

Κείμενα Οικονομικής & Διεθνοπολιτικής Ανάλυσης
κ-ΟιΔΑ

2018-13

Το μέλλον της Ευρώπης

Νίκος Κ. Κυριαζής & Εμμανουήλ- Μάριος Οικονόμου
Τμήμα Οικονομικών Επιστημών
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας

ΕΡΓΑΣΤΗΡΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ & ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ, ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

Το μέλλον της Ευρώπης

Νίκος Κ. Κυριαζής & Εμμανουήλ- Μάριος Οικονόμου

**Τμήμα Οικονομικών Επιστημών
Πανεπιστήμιο Θεσσαλίας**

Το ερώτημα για το μέλλον της Ευρώπης τίθεται ξανά με αφορμή το προσφυγικό πρόβλημα. Τα προβλήματα ωστόσο είναι πολύ παλαιότερα, όπως δείχνει η ιστορία της Ευρώπης. Οι “πατέρες” της ευρωπαϊκής ενοποίησης, Σουμάν, Μονέ, Σπινέλλι, Σπάακ, Τσώρτσιλ, Αντενάουερ κλπ. είχαν οραματιστεί την Ευρώπη ως ομοσπονδία ανάλογη με τις ΗΠΑ. Και ενώ η Ευρώπη πέτυχε έναν μεγάλο στόχο, να μην ξαναπολεμήσουν τα μέλη της μεταξύ τους, μέχρι τώρα έχει αποτύχει το δεύτερο, να γίνει πραγματική ομοσπονδία. Πιστεύουμε πως ένας βασικός λόγος αποτυχίας, είναι η έλλειψη κοινού εχθρού που θα ανάγκαζε τα δυνητικά μέλη, να σχηματίσουν μια ομοσπονδία με σκοπό την κοινή άμυνα για να αντιμετωπίσουν την κοινή απειλή. Η ιστορία διδάσκει αυτό ακριβώς: όλες οι παλαιότερες ομοσπονδίες ξεκίνησαν με αυτό τον σκοπό. Η αρχή έγινε με τις αρχαίες ελληνικές δημοκρατικές, όπως η Αχαϊκή Συμπολιτεία γύρω στο 389 π.Χ. και αντίστοιχη Αιτωλική γύρω στο 370 π.Χ. Συνεχίστηκε με την Ελβετική (1291 μ.Χ.), τις Ενωμένες Επαρχίες-Κάτω Χώρες (1568 μ.Χ. και έπειτα), τις ΗΠΑ το 1776 (και το 1787 με το Αμερικανικό Σύνταγμα).¹

Κατά το παρελθόν έγιναν προσπάθειες να μεταβληθεί η Ευρώπη σε πραγματική ομοσπονδία, στο πρότυπο των 13 Αμερικανικών Πολιτειών που δημιούργησαν (στην Φιλαδέλφεια της Πενσυλβάνια) στις 17 Σεπτεμβρίου του 1787 το Αμερικανικό Σύνταγμα, ιδρύοντας τις ΗΠΑ. Ο Τσώρτσιλ σε ομιλία του στο Πανεπιστήμιο της Ζυρίχης το 1946 υποστήριξε την ίδρυση των “Ενωμένων Πολιτειών της Ευρώπης”. Τον Μάρτιο του 1953 ετοιμάστηκε το πρώτο σχέδιο συντάγματος της Ευρώπης από Συντακτική Επιτροπή 26 μελών με επικεφαλής τον Γερμανό Σοσιαλδημοκράτη Χάινριχ φον Μπρεντάνο. Μεταξύ άλλων, προέβλεπε την ίδρυση *Ευρωπαϊκής Αμυντικής Κοινότητας*. Η Γαλλική Εθνοσυνέλευση απέρριψε στις 30 Αυγούστου 1954 την Αμυντική Κοινότητα, και έτσι και το Σύνταγμα. Η Γαλλία είχε ακόμα την ψευδαίσθηση πως ήταν μεγάλη δύναμη: ακόμα διατηρούσε αφρικανικές αποικίες, τις Αλγερία, Τυνησία, Ακτή Ελεφαντοστού, Σενεγάλη κλπ. και ήθελε να έχει ανεξάρτητη εξωτερική και στρατιωτική πολιτική.

¹ Το θέμα αυτό αναπτύσσεται διεξοδικά στο βιβλίο *Δημοκρατία και οικονομία: Μια αναλυτική ιστορία της δημοκρατίας από την γέννησή της μέχρι σήμερα*, Εκδόσεις Ενάλιος, 2015.

Ως δεύτερη καλύτερη λύση, ιδρύθηκε το 1957 με την Συνθήκη της Ρώμης η ΕΟΚ και η *Ευρατόμ*, που αν και πρόβλεπαν τελωνειακή ένωση και ενιαία αγορά, απείχαν πολύ από την ίδρυση ομοσπονδίας.

Προσπάθειες προς ομοσπονδία έγιναν και αργότερα, με τελευταία την προώθηση του *Ευρωσυντάγματος*, που καταψηφίστηκε σε δημοψήφισμα στην Γαλλία και τις Κάτω Χώρες το 2005. Οι λόγοι που καταψηφίστηκε ήταν πολλοί, για τους Ολλανδούς για παράδειγμα, μεταξύ άλλων, ότι η Ευρώπη στοίχιζε πολλά για τους ίδιους, ενώ δεν είχαν ανάλογα οφέλη. Για τους Γάλλους και εν μέρει και για τους Ολλανδούς, η καταψήφιση ήταν μια κριτική στις πολιτικές ελίτ των χωρών τους, δηλαδή μια “εθνική” ψήφος αντί μιας ευρωπαϊκής. Οι επιτυχημένες ομοσπονδίες στηρίζονται στην υποστήριξη των πολιτών τους. Αυτή η υποστήριξη βασίζεται στην αντίληψη των πολιτών, πως η ομοσπονδία υπερασπίζεται τα κοινά συμφέροντά τους (community of interests). Οι πετυχημένες ομοσπονδίες πείθουν τους πολίτες τους για την ύπαρξη του κοινού συμφέροντος, τους ενσταλάζουν την πεποίθηση πως αξίζει να είναι μέλη της ομοσπονδίας, πως η ομοσπονδία τους προσφέρει, άρα αξίζει να παραμείνουν σε αυτή, και να την υπερασπισθούν. Υπάρχει δηλαδή πίστη στην αξία της συμμετοχής. Η συμμετοχή προσφέρει ασφάλεια και οικονομική ευημερία και οι πολίτες συμμετέχουν στην λήψη αποφάσεων. Έτσι, η ομοσπονδία τους αντιπροσωπεύει. Στις παλαιότερες ομοσπονδίες, η αντίληψη του κοινού συμφέροντος πήγαζε από την ύπαρξη κοινού κινδύνου και απειλής, αλλά και από την αίσθηση της συμμετοχής στις αποφάσεις. Και τα δυο λείπουν σε μεγάλο βαθμό στην σημερινή Ευρωπαϊκή Ένωση. Κοινό συμφέρον σίγουρά υπάρχει, το κοινό νόμισμα, η ελεύθερη διακίνηση αγαθών, υπηρεσιών, κεφαλαίου, και προσώπων, σίγουρα προάγουν την ευημερία των πολιτών, ωστόσο οι πολίτες είτε την θεωρούν δεδομένη, είτε δεν κατανοούν πως η ευημερία τους είναι σε μεγάλο βαθμό αποτέλεσμα της ΕΕ. Αντίθετα θεωρούν ότι η ΕΕ είναι απόμακρη, γραφειοκρατική, δαπανηρή και απρόσιτη. Απόλυτα κατανοητό: είναι τελείως διαφορετικό να πολεμάς ως Αχαιοί, Αιτωλός, Ελβετός, Ολλανδός ή Αμερικανός ως στρατιώτης της ομοσπονδίας για επιβίωση, ή να πιστεύεις πως η ΕΕ φροντίζει για την ασφάλεια και την ευημερία σου θεσπίζοντας κοινούς κανόνες και νόρμες για το μέγεθος του μπιζελιού!

Η ΕΕ αντιμετωπίζει όμως και μεγάλο μετρήσιμο δημοκρατικό έλλειμμα. Σε όλες τις παλαιότερες ομοσπονδίες, η συμμετοχή των πολιτών, είτε στον ομοσπονδιακό στρατό και ναυτικό, είτε στην λήψη αποφάσεων, ήταν σημαντική, είτε μέσω άμεσης απόφασης στις εκκλησίες του δήμου και λαϊκές συνελεύσεις (Αιτωλοί, Αχαιοί, Ελβετοί) είτε μέσω της εκλογής στα διοικητικά όργανα της ομοσπονδίας (ΗΠΑ, Ενωμένες Επαρχίες). Ο πίνακας 1 παρέχει συγκριτική ανάλυση αρχαίων και σύγχρονων

ομοσπονδιών² επιχειρώντας μια βαθμολόγηση, βάσει των τεσσάρων κριτηρίων ελέγχου της δημοκρατικότητας. Κάθε κριτήριο από τα τέσσερα συνολικά, βαθμολογείται με μια μονάδα.

Πίνακας 1: Βαθμολόγηση δημοκρατικότητας αρχαίων και σύγχρονων ομοσπονδιών

| Ομοσπονδία | Κριτήρια | | | | Βαθμολογία |
|-------------|--|---|---------------------------------------|---|------------|
| | “Ισονομία” (ισότητα έναντι του νόμου) | “Ισηγορία” (ισότητα στις πρωτοβουλίες πολιτών) | “Ισοκρατεία” (πολιτική ισότητα) | “Ισοπολιτεία” (“μεταφορά” πολιτικών δικαιωμάτων) | |
| Αιτωλική | ναι | ναι | ναι | ναι | 4.0 |
| Αχαϊκή | ναι | ναι | ναι | ναι | 4.0 |
| Αυστραλία | ναι | περιορισμένη | ναι, εν μέρει* | ναι | 2.7 |
| Γερμανία | ναι | ναι εν μέρει | ναι | ναι | 3.5 |
| ΕΕ | ναι | όχι | περιορισμένη | όχι | 1.5 |
| Ελβετία | ναι | ναι | ναι | ναι | 4.0 |
| Ινδία | ναι | όχι | ναι εν μέρει | ναι | 2.8 |
| N. Ζηλανδία | ναι | υπαρκτή αλλά όχι με πλήρη δεσμευτική ισχύ | ναι, εν μέρει | ναι | 3.0 |
| Πακιστάν | ναι | όχι | ναι εν μέρει | ναι | 2.5 |
| ΗΠΑ | ναι | ναι εν μέρει | ναι | ναι | 3.5 |
| Καναδάς | ναι | όχι | ναι, εν μέρει* | ναι | 2.5 |
| Ουρουγουάη | ναι | ναι | ναι | ναι | 4.0 |

*1 Εν μέρει στην Αυστραλία, την Ν. Ζηλανδία και τον Καναδά γιατί τυπικά αρχηγός του κράτους είναι η μη εκλεγμένη βασίλισσα της Μ. Βρετανίας “κυβερνήτη” και των 3^{ων}.

Πηγή: Κυριαζής, Ν. & Οικονόμου Ε.Μ., *Δημοκρατία και οικονομία*, εκδόσεις Ενάλιος, 2015

Από την βαθμολογία φαίνεται καθαρά τόσο το δημοκρατικό έλλειμμα, όσο και η έλλειψη συνοχής. Πολύ απλά, οι Ευρωπαίοι πολίτες επιλέγουν μόνο αντιπροσώπους για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο (που έχει και τις λιγότερες αρμοδιότητες). Για όλα τα άλλα θεσμικά όργανα, πρόεδρος της ΕΕ, πρόεδρος της Επιτροπής, Υπουργός Εξωτερικών, πρόεδρος και Διοικητικό Συμβούλιο της ΕΚΤ κλπ., δεν έχουν καμία συμμετοχή στην επιλογή. Αλλά και ως προς την συνοχή, τι είδους συνοχή μπορεί να προσφέρει ένας ευρωπαϊκός προϋπολογισμός στο 1% του ΑΕΠ της ΕΕ, όταν ο αντίστοιχος στις ΗΠΑ είναι περίπου στο 20%;

Η έλλειψη συνοχής και δημοκρατίας φαίνεται και σε επιμέρους θέματα. Ο Πολύβιος έγραψε (Ιστ. 2. 27. 9-11) για την Αχαϊκή Συμπολιτεία (της οποίας υπήρξε κάποτε και εκλεγμένος στρατηγός) ότι: “στους καιρούς μου οι πόλεις αυτές έφτασαν σε τόσο μεγάλη προκοπή και τελειότητα, ώστε όχι μόνο

² Θεωρώντας της ΕΕ ως υπό διαδικασία ομοσπονδοποίησης.

συνδέονταν συμμαχικά και φιλικά μεταξύ τους, αλλά είχαν και τους ίδιους νόμους, τα ίδια μέτρα, σταθμά και νομίματα, κι ακόμη κοινούς άρχοντες, βουλευτές και δικαστές. Γενικά, μόνο αυτό το σημείο έδειχνε πως όλη σχεδόν η Πελοπόννησος δεν αποτελούσε μια κοινή πόλη: οι κάτοικοί της δεν περιβάλλονταν από το ίδιο τείχος, όμως όλα τα άλλα ήταν κοινά και παρόμοια για όλους μαζί και για κάθε πόλη χωριστά”.

Στο δια ταύτα, ένας τρόπος να μειωθεί το δημοκρατικό έλλειμμα ώστε οι Ευρωπαίοι πολίτες να αισθάνονται πιο κοντά στην ΕΕ, ως Ευρωπαίοι πολίτες και όχι μόνο πολίτες των χωρών-μελών, είναι να εφαρμοστούν όσα εφάρμοζαν με επιτυχία άλλες ομοσπονδίες: πρώτον, εκλογή των θεσμικών οργάνων της ΕΕ με καθολική ψηφοφορία των πολιτών της ΕΕ. Δεύτερον, εισαγωγή μορφών *άμεσης δημοκρατίας*, με *πρωτοβουλίες πολιτών* που οδηγούν σε αναγκαστικά δημοψηφίσματα με δεσμευτικό αποτέλεσμα σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Η Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπει ευρωπαϊκά δημοψηφίσματα με την συλλογή 1 εκατ. υπογραφών, αλλά χωρίς δεσμευτικό αποτέλεσμα. Δεν μας εκπλήσσει καθόλου ότι δεν έχει γίνει κανένα. Γιατί να αναλάβει κανείς τον κόπο και το κόστος ενός τέτοιου δημοψηφίσματος που το αποτέλεσμά του μπορεί να μην έχει καμιά ουσιαστική θεσμική παρέμβαση αναφορικά με τα όργανα της ΕΕ; Βέβαια, εδώ μπορεί να τεθεί από τους “πραγματιστές” ή δύσπιστους, πως οι Ευρωπαίοι πολίτες δεν είναι αρκετά ώριμοι ή δεν έχουν παιδεία για να λαμβάνουν αποφάσεις. Είναι ένα εξαιρετικά επικίνδυνο επιχείρημα για την δημοκρατία. Το επόμενο βήμα στον δρόμο αυτό είναι πως οι πολίτες δεν είναι ώριμοι και δεν έχουν παιδεία για να εκλέξουν τις “σωστές” πολιτικές ηγεσίες, άρα, ας καταργήσουμε τελείως την δημοκρατία.

Εμείς αντίθετα υποστηρίζουμε πως η δημοκρατία είναι ένα συνολικό αγαθό, που ισχύει παντού και όχι εν μέρει. Αν θεωρούμε ότι οι πολίτες είναι ικανοί και πρέπει να εκλέγουν τους εκπροσώπους τους, τότε είναι ικανοί να αποφασίζουν οι ίδιοι για τα θέματα που τους αφορούν. Το μόνο που ίσως χρειάζεται, είναι ένα σύνταγμα που εξασφαλίζει δικαιώματα σε κάθε μειοψηφία, που κανένα δημοψήφισμα δεν θα μπορεί να παραβιάσει, όπως πχ., θέματα θρησκείας. Θεωρούμε πως η διαδικασία συμμετοχής στην λειτουργία της ΕΕ θα έκανε τους Ευρωπαίους πολίτες πιο ενεργούς, και θα τους έδινε την αναγκαία παιδεία.

Η ΕΕ υστερεί όμως και σε άλλους τομείς. Ενώ υποτίθεται πως ξεκίνησε ως ενιαία αγορά, που ολοκληρώθηκε με το Μάαστριχτ, στην πραγματικότητα σε πολλούς τομείς δεν είναι. Όπως αναφέρει ο Verhofstadt (2016), δεν υπάρχει ενιαία ευρωπαϊκή πολιτική, ούτε στις τηλεπικοινωνίες, ούτε στην αγορά ενέργειας, ούτε στους κανόνες εναέριας κυκλοφορίας. Ως προς την εναέρια κυκλοφορία πχ., στις ΗΠΑ ρυθμίζεται από μια υπηρεσία και 20 πύργους ελέγχου, ενώ στην Ευρώπη υπάρχουν 31 διαφορετικοί κώδικες και συστήματα και 38 υπηρεσίες ελέγχου με 63 πύργους, με αναμενόμενο αποτέλεσμα πολύ

υψηλότερο κόστος. Κάτι αντίστοιχο ισχύει και για τα τρένα: ούτε καν το εύρος της σιδηροτροχιάς δεν είναι το ίδιο ενώ και τα συστήματα ηλεκτροδότησης διαφέρουν.

Αλλά ακόμα και εκεί που προχωράει η ΕΕ, βαδίζει με μισά βήματα. Πρόσφατα συμφωνήθηκε η “Τραπεζική Ένωση” που ισχύει από την 1^η Ιανουαρίου του 2016 και προβλέπει τον έλεγχο των συστημικών τραπεζών (περίπου 140) από την ΕΕ, bail-in και προστασία καταθέσεων μέχρι 100.000 ευρώ ανά τράπεζα και λογαριασμό. Πόσοι όμως την Ελλάδα γνωρίζουν, πως η εγγύηση αυτή δεν είναι ευρωπαϊκή αλλά από εθνικούς πόρους, λόγω αντίδρασης της Γερμανίας που δεν θέλει να επιβαρυνθεί με τυχόν ανάγκη παρέμβασης αν πτώχευε μια μη γερμανική ευρωπαϊκή τράπεζα; Οι ελληνικοί πόροι είναι περίπου 3 δις, όταν οι καταθέσεις σε κάθε μια από τις τέσσερις συστημικές τράπεζες είναι πάνω από 20 δις. Είναι σαφές πως στην απευκταία περίπτωση που μια από αυτές αντιμετώπιζε σοβαρό πρόβλημα λόγω αύξησης των κόκκινων δανείων, που θα απαιτούσε νέα ανακεφαλαιοποίηση, οι ελληνικοί πόροι-εγγυήσεις δεν θα επαρκούσαν για να καλύψουν το εγγυημένο ποσό των 100.000 ευρώ.

Ποιο λοιπόν θα είναι το μέλλον της ΕΕ; Θα προχωρήσει προς την ομοσπονδία ή θα παραμείνει στο επίπεδο μιας πιο “χαλαρής” πολιτικής ένωσης; Αν οι περιστάσεις και οι συγκυρίες το επιτρέψουν, το σίγουρο είναι ότι η ομοσπονδία έχει πολλά πλεονεκτήματα, μεγάλη αγορά, οικονομίες κλίμακας, οικονομική και πολιτική ισχύ. Μια πρόσφατη οικονομετρική ανάλυση (Georgiou 2015) δείχνει πως οι ομοσπονδίες αντιμετώπισαν την οικονομική κρίση αποτελεσματικότερα από τα εθνικά κράτη. Η ΕΕ θα έπρεπε προς το συμφέρον των πολιτών της να προχωρήσει στην ενοποίηση αγορών, ρυθμιστικών κανόνων και κάποιας δημοσιονομικής εναρμόνισης, όχι όμως πλήρους, ούτε προς τις ρυθμίσεις, ούτε προς τους φορολογικούς συντελεστές. Όπως έχει δείξει η εμπειρία των ΗΠΑ Ελβετία κλπ., ο ανταγωνισμός οδηγεί στην υιοθέτηση βέλτιστων πρακτικών. Οι Halkos and Kyriazis (2006) έχουν προτείνει ως κριτήριο για θέματα δημοσιονομικής εναρμόνισης την ύπαρξη ή μη “Βέλτιστης Φορολογικής Περιοχής” (ΒΦΠ). Η ΕΕ δεν αποτελεί ΒΦΠ, άρα η πλήρης φορολογική εναρμόνιση δεν πρέπει να επιδιωχθεί.

Θέσαμε βασικά ερωτήματα και κάναμε συγκεκριμένες προτάσεις για ορισμένα θέματα. Αλλά το μέλλον της Ευρώπης και της ΕΕ παραμένει ακόμα άγνωστο.

Βιβλιογραφία

Κυριαζής, Ν. & Οικονόμου Ε.Μ. (2015). *Δημοκρατία και οικονομία: Μια αναλυτική ιστορία της δημοκρατίας από την γέννησή της μέχρι σήμερα*, Αθήνα: Εκδόσεις Ενάλιος.

Verhofstadt, G. (2016). *Η ασθένεια της Ευρώπης και η αναγέννηση του ευρωπαϊκού ιδανικού*. Αθήνα: Εκδόσεις Παπαδόπουλος.

Georgiou, M.N. (2015). Federation on economic growth, Social Science Research Network. Ανακτήθηκε: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2638266

Halkos, G. & Kyriazis, N. (2006). Is tax competition harmful and is the EU an optimal tax area? *European Journal of Law and Economics*, 21: 163-177.