

Η δημοσιονομική ακροβασία –ενοποίηση- της ευρωζώνης*

Νίκος Κουτσιαράς

Περίληψη

Η νηνεμία στις αγορές των κυβερνητικών ομολόγων της ευρωζώνης οφείλεται, κυρίως, στην (για την ώρα αδοκίμαστη) δέσμευση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας ότι θα αναλάβει ρόλο οιονεί δανειστή ύστατης καταφυγής των κυβερνήσεων και όχι στην δημοσιονομική λιτότητα και τις μεταρρυθμίσεις του καθεστώτος δημοσιονομικής και οικονομικής διακυβέρνησης. Τα σχέδια μεσομακροπρόθεσμης θεσμικής εμβάθυνσης της ευρωζώνης και, ειδικότερα, οι προτάσεις για την εγκατάσταση δημοσιονομικής ικανότητας σε κεντρικό επίπεδο έχουν ισχνή πραγματική σημασία. Οι πιθανότητες εφαρμογής τους είναι μεγαλύτερες σε σχέση με την εγκαθίδρυση μηχανισμού χρηματοδοτικής υποστήριξης των εγχώριων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, αλλά σχεδόν μηδενικές σε ό,τι αφορά στην καθιέρωση μηχανισμού αυτόματων σταθεροποιητικών μεταβιβάσεων για την απορρόφηση των μη συμμετρικών οικονομικών κραδασμών. Ο ασφυκτικός θεσμικός περιορισμός της αντικυκλικής δημοσιονομικής πολιτικής των κυβερνήσεων συνεπάγεται κινδύνους για την μακροοικονομική σταθερότητα στην ευρωζώνη και για την ακεραιότητα της τελευταίας, όντας επίσης πολιτικώς απερίσκεπτος – αλλά ίσως οι κίνδυνοι εκδηλωθούν ταχύτερα, καθώς η επιμονή στην δημοσιονομική λιτότητα αναστέλλει την ανάκαμψη των οικονομιών, ευνοεί την διεύρυνση των διακρατικών αποκλίσεων και υποκινεί τον κερματισμό των δημοκρατικών πολιτικών συστημάτων.

*Το κείμενο δημοσιεύτηκε στο «Παρατηρητήριο για την Κρίση»

Η κρίση, η διαχείριση, η εμβάθυνση

Οι εξοντωτικές πιέσεις των χρηματοπιστωτικών αγορών έχουν, από τον Ιούλιο του 2012, υποχωρήσει. Κατά κοινή (πλην νέας κλασσικής) ομολογία, αλλά όχι με την ίδια πάντοτε έμφαση, η σοβαρή μείωση των διαφορικών αποδόσεων των κρατικών ομολόγων, ιδίως των ισπανικών και ιταλικών, η υποχώρηση των ασφαλιστρών των εταιρικών συμβολαίων ανταλλαγής πιστωτικής αθέτησης, η αναστροφή της τάσης εξόδου των καταθέσεων, ιδίως από τις ελληνικές και τις ισπανικές τράπεζες, και η ανάκαμψη των Ευρωπαϊκών χρηματιστηρίων αποδίδονται (εν μέρει είτε σχεδόν αποκλειστικώς) στην, δια στόματος Mario Draghi τότε σχεδόν προαναγγελθείσα (και επισήμως αναληφθείσα τον Σεπτέμβριο του 2012), δέσμευση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας πως θα ασκήσει ρόλο οιονεί χρηματοδότη ύστατης καταφυγής των κυβερνήσεων, εάν καταστεί αναγκαίο και εφ' όσον οι επωφελούμενες κυβερνήσεις εκπληρώνουν προϋποθέσεις (διάβαζε εφαρμόζουν πολιτική δημοσιονομικής λιτότητας και διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις) που, κατ' ουσία, εξασθενίζουν το ενδεχόμενο εκδήλωσης του (εγγενούς) ηθικού κινδύνου – του κινδύνου εγκατάλειψης της πολιτικής δημοσιονομικής εξυγίανσης και μακροοικονομικής εξισορρόπησης και, (κατά την κρατούσα Ευρωπαϊκή προσέγγιση) επομένως, αποκατάστασης της βιωσιμότητας του χρέους. Η δέσμευση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας αφορά, κυριολεκτικώς, στην εφαρμογή του καλούμενου προγράμματος απ' ευθείας νομισματικών συναλλαγών, δηλαδή, της αγοράς κρατικών ομολόγων στην δευτερογενή αγορά, και εκλογικεύεται ως παρέμβαση που αποσκοπεί στην αποκατάσταση (της καλής λειτουργίας) των μηχανισμών μεταβίβασης των αποφάσεων νομισματικής πολιτικής στην αγορά τραπεζικής πίστης. Μολαταύτα, η δέσμευση δεν έχει, μέχρι σήμερα, αποδειχθεί αφ' εαυτής ικανή να προκαλέσει την υποχώρηση των επιτοκίων ιδιωτικού (τραπεζικού) δανεισμού, κυρίως για τις μικρομεσαίες επιχειρήσεις, στην περιφέρεια της ευρωζώνης γενικώς και, ιδίως, στην (δυνάμει επωφελούμενη από το πρόγραμμα των απ' ευθείας νομισματικών συναλλαγών) Ιταλία –¹ με άλλα, δηλωτικά ειρωνείας λόγια, έχει αποτύχει να προκαλέσει την αποκατάσταση της καλής λειτουργίας των μηχανισμών μεταβίβασης των νομισματικών αποφάσεων (στις αγορές τραπεζικής πίστης του νότου).

¹ European Commission (2013) "Quarterly Report on the Euro Area", 12(1), 19-29.

Ειδικότερα, η σχεδόν αποκλειστική εξήγηση της τάσης ανάκτησης της εμπιστοσύνης των χρηματοπιστωτικών αγορών έναντι του κοινού νομίσματος –τάσης απίσχνασης των προσδοκιών διασυνωριακής μετάδοσης της κρίσης και, κατά συνέπεια, τάσης υποχώρησης του αντιληπτού κινδύνου μετατροπής (των νομισματικών αξιών των οικονομικών συμβάσεων)- ως απόρροιας της δέσμευσης της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας, συνιστά λογική προέκταση μίας συμβατικής Κεϋνσιανής διάγνωσης της κρίσης στην ευρωζώνη. Κατ' αυτή την διάγνωση, η συμπεριφορά των χρηματαγορών και, ειδικότερα, η εκτίναξη των διαφορικών αποδόσεων και ασφαλιστρών των ομολόγων των κυβερνήσεων του νότου αποδίδεται στην διόγκωση των διαθέσεων φόβου και πανικού μάλλον, παρά στην (αναλυτικώς τεκμηριωμένη) επιδείνωση των θεμελιωδών οικονομικών παραγόντων (που ουδόλως παραμερίζονται βεβαίως, όμως δεν θεωρούνται αυτοτελώς καθοριστικοί), αντανακλώντας την έκθεση της νομισματικής ένωσης –δηλαδή χωρών που έχουν απολέσει την νομισματική αυτονομία τους, μαζί και την απεριόριστη (μα όχι δωρεάν) πρόσβαση στην ρευστότητα- στον κίνδυνο εκδήλωσης αυτοεκπληρούμενων κρίσεων ρευστότητας, που εν συνεχεία μεταλλάσσονται σε κρίσεις φερεγγυότητας και ενδεχομένως εξελίσσονται σε κρίσεις νομισματικής μετατροπής/ συναλλαγματικές κρίσεις. Επακόλουθη είναι από αυτή την άποψη, λοιπόν, η ανάσχεση των διαθέσεων φόβου και πανικού όταν η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα εγγυάται την (ονομαστικώς και κάθε άλλο παρά δωρεάν) απεριόριστη παροχή ρευστότητας σε πιστοληπτικώς ασφυκτιούσες και, δυνάμει, αφερέγγυες κυβερνήσεις. Επακόλουθη είναι, όμως, επίσης, η θεώρηση των επιθετικών πολιτικών δημοσιονομικής εξυγίανσης (και εσωτερικής υποτίμησης) ως απόρροιας του ίδιου φόβου και πανικού που υποκινεί την συμπεριφορά των επενδυτών (σε ομόλογα νομισματικώς ενοποιημένων κρατών) και επηρεάζει, εάν όχι καταλαμβάνει, την διαμόρφωση της πολιτικής.²

Η εμπειρική συνάφεια της προτεινόμενης (συμβατικώς Κεϋνσιανής) διάγνωσης είναι, εκ πρώτης όψεως, πρόδηλη και, στο επίπεδο της (έστω, ακόμη ατελούς) τυπικής ποσοτικής ανάλυσης, ικανώς τεκμηριωμένη – η εμπειρική πραγματικότητα, προγενέστερη και παρούσα, προσφέρει σοβαρές ενδείξεις. Πριν την εκδήλωση της κρίσης, η δραστική και αδιασάλευτη συμπίεση των διαφορικών αποδόσεων δεν είναι αποτέλεσμα σύγκλισης των θεμελιωδών παραγόντων –και (αναλυτικώς τεκμηριωμένης) δραστικής υποχώρησης του διαφορικού κινδύνου πιστωτικής αθέτησης- αλλά εκφράζει, πιθανότατα, την διάδοση διαθέσεων ευφορίας και εφησυχασμού μεταξύ των επενδυτών, ίσως εν μέρει (αλλά αφελώς) υποκινούμενων από την (ελέω νομισματικής ένωσης) εκμηδένιση του συναλλαγματικού κινδύνου. Όσο για την πρόσφατη πραγματικότητα, ενδεικτική της Κεϋνσιανής συνάφειάς της είναι, πιθανότατα, η αποτελεσματική ανεπάρκεια των προγενέστερων θεσμικών μεταρρυθμίσεων και των αποφάσεων διαχείρισης της κρίσης, μαζί και η απουσία βραχυχρόνιων θετικών επιδράσεων των πρωτοβουλιών θεσμικής εμβάθυνσης της ευρωζώνης, Για παράδειγμα, εν μέσω ύφεσης ή στασιμότητας, η επιθετική δημοσιονομική εξυγίανση μπορεί να επιτείνει τις ανησυχίες των επενδυτών σε ό,τι αφορά στην εξέλιξη και εξυπηρέτηση του χρέους και την φερεγγυότητα των υπερχρεωμένων κυβερνήσεων και, επομένως, ως προς την εκδήλωση συστημικών κινδύνων, ιδίως του κινδύνου παλινόρθωσης της εθνικής νομισματικής αυτονομίας. Παρά τις περί εξαίρεσης διαβεβαιώσεις, η (πολύ καθυστερημένη και ως εκ τούτου περιορισμένης συμβολής) αναδιάρθρωση

² Η λογική/ θεωρητική επιχειρηματολογία και η τυπική εμπειρική τεκμηρίωση (ακόμη ατελής, όπως επαναλαμβάνεται σε άλλο σημείο του παρόντος) περιλαμβάνονται στα ακόλουθα, μεταξύ άλλων, κείμενα των Paul De Grauwe και Yuemei Ji: (2012) "Self-Fulfilling Crises in the Eurozone: An Empirical Test", *Working Document*, No 367, Centre for European Policy Studies, (2012) "Mispricing of Sovereign Risk and Macroeconomic Stability in the Eurozone", *Journal of Common Market Studies*, 50(6), 866-880, (2013) "Panic-driven austerity in the Eurozone and its implications", <http://www.voxeu.org/article/panic-driven-austerity-eurozone-and-its-implications>.

Από την άλλη πλευρά, ο αντίλογος που εμπνέεται από την νέα (Κεϋνσιανή) σύνθεση (και μεθοδολογικός ενστερνίζεται διορατικές προσδοκίες) αποδίδει την μείζονα έμφαση στους οικονομικώς θεμελιώδεις παράγοντες και, κατ' επέκταση, υποδεικνύει την αποφασιστική συμβολή της (επιμονής στην εφαρμογή) πολιτικής ταχείας δημοσιονομικής εξυγίανσης και διαρθρωτικής μεταρρύθμισης στην παρατηρούμενη αποκλιμάκωση της δυσπιστίας των αγορών. Βλέπε, για παράδειγμα, Buti, Marco & Nicolas Carnot (2013) "Fiscal policy in Europe: Searching for the right balance", <http://www.voxeu.org/article/fiscal-policy-europe-searching-right-balance>, καθώς και Manasse, Paolo, Giulio Trigilia, Luca Zavalloni (2013) "Professor Monti and the bubble", <http://www.voxeu.org/article/professor-monti-and-bubble>.

του ελληνικού χρέους προς ιδιώτες πιστωτές μάλλον τροφοδοτεί τους φόβους των αγορών και ενισχύει τον κίνδυνο εμπέδωσης της κακής ισορροπίας και εκδήλωσης των δυνάμει αποσχιστικών τάσεων.

Την ίδια στιγμή, παρά τις αρχικές προτάσεις και προσδοκίες, η διασύνδεση της εγκατάστασης του ενιαίου μηχανισμού εποπτείας των τραπεζών, με την απ' ευθείας ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας μοιάζει να περιπλέκεται, εξ αιτίας της δυσκολίας διαπραγμάτευσης του θέματος των κληροδοτημένων στοιχείων ενεργητικού/ επισφαλών απαιτήσεων, πιθανώς καθυστερώντας την απ' ευθείας ανακεφαλαιοποίηση των τραπεζών και, ενδεχομένως, απειλώντας με επιδείνωση του δημόσιου χρέους. Γενικότερα, οι θεσμικές μεταρρυθμίσεις της ευρωζώνης (εγκατάσταση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας, ενίσχυση του ελέγχου των εθνικών δημοσιονομικών και οικονομικών πολιτικών, περιλαμβανομένης της Συνθήκης για την σταθερότητα, τον συντονισμό και την διακυβέρνηση στην οικονομική και νομισματική ένωση, απόφαση για την εγκατάσταση ενιαίου μηχανισμού εποπτείας των τραπεζών) αποτυγχάνουν να αναστείλουν την αβεβαιότητα – η οικονομική συγκυρία βαραίνει πολύ. Τουναντίον, όσο και αν η επιθετική δημοσιονομική εξυγίανση έχει προϋποθετική σημασία προκειμένου για την ενεργοποίηση του προγράμματος των απ' ευθείας νομισματικών συναλλαγών, η ανάληψη από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα του ρόλου οιονεί δανειστή ύστατης καταφυγής –για την ακρίβεια η δέσμευση άσκησης αυτού του ρόλου- και η διασφάλιση (ονομαστικώς) απεριόριστης ρευστότητας για τις κυβερνήσεις, ιδίως γι' αυτές της Ισπανίας και της Ιταλίας, (μπορεί να) αναχαιτίζει την τάση αυτοεκπλήρωσης προσδοκιών πιστωτικής αθέτησης, αμβλύνοντας κατ' επέκταση, τον κίνδυνο διάρρηξης της νομισματικής ένωσης.

Παρ' όλα αυτά, η καθησυχαστική, ως αποδείχθηκε, παρέμβαση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας δεν αποκλείεται –για την ακρίβεια, αυτό είναι το πιθανότερο- να αποδειχθεί, επίσης, προσωρινώς μόνο αποτελεσματική, αδυνατώντας να προκαλέσει την (οριστική) αναστροφή των διαθέσεων των επενδυτών. Άλλωστε, για την ώρα, το πρόγραμμα των απ' ευθείας νομισματικών συναλλαγών δεν έχει τεθεί σε εφαρμογή –για την ώρα έχει αρκέσει ο λόγος του κεντρικού τραπεζίτη- και η (σκόπιμη) απουσία επιχειρησιακής εξειδίκευσής του (εξειδίκευσης, για παράδειγμα, του μηχανισμού και των κριτηρίων ενεργοποίησης και παύσης και, άρα εμμέσως, των ποσοτικών ορίων της παρέμβασης ή, αλλιώς, της πραγματικής έκτασης της ονομαστικώς απεριόριστης αγοράς κρατικών ομολόγων) δεν επιτρέπει, αν μη τι άλλο, την ασφαλή *ex-ante* εκτίμηση των χρηματοπιστωτικών επιδράσεων της ενδεχόμενης εφαρμογής του – και σε τελική ανάλυση, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα οιονεί και όχι αυθεντικού δανειστή ύστατης καταφυγής ρόλο προτίθεται να αναλάβει, αγγίζοντας, πάντως, τα νομικώς καθορισμένα όρια δράσης της. Όπως και να έχει, πάντως, η πιθανότητα πραγματικής δοκιμασίας της δέσμευσης της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (θα) τείνει να αυξάνεται όσο τα θεμελιώδη προβλήματα των νότιων κρατών μελών της ευρωζώνης παραμένουν οξεία και, πιθανότατα, επιδεινώνονται (με την ανεργία να συνιστά το μείζον βραχυπρόθεσμο πρόβλημα που ελέω υστέρησης συνεπάγεται μακροπρόθεσμες αρνητικές επιδράσεις για το δυνητικό προϊόν και την απασχόληση), και όσο οι ρυθμοί μεγέθυνσης στα βόρεια κράτη μέλη παραμένουν ισχυροί, στην Γερμανία μάλιστα εξασθενίζουν (όπως προβλέπεται για το 2013).³ Το τελευταίο δηλώνει, μεταξύ άλλων, την αδυναμία αντιστάθμισης της διαρκώς υποχωρούσας εσωτερικής ζήτησης στον νότο με αυξημένη εξωτερική ζήτηση από τον βορρά, όταν, ταυτοχρόνως, η συναλλαγματική ανατίμηση του ευρώ τείνει να δυσχεραίνει περισσότερο την διόρθωση των εξωτερικών ισοζυγίων των οικονομιών του νότου, καθελώνοντας τις (ήδη αδύναμες) εκτός ευρωζώνης εξαγωγικές επιδόσεις τους. Η μέχρι σήμερα παρατηρούμενη διόρθωση των εξωτερικών ισοζυγίων των οικονομιών του νότου ανάγεται, πρωτίστως, στην μείωση των εισαγωγών, ελέω συμπίεσμένης εσωτερικής ζήτησης για κατανάλωση και επένδυση, αν και, εξαιρεμένης της Ελλάδας, η συμβολή των εξαγωγικών επιδόσεών τους έχει επίσης αυξηθεί. Επακόλουθη είναι, μετά από αυτά, η αποτυχία διόρθωσης της δημοσιονομικής κατάστασης, ιδίως η αποτυχία μείωσης του δημόσιου χρέους. Επακόλουθη είναι, ακόμη, η διόγκωση των ζημιών των

³ Βλέπε, European Commission (2013) “European Economic Forecast – Winter 2013”, *European Economy*, 1, καθώς και Pisani-Ferry, Jean (2013) “The Euro’s House Divided”, <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-eurozone-s-persistent-regional-disparities-by-jean-pisani-ferry> και Darvas, Zsolt (2013) “The Euro Crisis: Mission Accomplished?”, <http://www.bruegel.org/nc/blog/detail/article/1031-the-euro-crisis-mission-accomplished>.

τραπεζών στον νότο, όντας μοιραίο αποτέλεσμα της κατάπτωσης δανείων που προκαλεί η συρρίκνωση/ πώχευση επιχειρήσεων και η μείωση του διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυρών, αλλά και, πιθανότατα, συνιστώντας αιτία της ακαμψίας των επιτοκίων δανεισμού και εμπόδιο στις συναφείς προσδοκίες της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας (βλέπε και παραπάνω) και, ίσως εξ αιτίας και της πιστωτικής ασφυξίας,⁴ καθιστώντας δυσχερέστερη την διατηρήσιμη οικονομική ανάκαμψη – και εκ των πραγμάτων επιβάλλοντας, ως εναλλακτική προϋπόθεση ανάκαμψης, την δραματική μείωση της πραγματικής συναλλαγματικής ισοτιμίας (εσωτερική υποτίμηση).⁵ Επακόλουθη είναι, επιγραμματικώς, η διεύρυνση των εντός της ευρωζώνης μακροοικονομικών αποκλίσεων.⁶

Η κρίση της ευρωζώνης, επομένως, δεν έχει ξεπερασθεί – και η σχετική νηνεμία στις αγορές χρήματος και πίστης μπορεί να διαρκεί για λόγους που εντοπίζονται εκτός της ευρωζώνης (για παράδειγμα, δημοσιονομική αβεβαιότητα στις Ηνωμένες Πολιτείες). Ο κίνδυνος υποτροπής της κρίσης υποκινείται, ασφαλώς, από την αποτυχία σταθεροποίησης και ανάκαμψης των οικονομιών της περιφέρειας της νομισματικής ένωσης – από την παρατεταμένη ύφεση και την καταστροφική ανεργία – και, από αυτή την άποψη, σε ικανό βαθμό ανάγεται στην εφαρμοσμένη πολιτική διαχείρισης της κρίσης και, εξ αιτίας αυτού, διαστέλλεται και (εάν εκδηλωθεί) προοιωνίζεται, πιθανότατα, δραματικές συνέπειες. Αναλυτικότερα, όπως προλέγεται, η διαπίστωση πως η Ευρωπαϊκή επιθετική πολιτική δημοσιονομικής εξυγίανσης είναι, εν μέσω ραγδαίας ιδιωτικής απομόχλευσης, σφοδρώς προκυκλική, συχνά αναίτιως,⁷ ανασταλτική της, ταυτοχρόνως επιχειρούμενης, διαρθρωτικής μεταρρύθμισης, αλλά και αντιπαραγωγική ως προς τον έλεγχο του χρέους, μοιάζει να συνιστά σχεδόν κοινό ακαδημαϊκό τόπο – που μετά την περί Κεϋνσιανών πολλαπλασιαστών ομολογία του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου κατοικείται πυκνότερα, μα όχι ασφυκτικά βεβαίως. Την ίδια ώρα, παρά την αποφασιστική παρέμβασή της (την εξαγγελία του προγράμματος των απ' ευθείας νομισματικών συναλλαγών), η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα, εν μέρει λόγω της εντολής που επισήμως (κατά την Συνθήκη) εκπληρώνει και εν μέρει, όμως, εξ αιτίας της συντηρητικής (και πολιτικώς προκρινόμενης) ερμηνείας της εντολής της, δεν δείχνει πρόθεση πρόσθετης (υπέρ απασχόλησης και εξισορρόπησης των ισοζυγίων) νομισματικής χαλάρωσης, μακράν αποκλίνοντας από την πρακτική των άλλων μεγάλων κεντρικών τραπεζών, ιδίως της Ομοσπονδιακής Τράπεζας των Ηνωμένων Πολιτειών και, επομένως, αδρανώς αποδεχόμενη την (διόλου ευεργετική) ανατίμηση της συναλλαγματικής ισοτιμίας του ευρώ.

Είναι, δίχως άλλο, κατανοητό το ότι, έναντι της κοινωνικώς επώδυνης και οικονομικώς (και χρηματοοικονομικώς) αμφισβητούμενης διαχείρισης της κρίσης, η πιθανότητα μη ελεγχόμενης κοινωνικής έκρηξης – κατάστασης πολύ διαφορετικής από τις ειρηνικές διαμαρτυρίες, ακόμη και τις βίαιες συγκρούσεις με τις αστυνομικές δυνάμεις που μέχρι σήμερα έχουν υπάρξει στις χώρες του νότου – δεν είναι μικρή. Όμως, εναλλακτικό (;) ενδεχόμενο είναι η ενίσχυση εκφράσεων σχεδόν καθολικής και (αν μη τι άλλο) ασαφώς προσανατολισμένης άρνησης είτε, πολύ χειρότερα, μισαλλοδοξίας και η διάδοση, φευ και εκλογική επιβεβαίωση, αντίστοιχων σχηματισμών και μορφωμάτων, όπως, πάλι κατ' αντιστοιχία, του κινήματος των πέντε αστέρων στην Ιταλία και του νεοναζιστικού κινήματος της [χ]ρυσής [α]γής στην Ελλάδα – η συνάθροιση των οποίων με πολιτικές και κομματικές εκφράσεις της αριστεράς και η ομού ταξινόμησή τους ως αντισυστημικών, όμως, προδίδει άγνοια ιστορίας και αντανακλά εμπρόθετη ή απρόθετη (;) αλλά αποτελεσματική (διανοητική ή/και πολιτική) υποστήριξη της διαχείρισης της κρίσης (που η αριστερά αποδοκιμάζει). Άλλωστε, η αμφισβήτηση και ευθεία προσβολή των δημοκρατικών πολιτικών συστημάτων και ο ακραίος εθνικιστικός ευρωσκεπτικισμός που στοιχειοθετούν, με διαφορετικές αναλογίες και μορφές, τον λόγο παρόμοιων σχηματισμών και μορφωμάτων σε Ευρωπαϊκό νότο και βορρά, ανάγονται και, ορισμένες φορές, συνιστούν μετεξέλιξη του αντιμεταναστευτικού και ξενοφοβικού λόγου και της οργανωμένης έκφρασής του κατά την διάρκεια της πριν την κρίση δεκαετίας – και από αυτή την άποψη, βεβαίως, η

⁴ Η διατύπωση δεν υπαινίσσεται άλλο από την πιθανότατη «βαριά ενοχή» της ζήτησης για πίστωση, παρά της προσφοράς πίστωσης, ως αποτέλεσμα της επίδρασης της αβεβαιότητας, της αυξημένης φορολογίας και του υποχωρούντος διαθέσιμου εισοδήματος στα οικονομικά σχέδια των επιχειρήσεων και των νοικοκυριών.

⁵ Darvas, Zsolt (2013) "Can Europe Recover Without Credit?", *Policy Contribution*, Issue 3, Bruegel.

⁶ European Commission (2013) "Quarterly Report on the Euro Area", 12(1), 7-18.

⁷ Όπως πειστικότερα υποδεικνύεται από τον Simon Wren-Lewis (2013) στο "Where Austerity Really Rules", <http://mainlymacro.blogspot.gr/2013/03/where-austerity-really-rules.html>.

άθροισή τους με την αριστερή πολιτική αποδοκιμασία είναι πραγματολογικώς αυθαίρετη και πολιτικώς μεροληπτική (κατ' ελάχιστο).

Αλλά, η ενίσχυση των τάσεων λαϊκής απονομιμοποίησης της Ευρωπαϊκής (νομισματικής) ολοκλήρωσης δεν είναι μόνο αποτέλεσμα της κοινωνικώς επώδυνης και, πιθανότατα, αντιπαραγωγικής διαχείρισης της κρίσης – των προοπτικών αναιμικής ανάπτυξης, επιμόνως υψηλής ανεργίας και της πρόκλησης και (πιθανής εκδήλωσης) του κινδύνου υποτροπής της κρίσης. Πολύ περισσότερο, ίσως, η ενίσχυση των τάσεων απονομιμοποίησης του Ευρωπαϊκού σχεδίου και, ιδίως, η διάδοση και γενίκευση συναισθημάτων και διαμόρφωση αντιλήψεων δυσπιστίας μεταξύ των πληθυσμών του Ευρωπαϊκού νότου και του βορρά –μεταξύ χρεωστών και δανειστών- επιτείνονται από τον τρόπο (την μέθοδο και την διαδικασία) διαχείρισης της κρίσης, περιλαμβανομένου του τρόπου συγκρότησης και ελέγχου της εφαρμογής των προγραμμάτων διάσωσης, αλλά και από τον τρόπο (την μέθοδο και την διαδικασία) καθορισμού και εφαρμογής της στρατηγικής θεσμικής μεταρρύθμισης και εμβάθυνσης της ευρωζώνης. Δηλαδή, εκτός της απονομιμοποίησης βάσει αποτελεσμάτων (output de-legitimization), η Ευρωπαϊκή (νομισματική) ολοκλήρωση δοκιμάζεται από την απονομιμοποίηση ελέω διαδικασίας (input de-legitimization). Κατ' ουσία και κατά κοινή διαπίστωση, η δεύτερη κυρίως ανάγεται στον ρόλο της Γερμανίας ως μείζονος πληρωτή (εν προκειμένω, κυριότατα δανειστή), επιτηρητή της εφαρμογής των κανόνων και, ολοένα και περισσότερο, διαμορφωτή των τελευταίων, όπως σημειώνει ο Gideon Rachman ⁸ που δεν διστάζει, ενίοτε, να προκαλεί την κυριαρχία των εθνικών θεσμών πολιτικής δημοκρατίας (ας υπενθυμισθούν, για παράδειγμα, η απαίτηση παραίτησης της κυβέρνησης Berlusconi και η απαίτηση ανάκλησης της πρωτοβουλίας για διεξαγωγή δημοψηφίσματος στην Ελλάδα). Η αυξανόμενη εχθρότητα των πληθυσμών του νότου έναντι της Γερμανίας έχει ως αναπόφευκτο συνακόλουθο την διογκούμενη δυσπιστία των γερμανών –και των λοιπών βορειών- φορολογούμενων, έναντι του νότου και ως προς την σκοπιμότητα των (δανειακώς) χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων διάσωσης, δυσπιστία που η εμμονή στην άνευ λόγων εγχώρια δημοσιονομική πειθαρχία τείνει πιθανότατα να διογκώνει, ενδεχομένως υπαγορεύοντας υπαναχώρηση ως προς τον ρόλο του πληρωτή/ δανειστή και μεγαλύτερη επιμονή ως προς τον ρόλο του επιτηρητή της εφαρμογής και διαμορφωτή των κανόνων (βλέπε παρακάτω).

Εν μέσω, λοιπόν, της εμφανούς μεν, αβέβαιης δε ως προς την διατήρησή της, νηνεμίας στις χρηματοπιστωτικές αγορές, αλλά και εν όψει του ισχυρού κινδύνου υποτροπής της κρίσης και της αυξανόμενης δυσπιστίας (και ευρωσκεπτικισμού) των πολιτών, οι Ευρωπαίοι διαμορφωτές πολιτικής, για την ακρίβεια και κατά πρώτο λόγο οι έχοντες την θεσμική πρωτοβουλία (Ευρωπαϊκή Επιτροπή και πρόεδρος του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου), αναδιατάσσουν την πολιτική ατζέντα, στρέφοντας την διαπραγμάτευση προς τα ζητήματα της θεσμικής εμβάθυνσης της ευρωζώνης. Χωρίς αμφιβολία, η πρόθεση αναπροσανατολισμού, καθ' εαυτήν, ανταποκρίνεται στις προτιμήσεις των κυβερνήσεων των πιστωτριών χωρών (με πρώτη βεβαίως την Γερμανία) που, άλλωστε, έχουν εν πολλοίς υπαγορεύσει την πολιτική διαχείρισης της κρίσης στην ευρωζώνη, δεν συμερίζονται την σκοπιμότητα ενδεχόμενης αναθεώρησής της, παρά τις δυσάρεστες αλλά ασυμμετρικώς κατανεμημένες (εις βάρος των χρεωστριών χωρών) συνέπειές της και, ως εκ τούτου, αποστρέφονται ενδεχόμενες επαναλήψεις της συναφούς διαπραγμάτευσης –ομοίως και την δημιουργία προσδοκιών επανάληψης- που ενδεχομένως ενθαρρύνουν προφητείες χρονικής ασυνέπειας της πολιτικής (διαχείρισης της κρίσης). Όπως και να έχει, πάντως, ο αναπροσανατολισμός της διαπραγμάτευσης προς τα θέματα της θεσμικής εμβάθυνσης της ευρωζώνης –και πολύ περισσότερο βεβαίως η επιτυχής διαπραγμάτευσή τους- προσδοκάται ότι θα συμβάλει διτπώς στην μείωση της παρούσας αβεβαιότητας, αφ' ενός αποτρέποντας τον σχηματισμό προφητειών χρονικής ασυνέπειας και αφ' ετέρου ενισχύοντας προσδοκίες μη αναστρεψιμότητας της (θεσμικώς βαθύνουσας) Ευρωπαϊκής νομισματικής ένωσης.

Μολαταύτα, τόσο η αποθάρρυνση των προφητειών χρονικής ασυνέπειας, όσο και η ενθάρρυνση προσδοκιών μη αναστρεψιμότητας της νομισματικής ένωσης εξαρτώνται, εμμέσως είτε ευθέως, από τον χαρακτήρα και το περιεχόμενο της θεσμικής εμβάθυνσης. Αμφότερα συναρτώνται, ακόμη, με τις (βραχυχρόνιες) συνέπειες των σχεδίων θεσμικής εμβάθυνσης για την εφαρμοσμένη πολιτική

⁸ “[W]riting the cheques, enforcing the rules and increasingly making them up, as well”, από το άρθρο του Gideon Rachman με τίτλο “The making of a German Europe”, στους *Financial Times* της 26 Μαρτίου 2012.

διαχείρισης της κρίσης και για την λειτουργία και την απόδοση των εγκατεστημένων θεσμών διαχείρισης – δεδομένης της συζήτησης που έχει προηγηθεί, εννοείται πως λόγος γίνεται, τώρα, για τις βραχυπρόθεσμες επιδράσεις των σχεδίων θεσμικής εμβάθυνσης κατά την περίοδο της νηνεμίας των χρηματαγορών (δηλαδή, μετά την παρέμβαση της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας). Παρ' όλα αυτά, η αντίστροφη επίδραση είναι, ίσως, ισχυρότερη: οι εγκατεστημένοι θεσμοί και η πολιτική διαχείρισης της κρίσης προδιαγράφουν, πιθανώς, τον χαρακτήρα και το περιεχόμενο –και τα όρια- της θεσμικής εμβάθυνσης της ευρωζώνης, είτε, ακριβέστερα, προδιαγράφουν το εύρος του πεδίου διαπραγμάτευσης, ιδίως τους τόπους σύγκλισης και τα σημεία απόκλισης των εναλλακτικών εκδοχών/ σχεδίων θεσμικής εμβάθυνσης. Προκαταλαμβάνοντας, εν μέρει, την συζήτηση που ακολουθεί (στην επόμενη ενότητα), ας σημειωθεί, λοιπόν, πως η πολιτικώς κρατούσα αφήγηση (διάγνωση) της κρίσης –η απόδοσή της στην αφροσύνη και την ροπή προς την σπατάλη στις χώρες του Ευρωπαϊκού νότου- και η συνακόλουθη πολιτική διαχείρισής της –η δια της πολιτικής λιτότητας και της διαρθρωτικής μεταρρύθμισης ανάληψη από τις ίδιες (ή μάλλον επιβολή σε αυτές) του βάρους της ενάρτησης προσαρμογής- δεν προοιωνίζονται την περιλήψη σχεδίων θέσμισης μηχανισμών καθαρής αλληλεγγύης μεταξύ των διαπραγματεύσιμων εκδοχών εμβάθυνσης της ευρωζώνης. Προλέγουν όμως πως οι τελευταίες θα αφορούν, πιθανότατα, στην Ευρωπαϊκού επιπέδου συμπλήρωση της εγχώριας διαρθρωτικής μεταρρύθμισης, ίσως διαφέροντας ως προς την θεσμική διευθέτηση και την ουσιαστική συνεισφορά της Ευρωπαϊκού επιπέδου δράσης και, κατ' επέκταση, ως προς τον βαθμό της απορρέουσας (μα όχι κατ' ανάγκη και αυτοτελώς επιθυμητής) αλληλεγγύης.

Συζητώντας για την θεσμική εμβάθυνση της ευρωζώνης, λόγος γίνεται πλέον (δηλαδή, μετά την αναμόρφωση του κατά Maastricht καθεστώτος διακυβέρνησης της ευρωζώνης, την εγκατάσταση ενός καθεστώτος *Maastricht-plus*), για τον περιεκτικό μετασχηματισμό της οικονομικής και νομισματικής ένωσης και, ειδικότερα, για την ενίσχυση του επιπέδου εξουσίας των Ευρωπαϊκού κέντρου ως προς το σύνολο της λήψεως αποφάσεων οικονομικής (και κοινωνικής) πολιτικής. Κατά συνέπεια, λόγος κυρίως γίνεται για την τραπεζική, δημοσιονομική και πολιτική ενοποίηση της ευρωζώνης, εκ των οποίων η δεύτερη κατέχει πράγματι ενδιάμεση θέση –και έχει ανάλογη σημασία. Άλλωστε, αφ' ενός η πραγμάτωση της (πλήρους) τραπεζικής ένωσης προϋποθέτει την συγκέντρωση δημοσιονομικών πόρων, αλλά, αφ' ετέρου, η συγκέντρωση (στο επίπεδο της ευρωζώνης) δημοσιονομικής εξουσίας προϋποθετικώς συνδέεται με την εκπλήρωση των όρων δημοκρατικής νομιμοποίησης των αποφάσεων (φορολογίας και δαπανών). Το ζήτημα της δημοσιονομικής ενοποίησης, με έμφαση στην πολιτική οικονομία της (μακροοικονομικής) προσαρμογής και της σταθεροποίησης των οικονομιών της ευρωζώνης, συζητείται στην ενότητα που ακολουθεί.

Η γνησιότητα της Ευρωπαϊκής οικονομικής και νομισματικής ένωσης, από δημοσιονομικής απόψεως

Το τι ακριβώς σημαίνει γνήσια οικονομική και νομισματική ένωση –ή ουσιαστική οικονομική και νομισματική ένωση, κατά την επίσημη (ελληνική) μετάφραση της (προσφάτως εισαχθείσας στην Κοινοτική διάλεκτο) έννοιας *genuine economic and monetary union*- μάλλον εξ αδρανείας (θεωρητικής και ιστορικής-πραγματολογικής) και, δη, πλημμελώς προσδιορίζεται τόσο στην ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσο και την έκθεση του προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, δια των οποίων προτείνονται σχέδια και χρονοδιαγράμματα (σταδιακής) εμβάθυνσης της ευρωζώνης.⁹ Κατά το σύνηθες, πάντως, οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής –ο ρόλος της οποίας στην διάρκεια της κρίσης ελάχιστα θυμίζει αυτόν του επιχειρηματία πολιτικής- εκφράζουν ισχυρότερη ενοποιητική βούληση και, κατά τούτο, αποσκοπούν στην θεσμικώς συμπαγέστερη και ουσιαστικώς γενναιότερη ενίσχυση της Ευρωπαϊκής αλληλεγγύης, σε σύγκριση, εν προκειμένω, με τις προτάσεις του προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου.

Σε ό,τι αφορά στην περί αδρανείας (θεωρητικής και ιστορικής-πραγματολογικής) αιτίαση, αμφότερα τα σχέδια αντλούν την εκλογίκευσή τους από την παραδοσιακή θεωρία των άριστων νομισματικών

⁹ European Commission (2012) "A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union – Launching a European Debate", COM (2012)777 final και "Towards a genuine Economic and Monetary Union", Report by President Herman Van Rompuy in close collaboration with the Presidents of the European Commission, Eurogroup and European Central Bank, 5 December 2012.

περιοχών, ιδίως ως προς την ρητή αναγνώριση, ως κριτηρίου γνησιότητας (αριστείας, κατά την θεωρία), της λειτουργίας Ευρωπαϊκού δημοσιονομικού μηχανισμού απορρόφησης των ιδιοσυγκρασιακών, μη συμμετρικώς καταμετρημένων μεταξύ των εταίρων της ευρωζώνης, οικονομικών κραδασμών – και από αυτή την άποψη παραμερίζουν την, υποκινημένη από το Ευρωπαϊκό εγχείρημα και εκλογικεύουσα το καθεστώς Maastricht, σύγχρονη θεωρία της ενδογενούς (και εκ των υστέρων) αριστείας των νομισματικών περιοχών, που άλλωστε έχει ηχηρώς διαφευσθεί πλέον.¹⁰ Η εκλογίκευση των προτεινόμενων σχεδίων αντλεί, επίσης, από την κανονιστική θεωρία της δημοσιονομικής ομοσπονδίας, που υποδεικνύει την σκοπιμότητα συγκέντρωσης της σταθεροποιητικής λειτουργίας του δημοσιονομικού συστήματος. Η πραγματολογική συνάφεια της θεωρίας της δημοσιονομικής ομοσπονδίας για (τα) ολοκληρωμένα ομοσπονδιακά καθεστώτα οργάνωσης (καταμερισμού) της πολιτικής εξουσίας είναι σχεδόν αυτονόητη, ιδίως η συνάφειά της με την δημοσιονομική θεσμική εμπειρία των Ηνωμένων Πολιτειών – εκεί άλλωστε εντοπίζεται η ακαδημαϊκή προέλευση και ανάπτυξη της. Στο πλαίσιο της ώριμης αμερικανικής ομοσπονδίας, όμως, οι πολιτικές κρίσιμες κανονιστικές υποδείξεις της θεωρίας αφορούν στις λειτουργίες της κατανομής των πόρων και της αναδιανομής, ενώ το βάρος της απόδειξης ως προς την (καλύτερη δυνατή) ικανοποίηση των σχετικών προτιμήσεων των πολιτών μοιράζονται, ελέω πολιτικής ιστορίας, συνταγματικής τάξης και διοικητικής κατανομής φορολογικών εσόδων και δαπανών/ σχετικού μεγέθους του ομοσπονδιακού και των πολιτειακών προϋπολογισμών, ομοσπονδιακή και πολιτειακές κυβερνήσεις, αν και ανισομερώς (προς όφελος της πρώτης). Η ομοσπονδιακή συγκέντρωση της δημοσιονομικής λειτουργίας της σταθεροποίησης, πάντως, είναι και θεωρείται σχεδόν αναμφίλεκτη. Τουναντίον, στην προ-ομοσπονδιακή Ευρωπαϊκή οικονομική και νομισματική ένωση, η λειτουργία της δημοσιονομικής σταθεροποίησης συνιστά –πολύ περισσότερο μετά την κρίση- το κρίσιμο πολιτικό ζήτημα, ενώ ο εθνικός έλεγχος της προσφοράς (δαπάνης και χρηματοδότησης) των δημοσίων αγαθών, όπως και της αναδιανεμητικής δημοσιονομικής λειτουργίας, είναι και εν πολλοίς θεωρείται ως λογική και σκόπιμη θεσμική επισφράγιση της (εθνικής) ανομοιογένειας των προτιμήσεων των πολιτών, όμως, σε κάθε περίπτωση, το βάρος της απόδειξης φέρουν οι υπερεθνικοί θεσμοί – τα εθνικά κράτη είναι, άλλωστε, οι ιστορικοί και επίμονοι ιδιοκτήτες της πολιτικής εξουσίας και, πράγμα επόμενο, το μέγεθος του Κοινοτικού προϋπολογισμού είναι ελάχιστο και η χρηματοδότησή του εξαρτάται κυρίως από τις εθνικές συνεισφορές. Η ευρωπαϊκή συμβολή στην οικονομική έρευνα για τον καταμερισμό των εξουσιών σε οικονομικές και νομισματικές ενώσεις γίνεται διακριτή στην διάρκεια της δεκαετίας του 1990,¹¹ υποκινείται από την επιτάχυνση της διαδικασίας Ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης και αξιώνει πραγματολογική συνάφεια μέσω, κυρίως, της μελέτης οργάνωσης (καταμερισμού) της, αφορώσας στην λειτουργία της κατανομής, ρυθμιστικής εξουσίας –¹² και από αυτή την άποψη συμβάλλει στην οικονομική εκλογίκευση της θεώρησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως ρυθμιστικού κράτους.¹³

Σε ό,τι αφορά στην αιτίαση περί πλημμελούς προσδιορισμού της σημασίας της (έννοιας της) γνησιότητας (της Ευρωπαϊκής οικονομικής και νομισματικής ένωσης), εύλογη είναι, ασφαλώς, η θεσμική προσέγγισή της –τα σχέδια στην θεσμική εμβάθυνση της ευρωζώνης άλλωστε αναφέρονται –όμως λιγότερο, εάν όχι διόλου, εύλογη είναι η αποσιώπηση των δομικών οικονομικών χαρακτηριστικών που, αφ' ενός, ευνοούν είτε δεν αποτρέπουν –ως είναι ακριβέστερο-¹⁴ την σύσταση νομισματικής ένωσης και, αφ' ετέρου, υποδεικνύουν την κατάλληλη θεσμική αρχιτεκτονική της – κοντολογίς, αποσιωπούνται τα (αμιγώς) οικονομικά κριτήρια γνησιότητας (αριστείας, κατά την θεωρία) και ο βαθμός εκπλήρωσης (δηλαδή οι τιμές) τους στην ευρωζώνη. Από αυτή την άποψη, λοιπόν, η προτεινόμενη (σε αμφότερα τα σχέδια) στρατηγική θεσμικής εμβάθυνσης της ευρωζώνης και,

¹⁰ Για μία αναλυτική συζήτηση, βλέπε Κουτσιαράς, Νίκος (2009) «Η πολιτική οικονομία των υπο-άριστων, αλλά αποδεκτών νομισματικών ενώσεων», *Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική*, 15, 41-91.

¹¹ Δεν παραβλέπεται βεβαίως η έκθεση MacDougall –Commission of the European Communities (1977) "Report of the Study Group on the Role of Public Finance in European Integration" - που όμως δεν είχε συνέχεια και, ως αποδείχθηκε, η πραγματολογική συνάφειά της ήταν μάλλον μικρή (εξ ου και η ισχνή πολιτική επιρροή της).

¹² Κουτσιαράς, Νίκος (2003) *Η Λήψη Αποφάσεων σε μια Οικονομική Ένωση: Υποδείξεις με αφετηρία τη σύγχρονη οικονομική θεωρία της πολιτικής*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα.

¹³ Majone, Giandomenico (1994) «The rise of the regulatory state in Europe», *West European Politics*, 17(3), 77-101.

¹⁴ Κουτσιαράς, ό.π., υποσημ.10.

ειδικότερα, η (προτεινόμενη) χρονική κατανομή των σχετικών μεταρρυθμίσεων, στερείται ικανής (τουτέστιν εμπειρικάς τεκμηριωμένης) οικονομικής εκλογίκευσης και, πράγμα σημαντικότερο, διατυπώνεται σχεδόν ερήμην μίας αντίληψης της πολιτικής οικονομίας του εγχειρήματος – αφού η εμπειρική οικονομική ανάλυση προσδιορίζει το είδος και το μέγεθος των διανεμητέων αποτελεσμάτων.¹⁵

Σε αμφότερα τα σχέδια θεσμικής εμβάθυνσης το ζήτημα της δημοσιονομικής ενοποίησης τίθεται, μοιραίως, στο επίκεντρο. Μεταξύ άλλων, άλλωστε, η (επίσης σκοπούμενη) ενοποίηση του Ευρωπαϊκού τραπεζικού συστήματος συνεπάγεται (Ευρωπαϊκού επιπέδου) δημοσιονομικές προεκτάσεις, είτε πρόκειται για την εγκατάσταση του ενιαίου μηχανισμού εξυγίανσης των τραπεζών, είτε πρόκειται για την εισαγωγή ενιαίου μηχανισμού εγγύησης των καταθέσεων και, επομένως, για την εφαρμογή της πλήρους τραπεζικής ένωσης – που καταγράφεται ως μακροπρόθεσμη επιδίωξη μόνο στο σχέδιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, μα όχι και σε εκείνο του προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Σε ό,τι αφορά στο περιεχόμενο και την χρονική ακολουθία των πρωτοβουλιών συγκρότησης της Ευρωπαϊκής δημοσιονομικής ένωσης, το σχέδιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και εκείνο του προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου έχουν κοινούς τόπους. Αντιλαμβάνονται την δημοσιονομική ενοποίηση ως σταδιακή διαδικασία που, βραχυπρόθεσμα, αναφέρεται στην εφαρμογή των, ήδη τεθειμένων, ποσοτικών περιορισμών, κανόνων και διαδικασιών ελέγχου και επιβεβαίωσης της συνετής διαχείρισης και της βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών (βλέπε εξάπυχο, δίπτυχο και Συνθήκη για την σταθερότητα, τον συντονισμό και την διακυβέρνηση) και, μεσο-μακροπρόθεσμα, αποβλέπει στην εγκατάσταση και την σταδιακή μετεξέλιξη δημοσιονομικής ικανότητας (fiscal capacity) σε Ευρωπαϊκό επίπεδο, σε πρώτη φάση (βραχυ-μεσοπρόθεσμα) αφορώσας στην χρηματοδοτική υποστήριξη της εγχώριας θεσμικής οικονομικής μεταρρύθμισης –στην συμπλήρωση της διαδικασίας συντονισμού της οικονομικής μεταρρύθμισης με σύστημα χρηματοδοτικών κινήτρων- και σε δεύτερη φάση (μακροπρόθεσμα) αποσκοπούσας στην εγκατάσταση μηχανισμού αυτόματης σταθεροποίησης, ιδίως έναντι μη συμμετρικών οικονομικών κραδασμών. Όμως, το σχέδιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προβλέπει, επίσης, την σταδιακή εισαγωγή θεσμών αμοιβαιοποίησης του δημόσιου χρέους μεταξύ των οικονομιών της ευρωζώνης, μεσοπρόθεσμα δια της εγκατάστασης Ευρωπαϊκού ταμείου εξαγοράς (European redemption fund) και της κοινής έκδοσης κυβερνητικών αξιογράφων βραχείας λήξεως και μακροπρόθεσμα δια της κοινής έκδοσης δημόσιου χρέους. Μολαταύτα, οι επόμενες παράγραφοι δεν επεκτείνονται πέρα από τους κοινούς τόπους των δύο σχεδίων, κατ' ουσία πέρα από το σχέδιο του προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, που είναι, ας ειπωθεί σχηματικώς, εκ των πραγμάτων εγγύτερο –μα πόσο εγγύς άραγε;- προς την (δια της διαπραγματευτικής ισχύος) σταθμισμένη μέση προτίμηση των εθνικών κυβερνήσεων και, σχεδόν αυτονόητα, αποκλείει την αμοιβαιοποίηση του δημόσιου χρέους, αλλά όχι και την κοινή έκδοσή του.¹⁶

Το ζήτημα της εισαγωγής Ευρωπαϊκού μηχανισμού χρηματοδοτικής υποστήριξης της εγχώριας διαρθρωτικής μεταρρύθμισης έχει ήδη τεθεί σε καθεστώς προ-διαπραγμάτευσης – η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει εκδώσει ανακοίνωση διαβούλευσης σε ό,τι αφορά στην θεσμική τοποθέτηση, τους όρους της σύστασης, ιδίως περιλαμβανομένης της χρηματοδότησης, και στον τρόπο και τις προϋποθέσεις λειτουργίας του μηχανισμού, προκειμένου να υποβάλει πρόταση νομοθεσίας στην διάρκεια του τρέχοντος έτους.¹⁷ Σκοπός του μηχανισμού (θα) είναι, ειδικότερα, η δια χρηματοδοτικών

¹⁵ Στο αναλυτικότερα αναπτυγμένο (και περισσότερο φιλόδοξο) σχέδιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η στρατηγική της θεσμικής εμβάθυνσης διατυπώνεται σε συνάρτηση με τις νομικές δυνατότητες (και τους περιορισμούς) που προσφέρουν οι Συνθήκες, περιλαμβανομένου του ενδεχόμενου τροποποιήσεων των τελευταίων και μη εξαιρούμενου, όμως, του ενδεχόμενου προσφυγής σε διακυβερνητικές συμφωνίες. Το ρητορικό, βεβαίως, ερώτημα είναι εάν η επιλογή και αξιοποίηση των νομικών δυνατοτήτων, όπως και η προσαρμογή στους νομικούς περιορισμούς, σχηματίζονται ανεξαρτήτως των δυνατικών νομοθετικών παραγώγων τους και, επομένως, ερήμην της πολιτικής οικονομίας των τελευταίων.

¹⁶ Η κοινή έκδοση χρέους αναφέρεται, κατά μείζονα λόγο, στην χρηματοδότηση της (συγκεντρωτικής) λειτουργίας σταθεροποίησης της ευρωζώνης σε περιπτώσεις κοινών κραδασμών – το ενδεχόμενο είναι αρκετά απόμακρο πολιτικώς και, γι' αυτό, δεν συζητείται στο παρόν κείμενο.

¹⁷ European Commission (2013) "Towards a Deep and Genuine Economic and Monetary Union: The Introduction of a Convergence and Competitiveness Instrument", COM (2013)163 final. Στην ανακοίνωση αποσαφηνίζεται η πρόθεση να αποτελέσει ο μηχανισμός (χρηματοδοτικής υποστήριξης των εγχώριων διαρθρωτικών

κινήτρων, πιθανότατα υπό την μορφή καθορισμένου ύψους και κατ' αποκοπή (για κάθε επιλεγμένο πρόγραμμα μεταρρύθμισης) μεταβιβάσεων του Κοινοτικού προϋπολογισμού, ενθάρρυνση των κυβερνήσεων ως προς εφαρμογή μεταρρυθμίσεων που συστήνονται σε αυτές στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, ιδίως στο πλαίσιο της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών, αλλά και σε αυτό της (υπό προ-διαπραγμάτευση για την ώρα) διαδικασίας *ex-ante* συντονισμού των οικονομικών πολιτικών, δηλαδή μεταρρυθμίσεων που θεωρούνται σκόπιμες για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και την βελτίωση της προσαρμοστικότητας των αγορών εργασίας, προϊόντων και υπηρεσιών. Λίγα πράγματα είναι ακόμη γνωστά περί την σύσταση και την λειτουργία του μηχανισμού – η ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής θέτει κυρίως ερωτήματα σε ό,τι αφορά, μεταξύ άλλων, στην εθνική συμμετοχή (και ιδίως την συμμετοχή των εκτός ευρωζώνης κρατών μελών), στην (κατά το δυνατό πλήρη και ακριβή) εξειδίκευση των επιλέξιμων μεταρρυθμίσεων, στην χρηματοδότηση του μηχανισμού και στον καθορισμό των μεταβιβάσεων, τόσο από κανονιστικής και διαδικασιακής όσο και από ποσοτικής απόψεως. Ορισμένες διαπιστώσεις ως προς την σκοπιμότητα και την πολιτική οικονομία του προτεινόμενου μηχανισμού είναι, παρ' όλα αυτά, δυνατό να προκύψουν. Για την ακρίβεια, πρόκειται για διαπιστώσεις που μερικώς (μόνον) αντλούν από την δημοσιευμένη, το 2010, ακαδημαϊκή τεκμηρίωση μίας πρότασης για την εγκατάσταση μηχανισμού χρηματοδοτικής υποστήριξης της μεταρρύθμισης του καθεστώτος οργάνωσης των αγορών εργασίας, δηλαδή της πλέον αμφιλεγόμενης και, από την άποψη της πολιτικής οικονομίας, δυσχερέστερης θεσμικής μεταρρύθμισης –¹⁸ μία συνοπτική, μη τεχνική αναφορά σε αυτή την πρόταση περιλαμβάνεται, επίσης, σε προηγούμενο κείμενο της παρούσας συλλογής.¹⁹

Πρώτον, η εισαγωγή μηχανισμού χρηματοδοτικής υποστήριξης της θεσμικής οικονομικής μεταρρύθμισης εξυπηρετεί την ανάγκη μετριασμού του ορθολογικού δισταγμού των κυβερνήσεων, με άλλα λόγια συμβάλλει στην άμβλυση των περιορισμών της εγχώριας πολιτικής οικονομίας, περιορισμών που αντανακλούν την (πολιτικώς μη ευνοϊκή) κατανομή των αποτελεσμάτων της θεσμικής μεταρρύθμισης στον χρόνο και μεταξύ ατόμων και ομάδων συμφερόντων και υπαγορεύουν, επομένως, την εφαρμογή διορθωτικών αποζημιώσεων και μέτρων επιτάχυνσης των προσδοκώμενων οφελών – μέτρων ενίσχυσης της ζήτησης και της απασχόλησης (τα οποία ελέω μεταρρυθμίσεων που αυξάνουν την προσφορά δεν συνεπάγονται επιτάχυνση του πληθωρισμού). Ο μηχανισμός χρηματοδοτικής υποστήριξης, ειδικότερα, λοιπόν, (θα) τείνει να αναπληρώνει την αποτελεσματική απουσία μακροοικονομικών (νομισματικών και δημοσιονομικών) κινήτρων, ανταμείβοντας ταυτοχρόνως –και γι' αυτό ενθαρρύνοντας- την ταχύτερη συμμόρφωση των εθνικών κυβερνήσεων στις Ευρωπαϊκές συστάσεις πολιτικής, ο δεσμευτικός χαρακτήρας των οποίων ενισχύεται, χωρίς πάντως να αποκτά την εγκυρότητα της νομικής υποχρέωσης, στο πλαίσιο της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών. Από την άποψη της (αμιγώς) οικονομικής εκλογίκευσης, η σκοπιμότητα του μηχανισμού συνδέεται με την αποτελεσματική εφαρμογή των διαδικασιών μακροοικονομικών ανισορροπιών και *ex-ante* συντονισμού των οικονομικών πολιτικών και, κατά τούτο, με την αποτελεσματική εσωτερική διασυννοριακών οικονομικών επιδράσεων, οι οποίες ασκούνται κυρίως μέσω του εμπορίου και, πιθανώς, ευνοούν την πρόκληση ανισορροπιών. Κατ' επέκταση, λοιπόν, η σκοπιμότητα του μηχανισμού συνδέεται με την (ένεκα της εφαρμογής διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων) ικανότητα

μεταρρυθμίσεων) τον ένα από τους δύο πυλώνες του –για την ώρα ενός- εργαλείου για την σύγκλιση και την ανταγωνιστικότητα, ο πρώτος πυλώνας του οποίου θα συνίσταται στις καλούμενες συμβολαϊκές διευθετήσεις (*contractual arrangements*), τούτέστιν εθνικά προγράμματα και χρονοδιαγράμματα εφαρμογής των συστηνόμενων (κυρίως στο πλαίσιο της διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών) μεταρρυθμίσεων. Οι συμβολαϊκές διευθετήσεις θα συμφωνούνται, όπως (θα) προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, μεταξύ αυτής και των εθνικών κυβερνήσεων και θα εγκρίνονται από το Συμβούλιο, και την εφαρμογή των συμφωνημένων δράσεων, έστω ορισμένων από αυτές, θα υποκινεί χρηματοοικονομικός ο μηχανισμός. Ας σημειωθεί ότι αυτές οι ιδέες, μαζί και τα σχετικά εργαλεία και οι ονομασίες τους, έχουν αρχικώς προταθεί στα σχέδια θεσμικής εμβάθυνσης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου. Ας σημειωθεί ακόμη πως η διάλεκτος των Βρυξελλών, μα και η (ήδη δυσπρόσιτη για τον παρατηρητή και μάλλον δυσάρεστη –περίπλοκη και ακριβή- για τους εμπλεκόμενους) γραφειοκρατία της Ευρωπαϊκής οικονομικής διακυβέρνησης δεν αποκλίνουν και σε αυτή την περίπτωση από την άνευ ορίου και αναστολών τάση (κατ' ευφημισμόν) εμπλουτισμού τους.

¹⁸ Koutsiaras, Nikos (2010) "How to Spend it: Putting a Labour Market Modernization Fund in Place of the European Globalization Adjustment Fund", *Journal of Common Market Studies*, 48(3), 617-640.

¹⁹ Βλέπε «Το (θεμελιώδες) λάθος της στρατηγικής της Λισαβόνας και η δυνατή διόρθωσή του».

συγκράτησης της πραγματικής συναλλαγματικής ισοτιμίας περί το επίπεδο ισορροπίας της και την αποκατάσταση της προσαρμοστικότητας των αγορών έναντι οικονομικών κραδασμών. Από αυτή την άποψη, επομένως, ο μηχανισμός χρηματοδοτικής υποστήριξης των μεταρρυθμίσεων, από κοινού με την θεσμική ενίσχυση των διαδικασιών συντονισμού και εποπτείας των οικονομικών πολιτικών, ανταποκρίνεται στην σκοπιμότητα αναθεώρησης –για την ακρίβεια συμπλήρωσης της ήδη τελεσμένης αναθεώρησης- της (κατά μείζονα λόγο) μαθησιακής διαδικασίας της αποτυχούσας στρατηγικής της Λισαβόνας, ειδικότερα στην σκοπιμότητα ενδυνάμωσης της Ευρωπαϊκής επίδρασης στον σχηματισμό των κινήτρων της εγχώριας μεταρρυθμιστικής δράσης.

Δεύτερον, η σκοπιμότητα εγκατάστασης ενός μηχανισμού χρηματοδοτικής υποστήριξης της εγχώριας θεσμικής μεταρρύθμισης των αγορών δεν αμβλύνεται εξ αιτίας της εγγενούς παρουσίας κινήτρων αντιδεοντολογικής συμπεριφοράς των επωφελουμένων, η πραγματική συνάφεια της οποίας είναι εν προκειμένω περιορισμένη –με άλλα λόγια ο ηθικός κίνδυνος είναι μικρός- σε αντίθεση με αυτό που συμβαίνει στις περιπτώσεις λειτουργίας μηχανισμών ασφάλισης (βλέπε και παρακάτω). Ούτε, επίσης, αλλοιώνεται εξ αιτίας της πρόκλησης λανθανουσών ζημιών (deadweight losses), η πραγματική σημασία των οποίων είναι ισχνή. Στην ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ο ηθικός κίνδυνος συνδέεται με το ενδεχόμενο της σκόπιμης καθυστέρησης της εφαρμογής μεταρρυθμίσεων, προκειμένου να αποδίδεται σε αυτές ο χαρακτήρας της επείγουσας δράσης και να τεκμηριώνεται η επιλογή της χρηματοδότησής τους από τον μηχανισμό. Επίσης, η πρόκληση λανθανουσών ζημιών συνδέεται με το ενδεχόμενο χρηματοδότησης μεταρρυθμίσεων που θα είχαν, ακόμη και χωρίς την συνεισφορά του μηχανισμού, εφαρμοσθεί, ωστόσο αναβάλλονται, προκειμένου να τύχουν χρηματοδοτικής υποστήριξης. Στην ίδια ανακοίνωση υπογραμμίζεται, βεβαίως, η πρόθεση κατασκευής του μηχανισμού κατά τρόπο που επιτρέπει –μάλλον επιβάλλει- την εξουδετέρωση των κινήτρων εκδήλωσης παρόμοιων συμπεριφορών (από τις επωφελουόμενες εθνικές κυβερνήσεις).

Μολαταύτα, ο στρατηγικός χειρισμός της θεσμικής μεταρρύθμισης, από μέρους των εθνικών κυβερνήσεων, μπορεί να διαλαμβάνει θεωρήσεις και υπολογισμούς που, κατά πρώτο λόγο, αφορούν στην ποιότητα των μεταρρυθμίσεων και την μεγιστοποίηση των προσδοκώμενων οφελών τους (για παράδειγμα, στην εκμετάλλευση σχέσεων συμπληρωματικότητας είτε υποκατάστασης μεταξύ θεσμών). Οι αξιώσεις χρηματοδοτικής υποστήριξης παρόμοιων στρατηγικών είναι, βεβαίως, ισχυρότερες και, ως εκ τούτου, η αποδοτικότητα της επένδυσης πολιτικού κεφαλαίου και πόρων σε αντιδεοντολογικές (σε ό,τι αφορά στην λειτουργία του μηχανισμού) στρατηγικές και, επομένως, τα κίνητρα επιλογής των τελευταίων είναι ισχνότερα – ο ηθικός κίνδυνος και το ενδεχόμενο της πρόκλησης λανθανουσών ζημιών είναι, όπως προλέγεται, περιορισμένα. Όπως και να έχει, όμως, το ερώτημα είναι γιατί θα πρέπει, καταρχήν, να λογίζονται τα ενδεχόμενα του ηθικού κινδύνου και των λανθανουσών ζημιών, όπως περιγράφονται στην ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, και να επιδιώκεται η αποτροπή τους, ασφαλώς μέσω (αυστηρών) κανόνων επιλεξιμότητας. Αν σκοπός του μηχανισμού χρηματοδοτικής υποστήριξης είναι, πράγματι, η άμβλυνση των περιορισμών της εγχώριας πολιτικής οικονομίας, ιδίως μέσω της ενίσχυσης της δημοσιονομικής ικανότητας των κυβερνήσεων, προκειμένου να εφαρμόζουν μέτρα αποζημίωσης των πληττομένων από τις μεταρρυθμίσεις, ποιος λόγος υπαγορεύει την εξαίρεση πρωτοβουλιών που, ίσως, θα είχαν σε κάθε περίπτωση ή/και προγενέστερα εκφρασθεί, ως εάν αυτές στερούνται αναδιανεμητικών συνεπειών; Δεν έχει, επίσης, η κατ' αποκοπή Ευρωπαϊκή ενίσχυση της δημοσιονομικής ικανότητας των κυβερνήσεων γενικότερη επίδραση, επιτρέποντας την εξοικονόμηση εθνικών πόρων, προκειμένου να χρηματοδοτηθούν μέτρα αποζημίωσης άλλων μεταρρυθμιστικών παρεμβάσεων, πέρα από την (τις) χρηματοδοτούμενη (-ες) από τον μηχανισμό; Τι εξυπηρετεί, άραγε, η επιμονή ως προς την σκοπιμότητα εξουδετέρωσης των, πιθανότατα μικρών και μάλλον δύσκολα και ίσως με τρόπο αμφιλεγόμενο εξακριβώσιμων, κινδύνων αντιδεοντολογικού χειρισμού των μεταρρυθμίσεων, άλλο από προθέσεις αποτελεσματικού περιορισμού του ρόλου του μηχανισμού χρηματοδοτικής υποστήριξης των μεταρρυθμίσεων;

Τρίτον, εάν η (δεοντολογική) οικονομική ανάλυση υπαγορεύει, όπως πιο πάνω λέγεται, την εισαγωγή ενός Ευρωπαϊκού μηχανισμού χρηματοδότησης των εγχώριων διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων, η (θετική) ανάλυση της πολιτικής οικονομίας υποδεικνύει την απουσία ισχυρών –πιθανώς και λιγότερο ισχυρών- πολιτικών προσκομμάτων, αφού τα προσδοκώμενα διακρατικά αναδιανεμητικά

αποτελέσματα του μηχανισμού, τουλάχιστον από την πλευρά των δαπανών του,²⁰ (θα) είναι εν πολλοίς τυχαία, τουτέστιν (θα) είναι αδύνατη η εκ προοιμίου αναγνώριση ορισμένων δυνάμει καθαρώς επωφελομένων κρατών μελών. Άλλωστε, όσο και αν οι ελλειμματικές οικονομίες της ευρωζώνης έχουν, εκ των πραγμάτων, μεγαλύτερο φόρτο θεσμικής μεταρρύθμισης των αγορών, αυτό δεν σημαίνει πως οι πλεονασματικές οικονομίες έχουν ευκαταφρόνητες διαρθρωτικές αδυναμίες και, κατ' επέκταση, ασήμαντες ανάγκες θεσμικής μεταρρύθμισης.²¹ Οι αποκλίσεις τους αφορούν κυρίως, πιθανότατα, στην κατανομή των θεσμικών μεταρρυθμίσεων μεταξύ αγορών προϊόντων, υπηρεσιών, εργασίας, χρήματος και κεφαλαίων –οι ελλειμματικές οικονομίες του Ευρωπαϊκού νότου, για παράδειγμα, έχουν σαφώς βαρύτερη ατζέντα μεταρρυθμιστικής δράσης στις αγορές εργασίας- αλλά και μεταξύ των επιμέρους, σε κάθε περίπτωση (είδος αγορών), θεσμικών διευθετήσεων –στις ελλειμματικές οικονομίες, για παράδειγμα, η τροποποίηση του συστήματος καθορισμού των μισθών αποτελεί μείζονα προτεραιότητα. Από την άλλη πλευρά, όμως, πλεονασματικές και ελλειμματικές οικονομίες της ευρωζώνης έχουν, λίγο-πολύ, τον ίδιο φόρτο θεσμικής μεταρρύθμισης σε σχέση με την διασφάλιση της μακροχρόνιας βιωσιμότητας των οικονομικών του δημοσίου, τουτέστιν μεταρρύθμισης των συστημάτων κοινωνικής ασφάλισης και υγείας. Όπως και να έχει, πάντως, μπορεί ο όγκος και το επείγον της θεσμικής μεταρρύθμισης να συνιστούν προσδιοριστικούς παράγοντες της κατανομής των δαπανών του μηχανισμού, όμως δεν είναι οι μόνοι. Δίχως άλλο, η ποιότητα –και η προσδοκώμενη απόδοση- των μεταρρυθμίσεων, η οποία εξαρτάται, μεταξύ άλλων, από την ποιότητα της τεχνικής επεξεργασίας τους, περιλαμβανομένης της επιστημονικής τεκμηρίωσης, και της κοινωνικής και πολιτικής διαβούλευσης, επηρεάζει, επίσης, την κατανομή των δαπανών, προσδιορίζοντας την επιλογή χρηματοδότησής τους (των μεταρρυθμίσεων) – και, από αυτή την άποψη, οι πλεονασματικές οικονομίες έχουν, χωρίς αμφιβολία, προβάδισμα.

Τέταρτον, ακόμη και αν τα διακρατικά καθαρά αναδιανεμητικά αποτελέσματα του μηχανισμού, δηλαδή κατόπιν υπολογισμού της κατανομής των εισφορών και των δαπανών του, ευνοούν, τελικώς, τις ελλειμματικές οικονομίες, πράγμα πολύ πιθανό, η εγκατάσταση του μηχανισμού δεν καθίσταται πολιτικώς αβέβαιη ή, πολύ περισσότερο, ανέφικτη, τουλάχιστον όχι κατ' ανάγκη και ούτε αμαχητί. Τουναντίον, μάλιστα, η πολιτική σκοπιμότητα εγκατάστασης του μηχανισμού ενδεχομένως ενισχύεται, εάν το καθαρό χρηματοδοτικό όφελος των ελλειμματικών οικονομιών του Ευρωπαϊκού νότου γίνεται, σε αυτές τις κοινωνίες, αντιληπτό ως (οιονεί) αναδιανεμητική μεταβίβαση χρηματοδοτούμενη από τις πλεονασματικές οικονομίες του βορρά, προκειμένου να επιμερίζεται συμμετρικότερα –και δικαιότερα κατά την κοινή γνώμη στον νότο- το βάρος της μακροοικονομικής εξισορρόπησης. Ομοίως, η πολιτική σκοπιμότητα εγκατάστασης του μηχανισμού ενισχύεται, εάν η καθαρή χρηματοδοτική εισφορά των πλεονασματικών κρατών μελών γίνεται αντιληπτή, σε εκείνες τις κοινωνίες, ως το τίμημα –κατά την βιβλιογραφία της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, η εξαγορά (side payment)- της υποστήριξης της προσαρμογής των ελλειμματικών κρατών μελών στο (εμπνευσμένο από την εμπειρία του βορρά) θεσμικό υπόδειγμα της ενάρετης οικονομικής διαχείρισης και, κατά τούτο, της μείωσης του κινδύνου (δανειακής) διάσωσής τους στο μέλλον. Κοντολογίς, η πολιτική σκοπιμότητα ενός, εκ των πραγμάτων πιθανώς αναδιανεμητικού μηχανισμού υποστήριξης της εγχώριας θεσμικής οικονομικής μεταρρύθμισης, συνδέεται με την άμβλυση των διαθέσεων δυσπιστίας μεταξύ των Ευρωπαϊκών λαών ή/και την αποδυνάμωση των παραγόντων πρόκλησής της και, κατ' επέκταση, με την αναχαίτιση των τάσεων απονομιμοποίησης της Ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Είναι, βεβαίως, φανερό ότι παρόμοιες αντιλήψεις περί την πολιτική σκοπιμότητα του μηχανισμού ενδογενώς σχηματίζονται (πολιτικώς καλλιεργούνται).

²⁰ Ο τρόπος προικοδότησης του μηχανισμού δεν είναι, αυτή την ώρα γνωστός. Κατά την ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ο μηχανισμός θα χρηματοδοτείται από ειδικού σκοπού εθνικές εισφορές, καθορισμένες, κατά το σύνηθες, βάσει του ακαθάριστου εθνικού εισοδήματος, είτε από άλλους ειδικούς πόρους (που όμως δεν κατονομάζονται, ούτε για παράδειγμα), και θα περιλαμβάνεται στον Κοινοτικό προϋπολογισμό, μένοντας, ωστόσο, εκτός των συμφωνημένων χρηματοδοτικών οροφών (ceilings).

²¹ Βλέπε, για παράδειγμα, European Commission (2012) "Alert Mechanism Report: Report prepared in accordance with Articles 3 and 4 of the Regulation on the prevention and correction of macroeconomic imbalances", COM (2012)68 final.

Παρ' όλα αυτά και μολονότι, όπως προλέγεται, αδιευκρίνιστοι παραμένουν ακόμη οι όροι της σύστασης και οι κανόνες και διαδικασίες λειτουργίας του μηχανισμού, για την ακρίβεια οι σχετικές προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δεν έχουν ακόμη διατυπωθεί, η ανακοίνωση προβληματισμού και διαβούλευσης της τελευταίας οριοθετεί, ήδη, το εγχείρημα συσταλτικώς – και είναι, ασφαλώς, σχεδόν απίθανο το ενδεχόμενο της επιλογής μίας (περισσότερο) διασταλτικής προσέγγισης από μέρους του Συμβουλίου. Ειδικότερα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σπεύδει, εκ προοιμίου (κατά το προ-διαπραγματευτικό στάδιο), να αποσαφηνίσει πως: πρώτον, το μέγεθος του μηχανισμού, δηλαδή το ύψος της χρηματοδότησής του, θα είναι περιορισμένο, τουλάχιστον αρχικώς, δεύτερον, η συμμετοχή στον μηχανισμό δεν θα αφορά σε κράτη μέλη που έχουν ενταχθεί σε πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής (και επίσημης δανειακής χρηματοδότησης), τρίτον, η υποστήριξη του μηχανισμού θα παρέχεται, όταν εφαρμόζονται σημαντικές μεταρρυθμίσεις που δυνητικώς επιδρούν σε άλλα κράτη μέλη και στην ευρωζώνη (ή την Ευρωπαϊκή Ένωση) ως σύνολο και, τέταρτον, η (εθνική) αξιοποίηση της χρηματοδοτικής υποστήριξης του μηχανισμού θα υπόκειται σε αυστηρούς κανόνες (αιρεσιμότητα) και, πιθανότατα, δεν θα κατανέμεται προς όφελος αναδιανεμητικών δράσεων.²² Χωρίς αμφιβολία, η συσταλτική οριοθέτηση της σύστασης και λειτουργίας του μηχανισμού χρηματοδοτικής υποστήριξης των μεταρρυθμίσεων εκφράζει την πρόθεση ασφαλούς απομάκρυνσής του από το πρότυπο ενός μηχανισμού δημοσιονομικών μεταβιβάσεων, αντανακλά, κατ' επέκταση, την μεγάλη πολιτική βαρύτητα των επιφυλάξεων περί ηθικού κινδύνου, προοιωνίζεται την εκδήλωση εξασθενημένων επιδράσεων (μη εμπρόθετης) αλληλεγγύης και, δίχως άλλο, δηλώνει την (από μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής) ρεαλιστική αναγνώριση των εθνικών προτιμήσεων συντονισμού της οικονομικής πολιτικής. – και δημοσιονομικής ενοποίησης (αλληλεγγύης).

Όμως, ο κίνδυνος αποτυχίας του μηχανισμού χρηματοδοτικής υποστήριξης της εγχώριας θεσμικής μεταρρύθμισης είναι, πιθανώς, μεγαλύτερος όσο συσταλτικότερα οριοθετούνται η σύσταση και η λειτουργία του (μηχανισμού). Ο κίνδυνος της αποτυχίας αναφέρεται, βεβαίως, στο ενδεχόμενο (ποσοτικής ή/και ποιοτικής) υστέρησης της θεσμικής μεταρρύθμισης, ιδίως στις ελλειμματικές οικονομίες της ευρωζώνης και, κυρίως, εξ αιτίας της αδυναμίας εξομάλυνσης των αναδιανεμητικών αποτελεσμάτων της, και η εκδήλωσή του συνεπάγεται την επιβράδυνση (των) τάσεων μακροοικονομικής εξισορρόπησης και, κυριότερα, μακροχρόνιας οικονομικής σύγκλισης στο εσωτερικό της ευρωζώνης. Από αυτή την άποψη, μάλιστα, η εξαίρεση από τον μηχανισμό χρηματοδοτικής υποστήριξης των μεταρρυθμίσεων κρατών μελών που έχουν ενταχθεί σε πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής θα έχει, πιθανώς, ως αποτέλεσμα την ακόμη μεγαλύτερη επιβράδυνση (των) τάσεων οικονομικής σύγκλισης. Το γεγονός ότι αυτά τα κράτη μέλη δεν συμμετέχουν, προσωρινώς, στις κανονικές διαδικασίες συντονισμού και εποπτείας των οικονομικών πολιτικών, καθώς τελούν υπό το καθεστώς της επιτήρησης της δημοσιονομικής και οικονομικής (και διαρθρωτικής) πολιτικής τους, δεν συνιστά ικανό λόγο (ομοίως προσωρινής;) εξαίρεσής τους, δεδομένων, μάλιστα, τόσο του συγκριτικώς μεγαλύτερου φόρτου θεσμικής μεταρρύθμισης όσο και του, ελέω δημοσιονομικής λιτότητας, ασφυκτικού περιορισμού των (εθνικών) πόρων χρηματοδότησής της – η εξαίρεσή τους αποτελεί έκφραση δυσμενούς επιλογής (adverse selection).

Ας υπογραμμισθεί, ωστόσο, ότι το ενδεχόμενο μεγαλύτερης επιβράδυνσης των τάσεων σύγκλισης ανάγεται, κατά μείζονα λόγο, στην εφαρμογή πολιτικών εσωτερικής υποτίμησης που, πιθανώς, υποκινούν την εντάσεως χαμηλού κόστους εργασίας αναδιάρθρωση της παραγωγής και την διακλαδική αναδιάταξη του εξωτερικού εμπορίου σε ορισμένα από τα κράτη μέλη, κατά μείζονα λόγο στην Ελλάδα και την Πορτογαλία, που έχουν ενταχθεί σε πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής (και επίσημης δανειακής χρηματοδότησης). Ας σημειωθεί επίσης πως, για την ώρα, άγνωστος παραμένει ο χρόνος εγκατάστασης και έναρξης λειτουργίας του μηχανισμού (εάν βεβαίως υπάρξει συμφωνία και εγκριθεί ο σχετικός Κανονισμός – και το εάν είναι μεγάλο) και, κατ' επέκταση, άγνωστο

²² Στην ανακοίνωση της Επιτροπής σημειώνεται μιν πως η χρηματοδοτική υποστήριξη του μηχανισμού μπορεί να χρησιμοποιείται, προκειμένου να ενισχύεται η κοινωνική διάσταση της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, ωστόσο διευκρινίζεται, εν είδει παραδείγματος, ότι αυτό υποδεικνύει την αξιοποίηση των χρηματοδοτικών πόρων, προκειμένου να εκσυγχρονίζονται τα συστήματα επαγγελματικής εκπαίδευσης είτε να βελτιώνεται η αποτελεσματικότητα των ενεργητικών πολιτικών αγοράς εργασίας, αλλά όχι προς όφελος μέτρων που αυξάνουν την απασχόληση καθορισμένου αριθμού μελών (ομάδων) του εργατικού δυναμικού.

είναι ποια κράτη μέλη θα εξαιρούνται τότε από αυτόν λόγω ένταξης ή/και παραμονής τους σε πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής – τα υφιστάμενα προγράμματα για την Ιρλανδία και την Πορτογαλία λήγουν το 2013 και 2014 αντιστοίχως, για την Ελλάδα (δεύτερο πρόγραμμα) το 2017 και για την Κύπρο το 2016, αλλά ποιος θα απέκλειε το ενδεχόμενο επέκτασής τους (εάν τα επιτόκια ιδιωτικής αναχρηματοδότησης του χρέους κλιμακωθούν, λόγω της μη ευνοϊκής κατανομής των λήξεων των ομολόγων και της άμεσης ανάγκης για μεγάλη νέα έκδοση χρέους);

Σε αμφότερα τα σχέδια θεσμικής εμβάθυνσης της ευρωζώνης, πάντως, η μακροχρόνια οικονομική (και δομική) σύγκλιση συνδέεται αιτιωδώς και, κατ' επέκταση, στρατηγικώς με την μακροπρόθεσμη μετεξέλιξη –την πρόθεση μακροπρόθεσμης μετεξέλιξης- της Ευρωπαϊκής δημοσιονομικής ικανότητας σε λειτουργία σταθεροποίησης έναντι μη συμμετρικών κραδασμών (που θα έχει, πιθανότατα, την μορφή ενός ταμείου ασφάλισης των κρατών μελών της ευρωζώνης, οι εθνικές εισφορές προς το οποίο και οι εθνικές απολήψεις από αυτό θα κυμαίνονται, συναρτώμενες με τις εναλλαγές των εθνικών οικονομικών κύκλων). Όμως, ενώ στο σχέδιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής υποστηρίζεται πως η συγκέντρωση της δημοσιονομικής λειτουργίας σταθεροποίησης (θα) συμβάλει στην επιτάχυνση της οικονομικής σύγκλισης μεταξύ των κρατών μελών της ευρωζώνης, στο σχέδιο του προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου η αιτιότητα αντιστρέφεται, για την ακρίβεια η οικονομική (και δομική) σύγκλιση θεωρείται ως προϋπόθεση για την καλή λειτουργία ενός σχήματος απορρόφησης των μη συμμετρικών οικονομικών κραδασμών.

Η οικονομική σύγκλιση και, κατά τούτο, η ομοιογένεια των κραδασμών και ο συγχρονισμός των κύκλων συνιστούν κριτήριο σύστασης μίας άριστης νομισματικής ένωσης. Κριτήριο σύστασης μίας άριστης νομισματικής ένωσης είναι, επίσης, η (συμφωνία για την) εγκατάσταση ταμείου σταθεροποιητικών μεταβιβάσεων, προκειμένου να αντιμετωπίζονται οι, εξ αιτίας των διατηρούμενων οικονομικών (και δομικών) αποκλίσεων, μη συμμετρικοί ή ιδιοσυγκρασιακοί κραδασμοί και οι μη συγχρονισμένες μακροοικονομικές διακυμάνσεις, αναστέλλοντας με αυτό τον τρόπο κινδύνους επιβράδυνσης των τάσεων οικονομικής σύγκλισης – και από αυτή την άποψη, βεβαίως, η εισαγωγή του ταμείου σταθεροποίησης μάλλον ως βραχυχρόνια, παρά ως μακροχρόνια μεταρρύθμιση θα έπρεπε να λογίζεται. Η θεώρηση της οικονομικής σύγκλισης ως προϋπόθεσης για την εγκατάσταση ταμείου σταθεροποίησης δηλώνει, κατ' ουσίαν, ακύρωση της σκοπιμότητας εγκατάστασης του ταμείου και, δίχως άλλο, αγγίζει τα όρια της θεσμικής οικονομικής παραδοξότητας. Παραδοξότητα μπορεί να καταλογισθεί, λοιπόν, στο σχέδιο του προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, αλλά όχι, βεβαίως, στο σχέδιο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, που, εν προκειμένω τουλάχιστον, συγκροτείται ορθολογικότερα – αλλά όπως προλέγεται, το πρώτο φέρει την σφραγίδα του πολιτικού πραγματισμού εντονότερα. Ο πολιτικός πραγματισμός αντανακλάται, σε αυτή την περίπτωση, στην (υπόρρητη) πρόθεση ελαχιστοποίησης των δημοσιονομικών μεταβιβάσεων σταθεροποίησης, συρρίκνωσης της έμμεσης αναδιανεμητικής επίπτωσής τους –πέρα από την ρητή επιδίωξη της άμεσης αναδιανεμητικής ουδετερότητας- και, τελικώς, περιστολής του βαθμού της απορρέουσας αλληλεγγύης. Ο πολιτικός πραγματισμός αντανακλάται, επίσης, στην (ρητή) αναγνώριση του βάρους που αποδίδεται πολιτικώς στον (εγγενή στα σχήματα ασφάλισης) ηθικό κίνδυνο και, κατ' επέκταση, στην ισχυρή βούληση αποτροπής του. Είναι, όμως, άραγε, ο πολιτικός πραγματισμός της πρότασης του προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου –που, ως υπενθυμισθεί, έχει ως ακριβό αντίτιμο την θεσμική οικονομική παραδοξότητά της- ικανό τεκμήριο αισιοδοξίας(;) ότι η διαπραγματέυσή της θα είναι επιτυχής;

Όσο και αν μειωθούν οι προσδοκίες, όσο και αν, με άλλα λόγια, αφυδατωθούν οι πρωτοβουλίες και τα σχέδια δημοσιονομικής ενοποίησης της ευρωζώνης, η εφαρμογή τους προσκρούει, πιθανότατα, στους σκληρούς περιορισμούς της πολιτικής οικονομίας του εγχειρήματος. Η (επιλεκτική ως προς τα μετέχοντα κράτη μέλη) αύξηση του Κοινοτικού προϋπολογισμού κατά μία, περίπου, ποσοστιαία μονάδα του ακαθάριστου εγχωρίου προϊόντος της ευρωζώνης αθροιστικώς, αύξηση που εκτιμάται ως ικανή, προκειμένου να αντιμετωπίζονται αμιγώς ιδιοσυγκρασιακοί (μη συμμετρικοί μεταξύ των κρατών μελών της) οικονομικοί κραδασμοί,²³ μόνον ως απολύτως εξωπραγματική επιδίωξη μπορεί να θεωρείται. Η διαπραγματέυση και η συμφωνία για το πολυετές δημοσιονομικό πλαίσιο 2014-2020, μάλιστα, υποδεικνύουν ότι ακόμη και η ελάχιστη (επιλεκτική) αύξηση του μεγέθους του

²³ Wolff, Guntram B. (2012) "A Budget for Europe's Monetary Union", *Policy Contribution*, Issue 22, Bruegel.

προϋπολογισμού (θα) είναι μάλλον ανέφικτη – και το Ηνωμένο Βασίλειο δεν ήταν, ούτε θα είναι (αυτή την φορά δια της απουσίας του) ο κρίσιμος πρωταγωνιστής (critical player) του συνασπισμού των απρόθιμων. Άλλωστε, τα διανεμητικά αποτελέσματα από την λειτουργία ενός ταμείου σταθεροποίησης (θα) είναι σχεδόν προδιαγεγραμμένα,²⁴ αφού οι μεταβιβάσεις του (θα) τείνουν να κατανέμονται προς όφελος κρατών μελών που είναι συχνότερα εκτεθειμένα σε ιδιοσυγκρασιακούς κραδασμούς και περισσότερο ευάλωτα σε μεγάλες (κυκλικές) μειώσεις του προϊόντος ή/και αυξήσεις της ανεργίας, τουτέστιν προς όφελος των λεγόμενων περιφερειακών κρατών μελών της ευρωζώνης – απρόθυμα λοιπόν (θα) είναι τα κράτη μέλη του λεγόμενου πυρήνα της ευρωζώνης, η αποτελεσματική συμμετοχή των οποίων (θα) αφορά στην καθαρή χρηματοδότηση του ταμείου.

Από την άλλη πλευρά, το ενδεχόμενο συγκρότησης (ισχυρού) συνασπισμού των δυνάμει επωφελουμένων δεν φαίνεται να είναι πολύ πιθανό, καθώς οι προτιμήσεις τους σε ό,τι αφορά στην ακριβή μορφή και λειτουργία του ταμείου, αντικειμενικώς, (θα) διαφέρουν. Σε πρόσφατα κείμενα πολιτικής επιχειρείται η συζήτηση αρκετών εκδοχών ενός συστήματος απορρόφησης των μη συμμετρικών κραδασμών και εξομάλυνσης των μη συγχρονισμένων επιχειρηματικών κύκλων – για παράδειγμα, συγκέντρωση (ίσως εν μέρει) της ασφάλισης για την ανεργία και των εταιρικών φόρων στο επίπεδο της ευρωζώνης, ενεργοποίηση μεταβιβάσεων βάσει των αποκλίσεων από το δυνητικό προϊόν, είτε βάσει των διαφορικών επιτοκίων δημόσιου δανεισμού, επιλεκτικές (δηλαδή πολιτικές καθοριζόμενες) δημοσιονομικές μεταβιβάσεις, έκδοση κρατικών ομολόγων με ονομαστική αξία που μεταβάλλεται αναλόγως των διακυμάνσεων του προϊόντος (GDP-indexed bonds).²⁵ Ασφαλώς, οι προαναφερόμενες –και άλλες- εκδοχές διαφέρουν ως προς τον τρόπο (και τον βαθμό) εκπλήρωσης της δημοσιονομικής λειτουργίας της σταθεροποίησης και ως προς τις θεσμικές απαιτήσεις τους και, ως εκ τούτου, διαφορετικά είναι τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματά τους. Όμως, από την άποψη της πολιτικής οικονομίας, βαρύνουσα σημασία έχει το γεγονός των σοβαρών αποκλίσεων τους ως προς την εκτιμώμενη κατανομή του οφέλους –αποτιμώμενου σε όρους ποσοστιαίας μείωσης του δημοσίου χρέους- μεταξύ των κρατών μελών της περιφέρειας της ευρωζώνης –²⁶ υποδεικνύοντας την δυσκολία σύμπτωσης των προτιμήσεων δημοσιονομικής σταθεροποίησης των δυνάμει επωφελουμένων.

Παρ' όλα αυτά, η πλειονότητα των ειδημόνων και των αναλυτών και ικανό τμήμα του Ευρωπαϊκού πολιτικού κόσμου θεωρούν πως η ευρωζώνη χρειάζεται τον δικό της (επιλεκτικό ως προς τις λειτουργίες του) προϋπολογισμό, υποστηρίζοντας, με άλλα λόγια, ότι το (ήδη τροποποιημένο) δημοσιονομικό καθεστώς της ευρωζώνης αδυνατεί να εκπληρώσει αποτελεσματικώς την λειτουργία της σταθεροποίησης. Το κύριο επιχείρημά τους αναφέρεται στην εμπειρία της δημοσιονομικής ομοσπονδίας των Ηνωμένων Πολιτειών και, ειδικότερα, στον σταθεροποιητικό ρόλο της ομοσπονδιακής κυβέρνησης που, κατά τα ευρήματα αρκετών μελετών, έχει σημαντική επίδραση στην εξομάλυνση των πολιτειακών οικονομικών κραδασμών, αν και το εύρος των ποσοτικών εκτιμήσεων είναι μεγάλο, τουτέστιν η εκτιμώμενη συμβολή του ομοσπονδιακού προϋπολογισμού στην εξομάλυνση του εισοδήματος κυμαίνεται μεταξύ δέκα και σαράντα ποσοστιαίων μονάδων.²⁷ Το απομένον και μείζον, βεβαίως, τμήμα της εξομάλυνσης του πολιτειακού εισοδήματος αποδίδεται στους αγοραίους μηχανισμούς οικονομικής προσαρμογής, δηλαδή στον τραπεζικό δανεισμό (για επιχειρήσεις, νοικοκυριά και, δευτερευόντως, κυβερνήσεις), στον μερισμό του κινδύνου (risk sharing) που διασφαλίζουν οι κεφαλαιαγορές,²⁸ καθώς και στην ευελίξια των μισθών και στην γεωγραφική

²⁴ Πράγμα που δεν ισχύει στην περίπτωση της τραπεζικής ένωσης, Schoenmaker, Dirk & Arjen Siegmans (2013) "Winners of a European banking union", <http://www.voxeu.org/article/winners-european-banking-union>.

²⁵ Wolff, ό.π., υποσημ. 23, και Pisani-Ferry, Jean, Erkki Vihriälä & Guntram Wolff (2013) "Options for a Euro-Area Fiscal Capacity", *Policy Contribution*, Issue 1, Bruegel.

²⁶ Pisani-Ferry, Vihriälä & Wolff, ό.π., υποσημ. 25.

²⁷ Sala-i-Martin, Xavier & Jeffrey Sachs (1991) "Fiscal federalism and optimum currency areas: evidence for Europe from the United States", *Working Paper* No 3855, National Bureau of Economic Research, όπου 30%-40% της αντιστάθμισης για την απώλεια του πολιτειακού εισοδήματος αποδίδεται σε αυξήσεις ομοσπονδιακών μεταβιβάσεων ή/και μειώσεις φόρων, και Bayoumi, Tamim & Paul R. Masson (1995) "Fiscal Flows in the United States and Canada: Lessons for Monetary Union in Europe", *European Economic Review*, 39(2), 253-274, στο οποίο η εκτίμηση φθάνει το 30%.

²⁸ Wolff, ό.π., υποσημ. 23.

κινητικότητα της εργασίας –²⁹ στην ενδυνάμωση των αγοραίων μηχανισμών αποβλέπουν, άλλωστε, οι λοιπές θεσμικές και (εγχώριες) διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις στην ευρωζώνη και αυτό εξυπηρετεί η προτεινόμενη εγκατάσταση του μηχανισμού χρηματοδοτικής υποστήριξής τους. Όμως, η συμβολή της ομοσπονδιακής λειτουργίας σταθεροποίησης, καθ' εαυτήν, ίσως είναι πολύ μικρότερη απ' όσο εκτιμάται στις οικονομετρικές μελέτες. Το κύριο πρόβλημα των τελευταίων συνίσταται στην δυσχέρεια διάκρισης της λειτουργίας της διαπολιτειακής ασφάλισης από εκείνη της διαπολιτειακής αναδιανομής του εισοδήματος – τις προσωρινές μεταβιβάσεις και φόρους της πρώτης από τις μόνιμες μεταβιβάσεις και φόρους της δεύτερης-³⁰ αλλά και στην δυσχέρεια διάκρισης μεταξύ διαπολιτειακής ασφάλισης και ενδοπολιτειακής διαγενεακής διανομής – ως αποτέλεσμα της εκδήλωσης κοινών κραδασμών, εκτός των μη συμμετρικών, οι αυξημένες μεταβιβάσεις προς όφελος μη συμμετρικώς πληττομένων πολιτειών δεν αντισταθμίζονται από την αυξημένη φορολογική συνεισφορά των υπολοίπων, η χρηματοδότηση του συνακόλουθου ομοσπονδιακού ελλείμματος βαρύνει, κατά συνέπεια, όλες τις πολιτείες και, επομένως, κατ' ουσίαν, οι αυξημένες μεταβιβάσεις προς όφελος των μη συμμετρικώς πληττομένων πολιτειών χρηματοδοτούνται, μερικώς τουλάχιστον, από την μελλοντική φορολογία των πολιτών τους.³¹

Μολαταύτα, ανεξαρτήτως της σημασίας της αμιγώς σταθεροποιητικής λειτουργίας του ομοσπονδιακού προϋπολογισμού (σε διάκριση από την αναδιανεμητική λειτουργία του) και, κατ' επέκταση, ανεξαρτήτως της σχετικής αποτελεσματικής επίδρασής της ως προς την εξομάλυνση των διακυμάνσεων του πολιτειακού εισοδήματος (σε σύγκριση με την αγοραία προσαρμογή), γεγονός παραμένει ότι η ομοσπονδιακή κυβέρνηση των Ηνωμένων Πολιτειών έχει, εκ των πραγμάτων, τον αποκλειστικό έλεγχο της (ισχυρότερης ή ισχνότερης) αντικυκλικής δημοσιονομικής πολιτικής, αφού, οι πολιτειακοί προϋπολογισμοί διέπονται από (θεσπισμένους από τις ίδιες τις πολιτείες) κανόνες ισοσκελίσης και, ως εκ τούτου, συμπεριφέρονται προκυκλικώς, ιδίως έναντι αρνητικών οικονομικών διακυμάνσεων.³² Το εμπειρικό ερώτημα είναι, ασφαλώς, εάν και κατά πόσο η σταθεροποιητική λειτουργία του ομοσπονδιακού προϋπολογισμού συνεπάγεται καθαρή αντικυκλική επίδραση ή, απλώς, τείνει να αντισταθμίζει την προκυκλικότητα των πολιτειακών προϋπολογισμών (όπως υποστηρίζεται ότι συνέβη κατά την πρόσφατη μεγάλη ύφεση).³³

Τόσο η αλληλεξάρτηση των ομοσπονδιακών δημοσιονομικών λειτουργιών αναδιανομής και σταθεροποίησης, όσο και η καθιέρωση, η εφαρμογή και η (πραγματική) σημασία των πολιτειακών κανόνων ισοσκελισμένου προϋπολογισμού προσφέρουν ικανές ενδείξεις αμφισβήτησης των υποδείξεων δημοσιονομικής ενοποίησης της ευρωζώνης κατ' (επιλεκτική) εικόνα της αμερικανικής δημοσιονομικής ομοσπονδίας – τουτέστιν της συμπλήρωσης των, επιβεβλημένων από το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, εθνικών κανόνων ισοσκελισμένου προϋπολογισμού (ετήσιο δομικό έλλειμμα μέχρι 0,5% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος – 1% υπό «σκληρές» προϋποθέσεις), καθώς και των ποσοτικών περιορισμών του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης με την συγκέντρωση της λειτουργίας δημοσιονομικής σταθεροποίησης έναντι των μη συμμετρικών κραδασμών και των μη συγχρονισμένων κυκλικών διακυμάνσεων. Πράγματι, πρώτον, η συγκέντρωση της δημοσιονομικής λειτουργίας της σταθεροποίησης στις Ηνωμένες Πολιτείες είναι μία από τις συνιστώσες της γενικότερης δημοσιονομικής ένωσης μεταξύ πολιτειών και ομοσπονδιακής κυβέρνησης, δημοσιονομικής ένωσης που αφορά, επίσης, στην ανάληψη από μέρους της ομοσπονδιακής κυβέρνησης σημαντικής εξουσίας ως προς την εισαγωγή φόρων και την ενεργοποίηση δαπανών και,

²⁹ Bayoumi, Tamim & Barry Eichengreen (1996) "Operationalizing the Theory of Optimum Currency Areas", *Discussion Paper*, No 1484, Centre for Economic Policy Research και Blanchard, Olivier & Lawrence Katz (1992) "Regional Evolutions", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1-75, αντιστοίχως.

³⁰ Gros, Daniel (2012) "The False Promise of a Eurozone Budget", *Commentary*, 7 December, Centre for European Policy Studies.

³¹ Fatas, Antonio (1998) "Does EMU need a fiscal federation?", *Economic Policy*, 13(26), 163-203, όπου εκτιμάται πως η παράβλεψη αυτής της διάκρισης συνεπάγεται την υπερεκτίμηση της σταθεροποιητικής επίδρασης του ομοσπονδιακού προϋπολογισμού κατά τρεις φορές.

³² Κατά την χαρακτηριστική μεταφορά του Paul Krugman, οι πολιτείες είναι "fifty little Herbert Hoovers", όπως σημειώνει σε σχεδόν ομότιπλο άρθρο του ("Fifty Herbert Hoovers") στους *New York Times* της 29 Δεκεμβρίου 2008.

³³ Βλέπε την αναλυτική συζήτηση και την συναφή βιβλιογραφία στο Darvas, Zsolt (2010) "Fiscal Federalism in Crisis: Lessons for Europe from the US", *Policy Contribution*, Issue 7, Bruegel.

πράγμα κρίσιμο, περιλαμβάνει την συγκέντρωση της αναδιανεμητικής λειτουργίας, Η τελευταία εκπληρώνεται μέσω των οριζόντιων μεταβιβάσεων που συνεπάγεται το ομοσπονδιακό σύστημα φορολογίας και δαπανών και μέσω των κάθετων επιχορηγήσεων που η ομοσπονδιακή κυβέρνηση ευθέως καταβάλλει στις πολιτείες. Δεύτερον, η αμερικανική δημοσιονομική ένωση είναι προϊόν μίας πολυτάραχης (και διόλου αναίμακτης) ιστορίας πολιτικής και συνταγματικής ολοκλήρωσης, όντας, την ίδια στιγμή, καταλύτης της – από την ανάληψη από την ομοσπονδιακή κυβέρνηση των πολιτειακών χρεών που συσσωρεύτηκαν κατά τον πόλεμο της ανεξαρτησίας (σύμφωνα με το σχέδιο του Alexander Hamilton, 1790), μέχρι τα περιστατικά χρεωκοπίας των πολιτειακών και τοπικών κυβερνήσεων (1790-1840, επίσης μετά τον εμφύλιο πόλεμο στις πολιτείες του Νότου, ιδίως σε τοπικό επίπεδο, καθώς και μεταγενέστερα, ιδίως σε τοπικό επίπεδο πάλι), την πολιτική/ εθιμική (και όχι συνταγματική ή δια νόμου) καθιέρωση της αρχής της μη διάσωσης από μέρους της ομοσπονδιακής κυβέρνησης (πρακτικώς το 1840), και μέχρι την (κατά κανόνα) συνταγματική θέσπιση του κανόνα ισοσκελισμού του προϋπολογισμού από τις πολιτείες, εν πολλοίς προκειμένου να ανταποκριθούν στις απαιτήσεις των πολιτών τους για διαφανείς και ρεαλιστικούς κανόνες χρηματοδότησης, διασφαλίζοντας, κυρίως, την βιώσιμη και ανεπίληπτη εκτέλεση προγραμμάτων δημιουργίας υποδομών (το πρώτο κύμα υιοθέτησης των κανόνων κατά τις δεκαετίες 1840 και 1850).³⁴

Ίσως, λοιπόν, το πιο ενδιαφέρον μάθημα της ιστορίας της αμερικανικής δημοσιονομικής ενοποίησης για την Ευρωπαϊκή οικονομική και νομισματική ένωση είναι ότι η επιλεκτική, ιδίως ως προς την σταθεροποίηση, μίμηση των θεσμικών χαρακτηριστικών της αμερικανικής δημοσιονομικής ομοσπονδίας μπορεί να αποδειχθεί μάταιη, είτε αντιπαραγωγική και πιθανώς επιζήμια. Το μάταιο του εγχειρήματος αναφέρεται, βεβαίως, στις διανεμητικές αντιθέσεις μεταξύ των εταίρων (όπως έχει συζητηθεί παραπάνω), που πιθανότατα θα αποτρέψουν την εγκατάσταση ταμείου σταθεροποίησης – είτε, στην καλύτερη περίπτωση, θα οδηγήσουν στην εγκατάσταση ενός υποτυπώδους, συμβολικής σημασίας μηχανισμού, όπως υποδηλώνεται στο σχέδιο του προέδρου του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου (και έχει επίσης συζητηθεί παραπάνω). Αλλά αφορά, επίσης, στις ενδεχόμενες εντάσεις και τον κίνδυνο (πιθανώς ορθολογικής) παραβίασης των επιβεβλημένων στα κράτη μέλη μάλλον, παρά αυτοτελώς και, κυριότερα, δημοκρατικώς επιλεγμένων κανόνων ισοσκελισμένου προϋπολογισμού – με άλλα λόγια αφορά στις συνέπειες που, ενδεχομένως, προκαλεί η απουσία εθνικής κυριότητας (national ownership) των κανόνων.³⁵ Το αντιπαραγωγικό και επιζήμιο του εγχειρήματος αναφέρεται, δίχως άλλο, στον κίνδυνο της αποτυχίας μακροοικονομικής σταθεροποίησης, ιδίως στις περιφερειακές και ευάλωτες σε ιδιοσυγκρασιακούς κραδασμούς οικονομίες της ευρωζώνης, ως αποτέλεσμα του συνδυασμού ενδεχόμενης προκυκλικής δημοσιονομικής πολιτικής των εθνικών κυβερνήσεων και αδυναμίας αντιστάθμισής της μέσω της αντικυκλικής λειτουργίας ενός προϋπολογισμού της ευρωζώνης – με δυσμενείς μεσο-μακροπρόθεσμες συνέπειες για την μεγέθυνση, την οικονομική σύγκλιση και, τελικώς, για την συνοχή και την ακεραιότητα της νομισματικής ένωσης.

Ίσως, εν τέλει, το μάταιο είτε το αντιπαραγωγικό και επιζήμιο των προτάσεων Ευρωπαϊκής επιλεκτικής μίμησης των θεσμικών χαρακτηριστικών της αμερικανικής δημοσιονομικής ένωσης οφείλεται στην παρανόηση του πραγματικού χαρακτήρα (των κινήτρων σύστασης και των σκοπών) της Ευρωπαϊκής νομισματικής ένωσης, δηλαδή στην σύνδεσή της με (κοινές, υποτίθεται) επιδιώξεις πολιτικής ενοποίησης. Όμως, η σύσταση της Ευρωπαϊκής νομισματικής ένωσης, ως τελικό στάδιο μιας μακράς διαδικασίας νομισματικής συνεργασίας, υπαγορεύεται από την διπλή σκοπιμότητα της αποκατάστασης, στο Ευρωπαϊκό περιφερειακό επίπεδο, της διαταραγμένης (μετά την κατάρρευση του συστήματος σταθερών αλλά προσαρμοσίμων ισοτιμιών του Bretton Woods) διεθνούς νομισματικής τάξης, και της αντιμετώπισης των προκαλούμενων από τα γερμανικά εξωτερικά πλεονάσματα διακυβερνητικών εντάσεων και εγχώριων οικονομικών και πολιτικών προβλημάτων. Η νομισματική ένωση, ειδικότερα, προσφέρει το αγαθό ενός συστήματος σταθερών ισοτιμιών και, ταυτοχρόνως, μέσω μίας νομισματικής πολιτικής που υπηρετεί αποκλειστικώς την σταθερότητα των τιμών, προσφέρει, επίσης, έναν αυτόματο μηχανισμό μακροοικονομικής εξισορρόπησης, στην θέση μίας άλλως τεταμένης διαδικασίας διακρατικής και εγχώριας πολιτικής διαπραγμάτευσής της (εξισορρόπησης) – με άλλα

³⁴ Henning, C. Randall & Martin Kessler (2012) *Fiscal Federalism: US History for Architects of Europe's Fiscal Union*, Bruegel Essay and Lecture Series.

³⁵ Στο ίδιο, σελ. 20.

λόγια καθιστά την εξωτερική εξισορρόπηση υπόθεση της (δεσμευμένης στον χαμηλό πληθωρισμό) εγχώριας προσαρμογής, και εκμηδενίζει το ενδεχόμενο κρίσεων σε σχέση με την ευθυγράμμιση των συναλλαγματικών ισοτιμιών (οι εμπορικές –μερκαντιλιστικές- προεκτάσεις των οποίων ίσως είναι απειλητικές για την ακεραιότητα της ενιαίας εσωτερικής αγοράς).³⁶ Η δημοσιονομική πειθαρχία και η χρηματοπιστωτική σταθερότητα συνιστούν τις κρίσιμες προϋποθέσεις βιωσιμότητας της Ευρωπαϊκής νομισματικής ένωσης, μόνον η πρώτη, όμως, υποκινεί την καθιέρωση Ευρωπαϊκών κανόνων και μηχανισμών διασφάλισής της. Η επιλογή ανταποκρίνεται, βεβαίως, στις προτιμήσεις φύλαξης της σχετικής αυτοτέλειας των εθνικών χρηματοπιστωτικών καθεστώτων, πολύ περισσότερο, όμως, αντανάκλα την ισχυρή (συλλογική) βούληση αποσόβησης του κινδύνου άμεσης είτε έμμεσης (μέσω της νομισματικής οδού) μετάλλαξης της Ευρωπαϊκής νομισματικής ένωσης σε ένωση μεταβιβάσεων – αλλά, ως αποδείχθηκε, στερείται οικονομικής ευθυκρισίας.

Ας ειπωθεί, λοιπόν, επιγραμματικώς: μείζον τεκμήριο γνησιότητας της Ευρωπαϊκής οικονομικής και νομισματικής ένωσης και, κατ' επέκταση, μείζον κανόνας της θεσμικής αρχιτεκτονικής της δεν (μπορεί να) είναι άλλο από την ικανοποίηση των συναφών, ιστορικώς αποκαλυμμένων προτιμήσεων των κρατών μελών της – για την ακρίβεια της (διακυβερνητικώς διαπραγματευμένης) συλλογικής προτίμησής τους.

Maastricht-με-διαφορετικό-plus

Η αμφισβήτηση του σκόπιμου και του εφικτού της εγκατάστασης δημοσιονομικού μηχανισμού σταθεροποίησης στο επίπεδο της ευρωζώνης δεν συνεπάγεται, τουλάχιστον κατ' ανάγκη, την επικρότηση του (σχηματισμένου μετά την κρίση στην ευρωζώνη) θεσμικού *status quo*. Υποδεικνύει, όμως, την στροφή της κριτικής ανάλυσης και, ενδεχομένως, της πολιτικής συζήτησης στο ζήτημα της σταθεροποιητικής λειτουργίας των εθνικών προϋπολογισμών. Ας διευκρινισθεί εκ προοιμίου, πάντως, πως όποιες και αν είναι οι διαπιστώσεις της κριτικής ανάλυσης, το ενδεχόμενο εκκίνησης διακυβερνητικής διαπραγματεύσεως για αυτό το θέμα είναι, αν μη τι άλλο σε μεσοπρόθεσμο ορίζοντα, κυριολεκτικώς απίθανο – η εφαρμογή των πρόσφατων θεσμικών μεταρρυθμίσεων, άλλωστε, δεν έχει καν ολοκληρωθεί ακόμη (ιδίως ως προς την θέσπιση των εθνικών κανόνων ισοσκελισμένου προϋπολογισμού).

Είναι αλήθεια ότι ο κίνδυνος προκυκλικής επίδρασης των (επιβεβλημένων από το Δημοσιονομικό Σύμφωνο) εθνικών κανόνων ισοσκελισμένου προϋπολογισμού (θα) είναι, πιθανότατα, ασήμαντος στις περιπτώσεις εκδήλωσης των συνήθων κυκλικών μειώσεων του εισοδήματος – για την ακρίβεια σε αυτές τις περιπτώσεις οι εθνικοί προϋπολογισμοί (θα) ανταποκρίνονται στην ανάγκη αντικυκλικής εξομάλυνσης της συνολικής δαπάνης. Σε αντίθεση προς τους κανόνες ισοσκελισμένου προϋπολογισμού των Ηνωμένων Πολιτειών, αλλά όπως επιβάλλει το Δημοσιονομικό Σύμφωνο, οι κανόνες των κρατών μελών της ευρωζώνης δεν (θα) διακρίνουν μεταξύ τακτικού προϋπολογισμού και προϋπολογισμού δημοσίων επενδύσεων ως προς την εφαρμογή της επιταγής της ισοσκέλισης – τουτέστιν δεν είναι χρυσοί (κανόνες). Ωστόσο η επιταγή της ισοσκέλισης του προϋπολογισμού –και η αριθμητική εξειδίκευσή της (ετήσιο έλλειμμα 0,5% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος)- αναφέρεται στο κυκλικώς προσαρμοσμένο (το δομικό) ισοζύγιο, διαμορφώνοντας ικανά περιθώρια ασφάλειας σε ό,τι αφορά στην λειτουργία των αυτόματων σταθεροποιητών και, ταυτοχρόνως, στην διατήρηση του πραγματικού ελλείμματος του προϋπολογισμού εντός του θεσπισμένου (Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης και Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης) ανώτατου ορίου του 3% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος. Ο ρόλος των αυτόματων σταθεροποιητών στα κράτη μέλη της ευρωζώνης είναι ισχυρότερος σε σύγκριση με τον ρόλο τους στις αμερικανικές πολιτείες, η ισοσκέλιση των προϋπολογισμών των τελευταίων, άλλωστε, ορίζεται σε όρους πραγματικού ελλείμματος (εξ ου και η προκυκλική επίδρασή τους, ιδίως σε επεισόδια ύφεσης και εξ ου, επίσης, η σκοπιμότητα της αντικυκλικής λειτουργίας του ομοσπονδιακού προϋπολογισμού).

³⁶ James, Harold (2012) *Making the European Monetary Union*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge/ Mass. & London, σελ. 8-16.

Από την άλλη πλευρά, όμως, ο κίνδυνος προκυκλικής επίδρασης των κανόνων (θα) είναι, πιθανότατα, μεγάλος στις περιπτώσεις ισχυρών αρνητικών (μη συμμετρικών) κραδασμών και, ενίοτε, οι συνέπειες της εκδήλωσής του (θα) είναι, ενδεχομένως, δραματικές. Είναι γεγονός ότι για κράτη που μετέχουν σε νομισματική ένωση και έχουν υψηλό χρέος (ίσως, μάλιστα, χαμηλότερο σε σύγκριση με κράτη που διατηρούν το εθνικό νόμισμά τους), το επιτόκιο χρηματοδότησης του ελλείμματος τείνει να αυξάνεται, περιορίζοντας, μεταξύ άλλων, την δυνατότητα άσκησης αντικυκλικής δημοσιονομικής πολιτικής – ³⁷ και, κατά την λογική των κανόνων, υποδεικνύοντας εκ προοιμίου την συντηρητική χρήση της. Όμως, η ταχεία και αυτομάτως ενεργοποιούμενη διόρθωση των (συνακόλουθων του κραδασμού) αποκλίσεων από τον στόχο του ισοσκελισμένου δομικού ισοζυγίου, όπως προβλέπεται ρητώς στους κανόνες ή/και υποδηλώνεται, (θα) έχει, πιθανώς, ως αποτέλεσμα την παράταση της ύφεσης – είτε την διστακτική και «άνεργη» ανάκαμψη- και την επιβάρυνση του δημοσίου χρέους. Σε κράτη μέλη όπου το τελευταίο είναι ήδη υψηλό (αλλά όχι μη εξυπηρετήσιμο), είτε ραγδαίως αυξάνεται ελέω ραγδαίας ιδιωτικής απομόχλευσης, η αντίληψη του κινδύνου χρεωκοπίας ενδεχομένως διαδίδεται και εδραιώνεται, προκαλώντας περαιτέρω αύξηση του επιτοκίου δημοσίου δανεισμού και, τελικώς, καθιστώντας πιθανότερο το ενδεχόμενο χρεωκοπίας – με άλλα λόγια ενισχύεται το ενδεχόμενο αυτοεκπλήρωσης της αρνητικής ισορροπίας (στις συνήθειες, εν προκειμένω, περιστάσεις πολλαπλών ισορροπιών).

Από αυτή την άποψη, πάντως, η ενδεχόμενη λειτουργία τραπεζικής ένωσης θα συνέτεινε στην άμβλυνση της ανάγκης δημοσιονομικής σταθεροποίησης. Πράγματι, η τραπεζική ένωση θα επέφερε την ενδυνάμωση του πιστωτικού μηχανισμού οικονομικής προσαρμογής, καθώς θα συνέβαλε στην μερική αποσύνδεση του κόστους χρηματοδότησης του ιδιωτικού τομέα από το κόστος κρατικής χρηματοδότησης, αναχαιτίζοντας, κατ' επέκταση, την αύξηση των επιτοκίων δανεισμού επιχειρήσεων και νοικοκυριών και περιορίζοντας, επομένως, το μέγεθος της ιδιωτικής απομόχλευσης και μετριάζοντας, ως εκ τούτου, το βάρος του κραδασμού.³⁸ Χωρίς αμφιβολία, επίσης, η τραπεζική ένωση θα συνέβαλε αποφασιστικώς στην απορρόφηση τοπικών χρηματοπιστωτικών κρίσεων και,³⁹ δίχως άλλο, θα συνέβαλε, επίσης, στην προσαρμογή έναντι κοινών (Ευρωπαϊκού εύρους) χρηματοπιστωτικών κραδασμών – και ας σημειωθεί ότι, κατά κανόνα, οι χρηματοπιστωτικές κρίσεις συνοδεύονται από σοβαρές υφέσεις και ραγδαία επιδείνωση των δημοσίων οικονομικών.⁴⁰ Μολαταύτα, το ενδεχόμενο εγκατάστασης (πλήρους) τραπεζικής ένωσης, τουλάχιστον μεταξύ των κρατών μελών της ευρωζώνης, για την ακρίβεια το ενδεχόμενο εγκατάστασης ενιαίου μηχανισμού εξυγίανσης των τραπεζών και ενιαίου μηχανισμού εγγύησης των καταθέσεων μοιάζει να έχει, πλέον, απομακρυνθεί, κατά μείζονα λόγο, βεβαίως, εξ αιτίας της απόκλισης των εθνικών προτιμήσεων σε ό,τι αφορά στο μέγεθος και την χρηματοδότηση της (προϋποτιθέμενης) κοινής δημοσιονομικής στήριξης των μηχανισμών. Ασφαλώς, το γεγονός του χρηματοδοτικού εναγκαλισμού κυβερνήσεων και τραπεζών, ιδίως στα νότια κράτη μέλη της ευρωζώνης –η αγορά μεγάλου μέρους του κυβερνητικού χρέους από τοπικές, κυρίως, τράπεζες και, ως εκ τούτου, η εξάρτηση των τελευταίων από την φερεγγυότητα των κυβερνήσεων- υποδηλώνει πως, κατ' ουσίαν, ο ενιαίος μηχανισμός εξυγίανσης των τραπεζών και, κατ' επέκταση, η τραπεζική ένωση τείνει να προσεγγίζει εγγύτερα προς την δημοσιονομική ένωση, απομακρύνοντας περισσότερο το ενδεχόμενο εγκατάστασης της πρώτης. Απολύτως ενδεικτικές είναι, άλλωστε, οι πρόσφατες διευκρινίσεις του γερμανού υπουργού οικονομικών Wolfgang Schäuble πως για την εγκατάσταση ενιαίου μηχανισμού εξυγίανσης απαιτείται αναθεώρηση της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή πως, για την ώρα, αρκεί η εναρμόνιση των εθνικών μηχανισμών, και πολύ περισσότερο, βεβαίως, η εφαρμογή στην Κύπρο ενός

³⁷ Και από αυτή την άποψη, ευπρόσδεκτη είναι, καταρχήν, η έμφαση του αναθεωρημένου πλαισίου δημοσιονομικής πειθαρχίας, περιλαμβανομένων του Δημοσιονομικού Συμφώνου και της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος, στην εφαρμογή του αριθμητικού κανόνα για το χρέος (60% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος) και τον έλεγχο της προοδευτικής αποκλιμάκωσής του – αν και οι επιδράσεις για την πραγματική οικονομία που συνεπάγεται η εφαρμογή της προβλεπόμενης διαδρομής αποκλιμάκωσης (1/20 ετησίως, κατά μέσο όρο) μπορεί να είναι δυσμενείς, ιδίως σε χώρες που η άσχημη αρχική θέση (υψηλό χρέος) προοιωνίζεται μεγάλη δημοσιονομική προσαρμογή (σε ποσοστιαίες μονάδες μείωσης του δομικού ελλείμματος).

³⁸ Wolff, *ό.π.*, υποσημ. 23.

³⁹ Gros, Daniel (2012) "Banking Union: Ireland vs. Nevada, an illustration of the importance of an integrated banking system", *Commentary*, 18 October, Centre for European Policy Studies.

⁴⁰ Reinhart, Carmen M. & Kenneth S. Rogoff (2009) *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton University Press, Princeton & Oxford, ιδίως σελ. 223-239.

(πιθανότατα καθολικής μελλοντικής εφαρμογής) μοντέλου εξυγίανσης χωρίς συμμετοχή των φορολογουμένων – και σκόπιμη είναι, πιθανότατα, η εποπτική και ρυθμιστική αποθάρρυνση του χρηματοδοτικού εναγκαλισμού.⁴¹

Επομένως, λοιπόν, η σκοπιμότητα αποτελεσματικής διασφάλισης της αντικυκλικής λειτουργίας των εθνικών προϋπολογισμών είναι, πιθανότατα, τεκμηριωμένη επαρκώς. Δεδομένης της (πολιτικής επιθυμητής και οικονομικώς μάλλον σκόπιμης) απουσίας συγκεντρωτικών δημοσιονομικών θεσμών σταθεροποίησης, η μακροοικονομική –και εν μέρει η χρηματοπιστωτική- σταθερότητα στην ευρωζώνη επιβάλλει την παρουσία και ετοιμότητα δεκαεπτά (πάνω; κάτω;) μικρών, αυθεντικών John Maynard Keynes (σε αντίθεση προς τους πενήντα μικρούς Herbert Hoover της αμερικανικής ομοσπονδίας, βλέπε παραπάνω). Άλλωστε, σε πείσμα της πολιτικής κρατούσας διάγνωσης, η εξήγηση της κρίσης στην ευρωζώνη ως συνέπεια της δημοσιονομικής αφροσύνης των κυβερνήσεων, ιδίως στα κράτη μέλη της περιφέρειας, στερείται ικανής εμπειρικής τεκμηρίωσης, ασφαλώς εξαιρώντας την Ελλάδα και αναγνωρίζοντας, επίσης, τις προκυκλικές αποκλίσεις της δημοσιονομικής πολιτικής κατά την προ της κρίσης περίοδο της οικονομικής αισιοδοξίας. Κατ' ουσίαν, η κρατούσα διάγνωση συγχέει αίτιο και αποτέλεσμα, αφού η ραγδαία επιδείνωση των δημοσίων οικονομικών (ελλειμμάτων και χρέους) ανάγεται, κυρίως, στις επιπτώσεις της ύφεσης –⁴² επακόλουθης, με την σειρά της, της ραγδαίας πτώσης των τιμών των περιουσιακών στοιχείων και της απομόχλευσης του ιδιωτικού (χρηματοπιστωτικού και μη χρηματοπιστωτικού) τομέα ή, με άλλα λόγια, της έκρηξης των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών εξ αιτίας της αιφνίδιας αναστροφής της μαζικής εισροής κεφαλαίων που είχε, έως εκείνη την στιγμή, ευνοήσει την συσσώρευση και την διατήρησή τους.⁴³ Την ίδια ώρα, οι εισηγητές της δυσπιστίας περί την δημοσιονομική αρετή των κυβερνήσεων ή, έστω, περί τον εξαγνισμό τους υποτιμούν, πιθανότατα, την «παιδαγωγική» σημασία των οδυνηρών –όσο και αντιπαραγωγικών και επιζήμιων οικονομικώς και πολιτικώς και αμφισβητήσιμων ηθικώς- μαθημάτων που επιφυλάσσει στα (επωφελούμενα και όχι μόνον) κράτη μέλη η εφαρμογή των προγραμμάτων διάσωσης και μακροοικονομικής προσαρμογής. Αρνούνται, όμως, να αντλήσουν διδάγματα από την εμπειρία της ακατάστατης και αμφιλεγόμενης διαχείρισης της κρίσης, ιδίως κατά την αρχική φάση της –την αποτυχία διάκρισης του κινδύνου ελλειμματικής ρευστότητας από εκείνον της φερεγγυότητας των κυβερνήσεων, καθώς και την επιμονή στην διπλή, αλλά αντιφατική άρνηση διάσωσης μη αξιόχρεων κρατών και αναδιάρθρωσης του κρατικού χρέους- παραμερίζοντας τις επιδράσεις της (κακής) διαχείρισης στον σχηματισμό των αντιλήψεων των επενδυτών περί τον κίνδυνο (και το ενδεδωμένο ύψος του ασφαλιστρου) του δημόσιου χρέους και, κατ' επέκταση, στην διαμόρφωση του δημοσιονομικού βάρους και των δυνατοτήτων εξυπηρέτησής του. Οι εισηγητές της δυσπιστίας –και συγγραφείς της θεσμικής επισφράγισής της- μοιάζει να υποτιμούν, επίσης, τις θετικές προεκτάσεις για την αντικυκλική δημοσιονομική πολιτική των νέων θεσμών οικονομικής και χρηματοοικονομικής διακυβέρνησης (διαδικασία παρακολούθησης των μακροοικονομικών ανισορροπιών, μακροπροληπτική εποπτεία) και, τέλος, αλλά ίσως κρισιμότερο, φαίνεται να αγνοούν τους κινδύνους (συλλογικής) παραβίασης των άκαμπτων δημοσιονομικών κανόνων (βλέπε και παραπάνω).

Μολονότι, όπως σημειώθηκε παραπάνω, το ενδεχόμενο τροποποίησης του πλαισίου δημοσιονομικής πειθαρχίας είναι, τουλάχιστον μεσοπρόθεσμα, απόμακρο, η σκοπιμότητα διασφάλισης του σταθεροποιητικού ρόλου της εθνικής δημοσιονομικής πολιτικής υπαγορεύει την εύρεση παρακαμπηρίου που, εκ των πραγμάτων και σε πρώτη εκδοχή, δεν μπορεί να είναι άλλη από την ευέλικτη εφαρμογή της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος από μέρους της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η συζήτηση παραπέμπει, βεβαίως, στην παρούσα κατάσταση και, ειδικότερα, στην (πολύ καθυστερημένη και διστακτική ουσιαδώς) επίδειξη ανοχής σε ό,τι αφορά στην εκπλήρωση των στόχων δημοσιονομικής προσαρμογής, ιδίως ως προς την μείωση του δημοσιονομικού ελλείμματος (κάτω από την μέγιστη τιμή του 3% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος), ανοχής που εκφράζεται μέσω της

⁴¹ Gros, Daniel (2013) "Banking Union with a Sovereign Virus: The self-serving regulatory treatment of sovereign debt in the euro area", *Policy Brief*, No 289, Centre for European Policy Studies.

⁴² International Monetary Fund (2011) *Fiscal Monitor: Addressing Fiscal Challenges to Reduce Economic Risks*, September.

⁴³ Βλέπε και Merler, Silvia & Jean Pisani-Ferry (2012) "Sudden Stops in the Euro Area", *Policy Contribution*, Issue 6, Bruegel.

(ετήσιας είτε διετούς) επιμήκυνσης των σχετικών χρονοδιαγραμμάτων. Χωρίς αμφιβολία, αυτή η ανοχή δεν εκφράζει πρόθεση ουσιώδους αναθεώρησης, πολύ περισσότερο εγκατάλειψης, της δημοσιονομικής λιτότητας – ακόμη και όταν οι (εν μέρει ανακριβώς) θεωρούμενοι ως διανοητικοί γονείς της διατυπώνουν, οφίμως και ίσως απολογητικώς, επιφυλάξεις κατά πόσο μπορεί, αφ' εαυτής, να έχει ως αποτέλεσμα την μείωση του δημοσίου χρέους,⁴⁴ καθώς αναστέλλει, μεταξύ άλλων, την οικονομική ανάκαμψη και αποθαρρύνει τις απαιτούμενες για την αύξηση του δυνητικού προϊόντος διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις. Και ούτε, βεβαίως, προοιωνίζεται την πολιτική αναγνώριση της σκοπιμότητας απομείωσης του χρέους των περιφερειακών κρατών μελών της ευρωζώνης που έχει πλέον, κατά μεγάλο μέρος, κοινωνικοποιηθεί σε Ευρωπαϊκή κλίμακα, τούτέστιν έχει καταστεί επίσημο – σκοπιμότητας που στην περίπτωση της Ελλάδας είναι σχεδόν αδιαμφισβήτητη αναλυτικώς, αλλά που κατά τους επίσημους δανειστές της χώρας αφορά σε περιορισμένα μέσα και σε μικρό σκοπό.⁴⁵

Δεν υπάρχει, βεβαίως, λόγος επανάληψης εδώ της συζήτησης που έχει ήδη αναληφθεί στην πρώτη ενότητα του παρόντος κειμένου. Αρκεί, απλώς, να υπενθυμισθεί ότι, όπως υπογραμμίζεται εκεί, η τάση ανάκτησης της εμπιστοσύνης των επενδυτών στο ευρώ και η αποκλιμάκωση των διαφορικών επιτοκίων οφείλονται, κυρίως, στην εξαγγελία της δέσμευσης της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας ότι θα ασκήσει, εάν χρειαστεί, ρόλο οιονεί δανειστή ύστατης καταφυγής των κυβερνήσεων – και όχι στην εμμονή ως προς την άσκηση πολιτικών δημοσιονομικής λιτότητας, ούτε στην έγκριση και την εφαρμογή μεταρρυθμίσεων του καθεστώτος δημοσιονομικής και οικονομικής διακυβέρνησης στην ευρωζώνη. Κατ' επέκταση, λοιπόν, ο πλήρης και τυπικός μετασχηματισμός της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας κατά τα πρότυπα των άλλων μεγάλων κεντρικών τραπεζών, εν προκειμένω η πλήρης και τυπική ανάληψη αυτού του ρόλου, θα ήταν το μείζον και αποφασιστικότερο βήμα θεσμικής εμπάθυνσης και, ταυτοχρόνως, διασφάλισης της περιεκτικότητας και βιωσιμότητας της (δημοσιονομικώς αποκεντρωμένης και πολιτικώς αποδεκτής) ευρωζώνης. Ωστόσο, το ενδεχόμενο μετασχηματισμού της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας είναι κυριολεκτικώς μηδενικό, όπως ασήμαντες είναι οι πιθανότητες μεταρρυθμίσεων που θέτουν υπό αμφισβήτηση τους βασικούς όρους του Ευρωπαϊκού νομισματικού συμβολαίου και διαμορφώνουν, ειδικότερα, προϋποθέσεις και προσδοκίες εγκατάστασης μίας ένωσης μεταβιβάσεων (για παράδειγμα, δημοσιονομική ένωση, τραπεζική ένωση, αύξηση της προικοδότησης του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας). Σε κάθε περίπτωση, επομένως, και εν προκειμένω ανεξαρτήτως του βαθμού πραγματικής ελευθερίας των κυβερνήσεων ως προς την άσκηση αντικυκλικής δημοσιονομικής πολιτικής, σκόπιμη και, πιθανότατα, πολιτικώς επιθυμητή είναι η τυπική καθιέρωση, μέσω αναθεώρησης της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της δυνατότητας εξόδου ενός κράτους μέλους από την ευρωζώνη. Και ας ελπίζεται ότι ο μεσοπρόθεσμος κίνδυνος άτακτης διάρρηξης της ακεραιότητας της τελευταίας –φευ διόλου ασήμαντος όσο οι προσδοκίες της ανάκαμψης είναι ισχνές και όσο η έκφραση της λαϊκής δυσαρέσκειας τροφοδοτεί εθνικιστικές ή/και τυχαίραστες πολιτικές δυνάμεις- δεν θα εκδηλωθεί. Άλλωστε, υπάρχει, εάν χρειαστεί, η οδός της διαπραγματευμένης και συναινετικής αποχώρησης – του βελούδινου (και διόλου δωρεάν) διαζυγίου.

⁴⁴ Rogoff, Kenneth & Carmen Reinhart (2013) "Austerity is not the only answer to a debt problem", *Financial Times*, 1 May.

⁴⁵ Σκοπός είναι να διασφαλισθεί ότι το ύψος του χρέους, το 2020, δεν θα ξεπεράσει το 124% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος, όπως προβλέπεται, άλλωστε, στο πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής, ενώ, ως προς τα μέσα, λόγος γίνεται για μείωση της εθνικής συνεισφοράς στις χρηματοδοτήσεις από τα Διαρθρωτικά Ταμεία και περαιτέρω μείωση του επιτοκίου του επίσημου δανεισμού της χώρας – καθώς και για άλλα μέτρα και βοήθεια που, όμως, δεν εξειδικεύονται. Βλέπε Eurogroup Statement on Greece, 27 November 2012 και 13 December 2012.