and Foreign Affairs*, Dec. 2008, σελ. iii. Όσον αφορά την αύξηση των ασφαλίσεων λόγω των πειρατικών επιθέσεων, αναφέρεται ότι αυτή, αυξήθηκε μέχρι και 10 φορές εντός του 2008. Βλ. Α.Μπρεδήμα, ό.π. (υποσημ. 3), σελ. 1795.

⁶ Οι «ανθρωπιστικές προμήθειες» που κατευθύνονται στην Σομαλία, γίνονται συχνά αντικείμενο κλοπής, στη θάλασσα ή στη στεριά, από διάφορες ομάδες προκειμένου να ενισχύσουν τη θέση εξουσίας τους. Για το λόγο αυτό, η ανθρωπιστική βοήθεια καταλήγει να αποτελεί μια επικίνδυνη προσπάθεια. Βλ. J. Metcore, *The troubled Horn of Africa: Can the war-torn region be lised?* *CQ Global Resercher*, 2009, σελ. 163-164.

εκδηλώθηκε με την απαγόρευση θαλασσοπλοΐας από σκάφη στα οποία επέβαιναν πάνω από 5 άτομα⁷. Είναι γεγονός ότι οι ενέργειες αυτές κατέληξαν πράγματι σε σημαντική μείωση, αν όχι εξαφάνιση της πειρατείας. Μεταγενέστερα, επί ρωμαϊκής εποχής, η πειρατεία, παρότι έβλαπτε σοβαρά το εμπόριο της Ρώμης, έγινε ανεκτή από αυτήν επειδή δεν διέθετε πολεμικό ναυτικό⁸. Αντίθετα, η Καρχηδόνα, κράτος με έντονες θαλάσσιες εμπορικές δραστηριότητες, ήταν η μόνη δύναμη που ασκούσε αστυνόμευση της θάλασσας κατά της πειρατείας, την οποία περιόρισε σημαντικά, έως ότου καταστράφηκε (η Καρχηδόνα) από τους Ρωμαίους, με αποτέλεσμα να επανέλθει η πειρατεία δυναμικά στο προσκήνιο⁹.

Η αντίδραση στο φαινόμενο της πειρατείας στην περιοχή ανοιχτά της Σομαλίας εκδηλώθηκε από τα κράτη που είχαν ιδιαίτερα συμφέροντα στην εμπορική ναυσιπλοΐα στην περιοχή¹⁰, με πρωταγωνιστή την Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία συνέστησε με απόφαση του Συμβουλίου την επιχείρηση Atalanta (με τον πλήρη τίτλο EUNAVFOR Operation Atalanta), με στόχο τον συντονισμό της ευρωπαϊκής απάντησης στο φαινόμενο της πειρατείας¹¹. Και, ενώ η επιχείρηση αυτή προβλεπόταν να έχει ετήσια αρμοδιότητα, στην πράξη, και εξ αιτίας της περαιτέρω ανάπτυξης της πειρατείας, ανανεώνεται ετησίως μέχρι και σήμερα. Παράλληλα προς την ΕΕ, άλλες χώρες που δραστηριοποιούνται στρατιωτικά κατά της πειρατείας στην περιοχή είναι οι ΗΠΑ, που ηγούνται μιας πολυεθνικής ναυτικής

⁷ Βλ. V. Bella, *La répression de la piraterie*, RCADI, 1926, V, σελ. 152.

⁸ Ο.π., σελ. 154.

⁹ Ο.π., σελ. 155

¹⁰ Κράτη τα οποία διενεργούν στρατιωτικές επιχειρήσεις στην περιοχή, με την ατομική τους ιδιότητα, είναι: η Ρωσία, η Κίνα, η Ινδία, η Ιαπωνία, το Πακιστάν και η Μαλαισία. Βλ. P.Lennox, *ό.π.* (υποσημ. 5), σελ.12.

¹¹ Η επιχείρηση «Atalanta» ήταν η απάντηση της ΕΕ στην πρόσκληση από το Συμβούλιο Ασφαλείας (αποφ. 1846), U.N. Doc.S./Res./1846 (Dec.2, 2008) § 9, σύμφωνα με την οποία καλούνται οι διεθνείς οργανισμοί να ενεργήσουν «by deploying naval vessels and military aircraft and through seizure and disposition of boats, vessels, arms and other related equipment used in the commission of piracy and armed robbery off the coast of Somalia». Μια δεύτερη συλλογική παρέμβαση ήταν αυτή του NATO, υπό την ονομασία «Allied Provider» που πραγματοποιήθηκε με απόφαση των Υπουργών Αμύνης (9.10.2008). Βλ. A.Lelarge, *La Somalie entre anarchie et piraterie*, *Journal de Droit International*, 2010, σελ. 470.

Δύναμης (γνωστής ως Combined Task Force 151)¹², αλλά και μεμονωμένες χώρες, όπως η Ρωσία, η Κίνα και η Ινδία. Στις σελίδες που ακολουθούν θα επιχειρήσω να δώσω μια εικόνα της συμμετοχής της Ελλάδας, στην Επιχείρηση Atalanta, εικόνα που αφορά, αφενός την πραγματική συμμετοχή της χώρας, αφετέρου θέματα δικαιοδοσίας και σύλληψης και εκδίκασης των πειρατών. Τέλος, θα αναφερθώ και στο θέμα της προστασίας των πλοίων μέσω ιδιωτικών φρουρών.

I. Η πραγματική συμμετοχή της Ελλάδας

Η Ελλάδα ήταν εξ αρχής παρούσα στην ίδρυση, και, προπάντων, λειτουργία της Επιχείρησης Atalanta, από τον Δεκέμβριο του 2008 μέχρι σήμερα, με συμμετοχή μιας φρεγάτας. Κατά το πρώτο εξάμηνο –Δεκέμβρης 2008-Απρίλιος 2009– η Ελλάδα ανέλαβε πρώτη τη *Διοίκηση της Δύναμης* στην περιοχή (Force Commander) (4 φρεγάτων μόνο την εποχή εκείνη) θέση που είναι ιδιαίτερα σημαντική, σύμφωνα με τους ισχύοντες κανόνες εμπλοκής (rules of engagement), διότι διαθέτει την εξουσία έγκρισης όλων των επιχειρήσεων, πλην αυτών που συνεπάγονται χρήση θανατικής βίας, για την έγκριση των οποίων αρμόδιος είναι ο Γενικός Διοικητής της Επιχείρησης Atalanta με έδρα τη Μ. Βρετανία.

Αλλά, ενώ η συμμετοχή της Ελλάδας ξεκίνησε ικανοποιητικά, και συνεχίστηκε κανονικά στα επόμενα χρόνια, δηλαδή από τον Απρίλιο 2009 έως τον Δεκέμβριο του 2010 –με συμμετοχή στη Δύναμη της ελληνικής φρεγάτας επί 4 μήνες ανά εξάμηνο–, από τον Μάιο του 2011 μέχρι τον Μάρτιο του 2012, αυτή η συμμετοχή περιορίστηκε στους 2 μήνες ανά εξάμηνο, ενώ δεν προβλέπεται συμμετοχή για το 2^ο εξάμηνο του 2012. Υπό ερωτηματικό είναι δε η συμμετοχή της ελληνικής φρεγάτας κατά τη διάρκεια όλου του έτους 2013. Είναι προφανές

¹² Ας σημειωθεί ότι η πολυεθνική ναυτική συμμαχία (Combined Maritime Forces) ενεργοποίησε ορισμένες Combined Task Forces (CTF) στην περιοχή του Κόλπου του Aden, στην Αραβική και την Ερυθρά Θάλασσα, καθώς και τον Ινδικό Ωκεανό. Η CMF περιλαμβάνει 10 χώρες, μεταξύ των οποίων και 5 ευρωπαϊκές (Δανία, Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία και Μ. Βρετανία), οι δε υπόλοιπες είναι οι: Αυστραλία, Καναδάς, Πακιστάν, Τουρκία και ΗΠΑ. Και η μεν πρώτη CTF, γνωστή ως CTF-150 είχε μια εντολή για αντιτρομοκρατικό αγώνα, εν τούτοις παρενέβη για να προλάβει αρκετές πειρατικές επιθέσεις. Αντικαταστάθηκε όμως, τον Ιανουάριο 2009, με την CTF-151, η οποία είχε αποκλειστικά αντιπειρατική αποστολή. Βλ. σχετικά, M. Silva, ό.π. (υποσημ. 1), σελ. 574-575.

ότι αυτή η δυσμενής για την ελληνική παρουσία εξέλιξη οφείλεται σε οικονομικούς λόγους, αφού, σύμφωνα με πληροφορίες, τα έξοδα ανέρχονται σε 16 εκ. € ανά δίμηνο.

Μερικά άλλα στατιστικά στοιχεία που αφορούν την ελληνική συμμετοχή στην περιοχή –και αυτό αφορά κυρίως τα παλαιότερα χρόνια– είναι τα εξής: η Ελλάδα έχει πραγματοποιήσει μέχρι σήμερα 15 νηοψίες (boardings), δηλαδή της άνευ συναίνεσως του (υποπτευόμενου ως) πειρατικού πλοίου και τη διενέργεια έρευνας για σχετικά στοιχεία¹³. Η νηοψία είναι η πλέον σοβαρή ενέργεια που μπορεί να πραγματοποιήσει ένα πολεμικό πλοίο της Δύναμης Atalanta. Υπάρχουν εντούτοις ορισμένα προβλήματα σε σχέση με την αναγνώριση ενός πλοίου ως πειρατικού και τη δυνατότητα πραγματοποίησης νηοψίας κατά το διεθνές δίκαιο. Πρέπει να υπάρχουν «εύλογοι λόγοι»¹⁴. Τι σημαίνει όμως αυτό; και πως ερμηνεύεται στην πράξη; Τα κριτήρια που ακολουθούν τα πολεμικά πλοία του NATO στην περιοχή είναι πολύ γενικά και ασαφή και επιτρέπουν καταχρήσεις. Η Ελλάδα ακολουθεί ένα άλλο matrix βαρύτητας ως *modus operandi*. Συγκεκριμένα, λαμβάνει υπόψη στοιχεία όπως η ύπαρξη περισσότερων από 3 άτομα επί του πειρατικού πλοιαρίου (αυτό θυμίζει λίγο τους κανόνες επί Μίνωα) – την έλλειψη αλιευτικών μηχανισμών και την ύπαρξη πολλών μπετονιών πετρελαίου. Πάντως, στο πλαίσιο της Ελληνικής Διοίκησης, το 2008-2009, ακολουθήθηκε η ελληνική αντίληψη, για την ανάγκη ύπαρξης των προαναφερθέντων στοιχείων πριν την πραγματοποίηση της νηοψίας.

Μια δεύτερη κατηγορία ενεργειών είναι αυτή των *προσεγγίσεων* (approaches). Η ενέργεια αυτή αφορά το δικαίωμα ενός πολεμικού σκάφους να προσεγγίσει σε στενή απόσταση ένα εμπορικό σκάφος προκειμένου να εξακριβώσει την εθνικότητά του¹⁵. Όμως, στην πράξη στο πλαίσιο της Επιχείρησης Atalanta, η ενέργεια αυτή έχει μια άλλη σημασία. Σημαίνει ότι χρειάζεται τη *συναίνεση* του υπεύθυνου του εμπορικού πλοίου προκειμένου να υπάρξει επιβίβαση επ'αυτού, έτσι ώστε να υπάρξει ταχεία εξακρίβωση της νομιμότητας του ταξιδιού του πλοίου βάσει των εγγράφων του πλοίου, του cargo και των ταξιδιωτικών καταγραφών. Πάντως, πρέπει να υπάρχει *a priori* εύλογη βάση υποψίας για τη φύση του

¹³ Για την έννοια του δικαιώματος επίσκεψης (right of visit) στην ανοικτή θάλασσα, σε καιρό πολέμου ή ειρήνης, βλ. αναλυτικά Ε. Papastavridis, *The inception of vessels on the high seas*, Hart Publishing, 2013, σελ. 42 επ., 50 επ. αντίστοιχα.

¹⁴ Βλ. Oppenheim's International Law, 738.

¹⁵ Ε. Papastavridis, *ό.π.*, σελ. 50-51, ο οποίος επισημαίνει ότι στην περίπτωση της Επιχείρησης Atalanta υπάρχει σύγχυση ανάμεσα στο δικαίωμα επίσκεψης και στην προσέγγιση του πλοίου, *Ό.π.*, σελ. 59.

σκάφους ως πειρατικού, και μάλιστα να υπάρχει κάτι παραπάνω από απλή υποψία, δεδομένου ότι η προσέγγιση αυτή (ή η επίσκεψη) έχει επιπτώσεις στην ελευθερία της διεθνούς ναυσιπλοΐας. Η Ελλάδα έχει να παρουσιάσει μια σημαντική επίδοση στο θέμα των προσεγγίσεων, που ανέρχονται, μέχρι σήμερα, στις 40.

Επίσης σημαντική είναι η επίδοση της ελληνικής Δύναμης στο ζήτημα της συνοδείας των εμπορικών σκαφών στην περιοχή προκειμένου ακριβώς να προστατευθούν από τις πειρατικές επιθέσεις. Φυσικά, μια παρόμοια πρακτική, όχι μόνο για την Ελλάδα, αλλά και για όλες τις άλλες χώρες που μετέχουν στην καταπολέμηση της πειρατείας, στα ανοιχτά της Σομαλίας, είναι δύσκολη δεδομένου του μεγάλου αριθμού εμπορικών πλοίων που διέρχονται από εκεί. Εξάιρεση αποτελούν η Ρωσία, Κίνα, Ιαπωνία, Ινδία που εκτελούν επιχειρήσεις συνοδείας εμπορικών πλοίων σ' όλη την έκταση ενός διαδρόμου 60X20 ν.μιλίων στα ανοιχτά της Σομαλίας. Η Επιχείρηση Atalanta έχει όμως δεσμευθεί να παρέχει πολεμικό σκάφος για την προστασία των πλοίων του *Παγκοσμίου Επισιτιστικού Προγράμματος*, με αποτέλεσμα να έχει πράγματι γίνει κατορθωτή η διανομή χιλιάδων τόνων τροφής στη Σομαλία¹⁶. Στο πλαίσιο αυτό, η Ελλάδα έχει πραγματοποιήσει 30 συνοδείες (escorts) των πλοίων του Παγκόσμιου Επισιτιστικού Προγράμματος. Εντός αυτών των δραστηριοτήτων, η Ελλάδα έχει προβεί στην παροχή βοήθειας προς τους απελευθερωθέντες ομήρους (πλήρωμα), μετά, την καταβολή λύτρων. Ο αριθμός τους ανέρχεται στους 50.

Ένα δεύτερο θέμα είναι αυτό της σύλληψης και εκδίκασης των πειρατών.

II. Σύλληψη και δικαιοδοσία εκδίκασης και η πρακτική της Ελλάδας

Η σύλληψη και καταδίκη των πειρατών θεωρείται ως ένα ισχυρό αποτρεπτικό μέσο κατά της πειρατείας. Το διεθνές δίκαιο δίδει στα πολεμικά σκάφη το δικαίωμα *οικουμενικής δικαιοδοσίας* για το «έγκλημα της πειρατείας», ανεξάρτητα από τη σημαία που φέρουν τα πειρατικά σκάφη¹⁷. Όμως, τα κράτη –περιλαμβανομένων και αυτών που συμμετέχουν στην

¹⁶ Επί πλέον, η Επιχείρηση Atalanta ανέλαβε και τη συνοδεία των πλέον ευάλωτων εμπορικών πλοίων στον διάδρομο ναυσιπλοΐας μεταξύ της Διώρυγας του Σουέζ και του Ινδικού Ωκεανού. A. Lelarge, *ό.π.*, σελ. 471.

¹⁷ Η οικουμενική δικαιοδοσία, που υιοθετήθηκε για λόγους πραγματιστικούς και για να αναπληρώσει τα κενά της διεθνούς νομικής τάξης, αποτελεί ασφαλώς ένα περιορισμό του κανόνα της εφαρμογής του δικαίου του κράτους της σημαίας. Δεν μπορεί, πάντως, να

Επιχείρηση Atalanta– είναι γενικά απρόθυμα να συλλάβουν και να δικάσουν τους πειρατές. Λ.χ., η Γερμανία συλλαμβάνει πειρατές μόνον όταν έχουν πληγεί γερμανικά συμφέροντα¹⁸. Μια άλλη λύση ήταν η παράδοση των ύποπτων πειρατών σε τρίτα κράτη, όπως η Κένυα και οι Σεϋχέλλες, με τις οποίες η Ε.Ε. (και οι ΗΠΑ) έχουν συνάψει διμερείς συμφωνίες προκειμένου οι πειρατές να δικαστούν στο έδαφός τους¹⁹. Όμως αυτή η λύση δεν θεωρείται ως ικανοποιητική λόγω υπερκορεσμού των τοπικών νομικών συστημάτων²⁰. Ένας άλλος τρόπος αντιμετώπισης της κατάστασης αυτής είναι η επιβίβαση στα πολεμικά πλοία αξιωματικών (law enforcement officials) από τρίτες χώρες που είναι πρόθυμες να

ασκηθεί παρά μόνο στην ανοικτή θάλασσα ή, εν πάσει περιπτώσει, σε μια ζώνη που δεν υπάγεται σε οποιαδήποτε κρατική κυριαρχία. Σημαντική εξαίρεση στον κανόνα αυτόν αποτελούν οι αποφάσεις του Συμβουλίου Ασφαλείας του ΟΗΕ (1816/2008, 1846/2008 και 1851/2008), με βάση τις οποίες αναγνωρίζεται, δυνάμει του κεφαλαίου VII του Χάρτη, η δυνατότητα «συνεχούς καταδίωξης των πειρατών εντός της αιγιαλίτιδας ζώνης της Σομαλίας. Σε κάθε όμως περίπτωση –σε μια προσπάθεια να συνδυαστεί η προσέγγιση της «εκ των άνω» επιβολής από το Συμβούλιο Ασφαλείας με μια συναινετική προσέγγιση (εκ μέρους της Σομαλίας)– θα πρέπει να θεωρηθεί ότι η άσκηση αυτή της οικουμενικής δικαιοδοσίας και εντός της αιγιαλίτιδας ζώνης της Σομαλίας δεν αφορά παρά μόνο εκείνα τα κράτη και εκείνους τους διεθνείς οργανισμούς (περιλαμβανομένης και της Ε.Ε.), τα ονόματα των οποίων είχαν προηγουμένως κοινοποιηθεί από τη μεταβατική κυβέρνηση της χώρας αυτής στον Γενικό Γραμματέα των Ηνωμένων Εθνών. Βλ. A. Lelarge, *ό.π.*, σελ. 464.

¹⁸ E. Papastavridis, *ό.π.*, σελ. 183.

¹⁹ Βλ. ανταλλαγή επιστολών ανάμεσα στην Ε.Ε. και την Κυβέρνηση της Κένυα (6.3.2009) «on the conditions and modalities for the transfer of persons suspected to have committed acts of piracy» OJ L 79/51. Cf. ανταλλαγή επιστολών για το ίδιο θέμα ανάμεσα στην Ε.Ε. και τη Δημοκρατία των Σεϋχελών (2.12.2009). Πάντως, και σύμφωνα με δήλωση του Κενυάτη Υπουργού Εξωτερικών, αυτές οι συμφωνίες δεν σημαίνει ότι επιτρέπουν την ανεξέλεγκτη παράδοση των πειρατών στο έδαφος της Κένυα, αλλ' ότι αυτό μπορεί να γίνεται μόνο σε μια περίπτωση προς περίπτωση βάση. Βλ. T. Treves, Piracy, law of the sea, and use of force: developments off the coast of Somalia, *European Journal of International Law*, 2009, σελ. 411.

²⁰ Λ.χ. πάνω από 150 ύποπτοι πειρατείας παραδόθηκαν στις Αρχές της Κένυα προς εκδίκαση μόνο για το έτος 2008. Βλ. R. Middleton, *Pirates and how to deal with them*, London, 22 April 2009.

συλλάβουν και να δικάσουν τους πειρατές²¹. Είναι μια λύση που έχει προταθεί από το Συμβούλιο Ασφαλείας του ΟΗΕ (ψήφισμα 1851)²², Όμως υπάρχει απροθυμία για σύναψη σχετικών διεθνών συμφωνιών προκειμένου να υλοποιηθεί αυτή η λύση. Έτσι, το αποτέλεσμα είναι η απελευθέρωση των πειρατών –στα χωρικά ύδατα της Σομαλίας– οι οποίοι έχουν τη δυνατότητα να επαναλάβουν το έργο τους²³. Σε σχετικά λίγες περιπτώσεις τα κράτη έχουν προχωρήσει στη σύλληψη και εκδίκαση της πειρατικής πράξης²⁴. Ποια είναι λοιπόν η θέση και η πρακτική της Ελλάδας στο θέμα αυτό;

Εν πρώτοις η Ελλάδα δεν έχει επιδιώξει να συλλάβει και εκδικάσει κανένα πειρατή. Σε μια μόνη περίπτωση παρέδωσε τους πειρατές που συνελήφθησαν στη Γερμανία λόγω του ότι το «πειρατηθέν» πλοίο είχε γερμανική σημαία²⁵. Μάλιστα δε η Ελλάδα όταν «συλλαμβάνει» πειρατές τους αφήνει «καθλωμένους» επί του πειρατικού πλοίου, το οποίο οδηγεί στη συνέχεια είτε προς τη Σομαλική ακτή, είτε σε λιμάνι της Κένυα. Στην απόφαση αυτή της Ελλάδας ενέχονται και νομικοί λόγοι. Λ.χ. οι στρατιωτικοί που επιβαίνουν του πλοίου δεν έχουν το δικαίωμα να ασκήσουν προανακριτικά καθήκοντα²⁶. Η ελληνική πολιτεία δεν φαίνεται να είναι διατεθειμένη να αφήσει τέτοια θέματα στους στρατιωτικούς. Για μια αλλαγή θέσης χρειάζεται να υπάρξει ειδικός νόμος κατά το άρθρο

²¹ Βλ. αναλυτικά E. Papastavridis, The use of “ship-riders” to assert jurisdiction over piracy and armed robbery off Somalia: Is the Gulf of Aden the Caribbean (αδημοσίευτη εργασία, on file with the author) Ας σημειωθεί ότι, όπως αναφέρει ο F. Braudel, τα εμπορικά πλοία που έπλεαν ανοικτά της Δυτικής Ινδίας κατά τον 14^ο αιώνα, περιοχή όπου υπήρχαν κρούσματα πειρατείας, είχαν πάντα ένοπλη συνοδεία. Βλ. F. Braudel, αναφερόμενο από τον R. Kaplan, *Αυγή* 18.4.2009, σελ 38.

²² Βλ. T. Treves, *ό.π.*, σελ. 401.

²³ Αυτό οφείλεται σε λόγους τόσο οικονομικούς όσο και πρακτικούς, αλλά και στην έλλειψη επαρκών αποδείξεων. Βλ. UN Security Council, Report of the S.-G. on specialized anti-piracy courts in Somalia and other States in the Region, S/2012/50 (20.1.2012).

²⁴ Μέχρι τις 24.9.2012, 1179 ύποπτοι για πειρατεία είχαν δικαστεί ή ανάμεναν δίκη σε 21 κράτη. Βλ. E. Papastavridis *ό.π.* (υποσημ. 13), σελ. 182-183.

²⁵ Σύμφωνα με εξακριβωμένες πληροφορίες.

²⁶ Σύμφωνα με το άρθρο 33 του Κ.Ποινικής Δικονομίας, η προανάκριση γίνεται μόνο από πταισματοδίκη, ειρηνοδίκη και ορισμένους αστυνομικούς υπαλλήλους. Γίνεται δεκτό ότι αποκλείονται οι στρατιωτικοί. Βλ. X. Σεβαστίδη, Κώδικας Ποινικής Δικονομίας (Ερμηνεία κατ'άρθρο) τ. 1, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2011, σελ. 304.

34 Κ. Ποιν. Δικον.²⁷ Σημειωτέον ότι άλλες χώρες, όπως η Τουρκία, έχουν δώσει ανακριτικές αρμοδιότητες στα μέλη των ενόπλων δυνάμεών της, περιλαμβανομένων και των πολεμικών σκαφών.

III. Το ζήτημα των ιδιωτικών φρουρών

Ενα τελευταίο θέμα αφορά την επιβίβαση στα εμπορικά πλοία ιδιωτικών φρουρών. Το θέμα αυτό είχε προκαλέσει στο πρόσφατο παρελθόν –και σε σχέση ακριβώς με την πειρατεία στη Σομαλία– την αντίθεση τόσο της Ένωσης Ελλήνων Εφοπλιστών όσο και των ναυτικών. Πρόκειται για μια πρακτική που ακολουθούν αρκετές χώρες, οι οποίες προχώρησαν στην αλλαγή του νομοθετικού πλαισίου²⁸. Πιο πρόσφατα όμως σημειώθηκε στην Ελλάδα μια πραγματική και νομική εξέλιξη. Συγκεκριμένα, η Ένωση Ελλήνων Εφοπλιστών τάχθηκε υπέρ της επιβίβασης ενόπλων φρουρών, ενώ από την πλευρά των ναυτεργατών, τουλάχιστον μέχρι τον Αύγουστο του 2011, συνεχιζόταν η αρνητική στάση με το επιχείρημα ότι τα θύματα από τη χρήση βίας σε τελική ανάλυση θα ήταν οι ναυτεργάτες²⁹. Τελικά η Ελλάδα πέρασε στις αρχές του 2012 νόμο που επιτρέπει την επιβίβαση ιδιωτικών φρουρών –αφού τα πληρώματα δέχθηκαν μια τέτοια προοπτική– παραμένουν όμως μια σειρά πρακτικά προβλήματα, όπως ο εξοπλισμός των μελών του πληρώματος, η σύνθεση του οποίου, σε πολλές περιπτώσεις, είναι προβληματική, αφού αποτελείται από προερχόμενους από διάφορες χώρες του Τρίτου κόσμου και τέλος σε σχέση με το πρόσωπο που έχει τη δικαιοδοσία να διατάξει τη χρήση βίας κατά των πειρατών. Κατά νόμο, αυτός είναι ο καπετάνιος του πλοίου³⁰. Όμως, ενδέχεται, ως πολίτης, να μην γνωρίζει πως θα διαχειριστεί αυτή την κρίση, οπότε θα αναλάβει ο επικεφαλής των ιδιωτικών φρουρών, με αποτέλεσμα να υπάρχει μια *de facto* παραβίαση του νόμου³¹. Θα

²⁷ Άρθρο 34: «Η προκαταρκτική εξέταση και η προανάκριση ορισμένων εγκλημάτων ενεργείται και από δημοσίους υπαλλήλους, όπου αυτό προβλέπεται σε ειδικούς νόμους, πάντοτε υπό τη διεύθυνση και την εποπτεία του εισαγγελέα πλημμελειοδικών».

²⁸ Βλ. C. Spearin, *Private military and security companies v. international endeavour v. Somali pirates*, *Journal of International Criminal Justice*, 2012, σελ. 823 επ.

²⁹ Ν. 4058/2012 (ΦΕΚ Α'63)

³⁰ Αυτό προβλέπεται και σε διεθνές επίπεδο, και συγκεκριμένα στο κεφ. XI-2 της διεθνούς Σύμβασης SOLAS (Convention of the Safety of Life At Sea).

³¹ Για μια σειρά από θέματα που προκύπτουν από τη χρησιμοποίηση φρουρών ασφαλείας, βλ. Δ. Μηλιώνη, *Ένοπλη φρούρηση πλοίων σε θαλάσσιες περιοχές όπου εκδηλώνεται το φαινόμενο της πειρατείας*, ΠΜΣ, Διπλωματική Εργασία Τμήμα Νομικής Παν/μίου Αθηνών, Δεκ. 2012, σελ. 65.

πρέπει, πάντως, να επισημανθεί ότι, ανεξάρτητα από την πρακτική επίδραση αυτού του μέτρου στην καταπολέμηση της πειρατείας, ωφελημένοι θα είναι οι εφοπλιστές, στο βαθμό που το μέτρο αυτό έχει επιφέρει διεθνώς μια πτώση των ασφαλίσεων κατά 30%.

IV. Συμπεράσματα

Η Ελλάδα, ως χώρα με μεγάλη συμμετοχή στο διεθνές θαλάσσιο εμπόριο έδωσε εξαρχής έμφαση και πρωταγωνίστησε στη συγκρότηση και αποτελεσματική λειτουργία της επιχείρησης της Atalanta. Τα στατιστικά στοιχεία που διαθέτουμε, και που παρατέθηκαν παραπάνω δείχνουν ακριβώς αυτό το επίπεδο συμμετοχής. Από την άλλη πλευρά, στην περίπτωση της Ελλάδας εφαρμόζεται η ρήση *«το γαρ πνεύμα πρόθυμο, η δε σαρξ ασθενής»*. Η συμμετοχή της Ελλάδας υποβαθμίστηκε σταδιακά, μέχρι και της τελικής διακοπής της εξαιτίας της οικονομικής κρίσης που σοβεί στη χώρα, είναι δε λίαν αμφίβολο αν θα επαναληφθεί στο ορατό μέλλον. Στο θέμα της εκδίκευσης των πράξεων πειρατείας, η Ελλάδα, όπως ουσιαστικά και όλες οι συμμετέχουσες στην επιχείρηση χώρες, αποφεύγει να προχωρήσει σε παρόμοιες ενέργειες, είτε για λόγους αποφυγής «αντιποίνων εκ μέρους της πειρατικής κοινότητας, είτε για λόγους οικονομικούς, που βαραίνουν ιδιαίτερα σ' αυτή την περίοδο οικονομικής κρίσης. Τέλος, όπως και οι άλλες χώρες, αν και με σημαντική καθυστέρηση η Ελλάδα αποδέχθηκε την υιοθέτηση της παρουσίας ένοπλων φρουρών στα εμπορικά πλοία, μέτρου που αποδείχθηκε αποτελεσματικό, ιδίως για τους πλοιοκτήτες και εφοπλιστές χωρίς παράλληλα, να πραγματοποιηθούν οι φόβοι για επιπτώσεις στην ασφάλεια του πληρώματος.

**Δ. Μπουραντώνης, Αναπληρωτής Καθηγητής Οικονομικού
Πανεπιστημίου**
**Σ. Μπλαβούκος, Επίκουρος Καθηγητής Οικονομικού Πανεπιστημίου
Αθηνών**

**Η ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΗΣ ΕΛΛΑΔΑΣ ΣΤΟΥΣ ΘΕΣΜΟΥΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΙΚΗΣ
ΕΝΩΣΗΣ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΗΣ ΠΡΟΕΔΡΙΑΣ**

Εισαγωγή

Οι πολυμερείς διαπραγματεύσεις που διεξάγονται στο πλαίσιο της ΕΕ με σκοπό τη διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής πολιτικής είναι κατά κανόνα σύνθετες, περίπλοκες και επίπονες διαδικασίες στις οποίες εμπλέκονται τα κ-μ με διαφορετικά και, τις περισσότερες φορές, αντικρουόμενα συμφέροντα. Ο θεσμός της Προεδρίας στην ΕΕ αποσκοπεί στην αντιμετώπιση των προβλημάτων που ανακύπτουν σε αυτές τις διαπραγματεύσεις, εξασφαλίζοντας στο μέτρο του δυνατού, την ομαλή διεξαγωγή και την επιτυχή έκβασή τους. Αυτό επιτυγχάνεται κυρίως μέσω του διαχειριστικού ελέγχου που έχει η Προεδρία επί της διαπραγματευτικής διαδικασίας. Ενίοτε ωστόσο και ανάλογα με τη φύση των διαπραγματεύσεων και το θεσμικό και πολιτικό περιβάλλον μέσα στο οποίο αυτές διεξάγονται, οι λειτουργίες της Προεδρίας της ΕΕ μπορεί να επεκταθούν και στη διαμόρφωση της διαπραγματευτικής ατζέντας, την προσφορά υπηρεσιών διαμεσολάβησης, τη θεσμική και εξωτερική εκπροσώπηση της ΕΕ.

Η ενεργός εμπλοκή της Προεδρίας της ΕΕ στις διαπραγματεύσεις γίνεται με βάση τη παραδοχή ότι αυτή θα ασκεί τις προαναφερθείσες λειτουργίες της με βάση τις αρχές της ουδετερότητας και της αμεροληψίας. Δεν μπορεί όμως σε καμία περίπτωση να αποκλειστεί η περίπτωση η Προεδρία να επιδιώκει να εκμεταλλευτεί τις ευκαιρίες που της παρουσιάζονται κατά την άσκηση του θεσμικού της ρόλου για να ικανοποιήσει ίδιες προτιμήσεις, δηλαδή την προώθηση των εθνικών θέσεων/στοχεύσεων της χώρας προέλευσής της.

Αναγνωρίζοντας ότι στην πραγματικότητα οι αρχές της ουδετερότητας και της αμεροληψίας τις περισσότερες φορές δεν τηρούνται πιστά ή και καταστρατηγούνται από τη Προεδρία, η μελέτη αυτή έχει ως αντικείμενο την εμπειρική και αναλυτική αξιολόγηση των τεσσάρων περιπτώσεων που η Ελλάδα κλήθηκε να ασκήσει τη Προεδρία της ΕΕ από τότε που προσχώρησε στην Κοινότητα. Δεδομένου ότι οι τέσσερις αυτές περιπτώσεις μελέτης έλαβαν χώρα πριν την αναθεώρηση του θεσμικού πλαισίου λειτουργίας της Προεδρίας με τη Συνθήκης της Λισαβόνας, η ανάλυση δεν υπεισέρχεται στις λεπτομέρειες της νέας διττής αρχιτεκτονικής που προβλέπει τη συνύπαρξη του κυλιόμενου σκέλους με το μόνιμο Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και του Συμβουλίου Υπουργών Εξωτερικών και των νέων ισορροπιών που έχουν διαμορφωθεί.

Στην πρώτη ενότητα παρατίθεται το αναλυτικό πλαίσιο της εργασίας, αναπτύσσοντας το ρόλο της Προεδρίας στο γενικότερο πλαίσιο των θεσμοθετημένων πολυμερών

διαπραγματεύσεων με ιδιαίτερη έμφαση στις βασικές λειτουργίες και στις παραμέτρους άσκησης της Προεδρίας για την προώθηση εθνικών συμφερόντων. Στη δεύτερη ενότητα εξετάζεται συνοπτικά η θεσμική κατασκευή της Προεδρίας στην ΕΕ στην προ-Λισαβόνας εποχή. Στη τρίτο, το εμπειρικό μέρος της εργασίας, επιχειρούμε να απαντήσουμε στο βασικό ερευνητικό ερώτημα, αν δηλαδή η Ελλάδα επιχείρησε αποτελεσματικά στις τέσσερις περιπτώσεις που έχει ασκήσει την Προεδρία μέχρι στιγμής να προωθήσει εθνικούς στόχους. Αν και η διάκριση μεταξύ αμιγώς ευρωπαϊκών επιδιώξεων και εθνικών στόχων δεν είναι ούτε σαφής ούτε ευχερής αφού και οι δύο αφορούν τελικά βραχυπρόθεσμα ή/και μακροπρόθεσμα το εθνικό συμφέρον, για τους σκοπούς αυτής της εργασίας η ανάλυση που ακολουθεί εστιάζει σε εθνικές στοχεύσεις άμεσου και συγκεκριμένου ενδιαφέροντος για τη χώρα, δίχως φυσικά να υποτιμάται η παραδοχή ότι η εξέλιξη της ίδιας της ευρωπαϊκής ενοποίησης εξυπηρετεί μακροπρόθεσμα τα εθνικά συμφέροντα.

Η Προεδρία ως Λειτουργική Λύση στα Προβλήματα Συλλογικής Δράσης κατά τις Διαπραγματεύσεις

Σύμφωνα με την ορθολογική θεσμική προσέγγιση [rational choice institutionalism], η δημιουργία θεσμών συνιστά την αντίδραση των κρατών στα προβλήματα συλλογικής δράσης που προκύπτουν αναπόφευκτα σε περίπλοκες διαπραγματεύσεις. Με την εκχώρηση αρμοδιοτήτων στον εντολοδόχο θεσμό της Προεδρίας, τα διαπραγματευόμενα κράτη-εντολείς προσπαθούν να αντιμετωπίσουν τα προβλήματα συλλογικής δράσης που κατά κανόνα εμφανίζονται στις πολυμερείς διαπραγματεύσεις και πιθανόν να οδηγήσουν σε αδιέξοδο τη διαχείριση των θεμάτων της διαπραγματευτικής ατζέντας και σε αποτυχία την τελική έκβασή τους (Tallberg 2010). Με το θεσμό της Προεδρίας τα διαπραγματευόμενα μέρη επιχειρούν να διασφαλίσουν τη συνοχή της διαδικασίας των διαπραγματεύσεων, να υπερβούν τα προβλήματα που δημιουργούνται από την ασύμμετρη πληροφόρηση σε πολιτικά και τεχνικά ζητήματα που ανακύπτουν και να καταστήσουν πιο εύκολη τη λήψη των σχετικών αποφάσεων (Thatcher και Stone Sweet 2002,4).

Οι βασικές λειτουργίες που εκχωρούνται στη Προεδρία για να αντιμετωπιστούν τα προβλήματα συλλογικής δράσης είναι η διαχείριση της ατζέντας [agenda management], η διαμεσολάβηση [brokerage] και η εκπροσώπηση [representation]. Η διαχείριση της ατζέντας περιλαμβάνει ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων διοικητικής-διαδικαστικής φύσης, όπως οι ρυθμίσεις για τη σειρά, τη δομή, τη συχνότητα, το ρυθμό και τις μεθόδους των διαπραγματεύσεων, τη διαχείριση των συναντήσεων, τη διαδικασία ψηφοφορίας κ.λπ. Πολύ πιο σημαντική πολιτικά είναι η διαμόρφωση της ατζέντας [agenda shaping] στα διάφορα στάδια των διαπραγματεύσεων με την προσθήκη νέων θεμάτων ή τον αποκλεισμό άλλων. Γενικά, με αυτές τις δράσεις της η Προεδρία αποκτά τη δυνατότητα να μεταβάλλει την προτεραιότητα των προς συζήτηση θεμάτων, ανακατευθύνοντας με αυτό τον τρόπο την πορεία των διαπραγματεύσεων. Οι υπηρεσίες διαμεσολάβησης που προσφέρει η Προεδρία σκοπό έχουν να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα που δημιουργείται στις διαπραγματεύσεις από την πρακτική των κρατών να αποκρύβουν πληροφορίες για τις πραγματικές τους προτιμήσεις για να μη φανερώσουν τα περιθώρια που έχουν για υποχωρήσεις ή συμβιβασμούς. Σκοπός της διαμεσολάβησης της Προεδρίας είναι να αντιμετωπιστεί το πρόβλημα που δημιουργείται εξ αιτίας της σκόπιμης αποσιώπησης από τη μεριά των κρατών των πραγματικών προτιμήσεών τους με αποτέλεσμα να μην είναι αναγνωρίσιμη η

πιθανή ζώνη συμφωνίας [contract zone]. Σε αυτή τη περίπτωση η Προεδρία έρχεται να λειτουργήσει ως αγωγός διοχέτευσης πραγματικής πληροφόρησης σχετικά με τις προτιμήσεις των κρατών μειώνοντας το κίνδυνο αποτυχίας των διαπραγματεύσεων (Tallberg 2006, 26). Η τρίτη λειτουργία που η Προεδρία αναλαμβάνει είναι η εκπροσώπηση του συλλογικού οργάνου στο οποίο λειτουργεί στις εξωτερικές του σχέσεις και κυρίως σε παράλληλα και ταυτόχρονα διεξαγόμενες διαπραγματεύσεις που παίρνουν τη μορφή εμφωλευμένων παιγνίων.

Ως εντολοδόχος, η Προεδρία καλείται να εκτελέσει τα καθήκοντά που τις εκχωρούνται με τρόπο που προωθεί το συλλογικό όφελος και αυξάνει την πιθανότητα επιτυχούς έκβασης των διαπραγματεύσεων. Αυτό σημαίνει ότι πρέπει να διαχειριστεί την ατζέντα των διαπραγματεύσεων με ουδέτερο τρόπο, ενεργώντας ως 'ειλικρινής διαμεσολαβητής' [honest broker] στις διαπραγματεύσεις και εκπροσωπώντας προς τα έξω τα διαπραγματευόμενα μέρη χωρίς προκαταλήψεις. Παράλληλα, όμως, ο θεσμός της Προεδρίας αποτελεί δυνητικά ένα 'παράθυρο ευκαιρίας' για τη μετατόπιση της διαπραγματευτικής ατζέντας και τη διανομή των ωφελειών της διαπραγμάτευσης προς ίδιον όφελος του εντολοδόχου. Αυτή η απόπειρα μπορεί να εκδηλωθεί με δύο τρόπους: είτε με τη Προεδρία να κατευθύνει τις διαπραγματεύσεις σε μία βέλτιστη κατά Pareto κατάληξη που απηχεί τις δικές της προτιμήσεις ή υποβάλλοντας μία μη βέλτιστη λύση που μπορεί όμως να ικανοποιεί τις δικές της προτεραιότητες. Στην πρώτη περίπτωση η δράση της έχει διανεμητικά αποτελέσματα ενώ, στη δεύτερη, η δράση της επηρεάζει αρνητικά τη διαπραγματευτική διαδικασία στο σύνολό της.

Η διάσταση αυτού του 'παράθυρου ευκαιρίας' εξαρτάται από τρεις κατηγορίες παραμέτρων, την *εντολή* που έχει λάβει η Προεδρία (από τους εντολείς της) και στα πλαίσια της οποίας καλείται να ενεργήσει, τους διαθέσιμους *πόρους* της και τους *μηχανισμούς ελέγχου* που θέτουν σε λειτουργία οι εντολείς για να περιορίσουν τάσεις αυτονομησης της Προεδρίας (Blanoukos and Bourantonis 2012).

Η *εντολή* περιγράφει τα καθήκοντά της και θέτει τα όρια της παρέμβασής της στη διαπραγματευτική διαδικασία. Σε γενικές γραμμές, μία ευρεία ή ασαφής εντολή, που της δίνει μεγάλη ευχέρεια παρέμβασης, αυξάνει τη δυνατότητά της να επιδιώξει να προωθήσει τα εθνικά της συμφέροντα, ενώ, αντίθετα μία περιορισμένη και/ή σαφής εντολή περιορίζει σημαντικά αυτή τη δυνατότητα. Η εντολή συμπυκνώνει τους θεσμοθετημένους κανόνες διαμόρφωσης της ατζέντας και προσδιορίζει αν η κατάρτισή της γίνεται σε συνεργασία της Προεδρίας με τους εντολείς ή αποκλειστικά από τη πρώτη. Η εντολή ορίζει και τα μέσα παρέμβασης που έχει η Προεδρία στις διαπραγματεύσεις. Όσο περισσότερα μέσα παρέμβασης έχει στη διάθεσή της η Προεδρία, τόσο αυξάνεται η δυνατότητά της να επηρεάσει. Τα μέσα περιλαμβάνουν το προνόμιο σύνταξης συμβιβαστικών προσχεδίων συμφωνίας, τη λήψη αποφάσεων για αμφισβητούμενα ζητήματα επί της διαδικασίας των διαπραγματεύσεων, τη σύνταξη και έκδοση επίσημων ανακοινώσεων αντιπροσωπεύοντας τα συμμετέχοντα διαπραγματευόμενα μέρη κ.λ.π.

Οι διαθέσιμοι *πόροι* αποτελούν τη δεύτερη κατηγορία παραμέτρων που έχουν άμεση θετική συσχέτιση με τη δυνατότητα της Προεδρίας να προωθεί τα δικά της εθνικά συμφέροντα. Το πιο σημαντικό μέσο που αυτή διαθέτει είναι η προνομιακή και ασύμμετρη

πρόσβαση στη πληροφόρηση, η οποία είτε δεν είναι διαθέσιμη στα διαπραγματευόμενα μέρη ή τους είναι υπερβολικά δαπανηρή να την αποκτήσουν (Moe και Howell 1999, 138). Μέσα από τους υπάρχοντες γραφειοκρατικούς μηχανισμούς και τις κατάλληλες διαδικαστικές πρωτοβουλίες η Προεδρία λαμβάνει προνομιακή πληροφόρηση σχετικά με τις μη δημοσιοποιημένες προτιμήσεις των διαπραγματευόμενων μερών. Οι γραφειοκρατικοί μηχανισμοί περιλαμβάνουν κυρίως τις γραμματείες (διεθνών θεσμών ή/και οργανισμών) που ρητά ή άτυπα λειτουργούν με σκοπό να υποστηρίζουν το έργο της Προεδρίας και να διασφαλίζουν τη συνέχεια των διαπραγματεύσεων. Ειδικά στα πιο θεσμοθετημένα περιβάλλοντα πολυμερών διαπραγματεύσεων, οι γραμματείες αποτελούν τη θεσμική μνήμη των εντολέων-διαπραγματευόμενων μερών κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων αφού σε αυτές τα μέρη καταθέτουν τα κείμενα των θέσεών τους, ενώ οι ίδιες έχουν την ευθύνη σύνταξης των πρακτικών και καταγραφής της πορείας των διαπραγματεύσεων.

Στη πραγματικότητα όμως το κύριο μέσο άντλησης της προνομιακής πληροφόρησής της σχετικά με τις πραγματικές προτιμήσεις των μερών είναι οι διαδικαστικές πρωτοβουλίες που αυτή αναλαμβάνει. Αυτές εκδηλώνονται κυρίως με τις ξεχωριστές και εμπιστευτικές διμερείς συναντήσεις της με τα διαπραγματευόμενα μέρη τα οποία σε αυτές συνηθίζουν να αποκαλύπτουν τις πραγματικές τους προτιμήσεις τις οποίες είθισται να αποκρύβουν κατά την επίσημη διαπραγμάτευση. Την προνομιακή και ασύμμετρη πληροφόρηση που αντλεί η Προεδρία μπορεί να την αξιοποιήσει ουσιαστικά αφού της προσφέρεται η ευκαιρία να αποπειραθεί να μετατοπίσει τις διαπραγματεύσεις στη κατεύθυνση που θα ικανοποιεί τις δικές της προτιμήσεις, στο πλαίσιο της υπάρχουσας ζώνης πιθανής συμφωνίας. Όσο μεγαλύτερη είναι η ασυμμετρία στην πληροφόρηση ανάμεσα στη Προεδρία και τα διαπραγματευόμενα μέρη-εντολείς, τόσο βελτιώνεται η θέση της πρώτης στις διαπραγματεύσεις. Να σημειωθεί ότι η άντληση αυτού του είδους πληροφόρησης από τη Προεδρία είναι μία χρονοβόρα διαδικασία και για αυτό ακριβώς το λόγο η σημασία της ασυμμετρίας στη πληροφόρηση ανάμεσα στη Προεδρία και τα μέρη συσχετίζεται θετικά με τη διάρκεια της θητείας της πρώτης. Όσο μεγαλύτερη είναι η διάρκεια της θητείας της, τόσο περισσότερο αυτή έχει την ευκαιρία να καλλιεργεί σχέσεις εμπιστοσύνης με τα μέρη, διευρύνοντας έτσι τη δυνατότητα άντλησης περισσότερης και πιο αξιόπιστης πληροφόρησης από αυτά σχετικά με τις πραγματικές τους προτιμήσεις.

Εκτός από τους πόρους που συνδέονται με τη πληροφόρηση, τα χαρακτηριστικά της χώρας προέλευσης της Προεδρίας συνδέονται άμεσα με την επιδίωξη της Προεδρίας να προωθήσει τα δικά της συμφέροντα. Χαρακτηριστικά που διαμορφώνονται από την ιστορική της πορεία και τις πρωτοβουλίες της στη διεθνή σκηνή, για παράδειγμα η ισχύς και η επιρροή της αλλά και η φήμη που ακολουθούν τη χώρα προέλευσης στις διεθνείς σχέσεις της άλλοτε διευκολύνουν και άλλοτε δυσχεραίνουν τη Προεδρία σε αυτή τη προσπάθεια. Θα πρέπει όμως να επισημανθεί ότι η άσκηση της Προεδρίας από παραδοσιακά ισχυρά κράτη αντιμετωπίζεται συχνά με σκεπτικισμό και επιφύλαξη από τα υπόλοιπα κράτη. Αυτό έχει ως συνέπεια τα ισχυρά κράτη να χρησιμοποιούν σε αρκετές περιπτώσεις τη δύναμη επιρροής που διαθέτουν προκειμένου να εξουδετερώσουν τις αντιδράσεις και να εκμεταλλευτούν τη θητεία τους στη Προεδρία για τη προώθηση ιδίων συμφερόντων. Η νομιμοποίηση, ευρεία ή μη, και το κύρος της Προεδρίας αποτελούν επίσης μία σημαντική κατηγορία πόρων στη διάθεσή της. Αυτοί οι πόροι μπορεί να προέρχονται από

διαφορετικές πηγές και σχετίζονται άμεσα είτε με το τρόπο που η χώρα προέλευσης άσκησε αποτελεσματικά στο παρελθόν τα καθήκοντά της σε ανάλογους θεσμούς, ή με την ικανότητα που επιδεικνύει αυτή να διαχειριστεί αποτελεσματικά ιδιαίτερα περίπλοκες, εξειδικευμένες και τεχνικές διαπραγματεύσεις (Wall and Lynn 1993, 173).

Οι πόροι περιλαμβάνουν επίσης την πολιτική υποστήριξη που προσφέρεται στη Προεδρία από τα άλλα μέρη είτε συμμετέχουν στη διαπραγματευτική διαδικασία ή όχι. Τα τελευταία, αν και παραμένουν ως τρίτα μέρη εκτός της διαπραγμάτευσης, εφόσον θεωρούν ότι η τελική έκβασή της έχει για αυτά άμεσο ενδιαφέρον μπορεί να προσφέρουν τη ρητή ή σιωπηλή υποστήριξή τους στις πρωτοβουλίες που αναλαμβάνει η Προεδρία. Αυτή η υποστήριξη μπορεί να γίνει με τη συνεισφορά επιπρόσθετων πόρων που τίθενται στη διάθεση της Προεδρίας (περισσότερη πληροφόρηση γύρω από τις προτιμήσεις των μερών ή άλλους πόρους), με την άσκηση πίεσης προς τα διαπραγματευόμενα μέρη να αποδεχτούν ένα συγκεκριμένο αποτέλεσμα στη διαπραγμάτευση, ή με απόπειρες αποτροπής ή άρσης της τυχόν αμφισβήτησης του κύρους της Προεδρίας. Γενικά όσο ευρύτερη και σταθερή πολιτική υποστήριξη προσφέρεται στην Προεδρία τόσο περισσότερο ενισχύεται η δυναμική της στη προοπτική να επιδιώξει να προωθήσει τα δικά της συμφέροντα.

Τέλος, μία τρίτη κατηγορία περιλαμβάνει τους *μηχανισμούς ελέγχου* που θέτουν σε λειτουργία οι εντολείς. Η φύση και η αυστηρότητα των μηχανισμών ελέγχου είναι συνάρτηση του λόγου ανάθεσης αρμοδιοτήτων σε έναν εντολοδόχο. Αν στόχος είναι η επίτευξη συγκεκριμένων και προκαθορισμένων στόχων, τότε οι εντολείς συμφωνούν εκ των προτέρων για τα όρια δράσης του. Αν, όμως, υπάρχει σχετική αβεβαιότητα ή υπάρχουν ραγδαίες εξελίξεις που διαφοροποιούν συνεχώς τα δεδομένα, έλεγχοι εκ των υστέρων αποτελούν την πιο ενδεδειγμένη λύση (Thatcher και Sweet 2002, 5). Όσο περισσότερο αποτελεσματικοί είναι αυτοί οι μηχανισμοί ελέγχου, τόσο μειώνεται η 'ζώνη διακριτική ευχέρειας' της Προεδρίας και τόσο περισσότερο αποθαρρύνεται εκείνη να δράσει προς ίδιον όφελος. Η λειτουργία αυτών των μηχανισμών εξαρτάται από τους ισχύοντες κανόνες λήψης αποφάσεων καθώς και τα χαρακτηριστικά του θεσμού της Προεδρίας. Παράδειγμα μηχανισμών ελέγχων της Προεδρίας αποτελούν οι κανόνες λήψης αποφάσεων τους οποίους χρησιμοποιούν οι εντολείς-διαπραγματευόμενα μέρη για να περιορίσουν την αυτόνομη δράση της Προεδρίας. Πιο συγκεκριμένα, πλειοψηφικοί κανόνες ευνοούν Προεδρίες που επιθυμούν να δράσουν προς ίδιον όφελος επειδή τους επιτρέπουν να εξασφαλίσουν την απαιτούμενη υποστήριξη μέσα από τη διαδικασία αναδιανομής των κερδών της συμφωνίας. Αντίθετα, ο κανόνας της ομοφωνίας περιορίζει τη δράση τους αφού το δικαίωμα της αρνησικυρίας επιτρέπει σε κάθε εταίρο-εντολέα να περιορίζει ουσιαστικά την αυτόνομη δράση τους και τις πρωτοβουλίες τους. Μηχανισμό ελέγχου αποτελούν και οι κανόνες λήψης αποφάσεων για το διορισμό της Προεδρίας ή την απόδοση μομφής κατά αυτής. Η δυνατότητα ανανέωσης της θητείας αποτελεί ένα επιπλέον κίνητρο για την εκάστοτε Προεδρία, ώστε να λειτουργεί σύμφωνα με την εντολή που της έχει εκχωρηθεί. Αντίθετα, όταν δεν ισχύει κάτι τέτοιο ή σε περιπτώσεις κυλιόμενης Προεδρίας, όπου η άσκησή της αναλαμβάνεται συνήθως για σχετικά μικρό χρονικό διάστημα, αυξάνεται η πιθανότητα δράσης της προς ίδιον όφελος.

Η Εξέλιξη της Προεδρίας στο Θεσμικό Σύστημα της ΕΕ

Τα επίσημα κείμενα των Συνθηκών της ΕΕ δεν περιέχουν κάποια ουσιαστική αναφορά στις βασικές λειτουργίες της Προεδρίας της ΕΕ, τη διαχείριση της ατζέντας, τη διαμεσολάβηση και την εκπροσώπηση. Αυτές οι λειτουργίες εκχωρήθηκαν εξελικτικά στην Προεδρία της ΕΕ με το πέρασμα του χρόνου ως ανταπόκριση των κ-μ στη λειτουργική ανάγκη ύπαρξης ενός θεσμοθετημένου συντονιστικού κέντρου, αρχικά στο Συμβούλιο Υπουργών της ΕΕ και μεταγενέστερα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, του οποίου ο ρόλος δεν θα ήταν απλά διεκπεραιωτικός αλλά ουσιαστικός. Η ανάγκη αυτή προέκυψε από την ίδια τη φύση της ΕΕ ως 'οργανισμού μόνιμης διαπραγματεύσεως' ή 'ολοκληρωμένου συστήματος πολυεπίπεδων διαπραγματεύσεων' που χαρακτηρίζονται από την πολυπλοκότητα και την ποικιλία των θεμάτων όσο και από το μεγάλο αριθμό των μερών και των διαφορετικών και πολύ συχνά αντικρουόμενων εθνικών συμφερόντων σε απρόβλεπτες κάθε φορά πολιτικές συνθήκες (Elgstrom και Smith 2000, 673-75).

Σε ένα γενικότερο ιστορικό και πολιτικό πλαίσιο, η ποιοτική αναβάθμιση της Προεδρίας 'από ένα παλαιότερο πρότυπο απλής διεκπεραίωσης διοικητικής φύσεως καθημερινών υποθέσεων προς ένα μοντέλο δυναμικότερης ενασχόλησης, εντονότερου μεσολαβητικού χαρακτήρα' (Παγουλάτος και Μπλαβούκος 2004, 22) είναι αποτέλεσμα τόσο της ιστορικής πορείας, της έντασης και της κατεύθυνσης της ενοποιητικής διαδικασίας, όσο και της σταδιακής μετεξέλιξης του συστήματος της ΕΕ. Η σταδιακή αναβάθμιση του ρόλου της Προεδρίας στην ΕΕ στις δεκαετίες του 1960 και 1970 ήταν παράγωγο της τάσης ενίσχυσης του διακυβερνητικού ρεύματος στην ΕΕ που αντιμετώπιζε ανταγωνιστικά και καχύποπτα την ενδυνάμωση των υπερεθνικών οργάνων. Όπως σωστά έχει σημειωθεί, η ενίσχυση έστω και άτυπα του ρόλου της Προεδρίας συσχετίζεται άμεσα 'με τη σταδιακή εξασθένιση της επιρροής της Επιτροπής' της οποίας ο 'ουδέτερος και αμερόληπτος' διαμεσολαβητικός ρόλος στις διαπραγματεύσεις στο πλαίσιο του Συμβουλίου έντονα αμφισβητήθηκε (Παγουλάτος και Μπλαβούκος 2004, 15-17).

Στην ενίσχυση των καθηκόντων της Προεδρίας, που επιφορτίστηκε ακόμα περισσότερο με την οργάνωση και διεξαγωγή των διαπραγματεύσεων μέσω της διαχείρισης της ατζέντας και της παροχής υπηρεσιών μεσολάβησης για να υπερκεραστούν τυχόν εμπόδια κατά τις διαπραγματεύσεις συνέβαλε και μία σειρά εξελίξεων στην ΕΕ. Πρώτον, οι διευρύνσεις της ΕΕ που αύξησαν τον αριθμό των διαπραγματευόμενων μερών του Συμβουλίου και επέκτειναν το εύρος των προτιμήσεων των κ-μ με αποτέλεσμα η ίδια η διαπραγματευτική διαδικασία να καταστεί ιδιαίτερα δυσχερής και περίπλοκη. Δεύτερον, οι αλληπάλληλες Διακυβερνητικές Διασκέψεις που διέυρυναν ακόμα περισσότερο τα καθήκοντα της Προεδρίας αφού σε αυτή εκχωρήθηκε το δύσκολο έργο συντονισμού και διεκπεραίωσης των εργασιών τους. Τρίτον, οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις που επέφεραν οι αναθεωρήσεις των Συνθηκών της ΕΕ από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 και μετά που ενίσχυσαν το ρόλο της Προεδρίας. Από την υιοθέτηση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (1986) και μετά η Προεδρία του Συμβουλίου αναλαμβάνει τυπικά τη Προεδρία της Ευρωπαϊκής Πολιτικής Συνεργασίας (ΕΠΣ) και διευρύνεται η προσφορά υπηρεσιών εκπροσώπησης του Συμβουλίου προς τα υπόλοιπα κοινοτικά όργανα και τα τρίτα μέρη. Με τη Συνθήκη του

Μάαστριχτ (1992) και την ενίσχυση της διακυβερνητικής λογικής συνεργασίας αυξάνεται η σημασία του Συμβουλίου ως συνδετικού κρίκου των τριών επιμέρους πυλώνων και αναδεικνύεται η ανάγκη διεύρυνσης του ρόλου της Προεδρίας. Τέλος, διαφοροποιήσεις του ρόλου των διαφόρων κοινοτικών οργάνων στη παραγωγή πολιτικής που επισυνέβησαν από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ μέχρι τις Συνθήκες του Άμστερνταμ (1997) και Νίκαιας (2000) σε συνδυασμό με την ολοένα και πιο διευρυμένη δυνατότητα, από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και μετά, λήψης αποφάσεων με ειδική πλειοψηφία αλλά και η επέκταση των διαδικασιών συναπόφασης όσο και η αύξηση του αριθμού των αποφάσεων του Συμβουλίου συνέδραμαν στην ουσιαστική αναβάθμιση του ρόλου της Προεδρίας (Παγουλάτος και Μπλαβούκος 2004, 21-22).

Η Προεδρία στην ΕΕ ασκούταν στη προ Λισαβόνας περίοδο εκ περιτροπής από τα κ-μ για διάστημα έξι μηνών. Η λειτουργία του μηχανισμού της τρόικας που υιοθετήθηκε ως πρακτική από τα μέσα του 1980 υπαγορεύτηκε από την ανάγκη διασφάλισης της θεσμικής συνέχειας της Προεδρίας. Η πρακτική αυτή συνίστατο στη στενή συνεργασία της χώρας που ασκεί τη Προεδρία με τη χώρα που την άσκησε το προηγούμενο εξάμηνο και αυτή που θα την ασκούσε το επόμενο. Με αυτό τον τρόπο δόθηκε λύση στο πρόβλημα της ασυνέχειας που δημιουργούνταν, λόγω της συχνής εναλλαγής κ-μ στη Προεδρία, τόσο στην επεξεργασία πρωτοβουλιών παραγωγής πολιτικής όσο και στην εκπροσώπηση της ΕΕ προς τα έξω.

Οι Ελληνικές Προεδρίες στην ΕΕ

Η Πρώτη Ελληνική Προεδρία

Η Ελλάδα ανέλαβε πολύ σύντομα μετά την ένταξή της να ασκήσει τη πρώτη Προεδρία της στην Κοινότητα το δεύτερο εξάμηνο του 1983, μέσα σε ένα κλίμα έντονης δυσπιστίας και προβληματισμού των εταίρων για τη δυνατότητα της χώρας να διεκπεραιώσει αποτελεσματικά το έργο της. Το εμφανές σοβαρό έλλειμμα εμπειρίας και εξοικείωσης με το κοινοτικό περιβάλλον και τις πρακτικές του και ιδιαίτερα η αμφίσημη στάση της Ελλάδας απέναντι στη Κοινότητα, μετά τη κυβερνητική αλλαγή του 1981, με την αντιδυτική ρητορεία του κυβερνώντος κόμματος να επηρεάζει σημαντικά μεγάλο μέρος της ελληνικής κοινής γνώμης, είχαν ως αποτέλεσμα η χώρα να αντιμετωπιστεί με σοβαρές επιφυλάξεις και σκεπτικισμό από τους εταίρους τόσο κατά την ανάληψη της Προεδρίας όσο και κατά τη διάρκειά της.

Με περιορισμένο το πολιτικό κεφάλαιό της και με μειωμένο κύρος και νομιμοποίηση, η Ελλάδα ανέλαβε τη Προεδρία σε ένα συγκρουσιακό ενδοκοινοτικό περιβάλλον ήδη βεβαρημένο από τη κρίση που σοβούσε στη Κοινότητα και αφορούσε κυρίως τις διαφορές ανάμεσα στους εταίρους και κυρίως τη Γαλλία, τη Γερμανία και τη Βρετανία σχετικά με την αντιμετώπιση των υπαρκτών κρίσιμων δημοσιονομικών προβλημάτων με σημείο αιχμής τη Βρετανική συνεισφορά στο κοινοτικό προϋπολογισμό και γενικότερα τη πορεία της Κοινότητας. Η ελληνική Προεδρία είχε την ατυχία να συμπέσει χρονικά με τη περίοδο κατά τη οποία έπρεπε σύμφωνα με τη Δήλωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Στουτγάρδης τον Ιούνιο του 1983 να αναζητηθούν με διαπραγμάτευση άμεσες λύσεις σε ζητήματα που θα έθεταν πάλι σε τροχιά την ενοποιητική διαδικασία, όπως τα προαναφερθέντα και σε μία σειρά άλλα αλληλοσχετιζόμενα προβλήματα, όπως η χρηματοδότηση των κοινοτικών

πολιτικών λαμβανομένων υπόψη των χρηματοδοτικών αναγκών που θα προέκυπταν από τη προσχώρηση της Ισπανίας και της Πορτογαλίας, την ανάπτυξη νέων κοινοτικών πολιτικών, τη κοινή αγροτική πολιτική αλλά και την ίδια τη διεύρυνση.

Τα προαναφερθέντα προβλήματα αποτέλεσαν τους βασικούς άξονες προτεραιοτήτων της ελληνικής προεδρίας. Αγνοώντας όμως το γεγονός ότι η Κοινότητα βρισκόταν μία περίοδο αρνητικής δυναμικής εξ αιτίας της όξυνσης των αντιθέσεων και ενίσχυσης του πολέμου χαρακωμάτων σχετικά με το κοινοτικό προϋπολογισμό, η ελληνική προεδρία πρόταξε την ανάγκη μίας ευρείας διαπραγμάτευσης για συμφωνία σε ένα 'πακέτο' ρυθμίσεων που θα έδιναν συνολική λύση στα βασικά προβλήματα της Κοινότητας (Ιωακειμίδης 1988, 255-256) και παράλληλα θα εξυπηρετούσε τα ελληνικά συμφέροντα. Οι ρυθμίσεις αυτές, ενταγμένες πολιτικά και ιδεολογικά στο Μνημόνιο που η χώρα είχε υποβάλλει στη Κοινότητα το Μάρτιο του 1983, στόχευαν στην αναδιάταξη των κοινοτικών πολιτικών, μέσα από τη αύξηση των ιδίων πόρων, την ανάπτυξη μίας περιφερειακής πολιτικής μέσω της αναμόρφωσης των διαρθρωτικών Ταμείων, την εφαρμογή των Μεσογειακών Ολοκληρωμένων Προγραμμάτων (ΜΟΠ), την υιοθέτηση νέων κοινών πολιτικών και δράσεων στη γεωργία και σε άλλους τομείς. Η υλοποίηση του Μνημονίου άλλωστε ως κεντρική στόχευση της ελληνικής Προεδρίας αντανakλούσε από τη μία πλευρά τη φάση προβληματισμού και αναθεώρησης της σχέσης που αναζητούσε η ελληνική κυβέρνηση με βάση αναφοράς την 'ελληνική ιδιαιτερότητα' και από την άλλη το αίτημα για την αναδιάρθρωση της ίδιας της Κοινότητας για να παύσει η τελευταία να αποτελεί, όπως ισχυριζόταν η ελληνική κυβέρνηση, 'νησίδα άνισης οικονομικής ανάπτυξης' σε βάρος του Ευρωπαϊκού Νότου. Με βασικό σημείο αναφοράς το Μνημόνιο η ελληνική προεδρία δεν ήταν αρχικά διατεθειμένη να αναζητήσει επιμέρους διαπραγμάτευση συγκεκριμένων προβλημάτων στο πλαίσιο της 'μελλοντικής χρηματοδότησης' της Κοινότητας, όπως η ρύθμιση της Βρετανικής συνδρομής στο προϋπολογισμό.

Η αναγωγή όμως κάτω από την πίεση των ισχυρών εταίρων, του προβλήματος της Βρετανικής συνεισφοράς στο σύστημα χρηματοδότησης της Κοινότητας σε κυρίαρχο θέμα απομάκρυνε τη προοπτική διαπραγμάτευσης ενός πακέτου ρυθμίσεων που επεδίωκε η ελληνική πλευρά. Ταυτόχρονα υποχρέωσε την ελληνική Προεδρία όχι μόνο να υπαναχωρήσει από τις μαξιμαλιστικές της θέσεις αλλά και να αναλάβει χωρίς επιτυχία πρωτοβουλίες συμβιβασμού και άμβλυνσης των διαφορών ανάμεσα στις τρεις ισχυρές δυνάμεις της Κοινότητας, κυρίως μεταξύ Βρετανίας και Γαλλίας, κατά παρέκκλιση ακόμα και από τις εθνικές θέσεις. Η τελευταία αναδιπλώθηκε και επιχείρησε ανεπιτυχώς κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων, ιδιαίτερα στο Συμβούλιο JUMBO και στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Αθήνας το Νοέμβριο και Δεκέμβριο του 1983 αντίστοιχα, να παίξει ένα διαμεσολαβητικό ρόλο μεταξύ κυρίως Βρετανίας, Γαλλίας και Γερμανίας για ένα τελικό συμβιβασμό στο μείζον ζήτημα της χρηματοδότησης του κοινοτικού προϋπολογισμού. Αν και οι διαπραγματεύσεις σε ένα τέτοιο ζήτημα ξεπερνούσαν κατά πολύ τις δυνατότητες μίας Προεδρίας ασκούμενης από μία μικρή χώρα, εντούτοις θα πρέπει να σημειωθεί το παράδοξο στη πρωτοβουλία της ελληνικής Προεδρίας να αναζητήσει να παίξει ένα ρόλο διαμεσολαβητή με συμβιβαστικές προτάσεις που ήταν εμφανώς ασύμβατες με τις θέσεις που προηγούμενα υποστήριζε. Με βασικό μοχλό το Μνημόνιο η ελληνική πλευρά άρθρωσε από την στιγμή που ανέλαβε τη Προεδρία μία διεκδικητική πολιτική που όχι μόνο ακύρωσε το ρόλο της ως ουδέτερου μεσολαβητή στη διένεξη που αφορούσε τη βρετανική συμμετοχή

στο κοινοτικό προϋπολογισμό αλλά και περιθωριοποίησε τελικά την Προεδρία σε ένα απλό διεκπεραιωτή των τρεχόντων θεμάτων. Ταυτόχρονα ακύρωσε κάθε προσπάθεια προώθησης θεμάτων άμεσου ελληνικού ενδιαφέροντος όπως τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα, διευθετήσεις που αφορούσαν τα γεωργικά προϊόντα, ρυθμίσεις που αφορούσαν το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, κ.λ.π.

Το ελληνικό συμφέρον θα εξυπηρετούσε και η προσπάθεια ανάληψης επιτυχημένων πρωτοβουλιών από την ελληνική προεδρία στο πλαίσιο της ΕΠΣ. Μέσα από την ΕΠΣ, που βασική της επιδίωξη ήταν η ενεργητικότερη συμβολή της Ευρώπης στις διεθνείς εξελίξεις, η χώρα θα μπορούσε να ενισχύσει τη διεθνή θέση της αλλά και τη διαπραγματευτική της ισχύ σε καίρια εθνικά ζητήματα. Η σημαντική όμως διαφοροποίηση της ελληνικής 'πολυδιάστατης, υπερήφανης και ανεξάρτητης' εξωτερικής πολιτικής από την αντίστοιχη πολιτική των εταίρων δημιούργησε ένα κλίμα προβληματισμού στις τάξεις των τελευταίων και δυναμίτισε αρνητικά κάθε κλίμα συναίνεσης στο πλαίσιο της ΕΠΣ. Οι δυσκολίες συντονισμού των ελληνικών θέσεων με τις κοινοτικές έγιναν περισσότερο από εμφανείς στη περίπτωση της απαράδεκτης αντίδρασης της ελληνικής Προεδρίας στη περίπτωση της κατάρριψης από τους Σοβιετικούς του νοτιοκορεάτικου επιβατικού αεροσκάφους. Η τελευταία, σε πλήρη δυσαρμονία με τους εταίρους, επέμεινε και τελικά πέτυχε την έκδοση ενός τελικού κειμένου από την ΕΠΣ που απέφευγε να καταδικάσει άμεσα και κατηγορηματικά την σοβιετική ενέργεια. Παρόλο που η στάση της ελληνικής πλευράς ενέτεινε γενικά τη καχυποψία των εταίρων για τις προθέσεις της, η ελληνική πλευρά κατόρθωσε μέσα από τη διαδικασία της ΕΠΣ να επιτύχει την ρητή και άμεση καταδίκη της ανακήρυξης του τουρκοκυπριακού ψευδοκράτους το Νοέμβριο του 1983.

Η Δεύτερη Ελληνική Προεδρία

Σε σχέση με τη πρώτη ελληνική Προεδρία, η δεύτερη (1^η Ιουλίου-31 Δεκεμβρίου 1988) πραγματοποιήθηκε σε ένα διαφορετικό κοινοτικό περιβάλλον, όπως αυτό διαμορφώθηκε με την υιοθέτηση της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (ΕΕΠ). Η ΕΕΠ ενσωμάτωνε στοχεύσεις, όπως η εγκαθίδρυση της Ενιαίας Αγοράς και η οικοδόμηση του ενιαίου κοινωνικού και οικονομικού χώρου ως αναγκαία προϋπόθεση της εσωτερικής αγοράς αλλά και ως μέσο για την περαιτέρω ενίσχυση της συνοχής της Κοινότητας, που συνέπιπταν σε μεγάλο βαθμό με τις κεντρικές επιλογές και τις ευρωπαϊκές αναζητήσεις της ελληνικής κυβέρνησης. Πάγιο άλλωστε αίτημα της ελληνικής πλευράς κατά τη δεκαετία του 1980 και ιδίως μετά την ένταξη της Ισπανίας και Πορτογαλίας στη Κοινότητα αποτελούσε η υιοθέτηση μίας εκτεταμένης κοινοτικής αναδιανεμητικής πολιτικής ως αναπόσπαστου μέρους της διαδικασίας ολοκλήρωσης που θα διασφάλιζε 'τη συμμετρική κατανομή κόστους και ωφελειών για το σύνολο των κρατών-μελών' συμπεριλαμβανομένου φυσικά του Ευρωπαϊκού νότου.

Η συμβατότητα των ελληνικών στοχεύσεων με το γενικότερο προσανατολισμό της Κοινότητας δημιούργησε μία θετική δυναμική στη σχέση της χώρας με τη Κοινότητα. Εξίσου σημαντικό και άμεσα συνδεδεμένο με αυτή τη συμβατότητα εμφανίστηκε να είναι το κλίμα πολιτικής συναίνεσης που δημιουργήθηκε κατά τη περίοδο αυτή στο εσωτερικό της χώρας υπέρ της προοπτικής της ευρωπαϊκής ενοποίησης με βάση τη δυναμική που απέρρευε από την ΕΕΠ. Εμφανής ήταν η ποιοτική διαφοροποίηση στις σχέσεις της Ελλάδας με τη

Κοινότητα όσο και η προσπάθεια για πρώτη φορά από την ελληνική πλευρά να εξομαλύνει τις σχέσεις της με αυτή και να συμβάλλει θετικά στην ευρωπαϊκή προοπτική με βάση τις αρχές της συνοχής, της κοινοτικής αλληλεγγύης και της συμμετρικής ανάπτυξης της Κοινότητας.

Τόσο ο μετριοπαθής τρόπος που επέλεξε να ασκήσει η ελληνική πλευρά τις αρμοδιότητές της ως Προεδρία όσο και οι βασικές προτεραιότητες της δεύτερης ελληνική Προεδρίας αντανακλούσαν την αναθεωρημένη στάση της Ελλάδας απέναντι στη Κοινότητα. Όπως χαρακτηριστικά τόνισε η ελληνική κυβέρνηση 'η άσκηση της Προεδρίας δε συνεπάγεται απεριόριστες δυνατότητες προώθησης στενά εθνικών συμφερόντων. Αντίθετα, κάθε χώρα που αναλαμβάνει τη Προεδρία πρέπει να σεβαστεί την υπάρχουσα γενικότερη δυναμική των κοινοτικών εξελίξεων, αλλιώς παρακωλύει την πρόοδο των διαπραγματεύσεων' (ΕΚΕΜ, 1988, 493). Στις βασικές προτεραιότητές της συγκαταλέγονταν (α) η εφαρμογή των εκτελεστικών κανονισμών για τα Διαρθρωτικά Ταμεία και η κατάρτιση σε συνεργασία με την Επιτροπή και ιδιαίτερα με το Κοινοβούλιο του γενικού προϋπολογισμού για το 1989 στο πλαίσιο εφαρμογής της ΕΕΠ, (β) η προώθηση του προγράμματος της Λευκής Βίβλου και του προγράμματος ανάπτυξης νέων κοινοτικών πολιτικών (σε τομείς όπως οι μεταφορές, η έρευνα και η τεχνολογία, το περιβάλλον), (γ) η συγκρότηση του 'Ενιαίου Κοινωνικού Χώρου', που αποτέλεσε πρωτοβουλία ελληνικής έμπνευσης και (δ) η περαιτέρω ανάπτυξη της διεθνούς διάστασης της Κοινότητας με την ανάπτυξη πολιτικού διαλόγου με τις χώρες του ανατολικού μπλοκ συμπεριλαμβανομένης και της Σοβιετικής Ένωσης, και τις αναπτυσσόμενες χώρες. Παρά το γεγονός ότι οι προτεραιότητες αυτές ενσωμάτωναν δράσεις υποστήριξης ελληνικών συμφερόντων, όπως αυτά ορίζονταν από την ελληνική κυβέρνηση, αυτές οι προτεραιότητες έγιναν αποδεκτές χωρίς αντιδράσεις από τα υπόλοιπα κ-μ αφού συνέπιπταν σε ένα μεγάλο βαθμό με τις ευρύτερες προτεραιότητες και στόχους των εταίρων.

Η γενικότερη αυτή σύμπλευση βοήθησε τη δεύτερη ελληνική Προεδρία να ασχοληθεί με τη τρέχουσα διαχείριση των κοινοτικών υποθέσεων στο πλαίσιο των προγραμματικών της στόχων, και να επιτύχει την ολοκλήρωση της διαδικασίας κατάρτισης του κοινοτικού προϋπολογισμού, μίας δηλαδή δράσης ιδιαίτερα χρήσιμης για την ουσιαστική χρηματοδότηση των προτεραιοτήτων που έθετε η ΕΕΠ. Παράλληλα η σύμπλευση αυτή αλλά και το γεγονός ότι πολλές από τις δράσεις σε θέματα εσωτερικής αγοράς είχαν ήδη δρομολογηθεί από προηγούμενες προεδρίες, δημιούργησαν πρόσφορο έδαφος στην ελληνική Προεδρία να συγκεκριμενοποιήσει ορισμένες ενέργειές της, κινούμενη πάντοτε στο πλαίσιο των ευρύτερων προτεραιοτήτων, και να δραστηριοποιηθεί σε θέματα άμεσου ελληνικού ενδιαφέροντος. Με πρωτοβουλίες της ελληνικής προεδρίας υιοθετήθηκαν τέσσερις εκτελεστικοί κανονισμοί που αφορούσαν στην αναμόρφωση των Διαρθρωτικών Ταμείων της Κοινότητας, γεγονός που θεωρήθηκε ως σημαντικό βήμα για την ολοκλήρωση του εγχειρήματος της εσωτερικής αγοράς. Με ελληνική πρωτοβουλία αναγνωρίστηκαν από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Ρόδου, το Δεκέμβριο του 1988, τα ιδιαίτερα κοινωνικο-οικονομικά προβλήματα που αντιμετώπιζαν ορισμένες νησιωτικές περιοχές της Κοινότητας. Με δεδομένη τη βαρύτητα που προσέδιδε η ελληνική κυβέρνηση στη κοινωνική διάσταση της Ευρώπης, η Προεδρία πέτυχε να ενσωματώσει στο κείμενο των Συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Ρόδου την αναγκαιότητα ολοκλήρωσης της εσωτερικής αγοράς με την ταυτόχρονη και ανάλογη ανάπτυξη της κοινωνικής πολιτικής της Κοινότητας.

Η Προεδρία προχώρησε ακόμα περισσότερο προς τη κατεύθυνση συγκρότησης του 'ενιαίου ευρωπαϊκού χώρου' αφού σε υλοποίηση των Συμπερασμάτων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Ρόδου, παρουσίασε σχέδιο ψηφίσματος στο Συμβούλιο Κοινωνικών Υποθέσεων της 16^{ης} Δεκεμβρίου. Με το σχέδιο αυτό καλούταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή να επεξεργαστεί και να παρουσιάσει ένα Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Χάρτη που θα ενσωμάτωνε τα θεμελιώδη κοινωνικά δικαιώματα με βασικό σημείο αναφοράς τη προστασία των δικαιωμάτων των εργαζομένων.

Επιπρόσθετα, η ελληνική Προεδρία δραστηριοποιήθηκε ενεργά στο πλαίσιο της ΕΠΣ. Με δική της πρωτοβουλία συζητήθηκε το Κυπριακό πρόβλημα και υιοθετήθηκε κοινή δήλωση των δώδεκα υπέρ της ανεξαρτησίας, κυριαρχίας και εδαφικής ακεραιότητας της Κύπρου. Τέλος, με ανάλογη πρωτοβουλία ενσωματώθηκε στο κείμενο των συμπερασμάτων της Ρόδου αναφορά στην αρχή της αλληλεγγύης ως ακρογωνιαίου λίθου της Κοινότητας στην αντιμετώπιση προβλημάτων εξωτερικής πολιτικής.

Η Τρίτη Ελληνική Προεδρία

Η Ελλάδα κλήθηκε να ασκήσει εκ νέου την Προεδρία της ΕΕ το 1994 (1 Ιανουαρίου-31 Ιουνίου) δύο μήνες αφότου τέθηκε σε ισχύ η Συνθήκη του Μάαστριχτ που έθετε τα θεμέλια για τη διαμόρφωση μίας νέας πολιτικής και θεσμικής πορείας της ΕΕ. Το κοινοτικό περιβάλλον κάθε άλλο παρά ευνοϊκό μπορούσε να χαρακτηριστεί για την ελληνική Προεδρία. Η ΕΕ βρισκόταν σε μεταβατική περίοδο ενώ θα έπρεπε να διασφαλιστεί η έναρξη εφαρμογής των σχετικών πολιτικών και θεσμικών ρυθμίσεων της Συνθήκης μέσα σε ένα αρνητικό πολιτικό και οικονομικό κλίμα που είχε δημιουργηθεί στην Ευρώπη από τη παρατεταμένη οικονομική και νομισματική κρίση, την αύξηση της ανεργίας, τη συναλλαγματική αστάθεια και τη Γιουγκοσλαβική κρίση που έθετε σε δοκιμασία τη δυνατότητα της ΕΕ να λειτουργήσει ως παράγοντας σταθερότητας στη γηραιά ήπειρο. Επιπρόσθετη δυσχέρεια στο έργο της Προεδρίας επισώρευε η συγκυρία ανάληψής της το 1994 που ήταν έτος διεξαγωγής εκλογών στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αλλά και λήξης της θητείας της Επιτροπής. Με τα δύο αυτά θεσμικά όργανα να ευρίσκονται σε κατάσταση αναμονής το έργο της Προεδρίας εκ των πραγμάτων κατέστη ιδιαίτερα δυσχερές.

Αλλά και το εσωτερικό περιβάλλον δεν ήταν καλύτερο αφού η χώρα διέρχονταν βαθειά πολιτική και οικονομική κρίση με το δημόσιο έλλειμμα, την ανεργία και το πληθωρισμό να έχουν φτάσει σε ιδιαίτερα υψηλά επίπεδα. Το συνεπακόλουθο αναθεωρημένο για τρίτη φορά πρόγραμμα σύγκλισης που είχε υποβάλλει η ελληνική κυβέρνηση προς έγκριση από την Επιτροπή σηματοδοτούσε το χαμηλό επίπεδο αξιοπιστίας της χώρας στον ευρωπαϊκό χώρο παρά το γεγονός ότι η χώρα αναζητούσε να δει αυτή τη περίοδο ως την απαρχή φάσης σύγκλισης και ως ευκαιρία για να προβάλλει τη πρόθεσή της για ένα πιο εποικοδομητικό ρόλο στο ευρωπαϊκό σύστημα. Παράλληλα, οι πολιτικές ανακατατάξεις της περιόδου αυτής δημιουργούσαν ένα κλίμα αβεβαιότητας ως προς τις προοπτικές της ελληνικής Προεδρίας. Η επάνοδος του ΠΑΣΟΚ στην εξουσία τρεις μήνες πριν την ανάληψη της Προεδρίας (Οκτώβριος 1993) όχι μόνο ξύπνησε σε πολλούς εταίρους μνήμες της δεκαετίας του 1980 αλλά δημιούργησε αμφιβολίες στους περισσότερους όσον αφορά τη προετοιμασία της ελληνικής πλευράς για την εκπλήρωση της αποστολής της. Το κλίμα βάθυνε ακόμα περισσότερο η αυτοπεριθωριοποίηση της ελληνικής εξωτερικής πολιτικής

ως απόρροια της προηγούμενης συμπεριφοράς της χώρας στο κοινοτικό σύστημα αλλά και ατυχών και λανθασμένων επιλογών της ελληνικής πλευράς. Χαρακτηριστικές τέτοιες περιπτώσεις αποτελούσαν η έντονα μεροληπτική στάση της χώρας υπέρ της Σερβίας στη Γιουγκοσλαβική κρίση και η διαμάχη με την ΠΓΔΜ και ιδιαίτερα η απόφαση της ελληνικής κυβέρνησης μεσούσης της ελληνικής Προεδρίας, στα μέσα Φεβρουαρίου 1994, επιβολής εμπάργκο στην ΠΓΔΜ που έφερε την Ελλάδα σε κατάσταση αντιδικίας με τους εταίρους και τα ευρωπαϊκά όργανα

Μέσα από μία χρονικά περιορισμένη προετοιμασία ανάληψης της Προεδρίας και χρησιμοποιώντας έμπειρο στελεχιακό και τεχνοκρατικό δυναμικό από τη δεύτερη Προεδρία, η ελληνική πλευρά στόχευε στη προβολή μέσα από την άσκηση της Προεδρίας ενός κοινοτικού προσώπου που διαλέγεται με ευρύτερο προβληματισμό γύρω από τα βασικά κοινοτικά ζητήματα. Στο πλαίσιο αυτό και με τη συνδρομή της Επιτροπής διαμόρφωσε ένα πρόγραμμα δράσης που έδινε έμφαση στην εσωτερική ανάπτυξη της ΕΕ μέσω της εφαρμογής των διατάξεων της νέας συνθήκης, την προώθηση επιμέρους πτυχών της Λευκής Βίβλου, τα διευρωπαϊκά δίκτυα μεταφορών και ενέργειας, την ολοκλήρωση του πλαισίου οικονομικής και κοινωνικής σύγκλισης, την επικείμενη διεύρυνση της ΕΕ και την υλοποίηση της ΚΕΠΠΑ (ΕΚΕΜΕ 1994, 337-350).

Μέσα στο γενικευμένο κλίμα κρίσης που διέρχονταν η ΕΕ, η ελληνική πλευρά επεδίωξε να παρουσιάσει μία φιλοευρωπαϊκή εικόνα αλλά εγκλωβίστηκε από τη μειωμένη αξιοπιστία της και το συνακόλουθο χαμηλό πολιτικό κεφάλαιό της. Εκ των πραγμάτων η ελληνική Προεδρία περιορίστηκε στη διαχείριση των κοινοτικών υποθέσεων, συρρικνώνοντας τις επιδιώξεις της στην ανάληψη ορισμένων πρωτοβουλιών για επιμέρους στόχους στο πλαίσιο του προγράμματος δράσης της. Ένα μεγάλο μέρος των προσπαθειών της εξαντλήθηκε στην κατά κοινή ομολογία επιτυχημένη ολοκλήρωση της διαδικασίας ένταξης της Αυστρίας, Φιλανδίας, της Σουηδίας και της Νορβηγίας. Επιτυχία επίσης θεωρείται η Συμφωνία Εταιρικής Σχέσης και Συνεργασίας με τη Ρωσία που υπογράφηκε κατά τη διάρκεια του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κέρκυρας (24-25 Ιουνίου 1994) και το πλαίσιο διαλόγου της ΕΕ με τις χώρες της κεντρικής και ανατολικής Ευρώπης που υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων τον Μάρτιο του 1994.

Κινούμενη στο πλαίσιο των κοινοτικών προτεραιοτήτων η ελληνική προεδρία προώθησε με αποτελεσματικό τρόπο την υλοποίηση του προγράμματος δράσης σε δύο επιμέρους τομείς που είχαν ειδικότερο ελληνικό ενδιαφέρον. Στο τομέα της ενέργειας συμφωνήθηκε η προώθηση σχεδίων που αφορούσαν μεταξύ άλλων το δίκτυο φυσικού αερίου στην Ελλάδα και τη καλωδιακή σύνδεση της χώρας με την Ιταλία. Στο τομέα των διευρωπαϊκών δικτύων μεταφορών συμφωνήθηκε η υλοποίηση κατά προτεραιότητα έντεκα σχεδίων δικτύων μεταφορών δύο εκ των οποίων σχετίζονταν άμεσα με ελληνικά συμφέροντα (η Εγνατία Οδός και ο άξονας Πάτρα-Βουλγαρικά Σύνορα).

Παρά την ύπαρξη ενός τελείως αρνητικού κλίματος στην ΕΕ για οποιαδήποτε ανάληψη πρωτοβουλιών από την ελληνική Προεδρία για την προώθηση εθνικών θεμάτων, η ελληνική Προεδρία κατάφερε να εξασφαλίσει ευρύτερες συμμαχίες και υποστήριξη στην προσπάθειά της να προωθήσει την ενταξιακή προσπάθεια της Κύπρου. Τόσο η απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της Κέρκυρας που ενσωματώθηκε στο τελικό κείμενο και

επιβεβαίωνε ότι ένα σημαντικό μέρος της προπαρασκευαστικής διαδικασίας για την προσχώρηση της Κύπρου (και της Μάλτας) ολοκληρώθηκε όσο και η ρητή διατύπωση ότι 'το επόμενο στάδιο της διεύρυνσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης θα περιλαμβάνει τη Κύπρο' ήταν αποτέλεσμα μίας συνεχούς, μεθοδικής και επιτυχημένης διπλωματικής προσπάθειας της ελληνικής πλευράς Κρανιδιώτης 1995, 178). Η απόφαση αυτή επιβεβαίωνε την τάση στους κόλπους της ΕΕ για αποσύνδεση της ενταξιακής πορείας της Κύπρου από τη λύση του πολιτικού προβλήματός της. Όσον αφορά τα υπόλοιπα εθνικά θέματα που αφορούσαν τις τεταμένες σχέσεις της χώρας με την Αλβανία και την ΠΓΔΜ, η ελληνική πλευρά απέφυγε να αναλάβει πρωτοβουλίες σε μία προσπάθεια 'αποκοινοτικοποίησής' τους δεδομένου ότι στο περιβάλλον της Ένωσης τουλάχιστον το ζήτημα των Σκοπίων δεν αντιμετωπιζόταν θετικά για τις ελληνικές θέσεις από τους υπόλοιπους εταίρους (Κρανιδιώτης 1995, 178).

Η Τέταρτη Ελληνική Προεδρία

Σε αντίθεση με τις τρεις προηγούμενες Προεδρίες η τέταρτη ελληνική Προεδρία (Ιανουάριος-Ιούνιος 2003) εκκίνησε μέσα σε ένα ιδιαίτερα ευνοϊκό περιβάλλον. Ως επακόλουθο της ανασύνθεσης και μετεξέλιξης του κυβερνώντος κόμματος του ΠΑΣΟΚ σε αμιγώς φιλοευρωπαϊκό κόμμα, το μεγαλύτερο φάσμα του κομματικού συστήματος βρισκόταν πλέον στον κανόνα και όχι στο περιθώριο της Ευρωπαϊκής πολιτικής και θεσμικής πραγματικότητας ενώ ο ευρωπαϊσμός τύγχανε ευρύτερης απήχησης στην ελληνική κοινή γνώμη. Ο φιλοευρωπαϊκός προσανατολισμός της χώρας σε συνδυασμό με την επιτυχή είσοδο της χώρας στην ΟΝΕ το 2001 και την επίτευξη υψηλού ρυθμού οικονομικής μεγέθυνσης είχε ενισχύσει σημαντικά στις παραμονές της Προεδρίας την εσωτερική αυτοπεποίθηση. Παράλληλα είχε αποκαταστήσει το διεθνές κύρος και την αξιοπιστία της χώρας και είχε εμφανώς βελτιώσει τις σχέσεις της με την ΕΕ.

Η ελληνική πλευρά όμως ανέλαβε τη Προεδρία σε μία εξαιρετικά δυσμενή συγκυρία, της κρίσης του Ιράκ. Η Ιρακινή κρίση αντέστρεψε σε ένα μεγάλο βαθμό τη δικαιολογημένη ευφορία που ακολούθησε της εισαγωγή του κοινού νομίματος και την επικείμενη μεγάλη διεύρυνση της ΕΕ και δημιούργησε, κατά τη διάρκεια της ελληνικής Προεδρίας, δυναμική ρήξης και σχίσματος ανάμεσα στους εταίρους σχετικά με τη θέση της Ευρώπης απέναντι στη πρόθεση της Αμερικανικής ηγεσίας για χρήση στρατιωτικής βίας εναντίον της Βαγδάτης. Μέσα σε ένα ευρωπαϊκό (και διεθνές) περιβάλλον έντονης ρευστότητας, η ελληνική πλευρά καλούνταν να διαχειριστεί ένα έκτακτο κοινοτικό και διεθνές πρόβλημα και ταυτόχρονα να εργαστεί για την υλοποίηση του προγράμματός της που περιλάμβανε τις ακόλουθες προτεραιότητες: ολοκλήρωση της διεύρυνσης με την ένταξη των δέκα υποψηφίων κρατών, στα οποία συμπεριλαμβάνονταν η Κύπρος, και προώθηση της βαλκανικής διάστασης της διεύρυνσης επιτάχυνση του προγράμματος δράσης της Λισαβόνας για την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της ΕΕ, ολοκλήρωση των εργασιών της Συντακτικής Συνέλευσης και παρουσίαση ενός σχεδίου Συνταγματικής Συνθήκης στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης (19-20 Ιουνίου 2003), η ενίσχυση του διεθνούς ρόλου της ΕΕ και αντιμετώπιση των ιδιαίτερα κρίσιμων για την ελληνική πλευρά μεταναστευτικών ροών κυρίως των παράνομων.

Εκτιμώντας τους αντικειμενικούς περιορισμούς που δημιουργούσε στη Προεδρία η Ιρακινή κρίση, και ότι η δυναμική του προβλήματος στο κοινοτικό περιβάλλον ήταν

τέτοια που θα μπορούσε να ακυρώσει στη πράξη τον προγραμματισμό και τις προτεραιότητές της, η ελληνική πλευρά επέλεξε να κινηθεί με μετριοπάθεια και πραγματισμό στην αναζήτηση ρεαλιστικών συμβιβαστικών λύσεων μεταξύ των εταιρών στο πρόβλημα (Παγουλάτος και Μπλαβούκος 2004, 209). Οι κοινές ευρωπαϊκές θέσεις ενίσχυσης του ρόλου του ΟΗΕ και υποστήριξης του έργου των επιθεωρητών του στο Ιράκ που υιοθετήθηκαν από το Συμβούλιο Γενικών Υποθέσεων στις 28 Φεβρουαρίου και κυρίως από την έκτακτη σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στις Βρυξέλλες που συγκλήθηκε με πρωτοβουλία μεγάλου ρίσκου από την ελληνική Προεδρία στις 17 Φεβρουαρίου αποτέλεσαν σημαντικές επιτυχίες της ελληνικής πλευράς (Blavoukos και Pagoulatos 2003, 150).

Παρά το γεγονός ότι οι πρωτοβουλίες αυτές δεν γεφύρωσαν αποτελεσματικά τις ενδοευρωπαϊκές διαφορές, η τελική έκβασή τους πιστώθηκε ευρέως στην ελληνική Προεδρία. Η επιτυχημένη διαχείριση της κρίσης του Ιράκ αναβάθμισε το κύρος της Προεδρίας και δημιούργησε θετική προκατάληψη για την ελληνική πλευρά, κάτι που διευκόλυνε τους χειρισμούς της και υποβοήθησε τις παράλληλες ενέργειές της για την επιτυχημένη υλοποίηση ενός σημαντικού μέρους του προγράμματός της (Γιαννίτσης 2005, 14-15).

Η ελληνική Προεδρία συνεισέφερε τα μέγιστα, δεδομένης της θεσμικής αυτοτέλειας της διαδικασίας, ώστε να ολοκληρωθούν οι εργασίες της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης υπό τη Προεδρία του Giscard d' Estaing και να κατατεθεί ένα προσχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης. Ο στόχος αυτός επιτεύχθηκε κυρίως με επιτυχημένες διπλωματικές προσπάθειες της ελληνικής πλευράς που εκδηλώθηκαν δημόσια και παρασκηνιακά με δύο τρόπους. Πρώτον, με τη σύγκλιση του άτυπου Ευρωπαϊκού Συμβουλίου στην Αθήνα στις 16 Απριλίου όπου με επιμονή της Προεδρίας προέκυψε η πολιτική δέσμευση να παρουσιαστεί το τελικό σχέδιο της Συνταγματικής Συνθήκης στη Θεσσαλονίκη. Δεύτερον, με τις αλληπάλληλες διαπραγματεύσεις της Προεδρίας με τα κ-μ στον καθιερωμένο 'γύρο πρωτεουσών' προκειμένου να υπάρξει άμβλυση των διαφορών και σύγκλιση σε βασικές προτάσεις του προεδρείου της Συνέλευσης.

Μένοντας προσηλωμένη, όσο ήταν δυνατόν, στις προτεραιότητές της και χωρίς να παρασυρθεί από τη ροή των δραματικών εξελίξεων στο ζήτημα του Ιράκ, η ελληνική Προεδρία προώθησε με επιτυχία στόχους των οποίων η υλοποίηση εξυπηρετούσε εθνικά συμφέροντα. Η Υπογραφή της Συνθήκης Προσχώρησης των δέκα στις 16 Απριλίου πέρα του γεγονότος ότι αποτελούσε κορυφαία πολιτική πράξη στην εξέλιξη της ΕΕ αφορούσε την ένταξη της Κύπρου και αποτελούσε δικαίωση πολυετών προσπαθειών που καρποφόρησαν παρά τα δεδομένα της τουρκικής εισβολής στο νησί. Για την υπογραφή της Συνθήκης Προσχώρησης τη δεδομένη χρονική στιγμή χρειάστηκε η έγκαιρη επέμβαση της ελληνικής Προεδρίας προκειμένου να αρθούν την τελευταία ώρα αντιρρήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου αναφορικά με τη χρηματοδότηση της διεύρυνσης (Γιαννίτσης 2005, 233; Παγουλάτος και Μπλαβούκος, 2004, 151). Η επιτυχημένη δραστηριοποίηση της Προεδρίας για τη προώθηση της ολοκλήρωσης της προ-ενταξιακής διαδικασίας για τη Βουλγαρία και τη Ρουμανία σχετιζονταν άμεσα με τη θέση της Ελλάδας στη νοτιανατολική πτέρυγα της Ευρώπης και τη γεωγραφική απομόνωσή της από τα

υπόλοιπα κ-μ της ΕΕ. Η ποιοτική μεταβολή που συντελέστηκε με τη συνδρομή της Προεδρίας στις σχέσεις της ΕΕ με τις χώρες των Δυτικών Βαλκανίων και η ενίσχυση της προοπτικής ενσωμάτωσής τους στην ΕΕ, όπως αποτυπώθηκε στη 'Ατζέντα της Θεσσαλονίκης για τα Δυτικά Βαλκάνια' αφορούσε την προώθηση σταθερότητας και ασφάλειας στη περιοχή προς όφελος τόσο της Ελλάδας όσο και της ΕΕ. Τα οικονομικά και κοινωνικά προβλήματα που δημιουργούσε η μετανάστευση, νόμιμη και παράνομη, ήταν αισθητά στις χώρες του νότου ιδιαίτερα στην Ελλάδα και στην Ιταλία. Ωστόσο, παρά τις πρωτοβουλίες της Προεδρίας και την ανάγκη ανάπτυξης ενιαίας μεταναστευτικής πολιτικής, συμφωνήθηκαν ορισμένες μόνο νομικές ρυθμίσεις (συγκεκριμένα δύο Οδηγίες) γύρω από θέματα νόμιμης μετανάστευσης (Παγουλάτος και Μπλαβούκος 2004, 168-9).

Συμπεράσματα

Είναι πλέον κοινός τόπος να αναφερόμαστε στις δυνατότητες που παρέχει ο θεσμός της Προεδρίας του Συμβουλίου Υπουργών της ΕΕ για την προώθηση εθνικών προτιμήσεων και θέσεων. Η συγκριτική αποτίμηση των τεσσάρων ελληνικών Προεδριών καταδεικνύει το λόγο το αληθές, προς επιβεβαίωση και ενίσχυση αντίστοιχων διεθνών μελετών που καταλήγουν σε παρόμοια συμπεράσματα. Αυτό δε σημαίνει ότι όλα τα κ-μ αντιμετωπίζουν την Προεδρία με τον ίδιο τρόπο ή ότι εκμεταλλεύονται τις υπάρχουσες δυνατότητες με την ίδια ένταση και αποφασιστικότητα. Η στάση που ο κάθε εταίρος υιοθετεί όταν αναλαμβάνει την Προεδρία είναι συνάρτηση του τρόπου θεώρησης της διαδικασίας Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και του βαθμού προσήλωσής του σε μια εθνοκεντρική προσέγγιση μεγιστοποίησης ωφελειών συχνά εις βάρος της ενοποιητικής διαδικασίας. Ταυτόχρονα, συνδέεται και με τη γενικότερη εικόνα που έχει το ίδιο κράτος που ασκεί την Προεδρία για τη διεθνή παρουσία και δραστηριοποίησή του ως ένας 'έντιμος διαμεσολαβητής' που προωθεί το κοινό Ευρωπαϊκό συμφέρον –όπως αυτό μπορεί να ορίζεται σε κάθε περίπτωση- χωρίς υστεροβουλία και πρόθεση προσπορισμού ιδίου οφέλους.

Εννοείται, βέβαια, ότι οι ευκαιρίες που παρέχει ο θεσμός δεν προεξοφλούν την επιτυχή έκβαση κάθε προσπάθειας άδραξής τους. Ακραίες θέσεις από σχετικά περιθωριοποιημένους εταίρους οδηγούν στην απομόνωση της Προεδρίας –ακόμα κι όταν πρόκειται για χώρες με μεγάλο πολιτικό κεφάλαιο και πολλούς διαθέσιμους πόρους- υποδηλώνοντας την ύπαρξη σημαντικών θεσμικών και πολιτικών αναχωμάτων σε οποιαδήποτε προσπάθεια υπερ-εκμετάλλευσης της δεσπόζουσας θέσης της Προεδρίας στην αρχιτεκτονική της ΕΕ. Όπως έμαθε και η Ελλάδα με κάποια καθυστέρηση, μεγαλύτερες πιθανότητες επιτυχίας έχει το κ-μ που στρέφει τις διαπραγματεύσεις ή διαμορφώνει την ατζέντα κατά το δοκούν με ήπιο τρόπο, καλλιεργώντας τις απαραίτητες πλειοψηφίες και αποφεύγοντας ρήξεις με άλλους εταίρους ή θεσμικά όργανα.

Η Συνθήκη της Λισαβόνας αλλάζει σε μεγάλο βαθμό τα δεδομένα και τις δυνατότητες προώθησης εθνικών θέσεων μέσω της άσκησης της Προεδρίας, κυρίως σε θέματα στρατηγικού πολιτικού και οικονομικού σχεδιασμού και εξωτερικής πολιτικής της ΕΕ. Τόσο ο Πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου όσο και ο 'Υπουργός Εξωτερικών' της ΕΕ

περιορίζουν τις ευκαιρίες στα πεδία αυτά. Παραμένει, ωστόσο, ισχυρός ο ρόλος της κυλιόμενης Προεδρίας στα υπόλοιπα πεδία πολιτικής, γεγονός που επιβάλλει την περαιτέρω παρακολούθηση και μελέτη των Προεδριών.

Ελληνική Βιβλιογραφία

Γιαννίτσος Τ. (επ.) (2005) *Η Τέταρτη Ελληνική Προεδρία στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα, Κριτική.

ΕΚΕΜ (1988) *Η Β' Ελληνική Προεδρία στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα (Ιούλιος- Δεκέμβριος 1988)*, Αθήνα, Σάκκουλας.

ΕΚΕΜΕ (1994) *Η Τρίτη Ελληνική Προεδρία του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα, Εστία.

Ιωακειμίδης, Π. (1988) *Ο Μετασχηματισμός της ΕΟΚ. Από την Έντολή στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη*, Αθήνα, Παπαζήσης.

Κρανιδιώτης Γ. (1995) Εισήγηση, 'Πέμπτη Ενότητα: Κοινοτική Διαχείριση και Εθνικά Συμφέροντα, Θεσμικές Όψεις, Πολιτικές Εκτιμήσεις' στο Σ. Περράκης και Ν. Φραγκούλης (επιμ) *Η Τρίτη Ελληνική Προεδρία στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα/Ευρωπαϊκή Ένωση*, Αθήνα, Σάκκουλας.

Παγουλάτος Γ. και Μπλαβούκος Σ. (2004) *Η Τελευταία Ελληνική Προεδρία*, Αθήνα, Παπαζήσης.

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

Blavoukos S. and Bourantonis D. (2012) 'Pursuing National Interests: The 1992 British Presidency of the UN Security Council and the Soviet Permanent Seat', *British Journal of Politics and International Relations*: doi: 10.1111/j.1467-856X.2012.00508.x (Υπό δημοσίευση).

Blavoukos S. and Bourantonis D. (2011) *Chairing Multilateral Negotiations: The Case of the United Nations*, London, Routledge.

Blavoukos S. and Pagoulatos G. (2003) 'A Medium Country's Middle-of-the-Road Success: The 2003 Greek Presidency of the European Union', *South European Society & Politics*, 8(3): 147-164.

Elgstrom O. and Smith M. (2000) 'Negotiation and Policy Making in the European Union. Processes, System and Order', *Journal of European Public Policy* 7(5): 684-704.

Moe, T. and Howell, W. (1999) 'The Presidential Power of Unilateral Action', *Journal of Law, Economics and Organization* 15(1): 132-79.

Tallberg J. (2010) 'The Power of the Chair: Formal Leadership in International Cooperation', *International Studies Quarterly* 54(2): 241-65.

Tallberg, J. (2006) *Leadership and Negotiation in the European Union*, Cambridge, Cambridge University Press.

Thatcher, M. & Stone Sweet, A. (2002) 'Theory and Practice of Delegation to Non-Majoritarian Institutions', *West European Politics* 25(1): 1-22.

Wall, J. A. and Lynn, A. (1993) 'Mediation: A Current Review', *Journal of Conflict Resolution* 37(1): 160-94.

ΔΕΥΤΕΡΗ ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ

ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Η ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗ ΤΗΣ ΚΡΑΤΙΚΗΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ: Ο ΒΡΑΧΟΣ ΤΟΥ ΣΙΣΥΦΟΥ

Η μεγάλη εκκρεμότητα

Η κατάσταση στο κράτος και τη δημόσια διοίκηση – ίσως και στο πολιτικό σύστημα, γενικότερα – δεν είναι καλή. Σε κάποιες περιπτώσεις μάλιστα είναι πολύ κακή. Αυτό είναι γνωστό και το βιώνει ο πολίτης καθημερινά στα δημόσια νοσοκομεία, στα πολεοδομικά γραφεία, στις εφορίες, στις συγκοινωνίες, στην έλλειψη ασφάλειας, κ.λπ. Ιδίως ο πιο αδύναμος και εξαρτημένος από το κράτος πολίτης είναι αυτός που υποφέρει περισσότερο και ταλαιπωρείται (οι ετήσιες εκθέσεις του Συνηγόρου του Πολίτη και του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης προσφέρουν πληθώρα παραδειγμάτων).

Ο κομματισμός, η διαφθορά, η απουσία αξιοκρατίας, ο νομικισμός και η γραφειοκρατία συγκαταλέγονται ανάμεσα στα πιο γνωστά αίτια της κακοδαιμονίας που βασανίζει τον τόπο. Σε μια από τις πρόσφατες εκθέσεις του για την Ελλάδα ο ΟΟΣΑ παρατηρεί ότι η χώρα υποφέρει στη δημόσια σφαίρα από «απουσία δεξιοτήτων και κινήτρων για την αποδοτικότητα, από θεσμικές αγκυλώσεις, από ανεπαρκή συντονισμό, από νομικιστική παράδοση και από ένα πνεύμα παθητικότητας και αδράνειας, από υπερβολικό συγκεντρωτισμό, από έλλειψη πειθαρχίας και από αποστροφή προς τις ανταγωνιστικές αγορές. Αντίθετα, οι πελατειακές σχέσεις και το πνεύμα της συντεχνίας επιτυγχάνουν και λειτουργούν παραλυτικά». Ως συνέπεια, η Διοίκηση δεν λειτουργεί σωστά και τα αναμενόμενα αποτελέσματα δεν παράγονται στον κατάλληλο χρόνο και με την επιθυμητή ποιότητα. Δεν εκπλήσσει, λοιπόν, η διαπίστωση ότι «η χώρα σήμερα θέλει νέα θεσμικά εργαλεία και τους κατάλληλους ανθρώπους, που θα τα χρησιμοποιήσουν» (Παπαδόπουλος, 2008: 18).

Κοντολογίς, η δημόσια διοίκηση στη χώρα δεν κατάφερε να εξελιχθεί στο επίπεδο μιας δημόσιας οργάνωσης 'βεμπεριανού' τύπου με σταθερούς κανόνες λειτουργίας, πάγια ιεραρχία, επαγγελματισμό, διαφάνεια και αξιοπιστία. Παρά τις ποικίλες διοικητικές μεταρρυθμίσεις που κατά καιρούς επιχειρήθηκαν, το κυρίαρχο 'δόγμα' συγκρότησης του κρατικού μηχανισμού δεν κατάφερε να απαλλαγεί ολοσχερώς από τα κατάλοιπα των πελατειακών σχέσεων, του νομικισμού και της γραφειοκρατίας. Οι πιο κρίσιμες μάλιστα

μεταρρυθμιστικές πρωτοβουλίες συχνά εμφανίστηκαν να υποφέρουν από μια παλινδρόμηση ή εκκρεμή κίνηση μεταξύ αλλαγής του ισχύοντος και συντήρησής του. Ο Σίσυφος της αλλαγής και της μεταρρύθμισης μοιάζει να μην μπορεί να υπερνικήσει τη δύναμη της βαρύτητας των παραδεδομένων τάσεων και πρακτικών. Ο Σίσυφος του εκσυγχρονισμού και ο βράχος των διαδεδομένων πρακτικών τελούν σε μια αέναη διαλεκτική όσο και αμφίρροπη διαπάλη δίχως οριστική νίκη ή επικράτηση του ενός επί του άλλου¹.

Fata morgana του κυβερνητισμού

Η ενδυνάμωση της εκτελεστικής εξουσίας και μάλιστα του κυβερνητικού σκέλους σε αυτήν, που κορυφώθηκε σταδιακά κατά τη λειτουργία της Γ' Ελληνικής Δημοκρατίας, δεν συνοδεύτηκε από ανάλογη μεταρρυθμιστική διάθεση και ικανότητα ιδίως όσον αφορά τα πάγια γνωρίσματα της διοικητικής παθολογίας στη χώρα. Μολονότι διογκώθηκε το φαινόμενο του κυβερνητισμού με την πρωθυπουργοκεντρική του εστίαση και αναφορά, αυτό δεν λειτούργησε εν τέλει παρά ως απατηλή θεότητα, μια *fata morgana*, στο συμβολικό ή φαντασικό επίπεδο μη επιτυγχάνοντας στην πράξη την ανάλογη επίλυση των προβλημάτων, ούτε την εξάλειψη των πιο κρίσιμων δυσχερειών. Συγκεντρώθηκε υπερβολική, ίσως, εξουσία στο σύστημα διακυβέρνησης του κράτους από ισχυρές, κατά κανόνα, και μονοκομματικές κυβερνήσεις και με προεξάρχοντα σε αυτές τον ρόλο του εκάστοτε πρωθυπουργού, δίχως όμως αυτή η τυπική κυβερνητική ισχύς να συνοδεύεται πάντοτε με ανάλογη ικανότητα επίτευξης αποτελεσμάτων στους επιμέρους τομείς της δημόσιας πολιτικής. Ίσως τούτο να οφείλεται εν μέρει τουλάχιστον στις ατέλειες και τη λειτουργική ακαταλληλότητα της δημόσιας διοίκησης.

Το 'παράδοξο της διακυβέρνησης' ίσως όμως οφείλεται επίσης στην ποιότητα και την αντίληψη περί της αποστολής του πολιτικού προσωπικού, το οποίο επιστρατεύθηκε στα κόμματα εξουσίας με γνώμονα την ιδεολογική και πολιτική του επιρροή και ακτινοβολία και λιγότερο τη διοικητική ικανότητα στην εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής στα υπουργεία και τους δημόσιους οργανισμούς. Στην κυβερνητική εμπειρία της χώρας και δεδομένου ότι

¹ Όπως έχει συναφώς παρατηρηθεί, «η διοικητική μεταρρύθμιση στη σύγχρονη Ελλάδα είναι μια διαδικασία που, πολλές φορές, δίνει την εντύπωση ότι ωθεί τη διοίκηση προς μια κατεύθυνση, δηλαδή προς μεγαλύτερη διαφάνεια, αξιοκρατία, αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα και μέριμνα για τον πολίτη, και άλλες φορές ότι την απωθεί προς τη διαμετρικά αντίθετη κατεύθυνση, δηλαδή προς την αναπαραγωγή επιφανειακών και αλληλοαναιρούμενων μέτρων διοικητικής πολιτικής» (Παπούλιας, Σωτηρόπουλος και Οικονόμου, 2002: 15επ.).

στη συντριπτική τους πλειοψηφία οι υπουργοί ήταν συνάμα και βουλευτές, αρκετά συχνά περίσσευαν οι πολιτικές ή εκλογικές μάλλον αρετές και ικανότητες και λιγότερο οι διοικητικές ή 'τεχνοκρατικές', που κατατάσσονταν σε δευτερεύουσα θέση στην κλίμακα των κυβερνητικών προτεραιοτήτων.

Παρά τις αλλαγές στα πρόσωπα και τις κυβερνήσεις, αλλά και την ηλικιακή ανανέωση της πολιτικής ηγεσίας, μια κρίση απόφασης κατέστη εν τούτοις παραπάνω από ορατή, όπως και μια ατολμία για τις κρίσιμες, τις μεγάλες επιλογές για τις διορθωτικές τομές και τις μεταρρυθμίσεις ουσίας. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η τελευταία συνταγματική αναθεώρηση (2008) που περιορίστηκε σε τελείως δευτερεύουσες ρυθμίσεις. Η 'χαμηλή πτήση' και η λογική της διαχείρισης μοιάζει να κυριάρχησε σε πολλούς τομείς με κάποιες εξαιρέσεις, οι οποίες έως πρόσφατα τουλάχιστον μοιάζει μάλλον να βεβαιώνουν παρά να μεταβάλλουν τον κανόνα. Έτσι, ένα από τα κυριότερα ελλείμματα διακυβέρνησης στη χώρα αναφέρεται ειδικότερα στην κυβερνητική ικανότητα για μακροπρόθεσμο σχεδιασμό και συντονισμό πολιτικής σε ένα σύνθετο έως κατακερματισμένο διοικητικό μηχανισμό του κράτους².

Εκσυγχρονισμός και 'επανάδρυση' του κράτους

Το ελληνικό κράτος και ειδικότερα η δημόσια διοίκηση σε αυτό κλήθηκε να αντιμετωπίσει από τη μεταπολίτευση και μετά νέα δεδομένα και τις προκλήσεις της κοινωνικής ζωής, ήτοι, τον εκδημοκρατισμό και τον εξευρωπαϊσμό της χώρας, φέροντας ακόμα τα βάρη και τις δουλείες της παραδοσιακής οργάνωσης και λειτουργίας του: πελατειακές σχέσεις, νομικισμός και γραφειοκρατία, συγκεντρωτισμός στην άσκηση της εξουσίας, πλεονασματική και εν πολλοίς μη αποτελεσματική διοίκηση, έλλειψη επαγγελματικά εξειδικευμένων δημόσιων λειτουργών, απουσία σύγχρονων μεθόδων οργάνωσης και διοίκησης.

Συνάμα, η διόγκωση του κρατικού μηχανισμού τόσο σε προσωπικό όσο και σε δραστηριότητες, άρα και σε δαπάνες για τη συντήρησή του (οι οποίες έφθασαν μέχρι και το

² Όπως έχει παρατηρηθεί σχετικά, «η κυβέρνηση έχει μικρή ικανότητα να σχεδιάζει στρατηγικά (σε αντίθεση με τακτικές κινήσεις), υποτιμά την επιστημονική συμβουλή και γνώση, δεν αξιολογεί τις επιπτώσεις των νομοθετημάτων, δεν έχει εσωτερική συνοχή, αφού η ενδοκυβερνητική συνεργασία είναι προβληματική, και το Γραφείο του Πρωθυπουργού αδυνατεί να αξιολογεί πολιτικές των Υπουργείων και να παρακολουθεί σοβαρά την εφαρμογή τους» (Καζάκος, 2010: 74).

50% περίπου του ΑΕΠ³), αλλά και η παρατεινόμενη αδυναμία συγκέντρωσης πόρων, λόγω και της εκτεταμένης εισφοροδιαφυγής, όξυναν τη δημοσιονομική του επιβάρυνση.

Εξάλλου, η απασχόληση στο Δημόσιο, το συνολικό μέγεθος της οποίας πλησίασε, αν δεν ξεπέρασε, το 1.000.000 απασχολουμένων, μέγεθος που αντιστοιχεί στο 25% περίπου του ενεργού πληθυσμού της χώρας⁴ με κόστος μισθοδοσίας της τάξεως του 14% περίπου του ΑΕΠ (33,5 δισ. ευρώ), λειτούργησε συχνά ως «βαλβίδα ασφαλείας» για την εκτόνωση των κοινωνικών πιέσεων (Σωτηρόπουλος, 2007: 81, 168επ.). Η πολιτική στελέχωσης κατέστησε όμως το κράτος όχι απλά πιο δυσκίνητο και δαπανηρό⁵, αλλά και λιγότερο αποτελεσματικό ως προς την ποιότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών, λόγω της ακαταλληλότητας δομών, διαδικασιών και προσωπικού, που είχε προσληφθεί στο Δημόσιο όχι σύμφωνα με αξιοκρατικές αλλά πελατειακές μάλλον πρακτικές και αντίστοιχη νοοτροπία. Ιδίως μάλιστα στο μέτρο που η κομματική γραφειοκρατία και οι σχετικές διασυνδέσεις διεκπεραιώναν κατά τρόπο πελατειακό τη διαδικασία των διορισμών ημετέρων⁶. Αντιδρώντας κατά τρόπο πελατειακό στις κοινωνικές πιέσεις, ιδίως τη ζήτηση απασχόλησης στο Δημόσιο, που είναι και η ασφαλέστερη, οι πολιτικές élites και μάλιστα στα κόμματα εξουσίας δεν οδήγησαν μόνο στην πολιτικοποίηση του κρατικού μηχανισμού σε όλα σχεδόν τα επίπεδα λειτουργίας του, αλλά και στη διόγκωση της στελέχωσης σε αυτόν, με απώτερη συνέπεια την αύξηση του δημόσιου χρέους και την επιδείνωση της κατάστασης της οικονομίας.

Με την πάροδο του χρόνου καθίστατο, ωστόσο, ολοένα και πιο εμφανής η λειτουργική

³ Οι δημόσιες δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ διακυμάνθηκαν στην Ελλάδα από το 31,9% την περίοδο 1974-1985 στο 44,7% την περίοδο 1996-2002. Συναφώς, την περίοδο 1981-1988 η καθαρή αύξηση του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης εκτιμάται ότι ήταν της τάξεως του 12% (Σωτηρόπουλος, 2007: 66, 77).

⁴ Με τα στοιχεία που παραθέτει ο Ιορδάνογλου (2010: 35επ., 51επ.), το συνολικό μέγεθος απασχόλησης στο Δημόσιο για το έτος 1961 ήταν της τάξεως των 270.889 υπαλλήλων. Είκοσι χρόνια αργότερα το μέγεθος είχε διπλασιαστεί φθάνοντας το 1980 τις 509.796 υπαλλήλους. Στα τέλη της δεκαετίας του '80 η δημόσια απασχόληση στην Ελλάδα είχε φθάσει τις 722.000, ενώ τα επόμενα χρόνια ακολούθησε μια πτωτική τάση (το 1996 το μέγεθος αυτό ανερχόταν στις 677.245, το 2000 στις 705.871 και το 2003 στις 710.683). Τέσσερα χρόνια αργότερα, το 2007 το μέγεθος αυτό είχε αυξηθεί κατά 30.000 περίπου (747.402). Τέλος, σύμφωνα με τα στοιχεία της απογραφής του Ιουνίου 2010, το σύνολο των απασχολουμένων (μόνιμων και έκτακτων υπαλλήλων) στο Δημόσιο, περιλαμβανομένων των ΝΠΔΔ και των ΟΤΑ α' και β' βαθμού, πλην των ΔΕΚΟ, ανερχόταν στις 768.009 (Μακρυδημήτρης, 2010: 431επ.). Πηγές από Διεθνείς Οργανισμούς ανεβάζουν σε μεγαλύτερο ύψος αυτά τα μεγέθη.

⁵ Το δημοσιονομικό κόστος της δημόσιας απασχόλησης στην Ελλάδα ανέρχεται στο 32% του συνολικού κόστους απασχόλησης στην οικονομία, και ως εκ τούτου κυμαίνεται σε επίπεδα *“far above the 22% average for the mostly advanced nations of the OECD”* (Roscini, Schlefer and Dimitriou, 2011: 6). Κατά τον Ιορδάνογλου (2010: 39), το μισθολογικό κόστος της δημόσιας απασχόλησης για το έτος 2009 ανερχόταν στο 12,4% του ΑΕΠ.

⁶ «Στην Ελλάδα την περίοδο 1981-1993, πολλές από τις προσλήψεις, ιδίως συμβασιούχων υπαλλήλων του δημοσίου, έγιναν με τέτοιον τρόπο» (Σωτηρόπουλος, 2007: 168επ.).

αδυναμία του κράτους και μάλιστα του διοικητικού σκέλους ή μηχανισμού να επιτύχει ποιοτικά αποτελέσματα σε τομείς και πεδία της δημόσιας πολιτικής με υψηλή κοινωνική ζήτηση και σημασία, όπως στην παιδεία και την υγεία, αλλά και την ασφάλεια και τις επικοινωνίες, για να μην αναφερθούμε στην έρευνα και την καινοτομία. Κατά προφανή δυσαρμονία, ο όγκος της κρατικής δραστηριότητας φαίνεται να αντιστρατεύεται την ικανότητά του για ποιοτική και αποτελεσματική παροχή αγαθών και υπηρεσιών, και μάλιστα εκείνων για τις οποίες το κράτος και το Δημόσιο είναι εξ ορισμού και κατά το Σύνταγμα αρμόδιο και υπεύθυνο να παράσχει (Μακρυδημήτρης, 2010: 521επ.).

Κοντολογίς, η διεύρυνση των προσδοκιών από τη δημόσια διοίκηση, αφενός, και η εντεινόμενη δική της αδυναμία να ανταποκριθεί στον αναγκαίο βαθμό σε αυτές, αφετέρου, αποτέλεσαν έκδηλα γνωρίσματα του κρατικού μετασχηματισμού στη χώρα τις τελευταίες δεκαετίες του 20^{ού} αιώνα.

(Και) για τους λόγους αυτούς, εξάλλου, επιχειρήθηκε τρεις φορές (1986, 2001, 2008) κατά τη διάρκεια της μεταπολίτευσης η αναθεώρηση του Συντάγματος, με το οποίο είχε θεμελιωθεί και οργανωθεί κατά τρόπο υποδειγματικό, υπό τις περιστάσεις, το πολίτευμα της Γ΄ Ελληνικής Δημοκρατίας το 1975. Στο επίπεδο του στρατηγικού σχεδιασμού της πολιτικής ζωής στη χώρα θεωρήθηκε, μάλιστα, ότι η διαδικασία του εκδημοκρατισμού του κράτους και της πολιτικής διαδικασίας θα συνοδευόταν και θα διασφαλιζόταν με τρόπο οριστικό και ουσιώδη με τον ευρωπαϊκό προσανατολισμό της. Υποστηρίχθηκε, συνεπώς, ότι η ένταξη της Ελλάδος ως πλήρους μέλους στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα το 1979 και αργότερα στο ενιαίο ευρωπαϊκό σύστημα δεν θα υπηρετούσε μόνο τη νομισματική σταθερότητα και ασφάλεια, όρο απαραίτητο για τις αναπτυξιακές προοπτικές της χώρας, αλλά και την πολιτική ομαλότητα και την παγίωση του δημοκρατικού πολιτεύματος στον τόπο όπου η ιδέα αυτή είχε διαπλαστεί κατά την αρχαιότητα.

Αμφότεροι οι εθνικοί στόχοι επιτεύχθηκαν – η μεν ένταξη το 1981 και η υιοθέτηση του ευρώ 20 χρόνια αργότερα, το 2001. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η συμμετοχή της χώρας στο εξελισσόμενο σύστημα πολιτικής και οικονομικής συνεργασίας στην Ευρώπη λειτούργησε εν τοις πράγμασι ως μοχλός και πρόσθετη εγγύηση για την παγίωση και ομαλότητα της πολιτικής ζωής και του δημοκρατικού πολιτεύματος στον τόπο.

«Η λυδία λίθος της εκσυγχρονιστικής πολιτικής

Δεν μπορεί παρά να είναι η ριζική... μεταρρύθμιση του κράτους»

(Παπούλιας και Τσοούκας, 1998: 71)

Εκείνο που παρέμεινε εκκρεμές και ημιτελές κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης, που ανασυγκροτήθηκε η πολιτική ζωή στη χώρα με όρους δημοκρατίας, ήταν το σχέδιο για τον πραγματικό εκσυγχρονισμό του διοικητικού μηχανισμού του κράτους στα διάφορα επίπεδα και τις μορφές της έκφασής του. Παρά τα διαδοχικά 'κύματα' των μεταρρυθμίσεων που κατά καιρούς επιχειρήθηκαν, το βασικό 'δόγμα' οργάνωσης και λειτουργίας της κρατικής διοίκησης δεν μεταβλήθηκε ουσιωδώς, ούτε προσαρμόστηκε εγκαίρως και με τρόπο δημιουργικό στα νέα δεδομένα και τις προκλήσεις, που έθεταν μεταξύ άλλων ο εκδημοκρατισμός και ο ευρωπαϊκός προσανατολισμός της γενικής πολιτικής της χώρας⁷.

Μακροπρόθεσμα, η συμμετοχή της Ελλάδας στις διαδικασίες της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και η προώθηση των μεταρρυθμίσεων στο εσωτερικό πεδίο της κρατικής οργάνωσης αναμένονταν ότι θα αποτελούσαν συγκλίνουσες τάσεις και ένα ζεύγος ομόλογων μεταβλητών. Ούτως ώστε ο εξευρωπαϊσμός της οικονομικής πολιτικής και ο εκδημοκρατισμός της πολιτικής ζωής στη χώρα θα συνέβαλλαν και θα προωθούσαν αποφασιστικά τον εκσυγχρονισμό της δημόσιας διοίκησης, πράγμα αναγκαίο εν τέλει τόσο για την ευρωπαϊκή σύγκλιση, όσο και για τη στερέωση και ποιοτική λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος⁸.

Εν τούτοις, παρά τις προθέσεις και τις διάφορες πρωτοβουλίες, που κατά καιρούς αναλήφθηκαν προς αυτή την κατεύθυνση, οι *«αδράνεις αποδείχτηκαν ισχυρότερες από τις επιταγές της ΕΕ [και] ό,τι έμεινε ήταν σχεδόν ένας τυπικός ή κόλουρος εξευρωπαϊσμός»* (Καζάκος, 2010: 59, 79επ.). Τούτο διότι η ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και η συμμετοχή της στις διαδικασίες της ολοκλήρωσης του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, όσο και

⁷ Όπως αναφέρει ένας από τους αντικειμενικούς παρατηρητές με εσωτερική γνώση των πραγμάτων, *«παρά το γεγονός ότι στη διάρκεια της περιόδου 1994-2000 παρήχθησαν έργα αξιοσημείωτα για την εσωτερική ανασύνταξη του τόπου και την ανάκτηση της διεθνούς αξιοπιστίας, είναι εξίσου αληθές ότι τα έργα αυτά δεν φέρουν τη σφραγίδα του αμέριου και του οριστικού»* (Παπαδόπουλος, 2008: 24, βλ. επίσης, Μαΐστρος, 2009: 160επ., Κοσμίδης, 2010: 29επ.).

⁸ Ως 'εξευρωπαϊσμός', ειδικότερα, θα νοήσουμε εν προκειμένω μια σύνθετη διαδικασία προσαρμογής, μέσω ανάλογων μεταρρυθμίσεων, διαφόρων κρατικών δομών, διαδικασιών και παραδόσεων στο πλαίσιο και στο πνεύμα του εξελισσόμενου ευρωπαϊκού εγχειρήματος για κοινή ή έστω συγκλίνουσα κατά το δυνατόν πολιτική σε διάφορους τομείς της κοινωνικής ζωής. Όπως έχει γίνει, εξάλλου, αισθητό, ο 'εξευρωπαϊσμός' μπορεί να περιλαμβάνει ακόμα και μια *«διάχυτη και διαρκώς μεταβαλλόμενη εξωτερική παρέμβαση στα πολιτικά συστήματα των κρατών μελών της ΕΕ»* (Featherstone & Παπαδημητρίου, 2010: 25, 54επ. 69, Featherstone, 2003: 3-26), πράγμα που δεν γίνεται φυσικά πάντοτε εύκολα αποδεκτό από δυσπροσάρμοστες κοινωνίες, όπως η ελληνική. Ως συνέπεια η χώρα έχει ήδη από την έναρξη της ενταξιακής της πορείας υποστεί σειρά επικρίσεων, περιλαμβανομένων και καταδικαστικών αποφάσεων, για αποκλίνουσες πρακτικές και δυσκολία εναρμόνισης της δημόσιας πολιτικής της με ανάλογες επιλογές στο κοινό ευρωπαϊκό επίπεδο.

η σχετική έστω ομαλότητα στη λειτουργία του δημοκρατικού πολιτεύματος στο εγχώριο πεδίο, δεν συνοδεύτηκαν σε ανάλογο βαθμό από τον πραγματικό εκσυγχρονισμό των δομών, διαδικασιών και της νοοτροπίας στον τρόπο δράσης της ελληνικής Διοίκησης, που παρέμεινε εν πολλοίς δέσμια του παραδοσιακού *modus operandi* οικείου σε αυτήν και τον περιρρέοντα πολιτικό χώρο⁹.

Υστέρηση ο εκσυγχρονισμός

Η εκσυγχρονιστική προοπτική υστέρηση, κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης, έναντι του πιο καθολικού και συναρπαστικού αιτήματος του γενικού εκδημοκρατισμού στην πολιτική ζωή της χώρας. Το αίτημα αυτό αποτέλεσε γενικότερο φαινόμενο, προηγήθηκε και κυριάρχησε στο συλλογικό φαντασιακό έναντι του ειδικότερου και πιο 'πεζού', όπως πολλοί θεώρησαν, ζητήματος του εκσυγχρονισμού θεσμών και διαδικασιών στη δημόσια ζωή. Πολλώ μάλλον που κατά τις αντιλήψεις και τις συνήθειες πολλών το αίτημα του εκδημοκρατισμού συνοδευόταν στην πράξη από τη συντήρηση, αν όχι και τη διεύρυνση, της παράδοσης των πελατειακών σχέσεων και εξυπηρετήσεων από τους πολιτικούς διαμεσολαβητές (πολιτευτές και κόμματα) έναντι της εκλογικής υποστήριξης από μέρους των πολιτών. Έτεινε, έτσι, να διαμορφωθεί μια ένταση και αντινομία μεταξύ εκσυγχρονιστικών πιέσεων, αρκετές εκ των οποίων έξωθεν προερχόμενες (λ.χ. λόγω της εντάξεως της χώρας στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα/Ένωση), από τη μια πλευρά, και εγχώριων απαιτήσεων για μεγαλύτερη ανταπόκριση σε λαϊκά έως πελατειακά αιτήματα και ανάγκες για κρατική στήριξη και διορισμούς στο Δημόσιο, από την άλλη.

Παρά την ένταξη της χώρας στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τις προκλήσεις που τέθηκαν έκτοτε (Featherstone, 2005), οι βασικές τάσεις του εκδημοκρατισμού στην πολιτική διαδικασία και του εκσυγχρονισμού στην οργάνωση και λειτουργία της δημόσιας διοίκησης δεν ακολούθησαν πάντοτε συγκλίνουσες αλλά μάλλον αποκλίνουσες τροχιές στη χώρα (Σωτηρόπουλος, 2007: 105επ.). Ίσως μπορούσε μάλιστα να παρατηρηθεί ότι ο πολιτικός εκδημοκρατισμός συνέβη με ένα σαφές διοικητικό 'κόστος', ήτοι, τη διαμόρφωση μιας κατάστασης των πραγμάτων στη δημόσια διοίκηση της χώρας, ώστε αυτή να τελεί σε καθεστώς υποτέλειας έναντι των πολιτικών κομμάτων δίχως να μπορεί ή να της επιτρέπεται

⁹ Ακόμα και την περίοδο 2004-2009, που βασικός προγραμματικός στόχος της νέας τότε διακυβέρνησης αποτέλεσε η 'επανάδρυση' του κράτους, ο γενικός απολογισμός οδηγεί στο συμπέρασμα ότι τελικά επικράτησε μια διαχειριστική μάλλον παρά μεταρρυθμιστική πρακτική και νοοτροπία. Όπως σημειώνει σχετικά ο Καζάκος, «στους περισσότερους τομείς η κυβερνητική πολιτική ήταν διαχειριστική και όχι οραματική και εκσυγχρονιστική» (2010: 182).

να σταθεί με τρόπο σχετικά αυτόνομο, με επαγγελματική επάρκεια, ουδετερότητα και αξιοκρατία απέναντί τους επιτελώντας με συνέπεια τον συνταγματικό της ρόλο της εκτελεστικής εξουσίας του κράτους. Αντιθέτως, η Διοίκηση παρέμεινε σχεδόν πάντοτε εξαρτημένη και υποτελής στην πολιτική και τα κόμματα.

Η αποκλίνουσα τροχιά μεταξύ των μεταβλητών του εκδημοκρατισμού στην πολιτική και του εκσυγχρονισμού στη διοικητική σφαίρα έχει μακρά παράδοση στην Ελλάδα. Έτσι, ενδεικτικά σημειώνεται ότι το 'άνοιγμα' του πολιτικού συστήματος στην εκλογική διαδικασία που πραγματοποιήθηκε ήδη από τα μέσα του 19^{ου} αιώνα με τη λήξη της πρώτης οθωνικής περιόδου είχε ως έμμεση παρενέργεια τη διόγκωση των πελατειακών σχέσεων ως προς τη στελέχωση του κρατικού μηχανισμού, πολλώ μάλλον που αφαιρέθηκε από τις συνταγματικές εγγυήσεις και η ρήτρα της αξιοκρατικής στελέχωσης του κρατικού μηχανισμού, όπως προβλεπόταν από τα συντάγματα της επαναστατικής περιόδου (Μακρυδημήτρης, 1997: 62επ., 1999: 77επ., 2010: 191επ., 372επ.). Παρά τις κατά καιρούς απόπειρες για τη διόρθωση αυτής της διοικητικής 'ασυγχρονίας' (της διατήρησης, δηλαδή, του πελατειακού συστήματος), αυτή δεν εξοβελίστηκε από το πολιτικοδιοικητικό σύστημα της χώρας παρά μόνο πολύ αργότερα με την κατοχύρωση της μονιμότητας της απασχόλησης των δημόσιων υπαλλήλων με τη συνταγματική αναθεώρηση του 1911 (η οποία ωστόσο δεν άρχισε να εφαρμόζεται παρά μια εικοσαετία αργότερα με τη σύσταση του Συμβουλίου της Επικρατείας).

Συναφώς μπορεί, επίσης, να παρατηρηθεί ότι η ενεργοποίηση των θεσμών και διαδικασιών της διοικητικής αποκέντρωσης και της τοπικής αυτοδιοίκησης κατά την περίοδο της μεταπολίτευσης στην Ελλάδα συνοδεύτηκε από την παρενέργεια της επέκτασης φαινομένων και συμπτωμάτων διαφθοράς και στα περιφερειακά όργανα του κράτους εκ παραλλήλου με τη διεύρυνση της πολιτικής συμμετοχής σε αυτά. Όπως έχει παρατηρηθεί σχετικά, «... το βεμπεριανό μοντέλο γνώρισε ευρύτατη διάδοση στη Δυτική και Βόρεια Ευρώπη. Στη Νότια Ευρώπη έλαβε ημιτελείς, ανολοκλήρωτες μορφές, ως αποτέλεσμα της βαθύτατης εξάρτησης της διοίκησης από την εκάστοτε πολιτική εξουσία και των εκτεταμένων πελατειακών σχέσεων μεταξύ κράτους και πολιτών» (Σωτηρόπουλος, 2007: 31, 106επ.).

Υπό τις συνθήκες αυτές το ζήτημα του εκσυγχρονιστικού μετασχηματισμού και της

πραγματικής μεταρρύθμισης του κράτους και μάλιστα του διοικητικού του μηχανισμού, ώστε αυτός να λειτουργήσει ως 'ανάχωμα' ως προς τις λαϊκιστικές πιέσεις, αλλά και ως 'μοχλός' για την ποιοτική λειτουργία της δημοκρατίας, τίθεται υπό αρκετά δυσμενέστερους όρους, που καθιστούν την επιτυχία του όχι μόνο αβέβαιη αλλά και προβληματική. Ιδίως στο μέτρο που το γενικότερο πρόταγμα του εκσυγχρονισμού περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, την ουσιαστική αλλαγή στη συγκρότηση του κράτους προς την κατεύθυνση μιας μικρότερης σε όγκο και εύρος δραστηριοτήτων αλλά κατά πολύ ικανότερης για αποτελέσματα δημόσιας διοίκησης, την επέκταση των πολιτικών δικαιωμάτων και ελευθεριών σε ευρύτερα στρώματα του πληθυσμού, καθώς και πιο αυτόνομη και ανεξάρτητη λειτουργία των οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών από κρατικές ή πολιτικές επιβολές και παρεμβάσεις (Μουζέλης, 2002: 171επ.).

Γιατί αποτυγχάνουν οι μεταρρυθμίσεις;

Το κράμα εκσυγχρονισμού και παραδοσιοκρατίας που έχει επικρατήσει στη χώρα, προσλαμβάνει συχνά μια ιδιαίτερη μορφή με χαρακτηριστικό γνώρισμα, αφενός, τον έντονα φορμαλιστικό, συμβολικό και κανονιστικό χαρακτήρα πολλών μεταρρυθμίσεων που εξαγγέλλονται χωρίς να εφαρμόζονται, και, αφετέρου, τη διατήρηση εν πολλοίς της κρατούσας λογικής οργάνωσης της πραγματικότητας στο διοικητικό και στο κοινωνικό πεδίο (μένοντας ως έναν σημαντικό βαθμό αναλλοίωτη και ανεπηρέαστη από τις «συμβολικές» μεταρρυθμίσεις). Έτσι, ενώ καμία μεταρρύθμιση δεν αποτυγχάνει πλήρως, ούτε όμως και τελεσφορεί εντελώς στην πράξη. Ένα υβρίδιο μερικής επιτυχίας και μερικής αποτυχίας είναι ίσως ο τελικός απολογισμός των ποικίλων μεταρρυθμίσεων που επιχειρήθηκαν στην πολιτική, τη διοικητική και κοινωνική σφαίρα κατά καιρούς.

Η αναντιστοιχία και η έλλειψη εναρμόνισης μεταξύ εκσυγχρονιστικών μεταρρυθμίσεων και κοινωνικοπολιτικής πραγματικότητας έχει κατά κόρον επισημανθεί ως ένας επιπλέον λόγος για την ατελή και περιορισμένη αποτελεσματικότητα των διαφόρων μεταρρυθμίσεων¹⁰. Έτσι, ο επείσακτος ή πολύ προωθημένος ενίοτε για τα δεδομένα της ισχύουσας

¹⁰ Η αναντιστοιχία μεταξύ μεταρρυθμιστικού προτάγματος ή επίσημων και διακηρυγμένων στόχων, από τη μια πλευρά, και απτής κοινωνικοπολιτικής πραγματικότητας, από την άλλη, έχει αναδειχθεί, κατά την κρατούσα ερμηνευτική προσέγγιση στο πεδίο της πολιτικής επιστήμης, ως το βασικό αίτιο για τη διαμόρφωση του μεταρρυθμιστικού ελλείμματος στην Ελλάδα από την εθνική απελευθέρωση και μετά (Διαμαντούρος, 2000, 2002).

κοινωνικοπολιτικής πραγματικότητας χαρακτήρας των μεταρρυθμίσεων ερμηνεύει το χαμηλό επίπεδο της διασύνδεσης και της διείσδυσης τους σε αυτήν. Συναφές είναι το ζήτημα ότι οι μεταρρυθμίσεις δεν συνοδεύονται μόνον από θετικές λειτουργίες, αλλά ενίοτε και από προφανείς ή λανθάνουσες δυσλειτουργίες, οι οποίες μάλιστα υπονομεύουν ως έναν βαθμό τα όποια θετικά αποτελέσματά τους.

Τα προβλήματα, εξάλλου, που συνδέονται με τη γενικότερη στρατηγική των αλλαγών και των μεταρρυθμίσεων άπτονται, βέβαια, του πολύ ευρύτερου ζητήματος των σχέσεων όχι μόνο της διοίκησης αλλά και της πολιτικής με την κοινωνία. Δεδομένου του βαθύτατα πολιτικού χαρακτήρα του κράτους και των δημόσιων θεσμών, αλλά και του κυρίαρχου ρόλου που διαδραμάτισαν πάντοτε το κράτος και η πολιτική στη διαμόρφωση σχεδόν του συνόλου των κοινωνικών θεσμών στην Ελλάδα, δεν εκπλήσσει ότι η περιγραφή και η οποιαδήποτε εξήγηση των σχέσεων της διοίκησης με την κοινωνία (εξάρτηση ή αυτονόμηση της μιας από την άλλη) τέμνεται με τη διερεύνηση του ρόλου και της φύσης της πολιτικής δυναμικής.

Πρώτον, διότι η πολιτική (συμπεριλαμβανομένων, φυσικά, και των πολιτικών) καθορίζει τελικά τις οποιοσδήποτε επιλογές (αλλαγές ή μη αλλαγές) στο κρατικό και στο διοικητικό πεδίο, και αυτό το πράττει, φυσικά, σύμφωνα με τα δικά της κριτήρια επιτυχίας ή συμφέροντα (συνήθως οι πολιτικοί επιλέγουν τις μεταρρυθμίσεις που τους συμφέρουν πολιτικά)¹¹.

Δεύτερον, η ατελής ανάπτυξη και διαφοροποίηση της κοινωνίας των πολιτών από το κράτος και την πολιτική, παρείχαν στην τελευταία τη δυνατότητα συσσώρευσης ασύγκριτης δύναμης και αποφασιστικής επιρροής, η οποία μάλιστα μπορεί να εστιάζεται, κατά καιρούς, ακόμα και σε ελάχιστα φυσικά πρόσωπα (βασιλείς, πρωθυπουργοί, κομματικοί αρχηγοί, ηγέτες, πολιτικοί και λοιποί). Έτσι, η δυσανάλογη ενίσχυση του πολιτικού κύκλου δεν επιφέρει μόνο την 'πολιτικοποίηση' (αν όχι και κομματικοποίηση) των πάντων, κάθε είδους ζητήματος και προβληματισμού, αλλά και τη μείωση της λειτουργικής αυτονομίας

¹¹ Ειδικότερα, κατά μία τουλάχιστον ερμηνευτική εκδοχή, «η λογική του πολιτικού παιγνίου οδηγεί σε βραχυχρόνιους υπολογισμούς εκλογικών κερδών, σε υποβάθμιση των μακροχρόνιων επιπτώσεων (*time inconsistency*) και σε προσοδοθηρία» (Καζάκος, 2010: 31).

δημόσιων θεσμών, όπως είναι η διοίκηση, η δικαιοσύνη και η τοπική αυτοδιοίκηση, αλλά και οι συνδικαλιστικοί οργανισμοί. Αυτοί οι θεσμοί συχνά περιήλθαν σε καθεστώς πλήρους σχεδόν εξάρτησης και υποτέλειας από τις κυριαρχούσες πολιτικές επιλογές και σκοπιμότητες¹². Έτσι, η υπερπολιτικοποίηση της μεταπολίτευσης που διαδέχθηκε την αποπολιτικοποίηση της δικτατορίας, είχε ως παρεπόμενη συνέπεια την υστέρηση του εκσυγχρονισμού, ιδίως ενός πνεύματος και μιας νοοτροπίας ορθολογισμού και λογικής επιχειρηματολογίας (Παπούλιας, 2009: 112επ.).

Από την άλλη πλευρά, ο πληθωρισμός των προσδοκιών και των υποσχέσεων, στις οποίες αρέσκεται να αναλύσεται η πολιτική εκπροσώπηση, οδηγεί αργά ή γρήγορα και στη δική της περιορισμένη αποτελεσματικότητα (δεν μπορεί να επιτύχει όλα όσα αφήνει να θεωρηθεί ότι μπορεί να επιτύχει), γεγονός που εν τέλει κλονίζει και την αξιοπιστία και τη γενική κοινωνική της ακτινοβολία. Κοντολογίς, η πολιτική φαίνεται κατά καιρούς να γίνεται δέσμια και να γονατίζει υπό το βάρος (το υπέρβαρος) του ρόλου που ανέλαβε κατά την ιστορική διαδρομή της νεοελληνικής κοινωνίας. Η συνειδητοποίηση αυτού του προβλήματος (έλλειμμα πολιτικής αποτελεσματικότητας) οδήγησε, κατά καιρούς, σε μια συζήτηση και επιχειρηματολογία για την ‘αλλαγή παραδείγματος’ ως προς τον ρόλο και τη φύση όχι μόνο του κράτους αλλά και της πολιτικής, γενικότερα. Η περιορισμένη ικανότητα ανταπόκρισης είναι μοιραίο να επηρεάζει τις προσδοκίες από τη δημοκρατία.

Αναγκαία η ανασυγκρότηση του κράτους

Η δημόσια διοίκηση στην Ελλάδα αντιμετώπισε κατά την εντελώς πρόσφατη περίοδο ως μείζονα πρόκληση προσαρμογής αφενός την ένταξη της χώρας στην ευρωπαϊκή Οικονομική Νομισματική Ένωση και αφετέρου τη διοργάνωση και επιτυχή διεξαγωγή των Ολυμπιακών Αγώνων του 2004. Σε αμφότερους τους στόχους το ελληνικό διοικητικό σύστημα

¹² Η υπόθεση για την ‘ατροφική’, κατά παράδοση, κατάσταση της κοινωνίας των πολιτών στην Ελλάδα (Μουζέλης, 2002, Μακρυδημήτρης, 2003), μολονότι πρέπει να κριθεί υπό το φως νεότερων στοιχείων και εξελίξεων στο κοινωνικοπολιτικό πεδίο (Σωτηρόπουλος, 2007), δεν στερείται σημασίας, εφόσον η πολιτική διαδικασία και η κομματική σκοπιμότητα εξακολουθούν να δεσπόζουν στον κοινωνικό μετασχηματισμό. Συναφώς, τα πελατειακά δίκτυα και οι πρακτικές πολιτικής πατρωνείας, που δεν συνάδουν με το πνεύμα της κοινωνίας των πολιτών, εξακολουθούν να διεκδικούν την επιρροή που ανέκαθεν ασκούσαν στην πολιτική και βέβαια τη λειτουργία του κράτους και της δημόσιας διοίκησης, αλλά και των ομάδων πίεσης. Όπως έχει ορθά παρατηρηθεί, “*patronage and clientele networks have marked Greek politics since the creation of the modern Greek state*” (Lyrintzis, 2011: 3, Μαυρογορδάτος, 2001: 225επ.).

ανταποκρίθηκε επιτυχώς, δίχως όμως να μπορέσει να αφομοιώσει και να αξιοποιήσει με τρόπο δημιουργικό την ευκαιρία αυτή για την ουσιαστική και λειτουργική ανασυγκρότησή του με νέους όρους και προοπτικές. Δύσκολα μπορεί να αμφισβητηθεί ότι η ουσιαστική ανασυγκρότηση του κράτους δεν κατέστη η κορυφαία πολιτική προτεραιότητα στη χώρα. Παρά το ότι η αναγκαιότητα της διοικητικής αλλαγής υποστηριζόταν με τον πλέον ευθύ και κατηγορηματικό τρόπο όχι μόνο από εγχώριες μελέτες και αναλύσεις¹³, αλλά και ανάλογα προγράμματα και πρωτοβουλίες (του τύπου new public management, reinventing government, κ.λπ.¹⁴), που δρομολογούνταν και εφαρμόζονταν διεθνώς υπό την αιγίδα και καθοδήγηση του ΟΟΣΑ σε διάφορες χώρες. Στην Ελλάδα, ωστόσο, σημειώθηκε καθυστέρηση και διστακτικότητα με συνέπεια να προτιμηθεί εν τέλει μια διαχειριστική και συντηρητική παρά καινοτόμος και 'επανιδρυτική' λογική στη διοίκηση του κράτους. Όπως έχει συναφώς επισημανθεί, *"Greece is a case where administrative reform has been gradual, not always clear in its objectives or even contradictory, and faced resistance"* (Spanou, 2008: 169), ενώ εξακολουθεί να απουσιάζει «μια νέα διοικητική φιλοσοφία» (Παπούλιας, 2009: 43επ., 86επ., 142επ.).

Το συνολικό κοινωνικό κόστος για αυτή τη στάση τελικά αποδείχθηκε τεράστιο, ακόμα και αν περιοριστεί κανείς στην καθαρά οικονομική ή δημοσιονομική αποτίμησή του. Το δημόσιο χρέος, που το 2004 έφθανε το 98,6% του ΑΕΠ έχει πλέον εκτιναχθεί σε μεγέθη άνω του 150% του ΑΕΠ¹⁵, ενώ το κρίσιμο ζήτημα παραμένει ότι ο δανεισμός καλύπτει, συνήθως, όπως έχει εγκύρως επισημανθεί, «καταναλωτικές μάλλον παρά επενδυτικές ανάγκες της οικονομίας» (Δρακάτος, 2010: 23). Αυτή η έκρηξη του δημόσιου χρέους, ιδίως επ' εσχάτους,

¹³ Κάποιες από αυτές προσελάμβαναν συχνά και τον δραματικό τόνο της έκκλησης για τη δρομολόγηση μέτρων ουσιαστικής 'επανίδρυσης' του κράτους και της διοίκησής του, κάτι που φάνηκε να συναντά και τις προσδοκίες ενός μεγάλου μέρους της κοινής γνώμης, τότε (Μακρυνδημήτρης, 2003, 2006).

¹⁴ Από την εκτενέστατη σχετική βιβλιογραφία διεθνώς, αλλά και συναφείς εγχώριες συμβολές, βλ. ενδεικτικά, Παπούλιας και Τσούκας, 1998, Μακρυνδημήτρης και Μιχαλόπουλος, 2000, Μιχαλόπουλος, 2003, 2007, Καρκατσούλης, 2004, Μαΐστρος, 2009, Τσέκος, 2007, Osborne and Gaebler, 1992, Kliksberg, 2001, Rondinelli and Cheema, 2003, IRAS, 2009.

¹⁵ Μια συνοπτική αποτύπωση των δεδομένων δείχνει ότι το έτος 1960, οπότε υπάρχουν για πρώτη φορά διαθέσιμα στοιχεία, το δημόσιο χρέος της χώρας ήταν της τάξεως των 10 δισ. δραχμών περίπου, μέγεθος που αντιστοιχούσε στο 8,7% του ΑΕΠ. Δέκα χρόνια αργότερα το ποσοστό αυτό είχε διπλασιασθεί και έφθανε στο 18,9%, ενώ στην επόμενη δεκαετία παρά την αυξητική τάση δεν ξεπέρασε το 22,9%. Μετά το 1980, ωστόσο, το δημόσιο χρέος άρχισε να καλπάζει και να εκτινάσσεται στο 71,4% το 1990. Πέντε μόλις χρόνια αργότερα, το 1995, το χρέος έφθασε το 120% του ΑΕΠ για να παραμείνει έκτοτε σε υψηλά επίπεδα. Ειδικότερα, την «περίοδο 1996-2004 το χρέος διπλασιάστηκε από 97,8 σε 183,2 δισ. ευρώ» (Καζάκος, 2010: 168). Μάλιστα, μετά την οικονομική κρίση του 2008 το δημόσιο χρέος έφθασε το 126,8% για το έτος 2009, ενώ το 2011 φαίνεται να ξεπερνά για πρώτη φορά το 152% (ήτοι, 345 δισ. ευρώ περίπου).

οφείλεται εν πολλοίς στην υπέρβαση των δαπανών και τα μεγάλα ελλείμματα¹⁶, αλλά και στην αύξηση των επιτοκίων δανεισμού, τα οποία ανήλθαν σε πρωτοφανή για τη χώρα επίπεδα. Η συγκριτική εμπειρία όμως δείχνει ότι «ένα χρέος που ξεπερνά το 100% του ΑΕΠ δεν είναι βιώσιμο» (Σημίτης, 2011).

Ως συνέπεια της κρατούσας (συμβατικής και διαχειριστικής παρά καινοτόμου και ανανεωτικής) πολιτικής στρατηγικής για τα ζητήματα οργάνωσης του κράτους και της δημόσιας διοίκησης, αυτή παρέμεινε εν πολλοίς αμετάβλητη τόσο ως προς τον όγκο και την έκταση των δραστηριοτήτων της όσο και ως προς την ποιότητα των αποτελεσμάτων, τα οποία ήταν σε θέση να επιτύχει. Η διαχειριστική και συντηρητική λογική ως προς τη μεταρρυθμιστική προσέγγιση, που επικράτησε καθ' όλη αυτή την περίοδο¹⁷, είχε εν τέλει το δικό της κόστος. Περιορίστηκε σε μια πρακτική μικρο-μεταβολών που δεν επηρέασαν τα διαρθρωτικά προβλήματα του κράτους και τη διοικητική του αδυναμία στο επίπεδο των δομών, των διαδικασιών, αλλά και της (α)καταλληλότητας του προσωπικού, που ανέρχεται σε εκατοντάδες χιλιάδες απασχολούμενων στο Δημόσιο, δίχως όμως επαρκή αξιολόγηση και ακόμα ατελέστερη αξιοποίησή τους.

Αλλά αν δεν μεταρρυθμιστεί και μάλιστα ουσιαστικά η δημόσια διοίκηση, ίσως δεν πρέπει να αναμένεται η προώθηση των αναγκαίων αλλαγών και προσαρμογών στη σχεδίαση και την εφαρμογή της δημόσιας πολιτικής σε διάφορους τομείς λειτουργίας του κράτους. Η αλλαγή της δημόσιας διοίκησης προς την κατεύθυνση της αναβάθμισης των ικανοτήτων και της μείωσης του όγκου της είναι, συνεπώς, το 'κλειδί' για τις υπόλοιπες αλλαγές και μεταρρυθμίσεις. Όσο αυτό το κλειδί δεν βρεθεί και δεν χρησιμοποιηθεί, η πόρτα των αλλαγών στο κράτος, την οικονομία και την κοινωνία θα παραμένει κλειστή.

Η ανασύνταξη της διοίκησης ως προς τα δομικά ή διαρθρωτικά της στοιχεία και διαστάσεις

¹⁶ Το έλλειμμα του προϋπολογισμού για το έτος 2009 ήταν της τάξεως του 3,6% του ΑΕΠ, ενώ έχει αναθεωρηθεί έκτοτε στο 15,4%. Δεδομένου, ωστόσο, ότι η φοροδιαφυγή εκτιμάται ότι φθάνει στο 8% περίπου του ΑΕΠ, η μείωσή της έστω κατά το ήμισυ, θα περιόριζε τα ελλείμματα κατά πολύ (Roscini, Schlefer and Dimitriou, 2011: 19). Συναφώς το κόστος της γραφειοκρατίας φθάνει στο 6,8% του ΑΕΠ, ήτοι, περί τα 14 δισ. ευρώ ετησίως, όταν σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες περιορίζεται στο ήμισυ (Μανιτάκης, 2012).

¹⁷ Όπως έχει εκθέσει με τρόπο συνοπτικό τη σχετική άποψη (την οποία πολλοί, σιωπηρώς έστω, συμμερίζονταν across the political spectrum) ένας από τους πιο υπεύθυνους χειριστές των ζητημάτων, μια και διατέλεσε επί μακρόν γραμματέας της Κυβέρνησης και στενός συνεργάτης του πρώην πρωθυπουργού Κ. Σημίτη), «διαφωνούμε με εντυπωσιοθηρικές μεγαλοστομίες, όπως επανίδρυση του κράτους. Το κράτος υπάρχει και λειτουργεί, με αδυναμίες και παθογένειες. Δεν χρειάζεται και δεν νοείται επανίδρυση. Απαιτείται αναίρεση των αδυναμιών και βελτίωση της λειτουργίας του» (Κοσμίδης, 2010: 99).

(ήτοι, μείωση του όγκου του διοικητικού πεδίου, αναβάθμιση της επαγγελματικής ικανότητας του προσωπικού και μετα-γραφειοκρατική οργάνωση και λειτουργία των υπηρεσιών) δεν μπορεί να προχωρήσει ουσιαστικά, αν δεν συνοδεύεται και από μεταβολή 'παραδείγματος' ως προς την αντίληψη του ρόλου του κράτους απέναντι στην οικονομία και την κοινωνία των πολιτών. Ιδίως αναμένεται πλέον από αυτό να επιτυγχάνει περισσότερα και ποιοτικότερα αποτελέσματα με λιγότερα μέσα επί των οποίων οφείλει να ασκεί αποδοτικότερη διαχείριση¹⁸.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Διαμαντούρος Ν. (2000), *Πολιτισμικός Δυϊσμός και Πολιτική Αλλαγή στην Ελλάδα της Μεταπολίτευσης*, Αθήνα: Αλεξάνδρεια,
- Διαμαντούρος Ν. (2002), *Οι Απαρχές Συγκρότησης του Σύγχρονου Κράτους στην Ελλάδα*, Αθήνα: ΜΙΕΤ,
- Δρακάτος Κ. (2010), *Αίτια της Κρίσεως της Ελληνικής Οικονομίας*, Αθήνα,
- Featherstone K. (2003), "Introduction: in the Name of Europe", σε K. Featherstone and Cl. Radaelli, eds, *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press,
- Featherstone K., ed., (2005), "The Challenge of Modernization: Politics and Policy in Greece", *West European Politics*, special issue, 28(2),
- Featherstone K. & Δ. Παπαδημητρίου (2010), *Τα Όρια του Εξευρωπαϊσμού, Δημόσια Πολιτική και Μεταρρυθμίσεις στην Ελλάδα*, Αθήνα: Οκτώ,
- Ιορδάνογλου Χρ. (2010), «Το Μεταπολιτευτικό Κοινωνιολογικό Παράδειγμα, Άποψη ενός Οικονομολόγου», *Σύγχρονα Θέματα*, 110, 31-43 & 111, 42-55,
- IRAS (2009), "Public Service Quality: Between Everything and Nothing", *International Review of Administrative Sciences*, special issue, 75,
- Καζάκος Π. (2010), *Από τον Ατελή Εκσυγχρονισμό στην Κρίση, Μεταρρυθμίσεις, Χρέη και Αδράνειες στην Ελλάδα (1993-2010)*, Αθήνα: Πατάκης,
- Καρκατσούλης Π. (2004), *Το Κράτος σε Μετάβαση. Από τη «Διοικητική Μεταρρύθμιση» και το «Νέο Δημόσιο Management» στη «Διακυβέρνηση»*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης,
- Kliksberg B. (2001), *Towards an Intelligent State*, UNDESA, Amsterdam: IOS Press,
- Κοσμίδης Σ. (2010), *Εκσυγχρονισμός και Μεταρρυθμίσεις, με Προτάσεις για τη Διακυβέρνηση, για τη Δικαιοσύνη, για τη Λειτουργία της Βουλής, για το Ρόλο των Κομμάτων και του Βουλευτή κ.ά.*, Αθήνα: Καστανιώτης,
- Lyrintzis Chr. (2011), *Greek Politics in the Era of Economic Crisis: Reassessing Causes and Effects*, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, London: The London School of Economics and Political Science,
- Μαϊστρος Π.Γ. (2009), *Τα Τρία Κύματα Μεταρρυθμίσεων της Δημόσιας Διοίκησης στην Ελλάδα [1975-2015+]*, Δημόσια Πολιτική και Θεσμοί 2, Αθήνα: Παπαζήσης,
- Μακρυδημήτρης Αντ. (1997), *Οι Πρωθυπουργοί της Ελλάδος, 1828-1997*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης (β' έκδ., 2001),

¹⁸ Η λεγόμενη «ολική παραγωγικότητα» της οικονομίας περιλαμβάνει στο εξής κρίσιμες διαστάσεις της λειτουργίας του κράτους, όπως «δημόσια διοίκηση, φορολογικό σύστημα, υποδομές, επιχειρηματικό περιβάλλον, ... θεσμούς, παιδεία, επιμόρφωση... ρυθμιστικό περιβάλλον, ποιότητα κοινωνικού κράτους, αποτελεσματικότητα δημοσίων δαπανών, χάραξη αναπτυξιακής στρατηγικής με εξειδίκευση μακροπρόθεσμων στόχων και μέσων πολιτικής, οριοθέτηση του ρόλου του κράτους» (Στουρνάρας και Αλμπάνη, 2008: 12, 111επ.).

Μακρυδημήτρης Αντ. (1999), *Διοίκηση και Κοινωνία, Η Δημόσια Διοίκηση στην Ελλάδα*, Αθήνα: Θεμέλιο,

Μακρυδημήτρης Αντ. (2003), *Κράτος και Κοινωνία των Πολιτών*, Αθήνα: Μεταμεσονύκτιες Εκδόσεις (β' έκδ., 2006),

Μακρυδημήτρης Αντ. (2006), *Κράτος των Πολιτών, Προβλήματα Μεταρρύθμισης και Εκσυγχρονισμού*, Αθήνα: Α.Α. Λιβάνης,

Μακρυδημήτρης Αντ. (2010), *Δημόσια Διοίκηση, Στοιχεία Διοικητικής Οργάνωσης*, Δ' έκδοση, συνεργασία Μ.-Ηλ. Πραβίτα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Σάκκουλας,

Μακρυδημήτρης Αντ. και Ν. Μιχαλόπουλος, επιμ., (2000), *Εκθέσεις Εμπειρογνομώνων για τη Δημόσια Διοίκηση, 1950-1998*, Αθήνα: Παπαζήσης,

Μανιτάκης Αντ. (2012), «Η Δύσβατη Πορεία της Διοικητικής Μεταρρύθμισης στην Ελλάδα», ομιλία σε εκδήλωση της Ένωσης των Βελγικών Επιχειρήσεων που Δραστηριοποιούνται στην Ελλάδα, 19.9.2012, Υπουργείο Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης, Γραφείο Τύπου,

Μαυρογορδάτος Γ.Θ. (2001), *Ομάδες Πίσεσης και Δημοκρατία*, Αθήνα: Πατάκης,

Μιχαλόπουλος Ν. (2003), *Από τη Δημόσια Γραφειοκρατία στο Δημόσιο Management*, Αθήνα: Παπαζήσης,

Μιχαλόπουλος Ν. (2007), *Η Δημόσια Διοίκηση στην Εποχή των Αποτελεσμάτων*, Αθήνα: Παπαζήσης,

Μουζέλης Ν. (2002), *Από την Αλλαγή στον Εκσυγχρονισμό, Κριτικές Παρεμβάσεις, Πολιτική, Κοινωνία, Πολιτισμός, Θεωρία*, Αθήνα: Θεμέλιο,

Osborne D. and T. Gaebler (1992), *Reinventing Government; How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector, From Schoolhouse to Statehouse, Cityhall to Pentagon*, Reading, Mass.: Addison-Wesley,

Παπαδόπουλος Αλ. (2008), *Τα Βήματα του Έστερναχ, Η Ελλάδα μετά το 2010*, Αθήνα: Εστία,

Παπούλιας Δ.Β. (2009), *Η Κρίση Αλλάζει τη Ζωή μας και το Management*, Αθήνα: Κριτική,

Παπούλιας Δ.Β., Δ.Α. Σωτηρόπουλος και Χ.Ι. Οικονόμου (2002), *Το Εκκρεμές της Διοικητικής Μεταρρύθμισης, Το Παράδειγμα της Εθνικής Σχολής Δημόσιας Διοίκησης*, Αθήνα: Ποταμός,

Παπούλιας Δ. και Χ. Τσούκας (1998), *Κατευθύνσεις για τη Μεταρρύθμιση του Κράτους*, Αθήνα: Καστανιώτης,

Rondinelli D.A. and G.Sh. Cheema, eds, (2003), *Reinventing Government for the Twenty First Century, State Capacity in a Globalizing Society*, Bloomfield: Kumarian Press,

Roscini D., J. Schlefer and K. Dimitriou (2011), "The Greek Crisis: Tragedy or Opportunity?", *Harvard Business School*, N 9-711-088, April, 1-36,

Σημίτης Κ. (2007), *Στόχοι, Στρατηγική, Προοπτικές, Κείμενα 2000-2006*, Αθήνα: Πόλις,

Σημίτης Κ. (2011), «Απορίες που Ζητούν Πειστική Απάντηση», *Η Καθημερινή*, 7.4.2011, σελ. 4,

Spanou C. (2008), "State Reform in Greece: Responding to New and Old Challenges", *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), 150-173,

Στουρνάρας Γ. και Μ. Αλμπάνη (2008), *Η Ελληνική Οικονομία μετά την Κρίση: Αναζητώντας ένα Νέο Αναπτυξιακό Πρότυπο*, Αθήνα: IOBE,

Σωτηρόπουλος Δ.Α. (2007), *Κράτος και Μεταρρύθμιση στη Σύγχρονη Νότια Ευρώπη: Ελλάδα - Ισπανία - Ιταλία - Πορτογαλία*, Αθήνα: Ποταμός,

Τσέκος Θ. (2007), *Ποιότητα Υπηρεσιών και Δημόσιο Μάρκετινγκ – προς Ένα Ανθρωποκεντρικό Παράδειγμα για τη Δημόσια Διοίκηση*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου - Ίδρυμα Θεμιστοκλή και Δημήτρη Τσάτσου, Δίκαιο και Δημόσιες Πολιτικές 7, Αθήνα-Κομοτηνή: Αντ. Ν. Σάκκουλας.

ΕΙΚΟΝΕΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΛΑΠΛΟΤΗΤΑΣ

Προοίμιο

Σε μια εποχή όπου οι όροι της οργανωμένης συμβίωσης εντός και εκτός συνορών υπόκεινται σε μεταβολή, η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) καλείται να αναμετρηθεί με τις διαλεκτικές εντάσεις ενός αμφίσημου εγχειρήματος: τη μετάβασή της σε πολιτεία, ικανή να εγγυηθεί τη συντεταγμένη συμβίωση των δήμων-μελών. Πώς αποτυπώνεται θεωρητικά ένα τέτοιο εγχείρημα; Πώς εντάσσεται στο «θεωρητικό κεκτημένο» του κλάδου; Αυτά είναι μερικά από τα ζητήματα που πραγματεύεται το παρόν κεφάλαιο, σε μια προσπάθεια διερεύνησης των προκλήσεων, που αντιμετωπίζει σήμερα η ευρωπαϊκή πολλαπλότητα στην πορεία της προς ένα κοινό μέλλον.

Ένα εννοιολογικό μωσαϊκό

Γράφοντας πριν από τέσσερις δεκαετίες, ο Ruchala (1972) «υποστήριξε ότι η μελέτη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης έμοιαζε με εξέταση ελέφαντα από τυφλό: το οποιοδήποτε στοιχείο οδηγούσε σε εσφαλμένα συμπεράσματα ως προς το σύνολο» (Taylor, 2010:173). Ειδικότερα (Taylor, 2010:173): «Αν δεν υπήρχε συμφωνία ως προς το χαρακτήρα της τελικής συνθήκης της διαδικασίας ολοκλήρωσης, οι διαφορετικοί θεωρητικοί δεν θα είχαν λόγο να μην πιστεύουν ότι μελετούσαν διαφορετικά ζώα». Η εν λόγω μεταφορά, εξηγεί ο Pollack (2005:391), «επεδίωκε να καταδείξει τη σχετική ανωριμότητα και τις αδυναμίες της θεωρίας της ενοποίησης και των εννοήσεων της». Υπάρχει, όμως, και μια αισιόδοξη εκδοχή (Pollack, 2005:391):

Σε αντίθεση με το 1972 που έγραφε ο Ruchala, οι δεκαετίες του 1990 και του 2000 έγιναν μάρτυρες μια μερικής υποχώρησης από τις προσπάθειες παραγωγής “μεγάλης θεωρίας” γύρω από τη διαδικασία της ενοποίησης, ευνοώντας, αντιθέτως, μια δέσμη θεωριών “μέσου βεληνεκούς”, οι οποίες εστίασαν σε μια ποικιλία θεμάτων, συμπεριλαμβανομένων, μεταξύ άλλων, των νομοθετικών, εκτελεστικών και δικαιοκτικών διαδικασιών της ΕΕ, των προοπτικών της κοινωνικοποίησης και της διαβούλευσης στους θεσμούς της, τις επιδράσεις της ευρωπαϊκής ενοποίησης στους εθνικούς θεσμούς και πολιτικές, καθώς και ενός ευρύτερου πεδίου άλλων ερωτημάτων.

Το αποτέλεσμα, καταλήγει ο Rollack (2005:391), ήταν ότι μπορούσαμε πλέον «να συνδιαλεγόμαστε ανάμεσα σε ανταγωνιστικές αιτιάσεις και να οδηγούμαστε σε έστω και πρώιμα συμπεράσματα γύρω από τα πιο σημαντικά αναλυτικά και κανονιστικά ερωτήματα που αντιμετωπίζει η ΕΕ στις αρχές του 21ου αιώνα». Μια τέτοια εξέλιξη αναβίωσε το θεωρητικό ενδιαφέρον σε έναν κλάδο, ο οποίος, από τον Συμβιβασμό του Λουξεμβούργου (1966) έως τη «νεολειτουργική επανάκαμψη» (Tranholm-Mikkelsen, 1992, Mutimer, 1989) με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη και τις πολιτειακές οπτικές της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, κυριαρχείτο από τις διεθνολογικές προσεγγίσεις. Μπορεί η έμφαση να μην ήταν, όπως γράφει ο Taylor (2010:174, 173), στο «κατά πόσον η Ευρώπη κινείται προς μια πολιτική κοινότητα και έναν νέο τύπο κράτους», ωστόσο, αυτό που ο ίδιος αποκάλεσε «πολυθεωρητικά σχήματα» (Taylor, 2010:173), ενέπνευσε μια σειρά (μετα)θεωρητικών μετατοπίσεων, βάσει των οποίων, η κατά Lindberg και Scheingold (1970) «επίδοξη ευρωπαϊκή πολιτεία» φαινόταν να βρίσκεται εγγύτερα στην πραγμάτωσή της.

Η εν λόγω περίοδος έθεσε τις βάσεις για μια έστω και αφηρημένη ιδέα προς έναν τελικό προορισμό με την έννοια μιας συντεταγμένης πολλαπλότητας. Μπορεί μια τέτοια εικόνα να αδυνατεί να υπερκεράσει τις αντεγκλήσεις γύρω από το πολιτικό μέλλον της ενοποίησης, αφήνοντας σε εκκρεμότητα τις νέες συστημικές μεταβολές, εντούτοις εξακολουθεί να διατρέχει τη συζήτηση ως προς το είδος της «πολιτείας» που αναδύεται στην Ευρώπη. Η θεωρία της ενοποίησης δεν έχει, έτσι, αγγίξει τα όρια της δημιουργικής της διερεύνησης ως προς την αναζήτηση μιας «μεγάλης εικόνας». Ακόμη κι ο Taylor (2010:171, 173-174), που επέκρινε την «πολυθεωρητική στροφή» για «μια καινοφανή διάσπαση της συσσωρευμένης γνώσης για την ΕΕ», θα γράψει:

Οι ευρωπαϊκές σπουδές εξελίχθηκαν σε αυτόνομο πεδίο, όπου οι πολιτικές θεωρίες με ευρύτερη εφαρμογή μπορούσαν να ελέγχονται και να αναπτύσσονται, ενώ το μεγάλο ερώτημα του κατά πόσον η Ευρώπη κινείται προς μια πολιτική κοινότητα και έναν νέο τύπο κράτους τέθηκε μεν, αλλά πέρασε σε δεύτερη μοίρα. Για ορισμένους, αυτά ήταν καλά νέα: η μελέτη της Ευρώπης ξέφευγε από τη χωρία των *sui generis* περιπτώσεων και γινόταν σύνθητες πεδίο ανάλυσης.

Η εννόηση της ΕΕ ως πολιτείας μάς πλοηγεί σε νέες μορφές διαπολιτειακής συμβίωσης, εστιάζοντας, με όρους Laffan (1998:249), στον «εκδημοκρατισμό της πολιτικής εκτός των στενών ορίων του κράτους» και «σε μια κρίσιμη μετατόπιση του κέντρου βάρους από τη διπλωματία στην πολιτική». Εντούτοις, ο Τσούκαλης (2004:67) προειδοποιεί: «Η μετάβαση από την παραδοσιακή διπλωματία στη δημοκρατία θα είναι μακρά και επίπονη». Τα στοιχεία, πάντως, που καθόριζαν μέχρι πρότινος την κυριαρχική υπόσταση των κρατών, υπόκεινται σε μεταβολή: η πολιτική και οικονομική διαχείριση των κρατικών επικρατειών εντάσσεται πλέον σε αυτό που οι Keohane και Nye (1977:24-25) ορίζουν ως «σύνθετη αλληλεξάρτηση» και οι Held *et al.* (1999:455) ως «αλληλεπικαλυπτόμενες κοινότητες πεπρωμένου», ενώ οι συλλογικές ταυτίσεις ευνοούν τη σύμπλεξη πολλαπλών επιπέδων νομιμοφροσύνης. Εξ ου και η θέση των Laffan *et al.* (1999:39) ότι «η ΕΕ είναι κάτι πολύ περισσότερο από μια αναθεωρημένη έκφραση της διακρατικής πολιτικής: αποτελεί το επίκεντρο ενός συνόλου διεργασιών, που αναδεικνύουν νέες μορφές ταυτότητας και αναγκών».

Παρότι η ΕΕ ήδη συγκροτεί μια πολιτικοδικαιικά εδραιωμένη τάξη, η οποία υπερβαίνει τις προδιαγραφές μιας «πλουραλιστικής κοινότητας ασφάλειας» (Deutsch *et al.*, 1957), αλλά υπολείπεται αυτών που εισηγήθηκαν οι Mitrany (1966) [1943] και Haas (1958) ως προς την ανάδυση, αντιστοίχως, μιας «κοινωνικοψυχολογικής» και πολιτικής κοινότητας, ενώ άλλοι κάνουν λόγο για «συνταγματική τάξη *in statu nascendi*» (Snyder, 1998:51-52) ή για «ακτινές δραστηριότητας και εξουσίας [που] διαχέονται ή εστιάζονται λιγότερο ή περισσότερο αποτελεσματικά μέσω θεσμών και κοινωνικών δυνάμεων» (Laffan *et al.*, 1999:80). Επίσης, παρότι η ΕΕ έχει αποτελέσει αντικείμενο σύγκρισης με ομοσπονδιακά και συνομοσπονδιακά συστήματα –με τα πρώτα να αποτυπώνονται στις σύγχρονες ομοσπονδίες των ΗΠΑ, του Καναδά, της Αυστραλίας, της Γερμανίας και της Ελβετίας (McKay, 2001) και τα δεύτερα στα ιστορικά πρότυπα της Χανσεατικής Ένωσης, της Ελβετικής Συνομοσπονδίας, των Ηνωμένων Επαρχιών των Κάτω Χωρών και της Γερμανικής Συνομοσπονδίας (Forsyth, 1981)–, διατηρεί ανοικτούς τους ορίζοντες της πολιτικής της τελεολογίας, υπενθυμίζοντας ότι ακόμη και οι πλέον ευφάνταστοι νεολογισμοί αδυνατούν να συλλάβουν την ιδιότυπη σύμπλεξη αρχών, δομών και πρακτικών που τη διέπουν.

Για τον Rosamond (2000:197), η ΕΕ «αποτελεί πηγή άμεσης χρήσης για τη συγκριτική μελέτη των πιο ενεργητικών και ζωντανών τομέων της τρέχουσας κοινωνικής επιστήμης» ή, όπως το έθεσε αρχικά ο Hix (1994:1), «η πολιτική στην ΕΚ δεν είναι εγγενώς διαφορετική

από την πρακτική της διακυβέρνησης οποιουδήποτε άλλου δημοκρατικού συστήματος», αφού κι αυτή «κυριαρχείται από ζητήματα αντιπροσώπευσης και συμμετοχής, κατανομής και αναδιανομής πόρων και πολιτικής και διοικητικής αποτελεσματικότητας». Και καταλήγει ότι η μελέτη της θα πρέπει να ακολουθήσει «τα εργαλεία, τις μεθόδους και τις διασυστημικές θεωρίες, που αντλούν από τη γενική μελέτη της κυβέρνησης, της πολιτικής και της διαμόρφωσης πολιτικής ...[και] να αποτελέσει μέρος της συμβατικής πολιτικής επιστήμης» (Hix, 1999:2, όπως παρατίθεται στο Pollack, 2005:369). Συνολικά, εάν ως «πολιτική» νοείται «η δραστηριότητα μέσω της οποίας οι άνθρωποι ορίζουν, τηρούν και τροποποιούν τους γενικούς κανόνες βάσει των οποίων ζουν» (Heywood, 2006:22), τότε η μελέτη της ΕΕ θα παραμείνει ανοικτή στη συγκριτική διάθεση των σπουδαστών της. Ομοίως, με όρους Rosamond (2000:16),

ο διάλογος ανάμεσα στη συγκριτική πολιτική ανάλυση και στις ευρωπαϊκές σπουδές είναι πιθανόν να προκαλέσει μια αμοιβαία επωφελή συζήτηση ... [έτσι] οι ερευνητές της ΕΕ ... θα παρακάμψουν δύο θεμελιώδη προβλήματα: την εστίαση σε μεμονωμένες στιγμές αλλαγής ή κρίσης, και την τάση να επικεντρώνεται η δυναμική της ενοποίησης στην αντίθεση ανάμεσα στους πόλους του εθνικού κράτους και του “υπερκράτους”.

Μια ακόμη πρόκληση για τη θεωρία της ενοποίησης είναι η εστίαση σε συλλογικές διαρθρώσεις, που, κατά τον Schmitter (1996:14), αφίστανται «των μορφών πολιτικής εξουσίας στις οποίες έχουμε συνηθίσει να αναφερόμαστε». Το ερώτημα, όμως, παραμένει: πού τοποθετείται η ΕΕ στο φάσμα των υφιστάμενων πολιτικών αστερισμών; Με τις εισηγήσεις των θεωρητικών να ποικίλουν, τόσο οι διεθνοπολιτικές, όσο και οι –λιγότερο ή περισσότερο κρατικογενείς– πολιτειολογικές προβολές της ΕΕ μοιάζουν συχνά με ασύνδετες μεταξύ τους ψηφίδες σε ένα εννοιολογικό μωσαϊκό, η συνολική εικόνα του οποίου μένει να αποκαλυφθεί. Μια εκλεκτική αναδρομή σε κάποιες από τις εικόνες της ΕΕ επιβεβαιώνει τα παραπάνω.

Ειδικότερα, ενώ η Sbragia (1993:24) προτείνει να εκλάβουμε την ΕΕ ως «εν εξελίξει πείραμα προς μια νέα δομή διακυβέρνησης» και ο Pollack (2005:357) ως ένα «συναρπαστικό πείραμα πολιτικής οργάνωσης πέραν του εθνικού κράτους», ο Taylor (1993:80-111) τη συναρτά με την έννοια της «συμβίωσης» μεταξύ ολότητας και μονάδων· θέση, που αφίσταται αυτής του McKay (1994:6), ότι η ΕΕ «αποτελεί μια κίνηση προς τον ομοσπονδισμό με ενδογενείς και όχι εξωγενείς ρίζες», όσο και του Scharpf (1988:242), που

επικαλείται έναν «ενδιάμεσο χώρο ανάμεσα στη συνεργασία μεταξύ εθνών και τη δημιουργία ενός νέου έθνους» – με τους Wessels (1997), Caporaso (1996) και Schmitter (1995) να προβάλλουν, αντιστοίχως, τις εικόνες της «σύζευξης», του «διεθνούς κράτους» και των «*condominio/consortio*». Ήδη από το 1970, ο Haas (1970:635, όπως παρατίθεται στο Harrison, 1974:204) αναφέρθηκε στην «ασύμμετρη επικάλυψη εξουσίας», όπου «ως πιο αντιπροσωπευτική εικόνα εμφανίζονται οι πολλαπλοί και απείρωσ διακλαδιζόμενοι δεσμοί νομιμοφροσύνης».

Σε τι συνίσταται η σημερινή θεωρητική απεικόνιση της ΕΕ; Μία ανάμεσα σε πολλές πιθανές απαντήσεις είναι ότι η ΕΕ αντανάκλα την εικόνα μιας πολιτειακής πολλαπλότητας με τη δική της «έννομη τάξη» –οριζόμενη ως «[κ]άθε σύνολο λογικά συναρθρωμένων κανόνων που διέπει τη λειτουργία ή τις σχέσεις μιας κοινωνίας προσώπων» (Μανιτάκης, 2004:89)– και ικανότητα διακυβέρνησης μέσω συλλογικών θεσμών. Γιατί, όμως, «πολιτειακή»; Μια απάντηση είναι ότι η ΕΕ, νοούμενη ως μια σύνθετη, πλην όμως, συντεταγμένη, τάξη, χωρίς να διαθέτει τις τυπικές ιδιότητες και δικαιοδοσίας των συστατικών της μερών, ανήκει στο γένος «πολιτεία» (Eriksen, 2005, Craig και te Brake, 1999) – με όρους Τσάτσου (2005:62), στην «εν κοινωνία και κατά δίκαιον συμβίωση ενός συνόλου ανθρώπων». Τι είδους, όμως, πολιτεία;

Προς μια «μεγάλη εικόνα»

Οι σκέψεις που ακολουθούν εκλαμβάνουν την ΕΕ ως «οργανωμένη συναρχία» (Chrysochoou, 2009:131-146) σε μια προσπάθεια συναίρεσης των αιτημάτων για αυτονομία των μερών και συντεταγμένη ενότητα του όλου. Το συναρχικό πρότυπο, αν και υπερβαίνει το κλασικό δόγμα περί κυριαρχικής κρατικότητας, δεν ακυρώνει τις συστατικές κυριαρχίες, αλλά τις εντάσσει σε μια πολλαπλότητα συγκυρίαρχων, τα μέλη της οποίας επιδίδονται στην συνάσκηση εξουσιών βάσει «νορμών συνεργασίας» (Lavidas, 2012) και κοινών κανονιστικών δεσμεύσεων. Έτσι αναδύεται ένα καθεστώς συγκυριότητας, το οποίο, δίχως να οδηγείται προς έναν νέο τύπο κράτους, πέραν ή σε βάρος του εθνικού, άρα και προς μια νέα κυριαρχία, θεμελιώνεται σε μια σύνθετη πολιτική βούληση και σε εξισορροπητικές μορφές συμβίωσης. Η εν λόγω διαλεκτική επιτρέπει στα μέρη να επιβιώνουν ως διακριτές πολιτείες ενόσω συνδιαμορφώνουν την ευρύτερη συλλογικότητα, τη οποία και τις εντάσσει σε μια συντεταγμένη πορεία.

Η συναρχία, ως δομική λογική της ΕΕ, παρότι συνοδεύεται από νέες μορφές θεσμοποίησης, δεν συντείνει προς μια μετακρατική τάξη, αλλά συμφιλιώνει την κυριαρχία με τις ίδιες τις μεταλλάξεις της και δη στη γενέτειρά της. Όπως επισημαίνει ο Taylor (1999:564), «το δικαίωμα της συμμετοχής ... συνιστά σήμερα πολύ πιο σημαντικό κριτήριο κυριαρχίας από

το παραδοσιακό δικαίωμα της αποκλειστικής διαχείρισης». Ο Nugent (2009:700) ομονοεί: «ο περιορισμός του ρόλου του κράτους και η απώλεια της εθνικής κυριαρχίας που απορρέουν από την υπερεθνικότητα αντισταθμίζονται από τη συλλογική δύναμη του συνόλου της ΕΕ». Φιλοτεχνώντας τη «μεγάλη εικόνα» της ενοποίησης ως εκδήλωση του φαινομένου της συνδιάθεσης, η συναρχία συναρτάται με μια δυναμική «πολιτειακή εξισορρόπηση» (Lavidas και Chryssoschoou, 2011:50) μεταξύ αυτονομίας και συγκυριότητας, με την τελευταία να μεταφράζεται στο δικαίωμα των μερών να συγκαθορίζουν τις συστημικές επιλογές.

Μερικές ακόμη σκέψεις γύρω από τη δομική λογική της συναρχίας: πρώτον, προβάλλει μια δέσμη ιδιοτήτων, όπως η –έστω και ελεγχόμενη– ετεροτέλεια και ο πολυκεντρισμός, ως εγγυήσεις αυτονομίας των μερών· δεύτερον, ενισχύει την ικανότητα των μερών να συγκαθορίζουν τους όρους της συλλογικής τους συμβίωσης· τρίτον, δεν οδηγεί προς μια μετακρατική κυριαρχία, αλλά προς τη θεσμοποίηση της συνδιάθεσης, βάσει της οποίας δομείται η σχέση μεταξύ ολότητας και μονάδων· και τέταρτον, δεν προκαθορίζεται βάσει κρατικογενών αναλογιών, αλλά ευνοεί μια πολυτυπία δεσμών ταύτισης, η οποία συναιρεί τη συντονισμένη ετεροτέλεια με την εκλεκτική αυτοτέλεια: η διαλεκτική της συναρτάται, εν τέλει, με την ικανότητα επίτευξης συμβιωτικών διαδράσεων. Τέλος, παρότι η κυριαρχία προϋπάρχει της συναρχίας, αφού μεταλλάσσεται βάσει των απαιτήσεων της δεύτερης, οι έννοιες αυτές συνθέτουν τις δύο όψεις του ίδιου νομίσματος: τη συνεξέλιξη μερών και όλου.

Πολλοί λαοί, ένας δήμος;

Είναι δυνατή η διάπλαση ευρωπαϊκού δήμου; Ο Grim (1995:295, όπως παρατίθεται στο Risse, 2010:38) αμφιβάλλει λόγω της απουσίας κοινής γλώσσας, ενώ για τον Risse (2010:38), είναι η απουσία κοινής δημόσιας σφαίρας, η οποία αναστέλλει μια τέτοια εξέλιξη. Με αναφορά στον «εξευρωπαϊσμό των εθνικών ταυτοτήτων», ο ίδιος εκλαμβάνει τις εθνικές δημόσιες σφαίρες ως μέρη μιας διεθνικής, «όπου ομιλητές και ακροατές αναγνωρίζουν αμφοτέρους ως νομιμοποιημένους συμμετέχοντες στις διεθνικές συζητήσεις» (Risse, 2010:38, 11). Συναρτά δε την ιδέα μιας ευρωπαϊκής «κοινότητας επικοινωνίας» (Risse, 2010: 109, 115, 125-126) με το ενδιαφέρον των πολιτών «να παίρνουν θέσεις την ίδια στιγμή πάνω στα ίδια ζητήματα της ίδιας σημασίας» (Risse, 2010:116). Από μια άλλη, όμως, οπτική (Τσάτσος, 2007α: 94):

Αρκεί λοιπόν, για την αναγνώριση ενός *ευρωπαϊκού δήμου*, να νομιμοποιείται το εξουσιαστικό ενωσιακό σύστημα στη βάση των θεσμικών

και μορφολογικών ιδιαιτεροτήτων του. Αρκεί δηλαδή ο δήμος να έχει την πολιτική ικανότητα, αναγνωσιμότητα και αποδοχή, ώστε να λειτουργεί νομιμοποιητικά ως προς όλους τους πραγματικούς ιστορικούς παράγοντες από τους οποίους συντίθεται. Όλοι αυτοί αλλά και μόνο αυτοί οι παράγοντες συνιστούν το δήμο ενός συγκεκριμένου συστήματος εξουσίας. Θα μπορούσε κανείς, για να αποδεσμεύσει την έννοια του δήμου από τη λεξικολογική του αποϊστορικοποίηση, να πει ότι δήμος είναι το συλλογικό υποκείμενο που αναδεικνύεται από την πολυμορφία, τη δυναμική και τις ιδιαιτερότητες της κοινωνικής βάσης που συγκροτήθηκε σε θεσμικά οργανωμένη εξουσία.

Ως ευρωπαϊκός δήμος νοείται ένα ετερογενές σώμα πολιτών, τα μέλη του οποίου μεταβιβάζουν τα δημοκρατικά τους αιτήματα προς, και από, τους κοινούς θεσμούς. Ο ορισμός συνάδει με τη θέση του Habermas (1998:129-130) περί δήμου, η οποία αναφέρεται, με όρους Fatovic (2005:2), σε μια «μορφή πολιτική ένταξης ... που οργανώνεται γύρω από μια συγκεκριμένη δέσμη πολιτικών ιδεωδών και αρχών», αλλά και με τη λογική του Weiler (1997:119, όπως παρατίθεται στο Shaw, 1999:591):

Η ουσία της συμμετοχής (άρα και του δήμου) βρίσκεται στη δέσμευση στις κοινές αξίες της Ένωσης, όπως αυτές εκφράζονται στα συστατικά της κείμενα, μία δέσμευση, που αφορά, *inter alia*, τις υποχρεώσεις και τα δικαιώματα μιας πολιτικής κοινωνίας που εκτείνεται σε διακριτούς χώρους της δημόσιας ζωής, μία δέσμευση του να ανήκει κανείς σε μια πολιτεία, η οποία ευνοεί το αντίθετο ακριβώς του εθνικισμού – εκείνων των ανθρώπινων στοιχείων, που υπερβαίνουν τις διαφορές του οργανικού εθνοπολιτισμού.

Ως προς τις δημοκρατικές προδιαγραφές της ευρωπαϊκής πολλαπλότητας, η ρήση «πολλοί λαοί, ένας δήμος» περιγράφει τη διάπλαση δημοκρατικής συνείδησης με αναφορά στη σύνθετη πολιτεία και συναρτάται με ένα πνεύμα συντεταγμένης συμβίωσης – με όρους Habermas (2012:113, 114), με την «προθυμία να κάνουμε θυσίες στη βάση μιας μακρόπνοης αλληλεγγύης», που προϋποθέτει «ένα αμοιβαίο άνοιγμα των εθνικών δημόσιων σφαιρών (Öffentlichkeiten) της μίας για την άλλη». Και εξηγεί: «μόνο τότε θα είναι σε θέση οι πολίτες της Ένωσης ... να συμμετάσχουν σε μια κοινή δημοκρατική διαμόρφωση βούλησης, που να υπερβαίνει τα εθνικά σύνορα» (Habermas, 2012:112). Αυτό δεν σημαίνει απώλεια της δημοκρατικής τους αυτονομίας, αλλά σχετικοποίηση της

ικανότητάς τους να αντλούν αποκλειστικά από τις ιδιότητες της «κοινωνικοπολιτισμικής και εθνικοτοπικής ιδιαιτερότητάς τους» (Habermas, 2012:107) και, με όρους Τσάτσου (2007α:33), τη «μεταπολιτειολογική ανανοηματοδότηση της δημοκρατικής αρχής». Ως προς τη διάκριση μεταξύ «λαού» και «δήμου», ο πρώτος ενέχει «μια αίσθηση κοινωνικής συνοχής, κοινής ταυτότητας και συλλογικής αυτοαναγνώρισης, που μεταφράζονται σε (και είναι άξιες) νομιμοφροσύνη(ς)» (Weiler, 1995:225), ενώ ο δεύτερος, στην ευρωπαϊκή εκδοχή του,

δεν θα πρέπει να βασίζεται σε πραγματικές ή φαντασιακές διευρωπαϊκές πολιτιστικές συνδέσεις ή κοινές ιστορίες, ούτε στην οικοδόμηση ενός ευρωπαϊκού “εθνικού” μύθου του είδους που συγκροτεί την ταυτότητα του οργανικού έθνους. Αντιθέτως, η αποσύνδεση της εθνικότητας από την ιδιότητα του πολίτη προσφέρει τη δυνατότητα να σκεφτούμε με όρους πολλαπλών συγχρονικών δήμων ... Με αυτή την έννοια, ο δήμος της Ένωσης απομακρύνεται από τις πρωθύστερες έννοιες περί δήμου ή από τους τρόπους κατανόησης αυτών των εννοιών σε επίπεδο ευρωπαϊκού έθνους-κράτους (Weiler, 1995:252-253).

Μια τέτοια λογική, σημειώνει ο Preuß (1995:289), μπορεί «να διανοίξει τον συμβολικό χώρο για κοινωνικές δραστηριότητες, που, σε τελική ανάλυση, μπορούν να οδηγήσουν σε μια ευρωπαϊκή “*societas civilis sive politica*”, δηλαδή, σε μια κοινωνία πολιτών πέραν των φυσικών συνόρων των εθνών-κρατών» και, με όρους Weiler (1995:256), σε «έναν ευρωπαϊκό πολιτικό δήμο βάσει αξιών, που συνυπάρχει με έναν εθνικό οργανικό-πολιτιστικό δήμο». Η ευρωπαϊκή δημοπλασία, ως αξίωση δημοκρατικής συνδιάθεσης, αφορά την ένταξη σε μια πολιτειακή πολλαπλότητα, που, όπως η «ευρωπαϊκή κοινοπολιτεία» του MacCormick (1997) και η «ευρωπαϊκή συμπολιτεία» του Τσάτσου (2007β), «χρειάζεται αλληλοδιαπλεκόμενα συστήματα εμπιστοσύνης, αλληλεγγύης και διασύνδεσης –κανένα από τα οποία δεν χρειάζεται να είναι απόλυτο–, παρά την αντίληψη ότι μπορούμε να αναπαράξουμε τις απόλυτες απαιτήσεις της εθνικής ιδιότητας του πολίτη σε ευρωπαϊκό επίπεδο» (Castiglione, 2009:39).

Επιλογικά

Με την ΕΕ να κινείται, όπως γράφει η Laffan (1998:236), «ανάμεσα στην πολιτική και τη διπλωματία», προβάλλει ως επιτακτική η αξίωση συναρμογής της ευρωπαϊκής πολλαπλότητας, ώστε το μωσαϊκό στο οποίο εκτείνονται οι ψηφίδες της να αποκτήσει μια αίσθηση ολότητας. Αυτό συνδέεται με τη μετάβαση της ΕΕ «από δημοκρατίες σε δημοκρατία», οι πολίτες της οποίας, ως μέλη διακριτών δημόσιων κοινοτήτων και μιας ευρωπαϊκής, θα διαλέγονται μεταξύ τους γύρω από το κοινό τους μέλλον. Αυτές είναι μερικές μόνο από τις εικόνες, τις οποίες φιλοτεχνεί η αμφίρροπη μα εξελικτικά γόνιμη πορεία της ενοποίησης – πορεία, που επέχει πολλαπλών (μεθ)ερμηνεύσεων, αλλά που κρίνεται επιτακτικό να συνεχιστεί ως έκφραση δημοκρατικής βούλησης.

Βιβλιογραφία

- Caporaso, J. (1966), 'The European Union and Forms of State: Westphalian, Regularity or Post-modern?', *Journal of Common Market Studies*, 34(1): 29-52.
- Castiglione, D. (2009), 'Political identity in a community of strangers', στο J. T. Checkel και P. J. Katzenstein (επιμ.), *European Identity*, Cambridge: Cambridge University Press, 2009: 29-51.
- Chrysochoou, D. N. (2009), *Theorizing European Integration*, 2nd edition, London and New York: Routledge,
- Craig, P. (1999), 'The nature of the community: integration, democracy and legitimacy', στο P. Craig και G. de Búrca (επιμ.), *The Evolution of EU Law*, Oxford: Oxford University Press, 1999: 1-56.
- Deutsch, K. W. et al. (1957), *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Eriksen, E. O. (επιμ.) (2005), *Making the European Polity: Reflexive Integration in the EU*, London and New York: Routledge.
- Fatovic, C. (2005), 'The Constitution of a Demos', ανακοίνωση στο Workshop 'The New Face of Europe II', Florida International University, 17-18 Φεβρουαρίου.
- Forsyth, M. (1981), *Unions of States: The Theory and Practice of Confederation*, Leicester: Leicester University Press.
- Grim, D. (1995), 'Does Europe Need a Constitution?', *European Law Journal*, 1(3): 282-302.
- Haas, E. B. (1970), 'The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing', *International Organization*, 24(4): 606-646.
- Haas, E. B. (1958), *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Habermas, J. (2012), *Για Ένα Σύνταγμα της Ευρώπης*, μετάφραση: Σ. Τριανταφύλλου, Αθήνα: Πατάκης.
- Habermas, J. (1998), *The Inclusion of the Other: Studies in Political Theory*, επιμέλεια: C. P. Cronin και P. de Greiff, Cambridge, MA: MIT Press.
- Harrison, R. J. (1974), *Europe in Question: Theories of Regional International Integration*, London: George Allen and Unwin.

- Held, D. *et al.* (1999), *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*, Cambridge: Polity Press.
- Heywood, A. (2006), *Εισαγωγή στην Πολιτική*, μετάφραση: Γ. Καράμπελας, Αθήνα: Πόλις, 2006.
- Hix, S. (1999), *The Political System of the European Union*, London: Palgrave.
- Hix, S. (1994), 'Approaches to the Study of the EC: The Challenge to Comparative Politics', *West European Politics*, 17(1), 1994: 1-30.
- Keohane, R. O. και Nye, J. S., Jr. (1977), *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston: Little, Brown and Company.
- Laffan, B. *et al.* (1999), *Europe's Experimental Union: Rethinking Integration*, London and New York: Routledge.
- Laffan, B. (1998), 'The European Union: A Distinctive Model of Internationalization', *Journal of European Public Policy*, 5(2): 235-253.
- Lavdas, K. A. (2012), 'Theorizing Precommitment in European Integration: Mending the Constraints of Ulysses', *European Quarterly of Political Attitudes and Mentalities*, 1(1): 1-15.
- Lavdas, K. A. και Chrysochoou, D. N. (2011), *A Republic of Europeans: Civic Potential in a Liberal Milieu*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Lindberg, L. N. και Scheingold, S. A. (1970), *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- McKay, D. (2001), *Designing Federalism: Comparative Lessons from the Federal Experience*, Oxford: Oxford University Press.
- McKay, D. (1994), 'On the Origins of Political Unions', ανακοίνωση στο 2ο Παγκόσμιο Συνέδριο του European Community Studies Association, Βρυξέλλες, 4-6 Μαΐου.
- Mitrany, D. (1966) [1943], *A Working Peace System*, Chicago: Quadrangle.
- Mutimer, D. (1989), '1992 and the Political Integration of Europe: Neofunctionalism Reconsidered', *Journal of European Integration*, 13(1): 75-101.
- Nugent, N. (2003), *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Ιστορία, Θεσμοί, Πολιτικές*, μετάφραση: Α. Τριανταφύλλου, Αθήνα: Σαββάλας, 2003.
- Pollack, M. (2005), 'Theorizing the European Union: International Organization, Domestic Polity, or Experiment in New Governance?', *Annual Review of Political Science*, 8: 357-398.
- Preuß, U. K. (1995), 'Problems of a Concept of European Citizenship', *European Law Journal*, 1(3): 263-277.
- Puchala, D. J. (1972), 'Of Blind Men, Elephants and International Integration', *Journal of Common Market Studies*, 10(3): 267-284.
- Risse, T. (2010), *A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Rosamond, B. (2000), *Theories of European Integration*, Basingstoke: Macmillan.
- Sbragia, A. M. (1993), 'The European Community: A Balancing Act', *Publius*, 23(3): 23-38.
- Scharpf, F. W. (1988), 'The Joint-Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration', *Public Administration*, 66(3): 239-278.
- Schmitter, P. C. (1995), 'Εναλλακτικές Προοπτικές για το Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι Επιπτώσεις τους στην Κοινοτική Πολιτική', μετάφραση: Τ. Παππάς, *Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης*, 5: 5-24.
- Schmitter, P. C. (1996), 'Examining the Present Euro-polity with the Help of Past Theories', στο G. Marks *et al.* (επιμ.), *Governance in the European Union*, London: Sage: 1-14.
- Shaw, J. (1999), 'Postnational constitutionalism in the European Union', *Journal of European Public Policy*, 6(4): 579-597.
- Snyder, F. (1998), *General Course on Constitutional Law in the European Union*, Collected Courses on the Academy of European Law, VI, I.
- Taylor, P. (2010), *Το Αβέβαιο Μέλλον της Ευρωπαϊκής Ολοκλήρωσης*, μετάφραση: Ξ. Γιαταγάνας, Αθήνα: Κριτική.

- Taylor, P. (1999), 'The United Nations in the 1990s: Proactive Cosmopolitanism and the Issue of Sovereignty', *Political Studies*, 47(3), 1999: 538-565.
- Taylor, P. (1993), *International Organization in the Modern World: The Regional and the Global Process*, London: Pinter, 1993: 80-111.
- Tranholm-Mikkelsen, J. (1992), 'Neofunctionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC', *Millennium*, 20(1): 1-22.
- Weiler, J. H. (1995), 'Does Europe Need a Constitution? Demos, Telos and the German Maastricht Decision', *European Law Journal*, 1(3): 219-258.
- Wessels, W. (1997), 'An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes', *Journal of Common Market Studies*, 35(2): 267-299.
- Λάβδας, Κ. Α. (2006), 'Νόρμες και διάχυτη αμοιβαιότητα στην πολιτική κουλτούρα των διεθνών σχέσεων', στο Δ. Κ. Ξενάκης και Μ. Ι. Τσινιτσιζέλης (επιμ.), *Παγκόσμια Ευρώπη; Οι Διεθνείς Διαστάσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Αθήνα: Ι. Σιδέρης; 85-100.
- Μανιτάκης, Α. (2004), *Το «Σύνταγμα» της Ευρώπης Αντιμέτωπο με την Εθνική και Λαϊκή Κυριαρχία*, Αθήνα: Παπαζήσης.
- Σπυρόπουλος, Φ. (2006), *Εισαγωγή στο Συνταγματικό Δίκαιο*, Αθήνα-Κομοτηνή: Σάκκουλας.
- Τσάτσος, Δ. Θ. (2010), *Πολιτεία*, Αθήνα: Γαβριηλίδης.
- Τσάτσος, Δ. Θ. (2005), *Πολιτικός και Επιστημονικός Λόγος: Στοχασμοί για μια Διαλεκτική Αντίθεση που Θέτει σε Δοκιμασία τη Σύγχρονη Δημοκρατία και τον Συγγραφέα*, Αθήνα: Γαβριηλίδης.
- Τσάτσος, Δ. Θ. (2007α), *Η Έννοια της Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία*, Αθήνα: Πόλις.
- Τσάτσος, Δ. Θ. (2007β), *Ευρωπαϊκή Συμπολιτεία: Για μια Ένωση των Κρατών, των Λαών, των Πολιτών και του Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Πολιτισμού*, 2η έκδοση, Αθήνα: Λιβάνης.
- Τσούκαλης, Λ. (2004), *Ποια Ευρώπη;*, μετάφραση: Α. Παππάς, Αθήνα: Ποταμός.

Α. Μεταξάς, Λέκτορας Ευρωπαϊκού Δικαίου Πανεπιστημίου Αθηνών, Δικηγόρος

ΠΟΛΙΤΙΚΟ ΣΥΣΤΗΜΑ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ

Επιχειρώντας να μην αδικήσω, τουλάχιστον όχι πολύ, μία σίγουρα ευρεία και πολυδιάστατη προβληματική—“Σκέψεις για την ανάγκη συγκρότησης μιας ευρωπαϊκής συνταγματικής ταυτότητας”, είναι ο τίτλος της εισήγησής μου—θα αποτυπώσωσυνεπτυγμένα κατά το χρόνο που μου διατίθεται κάποιες, κατ’ ανάγκη, απλώςπροκαταρκτικές σκέψεις.

Οι αναφορές μου θα επικεντρωθούνσε δύο, κατά κύριο λόγο, άξονες. Εκκινώντας από μια συνοπτική κριτική αξιολόγηση του “Μνημονίου” από τη σκοπιά της ένθεσής του στο ενωσιακό θεσμικό πλαίσιο (α), θα επιχειρήσω να διατυπώσω κάποιες απλώς προκαταρκτικές, προφανώς, λόγω της ευρύτητας της προβληματικής, όχι συστηματικά και μεθοδολογικά πλήρεις, σκέψεις για την ανάγκη προσδιορισμού αυτού που θα μπορούσε να συγκροτεί σήμερα μια ευρωπαϊκή “συνταγματική ταυτότητα”, αλλά και κάποια ερεθίσματα για την ανίχνευση της κανονιστικής λειτουργίας που μια τέτοια ταυτότητα μπορεί (και θα έπρεπε) να αναπτύξει (β). Είναι σαφές ότι η παρούσα σύντομη συμβολή δεν φιλοδοξεί να προσεγγίσει το ουσιαστικό περιεχόμενο μιας τέτοιας “συνταγματικής ταυτότητας”. Κάτι τέτοιο θα προϋπέθετε εξάλλου κατ’ ανάγκη μια συνολικότερη ιστορικοφιλοσοφική και ιδεολογική προσέγγιση του ενωσιακού φαινομένου. Οι προβληματισμοί που θα διατυπωθούν θα επικεντρωθούν στην ανάδειξη της προαναφερθείσας αναγκαιότητας, αλλά και της σημασίας της για τη θεσμική και πολιτική ωρίμανση της ενοποιητικής διαδικασίας.

Επιτρέποντος του χρόνου, θα διατυπωθούν κατόπιν και κάποιες σύντομες αναφορέςεπί ενός διλήμματος, το οποίο, αν και θεωρώ εξόχως απλουστευτικό και αποπροσανατολιστικό, εντούτοιςσχεδόν μονοπωλεί, τη δημόσια συζήτηση στη χώρα, την κριτική, δηλαδή, απόφαση “υπέρ ή κατά του Μνημονίου”.

Όπως ελέγχθη και προκαταρκτικά, για να επανέλθω στον πρώτο άξονα, ακολούθως απλώς θα αποτυπωθούν κάποιες σκέψεις, οι οποίες φιλοδοξούν να προσφέρουν ορισμένα ερεθίσματα για περαιτέρω συζήτηση: Ερεθίσματα για την επανανίχνευση του “μίτου” μιας ευρύτερης επιστημονικής συζήτησης για τους λόγους που έχουν συνδράμει σε μια προϊούσα απονεύρωση των οραματικών, αξιακών (πολιτικών και νομικών) προτεραιοτήτων της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδικασίας, αλλά και για τις απώτερες επιπτώσεις αυτού του φαινομένου.Μια συζήτηση, την οποία θεωρώ εξόχως επίκαιρη, για όσους ασχολούνται με την παρατήρηση και κατανόηση της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδικασίας, ανεξαρτήτως του επιστημονικού πρίσματος της θεώρησης που η ειδίκευση του καθενός υπαγορεύει. Προφανώς δε αυτό ισχύει κατά μείζονα λόγο για τον επιστημονικό κλάδο του ενωσιακού δικαίου.

Στο πλαίσιο της απόφασής του 668/2012 το ΣτΕ διατυπώνει τη νομική του αξιολόγηση σε σχέση με επιμέρους νομικές πράξεις του πρώτου “Μνημονίου”, όπως συνεκδοχικά αποκαλείται ένα σύνολο άτυπων και τυπικών νομικών πράξεων στο πλαίσιο της ενεργοποίησης του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από κράτη μέλη της Ένωσης, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (ΔΝΤ). Η συλλογιστική που υιοθετεί το Δικαστήριο συγκροτείται κατά κύριο λόγο με βάση τα αναλυτικά εργαλεία της ελληνικής έννομης τάξης. Η κριτική προσέγγιση αυτής της

“εθνικοδικαιικής” σκοπιάς αξιολόγησης δεν θα μας απασχολήσει εδώ. Η ματιά στην παρούσα εισήγηση, όπως προανέφερα, είναι στραμμένη στην προσέγγιση του “Μνημονίου” στην ενωσιακή του διάσταση. Ας μου επιτραπεί να πω εδώ ότι η εν λόγω διάσταση, δηλαδή η κριτική προσέγγιση του “Μνημονίου” υπό το πρίσμα της λειτουργικής του ένθεσης στο ενωσιακό θεσμικό και κανονιστικό σύστημα, δεν έχει τύχει επαρκούς ανάλυσης ως αντικείμενο προβληματισμού και αξιολόγησης στην εγχώρια επιστημονική συζήτηση. Και τούτο μάλιστα σε αντίθεση με την υπερπαραγωγή κριτικού (θετικού ή αρνητικού) λόγου σε σχέση με την επενέργεια της “μνημονιακής” πολιτικής στο εσωτερικό της χώρας, αλλά και τη συμβατότητα του “Μνημονίου” με την ελληνική συνταγματική τάξη. Επ’ αυτής της προαναφερθείσας ελαφρώς “παραμελημένης” διάστασης ας διατυπωθεί λοιπόν μια προκαταρκτική παρατήρηση, την οποία εν συνεχεία αποπειρώμαι συνοπτικά να στοιχειοθετήσω: Η βασική συλλογιστική που διέπει το “Μνημόνιο” συνιστά κατ’ ουσίαν αντανάκλαση της ελλείπουσας θεσμικής και πολιτικής ωρίμανσης της Ε.Ε. Η “μνημονιακή” λογική, ανεξαρτήτως του αν είναι σωστή ή λαθεμένη, χρήσιμη ή καταστροφική ή αδιέξοδη (η κριτική της προσέγγιση ειδικά στην εγχώριά μας πολιτική και επιστημονική συζήτηση έχει κινηθεί σε όλο το φάσμα αξιολογικών χαρακτηρισμών) για τα κράτη μέλη, στα οποία επεβλήθη, συνιστά, ως έκφανση της λειτουργίας του ενωσιακού θεσμικού apparatus, ένδειξη όχι μόνο θεσμικής ανωριμότητας, αλλά και “επανεθνικοποίησης” των αναλυτικών εργαλείων για τη συγκρότηση των κεντρικών στρατηγικών κατευθύνσεων της ενοποιητικής διαδικασίας και της μεθοδολογίας αντιμετώπισης ενδοενωσιακών συστημικών κρίσεων. Αυτό καθίσταται εμφανές λ.χ. και από το ότι η αντίδραση από την πλευρά των θεσμικών οργάνων και μηχανισμών της Ένωσης στη δριμεία δημοσιονομική κρίση της ευρωζώνης παραπέμπει σε μια «ρηχή», αντανάκλαστική αντίδραση ενός αιφνιδιασμένου και εμφανώς απροετοίμαστου για τη διαχείριση μεγάλης κλίμακας κρίσεων ενωσιακού θεσμικού οικοδομήματος.

Η προετοιμασία και η θεσμική “ωριμότητα” οποιουδήποτε συλλογικού μετα-εθνικού μορφώματος, όπως το ενωσιακό, για την αντιμετώπιση δομικών πολύπλευρων κρίσεων προϋποθέτουν, κατ’ αρχάς, όπως είναι φυσικό: α) μεθοδολογικά σωστή και διεξοδική ιδεολογικοπολιτική προεργασία για την κατανόηση των αιτίων που τις προκαλούν και β) συγκρότηση, με βάση αυτή την προεργασία, κατάλληλων υποστηρικτικών μηχανισμών και διαδικασιών για την υπέρβασή τους, αλλά και λήψη πολιτικών αποφάσεων στη βάση της παραδοχής της συστημικότητας των κρίσεων. Η “μνημονιακή” συνταγή για την περίπτωση της Ελλάδας (αλλά και της Πορτογαλίας και της Ιρλανδίας) διέπεται, ελλείψει των παραπάνω, κατά κύριο λόγο από την υπεραπλουστευτική, “εύκολη” λογική της αντιμετώπισης δήθεν αμιγώς εξατομικευμένων παρεκκλίσεων κάποιων “παραβατικών” κρατών μελών, οι οποίες θα πρέπει, μονοδιάστατα, να αντιμετωπισθούν κατά κύριο λόγο μέσω της λήψης μέτρων δημοσιονομικής πειθαρχίας και λιτότητας. Είναι σαφές ότι η θεσμική “ανωριμότητα” και η παράβλεψη της συστημικής διάστασης του προβλήματος οδηγεί με μεγαλύτερη ευκολία σε αξιακά (α) και συστημικά (β) “ουδέτερες” προσπάθειες επίλυσής του.

Σε αυτό το ακριβώς το σημείο θα επιθυμούσα να εντοπίσω και τους βασικούς αναλυτικούς άξονες των σκέψεων που ακολουθούν και συγκροτούν και τις δύο βασικές θέσεις που διατυπώνω:

α) Η υφιστάμενη κρίση και ο προαναφερθείς κυρίαρχος τρόπος προσέγγισής της σε ενωσιακό επίπεδο έχει οδηγήσει σε μια ιδεολογική κατασκευή μιας έχουσας και σαφείς νομικές προεκτάσεις τεχνητής “κατάστασης ανάγκης”, η οποία συνεπιφέρει μια σχεδόν πλήρη απονεύρωση των οραματικών, αξιακών, πολιτικών και νομικών, προτεραιοτήτων της ευρωπαϊκής ενοποιητικής διαδικασίας. Υπό το καθεστώς και κατ’ επίκληση αυτής της

“κατάστασης ανάγκης” έχει υπονομευθεί διττά, και στο επίπεδο του θεσμικού τρόπου λειτουργίας της ίδιας της Ένωσης, αλλά και στο εσωτερικό των κρατών μελών, η “πρωταρχία της πολιτικής” (Primat des Politischen), λ.χ. έναντι αυτού που αποκαλείται “αγορές”, “οίκοι αξιολόγησης” κ.λπ., αλλά και η ουσιαστική λειτουργία της δημοκρατίας και των κοινοβουλευτικών, κυβερνητικών και δικαστικών διαδικασιών, γεγονός που προκαλεί σαφή δικαιοκρατικά ελλείμματα. Οι σχετικές με τη διαχείριση της κρίσης κοινοβουλευτικές, κυβερνητικές και δικαστικές διαδικασίες εντός της Ένωσης, αλλά και των κρατών μελών λαμβάνουν ενίοτε τον χαρακτήρα μιας διεκπεραιωτικής, μηχανιστικής και κατά κανόνα “επαπειλούμενης” απόφασης, η οποία δεν συνιστά κατ’ ουσίαν “απόφαση”, αλλά διατύπωση ή, στην καλύτερη περίπτωση, εξειδίκευση και υλοποίηση (με το περίβλημα και την όποια νομιμοποίηση μπορεί να παράσχει αφεαυτή και μόνη η τήρηση κοινοβουλευτικών, διοικητικών ή δικαστικών διαδικασιών) της μοναδικής άποψης και θέσης που δεν θα οδηγήσει στην εκπλήρωση της υφέρπουσας ή και ρητά διατυπωμένης “απειλής” που επικρέμαται κάθε φορά που δεν ικανοποιούνται οι επιθυμίες των “αγορών” (λ.χ. υπονόμηση της νομισματικής υπόστασης του ευρώ, δημοσιονομικός εκτροχιασμός δια της μη καταβολής της επόμενης «δόσης», αδυναμία πληρωμής μισθών και συντάξεων, παράλυση του κράτους και του τραπεζικού συστήματος κ.λπ.). Δεν θα ήταν ενδεχομένως ανακριβές να ισχυρισθεί κανείς ότι όλες οι καίριες επιχειρηματολογικές συναρτήσεις της δημόσιας συζήτησης στην Ευρώπη συγκροτούνται σήμερα επίσης στη βάση (ανακριβών ή μη, τούτο είναι ένα άλλο ζήτημα) “απειλητικών” συσχετίσεων και εξισώσεων (λ.χ. το σχήμα “τυχόν κατάρρευση του ευρώ και της νομισματικής ένωσης θα συμπαρασύρει στη διάλυση όλη την Ε.Ε., επομένως η μοίρα του ευρώ ταυτίζεται με την ύπαρξη της Ένωσης”).

Παρά την ύπαρξη των ως άνω συσχετίσεων, ας μας επιτραπεί εδώ να συνταχθούμε με την άποψη που επισημαίνει την ιδιαίτερη ποιότητα της ευθύνης των οργάνων της δικαστικής λειτουργίας για τη διασφάλιση των δικαιοκρατικών εγγυήσεων σ’ ένα κοινωνικό κράτος δικαίου. Η δικαστική εξουσία, ακόμα και σε περιόδους έντονης ή και οριακής οικονομικής κρίσης, οφείλει να προστατεύει τις θεσμικές εγγυήσεις των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών, συν τοις άλλοις διότι η ανεξαρτησία και η συνταγματική της νομιμοποίηση υπονοεί ή και εμπεριέχει την (εκ μέρους της συνταγματικής τάξης) αξίωση της λήψης αποφάσεων από τους δικαστές πέρα από τη στενή στάθμιση του όποιου “πολιτικού κόστους”. Αυτή σε τελική ανάλυση είναι και μια από τις κύριες θεσμικές και δικαιοκρατικές στρεβλώσεις, τις οποίες προκαλεί αυτή η ιδιότυπη κατάσταση “ανάγκης και απειλής” που προαναφέραμε: Εξουδετερώνει την πολιτειακή και συνταγματική ιδιαιτερότητα του δικαστή κάνοντάς τον να δικαιοδοτεί υπό την άρρητη διαρκή υπόμνηση του αρνητικού “πολιτικού κόστους” που μπορεί να έχουν οι δικανικές του διαγνώσεις. Είναι βέβαια σαφές ότι ο δικαστής στο πλαίσιο της αποτελεσματικής προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων των πολιτών οφείλει να λαμβάνει υπόψη την οικονομική βιωσιμότητα των θεσμικών τους εγγυήσεων. Μαξιμαλιστικές, ανεδαφικές προσεγγίσεις ερήμην των οικονομικών και κοινωνικών συμφραζομένων, τα οποία θέτουν το πραγματολογικό πλαίσιο της εκάστοτε δικαστικής κρίσης, μπορεί να υπονομεύσουν την ίδια την ακώλυτη άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, αλλά και τις ευρύτερες πρακτικές προϋποθέσεις της κατοχύρωσής τους. Εντούτοις είναι σημαντικό να υπογραμμισθεί ότι μέσω της σαφούς διατύπωσης των ορίων της κρατικής παρέμβασης, τα οποία οι ως άνω θεσμικές εγγυήσεις και οι συνταγματικές διατάξεις που τις κατοχυρώνουν, επιτρέπουν, ο δικαστής συντείνει ουσιαστικά και στον εξορθολογισμό και τη βελτίωση των σχετικών επιλογών της όποιας κρατικής πολιτικής. Χαρακτηριστικό παράδειγμα επ’ αυτού είναι η απόφαση του Συνταγματικού Δικαστηρίου της Λεττονίας, το οποίο, στο πλαίσιο του ελέγχου της συνταγματικότητας των μέτρων λιτότητας που επέβαλε η διεθνής συνθήκη μεταξύ του ΔΝΤ και της χώρας για τη χορήγηση δανείου 7,5 δις ευρώ από το ΔΝΤ και την Ε.Ε., έκρινε, αξιολογώντας τες υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας, ότι οι προβλεπόμενες δραστικές περικοπές συντάξεων

παραβίαζαν το δικαίωμα στην κοινωνική ασφάλιση και την αρχή του κράτους δικαίου. Το Δικαστήριο έκρινε ότι “οι συμφωνίες που υπογράφονται με τους διεθνείς δανειστές δεν μπορούν από μόνες τους να δικαιολογήσουν τον περιορισμό των θεμελιωδών δικαιωμάτων”.

β) Έναντι αυτού του προπεριγραφόμενου φαινομένου της επικαλούμενης “κατάστασης ανάγκης”, οι πολιτικές ελίτ της Ένωσης αλλά – για να αποτυπώσουμε με τη δέουσα ευθύνη και τα του «οίκου» μας – και η νομική επιστήμη και, κατά μείζονα λόγο, ο κλάδος του ενωσιακού δικαίου ειδικότερα μπορεί (και πρέπει) να δημιουργήσουν κανονιστικούς φραγμούς μέσω της συγκρότησης μιας ευρωπαϊκής συνταγματικής ταυτότητας. Δεν εννοώ εν προκειμένω την ενεργοποίηση ενός μηχανισμού, ο οποίος, κατά το πρότυπο του εθνικού συνταγματικού βολонταρισμού, θα “επιλύσει” απλουστευτικά το πρόβλημα με θέσπιση πρόσθετων διατάξεων στο επίπεδο του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου. Η πρόσφατη εμπειρία έχει επίσης δείξει ότι μόνη η “μαγεία” της λέξης “Σύνταγμα” και τα συμβολικά και φαντασιακά της συμπαρομαρτούντα δεν κερδίζουν αυτόματα την υποστήριξη των πολιτών της Ένωσης. Το θέμα είναι πολύ πιο ουσιαστικό και συνδέεται με το, σήμερα πιο επίκαιρο από ποτέ, διακύβευμα της ουσιαστικής πολιτικής σύγκλισης, της διερεύνησης αποτελεσματικών τρόπων κατοχύρωσης της δημοκρατικής νομιμοποίησης των ενωσιακών οργάνων, της συνταγματοποίησης και θεσμικής αναβάθμισης της ενωσιακής έννομης τάξης, αλλά και με την, μέσω αυτής, ενίσχυση της κανονιστικής εμβέλειας του αξιακού πυρήνα της Ένωσης. Για να το πούμε με άλλα λόγια, οφείλουμε να επανατοποθετήσουμε τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σε αυτό που η Ευρώπη είναι και όχι μόνο σε αυτό που η Ευρώπη κάνει, προσδοκώντας ότι έτσι θα συγκροτήσουμε σιγά αλλά μεθοδικά και τη βάση ενός κοινού ευρωπαϊκού αισθήματος του ανήκειν.

Η συζήτηση για το περιεχόμενο και τη λειτουργία αυτής της ταυτότητας πρέπει να θέσει στο επίκεντρο του ενδιαφέροντός της, ανάμεσα στα άλλα, δύο κομβικές θεματικές: α) Τη διερεύνηση του κατά πόσο υφίσταται ένας αδιαπέραστος πυρήνας του κράτους (*«ein undurchdringbarer Kern der Staatlichkeit»*, θα έλεγε κανείς με όρους της γερμανικής *Staatslehre*), της κοινωνίας και της πολιτικής εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης που οριοθετεί και κατοχυρώνει το πλαίσιο της ύπαρξης, δράσης και κανονιστικής τους αρμοδιότητας στον ευρωπαϊκό δημόσιο χώρο έναντι της οικονομίας και των περίφημων (ή ακριβέστερα, περιβόητων) “αγορών”.

γ) Αντικείμενο διερεύνησης πρέπει επίσης να είναι οι τρόποι ανάδειξης, οι μηχανισμοί και οι προϋποθέσεις συγκρότησης ενός κανονιστικά κατοχυρωμένου αξιακού πυρήνα της Ένωσης, με την έμφαση να δίδεται όχι τόσο στον προκαθορισμό ενός συγκεκριμένου, προφανώς ιστορικά εξελίσσιμου και δημοκρατικά νομιμοποιημένου, περιεχομένου αυτής της αξιακής τάξης (είναι και αυτό βέβαια πολύ σημαντικό), αλλά, κατ’ αρχάς, με την έννοια της αδιαπραγμάτευτης ύπαρξης, και κυρίως της αποδοχής, της κανονιστικής ισχύος και δεσμευτικότητας ενός τέτοιου δυναμικού αξιακού πυρήνα (ενός αξιακού πυρήνα σε “άενη ιστορική εκκρεμότητα” για να μιλήσει κανείς με την ευκρινέστατη διατύπωση του Δ. Τσάτσου), γύρω από τον οποίο συγκροτείται (ή θα έπρεπε να συγκροτείται) ένα διακριτό ευρωπαϊκό πρότυπο στην εποχή της μεταμοντέρνας παγκοσμιοποίησης. Πράγματι, ενώ στο εθνικό επίπεδο θεώρησης αρκετά επιχειρήματα έχουν διατυπωθεί για την ανάγκη αξιακής ουδετερότητας του κράτους, στο μετα-εθνικό επίπεδο μια αξιακά απονευρωμένη προσέγγιση που θα αρνείται εν τοις πράγμασι την ανάγκη αρμονικής σύζευξης εθνικών και κοινών “ευρωπαϊκών” αξιών για τη συγκρότηση μιας ευρωπαϊκής ταυτότητας και ενός ιδιαίτερου ευρωπαϊκού «παραδείγματος» αμβλύνει την προσπάθεια νοηματοδότησης του κοινού ενοποιητικού εγχειρήματος. Χωρίς όμως σαφείς νοηματοδοτήσεις της κοινής ευρωπαϊκής πορείας δεν μπορούν να επιτευχθούν και οι ιδεολογικές και ψυχολογικές

ακόμη προϋποθέσεις συστράτευσης των πολιτών σε αυτή. Και τότε ο εγκλωβισμός στις αμιγώς εθνικές, ενίοτε λαϊκιστικές και υπεραπλουστευτικές, θεωρήσεις είναι προφανώς η εύκολη (ή και μόνη) λύση.

Ας επισημανθεί εδώ, ότι ο αξιακός πυρήνας της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν είναι κάτι, ακόμα και στο επίπεδο μιας *de lege lata* θεώρησης, κανονιστικά αφηρημένο. Το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο έχει υιοθετήσει, κυρίως, αλλά όχι μόνο, με τα άρθρα 6 και 7 της ΣΕΕ συγκεκριμένη αξιακή τάξη και έχει δεσμευθεί για την πραγμάτωσή της. Σύμφωνα μάλιστα με τις κατά καιρούς ρητά διατυπωμένες θέσεις της ίδιας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η Ένωση “είναι πρώτα απ’ όλα μια ένωση αξιών. Η κατάκτηση των αξιών αυτών είναι αποτέλεσμα της ιστορίας μας. Οι αξίες αυτές αποτελούν το σκληρό πυρήνα της ταυτότητας της Ένωσης και επιτρέπουν σε κάθε πολίτη να αυτοπροσδιοριστεί”. Η αξιακή διάσταση του λεγόμενου “κοινοτικού (πλέον ενωσιακού) κεκτημένου” εμπλουτίστηκε και ενισχύθηκε κανονιστικά μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας με τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ, ο οποίος ενσωματώθηκε και τυπικώς στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο.

Τούτων λεχθέντων, το διακύβευμα της συγκρότησης και νοηματοδότησης μιας “ευρωπαϊκής συνταγματικής ταυτότητας” με την έννοια και ενός συγκεκριμένου αξιακού υποβάθρου της Ένωσης και της έννομης τάξης που συγκροτεί, είναι εξόχως σημαντικό για την τροπή που θα πάρει τα επόμενα χρόνια το ενωσιακό εγχείρημα, θα προσέθετα, και για την ουσιαστική επιβίωσή του. Αν μια ολόκληρη γενιά, ιδίως νέων ανθρώπων, στα κράτη μέλη στην περιφέρεια της Ένωσης (και όχι μόνο) συγκροτηθούν ψυχικά και ιδεολογικά μέσα στο “μίζερο” συσχετισμό της ενωσιακής πραγματικότητας με τις μονοδιάστατες περιοριστικές πολιτικές “δημοσιονομικής σταθερότητας” με όλα τα αρνητικά συνεπακόλουθα (και οι νέοι άνθρωποι ανάμεσά μας το καταλαβαίνουν και εισπράττουμε κι εμείς που διδάσκουμε αυτό το άγχος) – χειρότερο των οποίων θεωρώ την πραγματικά “παραλυτική” αυξανόμενη ανεργία ειδικά στη νεότερη γενιά – τότε είναι εξόχως πιθανό να υπονομευθούν καίρια οι ψυχολογικές και συμβολικές προϋποθέσεις μιας ουσιαστικής πολιτικής ένωσης. Τα παραπάνω συγκροτούν θέματα και ερωτήματα, τα οποία και η πανεπιστημιακή διδασκαλία του ενωσιακού δικαίου πρέπει να θέτει στο επίκεντρο του προβληματισμού και του ωραίου διαλόγου μεταξύ διδάσκοντος και φοιτητών. Βλέπω με ιδιαίτερη χαρά πάρα πολλούς φοιτητές μας στο ακροατήριο και είμαι σίγουρος ότι θυμούνται τις δημιουργικές μας, πιστεύω, σχετικές συζητήσεις, οι οποίες εξάλλου απορρέουν και από την πεποίθηση ότι η διδασκαλία του «Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης» δεν πρέπει να εξαντλείται στην τεχνική θεώρηση και επεξήγηση κάποιων κανονιστικών επιταγών και αρχών, αλλά και στον δημιουργικό προβληματισμό για την πολιτικο-οικονομική ιδιοσυστασία και τις προοπτικές του ενωσιακού οικοδομήματος.

Ενόψει των παραπάνω είναι πιστεύω σαφές ότι η κρισιμότητα της κατάστασης και η αδήριτη ανάγκη συγκροτημένης νοηματοδότησης του ενωσιακού εγχειρήματος επιβάλει σαφείς τοποθετήσεις στην ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα. Ο κατά Habermas σήμερα ισχύων «εκτελεστικός φεντεραλισμός» (“*Exekutivföderalismus*”), στο πλαίσιο του οποίου οι ενδοενωσιακές, αλλά και οι εθνικές κυβερνητικές και κοινοβουλευτικές δομές «αποψιλώνονται» εκτελώντας απλώς αποφάσεις που λαμβάνονται με συνοπτικές διαδικασίες στα κλειστά fora και κέντρα αποφάσεων στο Βερολίνο, στο Παρίσι ή και (σπανιότερα) στις Βρυξέλλες, αποτυπώνει την απροθυμία ιδιαίτερα της σημερινής πολιτικής τάξης και των ευρωπαϊκών κομματικών ελίτ να αναβαθμίσουν ουσιαστικά τον πολιτικό διάλογο για το μέλλον της Ένωσης μετακυλινώντας τον από τις κλειστές, αδιαφανείς σήμερα ακολουθούμενες διαδικασίες στον ελεύθερα προσβάσιμο από τους λαούς ευρωπαϊκό δημόσιο χώρο. Οι πολιτικές ηγεσίες καλούνται να διαμορφώσουν ακριβώς εκεί,

στην ευρωπαϊκή δημόσια σφαίρα πολιτικούς συσχετισμούς επιχειρηματολογώντας πειστικά και δημόσια (αν το πιστεύουν, εννοείται, ουσιαστικά, όπως φραστικά διατείνονται) για τη θεμελιακή ιστορική σημασία, τα μακροπρόθεσμα στρατηγικά κέρδη, αλλά και το βραχυπρόθεσμο «κόστος» του ενωσιακού εγχειρήματος.

Μέχρι στιγμής, θα έλεγε κανείς συμβαίνει μάλλον το αντίθετο: Επειδή ακριβώς λείπει η προαναφερθείσα ανοικτή, υπεύθυνη δημόσια συζήτηση, αλλά και η όποια εκ μέρους τους δημιουργική πρωτοβουλία, οι κομματικές ελίτ, διατυπώνοντας πολιτικό λόγο απευθυνόμενο στο στενό τους εθνικό τους κομματικό ακροατήριο, αφήνουν να συγκροτηθεί μια συντηρητική και κατ' ουσίαν "ευρωφοβική", πλειοψηφική "λαϊκή βούληση". Κατ' αυτή την έννοια, αυτή η "κοινή γνώμη", ενίοτε παραπληροφορημένη και από λαϊκιστικές, υπεραπλουστευτικές εικόνες και στερεότυπα που κατασκευάζει μερίδα των ευρωπαϊκών ΜΜΕ, φαίνεται να διαμορφώνει αυτή τον πολιτικό λόγο και το επικοινωνιακό στίγμα των κομματικών ελίτ καθηλώνοντάς τες σε αυτά τα "ευρωφοβικά" σύνδρομα.

Εδώ πρέπει επίσης να αναδειχθεί και η ουσιαστική διαφορά της εθνικής με τη μετα-εθνική θεώρηση, η οποία καθίσταται σαφής και στην επιστημονική συζήτηση για τη συνταγματική ταυτότητα και το φαινόμενο του συνταγματικού πατριωτισμού. Λ.χ. μια κριτική ανάγνωση της πολυσχολιασμένης απόφασης του Ομοσπονδιακού Συνταγματικού Δικαστηρίου της Γερμανίας για τη συνταγματικότητα των εγκριτικών νόμων (Zustimmungsgesetze) της Συνθήκης της Λισαβόνας οδηγεί, συνδυαζόμενη με μια ένθεσή της στην ιδεολογική ιδιοσυστασία των συντακτών της, στο συμπέρασμα ότι η επίκληση της συνταγματικής ταυτότητας του Grundgesetz ως ορίου - περιοριστικού πλαισίου της ευρωενοποιητικής διαδικασίας συνιστά, παρά τις περί του αντιθέτου φραστικές κατασκευές και "συγκαλύψεις", μια "αμυντική", περισσότερο εθνοκεντρική και διόλου φιλοευρωπαϊκή προσέγγιση. Η εν λόγω προσέγγιση συν τοις άλλοις παραγνωρίζει το μεταβαλλόμενο σημασιολογικό και κανονιστικό περιεχόμενο του κράτους και της κυριαρχίας, μεταβολή άρρηκτα συνδεδεμένη με την ωρίμανση της ενοποιητικής διαδικασίας σε ενωσιακό επίπεδο, αλλά και την εμβέλεια της πλουραλιστικής προσέγγισης σε σχέση με τις πηγές νομιμοποίησης του ενωσιακού εγχειρήματος, η οποία είναι σύμφυτη με κάθε σοβαρά εννοούμενη πορεία ουσιαστικής πολιτικής ένωσης. Επίσης, ενώ λ.χ. ένας δικανικός λόγος που θα παρακολουθούσε κριτικά την ενοποιητική διαδικασία ζητώντας ενίσχυση των δημοκρατικών διαδικασιών εντός της Ένωσης, συστοίχιση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων με στοιχειώδη δημοκρατικά και πολιτικά αιτούμενα κ.ο.κ., θα μαρτυρούσε μια διάθεση ενίσχυσης της δημοκρατικής νομιμοποίησης των ενωσιακών μηχανισμών και διαδικασιών και ένδειξη πιο ενεργούς συμμετοχής στα ενωσιακά δρώμενα, ο τονισμός της εθνικής (εν προκειμένω αυτό που προφανώς ενδιαφέρει: της γερμανικής) συνταγματικής ταυτότητας συνηγορεί υπέρ μιας απομονωτικής πρόσληψης των πραγμάτων στη βάση του "εμείς και αυτοί".

Αναζητώντας σήμερα – και με βάση τις προηγηθείσες σκέψεις – το στίγμα της χώρας μας στην πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης "προσκρούει" κανείς και πάλι στην προβληματική της κριτικής αποτίμησης του "Μνημονίου" (για να εισέλθω και στο δεύτερο άξονα της παρούσας εισήγησής μου), η οποία (από μια στενότερη νομική/τεχνική πλευρά) άλλωστε απασχόλησε και το ΣτΕ στην απόφαση 668/2012. Επ' αυτού ας μου επιτραπεί η διατύπωση κάποιων συνοπτικών σκέψεων και παρατηρήσεων. Η, κατά πολλούς, υφειακή διελκυστίδα, στην οποία υποβάλλεται όχι μόνο η Ελλάδα, αλλά και εκτεταμένο κομμάτι των χωρών της Ευρωζώνης δια της ακολουθούμενης "μνημονιακής συνταγής", συνιστά απόρροια της κυριαρχούσας, δυστυχώς, σήμερα, εν τέλει πολιτικής με οικονομολογικό περίβλημα, θέασης της εντονότατης οικονομικής και κοινωνικής κρίσης που βιώνουν

ολοένα και περισσότερα κράτη μέλη της Ένωσης ως μιας κατά βάση δημοσιονομικής φύσεως κρίσης που πλήττει κάποια “απείθαρχα” κράτη μέλη που συγκροτούν “ειδικές” (με προεξάρχουσα την “απολύτως ειδική” περίπτωση της Ελλάδας) και μάλιστα αποκομμένες μεταξύ τους περιπτώσεις. Κατ’ αυτή την έννοια παραβλέπεται η συστημική συνάφεια της κρίσης. Στο εύλογο μάλλον ερώτημα που θα μπορούσε να διατυπωθεί πώς άραγε οι “προβληματικές” περιπτώσεις τυχαίνει όλες (εννοείται μέχρι νεοτέρας, καθότι είναι σαφές ότι η κρίση ενδέχεται να εξαπλωθεί προϊόντος του χρόνου και στα κράτη μέλη που συγκροτούν τον μέχρι σήμερα “σκληρό” κεντροευρωπαϊκό πυρήνα) να βρίσκονται (με εξαίρεση την όντως ειδική περίπτωση της Ιρλανδίας) στη νότια περιφέρεια της ευρωζώνης, η κυρίαρχη αυτή ανάλυση των πραγμάτων δεν παρέχει κάποια πειστική απάντηση.

Από την άλλη πλευρά, στο πλαίσιο μιας νηφάλιας θεώρησης της εθνικής μας κατάστασης και της κρίσης που ως χώρα βιώνουμε, πρέπει επίσης να υπογραμμισθεί ότι οι οποιεσδήποτε προηγηθείσες κριτικές αναφορές δεν πρέπει να οδηγούν στη συσκότιση των δικών μας ευθυνών, αλλά και της συνολικής αποτυχίας του ελληνικού πολιτικού συστήματος να συγκροτήσει ένα στοιχειωδώς λειτουργικό σύγχρονο κράτος προς όφελος των Ελλήνων πολιτών και να δομήσει τους όρους μιας παραγωγικής αναδιάρθρωσης πέρα από κίβδηλες λογικές δανειοδότησης ευμάρειας και παρασιτικού καταναλωτισμού. Κατ’ αυτή την έννοια, δεν είναι ανακριβείς (αν και ενίοτε πολιτικά υστερόβουλες, καθότι η ύπαρξη του προβλήματος δεν νομιμοποιεί την “όποια” λύση) οι απόψεις, οι οποίες υποστηρίζουν ότι ειδικότερα στην περίπτωση της Ελλάδας, “το πρόβλημα δεν είναι το “Μνημόνιο”, αλλά τα ίδια τα δομικά και διαρθρωτικά προβλήματα της ελληνικής οικονομίας, του ελληνικού πολιτικού συστήματος, της ελληνικής Δημόσιας Διοίκησης κ.λπ.

Θα μπορέσουν άραγε οι κομματικές ελίτ ενός πολιτικού συστήματος, οι οποίες δεν είχαν εκπαιδευθεί να σχεδιάζουν και να υλοποιούν μεθοδικά μεταρρυθμιστικές πολιτικές, δεν είχαν μάθει να πείθουν επιχειρηματολογώντας, αλλά συνθηματολογώντας και κατά κανόνα αδυνατούσαν και με το προσωπικό τους παράδειγμα να διαπαιδαγωγούν, να πείσουν για την ανάγκη μιας άλλης, ριζικά διαφορετικής πορείας της χώρας; Αυτό θεωρώ ότι είναι ένα από τα κομβικά ερωτήματα που θα καθορίσουν, εκτός των άλλων, και τη θέση της χώρας στην πορεία της ευρωπαϊκής ενοποίησης, αλλά και την επανάκτηση της εθνικής μας κυριαρχίας, η οποία είναι αυτονόητο ότι περιστέλλεται όταν ένα δανειοτρεφές κράτος δεν μπορεί να στηριχθεί στις δυνάμεις του και περιέρχεται σε κατάσταση άμεσης οικονομικής εξάρτησης για να εξασφαλίσει την επιβίωσή του.

ΤΡΙΤΗ ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ

ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ

Η ΚΡΙΣΗ ΚΑΙ ΟΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ ΤΟΥ ΕΛΛΗΝΙΚΟΥ ΤΡΑΠΕΖΙΚΟΥ ΣΥΣΤΗΜΑΤΟΣ

1. Η πρώτη φάση της χρηματοπιστωτικής κρίσης

- Όταν η διεθνής χρηματοπιστωτική κρίση έπληξε την παγκόσμια οικονομία το Φθινόπωρο του 2008, προκάλεσε εκτεταμένη διατάραξη των αγορών, όχι μόνο στη χώρα προέλευσής της (τις ΗΠΑ), αλλά και στην Ευρώπη. Οι ευρωπαϊκές τράπεζες, όπως σύντομα αποδείχτηκε, είχαν επενδύσει εκτενώς σε προϊόντα τα οποία είχαν γίνει «τοξικά». Επιπλέον, είχαν μετατραπεί σε τράπεζες που είχαν απομακρυνθεί από τον παραδοσιακό ρόλο τους του μεσάζοντα μεταξύ καταθετών και δανειστών και είχαν ενστερνιστεί πλήρως το νέο τραπεζικό μοντέλο της «δημιουργίας και διανομής δανείων» (originate and distribute model).
- Οι ελληνικές τράπεζες έμειναν σχετικά ανεπηρέαστες από αυτές τις εξελίξεις. Δεν είχαν στην κατοχή τους κανένα από τα περιουσιακά στοιχεία τα οποία είχαν τώρα γίνει τοξικά, και οι στρατηγικές τους την περασμένη δεκαετία είχαν επικεντρωθεί στη δημιουργία ενός χαρτοφυλακίου δανεισμού στον ιδιωτικό τομέα (σε αντίθεση με τις δεκαετίες του 1980 και 1990 όταν τα κρατικά ομόλογα ήταν από τις πιο σημαντικές κατηγορίες επενδύσεών τους) και στην επέκταση των δραστηριοτήτων τους στην ευρύτερη περιοχή των Βαλκανίων και της Νοτιοανατολικής Ευρώπης. Ο σχετικά περιορισμένος βαθμός επιδίωξης του μοντέλου της «δημιουργίας και διανομής δανείων» λειτούργησε προς το συμφέρον τους. Παρόλο που ο λόγος δανείων προς καταθέσεις διέφερε ανά τράπεζα, κατά μέσο όρο ήταν περίπου 110% στο τέλος του 2008. Το επίπεδο αυτό ήταν συγκριτικά καλό σε σχέση με άλλες χώρες της ευρωζώνης.
- Όπως και σε άλλες ευρωπαϊκές χώρες, τέθηκε σε εφαρμογή ένα πακέτο στήριξης για τη ρευστότητα και το κεφάλαιο των τραπεζών¹. Οι τράπεζες ωστόσο, εμφανίστηκαν επιφυλακτικές στο να κάνουν χρήση αυτής της βοήθειας.

¹ Το αρχικό πακέτο ήταν €28 δις από τα οποία €5 δις προορίζονταν για εισφορές κεφαλαίου. Το πακέτο επεκτάθηκε κατά €15 δις επιπλέον το Μάιο του 2010 και ξανά κατά €25 δις τον Αύγουστο του 2010 για την παροχή εγγυήσεων στις τράπεζες ώστε να διευκολυνθεί η πρόσβασή τους στις νομισματικές εργασίες του Ευρωσυστήματος.

- Στο τέλος του 2008 και μέσα στο 2009, το τραπεζικό σύστημα παρέμενε υγιές. Αν κοιτάξουμε τους κύριους δείκτες απόδοσης των τεσσάρων μεγαλύτερων εμπορικών τραπεζών (Εθνική, Eurobank, Alpha και Πειραιώς), θα δούμε ότι παρουσίαζαν υγιή καθαρά περιθώρια επιτοκίου, χαμηλούς δείκτες κόστους προς έσοδα, σχετικά χαμηλό δείκτη μη εξυπηρετούμενων δανείων και επαρκείς δείκτες κεφαλαιακής επάρκειας οι οποίοι αυξήθηκαν σημαντικά το 2009 [βλ. διαφάνεια 2].
- Αυτή η σχετικά ευμενής κατάσταση επιδεινώθηκε με γρήγορους ρυθμούς προς το τέλος του 2009 και μέσα στο 2010 με την απαρχή της ελληνικής κρίσης χρέους.
- Είναι σημαντικό να επισημάνουμε ότι οι ελληνικές τράπεζες δεν προκάλεσαν την κρίση στην Ελλάδα, σε αντίθεση, για παράδειγμα, με την Ιρλανδία όπου η κρίση προήλθε από τις ιρλανδικές τράπεζες.
- Το ελληνικό τραπεζικό σύστημα δεν παρουσίαζε κάποια ουσιαστική διαφορά σε σχέση με τα τραπεζικά συστήματα σε άλλες χώρες της ΕΕ [βλ. διαφάνεια 3]. Το σύνολο του ενεργητικού του τραπεζικού τομέα ως ποσοστό του ΑΕΠ ήταν κοντά στο μέσο όρο της ΕΕ και της ευρωζώνης. Αυτό έρχεται σε αντίθεση με την κατάσταση στην Ιρλανδία, την Κύπρο, τη Μάλτα ή το Ηνωμένο Βασίλειο όπου τα στοιχεία του ενεργητικού των τραπεζών βρίσκονταν γύρω στο 750% του ΑΕΠ. Ο λόγος δανείων προς καταθέσεις επίσης δεν διέφερε σημαντικά.
- Ωστόσο, με την έναρξη της κρίσης χρέους στο τέλος του 2009 σταδιακά προέκυψαν νέες προκλήσεις για το τραπεζικό σύστημα. Αυτές οι προκλήσεις περιλαμβάνουν: πρώτον, ένα σημαντικό περιορισμό στη ρευστότητα, δεύτερον, ένα επιδεινούμενο μακροοικονομικό περιβάλλον και τέλος, τη συμμετοχή του ιδιωτικού τομέα στη μείωση του χρέους (PSI) και τις συνέπειες που είχε αυτό στο κεφάλαιο των τραπεζών.

2. Σοβαρά προβλήματα ρευστότητας

- Οι διεθνείς διατραπεζικές αγορές και κεφαλαιαγορές έχουν παραμείνει κατ' ουσία κλειστές για τους ελληνικούς τραπεζικούς ομίλους από το Νοέμβριο του 2009, μετά την ανακοίνωση από την ελληνική κυβέρνηση ότι το δημόσιο έλλειμμα αναθεωρήθηκε προς τα πάνω από περίπου 6% του ΑΕΠ σε 12.7% (αργότερα αναθεωρήθηκε περαιτέρω στο 15.4%).
- Οι αναθεωρήσεις των δημοσιονομικών δεδομένων στην Ελλάδα οδήγησαν τους επενδυτές στην αμφισβήτηση της βιωσιμότητας της ελληνικής δημοσιονομικής κατάστασης. Σε αυτό συνέβαλε και η νευρικότητα των αγορών, η οποία αυξήθηκε ραγδαία, μετά το αίτημα της Dubai World για εξάμηνη αναστολή πληρωμών και της συνεπακόλουθης απροθυμίας των επενδυτών για ανάληψη κινδύνων.
- Στις διεθνείς αγορές, το κρατικό κόστος δανεισμού αποτελεί πάντοτε το κατώτατο όριο. Οι φορείς μέσα σε οποιαδήποτε χώρα, είτε πρόκειται για τράπεζες, είτε για μη χρηματοπιστωτικές εταιρείες είτε για μεμονωμένους ιδιώτες, σπάνια θα είναι σε θέση να δανείζονται με όρους καλύτερους από αυτούς με τους οποίους δανείζεται η χώρα. Και εάν η χώρα βρίσκεται αποκλεισμένη από το διεθνή δανεισμό, τότε οι φορείς που βρίσκονται στη δικαιοδοσία αυτής της χώρας, συμπεριλαμβανομένων των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, θα είναι και αυτοί αποκλεισμένοι. Ο αποκλεισμός από τις διεθνείς κεφαλαιαγορές αποτέλεσε τον πρώτο από μία σειρά παραγόντων που περιόρισαν τη ρευστότητα των ελληνικών τραπεζών. Οι τράπεζες ανταποκρίθηκαν με άντληση ρευστότητας από το Ευρωσύστημα.
- Ο δεύτερος παράγοντας που ενέτεινε τον περιορισμό στη ρευστότητα ήταν η αύξηση στα περιθώρια απόδοσης των ελληνικών κρατικών ομολόγων (spreads) [βλ. διαφάνεια 4]. Το Ευρωσύστημα παρέχει ρευστότητα με αντάλλαγμα εξασφαλίσεις που κρατούνται από τις κεντρικές τράπεζες του Ευρωσυστήματος. Οι εξασφαλίσεις αυτές ωστόσο τιμολογούνται ανάλογα με τις εξελίξεις στις τιμές αγοράς. Όσο αυξάνονταν τα ελληνικά spreads και κατά συνέπεια έπεφταν οι τιμές των ομολόγων, τόσο η αξία των εξασφαλίσεων που διέθεταν οι ελληνικές τράπεζες (μεγάλο μέρος των οποίων ήταν ελληνικά κρατικά ομόλογα) μειωνόταν, και ως εκ τούτου περιοριζόταν το μέγεθος της ρευστότητας που μπορούσε να αντληθεί από το Ευρωσύστημα.
- Ο τελευταίος παράγοντας που ανάγκασε τις τράπεζες να αντιμετωπίσουν περιορισμό στη ρευστότητα ήταν η απώλεια καταθέσεων (εκτός διατραπεζικής αγοράς) [βλ. διαφάνεια 5]. Μεταξύ Σεπτεμβρίου 2009 και Μαρτίου 2012, οι καταθέσεις των

ελληνικών νοικοκυριών και εταιριών μειώθηκαν κατά σχεδόν ένα τρίτο [ισοδύναμο με μία εκροή ύψους περίπου €73,5 δις].

- Οι καταθέσεις μειώθηκαν ως αποτέλεσμα του μη ευνοϊκού μακροοικονομικού περιβάλλοντος (καθώς τα νοικοκυριά περιόρισαν τις αποταμιεύσεις τους για να ανταποκριθούν σε αυξανόμενες χρηματοοικονομικές υποχρεώσεις, συμπεριλαμβανομένων αυξημένων φόρων, και για να διατηρήσουν το επίπεδο διαβίωσής τους) καθώς επίσης και της αυξημένης αβεβαιότητας για τις μελλοντικές προοπτικές της οικονομίας.
- Συνέπεια αυτής της μείωσης των καταθέσεων ήταν η αύξηση στο λόγο δανείων προς καταθέσεις σε σχεδόν 140% με αποτέλεσμα τώρα να βρίσκεται πάνω από τον μέσο όρο της ευρωζώνης.
- Ο περιορισμός στη ρευστότητα των τραπεζών είχε αρνητικές επιπτώσεις στην ικανότητά τους να χρηματοδοτούν την πραγματική οικονομία. Ως συνέπεια, η πιστωτική επέκταση στον ιδιωτικό τομέα μειώθηκε από περίπου +17% στις αρχές του 2008 σε -4,7% ετησίως το Απρίλιο 2012. Ο ρυθμός είναι αρνητικός από τις αρχές του 2011.

3. Το επιδεινούμενο μακροοικονομικό περιβάλλον

- Το επιδεινούμενο μακροοικονομικό περιβάλλον, που αντανακλάται στο γεγονός ότι η Ελλάδα βρίσκεται τώρα στον πέμπτο συνεχόμενο χρόνο ύφεσης, συνέβαλε στην αύξηση του δείκτη μη εξυπηρετούμενων δανείων. Ο λόγος μη εξυπηρετούμενων δανείων προς ενεργητικό για όλες τις εμπορικές τράπεζες στην Ελλάδα αυξήθηκε από περίπου 5% το 2008 σε πάνω από 15% το 2011.
- Ταυτόχρονα, το εισόδημα από προμήθειες και το καθαρό εισόδημα από τόκους έχουν επηρεαστεί αρνητικά από τη μείωση της τραπεζικής δραστηριότητας (χορήγηση δανείων, ανάληψη χρηματοπιστωτικών συναλλαγών για πελάτες κ.α.) όπως επίσης και από το αυξημένο κόστος χρηματοδότησης (καθώς οι τράπεζες προσπαθούν να ανταγωνιστούν για τη διατήρηση των καταθέσεων).
- Το επιδεινούμενο οικονομικό περιβάλλον έχει σημαντικές συνέπειες στην κερδοφορία των τραπεζών [βλ διαφάνεια 6]. Τα στοιχεία στους πίνακες αναφέρονται στις τέσσερις μεγαλύτερες εμπορικές τράπεζες (Εθνική, Eurobank, Alpha και Πειραιώς). Ενώ τα λειτουργικά έξοδα μειώθηκαν κατά περίπου 6% το 2011, τα λειτουργικά έσοδα μειώθηκαν ακόμη περισσότερο. Το αποτέλεσμα ήταν μία μείωση 11% στα λειτουργικά κέρδη.
- Κοιτάζοντας τα κέρδη μετά τις προβλέψεις για επισφαλή δάνεια (αλλά προ PSI – δεύτερη στήλη στοιχείων) έχουμε μία εικόνα του αντίκτυπου που είχε η αύξηση των μη εξυπηρετούμενων δανείων στην κερδοφορία. Οι προβλέψεις διπλασιάστηκαν μεταξύ 2010 και 2011 και αυτό είχε ως αποτέλεσμα οι τέσσερις μεγαλύτερες ελληνικές τράπεζες να υποστούν ζημιές το 2011.

4. Το αντίκτυπο του PSI

- Η τελευταία πρόκληση για το ελληνικό τραπεζικό σύστημα είναι οι συνέπειες της συμμετοχής του ιδιωτικού τομέα (PSI) στη μερική διαγραφή του ελληνικού δημοσίου χρέους και η επακόλουθη ανάγκη ανακεφαλαιοποίησης του τραπεζικού συστήματος.
- Στην προτελευταία στήλη στον πίνακα στη διαφάνεια 5, βλέπουμε ότι το PSI οδήγησε σε αύξηση των προβλέψεων το 2011 κατά περίπου 800% για τις τέσσερις μεγαλύτερες ελληνικές τράπεζες. Λαμβάνοντας υπόψη τον αναβαλλόμενο φόρο, οι ζημίες για αυτές τις τράπεζες το 2011 έφτασαν στα €28 δις.
- Αυτά τα αποτελέσματα είχαν σημαντικό αντίκτυπο στο δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας των ελληνικών εμπορικών τραπεζών. Η ανακεφαλαιοποίηση του τραπεζικού συστήματος είναι τώρα προτεραιότητα για το Ελληνικό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας και την Τράπεζα της Ελλάδος. Τα αρχικά στάδια στη διαδικασία ανακεφαλαιοποίησης ολοκληρώθηκαν επιτυχώς νωρίτερα αυτή την εβδομάδα.
- Είναι σημαντικό να κατανοήσουμε ότι η ανακεφαλαιοποίηση είναι μία διαδικασία και όχι ένα γεγονός που πραγματοποιείται άπαξ. Η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει διάφορα στάδια. Πρώτον, οι τράπεζες υποχρεούνται να υποβάλλουν ένα τριετές επιχειρηματικό σχέδιο στην Τράπεζα της Ελλάδος. Η Τράπεζα της Ελλάδος εκτιμά τις κεφαλαιακές ανάγκες κάθε τράπεζας με βάση αυτά τα σχέδια. Μετά από μία επιτυχή αξιολόγηση από την Τράπεζα, το Ελληνικό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας παρέχει αρχικά σε κάθε τράπεζα προκαταβολή ενόψει της συμμετοχής του στις προσεχείς αυξήσεις μετοχικού κεφαλαίου τους. Αυτό έχει ήδη υλοποιηθεί με τη συνεισφορά του ΤΧΣ με κεφάλαια €18 δις στις τέσσερις μεγαλύτερες εμπορικές τράπεζες.
- Το δεύτερο στάδιο μας πάει ως το τέλος Σεπτεμβρίου 2012. Η Τράπεζα της Ελλάδος, στην εκτίμηση των κεφαλαιακών αναγκών των τραπεζών, έχει υπολογίσει και τις ζημίες από το PSI όπως και τις αναμενόμενες μελλοντικές ζημίες από το χαρτοφυλάκιο δανείων. Οι τράπεζες θα είναι τώρα σε θέση να προσπαθήσουν να αντλήσουν το αναγκαίο κεφάλαιο μέσα στους καλοκαιρινούς μήνες από τον ιδιωτικό τομέα, με κάλυψη των ελλείψεων από κρατικά κεφάλαια (μέσω του ΤΧΣ).
- Το τελικό στάδιο θα ολοκληρωθεί στα τέλη Ιουνίου του 2013. Αυτό αφορά στη διενέργεια επαναληπτικών ασκήσεων ακραίων συνθηκών (stress tests) για την οριστικοποίηση των αποτελεσμάτων των δύο πρώτων σταδίων.
- Σε κάθε στάδιο, υπάρχει ένας στόχος για το ύψος της κεφαλαιακής επάρκειας τον οποίο θα πρέπει οι τράπεζες να ικανοποιούν. Η ανακεφαλαιοποίηση που

πραγματοποιήθηκε αυτή την εβδομάδα εξασφαλίζει ότι οι τέσσερις μεγαλύτερες εμπορικές τράπεζες τώρα έχουν δείκτη κεφαλαιακής επάρκειας τουλάχιστον 8%. Το δεύτερο στάδιο θα οδηγήσει σε δείκτη κεφαλαίου Core Tier 1 τουλάχιστον 9% μέχρι 30/9/2012. Τέλος, μέχρι 30/6/2013 ο δείκτης κεφαλαίου Core Tier 1 θα είναι το λιγότερο 10% (έτσι ώστε οι τράπεζες να μπορούν, στο πλαίσιο του Πυλώνα II της Συμφωνίας της Βασιλείας για την κεφαλαιακή επάρκεια, να διαθέτουν τον δείκτη κεφαλαίου Core Tier 1 στο 7% υπό ένα δυσμενές σενάριο ακραίων συνθηκών).

5. Επίλογος

- Το ελληνικό τραπεζικό σύστημα έχει αποδείξει την ανθεκτικότητά του στην πληθώρα των προκλήσεων που αντιμετωπίζει τα τελευταία δύο χρόνια. Ένας από τους στόχους των πολιτικών που απευθύνονται στον χρηματοπιστωτικό τομέα είναι η διατήρηση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας κατά τη διάρκεια μίας δύσκολης περιόδου για την Ελλάδα. Ταυτόχρονα, η Τράπεζα της Ελλάδος, μαζί με το Ελληνικό Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, δεσμεύονται για την επανάκτηση της εμπιστοσύνης στο ελληνικό τραπεζικό σύστημα.
- Προς αυτή την κατεύθυνση, η πρόσφατη επιτυχής ολοκλήρωση της διάθεσης κεφαλαίου € 18 δις αποτελεί θετική εξέλιξη.
- Ένα ισχυρό τραπεζικό σύστημα αποτελεί προϋπόθεση για την έξοδο της οικονομίας από την ύφεση. Η χρηματοδότηση άλλωστε, αποτελεί το μέσο για την άνθηση της οικονομικής δραστηριότητας. Πιστεύω ότι η στρατηγική που υιοθετήθηκε θα κατορθώσει να επαναφέρει την εμπιστοσύνη και να επιτρέψει στο χρηματοπιστωτικό τομέα να ανακτήσει τον αναπτυξιακό ρόλο του στην οικονομία.

**Ο Νίκος Κυριαζής, Καθηγητής του Τμήματος Οικονομικών Επιστημών,
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας
Ο Εμμανουήλ Μάριος Λ. Οικονόμου, Υποψήφιος Διδάκτωρ, Τμήμα
Οικονομικών Επιστημών, Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας**

**ΣΥΓΚΡΙΣΗ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΑΜΥΝΑΣ ΚΑΙ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ΕΕ-ΗΠΑ ΥΠΟ ΤΟ
ΠΡΙΣΜΑ ΤΩΝ ΑΜΥΝΤΙΚΩΝ ΤΟΥΣ ΔΑΠΑΝΩΝ**

1. Εισαγωγή

Στο παρόν κεφάλαιο εξετάζουμε τη σημασία των αμυντικών δαπανών στον καθορισμό της πολιτικής άμυνας και ασφάλειας της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) σε σύγκριση με τις Ηνωμένες Πολιτείες (ΗΠΑ). Η Πολιτική Ασφάλειας αποτελεί σημαίνοντα παράγοντα του καθορισμού της ισχύος ενός κράτους (υπό τη “Θουκιδίδεια” οπτική της έννοιας της ισχύος) καθορίζοντας ουσιαστικά όχι μόνο την χάραξη της υψηλής του στρατηγικής αλλά και επενεργώντας ανάλογα με τις εκάστοτε συνθήκες στην πολιτική και την κοινωνική του σταθερότητα, ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις δύναται να συνεισφέρει και στην οικονομική ανάπτυξη. Επιπρόσθετα, η πολιτική ασφάλειας δεν θα πρέπει να συνδέεται μόνο με την “πολιτική αποτροπής” (deterrence policy) με σκοπό την προστασία (με στρατιωτικά κυρίως μέσα) του ανθρώπινου δυναμικού και της υποδομής ενός κράτους, αλλά μια πιο ολοκληρωμένη εκδοχή της θα πρέπει να τη συνδέει με το ευρύτερο θεσμικό σύστημα προστασίας των αρχών και των αξιών μιας κοινωνίας, όταν αυτά τυχόν απειλούνται από εξωτερικούς κινδύνους και προκλήσεις.

Ωστόσο, για να είναι πιστευτή η πολιτική άμυνας και ασφάλειας πρέπει να συνοδεύεται από ισχυρές Ένοπλες Δυνάμεις. Το επιχείρημα αυτό δύναται να εξαχθεί και να υποστηριχθεί εμπειριστικά από τα ευρήματα που ανακύπτουν μέσω μιας μακρο-ιστορικής οπτικής αναφορικά με τα ζητήματα του καθορισμού της γεωπολιτικής και της ισορροπίας δυνάμεων. Η αναγκαιότητα για την ύπαρξη ισχυρών ενόπλων δυνάμεων ως προέκτασης ισχύος αποτελεί ένα από τα κύρια επιχειρήματα της *Ιστορίας* του Θουκυδίδη (Jowett, 1998). Επιπλέον, ο Λατίνος συγγραφέας του 5^{ου} μ.Χ. αιώνα Vegetius στο έργο του *Epitoma rei militaris* πρότεινε στους Ρωμαίους αυτοκράτορες της εποχής του το περίφημο “si vis pacem, para bellum”, το οποίο σήμαινε πολύ απλά “αν θέλεις ειρήνη, προετοιμάσου για πόλεμο” ενώ παραπλήσια άποψη εκφράζει και ο Νικολό Μακιαβέλι στον *Ηγεμόνα* του (Reeve, 2004; Bondanella and Viroli, 2005).

Σε ταυτόσημα επιχειρήματα εδράζεται και το επιχείρημα της αδιαφιλονίκητης ηγετικής φυσιογνωμίας του *Επταετούς Πολέμου* (1756-1763) του Φρειδερίκου Β' του Μέγα, στρατηγού και βασιλιά της Πρωσίας, ο οποίος συμπέρανε ότι “διπλωματία δίχως αξιόπιστες και ισχυρές ένοπλες δυνάμεις ομοιάζει με συναυλία δίχως μουσικά όργανα” ενώ και ο φημισμένος στρατηγός και θεωρητικός του πολέμου, Carl von Clausewitz, στο *Περί του Πολέμου* σύγγραμμα του όμοια διαπιστώνει ότι “ο πόλεμος είναι η συνέχιση της πολιτικής με άλλα μέσα” (Herberg-Rothe, 2007: 139-144).

Ωστόσο, οι ανωτέρω κλασσικές θεωρήσεις που καθιστούν αναπόδραστη την αναγκαιότητα διασύνδεσης της γεωπολιτικής ισχύος και της πολιτικής ασφάλειας με τη στρατιωτική ικανότητα και ισχύ θεωρούμε ότι λαμβάνουν πιο συγκεκριμένη μορφή αν γίνει αποδεκτή η παραδοχή ότι η στρατιωτικής ισχύς καθορίζεται κυρίως από το μέγεθος των αμυντικών δαπανών που διατίθενται από τις κυβερνήσεις για την άμυνα, όπως υποστηρίζεται από σύγχρονους συγγραφείς, μεταξύ άλλων από τους (Cline, 1975; Gilpin, 1988; Kennedy, 1988; Mearsheimer, 1990) και (Κόλλιας, 1998; Κυριαζής και Σωμάκος, 1999; Κυριαζής και Σπανός, 2000).¹ Η άποψη αυτή που συνδέει την πολιτική ασφάλειας ουσιαστικά με το μέγεθος των αμυντικών δαπανών θα αποτελέσει το κύριο περιεχόμενο της ακολουθητέας ανάλυσης που αφορά τη μελέτη περίπτωσης της ΕΕ διασυγκρικά με τις ΗΠΑ.²

¹ Σε αυτό το σημείο φρονούμε ότι πρέπει να γίνει η παραδοχή ότι η στρατιωτική ισχύς δεν αποτελεί τον αποκλειστικό παράγοντα καθορισμού της ισχύος ενός κράτους, θέση με την οποία συμφωνεί και ο Morgenthau (1993: 30-34), εις εκ των θεμελιωτών της “κλασσικής ρεαλιστικής σχολής” στις διεθνείς σχέσεις. Πλην της στρατιωτικής ικανότητας άλλες ουσιαστικές παράμετροι είναι επιπλέον το μέγεθος και οι επιδόσεις της εθνικής οικονομίας Kennedy (1988) και εκτός αυτών, το μέγεθος του πληθυσμού, η αποκρυστάλλωση των στρατηγικών στόχων και η βούληση της πολιτικής ηγεσίας να εφαρμόσει την εθνική υψηλή στρατηγική (Cline, 1975). Επιπλέον, σημαντική συνιστώσα ισχύος αποτελούν οι διεθνείς συμμαχίες Waltz (1979), η ψυχολογική παράμετρος που συνδέεται με το υψηλό ηθικό και την αποφασιστικότητα Hart (1963) κλπ.

² Ωστόσο, οφείλουμε εδώ εξ αρχής να επισημάνουμε ότι, όπως υποστηρίζεται στη διεθνή βιβλιογραφία, το επίπεδο των αμυντικών δαπανών ως απόλυτο μέγεθος ενδέχεται να μην αποτελεί ένα σαφές κριτήριο αποτίμησης ισχύος αν δεν συνοδεύεται από αποτελεσματική διαχείριση των πόρων που κατευθύνονται για το (σε οικονομικούς όρους) “αγαθό” άμυνα, όπως πχ, οι δαπάνες που αποτελούν το μισθό του στρατιωτικού προσωπικού, οι δαπάνες για προμήθεια αμυντικού υλικού κλπ. (βλ. Brzoska, 1995:48-49). Ως προς τη θέση αυτή, οι Polachek and Seiglie (2007:1030) διαπίστωσαν ότι η αποτελεσματική χρήση (ουσιαστικά η βελτιστοποίηση της χρησιμότητας) από την πραγματοποίηση αμυντικών δαπανών επαυξάνει την εθνική ασφάλεια. Με στόχο η ανάλυση μας να

2. Πολιτική Ασφάλειας και αμυντικές δαπάνες στην Ευρώπη: Από το 1945 έως σήμερα

Ο τρόπος με τον οποίο οι αμυντικές δαπάνες επηρέασαν τη διαμόρφωση της Ευρωπαϊκής πολιτικής άμυνας και ασφάλειας είναι άμεσα συνυφασμένος με το περιβάλλον ισορροπίας δυνάμεων που διαμορφώθηκε με τη λήξη του Β΄ΠΠ. Οι εκτεταμένες καταστροφές της ευρωπαϊκής παραγωγικής υποδομής και η σημαντική απώλεια ανθρωπίνου δυναμικού κατά την περίοδο 1939-45 καθώς και η ανάδειξη των νέων υπερδυνάμεων ΗΠΑ και ΕΣΣΔ σχεδόν ταυτόχρονα με ένα αβέβαιο αναδιαμορφούμενο κοινωνικοοικονομικό και γεωπολιτικό περιβάλλον για την μεταπολεμική Ευρώπη, κατέστησε την Ευρωπαϊκή συνεργασία απαραίτητη για την αποφυγή μιας πιθανής αποσάθρωσης του οικονομικού ιστού των ευρωπαϊκών κοινωνιών αλλά και μιας γρήγορης γεωπολιτικής κατάρρευσης που ενδεχομένως να δημιουργούσε ένα άνευ προηγουμένου γεωπολιτικό κενό που θα ήταν ικανό να διαταράξει καίρια την ευρωπαϊκή ισορροπία δυνάμεων, η οποία είχε τις απαρχές και τη βάση της στις βαρυσήμαντες αποφάσεις της Συνθήκης της Βεστφαλίας του 1648, από το μακρινό παρελθόν.

Υπό το πρίσμα αυτό μπορούν να ειπωθούν και να δικαιολογηθούν οι οικονομικού και αμυντικού χαρακτήρα πανευρωπαϊκές συμφωνίες μετά το 1945. Οι οικονομικού χαρακτήρα συμφωνίες για τη σύσταση της *Ευρωπαϊκής Κοινοπραξίας Άνθρακα και Χάλυβα* (ΕΚΑΧ) το 1951 και της *Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας* (ΕΟΚ) το 1957, μπορούν να διασυνδεθούν με τις αμυντικές συμφωνίες για τον *Οργανισμό Βορειοατλαντικού Συμφώνου* (ΝΑΤΟ) το 1949, και τη *Δυτικοευρωπαϊκή Ένωση*, το 1955 ως μια σειρά από βαρυσήμαντες προσπάθειες των Ευρωπαίων να ανασυνταχθούν με σκοπό να πρωταγωνιστήσουν ξανά στο νέο Ψυχροπολεμικό περιβάλλον.³ Ο κύριος λόγος που κατέστησε την παρέμβαση των ΗΠΑ στην Ευρώπη επιβεβλημένη ήταν επί της ουσίας η στρατιωτική αδυναμία των ευρωπαϊκών χωρών να ανακόψουν το σοβιετικό επεκτατισμό. Έχει υποστηριχθεί ότι η πολιτικοστρατιωτική παρέμβαση των ΗΠΑ υπέρ των συμμάχων τους στη Κεντρική και Δυτική Ευρώπη δημιούργησε στην πραγματικότητα μια αμερικανική “αυτοκρατορία κατόπιν προσκλήσεως” (Ikenberry, 1989).

Η νέα αυτή κατάσταση με τις ΗΠΑ να πρωτοστατούν στην άμυνα της Ευρώπης προσφέροντας αποτελεσματική ασφάλεια έναντι του “σιδηρού παραπετάσματος” πιστεύουμε ότι

μην αποκλίνει από τον κύριο στόχο της, στο παρών κεφάλαιο αξιολογούμε ως παράγοντα ισχύος τις αμυντικές δαπάνες, ως αθροιστικό σύνολο δίχως επιμέρους ανάλυση.

³ Για τον παρασκήνιο δημιουργίας και για τις λεπτομέρειες των ανωτέρω συμφωνιών μπορεί κανείς να ανατρέξει μεταξύ άλλων στους Hunter (2000), Jones (2003) και Τσακαλογιάννη (2000).

αποτελέσει και τη βασική αιτία όπου μια σειρά από προσπάθειες για την αποτελεσματική σύσταση ενός πανευρωπαϊκού αμυντικού οργανισμού αντίστοιχου του NATO (πιθανώς και ως μελλοντικού αντικαταστάτη του) τελικώς δεν ευδοκίμησαν.⁴ Μια ακόμη φιλόδοξη προσπάθεια με τη *Ευρωπαϊκή Πολιτική Συνεργασία* το 1970 με σκοπό την περαιτέρω εμπάθυνση σε θέματα άμυνας και ασφάλειας είχε την ίδια τύχη και παρέμεινε στάσιμη και ανενεργή μέχρι τα μέσα της δεκαετίας του 1980, όπου έλαβε μια νέα δυναμική με την *Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη* (Single European Act) που εν μέρει αναθεώρησε κάποιες από τις αποφάσεις της ιδρυτικής συνθήκης της Ρώμης του 1957 για την ΕΟΚ (Anderson and Seitz, 2006).

Από τον πίνακα 1 γίνεται αντιληπτό ότι πλην των ΗΠΑ και των δυο ισχυρών τους συμμάχων, Ηνωμένο Βασίλειο και Γαλλία και πλην της ειδικής περίπτωσης της Ελλάδας και των σοβαρών προβλημάτων ασφάλειας με τη γειτονική Τουρκία, οι αμυντικές δαπάνες των υπόλοιπων ευρωπαϊκών μελών του NATO κυμάνθηκαν σε σαφώς μικρότερα επίπεδα ως ποσοστό του ΑΕΠ σε όλη τη διάρκεια του Ψυχρού πολέμου. Αρκεί να εστιάσουμε στην τελευταία περίοδο του Ψυχρού Πολέμου 1985-89, όπου οι αμερικανικές αμυντικές δαπάνες ως ποσοστό του ΑΕΠ παρουσιάζονται σχεδόν διπλάσιες από τις αντίστοιχες ευρωπαϊκές.

Η απροθυμία των ευρωπαϊκών χωρών να επωμισθούν μεγαλύτερα αμυντικά βάρη συμπεριφερόμενα μάλλον ή ήττον ως ελεύθεροι επιβάτες (free-riding) εις βάρος των ΗΠΑ μπορεί να εξηγηθεί μέσα από τη *Θεωρία των Συμμαχιών* των Olson and Zeckhauser (1960). Μελετώντας μέσω μιας εμπειρικής έρευνας τις αμυντικές δαπάνες των χωρών-μελών του NATO, οι εν λόγω ερευνητές διαπίστωσαν ότι τα μεγαλύτερα και ισχυρότερα εκβιομηχανισμένα έθνη αναλαμβάνουν αναλογικά υψηλότερο βάρος αμυντικών δαπανών έναντι των μικρότερων συμμάχων τους.

Πίνακας 1: Αμυντικές Δαπάνες των μελών του NATO ως ποσοστό επί του ΑΕΠ για την περίοδο 1949-1989

Χώρα	1949- 1954	1955- 1959	1960- 1964	1965- 1969	1970- 1974	1975- 1979	1980- 1984	1985- 1989
Βέλγιο	4.0	3.6	3.4	3.1	2.9	3.2	3.2	2.8

⁴ Τέτοιες προσπάθειες γαλλικής κυρίως έμπνευσης και στήριξης ήταν η εφήμερη *Ευρωπαϊκή Αμυντική Κοινότητα* (ΕΑΚ) την περίοδο 1950-54 και οι προτάσεις του Fouchet την περίοδο 1958-63, επί προεδρίας De Gaulle (βλ. Jones, 2003).

Καναδάς	5.3	5.3	3.9	2.7	2.1	2.0	2.0	2.1
Δανία	2.5	3.0	2.8	2.7	2.2	2.3	2.4	2.0
Γαλλία	7.2	7.0	6.0	5.0	3.9	3.8	4.0	3.8
Ελλάδα	5.7	5.1	4.1	4.2	4.7	6.8	6.6	5.8
Ιταλία	4.0	3.5	3.0	2.9	2.5	2.1	2.1	2.3
Λουξεμβούργο	2.1	2.2	1.21	1.1	0.8	1.0	1.2	1.0
Κάτω Χώρες	5.1	5.1	4.4	3.8	3.1	3.1	3.0	2.8
Νορβηγία	3.7	3.5	3.3	3.6	2.9	2.8	2.7	2.9
Πορτογαλία	3.8	4.1	6.0	6.7	6.9	4.0	3.4	2.8
Ισπανία	-	-	-	-	-	-	2.3	2.2
Τουρκία	4.3	3.8	3.9	3.6	3.3	4.3	3.8	3.4
Ηνωμένο Βασίλειο	8.2	7.3	6.2	5.5	5.2	5.0	5.0	4.7
ΗΠΑ	8.9	8.9	8.0	8.0	6.5	4.9	5.6	6.0
Δυτ. Γερμανία	4.9	3.8	4.4	4.0	3.5	3.4	3.4	3.0
Μέσος Όρος	4.9	4.7	4.3	4.0	3.6	3.4	3.4	3.2

Πηγή: Ringsmose, J. (2010), "NATO burden-sharing redux: Continuity and change after the Cold War", *Contemporary Security Policy*, **31**(2), 319-338.

Το συμπέρασμα μας από τη μέχρι τώρα ανάλυση είναι ότι ο κύριος λόγος αποτυχίας όλων των φιλόδοξων προσπαθειών για τη σύσταση ενός αποτελεσματικού πανευρωπαϊκού φορέα άμυνας και ασφάλειας ήταν ότι προϋπέθετε την ανάληψη υψηλότερου βάρους αμυντικών δαπανών από τα ευρωπαϊκά κράτη-μέλη, σε σχέση με τις υποχρεώσεις τους έναντι του NATO. Ιστορικά ωστόσο αποδεικνύεται ότι κανένα κράτος-μέλος της ΕΟΚ δεν ήταν διατεθειμένο να θυσιάσει την ασφάλεια που του παρείχε το NATO -έστω και αν σε αυτό τον πρωτεύοντα ρόλο είχαν οι ΗΠΑ, έναντι μιας ενδεχομένως αβέβαιης

πανευρωπαϊκής πολιτικής ασφάλειας που θα προϋπέθετε την ανάληψη κατά πολύ υψηλότερων δαπανών άμυνας για κάθε μέλος ξεχωριστά.

Η λήξη του Ψυχρού πολέμου επίσημα το 1991 δημιούργησε όλες εκείνες τις ευνοϊκές προϋποθέσεις για μια ουσιώδη θεσμική εμβάθυνση των οικονομικών και των πολιτικοστρατιωτικών δομών της Ευρώπης. Η μετεξέλιξη της ΕΟΚ στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) ως απόρροια της συνθήκης του Μάαστριχτ του Φεβρουάριου του 1992 μπορεί να ειπωθεί μέσα από αυτό το πρίσμα. Ωστόσο, η αποτυχία της ΕΕ να διαχειριστεί αποτελεσματικά μια σειρά από γεωπολιτικές εξελίξεις όπως ο πόλεμος της Βοσνίας την περίοδο 1992-95 και η γενοκτονία στη Σομαλία το 1994 κατέστησαν προφανείς τις αλλαγές στη φύση της στρατιωτικής ισχύος και των νέων απειλών ασφάλειας σε σχέση με τα δόγματα του Ψυχρού πολέμου.

Η παγκόσμια τάση για μείωση των αμυντικών δαπανών επηρέασαν όπως ήταν φυσικό και τις ευρωπαϊκές εξελίξεις. Σύμφωνα με εκτιμήσεις, οι στρατιωτικές δαπάνες των χωρών της ΕΕ δεν ξεπέρασαν το 2.1% ως ποσοστό επί του ΑΕΠ για την περίοδο 1990-1999 ενώ παρέμειναν χαμηλές και για το διάστημα 2000-2010. Επί παραδείγματι, κατά το έτος 2008 δεν υπερέβησαν το 1.7% επί του ΑΕΠ (Liberti, 2011). Επιπρόσθετα, οι νέες τάσεις επέβαλαν την αναμόρφωση της δομής των ευρωπαϊκών ενόπλων δυνάμεων η οποία βασίζεται στη μείωση του στρατιωτικού προσωπικού με ταυτόχρονη βελτίωση της αποτελεσματικότητας τους μέσω της παροχής σύγχρονου εξοπλισμού, στην ολοκλήρωση της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας και ακόμη στη δημιουργία στρατιωτικών μονάδων ικανών να φέρουν σε πέρας διεθνείς ειρηνευτικές αποστολές διαχείρισης κρίσεων και αποκατάστασης της ειρήνης, τις επονομαζόμενες και ως αποστολές *Petersberg* (Hofbauer *et al.* 2010).

Απόρροια της συνθήκης του Μάαστριχτ ήταν η σύσταση του *Ευρωστρατού* (5 Νοεμβρίου 1995) μιας πολυεθνικής ευρωπαϊκής δύναμης που αποτελείται από στρατιωτικά τμήματα της Γαλλίας, της Γερμανίας και του Βελγίου με κύριο σκοπό να διεκπεραιώνουν κατ' εντολή της ΕΕ τις ανωτέρω ειρηνευτικές αποστολές (Clark, 1992). Απόρροια της συνθήκης της Κολωνίας του Ιουνίου του 1999 ήταν η δημιουργία της *Ευρωπαϊκής Πολιτικής Ασφάλειας και Άμυνας* (European Security and Defence policy-ESDP) με στόχο την αναδιοργάνωση και την βελτίωση των ικανοτήτων των στρατιωτικών δυνάμεων των χωρών-μελών της ΕΕ αλλά και της περαιτέρω πολιτικής εμβάθυνσης σε θέματα άμυνας και ασφάλειας (Reynolds, 2007). Άλλοι σημαντικοί θεσμικοί μηχανισμοί για την ανάδειξη της *Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας* της ΕΕ γνωστής και ως ΚΕΠΠΑ είναι ο *Οργανισμός Συνεργασίας στον τομέα των Εξοπλισμών* (Organisation Conjointe de Cooperation en

matiere d'Armement-OCCAR) και η *Ευρωπαϊκή Αμυντική Υπηρεσία* (European Defence Agency- EDA) (Slijper, 2005). Επιπλέον, ελπιδοφόρα καθίσταται η πρόσφατη σύσταση ενός αγγλο-γερμανικής εμπνεύσεως σχεδίου για τη δημιουργία μικτών στρατιωτικών μονάδων από τα κράτη μέλη της ΕΕ γνωστών και ως *EU Battlegroups*, που αποσκοπεί στην διεκπεραίωση των ειρηνευτικών αποστολών της ΕΕ, έχοντας τη δυνατότητα να δρα ακόμα και αυτόνομα έναντι του NATO.⁵

Αξίζει να σημειωθεί ότι οι παλαιότερες ελλείψεις των στρατιωτικών δομών της ΕΕ σε μια σειρά από κρίσιμα μέσα εξαιτίας και των χαμηλών στρατιωτικών δαπανών της ΕΕ εν συνόλω, όπως οι στρατηγικές μεταφορές, οι τηλεπικοινωνίες, τα δορυφορικά συστήματα και τα συστήματα C4I Archick and Gallis (2005) αναμένεται να ξεπεραστούν στο επόμενο διάστημα ενώ η ΕΕ για το 2010 επιτυχώς διεξήγαγε 12 ειρηνευτικές αποστολές όπως στη Βοσνία, το Κονγκό το Τσάντ κλπ αναπτύσσοντας στρατιωτικές δυνάμεις ύψους 4606 ανδρών (SIPRI Yearbook, 2011).

Από την όλη ανάλυση στην εν λόγω ενότητα είναι δυνατόν να υποστηριχτεί ότι η παράμετρος των αμυντικών δαπανών διαδραμάτισε καθοριστικό ρόλο στη διαμόρφωση της πολιτικής ασφάλειας της Ευρώπης μετά τον Β΄ΠΠ. Οι σημαντικές ελλείψεις σε στρατιωτικά μέσα και η αδυναμία ανάσχεσης της σοβιετικής πλημμυρίδας μετά το 1945 κατέστησαν την παρέμβαση των ΗΠΑ στην Κεντρική και Δυτική Ευρώπη απαραίτητη προϋπόθεση για την διεξαγωγή αξιόπιστης άμυνας βάσει των νέων δεδομένων του Ψυχρού πολέμου.

Ωστόσο, το αντίτιμο από την αμερικανική συνεισφορά εκφράζεται μέσα από την τελική αδυναμία ή και απροθυμία των Ευρωπαίων (δεδομένης βέβαια και της αμερικανικής γεωπολιτικής ηγεμονίας) να δημιουργήσουν μια ενιαία ικανή αυτοτελή αμυντική οντότητα παρά τις προσπάθειες για τη σύσταση της ΕΑΚ, των προτάσεων Fouchet αλλά και της ισχνής αποτελεσματικότητας της ΔΕΕ πριν και μετά τον Ψυχρό πόλεμο.

Το αντίτιμο της απροθυμίας των Ευρωπαίων να δαπανούν περισσότερο για την άμυνα τους σε συνδυασμό με τη γνωστή έλλειψη προθυμίας για περαιτέρω πολιτική ολοκλήρωση

⁵ Τα EU Battlegroups στην πραγματικότητα αποτελούν μια ελπιδοφόρα προσπάθεια για τη σύσταση πανευρωπαϊκών στρατιωτικών τμημάτων ικανών να δρουν κατ' εντολή της ΕΕ, όπως προϋπέθετε και η σύσταση της *Ευρωπαϊκής Δύναμης Ταχείας Αντίδρασης* (αποκύημα των Συμφωνιών του Ελσίνκι το 1999 και η οποία ωστόσο, τελικά δεν ευδοκίμησε (βλ. Major and Molling, 2011).

τουλάχιστον μέχρι πρότινος,⁶ ίσως μπορούν να εξηγήσουν γιατί ακόμη για κάποιους η ΕΕ θεωρείται “οικονομικός γίγαντας αλλά πολιτικός νάνος.”

3. Η αμερικανική πολιτική ασφάλειας: Από τον Ψυχρό Πόλεμο ως τον 21^ο αιώνα

Κύρια παράμετρος καθορισμού της αμερικανικής πολιτικής ασφάλειας κατά την περίοδο του διπολικού συστήματος ισχύος του Ψυχρού πολέμου ήταν η προστασία του (υπό αμερικανική επιρροή) “ελεύθερου κόσμου” από το σοβιετικό “σιδηρούν παραπέτασμα”. Υπό την ισχυρή επιρροή των θεωριών της *Παγκόσμιας Ισορροπίας* του Nicholas Spykman οι σχεδιαστές της αμερικανικής διεθνούς πολιτικής την περίοδο 1945-50 και αργότερα, εξέλαβαν την ενεργότερη ανάμιξη τους στη διεθνή γεωπολιτική σκηνή όχι μόνο ως ευκαιρία για γεωπολιτική “ηγεμονία” αλλά ως μια διαδικασία προστασίας των αμερικανικών πολιτικοοικονομικών συμφερόντων μέσω της ανάσχεσης της σοβιετικής επιρροής στην Ευρώπη (όπως και έγινε μέσω της σύστασης του NATO), την Ευρασία και αλλού, την οποία ο Spykman προσομοίαζε με τις επιδιώξεις της ναζιστικής Γερμανίας και της Ιαπωνίας να επικρατήσουν στο δυτικό ημισφαίριο κατά τον Β΄ΠΠ (Art, 2005).

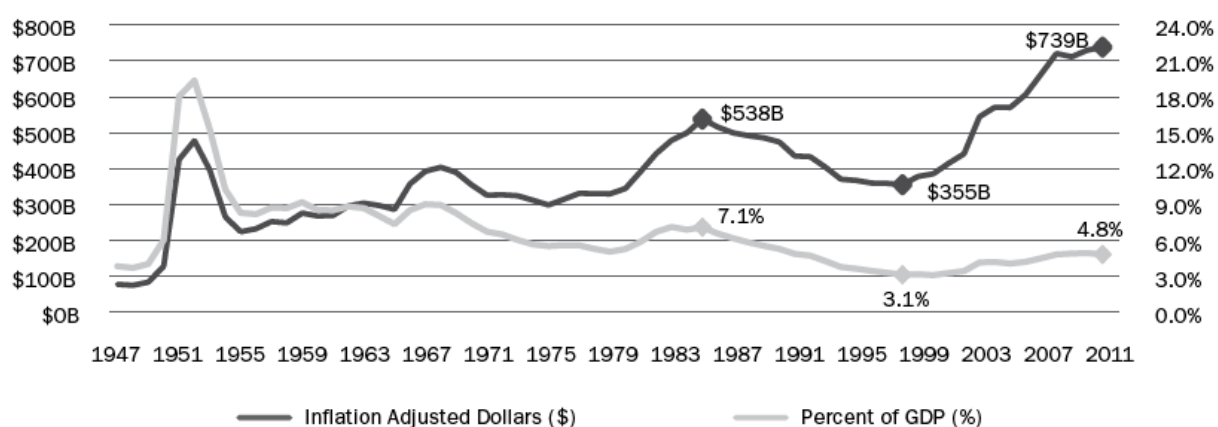
Πέραν της συμμετοχής στην άμυνα των συμμάχων τους οι σχεδιαστές της αμερικανικής διεθνούς πολιτικής την περίοδο 1945-50 αντιλήφθηκαν ότι ήταν επιβεβλημένη και η οικονομική συνδρομή των ΗΠΑ στη ανοικοδόμηση της Ευρώπης. Εκτός της οικονομικής βοήθειας μέσω του σχεδίου Marshall⁷, η ανόρθωση της διεθνούς οικονομίας και επί του προκειμένου, της Ευρώπης θα ήταν δυνατόν να επιτευχθεί με την ενίσχυση της διεθνούς συνεργασίας μέσω του διεθνούς εμπορίου και της ελεύθερης οικονομίας. Οι ΗΠΑ θεωρούσαν ότι έπρεπε να λάβουν τη θέση ενός παγκόσμιου “φιλελευθέρου ηγεμόνα” (Ikenberry, 2001). Στα πλαίσια αυτά και με βάση τη χρήση των κευνσιανών οικονομικών “εργαλείων” ανάπτυξης, είναι δυνατόν να δικαιολογηθεί ο πρωταγωνιστικός ρόλος των ΗΠΑ στη δημιουργία του *Παγκοσμίου οργανισμού Εμπορίου* (WTO), του *Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης* (OECD), της *Παγκόσμιας Τράπεζας* και του *Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου* (IMF) καθώς και των οργανισμών GATT APEC και NAFTA (Ikenberry, 2005).

⁶ Για μια αναλυτική προσέγγιση σε αυτά τα ζητήματα μπορεί κανείς να ανατρέξει στον Τσακαλόγιαννη (2000).

⁷ Αναλυτική περιγραφή όλων των πτυχών του σχεδίου Marshall ως προς τις ενεργητικές επιπτώσεις του στην ανόρθωση των ευρωπαϊκών οικονομιών παρέχουν οι De Long and Eichengreen (1991).

Παρά ταύτα, το τίμημα της αμερικανικής γεωπολιτικής υπεροχής μέσω των αμυντικών τους δαπανών ήταν ιδιαίτερα υψηλό σε οικονομικούς όρους. Το διάγραμμα 1 παρουσιάζει τις ιδιαίτερα υψηλές ετήσιες αμερικανικές αμυντικές δαπάνες για την περίοδο 1947-2011. Όπως είναι αναμενόμενο, παρατηρείται μια αυξητική τάση των στρατιωτικών δαπανών σε πολεμικές περιόδους (Κορέα 1950-53, Βιετνάμ 1959-1975, “Πόλεμος των Άστρων” επί προεδρίας Ρήγκαν το 1981-85). Ο εξοπλιστικός ανταγωνισμός μεταξύ ΗΠΑ-ΕΣΣΔ επέτεινε τη γρήγορη κατάρρευση της σε ύφεση σοβιετικής οικονομίας, η οποία με τη σειρά της επηρέασε βαθύτατα ως προς την πολιτική αποσύνθεση του σοβιετικού κρατικού μορφώματος. Στην προηγούμενη ενότητα έγινε αντιληπτό ότι ακόμη και την τελευταία περίοδο του Ψυχρού Πολέμου 1985-89, οι ΗΠΑ δαπανούσαν περί το 6.0% επί του ΑΕΠ τους σε στρατιωτικές δαπάνες ενώ οι Ευρωπαίοι σύμμαχοι τους στο NATO λίγο πάνω από το μισό, δηλαδή το 3%!

Διάγραμμα 1: Αμερικανικές στρατιωτικές δαπάνες την περίοδο 1947-2011 σε δις δολάρια (σε τιμές 2011) και ως ποσοστό επί του ονομαστικού ΑΕΠ



Πηγή: Harrison, T. (2010), “Analysis of the fiscal year 2011 defence budget request”, *Center for Strategic and Budgetary Assessments*, 1-71.

Παρόμοια και οι μακροοικονομικοί δείκτες ως προς το δημόσιο χρέος χειροτέρεψαν και οι ΗΠΑ σταδιακά συμπεριλήφθηκαν στα έθνη με πολύ μεγάλο δημόσιο χρέος, γεγονός που ερμηνεύτηκε ως η απαρχή της “διάβρωσης της αμερικανικής υπεροχής” (Kennedy, 1989: 432-437; Patterson, 1992: 189-220). Ωστόσο, την τάση για δραστική μείωση των αμυντικών δαπανών των ΗΠΑ από τα 503.6 δις δολάρια κατά μέσο όρο την τελευταία περίοδο του Ψυχρού Πολέμου 1981-90, στα 392.8 την περίοδο 1991-2000, ανέκοψε το τρομοκρατικό χτύπημα της 11^{ης} Σεπτεμβρίου του 2001. Οι αμερικανικές δαπάνες εκτοξευτήκαν ξανά κατά

μέσο όρο στα 579.6 δις δολάρια για όλη την περίοδο 2001-2009 (Sharp, 2009). Ως ποσοστό επί του ΑΕΠ η άνοδος των αμυντικών δαπανών μεταφράζεται σε μεταβολή από το 3.1 στο 4.9% για την περίοδο 2000-2009 (The Military Balance, 2010). Με σκοπό την πάταξη της διεθνούς τρομοκρατίας τα ψυχροπολεμικά δόγματα της “ανάσχεσης” (containment) του αντιπάλου και της “αποτροπής” (deterrence) αντικαταστάθηκαν από το δόγμα της “προληπτικής δράσης” (preemptive action) Κνορφ, (2008) ενώ η πολεμική προσπάθεια των ΗΠΑ σε Ιράκ και Αφγανιστάν στοίχισε στους αμερικανούς φορολογούμενους το ιλιγγιώδες ποσό των 1.024 τρις δολαρίων για την περίοδο 2001-2010! (The Military Balance, 2010: 24).

Μάλιστα, οι Metaxas and Economidou (2012) διαπίστωσαν ότι η υψηλή αύξηση των αμερικανικών αμυντικών δαπανών για όλη την πρώτη δεκαετία του 21^{ου} αιώνα σε συνδυασμό με την αμερικανική χρηματοπιστωτική κρίση της περιόδου 2007/8 αύξησαν σημαντικά το αμερικανικό δημόσιο χρέος αναγκάζοντας την κυβέρνηση του Β. Obama να εξαγγείλει περικοπές στις αμυντικές δαπάνες έναντι της περισσότερο “φιλοπόλεμης” στρατηγικής του G. Bush.⁸

4 Συγκρίνοντας την Πολιτική Ασφάλειας ΕΕ-ΗΠΑ υπό το πρίσμα των αμυντικών τους δαπανών.

Οι αμυντικές δαπάνες των ΗΠΑ για το 2011 αυξήθηκαν σε σχέση με το 2010 ανερχόμενες στα 712 δις δολάρια, ποσό που αντιστοιχεί στο 22% του συνολικού κρατικού προϋπολογισμού και στο 4.8% επί του ΑΕΠ (Harrison, 2010). Όπως αναφέρθηκε στην ενότητα 2, οι αντίστοιχες συνολικές αμυντικές δαπάνες των χωρών-μελών της ΕΕ δεν ξεπερνούν εν συνόλω το 1.7% επί του ΑΕΠ. Στον πίνακα 2 βασιζόμενοι σε στοιχεία του SIPRI για το 2012, παρουσιάζουμε τις πρώτες 10 σε κατάταξη στρατιωτικών δαπανών χώρες ανά την υφήλιο, όπου η υπεροχή των ΗΠΑ καθίσταται πρόδηλη (711 δις δολάρια). Η δεύτερη Κίνα παρουσιάζει στρατιωτικές δαπάνες λιγότερες από το 1/6 των αμερικανικών (143 δις) ενώ η τρίτη Ρωσία (71.9 δις). Μια απλή αριθμητική αναγωγή αποδεικνύει ότι οι δυο αυτοί κύριοι γεωπολιτικοί ανταγωνιστές των ΗΠΑ για το πρώτο τέταρτο του 21^{ου} αιώνα συνολικά παρουσιάζουν στρατιωτικές δαπάνες ύψους 214 δις δολαρίων, δηλαδή λιγότερες του 1/3 των αντιστοιχών αμερικανικών.

⁸ Σύμφωνα με τους Austin and Levit (2012), το συνολικό αμερικανικό δημόσιο χρέος για το 2011 ανήλθε στα 1.47 τρις δολάρια, ποσό που αναλογεί στο 97.7% επί του ονομαστικού ΑΕΠ.

Πίνακας 2: Οι 10 πρώτες σε κατάταξη μεγέθους αμυντικών δαπανών χώρες σε ονομαστικές τιμές

του 2011 (σε δις δολάρια)

Κατάταξη	Χώρα	Σύνολο Δαπανών	Ποσοστό επί των παγκόσμιων αμυντικών δαπανών
1	ΗΠΑ	711	41
2	Κίνα	143	8.2
3	Ρωσία	71.9	4.1
4	Ην. Βασίλειο	62.7	3.6
5	Γαλλία	62.5	3.6
6	Ιαπωνία	59.3	3.4
7	Ινδία	48.9	2.8
8	Σ. Αραβία	48.5	2.7
9	Γερμανία	46.7	2.7
10	Βραζιλία	35.4	2.0
Σύνολο Παγκοσμίων αμ. δαπανών		1738	

Πηγή: SIPRI Yearbook, (2012), Summary: Armaments, disarmament and international security, Stockholm International Peace Research Institute, Oxford: Oxford University

Press.

Οι υπόλοιπες ευρωπαϊκές και ασιατικές δυνάμεις καθώς και η Βραζιλία παρουσιάζουν στρατιωτικές δαπάνες πολύ μικρότερες σε σχέση με τις ΗΠΑ. Επιπλέον, το 43% των αμερικανικών αμυντικών δαπανών για το 2010 ήταν σχεδόν διπλάσιο από το σύνολο των αντίστοιχων δαπανών των χωρών-μελών της ΕΕ σε απόλυτα μεγέθη (Sharp, 2009; *The Military Balance*, 2010: 462-472). Ως ποσοστό επί του ΑΕΠ οι αμερικανικές αμυντικές δαπάνες αναλογούν στο 4% ενώ οι αντίστοιχες των χωρών της ΕΕ στο 1.7% (Kollias, 2008).

Η υπεροχή των ΗΠΑ έναντι της ΕΕ σε όρους ασφάλειας δεν προκύπτει μόνο από αυτό που πρώτος ο Θουκυδίδης ανέλυσε ως βασική θέση του κατά τον Πελοποννησιακό Πόλεμο, δηλαδή τη “διαφορά στρατιωτικής ισχύος”, αλλά και εξαιτίας της ίδιας της δομής των Ευρωπαϊκών Ενόπλων Δυνάμεων (ΕΔ). Οι ευρωπαϊκές ένοπλες δυνάμεις χαρακτηρίζονται από πολυτυπία σε στρατιωτικά μέσα το οποίο προκαλεί χαμηλότερη αποτελεσματικότητα σε στρατιωτικούς όρους και επαυξάνει το μέσο λειτουργικό κόστος συντήρησης του στρατιωτικού εξοπλισμού. Αντίθετα, οι αμερικανικές ένοπλες δυνάμεις κατά κύριο ρόλο επικεντρώνονται στην παραγωγή οπλικών συστημάτων εστιάζοντας σε ένα μόνο τύπο τον οποίο αναπαράγουν σε μεγάλες ποσότητες. Μέσω της χρήσης ενός “ομογενοποιημένου” σε στρατιωτικά μέσα στόλου επιτυγχάνεται αποτελεσματικότητα σε στρατιωτικούς όρους και οικονομίες κλίμακας σε οικονομικούς.⁹

Χαρακτηριστικό παράδειγμα αναποτελεσματικότητας είναι ο χώρος των ευρωπαϊκών αρμάτων μάχης με πάνω από 8 διαφορετικούς τύπους οπλικών συστημάτων στα οπλοστάσια των χωρών της ΕΕ (διάφορες εκδόσεις Leopard, Leclerc, Challenger E2, Ariete C1 και τα παλαιότερα M48, M60A3 TTS, AMX 30B2 και T72 κλπ) τη στιγμή που οι ΗΠΑ διαθέτουν μόνο ένα κύριο άρμα μάχης σε πολύ μεγάλους αριθμούς (M1 Abrams)! Επιπλέον, αν και οι οροφές στρατιωτικών δυνάμεων του δίπολου ΕΕ-ΗΠΑ σε μέσα και προσωπικό έχουν δραστικά περιοριστεί (επενδύοντας σε σύγχρονα οπτικά συστήματα έντασης κεφαλαίου, όπως πύραυλοι stand-off τύπου cruise, συστήματα δορυφόρων τηλεπισκόπησης, C4I κλπ) και αναδιοργανωθεί μετά τον Ψυχρό πόλεμο για να αντιμετωπίσουν μια σειρά από σύγχρονες απειλές, όπως πολεμικές επιχειρήσεις ασύμμετρου πολέμου, εμφύλιοι πόλεμοι, διεθνής τρομοκρατία, όπλα μαζικής καταστροφής κλπ, εντούτοις η σύνθεση τους εξακολουθεί να διαφέρει σημαντικά.

⁹ Στα ζητήματα αυτά εμπειριστατωμένες αναλύσεις παρέχει ο Hartley (1995, 2003, 2007)

Με στοιχεία για το 2008 The Military Balance, (2010: 103-210) οι αμερικανικές ΕΔ εστιάζουν σε τομείς όπως διεξαγωγή πολεμικών επιχειρήσεων (256 από τα συνολικά 693 δις δολάρια για άμυνα), 165 δις για προμήθεια νέου αμυντικού υλικού, 79 δις για Έρευνα και Ανάπτυξη (R&D) νέων οπλικών συστημάτων και 139 δις για τις δαπάνες του προσωπικού, ποσό που αναλογεί στο 20% της σύνθεσης των αμυντικών δαπανών. Αντίθετα, βάσει στοιχείων, το 54% από τα 223 δις των αμυντικών δαπανών των χωρών της ΕΕ διατέθηκε για την εξυπηρέτηση υποχρεώσεων έναντι του στρατιωτικού προσωπικού, ποσοστό υπερδιπλάσιο από αυτό των ΗΠΑ!

4. Θετικές επιπτώσεις των αμυντικών δαπανών στην αμυντική βιομηχανία

Η άποψη ότι οι αμυντικές δαπάνες δύνανται υπό προϋποθέσεις να συνεισφέρουν στην οικονομική ανάπτυξη αποτελεί ένα αντικείμενο ανάλυσης το οποίο εξακολουθεί να παραμένει ανοιχτό με εκατέρωθεν απόψεις στη διεθνή βιβλιογραφία. Οι Metaxas and Economidou (2012) παρουσιάζουν μια σειρά τέτοιων επιχειρημάτων όπως προκύπτουν κυρίως από εμπειρικές μελέτες. Ο πίνακας 3 παρουσιάζει μια πολύ αντιπροσωπευτική πτυχή της αμυντικής βιομηχανίας που σχετίζεται με τον κλάδο της αεροναυπηγικής.

Πίνακας 3: Κόστος για Έρευνα και Ανάπτυξη και οροφές παραγγελιών για τα κύρια μαχητικά Αεροσκάφη της ΕΕ και των ΗΠΑ.

Μαχητικό Αεροσκάφος	Χώρα προέλευσης	Κόστος για Έρευνα και ανάπτυξη (σε δις £)	Συνολικές εγχώριες πωλήσεις	Εξαγωγές	Σύνολο πωλήσεων (εγχώριες πωλήσεις + εξαγωγές)
SAAB Gripen	Σουηδία	1.3	204	42	246
Dassault Rafale	Γαλλία	6.1	294	-	294
EF-2000 Typhoon	Ην. Βασίλειο Γερμανία	13.8	620	90	710

	Ιταλία				
	Ισπανία				
JSF F35	ΗΠΑ	13.7	3002 (150 for UK)	2000 (projected)	5000 (approximately)
F16	ΗΠΑ	N/A	2250	1750	4000+
F18	ΗΠΑ	4.0	1363	401	1764
F22 Raptor	ΗΠΑ	15.2+	295	-	295

Πηγή: Hartley, K. (2003), "The future of european defence policy: An economic perspective", *Defence and Peace Economics*, **14**(2), 107-115.

Ειδικότερα, παρουσιάζει το κόστος Έρευνας και Ανάπτυξης για νέα οπλικά συστήματα σε σχέση με το μέγεθος των τελικών παραγγελιών για μαχητικά αεροσκάφη, συμπεριλαμβανομένων και των εξαγωγών. Το κύριο συμπέρασμα που ανακύπτει σε οικονομικούς όρους από την ανάλυση του πίνακα 3 είναι κατά την άποψη μας, το γεγονός ότι χάριν της μεγάλης αμερικανικής αγοράς, οι ΗΠΑ μπορούν να καλύψουν το κόστος Έρευνας και Ανάπτυξης για νέα οπλικά συστήματα μέσω των μεγάλων εσωτερικών παραγγελιών της USAF. Έτσι, αυτόματα το κόστος παραγωγής κάθε επιπλέον μονάδας για εξαγωγή σε συμμαχικά αεροπορικά σχήματα "συμπιέζεται" προς τα κάτω. Αντίθετα, οι μικρή εσωτερική αγορά των εθνικών ευρωπαϊκών ΕΔ δεν δίνει τη δυνατότητα στις αντίστοιχες ευρωπαϊκές εταιρίες να επιτύχουν οικονομίες κλίμακας, όπως στην ανωτέρω αμερικανική περίπτωση. Τα μη ικανοποιητικά κέρδη λόγω των μικρών παραγγελιών καθιστούν τα ευρωπαϊκά μαχητικά ακριβότερα και συνεπώς λιγότερο ανταγωνιστικά έναντι των αμερικανικών στις διεθνείς αγορές οπλικών συστημάτων.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα από το πίνακα 3 είναι οι περιπτώσεις των μαχητικών EF-2000 Eurofighter Typhoon και του αμερικανικού F35 Lightning. Με περίπου ίδιο κόστος για έρευνα και ανάπτυξη (13.8 δις λίρες για το Typhoon και 13.7 για το F35) το τελικό μέγεθος παραγωγής είναι συντριπτικά υπέρ του αμερικανικού μαχητικού. Ενώ το Eurofighter- πάντα

με τα σημερινά δεδομένα- έχει “κολλήσει” στα 710 μαχητικά, το F35 θα παραχθεί σύμφωνα με το γενικότερο σχεδιασμό σε 2443 μονάδες για την εσωτερική αγορά των ΗΠΑ και του Ην. Βασιλείου, με προοπτική εξασφαλισμένων -κατά τα φαινόμενα- τουλάχιστον 700 μονάδων προς εξαγωγή.¹⁰

Επιπλέον, ο πίνακας 3 δείχνει ότι το κόστος ενός Eurofighter είναι περίπου το διπλάσιο από ένα γαλλικό Rafale B, αν και η μαχητική τους αξία είναι περίπου παρόμοια Kyriazis and Salavrakos (2006), γεγονός που σημαίνει ότι η βιομηχανική συνεργασία μεταξύ των χωρών του πολυεθνικού Eurofighter (Ην. Βασίλειο, Γερμανία, Ιταλία, Ισπανία) δεν ήταν η βέλτιστη δυνατή, θέση που υποστηρίζει και ο Hartley (2003). Τέλος, το γεγονός ότι οι ΗΠΑ δαπανούν πολύ περισσότερο από τους Ευρωπαίους για έρευνα και ανάπτυξη νέων οπλικών συστημάτων Hartley (2007) αποτελεί ίσως την αιτία όπου 7 αμερικανικοί βιομηχανικοί κολοσσοί αμυντικού υλικού όπως οι Lockheed-Martin, Boeing, Northrop-Grumman και η Raytheon συγκαταλέγονται στις πρώτες 10 θέσεις σε κατάταξη εσόδων από πωλήσεις αμυντικού υλικού ανά τον κόσμο (SIPRI Annual Report, 2012).

5. Παραδείγματα αναποτελεσματικότητας στην Ευρωπαϊκή αμυντική βιομηχανία. Οι περιπτώσεις της EAB και της ELBO

Η Ελλάδα δαπανούσε από το 1975 και μετά ένα από τα υψηλότερα ποσοστά του ΑΕΠ της, της τάξης του 4-5% για αμυντικές δαπάνες, συγκρίσιμο με εκείνο των ΗΠΑ και ανώτερο από το αντίστοιχο της Τουρκίας. Βέβαια, λόγω της πρόσφατης κρίσης οι δαπάνες αυτές έχουν μειωθεί σε πολύ σημαντικό βαθμό. Επικρατεί σε ορισμένους κύκλους η άποψη πως οι αμυντικές δαπάνες είναι περιττές και πως εκτρέφουν τη διαφθορά. Από την άλλη έχουν εκφραστεί πολύ σοβαρές ανησυχίες για το αξιόμαχο των ελληνικών ενόπλων δυνάμεων λόγω περικοπών σε αναλώσιμα, ανταλλακτικά κλπ.

Το μεγάλο πρόβλημα στο παρελθόν ήταν πως οι πολιτικές ηγεσίες δεν κατόρθωσαν ποτέ (ή δεν το θέλησαν) να εκμεταλλευτούν το ύψος των αμυντικών δαπανών για να επιτύχουν θετικά αποτελέσματα για την ελληνική οικονομία. Δεν συμφωνήθηκαν ποτέ αξιόλογες συμπαραγωγές που θα έφερναν και τεχνογνωσία και απασχόληση όπως πχ. στον τομέα της

¹⁰ Εξαιτίας μιας σειράς τεχνικών προβλημάτων που αύξησαν το κόστος παραγωγής του F35, ο αριθμός για τις ΗΠΑ και το Ην. Βασίλειο αναμένεται να υποχωρήσει τελικά στις 2443 μονάδες από τον αρχικό σχεδιασμό για 3002 μονάδες, ενώ και οι εξαγωγές σε πρώτη φάση φαίνεται να περιορίζονται στις 700 μονάδες (Caverley, 2007). Σε κάθε περίπτωση, τα 2443+700=3113 μαχητικά F35 είναι πολύ περισσότερα σε οικονομικούς και εμπορικούς όρους από τα 710 EF-2000.

αεροπορικής βιομηχανίας, όπως είχε προταθεί το 1987-1988 με την τότε “αγορά του αιώνα” για μαχητικά ή αργότερα το 2000, για την αγορά του 4ης γενιάς μαχητικού. Τόσο η κατασκευάστρια του Eurofighter, η EADS όσο και του Rafale, η Dassault είχαν προτείνει τέτοια συμπαραγωγή. Το 1988 τελικά αγοράσαμε ταυτόχρονα Mirage 2000 και F-16 μεγαλώνοντας την πολυτυπία στην Πολεμική Αεροπορία (το 1990 είχε 6 τύπους μαχητικών, Mirage 2000, Mirage F1, F-4 Phantom, A-7 Corsair, F-5 & F-16 έναντι μόνο 3 τύπων της Τουρκίας F-16, F-4 & F-5) με όλα τα σχετικά προβλήματα συντήρησης, ανταλλακτικών κλπ που οδηγούν σε αρνητικές οικονομίες κλίμακας.

Άλλες χώρες με υψηλές αμυντικές δαπάνες αντίθετα χρησιμοποιούν την ανάγκη αυτή για προώθηση της οικονομίας και τεχνογνωσίας τους, όπως συνέβει με το Ισραήλ, την Τουρκία, τη Ν. Κορέα κλπ. Το Ισραήλ πχ παράγει τανκς, μαχητικά αεροπλάνα, διαφόρων τύπων βλήματα, πυρηνικά και ηλεκτρονικά κλπ., με αποτέλεσμα η αμυντική βιομηχανία να αποτελεί και έναν από τους ισχυρούς εξαγωγικούς τομείς της οικονομίας του. Η Τουρκία υιοθέτησε ένα μαχητικό 3ης γενιάς, το F-16 και είχε εγχώρια γραμμή συμπαραγωγής. Το ίδιο έκανε και για το 4ης γενιάς, F-35 JSF, με νέα προφανώς γραμμή συμπαραγωγής. Αντίθετα, η Ελλάδα ενώ είχε αποφασίσει κατ’ αρχάς να προμηθευτεί το Eurofighter δεν έχει εντούτοις υλοποιήσει την παραγγελία.¹¹ Το αποτέλεσμα θα είναι σε πολύ σύντομο διάστημα (το αργότερο σε 5 έτη) η Ελλάδα να αντιμετωπίσει μεγάλο πρόβλημα στον τομέα της αεροπορικής ισχύος, τομέα στον οποίο εκτιμούμε ότι θα κριθούν πάρα πολλά σε μια τυχόν απευκταία σύγκρουση (όταν η Τουρκία θα έχει ήδη αρχίσει να παραλαμβάνει τα στέλθ F-35 και η Ελλάδα θα αποσύρει οριστικά τα τελευταία, “αρχαία” πια, A-7 και Phantom. Ας μην λησμονούμε πως το Phantom είναι μαχητικό της δεκαετίας του 1960! Τότε ή θα δημιουργηθεί κενό στρατιωτικής ισχύος με ότι αυτό σημαίνει για την αποτροπή ή θα πρέπει να δοθεί μια βιαστική παραγγελία. Και τέτοιες παραγγελίες φυσικά δεν δίνονται με τους καλύτερους όρους για τον πελάτη που έχει το πρόβλημα! Και ας μην ξεχνάμε τι σημαίνει αποτροπή για την εξωτερική και αμυντική πολιτική: ακριβώς επειδή το Ισραήλ διαθέτει αυτή την ισχύ, μπορεί να συνάπτει συμφωνίες συνεκμετάλλευσης των θαλασσιών αποθεμάτων πετρελαίου και αερίου με την Κύπρο, αγνοώντας επιδεικτικά τις τούρκικες απειλές. Χωρίς ικανή αποτροπή μελλοντικά, η θέση της Ελλάδας σε παρόμοια θέματα θα είναι προφανώς μειωμένη. Η Ελλάδα αντίθετα, ποτέ δεν θέλησε (πιστεύουμε πως αν υπήρχε η πολιτική βούληση θα μπορούσε να το κάνει) να προγραμματίσει μακροπρόθεσμα

¹¹ Οι ελληνικές κυβερνήσεις ανέβαλαν συνεχώς από το 2000 την συμπερίληψη του Eurofighter σε οποιοδήποτε νέο ΕΜΠΑΕ με διάφορα προσχήματα, πχ υψηλό κόστος των Ολυμπιακών αγώνων, ενώ τώρα το κύριο κόλλημα φαίνεται να δημιουργεί η οικονομική κρίση.

τις αμυντικές τις δαπάνες, εκτιμώντας πχ τις ανάγκες της για τουλάχιστον μια δεκαετία σε μαχητικά άρματα, βλήματα πλοία κλπ. Αν το είχε κάνει, θα μπορούσε να προγραμματίσει και συμφωνίες συμπαραγωγής. Ακόμα και τα περίφημα αντισταθμιστικά οφέλη χρησιμοποιήθηκαν στρεβλά. Σε πολύ λίγες περιπτώσεις μόνο συνεισέφεραν σε εγχώρια παραγωγή και μεταφορά τεχνολογίας γιατί και εδώ δεν υπήρξε ποτέ ούτε προγραμματισμός, ούτε έλεγχος της συνεισφοράς των διαφόρων προτάσεων στην οικονομία.

Είναι άλλωστε γνωστό (και ας ακούγεται ως ανέκδοτο) πως μεταξύ άλλων, στα αντισταθμιστικά της “αγοράς του αιώνα” του 1987, εντάχθηκε η προώθηση τουριστών στην Ελλάδα, οι οποίοι έτσι κι αλλιώς θα έρχονταν! Η συγκεκριμένη ξένη αμυντική βιομηχανία ήρθε δηλαδή σε συνεννόηση με τουριστικές επιχειρήσεις της ίδιας χώρας για να εντάξει δήθεν τα τουριστικά αυτά πακέτα στα αντισταθμιστικά! Αυτή η έλλειψη προγραμματισμού και πολιτικής δημιουργεί διαφθορά, ή ίσως απουσιάζει ακριβώς για να υπάρχει διαφθορά: είναι πολύ πιο εύκολο να δίνονται μίζες κλπ σε παραγγελίες “της στιγμής” χωρίς προγραμματισμό και συμπαραγωγή, παρά όταν υπάρχουν μακροχρόνιες εκτιμήσεις, δεσμεύσεις, συμφωνίες και συμπαραγωγές. Έτσι, όσοι έχουν ασχοληθεί κάπως περισσότερο με το θέμα, δεν απορούν καθόλου για το ότι ο αμυντικός τομέας της Ελλάδας ήταν ίσως ο πρώτος σε σκάνδαλα και διαφθορά.

Οι γενικότερες αδυναμίες του ελληνικού κράτους φαίνονται όμως και στην ελληνική αμυντική βιομηχανία. Οι κρατικές μονάδες, όπως ΕΛΒΟ, ΕΑΒ κλπ ήταν πάντα ζημιογόνες. Οι ιδιωτικές δεν μπόρεσαν, με ελάχιστες εξαιρέσεις εξωστρεφών μονάδων που βασίστηκαν σε εξαγωγές και άντεξαν επί “ίσους όρους” στον διεθνή ανταγωνισμό, να αναπτυχθούν, γιατί δεν υπήρχε ποτέ σωστός προγραμματισμός από την πλευρά του κράτους, ώστε να γνωρίζουν περίπου την αναμενόμενη ζήτηση για τα προϊόντα τους, να κάνουν και οι ίδιες τον προγραμματισμό τους, επενδύσεις, κλπ. Η ΕΑΒ, η ΕΛΒΟ κλπ έγιναν και εκείνες το «καλάθι» για να διορίζονται άχρηστοι υπάλληλοι στα πλαίσια του πελατειακού κράτους. Η ΕΑΒ πχ που υποτίθεται πως παράγει προϊόντα για τον αεροπορικό κλάδο, κάνει συντηρήσεις κλπ διαθέτει περισσότερο διοικητικό προσωπικό (από υπαλλήλους γραφείου μέχρι κηπουρούς!) από ότι τεχνικούς, μηχανικούς κλπ. Δεν είναι λοιπόν καθόλου περίεργο πως οι επιχειρήσεις αυτές ήταν και παραμένουν ελλειμματικές με αποτέλεσμα να καλύπτονται τα ελλείμματα τους από το δημόσιο, δηλαδή τον Έλληνα φορολογούμενο.

Συμπερασματικά, χρειάζονται και εδώ διαρθρωτικές αλλαγές. Η καλύτερη λύση θα ήταν η ιδιωτικοποίηση, αν βρισκόταν αγοραστής-επενδυτής. Άλλωστε σε όλο τον δυτικό κόσμο, από τις ΗΠΑ μέχρι την Ευρώπη και την Ιαπωνία, οι επιχειρήσεις του αμυντικού τομέα είναι ιδιωτικές. Οι ιδιωτικοποιήσεις θα διευκολυνόταν αν η Ελλάδα κατόρθωνε στο μέλλον να προγραμματίσει τις αμυντικές της δαπάνες και να συνάψει προγραμματικές συμφωνίες με επιχειρήσεις στα πλαίσια αυτά. Κάτω από αυτές τις προϋποθέσεις, οι απαραίτητες για την Ελλάδα αμυντικές δαπάνες δεν θα ήταν πια χαμένα χρήματα, αλλά θα συνεισέφεραν στο ΑΕΠ, την απασχόληση και την δημιουργία τεχνολογίας και κυρίως και πρωτίστως στην πραγματική αποτροπή και την ουσιαστική άμυνα και ασφάλεια για τη χώρα.

6. Συμπεράσματα

Ο κύριος στόχος της ανάλυσης μας είναι να διερευνήσουμε το πώς οι αμυντικές δαπάνες επηρεάζουν τη χάραξη της πολιτικής άμυνας και ασφάλειας από το τέλος του Β΄ΠΠ ως τις μέρες μας. Για να το πετύχουμε αυτό, στην πρώτη ενότητα αναλύσαμε μέσω της διεθνούς βιβλιογραφίας το θεωρητικό πλαίσιο των αμυντικών δαπανών διαπιστώνοντας μια θετική και άρρηκτη σχέση με τη γεωπολιτική ισχύ. Κατόπιν, διαπιστώσαμε ότι κατά την περίοδο του Ψυχρού πολέμου ο συνδυασμός ελλείψεων σε κρίσιμα στρατιωτικά μέσα και οι αδυναμία για υψηλότερες δαπάνες άμυνας κατέστησαν επιτακτική την ανάγκη για την παρέμβαση των ΗΠΑ στις ευρωπαϊκές υποθέσεις με αντίτιμο την παροχή στρατιωτικής βοήθειας έναντι της σοβιετικής πλημμυρίδας.

Επιπλέον, με το πέρας το Ψυχρού πολέμου οι στρατιωτικές δομές της ΕΕ χαρακτηρίζονται από την έλλειψη ομοιογένειας σε στρατιωτικά μέσα, από χαμηλότερη του προσδοκώμενου αποτελεσματικότητα στην αμυντική βιομηχανία, με χαρακτηριστικές περιπτώσεις αυτές των ΕΛΒΟ και ΕΑΒ που αναλύσαμε εδώ, από τη ισχνή συνεργασία στο ζήτημα της κοινής προμήθειας στρατιωτικού υλικού¹², καθώς και από την απροθυμία των χωρών-μελών της ΕΕ να δαπανήσουν περισσότερα για την αναδιοργάνωση των ενόπλων τους δυνάμεων.

¹² Ωστόσο, οφείλουμε να επισημάνουμε ότι την 21^η Αυγούστου 2011 υπεγράφη η *Οδηγία επί των Προμηθειών για την Ασφάλεια και την Άμυνα* (Defence and Security Procurement Directive) 2009/81/EC η οποία αποσκοπεί στην ενίσχυση της συνεργασίας και της περαιτέρω ολοκλήρωσης της ευρωπαϊκής αμυντικής βιομηχανίας δίνοντας έμφαση στην εφαρμογή ενός λειτουργικού πλαισίου κοινών προμηθειών αμυντικού υλικού. Η οδηγία αυτή αναιρεί το άρθρο 346 της συνθήκης της

Κατόπιν, στην ενότητα 3 η αντίστοιχη ανάλυση για τις ΗΠΑ από το 1945 μέχρι και σήμερα κατέδειξε τη σχέση των υψηλών δαπανών και της στρατιωτικής ισχύος, η οποία κατά την εκτίμηση μας αποδεικνύει γιατί οι ΗΠΑ εξακολουθούν να διατηρούν τα σκήπτρα της παγκόσμιας γεωπολιτικής ηγεμονίας.

Τέλος, αναλύσαμε τη σχέση αμυντικών δαπανών και αμυντικής βιομηχανίας καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι η μεγάλη εσωτερική αγορά στρατιωτικού υλικού των ΗΠΑ καθιστά εφικτή την επίτευξη αυξουσών αποδόσεων κλίμακας για την αμερικανική αμυντική βιομηχανία σε αντίθεση με το χαμηλό αντίστοιχο επίπεδο πωλήσεων των κατακερματισμένων εθνικών βιομηχανιών των χωρών-μελών της ΕΕ, που πρωτίστως εξυπηρετούν τις εθνικές ένοπλες δυνάμεις. Η καλύτερη σχέση ποιότητας και τιμής για τα αμερικανικά στρατιωτικά προϊόντα Kyriazis and Salavrakos (2006) αποδεικνύει γιατί η αμερικανική στρατιωτική βιομηχανία επιτυγχάνει υψηλότερες πωλήσεις στις διεθνείς αγορές.

Εν κατακλείδι, μπορούμε να ισχυριστούμε ότι τα δημοσιονομικά προβλήματα που φαίνεται να διογκώνονται έντονα σε ΕΕ και ΗΠΑ σε συνδυασμό με τη σταδιακή αλλαγή στη φύση της στρατιωτικής ισχύος (ειρηνευτικές επιχειρήσεις, επιχειρήσεις αποτροπής συγκρούσεων κλπ.) καθιστούν την ενεργότερη συνεργασία ΕΕ και ΗΠΑ μέσω του ΝΑΤΟ επιτακτική για δυο πρωτίστως λόγους: Πρώτον γιατί ιστορικά η ευρωατλαντική σχέση έχει αποδειχθεί κρίσιμη για την ειρήνη στη μεταψυχροπολεμική Ευρώπη Mearsheimer (2010), και δεύτερον, διότι η αποτελεσματικότερη συνεργασία ως προς τη διαχείριση των αμυντικών δαπανών των ευρωπαϊκών χωρών εντός του ΝΑΤΟ πιθανόν να επαυξήσει την ποιότητα τους σε στρατιωτικούς όρους ενώ παράλληλα να συμπιέσει ευεργετικά προς τα κάτω το λειτουργικό τους κόστος.

Κρίσιμοι παράμετροι για την αποτελεσματική πολιτική ασφάλειας και άμυνας για την ΕΕ για τις επόμενες δυο δεκαετίες του 21^{ου} αιώνα αποτελούν κατά την άποψη μας α) η δημιουργία ενός πανευρωπαϊκού πολιτικό-στρατιωτικού φορέα συντονισμού των δράσεων των στρατιωτικών σχηματισμών που ήδη δρουν κατ' εντολήν της ΕΕ, όπως ο Ευρωστρατός και τα EU Battlegroups β) ο περαιτέρω μετασχηματισμός και ολοκλήρωση της στρατιωτικής

Λισαβόνας βάσει του οποίου υπήρχε η πρόνοια οι εθνικές αμυντικές βιομηχανίες να προστατεύονται περισσότερο (βλ. Edwards, 2011). Εκτιμούμε ότι η οδηγία 2009/81/EC κινείται προς τη σωστή κατεύθυνση και θα ενισχύσει περισσότερο το ρόλο του OCCAR και της EDA.

βιομηχανίας μεταξύ των χωρών της ΕΕ με στόχο την επίτευξη οικονομικών κλίμακας, όπου βάσει στοιχείων Wulf (2011) δραστηριοποιούνται περί τους 750.000 εργαζομένους γ) η ομογενοποίηση σε στρατιωτικά μέσα των ευρωπαϊκών ενόπλων δυνάμεων μέσω χρήσης κοινού στρατιωτικού υλικού ευρωπαϊκής παραγωγής.

Τέλος, υιοθετούμε την άποψη του Keohane (2005) ότι η καλλιέργεια ενός αμοιβαίως επωφελούς περιβάλλοντος συνεργασίας μεταξύ των κρατών αποτελεί την ιδανική προοπτική για ένα μετά-μονοπολικό κόσμο που φαίνεται να δημιουργείται μετά τη διαφαινόμενη γεωπολιτική υποχώρηση της “μονοκρατορίας” των ΗΠΑ. Ωστόσο, εκτιμούμε ότι η επίτευξη ενός τέτοιου εγχειρήματος προϋποθέτει να καταστεί αμοιβαίως επωφελές για όλους τους πιθανούς συμμάχους (ως ένα παίγνιο θετικού αθροίσματος). Μια τέτοια συνεργασία μεταξύ ΕΕ και ΗΠΑ έχει νόημα αν δύναται να απαντήσει αποφασιστικά σε κρίσιμα σύγχρονα ζητήματα ασφάλειας, όπως την παγκόσμια τρομοκρατία αλλά και αν εδράζεται πάνω στην έννοια της “σύγκλησης” συμφερόντων πέραν της άμυνας και της ασφάλειας, σε μια σειρά άλλων εκφάνσεων της κοινωνικής και της οικονομικής ζωής.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Ξενόγλωσση

- Anderson, S. S. and Seitz, T.R. (2006), “European Security and Defense Policy Demystified, Nation-Building and Identity in the European Union”, *Armed Forces and Society*, **33**(1), 24-42.
- Art, R.J. (2005), “The United States, The Balance of Power, and World War II: Was Spykman Right?”, *Security Studies*, **14**(3), 365-406.
- Archick, K. and Gallis, P. (2005), “NATO and the European Union”, *Congressional Research Service*, 1-23.
- Austin, D.A. and Levit, M.R. (2012), “The Debt Limit: History and Recent Increases”, *Congressional Research Service*, 1-26.
- Bondanella, P. and Viroli, M. (2005), *Niccoló Machiavelli, The Prince*, Oxford: Oxford University Press.
- Brzoska, M. (1995), “World Military Expenditures”, in K. Hartley and T. Sandler (eds.), *Handbook of Defense Economics*, Amsterdam: North Holland, pp. 46-67.
- Caverley, J.D. (2007), “United States Hegemony and the New Economics of Defense”, *Security Studies*, **16**(4), 597-613.
- Clark, J. (1992), “The Eurocorps: A Fresh Start in Europe” Cato Institute Foreign Policy Briefing, No. 21, in <http://www.cato.org/pubs/fpbriefs/fpb021.pdf>. Accessed in 15 May, 2012.
- Cline, R.S. (1975), *World Power Assessment: A Calculus of Strategic Drift*, Colorado: Westview Press.
- Edwards, J. (2011), “The EU Defence and Security Procurement Directive: A Step Towards Affordability? International Security Programme Paper ISP PP 2011/05, Clatham House.

- De Long, B. and Eichengreen, B. (1991), "The Marshall Plan: History's Most Successful Structural Adjustment Program", Working Paper No. 3899, National Bureau of Economic Research.
- Gilpin, R. (1988), "The Theory of Hegemonic War", *Journal of Interdisciplinary History*, **18**(4), 591-613.
- Harrison, T. (2010), "Analysis of the Fiscal Year 2011 Defense Budget Request", *Center for Strategic and Budgetary Assessments*, 1-71.
- Hartley, K. (1995), "Industrial Policies in the Defense Sector", in K. Hartley and T. Sandler (eds.), *Handbook of Defense Economics*, Amsterdam: North Holland, pp. 460-489.
- Hartley, K. (2003), "The Future of European Defence Policy: An Economic Perspective", *Defence and Peace Economics*, **14**(2), 107-115.
- Hartley, K. (2007), "The Arms Industry, Procurement and Industrial Policies" in K. Hartley and T. Sandler (eds.), *Handbook of Defense Economics*, Amsterdam: North Holland, 2007, pp. 1140-1176.
- Herberg-Rothe, A. (2000), *Clausewitz's Puzzle, The Political Theory of War*, Oxford: Oxford University Press.
- Hofbauer et al. (2010), "European Defense Trends, Budgets, Regulatory Frameworks, and the Industrial Base", *Center for Strategic and International Studies*, pp. 1-11.
- Ikenberry, G.J. (1989), "Rethinking the Origins of American Hegemony", *Political Science Quarterly*, **104**(3), 375-391.
- Hunter, E. R. (2000), *The European Security and Defense Policy: NATO's Companion or Competitor?*, Santa Monica: RAND Europe, National Defense Research Institute.
- Ikenberry, G.J. (2001), "America's Liberal Grand Strategy: Democracy and National Security in the Post-war era", in M. Cox, G.J. Ikenberry, and T. Inoguchi (eds), *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts*, Oxford: Oxford University Press, pp. 103-126.
- Ikenberry, G.J. (2005), "Power and Liberal Order: America's Postwar World Order in Transition" *International Relations of the Asia-Pacific*, **5**, 133-152.
- Jones, S.G. (2003), "The European Union and the Security Dilemma", *Security Studies*, **12**(3), 114-156.
- Jowett, B. (1998), *The History of the Peloponnesian War*, New York: Prometheus Books.
- Kennedy, P. (1989), *The Rise and the Fall of the Great Powers*, New York: Vintage Books.
- Keohane, R. (2005), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton: Princeton University Press.
- Knopf, J.W. (2008), "Wrestling with Deterrence: Bush Administration Strategy After 9/11" *Contemporary Security Policy*, **29**(2), 229-265.
- Kollias, C. (2008), "A Preliminary Investigation of the Burden Sharing Aspects of a European Union Common Defense Policy", *Defence and Peace Economics*, **19**(4), 253-263.
- Kyriazis, N. and Salavrakos, I.D. (2006) "Defense Procurement in Greece, A Cost-Benefit Analysis of Fighters for the Hellenic Air Force", paper presented at the 10th Annual International Conference on Economics and Security, Thessaloniki, 22-24 June 2006.
- Liberti, F. (2011), "Defence Spending in Europe: Can We Do Better Without Spending More?", Policy Paper 46, Institute for International and Strategic Relations (IRIS).
- Liddel Hart, B. (1963), *The Real War: 1914-1918*, Boston, New York: Little Brown and Company.
- Major, C. and Molling, C. (2011), "EU Battlegroups: What Contribution to European Defense?" SWP Research Paper, RP 8, German Institute for International and Security Affairs.
- Mearsheimer, J. (1990), "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", *International Security*, **15**(1), 5-56.
- Mearsheimer, J. (2010), "Why is Europe Peaceful Today?", *European Political Science*, **9**(3), 387-397.

- Metaxas, T. and Economou, E.M. (2012), "Security Policy in the European Union and the United States through the issue of their Defence Expenditures", *Global Analysis*, **3**(1), 52-79.
- Morgenthau, H. (1993), *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, New York: McGraw-Hill Humanities Social.
- Olson, M. and Zeckhauser, R. (1966), *An Economic Theory of Alliances*, Santa Monica, California: The RAND Corporation.
- Patterson, T.G. (1992), *On Every Front: The Making and Unmaking of the Cold War*, New York: W. W. Norton.
- Polachek, S.W. and Seiglie, C. (2007), "Trade, Peace and Democracy: An Analysis of Dyadic Dispute", in Keith Hartley and Todd Sandler (eds.), *Handbook of Defense Economics*, Amsterdam: North Holland, pp. 1018-1073.
- Reeve, M.D. (2004), *Epitoma Rei Militaris*, Oxford: Oxford Classical Texts.
- Reynolds, C. (2007), "Military Capability Development in the ESDP: Towards Effective Governance?" *Contemporary Security Policy*, **28**(2), 357-383.
- Ringsmose, J. (2010), "NATO Burden-Sharing Redux: Continuity and Change After the Cold War", *Contemporary Security Policy*, **31**(2), 319-338.
- Sharp, T. (2009). "Fiscal Year 2010 Pentagon Defense Spending Request: February "Topline", *The Centre for Arms Control and non-Proliferation*, 1-27.
- Slijper, F. (2005), "The Emerging EU Military-Industrial Complex Arms Industry Lobbying in Brussels," TNI Briefing Series No. 2005/1, Transnational Institute.
- Stockholm Peace Research Institute (SIPRI), (2011), "SIPRI Yearbook 2011 Summary: Armaments, Disarmament and International Security", Oxford: Oxford University Press.
- Stockholm Peace Research Institute (SIPRI), (2012), "SIPRI Yearbook 2012 Summary: Armaments, Disarmament and International Security", Oxford: Oxford University Press.
- The Military Balance, (2010), "North America", London: Routledge Taylor & Francis Group, pp. 15-52.
- Waltz, K. (1979), *Theory of International Politics*, Reading: Addison-Wesley.
- Wulf, H. (2011), "Will the European Defence Market Strengthen or Weaken the EU 's Foreign and Security Policy? in A. J. K Bailes, and S. Depauw (eds.), *The EU Defence Market: Balancing Effectiveness with Responsibility*, Drukkerij Artoos: Brussels, pp. 21-28.

Ελληνόγλωσση

- Τσακαλογιάννης, Π. (2000), *Ευρώ και Ευρωπαϊκή Ολοκλήρωση*, εκδόσεις Σταμούλης, Αθήνα.
- Κόλλιας Χ. (1998), *Η Πολιτική Οικονομία της Άμυνας*, εκδόσεις Παρατηρητής, Θεσσαλονίκη.
- Κυριαζής Ν. και Σωμάκος Λ. (1999), *Ελλάδα-Τουρκία, Άμυνα και Οικονομία*, εκδόσεις Εστία, Αθήνα.
- Κυριαζής Ν. και Σπανός, Σ.Χ. (2000), *Το πρόσωπο του πολέμου στον 21ο αιώνα*, εκδόσεις Εστία, Αθήνα.

ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΑ

Ευχαριστώ πολύ, κυρία Πρόεδρε.

Κυρίες και κύριοι, επιτρέψτε μου από την αρχή να κάνω μια διευκρίνιση. Για να προλάβω περισσότερο κάποια έκπληξη από τη θεματική ενότητα στην οποία θα παρουσιάσω κάποιες σκέψεις που θα παρουσιάσω, δεν είμαι οικονομολόγος, κανείς δεν είναι τέλειος. Βρίσκομαι, πιστεύω, σε αυτό το πάνελ λόγω μιας σχέσης που έχω με τη διάσταση της κοινωνίας, επειδή ανήκω σε τμήμα κοινωνιολογίας.

Η θεματική λοιπόν γύρω από την οποία θα προσπαθήσω να καταθέσω κάποιες σκέψεις σε αυτή την πολύ ενδιαφέρουσα επιστημονική συνάντηση της ΕΠΕΕΣ και όλων των συνδιοργανωτών, αφορά στην ελλειμματική σχέση της ελληνικής κοινωνίας με την ευρωπαϊκή ταυτότητα και κατά συνέπεια με την ευρωπαϊκή ενότητα.

Εδώ βέβαια να διευκρινίσω πάλι από την αρχή ότι στη θέση της Ελλάδας και στην ελλειμματική αυτή σχέση μπορεί να δούμε και άνετα τον οποιονδήποτε άλλο εταίρο στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Θεωρούμε επίσης ότι η ελλειμματική αυτή σχέση των εταίρων με την ταυτότητα και την ενότητα εν τέλει είναι σίγουρα η βάση των κρίσεων για τις οποίες συζητάμε σήμερα, αλλά θα λέγαμε ότι επίσης είναι και ίσως ο βασικότερος λόγος για την αδυναμία που παρουσιάζουν παρά τις όποιες προσπάθειες γίνονται οι εταίροι να διαχειριστούν αυτές τις κρίσεις.

Θεωρούμε επίσης ότι το πολιτικό και το κοινωνικό κλίμα, το οποίο επικρατεί σήμερα στην Ελλάδα, μας υποχρεώνει άμεσα να εκτεθούμε σε έναν σχετικό προβληματισμό, αλλά επιπλέον μας υποχρεώνει να προσδιορίσουμε με μια σαφήνεια την εν συγχύσει σχέση της ελληνικής κοινωνίας με τις ευρωπαϊκές εξελίξεις.

Έτσι λοιπόν, τις σκέψεις τις οποίες θα θέλαμε να καταθέσουμε σήμερα πιστεύω ότι μπορούμε να τις οργανώσουμε πάνω σε τρεις άξονες, να τις διαρθρώσουμε πάνω σε τρεις άξονες.

Ο πρώτος άξονας, που θα έλεγα μπορεί να είναι και ο αφετηριακός, αφορά στις κρίσεις, γενικά στις κρίσεις που διέρχονται τόσο η ελληνική κοινωνία όσο και ευρύτερα οι ευρωπαϊκές κοινωνίες.

Ο δεύτερος άξονας, ο οποίος εύκολα σπάει και σε δύο υποάξονες, ο άξονας λοιπόν αυτός αντιστοιχεί στις διαδρομές τις οποίες μπορούμε να ακολουθήσουμε, οφείλουμε να ακολουθήσουμε για να προσεγγίσουμε τα σχετικά προβλήματα.

Επομένως, ο πρώτος υποάξονας αφορά στη μελέτη της ποιότητας και της αποτελεσματικότητας των δυνατοτήτων που προσφέρονται τόσο από τις ευρωπαϊκές όσο και από τις εθνικές διαδικασίες διαχείρισης των κρίσεων. Εδώ είναι το ενδιαφέρον και της ταυτότητας και της ενότητας.

Και ο δεύτερος υποάξονας αφορά στον βαθμό εμπλοκής των κοινωνικών δομών στις διεργασίες αυτές και εδώ είναι το ενδιαφέρον ότι μήπως μπορέσουμε επιτέλους, μέσα από αυτόν τον αυξανόμενο βαθμό εμπλοκής των κοινωνικών δομών, μπορέσουμε να λύσουμε επιτέλους τους γρίφους αυτής της, θα λέγαμε, της ασυνάρτητης πορείας του ευρωπαϊκού κράτους-μέλους στις ευρωπαϊκές ενοποιητικές διαδικασίες.

Θεωρούμε, συμφωνώ απόλυτα με την τοποθέτηση του συναδέλφου, του κυρίου Παγουλάτου, ότι για αυτή την ασυνάρτητη πορεία σίγουρα μία μεγάλη ευθύνη έχει αυτή η υπεροχή, θα έλεγα, του διακυβερνητισμού που υπάρχει στο πλαίσιο των ευρωπαϊκών ενοποιητικών διαδικασιών.

Ο τρίτος άξονας, που είναι ο καταλυτικός άξονας, μας προσφέρει θα έλεγα τη δυνατότητα να δούμε, να μελετήσουμε τις δυνατότητες μετατροπής των πηγών των κρίσεων, ενδεχομένως σε πηγές ευκαιριών για τις ευρωπαϊκές κοινωνίες.

Άρα λοιπόν, βλέπουμε ότι είναι πάρα πολύ ενδιαφέρουσα, αλλά ταυτόχρονα είναι πρέπει να θεωρηθεί και ως άμεση προτεραιότητα, η αποσαφήνιση της θέσης, αλλά και των αισθημάτων, των οραμάτων της ελληνικής κοινωνίας και οποιασδήποτε ευρωπαϊκής κοινωνίας και κυρίως, η αποσαφήνιση της θέσης εκείνων των δομών που εκφράζουν τα συμφέροντα και τον προσανατολισμό των κοινωνιών, αναφορικά με την πορεία των διαδικασιών της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης.

Επίσης, οφείλουμε να καταστήσουμε σαφές ότι η ευρωπαϊκή ταυτότητα δεν λειτουργεί ως μια ανάγκη κατοχύρωσης μιας έστω βαθιάς αίσθησης των κοινών δεσμών ως προς την κοινοτική, την ενωσιακή συλλογικότητα.

Πιστεύουμε ότι πρόκειται περισσότερο για ένα μέσον, το οποίο αναδεικνύεται από τη λειτουργία των διαδικασιών της ευρωπαϊκής οικοδόμησης και προσδιορίζει την ενότητα της ενωσιακής οντότητας. Η ταυτότητα θέλει να εκφράσει την ενοποίηση της Ευρώπης, αλλά ταυτόχρονα και τις διαδικασίες ολοκλήρωσης της Ευρώπης. Κι έτσι, σαφώς συμβάλλει στη διάκριση της ενότητας από την ομογενοποίηση.

Η ομογενοποίηση, η ομοιότητα, δεν αρκούν για να θεμελιώσουν και να συντηρήσουν τελικά την ενότητα. Η πληρότητα της σύνθεσης της ενωσιακής ταυτότητας είναι εκείνη η οποία μας βοηθά να προσδιορίσουμε με ακρίβεια τα κοινά χαρακτηριστικά της ενότητας.

Επιπλέον, μας επιτρέπει να διαμορφώσουμε και τις βασικές αφετηρίες ενός προβληματισμού, ενός κοινού προβληματισμού, για ένα κοινό ευρωπαϊκό μέλλον. Δηλαδή, ποιες είναι αυτές οι βασικές αφετηρίες; Είναι η αλληλεγγύη. Είναι η βούληση μιας ομαδικής ενέργειας περί της κοινής βίωσης των πτυχών του κοινοτικού φαινομένου και εν τέλει είναι η αληθινή και η πλήρης ολοκλήρωση.

Η ταυτότητα επίσης θεωρείται ως το κατάλληλο μέσο το οποίο μας επιτρέπει να κατανοήσουμε τη δυναμική της ευρωπαϊκής οικοδόμησης και θα έλεγα και ιδιαίτερα τη δυναμική της εμπλοκής, της συμμετοχής των συντελεστών αυτής της οικοδόμησης.

Η οικοδόμηση του κοινοτικού φαινομένου είναι ένα τμήμα της ιστορικής διαδικασίας, που απέφερε την εθνική ταυτότητα, αλλά και την εθνική αλληλεγγύη. Η ένταξη των εταίρων στην ενωσιακή, στην κοινοτική, στην ενωσιακή οντότητα στη συνέχεια προσφέρει στην Ένωση ορισμένα βασικά συστατικά κυριαρχίας και διεκδικεί όλα εκείνα τα βασικά χαρακτηριστικά του εθνικού κράτους. Την υπεροχή του κοινοτικού, για παράδειγμα, Δικαίου, την επικουρικότητα, την εδαφικότητα, μέσω της κοινής διαχείρισης των συνόρων της Ένωσης και επίσης, ίδιες θεσμικές αρμοδιότητες.

Το κράτος-μέλος συνεχίζει να προσπαθεί να αποδείξει ότι λειτουργεί κυρίαρχα μέσα σε αυτό το θεσμικό και πολιτικό ενωσιακό περιβάλλον, χωρίς όμως τελικά να είναι σίγουρο ότι μπορεί να διασφαλίσει έναν συγκεκριμένο χαρακτήρα για τον ρόλο του, έναν ρόλο θετικό ή αρνητικό.

Δηλαδή, το κράτος τελικά δεν μπορεί να διασφαλίσει, το κάθε κράτος-μέλος εννοώ, δεν μπορεί να διασφαλίσει τους υπόλοιπους εταίρους του εάν τελικά παρεμποδίζει ή ενισχύει τα ενωσιακά, τα κοινά συμφέροντα.

Είναι γεγονός ότι στη δική μας περίπτωση, στην ελληνική περίπτωση, κρατήσαμε σαφείς, ως κράτος εννοώ, σαφείς αλλά συχνά απαράδεκτες αποστάσεις από τις διαδικασίες επεξεργασίας του μέλλοντος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Ορισμένες θέσεις όπως αυτή για παράδειγμα που υποστηρίζει θερμά της αποδοχής της ευρωπαϊκής ομοσπονδίας θα έπρεπε κατά τη γνώμη μας να τύχουν του ειδικού ελληνικού ενδιαφέροντος και να αποτελέσουν τη βάση της ελληνικής συμμετοχής στις ευρωπαϊκές ενοποιητικές διαδικασίες, αλλά και της οργάνωσης των διαχειριστικών δομών των συμφερόντων της εθνικής κοινωνίας.

Η σχέση της Ελλάδας με την κοινή ευρωπαϊκή προοπτική, τουλάχιστον μετά το τέλος του Ψυχρού Πολέμου, έχει αρχίσει επικίνδυνα να ξεθωριάζει. Και με βασικούς υπεύθυνους μάλιστα τα διάφορα κέντρα λήψης αποφάσεων.

Προβάλλεται όμως ιδιαίτερα η αδυναμία, σαν αιτία δηλαδή αυτής της εξέλιξης, η αδυναμία της κοινής ευρωπαϊκής ικανότητας για διαχείριση των συνεπειών από φαινόμενα όπως είναι η οικονομική παγκοσμιοποίηση και η αύξηση των μορφών διεθνικών σχέσεων, που μειώνουν τελικά την ελεγκτική ικανότητα του κράτους.

Επειδή πιστεύω ότι ο χρόνος πιέζει, θα μου επιτρέψετε να περάσω σε κάποιες καταληκτικές, θα έλεγα, σκέψεις. Άλλωστε, όπως είπε και η κυρία Λουρή, θα έχουμε την ευκαιρία να εκδώσουμε τον τόμο, οπότε θα έχουμε την ευκαιρία να καταγράψουμε εκεί τις σκέψεις μας.

Άρα λοιπόν, καταληκτικά, θα έλεγα ότι η σχέση της Ελλάδας με το ενωσιακό περιβάλλον κυριαρχείται σήμερα από μια ισχυρή αβεβαιότητα και η οποία χρειάζεται για να ξεφύγουμε δηλαδή από αυτή την αβεβαιότητα, χρειαζόμαστε κάποιες πράξεις ανίχνευσης και αναγνώρισης κάποιων κωδικών.

Πρώτον, της ελληνικής θέσης στο εσωτερικό. Ποια είναι δηλαδή αυτή η ελληνική θέση στο εσωτερικό του ευρωπαϊκού θεσμικού οικοδομήματος.

Δεύτερον, ο δεύτερος κωδικός είναι η εσωτερική και εξωτερική πραγματικότητα μέσα στην οποία καλείται να λειτουργήσει η ελληνική κοινωνία.

Και ο τρίτος κωδικός αντιστοιχεί στις δυνατότητες που έχει η Ελλάδα στο πλαίσιο της επιδίωξης του κοινού στόχου περί ευρωπαϊκής συνοχής.

Όλες οι προσδοκώμενες αλλαγές δεν μπορούν φυσικά από τη μια στιγμή στην άλλη να αποτελέσουν και πραγματικότητα. Κατά συνέπεια, αδυνατούν και να ανταποκριθούν στον στόχο ενός βαθέως, αλλά σε κάθε περίπτωση αναγκαίου μετασχηματισμού των δομών της ελληνικής κοινωνικής σύνθεσης.

Άλλωστε και ο κοινός, ο υπόλοιπος ευρωπαϊκός χώρος δεν φαίνεται και τόσο πολύ διατεθειμένος ή και ενδεχομένως έτοιμος να συμπράξει σε μια τέτοια προοπτική.

Επιβάλλεται λοιπόν να προχωρήσουμε ως κοινωνία, ως κοινωνικές δομές, σε μια συντεταγμένη ανασύνθεση δομών και θεσμών, αφού βέβαια πρώτα ακούσουμε και λάβουμε υπόψη την ανάπτυξη συγκεκριμένων επιχειρημάτων επί των συνεχών αμφισβητήσεων του συστήματος της φιλελεύθερης δημοκρατίας, των κοινωνικών προσδοκιών που απορρέουν από τη λειτουργία της οικονομίας της αγοράς και του μοντέλου εκείνου του κράτους, θα έλεγα, του αξιόπιστου και συνεπούς ενωσιακού εταίρου, που προσπαθεί εναγωνίως, ενδεχομένως να αποδειχθεί και ματαίως, να ισορροπήσει μεταξύ του παραδοσιακού ευρωπαϊκού κράτους πρόνοιας και του κράτους αναγκαίου κακού, που απορρέει από εκείνες τις τάσεις που επιδιώκουν να επιβάλλουν στη σημερινή Ευρώπη καθεστώς κοινωνικής και θεσμικής αυθαιρεσίας. Ευχαριστώ πολύ για την προσοχή σας.

**Ναπολέον Μαραβέγιας, Καθηγητής Ευρωπαϊκής Οικονομικής
Ολοκλήρωσης, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης,
Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών.
Δημήτρης Κατσίκας, Λέκτορας Διεθνούς και Ευρωπαϊκής Πολιτικής
Οικονομίας, Τμήμα Πολιτικής Επιστήμης και Δημόσιας Διοίκησης,
Εθνικό και Καποδιστριακό Πανεπιστήμιο Αθηνών**

**ΤΟ ΙΣΤΟΡΙΚΟ ΜΙΑΣ ΠΡΟΑΝΑΓΓΕΛΘΕΙΣΑΣ ΚΡΙΣΗΣ: ΜΙΑ ΑΝΕΤΟΙΜΗ
ΕΛΛΑΔΑ ΣΕ ΜΙΑ ΑΤΕΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΈΝΩΣΗ**

Η κρίση που μαστιάζει την Ελλάδα για τέταρτο συνεχόμενο χρόνο δεν αποτελεί μόνο μια από τις σημαντικότερες οικονομικές κρίσεις της σύγχρονης ιστορίας της, αλλά και την μεγαλύτερη πρόκληση της μέχρι τώρα αταλάντευτης ευρωπαϊκής της πορείας. Για πρώτη φορά, εδώ και τέσσερα χρόνια συζητείται ανοιχτά το ενδεχόμενο εξόδου της Ελλάδας από την Ευρωζώνη. Ένα τέτοιο ενδεχόμενο, το οποίο μέχρι πρότινος βρισκόταν εκτός των ορίων του πολιτικά και ιστορικά πιθανού, θα αποτελούσε μια άνευ προηγουμένου ανακοπή της κλιμακούμενης ενσωμάτωσης της Ελλάδας στο οικοδόμημα και τους θεσμούς της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και ενδεχομένως θα απειλούσε ακόμα και την θέση της Ελλάδας στην ίδια την Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε.), με ανυπολόγιστες οικονομικές, κοινωνικές και πολιτικές συνέπειες. Ωστόσο, στην κρίση αυτή, δεν κρίνεται μόνο η ευρωπαϊκή προοπτική της Ελλάδας αλλά και το μέλλον της ίδιας της Ευρωζώνης και άρα του ευρύτερου ευρωπαϊκού εγχειρήματος. Η κρίση χρέους που εκδηλώθηκε στην Ελλάδα στον απόηχο της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης επεκτάθηκε σταδιακά σε ολόκληρη την Ευρωζώνη, με αποτέλεσμα να τίθεται πια εν αμφιβόλω ακόμη και η ίδια η επιβίωση της.

Δεδομένων των ιστορικών αυτών εξελίξεων, στο πλαίσιο του συλλογικού αυτού τόμου για την συμπλήρωση πενήντα χρόνων ευρωπαϊκής πορείας της Ελλάδας, σκοπός του παρόντος κεφαλαίου είναι να διερευνήσει τους λόγους για τους οποίους τόσο η Ελλάδα όσο και η Ευρωζώνη έφτασαν στο οριακό σημείο που βρίσκονται σήμερα. Στο πλαίσιο μιας τέτοιας αναζήτησης πέρα από την επισκόπηση και ανάλυση των παραγόντων που οδήγησαν στην ελληνική και Ευρωπαϊκή κρίση, ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει και η διερεύνηση της αλληλεπίδρασης των παραγόντων αυτών, καθώς η Ελλάδα αποτελεί χώρα-μέλος της Ευρωζώνης από τις αρχές της προηγούμενης δεκαετίας. Το βασικό συμπέρασμα που προκύπτει, είναι ότι εδώ και πολλά χρόνια ήταν φανερό ότι τόσο η Ευρώπη όσο και η Ελλάδα κατευθύνονταν προς σοβαρές κρίσεις. Εγγενείς αδυναμίες στον σχεδιασμό της Ευρωζώνης δημιούργησαν προβλήματα στην λειτουργία της από τα πρώτα κιόλας χρόνια, διαψεύδοντας τις προσδοκίες για εμβάθυνση της οικονομικής σύγκλισης μεταξύ των χωρών-μελών. Επίσης ήταν φανερό ότι η Ευρωζώνη δεν είχε το αναγκαίο θεσμικό υπόβαθρο για να αντιμετωπίσει το ενδεχόμενο μιας σημαντικής οικονομικής κρίσης. Αντίστοιχα, στην Ελλάδα υπήρχαν και συνεχίζουν να υπάρχουν σοβαρά, χρόνια προβλήματα που αφορούν το αναπτυξιακό της μοντέλο, τα οποία δεν επιλύθηκαν κατά την διάρκεια των προσπαθειών για την είσοδο της χώρας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση (ΟΝΕ) κατά την δεκαετία του 1990, αλλά ούτε και μετά την είσοδο της χώρας σε

αυτή. Τέλος, διαπιστώνεται ότι οι εγγενείς αυτές αδυναμίες στο αναπτυξιακό μοντέλο της Ελλάδας και τον σχεδιασμό της Ευρωζώνης συνδέονται με μια σχέση δυναμικής αλληλεπίδρασης, η οποία συνέδεσε και επέτεινε τις παράλληλες πορείες της Ελλάδας και της Ευρωζώνης προς την κρίση.

Οικονομικές και Θεσμικές Προϋποθέσεις Νομισματικών Ενώσεων

Η οικονομική θεωρία και η ιστορική εμπειρία μας έχουν δείξει ότι χρειάζονται μια σειρά από βασικές προϋποθέσεις/ εργαλεία για την επιτυχή δημιουργία και λειτουργία μιας νομισματικής ένωσης. Χωρίς να επιχειρείται μια πλήρης επισκόπηση της σχετικής βιβλιογραφίας μπορούμε να πούμε ότι οι σημαντικότερες από αυτές είναι: (α) η οικονομική συμμετρία, (β) η οικονομική και χρηματοπιστωτική ολοκλήρωση, (γ) η ευελιξία της αγοράς εργασίας, (δ) η ύπαρξη ενός κεντρικού, κοινού προϋπολογισμού και (ε) η ύπαρξη ενός μηχανισμού διαχείρισης κρίσεων.¹

Με τον όρο οικονομική συμμετρία εννοούμε ότι οι μακροοικονομικές μεταβολές (σοκ) που υφίστανται τα μέλη μιας νομισματικής ένωσης θα πρέπει να συσχετίζονται μεταξύ τους σε σημαντικό βαθμό. Αυτό είναι σημαντικό γιατί στο πλαίσιο μιας νομισματικής ένωσης η νομισματική πολιτική ασκείται ενιαία για όλη την ένωση, χωρίς να υπάρχει δυνατότητα διαφοροποίησης ανάλογα με τις ανάγκες κάθε χώρας. Έτσι, εάν οι οικονομίες των χωρών-μελών μιας νομισματικής ένωσης υπόκεινται σε διαφορετικά εξωγενή οικονομικά σοκ, αυτά θα οδηγήσουν σε πολύ διαφορετικές μακροοικονομικές εξελίξεις σε κάθε χώρα, οι οποίες δεν θα είναι δυνατόν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά από την ενιαία νομισματική πολιτική της ένωσης (De Grauwe 2009).

Ένας σημαντικός παράγοντας για την μείωση των οικονομικών ασυμμετριών μιας νομισματικής ζώνης, είναι και η οικονομική ολοκλήρωση, όπως αυτή αποτυπώνεται στην σταδιακή ενοποίηση των αγορών προϊόντων, υπηρεσιών και κεφαλαίου. Αν και αρχικά η Θεωρία των Βέλτιστων Νομισματικών Περιοχών πρότεινε την οικονομική ολοκλήρωση ως προϋπόθεση για την δημιουργία μιας νομισματικής ζώνης, πρόσφατες έρευνες οδήγησαν στην δημιουργία της Ενδογενούς Θεωρίας Βέλτιστων Νομισματικών Ζωνών, η οποία διατείνεται ότι η οικονομική ολοκλήρωση μπορεί να ακολουθήσει την νομισματική ενοποίηση, αφού η τελευταία δημιουργεί ως καταλύτης για την αύξηση του εμπορίου και των οικονομικών συναλλαγών στο εσωτερικό της νομισματικής ζώνης (Frankel and Rose 1998). Πράγματι, η εμπειρική έρευνα έχει δείξει ότι υπάρχει μια θετική σχέση τόσο ανάμεσα στην νομισματική ενοποίηση και την οικονομική ολοκλήρωση (Rose and van Wincoop 2001, Bun and Claassen 2002, Berger and Nitsch 2006), όσο και ανάμεσα στην οικονομική ολοκλήρωση και την οικονομική συμμετρία (Frankel and Rose 2002, Rose and Engel 2001).

Ωστόσο, ακόμα και η επίτευξη ενός σημαντικού βαθμού οικονομικής ολοκλήρωσης δεν εγγυάται απόλυτη οικονομική συμμετρία. Η συμμετοχή χωρών με διαφορετικά

¹ Οι περισσότερες από τις προϋποθέσεις αυτές έχουν οριστεί από την Θεωρία των Βέλτιστων Νομισματικών Περιοχών (Optimum Currency Areas – OCA), ήδη από την δεκαετία του 1960 (Mundell 1961, McKinnon 1963, Kenen 1969).

οικονομικά, πολιτικά, κοινωνικά και θεσμικά χαρακτηριστικά δημιουργεί ένα ελάχιστο βαθμό οικονομικής ασυμμετρίας, ο οποίος είναι εξαιρετικά δύσκολο να εξαλειφθεί πλήρως. Δεδομένης λοιπόν της παρουσίας ενός βαθμού οικονομικής ασυμμετρίας, η ευελιξία των αγορών εργασίας των κρατών-μελών αποτελεί έναν σημαντικό σταθεροποιητικό μηχανισμό. Με τον όρο ευελιξία της αγοράς εργασίας εννοούμε την κινητικότητα του συντελεστή εργασίας στο πλαίσιο της νομισματικής ένωσης, αλλά και την ελαστικότητα των μισθών ανάλογα με τις οικονομικές συνθήκες. Με την κινητικότητα του συντελεστή εργασίας επιτυγχάνεται η μετακίνηση εργατικού δυναμικού από κράτη-μέλη που αντιμετωπίζουν μειωμένη ζήτηση και παραγωγή, και συνεπώς υψηλούς ρυθμούς ανεργίας, σε κράτη-μέλη που βρίσκονται σε τροχιά ανάπτυξης και μπορούν να απορροφήσουν το πλεονάζον εργατικό δυναμικό των πρώτων χωρών. Η ελαστικότητα των μισθών αντίστοιχα, επιτρέπει την προσαρμογή τους προς τα κάτω στα κράτη-μέλη που αντιμετωπίζουν υψηλή ανεργία, μειώνοντας έτσι το κόστος παραγωγής και καθιστώντας πιο ανταγωνιστικά τα προϊόντα τους. Αντίστροφα, η προσαρμογή των μισθών προς τα πάνω στα κράτη-μέλη που έχουν υψηλούς ρυθμούς ανάπτυξης αυξάνει το κόστος παραγωγής και συνεπώς μειώνει την ανταγωνιστικότητα των προϊόντων τους. Η ταυτόχρονη αυτή προσαρμογή αποκαθιστά την οικονομική ισορροπία μεταξύ των κρατών-μελών της ένωσης.

Ένας διαφορετικός μηχανισμός εξισορρόπησης, ο οποίος έχει επίσης προταθεί σαν ένα πολύ σημαντικό συστατικό επιτυχούς λειτουργίας μιας νομισματικής ένωσης, είναι η ύπαρξη ενός κεντρικού, κοινού προϋπολογισμού, ο οποίος θα μπορεί αυτομάτως να χρησιμοποιεί τα (αυξημένα) έσοδα που θα προέρχονται από τις χώρες που βρίσκονται στην ανοδική φάση του οικονομικού κύκλου, για να στηρίξει τις χώρες που βρίσκονται σε ύφεση. Η δημιουργία ενός κοινού προϋπολογισμού έχει επίσης το πλεονέκτημα ότι αφαιρεί την πίεση από τις εθνικές κυβερνήσεις να χρησιμοποιήσουν τους εθνικούς τους προϋπολογισμούς σε περίπτωση ύφεσης για να τονώσουν την οικονομία, με κίνδυνο να δημιουργηθούν υψηλά δημοσιονομικά ελλείμματα που οδηγούν στο δανεισμό, τα οποία, όπως έχει δείξει η ιστορία δεν είναι εύκολο να μειωθούν, τουλάχιστον βραχυπρόθεσμα (De Grauwe 2009).

Τέλος μια ακόμη προϋπόθεση, η σημασία της οποίας έχει επιβεβαιωθεί πέρα από κάθε αμφιβολία από την εξέλιξη της παρούσας κρίσης, είναι η ύπαρξη ενός μηχανισμού διαχείρισης κρίσεων. Οι κρίσεις είναι εγγενές χαρακτηριστικό του καπιταλιστικού συστήματος και τα τελευταία χρόνια με την απελευθέρωση των κεφαλαιακών ροών και την αλληλεξάρτηση των οικονομιών και κυρίως των χρηματοπιστωτικών συστημάτων, συμβαίνουν όλο και με μεγαλύτερη συχνότητα. Στον βαθμό που δεν είναι δυνατόν να επιτευχθεί απόλυτη οικονομική συμμετρία, η ύπαρξη ενός μηχανισμού διαχείρισης κρίσεων κρίνεται αναγκαία, καθώς ενός κοινού εξωγενές σοκ, όπως μια διεθνής οικονομική κρίση, θα έχει ενδεχομένως διαφορετικές επιπτώσεις στις χώρες που συμμετέχουν στην νομισματική ένωση, εξουδετερώνοντας το εργαλείο της νομισματικής πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό χρειάζεται ένας εναλλακτικός μηχανισμός ο οποίος θα μπορεί να στηρίξει τις χώρες που αντιμετωπίζουν σημαντικά προβλήματα εξαιτίας της κρίσης. Όσο περισσότερες χώρες συμμετέχουν σε μια νομισματική ένωση (και άρα τόσο μεγαλύτερος ο αναμενόμενος βαθμός οικονομικής ασυμμετρίας) και όσο πιο αδύναμοι είναι οι εξισορροπητικοί μηχανισμοί που αναφέρθηκαν προηγουμένως, τόσο μεγαλύτερη καθίσταται η ανάγκη ύπαρξης ενός *ex ante* μηχανισμού διαχείρισης κρίσεων. Όπως απέδειξε η παρούσα κρίση, η

επίλυση του προβλήματος της «δημοσιονομικής ευθύνης», δηλαδή της κατανομής της χρηματοδότησης που καλούνται να συνεισφέρουν τα κράτη-μέλη μιας νομισματικής ένωσης για την αντιμετώπιση μιας κρίσης, είναι αδύνατο να επιτευχθεί αποτελεσματικά με ad hoc λύσεις κατά την διάρκεια της κρίσης, καθώς οι εθνικές πολιτικές και κοινωνικές πιέσεις για περιορισμό της εθνικής συνεισφοράς δημιουργούν καθυστερήσεις και τελικά υποχρηματοδότηση των αναγκαίων μηχανισμών.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η επιτυχημένη λειτουργία μιας νομισματικής ένωσης προϋποθέτει έναν ευρύ συντονισμό οικονομικών πολιτικών ο οποίος θα μειώσει την οικονομική ασυμμετρία μεταξύ των κρατών-μελών, θα αυξήσει την ευελιξία των αγορών εργασίας και θα ενισχύσει την περιφερειακή ολοκλήρωση των αγορών προϊόντων, υπηρεσιών και κεφαλαίου. Επίσης, όπως είδαμε, είναι αναγκαία η δημιουργία θεσμών που θα λειτουργούν ως εξισορροπητικοί μηχανισμοί σε περιπτώσεις εξωγενών σοκ. Για την υλοποίηση αυτών των επιδιώξεων, γίνεται αντιληπτό ότι είναι αναγκαία η ύπαρξη ενός πλαισίου διακυβέρνησης μιας νομισματικής ένωσης, το οποίο δεδομένου του εύρους των οικονομικών πολιτικών, αλλά και των κοινών πόρων, που θα καλείται να διαχειρίζεται, θα πρέπει να είναι θεσμικά και πολιτικά κατοχυρωμένος στο ανώτατο δυνατό επίπεδο, ώστε να διασφαλίζεται τόσο η αποτελεσματικότητα όσο και η δημοκρατική νομιμοποίηση του.

Η Οικονομική Διακυβέρνηση της Ευρωζώνης

Δυστυχώς, σε αντίθεση με τα συμπεράσματα της προηγούμενης ενότητας, η Ευρωπαϊκή Οικονομική και Νομισματική Ένωση, μέχρι και το ξέσπασμα της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης και της κρίσης χρέους στην Ευρωζώνη, δεν διέθετε μια ολοκληρωμένη, ισχυρή και θεσμικά κατοχυρωμένη δομή οικονομικής διακυβέρνησης. Η έλλειψη ενός ισχυρού πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης ήταν μάλιστα ακόμη πιο σημαντική για την ΟΝΕ, δεδομένου ότι σύμφωνα με εμπειρικές μελέτες δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις μιας βέλτιστης νομισματικής περιοχής (Eichengreen 1990, Neumann and von Hagen 1991, De Grauwe and Heens 1993).

Βάση της Συνθήκης του Μάαστριχτ (1991), η λειτουργία της ΟΝΕ (εκτός του πεδίου νομισματικής πολιτικής) βασίστηκε σε δύο πυλώνες: α) την δημοσιονομική πειθαρχία και β) τον συντονισμό των μακροοικονομικών πολιτικών. Ωστόσο, οι δύο αυτοί πυλώνες δεν είχαν την ίδια βαρύτητα. Η υποχρέωση δημοσιονομικής πειθαρχίας βασιζόταν σε συγκεκριμένες διαδικασίες και στόχους, ενώ ο μακροοικονομικός συντονισμός βασιζόταν στις Κατευθυντήριες Γραμμές Οικονομικής Πολιτικής (Broad Economic Policy Guidelines- BEPG), οι οποίες όμως ήταν αρκετά γενικές και κατ'ουσία μη-δεσμευτικές. Αυτή η ανισορροπία μεταξύ των πυλώνων της δημοσιονομικής πειθαρχίας και του μακροοικονομικού συντονισμού ενισχύθηκε περαιτέρω και από τις θεσμικές εξελίξεις που έλαβαν χώρα μετά την Συνθήκη του Μάαστριχτ.

Η πιο σημαντική τέτοια θεσμική εξέλιξη, αφορούσε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης,² η δημιουργία του οποίου αποφασίστηκε το 1997, με στόχο την περαιτέρω

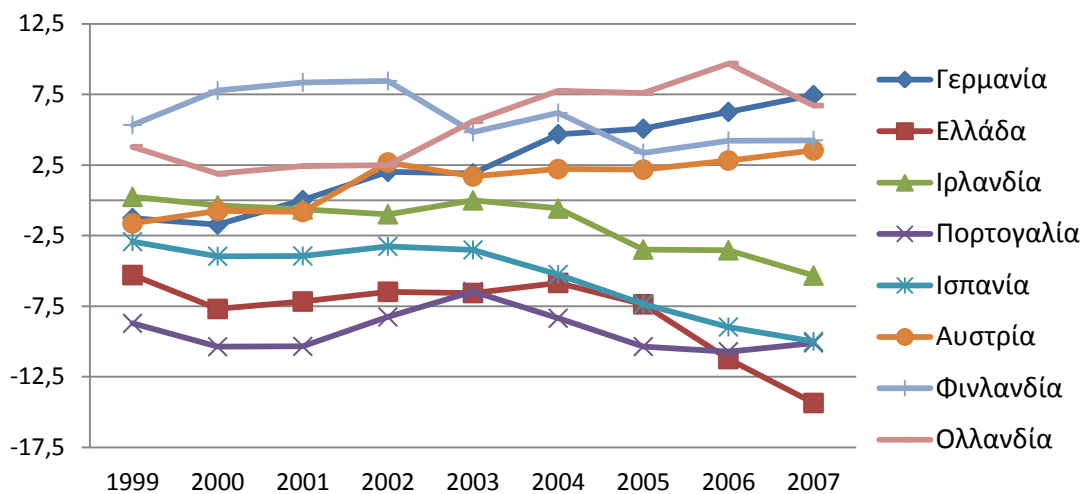
² Στο εξής θα χρησιμοποιείται ο όρος «Σύμφωνο Σταθερότητας» όπως έχει επικρατήσει να ονομάζεται.

εξειδίκευση των διατάξεων που αφορούσαν την δημοσιονομική πειθαρχία και την εισαγωγή συγκεκριμένων κυρώσεων για κράτη που θα παρέβαιναν τους κανόνες. Το Σύμφωνο Σταθερότητας έθεσε ως μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό στόχο για τα κράτη-μέλη την επίτευξη ισοσκελισμένου ή ακόμα και πλεονασματικού ισολογισμού, καθιερώνοντας ως όριο για την έναρξη της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος το 3% του ΑΕΠ. Η διαδικασία αυτή οδηγούσε, κατόπιν πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής την οποία έπρεπε να εγκρίνει το Συμβούλιο των Υπουργών, σε συστάσεις από το Συμβούλιο προς το κράτος-μέλος, οι οποίες εφόσον δεν εισακούγονταν εντός ενός καθορισμένου χρονοδιαγράμματος, οδηγούσαν στην υιοθέτηση, με αυξημένη πλειοψηφία, κυρώσεων εναντίον του. Η δημιουργία του Συμφώνου Σταθερότητας ήταν αποτέλεσμα της πίεσης της Γερμανίας η οποία ήθελε να εξασφαλίσει ότι τα κράτη-μέλη, θα τηρούσαν την δημοσιονομική πειθαρχία και μετά την είσοδο τους στην ΟΝΕ (Pisani-Ferry 2006). Όμως, όπως θα δούμε στη συνέχεια το Σύμφωνο αυτό δεν τηρήθηκε με αυστηρότητα.

Η δεύτερη θεσμική καινοτομία αφορούσε την δημιουργία του Eurogroup, ενός άτυπου (αρχικά) Συμβουλίου των Υπουργών Οικονομικών της Ευρωζώνης, το οποίο σχεδιαζόταν να λειτουργήσει σαν πολιτικό αντίβαρο στην επιρροή της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (ΕΚΤ), και προήλθε κατόπιν πιέσεων της Γαλλίας (Pisani-Ferry 2006). Η ανάγκη για την ύπαρξη ενός πολιτικού αντίβαρου για την ΕΚΤ προήλθε από το γεγονός ότι η Συνθήκη του Μάαστριχτ έδινε στην ΕΚΤ απόλυτη ανεξαρτησία από την πολιτική εξουσία, υιοθετώντας ταυτόχρονα το γερμανικό μοντέλο νομισματικής πολιτικής, όπου η βασική προτεραιότητα είναι η επίτευξη της σταθερότητας των τιμών, ενώ άλλοι στόχοι όπως η διατήρηση ενός υψηλού επιπέδου απασχόλησης είναι δευτερεύοντες και επιδιώκονται μόνο εφόσον οι αναγκαίες πολιτικές δεν θέτουν σε κίνδυνο τον πρωταρχικό στόχο της σταθερότητας των τιμών.

Από τα παραπάνω γίνεται αντιληπτό ότι οι δομές διακυβέρνησης που περιγράψαμε προηγουμένως ως αναγκαίες για την επιτυχή λειτουργία μιας νομισματικής ένωσης, δεν δημιουργήθηκαν ποτέ στο πλαίσιο της ΟΝΕ. Έτσι, δεν υπήρξε ουσιαστικός μηχανισμός συντονισμού των μακροοικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών, καθώς οι Κατευθυντήριες Γραμμές, ούτε εξειδικευμένες αρκετά ήταν, ούτε συνοδεύονταν από ένα θεσμικό υπόβαθρο εξουσιοδοτημένο με τις απαραίτητες αρμοδιότητες για να τις καταστήσει αποτελεσματικές (Pisani-Ferry 2003, 2006). Το αποτέλεσμα ήταν η υιοθέτηση διαφορετικών οικονομικών πολιτικών και η παράβλεψη των στρεβλώσεων στην λειτουργία μιας σειράς οικονομικών μεταβλητών σε ορισμένες χώρες, οι οποίες οδήγησαν στην ανάπτυξη σημαντικών και μακροπρόθεσμα μη-βιώσιμων οικονομικών αποκλίσεων μεταξύ των κρατών-μελών. Μια από τις σημαντικότερες αποκλίσεις ήταν αυτή που αφορούσε το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών, καθώς αντικατόπτριζε σημαντικές διαφορές στα επίπεδα ανταγωνιστικότητας μεταξύ των χωρών-μελών της Ευρωζώνης. Όπως φαίνεται και στο Διάγραμμα 1, η διαφοροποίηση μεταξύ των χωρών του Ευρωπαϊκού Βορρά και των χωρών της περιφέρειας, όχι μόνο δεν αμβλύνθηκε με την συμμετοχή των χωρών αυτών στην Ευρωζώνη, αλλά από τα μέσα της δεκαετίας του 2000 παρατηρούμε μια διεύρυνση στις επιδόσεις του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών και το σχηματισμό μιας Ευρωζώνης δύο ταχυτήτων στο πεδίο της ανταγωνιστικότητας.

Διάγραμμα 1. Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών (1999-2007, % του ΑΕΠ)

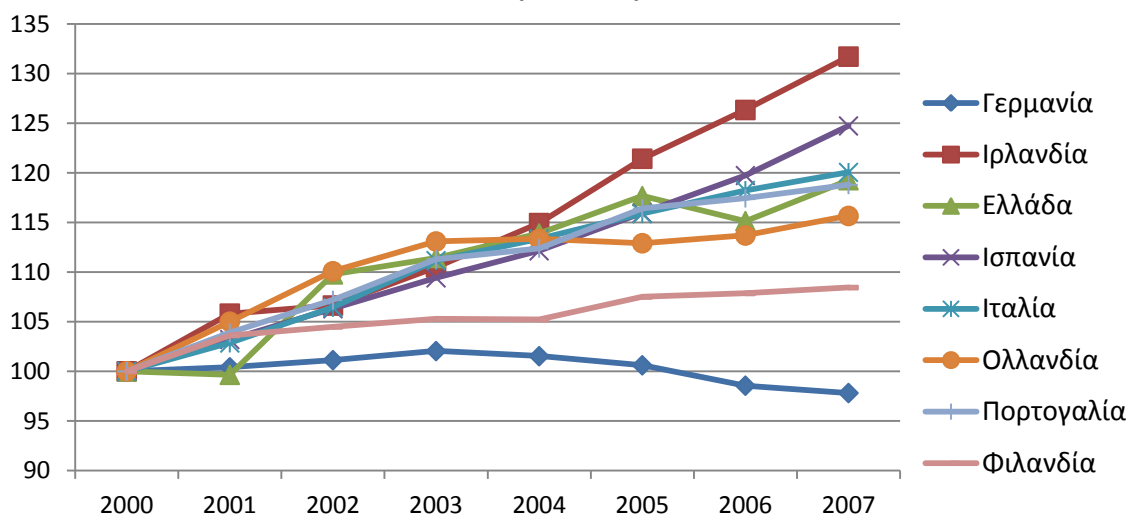


Πηγή: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

Η διαφοροποίηση στα επίπεδα ανταγωνιστικότητας των χωρών-μελών της Ευρωζώνης είναι μια εξέλιξη με σημαντικές συνέπειες. Σε αντίθεση με χώρες που διατηρούν το εθνικό τους νόμισμα και την νομισματικής τους αυτονομία, οι χώρες με χαμηλή ανταγωνιστικότητα στο εσωτερικό της Ευρωζώνης δεν διαθέτουν εργαλεία νομισματικής πολιτικής, ούτε υπόκεινται στην αυτόματη προσαρμογή που συνήθως ακολουθεί σε περιπτώσεις τέτοιων ανισορροπιών από την ελεύθερα κυμαινόμενη ισοτιμία του εθνικού νομίσματος. Συνεπώς, η αντιμετώπιση του φαινομένου χρειάζεται την υιοθέτηση υφεσιακών πολιτικών για την μείωση της εγχώριας ζήτησης και κατά συνέπεια των εισαγωγών (πολιτική της εσωτερικής υποτίμησης), ή/και την εφαρμογή βαθιών μεταρρυθμίσεων στις αγορές προϊόντων και υπηρεσιών, στην αγορά εργασίας αλλά και στον τρόπο λειτουργίας του κράτους για την βελτίωση της παραγωγικότητας των εθνικών οικονομιών. Ελλείψη τέτοιων πολιτικών οι ανισορροπίες συσσωρεύονται και αναγκαστικά χρηματοδοτούνται με αυξημένο δανεισμό, επιλογή η οποία, όπως είδαμε και στην περίπτωση της Ελλάδας, έχει περιορισμένο χρονικό ορίζοντα και μπορεί να οδηγήσει σε ανεξέλεγκτη αύξηση του χρέους μιας χώρας, με αρνητικές συνέπειες όχι μόνο για τις χώρα αυτή, αλλά και για ολόκληρη την νομισματική ένωση. Ωστόσο, σε μια περίοδο παγκόσμιας οικονομικής ευημερίας και ανάπτυξης όπως ήταν τα πρώτα χρόνια της δεκαετίας του 2000 και σε συνθήκες συνεχούς μεγέθυνσης των διεθνών χρηματοπιστωτικών αγορών, η διάθεση για επώδυνες αλλαγές δεν υπήρχε στις πολιτικές ηγεσίες των χωρών της περιφέρειας. Η απροθυμία αυτή, σε συνδυασμό με το θετικό διεθνές οικονομικό κλίμα, το οποίο προσωρινά απέκρυπτε τους κινδύνους της κατάστασης αυτής, αλλά και την σχεδόν απεριόριστη διάθεση φτηνής πίστωσης από τις διεθνείς χρηματοπιστωτικές αγορές, οδήγησαν σε εφησυχασμό τις χώρες της περιφέρειας, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας. Αυτός ο εφησυχασμός δεν αποτέλεσε απλώς εμπόδιο για την υιοθέτηση διαρθρωτικών αλλαγών, αλλά αντίθετα ενθάρρυνε την χαλάρωση της προσπάθειας για βελτίωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της χώρας. Αυτό φαίνεται ξεκάθαρα από την σταδιακή αύξηση του μοναδιαίου κόστους εργασίας στις

χώρες της περιφέρειας σε σχέση με τις χώρες του Ευρωπαϊκού Βορρά (Διάγραμμα 2), μια εξέλιξη που στάθηκε μια από τις σημαντικότερες αιτίες για την διαφοροποίηση στο επίπεδο της ανταγωνιστικότητας.

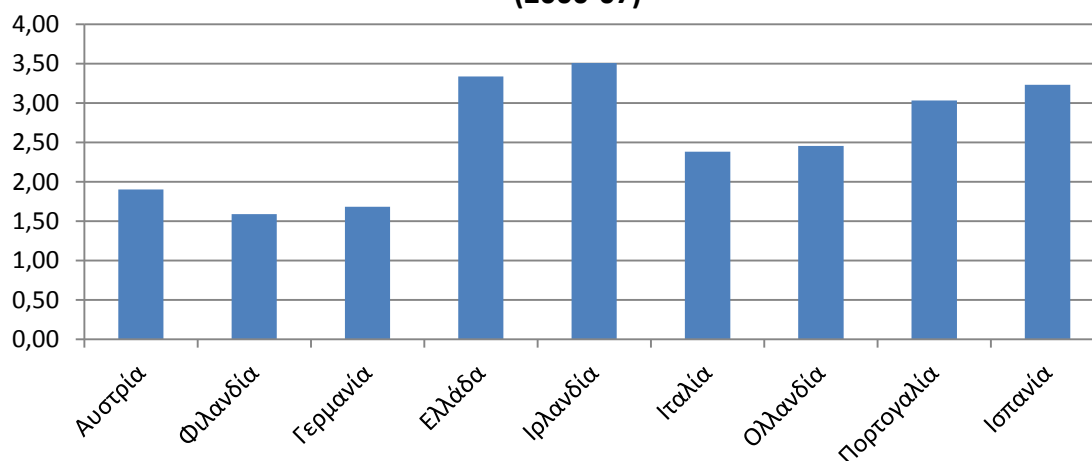
Διάγραμμα 2. Μοναδιαίο Κόστος Εργασίας (2000-07)



Πηγή: Eurostat

Οι ανισορροπίες στο επίπεδο ανταγωνιστικότητας επιδεινώθηκαν περαιτέρω και από τις αποκλίσεις στα επίπεδα πληθωρισμού, καθώς οι χώρες της περιφέρειας είχαν κατά μέσο όρο σημαντικά υψηλότερα επίπεδα πληθωρισμού σε σχέση με τις χώρες του Βορρά (Διάγραμμα 3).

Διάγραμμα 3. Μέσος Όρος Δείκτη Τιμών Καταναλωτή (2000-07)

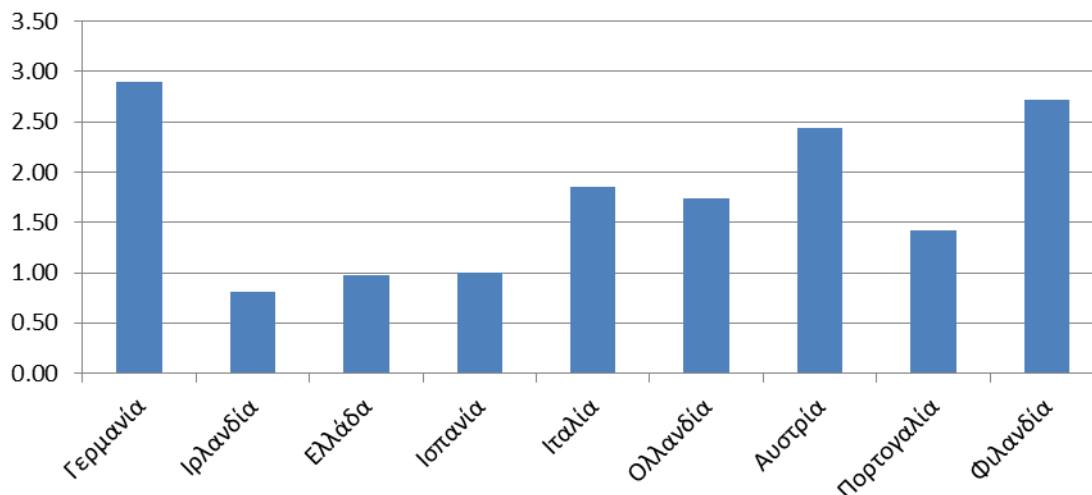


Πηγή: Eurostat

Εκτός από τις αρνητικές επιπτώσεις στο πεδίο της ανταγωνιστικότητας, οι υψηλοί ρυθμοί πληθωρισμού μειώνουν και τα πραγματικά επιτόκια. Το γεγονός αυτό αυξάνει τις

πιθανότητες δημιουργίας μη-βιώσιμων ανοδικών τάσεων στις αγορές περιουσιακών στοιχείων όπως τα ακίνητα, ιδιαίτερα σε συνθήκες συνεχούς μεγέθυνσης των χρηματοπιστωτικών αγορών και όπως αποδείχτηκε, ελλιπούς ρύθμισης και εποπτείας.

**Διάγραμμα 4. Μέσα Πραγματικά Επιτόκια
(2000-07)**



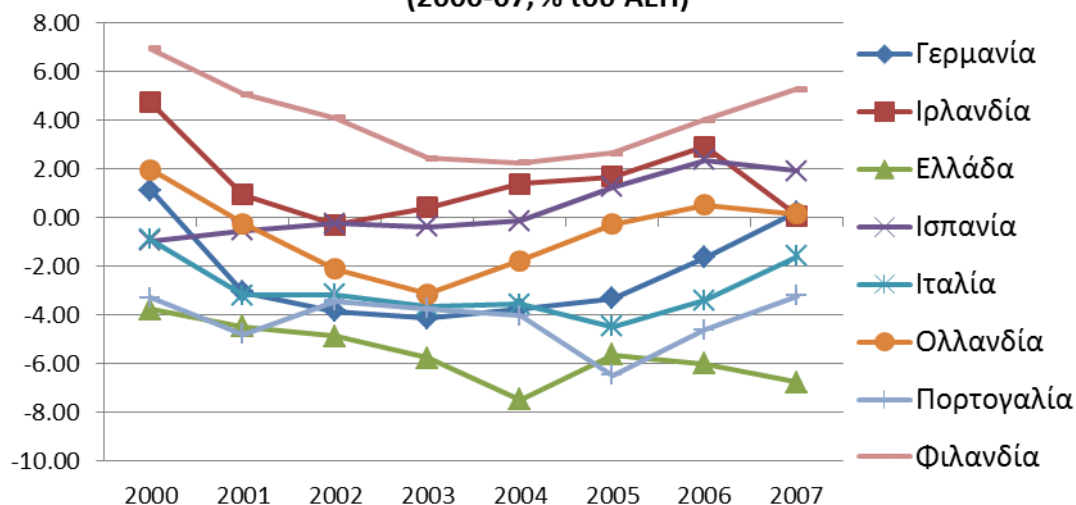
Πηγή: Eurostat

Έτσι, η στεγαστική αγορά σε χώρες όπως η Ισπανία και η Ιρλανδία, οι οποίες όπως φαίνεται και από το διάγραμμα 4, απολάμβαναν εξαιρετικά χαμηλά πραγματικά επιτόκια, γνώρισε τεράστια άνοδο τα χρόνια πριν από την κρίση. Ενδεικτικά, μεταξύ 2002-2007, σε μια περίοδο μόλις τεσσάρων ετών, οι τιμές των κατοικιών στην Ισπανία διπλασιάστηκαν, ενώ στην Ιρλανδία η αύξηση των τιμών των κατοικιών άγγιξε το 70%, λόγω της υπερβολικής ζήτησης βασισμένης σε δανεισμό με χαμηλά πραγματικά επιτόκια.³ Τα σοβαρά προβλήματα που βιώνουν σήμερα οι χώρες αυτές οφείλονται στο γεγονός ότι με την χρηματοπιστωτική κρίση του 2007, έσπασε η «φούσκα» στην αγορά ακινήτων, οδηγώντας σε κατάρρευση τις τιμές των ακινήτων, και κατ' επέκταση σε εξαιρετικά σοβαρές συνέπειες στην αγορά στεγαστικής πίστης και στο τραπεζικό τους σύστημα.

Τα προβλήματα όμως δεν περιορίστηκαν μόνο στον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών της Ευρωζώνης, ο οποίος όπως είδαμε είχε χαλαρή θεσμική υπόσταση, αλλά ήταν φανερά και στον «ισχυρό» θεσμικό πυλώνα της διακυβέρνησης της Ευρωζώνης, εκείνον της δημοσιονομικής διαχείρισης. Το Σύμφωνο Σταθερότητας αποδείχθηκε ανεπαρκές πολύ γρήγορα καθώς το 2003 η Γερμανία, η οποία είχε πρωτοστατήσει στην δημιουργία του, αλλά και η Γαλλία, αρνήθηκαν να υπακούσουν στις συστάσεις της Επιτροπής για δημοσιονομική πειθαρχία εν μέσω κρίσης και ηγήθηκαν ενός συνασπισμού κρατών στο Συμβούλιο, μπλοκάροντας την συνέχιση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος εναντίον τους. Η αποδυνάμωση του Συμφώνου Σταθερότητας έλαβε και επίσημο χαρακτήρα με την επαναδιαπραγμάτευση του το 2005 (Buiter 2006).

³ Financial Crisis Inquiry Commission, διαθέσιμο στο: <http://fcic.law.stanford.edu/resource>.

**Διάγραμμα 5. Δημοσιονομικό Έλλειμμα
(2000-07, % του ΑΕΠ)**



Πηγή: Eurostat

Στο πλαίσιο αυτό δεν αποτελεί έκπληξη το γεγονός ότι παρουσιάστηκαν σημαντικές αποκλίσεις στην τήρηση δημοσιονομικής πειθαρχίας. Ο ευρωπαϊκός μηχανισμός δημοσιονομικής πειθαρχίας, αποδείχθηκε ανίκανος να αποτρέψει αποτελεσματικά την δημιουργία υψηλών ελλειμμάτων, αφού μέχρι και το 2007 (πριν την κρίση) είχαν καταγραφεί 30 περιπτώσεις ελλείμματος πάνω από το όριο του 3% (Begg 2011). Αν και οι αποκλίσεις αυτές δεν αναπαράγουν μια ξεκάθαρη διαφοροποίηση μεταξύ Ευρωπαϊκού Βορρά και Περιφέρειας όπως στην περίπτωση του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, είναι φανερό ότι η δημοσιονομική χαλάρωση ήταν φαινόμενο που αφορούσε κυρίως χώρες όπως η Ελλάδα, η Πορτογαλία και η Ιταλία (Διάγραμμα 5).

Βέβαια, η κατάσταση αυτή θα είχε ίσως αποφευχθεί εάν υπήρχε ένας κοινός ευρωπαϊκός προϋπολογισμός, ο οποίος θα μπορούσε να στηρίξει τις χώρες που βρισκόταν σε ύφεση το 2003, χαλαρώνοντας έτσι τις πιέσεις στους εθνικούς τους προϋπολογισμούς και επιτρέποντας τους να παραμείνουν εντός των ορίων του Συμφώνου Σταθερότητας. Ωστόσο, το αίτημα για την δημιουργία ενός κοινού προϋπολογισμού που θα μπορούσε να λειτουργήσει σαν μηχανισμός εξισορρόπησης στα πλαίσια της ΟΝΕ δεν έγινε ποτέ δεκτό. Ταυτόχρονα ο προϋπολογισμός της Ευρωπαϊκής Ένωσης ο οποίος παραμένει κοντά στο 1% του ευρωπαϊκού ΑΕΠ, είναι εξαιρετικά μικρός για να διαδραματίσει ένα τέτοιο ρόλο, αλλά ούτε και προβλέπεται χρήση μέρους των κονδυλίων του για τον στόχο της δημοσιονομικής σταθερότητας (Dullien and Schwarzer 2011).

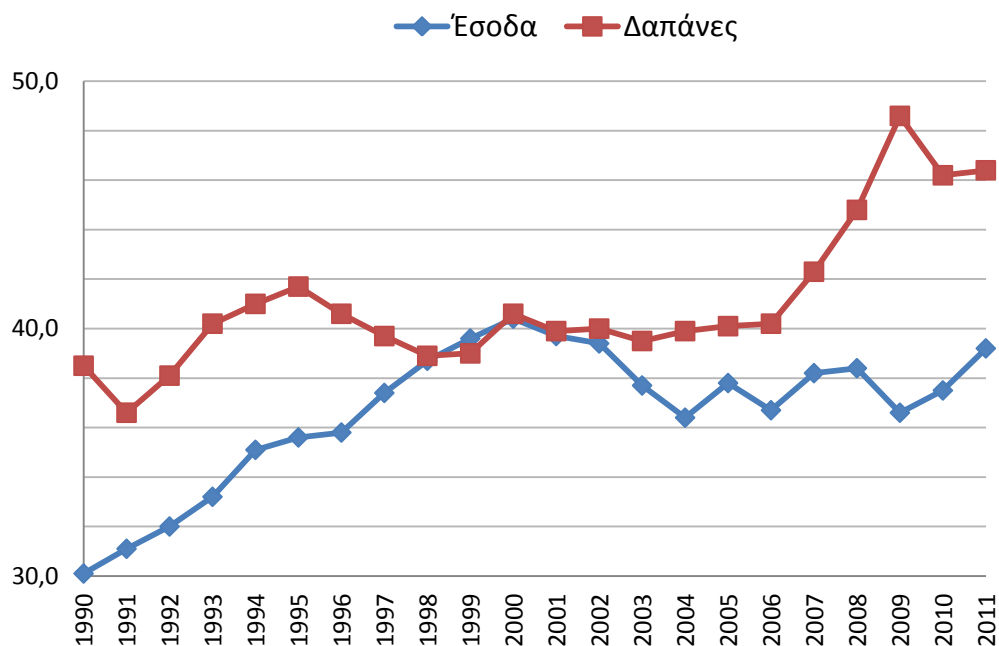
Οι Ανισορροπίες του Ελληνικού Αναπτυξιακού Μοντέλου

Στην προσπάθεια τους να επιτύχουν τα κριτήρια του Μάαστριχτ για την είσοδο της Ελλάδας στην ΟΝΕ, οι ελληνικές κυβερνήσεις κατέβαλαν σημαντικές προσπάθειες κατά την διάρκεια της δεκαετίας του 1990 για την βελτίωση της εικόνας της ελληνικής οικονομίας. Η

προσπάθεια αυτή αν και απέδωσε καρπούς, αφορούσε κατ' ουσία μόνο πεδία πολιτικής που ήταν άμεσα συνυφασμένα με τα κριτήρια του Μάαστριχτ, όπως το επίπεδο του δημοσιονομικού ελλείμματος και τα επίπεδα πληθωρισμού και επιτοκίων. Παρότι οι βελτιώσεις στις επιδόσεις τους κράτους και της οικονομίας στους τομείς αυτούς ήταν σημαντικές, δεν ήταν ωστόσο αρκετές για να αλλάξουν ουσιαστικά και σε μακροπρόθεσμο ορίζοντα την οικονομική πορεία της Ελλάδας. Αυτό συνέβη γιατί οι οικονομικές πολιτικές και μεταρρυθμίσεις που έγιναν την περίοδο εκείνη δεν ήταν αποτέλεσμα ενός ευρέως ανασχεδιασμού του ελληνικού οικονομικού και αναπτυξιακού μοντέλου, αλλά αποτελούσαν ως επί τω πλείστον, μεμονωμένες ενέργειες για την επίτευξη των συγκεκριμένων στόχων, χωρίς να θίγουν βαθύτερες δομές και μόνιμα χαρακτηριστικά του ελληνικού οικονομικού συστήματος. Αυτό δεν ήταν τυχαίο, καθώς μια κυβέρνηση η οποία θα επιχειρούσε ριζική μεταρρύθμιση της ελληνικής οικονομίας θα έπρεπε να ξεπεράσει παγιωμένες αντιλήψεις και πρακτικές για τον τρόπο λειτουργίας του κράτους και τον ρόλο του στην οικονομία και να έρθει σε σύγκρουση με μια σειρά από ομάδες συμφερόντων τα προνόμια των οποίων θα έπρεπε να θιγούν. Ωστόσο, σε μια χώρα όπου το πολιτικό σύστημα χαρακτηρίζεται την επικράτηση πελατειακών σχέσεων και την πατρωνία με όχημα το κράτος (Mavrogordatos 1997, Σωτηρόπουλος 2001, Pappas and Asimakoroulou 2012), μια τέτοια σύγκρουση του πολιτικού συστήματος με τους κομματικούς του πελάτες ήταν μάλλον απίθανη. Αυτό καταδεικνύεται εξάλλου και από την γενικότερη αδυναμία των ελληνικών μεταπολιτευτικών κυβερνήσεων να προχωρήσουν σε οποιαδήποτε μεγάλη μεταρρύθμιση, οικονομική ή άλλη (Tinios 2005, Πελαγίδης 2005, Featherstone 2005, Spanou 2008, Featherstone and Papadimitriou 2008).

Στο πλαίσιο αυτό, δεν αποτελεί έκπληξη το γεγονός ότι η σημαντική βελτίωση της δημοσιονομικής διαχείρισης κατά την δεκαετία του 1990, δεν συνεχίστηκε μετά την επίτευξη της εισόδου της χώρας στην ΟΝΕ. Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 6, από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 είχαμε μια σταδιακή αύξηση των δημοσίων εσόδων, ενώ από τα μέσα της δεκαετίας παρατηρούμε μια μείωση και των δημοσίων δαπανών, με αποτέλεσμα το 1999, έτος κατά το οποίο θα αποφαιζόταν η ένταξη της Ελλάδας στην Ευρωζώνη, τα δημόσια έσοδα να ξεπερνούν για πρώτη φορά τις δημόσιες δαπάνες.

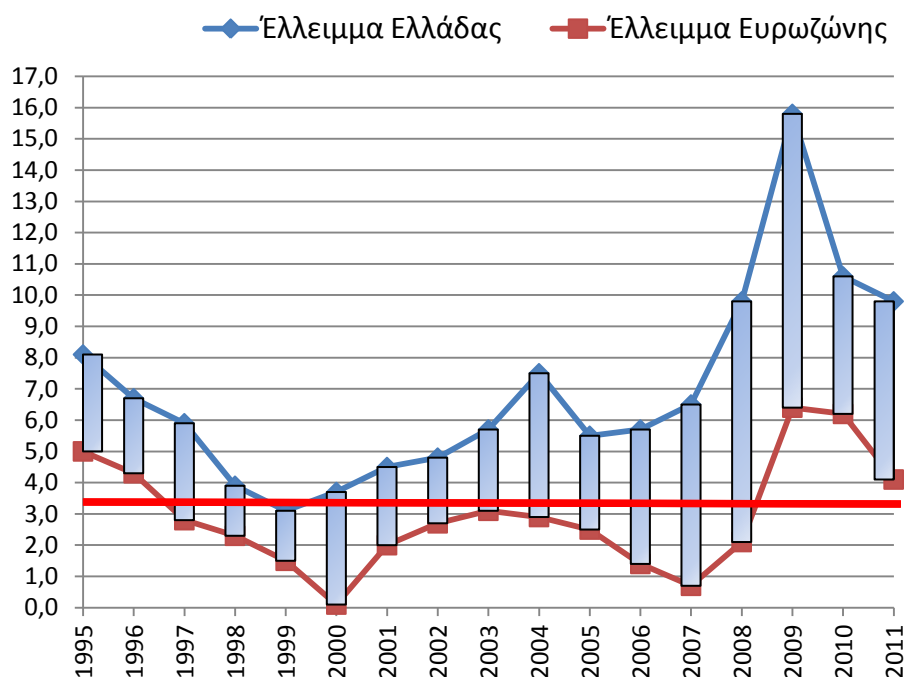
**Διάγραμμα 6. Δημοσιονομική Διαχείριση Ελλάδας
(1990-2011, % του ΑΕΠ)**



Πηγή: Eurostat

Ωστόσο, η εικόνα αυτή δεν κράτησε για πολύ. Ήδη από το 2001 βλέπουμε τις αρχές μιας αναστροφής πορείας, όπου τα δημόσια έσοδα μειώνονται, ενώ οι δημόσιες δαπάνες σταδιακά αρχίζουν να αυξάνονται. Μετά την επίτευξη του «εθνικού στόχου», φαίνεται πως οι πιέσεις στο εσωτερικό του πελατειακού κράτους, υπερίσχυσαν ξανά σε βάρος των εξωτερικών πιέσεων για «νοικοκύρεμα» του κρατικού προϋπολογισμού.

**Διάγραμμα 7. Δημοσιονομικό Έλλειμμα
(1995 - 2011, % του ΑΕΠ)**



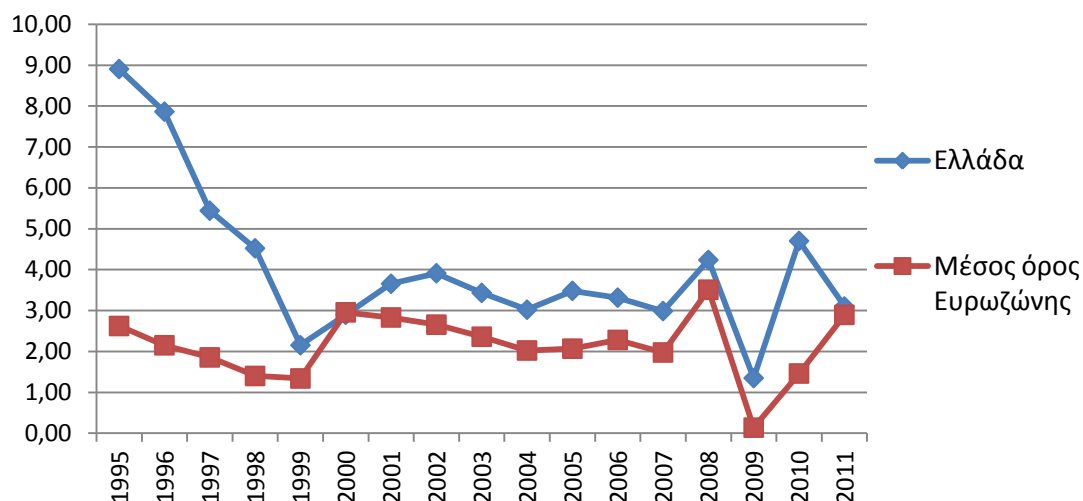
Πηγή: Eurostat

Η ερμηνεία αυτή υποστηρίζεται και από την πλήρη αποτυχία των ελληνικών κυβερνήσεων από την στιγμή εισόδου της Ελλάδας στην Ευρωζώνη να περιορίσουν το δημοσιονομικό έλλειμμα κάτω από το όριο του 3% που προέβλεπε το Σύμφωνο Σταθερότητας (Διάγραμμα 7).⁴

Κατά παρόμοιο τρόπο, όπως φαίνεται και από το Διάγραμμα 8, αν και οι ελληνικές κυβερνήσεις κατάφεραν να τιθασεύσουν τον πληθωρισμό την δεκαετία του 1990, η προσπάθεια αυτή δεν είχε διάρκεια. Ήδη από τον επόμενο χρόνο ο πληθωρισμός άρχισε να παρουσιάζει σημαντική αύξηση και παρέμεινε σε όλη την επόμενη περίοδο σε αρκετά υψηλότερα επίπεδα από τον μέσο όρο της Ευρωζώνης, παρά το γεγονός ότι τα τελευταία χρόνια η Ελλάδα έχει βιώσει μια ύφεση πολύ βαθύτερη από ότι οι υπόλοιπες χώρες της Ευρωζώνης. Βέβαια θα μπορούσε να παρατηρήσει κανείς ότι το ποσοστό του πληθωρισμού παρέμεινε, έστω και έτσι, σε επίπεδα ιστορικά χαμηλά για την Ελλάδα. Ωστόσο, αυτό είχε να κάνει περισσότερο με την απελευθέρωση του χρηματοπιστωτικού συστήματος τα προηγούμενα χρόνια (στο πλαίσιο των αναγκών θεσμικών αλλαγών για την ένταξη της χώρας στην ΟΝΕ), όπως και με το γεγονός ότι πλέον η νομισματική πολιτική της Ελλάδας ασκούνταν σε κεντρικό επίπεδο από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και λιγότερο με τις προσπάθειες των ελληνικών κυβερνήσεων.

⁴ Τα επίπεδα του ελλείμματος αφορούν τα τελικά αναθεωρημένα στοιχεία.

Διάγραμμα 8. Δείκτης Τιμών Καταναλωτή (1990-2011, % Μεταβολή)

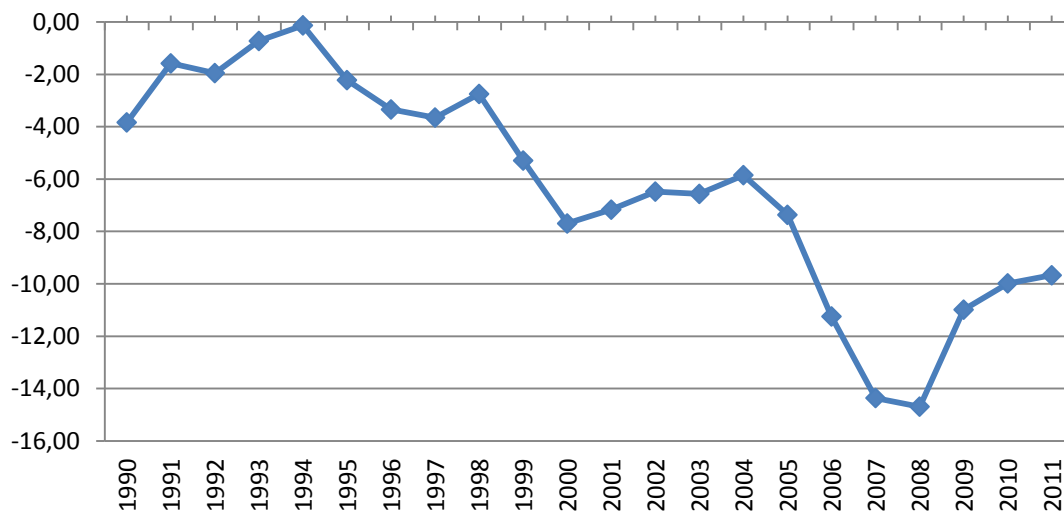


Πηγή: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

Η κατάσταση είναι εμφανώς χειρότερη σε οικονομικούς δείκτες οι οποίοι, παρότι εξαιρετικά σημαντικοί, δεν αποτελούσαν μέρος του προ-ενταξιακού πλαισίου του Μάαστριχτ για την ΟΝΕ. Έτσι για παράδειγμα, η πορεία του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, όχι μόνο δεν βελτιώθηκε κατά την δεκαετία του 1990, αλλά από τα μέσα της δεκαετίας, αρχίζει μια σημαντική επιδεινώση η οποία κορυφώνεται το 2008, χρονιά της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης. Πέρα από τις αρνητικές επιδόσεις στον πληθωρισμό και την σημαντική αύξηση του μοναδιαίου κόστους εργασίας στην Ελλάδα την οποία είδαμε προηγουμένως,⁵ η αρνητική πορεία του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών φαίνεται να οφείλεται σε σημαντικό βαθμό και στην απελευθέρωση του ελληνικού χρηματοπιστωτικού συστήματος στα μέσα της δεκαετίας του 1990 (Μονοκroussos and Thomakos 2012). Η απελευθέρωση του χρηματοπιστωτικού συστήματος, σε συνδυασμό με την γενικότερη απελευθέρωση των χρηματοπιστωτικών αγορών διεθνώς, καθώς και με την έλευση του Ευρώ, η όποια διευκόλυνε την ολοκλήρωση του χρηματοπιστωτικού τομέα στην ΕΕ, οδήγησαν σε σημαντική αύξηση της πίστωσης και μείωση της αποταμίευσης στην εγχώρια οικονομία (Διάγραμμα 9).

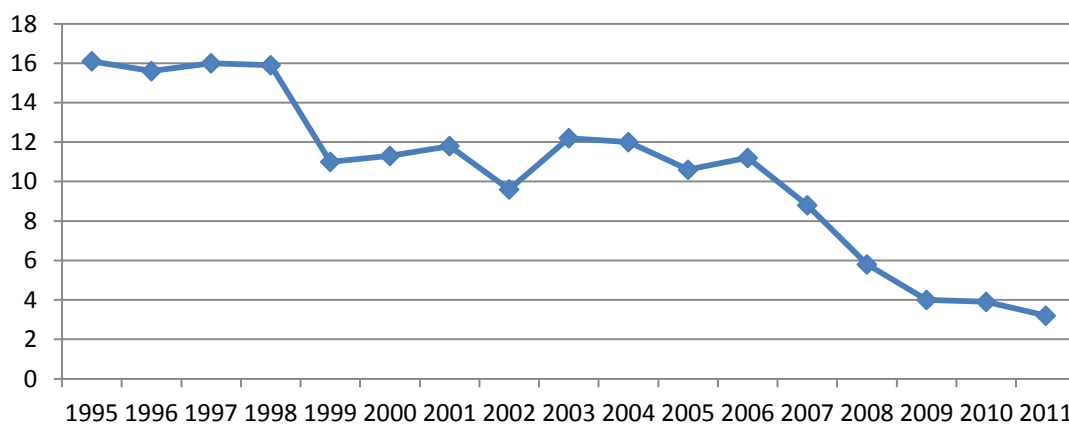
⁵ Σύμφωνα με στοιχεία της Τράπεζας της Ελλάδας, το σχετικό κόστος εργασίας στην Ελλάδα αυξήθηκε κατά 14,7% σε σύγκριση με τους 28 βασικούς εμπορικούς εταίρους της την περίοδο 2001-09, υποδηλώνοντας ισομεγέθη απώλεια ανταγωνιστικότητας (Τράπεζα της Ελλάδας 2011: 84-85).

**Διάγραμμα 9. Ελληνικό Ισοζύγιο Τρεχουσών Συναλλαγών
(1990-2011, % του ΑΕΠ)**



Πηγή: Διεθνές Νομισματικό Ταμείο

**Διάγραμμα 9. Συνολική Αποταμίευση
(1995-2011, % του ΑΕΠ)**



Πηγή: Eurostat

Δυστυχώς, η ρευστότητα που δημιουργήθηκε από αυτές τις εξελίξεις, δεν κατευθύνθηκε σε παραγωγικές επενδύσεις οι οποίες θα δημιουργούσαν ένα σταθερό υπόβαθρο μελλοντικής οικονομικής ανάπτυξης για την Ελλάδα, αλλά τροφοδότησαν την κατανάλωση. Η ιδιωτική κατανάλωση στην Ελλάδα τα τελευταία χρόνια αντιπροσωπεύει περισσότερο από τα δύο τρίτα του ΑΕΠ, ένα επίπεδο σημαντικά υψηλότερο από τις υπόλοιπες χώρες της Ευρωζώνης (κατά μέσο όρο περισσότερο από 10 ποσοστιαίες μονάδες), στις οποίες συμπεριλαμβάνονται χώρες με κατά κεφαλήν εισόδημα πολύ υψηλότερο από αυτό της

Ελλάδας (Πίνακας 1). Η αύξηση των εισαγωγών και η συνακόλουθη κατάρρευση του εμπορικού ισοζυγίου σε τέτοιες συνθήκες ήταν μάλλον αναπόφευκτη. Είναι χαρακτηριστικό ότι από το 1995 έως και το 2007, οι εισαγωγές αγαθών και υπηρεσιών αυξάνονταν κατά μέσο όρο με ετήσιο ρυθμό 7.6%.

**Πίνακας 1. Ιδιωτική Κατανάλωση
(Τρέχουσες Τιμές, % ΑΕΠ)**

Έτος	Ελλάδα	Ευρωζώνη
1999	68,8	57,3
2000	69,9	57,4
2001	70,1	57,4
2002	70,5	57,0
2003	68,3	57,3
2004	67,9	57,0
2005	69,8	57,2
2006	69,6	56,7
2007	69,8	55,9
2008	72,6	56,3
2009	72,6	57,4
2010	74,5	57,4
2011	75,1	57,6

Πηγή: Eurostat

Η υπερκατανάλωση φαίνεται να είναι στο κέντρο των πολλαπλών στρεβλώσεων του ελληνικού οικονομικού μοντέλου. Όπως φαίνεται και από τον Πινάκα 2, το σύνολο σχεδόν της αύξησης του ελληνικού ΑΕΠ από το 2000 έως το 2008 βασίστηκε στην κατανάλωση, με τις επενδύσεις να αντιπροσωπεύουν μόλις 15%.

Πίνακας 2. Ανάλυση Οικονομικής Ανάπτυξης (Ποσοστό Συνεισφοράς στην Σωρευτική Αύξηση του ΑΕΠ, 2000-08)

	Δημόσια και Ιδιωτική Κατανάλωση	Επενδύσεις	Καθαρές Εξαγωγές
Ελλάδα	97	15	-12
Ευρωπαϊκή Ένωση	79	20	1
Νότια Ευρώπη	82	27	-9
Κεντρική Ευρώπη	71	17	11

Πηγή: McKinsey 2012

Η ανάλυση του χαμηλού αυτού επιπέδου επενδύσεων, μας δείχνει επίσης ότι οι επενδύσεις σε κεφαλαιουχικά αγαθά, δηλαδή οι επενδύσεις που κατά κανόνα αφορούν αύξηση ή/και βελτίωση της παραγωγικής δυναμικότητας, προέρχονται, για την περίοδο 2000-2008, κατά

80% από τον ελληνικό ιδιωτικό τομέα, με το υπόλοιπο να καλύπτεται κυρίως από τις δημόσιες επενδύσεις, ενώ οι Άμεσες Ξένες Επενδύσεις (ΑΞΕ) περιορίζονται σε ένα ιδιαίτερα φτωχό 4%. Το ποσοστό των ΑΞΕ είναι λιγότερο από το μισό από το αντίστοιχο ποσοστό στις χώρες της Νότιας Ευρώπης, ενώ βέβαια υπολείπεται πάρα πολύ σε σχέση με τις χώρες του Ευρωπαϊκού Βορρά.

Πίνακας 3. Διάρθρωση των Επενδύσεων σε Κεφαλαιουχικά Αγαθά

(Συνεισφορά σε Σύνολο Επενδύσεων για την περίοδο 2000-08)

	Άμεσες Ξένες Επενδύσεις	Ιδιωτικές Επενδύσεις	Δημόσιες Επενδύσεις
Ελλάδα	4%	80%	15%
Ευρωπαϊκή Ένωση	17%	72%	11%
Νότια Ευρώπη	9%	79%	12%
Βόρεια Ευρώπη	25%	65%	11%

Πηγή: McKinsey

Οι χαμηλές επιδόσεις στην προσέλκυση ΑΞΕ, δεν αποτελούν έκπληξη, δεδομένων των αρνητικών συνθηκών στις οποίες καλούνται να λειτουργήσουν οι επιχειρήσεις στην Ελλάδα και οι οποίες λειτουργούν αποτρεπτικά για ενδεχόμενους επενδυτές.

Πίνακας 4. Δείκτης Ευκολίας «Επιχειρείν» (2012, σε Σύνολο 183 Χωρών)

Δραστηριότητα	Σκορ
Ίδρυση Εταιρείας	135
Άδεια Δόμησης	41
Ηλεκτροδότηση	77
Συναλλαγές Ακινήτων	150
Παροχή Πίστωσης	78
Προστασία Επενδυτών	155
Πληρωμή Φόρων	83
Διεθνές Εμπόριο	84
Εφαρμογή Συμβολαίων	90
Ρύθμιση Χρεοκοπίας	57

Πηγή: Παγκόσμια Τράπεζα

Στα πλαίσια λειτουργίας του πολιτικού συστήματος όπως αυτή περιγράφηκε προηγουμένως, ο δημόσιος τομέας γιγαντώθηκε και επεκτάθηκε σε όλους σχεδόν τους τομείς της δημόσιας ζωής και οικονομικής δραστηριότητας, για λόγους που είχαν να κάνουν περισσότερο με στρατηγικές κομματικής ψηφοθηρίας και λιγότερο με ορθολογικό πολιτικό

σχεδιασμό (Lyritzis 2012). Αποτέλεσμα αυτή της συνεχούς και άναρχης επέκτασης των κρατικών υπηρεσιών ήταν και η δημιουργία μιας εξαιρετικά πολύπλοκης και χρονοβόρας γραφειοκρατίας. Οι γραφειοκρατικές διαδικασίες στην Ελλάδα συνεπάγονται σημαντικό οικονομικό και χρονικό κόστος για τις επιχειρήσεις και αποτελούν έναν από τους πιο σημαντικούς ανασταλτικούς παράγοντες προσέγκυσης ΑΞΕ. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε ότι αφορά την υλοποίηση των περισσότερων βασικών ενεργειών στις οποίες χρειάζεται να προβούν οι επιχειρήσεις για την λειτουργία τους, η Ελλάδα κατατάσσεται στις τελευταίες θέσεις παγκοσμίως (Πίνακας 4). Όταν η γραφειοκρατία συνδυαστεί με τις συνεχείς εναλλαγές του φορολογικού και επενδυτικού πλαισίου που δημιουργούν επενδυτική αβεβαιότητα, αλλά και τον υψηλό βαθμό διαφθοράς που χαρακτηρίζει την χώρα,⁶ δεν είναι δύσκολο να κατανοήσει κανείς το πολύ χαμηλό επίπεδο ΑΞΕ στην Ελλάδα.

Ελλάδα και Ευρωζώνη: Παράλληλη Πορεία προς την Κρίση

Στις προηγούμενες ενότητες έγινε μια προσπάθεια να περιγραφούν συνοπτικά ορισμένοι από τους πιο σημαντικούς παράγοντες οι οποίοι διαμόρφωσαν τις συνθήκες για την εκδήλωση της κρίσης χρέους στην Ελλάδα και την Ευρωζώνη. Στο επίπεδο της Ευρωζώνης είναι σαφές ότι ο σχεδιασμός του θεσμικού πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης ήταν από την αρχή ανεπαρκής, συγκριτικά με το μέγεθος της πρόκλησης που θα συνεπαγόταν ένα φιλόδοξο εγχείρημα σαν την ΟΝΕ. Η εμβάθυνση της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης σε αυτό το πεδίο πολιτικής αποτέλεσε ένα ατελή συμβιβασμό μεταξύ αντικρουόμενων εθνικών συμφερόντων, υπερεθνικών πιέσεων και διεθνών οικονομικών προκλήσεων. Το αποτέλεσμα ήταν η δημιουργία μιας ισχυρής και πολιτικά ανεξάρτητης Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και ενός πλαισίου διακυβέρνησης το οποίο έδινε βάρος στον περιορισμό της εθνικής δημοσιονομικής ευχέρειας, αφήνοντας όμως μεγάλα περιθώρια αποκλίσεων στους υπόλοιπους τομείς οικονομικής πολιτικής. Στόχος ήταν η αποφυγή σημαντικών παρεμβάσεων στον σχεδιασμό της εθνικής οικονομικής πολιτικής (για τον λόγο αυτό άλλωστε δεν περιλαμβάνονταν κριτήρια σύγκλισης που να αφορούν την πραγματική οικονομία στην διαδικασία ένταξης στην ΟΝΕ), με παράλληλη αποφυγή επιβάρυνσης των εθνικών προϋπολογισμών από την δημοσιονομική κακοδιαχείριση άλλων κρατών-μελών.⁷ Ο σχεδιασμός αυτός, βασισμένος σε μια διακυβερνητική προσέγγιση ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, κατ' ουσία στόχευε σε μια νομισματική ένωση «ατομικής ευθύνης», όπου κάθε κράτος-μέλος θα ήταν υπεύθυνο για την πορεία της οικονομίας και των δημοσιονομικών του, χωρίς να προβλέπονται εξισορροπητικοί μηχανισμοί (οι οποίοι για να είναι αποτελεσματικοί θα έπρεπε να έχουν στην διάθεση τους σημαντικούς κοινούς πόρους) για την αντιμετώπιση του ενδεχομένου σοβαρής κρίσης σε ένα κράτος-μέλος. Ακόμα και ο ισχυρός πυλώνας της δημοσιονομικής πειθαρχίας στηριζόταν στην ίδια λογική ατομικής ευθύνης, με τις όποιες αποφάσεις σε περίπτωση παραβίασης των συμφωνημένων ορίων να εναπόκεινται σε πολιτική διακυβερνητική συμφωνία, γεγονός που όπως είδαμε οδήγησε τελικά στην απαξίωση του. Ο σχεδιασμός αυτός, σφυρηλατημένος μέσα από

⁶ Σύμφωνα με την διεθνή οργάνωση Transparency International, το 2011 ο δείκτης διαφθοράς για την Ελλάδα ήταν 3.8/10, επίδοση η οποία την κατατάσσει στην 80^η θέση ανάμεσα σε 183 χώρες.

⁷ Εδώ, εκτός από το Σύμφωνο Σταθερότητας, τον ρόλο της ασφαλιστικής δικλείδας έπαιξε και εξακολουθεί να παίζει και η περίφημη ρήτρα στην Συνθήκη του Μάαστριχτ περί μη διάσωσης των κρατών-μελών που αντιμετωπίζουν σοβαρά οικονομικά προβλήματα (no bailout clause).

πολιτικούς συμβιβασμούς, αγνόησε την ιστορική εμπειρία και τα μαθήματα της οικονομικής επιστήμης, που μας διδάσκουν ότι τα προβλήματα ενός κράτους-μέλους μιας νομισματικής ένωσης αναπόφευκτα επηρεάζουν και τα άλλα κράτη-μέλη (Uhlig 2002, Wyplosz 2005, De Grauwe 2011). Αυτό σημαίνει ότι μια νομισματική ένωση είναι τόσο δυνατή όσο το πιο αδύναμο μέλος της. Αυτή η παρατήρηση γίνεται αξίωμα σε συνθήκες απελευθέρωσης των παγκόσμιων χρηματοπιστωτικών αγορών, δεδομένου ότι η επιλογή εγκατάλειψης ενός κράτους-μέλους που αντιμετωπίζει σοβαρά οικονομικά προβλήματα, μπορεί να κλονίσει την εμπιστοσύνη των αγορών στην συνοχή της ένωσης, δημιουργώντας έναν φαύλο κύκλο όπου οι χρηματοπιστωτικές αγορές αντιδρούν πιέζοντας τον επόμενο αδύναμο κρίκο της ένωσης, επιδεινώνοντας έτσι την κατάσταση του και επισπεύδοντας την έξοδο του από την ένωση. Το υποθετικό αυτό σενάριο, έχει πλέον καταστεί στο κεντρικό δίλημμα για τους Ευρωπαίους ηγέτες και αξιωματούχους κατά την εξέλιξη της ελληνικής κρίσης, αποδεικνύοντας πέρα από κάθε αμφιβολία την ανεπάρκεια του προηγούμενου πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρωζώνης, όχι μόνο για την αποφυγή κρίσεων αλλά και για την αποτελεσματική διαχείρισή τους. Η έλλειψη ισχυρής οικονομικής διακυβέρνησης ανάγκασε τα κράτη-μέλη της Ευρωζώνης να ξεκινήσουν μια βαθιά μεταρρύθμιση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της εν μέσω οικονομικών δυσχερειών και πολιτικών αντεγκλήσεων, με αποτέλεσμα σημαντικές καθυστερήσεις και αναποτελεσματικότητα, που έχουν θέσει εν αμφιβόλω ακόμα και την ίδια την επιβίωση της.

Ωστόσο, δεν ήταν μόνο η Ελλάδα που επηρέασε την Ευρωζώνη. Σε ένα βαθμό, η κρίση στην Ελλάδα είναι αποτέλεσμα της ένταξης της τελευταίας στην ΟΝΕ, υπό την έννοια ότι η εξέλιξη αυτή επιδείνωσε τις προϋπάρχουσες ανισορροπίες και αδυναμίες του ελληνικού αναπτυξιακού μοντέλου. Ένας παράγοντας που αναμφίβολα επιδείνωσε την ανταγωνιστικότητα της ελληνικής οικονομίας για παράδειγμα είναι το «ακριβό» ευρώ, η σταδιακή άνοδος του οποίου μετά τα πρώτα χρόνια λειτουργίας του, έκανε τα ελληνικά προϊόντα πιο ακριβά για τις αγορές εκτός της Ευρωζώνης. Επίσης, μια ιδιαίτερα σημαντική αρνητική επίδραση της ένταξης της ΟΝΕ (όπως αποδείχθηκε), ήταν και η μείωση των επιτοκίων δανεισμού και η ταυτόχρονη επέκταση των δυνατοτήτων άντλησης πίστωσης τόσο από την εγχώρια όσο και από τις διεθνείς χρηματοπιστωτικές αγορές. Οι εξελίξεις αυτές δημιούργησαν μια «ευχέρεια» δανεισμού τόσο για το ελληνικό κράτος όσο και για τις ελληνικές επιχειρήσεις και νοικοκυριά. Δυστυχώς όπως είδαμε, η πίστωση που δημιουργήθηκε δεν κατευθύνθηκε σε παραγωγικές επενδύσεις αλλά τροφοδότησε κατά κύριο λόγο την δημόσια και ιδιωτική κατανάλωση. Η αφθονία φτηνής πίστωσης (φαινόμενο κοινό σε όλο τον ανεπτυγμένο κόσμο κατά την περίοδο αυτή, και σε μεγάλο βαθμό υπεύθυνη για την παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση), χαλάρωσε την πίεση του λεγόμενου «διαχρονικού περιορισμού του προϋπολογισμού», αφού ο δημόσιος τομέας, οι επιχειρήσεις και τα νοικοκυριά θεώρησαν πως θα μπορούν να καλύπτουν επ' άπειρον τις αυξημένες καταναλωτικές τους ανάγκες προσφεύγοντας σε φθινό δανεισμό. Η αντίληψη αυτή μείωσε την διάθεση του πολιτικού συστήματος για διαρθρωτικές αλλαγές και μεταρρυθμίσεις, ενώ μείωσε τα κίνητρα της ιδιωτικής οικονομίας για την βελτίωση της διεθνούς ανταγωνιστικότητας της.

Εδώ ωστόσο, είναι αναγκαία μια παρατήρηση. Οι συνέπειες της συμμετοχής της Ελλάδας στην Ευρωζώνη που περιγράφηκαν προηγουμένως (άνοδος του ευρώ, μείωση των

επιτοκίων δανεισμού, αύξηση της πίστωσης) δεν οδηγούν νομοτελειακά στα αποτελέσματα που παράχθηκαν στην Ελλάδα. Η άνοδος του ευρώ σίγουρα αποτέλεσε πλήγμα για την ελληνική ανταγωνιστικότητα. Ωστόσο, η αρνητική επίδραση της αύξησης της συναλλαγματικής ισοτιμίας ισχύει για όλες τις χώρες της Ευρωζώνης και όπως είδαμε προηγουμένως στα σχετικά διαγράμματα, χώρες όπως η Φιλανδία, η Ολλανδία και η Γερμανία κατάφεραν να διατηρήσουν ή ακόμη και να αυξήσουν το πλεόνασμα του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών τους την ίδια περίοδο. Πολύ περισσότερο, η μείωση των επιτοκίων και η διεύρυνση των δυνατοτήτων δανεισμού δεν μπορεί να εκληφθεί από μόνο του παρά ως θετικό γεγονός για μια χώρα. Αυτή άλλωστε ήταν και η υπόσχεση του ευρώ: νομισματική σταθερότητα και χαμηλά επιτόκια, ένα περιβάλλον που διευκολύνει και ευνοεί τις παραγωγικές επενδύσεις με απώτερο σκοπό την βελτίωση της ανταγωνιστικότητας και την βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη. Σίγουρα δεν μπορεί κανείς να κατηγορήσει το ευρώ για το γεγονός ότι το ελληνικό πολιτικό και οικονομικό σύστημα χρησιμοποίησαν με στρεβλό τρόπο την ρευστότητα που τους διατέθηκε.

Αυτή η παρατήρηση βέβαια έχει και μια εξαίρεση, η οποία αφορά τον εκτροχιασμό της δημοσιονομικής διαχείρισης της Ελλάδας, ο οποίος θα μπορούσε να είχε προληφθεί εάν λειτουργούσε ένα κατάλληλο πλαίσιο εποπτείας δημοσιονομικής πειθαρχίας. Όπως είδαμε πέρα από τις εγγενείς αδυναμίες του, το Σύμφωνο Σταθερότητας δεν εφαρμόστηκε στην πράξη όπως προβλεπόταν. Γενικότερα, θα μπορούσε κανείς να ισχυριστεί ότι το ανεπαρκές πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρωζώνης δεν κατάφερε να περιορίσει τα στρεβλά κίνητρα που δημιουργήσαν οι ευεργετικές επιδράσεις του ευρώ. Υπό την έννοια αυτή, η αποτυχία της Ελλάδας είναι και αποτυχία της Ευρωζώνης.

Συμπερασματικά, η έξοδος της Ευρωζώνης από την παρούσα κρίση προϋποθέτει μια σημαντική αναμόρφωση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της. Αν και έχουν ήδη γίνει κάποια πρώτα σημαντικά βήματα, σε μεγάλο βαθμό το μοντέλο οικονομικής διακυβέρνησης που προωθείται διατηρεί τα χαρακτηριστικά μιας διακυβέρνησης ατομικής ευθύνης. Λύσεις συλλογικής ευθύνης, όπως τα ευρωμόλογα, η διεύρυνση της αποστολής της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και η αλλαγή του ρόλου του Μόνιμου Μηχανισμού Στήριξης, δυστυχώς μέχρι τώρα βρίσκουν κλειστές πόρτες, ωστόσο είναι απολύτως αναγκαίες. Παρομοίως, η Ελλάδα θα πρέπει να αλλάξει ριζικά το οικονομικό της μοντέλο, προχωρώντας και στις απαραίτητες μεταρρυθμίσεις στο πολιτικό σύστημα και το πολιτειακό θεσμικό υπόβαθρο. Η παρούσα κρίση αποτελεί μια ευκαιρία, αρκεί η εστίαση να είναι περισσότερο στην μακροπρόθεσμη αναμόρφωση της ελληνικής οικονομίας και λιγότερο στην επίτευξη άμεσων δημοσιονομικών στόχων. Αυτό βέβαια εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό και από τους ευρωπαϊούς εταίρους της χώρας, καθώς στο πλαίσιο των δανείων προς την Ελλάδα, η πορεία της τελευταίας είναι πλέον άμεσα συνδεδεμένη με τις αποφάσεις της Ε.Ε. Στόχος είναι να υπάρξει το πολιτικό θάρρος και διορατικότητα τόσο στο ευρωπαϊκό όσο και στο εθνικό επίπεδο, ώστε μέσα από την σχέση αλληλεπίδρασης τους, οι θεσμικές εξελίξεις στην διακυβέρνηση της Ευρωζώνης και η αναμόρφωση της ελληνικής οικονομίας να αλληλοενισχυθούν, οδηγώντας σε έναν ενάρετο κύκλο θετικών εξελίξεων.

Βιβλιογραφικές Αναφορές

- Begg, I. 2011. "Prevent or Cure? Dilemmas Facing Economic Governance". In Iain Begg, Ansgar Belke, Sebastian Dullien, Daniela Schwarzer and Ramūnas Vilpišauskas. Eds. *European Economic Governance: Impulses for Crisis Prevention and New Institutions*. Bertelsmann Stiftung.
- Berger, H., and Nitsch, V. 2008. "Zooming Out: The Trade Effect of the Euro in Historical Perspective". *Journal of International Money and Finance*. 8:1244-1260.
- Buiter, W. H. 2006. "The 'Sense and Nonsense of Maastricht' Revisited: What Have we Learned about Stabilization in EMU?". *Journal of Common Market Studies*. 44 (4): 786-710.
- Bun, M., and Klaassen, F. 2002. "Has the Euro Increased Trade?", Tinbergen Institute Discussion Paper.
- Calmfors, L., and Driffill, J. 1988. Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance". *Economic Policy*. 6:13-61.
- Dullien, S., and Schwarzer D. 2011. "Making Macroeconomic Stabilization Work: Lessons from the Crisis for the EU Budget Debate". In Iain Begg, Ansgar Belke, Sebastian Dullien, Daniela Schwarzer and Ramūnas Vilpišauskas. Eds. *European Economic Governance: Impulses for Crisis Prevention and New Institutions*. Bertelsmann Stiftung.
- De Grauwe, P. 2011. "The Governance of a Fragile Eurozone". CEPS Working Paper, no. 346.
- De Grauwe, P. 2009. *The Economics of Monetary Union*. Oxford: Oxford University Press.
- De Grauwe, P and Heens, H. 1993. "Real Exchange Rate Variability in Monetary Unions". *Recherches Économiques de Louvain*. 5/ 1-2.
- Eichengreen, B. 1990. "Is Europe an Optimum Currency Area?". CEPR Discussion Paper, no 478.
- Featherstone, K. 2005. "Introduction: 'modernization' and the structural constraints of Greek politics". *West European Politics*. 28 (2): 223-41.
- Featherstone, K. and Papadimitriou, D. 2008. *The Limits of Europeanization*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Frankel, J. and Rose A. 1998. "The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria". *Economic Journal* . 108 (441): 1009-1025.
- Frankel, J. and Rose A. 2002. "An Estimate of the Effect of Currency Unions on Trade and Output". *The Quarterly Journal of Economics*. 117(2), 437-466.
- Kenen, R. 1969. "The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View". In P. De Grauwe and T. Peeters. Eds. *The ECU and European Monetary Integration*. London: Macmillan.
- Lyrizis, C. 2012. "Greek Politics in the Era of Economic Crisis: Reassessing Causes and Effects". Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe. LSE, GreeSE Paper No. 45.
- Maclennan, D., Muellbauer, J. and Stephens, M. 1999. "Asymmetries in Housing and Financial Market Institutions and EMU". CEPR Discussion Paper, no. 2062.
- Mavrogordatos G. 1997. "From Traditional Clientelism to Machine Politics: The Impact of PASOK Populism in Greece". *South European Society and Politics*. 2:3, 1-26.
- Mc Kinnon, R. 1963. "Optimum Currency Areas". *American Economic Review*. 53: 717-725.
- Monokroussos, P. and Thomakos, D. "Can Greece be Saved? Current Account, Fiscal Imbalances and Competitiveness". Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, LSE, GreeSE Paper No. 59. June 2012.
- Mundell, R. 1961. "A Theory of Optimal Currency Areas". *American Economic Review*. 51 (4): 657-665.
- Neumann, M. and von Hagen, J. 1991. "Real Exchange Rates within and between Currency Areas: How far away is EMU?" Discussion Paper, Indiana University.

- Pappas T. and Asimakopoulou Z. 2012. "Political Entrepreneurship in a Party Patronage Democracy: Greece". In Kopecky Petr, Mair Peter and Spirova Maria. Eds. *Party Patronage and Party Government: Public Appointments and Political Control in European Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Πελαγίδης, Θ. Επιμ. 2005. *Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα. Μια Αποτίμηση του Εκσυγχρονισμού*. Εκδόσεις Παπαζήσης.
- Pisani-Ferry, J. 2006. "Only One Bed for Two Dreams: A Critical Retrospective on the Debate over the Economic Governance of the Euro Area". *Journal of Common Market Studies*. 44 (4): 823-844.
- Pisani- Ferry, J. 2003 "The EMU's Economic Policy Principles: Words and Facts". In Buti, M. and Sapir, A. (eds), *EMU and Economic Policy in Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Rose, A. and Engel, C. 2001. "Currency Unions and International Integration". NBER Working Paper, no. 7872.
- Rose, A. K. and van Wincoop, E. 2001. "National Money as a Barrier to Trade: The Real Case for Monetary Union". *American Economic Review*. 91 (2): 236-390.
- Spanou, C. 2008. "State reform in Greece: responding to old and new Challenges". *International Journal of Public Sector Management*. 21 (2): 150-73.
- Σωτηρόπουλος, Δ. 2001. *Η Κορυφή του Πελατειακού Κράτους*. Αθήνα: Ποταμός.
- Tinios, P. 2005. "Pension Reform in Greece. Reform by Installments: a Blocked Process", in K. Featherstone (ed.), *The Challenge of Modernization*, London, Routledge.
- Uhlig, H. 2002. "One Money but Many Fiscal Policies in Europe: What are the Consequences?". CEPR Discussion Paper, no. 3296.
- Wyplosz, C. 2005. "Fiscal Policy: Institutions Versus Rules". *National Economic Review*. 191: 70-84.
- Wyplosz, C. 2006. "European Monetary Union: The Dark Sides of a Major Success". *Economic Policy*. 21: 207-261.

ΤΕΤΑΡΤΗ ΘΕΜΑΤΙΚΗ ΕΝΟΤΗΤΑ
ΕΦΑΡΜΟΓΗ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ

ΕΠΑΝΕΚΤΙΜΩΝΤΑΣ ΤΙΣ ΕΠΙΠΤΩΣΕΙΣ ΤΩΝ ΔΙΑΡΘΡΩΤΙΚΩΝ ΤΑΜΕΙΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ: ΜΙΑ ΔΙΑΦΟΡΕΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ¹

Περίληψη

Διάφορες μελέτες και έρευνες έχουν εκτιμήσει τις επιπτώσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων στην ελληνική οικονομία. Κάποιες από αυτές (κοινοτικές κατά κύριο λόγο) εξετάζουν τις μικροοικονομικές επιπτώσεις συγκεκριμένων προγραμμάτων, ενώ άλλες (επιστημονικές) επικεντρώνονται στις μακροοικονομικές επιπτώσεις συνήθως στο εισόδημα και την απασχόληση. Κοινό χαρακτηριστικό και των δύο προσεγγίσεων είναι άποψη ότι τα Διαρθρωτικά Ταμεία αποτελούν μια καθαρά οικονομική παρέμβαση και επομένως επιφέρουν οικονομικές επιπτώσεις. Στο άρθρο αυτό υποστηρίζουμε ότι η ολοκληρωμένη διερεύνηση των επιπτώσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων μπορεί να ωφεληθεί από μελέτες που αφορούν στην αποτελεσματικότητα της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας.

1. Εισαγωγή

Την 1η Ιανουαρίου 2011 η Ελλάδα γιόρτασε τα 30 χρόνια από την ένταξη στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Ήταν μια πικρή γιορτή. Πολλά χρόνια ανεξέλεγκτων δαπανών, φθηνού δανεισμού και μη εφαρμογής δημοσιονομικών και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων άφησαν τη χώρα εκτεθειμένη όταν η παγκόσμια οικονομική κρίση έφτασε στην Ευρώπη, το 2009. Η κυβέρνηση, μη μπορώντας να στηριχθεί στις διεθνείς αγορές για εξωτερικό δανεισμό, υιοθέτησε ένα σκληρό πρόγραμμα λιτότητας σε αντάλλαγμα € 110 δισεκατομμυρίων από την ΕΕ και το ΔΝΤ.

Για την Ελλάδα, το 2009 ήταν το τέλος μιας μακράς περιόδου αισιοδοξίας. Ήταν επίσης μια ευκαιρία να κοιτάξει προς τα πίσω και να επανεξετάσει τα τριάντα χρόνια εμπειρίας της στην ΕΕ, να κατανοήσει τις αποτυχίες και να μάθει πώς να αποφεύγει παρόμοια λάθη.

Από το 1981 η Ελλάδα ήταν από τους βασικούς δικαιούχους κονδυλίων της ΕΕ (Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, Ταμείο Συνοχής και Γεωργικό Ταμείο). Τα τελευταία 30 χρόνια, ο μέσος όρος μεταφοράς κεφαλαίων της ΕΕ κυμάνθηκε από 2,4 έως 3,3% του συνολικού ΑΕΠ της χώρας ετησίως. Διαρθρωτικές ενισχύσεις της ΕΕ - περίπου 22 δις ευρώ για την περίοδο 2007-13 - είναι σε θέση να χρηματοδοτήσουν πλήθος έργων σε όλη τη χώρα σχεδόν σε κάθε τομέα της οικονομίας - από την κατασκευή αυτοκινητοδρόμων μέχρι την αναβάθμιση του ανθρώπινου δυναμικού.

¹ Το παρόν κείμενο αποτελεί μέρος του ερευνητικού προγράμματος REPISFOG (**Re**considering the **P**olitical **I**mpact of **S**tructural **F**unds in **G**reece) που χρηματοδοτείται από εθνικούς και ευρωπαϊκούς πόρους στο πλαίσιο του ερευνητικού προγράμματος ΑΡΙΣΤΕΙΑ.

Οι Βρυξέλλες έχουν εκπονήσει ένα μεγάλο αριθμό *ex ante*, *ex itinere* και *ex post* μελετών, που αξιολογούν την άμεση επίδραση των Διαρθρωτικών Ταμείων. Η συνήθης μέθοδος είναι η μέτρηση των αποτελεσμάτων με βάση κάποιους δείκτες: πόσα περισσότερα χιλιόμετρα οδών κατασκευάστηκαν, πόσες περισσότερες νέες επιχειρήσεις στηρίχθηκαν, πόσοι περισσότεροι άνθρωποι εκπαιδεύτηκαν ή πόσες νέες θέσεις εργασίας δημιουργήθηκαν. Έτσι, η αξιολόγηση επικεντρώνεται σε έργα ή ενέργειες που γίνονται με την υποστήριξη της Κοινότητας, τα οποία διαφορετικά δεν θα είχαν γίνει.

Σε γενικότερο επίπεδο, οι μελέτες που εκπορεύονται από την ΕΕ επικεντρώνονται στην αξιολόγηση των επιπτώσεων των κεφαλαιακών ροών στους οικονομικούς και κοινωνικούς δείκτες (ΑΕΠ, απασχόληση, παραγωγικότητα) σε περιφερειακό επίπεδο ή επίπεδο χώρας. Δεδομένου ότι θεμελιώδης στόχος των Διαρθρωτικών Ταμείων είναι η στήριξη της οικονομικής και κοινωνικής συνοχής εντός και μεταξύ των κρατών μελών της Ένωσης, οι μελέτες επικεντρώνονται στον λεγόμενο στόχο της "σύγκλισης". Τα αποτελέσματα των εκτιμήσεων είναι συνήθως θετικά. Για παράδειγμα, έχει υπολογιστεί ότι την περίοδο 1994-1999, το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ταμείο Συνοχής συνέβαλαν στη δημιουργία 390.000 θέσεων εργασίας στην Ελλάδα (Beutel 2002). Οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων κατευθύνθηκαν σε πολλούς τομείς: βελτίωση της πρόσβασης σε απομακρυσμένες περιοχές με την κατασκευή καλύτερων δρόμων, αναβάθμιση του ανθρώπινου κεφαλαίου μέσω της κατάρτισης και προστασία του περιβάλλοντος. Επιπλέον, οι μελέτες αυτές υπογράμμισαν την έμμεση προστιθέμενη αξία, αναφέροντας - μεταξύ άλλων - τη βελτίωση των διαδικασιών σχεδιασμού, την ανάπτυξη εταιρικών σχέσεων, τη διεύρυνση των φορέων υλοποίησης μέσω ανοικτών διαγωνισμών, την ανάπτυξη μιας νοοτροπίας αξιολόγησης, και ούτω καθεξής. Ωστόσο, δεδομένου ότι αυτές οι θετικές εξωτερικότητες ήταν συνήθως δύσκολο να ποσοτικοποιηθούν, τα στοιχεία που παρουσιάζονται στις εκθέσεις παρέμειναν σε μεγάλο βαθμό ανεπιβεβαιώτα. Η αξιολόγηση έτσι περιορίστηκε σε μετρήσιμα μόνο αποτελέσματα.

Υπάρχει, ωστόσο, και η κριτική. Αρκετές εκθέσεις αξιολόγησης όχι μόνο εντόπισαν τους παράγοντες που συμβάλλουν σημαντικά στη μείωση το ποσοστού απορρόφησης των κονδυλίων της ΕΕ αλλά προσδιόρισαν και εκείνους τους παράγοντες που υπονόμισαν σοβαρά την αποτελεσματικότητα των δράσεων. Μια σημαντική ομάδα προβλημάτων που αναφέρονται τακτικά στις μελέτες είναι αυτή που σχετίζεται με το ασθενές θεσμικό πλαίσιο και την έλλειψη διαχειριστικών ικανοτήτων που υπάρχουν στην Ελλάδα. Χαμηλή ικανότητα σχεδιασμού, δυσκίνητες γραφειοκρατικές διαδικασίες και έλλειψη έμπειρου προσωπικού συχνά αναφέρονται ως παράγοντες που καθυστερούν τις αποφάσεις και εμποδίζουν την επίτευξη αποτελεσμάτων.

Η διαφθορά έκανε τα πράγματα χειρότερα. Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός για την Καταπολέμηση της Απάτης, OLAF, έχει αποκαλύψει αρκετές περιπτώσεις διαφθοράς. Επίσης, το Ελεγκτικό Συνέδριο της ΕΕ κατέληξε στο συμπέρασμα ότι ένα σημαντικό ποσοστό των συνολικών πληρωμών δεν έπρεπε να είχε γίνει -αν και αυτό δεν σημαίνει κατ' ανάγκη απάτη. Είναι πλέον κοινή γνώση ότι ένα μεγάλο μέρος της χρηματοδότησης της ΕΕ έχει σπαταληθεί σε άχρηστα σεμινάρια, αδικαιολόγητα υψηλές αμοιβές συμβούλων και κατασκευαστικά έργα που δεν ολοκληρώθηκαν ποτέ. Εν ολίγοις, δίπλα στο συντριπτικά στοιχεία των επιτυχιών, υπάρχει επίσης μια σειρά από απογοητευτικές αποτυχίες.

Σε αντίθεση με τις μελέτες αξιολόγησης της ΕΕ, η χρονική διάρκεια των οποίων συνήθως περιορίζεται σε περίοδο πέντε ετών (όσο δηλαδή και ο προγραμματισμός των Ταμείων), αρκετοί ερευνητές έχουν μελετήσει τη μεσοπρόθεσμη και μακροπρόθεσμη επίδραση των μεταβιβάσεων της ΕΕ στην οικονομική μεγέθυνση. Οι περισσότεροι βρήκαν μια ισχυρή θετική συσχέτιση μεταξύ των μεταβιβάσεων κεφαλαίων της ΕΕ και των οικονομικών επιδόσεων (βλ. Funck and Pizzati 2003, Fagerberg and Verspagen 1996, Pereira 1997, Carpielen et al 2003, Puigserver-Peñalver 2004). Οι επιδόσεις διέφεραν σημαντικά, αλλά οι μελέτες προσπάθησαν να απομονώσουν την επίδραση των διαρθρωτικών ταμείων από άλλους παράγοντες που επηρέασαν τη μεγέθυνση. Αυτό συνήθως γίνεται με τη βοήθεια οικονομετρικών μοντέλων. Για παράδειγμα, προσομοιώσεις του μοντέλου HERMIN για την περίοδο 2000-2006 κατέδειξαν ότι η επίπτωση των Ταμείων στο πραγματικό ΑΕΠ στην Ελλάδα έφθασε το 6% (Funck and Pizzati 2003: 250). Το σύνηθες συμπέρασμα των εν λόγω επιστημονικών ερευνών ήταν ότι τα διαρθρωτικά ταμεία έχουν διαδραματίσει σημαντικό ρόλο, ενισχύοντας τις φτωχότερες περιφέρειες προκειμένου να φτάσουν τα «ευρωπαϊκά πρότυπα». Ιδιαίτερα θετικές ήταν οικονομικές επιπτώσεις στην εθνική και περιφερειακή ανάπτυξη σε όλες τις τέσσερις «χώρες συνοχής» (Ελλάδα, Ιρλανδία, Πορτογαλία και Ισπανία). Οι προτάσεις πολιτικής ήταν «στο ίδιο μήκος κύματος»: για να επιτευχθεί «πραγματική σύγκλιση» υπάρχει «σαφής ανάγκη» μιας «σταθερής εισροής» κοινοτικών κονδυλίων.

Ωστόσο, κάποιες μελέτες ξεχώρισαν γιατί κατέληξαν σε ένα εκ διαμέτρου αντίθετο συμπέρασμα. Ισχυρίστηκαν ότι η ευρωπαϊκή στήριξη δεν έχει βελτιώσει τις αναπτυξιακές επιδόσεις των δικαιούχων χωρών. Στην πραγματικότητα, υποστήριξαν, η πραγματική επίδραση των διαρθρωτικών ταμείων στην οικονομική ανάπτυξη ήταν πολύ περιορισμένη. Μια μελέτη μάλιστα, ισχυρίστηκε ότι τα Διαρθρωτικά Ταμεία δεν ενισχύουν καθόλου την ανάπτυξη! (Ederveen et al, 2006). Η μόνη περίπτωση όπου διαπιστώθηκε κάποια θετική συσχέτιση ήταν όταν οι δικαιούχες περιοχές είχαν το "κατάλληλο" θεσμικό πλαίσιο και ακολουθούσαν τις «σωστές πολιτικές»: μακροοικονομική σταθερότητα, μεταρρυθμίσεις στην αγορά εργασίας και διαδικασίες διαπραγμάτευσης των μισθών που λαμβάνουν υπόψη την παραγωγικότητα της εργασίας. Καμία ελληνική περιφέρεια δεν συμπεριελήφθη ωστόσο στον κατάλογο των επιτυχημένων δράσεων.

Η άποψη που δίνει έμφαση στην θεσμική υποδομή του δικαιούχου κράτους είναι σύμφωνη με τεκμηριωμένες εμπειρικές έρευνες σχετικά με την αποτελεσματικότητα της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας προς τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες. Σύμφωνα με τους Acemoglu et al. (2004), οι επωφελούμενοι θεσμοί και πολιτικές της λήπτριας χώρας επηρεάζουν την αποτελεσματικότητα της αναπτυξιακής βοήθειας. Στην πιθανώς πιο ευρέως γνωστή μελέτη, η Παγκόσμια Τράπεζα (1998) έχει εκτιμήσει ότι μια αύξηση της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας κατά 10 δισεκατομμύρια δολάρια είναι ικανή να βγάλει περίπου 25 εκατομμύρια ανθρώπους το χρόνο από τη φτώχεια, εφόσον βέβαια υπάρχει υγιής οικονομική διαχείριση στη δικαιούχο χώρα. Διαφορετικά, αν δηλαδή η ποιότητα διαχείρισης και διακυβέρνησης είναι χαμηλή, ο αριθμός μειώνεται σε μόλις 7 εκατομμύρια ανθρώπους το χρόνο (The World Bank 1998).

Ωστόσο, στο πλαίσιο της ΕΕ, τέτοιου είδους επιχειρήματα, όπως τα παραπάνω είναι πολύ σπάνια. Η πολιτική επιστήμη εξηγεί πιθανώς αυτή η σιωπή. Τα διαρθρωτικά ταμεία συχνά

θεωρούνται ως «αποζημίωση» που δίνεται στα φτωχότερα κράτη-μέλη ως αντιστάθμισμα για την κατάργηση των δασμών και το άνοιγμα των αγορών τους στα προϊόντα των πλουσιότερων κρατών-μελών. Με βάση αυτήν την επιχειρηματολογία, η αποτελεσματικότητα των διαρθρωτικών ταμείων είναι ένα δευτερεύον ζήτημα. Αλλά ακόμα και στην ακαδημαϊκή βιβλιογραφία σχετικά με την αποτελεσματικότητα των διαρθρωτικών ταμείων, πολύ λίγες μελέτες επωφελούνται ή έστω αναφέρουν τα πορίσματα ερευνών πάνω στα αποτελέσματα της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας, που είναι γνωστά εδώ και σχεδόν τέσσερις δεκαετίες.

Κατά μία έννοια, αυτή είναι μια λογική παράλειψη. Με μια πρώτη ματιά, τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ και η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια είναι δύο διαφορετικά πράγματα. Οι πόροι των Διαρθρωτικών Ταμείων δεν θεωρούνται «Κρατική Αναπτυξιακή Βοήθεια» (Official Development Assistance [ODA] - ο επίσημος όρος για τη «διενή βοήθεια»). Τα διαρθρωτικά ταμεία της ΕΕ δεν περιλήφθηκαν ποτέ στις σχετικές στατιστικές του ΟΟΣΑ, αλλά ούτε και στη λεγόμενη "λίστα της γενναιοδωρίας" δηλαδή στην κατάταξη των δωρητών ανάλογα με τους πόρους που αφιερώνουν στη διεθνή ανάπτυξη. Τα κονδύλια της ΕΕ για «συνοχή» θεωρούνται μια «εσωτερική» ανακατανομή πόρων στο εσωτερικό της ΕΕ, εντελώς διαφορετική από τις μεταφορές κεφαλαίων από το Βορρά προς το Νότο. Υπάρχει μια ισχυρή λογική εξήγηση για αυτό: υπάρχουν πολλές διαφορές μεταξύ ενός μεσογειακού κράτους-μέλους της ΕΕ και, ας πούμε, μιας λιγότερο αναπτυγμένης χώρας που είναι δικαιούχος αναπτυξιακής βοήθειας. Η Ελλάδα έχει ένα κατά κεφαλήν ΑΕΠ γύρω στα 29.700 δολάρια. Η Τυνησία έχει 8.000 και η Ρουάντα 1.000 δολάρια. Η Ελλάδα έχει ένα μορφωμένο εργατικό δυναμικό, ένα πολύπλοκο θεσμικό πλαίσιο και ένα εξελιγμένο τραπεζικό σύστημα. Η οικονομία της, παρά τα προβλήματα των τελευταίων ετών, είναι σε μεγάλο βαθμό ομοιογενής και δεν επιδεικνύει τον συγκρουσιακό δυϊσμό (αγροτικός έναντι αστικού ή βιομηχανικού τομέα, παραδοσιακή έναντι σύγχρονης οικονομίας), που είναι ο κανόνας σε πολλές λιγότερο αναπτυγμένες χώρες. Έτσι είναι προφανές ότι, η Ελλάδα διαφέρει ριζικά από τις χώρες του Τρίτου Κόσμου που λαμβάνουν αναπτυξιακή βοήθεια. Συνεπώς τα Διαρθρωτικά Ταμεία δεν αποτελούν αναπτυξιακή βοήθεια.

Η βασική μας υπόθεση μας είναι ότι αυτή η άποψη είναι, τουλάχιστον εν μέρει, λανθασμένη. Υποστηρίζουμε ότι ιδέες και τα διδάγματα που αντλήθηκαν εδώ και πάνω από σαράντα χρόνια από τη μελέτη της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας προς τις λιγότερο αναπτυγμένες χώρες στον κόσμο, μπορεί να είναι ιδιαίτερα χρήσιμη για την καλύτερη κατανόηση των επιπτώσεων των πόρων των Διαρθρωτικών Ταμείων στην Ελλάδα.

2. Διδάγματα από τη διεθνή αναπτυξιακή βοήθεια

Αυτοί που ασχολούνται με τα οικονομικά της ανάπτυξης έχουν φτάσει στο συμπέρασμα ότι η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια δεν λειτουργεί πάντα, αλλά ούτε και αποτυγχάνει πάντα. Η ανάπτυξη δεν αποτελεί μια απλή διαδικασία και οι σχετικές μελέτες αποφεύγουν τις εύκολες γενικεύσεις. Η βιβλιογραφία υποδεικνύει μια θετική συσχέτιση μεταξύ του όγκου της βοήθειας, της ανάπτυξης και της μείωσης της φτώχειας, αλλά ο βαθμός έντασης αυτής της σχέσης αμφισβητείται. Παρ' όλα αυτά, οι περισσότεροι οικονομολόγοι της ανάπτυξης τείνουν να πιστεύουν ότι υπάρχει ένα χάσμα μεταξύ των δυνητικών και των πραγματικών

επιτευγμάτων της διεθνούς βοήθειας, παρόλο που διαφωνούν στο πόσο ευρύ είναι το χάσμα αυτό. Ωστόσο, υπάρχει συναίνεση σχετικά με τα προβλήματα και τις αδυναμίες που εξηγούν αυτό το χάσμα.

Το πρώτο πρόβλημα είναι η απόκλιση ανάμεσα αφενός στα κίνητρα και τους στόχους των φορέων που παρέχουν βοήθεια, και αφετέρου τους στόχους των δικαιούχων των εν λόγω ενισχύσεων. Οι διμερείς ή πολυμερείς φορείς ενίσχυσης μπορεί να έχουν τις δικές τους προτεραιότητες, οι οποίες δεν συμπίπτουν αναγκαστικά με αυτές των δικαιούχων. Για παράδειγμα, στο βαθμό που το ύψος της βοήθειας που διαχειρίζεται και «απορροφά» χρησιμοποιείται ως μέτρο της επιτυχίας ενός οργανισμού, ο οργανισμός αυτός μπορεί να επικεντρωθεί στην προσπάθεια διανομής όσο το δυνατόν μεγαλύτερης βοήθειας και όχι στο πόσο αποτελεσματική είναι η βοήθεια αυτή (Easterly 2003). Το δεύτερο πρόβλημα, γνωστό και ως πρόβλημα «λειτουργικών σχέσεων», προκύπτει όταν τα κίνητρα των ατόμων που ενεργούν για λογαριασμό άλλων ατόμων τείνουν να διαφέρουν σημαντικά από εκείνα των ατόμων για λογαριασμό των οποίων αυτοί ενεργούν. Οι λειτουργικές σχέσεις συνήθως διαμορφώνονται από την κατεύθυνση της ροής των πόρων. Συγκεκριμένα, προκειμένου να διατηρηθεί κάποιος έλεγχος στην παροχή βοήθειας, ο δωρητής συνάπτει συμβάσεις με άλλους φορείς. Οι συμβάσεις αυτές περιλαμβάνουν τη μεταβίβαση της εξουσίας για την υλοποίηση προγραμμάτων και έργων από το δωρητή στον αποδέκτη σε μεσάζοντα. Αυτό μπορεί να συμβαίνει επειδή ο δωρητής δεν είναι τόσο εξοικειωμένος με το κοινωνικο-πολιτισμικό πλαίσιο εντός του οποίου παρέχεται η βοήθεια ή επειδή δεν έχει όλες τις πληροφορίες που ο αποδέκτης ή ο μεσάζων μπορεί να έχουν. Άλλωστε, σε αντίθεση με τα εθνικά προγράμματα μεταφοράς πόρων, στην περίπτωση της διεθνούς βοήθειας δεν υπάρχει άμεση ανατροφοδότηση πληροφοριών μεταξύ αυτών που πληρώνουν για 'αυτό (φορολογούμενοι) και εκείνων που λαμβάνουν τις παροχές (αποδέκτρια χώρα). Αυτή η έλλειψη άμεσης ανατροφοδότησης πληροφοριών καθιστά τα προγράμματα διεθνούς βοήθειας, ιδιαίτερα ευάλωτα στη χειραγώγηση της πληροφορίας. Αυτή η ασυμμετρία πληροφόρησης συχνά αφήνει τον αρχικό δωρητή ευάλωτο στην εκμετάλλευση από την καλύτερη πληροφόρηση του μεσάζοντα ή του αποδέκτη, που οδηγεί σε ένα κλασικό πρόβλημα γραφειοκρατίας (agency problem): ο γραφειοκράτης (αποδέκτης ή μεσάζοντας) υποτίθεται ότι ενεργεί για λογαριασμό του εντολέα (δότη), αλλά στην πραγματικότητα αναπτύσσει τη δική του ατζέντα και ενεργεί ανάλογα.

Σε αυτά τα βασικά προβλήματα, η βιβλιογραφία της οικονομικής ανάπτυξης έχει αναπτύξει μια τρίτη, περισσότερο πολιτική παρά οικονομική διάσταση που διευρύνει σημαντικά τα πιθανά εμπόδια στην αποτελεσματικότητα της βοήθειας. Πρώτον, έχει διατυπωθεί η άποψη ότι τα κεφάλαια των ενισχύσεων είναι ανταλλάξιμα και ότι οι δωρητές καταλήγουν να μη χρηματοδοτούν τις δραστηριότητες που προορίζονται για χρηματοδότηση. Αντίθετα, οι εγχώριοι πόροι που απελευθερώνονται μέσω της βοήθειας χρησιμοποιούνται για άλλους σκοπούς (για παράδειγμα, έργα βιτρίνας ή στρατιωτικές δαπάνες) από τις κυβερνήσεις των δικαιούχων. Αν και αυτή η πρακτική δεν είναι απαραίτητα επιβλαβής, ειδικά εάν οι επιπλέον πόροι ανακατανέμονται σε παραγωγικές χρήσεις μέσα στην οικονομία, η ανταλλαξιμότητα της βοήθειας είναι προβληματική στο βαθμό που αυξάνει το εύρος και τις ευκαιρίες διαφθοράς και προσοδοθηρίας. Για παράδειγμα, μπορεί να είναι ευκολότερο για διεφθαρμένους αξιωματούχους να ανακατανεύμουν και να κρύψουν μερικά από τα «πλεονασματικά κεφάλαια» προκειμένου να τα προωθήσουν στην χρηματοδότηση

«άχρηστων» δαπανών ή προμηθειών που αφήνουν περιθώρια για ατομικό όφελος καθώς στο τέλος της ημέρας οι αρχικοί στόχοι θα έχουν επιτευχθεί.

Δεύτερον, οι μεγάλης κλίμακας ενισχύσεις μπορεί να προκαλέσουν αυτό που έχει περιγραφεί ως «κατάρρα των πόρων» (resource curse). Η βιβλιογραφία έχει αποδείξει ότι η βοήθεια οδηγεί σε αύξηση του μεγέθους του δημόσιου τομέα και αποτελεί ένα εύχρηστο εργαλείο για τους ηγέτες με σύντομο χρονικό ορίζοντα προκειμένου να υιοθετήσουν πολιτικές που μπορεί μεν να αποφέρουν γρήγορα αποτελέσματα, αλλά τελικά δεν είναι προς το συμφέρον της ανάπτυξης. Μια τέτοια φιλολαϊκή πολιτική είναι να αυξηθεί το μέγεθος του δημόσιου τομέα προκειμένου να μειωθούν τα ποσοστά ανεργίας και έτσι οι ενισχύσεις να σπαταληθούν άσκοπα χωρίς κανένα αναπτυξιακό αποτέλεσμα. Επιπλέον, οι ηγέτες έχουν κίνητρα να παίρνουν επικίνδυνες ή απερίσκεπτες αποφάσεις που θα μπορούσαν να αποφέρουν υψηλά βραχυπρόθεσμα αποτελέσματα, αλλά δεν μπορούν να παράγουν κατ' ανάγκη βιώσιμα ή επιθυμητά μακροπρόθεσμα αποτελέσματα. Η βοήθεια μπορεί να ενισχύσει πελατειακά δίκτυα, στρεβλώνοντας την εγχώρια πολιτική ζωή στις χώρες αποδέκτες, οδηγώντας σε πολιτικοποίηση των οικονομικών αποφάσεων και σε αύξηση των μη παραγωγικών κερδοσκοπικών δραστηριοτήτων και των ομάδων πίεσης. Η αναπτυξιακή βοήθεια μπορεί να ενισχύσει διεφθαρμένες ελίτ και να διευρύνει τις ανισότητες. Στο τέλος, τα χρήματα της αναπτυξιακής βοήθειας δεν φθάνουν ομοιόμορφα στον πληθυσμό της αποδέκτριας χώρας. Αντίθετα, πηγαίνουν σε συγκεκριμένες ελίτ που είναι ήδη στην εξουσία ή έχουν στενούς δεσμούς με όσους βρίσκονται στην εξουσία.

Τέλος, η αναπτυξιακή βοήθεια μπορεί να δημιουργήσει ένα πρόβλημα «ηθικού κινδύνου» στην αποδέκτρια χώρα καλλιεργώντας μια δημοσιονομική χαλαρότητα. Η συνεχής εισροή οικονομικών πόρων από το εξωτερικό δημιουργεί την εντύπωση ότι η αποδέκτρια χώρα πάντα θα διασώζεται όταν τα πράγματα πηγαίνουν στραβά. Εφόσον οι κυβερνώντες δεν δέχονται καμία πίεση από τους φορολογούμενους, και ουσιαστικά λογοδοτούν μόνος' ένα σχετικά χαλαρό μηχανισμό ελέγχου που έχουν δημιουργήσει οι δωρητές, δεν έχουν σοβαρό κίνητρο προώθησης της δημοσιονομικής πειθαρχίας και της κοινωνικής δικαιοσύνης. Ουσιαστικά, η ενίσχυση λειτουργεί ως «ασφάλεια»" για τους ανίκανους ηγέτες από τις επιπτώσεις των ενεργειών τους, αποδυναμώνοντας το κίνητρό τους να αναζητήσουν εναλλακτικές πηγές εσόδων μέσω ορθολογικών πολιτικών που ενθαρρύνουν τις επενδύσεις και τη διατηρήσιμη ανάπτυξη. Η οικονομική βοήθεια μετατρέπεται σε εθισμό, μειώνει τα κίνητρα για μεταρρυθμίσεις, καταστρατηγεί το κοινωνικό συμβόλαιο μεταξύ των δημόσιων αρχών και των πολιτών και υπονομεύει τη δημοσιονομική πειθαρχία (Knack 2004, Svensson, 2000).

Στη βάση των παραπάνω επιχειρημάτων, διάφορες έρευνες έχουν καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η αναπτυξιακή βοήθεια δεν θα πρέπει πλέον να αντιμετωπίζεται και να αξιολογείται απλώς ως ένας μηχανισμός μεταφοράς πόρων. Αντίθετα, θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως ένα μέσο το οποίο επηρεάζει έναν μεγάλο αριθμό τομέων και έχει ένα δυνητικά μεγάλο αριθμό αρνητικών συνεπειών. Την ίδια στιγμή η αναπτυξιακή βοήθεια έχει πολύ σημαντικές θετικές επιδράσεις και μπορεί επίσης να εκληφθεί ως «ιμάντας» μετάδοσης/διάδοσης ιδεών, ως ένας μηχανισμός διαμόρφωσης μελλοντικών ηγετών, ένα εργαλείο για τη βελτίωση των δημοσίων υπηρεσιών και μια πλατφόρμα για την εφαρμογή αναπτυξιακών πολιτικών. Εν κατακλείδι, αντί να δεχτούμε απλοϊκές

τοποθετήσεις - ότι η αναπτυξιακή βοήθεια είναι καλή ή κακή - υπάρχει συνεχής ανάγκη να εξετάζουμε τα εμπειρικά δεδομένα. Σε αντίθεση με τους αισιόδοξους ή απαισιόδοξους της αναπτυξιακής βοήθειας, οι οποίοι χρησιμοποιούν επιλεκτικά στοιχεία είτε για να υποστηρίξουν ή για να απορρίψουν τις ενισχύσεις, είναι σαφές ότι οι επιπτώσεις της μεταφοράς πόρων είναι περίπλοκες και με κανένα τρόπο δεν είναι μετρήσιμες μόνο με χιλιόμετρα αυτοκινητοδρόμων ή/και με αριθμούς ατόμων που εκπαιδεύτηκαν σε κέντρα επαγγελματικής κατάρτισης ή από το συσχετισμό τους με την οικονομική μεγέθυνση και τα επίπεδα της απασχόλησης. Υπάρχει ανάγκη για ποιοτικές μελέτες που να αξιολογούν τη μακροπρόθεσμη επίδραση της ενίσχυσης στους θεσμούς και στη διακυβέρνηση. Εν τέλει, η αναπτυξιακή βοήθεια σχετίζεται περισσότερο με έμμεσες παρά άμεσες επιπτώσεις (αυτό που έχει ονομαστεί «η κρίσιμη σημασία των παράπλευρων επιπτώσεων των παρενεργειών-the centrality of side effects», Hirschman, 1967/1995).

Αυτή η προσέγγιση σημαίνει έμφαση στην γενική εικόνα και όχι μόνο στις λεπτομέρειες, στην ποιοτική και όχι μόνο ποσοτική πτυχή, και στις μακροπρόθεσμες και όχι μόνο στις βραχυπρόθεσμες επιπτώσεις. Είναι ανάγκη επομένως να προσδιοριστούν οι πολιτικές επιπτώσεις, να κατανοηθούν οι «παρενέργειες», να διερευνηθεί κατά πόσο η οικονομική βοήθεια από μόνη της μπορεί να βελτιωθεί και να εξεταστεί η σημασία της σε σχέση με άλλες πολιτικές και παράγοντες που επηρεάζουν την ανάπτυξη.

3. Συμπεράσματα

Οι χρηματοδοτούμενες από την ΕΕ μελέτες σχετικά με τις επιπτώσεις των διαρθρωτικών ταμείων συχνά αξιολογούν συγκεκριμένα επενδυτικά σχέδια ή προγράμματα, ενώ οι επιστημονικές έρευνες εστιάζουν στις μακροπρόθεσμες συνέπειες, συνήθως με τη μέτρηση των επιπτώσεων των πόρων της ΕΕ στην οικονομική μεγέθυνση. Με μια πρώτη ματιά υπάρχει συμπληρωματικότητα: η ΕΕ αξιολογεί τις βραχυπρόθεσμες μικροοικονομικές επιπτώσεις και η ακαδημαϊκή κοινότητα αξιολογεί τις μακροπρόθεσμες μακροοικονομικές επιπτώσεις. Ωστόσο, στο τέλος πολλά ακόμη μένουν ανεξερεύνητα.

Και στις τις δύο περιπτώσεις, οι επιπτώσεις των διαρθρωτικών ταμείων θεωρούνται σε ένα μεγάλο βαθμό οικονομικό ζήτημα. Μάλιστα οι όροι που χρησιμοποιούνται στις σχετικές μελέτες είναι η αποτελεσματικότητα, το εισόδημα, η σύγκλιση και η μεγέθυνση. Οι πολιτικές και οι πολιτικο-οικονομικές επιπτώσεις των Διαρθρωτικών Ταμείων παραμένουν σε μεγάλο βαθμό άγνωστες.

Αναμφισβήτητα, σε σχετικά καλά τεκμηριωμένες αναλύσεις των επιπτώσεων των Διαρθρωτικών Ταμείων στην μεγέθυνση, ο αντίκτυπος είναι πολύ θετικός στο κοινωνικό και θεσμικό κεφάλαιο: μέσω του προγραμματισμού, της εταιρικής σχέσης, της παρακολούθησης, της αξιολόγησης, του ελέγχου και των απαιτήσεων ή μέσω ειδικών προγραμμάτων, τα Διαρθρωτικά Ταμεία συντελούν στην βελτίωση της αποτελεσματικότητας στην ελληνική δημόσια διοίκηση.

Ωστόσο, υπάρχουν ανεξερεύνητες αρνητικές εξωτερικότητες. Η προσέγγιση της πολιτικής οικονομίας σχετικά με την αποτελεσματικότητα της διεθνούς αναπτυξιακής βοήθειας δείχνει ότι οι εξωτερικοί πόροι μπορεί να οδηγήσουν σε υπερβολική ευφορία, δημιουργώντας μια νοοτροπία «νεοπλουτισμού» (get-rich-quick) μεταξύ των ιδιωτών και

μια «ψηφοθηρική» (boom-and-bust) ψυχολογία μεταξύ των πολιτικών υπευθύνων. Επιπλέον, τα κεφάλαια αυτά μπορεί να ενισχύσουν την επιρροή μη κρατικών παραγόντων και οργανωμένων συμφερόντων που προσπαθούν να εμποδίσουν τις πολιτικές μεταρρυθμίσεις. Τέλος, αυτές οι εξωτερικές πρόσοδοι μπορεί να απελευθερώσουν την κυβέρνηση ή τις περιφερειακές και τοπικές αρχές από την ανάγκη να επιβάλουν φόρους και τους οδηγούν στο να γίνουν λιγότερο υπεύθυνοι απέναντι στις κοινωνίες για το γενικό συμφέρον των οποίων υποτίθεται ότι κυβερνούν.

Από μία άποψη, τα Διαρθρωτικά Ταμεία, όπως η διεθνής αναπτυξιακή βοήθεια, μπορεί να θεωρηθούν ως «εύκολο χρήμα» - είναι εξωτερικές πρόσοδοι και όχι το καθαρό αποτέλεσμα της παραγωγικής δραστηριότητας στο εσωτερικό της χώρας. Μια συνεχής ροή «εύκολου χρήματος» είναι συχνά ένας τέλειος τρόπος για να διατηρηθεί αναποτελεσματική ή απλώς κακή η δομή της διακυβέρνησης. Οι περιφερειακές αρχές βασιζόμενες σχεδόν αποκλειστικά σε αυτές τις εξωτερικές προσόδους για έργα υποδομής, δεν έχουν κίνητρα να αναζητήσουν καλύτερους τρόπους για την αύξηση της χρηματοδότησης αναπτυξιακών έργων. Ως διεθνής βοήθεια, τα Διαρθρωτικά Ταμεία μπορεί να καταλήξουν να υποστηρίζουν τη διόγκωση της γραφειοκρατίας, πατερναλιστικές δομές και πελατειακά δίκτυα. Τέλος, τα Διαρθρωτικά Ταμεία έχουν σοβαρές επιπτώσεις στα κίνητρα των εργαζομένων. Στις 27 Μαρτίου 2003, ο Economist, επικαλέστηκε έναν «ανώτερο Έλληνα αξιωματούχο στις Βρυξέλλες», που υποστήριζε ότι «όποιος εργάζεται σκληρά σε οποιαδήποτε δουλειά [στην Ελλάδα] θεωρείται ηλίθιος, δεδομένου ότι είναι πολύ πιο εύκολο να διαμορφώσει κανείς ένα ευρωπαϊκό πρόγραμμα και να απολαμβάνει τις αντίστοιχες ευρωπαϊκές επιδοτήσεις».

Περισσότερα από εξήντα χρόνια πριν, το πρώτο μεγάλο αναπτυξιακό έργο της σύγχρονης ιστορίας, το Σχέδιο Μάρσαλ ήταν καθοριστικό για την υποστήριξη της μεταπολεμικής ανασυγκρότησης της Ελλάδας. Αλλά οι παρεμβάσεις του Σχεδίου Μάρσαλ ήταν σύντομες, απότομες και πεπερασμένες, σε αντίθεση με τις συνεχείς και ανοιχτές μεταφορές πόρων της ΕΕ. Δεν είναι τυχαίο ότι τα κεφάλαια της ΕΕ έχουν αντιμετωπιστεί από κάποιους Έλληνες κυβερνητικούς αξιωματούχους με μια αίσθηση δικαιώματος και όχι ως εξωτερική βοήθεια για τη στήριξη εγχώριων προσπαθειών. Είναι καιρός πλέον να επανεξετάσουμε τις συνέπειες των Διαρθρωτικών Ταμείων υπό ένα νέο πρίσμα.

Αναφορές

Acemoglu, D., S. Johnson, and J. Robinson, "200 Cause of Long-Run Growth" NBER Working Paper 10481. Cambridge, Mass: National Bureau of Economic Research, 2004.

Barry, F., J. Bradley and A. Hannan, "The Single Market, the Structural Funds and Ireland's Recent Economic Growth", *The Journal of Common Market Studies*, 39, 2001, pp. 537-552.

Beutel, J. "The economic impact of Objective 1 interventions for the period 2000-2006", Final report to the Regional Policy Directorate-General, European Commission", Konstanz, Germany, May 2002.

Cappelen, A., F. Castellacci, J. Fagerberg, B. Verspagen, "The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union", *The Journal of Common Market Studies*, 41 (4), 2003, pp. 621-644.

- Easterly, W. "Can Foreign Aid Buy Growth?" *Journal of Economic Perspectives*, 17, 2003, pp. 34–41.
- Ederveen, S., de Groot, H. and Nahuis, R., "Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy", *Kyklos*, Vol. 59 (1), 2006, pp. 17-42.
- Fagerberg, J. and Verspagen, B., "Heading for Divergence? Regional Growth in Europe Reconsidered", *Journal of Common Market Studies*, 3, 1996, pp. 431–48.
- Funck, B. and Pizzati L., *European Integration, Regional Policy and Growth*, Washington DC: The World Bank, 2003.
- Hirschman, A. O., *Development Projects Observed*, Washington, DC: Brookings Institution, 1967/1995.
- Knack, S., "Does Foreign Aid Promote Democracy?," *International Studies Quarterly*, 48, 2004, pp. 251-266.
- Martens, B. "The role of evaluation in foreign aid programmes", in B. Martens, U. Mummert, P. Murrell and P. Seabright, eds, *The Institutional Economics of Foreign Aid*, Cambridge: Cambridge University Press, 2002, pp. 154-176.
- Mehlum, H., K. Moene, R. Torvik, "Institutions and the Resource Curse", *The Economic Journal*, 116, January, 2006, pp. 1-20.
- Pereira, Alfredo M., "Development Policies in the EU: An International Comparison", *Review of Development Economics*, 1 (2), 1997, pp. 219-235.
- Ross, M. L., "The Political Economy of the Resource Curse", *World Politics*, 51, 1999, pp. 297-322.
- Sjef, E., H. L. F. de Groot, R. Nahuis, "Fertile Soil for Social Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy", *Kyklos*, 59 (1), 2006, pp. 17-42.
- Svensson, J., "Foreign Aid and Rent Seeking," *Journal of International Economics*, 51, 2000, pp. 437-461.
- World Bank, *The, Assessing Aid: What works, what doesn't, and why*, Oxford: Oxford University Press, 1998.

**ΚΑΠ: ΤΟ ΠΑΡΑΔΕΙΓΜΑ ΜΙΑΣ ΔΙΑΡΚΟΥΣ ΜΕΤΑΡΡΥΘΜΙΣΗΣ. ΟΙ
ΕΛΛΗΝΙΚΕΣ ΑΝΤΙΣΤΑΣΕΙΣ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΕΣ¹**

Δεν είναι εύκολο να μιλήσει κανείς σε λίγα λεπτά για ένα συνολικό απολογισμό της σχέσης ελληνικής γεωργίας και Κοινής Αγροτικής Πολιτικής. Ο λόγος είναι ότι το δεύτερο σκέλος της σχέσης, έχει ένα ιδιαίτερο πλούσιο κεκτημένο εξελίξεων. Η Κοινή Αγροτική Πολιτική, η οποία ανάγεται στο 1962, ως μια από τις σημαντικότερες πρωτοβουλίες της τότε ιδρυόμενης Ευρωπαϊκής Κοινότητας, όταν απορροφούσε τα τρία τέταρτα των-από τότε-ανεπαρκών πόρων του Κοινοτικού προϋπολογισμού αποτελούσε, επί δεκαετίες, τη μοναδική αξία του ονόματός της οικονομική πολιτική. Σήμερα, μετά από διαρκείς μετασχηματισμούς των σκοπών και των εργαλείων εφαρμογής της αυτό το ποσοστό φθάνει το 45% ενώ προβλέπεται, για την περίοδο 2014-2020, μείωση κατά 7,5%, ήτοι από 418,4 σε 386,9 δις. Ευρώ σε σταθερές τιμές 2011. Αλλά δεν πρόκειται μόνο για τις ιστορικές και ποσοτικές της διαστάσεις που η Κοινή Αγροτική Πολιτική αξίζει εκτενούς σχολιασμού. Είναι η σφαιρικότητα των στόχων, η ευρηματικότητα των εργαλείων εφαρμογής και η διαλεκτική συνάρθρωση της, ιδιαίτερα μετά το 1992, με άλλες πολιτικές της ΕΕ (με πιο χαρακτηριστικό παράδειγμα εκείνο της Περιβαλλοντικής Πολιτικής) οι οποίες καθιστούν, σε τελευταία ανάλυση, την ΚΑΠ, ένα κατεξοχήν παράδειγμα, επιτυχούς και διαρκούς μεταρρύθμισης².

Το έτος 1992 και αφού είχε επιτευχθεί ο στόχος της αύξησης της παραγωγικότητας και του εκσυγχρονισμού της Ευρωπαϊκής γεωργίας άνοιξε ένας νέος κύκλος τολμηρών ρυθμίσεων που συνεχίζονται μέχρι σήμερα. Έτσι μειώθηκαν δραστικά τα τεράστια αποθέματα προϊόντων, ετέθη υπό έλεγχο η δημοσιονομική δαπάνη της ΚΑΠ, τα γεωργικά εισοδήματα βελτιώθηκαν, αναβαθμίστηκε το ενδιαφέρον για το περιβάλλον και την ασφάλεια των προϊόντων. Και όλα αυτά παρά τις συχνές, επιμέρους, προσωρινές ή και, κάποτε, σταθερές αποτυχίες της, όπως η συστηματική Βόρεια απόκλιση, η γεωγραφικά, η κλαδικά και κοινωνικά άνιση παρέμβαση και η αγνόηση, τουλάχιστον κατά τις πρώτες τρεις δεκαετίες, θεμάτων στα οποία σήμερα εστιάζει την προσοχή της όπως η αγροτική ανάπτυξη, η ποιότητα, η υγιεινή, η ασφάλεια των προϊόντων και η κατάσταση του φυσικού περιβάλλοντος της υπαίθρου. Από αυτή την άποψη και με δεδομένη αυτή την κριτική, μόνο η συστηματική αναφορά στην ιστορική της διαδρομή μπορεί να αναδείξει ένα συμπέρασμα το οποίο καταθέτω προκαταβολικά αλλά θα επιχειρήσω να τεκμηριώσω στη συνέχεια. Και

¹ Ανακοίνωση στο 3ο Συνέδριο της Ελληνικής Πανεπιστημιακής Ένωσης Ευρωπαϊκών Σπουδών με θέμα: **1962-2012: 50 Χρόνια Ευρωπαϊκής Πορείας της Ελλάδας. Απολογισμός και Προοπτικές**. Αμφιθέατρο Υπουργείου Εξωτερικών, Αθήνα, 31 Μαΐου 2012

² Βλέπε σχετικά το κλασικό έργο της Rosemary Fennel, **Η Κοινή Αγροτική Πολιτική. Συνέχεια και Αλλαγή**, Επιμέλεια Ναπολέον Μαραβέγιας. Εκδόσεις Θεμέλιο/Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών

αυτό είναι ότι η ελληνική αγροτική πολιτική, μετά το 1981, έτος ένταξης της χώρας στην ευρωπαϊκή οικογένεια, επηρεάστηκε μεν καθοριστικά και σε επιμέρους τομείς θετικά από την ΚΑΠ, στην ουσία, όμως, δεν μπόρεσε ποτέ να παρακολουθήσει δυναμικά την μεταρρύθμισή της ελαχιστοποιώντας και όχι αναπαράγοντας τα συγκριτικά της μειονεκτήματα.

Η λίστα των συγκριτικών μειονεκτημάτων της ελληνικής γεωργίας ήταν και είναι μεγάλη: κυριαρχούν οι μικρές και πολυτεμαχισμένες εκμεταλλεύσεις, προσανατολισμένες στην επιλεκτική προστασία των γεωργικών εισοδημάτων και όχι την αγορά, ανύπαρκτη επιχειρηματικότητα, ανεπαρκείς δομές έρευνας και εκπαίδευσης, αναξιόπιστη εκπροσώπηση των αγροτικών συμφερόντων, περιφερειακές ανισότητες κ.ο.κ. Πώς θα μπορούσε να γίνει αλλιώς; Το «αγροτικό ζήτημα» δεν λύθηκε στον 20^ο αιώνα, όπως πιστέψαμε, απλώς άλλαξε μορφή, παραμένοντας πάντοτε βαθύτατα πολιτικό. Με την έννοια του ετεροπροσδιορισμού του από μη αγροτικά συμφέροντα³. Κατά τον Γ. Μαυρογορδάτο η ελληνική ιδιαιτερότητα, απόρροια της μεταρρύθμισης του Μεσοπολέμου, βασίζεται στην ενιαία αγροτική τάξη των μικροϊδιοκτητών οικογενειακών εκμεταλλεύσεων. Αλλά το μέγεθος της εκμετάλλευσης δεν είναι καθοριστικό στην άρθρωση συμφερόντων και διεκδικήσεων. Γιατί υπάρχει διαφοροποίηση συμφερόντων των γεωργών μεταξύ γεωργίας και κτηνοτροφίας, μεταξύ κλάδων και εξειδικεύσεων της φυτικής παραγωγής (π.χ. βαμβάκι), μεταξύ κομματικών εξαρτήσεων των επαγγελματικών οργανώσεων των αγροτών (βλ. ΓΕΣΑΣΕ-ΠΑΣΟΚ και Αριστερά, ΣΥΔΑΣΕ-ΝΔ, «Πανθεσσαλική» (σήμερα ΠΑΣΥ)-ΚΚΕ)⁴. Έτσι εξηγείται και το γεγονός ότι μετά τη μείζονος σημασίας μεταρρύθμιση της ΚΑΠ του 2003 (άρχισε να εφαρμόζεται το 2006) με την υιοθέτηση της ενιαίας αποδεδουλευμένης ενίσχυσης του παραγωγού αντί της μέχρι τότε ισχύουσας άμεσης ενίσχυσης του προϊόντος, η Ελλάδα, εξαιτίας του «ιστορικού μοντέλου» που υιοθέτησε δεν πέτυχε να μειώσει τις ισχύουσες περιφερειακές ανισότητες. Και αυτό γιατί με την επινόηση μιας ενιαίας «αγροτιάς», ο κυρίαρχος κρατικός κορπορατισμός απέκρυβε, επί δεκαετίες εφαρμογής της ΚΑΠ, όλες τις διαφοροποιήσεις, που συνιστούν την πραγματικότητα του ελληνικού αγροτικού τομέα, Ναυαρχίδα του η ΠΑΣΕΓΕΣ, μια οργάνωση απόλυτα ενταγμένη στις ανάγκες και τις προτεραιότητες ενός κρατικο-κομματικού συστήματος διακυβέρνησης.

Αποτελεί «ιστορική ατυχία» ότι η λεγόμενη «κυβέρνηση της Αλλαγής» ανήλθε στην εξουσία συγχρόνως με την ένταξη της χώρας στην Κοινότητα το 1981 και την πρώτη εφαρμογή της ΚΑΠ. Οι ηγεσίες του αρμόδιου υπουργείου ανέτοιμες να αντιμετωπίσουν το μέγεθος της πρόκλησης παρέδωσαν ουσιαστικά τα κλειδιά της αγροτικής πολιτικής στις φίλιες δυνάμεις των συντεχνιακών συμφερόντων, ενισχύοντας άμετρα τον παρεμβατικό τους ρόλο. Η σοσιαλιστική κυβέρνηση, ιδιαίτερα κατά την πρώτη δεκαετία της στην εξουσία επέτυχε, μέσω της ασκηθείσας «φιλοαγροτικής» εφαρμογής της ΚΑΠ να υπερκαλύπτει (με εξαίρεση τα έτη 1986-87) τις υψηλές πληθωριστικές πιέσεις της περιόδου. Υπ' αυτές τις συνθήκες άνωθεν προστασίας, η εκπροσώπηση των εθνικών αγροτικών συμφερόντων είτε

³ Βλέπε σχετικά για την ιστορική προέλευση και διαδρομή του ετεροπροσδιορισμού των αγροτικών από τα αστικά συμφέροντα το τεκμηριωμένο και αναλυτικά εξαντλητικό πόνημα του Δ. Παναγιωτόπουλου, *Αγροτικό Κόμμα Ελλάδος Όψεις του αγροτικού κινήματος στην Ελλάδα*. Εκδ. Πλέθρον/Γεωπονικό Πανεπιστήμιο Αθηνών 2010.

⁴ Βλ. σχετ. Γ. Θ. Μαυρογορδάτος, *Ομάδες πίεσης και Δημοκρατία*. Εκδόσεις Πατάκη, 2001, σελ. 103-110

στην Αθήνα είτε, πολύ περισσότερο στις Βρυξέλλες υπέστη συστηματική στρέβλωση και, πάντως, δεν αντιστοιχούσε στην ευρωπαϊκή διαπραγμάτευση, όπου μια μορφή κοινωνικού κορπορατισμού θεωρείται δεδομένη στο δημόσιο διάλογο για την αγροτική πολιτική και όχι μόνον. Η ελληνική γεωργική εκμετάλλευση καλείται, έκτοτε, μόνη και απροστάτευτη, μετά την κατάρρευση του βυθισμένου στα χρέη και την αναξιοπιστία συνεταιριστικού κινήματος και την απαξίωση του ευέλικτου θεσμού των «ομάδων παραγωγών», να καλύψει το έλλειμμα ανταγωνιστικότητας με όσους εντός ή εκτός Ένωσης διεκδικούν μερίδιο στις διεθνείς αγορές. Είναι πράγματι εκπληκτικό, αν και μόνο η κορυφή του παγόβουνου, ότι, μετά από δεκαετίες πακτωλού επιδοτήσεων που διοχετεύτηκαν στον νομό Λαρίσης, το ελληνικό Ελντοράντο του λευκού πετρελαίου (βαμβάκι), η τοπική Ένωση Συνεταιρισμών χρωστάει 140 εκατομμύρια ευρώ και, ως εκ τούτου δεν είναι σε θέση να πληρώσει τους 80 τόσους υπαλλήλους της. Η έλλειψη καταρτισμένων στελεχών στη διοίκηση επιχειρήσεων, η κακοδιαχείριση, στα όρια της εγκληματικής ανευθυνότητας του συνεταιριστικού κινήματος, σε συνδυασμό με την αδιαφορία για την εφαρμογή μιας πολιτικής αναδιαρθρώσεων, για την οποία θα μιλήσω στη συνέχεια, κατέληξαν, πρακτικά, ακόμη και στις χρυσές εποχές των ενισχύσεων του σκέλους της αγοράς στην απευθείας και άνευ διαπραγματευτικής ικανότητας υποταγή των παραγωγών στην προμήθεια εφοδίων, την ανάθεση της διανομής και της εμπορίας του αγροτικού προϊόντος στα πανίσχυρα εθνικά και διεθνή ολιγοπωλιακά συμφέροντα. Την ίδια στιγμή η μικρή, ακόμη και για τα ευρωπαϊκά δεδομένα, γεωργική εκμετάλλευση συνθλιβόταν στα παντοδύναμα σαγόνια της αγρο-διατροφικής αλυσίδας εισροών και εκροών. Από κει και πέρα, υπερθεματίζοντας στην αναζωπύρωση του κινήματος εναντίον των μεσαζόντων απλώς αναβάλλουμε τη συζήτηση για τα βαθύτερα προβλήματα της ελληνικής γεωργίας και του λιανεμπορίου αγροτικών προϊόντων στην Ελλάδα.

Αυτή η στρεβλή εκπροσώπηση δεν επέτρεψε στην ελληνική περίπτωση να αντιμετωπίσει στοιχειωδώς το μέγεθος της πρόκλησης που αντιπροσώπευε μια συνεκτική ευρωπαϊκή πολιτική συγκεκριμένων στόχων και σύνθετων εργαλείων εφαρμογής. Κάνοντας ένα απολογισμό, σε πρόσφατη ομιλία του στην Αθήνα, της εφαρμογής στην Ελλάδα της ΚΑΠ, ο Τάσος Χανιώτης, Διευθυντής Οικονομικών Αναλύσεων στη Γ. Διεύθυνση Γεωργίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, διαπίστωνε την αντίφαση από τη μια να εισρέουν σημαντικότεροι πόροι στη χώρα μετά την ένταξη και το παράδοξο μέρος αυτών των πόρων να επιστρέφεται στα ταμεία της ΕΕ μέσω του ελληνικού προϋπολογισμού λόγω της χαλαρότητας του συστήματος ελέγχου. Διακριτή συνέπεια των καθυστερήσεων στη χρήση των κοινοτικών πόρων ως μοχλού στήριξης των αναγκαίων διαρθρωτικών αλλαγών του τομέα, συνεχίζει ο Χανιώτης, ήταν όχι μόνο η σημαντική ενίσχυση του γεωργικού εισοδήματος αλλά και η υστέρηση του γεωργικού εισοδήματος σε σχέση με αντίστοιχες τάσεις άλλων κρατών της ΕΕ. Πως εξηγείται αυτή η λογική αντίφαση; Η απάντηση είναι ότι αντί της ορθολογικής περιγραφής, ανάλυσης και προγραμματισμού ορθολογικών στόχων επελέγη ο λαϊκιστικός λόγος της διαρκούς διαμαρτυρίας. Προς τον οποίο το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και τροφίμων έτεινε, υπεράνω οποιουδήποτε προγραμματισμού, αξιοκρατικής στελέχωσης και οργανωτικής επάρκειας, ευήκοον ους. Πώς; Υιοθετώντας, άκριτα και μεροληπτικά μια ρητορική αντιστάσεων πεζοδρομίου και αφηρημένων καταγγελιών της γραφειοκρατίας των Βρυξελλών και των «μονοπωλίων» που τη στηρίζουν, στο όνομα των κοινών διεκδικήσεων μιας φαντασιακής «αγροτιάς». Η κριτική αυτή δεν

ήταν εντελώς αβάσιμη αλλά απλοποιούσε επικίνδυνα την πραγματικότητα, αδιαφορώντας στην ουσία για τη βελτίωση των ελληνικών θέσεων στο πλαίσιο θεμιτών διεκδικήσεων. Γιατί άλλη ήταν η στόχευσή αυτής της συνεχούς διαμαρτυρίας και της καθολικής άρνησης. Μοναδικός στόχος η μεγιστοποίηση των βραχυπρόθεσμων οφελών από την κάρπωση των άμεσων ενισχύσεων, προτάσσοντας αποκλειστικά εισπρακτικά κριτήρια και την ικανοποίηση των πελατειακών σχέσεων, τα οποία συνήπτε το σύνολο του κομματικού συστήματος με τους αγροτοπατέρες εκπροσώπους ορισμένων προνομιούχων αγροτικών στρωμάτων. Τα τελευταία, μονοπωλούσαν την πρόσβαση στα Κοινοτικά ταμεία, μεταβάλλοντας ριζικά το παραγωγικό προφίλ, τη γεωγραφία και τον προσανατολισμό της αγροτικής ανάπτυξης. Συνέπεια της επικράτησης αυτής της λογικής ήταν η αναπαραγωγή των ήδη οξυμένων περιφερειακών, κλαδικών και οικονομικοκοινωνικών ανισοτήτων. Ας μην ξεχνάμε ότι το 50% της αξίας της γεωργικής μας παραγωγής δεν είχε στήριξη ενώ, για παράδειγμα στον καπνό η πριμοδότηση ήταν τριπλάσια της εμπορικής τιμής (κάποιες εμπορικές χρονιές οι παραγωγοί πουλούσαν με 10 λεπτά το κιλό για να εισπράξουν ενίσχυση κοντά στα 4 ευρώ) και στο βαμβάκι διπλάσια. Για να διασκεδασθεί η εντύπωση αυτής της ακραίας επιλεκτικής στήριξης έναντι, για παράδειγμα, των φρούτων, των οσπρίων, των χορτονομών, αυτά τα δύο προϊόντα μαζί με το λάδι και το αιγοπρόβειο κρέας μονοπώλησαν από τα συγκεκριμένα συμφέροντα, τον χαρακτηρισμό τους ως δήθεν τα «Μεσογειακά Προϊόντα Και τα λεφτά ήταν πάρα πολλά, ξεπερνούσαν, σε ευρώ τα 2,5 δις ετησίως. Ακόμη και μέχρι την προηγούμενη δεκαετία οι άμεσες Κοινοτικές ενισχύσεις αποτελούσαν το 50% περίπου του οικογενειακού εισοδήματος, που, όπως παρατηρεί ένα από τα, μέχρι πρόσφατα, πλέον αξιόλογα στελέχη του υπουργείου, ο Δημήτρης Μπουρδάρας, υπό κάποιες συνθήκες (εθνικές ενισχύσεις και επιβαρύνσεις προϋπολογισμού από Κοινοτικούς καταλογισμούς και καλύψεις ελλειμμάτων του ΕΛΓΑ και ΟΓΑ) έφθανε ακόμη και το 100%⁵. Στους κερδισμένους οι εύφορες, αρδευόμενες πεδιάδες, κατά μήκος των εθνικών οδών δια ευνόητους λόγους, τα τέσσερα-πέντε, λεγόμενα καθ' υπερβολή «Μεσογειακά» προϊόντα και οι σχετικά μεγάλοι παραγωγοί. Στους χαμένους οι ορεινές και μειονεκτικές περιοχές, τα νησιά με εξαίρεση την «πράσινη» Κρήτη, το πλήθος των θεωρούμενων ως «μη Μεσογειακών» προϊόντων, αυτά που στη δεκαετία του 2000 το ίδιο το υπουργείο ονόμασε αλλά δεν προώθησε ως «άλλη γεωργία», καθώς και οι μικρομεσαίοι ιδιοκτήτες παραγωγοί. Επίσης, χαμένο και το φυσικό περιβάλλον, έστω και αν μετά τη Μεταρρύθμιση του 1992 προωθήθηκαν κυρίως η βιολογική γεωργία και οριακά η προστασία των υπόγειων υδάτων από τη νιτρορύπανση και ορισμένα τοπία ιδιαίτερης συμβολικής σημασίας όπως ο ελαιώνας της Άμφισσας, στις περισσότερες των περιπτώσεων πάλι για εισπρακτικούς λόγους.

Στο σημείο αυτό πρέπει να διευκρινισθεί ότι υπάρχουν ευθύνες και από την άλλη πλευρά. Η εστίαση στην επιλεκτική ενίσχυση της εξυπηρέτησης συγκεκριμένων περιοχών της χώρας, ειδικών προϊόντων και μιας οιονεί ενιαίας «αγροτιάς» οφείλονταν, εκτός από την υστεροβουλία του ελληνικού κρατικο-κομματικού συστήματος και στην ιδρυτική προτίμηση της ΚΑΠ υπέρ της ενίσχυσης των Κοινών Οργανώσεων Αγοράς έναντι της

⁵ Βλ. σχετ. Δ.Ν. Μπουρδάρας, Δημοσιονομικές πτυχές της εφαρμογής της ΚΑΠ στην Ελλάδα, στο *Ελληνική Γεωργία και Αγροτική Πολιτική*. Επιμέλ. Κ.Κριμπάς και Λεωνίδα Λουλούδης, Ακαδημία Αθηνών, 2008, σελ. 51-58

διαρθρωτικής πολιτικής. Η σχέση των πιστώσεων που εκταμιεύονται από τον κοινοτικό προϋπολογισμό υπέρ του τομέα των αγορών προς τις πιστώσεις υπέρ του τομέα αγροτικής ανάπτυξης ή του Πυλώνα Ι προς τον Πυλώνα ΙΙ, όπως πλέον αποκαλούνται, ήταν, μέχρι το 1970, 100% προς 0%, στην επόμενη δεκαετία έγιναν 95% προς 5%, με την Agenda 2000 φθάσαμε στο 90% προς 10%, ενώ κατά την επόμενη προγραμματική περίοδο 2007-2013 έγινε 80% προς 20%. Μια σταθερή, έστω πολύ βραδεία εξέλιξη της ΚΑΠ της οποίας η ελληνική πλευρά συστηματικά υποτιμούσε την ιδιαίτερη σημασία για δικό της λογαριασμό. Τα διαρθρωτικά μέτρα (εκσυγχρονισμός δομών γεωργικών εκμεταλλεύσεων, εκπαίδευση, έρευνα, αγροτική ανάπτυξη, αγροτουρισμός, προστασία περιβάλλοντος και τοπίου) τόσο αναγκαία σε μια βυθισμένη στις δομικές της αδράνειες «παραδοσιακή» γεωργία, υποχρηματοδοτούντο επί σειρά ετών. Έτσι, δεν είναι τυχαίο ότι δύο αξιόπιστες μελέτες της ελληνικής γεωργίας με διαφορά δεκαετιών και τεσσάρων Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης καταλήγουν στον ίδιο απολογισμό: «Είναι φανερό ότι η συμβολή της ΕΟΚ στις επενδυτικές δαπάνες κάθε μορφής στον ελληνικό αγροτικό τομέα ήταν περιορισμένη σε αντίθεση με τις δαπάνες ενισχύσεων-επιδοτήσεων»⁶ και «ζητούμενο εξακολουθεί να παραμένει η υπέρβαση των διαρθρωτικών προβλημάτων της ελληνικής γεωργίας» (Καρανικόλας, Μαρτίνο, 2011)⁷. Κοινή και η διαπίστωση της μείζονος συνέπειας αυτής της αβελτηρίας: το ελλειμματικό εμπορικό ισοζύγιο αγροτικών προϊόντων και ό,τι αυτό συνεπάγεται για τα δημόσια χρέος της χώρας. Τι απέφερε αυτή η μονομερής εστίαση στην πολιτική ενισχύσεων του σκέλους αγοράς της ΚΑΠ το βλέπουμε σήμερα όταν ήδη από την προ MacSharry εποχή οι εγγυημένες τιμές και οι ενισχύσεις της ΚΑΠ πάγωσαν σε ονομαστικούς όρους ή μειώνονταν σε πραγματικούς όρους και καθώς βαδίζουμε προς νέα μείωση των επιδοτήσεων, μετά το 2013. Το συνολικό εισόδημα του τομέα της γεωργίας όσο και το οικογενειακό γεωργικό εισόδημα παρουσίασαν, βοηθούμενο και από την παρουσία των οικονομικών μεταναστών, τις υψηλότερες τιμές τους στα μέσα της δεκαετίας του 1990. Την τελευταία δεκαετία διαπιστώνεται συρρίκνωση του οικογενειακού γεωργικού εισοδήματος τόσο στο σύνολό του όσο και ανά πλήρως απασχολούμενο και ανά εκμετάλλευση. Τα οικονομικά αυτά αποτελέσματα δεν είναι άσχετα με τις επιδόσεις στον κρίσιμο τομέα της συλλογικής διάθεσης της παραγωγής, η οποία θα μπορούσε να συμβάλει στην – μερική τουλάχιστον – υπέρβαση των διαρθρωτικών προβλημάτων: το 2009, στο σύνολο των 27 χωρών της ΕΕ, το ποσοστό της συνολικής παραγωγής φρούτων και λαχανικών που διακινήθηκε μέσω ομάδων παραγωγών, ανήλθε σε 43%, όταν στην Ελλάδα το ποσοστό αυτό ήταν 11%, στην Ισπανία 49%, στην Ιταλία 52% και στην Πορτογαλία 18%. Παρ' όλα αυτά, προφανώς εξαιτίας των εθνικών επιλογών εφαρμογής της ΚΑΠ, όπως διαπιστώνεται σε μια αδημοσίευτη μελέτη των συναδέλφων μου στο Τμήμα Αγροτικής Οικονομίας και Ανάπτυξης Σ. Κλωνάρη και Γ. Βλάχου, διακρίνεται τάση εντατικοποίησης της ελληνικής γεωργίας, καθώς η αρδευόμενη έκταση καλλιεργείται από λιγότερες γεωργικές εκμεταλλεύσεις, τόσο φυτικής όσο και ζωϊκής παραγωγής, οι οποίες, μάλιστα, αυξάνουν το μέγεθός τους. Ακόμη και μετά την εφαρμογή της ενιαίας αποδεσμευμένης ενίσχυσης οι άμεσες πληρωμές στην Ελλάδα έφθασαν, το 2010, περίπου στα 2 δις. Ευρώ τα οποία

⁶ Ν. Μαραβέγιας, *Αγροτική Πολιτική και Οικονομική Ανάπτυξη στην Ελλάδα*. Εκδ. Νέα Σύνορα Α.Α. Λιβάνη, 1992, σελ. 143

⁷ Π. Καρανικόλας και Ν. Μαρτίνο, Η ελληνική γεωργία μπροστά στην κρίση: προβλήματα και προοπτικές. Περ. *νέος Ερμής ο Λόγιος*, τεύχ. 2, 2011

κατεβλήθησαν σε 804.731 δικαιούχους κατόχων 3.079.000 δικαιωμάτων, χωρίς να μειώσει τις περιφερειακές ανισότητες αλλά θέτοντας, εκ νέου, το ζήτημα του ποιος είναι ο «ενεργός αγρότης», κάτι που θα έπρεπε να είχε λύσει προ ετών η ανάθεση στην ΠΑΣΕΓΕΣ της κατάρτισης του Μητρώου Αγροτών και το υπουργείο γεωργίας αντιμετωπίζει με έκδηλη αμηχανία και αναποφασιστικότητα. Επιτρέψτε μου να τελειώσω με δυο λόγια για αυτό το άκρως κρίσιμο ζήτημα επιστρέφοντας, από άλλο δρόμο, στην αμφιλεγόμενη και συγκεχυμένη έννοια της «αγροτιάς».

Κάνοντας ένα απολογισμό της εφαρμογής της ΚΑΠ στην Ελλάδα υποτίθεται ότι θα έπρεπε να γνωρίζουμε ποια ήταν η επίπτωσή της στο αυτόνομο κρίσιμο μέγεθος του ενεργού πληθυσμού στη γεωργία. Μην απορήσετε αν σας βεβαιώσω ότι δεν γνωρίζουμε. Οι γεωργοοικονομολόγοι εκτιμούν ότι η απασχόληση έχει μειωθεί από 30,3% της συνολικής απασχόλησης το 1980 σε 12,6%. Μια ασφαλής ένδειξη του εκσυγχρονισμού του τομέα, κατά τα δυτικοευρωπαϊκά αναπτυξιακά πρότυπα. Οι κοινωνιολόγοι, όμως, μας εφιστούν την προσοχή σε ανάλογες εκτιμήσεις. Θέτοντας υπό εξέταση τις στατιστικές κατηγορίες που χρησιμοποιούν οι διαθέσιμες εθνικές πηγές (ετήσιες Γεωργικές Στατιστικές Ελλάδος, δεκαετείς Απογραφές Γεωργίας και Κτηνοτροφίας, Έρευνες Διάρθρωσης Γεωργικών και Κτηνοτροφικών Εκμεταλλεύσεων, Έρευνες Εργατικού Δυναμικού). «Τα στατιστικά δεδομένα, λοιπόν, που έχουμε για την απασχόληση στη γεωργία και τον αγροτικό χώρο είναι», ισχυρίζεται η ερευνήτρια του ΕΚΚΕ Έρση Ζακοπούλου, «ελλιπή, και αντιφατικά οδηγώντας στην ανάδειξη μερικών όψεων μιας ρευστής πραγματικότητας που, νομίζω, δικαίως θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε ότι τελικά μας διαφεύγει». Από τα αδημοσίεута στοιχεία που δίνει απευθείας η ΕΣΥΕ στην Eurostat προκύπτει, κατά την Ζακοπούλου, η σημαντικότητα της γεωργίας ως δεύτερης απασχόλησης των πολυαπασχολουμένων αλλά και αποτυπώνεται ο βαθμός στον οποίο τα μέλη των μεσαίων και ανώτερων στρωμάτων του αστικού χώρου συντηρούν αγροτική εκμετάλλευση⁸.

Εν όψει της σταθεροποίησης των δαπανών σε επίπεδο κάτω του 45% του κοινοτικού προϋπολογισμού και της στρατηγικής επιλογής της ΚΑΠ υπέρ της πολυαπασχόλησης στον αγροτικό χώρο ενώ κορυφώνεται η δημοσιονομική κρίση της χώρας και η ανεργία, λόγω της οποίας «απειλείται», από δημοσκοπήση του υπουργείου γεωργίας, ότι «ένα με ενάμιση εκατομμύριο νέοι, υψηλού μορφωτικού επιπέδου, σχεδιάζουν την επιστροφή τους στην ύπαιθρο και την ενασχόλησή τους με τον αγροτικό τομέα», η περαιτέρω ασάφεια του ορισμού του «ενεργού αγρότη» δεν μπορεί να συνεχισθεί. Σύμφωνα με τη νέα ΚΑΠ ως ενεργός αγρότης ορίζεται εκείνος που δικαιούται άμεσων ενισχύσεων όταν το εξωγεωργικό του εισόδημα είναι λιγότερο των 100.000 ευρώ. Δηλαδή ο δημόσιος υπάλληλος που ζει στην Αθήνα και εισπράττει ενισχύσεις από λάδι ύψους 5.000 ευρώ χαρακτηρίζεται ως ενεργός αγρότης. Πώς θα ανταποκριθεί σε αυτή την πρόκληση η σημερινή πολιτική ηγεσία μιας χρεοκοπημένης οικονομίας; Μια ενδιαφέρουσα διάσταση της απάντησης που θα δοθεί είναι ότι, ίσως, από εκεί, σε συνδυασμό με τα ολοκληρωμένα προγράμματα αγροτικής ανάπτυξης και την ιδιαίτερη σημασία που αποδίδεται ήδη και θα αποδοθεί μετά το 2013 στον δεύτερο πυλώνα αρχίσει το ξήλωμα

⁸ Ε. Ζακοπούλου, «Υπαιθρος και γεωργία: Σκέψεις για μια ανανέωση της αγροτικής κοινωνιολογικής προβληματικής» στο *Ελληνική Γεωργία και Αγροτική Πολιτική...ό.π.*

του πουλόβερ του κρατικού κορπορατισμού, ο οποίος επικαθόρισε, μετά το 1981, την προβληματική προσαρμογή της ελληνικής γεωργίας στους διαρκώς μεταβαλλόμενους στόχους της πλέον δυναμικής πολιτικής της ΕΕ, την ΚΑΠ.

ΣΤΡΟΓΓΥΛΟ ΤΡΑΠΕΖΙ

ΣΤΡΟΓΓΥΛΟ ΤΡΑΠΕΖΙ

(απομαγνητοφωνημένα πρακτικά)

Ευχαριστώ πάρα πολύ, συνάδελφε.

Κυρίες και κύριοι, αντικρίζοντας τον τίτλο της σημερινής ημερίδας, “1962-2012, 50 χρόνια στην Ευρώπη”, αναλογίστηκα αμέσως ότι το '62 ήμουν μαθητής στο γυμνάσιο και τώρα πλησιάζω προς τη σύνταξη ως πανεπιστημιακός δάσκαλος. Είναι μια ολόκληρη σταδιοδρομία που συμπίπτει ακριβώς με αυτά τα 50 χρόνια.

Μέχρι πρόσφατα, δηλαδή τα πρώτα 45 από αυτά τα 50 χρόνια, διατηρούσα μία πολύ ισχυρή πεποίθηση ότι η ιστορία και η πρόοδος δεν είναι μεν γραμμικές αλλά εμπεριέχουν ανοδική τάση σε καιρό ειρήνης. Τα τελευταία χρόνια, σκέπτομαι ότι η βαθύτερη διαδικασία που ξετυλίχθηκε εδώ μοιάζει με μεγάλο κύκλο, τόσο που δεν αποκλείεται να επιστρέψουμε σε σημεία σαν εκείνα από τα οποία ξεκινήσαμε. Είναι λυπηρή αλλά ρεαλιστική διαπίστωση. Οι άνθρωποι της γενιάς μου αναστοχάζονται σοβαρά πολλά από όσα έχουμε σκεφτεί, γράψει και πει όλα τα προηγούμενα χρόνια. Αλλά πιστεύω μαζί με πολλούς ότι έχουμε ακόμη ευκαιρία να μην αφήσουμε να πραγματοποιηθεί ένα τόσο τεράστιο πιασγύρισμα.

Αναλογίζομαι λοιπόν μία πορεία 50 ετών, που βεβαίως έχει να επιδείξει πολλές κατακτήσεις και επιτεύγματα. Και δεν νομίζω πως επειδή έχουμε πέσει σε μία πολύ μεγάλη κρίση, πρέπει να μηδενίσουμε τα πάντα που προηγήθηκαν. Γιατί κάνοντας αυτό, μηδενίζουμε τελικά και την όποια ικανότητα έχουμε εμείς οι ίδιοι να οργανώσουμε την έξοδο από την κρίση αυτή, να ανασυγκροτηθούμε για το μέλλον. Ανατρέχοντας μερικές δεκαετίες πίσω, θυμούμαι τον εαυτό μου πριν από πολλά χρόνια, και πολλούς οικονομολόγους της εποχής μου που, είτε ήσαν υπέρ είτε ήσαν κατά της ένταξης της Ελλάδας στην ΕΟΚ, προέβλεπαν, ότι η ένταξη θα άλλαζε την διάρθρωση της οικονομίας και θα δημιουργούσε μία Ελληνική αποβιομηχάνιση. Μερικοί έλεγαν πως αυτό το πλήγμα θα απέβαινε μοιραίο και δεν έπρεπε να μπούμε τότε στην ΕΟΚ. Άλλοι έλεγαν ότι θα μπορούσαμε και θα έπρεπε να το αντισταθμίσουμε με νέες πολιτικές, με άλλες κατακτήσεις και ωφέλειες.

Ο κίνδυνος της αποβιομηχάνισης ήταν βέβαια υπαρκτός και τελικά πραγματοποιήθηκε. Μπορούσε όμως να αποφευχθεί τότε με μία νέα βιομηχανική πολιτική. Η πολιτική Παπαληγούρα-Καραμανλή, που τότε χαρακτηρίστηκε ως ‘σοσιαλμανία’, η οποία συνεχίστηκε από την πρώτη κυβέρνηση του ΠΑΣΟΚ ήταν απόπειρες βιομηχανικής αναδιάρθρωσης, δηλαδή δημιουργίας μέσω κρατικών παρεμβάσεων, νέων βιομηχανικών πρωτοβουλιών και φορέων σε διάφορους τομείς: μεταλλουργία, τηλεπικοινωνίες, δασικές βιομηχανίες, συγκοινωνίες κ.α. Αυτό θα ήταν το αντίβαρο ακριβώς στον κίνδυνο της αποβιομηχάνισης. Ήταν η προσπάθεια να δημιουργηθούν βιομηχανικοί πόλοι, που θα μπορούσαν να επιβιώσουν και να αναπτυχθούν ανταγωνιστικά μέσα στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Αυτή η προσπάθεια δεν ευοδώθηκε ποτέ και γι’αυτό διαγράφηκε εν τέλει και απο τη συλλογική μας μνήμη!

Και δεν ευοδώθηκε ποτέ, κατά τη δική μου αντίληψη, επειδή ήταν μια περίοδος στην οποία είχαμε πάλι μια διεθνή οικονομική κρίση και πολύ δύσκολη διεθνή χρηματοδότηση, ήταν η

εποχή του στασιμοπληθωρισμού και των υψηλών επιτοκίων στην Αμερική. Την ίδια εποχή στην Ελλάδα οι τράπεζες ήταν σχεδόν χρεοκοπημένες και ανίσχυρες να αναλάβουν οποιαδήποτε σοβαρή πρωτοβουλία. Ωστόσο, τέτοιου είδους πρωτοβουλίες χρειάζονταν τότε όπως και τώρα: Χρειάζόταν αυτό που ονομάζω 'υπομονετική χρηματοδότηση', δηλαδή μακροπρόθεσμη δέσμευση κεφαλαίων. Υπήρχε τότε δυνατότητα επέκτασης του κρατικού δανεισμού για το σκοπό αυτό. Πράγματι ο κρατικός δανεισμός αυξήθηκε πολύ τη δεκαετία του 1980 αλλά χρηματοδότησε κυρίως μεταβιβάσεις και διατήρηση στη ζωή προβληματικών επιχειρήσεων αντί να αφιερωθεί στην βιομηχανική ανανέωση και αναδιάρθρωση. Τελικά λοιπόν πράγματι ο παραγωγικός τομέας συρρικνώθηκε.

Και αυτό το πληρώνουμε με τη χρόνια επιδείνωση και την σημερινή κατάσταση του ισοζυγίου πληρωμών, που πολλοί συνάδελφοι πριν από μένα ανέφεραν σήμερα, άρα δεν θα επεκταθώ περισσότερο σ' αυτό.

Ένα άλλο ζήτημα που θέλω να θίξω, με αφορμή την παρουσίαση που έκανε ο Γιώργος Παγουλάτος σήμερα το απόγευμα, αφορά την σημερινή δημοσιονομική κρίση στην οποία οδηγήθηκε η χώρα μέσα στην Ευρωζώνη.

Πιστεύω ότι αυτή η μεγάλη κρίση είναι ταυτοχρόνως αποτυχία αγοράς και αποτυχία πολιτικής. Αυτές οι δύο αποτυχίες δεν είναι ανεξάρτητες αλλά αλληλένδετες και αλληλοτροφοδοτούνται. Λόγου χάριν, η ελληνική υπερχρέωση μέσα στο ευρώ, η υπερχρέωση του δημοσίου που όλοι την καταριόμαστε, αλλά που όσο συνέβαινε και συσσωρευόταν σχεδόν έμενε απαρατήρητη, ακολούθησε τέτια πορεία που εγώ λογαριάζω ότι γύρω στο 2007 το αργότερο, οι αγορές έπρεπε με βάση τα τότε δημοσιονομικά στοιχεία και το ισοζύγιο πληρωμών να την φρενάρουν ανεβάζοντας πολύ ψηλά τα επιτόκια.

Απέτυχαν σ' αυτό. Δεν λειτούργησε αυτό που πολλοί θεοποιούν, δηλαδή η 'πειθαρχία της αγοράς'. Επέτρεψε επομένως στον οφειλέτη να συσσωρεύει μη-διατηρήσιμο χρέος. Αυτή η ανικανότητα, η έλλειψη 'πειθαρχίας της αγοράς' είναι πολύ σοβαρό ζήτημα σε αυτή την κρίση που ζούμε. Η απειθαρχία της αγοράς που επικρατεί προς την πλευρά της υπερβολικής ευφορίας με χαμηλά επιτόκια, νομοτελειακά θα επικρατήσει ασφαλώς και προς την πλευρά της υπερβολικής δυσφορίας με υψηλά επιτόκια. Και μία τέτοια περίοδο περνάμε, την υφίσταται ολόκληρος ο Ευρωπαϊκός Νότος.

Άρα, όλη αυτή η συζήτηση που γίνεται τώρα - και μιλάω για την Ευρωπαϊκή Ένωση αλλά και τις παγκόσμιες προτάσεις για μεταρρυθμίσεις - όλη αυτή η συζήτηση που γίνεται για τη 'δημοσιονομική πειθαρχία' είναι ατελής και μονόπλευρη κατά τη γνώμη μου, γιατί χρειάζεται μια μεγάλη αλλαγή πολιτικής για να αποκατασταθούν διεθνώς οι μηχανισμοί της 'πειθαρχίας της αγοράς'. Τα κράτη και οι αγορές είναι τόσο σφικτά δεμένα που οι δύο πειθαρχίες πρέπει να ιδωθούν ως ενιαίο ζήτημα.

Αλλά ας ελθω ειδικότερα στο θέμα της δημοσιονομικής πειθαρχίας στην Ελληνική πολιτική πραγματικότητα. Οι αγορές μπορεί να σε δανείζουν αλλά οφείλεις να λογαριάζεις πότε και πόσο δανείζεσαι και για ποιές χρήσεις. Αυτό είναι καθήκον του εγχώριου πολιτικού - δημοσιονομικού συστήματος.

Είμαι από αυτούς που τα τελευταία 25 χρόνια λένε ότι η δημοσιονομική πειθαρχία είναι απολύτως απαραίτητο αναπτυξιακό στοιχείο. Είναι προϋπόθεση κάθε ανάπτυξης, γιατί η απειθαρχία εκθέτει το κράτος σε κινδύνους κρίσεων, όπως η σημερινή. Ξέρετε όμως ότι στην Ελλάδα τα τελευταία 30 χρόνια η έννοια της δημοσιονομικής πειθαρχίας έχει ταυτιστεί με δήθεν συντηρητικές και νεοφιλελεύθερες αντιλήψεις; Ήταν μεγάλο λάθος. Οι πρακτικές δημοσιονομικής πειθαρχίας κατά την άποψή μου θα έπρεπε προ πολλού να ενσωματωθούν

στον πολιτικό λόγο τόσο της δεξιάς όσο και της αριστεράς. Διότι αυτή είναι η πραγματική προϋπόθεση για αναπτυξιακή πολιτική και βιωσιμότητα του κράτους. Χωρίς βιώσιμο κράτος δεν υπάρχει ανάπτυξη, όπως οδυνηρότατα διαπιστώνουμε σήμερα υπό τις χειρότερες δυνατές συνθήκες μιας διεθνούς κρίσης.

Η χρόνια δημοσιονομική απειθαρχία συνοψίζει όλες τις αμαρτίες της μεταπολίτευσης. Το ότι η μεταπολίτευση παρήγαγε πολιτικές ελίτ, κομματικές κυριαρχίες, κυβερνήσεις και οικονομικές πολιτικές, δομημένες επάνω σε μία κουλτούρα δημοσιονομικής απειθαρχίας που υποτιμούσε τα συνεχή δημόσια ελλείμματα, αυτό ναρκοθέτησε την ανάπτυξη..

Λαμπρή εξαίρεση ήταν η περίοδος της προετοιμασίας για την ένταξη στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση. Ωστόσο, διαβάζοντας τα στοιχεία και τα σχόλια της εποχής πολλές φορές, έχω την αίσθηση ότι λες και κάναμε παραχώρηση στην ιστορία εμείς οι Έλληνες, που εκείνη την περίοδο τέλος πάντων αντέξαμε και είχαμε δημοσιονομική πειθαρχία για τρία-τέσσερα χρονάκια. Μετά την ξεχάσαμε πάλι, ακριβώς όπως την είχαμε ξεχάσει για πάρα πολλά χρόνια πριν.

Θα χαρακτήριζα λοιπόν αυτό ως το κύριο στοιχείο της αποτυχίας, που είμαι βέβαιος ότι πολλοί από εσάς, που είστε πολιτικοί επιστήμονες και όχι απλουστευτικοί οικονομολόγοι όπως εγώ, θα μπορείτε να διαβάσετε με πολύ πιο σοφιστικό πολιτικό τρόπο. Αλλά πιστεύω ότι είναι μεγάλη αποτυχία το ότι δεν οικοδομήσαμε τη δημοκρατία μας με τέτοιο τρόπο που να μπορεί να παράξει και να διατηρήσει δημοσιονομική πειθαρχία σε μακροχρόνια βάση.

Και αυτό είναι το πρόβλημα που εν πάση περιπτώσει πρέπει να επιλύσουμε, όπως και αν βγούμε από αυτή την κρίση. Ακόμα και στη δραχμή αν πάμε, που όλοι το απευχόμαστε, το πρόβλημα του κράτους και της δημοσιονομικής απειθαρχίας θα μας στοιχειώνει. Σας ευχαριστώ πάρα πολύ.

Κα :

Θα ήθελα να θέσω δύο ερωτήματα σε σχέση με τα θέματα που αναφέρθηκαν.

Το ένα είναι, αν συγκράτησα σωστά, ότι το ποσό που εισέρευσε στην Ελλάδα για το 1981 έως το 2009 ήταν 280 δισεκατομμύρια. Και αναφέρατε ότι ένα πολύ μεγάλο μέρος, 179 αν δεν κάνω λάθος, διοχετεύτηκε στον αγροτικό τομέα.

Το ερώτημά μου είναι πώς εξηγούμε τότε το γεγονός ότι ο αγροτικός τομέας έχει αυτά τα χάγια που έχει σήμερα. Και δράττομαι της αφορμής για να αναφερθούμε κυρίως στον αγροτικό τομέα που αφορά την Πελοπόννησο. Αν πάτε, δεν είναι σε καλή κατάσταση ούτε τίποτα. Ίσα-ίσα έχουν πάθει μεγάλες καταστροφές.

Οπότε δεν μπορούμε να πούμε ότι αυτά τα χρήματα διοχετεύτηκαν σωστά.

Κος ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗΣ:

Θέλετε να πείτε δεν αξιοποιήθηκαν σωστά. Εντάξει, το καταλάβαμε το ερώτημά σας.

Θα παρακαλέσω τον κ. Θωμαδάκη τώρα να απαντήσει σε όποιες νομίζει ερωτήσεις που τον αφορούν.

Κος ΘΩΜΑΔΑΚΗΣ:

Καταρχήν, θα προσθέσω κάτι για το θέμα της παιδείας.

Πιστεύω πως τα τελευταία 30 χρόνια, η ποιότητα της παιδείας μας σε όλες τις βαθμίδες έχει υποβιβασθεί. Και όταν λέω παιδείας δεν εννοώ συγκεκριμένα της οικονομικής παιδείας, γιατί έχω φοιτητές στο Πανεπιστήμιο που είναι πολύ καλοί στα οικονομικά, αλλά εντελώς ανορθόγραφοι και τα ελληνικά τους είναι πτωχότατα. Εννοώ τη γενικότερη παιδεία. Και θα συμφωνήσω σ' αυτό με τον συνάδελφο Ιωακειμίδη.

Αν είναι ένα θέμα που θα εντόπιζα μέσα στο γενικότερο ζήτημα της παιδείας, δεν θα ήταν ούτε η πολιτική αγωγή ούτε η οικονομική εκπαίδευση. Θα ήταν η ηθική εκπαίδευση. Η εκπαίδευση δηλαδή στο πώς δεν γίνονται όλα υπο το φώς του ατομικού συμφέροντος. Έχοντάς πει αυτό, θεωρώ ότι υποβιβάζεται συνεχώς η αντίληψη για την σημασία των συλλογικών αγαθών. Και αυτό έχει οικονομικές συνέπειες γιατί επιδρά στο πώς οι άνθρωποι κάνουν οικονομικές και πολιτικές επιλογές. Και όταν πάνε να ψηφίσουν και όταν συμπεριφέρονται σαν πολίτες, ή σαν πελάτες, επιζητούν ατομικές ωφέλειες και όχι συλλογικές.

Έρχομαι στο ζήτημα της δημοσιονομικής πειθαρχίας, που είδα ότι σπινθήρισε πολλές αντιδράσεις. Καταρχήν, θα προκαλέσω λίγο τον φίλο μου, τον Αχιλλέα Μητσό, που μιλάει για αναγκαία και όχι ικανή συνθήκη, γιατί έτσι έλεγα κι εγώ πριν 15 χρόνια. Τυπικά ο Αχιλλέας έχει δίκιο. Προφανώς, δεν εννοώ δημοσιονομική πειθαρχία με την έννοια ότι κάθε χρόνο ισοφαρίζεις τον προϋπολογισμό. Εννοώ πειθαρχία που θα είναι ευέλικτη στις φάσεις της οικονομίας αλλά που θα είναι επίσης κεντρικός στόχος στο πώς πορεύεται η δημοσιονομική διαχείριση και οι πολιτικές επιλογές. Η να το πώ διαφορετικά: όταν για αναγκαίους λόγους παράγονται ελλείμματα, πρέπει να κινητοποιείται η συλλογική πολιτική συνείδηση για την αποκατάσταση της ισορροπίας.

Το κράτος που συσσωρεύει χρέος - και το ζούμε σήμερα στο πετσί μας - το υπερχρεωμένο κράτος είναι ανίσχυρο, είναι ανίκανο, είναι ακυρωμένο. Δεν μπορεί να κάνει καμία πολιτική. Με αυτή την έννοια λέω ότι η δημοσιονομική πειθαρχία, μαζί με την κουλτούρα που την υποστηρίζει περνάει τελικά, χωρίς βέβαια να καλύπτει πλήρως, και στην περιοχή της ικανής συνθήκης.

Για το ιστορικό θέμα που τέθηκε, θα έλεγα ότι βεβαίως δεν εξισώνονται όλες οι περιόδους. Γιατί η Ελλάδα στον 19ο αιώνα, λόγω χάριν, είχε μια μεγάλη δύναμη στην ομογενειακή διασπορά από την οποία προσδοκούσε και αντλούσε σημαντικές εισροές πόρων.

Αργότερα, στην πολυτάραχη ιστορία του 20ου αιώνα, επίσης έχουμε συνεχώς πόρους που εισρέουν για διάφορους λόγους και σε διάφορες στιγμές. Αρχίζοντας από την Κοινωνία των Εθνών και τα προσφυγικά δάνεια του '22, μέχρι τα δάνεια του μνημονίου αυτή τη στιγμή. Οι εισροές εξωτερικών πόρων σχεδόν επιδεικνύουν μια ιστορική κανονικότητα, αν το δείτε λίγο μακροσκοπικά. Υποψιάζομαι πως και αυτό, δηλαδή η προσδοκία εξωτερικών εισροών, έπαιξε ρόλο στο να οικοδομείται ένα κράτος με ροπές προς την ελλειμματικότητα και που οδηγείται σε δημοσιονομικά αδιέξοδα κατά καιρούς.

Συμφωνώ με τη λογική που ισχυρίζεται ότι το πελατειακό κράτος προφανώς προτιμά να μην συλλέγει φόρους αλλά να προσφέρει παροχές. Αλλά δεν μπορώ, ως οικονομολόγος, να φαντασθώ ότι το πελατειακό κράτος είναι τόσο μυωπικό που να γίνεται αυτοκτονικό, δηλαδή να μην φροντίζει καθόλου για την αναπαραγωγή του. Δεν μπορώ να δεχθώ δηλαδή

ότι το πελατειακό κράτος είναι πλήρης επεξήγηση του φαινομένου της χρόνιας απειθαρχίας. Η πρόσβαση, και η προσδοκία πρόσβασης σε εξωτερικούς πόρους, πιστεύω ότι πρέπει να αποτελεί σημαντικό παράγοντα της ερμηνείας μας.

Θέλω να θυμίσω επίσης ότι, απ' όλες τις χώρες της Ένωσης, η Ελλάδα έχει παραδοσιακά και θα έλεγα για όλο τον 20ο αιώνα και πριν σε όλη την ιστορία της, πολύ ψηλές αμυντικές και πολεμικές δαπάνες. Αυτό παίζει σημαντικό ρόλο στη δημιουργία των ελλειμμάτων διότι είναι κατεξοχήν μη παραγωγικές αυτές οι δαπάνες. Είναι λεφτά που στ' αλήθεια τα αποθηκεύεις σε μορφές μηχανών οι οποίες κατά καιρούς καταστρέφονται, επειδή γίνονται πόλεμοι, και μετά αναπληρώνονται με νέες αγορές. Και το κράτος δανείζεται γι' αυτό. Αν σκεφτείτε 200 χρόνια να συσσωρεύεται 5% του ΑΕΠ κάθε χρόνο το ποσό είναι τεράστιο.

Μία τελευταία επισήμανση θέλω να κάμω για τους φόρους: Τελικά η ισχύς του κράτους, η ίδια η εθνική κυριαρχία σε τελευταία ανάλυση είναι αποτέλεσμα της φορολογικής δύναμης ενός κράτους. Αλλιώς, εξαφανίζεται.

Μίλησε και ο συνάδελφος Χασσίδ σχετικά με αυτό. Θεωρώ πως όταν η Ελλάδα εντάχθηκε στην ΕΟΚ και αποπλίσθηκε δασμολογικά η προσαρμογή που έγινε αφορούσε άμεσα τη φορολογία. Μετακινήθηκαν πόροι μέσα στην ελληνική οικονομία, προς τομείς παραγωγής μη εμπορεύσιμων προϊόντων και την παραοικονομία. Η σύγχρονη παραοικονομία παράχθηκε ως στρατηγική προσαρμογής στην ένταξη στην ΕΟΚ, κατά τη γνώμη μου.

Αν είναι έτσι, αν δηλαδή η παραοικονομία υποκατέστησε τον εξωτερικό δασμολογικό προστατευτισμό με έναν φυσικό προστατευτισμό βλέπετε ότι και από εκεί αρχίζει το νήμα που οδηγεί και στο διαρθρωτικό έλλειμμα, στην έλλειψη ικανότητας του φορολογικού συστήματος να παρακολουθεί την αύξηση των εισοδημάτων; Και αυτή η ερμηνεία δεν ανάγεται αποκλειστικά στη θεώρηση του πελατειακού κράτους, παρ' όλο που συνδέεται πιθανώς με τον μετασχηματισμό του.

ΣΤΡΟΓΓΥΛΟ ΤΡΑΠΕΖΙ

(απομαγνητοφωνημένα πρακτικά)

Λοιπόν, ήθελα να σας πω, τώρα που είμαστε και λίγοι και μεταξύ μας, ότι όσο σκεφτόμουνα την εξέλιξη του Συνεδρίου προσπαθούσα να προβλέψω ποια θα είναι η κατάσταση στη λήξη του. Καταρχήν, προέβλεπα ότι το «στρογγυλό τραπέζι» δεν θα είναι στρογγυλό και, όπως είναι φανερό, αυτό ισχύει! Το δεύτερο είναι ότι θα έλειπαν πολλοί από όσους επρόκειτο να συμμετάσχουν. Και σ' αυτό φαίνεται ότι δεν έπεσα πάρα πολύ έξω! Η τρίτη και ασφαλέστερη πρόβλεψη, είναι ότι θα ήμασταν όλοι πάρα πολύ κουρασμένοι. Εγώ προσωπικά είμαι από το πρωί εδώ και παρακολουθώ πάρα πολύ ενδιαφέρουσες ομιλίες, στις οποίες προσπάθησα να είμαι πολύ συγκεντρωμένος για να απορροφήσω όλα τα πάρα πολύ ενδιαφέροντα που λέγονται.

Και το ακροατήριο, αν και παρουσίασε βέβαια στη διάρκεια της ημέρας μια συνεχή ανανέωση αλλά, εν πάση περιπτώσει, υποθέτω ότι αρκετοί από εσάς θα παρακολούθησαν ένα μεγάλο τμήμα της Ημερίδας.

Η κατάληξη όλων αυτών των προβλέψεων και των διαπιστώσεων, είναι ότι, εγώ τουλάχιστον, θα προσπαθήσω να είμαι πολύ σύντομος. Δεν ξέρω βέβαια κατά πόσο θα το καταφέρω, διότι οι συνάδελφοι και φίλοι εισηγητές και συνομιλητές πάντα επιτυγχάνουν, σε ανάλογες περιπτώσεις, να μου προσφέρουν ερεθίσματα, εγώ να αντιδρώ και έτσι να συνεχίζεται η συζήτηση. Αλλά σκέφτηκα, πόσο σύντομος θα μπορούσε να είναι κανένας, αν δεν θέλει να μιλήσει πολύ.

Γνωρίζετε υποθέτω το γνωστό απόφθεγμα ότι «μια εικόνα είναι ίσον χίλιες λέξεις». Εικόνες δεν έχουμε! Αλλά σκέφτηκα ότι ίσως «ένα ποίημα ίσον χίλιες εικόνες». Καταλήγουμε στο ένα εκατομμύριο λέξεις και επομένως, αναλογικά, δεν παραβιάζω και την στόχευσή μου να είμαι σύντομος.

Το ποίημα είναι του Χαλίλ Γκιμπράν. Δεν ξέρω πόσοι εξ υμών τον γνωρίζουν, έργα του πάντως έχουν μεταφραστεί και στα ελληνικά. Το συγκεκριμένο ποίημα είναι από την συλλογή «Ο κήπος του προφήτη».

Εκφράζει πιστεύω ακριβώς την κατάσταση στην Ελλάδα του σήμερα. Και όχι μόνο στην Ελλάδα, αλλά και κάθε άλλο έθνος, κράτος σε ανάλογες συνθήκες.

«Το έθνος να λυπάστε, αν φορεί ένδυμα που δεν το ύφανε. Ψωμί αν τρώει, αλλά όχι από τη σοδειά του. Κρασί αν πίνει, αλλά όχι από το πατητήρι του.

Το έθνος να λυπάστε που δεν υψώνει τη φωνή παρά μονάχα στην πομπή της κηδείας. Που δεν συμφιλιώνεται παρά μονάχα μες τα ερείπιά του. Που δεν επαναστατεί παρά μονάχα σαν βρεθεί ο λαιμός του ανάμεσα στο σπαθί και την πέτρα.

Το έθνος να λυπάστε που έχει αλεπού για πολιτικό, απατεώνα για φιλόσοφο, μπαλώματα και απομιμήσεις είναι η τέχνη του. Το έθνος να λυπάστε που έχει σοφούς από χρόνια βουβαμένους».

Δεν ξέρω τι έχετε να πείτε, αλλά εγώ νομίζω ότι αυτό «τα λέει όλα» και νωρίτερα μάλιστα είχε τεθεί η ερώτηση για το τι κάνουν οι ακαδημαϊκοί, ας πούμε ότι οι ακαδημαϊκοί είναι οι «σοφοί» του ποιήματος, τι κάνουν λοιπόν οι ακαδημαϊκοί όταν προσπαθούν, αλλά κατά τα

φαινόμενα ανεπιτυχώς, να συμβουλευθούν τους πολιτικούς. Εδώ λοιπόν αναφέρεται το «να λυπάσαι το έθνος που έχει σοφούς από χρόνια βουβαμένους».

Λοιπόν, αυτά ως προς το ποίημα!

Τώρα θα ήθελα να παροτρύνω τον Πρόεδρο να ακολουθήσει τη σειρά που είχε αποφασίσει, διότι θα έδινε πρώτα σε άλλους τον λόγο κατά το πρόγραμμα και μετά θα επανέλθω, αν υπάρχει χρόνος και διάθεση.

Κος ΧΑΣΣΙΔ:

Ευχαριστώ, Νίκο!

Θέλω καταρχήν να αρχίσω από την αναφορά στη δημοσιονομική πειθαρχία. Θέλω να αναφερθώ σ' αυτό για να δοθεί η ευκαιρία να φωτιστεί κάτι που επίσης όλη την ημέρα δεν ακούστηκε.

Όταν μιλάμε για «πειθαρχία», είναι προφανές ότι υπάρχει η πλευρά που σχεδιάζει τα συστατικά της και στη συνέχεια, τα επιβάλλει. Και προφανέστατα υπάρχει και η πλευρά αυτών που καλούνται να πειθαρχήσουν. Διότι, όλα τα μέτρα πειθαρχίας έχουν αποδέκτη..

Η πλευρά που εισπράττει την εντολή ή την επιβολή της πειθαρχίας και συμμορφώνεται, εύκολα ή δύσκολα, ή πιθανώς εναντιώνεται, είναι ο γενικότερος πληθυσμός, οι πολίτες. Η κοινή γνώμη.

Για αυτήν την «κοινή γνώμη» λοιπόν δεν έχει λεχθεί σήμερα τίποτα. Και όταν ο κύριος Θωμαδάκης είπε: «να φτιάξουμε τη δημοκρατία μας ώστε να διαμορφώνει συνθήκες δημοσιονομικής πειθαρχίας», θα συμπλήρωνα: «να φτιάξουμε την παιδεία μας, ώστε να διαμορφώνει ανθρώπους που κατανοούν τη σκοπιμότητα δημοσιονομικής πειθαρχίας, συμμορφώνονται και ενεργούν ανάλογα».

Εδώ υπάρχει κατά τη γνώμη μου ένα σοβαρότατο έλλειμμα. Δεν είναι βέβαια αποκλειστικά ελληνικό φαινόμενο. Έλλειμμα δηλαδή του γενικού πληθυσμού σε αντίληψη του πώς λειτουργούν οι αγορές;, τι κάθε απόφαση οικονομικής πολιτικής συνεπάγεται;, ποια είναι τα οφέλη, ποια είναι τα κόστη, ποιοι θα πρέπει να τα υποστούν, με τι προσδοκία ανταπόδοσης;.

Υπάρχει ένα έλλειμμα αυτού που αποκαλείται ελληνικά, και η λέξη δεν μου ακούγεται πολύ εύηχη, αλλά αυτή είναι η σωστή λέξη, οικονομικού εγγραμματισμού. Αγγλικά ακούγεται καλύτερα: financial literacy.

Εδώ λοιπόν «το σύστημα» - και αναφέρομαι καταρχήν στο εκπαιδευτικό σύστημα και βέβαια όχι μόνο, γιατί και τα υπουργεία έχουν αντίστοιχο ρόλο να παίξουν - πρέπει να πάρουν πολύ σημαντικές αποφάσεις για το ποιο πρέπει να είναι το περιεχόμενο πλην όλων των άλλων μαθημάτων και σε θέματα ευρείας οικονομικής παιδείας των πολιτών, μικρών και μεγάλων, κάθε οικονομικού και κοινωνικού επιπέδου. Ξεκινώντας πιθανώς από τους μαθητές στα σχολεία!

Πριν από δύο εβδομάδες, έγινε στη Μαδρίτη ένα πολύ σημαντικό και μεγάλο Συνέδριο του ΟΟΣΑ ακριβώς με αυτό το αντικείμενο «Οικονομική εκπαίδευση στο σχολείο». Με παρουσία πολλών κρατών, παρουσίαση πολλών προγραμμάτων. Γίνεται χαμός διεθνώς σε αυτά τα πράγματα και στην Ελλάδα τα βήματά μας είναι πάρα πολύ αργά, πολύ δειλά και αντιμέτωπα με χίλια-δυο εμπόδια.

Επομένως, για ό,τι λέμε ότι πρέπει να γίνει πρέπει να προετοιμάζονται κατάλληλα και οι φορείς που θα κληθούν να τα υποστούν ή να τα εφαρμόσουν. Και να τους επισημαίνεται με μεθοδικά οργανωμένη ενημέρωση, με τεχνικές οι οποίες είναι πια πολύ αναπτυγμένες, ποια είναι τα κόστη, ποια είναι τα οφέλη, αντικειμενικά, με κατάλληλα παρουσιασμένη τεκμηρίωση. Όχι, υπό τύπον πολιτικής προπαγάνδας, αλλά με πραγματικά στοιχεία.

Η διεθνής εμπειρία υποδεικνύει ότι οι διαδικασίες αυτές πρέπει να ξεκινούν από πολύ νεαρά ηλικία. Από το επίπεδο και της πρωτοβάθμιας ακόμα εκπαίδευσης. Οι νεαροί μελλοντικοί πολίτες ενημερώνονται με απλούς τρόπους για το ποια πρέπει να είναι η οικονομική τους συμπεριφορά. Γιατί πρέπει να είναι υπεύθυνοι έναντι του εαυτού τους, έναντι του περίγυρού τους και τελικά έναντι της εθνικής οικονομίας και της κοινωνίας.

Και τότε, σε αυτό το καλλιεργημένο έδαφος, μπορεί κανείς να προσδοκά ότι οι συστάσεις «δημοσιονομικής πειθαρχίας», σκληρές ίσως, θα πέσουν και θα δώσουν καλύτερα αποτελέσματα. Αυτό ήταν ένα θέμα που αισθάνθηκα ότι σήμερα έλειψε από τον γενικότερο προβληματισμό ενώ, κατά τη γνώμη μου, είναι πάρα πολύ σημαντικό. Ίσως πολύ σημαντικότερο από τα νομικά κατασκευάσματα, τις θεσμικές εξελίξεις. Είναι στην καρδιά όλων αυτών των προβλημάτων!

Κάτι ακόμα ήθελα να πω, μετατοπίζοντας το επίπεδο της συζήτησης από το μακροοικονομικό στο μικροοικονομικό.

Ο κύριος Θωμαδάκης αναφέρθηκε σε προβλέψεις οι οποίες είχαν γίνει για το ότι τα αποτελέσματα στην ελληνική οικονομία θα ήταν καταστροφικά. Προβλέψεις ενόψει της Σύνδεσης της Ελλάδας με την ΕΟΚ ή αργότερα ενόψει της Ένταξης.

Δεν ήταν έτσι ακριβώς τα πράγματα! Η επίσημη θέση από τα πλέον υπεύθυνα χείλη ήταν ότι - και αναφέρομαι τώρα συγκεκριμένα στο θέμα της Ένταξης - οι συνθήκες ήταν πολύ καλές, τα προβλεπόμενα κέρδη, οφέλη, σαφέστατα υπερείχαν πολύ του κόστους, με το εξής επιχείρημα, ή μάλλον με το εξής «σετ» επιχειρημάτων:

Πρώτον, ότι ό,τι ήταν να πάθουμε, ό,τι ανταγωνισμό επρόκειτο να υποστούμε από εισαγωγές, τον είχαμε ήδη υποστεί. Και μιλάω για έτος 1976-1977. Το είχαμε ήδη υποστεί, υποστηρίζετο, διότι στο μεγαλύτερο μέρος της παραγωγής οι δασμοί για τις εισαγωγές από την Κοινότητα είχαν ήδη καταργηθεί και για το υπόλοιπο είχαν ήδη προχωρήσει πάρα πολύ. Σφάλμα βασικό! Αναφέρθηκε σήμερα το πρωί, νομίζω από τον κ. Στεφάνου, ότι πράγματι, για ένα μεγάλο τμήμα προϊόντων, έναν μεγάλο αριθμό προϊόντων, οι δασμοί είχαν καταργηθεί, αλλά τα προϊόντα αυτά ήταν εκείνα τα οποία δεν παρήγοντο στην Ελλάδα. Το εναπομένον μέρος της παραγωγής ακόμα διατηρούσε δασμολογική προστασία. Και επομένως την πίεση από τις εισαγωγές επρόκειτο να την υποστούμε στη συνέχεια.

Δεύτερο, ένα άλλο σοβαρότατο επιχείρημα ήταν ότι με την προσχώρηση, την Ένταξη, θα άνοιγε για τα ελληνικά προϊόντα, μια αγορά 300 εκατομμυρίων καταναλωτών.

Λάθος κι αυτό! Γιατί για τα ελληνικής παραγωγής προϊόντα οι αγορές της Ευρώπης είχαν ήδη ανοίξει από το '68. Η κατάργηση της δασμολογικής προστασίας δεν ήταν ισοβαρής. Προηγήθηκε η κατάργηση για τις εισαγωγές των κρατών των ευρωπαϊκών από την Ελλάδα και θα ακολουθούσε, όπως είπα πριν από λίγο, η κατάργηση των δασμών για τις εισαγωγές στην Ελλάδα από την Ευρώπη.

Αυτό τι σήμαινε; Ότι η δυνητική αγορά για τα ελληνικά προϊόντα ήταν εκεί, ήδη, ελεύθερη! Το σε ποιον βαθμό θα ήσαν οι Έλληνες παραγωγοί ικανοί να την αξιοποιήσουν εξαρτάτο από τη δική τους πολιτική. Δεν επρόκειτο να βοηθηθούν περισσότερο από την ένταξη, παρά μόνο θα βοηθιόντουσαν από το τι οι ίδιοι θα αποφάσιζαν να κάνουν. Από το πόσο δηλαδή επιτυχείς θα ήσαν οι ίδιοι, με την παραγωγικότητά τους, την οργάνωσή και τις διασυνδέσεις τους, τελικά, με την ανταγωνιστικότητά τους να προωθήσουν την παραγωγή τους στις πράγματι αυξημένης απορροφητικότητας αγορές της Ευρώπης.

Ένα άλλο θέμα αφορά τη συνέχεια του ευρωπαϊκού εγχειρήματος της χώρας μας. Και ειδικότερα τη ροή των πόρων που με τα διάφορα Κοινωνικά Πλαίσια Στήριξης, πρώτα με τα Μεσογειακά Ολοκληρωμένα Προγράμματα, άρχισαν να έρχονται στην Ελλάδα.

Αυτές οι εισροές, οι «ενέσεις πόρων», κάθε άλλο παρά αξιοποιήθηκαν ορθολογικά. Είτε λόγω αδυναμιών της διοίκησης, είτε λόγω αδυναμιών στον σχεδιασμό και στην απορρόφηση. Και σε όρους, αυτού που αποκαλούμε «πυραμίδα της ανταγωνιστικότητας», δηλαδή το πού πρέπει να εισρέουν καινούργιες επενδύσεις και πως οι επιδράσεις τους να διοχετεύονται, ώστε στο τέλος, στην «κορυφή της πυραμίδας», να διαμορφώνεται μεγέθυνση, ανάπτυξη και ανταγωνιστικότητα, το φαινόμενο το οποίο παρατηρήθηκε (ήταν μάλιστα κάτι που έχει χαρακτηριστεί ως «το ελληνικό οξύμωρο») ήταν να έχουμε γρήγορους ρυθμούς αύξησης του ΑΕΠ, αλλά να μην έχουμε βελτίωση στην ανταγωνιστικότητα.

Γιατί; Γιατί οι εισροές πόρων από το εξωτερικό και κυρίως από κοινοτικά ταμεία, εισέρεαν στην κορυφή της πυραμίδας και δεν ανακυκλούνταν. Όλη η λογική του πώς «χτίζεται» η ανταγωνιστικότητα έγκειται σε αυτήν ακριβώς την ανακύκλωση των εισροών που προστίθενται στο σύστημα, σε ανακύκλωσή τους «από κάτω προς τα πάνω» και στη συνέχεια, με bottom-up επίδραση σε όλα τα ενδιάμεσα επίπεδα του συστήματος, διαμόρφωση των τελικών αποτελεσμάτων, δηλαδή αύξηση του ΑΕΠ, αύξηση της απασχόλησης, βελτίωση της ανταγωνιστικότητας.

Αυτή η ανακύκλωση δεν έγινε! Από τους πόρους που εισέρεαν, έφευγε κατευθείαν ένα μεγάλο κομμάτι σε κατανάλωση, εκτός δηλαδή της «πυραμίδας», ή ορισμένα τμήματα αυτών των πόρων διοχετεύοντο σε ενδιάμεσα επίπεδα της πυραμίδας, αλλά με έναν τρόπο ανορθολογικό, ανοργάνωτο, με αποτέλεσμα να μη προκύπτουν τα αναμενόμενα αποτελέσματα.

Στο θέμα αυτό του ελέγχου της αποτελεσματικότητας υπάρχει ένα μερίδιο ευθύνης και στα κοινοτικά όργανα, διότι οι μηχανισμοί παρακολούθησης, ελέγχου, αξιολόγησης, έδιναν συχνά την εντύπωση ότι επρόκειτο περί μιας «πολιτικής συμπαιγνίας».

Οι αναποτελεσματικότητες ήταν μπροστά μας και οι διαρροές συνεχίζονταν απρόσκοπτα. Ένας τύπος Μνημονίου θα έπρεπε τότε να είχε υπογραφεί, που να κάνει τις εισροές δυνητικές μόνο, με την προϋπόθεση ότι τηρούντο ορισμένες πολύ σαφείς προϋποθέσεις, οι οποίες θα αναφέρονταν και στη διοικητική μηχανή και στους μηχανισμούς αξιοποίησης και υλοποίησης των επενδύσεων.

Αλλά για να επανέλθω σε κάτι που έλεγα νωρίτερα, πάρα πολύ μεγάλη σημασία, εγώ προσωπικά και δεν νομίζω ότι πολλοί θα διαφωνούσαν, δίνω στην ενημέρωση, στην πληρέστερη ενημέρωση της κοινής γνώμης, των πολιτών.

Ενημέρωση της κοινής γνώμης για το πού είμαστε! Γιατί βρεθήκαμε εδώ, πού θέλουμε να πάμε, τι σημαίνει αυτό προς το οποίο κατευθυνόμαστε και εν πάση περιπτώσει όλο το

φάσμα του τι πρέπει να ξέρει ο πολίτης. Και αυτό το έχουμε βέβαια κάθε μέρα και σε κάθε ευκαιρία και για κάθε πρόβλημα το οποίο αντιμετωπίζεται. Βλέπει κανείς τους διαπληκτισμούς στην τηλεόραση μεταξύ πολιτικών κομμάτων και αναρωτιέται: «Μα είναι δυνατόν; Θα τα λέγανε αυτά, αν ο πολίτης ήταν καλύτερα ενημερωμένος και είχαν αντιληφθεί ότι αυτά δεν περνάνε;»

Τα λένε όμως σε κοινό, το οποίο στερείται ακριβώς αντίληψης του ποια είναι τα δεδομένα και ποιά θα είναι πιθανώς η κατάληξη κάθε μιας πρότασης που ακούγεται. Αυτά προς το παρόν και ευχαριστώ πολύ!

Κος ΧΑΣΣΙΔ:

Δύο-τρεις παρατηρήσεις, πλην και μιας τέταρτης, για ένα θέμα το οποίο φοβάμαι ότι θα μπορούσε να αποτελέσει αντικείμενο μιας άλλης Ημερίδας, γι' αυτό μόνο θα το αναφέρω κι αν υπάρχει κανένας εκ των συν-διοργανωτών εδώ, μπορεί να το πάρει το μήνυμα και, εν καιρώ, να διοργανωθεί κάποια νέα συζήτηση.

Αναφέρομαι στο θέμα της εμπιστοσύνης προς τους πολιτικούς! Σαφέστατα υπάρχει ως θέμα. Αλλά επειδή υπάρχει και το αναγνωρίζουμε, γι' αυτό τα μηνύματα που πρέπει να περάσουμε στην κοινή γνώμη δεν πρέπει να περνάνε μέσω των πολιτικών, υπάρχουν, άλλοι δίαυλοι, άλλες κατάλληλες τεχνικές. Να περνάνε μέσω άλλων φορέων, που θεωρούνται κατά τεκμήριο πιο αξιόπιστοι. Αν έχουμε μάλιστα λίγο χρόνο, μπορώ να σας πω μια προσωπική μου εμπειρία, πολύ διδακτική. Δεν υπαινίσσομαι ότι αναγκαστικά θα πρέπει να εφαρμοστεί κάτι ανάλογο και στην Ελλάδα, αλλά είναι διδακτική ως προς το πώς σκέφτονται και πώς επιτυγχάνονται στόχοι ενημέρωσης σε άλλες χώρες..

1980 - 32 χρόνια πίσω, Κολωνία. Αποστολή ελλήνων εμπειρογνομόνων στη Γερμανία, στην έδρα της γερμανικής εργοδοσίας, Σύνδεσμος Γερμανών Εργοδοτών.

Επισκέπτομαι το ερευνητικό τους κέντρο, διότι εκπροσωπούσα ερευνητικό κέντρο ελληνικό. Μου λέει ο αντίστοιχός μου: «εμείς εδώ κάνουμε μελέτες». Λέω: «κι εμείς μελέτες κάνουμε». Συνεχίζει: «ναι, αλλά εμείς τις μελέτες τις κάνουμε επί εφαρμοσμένων θεμάτων». «Κι εμείς», του λέω «αυτό κάνουμε».

«Κι αφού τις κάνουμε τις μελέτες, βγάζουμε και executive summaries». Λέω: «Κι εμείς αυτό κάνουμε». «Εμείς όμως βγάζουμε τρεις executive summaries». Τον ρωτώ: «τρεις; Γιατί τρεις;». Μου απαντά: «Μία βγάζουμε για τα στελέχη της βιομηχανίας που θέλουν τα κυριότερα σημεία των μελετών που τους ενδιαφέρουν και για τη δουλειά τους». Λέω: «Εντάξει, εμείς αυτό το βάζουμε σε έναν πρόλογο στην έκδοση».

«Μετά βγάζουμε», μου λέει «ένα executive summary και για τους δημοσιογράφους». «Αυτό», λέω «κι αν δεν το κάνουμε, διότι πολλοί δημοσιογράφοι είναι γνωστό ότι δεν τους αρέσει να ψάχνουν, θέλουν μασημένη τροφή. Η Τρίτη όμως;»

«Την τρίτη», μου λέει «τη βγάζουμε για τους παπάδες». Ρωτώ: «Για τους παπάδες; Γιατί για τους παπάδες;» «Να σου πω», μου απαντά, «γιατί οι πάστορες εδώ στη Γερμανία, την Κυριακή το πρωί που θα ανέβουν στον άμβωνα θα κάνουν κήρυγμα επί τρεχόντων θεμάτων και εμείς θέλουμε να τους δώσουμε υλικό».

Έμαθα πολλά από τότε! Από άμβωνος στις εκκλησίες λοιπόν, η ενημέρωση των πολιτών επί τρεχόντων θεμάτων. Μην ψάχνετε για παραλληλισμούς.....!

Ήθελα να πω κάτι και για τη δευτεροβάθμια εκπαίδευση και το πώς προσφέρεται στο επίπεδο αυτό οικονομική εκπαίδευση. Το γνωρίζω το θέμα, υπάρχουν προβλήματα και νομίζω το ξέρετε κι εσείς. Αλλά ας το αφήσουμε αυτό για μια άλλη φορά. Γίνεται πάντως πρόοδος!

Τελειώνοντας, προσπάθησα να κάνω στο μυαλό μου ένα «σκανάρισμα» προκειμένου να εντοπίσω τι δεν άκουσα σήμερα. Το ένα ήταν αυτό που είπα προηγουμένως περί κοινής γνώμης. Το άλλο που δεν άκουσα καθόλου ξέρετε ποιο είναι; Το πώς πρέπει να αντιμετωπίσουμε ως Έλληνες, με τα προβλήματα που είχαμε, έχουμε και θα έχουμε, το θέμα της παραγωγής πλούτου. Γι' αυτό δεν είπαμε τίποτα!

Ίσως δεν ήταν στην καρδιά του θέματος της Ημερίδας. Είναι ωστόσο στην καρδιά των προβλημάτων. Η έλλειψη διάθεσης τεχνογνωσίας, μεθόδων παραγωγής πλούτου. Διότι αναφερόμαστε συνεχώς στο «χρέος». Το χρέος, επιχειρηματικά, μικροοικονομικά, δεν είναι ποτέ το πρόβλημα. Το πρόβλημα είναι αν θα μπορείς να το ξεπληρώσεις. Και η δυνατότητα αυτή εξαρτάται προφανώς από το αν και πότε είναι κανείς σε θέση να δημιουργεί «πλούτο»!

Και η σταθεροποιητική πολιτική που κάποτε - και όχι πολύ μακριά - θεωρείτο ότι είναι μια φάση από την οποία πρέπει να περάσουμε πρώτα, να καλυφθούν τα ελλείμματα και μετά να αρχίσουμε ανάπτυξη, νομίζω ότι ήταν μια εσφαλμένη αντιμετώπιση του πράγματος.

Διότι σταθεροποίηση μπορείς να πετύχεις σε υψηλό επίπεδο, σε χαμηλό επίπεδο, αλλά και σε επίπεδο νέκρωσης. Όταν ο ασθενής πεθάνει, όλες οι λειτουργίες του είναι «ισορροπημένες» ... και «σταθεροποιημένες»!. Σε επίπεδο όμως Μηδέν! Δεν νομίζω ότι κανενός η σοβαρή πρόθεση, ούτε στο πλαίσιο διαπραγμάτευσης του Μνημονίου, του πρώτου ή του δεύτερου, ήταν ποτέ να πεθάνει ο ασθενής.

Η εφαρμογή όμως του Μνημονίου, έτσι όπως αφέθηκε να εξελιχθεί, ήταν πολύ επιβαρυντική για την «υγεία του ασθενούς, για τις ζωτικές, όπως λένε οι ιατροί, λειτουργίες του!».

Κος ΤΣΙΝΙΣΙΖΕΛΗΣ:

Ευχαριστώ πάρα πολύ. Απλώς μια παρατήρηση στην ερώτηση που υπέβαλε η φοιτήτρια, σχετικά με τον αγροτικό τομέα.

Τα χρήματα είναι πράγματι 179 δισεκατομμύρια. Πιθανόν στην Πελοπόννησο να μην ήταν, αλλά τα χρήματα δόθηκαν και υπάρχουν περιφέρειες της Ελλάδος, όπως παραδείγματος χάριν η Λάρισα με τα πολλά Porsche Cayenne και τα λοιπά, που έχει αποτελέσει μεγάλο θέμα συζήτησης, στα οποία πράγματι πήραν χρήματα, τα οποία δεν αξιοποίησαν.

Κλείνοντας, θα ήθελα να ευχαριστήσω καταρχήν τους τρεις ομιλητές για τις ενδιαφέρουσες τοποθετήσεις τους. Καθώς επίσης όλους εσάς για την παρουσία σας και για τις ερωτήσεις που υποβάλατε, με αποτέλεσμα η συζήτηση να είναι περισσότερο ενδιαφέρουσα και πολύ ζωντανή.

Σας ευχαριστώ πάρα πολύ.