



**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

**ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΕΘΝΙΚΗ ΚΑΙ ΕΝΩΣΙΑΚΗ ΔΙΟΙΚΗΣΗ»**

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Επιβλέπων Καθηγητής: Βασίλης Κουγέας

ΘΕΜΑ:

**«Το Πλαίσιο της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Διακυβέρνησης
στην Ευρωπαϊκή Ένωση»**

ΦΟΙΤΗΤΗΣ: ΧΑΡΑΛΑΜΠΟΣ ΚΙΤΣΟΣ

(Α.Μ. 7114Μ077)

ΑΘΗΝΑ 2015

ΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ
ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΝΩΣΗ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η ανά χείρας εργασία διακρίνεται σε τρεις μεγάλες νοηματικές ενότητες που χρήζουν ιδιαίτερης μελέτης: το πλαίσιο της μετάβασης από την αρχική σύλληψη μιας ενωμένης Ευρώπης βασισμένη σε ένα κοινό αξιακό πλαίσιο προς την οικονομική και νομισματική ολοκλήρωση, η διαμορφωθείσα νέα κατάσταση στην οικονομική και δημοσιονομική διακυβέρνηση στο ενωσιακό οικοδόμημα και οι επιπτώσεις στην Ελληνική οικονομία από τις υποχρεώσεις που απορρέουν στην εφαρμογή των νέων διατάξεων.

Η πορεία που διανύθηκε από τη Συνθήκη της Ρώμης προς τη Συνθήκη του Μάαστριχτ ήταν γεμάτη από αναθεωρητικές σκέψεις, παλινωδίες αλλά και εμπόδια που ετέθησαν από τις διεθνείς συγκυρίες ιδιαίτερα στις δεκαετίες του '60 και του '70. Ήταν όμως πλήρης και από ηγέτες σταθερά προσηλωμένους στην ολοκλήρωση της ευρωπαϊκής ενοποίησης σε όλους τους τομείς δημόσιας πολιτικής, ηγέτες όπως ο Robert Schuman, ο Konrad Adenauer, ο Altiero Spinelli, ο Jean Monnet, ο Pierre Werner, αλλά και πολλοί άλλοι που συνέβαλαν αποφασιστικά στο να υλοποιηθεί η «ευρωπαϊκή ιδέα», τουλάχιστον στη μορφή που τη γνωρίζουμε σήμερα.

Το πλαίσιο των νέων θεσμών οικονομικής και δημοσιονομικής διακυβέρνησης ειδικά μετά τις αλλαγές που επέφερε η Μεταρρυθμιστική Συνθήκη της Λισαβόνας έχουν στόχο την αύξηση της εποπτείας και την προώθηση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και της Ευρωζώνης από τα θεσμοθετημένα ενωσιακά όργανα, αλλά και διακυβερνητικά μεταξύ των κυβερνήσεων των ενωσιακών χωρών ώστε να επιτευχθεί κοινός βηματισμός στην άσκηση των ανάλογων πολιτικών και μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας των εφαρμοζόμενων μέτρων.

Καταληκτικά στην παρούσα εργασία παρουσιάζεται το πλαίσιο στο οποίο καλείται η ελληνική οικονομία να ανταποκριθεί υπό το πρίσμα των νέων ενωσιακών δημοσιονομικών μηχανισμών μέσα στο καθεστώς οικονομικής δυσπραγίας και δημοσιονομικών περιορισμών, οι οποίοι έχουν γίνει αναπόσπαστο μέρος της οικονομικής πραγματικότητας τα τελευταία 5 χρόνια.

Η παρούσα εργασία εκπονήθηκε με βάση την αυτοτελή σύνθεση της βιβλιογραφίας.

Λέξεις-κλειδιά: Δημοσιονομική διακυβέρνηση, Οικονομική Διακυβέρνηση, Άριστες Νομισματικές Περιοχές, Δημοσιονομικό Σύμφωνο, Ευρωπαϊκό Εξάμηνο, Μεσοπρόθεσμος Δημοσιονομικός στόχος.

ABSTRACT

This dissertation aims to shed light on its three major constituent parts.

First the framework that governs the transition of the original conception of the notion of a unified Europe, based on a set of common values and principles, towards an Economic and Monetary Integration. Furthermore on the first part of the essay we examine the advent of a new status concerning the European economic and financial governance and its repercussions for the Greek Economy.

European Union covered a long distance since the Treaty of Rome in order to reach the Treaty on European Union (T.E.U.). This path entailed more than its fair share of wrangling and impediments that arose due to international circumstances, especially during the '60s and the '70s. On the other hand visionary leaders such as Robert Schuman, Konrad Adenauer, Altiero Spinelli, Jean Monnet, Pierre Werner and many more, had decisively contributed in order for the «European idea» to be realized.

The framework of the new institutions that came to existence, especially after the Treaty of Lisbon concerning the economic and fiscal matters is set to increase monitoring and promote coordination among the Members of the EU and especially among the Member State of the Eurozone. This enhanced coordination and monitoring is also extended between the European Institutions and the Member States, in order for the E.U. and the Eurozone to achieve a common pace for its constituent countries and maximize the results of the applied measures.

Finally the essay at hand presents the framework under which the Greek economy of the new pressing rules. These commitments must be realized during a period of economic downturn and prolonged economic crisis.

This dissertation was based on theoretical analysis through the review of the relevant bibliography.

Keywords: Fiscal Governance, Economic Governance, Optimum Currency Areas, Fiscal Compact, European Semester, Medium-Term budgetary Objective

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΠΕΡΙΛΗΨΗ	I
ABSTRACT	III
ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ	1
ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ	3
1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	4
2. Η ΕΞΕΛΙΚΤΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΗΝ Ο.Ν.Ε. (ΑΠΟ ΤΗΝ ΡΩΜΗ ΣΤΟ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ)	5
2.1. ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	8
2.1.1. ΠΗΓΕΣ ΠΡΩΤΟΓΕΝΟΥΣ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ.....	9
2.1.2 ΠΗΓΕΣ ΔΕΥΤΕΡΟΓΕΝΟΥΣ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ – ΤΟ ΣΥΜΦΩΝΟ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ.....	12
3. ΟΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΤΩΝ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΩΝ ΕΝΩΣΕΩΝ	15
3.1. Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΩΝ ΑΡΙΣΤΩΝ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΩΝ ΠΕΡΙΟΧΩΝ.....	16
4. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ Ο.Ν.Ε.	24
4.1. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟ ΣΚΕΛΟΣ ΤΟΥ Σ.Σ.Α.....	24
4.2. ΔΙΟΡΘΩΤΙΚΟ ΣΚΕΛΟΣ ΤΟΥ Σ.Σ.Α.....	27
5. Η ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΣΤΗ ΝΕΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ	30
6. ΤΑ ΜΕΤΡΑ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ.....	36
6.1. Η ΔΕΣΜΗ ΤΩΝ 6 ΜΕΤΡΩΝ (6 PACK)	36
6.2. Η ΔΕΣΜΗ ΤΩΝ 2 ΜΕΤΡΩΝ (2 PACK)	39
6.3. ΤΟ ΣΥΜΦΩΝΟ ΓΙΑ ΤΟ ΕΥΡΩ + (EURO- PLUS PACT).....	41
6.4. Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑ, ΤΟΝ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟ ΚΑΙ ΤΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗΝ Ο.Ν.Ε.	43

6.5. Η ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΙΔΡΥΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ (EUROPEAN STABILITY MECHANISM – ESM)	45
6.6. ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΞΑΜΗΝΟ	48
7. Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ	51
7.1. ΤΟ ΝΕΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ	56
7.2. ΟΜΑΔΑ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ	58
8. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	60
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ	62

ΠΙΝΑΚΑΣ ΣΥΝΤΜΗΣΕΩΝ ΚΑΙ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

Α.Ε.Π.: Ακάθαρστο Εγχώριο Προϊόν

Α.Ν.Π.: Άριστες Νομισματικές Περιοχές

Α.Μ.Σ.: Ανοιχτή Μέθοδος Συντονισμού

Δ.Ε.Ε.: Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Δ.Υ.Α.: Διαδικασία Υπερβολικών Ανισορροπιών

Δ.Υ.Ε.: Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος

Ε.Ε.: Ευρωπαϊκή Ένωση

Ε.Ε.Α.: Ετήσια Έρευνα για την Ανάπτυξη

Ε.Κ.Τ.: Ευρωπαϊκή Κέντρική Τράπεζα

Ε.Μ.Σ.: Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας

Ε.Μ.Χ.Σ.: Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας

Μ.Δ.Σ.: Μεσοπρόθεσμος Δημοσιονομικός Στόχος

Μ.Π.Δ.Σ.: Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής

Ο.Ν.Ε.: Οικονομική και Νομισματική Ένωση

Π.Σ.Σ.: Προγράμματα Σταθερότητας και Σύγκλισης

Σ.Ε.Ε.: Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση

Σ.Λ.Ε.Ε.: Συνθήκη για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Σ.Σ.Α.: Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης

ECOFIN: Economic and Financial Affairs Council

MOU: Memorandum of Understanding

1. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η χρηματοπιστωτική και δημοσιονομική κρίση που έπληξε μια σειρά κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ιδιαίτερα της Ευρωζώνης τα τελευταία χρόνια ανέδειξε με τον πιο εμφανικό τρόπο τα προβλήματα αρχιτεκτονικής της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης.

Η προηγούμενη δεκαετία κατά την οποία εισήχθη το κοινό νόμισμα ήταν μια περίοδος οικονομικής σταθερότητας και ανάπτυξης με πολλά ενωσιακά κράτη να επιτυγχάνουν αξιοθαύμαστους ρυθμούς οικονομικής μεγέθυνσης με το οξύμωρο γεγονός του ότι χώρες όπως η Ελλάδα και η Ιρλανδία, όπου και επλήγησαν πρώτες από την οικονομική κρίση του 2008-2009, να βρίσκονται από τις πρωταθλήτριες στους ρυθμούς αυτούς. Ειδικά για την Ελλάδα οι λόγοι των επιδόσεων αυτών, όσον αφορά στην μεγάλη αναπτυξιακή τάση των δεκαετιών του '90 και του '00 είναι οι ίδιοι λόγοι που συνετέλεσαν ώστε να πληγεί έντονα η χώρα μας από την πρόσφατη οικονομική κρίση. Συγκεκριμένα η οικονομική ανάπτυξη στηρίχθηκε στη ραγδαία άνοδο της εγχώριας ζήτησης και της κατανάλωσης, ενώ παράλληλα τα ονομαστικά και πραγματικά επιτόκια μειώθηκαν δραματικά. Αυτό συνετέλεσε στην αύξηση της ιδιωτικής επένδυσης, αλλά αυτή αφορούσε σε σημαντικό βαθμό τη δόμηση νέων κατοικιών και όχι παραγωγικές δραστηριότητες. Η υπερβάλλουσα εγχώρια ζήτηση αύξησε με ταχύ ρυθμό το μοναδιαίο κόστος της εργασίας με συνέπεια την σταδιακή επιδείνωση της ανταγωνιστικότητας της χώρας στο διεθνές επίπεδο.

Όπως και στο εγχώριο παράδειγμα, η οικονομική κρίση κατέδειξε ότι το πρότερο μοντέλο της ευρωπαϊκής οικονομικής και δημοσιονομικής διακυβέρνησης δεν κατέστη ικανό να αποτρέψει τις επιπτώσεις της κρίσης για μια σειρά ευρωπαϊκών κρατών. Έγινε αντιληπτό ότι η έντονη συστημική διασύνδεση των χωρών της Ένωσης και κυρίως της Ευρωζώνης είχε δημιουργήσει ισχυρότατες αλληλεξαρτήσεις με αποτέλεσμα την ταχύτατη διάδοση των συνεπειών όταν οι περισσότεροι οικονομικοί δείκτες από το 2009 και μετά σημειώνουν κάθετη πτώση.

Τα παραπάνω οδήγησαν στην μεταρρύθμιση της ευρωπαϊκής οικονομικής και δημοσιονομικής διακυβέρνησης με επίκεντρο την εποπτεία και τον συντονισμό, αλλά

και στην θεσμοθέτηση ενός ουσιαστικού πλαισίου κυρώσεων που θα λειτουργεί ως ισχυρό αντικίνητρο στη δημιουργία διαρθρωτικών ελλειμμάτων.

2. Η ΕΞΕΛΙΚΤΙΚΗ ΠΟΡΕΙΑ ΠΡΟΣ ΤΗΝ Ο.Ν.Ε. (ΑΠΟ ΤΗΝ ΡΩΜΗ ΣΤΟ ΜΑΑΣΤΡΙΧΤ)

Παρόλο που η Συνθήκη του Μάαστριχτ παρουσίασε το σχέδιο για την ΟΝΕ, η ιδέα μιας τέτοιας Ένωσης αποτελούσε αντικείμενο συζήτησης ήδη από το 1956, κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων για τη συνθήκη της Ρώμης (Hix, 2009). Η προηγούμενη ύπαρξη σχεδίων για τη δημιουργία αυτής της Ένωσης αποτυπώνεται στην ύπαρξη δύο σημαντικών προδρόμων της σύναψης της Συνθήκης.

Πρώτον, της έκθεσης Werner το 1970, στην οποία προτεινόταν να εγκαινιαστεί η ΟΝΕ μέχρι το 1980. Η δημιουργία της ΟΝΕ, που συμφωνήθηκε από τα τότε έξι μέλη της ΕΟΚ στο Συμβούλιο του Μαρτίου του 1970, σε μια επιτροπή υπό την προεδρία του Pierre Werner τότε Πρωθυπουργού και Υπουργού Οικονομικών του Λουξεμβούργου, ο οποίος ήταν υπέρμαχος της νομισματικής ολοκλήρωσης, και ήδη από το 1968, είχε καταθέσει συγκεκριμένες απόψεις που έμειναν γνωστές ως το «Σχέδιο Werner». Η επιτροπή Werner απαρτιζόταν από κοινοτικούς και εθνικούς εμπειρογνώμονες ενώ σε αυτή συμμετείχαν και αντιπρόσωποι της Επιτροπής των Διοικητών των Κεντρικών Τραπεζών που είχε δημιουργηθεί το 1964. Η Επιτροπή Werner συνεργάστηκε με την Επιτροπή και τον Jean Monnet, ο οποίος θεωρούσε την νομισματική ένωση ως προθάλαμο και εφαλτήριο για την πολιτική ένωση (Χριστοδουλίδης, 2010). Η έκθεση Werner υποβλήθηκε στο Συμβούλιο της 17^{ης} Οκτωβρίου 1970 και προέβλεπε συγκεκριμένα βήματα για τη δημιουργία της ΟΝΕ σε τρία στάδια συνολικής διάρκειας δέκα ετών. Ο στόχος ματαιώθηκε λόγω της οικονομικής κρίσης των τελών της δεκαετίας του '70. Σημαντικό στοιχείο της έκθεσης Werner, ήταν η πρόβλεψη για την ύπαρξη ενός κέντρου αποφάσεων για το σχεδιασμό της οικονομικής πολιτικής της Κοινότητας το οποίο θα είχε ως στόχο το συντονισμό των δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών μελών, καθώς και τομέων πολιτικής όπως οι επενδύσεις, οι αγορές αγαθών, η ανάπτυξη υποδομών για τη διασφάλιση των προϋποθέσεων της ανάπτυξης και της υψηλής απασχόλησης. Η έκθεση προέβλεπε επιπλέον την ύπαρξη ενός συστήματος δημοσιονομικών μεταβιβάσεων για την αντιμετώπιση των ασύμμετρων διαταραχών,

καθώς και ένα πρόγραμμα επενδύσεων για τα κράτη μέλη που αντιμετώπιζαν οικονομικές δυσκολίες.

Για τους παραπάνω λόγους η έκθεση Werner, έτυχε ευρύτερης αποδοχής από τους κεϋνσιανούς οικονομολόγους. Η ίδια η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά τις διακυβερνητικές διαπραγματεύσεις που προηγήθηκαν της Συμφωνίας του Μάαστριχτ προήγαγε παρόμοιες νέο-κεϋνσιανές ιδέες (Hix, 2009). Σε έκθεση της τον Μάιο του 1990 πρότεινε την ενίσχυση του ρόλου του Συμβουλίου μέσω της δυνατότητας να θέτει προτεραιότητες οικονομικής πολιτικής και υποστήριζε τη δημιουργία μιας δομής οικονομικής διακυβέρνησης σε Ευρωπαϊκό επίπεδο. Την υποστήριξη του σε αυτή την ιδέα έδειχναν τόσο ο τότε Πρόεδρος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής Jacques Delors, όσο και η γαλλική κυβέρνηση με τον τότε Υπουργό Οικονομικών Pierre Berégovoy να είναι από τους πρώτους πολιτικούς που υπογράμμισαν την ανάγκη δημιουργίας ενός «πολιτικού πόλου» ο οποίος θα αντισταθμίζει τον «ανεξάρτητο» νομισματικό πόλο. Ο ίδιος εισήγαγε την έννοια της «οικονομικής διακυβέρνησης» στη διαπραγμάτευση, η οποία αποτέλεσε και τον πυρήνα της έκθεσης που υπέβαλε ο Berégovoy στη διακυβερνητική διάσκεψη στις 5 Δεκεμβρίου του 1990. Η βασική θέση της έκθεσης ήταν ότι εντός της ONE θα έπρεπε να δημιουργηθούν δομές δημοκρατικής νομιμοποίησης, αλλά και δομές διαχείρισης του ρίσκου που θα προέκυπτε από την απόκλιση των στόχων της νομισματικής πολιτικής από τους στόχους της δημοσιονομικής πολιτικής (Featherstone, 2012).

Ωστόσο, οι αναφορές αυτές της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και της γαλλικής κυβέρνησης σε μια μορφή οικονομικής διακυβέρνησης με υπερεθνικά χαρακτηριστικά, προκάλεσε την αντίδραση της γερμανικής κυβέρνησης, καθώς το προτεινόμενο σύστημα ερχόταν σε ισχυρή αντίθεση με το κυρίαρχο γερμανικό μονεταριστικό δόγμα του «υγιούς χρήματος» («sound money»), το οποίο δίνει έμφαση στον αποπληθωρισμό, τη δημοσιονομική πειθαρχία, τη νομισματική σταθερότητα και την ανάπτυξη της αξιοπιστίας (credibility) των οικονομικών πολιτικών στις χρηματαγορές. Όπως αναφέρουν διάφοροι πολιτικοί επιστήμονες, οι Γερμανοί μονεταριστές, μαζί με τους επικεφαλής των κεντρικών τραπεζών της Κοινότητας και τη Νομισματική Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (EC Monetary Committee) αποτέλεσαν βασικούς κοινωνούς μιας νέας «επιστημικής κοινότητας» (Αλεξόπουλος, 2007) χάρη στην δραστηριοποίηση της οποίας ενεργοποιήθηκε το ενδιαφέρον για τη δημιουργία της ONE στα τέλη της δεκαετίας του '80. Η ιδεολογική ηγεμονία, ωστόσο, της παραπάνω κοινότητας στις χρηματαγορές σήμανε την πρωτοκαθεδρία της νομισματικής

πολιτικής και της σταθερότητας των τιμών στο εγχείρημα της ONE. Όπως έχει υποστηριχθεί, μόνο αυτή η παραδοχή ήταν δυνατό να δημιουργήσει την απαραίτητη ομοφωνία εντός της Κοινότητας για την προώθηση του εγχειρήματος (Featherstone, 2012).

Δεύτερον, η σύσταση της Επιτροπής εμπειρογνομόνων υπό την προεδρία του Jacques Delors (1989), η οποία ακολούθησε τη σύναψη της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης (1985), έθεσε την ONE ως τελικό στόχο της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Η Επιτροπή προέβη σε μια συστηματική καταγραφή των προϋποθέσεων που έπρεπε να συντρέξουν προκειμένου να καταστεί δυνατή η δημιουργία της ONE. Βάσει της προηγούμενης εμπειρίας από τη λειτουργία του ΕΝΣ, η επιτροπή Delors, έδινε έμφαση στη σημασία του οικονομικού συντονισμού και της σύγκλισης ως προαπαιτούμενων για τη νομισματική ένωση. Επιπλέον, το σχέδιο εξέφραζε ένα συμβιβασμό: Από τη μια πλευρά ο στόχος του Delors ήταν να εκπονήσει ένα σχέδιο το οποίο θα ήταν μη αναστρέψιμο, καθώς η απόφαση για συμμετοχή στο πρώτο στάδιο της ONE θα έπρεπε να αποτελεί μια «απόφαση απόδουσης» σε όλη τη διαδικασία. Από την άλλη, ο διοικητής της Bundesbank Karl Otto Pöhl, ήθελε να είναι βέβαιος ότι το ενιαίο νόμισμα θα είχε χαρακτηριστικά σταθερού νομίσματος όπως το γερμανικό μάρκο. Για αυτόν τον λόγο υποστήριξε τον περιορισμό στα δημόσια ελλείμματα και μια απολύτως ανεξάρτητη κεντρική τράπεζα (Hix, 2009).

Η υλοποίηση των προτάσεων της «Έκθεσης Delors» επετεύχθη με την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Με την εν λόγω Συνθήκη, τα κράτη μέλη αποφάσισαν τη σταδιακή μετάβαση στη νομισματική ένωση, η οποία μάλιστα αποφασίστηκε να πραγματοποιηθεί παράλληλα με την οικονομική ενοποίηση της Κοινότητας (Γκόρτσος, 2014).

Η συνθήκη ορίζει τέσσερα κριτήρια σύγκλισης για τη συμμετοχή στην ONE:

- i. Σταθερότητα τιμών: Ένα μέσο ποσοστό πληθωρισμού το οποίο να μην υπερβαίνει 1,5% των ποσοστών πληθωρισμού των τριών κρατών μελών με τις καλύτερες επιδόσεις.
- ii. Επιτόκια: Ένα μέσο ονομαστικό μακροπρόθεσμο επιτόκιο που να μην υπερβαίνει το 2% του επιτοκίου των τριών κρατών μελών με τις καλύτερες επιδόσεις.
- iii. Δημοσιονομική κατάσταση του κράτους: Ένα ετήσιο έλλειμμα ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών που να μην υπερβαίνει το 3% του ΑΕΠ και ακαθάριστο δημόσιο χρέος που να μην υπερβαίνει το 60% του ΑΕΠ.

- iv. Νομισματική σταθερότητα: Η συμμετοχή στον μηχανισμό διακύμανσης συναλλαγματικών ισοτιμιών (με διακύμανση μικρότερη του 2,5% της κεντρικής τιμής) για τουλάχιστον δύο χρόνια, χωρίς υποτίμηση του εθνικού νομίσματος.

Επιπλέον, η συνθήκη περιγράφει τη θεσμική δομή της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και ορίζει τον τρόπο λειτουργίας της νομισματικής πολιτικής στην ΟΝΕ, προβλέποντας τη δημιουργία μιας ανεξάρτητης κεντρικής τράπεζας και θέτοντας ως πρωταρχικό της στόχο τη διατήρηση της σταθερότητας των τιμών. Τέλος, καθορίζει τον ρόλο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου κατά την άσκηση της νομισματικής και οικονομικής πολιτικής δίνοντας του τον τελικό λόγο σε παρεμβάσεις στις αγορές συναλλάγματος. Μπορεί επιπλέον να συνάπτει νομισματικές συμφωνίες με τρίτες χώρες και να αποφασίζει τη θέση της ΕΕ στις διεθνείς σχέσεις αναφορικά με ζητήματα της ΟΝΕ. Σύμφωνα με τη Συνθήκη, το ECOFIN διενεργεί «πολυμερή εποπτεία» μέσω της υιοθέτησης των ΓΠΟΠ σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το συλλογικό έλεγχο του τρόπου με τον οποίο οι εθνικές κυβερνήσεις εφαρμόζουν τις κατευθύνσεις. Επιπλέον, το Συμβούλιο είναι υπεύθυνο για την επιβολή κυρώσεων στα κράτη μέλη με υπερβολικό δημοσιονομικό έλλειμμα.

2.1. ΤΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Το σύνολο των κανόνων που ρυθμίζουν την Οικονομική Διακυβέρνηση της Ε.Ε. αφορούν όλα τα κράτη-μέλη της Ένωσης. Επιπλέον για τα κράτη-μέλη της Ο.Ν.Ε. οι κανόνες και οι αρχές της Δημοσιονομικής και Οικονομικής πολιτικής ρυθμίζουν ενδελεχέστερα ευρύτερα πεδία οικονομικής πολιτικής, καθώς τα κράτη-μέλη της νομισματικής ένωσης έχουν εισχωρήσει την νομισματική τους πολιτική στην υπερεθνική οντότητα της Ε.Κ.Τ. Επιπροσθέτως, τα κράτη-μέλη της Ο.Ν.Ε. διέπονται από ένα σύνολο διατάξεων που αφορούν στην εποπτεία και τον συντονισμό των εθνικών οικονομιών τους με απώτερο στόχο την εύρυθμη λειτουργία του κοινού νομίσματος.

Καθίσταται σαφές ότι εγείρεται θέμα μεταξύ της διάκρισης της οικονομικής διακυβέρνησης μεταξύ των 19 κρατών-μελών της Ο.Ν.Ε. και αυτής των 28 κρατών-

μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Για το ευχερέστερο της κατανόησης της διάκρισης αυτής θα πρέπει να καταγραφεί και να αποσαφηνιστεί η αρμοδιότητα της οικονομικής και δημοσιονομικής διακυβέρνησης στο Ενωσιακό σύστημα κανόνων, καθώς και το πώς αυτή εξελίσσεται παράλληλα με τη θεσμική εξέλιξη της νομισματικής ένωσης.

Η οικονομική διακυβέρνηση στο ενωσιακό γίνεσθαι έλκει την καταγωγή της, με τη σύγχρονη της μορφή, στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία ενισχύθηκε αλλά και εμπλουτίστηκε πολλαπλώς ως ανάγκη αντιμετώπισης της οικονομικής κρίσης του 2008, που ενέσχυσε κυρίως στον Ευρωπαϊκό νότο, αλλά και σε ολόκληρη την Ένωση εν γένει από το 2010 και μετά.

Στο Μάαστριχτ διατυπώθηκε ως φιλοσοφία η διακυβέρνηση του συστήματος ενώ στα χαρακτηριστικά της εντοπίζονται εκτεταμένα στοιχεία συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών, αλλά και στοιχεία συστημάτων παρακολούθησης της συμμόρφωσης και εφαρμογής κυρωτικών μηχανισμών, όπως αυτά αναβαθμίζονται κατά τη διάρκεια της τελευταίας πενταετίας.

Ακολούθως, θα επιχειρηθεί να εξεταστεί η αρμοδιότητα άσκησης της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής, όπως αυτή ορίζεται πρωτογενώς από τις Συνθήκες, αλλά και δευτερογενώς στο παράγωγο ενωσιακό δίκαιο.

2.1.1. ΠΗΓΕΣ ΠΡΩΤΟΓΕΝΟΥΣ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Σ.Λ.Ε.Ε.) στον τίτλο I «Κατηγορίες και Τομείς αρμοδιοτήτων της Ένωσης» στο άρθρο 3, παρ. 1 αναφέρει ότι η Ένωση διατηρεί την αποκλειστική αρμοδιότητα της νομισματικής πολιτικής για τα κράτη-μέλη που έχουν υιοθετήσει ως νόμισμά τους το ευρώ. Συνεπώς, διαφαίνεται η ολοκληρωμένη διάσταση της εκχώρησης της αρμοδιότητας στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (Ε.Κ.Τ.) και τους ενωσιακούς μηχανισμούς. Περαιτέρω στο άρθρο 119 της Σ.Λ.Ε.Ε. στον τίτλο VIII «Οικονομική και Νομισματική Πολιτική» αναφέρεται ότι η δράση της Ένωσης και των κρατών-μελών της περιλαμβάνει, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις των συνθηκών, τη θέσπιση οικονομικής πολιτικής που βασίζεται σε έναν στενό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών εντός της εσωτερικής αγοράς, αλλά και στον καθορισμό κοινών στόχων μέσα στα πλαίσια των αρχών της ανοιχτής αγοράς και του ελεύθερου ανταγωνισμού. Επιπλέον στο ίδιο άρθρο

γίνεται μνεία ότι για την άσκηση της δράσης αυτής περιλαμβάνεται ένα ενιαίο νόμισμα, το ευρώ, καθώς και ο καθορισμός και η άσκηση ενιαίας νομισματικής, αλλά και συναλλαγματικής πολιτικής, με κυρίαρχο στόχο τη διατήρηση της σταθερότητας των τιμών. Επιπλέον παρατηρούμε ότι η υποστήριξη των γενικών ενωσιακών οικονομικών πολιτικών συντελείται πάντα μέσα στο πλαίσιο του ελεύθερου ανταγωνισμού και υπό την αίρεση της διατύπωσης περί διατήρησης και συγκράτησης του γενικού επιπέδου των τιμών. Καταληκτικά, το παρόν άρθρο στην παρ. 3 αξιώνει ότι για να πραγματώνονται επιτυχώς οι αντίστοιχες δράσεις, θα πρέπει να διέπονται από την τήρηση μιας σειράς κατευθυντήριων γραμμών, όπως τα υγιή δημόσια οικονομικά, η σταθερότητα των τιμών, οι υγιείς νομισματικές συνθήκες και το σταθερό ισοζύγιο πληρωμών. Σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η οικονομική πολιτική εντάσσεται από τη Συνθήκη υπό την Ανοιχτή Μέθοδο Συντονισμού και ως τέτοια ξεφεύγει του προτύπου των 3 τύπων αρμοδιοτήτων (αποκλειστική, συντρέχουσα, υποστηρικτική), αποτελώντας έτσι μία διαφορετικού τύπου αρμοδιότητα, όπου, ναι μεν τα κράτη δεν έχουν απολέσει το κυριαρχικό τους δικαίωμα επί της άσκησης της συγκεκριμένης πολιτικής, αλλά αυτή ασκείται εντός ενός καθ' όλα διατυπωμένου και αυστηρού πλαισίου αμοιβαίας εποπτείας μεταξύ των κρατών-μελών και των ενωσιακών οργάνων. Το άρθρο 121, παρ. 1 της Συνθήκης προς επίρρωση των ανωτέρω αναφέρει ότι *«τα κράτη-μέλη θεωρούν τις οικονομικές τους πολιτικές θέμα κοινού ενδιαφέροντος και τις συντονίζουν στα πλαίσια του Συμβουλίου, σύμφωνα με το άρθρο 120»*.

Στο άρθρο 126 αναφέρεται ότι *«τα κράτη-μέλη αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα»*, ενώ με βάση το άρθρο 115 της ΣΕΚ συμπεραίνεται ότι κατά την έναρξη του τρίτου σταδίου της Ο.Ν.Ε. εκκινεί η δέσμευση των κρατών-μελών, ενώ η δέσμευση για αποφυγή υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων είναι πάγια και αφορά όλα τα κράτη-μέλη της Ε.Ε. Παρ' όλα αυτά οι προβλεπόμενες κυρώσεις στα κράτη-μέλη που δεν συμμορφώνονται εφαρμόζονται μόνο στους συμμετέχοντες στην Ο.Ν.Ε. (Μπάρμπας, 2014).

Στο σύνολό του το άρθρο 126 Σ.Λ.Ε.Ε. προβλέπει την παγίωση της δημοσιονομικής πειθαρχίας στα κράτη-μέλη της Ο.Ν.Ε., ενώ σε μια σειρά διατάξεών του εγκαθιδρύεται μηχανισμός εποπτείας και παρακολούθησης της δημοσιονομικής θέσης και κατάστασης κρατών υποψηφίων προς ένταξη στο κοινό νόμισμα. Συνδυαστικά από το πρωτόκολλο για τη διαδικασία της παρακολούθησης του

υπερβολικού ελλείμματος που έχει προσαρτηθεί στις Συνθήκες και της παρ. 2 του άρθρου 126 συνάγεται ότι για την κατάργηση της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος (Δ.Υ.Ε.) απαιτείται η τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Η τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας συντελείται στα κριτήρια του δημόσιου ελλείμματος και του δημόσιου χρέους των Φορέων της Γενικής Κυβέρνησης. Πιο συγκεκριμένα, στο Πρωτόκολλο με το άρθρο 1 αναφέρεται ότι ο λόγος δημοσίου ελλείμματος προς Α.Ε.Π. δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το 3% ενώ ο λόγος δημοσίου χρέους προς Α.Ε.Π. δεν θα πρέπει να υπερβαίνει το 60%.

Το άρθρο 126 της Σ.Λ.Ε.Ε. σε μια εκτεταμένη σειρά διατάξεων προβλέπει τον έλεγχο στην εφαρμογή των κριτηρίων δημοσιονομικής σταθερότητας και πειθαρχίας, αλλά και τη λήψη μέτρων στα κράτη-μέλη όπου δεν συμμορφώνονται προς αυτά. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι αρμόδια για τη σύνταξη έκθεσης αναφορικά με την τήρηση κριτηρίων δημοσιονομικής πειθαρχίας. Η Επιτροπή κατά τη σύνταξη της συγκεκριμένης έκθεσης δύναται να λαμβάνει υπόψη κριτήρια όπως ο λόγος του ύψους του δημοσίου ελλείμματος προς το ύψος των δημοσίων επενδύσεων, την μεταρρύθμιση του ασφαλιστικού συστήματος, την ανάπτυξη της καινοτομίας και της έρευνας κ.ά. Η Επιτροπή όταν προβαίνει σε αξιολόγηση δεν προσκολλάται αυστηρά στην διαπίστωση της τήρησης ή μη των κριτηρίων δημοσιονομικής πειθαρχίας, αλλά συχνά λαμβάνει υπόψη και μια σειρά άλλων παραμέτρων που να δικαιολογούν αποκλίσεις από τον δημοσιονομικό στόχο (Μπάρμπας 2014).

Αν παρ' όλα αυτά η Επιτροπή αποφανθεί ότι σε κράτος-μέλος ελλοχεύει άμεσος κίνδυνος εκδήλωσης υπερβολικού ελλείμματος ή αυτό έχει ήδη εκδηλωθεί, τότε, σύμφωνα με τις παραγράφους 6 έως 13 του άρθρου 126 το Συμβούλιο, κατόπιν εισηγήσεως της Επιτροπής, καθίσταται αρμόδιο να επιληφθεί του θέματος και αφού λάβει υπόψη και τις παρατηρήσεις του υπό διερεύνηση κράτους-μέλους αποφαινεται για την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος. Εδώ πρέπει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με τις διατάξεις των παραγράφων 6 έως 9, καθώς και 11, 12 του άρθρου 126 το Συμβούλιο όταν αποφασίζει μέτρα για την ανάσχεση υπερβολικού ελλείμματος σε κράτος-μέλος δεν λαμβάνει υπόψη τη ψήφο του συγκεκριμένου κράτους όσον αφορά την απόφασή του. Επιπροσθέτως στην παράγραφο 14 του οικείου άρθρου προβλέπεται ότι στο πρωτόκολλο για την Δ.Υ.Ε., που έχει προσαρτηθεί στη Συνθήκη, να αναφέρονται οι λοιπές διατάξεις που αφορούν στο υπερβάλλον δημοσιονομικό έλλειμμα συναποτελώντας έτσι και αυτές τμήμα του πρωτογενούς δικαίου. Επιπροσθέτως, η

Συνθήκη παρέχει τη δυνατότητα το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο να αντικαταστήσει το συγκεκριμένο Πρωτόκολλο σύμφωνα με τη διάταξη του δεύτερου εδαφίου της παραγράφου 14, επιτυγχάνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο ευελιξία στο βαθμό που δεν απαιτείται η πρότερη επικύρωση της διάταξης από τα κράτη-μέλη, καθιστώντας έτσι τη διαδικασία αναθεώρησης περισσότερο λειτουργική (Μπάρμπας 2014).

Παρ' όλα αυτά, σύμφωνα με το Πρωτόκολλο για την Δ.Υ.Ε., υπερβάσεις των τιθέμενων δημοσιονομικών ορίων δύναται να παραβλεφθούν υπό το πρίσμα συνδρομής συγκεκριμένων προϋποθέσεων. Πιο συγκεκριμένα, η υπέρβαση του ορίου του 3% για το δημόσιο έλλειμμα μπορεί να καθίσταται επιτρεπτή όταν ο λόγος του ελλείμματος προς Α.Ε.Π. παρατηρείται σε συνεχή βάση πτωτικός και πλησιάζει την τιμή-στόχο συνυπολογίζοντας και την φάση του οικονομικού κύκλου όπου βρίσκεται το υπό εξέταση κράτος-μέλος. Αντίστοιχου βαθμού είναι και οι πρόνοιες για το κριτήριο του δημοσίου χρέους ως προς το Α.Ε.Π. της εν λόγω χώρας. Συνάγεται από τα προαναφερθέντα ότι η αυστηρή λογιστική αποτύπωση των αριθμητικών δημοσιονομικών δεδομένων μπορεί να συνυπάρχει με ευρύτερες παραμέτρους.

2.1.2 ΠΗΓΕΣ ΔΕΥΤΕΡΟΓΕΝΟΥΣ ΕΝΩΣΙΑΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ – ΤΟ ΣΥΜΦΩΝΟ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ ΚΑΙ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Μετά την έναρξη του τρίτου σταδίου της ΟΝΕ, ο στόχος της διατήρησης της υγιούς διαχείρισης των δημόσιων οικονομικών των κρατών μελών και η διατήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας οδήγησε στη υιοθέτηση μιας σειράς νομοθετημάτων με την πρωτοβουλία της Γερμανικής κυβέρνησης, τα οποία στο σύνολο τους συνιστούν το ΣΣΑ (1997). Με τις ρυθμίσεις που εισάγει αυτό συμπληρώθηκαν και κατέστησαν πιο αποτελεσματικές οι διαδικασίες για την αντιμετώπιση των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων τις οποίες προβλέπουν οι διατάξεις του άρθρου 104 ΣΕΚ (126 ΣΛΕΕ). Το Σύμφωνο ενσωματώθηκε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ και αποτελεί μέρος της ΣΕΕ, αντικαθιστώντας το Πρόγραμμα Σύγκλισης της Συνθήκης του Μάαστριχτ, με το οποίο ορίζονταν οι δείκτες σύγκλισης αναφορικά με το πληθωρισμό, το δημόσιο έλλειμμα, το εξωτερικό χρέος και τα επιτόκια.

Η βασική αρχή του ΣΣΑ είναι η θέσπιση του μεσοπρόθεσμου στόχου επίτευξης ισοσκελισμένων ή πλεονασματικών προϋπολογισμών. Κάθε χώρα-μέλος της ευρωζώνης υποχρεούται να παρουσιάζει ένα πρόγραμμα σταθερότητας στο τέλος κάθε

χρόνου ενώ τα κράτη μέλη που δεν συμμετέχουν στην ευρωζώνη προετοιμάζουν προγράμματα σύγκλισης (ΠΣΣ). Τα ΠΣΣ αποτελούν μεσοπρόθεσμες δημοσιονομικές εκθέσεις και περιέχουν μια προβολή των μακροοικονομικών της χώρας, καθώς και όλα τα σχεδιασμένα δημοσιονομικά μέτρα για τα τρία επόμενα έτη. Στη συνέχεια, τα προγράμματα αξιολογούνται από την Επιτροπή και με βάση αυτές τις αξιολογήσεις, το Συμβούλιο εκφέρει γνώμη σχετικά με την ικανότητα του προγράμματος να οδηγήσει στην αποφυγή υπερβολικών ελλειμμάτων και να φθάσει μεσοπρόθεσμα σε ισοσκελισμένη ή πλεονασματική δημοσιονομική θέση. Το Συμβούλιο, ενεργώντας με ειδική πλειοψηφία, μπορεί να απευθύνει σύσταση σε μια συγκεκριμένη χώρα, ζητώντας αλλαγές στο πρόγραμμα σταθερότητάς της. Μετά από εισήγηση της Επιτροπής, το Συμβούλιο ενδέχεται να απευθύνει συστάσεις στο ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος, αν ο κυβερνητικός δανεισμός απομακρύνεται από την ισορροπία ή πλησιάζει το 3% του ΑΕΠ.

Όπως αναφέρθηκε, σύμφωνα με το άρθρο 104 της Συνθήκης, «τα κράτη-μέλη θα πρέπει να αποφεύγουν τα υπερβάλλοντα ελλείμματα». Ως υπερβάλλοντα ελλείμματα καθορίστηκαν αυτά που ξεφεύγουν από το 3% του ΑΕΠ. Εφόσον η Επιτροπή θεωρεί το έλλειμμα υπερβάλλον, εξετάζεται η άποψή της στο Συμβούλιο. Αν η ενδιαφερόμενη χώρα δεν εφαρμόσει τα απαραίτητα μέτρα, είναι πολύ πιθανό να πληρώσει πρόστιμα, υπό τη μορφή άτοκων καταθέσεων στην ΕΚΤ που φθάνουν μέχρι και 0.5% του ΑΕΠ της. Ωστόσο, είναι δυνατό να μην πληρώσει πρόστιμο σε περίπτωση «εξαιρετικής κατάστασης». Αυτό συμβαίνει όταν η υπέρβαση είναι έκτακτη και προσωρινή και το έλλειμμα προήλθε από ασυνήθιστο γεγονός εκτός ελέγχου των εθνικών αρχών ή όταν ο λόγος ελλείμματος προς ΑΕΠ μειώνεται περισσότερο από 2% ετησίως. Αν ο λόγος μειώνεται μεταξύ 0.75% και 2%, τότε, για τη μη επιβολή προστίμου απαιτείται η σύμφωνη γνώμη των Υπουργών Οικονομικών των χωρών-μελών της ΕΕ.

Οι αρχικές διατάξεις του Συμφώνου περιλαμβάνονται σε δύο κανονισμούς οι οποίοι αφορούν το προληπτικό (Κανονισμός 1466/97) και το κατασταλτικό σκέλος (Κανονισμός 1467/97) του ΣΣΑ. Στο ΣΣΑ εντάσσεται και το Ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Άμστερνταμ της 17.7.1997, το οποίο θέτει σταθερούς πολιτικούς προσανατολισμούς για τα κράτη μέλη, την Επιτροπή και το Συμβούλιο κατά την εφαρμογή του ΣΣΑ και ως εκ τούτου έχει κατά κύριο λόγο πολιτική σημασία. Το ψήφισμα εκφράζει τη δέσμευση των κρατών μελών στην τήρηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας όπως προβλέπεται στο άρθρο 126 και μετά την ένταξή τους στο τρίτο

στάδιο της ONE. Στο ψήφισμα προβλέπονται και οι Γενικοί Προσανατολισμοί Οικονομικής Πολιτικής (ΓΠΟΠ), ενώ γίνεται έκκληση προς τα κράτη μέλη να δημοσιεύουν τα ίδια τις συστάσεις του Συμβουλίου, ώστε να επιτύχουν τους στόχους των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης. Αντίστοιχες δεσμεύσεις ανέλαβε ειδικά και το Συμβούλιο καθώς δεσμεύθηκε να εφαρμόζει χωρίς παρεκκλίσεις τα προβλεπόμενα από το ΣΣΑ μέτρα.

Από τα παραπάνω στοιχεία προκύπτει ότι η οικονομική πολιτική των κρατών μελών, πέραν της νομισματικής πολιτικής, δεν έχει «κοινοτικοποιηθεί». Η διαμόρφωση μιας ενιαίας οικονομικής πολιτικής στο πλαίσιο της ONE, η οποία κατά βάση θα περιλάμβανε την κοινοτικοποίηση της δημοσιονομικής πολιτικής και την εναρμόνιση ευρύτερων τομέων ρύθμισης των οικονομιών των κρατών μελών, ώστε αυτές να ασκούνται σε πλήρη συντονισμό με την νομισματική πολιτική, θα είχε ως συνέπεια τον περιορισμό της ελευθερίας των κρατών μελών στην άσκηση της εν γένει οικονομικής τους πολιτικής. Ωστόσο, με την έναρξη του τρίτου σταδίου της ONE, ενώ τα κράτη μέλη δεν απώλεσαν την αυτονομία άσκησης δημοσιονομικής πολιτικής, εν τούτοις, η αρχή της δημοσιονομικής αυτονομίας περιορίστηκε ουσιαστικά, ειδικά σε ότι αφορά τις διατάξεις της ΣΕΚ που αναφέρονται στη διαδικασία συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και στη διαδικασία της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Η τελευταία αναφέρεται ουσιαστικά στην επιβολή στα κράτη μέλη συγκεκριμένων απαγορεύσεων αναφορικά με τη χρηματοδότηση των δημοσίων δαπανών τους, καθώς και στην καθιέρωση του κανόνα της μη χρηματοδότησης ('no bail out rule') των χρεών των κρατών μελών (άρθρο 103) και μιας διαδικασίας ελέγχου των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων (άρθρο 104) (Γκόρτσος, 2014).

Παρά τους δημοσιονομικούς περιορισμούς, η εξέλιξη του συστήματος διακυβέρνησης της ONE οδήγησε στη δημιουργία ενός «μωσαϊκού» εντός του οποίου συνυπάρχουν συστήματα εθνικής διακυβέρνησης με αποκλίνοντες βαθμούς ολοκλήρωσης. Ως εκ τούτου, η διαμόρφωση της οικονομικής διακυβέρνησης της ONE οφείλεται στην περιπλοκότητα του συστήματος ισορροπίας ισχύος ανάμεσα στις αποκλίνουσες πολιτικές οικονομίες των κρατών μελών και των θεσμικών ιδιαιτεροτήτων της ΕΕ. Για να γίνει κατανοητή η εξέλιξη του συστήματος αυτού, θα πρέπει να εξεταστεί εντός του πλαισίου των πολιτικών και θεωρητικών προϋποθέσεων της ανάδυσής του.

3. ΟΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΤΩΝ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΩΝ ΕΝΩΣΕΩΝ

Η οικονομική ολοκλήρωση μιας ένωσης κρατών δεν συνεπάγεται και νομισματική ενοποίηση παρ' ό τι το κοινό νόμισμα αποτελεί ιδιαίτερα προχωρημένο στάδιο της οικονομικής ολοκλήρωσης. Συνήθως, μιας νομισματικής ενοποίησης προηγείται η πολιτική ολοκλήρωση και αυτό διότι η έκδοση ενιαίου νομίσματος αποτελεί αναφαίρετο δικαίωμα ενός κυρίαρχου κράτους και βασικότατο μέσο άσκησης οικονομικής πολιτικής (Ρουμελιώτης 2005).

Σε αυτό το σημείο θα πρέπει να καταγραφεί η διάκριση μεταξύ των κρατών που συμμετέχουν σε μια νομισματική ζώνη και των κρατών που αποτελούν μια νομισματική ένωση. Στην πρώτη περίπτωση, εντός μιας νομισματικής ζώνης συνάπτονται διμερώς συμφωνίες σταθερής ισοτιμίας μεταξύ νομισμάτων με τη διακύμανσή τους να συμβαίνει έναντι μόνο νομισμάτων τρίτων χωρών. Επί παραδείγματι, κατά τα τέλη της δεκαετίας του '70 μια σειρά νομισμάτων, όπως το γαλλικό φράγκο είχαν προσδεθεί στο αμερικάνικο δολάριο με συμφωνία σταθερής ισοτιμίας, αλλά η διακύμανση των νομισμάτων αυτών συνέβαινε ελεύθερα στο παγκόσμιο χρηματοπιστωτικό σύστημα και την παγκόσμια αγορά συναλλάγματος έναντι των νομισμάτων των υπολοίπων χωρών. Επιπροσθέτως μπορεί να αναφερθεί το παράδειγμα της Αργεντινής όπου μαστιζόταν κατά τη δεκαετία του '80 από καλπάζων πληθωρισμό, όπου έφτασε το τεράστιο 20200% τον Μάρτιο του 1990¹. Η διακυβέρνηση Μένεμ στις αρχές της δεκαετίας του '90 αποφάσισε την σύνδεση αργεντινικού πέσο με το αμερικάνικο δολάριο με βασικό στόχο την συγκράτηση του γενικού επιπέδου των τιμών ως μέτρο ανάκαμψης της εγχώριας οικονομίας. Η συμφωνία σύνδεσης έθεσε τα δύο νομίσματα σε αναλογία 1 προς 1, όπου όντως επέδρασε ευεργετικά στον πληθωρισμό της νοτιοαμερικανικής χώρας, έχοντας όμως ως παρενέργεια την μείωση των εξαγωγών της από την στιγμή που ακολουθούσε κατά πόδας το «σκληρό» και «ακριβό» δολάριο, καταγράφοντας μ'

¹ www.tradingeconomics.com/argentina/inflation-cpi.

αυτόν τον τρόπο μείωση της ανταγωνιστικότητας των προϊόντων της στις διεθνείς αγορές.

Γενικά, για την περίπτωση των νομισματικών ζωνών και των νομισματικών συνδέσεων, η απόφαση μιας χώρας να συνδέσει το νόμισμά της με ένα άλλο, στη βάση σταθερής ισοτιμίας, δεν επιφέρει ως επακόλουθο τη δέσμευση στην άσκηση νομισματικής πολιτικής της χώρας της οποίας το νόμισμα αποτελεί την «μεταβλητή σταθερής αναφοράς» (στην περίπτωσή μας το δολάριο). Στην πράξη, η διατήρηση μιας σταθερής ισοτιμίας με ένα νόμισμα αναφοράς συνεπάγεται περιορισμό στην άσκηση νομισματικής πολιτικής της χώρας που συνδέεται με το συγκεκριμένο νόμισμα (Ρουμελιώτης 2005).

Στην περίπτωση όπου τα κράτη-μέλη μιας νομισματικής ζώνης αποφασίσουν την αμετάκλητη σταθερότητα των ισοτιμιών των νομισμάτων τους, τότε αυτή μετατρέπεται σε οικοδόμημα νομισματικής ένωσης. Η υλοποίηση μιας νομισματικής ένωσης προϋποθέτει την άσκηση ενιαίας νομισματικής πολιτικής για τα κράτη-μέλη που την απαρτίζουν (π.χ. Ε.Κ.Τ.), ενώ θα πρέπει να σημειωθεί ότι η ύπαρξη κοινού νομίσματος δεν είναι ικανή και αναγκαία συνθήκη για την κλιμάκωση μιας νομισματικής ζώνης στο στάδιο της νομισματικής ένωσης (Ρουμελιώτης 2005).

3.1. Η ΘΕΩΡΙΑ ΤΩΝ ΑΡΙΣΤΩΝ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΩΝ ΠΕΡΙΟΧΩΝ

Η θεωρία των Άριστων Νομισματικά Περιοχών (Α.Ν.Π.) αναπτύχθηκε αρχικά κατά την δεκαετία του '60 από διάσημους μετέπειτα οικονομολόγους, όπως ο Robert Mundell (1962)² και ο Ronald McKinnon (1963)³. Σύμφωνα με τον De Grauwe η θεωρία αυτή αναλύει διεξοδικά τις συνθήκες που πρέπει να πληρούνται ώστε να καθίσταται συμφέρον για ενδιαφερόμενα κράτη να συμμετέχουν σε μία νομισματική ένωση. Η θεωρία λαμβάνει υπόψη ως δεδομένο αρχικά ότι υπάρχουν οικονομικές διαφορές ανάμεσα στις υποψήφιες προς ένταξη χώρες σε μια νομισματική ένωση. Μια χώρα η οποία έχει διαγνώσει ότι υστερεί σε όρους ανταγωνιστικότητας σε σχέση με το διεθνές περιβάλλον, μπορεί να μετέλθει μιας σειράς πρακτικών και να προβεί σε χρησιμοποίηση συγκεκριμένων εργαλείων, ώστε να βελτιώσει την θέση της στις

² Mundell, R. A. (1961) «*A Theory of Optimum Currency Areas*». *American Economic Review* 51 (4): 657-665.

³ Optimum Currency Areas Author(s): Ronald I. McKinnon Source: *The American Economic Review*, Vol 53, No 4 (Sep, 1963), pp717-725.

διεθνείς αγορές και να βελτιώσει τους όρους ανταγωνιστικότητάς της. Τέτοια εργαλεία μπορεί να είναι η υποτίμηση του νομίσματός της, ώστε να καταστήσει τα εξαγωγικά προϊόντα της περισσότερο ελκυστικά ή μπορεί ν' ασκήσει πολιτικές εσωτερικής υποτίμησης που συνήθως επικεντρώνονται μια σειρά επόδων μεταρρυθμίσεων στην αγορά εργασίας και την ασκούμενη εισοδηματική πολιτική επιλογή, όπου τείνει να αποφεύγεται λόγω του μεγάλου κοινωνικού κόστους που αυτή αποφέρει. Μια χώρα, η οποία θα επιλέξει να συμμετάσχει σε μια νομισματική ένωση, αυτομάτως οδηγείται σε απώλεια της δυνατότητάς της να υποτιμά το νόμισμά της, καθώς έχει εκχωρήσει την δυνατότητά της ν' ασκεί κυρίαρχα ανεξάρτητη νομισματική πολιτική. Η θεωρία Α.Ν.Π. λαμβάνει υπόψη το κατά πόσο οι πιθανές οικονομικές διαταραχές μεταξύ των χωρών μιας νομισματικής ένωσης είναι ασύμμετρες ή συμμετρικές. Στην περίπτωση των συμμετρικών διαταραχών η νομισματική ένωση καθίσταται η πιο ελκυστική επιλογή. Στην περίπτωση όμως που οι διαταραχές είναι ασύμμετρες, τότε η ελκυστικότητα της επιλογής του κοινού νομίσματος αναιρείται. Για να γίνουν πιο κατανοητά τα παραπάνω μπορεί να παρατεθεί ένα συγκεκριμένο παράδειγμα. Ας υποθέσουμε ότι έχουμε δυο μεγάλες χώρες σε μια νομισματική ένωση, τη χώρα Α και τη χώρα Β. Στο υπόδειγμα υποθέτουμε ότι οι καταναλωτές των υπόλοιπων χωρών της ένωσης μεταστρέφουν την προτίμησή τους από τα αγαθά που παράγει η χώρα Α προς αυτά που παράγει η χώρα Β. Αυτό σημαίνει ότι η συνολική ζήτηση στην χώρα Α μειώνεται με μόνη επιλογή για την Κεντρική Τράπεζα της εν λόγω ένωσης να μειώσει τα επιτόκια, ώστε να τονωθεί η ζήτηση στην Α. Αυτό, όμως, σχεδόν αυτόματα, θα σήμαινε ότι θα αυξηθούν οι πληθωριστικές πιέσεις στην χώρα Β του υποδείγματος. Τότε, όμως, η Κεντρική Τράπεζα της νομισματικής ένωσης θα αναγκαστεί να ακολουθήσει την αντίθετη φορά και ν' αυξήσει πάλι τα επιτόκια, ώστε να εξισορροπηθούν οι αναδυόμενες πληθωριστικές πιέσεις, δυσχεραίνοντας όμως ταυτόχρονα τη θέση της Α εκ νέου.

Στο παρόν πρόβλημα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απάντησε με μια Έκθεσή της το 1990 με τίτλο «Μια αγορά, ένα νόμισμα»⁴. Στην Έκθεση αυτή υποστηρίζεται ότι οι διαφορικές διαταραχές στη ζήτηση δεν θα συμβαίνουν συχνά σε μια Ευρωπαϊκή νομισματική ένωση επειδή το εμπόριο ανάμεσα στις μεγάλες βιομηχανικές χώρες της Ευρώπης θα τείνει να γίνεται με όρους ενδοκλαδικούς στον βαθμό όπου η διάχυση τεχνολογιών και πρακτικών παραγωγής σε μια ένωση θα οδηγήσει σε ομοειδής λόγους

⁴ Commission of the European Community, «One Money, One Market: An Evaluation of the Potential Benefits and Costs of Forming an Economic and Monetary Union», European Economy, Vol.44 (October 1990).

κεφαλαίου προς εργασία (K/L), απαλείφοντας έτσι τον πειρασμό της εξειδίκευσης όπου θα δημιουργούσαν οι διαφοροποιημένοι συντελεστές παραγωγής, όπου αυτή η κατάσταση με την σειρά της θα οδηγούσε στην δημιουργία συγκριτικών πλεονεκτημάτων και στο διακλαδικό εμπόριο. Βέβαια η θέση της Επιτροπής αποτυγχάνει να απαντήσει τι θα συνέβαινε αν στη θέση των μεγάλων χωρών Α και Ω τοποθετούσαμε μια μεγάλη και μια μικρή χώρα, όπως για παράδειγμα την βιομηχανοποιημένη Γαλλία και την σχεδόν αποβιομηχανοποιημένη Ελλάδα. εδώ οι διαταραχές της ζήτησης δεν θα επηρέαζαν τις δυο χώρες κατά ομοειδή τρόπο και θα οδηγούμασταν σε ασύμμετρες επιπτώσεις στις δύο οικονομίες.

Κατόπιν τούτου οι μικρές και εξωστρεφείς χώρες θα πρέπει να μην εκχωρήσουν τη νομισματική τους αυτονομία και συνεπώς δεν συνίσταται να εντάσσονται σε νομισματικές ενώσεις (Frankel και Rose, 1996).

Γενικά οι Mundell και Mckinnon παραθέτουν μια σειρά κριτηρίων, η συνεκτίμηση των οποίων επιτρέπει την εξαγωγή συμπερασμάτων για το αν και κατά πόσο υπερισχύουν τα κόστη ή τα οφέλη, ώστε ένα κράτος να διευκολυνθεί ν' αποφασίσει αν θα πρέπει να συμμετάσχει σε μια νομισματική ένωση. Τα κριτήρια αυτά καταγράφονται ακολούθως:

- i. *Η κινητικότητα των παραγωγικών συντελεστών.* Σύμφωνα με τον Mundell (1961) εάν οι παραγωγικοί συντελεστές μέσα σε μια ένωση κρατών-μελών μετακινούνται με ευχέρεια από κράτη-μέλη με πλεονάζοντες παραγωγικούς συντελεστές προς κράτη-μέλη με ελλειμματικούς παραγωγικούς συντελεστές τότε η ικανότητα απορρόφησης ασύμμετρων διαταραχών των ενωσιακών χωρών αυξάνεται, σε επίπεδο που να ισοσκελίζεται το κόστος από την εκχώρηση της εθνικής νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής. Η διακύμανση της συναλλαγματικής ισοτιμίας παύει να είναι εργαλείο εξισορρόπησης διαταραχών και αυτό υποκαθίσταται από την κινητικότητα των συντελεστών παραγωγής σε μια οικονομική και νομισματική ένωση. Βέβαια εδώ θα πρέπει να σημειωθεί ότι όσο μεγαλύτερος είναι ο βαθμός ανομοιογένειας εντός μιας ένωσης σε μια σειρά παραμέτρων, όπως η γλώσσα, η κουλτούρα, η νοοτροπία, το νομικό πλαίσιο, η εργασιακή και φορολογική νομοθεσία τόσο πιο πιθανό είναι να παρατηρηθεί αποθάρρυνση και τελικά ανάσχεση της κινητικότητας των παραγωγικών συντελεστών.

- ii. *Η ομοιότητα των δομών.* Όπως έχει προαναφερθεί ένα από τα βασικά προβλήματα σε μια νομισματική ένωση είναι η ύπαρξη ασύμμετρων διαταραχών μεταξύ των κρατών-μελών της. Όσο οι δομές των κρατών προσιδιάζουν η μια την άλλη τόσο πιο πιθανό είναι οι εμφανιζόμενες διαταραχές να είναι συμμετρικού χαρακτήρα με αποτέλεσμα η άσκηση της νομισματικής πολιτικής από την Κεντρική Τράπεζα της ένωσης να καθίσταται αποτελεσματική για όλα τα κράτη-μέλη επιτυγχάνοντας, συν τοις άλλοις, και την σύμπτωση των οικονομικών και επιχειρηματικών κύκλων των διαφόρων ενωσιακών κρατών.
- iii. *Η ευελιξία των τιμών και των μισθών.* Οι Mundell και Mckinnon υπογραμμίζουν την σπουδαιότητα της ευελιξίας στον δείκτη τιμών και στο επίπεδο των μισθών, ώστε να διακυμαίνονται με σχετική ευκολία για την ανάσχεση των φαινομένων του πληθωρισμού και της ανεργίας. Αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα την εξάλειψη των ασύμμετρων διαταραχών ενός μιας ένωσης.
- iv. *Η ανοιχτότητα μιας χώρας στο διεθνές εμπόριο.* Υποθέτουμε ότι έχουμε μια χώρα με σημαντικό βαθμό εξωστρέφειας όσον αφορά στις παραγωγικές της δομές. Εν συνεχεία, υποθέτουμε ότι στη συγκεκριμένη χώρα διενεργείται υποτίμηση του εθνικού νομίσματός της. Τότε, σύμφωνα με τον Mckinnon (1963), που αναπτύσσει το εν λόγω υπόδειγμα, η εγχώρια Καμπύλη Παραγωγικών Δυνατοτήτων θα μετακινηθεί προς την παραγωγή των εμπορεύσιμων εξαγωγίμων αγαθών μιας και αυτά καθίστανται ανταγωνιστικότερα λόγω της μείωσης της τιμής τους που απορρέει από την υποτίμηση του εθνικού νομίσματος. Επίσης, η εγχώρια κατανάλωση θα μετακινηθεί από τα εμπορεύσιμα στα μη-εμπορεύσιμα αγαθά. Σε δεύτερο στάδιο, όμως, και λόγω της θετικής επίδρασης των εξαγωγών σε μια οικονομία θα αυξηθεί εγχώρια η ζήτηση για εξαγωγίμα, αλλά και εμπορεύσιμα αγαθά οδηγώντας τον δείκτη του γενικού επιπέδου των τιμών σε άνοδο άρα και σε πληθωριστικές πιέσεις, γεγονός ανεπιθύμητο. Σύμφωνα με τον Mckinnon το σύστημα κυμαινόμενων συναλλαγματικών ισοτιμιών καθίσταται σχετικά αναποτελεσματικό, ώστε να επιλύσει τις διαταραχές σε μια ανοιχτή οικονομία. Επιπλέον υποστηρίζει ότι όταν σε μια χώρα συμβαίνουν οικονομικές διαταραχές αυτή είναι προτιμότερο να είναι μέλος μιας νομισματικής ένωσης στον βαθμό που αυτές διαχέονται σε όλα τα κράτη-μέλη της ένωσης, μειώνοντας έτσι τις επιπτώσεις για τη συγκεκριμένη χώρα. Εν γένει η διάχυση των κινδύνων που

απορρέει από τη συμμετοχή σε μια νομισματική ένωση οδηγεί σε ανάπτυξη του εμπορίου και σε σύμπτωση των επιχειρηματικών κύκλων στις χώρες-μέλη.

- v. *Ομοιομορφία στην αυξομείωση του γενικού επιπέδου τιμών*. Όταν παρατηρούμε ομοιομορφία στους ρυθμούς μεταβολής του πληθωρισμού ανάμεσα στα κράτη-μέλη μιας Α.Ν.Π. μέσα σε ικανό βάθος χρόνου, τότε το ενδοενοσιακό εμπόριο διενεργείται με ευνοϊκότερους όρους, διότι απαλείφεται η ανάγκη διακύμανσης του δείκτη τιμών του καταναλωτή ανάμεσα στις ενωσιακές χώρες ή αλλιώς η ονομαστική συναλλαγματική ισοτιμία. Σε περίπτωση που ο πληθωρισμός παραμένει υψηλός για μακρό χρονικό διάστημα τότε οδηγούμαστε σε υποτίμηση της πραγματικής συναλλαγματικής ισοτιμίας και μείωση της ανταγωνιστικότητας των εξαγωγίμων προϊόντων, γεγονός που σχετίζεται με τις αρνητικές συνέπειες της αύξησης της ανεργίας και της συρρίκνωσης του Ακαθάριστου Εθνικού Εισοδήματος.
- vi. *Η ενοποίηση της εσωτερικής αγοράς*. Η ενοποίηση μιας εσωτερικής οικονομικής αγοράς επιτυγχάνεται μέσω των όρων οικονομικής σύγκλισης, όπως π.χ. η ικανοποίηση των κριτηρίων του Μάαστριχτ, μέσω της εξάλειψης των ανισοτήτων των οικονομικών ροών ανάμεσα στα κράτη-μέλη, αλλά και μέσω της θεσμικής ανομοιομορφίας των διαφορετικών αγορών και των διαφορετικών οικονομικών πλαισίων.

Εφόσον προηγουμένως παρατέθηκαν τα κριτήρια για επιτυχή συμμετοχή σε μια νομισματική ένωση παρακάτω παρατίθενται κωδικοποιημένα τα οφέλη από μια συμμετοχή ενός κράτους σε νομισματική ένωση σύμφωνα με τον De Grauwe (Grauwe, 2007):

- i. *Η εξασφάλιση χαμηλότερου κόστους συναλλαγών*. Οι συμμετέχοντες στο κοινό νόμισμα αποφεύγουν την καταβολή των συναλλαγματικών προμηθειών που απορρέουν από το εμπόριο προς χώρες διαφορετικών νομισμάτων. Επιπλέον όφελος συμπίεσης κόστους είναι και η εξασφάλιση των εμπορευόμενων από τις συναλλαγματικές διακυμάνσεις και τους πιθανούς κινδύνους που απορρέουν από αυτές.
- ii. *Η ύπαρξη μεγαλύτερης οικονομικής βεβαιότητας*. Όταν η επιχειρηματική και εμπορική δραστηριότητα διενεργείται σε καθεστώς σταθερών ισοτιμιών, τότε επέρχεται βελτιωμένη ικανότητα λήψης αποφάσεων στην παραγωγική διαδικασία, στην επενδυτική δραστηριότητα και την προσδοκώμενη

αποδοτικότητα τους, κυρίως μέσω της αυξημένης βεβαιότητας για το μελλοντικό επίπεδο των τιμών και των αναμενόμενων εσόδων. Κατ' αυτό τον τρόπο επέρχεται σε μια οικονομία η άνοδος της κοινωνικής ευημερίας.

- iii. *Η εγκαθίδρυση μιας αποτελεσματικότερης αγοράς.* Ο καταναλωτής και ο επιχειρηματίας σε μια ζώνη κοινού νομίσματος διαθέτουν περιορισμένο πληροφοριακό κόστος και μειωμένες πιθανότητες διάκρισης των τιμών ανά τα κράτη-μέλη, ενώ διευκολύνεται σημαντικά η διασυνοριακή μετεγκατάσταση των επιχειρήσεων. Τα παραπάνω οδηγούν σε αύξηση του καταναλωτικού αποθέματος και συνεπαγωγικά επιδρούν ευεργετικά στο επίπεδο της κοινωνικής ευημερίας.
- iv. *Η υψηλή βεβαιότητα για τη συμπίεση του επιπέδου των επιτοκίων.* Σε μια μεγάλη οικονομία, πολλώ δε μάλλον, σε μια μεγάλη νομισματική ένωση, τα επιτόκια τείνουν να είναι χαμηλά και συνεπαγωγικά το κόστος του χρήματος αντιστοίχως χαμηλό με ό,τι θετικό σημαίνει αυτό για μια οικονομία.
- v. *Η επίτευξη υψηλών ρυθμών οικονομικής ανάπτυξης.* Οι «αναπτυξιακοί» οικονομολόγοι παραθέτουν τα εξής κριτήρια ως βάση επίτευξης υψηλών ρυθμών ανάπτυξης: Μεγάλες και ολοκληρωμένες οικονομίες, οικονομίες υψηλής παραγωγικότητας, διευρυμένες οικονομίες κλίμακας, διάχυση της τεχνογνωσίας, διευρυμένη και καλύτερη πληροφόρηση, οικονομία με δομές υψηλής παραγωγικότητας, ύπαρξη χαμηλών επιτοκίων, υψηλότερη συσσώρευση κεφαλαίου. Όλα τα παραπάνω χαρακτηριστικά είναι σημαντικά, πιθανότερο να βρεθούν σε μια διευρυμένη οικονομική νομισματική ένωση απ' ό,τι σε ένα κράτος.

Καταληκτικά και σύμφωνα με τον De Grauwe και τους Frankel και Rose (1998) τα κριτήρια για μια Α.Ν.Π. είναι ενδογενή.

Τα κριτήρια επηρεάζονται μόνο από το γεγονός της Απόφασης έναρξης μιας Νομισματικής Ένωσης. Κράτη που πριν την έναρξη της Νομισματικής Ένωσης δεν πληρούσαν τα κριτήρια για μια Άριστη Νομισματική Περιοχή μπορούν μόνο από το γεγονός απόφασης για έναρξη μιας νομισματικής ένωσης να οδηγήσει σε ικανοποίηση των κριτηρίων καθιστώντας την απόφαση για έναρξη της νομισματικής ένωσης ως απόλυτα επιτυχής.

Υπάρχουν διαφορετικοί μηχανισμοί που καθιστούν τα κριτήρια για μια άριστη νομισματική περιοχή ενδογενή. Πρώτον η νομισματική ένωση μπορεί να επηρεάσει τις

εμπορικές ροές και να εντατικοποιήσει την εμπορική ολοκλήρωση αυξάνοντας τα πλεονεκτήματα της νομισματικής ένωσης.

Δεύτερον η νομισματική ενοποίηση οδηγεί σε επιτάχυνση της χρηματοοικονομικής ολοκλήρωσης υποβοηθώντας την ανάπτυξη μηχανισμών ασφάλισης. Οι μηχανισμοί ασφάλισης μειώνουν το κόστος των ασύμμετρων διαταραχών.

Τρίτον η νομισματική ένωση επηρεάζει τη λειτουργία των Αγορών εργασίας και μπορεί να αναπτύξει την ευελιξία τους μειώνοντας με αυτόν τον τρόπο το κόστος προσαρμογής σε ασύμμετρες διαταραχές στην νομισματική ένωση.

Το συμπέρασμα είναι ότι η επίδραση της νομισματικής ένωσης στην συμμετρία των διαταραχών έχει αποτελέσει σημείο τριβής μεταξύ των οικονομολόγων.

Η θεωρία των Άριστων Νομισματικών Περιοχών καθορίζει τις συνθήκες που οι χώρες πρέπει να ικανοποιούν για να εξασφαλίσουν ότι τα πλεονεκτήματα της νομισματικής ένωσης ξεπερνούν τα κόστη. Αυτή η θεωρία έχει χρησιμοποιηθεί σχεδόν αποκλειστικά για να αναλύσουν εάν τα κράτη πρέπει να συμμετέχουν σε μια νομισματική ένωση. Εάν δεν ικανοποιούνται όπως ήδη έχουμε προαναφέρει οι συνθήκες της 1) Συμμετρίας των Διαταραχών, 2) Της ευελιξίας στην αγορά εργασίας και 3) Της εμπορικής ενοποίησης – συνοχής τότε μια νομισματική ένωση δεν θα είναι διατηρήσιμη.

Τώρα σε αυτό το σημείο ας εξετάσουμε το πολύ σημαντικό ζήτημα της πολιτικής ενοποίησης η οποία επηρεάζει την λειτουργικότητα της νομισματικής ένωσης πολλαπλά. Πρώτα η πολιτική ένωση καθιστά δυνατή την μεταβίβαση πόρων από έναν Κεντρικό Κοινοτικό προϋπολογισμό παρέχοντας ασφάλεια έναντι ασύμμετρων διαταραχών. Όταν ένα κράτος μέλος πληγεί από μια αρνητική οικονομική διαταραχή ο κεντρικά σχεδιασμένος κοινοτικός προϋπολογισμός θα διαβιβάσει αυτόματα πόρους από ένα κράτος μέλος με θετικές οικονομικές συνθήκες σε ένα κράτος μέλος που έχει πληγεί από ένα αρνητικά οικονομικά σοκ.

Δεύτερον η πολιτική ενοποίηση μειώνει το ρίσκο ασύμμετρων διαταραχών που έχουν πολιτική προέλευση. Για παράδειγμα η πραγματοποίηση των δημόσιων δαπανών και η φορολόγηση στην ευρωζώνη παραμένει στα χέρια των εθνικών κυβερνήσεων. Ως αποτέλεσμα μονομερείς αποφάσεις να αυξήσουν τις δημόσιες δαπάνες ή την αύξηση της φορολογίας δημιουργούν μια ασύμμετρη διαταραχή. Η πολιτική ενοποίηση μειώνει τις ασύμμετρες διαταραχές. Σε αυτό το σημείο πρέπει να τονίσουμε εμφατικά ότι η διαβίβαση πόρων από έναν κεντρικά σχεδιασμένο Κοινοτικό Προϋπολογισμό προς

κράτη που έχουν πληγεί από αρνητικές ασύμμετρες διαταραχές πρέπει να είναι αυστηρά βραχυχρόνια διότι ειδάλλως κινδυνεύει η ενότητα της Ένωσης.

Δυστυχώς υπό τις παρούσες συνθήκες ο Κοινοτικός Προϋπολογισμός αντιστοιχεί σε ποσοστό μόλις 1% του Κοινοτικού ΑΕΠ. Μια ένωση στην οποία τα Κράτη Μέλη δεν επιδεικνύουν αλληλεγγύη δεν έχει καμιά δυνατότητα επιβίωσης. Καταλήγουμε λοιπόν στο συμπέρασμα ότι για τη διατήρηση της καλής λειτουργίας μιας νομισματικής ένωσης είναι απαραίτητο να υπάρχει ένας Κεντρικός Προϋπολογισμός ως μηχανισμός αναδιανομής. Επιπροσθέτως να υπάρχει μια μορφή συντονισμού των ακολουθούμενων εθνικών οικονομικών πολιτικών που μπορούν να προκαλέσουν μακροοικονομικές διαταραχές που διαχέονται σε ολόκληρη την περιφέρεια της νομισματικής ένωσης.

4. ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΕΠΟΠΤΕΙΑ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ Ο.Ν.Ε.

Στο συγκεκριμένο κεφάλαιο θα ασχοληθούμε με το νέο πλαίσιο εποπτείας και συντονισμού της δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών-μελών της ευρωζώνης με στόχο την ανάσχεση και τη διόρθωση των αναδυόμενων δημοσιονομικών υπερβάσεων. Πιο συγκεκριμένα, το παρόν κεφάλαιο ασχολείται με τις διαδικασίες συντονισμού και εποπτείας που καταγράφονται στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, αλλά και με τους τομείς του προληπτικού και κατασταλτικού σκέλους του Σ.Σ.Α. που επιδιώκουν να εξασφαλίσουν τη δημοσιονομική πειθαρχία εντός της ευρωζώνης.

4.1. ΠΡΟΛΗΠΤΙΚΟ ΣΚΕΛΟΣ ΤΟΥ Σ.Σ.Α.

Για να ενισχυθεί το προληπτικό σκέλος του Σ.Σ.Α. το Συμβούλιο της 7^{ης} Ιουλίου 1997 εξέδωσε τον Κανονισμό (ΕΚ) 1466/97 για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών της Ε.Ε. Ο Κανονισμός αυτός μαζί με την αναθεώρησή του το 2005 με τον Κανονισμό (ΕΚ) 1055/2005, καθώς και τους Κανονισμούς της «δέσμης των έξι μέτρων» (6 Pack) διευκολύνουν τη συστηματικότερη παρακολούθηση των δημοσιονομικών πολιτικών. Οι κείμενες διατάξεις των σχετικών Κανονισμών εμπλούτισαν τις συνθήκες και τις περιπτώσεις που δυνητικά θα μπορούσαν να προκαλέσουν αύξηση του ελλείμματος ενώ ταυτόχρονα συρρικνώθηκαν τα χρονικά περιθώρια για την επαναφορά των ελλειμμάτων μέσα στις αποδεκτές τιμές και επιπρόσθετα αυστηροποιήθηκαν οι πιθανές κυρώσεις σε περιπτώσεις μη εμπρόθεσμης επαναφοράς στην τιμή στόχο. Όσον αφορά τις κυρώσεις αυτές αποκτούν πιο οριστικό χαρακτήρα ιδιαίτερα με τις πρόνοιες του Κανονισμού (ΕΚ) 1176/2011 της «δέσμης των 6 μέτρων» που περιορίζει σημαντικά τη δυνατότητα μη επιβολής κυρώσεων σε «παραβατικά» κράτη-μέλη, από τη στιγμή που στο Συμβούλιο ισχύει η διαδικασία της «αντίστροφης ειδικής πλειοψηφίας» καθιστώντας αρκετά δύσκολο να μπλοκαριστεί η πρόταση της Επιτροπής. Σύμφωνα με την παραπάνω διαδικασία η σύσταση της

Επιτροπής θεωρείται ότι έχει εγκριθεί εκτός και το Συμβούλιο αποφασίσει να απορρίψει τη σύσταση αυτή εντός συγκεκριμένης προθεσμίας. Για να εγκριθεί η απόρριψη απαιτούνται τουλάχιστον 255 σταθμισμένες ψήφοι σε σύνολο 345 οι οποίες να αντιπροσωπεύουν τουλάχιστο τα δύο τρίτα των μελών του Συμβουλίου. Στην πράξη γίνεται κατανοητό ότι η πρόταση της Επιτροπής ισχύει εξ ορισμού.

Το προληπτικό σκέλος του Σ.Σ.Α. στη σύγχρονη μορφή του διέπεται από τις διατάξεις του Κανονισμού (ΕΕ) 1175/2011 με απώτερο σκοπό την συνέπεια και την σύνεση στη διενέργεια δημοσιονομικής πολιτικής από τα κράτη-μέλη. Τα κράτη-μέλη σύμφωνα με τον 1175/2011 θα πρέπει να εφαρμόζουν κατά τέτοιο τρόπο τη δημοσιονομική τους πολιτική, ώστε να περιορίζουν το δημόσιο χρέος τους, να περιορίζουν τα διαρθρωτικά τους ελλείμματα, να προνοούν για την προστασία έναντι μελλοντικών υποχρεώσεων, να εφαρμόζουν έλεγχο στις δημόσιες δαπάνες τους, ενώ θα πρέπει να συντονίζουν τη δημοσιονομική τους πολιτική. Σημαντικό σημείο εδώ αποτελεί η καθιέρωση του Μεσοπρόθεσμου Δημοσιονομικού Στόχου (Μ.Δ.Σ.), ο οποίος υποβάλλεται μαζί με τα Προγράμματα Σταθερότητας και Σύγκλισης (Π.Σ.Σ.). Ο Μ.Δ.Σ. θα πρέπει να εξασφαλίζει σ' ένα κράτος-μέλος ότι: α) διατηρεί απόσταση ασφαλείας από την υπέρβαση του ορίου του 3% για το συνολικό έλλειμμα, β) ότι βρίσκεται σε βιώσιμη πορεία προσαρμογής του δημόσιου χρέους του, γ) διαθέτει ευελιξία στην άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη τις ανάγκες για δημόσιες επενδύσεις. Τα Π.Σ.Σ. υποβάλλονται στην Επιτροπή κάθε Απρίλιο είτε ως μορφή Προγραμμάτων Σταθερότητας για τα κράτη-μέλη της Ο.Ν.Ε. είτε ως μορφή Προγραμμάτων Σύγκλισης για τα υπόλοιπα κράτη της Ε.Ε.

Τα Π.Σ.Σ. διαθέτουν τριετή ορίζοντα υλοποίησης και περιλαμβάνουν: α) τον Μ.Δ.Σ. που εκφράζεται σε διαρθρωτικούς όρους και θα πρέπει να συνοδεύεται από πρόβλεψη εξέλιξης του λόγου χρέους/Α.Ε.Π. Ο Μ.Δ.Σ. καθορίζεται με ετήσιους στόχους, ενώ στην Ελλάδα διαμορφώνεται μέσα από τα Μεσοπρόθεσμα Πλαίσια Δημοσιονομικής Στρατηγικής (Μ.Π.Δ.Σ.), β) τις βασικές οικονομικές παραδοχές για την ανάπτυξη, την απασχόληση, τον πληθωρισμό, καθώς και μια σειρά από άλλους σημαντικούς οικονομικούς δείκτες, καθώς και την προβλεπόμενη εξέλιξή τους στον χρονικό ορίζοντα αναφοράς, γ) την περιγραφή και αξιολόγηση των μέτρων πολιτικής για την επίτευξη των στόχων του προγράμματος, δ) την ανάλυση του αντίκτυπου από πιθανές μεταβολές των βασικών οικονομικών παραδοχών στη δημοσιονομική κατάσταση και το χρέος, ε) την πληροφόρηση για στοιχεία που καλύπτουν μια σειρά

ετών, όπως τα απολογιστικά στοιχεία εκτέλεσης του Προϋπολογισμού του κράτους-μέλους, η εξέλιξη στο τρέχον οικονομικό έτος, και τα σχέδια για τα επόμενα τρία έτη που στην Ελλάδα διαρθρώνονται όπως προαναφέρθηκε από τα προγράμματα Μ.Π.Δ.Σ., στ) την αιτίαση για ενδεχόμενες αποκλίσεις από τους τιθέμενους στόχους.

Στην πράξη το Συμβούλιο συνεπικουρούμενο και από τις συστάσεις και παρατηρήσεις της Επιτροπής και της Οικονομικής και Δημοσιονομικής Επιτροπής εξετάζει το Μ.Δ.Σ. όπως αυτός καταγράφεται μέσα από τα Π.Σ.Σ. του κάθε κράτους-μέλους. Συνεκτιμάται επίσης κατά πόσο είναι ρεαλιστικές οι παραδοχές εντός του προγράμματος, ενώ εξετάζεται παράλληλα η πορεία του δείκτη του χρέους και το κατά πόσο τα μέτρα που λαμβάνονται για την επαναφορά του συνάδουν με τα πλαίσια του Μ.Δ.Σ., ενώ επίσης συνεκτιμάται και η φάση του οικονομικού κύκλου στην οποία βρίσκεται το κράτος. Σε περιόδους ύφεσης οι απαιτήσεις των κριτηρίων προσαρμογής μπορούν να χαλαρώσουν και αντίθετα σε περιόδους οικονομικής ανόδου βρίσκουν πρόσφορο έδαφος οι μεγαλύτερες απαιτήσεις για διορθωτικά μέτρα εκ μέρους των ενωσιακών οργάνων προς το κράτος-μέλος.

Οι συμμετέχοντες στην Ευρωζώνη μετά την υπογραφή της Συνθήκης για τη Σταθερότητα, τον Συντονισμό και τη Διακυβέρνηση τον Μάρτιο του 2012. Η Επιτροπή επιπρόσθετα αξιολογεί κατά πόσο το κράτος-μέλος βρίσκεται σε πορεία τήρησης της ετήσιας βελτίωσης του διαρθρωτικού του ισοζυγίου κατά 0,5% του Α.Ε.Π. του. Πάντα ο παραπάνω στόχος καταγράφεται σε συνάρτηση με το προκαθορισμένο όριο ανώτατων δαπανών για τη Γενική Κυβέρνηση, όπως αυτό καταγράφεται στην Ελληνική περίπτωση από το Μ.Π.Δ.Σ. Η Επιτροπή εκδίδει προειδοποίηση προς το κράτος-μέλος σε περίπτωση που διαπιστώσει ότι οι μετρήσεις αποκλίνουν σημαντικά από τον στόχο και κατόπιν το Συμβούλιο εκδίδει σύσταση προς το κράτος-μέλος για λήψη διορθωτικών μέτρων και επαναφορά πορείας προς τον στόχο. Στην περίπτωση που το κράτος-μέλος δεν συμμορφώνεται προς τις συστάσεις και τις προειδοποιήσεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής, τότε αυτό καλείται να καταβάλει ως κύρωση τοκοφόρο κατάθεση σε ύψος 0,2% του Α.Ε.Π. του.

Ειδικότερα για τα κράτη-μέλη της ευρωζώνης, η δέσμη των μέτρων του «δίπτυχου» (2 Pack), όπως διατυπώνονται στους Κανονισμούς 472/2013 και 473/2013, ενισχύουν το προληπτικό σκέλος του Σ.Σ.Α. και εισάγουν την παρακολούθηση της δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών-μελών, μέσω της αξιολόγησης των σχεδίων των προϋπολογισμών τους. Το «δίπτυχο» αξιώνει από τα κράτη-μέλη όπως υποβάλλουν

μέχρι και την 15^η Οκτωβρίου κάθε έτους το σχέδιο του κρατικού προϋπολογισμού του επόμενου οικονομικού έτους στην Επιτροπή προς έγκριση. Αυτή η διαδικασία λαμβάνει χώρα πριν από την έγκριση του κρατικού προϋπολογισμού των μελών της ευρωζώνης σύμφωνα και με τις κείμενες διατάξεις του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, όπως θα δούμε και σε επόμενες σελίδες. Η Επιτροπή εξετάζει τα σχέδια των προϋπολογισμών και κατόπιν προβαίνει σε μια συνολική δημοσιονομική αξιολόγηση της κατάστασης του κάθε κράτους. Αυτή η αξιολόγηση βασίζεται σε προβλέψεις στοιχείων για το έλλειμμα και το χρέος, όπως αυτά διατυπώνονται στο Σ.Σ.Α., αλλά και στις Ειδικές ανά Χώρα Συστάσεις που εκδίδει η Επιτροπή, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου, αλλά και στους Δημοσιονομικούς Μέσους Στόχους του έκαστου μέλους. Η Επιτροπή δύναται να ζητήσει από κράτος-μέλος την κατάθεση αναθεωρημένου σχεδίου προϋπολογισμού σε περίπτωση που διαπιστώσει ότι αυτό θα προκαλέσει απόκλιση από τους δημοσιονομικούς στόχους.

4.2. ΔΙΟΡΘΩΤΙΚΟ ΣΚΕΛΟΣ ΤΟΥ Σ.Σ.Α.

Το διορθωτικό σκέλος του Σ.Σ.Α. διαρθρώνεται στις διατάξεις της Διαδικασίας Υπερβολικού Ελλείμματος, όπως αυτές αποτυπώνονται στον Κανονισμό (ΕΚ) 1467/97, τον τροποποιητικό του Κανονισμό (ΕΚ) 1056/2005, τον νέο Κανονισμό (ΕΕ) 1173/2011, καθώς και από το άρθρο 126 Σ.Λ.Ε.Ε. και το Πρωτόκολλο (αριθ. 12).

Η διαδικασία εκκινεί με πρωτοβουλία της Επιτροπής να εκδώσει έκθεση που αναφέρει ότι ένα κράτος-μέλος δεν ικανοποιεί τα κριτήρια που αναφέρονται στο άρθρο 126 Σ.Λ.Ε.Ε. Σύμφωνα με τον κανόνα της μη υπερβάσεως του 3% στο έλλειμμα/Α.Ε.Π., όπως αρχικά αποτυπώθηκε στην Συνθήκη του Μάαστριχτ, η Επιτροπή όταν τελικά συμβεί υπέρβαση οφείλει να λάβει υπόψη της εάν αυτή οφείλεται σε έκτακτους παράγοντες, όπως ασυνήθεις περιστάσεις που εκφεύγουν του ελέγχου του συγκεκριμένου κράτους και δυνητικά επιφέρουν σημαντικές επιπτώσεις στη δημοσιονομική του κατάσταση ή εάν στο συγκεκριμένο κράτος ενκύψει σοβαρή οικονομική ύφεση, όπου συντελεί σε αρνητικό συντελεστή μεταβολής του Α.Ε.Π. ή/και στην αθροιστική μείωση της συνολικής παραγωγής λόγω του πολύ χαμηλού συντελεστή ετήσιας μεγέθυνσης. Η Επιτροπή συνυπολογίζοντας στην έκθεσή της τους παραπάνω παράγοντες εκτιμά το κατά πόσο η τιμή στόχος του ελλείμματος θα επανέλθει όταν αρθούν οι έκτακτες αυτές περιστάσεις.

Επιπλέον η Επιτροπή στην έκθεσή της αξιολογεί μια σειρά επιπρόσθετων παραμέτρων όπως:

- α) η εξέλιξη της μεσοπρόθεσμης οικονομικής κατάστασης (δυναμική οικονομική μεγέθυνση)
- β) ο συγκυριακός χαρακτήρας των συνθηκών
- γ) η εφαρμογή πολιτικών με σκοπό την προαγωγή της έρευνας και της καινοτομίας
- δ) η εφαρμογή μεταρρυθμίσεων του ασφαλιστικού συστήματος
- ε) η εξέλιξη της μεσοπρόθεσμης δημοσιονομικής κατάστασης
- στ) η εφαρμογή εξυγιαντικών μεταρρυθμίσεων κατά την ανοδική φάση του οικονομικού κύκλου

Η Επιτροπή και εν γένει τα Ευρωπαϊκά Όργανα οφείλουν να συμπεριλάβουν στην αξιολόγησή τους οποιονδήποτε παράγοντα συνεισφέρει στην αύξηση του ελλείμματος και εκφεύγει από τις δυνατότητες ελέγχου του κράτους-μέλους, τουλάχιστον στο εγγύς ή μεσοπρόθεσμο χρονικό διάστημα.

Η έκθεση της Επιτροπής αποστέλλεται στην Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή εντός 15 ημερών η οποία διατυπώνει γνώμη επί της εκθέσεως. Η Επιτροπή αφού λάβει τη γνώμη της Ο.Δ.Ε. απευθύνει γνώμη στο συγκεκριμένο κράτος-μέλος για υπέρβαση των ορίων του ελλείμματος, ενώ ταυτόχρονα ενημερώνει σχετικά και το Συμβούλιο. Το Συμβούλιο με τη σειρά του κρίνει εάν υφίσταται ή όχι υπερβολικό έλλειμμα, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη τις τυχόν παρατηρήσεις του ενδιαφερόμενου κράτους-μέλους.

Σε περίπτωση που το Συμβούλιο αποφασίσει ότι υφίσταται υπερβολικό έλλειμμα τότε απευθύνει σύσταση στο εν λόγω κράτος-μέλος. Στο κράτος δίνεται μια μέγιστη προθεσμία 6 μηνών, ώστε να λάβει αποτελεσματικά μέτρα επαναφοράς του ελλείμματος. Η υπέρβαση του ελλείμματος θα πρέπει να διορθωθεί εντός του επόμενου οικονομικού έτους από το οποίο διαπιστώθηκε η υπέρβαση, πάντα όμως λαμβάνοντας υπόψη και τη πιθανή ύπαρξη εκτάκτων οικονομικών περιστάσεων. Πιο συγκεκριμένα, το Συμβούλιο καλεί το κράτος-μέλος να επιδείξει βελτίωση ύψους 0,5% του Α.Ε.Π., κατ' ελάχιστο, του κυκλικά προσαρμοσμένου δημοσιονομικού αποτελέσματός του.

Εάν αρνητικού χαρακτήρα οικονομικά γεγονότα συμβούν μετά την έκδοση των συστάσεων του Συμβουλίου – με σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις για την οικονομία του κράτους – ενώ το κράτος-μέλος προσαρμόστηκε στις συστάσεις, τότε το Συμβούλιο

δύναται να εκδώσει αναθεωρημένη θέση. Χρήζει ιδιαίτερης αναφοράς το γεγονός του ότι αν το κράτος-μέλος δεν λάβει αποτελεσματικά μέτρα εντός 6 μηνών από την λήψη της διαπίστωσης του ελλείμματος, τότε το Συμβούλιο ανακοινώνει δημόσια τις συστάσεις του. Η αποτελεσματική φύση των μέτρων ή μη, αξιολογείται από το μέγεθος και την ποιότητα των διαρθρωτικών παρεμβάσεων που έχει εξαγγείλει η δεδομένη κυβέρνηση.

Εφόσον το Συμβούλιο αποφανθεί ότι δεν έχουν ληφθεί αποτελεσματικά μέτρα τότε δυνητικά εντός προθεσμίας δύο μηνών, το εν λόγω κράτος ενημερώνεται εκ νέου για την λήψη αποτελεσματικών μέτρων, ενώ και σ' αυτό το στάδιο λαμβάνονται υπόψη τυχόν ανακύπτοντα οικονομικά προβλήματα, ώστε να εκδοθεί για δεύτερη φορά αναθεωρημένη ειδοποίηση. Καταληκτικά δίνεται μια προθεσμία τεσσάρων μηνών μετά την έκδοση και της τελευταίας ειδοποίησης, η οποία αν παρέλθει άπρακτη, τότε το Συμβούλιο αποφασίζει για την επιβολή κυρώσεων. Οι κυρώσεις αυτές δεν μπορούν να επιβληθούν σε κράτη-μέλη που δεν συμμετέχουν στην Ο.Ν.Ε.

Ως κυρωτικά μέτρα αναφέρονται τα εξής:

Σε πρώτη φάση μία άτοκη κατάθεση από το υπόλογο κράτος-μέλος προς την Ε.Ε., το ύψος της οποίας περιλαμβάνει ένα σταθερό στοιχείο ίσο με το 0,2% του Α.Ε.Π. και ένα μεταβλητό στοιχείο ίσο με το 10% της διαφοράς μεταξύ της υπέρβασης του ελλείμματος εκπεφρασμένο σε ποσοστό επί του Α.Ε.Π. και της τιμής αναφοράς του 3%. Επιπλέον το Συμβούλιο δύναται να αποφασίσει την κλιμάκωση των κυρώσεων, απαιτώντας επιπλέον κατάθεση. Εφόσον αυτό πραγματοποιηθεί τότε το κράτος-μέλος οφείλει να καταβάλλει την περίπτωση του μεταβλητού στοιχείου, όπως περιγράφηκε παραπάνω. Το ετήσιο ποσό κατάθεσης δεν μπορεί να ξεπερνάει το 0,5% του Α.Ε.Π. της χώρας. Η κατάθεση αυτή μεταβάλλεται σε πρόστιμο, εφόσον μετά την πάροδο δύο ετών το Συμβούλιο αποφανθεί ότι η υπέρβαση του ελλείμματος δεν έχει διορθωθεί. Στην αντίθετη περίπτωση το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει την μερική ή την ολική άρση των κυρώσεων προς το εν λόγω κράτος, στην περίπτωση που κρίνει ότι επιτεύχθηκε διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος. Σε όλες τις περιπτώσεις τα τυχόν επιβληθέντα πρόστιμα δεν επιστρέφονται. Εδώ να σημειώσουμε ότι οι τόκοι των καταθέσεων που παρακρατούνται από την Επιτροπή, καθώς και το ποσό των τυχόν επιβληθέντων προστίμων, αποδίδονται στα κράτη-μέλη της ευρωζώνης που πληρούν το κριτήριο του 3% με αναλογία ως προς το ύψος του Α.Ε.Π. της κάθε χώρας.

5. Η ΜΕΤΑΒΑΣΗ ΣΤΗ ΝΕΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ

Η Ο.Ν.Ε. ως οικοδόμημα αποτέλεσε τον κύριο στόχο για την επίτευξη της ολοκλήρωσης της ενιαίας αγοράς, όπως καταδείχθηκε σε προηγούμενα κεφάλαια. Είναι επιπλέον κοινώς παραδεκτό ότι τα μεγάλα κράτη της Ένωσης, όπως η Γερμανία και η Γαλλία, αλλά και η Επιτροπή αποτέλεσαν τους κυρίαρχους δρώντες στην διαμόρφωση της Συνθήκης συνολικά και στις επιμέρους διατάξεις της. Σύμφωνα με τον Moravcsik (1998) το αποτέλεσμα της διακρατικής διαπραγμάτευσης οδήγησε στην πλήρη υιοθέτηση του «Γερμανικού Σχεδίου» όσον αφορά στην τελική μορφή της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης. Αυτή η παραδοχή μπορεί να βρεθεί κυρίως σε μια σειρά αποφάσεων, όπως η ίδρυση ανεξάρτητης Ευρωπαϊκής κεντρικής τράπεζας, η αναγόρευση της προσπάθειας για επίτευξη της σταθερότητας των τιμών ως κυριαρχική, η θέσπιση κριτηρίων σύγκλισης για τα διάφορα, προς εισδοχή, κράτη-μέλη κ.ά.

Τα παραπάνω «Γερμανικά Προαπαιτούμενα», ως ένα βαθμό, αντιστάθμιζαν τα οφέλη που προκύπτουν από τη συμμετοχή σε μια νομισματική ένωση, όπως παρουσιάστηκαν προηγουμένως στη θεωρία των Α.Ν.Π., καθώς εισήγαγαν μια σειρά από αυστηρούς περιορισμούς για τα κράτη-μέλη. Καταρχάς έχουμε την απώλεια της δυνατότητας άσκησης ανεξάρτητης νομισματικής πολιτικής, γεγονός που θίγει τον πυρήνα της κυρίαρχης κρατικής οικονομικής πολιτικής. Ως φυσικό επακόλουθο το «εργαλείο» της νομισματικής διακύμανσης ως μέσο επίλυσης οικονομικών κρίσεων και ανάσχεσης οικονομικών διαταραχών, δεν υφίσταται πια, με τα κράτη-μέλη της Ο.Ν.Ε. να περιορίζουν τις επιλογές τους για την αντιμετώπιση παρόμοιων καταστάσεων, μόνο σε πολιτικές εσωτερικής υποτίμησης ή σε προαγωγή σχεδίων διακρατικής κοινωνικότητας των συντελεστών παραγωγής και κυρίως την εργασία. Επιπροσθέτως, η Συνθήκη του Μάαστριχτ εισάγει τη λεγόμενη «ρήτρα μη διάσωσης» (no bail out clause), όπως αυτή επαναβεβαιώνεται από το Σ.Σ.Α., αλλά και από τη Σ.Λ.Ε.Ε. στο άρθρο 125, κατά την οποία κανένα κράτος-μέλος, αλλά ούτε και η ίδια η Ένωση ευθύνεται για τις υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν οι φορείς της κεντρικής κυβέρνησης και του ευρύτερου δημοσίου τομέα ενός άλλου κράτους-μέλους. Ουσιαστικά, το κράτος-μέλος είναι αποκλειστικά υπεύθυνο για τις οικονομικές υποχρεώσεις που αναλαμβάνει και καμία άλλη ενωσιακή οντότητα δεν καθίσταται υπόλογη σε

περίπτωση που το συγκεκριμένο κράτος-μέλος αδυνατεί να εξυπηρετήσει τις οικονομικές του υποχρεώσεις. Η ρήτρα της μη διάσωσης αποτέλεσε βασικό προαπαιτούμενο της Γερμανίας, ώστε τα υποψήφια κράτη να πειστούν να ασκήσουν πειθαρχημένες δημοσιονομικές πολιτικές, ενώ θα περιόριζε τον παράγοντα του «ηθικού κινδύνου» που ελλόχευε να ενσκήψει μεταξύ των «πλεονασματικών» και των «ελλειμματικών» χωρών.

Η Συνθήκη τελικά ενσωμάτωσε τα δόγματα της σχολής του Μονεταρισμού και αυτό σήμαινε ότι σ' ένα βάθος χρόνου, οι συμμετέχοντες στην ευρωζώνη θα επιτύγχαναν σύγκλιση των οικονομιών τους στους κύριους τομείς της απασχόλησης, της ανάπτυξης, της ανταγωνιστικότητας και της παραγωγικότητας. Η σύγκλιση αυτή θα οδηγούσε σε κατακόρυφη αύξηση του βαθμού αλληλεξάρτησης των οικονομιών των συμμετεχόντων κρατών, με αποτέλεσμα την άμβλυνση των ασύμμετρων διαταραχών. Συνεπώς, η «μονεταριστική» λογική ότι η οικονομική σύγκλιση θα συνέβαινε με αυτόματο τρόπο, εμπόδισε την εξ αρχής εγκαθίδρυση ενός συστήματος που θα καθόριζε τους όρους του συντονισμού της οικονομικής διακυβέρνησης μεταξύ των κρατών-μελών. Η έκθεση Delors του Απριλίου του 1989 αξιώνει, συν τοις άλλοις, την ανάγκη για τη δημιουργία ενός τέτοιου συστήματος που θα συντόνιζε τις δημοσιονομικές και μακροοικονομικές πολιτικές των κρατών⁵ ενώ ο ίδιος σε συνέντευξή του το 2011 αποτύπωσε με εύλωτο τρόπο ότι το Μάαστριχτ αποτέλεσε τον συμβιβασμό μεταξύ της πρότασης για διευρυμένο οικονομικό συντονισμό της έκθεσης Delors και τη γερμανική «μονεταριστική» οπτική⁶.

Η Συνθήκη επί της ουσίας προέβλεπε διεξοδικά τα της νομισματικής πολιτικής ενώ η επικείμενη Ο.Ν.Ε. αφηνόταν να ρυθμίσει με «χαλαρό» τρόπο τον οικονομικό της συντονισμό. Το Μάαστριχτ δεν έθεσε ως προτεραιότητα τη δημιουργία ενός καθολικού και λειτουργικού πλαισίου άσκησης της δημοσιονομικής και οικονομικής πολιτικής του ενωσιακού οικοδομήματος. Η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Σ.Ε.Ε.) εισάγει στο άρθρο 103 τις διατάξεις για την εγκαθίδρυση ενός βασικού συντονισμού των ενωσιακών οικονομικών πολιτικών, εισάγοντας την έννοια των Γενικών Προσανατολισμών Οικονομικής Πολιτικής (Γ.Π.Ο.Π.). Σύμφωνα με τις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 103 της Σ.Ε.Ε., το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία και κατόπιν συστάσεως της Επιτροπής, τη σύνταξη του σχεδίου των γενικών

⁵ http://aei.pitt.edu/1007/1/monetary_delors.pdf

⁶ <http://www.euractiv.com/future-eu/delors-french-german-relationship-eu-tree-life-interview-503851>

προσανατολισμών των οικονομικών πολιτικών των κρατών-μελών της Ένωσης, ενώ παράλληλα, υποβάλλει έκθεση με τα πορίσματα στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο. Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με τη σειρά του και βάσει της έκθεσης αυτής, διεξάγει συζήτηση περί των συμπερασμάτων επί των Γ.Π.Ο.Π. Τα συμπεράσματα αυτά κοινοποιούνται στο Συμβούλιο, το οποίο αποφασίζοντας με ειδική πλειοψηφία, διατυπώνει σύσταση, όπου και όταν εκτίθενται οι προσανατολισμοί αυτοί, ενώ παράλληλα γνωστοποιεί τη σύσταση αυτή στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή σε ετήσια βάση και πάντα σύμφωνα με το άρθρο 103 οφείλουν να παρακολουθούν τις οικονομικές εξελίξεις σε κάθε κράτος-μέλος και να αποφαίνονται εάν αυτές συνάδουν με τους τιθέμενους Γ.Π.Ο.Π.

Το σύστημα δημοσιονομικής εποπτείας του Σ.Σ.Α. παρουσίασε πολλές δυσκολίες στην εφαρμογή του ενώ η «ad hoc» προσέγγιση στην υλοποίησή του, ειδικά για τα μεγάλα κράτη, επέβαλλαν την αναθεώρησή του. Χαρακτηριστικά, όταν η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά το 2003 εκκίνησε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος για τη Γερμανία και τη Γαλλία, επανερχόμενη ύστερα από έκδοση προειδοποίησης του μηχανισμού επαγρύπνησης για το υπερβολικό έλλειμμα, το Συμβούλιο ECOFIN αποφάσισε την αναστολή των διαδικασιών, «αθρώνοντας» ουσιαστικά τις δυο χώρες. Έτσι το Σ.Σ.Α. κατά το 2005 οδηγήθηκε στην διαδικασία αναθεώρησής του. Ως κύρια στοιχεία της αναθεώρησης αυτής μπορούν να θεωρηθούν τα νέα κριτήρια που «ελαστικοποιούν» την κρίση της Επιτροπής περί υπερβολικού ελλείμματος, όπως ο συνυπολογισμός των κοστών που προέρχονται από την εφαρμογή διαρθρωτικών αλλαγών στην οικονομία ή/και η παρουσία απρόβλεπτων σημαντικών οικονομικών διαταραχών. Επιπροσθέτως, το αναθεωρημένο Σ.Σ.Α. προβλέπει μεγαλύτερη περίοδο λήψης αποτελεσματικών μέτρων, στους έξι μήνες από τους τέσσερις που ίσχυε με το πρότερο καθεστώς. Τελικά, όταν ξέσπασε η κρίση του 2008 και τα πρώτα σημάδια μετάδοσής της ήταν εμφανή στην Ε.Ε. ήδη από το 2009 τα κράτη-μέλη προσανατολισμένα στην αποφυγή ελλειμμάτων, δεν κατάφεραν να εφαρμόσουν εγκαίρως αντι-υφεσιακές, αντικυκλικές πολιτικές με αποτέλεσμα την μεγέθυνση των επιπτώσεων της συγκεκριμένης κρίσης.

Ως επίρρωση των παραπάνω μπορεί να παρατεθεί και η ενδιάμεση έκθεση του Γραφείου Προϋπολογισμού της Βουλής⁷ τον Ιανουάριο του 2014, όπου μεταξύ άλλων σημειώνει ότι η Γαλλία και η Γερμανία επέβαλλαν την αναθεώρηση του Σ.Σ.Α. το

⁷ <http://www.pbo.gr/Δημοσιεύσεις/Η νέα οικονομική Διακυβέρνηση στη ζώνη του ευρώ>

2005, για να αποφύγουν την διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος. Παρά την ευνοϊκή συγκυρία της προηγούμενης δεκαετίας στα οικονομικά δρώμενα τα κράτη της ευρωζώνης δεν κατάφεραν να σταθεροποιήσουν τους λόγους χρέους/Α.Ε.Π. αλλά μόνο να τους σταθεροποιήσουν. Έτσι ανταποκρίθηκαν στους στόχους αναφοράς για τα δημοσιονομικά ελλείμματα του Σ.Σ.Α., αλλά δεν προετοιμάστηκαν για την περίπτωση της αντίστροφης οικονομικής συγκυρίας, έτσι ώστε να υπάρχει η δυνατότητα για την εφαρμογή αντικυκλικής πολιτικής σε περιόδους ύφεσης. Όλα αυτά προκάλεσαν την δυσπιστία των αγορών έναντι των ασθενέστερων οικονομικά κρατών-μελών της ευρωζώνης. Καταληκτικά η ενδιάμεση έκθεση αναφέρει ότι το Σ.Σ.Α. δεν κατάφερε να ξεπεράσει το βασικό πρόβλημα του συντονισμού της δημοσιονομικής πολιτικής, για την οποία αρμόδια ήταν τα κυρίαρχα κράτη. Επιπρόσθετα, πολλά κράτη-μέλη δεν αποδέχθηκαν πραγματικά τους περιορισμούς του Σ.Σ.Α., ενώ και οι διαδικασίες ελέγχου και επιβολής ποινών αποδείχθηκαν αναποτελεσματικές. Κατ' αυτό τον τρόπο η διαδικασία της επιβολής των κυρώσεων δεν λειτούργησε πραγματικά στην πράξη και συνεπαγωγικά και η επαπειλούμενη επιβολή των κυρώσεων κατέστη κενή περιεχομένου.

Η ίδρυση της νομισματικής ένωσης το 1999 με τον μόνιμο καθορισμό των ισοτιμιών, φαίνεται ότι εγκαινίασε μια περίοδο ισχυρής αυτοπεποίθησης των ευρωπαϊκών οικονομιών η οποία αποτυπώθηκε και στους στόχους της «Στρατηγικής της Λισαβόνας». Το Μάρτιο του 2000 οι αρχηγοί των κρατών μελών της ΕΕ διακήρυξαν ότι επιθυμούν να καταστήσουν την ΕΕ την «πιο ανταγωνιστική και δυναμική, βασισμένη στη γνώση οικονομία στον κόσμο, ικανή για αειφόρο οικονομική ανάπτυξη με περισσότερες και καλύτερες θέσεις εργασίας και μεγαλύτερη κοινωνική συνοχή»⁸. Ενώ οι στόχοι της στρατηγικής αποδείχθηκαν μη εφαρμόσιμοι, οδηγώντας στην αναθεώρηση των στόχων το 2006⁹, η διακυβέρνηση του ευρώ αποτέλεσε ήδη από την εισαγωγή του ΣΣΑ τη μεγαλύτερη πρόκληση για τα κράτη μέλη της ευρωζώνης. Επιπλέον, οι χαμηλοί ρυθμοί ανάπτυξης για την ευρωζώνη (0,8%) κατά την ίδια περίοδο, έθεσαν εν αμφιβόλω την αποτελεσματικότητα του ΣΣΑ.

Το παραπάνω πλαίσιο που, το οποίο κλήθηκε να εφαρμόσει η νέα Επιτροπή Barosso, σε συνδυασμό με την ύπαρξη «αδύναμων» εργαλείων πολιτικής (ΓΠΟΠ και

⁸ Presidency Conclusions: Lisbon European Council 23 and 24 March 2000

http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm

⁹ Presidency Conclusions: Brussels European Council 23 and 24 March 2006

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/89013.pdf

Στρατηγική της Λισαβόνας) και με τις ατελείς διαδικασίες οικονομικής διακυβέρνησης (ΣΣΑ) χαρακτηρίζει την οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ τις παραμονές της κρίσης του 2008. Οι υπάρχοντες κανόνες, παρά την υποτιθέμενη ευελιξία τους, παραμένουν «τυφλοί» μη κάνοντας διάκριση ανάμεσα σε «καλές» και «κακές» δημόσιες δαπάνες, ούτε ανάμεσα στις δημόσιες επενδύσεις και τις δημόσιες καταναλωτικές δαπάνες. Άλλοι παράγοντες δεν λαμβάνονται καν υπόψη, όπως το ύψος του ιδιωτικού χρέους των νοικοκυριών και των επιχειρήσεων ή το ισοζύγιο τρεχουσών συναλλαγών και το εμπορικό ισοζύγιο.

Εν τέλει οι ΓΠΟΠ και το ΣΣΑ απέτυχαν να εγκαθιδρύσουν έναν αξιόπιστο και αποτελεσματικό πλαίσιο άσκησης οικονομικής διακυβέρνησης, δημιουργώντας τις προϋποθέσεις για την οικοδόμηση μιας οικονομικής ένωσης ανάμεσα στα κράτη μέλη μέσω του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών, δημόσιων επενδύσεων, της ρύθμισης των χρηματαγορών, της εναρμόνισης των δημοσιονομικών πολιτικών και του συντονισμού των συστημάτων κοινωνικής πολιτικής των κρατών μελών. Από την άλλη, οι στόχοι της στρατηγικής της Λισαβόνας απέτυχαν να δημιουργήσουν την απαιτούμενη δυναμική σύγκλισης ανάμεσα στα κράτη μέλη, καθώς η ΑΜΣ, ιδιαίτερα στο πλαίσιο της δημοσιονομικής πολιτικής, αποδεικνύεται αρκετά «χαλαρή» και οι στόχοι που θέτει αρκετά «μετριοπαθείς» (Degryse, 2012).

Σε αυτό το πλαίσιο, η δημοσιονομική κρίση έφερε δυναμικά το ζήτημα της οικονομικής διακυβέρνησης και της δημοσιονομικής πολιτικής στο προσκήνιο ενώ η εξέλιξη της Ελληνικής κρίσης επέδρασε σημαντικά στη διαμόρφωση της «νέας» οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρωζώνης. Η αρχική αδράνεια της ΕΕ ξεπεράστηκε με το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της 25^{ης} Μαρτίου 2010¹⁰ το οποίο συνήλθε ως «Euro Summit» (Συμβούλιο των αρχηγών κρατών μελών της ΟΝΕ). Η δήλωση του Συμβουλίου κορυφής ολοκληρώθηκε με την έκδοση κοινής δήλωσης η οποία ουσιαστικά περιλάμβανε τρία στοιχεία:

- I. Τη συμμετοχή των κρατών μελών σε πρόγραμμα διμερών δανείων με την παράλληλη συμμετοχή του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου.
- II. Τη δέσμευση των κρατών μελών για ενίσχυση των διαδικασιών συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και τη βελτίωση της οικονομικής διακυβέρνησης της ΕΕ, καθώς και την ενίσχυση του ρόλου της στις

¹⁰ Για την κοινή δήλωση βλ.

<http://www.consilium.europa.eu/en/workarea/downloadasset.aspx?id=40802199920>.

διαδικασίες συντονισμού και τον καθορισμό μιας αναπτυξιακής στρατηγικής για την ΕΕ.

- III. Ενίσχυση της εποπτείας των δημοσιονομικών κινδύνων που διατρέχουν τα κράτη μέλη, καθώς και των μηχανισμών για την αποτροπή τους (Διαδικασία Υπερβολικού Ελλείμματος). Επιπλέον, δημιουργία ενός μηχανισμού αποτροπής κρίσεων, ο οποίος θα στηρίζεται στην εθνική ευθύνη της δημοσιονομικής κατάστασης των κρατών μελών.

Με βάση την προηγούμενη ανάλυση, προκύπτει ότι οι παραπάνω στόχοι αποτελούν έναν νέο συμβιβασμό ανάμεσα στη γαλλική και την γερμανική προσέγγιση στην οικονομική διακυβέρνηση της ΕΕ, με την πρώτη να επιμένει στη σημασία του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και τη δεύτερη, στην αποφυγή του ηθικού κινδύνου και την διασφάλιση της δημοσιονομικής πειθαρχίας. Τα παραπάνω στοιχεία επέδρασαν καθοριστικά στην διαμόρφωση του νέου πλαισίου δημοσιονομικής διακυβέρνησης, όπως αυτό εκδηλώθηκε μέσω του «εξάπτυχου», του «δίπτυχου», του Δημοσιονομικού Συμφώνου και της Συνθήκης ίδρυσης του ΕΜΣ. Στη συνέχεια εξετάζουμε σε μεγαλύτερο βάθος το περιεχόμενο των παραπάνω νομοθετημάτων και συμφωνιών.

6. ΤΑ ΜΕΤΡΑ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Η οικονομική κρίση του 2008-2009 και κυρίως η ελληνική κρίση χρηματοδότησης του 2009-2010 έγινε η αφορμή για να αλλάξει το ενωσιακό σύστημα δημοσιονομικής διακυβέρνησης. Το νέο σύστημα επέφερε πολλές αλλαγές, ενώ έκανε τις διαδικασίες πιο πολύπλοκες και απαιτητικές.

Κωδικοποιημένα οι αλλαγές που επιφέρει:

- i. Τροποποιεί το Σ.Σ.Α. με τη δέσμη των έξι μέτρων (6-pack)
- ii. Αναβαθμίζει την κεντρική εποπτεία των εθνικών προϋπολογισμών με τη δέσμη των δύο μέτρων (2-pack)
- iii. Θέτει σε ισχύ το «δημοσιονομικό σύμφωνο» (Fiscal Compact)
- iv. Εντείνει την αμοιβαία εποπτεία και την οικονομική συνεργασία με το Euro-Plus-Pact και τη διαδικασία εποπτείας των μακροοικονομικών ανισορροπιών
- v. Ιδρύει νέους μηχανισμούς στήριξης (EFSF- ESM)
- vi. Τροποποιεί τους κανονισμούς των διαρθρωτικών ταμείων σε συμφωνία με τις νέες διατάξεις

Παρακάτω παρατίθενται αναλυτικά τα νέα μέτρα.

6.1. Η ΔΕΣΜΗ ΤΩΝ 6 ΜΕΤΡΩΝ (6 PACK)

Η δέσμη των έξι μέτρων αναφέρεται σε 1 Οδηγία και 5 Κανονισμούς που τέθηκαν σε ισχύ στις 13 Δεκεμβρίου του 2011, με αποτέλεσμα να επιφέρουν την αναθεώρηση, για δεύτερη φορά, του Σ.Σ.Α. Η αναθεώρηση αυτή συνίσταται στην αναβάθμιση και ενίσχυση του προληπτικού σκέλους του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, ενώ αντίστοιχα ενισχύεται και το διορθωτικό σκέλος με την επέκταση της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος. Πιο συγκεκριμένα η δέσμη των έξι μέτρων συνίσταται στα εξής:

1. **Κανονισμός (ΕΕ) 1175/2011** «που τροποποιεί τον Κανονισμό (ΕΚ) 1466/97 για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών». Είναι ο Κανονισμός που

εγκαθιδρύει την έννοια και τη διαδικασία του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου» (European Semester), η οποία εντείνει αλλά και κωδικοποιεί αναλυτικά το πλαίσιο του συντονισμού και της πολυμερούς εποπτείας, όπως θα δούμε και σε επόμενη ενότητα. Το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» παρακολουθεί τις επιδόσεις των κρατών-μελών μέσω μιας σειράς δεικτών, ενώ προβαίνει σε αξιολογήσεις με στόχο την ευθυγράμμιση των επιδόσεων αυτών. Εδώ ουσιαστικά εδράζεται το νέο «προληπτικό σκέλος» του αναθεωρημένου Σ.Σ.Α. Η έκδοση του συγκεκριμένου Κανονισμού βρίσκει το νομικό της έρεισμα στο άρθρο 126 παράγραφος 6 της Σ.Λ.Ε.Ε. που προβλέπει την παρακολούθηση και εξέταση των υποβαλλόμενων Π.Σ.Σ. από τα κράτη-μέλη στα πλαίσια της πολυμερούς εποπτείας και συντονισμού από την Επιτροπή και το Συμβούλιο, ώστε να επιτυγχάνεται η ανάσχεση των εμφανιζόμενων υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων.

2. **Κανονισμός (ΕΕ) 1177/2011** «που τροποποιεί του Κανονισμού (ΕΚ) 1467/97 για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος». Σ' αυτόν τον Κανονισμό εδράζεται το νέο «διορθωτικό σκέλος» του αναθεωρημένου Σ.Σ.Α. και εισάγει την αυστηροποίηση των κυρώσεων, όταν οι δημοσιονομικές δεσμεύσεις δεν τηρούνται, καθώς και όταν οι δείκτες του χρέους της Γενικής Κυβέρνησης, αλλά και ο αντίστοιχος δείκτης του ελλείμματος παρεκκλίνει από τα συμπεφωνημένα. Ο εν λόγω Κανονισμός βρίσκει το νομικό του έρεισμα στο άρθρο 126 παράγραφος 14 της Σ.Λ.Ε.Ε.
3. **Κανονισμός (ΕΕ) 1173/2011** «για την αποτελεσματική επιβολή της δημοσιονομικής εποπτείας στη ζώνη του ευρώ». Ο συγκεκριμένος Κανονισμός επιφέρει νέες ενισχυμένες κυρώσεις στα κράτη-μέλη της Ο.Ν.Ε. και στα δύο σκέλη (προληπτικό, κατασταλακτικό), με στόχο την αποτελεσματικότερη συμμόρφωση των κρατών προς τις διατάξεις του αναθεωρημένου Σ.Σ.Α. Ο Κανονισμός βασίζεται στα προβλεπόμενα από το άρθρο 136 της Σ.Λ.Ε.Ε.
4. **Οδηγία 2011/85/ΕΕ** «σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών-μελών». Είναι η Οδηγία που εισαγάγει την υποχρέωση κατάρτισης Μεσοπρόθεσμων Δημοσιονομικών Σχεδίων με χρονική διάρκεια αναφοράς τα 3 επόμενα έτη. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στην Οδηγία, κατά την έγκριση του ετήσιου προϋπολογισμού του κάθε κράτους λαμβάνονται σημαντικότερες δημοσιονομικές αποφάσεις, με αντίστοιχες συνέπειες που υπερβαίνουν κατά

πολύ τον ετήσιο δημοσιονομικό κύκλο. Ως απόρροια αυτής της παραδοχής, σημειώνεται ότι η μονοετής προοπτική δεν αποτελεί επαρκή βάση για τη διενέργεια ορθών δημοσιονομικών πολιτικών. Συνεπώς, για να ενσωματωθεί το πλαίσιο δημοσιονομικής εποπτείας της Ένωσης σε μια πολυετή δημοσιονομική προοπτική, θα πρέπει η κατάρτιση του τακτικού ετήσιου προϋπολογισμού να βασίζεται σε παραδοχές που απορρέουν από ένα μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο. Η παρούσα Οδηγία εκδόθηκε βάσει των διατάξεων του άρθρου 126 Σ.Λ.Ε.Ε. παράγραφος 14, έκδοση 3.

5. **Κανονισμός (ΕΕ) 1176/2011** «σχετικά με την πρόληψη και τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών». Ο συγκεκριμένος Κανονισμός όπως καθίσταται σαφές αφορά και το προληπτικό και το διορθωτικό σκέλος, όπου αντίστοιχα συστήνει τον μηχανισμό επαγρύπνησης ανισορροπιών αλλά και εντείνει τη παρακολούθηση των οικονομικών δεικτών, ώστε να διορθώνονται οι μακροοικονομικές ανισορροπίες. Εφόσον ένα κράτος-μέλος της ευρωζώνης βρεθεί σε υπερβολική ανισορροπία που θέτει σε κίνδυνο την εύρυθμη λειτουργία της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης, τότε δρομολογείται η διαδικασία υπερβολικών ανισορροπιών (Excessive Imbalances Procedure – E.I.P.), ώστε να προβεί στις αναγκαίες διορθώσεις. Το νέο πλαίσιο προβλέπει κυρώσεις για τα κράτη-μέλη της Ο.Ν.Ε. που δεν προβαίνουν σε διόρθωση των υπερβολικών ανισορροπιών, κατόπιν συστάσεως της Επιτροπής και αποφάσεως του Συμβουλίου. Η νομική βάση του παρόντος Κανονισμού βρίσκεται στο άρθρο 121 παράγραφος 6 της Σ.Λ.Ε.Ε.
6. **Κανονισμός (ΕΕ) 1174/2011** «σχετικά με τα κατασταλτικά μέτρα για τη διόρθωση των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών στην ευρωζώνη». Ο συγκεκριμένος Κανονισμός, σε αντίθεση με το 1176 που αφορά όλα τα κράτη-μέλη της Ε.Ε., αφορά μόνο τα μέλη της ευρωζώνης και επικεντρώνεται στη διατύπωση των κυρώσεων, αλλά και των υπολοίπων διαδικασιών, ώστε να καθίσταται αποτελεσματική η επιβολή ενός «σχεδίου δράσης» (action plan) για τη διόρθωση των μακροοικονομικών ανισορροπιών, σύμφωνα με τη διαδικασία υπερβολικών ανισορροπιών (ΔΥΑ), όπως αυτή αποφασίζεται από το Συμβούλιο.

Ο Ν.4270/14 προβαίνει σε ρητή αλλά και σιωπηρή κατάργηση διατάξεων των Ν.2362/95 και 3871/10. Το σύνολο των μεταβολών καταγράφεται στο Παράρτημα ΙΙ.

6.2. Η ΔΕΣΜΗ ΤΩΝ 2 ΜΕΤΡΩΝ (2 PACK)

Η δέσμη των δύο μέτρων ή αλλιώς το «δίπτυχο» απαρτίζεται από 2 Κανονισμούς, οι οποίοι αποσκοπούν την περαιτέρω οικονομική ολοκλήρωση και σύγκλιση μεταξύ των μελών της ευρωζώνης. Οι Κανονισμοί του «δίπτυχου» έρχονται να ενισχύσουν και να συμπληρώσουν το νέο πλαίσιο που εισαγάγει η δέσμη των 6 νομοθετικών μέτρων (6 pack). Επιπλέον οι Κανονισμοί του «δίπτυχου» ενισχύουν και συμπληρώνουν το ευρωπαϊκό πλαίσιο δημοσιονομικής εποπτείας και τις διαδικασίες του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου. Όπως χαρακτηριστικά αναφέρεται στο site της Ε.Ε.: *«η κρίση μας δίδαξε ότι απαιτείται μια πιο συνετή δημοσιονομική πολιτική καθ' όλη τη διάρκεια του οικονομικού κύκλου. Οι μεταρρυθμίσεις του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης που προβλέπονται στη δέσμη 6 μέτρων, προσέθεσαν νέες υποχρεώσεις για τα κράτη-μέλη από πλευράς δημοσιονομικής πολιτικής, ιδίως νέους δημοσιονομικούς κανόνες. Αυτό δεν συμβαίνει με τη δέσμη των δύο μέτρων, η οποία εστιάζεται στον συντονισμό. [...] Με την ενισχυμένη συνεργασία και ολοκλήρωση στη ζώνη του ευρώ και με τη βαθμιαία και στενότερη παρακολούθηση, η δέσμη των δύο μέτρων θα συμβάλει στην ενίσχυση του οικονομικού σκέλους της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης»¹¹.*

Αναλυτικότερα οι 2 Κανονισμοί:

1. **Κανονισμός (ΕΕ) 472/2013** «για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών-μελών της ευρωζώνης, τα οποία αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσκολίες, αναφορικά με τη χρηματοοικονομική τους σταθερότητα». Ο συγκεκριμένος Κανονισμός σύμφωνα με το πρώτο άρθρο του αφορά εκείνα τα κράτη-μέλη που αντιμετωπίζουν ή απειλούνται με σοβαρές δυσχέρειες σε σχέση με τη βιωσιμότητα των δημοσίων οικονομικών τους και τη χρηματοπιστωτική τους σταθερότητα. Οι παραπάνω δυσχέρειες δύνανται να μεταδοθούν και στα «υγιή» κράτη-μέλη μέσω δευτερογενών επιπτώσεων και έτσι χρήζουν άμεσης αντιμετώπισης. Επιπλέον, ο Κανονισμός αφορά τα κράτη-μέλη που ζητούν χρηματοδοτική συνδρομή από ένα ή περισσότερα μέλη, αλλά και από χώρες εκτός πλαισίου Ε.Ε. Συνεπώς, το πλαίσιο του Κανονισμού καλύπτει τις

¹¹ [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-13-457_el.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-457_el.htm)

δανειολήπτριες χώρες-μέλη της ευρωζώνης και αφορά τη δανειοδότηση και από τρίτες χώρες και από ενωσιακές χώρες, αλλά και από ενωσιακούς οργανισμούς και μηχανισμούς, όπως ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Μ.Χ.Σ.), ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Στήριξης (Ε.Μ.Σ.), όπως και διεθνείς οργανισμούς σαν το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο (Δ.Ν.Τ.). Ο Κανονισμός προβλέπει διατάξεις ενισχυμένης εποπτείας μετά την ακολουθία του Κανονισμού 1176/2011 που περιλαμβάνει τις συστάσεις που εκδίδει η Επιτροπή. Η ενισχυμένη αυτή εποπτεία συνίσταται σε μια σειρά επιμέρους δράσεων, όπως η κατάρτιση προγράμματος μακροοικονομικής προσαρμογής που υποβάλλεται σε έγκριση προς το Συμβούλιο, η διενέργεια stress tests στον χρηματοοικονομικό και τραπεζικό τομέα της χώρας, η διενέργεια επιθεωρήσεων από τα ενωσιακά όργανα προς την επιτηρούμενη χώρα, η υποβολή συστάσεων από το Συμβούλιο. Ο Κανονισμός αξιώνει επιπλέον από τα υπαγόμενα σ' αυτόν κράτη-μέλη να συντάσσουν το πρόγραμμα μακροοικονομικής προσαρμογής τους με βάσει τις εκτιμήσεις βιωσιμότητας του δημοσίου χρέους, αλλά και τις αναπτυξιακές προοπτικές της χώρας. Ο εν λόγω Κανονισμός έχει τη νομική του βάση στα άρθρα 121 παράγραφος 6 και 136 της Σ.Λ.Ε.Ε.

2. **Κανονισμός (ΕΕ) 473/2013** «σχετικά με κοινές διατάξεις για την παρακολούθηση και την εκτίμηση των σχεδίων δημοσιονομικών προγραμμάτων και τη διασφάλιση της διάρθρωσης του υπερβολικού ελλείμματος των κρατών-μελών στη ζώνη του ευρώ». Ο Κανονισμός αυτός, όπως και ο προηγούμενος, αφορούν μόνο τα κράτη-μέλη της ευρωζώνης και εισάγει στο ενωσιακό δευτερογενές δίκαιο δύο νέες προσθήκες. Η πρώτη είναι η θέσπιση χρονοδιαγραμμάτων σε σύζευξη με το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο», ώστε να επιτευχθεί ενίσχυση του δημοσιονομικού συντοκισμού μέσα στην ευρωζώνη και η δεύτερη είναι η ενίσχυση της δημοσιονομικής εποπτείας των μελών της ευρωζώνης από την Επιτροπή και την Ευρωομάδα (Eurogroup) μέσω της υποχρέωσης των χωρών της Ο.Ν.Ε. να καταρτίζουν ετήσια σχέδια δημοσιονομικών προγραμμάτων ώστε οι εθνικοί προϋπολογισμοί να μη βρίσκονται σε ανακολουθία με τις προβλέψεις του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου» και τις εν γένει δεσμεύσεις του Σ.Σ.Α. Επιπλέον, τα κράτη που τελούν σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος υποχρεώνονται να καταρτίζουν προγράμματα οικονομικής εταιρικής σχέσης με κυρίαρχο στοιχείο την ενσωμάτωση στα προγράμματα αυτά μεταρρυθμιστικών μέτρων για τη διόρθωση των

ελλειμμάτων τους. Όπως και στον Κανονισμό 472/2013 και ο Κανονισμός 473/2013 βρίσκει τη νομική του βάση στις διατάξεις της Σ.Λ.Ε.Ε. και πιο συγκεκριμένα στα άρθρα 121 παράγραφος 6 και 136.

6.3. ΤΟ ΣΥΜΦΩΝΟ ΓΙΑ ΤΟ ΕΥΡΩ + (EURO- PLUS PACT)

Το Σύμφωνο για το Ευρώ+ ή διαφορετικά το διευρυμένο σύμφωνο του Ευρώ τέθηκε σε ισχύ τον Μάρτιο του 2010 και υπογράφηκε από τα τότε 17 μέλη της ευρωζώνης και από τη Δανία, την Πολωνία, την Λιθουανία, την Λετονία και τη Ρουμανία¹². Κάτω από τις προβλέψεις της Ανοιχτής Μεθόδου Συντονισμού (Α.Μ.Σ.) οι κυβερνήσεις των κρατών-μελών που υπόγραψαν το Σύμφωνο αποκτούν το δικαίωμα να επιβλέπουν τους προϋπολογισμούς των άλλων χωρών, ενώ η εφαρμογή οποιασδήποτε οικονομικής μεταρρύθμισης, για το εθνικό επίπεδο, θα πρέπει πρώτα να τίθεται σε συζήτηση και με τα υπόλοιπα κράτη-μέλη. Το διευρυμένο Σύμφωνο για το ευρώ στοχεύει στην ενίσχυση του οικονομικού πυλώνα της Ο.Ν.Ε. και επικεντρώνεται σε τομείς, όπως η αύξηση της ανταγωνιστικότητας και η ανάσχεση ή αποφυγή οικονομικών ανισορροπιών.

Το διευρυμένο Σύμφωνο για το Ευρώ στηρίζει την προσπάθειά του σε τέσσερις κατευθυντήριες γραμμές:

1. Η υπάρχουσα οικονομική διακυβέρνηση της Ε.Ε. θα ενισχυθεί και θα διαθέτει συνέπεια προς τα υπόλοιπα μέσα οικονομικής και δημοσιονομικής διακυβέρνησης, όπως η αναπτυξιακή πολιτική Ευρώπη 2020, το Σ.Σ.Α., το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο και οι νέοι μηχανισμοί μακροοικονομικής εποπτείας. Τα κράτη-μέλη δεσμεύονται να εντείνουν την προσπάθειά τους προς την εξυγίανση των δημόσιων οικονομικών τους ενώ επιπλέον δεσμεύονται να τηρούν τα τιθέμενα χρονοδιαγράμματα που θα συνοδεύουν τις νέες αναβαθμισμένες δράσεις και δεσμεύσεις. Οι δεσμεύσεις αυτές θα αποτελούν εφεξής μέρος των εθνικών προγραμμάτων μεταρρυθμίσεων και θα υπόκεινται στη νέα διευρυμένη εποπτεία με συμμετοχή της Επιτροπής, της Ευρωομάδας και του Συμβουλίου.

¹² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf

2. Η προώθηση της ανταγωνιστικότητας και της σύγκλισης των ενωσιακών οικονομιών καθίσταται πρωταρχική ενώ συγκεκριμένες και συντονισμένες δράσεις θα αναλαμβάνονται εκ μέρους των κρατών-μελών προς αυτή την κατεύθυνση.
3. Στα πλαίσια του διευρυμένου Συμφώνου για το ευρώ κάθε κυβέρνηση θα αναλαμβάνει συγκεκριμένες εθνικές δεσμεύσεις οι οποίες θα τίθενται σε σύγκριση με το σύστημα των βέλτιστων πρακτικών, ενώ ως μέτρο σύγκρισης θα μπορούν να αξιολογηθούν πρακτικές κρατών που αποτελούν στρατηγικούς εταίρους της Ένωσης στους υπό εξέταση τομείς πολιτικής. Η Επιτροπή θα εκδίδει έκθεση σε ετήσια βάση για την εκπλήρωση των δεσμεύσεων που έχουν αναληφθεί από τις κυβερνήσεις ενώ θα εξετάζεται κατά πόσο επιτεύχθηκε η από κοινού στόχευση για συγκεκριμένα αποτελέσματα στους τομείς ενδιαφέροντος.
4. Η ολοκλήρωση της ενιαίας αγοράς τίθεται ως κεφαλαιώδους σημασίας για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας στην ευρωζώνη αλλά και σε όλη την Ε.Ε. Ειδικότερα τα συμβαλλόμενα κράτη-μέλη δεσμεύονται να αναλάβουν όλα εκείνα τα απαραίτητα μέτρα για την επίτευξη των παρακάτω στόχων:
 - i. Προώθηση της ανταγωνιστικότητας
 - ii. Προώθηση της απασχόλησης
 - iii. Περαιτέρω συμβολή στη διατηρησιμότητα των δημοσίων οικονομικών
 - iv. Ενίσχυση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας

Μια σειρά δεικτών θα διέπουν τους παραπάνω στόχους-άξονες όπως η εξέλιξη των μισθών με βάση την παραγωγικότητα και το μοναδιαίο κόστος εργασίας ανά παραγόμενο προϊόν όσον αφορά στην ανταγωνιστικότητα, τα ποσοστά των μακροχρόνιων ανέργων και της νεανικής ανεργίας, όπως και αυτά της συμμετοχής στην απασχόληση όσον αφορά στον στόχο της απασχόλησης, η βιωσιμότητα του ασφαλιστικού συστήματος, του κράτους πρόνοιας και του συστήματος υγειονομικής περίθαλψης όσον αφορά στη διατηρησιμότητα των δημοσίων οικονομικών και ο βαθμός εξυγίανσης του τραπεζικού συστήματος στα πλαίσια του νέου συστήματος για την εποπτεία και τη ρύθμιση της Ε.Ε. για την προώθηση της ενίσχυσης της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας.

Καταληκτικά, το διευρυμένο Σύμφωνο για το ευρώ προβλέπει να εκκινήσει η συζήτηση για την μερική εναρμόνιση των ενωσιακών φορολογικών πολιτικών σε τομείς όπως η φορολογία των επιχειρήσεων, αλλά και η από κοινού ανάληψη δράσης για την καταπολέμηση της απάτης και της φοροδιαφυγής.

6.4. Η ΣΥΝΘΗΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑ, ΤΟΝ ΣΥΝΤΟΝΙΣΜΟ ΚΑΙ ΤΗ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ ΣΤΗΝ Ο.Ν.Ε.

Η Συνθήκη Σ.Σ.Δ. αλλιώς αποκαλούμενη και Δημοσιονομικό Σύμφωνο, αποτελεί μια διακυβερνητική συμφωνία ανάμεσα στα κράτη-μέλη της Ε.Ε. ενώ τη συμφωνία δεν υπέγραψαν η Μεγάλη Βρετανία και η Τσεχία, καθώς και η Κροατία μετά την εισδοχή της στις τάξεις της Ε.Ε. τον Ιούλιο του 2013. Η διακυβερνητική Συνθήκη υπεγράφη τον Μάρτιο του 2012 κατά τη Σύνοδο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου ενώ η Τσεχία κύρωσε τη Συνθήκη το 2014. Η συγκεκριμένη Συνθήκη αποτελεί απλή διεθνή συμφωνία και δεν περιλαμβάνει διατάξεις ενωσιακού δικαίου, όμως είναι δεσμευτική για τα κράτη που την υπέγραψαν και αντίστοιχα επικυρώθηκε από τα εθνικά τους κοινοβούλια (Μπάρμπας, 2014).

Οι κυριότερες διατάξεις του Δημοσιονομικού Συμφώνου είναι οι κάτωθι:

- i. Τα κράτη-μέλη που συμμετέχουν στη Συνθήκη πρέπει να απέχουν από τη δημιουργία δημοσιονομικών ελλειμμάτων. Οι προϋπολογισμοί της Γενικής Κυβέρνησης των χωρών της Σ.Σ.Σ.Δ. οφείλουν να καταρτίζονται είτε πλεονασματικούς είτε ισοσκελισμένους προϋπολογισμούς και κατ' αυτό τον τρόπο εισάγεται στην Ενωσιακή Δημοσιονομική Διακυβέρνηση ο λεγόμενος «χρυσός κανόνας» που ήδη προβλέπεται στο Ομοσπονδιακό Σύνταγμα της Γερμανίας. Ο «χρυσός κανόνας» θεωρείται ότι ικανοποιείται όταν το διαρθρωτικό έλλειμμα της Γενικής Κυβέρνησης φτάνει το επίπεδο του 0,5% του Α.Ε.Π. ενώ αν το δημόσιο χρέος μιας χώρας είναι κάτω του ορίου του 60% του Α.Ε.Π., τότε η τιμή αυτή είναι επιτρεπτό να διακυμανθεί μέχρι το 1% ως ανώτατο ποσοστό διαρθρωτικού ελλείμματος.
- ii. Τα κράτη-μέλη που συμμετέχουν στο Δημοσιονομικό Σύμφωνο δύνανται, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, να αποκλίνουν από τον συμφωνημένο Μεσοπρόθεσμο

Δημοσιονομικό τους Στόχο ή την αντίστοιχη πορεία προσαρμογής προς αυτόν. Οι έκτακτες αυτές περιπτώσεις όπως ορίζονται στο Σ.Σ.Α. μπορεί να είναι έκτακτα γεγονότα απρόβλεπτης φύσης ή το ξέσπασμα μιας έντονης οικονομικής ύφεσης. Το Σύμφωνο προβλέπει την ύπαρξη αυτόματου διορθωτικού μηχανισμού στις περιπτώσεις που παρατηρείται σημαντική απόσταση μεταξύ του Μ.Δ.Σ. και των ετήσιων δημοσιονομικών επιδόσεων μιας χώρας. Ο διορθωτικός μηχανισμός περιλαμβάνει μια σειρά μέτρων μέσα σ' ένα συγκεκριμένο χρονικό πλαίσιο όπου το κράτος-μέλος πρέπει να αναλάβει.

- iii. Το Δημοσιονομικό Σύμφωνο στο άρθρο 3 παράγραφος 2 επιτάσσει στα συμβαλλόμενα κράτη να ενσωματώσουν τις διατάξεις του «χρυσού κανόνα» με νομικές ρυθμίσεις μόνιμους και δεσμευτικού χαρακτήρα ενώ θα ήταν προτιμητέο οι ρυθμίσεις αυτές να ενσωματωθούν στο Συνταγματικό δίκαιο της κάθε χώρας («δημοσιονομικό φρένο»).
- iv. Το άρθρο 4 του Συμφώνου υποχρεώνει τα κράτη που συμμετέχουν σε αυτό να μειώνουν ετησίως το ποσοστό του δημοσίου χρέους κατά 5% εφόσον η τιμή αναφοράς ξεπερνά το 60% του Α.Ε.Π., διάταξη η οποία εμφανίζεται και στο άρθρο 2 του αναθεωρημένου Σ.Σ.Α.
- v. Οι εθνικές κυβερνήσεις όταν πρόκειται να εκδώσουν χρεόγραφα όπως ομολογιακά αξιόγραφα, τίτλους δημόσιου δανεισμού κ.ά., οφείλουν να υποβάλουν σχετική έκθεση προς την Επιτροπή και το Συμβούλιο, ώστε να λαμβάνουν αντίστοιχη εγκριτική γνωμοδότηση, διάταξη πάντως που λειτουργεί περιοριστικά ως προς την εθνική αυτονομία στη διαχείριση των δανειακών της αναγκών (Μπάρμπας, 2014).
- vi. Τα κράτη-μέλη που τελούν σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος οφείλουν να καταρτίζουν «προγράμματα δημοσιονομικής και οικονομικής εταιρικής σχέσης» που θα περιλαμβάνουν λεπτομερή κατάλογο των υπό ανάληψη μέτρων, ώστε να διασφαλιστεί η διόρθωση του υπερβάλλοντος ελλείμματος με τρόπο διαρκή.
- vii. Η Επιτροπή υποβάλλει έκθεση προς τα κράτη-μέλη σχετικά με την ορθή εφαρμογή των διατάξεων περί ισοσκελισμένων ή πλεονασματικών προϋπολογισμών, ενώ σε περίπτωση σημαντικών ελλειμμάτων η Επιτροπή συμπεριλαμβάνει στην έκθεσή της και το σύστημα του αυτόματου διορθωτικού μηχανισμού, ιδιαίτερα στην περίπτωση που τα δημοσιονομικά αποτελέσματα ενός κράτους αποκλίνουν σημαντικά από τον Μεσοπρόθεσμο Δημοσιονομικό

Στόχο. Χρήζει σε αυτό το σημείο ιδιαίτερης αναφοράς η διάταξη του Συμφώνου που προβλέπει ότι κράτος ή κράτη-μέλη μπορούν να προσφύγουν στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Δ.Ε.Ε.) σε περίπτωση που θεωρούν ότι ένα έτερο κράτος-μέλος δεν συμμορφώνεται προς τις δημοσιονομικές του δεσμεύσεις είτε η έκθεση της Επιτροπής είναι σύμφωνη είτε όχι. Ουσιαστικά με την παραπάνω πρόβλεψη παρατηρείται ότι αυξάνεται ο αριθμός των δρώντων που μπορούν να ασκήσουν πίεση προς μια χώρα ώστε να αναλάβει επιτυχώς τις μεσοπρόθεσμες στοχεύσεις της, ενώ το Δ.Ε.Ε. δύναται να επιβάλει κυρώσεις με την μορφή προστίμου ανώτατης τιμής 0,1% του Α.Ε.Π., σε περίπτωση που η χώρα δεν συμμορφώνεται προς τις υποχρεώσεις της.

- viii. Θεσπίζονται οι «σύνοδοι κορυφής για το ευρώ», όπου τουλάχιστον δύο φορές τον χρόνο συνδιασκέπτονται οι αρχηγοί κρατών των χωρών της ευρωζώνης με αποκλειστική ατζέντα την διακυβέρνηση στην ζώνη του ευρώ ενώ παράλληλα μπορούν να κληθούν να συμμετάσχουν σε αυτές τις συνόδους και τα υπόλοιπα κράτη-μέλη που έχουν υπογράψει το Δημοσιονομικό Σύμφωνο. Επιπλέον θεσπίζεται διακοινοβουλευτική συνεργασία μεταξύ των χωρών του Συμφώνου αλλά και με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για δημοσιονομικά και λοιπά οικονομικά θέματα.

Η Σ.Σ.Σ.Δ. τέθηκε σε ισχύ τον Ιανουάριο του 2013, ενώ η Ελλάδα την μετέφερε στην έννομη τάξη της με το νόμο 4063/2012.

6.5. Η ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΤΙΚΗ ΣΥΝΘΗΚΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΙΔΡΥΣΗ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΥ ΣΤΑΘΕΡΟΤΗΤΑΣ (EUROPEAN STABILITY MECHANISM – ESM)

Όπως κατέδειξε με τον πιο πειστικό τρόπο η διεθνής χρηματοπιστωτική κρίση του 2008/2009 το πλαίσιο της δημοσιονομικής και οικονομικής διακυβέρνησης στην Ε.Ε. και ειδικότερα στην ευρωζώνη διεπόταν από εγγενείς αδυναμίες, όπως αναφέρθηκε και σε προηγούμενα κεφάλια της παρούσας εργασίας. Οι ενωσιακοί θεσμοί και ειδικά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, προχώρησε στην υιοθέτηση μιας σειράς μέτρων που στόχο

είχαν να ανασχέσουν τις διευρυνόμενες αρνητικές επιπτώσεις της οικονομικής κρίσης στα μέλη της ζώνης του ευρώ. Τα μέτρα αυτά πρωτίστως προσανατολιζόνταν στην βελτίωση και αύξηση της ανταγωνιστικότητας των οικονομιών της Ο.Ν.Ε., στην ενίσχυση του συντονισμού και της συνεργασίας μέσα στην ευρωζώνη, στην άμβλυνση των δημοσιονομικών ανισορροπιών και των οικονομικών διαταραχών. Ως βασικό στοιχείο προώθησης των παραπάνω μέτρων αποτέλεσε και η δημιουργία ενός Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (Ε.Μ.Σ.).

Η απόφαση για τη δημιουργία του Ε.Μ.Σ. πάρθηκε κατά τη διάρκεια των εργασιών του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου το Δεκέμβριο του 2010 και αποφασίστηκε να δομηθεί κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να αναλάβει τις λειτουργίες και τις αρμοδιότητες των δύο προϋπαρχόντων μηχανισμών και πιο συγκεκριμένα του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Μ.Χ.Σ.) και του Ευρωπαϊκού Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (Ε.Τ.Χ.Σ.).

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο εξέδωσε την απόφαση 2011/199/ΕΕ κατά τη σύνοδό του στις 25/3/2011 που αφορούσε την τροποποίηση του άρθρου 136 Σ.Λ.Ε.Ε. με την προσθήκη της διάταξης που προέβλεπε ότι τα κράτη-μέλη της ευρωζώνης μπορούν να θεσπίσουν ένα μηχανισμό σταθερότητας όπου η ενεργοποίησή του θα καθίσταται δυνατή όταν κρίνεται επιτακτική η διασφάλιση της σταθερότητας της ευρωζώνης, ενώ η οποιαδήποτε χρηματοοικονομική βοήθεια θα χορηγείται κάτω από αυστηρούς όρους και προϋποθέσεις.

Ο Ε.Μ.Σ. είναι ένας μόνιμος μηχανισμός χρηματοδότησης για τα κράτη-μέλη που συμμετέχουν στο κοινό νόμισμα. Στις 2/2/2012 υπεγράφη η διεθνής συμφωνία για την ίδρυση του Μηχανισμού με ημερομηνία ίδρυσης την 27^η του Σεπτεμβρίου του 2012 και ετέθη σε ισχύ τον Ιανουάριο του 2013. Ο Ε.Μ.Σ. διαθέτει συνολική δανειοδοτική ικανότητα που ανέρχεται στο ύψος των 500 δισ. ευρώ με αναλογική συμμετοχή στη χρηματοδότησή του κάθε χώρας της ευρωζώνης, ως ένα σταθερό ποσοστό του Α.Ε.Π. της. Το κράτος που θα αιτηθεί την στήριξη από τον Μηχανισμό θα συνάπτει «μνημόνια κατανόησης (Μ.Ο.Υ.), όπου θα περιγράφονται επακριβώς οι αυστηροί όροι και προϋποθέσεις για την χορήγηση του πακέτου της οικονομικής βοήθειας.

Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας είναι ένας διακυβερνητικός οργανισμός υποκείμενος στους νόμους του διεθνούς δικαίου (διεθνής σύμβαση) με

έδρα το Λουξεμβούργο¹³. Η μορφή αυτής της σύστασης επελέγη και για το γεγονός του ότι κρίθηκε απαραίτητη σε αυτόν και η συμμετοχή του Δ.Ν.Τ. ως παρόχου και οικονομικής και τεχνικής βοήθειας. Στην πράξη ο Ε.Μ.Σ. σε συνεργασία με την Επιτροπή και την Ε.Κ.Τ. αναλαμβάνει να εκτιμήσει την ύπαρξη κινδύνου για τη χρηματοπιστωτική σταθερότητα της ευρωζώνης, ως συνολικής οντότητας και για κάθε κράτος-μέλος ξεχωριστά. Εν συνεχεία εκτιμάται ο βαθμός βιωσιμότητας του χρέους της χώρας, η οποία προστρέχει για συνδρομή από τον Μηχανισμό και παρέχεται εκτίμηση-ανάλυση για τις υφιστάμενες ή τις μελλοντικές ανάγκες χρηματοδότησης.

Κατόπιν η Επιτροπή σε συνάρτηση με το Δ.Ν.Τ. και την Ε.Κ.Τ. προβαίνει σε διαπραγματεύσεις με το ενδιαφερόμενο κράτος-μέλος ώστε να καταστεί δυνατή η ακριβής διατύπωση και η τελική απογραφή του «μνημονίου κατανόησης» από τα συμβαλλόμενα μέρη. Τα περιεχόμενα των εν λόγω «μνημονίων» απαρτίζονται από την καταγραφή του είδους των οικονομικών δυσχερειών που πρέπει να επιλυθούν, καθώς και το μέσο χρηματοπιστωτικής διευκόλυνσης που θα επιλέγει ως χορηγούμενη βοήθεια. Τα «μνημόνια κατανόησης» περιλαμβάνουν και τους όρους και τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούνται ώστε να παρέχεται απρόσκοπτα η συμφωνηθείσα βοήθεια.

Η συγκεκριμένη βοήθεια προς το χορηγούμενο κράτος μπορούν να λάβουν τις εξής μορφές χρηματοπιστωτικής συνδρομής:

- i. Δανειοδότηση
- ii. Ανακεφαλαιοποίηση χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων μέσω χορήγησης δανείων
- iii. Λήψη προληπτικού πιστωτικού ορίου υπό όρους
- iv. Προληπτική χρηματοπιστωτική συνδρομή
- v. Μηχανισμός στήριξης της πρωτογενής αγοράς στην περίπτωση που ο Ε.Μ.Σ. αγοράζει τα εκδοθέντα ομόλογα πρωτογενώς
- vi. Μηχανισμός στήριξης της δευτερογενής αγοράς στην περίπτωση που ο Ε.Μ.Σ. αγοράζει τα εκδοθέντα ομόλογα από τον αρχικό αγοραστή.

Στην πράξη ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας δανείζεται από τις διεθνείς αγορές με πολύ χαμηλά επιτόκια εκμεταλλευόμενος την άριστη πιστοληπτική του ικανότητα και εν συνεχεία αποδίδει αυτά τα χρήματα στις ενδιαφερόμενες χώρες της

¹³ <http://www.esm.europa.eu>

ευρωζώνης με την μορφή δανεισμού εκμεταλλευόμενος πάντα το εγγυητικό κεφάλαιο των 500 δισ. ευρώ με το οποίο έχει προικοδοτηθεί.

6.6. ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΞΑΜΗΝΟ

Το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» αποτελεί ένα σύστημα πολυμερούς οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας. Το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» ιδρύεται με τον Κανονισμό (ΕΕ) 1175/2011 που αποτελεί μέρος της δέσμης μέτρων του «εξαπτύχου» και αποσκοπεί βάσει σχεδιασμού στο να εξασφαλίσει την μακροοικονομική και δημοσιονομική εποπτεία των κρατών-μελών και να επιτείνει τον συντονισμό των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών, όπως και να εξασφαλίσει την εμπέδωση και την υλοποίηση των συμφωνημένων οικονομικών προτεραιοτήτων. Το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» αποτελεί ένα κύκλο συντονισμού της οικονομικής πολιτικής των κρατών-μελών: α) στις δημοσιονομικές πολιτικές ώστε να πληρούνται οι όροι του Σ.Σ.Α. περί βιωσιμότητας των δημοσίων οικονομικών, β) στην πρόληψη των υπερβολικών μακροοικονομικών ανισορροπιών, γ) στις διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις ώστε να επιτευχθούν οι στόχοι της «Στρατηγικής Ευρώπης 2020».

Οι συντονιστικές διαδικασίες του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου» διέπονται από μια σειρά προαπαιτούμενων και σαφώς διατυπωμένων δράσεων που καθορίζουν τη νέα οικονομική διακυβέρνηση των κρατών-μελών της Ε.Ε. Η δέσμη των 6 νομοθετικών μέτρων (6 pack) καθώς και η δέσμη των 2 νομοθετικών μέτρων (2pack) έχουν επιφέρει στο ενωσιακό σύστημα οικονομικής και δημοσιονομικής διακυβέρνησης την επικέντρωση στην ενίσχυση της εποπτείας στον τομέα της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής των ενωσιακών χωρών. Η μακροοικονομική και η δημοσιονομική πολιτική των μελών διέπονται, μέσω των διατάξεων του «Εξαμήνου», από ένα σύστημα ενεργών προληπτικών και διορθωτικών δράσεων με σαφές πλαίσιο κυρώσεων. Το «Ευρωπαϊκό Εξάμηνο» ισχυροποιεί και εξειδικεύει το προληπτικό και το διορθωτικό σκέλος του Σ.Σ.Α., αλλά και το προληπτικό και διορθωτικό σκέλος της Διαδικασίας Μακροοικονομικών Ανισορροπιών, όπως αυτά προβλέπονται, αναθεωρούνται και συμπληρώνονται σε μια σειρά επιπλέον Κανονισμών, όπως ο 1055/2005, ο 1056/2005, τα νομοθετικά μέτρα του «εξαπτύχου».

Ειδικότερα οι διαδικασίες του «Εξαμήνου» χωρίζονται σε τρία κύρια στάδια, στο προπαρασκευαστικό στάδιο, στο κυρίως στάδιο και στο στάδιο της εκτέλεσης.

- Το προπαρασκευαστικό στάδιο ξεκινάει τον Νοέμβριο όπου η Επιτροπή δημοσιεύει την Ετήσια Έρευνα για την Ανάπτυξη (E.E.A.) που παρουσιάζει την άποψη της Επιτροπής σχετικά με τις προτεραιότητες της E.E. για το οικονομικό έτος που ακολουθεί. Τα κράτη-μέλη είναι υποχρεωμένα να λάβουν υπόψη τους τα συμπεράσματα της E.E.A. κατά το σχεδιασμό των οικονομικών τους πολιτικών για το επόμενο έτος. Επιπλέον τον ίδιο μήνα η Επιτροπή εκδίδει την έκθεση του μηχανισμού επαγρύπνησης όπου περιλαμβάνει την αναθεώρηση των μακροοικονομικών εξελίξεων σε συγκεκριμένες χώρες της E.E. Τα συμπεράσματα της συγκεκριμένης έκθεσης μπορούν να οδηγήσουν την Επιτροπή, όπου διαγνωσθεί κίνδυνος εμφάνισης μακροοικονομικών ανισορροπιών, να διεξάγει εις βάθος έρευνα ώστε να προσδιορισθεί η φύση και η ένταση των συγκεκριμένων ανισορροπιών. Επιπροσθέτως και βάσει των συγκεκριμένων ερευνών, η Επιτροπή προβαίνει σε συγκεκριμένες συστάσεις για τη διόρθωση της χάραξης της οικονομικής πολιτικής των κρατών-μελών.
- Το κυρίως στάδιο ξεκινάει τους μήνες Ιανουάριο – Φεβρουάριο κάθε οικονομικού έτους, όπου το Συμβούλιο εξετάζει την E.E.A. διατυπώνοντας παράλληλα κατευθυντήριες γραμμές και εκδίδοντας συμπεράσματα επ' αυτής. Το Συμβούλιο απασχολείται με τις επιπτώσεις της E.E.A. σχεδόν στο σύνολο των συνθέσεων του εφόσον η συγκεκριμένη έκθεση αγγίζει μια σειρά διαφόρων πολιτικών όπως π.χ η Πολιτική Απασχόλησης, η Κοινωνική Πολιτική, η Πολιτική Οικονομικών και Δημοσιονομικών υποθέσεων κ.λπ. Παράλληλα με το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εξετάζει την E.E.A. και δύναται και το ίδιο να εκδώσει έκθεση συμπερασμάτων. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εφόσον το κρίνει απαραίτητο μπορεί να καλέσει μια σειρά ενωσιακών θεσμικών παραγόντων, όπως τον Πρόεδρο του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, τους Προέδρους της Επιτροπής και του Συμβουλίου, καθώς και τον Πρόεδρο της Ευρωμάδας ώστε να συζητηθούν θέματα που άπτονται στη σφαίρα του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου». Επιπροσθέτως και επιμέρους κράτη-μέλη μπορούν να κληθούν σ' αυτές τις συζητήσεις. Τον Μάρτιο κατά την εαρινή του σύνοδο το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο διατυπώνει τους πολιτικούς του προσανατολισμούς βάσει της E.E.A. και των συμπερασμάτων του Συμβουλίου επί της συγκεκριμένης εκθέσεως. Τα

κράτη-μέλη οφείλουν να λάβουν υπόψη τους προσανατολισμούς αυτούς κατά τον σχεδιασμό των εθνικών Π.Σ.Σ. αλλά και των αντίστοιχων μεταρρυθμιστικών προγραμμάτων. Η Επιτροπή κατά τον ίδιο μήνα δημοσιεύει Εμπεριστατωμένες Επισκοπήσεις για τα κράτη-μέλη με δυνητικές ανισορροπίες όπως αυτές έχουν προσδιορισθεί στα πλαίσια του Μηχανισμού Επαγρύπνισης. Εν συνεχεία, κατά τον μήνα Απρίλιο τα κράτη-μέλη υποβάλλουν τα Μεσοπρόθεσμα Σχέδια Προϋπολογισμού όπου περιλαμβάνονται τα επιμέρους Π.Σ.Σ. καθώς και τα Εθνικά Προγράμματα Μεταρρυθμίσεων. Τέλος, κατά τον ίδιο μήνα η Eurostat δημοσιεύει τα επαληθευμένα στοιχεία του προηγούμενου έτους σχετικά με τις δείκτες του ελλείμματος και του χρέους της κάθε χώρας ώστε να αξιολογείται ο βαθμός που θα κράτη-μέλη εκπληρώνουν τους δημοσιονομικούς τους στόχους. Τον Μάιο η Επιτροπή αξιολογεί τα Εθνικά Σχέδια που παρέλαβε τον Απρίλιο και προτείνει τις Ειδικές ανά Χώρα Συστάσεις (Ε.Χ.Σ.) οι οποίες περιλαμβάνουν προσαρμοσμένες συμβουλές πολιτικής με βάση τις προτεραιότητες που καθορίζονται στην Ε.Ε.Α. Επίσης τον Μάιο η Επιτροπή δημοσιεύει τις Εαρινές Οικονομικές Προβλέψεις της.

- Το στάδιο της εκτέλεσης εκκινεί από τον Ιούλιο και φτάνει μέχρι το τέλος του οικονομικού έτους ενώ αυτή η περίοδος αποκαλείται διαφορετικά και «Εθνικό Εξάμηνο». Κατά την συγκεκριμένη διάρκεια το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προσυπογράφει τις Ε.Χ.Σ. και οι υπουργοί της Ε.Ε. τις συζητούν και τις εγκρίνουν κατά τη διάρκεια των συνδιασκέψεων του Συμβουλίου. Στη συνέχεια τα κράτη-μέλη λαμβάνουν υπόψη τις Ε.Χ.Σ. κατά την κατάρτιση του εθνικού τους προϋπολογισμού για το επόμενο οικονομικό έτος. Μέχρι το αργότερο τα μέσα Οκτωβρίου τα κράτη-μέλη οφείλουν να καταθέσουν σχέδιο του προϋπολογισμού για το επόμενο έτος, και πάντα πριν την υποβολή για ψήφισή του από τα εθνικά τους κοινοβούλια, προς την Επιτροπή αλλά και την Ευρωομάδα. Ο κύκλος του «Ευρωπαϊκού Εξαμήνου» εκκινεί πάλι από την αρχή κατά τον μήνα Νοέμβριο.

7. Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΝΕΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΝΟΜΙΚΗΣ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗΣ

Το νέο πλαίσιο της δημοσιονομικής πειθαρχίας διαμορφώθηκε με σειρά οδηγιών, κανονισμών και διακρατικών συμφωνιών. Όπως αναφέρει και ο Dawson (Dawson, 2015), το «νέο» σύστημα οικονομικής διακυβέρνησης «εισάγει τη διαφοροποίηση των νομικών και πολιτικών υποχρεώσεων των κρατών μελών ανάλογα με τη δημοσιονομική τους θέση».

Σύμφωνα με την Ενδιάμεση Έκθεση για τα μέλη των αρμόδιων Κοινοβουλευτικών Επιτροπών της Βουλής των Ελλήνων «Η νέα οικονομική διακυβέρνηση στη ζώνη του ευρώ και η Ελλάδα. Οι μηχανισμοί εποπτείας και αλληλεγγύης υπό όρους μετά το Μνημόνιο» (Βουλή των Ελλήνων, 2014), οι νέοι περιορισμοί για την ελληνική δημοσιονομική πολιτική αλλά και οι υποχρεώσεις (δεσμεύσεις) κάθε κράτους μέλους είναι οι ακόλουθοι:

1. Η σπουδαιότερη καινοτομία του Δημοσιονομικού Συμφώνου είναι ο κανόνας του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού («χρυσός κανόνας»). Τα κράτη μέλη πρέπει να υιοθετήσουν κανόνες αυξημένης (συνταγματικής) ισχύος¹⁴ που περιορίζουν το διαρθρωτικό έλλειμμα των προϋπολογισμών στο 0,5% του ΑΕΠ (golden rule), ήτοι περιορίζεται η δυνατότητά τους να αναλαμβάνουν νέα χρέη. Επιπροσθέτως, εισάγονται υποχρεώσεις για τη μείωση των χρεών ως ποσοστό του ΑΕΠ. Οι χώρες που έχουν λόγο χρέους προς ΑΕΠ άνω του 60% οφείλουν να μειώνουν το υπερβάλλον χρέος κατά 1/20 κάθε χρόνο. Αυτό σημαίνει ότι οι χώρες αυτές, που είναι οι χώρες της περιφέρειας της Ε.Ε, πρέπει να έχουν κάθε χρόνο όχι μόνο ισοσκελισμένους αλλά πλεονασματικούς προϋπολογισμούς. Αν δεν επιτυγχάνεται αυτό, τότε επιβάλλεται πρόστιμο 0,2% του ΑΕΠ και ταυτόχρονα διακόπτεται η χορήγηση πόρων από τα ευρωπαϊκά ταμεία.

¹⁴ Δημοσιονομικό Σύμφωνο (fiscal compact), άρθρο 3, παράγραφος 2. Οι απαιτούμενες σχετικές διατάξεις στα κράτη μέλη «πρέπει να δεσμευτικές και διαρκείς, κατά προτίμηση συνταγματικού κύρους ή να εγγυώνται την πλήρη τήρηση και εφαρμογή τους με άλλους τρόπους σε ολόκληρη τη διαδικασία προϋπολογισμού». Για τον στόχο βλέπε και Οδηγία 2011/85/εε. Άρθρα 5 και 6. Το «δημοσιονομικό σύμφωνο» (fiscal compact) περιλαμβάνεται στη *Συνθήκη για τη Σταθερότητα, Συντονισμό και Διακυβέρνηση στην ΟΝΕ*. Είναι δεσμευτικό ως διεθνής σύμβαση (εκτός Συνθήκης της Λισαβόνας). Έγινε αναγκαίο για να παρακαμφθεί το βέτο του Ενωμένου Βασιλείου. Ετέθη σε ισχύ την 1.1.2013

Τα κράτη μέλη οφείλουν να ενσωματώσουν τον κανόνα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού (και τον μηχανισμό αυτόματης διόρθωσης) στην εθνική τους νομοθεσία, κατά προτίμηση σε συνταγματικό επίπεδο έως την 1.1.2014. Αν η ενσωμάτωση δεν γίνει εμπρόθεσμα το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο έχει τη δικαιοδοσία, μετά από προσφυγή ενός κράτους μέλους, να λάβει απόφαση επί του θέματος και να την συμπληρώσει με ποινή μέχρι 0,1% του ΑΕΠ, αν το κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί προς την απόφασή του.

Προσωρινές αποκλίσεις από τον «κανόνα του ισοσκελισμένου προϋπολογισμού» επιτρέπονται μόνο σε εξαιρετικές περιστάσεις ή όταν παρουσιάζεται σοβαρή κάμψη των οικονομικών δραστηριοτήτων («βαθιά ύφεση»). Μεγαλύτερα ελλείμματα επιτρέπονται σε χώρες των οποίων το χρέος βρίσκεται κάτω από το όριο αναφοράς 60%.

2. Κάθε κράτος μέλος αποφασίζει μεσοπρόθεσμους στόχους (Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής τετραετούς διάρκειας, το οποίο όμως «επικαιροποιείται» σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στην Οδηγία 2011/85/ΕΕ¹⁵). Το πλαίσιο αυτό αποτελεί το βασικό στοιχείο μιας διαφορετικής φιλοσοφίας στη διαχείριση των δημόσιων πόρων και το πρώτο βήμα για τη μετάβαση σε πολυετείς προϋπολογισμούς, καθώς συμβάλλει στην εμπέδωση της έννοιας του πολυετούς προγραμματισμού των οικονομικών του δημοσίου. Το Μεσοπρόθεσμο θα πρέπει να είναι συμβατό με τους γενικούς προσανατολισμούς οικονομικής πολιτικής του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου που προηγούνται. Θα προβλέπει, ανάμεσα σε άλλα ενδεικτικούς ή δεσμευτικούς στόχους για τα ελλείμματα ή πλεονάσματα της γενικής κυβέρνησης και δεσμευτικές ανώτατες δαπάνες των Υπουργείων. Οι εθνικοί προϋπολογισμοί κάθε έτους θα πρέπει να κινούνται εντός των ορίων του Μεσοπρόθεσμου, το οποίο θα πρέπει να εγκρίνεται από τη Βουλή μέχρι το τέλος Μαΐου κάθε έτους.
3. Εθνικός νόμος θα πρέπει να προβλέπει μηχανισμό αυτόματης διόρθωσης τυχόν αποκλίσεων από δημοσιονομικούς στόχους. Το δημοσιονομικό σύμφωνο ενισχύει τις διαδικασίες συμμόρφωσης, υποχρεώνοντας τα κράτη μέλη να

¹⁵ Οδηγία 2011/85/ΕΕ, άρθρο 9 παράγραφος 1: «Τα κράτη μέλη διαμορφώνουν ένα αξιόπιστο, αποτελεσματικό μεσοπρόθεσμο δημοσιονομικό πλαίσιο, το οποίο προβλέπει την υιοθέτηση δημοσιονομικού σχεδιασμού με χρονικό ορίζοντα τουλάχιστον τριών ετών, ούτως ώστε να διασφαλίζεται ότι ο εθνικός δημοσιονομικός σχεδιασμός εντάσσεται σε μια προοπτική πολυετούς δημοσιονομικού σχεδιασμού». Η ίδια οδηγία περιλαμβάνει συγκεκριμένες διατάξεις για την τήρηση των δημοσιονομικών κανόνων, τις στατιστικές, τη διαφάνεια και τον έλεγχο των προγνώσεων στις οποίες στηρίζονται οι ετήσιοι προϋπολογισμοί κ.α.

- καθιερώσουν αυτόματους διορθωτικούς μηχανισμούς σε περίπτωση απόκλισης από το ποσοτικό όριο.
4. Ο προϋπολογισμός υπόκειται σε προληπτική εποπτεία/ έλεγχο μέσα από την πολύπλοκη διαδικασία του «ευρωπαϊκού εξαμήνου». Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο είναι ένας κύκλος συντονισμού της οικονομικής και δημοσιονομικής πολιτικής εντός της ΕΕ. Αποτελεί μέρος του πλαισίου οικονομικής διακυβέρνησης της Ευρωπαϊκής Ένωσης και έχει ως στόχο να εμποδίσει τη μετάδοση σε άλλα κράτη μέλη των συνεπειών που έχουν «κακοσχεδιασμένες» -μη συμβατές, τόσο με το Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης όσο και με τη στρατηγική «Ευρώπη 2020»- εθνικές πολιτικές. Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο λειτουργεί στη βάση ενός εξαμηνιαίου κύκλου που αρχίζει κάθε χρόνο τον Ιανουάριο, όταν η Επιτροπή δημοσιεύει την Έκθεση για την Ετήσια Ανάπτυξη. Η αξιολόγηση γίνεται επί τη βάσει ενός καταλόγου δεικτών (scoreboard).
 5. Η πορεία εκτέλεσης των προϋπολογισμών ελέγχεται στενότερα από την Επιτροπή με την οποία η κυβέρνηση (κάθε κυβέρνηση) θα βρίσκεται σε μια συνεχή διαδικασία διαβούλευσης. Συναφώς, καθιερώνονται διάφορα προληπτικά μέτρα για να αποφευχθούν μεγάλες αποκλίσεις από τους (από κοινού) συμπεφωνημένους στόχους. Αν η δημοσιονομική εξέλιξη αποκλίνει από τα όρια που έχουν συμφωνηθεί για την αύξηση των δημοσίων δαπανών σ' ένα κράτος μέλος («expenditure benchmark»), το τελευταίο θα καλείται να υποβάλλει νέο σχέδιο δαπανών και σε περίπτωση που δεν γίνονται οι απαραίτητες διορθώσεις θα επιβάλλονται κυρώσεις. Επίσης, η Οδηγία 2011/85/ΕΕ (requirements for budgetary frameworks of the member states) περιέχει κανόνες για την κατάρτιση του προϋπολογισμού των κρατών μελών: Αυτοί πρέπει να καταρτίζονται σύμφωνα με τις ευρωπαϊκές στατιστικές προδιαγραφές, να στηρίζονται σε ρεαλιστικές μακροοικονομικές προβλέψεις συγκρίσιμες με τις προβλέψεις της Επιτροπής ή άλλων ανεξάρτητων θεσμών, να περιγράφουν εναλλακτικά σενάρια, να αξιολογούν εκ των υστέρων τις προβλέψεις τους και να εντάσσονται σε ένα τριετή προγραμματισμό.
 6. Τα συμβαλλόμενα κράτη που υπόκεινται σε διαδικασία υπερβολικού ελλείμματος (ΔΥΕ) θα πρέπει να συμφωνούν με την Επιτροπή «πρόγραμμα δημοσιονομικής και οικονομικής εταιρικής σχέσης», που θα περιλαμβάνει και λεπτομερή προγράμματα διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων ώστε να διασφαλισθεί μια διαρκής μείωση υπερβολικών ελλειμμάτων. Η εφαρμογή τους εποπτεύεται

από την Επιτροπή και το Συμβούλιο μαζί με τους ετήσιους προϋπολογισμούς. Προβλέπεται όμως και καθεστώς «ενισχυμένης εποπτείας» για όσα κράτη μέλη προσφεύγουν στον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Στήριξης. Για να υπάρξει διασφάλιση της αποτελεσματικότητας της ΔΥΕ, οι κυβερνήσεις των κρατών μελών ευθύνονται, στα πλαίσια της διαδικασίας αυτής, για τα ελλείμματα του δημοσίου υπό ευρεία έννοια.

Τα κράτη μέλη εξασφαλίζουν ότι οι εθνικές διαδικασίες στον τομέα του προϋπολογισμού τους επιτρέπουν να εκπληρώνουν τις σχετικές υποχρεώσεις τους που απορρέουν από τις Συνθήκες. Τα κράτη μέλη γνωστοποιούν αμέσως και τακτικά, στην Επιτροπή, τα προβλεπόμενα και υφιστάμενα ελλείμματά τους και το ύψος του χρέους τους.

7. Ο εθνικός προϋπολογισμός θα πρέπει να ελέγχεται από ανεξάρτητες εθνικές αρχές. Τέτοιες αρχές είναι τα λεγόμενα «δημοσιονομικά συμβούλια» και ειδικά Γραφεία Προϋπολογισμού που υπάγονται στα εθνικά κοινοβούλια και όχι σε όργανα της εκτελεστικής εξουσίας. Στην Ελλάδα με το ν. 4270/2014 (ΦΕΚ Α' 143/28.06.2014) θεσμοθετήθηκε το Ελληνικό Δημοσιονομικό Συμβούλιο. Με βάση τον νόμο αυτόν οι αρμοδιότητες που δίδονται στο Δημοσιονομικό Συμβούλιο είναι κυρίως αρμοδιότητες που συνήθως έχουν τα «Συμβούλια νέας γενιάς», αυτές της αξιολόγησης και του ελέγχου.

Πιο συγκεκριμένα προβλέπεται να:

- Αξιολογεί τις μακροοικονομικές προβλέψεις πάνω στις οποίες βασίζονται το Μεσοπρόθεσμο Πλαίσιο Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ) και το προσχέδιο και το σχέδιο για τον ετήσιο Κρατικό Προϋπολογισμό, μέσω αξιολογήσεων του βασικού μακροοικονομικού σεναρίου και των άλλων σεναρίων που χρησιμοποιούνται.
- Παρακολουθεί τη συμμόρφωση με τους αριθμητικούς δημοσιονομικούς κανόνες που ενσωματώνονται στο εθνικό πλαίσιο δημοσιονομικής διαχείρισης για την επίτευξη του μεσοπρόθεσμου δημοσιονομικού στόχου.
- Προβαίνει σε αξιολογήσεις σχετικά με την εφαρμογή των δημοσιονομικών κανόνων, ιδιαίτερα σε σχέση με τη διαπιστούμενη σημαντική απόκλιση από τον μεσοπρόθεσμο στόχο ή την πορεία προσαρμογής προς αυτόν και τους λόγους που οδήγησαν στην απόκλιση αυτή.

- Προβαίνει σε προβλέψεις των δημοσιονομικών μεγεθών που είναι απαραίτητα για την κατάρτιση του Κρατικού Προϋπολογισμού και τον σχεδιασμό του Μεσοπρόθεσμου Πλαισίου Δημοσιονομικής Στρατηγικής (ΜΠΔΣ).
8. Κάθε χώρα υπάγεται σε καθεστώς «ενισχυμένης εποπτείας» όταν προσφεύγει στη χρηματοδοτική στήριξη του Ε.Μ.Σ. Ο κανονισμός (ΕΕ) αριθ. 472 / 2013 για την ενίσχυση της οικονομικής και δημοσιονομικής εποπτείας των κρατών μελών στην Ζώνη του Ευρώ προβλέπει στο άρθρο 14 ότι *«Τα κράτη μέλη παραμένουν υπό εποπτεία μετά το πρόγραμμα εφόσον δεν έχει εξοφληθεί τουλάχιστον το 75 % της χρηματοδοτικής συνδρομής που έχει ληφθεί από ένα ή περισσότερα άλλα κράτη μέλη, τον ΕΜΧΣ, τον ΕΜΣ ή το ΕΤΧΣ. Το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής, μπορεί να παρατείνει τη διάρκεια της άσκησης εποπτείας μετά το πρόγραμμα σε περίπτωση που εξακολουθεί να υπάρχει κίνδυνος για τη δημοσιονομική βιωσιμότητα του οικείου κράτους μέλους. Η πρόταση της Επιτροπής θεωρείται ότι έχει εγκριθεί από το Συμβούλιο, εκτός αν το Συμβούλιο αποφασίσει με ειδική πλειοψηφία να την απορρίψει μέσα σε 10 ημέρες από την έγκρισή της από την Επιτροπή»*. Το νέο σύστημα αμοιβαίας εποπτείας διαφέρει σημαντικά από το προηγούμενο (προ κρίσης). Όσον αφορά τη δημοσιονομική πτυχή γίνεται πιο δεσμευτικό και συνδυάζεται με αυστηρότερες κυρώσεις και ευκολότερες διαδικασίες επιβολής τους.
- Ταυτόχρονα διευρύνθηκε σημαντικά το αντικείμενο της εποπτείας. Πέρα από τις δημοσιονομικές στοχεύσεις περιλαμβάνει τώρα και τις γενικότερες (μακρο) οικονομικές ανισορροπίες. Κάθε κράτος μέλος αξιολογείται με βάση ένα κατάλογο δεικτών (scoreboard) για την εξέλιξη των αγορών, των πιστώσεων προς τον ιδιωτικό τομέα, της ανεργίας, του ισοζυγίου τρεχουσών συναλλαγών, του κόστους, των τιμών κλπ.
9. Καθιερώθηκε η *«διαδικασία υπερβολικών ανισορροπιών»* (excessive imbalances procedure, EIP) για την έγκαιρη αντιμετώπιση μακροοικονομικών ανισορροπιών που μπορεί να αποτυπώνονται στο εξωτερικό ισοζύγιο και άλλα μεγέθη. Αφετηρία ήταν τα συνεχή προβλήματα που προκύπτουν από μεγάλες και κατά περίπτωση διευρυνόμενες διαφορές στην ανταγωνιστικότητα των εθνικών οικονομιών και σε άλλα μακροοικονομικά μεγέθη. Οι δημοσιονομικές ανισορροπίες υποκρύπτουν βαθύτερα προβλήματα (ιδιωτικά χρέη, οικιστικές φούσκες, ταχύτερα αυξανόμενες τιμές κλπ). Επομένως, η εποπτεία έπρεπε να επεκταθεί σε μακροοικονομικά θέματα.

Εάν, βάσει των πορισμάτων της εμπειριστατωμένης επισκόπησης, η Επιτροπή διαπιστώσει ότι ένα κράτος μέλος πλήττεται από υπερβολικές ανισορροπίες, υποχρεούται να ενημερώσει το Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωομάδα, τις σχετικές ευρωπαϊκές εποπτικές αρχές και το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο Συστημικού Κινδύνου (ΕΣΣΚ). Το Συμβούλιο, μετά από σύσταση της Επιτροπής, μπορεί να εγκρίνει σύσταση, σύμφωνα με το άρθρο 121 παράγραφος 4 ΣΛΕΕ, με την οποία διαπιστώνει την ύπαρξη υπερβολικής ανισορροπίας και συνιστά στο εν λόγω κράτος μέλος να προβεί σε διορθωτικές ενέργειες. Η σύσταση του Συμβουλίου πρέπει να διευκρινίζει τη φύση και τις επιπτώσεις των ανισορροπιών και να ορίζει μια δέσμη συστάσεων πολιτικής που χρειάζεται να υιοθετηθούν και την προθεσμία εντός της οποίας το κράτος μέλος πρέπει να υποβάλει σχέδιο διορθωτικών ενεργειών.

10. Η νέα «αιρεσιμότητα» (conditionality) στα Διαρθρωτικά ταμεία έχει μεγάλη σημασία για την Ελλάδα καθώς αντλεί πολύτιμους πόρους από όλα τα διαρθρωτικά ταμεία. Για την επόμενη περίοδο 2014-2020 υπολογίζεται ότι θα ανέλθουν χωρίς τους εθνικούς πόρους, σε τουλάχιστον 16,3 δισ. Ευρώ. Σύμφωνα με τους υπολογισμούς του υπουργείου και άλλων ανεξάρτητων φορέων η προστιθέμενη αξία στο ΑΕΠ (μαζί με τους εθνικούς πόρους που θα συμπληρώνουν τους κοινοτικούς) θα ανέλθει σε περίπου 48 δισ. Ευρώ και θα δημιουργηθούν 640 χιλ. νέες θέσεις εργασίας.

7.1. ΤΟ ΝΕΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΧΡΗΜΑΤΟΔΟΤΙΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ

Το τρίτο πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής για την Ελλάδα αρχίζει επίσημα με την υπογραφή του μνημονίου συνεννόησης (ΜΣ) και διαρκεί τρία έτη. Άρχισε την ημέρα της υπογραφής του, δηλαδή στις 19 Αυγούστου 2015, και θα διαρκέσει έως τον Αύγουστο του 2018. Ο νόμος 4336/205, που εκδόθηκε με το ΦΕΚ94 Α'/14-08-2015, έχει θέμα «Συνταξιοδοτικές διατάξεις- Κύρωση του Σχεδίου Σύμβασης Οικονομικής Ενίσχυσης από τον Ευρωπαϊκό Μηχανισμό Σταθερότητας και ρυθμίσεις για την υλοποίηση της Συμφωνίας Χρηματοδότησης».

Το μνημόνιο συνεννόησης (ΜΣ) απαριθμεί λεπτομερώς τους όρους που συνδέονται με τη χορήγηση της χρηματοδοτικής συνδρομής, δηλαδή τα μέτρα και τις μεταρρυθμίσεις που η Ελλάδα δεσμεύτηκε να αναλάβει προκειμένου να αντιμετωπίσει τις οικονομικές και κοινωνικές της προκλήσεις. Στις 11 Αυγούστου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα (ΕΚΤ) και ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΣ), με τη συμβολή του Διεθνούς Νομισματικού Ταμείου (ΔΝΤ), κατέληξαν σε συνολική συμφωνία σε επίπεδο προσωπικού με τις ελληνικές αρχές σχετικά με το ΜΣ. Εν συνεχεία, επικυρώθηκε από το Ελληνικό Κοινοβούλιο και από τους υπουργούς οικονομικών της ζώνης του ευρώ. Το πρόγραμμα μεταρρυθμίσεων που συνδέονται στενά με το ΜΣ βασίζεται σε τέσσερις πυλώνες: αποκατάσταση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας, διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας και της ανάπτυξης, και εκσυγχρονισμός του κράτους και της δημόσιας διοίκησης.

Το ποσό χρηματοδότησης για όλη τη διάρκεια του προγράμματος ανέρχεται σε έως και 86 δισ. ευρώ. Περιλαμβάνει απόθεμα ασφαλείας ύψους έως 25 δισ. ευρώ για την αντιμετώπιση πιθανών δαπανών ανακεφαλαιοποίησης και εξυγίανσης των τραπεζών. Ο Ευρωπαϊκός Μηχανισμός Σταθερότητας (ΕΜΣ) θα μπορούσε να διαθέσει έως 86 δισ. ευρώ, δηλαδή θα μπορούσε κατ' αρχήν να χρηματοδοτήσει πλήρως το πρόγραμμα. Σε περίπτωση όμως που το ΔΝΤ αποφασίσει να συμμετάσχει στο πρόγραμμα, η συνεισφορά του θα μειώσει το ποσό που παρέχεται από τον ΕΜΣ. Ομοίως, η απόδοση, από τα κράτη μέλη, των κερδών που σχετίζονται με τα ομόλογα που αγοράστηκαν στο πλαίσιο του προγράμματος για την αγορά τίτλων (SMP) και τυχόν επιστροφή της Ελλάδας στις χρηματοπιστωτικές αγορές κατά τη διάρκεια της περιόδου του προγράμματος θα μπορούσε να μειώσει τις ανάγκες χρηματοδότησης.

Το «Πρόγραμμα» αναλύεται σε τέσσερις Πυλώνες Στρατηγικής. Ο πρώτος αφορά την αποκατάσταση της δημοσιονομικής βιωσιμότητας εν γένει, στο πλαίσιο της οποίας εξειδικεύονται μέτρα φορολογικής πολιτικής που ως προτεραιότητα έχουν, καταρχήν, την αντιμετώπιση της φοροδιαφυγής, της απάτης και των στρατηγικών ασυνεπειών των οφειλετών, ο δεύτερος τη διασφάλιση της χρηματοπιστωτικής σταθερότητας, ο τρίτος την ανάπτυξη την ανταγωνιστικότητα και τις επενδύσεις και ο τέταρτος τη δημιουργία ενός σύγχρονου κράτους και μιας σύγχρονης δημόσιας διοίκησης.

7.2. ΟΜΑΔΑ ΔΡΑΣΗΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Η Ομάδα Δράσης για την Ελλάδα¹⁶ (ΟΔΕ) διοργανώνει και συντονίζει την τεχνική βοήθεια (TB) που ζήτησαν οι ελληνικές αρχές στην προσπάθειά τους να υλοποιήσουν τις δεσμεύσεις για τη θέσπιση μεταρρυθμίσεων στο πλαίσιο του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής. Η ΟΔΕ εργάζεται επίσης για την επιτάχυνση της απορρόφησης των κονδυλίων των Διαρθρωτικών Ταμείων της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένης της αποτελεσματικής χρήσης τους για τη νέα προγραμματική περίοδο 2014-2020.

Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις και η πλήρης αξιοποίηση των ταμείων της ΕΕ αποτελούν απαραίτητες προϋποθέσεις προκειμένου η Ελλάδα να επανέλθει σε πορεία βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης, ανταγωνιστικότητας και απασχόλησης. Οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις διευκολύνουν την οικονομική προσαρμογή μέσω της δημιουργίας της αναγκαίας δυναμικής για την εξασφάλιση της απαιτούμενης ανακατανομής των πόρων, τη δημιουργία συνθηκών για επενδύσεις και την ανάκτηση της ανταγωνιστικότητας έναντι των εμπορικών εταίρων. Τα Διαρθρωτικά Ταμεία προσφέρουν πόρους ζωτικής σημασίας για την ενίσχυση της οικονομικής ανταγωνιστικότητας, τη δημιουργία θέσεων εργασίας και την κοινωνική πρόοδο. Όλες οι δραστηριότητες της ΟΔΕ για τη στήριξη του ευρύτερου φάσματος των ελληνικών μεταρρυθμίσεων που περιγράφονται στην παρούσα έκθεση βασίζονται στους δύο αυτούς στόχους. Από τον Σεπτέμβριο του 2011, η ΟΔΕ και οι ελληνικές αρχές διεξάγουν συνεχή και ενδεδειγμένη διάλογο σε επίπεδο πολιτικών προκειμένου να εντοπίσουν τις ανάγκες τεχνικής βοήθειας. Η τεχνική βοήθεια που παρέχεται και συντονίζεται από την ΟΔΕ αποτελεί πόρο που τίθεται στη διάθεση των ελληνικών αρχών στην προσπάθειά τους να βελτιώσουν τη δημόσια διοίκηση, να εκσυγχρονίσουν το κανονιστικό τους σύστημα και να θέσουν τα θεμέλια ενός νέου αναπτυξιακού μοντέλου βασισμένου στην επιχειρηματικότητα και τις επενδύσεις σε συμφωνία με το πρόγραμμα οικονομικής προσαρμογής.

Κατά την περίοδο 2012-2013, δόθηκε τεχνική βοήθεια με στόχο τον σχεδιασμό μεταρρυθμίσεων για την αρτιότερη λειτουργία της οικονομίας, καθώς και τη βελτίωση της ελληνικής διοίκησης ώστε να εξυπηρετεί αποτελεσματικότερα τις ανάγκες των

¹⁶ Έβδομη Έκθεση δραστηριοτήτων «Ομάδα δράσης για την Ελλάδα» (Ιούλιος 2014)
http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/president/pdf/qr7_en.pdf

πολιτών της. Θεσπίστηκαν σημαντικές μεταρρυθμίσεις σε επίπεδο πολιτικών, στις οποίες παρασχέθηκε διαρκής τεχνική βοήθεια, συμπεριλαμβανομένων των τομέων του επιχειρηματικού περιβάλλοντος, της δημόσιας υγείας, της διαχείρισης των εσόδων και του διυπουργικού συντονισμού όπως είχε συσταθεί σε προηγούμενες εκθέσεις.

Η τεχνική βοήθεια συνέβαλε στην πρόοδο της εφαρμογής των μεταρρυθμίσεων στο πλαίσιο του προγράμματος οικονομικής προσαρμογής. Συμβάλλει στην οικοδόμηση σταθερότερης βάσης για την ανάπτυξη και τη δημιουργία θέσεων εργασίας, με βάση βιώσιμα δημόσια οικονομικά, σταθερό χρηματοπιστωτικό σύστημα και ανταγωνιστικότερη και δυναμικότερη οικονομία που να καλύπτει τις ανάγκες του ελληνικού λαού.

Τα στελέχη της Ομάδας Δράσης για την Ελλάδα εργάζονται σε ορισμένα ελληνικά υπουργεία, παρέχοντας τις γνώσεις και την εμπειρία τους και συντονίζοντας αποτελεσματικά το έργο των παρόχων τεχνικής βοήθειας από κράτη μέλη, διεθνείς οργανισμούς και άλλες υπηρεσίες της Επιτροπής. Συμβάλλουν άμεσα στην ενίσχυση της ικανότητας της ελληνικής διοίκησης κατά την μεταρρυθμιστική διαδικασία που βρίσκεται σε εξέλιξη.

Η τεχνική βοήθεια εντατικοποιήθηκε ιδιαίτερα σε βασικούς τομείς όπως η φορολογική διοίκηση, η διαχείριση των διαρθρωτικών και επενδυτικών ταμείων της ΕΕ, η μεταρρύθμιση της δημόσιας διοίκησης, ο συντονισμός της παρακολούθησης της συμμόρφωσης με το ευρωπαϊκό δίκαιο, καθώς και ο συντονισμός των κρατικών ενισχύσεων.

8. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η παρούσα εργασία αποτελεί μια προσπάθεια να καταγραφούν, αλλά και να αξιολογηθούν τα γεγονότα και τα πλαίσια πάνω στα οποία βασίστηκε η έως τώρα εξέλιξη του οικονομικού ενωσιακού οικοδομήματος και ειδικότερα του εγχειρήματος της νομισματικής ολοκλήρωσης δεκάδων κρατών κάτω από μια κοινή νομισματική μονάδα.

Αρχικά παρουσιάστηκε η ιστορική εξέλιξη της ενωσιακής οικονομικής διαδικασίας αλλά και εκείνα τα γεγονότα που οδήγησαν στην εμπέδωση των σημαντικών παραδοχών που θα συντελούσαν ως καταλύτης στην ανάπτυξη του κοινού νομίσματος.

Εν συνεχεία δόθηκε το θεωρητικό πλαίσιο πάνω στο οποίο μια σειρά σχετικά ετερόκλητων κρατών και οικονομικών δομών μπορούν να συγκλίνουν με απώτερο στόχο την οικονομική και νομισματική ολοκλήρωση. Σημαντικά ονόματα της οικονομικής επιστήμης και οι αντίστοιχες θεωρήσεις τους παρατέθηκαν ώστε να αποδειχθεί ότι ένα ιδιαίτερα φιλόδοξο και πρωτοφανές για τα παγκόσμια οικονομικά δρώμενα, όπως η νομισματική ενοποίηση, εγχείρημα μπορεί να λειτουργήσει επ' ωφελεία της κάθε ξεχωριστής κρατικής οντότητας που την απαρτίζει αλλά και επ' ωφελεία της ευημερίας του κοινωνικού συνόλου εν γένει, όπου σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να είναι το ζητούμενο.

Ακολούθως δόθηκε ιδιαίτερη βαρύτητα στο παρόν πρόβλημα ώστε να παρατεθεί κατά το δυνατόν διεξοδικότερα το πλαίσιο της εποπτείας περί των δημοσιονομικών σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις του Σ.Σ.Α. διότι σύμφωνα με την άποψη του γράφοντος αποτελεί την πιο σημαντική διαδικασία σε μια οικονομική και νομισματική ένωση, διότι ο βαθμός αλληλεπίδρασης και αλληλοσυσχέτισης είναι τέτοιας έντασης σε ένα ενοποιημένο οικονομικό οικοδόμημα ώστε «ανάρμοστες», οικονομικά και δημοσιονομικά, συμπεριφορές να συντελούν στην ταχύτατη διάδοση οικονομικών διαταραχών με σχεδόν νομοτελειακό τρόπο.

Σύμφωνα με την παραπάνω λογική παρουσιάστηκε σε επόμενη ενότητα όλο το πλαίσιο των νέων μηχανισμών και κανόνων που διέπουν τη νέα οικονομική και δημοσιονομική διακυβέρνηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης από όπου απορρέει το συνολικό φάσμα των υποχρεώσεων κάθε χώρας της Ε.Ε. και της Ευρωζώνης.

Στην καταληκτική ενότητα της εργασίας παρουσιάστηκαν οι υποχρεώσεις και το θεσμικό πλαίσιο όπου καλείται να λειτουργήσει η ελληνική οικονομία ώστε να

αποφύγει τους περαιτέρω κλυδωνισμούς στα δημόσια οικονομικά της, αλλά και να εκπληρώσει τις δεσμεύσεις της όπου, παρά τις παλινωδίες και τον σκεπτικισμό, σαν κοινωνία έχουμε αποδεχθεί ότι είναι ο πιο δόκιμος τρόπος για να εξέλθουμε από την οικονομική δυσπραγία.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ - ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

- Αλεξόπουλος, Α., (2007), *Επιστημονική Κοινότητα και Συλλογική Δράση: Η Περίπτωση του Ινστιτούτου Εργασίας της Γ.Σ.Ε.Ε. Εργασία και Πολιτική: Συνδικαλισμός και Οργάνωση Συμφερόντων στην Ελλάδα 1974-2004*, Ίδρυμα Σάκη Καράγιωργα, Αθήνα
- Γκόρτσος, Χ., (2014), *Εισαγωγή στο Δίκαιο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
- Ενδιάμεση Έκθεση, (2014), *Η νέα οικονομική διακυβέρνηση στη ζώνη του ευρώ και η Ελλάδα*, Γραφείο Προϋπολογισμού του Κράτους στη Βουλή
- Κουγέας, Δ., Β. (2008), *Ευρωπαϊκό Δημοσιονομικό Δίκαιο*, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα
- Μπάρμπας, Ν., (2014), *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*, Ε΄ έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη
- Ρουμελιώτης, Β., Π. (2005), *Ευρωπαϊκή Οικονομική Διακυβέρνηση*, Εκδοτικός Οργανισμός Λιβάνη, Αθήνα
- Χριστοδουλίδης, Θεόδωρος Α., (2010), *Από την ευρωπαϊκή ιδέα στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Η ιστορική διάσταση του ευρωπαϊκού εγχειρήματος 1923-2004*, (4^η εκδ.), Εκδόσεις Ι. Σιδέρης, Αθήνα
- Boskovits, K., (2015), *The Greek Economic Adjustment Programmes as an Institutional Experiment: Patterns of Enhanced Surveillance European Politeia*, 1,20
- Dawson, M., (2015), *The Legal and Political Accountability Structure of «Post-Crisis» EU Economic Governance*, Journal of Common Market Studies
- Degryse, C., (2012), *The New European economic governance*, European Trade Union Institute, Brussels
- Featherstone, K., (2012), *Le Choc de la Nouvelle? Maastricht, Dejavu and EMU Reform*, Ελληνική Επιθεώρηση Πολιτικής Επιστήμης, 20-39
- Frankel, A., J., Rose, K., R., (1996), *The endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, Working Paper No 5700, NBER
- Grauwe, P., D., (2007), *Economics of monetary union*, Oxford University Press, Oxford

- Hix, S., (2009), *Το Πολιτικό Σύστημα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Μεταίχμιο, Αθήνα
- Mckinnon, I., R., (1963), *Optimum Currency Areas*, The American Economic Review, Vol. 53, No 4, pp717-725
- Moravcsik, A., (1998), *The Choice for Europe*, UCL Press, London
- Mundell, R.A. (1961), *A theory of Optimum Currency Areas*, American Economic Review 51, (4): 657-665
- Mundell, R.A., ZAK, P., J. & SCHAEFFER, D., M., (2005) *International monetary policy after the euro*, Edward Elgar, Cheltenham