



ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ
ΝΙΚΟΣ ΠΟΥΛΑΝΤΖΑΣ

Μαρία Καραμεσίνη

Η διάβρωση της κοινωνικής συνοχής της Ε.Ε.
και η αναθεώρηση του Δημοσιονομικού
Συμφώνου και της οικονομικής διακυβέρνησης:
κριτική και εναλλακτικές





ΟΙΚΟΝΟΜΙΑ
ΠΑΡΑΓΩΓΗ
ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ



ΕΥΡΩΠΗ
& ΚΟΣΜΟΣ

Μαρία Καραμεσίνη¹

Η διάβρωση της κοινωνικής συνοχής της Ε.Ε. και η αναθεώρηση του Δημοσιονομικού Συμφώνου και της οικονομικής διακυβέρνησης: κριτική και εναλλακτικές

Περίληψη

Το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης και το πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της Ε.Ε. βρίσκονται σήμερα υπό αναθεώρηση. Το παρόν κείμενο εργασίας μελετά τις αρνητικές επιπτώσεις των διαδοχικών κρίσεων της τελευταίας δεκαπενταετίας στην κοινωνική συνοχή της Ε.Ε. και αξιολογεί κατά πόσο οι προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για το νέο Δημοσιονομικό Σύμφωνο δημιουργούν καλύτερες προϋποθέσεις για την αντιμετώπιση των υφιστάμενων κοινωνικών ανισοτήτων μεταξύ και εντός των κρατών μελών της Ε.Ε. Η ανάλυση των τάσεων κοινωνικής σύγκλισης/απόκλισης μεταξύ κρατών μελών και εξέλιξης των ανισοτήτων εντός τους τεκμηριώνει τη διάβρωση της κοινωνικής συνοχής μεταξύ 2008 και 2022. Η παλιά και η νέα «περιφέρεια» της Ε.Ε. ακολούθησαν αντίθετες πορείες. Η Νότια Ευρώπη (παλιά περιφέρεια) απόκλινε από τις

¹ Καθηγήτρια Οικονομικών, Πάντειο Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών, Μέλος του ΔΣ του Ινστιτούτου Νίκος Πουλιαντζάς: mkarames@panteion.gr

χώρες του «κέντρου» και το μέσο όρο της Ε.Ε. σε όλα τα βασικά οικονομικά και κοινωνικά μεγέθη και δείκτες ευημερίας, ενώ τα νέα κράτη μέλη που εντάχθηκαν στην Ε.Ε. με τις διευρύνσεις του 2004, του 2007 και του 2013 (νέα περιφέρεια) συνέκλιναν. Ταυτόχρονα, οι εισοδηματικές ανισότητες, η φτώχεια και ο κοινωνικός αποκλεισμός αυξήθηκαν στις περισσότερες χώρες του «κέντρου» της Ε.Ε.

Έχοντας εξετάσει κριτικά τους προτεινόμενους από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή νέους δημοσιονομικούς κανόνες και το νέο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της Ε.Ε., το κείμενο καταλήγει στο συμπέρασμα ότι αυτή παρέχει στα υπερχρεωμένα κράτη μέλη ένα πολύ περιορισμένο πρόσθετο δημοσιονομικό περιθώριο ελιγμών, με αντάλλαγμα έναν αυστηρότερο, σε σχέση με τον ισχύοντα, έλεγχο από την Επιτροπή και το Συμβούλιο της συμμόρφωσής τους με τα κριτήρια της Ε.Ε. για τις επιλέξιμες επενδύσεις και τις κατάλληλες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις σε εθνικό επίπεδο. Κυρίως, όμως, η νέα διαδικασία δεν συνδυάζεται με την επέκταση της δημοσιονομικής δυνατότητας της Ε.Ε., ιδιαίτερα μετά τη λήξη του NextGenerationEU, ώστε να βοηθηθούν τα κράτη μέλη στο να πραγματοποιήσουν τον αναγκαίο οικολογικό, τεχνολογικό και βιομηχανικό μετασχηματισμό των οικονομιών τους και προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι ανισότητες μεταξύ και εντός των κρατών μελών με την ενίσχυση της πολιτικής συνοχής. Η έλλειψη εθνικού και ευρωπαϊκού δημοσιονομικού χώρου είναι κραυγαλέα στη σημερινή συγκυρία όπου τα κράτη μέλη καλούνται να ασκήσουν περιοριστική δημοσιονομική πολιτική σε ένα διεθνές περιβάλλον υψηλών επιτοκίων.

Στο κείμενο συζητούνται εναλλακτικές προτάσεις για τη μεταρρύθμιση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της Ε.Ε.

Εισαγωγή

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση, η πανδημία του Covid-19 και η συνεχιζόμενη κρίση του κόστους ζωής έχουν επιδεινώσει σημαντικά τις συνθήκες εργασίας και διαβίωσης των εργαζομένων και των λαϊκών στρωμάτων σε όλη την Ευρώπη και εξακολουθούν να επηρεάζουν την ευημερία τους. Ταυτόχρονα, κατά τη διάρκεια της «μόνιμης κρίσης» των τελευταίων δεκαπέντε ετών, οι οικονομικές και κοινωνικές αποκλίσεις αυξήθηκαν τόσο εντός όσο και μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε., υπονομεύοντας την κοινωνική συνοχή και τη νομιμοποίηση του εγχειρήματος της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Οι αυξανόμενες ανισότητες έχουν διαβρώσει την κοινωνική συνοχή σε ολόκληρη την Ε.Ε., συμπεριλαμβανομένων των χωρών του «πυρήνα» της, ενώ οι οικονομικές και κοινωνικές αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών συμβαδίζουν, με αντίθετη πορεία της παλιάς και της νέας «περιφέρειας» της Ε.Ε.

Το σημείο εκκίνησης του κειμένου εργασίας είναι, ότι η προώθηση της κοινωνικής σύγκλισης προς τα πάνω και η αντιμετώπιση των κοινωνικών ανισοτήτων σε ολόκληρη την Ε.Ε. δεν αποτελεί μόνο μια θεμελιώδη πρόκληση για το μέλλον της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης και τον κύριο τρόπο αποτροπής της περαιτέρω ανόδου της ακροδεξιάς στην Ευρώπη, αλλά και προϋπόθεση επιτυχίας του οικολογικού και τεχνολογικού/βιομηχανικού μετασχηματισμού και της αναδιάρθρωσης των ευρωπαϊκών οικονομιών, δηλαδή επίτευξης της πράσινης και ψηφιακής μετάβασης και των στρατηγικών επενδύσεων που προωθούν την «ανοικτή στρατηγική αυτονομία» της Ε.Ε.

Υποστηρίζουμε ότι, αν και ο Ευρωπαϊκός Πυλώνας Κοινωνικών Δικαιωμάτων αποτελεί σημαντική βάση ανάπτυξης πολιτικών πρωτοβουλιών για την αντιστροφή της τάσης διάβρωσης των εργατικών και κοινωνικών δικαιωμάτων στην Ε.Ε., ωστόσο είναι αδύνατο να οικοδομηθεί μια Ευρώπη με κοινωνική συνοχή μόνο μέσω Οδηγιών που καθορίζουν ελάχιστα κοινωνικά πρότυπα για τα κράτη μέλη, συστάσεων του Συμβουλίου και άλλων δράσεων της κοινωνικής πολιτικής της Ε.Ε., όσο σημαντικές και αν είναι αυτές. Η ανοδική κοινωνική σύγκλιση των ΚΜ της Ε.Ε. που υστερούν ως προς τις κοινωνικές τους επιδόσεις συνδέεται στενά με την ανοδική σύγκλιση των οικονομιών τους, ενώ η αντιμετώπιση των κοινωνικών ανισοτήτων εντός των κρατών μελών απαιτεί σε εθνικό επίπεδο ένα λειτουργικό σύστημα συλλογικών διαπραγματεύσεων και κοινωνικού διαλόγου, πολιτικές κατά των διακρίσεων και αναδιανεμητικές δημοσιονομικές και κοινωνικές πολιτικές, που είναι δαπανηρές και χρειάζονται δημοσιονομικό χώρο.

Τους επόμενους μήνες, το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο θα πρέπει να συμφωνήσουν επί της τελικής πρότασης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη μεταρρύθμιση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της Ε.Ε. Το νέο πλαίσιο παρέχει στα κράτη μέλη μεγαλύτερα περιθώρια αξιοποίησης των δημοσιονομικών τους πολιτικών και διατήρησης του ύψους των δημόσιων επενδύσεων απ' ό,τι είχαν προηγουμένως στο πλαίσιο του Δημοσιονομικού Συμφώνου. Αν και η πρόταση αποτελεί σαφώς θετική εξέλιξη, δεν εξασφαλίζει επαρκή δημοσιονομικό χώρο σε εθνικό επίπεδο ώστε τα κράτη μέλη της Ε.Ε. να επιληφθούν των μεγάλων οικονομικών, κοινωνικών και περιβαλλοντικών προκλήσεων που αντιμετωπίζουν στη σημερινή συγκυρία πολλαπλών ταυτόχρονων κρίσεων, ακόμα περισσότερο στα κράτη μέλη που βρίσκονται μακριά ή αποκλίνουν και καλούνται να συγκλίνουν με τον μέσο όρο της Ε.Ε. Θα πρέπει όμως να είναι καθαρό, ότι ένας επαρκής δημοσιονομικός χώρος σε εθνικό επίπεδο δεν μπορεί να αντιμετωπίσει το πρόβλημα των μεγάλων διαφορών στη δανειοληπτική ικανότητα των κρατών μελών. Η επέκταση της δημοσιονομικής ικανότητας σε εθνικό επίπεδο θα πρέπει συνεπώς να συμπληρωθεί με την επέκταση της δημοσιονομικής ικανότητας της Ε.Ε. και τη δίκαιη κατανομή της στα κράτη μέλη μέσω των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων.

Ξεκινάμε την ανάλυσή μας εξετάζοντας τις τάσεις οικονομικής και κοινωνικής απόκλισης/σύγκλισης και τις ανισότητες μεταξύ και εντός των κρατών μελών της Ε.Ε. από την αρχή της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008 έως σήμερα, για να διαπιστώσουμε τις τάσεις ενίσχυσης/αποδυνάμωσης της κοινωνικής συνοχής στην Ε.Ε. (Ενότητα 1). Στη συνέχεια, αξιολογούμε αν η μεταρρύθμιση του πλαισίου δημοσιονομικής εποπτείας και οικονομικής διακυβέρνησης της Ε.Ε. που προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι «κατάλληλη για τον σκοπό της» και από την οπτική γωνία της οικονομικής και κοινωνικής σύγκλισης και της κοινωνικής συνοχής, η οποία συνήθως δεν λαμβάνεται υπόψη στις περισσότερες αξιολογήσεις των προτάσεων της Επιτροπής (Ενότητα 2). Τέλος, παρουσιάζουμε εναλλακτικές προτάσεις μεταρρύθμισης. Αυτές περιλαμβάνουν την υιοθέτηση του «χρυσού κανόνα» για τις κοινωνικές επενδύσεις και τη θέσπιση ενός ενιαίου πλαισίου διακυβέρνησης/συντονισμού των οικονομικών και κοινωνικών πολιτικών των κρατών μελών από τα όργανα της Ε.Ε. Αυτό θέτει τους οικονομικούς και κοινωνικούς στόχους σε ισότιμη βάση, συνδυάζεται με την επέκταση της δημοσιονομικής ικανότητας της Ε.Ε. και κατανέμει τους ευρωπαϊκούς πόρους στα κράτη μέλη σύμφωνα με κριτήρια οικονομικής και κοινωνικής σύγκλισης και συνοχής (Ενότητα 3).

1. Οικονομικές και κοινωνικές συγκλίσεις/αποκλίσεις μεταξύ και εντός των κρατών μελών της Ε.Ε.: οι αντίθετες πορείες της «παλιάς» και της «νέας» περιφέρειας

Από την ίδρυση της ΕΟΚ το 1957 έως σήμερα, οι ιδέες της κοινής ευημερίας και της οικονομικής σύγκλισης συμβαδίζουν με εκείνη της ευρωπαϊκής οικονομικής ολοκλήρωσης, ενώ η οικονομική σύγκλιση θεωρείται ο θεμελιώδης μηχανισμός και η προϋπόθεση για την επίτευξη της κοινωνικο-οικονομικής συνοχής (Alcidi 2019).

Αν και η Συνθήκη της Ρώμης δεν θέσπισε την πολιτική συνοχής ως τομέα κοινοτικής παρέμβασης, η αρμονική ανάπτυξη των οικονομιών της ΕΟΚ μέσω της μείωσης των περιφερειακών ανισοτήτων και της καθυστέρησης των λιγότερο ευνοημένων περιοχών αναφέρεται στο προοίμιο της Συνθήκης ως ένας από τους ειδικούς στόχους της ΕΟΚ. Το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο και το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, που ιδρύθηκαν το 1958 και το 1975 αντίστοιχα, επέτρεψαν τη χρηματοδότηση κοινών πολιτικών ενίσχυσης της κοινωνικής συνοχής των κρατών μελών της ΕΟΚ και μείωσης των περιφερειακών οικονομικών και κοινωνικών ανισοτήτων.

Τη δεκαετία του 1980, η διεύρυνση της ΕΟΚ με την Ελλάδα, την Ισπανία και την Πορτογαλία δημιούργησε ένα χάσμα μεταξύ των κρατών μελών της Βόρειας Ευρώπης που είχαν ισχυρές και σταθερές βιομηχανικές βάσεις (χώρες του κέντρου) και της λιγότερο ανεπτυγμένης και βιομηχανοποιημένης νότιας ευρωπαϊκής περιφέρειας. Ως αποτέλεσμα, η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη του 1986, που αναθεώρησε τη Συνθήκη της Ρώμης προκειμένου να ολοκληρωθεί η εσωτερική αγορά έως την 1^η Ιανουαρίου 1993, καθιέρωσε επίσης επίσημα την «πολιτική συνοχής» της ΕΟΚ για την μείωση των ανισοτήτων μεταξύ των περιφερειών της όσον αφορά το κατά κεφαλήν ΑΕΠ και το ποσοστό ανεργίας. Αυτή θα επιτυχανόταν με τον εξοπλισμό των φτωχότερων περιφερειών με εργαλεία και πόρους από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία για την υλοποίηση επενδυτικών και θεσμικών μεταρρυθμίσεων που θα βελτιώναν την παραγωγικότητα και θα ενίσχυαν το αναπτυξιακό δυναμικό των περιφερειών, θα προωθούσαν την απασχόληση και θα απέτρεπαν τον κοινωνικό αποκλεισμό. Ο συνδυασμός πολιτικής συνοχής και εσωτερικής αγοράς αναμενόταν να δώσει ώθηση στην οικονομική σύγκλιση, επιτρέποντας στα φτωχότερα κράτη μέλη της ΕΟΚ να αναπτυχθούν ταχύτερα και να καλύψουν τη διαφορά με τα πλουσιότερα.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992), που ίδρυσε την Ε.Ε. και εγκαινίασε την ΟΝΕ, έθεσε τα κριτήρια για την «ονομαστική» οικονομική σύγκλιση, που έπρεπε να πληρούν τα κράτη μέλη της Ε.Ε. για να υιοθετήσουν το ευρώ. Αυτά αφορούσαν τη σταθερότητα των τιμών και της συναλλαγματικής ισοτιμίας, τα μακροχρόνια επιτόκια, το δημόσιο έλλειμμα και χρέος. Η δημιουργία της ΟΝΕ συνοδεύτηκε από την απόφαση για την αύξηση των πόρων που θα διανέμονταν μέσω των ευρωπαϊκών διαρθρωτικών ταμείων. Σκοπός της απόφασης ήταν να αντισταθμιστούν μέσω της ενίσχυσης της πολιτικής συνοχής οι αναμενόμενες αρνητικές επιπτώσεις στα λιγότερο ανεπτυγμένα κράτη/περιφέρειες της Ε.Ε. από τη λειτουργία τη Ενιαίας Αγοράς και τις πολιτικές λιτότητας που θα έπρεπε να εφαρμόσουν τα κράτη μέλη ώστε να πληρούν τα κριτήρια ένταξης στην ΟΝΕ.

Οι κοινωνικές συγκλίσεις/αποκλίσεις μεταξύ και εντός των κρατών μελών της ΕΕ εξαρτώνται καταρχήν από τις «πραγματικές» τάσεις οικονομικής σύγκλισης/ απόκλισης στην ΕΕ. Οι θεμελιώδεις οικονομικές μεταβλητές, όπως το κατά κεφαλήν ΑΕΠ, η παραγωγικότητα της εργασίας και το ποσοστό απασχόλησης είναι κύριοι προσδιοριστικοί παράγοντες των επιπέδων και των ρυθμών μεταβολής του κατά κεφαλήν εισοδήματος, των μισθών ή του ποσοστού ανεργίας. Δεύτερον, οι κοινωνικές συγκλίσεις/αποκλίσεις εξαρτώνται από διαδικασίες και πολιτικές (ανα)διανομής και (κατά των) διακρίσεων σε εθνικό και ενωσιακό επίπεδο. Τα συστήματα και οι πρακτικές διαμόρφωσης των μισθών, οι πολιτικές απασχόλησης και οι κοινωνικές πολιτικές καθορίζουν τα επίπεδα και τις μεταβολές του μεριδίου των μισθών, των κοινωνικών δαπανών, κατά κεφαλήν ή ως ποσοστό του ΑΕΠ, της εισοδηματικής ανισότητας και της φτώχειας, όπως και τις διαφορές μεταξύ κοινωνικών ομάδων ως προς την πρόσβαση στην απασχόληση, τους μισθούς και το εισόδημα κ.λπ.

Σ' αυτήν την ενότητα εξετάζουμε αρχικά τις τάσεις οικονομικής σύγκλισης/απόκλισης στην Ε.Ε. από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 έως το τέλος της κρίσης της πανδημίας του Covid-19, πριν εστιάσουμε στις τάσεις κοινωνικής σύγκλισης/απόκλισης μεταξύ 2008 και 2022, δηλαδή την περίοδο εδραιώθηκε το φαινόμενο που αποκαλείται «μόνιμη κρίση». Η κάλυψη ολόκληρης της περιόδου είναι σημαντική προκειμένου (α) να εξαχθούν συμπεράσματα σχετικά με το πώς τα κράτη μέλη της Ε.Ε. ανταπεξήλθαν στις τρεις διαδοχικές κρίσεις της τελευταίας δεκαεπταετίας, αν και πόσο μπόρεσαν να προστατεύσουν την ευημερία των πολιτών τους κατά τη διάρκεια της ύφεσης και να την βελτιώσουν κατά τη διάρκεια της ανάκαμψης συγκριτικά με τους γείτονες και τους εταίρους τους και (β) να εκτιμηθεί ο διαφορετικός βαθμός της προσπάθειας ανοδικής σύγκλισης που απαιτείται από τα κράτη μέλη της Ε.Ε. που βρίσκονται κάτω από τον μέσο

όρο της Ε.Ε. σε διάφορους δείκτες και να εκτιμηθεί το μέγεθος του προβλήματος και της πρόκλησης της κοινωνικής συνοχής στη σημερινή Ευρώπη.

1.1 Τάσεις οικονομικής σύγκλισης/απόκλισης στην Ε.Ε.: βιβλιογραφική ανασκόπηση και στατιστική απεικόνιση

Η έρευνα για την πραγματική σύγκλιση εντός της Ε.Ε. έχει αποτελέσει αντικείμενο πολλών μελετών στο παρελθόν. Τα ευρήματα των διαφορετικών συγγραφέων ποικίλλουν ανάλογα με την εφαρμοζόμενη μεθοδολογία, την περίοδο ανάλυσης και τους στατιστικούς δείκτες που χρησιμοποιούνται. Το κατά κεφαλήν ΑΕΠ/εισόδημα είναι η κύρια μεταβλητή που χρησιμοποιείται στην έρευνα και ενδεικτικά παρουσιάζουμε παρακάτω τα ευρήματα επιλεγμένων μελετών για τις μακροπρόθεσμες τάσεις οικονομικής σύγκλισης/απόκλισης, προκειμένου να αναδείξουμε τις διαφορετικές προσεγγίσεις στη βιβλιογραφία.

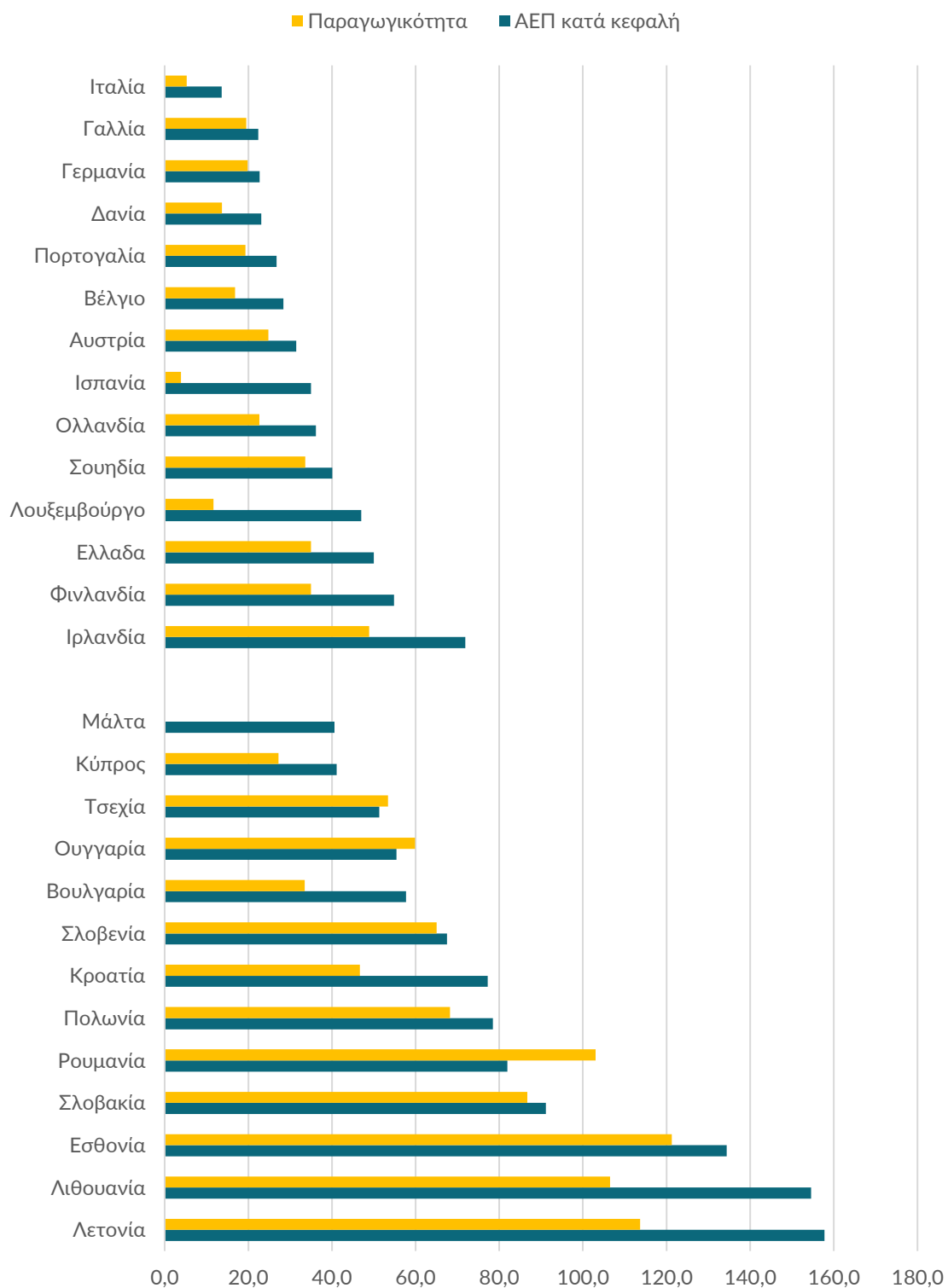
Για παράδειγμα, οι Cavenaile και Dubois (2011) κατέδειξαν μια διαδικασία οικονομικής σύγκλισης στην Ε.Ε.-27 με βάση το κατά κεφαλήν εισόδημα μεταξύ 1990 και 2007, αλλά διαπίστωσαν επίσης ότι αυτή παρουσίαζε σημαντική ετερογένεια. Συγκεκριμένα, η σύγκλιση των κρατών μελών της Ανατολικής και Κεντρικής Ευρώπης με αυτά της πρώην Ε.Ε. των 15 ήταν πολύ ισχυρότερη από αυτή μεταξύ των χωρών της Ε.Ε. των 15.

Αντίθετα, οι Celio κ.ά. (2020) παρουσίασαν μια διαφορετική εικόνα των τάσεων από την παραπάνω κατά τις δύο δεκαετίες πριν από τη χρηματοπιστωτική κρίση του 2008. Υποστήριξαν ότι, κατά τη διάρκεια αυτών των δεκαετιών, η απορρύθμιση των αγορών αγαθών, εργασίας και κεφαλαίου, η οποία διαμόρφωσε την κατεύθυνση της διαδικασίας ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης, ανέκοψε τη διαδικασία σύγκλισης στην Ε.Ε. και οδήγησε σε διαρθρωτική απόκλιση μεταξύ του κέντρου και της νότιας περιφέρειας, η οποία βίωσε αποβιομηχάνιση και «φτωχή» τριτογενοποίηση. Η απόκλιση αυτή αποκρύφθηκε εν μέρει κατά την πρώτη περίοδο της ΟΝΕ, δηλαδή μεταξύ 2000 και 2008, λόγω των μαζικών χρηματοπιστωτικών ροών προς τις χώρες της Νότιας Ευρώπης. Οι ίδιοι συγγραφείς απέδωσαν επίσης την ισχυρή ανάπτυξη της Κεντρικής και Ανατολικής Ευρώπης στην τεράστια ροή άμεσων ξένων επενδύσεων που μετέτρεψε τις οικονομίες αυτές σε ουσιαστική πηγή ενδιάμεσων αγαθών για τη γερμανική βιομηχανία. Υποστήριξαν ότι ο ξένος έλεγχος των αποφάσεων παραγωγής, των διαδικασιών καινοτομίας και των αγορών κατέστησε εξαιρετικά δύσκολο για τα ανατολικά κράτη μέλη να ακολουθήσουν

μια ανεξάρτητη, λιγότερο ανισόρροπη αναπτυξιακή πορεία (Celio et al. 2018). Θα πρέπει ωστόσο να ληφθεί υπόψη ότι η προ της χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008 διαδικασία σύγκλισης της Ανατολικής Ευρώπης δεν περιορίστηκε μόνο στις χώρες του Visegrád που ανήκουν στον «κεντροευρωπαϊκό μεταποιητικό πυρήνα» του οποίου η καρδιά είναι η Γερμανία (Stehrer & Stöllinger 2015), αλλά περιλάμβανε όλες τις πρώην κομμουνιστικές χώρες που είναι σήμερα μέλη της Ε.Ε. Ο Andor (2019) υπογράμμισε ότι, παρά την ταχεία οικονομική τους σύγκλιση με τις χώρες του «κέντρου», ιδίως από το 2004 και μετά, η ανοδική εισοδηματική σύγκλιση των ανατολικών κρατών μελών της Ε.Ε. δεν συνοδεύτηκε από ανάλογη κοινωνική σύγκλιση, ενώ οι ισχυρές οικονομικές επιδόσεις τους συνοδεύτηκαν από εσωτερική κοινωνικοοικονομική πόλωση.

Το *Διάγραμμα 1* παρέχει συνολική εικόνα για τη μεταβολή του κατά κεφαλήν ΑΕΠ και της παραγωγικότητας της εργασίας σε όλα τα κράτη μέλη της σημερινής Ε.Ε. των 27 μεταξύ 1995 και 2008. Οι σχετικές επιδόσεις επιβεβαιώνουν την ανοδική οικονομική σύγκλιση του συνόλου των 13 «νέων» κρατών μελών της Ε.Ε. από τις διευρύνσεις του 2004, του 2007 και του 2013 με εκείνα της Ε.Ε.-15 και ότι η σύγκλιση ως προς το κατά κεφαλή ΑΕΠ και την παραγωγικότητα είχε ξεκινήσει ήδη πριν την ένταξή τους στην Ε.Ε.

Διάγραμμα 1:
Κατά κεφαλή ΑΕΠ* και παραγωγικότητα της εργασίας, 1995-2008
μεταβολή (%) έτος βάσης- τελικό έτος



*Σε σταθερές τιμές.
 Πηγή: Eurostat.

Η ομάδα των παλαιών κρατών μελών της Νότιας Ευρώπης παρουσίασε εσωτερική διαφοροποίηση ως προς τις σχετικές της επιδόσεις το ανωτέρω διάστημα, με κυρίαρχη τάση την απόκλιση. Η Ιταλία είναι το κράτος μέλος τόσο της πρώην E.E.-15 όσο και της σημερινής E.E.-27 με τη μικρότερη αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ και τη δεύτερη χαμηλότερη αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας τη δεκαεπταετία που προηγήθηκε της οικονομικής κρίσης του 2008, ενώ η Ελλάδα εμφάνισε την τρίτη καλύτερη επίδοση στην E.E.-15 ως προς την αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ και τη δεύτερη καλύτερη ως προς αυτήν της παραγωγικότητας το ίδιο διάστημα. Η Πορτογαλία σημείωσε χαμηλότερη από τη μέση αύξηση στην E.E.-15 και ως προς το κατά κεφαλήν ΑΕΠ και ως προς την παραγωγικότητα, ενώ η Ισπανία κατόρθωσε να επιτύχει αύξηση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ ίση με τον μέσο όρο της E.E.-15 με τη χειρότερη επίδοση στην E.E.-15 ως προς την παραγωγικότητα της εργασίας (στασιμότητα). Οι παραπάνω επιδόσεις είχαν ως αποτέλεσμα η Ιταλία και η Πορτογαλία να έχουν αποκλίνει και η Ελλάδα να έχει συγκλίνει με υπόλοιπες χώρες της E.E.-15 και ως προς το κατά κεφαλήν ΑΕΠ και ως προς την παραγωγικότητα, και η Ισπανία να τοποθετείται κάπου ενδιάμεσα.

Η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση του 2008 ανέτρεψε τη γενική τάση σύγκλισης των δεκαετιών του 1990 και του 2000 τόσο μεταξύ χωρών όσο και μεταξύ περιφερειών της E.E. Κατά τη διάρκεια της φάσης της λιτότητας (2010-2015) σημειώθηκε απόκλιση μεταξύ των χωρών της E.E., ενώ η απόκλιση μεταξύ περιφερειών ξεκίνησε το 2008 και διήρκεσε μέχρι το 2015, έτος κατά το οποίο ο συντελεστής διακύμανσης του κατά κεφαλήν ΑΕΠ είχε επανέλθει στο επίπεδο του 2000 (Alcidi 2019). Η οικονομική απόκλιση κατά τη διάρκεια της φάσης της λιτότητας της μεγάλης οικονομικής κρίσης του 2008 ήταν αποτέλεσμα της ύφεσης που προκάλεσε στα κράτη της νότιας Ευρώπης η εφαρμογή σκληρών σχεδίων δημοσιονομικής εξυγίανσης. Οι υφέσεις κατέστρεψαν μεγάλο μέρος της παραγωγικής ικανότητας των περισσότερων νοτιοευρωπαϊκών κρατών (Ελλάδα, Πορτογαλία, Ισπανία, Κύπρος και Ιταλία), ενώ η στρατηγική της εσωτερικής υποτίμησης που εφαρμόστηκε με τα προγράμματα οικονομικής προσαρμογής υπό την εποπτεία της τρόικας για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας-κόστους άφησαν ανέγγιχτες τις διαρθρωτικές τους αδυναμίες (Wigger 2023).

Τέλος, οι Abrehám και Vošta (2022) ανέλυσαν τις τάσεις σύγκλισης/απόκλισης μεταξύ των κρατών μελών της E.E. όσον αφορά το κατά κεφαλήν ΑΕΠ (μετρούμενο σε μονάδες ισοτιμίας αγοραστικής δύναμης) κατά την πιο πρόσφατη περίοδο 2016-2021, την οποία χώρισαν σε μια προπανδημική περίοδο ανάπτυξης (2016-2019) και στην περίοδο της

κρίσης που προκλήθηκε από την πανδημία του Covid-19 (2020-2021). Διαπίστωσαν σύγκλιση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ στην Ε.Ε. κατά την προπανδημική περίοδο και απόκλιση τα χρόνια του Covid-19. Η σύγκλιση μεταξύ 2015 και 2019 προήλθε από την ταχεία ανάκαμψη της γερμανικής οικονομίας που συμπαρέσυρε την ανατολική περιφέρεια (Celio et al. 2020), ενώ η οικονομική απόκλιση των κρατών μελών της Ε.Ε. κατά τη διάρκεια της πανδημίας του Covid-19 προκλήθηκε από τη μικρότερη μείωση του κατά κεφαλήν ΑΕΠ στις περισσότερο αναπτυγμένες χώρες της Ε.Ε. σε σχέση με τις λιγότερο αναπτυγμένες (Abrahám and Vošta 2022).

Ο Πίνακας 1 δείχνει την εξέλιξη της κατάταξης των κρατών μελών της ΕΕ-27 ως προς το κατά κεφαλήν ΑΕΠ σε μονάδες ισοτιμίας αγοραστικής δύναμης (ΜΑΔ) και την απόστασή τους από τον μέσο όρο της ΕΕ-27 κατά την περίοδο 2008-2022. Τα στοιχεία δείχνουν ξεκάθαρα την υποβάθμιση της θέσης των κρατών μελών της Νότιας Ευρώπης (πλην Μάλτας) λόγω των επιπτώσεων της κρίσης δημόσιου χρέους στις οικονομίες τους και των χαμηλών ρυθμών μεγέθυνσης καθ' όλη την περίοδο σε σχέση με τον μέσο όρο της Ε.Ε. Το κατά κεφαλήν ΑΕΠ της Ιταλίας, της Ισπανίας και της Κύπρου σε ΜΑΔ, που ήταν πάνω από τον μέσο όρο της Ε.Ε. το 2008, τώρα είναι κάτω από αυτόν και από το κατά κεφαλήν ΑΕΠ κάποιων νέων κρατών μελών. Η θέση της Πορτογαλίας, που ήταν κάτω του μέσου όρου της Ε.Ε. το 2008, έχει επίσης επιδεινωθεί. Μετά από τη μακρά «θεραπεία λιτότητας» που επιβλήθηκε στην οικονομία της μεταξύ 2010 και 2018, η Ελλάδα έφτασε να έχει το 2022 το δεύτερο χαμηλότερο κατά κεφαλήν ΑΕΠ στην Ε.Ε., ενώ βρισκόταν ελαφρώς κάτω από τον μέσο όρο της Ε.Ε. το 2008. Ο πίνακας δείχνει επίσης ότι όλα τα νέα κράτη μέλη, εκτός από την Κύπρο και τη Σλοβακία, έχουν συγκλίνει με τον μέσο όρο της ΕΕ-27 από χαμηλότερο σημείο εκκίνησης. Τα παλιά κράτη μέλη του πυρήνα συνέκλιναν επίσης, αλλά από υψηλότερο σημείο εκκίνησης.

Πίνακας 1: Κατά κεφαλή ΑΕΠ σε ΜΑΔ*

Σύγκριση με Ε.Ε.-27 = 100

	2008	2015	2019	2022
Λουξεμβούργο	279,0	282,0	251,3	261,3
Ολλανδία	142,5	131,5	126,9	129,3
Ιρλανδία	135,4	180,8	189,4	233,9
Σουδηδία	129,4	128,4	118,9	118,8
Αυστρία	126,9	130,5	125,9	125,3
Δανία	126,8	128,2	126,2	136,6
Φινλανδία	123,1	111,1	109,2	109,0
Γερμανία	118,0	124,5	121,0	116,8
Βέλγιο	116,3	120,8	117,6	119,9
Ιταλία	108,4	97,3	96,5	95,6
Γαλλία	107,8	106,7	105,8	101,5
Κύπρος	106,9	83,4	92,8	91,9
Ισπανία	102,1	91,3	90,9	85,2
Ευρωπαϊκή Ένωση-27	100,0	100,0	100,0	100,0
Ελλάδα	94,7	70,0	65,7	67,8
Σλοβενία	90,9	82,7	88,7	92,4
Τσεχία	85,5	88,6	93,2	91,0
Πορτογαλία	81,9	77,5	78,6	77,2
Μάλτα	81,4	97,8	103,6	102,2
Σλοβακία	72,5	78,6	70,5	68,1
Εσθονία	69,9	76,4	82,3	87,0
Κροατία	64,4	60,9	66,5	72,8
Ουγγαρία	63,6	70,1	73,0	77,7
Λιθουανία	63,6	75,4	84,2	89,8
Λετονία	60,1	65,3	69,4	74,1
Πολωνία	56,2	69,3	72,9	79,5
Ρουμανία	51,5	56,5	69,6	77,1
Βουλγαρία	43,3	48,1	53,0	58,7

*Μονάδες ισοτιμίας αγοραστικής δύναμης.

Πηγή: Βάση δεδομένων AMECO (πρόσβαση στις 14.10.2023).

1.2 Κοινωνική σύγκλιση/απόκλιση μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε. κατά τη διάρκεια της «μόνιμης» κρίσης

Αφού εξετάσαμε τις τάσεις οικονομικής σύγκλισης/απόκλισης μεταξύ κρατών μελών της Ε.Ε. από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 έως το τέλος της κρίσης της πανδημίας του Covid-19, εστιάζουμε στη συνέχεια στις τάσεις κοινωνικής σύγκλισης/απόκλισης στην Ε.Ε. κατά την περίοδο 2008-2022, μελετώντας τη μεταβολή των εξής μεταβλητών: ακαθάριστο διαθέσιμο κατά κεφαλή εισόδημα των νοικοκυριών σε σταθερές τιμές, ποσοστό απασχόλησης, πραγματικός μισθός/αμοιβή ανά εργαζόμενο και ποσοστό/κίνδυνος φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού.

Πραγματικό ακαθάριστο διαθέσιμο κατά κεφαλή εισόδημα των νοικοκυριών

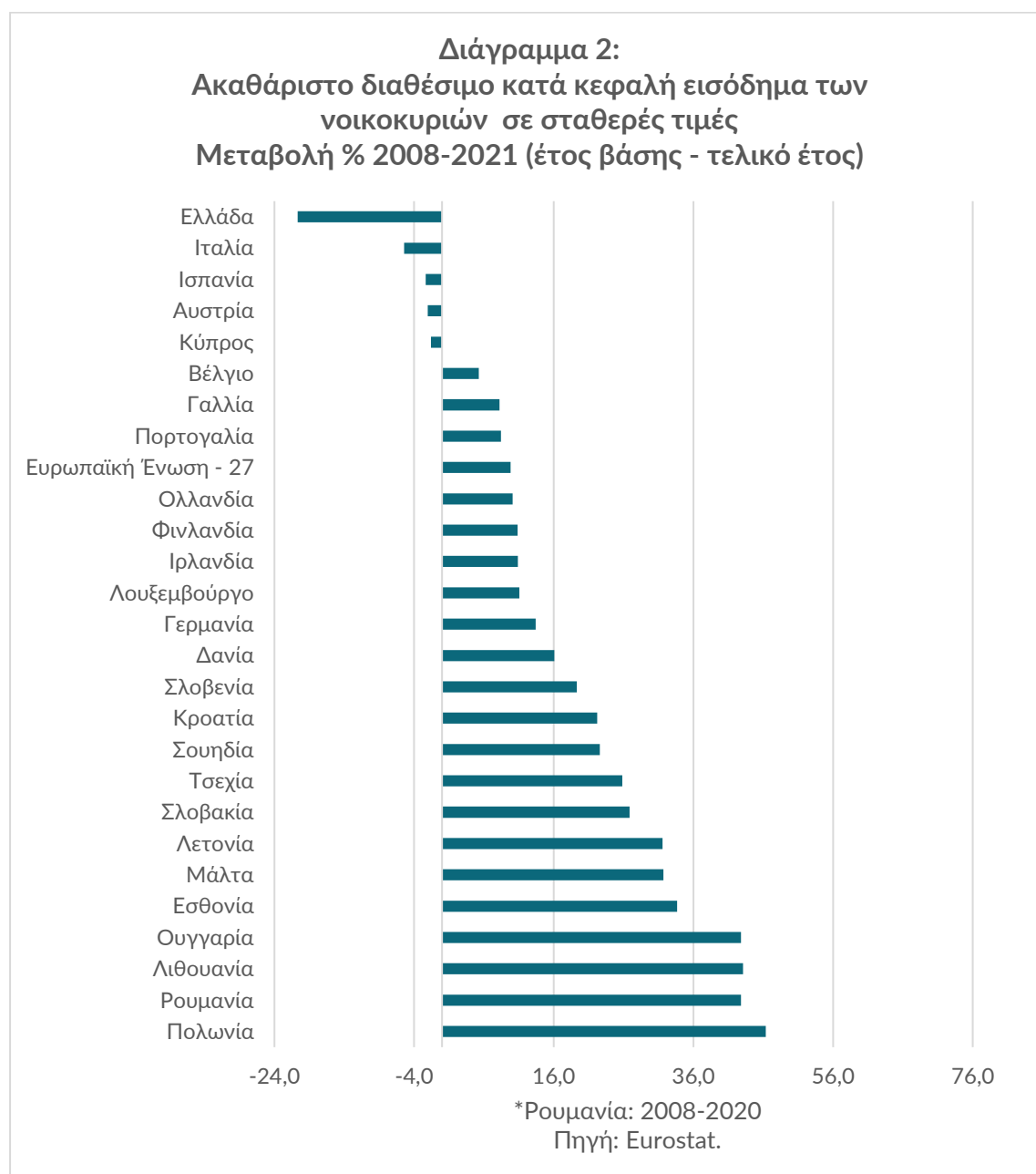
Μεταξύ 2008 και 2021, το πραγματικό ακαθάριστο διαθέσιμο κατά κεφαλή εισόδημα των νοικοκυριών αυξήθηκε κατά 10% κατά μέσο όρο στην Ε.Ε. Ο μέσος όρος αποκρύπτει εξαιρετικά μεγάλες διαφορές μεταξύ των χωρών στις τιμές της μεταβλητής, που κυμαίνονται από -21% στην Ελλάδα έως 46% στην Πολωνία, οι οποίες αντανακλούν την κληρονομιά της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης- η τελευταία έπληξε τα κράτη μέλη της Ε.Ε. με διαφορετικό τρόπο και ένταση.

Αν μετρήσουμε τη σύγκλιση/απόκλιση στο πραγματικό ακαθάριστο διαθέσιμο κατά κεφαλή εισόδημα των νοικοκυριών συγκρίνοντας τη διασπορά των τιμών της μεταβλητής γύρω από τη μέση τιμή το 2008 και το 2021, τότε ο συντελεστής διακύμανσης (0,573 το 2008 έναντι 0,568 το 2021) δείχνει ότι η διασπορά ήταν περίπου η ίδια το 2021 με το 2008. Ωστόσο, η μέτρηση της διασποράς κατά τα έτη έναρξης και λήξης της περιόδου δεν λαμβάνει υπόψη την πορεία σύγκλισης/ απόκλισης μεμονωμένων χωρών ή ομάδων χωρών προς/από τη μέση τάση της Ε.Ε. κατά τη διάρκεια της περιόδου, όπως αποτυπώνεται στο *Διάγραμμα 2*.

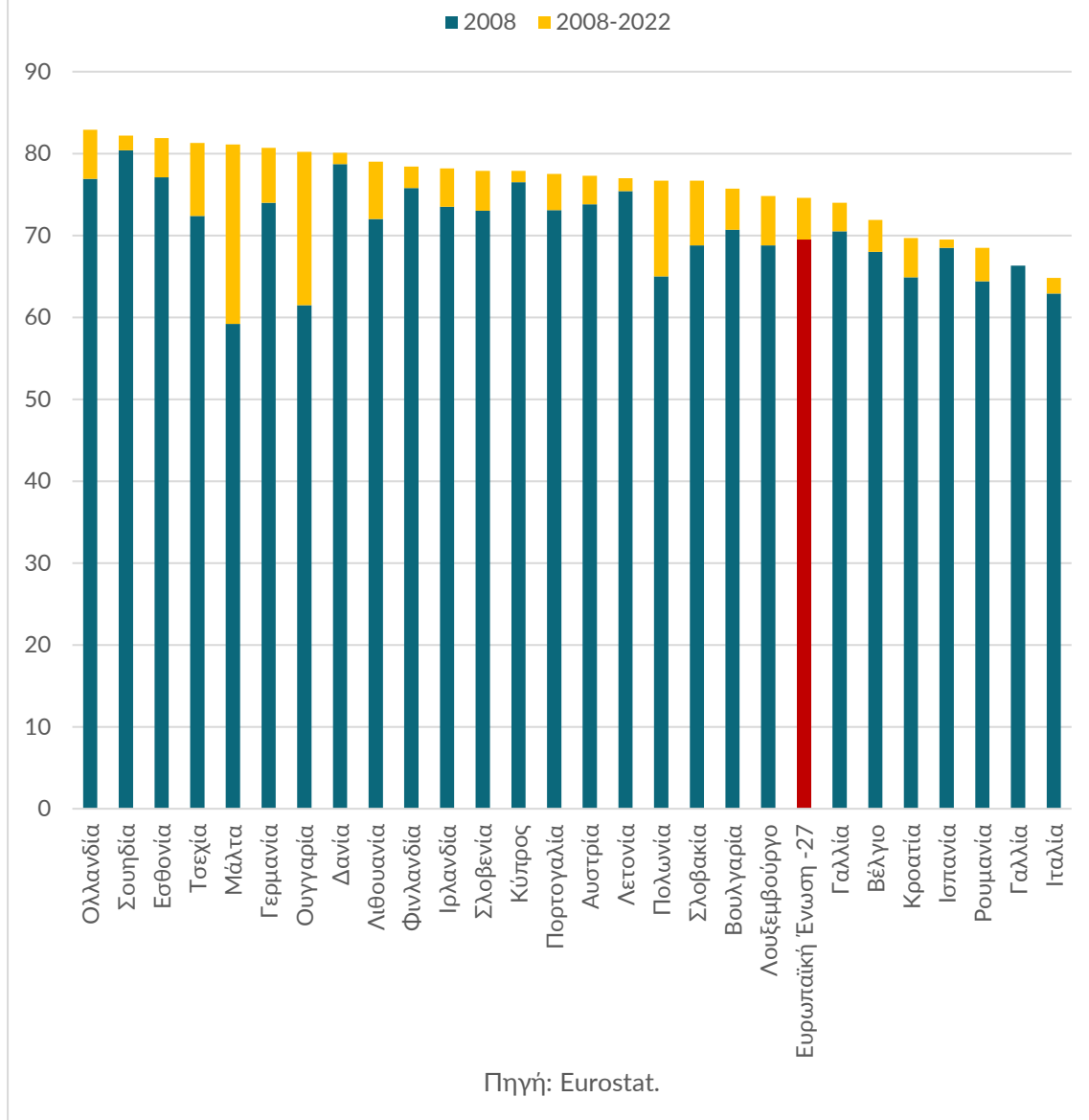
Το διάγραμμα 2 δείχνει ότι δώδεκα από τα δεκατρία «νέα» κράτη μέλη που εντάχθηκαν στην Ε.Ε. με τις διευρύνσεις του 2004, του 2007 και του 2013 - όλα εκτός από την Κύπρο - ήταν εκείνα που κατέγραψαν θεαματικές αυξήσεις του πραγματικού κατά κεφαλήν εισοδήματος των νοικοκυριών - μεταξύ 19% και 46% - συγκλίνοντας έτσι με το κατά κεφαλήν εισόδημα των νοικοκυριών των παλαιότερων κρατών μελών που παρουσίασαν

συνολικά μικρότερη αύξηση. Μεταξύ των τελευταίων, η Σουηδία, η Δανία και η Γερμανία έχουν τις καλύτερες επιδόσεις, ενώ οι περισσότερες από τις χώρες του Νότου της Ε.Ε. (Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία και Κύπρος) μαζί με την Αυστρία κατέγραψαν μείωση του κατά κεφαλήν διαθέσιμου εισοδήματος των νοικοκυριών.

Η πορεία σύγκλισης/απόκλισης των επιμέρους χωρών γύρω από τη μέση τάση της Ε.Ε. στο πραγματικό διαθέσιμο κατά κεφαλήν εισόδημα των νοικοκυριών οφείλεται κυρίως στις διαφορές στην εξέλιξη του ποσοστού απασχόλησης, των πραγματικών μισθών και των κοινωνικών παροχών.



Διάγραμμα 3: Ποσοστό απασχόλησης (%) πληθυσμού 26-64 ετών - 2008 και 2022



Ποσοστό απασχόλησης

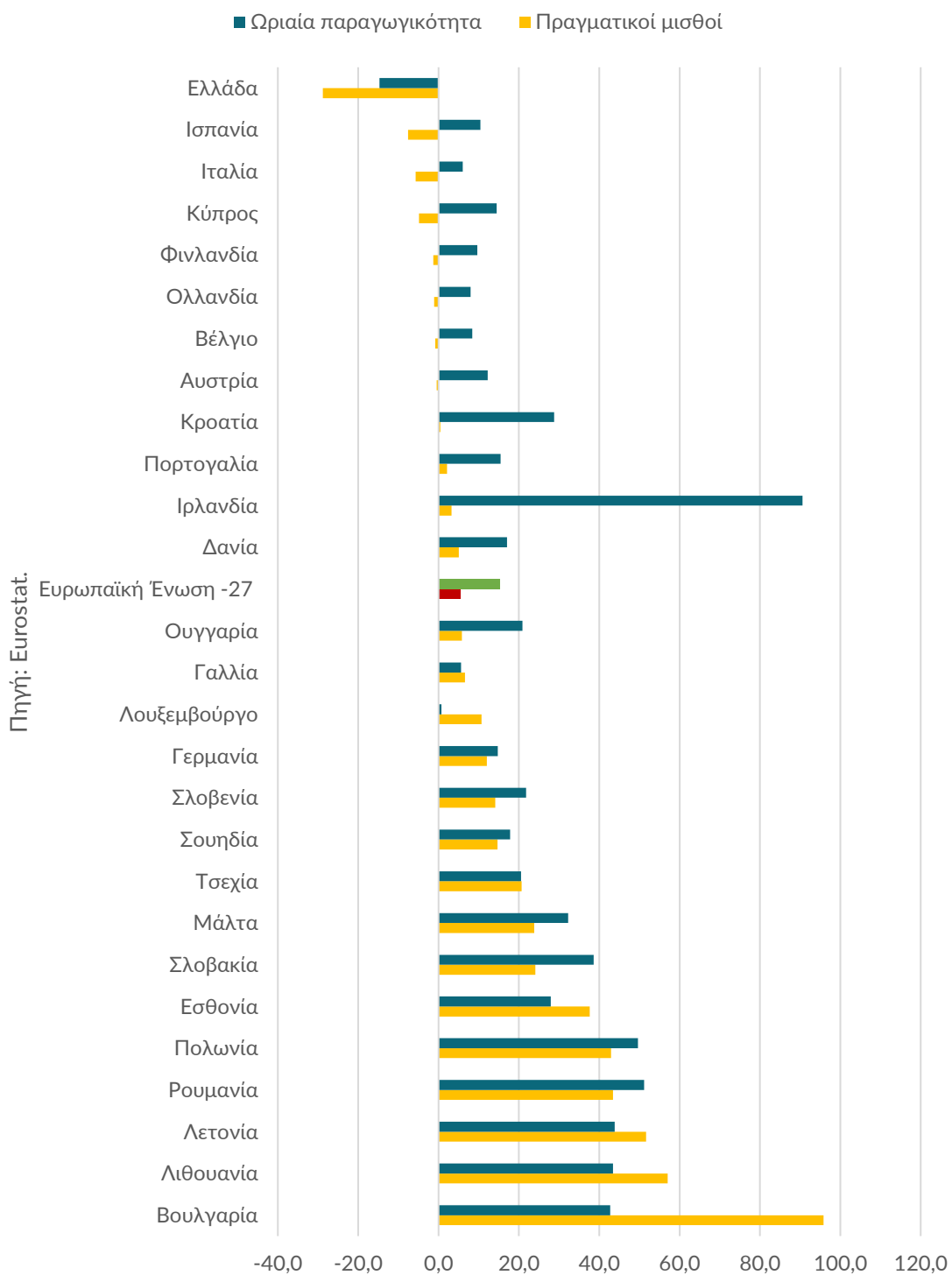
Το δικαίωμα στην εργασία αποτελεί θεμελιώδες κοινωνικό δικαίωμα και η πρόσβαση σε μια καλή θέση εργασίας αποτελεί προϋπόθεση για την απόκτηση ενός αξιοπρεπούς εισοδήματος στην αγορά και για την ευημερία των εργαζομένων και των οικογενειών τους. Το κατά κεφαλήν εισόδημα των νοικοκυριών αυξάνεται στο μικροοικονομικό

επίπεδο με τον αριθμό των ατόμων στο νοικοκυριό που κερδίζουν εισόδημα από εργασία ενώ, στο μακροοικονομικό επίπεδο, με την αύξηση του ποσοστού απασχόλησης του πληθυσμού σε ηλικία εργασίας. Μια βασική επίπτωση της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης του 2008 ήταν η πτώση του ποσοστού απασχόλησης των ατόμων ηλικίας 20-64 ετών στην Ε.Ε. από 69,5% το 2008 σε 67,5% το 2013. Η εξαετής περίοδος ανάπτυξης που ακολούθησε έφερε το ποσοστό αυτό στο 73% το 2019, πολύ πάνω από το επίπεδο του 2008. Μετά τη συρρίκνωσή της κατά μία ποσοστιαία μονάδα το 2020, η έντονη ανάκαμψη της οικονομίας της Ε.Ε. μετά το τέλος της πανδημίας Covid-19, συνοδεύτηκε από ένα κύμα αύξησης του αριθμού των νέων θέσεων εργασίας, ενώ η απασχόληση αυξήθηκε και κατά τη διάρκεια της κρίσης του κόστους ζωής. Το 2022, το μέσο ποσοστό απασχόλησης του πληθυσμού ηλικίας 20-64 ετών στην Ε.Ε. ανήλθε στο 75%, 5,5 ποσοστιαίες μονάδες πάνω από το επίπεδο του 2008.

Η πορεία σύγκλισης και απόκλισης των επιμέρους χωρών σε σχέση με τον μέσο όρο της Ε.Ε. μεταξύ 2008 και 2022 φαίνεται στο διάγραμμα 3. Όλες οι χώρες της Νότιας Ευρώπης που υπέστησαν μεγάλες υφέσεις και σημαντικές καθарές απώλειες θέσεων εργασίας λόγω της εφαρμογής σκληρών προγραμμάτων δημοσιονομικής εξυγίανσης κατά τα έτη της κρίσης δημόσιου χρέους (Ελλάδα, Ισπανία, Πορτογαλία, Κύπρος και Ιταλία) δεν είδαν καμία ή πολύ μικρή αύξηση του ποσοστού απασχόλησής τους κατά την περίοδο αυτή. Ξεκινώντας με ένα ποσοστό απασχόλησης κάτω από το μέσο όρο της Ε.Ε. το 2008, η Ελλάδα, η Ισπανία και η Ιταλία απέκλιναν περαιτέρω από το μέσο όρο της Ε.Ε., ενώ η Πορτογαλία και η Κύπρος συνέκλιναν, καθώς το ποσοστό απασχόλησής τους ήταν πάνω από το μέσο όρο της Ε.Ε. το 2008.

Αντίθετα, σημαντική αύξηση του ποσοστού απασχόλησης σημειώθηκε σε όλα σχεδόν τα «νέα» κράτη μέλη της Ε.Ε. μεταξύ 2008 και 2022. Η αύξηση ήταν θεαματική στη Μάλτα, την Ουγγαρία, την Πολωνία και τη Σλοβακία (κυρίως) λόγω των (πολύ) υψηλών ρυθμών αύξησης της απασχόλησης κατά τη διάρκεια της περιόδου. Ξεκινώντας από ένα ποσοστό απασχόλησης κάτω του μέσου όρου της Ε.Ε. το 2008, οι παραπάνω τέσσερις χώρες αρχικά συνέκλιναν ανεβαίνοντας και στη συνέχεια προσγειώθηκαν πάνω από τον μέσο όρο της Ε.Ε. το 2022. Ωστόσο, σε όλες τις υπόλοιπες χώρες της ομάδας, η αύξηση του ποσοστού απασχόλησης που παρατηρήθηκε οφειλόταν εξ ολοκλήρου/κυρίως στη μείωση του μισθωτού πληθυσμού (Διάγραμμα 1Α στο παράρτημα) λόγω της χαμηλής γονιμότητας και των ροών μετανάστευσης.

Διάγραμμα 4: Πραγματικοί μισθοί και παραγωγικότητα της εργασίας Μεταβολή (%) 2009-2022



Πραγματικός μισθός/αμοιβή ανά εργαζόμενο

Μεταξύ 2009 και 2022 οι πραγματικοί μισθοί σε όλες τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης, εκτός από την Ουγγαρία, συνέκλιναν έντονα προς τον μέσο όρο της Ε.Ε. και απέκλιναν σε όλες τις χώρες της Νότιας Ευρώπης, εκτός από τη Μάλτα. Αυτό ήταν το αποτέλεσμα της τεράστιας διαφοράς των ρυθμών αύξησης των μισθών μεταξύ των δύο ομάδων χωρών (Διάγραμμα 4). Στα περισσότερα «νέα» κράτη μέλη της Ε.Ε. (Βουλγαρία, χώρες της Βαλτικής, Ρουμανία, Πολωνία, Τσεχία, Σλοβακία, Μάλτα και Σλοβενία) οι πραγματικοί μισθοί αυξήθηκαν αισθητά, κυρίως λόγω των επανειλημμένων αυξήσεων των κατώτατων μισθών από τις κυβερνήσεις και της συρρίκνωσης της ανεργίας, η οποία αύξησε τη διαπραγματευτική δύναμη των εργαζομένων. Αντιθέτως, οι πραγματικοί μισθοί μειώθηκαν στα περισσότερα κράτη μέλη του Νότου της Ε.Ε. (Ελλάδα, Πορτογαλία, Κύπρος, Ισπανία και Ιταλία) κατά την περίοδο της λιτότητας της χρηματοπιστωτικής κρίσης. Η αρχική φάση της συρρίκνωσης των πραγματικών μισθών, ακολουθήθηκε από μια μέτρια αύξηση την περίοδο 2014-2019, η οποία όμως δεν κατάφερε να φέρει την αγοραστική δύναμη των μισθών στις χώρες αυτές στο ανώτατο επίπεδο του 2009. Άλλωστε, στην Ελλάδα, την Κύπρο και την Ισπανία οι πραγματικοί μισθοί μειώθηκαν περισσότερο από ό,τι κατά μέσο όρο στην Ε.Ε. το 2022, δηλαδή κατά τη διάρκεια της κρίσης του κόστους ζωής, ενισχύοντας την τάση απόκλισης της περιόδου 2009-2021.

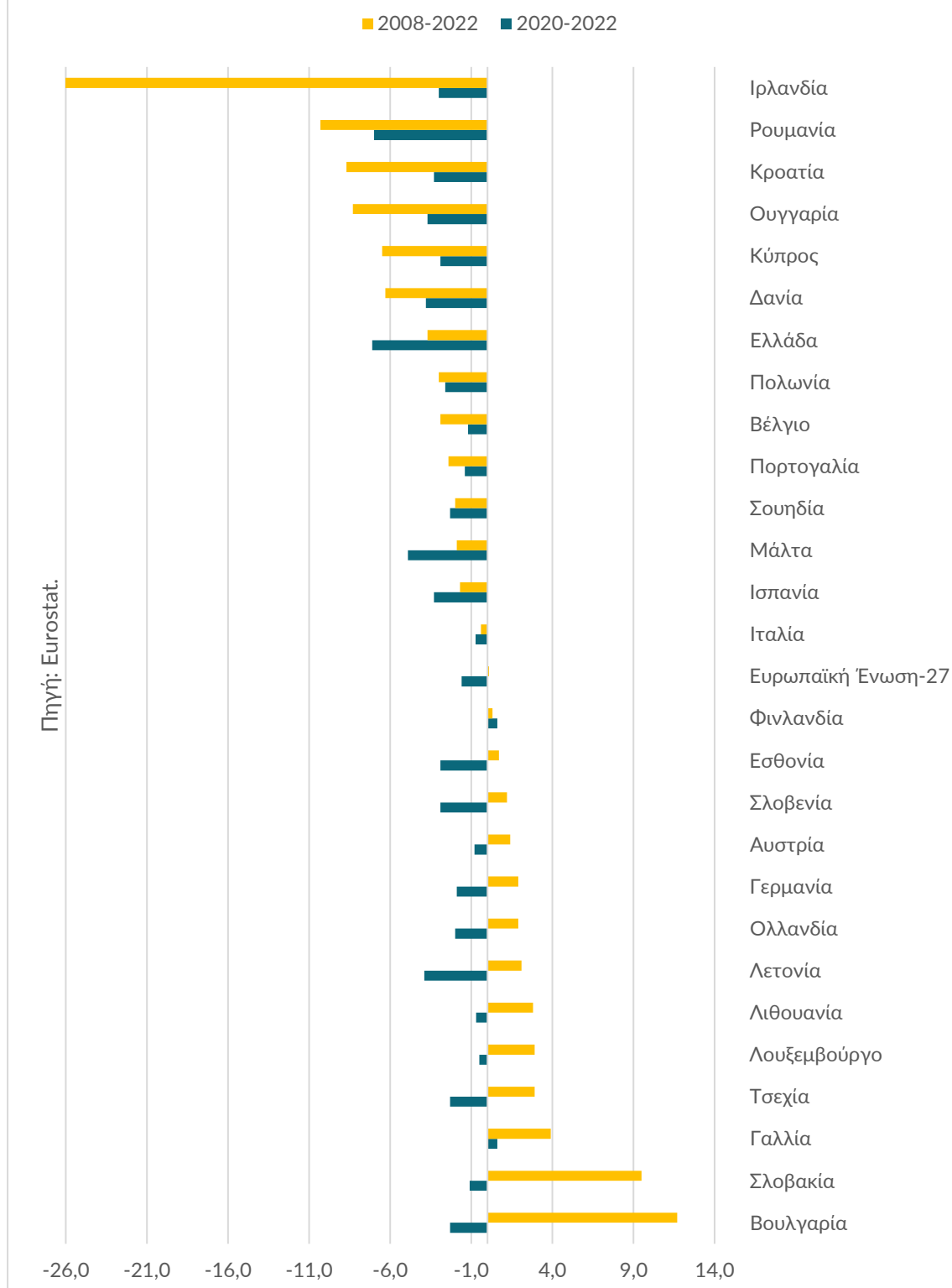
Στα παλιά αναπτυγμένα κράτη μέλη της Ε.Ε. που θεωρείται ότι απαρτίζουν το «κέντρο», οι μισθολογικές εξελίξεις ήταν ετερογενείς. Μεταξύ 2009 και 2022, οι πραγματικοί μισθοί στη Σουηδία, τη Γερμανία και το Λουξεμβούργο σημείωσαν σημαντική αύξηση, από 10 έως 15%, ενώ στη Γαλλία, τη Δανία, την Ιρλανδία και την Πορτογαλία η αύξηση των πραγματικών μισθών κυμάνθηκε από 2% έως 7%. Τέλος, στην Αυστρία, το Βέλγιο, τις Κάτω Χώρες και τη Φινλανδία οι πραγματικοί μισθοί μειώθηκαν μεταξύ 2009 και 2022, αλλά αυτό δεν υπονόμωσε τη θέση τους μεταξύ των χωρών της Ε.Ε. με υψηλούς μισθούς.

Σε κάποιον βαθμό, οι αποκλίσεις στην αύξηση των πραγματικών μισθών μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε. κατά την υπό μελέτη περίοδο αντανακλούν τις διαφορές στις εξελίξεις της παραγωγικότητας της εργασίας. Οι περισσότερες από τις χώρες του «κέντρου» της Ε.Ε., με εξαίρεση τη Σουηδία, τη Γερμανία και την Ιρλανδία, φαίνεται να

έχουν κολλήσει σε μια κατάσταση ισορροπίας χαμηλής παραγωγικότητας-χαμηλής αύξησης των μισθών, ενώ στα περισσότερα «νέα» κράτη μέλη η θεαματική αύξηση των πραγματικών μισθών φαίνεται να οφείλεται σε μια εξίσου αξιοσημείωτη αύξηση της παραγωγικότητας. Ωστόσο, η αύξηση της παραγωγικότητας της εργασίας δεν είναι ο μόνος καθοριστικός παράγοντας της μεταβολής των πραγματικών μισθών. Η διαπραγματευτική ισχύς των εργαζομένων έχει επίσης βαρύτητα στην έκβαση των συγκρούσεων μεταξύ κεφαλαίου και εργασίας γύρω από τη διανομή του εισοδήματος σε ολόκληρη την Ε.Ε. Η έκβαση των συγκρούσεων αποτυπώνεται στη μεταβολή του μεριδίου των μισθών μεταξύ 2009 και 2022 (Διάγραμμα 5).

Όταν οι πραγματικοί μισθοί αυξάνονται ταχύτερα από την παραγωγικότητα, τότε το μερίδιο των μισθών στο ΑΕΠ αυξάνεται και πραγματοποιείται αναδιανομή του εισοδήματος από το κεφάλαιο στην εργασία. Το αντίθετο συμβαίνει όταν η παραγωγικότητα αυξάνεται ταχύτερα από τους πραγματικούς μισθούς. Το Διάγραμμα 5 δείχνει ότι, μεταξύ 2008 και 2022, το προσαρμοσμένο μερίδιο των μισθών αυξήθηκε στην πλειονότητα των «νέων» κρατών μελών που παρουσίασαν τη μεγαλύτερη αύξηση των πραγματικών μισθών (Βουλγαρία, Σλοβακία, Τσεχία, Βαλτικές χώρες και Σλοβενία), αλλά όχι στη Ρουμανία και την Πολωνία όπου το μερίδιο των μισθών μειώθηκε σημαντικά. Αντίθετα, το μερίδιο των μισθών μειώθηκε σε όλες τις νότιες χώρες της Ε.Ε. κατά την ίδια περίοδο – περισσότερο στην Κύπρο και την Ελλάδα και λιγότερο στην Πορτογαλία, τη Μάλτα, την Ισπανία και την Ιταλία. Τα κράτη μέλη του «κέντρου» της Ε.Ε. διαφέρουν ως προς την εξέλιξη του μισθολογικού μεριδίου: σε ορισμένα από αυτά το μερίδιο αυξήθηκε (Γαλλία, Λουξεμβούργο, Γερμανία, Ολλανδία, Αυστρία, Φινλανδία), ενώ σε άλλα μειώθηκε (Σουηδία, Βέλγιο, Δανία). Η Ιρλανδία αποτελεί εξαίρεση: το μερίδιο των μισθών έπεσε κατά 28,2 ποσοστιαίες μονάδες, επειδή οι πραγματικοί μισθοί αυξήθηκαν κατά 3,2% ενώ η παραγωγικότητα σχεδόν διπλασιάστηκε (αύξηση 90,6%). Κατά τη διάρκεια της κρίσης του κόστους ζωής το μερίδιο των μισθών κατέρρευσε σε όλα τα κράτη μέλη της Ε.Ε. το 2022, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 5. Οι Janssen και Lübker (2023) ενσωμάτωσαν αυτή την πτώση σε μια μελέτη της αναδιανομής του εισοδήματος μεταξύ κεφαλαίου και εργασίας για μια μεγαλύτερη περίοδο.

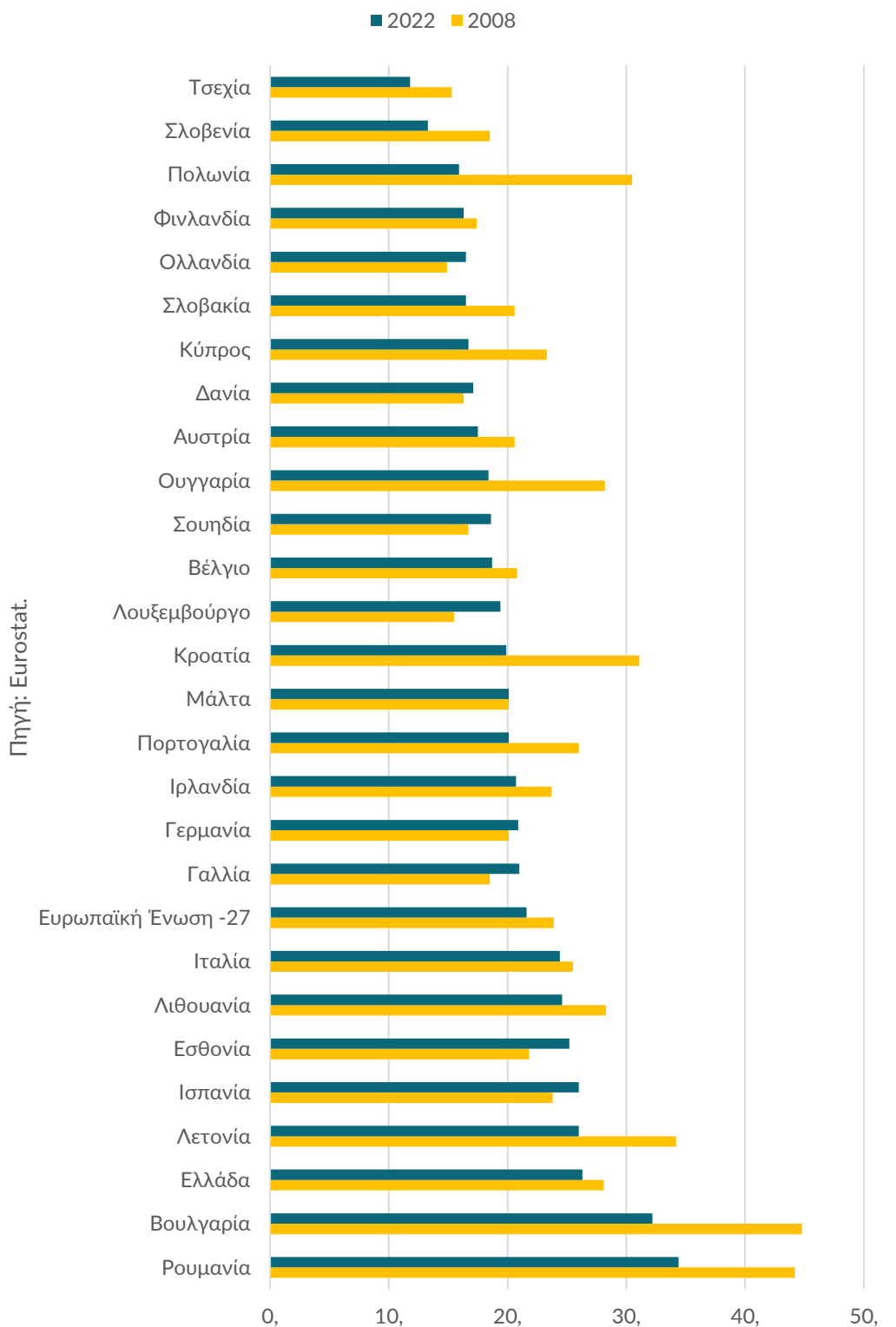
Διάγραμμα 5: Προσαρμοσμένο μερίδο μισθών ως % ΑΕΠ
Μεταβολή σε ποσοστιαίες μονάδες



Το ποσοστό φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού μειώθηκε στην Ε.Ε. συνολικά μεταξύ 2008 και 2022. Οι πιο σημαντικές μειώσεις σημειώθηκαν στα νέα κράτη μέλη της Ε.Ε. (Διάγραμμα 6) με αποτέλεσμα τη σύγκλισή τους με το μέσο ποσοστό της Ε.Ε., αφού αυτά ήταν επίσης τα κράτη μέλη με τα υψηλότερα ποσοστά κινδύνου φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Εξίσου σημαντική εξέλιξη είναι από την άλλη η αύξηση των ποσοστών φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού στη Γαλλία, τη Γερμανία, το Λουξεμβούργο, τη Σουηδία, τη Δανία και τις Κάτω Χώρες, γεγονός που αποτελεί σαφές σημάδι διάβρωσης της κοινωνικής συνοχής στις χώρες του «κέντρου» της Ε.Ε. μεταξύ 2008 και 2022. Τέλος, στην περίπτωση των νοτιοευρωπαϊκών κρατών μελών της Ε.Ε., η μείωση της σχετικής φτώχειας, που υποδηλώνει η εικονιζόμενη στο διάγραμμα τάση συρρίκνωσης του ποσοστού κινδύνου φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού μεταξύ 2008 και 2022, αδυνατεί εξ ορισμού να συλλάβει την εκπτώχευση πολύ μεγάλων στρωμάτων πληθυσμού εξαιτίας των οικονομικών και κοινωνικών επιπτώσεων των πολιτικών αυστηρής λιτότητας και εσωτερικής υποτίμησης που εφάρμοσαν.

Ανεξαρτήτως των τάσεων που περιγράψαμε παραπάνω, εξακολουθούν να υπάρχουν μεγάλες διαφορές μεταξύ των χωρών της Ε.Ε. όσον αφορά τον κίνδυνο φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Η Ρουμανία, η Βουλγαρία και οι χώρες της Βαλτικής, η Ελλάδα, η Ισπανία και η Ιταλία είναι οι χώρες της Ε.Ε. με τα υψηλότερα ποσοστά πληθυσμού σε συνθήκες φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού. Ωστόσο, οι χώρες της Ανατολικής και Νότιας Ευρώπης είναι εσωτερικά διαιρεμένες μεταξύ των χωρών με χαμηλή και αυτών με υψηλή φτώχεια/κοινωνικό αποκλεισμό. Η εσωτερική διαίρεση μπορεί να εξηγηθεί από τις διαφορετικές θεσμικές και πολιτικές ρυθμίσεις και τους συνασπισμούς κοινωνικών και πολιτικών δυνάμεων που διαμορφώνουν τα διανεμητικά αποτελέσματα σε κάθε χώρα.

Διάγραμμα 6:
Κίνδυνος/ποσοστό φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού
(% πληθυσμού)



Από την ανάλυση των τάσεων κοινωνικής σύγκλισης/απόκλισης μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε. με βάση τη διαχρονική μεταβολή τεσσάρων επιλεγμένων κοινωνικών δεικτών κατά την περίοδο 2008-2022, που καλύπτει τις τρεις διαδοχικές μεγάλες κρίσεις που βίωσε πρόσφατα η Ε.Ε., μπορούμε να συμπεράνουμε ότι η «νέα περιφέρεια», που περιλαμβάνει τα κράτη μέλη της Ανατολικής και Νότιας Ευρώπης που εντάχθηκαν στην Ε.Ε. το 2004, το 2007 και το 2013, συγκλίνει με τις χώρες του «κέντρου» της Ε.Ε. όσον αφορά τους πραγματικούς μισθούς, το πραγματικό κατά κεφαλήν διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών και το ποσοστό φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού. Επιπλέον, λόγω της έντονης αύξησης της απασχόλησης που σημειώθηκε στη Μάλτα, την Ουγγαρία, την Πολωνία και τη Σλοβακία, το 2022 το ποσοστό απασχόλησης των ανωτέρω τεσσάρων χωρών είχε ξεπεράσει τον μέσο όρο της Ε.Ε., ενώ το 2008 ήταν πολύ χαμηλότερο από αυτόν. Η κοινωνική σύγκλιση της «νέας περιφέρειας» συνδέεται με την οικονομική σύγκλιση που απορρέει από την υψηλότερη αύξηση του ΑΕΠ και της παραγωγικότητας από ό,τι στις χώρες της Ε.Ε.-15. Αντίθετα, η «παλαιά περιφέρεια» της Ε.Ε. (συμπεριλαμβανόμενης της Ιταλίας και εξαιρούμενης της Ιρλανδίας) παρουσίασε κοινωνική απόκλιση με βάση το πραγματικό διαθέσιμο εισόδημα των νοικοκυριών κατά κεφαλήν, το ποσοστό απασχόλησης και τους πραγματικούς μισθούς. Η κοινωνική ζημιά που προκλήθηκε στην Ελλάδα, την Πορτογαλία, την Ισπανία και την Ιταλία από τις πολιτικές σκληρής λιτότητας και εσωτερικής υποτίμησης που επέβαλε η τρόικα (Ευρ. Επιτροπή, ΕΚΤ ΔΝΤ) με αφορμή την κρίση δημόσιου χρέους επιδεινώθηκε με την αρνητική επίδραση των κρίσεων της πανδημίας και του κόστους ζωής στα εισοδήματα και τους μισθούς.

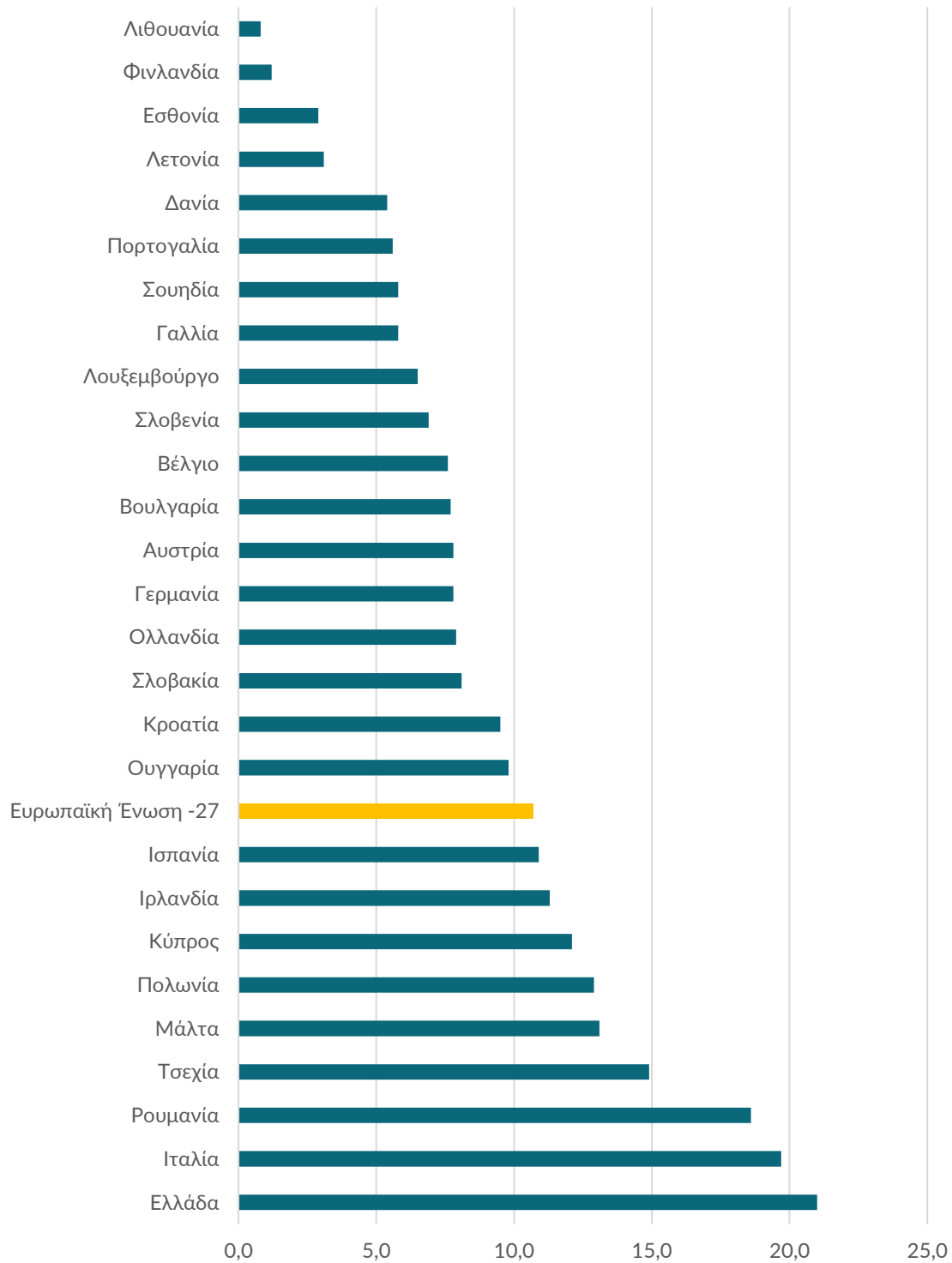
1.3. Ανισότητες εντός των κρατών μελών: διακρατικές διαφορές

Σε αυτήν την υποενότητα αναλύουμε τις ανισότητες στο εσωτερικό των κρατών μελών της Ε.Ε. ως προς την απασχόληση, το εισόδημα και την πρόσβαση σε βασικές κοινωνικές υπηρεσίες, ώστε να εντοπίσουμε τα κράτη μέλη που χρειάζονται περισσότερο δημοσιονομικό χώρο σε εθνικό επίπεδο και βοήθεια από τα Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά Ταμεία για την αντιμετώπιση των ανισοτήτων αυτών. Για να συγκρίνουμε τις χώρες της Ε.Ε., χρησιμοποιούμε τις ακόλουθες μεταβλητές/δείκτες: το χάσμα απασχόλησης μεταξύ των δύο φύλων, τον λόγο του εισοδηματικού μεριδίου του ανώτατου και κατώτατου πεντημορίου (S80/S20) και τις ιδιωτικές δαπάνες για υγειονομική περίθαλψη. Οι ανισότητες μεταξύ των χωρών ως προς το ποσοστό κινδύνου φτώχειας ή κοινωνικού αποκλεισμού έχουν ήδη αναλυθεί μαζί με τις τάσεις κοινωνικής σύγκλισης/απόκλισης μεταξύ των κρατών μελών.

Ανισότητες στην απασχόληση

Το χάσμα απασχόλησης μεταξύ ανδρών και γυναικών, που υπολογίζεται ως η διαφορά μεταξύ των ποσοστών απασχόλησης ανδρών και γυναικών, αποτελεί βασικό δείκτη ανισότητας στην απασχόληση. Ο μέσος όρος του χάσματος φύλου στην απασχόληση στην Ε.Ε. συρρικνώθηκε από 13,4 ποσοστιαίες μονάδες το 2009 σε 10,7 μονάδες το 2022. Μέχρι το 2013, αυτό αντανάκλούσε τη μεγαλύτερη αρνητική επίδραση που είχε η παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση στην ανδρική συγκριτικά με τη γυναικεία απασχόληση, ενώ η μείωση του χάσματος ήταν αμελητέα από το 2014 και μετά, υποδεικνύοντας μια σχεδόν ισότιμη αύξηση της απασχόλησης μεταξύ των δύο φύλων κατά τα επόμενα έτη. Παρ' όλα αυτά, οι διαφορές μεταξύ των χωρών παρέμεναν τεράστιες το 2022, κυμαινόμενες από 21 ποσοστιαίες μονάδες στην Ελλάδα έως 0,8 ποσοστιαίες μονάδες στη Λιθουανία (Διάγραμμα 7). Όλες οι χώρες της Νότιας Ευρώπης, εκτός από την Πορτογαλία, και επίσης η Ρουμανία, η Πολωνία και η Ιρλανδία είναι τα κράτη μέλη με τις μεγαλύτερες ανισότητες φύλου όσον αφορά την πρόσβαση στην απασχόληση στην Ε.Ε.

Διάγραμμα 7: Χάσμα φύλου στην απασχόληση*, 2022
Σε ποσοστιαίες μονάδες

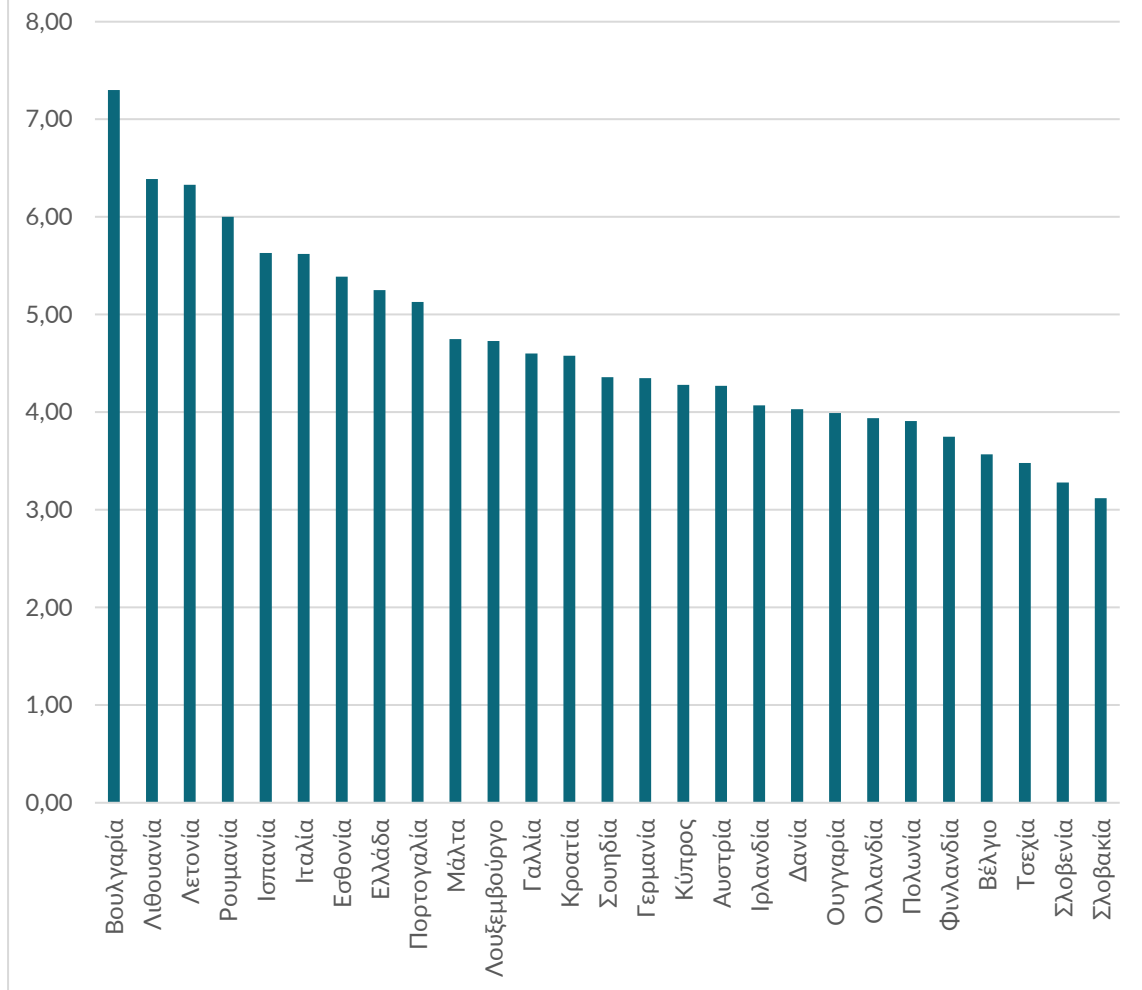


*Διαφορά μεταξύ του ανδρικού και του γυναικείου ποσοστού απασχόλησης.
 Πηγή: Eurostat.

Ο λόγος του εισοδηματικού μεριδίου των πενθημορίων S80/S20, ισούται με το συνολικό ισοδύναμο διαθέσιμο εισόδημα που λαμβάνει το 20% του πληθυσμού με το υψηλότερο εισόδημα (ανώτερο πενθημόριο) προς αυτό που λαμβάνει το 20% του πληθυσμού με το χαμηλότερο εισόδημα (κατώτερο πενθημόριο), και αποτελεί τον βασικό δείκτη της εισοδηματικής ανισότητας σε μια χώρα. Σύμφωνα με τον εν λόγω δείκτη, η εισοδηματική ανισότητα στην Ε.Ε. ήταν η ίδια το 2022 με το 2008, αφού αυξήθηκε κατά τη διάρκεια της παγκόσμιας χρηματοπιστωτικής κρίσης, μειώθηκε τα επόμενα χρόνια και πρόσφατα επέστρεψε στο επίπεδο του 2008. Ωστόσο, υπάρχουν πολύ μεγάλες αποκλίσεις στον βαθμό εισοδηματικής ανισότητας μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε. (Διάγραμμα 8).

Αν και οι μισές από τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης (Βουλγαρία, Ρουμανία και Βαλτικές χώρες) και οι μεγαλύτερες χώρες της νότιας Ευρώπης (Ελλάδα, Ιταλία, Ισπανία και Πορτογαλία) είναι οι πιο άνισες χώρες της Ε.Ε. όσον αφορά την κατανομή του εισοδήματος, οι χώρες του Βίξεγκραντ και η Σλοβενία συγκαταλέγονται στις χώρες με τις χαμηλότερες εισοδηματικές ανισότητες, ενώ η Κύπρος εμφανίζει χαμηλότερη εισοδηματική ανισότητα από τον μέσο όρο της Ε.Ε.

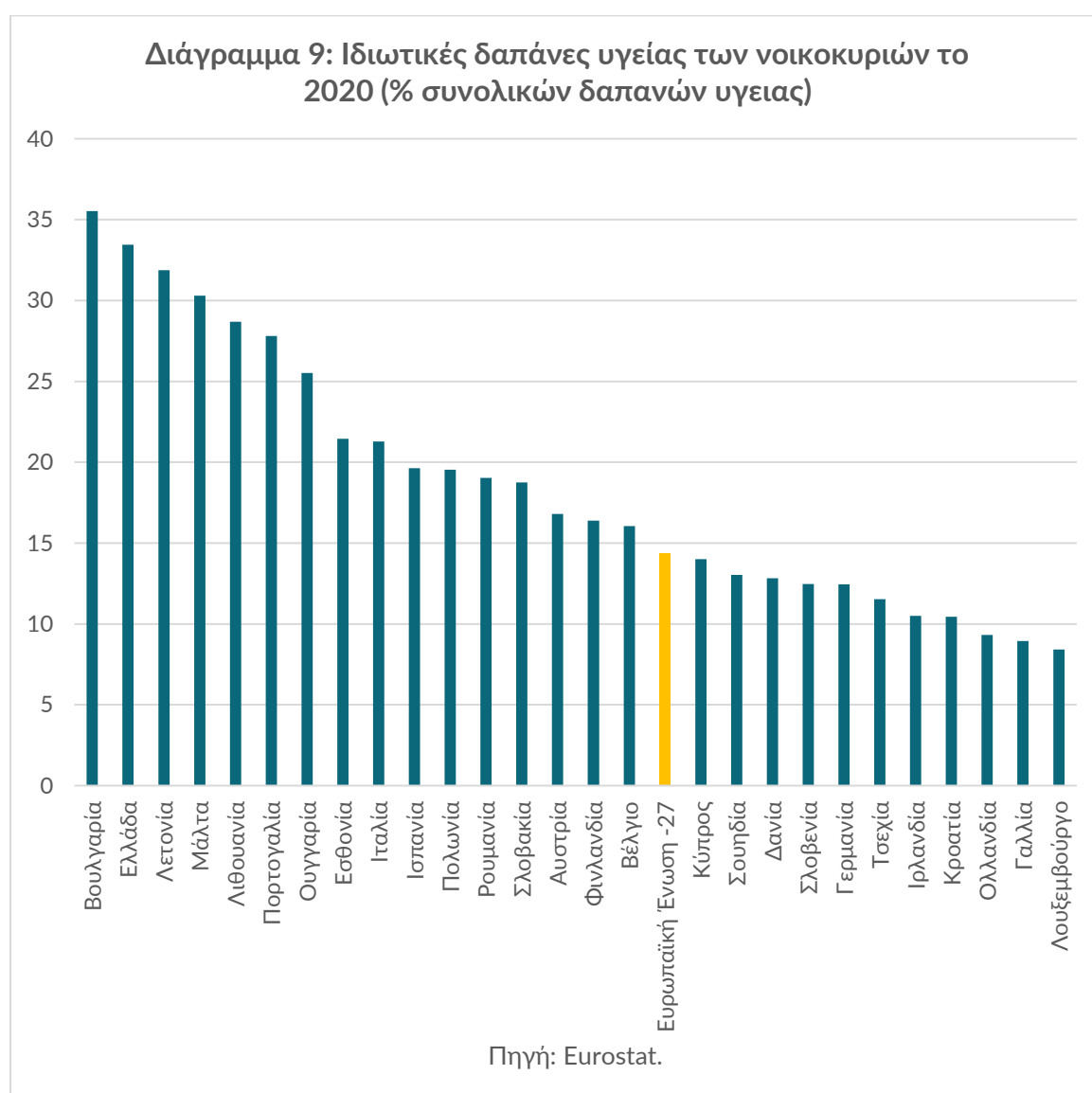
Διάγραμμα 8: Εισοδηματική ανισότητα στην Ε.Ε. το 2022
Εισοδηματικό μερίδιο ανώτατου προς εισοδηματικό μερίδιο
κατώτατου πεντημορίου (S80/S20)



Ανισότητες πρόσβασης σε βασικές κοινωνικές υπηρεσίες

Η δωρεάν πρόσβαση σε καλής ποιότητας υγειονομική περίθαλψη αποδείχθηκε κεφαλαιώδους σημασίας για τις ευρωπαϊκές κοινωνίες προκειμένου να αντιμετωπίσουν την πανδημία Covid-19 και να ελαχιστοποιήσουν τον αριθμό των θανάτων. Η πανδημία έφερε στο προσκήνιο την σπουδαιότητα της δημόσιας υγειονομικής περίθαλψης για τη διασφάλιση των βασικών κοινωνικών δικαιωμάτων, καθώς και την ευπάθεια των πολιτών και των κοινωνιών από την ανεξέλεγκτη ιδιωτικοποίηση του τομέα της υγειονομικής περίθαλψης τις τελευταίες δεκαετίες. Οι ιδιωτικές δαπάνες υγειονομικής

περίθαλψης είναι ο κύριος δείκτης που μετρά τον βαθμό ιδιωτικοποίησης των υπηρεσιών υγειονομικής περίθαλψης στις διάφορες χώρες της Ε.Ε. (Διάγραμμα 9). Σύμφωνα με τα πιο πρόσφατα διαθέσιμα στοιχεία, τις δεκατρείς πρώτες θέσεις του καταλόγου των κρατών μελών της Ε.Ε. με βάση τις ιδιωτικές δαπάνες ως ποσοστό (%) των συνολικών δαπανών υγειονομικής περίθαλψης καταλαμβάνουν οι χώρες της Ανατολικής και Νότιας Ευρώπης. Μεταξύ των νέων κρατών μελών, μόνο η Κροατία, η Τσεχία και η Σλοβενία φαίνεται να διαθέτουν ισχυρά δημόσια συστήματα υγείας και να διατηρούν τις ιδιωτικές δαπάνες υγειονομικής περίθαλψης σε χαμηλά επίπεδα.



1.4. Κοινωνικές συγκλίσεις/αποκλίσεις και η κοινωνική συνοχή της Ε.Ε.: η μεγάλη πρόκληση της Νότιας Ευρώπης

Από την παραπάνω ανάλυση των κοινωνικών συγκλίσεων/αποκλίσεων μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε. και στο εσωτερικό τους μπορούν να εξαχθούν ορισμένα γενικά συμπεράσματα. Πρώτον, όσον αφορά τις διαφορές μεταξύ των χωρών με βάση το κατά κεφαλήν ΑΕΠ, η βιβλιογραφική επισκόπηση επισημαίνει τη σύγκλιση των κρατών μελών της Ε.Ε. μεταξύ 2000 και 2009 (περίοδος πριν από την χρηματοπιστωτική κρίση και τα πρώτα χρόνια της τελευταίας), την απόκλισή τους μεταξύ 2009 και 2015 (φάση λιτότητας και εξόδου από τη χρηματοπιστωτική κρίση), τη σύγκλισή τους μεταξύ 2015 και 2019 (περίοδος ανάπτυξης μεταξύ της χρηματοπιστωτικής και της πανδημικής κρίσης) και την απόκλιση μεταξύ 2019 και 2021 (κρίση Covid-19). Προκύπτει ότι οι περίοδοι κρίσης ήταν επιζήμιες για την κοινωνική συνοχή της Ε.Ε.

Δεύτερον, η δική μας ανάλυση των τάσεων της περιόδου 2008-2022 που στηρίχτηκε σε βασικές κοινωνικές μεταβλητές-δείκτες απέδειξε ότι όλα τα «νέα» κράτη μέλη της Ε.Ε. από τις διευρύνσεις του 2004, του 2007 και του 2013, εκτός από την Κύπρο, έχουν συγκλίνει με τα παλαιότερα κράτη μέλη όσον αφορά το πραγματικό ακαθάριστο διαθέσιμο κατά κεφαλήν εισόδημα των νοικοκυριών και τους πραγματικούς μισθούς, ενώ τα περισσότερα από τα νότια κράτη μέλη της Ε.Ε. (Ελλάδα, Κύπρος, Ιταλία και Ισπανία) έχουν αποκλίνει.

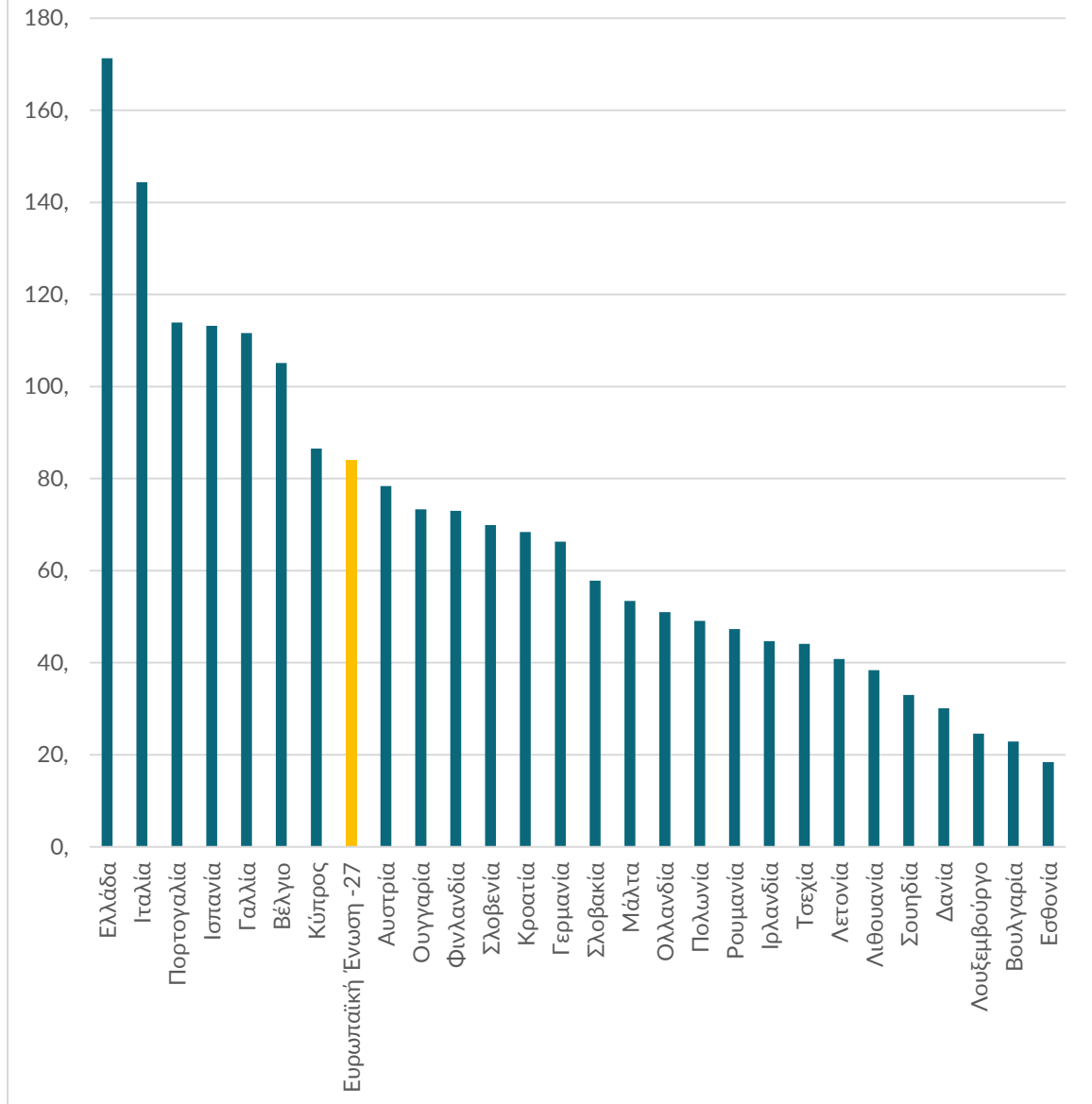
Τρίτον, τα νότια και τα ανατολικά κράτη μέλη της Ε.Ε. αποτελούν ετερογενείς ομάδες όσον αφορά τις εισοδηματικές ανισότητες και τα ποσοστά φτώχειας/κοινωνικού αποκλεισμού. Όμως οι περισσότερες από τις χώρες της Νότιας Ευρώπης και οι μισές από τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης είναι αυτές με τις υψηλότερες αρνητικές επιδόσεις στην Ε.Ε. Η Νότια Ευρώπη είναι επίσης πολύ πιο ομοιογενής από την Ανατολική Ευρώπη και τα «νέα» κράτη μέλη όσον αφορά τις ανισότητες φύλου στην απασχόληση εις βάρος των γυναικών - οι χώρες της Νότιας Ευρώπης παρουσιάζουν τα χαμηλότερα ποσοστά γυναικείας απασχόλησης και τα μεγαλύτερα χάσματα φύλου ως προς την απασχόληση μεταξύ των κρατών μελών της Ε.Ε., ενώ οι περισσότερες από τις χώρες της Ανατολικής Ευρώπης έχουν ποσοστά γυναικείας απασχόλησης άνω του μέσου όρου της Ε.Ε. και χάσματα φύλου ως προς την απασχόληση κάτω του μέσου όρου της Ε.Ε. Ωστόσο, οι χώρες της Νότιας και της Ανατολικής Ευρώπης είναι «ενωμένες» και εσωτερικά

ομοιογενείς ως προς το ότι διαθέτουν τα πιο ιδιωτικοποιημένα συστήματα υγειονομικής περίθαλψης στην Ε.Ε.

Συνολικά, η Νότια Ευρώπη αποκλίνει από τον μέσο όρο της Ε.Ε. σε όλους τους κύριους δείκτες κοινωνικής ευημερίας και συνοχής, ενώ τα «νέα» κράτη μέλη συγκλίνουν ως προς το κατά κεφαλήν εισόδημα και τους μισθούς, αν και από χαμηλά σημεία εκκίνησης. Ταυτόχρονα, τα παλιά κράτη μέλη του «κέντρου» της Ε.Ε. και οι σκανδιναβικές χώρες ακολουθούν αποκλίνουσες πορείες. Τα περισσότερα από αυτά εμφανίζουν αυξανόμενη εισοδηματική ανισότητα και ποσοστά φτώχειας και κοινωνικού αποκλεισμού. Επιπλέον, με εξαίρεση τη Γερμανία και τη Σουηδία, έχουν καθηλωθεί σε μια σχέση χαμηλών αυξήσεων παραγωγικότητας και πραγματικών μισθών. Αυτό σημαίνει ότι η κοινωνική συνοχή αποτελεί μεγάλο διακύβευμα τόσο για την Ε.Ε. όσο και για τα κράτη μέλη, ενώ οι κοινωνικές αποκλίσεις μεταξύ των κρατών μελών τα τελευταία δεκαπέντε χρόνια συνδέονται στενά με τις οικονομικές αποκλίσεις που προκλήθηκαν από τις διαδοχικές κρίσεις και το πρότυπο οικονομικής ολοκλήρωσης της Ε.Ε. πριν από το 2008.

Η οικονομική και κοινωνική απόκλιση του ευρωπαϊκού Νότου είναι μακράν η μεγαλύτερη πρόκληση, δεδομένου ότι οι κυβερνήσεις της Ελλάδας, της Ιταλίας, της Πορτογαλίας και της Ισπανίας είναι υπερχρεωμένες (Διάγραμμα 10) και θα πρέπει να εφαρμόσουν περιοριστικές δημοσιονομικές πολιτικές από το 2024 και μετά. Στην επόμενη ενότητα αξιολογούμε κατά πόσον οι μεταρρυθμιστικές προτάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι κατάλληλες για να αντιμετωπίσουν, μεταξύ άλλων, το ζήτημα της οικονομικής και κοινωνικής σύγκλισης και συνοχής στην Ε.Ε.

Διάγραμμα 10:
Ακαθάριστο δημόσιο χρέος ως % του ΑΕΠ - 2022



2. Νέοι δημοσιονομικοί κανόνες και οικονομική διακυβέρνηση της Ε.Ε.: Μεγαλύτερος αλλά ανεπαρκής δημοσιονομικός χώρος - αυστηρότερος έλεγχος συμμόρφωσης

Τον περασμένο Απρίλιο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε νομοθετικές προτάσεις για μια συνολική αναθεώρηση των δημοσιονομικών κανόνων και του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της Ε.Ε. (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2023). Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θα πρέπει να συμφωνήσουν επί των νομοθετικών προτάσεων, ώστε το νέο πλαίσιο να αρχίσει να εφαρμόζεται το 2024 και πλήρως από το 2025 και μετά. Στη συνέχεια εξηγούμε τους λόγους και παρουσιάζουμε τα κύρια χαρακτηριστικά της μεταρρύθμισης και προχωρούμε στην αξιολόγησή της.

Η συζήτηση σχετικά με τον τρόπο μεταρρύθμισης του πλαισίου συντονισμού και εποπτείας της οικονομικής πολιτικής της Ε.Ε. ξεκίνησε το 2015, ως απάντηση στην παγκόσμια χρηματοπιστωτική κρίση και την κρίση δημόσιου χρέους της ευρωζώνης, και απέκτησε δυναμική με την έναρξη της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας και την πανδημία του Covid-19. Για τους υποστηρικτές της μεταρρύθμισης του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, χρειαζόταν μεγαλύτερο περιθώριο στις δημοσιονομικές πολιτικές, ώστε να μπορέσουν τα κράτη μέλη της Ε.Ε. να αντιμετωπίσουν δύο προκλήσεις: (α) να σταθεροποιήσουν τις οικονομίες τους, να διατηρήσουν τις δημόσιες επενδύσεις και την παραγωγική τους ικανότητα και να προστατεύσουν τις κοινωνίες τους απέναντι σε σοκ, μακροχρόνιες οικονομικές κρίσεις και μείζονες κρίσεις υγείας και (β) να χρηματοδοτήσουν τις αναγκαίες επενδύσεις για την πράσινη και την ψηφιακή μετάβαση χωρίς να αφήσουν κανέναν πίσω. Η παραπάνω συζήτηση εξελίχθηκε παράλληλα με εκείνη για το αν και με ποια μορφή θα πρέπει να δημιουργηθεί μια κοινή δημοσιονομική ικανότητα στη ζώνη του ευρώ και ενδεχομένως στην Ε.Ε. (Theodoropoulou 2023).

2.1. Οι μεταρρυθμιστικές προτάσεις της Επιτροπής

Η προτεινόμενη από την Επιτροπή μεταρρύθμιση επιδιώκει να ανταποκριθεί στα σημαντικά υψηλότερα επίπεδα δημόσιου χρέους μετά την πανδημία, λαμβάνοντας υπόψη τα διδάγματα από την πολιτική αντίδραση της Ε.Ε. στην COVID-19. Ο βασικός στόχος της μεταρρύθμισης των δημοσιονομικών κανόνων και της οικονομικής

διακυβέρνησης της Ε.Ε. είναι να προσφέρει στα κράτη μέλη με υψηλό δημόσιο χρέος την ευκαιρία για μια **ομαλή δημοσιονομική προσαρμογή** που θα τους επιτρέψει να **προωθήσουν την ανάπτυξη** μέσω δημόσιων επενδύσεων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων και, ταυτόχρονα, να **βελτιώσουν τη βιωσιμότητα του χρέους**.

Οι νομοθετικές προτάσεις εισάγουν μια **νέα διαδικασία δημοσιονομικής εποπτείας** για τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, η οποία θα ενσωματωθεί στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο. Η νέα διαδικασία καθιστά απλούστερη την οικονομική διακυβέρνηση της Ε.Ε., δίνει μεγαλύτερη έμφαση στη μεσοπρόθεσμη προοπτική, αλλά και ενισχύει την εξουσία του Συμβουλίου και της Επιτροπής να επιβάλλουν τη συμμόρφωση των κρατών μελών με τα κριτήρια της Ε.Ε. για τις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και τις δημόσιες επενδύσεις.

Στο πλαίσιο της νέας διαδικασίας, τα κράτη μέλη θα πρέπει να συγκεντρώσουν τις δημοσιονομικές, μεταρρυθμιστικές και επενδυτικές δεσμεύσεις τους σε **ένα ενιαίο μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό διαρθρωτικό σχέδιο**, το οποίο θα καθορίζει τις δημοσιονομικές, μεταρρυθμιστικές και επενδυτικές πολιτικές τους κατά τη διάρκεια τεσσάρων ετών. Η δημοσιονομική εποπτεία στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου θα επικεντρώνεται πλέον σε έναν **ενιαίο επιχειρησιακό δείκτη**, τους πολυετείς **στόχους καθαρών δαπανών** των κρατών μελών, όπως εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο. Ο δείκτης θα χρησιμεύει ως βάση για τη διεξαγωγή ετήσιας δημοσιονομικής εποπτείας κατά τη διάρκεια του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού διαρθρωτικού σχεδίου των κρατών μελών.

Η δημοσιονομική εποπτεία των κρατών μελών με δημόσιο έλλειμμα άνω του 3% ή δημόσιο χρέος άνω του 60% του ΑΕΠ θα βασίζεται στις δεσμεύσεις δημοσιονομικής πολιτικής στο πλαίσιο εθνικών μονοπατιών δημοσιονομικής προσαρμογής, δηλαδή στην εξέλιξη των καθαρών δημοσίων δαπανών τους, οι οποίες θα κατανέμονται σε διάστημα τεσσάρων έως επτά ετών. Το αρχικό μονοπάτι προσαρμογής για κάθε κράτος μέλος θα βασιστεί στην **ανάλυση βιωσιμότητας του χρέους της Επιτροπής**, ώστε να διασφαλιστεί ότι το δημόσιο χρέος θα τεθεί σε εύλογα πτωτική πορεία ή θα παραμένει σε συνετά επίπεδα στο τέλος της περιόδου προσαρμογής και ότι το δημόσιο έλλειμμα θα μειωθεί και θα διατηρηθεί μεσοπρόθεσμα κάτω από το 3% του ΑΕΠ. Για τα κράτη μέλη που παραβιάζουν τον κανόνα του 3% για το δημόσιο έλλειμμα, θα απαιτηθεί δημοσιονομική προσαρμογή 0,5% ετησίως. Για τα κράτη μέλη με δημόσιο χρέος κάτω του 60% και έλλειμμα κάτω του 3%, η Επιτροπή θα εκδώσει οδηγίες με βάση το διαρθρωτικό έλλειμμα για να διασφαλίσει ότι αυτό θα παραμείνει σταθερό.

Το **Ευρωπαϊκό Εξάμηνο** θα παραμείνει ο βασικός διάυλος για να εγκρίνει το Συμβούλιο το σύνολο των μεταρρυθμιστικών και επενδυτικών δεσμεύσεων που προτείνονται από τα κράτη μέλη κατόπιν αξιολόγησης από την Επιτροπή βάσει σαφών κοινών κριτηρίων που ορίζονται στη νομοθεσία της Ε.Ε. (ενίσχυση της ανάπτυξης, βιωσιμότητα του χρέους, κοινές προτεραιότητες και στόχοι της Ε.Ε., Ειδικές Συστάσεις του Συμβουλίου στα κράτη μέλη) και για να παρακολουθεί η Επιτροπή την υλοποίηση των επενδυτικών και μεταρρυθμιστικών δεσμεύσεων που περιλαμβάνονται στα Σχέδια Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας των κρατών μελών και στα Μεσοπρόθεσμα Δημοσιονομικά-Διαρθρωτικά Σχέδια. Οι μεταρρυθμίσεις και οι επενδύσεις των μεσοπρόθεσμων δημοσιονομικών-διαρθρωτικών σχεδίων θα πρέπει να αποτρέπουν ή να διορθώνουν τις ανισορροπίες που εντοπίζονται στο πλαίσιο της **διαδικασίας μακροοικονομικών ανισορροπιών**.

2.2. Αξιολόγηση της προτεινόμενης μεταρρύθμισης

Η νέα διαδικασία δημοσιονομικής εποπτείας έχει θετικές πτυχές που είναι ευπρόσδεκτες:

- α. την κατάργηση του κανόνα μείωσης του χρέους κατά 1/20,
- β. την αντικατάσταση του μη παρατηρήσιμου και μη μετρήσιμου διαρθρωτικού ελλείμματος από τις καθαρές δαπάνες ως δείκτη εφαρμογής και
- γ. τη διαφοροποίηση των μονοπατιών δημοσιονομικής προσαρμογής των κρατών μελών, λαμβάνοντας υπόψη το μέγεθος των προκλήσεων που αντιμετωπίζουν στο δημόσιο χρέος τους. Η διαφοροποίηση παρέχει στα πιο υπερχρεωμένα κράτη μέλη της Ε.Ε., μεταξύ των οποίων βρίσκονται όλα της Νότιας Ευρώπης, μεγαλύτερο περιθώριο χρήσης των δημοσιονομικών τους πολιτικών και διατήρησης των δημόσιων επενδύσεων από ό,τι είχαν προηγουμένως.

Ωστόσο, όσον αφορά τη διαμόρφωση, την έγκριση και την εφαρμογή των μεσοπρόθεσμων σχεδίων προσαρμογής, υπάρχει μια ανταλλαγή/συμβιβασμός μεταξύ, αφενός, της άσκησης μιας προσαρμοσμένης στις ιδιαιτερότητες και, ως εκ τούτου, κατάλληλης δημοσιονομικής πολιτικής, αφετέρου της ανάθεσης στην Επιτροπή μιας αδιαφανούς και δυνητικά μη ελεγχόμενης εξουσίας (Sweeney and Canelli 2023).

Στην πραγματικότητα, οι θετικές πτυχές της μεταρρύθμισης μετριάζονται από τα ακόλουθα μειονεκτήματα:

- α. Η έκταση των δημοσιονομικών περιθωρίων θα εξαρτηθεί από την ανάλυση της βιωσιμότητας του χρέους, η οποία θα κοινοποιείται και επικαιροποιείται από την Επιτροπή και θα αποτελεί αντικείμενο διαπραγμάτευσης με τα κράτη μέλη. Οι παραδοχές της ανάλυσης δεν θα μπορέσουν να αποφύγουν τις πολιτικές εκτιμήσεις.
- β. Η μεταρρύθμιση προσφέρει στα υπερχρεωμένα κράτη μέλη ελάχιστα πρόσθετα περιθώρια δημοσιονομικών ελιγμών με αντάλλαγμα έναν αυστηρότερο έλεγχο από την Επιτροπή και το Συμβούλιο της συμμόρφωσής τους με τα κριτήρια της Ε.Ε. για επενδύσεις και μεταρρυθμίσεις στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.² Για τα κράτη μέλη που αντιμετωπίζουν σημαντικές προκλήσεις όσον αφορά το δημόσιο χρέος, οι αποκλίσεις από τη συμφωνημένη πορεία δημοσιονομικής προσαρμογής θα οδηγήσουν εξ ορισμού στην έναρξη διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος και σε αυστηρότερες κυρώσεις.
- γ. Η μεταρρύθμιση δεν εγγυάται επαρκή ή επαρκώς ομοιόμορφο δημοσιονομικό χώρο σε όλα τα κράτη μέλη για τη στήριξη της πράσινης και ψηφιακής μετάβασης και της βιομηχανικής πολιτικής, την παροχή ποιοτικών δημόσιων υπηρεσιών και την αντιμετώπιση των κοινωνικών ανισοτήτων.
- δ. Η μεταρρύθμιση δεν συνδυάζεται με την επέκταση των υφιστάμενων ή τη δημιουργία νέων ευρωπαϊκών μέσων δημοσιονομικής ικανότητας, ώστε να βοηθηθούν τα κράτη μέλη να αντιμετωπίσουν τις κοινές προκλήσεις που βρίσκονται μπροστά τους, και ιδίως τα κράτη μέλη με περιορισμένο δημοσιονομικό χώρο και τη μεγαλύτερη ανάγκη για οικονομική και κοινωνική σύγκλιση.
- ε. Η μεταρρύθμιση δεν προβλέπει ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο διακυβέρνησης που να θέτει την επίτευξη των στόχων της οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής πολιτικής σε ισότιμη βάση.

² Σύμφωνα με τις προτάσεις της Επιτροπής, το σύνολο των δεσμεύσεων για μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις θα εγκριθεί από το Συμβούλιο μετά από αξιολόγηση από την Επιτροπή με βάση σαφή κοινά κριτήρια που καθορίζονται στη νομοθεσία. Τα κριτήρια αυτά περιλαμβάνουν κατά πόσον οι μεταρρυθμιστικές και επενδυτικές δεσμεύσεις: (α) ενισχύουν την ανάπτυξη, (β) στηρίζουν τη βιωσιμότητα του δημόσιου χρέους και (γ) ανταποκρίνονται στις κοινές προτεραιότητες και στόχους της Ε.Ε. και στις σχετικές συστάσεις ανά χώρα που απευθύνονται στο κράτος μέλος στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου.

3. Κοινωνική σύγκλιση και συνοχή μεταξύ και εντός των κρατών μελών: εναλλακτικές προτάσεις για το νέο πλαίσιο οικονομικής διακυβέρνησης της Ε.Ε.

Η ΕΟΚ/Ε.Ε. έχει μακρά ιστορία στην προώθηση της κοινωνικής σύγκλισης και συνοχής μεταξύ και εντός των κρατών μελών κυρίως μέσω της «πολιτικής συνοχής» και των Ευρωπαϊκών Διαρθρωτικών Ταμείων, αλλά και μέσω Οδηγιών που καθορίζουν τα ελάχιστα εργασιακά και κοινωνικά πρότυπα και, τις τελευταίες δεκαετίες, μέσω του συντονισμού των πολιτικών απασχόλησης και των κοινωνικών πολιτικών των κρατών μελών.

Η περιφερειακή πολιτική/πολιτική συνοχής της Ε.Ε. στοχεύει στην ανοδική οικονομική και κοινωνική σύγκλιση των φτωχότερων με τις πλουσιότερες περιφέρειες/χώρες μέσω της συγχρηματοδότησης των Εθνικών Σχεδίων Περιφερειακής Ανάπτυξης των κρατών μελών. Το εισόδημα αναδιανέμεται μέσω του προϋπολογισμού της Ε.Ε. μεταξύ των κρατών μελών που είναι καθαροί εισφέροντες και εκείνων που είναι καθαροί αποδέκτες.³ Η κρίση της πανδημίας Covid-19 υπήρξε καταλύτης για καινοτομία. Το πρόγραμμα SURE επέτρεψε στα κράτη μέλη να προστατεύσουν τις θέσεις εργασίας και το εισόδημα των μισθωτών και των αυτοαπασχολούμενων, ενώ η πολιτική συνοχής της ΕΕ ενισχύθηκε (α) με τη δημιουργία του Ταμείου Δίκαιης Μετάβασης, για την πρόληψη/αντιμετώπιση των κοινωνικών προβλημάτων που δημιουργούνται σε συγκεκριμένες περιφέρειες από τη μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και (β) με το NextGenerationEU, του οποίου η κατανομή πόρων ευνόησε τις χώρες που επλήγησαν περισσότερο από την κρίση της πανδημίας του Covid-19.

Από τα τέλη της δεκαετίας του 1990, ο καθορισμός πρωταρχικών στόχων για την Ε.Ε. και ο συντονισμός των πολιτικών απασχόλησης και των κοινωνικών πολιτικών των κρατών μελών επηρέασε επίσης την κοινωνική σύγκλιση και συνοχή. Το 2017, η υιοθέτηση του Ευρωπαϊκού Πυλώνα Κοινωνικών Δικαιωμάτων πυροδότησε ένα

³ Εξετάζοντας τις καθαρές θέσεις των 27 κρατών μελών της ΕΕ σε σχέση με το ακαθάριστο εθνικό εισόδημα (ΑΕΕ), οι Busch et al. (2022) υπολόγισαν ότι οι μεγαλύτεροι καθαροί εισφέροντες στον προϋπολογισμό της ΕΕ το 2021 ήταν η Γερμανία με 0,58% του ΑΕΕ, η Ολλανδία με 0,48%, η Σουηδία με 0,46% και η Γαλλία και η Δανία με 0,43% η καθεμία. Όσον αφορά τους καθαρούς αποδέκτες του προϋπολογισμού της ΕΕ, η Κροατία προηγείται με 3,08% του ΑΕΕ, ακολουθούμενη από τη Λιθουανία και την Ουγγαρία με 3,05% και 2,89%, αντίστοιχα, τη Βουλγαρία (2,84%), τη Λετονία (2,76%), την Εσθονία (2,76%), την Ελλάδα (2,57%), τη Σλοβακία (1,84%), τη Ρουμανία (1,76%), την Πορτογαλία (1,54%) και την Τσεχία (1,37%).

φιλόδοξο πρόγραμμα κοινωνικής πολιτικής σε επίπεδο Ε.Ε. Από το 2019 έως το 2022, εκδόθηκε ένας αριθμός σημαντικών Οδηγιών για την ισορροπία επαγγελματικής και προσωπικής ζωής, για τις διαφανείς και προβλέψιμες συνθήκες εργασίας, τη συμμετοχή των γυναικών στα διοικητικά συμβούλια εισηγμένων εταιρειών και τους επαρκείς κατώτατους μισθούς. Δύο πρόσθετες οδηγίες έχουν/θα τεθούν σε ισχύ το 2023: μία για τη διαφάνεια των αμοιβών και η άλλη για την εργασία σε πλατφόρμες.

Ωστόσο, όπως είδαμε στην προηγούμενη ενότητα, η περιφερειακή και κοινωνική πολιτική της ΕΕ δεν απέτρεψε την επιδείνωση της κοινωνικής συνοχής της Ε.Ε. μεταξύ 2008 και 2022, κυρίως λόγω της οικονομικής και κοινωνικής απόκλισης της Νότιας Ευρώπης κατά τη διάρκεια της κρίσης χρέους της ευρωζώνης αλλά και λόγω της όξυνσης των κοινωνικών ανισοτήτων σε πολλές χώρες του «πυρήνα». Η αντιμετώπιση των κοινωνικών ανισοτήτων στα κράτη μέλη απαιτεί την καλή λειτουργία των συλλογικών διαπραγματεύσεων και του κοινωνικού διαλόγου, καθώς και την υλοποίηση αναδιανεμητικών δημοσιονομικών και κοινωνικών πολιτικών που χρειάζονται επαρκή χρηματοδότηση, ιδίως στις χώρες που έχουν τις μεγαλύτερες ανισότητες. Τέλος, είναι πλέον σαφές ότι η πράσινη και η ψηφιακή μετάβαση είναι καταδικασμένες να επιδεινώσουν τις κοινωνικές ανισότητες ελλείψει δημόσιων κονδυλίων όχι μόνο για επενδύσεις στην αναβάθμιση δεξιοτήτων/επανεπιδίκευση και σε νέες θέσεις εργασίας αλλά και για την παροχή εισοδηματικής αποζημίωσης ή ευκαιριών πρόωρης συνταξιοδότησης σε πλεονάζοντες εργαζόμενους. Επιπλέον, η χρηματοδότηση από το NextGenerationEU θα είναι διαθέσιμη μόνο μέχρι το 2025-2026 ενώ αυτή από το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης είναι ανεπαρκής. Στο εγγύς μέλλον, τα κράτη μέλη θα πρέπει να βρουν δικούς τους πόρους για να αποτρέψουν την εμβάθυνση των κοινωνικών ανισοτήτων και να προστατεύσουν την κοινωνική συνοχή.

Για όλους αυτούς τους λόγους, τα κράτη μέλη της ΕΕ χρειάζονται επαρκή δημοσιονομικό χώρο σε εθνικό επίπεδο και ως εκ τούτου εστιάζουμε σε τρεις εναλλακτικές προτάσεις σε σχέση με αυτές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τη μεταρρύθμιση του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ και όχι μόνο:

Πρώτον, η ιδέα ενός **ολοκληρωμένου πλαισίου διακυβέρνησης** που θέτει την επίτευξη των στόχων της οικονομικής, κοινωνικής και περιβαλλοντικής πολιτικής σε ισότιμη βάση. Προκειμένου να ενισχυθεί η κοινωνική διάσταση του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, να προωθηθεί η ανοδική κοινωνική σύγκλιση και να μειωθούν οι ανισότητες, η βελγική και

η ισπανική κυβέρνηση πρότειναν στη Σύνοδο Κορυφής του Πόρτο το 2021 να ενσωματωθεί στο Ευρωπαϊκό Εξάμηνο μια «**Διαδικασία Κοινωνικών Ανισορροπιών**» (ΔΚΑ), η οποία θα εντοπίζει, θα προλαμβάνει και θα αντιμετωπίζει τις κοινωνικές ανισορροπίες που επηρεάζουν αρνητικά τις συνθήκες εργασίας και διαβίωσης στις χώρες της Ε.Ε. και θα αντικατοπτρίζει τις αποκλίσεις σε όλα τα κράτη μέλη από τους κοινούς στόχους και τους πρωταρχικούς στόχους της ανοδικής κοινωνικής σύγκλισης. Η διαδικασία θα περιλαμβάνει μηχανισμό συναγερομού και την έκδοση Ειδικής Σύστασης ανά χώρα για τις κοινωνικές ανισορροπίες σε κρίσιμη κατάσταση. Οι δημοσιονομικές και μακροοικονομικές συστάσεις δεν θα πρέπει να εμποδίζουν τη διόρθωση των κοινωνικών ανισορροπιών που εντοπίζονται. Αντιθέτως, θα πρέπει να την υποστηρίζουν με επαρκείς επενδύσεις και κατάλληλους χρηματοδοτικούς πόρους για πολιτικές αντιμετώπισης. Ωστόσο, δεν έγινε καμία αναφορά στην παροχή πρόσθετων κονδυλίων της Ε.Ε. στα κράτη μέλη με κρίσιμες ανισορροπίες για να τα βοηθήσουν να τις διορθώσουν. Πρόσφατα, η ισπανική Προεδρία ζήτησε τη γνώμη της Ευρωπαϊκής Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής (ΕΟΚΕ) σχετικά με τη ΔΚΑ, η οποία ήταν θετική. Η ΕΟΚΕ (2023) συνέστησε επίσης να γίνουν πιο ευέλικτοι οι υφιστάμενοι κανόνες για την κατανομή των κονδυλίων (Ευρωπαϊκά Διαρθρωτικά και Επενδυτικά Ταμεία, Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας κ.ά.) μετά τις διαπραγματεύσεις, ώστε να προσαρμόζονται γρήγορα για τη διόρθωση των κοινωνικών ανισορροπιών των χωρών σε κρίσιμη κατάσταση, που εντοπίζονται μέσω της ΔΚΑ. Ωστόσο, η ΕΟΚΕ δεν συνέστησε ενισχυμένη στοχευμένη χρηματοδοτική στήριξη της Ε.Ε. των χωρών που έχουν μεγάλες αποκλίσεις.

Μια άλλη πρόταση είναι οι «**κοινωνικές επενδύσεις**» να **εξαιρούνται από τους κανόνες για το έλλειμμα και το χρέος** (Hemerijck και Huguenot-Noël 2022)⁴, ενώ η ETUC (2022) προτείνει οι καθαρές δημόσιες επενδύσεις γενικά - όχι μόνο οι κοινωνικές επενδύσεις - να χρηματοδοτούνται από το χρέος και να εξαιρούνται από τους κανόνες για τον ισοσκελισμένο προϋπολογισμό (χρυσός κανόνας). Ωστόσο, οι προτάσεις αυτές είναι άχρηστες για τις υπερχρεωμένες χώρες. Μια πιο ριζοσπαστική πρόταση για τη μεταρρύθμιση των δημοσιονομικών κανόνων είναι η αντικατάσταση των σημερινών

⁴ Οι Hemerijck και Huguenot-Noël δείχνουν ότι τα ελεγκτικά ευρωπαϊκά κράτη πρόνοιας που επενδύουν στους πολίτες τους, από την εκπαίδευση και τη φροντίδα στην παιδική ηλικία μέχρι την ενεργό γήρανση, έχουν δημιουργήσει ενάρετους κύκλους απασχόλησης και παραγωγικότητας, διευρύνοντας τα έσοδα από τα οποία εξαρτώνται, ενώ το παράδειγμα των κοινωνικών επενδύσεων, όπως υποστηρίζουν, αποδείχθηκε ο «αφανής ήρωας» της Μεγάλης Ύφεσης, προφυλάσσοντας τα μεγάλα κράτη πρόνοιας από τις επιπτώσεις κυρίως της πιστωτικής κρίσης και της κρίσης της ευρωζώνης. Υποστηρίζουν επίσης ότι η κλιματική κρίση δεν θα πρέπει τώρα να συνεπάγεται μια στροφή προς τις «σκληρές», επενδύσεις σε υποδομές, δεδομένου ότι "τα ανθεκτικά κράτη πρόνοιας αποτελούν την *απαραίτητη προϋπόθεση* για μια "δίκαιη μετάβαση".

δεικτών μέτρησης της δημοσιονομικής βιωσιμότητας των κρατών, δηλαδή του λόγου του δημόσιου χρέους και του μεγέθους του δημόσιου ελλείμματος ως % του ΑΕΠ, από έναν μόνο δείκτη: το βάρος εξυπηρέτησης του δημόσιου χρέους (Sweeney και Canelli 2023).

Η ETUC (2023) πρότεινε πρόσφατα μια πιο ολοκληρωμένη εναλλακτική λύση:

- Ένα ταμείο κυριαρχίας της Ε.Ε. για τη δίκαιη κοινωνικο-οικολογική μετάβαση για τη χρηματοδότηση σημαντικών έργων κοινού ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος,
- Ένα ευρωπαϊκό σύμφωνο για την απασχόληση και τις επενδύσεις, το οποίο θα περιλαμβάνει: (α) ένα σημείο αναφοράς για τις δημόσιες επενδύσεις που θα διατηρεί την Ευρώπη μπροστά από τους βασικούς παγκόσμιους ανταγωνιστές, (β) ελάχιστα ποσοτικά κριτήρια αναφοράς για την αύξηση των δημόσιων επενδύσεων και τα επίπεδα καθαρών επενδύσεων, (γ) έναν χρυσό κανόνα για τις επενδύσεις, (δ) έναν προϋπολογισμό της Ε.Ε. για τις επενδύσεις που θα χρηματοδοτείται από το χρέος,
- Μια διαδικασία κοινωνικής σύγκλισης που εντοπίζει και αίρει τις κοινωνικές ανισορροπίες (ΔΚΑ) με τη δυνατότητα των κοινωνικών εταίρων να υποβάλλουν Ειδικές Συστάσεις ανά χώρα με διαπραγμάτευση,
- Ένα μόνιμο μέσο για τη σταθεροποίηση της απασχόλησης σε ένα αναθεωρημένο μοντέλο SURE.

Αξίζει να τονιστεί ότι ο χρυσός κανόνας για τις (κοινωνικές) επενδύσεις έχει μικρή σημασία για τις υπερχρεωμένες χώρες, οι οποίες, αντίθετα, επωφελούνται από τη δημιουργία πρόσθετης δημοσιονομικής ικανότητας της Ε.Ε. που κατανέμεται στα κράτη μέλη ανάλογα με τις ανάγκες σύγκλισης και χρηματοδοτείται είτε από τη δημοσιονομική βάση των κρατών μελών της Ε.Ε. είτε μέσω της έκδοσης κοινού δημόσιου χρέους της Ε.Ε. Τέλος, χωρίς πρόσθετη και στοχευμένη χρηματοδοτική στήριξη των κρατών μελών με κρίσιμες κοινωνικές ανισορροπίες, η διαδικασία κοινωνικών ανισορροπιών μπορεί να μετατραπεί σε πειθαρχικό μηχανισμό για τα κράτη μέλη της Ε.Ε. που δεν συμμορφώνονται με τις νεοφιλελεύθερες πολιτικές που συνιστούν τα θεσμικά όργανα της Ε.Ε.

4. Συμπέρασμα

Οι τάσεις κοινωνικής σύγκλισης/απόκλισης και εξέλιξης των ανισοτήτων μεταξύ και εντός των κρατών μελών της Ε.Ε. την τελευταία δεκαετία, δείχνουν προς την κατεύθυνση της διάβρωσης της κοινωνικής συνοχής μεταξύ 2008 και 2022. Οι περισσότερες από τις αναπτυγμένες χώρες του «κέντρου» παρουσίασαν αύξηση στις εισοδηματικές ανισότητες, τη φτώχεια και τον κοινωνικό αποκλεισμό, ενώ καθ' όλη τη διάρκεια της περιόδου, η παλιά και η νέα «περιφέρεια» της Ε.Ε. ακολούθησαν αντίθετες τροχίες. Η Νότια Ευρώπη - η παλιά περιφέρεια - απέκλινε αρχικά από τις χώρες του «κέντρου» και στη συνέχεια από το μέσο όρο της Ε.Ε., ενώ τα νέα κράτη μέλη της Ε.Ε. - η νέα περιφέρεια - συνέκλιναν.

Η διάβρωση της κοινωνικής συνοχής στα περισσότερα παλιά κράτη μέλη, καθώς και οι μεγάλες εισοδηματικές ανισότητες και η αδυναμία του κράτους πρόνοιας στις περισσότερες χώρες του ευρωπαϊκού Νότου και τα νέα κράτη μέλη να παρέχουν ίση πρόσβαση σε βασικές κοινωνικές υπηρεσίες όπως η υγειονομική περίθαλψη, αποτελούν μεγάλες προκλήσεις που θα πρέπει να ληφθούν υπόψη από την επικείμενη μεταρρύθμιση της οικονομικής διακυβέρνησης της Ε.Ε. Επιπλέον, παρά την κοινωνική τους σύγκλιση, το χάσμα στο κατά κεφαλήν διαθέσιμο εισοδήματος μεταξύ των νέων κρατών μελών και των χωρών του κέντρου παραμένει τεράστιο. Ωστόσο, η οικονομική και κοινωνική απόκλιση των χωρών της Νότιας Ευρώπης είναι μακράν η μεγαλύτερη πρόκληση για την πολιτική συνοχής της Ε.Ε., δεδομένου του μεγέθους του δημόσιου χρέους τους και της αδυναμίας τους να υιοθετήσουν ένα διαφορετικό μοντέλο οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης από αυτό που αποδείχθηκε μη βιώσιμο με την μεγάλη οικονομική κρίση του 2008.

Έχοντας εξετάσει σε αυτήν την εργασία την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για τους νέους δημοσιονομικούς κανόνες και τη διαδικασία εποπτείας και οικονομικής διακυβέρνησης της Ε.Ε., καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι, ενώ έχει βεβαίως θετικές πλευρές, όμως παρέχει στα υπερχρεωμένα κράτη μέλη πολύ μικρό πρόσθετο δημοσιονομικό χώρο ελιγμών σε αντάλλαγμα ενός αυστηρότερου ελέγχου από την Επιτροπή και το Συμβούλιο της συμμόρφωσής τους με τα κριτήρια της Ε.Ε. για επιλέξιμες επενδύσεις και κατάλληλες διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις σε εθνικό επίπεδο. Ταυτόχρονα, η μεταρρύθμιση δεν συνδυάζεται με μια πρόβλεψη/πρόταση (μόνιμης) επέκτασης της δημοσιονομικής ικανότητας της Ε.Ε. μετά τη λήξη του NextGenerationEU, που αφενός θα βοηθούσε τα κράτη μέλη να αντιμετωπίσουν τον οικολογικό,

τεχνολογικό και βιομηχανικό μετασχηματισμό των οικονομιών τους, αφετέρου την Ε.Ε. να καλύψει τα κενά της πολιτικής συνοχής, ώστε να αντιμετωπίσει τις οικονομικές και κοινωνικές αποκλίσεις και ανισότητες μεταξύ και εντός των κρατών μελών που υποσκάλπτουν την κοινωνική της συνοχή. Η έλλειψη εθνικού και ευρωπαϊκού δημοσιονομικού χώρου είναι κραυγαλέα στην παρούσα συγκυρία όταν τα κράτη μέλη καλούνται να ασκήσουν περιοριστική δημοσιονομική πολιτική σε ένα διεθνές περιβάλλον υψηλών επιτοκίων.

BIBΛIOΓΡΑΦΙΑ

Abrahám J. and M. Vořta (2022), 'Impact of the COVID-19 Pandemic on EU Convergence', *Journal of Risk and Financial Management*, 15: 384. <https://doi.org/10.3390/jrfm15090384>

Alcidi C. (2019), Economic Integration and Income Convergence in the EU, *Intereconomics*, Vol. 54, 2019/1, pp. 5–11.

Andor (2019), 'Fifteen Years of Convergence: East-West Imbalance and What the EU Should Do About it', *Intereconomics*, Vol. 54, 2019/1, pp. 18–23.

Bofinger, P. (2020), "Easing the EU Fiscal Straitjacket", *Social Europe*, 14 December, <https://socialeurope.eu/easing-the-eu-fiscal-straitjacket>.

Busch B., B. Kauder, S. Sultan (2022), Wer finanziert die EU? Nettozahler und Nettoempfänger in der EU, *IW-Report*, Nr. 55, Köln. <https://www.iwkoeln.de/en/studies/berthold-busch-bjoern-kauder-samina-sultan-net-contributors-and-net-recipients-in-the-eu.html>

Cavenaile, L., and D. Dubois (2011), 'An empirical analysis of income convergence in the European Union', *Applied Economics Letters* 18: 1705–08.

Celi G., D. Guarascio, A. Simonazzi (2020), 'A fragile and divided European Union meets Covid-19: further disintegration or 'Hamiltonian moment?', *Journal of Industrial and Business Economics* 47, pp. 411–424, DOI: 10.1007/s40812-020-00165-8

Celi G., A. Ginzburg, D. Guarascio, A. Simonazzi (2018). *Crisis in the European Monetary Union. A core-periphery perspective*. London: Routledge.

EESC (2023), Opinion of the European Economic and Social Committee on the Social Imbalances Procedure (exploratory opinion at the request of the Spanish Presidency) (2023/C 228/07), Official Journal of the European Union 29.6.2023.

European Commission (2023), Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the effective coordination of economic policies and multilateral budgetary surveillance and repealing Council Regulation (EC) No 1466/97, COM(2023) 240 final, Brussels 26.4.2023.

ETUC (2022), *ETUC Resolution on the Social Imbalances Procedure for the EU*, adopted at the virtual Executive Committee Meeting of 16-17 March 2022.

ETUC (2023), *ETUC Position on the Reform of the economic governance (toward an EU pact for employment and investments)*, position adopted at the Executive Committee Meeting of 30-31 March 2023.

Hemerijck A and R. Huguenot-Noël (2022), *Resilient Welfare States in the European Union*, Agenda Publishing.

Janssen T., M. Lübker (2023), *Real Wages Collapse across Europe due to Inflation Shock*, WSI European Collective Bargaining 2022/2023.

Lynch E., N. Countouris, P. Pochet (2023), 'Foreword. A crisis of crisis', in Countouris N., Piasna A. and Theodoropoulou S. (eds.) (2023), *Benchmarking Working Europe 2023*, ETUI and ETUC.

Mang, S. and D. Caddick (2023), "Beyond the Bottom Line: How Green Economic Policy Can Drive Economic Change and Speed Up Climate Action", New Economics Foundation, 28 April, <https://neweconomics.org/2023/04/beyond-the-bottom-line>.

Schmidt V.A. (2023), Making EU Economic Governance Fit for Purpose: Investing in the Future and Reforming the Fiscal Rules While Decentralizing and Democratizing, *EconPol Forum* CESifo, vol. 24(4), pp. 38-44, <https://www.cesifo.org/DocDL/econpol-forum-2023-4-schmidt-eu-governance-purpose-future.pdf>

Stehrer R. and R. Stöllinger (2015), The Central European Manufacturing Core, Vienna: FIW Research Report 2014/15. https://www.fiw.ac.at/wp-content/uploads/2023/02/02_Stoellinger_FIW-Research-Report_The_Central_European_Manufacturing_Core_What_is_Driving_Regional_Production_Sharing.pdf

Sweeney R. and R. Canelli (2023), EU fiscal rules: Time for a reboot, *Policy Study*, The Foundation for European Progressive Studies. https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2023/02/PS_Fiscal-Rules.pdf

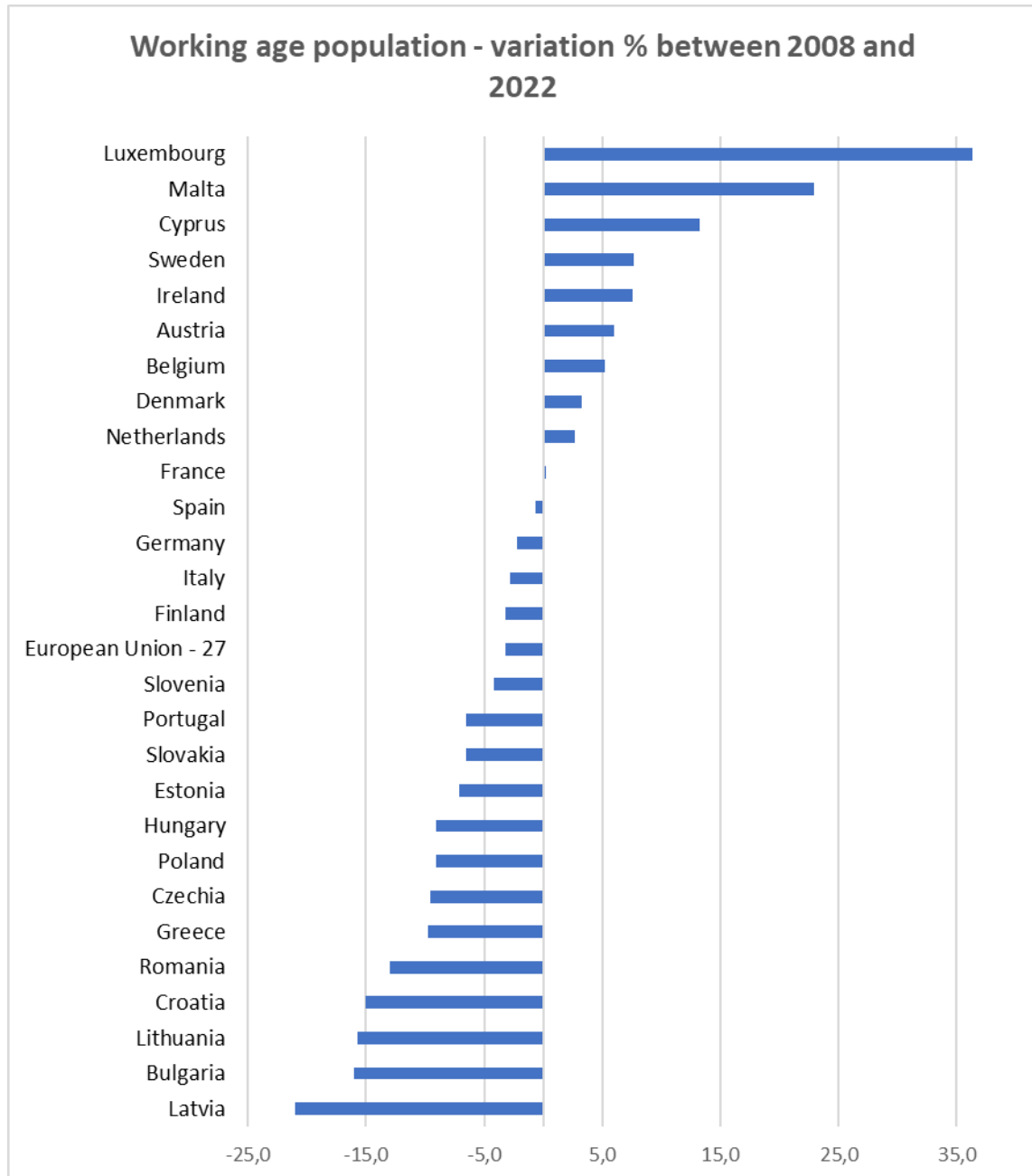
Theodoropoulou S. (2023), 'Economic developments and policies in Europe in the shadow of the geopolitical and green transitions', in Countouris N., Piasna A. and Theodoropoulou S. eds., *Benchmarking Working Europe 2023*, ETUI and ETUC.

Van den Noord, P. (2023), *A Targeted Golden Rule for Public Investments? A Comparative Analysis of Possible Accounting Methods in the Context of the Review of the SGP*, PE 733.740, Economic Governance and EMU Scrutiny Unit (EGOV).

Wigger A. (2023), 'The New EU Industrial Policy and Deepening Structural Asymmetries: Smart Specialisation Not So Smart', *Journal of Common Market Studies*, Volume 61, Number 1, pp. 20–37.

Παράρτημα

Διάγραμμα 1Α





ΙΝΣΤΙΤΟΥΤΟ
ΝΙΚΟΣ ΠΟΥΛΑΝΤΖΑΣ