

Η ανάπτυξη μιας νέας
Ευρωπαϊκής Ένωσης;
Ανιχνεύοντας τον ρόλο των
ευρωπαϊκών
θεσμικών οργάνων στη
μεταρρυθμισμένη Οικονομική
Διακυβέρνηση

07/2016

Ασλανίδου Δέσποινα

Απόφοιτος Μεταπτυχιακού Προγράμματος στις
Διεθνείς Σπουδές, Τμήμα Διεθνών & Ευρωπαϊκών
Σπουδών, Πανεπιστήμιο Μακεδονίας

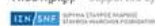


ΠΑΡΑΤΗΡΗΤΗΡΙΟ
CRISIS ΓΙΑ ΤΗΝ ΚΡΙΣΗ
OBSERVATORY

Πρωτοβουλία: Initiated by:



Υποστήριξη: Supported by:



Copyright © 2016

ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΙΔΡΥΜΑ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΚΑΙ ΕΞΩΤΕΡΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ (ΕΛΙΑΜΕΠ)¹ & Δέσποινα Ασλανίδου

Λεωφ. Βασιλίσσης Σοφίας 49, 10676, Αθήνα

Τηλ: (+30) 210 7257110-1, fax: (+30) 210 7257114,

e-mail: eliamep@eliamep.gr,

url: www.eliamep.gr

Με την επιφύλαξη παντός δικαιώματος

Η ανάδυση μιας νέας Ευρωπαϊκής Ένωσης; Ανιχνεύοντας τον ρόλο των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων στη μεταρρυθμισμένη Οικονομική Διακυβέρνηση

της Δέσποινας Ασλανίδου

Η Δέσποινα Ασλανίδου αποφοίτησε από το τμήμα Βαλκανικών, Σλαβικών και Ανατολικών Σπουδών του Πανεπιστημίου Μακεδονίας. Τον Μάιο του 2015 ολοκλήρωσε το μεταπτυχιακό της στις Διεθνείς Σπουδές του τμήματος Διεθνών και Ευρωπαϊκών Σπουδών με ειδίκευση στις Ευρωπαϊκές Σπουδές και τη Διπλωματία. Η μεταπτυχιακή της διατριβή μελετά την επίδραση που ασκεί το φαινόμενο του ευρωσκεπτικισμού στις δυνάμεις της κεντροδεξιάς μέσα από μια προσπάθεια ερμηνείας της δημιουργίας και λειτουργίας της ομάδας των Ευρωπαίων Συντηρητικών και Μεταρρυθμιστών (ECR) στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Τα ερευνητικά της ενδιαφέροντα επικεντρώνονται, μεταξύ άλλων, στη μελέτη των ευρύτερων εξελίξεων στο εσωτερικό της Ένωσης κατά τη διάρκεια της κρίσης με έμφαση στις πολιτικές επιπτώσεις ως συνέπεια αυτής, στη μελέτη της ανάδυσης νέων ζητημάτων νομιμοποίησης και στους προβληματισμούς που γεννά η ενδυνάμωση αντιευρωπαϊκών συναισθημάτων σε πολλές χώρες της ΕΕ.

*Το κείμενο αυτό υποβλήθηκε στον διαγωνισμό άρθρων νέων επιστημόνων που προκήρυξε το Παρατηρητήριο για την Κρίση του ΕΛΙΑΜΕΠ το 2015. Παρουσιάστηκε στο 3ο Ετήσιο Συνέδριο του Παρατηρητηρίου και έλαβε το 2ο βραβείο.

¹ Το ΕΛΙΑΜΕΠ δεν υιοθετεί ως ίδρυμα πολιτικές θέσεις. Καταβάλλει μάλιστα προσπάθεια να παρουσιάζονται στα πλαίσια των εκδηλώσεων του και στο μέτρο του δυνατού όλες οι υπάρχουσες απόψεις. Υπό το πρίσμα αυτό, οι αναλύσεις και οι γνώμες που δημοσιεύονται στις σειρές του θα πρέπει να αποδίδονται αποκλειστικά στους συγγραφείς και να μην θεωρούνται ότι αντιπροσωπεύουν απαραίτητα τις απόψεις του ιδρύματος, του διοικητικού συμβουλίου του, της διεύθυνσης ή των κατά περίπτωση και καθ' οιονδήποτε τρόπο συνεργαζομένων φορέων.

Περιεχόμενα

Εισαγωγή.....	4
Το Ευρωπαϊκό θεσμικό σύστημα κατά τη διάρκεια της κρίσης: ενίσχυση του εκτελεστικού πυλώνα εξουσίας.....	5
Η Ευρώπη στο δρόμο των μεταρρυθμίσεων.....	7
Οι νέες ισορροπίες στο εσωτερικό της Ένωσης ως συνέπεια των μεταρρυθμίσεων.....	12
Επίλογος.....	16
Βιβλιογραφία.....	18

Εισαγωγή

Η κρίση που ξέσπασε στην ευρωζώνη, παράλληλα σχεδόν με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβώνας, έφερε στο προσκήνιο με τον πλέον δραματικό τρόπο τις δομικές αδυναμίες της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ΟΝΕ). Η ΟΝΕ, ούσα πρωτίστως ένα πολιτικό εγχείρημα και επίτευγμα, είχε οικοδομηθεί στη βάση ενός σημαντικού συμβιβασμού. Τα κράτη μέλη μη επιθυμώντας να παραχωρήσουν περαιτέρω αρμοδιότητες στο ευρωπαϊκό επίπεδο για τομείς που έθεταν άμεσα ζητήματα εθνικής κυριαρχίας (όπως η οικονομική πολιτική) συμφώνησαν η άσκηση της νομισματικής πολιτικής να ανατεθεί σε μια πλήρως ανεξάρτητη πολιτικά κεντρική τράπεζα, την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ), ενώ οι οικονομικές και δημοσιονομικές πολιτικές θα ασκούνταν συντονισμένα από τα κράτη μέλη εντός των ορίων που έθετε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (SGP). Η ΕΕ όμως αποτελείται από κράτη με σημαντικές εσωτερικές διαφοροποιήσεις κάτι που εκ των πραγμάτων επηρεάζει την άσκηση οικονομικής πολιτικής. Είναι αλήθεια ότι οι οικονομικές συνθήκες που επικρατούν σε κάθε χώρα έχουν οδηγήσει στην ανάπτυξη διαφορετικών οικονομικών δομών. Έτσι για παράδειγμα η οικονομία της Γερμανίας στηρίζεται σε μεγάλο βαθμό στη βιομηχανία σε αντίθεση με αυτήν της Ελλάδας που στηρίζεται στο λιανικό εμπόριο και τις υπηρεσίες. Οι διαφορές αυτές οδηγούν αναπόφευκτα σε ουσιαστικές διαφοροποιήσεις στα επίπεδα ανάπτυξης. Πέραν αυτού διαφορές συναντώνται και στα θεσμικά καθεστώτα που επέλεξαν τα ευρωπαϊκά κράτη για τη ρύθμιση των οικονομιών τους, με αποτέλεσμα να συνυπάρχουν οι φιλελεύθερες με τις συντονισμένες οικονομίες της αγοράς. Οι επιλογές αυτές αντανακλούν εγχώριες πολιτικές και θεσμικές παραδόσεις και υπό αυτήν την έννοια έχουν χαραχθεί στην πολιτική ταυτότητα κάθε χώρας (Crum, 2013 σελ. 617-618). Όταν ξέσπασε η κρίση οι διαφοροποιήσεις αυτές έγιναν πιο έντονες από ποτέ.

Οι παραπάνω αδυναμίες ήταν φυσικά γνωστές, όμως τα κράτη μέλη, όσο δεν υπήρχε κάποιος ορατός κίνδυνος, δεν επιθυμούσαν να εμπλακούν και πάλι σε μακροχρόνιες διαπραγματεύσεις αναθεώρησης, ενώ επιπλέον εμφανίζονταν διχασμένα και ως προς το ζήτημα σχετικά με το ποια θα πρέπει να είναι τα όρια της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Η κρίση όμως που απείλησε έως και με διάλυση την ευρωζώνη κατέδειξε πως η αδράνεια όλων των προηγούμενων ετών έπρεπε τώρα να αντικατασταθεί με δραστικές και αποτελεσματικές λύσεις. Το κόστος της μη έγκαιρης αντίδρασης ήταν πλέον ορατό σε όλους. Ως εκ τούτου οι ηγέτες της ΕΕ προχώρησαν από το 2010 και μετά σε μια σειρά μεταρρυθμίσεων με στόχο την ενίσχυση του οικονομικού πυλώνα της ΟΝΕ. Το νέο κανονιστικό πλαίσιο που υιοθετήθηκε άλλαξε άρδην τις θεσμικές ισορροπίες ισχύος στο εσωτερικό της Ένωσης, οδηγώντας ορισμένους να μιλήσουν για την ανάδειξη μιας απολιτικής, τεχνοκρατικής Ένωσης (Fabbrini, 2014 σελ. 14 και Crum, 2013 σελ. 622).

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο και λαμβάνοντας υπόψη τον παραπάνω ισχυρισμό, το συγκεκριμένο άρθρο επιχειρεί να ανιχνεύσει τη θέση των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων στη μεταρρυθμισμένη, πλέον, οικονομική διακυβέρνηση και το ρόλο που

αυτά καλούνται να διαδραματίσουν. Η μελέτη του ρόλου των θεσμικών οργάνων της Ένωσης έχει ιδιαίτερο ενδιαφέρον κυρίως γιατί αποτελεί έναν τρόπο προσέγγισης και κατανόησης της παρούσας πορείας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ενώ επιπλέον μας αποκαλύπτει και κάποιες πτυχές του μέλλοντος της Ένωσης.

Εξυπηρετώντας τους παραπάνω στόχους το παρόν κείμενο δομείται ως εξής: στο 1^ο Κεφάλαιο γίνεται αναφορά στην παρατήρηση ορισμένων μελετητών ότι η οικονομική κρίση και οι μεταρρυθμίσεις που ακολούθησαν οδήγησαν στην ενδυνάμωση του εκτελεστικού πυλώνα εξουσίας της Ένωσης, καθιστώντας την παράλληλα περισσότερο τεχνοκρατική και λιγότερο δημοκρατική. Στη συνέχεια, το 2^ο Κεφάλαιο προχωράει σε μια σύντομη ανάλυση των βασικών αδυναμιών της ΟΝΕ, ενώ εν συνεχεία επιχειρείται να δοθεί, μέσω της προσφυγής στις ευρωπαϊκές συνθήκες, το νομικό πλαίσιο των μεταρρυθμίσεων. Κατ' αυτόν τον τρόπο παρέχονται και ορισμένες πρώτες ενδείξεις σχετικά με τον πιθανό ρόλο που προβλέπεται για τα θεσμικά όργανα. Ορισμένες από τις μεταρρυθμίσεις αναλύονται στο επόμενο τμήμα του κεφαλαίου. Λόγω της έλλειψης χώρου και προκειμένου να αξιοποιηθούν οι δυνατότητες που παρέχει η ενδελεχής ανάλυση το παρόν κείμενο επικεντρώνεται στις μεταρρυθμίσεις που αφορούν κυρίως τον δημοσιονομικό τομέα. Αυτό φυσικά δε σημαίνει πως υποτιμώνται οι εξελίξεις στον χρηματοπιστωτικό τομέα και ιδίως η πορεία προς την Τραπεζική Ένωση ή ότι αγνοείται ο σημαντικότερος ρόλος που φαίνεται να διαδραματίζει η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Τέλος στο 3^ο Κεφάλαιο γίνεται μια προσπάθεια ανάλυσης του ρόλου που διαδραματίζουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης στη μεταρρυθμισμένη πλέον ΟΝΕ, ολοκληρώνοντας παρατίθενται ορισμένα συμπεράσματα.

Το Ευρωπαϊκό θεσμικό σύστημα κατά τη διάρκεια της κρίσης: ενίσχυση του εκτελεστικού πυλώνα εξουσίας;

Η Ευρωπαϊκή Ένωση ως σύνολο είναι οργανωμένη στη βάση της αρχής του διαχωρισμού των εξουσιών (εκτελεστικής-νομοθετικής). Αυτού του είδους τα συστήματα χαρακτηρίζονται από έναν υψηλό βαθμό ανεξαρτησίας μεταξύ των θεσμικών τους οργάνων και από χαμηλά επίπεδα αποτελεσματικότητας κατά τη λήψη των αποφάσεων. Σε αυτά τα συστήματα τα όργανα της εκτελεστικής και νομοθετικής εξουσίας εκλέγονται (ή διορίζονται) ανεξάρτητα, από διαφορετικά εκλογικά σώματα και για θητείες διαφορετικής διάρκειας (βλ. αναλ. Kreyer, 2011). Η ΕΕ αποτελείται από δύο νομοθετικά σώματα: το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο που εκπροσωπεί τους Ευρωπαίους πολίτες και το Συμβούλιο των Υπουργών που εκπροσωπεί τις κυβερνήσεις των κρατών μελών. Η ύπαρξη των δύο νομοθετικών σωμάτων αναγνωρίστηκε επίσημα με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης της Λισαβόνας, η οποία

καθιέρωσε τη διαδικασία της συναπόφασης² ως τη συνήθη νομοθετική διαδικασία. Παράλληλα θα μπορούσαμε να ισχυριστούμε ότι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο (αρχηγοί κρατών και κυβερνήσεων της ΕΕ), ως το όργανο εκείνο που «καθορίζει τους γενικούς πολιτικούς προσανατολισμούς και τις προτεραιότητες της Ένωσης» (άρθ. 15 ΣΕΕ), αναγνωρίζεται ως το πολιτικό εκτελεστικό όργανο της Ένωσης, ενώ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ως το τεχνοκρατικό (εκτελεστικό). Τα τέσσερα αυτά θεσμικά όργανα είναι ανεξάρτητα μεταξύ τους, υπό την έννοια ότι εκλέγονται με διαφορετικές διαδικασίες και εκπροσωπούν διαφορετικές κοινότητες συμφερόντων, ενώ αυτά συνδέονται μεταξύ τους μέσω ενός συστήματος «ελέγχων και ισορροπιών» (Fabbrini, 2013 σελ.4). Εντούτοις κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης και υπό τον φόβο μιας πιθανής κατάρρευσης της ευρωζώνης (με όλες τις επιπτώσεις που κάτι τέτοιο θα συνεπαγόταν) παρατηρήθηκε μια τάση υιοθέτησης λύσεων που ενίσχυσαν τον εκτελεστικό πυλώνα της Ένωσης, τάση που ο Habermas (2011) χαρακτηρίζει ως «εκτελεστικό φεντεραλισμό». Η τάση αυτή διαθέτει αφενός φεντεραλιστικά στοιχεία καθώς περιλαμβάνει την ενδυνάμωση των κοινών πλαισίων για την χάραξη της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής και την ενίσχυση της ευρωπαϊκής εποπτείας. Παράλληλα όμως (αν και προωθείται ο κεντρικός συντονισμός των οικονομικών πολιτικών) αφήνει στα κράτη μεγάλα περιθώρια για διαφοροποιήσεις. Αφετέρου χαρακτηρίζεται ως εκτελεστική γιατί όλα τα πλαίσια άσκησης πολιτικής, αλλά και οι διαδικασίες εποπτείας παραμένουν υπό τον έλεγχο των εθνικών κυβερνήσεων (Crum, 2013). Αυτό έχει τρεις σημαντικές συνέπειες που εγείρουν θεμελιώδη ερωτήματα περί δημοκρατίας στο εσωτερικό της ευρωζώνης. Κατ' αρχήν δεν υπάρχει ένας σημαντικός κοινοβουλευτικός έλεγχος. Δεύτερον, ο κεντρικός ρόλος των κυβερνήσεων σημαίνει από τη μια πλευρά πως οι αποφάσεις λαμβάνονται λίγο πολύ με βάση τη λογική της διεθνούς ισχύος (όπου τα κράτη δανειστές αποφασίζουν και τα δανειζόμενα κράτη συμμορφώνονται), ενώ από την άλλη σημαίνει πως απομακρύνεται το ενδεχόμενο δημιουργίας μιας καθαρά υπερεθνικής πολιτικής αρένας για την εξεύρεση κοινών λύσεων. Εξίσου, τέλος, σημαντική είναι η παρατήρηση ότι μέσω αυτής της τάσης ενισχύεται και το τεχνοκρατικό στοιχείο της Ένωσης, αφού οι κυβερνήσεις (αν και θέτουν τις βασικές πολιτικές κατευθύνσεις) δεν μπορούν να εποπτεύουν μόνες τους τις οικονομικές και δημοσιονομικές πολιτικές η μια της άλλης (Crum, 2013, σελ. 622).

Είναι όμως πράγματι αυτή η νέα πραγματικότητα που βιώνει η Ένωση; Η απάντηση στο ερώτημα αυτό επιχειρείται να δοθεί αφενός μέσω της μελέτης του θεσμικού μοντέλου της ΟΝΕ πριν την κρίση και αφετέρου μέσω της μελέτης των μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκαν για τη βελτίωσή του (ως συνέπεια της κρίσης). Κατ' αυτόν τον τρόπο σκιαγραφείται ο ρόλος που διαδραματίζουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης, επιτρέποντάς μας να εντοπίσουμε τη δυναμική του παραπάνω ισχυρισμού. Η συσχέτιση του ρόλου των ευρωπαϊκών οργάνων στην οικονομική διακυβέρνηση με τη μελλοντική πορεία και μορφή της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν είναι φυσικά τυχαίος αλλά συνδέεται στενά με την ουσία του εν λόγω τομέα τόσο για τη ζωή των ίδιων των πολιτών όσο και των ίδιων των κρατών μελών.

² Κατά τη διαδικασία της συναπόφασης εκδίδονται νομικές πράξεις (κανονισμοί, οδηγίες και αποφάσεις) από κοινού από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής.

Η Ευρώπη στο δρόμο των μεταρρυθμίσεων

2.1 Οι εγγενείς αδυναμίες της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης

Η απόφαση και εν τέλει η υλοποίηση της ONE αποτέλεσε για τα κράτη μέλη ένα πολύ σημαντικό αλλά ταυτόχρονα και αρκετά περίπλοκο βήμα προς την ενίσχυση της ιδέας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Το όραμα της ONE χρονολογείται ήδη από το 1969 όταν στη Διάσκεψη Κορυφής της Χάγης τα τότε έξι κράτη μέλη ανακοίνωσαν την εκπόνηση σχεδίου που θα οδηγούσε σταδιακά στη δημιουργία μιας οικονομικής και νομισματικής ένωσης. Παρόλα αυτά, ήταν η συνθήκη του Μάαστριχτ εκείνη που της έδωσε στην ουσία σάρκα και οστά, οικοδομώντας την όμως στη βάση μιας σημαντικής ασυμμετρίας (Schwarzer, 2012).

Η ασυμμετρία αυτή ήταν απόρροια ενός παράδοξου που παρατηρήθηκε κατά την υπογραφή της νέας συνθήκης.

Πιο συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη αποφάσισαν τότε να διευρύνουν τους τομείς δράσης της Ένωσης περιλαμβάνοντας ακόμα και εκείνους που συνδέονται άμεσα με την εθνική κυριαρχία. Επειδή όμως οι αποφάσεις σε αυτούς τους τομείς θα είχαν άμεσο αντίκτυπο στα εσωτερικά του κάθε κράτους μέλους οι ευρωπαίοι εταίροι συμφώνησαν ότι ο μόνος τρόπος για να επιτευχθεί κοινή δράση θα ήταν μέσω του συντονισμού των επιμέρους (εθνικών) πολιτικών (Puetter, 2013 σελ. 4). Η ONE αποτέλεσε το πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα αυτής της λογικής. Αφενός, περιλάμβανε την πλήρη μεταβίβαση της εξουσίας λήψης αποφάσεων στον τομέα της νομισματικής πολιτικής (βασικό στοιχείο της εθνικής κυριαρχίας) σε μια πλήρως ανεξάρτητη κεντρική τράπεζα εμπνευσμένη από το γερμανικό μοντέλο (Verdun, 1999). Αυτό στην ουσία σήμαινε πως τα κράτη μέλη έχασαν τη δυνατότητά τους να χρησιμοποιούν το εγχώριο νόμισμα ως εργαλείο οικονομικής πολιτικής. Δε θα μπορούσαν δηλαδή πλέον να προχωρήσουν για παράδειγμα σε υποτίμηση του νομίσματος με στόχο την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας. Παράλληλα, όμως, η κοινή νομισματική πολιτική δε συνοδεύτηκε και από μια κοινή δημοσιονομική και οικονομική πολιτική παρά το γεγονός ότι αυτές εμφανώς επηρεάζουν άμεσα η μια την άλλη. Αντιθέτως η διατήρηση του κοινού νομίσματος αποφασίστηκε να στηριχθεί στον (εθελοντικό) συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών.

Η εξέλιξη αυτή συνδέεται στενά με την απροθυμία των κρατών μελών να προβούν σε περαιτέρω παραχωρήσεις εθνικής κυριαρχίας ενώ η ένταση που προκλήθηκε από τη διαμάχη μεταξύ του Ηνωμένου Βασιλείου και των υπολοίπων σχετικά με την ONE και το Κοινωνικό Πρωτόκολλο του Μάαστριχτ αποκάλυψε επιπλέον πως η περαιτέρω επέκταση των νομοθετικών αρμοδιοτήτων της Ένωσης στον τομέα της οικονομικής διακυβέρνησης ίσως να έθετε σε κίνδυνο την τότε νεοσυσταθείσα ONE. Ως εκ τούτου ούτε η Συνθήκη του Άμστερνταμ ούτε εκείνη της Νίκαιας άγγιξαν το εν λόγω θέμα. Οι δε διαπραγματεύσεις για τη Συνταγματική Συνθήκη και τη Συνθήκη της Λισαβόνας αποκάλυψαν πως δεν υπήρχε, τουλάχιστον στο άμεσο μέλλον, περιθώριο για μεταβίβαση νέων εξουσιών (Puetter, 2012 σελ. 127) Τα κράτη μέλη διατήρησαν τη

δυνατότητά τους να χαράσσουν τη δική τους πολιτική με την προϋπόθεση ότι κινούνταν μέσα στα όρια που έθετε το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (Stability and Growth Pact). Το Σύμφωνο αυτό, στόχος του οποίου ήταν να θεμελιώσει την εμπιστοσύνη μεταξύ των κρατών της ευρωζώνης, αποτελούνταν από δύο σκέλη: το προληπτικό (πολυμερή εποπτεία) και το διορθωτικό (τις κυρώσεις που επιβάλλει η διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος), τα οποία λειτουργούσαν συνδυαστικά για να αναγκάσουν τα κράτη μέλη να τηρούν τα κριτήρια (3% του ΑΕΠ έλλειμμα και 60% του ΑΕΠ δημόσιο χρέος) που είχαν συμφωνηθεί στη Συνθήκη. Εντούτοις το Σύμφωνο δεν απέδωσε τα προσδοκόμενα αποτελέσματα. Αυτό συνέβη καθώς το Συμβούλιο, διατηρώντας τη διακριτική ευχέρεια, απέφυγε την επιβολή κυρώσεων στη Γαλλία και τη Γερμανία μετά την αδυναμία τους να ανταποκριθούν στα παραπάνω κριτήρια. Τα πράγματα δε βελτιώθηκαν ούτε με την αναθεώρηση του Συμφώνου το 2005 (Fabbrini, 2014 σελ. 8). Παράλληλα η ευθύνη του κάθε κράτους σφραγίστηκε με την εισαγωγή της ρήτρας «μη διάσωσης» (άρθρ. 125 ΣΛΕΕ), που απέκλειε τη δυνατότητα ενός κράτους μέλους σε οικονομικό κίνδυνο να ζητήσει βοήθεια από τα υπόλοιπα κράτη μέλη.

Από τα παραπάνω συμπεραίνουμε ότι όταν ξέσπασε η κρίση, το 2008, υπήρχε στην Ένωση ήδη μια καλά εδραιωμένη λογική, ένας δηλαδή συγκεκριμένος τρόπος σκέψης και διαχείρισης των πραγμάτων στον οικονομικό τομέα. Η λογική αυτή είναι αποτυπωμένη στις Συνθήκες η ανάγνωση των οποίων μπορεί να εξυπηρετήσει πολλαπλούς σκοπούς. Κατ' αρχήν, μας επιτρέπει να οριοθετήσουμε το νομοθετικό πλαίσιο εντός του οποίου κινείται η χάραξη της οικονομικής πολιτικής, να εντοπίσουμε το ρόλο που καλούνται να διαδραματίσουν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης (αποκαλύπτοντας ίσως και κάποιες πρώτες ενδείξεις σχετικά με τον ρόλο τους στη μεταρρυθμισμένη πλέον οικονομική διακυβέρνηση) και να κατανοήσουμε τις παρεκκλίσεις στις οποίες κατέφυγαν τα κράτη μέλη (όπως η υπογραφή συνθηκών εκτός του ευρωπαϊκού πλαισίου) σε μια προσπάθεια προσπέλασης νομικών (αλλά και πολιτικών) εμποδίων.

2.2 Η οικονομική πολιτική της Ένωσης όπως αποτυπώνεται κατά την ανάγνωση των συνθηκών

Η ανάγνωση της Συνθήκης της Λισαβώνας αναδεικνύει τον πρωταγωνιστικό ρόλο του Συμβουλίου (με τη σύνθεση του Συμβουλίου των Υπουργών Οικονομικών, του λεγόμενου ECOFIN) κατά την άσκηση της οικονομικής πολιτικής προβάλλοντας ταυτόχρονα τον διακυβερνητικό χαρακτήρα αυτής.

Συγκεκριμένα το άρθρο 119 (ΣΛΕΕ) αναφέρει ότι τα κράτη-μέλη θεσπίζουν οικονομική πολιτική «που βασίζεται στο στενό συντονισμό των οικονομικών τους πολιτικών», επιβεβαιώνοντας την απροθυμία των κρατών μελών να προχωρήσουν στον κεντρικό σχεδιασμό της οικονομικής πολιτικής. Ο συντονισμός αυτός λαμβάνει χώρα, όπως αναφέρει εν συνεχεία το άρθρο 121 (ΣΛΕΕ), στα πλαίσια του Συμβουλίου το οποίο αναδεικνύεται ως το αρμόδιο όργανο για τον καθορισμό «των γενικών προσανατολισμών των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών». Στην παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου αναφέρεται ότι «το Συμβούλιο, βάσει εκθέσεων που υποβάλλει η

Επιτροπή, παρακολουθεί τις οικονομικές εξελίξεις σε κάθε κράτος μέλος και στην Ένωση καθώς και τη συνέπεια των οικονομικών πολιτικών με τους γενικούς προσανατολισμούς» που ετέθησαν. Το άρθρο 126 ΣΛΕΕ ορίζει ότι «τα κράτη μέλη αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα» και αναθέτει στην Επιτροπή τον έλεγχο της δημοσιονομικής κατάστασης των κρατών μελών (παρ. 2). Εάν παρατηρηθεί σε κάποιο κράτος μέλος υπερβολικό έλλειμμα τότε η Επιτροπή απευθύνει γνώμη στο κράτος αυτό και ενημερώνει το Συμβούλιο (παρ.5). Το Συμβούλιο, με τη σειρά του, μετά από πρόταση³ της Επιτροπής και λαμβάνοντας υπόψη παρατηρήσεις του κράτους μέλους αποφασίζει αν υπάρχει όντως υπερβολικό έλλειμμα (παρ.6). Εάν θεωρήσει ότι πράγματι υπάρχει υπερβολικό έλλειμμα τότε απευθύνει συστάσεις στο εν λόγω κράτος (παρ. 7). Αν το κράτος δεν εφαρμόσει τις συστάσεις αυτές τότε το Συμβούλιο μπορεί να ειδοποιήσει το κράτος να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για την αντιμετώπιση της κατάστασης (παρ. 9). Αν παρόλα αυτά το κράτος δε συμμορφωθεί και πάλι το Συμβούλιο, όπως ορίζει η παρ. 11 του ίδιου άρθρου, μπορεί να προχωρήσει στη λήψη συγκεκριμένων μέτρων, όπως για παράδειγμα να επιβάλει κάποιο πρόστιμο ή να καλέσει την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων να ανακαλέσει την πολιτική δανεισμού που ασκεί έναντι αυτού του κράτους μέλους. Όσον αφορά το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο ο πρόεδρος του Συμβουλίου αναλαμβάνει να το ενημερώσει σχετικά με τις αποφάσεις που ελήφθησαν.

Το πιο σημαντικό νέο στοιχείο που εισήγαγε η Συνθήκη της Λισαβώνας είναι «Οι ειδικές διατάξεις για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ» (άρθ. 136-138 ΣΛΕΕ). Στην ουσία επεκτείνει κατ' αυτόν τον τρόπο την εξουσία του Συμβουλίου στις αποφάσεις που αφορούν αποκλειστικά τα κράτη μέλη της ευρωζώνης. Έτσι το άρθ. 136 παρ.1 επιτρέπει στο Συμβούλιο να λαμβάνει μέτρα ειδικά για τα κράτη μέλη του ευρώ με στόχο την «καλή λειτουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης», ενώ η παρ.2 του ίδιου άρθρου παρέχει στα εν λόγω κράτη μέλη το αποκλειστικό δικαίωμα ψήφου για τα μέτρα αυτά. Τέλος, το άρθ. 137 στην ουσία νομιμοποιεί και τις ανεπίσημες συναντήσεις των υπουργών οικονομικών της ευρωζώνης (Eurogroup), παραπέμποντας στο πρωτόκολλο για την Ευρωομάδα (Puetter, 2011).

Έχοντας επισημάνει το νομικό πλαίσιο που διέπει τον οικονομικό πυλώνα της ΟΝΕ μπορούμε πλέον να προχωρήσουμε στη μελέτη των μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκαν για την ενίσχυση του τελευταίου.

2.3 Το νέο μεταρρυθμιστικό πλαίσιο

Η οικονομική κρίση και κυρίως η κρίση χρέους που ξέσπασε από το 2010 και μετά κατέδειξαν με τον πιο δραματικό τρόπο την ασυμβατότητα μεταξύ του εθελοντικού συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και της τήρησης των κριτηρίων του Συμφώνου. Παράλληλα, οι μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν για την ενίσχυση του οικονομικού πυλώνα της ΟΝΕ άλλαξαν τον χαρακτήρα της Ένωσης,

³ Εδώ παρατηρείται μια τάση ενδυνάμωσης του ρόλου της Επιτροπής αφού της επιτρέπει να προτείνει, και όχι να συστήνει όπως ίσχυε προηγουμένως, στο Συμβούλιο σχετικά με το εάν ένα κράτος μέλος έχει υπερβολικό έλλειμμα. Βέβαια και πάλι το Συμβούλιο έχει τη διακριτική ευχέρεια για την τελική απόφαση (Fabbri, 2014).

οδηγώντας ορισμένους να υποστηρίξουν την ανάδυση μιας νέας απολιτικής και τεχνοκρατικής Ένωσης (Fabbrini, 2014 σελ. 14 και Crum, 2013 σελ. 622). Μια πιο ενδελεχής όμως ματιά στις μεταρρυθμίσεις που προωθήθηκαν μας επιτρέπει να εντοπίσουμε τις βάσεις πάνω στις οποίες κινείται ο παραπάνω ισχυρισμός.

Το κανονιστικό πλαίσιο που αναπτύχθηκε για την αντιμετώπιση και την πρόληψη μιας νέας κρίσης είναι εξαιρετικά περίπλοκο και κατακερματισμένο. Αυτό σχετίζεται άμεσα με την ίδια τη φύση των μεταρρυθμίσεων που προωθήθηκαν. Πρόκειται στην ουσία για ένα μείγμα εργαλείων που υιοθετήθηκαν είτε στο πλαίσιο των Ευρωπαϊκών Συνθηκών είτε μέσω της σύναψης, μεταξύ όλων ή κάποιων κρατών μελών, συνθηκών διακυβερνητικού χαρακτήρα, εντείνοντας ως εκ τούτου και τις συζητήσεις περί δημιουργίας μιας Ευρώπης των δύο ταχυτήτων (Kunstein & Wessels, 2013).

Το πρώτο βήμα έγινε με την προσπάθεια ενίσχυσης του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Το 2011 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Μαρτίου και του Ιουνίου υιοθέτησε κατ' αρχήν δέσμη έξι νομοθετικών πράξεων (Six-Pack) με στόχο την τροποποίηση των διαδικασιών εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης των κρατών (Καν. 1175/2011), την πρόληψη και διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών (Καν. 1176/2011), την επιβολή μέτρων για τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών στην ευρωζώνη (Καν. 1174/2011), την αποτελεσματική εφαρμογή της δημοσιονομικής εποπτείας στην ευρωζώνη (Καν. 1173/2011), την τροποποίηση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (Καν. 1177/2011) και τέλος τη ρύθμιση των δημοσιονομικών πλαισίων των κρατών μελών (Οδηγ. 2011/85EE). Σε αυτά τα μέτρα προστέθηκαν τον Δεκέμβριο του 2012 δύο νέοι κανονισμοί (2-Pack) με στόχο την ενίσχυση των μηχανισμών εποπτείας στην περιοχή του ευρώ. Πέραν αυτών των μέτρων όμως, που υιοθετήθηκαν εντός του ευρωπαϊκού νομοθετικού πλαισίου, τα κράτη μέλη, μη μπορώντας να λάβουν απόφαση με ομοφωνία για τροποποίηση των Συνθηκών προχώρησαν επιπλέον και στη σύναψη (χωρίς όμως το Ηνωμένο Βασίλειο και την Τσεχία) μιας διακυβερνητικής συνθήκης, της Συνθήκης για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ (Δημοσιονομικό Σύμφωνο) που έχει ως στόχο την ενίσχυση της δημοσιονομικής πειθαρχίας και του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών. Η συνθήκη αυτή χαρακτηρίζεται τεχνικά ως διεθνής όμως υπάγεται στο ευρωπαϊκό δίκαιο και κάνει χρήση των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων⁴. Η προσφυγή σε διακυβερνητικές συνθήκες για την υπέρβαση ορισμένων νομικών και πολιτικών δυσκολιών έχει προκαλέσει έντονες συζητήσεις κυρίως γιατί με αυτόν τον τρόπο υπερτονίζονται τα συγκρουόμενα συμφέροντα μεταξύ των κρατών μελών (κυρίως της Βρετανίας), αλλά πρέπει να επισημανθεί πως δεν αποτελούν ένα καινούργιο φαινόμενο. Αντιθέτως, η εμφάνισή τους τοποθετείται ήδη στη δεκαετία του 1950, όταν τομείς όπως η προστασία του περιβάλλοντος, η άμυνα και η εκπαίδευση αποτέλεσαν αντικείμενο συνεργασίας μεταξύ μερικών κρατών μελών. Ένα τέτοιο παράδειγμα αποτέλεσε σε αρχικό στάδιο και η Συμφωνία Σένγκεν. Οι συμφωνίες αυτού του είδους επιχειρούν συνήθως να αντιμετωπίσουν ζητήματα για τα οποία δεν αναλαμβάνει

⁴ Το κατά πόσο είναι νόμιμη η χρήση των ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων σε διεθνείς συμφωνίες αποτελεί ένα αμφιλεγόμενο ζήτημα. Ο De Witte πάντως υποστηρίζει πως κάτι τέτοιο είναι νομικώς επιτρεπτό στο βαθμό που δεν ανατίθενται σε αυτά νέες αρμοδιότητες πλην όσων ορίζουν οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες.

δράση η Ένωση, είτε γιατί αφορούν δύο ή τρεις χώρες και όχι ολόκληρη την Ένωση, είτε γιατί πρόκειται για ζητήματα που είναι εκτός των αναγνωρισμένων αρμοδιοτήτων της Ένωσης. Αν και με την εξέλιξη της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης η σπουδαιότητα αυτών έχει αρχίσει σιγά σιγά να φθίνει, εντούτοις τα κράτη μέλη διατηρούν το δικαίωμα να συνάπτουν τέτοιους είδους συμφωνίες, όχι όμως και εντελώς ανεξάρτητα. Αυτές οι διεθνείς συμφωνίες επιτρέπονται μόνο στα πλαίσια που θέτουν οι ευρωπαϊκοί κανόνες πράγμα που σημαίνει πως στην περίπτωση σύγκρουσης του ευρωπαϊκού δικαίου με κάποια από τις διατάξεις μιας τέτοιας διεθνούς συμφωνίας το πρώτο υπερισχύει (De Witte, 2013).

Πέραν όμως του «Δημοσιονομικού Συμφώνου» τα κράτη μέλη της ευρωζώνης υπέγραψαν, τον Φεβρουάριο του 2012, μια νέα διακυβερνητική Συνθήκη για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ESM)⁵. Ο ESM αποτελεί στην ουσία αντίγραφο του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ) και έχει καθαρά διακυβερνητικό χαρακτήρα. Κύριος στόχος του είναι η παροχή στήριξης σε κράτη μέλη, που δεν έχουν πρόσβαση στις χρηματοπιστωτικές αγορές ή που αντιμετωπίζουν έναν τέτοιο κίνδυνο. Αξίζει να σημειωθεί πως η απόφαση δημιουργίας του ESM ερχόταν σε αντίθεση με τη ρητή απαγόρευση διάσωσης κράτους μέλους του άρθρου 125 ΣΛΕΕ. Κατά συνέπεια, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, ελλείψει νομικής βάσης και κάνοντας χρήση της απλοποιημένης διαδικασίας τροποποίησης των Συνθηκών της παραγράφου 6 του άρθρου 48 ΣΕΕ⁶, εξέδωσε στις 25 Μαρτίου 2011 την Απόφαση 2011/199/ΕΕ για την τροποποίηση του άρθρου 136 ΣΛΕΕ. Η τροποποίηση αφορούσε την προσθήκη της νέας παραγράφου (3) (De Witte, 2011). Η νέα παράγραφος προβλέπει ότι

"...Τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ μπορούν να θεσπίσουν μηχανισμό σταθερότητας, ο οποίος θα ενεργοποιείται εφόσον κρίνεται απαραίτητο, προκειμένου να διασφαλίζεται η σταθερότητα εντός της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Η παροχή τυχόν απαιτούμενης χρηματοπιστωτικής συνδρομής δυνάμει του μηχανισμού θα υπόκειται σε αυστηρούς όρους".

Από τα παραπάνω συμπεραίνουμε ότι τα κράτη μέλη έκαναν ορισμένα αποφασιστικά βήματα για την ενδυνάμωση της ΟΝΕ και την αποφυγή μιας νέας κρίσης στο μέλλον. Πως όμως εμπλέκονται τα θεσμικά όργανα σε όλη αυτή τη διαδικασία;

⁵ Είχε προηγηθεί η ίδρυση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοπιστωτικής Σταθεροποίησης (EFSM) ενός έκτακτου χρηματοδοτικού μηχανισμού μέσω του οποίου η Επιτροπή μπορούσε να αντλήσει κεφάλαια από τις χρηματοπιστωτικές αγορές ύψους έως 60 δις ευρώ τα οποία στη συνέχεια παρείχε ως δάνεια στα κράτη μέλη. Επειδή ο μηχανισμός αυτός θεωρήθηκε μη αξιόπιστος ακολούθησε η ίδρυση του Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (EFSF) με δανειοδοτική ικανότητα 440 δις. ευρώ. Επρόκειτο για ένα διακυβερνητικό εργαλείο ειδικού σκοπού με έδρα του το Λουξεμβούργο. Ο EFSM και ο EFSF αντικαθίστανται από το 2013 από τον ESM. Βλ. αναλ. http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/efsm/index_en.htm.

⁶ Το άρθρο 48(6) ΣΕΕ προβλέπει τη δυνατότητα αναθέωσης του τρίτου μέρους της ΣΛΕΕ μετά από ομόφωνη απόφαση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και κατόπιν διαβούλευσης με το ΕΚ και την Επιτροπή.

Οι νέες ισορροπίες στο εσωτερικό της Ένωσης ως συνέπεια των μεταρρυθμίσεων

Η οικονομική κρίση ανέδειξε τον κεντρικό ρόλο που επρόκειτο να διαδραματίσει το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο στην οικονομική διακυβέρνηση. Εντούτοις ο ρόλος αυτός δεν του αποδόθηκε μέσα σε μια νύχτα και ούτε αποτέλεσε μια συγκυριακή εξέλιξη. Αντιθέτως, αποτελούσε στην ουσία τη συνέχιση μιας προ υπάρχουσας παράδοσης καθιερωμένης ήδη με την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Μέχρι τότε η ευρωπαϊκή ολοκλήρωση εξελισσόταν στη βάση της κοινοτικής μεθόδου η οποία απαιτούσε συνεργασία μεταξύ των υπερεθνικών και διακυβερνητικών οργάνων της Ένωσης. Το (άτυπο) Ευρωπαϊκό Συμβούλιο τότε θεωρούνταν ως η τελευταία λύση για την αντιμετώπιση ανυπέρβλητων δυσκολιών (Fabbrini, 2014). Η υπογραφή όμως της Συνθήκης του Μάαστριχτ άλλαξε ριζικά τα πράγματα. Στους τομείς που αφορούσαν «καυτά» θέματα, όπως τα εργασιακά και θέματα οικονομικής και εξωτερικής πολιτικής, τα κράτη συμφώνησαν ότι ο μόνος τρόπος για να επιτευχθεί κοινή δράση θα ήταν μέσω του συντονισμού των εθνικών πολιτικών. Ο συντονισμός αυτός, που απαιτούσε διαρκείς διαβουλεύσεις, δε θα μπορούσε να επιτευχθεί πουθενά αλλού, εκτός από το εσωτερικό του ίδιου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (Puetter, 2012 και 2013). Η οικονομική κρίση έφερε επιπλέον στο επίκεντρο νέα μορφώματα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου όπως το Euro Summit που αποτελεί στην ουσία το Συμβούλιο των ηγετών των κρατών μελών της ευρωζώνης. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξελίχθηκε σταδιακά από έναν σημαντικό «θεσμικό αρχιτέκτονα» της Ένωσης (Wessels, 2015), με σπουδαιότερο επίτευγμά του την οικοδόμηση της ONE, σε διαχειριστή της κρίσης. Η Συνθήκη της Λισαβώνας άλλωστε με την καθιέρωση του θεσμού του προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του έδωσε την ευκαιρία για μια περισσότερο οργανωμένη και συντονισμένη δράση (Dinan, 2011).

Η ανάγκη αντίδρασης και πρόληψης μιας νέας κρίσης ώθησε το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο να αναλάβει πρωτοβουλίες πέρα από αυτές που οι Συνθήκες του έχουν αναθέσει. Χαρακτηριστική είναι η ανάθεση δημιουργίας μιας Task Force, με στόχο τη βελτίωση της οικονομικής διακυβέρνησης, στον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου και όχι της Επιτροπής. Μάλιστα τον Ιούνιο του 2010 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο παρουσίασε τις βασικές αρχές και κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του SGP οι οποίες αποτέλεσαν στην ουσία τη βάση για τις έξι νομοθετικές προτάσεις (Six-Pack) στις οποίες προχώρησε η Επιτροπή τον Σεπτέμβριο του 2010 (Bocquillon & Dobbels, 2014). Επιπλέον το Δεκέμβριο του 2010 το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε στην τροποποίηση του άρθρου 136 ΣΛΕΕ⁷ ούτως ώστε να καταστεί δυνατή η δημιουργία ενός μόνιμου μηχανισμού σταθερότητας. Το Δεκέμβριο του 2011 και πάλι το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο συμφώνησε στην ανάγκη καθιέρωσης του Δημοσιονομικού Συμφώνου (Fiscal Compact) ενώ ένα μήνα μετά προχώρησε στην υπογραφή της συνθήκης που το καθιέρωνε.

⁷ Το ΕΚ πρότεινε τροποποιήσεις του κειμένου του άρθρου 136 ΣΛΕΕ οι οποίες όμως δεν ελήφθησαν υπόψη από το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο.

Όσον αφορά το ρόλο των υπολοίπων θεσμικών οργάνων και ξεκινώντας από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο είναι σημαντικό να τονίσουμε ότι αυτό υπήρξε ιδιαίτερα δραστήριο στα πρώτα στάδια της μεταρρυθμιστικής διαδικασίας επιχειρώντας να τροποποιήσει, όπου αυτό ήταν νομικώς επιτρεπτό, τις διάφορες νομοθετικές πράξεις. Για παράδειγμα οι τέσσερις από τους πέντε κανονισμούς του πακέτου των έξι (Six-Pack) υιοθετήθηκαν κάνοντας χρήση της συνήθους νομοθετικής διαδικασίας, δηλαδή με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο συνομοθέτη. Επιτυχής θεωρείται και η προσπάθεια του Κοινοβουλίου να τροποποιήσει το πακέτο Two-Pack, έχοντας ως στόχο του την ενίσχυση της αλληλεγγύης μεταξύ των κρατών μελών και την προστασία των κοινωνικών δικαιωμάτων. Από την άλλη πλευρά, οι εναπομένουσες δύο νομοθετικές πράξεις του Six-Pack, δηλαδή ο κανονισμός για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείματος και η οδηγία για τη ρύθμιση των δημοσιονομικών πλαισίων των κρατών μελών, υιοθετήθηκαν μέσω ειδικής νομοθετικής διαδικασίας η οποία απαιτεί ομοφωνία στο Συμβούλιο και διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα πράγμα που μεταφράζεται ως ένας περιορισμένος ρόλος για το Κοινοβούλιο. Πάντως νίκη του Κοινοβουλίου θεωρείται η καθιέρωση του λεγόμενου «οικονομικού διαλόγου», όπως αυτός αναφέρεται στους πέντε κανονισμούς του Six-Pack. Σύμφωνα με αυτόν, σε ορισμένες περιπτώσεις (όπως για παράδειγμα η υιοθέτηση αποφάσεων του Συμβουλίου σχετικά με το δημοσιονομικό έλλειμμα) το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί να προσκαλεί τον πρόεδρο του Συμβουλίου, της Επιτροπής και όπου αρμόζει τον πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ή του Eurogroup να συζητήσουν ενώπιον της Επιτροπής ECON του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου τα μέτρα που έλαβαν. Επιπλέον ο οικονομικός διάλογος υποχρεώνει την Επιτροπή και το Συμβούλιο να ενημερώνουν το Κοινοβούλιο σχετικά με την εφαρμογή των κανονισμών (του Six-pack) ενώ παρέχεται επιπλέον η δυνατότητα απευθείας διαλόγου του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου με κράτος μέλος (σε εθελοντικό επίπεδο) που αντιμετωπίζει πχ πρόβλημα δημοσιονομικού ελλείματος, διάλογος που λαμβάνει χώρα εντός της επιτροπής ECON του Κοινοβουλίου. Παρ' όλα αυτά δε γίνεται λόγος σχετικά με το τι συνεπάγεται αν τα παραπάνω όργανα αθετήσουν τις υποχρεώσεις τους ή αν ο διάλογος εντέλει αποτύχει (Fasone, 2014 σελ. 175-177).

Όσον αφορά τον ESM λόγω της φύσης του και έχοντας συσταθεί μέσω μιας διεθνούς συμφωνίας δεν απαιτεί την προηγούμενη διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και παρά τα αιτήματα του τελευταίου αυτό δεν συμμετείχε ούτε στις προπαρασκευαστικές διαδικασίες ούτε στις διαπραγματεύσεις. Παρόλα αυτά το Κοινοβούλιο άσκησε επανειλημμένα κριτική στον ESM σχετικά με την απουσία δημοκρατικού ελέγχου και ζήτησε, μέσω ψηφίσματός του στις 20 Νοεμβρίου 2012, «να καταστεί ο ESM ένας μηχανισμός διαχείρισης της κοινοτικής μεθόδου και υπόλογος στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο». Συγκεκριμένα πρότεινε σημαντικές αποφάσεις, όπως η χορήγηση χρηματοοικονομικής βοήθειας σε ένα κράτος μέλος και η σύναψη μνημονίων να υπόκεινται στον έλεγχό του. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο όμως δεν κατάφερε να ενισχύσει τον ρόλο του εντός του ESM. Στα παραπάνω αιτήματά του τόσο ο πρόεδρος του Eurogroup, Jeroen Dijsselbloem, όσο και η Επιτροπή και η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα απάντησαν ότι η λειτουργία και ο σχεδιασμός του ESM

είναι σύμφωνος με την αρχή της αντιπροσωπευτικής δημοκρατίας και ότι ο δημοκρατικός έλεγχος πρέπει να ασκείται στο επίπεδο όπου λαμβάνονται οι αποφάσεις (Rittberger, 2014 σελ. 1179). Ο ESM παραμένει υπό τον έλεγχο των κυβερνήσεων των κρατών μελών οι οποίες είναι υπόλογες στα εθνικά τους κοινοβούλια. Όσον αφορά το «Δημοσιονομικό Σύμφωνο», το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο προσκλήθηκε να στείλει τέσσερις εκπροσώπους του που θα συμμετείχαν στις διαπραγματεύσεις. Παρόλα αυτά η ανάγνωση του τελικού κειμένου της Συνθήκης δεν προβλέπει την ενεργή συμμετοχή του. Η Συνθήκη ορίζει απλά ότι ο πρόεδρος του, σύμφωνα με το άρθρο 12(5) TSCG, μπορεί να προσκληθεί για να συμμετέχει στις συναντήσεις των αρχηγών κρατών και κυβερνήσεων με νόμισμα το Ευρώ, δηλαδή στο Euro Summit, όμως η πρόσκληση αυτή εξαρτάται από το κατά πόσο τα κράτη μέλη έχουν τη θέληση να τον ακούσουν. Επιπλέον το άρθρο 13 TSCG ορίζει ότι το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί, μαζί με τα εθνικά κοινοβούλια των συμβαλλομένων κρατών, να διοργανώνει συνέδρια όπου θα συζητούνται δημοσιονομικά ζητήματα και άλλα θέματα σχετικά με το περιεχόμενο της Συνθήκης αυτής (της TSCG).

Παρά τον περιορισμένο ρόλο που προς το παρόν τουλάχιστον προβλέπεται για το ΕΚ, ένα άλλο υπερεθνικό όργανο, η Επιτροπή, εμφανίζεται ενισχυμένη καθώς οι μεταρρυθμίσεις συνεπάγονται την περαιτέρω εμπάθυνση της συμμετοχής της (Bauer & Becker, 2014 και Cisotta, 2013). Για παράδειγμα το πακέτο των έξι (Six-Pack) ενισχύει περαιτέρω το καθεστώς της εποπτείας των οικονομικών πολιτικών ενισχύοντας παράλληλα το ρόλο της Επιτροπής με δύο τρόπους. Ο πρώτος σχετίζεται με τη δυνατότητα που έχει πλέον η Επιτροπή να απευθύνει προειδοποιήσεις στα κράτη μέλη όταν οι δαπάνες τους αναπτύσσονται ταχύτερα από το ΑΕΠ. Ο δεύτερος αφορά την παρουσία της Επιτροπής στη Διαδικασία Μακροοικονομικών Ανισορροπιών όπου όταν ένα κράτος μέλος υπερβαίνει τα όρια που έχουν τεθεί τότε η Επιτροπή διεξάγει συνεχείς ελέγχους που περιλαμβάνουν ακόμα και την επιτόπια αποστολή γραφειοκρατών από τις Βρυξέλλες. Εάν διαπιστωθεί παράβαση η Επιτροπή είναι αυτή που θα συντάξει συστάσεις για τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν. Οι προτάσεις της απέκτησαν μάλιστα ιδιαίτερη βαρύτητα μετά την εισαγωγή της αντίστροφης ειδικής πλειοψηφίας (ειδική πλειοψηφία κρατών που απαιτείται να ψηφίσουν κατά της επιβολής ποινών). Όσον αφορά το πακέτο των δύο μέτρων (Two-Pack) και το Δημοσιονομικό Σύμφωνο (Fiscal Compact) το πρώτο ορίζει ότι η Επιτροπή αναλαμβάνει να ελέγξει κατά πόσο τα σχέδια των εθνικών προϋπολογισμών συνάδουν με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης κατά πρώτον και κατά δεύτερον κατά πόσο συνάδουν με τις συστάσεις της Επιτροπής προς το εν λόγω κράτος. Παράλληλα το Two-Pack περιλαμβάνει αυστηρότερες ελεγκτικές διαδικασίες για όλα τα κράτη που λαμβάνουν βοήθεια ή έχουν ολοκληρώσει προγράμματα προσαρμογής, διαδικασίες που φυσικά αναλαμβάνει η Επιτροπή. Όσον αφορά τώρα το «Δημοσιονομικό Σύμφωνο» αυτό ορίζει πως στην περίπτωση που ένα κράτος δεν πετυχαίνει τους στόχους του θα ενεργοποιούνται αυτομάτως διορθωτικά μέτρα, δηλαδή αυξήσεις φόρων και περικοπές δαπανών, τα οποία θα αποφασίζονται από το εν λόγω κράτος μέλος με βάση τις κατευθυντήριες γραμμές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Παράλληλα, και εδώ η Επιτροπή ελέγχει αν τα κράτη μέλη συμμορφώνονται. Ενισχυμένες τέλος είναι οι δυνάμεις της Επιτροπής και στον τομέα

χρηματοπιστωτικής σταθερότητας. Η διαδικασία που ενεργοποιείται κατά την προσφυγή ενός κράτους μέλους στον ESM επιβεβαιώνει αυτήν την παρατήρηση. Πιο συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη Συνθήκη εγκαθίδρυσης του ESM η διαδικασία έχει ως εξής: Το κράτος μέλος υποβάλλει αίτηση στο συμβούλιο διοικητών του EMS. Ο πρόεδρος του συμβουλίου αναθέτει στην Επιτροπή, σε συνεργασία με την ΕΚΤ, να εκτιμήσει αν υπάρχει κίνδυνος για τη σταθερότητα του συνόλου της ευρωζώνης, εάν το δημόσιο χρέος είναι βιώσιμο και αν υπάρχουν πραγματικές ή δυνητικές ανάγκες παροχής βοήθειας (άρθρο 13). Στη συνέχεια το συμβούλιο διοικητών μπορεί να αποφασίσει αν θα παρέχει στήριξη στο εν λόγω κράτος μέλος και αναθέτει στην Επιτροπή, σε συνεργασία με την ΕΚΤ και το ΔΝΤ, την διαπραγμάτευση με το κράτος μέλος ενός μνημονίου κατανόησης όπου περιγράφονται αναλυτικά οι όροι που συνδέονται με την παροχή βοήθειας (άρθρο 13 παρ. 2 και 3). Ως προϋπόθεση παροχής βοήθειας το κράτος μέλος υποχρεώνεται να υλοποιήσει ένα πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής για την επίβλεψη του οποίου υπεύθυνη είναι και πάλι η Επιτροπή (κανονισμός 472/2013). Έπειτα το συμβούλιο των διοικητών εγκρίνει το μνημόνιο (άρθρο 13 παρ. 4) και το Συμβούλιο εγκρίνει με ειδική πλειοψηφία το πρόγραμμα μακροοικονομικής στήριξης (άρθρο 8 κανονισμός 472/2013). Η Επιτροπή υπογράφει το μνημόνιο και το συμβούλιο διοικητών εγκρίνει τη συμφωνία παρουσιάζοντας τις πτυχές της στήριξης που πρόκειται να χορηγηθεί (άρθρο 13 παρ. 5). Η Επιτροπή σε συνεργασία με την ΕΚΤ και όπου απαιτείται με το ΔΝΤ, επιβλέπει την εφαρμογή του προγράμματος προσαρμογής ενώ επιπλέον εξετάζει αν πρέπει στην πορεία να γίνουν αλλαγές. Οι αλλαγές αυτές εγκρίνονται από το Συμβούλιο (άρθρο 7(5) καν. 472/2013). Εάν επισημανθούν αποκλίσεις από το πρόγραμμα προσαρμογής τότε το Συμβούλιο, με ειδική πλειοψηφία κατόπιν πρότασης της Επιτροπής, μπορεί να αποφασίσει ότι το οικείο κράτος μέλος δε συμμορφώνεται με τις απαιτήσεις πολιτικής που εμπεριέχονται στο πρόγραμμά του. Στην περίπτωση αυτή το κράτος μέλος σε συνεργασία με την αποκαλούμενη «τρίοικα» (ΕΚΤ, ΔΝΤ, Επιτροπή) λαμβάνει μέτρα για τη σταθεροποίηση των αγορών και την ομαλή λειτουργία του χρηματοπιστωτικού του τομέα (άρθρο 7(7) καν. 472/2013).

Έχοντας πλέον σκιαγραφήσει τον ρόλο που έχουν αναλάβει τα ευρωπαϊκά θεσμικά όργανα στην μεταρρυθμισμένη Οικονομική Διακυβέρνηση είναι πλέον δυνατή μια συνολική αποτίμηση αυτών των θεσμικών εξελίξεων. Αυτό ακριβώς επιχειρείται στην τελευταία ενότητα.

Επίλογος

Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα παραπάνω θα μπορούσαμε ίσως να ισχυριστούμε ότι πράγματι η Ευρωπαϊκή Ένωση βιώνει ορισμένες ουσιαστικές μεταβολές σε θεσμικό επίπεδο. Οι μεταβολές αυτές κατά κύριο λόγο υποκινήθηκαν από τις ραγδαίες οικονομικές εξελίξεις οι οποίες απαιτούσαν ισχυρή πολιτική ηγεσία για την ανάληψη δραστικών λύσεων. Αν και κατά τα πρώτα χρόνια της κρίσης οι κινήσεις των Ευρωπαίων ηγετών φανέρωναν μάλλον απροθυμία και δισταγμό, εντούτοις σύντομα έγινε αντιληπτό ότι το κόστος της μη έγκαιρης αντίδρασης θα ήταν καταστροφικό για όλους. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο οι Ευρωπαίοι ηγέτες ανέλαβαν σημαντικές πρωτοβουλίες για τη βελτίωση της οικονομικής διακυβέρνησης της ΟΝΕ. Οι πρωτοβουλίες αυτές ελήφθησαν στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (όπου οι αποφάσεις, όπως αποδεικνύεται από τον ηγετικό ρόλο Γερμανίας και Γαλλίας, λαμβάνονται με όρους διεθνούς ισχύος) η σταδιακή ενδυνάμωση του οποίου άλλαξε τη θεσμική ισορροπία στο εσωτερικό της Ένωσης και έγειρε τη ζυγαριά προς το διακυβερνητικό μοντέλο. Ταυτόχρονα όμως παρατηρείται η ενδυνάμωση και υπερεθνικών οργάνων, όπως η Επιτροπή, (και η ΕΚΤ παρότι δεν αναλύεται σε αυτό το άρθρο) γεγονός που προσέδωσε στο μοντέλο της οικονομικής διακυβέρνησης μια υπερεθνική μεν αλλά τεχνοκρατικής υφής «αύρα» αφού τα εν λόγω όργανα είναι υπεύθυνα στην πλειονότητα των περιπτώσεων για την εποπτεία και την εφαρμογή των διαφόρων οικονομικών προγραμμάτων. Εκείνο όμως που έχει ιδιαίτερη αξία είναι τα περιορισμένα περιθώρια συμμετοχής που αναγνωρίζονται στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, γεγονός που από μόνο του γεννά ερωτηματικά σχετικά με το ποια θέση θα πρέπει πλέον να εξασφαλισθεί για τους Ευρωπαίους πολίτες. Το ερώτημα αυτό χρήζει άμεσης απάντησης γιατί ο περιορισμένος ρόλος του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου στην οικονομική διακυβέρνηση, έναν τομέα όπου οι αποφάσεις επηρεάζουν άμεσα τον τρόπο ζωής και τα δικαιώματα των Ευρωπαίων πολιτών, χωρίς την παράλληλη ενίσχυση του ρόλου των εθνικών κοινοβουλίων αποτελεί μάλλον ένα βήμα πίσω στην πορεία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Το νέο θεσμικό πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης φαίνεται πως δημιουργεί σύμφωνα με πολλούς ερευνητές (Fasone, 2014 και Maurer 2013) ένα νέο «δημοκρατικό έλλειμμα» αφού αυτοί που έχουν επιλεγεί στο ευρωπαϊκό επίπεδο να εκπροσωπούν τους πολίτες της Ένωσης δεν μπορούν να επηρεάζουν άμεσα τις ευρωπαϊκές αποφάσεις σε τόσο σημαντικούς τομείς. Ταυτόχρονα καθώς οι αποφάσεις λαμβάνονται από την Επιτροπή και τα διακυβερνητικά θεσμικά όργανα, οι Ευρωπαίοι πολίτες αδυνατούν να καταλάβουν πλήρως τους λόγους που βρίσκονται πίσω από την υιοθέτηση μέτρων δημοσιονομικής πειθαρχίας. Ιδίως μάλιστα όσον αφορά τα προγράμματα προσαρμογής του ESM η απουσία συμμετοχής των πολιτών εγείρει επιπλέον προβλήματα νομιμοποίησης. Αυτό ισχύει στο βαθμό που τα υπό διάσωση κράτη μέλη εφαρμόζουν προγράμματα σχεδιασμένα και ελεγχόμενα από τους δανειστές τους, δηλαδή τα κράτη μέλη της ευρωζώνης, την ΕΚΤ και ΔΝΤ. Για τους ίδιους τους πολίτες αυτό σημαίνει πως δεν έχουν τη δυνατότητα να επηρεάζουν το περιεχόμενο των μέτρων που συνοδεύουν τα δάνεια παρά το γεγονός ότι τα μέτρα αυτά, που εντάσσονται στο πνεύμα της λιτότητας, έχουν σημαντικότερες κοινωνικές συνέπειες

(υψηλή ανεργία, αύξηση του επιπέδου φτώχειας κά). Πέραν όμως του κοινωνικού κόστους εσωκλείουν και μεγάλο πολιτικό κόστος αφού φαίνεται να διαταράσσουν μόνιμα την αρχή της ισότητας μεταξύ των κρατών μελών πάνω στην οποία οικοδομήθηκε εξ αρχής η Ευρωπαϊκή Ένωση.

Οι παραπάνω παρατηρήσεις δεν επιχειρούν φυσικά να προδικάσουν το μέλλον και τον χαρακτήρα ούτε της ευρωζώνης ούτε της ίδιας της Ένωσης. Σε ουσιαστικά συμπεράσματα μπορούμε να οδηγηθούμε άλλωστε μόνον εφόσον επέλθει περίοδος σταθερότητας και ηρεμίας. Άλλωστε το νέο οικοδόμημα της ΟΝΕ, αν και παραμένει εξαιρετικά περίπλοκο, συνεχίζει διαρκώς να εξελίσσεται. Η τελική απάντηση θα δοθεί για άλλη μια φορά από τα κράτη μέλη.

Βιβλιογραφία

Επιστημονικά άρθρα

Bauer, W. A and Becker, S. (2014) "The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance". *Journal of European Integration*, Vol. 36, No. 3, pp. 213-229.

Bocquillon, P. and Dobbels, M. (2014) "An elephant on the 13th floor of the Berlaymont? European Council and Commission relations in legislative agenda setting". *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, No. 1, pp. 20-38.

Cisotta, R. (2013) "What role for the European Commission in the New Governance of the Economic and Monetary Union?". Paper prepared within the framework of the IAI project "The Political Future of the Union", July 2013.

Crum, B. (2013) "Saving the Euro at the Cost of Democracy?". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 51, No. 4, pp. 614-630.

De Witte, B. (2013) "European Stability Mechanism and Treaty on Stability, Coordination and

Governance: Role of the EU Institutions and Consistency with the EU Legal Order", Directorate General For Internal Policies, Policy Department C.

De Witte, B. (2011) "The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism". *Swedish Institute for European Policy Studies*, June, ISSUE 2011:6

Dinan, D. (2012) "Governance and Institutions: Impact of the Escalating Crisis". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, Annual Review pp. 85-98.

Fabbrini, S. (2014) "The Euro crisis and the constitutional disorder of the European Union". Paper presented at the 21st International Conference of the Council for European Studies, Panel on "The Political and Economic Dynamics of the Eurozone Crisis", Washington D.C, 15 March 2014.

Fabbrini, S. (2013) "Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis". *Comparative Political Studies*, Vol. 10 No. 5, pp. 1-27.

Fasone, C. (2014) "European Economic Governance and Parliamentary Representation. What Place for the European Parliament?". *European Law Journal*, Vol. 20, No. 2, pp. 164-185.

Habermas, J. (2011) "Europe's Post-Democratic Era". *The Guardian*, 10 November.

Kreppel, A. (2011) "Looking "up", "down" and "sideways": Understanding EU Institutions in Context". *West European Politics*, Vol. 34, No. 1, pp. 167-179.

Kunstein, T. and Wessels, W. (2013) "The New Governance of the Economic and Monetary Union: Adapted Institutions and Innovative Instruments". Paper presented with the framework of the IAI project "The Political Future of the Union", January 2013.

Maurer, A. (2013) "From EMU to DEMU: The Democratic Legitimacy of the EU and the European Parliament". Paper prepared within the framework of the IAI project "The Political Future of the Union", April 2013.

Puetter, U. (2013) "The European Council- the new centre of EU politics". *Swedish Institute for European Policy Studies*, October, Issue 2013:16.

Puetter, U. (2012) "Europe's deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance". *Journal of European Policy*, Vol. 19, No. 2, pp. 161-178.

Rittberger, B. (2014) "Integration without Representation? The European Parliament and the Reform of Economic Governance in the EU". *Journal of Common Market Studies*, Vol. 52, No. 6, pp. 1174-1183.

Schwarzer, D. (2012) "The euro crisis, shifting power relations and institutional change in the European Union". *Global Policy*, Vol.3, No. 1, pp. 28-41.

Verdun, A. (1999) "The Institutional Design of EMU: A Democratic Deficit?". *Journal Of Public Policy*, Vol. 18, No. 2, pp.107-132.

Wessels, W. (2015) "The European Council as a crisis driven "gouvernement economique". Paper for the 14th EUSA Conference, Boston.

Νομικά κείμενα

Ενοποιημένη απόδοση της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Συνθήκη για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση.

Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου της 20ής Νοεμβρίου 2012 που περιέχει συστάσεις προς την Επιτροπή σχετικά με την έκθεση των προέδρων του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και της Ευρωμάδας «Προς μια ουσιαστική Οικονομική και Νομισματική Ένωση».

Κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 472/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 2013 για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στη ζώνη του ευρώ τα οποία αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα.

Λοιπές πηγές

“Parliament’s role in anti-crisis decision-making”, Library of the European Parliament, Library Briefing, 17/12/2012

Διαδικτυακός χώρος Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας,
www.esm.europe.eu