

Η ΑΥΡΙΑΝΗ ΕΥΡΩΠΗ ΚΑΙ ΟΙ ΕΘΝΙΚΕΣ ΕΥΘΥΝΕΣ

Καζάκος Πάνος

Καθηγητής Διεθνών Οικονομικών και Ευρωπαϊκών Σχέσεων του Εθνικού και Καποδιστριακού Πανεπιστημίου Αθηνών

Τη σημερινή κατάσταση στην ΕΕ χαρακτηρίζει ένα εκρηκτικό μίγμα οικονομικής στασιμότητας και πολιτικής σύγχυσης. Αυτή δεν είναι η πρώτη κρίση στην ευρωπαϊκή ενοποίηση και δεν θα είναι η τελευταία. Προς το παρόν συμφωνήθηκε ένα «διάλειμμα», που, όμως, δεν σημαίνει αδράνεια. Υπάρχει κινητικότητα σε πολλά επίπεδα. Τι θα ακολουθήσει; Η ανατολική σοφία λέγει ότι κάθε κρίση είναι και μια ευκαιρία. Σήμερα, τα πιεστικότερα προβλήματα της Ευρώπης είναι οικονομικά και, το σπουδαιότερο, αρμοδιότητας σε μεγάλο βαθμό των κρατών-μελών. Τα συμπτώματα της πολιτικής σύγχυσης εμφανίζονται στην Ευρώπη, αλλά οι αιτίες πρέπει να αναζητηθούν στο εθνικό επίπεδο!

1. Η «συνταγματική Συνθήκη» εμπειρείκε θετικά στοιχεία και ήταν αποδεκτή από τις ελίτ

Το ΣΣΣ περιείκε πρωτίστως θεσμικές αλλαγές και όχι ουσιαστικές αλλαγές πολιτικής. Στηρίχθηκε στην υπόθεση ότι «καλύτεροι» θεσμοί θα διευκολύνουν συγκλίσεις σε ζητήματα ουσιαστικής πολιτικής κάνοντας, συνεπώς, την ΕΕ των 25 ή των 27 να λειτουργεί αποτελεσματικότερα. Οι λεπτομέρειες είναι γνωστές. Μπορεί να μην ικανοποίησε αρχικές διακηρύξεις για περισσότερη διαφάνεια και δημοκρατία ή αποτελεσματικότερη ΚΕΠΠΑ, αλλά περιείκε στοιχεία εκσυγχρονισμού των διαδικασιών λήψης αποφάσεων. Επίσης, έτεινε να αποσαφηνίσει την ευρωπαϊκή «ταυτότητα» αποδεχόμενο (ή επαναλαμβάνοντας) ένα πολιτικό ορισμό της που στηρίζεται στις έννοιες των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, της δημοκρατίας, του κράτους δικαίου κ.λπ.

Υπήρξε ευρύτερη συμφωνία των ηγετικών ελίτ για το ΣΣΣ, όπως αυτή αποτυπώθηκε στις εργασίες της Συνέλευσης, στις συζητήσεις του ΕΚ και στην πανηγυρική υπογραφή του από όλες τις κυβερνήσεις στη Ρώμη. Ωστόσο, οι λαοί έτειναν να το απορρίψουν. Έτσι διαμορφώθηκε μια κατάσταση που πρέπει να δούμε χωρίς εξωραϊσμούς: Χαρακτηριστικό της είναι ότι υπάρχει πλήρης σχεδόν διάσταση ανάμεσα στις λαϊκές στάσεις και στις ιδέες των πολιτικών (και οικονομικών) ελίτ τόσο στους ευρωπαϊκούς όσο και στους εθνικούς χώρους. Πρόκειται, λοιπόν, για μια κρίση νομιμοποίησης.

2. Η λαϊκή απόρριψη της ΣΣ είχε άλλους στόχους!

Πώς εξηγείται η απροσδόκητη αυτή κατάσταση; Κατά τη γνώμη μου, το ΣΣΣ είναι θύμα όχι της ποιότητάς του ή του περιεχομένου του (το οποίο πάντως επιδέχεται πολύ κριτική), αλλά δύο άλλων παραγόντων:

(α) Συνέπεσε με μια δυσμενή οικονομική συγκυρία, αφού οι μεγάλες ιδίως οικονομίες έχουν περιέλθει σε μια κατάσταση ημιστασιμότητας με υψηλά επίπεδα ανεργίας.

(β) Συνέπεσε και, συνεπώς, ταυτίσθηκε με επιλογές ουσιαστικής πολιτικής των ελίτ τις οποίες απορρίπτουν μεγάλα τμήματα των ευρωπαϊκών κοινωνιών - κυρίως της αδιάκοπης διεύρυνσης που τείνει να αφαιρέσει από την Ευρώπη τον «ευρωπαϊκό» της χαρακτήρα και των φιλελεύθερων σχεδιασμών.

Η τελευταία διεύρυνση έφερε προβλήματα και ήταν λογικό να αναμένει ο κόσμος νέα προβλήματα στο μέλλον. Έφερε, για παράδειγμα, οξύτερο ανταγωνισμό ανάμεσα σε παλαιά και νέα μέλη στην οικονομία και στις εξωτερικές υποθέσεις. Τον βιώνουν περισσότερο στις κεντρικές και βόρειες χώρες που αισθάνονται ισχυρές πιέσεις στις αγορές εργασίας και απειλούνται από μαζική μετακίνηση επιχειρήσεων προς τις χώρες χαμηλού κόστους της Ανατολικής Ευρώπης. Αυτό παρασύρει και την κοινωνική πολιτική ♦ τα περιβόητα μοντέλα. Στις συνθήκες αυτές, οι παλαιές βεβαιότητες εξασθενίζουν και οι κοινωνικές προδιαγραφές

διαβρώνονται ♦ ο Πολωνός υδραυλικός μεταβάλλεται σε απειλή για την κοινωνική ασφάλεια. Η αιτία δεν είναι πιθανόν η ίδια η διεύρυνση, αλλά, σύμφωνα με μια ευρέως αποδεκτή ερμηνεία, η αδυναμία των παλαιών μελών να προχωρήσουν σε μεταρρυθμίσεις και, έτσι, να προετοιμάσουν τις οικονομίες τους για τη νέα κατάσταση.

Στα προηγούμενα πρέπει να προσθέσουμε και τις ευρύτερες δυνάμεις της παγκοσμιοποίησης. Στην αντιμετώπιση νέων φαινομένων όπως η παγκοσμιοποίηση, η ΕΕ στα μάτια πολλών εμφανίσθηκε να μην βοηθά, αλλά να δημιουργεί προβλήματα. Οι πρωτοβουλίες για άνοιγμα των αγορών υπηρεσιών στον ενδοευρωπαϊκό ανταγωνισμό προκάλεσαν νέα άγχη. Σπεύδω να προσθέσω ότι το ζήτημα δεν είναι εάν πρέπει να γίνουν αλλαγές ♦ που πρέπει να γίνουν ♦ αλλά πόσες μπορεί να αντέξει σε ποιο βάθος χρόνου και με ποιες προϋποθέσεις ο πολίτης.

3. Διαφορές ανάμεσα στις ελίτ για το ευρωπαϊκό μοντέλο

Σημειώνω, επίσης, ότι η έκβαση των δημοψηφισμάτων αλλά και άλλες διαφορές που προηγήθηκαν ή ακολούθησαν τα δημοψηφίσματα έκαναν φανερό ότι, παρά τη «συνταγματική-θεσμική συναίνεση», οι «εθνικές προτιμήσεις» (στόχοι, ιδέες και ορισμοί συμφερόντων των εθνικών πολιτικών ελίτ) αποκλίνουν σε κρίσιμα θέματα της ευρωπαϊκής ενοποίησης και, μάλιστα, παρά την πυκνότητα των θεσμών και των διαδικασιών μέσω των οποίων επιτυγχάνονται συναινέσεις.

Όταν οι εθνικές προτιμήσεις αποκλίνουν, η αξιοπιστία αλλά και η ικανότητα της ΕΕ να δρα (παράγει πολιτική) μειώνονται δραστικά. Έτσι, έχουμε ένα χάσμα ή έστω αντιθέσεις και διαφορές όχι μόνον κάθετα, ανάμεσα σε λαούς και ελίτ, αλλά και οριζόντια ανάμεσα στις ελίτ που αισθάνονται τη μαζική δυσαρέσκεια.

Κάπως πυκνά, οι διαφορές κινούνται γύρω από τρία αλληλένδετα δίπολα :

- ♦ φιλελεύθερη ή κοινωνική Ευρώπη,
- ♦ συγκεντρωτική ή αποκεντρωμένη θεσμική δομή,
- ♦ αέναη διεύρυνση ή ευρωπαϊκή ταυτότητα.

Τα παραπάνω ζητήματα είναι αλληλένδετα. Υποστηρίζω, για παράδειγμα, ότι όσο περισσότερο θα επεκτείνεται η Ένωση στο μέλλον, τόσο περισσότερο θα ασχολείται με ζητήματα αγοράς, και τόσο λιγότερο «πολιτική» θα είναι με την έννοια των κοινών πολιτικών ενώ τόσο λιγότερο θα ταυτίζονται οι Ευρωπαίοι μαζί της.

Αν η ανάλυση είναι σωστή, τι μπορούμε να συμπεράνουμε για το μέλλον; Πού πάμε από εδώ και πέρα;

4. Θεσμική δομή, κατευθύνσεις πολιτικής και εθνικές ευθύνες

Ας αρχίσουμε με τη θεσμική δομή: υπάρχουν πολλές υποθέσεις με πολλά υπέρ και κατά. Μία είναι γνωστή ως «Νίκαια συν», όπου σύμφωνα με αυτή η ΕΕ θα επανεξετάσει τα επόμενα χρόνια διάφορα στοιχεία της διαδικασίας ενοποίησης. Θα γίνουν θεσμικές αλλαγές, ίσως με κάποιο πρωτόκολλο που θα εισάγει μερικές από τις πρόνοιες του ΣΣΣ. Άλλες μπορούν να καθιερωθούν άτυπα, με συμφωνία των ηγετών. Στο πλαίσιο αυτό, μπορεί να επιδιωχθεί να ανασυρθούν από το «ναυάγιο» του ΣΣΣ ορισμένες αλλαγές, όπως ενδεχομένως ο θεσμός της Προεδρίας της ΕΕ, η διπλή πλειοψηφία κ.λπ. Η ΕΕ μπορεί να λειτουργήσει με τη Νίκαια, αλλά θα λειτουργήσει ακόμη καλύτερα με μερικές μετριοπαθείς προσαρμογές της τωρινής δομής!

Στις νέες συνθήκες, το περιεχόμενο της «ever closer union» θα επαναπροσδιορισθεί. Δεν θα σημαίνει μια αδιάλειπτη πορεία προς την (ασαφή) πολιτική ένωση. Σε ορισμένους τομείς ο ρόλος της ΕΕ θα μειωθεί, ενώ σε άλλους θα συνεχισθεί η μακροχρόνια εξέλιξη

(«εμβάθυνση») που παρατηρήθηκε έως τώρα. Μπορούμε να βάλουμε κάποια τάξη στα πράγματα ξεχωρίζοντας την οικονομική πολιτική από την ΚΕΠΠΑ, τις εσωτερικές υποθέσεις (μετανάστευση, τρομοκρατία) και τη Δικαιοσύνη. Πάντως, ο προϋπολογισμός της ΕΕ δεν θα προσεγγίσει αυτόν μιας τυπικής ομοσπονδίας- ως προς το μέγεθος και τις λειτουργίες.

Όσον αφορά την ουσιαστική πολιτική, μπορούμε λογικά και με βάση τη μεταπολεμική εμπειρία να υποθέσουμε ότι θα επιτευχθεί μια νέα σύγκλιση αντιλήψεων μέσα από τις νέες διαδικασίες που άρχισαν μετά τα δημοψηφίσματα. Ίσως οι διαφορές ανάμεσα σε φιλελεύθερη και κοινωνική Ευρώπη δεν είναι τόσο μεγάλες στην πράξη όσο δείχνει η πολιτική ρητορική. Άλλωστε, οι συγκλίσεις που επιτεύχθηκαν στο ζήτημα του προϋπολογισμού (επανεξέταση της ΚΑΠ το 2008, μείωση των βρετανικών επιστροφών, ύψος του προϋπολογισμού οριακά πάνω από το 1% του ΑΕΠ της Ένωσης, νέες προτεραιότητες που ευνοούν την εκπαίδευση και την έρευνα κ.ά.) μπορεί να προσέκρουσαν μόνο στις αντιρρήσεις του ΕΒ, αλλά δείχνουν ότι υπάρχουν περιθώρια για συναινέσεις. Το ίδιο ισχύει και για τη διαρθρωτική πολιτική. Σε άλλους τομείς οι αβεβαιότητες είναι μεγαλύτερες κυρίως στο εθνικό επίπεδο.

Ένα άλλο θέμα είναι πόσο γρήγορα μπορεί να προχωρήσει η ελευθέρωση των αγορών και, ειδικότερα, η μείωση των κρατικών βοηθειών, η εκλογίκευση της κοινοτικής ρύθμισης και το άνοιγμα των αγορών υπηρεσιών.

Αλλά, κατά πάσα πιθανότητα, το κεντρικό θέμα της ΕΕ τα επόμενα χρόνια δεν θα είναι τι κάνει η ΕΕ, αλλά τι κάνουν οι ίδιες οι κυβερνήσεις, όσον αφορά τις οικονομικές μεταρρυθμίσεις.

Το μεγάλο ερώτημα είναι, εάν σε αυτή τη διαδικασία που βρίσκεται στα χέρια των κυβερνήσεων, η ΕΕ με τον ένα ή άλλο τρόπο μπορεί να βοηθήσει. Πιο συγκεκριμένα, εάν η εθελοντική συνεργασία χωρίς τυπικές δεσμεύσεις και κυρώσεις (η «ανοιχτή μέθοδος συνεργασίας») μπορεί να συμβάλει στην υλοποίηση μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων. Πιθανόν, ο ρόλος τέτοιων συνεργασιών είναι σημαντικότερος για μικρές χώρες που βραδυπορούν, παρά για μεγάλες, όπως η Γαλλία και η Γερμανία, που ναι μεν βραδυπορούν, αλλά έχουν μεγαλύτερους βαθμούς ελευθερίας από μια μικρή χώρα όπως έδειξε η πρόσφατη αναθεώρηση του ΣΣΑ.

5. Μεταρρυθμιστικές αβεβαιότητες

Οι μεταρρυθμιστικές μάχες κρίνονται στο εθνικό επίπεδο. Η διένεξη δεν έχει τελειώσει ανάμεσα σε δύο, έστω στυλιζαρισμένες αντιλήψεις (μοντέλα) για τον τρόπο που λειτουργεί η οικονομία (και κοινωνία) και, συνεπώς, για το τι πρέπει να γίνει. Παρά την επικράτηση της νεοκλασικής θεωρίας (δηλαδή φιλελεύθερων αντιλήψεων), είναι πραγματικά δύσκολο να αιτιολογήσει κανείς επαρκώς ποια αντίληψη είναι ορθότερη συνολικά! Αυτό σημαίνει ότι οι κυβερνήσεις (και άλλοι παράγοντες) ενεργούν σε κάμποσα ζητήματα υπό συνθήκες αβεβαιότητας για το ποια αντίληψη είναι ορθότερη και, συνεπώς, για τις συνέπειες της όποιας επιλογής (ή για το πώς θα αντιδράσει η οικονομία σε συγκεκριμένα μέτρα). Έτσι εξηγείται και η αμφισημία σε σχέση π.χ. με το ΣΣΑ. Την αβεβαιότητα εν μέρει μπορούν στο μέλλον να μετριάσουν οι εμπειρίες του παρελθόντος, τα πετυχημένα παραδείγματα και η ικανότητα των πολιτικών παραγόντων να τα κατανοήσουν ♦ οι διαδικασίες μάθησης λοιπόν!

6. Η ένταξη της Τουρκίας

Τέλος, η ένταξη της Τουρκίας στην ΕΕ θα αντιμετωπίσει ένα δυσμενέστερο περιβάλλον. Όλα δείχνουν ότι η προοπτική ένταξης της Τουρκίας απομακρύνεται, παρά τις προσπάθειες της βρετανικής προεδρίας να δείξει ότι στο ζήτημα της διεύρυνσης δεν άλλαξαν πολλά πράγματα και τη διαβεβαίωση της Επιτροπής ότι οι διαπραγματεύσεις θα αρχίσουν τον Οκτώβριο. Συνολικά, υπάρχουν πολλοί λόγοι για να συνεργασθεί η ΕΕ στενά με την Τουρκία, όχι όμως οπωσδήποτε για να την δεχθεί ως πλήρες μέλος. Η ιδέα της «προνομιακής σχέσης» έχει πλεονεκτήματα, αλλά φυσικά δεν είναι η ελληνική κυβέρνηση που πρέπει να την διακηρύξει *urbi et orbi*.

7. Αντί συμπερασμάτων: το εσωτερικό μέτωπο προέχει

Ολοκληρώνω, συνοψίζοντας το τρίπτυχο των αλλαγών που διαγράφονται στην Ευρώπη και φυσικά έχουν επιπτώσεις στη χώρα μας: χρονική μετατόπιση (στην καλύτερη περίπτωση) της τουρκικής ένταξης στην ΕΕ, περισσότερος ανταγωνισμός στην Ευρώπη, λιγότεροι πόροι για τους αγρότες και νέες προτεραιότητες στη διαρθρωτική πολιτική με λιγότερους για την Ελλάδα πόρους. Η τάση είναι να διοχετευθούν πόροι σε δραστηριότητες που διασφαλίζουν το μέλλον - στην εκπαίδευση, στην καινοτομία, στην Ε και Α, στο περιβάλλον. Αυτά σε συνδυασμό με την ελευθέρωση των αγορών που παραμένουν στην πράξη κλειστές (π.χ. ηλεκτρική ενέργεια), τις νέες ρυθμίσεις στις αγορές εργασίας, στην αναμόρφωση της ρύθμισης των αγορών γενικά κ.ά. Συνεπώς, το κέντρο βάρους μετατίθεται ολοένα και περισσότερο στο εσωτερικό μας μέτωπο ♦ στις αλλαγές που πρέπει να γίνουν σε θεσμούς, πρακτικές, νοσοτροπίες και, μάλιστα σε μια δυσμενή οικονομική συγκυρία που χαρακτηρίζεται από άνοδο της τιμής του πετρελαίου και στασιμότητα στην Ευρώπη.

Κάπως σχηματικά θα υποστήριζα ότι, εάν ως τώρα η λύση των ελληνικών προβλημάτων περνούσε μέσα από τα ταμεία, στο μέλλον θα περνά μέσα από τις οικονομικές μεταρρυθμίσεις. Οι μεταρρυθμίσεις μπορεί να την βοηθήσουν να ανταπεξέλθει στις προκλήσεις των ανοιχτών αγορών. Όλα αυτά θα προστεθούν στα κέρδη που έχει η χώρα από τη συμμετοχή στην Ευρωζώνη, για παράδειγμα, με τη μορφή μεγαλύτερης αξιοπιστίας και χαμηλότερων επιτοκίων από εκείνα που διαφορετικά θα ήταν υποχρεωμένη να πληρώσει εκτός Ευρωζώνης.

Φυσικά η πολιτική της μεταρρύθμισης και της προσαρμογής θα προσκρούει -και προσκρούει ήδη- σε αντιστάσεις πάσης φύσης που η θεωρία εξηγεί καλά. Το πελατειακό σύστημα και οι φορείς του ήταν ανέκαθεν εχθροί της αγοράς και μαζί του όσοι ευνοούνται από αυτούς. Το ίδιο ισχύει για τη «συλλογική δράση» - τις συντεχνίες. Επίσης, μεταρρυθμίσεις αποδίδουν μακροχρόνια, αλλά οι πολιτικοί συχνά σκέπτονται ήδη τις επόμενες εκλογές- έχουν λοιπόν αβαθή χρονική προοπτική. Μια διέξοδος προσφέρει η επίσπευση μεταρρυθμίσεων στην αρχή μιας κυβερνητικής περιόδου. Αλλά, υπάρχει και θέμα κυρίαρχων ιδεών, ανασφάλειας, πολιτικής δεξιότητας. Το παιχνίδι τώρα παίζεται!

Το κείμενο που ακολουθεί προέρχεται από την εισήγησή του, σε εκδήλωση του Ινστιτούτου Δημοκρατίας Κωνσταντίνος Καραμανλής, με θέμα «Το Μέλλον της Ενωμένης Ευρώπης» που πραγματοποιήθηκε στις 11 Ιουλίου 2005, στο Εθνικό Ίδρυμα Ερευνών, στην Αθήνα.

*** Το *Civilitas.GR* και ο «ΔΗΜΟΣΙΟΣ ΥΠΑΛΛΗΛΟΣ» προτίθενται να απομακρύνουν το κείμενο αυτό από την ιστοσελίδα τους, εάν η αναδημοσίευσή του προσβάλλει κεκτημένα πνευματικά ή εμπορικά δικαιώματα (info@civilitas.gr)**